한국의 사회경제시스템 전개와 복지제도 연구

연 구 기 관 : 한국지역정책학회
연구책임자 : 정 준 호

한국지역정책학회

제 | 출 | 문

국회미래연구원 원장 귀하

본 보고서를 “한국의 사회경제시스템 전개와 복지제도 연구”의 최종 보고서로 제출합니다.

2021년 11월 30일

연구기관명 : 한국지역정책학회
연구책임자 : 정 준 호 (강원대학교 교수)
연 구 원 : 윤 홍 식 (인하대학교 교수)

목 차

제1장 서론 1

제2장 최근의 글로벌 환경 변화 5

제1절 고령화 사회로의 진입

1. 인구의 고령화 추세와 요인 7
2. 인구 고령화와 복지국가 10

제2절 숙련 편향적인 기술변화

1. 디지털 플랫폼 경제의 등장과 숙련 편향적인 기술변화 13
2. 숙련 편향적인 기술변화와 복지국가 16

제3절 글로벌 차원의 자산기반 경제 형성과 양상

1. 주택의 금융화와 주거의 불안정성 18
2. 자산기반 경제의 등장과 복지국가 22

제3장 글로벌 금융위기 이후의 한국 사회경제시스템의 특성 25

제1절 성장(생산)체계

1. 장기 경제성장률과 잠재 성장률의 선형적 하락 27
2. 투자율의 추세적 하락과 절약적인 자동화 투자 확대 30
3. 글로벌 가치사슬의 통합과 외주화의 한계 34
4. 재벌 중심의 산업 생태계: 준수직계열화 40

제2절 고용체제

1. 정규직 고용보호 수준이 상대적으로 높고 실업보호 수준이 낮은 생산 – 복지체제 ····· 43
2. 숙련의 양극화 ····· 45
3. 생산과 고용 비중의 탈동조화와 제조업의 고용없는 성장 ····· 47
4. 노동의 이중화·양극화: 불안정 노동의 심화 ····· 48

제3절 주택(주거)체제

1. 주거의 양극화: 자가 확대, 다주택자 증가, 그리고 전세의 월세화 ····· 53
2. 국가 주도 주택공급모형과 개발동맹 주택공급모형의 병존 ····· 55
3. 다주택자를 양산하는 전세보증금의 갭투자 성행 ····· 57
4. '소유자 중심 발전주의' 유형의 주거 자본주의 체제 ····· 59
5. 자산기반복지의 토대로서 주택자산 ····· 63
6. 복지체제 논의에서의 자산체제 논의와 한계 ····· 67

제4장 한국 복지체제의 궤적과 성격 ····· 70

제1절 한국 복지체제의 형성과정

1. 개발국가(발전국가) 복지체제, 복지국가의 기능적 등가물 ····· 76
2. 복지의 이중구조의 기원 ····· 80
3. 국가 자율성의 극대화 ····· 81
4. 조립형 산업화 ····· 83
5. 역진적 선별성의 기원 ····· 85
6. 저(低)세금과 사적자산의 축적, 또 하나의 역진성 ····· 88

제2절 1997년 IMF 외환위기 이후 한국의 복지체제

1. 노동시장 유연화와 비정규직의 증가 ····· 93
2. 수출주도 성장체제의 강화와 자동화의 가속화 ····· 95
3. 사회보험 중심의 공적 복지확대 ····· 98
4. 사적 보장기제의 전환 ····· 99

제3절 한국 복지체제의 주요 특성

1. 지속 불가능한 분배체계, 개발국가 복지체제 ····· 103
2. 저부담·저급여 복지체제 ····· 107
3. 역진적 선별주의 ····· 110

제5장 한국 복지체제의 전망 ····· 115

제1절 생산체제, 복지체제, 그리고 제도적 상호보완성

1. 생산체제와 복지체제 ····· 117
2. 제도적 상호보완성 ····· 123

제2절 사회경제시스템의 변화

제3절 한국 복지체제의 전망

1. 생잔체제에서 복지체제로 ····· 132
2. 복지체제의 전환을 통한 생산체제의 전환 ····· 137

표 목 차

[표 4-1] 대기업과 중소기업의 비중 변화 추이 ····· 78
[표 4-2] 산업화 초기 중요 사회보험의 가입비율 변화 (1960~1973년, 명, %) ····· 86
[표 4-3] 주요 제조업 강국의 로봇밀도 ····· 97

그림목차

[그림 2-1] 고령인구(65세 인구) 비중(%): 1950-2020년 ····· 7
[그림 2-2] 노년 부양비: 1950-2020년 ····· 8
[그림 2-3] 주요 OECD 국가의 사회지출 및 고령층의 현금 급여 규모 ····· 8
[그림 2-4] 기대수명 추이: 전체 인구 ····· 9
[그림 2-5] 출산율(명) 추이 ····· 10
[그림 2-6] 주요 국가의 실질 주택가격의 추이 ····· 19
[그림 3-1] 주요국의 장기(10년 이동평균) 경제성장률 추이: 1971~2019 ····· 28
[그림 3-2] 잠재 성장률 추정치와 실제 성장률 ····· 28
[그림 3-3] 민간과 정부부문의 GDP 성장률(%) 기여도(%p) ····· 30
[그림 3-4] 주요 OECD 국가의 장기(10년 이동평균) 투자율(%) 추이 ····· 31
[그림 3-5] 제조기업의 투자(현금흐름 대비 유형 고정자본) 주치 ····· 32
[그림 3-6] 노동 절약적인 투자: 자본심화 지수 및 로봇밀도 추이 ····· 33
[그림 3-7] 제조기업의 인건비 비중(%) 및 매출액 증가(%)의 장기 추이 ····· 33
[그림 3-8] 부품소재 부문의 교역 및 무역 의존도 추이 ····· 36
[그림 3-9] 2010년대 이후 주요국의 글로벌 가치사슬 참여(%)의 변동 ····· 37
[그림 3-10] 주요국 제조업 총수출품의 국내 부가가치 비중(%) 추이 ····· 38
[그림 3-11] 제조기업의 외주가공비 비중(%) 추이 ····· 40
[그림 3-12] 재벌 대기업의 준수직계열화 ····· 42
[그림 3-13] 주요 OECD 국가의 생산-복지체제의 유형화 ····· 45
[그림 3-14] 숙련의 양극화: 인지적 숙련 비중 저하와 엔지니어링 숙련의 선호 ····· 46
[그림 3-15] 제조업 고용과 부가가치 비중 및 제조업 고용 규모 ····· 48
[그림 3-16] 주요 OECD 국가의 제조업 고용 비중(%) 추이 ····· 48
[그림 3-17] 제조 대·중소사업체의 실질 1인당 부가가치와 연간급여액 추이 ····· 49
[그림 3-18] 일반가구의 주택점유 형태 및 주택 유형 추이 ····· 53
[그림 3-19] 소유물건수별 주택소유자 비중 추이 ····· 54
[그림 3-20] 전세의 주거비 부담 및 전세가의 변동성 추이 ····· 58
[그림 3-21] 주거 자본주의의 유형화 ····· 61

그림목차

[그림 3-22] 주요 국가의 공공(사회)임대 주택 스톡 추이 ····· 62
[그림 3-23] 가계의 저축률과 가계부채 비율의 변동 ····· 64
[그림 3-24] 가계의 저축률과 가계 부채 비율의 변동 ····· 65
[그림 4-1] OECD 주요 국가의 일인당 GDP 수준과 GDP 대비 사회지출 ····· 72
[그림 4-2] 한국과 이탈리아의 일인당 GDP와 GDP 대비 사회지출의 변화 ····· 73
[그림 4-3] GDP 대비 사회지출과 지니계수의 변화, 1962-2020 ····· 76
[그림 4-4] GDP 성장률, 1961-2020 ····· 77
[그림 4-5] 한국과 일본의 산업화 경로 비교 ····· 84
[그림 4-6] 개발국가 시기 GDP 대비 사회지출의 구성 ····· 87
[그림 4-7] 생계비 및 식료품비 대비 임금비율, 1961-1979년, % ····· 89
[그림 4-8] 소득분위별 세금 감면 규모(원), 1979년 ····· 91
[그림 4-9] 비정규직 규모(천명)(위)와 비정규직 비율(%)(아래), 2001-2020 ····· 94
[그림 4-10] GDP 성장률의 부분별 기여도, 1988-2020 ····· 97
[그림 4-11] GDP 대비 사(私)보험료 납입금의 비율, 지급비율, 사회지출 비율, 1976-2019 ····· 101
[그림 4-12] 한국과 태국의 일인당 GDP의 변화, 1946-2016 ····· 104
[그림 4-13] 태국의 시장소득·가처분소득 지니 계수와 그 차이, 1962-2018 ····· 104
[그림 4-14] 한국의 이탈리아의 일인당 GDP, GDP 대비 사회지출과 국민부담률, 1980-2020 ····· 108
[그림 4-15] 한국의 국민부담률, 조세부담률, 사회보험 부담률, 1961-2021 ····· 109
[그림 4-16] 정부의 이전소득의 소득분위별 분포, 2009-2020 ····· 111
[그림 5-1] 생산체제와 복지체제의 전환 ····· 116
[그림 5-2] 제도적 상호보완성의 수준 ····· 125
[그림 5-3] 세계 GDP 성장률과 교역 증가율, 1990-2020 ····· 128
[그림 5-4] 상대빈곤율(40%, 50%), 절대빈곤율, 국민기초생활보장제도 수급비율 2001-2019 ····· 134
[그림 5-5] 최소소득보장제도와 최소소득보장제도+EITC ····· 135

[그림 5-6] 최소소득보장제도(중위소득 50%)와 EITC ····· 141
[그림 5-7] 스웨덴의 GDP 대비 사회지출 구성의 전환, 1980-2018 ····· 142

요 약

1장. 서론

본 연구는 이러한 문제의식에 근거해 1997년 외환위기 이후 성장(생산)체제, 고용체제, 자산(주택)체제 등 한국의 사회경제시스템의 특성 및 복지체제의 역사적 형성과정과 그 변동 과정을 살펴보고, 이를 바탕으로 향후 성장, 고용, 자산시장의 향후 변동에 따른 한국 복지체제의 변동 시나리오에 대한 검토하는 것이다.

2장. 최근의 글로벌 환경변화

1 고령화 사회로의 진입

세계 전체가 2002년 이후 고령인구 비중이 7% 이상을 기록하여 세계 전체가 고령화 사회로 진입했다. 이에 따라 노년 부양비와 GDP 대비 사회지출 비중이 늘어나고 있다. 기대수명의 증가, 출산율 감소, 성인 사망률 감소 등에 의해 고령화가 진행되고 있다. 인구 고령화와 연관된 주요 문제는 생산가능인구의 감소에 따른 노인 인구 관련 비용 증가다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 노동 생산성이 향상되어야 한다. 다음으로 생각해 볼 수 있는 것이 출산율 저하 추세를 뒤집는 내부 해결책과 이민을 통해 연령 구조를 바꾸는 외부 해결책이다. 노인 돌봄 비용 증가와 더불어 복지국가가 당면한 중요한 이슈는 연금 문제다. 복지국가의 경우 연금, 사회 복지, 의료비 등의 재원 조달 문제와 더불어 노동력 공급에 제약을 가한다.

2 숙련 편향적인 기술변화

현행 기술 발전은 컴퓨터 기반 IT 기술과 긴밀히 연관되며, 관련 자본재의 실질적인 가격 하락은 이러한 추세를 더욱더 촉진한다. 컴퓨터 기

반 IT 기술은 직업별로 선형적인 상향 조정이 아니라 직업 간 양극화를 만들어내고 있다. 일자리의 양극화는 이러한 숙련 편향적인 기술변화뿐만 아니라 글로벌 가치사슬의 형성을 통해서도 나타난다. 디지털 플랫폼을 구축하는 데 사용되는 IT 기반의 범용기술은 사물들을 연결하는 기술이거나 다양한 관계들을 요약하는 기술이므로 빅데이터와 디지털 기술의 결합은 많은 일자리를 대체할 것으로 예상된다. 비정규직 노동 배치가 광범위하게 확산하고 디지털 플랫폼에서 단기 독립적인 계약 노동자가 폭넓게 활용되면서 이를 지칭하는 긱(gig) 경제가 나타나고 있다. 컴퓨터 IT 기반의 파괴적인 기술변화에 따라 고용과 노동이 재편되고 있으며, 이러한 경제·사회적 변동을 수용하기 위한 새로운 법적·정치적 틀이 요구되고 있다. 파괴적인 기술 혁신이 일어나고 그것의 사회경제적 효과로서 '고용의 종말'과 긱 경제의 확대에 따른 소득 불평등의 심화에 대한 우려가 점증하고 있다. 그런데 이러한 논의에서 놓치지 말아야 할 점은, 기술변화가 대량 실업으로 곧바로 이어지는 것이 아니라, 실업이나 소득 하락의 위험이 직종에 따라 불균등하게 분포한다는 점이다.

3 글로벌 차원의 자산기반 경제 형성과 양상

주식과 주택시장, 최근에는 가상화폐를 포함한 자산시장이 막대한 유동성으로 활황을 거듭하면서 초과 이윤 또는 독점적 지위에서 파생된 막대한 규모의 지대(rent)가 창출되고 있다. 주택의 금융화는 주택 부문에서 전례가 없을 정도로 금융시장과 기업의 역할과 지배력이 확대된 것을 말한다, 2008년 글로벌 금융위기는 금융화된 주택시장의 취약성과 변동성, 약탈적 성격, 그리고 개별 가구와 세계 경제 모두에 치명적인 결과를 초래할 가능성을 보여주었다. 주택가격 폭등으로 주택 점유형태 간 이동이 제한되어 주거 사다리가 사실상 붕괴하고 있다. 기존의 주택(주거)체제에 균열이 가고 있다. 주택은 스톡으로 플로우인 소득과 차이가 있다. 주택은 자산이자 소비재이자 권리이기도 하다. 주택이라는 자산은 매각, 담보 차입, 임대 등의 자산 소비를 통해 사적으로 일정한 소득 흐름을 보장하는 수단이 될 수가 있는데, 이를 자산기반 복지라 한다. 주택소유자는 주택 가치의 변동에 따라 복지국가에 대한 상이한 의

견을 표출한다.

3장. 글로벌 금융위기 이후의 한국 사회경제시스템의 특성

1 성장(생산)체계

한국의 장기 경제성장률은 떨어지고 있다. 이러한 장기성장률의 선형하락과 더불어 잠재 성장률도 떨어지고 있다. 2010년대 이후 2% 내외의 저성장 국면으로 본격 진입하고 있다. 총계 수준에서 한국의 장기 설비투자 비중은 다른 국가의 그것보다 상대적으로 높지만, 외환위기 이후 내림세고, 글로벌 금융위기 이후에는 그 추세가 다소 완화되었다. 그리고 미시적인 차원의 제조기업의 현금흐름 대비 실제 투자율도 2010년대 이후 줄어들고 있다. 국민경제의 장기 투자율과 제조기업의 실제 투자율이 2010년대 내림세이지만, 노동 절약적인 자동화 투자는 증대하고 있다. 한국의 경제발전은 냉전 시기의 한미일 국제분업구조와 중국의 세계 무대 등장 이후의 동북아 분업구조의 형성과 긴밀하게 연관되어 있다. 1990년대 탈냉전 시기가 도래하자 중국의 경제 개방으로 한국 제조업은 저임금을 활용하고 중저가의 부품소재를 수출할 수 있었다. 이는 저임금이라는 요소비용의 지리적 격차를 이용하여 1980년대 말 3저 호황이 지나고 난 이후의 구조조정의 여파를 해외로 전가하는 공간적 해결 수단(spatial fix)이다. 2010년대 들어 미중 패권 다툼이 본격화되고 한일 간 무역 분쟁이 나타나고 중국의 경제발전으로 국내 조달 비중이 증가하면서 기존 분업구조가 흔들리고 있다. 이러한 추세는 구조적일 것으로 보이며, 이에 따라 기술패권주의와 결합하여 보호주의적 기조가 나타날 가능성이 커지고 있다. 한국의 글로벌 아웃소싱의 정도는 거의 이상치일 정도로 매우 높다. 국내에서도 대기업의 외주화 전략이 널리 활용되고 있다. 재벌 대기업의 수요독점 지위를 이용하여 주력 기업의 해당 계열 기업에 버금가는 거래관계를 외부의 협력업체에 관철한 것을 준수직계열화라고 하고, 이는 재벌 대기업이 부품소재의 생태계에 대해 내부 계열사처럼 수직적·위계적 전속 거래구조를 통해 전일적인 지배와 통제를 하는

것이다. 이러한 준수직계열화는 착취 또는 위험 전가와 시장기회 또는 위험공유라는 양면성을 내포하고 있으며 이를 통해 재벌 대기업은 경쟁력을 창출하고 유지하고 있다.

2 고용체제

정규직 고용보호 수준이 상대적으로 높고 실업보호 수준이 낮은 생산-복지체제이다. 노동은 작업장의 숙련을 통한 생산성의 향상에서 사실상 배제가 되고 있다. 이는 노조의 경제주의적인 전략, 노동시장의 경직성, 사회적 조정 능력의 미약 등에 기인하는 것으로 볼 수가 있을 것이며, 이에 따라 기능적 유연성을 발휘하기 위한 물적 토대가 약한 것은 사실이다. 1980년대 이후 수출 확대와 자동화 투자 등으로 제조업 부가가치는 꾸준히 증가하였으나 제조업 고용 비중은 감소하고 있다. 제조업에서는 1987년 이후 이른바 '고용 없는 성장'이 진행되었다고 볼 수 있다. 중소기업 간의 과당경쟁, 글로벌 소싱 확대에 따른 요소비용의 절감 압력, 기술과 숙련의 미약 등으로 외환위기 이후 지속해서 제조업의 대·중소기업 간 부가가치 생산성과 임금 격차는 벌어지고 있다. 규모의 이중구조는 대기업과 중소기업 간의 비대칭적 관계를 수반하고, 이는 수요독점 대기업과 중소 하청기업이라는 전속적인 원하청 관계로 나타난다. 노동의 이중화는 기업규모와 고용형태 요인에 의해 강화되었다. 노동시장의 이중화는 1997년 외환위기 이후 노동시장의 유연화에 따른 비정규 고용형태의 확산뿐만 아니라 1987년 이후 노동에 대한 노동조합의 제한적(기업별 수준에서) 통제권력, 그리고 이에 대한 자본의 대응으로 자동화-아웃소싱의 강화와 이에 따른 생산물시장에서의 이중구조의 경향을 반영하는 것이다. 1997년 외환위기 이후 노동시장의 유연화가 확산되면서 고용형태상의 이중구조가 중첩되어 나타나고 있다. 외환위기 이전에는 생산성-임금을 연계하는 사회적 조정의 경험이 없었으며, 이를 뒷받침하는 제도적 장치로 노사정 합의기구가 설치된 것도 아니었다. 상호 상생이 되는 사회적 조정이 이루어지기 위해서는 노사정 간의 수평적 조정체제가 형성되어야 하지만 그 당시 조정체제의 근간은 국가-재벌-은행 간의 개발주의적인 수직적 조정체제였으며, 여기서 노동은 완전히 배제되어 있었다. 기존의 억압적인 노동배제는 다르게 전개되어 전투적인 노동을 우회하는 수단으로 대

기업은 자동화를 과도하게 추구했다. 대기업은 작업장 수준의 숙련형성을 주변화하면서 엔지니어 중심의 공정 합리화와 효율성을 극단적으로 밀어붙였다. 반면에 현장숙련의 경시로 기능적 유연성을 발휘할 수 있는 여지가 줄어들었으며 그 대신에 사내하청이나 사외하청기업을 통한 수량적 유연성이 극단적으로 추구되었다.

3 주택(주거)체제

상대적으로 주거의 질이 양호한 아파트 에 거주하는 가구 비중과 주거 여건이 양호하지 않은 주거이외의 거처에 거주하는 가구 비중이 늘어나 주택유형 측면에서 주거 질의 양극화가 나타나고 있다. 2010년대 초중반에 박근혜 정부의 '빚내고 집사라'라는 부동산경기 부양책으로 각종 세제 및 금융혜택으로 집 장만이 쉬워지면서 자가가구 비중은 이전과 비교해 많이 증가하고 있다. 대규모 공공택지를 통한 대규모 주택 공급, 공공임대주택 공급, 그리고 아파트 청약제도와 선분양 방식이라는 한국형 주택공급방식이 정부주도로 이제까지 이루어졌다. 1990년대 이후 대도시에서 신규 택지 개발이 힘들어지고 노후주택 등이 양산되면서 재건축·재개발에 의한 주택 공급이 증가하기 시작했다. 국가 주도와 이해관계자 간 개발 동맹 주도 주택 공급모형은 그 시행과정에서 투명성과 개발 이익의 환수 등 여러 문제를 노정했다. 공공임대주택 공급은 1990년대에는 판자촌 등 불량주거지의 재개발에 따른 대체 주택을 확보하는 것이 1차적 목표였다. 2010년대 이후 자가가 확대되고 전세의 월세화가 진행되면서 국가와 시장 이외에 새로운 주택 공급 방식이 추진되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 전세 제도는 임대차 거래이자 임대인과 임차인 간의 금융거래로 우리만이 가진 독특한 제도이다. 풍부한 유동성과 저금리로 인해 임대인에게는 사실상 무이자 대출금과 같은 전세보증금은 자본 이득 과정에서 효과적인 레버리지 수단으로 활용될 수 있다. 전세를 끼고 주택을 구입한 임대인에게 임차인이 사실상 무이자로 대출해 준 전세보증금은 향후 시세차익을 위한 주택 구입자금 또는 기타 투자수단으로 활용됨으로써 이는 2010년대 중반 이후 저금리에다 전세 계약의 80%까지 대출이 가능해지자 다주택자 양산을 부채질하는 일종의 그림자 금융의 역할을 하는 셈이다. 시세차익에 대한 과세 강화, 신규 주택 공급

의 둔화, 주택가격 상승 여력의 제약 등으로 전세금의 레버리지 효과를 이용한 투자 유인이 떨어지며, 이는 전세의 월세화를 부추기는 것이 사실이다. 2010년대 말 현재 한국의 주거 자본주의 체제는 주택 소유율이 낮고 주택담보대출 규모가 상대적으로 낮은 '국가주의-발전주의 유형과 주택 소유율이 낮고 주택담보대출 규모가 상대적으로 높은 조합주의 시장형 그 어딘가에 있다. 무주택자의 주거 불안정성이 크고 주거를 공적 복지의 중요한 축으로 고려하지 않는다는 점에서 한국의 주거 자본주의 체제는 '소유자 중심 발전주의' 유형이다. 외환위기 이후 가계 금융이 자유화되면서 저축 중심이 아니라 부채 기반의 자산기반 복지가 금융화되는 가운데, 2010년대 중반 이후 가계저축률 증가세가 신규구입과 연관되고 있다는 점에서 전 국민이 부동산시장에 올인하고 있다고 볼 수 있다. 주택자산에 대한 이러한 편향은 2010년대 이후 가계부채의 증가뿐만 아니라 가용한 가계저축을 동원함으로써 주택가격을 상승시키는 것뿐이 아니라 민간 소비의 몫을 줄임으로써 경제성장에 질곡이 되고 있다.

4장. 한국 복지체제의 궤적과 성격

1 한국 복지체제의 형성과정

한국 복지체제를 이해하는 열쇠는 공적 복지의 확대 없이 불평등과 빈곤이 완화되었던 수수께끼를 푸는 것으로부터 시작해야 한다. 산업화시기의 '고도성장이 일자리를 만들고 그렇게 만들어진 일자리가 장시간 저임금 노동과 결합하면서' 불평등과 빈곤을 완화했던 개발국가 복지체제가 만들어진 것이다. 한국도 산업화 초기에는 불평등이 증가했고, 불평등이 감소하기 시작한 것은 1970년대 후반부터 나타난 현상이었다. 우리가 분명해 집고 넘어가야 할 사실은 개발국가 복지체제가 서구 복지국가의 기능성 등가물처럼 (성장을 통해 빈곤과 불평등을 완화했던 기간) 제대로 작동했던 기간은 1945년 해방이후 지난 76년 동안 1970년대 말부터 1990년대 초까지 15~20년을 넘지 않았다는 점이다. 사실 성장이 빈곤과 불평등을 완화했던 짧은 개발국가 복지체제의 황금시대는 경제성장이 한국에서 공적 복지의 확대로 이어지

지 않았던 중요한 원인 중 하나라고 할 수 있다. 성장을 통해 불평등과 빈곤을 완화했던 한국 복지체제의 역사적 경험은 성장을 공적 복지의 확대보다 우선하는 경로를 형성하는 것을 넘어 한국 복지체제를 역진적 선별성이 강한 복지체제로 만들었다. 상대적으로 안정적 고용과 임금을 보장받는 노동자를 중심으로 공적복지가 확대되는 '역진적 선별주의'는 (비록 제도에 포괄되는 대상이 확대되기는 했지만) 1980~1990년대에 들어서도 지속되었다. 저세금 기조는 앞에서 언급한 조립형 산업화로 인한 노동시장의 특성, 역진적 선별성이 배태된 공적 복지의 확대 등과 함께 한국 복지체제가 지금처럼 만들어지는 데 중요한 역할을 한 요인 중 하나이다. 한국 개발국가 복지체제에서 낮은 세금은 서유럽의 복지국가가 유사한 역할을 수행하는 또 다른 기능적 등가물이었다고 할 수 있다.

2 1997년 IMF 외환위기 이후 한국의 복지체제

노동시장 유연화 문제는 사회보험과 같은 복지체제의 핵심 제도의 수급권 문제와 밀접하게 연관된다는 점에서 IMF 외환위기 이후 한국 복지체제는 물론 현재 한국 복지체제를 이해하는 핵심 지점이다. 숙련 노동의 사용을 최소화하면서 수출경쟁력을 높이는 한국경제의 성장방식은 한국 복지체제의 보편성을 제약하는 가장 중요한 문제 중 하나라고 할 수 있다. 이러한 수출주도 성장체제는 노동숙련을 우회하는 한국 기업의 극단적인 자동화와 맞물려 있다. 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 노동시장에서 기업규모와 고용지위에 따른 중층적 분절이 가시화되고 심화되기 시작한 것이다.한국 복지체제의 확대는 노동시장이 이렇게 중층적으로 분절된 구조위에 제도화가 되면서 공적 복지제도가 상대적으로 안정적 고용과 소득을 보장받는 계층에게 집중되는 역진적 선별성이 강화된 것이라고 할 수 있다. IMF 외환위기는 한국 복지체제의 구성에 직접적 영향을 미쳤는데, 하나는 근대적인 공공부조의 제도화이고 다른 하나는 사회보험의 확대이다. IMF 외환위기를 계기로 사회적 위험에 대비하는 사적 자산 중 금융자산과 부동산의 상대적 역할이 변화했다는 점이다. IMF 외환위기 이전에 사회적 위험에 사적 대응 기제로서 사보험의 역할이 축소된 것이다. 반면 사적 자산으로서 주택의 역할은 더 커졌다.

3 한국 복지체제의 주요 특성

개발국가 복지체제는 지속될 수 없다는 것이다. 개발국가 복지체제가 지속되기 위해서는 일정 수준의 성장이 지속되고 그 성장의 성과가 시장 기제를 통해 사회구성원 모두에게 골고루 분배되어야 하는데 이는 사실상 불가능하기 때문이다. 성공적인 성장이 우리의 생활수준을 높여 성장의 둔화라는 결과로 이어진다면, 성장을 통해 우리가 직면한 불평등과 빈곤의 문제에 대응하려는 개발국가 복지체제의 복원은 실현 불가능한 대안이라고 할 수 있다. 한국 복지체제의 중요한 과제 중 하나는 성장이 일자리를 만들고 그렇게 만들어진 일자리가 불평등과 빈곤을 완화했던 개발국가 복지체제가 해체된 조건에서 사회경제 변화에 조응해 새롭게 복지체제를 재구조화하는 것이다. 한국 복지체제가 한국 사회가 직면한 문제에 제대로 대응하지 못하는 이유 중 하나는 한국 복지체제의 불충분한 사회지출의 규모 때문이다. 많은 사람들이 한국 복지체제를 '저부담·저급여' 복지체제라고 부르는 이유이다. 한국의 조세부담률의 증가분 대부분이 사회보험료의 증가로 설명할 수 있다는 점이다. 사회보험의 적용률 격차는 한국 복지체제의 성격을 가장 잘 드러낸다. 한국 복지체제의 공적 사회보장제도는 보호가 필요한 사람을 배제하고 있는 것이다. 역진적 선별성은 공적 사회보장제도에 국한된 특성이 아니다. 개발국가 복지체제는 단순히 성장을 통해 일자리를 만들고 그렇게 만들어진 일자리가 장시간·저임금과 결합해 빈곤과 불평등을 완화했던 체계가 아니었다. 시장소득은 경기변동에 민감할 수 있고 인생주기에 따른 필요를 적시에 충족해주기가 어렵기 때문에, 시장소득이 줄거나 없을 때 시장소득을 대신할 수 있는 안전망이 필요하다. 그런데 공적 복지는 1987년 민주화가 되고 나서야 조금씩 확대되기 시작했고, 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 전면적으로 확대되어 갔다. 하지만 그 수준은 사회적 위험에 직면하기 이전의 생활수준을 유지하는 데는 불충분한 수준이었다. 사회보험의 급여 대상자조차 사회보험 이외에 생활수준을 유지할 수 있는 별도의 사적 안전망이 필요했다. 부동산은 또 사적 보장기제의 또 다른 역진적 선별성을 보여준다.

5장. 한국 복지체제의 전망

1 생산체제, 복지체제, 그리고 제도적 상호보완성

생산체제는 '생산의 사회적 방식(Social System of Production)'이라고 정의할 수 있을 것 같다. 생산체제를 이야기한다는 것은 국민국가의 생산방식이 하나의 형태(예를 들어, 영·미식 신자유주의 자본주의)로 수렴되는 것이 아니라 고유한 역사적 경험에 기초해 다양한 방식으로 분기되어 다양성이 지속된다는 주장을 담고 있다. 1960년대 말부터 자본주의 세계경제는 물가와 실업률이 동시에 높아지는 위기에 처했다. 노동집약적인 제조업 중심의 경제는 높은 수준의 인적자본을 요구하는 지식기반사회로 전환되어가기 시작했고, 상품과 자본은 국경을 넘어 세계화되었다. 이로써 국가(정부)가 이자율과 환율에 개입하고, 정부지출을 확대해 성장과 분배의 선순환 시킬 수 있다는 케인지언의 가정은 근본적인 도전에 직면했다. 생산체제를 생산을 둘러싼 조정의 문제로 이해하면, 우리의 질문은 자연스럽게 누가 조정의 주체이고, 어떤 제도들이 조정의 중요한 대상인지를 확인할 필요가 있다. 자본주의 다양성 논의에서 조정의 핵심주체는 기업이고, 조정은 기업을 둘러싼 제도의 네트워크를 중심으로 이루어지는 것으로 간주한다. 조정의 주체 또한, 기업, 국가, 노동이라는 세 주체의 관점에서 접근할 필요가 있다. 사실 국가와 노동은 자본주의 역사에서 생산방식을 조정하는 가장 중요한 주체였다. 복지체제 또한 다양한 방식으로 정의할 수 있지만, 여기서는 '생산의 사회적 방식'과 대응해 '재분배의 사회적 방식'이라고 정의할 수 있다. 생산을 기업을 중심으로 보는 것처럼 복지도 국가를 중심으로 접근하는 것이 일반적이다. 복지를 담당하는 주체는 국가는 물론이고 가족(개인)과 시장도 복지를 제공하는 주체라는데 동의한다. 복지는 생산을 특정한 방식으로 조정하는 핵심적인 제도이다. 특정한 복지체제의 유형이 특정한 방식의 숙련형성과 조응하는 것도 이 때문이다. 복지체제를 이렇게 생산체제와 대등하게 다룬다는 점에서 이글은 이전의 논의들과 다르다고 할 수 있다. 사실 복지체제와 생산체제를 대등하게 다루어야, 복지체제의 전망이 생산체제의 특성에 따라 결정되는 하위변

수가 아니라 생산체제를 변화시키는 능동적 변수가 될 수 있다. 제도적 상호보완성은 다양한 방식으로 정의될 수 있지만, 생산체제를 구성하는 제도들이 서로 제도적으로 밀접한 관련성을 갖는 관계라고 정의할 수 있다. 제도 간의 상호보완성이 존재'한다면,' 신자유주의화와 글로벌라이제이션의 확산 등으로 국민국가의 생산체제가 변화할 수는 있지만, 특정한 영역에서 제도의 변화는 이에 상응하는 다른 영역에서의 제도 변화를 유발하기 때문에 생산체제는 수렴하지 않고 다양한 형태를 유지 할 수 있는 것이다. 상호보완성이 이야기하고자 하는 것은 제도 간의 관계는 지속적으로 제도 간의 균형을 찾아서 움직인다는 변화의 과정만이 아니라 제도가 상호보완적 관계를 갖고 있다는 점에서 생산체제의 균형을 강조하는 개념이라고 할 수 있다. 제도적 상호보완성은 생산체제를 구성하는 제도들 간의 유기적 관계를 설명하는 유용한 개념이지만, 그 실재를 둘러싸고 많은 논란이 있는 것 또한 현실이다. 제도적 상호보완성'을 (있고 없고) 여부의 문제가 아닌 (높고 낮은) 수준의 문제로 접하려고 한다. 이렇게 접근하면 현실 세계에서 제도적 상호보완성은 상보성이 매우 강하게 존재해 제도의 일관성이 높은 사례와 매우 약한 상보성이 존재하는 제도의 비일관성이 높은 사례 중간 어디인가에 위치한다고 추정할 수 있다.

2 사회경제시스템의 변화

가장 먼저 언급해야 할 것은 세계 경제의 기조가 변화하고 있다는 점이다. 2008년 금융위기에 직면한 주요국들은 적극적인 정부의 개입을 통해 위기를 넘기자, 2010년 6월 캐나다 토론토에서 개최된 G20 정상회의에서 '지속가능한 균형성장'이라는 사실상의 긴축을 선언하면서 신자유주의 기조로 되돌아갔다. 그러나 긴축은 대침체라는 위기를 완화하는 대안이 아니라 위기를 강화하는 문제라는 것이 확인되면서, 2020년 10월 워싱턴에서 개최된 IMF와 세계은행의 연례 회동에서 IMF와 세계은행은 사실상 지난 40년 간 세계경제를 지배했던 긴축을 실질적인 종식을 선언하기에 이른다. 두 번째 주목해야 할 현상은 글로벌라이제이션(globalization)의 둔화이다. 글로벌라이제이션의 둔화는 코로나19 팬데믹이 발생하기 이전인 2008년 금융위기 이후

이미 나타나고 있었다. 이러한 변화는 국민국가가 주권, 민주주의, 하이퍼 글로벌라이제이션 중 두 가지만을 선택할 수 있는 트릴레마에서 벗어날 수 있는 계기가 됨으로써 국가가 국민의 삶을 높이는 적극적 역할을 할 수 있는 전기가 될 수도 있다. 세 번째는 지식경제의 가속화이다. 비대면 사회로 대표되는 디지털 기술발전으로 인한 변화는 코로나19 팬데믹 이전부터 확산되고 있었지만, 코로나19 팬데믹을 거치면서 전면적으로 확산되고 있다. 마지막으로 권력관계의 변화를 눈여겨 볼 필요가 있다. 팬데믹 이후 복지국가의 확장은 극우세력의 준동을 막고 국민의 삶을 지키는 유력한 길이라는 것이 확인되었다고 할 수 있다.

3 한국 복지체제의 전망

'생산체제에서 복지체제로'는 한국 생산체제의 성격이 변화하지 않고 유지·강화된다는 것을 전제한 것이다. 몇 가지 쟁점이 검토될 수 있는데, 첫 번째는 지금과 같이 불평등을 확대하고 부의 세습을 고착화시키는 분배체계(생산체제와 복지체제)가 지속가능한지를 묻는 것이다. 하지만 현재 분배체계가 지속가능할 것 같지는 않다. 한국 복지체제가 하이퍼 글로벌라이제이션, 인플레이션의 통제와 긴축으로 대표되는 신자유주의 질서가 본격화되는 시기에 만들어진 체제이다. 그런데 그 신자유주의 질서가 2008년 금융위기이후 대침체와 2020-2021년 코로나19 팬데믹 충격으로 재구성되고 있다. 지금은 간헐적으로 나타나고 있지만, 리쇼어링과 니얼쇼어링이 어떤 방식으로 글로벌 가치사슬을 재구성할지 불확실한 상황이다. 이러한 경향은 글로벌 가치사슬에 의존해 부품, 소재, 장비를 수입하고 이를 최종재로 조립생산해 수출하는 한국의 성장체제가 해체되지 않는다고 해도 지속되는 것이 쉽지 않다는 것을 의미한다. 하이퍼 글로벌라이제이션의 약화는 상대적으로 수출보다 내수의 중요성을 부각시키고 있다. 경제기조가 인플레이션을 통제하고 재정균형을 유지하는 것에서 고용과 소득을 보장하는 적극적 재정정책으로 선회하고 있는 것도 내수보다 수출에 의존했던 한국의 생산체제가 지속가능하지 않다는 신호를 주고 있다. 두 번째 쟁점은 현재 생산체제의 전환이 최소화된다는 것을 전제로 복지체제의 전환을 통해 한국 사회가 직면한 위

기를 풀어가는 것이다. 만약 현재의 재벌 대기업 중심의 성장방식의 개혁이 어렵다면, 어쩌면 우리가 할 수 있는 유력한 대안 중 하나는 재벌 중심의 생산체제를 그대로 둔 체, 생산체제가 만들어내는 사회적 문제를 복지체제를 통해 완화하는 길이다. '역진적 선별성'이 한국 생산체제가 만들어낸 복지체제의 문제를 집약적으로 보여주는 것이라고 한다면, 복지체제의 과제는 이 역진적 선별성을 완화하는 대안을 내오는 것이다. 생산체제가 만들어낸 중층적 이중구조에 맞게 사회적 위험에 대응할 수 있는 복지체제를 재구조화하는 것이다. 세 번째는 사회보험에서 배제된 인구집단을 어떻게 보호할 것인가의 문제이다. 현재는 국민기초생활보장제도가 그 역할을 담당하고 있지만, 수급자의 규모가 대단히 작다. 현재 한국 복지체제에서 실업, 노령, 질병 등 사회적 위험에 직면해 소득을 상실할 경우 사회보험의 대상자인 일부 계층과 공공부조의 대상이 되는 인구의 3~4%의 극소수 집단을 제외한 대부분의 국민은 아무런 사회적 보호제도 없이 방치되어 있다고 할 수 있다. 가장 중요한 과제는 국민 중 누구나 빈곤율 이하로 소득이 낮아지면, 최소한 빈곤율 수준의 소득을 보장해주는 최저소득보장제도의 도입이 필요하다. 생산체제의 다양성을 구분하는 핵심을 가장 단순화하면 생산에 소요되는 '비용을 어떻게 조정할 것인가'라는 문제와 연관되어 있다는 점을 생각하면, 복지체제를 바꾸어 생산체제를 전환하겠다는 주장은 허무맹랑한 생각이 아니다. 사실 사회보장을 확대해 기업가 정신을 고치하고, 생산적 고용을 늘리며, 이를 통해 산업을 고도화(구조조정)할 수 있다는 생각은 (주류는 아니었지만) 경제학에서 지속적으로 제기되었던 방법이다. 먼저 사회적 위험에 대응하는 공적 사회보장제도를 고용관계에 기초한 제도에서 소득에 기초한 제도로 전환하는 것이다. 두 번째는 전국민 사회보험에서 배제되는 사람들을 공적 사회보장제도로 포괄하는 과제이다. 이번에도 최소소득보장제도에 근로동기 장치를 얻는 방식의 제도를 도입할 필요가 있다. 한 가지 추가할 것은 산업구조를 고도화하기 위해서는 그 사회의 인적자본을 고도화할 필요가 있다. 이는 복지체제의 전환이 단순히 소득보장의 보편성과 관대성을 확대하는 것을 넘어 양질의 보편적 사회서비스를 제공하는 것으로 확대해야 한다는 것을 의미한다. 코로나19 팬데

믹으로 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 소득 보장이 전제되어야 한다.

제 1 장

서론

현재 세계경제 및 한국경제의 장기화된 경제침체의 중요한 원인은 자본과 노동 간의 불평등한 분배로 보고 있다. 불평등한 소득분배가 장기화된 경기침체의 주요 원인 중의 하나라는 주장은 국제노동기구(ILO)뿐만 아니라 국제통화기금(IMF), OECD 등에서도 공유되고 있다. 또한 한국경제는 정규직, 비정규직, 영세자영업 등 노동시장의 분절성이 심화되어 내수를 기반으로 한 성장동력을 확보하기가 쉽지 않으며, 수출주도의 경제성장으로 떠받치고 있다. 이는 1960년대 이래 지금까지 수출주도형 성장을 지속함으로써 불균형 성장이 지속된 결과로 볼 수가 있다.

한국의 복지체제는 정규직 노동자에게 상대적으로 높은 임금과 낮은 세금을 통해 실질 가처분소득을 증가시키고, 증가한 가처분소득으로 사적 자산(부동산, 민간보험, 개인저축 등)을 축적하게 함으로써 중산층의 사적 사회보장체계를 강화하는 체제이다(윤홍식, 2021). 공적 사회보장체계는 안정적 일자리를 가지고 있는 계층에게 집중되었다는 점에서 소득 중·상위층에 선별적으로 구축된 사적 사회보장체계를 보완하는 역할을 수행한다. 즉 역진적 선별주의 복지체제가 한국 복지체제의 주요 특성이며, 이는 공적 및 사적 보장제도가 저소득층이 아닌 소득 중·상위층에게 집중되는 현상을 설명하는 것으로, 사회보험이 정규직 노동자 중심으로 제도화된 현상이 바로 그 사례이다. 이러한 사적 보장체계가 소득 중산층의 생존전략으로 유효하기 위해서는 상대적으로 높은 수준의 경제성장이 지속되어야 하지만, 한국의 실질 경제성장률은 지난 20여 년 동안 지속해서 떨어지고 있다.

최근에 저성장, 저출산·고령화, 이중노동시장, 자산(주택)시장에 의지한 자산기반복지 등이 전면화되면서 경제의 고성장을 통해 중산층의 사적 보장체계를 창출·유지할 수 없는 조건이 나타나고 있다. 따라서 경제성장, 괜찮은 일자리, 낮은 세금으로 대표되는 소득 중산층과 기존 발전주의 국가 간의 동맹관계가 약화·해체되고 있다고 볼 수 있다.

본 연구의 母 프로젝트인 '사회경제시스템 전환에 대응하는 지속가능한 복지체제 구상'은 복지체제의 지속가능성을 위해서는 복지체제가 생산체제-고용체제-자산체제로 구성되는 사회경제시스템과 선순환 구조를 이루어야 한다는 연구 틀을 제안하고 있다. 이와 같은 배경하에서 본 연구는 우선 한국의 복지국가를 구조적으로 지탱하고 있는 사회경제적 환경변화를 크게 세계경제가 공통으로 직면하

고 있는 요소와 한국 경제시스템의 구조적 특수성에 기인한 요소로 구분하여 제시하고자 한다.

1997년 외환위기 이후, 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후 성장(생산)체제, 고용체제, 자산(주택)체제가 변동하는 상황에서 역진적 선별주의의 특성을 가지는 한국 복지체제가 사회경제 시스템의 전환에 따라 어떻게 변화할 것인가를 탐구하는 것은 정책적 차원에서 의미가 있는 작업이라고 생각된다. 소득 및 자산 불평등과 4차 산업혁명으로 대변되는 기술 진보로 고용시장 변동의 불확실성이 크고, 풍부한 유동성으로 자산시장의 변동성이 큰 상황에서 복지체제의 변동을 살펴보는 것은 정책적 측면에서 의미가 있는 작업으로 생각된다.

본 연구는 이러한 문제의식에 근거해 1997년 외환위기 이후 성장(생산)체제, 고용체제, 자산(주택)체제 등 한국의 사회경제시스템의 특성 및 복지체제의 역사적 형성과정과 그 변동 과정을 살펴보고, 이를 바탕으로 향후 성장, 고용, 자산시장의 향후 변동에 따른 한국 복지체제의 변동 시나리오에 대한 검토하는 것이다.

이를 위해 2장에서는 최근의 글로벌 환경변화를 다루고, 3장은 한국의 경제사회시스템의 주요 특성을 생산(성장)체제, 고용체제, 주택(주거)체제 측면에서 고찰한다. 그리고 4장은 한국복지체제의 주요 특성을 검토하고, 5장은 기존의 논의를 바탕으로 한국의 복지체체가 나아갈 수 있는 방향을 검토한다.

제 2 장

최근의 글로벌 환경 변화

제1절 고령화 사회로의 진입

제2절 숙련 편향적인 기술변화

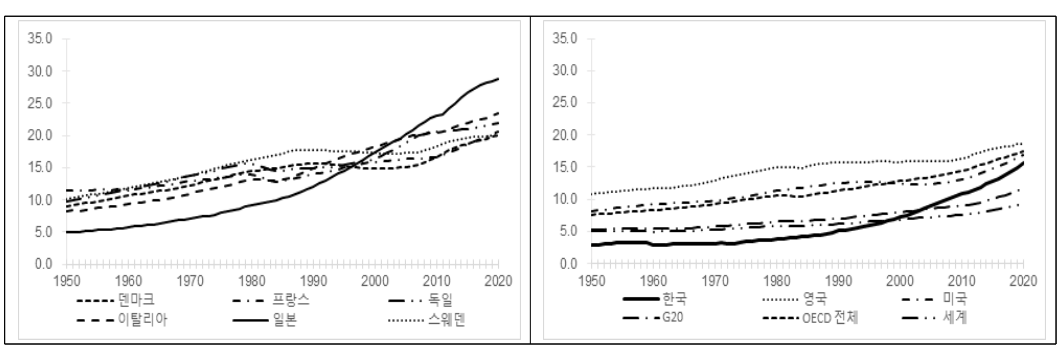
제3절 글로벌 차원의 자산기반 경제 형성과 양상

제1절 고령화 사회로의 진입

1 인구의 고령화 추세와 요인

독일, 이탈리아, 프랑스, 일본 등 주요 OECD 국가에서 65세 이상의 노령 인구 비율이 상승하고 있다. [그림 2-1]에서 보는 바와 같이 일본의 고령인구 비율이 1950년 4.9%에서 2020년 28.8%로 가장 급속히 증가했다. 세계 전체로는 1950년 5.1%에서 9.3%로, OECD 국가 전체로는 1950년 7.6%에서 2020년 17.5%로 증가했다. 한국도 1950년 2.9%에서 2020년 15.7%로 상승했다. [그림 2-1]에서 2020년 현재 고령인구 비중이 20% 이하인 국가는 한국, 영국, 미국으로 고령사회 국가이고, 나머지 국가는 20%를 넘는 초고령사회 국가이다. 세계 전체가 2002년 이후 고령인구 비중이 7% 이상을 기록하여 세계 전체가 고령화 사회로 진입했다.

[그림 2-1] 고령인구(65세 인구) 비중(%): 1950-2020년



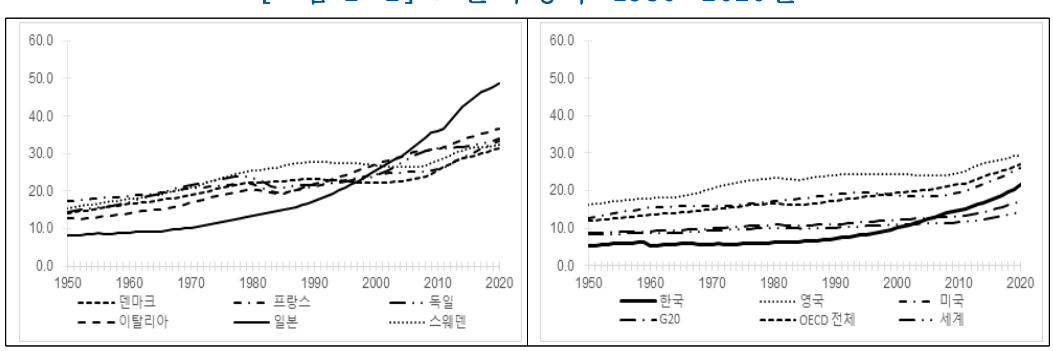
출처: OECD(https://stats.oecd.org/).

2000년대 이후 세계가 고령화 사회로 진입함에 따라 노년 부양비도 증가하고 있다. 이는 15-64세 생산가능인구 100명에 대한 65세 이상 고령인구 비율을 말하는데, [그림 2-2]에서 보는 바와 같이 일본이 1950년 8.3명에서 2020년 83.6

명으로 급격히 늘어났다. 세계 전체적으로는 1950년 8.4명에서 14.3명으로 증가했다. [그림 2-2]에서 2020년 현재 노년 인구비가 30명 이하인 국가는 한국, 영국, 미국 등이고, 나머지 국가는 이를 넘는다. 이는 고령화가 진행되면서 생산가능 인구의 노인 부양 부담이 늘어난다는 것을 시사한다.

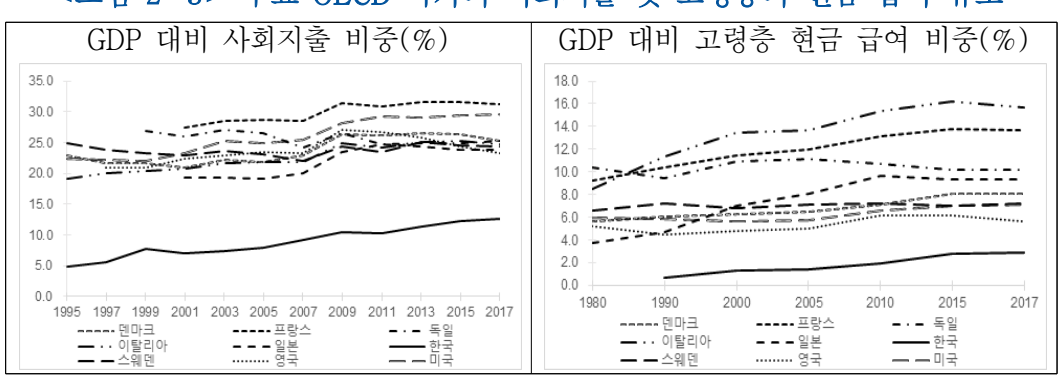
이에 따라 GDP 대비 사회지출 비중이 늘어나고 있다. [그림 2-3]에서 보는 바와 같이 한국을 제외하고 주요 OECD 국가들은 한국을 제외하고 GDP 대비 사회지출 비중이 20-30%에 이른다. 이러한 복지지출은 인구 고령화를 지탱하는 제도적 장치이다. 고령층에 대한 GDP 대비 공적인 현급 급여 비중도 증가하는데, 2017년 기준으로 이탈리아와 프랑스의 규모가 상당하다. 그리고 인구 고령화 정도가 가장 높은 일본은 9.4%에 이르고 있다. 한국은 2.8%로 OECD 평균 7.7%에 한창 못 미치지만, 고령화가 더 진행되면 이 비중은 계속 증가할 것으로 예상된다.

[그림 2-2] 노년 부양비: 1950-2020년



출처: OECD(https://stats.oecd.org/).

<그림 2-3> 주요 OECD 국가의 사회지출 및 고령층의 현금 급여 규모



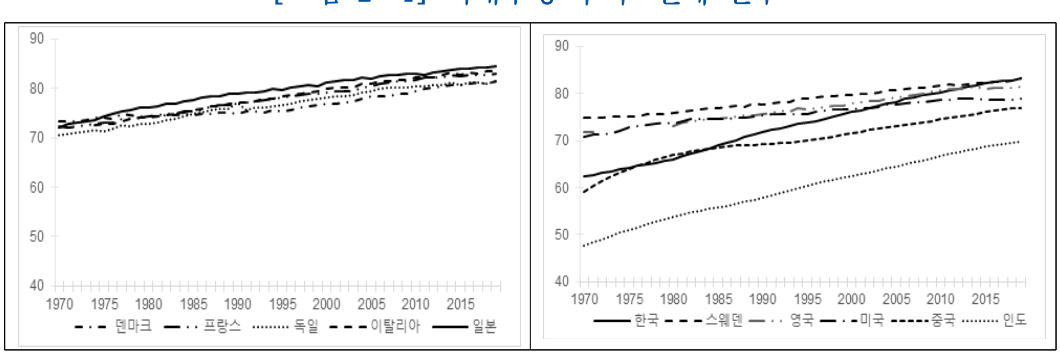
주: 사회지출은 순계 기준이고, GDP 대비 비중임.
출처: OECD(https://stats.oecd.org/).

고령인구 비중이 늘어나는 이유는 분명하다. 여러 가지 이유로 사람들이 더 오래 생존하고 있기 때문이다. [그림 2-4]에서 보는 바와 같이 주요 OECD 국가 및 중국과 인도의 기대수명은 지속적으로 상승하여 수렴하는 추세를 보여주고 있다. 고령인구 비중이 가장 높은 일본 전체 인구의 기대수명이 1970년 72세에서 2019년 84.4세로 늘어났다. 2019년 기준으로 미국, 중국, 인도를 제외하고 80세를 넘어서고 있다.

이러한 기대수명의 증가가 초기에는 영아 사망률의 감소에 의한 것이어서 평균적인 인구 연령대를 낮추고 인구 고령화에 큰 영향을 미치지 않았다. 서구 국가의 경우 기대수명이 약 72세를 넘어서면 기대수명의 증가가 고령층의 사망률 감소 때문에 주도되면서 이는 인구 고령화에 영향을 미치게 된다(Lee 1994).

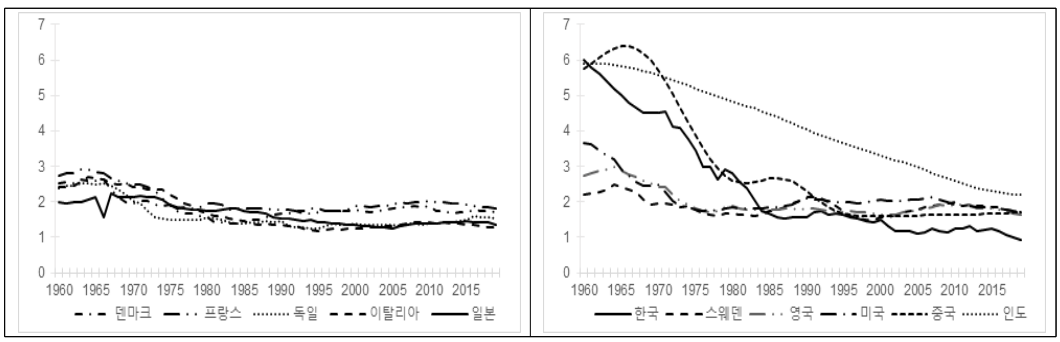
인구 고령화의 또 다른 중요한 원인은 출산율 감소이다. [그림 2-5]에서 보는 같이 대체로 출산율 수준이 1960년에 비해 2019년에 줄어든 것이 사실이다. 그러나 프랑스, 덴마크, 미국 등의 일정한 수준의 출산율을 장기적으로 유지하고 있다. 중국, 인도, 한국의 출산율 저하는 두드러진다. 2019년 기준으로 출산율이 가장 낮은 국가는 한국으로 0.92명이다. 이로 인해 출산율의 반전이나 대규모의 해외 인구 유입이 없으면 인구가 감소할 가능성이 크다.

[그림 2-4] 기대수명 추이: 전체 인구



주: 기대수명은 전체 인구의 '0세의 기대여명'을 의미함.
출처: OECD(https://stats.oecd.org/).

[그림 2-5] 출산율(명) 추이



주: 출산율은 15-49세 여성이 출산한 아이의 수임.
출처: OECD(https://stats.oecd.org/).

출산율이 장기간에 걸쳐 안정되면 성인 사망률 감소 등과 같은 요인이 고령화에 더 중요한 요인으로 부각된다. 선진국에서 대체로 출산율 저하도 처음에는 사회의 문제가 아니었다. 출산율 저하가 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다(Bloom et al. 2003). 인구 성장은 자본이 증가하지 않는 한 자본 희석(dilution)을 함의하고 1인당 소비가 억제된다는 것을 의미한다. 결과적으로 인구 증가율이 떨어지면, 각 근로자에게 주어진 양의 자본을 공급하기 위해 투자에 더 적은 산출물을 배분해야 한다. 출산율 저하로 고령인구의 증가를 초래하기는 했지만, 초기에는 유년 인구 부양비의 감소로 인구 총부양비가 줄어들었다(Bengtsson and Scott, 2011). 그러나 출산율이 떨어지고 영아 사망률이 감소하고 기대수명이 연장되어 사망률 변동이 일어나면 고령인구 비율과 총부양비도 늘어난다.

2 인구 고령화와 복지국가

복지국가가 생애주기에 따른 각종 위험을 사회적으로 공유하여 소득 흐름을 일생에 걸쳐 평탄화하는 제도적 기제이기 때문에 현재 세대와 미래 세대 간 소득 이전과 분배의 문제가 중요하다. 이는 인구 변화와 연동되어 있다. Samuelson(1958)은 인구 증가가 은퇴자 대비 근로자 비율을 늘어나게 하고 세대 간 이전을 위한 과표가 연금 비용보다 더 빠르게 증가하게 할 수 있으므로, 또한 자본 희석에 의한 인구 성장의 부정적인 영향을 상쇄할 수 있으므로, 평균적으로

경제와 복지에 정(+)의 영향을 미친다고 주장했다. Arthur and McNicoll(1978)도 생산자의 평균 연령이 소비자의 평균 연령보다 낮은 한 인구 성장은 경제와 복지에 긍정적인 영향을 미친다고 주장했다.

하지만 출산율 저하는 유년 인구 비중의 감소로 이어져 소비자의 평균 연령을 끌어올리고 있으며, 노인의 사망률 감소, 즉 기대수명의 확대로 인구 고령화가 진행되고 있다. 그런데 고령화 증가는 세대 간 소비의 불균형을 더 악화시킨다. 고령인구의 소비는 공적 자금 지원 및 사회·의료 서비스의 확장에 기인하는 바가 크다. 특히 의료비가 고령인구의 소비를 좌우한다(Bengtsson and Scott, 2011). 이처럼 인구 고령화와 연관된 주요 문제는 생산가능인구의 감소에 따른 노인 인구 관련 비용 증가다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 노동 생산성이 향상되어야 한다. 문제는 경제가 성숙하여 저성장 국면일 경우 고령화의 속도가 이보다 더 빠를 수 있다는 것이다. 그리고 노동 생산성 제고는 임금 인상에 대한 요구를 수반한다. 생산성이 제고되지 않는 부문에서도 임금 인상이 일어나는 '보몰 병'(Baumol disease) 현상은 인구 고령화 문제 해결의 난점을 보여준다(Bengtsson and Scott, 2011). 그만큼 노인 인구 관련 비용을 충당하기 위해 미래의 생산성 향상을 제고하기가 쉽지 않다는 것이다.

다음으로 생각해 볼 수 있는 것이 출산율 저하 추세를 뒤집는 내부 해결책과 이민을 통해 연령 구조를 바꾸는 외부 해결책이다(Razin and Schwemmer, 2021). 장기적으로 출산율 증가는 고령화 추세를 상쇄할 수 있다. 문제는 어떻게 하면 출산율 제고할 수 있는가이다. 보통 여성의 경제활동 참여와 양육의 양립성을 높이거나 소비 일부를 자녀 양육에 재배분하는 정책을 시행하는 것이다. 하지만 최근 세대는 상급학교 진학 등과 같은 라이프스타일의 변화와 양호한 일자리 기회의 제한으로 노동시장에 늦게 진입하거나(Schwander and Hausermann, 2013), 노동시장 지위가 불안정하고, 만혼이 이루어지는 경우가 많다. 이러한 추세는 출산율 제고에 부정적이다.

인구 고령화에 대한 외부 해결책은 이민이다. 이민자의 연령이 상대적으로 낮아 생산자의 평균 나이를 낮출 수 있으며, 고숙련 이민자는 생산성 병목의 해결에 어느 정도 기여할 수 있다는 것이다(Razin and Schwemmer, 2021). Bengtsson and

Scott(2010)는 스웨덴을 사례로 이민이 인구의 고령화를 어느 정도 저지하기는 했지만, 그 효과가 명확하지 않다고 주장하고 있다. 또한, 그들은 이민자들이 스웨덴 사회에 잘 통합되지 않았으며, 이민자의 출산율이 처음에는 상대적으로 높지만 점차로 평균적인 스웨덴 수준으로 수렴한다는 점을 지적하고 있다(Bengtson and Scott, 2011). 이처럼 현실은 그리 간단하지 않다는 점을 보여주고 있다.

이민에 대한 사회 통합 문제를 잘 해결한다고 하더라도 이민이 인구 고령화의 최선의 대안으로 보기 힘든 이유는 '일자리 없는 성장'이 나타나는 현행 성장패턴을 감안하면 국민경제가 인구 고령화를 상쇄하는 데 필요한 추가 이민 노동력을 흡수하기가 사실상 힘들다는 것이다. 이러한 대안이 지속가능하기 위해서는 신규 고용 창출이 이루어져야 지속적인 복지재원을 조달할 수 있는 것이다(Bengtson and Scott, 2011).

노인 돌봄 비용 증가와 더불어 복지국가가 당면한 중요한 이슈는 연금 문제다. 연금 재원 조달 방식이 근로 인구의 사회적 기여를 통해 연금이 직접 조달되는 부과방식(pay-as-you-go system)인 경우가 더욱더 그렇다. 확정기여형(defined contribution) 방식은 이러한 문제를 어느 정도 완화할 수가 있다(Kruse, 2010). 스웨덴과 같은 대표적인 복지국가의 공적 연금 지원과 양호한 의료체계는 높은 수준의 개인 소득세 과세를 통해 이루어진 것이다. 연령 구조의 변동이 미미한 시기에는 세율 조정을 통해 복지국가 재원을 충당할 수 있지만, 세계화가 진행되는 상황에서 나타나는 상이한 국가 간의 세율 차이로 인해 소득과 인구의 유출이 잠재적으로 가능하므로 이러한 수단은 고령화 대처에 한계가 있다(Hansson, 2010). 개인의 소득세 세율을 올릴 수 없는 상황에서 가능한 대안은 과표를 늘리는 것이다. 이는 근로 시간 연장, 청년층의 신속한 노동시장 진입, 실업률 저하, 비공식 부문의 축소, 병가의 감소, 가정경제의 시장부문으로의 이동, 정년 연장 등을 통해 가능하다. 이 중에 가장 효과적인 것은 청년층이 가능한 한 빨리 완전하게 노동시장에 진입하는 것이다(Bengtson and Scott, 2011).

IMF(2019)가 지적하는 바와 같이, 고령화는 경제 전반에 광범위한 영향을 미친다. 복지국가의 경우 연금, 사회 복지, 의료비 등의 재원 조달 문제와 더불어 노동력 공급에 제약을 가한다. Bengtson and Scott(2011)는 인구 고령화에 대한 효과

적인 대책은 복지 제공의 축소라기보다는 과표의 증대이고, 이는 청년이든 여성이든 더 많은 이들이 노동시장에 참여하는 것이고, 생산성을 제고하고, 정년을 연장하는 것으로 가능하다고 보고 있다. 하지만 저성장과 기술변화에 따른 '고용없는 성장'은 이러한 해법에 긴장을 드리우고 있다.

제2절 숙련 편향적인 기술변화

1 디지털 플랫폼 경제의 등장과 숙련 편향적인 기술변화

주지하는 바와 같이 기술변화는 장기 경제 발전의 주요 동인 중의 하나로 직업별로 광범위한 사회적 영향을 미칠 수 있다. 기술변화는 예비의 '산업예비군'을 만들어내고 이는 자본가가 노동자 임금을 줄일 수 있게 한다. 다른 한편으로, 기술변화는 전문화와 기술 업그레이드를 통해 노동자가 루틴 노동에서 벗어날 수 있게 한다(Wren, 2013).

Schwab(2016)은 4차 산업혁명' 담론을 제출한다. 이는 IT 기술, 로봇, 유전학, 3차원 프린팅, 빅데이터, 사물인터넷 등 범용기술이 기존의 기술 혁신 국면과 구별짓는 역할을 하고 있다는 것을 말한다. 특히 디지털 기술은 '자동화'와 '연결성'을 더욱더 제고한다는 것이다. 디지털 기술에 의한 파괴적인 혁신 경제는 '분산(distributed) 자본주의'와 '네트워크 통치(netarchical) 자본주의'의 양면성을 가진다(Kostakis and Bauwen, 2014). 전자는 디지털 플랫폼에 다수의 중소기업가가 접근하여 다양한 사업 기회를 포착할 수 있다는 것을 의미하지만, 후자는 플랫폼의 독점적 지위와 그에 따른 사적소유의 집중을 시사한다. Evans(2011)는 디지털 플랫폼이 독점적 지위의 시장 중개자로 올라가는데 기여한 것은, 대용량 인터넷 기술의 도래를 통해 시장 거래를 위해 상호 탐색 필요성이 있는 양면

(two-sided)과 다면적인(multi-sided) 시장의 조정 문제를 해결한 것이라고 말한다.

디지털 플랫폼은 AI, 기계학습, 지능증강(intelligence augmentation) 기술에 기반하여 '연산'(computation)과 '집약적인 자동화'(intensive automation)를 가능케 한다(Kenny and Zysman, 2016). Langley and Leyshon(2016)은 이러한 디지털 플랫폼 기술을 토대로 한 자본 순환을 플랫폼 자본주의라고 부른다. 경제적 순환은 기술 블랙박스의 알고리즘에 기반하고 전면에는 공유, 개방, 협력 등의 진보적 어구가 등장하고 가치와 비즈니스 모델이 뒤엉켜 있다. 디지털 생태계는 소셜 미디어, 온라인 마켓플레이스, 크라우드소싱, 크라우드펀딩 등을 통해 나타난다(여유진 외, 2017). 이러한 다양한 플랫폼을 통해 공간적으로 분리된 다양한 아이디어와 노동 및 미활용 자산의 사용권 등이 가상으로 연계되고 시장 거래됨으로써 경제적 순환이 발생한다. 이러한 경제적 순환은 개인 간의 민주적인 협력의 특성을 보여주기도 하지만 대표적으로 실리콘 밸리의 벤처자본과 거대 자본의 순환에 포섭된다(Langley and Leyshon, 2016; Kenny and Zysman, 2016). 이러한 디지털 플랫폼은 규제를 회피하여 사회적 보호가 약하고 노조 결성이 사실상 불가능한 단기간의 계약 노동자를 고용한다(Huws, 2015). 이는 디지털 플랫폼 소유하는 기업은 초과지대를 수취하지만 이에 고용된 단기의 긱(gig) 노동자는 고용의 불안정성을 떠안는다는 것을 시사한다.

이처럼 현행 기술 발전은 컴퓨터 기반 IT 기술과 긴밀히 연관되며, 관련 자본재의 실질적인 가격 하락은 이러한 추세를 더욱더 촉진한다(Autor et al., 2003). 컴퓨터는 반복적인 루틴(routine) 작업을 잘 수행함으로써 복잡한 추상적인 작업을 보완할 수 있다. 하지만 이러한 기술변화는 대인관계 서비스 업무에는 제한적인 영향을 미친다. 이러한 숙련 편향적인 기술변화는 고학력자와 저학력자 간의 임금 불평등을 초래한다. 즉 컴퓨터 기반 IT 기술은 직업별로 선형적인 상향 조정이 아니라 직업 간 양극화를 만들어내고 있다(Autor et al., 2015). 이에 따라 고학력 종사자의 임금 프리미엄이 상승하지만 중간 숙련 직업의 비중은 줄어들고 저숙련 일자리 비중은 늘어나고 있다(Goos and Manning, 2003).

일자리의 양극화는 이러한 숙련 편향적인 기술변화뿐만 아니라 글로벌 가치사슬

의 형성을 통해서도 나타난다. 즉 오프쇼오링(off-shoring)을 통해 루틴 중간 숙련 일자리가 미국과 같은 선진국에서 중국과 같은 개발도상국으로 지리적으로 이전한다(Goldin and Katz, 2007). 이는 ICT의 생산성 제고 효과를 제고하는 동시에 투입 요소비용이 낮은 개도국의 루틴 중간 숙련과 저숙련 노동이 만들어내는 재화와 서비스의 실질 가격을 떨어뜨린다(Goos et al, 2010).

디지털 플랫폼을 구축하는 데 사용되는 IT 기반의 범용기술은 사물들을 연결하는 기술이거나 다양한 관계들을 요약하는 기술이므로 빅데이터와 디지털 기술의 결합은 많은 일자리를 대체할 것으로 예상된다. Frey and Osborne(2013)는 다가오는 20년 동안 미국 고용의 47% 정도가 실업의 위험에 직면해 있다고 전망하고 있다. 이러한 대량의 실업에 대해 Autor(2014)는 기계에 의한 노동의 대체 정도가 과장됐다고 주장한다. 숙련 편향적 기술변화 가설이 함의하는 바와 같이, 창조성이 필요하거나 수작업을 많이 요구하는 일자리에서는 노동을 기계로 대체하는 것은 힘들기 때문이다. 그보다는 그는 글로벌 금융위기 이후 미국 노동시장에서 고용이 줄어든 것은 자산시장의 버블과 글로벌 가치사슬 형성에 의한 미국 일자리 재편의 효과라는 것이다. 미국 주택시장 버블의 붕괴에 따른 금융위기가 고용시장을 악화시켰으며, 2000년대 이후 값싼 중국제품의 미국으로의 수출 급증과 글로벌 가치사슬 구축을 위한 미국기업의 대중국 투자의 증가가 미국에서 기술변화라는 구조적 요인 이외에도 대규모 고용을 상실케 했다는 것이다.

비정규직 노동 배치가 광범위하게 확산하고 디지털 플랫폼에서 단기 독립적인 계약 노동자가 폭넓게 활용되면서 이를 지칭하는 긱(gig) 경제가 나타나고 있다, 디지털 기반의 긱(gig) 경제에서 노동은 'cloud' 또는 'crowd'에 불과하다. 디지털 플랫폼을 통해 인간 노동은 '주문형' 노동력(workforce on demand) 또는 '유동적인' 노동(liquid labor)으로 고용되어 적기에 소비자에게 서비스가 공급된다(Huws, 2015). 크라우드소싱(crowdsourcing/cloudsourcing)은 글로벌 아웃소싱의 조직적 배치와 크게 다를 바 없다(Huws, 2014). 후자가 지리적으로 적정 직무와 숙련을 탐색하고 매칭하는 것이라면, 전자는 디지털 플랫폼에서 이를 수행하는 것이다. 이러한 세계에서는 불안정한 단기 노동계약이 상시로 반복된다(Huws, 2015).

2 숙련 편향적인 기술변화와 복지국가

컴퓨터 IT 기반의 파괴적인 기술변화가 일어나 고용 및 노동이 재배치되고 있으며, 이러한 사회·경제적 변화를 반영하기 위한 새로운 법·사회적 틀이 필요하다. 완전고용과 정규직 중심의 기존 복지국가 모형에 대한 문제 제기가 이루어지고 있다(여유진 외, 2017). 예를 들면, 플랫폼 노동자의 법적 지위를 둘러싼 논쟁이 그것이다. 이들은 1인 자영업자이자 동시에 피고용인의 특성을 동시에 보유하고 있어 근로조건과 근로형태에 대해 노동법과 민법 조항이 각기 다르게 적용됨으로써 고용보호와 규제의 사각지대가 발생하고 있다(Bussemer et al., 2016; Sundararajan, 2017). 이와 연관되는 것이 사회계약의 이슈이다. 베버리지 복지국가는 기여 원리에 따라 질병, 연금, 노후 등의 개인적 삶의 위험을 집합적으로 대처하려는 사회보험에 토대를 두고 있다(여유진 외, 2017). 하지만 고용주와 피고용인의 관계가 명확하지 않은 긱(gig) 경제에서는 기여의 원리를 어떻게 적용할 것인가에 관한 이슈가 제기될 수가 있다(여유진 외, 2017). 이는 복지국가 성립과 마찬가지로 치열한 정치적 논쟁의 장이다(Coyle, 2017).

기술변화에 따른 '고용의 종말' 담론이 널리 유포되면서 이에 대한 대안으로 보편적 기본소득 논의가 제기되고 있다(Dermont and Weisstanner, 2020). 이는 정치 공동체가 아무런 조건이 없이 모든 구성원에게 개별적으로 지급하는 소득을 말한다(Van Parijs, 2004). 이에 대해서 개인을 단지 기능적 소비자로 취급하거나 노동이 가지는 사회적 역할을 과소평가한다는, 개인의 위험에 대해 집합적이 아니라 개별적으로 대응한다는, 복지와 복지국가를 구별하지 않는다는 등의 여러 비판에 직면해 있다(Bussemer et al., 2016; Meyer, 2016; Sundararajan, 2017).

Dermont and Weisstanner(2020)는 2016-2017년 유럽 21개국 자료를 사용하여 자동화에 여파에 따른 실직 위험에 처한 이들은 보편적 기본소득을 이에 대한 대안으로 생각하지 않지만, 기본소득 선호가 특히 고학력 청년층에서 두드러진다는 것을 보고하고 있다. 반면에 루틴 업무를 담당하여 자동화의 실직 위험에 처한 이들은 재분배 요구가 강하다(Kitschelt and Rehm, 2014; Thewissen and Rueda, 2019). 이는 기술변화로 인한 실직 위험 노출의 변화는 미래 소득에 대한 불확실성을 초래하며, 이는 정규직 중간 숙련자의 재분배에 대한 수요를 증가시킨다는

것을 함의한다(Kurer and Gallego, 2019). 이는 비루틴 업무을 담당하는 저임금 종사자와 루틴 업무를 수행하는 정규직 고임금 종사자 간의 재배분 복지 동맹을 지지하는 것으로 볼 수도 있다(Thewissen and Rueda, 2019)

파괴적인 기술 혁신이 일어나고 그것의 사회경제적 효과로서 '고용의 종말'과 긱 경제의 확대에 따른 소득 불평등의 심화에 대한 우려가 점증하고 있다. 그런데 이러한 논의에서 놓치지 말아야 할 점은, 기술변화가 대량 실업으로 곧바로 이어지는 것이 아니라, 실업이나 소득 하락의 위험이 직종에 따라 불균등하게 분포한다는 점이다(Thewissen and Rueda, 2019). Dermont and Weisstanner(2020)에 따르면, 기본소득론은 전통적인 노동자가 주축인 '구좌파'보다는 사회·문화 전문가와 같은 '신좌파' 중산층에 더 어필하는 것으로 보인다는 것이다.

현행 복지국가의 논리는 공정 경쟁과 불평등의 해소를 통해 모든 사회구성원이 생애 단계에 걸쳐 일정한 소득 흐름이 이어지도록 하는 것이다(여유진 외, 2017). 그런데 디지털 플랫폼은 대용량의 인터넷 네트워크를 통해 양면 또는 다면 시장을 창출하고 다양한 경제활동을 중개하고 경제적 순환을 창출한다(여유진 외, 2017. 하지만 플랫폼, 공급자, 소비자 간에 경제적 편익이 고르게 분배되어야 함에도 플랫폼 소유자가 초과지대를 수취하고 있다. 이러한 점에서 공정 경쟁과 불평등의 문제가 제기되고, 합리적 시장규제와 분배정의는 여전히 복지국가의 앞에 놓여 있는 과제다(Herwig, 2015).

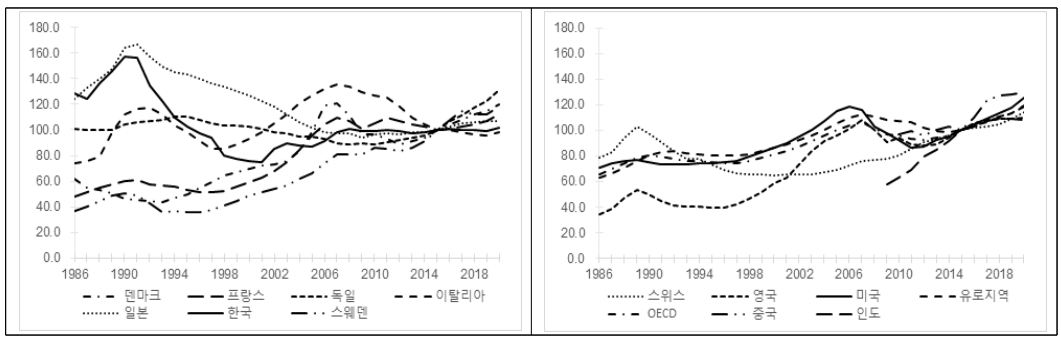
제3절 글로벌 차원의 자산기반 경제 형성과 양상

1 주택의 금융화와 주거의 불안정성

2008년 글로벌 금융위기는 세계 경제에 큰 타격을 가했다. 미국 중앙은행인 연방준비제도이사회는 양적 완화를 동원하여 막대한 달러를 시장에 공급하였다. 이에 따라 미국의 주식시장과 경제는 숨통을 틔었다. 주택시장은 이러한 위기로 크게 타격을 받았으나 최근에 미국, 독일, 인도, 중국, 스웨덴 등의 실질 주택가격이 크게 오르기 시작했다. [그림 2-6]에서 보듯이 2009년과 비교하여 2020년에 실질 주택가격이 인도가 1.72배, 독일 1.47배, 스위스 1.43배, 스웨덴 1.38배, 미국 1.35배, 중국 1.34배가량 상승했다. 반면에 이탈리아 0.77배, 한국 1.03배, 일본 1.11배 정도 올랐다. 한국의 경우 한국의 주택가격 상승은 주로 수도권을 중심으로 일어나 전국 기준으로 하면 실제로 체감하는 것과는 차이가 있다.

이처럼 주식과 주택시장, 최근에는 가상화폐를 포함한 자산시장이 막대한 유동성으로 활황을 거듭하면서 초과 이윤 또는 독점적 지위에서 파생된 막대한 규모의 지대(rent)가 창출되고 있다. Christophers(2019)는 이러한 지대는 토지뿐만이 아니라, 금융, 자연 자원, 지적 재산권, 통신주파수, 플랫폼, 자연독점, 계약자산 등 다양한 영역에서 파생되고 있다고 주장한다. 이들 영역은 공급이 제한적이고 경쟁구조가 독점적이라는 공통점을 가지고 있다. 지대를 불로소득으로 인식하는 고전파 시각에서 보면 이는 심각한 문제를 안고 있다. 가령, 데이비드 리카도의 경제세계에서 토지가 가진 특수성은 매우 중요하다. 왜냐하면 리카도는 잉여가치를 창출해 내는 것이 성장의 본질이라고 생각하고 있는데, 지대가 차지하는 몫이 늘어난다는 것은, 새롭게 창출되는 잉여가치가 줄어들어 성장이 정체에 이른다는 것을 의미하기 때문이다(Ansell, 2019).

[그림 2-6] 주요 국가의 실질 주택가격의 추이



출처: OECD(https://stats.oecd.org/).

이러한 지대는 빈곤층에서 부유층으로 경제적 부를 이전하는 역할을 수행한다. 이 과정에서 자산 불평등과 부의 이전에 따른 이차적 착취가 나타난다. 이는 임차인의 주거비용의 급격한 상승 또는 주택담보대출을 통한 임금소득 일부의 금융자본으로의 과도한 이전 등이 그 사례이다. 특히 미국 중앙은행의 양적 완화 조치는 1차 착취와 2차 착취를 연결하는 수단으로 기능했다는 것이다(Yrigoy, 2020).

주택의 금융화는 주택 부문에서 전례가 없을 정도로 금융시장과 기업의 역할과 지배력이 확대된 것을 말한다(Aalbers, 2016). UN(2017)은 이를 주택과 금융시장 및 글로벌 투자의 구조적인 변화를 지칭한다. 구조적 변화는 주택을 상품, 부를 축적하는 수단, 그리고 글로벌 시장에서 거래되고 판매되는 금융상품의 담보로 취급하는 것을 말한다. 이는 또한 주택에 대한 자본투자가 주택의 안전성과 존엄성 속에서 거주할 장소를 제공하는 사회적 기능과 점점 더 단절되어 권리 또는 인권으로서 주택을 바라보지 않는 방식을 말한다.

주택과 상업용 부동산은 기업금융의 선택 상품(commodity of choice)이 되었다. 글로벌 부동산 가치는 약 217조 달러로 글로벌 자산 가치의 대략 60% 정도에 이르고, 주거용 부동산은 전체의 75%를 차지한다(Savills World Research, 2016). 주택이 자산투자의 중심으로 떠오른 것이다. 주택 금융화는 신자유주의, 주택시장의 탈규제, 금융기관이 부과하고 국가가 동의하는 구조조정 프로그램에 기원을 두고 있다. 이는 또한 무역과 투자 협정의 세계화와 관련이 있으며, 주택정책이 권리 또는 인권보다는 투자자의 가치를 강조한다. 주택의 금융화는 주택에

대한 신용 제공 방식과 'MBS(mortgage-backed securities)'의 출현에 따른 심대한 변화의 결과라고 볼 수 있다(UN, 2017).

1980년대 MBS가 등장하기 전에 주택 구입에 대한 신용 제공은 일반적으로 단일 대부업자(예: 은행이나 저축 및 대부기관)와 단일 채권자나 주택소유자 간의 개별 계약 관계였다. MBS는 기존 금융기관에 대한 의존도를 줄여 추가 대부업체를 모기지 시장에 끌어들이는 수단으로 기능했다. 대부업체는 위험을 모든 모기지 간에 더 균등하게 분배하기 위해 모기지 포트폴리오를 한데 묶어 놓았으며, 2차 채권 시장에서 채권이나 투자상품의 형태로 투자자들에게 판매했다. 이는 글로벌 자본이 주택 금융에 투자될 수 있는 새로운 여건을 조성했다(Aalbers, 2016).

주택과 도시 부동산은 기업금융을 위한 선택 상품, 부유층을 위한 '안전 금고', 개도국 시장의 자본과 과잉유동성의 보고, 그리고 유령 회사들이 투명하지 않은 자금을 보관할 수 있는 편리한 장소가 되었다(Fernandez et al., 2016). 글로벌 GDP의 30%로 추정되는, 세금으로부터 면제되는 막대한 수익을 창출하는 법인세 피난처는 특히 주택과 부동산 투자에 나선다(Aalbers, 2016). 대부분 국가에서는 주거 투자에 많은 세금 혜택을 부여하므로 주택(주거)체제 자체가 부유층에게는 사실상 조세 회피처로 기능한다(UN, 2017).

주택시장에 대한 자본의 대규모 투자와 가격 상승은 주택의 생산과 그로 인한 혜택과 혼동되어서는 안 된다. 이러한 유형의 부동산 거래의 대부분은 필요한 주택이나 장기적으로 안정된 고용을 창출하지 못한다. 임대주택이나 주택담보대출이 원격 투자자에 의해 소유될 때, 돈은 대부분 지역사회에서 흘러나와 전 세계적으로 부의 집중도를 높일 뿐이다. 에어비앤비와 같은 단기 임대 부동산에 대한 외국인과 국내 투자의 확산은 지역 주민을 위한 저렴한 주택이나 기타 혜택을 창출하지 않고 주택가격 상승과 이웃 구성의 변화를 수반했다(UN, 2017).

금융화된 주택시장은 지역사회 요구보다는 글로벌 투자자의 선호를 반영한다. 금융 투자자에게는 지역사회 가구의 평균 소득이나 이들 가구가 살고자 하는 주택의 유형에는 관심이 없다. 그 보다는 이들은 저렴 주택을 고급 주택으로 대체할 수 있는 투기적인 시장수요를 충족하는데 더 관심을 보인다. 금융화된 주택은 '주거 소외(residential alienation)'를 수반한다(Madden and Marcuse, 2016). 이는 주

거로서 주택에 대한 다양한 사회적 관계의 의미 부여를 상실하는 것을 의미한다. 주택은 하나의 자산으로 사회적 가치를 잃게 된다.

2008년 글로벌 금융위기는 금융화된 주택시장의 취약성과 변동성, 약탈적 성격, 그리고 개별 가구와 세계 경제 모두에 치명적인 결과를 초래할 가능성을 보여주었다. 미국에서는 2008년 하루 평균 1만 건의 압류, 5년 동안 무려 3,500만 명의 개인이 파산에 직면했다. 긴축 정책은 주거 향상 프로그램을 삭감했지만, 주택의 금융화는 지속하여 왔다. 위기의 영향을 가장 많이 받은 미국은 수십억 달러 규모의 부실 채무(고위험 주택담보대출)에 대한 책임을 지고 사모펀드에 매각했다. 이는 주택(주거)체계에서 기업금융의 역할과 권한을 축소하기보다는 오히려 증대시킨 셈이 되었다(UN, 2017).

1980년대 신자유주의 등장하면서 영국과 미국은 각각 'Ownership Society'와 'The Right To Buy' 구호를 내걸고 자가 소유 확대 정책을 펼쳤다. 주택담보대출 이자 상환에 대한 세액 공제, 부분 평가(fractional assessment)를 통한 저평가된 과표 설정, 가계 금융의 발전과 상대적으로 관대한 자산 과세 등은 이에 일조했다. 이 과정에서 특히 다주택자가 등장하여 민간임대사업자(private landlordism)로 변신하였다. 다주택자가 양산됨으로써 주택소유율이 높아지지 않고 정체하거나 떨어지고 있다(Ansell, 2019). 최근의 주택가격 폭등은 다주택자에게는 더 많은 부를 축적할 기회를 준 셈이다.

주택가격 폭등으로 주택 점유형태 간 이동이 제한되어 주거 사다리가 사실상 붕괴하고 있다. 기존의 주택(주거)체제에 균열이 가고 있다. 가령, 평생 임대주택 세대(generation rent)가 등장하고 있으며 영국에서는 사회적 문제가 되고 있다(Mckee et al., 2017). 이처럼 주거 불안정성이 높아지고 있다.

2 자산기반 경제의 등장과 복지국가

1970년대 복지국가는 케인즈주의에 기대고 있었다. 이러한 체제 하에서 경기를 부양하기 위해 빚을 떠안게 된 것은 정부였다. 그러나 1980년대 신자유주의가 등장하고 기업과 금융자본의 위력이 커지고 기존 정부 역할을 개인과 민간이 일부 떠맡게 되었다. Crouch(2009)는 주택의 금융화를 거시경제 동학과 연관을 지어 '사유화된 케인즈주의'(privatised Keynesianism)라고 일컫고 있다. 이는 비규제 파생상품 시장과 연계되어 저소득층과 중산층이 광범위한 주택 및 기타 부채를 가진 시장체제를 의미한다. 1980년대 이후 경제적 불평등 심화는 총수요 관리의 필요성을 없애지 못했으며, 임금으로 인한 소비자 지출도, 정부에 의한 재정 정책 포기도 이 허점을 메울 수 없었다. 이로부터 부채의 가용성이 증대하고, 파생상품 거래를 위한 2차 시장이 형성되고, 대부업체가 신용평가기관을 사실상 장악했다. 이러한 제도적 구조는 총수요에 대한 집합적이지만 사적인 거시경제적 규제로 이어졌다. 즉 사유화된 케인즈주의 하에서는 개인들이 시장에서 빚을 지면서 국가의 역할을 대신 떠맡았다. 주요한 성장 동인은 위험 시장이 급격히 성장하는 것과 함께 자가 주택의 가치가 거의 일정하게 상승하는 것이다.

이러한 배경을 염두에 두고서 복지국가인 덴마크 사례는 시사적이다. 덴마크의 GDP 대비 주택담보대출 비율이 높고 주택소유율이 상대적으로 낮은 국가이다(Schwartz and Seabroke, 2009). 덴마크 주택담보대출 시장은 1980년대 이전까지는 정부가 규제하는 준공공조직인 모기지 신용기구가 주택을 담보로 은행채의 일종인 커버드본드(covered bond)를 발행하여 주택을 구매하려는 이들에게 자금 지원을 하는 시스템이었다. 여기에는 고정금리 대출에 상응하는 액수만큼 발행하는 균형원칙(principle of balance)과 채권의 만기와 일치하여 자금조달(matched funding)하는 원칙이 작동했다. 따라서 모기지 신용기구의 유동성 위험과 자금재조달 위험(refinancing risk)은 없었다(Bohle and Seabrooke, 2017). 반면에 자가 주택을 거주하지 않는 이들은 공공(사회) 및 민간임대주택 또는 주택 협동조합을 선택했다.

그러나 1980년대 말 이후 주택금융시장이 자유화되면서 이러한 시스템은 붕괴했다(Leach, 2016). 기존 모기지 신용기구는 주택담보대출 채권의 유일한 발행자

로서의 독점적 지위를 상실했으며, 2000년대 후반에 들어서는 채권 만기와 일치하는 자금조달 원칙을 일부 변경하여 모기지 부채를 증권화할 수 있는 조치가 이루어졌다(Bohle and Seabrooke, 2017). 2002년에 덴마크 정부는 재산 관련 조세 부담이 과중하다는 공감대가 있어서 정치적으로 광범위한 시민의 지지를 얻기 위해 과세 대상 부동산의 가치를 동결하는 조치를 실시했다(Katzenstein, 2006). 이러한 일련의 조치들은 덴마크 주택(주거)체제가 부동산 가치의 보호, 세원 노출의 최소화(재산세 동결), 사회주택 부문의 사유화 등으로 나아가고 있다는 것을 시사한다. 이는 다른 유럽 국가들에서 일어난 것과 크게 다를 바가 없다.

이러한 흐름 속에서 최근 들어 주택구입 목적이 사회보장에서 가족보호로 바뀌고 있다(Leach, 2016). 가령, 주택 협동조합 시스템 내에서 부모가 자식을 위해 주택구입을 하는 경우가 늘어나고 있다(Mortensen and Seabrooke 2008). 부모 세대가 주택 구입을 위한 많은 경제적 자원을 보유하고 있으며 가격을 올릴 수 있으므로 청년세대는 주택구입이 힘들어지고 있다(Mortensen and Seabrooke, 2009). 이러한 일련의 변화는 2000년대 이후 덴마크의 주택금융체계가 주택의 금융화 추세를 반영하여 거주라는 위험 공유체제가 국가 또는 공공에서 가족 중심으로 변하고 있다는 것을 여실히 보여주고 있다.

주지하는 바와 같이, 주택은 스톡으로 플로우인 소득과 차이가 있다. 주택은 자산이자 소비재이자 권리이기도 하다. 특히 소비재로서 주택은 출산, 결혼, 취직, 은퇴, 질병 등과 같은 생애주기에 걸친 여러 사건과 상관없이 소비될 수 있는 자산이다. 부채가 없는 주택을 소유하고 있는 경우 소득 흐름과 무관하다. 생애주기 상의 이러한 사건들과 상관없이, 즉 이러한 사건의 위험을 사회 전체적으로 공유하고 분산함으로써 공공부문이 일정한 소득 흐름을 보장하는 것이 공적 복지라고 할 수 있는데, 주택이라는 자산은 매각, 담보 차입, 임대 등의 자산 소비를 통해 사적으로 일정한 소득 흐름을 보장하는 수단이 될 수가 있는데, 이를 자산기반 복지라 한다.

서구에서는 복지국가가 후퇴하면서 자산기반 복지 담론이 등장하고 있다(Ansell, 2019; Doling and Ronald, 2010; 정준호, 2021). 주택 소유 기반의 자산 축적과 개인화된 위험 관리는 복지국가의 제도와 정책에 부정적인 영향을 미치고

있다(Kemeny, 2005). Ansell(2019)이 지적한 대로, 주택소유자는 주택 가치의 변동에 따라 복지국가에 대한 상이한 의견을 표출한다. 가령. 공적 복지제도가 취약하거나 그 기반이 점차 무너지는 경우 주택가격이 올라가게 되면 주택소유자는 복지국가의 시책에 대한 지지 의사를 거둔다. 반면에 주택가격이 내려가면 주택소유자는 정부의 개입과 사회적 보호를 요구한다. 이처럼 주택시장의 변동에 따라 주택소유자의 선호가 달라지고, 무주택자의 그것과 긴장과 갈등을 형성한다.

제 3 장

글로벌 금융위기 이후의 한국 사회경제시스템의 특성

제1절 성장(생산)체계

제2절 고용체제

제3절 주택(주거)체제

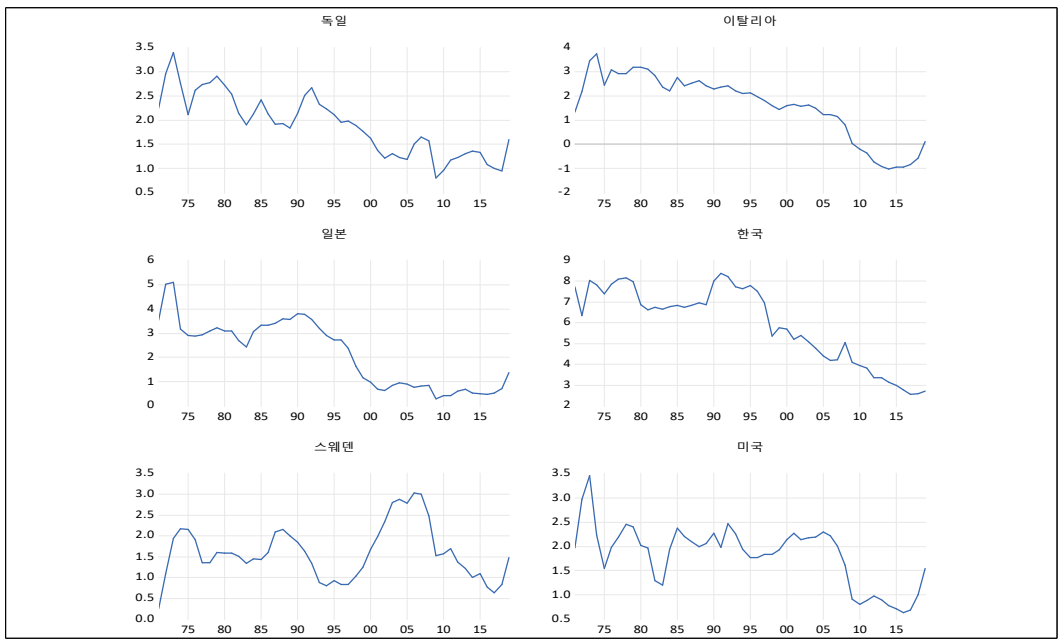
제 1 절 성장(생산)체계

1 장기 경제성장률과 잠재 성장률의 선형적 하락

한국의 장기 경제성장률은 떨어지고 있다. [그림 3-1]에서 보는 바와 같이, 10년 이동평균으로 나타낸 장기 경제성장률이 1990년대 중반 이후 하락하고 있다. 김세직(2016: 8)은 이러한 현상을 장기성장률이 5년마다 1% 포인트씩 하락하고 있다는 "5년 1% 하락의 법칙"이라고 명명하고 있다. 이처럼 한국의 경제성장률은 선형으로 급전직하하고 있는데, 다른 국가들은 어떠한가? 독일은 1990년대 이후 장기 경제성장률이 하락하다가 2008년 글로벌 금융위기 이후 반전했다. 이탈리아는 우리나라처럼 80년대 이후 선형하락을 거듭해 최근에는 마이너스 성장률에 이르렀다. 일본은 2000년대 이후 0~1% 사이에서 횡보하고 있다. 스웨덴과 미국은 2000년대 중반 이후 장기성장률이 하락하고 있다. 하지만 스웨덴은 장기성장률이 선형하락한 것이 아니라 90년대 중반과 2000년대 중반 사이에 장기성장률이 반등했으며, 미국의 경우 장기성장률이 1990년대 중반과 2000년대 중반 사이에는 상승 국면이었다.

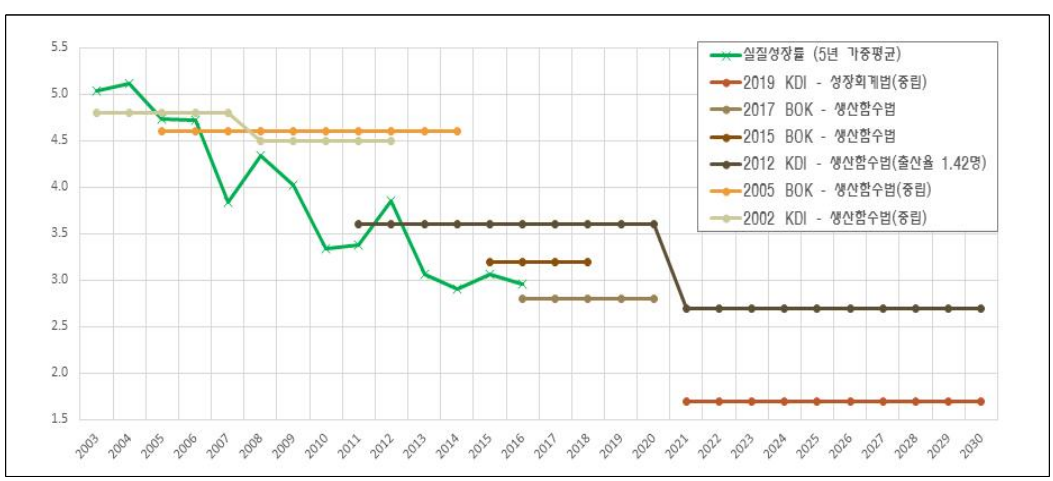
독일을 제외하고 글로벌 금융위기 이후 장기성장률 추이는 대체로 하락하고 있다. 이러한 측면에서 보면 2010년대 이후 한국의 장기성장률 추이는 이러한 세계적 추세와 무관한 것은 아니다. 하지만 이러한 글로벌 금융위기의 여파가 한국의 장기성장률 추이에 영향을 미친 것은 부인할 수 없지만, 내부적인 요인을 무시할 수 없다. 김세직(2016)은 지난 20년 동안 구조개혁 없는 경기부양책이 과잉투자를 초래하여 장기성장률이 추락했다고 주장한다. 그는 미국처럼 글로벌 금융위기 이전까지 장기성장률이 2% 안팎에서 크게 벗어나지 않는다면 거시정책이 성장 효과를 낼 수 있지만, 우리나라처럼 생산 측면의 제약 요인으로 장기성장률이 추락할 때 이러한 정책은 과잉투자를 유발하여 금융위기 가능성을 높일 수 있다고 지적한다.

[그림 3-1] 주요국의 장기(10년 이동평균) 경제성장률 추이: 1971~2019



주: OECD 불변 PPP 가격 기준의 1인당 GDP 성장률을 가지고 계산한 것임.
출처: OECD(https://stats.oecd.org/).

[그림 3-2] 잠재 성장률 추정치와 실제 성장률

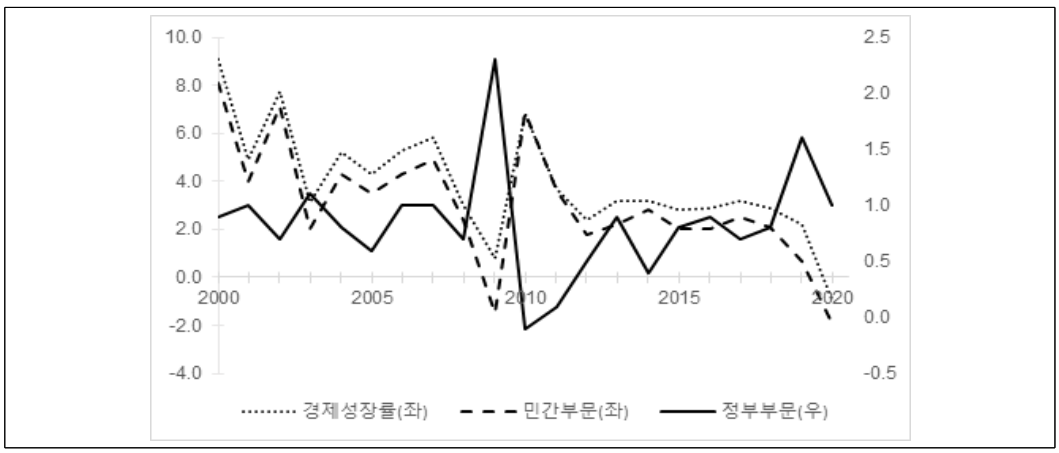


출처: 유종일(2019).

이러한 장기성장률의 선형하락과 더불어 잠재 성장률도 떨어지고 있다([그림 3-2]). 유종일(2019)은 이러한 하락 요인으로 생산가능인구 감소, 노령화에 따른 노동 투입 요소의 하락, 자본축적 둔화, 신성장동력 부재, R&D 투자의 비효율성, 혁신적 인프라의 미비 등을 제시하고 있다. 생산가능인구의 축소와 고령화의 진전은 생산성 증대, 저축률 및 투자 제고의 부정적 요인으로 작용해 경제의 역동성을 떨어뜨릴 수 있다. 경제의 성숙화에 따른 투자의 둔화도 잠재 성장률 하락에 일조하고 있다. 소위 자동차, 조선, 석유화학, 전자·반도체, 기계 등 소위 주력기간산업을 대체하는 신성장동력이 한국경제를 지탱하고 있지는 않다. R&D 투자의 효율성이 높지 않아 혁신체제가 원활히 작동하고 있지 않다. 대기업의 경쟁력 집중으로 인한 독과점 폐해와 그에 따른 취약한 공정거래 기반과 사회적 조정의 미흡으로 인한 부문 간 규제의 비대칭성 등으로 인한 취약한 혁신적인 제도 인프라 등이 잠재 성장률을 끌어내리고 있다(김세직, 2016; 유종일, 2019; 정준호·전병유, 2019). 이를 타개하기 위한 자원의 재배분을 위한 다양한 유형의 구조개혁 정책이 요구됨에도 불구하고 다양한 이해관계의 사회적 조정이 쉽지 않고 정치적 문제 등으로 인해 이를 회피하고 있다(정준호, 2021).

다른 한편으로, [그림 3-3]에서 보는 바와 같이, 2010년대 이후 2% 내외의 저성장 국면으로 본격 진입하고 있다는 것을 알 수가 있다. 경제성장률이 민간부문과 정부부문의 성장기여도로 분해될 때 전체 성장률은 민간부문의 기여도와 동조화되어 있는 것이 주지의 사실이다. 정부부문은 주로 경제침체 또는 위기 상황에 성장의 갭을 메우거나 보충하는 역할을 한다. 2010년대 이후 정부부문의 성장기여도가 증가하기 시작하더니 2010년대 중반 이후 민간부문의 그것을 넘어서고 있다. 성장에서 민간부문의 활력이 떨어지는 대신에 정부지출이 전체 성장을 좌우하는 소위 '정부주도성장'이 나타나고 있다(정준호, 2021).

[그림 3-3] 민간과 정부부문의 GDP 성장률(%) 기여도(%p)



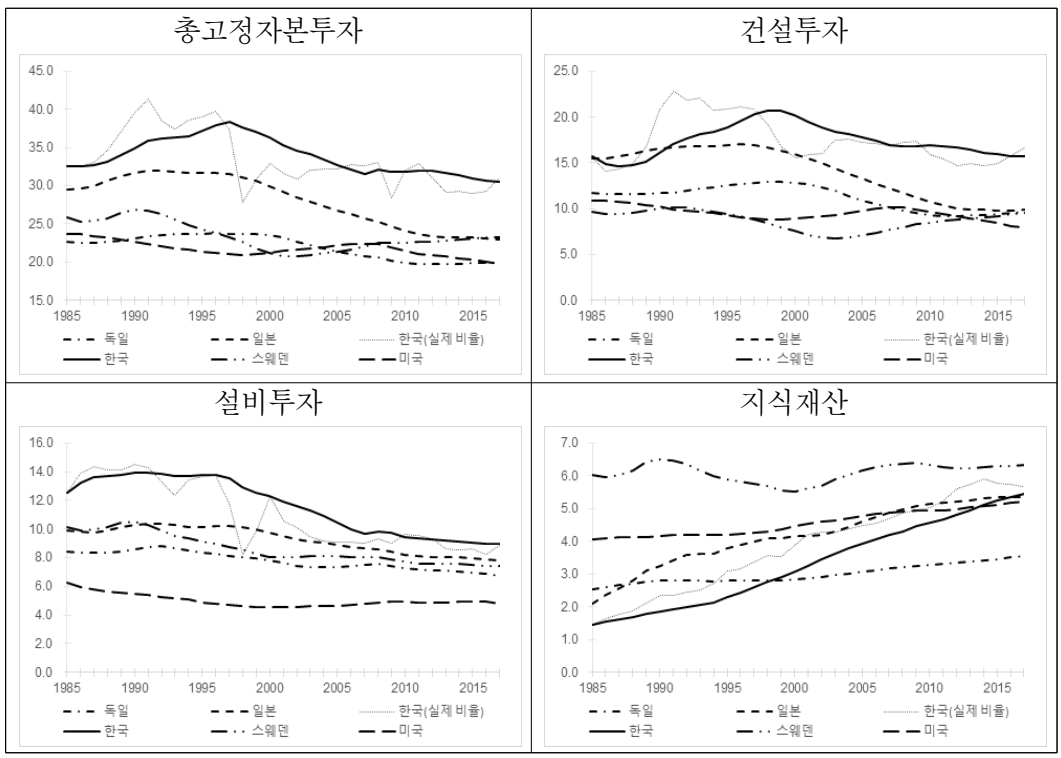
출처: 한국은행 경제통계시스템(https://ecos.bok.or.kr).

2 투자율의 추세적 하락과 노동 절약적인 자동화 투자 확대

한국의 성장기반이 주로 제조업에 의존하고 있으므로 투자는 성장체제에서 중요한 역할을 담당한다. [그림 3-4]에서 보는 바와 같이 10년 이동평균으로 측정된 GDP 대비 건설투자, 설비투자, 지식생산 투자를 포함한 총고정자본형성 비중인 한국의 장기 투자율이 1980년대 중반 이후 최근까지 독일, 일본, 스웨덴, 미국의 그것을 능가하고 있다. 총고정자본형성을 하위부문별로 보더라도 지식재산투자를 제외하고는 마찬가지이다. 지식생산 투자도 2010년대 중반에 미국과 일본 수준에 근접했다. 한국의 GDP 대비 R&D 투자 비중이 세계적으로 가장 높은 수준이라는 것이 이를 뒷받침하고 있다(정준호·전병유, 2019).

한국의 장기 총고정자본형성 비중이 높은데, 이 중에서도 건설투자 비중이 설비투자의 그것보다 더 높다. 한국의 장기 건설투자 비중이 최근 10%에 근접하고 있는데, 다른 국가들의 그것은 약 10% 내외이다. 여전히 한국의 건설투자 수준이 매우 높은 편이다. 장기 설비투자의 경우에 최근 한국과 미국을 제외한 다른 국가 간의 차이가 2% 안팎으로 좁혀졌다. 그러나 한국 지식생산 투자의 비중이 커져서 여전히 유·무형의 설비투자 비중이 작다고 볼 수 없을 것이다.

[그림 3-4] 주요 OECD 국가의 장기(10년 이동평균) 투자율(%) 추이



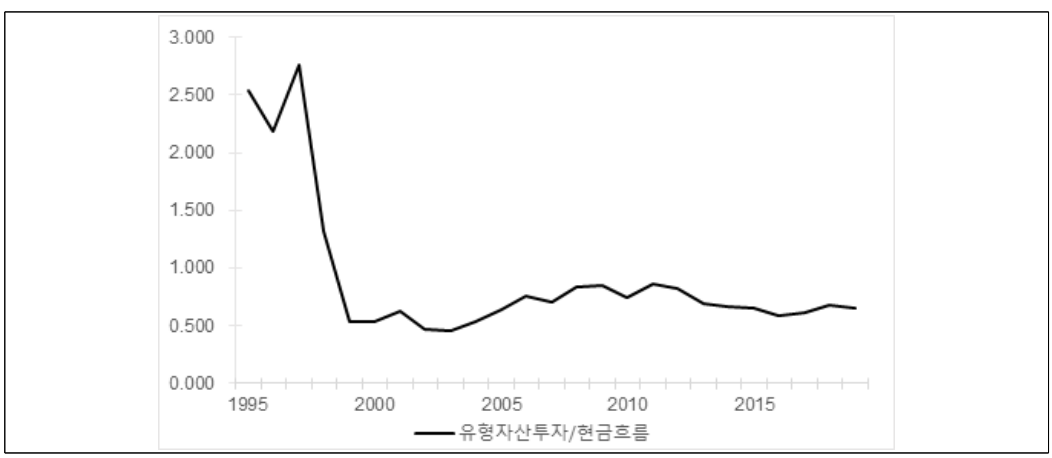
주: GDP 대비 각 투자 비중임.
출처: OECD(https://stats.oecd.org/).

한국의 장기 투자율이 1997년 외환위기 전반적으로 떨어지고 있는 것은 사실이다. 이를 구성하는 장기 건설투자와 설비투자도 이와 마찬가지다. 그런데 2008년 글로벌 금융위기 이후 이러한 장기 투자율이 떨어지는 기울기가 그 이전보다는 덜하다. 바로 이 시기에 삼성, 현대차, LG, SK 등 주요 재벌들이 세계시장에서 급부상했다. 예를 들면, 삼성전자는 인텔을 넘어서는 반도체기업으로 등장했으며, 현대자동차는 세계 5위권으로 들어갔다.

[그림 3-5]는 제조기업의 현금흐름 대비 유형 고정자본투자의 비율 추이를 보여주고 있다. 미시적인 수준에서도 2010년대 이후 제조기업의 투자율은 떨어지고 있다(정준호, 2020). 또한, 외환위기 이전에는 현금흐름과 무관한 과잉투자가 이루어졌지만, 그 이후에는 현금흐름 내에서 제조기업의 투자가 이루어지고 있다.

이는 외환위기의 여파로 자본 시장의 감시 기제가 다소나마 작동하고 있다는 것을 반영한다(이병천, 2012; 정준호·전병유, 2019). 이러한 점에서 보면 외환위기 이후 한국경제는 '고부채-고투자 모형'이라고 볼 수가 없다. 외환위기 이후 이러한 현금흐름을 감안한 제조기업의 투자패턴은 기업의 경영전략과 시장 불확실성 양자를 반영한다(정준호, 2020).

[그림 3-5] 제조기업의 투자(현금흐름 대비 유형 고정자본) 추이



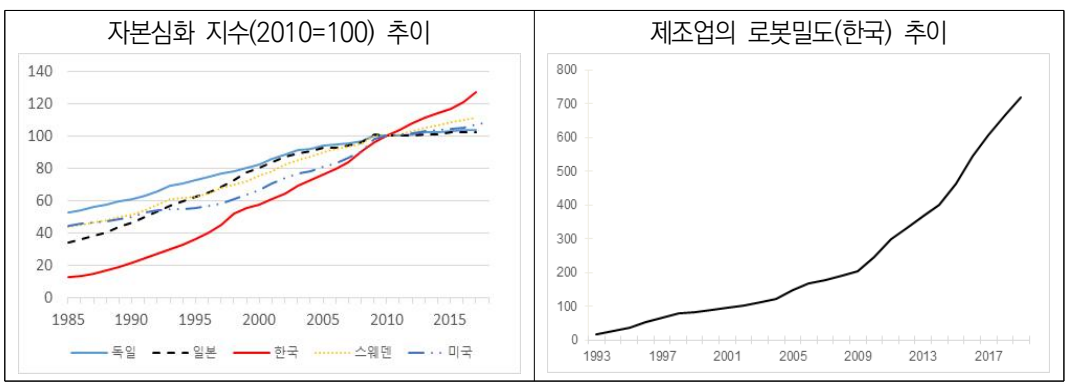
출처: 정준호(2020).

요약하면, 총계 수준에서 한국의 장기 설비투자 비중은 다른 국가의 그것보다 상대적으로 높지만, 외환위기 이후 내림세고, 글로벌 금융위기 이후에는 그 추세가 다소 완화되었다. 그리고 미시적인 차원의 제조기업의 현금흐름 대비 실제 투자율도 2010년대 이후 줄어들고 있다.

이러한 국민경제의 장기 투자율과 제조기업의 실제 투자율이 2010년대 내림세이지만, 노동 절약적인 자동화 투자는 증대하고 있다. [그림 3-6]에서 보는 바와 같이 근로자 1인당 자본스톡 증감률로 정의되는 한국의 OECD 자본심화(capital deepening) 지수가 2010년대 이후 다른 국가의 그것보다 더 높은 편이다. 이와 더불어 제조업 취업자 만 명당 운영 중인 로봇수로 정의되는 로봇 밀도의 기울기도 2010년대 이후 더욱더 가파르다([그림 3-6] 참조). Karabarbounis and Neiman(2013)은 저금리 기조와 맞물려 자본재 상대가격이 계속해서 하락하고 있

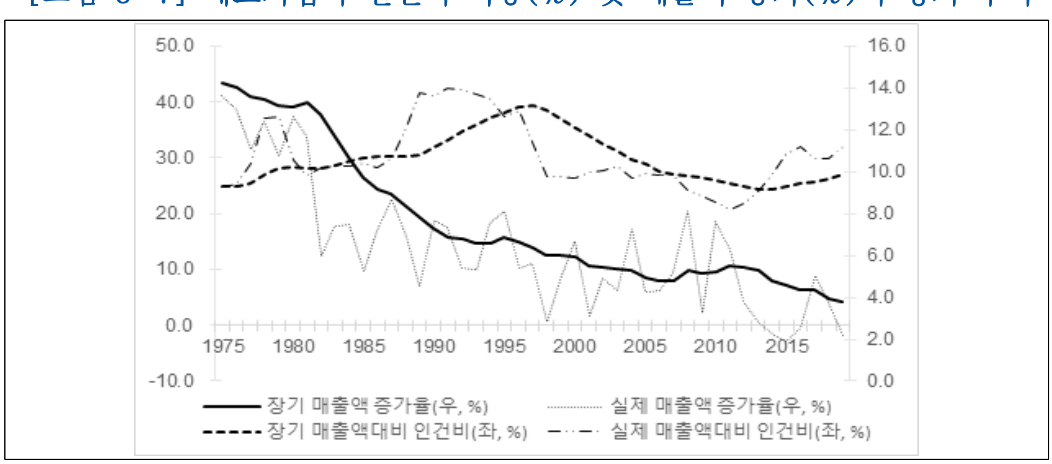
으며, 이는 자본에 의한 노동 대체와 노동과 자본 간 비율에 영향을 미치므로, 자본심화 지수가 증가한다고 지적한다. 자본심화 지수의 상승은 자본투자가 자본 절약에서 노동 절약적 투자로 나아가고 있다는 것을 시사한다. 정준호·전병유(2019)는 최근 한국에서 자본심화 지수가 상승하는 요인으로는 자본재 가격의 하락에 따른 첨단 기계장비의 용이한 구입, 경쟁 강화를 위한 공정 효율화, 노조 회피 전략, 작업장 숙련의 경시 등 여러 요인에 기인한다고 지적하고 있다.

[그림 3-6] 노동 절약적인 투자: 자본심화 지수 및 로봇밀도 추이



출처: 정준호·전병유(2019), 정준호(2021b).

[그림 3-7] 제조기업의 인건비 비중(%) 및 매출액 증가(%)의 장기 추이



주: 한국은행 기업경영분석 자료를 가지고 계산한 것임.

출처: 한국은행 통계정보시스템(http://ecos.bok.or.kr).

한국 제조업의 핵심 성장기반이 전자와 자동차인데, 이 산업부문은 상대적으로 노동보상비용(labor compensation cost)이 높아 로봇 사용이 빈번하므로 한국 제조업의 로봇밀도가 높다(김태경·이병호, 2021). 이외에도 공정 효율화, 노조와의 갈등 우회, 지루한 작업공정 회피와 작업환경 개선 등도 이에 한몫했다(정준호, 2017). 이처럼 IT와 로봇에 기반한 자동화 투자는 저금리와 로봇가격의 인하 효과[1], 임금상승 등으로 인해 대기업에서 점차 중견·중소기업으로 점차 확대되고 있다. 권혁욱·김대일(2014)은 경직적인 노동시장으로 인해 2000년대 중반 이후 자동화를 수반하는 투자 조정으로 산업수요 변화에 대처하고 있다는 분석 결과를 보고하고 있다. [그림 3-7]에서 보듯이, 2010년대에 제조기업의 실제 매출액 대비 인건비 비중이 가파르게 증가하고 있다. 그리고 그것의 장기 추이는 2010년대 중반 이후 상승하고 있다. 반면에 제조기업의 장기 매출액 증가율은 2010년대에 들어 선형적으로 하락하고 있으며, 경기변동에 따라 실제 증가율은 음(-)을 나타내고 있기도 하다. 이러한 상황에서 인건비 비중 상승에 대처하기 위해 제조기업들은 숙련 이용을 확대하기보다는 노동 절약적인 투자를 단행하고 있는 것으로 보인다. 이를 반영하듯이 2010년대에 OECD 자본심화 지수와 로봇밀도가 가파르게 상승하고 있다(정준호, 2020). 김태경·이병호(2021)는 글로벌 금융위기 이후(2010~18년) 제조업을 대상으로 종사자 1천명당 로봇 한 대가 증가시 해당 산업의 종사자수가 0.1%포인트 하락하고, 실질임금 증가율이 0.3%포인트 떨어진다고 보고하고 있다. 이 연구는 2010년대 로봇 사용의 노동대체효과(labor-displacement effect)를 실증하고 있지만, 로봇 사용이 갖는 산업간 생산성 증대 효과와 신산업 창출 효과를 고려하고 있지는 않다(김태경·이병호, 2021).

3 글로벌 가치사슬의 통합과 외주화의 한계

한국의 경제발전은 냉전 시기의 한미일 국제분업구조와 중국의 세계 무대 등장 이후의 동북아 분업구조의 형성과 긴밀하게 연관되어 있다. 냉전 시기의 한국의 산업발전에 대해 핫또리 타미오(2007)는 일본의 가공형 산업화와 대비해 조립형

1) 김태경·이병호(2021)에 따르면 명목가격 기준으로 세계 로봇 판매가격이 2009년 대당 6.3만 달러에서 2018년 3.9만 달러로 38.6% 정도 떨어진 것으로 추산되고 있다고 보고하고 있다.

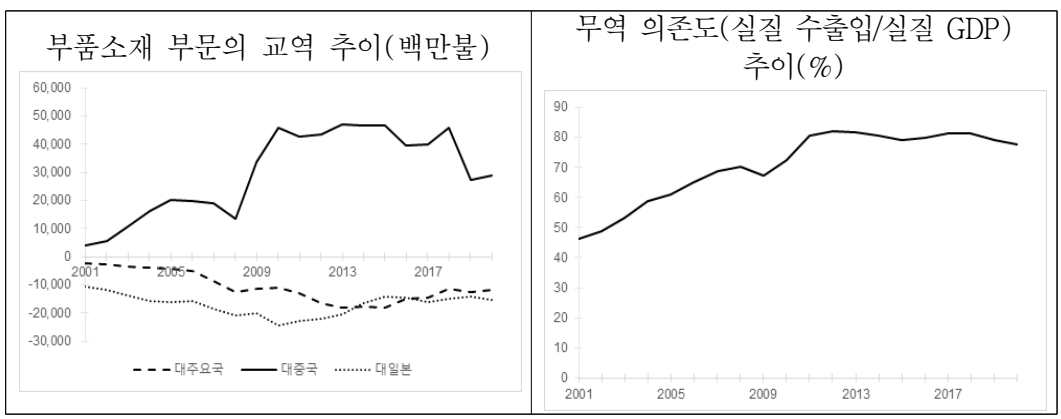
산업화라고 개념화한다. 핵심 부품소재를 지리적으로 인접한 일본에서 수입하여 이를 조립하여 완제품을 미국 등지에 수출하는 것을 말한다. 이것이 작동할 수 있게 한 것은 무엇보다 극소전자혁명으로 일컬어지는 기술체제와 냉전이라는 지정학적·지경학적 구조다. 이외에도 정부의 산업정책을 빼놓을 수 없다. 이러한 주장은 단기간 내에 핵심 부품소재와 장비의 국산화가 힘들다는 것을 함의한다. 이는 1980년대 말까지 냉전 질서 하의 핵심 부품소재와 장비의 수입, 기술이전, 수출품의 소비시장 간의 한미일 간 국제분업에 기반하여 있다(정준호, 2020).

1990년대 탈냉전 시기가 도래하자 중국의 경제 개방으로 한국 제조업은 저임금을 활용하고 중저가의 부품소재를 수출할 수 있었다. 이는 저임금이라는 요소비용의 지리적 격차를 이용하여 1980년대 말 3저 호황이 지나고 난 이후의 구조조정의 여파를 해외로 전가하는 공간적 해결 수단(spatial fix)이다((Harvey, 1982; 정준호, 2020). 이는 그 당시 지난한 기술개발과 조직혁신을 우회한 것이었다. 탈냉전 시기 교통과 통신기술의 발전으로 교역 비용이 하락하고 자동화에 따른 숙련편향적인 기술변화에 따라 제조업 부문의 직무가 루틴화되고 중간 숙련 노동이 대체되면서 생산 공정의 지리적 분산이 가능케 되었다. 이로 인해 세계교역이 확대되고 선진국의 탈산업화가 일어나 고용과 임금에 심대한 타격을 가했고 중국과 같은 개도국은 산업화하고 성장할 수 있는 '기회의 창'을 얻을 수 있었다(Autor et al., 2013; Acemoglu et al., 2017). 동북아에서는 일본이 고가의 부품소재를 한국에 수출하고, 저가의 소비재를 중국으로부터 수입하고, 한국은 중저가의 부품소재와 최종재를 중국에 수출하고, 중국은 최종조립품을 미국을 위시한 전 세계에 수출하는 동북아 분업구조가 이루어졌다(조성재 외, 2006).

[그림 3-7]에 나타난 한국과 대일본 및 주요 선진국과의 부품소재 교역 추이는 핫또리 타미오(2007)가 언급한 조립형 산업화 전략의 단면을 보여준다. 반면에 한국의 대중 부품소재 교역 추이는 글로벌 가치사슬의 형성에 따른 경제적 이득의 단면을 드러내고 있다. 특히 글로벌 금융위기에 따른 부정적 파급효과가 중국과 한국에서는 상대적으로 적어 중국과 한국의 수출 증대에 따라 대중국 부품소재의 무역수지 흑자 규모가 이전과 달리 많이 늘어났다. 하지만 2010년대 접어들어 무역수지 흑자 폭이 더는 늘어나지 않고 횡보하지만 줄어드는 추세다. 이는 중국 현

지 공장으로부터의 부품소재의 역수입과 연관이 있으며, 또한 중국의 부품소재 국산화 비중이 증대되고, 주요 부품소재를 한국 대신에 일본에서 수입하는 것과도 관련되어 있다.

[그림 3-8] 부품소재 부문의 교역 및 무역 의존도 추이



주: 주요(적자)국은 자료가 가용한 36개 국가 중 2001~2020년 동안 한국이 부품소재 부문에서 누적 무역수지 적자를 기록한 국가들, 즉 대만, 프랑스, 독일, 이탈리아, 스위스, 오스트리아, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 칠레, 남아공 등 11개국을 말한다.

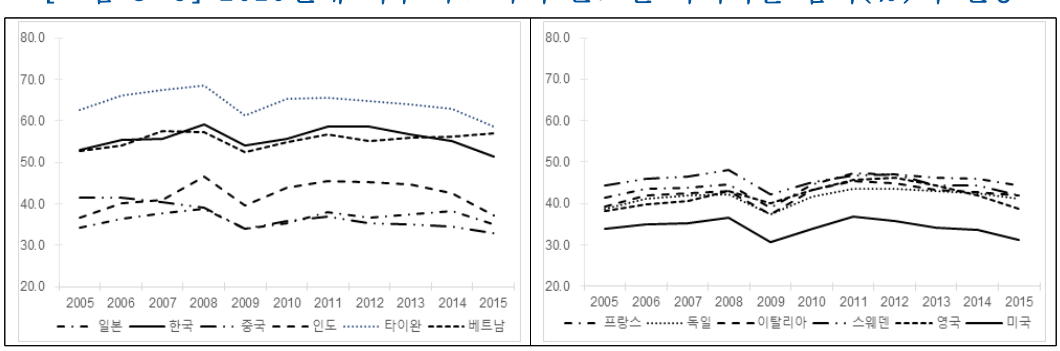
출처: 소재부품종합정보망(https://www.mctnet.org/index.jsp).

다른 한편으로 부품소재 부문의 대일 및 주요국과의 무역적자도 계속 증가하다 2010년대 들어 감소하기 시작하고 있다. 지속적으로 증가하던 무역 의존도도 2010년대 접어들어 횡보하면서 줄어들고 있다([그림 3-7] 참조). 이는 후술하겠지만 2010년대 글로벌 가치사슬의 변동을 반영하고 있다. 이처럼 대일 및 선진국과의 부품소재 부문의 지속적인 무역적자는 이근(2014)이 언급한 선진국형 장수기술인 부품소재에서 기술추격이 필요하다는 점을 보여주고 있다. 부품소재 분야에 대한 지속적인 정책적 관심을 기울임에도 이처럼 기술추격이 쉽지 않은 것은 조립형 산업화 전략에 기인하는 바도 있지만, 글로벌 아웃소싱의 확대와 무관한 것도 아니다(정준호, 2016). 또한 글로벌 가치사슬 형성이라는 기회의 창을 이용하여 핵심 중간재를 수입하고 단기간에 제품 수준을 신속하게 향상함으로써 자동차와 전자산업 분야의 일부 대기업은 선진국과의 추격을 앞당겨 이를 넘어서기도

했다(이근·박태영, 2014).

일본과 주요국과의 부품소재 부문의 무역적자는 대중국 무역흑자에 의해 상쇄되고도 남는다. 이는 한국경제의 성장기반의 원천이기도 하다. 하지만 2010년대 접어들어 글로벌 가치사슬의 변동은 이제까지의 성장경로에 의문점을 제기하고 있다. 2010년대 들어 글로벌 가치사슬 형성에서 이전과는 다른 반전(reversal)의 양상이 펼쳐지고 있다(OECD, 2018). [그림 3-8]에 보는 바와 같이 매우 높은 수준을 기록하던 한국의 글로벌 가치사슬의 참여 정도(전·후방연계의 합계)가 2010년대에 접어들어 떨어지고 있다. 미국, 영국, 프랑스 등 주요 선진국의 글로벌 가치사슬 참여도는 50% 이하이지만 2010년대 들어 감소하고 있다. 그런데 한국의 하락 폭이 이들 선진국의 그것보다 더 크다. 대만이 가장 높은 수준을 보여주고 있으며, 베트남도 그 수준이 점차로 증가하고 있다(정준호, 2020).

[그림 3-9] 2010년대 이후 주요국의 글로벌 가치사슬 참여(%)의 변동



출처: 정준호(2020).

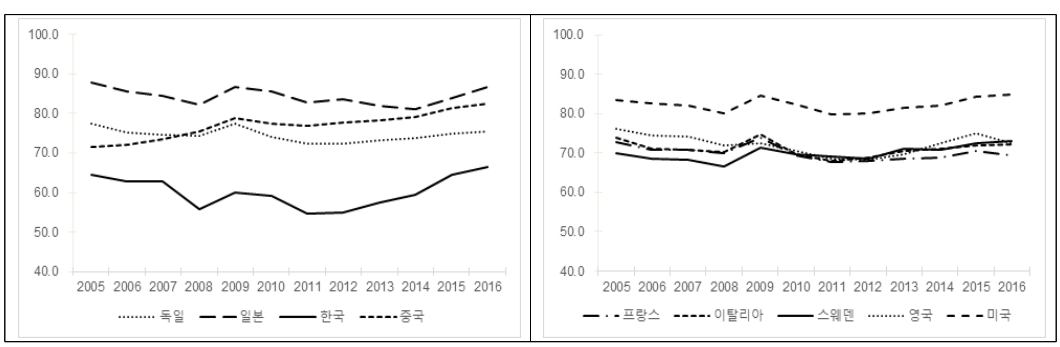
미국의 셰일가스 혁명으로 인한 원유와 같은 상품가격의 변동, 중국의 중간재 국내 조달의 증가, 그리고 미중 간 패권 다툼 등이 글로벌 가치사슬 참여 정도의 하락에 한몫하고 있다. 특히 미중 간 패권 경쟁에 따른 지정학적인 국제질서 재편이 제기되면서 이러한 추세는 일시적인 것이 아니라 구조적일 가능성이 커지고 있다(Constantinescu et al., 2014). 또한, 2018년 대한민국 대법원의 일제 강제징용 배상 판결과 대한민국 법원의 일본제철 자산 강제 환수 결정, 한일 후쿠시마 수산물 수입 분쟁 등으로 한일 간 정치·외교적 긴장이 심화하는 국면에서 2019년 7월

1일 일본 경제산업성이 한국에 반도체와 디스플레이 장치에 사용되는 소재의 수출 제한조치를 발표하여 한일 간 무역 분쟁이 발생했다.

이처럼 2010년대 들어 미중 패권 다툼이 본격화되고 한일 간 무역 분쟁이 나타나고 중국의 경제발전으로 국내 조달 비중이 증가하면서 기존 분업구조가 흔들리고 있다. 이러한 추세는 구조적일 것으로 보이며, 이에 따라 기술패권주의와 결합하여 보호주의적 기조가 나타날 가능성이 커지고 있다(정준호, 2020).

외환위기 이후 한국의 대기업은 글로벌 아웃소싱에 적극적으로 참여했다. 이는 생산 공정의 지리적 파편화를 통해 요소비용을 최대한 줄이려는 것이었다. [그림 3-9]에서 보듯이 2010년대 이전 주요 OECD 국가들은 중간재의 글로벌 아웃소싱을 확대했다. 이에 따라 제조업 수출품의 해외 중간재 부가가치 비중이 증가했다. 이는 제조업 수출품의 국내 부가가치 비중이 감소한다는 것을 의미하는 것이다. 그러나 2010년 이후 이러한 추이는 반전하고 있다. 즉 제조업 수출품의 국내 부가가치 비중이 늘어나고 있다.

[그림 3-10] 주요국 제조업 총수출품의 국내 부가가치 비중(%) 추이



출처: 정준호(2020).

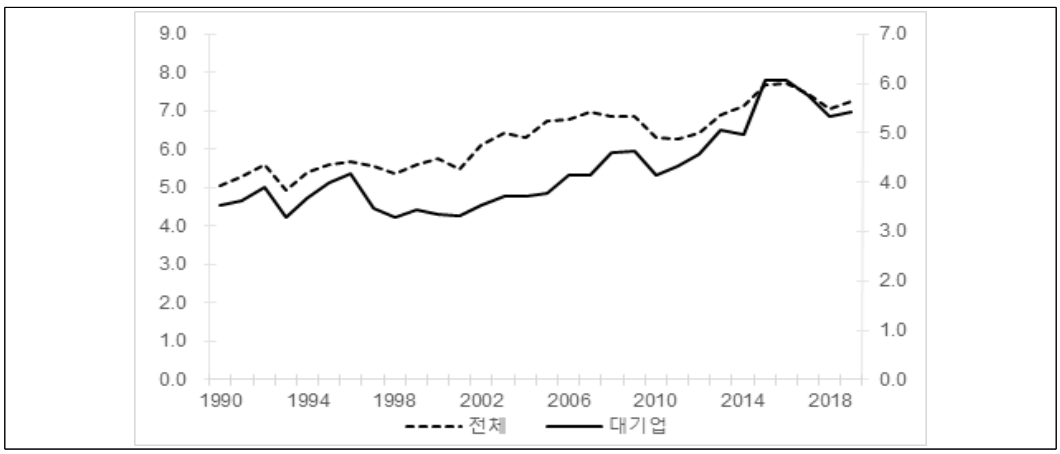
반면에 주요 OECD 국가와 심지어는 중국 제조업 수출품의 국내 부가가치 비중과 비교할 경우 한국의 그것은 낮은 수준을 보여주고 있다. 물론 이 비중은 2010년대에 접어들어 다른 국가들의 그것과 마찬가지로 늘어나기는 하지만 상대적으로 여전히 낮은 수준을 기록하고 있다. OECD 주요 국가와 심지어 중국은 대략

70% 이상을 기록하고 있지만, 한국은 약 50~60% 수준을 보여주고 있다.

한국의 글로벌 아웃소싱의 정도는 거의 이상치일 정도로 매우 높다. 이는 국내 부품소재 산업의 수요 기반이 취약하다는 것을 시사한다. 한국 정부는 정권과 무관하게 겉으로는 부품·소재·장비의 국산화 시책을 줄기차게 끌고 왔지만, 그에 따른 실적은 기대에 못 미친다. 2019년에 일어난 한일 간 무역 분쟁으로 소부장의 국내 조달 기반을 확충하려는 정책적 노력이 최근 진행되고 있다(정준호, 2021b). 이는 외부 충격에 대한 대응 능력을 높이려는 회복력(resilience)에 초점을 두고 있다. 이는 공급망의 위험 관리 전략이며, 하나라는 최적의 공급선이 아니라 2-3개의 공급선을 국내나 제3국에 배치하려는 것이다.

국내에서도 대기업의 외주화 전략이 널리 활용되고 있다. 외주화의 확대는 글로벌 차원에서 진행되는 현상이지만 한국의 경우 국내외 가리지 않고 사실상 극한적으로 추구되는 경우는 드물다. 한국의 주요 대기업은 수요독점의 지위를 가진 경우가 많아 원하청 기업 간에 동등한 것이 아니라 비대칭적인 거래관계가 형성되어 있는 경우가 흔하다. [그림 3-10]은 제조기업의 외주가공비 추세를 보여주고 이다. 그 추세는 외환위기 이후 증가하고 있으며 대기업이 이를 견인하고 있다. 하지만 2010년대 이후 그 비중이 줄어들고 있다. 이는 전술한 바와 같이 2010년대 이후 글로벌 금융위기의 여파로 세계 교역 규모가 축소하고 일부 제조업의 구조조정에 기인하는 바가 크다. 이러한 국내 외주화 추세는 글로벌 아웃소싱 추세와 같이 가고 있다. 이처럼 글로벌 시장수요와 민감하게 외주화 전략을 구사해 온 현실에서 핵심 소부장 산업의 경쟁력을 신속히 제고하기는 쉽지 않은 전략이다. 국내 소부장 산업의 수요 기반을 대대적으로 확충하고 그 경쟁력을 높이는 것은 기존의 재벌체제의 폐쇄적인 공급망 관리 전략에서 벗어나 새로운 산업 생태계를 구축하는 것을 의미한다(정준호, 2017).

[그림 3-11] 제조기업의 외주가공비 비중(%) 추이



주: 제조원가명세서의 제조총비용에 대한 비중임.
출처: 정준호(2020).

규모의 차이에 따른 비대칭적인 기업 간 원하청 관계에 더해 기업 내 외주화, 즉 사내하청도 외환위기 이후 광범위하게 활용되고 있다. 최근 들어 사내하청 운영 실태에 대한 법원 판결이 사내하청 노동자에게 유리하게 내려지면서 불법 여부에 관한 판단이 전보다 엄격하게 적용되고 있다. 이러한 사내하청은 수량적 유연성, 마름짓(marchandage)과 유사한 전근대적 고용계약 관행, 기업별 노조와 낮은 노조 조직률에 따른 노사관계 포괄성의 제약, 배제적인 노무관리의 확대, 핵심과 주변부 노동자 간 이중화 등에 기인한다(은수미, 2012; 박명준 외, 2020). 이처럼 외환위기 이후 기업 내부와 외부 전반에서 외주화 추세가 강하게 추진됐으나, 최근에 그 추세가 다소 줄어들고 있다.

4 재벌 중심의 산업 생태계: 준수직계열화

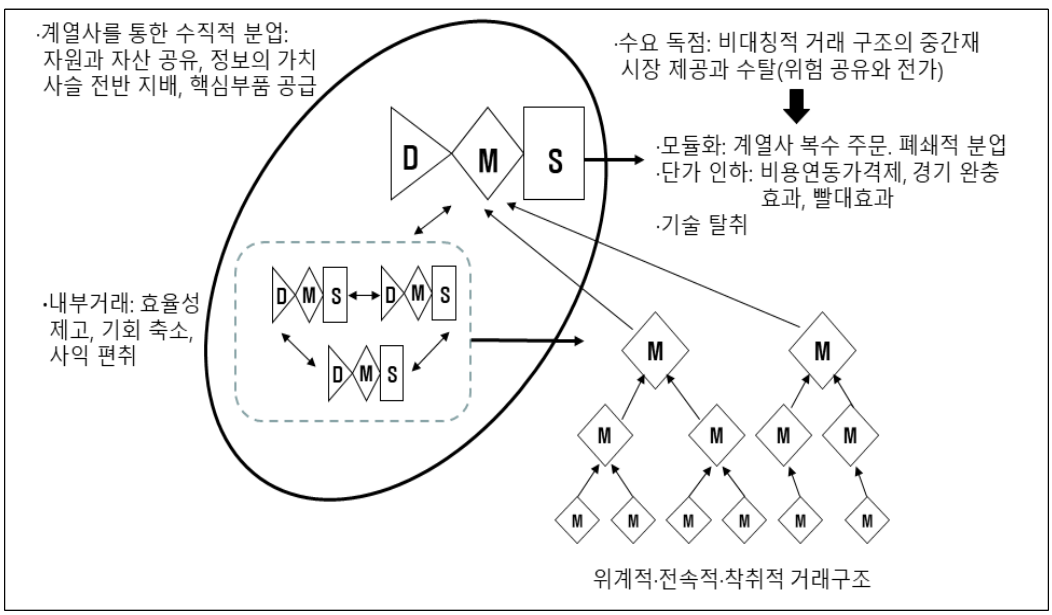
주지하는 바와 같이 재벌 내 계열사 간의 복잡한 지분 관계를 통해 수직적 계열화가 이루어져 있다. 이러한 기업 지배구조는 사업 기회의 포트폴리오를 구성하여 위험을 분산할 수 있지만, 외부적 시장 충격이 주력 기업에 심하게 닥칠 때 그에 따른 위험이 계열사 전체로 확산할 수 있으므로 시스템 위험이 크다. 수직 계열화

를 통해 계열 기업은 주력 기업에게 주요 부품소재를 공급하고 주력 기업은 계열 기업에게 시장수요와 사업 기회를 제공한다. 즉 계열사 간 내부거래를 통해 그룹 내 이익을 전유하거나 외부 공급기업의 교섭 능력을 견제하고 있다(정준호·전병유, 2019). 이처럼 계열 기업 간에 법적으로는 상이한 기업이지만 기능적으로 긴밀하게 연계되는 준내부화를 통해 재벌 대기업은 이러한 연계의 경제적 편익을 누리고 있다. 예를 들면, 현대차의 경우 계열사인 현대모비스는 모듈화에 따른 사업 기회를 포획하여 이를 기반으로 계열 바깥에 있는 하위 부품업체들을 사실상 완벽하게 장악하고 있다. 한국의 재벌체제는 계열 내부와 외부의 구분이 뚜렷하고 외부에 대해 폐쇄적이다. 이러한 이유로 특정 사업에 대한 투자가 있는 경우 외부의 네트워크를 이용하기보다는 먼저 계열사의 내부자원을 동원하거나 외부경제를 재벌 내로 내부화하려 한다.

삼성, 현대차, LG, SK 등 주요 재벌 대기업은 외환위기 이후 폐쇄적인 수직 계열화를 통해 경쟁력을 확보하고 글로벌 가치사슬 형성에 적극적으로 참여하여 세계적인 기업으로 등장했다. 또한 외환위기 이후 이들 대기업은 해외 주주에게는 빼어난 기업성과를 보여주며 이들과는 우호적인 관계를 유지하고 있다(이병천, 2013). 그리고 현대차와 같은 거대 노조는 강력한 교섭력을 이용하여 정규직의 고임금과 고용안정을 추구하는 경제주의 전략을 선보이고 있다. 하지만 이러한 전략에서 상대적으로 숙련형성에 관한 관심은 약하다.

[그림 3-11]은 수요독점의 원하청 관계를 통해 외부 기업에게 전일적인 구권력을 행사할 수 있는 준수직계열화의 논리를 보여주고 있다. 계열사를 통해 부품소재를 직접 공급받는 것을 수직계열화라고 한다면, 재벌 대기업의 수요독점 지위를 이용하여 주력 기업의 해당 계열 기업에 버금가는 거래관계를 외부의 협력업체에 관철한 것을 준수직계열화라고 한다(김종호 외, 2019). 이는 재벌 대기업이 부품소재의 생태계에 대해 내부 계열사처럼 수직적·위계적 전속 거래구조를 통해 전일적인 지배와 통제를 하는 것이다. 이는 재벌 대기업이 소유 지분을 넘어서 경제 전반을 장악하는 것으로 경제력 집중의 극단을 보여주는 셈이다.

[그림 3-12] 재벌 대기업의 준수직계열화



주: D(기획), M(제조), S(판매)를 의미함.
출처: 정준호·전병유(2019).

이러한 준수직계열화는 착취 또는 위험 전가와 시장기회 또는 위험공유라는 양면성을 내포하고 있으며 이를 통해 재벌 대기업은 경쟁력을 창출하고 유지하고 있다. [그림 3-11]에서 보듯이 재벌 대기업은 시장수요 변동에 따라 단가 인하를 단행하여 원청기업이 직면한 비용부담을 외부 기업으로 전가한다. 가령, 원자재 가격이 상승하거나 수요가 분절되어 있거나 경제위기가 발생할 때 시장수요의 불확실성이 심하게 증가한다. 이 경우 주기적인 단가 인하를 통해 이러한 시장 위험을 외부로 전가하는 것이다. 이것이 가능한 것은 무엇보다 재벌 대기업이 수요독점의 지위에 있고 재벌 계열사의 복수 주문 등을 활용할 수 있으므로 그러한 강력한 교섭력을 가질 수 있기 때문이다. 가령, 원청 대기업은 비용연동가격제를 통해 외부 하청기업에게 가격변동의 일정분을 전가하고 하청업체의 원가를 통제하고 이들의 투자 수익과 이윤을 일정 정도 전유하고 기술탈취를 하기도 한다(김종호 외, 2019).

다른 한편으로, 이러한 시스템은 위험 전가만이 아니라 위험공유 측면이 있다

(김종호 외, 2019). 장기 관계를 기반으로 재벌 대기업이 외부 협력업체의 제품을 구매해준다는 점에서 이들에게 어느 정도 안정적인 시장기회를 제공하고 있다. 아울러 시장 상황이 좋지 않고 불확실성이 클 경우 장기 관계를 유지하고 있어 이러한 시장 위험을 일정 정도 원청 대기업이 단기적으로 흡수해 주고 있다. 하지만 이러한 시스템은 여전히 외부 기업들에게는 폐쇄적이고 동등하지 않은 거래관계를 기반으로 한다. 따라서 신규 진입자는 공정거래에 따르는 새로운 시장기회를 가질 수가 없으며 시장 경쟁을 왜곡할 수도 있다. 이에 따라 이는 경제력 집중과 지배 문제를 안고 있다. 이는 소유 지분 관계를 넘어서 경제 전반을 좌지우지한다는 점에서 간단한 문제가 아니다.

제2절 고용체제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 정규직 고용보호 수준이 상대적으로 높고 실업보호 수준이 낮은 생산-복지체제

숙련은 생산체제와 복지체제를 연계하는 중요한 매개고리이다. Estevez-Abe et al.(2001)의 자본주의 다양성 논의는 숙련형성의 유형을 이용하여 생산-복지체제의 다양성을 예증하고 있다. [그림 3-13]에서 보는 바와 같이, 그들은 고용보호와 실업보호 제도라는 두 축을 이용하여 일반적 숙련(예: 미국), 산업특수적 숙련(예; 덴마크), 기업특수적 숙련(예: 일본), 산업과 기업특수적 숙련(예: 독일)의 혼합 등 네 개의 유형을 도출했다. 이러한 상이한 유형의 숙련형성 기제는 사회정책 선호와 긴밀한 연관성을 갖는다. 예를 들면, 다각화된 대량생산 전략을 수용한 일본은 고용보호 수준이 높고 실업보호 수준이 낮으며, 직무교육, 연공서열, 그리고 평생고용 등은 이를 지탱하는 제도적 장치다. 고품질의 틈새시장 전략을 받아

들인 덴마크는 고용보호 수준이 낮고 실업보호 수준이 높으며, 개별 기업 차원에서는 고용 유연성이 용인되지만 사회적 차원에서는 적극적 노동시장정책과 강력한 복지정책이 결합된 유연안정성 모형이 작동한다. 고품질의 혼합형 전략을 수용한 독일은 고용보호와 실업보호 수준 모두 높으며, 노사의 합리적 대화가 이루어지는 산별 노조와 직능교육체계가 이를 지탱하고 있는 주요한 제도적 장치다. 과학·전문지식 기반의 전략을 구사하는 미국은 고용보호와 실업보호 수준이 낮으며, 이처럼 사회보호 장치가 유연적이다.

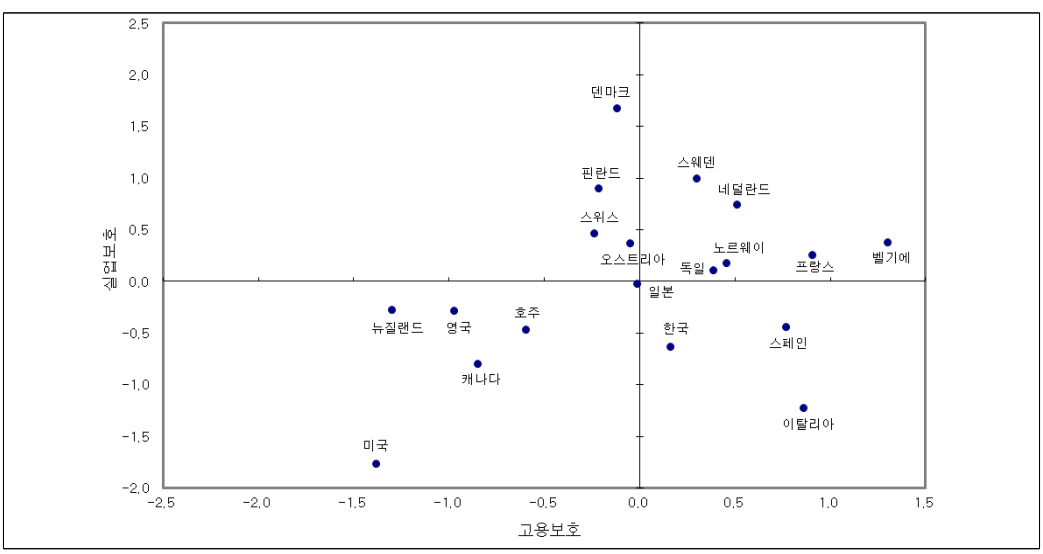
Estevez-Abe et al.(2001)의 방법에 따라 2000년대 초반의 OECD 국가를 대상으로 생산-복지체제를 실증적으로 도출한 조성재 외(2008)의 연구를 업데이트하기 위해 2017-2019년 기간의 평균 자료를 이용하여 2010년대 후반의 주요 OECD 국가의 생산-복지체제를 유형화한 것이 [그림 3-12]이다. 고용보호의 대리지표는 OECD가 편제하는 고용보호제도(Employment Protection Legislation, EPL) 지수이다. 하위 지표로 정규고용, 임시고용, 그리고 집단해고 등이 있는데, 이를 표준화하고 각 영역에 1/3의 동일한 가중치를 적용하고 합산한 것이다. 반면, 실업보호의 대리지표는 OECD의 실업순대체율과 적극적 노동시장 시책을 사용하고 이를 표준화하고 각 영역에 1/2의 가중치를 부여하고 합산한 것이다. 여기서 사용된 실업순대체율은 자식이 없는 1인 가구와 자식이 있는 외벌이 부부 가구의 두 유형을 대상으로 60개월 실업기간 동안 복지와 주택 급여가 있는 경우의 평균 임금 67% 소득의 평균치이다. 적극적 노동시장의 대리지표는 OECD의 GDP 대비 적극적 노동시장 프로그램의 지출액 비중이다.

조성재 외(2008)의 분석 결과와 [그림 3-12]의 결과를 비교하여 보면 일본이 영미권 유형으로 이동했다는 것이다. 이는 상대적으로 고용보호 수준이 낮아지고 실업보호 수준이 높아진 것에 기인한다. 한국의 경우에는 예전과 같이 동일한 유형에 있지만 고용보호 수준이 떨어지고 실업보호 수준이 높아졌다. 한국의 경우 고용보호 수준은 OECD 평균에 비해 높은 편이고, 실업보호 수준은 미국, 영국, 호주 등 영미형 국가들과 유사하다. 특히 2017-2019년 3년 평균의 한국의 고용보호 지수를 세부 분야별로 보면 정규직 보호 2.4(OECD 평균: 2.1), 비정규직 보호 2.5(OECD: 평균: 1.8), 그리고 집단해고 1.9(OECD 평균: 2.8)로 집단해고 보호

수준이 낮다는 것을 알 수가 있다.

이러한 유형화에 따르면, 한국은 예전의 일본과 같은 유형의 기업특수적 숙련형성을 통해 다각화된 대량생산 전략을 구사하는 국가로 이해될 수가 있다(여유진 외, 2017). 이는 대기업 부문의 정규직 내부 노동시장을 기반으로 형성된 것이고, 전술한 바와 같이 정규직과 정규직 간에 고용보호 수준의 차이가 크다. 삼성, LG, 현대자동차, SK 등 소위 재벌의 80년대 후반 이후의 기술추격과정과 철강, 반도체, 석유화학, 조선 등 특정 산업부문에서의 대규모 자본투자를 통해 경쟁자이던 일본업체를 추월한 것을 감안하면 이러한 유형화는 일견 현실과 부합된 것으로 보인다.

[그림 3-13] 주요 OECD 국가의 생산-복지체제의 유형화



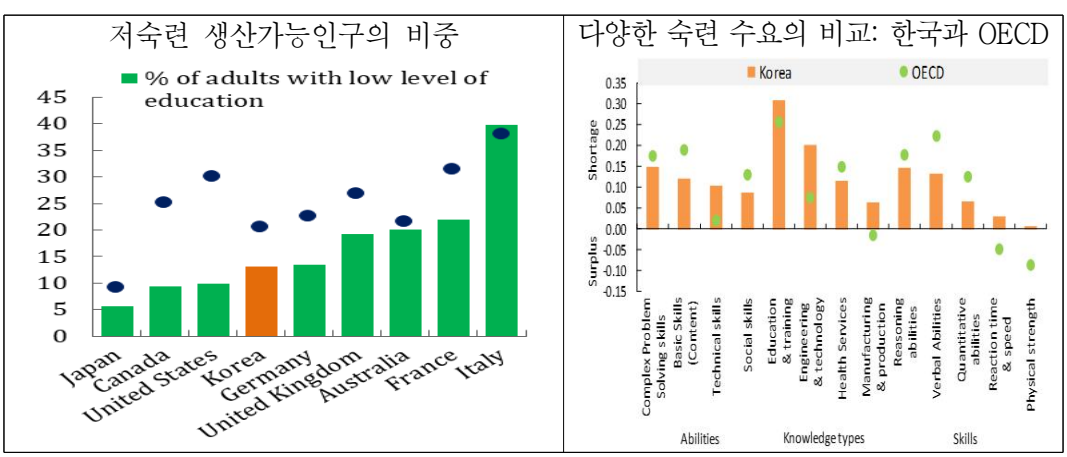
출처: OECD(https://stats.oecd.org/).

2 숙련의 양극화

투자주도의 경제는 막대한 고정자본의 구축을 요하기 때문에 대기업 구조와 작업장 숙련보다는 생산·공정 중심의 엔지니어 헌신에 의지할 수밖에 없다(Amsden, 1989). 심대한 기술(예: 엔지니어)과 숙련(예: 현장 근로자) 간의 분리는 숙련수

요가 J자형 곡선을 따라 이동하여 노동시장의 양극화가 진행되는 숙련체제를 수반한다(박명준 외, 2020). 따라서 광범위한 중간 기술 및 작업장 숙련에 토대를 둔 관계 특수적인 조정 시장경제의 기제가 작동할 수 있는 물적 기반이 취약할 수밖에 없으며, 작업장에 기반한 일본과 독일과 같은 고숙련경제로 이행하기 쉽지 않은 '비수렴 함정'이 존재한다(조성재 외, 2006). 이를 반영하듯이 OECD(2019)는 생산가능인구의 약 1/5 정도(20.6%, OECD 평균 26.3%)가 인지능력이 낮다고 지적하고 있다(박명준 외, 2017). 그리고 인지 및 비루틴(non-routine) 숙련이 부족하고 엔지니어 및 기술 숙련을 선호하고 있다([그림 3-13] 참조). 또한 설비에 대한 막대한 초기 투자로 인해 요소비용 절감을 위한 비정규직의 활용 등과 같은 수량적 유연성 추구에 대한 유인이 강하고, 각종 비용을 전가할 수 있는 위계적인 원·하청 관계가 용인된다(윤홍식 외, 2018).

[그림 3-14] 숙련의 양극화: 인지적 숙련 비중 저하와 엔지니어링 숙련 선호



주: 동그라미는 인지 숙련이 낮은 생산가능인구의 비중을 나타냄.
출처: 정준호·전병유(2019).

노동은 작업장의 숙련을 통한 생산성의 향상에서 사실상 배제가 되고 있다. 이는 경제주의적인 노조 전략, 경직적인 노동시장, 취약한 사회적 조정 능력 등에 기인하는 것으로 볼 수가 있을 것이며, 이에 따라 기능적 유연성을 발휘하기 위한 물적 토대가 약한 것은 사실이다(정준호, 2018). 현장숙련을 제고하려는 노력이 없었던 것은 아니며, 1990년대 중반 전후로 일부 대기업은 예를 들면 직능급 도입과

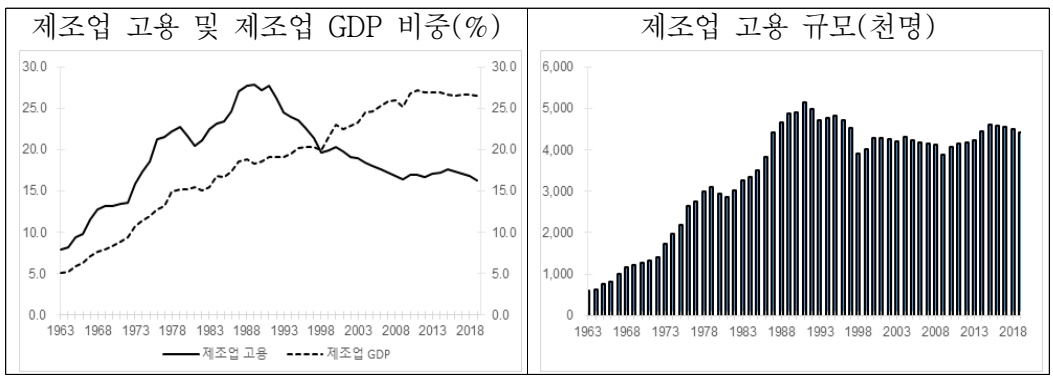
같은 혁신적인 제안을 했지만, 노조가 이를 수용하지 않아 무산된 적이 있다(윤홍식 외, 2018). 그 당시 제3자 개입 금지, 노조의 정치활동 금지, 복수노조 금지 등 '3금 조항'으로 민주진영의 노조는 배제되어 있었다(노중기, 1997). 이런 상황에서 일본 기업처럼 작업장 숙련과 기술을 긴밀하게 연계하는 '조직적 통합'은 일부 노조운동의 배제와 같은 노사 간 신뢰의 부재로 이루어질 수가 없었다(윤홍식 외, 2018).

3 생산과 고용 비중의 탈동조화와 제조업의 고용없는 성장

1980년대 이후 수출 확대와 자동화 투자 등으로 제조업 부가가치는 계속해서 늘어났으나 제조업 고용 비중은 감소하고 있다. 제조업 고용 비중은 1989년 27.8%를 최고점으로 하여 이후 1991년 5,156천명, 2009년 3,836천명, 16.3%까지 감소했다가 2010년대 이후 약간 증가하다 최근에 일부 제조업 구조조정의 여파로 하락하고 있다. 따라서 제조업에서는 1987년 이후 이른바 '고용 없는 성장'이 진행되었다고 볼 수 있다([그림 3-14] 참조).

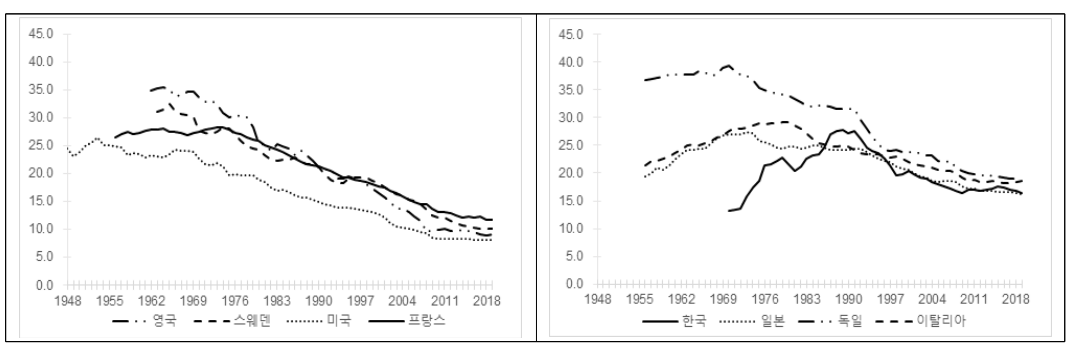
국제 비교측면에서 보면 제조업 고용 비중은 급속도로 서구처럼 탈공업화의 패턴을 따르고 있다. 한국의 제조업 고용비중은 1989년 27.8%로 최고점을 찍고 나서 지속적으로 하락세이며, 1990년대 이후 일본의 그것과 유사한 수준과 패턴을 따르고 있다. 프랑스와 미국의 경우 1970년대 중반 이후 제조업 고용비중 수준과 추세가 유사하지만, 독일의 경우 제조업 고용비중이 1970년 39.5%로 정점에 도달한 이후 지속적으로 줄어들고는 있으나 그 수준은 다른 선진국의 그것보다는 높다([그림 3-15] 참조). 노동절약적인 자동화 투자는 제조업의 노동생산성의 향상에는 기여하고 있지만 제조업 고용 비중은 다른 국가들과 비교하여 너무나도 빠르게 감소하고 있는 것이다. 노동은 경영과 숙련형성에서 사실상 배제되는 동시에 고용없는 성장이 일어나면서 소위 이중으로 배제되는 현상이 나타나고 있다(정준호, 2018).

[그림 3-15] 제조업 고용과 부가가치 비중 및 제조업 고용 규모



출처: 한국은행. 통계청.

[그림 3-16] 주요 OECD 국가의 제조업 고용 비중(%) 추이



출처: OECD.

4 노동의 이중화·양극화: 불안정 노동의 심화

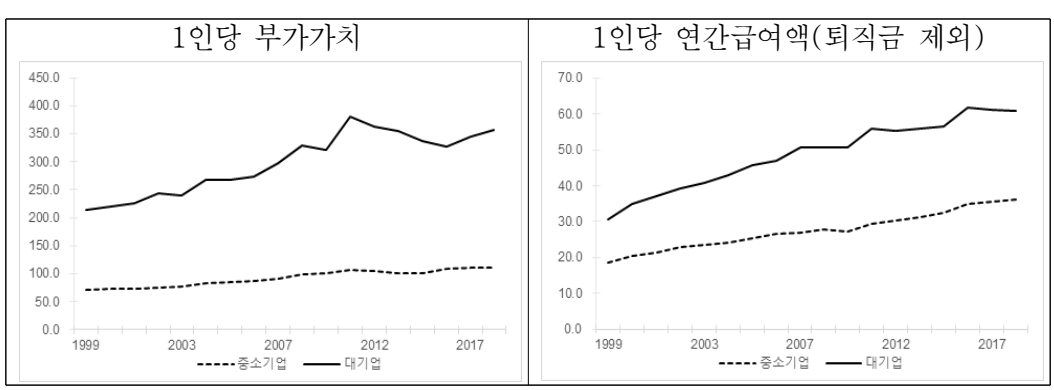
핫또리 타미오(2007)가 지적하고 있듯이 조립형 산업화는 완제품을 생산하는 대기업과 부품·소재를 생산하는 중소기업이 공존하는 이중구조를 가진다(박명준 외, 2020). 대기업은 주로 핵심 부품·소재 및 기계장비를 수입하고 공정에 관한 기술 역량을 확보하여 제품 수준을 고도화하는 반면에, 중소기업은 부품·소재에 관한 기술 역량을 확보하지 못해 경기변동 또는 비용 절감의 완충 작용의 역할을 담당한다(Ley and Kuo, 1991). 중소기업 간 과당경쟁, 글로벌 아웃소싱 확대에 따른 저비용 압력, 취약한 기술·숙련 역량 등으로 1997년 외환위기 이후로 제조업의

대·중소기업 간 부가가치 생산성과 임금 격차는 심화하고 있다(윤홍식, 외, 2018; 정준호, 2016). [그림 3-16]은 이러한 양상을 보여주고 있다. 그런데 2011~6년 사이 대기업의 부가가치 생산성이 크게 하락했지만, 중소기업의 그것은 매우 적어 둘 사이의 격차가 다소 좁혀지기는 했다. 그러나 임금 격차는 그런 현상이 나타나지 않았다. 전자는 조선, 자동차 등 일부 제조업의 구조조정과 연관되어 있다(박명준 외, 2020).

규모에 따른 이중구조는 대·중소기업 간의 수직적·비대칭적 연관을 함의하고, 이는 이들 간에 수요독점 원청기업과 하청기업이라는 전속적인 원하청 관계로 나타난다(박명준 외, 2020). 재벌 대기업은 계열 기업들을 수직계열화로 엮어내는 것을 넘어서 위계적인 기업 간 관계를 이용하여 중소 하청기업들을 사실상 재벌 대기업의 하나의 생산체계로 포섭하여 운영하는 준수직계열화를 형성하고 있다(김종호 외, 2019; 정준호·전병유, 2019). 이는 재벌 대기업이 사실상 재벌 내부의 계열사와 같이 부품소재 생태계에 대해 위계적인 거래구조를 통해 전일적 지배·통제가 가능하다는 것을 의미한다(박명준 외, 2020).

[그림 3-17] 제조 대·중소사업체의 실질 1인당 부가가치와 연간급여액 추이

(단위: 백만 원)



출처: 정준호(2020).

노동의 이중화는 기업규모와 고용형태 요인에 의해 강화되었다. 노동시장의 이중화는 1997년 외환위기 이후 노동시장의 유연화에 따른 비정규 고용형태의 확산

뿐만 아니라 1987년 이후 노동에 대한 노동조합의 제한적(기업별 수준에서) 통제 권력, 그리고 이에 대한 자본의 대응으로 자동화-아웃소싱의 강화와 이에 따른 생산물시장에서의 이중구조의 경향을 반영하는 것이다. 외환위기 이후 고용체제는 기업 내부노동시장의 고용 비중은 떨어지고, 사내하청과 외주이용과 같은 외부노동시장의 고용 비중이 높아지는 특성이 있다(정이환, 2013; 박명준 외, 2020).

적어도 1987년 이전의 노동시장에서는 '생산직 노동시장의 단일화-동질화 경향'(김형기, 1988)과 노동시장의 이질성 감소 경향(송호근, 1990)이 나타났다. 김형기(1988)는 '예속적 독점자본주의 하에서의 임노동자의 동질화 경향' 가설을 실증했으며, 송호근(1990)도 중화학공업화에 따라 생산물 시장의 이질성은 증가했지만, 독점부문이라고 할 수 있는 중화학공업-대기업 부문의 노동자들의 임금프리미엄이 1972-1984년 사이에 감소했다는 점에서 노동시장에서의 이질화 및 분절화는 나타나지 않은 것으로 평가하고 있다. 이러한 생산직 노동자의 단일화 경향은 노동조합에 대해 국가가 억압적으로 통제하여 노동시장을 시장경쟁의 폭력성에 드러냄으로써 독점 지대를 기업이 전유하는 데 기인하는 것으로 평가하고 있다(장홍근 외, 2017).

1987년 이전에는 사업체 규모별 임금격차가 거의 나타나지 않았으나 1987년 이후 규모별 임금격차가 확대되기 시작하였다. 1990년대 초반 일시적으로 노동시장 내 격차가 줄어들기는 했지만, 이것은 노동조합의 임금 평등화 정책과 1990년대 초반 경기 호황으로 인한 인력난 등에 기인하는 것이었다. 이러한 규모별 임금격차의 확대는 1987년 이후 형성된 노동시장에서의 분절화의 제도적 토대 하에서 규모별 생산성과 지불능력의 격차 확대에 기인하는 것으로 볼 수 있다(장홍근 외, 2017).

1997년 이후 규모별 임금격차의 심화는 노동시장의 제도적 통제의 제한적 성격뿐만 아니라 생산물시장에서의 부문 간 격차의 확대 등에 기인하는 것으로 볼 수가 있다. 500인 이상 사업체의 종업원 1인당 급여액은 외환위기를 거치면서 외환위기 이전 1.3배 수준에서 1.6배 수준으로 한 단계 높아졌고, 종업원 1인당 부가가치액과 이윤액도 외환위기 이전 1.5-1.9배 수준에서 2.2-2.4배 수준으로 높아졌다(장홍근 외, 2017). 이처럼 1997년 이후의 규모별 임금격차의 확대에는 기업

간 생산성과 지불능력의 격차 확대에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 이는 앞에서 검토한 외환위기 이후 산업체제의 이중적 성격에 기인하는 것으로 보인다(전병유, 2016).

1997년 외환위기 이후 노동시장의 유연화가 확산되면서 고용형태상의 이중구조가 중첩되어 나타나고 있다. 이러한 비정규직 증가와 격차 확대에 기초하여 노동시장이 이중화되었다기보다는 1997년 체제(신자유주의체제)의 노동시장 유연화가 지배적인 경향인 것으로 해석하기도 한다(김철식, 2014). 이른바 1차와 2차 노동 간의 차이가 크지 않고, 기업 내부노동시장은 신자유주의체제라는 바다에 떠 있는 섬 정도라는 것이다. 또는 이중화와 분절화 자체가 신자유주의의 결과로 해석한다. 그러나 정이환(2018)에 따르면, 이러한 해석이 우리나라 노동시장에서 중심과 주변 간의 차이가 크고, 서로 작동원리가 다르며, 중심의 규모가 작지 않다는 점을 경시하는 경향이 있다고 보고 있다.

다른 한편으로, 외환위기 이전에는 생산성과 임금 간 연계에 관한 사회적 조정의 경험이 거의 전무했으며, 이를 지원하는 제도적 장치로 노사정 합의기구가 있는 것도 아니었다. 서로 이득이 되는 사회적 조정이 일어나기 위해서는 노사정 간 수평적 조정체제가 구축되어야 하지만, 그 당시 조정체제의 근간은 국가-재벌-은행 간 개발주의적인 수직적 조정체제였으며, 여기서 노동은 완전히 배제되어 있었다. 이런 상황에서 생산성-임금을 연계하는 사회적 합의를 이끌어내기에는 역부족이었던 것으로 보인다(윤홍식 외, 2018). 외환위기 과정에서 많은 노동자들이 해고됐으며 노동의 유연화 전략으로 인력의 상시적인 구조조정이 이루어졌다. 대기업 노조의 이에 대한 집단적 대응은 방어적이고 경제주의주의적인 방향으로 나아갔지만, 표면적으로 노사관계는 외환위기 이전보다 더욱더 악화되었다(윤홍식 외, 2018).

기존의 억압적인 노동배제는 다르게 전개되어 전투적인 노동을 우회하는 수단으로 대기업은 자동화를 과도하게 추구했다. 대기업은 작업장 수준의 숙련 형성을 주변화하면서 엔지니어 중심의 공정 합리화와 효율성을 극단적으로 밀어붙였다(윤홍식 외, 2018). 현장숙련을 도외시한 자동화 설비투자는 엄청난 규모의 고정비용을 동반하므로 최대한 설비 가동률이 높아지고 이는 장기간 노동으로 연결된

다. 근골계 이상 등을 발생하게 하는 힘든 작업공정으로 대기업 주도의 자동화 투자가 노조에 의해 수용되고, 현장 숙련이 도외시되면서 IT 기반의 자동화는 제품의 품질수준을 균등화시키는 기제가 되었다. 2000년대 세계적 호황으로 가공조립 제조업을 영위하는 재벌 대기업은 노조와 암묵 또는 명시적으로 자동화 설비투자-장시간 노동과 비정규직 활용 등에 동의하고 그 대신 노조는 경제적 실리를 챙기게 되었다(윤홍식 외, 2018).

반면에 현장숙련의 경시로 기능적 유연성을 발휘할 수 있는 여지가 줄어들었으며 그 대신에 사내하청이나 사외하청기업을 통한 수량적 유연성이 극단적으로 추구되었다. IT 기술과 결합한 모듈화는 재벌 대기업에게 하청기업들을 계층별로 선택적으로 포섭하고 배제할 수 있는 수단이었다(윤홍식 외, 2018). 극단적인 IT 기반 자동화는 탈숙련과 노동의 배제를 초래하고, 현장숙련의 경시와 비용절감 때문에 아웃소싱이 심화하면서 비정규직이 노동유연화 전략의 대상으로써 적극적으로 활용되었다(윤홍식 외, 2018). 이러한 '자동화-아웃소싱-탈숙련 및 노동의 이중화'에 기초한 산업-노동체제는 재벌 대기업의 수직 계열화 또는 준수직계열화로 나타났다(이병천 외, 2014; 김종호 외, 2019).

문제는 기술진보와 아웃소싱이 1980년대 이후 구조적 추세라고 할지라도, 자동화에 의한 숙련의 대체 및 모듈화와 아웃소싱이 정치적 매개가 없이 과도하고 왜곡되고 불공정한 형태로 진행되었다는 점이다(전병유, 2016). 따라서 로봇의 지나친 활용은 외환위기 이후 현장숙련의 경시와 엔지니어 기반의 공정의 합리화, 노사 간의 만목과 불신, 중국 효과, 사회적 대화의 미비 등이 맞물린 결과들로 볼 수가 있을 것이다(정준호, 2016).

요약하면 1987년 이후 우리나라 노동시장은 기업규모, 원하청관계, 고용형태, 성별 차이 등에 따라 중층적 분절구조를 나타내고 있는 것으로 볼 수 있다. EU 국가들의 제도화된 이중화와는 달리 고용형태상의 노동 유연화가 지배적인 영향을 발휘하는 이중화라기보다는 산업생산체제에서의 특수성에 의해 강하게 규정받는 형태의 노동시장 이중화라고 볼 수 있을 것이다.

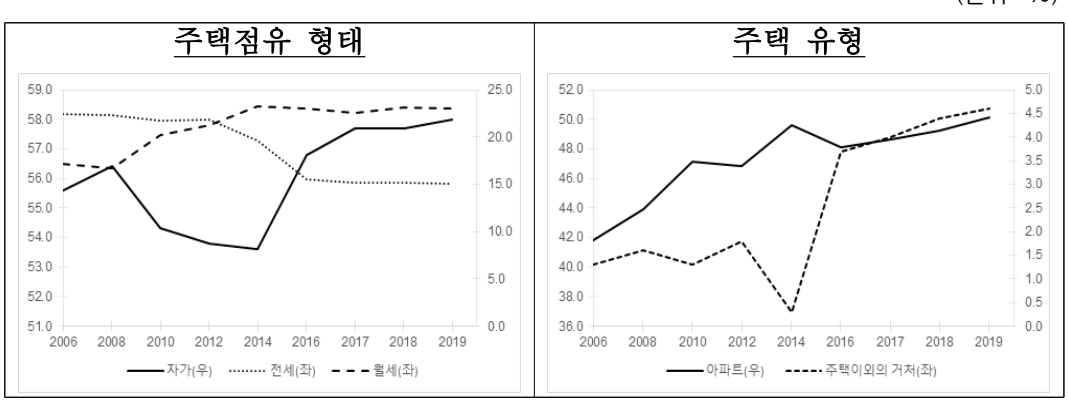
제3절 주택(주거)체제

1 주거의 양극화: 자가 확대, 다주택자 증가, 그리고 전세의 월세화

주거체제의 수요 측면인 주택 유형과 주택점유 유형의 변화는 보면 2010년대 중반 이후 두드러진다. 1990년대 중반 이후 일반가구에서 차지하는 전세가구 비중이 하락하는 것(최경호, 2021)이 2010년대 중반까지 이어졌다. 그 이후에도 줄고는 그 하락 폭이 이전보다는 적은 편이다. 하지만 2020년 임대차 3법과 보유세의 강화로 전세가구 비중이 더 하락할 것으로 예상한다. 그 대신에 월세가구 비중이 늘어날 것으로 보고 있다. [그림 3-18]에서 보듯이 월세가구 비중은 글로벌 금융 위기 이후 지속해서 높아지고 있지만 2010년 중반 이후 그 비중이 횡보하고 있다.

[그림 3-18] 일반가구의 주택점유 형태 및 주택 유형 추이

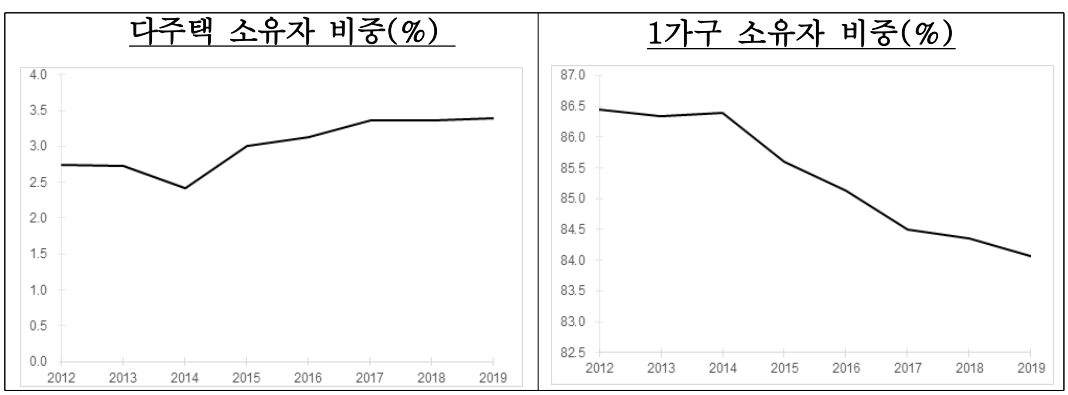
(단위: %)



출처: 통계청(http://kosis.kr), 주거실태조사.

[그림 3-19]에서 보는 바와 같이 아파트에 거주하는 가구는 지속적으로 늘어나고 있으며, 2019년에는 그 비중이 절반을 넘어섰다. 그러나 고시촌 등으로 상징되는 주거 여건과 질이 양호하지 않은 주택이외의 거처에 거주하는 가구 비중이 2010년대 중반 이후 급격히 증가하고 있다. 상대적으로 주거의 질이 양호한 아파트 에 거주하는 가구 비중과 주거 여건이 양호하지 않은 주거이외의 거처에 거주하는 가구 비중이 늘어나 주택 유형 측면에서 주거 질의 양극화가 나타나고 있다.

[그림 3-19] 소유물건수별 주택소유자 비중 추이



주: 다주택 소유자 비중은 전체 주택소유자 중에서 2주택 이상의 소유자 비율을 말함.
출처: 통계청(http://kosis.kr), 주택소유통계.

다른 한편으로 2010년대 초중반에 박근혜 정부의 '빚내고 집사라'라는 부동산경기 부양책으로 각종 세제 및 금융 혜택으로 집 장만이 쉬워지면서 자가가구 비중은 이전과 비교해 많이 증가하고 있다([그림 3-17] 참조). 현 정부 들어 주택가격이 크게 상승했음에도 불구하고 '영끌'로 상징되는 청년층의 패닉 투자로 자가 보유율은 늘어날 것으로 예상된다. 또한 박근혜 정부 시기에 도입된 민간임대사업자 제도와 현 정부 초기에 이에 대한 촉진책 등으로 2주택 이상을 소유하는 다주택자가 증대하고 있는 것으로 보인다([그림 3-18] 참조). 그러나 1주택자 비중은 2010년대 중반 이후 상대적으로 급격히 떨어지고 있다. 이처럼 다주택자와 월세가구 비중이 늘어나고 반면에 1주택자와 전세가구 비중이 줄어드는 주거 소유의 양극화가 나타나고 있다(최경호, 2021).

2 국가 주도 주택공급모형과 개발동맹 주도 주택공급모형의 병존

주거(주택)체제를 공급측면에서 바라본 Doling(1999)은 주택 공급을 개발계획, 건설, 소비로 구분하고, 각 단계에서 국가, 사회. 시장 등 주도적인 행위자의 역할에 따라 자유주의, 사회(공산)주의, 조합주의 등으로 구분한 바가 있다. 여기서 조합주의는 개발과 소비는 국가가 주도하지만, 건설은 시장이 주도적 역할을 하는 것이다. 그런데 한국과 같은 동아시아 국가는 개발은 국가가 주도하나 건설과 소비는 시장이 주도한다고 그는 보았다. 이처럼 동아시아의 주택공급체계는 발전국가, 민간건설, 시장 소비 등이 결합하여 조합주의 모형과는 구분된다(Doling, 1999; Ronald, 2007). 환언하면, 토지개발에 관한 국가의 통제권이 강하지만, 주택건설과 소비는 민간 시장에 맡겨져 건설기업, 투자자, 구매력이 있는 중산층 등이 주택 공급 과정을 좌우한다.

대규모 공공택지를 통한 대규모 주택 공급, 공공임대주택 공급, 그리고 아파트 청약제도와 선분양 방식이라는 한국형 주택공급방식이 정부 주도로 이제까지 이루어졌다(김수현, 2013). 1970년대 후반과 1980년대 초반 일련의 법·제도의 기반 확충[2]이 추진되었다. 1980년대 후반 부동산가격 폭등으로 정부는 1989년에 수도권 200만호 주택 공급 계획과 25만호 영구임대주택 공급계획을 내놓았다. 이를 통해 국가 주도의 주택공급체계가 정착하게 되었다. 그 이후에도 수도권 집값 상승에 대처하기 위해 노무현 정부시기에 2차 수도권 신도시가 건설되었으며, 현 정부 시기의 3차 수도권 건설이 정부 주도로 추진되고 있다. 이 체제는 신도시 등의 공영개발방식과 아파트 지구 지정을 통해 공공이 토지 강제수용권을 동원함으로써 민간으로부터 토지를 시장가격보다 낮게 사들이고 민간건설업자가 이를 되사서 아파트를 지어 분양하는 것이다. 사업자의 분양 위험을 줄이고 주택 분양을 원

2) 예를 들면, 「주택건설촉진법」(1972), 「특정지구개발촉진법」(1973), 「택지개발촉진법」(1980) 등을 제정하여 주택에는 토지 및 국민주택기금을 우선하여 제공하고(1972), 특정 지구 세금 면제(1973), 민간 주택 건설업체 육성 방안(1975), 아파트 지구 제도(1976), 등록업체 및 지정업체 제도(1977), 선분양 제도 및 분양 가격 통제(1977), 공영택지 개발 사업(1980) 등이 바로 그것이다(최경호, 2021).

활히 하기 위해 선분양 제도, 주택도시기금, 사금융인 전세보증금 등의 금융 수단이 동원되었다.

1990년대 이후 대도시에서 신규 택지 개발이 힘들어지고 노후주택 등이 양산되면서 재건축·재개발에 의한 주택 공급이 증가하기 시작했다. 재건축·재개발 방식의 주택 공급은 기존 토지(지분)를 이용한 토지에 기반하므로 주택소유자 조합의 역할이 크다. 이 조합은 용적률 상향 등을 통한 개발 이익을 건설 회사와 공유한다. 이러한 재개발·재건축을 둘러싸고 이해당사자 간 일종의 개발 동맹이 형성된다(최경호, 2021). 이러한 개발은 조합원 자기 부담금, PF와 같은 민간 금융, 일부 주택도시기금 등을 이용하여 추진된다.

국가 주도와 이해관계자 간 개발 동맹 주도 주택 공급모형은 그 시행과정에서 투명성과 개발 이익의 환수 등 여러 문제를 노정했다. 예를 들면, 김태동·김헌동(2007)은 선분양 제도, 분양가의 자유화 및 담합, 분양 원가의 미공개 등을 통해 대규모 민간 건설기업과 투기적인 다주택자가 막대한 개발 이익을 공유하고 있다고 비판하고 있다. 재개발·재건축 과정에서도 조합과 건설기업 간의 투명성 문제 및 개발 이익의 환수 문제가 지속적으로 제기되고 있다.

공공임대주택 공급은 1990년대에는 판자촌 등 불량주거지의 재개발에 따른 대체 주택을 확보하는 것이 1차적 목표였다. 2000년대 이후부터는 주거복지정책 차원에서 추진되고 있다. 하지만 공공택지를 통한 주택 공급과 공공임대주택 공급 양자를 비교하여 보면 2000년대 이후 어느 정부든지 후자의 대책을 내놓지만, 이는 기대만큼 많이 늘어난 것이 아니다. 이러한 측면에서 공공임대주택은 주택공급에서 지배적이 아니고 잔여적이다.

2010년대 이후 자가가 확대되고 전세의 월세화가 진행되면서 국가와 시장 이외에 새로운 주택 공급 방식이 추진되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이를 반영하여 최경호(2021)는 자가나 임대 등 주택점유 형태에 무관한 주거 중립성을 높이고 주거의 선택권을 보장하기 위해 '영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 장기전세주택, 분양전환 공공임대주택, 주택매입임대주택, 주택전세임대주택' 등 다양한 유형의 공공임대주택을 하나로 통합하고, 임대료 규제가 있는 사회주택 공급을 활성화하고, 전세의 월세화에 따라 영향을 받는 주거 계층을 위해 환매조건부

(지분공유형) 주택을 지분적립 방식으로 공급해야 한다고 주장한다. 즉 국가와 시장 이외에 유럽의 조합주의 방식처럼 제3자가 주택 공급의 생태계에 적극적인 역할을 해야 한다고 강조하는 셈이다. 2010년대 중반 이후 사회주택을 포함한 공동체 주택이나 협동조합이 나타나고 이를 실현하기 법·제도의 정비와 토지 확보 및 공공 리츠와 같은 금융 수단 등이 제시되고 있다. 물론 이러한 변화가 주택점유 형태에 미친 바는 이제까지는 크지는 않지만, 사회라는 '3자 협력 방식'이 시도되고 있다는 점에서 기존 모형과는 차이가 있다.

3 다주택자를 양산하는 전세보증금의 갭투자 성행

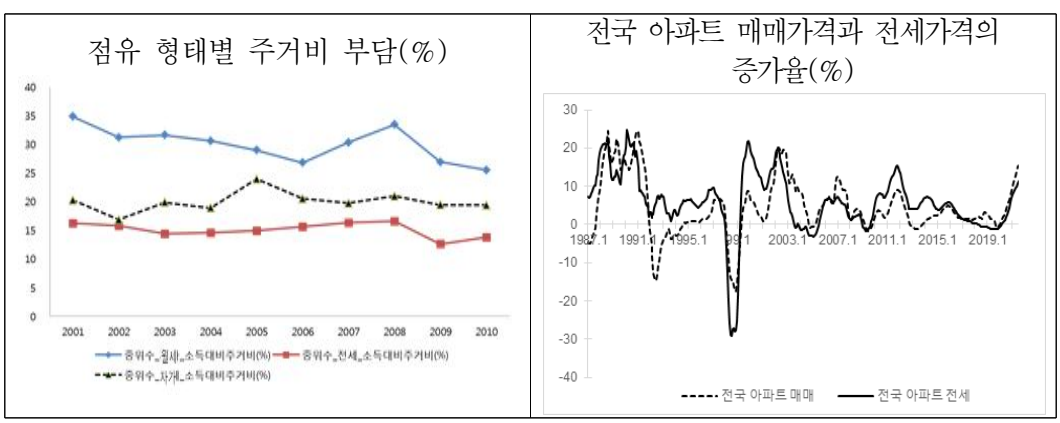
전세 제도는 임대차 거래이자 임대인과 임차인 간의 금융거래로 우리만이 가진 독특한 제도이다. Kim and Shin(2013)은 가계 금융 공급이 제약되던 외환위기 이전에는 전세는 가계 금융 공급의 주요 수단으로 기능하고 자금 차입자의 차입비용을 줄여주지만, 자금 공급자의 투자수익을 높임으로써 가계의 저축 유인과 기업의 투자 유인을 제고했다고 주장한다. 이들은 주택 임대차보다는 사금융의 역할에 더 주목한 것이다.

풍부한 유동성과 저금리로 인해 임대인에게는 사실상 무이자 대출금과 같은 전세보증금은 자본 이득 과정에서 효과적인 레버리지 수단으로 활용될 수 있다(최창규·지규현, 2007). 박근혜 정부 시기 '빚내고 집 사라'는 부동산경기 부양책을 동원하고 저금리 국면에서 전세자금은 전세를 끼고 상대적으로 적은 자기자본으로 신규 주택을 구입하는 갭투자 수단으로 동원되고 있다. 저금리이어서 이자 상환 부담이 적고 매매가 대비 전세가 비율이 높은 경우 이러한 갭투자는 더욱더 성행한다. 전세를 끼고 주택을 구입한 임대인에게 임차인이 사실상 무이자로 대출해 준 전세보증금은 향후 시세차익을 위한 주택 구입자금 또는 기타 투자수단으로 활용됨으로써 이는 2010년대 중반 이후 저금리에다 전세 계약의 80%까지 대출이 가능해지자 다주택자 양산을 부채질하는 일종의 그림자 금융의 역할을 하고 있는 셈이다.

[그림 3-19]에서 보는 바와 같이, 전월세전환율[3]이 시장이자율보다 높으므로

전세의 주거비 부담이 월세보다 상대적으로 낮다. 박근혜 정부 시기 주거 계층의 약자인 임차인을 보호한다는 취지로 전세 계약 금액의 80%까지 대출이 가능하게 하여 전세대출의 문턱이 대폭 낮아졌다. 전술한 바와 같이, 임대인 측면에서 보면 전세보증금은 레버리지 효과를 활용한 투기적 행태를 조장하여 다주택자를 양산할 수 있다. 주택가격 상승에 따른 시세차익이 임대소득보다 더 강조되어 장기임대를 보장하기 힘들다. 임차인 측면에서 보면 소득이 아닌 금융자산을 이용한 주거 소비이므로 대체로 전세가격의 변동성이 매매가격의 변동성보다 더 크다. 전세금의 상승은 임차인에게 경제적 어려움을 가중하는데, 이 경우 추가적인 금융 대출을 융통할 수 있는 가구에만 유리하다. 또한 상속과 증여 수단으로 활용되기도 한다(이창무, 2021). 그리고 주택가격 상승이 기대되지 않으면 임차인이 임대인으로부터 전세보증금을 돌려받기 힘든 깡통전세가 나타날 수도 있다.

[그림 3-20] 전세의 주거비 부담 및 전세가의 변동성 추이



주: 전국 아파트 매매가격과 전세가격 변동은 전년동월비 기준임.
출처: 이창무(2021). KB 국민은행.

시세차익에 대한 과세 강화, 신규 주택 공급의 둔화, 주택가격 상승 여력의 제약 등으로 전세금의 레버리지 효과를 이용한 투자 유인이 떨어지며, 이는 전세의 월세화를 부추기는 것이 사실이다. 하지만 세금 부담을 전가하기 위해 임대인은 전

3) 전월세전환율은 전세와 월세 사이에서 임대수익률, 공실 리스크와 미납 리스크 등이 복합적으로 얽힌 함수라고 이해해야 한다(최경호(2020). 이창무(2021)).

세보증금 규모를 유연하게 조정하는 준전세 성격의 보증부 월세를 이용하기도 한다(Kim and Shin, 2013). 전세가 가진 폐해가 주목받는 현실에서 전세의 월세화가 진행되어 전세 제도가 소멸한 것으로 예상하고 이가 있지만, 준전세 사례에서 보는 바와 같이 상황에 따라 전세와 월세 사이에서 전세 제도는 하이브리드 형태로 남아있을 가능성이 크다.

4 '소유자 중심 발전주의' 유형의 주거 자본주의 체제

기존 주거(주택)체제론 연구는 Esping-Andersen(1990)의 복지체제론을 주택에 적용한 Hoekstra(2010)의 연구가 있다. 그는 주거체제를 '자유주의', '조합주의', '사민주의'로 구분한 바가 있다. 여기에 '지중해' 모형과 '동아시아 생산주의' 모형이 부가된다. Kemeny(1995)는 공공(사회)임대 부문이 자가 소유를 포함한 시장 부문과 분절된 이원(dual) 모형과 그렇지 않은 단일(unitary)모형으로 주거체제를 구분한 바가 있다. 후자는 공공임대 주택과 자가 소유 간의 선호도에서 큰 차이가 없는 주거 중립성(tenure neutrality)이 높은 모형이다. 반면에 전자에서는 공공임대 주택은 잔여적이고 사회적 낙인 효과를 수반한다. 한국의 복지체제는 지중해(가족주의)와 자유주의 복지모형이 혼재된 특성을 보여주면서 주거체제는 잔여적인 이중 임대시장 특성을 나타내고 있다. 1990년대 이후 공공임대 주택 비중이 조금씩 늘어나고 있지만, 이 부문이 주거복지의 기둥으로 서기엔 불안정한 상황이다(Malpass, 2008).

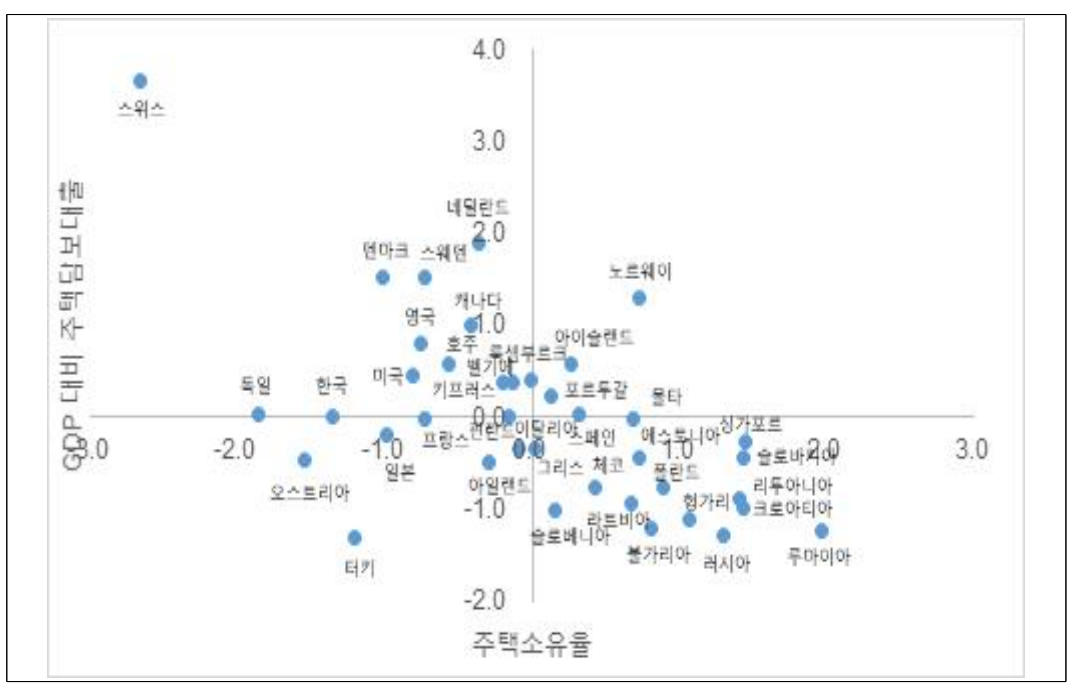
Schwartz and Seabrooke(2009)는 주택금융체제(housing financial system)를 중심으로 이를 주거체제와 연결함으로써 자본주의 다양성(Hall & Soskice, 2001)의 자유시장경제·조정시장경제 유형론 및 Esping-Anderson(1990)의 복지체제 유형론과는 상이한 주거 자본주의의 다양한 모습을 포착하고 있다. 기존 논의에서는 노동시장과 복지국가가 사회경제적 불평등의 변동에 큰 영향을 미치는 제도적인 두 영역이다. 반면에 주거 자본주의 다양성 논의에서는 두 축인 주택금융체제와 주택의 자산분포가 주거뿐만 아니라 다양한 영역의 불평등에 중대한 영향을 미친다(신진욱, 2011).

주거 자본주의 다양성 논의에서 사용되는 기본 지표는 '주택 소유율(home ownership rates)'과 'GDP 대비 '주택담보대출 비중'이다. 전자는 소비재, 투자재, 사회권 등과 같은 주택에 관한 사회의 표상 및 주택(주거)체제의 한 축으로서 주택점유 형태의 특성을 나타내는 지표이다. 반면에 후자는 가계의 부채 규모, 신용 접근성, 주택자금의 금융화 정도, 주택금융체계의 리스크와 유동성, 이와 결부된 거시경제 특성을 보여주는 지표다(Schwartz and Seabrooke, 2009). 이들은 두 개 지표의 조합에 따라 '조합주의 시장', '자유시장', '국가주의-발전주의', '카톨릭-가족주의' 유형으로 구분한다. 그리고 주택금융체제는 주택금융시장 규모와 자유화 정도에 따라 '자유저당금융(LMF: Liberal Mortgage Finance)' 체제와 '관리저당금융(CMF: Controlled Mortgage Finance)' 체제로 나눈다(Schwartz and Seabrooke, 2009). 주택담보대출 비중이 작고 가계 금융시장이 활성화되지 않으면 후자에 속할 가능성이 크다.

[그림 3-20]에서 보듯이 2010년대 말 현재 한국의 주거 자본주의 체제는 주택 소유율이 낮고 주택담보대출 규모가 상대적으로 낮은 '국가주의-발전주의 유형과 주택 소유율이 낮고 주택담보대출 규모가 상대적으로 높은 조합주의 시장형 그 어딘가에 있다. 이를 신진욱(2011)의 연구와 비교하여 보면 수치상으로는 한국은 국가주의-발전주의 유형에서 조합주의 시장 또는 자유시장 유형으로 이동하고 있다는 것을 알 수 있다. 조합주의 시장 유형과 자유시장 유형 간의 구분에서 중요한 것은 공공(사회)주택 부문이 주택(주거)체제에서 수행하는 역할의 차이다. 전자에서는 이는 민간 시장과 더불어 주택(주거)체제를 지탱하는 또 하나의 중요한 기둥이다. 반면에 후자에서는 그렇지 않기 때문에 자가율이 상대적으로 더 높고 공공(사회)주택 부문은 잔여적이다. OECD 통계와 HYPOSTAT 2020에 따르면 한국의 주택 소유율은 2010년 54.3%에서 59.1%로 증가하고, 주택담보대출 규모도 2010년 33.2%에서 2019년 44.3%로 커졌다. 공공임대주택 공급이 더디고 자가율과 주택담보대출 규모가 높아지는 현 상황에서는 수치상으로는 한국의 주거 자본주의 체제는 자유시장 유형으로 이동할 가능성이 크다. Chiquier(2006)가 지적한 바와 같이, 한국은 외환위기의 여파로 가계 금융시장의 자유화가 이루어져 주택담보대출 규모와 저당 대출 시장이 급격히 확대된 대표적인 사례이다.

신진욱(2011)은 수치 이면에 있는 두 가지의 주택(주거)체제 특성을 강조하며 한국의 주거 자본주의 체제를 '소유자 중심 발전주의 체제'라고 일컫고 있다. 첫째, 공공임대 주택 비중이 상대적으로 적고, 시세차익을 겨냥하여 단기 임대를 선호하는 전세 제도로 임차인의 주거 불안정성이 내재화되어 있어서 무주택자의 주거 안정성이 낮다는 점이다. 둘째, 주택시장에 대한 국가개입은 포괄적인 주거복지 구축이 아니라 주로 주택건설과 주택시장 부양을 통한 경제성장 수단으로 활용되었다는 점이다(Holliday, 2000; Doling, 1999; Ronald, 2007). 즉 주거복지나 주택금융시장에 관한 정책적 청사진이 불명확하고 부족하다는 것이다. 이처럼 무주택자의 주거 불안정성이 크고 주거를 공적 복지의 중요한 축으로 고려하지 않는다는 점에서 신진욱(2011)은 한국의 주거 자본주의 체제를 '소유자 중심 발전주의' 유형이라고 일컫고 있다.

[그림 3-21] 주거 자본주의의 유형화

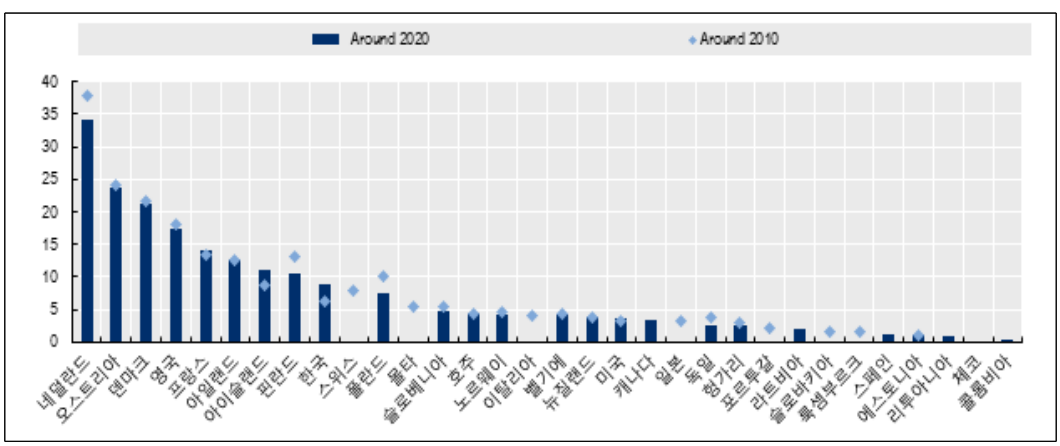


주: 2016-2018년 평균치를 사용한 것이고, 각 지표를 표준화한 것이고, 분석대상은 39개국이고, 주택소유율의 평균은 73.4%이고, 반면에 GDP 대비 주택담보대출 비중의 평균은 42.3%임.

출처: 통계청(http://kosis.kr), 주택소유통계. OECD.

전술한 바와 같이 다주택자가 증가하고 자가율이 높아지고 전세의 월세화가 진행되면서 주거 소유의 양극화가 일어나고, 주거 여건이 양호한 아파트 거주 가구 비중이 늘어나지만 주택이외의 거처에 거주하는 가구 비율이 증가하면서 주거의 질도 양극화되고 있다. 공공임대주택 공급은 2007년 전체 주택 재고의 3.6% 수준이었으며 그 당시 부족한 공급량으로 주거 최빈층이 입주함으로써 사회적 낙인 효과가 나타났다(김수현, 2008: 168-9). 이에 대한 성찰로 그 이후 다양한 유형의 공공임대주택이 공급되어 [그림 3-21]에서 보는 바와 같이, 그 비중이 2010년 6.3%에서 2018년 8.9%로 상승했다. 하지만 이 부문은 주택시장에서 여전히 중대한 영향을 미치지는 못하고 있다.

[그림 3-22] 주요 국가의 공공(사회)임대 주택 스톡 추이



출처: OECD.

네덜란드는 주택담보대출 규모가 크지만, 공공(사회)임대주택 비중이 상대적으로 매우 커서 미국과 같은 자유시장 유형이 아니다(Aalbers, 2009). 독일의 경우 공공임대주택 비중이 작고 민간임대주택 비중이 높지만, 임차인 보호가 강하다. 벨기에의 경우 대륙 유럽 국가보다 이례적으로 주택 소유율이 매우 높은데, 그 이유가 공공(사회)주택 비율이 5% 내외로 상대적으로 낮아서 다른 대안이 없는 것에 기인한다(de Decker, 2007: 35). 우리나라의 경우 임대인과 비교해 임차인의 주거 안정을 위한 제도적 장치가 약한 편이다. 이를 보완하기 위해 임대차 3법이

2020년에 제정되었다. 하지만 현재 이로 인해 전세가격이 폭등하고 전세의 월세화 현상의 가중되어 임대차 시장의 불안정성이 나타나고 있다. 그러나 임차인의 거주 기간을 연장하고 임대료 상한선을 규정한 것은 여러 가지 논란에도 불구하고 획기적인 사건이다.

주택담보대출 규모가 커지고 전세의 갭투자가 성행하면서 현행 소유자 중심 발전주의 체제의 폐해인 무주택자의 주거 불안정성은 더욱더 심화할 소지가 크다. 또한, 주택 소유자와 무주택자 간 자산 격차가 증가하고, 주택소유자 내에서도 실수요자와 다주택자 간의 자산 격차가 벌어질 가능성이 크다. 이에 따라 주거 불안정성과 자산 불평등 측면에서 주택소유자와 무주택자 간에 심원한 사회·경제적 분단이 나타날 소지가 크다.

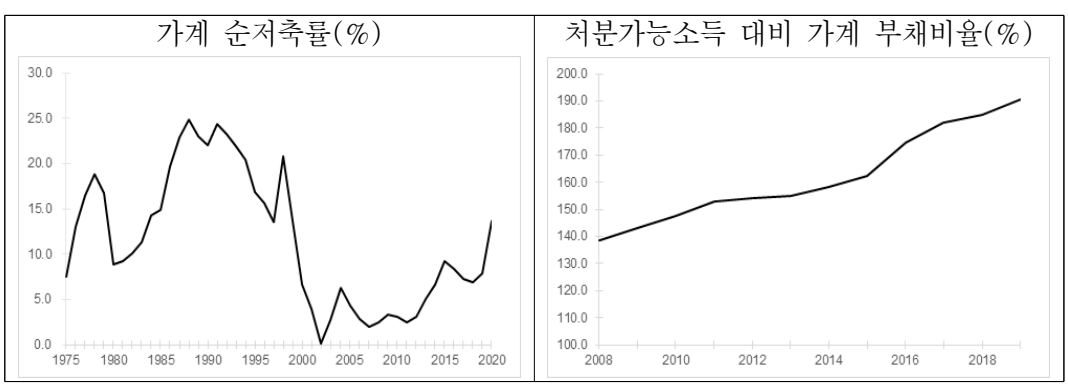
5 자산기반복지의 토대로서 주택자산

우리나라의 경우 예전부터 공적 복지제도가 취약했기 때문에 자산기반 복지의 수용성이 강한 사회이다. 김도균(2018)은 한국형 자산기반 복지의 역사적 경로를 보여주고 있다. 그는 87년 민주화 이전 시기 소득공제제도와 산업화를 위한 저축동원전략의 일부인 근로자재산형성저축제도(재형저축)에 주목하고서 자산기반 복지의 한국적 원형이 만들어진 시기로 파악하고 있다. 민주화 이후와 외환위기 이전 시기에 공공임대주택 건설을 회피하고 근로자주택마련저축제도 및 국민주택기금제도를 두 축으로 한 자가 보유 중심의 중산층 육성 전략과 소득공제 확대 및 조세부담의 하향평준화에 그는 주목한다. 외환위기 이후 복지가 확대됐음에도 불구하고 '중산층=자산형성=내 집 마련'의 규범이 이어지고 외환위기 여파로 급격한 가계 금융 자유화가 전격적으로 단행됨으로써 자산형성 방식이 저축 중심에서 부채 중심으로 이동했으며, 소득공제 확대와 조세부담 하향평준화 등 기존 제도적 유산들이 재차 활용되고 있다고 그는 지적한다. 결론적으로 그는 한국이 "신자유주의적 금융 세계화와 친화력이 있는 자산기반 복지의 대표적인 사례"(김도균, 2018: 218)라고 주장하고 있다.

[그림 3-22]에서 보는 바와 같이, 2010년대 들어와서 1980년대 후반 이후 지

속 하락하던 가계저축률이 2010년대 초반 이후 상승하고 또한 가계부채 비율 또한 2010년대 초중반 이후 급격히 증가하고 있다. 2010년대 이러한 가계저축률의 상승세는 글로벌 금융 위기 이후 일부 선진국에서 부채가 축소되는 과정에서 나타난 바가 있으나 우리의 경우와는 사정이 다르다. 왜냐하면 우리나라의 경우에는 가계부채 비율도 상승하고 있기 때문이다. 특히 2014년 부동산경기 활성화 조치로 인해 가계부채 상승의 기울기는 이전보다 더 가팔라졌다. 우리나라는 다른 국가와 비교해 2010년대 이후 가계저축률과 가계부채 비율이 동시에 증가하고 있다. 이에 대해 김형석 외(2018)는 2010년대 초반 이후 가계 순저축률 증가가 거시·구조적 요인보다는 2010년대 초반 이후 도입된 부동산 완화 대책 등으로 가계의 주택구입 수요가 늘어나 이는 주거용 건물투자의 증가세로 이어지고, 이는 다시 가계가 주택구입 자금의 마련을 위해 가계부채를 늘리고 가계소비를 줄이는 과정에서 가계 순저축률이 상승한 것으로 보고 있다.

[그림 3-23] 가계의 저축률과 가계 부채 비율의 변동



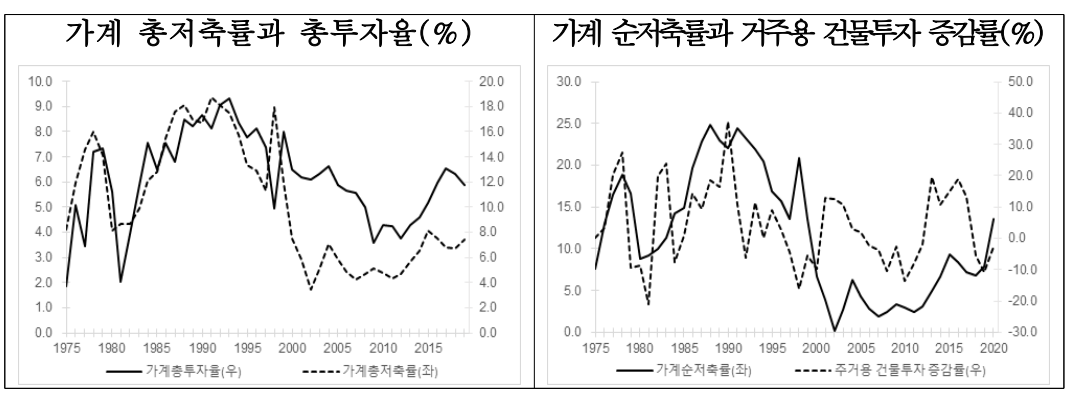
주: 1) 가구처분가능소득 대비 가계부채 비율 = (가구부채총액 ÷ 가구순가처분소득) × 100.
2) 가계순저축률= [가계 순저축 ÷ (가계 순조정처분가능소득 + 연금기금의 가계순지분 증감)] × 100.

출처: 한국은행. OECD.

주지하는 바와 같이 가계의 주요한 투자가 주택구입이라는 것을 고려하면 가계저축이 집 장만에 주요한 원천이다. [그림 3-23]에서 보듯이 가계저축률은 가계

의 투자율과 상관성이 크다. 그리고 2010년대에 들어와 가계저축률과 주거용 건물투자 증감률 사이에도 상관성이 높다. 이는 글로벌 금융 위기 이후 가계저축과 가계부채가 맞물려 주택가격 폭등을 부채질하고 있다는 기묘한 현상을 보여주고 있다. 주택 상승에 따른 자산효과는 자가율이 높지 않은 상태에서 소비성향이 높은 주택차입자의 부담을 늘려 소비를 억제하고 있어 기대만큼 크지 않고, 부채를 줄이기 위해서가 아니라 주택구입을 위한 자금을 마련하기 위해 가계저축이 늘어나 이 또한 소비를 제약하고 있다(김형석 외, 2018). 전술한 바와 같이, 2014년 이후의 박근혜 정부의 '빚내고 집 사라'는 부동산 규제 완화 조치가 이에 한몫한다. 이는 2010년대 접어들어 일부 제조업의 구조조정으로 경제성장이 둔화하면서 이를 타개하려는 조치이기도 했다.

[그림 3-24] 가계의 저축률과 가계 부채 비율의 변동



출처: 한국은행.

외환위기 이후 가계 금융이 자유화되면서 저축 중심이 아니라 부채 기반의 자산기반 복지가 금융화되는 가운데, 2010년대 중반 이후 가계저축률 증가세가 신규 구입과 연관되고 있다는 점에서 전 국민이 부동산시장에 올인하고 있다고 볼 수 있다. 일종의 광풍이다. 공적 복지의 확충으로 인한 실질적인 혜택이 중산층에게 확대되지 못하고 노동시장의 유연화와 저출산·고령화의 사회경제적 변동이 일어나는 국면에서 서민과 중산층은 부동산 불패 신화에 기대어 자산증식과 재테크를 노후보장과 생존 수단으로 받아들이고 있다. 변동성이 큰 금융자산보다는 상대적으

로 안전하다고 여기는, 실제로는 그렇지 않지만, 아파트 자산에 대한 편향이 크다. 하지만 주택자산에 대한 이러한 편향은 2010년대 이후 가계부채의 증가뿐만 아니라 가용한 가계저축을 동원함으로써 주택가격을 상승시키는 것뿐이 아니라 민간소비의 몫을 줄임으로써 경제성장에 질곡이 되고 있다.

김수현(2013)은 자가 소유를 매개로 한 한국의 자산기반 복지체계의 효용성이 한계에 직면했다고 지적한다. 저출산·고령화, 주거의 양극화, 주택가격 안정화, 자가 소유의 역할 등을 고려하면 이러한 체계는 지속할 수 있지 않다는 것이다. 주지하는 바와 같이 자산기반 복지는 기본적으로 주택가격 변동에 민감하다. 이는 우상향하는 주택가격의 기울기에 기대고 있다. 하지만 저출산·고령화 등 경제 여건의 변화로 저성장이 기대되며 이러한 맥락에서 부동산 시장의 하향 안정세가 예측된다는 것이다. 이는 자산기반 복지의 지속가능성에 의문을 제기하는 것이다. 그는 가격의 급등락과 같은 주택시장의 위기관리, 주거복지를 포함한 사회안전망 구축과 복지국가 체제의 확장에 국가의 역할을 증대시켜야 한다고 주장한다(김수현, 2013).

반면에 Summers(2016)는 저성장이 만연하고 마이너스 실질 금리의 시대를 장기침체(secular stagnation)라고 일컫는다. 저성장과 저금리가 내파한 세계에서는 생산적인 투자가 거의 없다. 이러한 세계에서 잉여 자본은 비생산적인 자산, 특히 주택가격을 올려 거품을 만든다. 자본에 대한 수익률이 낮아서 발생한 이러한 거품 효과는 자본이 생산적인 기회를 찾을 수 없을 때, 자산 거품이 합리적인 대응일 수 있다는 Tirole(1985)의 논리에 기대고 있다. 이러한 상황이 연출된다면 자산가격의 상승은 지속될 수가 있다.

김도균(2018)의 지적대로 한국의 자산기반 복지는 주택자산의 상승에 기대고 낮은 조세부담에 기반한다. 특히 공평과세 원칙을 고수하지 않고 임시방편적으로 수행되어온 조세정책은 증세에 대한 국민의 광범위한 조세저항을 일으키고 정당성 측면에서 국가의 과세 역량을 취약하게 만든 것을 부정할 수 없다. 이는 분배 측면에서는 매우 역진적이고 정치적 측면에서는 주거와 같은 권리를 탈정치화하는 것이다. 그리고 가계저축의 강조는 사회적 측면에서 재산증식을 통한 자립 또는 개인주의적 가족주의 가치를 강화하는 기제이다. 경제적 측면에서 가계저축과

가계부채의 동시 상승은 민간 소비의 몫을 줄여 경제성장을 저해하고, 이는 생산적인 투자 대신에 자산투자로 잉여 자본을 이동시켜 자산가격의 상승을 일으킬 수가 있다.

6 복지체제 논의에서의 자산체제 논의의 한계

복지국가는 노동시장의 지위와 상대적 소득을 기반으로 질병, 퇴직, 실업 등의 사회적 위험을 공유하는 제도적 장치이다. 이러한 사회적 위험은 일정한 소득의 흐름이라는 유량(stock)의 특성을 갖는다. 반면에, 부(wealth) 또는 자산은 소득과는 달리 저량(stock)이다. 우선, 자산은 다년도에 걸쳐 소득 흐름 일부를 저축하여 축적된 것으로 일시적인 소득 충격이 여기에 반영되지는 않는다. 둘째, 자산은 상속·증여가 가능하고 세대 간 격차를 초래한다. 셋째, 자산 가치는 자산시장의 변동성에 기인하며 노동시장 내 개인 지위 변화와의 연관성이 상대적으로 크지 않다. 넷째, 일부 자산은 소비재이기도 하다. 대표적인 것이 주택이다. 이처럼 자산은 저축, 상속·증여(세대 간 이전), 자산시장의 가격변동 등과 같은 다양한 방식으로 축적된다. 이러한 점에서 자산과 소득은 구별된다(Ansell, 2019).

현대 복지 국가가 노동시장 내 사회적 지위, 즉 소득 흐름과 연관되어 구축된 것에 반해서 자산 소유자는 이와 무관한 사회·경제적 선호를 드러낼 수도 있다. Kemeny(2005)는 자가 비중이 높을수록 복지 국가의 기반이 취약하다고 생각하고 주택의 탈상품화를 주장하고 있다. 이러한 주장의 이면에는 주택 소유에 따른 높은 주택비용이 생애주기의 초기 단계에 집중되기 때문에 복지 국가 확충을 위한 높은 세율의 과세에 시민들이 정치적으로 찬성하지 않을 가능성이 크다는 생각이 자리잡고 있다. 즉 자산 보유자는 자신의 노동시장 내 지위와 무관한 사회경제적 선호를 드러낼 수 있다는 것이다.

자산과 복지 국가 간의 이러한 상충론적인 사고는 복지 국가를 형성하는 외부 제약 요인으로 자산(시장)을 제어하고 통제하는 것이 우선시되었다. 가령, 미국의 뉴딜은 노조의 권리 확대, 금융시장의 통제, 모기지 제도를 통한 중산층의 안정적인 주택 공급 등이 맞물린 것으로 이는 자산시장을 공공의 일정한 통제하에 두는

것을 가정하는 것이다. 이는 유럽의 복지 국가에도 마찬가지여서 주택담보대출 금융기관은 정부보증과 통제하에서 운영되었다(Bohle and Seabrooke, 2017).

주지하는 바와 같이, 현대 복지 국가의 핵심 기능은 사회·경제적 계층과 개인의 생애주기에 걸친 재분배이다(Barr, 1992). Barr(2001)는 두 기능을 각각 '로빈후드(Robin Hood)'와 '돼지저금통 (piggy bank)'에 비유하고 있다. 최근 소득과 자산 불평등이 심화하면서 전자의 역할이 주목받고는 있지만, 사실상 현재 유럽의 복지 국가는 두 번째에 초점이 맞추어져 있다. Vanhuysse et al.(2021)은 22개 유럽 국가들을 대상으로 실증연구를 한 결과, 유럽의 복지 국가는 '생애주기 소비 평탄화'를 수행하는 연령 간 재분배 기제로 이해될 수 있으며, 유럽의 사회 정책이 여러 가지 목표를 수행하고는 있기는 하지만 빈곤 구제나 불평등 해소가 일차적인 정책 목표는 아니라고 보고하고 있다. 이러한 연령 간 재분배는 청년세대의 미래 생산에 대한 청구와 현재 생산을 교환하는 것으로 정치적으로 좌우되는 불완전한 세대 간 계약이다. 복지 국가가 저소득층에 비해 고소득층에 더 많은 이전소득과 사회서비스를 제공함으로써, '매튜 효과(Matthew effect)' 또는 새로운 '사회 투자의 역설'이 나타나고 있기도 하다(Cantillton, 2011).

이처럼 기존 복지 국가의 논의에서는 생애주기에 따른 소비 평탄화에 초점을 주고 있으며, 그 전제 조건이 자산시장의 안정 또는 공공의 이에 대한 통제이다. 즉 자산과 복지 국가 간의 상충론적인 사고로 인해 복지 국가의 체제 논의에서 노동시장 내 개인의 사회경제적 지위를 좌우하는 생산 또는 고용체제와 이와 연관된 분배체제는 핵심 요인으로 등장하지만 자산체제는 외부적 요인으로 다루어진다.

최근 자산 불평등이 주목받고 있다. 이러한 자산 불평등의 요인은 여러 가지이다. Stiglitz(2015)는 자산 증가의 대부분이 지대의 자본화된 가치(capitalized value of rents)에 기인한다고 주장한다. Borri and Reichlin(2018)는 자산 증가가 자본 스톡이 아닌 자산의 시장가치 증가에 따른 것이라고 보고한다. Kumar(2016)는 미국의 전체 가계저축률이 떨어지고 있지만, 상위 1%는 높은 연봉과 재산 또는 사업소득으로 엄청난 규모의 소득수준을 기록하고 있으며, 이를 다시 저축함으로써 자산을 축적한다고 주장한다. Milanovic(2016)는 자산 불평등이 부동산가격의 상승보다는 소위 '일하는 부자(working rich)', 즉 근로소득과 자

본소득 간의 상관관계 증가에 기인한 것이라고 주장한다. Benhabib et al.(2017)은 소득-저축에 한정하는 예비적 동기에 의한 저축 가설은 최상위층의 높은 자산 점유율을 설명하지 못하며 기업가적인 역할이 더 중요하다고 강조한다. Alvaredo et al.(2017)은 1900-2010년 사이 유럽에서 전체 자산의 축적에서 차지하는 상속 비중이 약 70%를 넘었다는 것을 보여주고 있다. 즉 상속과 증여가 자산축적과 불평등에 크게 기여하고 있다는 것이다.

다른 한편으로, Fessler and Schürz(2018)는 유럽 국가에서 연금, 사회보장, 노동시장 관련 복지 국가의 지출이 사적 자산을 대체하는지를 실증적으로 검토하고 있다. 이들에 따르면, 가구 자산의 축적 요인으로 소득과 상속 이외에 복지 국가의 정책이 있는데, 복지 국가의 사회서비스가 가구 자산축적의 대체재라는 것이다. 그런데 복지 국가 지출이 가구 순자산을 대체하는 효과는 고자산층으로 갈수록 떨어지는 것으로 나타나며, 이는 복지 국가 관련 지출이 자산 불평등 증가를 수반한다는 것을 시사한다는 것이다. 물론 복지 국가 관련 지출이 사회 이동성을 높여서 장기적으로는 불평등을 줄일 수도 있다(Fessler and Schürz, 2018).

전술한 바와 같이, 자산축적 또는 불평등은 소득 이외에 다양한 요인에 의해 결정되기 때문에 소득 범주와는 상이하다. 그리고 주택과 같은 자산이 상품화를 지향할 때 복지국가와 상충관계에 있을 수가 있으므로 이에 관한 공공 통제 관점이 이제까지는 지배적이다. 즉 복지 강화를 통해 자산기반의 복지나 상품화를 저지할 수 있다는 것이다. 이러한 점을 고려하여 자산 체제는 복지 국가의 형성에서 주요한 외부요인이기는 하지만 내부 요인으로 다루지는 않는다.

제 4 장

한국 복지체제의 궤적과 성격

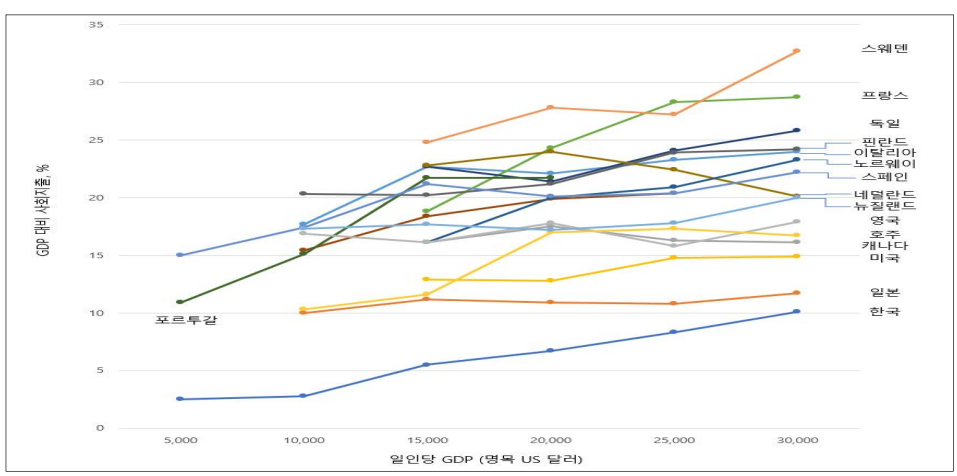
제1절 한국 복지체제의 형성과정

제2절 1997년 IMF 외환위기 이후 한국의 복지체제

제3절 한국 복지체제의 주요 특성

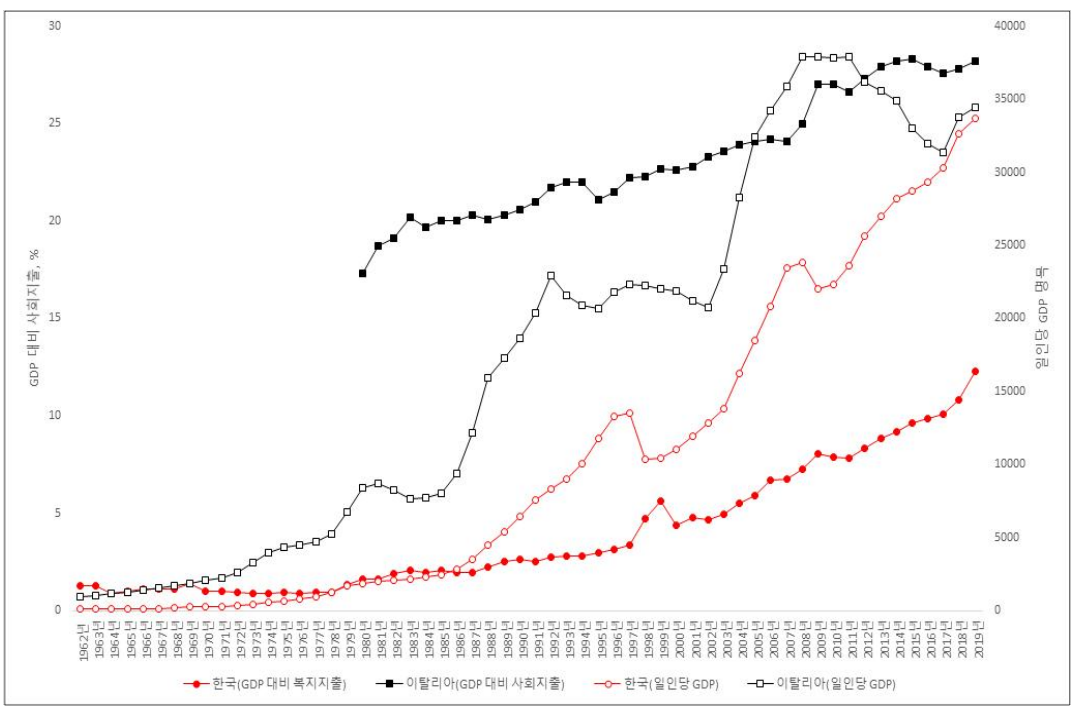
GDP 대비 낮은 사회지출은 한국 복지체제를 가장 잘 설명하는 특징으로 알려져 있다. 단순히 낮은 것이 아니라 경제가 성장하고 일인당 GDP가 선진국 수준에 도달했지만, GDP 대비 사회지출은 여전히 낮은 수준이다. [그림 4-1]을 보면 한국은 일인당 GDP가 3만 불에 도달했을 때도 GDP 대비 사회지출은 10.1%에 불과했다. 포르투갈은 일인당 GDP가 5천 달러에 도달했을 때 이미 GDP 대비 사회지출은 10.9%였고, 스페인은 15.0%에 이르렀다. 스웨덴과 프랑스는 일인당 GDP가 3만 불에 도달했을 때 GDP 대비 사회지출은 한국 보다 무려 3배 가까이 높은 32.7%(스웨덴), 28.7%(프랑스)였다. 한국 복지체제의 이러한 특성은 한국과 이탈리아의 일인당 GDP의 변화와 GDP 대비 사회지출비중의 변화를 보면 더 분명하게 확인할 수 있다. [그림 4-2]를 보면 한국과 이탈리아의 일인당 GDP 격차는 1980년대에 들어서면서 급격하게 축소되어, 2019년이 되면 한국의 일인당 GDP는 이탈리아의 일인당 GDP에 근접한다. 반면 GDP 대비 사회지출비중은 1980년대부터 2019년까지 두 국가 간의 격차가 줄어들지 않고 거의 그대로 유지된다. 또한 이탈리아의 GDP 대비 사회지출은 일인당 GDP의 증가 속도보다 더 빠르게 증가한 반면, 한국의 GDP 대비 사회지출은 일인당 GDP의 증가율 보다 느리게 증가한 것을 확인할 수 있다. 이처럼 한국의 사회지출은 '한국 예외주의'라고 부를 수 있을 정도다.

[그림 4-1] OECD 주요 국가의 일인당 GDP 수준과 GDP 대비 사회지출



출처: OECD(2021), Social Expenditure: Aggregated data (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG) (접근일, 2021. 9. 20), KOSIS(2020), 1인당 국민총소득(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2AS017) (접근일, 2021. 9. 21).

[그림 4-2] 한국과 이탈리아의 일인당 GDP와 GDP 대비 사회지출의 변화



출처: OECD(2021), Social Expenditure: Aggregated data (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG) (접근일, 2021. 9. 20). KOSIS(2020),1인당국민총소득(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2AS017) (접근일, 2021. 9. 21). The World Bank(2021), GDP per capita (current US$). (https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD) (접근일, 2021. 9. 28).

한국 복지국가의 이런 모습을 보고 일부 학자들은 한국을 작은 복지국가라고 부르기도 한다. 경제가 성장했는데도, 복지지출이 늘지 않는 한국의 모습은 서구 복지국가의 역사와 비교해보면 매우 이례적이기 때문일 것이다(우명숙, 2011; Yang, 2017).[4] 그리고 한국 복지국가의 이런 인색한 사회지출은 중요한 복지제도가 늦게 도입되어 포괄하는 대상이 협소하고 급여수준은 낮기 때문이라고 이야기

한다. 김연명은 이러한 한국 복지국가의 특성을 “산업화시대(개발시대)에 뿌리 내린 사회정책은 성장에 필요한 최소한의 사회정책 제공, 국가재정의 최소화와 수익자 부담, 그리고 근로 유인의 저해 방지 등으로 설계된 최소주의 사회정책(minimalist social policy)”이 변하지 않고 지속되고 있기 때문이라고 진단했다(대통령직속 정책기획위원회·관계부처 합동, 2018).[5)]

이러한 설명은 현재 한국 복지체제의 모습을 정확하게 그려내고 있다. 하지만 낮은 사회지출, 복지제도의 광범위한 사각지대, 낮은 급여수준으로 대표되는 ‘최소주의 사회정책’이 한국 복지국가의 특성을 설명하는 전부라고 할 수는 없다. 한국 복지국가를 이렇게 그려내면, 우리가 한국 복지국가가 직면한 문제를 풀어내는 대안은 GDP 대비 사회지출을 늘리고 관대한 급여를 제도화해 사회보장제도의 사각지대를 최소화하는 것이 될 것이다. 그러나 대안을 이렇게 구성하는 것은 한국 복지국가가 받아든 시험문제를 절반만 풀고 답안을 제출하는 것과 같다. 왜냐하면 현재 한국 복지체제가 직면한 문제는 경제가 성장한 만큼 세금을 많이 걷어 지출을 늘려서 해결 할 수 있는 문제가 아니기 때문이다. 다음 장에서 한국 복지체제의 전망을 논하면서 자세히 검토하겠지만, 복지체제는 한국 사회를 구성하는 다른 체제와 무관하게 독립적으로 구성되는 것이 아니다. 더 구체적으로 이야기하면, 한국 복지체제의 성격은 한국 생산체제·정치체제의 특성과 밀접히 연관 되어 있다. 공적 복지의 확대가 한국 생산체제의 특성과 무관하게 제도화된 것이 아니기 때문에, 한국 복지체제의 전망은 한국 생산체제의 전환과 함께 대안을 내올 필요가 있다. 이 장은 이러한 문제인식에 기초해 한국 복지국가가 왜 지금처럼 낮은 사회지출이 고착화되고, 광범위한 사각지대가 있는 복지체제가 되었는지를 생산체제와 복지체제의 통합적 관점에서 검토했다.

4) 우명숙(2011),“한국 복지국가의 이론화와 점진적 변화 이론의 기여: 한국의 작은 복지국가 경로의 이해.” ,『한국사회정책』,18(4): 135-173. Yang, J. J(2017), The political economy of the small welfare state in South Kore, New York: Cambridge University Press.

5) 대통령직속 정책기획위원회·관계부처 합동(2018.),“문재인정부 포용국가 비전과 전략: 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책.”, 2018년 11월 23일, 청와대 영빈관.

제1절 한국 복지체제의 형성과정

경제가 급격히 성장한 것에 비해 낮은 지출이 지속되고, 사회보장제도의 광범위한 사각지대가 존재하는 한국 복지체제를 이해하기 위해서는 한국이 어떻게 빈곤과 불평등에 대응했는지를 역사적으로 고찰하는 것이 중요하다. [그림 4-3]은 1960년대부터 GDP 대비 사회지출의 변화와 지니계수의 변화를 보여주고 있다.[6] 흥미로운 사실은 1960년대 초부터 1990년대 초까지 근 30여 년간 한국의 GDP 대비 사회지출은 1~3%수준으로 큰 변화가 없었다. 반면 소득 불평등을 나타내는 지니계수(Gini-coefficient)의 변화를 보면 1970년 0.332에서 1976년 0.391로 높아졌다가, 이후 낮아지기 시작해 1993년에는 0.310으로 역사상 가장 낮은 수준을 기록했다(Choo, 1993).[7] 절대 빈곤율을 변화를 보면 더 놀랍다. 1965년 40.9%에 달했던 절대빈곤율은 1970년 23.4%, 1976년 14.8%로 급감했고 1980년이 되면 9.8%로 낮아진다. 1984년에는 절대빈곤율이 1980년의 절반 수준인 4.5%로 더 낮아졌다. 상대 빈곤율은 지니계수의 변화와 유사한 궤적을 보이는데, 1970년 4.8%로 매우 낮았지만, 1976년 12.5%로 급증하고 1980년 13.3%로 정점에 도달한 후 낮아져 1984년 7.7%를 기록했다(Suh and Yeon, 1986; 서상목, 1979).[8] 정말 놀라운 변화가 아닐 수 없다. 공적 사회복지지출이 늘어나지도 않았는데, 절대빈곤율은 불과 15년 만에 1/5수준으로 낮아지고 소득불평등도 급감했

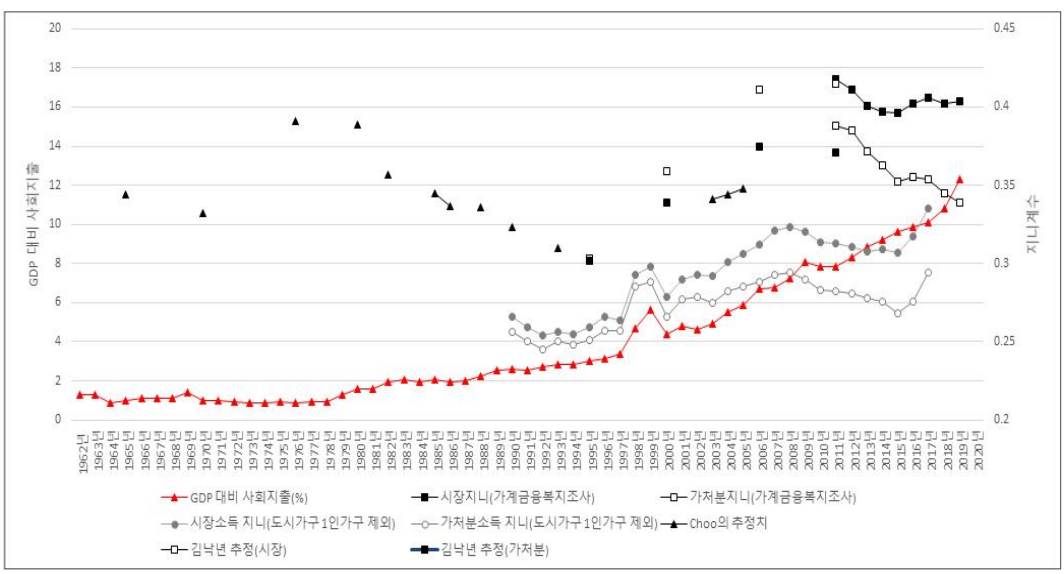
6) 소득불평등을 나타내는 지니계수는 1960년대부터 2020년까지 동일한 자료가 없어서 이용 가능한 자료를 조합했기 때문에 절대적 비교는 불가능하지만, 전반적인 경향은 추정할 수 있다. 이러한 문제는 GDP 대비 사회지출에서도 마찬가지이다. 비교 가능한 GDP 대비 사회지출 자료는 1990년부터 2020년까지 대략 30여 년간이다. 최근에도 지니계수를 측정하는 자료를 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 바꾸었다.

7) Choo, H. C(1993), “Income distribution and distributive equity in Korea.” In Krause, L. and Park, F. K., eds., Social Issue in Korea: Korean and American Perspectives. Seoul: Korea Development Institute.

8) 절대빈곤율은 가구소득이 계측된 최저생계비 보다 낮을 경우 절대빈곤으로 분류했다. 5인 가구를 기준으로 월 소득이 121,000원 이하인 경우 절대 빈곤층으로 분류했다(1981년 가격기준) (Suh and Yeon, 1986: 21). 1965년 절대빈곤의 기준이 되는 가구소득은 5인 가구 기준으로 23,165원(도시), 19,395원(농촌)이었다(1973년 가격기준)(서상목, 1979). 상대 빈곤율은 가구소득이 평균 가구소득의 1/3보다 낮을 경우이다.Suh, S. M. and Yeon, H. C. 1986. Social welfare during the structural adjustment period in Korea. Working Paper 8604. Seoul: Korea Development Institute.

던 것이다. GDP 대비 사회지출은 1965년 1.0%에서 1980년 1.6%, 1984년 1.96%로 20여 년 동안 1%포인트도 늘어나지 않았다. 한국 복지체제를 이해하는 열쇠는 공적 복지의 확대 없이 불평등과 빈곤이 완화되었던 수수께끼를 푸는 것으로부터 시작해야 한다.

[그림 4-3] GDP 대비 사회지출과 지니계수의 변화, 1962-2020



출처: 윤홍식(2019a), 『한국 복지국가의 기원과 궤적 3: 신자유주의와 복지국가-1980년부터 2016년까지』, 서울: 사회평론아카데미. 통계청(2020), 2020년 가계금융복지조사 결과.

1 개발국가(발전국가) 복지체제, 복지국가의 기능적 등가물[9]

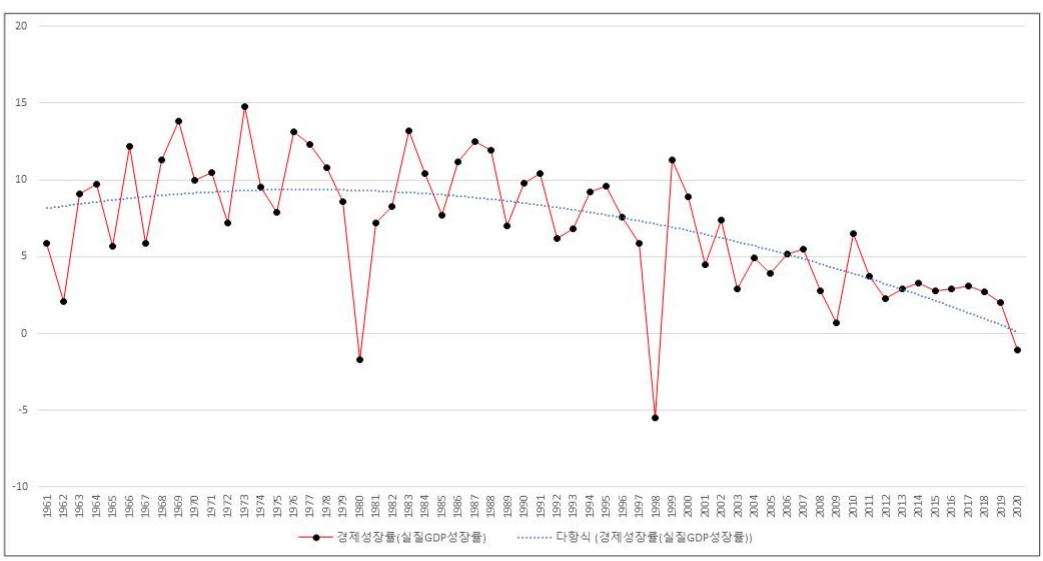
한국인의 대다수가 절대빈곤에 빠져있던 시기, 한국 사회에서 불평등과 빈곤 감소는 공적 사회보장제도의 확대 없이 이루어졌다.[10] 어떻게 이런 일이 가능했던

9) 여기서는 발전국가라는 용어 대신에 개발국가라는 용어를 사용한다. 발전은 상대적으로 문화, 사회, 정치 등 사회 전반을 아우르는 개념으로 이해되기 때문에, 산업화 시기의 경제개발을 설명하기에는 적절하지 않다고 판단했다. 반면 개발국가는 용어의 사용범위가 경제성장, 경제개발에 한정된다는 점에서 이시기의 고도성장을 잘 표현하는 용어라고 생각한다(윤홍식(2019b)). 윤홍식(2019b),『한국 복지국가의 기원과 궤적 1: 자본주의로의 이행의 시작-18세기부터 1945년까지』,서울: 사회평론아카데미.

10) 물론 이러한 사실이 사회지출의 절대규모가 늘지 않았다는 것을 의미하지는 않는다. 사회보장(social security) 항목의 지출규모는 1974년 618억 원에서 1985년 7765억 원으로 불과 10여 년 만에 12.6배 증가했다(Suh and Yeon, 1986). 엄청난 규모다. 그러나 국민총생산(GNP) 대비 사회보장 지출 비율을 보면 1974년 0.8%에서 1985년 1.1%

것일까? 성장이 불평등과 빈곤을 완화하는 중요한 역할을 한 것이다. 산업화시기의 '고도성장이 일자리를 만들고 그렇게 만들어진 일자리가 장시간 저임금 노동과 결합하면서' 불평등과 빈곤을 완화했던 개발국가 복지체제가 만들어진 것이다(윤홍식, 2019c).[11] 실제로 [그림 4-4]를 보면 1960년대부터 1990년대 초까지 한국 경제가 놀라운 성장을 거듭한 것을 확인할 수 있다. 1973년에는 GDP 성장률이 무려 14.8%에 달할 정도였다. 박정희 권위주의 정권이 지속된 1961년부터 1979년까지 19년 동안 한국의 연평균 성장률은 무려 9.5%에 달했다. 고도성장의 시기 동안 취업자는 엄청난 규모로 증가했다. 1965년 875만 명에 불과했던 취업자 수는 1975년이 되면 1,169만 명, 1985년에는 1,497만 명에 달했다. 경제위기가 발생했던 일부 기간을 제외하면, 대부분의 기간 동안 취업자의 증가율이 15세 이상 인구증가율 보다 더 높았다(통계청, 2021).[12]

[그림 4-4] GDP 성장률, 1961-2020



출처: 통계청(2019), 국내총생산 및 경제성장률(GDP)
(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2736).

로 0.3%포인트 증가하는데 그쳤다.

11) 윤홍식(2019c),『한국 복지국가의 기원과 궤적 2: 반공개발국가 복지체제의 형성-1945년부터 1980년까지』, 서울: 사회평론아카데미.

12) 통계청(2021), e-나라지표: 일반고용동향(https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1494)(접근일, 2021. 9. 29).

단순히 일자리만 늘어난 것이 아니다. [표 4-1]에서 보는 것처럼 취업자 중 중소기업에 취업한 노동자의 비중이 줄고 대기업에 취업한 노동자의 비중이 급격히 증가했다. 실제로 1963년과 1979년을 비교해보면, 사업체 수의 비중은 중소기업이 98.5%에서 94.3%로 4.2%포인트 줄어들고 대기업의 비중이 4.2%포인트 높아지면서 큰 변화가 없었다. 하지만 종자사의 비중을 보면 동기간 동안 중소기업의 비중은 62.4%에서 39.5%로 급감한 반면 대기업의 비중은 37.6%에서 60.5%로 급증했다. 물론 지금처럼 대기업과 중소기업 간의 노동조건이 차이가 극심하지는 않았을 것이다. 하지만 상식적으로 대기업의 노동조건이 중소기업보다 괜찮았을 것으로 추정하면, 산업구조가 경공업에서 중화학공업으로 바뀌어 간다는 것은 노동시장에서 그만큼 괜찮은 일자리가 늘어나는 것이라고 볼 수 있을 것이다. 이렇게 고도성장이 일자리 증가와 맞물리면서 더 많은 사람들 소득을 얻을 수 있는 기회를 갖게 되면서 [그림 4-3]에서 보았던 것처럼 공적 복지의 확대가 제한적인데도 불구하고 빈곤과 불평등이 낮아졌던 것이다. 그야 말로 성장의 낙수효과가 작동했다 할 수 있다.

[표 4-1] 대기업과 중소기업의 비중 변화 추이

구분	사업체 수		종업원 수		부가가치 액	
연도	1963	1979	1963	1979	1963	1979
중소기업(%)*	98.5	94.3	62.4	39.5	49.8	28.5
대기업(%)	1.5	5.7	37.6	60.5	50.2	71.5

주: *중소기업은 종업원 수 200인 이하의 기업체임.

출처: 윤홍식(2019c: 355)에서 재인용한 것임. 원 출처는 다음과 같음. 한국산업은행(1963), 『광공업통계조사 보고서』. 경제기획원(1979), 『광공업통계조사 보고서』. 김호기(1985), "경제개발과 국가의 역할에 관한 연구." 최장집 편, 『한국자본주의와 국가』, pp. 171-228. 서울: 한울, p. 217, 재인용.

다만 성장이 빈곤과 불평등에 미치는 영향은 동일하지는 않았다. 절대빈곤은 소득의 절대규모가 늘어나면 자연스럽게 감소할 수 있었지만, 소득 불평등은 성장이 일자리를 만든다고 반드시 감소하는 것은 아니기 때문이다. 성장이 노동시장에

서 전체 일자리를 늘리지만, 상대적으로 좋은 일자리가 줄고 나쁜 일자리가 늘어나면, 소득불평등은 감소하지 않고 오히려 높아질 수 있다. 소득불평등은 빈곤과 달리 성장과 비례해서 낮아지지 않기 때문이다. 그래서 쿠즈네츠(Kuznets, 1955)[13]는 산업화가 항상 불평등을 낮추는 것은 아니라고 이야기했다. 산업화 초기에는 오히려 산업구조 전환으로 인해 불평등이 증가하는 것이 일반적이고, 산업구조의 전환이 일정정도 이루어지면, 그때부터 불평등이 감소한다는 성장과 불평등의 역U자형 가설을 제시했다. 쿠즈네츠가 이야기 한 것처럼 한국도 산업화 초기에는 불평등이 증가했고, 불평등이 감소하기 시작한 것은 1970년대 후반부터 나타난 현상이었다. 구체적으로 산업구조가 경공업에서 중화학 공업으로 전환되고 있었던 1960년대 말부터 1970년대 중반까지는 성장 할수록 불평등이 증가하는 양상이 나타났다. 지니계수는 경공업이 산업화의 중심이었던 1965년 0.344에서 1970년 0.332로 낮아졌지만, 중화학공업화가 본격화된 1970년대 들어서면서 소득불평등은 다시 높아졌다. 1976년 지니계수는 다시 0.391로 높아졌다(Choo, 1993). 소득불평등은 1970년대 말에 들어서야 다시 낮아지기 시작했다.

그러나 우리가 분명해 집고 넘어가야 할 사실은 개발국가 복지체제가 서구 복지국가의 기능성 등가물처럼 (성장을 통해 빈곤과 불평등을 완화했던 기간) 제대로 작동했던 기간은 1945년 해방이후 지난 76년 동안 1970년대 말부터 1990년대 초까지 15~20년을 넘지 않았다는 점이다. 사실 성장이 빈곤과 불평등을 완화했던 짧은 개발국가 복지체제의 황금시대는 경제성장이 한국에서 공적 복지의 확대로 이어지지 않았던 중요한 원인 중 하나라고 할 수 있다. 성장을 통해 불평등과 빈곤을 완화했던 경험은 개발국가 복지체제가 효력을 상실한 (성장이 빈곤과 불평등을 낮추는 것이 아니라 불평등을 증가시키는) 이후에도 한국인들이 사회적 연대에 기초해 공적 복지의 확대를 확대하는 것이 아니라 더 높은 성장에 집착했던 중요한 원인이 되었기 때문이다. 정재환의 지적처럼 놀라운 경제성장을 통해 불평등과 빈곤을 완화했던 개발국가 복지체제의 경험은 개발국가 복지체제가 그 효능을 다한

13) Kuznets, S. (1955). "Economic growth and income inequality." The American Economic Review, 45(1): 1-28. 이렇게 보면 '쿠즈네츠의 파동'이라는 개념은 밀라노비치(Milanovic, 2017[2016])가 쿠즈네츠의 개념을 새롭게 재구성한 것이 아니라 1955년에 출간된 논문에서 쿠즈네츠 자신이 제시한 핵심 가설이었다. Milanovic, B. (2017[2016]), 『왜 우리는 불평등해졌는가』,서정아 옮김(Global inequality: A new approach for the age of globalization),서울: 21세기북스.

이후에도 성장을 모든 것에 우선시하는 '관념적 경로의존'을 만들었다. 그리고 그 관념적 경로의존성은 한국 복지국가의 확대에 커다란 장벽이 되었다(윤홍식·김주호·박찬종·송원섭·양종민·정재환·박종서·김세진, 2019).[14]

2 복지의 이중구조의 기원

성장을 통해 불평등과 빈곤을 완화했던 한국 복지체제의 역사적 경험은 성장을 공적 복지의 확대보다 우선하는 경로를 형성하는 것을 넘어 한국 복지체제를 역진적 선별성이 강한 복지체제로 만들었다.[15] 사회적 위험에 대응할 수 있는 공적 사회보장제도가 상대적으로 안정된 고용과 소득을 보장 받는 계층에게 집중되는 것은 물론이고 개인과 가족이 사적으로 사회적 위험에 대응할 수 있는 자산 축적 또한 이러한 계층에 집중되는 한국 복지체제의 역진적 선별성은 해방이후 한국의 독특한 국가형성과 산업화의 과정과 밀접히 관련되어 있다. 실제로 한국 복지체제의 역진적 선별성은 재벌 대기업이 중심이 되어 외국에서 핵심 부품, 소재, 장비를 수입해서 최종재를 만들어 다시 수출하는 성장모형의 필연적 결과라고 할 수 있기 때문이다. 핫또리 타미오(服部民夫, 2007[2005]:100-108)[16]는 한국의 이러한 성장전략을 "기술기능축적 절약형 공업화"라고 부르기도 했다. 즉, 한국 복지체제의 역진적 선별성이 어떻게 형성되었는지를 이해하기 위해서는 바로 한국이 어떤 산업화의 길을 걸었는지를 이해하는 것에서 출발해야 한다.

잘 알려져 있는 데로 한국의 산업화는 아래로부터의 산업화가 아니라 자원을 재벌 대기업에 집중해 대외 적으로 수출 경쟁력을 높이는 방식으로 이루어졌다(Schmitz, 1999).[17] 중소기업을 중심으로 산업화를 추진한 대만과는 상이한 발전유형이었다. 그러나 한 사회의 자원을 특정한 집단에게 (특혜와 같이) 집중하는

14) 윤홍식·김주호·박찬종·송원섭·양종민·정재환·박종서·김세진(2019),『저출산·고령사회 신진학자 협동연구: 인구정책의 새로운 대안 모색: 정치경제를 통해 본 한국 복지체제의 형성』. 서울: 한국보건사회연구원.

15) 역진적 선별성은 실업, 질병, 노령 등 사회적 위험에 대응해 제도화된 복지정책이 상대적으로 안정적 고용과 소득을 보장받는 계층에게 집중되는 현실을 설명하기 위해 만들어진 개념이다.

16) 服部民夫(핫또리 타미오)(2007[2005]),『개발의 사회학: 한국의 경제발전과 사회변동』,유석춘·이시리 옮김(開発の経済社会学：韓国の経済発展と社会変動),서울: 전통과 현대.

17) Schmitz, H(1999), "Collective efficiency and increasing returns." Cambridge Journal of Economics, 23(4): 465-483.

일은 생각처럼 쉬운 일이 아니다. 항상 그렇지만, 사회의 모든 구성원은 각자 저마다의 우선순위가 있기 때문이다. 더욱이 일제강점, 해방, 한국 전쟁을 거치면서 한국 사회는 경제성장에 동원할 수 있는 자원 자체가 제한적이었다는 점에서 성장을 위해 자원을 집중하는 문제는 성장의 전제 조건이라고 할 수 있을 정도로 중요한 일이었다.

3 국가 자율성의 극대화

한국은 어떻게 이런 불가능에 가까운 일은 현실로 만들었을까? 세 가지 요인을 주목할 필요가 있다. 첫 번째는 국가에 저항할 수 있는 계급이 거의 사라졌다는 것이다. 여기에는 농지개혁의 성공이 중요한 역할을 했다. 농지개혁은 농업과 밀접한 이해관계를 갖고 있는 구(舊)지배세력인 지주를 지배세력에서 제거함으로써, 산업자본가가 새로운 지배계층으로 등장할 수 있는 길을 열어주었다고 할 수 있다. 농지개혁은 3정보 이상의 농지를 국가가 유상으로 매입해 유상으로 분배하는 것이었다. 하지만 지주로부터 농지를 매입하고 지불했던 것은 현금이 아니라 지가증권이었다. 지가증권은 농지의 가격을 공정미가로 환산한 금액을 표시한 증권이었다. 문제는 당시 공정미 가격이 실제 미곡 가격의 30~40%에 불과했고 물가상승률이 매우 높았기 때문에 5년에 나누어 현금화 할 수 있었던 지가증권의 실제 가치는 공정미 가격보다도 훨씬 더 낮았다(도규만, 1991).[18] 농지개혁이 구재배계급이 지주의 경제적 토대를 해제하면서, 농지개혁으로 구지배계급인 지주가 강제적으로 역사의 무대에서 사라진 것이다. 동남아시아를 비롯한 제3세계의 산업화 과정에서 식민지 시기의 구지배계급인 지주가 산업자본가로 변신해 산업화를 추진한 것과는 상이한 궤적이라고 할 수 있다(Studwell, 2016[2016]).[19]

새로운 지배계급으로 등장한 산업자본가의 특성도 주목할 필요가 있다. 한국의 산업자본가의 대부분은 미군정과 이승만 정권시기를 거치면서 정부가 불하한 적산을 통해 성장한 계급이었다. 1960년대 대기업 소유주 중 절반이 지주였다는 연

18) 도규만(1991), "신식민지자본주의로의 재편과 그 발전: 8·15 이후" 서울사회과학연구소 편, 『한국에서 자본주의 발전』, pp. 107-165, 서울: 중원문화.
19) Studwell, J (2016[2016]), 『아시아의 힘』,김태훈 옮김(How Asia works), 서울: 프롬북스.

구가 있지만(김영모, 1981),[20] 다른 연구들을 보면 산업자본의 대부분은 지주계급과 무관한 계층이었다(서재진, 1988).[21] 실제로 4천석 이상을 수확하는 대지주 3,400명 중 적산불하를 신청한 대지주는 181건에 불과했고, 적산을 불하받은 비율은 전체 대지주의 0.6%에 불과했다(김기원, 2003, 1990).[22] 해방 당시 공업자산 중 일본인이 소유했던 (공칭)자본의 비율이 무려 94%에 달했고(신상준, 1992),[23] 이를 정부가 민간에게 불하했다고 했을 때(배인철, 1994),[24] 한국의 산업자본가는 국가에 의해 창조된 계급이라고 해도 무방하다. 이렇게 국가가 만든 산업자본가는 구질서에 저항하는 새로운 계급이 아니라 국가의 권위에 철저히 예속 계급으로 성장하게 된다. 서구에서 산업자본가가 절대왕정에 대항해 자유주의 혁명을 이끈 주체였다는 평가가 있다는 점을 생각하면, 한국 산업자본가와 국가의 특수한 관계를 상상할 수 있다.

국가의 산업화 전략에 저항할 수 있었던 피지배계급인 농민과 노동자도 미군정과 한국전쟁을 거치면서 무력화된 것은 지배계급과 마찬가지였다. 농지개혁은 지주계급을 몰락시키는 동시에 농민을 정권의 강력하고 오랜 지지자로 만들었다. 농사를 짓는 농민이 땅을 가져야 한다는 경자유전은 농업사회의 오랜 소망이었지만, 이 소망이 현실이 된 것은 해방이후 미군정과 이승만 정권을 거치면서다. 농지개혁으로 땅을 갖게 된 농민은 이승만 정권 기간은 물론이고 산업화 시기에도 권위주의 정권을 지지하는 확고한 정치적 기반이 되었다. 마지막으로 노동계급의 몰락은 산업화 과정에서 국가의 자율성을 극대화하는 마지막 퍼즐이었다. 해방이후 광범위하게 조직되었던 전국노동자평의회(전평)는 1946년 9월 총파업과 10월 항쟁이 실패하면서 미군정에 의해 완벽하게 무력화된다. 전평을 대신해 노동운동의 주류가 된 것은 정권의 이해를 충실히 따르는 우익 노동조합(대한노총)이었다(윤홍

20) 김영모(1981), “해방 후 대자본가의 사회 이동에 관한 연구.” 진덕규·한배호·김학준·한승주·김대환 외 공저, 『1950년대의 인식』, pp. 257-275, 서울: 한길사.
21) 서재진(1988), “한국 산업 자본가의 사회적 기원.” 한국사회사연구회 편, 『현대 한국 자본주의와 계급 문제』, pp. 11-38, 서울: 문학과지성사.
22) 김기원(2003), “미군정기의 경제.” 국사편찬위원회 편, 『한국사 52: 대한민국의 성립』,서울: 탐구당. 김기원 (1990). 『미군정기의 경제구조』, 서울: 도서출판 푸른산.
23) 신상준. (1992), “주한미군정청의 복지정책기조.” 『복지행정논총』, 2: 1-61.
24) 배인철. (1994), “1950년대 경제정책과 자본축적.” ,강만길·김남식·김영하·김태영·박종기·박현채·안병직·정석종·정창렬·조광·최광식·최장집 편, 『한국사 18: 분단구조의 정착-2』,,pp. 125-150, 서울: 한길사.

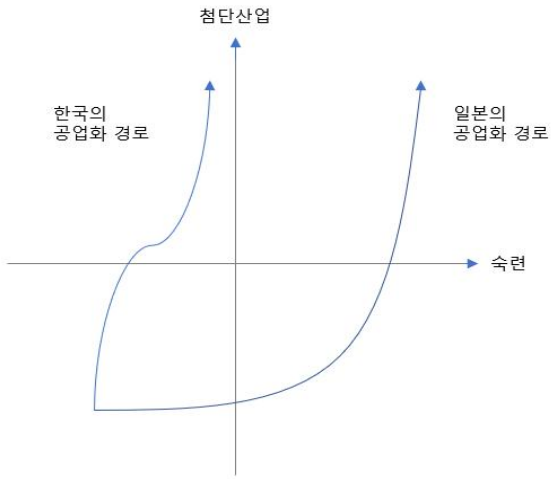
식, 2019c). 한국의 국가가 이용 가능한 모든 자원을 동원해 재벌 대기업에 몰아주면서 산업화를 추동할 수 있었던 힘은 바로 국가의 이런 산업화 전략에 저항할 수 있는 시민사회가 무력화되었기 때문이었다. 한국의 산업화는 이러한 강한 국가와 약한 시민사회라는 해방이후 만들어진 한국 사회의 특성 위에서 만들어진 것이다(Evans, 1995; Wade, 1990).[25] 산업화를 실행하는데 있어 국가의 자율성이 매우 높은 조건이 창출되었다고 할 수 있다.

4 조립형 산업화

두 번째는 한국의 조립형 산업화라는 특성과 관련된다. 한국이 중화학 공업화를 추진했던 1970년대는 생산현장에서 숙련을 기계에 내장할 수 있는 수치제어(Numeric control, NC) 자동기계가 광범위하게 보급되면서 숙련 노동의 필요성이 상대적으로 감소했다. 후발산업국인 독일과 일본이 영국을 뒤쫓아 갈 때 만 해도 산업의 고도화는 숙련기능의 축적이라는 성숙과정을 거쳐야만 했지만, NC 자동기계가 보급된 이후에는 (부분적으로) 숙련기능의 축적을 건너뛰고 수치제어 기계를 활용한 조립전략을 통해서 첨단산업으로의 진출이 가능했다(服部民夫, 2007[2005]:100-108). [그림 4-5]에서 보는 것처럼 한국 공업화의 이런 특성은 숙련기능의 축적에 기초한 일본 공업화의 특성과 상이했다. 문제는 숙련을 과정을 우회하는 방식이 산업화의 중요한 전략이 된다는 것은 자본에게 언제든지 노동숙련을 우회해 생산성을 높일 수 있는 길이 열어있었다는 것을 의미한다. 1997년 IMF 외환위기 이후 중층적으로 분절된 노동시장의 급격한 확대는 이러한 한국의 산업화 과정과 밀접히 관련되어 있다고 할 수 있다.

25) Evans, P.(1995), Embedded autonomy: States and industrial transformation, Princeton: Princeton University Press. Wade, R.(1990), Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian Industrialization,Princeton, NJ: Princeton University Press.

[그림 4-5] 한국과 일본의 산업화 경로 비교



주: 핫토리 타미오는 가로축을 조립과 가공으로 구분하고, 세로축을 첨단과 성숙으로 구분했다. 하지만 숙련을 세로축으로 놓고, 첨단산업을 세로축으로 놓고 한국과 일본을 비교하는 것이 한국의 산업화 특성을 더 잘 설명할 수 있을 것 같아, 핫토리 타미오의 그림을 변형한 것이다.
출처: 服部民夫(2007[2005]):103.

다만 한국 기업이 세계시장에서 글로벌 기업의 경쟁자로 성장하기 전까지 수치제어 기계를 활용한 조립형 산업화 전략은 성장이 일자리를 만들고 이렇게 만들어진 일자리가 빈곤과 불평등을 완화했던 개발국가 복지체제가 작동하는 중요한 동력 중 하나였다. 가격이 한국 수출제품의 중요한 경쟁력이었던 시기, 국내중소기업이 부품을 만들고 대기업이 조립해서 수출하는 국내 산업 간 분업과 연관관계를 확대했다(이재희, 2001).[26] 산업화 시기 수출이 성장에 중요한 역할을 했던 것은 사실이지만, 한국의 산업화는 수입대체와 수출이 병행되는 복선형 산업화였다(이병천, 2000).[27] 권위주의 정권은 수입대체산업화를 통해 국내 기업의 경쟁력을 높이고, 이를 기초로 세계시장에 진출하는 전략을 취했다. 수출 대기업의 성장이 내수 중심의 중소기업 성장과 함께 할 수 있었고, 이는 국내에서 일자리 창출과 소득상승으로 이어졌다고 할 수 있다. 하지만 1970년대부터 본격화된 중화학공업 중심의 산업화는 기업규모에 따른 노동조건의 차이가 구조화되는 시발점이기도

26) 이재희(2001),「한국의료보험정책의 변화의 과정에 관한 연구」,고려대학교 박사학위논문.
27) 이병천(2000),"발전국가체제와 발전딜레마: 국가주의적 발전동원체제의 제조명.",『경제사학』, 28(1): 105-138.

했다(윤홍식, 2019c: 381-382). 1974년 9월 울산 현대조선소에서 발생한 노동쟁의는 회사가 지금으로 이야기하면 정규직 노동자(직영 생산직 노동자)를 비정규직 노동자(하도급 신분)로 신분을 전환하면서 발생한 1970년대의 가장 큰 노동쟁의였다(노병직, 2003).[28] 기업규모에 따른 차이도 나타나기 시작했다. 노동시장이 상대적으로 숙련을 요구하는 괜찮은 중화학 공업의 일자리와 저숙련·저임금의 경공업 부문의 일자리로 분화하기 시작한 것도 이때부터이다(심상용, 2010).[29] 1997년 IMF 외환위기 심각해진 노동시장의 중층적 분절이라는 한국 복지체제의 가장 큰 문제가 1970년대 중화학공업화 과정에 내재되어 있었다고 할 수 있다.

5 역진적 선별성의 기원

1970년대 들어서면서 산업구조가 경공업 중심에서 중화학공업 중심으로 전환되자, 복지체제도 새로운 국면에 진입했다. 산업재해보험과 의료보험을 중심으로 사회보험이 한국 복지체제에 핵심 제도로 부상하기 시작한 것이다. [표 4-1] '산업화 초기 중요 사회보험의 가입비율의 변화'는 한국의 산업구조가 경공업에서 중화학 공업으로 전환되었던 시기에 복지체제 변화의 특성을 보여준다. 산업화의 중심이 경공업이었던 1960년대는 복지체제에서 사회보험이 갖는 의미는 거의 없었다고 보아도 무방할 정도이다. 그러나 1970년대 들어서면서 산업구조가 중화학 공업으로 전환하면서, 산재보험과 의료보험 등이 확대되기 시작했다. 실제로 산업재해보상보험은 상시 고용인원이 500인 이상을 고용한 제조업과 광업 부문의 대기업 노동자부터 제도화되었다. 강제가입 규정이 포함된 의료보험이 시행된 1977년에도 제도의 대상자는 500인 이상의 대기업에 고용된 노동자로 제한되었다. 당시 500인 이상 사업장은 전체 사업장의 2.2%에 불과했다(구해근, 2002[2001]).[30]

28) 노병직(2003). "기업별노사관계시스템의 형성에 관한 연구: 한국조선산업에서의 노사관계변천사례.", 서울대학교 경영학과 박사학위논문.
29) 심상용(2010). "한국 발전주의 복지체제 형성 연구: 억압적 발전주의 생산레짐과 비공식 보장의 복지체제" 『사회복지정책』, 37(4): 1-25.
30) 구해근(2002[2001]). 『한국 노동계급의 형성』, 신광영 옮김 (Korean workers: The culture and politics of class formation), 서울: 창비.

[표 4-2] 산업화 초기 중요 사회보험의 가입비율 변화: (1960~1973년, 명, %)

	공무원연금	의료보험	산업재해보험	경제활동인구 대비 사회보험 대상자 비율
1960	237,476	–	–	–
1961	237,500	–	–	–
1962	250,685	–	–	–
1963	271,725	–	–	–
1964	288,234	–	81,798	–
1965	305,316	1,548	161,150	1.1
1966	332,688	6,588	222,456	1.5
1967	358,382	6,721	336,159	2.1
1968	374,870	6,250	488,628	3.0
1969	392,110	19,922	683,377	4.2
1970	419,393	18,713	739,053	4.3
1971	449,923	16,841	833,441	4.7
1972	449,482	17,733	987,856	5.3
1973	441,400	32,559	1,166,650	6.2

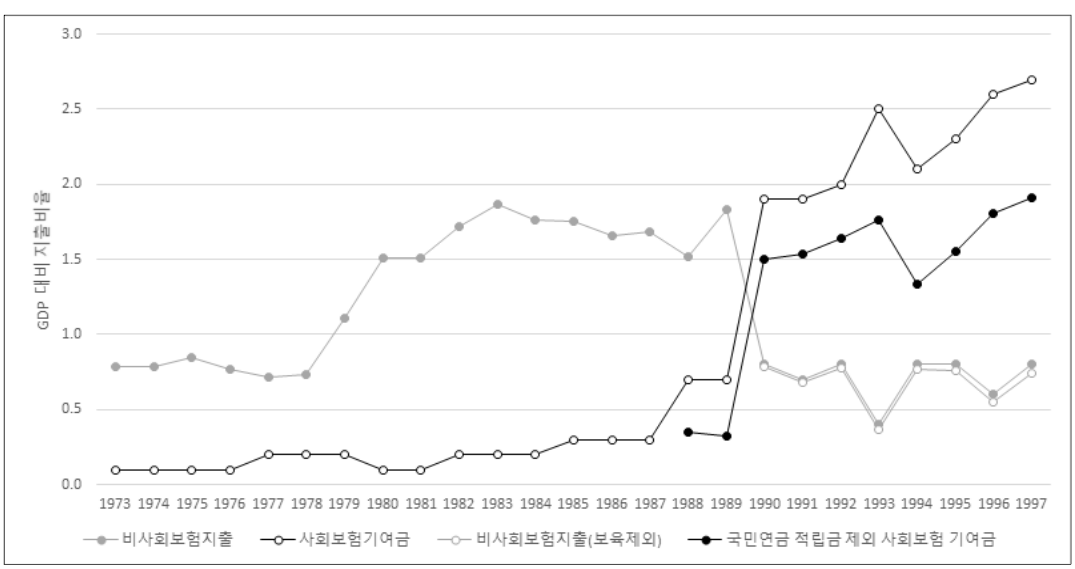
출처: 박준식(1999), "1960년대의 사회환경과 사회복지정책: 노동시장 문제를 중심으로." 한국정신문화연구원 편, 『1960년대의 정치사회변동』, pp. 159-199. 서울: 백산서당, p.189.

상대적으로 안정적 고용과 임금을 보장받는 노동자를 중심으로 공적복지가 확대되는 '역진적 선별주의'는 (비록 제도에 포괄되는 대상이 확대되기는 했지만) 1980~1990년대에 들어서도 지속되었다. 1980년대 내내 전체 사회지출에서 사회보험이 차지하는 비중은 점점 더 높아졌다. 사회지출에서 사회보험이 차지하는 비중은 1980년 64.6%에서 1985년 74.4%로 높아졌다(노인철·김수봉, 1996).[31] 취약계층을 지원하는 생활보장제도가 전체 국민의 1%만 포괄하고 있었고, 급여수준도 생존에 필요한 최소소득의 절반에도 미치지 못했다(이혜경, 1993).[32] 1984년 가구소득이 생존에 필요한 수준에도 미치지 못하는 절대빈곤층이 4.5%였다는 점

31) 노인철·김수봉(1996),『사회보장재정의 국제비교와 전망』, 서울: 한국보건사회연구원.
32) 이혜경(1993), "권위주의적 자본주의 사회에서의 복지국가의 발달: 한국의 경험." 『한국 사회복지학』,21:162-191.

을 고려하면(Suh and Yeon, 1986), 국가의 지원이 취약계층에게 얼마나 인색했는지를 확인할 수 있다. 흥미로운 사실은 [그림 4-6]에서 보는 것처럼 1987년 민주화를 거치면서 사회지출에서 비사회보험 지출의 비중이 급감하고, 사회보험 지출의 비중이 급증했다는 것이다. 왜 이런 현상이 나타났는지는 정치한 추가 분석이 필요하지만, 1987년 민주화가 역설적이게도 상대적으로 안정적 고용과 소득을 보장받는 중·상위 소득계층에 대한 공적 복지를 더 강화하는 계기가 된 것으로 보인다. 이러한 한국 복지체제의 궤적은 1998년 김대중 정부(국민의정부)가 출범하고 사회보험이 본격적으로 확대되면서 한국 복지체제의 역진적 선별성이 고착화되고 두드러졌지만, 한국 복지체제의 역진적 선별성은 한국이 산업화를 본격화하기 시작한 초기부터 한국 분배체계에 내재되어 있었던 특성이라고 할 수 있다. 다만 1997년 IMF 외환위기 이전까지 GDP 대비 사회지출은 5%를 넘지 않는 낮은 수준이었고 국민 대다수는 사적 자산에 의존하고 있었기 때문에, 공적 사회보장제도의 역진적 선별성의 문제는 사회적으로 두드러지지 않았다.

[그림 4-6] 개발국가 시기 GDP 대비 사회지출의 구성



출처: OECD, Social expenditure database. 통계청(2018), e-나라지표: 국민연금 재정현황 (http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2764)(접근일, 2018. 8. 7). 통계청(2018), e-나라지표: 국내총생산 및 경제성장률(GDP). 윤홍식(2019a, 재인용).

5 저(低)세금과 사적자산의 축적, 또 하나의 역진성

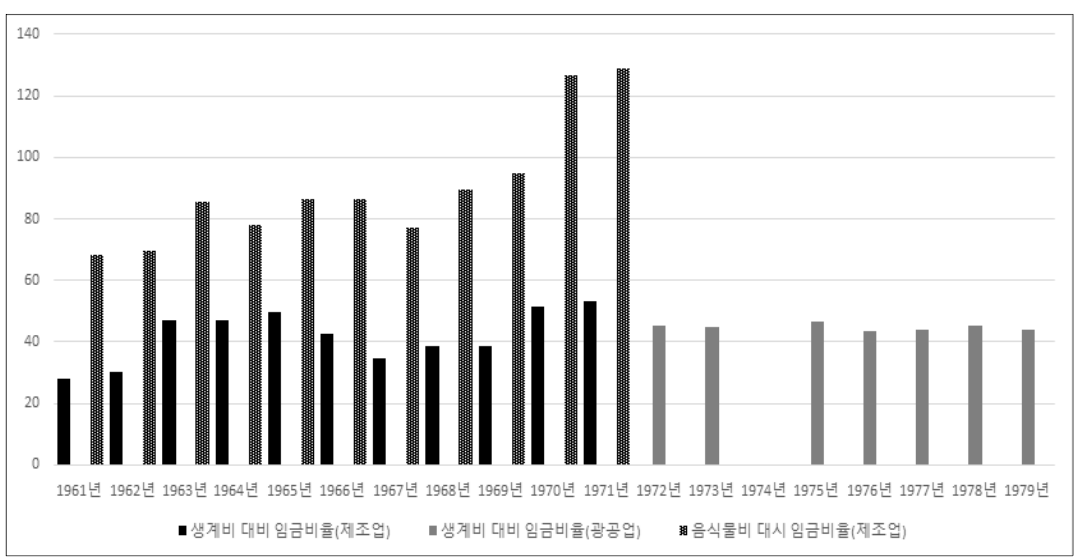
저세금 기조는 앞에서 언급한 조립형 산업화로 인한 노동시장의 특성, 역진적 선별성이 배태된 공적 복지의 확대 등과 함께 한국 복지체제가 지금처럼 만들어지데 중요한 역할을 한 요인 중 하나이다. 한국에서 서구 복지국가의 기능적 등가물은 성장을 통해 만들어진 일자리만으로 구성된 것이 아니었다. 잘 알려져 있듯이 산업화가 한창일 때 한국 노동자의 임금은 생계비에도 미치지 못하는 낮은 수준이었다. [그림 4-7]을 보면, 한국이 산업화를 본격화하면서 경제가 고도성자기에 접어들었던 1961년부터 제조업·광공업 노동자의 평균임금은 생계비의 28~53% 수준이었다. 노동자의 임금이 식료품을 구매하는 비용을 넘어선 것도 1971년에 들어서였다. 1971년에 들어서면서 제조업 노동자의 임금이 식료품 구입에 필요한 비용의 1.3배 정도가 되었다. 이처럼 개발국가 복지체제가 형성되던 시기에 성장이 일자리를 만든 것은 맞지만, 그 일자리의 대부분이 저임금 일자리였다는 점을 고려해야 한다. 그래서 성장이 일자리를 만드는 것만으로는 개발국가 복지체제가 제대로 작동하기가 어려웠을 것이다. 그렇다고 노동자들의 임금을 높이기도 어려웠을 것이다. 수출을 통해 외화를 획득하고, 이렇게 번 외화로 산업화에 필요한 소재, 부품, 장비를 수입해야 했던 저개발국가에서 질이 낮은 수출상품의 경쟁력은 낮은 가격이었기 때문이다. 개발국가 복지체제가 작동하기 위해서는 성장을 통해 만들어진 일자리에서 얻는 소득을 보완하는 다른 기제가 필요했다. 사실 한국만 이러한 문제에 직면했던 것은 아니다. 나중에 다시 이야기하겠지만, 제2차 대전이 끝나고 서유럽 복지국가들도 경제재건을 위해서는 수출이 중요했다. 질로는 미국의 상품을 따라갈 수 없었던 서유럽 복지국가들은 가격경쟁력을 높이기 위해 노동자의 임금을 낮은 수준으로 유지했다. 서유럽 복지국가들에서 공적 복지의 확대는 이렇게 수출 경쟁력을 유지하기 위해 낮은 임금을 감수했던 노동자들에 대한 일종의 공적 보상이었다(Sassoon, 2014[2014]: 312).[33]

한국 개발국가 복지체제도 낮은 임금을 보완하는 기제가 필요했다. 하지만 한국

33) Sassoon, D. (2014[2014])『사회주의 100년, 1: 20세기 서유럽좌파 정당의 흥망성쇠』, 강주헌·김민수·강순이·정미현·김보은 옮김(One hundred years of socialism: The West European left in the twentieth century, 2014 ed.), 서울: 황소걸음.

은 서유럽 복지국가처럼 공적 복지를 확대하지 않았다(못했다). 물론 개발국가 시기 경제가 급격하게 성장하고 있는 것과 발맞추어 공적 복지가 늘어나지 않은 이유가 한국 사회가 할 수 없었기 때문인지, 의도적으로 하지 않았던 것인지는 논란의 여지가 크다. 왜냐하면, 서구 복지국가만큼은 아니어도 경제가 성장하고 있었던 만큼 성장에서 만들어진 부의 일부를 재분배를 위해서 사용할 수도 있었을 것이라는 주장이 가능하기 때문이다. 반대로 산업화가 한창인 시기에는 앞서 언급한 것처럼 모든 자원을 산업화에 몰아주어야하기 때문에 재분배를 위해 쓸 수 있는 부가 거의 없었을 것이라는 주장도 일리가 있다. 여하튼 당시 한국 사회는 표면적으로는 모든 자원을 성장을 위해 동원했던 것으로 보인다. 이렇게 개발국가가 재원을 재분배에 쓸 수 없었다는 것을 전제한다면, 개발국가가 선택할 수 있는 선택지는 대단히 제한적이었을 것이다.

[그림 4-7] 생계비 및 식료품비 대비 임금비율(%): 1961-1979년



출처: 이원보(2004),『한국노동운동사 5: 경제개발기의 노동운동, 1961~1987 』, 서울: 지식마당, p. 93, p. 342.

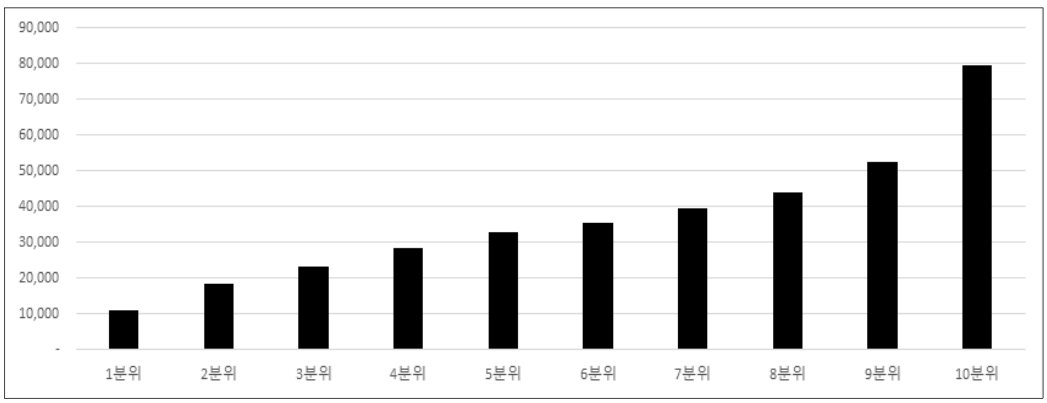
한국 개발국가 복지체제에서 낮은 세금은 서유럽의 복지국가가 유사한 역할을 수행하는 또 다른 기능적 등가물이었다고 할 수 있다. 1974년 1월 박정희 정부가

발표한 “국민생활의 안정을 위한 대통령 긴급조치”는 소득세를 납부해야 하는 대상자를 연 소득 기준을 12만원에서 66만원으로 무려 5배 이상 이상 높였다. 긴급조치로 인해 소득세 납부 대상자의 무려 80%가 면세 대상자가 된 것이다. 더욱이 1979년이 되면 소득세 면세 기준이 186만원까지 높아진다.(김도균, 2013).[34] 상대적으로 낮은 세금으로 소득을 보존해주는 방식은 1987년 민주화가 된 이후에도 지속된다. 1980년대 후반 3저 호황으로 한국 경제는 단군 이후 최대 호황을 맞이했다고 할 만큼 경기가 좋았다. 이로 인해 근로소득세가 계획보다 많이 걷혔는데, 이 초과세수를 어떻게 사용할지를 둘러싸고 논란이 벌어진다. 근로소득세는 1986년 12.2%가 더 걷혔고 1989년이 되면 무려 60%나 더 걷히자(한겨레, 1989),[35] 초과세수를 둘러싸고 여론이 들끓었다. 당시 한국노총은 물론이고 야당인 통일민주당(김영삼 총재)과 평화민주당(김대중 총재)도 분배정의를 앞세워 세금을 낮출 것을 요구했다.

역설적으로 권위주의 정권을 계승한 노태우 정부가 감세는 부자들에게 유리하니 초과세수를 취약계층을 위한 재분배에 써야 한다고 주장했다. 실제로 [그림 4-8]에서 보는 것처럼 1979년을 기준으로 소득분위별 소득세 감세규모를 보면 상위 10%가 79,611원, 소득 9분위는 52,475원, 소득 8분위는 44,069원을 감면 받았다. 반면 소득 하위 10%의 감면액은 10,863원에 불과했고, 소득 2분위도 18,529원에 불과했다(김도균, 2013). 소득세를 낮추는 것은 이처럼 부자에게 이로운 일이었다. 하지만 공적 복지가 거의 존재하지 않고 경험해보지 못한 상황에서 낮은 세금은 낮은 임금을 보완해 가구소득을 유지하는 기능을 수행했기 때문에, 세금을 재분배(공적 복지의 확대)를 위해 사용하는 것은 쉽지 않은 일이었다. 1987년 민주화 운동의 힘으로 탄생한 한겨레신문조차 임금인상률과 세금부담의 증가를 비교하며, 감세를 지지했을 정도였다. 노태우 정부는 결국 세금을 낮추라는 여론, 조직노동, 야당의 주장을 따라 감세를 단행했다.

34) 김도균(2013),「한국의 자산기반 생활보장체계의 형성과 변형에 관한 연구: 개발국가의 저축동원과 조세정치를 중심으로」,서울대학교 대학원 사회학과 박사학위논문.
35) 한겨레(1989), “근로소득세 부담 증가율 임금 상승률의 3~4배.”, 1989년 10월 15일 2면.

[그림 4-8] 소득분위별 세금 감면 규모(원), 1979년



출처: 김도균(2013).

낮은 세금은 단순히 가구의 소득을 소득 역진적으로 보완하는 역할만 했던 것이 아니다. [그림 4-8]에서 보았던 것처럼 중산층과 부자들은 낮은 세금의 가장 큰 수혜자들이었다. 공적 복지가 제대로 갖추어져 있지 않은 상황에서 개인과 가족이 실업, 질병, 노령 등 사회적 위험으로 소득을 상실했을 때 이에 대응할 수 있는 안전망은 사적으로 만들어야 했다. 개발국가 복지체제에서 사적 안전망은 서구 복지국가의 공적 복지를 대신하는 또 하나의 기능적 등가물이었다. 하지만 사적 복지 기제를 만들 수 있는 계층은 중·상층 가구로 제한되어 있었기 때문에, 사회적 위험에 대응하는 사적 안전망은 공적 복지제도 보다 더 역진적 선별성이 강했다고 할 수 있다. 개발국가 복지체제는 이렇게 성장과 일자리, 낮은 세금, 사적 복지를 통해 취약한 공적 복지를 대신하는 기능적 등가물을 제도화했다. 한국의 GDP 대비 낮은 사회지출 수준을 한국과 유사한 경제발전을 이룬 국가들과 비교하면서 한국 복지체제를 지체된 사회정책, 저부담 저복지, 국가라고 부르는 이유이다.

제2절 1997년 IMF 외환위기 이후 한국의 복지체제

IMF 외환위기는 한국 사회에 심대한 영향을 미쳤다. 우리는 종종 한국 사회가 외환위기 전후로 완전히 다른 사회가 되었다는 이야기를 듣곤 한다. 1997년 IMF 외환위기 이후 벌어졌던 일련의 변화를 생각하면, 그럴듯한 주장이다. 외환위기를 거치면서 노동시장에서는 평생고용이라는 원칙이 무너지고 정리해고가 제도화되면서 비정규직이 증가했기 때문이다. 대마불사라고 생각되었던 대기업이 외환위기를 거치면서 무너지기도 했다. 실제로 한국개발연구원(KID, 2017)이 외환위기가 발생한지 20년이 지난 2017년 발표한 'IMF 외환위기 발생 20년 대국민 인식조사 결과'를 지난 50년 간 한국경제에서 가장 어려웠던 시기로 57.4%가 IMF 외환위기를 꼽을 정도였다.[36] 국민들은 IMF 외환위기가 일자리 문제, 소득 불평등과 같은 한국 사회의 문제를 심화시켰다고 응답했다. IMF 외환위기가 현재 심각한 사회문제가 되는 비정규직 문제에 영향을 미쳤다는 응답이 88.8%, 공무원·교사 등 안정적 직업을 선호하게 되었다는 응답이 86.0%, 소득불평등을 심화시켰다는 응답이 85.6%, 취업난을 심화시켰다는 응답이 82.9%에 달했다.[37] 하지만 냉철히 분석해 보면 IMF 외환위기 이후 한국 사회가 이전의 경로를 이탈했는지는 논란의 여지가 크다. 어쩌면 지금 우리가 코로나19 팬데믹을 바라보는 것처럼, 1997년 IMF 외환위기는 이전부터 누적되었던 한국 사회의 변화를 가속화시키는 역할을 하면서 기존의 위기를 증폭시켰던 것으로 보는 것이 더 타당해 보인다. 이러한 인식에 기초해 여기서는 IMF 외환위기가 한국 복지체제의 어떤 특성을 강화했는지를 살펴볼 필요가 있다.

36) KDI(1997), 「IMF 외환위기 발생 20년 대국민 인식조사 결과」
37) IMF 외환위기가 미친 영향에 대해 복수로 응답한 것이다.

1 노동시장 유연화와 비정규직의 증가

가장 먼저 우리는 IMF 외환위기가 몰고 온 노동시장 유연화에 대해 살펴볼 필요가 있다. 앞서 언급한 KDI의 대국민 인식조사에서와 같이 절대 다수의 국민들은 한국 노동시장의 유연화가 IMF 때문이라는 인식이 강하다. 그리고 복지체제와 관련해서도 노동시장 유연화 문제는 사회보험과 같은 복지체제의 핵심 제도의 수급권 문제와 밀접하게 연관된다는 점에서 IMF 외환위기 이후 한국 복지체제는 물론 현재 한국 복지체제를 이해하는 핵심 지점이다. 한겨레(2021. 7. 31., 2021. 9. 18)는 '투명사회를 위한 정보공개센터'의 끈질 요청으로 공개된 IMF의 기밀문서 《IMF 컬렉션》에 대한 기획특집기사를 실으면서, IMF는 한국 정부에 노동시장 유연화를 최우선 과제로 제시하지 않았다고 밝혔다.[38] 우리의 예상과 달리 IMF는 경제위기에 대한 기업의 경영실패에 대한 주주의 책임을 강조했다. 노동시장 유연화는 필요할 경우 노사정 합의에 따라 충격을 완화 등의 단서를 달고 시행할 수 있다고 했다. 당시 이용갑 민주노총 위원장이 캉쉬드 IMF 총재를 만났을 때 정리해고 문제를 이야기하자, 캉쉬드 총재는 그 문제는 '한국 정부에 따지라고'했다고 한다. 1998년 1월 8일에 개최된 IMF 이사회는 "한국 정부 정책이 때때로 아이엠에프 프로그램의 요구를 초과 한다"고 했을 정도였다. 권오규 전 IMF 한국 측 대리대사는 "IMF가 제안한 개혁 조처들은 한국 정부가 실행하고 싶었지만, (국내) 이익집단의 정치적 압력 때문에 지체된 개혁과제의 요소들을 담고 있다"고까지 했다.

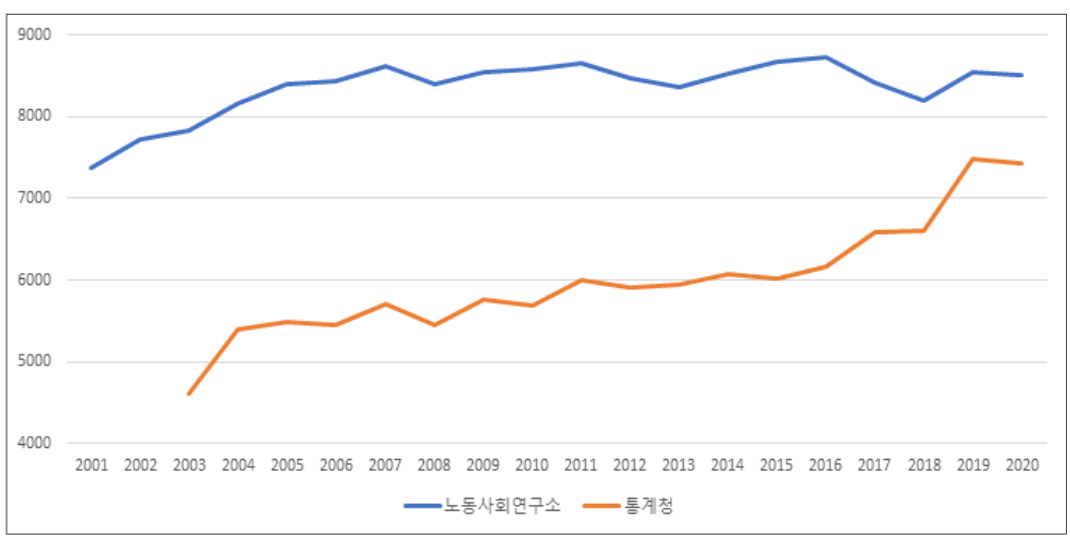
김영삼 정부가 추진했던 노동시장 유연화를 생각하면 왜 이런 이야기가 나왔는지를 이해할 수 있다. 이처럼 IMF 외환위기는 1987년 민주화로 인해 지체되었던 한국 사회의 신자유주의화의 물꼬를 트는 역할을 했던 것이다. 여하튼 1997년 제15대 대통령 선거 국면에서 민주노총은 IMF 외환위기에 대응하기 위해 차기 정부가 노사정위원회를 구성할 것을 제안했고, 김대중 당선자는 민주노총의 제안을 수용했다(이영환·김영순, 2001).[39] 그 다음부터는 우리가 잘 알고 있는 이야기다.

38) 한겨레(2021), ① 비정규직과 양극화의 시작: 신자유주의 앞잡이 캉드쉬, IMF 극비문서 속 첫 확인, 2021년 7월 31일. 한겨레(2021), "④ 누구를 위한 성탄 선물이었나. IMF는 산타가 아니었고, 노동자 몫 선물은 없었다." ,2021년 9월 21일.

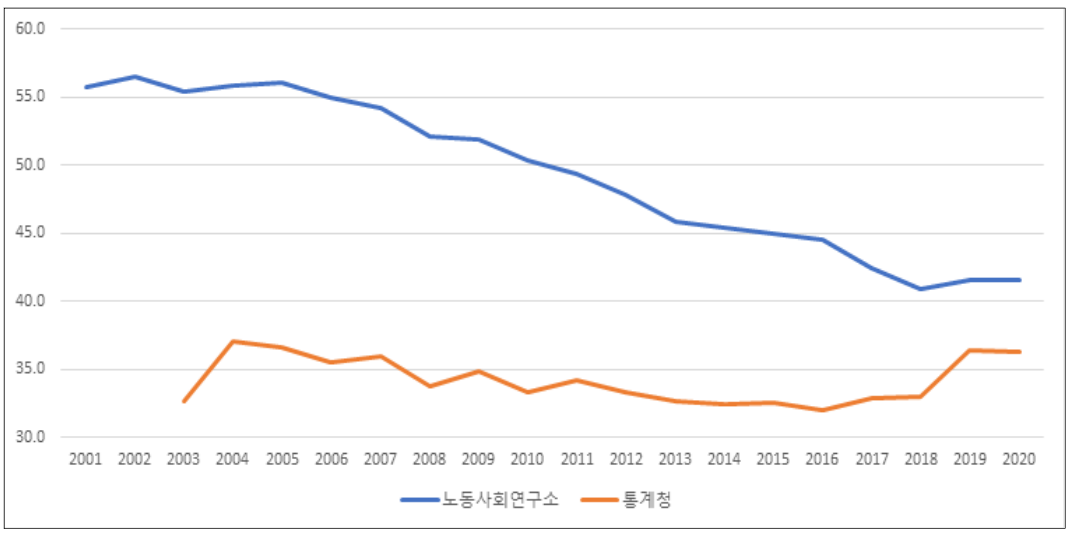
39) 이영환·김영순 (2001),"한국 사회복지 발달에 대한 계급정치적 고찰." 『비판사회정책』, 9: 249-302.

1998년 1월 15일에 노사정위원회가 발족하고 2월 6일 정리해고의 법제화를 담은 합의안인 《경제위기 극복을 위한 사회협약》에 노사정이 합의했다. 한국 노동시장의 유연화가 본격화된 것이다. [그림 4-9]에서 보는 것처럼 비정규직 규모는 1997년 외환위기를 거치면서 급격히 증가했다. 통계청에 자료에 따르면 2003년 4,606천명이던 비정규직 노동자는 2020년 7,426천명으로 지난 17년 동안 61.2% 나 증가했다. 다만 이 유연화는 기존에 안정적 고용을 보장받는 대기업 노동자들에게는 큰 영향을 미치지 못했다. 실제로 IMF 외환위기 직후인 1998년부터 2007년까지 10년 간 한국의 정규직 노동자에 대한 보호지수를 주요 국가들과 비교해보면 한국은 스웨덴 보다는 낮았지만, 덴마크보다는 높았고 일본보다는 훨씬 높았다(장홍근·김세움·김근주·정흥준·박준식, 2016).[40] 사업장 단위로 강력한 노동조합을 결성했던 대기업의 정규직 노동자들은 1997년 외환위기 이후에도 큰 타격을 받지 않았다고 할 수 있다. 노동시장 유연화의 이러한 특성이 외환위기 이후 대기업이 숙련노동을 우회해 엔지니어를 중심으로 생산성을 높이는 자동화에 더 집착했던 이유였을 것이다.

[그림 4-9] 비정규직 규모(천명)(위)와 비정규직 비율(%)(아래): 2001-2020



40) 장홍근·김세움·김근주·정흥준·박준식(2016), 『대안적 노동체제의 탐색: 1987년 이후 30년, 한국 노동체제의 구조와 동학』, 서울: 한국노동연구원.



출처: 통계청(2020), e-나라지표: 비정규직 고용동향
(https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2477)
(접근일, 2021. 10. 1). 김유선(2020), 비정규직 규모와 실태, KLSI issue Paper, 139.

2 수출주도 성장체제의 강화와 자동화의 가속화

숙련 노동의 사용을 최소화하면서 수출경쟁력을 높이는 한국 경제의 성장방식은 한국 복지체제의 보편성을 제약하는 가장 중요한 문제 중 하나라고 할 수 있다. 문제는 재벌 대기업이 주도하는 수출중심의 성장체제가 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 더 강화되었다는 점이다. 복지체제의 관점에서 보면 이러한 성장방식이 노동시장에서 사회보험의 대상자가 될 수 있는 전제인 정기적으로 기여금을 낼 수 있는 괜찮은 일자리에 종사하는 노동자의 규모를 제약했다는 것이다. 실제로 전체 GDP 성장률에서 수출부문의 상대적 중요성(비중)은 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 급증했다. [그림 4-10]을 보면 1997년 IMF 외환위기가 발생하기 이전까지 GDP 성장률에 대한 순수출의 기여도는 마이너스였다. 수출이 산업을 고도화하기 위해 필요한 외화를 조달하는 중요한 역할을 했지만, 성장은 투자와 소비가 이끌었다. 그런데 IMF 외환위기를 거치면서 GDP 성장에서 수출의 기여도가 급증했다. 더불어 해외에서 부품, 소재, 장비를 수입해 첨단 자동화설비를 동원해 조립·수출하는 한국의 성장모델은 모듈화 방식으로 진화하면서 더 강화되었다(横田伸

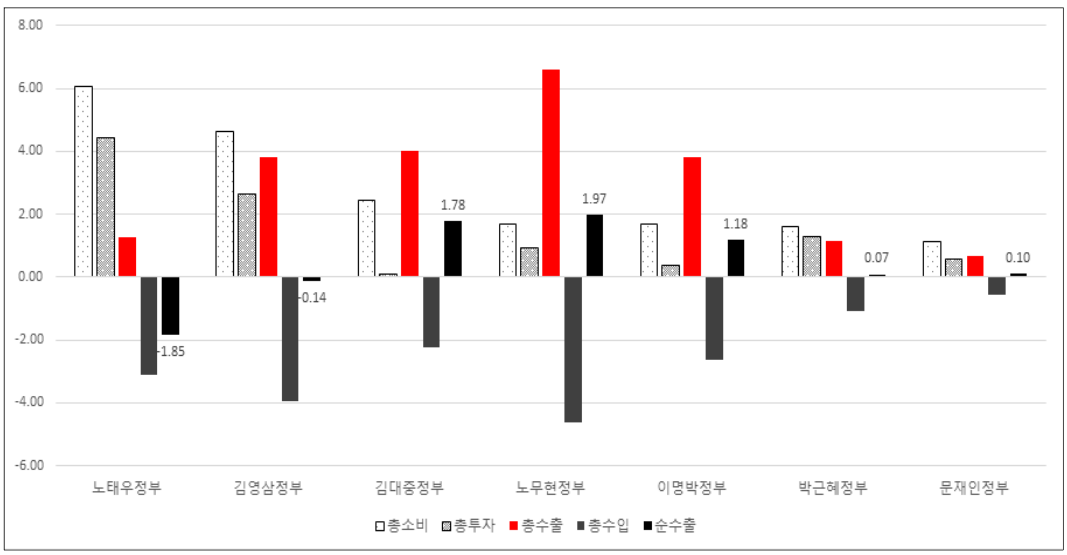
子, 2020[2012]; 조형제, 2016).[41] 이병천(2013)의 말처럼 외환위기 이후 10년을 거치면서 수출주도 성장체제가 수출독주 성장체제로 강화된 것이다.[42]

이러한 수출주도 성장체제는 노동숙련을 우회하는 한국 기업의 극단적인 자동화와 맞물려 있다. 앞서 언급한 것처럼, 한국 산업의 고도화는 숙련을 우회하는 방식으로 진행되었기 때문에, 노동숙련을 강화해 생산성을 높이는 방식에 익숙하지 않다. 더욱이 1987년 민주화 이후 권위주의의 폭압으로부터 벗어나 노동자들이 노동조합을 조직하고 노동권이 강화되자, 대기업은 노동과 타협하기 보다는 숙련 노동을 우회하는 방식을 선택한다. 3저 호황이 끝난 1990년대부터 재벌 대기업이 적대적 노사관계를 우회해 생산성을 높이기 위해 숙련노동을 자동화 기계로 대체하는 신경영전략을 본격화한 것이다. [표 4-3]에서 보는 것처럼 한국의 자동화률(로봇밀도)은 1990년대를 거치면서 높아지기 시작했다. 1990년 노동자 만 명 당 6대에 불과했던 로봇대수는 1994년 27대로 늘어나고 1997년 이후 급증하기 시작해 2013년이 되는 373대로 세계에서 노동자 만 명 당 로봇을 가장 많이 사용하는 국가가 되었다. 최근에는 싱가포르의 로봇밀도가 세계에서 가장 높지만, 제조업 역량을 고려하면, 한국은 제조업 강국 중 로봇을 가장 많이 사용하는 나라라고 할 수 있다. 하지만 로봇을 설치해 생산성을 높일 수 있는 기업은 대부분 대기업이기 때문에 로봇밀도가 높아진다는 것은 대기업과 중소기업의 생산성 격차가 더 벌어진다는 것을 의미한다. 즉, 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 노동시장에서 기업규모와 고용지위에 따른 중층적 분절이 가시화되고 심화되기 시작한 것이다. 한국 복지체제의 확대는 노동시장이 이렇게 중층적으로 분절된 구조위에 제도화가 되면서 공적 복지제도가 상대적으로 안정적 고용과 소득을 보장받는 계층에게 집중되는 역진적 선별성이 강화된 것이라고 할 수 있다.

41) 橫田伸子(요코타노부)(2020[2012]),『한국 노동시장의 해부: 도시 하층과 비정규직 노동의 역사』,요코타노무 옮김(韓國の都市下層と勞働者—勞働の非正規化を中心に),서울: 그린비. 조형제(2016),『현대자동차의 기민한 생산방식: 한국적 생산방식의 탐구』, 서울: 한울아카데미.

42) 이병천(2013),"김대중 모델과 한국경제 97년 체제."『기억과 전망』, 28: 144-182.

[그림 4-10] GDP 성장률의 부분별 기여도, 1988-2020



주: 문재인 정부는 2017년부터 2020년까지.

출처: 한국은행(2021), ECOS 한국은행 경제통계시스템: 국민소득 (https://ecos.bok.or.kr/jsp/vis/GDP/#/spending)(접근일, 2021. 8. 16).

한국경제60년사 편찬위원회.(2010),『한국경제 60년사 I: 경제일반』, 서울: 한국개발연구원.

[표 4-3] 주요 제조업 강국의 로봇밀도

	한국	일본	독일	미국	스웨덴	덴마크	싱가포르
1990	6	183	31	20			
1994	27	253	50	30			
1998	80	299	90	42			
2002	104	292	130	60			
2006	169	303	172	60			
2010	251	270	192	76			
2013	373	293	215	89			
2015	531	305	301	175	212		
2016	631	303	309	175	223	211	488
2017	710	308	322	200	240	230	658

2018	774	327	338	217	247	240	831
2019	868	364	346	228	274	243	918

출처: 1990~2013년 수치: 정준호(2016). "한국 산업화의 특성과 글로벌 가치사슬." , 이병천. 유철규. 전창환. 정준호 엮음, 『한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존』, pp. 70-111. 서울: 돌베개, 2015년 수치. IFR(2016), World robotics report 2016: European Union occupies top position in the global automation race, 2016-2017년 수치. The Robot Report(2019), US robot density ranks 7the in the world(https://www.therobotreport.com/us-robot-density-ranks-7th-in-the-world/ 201). 8년 수치: IFR(2019), IFR Press Conference 18th September 2019, Shanghai(https://ifr.org/downloads/press2018/IFR%20World%20Robotics%20Presentation%20-%2018%20Sept%202019.pdf). 2019년 수치. IFR(2021), Facts about robots: Robot density worldwide(https://youtu.be/w_kApx8C-O4).

3 사회보험 중심의 공적 복지확대

IMF 외환위기는 한국 복지체제의 구성에 직접적 영향을 미쳤는데, 하나는 근대적인 공공부조의 제도화이고 다른 하나는 사회보험의 확대이다. 먼저 공공부조를 살펴보면, 역설적이게도 신자유주의의 전도사이자 제2차 구제금융(IMF Plus)을 제공하면서 한국에 강력한 신자유주의화를 요구했던 IMF가 김대중 정부에게 사회안전망 강화를 요구했다는 것이다. 물론 IMF의 이러한 요구는 워싱턴 컨센서스로 대표되는 1990년대 동유럽과 중남미 등 개발도상국가에 대한 신자유주의화가 이들 국가가 직면한 문제를 완화하기는커녕 문제를 심화시키자, 1990년대 후반부터 IMF의 요구에 사회안전망 강화, 빈곤퇴치, 기업의 지배구조 개선, 신중한 자본 개방 등 일련의 개혁정책을 담게 된다(Rodrik, 2011[2007]).[43] 1997년 IMF 외환위기 당시 IMF가 한국 정부에 요구했던 사회안전망 강화는 바로 이러한 차원에서 요구했던 것으로 보인다. 여하튼 IMF 외환위기로 인한 노동시장의 유연화, IMF의 요구, 참여연대 등 시민단체가 주도한 국민최저선 확보 운동과 김대중 정부의 친복지적인 성향 등이 결합되면서 한국 복지체제는 1944년 일제가 제정한 조선구호령의 연장선상에 있었던 생활보호법을 폐지하고 근대적 공공부조인 국민기초생활

43) Rodrik, D. (2011[2007]), 『더 나은 세계화를 말하다』, 제현주 옮김 (One economics many recipes: Globalization, institutions, and economic growth), 서울: 북돋움.

보장제도를 제도화했다. 시민권에 기초한 공공부조라는 의미를 부여받았지만, 실제로는 노동능력 여부를 가리고, 가족의 부양의무를 지우는 전근대적 요소가 많이 남아있었다. 더욱이 생계급여는 법의 입법취지가 무색하게 인간답고 문화적인 생활을 하기 에는 턱없이 모자라는 수준이었다. 가족이 빈곤층의 생계를 1차적으로 책임지게 하는 부양의무자기준, 노동능력이 있는 빈곤층에게 노동의무를 강제하는 조건부수급 등은 법 제정이후 현재까지 두고두고 논란이 된다.

다른 하나는 사회보험의 확대이다. IMF 외환위기 이후 김대중 정부는 적극적으로 사회보험의 보편성을 확대한다. 지역과 직업에 따라 분절되어 있던 의료보험은 단일한 건강보험으로 통합되고, 국민연금의 대상은 명목상 모든 국민에게 확대된다. 하지만 1997년 IMF 외환위기 이후로 본격화된 노동시장 유연화는 [그린 IV-9]에서 보았던 것처럼 불안전 고용상태에 있는 사람들을 증가시켰다. 사회보험의 대상이 되기 위해서는 정기적·안정적으로 기여금을 낼 수 있어야 하는데, 그럴 수 없는 사람들이 늘어난 것이다. 이런 상황에서 사회보험의 대상과 급여가 확대되자 역설적으로 사회보험에 포괄되는 사람과 배제된 사람 간의 간격이 커져만 갔다던 것이다. 실제로 IMF 외환위기가 발생하고 몇 년 후인 2000년 고용보험의 가입비율을 보면 정규직 노동자는 74.2%가 가입해 있는 반면, 비정규직의 가입률은 22.6%에 불과했다(보건복지부, 2015).[44] 피부양자를 사회보험의 급여대상으로 포괄할 수 있는 의료보험을 제외하면 다른 사회보험도 고용보험과 크게 다르지 않았다.

4 사적 보장기제의 전환

마지막으로 주목할 영향은 IMF 외환위기를 계기로 사회적 위험에 대비하는 사적 자산 중 금융자산과 부동산의 상대적 역할이 변화했다는 점이다. IMF 요구에 따른 금융시장의 개방은 한국 금융시장에 외국계 금융자본이 물밀 듯 들어오는 계기가 되었다. 한국 정부는 2차 구제금융을 받는 조건으로 외국인의 주식 소유 한도를 100%까지 확대하는 요구와 채권시장의 완전 개방하라는 요구를 받아들였다

44) 보건복지부(2015), 『보건복지 70년사 가난의 시대에서 복지사회로』,서울: 보건복지부.

(한겨레, 2021. 7.31). 실제로 1998년부터 2000년까지 불과 3년간 620억 달러에 달하는 초국적 자본이 국내에 투자되었다. 시중은행의 외국인 주식 지분율이 급격히 증가했는데, 시중은행의 경우 1999년 35.5%에서 2006년이 되면 64.8%로 두 배 가까이 높아졌다. 외국계 은행의 시장 점유율도 1999년 12.2%에서 2006년 28.0%로 두 배 이상 높아졌다(지주형, 2011: 321-326).[45]

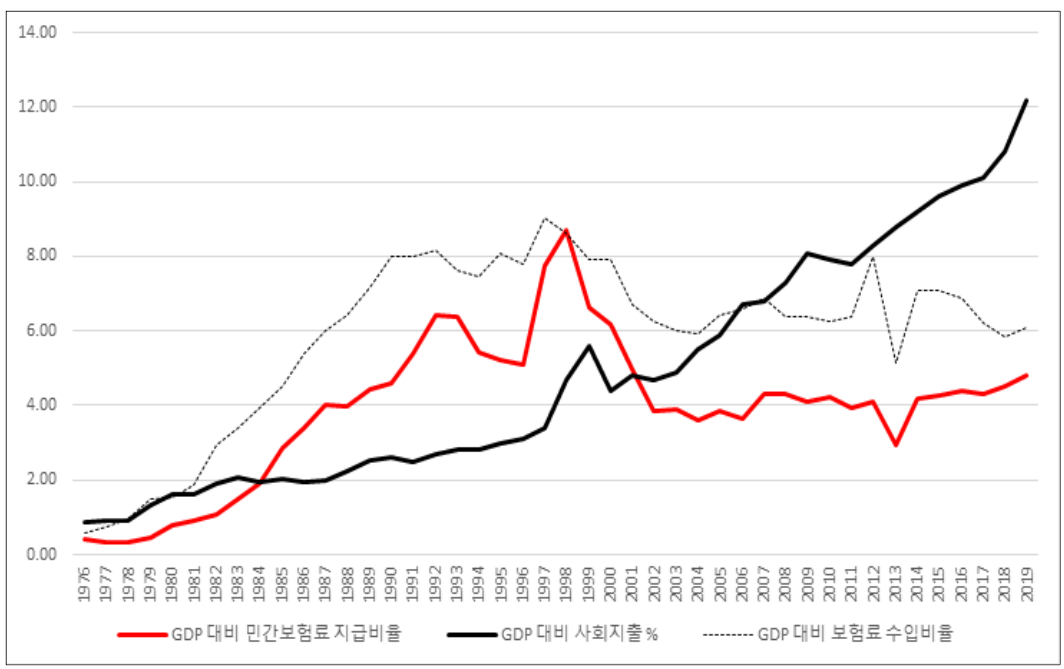
이러한 변화는 IMF 외환위기 이전에 사회보험의 기능적 등가물처럼 기능했던 사보험의 역할도 변화시켰다. 사보험의 성격이 보장성 보험에서 변액보험과 종신보험 등과 같은 투자성 보험으로 바뀌면서(이지원·백승호, 2012),[46] IMF 외환위기 이전에 사회적 위험에 사적 대응 기제로서 사보험의 역할이 축소된 것이다. [그림 4-11]은 이러한 변화를 추정할 수 있게 해준다. GDP 대비 사보험의 보험료납입 비율을 보면 1997년 GDP의 9.03%로 정점을 기록한 후 계속 낮아져 6% 대에서 안정화되었다. 물론 GDP 대비 보험료 지급비율을 보면 1997년 외환위기 이후에도 여전히 4% 내외를 기록하고 있지만, IMF 외환위기 이전의 상승세는 더 이상 찾아보기 어렵다.

반면 사적 자산으로서 주택의 역할은 더 커졌다. 1987년 민주화 이후부터 기금을 활용해 임금노동자와 중산층이 주택을 마련할 수 있도록 지원했다(윤홍식, 2019b: 223). 노태우 정부의 주택정책이 주택을 구입할 수 있는 노동자와 그렇지 못한 노동자를 분리하면서, 자산불평등은 더 심화되었다. 1988년 기준으로 자산불평등을 나타내는 지니계수는 이미 0.60에 달했기 때문이다. 실제로 1987년 민주화 이후 주택가격은 급격히 상승했다. 1986년 서울의 주택가격 100이라고 했을 때, 1990년 주택가격은 161.2로 불과 4년 만에 1.6배나 올랐다. 다만 토지공개념과 같은 강력한 부동산 정책을 펼쳤던 노태우 정부 집권 후반기부터 1997년 IMF 외환위기가 발생하기 전까지 주택가격은 상당히 안정적이었다. 1990년 161.2까지 올라갔던 서울의 주택가격 지수는 1997년 149.4로 1990년의 92.7% 수준이었다(통계청, 2021).[47] 산업화가 본격화된 이래 부동산 가격은 계속 상승했지만,

45) 지주형(2011),『한국 신자유주의의 기원과 형성』,서울: 책세상.
46) 이지원·백승욱(2012),“한국에서 생명보험의 신자유주의적 전환.”『한국사회학』, 46(2): 88-122.
47) 통계청(202), e-나라지표: 주택매매가격 동향(https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1240.)

1990년부터 1997년까지는 한국 복지체제의 역사에서 이례적으로 부동산 가격이 안정된 시기였다.

[그림 4-11] GDP 대비 사(私)보험료 납입금의 비율, 지급비율, 사회지출 비율, 1976-2019



출처: OECD(2021), Social expenditure dataset (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG). 생명보험협회(2020), 연도별 생명보험 사업개황(https://www.klia.or.kr/consumer/stats/yearBook/list.do.).

하지만 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 주택가격은 과거와 같이 다시 상승하기 시작했다. IMF 외환위기를 거치면서 일시적으로 낮아졌던 주택가격이 위기가 진정되자 급등하기 시작한 것이다. 서울의 주택가격 지수는 1998년 139.5까지 낮아졌다가 2009년 295.7까지 높아졌다(통계청, 2021). 주택이 금융 산업의 확대와 맞물려 있다는 사실은 1997년 IMF 외환위기 이후 왜 주택가격이 다시 급등하기 시작했는지를 추정할 수 있다. 실제로 자산 가격 케인스주의라고 불리는 주택, 주식 등 자산 가격의 상승을 통한 경기부양책은 1960년대 후반 제조업이 위기에 처

하자 자본의 이윤을 실현하는 중요한 대안 중 하나였기 때문이다(Norris and Byrne, 2015).[48] 개인과 가족의 관점에서도 일단 소유하면 자산 가격이 급등하는 부동산(주택)은 불확실한 자신과 가족의 미래를 지켜주는 안전망이라고 생각했을 것이다. 문제는 부동산 가격이 올라갈수록 국민들의 공적 복지에 대한 지지가 낮아진다는 것이다(김항기·권혁용, 2017; Ansell, 2012).[49] 노무현 정부가 부동산 안정을 위해 부과했던 종합부동산에 대해 평범한 국민들이 왜 그토록 저항했는지를 이해할 수 있는 것이다. 여하튼 부동산을 중심으로 재편되는 사적 자산의 구성은 한국 복지국가의 원년을 열었다고 평가받는 김대중 정부이후 공적 복지를 확대를 가로막는 또 하나의 장벽이 되었다.

제3절 한국 복지체제의 주요 특성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리는 지금까지 한국의 산업화가 어떻게 한국 복지체제의 특성에 영향을 주었는지를 살펴보았다. 특히 1997년 IMF 외환위기가 한국 복지체제에 미친 영향에 대해 조금 더 구체적으로 살펴보았다. 이를 통해 우리는 IMF 외환위기가 한국 복지체제가 새로운 국면으로 진입하는 전환점이라는 평가는 정당하지만, 그 전환은 새로운 것으로 전환이라기보다는 산업화 시기 누적된 한국 복지체제의 모순을 강화시킨 것으로 이해하는 것이 적절하다고 평가했다. 그렇다면 그렇게 만들어진 한국 복지체제는 어떤 모습일까? 여기서는 한국 복지체제의 몇 가지 주목해야 하는 특성을 V장의 논의를 생각하며 개괄했다. 먼저 개발국가 복지체제의 지속가능성

48) Norris, M. and Byrne, M. (2015),“Asset price keynesianism, regional imbalances and the Irish and Spanish housing booms and busts.” UCD Geary Institute For Public Policy Discussion Paper Series.
49) 김항기·권혁용(2017), “부동산과 복지국가: 자산, 부채, 그리고 복지태도.”『한국정치학보』, 51(1): 261-285. Ansell, B. (2012), “Assets in crisis: Housing, preferences and policy in the credit crisis.” Swiss Political Science Review, 108(2): 383-402.

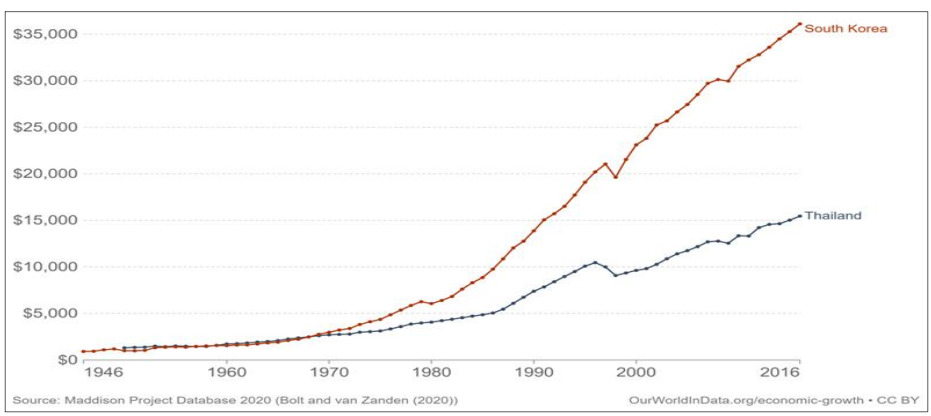
에 대해 검토했다. 다수의 한국인들은 여전히 성장만이 한국 사회가 직면한 문제를 푸는 열쇠라고 생각하기 때문이다. 이어서 저부담 저급여라는 한국 복지체제의 특성을 조세부담과 사회지출의 규모를 통해 살펴보았다. 한국 복지체제가 안고 있는 많은 문제들은 한국의 사회지출 규모가 적은 것과 관련되기 때문이다. 마지막으로 한국의 성장모델이 만들어낸 한국 복지체제의 역진적 선별성을 공·사적 영역에서 검토했다. 한국 복지체제의 역진성이 공적 사회보장제도에서만 나타나는 것으로 알려져 있다. 하지만 사적 자산이 취약한 공적 사회보장제도를 보완하는 역할을 했고, 이 역할이 정부의 지원을 통해 이루어졌다는 역사적 사실을 이해할 필요가 있다. 그렇다면 역진적 선별성의 논의는 공적 복지제도를 넘어 사적 자산축적까지 확대되어야 한다.

1 지속 불가능한 분배체계, 개발국가 복지체제

한국 복지체제의 특성이 개발국가 복지체제의 역사적 경험과 밀접한 관련이 있다는 것은 앞서 충분히 검토했다. 하지만 비교사회정책의 관점에서 보면 성장이 불평등을 완화했던 경험은 한국만의 고유한 경험인지는 논란의 여지가 있다. 개발국가 복지체제는 산업화 과정에서 대부분의 국가들이 경험하는 특성일 수도 있기 때문이다. 이런 점에서 태국의 경험은 흥미롭다. 1945년 2차 대전이 끝난 후 한국이 중화학 공업화를 본격화한 1970년대에 들어서기 전까지 태국과 한국의 일인당 GDP는 큰 차이가 없었지만, 한국이 고도성장을 하면서 차이가 크게 벌어졌기 때문이다([그림 4-12] 참고). 태국과의 비교는 개발도상국가였던 한국이 성장을 통해 어떻게 불평등을 완화했는지를 개략적으로 이해할 수 있게 해 준다. 태국의 가처분소득 기준 지니계수는 [그림 4-13]에서와 같이 1962년 0.414에서 계속 높아져 1991년 0.446을 정점을 기록한 이후 감소하기 시작해 2018년 0.397로 낮아졌다. 재미있는 현상은 불평등 감소와 관련된 정부의 역할을 추정할 수 있는 시장소득 지니계수와 가처분소득 지니계수의 차이를 보면 둘 간의 차이는 불평등이 증가하는 기간 동안에는 높아졌다가, 불평등이 감소하는 기간에는 낮아졌다는 것이다. 다시 말해 불평등을 감소시키는데 공적 복지의 역할이 크지 않았다는 것이다. 일인당 GDP는 1997년 경제위기와 2020년 코로나19 팬데믹 상황을 제외하면 계

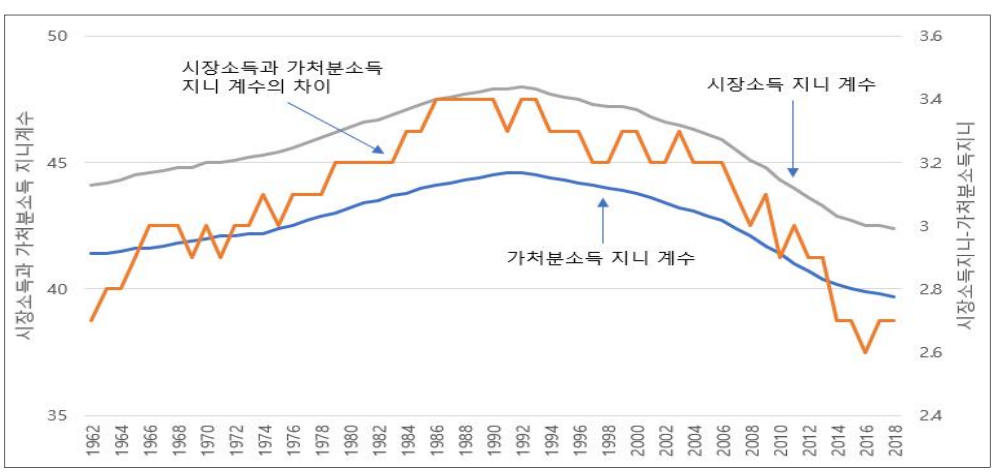
속 높아졌지만, 태국은 한국과 같은 고도성장을 경험하지는 않았다. 이러한 태국의 경험은 성장이 일자리를 만들고 이렇게 만들어진 일자리가 불평등과 빈곤을 완화하는 개발국가 복지체제의 형성이 개발도상국의 산업화 과정에서 일반적으로 나타나는 현상이 아닐 수도 있다는 것을 의미한다.

[그림 4-12] 한국과 태국의 일인당 GDP의 변화, 1946-2016



출처: Roser, M(2020), "Economic growth: GDP per capita." Our World in Data (https://ourworldindata.org/economic-growth#licence).

[그림 4-13] 태국의 시장소득·가처분소득 지니 계수와 그 차이, 1962-2018[50]



50) 태국의 지니계수의 변화를 [그림 4-3]의 한국의 'GDP 대비 사회지출과 지니계수의 변화, 1962-2020'과 비교해 보라. 흥미로운 차이를 발견할 수 있을 것이다.

출처: 다음 자료를 이용해 분석한 그래프임. Solt, F(2019), "The Standardized World Income Inequality Database, Versions 8-9"(https://doi.org/10.7910/DVN/LM4OWF,), Harvard Dataverse, V6.

반면 미국의 역사적 경험은 성장이 일자리를 만들어 국민의 소득수준을 높일 경우, 공적 복지를 확대하라는 사회적 압력이 크지 않을 수도 있다는 것을 보여주는 사례가 될 수 있다. 제2차 대전이 끝나고 자본주의가 소위 30년의 황금시대에 접어들었을 때 세계에서 가장 부유한 국가는 서유럽이 아니라 미국이었다. 그런데 복지국가는 미국이 아니라 (미국보다 당시로서는 경제발전이 한참 뒤쳐진) 서유럽에서 황금시대를 열었다. 왜 그랬을까? 에스핑-안데르센(Esping-Andersen, 1990: 166)의 지적처럼 미국은 서유럽처럼 강력한 노동계급과 좌파정당이 존재하지 않았기 때문일까?[51] 아니면 산업화 이전에 민주주의가 발전해 계급정당이 형성되지 못했기 때문일까? 그럴 수도 있다. 그러나 서유럽에서도 복지국가를 확대한 주체는 노동계급과 좌파 정당만이 아니다. 복지국가의 역할을 생산체제의 관점에서 바라본 자본주의 다양성 논의에 따르면, 관대한 사회정책의 제도화는 기업의 적극적 요구가 반영된 결과일 수도 있기 때문이다. 관대한 사회보험의 급여와 산업별 숙련형성 제도가 밀접한 관련을 갖는 이유이다.

다시 미국의 이야기로 돌아가면 (가설적 주장이지만) 미국은 복지국가를 만들지 못했던 것이 아니라 서유럽과 달리 만들 필요가 없었는지도 모른다(윤홍식, 2019c: 85-89). 미국은 서유럽과 달리 적어도 제2차 대전이후 일정기간 동안 경제를 성장시키고 괜찮은 일자리를 만들 수 있는 유일한 국가였기 때문이다(Skocpol, 1987: 43).[52] 실제로 자본주의 황금시기 동안 미국 노동자의 실질임금은 유럽 보다 높았다(Sassoon, 2014[2014]: 400). 서유럽이 공적 복지를 확대했던 중요한 이유 중 하나도 서유럽 국가들은 자국 시장이 작았기 때문에, 상대적으로 수출이 성장에 중요한 역할을 했다. 공적 복지의 확대는 국내의 임금인상 압력을 우회하는 기제 중 하나였고, 서유럽은 상대적으로 낮은 임금을 유지하면서 국

51) Esping-Andersen, G(1990), The three worlds of welfare capitalism, Cambridge, UK: Polity Press.
52) Skocpol, T(1987), "America's incomplete welfare state: the Limites of New Deal reforms and the origins of the present crisis." In Rein, M., Esping-Andersen, G., and Rainwater, L, The rise and fall of policy regimes, pp. 35-58, New York, NY: M. E. Sharpe, Inc.

제적으로 수출 경쟁력을 확보할 수 있었다(Sassoon, 2014[2014]: 312). 이렇게 보면 성장을 통해 만들어진 일자리가 공적 복지를 대신했던 한국 개발국가 복지체제의 경험은 한국만의 고유한 특성이 아닐 수도 있다. 결국 핵심은 성장과 성장의 과정에서 낙수효과가 발생하는 조건이 무엇인지를 가늠하는 것이다.

여하튼 문제는 개발국가 복지체제는 지속될 수 없다는 것이다. 개발국가 복지체제가 지속되기 위해서는 일정 수준의 성장이 지속되고 그 성장의 성과가 시장 기제를 통해 사회 구성원 모두에게 골고루 분배되어야 하는데 이는 사실상 불가능하기 때문이다. 성장의 결과로 나타는 부의 증대는 부의 집중을 가져오는 것이 자본주의의 기본 성격이다. 그래서 앞서 언급했듯이 성장이 시장을 통해 불평등을 완화하는 하는 경우는 자본주의의 일반적 특성이 아니라 특수한 조건에서 나타나는 특수하고 예외적인 경우라고 할 수 있다. 더불어 디트리히 볼래스(Dietrich Vollrath)는 《성장의 종말》이라는 저서에서 높은 수준의 성장은 지속될 수 없으며, 성장이 둔화되는 것은 성공적인 경제성장의 결과라고 이야기한다(Vollrath, 2021[2020]).[53] 이처럼 성공적인 성장이 우리의 생활수준을 높여 성장의 둔화라는 결과로 이어진다면, 성장을 통해 우리가 직면한 불평등과 빈곤의 문제에 대응하려는 개발국가 복지체제의 복원은 실현 불가능한 대안이라고 할 수 있다. 성장을 통해 괜찮은 소득을 보장하는 일자리를 만들 수 있었던 미국 예외주의 또한 역사적으로 매우 이례적인 시기의 역사적 경험이라고 할 수 있을지도 모른다.[54] 한국 복지체제의 중요한 과제 중 하나는 성장이 일자리를 만들고 그렇게 만들어진 일자리가 불평등과 빈곤을 완화했던 개발국가 복지체제가 해체된 조건에서 사회경제 변화에 조응해 새롭게 복지체제를 재구조화하는 것이다.

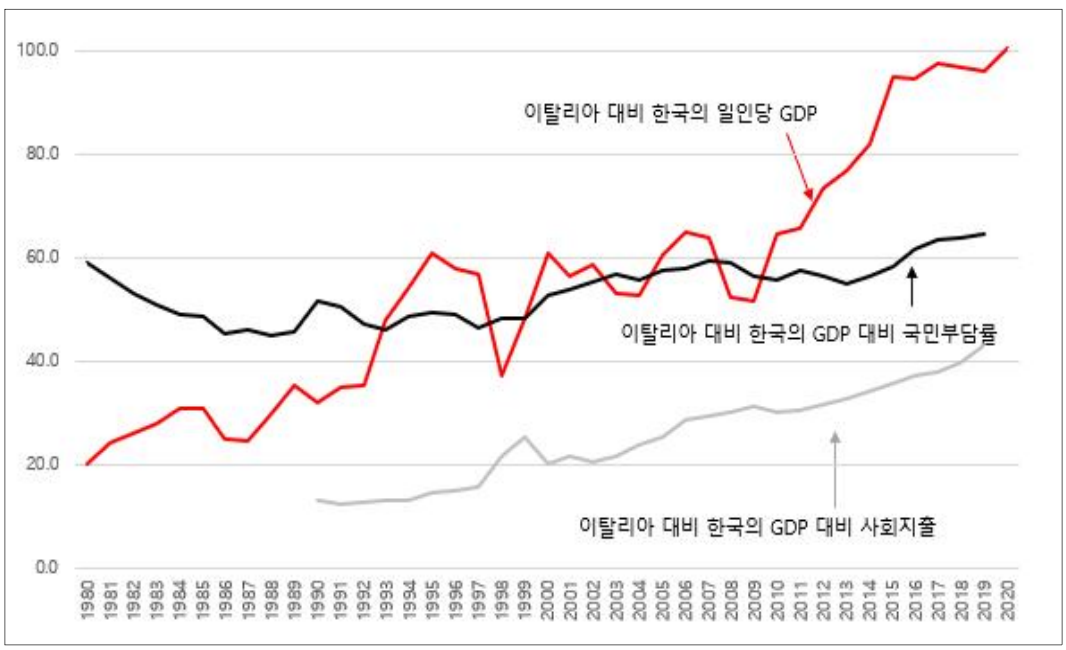
53) Vollrath, D.(2021[2020]),『성장의 종말: 정점에 다다른 세계 경제, 어떻게 돌파할 것인가』, 안기순 옮김(Full grown: Why a stagnant economy is a sign of success), 서울: 더퀘스트.

54) 미국의 가처분소득 기준 소득불평등은 2017년 기준으로 0.390에 이르며, 코스타리카, 칠레, 멕시코, 불라기라, 터키 다음으로 높은 수준이다(OECD, 2021). 반면 일인당 GDP는 룩셈부르크, 스위스, 아일랜드, 노르웨이에 이어 다섯 번째로 높다(63,543달러, 2020년 기준)(The World Bank(2021)), OECD(2021) Income inequality (indicator). (doi: 10.1787/459aa7f1-en)(접근일, 2021. 9. 29). The World Bank.(2021), GDP per capita (current US$)-OECD members,(https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=OE&most_recent_value_desc=true)(접근일, 2021. 9. 29).

2 저부담·저급여 복지체제

단순하게 보면 한국 복지체제가 한국 사회가 직면한 문제에 제대로 대응하지 못하는 이유 중 하나는 한국 복지체제의 불충분한 사회지출의 규모 때문이다. 많은 사람들이 한국 복지체제를 '저부담·저급여' 복지체제라고 부르는 이유이다. 물론 앞서 언급했듯이 '저부담·저급여' 복지체제는 한국 복지체제가 왜 '저부담·저급여' 복지체제가 되었는지를 설명하지 못한다는 점에서 명백한 인식의 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 '저부담·저급여' 복지체제는 한국 복지체제의 현재를 이해하는 중요한 특성임에는 부인할 수 없다. 여기서는 한국 복지체제의 이러한 특성을 2020년 기준으로 한국과 일인당 GDP가 유사한 이탈리아와 비교했다. IMF가 발표한 자료에 따르면 2020년 한국의 일인당 GDP는 31,500 달러이고 이탈리아는 31,290달러였다. [그림 4-14]에서 보는 것처럼, 한국의 일인당 GDP는 2020년 이탈리아의 일인당 GDP의 100.7%로 이탈리아 보다 높다. 반면 2019년 GDP 대비 국민부담률을 보면 한국은 27.4%로 이탈리아의 42.4%의 64.5%에 불과하다. GDP 대비 사회지출을 보면 한국은 12.2%인데 반해 이탈리아는 28.2%로 한국의 GDP 대비 사회지출은 이탈리아의 절반에도 미치지 못하는 42.3%에 불과하다. 한국의 경제수준은 2015년을 기준으로 이탈리아와 유사한 수준에 도달했는데도 한국인은 이탈리아 사람들과 비교해 적은 세금을 내고 적은 복지급여를 받고 있는 것이다. 놀라운 사실은 한국의 일인당 GDP가 이탈리아의 20.1%에 불과했던 1980년의 국민부담률 59.0%와 한국의 일인당 GDP가 이탈리아와 거의 유사해진 2019년에도 국민부담률이 이탈리아의 64.5%로 거의 차이가 없을 정도로 한국은 저-세금 기조를 유지했다. 성장을 통한 분배라는 개발국가 복지체제의 강력한 신화가 한국 사회를 지배하지 않는다면 설명할 수 없는 현상이다.

[그림 4-14] 한국의 이탈리아의 일인당 GDP, GDP 대비 사회지출과 국민부담률, 1980-2020

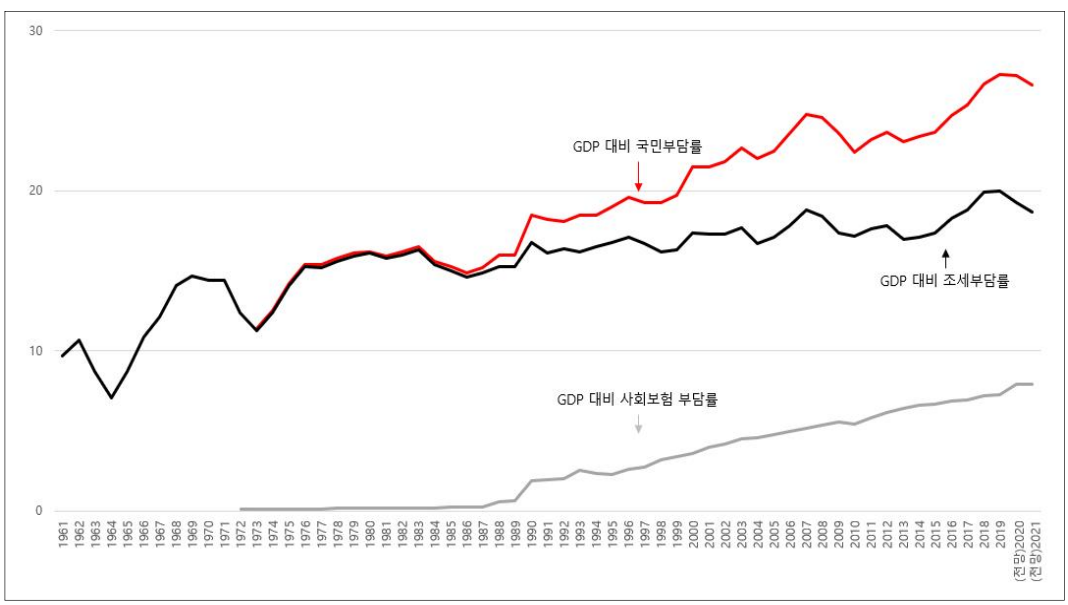


출처: OECD(2021), Revenue statistics-OECD countries: Comparative tables (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV#). OECD(2021), Social expenditure-Aggregated data(https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG). IMF(2021), GDP per capita, current prices (U.S. dollars per capita) (https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD).

논란은 여기서 그치지 않는다. 한국의 조세부담률의 증가분 대부분이 사회보험료의 증가로 설명할 수 있다는 점이다. [그림 4-15]를 보면 사회보험료는 한국중화학공업을 중심으로 산업화를 본격화한 1970년대 초중반 사회보험을 제도화하면서부터 늘어나기 시작했지만, 사회보험료가 본격적으로 증가한 것은 1987년 민주화 이후라는 것을 확인할 수 있다. 민주화 이후 1988년 국민연금의 제도화를 시작으로 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 집권한 김대중 정부가 사회보험을 중심으로 공적 복지를 확대하면서 한국의 GDP 대비 국민부담률이 높아지기 시작했다. 즉, 국민부담률의 증가분 대부분이 사회보험료 부담의 증가였다. 반면 GDP 대비

조세부담률은 박근혜 정부 기간 동안 높아진 것을 제외하면, 민주화 이후 대체로 20%를 밑도는 수준을 유지했다. 문제는 사회지출의 재원인 조세가 사회보험료를 중심으로 늘어난다는 것은 복지확대 또한 사회보험료를 중심으로 확대된다는 것을 의미한다. 공적 복지는 확대되지만, 그 주 대상은 사회보험료를 낸 상대적으로 안정적 고용과 임금을 보장받는 사람들에게 국한된다는 것을 의미한다.

[그림 4-15] 한국의 국민부담률, 조세부담률, 사회보험 부담률, 1961-2021



출처: 기획재정부(2020),「2020~2024년 국가재정운용계획 주요내용」, (2020-2024년 전망 수치).
통계청(2021), e-나라지표: 조세부담률
(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1122).
OECD(2021), Revenue statistics-OECD countries: Comparative tables
(https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV#).

3 역진적 선별주의

성장이 복지를 대신할 수 있다는 신화가 지배하고 그나마 늘어난 복지도 사회보험을 중심으로 늘어났다면, 그 사회의 복지체제가 상대적으로 안정적 고용과 소득을 보장받는 사람들을 중심으로 만들어지는 것은 어쩌면 당연한 결과일 수 있다. 여기서는 한국 복지체제의 중요한 특성인 역진적 선별성이 공사영역에서 어떻게 나타나는지를 살펴보았다. 먼저 잘 알려진 것과 같이 사회보험의 대상자를 고용상의 지위에 따라 구분해 보면, 정규직 노동자와 비정규직 노동자 간의 차이가 확연히 드러난다. 2020년 8월 기준으로 국민연금과 고용보험의 정규직과 비정규직의 적용율을 보면 정규직은 94.2%, 84.8%가 적용받는데 반해 비정규직은 35.5%와 43.1%에 그쳤다(김유선, 2020).[55] 물론 2000년 자료를 보면 둘 간의 차이가 지난 21년 동안 좁혀진 것은 사실이지만, 여전히 큰 차이가 존재한다는 것도 사실이다. 코로나19 팬데믹이 닥쳤을 때 일자리를 잃은 대부분의 사람들이 일용직·임시직 노동자였지만, 실업급여를 받을 수 없는 이유였다. 사회적 위험에 취약한 계층이 비정규직과 같은 불안정 고용상태에 있는 노동자라는 점을 생각하면, 사회보험의 적용률 격차는 한국 복지체제의 성격을 가장 잘 드러낸다고 할 수 있다.

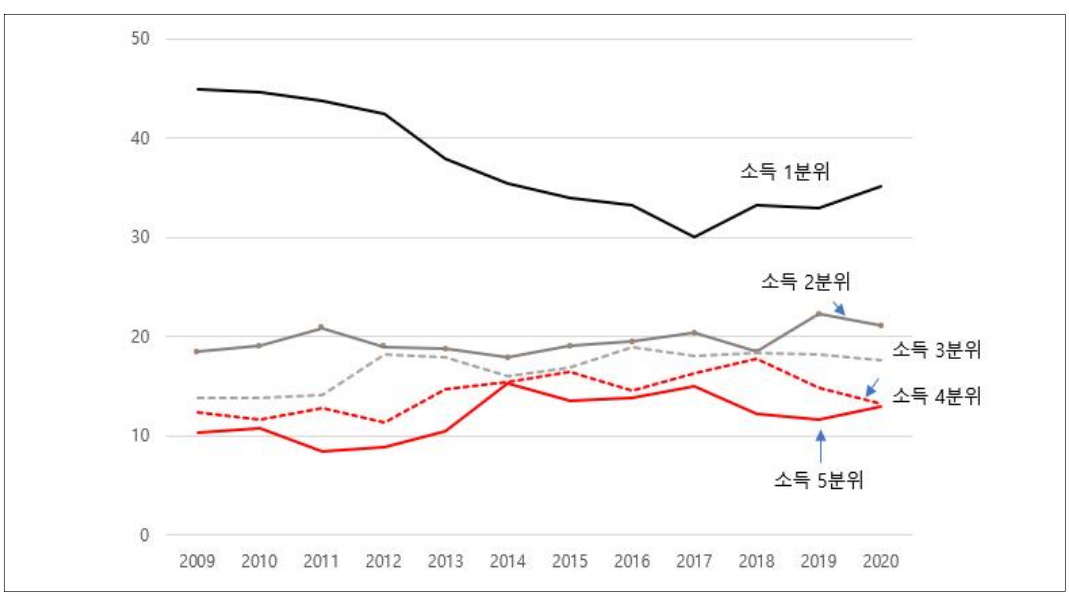
이러한 역진적 선별성은 전체 공적 이전소득의 소득분위별 분포의 변화를 통해서도 확인할 수 있다. 자료의 제약으로 2008년 이전 자료는 분석할 수 없었지만, 복지패널을 분석한 결과를 보면 [그림 4-16]에서 보는 것과 같이 2009년부터 2017년까지 공적 이전소득의 소득 최하위 분위(1분위)의 점유율이 급격하게 감소한 반면, 3, 4, 5분위의 점유율은 증가했다. 이 기간 동안 GDP 대비 사회지출이 2009년 8.5%에서 2019년 12.2%로 높아졌다는 점을 고려하면, (물론 저소득계층에게 이전되는 절대규모는 증가했지만) 증가분의 상당 부분이 상대적으로 소득이 높은 계층에게 집중되었다는 것을 추정할 수 있다. 이는 앞서 검토한 것과 같이 사회지출의 재원이 되는 국민부담률이 사회보험을 중심으로 늘어난 것과 무관하지 않다.

한국 복지체제의 공적 사회보장제도는 보호가 필요한 사람을 배제하고 있는 것

55) 김유선(2020), "비정규직 규모와 실태: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 (2020.8) 결과." KLSI Issue Paper, 2020-20.

이다. 한국 복지체제의 이러한 역진적 선별성은 국제비교를 통해서도 확인할 수 있다. 빈곤 위험에 대응하는 사회보장제도가 정규직과 비정규직 중 누구를 더 잘 보호하는지를 비교한 자료를 보자. OECD 국가들은 대체로 정규직과 비정규직에 대한 보호수준이 유사했다. 조세 및 이전소득을 통한 빈곤감소 효과가 정규직은 -32.6%였고, 비정규직은 이 보다 조금 높은 -33.9%였다. 독일과 프랑스는 정규직에 대한 빈곤감소 효과가 -20.5%와 -22.2%인 반면, 비정규직에 대해서는 -42.9%와 -35.1%로 상당한 차이가 있었다. 그런데 한국을 보면 둘 간의 관계가 역전된다. 정규직에 대한 빈곤 감소효과는 -15.1%인데 반해 비정규직은 -1.8%에 그쳤다(전병유 편, 2016: 171).[56] 현재와 같은 산업구조가 지속되고 한국이 고용관계에 기초한 사회보험을 지속하는 한 역진적 선별성은 완화하는 것은 어려워 보인다는 것이다.

[그림 4-16] 정부의 이전소득의 소득분위별 분포, 2009-2020



출처: 윤홍식·이충권(2021), 한국 복지체제의 역진적 선별성: 공적 소득이전을 중심으로, (미발표 자료).

56) 전병유 편(2016), 『한국 불평등 2016』, 서울: 페이퍼로드.

역진적 선별성은 공적 사회보장제도에 국한된 특성이 아니다. 개발국가 복지체제는 단순히 성장을 통해 일자리를 만들고 그렇게 만들어진 일자리가 장시간·저임금과 결합해 빈곤과 불평등을 완화했던 체계가 아니었다. 시장소득은 경기변동에 민감할 수 있고 인생주기에 따른 필요를 적시에 충족해주기가 어렵기 때문에, 시장소득이 줄거나 없을 때 시장소득을 대신할 수 있는 안전망이 필요하다. 그런데 공적 복지는 1987년 민주화가 되고 나서야 조금씩 확대되기 시작했고, 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 전면적으로 확대되어 갔다. 하지만 그 수준은 사회적 위험에 직면하기 이전의 생활수준을 유지하는 데는 불충분한 수준이었다. 사회보험의 급여 대상자조차 사회보험 이외에 생활수준을 유지할 수 있는 별도의 사적 안전망이 필요했던 것이다. 국가도 이러한 현실을 잘 알고 있었기 때문에 세금은 낮은 수준을 유지했고, 민간보험이나 주택을 구입할 경우 세금과 대출지원을 통해 국민들이 사적자산을 축적할 수 있도록 도왔다. 국민들이 공적 연금인 국민연금에 내는 기여금 보다 사적 연금에 내는 납입금이 더 큰 이유였다. 2016년 기준으로 가계가 국민연금에 납부한 기여금은 21.7조원인데 반해 개인연금에 납부한 보험료는 무려 34.8조원에 달했다. 민간 실손 보험에 지출하는 보험료도 연간 6.4조원에 달했다(대통령직속 정책기획위원회·관계부처합동, 2018).[57] 그러나 문제는 이러한 사적 금융자산을 축적할 수 있는 사람들의 대부분이 중·상위 소득계층이라는 현실을 고려하면, 사적 복지기제 또한 소득계층에 따라 역진적으로 분포되어 있다고 할 수 있다.

부동산은 또 사적 보장기제의 또 다른 역진적 선별성을 보여준다. 2020년 기준으로 부채를 제외한 순자산의 소득분위별 점유율을 보면 상위 10%가 전체 자산의 42.5%를 보유하고 있는 것으로 나타났다(한겨레, 2021. 5. 27).[58] 상위 20%의 평균자산 규모는 12억374만원인데 반해 하위 20%의 자산규모는 2.715만원으로 둘 간의 차이는 무려 44.3배에 달했다. 부동산 자산을 보면 둘 간의 격차는 더 벌어진다. 상위 20%의 평균 부동산 자산의 규모가 9억8,584만원인데 반해 하위 20%는 600만원에 불과해, 상위 20%의 부동산 자산 규모가 하위 20%보다 무려

57) 대통령직속 정책기획위원회·관계부처합동(2018), 「문재인정부 포용국가 비전과 전략: 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책」.,2018년 11월 23일 ,청와대 영빈관.
58) 한겨레(2021), “부동산 ‘신계급사회’...사라리 끊어버린 164배 격차.” ,2021년 5월 27일.

164.3배나 컸다. 심각성은 둘 간의 격차가 점점 더 벌어지고 있다는 것이다(신한은행, 2021).[59] 또한 주택가격이 급등하고 있는 현실에서 사적 자산의 역진적 선별성은 커질 것이고, 중·상위 계층이 부동산을 통해 부를 축적하면 할수록 앞서 언급한 것과 같이 공적 복지확대에 비우호적일 가능성이 더 높다진다는 것이다(김항기·권혁용, 2017; Ansell, 2012). 정리하면 한국 복지체제의 역진적 선별성은 단지 공적 복지만의 문제가 아닌 사적 자산축적, 한국의 성장방식, 낮은 세금체제가 복합적으로 만들어낸 결과라고 할 수 있다. 이제 다음 장에서 우리는 생산체제와 복지체제의 관계 그리고 한국 복지체제의 전망에 대해 검토해보자.

59) 신한은행(2021), 『2021 보통사람 금융생활 보고서』.

제 5 장

한국 복지체제의 전망[60]

제1절 생산체제, 복지체제, 그리고 제도적 상호보완성

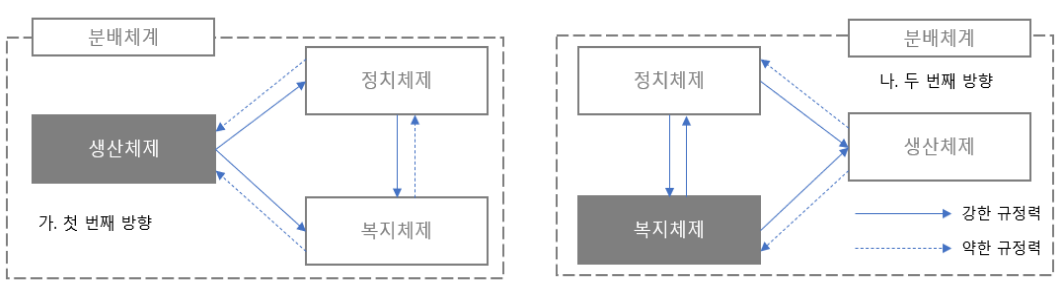
제2절 사회경제시스템의 변화

제3절 한국 복지체제의 전망

60) 한국 생산체제의 구체적 특성에 대한 논의는 I~III장에서 충분히 검토했기 때문에 여기서는 분배체계와 관련되어 있는 경우에 한해 간단하게 언급했다.

코로나19 팬데믹 이후 한국 복지체제를 생산체제와 통합적 관점에서 전망하기 위해서는 복지체제의 관점에서 생산체제(성장체제)를 어떻게 정의할 것인가와 둘 간의 관계에 관한 논의를 정리할 필요가 있다. [그림 5-1]에서 보는 것처럼 이 글에서는 복지체제와 생산체제를 분배체계를 구성하는 하위체제로 정의한다.[61] 기존 연구에서 복지체제는 단순히 사회정책으로 불리며, 생산체제를 구성하는 하위 제도 중 하나로 간주하는 것과 비교하면(Hall and Soskice, 2001), 이 글은 복지체제와 생산체제의 상대적 독자성을 강조했다고 할 수 있다. 이 장은 크게 두 부분으로 이루어지는데, 첫 번째 절은 생산체제와 복지체제에 관한 기본적인 논의와 둘의 관계에 대한 논의를 정리한 후 두 개의 상반된 방향에서 한국 복지체제의 전망에 대해 검토했다(윤홍식, 2021).[62] 특히 두 체제 간의 관계를 설명하기 위해 비교사회정책(또는 비교자본주의) 논쟁에서 중요한 개념인 '제도적 상호보완성'에 대해 살펴보았다. 두 번째 절에서는 두 개의 서로 다른 방향에 한국이 어떤 복지체제를 지향해야 하는지를 검토했다.

[그림 5-1] 생산체제와 복지체제의 전환



출처: 윤홍식(2021).

첫 번째 방향은 [그림 5-1]에서 보는 것처럼 현재 한국이 걸어왔던, 특히 1997년 IMF 외환위기 이후 고착화된 생산체제의 기본 성격이 변화하지 않을 것이라는 것을 전제했을 때(어쩌면 가장 현실적인 가정일 수도 있다), 복지체제의 전망을 검토하는 것이다. 비교사회정책의 논의에서 익숙한 방식으로, 생산체제와 복지체

61) 여기서는 주로 복지체제와 생산체제의 관계를 두리기 때문에 정치체제에 대한 분석은 하지 않았다는 점을 밝혀둔다.
62) 윤홍식(2021), "코로나19 팬데믹, 한국 복지국가의 패러다임 전환을 묻다: 소득보장정책을 넘어 소득보장정책 보기." 2021년 사회복지 공동학술대회, 2021년 10월 22~23일, 서울대학교.

제 간의 관계를 검토했던 대부분의 선행연구가 취했던 관점이다. 생산체제의 성격이 복지체제의 성격을 결정한다는 것이다(Hassel and Palier, eds., 2021; Schröder, 2013; Hall and Soskice, eds., 2001).[63] 논란은 있지만 정치체제의 다양성(민주주의 다양성)도 생산체제의 다양성의 관점에서 설명한다(Ido, ed., 2013).[64] 특히 자본주의 다양성 논의에서 복지체제는 독립적 위상을 갖지 않으며 체제수준이 아닌 사회정책이라는 정책수준에서 검토가 이루어진다. 반면 두 번째 방향은 첫 번째 방향과는 정반대로 한국 사회가 만들어가야 할 복지체제의 상을 제시한 후 이에 조응하는 생산체제를 역으로 재구성하는 방식이다. 복지체제의 변화가 생산체제가 감당해야 할 비용구조를 변화시키는 것은 물론 산업구조의 고도화에 필요한 노동력의 숙련을 지원해 생산체제가 변화할 수 있는 동인을 제공하는 방식이다. 다만 두 번째 방향은 두 가지가 전제되어야 한다. 하나는 복지체제를 전환할 수 있는 정치체제의 변화가 선행되어야 하고, 다른 하나는 복지체제가 만들어낸 동인이 생산체제의 전환으로 이어지기 위한 효과적인 산업정책이 필요하다.

제 1 절 생산체제, 복지체제, 그리고 제도적 상호보완성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 생산체제와 복지체제

생산체제(Production regimes)가 무엇인지에 대한 합의된 정의는 없다.[65] 직관적으로 생각해 보면, 경제체제를 구성하는 다양한 제도들의 집합 정도로 이야기할 수 있을 것 같다. 정확한 정의는 아니지만, 그렇다고 어긋난 정의라고 이야기하기

63) Hall, P. and Soskice, D. eds. (2001). Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage. Oxford: Oxford University Press. Hassel, A. and Palier, B. (2021). Growth and welfare in advanced capitalist economics. New York: Oxford University Press. Schröder, M. (2013). Integrating varieties of capitalism and welfare state research: A unified typology of capitalisms. New York: Palgrave Macmillan.

64) Ido, M. ed(2012), Varieties of capitalism, types of democracy and globalization. New York: Routledge.

65) 성장체제로 부를 수도 있지만, 생산의 사회적 관계라는 측면에서 생산체제라는 용어를 사용했다.

도 어려울 것 같다. 이처럼 생산체제가 무엇인지는 누구나 아는 것 같지만, 실제로 생산체제를 적확(的確)하게 정의하는 일은 생각처럼 간단해 보이지는 않는다. 다만 생산체제를 마르크스주의에서 프랑스 조절학파로 다시 자본주의 다양성 논의로 이어지는 맥락에서 생각해 보면, 생산체제는 '생산의 사회적 방식(Social System of Production)'이라고 정의할 수 있을 것 같다. 이를 조금 더 구체적으로 기술하면 "생산체제는 국민국가 단위에서 생산과 직간접적으로 연관된 제도들의 상호관계에 따라 특정한 방식으로 생산을 조정하는 네트워크라고 할 수 있다"(윤홍식, 2021). 다만 앞서 언급한 세 개의 이론이 생산의 사회적 방식을 설명하는데 동일한 용어를 사용한 것은 아니다. 조절학파는 생산체제 대신에 축적체제와 성장체제라는 용어를 사용했고(Boyer, 2017[2015]), 소스키스(Soskice, 1999)는 2001년 홀(Hall)과 함께 엮은 〈자본주의 다양성〉이 발간되기 전까지는 생산체제라는 용어를 자주 사용했지만, 〈자본주의 다양성〉에서는 생산체제라는 용어가 거의 등장하지 않는다.[66] 생산체제의 다양한 형태를 자본주의 다양성이라는 개념과 등치시켜 사용한 것으로 보인다. 여하튼 생산체제를 '생산의 사회적 방식'으로 정의한다는 것은 생산과 관련된 다양한 제도들을 '조정(조절)'하는 방식이 국민국가의 역사적 경험에 따라 상이하다는 것을 의미한다. 즉, 생산체제를 이야기한다는 것은 국민국가의 생산방식이 하나의 형태(예를 들어, 영·미식 신자유주의 자본주의)로 수렴되는 것이 아니라 고유한 역사적 경험에 기초해 다양한 방식으로 분기되어 다양성이 지속된다는 주장을 담고 있다. 이러한 맥락에서 생산체제를 이해하면, 생산체제 논의는 1980년대 이후 세계 자본주의가 영·미식 신자유주의로 수렴된다는 명제에 대한 반명제로 자본주의 체제의 분기를 주장하며, 자본주의의 다양성이 지속되고 있다는 이론적 논거를 제시하는 역할을 수행하고 있다고 할 수 있다.

66) Marx, K. (2008[1867]).『자본 I: 경제학 비판』. 강신중 옮김. (Das Kapital, Kriik der politischen Ökonomie I, 4th ed, 1890). 서울: 도서출판 길. Soskice, D. (1999). "Divergent production regimes: Coordinated and uncoordinated market economies in the 1980s and 1990s." In Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G., and Stephens, J. eds, Continunity and change in contemporary capitalism. pp. 101-134, New York: Cambridge University Press. Hall, P. and Soskice, D. (2001). "An introduction to varieties of capitalism." In Hall, P. and D. Soscksice (eds), Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage, pp. 1-68. Oxford: Oxford University Press. Boyer, R. (2017[2015]),『자본주의 정치경제학』. 서익진·서환주 옮김(Économie politique des capitalismes). 서울: 한울아카데미.

그러면 왜 '자본주의 다양성' 논의가 1990년대 이전에는 주목받지 못했다가 1990년대에 들어서면서 비교사회정책의 관심의 대상이 되었는지를 생각해 볼 필요가 있다. 제2차 세계대전이 끝난 후 1970년대까지 자본주의는 누구도 예상하지 못했던 황금시대를 누렸다(Amstrong, Glyn, and Harrison, 1993[1991]).[67] 조금 과정해서 이야기하면, 생산과 소비가 선순환하면서 자본축적과 분배가 병행되는 그야말로 황금시대였다. 주기적으로 찾아오는 위기는 케인스이론에 입각한 정부의 적극적 개입으로 관리되었다. 국가마다 조금씩 차이가 있어 완전고용을 실현한 국가와 완전고용에는 미치지 못하는 국가가 있었지만, 완전고용은 대부분의 서구 복지국가에서 가장 중요한 정책 목표 중 하나가 되었다. 완전고용을 추구하는 것과 함께 공적 복지의 확대가 이루어지면서 전후 자본주의-복지국가의 황금시대는 불평등과 빈곤을 유례없는 수준으로 낮추었다. 전후 자본주의는 포드주의 생산체제로 수렴되는 것 같았다.

하지만 1960년대 말부터 자본주의 세계경제는 물가와 실업률이 동시에 높아지는 위기에 처했다. 노동집약적인 제조업 중심의 경제는 높은 수준의 인적자본을 요구하는 지식기반사회로 전환되어가기 시작했고, 상품과 자본은 국경을 넘어 세계화되었다. 이로써 국가(정부)가 이자율과 환율에 개입하고, 정부지출을 확대해 성장과 분배의 선순환 시킬 수 있다는 케인지언의 가정은 근본적인 도전에 직면했다 (Taylor-Gooby, 2006).[68] 어떤 국가는 위기에 상대적으로 잘 대응했고, 어떤 국가는 우왕좌왕하면서 심각한 사회경제적 어려움에 직면했다. 실제로 1970년대 중후반부터 심각한 경제위기에 직면한 프랑스는 1974/5년, 1981/2년 종전과 같이 국내 유효수효확대를 통해 경제회복을 시도했지만 결과는 예상과 달랐다. 복지급여의 확대는 소비를 증가시켰지만 증가된 소비의 상당부분이 외국에서 수입된 상품이었기 때문에 소비확대가 국내 경기회복, 일자리 창출, 세수 확대에 대한 기여는 미미했다. 프랑스와 같이 영국도 정부지출(복지급여 확대)을 늘려 경제위기에 대응하려고 했지만, 성과를 내지 못했고 1979년 국제통화기금(IMF)에 구제 금융을 신청하기에 이르렀다(Palier, 2006).[69] 세계화와 탈산업화가 진행되면서 과거

67) Amstrong, P, Glyn, A. and Harrison, J.(1993[1991]), 『1945년 이후의 자본주의』. 김수행 옮김 (Capitalism since 1945). 서울: 동아출판사.

68) Taylor-Gooby, P(2004), "New risks and social change." In P. Taylor-Gooby, ed., New Risks, New Welfare. pp. 1-28,New York: Oxford University Press.

와 같이 유효수요창출 정책은 더 이상 성장과 분배의 선순환을 만들지 못했던 것이다. 1970년대 위기는 포드주의 생산체제의 위기라는 공통분모를 갖고 있었지만, 위기가 발현되는 양상과 대응은 동일하지 않았다. 영국, 프랑스와 달리 스웨덴을 비롯해 북유럽 국가들은 상대적으로 안정적으로 위기를 관리하고 있는 것처럼 보였다.

자본주의를 분석하는 이론은 이러한 포드주의 생산체제의 위기에 대응하는 국가 간 차이를 설명할 필요가 있었다. 프랑스 조절이론이 1970년대 자본주의 위기를 배경으로 만들어졌던 이유였다. 조절이론은 전후 황금시대를 구가했던 포드주의 생산체제가 위기에 직면하자, 그 원인을 자본주의의 조정양식에 찾으려고 했다(Boyer, 2013[2004]).[70] 마이클 알버트(Michael Albert)의 저작은 이런 문제의식을 담은 선구적 연구였다. 알버트는 서구 자본주의 생산체제를 앵글로-섹슨(Anglo-Sexon)과 라인(Rhénan) 모형으로 구분했는데, 이후 자본주의의 다양성을 다룬 대부분의 연구는 서구 자본주의를 대륙유럽과 영미식으로 구분한 알버트의 유형화로부터 파생된 것이라고 할 수 있다(Alber, 1991, Crouch, 2009, 재인용; Hall and Soskice, eds., 2001).[71] 특히 자본주의 다양성 논의는 직접적으로 조절이론의 문제인식에 기초해 자본주의 생산체제를 알버트의 유형처럼 조정시장경제(Coordinated Market Economies, CME)와 자유시장경제(Liberal Market Economies, LME)라는 두 개의 대립되는 유형으로 구분했다.

'조정(생산의 조정)'은 그래서 생산체제의 특성을 이해하는 핵심개념이자, 생산체제 논의가 주류 경제학의 논의와 상이한 지점이기도 하다. 조절이론은 조정이 시장에서 수요와 공급에 의해 자연스럽게 이루어진다는 주장에 동의하지 않지만, 그렇다고 시장의 역할을 부정하지 않는다. 조절이론은 시장을 제도가 만들어 놓은 생산체제라는 구성물에서 작동하는 파생물로 이해하기 때문이다(Boyer, 2017[2015]). 왜냐하면 행위자들은 제도 속에서 자신에게 이로운 합리적 결정을

69) Palier, B. (2006),"The re-orientation of European social policies toward social investment." International Politics and Society, 1, 105-116.

70) Boyer, R. (2013[2004]),『조절이론 1. 기초』,서익진·서환주·정세은·김태황·이지용 옮김(Théorie de régulation 1. Les fondamentaux),서울: 뿌리와이파리.

71) Crouch, C.(2009), "Typologies of capitalism." In Hancké, B., Debating varieties of capitalism, pp. 75-94, New York: Oxford University Press.

한다고 가정하기 때문이다. 주류 경제학이 합리적이고 자유로운 주체를 상정하는 것과 달리 조절이론은 제도라는 제약 내에 존재하는 합리적 주체를 상정한다고 할 수 있다. 자본주의 다양성 논의에서 생산체제의 유형화는 이러한 문제인식을 공유한다. 실제로 홀과 소스키스(Hall and Soskice, 2001)는 '자본주의 다양성' 논의의 문제인식이 프랑스 조절학파에 뿌리를 두고 있다고 했다.[72]

생산체제를 생산을 둘러싼 조정의 문제로 이해하면, 우리의 질문은 자연스럽게 누가 조정의 주체이고, 어떤 제도들이 조정의 중요한 대상인지를 확인할 필요가 있다. 자본주의 다양성 논의에서 조정의 핵심 주체는 기업이고, 조정은 기업을 둘러싼 제도의 네트워크를 중심으로 이루어지는 것으로 간주한다. 기업은 자신을 둘러싼 다양한 제도들의 관계 속에서 자신에게 가장 이로운 조정을 한다는 것이 자본주의 다양성에서 이해하는 조정의 핵심인 것이다(Hancké, 2009; Hall and Soskice, 2001).[73] 이렇게 기업을 중심으로 생산체제의 조정을 이해하는 것이 (다른 자본주의 유형 논의와 다른) 자본주의 다양성 논의 가장 두드러진 특징이라고 할 수 있다. 무엇을 조정할 것인가의 문제와 관련해서는 생산과 관련된 제도들은 무수히 많지만, 기업을 중심에 놓고 산업관계, 숙련형성, 거버넌스, 기업 간 관계, 노사관계 등이 조정이 필요한 핵심 영역이라고 한다(Hall and Soskice, 2001). 하지만 조정의 주체를 기업만으로 제한하는 것은 현실 세계에서 조정과 관련된 국가와 노동의 역할을 간과하는 것이라는 비판을 피하기 어렵다(Hanké, ed., 2009). 그래서 조정의 주체 또한, 기업, 국가, 노동이라는 세 주체의 관점에서 접근할 필요가 있다. 사실 국가와 노동은 자본주의 역사에서 생산방식을 조정하는 가장 중요한 주체였다.

다음으로 복지체제 또한 다양한 방식으로 정의할 수 있지만, 여기서는 '생산의 사회적 방식'과 대응해 '재분배의 사회적 방식'이라고 정의 할 수 있다. 생산을 기

72) 다만 자본주의 다양성 논의에서 자유시장경제는 조정이 없는 생산체제가 아니라는 점을 분명히 할 필요가 있다. 자유시장경제에서 시장에 의한 조정은 생산과 관련된 제도들 속에서 이루어진다고 보는 것이 적절하다. Hall, P. and Soskice, D. (2001), "An introduction to varieties of capitalism." In Hall, P. and D. Sosckice (eds), Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage, pp. 1-68, Oxford: Oxford University Press.

73) Hancké, B.(2009.),"Introducing the debate." In Hancké, B. Debating varieties of capitalism, pp. 1-17.,New York: Oxford University Press.

업을 중심으로 보는 것처럼 복지도 국가를 중심으로 접근하는 것이 일반적이다. 하지만 여기서는 복지를 담당하는 주체는 국가는 물론이고 가족(개인)과 시장도 복지를 제공하는 주체라는데 동의한다(Esping-Andersen, 1990). 복지체제의 국가 간 차이는 결국 복지를 제공하는데 있어 시장, 국가, 가족의 조합이 어떤 방식으로 구성되는지의 차이를 반영한 것이라고 할 수 있다. 이렇게 보면 복지는 단순히 주류 경제학에서 보는 것 같이 자본주의를 유지하기 위해 치러야할 어쩔 수 없는 비용도, 생산체제와 무관하게 제도화된 분배제도도 아니다. 복지는 생산을 특정한 방식으로 조정하는 핵심적인 제도인 것이다. 특정한 복지체제의 유형이 특정한 방식의 숙련 형성과 조응하는 것도 이 때문이다(Estevez-Abe, Iversen, and Soskice, 2001; Thelen, 2021).[74] 실제로 복지정책은 (특히 조정시장경제에서) 고용주가 필요한 노동자의 숙련형성을 지원하는 것으로 알려져 있다(Mares, 2001: 186).[75]

복지체제가 다루어야 하는 영역은 광범위하지만 여기서는 제도의 보편성과 복지지출의 구성(현금과 현물)을 중심으로 복지체제와 생산체제 간의 관계를 살펴보았다. 앞에서도 언급했지만, 복지체제를 이렇게 생산체제와 대등하게 다룬다는 점에서 이글은 이전의 논의들과 다르다고 할 수 있다. 사실 복지체제와 생산체제를 대등하게 다루어야, 복지체제의 전망이 생산체제의 특성에 따라 결정되는 하위변수가 아니라 생산체제를 변화시키는 능동적 변수가 될 수 있다. 또한 복지체제의 전망은 복지체제의 변화로 완결되는 것이 아니라 생산체제의 전환이 동반할 때 지속가능하기 때문이다.

74) Thelen, K.(2021), “Transitions to the knowledge economy in Germnay, 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.

75) Mares, I. (2001), “Firms and the welfare state: When, why, and how does social policy matter to employers?” In Hall, P. and D. Sosckice (eds), Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage, pp. 184-212,Oxford: Oxford University Press.

2 제도적 상호보완성

제도적 상호보완성은 다양한 방식으로 정의될 수 있지만, 생산체제를 구성하는 제도들이 서로 제도적으로 밀접한 관련성을 갖는 관계라고 정의할 수 있다. 상호보완성의 역동성을 강조하면, 어떤 영역에서 이루어지는 특정한 형태의 변화로 이에 대응해 다른 영역에서 조정이 이루어지는 상호보완적인 관행이라고 정의할 수 있다(Hall and Soskice, 2001: 18). 관대한 실업급여는 일반적으로 산업 특수적 숙련 노동이 생산성 향상에서 핵심인 역할을 하는 생산체제에서 제도화되는 경우가 많은데(Estevez-Abe, Iversen, and Soskice, 2001: 152, 174, 176),[76] 이는 관대한 실업급여와 숙련 형성 체계가 제도적으로 상호보완관적인 관계에 있기 때문이라는 것이다. 이러한 상호보완성은 경제학의 보완재 개념과 유사하다.[77] 예를 들어, 어떤 사람이 라면에 계란을 넣어 끓여 먹는다고 했을 때, 라면 가격이 상승하면 그 사람의 계란 수요는 (계란 가격이 상승하지 않아도) 감소하는데 이 때 라면과 계란은 보완재라고 부른다. 제도적 상호보완성의 개념은 이런 경제학의 보완재 개념을 국민국가 단위에서 기업의 행위와 관계된 생산체제를 구성하는 하위 제도 간의 관계로 확장한 것이라고 할 수 있다.

보완재 개념을 자본주의 다양성 논의에서 '제도적 상호보완성'이라는 개념으로 확장할 수 있었던 논리적 근거는 앞서 언급했듯이 생산체제가 행위자(구체적으로 기업)의 관점에서 생산체제를 구성하는 제도들 간의 관계를 설명하기 때문이다. 그래서 비교 자본주의 연구에 제도적 상호보완성 개념을 도입한 핵심 이론가 중 한 사람인 마사히코 아오키(Masahiko Aoki)는 제도적 상호보완성을 게임이론에 근거해 설명한다(Aoki, 2010: 73-75).[78] 자본주의 다양성 논의가 거시적인 체제 간의 비교를 미시적 관점에서 분석할 수 있었던 것도 '제도적 상호보완성'이라는 개념을 구상했기 때문이다(윤홍식, 2021).

제도적 상호보완성의 관점에 근거해 자본주의 다양성을 이해하면, 왜 1980년대 이후 신자유주의가 본격화되고, 1990년대 동구권이 무너지면서 영·미 자본주의의

76) Estevez-Abe, M., Iversen, T. and Soskice, D. (2001), "Social protection and the formation of skills: A reinterpretation of the welfare state." In Hall, P. and D. Soskice (eds), Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage, pp. 145-183,Oxford: Oxford University Press.

77) 어떤 상품의 가격 상승이 다른 상품의 수요를 감소시킬 때 두 상품을 보완재라고 한다.

78) Aoki, M(2010), Corporations in evolving diversity: Cognition, governance, and institutions,New York: Oxford University Press.

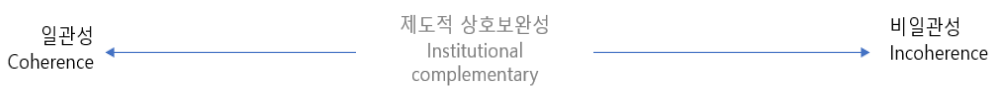
패권과 글로벌라이제이션이 강화·확산되었음에도 불구하고 자본주의가 하나의 형태(영·미식 자본주의)로 수렴되지 않고 다양한 형태(자본주의 다양성)로 존재하는지를 설명할 수 있다. 자본주의 다양성 논의의 주장처럼 제도 간의 상호보완성이 존재'한다면,' 신자유주의화와 글로벌라이제이션의 확산 등으로 국민국가의 생산체제가 변화할 수는 있지만, 특정한 영역에서 제도의 변화는 이에 상응하는 다른 영역에서의 제도 변화를 유발하기 때문에 생산체제는 수렴하지 않고 다양한 형태를 유지 할 수 있는 것이다. 외적 충격은 유사하다고 할 수 있지만, 변화는 한 방향만으로 진행되는 것이 아니라 국민국가의 역사적 궤적에 따라 상이하게 나타난다고 할 수 있다.

제도적 상호보완성의 개념에서 주목해야 하는 또 다른 개념은 생산체제의 '균형(equilibrium)'에 관한 것이다. 생산체제 내에서 어떤 하위체제의 변화가 다른 하위체제의 조정으로 나타난다는 것은 하위체제의 변화로 생산체제가 균형에서 이탈하지만, 다른 하위체제의 조정으로 다시 새로운 균형으로 돌아온다는 것을 상정한다. 제도적 상보성은 불균형이 다시 새로운 균형으로 되돌아오게 하는 강력한 동인이라고 할 수 있다. 다만 생산체제에서 제도적 상호보완성이라는 균형은 단일한 형태로 존재하는 것이 아니라 게임이론처럼 행위 주체의 상호작용에 따라 다양한 형태의 제도적 상보성이 존재할 수 있는 것이다. 다중균형의 성립이 가능한 것이다(Aoki, 2010: 74). 자본주의 다양성을 조정시장경제와 자유시장경제로 구분하는 것은 제도적 상보성이 생산체제의 상이한 균형으로 나타난다는 것을 의미한다. 이렇게 제도적 상호보완성의 개념은 한 제도의 변화가 다른 제도의 변화를 이끌어낸다는 점에서 동적인 동시에 제도들 간의 상호보완적 관계가 유지되는 '균형' 상태를 지향한다는 점에서 정적이다. 그러므로 상호보완성이 이야기하고자 하는 것은 제도 간의 관계는 지속적으로 제도 간의 균형을 찾아서 움직인다는 변화의 과정만이 아니라 제도가 상호보완적 관계를 갖고 있다는 점에서 생산체제의 균형을 강조하는 개념이라고 할 수 있다. 하나의 변화가 다른 변화로 이어지는 조정은 체제가 균형에 이르는 과정인 것이다. 상호보완성은 이렇게 자본주의가 유사한 형태로 수렴한다는 주장을 비판하는 자본주의 다양성 논의의 핵심 축(linchpin)이라고 할 수 있다.

하지만 제도적 상호보완성은 생산체제를 구성하는 제도들 간의 유기적 관계를 설명하는 유용한 개념이지만, 그 실재를 둘러싸고 많은 논란이 있는 것 또한 현실이다(Hancké, Rhodes, and Thatcer, 2007).[79] 제도적 상호보완성이 높

을수록 경제적 성과가 좋다는 홀과 진저리치(Hall and Gingerich, 2009)의[80] 연구를 재현한 연구에 따르면, 상호보완성은 경제적 성과의 작은 부분만 설명할 수 있으며, 실제로는 순수한 자본주의 유형(이념형에 가까운 조정시장경제와 자유시장경제) 보다는 혼합형의 경제적 성과가 더 좋았다는 결과를 제시했다(Kenworkth, 2009).[81] 이런 경험적 결과는 제도적 상호성을 자본주의의 다양한 형태를 이해하는 절대적 준거로 사용할 수 없으며, 조건부로 이해해야 한다는 볼프강 슈트렉(Wolfgang Streeck)의 주장으로 이어진다(Crouch, Streeck, Boyer, Amable, Hall, and Jackson, 2005: 363-366).[82] 그래서 이 글에서는 [그림 5-1]에서처럼 '제도적 상호보완성'을 (있고 없고) 여부의 문제가 아닌 (높고 낮은) 수준의 문제로 접하려고 한다. 이렇게 접근하면 현실 세계에서 제도적 상호보완성은 상보성이 매우 강하게 존재해 제도의 일관성이 높은 사례와 매우 약한 상보성이 존재하는 제도의 비일관성이 높은 사례의 중간 어디인가에 위치한다고 추정할 수 있다.

[그림 5-2] 제도적 상호보완성의 수준



또한 두 제도 간의 상호보완성은 낮지만, 세 개의 제도들 간의 상보성은 높은 경우도 상상해 볼 수 있다. 부아예(Boyer)가 독일의 예를 들어 제시한 것처럼 기업의 공동결정권은 주주가치와 양립할 수 없지만, 조기은퇴라는 제도를 통해 세 제도들은 공존할 수도 있다(Crouch et al., 2005: 370). 그러나 이렇게 정의를 해도 앞서 언급한 것과 같이 제도적 상보성의 정도가 사회·경제적 성과와 관련 있는지

79) Hancké, B(2009), "Introduction: Beyond varieties of capitalism." In Hancké, B., Rhodes, M., and Thatcher, M., eds. Beyond varieties of capitalism: Conflict, contradictions, and complementarities in the European economy,pp. 3-38,New York: Oxford University..

80) Hall, P. and Gingerich, D(2009), "Varieties of capitalism and institutioanl complementarities in the political economy: An empirical analysis." In Hancké, B., Debating varieties of capitalism,pp. 135-179,New York: Oxford University Press.

81) Kenworthy, L(2009),"Institutional coherence and macroeconomic performance." In Hancké, B., Debating varieties of capitalism.,pp. 180-199,New York: Oxford University Press.

82) Crouch, C., Streeck, W., Boyer, R. Amable, B., Hall, P. and Jacson, G(2005),. "Dialogue on institutional complementarity and political economy." Socio-Economic Review, 3(2): 359-382.

와 제도적 상보성이 높은 유형 중 어떤 유형이 더 성과가 좋은지는 여전히 논란이 될 수 있다. 정리하면 생산체제와 복지체제를 통합적 관점에서 접근하는 이 글에서는 제도적 상호보완성을 두 체제를 통합적으로 이해하는 유용한 개념으로 받아들이지만, 둘 간의 상보성은 어디까지나 수준의 문제이고, 다른 제도와의 공존이라는 측면에서 접근할 필요가 있다는 관점에 서있다.

제2절 사회경제시스템의 변화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국 복지체제의 전망을 이야기하기 전에 우리는 사회경제 시스템이 어떻게 변화할지에 관한 대략적인 이해가 필요해 보인다. 왜냐하면 사회(국가)는 시대의 규정성으로부터 자유로울 수 없기 때문이다. 만약 사회가 자유롭게 무엇인가를 결정한다면, 그것은 시대의 규정성 내에서의 자율성이지, 그 밖에서의 자율성이라고 보기는 어렵다. 제2차 세계대전이후 케인스주의가 전 세계를 주도하고 있을 때, 1980년대부터 지난 40년의 신자주의의 사상적 기초를 제공했던 밀턴 프리드먼(Milton Friedman)도 1960년대에는 스스로를 케인스주의자라고 이야기했다(Barro, 2004).[83] 미국 공화당의 대통령이었던 보수주의자 닉슨은 1971년 '우리는 이제 모두 케인스주의자들이다(We are all Keynesians now)'라는 유명한 말을 남기기도 했다(Arthur, 2009).[84] 그러므로 2021년 갑자기 우리에게 다가온 코로나19 팬데믹과 이후 사회경제시스템의 변화 가능성을 검토하는 것은 한국 복지체제를 규정하는 커다란 힘을 이해한다는 점에서 유의미 할 것으로 보인다.

가장 먼저 언급해야 할 것은 세계 경제의 기조가 변화하고 있다는 점이다. 1970

83) Barro, R. (2004), "Milton Friedman: Perspectives, particularly on monetary policy." Cato Journal, 27(2): 127-134.

84) Arthur, D. (2009), Pedantic fact checking-Did Nixon really say "we are all Keynesians now"? (http://clubtroppo.com.au/2009/02/15/pedantic-fact-checking-did-nixon-really-say-we-are-keynesians-now/).

년대부터 케인스주의의 대안으로 등장한 신자유주의는 국가의 적극적 역할보다는 인플레이션 통제와 재정균형을 강조하면서, 완전고용과 적정한 소득을 보편적으로 보장했던 복지국가의 역할을 심각하게 위축시켰다. 특히 2008년 금융위기에 직면한 주요국들은 적극적인 정부의 개입을 통해 위기를 넘기자, 2010년 6월 캐나다 토론토에서 개최된 G20 정상회의에서 '지속 가능한 균형성장'이라는 사실상의 긴축을 선언하면서 신자유주의 기조로 되돌아갔다(Blyth, 2016[2013]; 박정훈, 2013).[85] 그러나 긴축은 대침체라는 위기를 완화하는 대안이 아니라 위기를 강화하는 문제라는 것이 확인되면서, 긴축에 대한 지속적인 문제제기가 IMF와 같은 신자유주의 기관 내부에서 불거지고 있었다. IMF의 분석에 따르면 정부의 재분배 정책은 신자유주의 이론처럼 지속성장과 직접적 관련이 없었다. 하지만 지속성장은 불평등과 부의 관계에 있다는 것이 분명해지면서, 적극적인 재정정책이 불평등을 낮추고, 이렇게 낮아진 불평등이 지속성과 관련된다는 경험적 결과를 발표했다(Ostry, Berg, and Tsangarides, 2014; Ostry, Loungani, and Berg, 2019).[86] IMF가 지속성장을 위해 긴축이 아니라 적극적 재정정책이 필요하다는 것을 선언한 것이다. 그리고 2020년 10월 워싱턴에서 개최된 IMF와 세계은행의 연례 회동에서 IMF와 세계은행은 사실상 지난 40년 간 세계경제를 지배했던 긴축을 실질적인 종식을 선언하기에 이른다(Giles, 2020).[87] 세계경제의 기조가 변화한 것이다. 이러한 세계경제 기존의 변화는 (당장 큰 변화가 있는 것은 아니겠지만) 코로나19 팬데믹 이후 국민국가가 국민들의 삶의 질을 높이기 위해 코로나19 팬데믹 이전보다 더 적극적인 역할을 할 수 있는 여지를 넓혔다고 할 수 있다.

두 번째 주목해야 할 현상은 글로벌라이제이션(globalization)의 둔화이다. 글로벌라이제인션의 둔화는 코로나19 팬데믹이 발생하기 이전인 2008년 금융위기 이후 이미 나타나고 있었다. [그림 5-3]을 보면 2008년 이후 교역증가율이 세계 GDP 성장률보다 낮거나 거의 같아진 것을 확인할 수 있다. 2019년 초 영국의 중

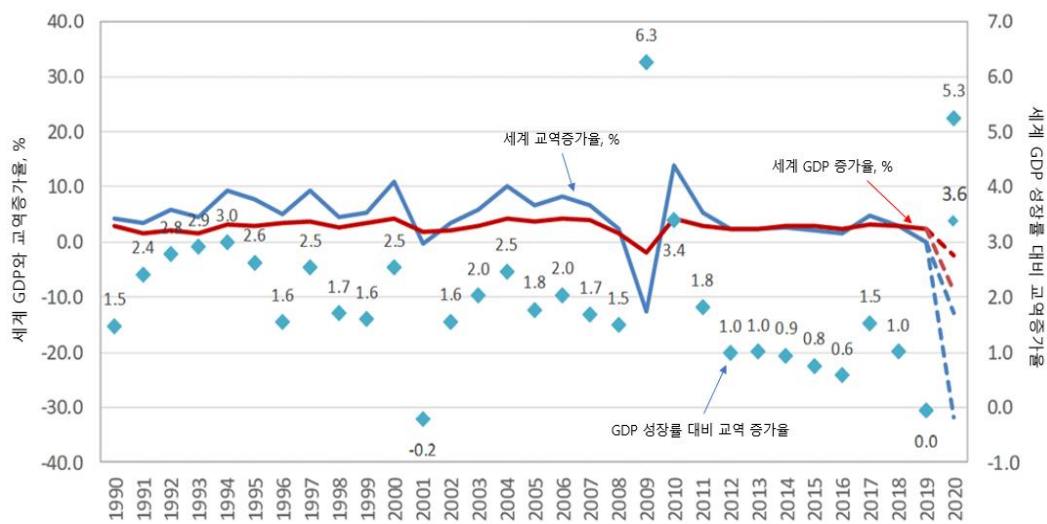
85) Blyth, M., 2016(2013),『긴축』, 이유영 역, 서울: 부·키. 박정훈(2010), "캐나다, 제4차 토론토 G20 정상회담 주요 쟁점합의 사항".

86) Ostry, J., Berg, A., and Tsangarides, C.(2014),『Redistribution, Inequality, and Growth』, Washington, DC: IMF. Ostry, J., Loungani, P., and Berg, A.(2019),『Confronting Inequality』, New York: Columbia University Press.

87) Giles, C(2020), "Global economy." Financial Times, Oct 17th (2020)(https://www.ft.com/content/0940e381-647a-4531-8787-e8c7dafbd885)(접속일, 2020. 10. 20).

도보수 성향의 경제주간지 이코노미스트(The Economist, 2019) 이러한 현상을 슬로벌라이제이션이라고 표현할 정도였다.[88] 특히 세계경제의 기관차 역할을 했던 중국과 신흥개발국가이 세계경제와 얼마나 밀접히 결합되어 있는지를 볼 수 있는 무역결합도가 2008년 이후 낮아지기 시작했다(Lund, Manyika, Woetzel, Bughin, Krishnan, Seong, and Muir, 2019).[89] 이런 상황에서 코로나19 팬데믹이 닥치면서, 국가 간 교역이 급감한 것이다. 이러한 변화는 국민국가가 주권, 민주주의, 하이퍼 글로벌라이제이션 중 두 가지만을 선택할 수 있는 트릴레마에서(Rodrik, 2011[2007]) 벗어날 수 있는 계기가 됨으로써 국가가 국민의 삶을 높이는 적극적 역할을 할 수 있는 전기가 될 수도 있다. 더욱이 글로벌 가치사슬이 재편되는 과정에서 이루어질 산업구조의 변화 또한 글로벌라이제이션의 둔화와 함께 지켜보아 할 것이다.

[그림 5-3] 세계 GDP 성장률과 교역 증가율, 1990-2020



출처: WTO(2020), "Trade set to plunges as COVID-19 pandemic upends global economy.", Trade forecast press conference (https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.ht).

88) The Economist(2019),"Slowbalisation: The stream has gone out of glass", January 24, 2019.
89) Lund, S., Manyika, J., Woetzel, J., Bughin, J., Krishnan, M., Seong, J., and Muir, M. (2019), Globalization in transition. McKinsey & Company.

세 번째는 지식경제의 가속화이다. 비대면 사회로 대표되는 디지털 기술발전으로 인한 변화는 코로나19 팬데믹 이전부터 확산되고 있었지만, 코로나19 팬데믹을 거치면서 전면적으로 확산되고 있다. 점점 늘어나는 플랫폼, 긱 노동 등 전통적인 고용관계로는 분류할 수 없는 노동형태가 증가하고 있고, 사업형태도 점점 늘어나고 있다. OECD(2019a: 13)의 조사에 따르면 회원국들은 플랫폼 노동(platform work), 자영업(self-employment), 기간제 노동(fixed-term & temporary work) 등을 새로운 노동형태로 인식하고 있으며, 제로시간 노동, 온-콜 노동 등도 새로운 노동형태로 등장하고 있다.[90] 전통적인 자영업자와 상이한 형태의 직군도 등장하고 있다. 일반적으로 이러한 경우 단일 고객이 자영업자의 노동을 통제한다는 점에서 종속적 자영업자라고 부르는데, 전체 자영업자 중 그 비중이 슬로바키아에서는 28.7%, 덴마크에서는 대략 6.4%, 평균적으로 15.9%에 이르는 것으로 알려져 있다(OECD, 2019b).[91] 이러한 기술변화는 산업구조와 노동시장을 근본적으로 변화시킨다는 점에서 복지체제의 전망을 검토하는데 매우 중요한 요소라고 할 수 있다. 특히 디지털 기술로 대표되는 지식경제가 요구하는 인적자본의 수준이 점점 더 높아진다는 점에서 양질의 사회서비스를 누릴 수 있는 시민의 권리는 이전보다 더 중요해졌다고 할 수 있다.

마지막으로 권력관계의 변화를 눈여겨 볼 필요가 있다. 코로나19 팬데믹 이전에 서구 사회는 극우정당의 준동으로 몸살을 앓았다. 전통적인 좌파 정당이 하층(노동자)계급의 경제적 어려움에 적절히 대응하지 못하면서, 유럽 전역에서 극우정당들이 이들의 대안 정당으로 부상한 것이다(Fraser, 2021; Piketty, 2020[2019]).[92] 독일의 경우를 보면 2013년 선거에서 1.9%를 득표했던 극우 정당 '독일을 위한 대안(AfD)'은 2017년 총선에서 12.6%를 득표하면서 제3당으로 올라섰다. 복지국가의 전형으로 알려진 스웨덴에서는 극우정당인 스웨덴 민주당이 2014년,

90) OECD(2019a), "Policy responses to new forms of work." Paris: OECD Publishing, DOI:https://doi.org/10.1787/0763f1b7-en

91) 자영자보다는 노동자성이 강한 새로운 노동자라는 의미에서 영어 본래 의미대로 '자기계정 노동자(own-account worker)'로 부르기도 한다. OECD(2019b.).OECD Employment outlook (2019), Paris: OECD.

92) Piketty, T(2020[2019]),『자본과 이데올로기』,안준범 옮김(Capital et idéologie. Du Même Auteur),서울: 문학동네. Fraser, N(2021[2021]),『낡은 것은 가고 새것은 아직 오지 않은』,김성준 옮김(The old is dying and the new cannot be born).,서울: 책세상.

2018년 총선에서 각각 12.9%, 17.5%를 득표하면서 제3당을 유지하고 있다. 프랑스는 지난 2017년 대선에서 극우정당 국민전선의 후보인 르펜(Marine Le Pen)이 33.9%를 득표했다. 하지만 코로나19 팬데믹이 극우정당의 성장에 제동을 거는 일이 벌어졌다. 지난 2021년 9월 26일에 치러진 독일 총선을 보면, 사민당이 25.7%의 득표율로 제1당으로 복귀했고 독일을 위한 대안은 11.5%를 얻어 제4당으로 내려앉았다. 아직 이러한 현상이 다른 국가들로 파급될지는 지켜 볼 일이지만, 코로나19 팬데믹 국면에서 국가가 국민의 안전을 위해 적극적으로 개입하고, 팬데믹으로 인해 국가 간 인적교류가 막히면서 극우정당에 대한 국민의 지지가 낮아졌다는 평가가 있다(경향신문, 2021).[93] 결국 팬데믹 이후 복지국가의 확장은 극우세력의 준동을 막고 국민의 삶을 지키는 유력한 길이라는 것이 확인되었다고 할 수 있다.

제3절 한국 복지체제의 전망

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국 복지체제의 전망을 생산체제와 연동해 살펴보기 전에 '복지체제'의 관점에서 한국 생산체제의 특성을 개략하는 것이 필요해 보인다. 다양한 방식으로 한국의 성장체제를 정의할 수 있겠지만, 크게 조정방식과 성장방식을 중심으로 접근할 수 있을 것 같다(Hall and Soskice, 2001; Hassel and Palier, 2021; 윤홍식, 2021). 이렇게 보면 한국 생산체제는 조정이 전국적·산별로 이루어지는 조정시장경제의 전형인 스웨덴, 독일과 상이하며, 시장을 중심으로 조정이 이루어지는 자유시장경제와와 차이가 있다고 할 수 있다. 재벌 대기업 그룹 단위로 이루어지는 조정은 앞서 언급했듯이 한국의 수출주도 성장체제의 특성이 밀접하게 연관되어 있다. 한국의 주요 수출품은 자동차, 조선 등 고품질 제조업 상품과 반도체, 휴대

93) 경향신문(2021), "독일 극우정당, 텃밭 구동독 선거에서 패배...왜?", 2021년 6월 8일.

전화 등 첨단 ICT 제품으로 이루어져 있는 것도 특징이다. 서구와 비교하면, 독일의 고품질 제조업 상품과 스웨덴, 핀란드 등의 ICT 첨단 제품(Hassel and Palier, 2021) 모두 한국의 수출주도 성장체제의 전략 상품이라고 할 수 있다. 다만 ICT 산업의 발전이 생산과 관련된 다이나믹 서비스의 발전과 수출로 이어지지 못했다는 점에서, 스웨덴과 차이가 있다. 고품질 제조업 상품도 숙련 노동에 기초한 경쟁력이 아니라 숙련 노동을 우회하는 자동화를 통한 경쟁력 강화라는 점에서 차이가 있다.

한국의 수출주도 성장모델은 숙련 노동의 고용을 최소화하고, 이를 첨단 자동화 설비로 대체해 비용을 통제한다는 점에서 독특한 성장모델이라고 할 수 있다(윤홍식, 2019b). 한국의 고유한 생산방식의 특성을 분석한 조형제(2016)가 '기민한 생산방식'이라고 명명한 것도 바로 이러한 한국 생산체제의 특성을 반영할 것이라고 볼 수 있다. 더불어 최첨단 자동화 설비는 뛰어난 엔지니어를 필요로 한다는 점에서, 한국의 숙련 형성이 대학을 위계적으로 서열화하는 일반 숙련을 강화하는 방식으로 제도화되어 있다고 할 수 있다. 일반 숙련에 필요한 역량을 측정할 수 있는 표준화된 시험을 통해 높은 점수를 받는 학생을 선발하는 위계화 된 대학 서열 구조는 이러한 생산체제의 특성이 반영된 것이다. 엔지니어 중심의 이러한 한국 생산체제는 상대적으로 낮은 부가가치를 창출하기 때문에, 생산의 비용을 통제하는 것이 매우 중요하다(Avlijaš, Hassel, and Palier, 2021).[94] 이렇게 상대적으로 낮은 부가가치를 창출하는 생산체제에서 사회적 비용부담을 낮추기 위한 저부담·저복지(낮은 세금·낮은 급여)는 필연적 결과라고 할 수 있다. 한국 복지체제의 공·사적 영역에서 나타나는 역진적 선별성은 이러한 한국 생산체제의 특성과 때로는 강력하게, 때로는 느슨하게 상호보완적 관계를 갖고 있다고 할 수 있다. 이제 이러한 한국 생산체제의 특성을 전제로 한국 복지체제의 전망에 대해 검토해 보자.

94) Avlijaš, S., Hassel, A., and Palier, B. eds. (2021), Growth and welfare in advanced capitalist economics. New York: Oxford University Press.

1 생산체제에서 복지체제로

‘생산체제에서 복지체제로’는 [그림 5-1]에서 제시한 첫 번째 방향에서 코로나19 팬데믹 이후 한국 복지체제의 전망을 그려보는 것이다. 이 논의는 앞에서 검토한 한국 생산체제의 성격이 변화하지 않고 유지·강화된다는 것을 전제한 것이다. 몇 가지 쟁점이 검토될 수 있는데, 첫 번째는 지금과 같이 불평등을 확대하고 부의 세습을 고착화시키는 분배체계(생산체제와 복지체제)가 지속가능한지를 묻는 것이다. 하지만 현재 분배체계가 지속가능할 것 같지는 않다. 앞서 검토했듯이 현재 한국 복지체제는 1970년대 들어서면서 한국이 중화학 공업화를 본격화하면서 구성되기 시작해, 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 형성된 체제이다. 이는 한국 복지체제가 하이퍼 글로벌라이제이션, 인플레이션의 통제와 긴축으로 대표되는 신자유주의 질서가 본격화되는 시기에 만들어진 체제라는 것을 의미한다. 그런데 그 신자유주의 질서가 2008년 금융위기이후 대침체와 2020-2021년 코로나19 팬데믹 충격으로 재구성되고 있다. 지금은 간헐적으로 나타나고 있지만, 리쇼어링과 니얼쇼어링이 어떤 방식으로 글로벌 가치사슬을 재구성할지 불확실한 상황이다. 이러한 경향은 글로벌 가치사슬에 의존해 부품, 소재, 장비를 수입하고 이를 최종재로 조립생산해 수출하는 한국의 성장체제가 해체되지 않는다고 해도 지속되는 것이 쉽지 않다는 것을 의미한다. 하이퍼 글로벌라이제이션의 약화는 상대적으로 수출보다 내수의 중요성을 부각시키고 있다. 경제기조가 인플레이션을 통제하고 재정균형을 유지하는 것에서 고용과 소득을 보장하는 적극적 재정정책으로 선회하고 있는 것도 내수 보다 수출에 의존했던 한국의 생산체제가 지속가능하지 않다는 신호를 주고 있다.

만약 현재의 생산체제와 복지체제를 지속하는 것이 어렵다면, 어떤 선택지가 있을까? 두 번째 쟁점은 현재 생산체제의 전환이 최소화된다는 것을 전제로 복지체제의 전환을 통해 한국 사회가 직면한 위기를 풀어가는 것이다. 사실 재벌 대기업이 중심이 되는 수출주도형 성장방식을 비판하면서 이를 재구성하려는 시도는 여러 차례 있었다. 대통령 선거마다, 자유주의 정당(현재 민주당)의 대통령 후보는 재벌 개혁을 약속했다. 문재인 대통령은 후보시절 “재벌개혁이야말로 소수 재벌만이 아니라 중소기업과 골목상권, 가계 등이 함께 성장하고, 국민 성장을 이루는 새

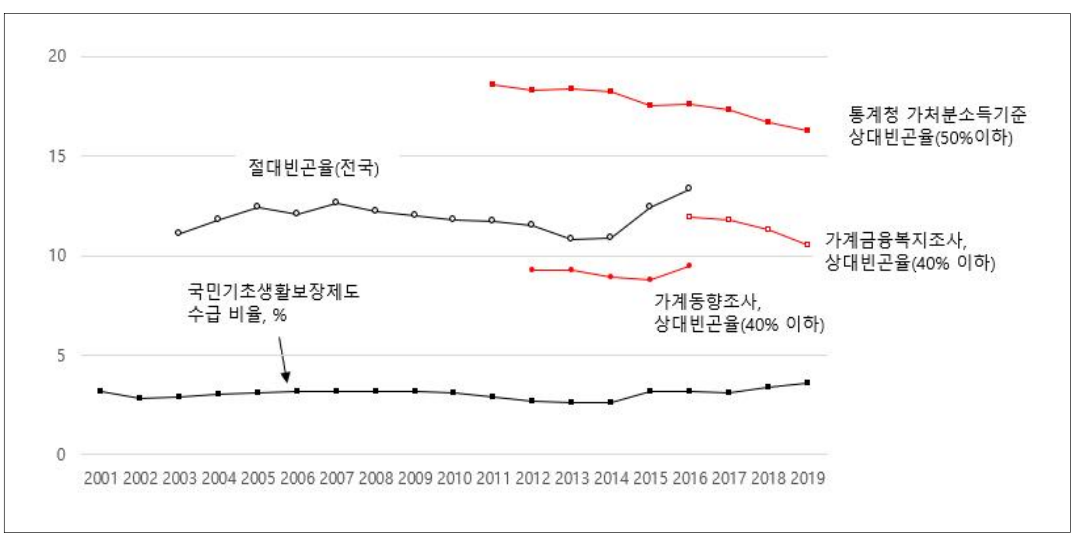
로운 성장 동력"이라고 했다(한겨레, 2018. 8. 4.).[95] 김대중·노무현 대통령도 마찬가지이다. 하지만 집권이후 짧게는 6개월 길게는 1년이 지나면, 민주당 정부는 다시 재벌의 손을 잡고 한국 경제의 살길을 모색했다(윤홍식, 2019b). 만약 현재의 재벌 대기업 중심의 성장방식의 개혁이 어렵다면, 어쩌면 우리가 할 수 있는 유력한 대안 중 하나는 재벌 중심의 생산체제를 그대로 둔 체, 생산체제가 만들어내는 사회적 문제를 복지체제를 통해 완화하는 길이다.

앞서 언급한 것과 같이 '역진적 선별성'이 한국 생산체제가 만들어낸 복지체제의 문제를 집약적으로 보여주는 것이라고 한다면, 복지체제의 과제는 이 역진적 선별성을 완화하는 대안을 내오는 것이다. 생산체제가 만들어낸 중층적 이중구조에 맞게 사회적 위험에 대응할 수 있는 복지체제를 재구조화하는 것이다. 보편주의 복지제도를 근간으로 선별적 제도가 보완하는 체제수준의 보편주의를 지향하는 것이 아니다. 정규직으로 대표되는 중산층은 안정적 고용과 일정한 소득을 보장받고 있지만, 사회적 위험에 대응하는 공적 사회보장제도(주로 사회보험)의 급여수준이 사회적 위험에 직면하기 이전의 생활수준을 유지할 수 있을 정도로 충분하기 않기 때문에 민간보험에 가입한다. 하지만 민간보험은 우리가 알고 있는 것처럼, 민간보험은 가입자가 낸 보험료의 일부만 돌려준다. 예를 들어, 생명보험사는 가입자가 낸 보험료의 57.1%만 급여로 지급한다. 반면 건강보험과 같은 사회보험은 가입자가 낸 보험료의 175.8%를 급여로 제공한다(최기춘·이현복, 2017).[96] 대안은 사회보험료의 급여수준을 높여, 가입자가 별도의 민간보험을 가입할 동인을 감소시키는 것이다. 문제는 사회보험료를 높이면 가입자의 부담만이 아니라 사용자의 부담이 증가할 수밖에 없다. 물론 한국 생산체제는 숙련노동의 고용을 최소화했기 때문에, 전체 취업자 중 사회보험료를 부담해야 할 노동자의 규모 자체가 작다. 수출 대기업도 고용하는 노동자의 규모가 상대적으로 작기 때문에 사회보험료를 높여도 기업이 부담해야 할 사회보험료의 규모는 그렇게 크지 않을 수도 있다. 이 대안은 결국 한국의 생산체제에서 기업이 어느 수준까지 사회보험료를 부담할 수 있을지가 관건이 될 것이다.

95) 한겨레(2018), "청 '삼성에 손벌리기-재벌개혁 의지약화' 우려시선 의식한 듯" ,2018년 8월 4일.
96) 최기춘·이현복(2017),국민건강보험과 민간의료보험의 역할 재정립을 위한 쟁점, 보건복지포럼, 2017, 6월호. pp. 30-42.

세 번째는 사회보험에서 배제된 인구집단을 어떻게 보호할 것인가의 문제이다. 현재는 국민기초생활보장제도가 그 역할을 담당하고 있지만, 수급자의 규모가 대단이 작다. [그림 5-4]를 보면 2019년 기준으로 국민기초생활보장제도의 수급자 규모는 1,881천명으로 전체 인구의 3.6%이다. 2019년 중위소득 50%를 기준으로 한 상대빈곤율은 16.3%였고, 현재 국민기초생활보장제도 생계급여의 수급조건인 (기준)중위소득의 30%와 가장 가까운 중위소득 40% 이하의 빈곤율이 10.5%였다. 최근 자료는 아니지만 절대빈곤율을 측정한 자료를 보면 절대빈곤율(최저생계비 이하)은 대략 11~12%수준인 것으로 나타난다. 빈곤율과 관련된 이런 통계를 고려하면, 공공부조를 통해 기초생활을 보장받는 계층이 대단히 제한적이라는 것을 알 수 있다. 이처럼 현재 한국 복지체제에서 실업, 노령, 질병 등 사회적 위험에 직면해 소득을 상실할 경우 사회보험의 대상자인 일부 계층과 공공부조의 대상이 되는 인구의 3~4%의 극소수 집단을 제외한 대부분의 국민은 아무런 사회적 보호 제도 없이 방치되어 있다고 할 수 있다.

[그림 5-4] 상대빈곤율(40%, 50%), 절대빈곤율, 국민기초생활보장제도 수급 비율, 2001-2019

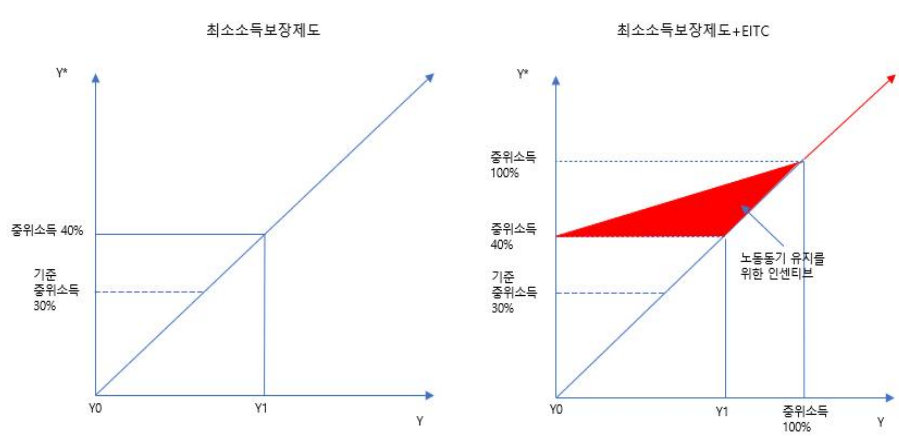


출처: 통계청(2021), e-나라지표: 국민기초생활보장제도 수급 현황. (https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2760). 중위소득 50% 빈곤율: 통계청(2021), 국가지표체계: 상대빈곤율

(https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=5056). 중위소득 40% 빈곤율: 보건사회연구원(2020). 2020년 빈곤통계연보., 서울: 보건사회연구원. 절대빈곤율: 보건사회연구원(2017). 2017년 빈곤통계연보,. 서울: 보건사회연구원.

그렇다면 가장 중요한 과제는 국민 중 누구나 빈곤율 이하로 소득이 낮아지면, 최소한 빈곤율 수준의 소득을 보장해주는 최저소득보장제도의 도입이 필요하다. 아래 [그림 5-5]의 왼쪽 그림에서 보는 것과 같이 중위소득 40~50%를 빈곤선으로 설정하고 소득이 이 기준선 이하로 떨어질 경우 그 차액을 보충성의 원칙에 따라 보장해주는 방식이다. 자산이 아주 많은 경우를 제외하고 모든 국민은 소득기준만으로 생계급여를 보장받는 방식이다. 다만 이러한 제도가 근로동기를 해칠 것이라는 우려가 제기될 수 있기 때문에 [그림 5-5]의 오른쪽 그림과 같이 최저소득보장제도에 EITC와 유사한 목적으로 근로동기를 높일 수 있는 공제제도를 도입하는 방식을 고려할 수 있다. 기준선을 넘는 소득에 대해 중위소득 100%까지 50%의 공제율을 적용하는 방식이다. 예를 들어, 기준선을 중위소득 40%로 설정하면 1인 가구 기준으로 수급기준은 월 소득 75만원 정도가 된다. 이때 월 소득 75만원이 넘는 소득에 대해서는 50%만 보충성의 원칙을 적용하고 나머지 소득은 추가소득으로 중위소득 100%까지 인정한다는 것이다. 노인, 장애인, 청년 등에 대한 소득보장제도도 이러한 틀을 준용해 적용할 수 있다.

[그림 5-5] 최소소득보장제도와 최소소득보장제도+EITC



출처: 윤홍식(2021a).

소득보장정책을 이렇게 사회보험과 최소소득보장제도(관대한 공공부조)의 이중구조로 가져가는 이유는 보편적 사회보장의 경우 기업이 부담해야 할 사회적 비용이 크기 때문이다. 한국처럼 제조업 중심의 (상대적으로 높은 부가가치를 창출하지 못하는) 수출주도 성장방식의 생산체제에서는 사회적 비용 부담이 큰 보편주의 복지체제의 실현가능성은 낮다. 기업의 입장에서 보면 제품의 수요탄력성이 높은 제품을 수출하는 경우 (사회지출로 인한) 비용 상승을 가격에 전가하기가 어렵기 때문이다. 체제수준에서 보면 이러한 복지체제는 안정적 소득과 고용을 보장받는 소수에게는 보험수리원칙에 입각한 사회보험을 적용하고 나머지 대다수 국민들은 최소소득을 보장하는 선별주의 복지체제를 구축하는 것이다. 문제는 선별주의 복지체제는 비록 취약계층에게 복지를 집중한다고 해도, 공적 복지에 쓸 수 있는 재원의 규모 자체가 작기 때문에, 최소소득보장의 수준을 기본생활을 보장할 수 있는 수준까지 높이는 것이 불가능하다. 중위소득 40%를 기준으로 개인과 가구의 소득이 이 기준보다 낮은 경우, 소득기준만을 적용해 보존해주는 것도 쉽지 않을 것이다. 그러므로 관대한 선별주의 복지체제(이중구조)를 구성하는 것은 현행 생산체제를 유지하는 조건에서는 복지체제를 확대할 수 있는 최대치라고 할 수 있다. 현실 세계에서는 선별주의 복지국가로 분류되는 국가들 중 이러한 수준의 선별적 복지를 실현하는 복지국가는 없다.

사회서비스의 경우도 현재와 같이 민간이 정부가 정한 범위 내에서 영리 활동을 하거나 정부의 업무를 위탁받은 민간기관이 사회서비스를 제공하는 방식을 벗어나기 어렵다. 만약 가능하다면, 민간영리 기관을 최소화하고 정부의 업무를 비영리 민간이 위탁받는 방식, 현재의 국공립 보육시설과 같은 형태의 서비스 기관을 늘리는 것이 최선의 대안이 될 수 있다. 문재인 정부가 추진한 사회서비스원은 이러한 전략의 일환이라고 할 수 있다. 정리하면 현재 생산체제를 유지하는 것을 전제했을 때 한국 복지체제의 전망은 현재 체제를 그대로 유지하거나, 만약 가능하다면 앞서 언급한 것과 같이 상대적으로 관대한 선별적 복지체제를 구축하는 것이 최대치가 될 수 있다. 이러한 복지체제에서는 시장에서의 불평등한 지위가 공적 복지에서도 그대로 적용되는 복지의 이중화를 피할 수 없다. 그러나 이러한 전환

에 성공한다면, 적어도 한국 사회가 절대빈곤에서는 벗어날 수 있다는 점에 부분적으로 긍정적인 측면이 있다. 그러나 코로나19 팬데믹이 가속화시킨 지식경제의 확산은 높은 수준의 인적자본을 보유한 광범위한 시민의 역량에 기초한 혁신사회라는 점을 고려하면, 공적 복지를 이중화하는 이런 선별적 복지체제가 한국 사회의 지속가능성을 담보할 수 있을지는 회의적이다. 어쩌면 이러한 대안은 문제를 해결하지 않고 문제를 일시적으로 완화하거나 뒤로 미루는 전략일 수도 있다.

2 복지체제의 전환을 통한 생산체제의 전환

현재의 생산체제를 그대로 두고 공적 복지를 강화하는 방식만으로는 한국 사회가 직면한 문제를 풀 수 없다는 주장을 반박하기는 어려울 것 같다. 사실 지금까지 이 글에서 주장한 내용의 핵심 중 하나가 생산체제와 복지체제는 제도적으로 상호보완적 관계를 가지면서 한 사회의 분배체계를 구성한다는 것이다. 자본주의 다양성 논의는 독일, 스웨덴 등과 같은 조정시장경제는 보편적 복지체제와 상호보완적 관계에 있는 반면, 미국, 영국 등과 같은 자유시장경제는 선별적 특성이 강한 자유주의 복지체제와 밀접한 관계에 있다고 주장한다(Schröder, 2013; Hall and Soskice, 2001). 생산체제와 숙련형성이 밀접한 관계를 갖고, 숙련형성이 복지체제와 밀접한 관련을 갖는다는 것도 자본주의 다양성 논의의 핵심주장이다(Thelen, 2021). 최근에는 한 걸음 더 나아가 성장방식과 복지체제 또한 밀접한 관련을 갖는다는 주장으로 이어지고 있다(Hassel and Palier, 2021). 고품질제품(제조업)을 수출하는 독일은 사회적 비용을 낮추는 동시에 핵심 노동력의 숙련을 유지해야 하는 이중과제로 인해 복지체제의 이중화가 나타나고 있다. 복지체제에서 공적 복지가 계층화되어 있는 보수주의 복지체제의 특성이 어떻게 성장방식과 연결되어 있는지를 설명하고 있다(Espinga-Andersen, 1990). 반면 ICT와 다이나믹 서비스와 같은 최첨단 제품을 수출하는 스웨덴은 인적자본이 경쟁력의 핵심이기 때문에 보편적 소득보장제도와 사회서비스를 제도화하고 있다. 보편주의를 체제차원에서 실현하는 사민주의 복지체제와 특성을 이야기하는 것이다.

이와 같은 설명은 성장방식을 생산체제의 중요한 구성요소라고 보면 자연스러운 주장이다. 그렇다면 현재의 한국 생산체제를 그대로 두고 한국 복지체제가 직면한

문제에 대응한다는 것은 분명한 한계를 가질 수밖에 없다. 특히 자유주의 복지체제의 사회경제적 성과가 비교대상국들 중 좋지 않다는 현실을 고려하면, 한국이 아무리 잘해도 영·미권 복지를 넘어서기 어렵다는 것을 이야기한다. 물론 현재 생산체제를 그대로 두고 단기적으로 공적 복지를 관대한 수준으로 확대할 수도 있다. 그러나 공적 복지를 이렇게 확대하면, 한국 경제는 정부의 이전소득으로 내수를 진작하는 남유럽의 저성장·저성과 함정에 빠질 가능성도 높다. 결국 대안은 성장체제와 복지체제를 동시에 바꾸는 것이지만, 말처럼 쉬운 일이 아니다. 앞서 언급했듯이 개혁을 지향하는 정부가 성장방식을 바꾸겠다면서 벌써 여러 차례 집권했지만, 번번이 국민에게 실망을 안기고 다시 익숙한 성장방식으로 되돌아갔던 이유이다.

그렇다면 대안은 무엇일까? 역발상이다. '콜럼버스의 달걀'처럼 실행하기 전까지는 누구도 생각하지 않았던 방식으로 도전하는 것이다. 적어도 지금까지는 복지체제를 바꾸어 성장체제를 전환하겠다는 발상은 매우 익숙하지 않다. 그러나 생산체제의 다양성을 구분하는 핵심을 가장 단순화하면 생산에 소요되는 '비용을 어떻게 조정할 것인가'라는 문제와 연관되어 있다는 점을 생각하면, 복지체제를 바꾸어 생산체제를 전환하겠다는 주장은 허무맹랑한 생각이 아니다. 사실 사회보장을 확대해 기업가 정신을 고치하고, 생산적 고용을 늘리며, 이를 통해 산업을 고도화(구조조정)할 수 있다는 생각은 (주류는 아니었지만) 경제학에서 지속적으로 제기되었던 방법이다(Behrendt, 2013).[97] 임금주도성장은 이러한 생각을 정식화한 이론체계이다(Lavoie and Stockhammer, 2013).[98]

1997년 IMF 외환위기로 해방 이후 처음으로 민주적인 절차에 따라 수평적 정권교체가 일어난 이래 생산체제를 직접 바꾸려는 시도가 성공적이지 못했다는 것을 받아들인다면, 이제 대안은 달걀의 아랫부분을 깨서 달걀을 세우는 방법으로써 복지체제의 전환을 통한 생산체제의 전환을 시도해볼 필요가 있다. 세 가지 방향에

97) Behrendt, C(2013), "Investing in People: Extending Social Security through National Social Protection Floors." In Iyanatul Islam and David Kucera (eds.) Beyond Macroeconomic Stability: Structural Transformation and Inclusive Development, New York: Palgrave Macmillan.

98) Lavoie, M. and Stockhammer, E(2013), "Wage-led growth: Concept, theories and policies." In Lavoie, M. and Stockhammer, E., eds, Wage-led growth: An equitable strategy for economic recovery,pp. 13-39,New York: International Labour Organization.

서 복지체제의 전환이 필요하다. 먼저 사회적 위험에 대응하는 공적 사회보장제도를 고용관계에 기초한 제도에서 소득에 기초한 제도로 전환하는 것이다. 문재인 정부가 추진하고 있는 전국민 고용보험 제도를 고용보험에 국한하지 않고 사회보험 전체로 확대하는 것이다. 일정한 소득이 있는 모두를 사회보험제도에 포괄하는 방식이다. 가입자는 소득에 비례해 보험료를 내고 사회적 위험에 직면했을 때 이전 생활수준을 유지할 수 있는 수준에서 이전 소득의 60~80%의 (상한과 하한이 있는) 비례적 급여를 받는 것이다. 더 이상 고용상의 지위는 물론이고 기업규모와 관계없이 소득활동을 하는 모두를 단일 사회보험제도로 포괄하는 것이다. 사회적 위험에 대응하는 사회적 연대의 범위가 대폭 확대되는 것이라고 할 수 있다.

전국민 사회보험을 실현하기 위해서는 두 가지 장벽을 넘어야 하는데 하나는 기업의 사회보험 부담을 어떻게 제도화할 것인가의 문제이다. 보편적 사회보험의 실행이 (비용부담 문제로 인해) 기업이 정규직 노동자를 고용하는 것은 물론이고 노동자를 고용하는 것 자체를 꺼리는 상황을 막기 위해서는 기업의 사회보험료 부담을 매출에 부과하는 방식을 검토할 필요가 있다. 사회보험료를 이윤에 부과하게 되면, 이윤을 내지 못한 기업의 사회보험료 부담을 덜어주게 된다. 일반적으로 이윤을 내지 못하는 기업은 대부분이 경쟁력이 없는 기업이라는 점을 고려하면, 이 방식은 경쟁력이 없는 기업에 보조금을 지원하는 의도하지 않은 결과를 내올 수 있기 때문이다. 비용을 높여 경쟁력 없는 기업이 경쟁력을 높이는 동인을 만들고, 경쟁력을 높이지 못하는 기업을 구조조정해서 산업구조를 고도화하는 생산체제의 전환을 모색한다면, 이윤 보다는 매출에 기초해 기업에게 사회보험료를 부과하는 방식이 타당해 보인다.

다른 하나는 자영업자를 사회보험에 포괄하는 문제이다. 자영업자는 임금노동자와 달리 실업보다는 폐업을 예방하는 차원의 지원을 선호한다(이성원, 2020).[99] 실업급여를 받는다는 것은 자영업자에게 폐업을 의미하기 때문이다. 더욱이 여전히 자영업자의 실제 소득에 대해 임금노동자들이 불신하고 있는 상황에서 자영업자를 임금노동자와 단일한 사회보험에 포괄하는 것에 대해 사회적 반발이 있을 수 있다. 이런 자영업자와 비자영업자의 우려를 고려해 당분간 전국민 사회보험을 단

99) 이성원(2020),“포스트 코로나 시대에 자영업자도 포함하는 전국민 고용보험.” 전국민고용보험 쟁점과 도입전략 토론회, 2020년 11월 4일,주최, 참여연대 사회복지위원회. 참여연대 아름드리홀.

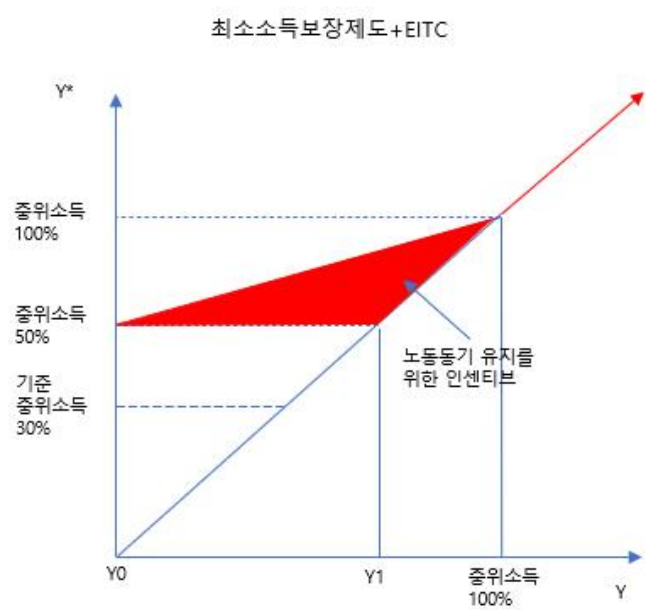
일한 제도 내에 두 개의 급여제도를 운영하는 일제양여(一制兩與)방식으로 운영할 수도 있다. 실시간 소득파악을 통해 소득파악이 투명하게 이루어지기 전까지 자영업자는 별도의 기여와 별도의 급여방식으로 운영하는 것이다. 또한 자영업자는 폐업을 해야만 급여를 지급하는 것이 아니라 자영업자들의 필요를 받아들여, 매출이 생계가 어려울 정도로 떨어지면, 생계비를 일부 지원하는 실업급여 방식도 고려할 수 있다.

두 번째는 전국민 사회보험에서 배제되는 사람들을 공적 사회보장제도로 포괄하는 과제이다. 모든 시민이 소득활동을 하는 것이 아니고, 사회보험의 대상이 되기 위해서는 일정 수준 이상의 소득이 있어야 한다. 그래서 앞서 '생산체제에서 복지체제로'에서 검토했던 것과 같이 전국민 사회보험이 포괄하지 못하는 시민들에게 기본적인 생활을 할 수 있도록 지원하는 별도의 소득보장제도가 필요하다. 이번에도 최소소득보장제도에 근로동기 장치를 얻는 방식의 제도를 도입할 필요가 있다. 다만 앞서 언급했던 것 보다는 높은 수준의 급여를 제도화 할 필요가 있다. [그림 5-6]에서 보는 것과 같이 중위소득의 40%가 아니라 중위소득의 50%(상대빈곤선 기준)로 급여 수준을 높여 제도화하는 것이다. 언뜻 보면 앞서 언급한 제도와 다를 바 없는 것처럼 보이지만, 체제차원에서 보면 앞서는 최소소득보장제도에 EITC를 결합한 제도가 복지체제의 핵심 분배기제가 되는 반면 여기서는 이 제도가 보편적 사회보험제도를 보완하는 부차적 역할을 한다는데 차이가 있다. 즉, 체제수준의 보편주의를 실현하고 관대한 공공부조는 이를 보완하는 역할을 한다. 이렇게 소득활동을 하는 모든 시민과 기업을 사회보험에 포괄하고 사회보험에 포괄되지 못하는 시민에게 관대한 공공부조를 지급하기 위해서는 개인과 기업이 부담해야 할 사회적 비용은 높아질 수밖에 없다. 그리고 이 사회적 비용을 감당하기 위해서는 산업구조를 고도화하는 것이 유일한 대안이다. 역사적으로 보면 스웨덴이 이와 가장 유사한 방식으로 산업구조를 고품질 제조업에서 ICT와 다이나믹 서비스로 전환해 수출과 내수가 균형적인 생산체제를 구축한 사례이다.

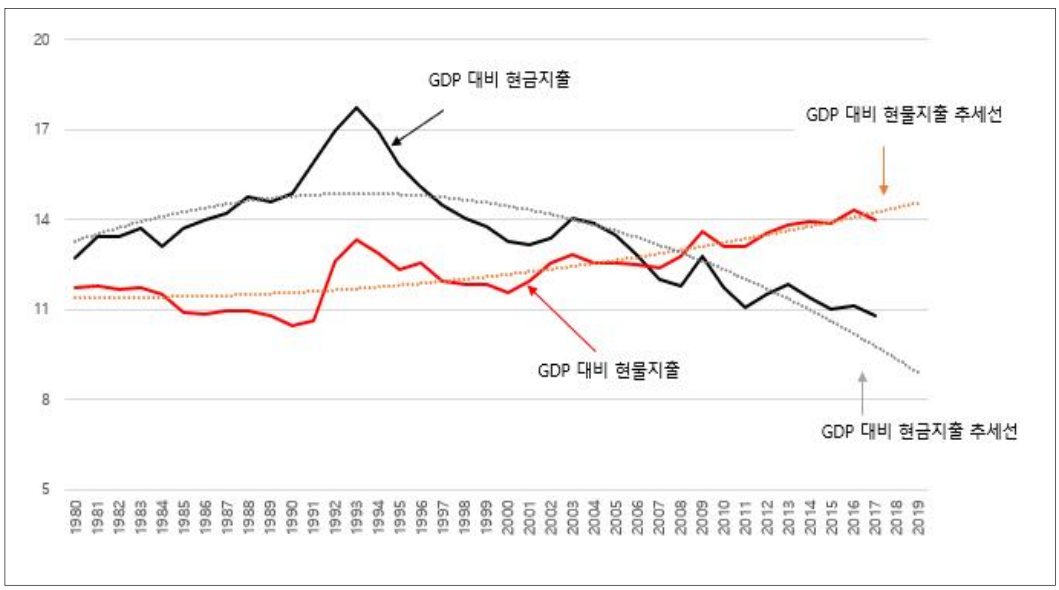
한 가지 추가할 것은 산업구조를 고도화하기 위해서는 그 사회의 인적자본을 고도화할 필요가 있다. 이는 복지체제의 전환이 단순히 소득보장의 보편성과 관대성을 확대하는 것을 넘어 양질의 보편적 사회서비스를 제공하는 것으로 확대해야 한

다는 것을 의미한다. 스웨덴이 산업구조의 고도화에 성공할 수 있었던 이유도 스웨덴 사회가 양질의 고숙련 노동력이 형성될 수 있는 보편적인 사회서비스 체계를 구축하고 있었기 때문이다(Thelen, 2021). 실제로 [그림 5-7]을 보면 스웨덴의 GDP 대비 사회지출 구성은 1990년대 초 경제위기를 겪으면서 현금지출이 감소하고 현물지출이 늘어나는 경향을 관찰할 수 있다. 스웨덴의 산업구조 조정(고품질 제조업에서 ICT와 다이나믹 서비스 중심으로 전환)이 1990년대부터 시작해 2000년대 들어서면서 안착해 가던 시기에 사회지출의 구성도 현금 중심에서 현물 중심으로 전환된 것을 확인 할 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 5-6] 최소소득보장제도(중위소득 50%)와 EITC



[그림 5-7] 스웨덴의 GDP 대비 사회지출 구성의 전환, 1980-2018



출처: OECD(2021), Social expenditure dataset.

정리하면, '복지체제 전환을 통한 생산체제 전환'의 방향을 현재 한국의 복지체제를 보편적 복지체제로 전환해 시민들이 직면한 사회적 위험에 적극적으로 대응하는 것은 물론 이를 통해 생산체제의 전환을 도모하자는 것이다. 복지체제의 전환이 기업이 혁신역량을 강화할 수밖에 없는 구조를 만들어내는 것이다. 이를 통해 우리는 내수와 수출이 균형적인, 중소기업과 대기업이 균형적인, 현물과 현금이 균형적인 고부가가치를 창출하는 산업구조와 시민의 안전한 생활을 보편적으로 보장하는 체제 수준의 보편주의 복지체제를 만들어 갈 수 있을 것이다. 여기서는 구체적으로 언급하지 않았지만, 필수적인 과제는 정부가 복지체제의 전환이 산업구조의 고도화로 연결되도록 적확한 산업정책을 전환과정에서 결합시키는 것이다. 마지막으로 이 쉽지 않는 전환의 좁은 오솔길을 성공적으로 이행하기 위해서는 전환을 지지하는 안정적 정치기반이 필요하다는 것은 두 말할 필요가 없다. 전환 과정에서 발생하는 어려움을 이겨낼 수 있는 안정적 정치적 기반만 있다면, 이 길은 걸어가 볼 가치가 있다.

참고 문헌

1. 문헌 자료

2. 웹 사이트

참고 문헌

1 문헌 자료

경향신문(2020), “독일 극우정당, 텃밭 구동독 선거에서 패배...왜?”, 2021년 6월 8일.

구해근(2002[2001]), 『한국 노동계급의 형성』, 신광영 옮김 (Korean workers: The culture and politics of class formation), 서울: 창비.

권혁욱·김대일(2014), “노동시장의 인적자원 배분기능 효율성 분석,” 조동철 편, 『우리 경제의 역동성: 일본과의 비교를 중심으로』, KDI 연구보고서 2014-03, pp. 175-226.

기획재정부(2020), 「2020~2024년 국가재정운용계획 주요내용」, (2020-2024년 전망 수치).

김기원(1990), 『미군정기의 경제구조』, 서울: 도서출판 푸른산.

김기원(2003), “미군정기의 경제.” 국사편찬위원회 편, 『한국사 52: 대한민국의 성립』. 서울: 탐구당.

김도균(2018), 『한국복지자본주의의 역사: 자산기반복지의 형성과 변화』, 서울: 서울대학교출판문화원.

김도균(2013), 「한국의 자산기반 생활보장체계의 형성과 변형에 관한 연구: 개발국가의 저축동원과 조세정치를 중심으로」, 서울대학교 대학원 사회학과 박사학위논문.

김세직(2016), “한국경제: 성장 위기와 구조 개혁,” 『경제논집』, 55(1), pp. 3-27.

김수현(2008), 『주택정책의 원칙과 쟁점』, 서울: 한울.

김수현(2013), “동아시아 주택정책 모델 논의와 시사점: 자산기반 복지 논의를 중심으로,” 『주택연구』, 21(2), pp. 93-118.

김영모(1981), “해방 후 대자본가의 사회 이동에 관한 연구.”, 진덕규·한배호·김학

준·한승주·김대환 외 공저, 『1950년대의 인식』,서울: 한길사, pp. 257-275.

김유선(2020), "비정규직 규모와 실태: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 (2020.8) 결과.", KLSI Issue Paper, 2020-20.

김종호·남종석·문영만(2019), 『한국 산업생태계의 구조와 특징』, 형설출판사.

김철식(2014), "단절과 연속성, 신자유주의와 분절: 고용체제의 한국적 특성에 대한 치밀한 모색," 『경제와 사회』101호, pp. 258-266.

김태경·이병호(2021), "산업용 로봇 보급이 고용에 미치는 영향," 『조사통계월보』 1월호, pp. 16-35.

김태동·김헌동(2007), 『문제는 부동산이야, 이 바보들아』, 서울: 궁리.

김항기·권혁용(2017), "부동산과 복지국가: 자산, 부채, 그리고 복지태도." 『한국정치학보』, 51(1), pp. 261-285.

김형기(1988), 『한국의 독점자본과 임노동』, 까치.

김형석·성현구·박범기(2018), "최근 가계 저축률 상승 원인 및 시사점," 『조사통계월보』 2018년 3월호, pp. 16-35.

노병직(2003), "기업별노사관계시스템의 형성에 관한 연구: 한국조선산업에서의 노사관계변천사례.", 서울대학교 경영학과 박사학위논문.

노인철·김수봉(1996), 『사회보장재정의 국제비교와 전망』, 서울: 한국보건사회연구원.

노중기(1997), "한국의 노동정치체제 변동: 1987년-1997년)," 『경제와 사회』36권, pp. 128-56.

대통령직속 정책기획위원회·관계부처 합동(2018), "문재인정부 포용국가 비전과 전략: 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책.", 2018년 11월 23일, 청와대 영빈관.

도규만(1991), "신식민지자본주의로의 재편과 그 발전: 8·15 이후" 서울사회과학연구소 편, 『한국에서 자본주의 발전』, 서울: 중원문화, pp. 107-165.

박명준 편(2020), 『기계산업 인적경쟁력 강화방안 연구(Ⅰ): 총론 편』, 한국노동연구원 연구보고서.

박준식(1999), "1960년대의 사회환경과 사회복지정책: 노동시장 문제를 중심으

로.” 한국정신문화연구원 편, 『1960년대의 정치사회변동』, 서울: 백산서당, pp. 159-199,

배인철(1994), “1950년대 경제정책과 자본축적.” 강만길·김남식·김영하·김태영·박종기·박현채·안병직·정석종·정창렬·조광·최광식·최장집 편, 『한국사 18: 분단구조의 정착-2』, 서울: 한길사, pp. 125-150.

보건복지부(2015), 『보건복지 70년사 가난의 시대에서 복지사회로』, 서울: 보건복지부.

보건사회연구원(2020), 2020년 빈곤통계연보, 서울: 보건사회연구원. 절대빈곤율: 보건사회연구원(2017) 2017년 빈곤통계연보, 서울: 보건사회연구원.

服部民夫(핫또리 타미오)(2007[2005]), 『개발의 사회학: 한국의 경제발전과 사회변동』, 유석춘·이시리 옮김(開発の経済社会学 : 韓国の経済発展と社会変動), 서울: 전통과 현대.

서상목(1979), “빈곤인구의 추계와 속성분석,” 『한국개발연구, 1(2), pp. 13-30.

서재진(1988), “한국 산업 자본가의 사회적 기원.” 한국사회사연구회 편, 『현대 한국 자본주의와 계급 문제』, pp. 11-38, 서울: 문학과지성사.

송호근(1990), “한국노동시장의 구조변화: 제조업 조직부문을 중심으로,” 『한국사회학』 제23집 여름호, pp. 1-27.

신상준(1992), “주한미군정청의 복지정책기조.” 『복지행정논총』, 2: 1-61

신진욱(2011), “국제비교 관점에서 본 한국 주거자본주의 체제의 특성,” 『동향과 전망』, 81호, pp. 113-156.

신한은행(2021), 『2021 보통사람 금융생활 보고서』.

심상용(2010), “한국 발전주의 복지체제 형성 연구: 억압적 발전주의 생산레짐과 비공식 보장의 복지체제” 『사회복지정책』, 37(4): 1-25.

여유진 편(2017), 『한국형 복지모형 구축: 복지환경의 변화와 대안적 복지제도 연구』, 한국보건사회연구원 연구보고서.

우명숙(2011), “한국 복지국가의 이론화와 점진적 변화 이론의 기여: 한국의 작은 복지국가 경로의 이해.” 『한국사회정책』, 18(4): 135-173.

유종일(2019), “한국경제 살리기: 전환적 뉴딜,” 미발간 발표자료, KDI 국제정책

대학원.

윤홍식 편(2018), 『사회경제변화에 따른 지속가능한 사회보장체계 구축을 위한 쟁점』, 서울: 경제사회노동위원회.

윤홍식(2019a), 『한국 복지국가의 기원과 궤적 3: 신자유주의와 복지국가-1980년부터 2016년까지』, 서울: 사회평론아카데미.

윤홍식(2019b), 『한국 복지국가의 기원과 궤적 1: 자본주의로의 이행의 시작-18세기부터 1945년까지』, 서울: 사회평론아카데미.

윤홍식(2019c), 『한국 복지국가의 기원과 궤적 2: 반공개발국가 복지체제의 형성-1945년부터 1980년까지』, 서울: 사회평론아카데미.

윤홍식(2021), "코로나19 팬데믹, 한국 복지국가의 패러다임 전환을 묻다: 소득보장정책을 넘어 소득보장정책 보기." 2021년 사회복지 공동학술대회, 2021년 10월 22~23일, 서울대학교.

윤홍식·김주호·박찬종·송원섭·양종민·정재환·박종서·김세진(2019), 『저출산·고령사회 신진학자 협동연구: 인구정책의 새로운 대안 모색: 정치경제를 통해 본 한국 복지체제의 형성』, 서울: 한국보건사회연구원.

은수미(2002), "한국의 사내 하도급: 현황과 대안," 『월간 노동리뷰』 2012년 1월호, pp. 85-94.

이근(2014), 『경제 추격론의 재창조: 기업·산업·국가 차원의 이론과 실증』, 서울: 오래.

이근·박태영 편(2014), 『산업의 추격, 추월, 추락: 산업주도권과 추격사이클』, 서울: 21세기북스.

이병천(2012), "한국경제 '97년 체제'의 특성에 대하여: 상장 제조업에서 수익추구와 주주가치 성향의 분석," 『동향과 전망』, 86호 pp. 78-133.

이병천(2013), "김대중 모델과 한국경제 97년 체제," 『기억과 전망』, 28호, pp. 144-184.

이병천(2000), "발전국가체제와 발전딜레마: 국가주의적 발전동원체제의 제조명." 『경제사학』, 28(1), pp. 105-138.

이병천(2013), “김대중 모델과 한국경제 97년 체제.”『기억과 전망』, 28: 144-182.

이병천·정준호·최은경(2014), “삼성전자의 축적방식 분석: 세계화 시대 한국 일류 기업의 빛과 그림자,”『동향과 전망』92호, pp. 129-173.

이성원(2020), “포스트 코로나 시대에 자영업자도 포함하는 전국민 고용보험.” 전국민 고용보험 쟁점과 도입전략 토론회, 2020년 11월 4일, 주최 참여연대 사회복지위원회, 참여연대 아름드리홀.

이영환·김영순(2001), “한국 사회복지 발달에 대한 계급정치적 고찰.”『비판사회정책』, 9, pp. 249-302.

이원보(2004), 『한국노동운동사 5: 경제개발기의 노동운동, 1961~1987 』, 서울: 지식마당.

이재희(2001),「한국의료보험정책의 변화의 과정에 관한 연구」, 고려대학교 박사학위논문.

이지원·백승욱(2012), “한국에서 생명보험의 신자유주의적 전환.”『한국사회학』, 46(2): 88-122.

이창무(2021), “주택 임대차 시장 현황과 정책과제: 전세 대책을 중심으로,” 소득주도성장특별위원회, 세미나 발표자료, 2021년 10월 5일.

이혜경(1993), “권위주의적 자본주의 사회에서의 복지국가의 발달: 한국의 경험.”『한국 사회복지학』, 21:162-191.

장홍근·김세움·김근주·정흥준·박준식(2016),『대안적 노동체제의 탐색: 1987년 이후 30년, 한국 노동체제의 구조와 동학』, 서울: 한국노동연구원.

전병유 편(2016),『한국 불평등 2016』, 서울: 페이퍼로드.

전병유(2016), “노동시장의 구조변화와 정책대응,” 이병천·유철규·전창환·정준호 엮음,『한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존』, 돌베개, pp. 195-227.

정이환(2013),『한국고용체제론』, 서울: 후마니타스.

정이환(2018), “한국 노동시장의 분절구조와 대안모색”, 한국노동연구원 개원 30주년 토론회 발제문.

정준호(2016), “한국 산업화의 특성과 글로벌 가치사슬”, 이병천・유철규・전창환

・정준호 엮음, 『한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존』, 서울: 돌베개, pp. 70-111.

정준호(2017), “기술혁신과 경제성장 연구의 현황과 과제: 한국에 대한 논의를 중심으로,”『기술혁신연구』25(4), pp. 47-77.

정준호(2018), “한국성장체제의 유산과 쟁점”, 『사회경제변화에 따른 지속가능한 사회보장체계 구축을 위한 쟁점』, 경제사회노동위원회, pp. 11-35.

정준호(2020), “한국 제조업 성장의 주요 특성과 발전 방향,” 박명준·박선효·정만태·정준호·조현민, 『기계산업 인적경쟁력 강화방안 연구(Ⅰ): 총론 편』, 연구보고서, 한국노동연구원, pp. 12-60.

정준호(2021a), “주택자산 가치와 정치적 선택의 역학,” Issue & Review on Democracy, 62호, pp. 1-12.

정준호(2021b), “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』, 2019년 12월 6일.

장홍근 편(2017), 『1987년 이후 30년: 새로운 노동체제의 탐색』, 한국노동연구원 보고서.

조성재・정준호・황선웅(2008), 『한국경제와 노동체제의 변화』, 한국노동연구원 보고서, 2008-09.

조성재・장영석・오재훤・박준식・善本哲夫・折橋伸哉(2006), 『동북아 제조업의 분업구조와 고용관계(Ⅱ)』, 한국노동연구원 보고서.

조형제(2016), 『현대자동차의 기민한 생산방식: 한국적 생산방식의 탐구』, 서울: 한울아카데미.

지주형(2011), 『한국 신자유주의의 기원과 형성』, 서울: 책세상.

최경호(2021), “주거체제로 본 사회주택: 주거 안정과 사회 통합을 위한 공급 생태계 다변화의 초석,”『동향과 전망』, 제111호, pp. 115-156.

최기춘·이현복(2017), 국민건강보험과 민간의료보험의 역할 재정립을 위한 쟁점. 보건복지포럼, 2017년 6월호, pp. 30-42.

최창규·지규현(2007), "전세와 월세에 대한 구조적 해석: 금융조건 및 임차인의 자산 제약을 중심으로,"『국토계획』, 42권 3호, pp. 215-226.

한겨레(1989), "근로소득세 부담 증가율 임금 상승률의 3~4배." , 1989년 10월 15일 2면.

한겨레(2021), "④ 누구를 위한 성탄 선물이었나. IMF는 산타가 아니었고, 노동자 몫 선물은 없었다.", 2021년 9월 21일.

한겨레(2021), "부동산 '신계급사회'…사라리 끊어버린 164배 격차." , 2021년 5월 27일.

한겨레(2021), ① 비정규직과 양극화의 시작: 신자유주의 앞잡이 캉드쉬, IMF 극비문서 속 첫 확인, 2021년 7월 31일.

한국경제60년사 편찬위원회(2010),『한국경제 60년사 I: 경제일반』, 서울: 한국개발연구원.

핫또리 타미오(2007),『개발의 경제사회학』, 서울: 전통과 현대(유석춘·이사리 공역).

橫田伸子(요코타노부)(2020[2012]),『한국 노동시장의 해부: 도시 하층과 비정규직 노동의 역사』, 요코타노무 옮김(韓國の都市下層と勞働者—勞働の非正規化を中心に), 서울: 그린비.

Aalbers, M. (2009), Residential Capitalism in Italy and the Netherlands, in H. Schwarz and L. Seabrooke (ed.), The Politics of Housing Booms and Busts, New York: Palgrave Macmillan, pp. 146-169.

Aalbers, M. (2016), The Financialization of Housing: A Political Economy Approach, London and New York: Routledge.

Acemoglu, D., Ozdaglar, A. and Tahbaz-Salehi, A. (2017), "Microeconomic origins of macroeconomic tail risks," American Economic Review, 107(1), 54-108.

Alvaredo, F., Garbinti, B. and Piketty, T. (2017), “On the Share of Inheritance in Aggregate Wealth: Europe and the USA, 1900-2010,” Economica, 84(334), pp. 239-260.

Amsden, A. (1989), Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization, Oxford: Oxford University Press.

Amstrong, P, Glyn, A. and Harrison, J.(1993[1991]), 『1945년 이후의 자본주의』, 김수행 옮김 (Capitalism since 1945), 서울: 동아출판사.

Ansell, B. (2012), “Assets in crisis: Housing, preferences and policy in the credit crisis.” Swiss Political Science Review, 108(2): 383-402.

Ansell, B. W. (2019), “The Politics of Housing,” Annual Review of Political Science, 22, pp 165-185.

Aoki, M. (2010). Corporations in evolving diversity: Cognition, governance, and institutions. New York: Oxford University Press.

Arthur, D. (2009), Pedantic fact checking-Did Nixon really say “we are all Keynesians now”?(

http://clubtroppo.com.au/2009/02/15/pedantic-fact-checking-did-nixon-really-say-we-are-keynesians-now/)

Arthur, W. B. and McNicoll, G. (1978), “Samuelson, population and intergenerational transfers,” International Economic Review, 19, pp. 241-246.

Autor, D. (2014), “Polyani’s paradox and the shape of employment growth,” NBER Working Paper No. 20485, September 2014.

Autor, D. H., Dorn, D. and Hanson, G. H. (2013), “The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States,” American Economic Review, 103(6), pp. 2121-2168.

Autor, D. H., Dorn, D. and Hanson, G. H. (2015), “Untangling Trade and Technology: Evidence from Local Labour Markets,” The Economic Journal,

125, pp. 621-646.

Autor, D. H., Levy, F. and Murnane, R. J. (2003), "The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration," Quarterly Journal of Economics, 118(4), pp. 1279-1333.

Autor, David H. (2013), "The 'Task Approach' to Labor Markets: An Overview", Journal for Labour Market Research, 46(3), pp. 185-199.

Avlijaš, S., Hassel, A., and Palier, B. eds. (2021), Growth and welfare in advanced capitalist economics. New York: Oxford University Press.

Barr, N. (1992), "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation," Journal of Economic Literature, 30(2), pp. 741-803.

Barr, N. (2001), The Welfare State as Piggy Bank, Oxford: Oxford University Press.

Barro, R. (2004), "Milton Friedman: Perspectives, particularly on monetary policy." Cato Journal, 27(2), pp. 127-134.

Behrendt, C. 2013, "Investing in People: Extending Social Security through National Social Protection Floors." In Iyanatul Islam and David Kucera (eds.) Beyond Macroeconomic Stability: Structural Transformation and Inclusive Development, New York: Palgrave Macmillan.

Benhabib, Jess, and Alberto Bisin (2017), "Skewed Wealth Distributions: Theory and Empirics," NBER Working Paper, No. 21924.

Bloom, D. E., Canning, D. and Sevilla, J. (2003), The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change, Santa Monica: RAND.

Blyth, M., 2016(2013), 『긴축』, 이유영 역, 서울: 부·키. 박정훈, 2010, "캐나다, 제4차 토론토 G20 정상회담 주요 쟁점합의 사항".

Bohle, D. and Seabrooke, L. (2017), "From housing as asset to housing as patrimony: policy ideas and the re-emergence of the housing question," Paper prepared for the ENLIGHTEN WP 3 Workshop: "Austerity and the

Restructuring of Public Services", Budapest, March 2-3, 2017.

Borri, N and P Reichlin (2018), "The Housing Cost Disease," Journal of Economic Dynamics and Control, 87, pp. 106-123.

Boyer, R. (2013[2004]), 『조절이론 1. 기초』, 서익진·서환주·정세은·김태황·이지용 옮김(Théorie de régulation 1. Les fondamentaux), 서울: 뿌리와이파리.

Boyer, R. 2017[2015], 『자본주의 정치경제학』, 서익진·서환주 옮김(Économie politique des capitalismes), 서울: 한울아카데미.

Bussemer, T., Krell, C. and Meyer, H. (2016), "Social Democratic Values in the Digital Society Challenges of the Fourth Industrial Revolution," Social Europe Occasional Paper No. 10, Friedrich Ebert Stiftung.

Cantillon, B. (2011), "The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era," Journal of European Social Policy, 21(5), pp. 432-49.

Chiquier, Loïc (2006), "Housing Finance in East Asia," The World Bank Report, December.

Choo, H. C.(1993), "Income distribution and distributive equity in Korea." In Krause, L. and Park, F. K., eds., Social Issue in Korea: Korean and American Perspectives, Seoul: Korea Development Institute.

Christophers, B. (2019), "The rentierization of the United Kingdom economy," Environment and Planning A: Economy and Space,

(https://doi.org/10.1177/0308518X19873007).

Constantinescu, C., Mattoo, A. and Ruta, M. (2014), "Global Trade Slowdown: Cyclical or Structural?," Third IMF/WB/WTO Trade Workshop, 6, Nov. 2014.

Coyle, D. (2017), "Precarious and Productive Work in the Digital Economy," National Institute Economic Review, 240(1),

(https://doi.org/10.1177/002795011724000110.)

Crouch, C. (2009), “Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime,” The British Journal of Politics and International Relations, 11, 382–399.

Crouch, C.(2009), “Typologies of capitalism.” In Hancké, B., Debating varieties of capitalism. pp. 75-94, New York: Oxford University Press.

Crouch, C., Streeck, W., Boyer, R. Amable, B., Hall, P. and Jacson, G.(2005), “Dialogue on institutional complementarity and political economy.” Socio-Economic Review, 3(2): 359-382.

de Decker, Pascal (2007), “Belgium: Between Confidence and Prudence, in Marja Elsinga, Pascal de Decker, Nóra Teller, and Janneke Toussaint (ed.), Home Ownership beyond Asset and Security. Amsterdam: IOS Press, pp. 29-66.

Dermont, C. and Weisstanner, D. (2020), “Automation and the future of the welfare state: basic income as a response to technological change?, Political Research Exchange, 2(1), 1757387, (DOI: 10.1080/2474736X.2020.1757387.)

Doling, J. (1999), “Housing Politics and the Little Tigers. How Do They Compare with Other Industrialized Countries?,” Housing Studies, 14(2), pp. 229-250.

Doling, John and Richard Ronald (2010), “Home Ownership and Asset-based Welfare,” Journal of Housing and the Built Environment, 25, pp. 165-173.

Esping-Andersen, G. (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge: Polity Press.

Estevez-Abe, M., Iversen, T. and Soskice, D. (2001), “Social production and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state,” in Hall, P. and D. Soskice (eds). Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford: Oxford University Press, pp. 145-183.

European Mortgage Federation(2020), HYPOSTAT 2020.

Evans, P.(1995), Embedded autonomy: States and industrial transformation, Princeton: Princeton University Press.

Evans, P. B. (2011), Platform Economics: Essays on Multi-Sided Businesses, Chicago, IL: Competition Policy International.

Fernandez, R., Hofman, A. and Aalbers, M. (2016), "London and New York as a safe deposit box for the transnational wealth elite," Environment and Planning A, 48(12), pp. 2443-2461.

Fessler, P. and Schürz, M. (2018), "Private wealth across European countries: the role of income, inheritance and the welfare state," Journal of Human Development and Capabilities, 19(4), pp. 521-549.

Fraser, N. (2021[2021]), 『낡은 것은 가고 새것은 아직 오지 않은』, 김성준 옮김(The old is dying and the new cannot be born), 서울: 책세상.

Frey, C. B. and Osborne, M. A. (2013), "The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?," Working Paper, Sep. 2013, Oxford Martin Programme on Technology and Employment. Oxford Martin School, Oxford University.

Goldin, C. and Katz, L. F. (2007), "Long-Run Changes in the U.S. Wage Structure: Narrowing, Widening, Polarizing," Brookings Papers on Economic Activity, 2, pp. 135-165.

Goos, M. and Manning, A. (2003), "Lousy and Lovely Jobs: the Rising Polarization of Work in Britain," Working Paper, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.

Goos, M., Manning, A. and Salomons, A. (2010), "Explaining Job Polarization in Europe: The Roles of Technology, Globalization and Institutions," Discussion Paper No 1026, Centre for Economic Performance London School of Economics and Political Science.

Hall, P. A. and Soskice, D. (ed.) (2001), Varieties of Capitalism: The

Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford: Oxford University Press.

Hall, P. and Gingerich, D.(2009), "Varieties of capitalism and institutioanl complementarities in the political economy: An empirical analysis." In Hancké, B., Debating varieties of capitalism, pp. 135-179, New York: Oxford University Press.

Hancké, B.(2009), "Introducing the debate." In Hancké, B. Debating varieties of capitalism, pp. 1-17, New York: Oxford University Press.

Hancké, B.(2009), "Introduction: Beyond varieties of capitalism." In Hancké, B., Rhodes, M., and Thatcher, M., eds. Beyond varieties of capitalism: Conflict, contradictions, and complementarities in the European economy, pp. 3-38, New York: Oxford University.

Hansson, Å. (2010), "In this world nothing is certain but death and taxes: Financing the elderly," in T. Bengtsson (ed.), Population Ageing: A Threat to the Welfare State, Berlin: Springer Verlag, pp. 23-45.

Harvey, D. (1982), The Limits to Capital, Oxford: Blackwell.

Hassel, A. and Palier, B. (2021), Growth and welfare in advanced capitalist economics. New York: Oxford University Press.

Herwig, S. (2015), "A Critical Look at the #DigitalSingleMarket strategy," Netopia, Forum for the Digital Society, October 22, 2015.

Hoekstra, J. (2003), "Housing and the Welfare State in the Netherlands: an Application of Esping-Andersen's Typology," Housing, Theory and Society, 20(2), pp. 58-71.

Hoekstra, J. (2010), Divergence in European Welfare and Housing Systems, Amsterdam: IOS Press.

Holliday, I. (2000), "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia," Political Studies, 48, pp. 706-723.

Huws, U. (2014), Labor in the Global Digital Economy: The Cybertariat

Comes of Age, New York: Monthly Review Press.

Huws, U. (2015), "iCapitalism and the Cybertariat: Contradictions of the Digital Economy," Monthly Review, 66(8), pp. 42-57.

Ido, M. ed. (2012), Varieties of capitalism, types of democracy and globalization. New York: Routledge.

IFR(2016), World robotics report 2016: European Union occupies top position in the global automation race.

IMF(2019), "Macroeconomics of Aging and Policy Implications," Group of Twenty.

Karabarbounis, L. and Neiman, B. (2013), "The global decline of the labor share," NBER Working Paper No. 19136.

Katzenstein, P. J. (2006), "Denmark and Small States," In J. L. Campbell, J. A. Hall and O. K. Pedersen (eds), National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience, Montreal: McGill University Press, pp. 434-440.

KDI(1997), 「IMF 외환위기 발생 20년 대국민 인식조사 결과」

Kemeny, J. (1995), From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective, London: Routledge.

Kemeny, J. (2005), "'The Really Big Trade-Off' between Home Ownership and Welfare: Castles' Evaluation of the 1980 Thesis, and a Reformulation 25 Years on," Housing, Theory and Society, 22(2), pp. 59-75.

Kenny, M. and Zysman, J. (2016), "What is the future of work?: Understanding the platform economy and computation-intensive automation," BRIE Working Paper 2016-9.

Kenworthy, L.(2009), "Institutional coherence and macroeconomic performance." In Hancké, B., Debating varieties of capitalism. pp. 180-199, New York: Oxford University Press.

Kim, Se-Jik and Hyun Song Shin (2013), "Financing Growth without Banks: Korean Housing Repo Contract," SNU and Princeton University.

Kitschelt, H., and Rehm, P. (2014), "Occupations as a Site of Political Preference Formation." Comparative Political Studies, 47(12), pp. 1670-1706.

Kostakis, V. and Bauwens, M. (2014), Network Society and Future Scenarios for a Collaborative Economy, Basingstoke: Palgrave

Kruse, A. (2010), "A stable pension system: The eighth wonder," in T. Bengtsson (ed.), Population Ageing: A Threat to the Welfare State, Berlin: Springer Verlag, pp. 47-64.

Kumar, Rishabh (2016), "Personal Savings from Top Incomes and Household Wealth Accumulation in the United States," *International Journal of Political Economy,* 45, pp. 224-240.

Kurer, T. and Gallego, A. (2019), "Distributional Consequences of Technological Change: Worker-Level Evidence," Research and Politics, 6(1), 2053168018822142.

Kuznets, S. (1955), "Economic growth and income inequality." The American Economic Review, 45(1): 1-28.

Langley, P. and Leyshon, A. (2016), "Platform capitalism: The intermediation and capitalisation of digital economic circulation," Finance and Society, Early View, pp.1-21.

Lavoie, M. and Stockhammer, E.(2013), "Wage-led growth: Concept, theories and policies." In Lavoie, M. and Stockhammer, E., eds, Wage-led growth: An equitable strategy for economic recovery, pp. 13-39. New York: International Labour Organization.

Leach, J. (2016), Shared Property, Shared Capital, Shared Values? The Danish Andelsbolig Housing Model in Transition, Ph. D. Thesis, The University of Sheffield.

Lee, R. D. (1994), “The formal demography of population ageing, transfers, and the economic life cycle,” in L. G. Martin and S. H. Preston (eds.), Demography of Ageing, Washington, D.C.: National Academy Press, pp. 8-49.

Levy, B. and. Kuo, W.-J. (1991), “The Strategic Orientations of Firms and the Performance of Korea and Taiwan in Frontier Industries: Lessons from Comparative Case Studies of Keyboard and Personal Computer Assembly,” World Development, 19(4), pp. 363-374.

Lund, S., Manyika, J., Woetzel, J., Bughin, J., Krishnan, M., Seong, J., and Muir, M. (2019), Globalization in transition. McKinsey & Company.

Madden, D. and Marcuse, P. (2016), In Defense of Housing: The Politics of Crisis, London and New York: Verso.

Malpass, P. (2008), “Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone?,” Housing Studies, 23(1), pp. 1-19.

Mares, I.(2001), “Firms and the welfare state: When, why, and how does social policy matter to employers?” In Hall, P. and D. Sosckice (eds), Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage, pp. 184-212. Oxford: Oxford University Press.

Marx, K. (2008[1867]), 『자본 I: 경제학 비판』, 강신중 옮김. (Das Kapital, Kriik der politischen Ökonomie I, 4th ed, 1890), 서울: 도서출판 길.

Mckee, K. , Moore, T. , Soaita, A. and Crawford, J. (2017), “‘Generation Rent’ and The Fallacy of Choice,” International Journal of Urban and Regional Research, 41, pp. 318-333.

Meyer, H. (2016), “The digital revolution and inequality: how should governments respond?,” a special issue of the Technological Revolution, Journal for a Progressive Economy, 7, pp. 34-37.

Milanovic, B. (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge, M.A: Harvard University Press.

Milanovic, B. (2017[2016]), 『왜 우리는 불평등해졌는가』, 서정아 옮김(Global inequality: A new approach for the age of globalization), 서울: 21세기북스.

Mortensen, J. L. and Seabrooke, L. (2009), "Egalitarian Politics in Property Booms and Busts: Housing as Social Right or Means to Wealth in Australia and Denmark," in H. Schwartz and L. Seabrooke (ed.), The Politics of Housing Booms and Busts, New York: Palgrave Macmillan, pp. 122-145.

Norris, M. and Byrne, M. (2015). "Asset price keynesianism, regional imbalances and the Irish and Spanish housing booms and busts." UCD Geary Institute For Public Policy Discussion Paper Series.

OECD (2018), "The changing nature of international production: Insights from Trade in Value Added and related indicators," TiVA Indicators 2018 Update, OECD.

OECD(2019a), "Policy responses to new forms of work." Paris: OECD Publishing, (DOI:https://doi.org/10.1787/0763f1b7-en)

OECD(2019b), OECD Employment outlook 2019. Paris: OECD.

OECD(2021), Income inequality (indicator),(doi: 10.1787/459aa7f1-en) (Accessed on 29 September 2021).

OECD(2021), Revenue statistics-OECD countries: Comparative tables.

Ostry, J., Berg, A., and Tsangarides, C.(2014), 『Redistribution, Inequality, and Growth』, Washington, DC: IMF. Ostry, J., Loungani, P., and Berg, A.(2019), 『Confronting Inequality』, New York: Columbia University Press.

Palier, B.(2006), "The re-orientation of European social policies toward social investment." International Politics and Society, 1, 105-116.

Piketty, T.(2020[2019]), 『자본과 이데올로기』 안준범 옮김(Capital et idéologie. Du Même Auteur), 서울: 문학동네.

Razin, A. and Schwemmer, A. H. (2021), “Ageing and Welfare-State Policy Making: Macroeconomic Perspective,” NBER Working Paper No. 29162.

Rodrik, D. (2011[2007]). 『더 나은 세계화를 말하다』, 제현주 옮김 (One economics many recipes: Globalization, institutions, and economic growth), 서울: 북돋움.

Ronald, R. (2007), “Comparing Homeowner Societies: Can We Construct an East-West Model?,” Housing Studies, 22(4), pp. 473-493.

Samuelsson, P. A. (1958), “An exact consumption loan model of interest with and without the social contrivance of money,” Journal of Political Economy, 66, pp. 923-933.

Sassoon, D. (2014[2014]) 『사회주의 100년, 1: 20세기 서유럽좌파 정당의 흥망성쇠』, 강주헌·김민수·강순이·정미현·김보은 옮김(One hundred years of socialism: The West European left in the twentieth century, 2014 ed.), 서울: 황소걸음.

Schmitz, H.(1999), “Collective efficiency and increasing returns.” Cambridge Journal of Economics, 23(4): 465-483.

Schröder, M. (2013), Integrating varieties of capitalism and welfare state research: A unified typology of capitalisms, New York: Palgrave Macmillan.

Schwab, K. (2016), “The Fourth Industrial Revolution: What It Means, How to Respond,” World Economic Forum, January 14, 2016.

Schwander, H., and Hausermann, S. (2013), “Who is in and who is out?: A risk-based conceptualization of insiders and outsiders,” Journal of European Social Policy, 23(3), pp. 248-269.

Schwartz, H. M. and Seabrooke, L. (2009), “Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy: Old Welfare States and the New Politics of Housing,” in H. Schwartz and L. Seabrooke (ed.), The Politics of Housing Booms and Busts, New York: Palgrave Macmillan, pp.

1-27.

Skocpol, T.(1987), “America’s incomplete welfare state: the Limites of New Deal reforms and the origins of the present crisis.” In Rein, M., Esping-Andersen, G., and Rainwater, L, The rise and fall of policy regimes, pp. 35-58. New York, NY: M. E. Sharpe, Inc.

Solt, F.(2019), "The Standardized World Income Inequality Database, Versions 8-9", https://doi.org/10.7910/DVN/LM4OWF, Harvard Dataverse, V6

Soskice, D.(1999), “Divergent production regimes: Coordinated and uncoordinated market economies in the 1980s and 1990s.” In Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G., and Stephens, J. eds, Continunity and change in contemporary capitalism. pp. 101-134. New York: Cambridge University Press.

Studwell, J.(2016[2016]), 『아시아의 힘』. 김태훈 옮김(How Asia works), 서울: 프롬북스.

Suh, S. M. and Yeon, H. C.(1986), Social welfare during the structural adjustment period in Korea. Working Paper 8604. Seoul: Korea Development Institute. 서상목(1979), “빈곤인구의 추계와 속성분석.” 『한국개발연구』, 1(2): 13-30.

Summers, L. H. (2016), “The age of secular stagnation: what it is and what to do about it,” Foreign Affairs, 95, pp. 2-9.

Sundararajan, A. (2017), “The Collaborative Economy: Socioeconomic, Regulatory and Policy Issues,” Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, European Parliament.

Taylor-Gooby, P. (2004), “New risks and social change.” In P. Taylor-Gooby, ed., New Risks, New Welfare. pp. 1-28. New York: Oxford University Press.

The Economist.(2019), “Slowbalisation: The stream has gone out of glass”, January 24, 2019.

Thelen, K.(2021), “Transitions to the knowledge economy in Germnay, 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.

Thewissen, S., and Rueda, D. (2019), “Automation and the Welfare State: Technological Change as a Determinant of Redistribution Preferences,” Comparative Political Studies, 52(2), pp. 171-208.

Tirole, J. (1985), “Asset bubbles and overlapping generations,” Econometrica. 53(6), pp. 1499-1528.

Tommy Bengtsson, T. and Scott, K. (2011), “Population Aging and the Future of the Welfare State: The Example of Sweden,” Population and Development Review, 37 (Supplement), pp. 158-170.

UN (2017), “Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context,” Human Rights Council Thirty-fourth session 27, February-24 March 2017, Agenda item 3.

Van Parijs, P. (2004), “Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-First Century,” Politics and Society, 32(1), pp. 7-39.

Vanhuysse, P., Medgyesi, M. and Gal, R. I. (2021), “Welfare states as lifecycle redistribution machines: Decomposing the roles of age and socio-economic status shows that European tax-and-benefit systems primarily redistribute across age groups,” PLoS One, 16(8), e0255760.

Vollrath, D.(2021[2020]),『성장의 종말: 정점에 다다른 세계 경제, 어떻게 돌파할 것인가』.,안기순 옮김(Full grown: Why a stagnant economy is a sign of success), 서울: 더퀘스트.

Wade, R.(1990), Governing the market: Economic theory and the role of

government in East Asian Industrialization. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Wren, A. (2013), "chapter Introduction: The political economy of post-industrial societies," in A. Wren (ed.), The Political Economy of the Service Transition, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-70.

Yang, J. J.(2017), The political economy of the small welfare state in South Korea. New York: Cambridge University Press.

Yrigoy, I. (2020), "The Political Economy of Rental Housing in Spain: The Dialectics of Exploitation(s) and Regulations," New Political Economy, (DOI: 10.1080/13563467.2020.1723515.)

2 웹 사이트

생명보험협회(2020), 연도별생명보험사업개황.

https://www.klia.or.kr/consumer/stats/yearBook/list.do.

통계청(2018), e-나라지표: 국내총생산 및 경제성장률(GDP).

통계청(2018), e-나라지표: 국민연금 재정현황.

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2764

통계청(2021), e-나라지표: 비정규직 고용동향.

https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2477

(접근일, 2021. 10 .1)

통계청(2021), e-나라지표: 조세부담률.

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1122

통계청(2019), 국내총생산 및 경제성장률(GDP).

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2736

통계청(2021), e-나라지표: 국민기초생활보장제도 수급 현황.

https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2760

통계청(2021), e-나라지표: 일반고용동향.

https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1494

(접근일, 2021. 9. 29).

통계청(2021), e-나라지표: 주택매매가격 동향.

https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1240.

통계청(2021), 국가지표체계: 상대빈곤율.

https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=5056

한국은행(2021), ECOS 한국은행 경제통계시스템: 국민소득.

https://ecos.bok.or.kr/jsp/vis/GDP/#/spending (접근일, 2021. 8. 16).

IFR(2019), IFR Press Conference 18th September 2019, Shanghai.

https://ifr.org/downloads/press2018/IFR%20World%20Robotics%20Presentation%20-%2018%20Sept%202019.pdf.

IFR(2021), Facts about robots: Robot density worldwide.

https://youtu.be/w_kApx8C-O4

IMF(2021), GDP per capita, current prices (U.S. dollars per capita).

https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD

KOSIS(2020), 1인당 국민총소득.

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2AS017

(접근일, 2021. 9. 21).

OECD(2021), Revenue statistics-OECD countries: Comparative tables.

https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV#

OECD.(2021), Social expenditure dataset.
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG
OECD(2021), Social Expenditure: Aggregated data.
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG
(접근일, 2021. 9. 20).
Roser, M.(2020), "Economic growth: GDP per capita." Our World in Data.
https://ourworldindata.org/economic-growth#licence
The Robot Report.(2019), US robot density ranks 7the in the world.
https://www.therobotreport.com/us-robot-density-ranks-7th-in-the-world/
The World Bank(2021), GDP per capita (current US$).
https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD (접근일, 2021. 9. 28).
WTO(2020), "Trade set to plunges as COVID-19 pandemic upends global economy." Trade forecast press conference.
https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm
Savills World Research (2016), "Around the world in dollars and cents: what price the world? Trends in international real estate trading"
(www.savills.co.uk/research_articles/188297/198669-0).
Giles, C. (2020), "Global economy." Financial Times, Oct 17th
(https://www.ft.com/content/0940e381-647a-4531-8787-e8c7dafbd885)
(접근일, 2020. 10. 20).