

역진적 선별성의 지속과 확장성의 제약, 2008~2016: 이명박·박근혜 정부시기 한국복지체제의 특성

윤 홍 식*

● 요약 ●

본 연구는 이명박·박근혜 정부 9년 동안 한국 복지체제의 변화를 ‘확장성의 제약’과 ‘역진적 선별성’의 강화라는 두 가지 성격을 중심으로 분석했다. 이를 통해 본 연구는 보수정부 9년 동안 복지가 확대된 것은 분명하지만, 이러한 확장이 미래의 복지지출을 축소시키는 ‘확장성의 제약’이 실현되는 과정이었다고 평가했다. 또한 자유주의 정부 10년에 이어 사회보험 중심의 공적 복지가 확대되면서 한국 복지체제의 역진적 선별성이 공사적 영역에서 강화되었다. 물론 사회보험을 확대한다는 것 자체가 한국복지체제의 역진적 선별성을 강화하는 것은 아니다. 하지만 수출주도형 성장체제가 만들어놓은 산업구조는 노동시장의 분절화를 심화시켰고, 이러한 조건에서 정규직 노동자를 기준으로 설계된 사회보험을 확대하는 것은 사회보장제도의 역진적 선별성을 강화할 수밖에 없었다. 보수정부 9년 동안 한국복지체제의 역진적 선별성이 강화된 것은 바로 이러한 이유에서였다. 결국 보수정부 시기 한국복지체제는 서로 다른 삶을 살아가는 세 집단으로 나누어졌고, 세 집단 간의 불평등은 더욱 심화되었다.

주요어: 역진적 선별성, 박근혜, 이명박, 확장성의 제약, 복지국가, 보수정부

* 인하대학교 사회복지학과

1. 문제제기

자유주의 정권이 개발국가 복지체제를 대신하는 대안적 복지체제를 구축하는데 실패하자 2007년 대통령 선거는 ‘성장’이라는 개발국가 복지체제의 프레임으로 되돌아갔다. 10년 만에 보수정부가 다시 들어선 것이다. 하지만 놀라운 사실은 정치적 수사차원에서 자유주의 정부 10년의 모든 것을 부정하는 것 같았던 보수정부는 1997년 외환위기 이후 자유주의 정부가 추진했던 신자유주의 정책을 충실히 계승했다. 적어도 경제정책과 복지체제의 관점에서 보면 자유주의 정부 10년과 보수주의 정부 9년은 단절보다 연속성이 더 강해 보였다. 2008년 경제위기를 겪으면서 이명박 정부는 1997년 경제위기 이후 김대중 정부가 그랬던 것처럼 재벌 대기업에 의존해 경제위기를 극복하려고 했다. 복지와 관련해서는 사회서비스를 민간중심으로 확대하는 것에서부터 연금개혁까지 자유주의 정부가 추진했던 복지정책의 거의 대부분 계승했다. 이를 확인이라도 하듯 이명박 대통령은 2010년 12월 22일 보건복지부의 2011년도 업무보고를 받는 자리에서 “정부의 복지예산은 매년 늘어나고 있으며, 내년 복지예산은 역대 최대”라고 이야기하면서 “우리가 복지국가라고 해도 과언이 아닐 정도의 수준에 들어가고 있다”고 이야기했다(한겨레, 2010. 12. 22).

정말 자유주의 정부 10년 이후 다시 보수정부가 다시 시작되면서 한국 사회는 복지국가로 진입한 것일까? 하지만 보수정부가 지향했던 복지체제는 국가복지를 확대해 시민들이 직면한 사회적 위험에 대응하는 복지국가가 아니었다. 보수정부 9년은 지난 권위주의 시기 한국 복지체제의 특징인 성장을 통한 분배를 실현하는 개발국가 복지체제를 신자유주의적 방식으로 복원하는 것이었기 때문이다. 이명박·박근혜 정부는 정치·경제·사회 전 영역에서 개발국가의 성장체제를 복원하기 위한 시도를 했다. 과거 권위주의 정권과 차이가 있다면 국가가 직접 산업정책을 추진하는 것이 아니라 재벌 대기업에게 유리한 사회경제적 조건을 만들어주는 것이었다는 점이다. 복지정책도 형식적으로는 자유주의 정부를 계승하는 것처럼 보였지만, 실제로는 공적 복지의 확장을 제약하는 다양한 장치들을 제도화했다. 노동시장은 더 유연화 되었고 시민사회는 더 파편화되었다. 보수정부 시기 동안 청년들은 한국 사회를 헬조선이라고 불렀고, 흑수저, 금수저가 논란이 되었다. 부모의 사회경제적 지위가 자녀의 대학진학과 노동시장 지위를 결정하는 세습자본주의가 되어가는 것 같았다. 복지정책의 측면에서 보면 복지는 양적으로 확대되었지만, 지속가능해 보이지도 사람들이 직면한 위험에 적절히 대응하는 기능도 하지 못했다.

본 연구는 이러한 인식에 기초해 보수정부 9년 동안 한국 사회가 걸어왔던 복지체제의 특성을 경제적 특성과 연관 지어 비교역사방법을 사용해 살펴보았다. 먼저 다음 절에서는 본 연구의 분석틀과

이론적 논의를 정리했다. 분석틀에서는 경제적인 특성이 어떻게 복지체제와 연관되는지를 설명했고, 이론적 논의에서는 한국 복지체제의 성격에 대한 간략한 평가와 중요개념에 대해 다루었다. 다음으로 보수정부 9년 동안 한국 경제체제의 특성이라고 할 수 있는 노동과 숙련이 분리된 수출주도형 성장체제를 복지체제의 관점에서 살펴보았다. 이어지는 절에서는 보수정부 시기 복지체제의 특성을 확장성의 제약과 역진적 선별성이라는 관점에서 검토했다. 마지막으로 정리와 함의에서는 보수정부 9년이 한국복지체제의 미래에 대해 주는 함의를 검토했다.

2. 이론적 논의와 분석틀

1) 한국 복지체제의 특성에 논의

한국 복지체제의 특성에 대한 분석은 주로 복지제도를 중심으로 이루어졌다. 김대중 정부 시기 공적 복지의 확장을 어떻게 평가할지를 둘러싸고 벌어진 논쟁이 대표적이다(김연명 편, 2002). 물론 이후 논쟁이 발전·확산되면서 생산체제, 노동시장 구조, 권력자원 등의 관점에서 한국 복지국가의 성격을 규명하려는 연구가 일부 있었지만(정무권 편, 2009), 논쟁은 여전히 복지제도의 틀로 한국 복지국가의 성격을 규명하는 논의가 중심이었다고 할 수 있다. 복지제도를 중심으로 벌어진 논쟁의 핵심쟁점은 1997년 이후 본격적인 확장국면에 들어선 한국 복지체제의 성격이 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990)이 이야기한 3가지 복지체제 유형 중 어떤 유형과 유사한지를 중심으로 전개되었다. 일부 연구는 한국 복지체제가 사회보험을 중심으로 확대되었고, 특수직 연금이 존재하며, 사회보험에 광범위한 사각지대가 존재한다는 이유로 한국 복지체제를 보수주의 복지체제에 가깝다고 주장했다(남찬섭, 2002; Park and Jung, 2007). 반면 김대중 정부에서 복지확대가 주로 민간의 역할을 강화한 것이고, 복지확대로 불평등이 감소하지 않았으며, 민간보험이 상대적으로 중요한 역할을 한다는 점에서 한국 복지체제를 신자유주의 복지체제와 유사하다고 규정했다(손호철, 2005; 조영훈, 2002, 2009). 한편 일부는 김대중 정부이후 한국 복지체제에서 국가의 역할이 강화된 것은 분명한 사실이며, 이를 에스핑-앤더슨의 유형에 따라 분류하면 세 가지 유형 어디에도 속하지 않은 자유주의와 보수주의 복지체제의 혼합형적 성격이 강하다고 평가했다(김연명, 2002; 정무권, 2009; Peng, 2007).

하지만 문제는 복지체제가 단순히 복지제도의 배열이 아닌 그 사회의 정치경제적 성격과 밀접히 연관되면서 형성된다는 점에서 에스핑-앤더슨의 유형화를 중심으로 한 논의는 한국 복지체제 논의에

서 정치경제적 특성에 관한 논의를 약화시켰다는 비판이 가능하다. 사실 2000년대 이전까지만 해도 한국 복지체제의 성격을 한국 사회의 정치경제적 특성과 관련지어 설명하려는 시도들이 있었는데 불구하고(김종일, 1992; 이해경, 1993) 2000년대 초부터 시작된 논쟁은 이를 적절히 계승하지 못했다.

에스핑-앤더슨의 유형론이 아니라 한국 사회의 정치경제의 고유한 특성에 기초해 한국 복지체제의 특성을 규명하려는 시도는 주로 해외 학자들을 중심으로 진행되었다. 제임스 미드그레이(James Midgley)는 한국과 같은 신흥 개발도상국가의 복지체제의 성격은 서구적 경험으로 설명될 수 없다고 주장했다(Midgley, 1986). 반면 존스(Jones, 1990, 1993)는 유교라는 문화적 특성에 기초해 한국 복지체제의 성격을 설명하려고 했다. 존스는 한국 복지체제의 특성을 “노동자 참여가 없는 보수적 조합주의, 교회 없는 보충성의 원리, 평등이 없는 연대, 자유주의 없는 자유방임주의”라고 기술했다. 문화적 측면에서 한국 복지체제를 서구와 정치경제적 토대가 상이한 보수주의와 자유주의의 혼합으로 접근한 것이다. 국내에서는 유교라는 특성에 기초해 한국 복지체제를 연복지로 설명하려는 시도도 있었다(홍경준, 1999).

본격적으로 한국 복지체제의 성격을 정치경제적 특성에 기초해 설명하려는 시도는 존슨의 개발국가 논의를 기초로 한국 복지체제를 설명하려는 할리데이(Holliday, 2000)의 시도를 주목할 필요가 있다. 핵심주장은 한국과 같은 동아시아 개발국가 복지체제의 특성은 경제정책에 대한 복지정책의 종속성이라고 제기하면서 한국 복지체제를 에스핑-앤더슨이 유형화한 세 가지 복지체제와 구별되는 제4의 생산주의 복지체제로 분류했다. 하지만 경제정책에 대한 사회정책의 종속성이 한국만의 고유한 특성인지는 논란의 여지가 있고(Goodin, Headey, Meffels, Dirven, 1999), 생산주의 복지체제의 특성이 김대중-노무현 자유주의 정부시기를 넘어 보수정부 시기까지 지속되고 있는지는 논쟁적이다. 이렇듯 한국 복지체제의 성격을 둘러싼 다양한 논의가 확장되어왔다. 하지만 경제정책에 대한 사회정책의 종속성, 유교라는 문화적 특성, 복지제도의 성격 등을 넘어 구체적으로 한국 사회의 정치경제적 특성과 한국 복지체제의 형성에 어떻게 영향을 주었는지에 대한 논의는 충분하지 않다는 것이 본 연구의 평가다. 이러한 인식에 기초해 본 연구에서는 구체적으로 한국의 어떤 경제적 특성이 현재 한국 사회보장제도의 광범위한 사각지대와 상대적으로 중상위 계층에게 집중되는 사적 복지와 공적 복지를 형성했는지를 보수정부 9년의 시기를 통해 분석했다.

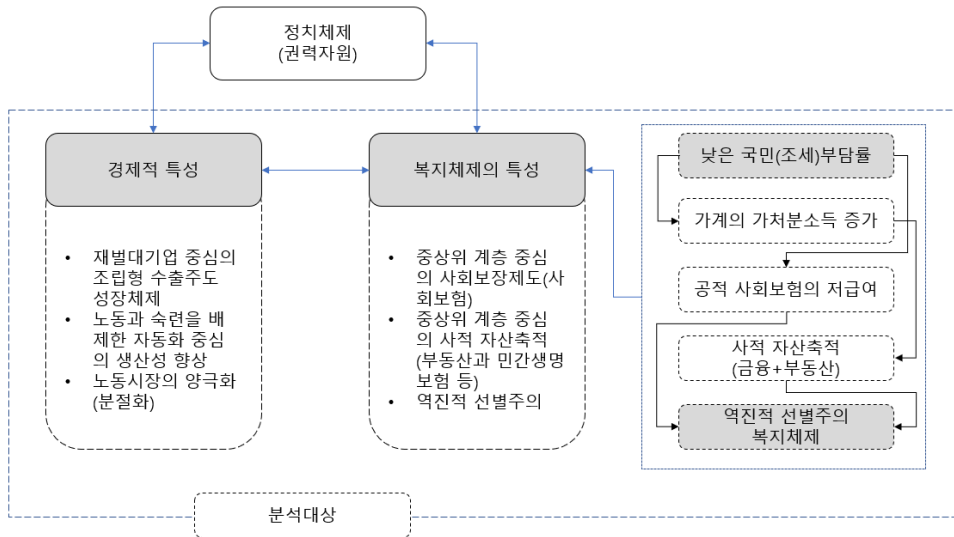
2) 분석틀

본 연구의 분석틀은 분배체계로서 복지체제는 그 사회의 경제적 특성(생산체제)과 보완적인 관계 속

에서 형성된다는 것을 전제로 구성되었다. 왜냐하면 한 사회의 생산체제를 안정적으로 재생산하지 못하는 복지체제는 지속가능하지 않기 때문이다. 구체적으로 [그림 1]을 보면서 설명하면 보수정부 시기 한국 복지체제의 성격은 산업화 과정에서 형성된 한국 생산체제의 특성과 권위주의시기를 거치면서 형성된 권력자원 간의 관계에서 만들어진 결과이다. 이후 경제적 특성을 조망하면서 살펴보면 1990년대부터 본격화된 자동화를 통한 재벌 대기업의 생산성 향상을 통한 국제 경쟁력 확보는 필연적으로 노동과 숙련을 배제하는 경제성장의 경로를 만들었다. 이러한 경제적 특성은 노동시장에서 내부노동시장과 외부노동시장이라는 이중구조를 만들었고, 이러한 조건에서 진행된 사회보험 중심의 공적 복지확장은 광범위한 사각지대를 만들게 되었다는 것이 본 연구의 핵심 주장이다. 한국 경제가 재벌 대기업이 중심이 되는 조립형 수출주도 성장체제에 의존하는 한 한국 사회가 재생산해야 하는 핵심 노동력은 재벌 대기업에서 자동화 설비를 관리하는 소수의 제한된 노동자로 한정될 수밖에 없기 때문이다.

이러한 문제의식에 기초해 본 연구는 보수정부의 집권과 함께 해체되어야 할 재벌 중심의 수출주도형 성장체제가 강화되었다고 진단하고, 이러한 경제적 특성이 공적 복지제도(주로 사회보험)의 사각지대 확대, 중상위 계층에게 사적 자산복지의 역할이 강화되는 역진적 선별주의 복지체제가 공고화되었다고 주장한다. 더불어 본 연구는 복지체제의 관점에서 이러한 문제에 대해 보수정부가 어떻게 대응했는지 규명하고자 했다. 구체적으로 이와 관련한 핵심 문제의식은 보수정부 시기 복지확대를 자유주의 정부 시기 복지확대의 성격과 구분하는 것이다. 다만 본 연구는 지면의 제약으로 권력자원과 권력관계로 대표되는 정치체제의 특성과 복지체제의 특성 간의 관계에 대해서는 다루지 않았고, 경제적 특성과 복지체제의 특성을 중심으로 논의를 전개했다. 마지막으로 본 연구는 기존의 복지체제 성격을 규명하기 위한 논의들과 다른 방식으로 한국 복지체제의 고유한 특성을 한국 경제의 특성에 기초해 드러내려는 시도를 했다는 점을 다시 강조하고 한다. 즉 보수정부 시기 한국 복지체제는 한국의 재벌 대기업 중심의 조립형 수출주도 성장체제라는 특성과 조응하는 방식으로 형성되었다는 점을 드러내려고 했다.

[그림 1] 분석틀: 경제적 특성과 복지체제의 특성



3) 역진적 선별주의와 확장성의 제약

역진적 선별주의가 1987년 민주화 이후 한국 복지체제의 특성을 개념화하는 용어라면, 확장성의 제약은 보수정부 시기 한국 복지체제의 고유한 특성을 개념화하는 핵심 개념이다. 먼저 ‘역진적 선별주의’는 선별주의와 반대되는 개념으로 선별주의가 자산·소득조사를 통해 취약계층을 선별해 복지급여를 제공하는 원리인(Kuivalainen, 2008; Titmuss, 1968[2006]) 반면 ‘역진적 선별주의’는 상대적으로 노동시장에서 안정적 지위에 있고, 소득수준이 높은 계층에게 복지가 집중되는 현상을 설명하기 위한 개념이다. 예를 들어, 고용보험의 경우를 보면 2017년 현재 정규직의 고용보험 적용률은 84.5%에 이르는 반면 비정규직의 적용률은 40.2%에 그치고 있다(김유선, 2017). 국민연금도 마찬가지이다. 정규직 노동자의 적용률은 95.9%인 반면 비정규직은 32.5%에 그치고 있다.¹⁾ 또한 사적 보장제도인 민간보험의 가입률도 상위 소득계층의 가입률과 납부액도 높은 것으로 나타나고 있다(최기춘·이현복, 2017; 장원석·강성호·이상우, 2014).

다음으로 ‘확장성의 제약’은 보수정부 시기 나타난 복지확대를 설명하기 위한 개념으로 현재 시점에서 보면 복지지출이 증가하지만, 중장기적인 관점에서 보면 복지지출을 일정 수준에서 통제할 수 있는

1) 물론 이러한 수치는 60세 이상 노인을 포함한 경우도 60세 이상 노인을 제외하면 비정규직의 국민연금 적용률은 더 높게 나타난다(강신욱·노대명·이현주·정해식·김계환·김근혜·조한나, 2017).

장치를 복지지출의 양적 확대과정에서 제도화한 특성을 설명하기 위해 도입한 개념이다. 이러한 ‘확장성의 제약’ 개념이 폴 피어슨(Pierson, 1998)이 이야기한 서구 복지국가에서 나타난 ‘복지축소의 정치’와 다른 점은 서구 복지국가에서 복지축소의 정치는 복지국가의 확대가 일정수준에 이른 후에 ‘확장된’ 복지국가를 양적으로 직접 축소하려는 시도인데 반해 한국 보수정부 시기에 나타난 ‘복지축소의 정치’는 복지지출의 양이 증가면서 장래의 확장 가능성을 제약했다는 점에서 차이가 있다. 예를 들어, 한국은 보수정부 시기 기초연금을 도입해 복지지출을 확대했지만, 기초연금을 국민연금과 연동시키는 방식으로 장래의 확장가능성을 제약했다. 반면 영국에서는 기초연금의 급여 증가율을 물가와 소득 증가율 중 더 높은 증가율과 연동시키던 것을 보수정부 집권이후 물가에 연동시키는 방식으로 변경함으로써 기초연금의 실질가치를 직접 축소하는 전략을 폈다(Pierson, 1998; Jones, 2003[2000]).

서구 복지국가와 한국 보수정부 시기 나타난 복지축소 정치의 성격이 이처럼 다른 이유는 이처럼 두 사회에서 복지국가의 변화 국면이 다르기 때문에 나타난 것으로 보인다. 한국은 복지국가가 확대되는 국면에 있는 반면 서구 복지국가는 복지국가의 성숙기를 지나 재편기에 들어섰기 때문이다. 이로 인해 복지축소의 정치가 한국에서는 복지 확대와 미래의 축소와 동반되는 방식으로 나타난 반면, 서구 복지국가에서 확장된 복지국가를 축소하려는 직접적인 시도로 나타난 것이다. 실제로 2008년 금융위기 이후 OECD 국가들의 GDP 대비 사회지출은 21.0%수준에서 정체되어 있는데 반해 한국은 8.3%에서 10.4%로 증가했다(OECD, 2018). 인구노령화, 노동시장 유연화, 경제성장률의 둔화 등의 문제를 생각해보면 사회지출 수준이 정체되어 있다는 것은 실제로는 복지국가가 축소되고 있다는 것을 의미한다.

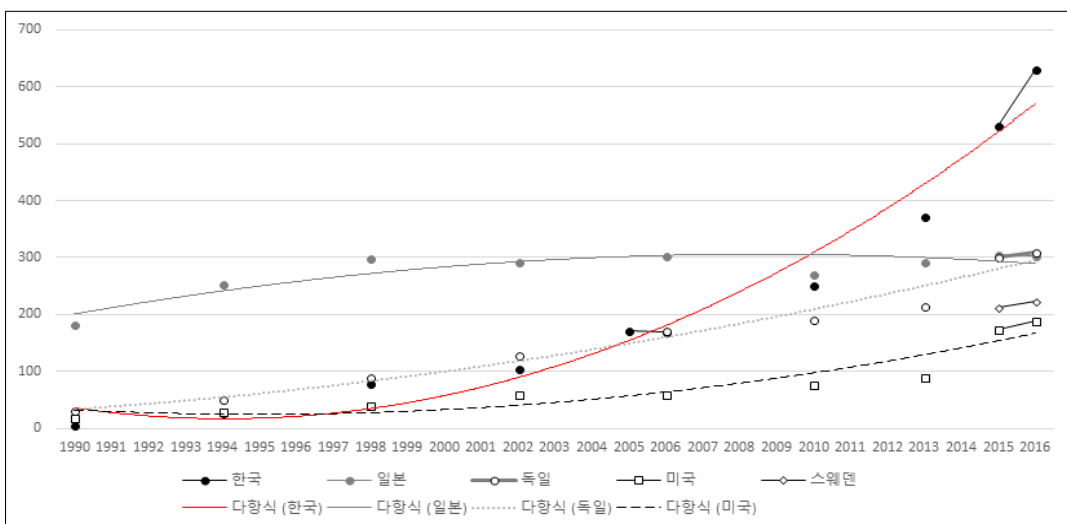
3. 경제적 특성: 노동과 숙련이 분리된 수출주도형 성장체제의 위기

보수정부의 집권은 해체되어야 할 과거 권위주의 개발국가의 유산인 재벌 중심의 경제구조를 강화해 질 높고 혁신적인 부품과 중간재를 생산할 숙련 노동력과 중소기업의 성장을 더 어렵게 했다. 물론 이러한 현상은 1990년 3당 합당을 전후한 시기부터 시작되었고, 1997년 외환위기 이후 집권한 자유주의 정부 10년 동안에도 지속되었기 때문에 이를 온전히 2008년 이후 집권한 보수정부만의 책임으로 돌릴 수는 없다. 실제로 보수정부는 1990년대 초 이후 역대 정부가 취했던 정책을 계승했기 때문이다. 하지만 자유주의 정부 10년을 거치면서 이미 노동과 숙련을 배제한 재벌의 설비투자와 자동화에 기초해 규모의 경제를 실현하는 수출주도형 조립형생산체제가 한국경제의 지속가능성을 저해

하는 것은 물론 불평등을 심화시킨다는 사실이 확인된 상황이었다. 이 때문에 보수정부 출범 당시 시대적 과제는 재벌 대기업 중심의 경제구조를 해체하고 지속가능한 대안적 경제 질서를 만드는 것이었다. 2007년 대선에서 국민이 보수후보인 이명박 후보를 압도적으로 지지했던 이유도 자유주의 정부 10년 동안 심각해진 불평등과 양극화를 보수정부가 새로운 성장 동력을 찾아 해결할 수 있을 것이라는 기대 때문이었다(지병근, 2016:185). 하지만 보수정부는 작업장에서의 숙련을 배제하고 엔지니어의 공정기술에 기초한 재벌 대기업 중심의 수출을 위한 조립형 생산체제를 강화해 한국경제의 구조적 문제를 악화시켰다.

보수정부는 2008년 금융위기 이후 한국경제가 나아가야 할 방향을 협력적인 노사관계, 강력하고 중앙집권적 노동조합, 높은 질의 생산, 고임금, 공적 사회보장에 기초한 윗길(high road) 대신 역대 정부와 같이 노동과 숙련의 배제, 외주화, 노동시장 유연화를 통한 비용 절감, 적대적인 노사관계, 잔여적 사회보장에 기초한 아랫길(low road)(Milgerg and Houston, 2005: 138)을 선택했다. [그림 2]에서 보는 것처럼 노동과 숙련을 배제한 설비투자과 자동화에 기초해 규모의 경제를 실현하는 조립형 생산체제를 상징하는 로봇밀도(robot density)는 박근혜 정부가 출범한 2013년 세계 최고수준에 이르렀고, 2016년이 되면 631대로 제조업 강국인 독일, 일본, 미국의 309대, 303대, 189대를 압도했다. 주목해야 할 점은 독일, 일본, 미국 등 제조업 강국의 로봇밀도가 완만하게 증가하고 있는데 반해 한국의 자동화는 매우 급격하게 이루어졌다는 점이다.

[그림 2] 노동자 1만 명 당 로봇의 수(로봇밀도), 1990~2016



자료: International Federation of Robotics(2016). World robotics report 2016: European Union occupies top position in the global

automation race. https://ifr.org/img/uploads/2016-09-29_Press_Release_IFR_World_Robotics_Report_2016_ENGLISH.pdf International Federation of Robotics(2018). Robot density rises globally. <https://ifr.org/ifr-press-releases/news/robot-density-rises-globally> (접근일, 2018. 5. 1).

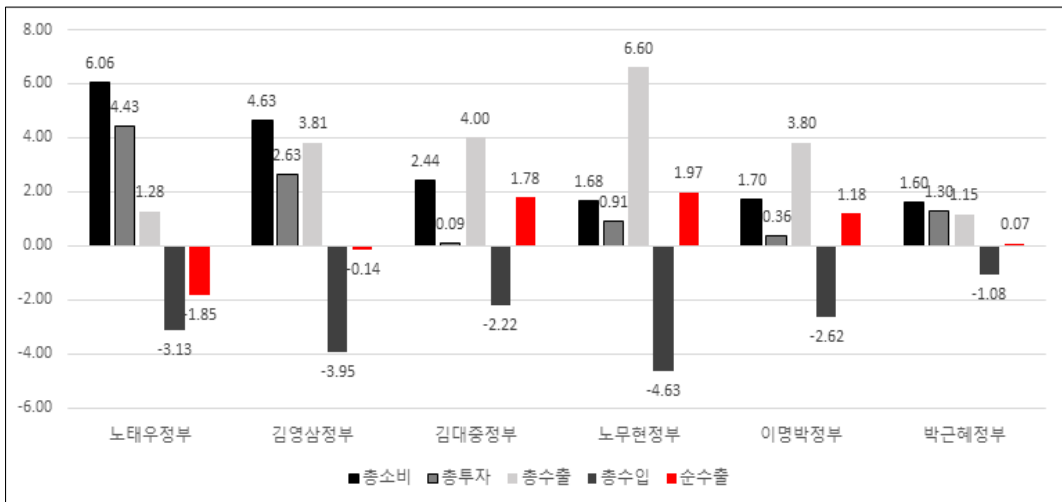
결국 이러한 노동자의 숙련과 관계없이 기술, 즉 엔지니어 중심의 공정 자동화에 기초한 경제구조는 혁신적인 새로운 제품을 만들기 위해 반드시 필요한 ‘개념설계’(또는 조질주의 이론에서 이야기하는 구상능력)를 가능하게 하는 경험지식의 축적을 어렵게 해 핵심부품소재와 새로운 제품 설계를 선진산업국에 의존하는 구조를 지속시켰다(이정동, 2015: 47). 특히 한국 산업구조가 IT 산업을 중심으로 재편되면서 중간 숙련 노동력에 대한 수요가 감소하고, 중간숙련에서 고숙련으로 전환이 불가능해지자 기업 특수적 숙련형성이 어려운 산업구조가 고착화되었다(정준호·이병천, 2007). 예를 들어, 2016년 한국의 세계 메모리 반도체 시장 점유율은 60%에 이르지만, 반도체 장비의 국산화율은 17.8%, 세계시장 점유율은 9.5%, 반도체 소재의 세계 시장 점유율은 9.2%에 불과했다(중앙일보, 2018. 5. 3). 반도체를 생산하기 위한 자동화 장비와 소재의 대부분을 국외에서 조달하고 있는 것이다. 노동과 숙련이 배제된 산업화는 장비와 부품산업을 약화시켰고, 이는 다시 기업 특수적인 숙련 형성을 어렵게 해 새로운 제품을 생산하는데 필요한 숙련 축적을 불가능하게 하는 악순환이 계속 되고 있는 것이다. 반도체만이 아니다. 제조업 전반에서 이런 일이 벌어지고 있다. 2015년 기준으로 한국의 제조업 상품 수출에서 국내 부가가치가 차지하는 비중 59.2%로 일본 85.5%, 독일 74.0%에 미치지 못하는 것은 물론 중국의 77.4%, 인도의 66.5% 보다도 낮았다(정준호, 2016).²⁾ 문제는 이러한 노동과 숙련을 배제한 공정관리를 통한 요소투입형 추격성장체제가 서구 산업국과 일본이 개발한 제품을 모방할 때는 긍정적인 역할을 했지만, 혁신에 기초한 새로운 제품을 생산하는 데는 오히려 장애요인이 되었다.

이명박 정부는 3개 분야 17개 ‘신성장동력산업’에 16.4조원(2009-2013)을 투여했고, 박근혜 정부는 2015년 1조800억, 2016-2020년까지 6조722억을 4대 분야 19개 ‘미래 성장동력산업’에 투입할 계획을 세웠지만(박상인, 2017:68), 노동과 숙련을 배제한 생산체제에서 혁신은 불가능했다. 혁신이 불가능해지자 수출의 성장기여도도 폭락했다. 노무현 정부 기간 동안 연평균 18.2%에 이르렀던 수출증가율이 이명박 정부 기간 동안 9.1%로 낮아지고, 박근혜 정부 4년 동안 -2.4%로 폭락했다(통계청, 2018a). 이처럼 수출부진이 심해지는 이유 중 하나도 공정 자동화에 의존하는 한국 기업의 경쟁력이 낮아지고 있기 때문이었다. 한국무역협회 국제무역연구원의 자료에 따르면 2018년 현재 수출기업들의 29.9%가 신제품부족과 기술력부족 등과 같은 수출상품의 취약한 경쟁력 때문에 수출에 어려움을 겪

2) 이 부분에 관한 자세한 논의는 다음 글을 참고하라. 정준호. (2016). “한국 산업화의 특성과 글로벌 가치사실.” 이병천·유철규·전창환·정준호 엮음, 『한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존』, pp. 70-111. 서울: 돌베개.

고 있다고 했다(이진형, 2018: 6). 더욱이 트럼프의 등장으로 상징되는 보호주의 무역경향은 세계교역량 증가를 감소와 맞물리면서 1997년 외환위기 이후 본격화된 한국경제의 제2차 수출주도성장체제의 지속은 불가능해졌다(전병유·정준호·장지연·정세은, 2017: 54; 우천식, 2018).³⁾ 2012년부터 세계교역 증가율이 둔화되면서 한국의 수출증가율도 2011년 19%에서 2012년 -1.3%, 2013년 2.1%, 2014년 2.3%, 2015년 -8.0%, 2016년 -5.9%로 급락했다(WTO, 2017). 세계교역이 둔화되자 재벌 대기업의 성장도 멈추었고, 재벌 대기업의 성장이 멈추자 한국경제도 멈추어 섰다. [그림 3]을 보면 외환위기 이후 자유주의 정부 10년 동안 한국경제는 소비와 투자의 감소를 재벌 대기업의 수출에 의존해 근근이 성장을 이어갔지만, 이명박 정부 기간 동안 대외부문(순수출)의 GDP 성장 기여도는 1.18%로 낮아졌고, 박근혜 정부 4년 동안 0.07%로 급락했다.

[그림 3] 연평균 GDP 성장 기여도, 1988-2017년



자료: 한국경제 60년사 편찬위원회(2015). 『한국경제 60년사: 경제일반』. pp. 202-3. 2008년 자료부터는 한국은행(2018). 경제통계시스템 ECOS. <https://ecos.bok.or.kr/jsp/vis/GDP/#/spending> (접근일. 2018. 4. 25).

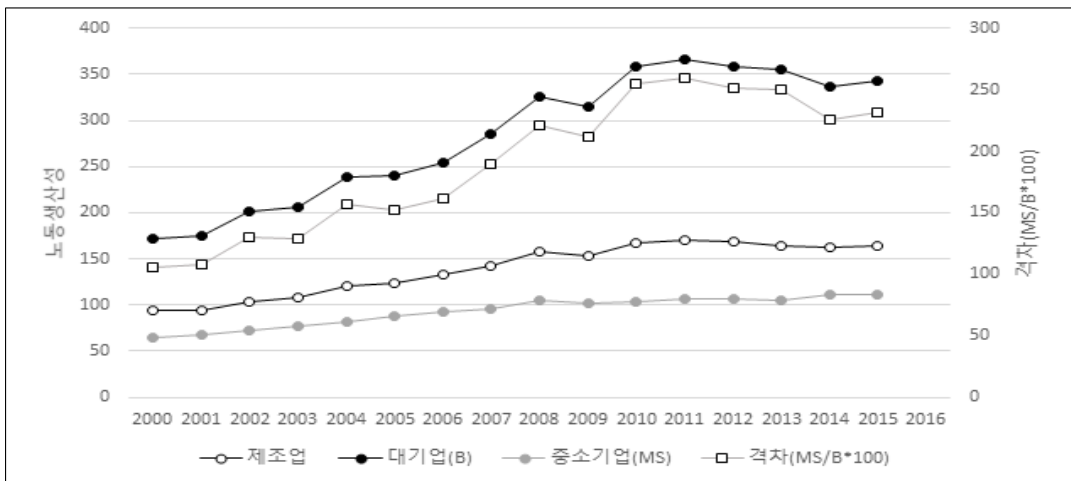
보수정부 기간 동안에도 한국경제의 수출경쟁력은 계속 낮아지고 있었다. 딜로이트(Deloitte, 2016: 4))가 발표한 자료에 따르면 한국의 제조업 경쟁력은 2010년 3위에서 2016년 5위로 낮아졌고, 2020년 인도보다 낮은 6위로 하락할 것으로 예상했다. 특히 한국은 제조업 경쟁력과 관련된 6개 지표 중 새로운 제품을 구상하는 개념설계 역량과 밀접히 관련되어 있는 인적자본의 역량(talent), 혁신정

3) 1960년대 이래 대미 수출에 기초해 성장한 체제를 제1차 수출주도성장체라고 부르고, 1990년대 중반부터, 특히 2002년 중국의 WTO 가입을 계기로 확대된 대중 수출에 기초한 성장체제를 제2차 수출주도성장체라고 부른다.

책과 인프라, 사회적 혁신역량이라고 할 수 있는 법과 규제환경 부문에서 선진 제조업 강국인 미국, 독일, 일본에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이들 국가들과 비교하면 한국 제조업의 경쟁력은 여전히 가격에 의존하고 있지만, 이마저도 새로운 제조업 강국으로 등장하고 있는 중국과 인도에 밀리고 있는 형국이다. 제2차 수출주도성장체제가 위기에 처하면서 한국경제의 지속가능한 성장체제 구축은 노동의 숙련을 우회하는 길이 없다는 것을 확인해주고 있다.

보수정부 9년 동안 심화된 경제의 이중구조화는 노동과 숙련을 배제한 재벌 대기업의 조립형산업 중심의 수출주도성장체제의 필연적 결과였다. 수출 중심의 재벌 대기업이 자동화 공정을 통해 경쟁력을 확보하고 있는 산업구조에서 재벌 대기업이 필요한 노동자는 첨단 자동화 공정을 효율적으로 관리할 수 있는 노동자뿐이었기 때문이다. 더욱이 1997년 이후 기업이 이윤을 실현하는 방식이 생산과 거래비용을 외부화하는 것으로 변화하면서 기업은 핵심역량을 제외한 나머지 부문을 외부업체로 이전했다. 이처럼 지속된 수출주도형 성장체제와 기업이 이윤을 실현하는 방식이 변화하면서 노동시장의 이중구조화가 심화되었다. 문제는 이렇게 노동시장의 이중구조화가 심화되고 있는 상황에서도 한국복지체제는 여전히 사회보험을 중심으로 확대되고 있었다. 실제로 [그림 4]에서 보는 것처럼 보수정부 시기 기업규모에 따른 노동생산성 격차는 더 벌어졌고, 이러한 생산성 격차는 대기업과 중소기업 노동자의 임금격차로 나타났다. 2014년 기준으로 중소기업의 임금은 대기업의 51.6%에 불과했다(김원규, 2017). 결국 한국복지체제의 역진적 선별성은 보수정부 9년 동안 더욱 심화되었다. 이제 경제적 특성에 기초해 보수정부 9년 동안 한국복지체제의 특성을 살펴보자.

[그림 4] 기업 규모에 따른 생산성 격차, 2000~2016



자료출처: 이준표. (2017). 「2017 제조업 업종별 기업규모별 노동생산성」. 서울: 한국생산성본부.

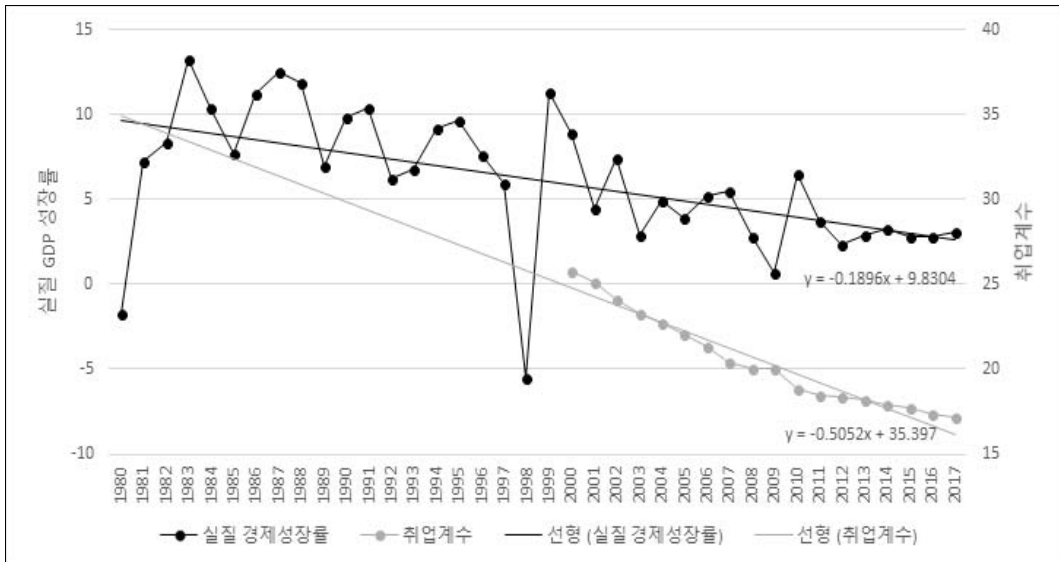
4. 보수정부 9년, 한국 복지체제의 특성

1) 일을 통한 복지? 복원되지 않은 개발국가 복지체제

경제성장을 통해 만들어지는 일자리는 보수정부가 꿈꾸었던 최상의 복지였다. 7% 성장, 국민소득 7만 불, 세계 7위권 GDP를 꿈꾸었던 이명박 대통령, 아버지의 꿈이 복지국가였으며 세금을 줄이고 규제를 풀고 법질서는 세우겠다는 박근혜 대통령도 모두 경제성장을 통해 일자리를 만들고, 이 자리를 통해 국민의 복지를 높이겠다고 했다. 그러나 보수정부 9년 동안 ‘성장과 일을 통한 복지’라는 개발국가 복지체제를 복원시키는 것은 불가능했다. 보수정부가 집권했는데도 자본수익률은 좀처럼 회복되지 않았고, 취업자도 좀처럼 늘지 않았다. 경제성장을 통해 일자리를 늘리겠다는 보수정부의 구호가 무색하게 이명박 정부 시기 동안 연평균 취업자 증가 수는 27.8만 명에 그쳤고, 박근혜 정부 들어 조금 증가하는가 싶더니 2016년 취업자 증가 수는 23.1만 명에 그쳤다(통계청, 2018b). 보수정부 9년 동안 연평균 신규 취업자 수는 31.6만 명으로 외환위기 직후를 제외한 자유주의 정부 9년(1999-2007) 동안 연평균 40.3만 명과 비교하면 무려 10만 명이나 감소했다.

한국경제의 구조적 문제인 재벌 대기업 중심의 자동화에 기초한 수출주도형 조립형 성장체제가 보수정부 정부 시기 동안 지속되면서 재벌 대기업과 중소기업, 수출기업과 내수기업의 양극화가 심화되었다. 성장률이 낮아지고, 성장의 성과 또한 재벌 대기업에 집중되면서 고용상황이 더 악화되었던 것이다. 재벌 대기업 중심의 경제체제가 소위 “고용 없는 성장”을 가속화시켰다. 이런 상황에서도 재벌 대기업은 자동화를 통해 노동과 숙련을 배제한 성장을 방식을 고수했고, 성장에 필요한 취업자 수는 계속 감소했다. 실제로 [그림 5]에서 보는 것처럼 ‘취업자 수’를 ‘실질 GDP 10억 원’으로 나눈 취업계수는 2000년 25.8에서 계속 하락해 2016년 17.4로 낮아져 실질 GDP 성장률이 둔화되는 것보다 더 급속하게 낮아졌다. 신규 일자리의 규모를 외환위기 이전 수준인 연 40만개 이상으로 회복하기 위해서는 성장률이 연평균 5% 이상이 되어야하지만(김용현, 2005:46), 외환위기 이후 성장률이 계속 낮아지고 있는 상황에서 쉽지 않은 과제였다. 일부에서는 취업계수가 낮아지는 것이 서비스업과 건설업의 부진 때문이라고 이야기했지만(서울신문, 2018. 4. 23), 노동과 숙련을 배제한 재벌 대기업 중심의 수출주도형 성장체제를 해체하지 않는 한 근본적으로 문제를 해결하는 것은 어려워 보였다.

[그림 5] 실질 GDP 성장률과 취업계수의 변화, 1980~2017년.



자료: 한국고용정보원(2017). 통계로 보는 노동시장: 취업계수 및 고용 탄성치. <https://statistics.keis.or.kr/stats/index.do> 접근일 2017년 8월 11일.

특히 고용형태의 변화로 인해 일자리의 질이 점점 더 나빠지면서 일을 해도 빈곤에서 벗어날 수 없는 새로운 사회적 위험이 확산되고 있었다. 개발국가 시대처럼 일자리를 구하지 못하는 것이 빈곤과 불평등을 유발하는 원인이 아니라 일을 하고 있는데도 적절한 임금을 보장받지 못해 경제적 어려움에 처하는 소위 “노동 빈곤”이 중요한 사회적 위험으로 등장한 것이다. 이러한 변화는 기본적으로 자본의 이윤 실현 방식이 변화하면서 직접고용을 전제한 자본과 노동의 관계가 변화했기 때문이다. 한 시고용, 시간제고용, 파견, 용역 등 특수고용형태의 증가는 바로 이러한 변화의 결과였다. 구체적으로 보면 하청은 원청 기업인 대기업이 담당해야 할 생산과정의 일부를 비용절감을 위해 회사 밖으로 밀어내 다른 기업(하청기업)이 담당하게 하고, 품질관리를 위해 하청기업이 고용한 노동자의 임금과 노동조건은 물론 일정, 시간, 방식 등을 대기업이 직간접적으로 통제하는 외주화 방식이었다(Weil, 2017: 107-8).

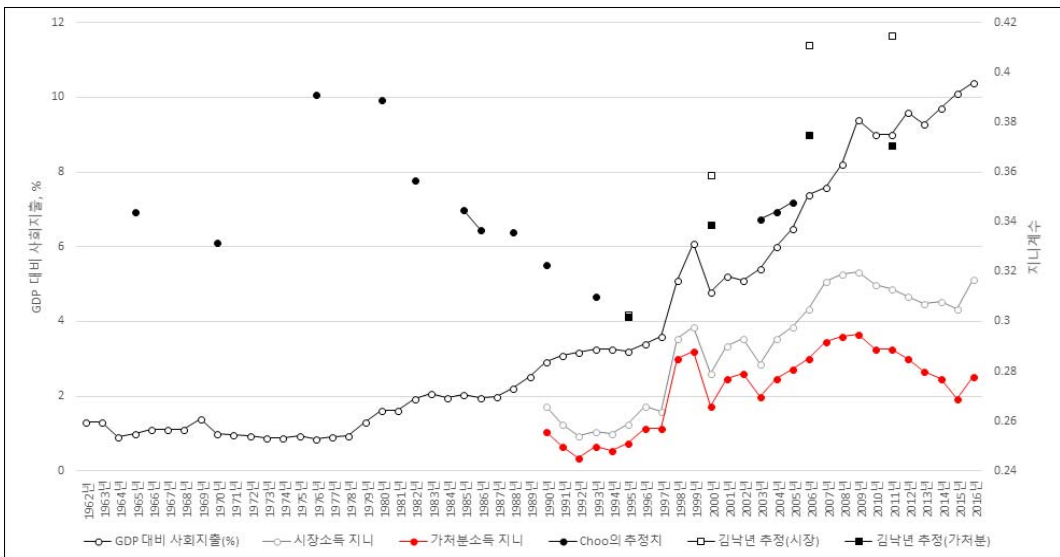
이런 원-하청 관계로 인해 대기업(원청 기업)에서 하청 단계가 내려갈수록 임금은 낮아지고 노동조건은 더 열악해진다. 사실상 대기업이 비용절감을 위해 하청 기업에 고용된 노동자의 임금을 낮은 수준에서 결정하도록 가이드라인을 정하고, 하청 단계가 낮아질수록 노동자는 일자리를 보존하기 위해 최저임금 수준 이상으로 인금을 요구할 수 없는 조건이 만들어진 것이다(이상호, 2011: 146-7). 2013년 ‘고용형태별 근로실태조사’를 보면 원청 기업의 임금총액(정액급여+초과+상여금) 기준 시간

당 임금을 100(21,330원)이라고 했을 때 1차, 2차, 3차 협력업체 노동자의 임금은 각각 52.0%(15,147원), 49.9%(14,710원), 42.2%(12,468원)에 불과했다(양동훈, 2017: 15).

2) 확장성의 제약

이처럼 보수정부가 약속했던 성장을 통한 분배, 개발국가 복지체제는 복원되지 않았다. 그렇다고 보수정부가 자유주의 정부가 추진했던 복지정책을 후퇴시킨 것도 아니었다. 현상적으로 보면 보수정부의 복지정책은 자유주의 정부 10년을 계승했고, 확장했다. 이명박 정부는 국정운영과 관련된 거의 모든 분야에서 ‘노무현 말고는 무엇이든(Anything But Roh)’을 실천했지만,⁴⁾ 신자유주의 정책과 복지정책만은 예외였다. 복지의 양적 확장이라는 측면에서 보아도 [그림 6]에서 보는 것처럼 GDP 대비 사회지출 수준은 노무현 정부 마지막 해인 2007년 7.6%에서 2016년 10.4%로 보수정부 9년 동안 2.8%포인트(36.8%) 증가했다. 물론 보수정부 9년 동안 GDP 대비 복지지출은 연평균 0.3%포인트 증가해 자유주의 정부시기의 증가율 0.4%포인트에는 미치지 못했지만, 공적 복지지출은 보수정부 9년 동안에도 지속적으로 증가했다.

[그림 6] 지니계수로 본 소득 불평등의 변화, 1962-2016



4) 미국 클린턴 행정부에 이어 집권한 조지 W 부시 대통령이 클린턴 행정부의 정책과 정반대의 정책을 실행한다는 의미로 쓰였던 ‘클린턴을 제외하고 어떤 것이든(Anything But Clinton)’의 표현을 차용한 것이다.

자료출처: 김낙년·김종일(2013). “한국 소득분배 지표의 재검토,” p. 37. 유경준(2009). “우리나라 빈곤변화 추이와 요인 분석,” Choo, H. J.(1992). “Income distribution and distributive equity in Korea.” Kwon, Korea: Income and wealth distribution and government initiatives to reduce disparities.. OECD(2017). Social expenditure database. 통계청(2018c), e-나라지표: 소득분배.

이명박 정부는 노무현 정부가 제도화했던 근로장려세제(EITC), 노인장기요양보험, 사회서비스 바우처사업 등은 물론 의료산업화 정책까지 거의 대부분을 실행하려고 했고, 보육료 지원 대상을 확대하고 아동양육수당을 새롭게 도입했다. 박근혜 정부는 대선 당시 약속했던 보편적 기초연금, 중증 질환 100% 국가책임 등 핵심공약을 파기했지만, 소득하위 70%의 노인에게 기초연금을 지급했고, 보편적 보육료 지원과 아동양육수당 등을 제도화했다. 보수정부가 공적 복지를 확장한 것이다. 복지후퇴를 시도한 대표적 사례로 언급되는 보수정부의 의료민영화 정책도 사실 그 기원을 따져보면 (비록 그 세부적 내용이 다를지라도) 노무현 정부에서 기획한 ‘의료산업화 정책’을 계승한 것이었다(송이은, 2012).

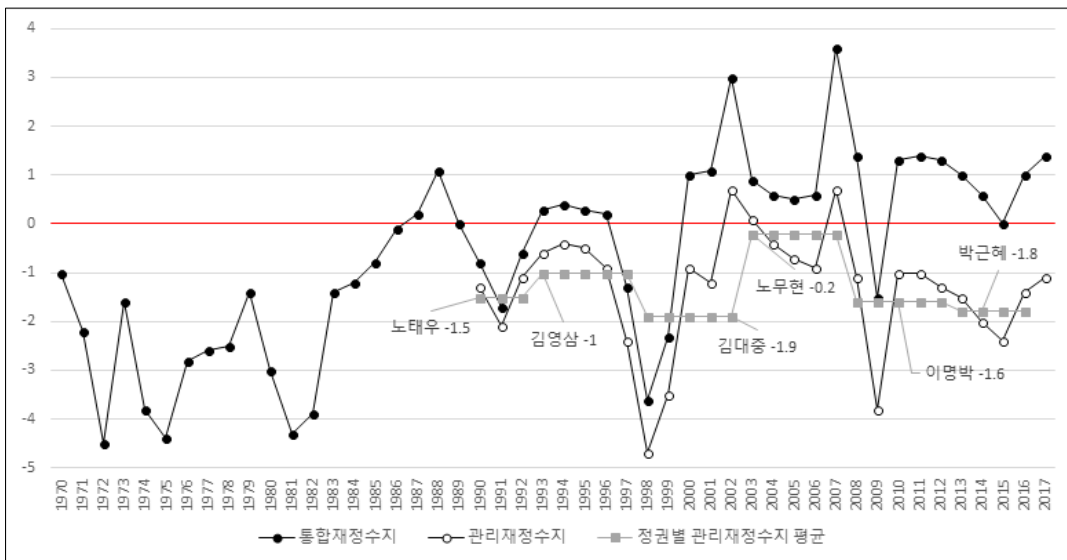
이와 같이 현상적으로 보면 보수정부는 공적 복지를 확대했던 자유주의 정부의 복지정책을 계승한 것처럼 보였다. 그러나 자유주의 정부와 보수정부 간에는 공적 복지의 양적 지출로는 보이지 않는 중요한 차이가 있었다. 한국의 공적 복지는 경제성장 수준과 비교해 지체된 상태에 있다는 것은 누구나 인지할 수 있는 사실이었고, 1997년 외환위기 이후 자살률, 출산율, 불평등과 빈곤 등 거의 모든 사회지표가 악화되고 있었던 상황이었기 때문에 보수정부가 공적 복지를 축소한다는 것은 정치적으로 불가능했을 것이다. 누가 집권하던 일정수준까지 공적 복지는 확대될 수밖에 없는 상황이었다. 특히 2010년 6월 4일 지방선거에서 쟁점이 되었던 ‘보편적 무상급식’ 논쟁을 계기로 보편적 복지가 국민적 관심의 대상이 되었다. 2011년 8월 오세훈 서울시장은 보편적 무상급식의 찬반을 묻는 주민투표를 시행했지만, 투표를 미달로 무산되면서 보편적 복지에 대한 지지여론이 확인되었다. 이런 정치적 상황에서 보수정부는 단기적으로 공적복지를 확대하지만, 중장기적으로 공적 복지가 일정수준 이상으로 확대되는 것을 막는 전략을 구사한 것으로 보인다.

보수정부의 이러한 전략은 80년대 미국과 영국에서 보수정부가 취한 복지축소 전략인 “체계적 축소”와 유사해 보였다(Pierson, 2006[1994]). 하지만 미국과 영국 보수정부의 전략과 한국 보수정부의 전략은 큰 차이가 있었다. 서구 복지국가들은 이미 일정 수준의 공적 복지가 제도화된 상태에서 공적 복지의 장래 증가분을 억제·축소하는 전략을 구사한 것이라면(체계적 축소), 한국은 보수정부가 공적 복지확대를 위해 새로운 복지정책을 도입하고 기존 복지정책을 확대하면서, 이러한 복지정책이 장래에 일정한 수준 이상으로 확대되지 않도록 하는 전략을 구사했다는 점에서 동일한 축소전략이라고 이야기하기는 어렵다. 현재 시점에서는 확대라는 전략을 구사하지만, 미래 시점에서 보면 ‘더

이상의 확대'를 제한하는 전략을 취한 것이다. 이런 차이를 고려한다면 한국 보수정부의 전략은 서구 복지국가의 “체계적 축소”와 달리 “확장성의 제약”이라고 부르는 것이 더 타당해 보인다.

보수정부는 다양한 방식으로 “확장성의 제약”을 실행했다. 대표적 사례는 대규모 감세정책이었다. 감세정책은 세금을 낮추어 민간의 소비와 투자를 진작시켜 경제성장을 이루겠다는 전략으로 ‘성장을 통한 분배’를 실현하는 개발국가 복지체제를 복원하기 위한 이명박 정부의 핵심 국정운영 기조였다. 문제는 감세정책이 소비와 투자를 활성화시키지 못했을 뿐만 아니라 공적 복지확대를 위해 필요한 미래의 정부재원을 축소시켜 장기적으로 공적 복지확대를 가로막는 역할을 수행할 것이라는 데 있었다. ‘확장성의 제약’과 관련해 주목해야 할 두 번째 경향은 보수정부 집권 이후 재정수지가 악화되고, 국가채무가 증가했다는 점이다(황성현, 2014: 133). 2008년 경제위기와 낮아진 성장률, 상대적으로 높은 수준의 불평등과 빈곤율, 급속한 출산률 저하와 고령화, 높은 자살률 등 경제사회적 문제가 심각해지고 있었다는 점을 고려하면 보수정부가 전두환 권위주의 정권이 시행했던 세입과 세출을 동시에 억제하는 정책을 실행하는 것은 정치적으로 불가능한 선택이었다.

[그림 7] 통합재정수지와 관리재정수지의 변화, 1970-2017



출처: 통계청(2018d). e-나라지표: 통합재정수지.

보수정부가 세입을 늘리지 않는다는 원칙을 고수하려면 결국 남은 선택은 재정수지를 악화시키고, 국가채무를 증대하는 것 밖에는 없었을 것이다. 실제로 [그림 7]에서 보는 것처럼 GDP 대비 관리

재정수지는⁵⁾ 김대중 정부와 노무현 정부 기간 동안 각각 -1.9%, -0.2%였던 것이 이명박 정부와 박근혜 정부 기간 동안 각각 -1.6%와 -1.8%로 증가했다. 관리수지적자액은 노무현 정부 기간 동안 연평균 2.2조원(총 10.9조원)에 그쳤지만, 이명박 정부 기간 동안 연평균 19.8조원(총 98.8조원)이 증가했고, 박근혜 정부 4년 동안 연평균 27.8조원(총 111.3조원)이 증가했다(통계청, 2018d). 위기상황이었던 1998~1999년과 2009년을 제외해도 보수정부 집권이후 관리재정수지 적자 급증한 것을 확인할 수 있다. 이렇게 보면 2008년 경제위기에 대응해 이명박 정부가 취한 적극적 재정정책을 긍정적으로만 평가하는 것은(서병수, 2011) 나무를 보고 숲을 보지 못하는 우를 범하는 것일 수도 있다. 왜냐하면 감세와 함께 이루어진 일시적 재정지출의 확대는 경제위기에 대한 단기적 대응이 될 수 있을지는 몰라도(이후 증세가 수반되지 않는 한) 장기적으로는 재정적자와 국가부채를 증가시켜 사회적 위험에 대한 국가의 대응 역량을 약화시킬 수 있기 때문이다.

사회서비스를 민간중심으로 확대한 것도 ‘확장성의 제약’ 전략의 일환이라고 할 수 있다. 보수정부는 민간 기관을 중심으로 제도화되어있는 한국 사회서비스의 공급구조를 더욱 확장했다. 서구 복지국가에서 사회서비스의 민영화가 비용을 절감하는 정책의 일환으로 이루어졌다는 점을 고려하면 민간 중심으로 사회서비스의 공급구조를 확대한 것은 장래 사회서비스 제공과 관련된 공적 비용을 구조적으로 낮추는 조치였다고 할 수 있다. 이명박 정부 시기 오세훈 서울시장의 시행한 민간 보육시설을 “서울형 어린이집”으로 전환해 민간기관의 서비스를 마치 공공이 제공하는 서비스와 유사한 것으로 인식하게 하는 정책과 노인요양서비스를 민간영리 기관을 중심으로 확대한 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 실제로 요양시설 운영 종류별 증감 추이를 보면 개인이 운영하는 영리시설은 2010년 11,113개소에서 2015년 13,995개로 2,882개가 늘어난 반면, 지방단체가 설립한 시설은 동기간 동안 215개에서 220개로 5개 증가하는데 그쳤다. 건강보험과 관련해서도 민간보험의 확대를 지원하면서 중간계층이 건강보험 보장성을 높이라는 요구를 하지 않도록 하는 전략을 취했다. 실제로 건강보험 적용비율은 2007년 65.0%에서 2015년 63.4%로 감소했다(김연명, 2017). 반면 생명보험사와 손해보험사의 수입보험료는 2011년 87.8조원과 59.9조원에서 2015년 117.2조원과 77.8조원으로 증가했다(최기춘·이현복, 2017: 36).

박근혜 정부는 공무원 연금을 더 많이 내고 덜 받게 바꾸고, 기초연금의 수급을 국민연금과 연계시켜 장기적으로 재정절감을 도모했다. 보건복지부의 추계에 따르면 단기적으로는 기초연금을 국민연금과 연계시켜 하위 70%를 대상으로 지급할 경우 기존의 기초노령연금보다 재원이 더 들어가지만,

5) IMF는 국민연금, 건강보험 등 사회보험기금을 포함한 ‘통합재정수지’를 통해 재정수지를 파악하지만, 한국과 같이 일시적으로 사회보험기금(국민연금기금)이 대규모로 축적되는 경우는 ‘통합재정수지’ 지표 보다는 사회보험기금을 제외한 ‘관리재정수지’를 기준으로 재정수지를 파악하는 것이 적합하다(황성현, 2014: 138).

2028년 이후에는 기초연금이 기초노령연금제도를 유지했을 때 보다 재정지출이 절감되는 것으로 추계되었다(오미옥·이수경, 2015). 예를 들어, 기초노령연금을 계속 시행했을 경우 2060년 소요되는 예산은 263.8조원인데 반해 기초연금은 228.8조원으로 35조원 정도의 예산이 절감되는 것으로 나타났다. 아동양육수당을 전면화한 것도 예산이 많이 들어가는 보육시설을 이용하는 가구의 비중을 줄이고 아동 돌봄을 여성에게 일임해 장기적으로 보육서비스에 투여될 공적 비용을 줄이는 전략이었다. 실제로 양육수당을 수급하는 아동 수는 2012년 102,653명에서 2016년 933,153명으로 거의 9배 이상 증가했다(통계청, 2018e). 반면 어린이집을 이용하는 3세 미만 아동 수는 동 기간 동안 1,487,361명에서 1,451,215명으로 감소했다.

보육비용을 지방자치단체로 이전시키려는 시도도 지방자치단체에 재정적 제약을 가해 지방자치단체가 독자적으로 복지를 확대할 수 있는 가능성을 차단하려는 것이었다. 이로 인해 보수정부 9년 동안 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등이 지속되었다. 박근혜 정부는 유사중복사업을 정비한다는 명목으로 9,997억 원 규모(전체 지방정부 복지예산의 15.4%)의 지방자치단체의 복지정책을 정비대상으로 선정해 지방자치단체의 독자적인 복지확대에 재갈을 물리려는 적극적 행동을 취하면서 지방자치단체와 시민사회로부터 강력한 반발에 부딪혔다(이찬진, 2017). 정리하면 보수정부는 양적으로 사회지출을 확대했지만, 중장기적 관점에서 공적 복지지출 증가를 제약하는 다양한 장치를 제도화해 한국 복지국가에 구조적 제약을 제도화했다고 할 수 있다.

3) 역진적 선별주의 복지체제의 지속과 강화

공적 복지의 확장에서 확장성의 제약이 자유주의 정부(김대중·노무현 정부)와 구별되는 보수정부시기 한국복지체제의 특성이라면 ‘역진적 선별성’은 개발국가 복지체제 이래 한국 복지체제에서 지속된 특성이라고 할 수 있다. 여기서는 역진적 선별성을 조세, 사적 보장기제, 공적 사회보장 영역을 중심으로 살펴보았다.

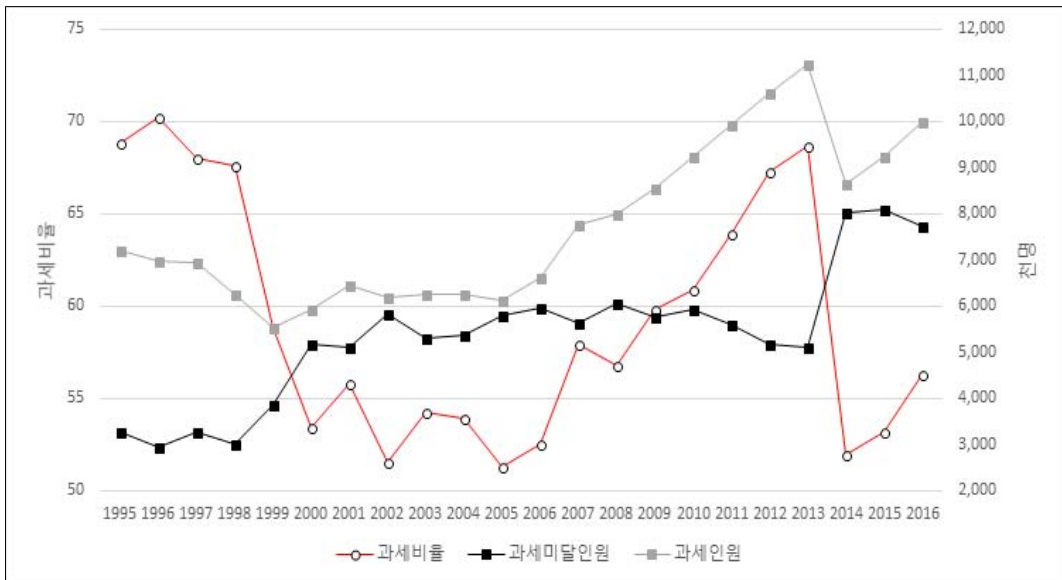
(1) 낮은 세금의 지속에서 감세와 증세

낮은 세금은 역진적 선별성을 가능하게 하는 한국복지체제의 토대라고 할 수 있다. 물론 한국은 1948년 정부수립 이래 상대적으로 왜소한 재정규모를 유지했기 때문에 감세정책이 보수정부만의 고유한 특성으로 볼 수는 없다. 감세정책에 대해서는 이미 ‘확장성의 제약’을 다루면서 언급했기 때문에 여기서 다시 논할 필요는 없을 것 같다. 여기서는 국민부담률의 변화와 계층 간 세금부담 등의 문

제를 다루면서 보수정부의 세금정책에 대해 검토했다. 더불어 이명박 정부와 박근혜 정부 조세정책의 차이를 살펴보았다. 먼저 국민부담률을 보면 보수정부 집권 기간 동안 OECD와 격차가 더 벌어졌다(OECD, 2018; 통계청, 2017a). 물론 2010년 이후 국민부담률은 26.3%까지 높아졌지만, 국민부담률이 높아진 것은 GDP 대비 조세비중이 증가한 것 때문이 아니라 사회보험료 비중이 높아졌기 때문이었다. GDP 대비 조세부담률은 노무현 정부 마지막해인 2007년 19.6%에서 2016년 19.4%로 0.2%p 낮아진 반면 사회보험료 비중은 5.2%에서 6.9%로 1.7%p 높아졌다. 일반조세는 늘어나지 않고, 사회보험료 비중만 증가했다는 것은 복지체제의 관점에서 보면 보수정부 9년 동안 복지체제가 사회보험을 중심으로 확장되었다는 것을 이야기해준다. 물론 GDP 대비 사회보험료 비율의 증가는 자유주의 정부 기간에도 나타난 현상이다. 그러나 자유주의 정부 10년은 사회보험료의 증가분(2.5%p) 보다 조세부담률의 증가분(3.0%p)이 더 컸다. 결국 조세를 낮추고, 사회보험 기여금을 늘리는 방식은 중장기적으로 공적 복지가 보편적으로 확대될 수 있는 재정적 기반을 제도적으로 제약(制約)했다. 보수정부의 조세정책이 한국 복지체제의 공·사적 영역에서 ‘역진적 선별주의’를 더 심화시켰다고 할 수 있다.

또 하나의 흥미로운 점은 [그림 8]에서 보는 것처럼 임금소득자 중 과세비율은 노무현 정부 시기인 2005년 51.3%에서 박근혜 정부 집권 첫 해인 2013년 68.7%까지 높아졌다. 이명박 정부가 대규모 감세정책을 실행했지만, 감세정책은 세율을 낮추는 방식이었지 대상을 축소하는 방식은 아니었다. 실제로 감세이후에도 과세대상 인원은 2008년 798만 명에서 2009년 854만 명으로, 2012년에는 1,061만 명으로 증가했다. 이명박 정부의 감세정책을 1974년 1월 14일 박정희 유신체제가 공포한 “국민생활의 안정을 위한 대통령 긴급조치”와 유사한 것이라고 주장하는 연구가 있지만(Yang, 190) 이는 정확한 비교가 아니다. 1974년 1월 박정희 유신정권의 감세정책은 세율을 낮추는 것이 아니라 과세대상을 축소하는 것이었기 때문이다. 유신정권은 임금소득자의 면세점을 12만원에서 66만원으로 단번에 5배 이상 높여 임금소득자의 85%를 면세대상으로 만들었다(김미경, 2018: 183). 반면 이명박 정부의 감세정책은 대규모 감세이후에도 과세대상은 오히려 증가했다. 감세정책이 과세대상의 축소라는 박정희의 방식을 따른 것은 박근혜 대통령이 집권한 이후이다. 임금소득자 중 과세 대상의 비율은 2013년 68.7%에서 2014년 51.9%로 무려 16.8%포인트가 급락하면서 2005년 수준으로 되돌아갔다. 1974년 수준은 아니지만 김대중 정부에서 과세 대상을 1998년 67.6%에서 2002년 51.5%까지 낮추었던 것과 비교된다고 할 수 있다.

[그림 8] 임금소득자 중 근로소득세 납부자 비율, 1995-2016



출처: 통계청(2017b). e-나라지표: 근로소득세 신고현황-근로소득세 납세인원. <http://www.index.go.kr> (접근일, 2018. 7. 29).

하지만 2014년 과세 대상의 급격한 축소는 박근혜 정부가 의도했던 결과는 아니었다. 박근혜 정부는 공식적으로 ‘증세 없는 복지’ 확대가 가능하다고 주장했지만, 대통령 선거 당시 약속한 복지공약을 이행하기 위해 필요한 134.8조원을 세출구조 조정만으로 조달하는 것이 불가능하다는 것을 알고 있었다. 더욱이 이명박 정부의 대규모 감세로 재정여력이 악화된 상황에서 증세 없이 복지를 확대하는 것은 쉽지 않았다. 그렇다고 보수정부였던 박근혜 정부가 ‘증세 없는 복지’와 ‘재정건전성 유지’라는 기조를 폐기하는 것도 정치적으로 쉽지 않았다. 결국 박근혜 정부는 2013년 8월 8일 현오석 부총리가 주재한 세제발전심의위원회에서 “2013년 세법개정안과 중장기 조세정책방향”을 확정하면서 공평성 강화라는 차원에서 임금소득에 대한 소득공제를 세액공제로 전환하고 근로소득공제율을 낮추겠다는 세제발전안을 발표를 한다. 개편안은 이밖에도 소득세 최고세율 구간은 3억 원에서 1.5억 원으로 낮추고, 2017년부터 임대소득에 대한 세금을 부과를 본격화하며, 2016년부터는 파생상품에 대한 양도소득세를 부과하는 등 자본이득에 대한 과세안도 발표했다. 수혜대상자의 97%가 대기업인 ‘R&D 준비금 손금산입제도’를 폐지하고, 기업규모가 클수록 공제혜택을 더 많이 감축해 대기업의 최저세율을 16%에서 17%로 높였다(정세은, 2015: 47-8).

하지만 부정적 여론이 확산되자 정부는 세금이 늘어나는 소득기준을 3,450만원에서 5,500만원으로 상향하고, 야당은 소득세의 최고세율 적용 과세표준 구간을 3억 원에서 1.5억 원으로 낮추는 조건

으로 개정안에 동의하면서 개정안은 국회를 통과했다. 그러나 문제는 2015년 초 연말정산을 하는 과정에서 미혼과 미취학 아동이 있는 가구의 세부담이 늘어나면서 연말정산이 세금폭탄이라는 여론이 다시 확산되고, 급기야 최경환 부총리의 사과와 세액공제를 늘리는 방향으로 세법을 개정하겠다고 발표했다. 또한 2016년 총선을 의식해 더 적극적으로 세금부담이 늘어난 사람들을 구제하는 방향으로 세법을 개정한다(조선비즈, 2015. 1. 25). 결국 ‘연말정산 대란’이라는 논란을 거치면서 2013년 세법 개정안은 근로소득공제와 자녀 세액 공제를 확대했고, [그림 8]에서 보았던 것처럼 2014년 임금소득자 중 과세 대상 비율이 급감한 것이다.

보편적 복지를 주장하며 ‘중세 없는 복지’의 허구성을 비판했던 민주당은 정작 정부여당이 중상위 계층과 대기업에 대한 사실상의 부자중세 정책을 발표하자 여론을 등에 업고 ‘세금폭탄’ 운운하며 정부여당을 맹렬히 비판하는 전형적인 대중추수주의 행보를 취했다. 보편적 복지를 추구한다는 정당의 행보로는 자기당착적인 행동이었다. 사실 정부여당의 세제개편안은 중상층 이상의 세부담을 늘리고, 저소득층의 세부담을 근로장려세제(EITC)와 자녀세액공제(CTC)를 통해 줄이는 정책으로 세금부과의 공평성을 높이는 차원에서 긍정적인 측면이 있었다. 실제로 소득공제는 소득이 높을수록 더 많은 공제를 받는 역진적 공제제도로 이를 정액의 세액공제로 전환하면 임금소득이 높을수록 세부담이 증가한다. 소득공제를 세액공제로 전환하면 연봉 5천만 원인 임금소득자는 16만원, 1억 원은 113만원, 3억 원 이상은 865만원의 세금이 늘어 중상위 소득자의 세금이 대략 1조3000억 정도가 늘어난다. 반면 EITC를 확대하고 CTC를 신설하면 주로 저임금노동자와 미취학 자녀가 있는 젊은 세대의 가처분소득이 연간 1조7000억 정도가 증가한다. 특히 임금소득자의 세부담이 독일에 비해서는 절반에 불과하고 일본과 미국과 비교해도 10%포인트 가까이 낮은 점을 고려하면, 임금소득자의 중세는 불가피했고, 공평성 차원에서도 중상위소득자의 세금을 늘리는 것이 필요했다(OECD, 2017).

이처럼 이명박 정부와 박근혜 정부의 조세재정정책은 일반적인 평가와 달리 이명박 정부는 감세, 박근혜 정부는 증세라는 기초에서 다시 평가될 필요가 있어 보인다. 물론 박근혜 정부의 조원동 경제수석은 “증세는 새로운 세목을 신설하거나 세율을 인상하는 것을 의미한다”고 주장하면서 조세감면을 축소하는 것은 증세가 아니라고 강변했지만, 실질적인 증세가 이루어졌다. 더욱이 GDP 대비 조세부담률을 1.5%p를 높인 것이 보수정부의 특성상 이례적이라고 평가할 수도 있다. 하지만 박근혜 정부의 조세정책이 1948년 정부수립 이래 지속된 ‘낮은 세금’이라는 프레임에서 벗어난 것이라고 보기는 어렵다. 조세부담률로만 보면 2016년 조세부담률 19.4%는 노무현 정부의 집권 마지막 해인 2007년 19.5% 수준으로 되돌아 간 것에 불과했다. 박근혜 정부의 조세정책이 ‘낮은 세금’이라는 한국 복지체제의 역사적 유산에 균열을 내는 출발점이었는지 여부는 박근혜 정부로부터 시작된 증세기조가 이후에도 지속되는지 여부에 달려있다고 할 수 있다.

(2) 사적 자산축적의 역진적 선별성

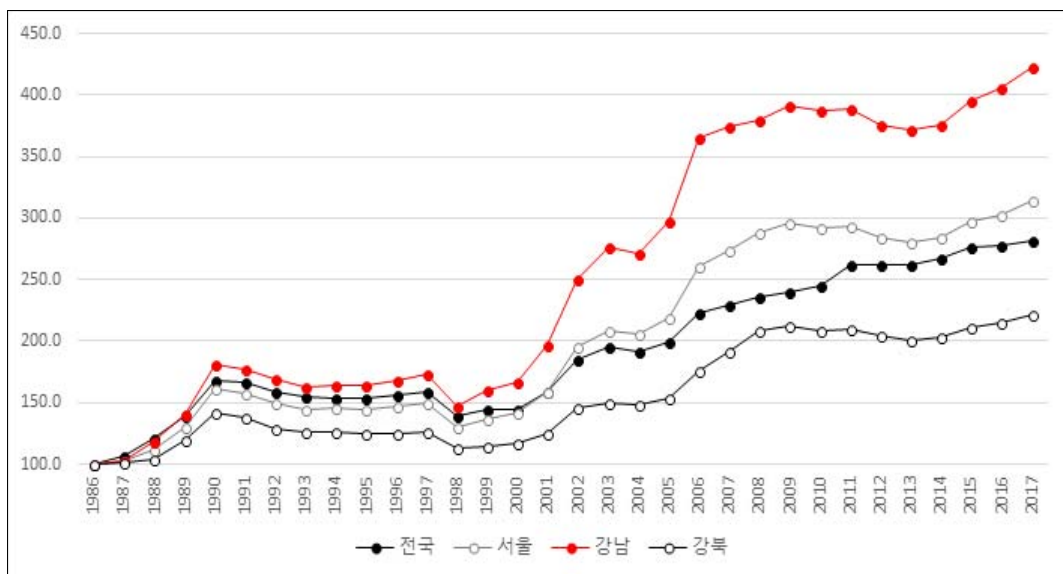
상대적으로 낮은 세금부담은 가구의 가처분소득을 증가시켜 사적 자산을 축적할 수 있는 경제적 토대를 제공한다. 특히 앞서 검토했던 것처럼 보수정부 하에서 세금부담이 공평하게 이루어지지 않고, 상대적으로 고소득층에게 유리하게 부과되었다면, 사적 자산축적의 양상 또한 이러한 조세정책의 영향으로 고소득층에게 편향적으로 축적되었을 것이다. 이러한 현상은 중장기적 관점에서 공적 복지의 보편적 확대를 가로막는 중요한 제도적 제약이 될 것이다. 사적 자산축적을 장려해 공적 복지의 필요성을 낮추는 ‘확장성의 제약’이라는 전략이 실행 된 것이라고 볼 수 있다.

먼저 부동산(주택)은 한국 복지체제에서 독특한 의미를 갖는다. 공적 복지가 취약한 상황에서 부동산으로 대표되는 자산은 중·상층이 사회적 위험에 대응하는 사적 안전망과 같은 역할을 했다. 물론 부동산의 이러한 역할은 한국만의 고유한 특성은 아니다. 북서유럽의 복지국가 중 상대적으로 사회보장제도의 보편성이 낮은 남부유럽 복지체제에서 주택으로 대표되는 부동산은 사회적 위험에 대응하는 사적 보장제도로서 기능한다. 실제로 일부 연구에 따르면 주택소유는 개인이 실업, 노령 등 사회적 위험으로 인해 소득을 상실했을 때 일종의 유사 사회보험의 기능을 수행하는 것으로 알려져 있다(Conley and Gifford, 2006). 주택 소유가 이처럼 사회보험과 유사한 기능을 수행한다면 주택소유율이 높은 국가일수록 공적 사회보장의 수준이 낮은 것은 자연스러운 결과처럼 보인다. OECD 20개국을 분석한 연구에 따르면 주택소유율과 사회지출수준은 부적 관계에 있는 것으로 나타났다(Castles, 1998). 물론 낮은 사회보장 수준이 사적 보장제도로서 부동산의 지위를 강화한 것인지 아니면 그 반대인지는 분명하지 않다. 더불어 주택소유 여부와 사회지출 간의 관계도 국가별로 상이하게 나타나고 있다. 예를 들어, 일본과 포르투갈의 경우를 보면 주택소유율은 연금수준과 부적 관계에 있는 것으로 나타난 반면 그리스, 이태리, 영국 등은 주택소유율도 높고, 연금수준도 높은 것으로 나타났다(Castles and Ferrera, 1996). 더욱이 복지제도의 보편성이 가장 높다고 알려진 사민주의 복지체제의 주택소유율은 상당히 높은 수준이었다. 2016년 기준으로 노르웨이의 주택소유율은 82.7%로 동유럽 국가를 제외하고 유럽에서 가장 높았다(Statista, 2018). 다만 지난 역사를 검토해보면 적어도 한국에서는 낮은 세금과 취약한 공적 사회보장제도가 사적 보장제도로서 부동산의 지위를 강화했던 것은 분명해 보인다.

논란은 있지만 보수정부 9년 동안에도 세금과 공적 사회보장은 여전히 낮은 수준이었고, 부동산은 매력적인 사적 보장기제로 남아있었다. 주택가격은 1998년 이래 줄곧 상승했기 때문에 주택(부동산)에 대한 투자는 경제적으로 보면 가장 합리적인 행위였다. [그림 9]에서 보는 것처럼 보수정부 집권 시기에도 주택매매가격은 상승했다. 흥미로운 사실은 “부동산 시장 투명성 제고, 보유세 강화, 개발

이익 환수, 주거 복지 정책 추진 등 장기 정책 과제를 일관성 있게 추구했고, 부동산 시장을 경기 부양 수단으로 활용하지 않았다”는(전강수, 2009: 196) 노무현 정부 시기 주택 매매가격은 1986년 이래 가장 큰 폭으로 상승했다. 반면 부동산을 경기부양책으로 활용했던 보수정부 9년 동안 주택가격 상승률은 자유주의 정부 10년에 미치지 못했다. 전국의 주택가격은 자유주의 정부 10년 동안 44.0% 상승했지만, 보수정부 9년 동안 절반에도 미치지 않는 21.2% 상승하는데 그쳤다. 강남의 주택가격도 자유주의 정부 기간 동안 116.2% 상승한데 반해 보수정부 기간 동안은 8.3% 상승하는데 그쳤다. 더욱이 보수정부 시기 부동산 가격이 상승한 시점은 박근혜 정부가 부동산 정책을 경기부양 정책으로 사용한 이후였다.

[그림 9] 주택 매매가격 증감률, 1986-2017(1986=100).



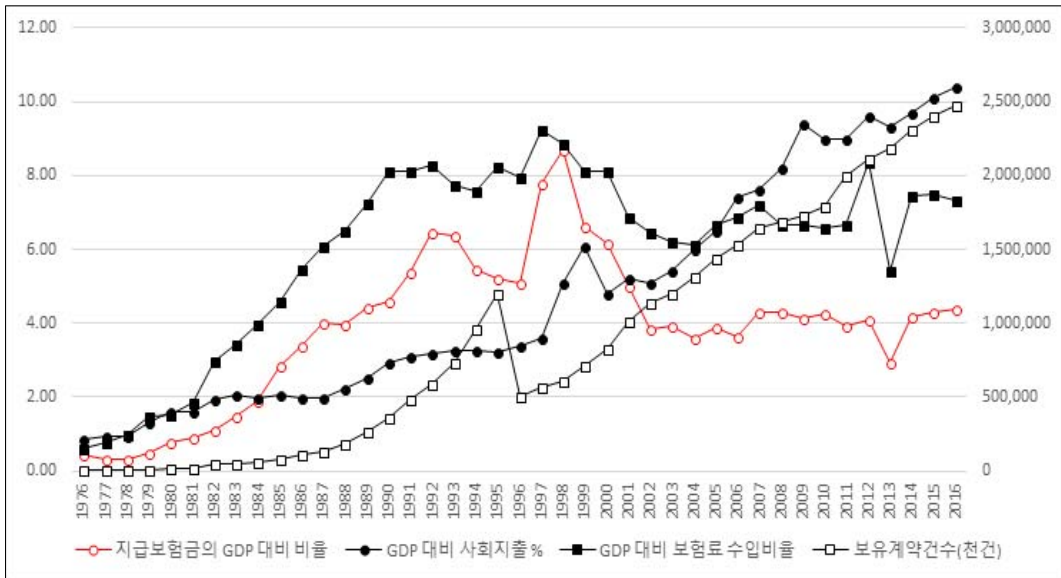
자료출처: 통계청(2017c). e-나라지표: 주택매매가격 동향. <http://www.index.go.kr> (접근일: 2017. 8. 11).

다만 강남과 강북으로 대표되는 지역 간 격차는 2008년 보수정부의 집권과 함께 더 확대되었고, 2016년 역대 최고치를 기록했다는 점이다. [그림 6]에서 보는 것처럼 주택가격 지수로 본 강·남북 주택가격의 차이(강남 주택가격 지수-강북 주택가격 지수)는 2008년 171.2에서 2016년 190.2로 커졌다. 이러한 현실은 사회적 위험에 대응하는 사적 보장기제로서 주택(부동산)의 역할이 보편적이기 보다는 보수정부 기간 동안 중·상위계층에게 더 편향적으로 축적되고 있음을 보여주는 것이다. 기획재정부 발표 자료에 따르면 2016년 기준으로 적금의 수익률은 1.67%에 그쳤지만 오피스텔, 중대형상

가, 소형상가의 수익률은 5.8~6.3%에 이르렀다(관계기관합동, 2017). 더욱이 공적 복지의 확대와 관련해 주목해야할 현실은 부동산 가격 상승은 공적복지확대→소비증가→경제성장→공적복지확대라는 선순환 고리를 약화시켜, 복지국가의 지속가능성을 위협할 수 있다. 부동산 규제를 완화하는 정책을 폈던 보수정부 기간 동안 가구 소득이 증가했는데도 모든 계층의 한계소비성향은 낮아졌고, 소득 중 부채를 상환하기 위한 비율은 더 높아졌다(윤홍식·강병구·전병유·남찬섭·강신욱·김교성·정준호·이영수, 2018).

다음으로 또 다른 사적 보장기제인 민간생명보험의 가입건수를 보면 [그림 10]에서와 같이 1997년 외환위기 이후 계속 증가했다. 다만 GDP 대비 민간생명보험의 보험료 수입은 외환위기를 거치면서 감소했다가 2004년부터 다시 상승하기 시작해 2016년 현재 7.32%이다. 반면 GDP 대비 민간생명보험의 지급액은 2004년 4.30%에서 2016년 4.38%로 0.08%p 높아지는데 그쳤다. 특히 보수정부 9년 동안 보험료 수입액과 지급액의 차이가 더 벌어졌다. 개인 가입자가 낸 보험료에 비해 급여로 돌려받는 비중이 더 낮아진 것이다. 이러한 현상은 1997년 이후 민간보험의 성격이 보장 중심에서 투자 중심으로 전환되면서 사적 보장기제로서 민간보험의 역할이 약화된 현상과 관련이 있다. 민간보험의 또 다른 문제는 부동산과 같이 보편적 사적 보장제도가 아니라 상대적으로 중·상위 계층에게 편향된 사적 보장기제라는 점이다. 실제로, 민간의료보험의 가입자를 소득계층별로 구분해보면 2013년 기준으로 5분위 소득계층의 85.7%가 민간의료보험에 가입해있는 반면 1분위 소득계층의 가입비율은 37.0%에 불과했다(최기춘·이현복, 2017: 39). 더욱이 민간보험에서 지급되는 보험급여가 가입자의 납부액에 따라 차등적으로 지급된다는 점에서 민간보험의 역할 또한 소득계층에 따라 역진적으로 나타났다. 실제로 개인연금 가입자 중 연 평균 보험료 납부액을 보면 1분위는 170.8만원 인데 반해 고소득층인 10분위는 311.4만원이었다(장원석·강성호·이상우, 2014: 79). 노후에 개인연금을 수령할 때는 물론이고, 납부액에 대한 세금공제까지 고려하면 개인연금은 고소득층이 더 많은 공적 지원을 받는 역진성이 강한 사적 보장제도라고 할 수 있다.

[그림 10] 민간생명보험의 수입, 지급보험료, 계약건수와 GDP 대비 사회지출



자료출처: 생명보험협회(2016). 생명보험통계: 연도별 생명보험 사업개황. 50년 통계. http://www.klia.or.kr/consumer/consumer_0502.do (접근일, 2017년 8월 11일).

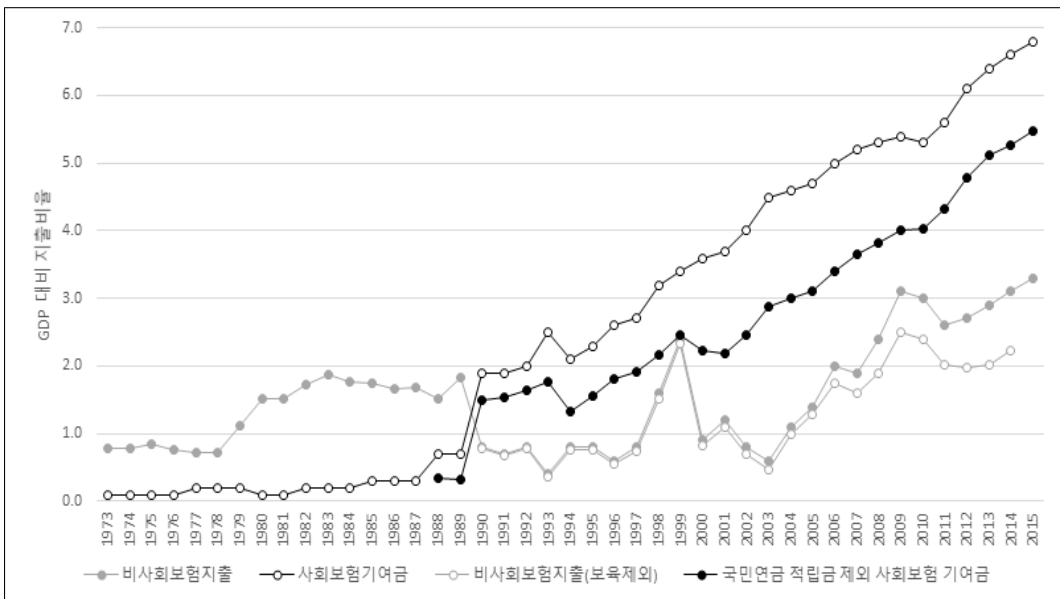
(3) 공적 사회지출⁶⁾

보수정부 9년 동안 GDP 대비 사회보험과 비사회보험 지출 구성의 특성은 자유주의 정부 10년에 비해 그 차이가 증가했다는 점이다. [그림 11]에서 보는 것처럼 노무현 정부 마지막해인 2007년 둘 간의 차이는 GDP의 1.76%p였다. 보수정부가 2008년 경제위기에 대응하면서 일시적으로 취약계층에 대한 지원을 확대했을 때 둘 간의 차이가 0.91%포인트까지 감소했지만, 이후 다시 증가하기 시작해 2013년 2.22%포인트로 증가한 이후 격차를 유지하고 있다. 물론 이러한 경향이 보수정부 때문이라고 보기는 어렵다. 1987년 민주화 이후 정규직 중심으로 사회보험의 대상이 확대되는 과정에서 나타난 자연스러운 결과라고 할 수 있다. 또 하나의 주목할 특성은 박근혜 정부 출범이후 둘 간의 차이가 더 이상 확대되지 않고 소폭 감소했다는 점이다. 박근혜 정부의 보편적 보육료지원, 보편적 아동양육수당 지급, 기초연금 정책이 둘 간의 차이를 줄이는데 중요한 역할을 했다. 그럼에도 둘 간의 차이

6) 사회지출 구성에서 사회보험과 비사회보험 지출의 구성비를 정확하게 구분하는 자료를 찾는 것은 쉽지 않다. 여기서는 제한적인 의미만 부여할 수 있다는 것을 전제로 GDP 대비 사회보험지출은 사회보장제에서 국민연금 적립금을 제외한 사회보장제 세입으로 추정했다. 국민연금을 제외하면 사회보험료 수입은 부과방식처럼 대부분 급여로 지출되기 때문이다. 국민연금 다음으로 적립금 규모가 큰 건강보험의 경우를 보면 2016년 기준으로 GDP의 0.025%(4,173억 원)가 적립되었을 뿐이다. 이러한 방식으로는 정확한 수치를 계산할 수는 없지만 GDP 대비 사회보험 지출의 대략적인 수준을 보여줄 수 있을 것으로 기대한다.

는 보수정부 하에서 역대 최고치를 기록했고, 자유주의 정부에 이어 보수정부 집권기에도 사회보험 중심의 한국 복지체제의 특성은 변하지 않았다. 공적 사회보장제도의 역진적 선별성이 지속·강화되었다.

[그림 11] GDP 대비 사회지출의 구성 변화: 사회보험 대 비사회보험



자료출처: OECD(2017). Social expenditure database. 통계청(2018f). e-나라지표: 국민연금 재정현황. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2764 (접근일, 2018. 8. 7). 통계청(2018g). e-나라지표: 국내총생산 및 경제성장률(GDP). http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2736 (접근일, 2018. 8. 7).

사회보험을 중심으로 공적 복지의 성격을 살펴보면 역진적 선별성의 특성이 조금 더 분명하게 드러난다. 보수정부의 사회보험 정책은 자유주의 정부 정책의 틀을 벗어나지 않았지만, 사회보험의 역진적 선별성은 강화되었다. 정규직과 비정규직의 사회보험 가입률은 여전히 큰 차이를 보이고 있었다. 2016년 현재 정규직의 국민연금 가입율은 96.4%에 이르고 있는데 반해 비정규직은 31.7%로 둘 간의 차이가 무려 64.7%p에 달했다(김유선, 2001, 2010, 2017). 고용보험의 경우 상황은 조금 나은 것 같지만 정규직과 비정규직의 가입율은 각각 84.7%와 38.9%로 여전히 큰 차이가 있었다. 특히 노무현 정부 기간 동안 높아지고 있었던 비정규직 노동자의 사회보험 가입률은 정세상태에 있었다. 비정규직의 국민연금 가입률은 2002년 21.6%에서 노무현 정부 마지막해인 2007년에는 33.9%로 12.3%포인트 높아진데 반해 보수정부 출범이후 31.7%(2016년)로 오히려 2.2%포인트 감소했다. 고용보험 가입

를 역시 2007년 33.3%에서 2016년 38.9%로 5.6%포인트 증가하는데 그쳐 노무현 정부 5년 동안의 증가율 10.1%포인트에 미치지 못했다.

보수정부가 소규모 사업장에 고용된 노동자의 사회보험 가입을 촉진하기 위해 ‘두루누리’라는 지원 사업을 시행했음에도 불구하고 고용형태에 따른 가입율의 격차는 좀처럼 감소하지 않았다. 이명박 정부는 집권 마지막해인 2012년 2월 두루누리 시범사업을 시행하고, 7월부터 10인 미만인 사업장에 고용된 노동자 중 월 평균보수가 125만원 미만인 노동자와 사업주에 대해 사회보험료를 최대 50%까지 차등 지원하는 정책을 시행했다(근로복지공단, 2018). 두루누리 사업은 이후 박근혜 정부에서도 지원대상과 수준을 확대해 2016년 1월부터는 월 평균보수가 140만원 미만인 노동자와 사업주에게 신규가입 할 경우 최대 60%의 보험료를 지원했다. 두루누리 사업은 2013년 7월 당시 전국의 401,003개소에 고용된 1,139,980명과 515,898개소에 고용된 1,350,599명의 노동자에게 각각 고용보험료와 국민연금 보험료를 지원했다(유경준·강창희·최바울, 2013). 하지만 지원대상의 규모에 비해 국민연금과 고용보험 미가입 임금노동자의 규모는 크게 감소하지 않았다. 2013년 7월 기준으로 두루누리 사업이 국민연금 보험료를 지원하는 노동자는 1,135,599명이었지만, 국민연금에 미가입된 임금노동자 수는 2010년 257.2만 명에서 2013년에도 221.5만 명으로 35.7만 명 감소하는데 그쳤다. 실제로 두루누리 사업을 통해 국민연금과 고용보험에 신규 가입하는 노동자가 증가했지만, 통계적으로 유의한 수준은 아니었다(유경준 외, 2013: 95).

문제는 두루누리 사업이 사회보험에 가입되어 있지 않은 소규모 사업장에 고용된 저임금 노동자의 사회보험 가입을 지원하는 역할을 하기 보다는 기존에 사회보험에 가입되어 있던 또는 두루누리 사업이 아니더라도 사회보험에 가입했을 노동자와 이들을 고용한 사업주의 사회보험료 부담을 덜어 주는 역할을 했다는 점이다. 물론 두루누리 사업이 저임금 노동자와 영세사업주가 사회보험 자격을 유지하는데 도움을 주었을 수는 있지만, 사회보험의 사각지대를 줄이는 역할을 하지는 못했다. 두루누리 사업의 사회보험 사각지대 감소효과를 분석한 연구에 따르면 두루누리 사업의 지원을 받지 않았더라도 고용보험에 가입했을 신규 가입자를 제외한 두루누리 사업의 지원으로 고용보험에 신규로 가입한 규모를 추정했는데, 두루누리 사업 전체 지원자의 18.3%에 불과한 것으로 추정되었다(이병희, 2016:7).⁷⁾ 국민연금의 양상도 고용보험과 유사했다. 2015년 기준으로 두루누리 사업에 의해 연금 보험료를 지원받는 160만 명 중 가입이력이 없는 신규가입자는 13.9%에 불과했다(한겨레, 2016. 5. 9). 두루누리사업이 국민연금의 사각지대를 줄이는 역할을 하지 못했다.

7) 신규가입 인원은 노동시장에 처음 진입한 노동자나 고용보험 미가입 노동자가 두루누리 사업으로 고용보험에 가입한 규모를 추정한 것으로, “최근 3년내 고용보험 가입이력이 없는” 경우로 추정했다.

더욱이 두루누리 사업은 임금노동자와 영세사업주를 지원하는 정책으로 사회보험의 사각지대에 놓여있는 자영업자와는 관련 없는 정책이었다. 자영업자의 국민연금 미가입률은 28.0%로 비정규직보다 높지만, 고용보험은 아예 정책 대상이 아니었다. 특히 자영업자는 사회보험료 전액을 본인이 부담해야한다는 점에서 부담이 상대적으로 컸다. 이러한 이유로 이명박 정부는 2012년 1월부터 자영업자도 임의가입 형식으로 고용보험에 가입해 실업급여를 받을 수 있도록 제도를 개선했지만, 제도가 시행 된지 2년이 지난 2014년 4월말 기준으로 50인 미만 자영업자(3,757천명) 중 고용보험 가입자 수는 17,209명으로 전체 자영업자의 0.46%에 불과했다(이철수·안상훈·성주호·김수완·김홍영·장우찬, 2014:8). 박근혜 정부는 2014년 5월부터 월평균 소득이 135만원 미만인 1인 자영업자에 대해 고용보험료를 50%지원해주고, 폐업시 기존 소득의 50%를 지원받는 방안을 발표했지만(소상공인신문, 2014. 5. 27), 성과는 미흡했다. 근로복지공단이 국회 국정감사에 제출한 자료에 따르면 자영업자의 고용보험 신규가입자 수는 2014년 4,918명에서 정부가 대책을 발표한 후 1년이 지난 2015년 7월 현재 2,716명에 불과했다. 전체 자영업자 중 고용보험에 가입한 비율은 0.4%에 그쳤다(아주경제, 2015. 9. 15). 보수정부가 자영업자의 고용보험 가입을 위해 내놓은 정책 모두 실효성이 없었다. 지난 보수정부 9년을 돌아보면 한국 사회보험의 역진적 선별성은 미가입자의 사회보험료를 지원하는 방식으로 해결할 수 없다는 것을 확인해주었다. 산업구조 개편과 고용관계의 근본적 개혁 없이는 역진적 선별성이라는 문제를 해결할 수 있는 대안은 없어 보였다.

5. 정리와 함의

보수정부는 자유주의 정부의 반(反)시장 정책과 복지확대가 경제를 악화시키고, 민생을 어렵게 만들었다고 비판하면서 성장을 통한 분배를 이루겠다고 호언장담했다. 하지만 보수정부는 경제를 살리지도, 민생을 살리지도 못했다. 시민들에게 보다 더 나은 삶을 제공하기 위해서는 한국경제의 고질적인 문제인 재벌 대기업이 주도하는 수출주도형 성장체제를 해체하고, 노동자의 숙련에 기초해 내수와 수출이 균형적인 성장체제로 전환해야했다. 하지만 보수정부 9년 동안 재벌 대기업이 노동과 숙련을 배제하고 구축한 자동화에 의존한 수출주도형 성장체제가 더 강화되면서, 한국경제의 구조적 문제는 더 심화되었다. 재벌 대기업과 중소기업의 격차도 더 커져갔다. 게다가 기업의 이윤 실현 방식이 생산과 거래비용을 내부화하는 것에서 핵심영역을 제외한 나머지를 외부화하는 것으로 바뀌면서 노동시장에서는 하청, 프랜차이즈, 플랫폼 노동 등과 같은 불안정 노동자들이 증가했다.

복지지출은 증가했지만, 이렇게 시장에서 만들어지는 구조적 불평등을 완화하지는 못했다. 보수 정부 집권 기간 동안 한국 복지체제는 양적으로 성장했지만, ‘역진적 선별성’이라는 정규직 중심의 사회보장제도라는 구조적 문제를 해소하지 못했다. 오히려 한국경제는 보수정부 기간 동안 세계 최고수준의 자동화률(로봇밀도)을 기록하면서 노동과 숙련을 배제하는 특성을 강화하면서, 사회보장 제도의 역진적 선별성도 고착화되었다. 사회보험의 포괄대상은 넓어졌지만, 모순적이게도 그 만큼 사회보험으로부터 배제되는 사람들과의 격차도 더 커져갔기 때문이다. 더욱이 보수정부가 국가의 힘으로 강제한 신자유주의 정책인 감세, 민간보험의 활성화 조치, 시장 중심의 사회서비스 확대, 돌봄의 책임을 가족에 전가하는 정책 등은 장기적으로 한국 복지체제의 확장성을 제약하는 중요한 제도적 장치가 되어 갔다.

이러한 보수정부 시기 복지체제의 특성을 피어슨의 새로운 정치의 관점을 직접 적용하기는 어려워 보인다. 특히 한국과 같이 공적 복지가 확장되는 국면에서는 (제도유지에 이해가 큰 집단이 충분히 형성되어 있지 않다는 점에서) 이론의 설명력이 낮다고 볼 수도 있다. 하지만 확장성의 제약이 장래에 복지제도와 관련된 이해 집단의 규모와 (충분하지 않은 급여로 인해) 충성도를 낮출 수 있다는 점에서 전통적인 계급을 대신해 복지국가를 지키는 ‘새로운 정치’를 실행할 수 있는 이해집단의 규모를 최소화할 수도 있다. 역사적 과정을 지켜보아야겠지만 이러한 관점에서 보면 보수정부가 취한 ‘확장성의 제약’이라는 전략은 복지제도와 관련된 이해집단의 규모를 최소화한다는 점에서 미래의 복지국가를 지킬 ‘새로운 정치’의 기반 또한 침식할 수도 있어 보인다.

마지막으로 이렇게 한국 복지체제의 특성을 이해하면 한국 복지체제를 경제성장을 따라가지 못하는 사회부문의 뒤처짐으로 해석하는 것은 적절하지 않다(정책기획위원회·관계부처합동, 2018). 한국 복지체제는 낙후한 것이 아니라 앞서 검토한 것처럼 한국의 성장체제에 최적화된 모습으로 제도화된 것이다.⁸⁾ 한국경제의 성장이 재벌 대기업의 자동화에 기초한 수출경쟁력에 의존하는 한 한국 사회가 보호하고 재생산해야 할 노동자는 재벌 대기업의 자동화된 생산설비를 운영하고 관리하는 노동자이기 때문이다. 한국 사회는 낮은 세금으로 이들의 가처분 소득을 늘리고, 늘어난 가처분 소득은 시장에서 금융과 부동산을 구매해 사적 안전망을 구축할 수 있게 했고, 공적 사회보장제도는 사적 안전망을 보완하는 최소주의 원칙에 따라 제도화되었다. 대기업의 자동화 설비를 관리하고 운영하는 노동자와 일부 중견기업의 노동자를 제외한 나머지 노동자에게는 제품의 가격경쟁력을 높이기 위해 가능하면 낮은 임금과 열악한 노동조건을 제공했고, 여기에서도 탈락한 사람들은 영세자영업에 종

8) 최적화되었다는 것이 바람직하는 것을 의미하지도, 지속가능하다는 것을 의미하지도 않는다. 여기서 최적화란 표현을 사용한 것은 한국 산업구조에 적합한 형태로 복지체제가 구축되었다는 것을 의미할 뿐이다.

사하면서 질 낮은 저렴한 서비스를 제공하는 구조가 만들어진 것이다. 한국의 낮은 사회지출은 경제 수준에 비해 사회지출이 단순히 낮은 것이 아니라 정규직을 중심으로 제도화되어 있고, 공적 사회보장제도가 사적 안전망을 보완하는 구조로 만들어진 복지체제에 조응한 결과였다.

결과적으로 한국 복지체제는 상이한 보장체제에서 살고 있는 세 집단으로 분리되어갔다. 첫 번째 집단은 안정적 일자리와 소득을 바탕으로 사적 자산을 축적해 사적으로 사회적 위험에 대응하는 체계를 구축하고, 공적 사회보험이 이를 보완하는 계층이다. 이들은 주로 대기업 정규직 노동자와 전문직에 종사하는 중간계층이다. 두 번째 집단은 중소기업의 정규직 노동자로 사회적 위험의 대부분을 공적 사회보장제도에 의존하는 계층이다. 이들에게 사회적 위험에 대응할 수 있는 사적 자산을 축적할 여유는 크지 않다. 마지막으로 세 번째 집단은 불안정한 일자리와 낮은 임금과 소득으로 사적 자산을 축적할 수도 없고, 공적 사회보험이 대상에서도 배제된 비정규직과 영세자영업자 등 불안정한 고용상태에 있는 사람들이다. 이들에게 유일한 안전망은 엄격한 수급조건이 적용되는 공공부조 뿐이다. 외환위기 이후 자유주의 정부와 보수정부를 거치면서 한국의 복지체제는 이렇게 삼중구조화되었고, 각 집단 간의 담장은 점점 더 높아져 갔다. 결국 한국 복지체제가 지금 보다 더 보편적이고, 실질적으로 시민의 안정적인 삶을 보장하는 큰 복지국가가 되기 위해서는 단순히 사회지출을 늘리는 문제를 넘어 한국 복지국가의 '확장성의 제약'을 가로막는 기초연금과 국민연금의 연계, 민간 중심의 서비스 인프라 등 확장성을 제약하는 제도적 장치들을 해체하고, 장기적으로는 역진적 선별성을 갖는 한국 복지체제의 토대인 경제구조를 개혁하지 않고는 불가능하다는 것이 확인되었다.

■ 참고문헌 □

- 강신욱, 노대명, 이현주, 정해식, 김계환, 김근혜, 조한나(2017). 소득보장제도 체계화 방안 연구. 서울: 보건사회연구원.
- 관계기관합동(2017). 가계부채 종합대책.
- 근로복지공단(2018). 두루누리 연혁. <http://insurancesupport.or.kr/durunuri/history.asp> (접근일, 2018. 8. 8).
- 김낙년, 김종일(2013). 한국 소득분배 지표의 재검토. 한국경제의 분석, 19(2), 1-50.
- 김미경(2018). 감세국가의 함정. 서울: 후마니타스.
- 김연명(편)(2002). 한국 복지국가 성격논쟁 I. 서울: 인간과 복지.
- _____ (2002b). 국가복지 강화론 비판에 대한 재비판과 쟁점. 김연명(편), 한국복지국가 성격 논쟁, 351-384. 서울: 인간과 복지.
- _____ (2017). 사회서비스 질 향상을 위한 사회서비스공단 설립 및 운영 방안. 복지동향, 222, 34-44.
- 김용현(2005). 고용없는 성장(Jobless Growth) 현실인가? 노동정책연구, 5(3), 35-62.
- 김원규(2017). 대·중소기업 간 임금격차 분석과 시사점. 경제사회노사정위원회 발표자료, (2017년 9월 8일).
- 김유선(2001). 노동동향: 비정규직 노동자 규모와 실태. 노동사회, 54, 98-102.
- _____ (2010). 비정규직 규모와 실태: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 (2010.3) 결과. KLSI Issue Paper, 2010-07.
- _____ (2017). 비정규직 규모와 실태: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 (2017.8) 결과. KLSI Issue Paper, 14.
- _____ (2017). 비정규직 규모와 실태: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 (2017.8) 결과. KLSI Issue Paper.
- 김종일(1992). 한국사회 복지정책의 흐름과 논리. 경제와 사회, 16, 26-45.
- 남찬섭(2002). 경제위기 이후 복지개혁의 성격: 구상, 귀결, 복지국가체제에의 함의. 김연명(편). 한국 복지국가성격논쟁 I, 144-174. 서울: 인간과 복지.
- 박상인(2017). 왜 지금 재벌개혁인가. 서울: 미래를 소유한 사람들.
- 생명보험협회(2016). “생명보험통계: 연도별 생명보험 사업개황”. 50년 통계. http://www.klia.or.kr/consumer/consumer_0502.do (접근일, 2017년 8월 11일).
- 서병수(2011). 한국의 사회복지 정책과 복지체제 성격의 변화. 사회법연구, 16·17, 63-92. 1-23. 3.
- 서울신문(2018). “취업계수 최악...고용 없는 성장 지속 우려”. 서울신문, 2018년 4월 23일. <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180424020010> (접근일, 2018. 6. 25.).
- 소상공인신문(2014). “1인 자영업자, 고용보험료 50% 지원”. 소상공인신문, 2014년 5월 27일, [http://](http://www.kci.go.kr)

- www.sbnews.or.kr/news/articleView.html?idxno=680 (접근일, 2018. 8. 8).
- 손호철(2005). 김대중 정부 복지개혁의 성격: 신자유주의로의 전진? 한국정치학회보, 39(1), 217-231.
- 송이은(2012). 노무현 정부 이후 진행된 한국 의료민영화의 성격. 『한국사회학』, 46(4): 205~232.
- 아주경제(2015). “자영업자 고용보험 가입률 0.4% 불과...폐업·체납으로 가입자의 57% 소멸.” 아주경제, 2015년 9월 15일. <http://www.ajunews.com/view/20150915105716125> (접근일, 2018. 8. 8).
- 양동훈(2017). 원하청 및 지역간 임금격차. 임금정보브리프, 19, 14-17.
- 오미옥, 이수경(2015). 박근혜 정부 기초연금제도의 정책쟁점에 대한 연구. 한국정책과학학회보, 19(3), 95-115.
- 우천식(2018). 한국경제의 중장기전략 작업: 의의와 작업 구상. 사회비전포럼 발표문. 2018년 4월 24일.
- 유경준(2009). 우리나라 빈곤변화 추이와 요인 분석, KDI정책포럼, 215.
- _____, 강창희, 최바울(2013). 사회보험료 지원사업(두루누리사업)의 성과 평가. 서울: KDI.
- 윤홍식, 강병구, 전병유, 남찬섭, 강신옥, 김교성, 정준호, 이영수(2018). 복지, 성장, 고용의 선순환을 위한 복지정책 방향 연구. 보건복지부.
- 이병희(2016). 두루누리 사회보험료 지원사업의 현황과 정책과제. 연금포럼, 61, 3-10.
- 이상호(2011). 한국 자동차산업 불공정 하도급관계의 실태와 정책대안: 현대자동차의 사례를 중심으로. 마르크스주의 연구, 8(2), 134-166, 146-7.
- 이정동(2015). 창조적 축적 지향의 패러다임으로 바뀌어야 한다. 서울대학교 공과대학 엮음, 축적의 시간, 21-56. 서울: 지식노마드.
- 이준표(2017). 2017 제조업 업종별 기업규모별 노동생산성. 서울: 한국생산성본부.
- 이진형(2018). 2018년 수출기업 해외시장 경기 전망 설문조사 결과. Trade Brief, 9, 6.
- 이찬진(2017). 박근혜 정부, 지방사회보장사업 정비하여 복지축소. 월간 복지동향, 220, 40-47.
- 이철수, 안상훈, 성주호, 김수완, 김홍영, 장우찬(2014). 자영업자 고용보험 활성화 방안. 서울: 국제노동법연구원.
- 이혜경(1993). 권위주의적 자본주의 사회에서의 복지국가의 발달: 한국의 경험. 한국 사회복지학, 21, 162-191.
- 장원석, 강성호, 이상우(2014). 소득수준을 고려한 개인연금 세제 효율화 방안: 보험료 납입단계의 세제방식을 중심으로. 서울: 보험연구원.
- 전강수(2009). 이명박 정부의 시장만능주의 부동산 정책. 사회경제평론, 32, 195-228.
- 전병유, 정준호, 장지연, 정세은(2017). 한국경제의 새로운 규칙 만들기. 서울: 책과공간.
- 정무권(2009). 한국의 발전주의 생산레짐과 복지체제의 형성. 정무권 편, 한국복지국가성격논쟁 II, 113-166. 경기도: 인간과 복지.
- _____(편)(2009). 한국복지국가성격논쟁 II. 경기도: 인간과 복지.

- 정세은(2015). 박근혜 정부의 조세재정정책 평가와 대안의 모색. *민주사회와 정책연구*, 28, 45-81.
- 정준호(2016). 한국 산업화의 특성과 글로벌 가치사실. 이병천, 유철규, 전창환, 정준호(역), *한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존*, 70-111. 서울: 돌베개.
- 정준호, 이병천(2007). 한국의 탈추격 시스템, 어디로 가능가: 생산-복지 체제의 성격에 대한 시론. 제4회 사회경제학계 공동학술대회. (2007년 11월 30일).
- 정책기획위원회, 관계부처 합동. 문재인정부 '포용국가' 비전과 전략.
- 조선비즈(2015). "연말정산 대란 사태의 재구성." 조선비즈, 2015년 1월 25일. <http://biz.chosun.com> (접근일, 2018. 7. 30).
- 조영훈(2002). 유교주의, 보수주의, 혹은 자유주의? 한국의 복지유형 검토. 김연명(편). *한국복지국가성격논쟁 I*, 243-271. 경기도: 인간과 복지.
- _____(2009). 자유주의 복지유형으로서의 한국 복지국가: 민영보험의 상대적 발달을 중심으로. *한국복지국가성격논쟁 II*, 정무권(편), 867-887. 경기도: 인간과 복지.
- 중앙일보(2018). "세계 점유율 10%에 불과...흔들리는 반도체 후방산업." 2018년 5월 3일자. <http://news.joins.com/article/22593348?cloc=joongang|home|newslst2> (접근일, 2018. 5. 3).
- 지병근(2016). 김대중·노무현 정부 시기의 선거. 파주: 마인드맵.
- 최기춘, 이현복(2017). 국민건강보험과 민간의료 보험의 역할 정립을 위한 쟁점. *보건복지포럼*, 2016년 6월호, 30-42. 36.
- 통계청(2017a). e-나라지표: 조세부담률. <http://www.index.go.kr> (접근일, 2018. 7. 29).
- _____(2017b). e-나라지표: 근로소득세 신고현황-근로소득세 납세인원. <http://www.index.go.kr> (접근일, 2018. 7. 29).
- _____(2017c). e-나라지표: 주택매매가격 동향. <http://www.index.go.kr> (접근일, 2017. 8. 11).
- _____(2018a). e-나라지표: 수출입동향(전년동원대비 수출 증가율), 1995-2017. <http://www.index.go.kr> (접근일, 2018. 5. 4).
- _____(2018b). e-나라지표: 취업자수/실업률 추이. <http://www.index.go.kr> (접근일, 2018. 6. 20).
- _____(2018c). e-나라지표: 소득분배. <http://www.index.go.kr> (접근일, 2018. 7. 29).
- _____(2018d). e-나라지표: 통합재정수지. <http://www.index.go.kr> (접근일, 2018. 7. 29).
- 통계청. (2018e). e-나라지표: 자녀연령별 보육시설이용 및 가정양육 아동수. <http://www.index.go.kr> (접근일, 2018. 6. 11).
- _____(2018f). e-나라지표: 국민연금 재정현황. <http://www.index.go.kr> (접근일, 2018. 8. 7).
- _____(2018g). e-나라지표: 국내총생산 및 경제성장률(GDP). <http://www.index.go.kr> (접근일, 2018. 8. 7).
- 한겨레(2010). MB "한국은 복지국가, 과언이 아니다." 2010년 12월 22일 <http://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/455244.html> (접근일, 2018. 5. 22).

- _____. (2016). “고용보험·국민연금 지원 두리누리사업 신규가입 효과 적어 사각지대 못 줄여.” 한겨레, 2016년 5월 9일. <http://www.hani.co.kr/arti/society/labor/743074.html> (접근일, 2018. 8. 8).
- _____. (2018). “초과세수 60조는 박근혜 정부 덕분” 한겨레, 2018년 6월 20일. http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/849803.html (접근일, 2018. 6. 20).
- 한국경제60년사 편찬위원회(2010). 한국경제 60년사 I: 경제일반. 서울: 한국개발연구원.
- 한국고용정보원(2017). 통계로 보는 노동시장: 취업계수 및 고용 탄성치. <https://statistics.keis.or.kr/stats/index.do> (접근일, 2017년 8월 11일).
- 한국은행(2018). 경제통계시스템 ECOS. <https://ecos.bok.or.kr/jsp/vis/GDP/#/spending> (접근일, 2018. 4. 25).
- 홍경준(1999). 한국의 사회복지체제 연구. 서울: 나남.
- 황성현(2014). 정권별 조세·재정정책기조의 평가와 시사점: 문민정부에서 박근혜 정부까지. 재정학 연구, 7(2), 117-157.
- Castles, F. & Ferrera, M. (1996). Home ownership and the welfare state: Is Southern Europe different?, *European Society and Politics*, 1(2), 163-185.
- Castles, F. G. (1998). The really Big Trade-Off : Home-ownership and the Welfare State in the New World and the Old. *Acta Politica*, 33(1), 5-19.
- Choo, H. J. (1992). Income distribution and distributive equity in Korea. In L. Krause and F. Park, eds., *Social Issues in Korea*. Seoul: KDI.
- Conley, D. & Gifford, B. (2006). Home-ownership, Social Insurance, and the Welfare State. *Sociological Forum*, 21(1), 55-82.
- Deloitte. (2016). 2016 Global manufacturing competitiveness index. Council On Competitiveness, 4.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Goodin, R., Headey, B., Meffels, R. & Dirven, H. (1999). *The real worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holliday, I. (2000). Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia. *Political Studies*, 48, 706-723.
- International Federation of Robotics. (2016). World robotics report 2016: European Union occupies top position in the global automation race. https://ifr.org/img/uploads/2016-09-29_Press_Release_IFR_World_Robotics_Report_2016_ENGLISH.pdf (접근일, 2018. 5. 1).
- International Federation of Robotics. (2018). Robot density rises globally. <https://ifr.org/ifr-press-releases/news/robot-density-rises-globally> (접근일, 2018. 5. 1).
- Jones, C. (1990). Hong Kong, Singapore, South Korea, and Taiwan: Oikonomic welfare states. *Government and Opposition*, 25, 446-462.
- _____. (1993). The pacific challenge: Confucian welfare states. In C. Jones (ed.). *New perspectives*

- on the welfare state in Europe, 198-217. London: Routledge.
- Jones, K. (2003). 영국 사회정책의 현대사. 엄영진·이영찬(역). (The making of social policy in Britain, 2000). 서울: 인간과 복지.
- Kuivalainen, S. & M. Niemelä. (2008). From universalism to selectivism? The rise of anti-poverty policies in Finland. Paper prepared for the annual meeting of RC 19 in Stockholm, Sweden, September 4-6, 2008.
- Midgley, J. (1986). Industrialization and welfare: the case of the four little tigers. *Social Policy & Administration*, 20(3), 225-238.
- Milgerg, W. & Houston, E. (2005). The high road and the low road to international competitiveness: Extending the neo-Schumpeterian trade model beyond technology. *International Review of Applied Economics*, 19(2), 137-162.
- _____. (2017a). Social expenditure: Aggregated data. <https://stats.oecd.org> (접근일, 2017. 1. 30).
- OECD. (2017b). Revenue Statistics: OECD countries: Comparative tables. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV#> (접근일, 2017. 8. 11).
- Park, C. U. & Jung, D. C. (2007). The Asian welfare regimes revisited: The preliminary typologies based on welfare legislation and expenditure. Paper prepared for the 4th International Conference on 'Restructuring care responsibility. Dynamics of welfare mix in East Asia, 20-21, October 2007, University of Tokyo, Japan.
- Peng, I. (2007). Welfare state restructuring in South Korea: A political economic perspective. Paper prepared for ISA RC19 Conference, University of Florence, Florence, Italy, 4-8 September 2007. 김연명, "김대중 정부의 사회복지정책: 신자유주의를 넘어서"
- Pierson, C. (1998). Beyond the welfare state: The new political economy of welfare. Pennsylvania, PA: Pennsylvania State University Press.
- Pierson, P. (2006[1994]). 복지국가는 해체되는가. 박시중(역). (Dismantling the welfare state?). 서울: 성균관대학교.
- Statista. (2018). Homeownership rate in selected European countries in 2016. <https://www.statista.com/statistics/246355/home-ownership-rate-in-europe/> (접근일, 2018. 7. 31).
- Titmuss, R. (1968[2006]). Universalism versus Selection, 40-47. in *The Welfare state reader* (2nd ed.), edited by C. Pierson and F. Castles. London: Polity.
- Weil, D. (2017). Fissured workplace: Why work became so bad for so many and what can be done to improve it. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- WTO. (2017). World trade statistical review 2017. Geneva: WTO.
- Yang, J. (2017). The political economy of the small welfare state in South Korea. New York, NY: Cambridge University Press.

Abstract

Korean welfare regime in the conservative administration, 2008-2016

Yoon, Hongsik*

This study analyzed the change of the Korean welfare regime during the conservative government. It is clear that the welfare expanded during the conservative government, but this expansion was the process of realizing the constraint of expansion that reduces future welfare expenditure in Korea. In addition, as the public welfare centered on social insurance expanded after 10 years of liberal government, the backward selectivity of the Korean welfare regime strengthened in the conservative administration. Expanding social insurance itself does not reinforce the backward selectivity of the Korean welfare regime. However, the industrial structure created by the export-led growth system has intensified the fragmentation of the labor market, and expanding social insurance designed based on regular workers under these conditions has forced the backward selectivity of the social security system. It is for this reason that the backward selectivity has been reinforced during the conservative government.

Key words: Conservative administration, the constraint of expansion, the backward selectivity, Korean welfare regime.

◆ 2018. 10. 15. 접수 / 2018. 12. 15. 1차수정 / 2018. 12. 22. 게재확정

* Professor, Inha University