



2022.7.25.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 49호

한국 복지체제의 대안적 전략 구상



이선화 거버넌스그룹 연구위원



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가미래전략 Insight

2022. 7. 25.

Vol. 49

ISSN 2733-8258

발행일 2022년 7월 25일

발행인 김현곤

발행처 국회미래연구원
서울시 영등포구 의사당대로1(여의도동) 국회의원회관 222호
Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 격주 1회 발행하는 단기 심층연구결과로서, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

※ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

한국 복지체제의 대안적 전략 구상¹

거버넌스그룹 연구위원 이선화

요약

- I. ‘복지 자본주의’론에 기반한 복지체제 구상
 - II. 생산(고용)체제와 복지체제의 특성과 전망
 - III. 한국 복지체제에 대한 대안적 전략 구상
- 참고문헌

1 이선화·이채정·윤홍식·정준호·고은비(2021), 『한국의 사회경제시스템 전개와 새로운 복지체제 구상』(국회미래연구원 발간) 중 일부를 토대로 작성함.

- **본 연구는 복지 자본주의 관점에 기초하여 한국 사회경제시스템의 특이성에 대응하는 새로운 복지체제 대안을 제안**
 - ‘복지 자본주의’는 민주주의-자본주의 시장경제-복지국가가 하나의 시스템으로 구성되는 정치·경제체제로서 성장(경제정책)과 복지(사회정책)의 선순환을 지향
 - 한국에서 복지국가 논의는 생산체제와 괴리된 채 서구의 개별 복지제도를 이식하는 수준인데, 대안적 복지 실험은 국민경제 구조(산업구조와 고용구조)와 조응하여 선순환 구조를 만들 수 있어야 지속 가능한 시스템으로 안착 가능
- **한국 경제는 향후 장기적 잠재성장률 둔화와 고용 없는 성장에 직면할 전망**
 - 고령화에 따른 노동 증가율 하락, 총요소생산성의 점진적 하락 등으로 인해 한국의 잠재성장률은 1%대 또는 그 이하로 지속적으로 하락할 전망
- **한국의 복지체제는 실업, 질병, 노령 등 사회적 위험에 대응하기 위한 복지제도가 상대적으로 안정적 고용과 소득을 보장받는 계층에게 집중되는 ‘역진적 선별성’이 특징**
 - 공적 복지의 규모는 확대되었으나 이중적 노동시장 구조로 인해 복지지출의 주요 대상은 사회보험이 포괄하는 상대적으로 안정적 지위에 있는 노동자에 국한
 - 한국 복지체제에 있어 역진적 선별성은 공적 복지, 사적 자산 축적, 한국의 성장 방식, 낮은 세금 체제가 복합적으로 만들어 낸 결과
- **대안적 복지 전략은 복지체제를 통해 생산체제의 전환을 유도하면서 이중 노동시장에 기인한 역진적 선별성 등 한국 복지체제의 구조적 한계를 극복하기 위한 구상(scheme)**
 - 시장에서의 불평등이 공적 복지에서도 복제되는 복지 이중화를 극복하는 한편, 복지 강화가 혁신과 산업구조 고도화로 이어지는 선순환 경로를 확보하는 것이 중요
 - 대안적 전략은, 1) 전 국민 고용보험의 소득 기반 사회보험으로의 재편, 2) 사회보험 배제 계층을 위한 최소소득보장제도 확대, 3) 보편적 사회서비스 제공을 위한 산업구조 구축 및 이를 위한 원활한 구조조정과 인적자본 고도화 등 세 가지 요소로 구성

I. ‘복지 자본주의’론에 기반한 복지체제 구상

‘복지 자본주의(welfare capitalism)’는 민주주의 정치체제-자본주의 시장경제-복지국가가 하나의 시스템으로 구성되는 정치·경제체제로서 성장(경제정책)과 복지(사회정책)의 선순환을 지향하는 시스템을 의미한다(안재홍, 2013, p. 19). 전통적 서구 복지국가 체제의 경우 이 시스템은 총수요정책으로 경기를 조절하는 케인스주의 경제정책과 개인의 생애주기적 위험을 사회적으로 공유하는 사회보장 원칙으로 구성된다. 케인지언 수요관리 정책은 1930년대 세계 대공황 및 전후(戰後) 재건 과정에서 정부의 막대한 사회적 투자를 통해 높은 성장률과 완전고용에 가까운 고용을 달성하였다. 복지체제에서는, 국가별로 자신의 고유한 생산체제에 상응하여 사회적 미니멈을 보장하는 베버리지 전통의 사회보장제도나 고용과 기여 원리에 따른 비스마르크식 사회보장제도를 구축해 나갔다. 이런 이유로 자본주의 황금기에 성장-고용-복지의 선순환 구조를 만들어 낸 서구 복지국가는 케인지언 복지국가로 통칭된다. 1970년대 이후 이 시스템은 임금과 원자재 가격이 상승하는 가운데 생산성 상승 둔화와 실업 증가라는 구조적 문제에 봉착하였다. ‘높은 성장률, 완전고용, 높은 사회지출을 통한 사회보장’으로 구성되는 순환 구조에서 성장과 고용이 뒷받침되지 못하면서 복지를 지탱하는 정부 재정이 취약해진 것이다. 전통적 케인스주의에 대한 합의가 무너지면서 경제정책 패러다임은 확장 재정을 제약하는 통화주의로 선화하였으며 복지지출 비중이 높던 일부 서유럽 국가들은 재정개혁을 단행하였다. 그러나 서구 사회경제 시스템의 경우 비록 황금기에서는 후퇴하였으나 제도적으로는 여전히 복지국가와 결합한 자본주의로 규정된다.

선진국 복지체제와 달리 한국은 고도성장기에 공적 사회보장 체계를 거의 갖추지 못하였다. 우리나라는 1990년대 중반까지는 후발 자본주의 국가로서 국가주의적 생산체제를 구축하고 이를 기반으로 경제의 양적 성장에 치중하는 정책을 시행해 왔다. 취약한 공적 복지를 대신한 것은 높은 성장과 일자리, 낮은 세금, 사적 복지로 이루어지는 이른바 ‘개발국가 복지체제’였다. 고도성장을 위한 장시간 저임금노동이 불평등과 빈곤의 완화 기제로 작동하던 개발국가 복지체제는 경제가 일정 수준 이상 성장하고 그 성장의 성과가 시장 기제를 통해 사회 구성원에게 골고루 분배될 수 있어야 지속 가능하다. 그러나 21세기 들어 고도성장이 종식되고 경제가 성숙단계에 접어들어 따라 개발국가 복지체제로는 더 이상 사회의 재생산 시스템을 유지하기가 어려워졌다.

1990년대 후반 이후에는 우리의 미래로 어떠한 복지제도를 선택할 것인가 하는 것은 새로운 정부가 출범할 때마다 정부의 성격을 결정하는 핵심 의제로 대두하였다. 그러나 복지국가 논의는 저성장·초고령화·고실업 시대로 진입하여 기존의 복지국가 모형을 지탱하는 물적 토대가 취약해지는 상태에서 본격화되었다. 인구구조, 고용관계 및 일자리, 경제성장 단계 등 복지국가의 지속가능성을 담보하는 물적인 조건이 크게 달라졌음에도 불구하고 복지국가 논의는 생산체제와는 동떨어진 채 서구 복지국가의 개별 제도를 이식하는 수준을 넘어서지 못하였다. 그 결과 사회보장제도의 확대에도 불구하고 복지 사각지대나 이중구조의 문제는 해소되지 않았다. 이는 시장에서의 경제적 활동을 의미하는 생산체제와 경제적 산출물을 재분배하는 복지체제에 대한 이분법적 시각의 결과인 것으로 해석된다. 케인지언 복지국가로 통용되는 서구와 달리 우리나라의 복지 담론은 ‘복지 자본주의’의 관점이 결여된 채 생산체제의 하위 부문으로 다루어져 온 것이다.

본 연구는 특정한 복지 모형이 국민경제 구조(산업구조와 고용구조)와 조응하여 선순환 구조를 만들 수 있어야 지속 가능한 시스템으로 안착될 수 있다는 시각에 기초한다. 생산체제와 조응하지 않는 복지체제(복지정책의 조합)는 효율적이지 않으며 제도의 지속성도 담보되기 어렵기 때문이다. 이상 복지 자본주의적 관점에 기초하여 이하에서는 한국

사회경제시스템의 특이성에 대응하는 새로운 복지체제 대안을 제안하고자 한다.²

II. 생산(고용)체제와 복지체제의 특성과 전망

1. 생산체제: 잠재성장을 둔화와 고용 없는 성장

본 절에서는 경제성장과 고용구조로 구분하여 한국의 미래 복지전략이 처해 있는 물질적 제약요인을 살펴보았다. 한국의 성장 경로의 경우 전 세계적 인구 고령화와 장기 침체, 미국의 생산성 저하와 성장률 하락이 경제의 상방 성장 가능성을 제약하고 있다. 한국의 경제성장률은 1990년대 중반 이후 지속적으로 하락해 왔으며, 고령화에 따른 노동 증가율 하락, 총요소생산성의 점진적 하락 등으로 인해 지속적으로 하락할 전망이다([표 1] 참조). 유종일(2019)은 경제 성장의 하락 요인으로 생산가능인구 감소, 노령화에 따른 노동 투입 요소 하락, 자본 축적 둔화, 신성장동력 부재, 연구·개발(R&D) 투자의 비효율성, 혁신적 인프라 미비 등을 제시하고 있다. 초고령화 및 생산가능인구 감소는 생산성 증대, 저축률 및 투자 제고의 부정적 요인으로 작용해 경제의 역동성을 떨어뜨릴 수 있다. 경제 성숙에 따른 투자 둔화도 잠재성장을 하락에 영향을 미친다. 자동차, 반도체, 석유화학 등 기간산업을 대체하는 신성장동력이 뚜렷하지 않은 상태에서 R&D 투자의 효율성이 높지 않아 혁신체제의 원활한 작동이 어려워진 것이다. 대기업의 경제력 집중으로 인한 독과점 폐해 및 취약한 공정거래 기반, 사회적 조정 미흡에 따른 부문 간 규제 비대칭 등 혁신 인프라의 취약성도 잠재성장을 하락의 배경으로 지적된다(김세직, 2016; 유종일, 2019; 정준호·전병유, 2019). 혁신을 통한 생산성 제고를 위해서는 다양한 부문에서 구조개혁이 추진되어야 하지만 복잡하게 얽힌 이해관계의 조정이 쉽지 않기 때문에 구조개혁은 정치적으로 회피되고 있는 실정이다(정준호, 2021). 결과적으로, 국내 대부분의 주요 기관이 2020년대 이후 잠재성장을 1%대로 전망하고 있으며 2030년 이후로는 1% 이하로 하락할 것이라는 전망도 제시되고 있다([표 1] 참조).

[표 1] 한국의 잠재성장률 전망치

(단위: %)

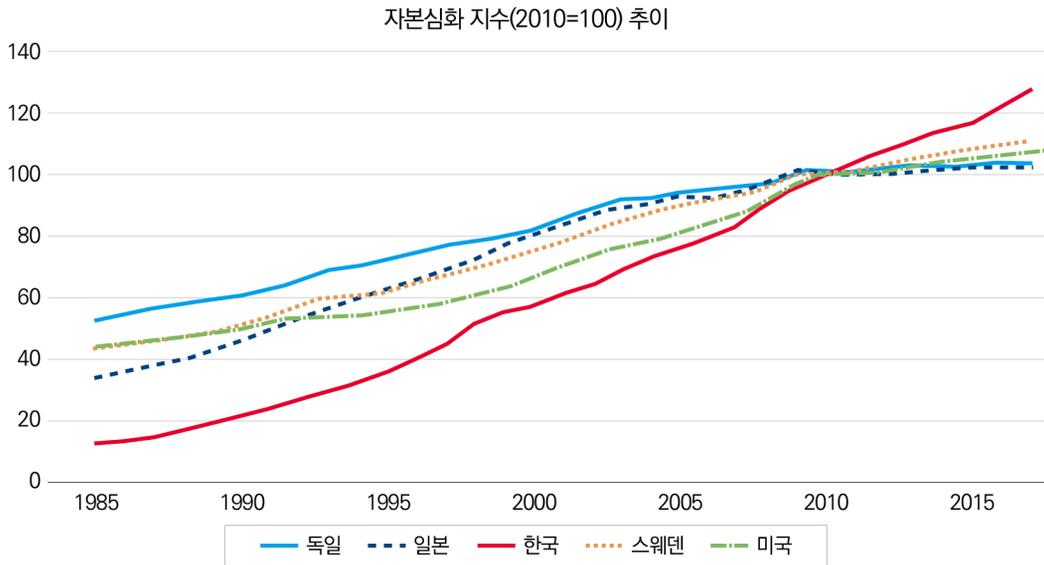
기간	OECD	IMF	국민연금 보험공단	국회예산 정책처	기획 재정부	금융연구원			
						기간	중립	낙관	비관
2021~30년	2.6	2.2	2.3	2.8	2.6	2020	2.12		
2031~40년	1.7	1.9	1.4	2.3	1.9	2030	0.97	2.45	0.20
2041~50년	1.3	1.5	1.0	1.5	1.4	2040	0.77	2.25	-0.26
2051~60년	1.2	1.2	0.8	1.2	1.1				

자료: OECD(2018), IMF(2018), 국민연금보험공단(2018), 국회예산정책처(2018), 기획재정부(2015) (원자료: 이선화 편 (2019)의 [표 1-1]에서 인용); 금융연구원 전망치는 장민·박성욱(2021)의 <표 3>, <표 13>.

2 이하에서의 분석과 제안은 정치체제·생산체제·복지체제로 구성되는 ‘복지 자본주의론’의 분석 틀에 기초한 것이지만 본 보고서는 정치체제에 대한 논의는 포함하지 않았다.

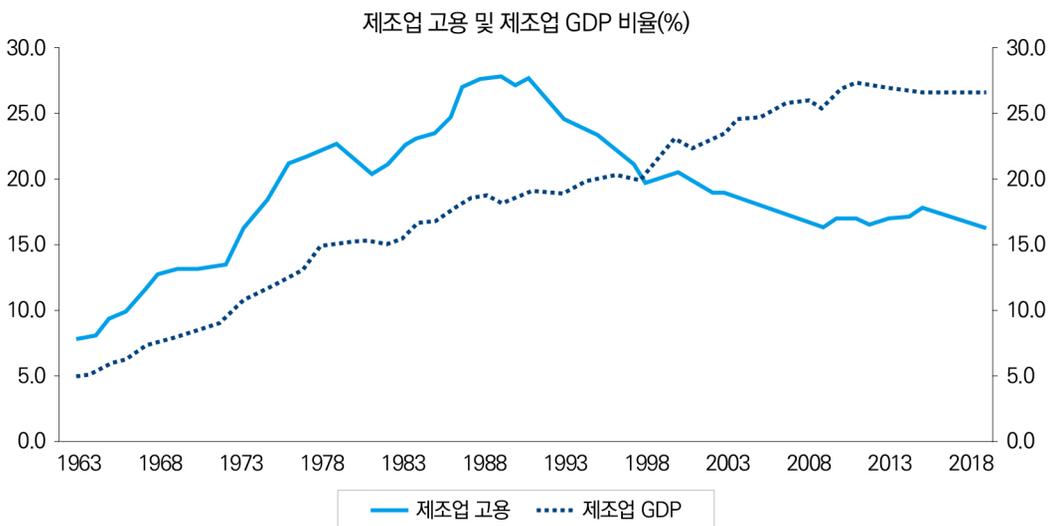
고용체제가 직면한 조건은 높은 정규직 고용보호와 낮은 실업보호라는 이중구조의 고착화, 노동시장의 양극화를 초래하는 숙련의 양극화, 성장과 고용의 탈동조화로 요약된다. 노동시장에서의 이중구조와 양극화는 제조업 분야에서의 '고용 없는 성장'의 한 가지 배경으로 작용한 것으로 풀이된다. 매출액 대비 인건비 상승에 대처하기 위해 제조기업들은 숙련 노동보다는 노동 절약적 투자를 확대하는 전략을 취하였다. 그 결과 국민 경제의 장기 투자율과 제조기업의 실제 투자율이 2010년대 내림세이지만, 노동 절약적 자동화 투자는 증가하였다. 2010년대 이후 한국은 근로자 1인당 자본스톡 증감률로 정의되는 자본심화(capital deepening) 지수가 다른 OECD 국가에 비해 높고 로봇 밀도(제조업 취업자 1만 명당 로봇 수)의 기울기 또한 더 가파른 것으로 조사되었다(그림 1).

[그림 1] 노동 절약적 투자의 확대: 자본심화 지수



자료: 정준호·전병유(2019); 정준호(2021).

[그림 2] 제조업의 부가가치 비율(GDP 대비)과 고용 비중



자료: 한국은행, 통계청.

[그림 2]를 보면, 제조업 분야에서 수출 확대와 자동화 투자 등으로 GDP 대비 부가가치의 비중이 꾸준히 증가하였음에도 불구하고 제조업 고용 비율은 감소하고 있다. 한국의 제조업 고용 비율은 1989년 27.8%로 최고점을 찍은 후 하락하는 추세이며, 1990년대 이후 일본과 유사한 패턴을 따르고 있다. 결국 노동 절약적인 자동화 투자는 제조업의 노동생산성 향상에는 기여하지만 제조업 고용 비율의 감소 속도는 다른 국가들과 비교해 보더라도 매우 급속하게 진행된 것으로 보고된다(정준호, 2018). 이밖에 1987년 이후 노동시장의 구조적 변화로는 기업 규모, 원·하청 관계, 고용 형태, 성별 차이 등에 따른 중층적 분절구조가 특징적이다. 이는 EU 국가들의 제도화된 이중화와는 달리 산업생산체제에서의 특수성에 의해 강하게 규정되는 이중화라 할 수 있다.

2. 복지체제: 이중구조(역진적 선별성)의 심화

개발국가 시기에 한국의 복지체제는 경제성장을 뒷받침하기 위한 생산체제의 하위부문에 불과하였으며 사회보장에 대한 제대로 된 사회적 논의는 1997년 IMF 외환위기 이후 시작되었다. IMF 외환위기를 겪으면서 한국 사회는 개개인의 노력과 무관하게 거시경제의 변화에 따라 가계가 빈곤과 실업에 처할 수 있다는 공감대를 형성할 수 있었다. 그 결과 성장이 일자리를 만들고 일자리가 장시간 저임금 노동과 결합하면서 불평등과 빈곤을 완화했던 '개발국가 복지체제'가 약화되면서, 공적 복지제도의 확충을 위한 논의가 시작되었다. 공적 복지제도는 사회보험의 확대와 근대적 공공부조의 제도화라는 두 축으로 구성된다.

먼저 김대중 정부가 사회보험을 중심으로 공적 복지를 확대하면서 한국의 GDP 대비 국민부담률이 높아지기 시작했다. 사회보험의 보편성을 적극적으로 확대한 결과, 지역과 직업에 따라 분절되어 있던 의료보험은 단일한 건강보험으로 통합되고, 국민연금의 대상은 명목상 모든 국민에게 확대된다. 이와 동시에 1997년 IMF 외환위기 이후로 본격화된 노동시장 유연화는 불안정고용 상태에 있는 노동자의 비중을 증가시켰다. 사회보험의 대상이 되기 위해서는 노동시장 참여를 통해 정기적·안정적으로 기여금을 지급할 수 있는 여건이 마련되어야 하는데, IMF 외환위기 이후의 시장 변화는 안정적 기여금 지급이 가능한 고용의 비중을 오히려 축소시킨 것이다. 공적 복지의 규모는 확대되지만 복지지출의 주요 대상은 사회보험료를 낸, 상대적으로 안정적인 고용 상태에 있는 임금노동자에 국한되었다. 이런 상황에서 사회보험의 대상과 급여가 확대되자 역설적으로 사회보험에 포괄되는 사람과 배제된 사람 간의 간격이 커지게 되었다. 이는 2000년대 본격화한 한국의 사회보장제도가 산업구조와 노동시장의 특성을 반영하고 그 효과성에 대해 고민하기보다는 제2차 대전 이후 북·서유럽에서 만들어졌던 사회보험제도를 중심으로 한 복지 확대 전략을 비판적 검토 없이 접목하였기 때문이라고 할 수 있다. 실제로 IMF 외환위기가 발생하고 몇 년 후인 2000년의 고용보험 가입 비율을 보면 정규직 노동자는 74.2%가 가입한 반면, 비정규직의 가입률은 22.6%에 불과했다(보건복지부, 2015). 피부양자를 사회보험의 급여 대상으로 포괄할 수 있는 의료보험을 제외하면 다른 사회보험도 고용보험과 크게 다르지 않았다.

공공부조를 살펴보면, 외환위기 당시 구제금융을 제공하면서 한국에 강력한 신자유주의 정책을 강제했던 IMF가 김대중 정부에 사회안전망 강화를 요구했다. 워싱턴 컨센서스로 대표되는 1990년대 동유럽과 중남미 등 개발도상국가에 대한 신자유주의화가 이들 국가가 직면한 문제를 심화시키자, 1990년대 후반부터 IMF는 사회안전망 강화, 빈곤 퇴치, 기업 지배구조 개선, 신중한 자본 개방 등 일련의 개혁정책을 프로그램에 포함하였다(Rodrik, 2011[2007]). IMF 외환위기로 인한 노동시장의 유연화, IMF의 요구, 참여연대 등 시민단체가 주도한 국민최저선 확보 운동과 김대중 정부의 친복지적 성향 등이 결합하면서 한국 복지체제는 1944년 일제가 제정한 조선근로보호령의 연장선에 있었던 생활보호법을 폐지하고 근대적 공공부조인 국민기초생활보장제도(기초생보)를 제도화했다.

기초생보는 시민권에 기초한 공공부조라는 의미를 부여받았지만, 실제로는 노동능력 여부를 가리고 가족 구성원에 부양의무를 지우는 전근대적 요소가 잔존하였다. 더욱이 생계급여는 입법화 취지가 무색하게 취약계층이 기본적인 생계를 유지하기에는 턱없이 모자라는 수준이었다. 가족이 빈곤층의 생계를 1차적으로 책임지게 하는 부양의무자 기준, 노동능력이 있는 빈곤층에게 노동의무를 강제하는 조건부 수급 등은 법 제정 이후 현재까지 두고두고 논란이 된다.

한편 취약한 공적 보장제도는 사적 보장제도를 통해 보완되었으며 정부는 사적 보장제도를 지원하기 위해 낮은 세금 수준을 유지했고, 민간보험이나 주택을 구입할 경우 세금 및 대출 지원을 통해 국민들이 사적 자산을 축적할 수 있도록 도왔다. 부동산이나 금융자산 등 사적 자산 축적은 중·상위 소득계층에 집중되기 때문에 사적 복지 기제 또한 소득계층에 따라 역진적으로 분포된다.

이와 같이 실업, 질병, 노령 등 사회적 위험에 대응해 제도화된 복지정책이 상대적으로 안정적 고용과 소득을 보장받는 계층에게 집중되는 현실은 복지의 '역진적 선별성' 개념으로 요약된다(윤홍식, 2018). 한국 복지체제에 있어 역진적 선별성은 단지 공적 복지만의 문제가 아니라 사적 자산 축적, 한국의 성장 방식, 낮은 세금체제가 복합적으로 만들어 낸 결과라고 할 수 있다.

III. 한국 복지체제에 대한 대안적 전략 구상

다음으로는 한국의 사회경제시스템과 복지체제에 대한 이해를 바탕으로 성장-고용-복지가 선순환 구조를 형성할 수 있는 대안적 복지체제 전략을 제안하고자 한다. 이하에서 제안하는 대안적 복지체제 전략은 복지체제를 통해 생산체제의 전환을 유도하면서 이중 노동시장에 기인한 역진적 선별성 등과 같은 한국 복지체제의 한계를 극복하기 위한 구상(scheme)이라 할 수 있다. 새로운 복지체제에서의 관건은, 시장에서의 불평등한 지위가 공적 복지에서도 그대로 적용되는 복지의 이중화를 극복할 것과, 복지의 강화가 혁신역량 제고와 기업의 체질 강화로 이어지는 선순환 경로를 확보하는 데 있다. 이러한 점을 염두에 두고 구상된 대안적 전략은, 소득 기반 사회보험, 최소소득보장제도, 보편적 사회서비스로의 산업구조 고도화라는 세 가지 요소로 구성된다.

1. 전 국민 고용보험을 소득 기반 사회보험으로 전환

대안적 전략의 첫 번째 요소는 사회적 위험에 대응하는 공적 사회보장제도를 고용관계에 기초한 제도에서 소득에 기초한 제도로 전환하는 것이다. 전 국민 고용보험제도를 고용보험에 국한하지 않고 사회보험 전체로 확대하는 것으로 일정한 소득이 있는 모든 국민을 사회보험제도에 포괄하는 방식이다. 가입자는 소득에 비해 보험료를 내고 사회적 위험에 직면했을 때 이전 생활 수준을 유지할 수 있는 수준에서 기존 소득의 60~80%로 (상한과 하한이 있는) 비례적 급여를 받는 것이다. 이 제도는 고용상 지위는 물론이고 기업 규모와 관계없이 소득활동을 하는 모든 개인을 단일 사회보험제도로 포괄하는 것이다. 이를 통해 사회적 위험에 대응하는 사회적 연대의 범위를 대폭 확대할 수 있다. 소득 기반 사회보험은, 고용관계에 기초한 사회보험에서 논란이 되는 플랫폼 노동자나 자영업자 등의 문제에서 자유롭다는 장점을 갖는다. 이는 사회보장제도가 고용관계, 노동자성 등에 기초해 급여 대상을 확정하는 것이 아니라 소득활동에 기초해 급여 대상자를 설정하기 때문이다.

전 국민 사회보험을 실현하기 위해서는 두 가지 장벽을 넘어야 하는데 첫째는 기업의 사회보험 부담을 어떻게

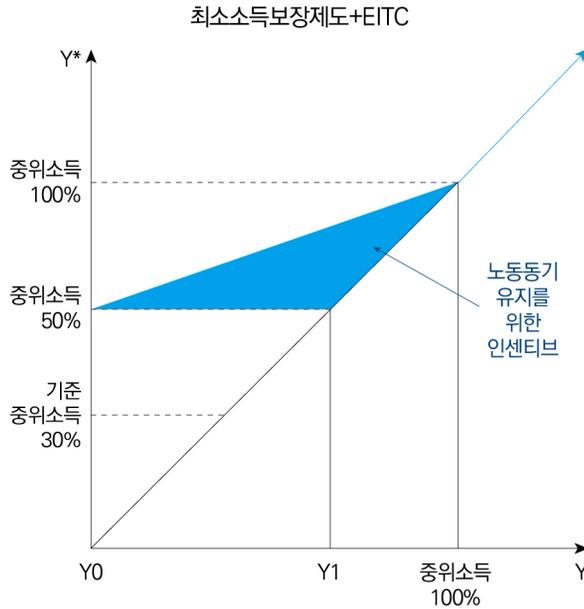
제도화할 것인가의 문제이다. 보편적 사회보험의 실행이 (비용 부담 문제로 인해) 기업이 정규직 노동자를 고용하는 것은 물론이고 노동자를 고용하는 것 자체를 꺼리는 상황이 되는 것을 막기 위해서는 기업의 사회보험료 부담을 매출 또는 부가가치에 부과하는 방식을 검토할 필요가 있다. 사회보험료를 이윤에 부과하게 되면, 이윤을 내지 못한 기업의 사회보험료 부담을 덜어 주게 된다. 일반적으로 이윤을 내지 못하는 기업은 대부분 경쟁력이 없는 기업이라는 점을 고려하면, 이 방식은 경쟁력이 없는 기업에 보조금을 지원하는 의도하지 않은 왜곡을 야기할 수 있기 때문이다. 따라서 이윤보다는 매출이나 부가가치에 기초해 기업에 사회보험료를 부과하는 방식이 타당해 보인다. 이러한 과정은 사회적 위험에 대한 비용을 기업의 비용구조에 내재화하기 때문에 기업 생태계의 활력을 높이는 효과도 기대해 볼 수 있다. 나아가, 사회보험료 부담으로 인해 경쟁력이 낮아진 기업에 대해서는 구조조정이 원활해야 하며 이 과정을 통해 산업구조의 고도화가 가능해진다. 즉, 생산체제 내에서도 구조적 변화가 수반되지 않는다면 복지체제의 전환이 그 자체로 생산체제의 전환을 보장하는 것은 아니다. 특히 복지체제의 전환(전 국민 사회보험의 도입)은 기업의 비용구조를 바꾸는 것 외에 사회적 측면에서도 생산체제의 전환(산업구조 고도화)에 유리한 환경을 만들게 된다. 전 국민 사회보험은 실직에 따른 노동자의 사적 비용을 분담하기 때문에 기업 구조조정과 관련한 사회적 저항과 정치적 비용을 낮추는 효과가 있다.

전 국민 사회보험 도입을 위한 둘째 고려 사항은 자영업자를 사회보험에 포괄하는 제도를 어떻게 설계해야 하는가이다. 자영업자는 임금노동자와 달리 실업보다는 폐업을 예방하는 차원의 지원을 선호한다(이성원, 2020). 실업급여를 받는다는 것은 자영업자에게 폐업을 의미하기 때문이다. 더욱이 자영업자의 실제 소득에 대해 임금노동자들이 불신하는 상황에서 자영업자를 임금노동자와 단일한 사회보험에 포괄하는 것에 대해 사회적 반발이 있을 수 있다. 자영업자와 비자영업자의 우려를 고려해 당분간 전 국민 사회보험을 단일한 제도 내에 두 개의 급여제도를 운영하는 일제양여(一制兩與) 방식으로 운영할 수도 있다. 실시간 소득 파악을 통해 소득 파악이 투명하게 이루어지기 전까지 자영업자는 별도의 기여와 별도의 급여 방식으로 운영하는 것이다. 또한 폐업 문제에 대한 자영업자의 선호를 반영하여, 자영업자에 대해서는 폐업을 해야만 급여를 지급하는 것이 아니라 매출이 생계가 어려울 정도로 떨어지는 경우에 생계비를 일부 지원하는 실업급여 방식도 고려할 수 있다.

2. 사회보험 배제 계층을 위한 최소소득보장제도 확대

두 번째는 전 국민 사회보험에서 배제되는 사람들을 공적 사회보장제도로 포괄하는 과제이다. 사회보험의 대상이 되기 위해서는 일정 수준 이상의 소득이 있어야 하는데, 사회의 모든 개인이 소득 활동에 참여할 수 있는 것은 아니다. 따라서 전 국민 사회보험이 포괄하지 못하는 개인들에게는 기본적인 생활을 할 수 있도록 지원하는 별도의 소득보장제도가 필요하다. 기본적으로 최소소득보장제도에 근로 동기 장치를 추가하는 방식으로 제도를 설계해야 하는 것은 동일하지만, 최소보장의 수준은 높여서 책정할 필요가 있다. 다음 그림은 상대빈곤선 기준인 중위소득의 50%로 최소소득보장의 수준을 정하고 이를 EITC(Earned Income Tax Credit)와 결합한 제도를 도식화한 것이다. 단, 이 모형에서 최소소득보장은 보편적 사회보험제도를 보완하는 부차적 역할을 담당하게 된다. 즉, 체제 수준의 보편주의를 실현하고 관대한 공공부조는 이를 보완하는 역할을 한다. 이렇게 소득활동을 하는 모든 개인과 기업을 사회보험에 포괄하고 사회보험에 포괄되지 못하는 계층에게 관대한 공공부조를 지급하기 위해서는 개인과 기업이 부담해야 할 사회적 비용이 높아질 수밖에 없다. 그리고 이 사회적 비용을 감당하기 위해서는 산업구조를 고도화하는 것이 유일한 대안이다. 이와 같은 선순환 경로를 통해 산업구조를 고품질 제조업에서 ICT와 다이내믹 서비스로 전환하고 수출과 내수의 균형적인 생산체제를 구축한 역사적 사례로는 스웨덴을 참조해 볼 수 있다.

[그림 3] 최소소득보장제도(중위소득 50%)와 EITC

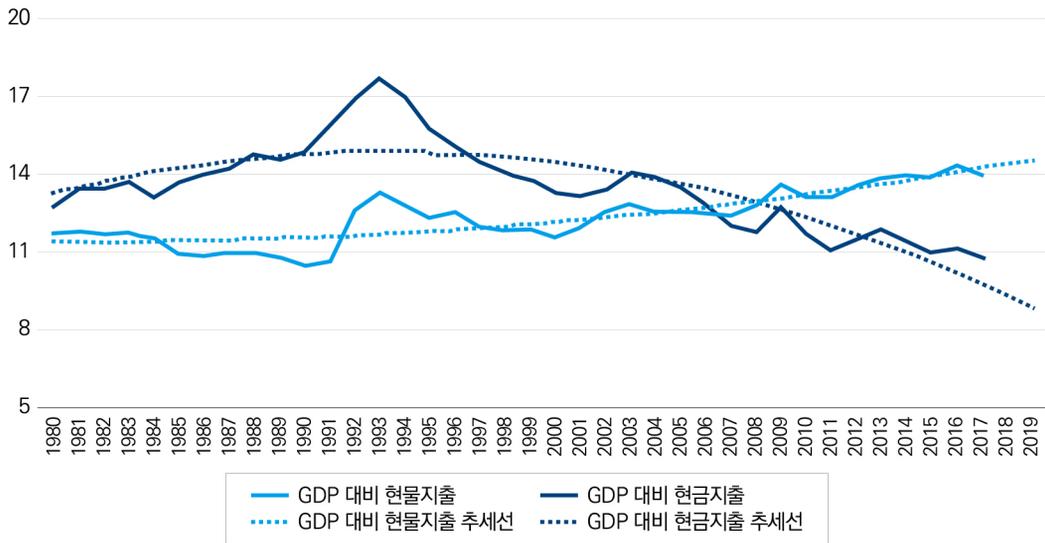


3. 보편적 사회서비스 강화를 통한 산업구조 고도화

세 번째로 복지체제의 전환이 단순히 소득보장의 보편성과 관대성을 확대하는 것을 넘어 양질의 보편적 사회서비스 제공으로 확대되어야 한다. 보편적 사회서비스를 중심으로 한 산업구조의 고도화를 위해서는 기업에 대한 원활한 구조조정과 함께 인적자본의 고도화가 요구된다. 스웨덴이 산업구조의 고도화에 성공할 수 있었던 이유도 스웨덴 사회가 양질의 고속권 노동력이 형성될 수 있는 보편적인 사회서비스 체계를 구축하고 있었기 때문이다(Thelen, 2021). 더 나아가 보편적 사회서비스 체계를 구축하는 것은 노동시장에서 양질의 일자리를 만들어 내는 것과 불가분의 관계에 있다. 시장에서 (특히 한국처럼 성장이 양질의 일자리를 만들어 내는 것과 무관해지는 사회에서) 양질의 일자리를 만드는 것이 점점 어려워지는 상황에서 사회서비스의 확대는 시장에서의 분배 악화를 막는 중요한 역할을 기대해 볼 수 있다. 일례로 노동시장에 가하는 코로나19의 충격이 북유럽에서 유달리 약했던 이유는 바로 노동시장에서 사회서비스를 중심으로 한 양질의 일자리가 광범위하게 존재했기 때문이기도 하다(윤홍식, 2021).

실제로 [그림 4]를 보면 스웨덴의 GDP 대비 사회지출 구성은 1990년대 초 경제위기를 겪으면서 현금지출이 감소하고 현물지출이 늘어나는 경향을 관찰할 수 있다. 스웨덴의 산업구조 조정(고품질 제조업에서 ICT와 다이내믹 서비스 중심으로 전환)이 1990년대부터 시작해 2000년대 들어서면서 안착해 가던 시기에 사회지출의 구성도 현금 중심에서 현물 중심으로 전환된 것을 확인할 수 있다. 특히 코로나19 팬데믹으로 지식경제가 더 빠른 속도로 확산되고 있는 상황에서 양질의 보편적 사회서비스를 제도화하는 것은 시민의 돌봄 권리를 보장하는 것과 함께 산업구조 고도화를 위해 꼭 필요한 과제이다. 물론 양질의 보편적 사회서비스가 산업구조 고도화에 필요한 인적자본을 강화하기 위한 역할을 제대로 수행하기 위해서는 앞서 언급한 안정적이고 보편적인 소득보장이 전제되어야 한다.

[그림 4] 스웨덴의 GDP 대비 사회지출 구성의 전환(1980~2018년)



자료: OECD(2021), Social expenditure dataset.

정리하면, 대안적 복지 구상은 ‘복지체제 전환을 통한 생산체제 전환’, 즉 한국의 복지체제를 보편적 복지체제로 전환함으로써 국민들이 직면한 사회적 위험에 적극적으로 대응함과 동시에 이를 통해 생산체제의 전환을 도모하자는 것이다. 대안적 복지 전략은 이에 머물지 않고 기업의 혁신역량 강화를 위한 유인 메커니즘으로서의 기능도 기대해 볼 수 있다. 이러한 대안적 전략이 정착하게 되면, 내수와 수출이, 중소기업과 대기업이, 현물과 현금이 균형적으로 고부가가치를 창출하는 산업구조를 구축함과 동시에 생애주기적 위험과 경기변동에 따른 위험으로부터 국민들의 삶을 보호하는 보편주의 복지체제를 만들어 갈 수 있을 것이다. 끝으로 복지체제로부터 생산체제로의 선순환 구조가 정착하기 위해서는 산업구조 고도화를 위한 정부의 적절한 산업정책이 수반되어야 함을 강조해 두고자 한다.

참고문헌

- 국민연금보험공단(2018), 「국민연금 장기재정추계」, 국민연금보험공단.
- 국회예산정책처(2018), 「2019~2050년 국회예산정책처 장기 재정전망」, 국회예산정책처
- 기획재정부(2015), 「한국의 장기재정전망」, 기획재정부.
- 김세직(2016), 「한국경제: 성장 위기와 구조 개혁」, 『경제논집』 55(1), pp. 3-27.
- 보건복지부(2015), 『보건복지 70년사 가난의 시대에서 복지사회로』, 서울: 보건복지부.
- 안재홍(2013), 『복지 자본주의 정치경제의 형성과 재편: 서유럽 강소·복지 5개국의 경험과 한국의 쟁점』, 후마니타스.
- 유종일(2019), 「한국경제 살리기: 전환적 뉴딜」, 미발간 발표자료, KDI 국제정책대학원.
- 윤홍식(2018), 「역진적 선별성의 지속과 확장성의 제약, 2008~2016 이명박·박근혜 정부시기 한국복지체제의 특성」, 『한국사회정책』 25(4), pp. 163-198.
- _____(2021), 「코로나19 팬데믹과 복지국가: 북유럽 복지국가는 왜 지원에 인색했을까?」, 『사회과학연구』 28(2), pp. 91-119.
- 이선화 편(2019), 『국가장기발전을 위한 거버넌스 개혁 의제 연구』, 국회미래연구원 국가장기발전전략 연구시리즈 제 II 권.
- 이성원(2020), 「포스트 코로나 시대에 자영업자도 포함하는 전국민 고용보험」, 전국민고용보험 쟁점과 도입전략 토론회, 2020년 11월 4일, 주최: 참여연대 사회복지위원회, 참여연대 아람드리홀.
- 장민·박성욱(2021), 『향후 우리나라의 잠재성장률 경로 추정』, KIF 금융분석보고서 2021-01, 한국금융연구원.
- 정준호(2018), 「한국성장체제의 유산과 쟁점」, 『사회경제변화에 따른 지속가능한 사회보장체계 구축을 위한 쟁점』, 경제사회노동위원회, pp. 11-35.
- _____(2020), 「한국 제조업 성장의 주요 특성과 발전 방향」, 박명준·박선호·정만태·정준호·조현민, 『기계산업 인적경쟁력 강화방안 연구 (I): 총론 편』, 연구보고서(pp. 12-60), 한국노동연구원.
- _____(2021), 「문재인 정부 경제정책의 성과와 평가」, 『동향과 전망』 113호, pp. 26-75.
- 정준호·전병유(2019), 「혁신과 연대를 위한 산업·노동체제의 평가와 과제」, 『대한민국, 상생과 연대의 길을 찾다: 재단법인 공공상생연대기금 창립 2주년 기념 토론회 자료집』 2019. 12. 6.
- OECD(2018), “Economic Outlook No 103 - July 2018 - Long-term baseline projections”, OECD.
- OECD(2021), Income inequality (indicator), doi: 10.1787/459aa7f1-en (Accessed on 29 September 2021).

- Rodrik, D.(2011[2007]), 『더 나은 세계화를 말하다』, 제현주 옮김(One economics many recipes: Globalization, institutions, and economic growth), 서울: 북돋움.
- Thelen, K.(2021), “Transitions to the knowledge economy in Germany, Sweden, and the Netherlands”, In Hassel, A. and Palier, B. eds., Growth and welfare in advanced capitalist economies(pp. 203-226), New York: Oxford University Press.

국가미래전략 Insight 발간현황

vol	제목	작성자	발행일
1	2050년 대한민국 미래예측과 국회가 주목한 11대 국가 개혁과제	김유빈(연구지원실장)	2020.8.20.
2	2050년 서른살, 민서가 바라는 미래	박성원(혁신성장 그룹장)	2020.9.3.
3	2050 대한민국 미래와 정책의제	김홍범(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.9.17.
4	더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까	박상훈(거버넌스 그룹장)	2020.10.15.
5	고령화 대응 국가전략을 만드는 새로운 방법	김현곤(국회미래연구원장)	2020.11.12.
6	보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택	박성원(혁신성장 그룹장) 정영훈(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.11.19.
7	기후변화 영향 대응현황 및 제언 (국내 연구·정책에 대한 양적 비교를 중심으로)	김은아(삶의질그룹 부연구위원)	2020.11.26.
8	디지털 전환에 따른 한국 경제사회 파급효과 분석과 정책적 시사점	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2020.12.10.
9	세계적 감염병 이후 사회 변화	박성원(혁신성장 그룹장) 김유빈(연구지원실장)	2020.12.24.
10	한국인의 미래 가치관 조사	민보경(삶의질 그룹장)	2021.1.7.
11	심리자본과 사회자본 확충을 위한 진단 및 교육정책 과제	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.1.21.
12	코로나19와 함께 한 1년: 국민의 삶은 어떻게 변했는가?	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.2.18.
13	동북아 지역의 국제 갈등 양상과 무역분쟁: GDELT를 중심으로	박성준(거버넌스그룹 부연구위원)	2021.3.4.
14	국내외 에너지전환정책 현황 및 시사점	정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.3.18.
15	미래 대응역량 강화를 위한 중장기계획의 도전과제와 혁신방안: 과학기술 부문을 중심으로	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.4.1.
16	국가장기발전전략 탐색에 따른 개혁의제 제언	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2021.4.15.
17	행복조사의 필요성과 한국인의 행복 실태	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.4.29.
18	일하는 국회의로의 전환을 위한 제도적 조건	조인영(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.5.13.
19	인구감소시대의 보육·유아교육 서비스 전달체계 개선 방향 탐색	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2021.5.27.
20	새로운 국가발전모델의 제언	김현곤(국회미래연구원장)	2021.6.10.
21	선호미래로 향하는 우회도로	박성원(혁신성장그룹장)	2021.6.24.
22	높은 자살률, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가 : 국민통합의 관점에서 본 한국의 자살률	박상훈(거버넌스 그룹장) 외	2021.7.8.

vol	제목	작성자	발행일
23	대량 문헌탐색 기반 이머징 이슈 도출 : 디지털 전환(digital transformation) 분석 사례	김유빈(연구지원실장)	2021.7.22.
24	재난을 넘어, 혁신을 넘어: 미래를 위한 혁신 정책의 대전환	전준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.8.5.
25	어디 사는지에 따라 행복감이 달라질까? 도시와 비도시 지역의 행복요인	민보경(삶의 질 그룹장)	2021.8.19.
26	고령사회 대응을 위한 전직지원서비스 정책 주요 이슈와 제언	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.9.3.
27	탄소국경조정 메커니즘 도입에 따른 국내 산업계 영향과 대응방안	여영준(혁신성장그룹 부연구위원) 조해인(삶의 질 그룹 부연구위원) 정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.9.16.
28	국회의원 보좌진들이 바라보는 미래 정책과 국회	박현석(거버넌스 그룹장)	2021.10.7.
29	디지털화폐의 등장과 금융시스템의 변화 전망	박성준(거버넌스 그룹 부연구위원)	2021.10.21.
30	에너지수요관리 중장기 발전 방향 제시	조해인(삶의 질 그룹 부연구위원)	2021.11.4.
31	복지재정 효율화를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 복지사업 분담체계 개편 전략	이선화(거버넌스 그룹 연구위원)	2021.11.18.
32	청년층의 기업가정신 향상을 위한 대학교육 방향 탐색	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.12.9.
33	저출생·고령사회 심화에 따른 사회서비스 전달체계 개선 방향 검토 : 아동 및 노인 대상 주요 사회서비스 시설의 분포 분석을 중심으로	이채정(삶의 질 그룹 부연구위원)	2021.12.16.
34	인구충격에 대응하는 지역의 미래 전략 : 완화와 적응	민보경(국회미래연구원 삶의 질 그룹장)	2021.12.23.
35	탄소국경조정 메커니즘 대응 산업지원 정책과제와 정책효과 분석	정훈(혁신성장그룹 연구위원) 여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.12.30.
36	미래비전 2037 - 성장사회에서 성숙사회로 전환 -	김유빈(혁신성장그룹 연구위원)	2022.1.10.
37	장애인 운동 20년, 장애 입법 20년: '이동권'에서 '탈시설'로	이상직(삶의 질 그룹 부연구위원)	2022.1.24.
38	2021년 「한국인의 행복조사」 주요 결과	허종호(삶의 질 데이터센터장)	2022.2.7.
39	대한민국의 미래와 교육: 교육아젠다 10선	김현곤(국회미래연구원장)	2022.2.21.
40	타협의 정치와 갈등 관리: 한국 법인세율 결정과정 분석	박현석(거버넌스 그룹장)	2022.3.7.
41	코로나19 이후 미국 경제정책 패러다임 전환과 시사점	이선화(거버넌스 그룹 연구위원)	2022.3.21.
42	디지털전환 시나리오별 한국 경제사회의 중장기 변화 전망과 시사점	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2022.4.4.
43	기후변화 5대 영향영역과 적응입법 아젠더	김은아(혁신성장그룹장)	2022.4.18.
44	'국가'와 '국민'을 줄여 써야 할 국회	박상훈(거버넌스 그룹 연구위원) 문지혜(거버넌스 그룹 연구행정원) 황희정(혁신성장그룹 연구행정원)	2022.5.2.
45	미래 전망의 프레임과 개선안	박성원(혁신성장그룹 연구위원)	2022.5.16.
46	노동시장 취약계층 사회적 이동성 향상을 위한 평생학습 정책 제언	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2022.5.30.
47	생애주기별 사회적 위험 분석: 소득 수준과 빈곤 경험에 따른 차이를 중심으로	이채정(삶의 질 그룹 부연구위원)	2022.6.13.
48	1인 가구의 행복 분석	민보경(삶의 질 그룹장)	2022.7.11.
49	한국 복지체제의 대안적 전략 구상	이선화(거버넌스 그룹 연구위원)	2022.7.25.

• 이 자료는 **국회미래연구원 홈페이지**(www.nafi.re.kr) 및
열린국회정보(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

