

한국의 복지국가 발전과 노동

황 덕 순

본 연구는 우리나라의 복지국가 형성과정과 노동의 역할, 현재의 사회보장제도의 한계와 노동시장과의 관계에 대해 살펴보고, 노동의 관점에서 복지국가 발전을 위해 추진해야 할 정책과제에 대해서 살펴보았다. 1987년 민주화 이전에는 정치권력의 정당화가, 이후에는 시민운동, 노동조합, 농민조직 등을 통해 제기된 다양한 국민대중들의 요구가 복지제도를 확대하는 사회적 압력으로 작용했다. 우리나라 노동시장의 가장 두드러진 특징은 다른 OECD 국가들에 비해 예외적으로 불안정하고 내부 격차가 크다는 점이며, 이는 사회보험의 사각지대와 직접 관련된다. 노동시장의 불안정성과 격차 확대는 근본적으로는 경제구조와 생산체제에서 비롯되는 것이지만, 이를 규율하는 노동시장 관련 제도들과 노동조합의 역할이 취약한 것도 문제이다. 노동영역과 관련해서 복지국가 발전을 위한 정책의 주요 방향은 복지제도의 사각지대 해소와 급여의 적절성 확보, 노동시장의 안정성 제고와 노동시장 내 격차 축소, 양극화 해소를 위한 경제·산업정책 강화이다. 노동이 당분간 복지국가 발전에서 주도적 역할을 수행하거나 복지정치를 주도하지 못하겠지만, 복지확대에 대한 국민들의 열망이 복지국가 확대를 추동할 것으로 전망된다.

주제어: 복지국가, 노동시장, 노동조합, 복지정치, 노동정책

1. 들어가는 글

우리나라 복지제도의 근간을 이루는 것은 사회보험제도와 국민기초생활보장제도이다. 저출산과 고령화 현상이 중요한 사회적 의제로 부각되면서 사회서비스 확충에 대한 관심도 크게 늘어나고 있으나 최근 몇 년 사이에 두드러진 현상이다. 따라서 우리나라 복지국가가 노동과 어떤 관계를 맺고 있는가를 보려면 사회보험제도와 국민기초생활보장제도가 노동과 어떤 관계를 맺고 있는가를 먼저 살펴보아야 한다.

우선 밝은 면부터 살펴보자면, 우리나라는 비교적 짧은 기간 동안 다섯 개의 사회보험제도를 도입했을 뿐만 아니라 직역별 연금을 제외하면 전체 국민을 하나의 제도로 포괄하는 보편적 성격의 제도를 구축하는 방향으로 발전해 왔다. 나아가 국민기초생활보장제도를 통해 근로능력이 있는 빈곤층까지도 공공부조의 대상으로 보호함으로써 복지제도의 질적인 전환을 이루었다. 그런데 복지제도의 이러한 발전은 노동의 역할과 관련해서 다음과 같은

질문을 던지게 한다. 지금까지 한국의 복지국가 형성에서 노동자와 이들의 대표 조직을 주체로 한 노동정치적 역할이 매우 미미했음에도 불구하고, 상당히 서구의 복지국가와 외형적으로 유사한, 혹은 서구 복지국가로 발전할 수 있는 가능성이 엿보이는 복지제도의 틀을 구축하는 데 성공한 이유는 무엇인가?⁽¹⁾ 나아가 앞으로의 복지국가 발전에서 노동의 적극적인 역할이 없어도 우리나라가 서구의 발달된 복지국가에 가까운 수준의 복지를 국민들에게 제공할 수 있는가?

밝은 면만 있는 것은 아니다. 복지제도의 외형적 확충에도 불구하고 전반적인 보호수준은 그에 걸맞게 발전하지 못했다. 단적으로 사회보험의 실질적인 보호를 받지 못하는 사각지대에 있는 노동자들의 규모가 매우 크고 급여수준도 낮다. 『국민연금통계연보』에 따르면 국민연금 납부예외자가 2010년 12월 31일 현재 510만명으로 전체 가입대상자 대비 납부예외자의 비중이 26.5%에 이른다. 경제활동인구조사를 통해 살펴보더라도 2011년 8월 현재 가입대상 임금근로자 가운데 국민연금 및 직역연금 미가입자의 비중이 23.6%이고, 고용보험 미가입자의 비중이 28.3%에 이른다. 국민기초생활보장제도를 통해 근로능력자가 공공부조의 보호대상에 포함되었지만 다수의 근로빈곤층은 보호의 사각지대에 놓여 있다. 복지패널조사에 따르면 2009년에 경상소득 기준 절대빈곤층의 50.1%, 상대빈곤층의 35.2%만이 기초생활보장제도의 수혜를 받고 있다. 이는 현재의 복지제도가 다수의 취약계층 노동자와 근로빈곤층을 보호하는 데 실패하고 있음을 의미한다. 또한 건강보험의 높은 본인부담이나, 실업급여의 낮은 소득대체율 및 짧은 급여기간 등 낮은 복지급여 수준도 여전히 해결해야 할 과제로 남아 있다.

기존 복지제도의 실패는 복지제도 설계 측면의 문제에 기인하기도 하지만 노동시장 문제에서 비롯되기도 한다. 사회보험 급여의 불충분성이 주로 제도 설계상의 문제를 반영한다면, 사회보험의 사각지대는 노동시장 측면의 문제가 더 크게 작용하고 있다. 다른 한편, 기초생활보장제도로 대표되는 빈곤층 보호제도의 사각지대는 제도 설계상의 결함이나 사회적으로 필요한 제도의 부재에 기인한다.

노동시장의 문제는 불안정성과 격차 확대로 대표된다. 매우 높은 비정규직 비율이나 매우 짧은 근속기간이 불안정성을 보여주는 지표라면, 매우 높은 저임금 노동자 비율은 격차 확대를 보여주는 지표이다. 또한 노동조합 조직률이 10% 남짓에 불과하여 노동시장에서 발생하는 문제를 완화하거나 견제할 수 있는 노동조합의 힘은 매우 약하다. 임금의 양극화를 막을 수 있는 정책수단으로 최저임금이 있지만 수준이 낮고, 최저임금을 지키지 않는

(1) 예를 들어 Hort and Kuhnle(2000)은 한국을 비롯한 1세대 아시아 신흥공업국들이 유럽의 발전된 국가들과 같은 (복지국가의 - 필자 추가) 근대화 경로를 따르고 있다고 평가하고 있다.

비순응률이 높아서 실효성을 거두지 못하고 있다. 이렇게 극단적으로 불안정하고 양극화된 노동시장 구조하에서 복지제도를 외형적으로 확충하는 전략만으로는 다수의 국민들이 겪고 있는 불안한 삶과 빈곤 문제를 해결하기 어렵다. 또한 복지제도가 효과를 발휘하는 데 소요되는 재원의 부담이 커지지 않을 수 없다.

본 연구의 목표는 우리나라 복지국가의 발전과정에서 노동의 역할에 대해 되돌아보고, 앞으로의 복지국가 발전을 위한 노동의 역할과 이를 뒷받침할 수 있는 정책과제를 탐색하는 것이다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 우리나라 복지제도의 발전과정을 노동의 역할이라는 측면에서 다시 살펴보고, 현 단계 한국 복지국가의 성격과 노동의 관계에 대해서 논의한다. 제3장에서는 우리나라 노동시장과 노동시장을 둘러싼 제도들의 특징을 살펴보고, 복지제도의 발전방향을 모색할 때 노동체제의 특징이 고려되어야 한다는 점을 제기한다. 제4장에서는 앞으로의 우리나라 복지국가 발전을 위한 노동의 역할과 노동 관련 정책과제, 그리고 노동조합의 역할을 살펴본다. 제5장에서는 주요 결과와 정책제안을 요약하고 앞으로의 복지국가 발전과 노동의 역할을 전망한다.

2. 한국의 복지국가 형성과 노동

우리나라 복지제도의 발전단계를 여러 기준으로 나누어 볼 수 있지만, 본 연구에서는 크게 1987년을 기점으로 민주화 이전과 이후의 시기로 나눈다. 이혜경(2006)은 1945년~1959년을 권위주의적 보존국가 시기, 1960~1987년 6월까지를 권위주의적 발전국가 시기, 1987년~1997년 11월을 소극적 복지국가, 외환위기 이후를 생산적 복지 시기로 구분하였다. 송호근·홍경준(2006)은 1987년 민주화 이후 비로소 한국의 복지국가가 태동하여 이후 외환위기를 거치면서 복지국가의 초입단계에 진입했다고 평가하고 있다. 따라서 여기에서는 1987년 민주화 이전과 이후의 시기로 나누어 복지제도 발전과 노동의 역할에 대해서 살펴보고자 한다.

여기에서 노동의 역할에 주목하는 이유는 본 연구의 주제이기도 하지만 많은 연구에서 복지국가 형성과정에서 노동이 중요한 역할을 수행해 왔다는 점을 밝히고 있기 때문이다. 복지국가 형성에 관한 고전적 연구인 Briggs(1969)는 20세기 복지의 역사에서 결정적으로 중요하게 작용한 요인들을 들면서, 그 가운데 하나로 노동계급이 복지관련 입법의 내용과 기조에 미친 영향을 들고 있다. 복지국가 형성에서 노동조합 운동과 노동자 정당의 역할을 중심에 놓은 것은 북유럽학자들을 중심으로 발전한 권력자원이론이다[Leibfried and Mau(2008)]. Korpi(1983)는 산업화나 인구구조의 변화에만 주목하는 다원주의 이론이나,

지배계급의 의도를 증시하는 전통적 맑스주의 이론을 비판하고 노동자 정당이 수행한 역할의 중요성을 강조한다. 이러한 입장에서 본다면 한국의 복지국가 형성과정은 쉽게 설명되기 어려운 현상이다. 조직된 노동조합운동이나 노동자 정당이 정치영역에서 행사할 수 있는 힘도 매우 미약하기 때문이다. 다른 각도에서 보면 복지국가 형성에 관한 해석을 더욱 풍부하게 해줄 수 있는 사례이기도 하다.

2.1. 권위주의적 발전주의 체제하에서의 복지제도 형성과 노동(~1987)⁽²⁾

1987년 민주화 이전의 복지제도 형성과정에 대한 대부분의 연구들은 독재체제를 유지하기 위한 정치적 정당화와 산업화에 필요한 노동력의 보호에 초점을 맞추고 있다. 예를 들어, 이혜경(2006)은 박정희 정권 초기에 이루어진 다양한 복지제도 관련 입법이 산재보험을 제외하고는 대부분 시행되지 않거나 명목적으로만 시행되었다는 점을 들어서 복지제도 확대가 정치적 정당성의 창출을 위한 선전적 약속이 되고 말았다고 지적하고 있다. 또한 공무원연금과 군인연금이 각각 1962년과 1963년에 처음으로 지급되기 시작한 것은 경제개발과 체제유지를 위한 핵심적인 주도세력의 충성심을 확보하기 위한 것이었다. 1973년의 국민복지연금법은 정치적 정당화와 산업화에 필요한 자금 조달을 동시에 추구한 것이었다. 오일쇼크의 충격으로 연금제도는 실시되지 못했지만, 1977년에 의료보험제도를 도입하는데 연금제도를 대신해서 유신체제를 정치적으로 정당화하는 것이 중요한 목표였다[정무권(2009)].

정치권력의 정당화를 분석의 중요한 대상으로 삼은 연구는 Kwon(1999)이다. 이 연구는 정당화의 정치라는 개념을 통해 제도 구조는 비민주성을 유지하는 가운데서 비민주성에 의해 위협받는 정치체제의 정당성을 강화하기 위해 다양한 수단들을 동원한다는 점을 포착한다. 한국에서 가장 우선적인 정당화의 수단은 경제성장이었지만, 사회정책도 경제정책에 종속된 제약 하에서 정당화의 수단으로 활용되었다. Aspalter(2001) 역시 한국의 권위주의 정권 시기의 사회정책은 정당화의 수단이었다고 이해한다.

정당화뿐만 아니라 산업화에 필요한 노동력의 보호도 중요한 사회정책의 목표 가운데 하나였다. 현재 시행되고 있는 다섯 개의 사회보험 가운데 산재보험이 처음으로 박정희 정권 아래에서 1963년에 시행된 것은 산업화에 필요한 핵심노동력을 보호하기 위한 것이었다[정무권(2009)]. 산업화에 필요한 노동력을 보호하되, 국가의 부담을 최소화해야 한다는 목표는 자연스럽게 비스마르크형 사회보험 중심의 복지제도를 선택하는 결과를 낳았다. 차

(2) 구체적인 복지제도의 발전과정을 소개하는 것은 본 연구의 주제가 아니다. 해방 이후 2000년대 중반 참여정부까지 새로운 복지제도 도입에 대해서는 이혜경(2006)과 송호근·홍경준(2006) 참조.

이가 있다면 비스마르크 시기의 사회보험 도입이 점차 강해지는 노동운동의 압력에 대응하기 위한 것이었다면 한국에서는 이러한 사회적 압력이 크지 않았다는 점이다.

Ritter에 의하면 1880년대에 비스마르크가 사회보험제도를 도입한 것은 노동운동의 성장에 대응해서 노동자들을 체제 내로 포섭하기 위한 것이었다. 또한 산업근로자는 주변부의 취약계층에 비해 계속 소득활동에 종사하기 때문에 정기적으로 보험료를 낼 수 있다는 점도 고려되었다. 따라서 사회보험제도가 저개발국에서 실시되는 경우에도 우선 극빈자가 아니라 산업노동자가 우선적인 대상이 되는 것은 우연이 아니다[Ritter(1983), 전광석 역(2005)]. 이러한 관점에서 보면 박정희 정권하에서 1977년에 500인 이상 규모의 사업체를 중심으로 의료보험이 먼저 실시되기 시작한 것은 핵심 노동력에 대한 우선적인 보호라는 목표도 있었지만, 기여능력이 떨어지는 대상자를 포함할 경우에 국가의 부담이 추가되어야 할지도 모른다는 점도 고려되었을 것이다[Aspalter(2001)]. 실제로 의료보험에 대한 국가의 보조는 1988년 이후 농어민과 자영자를 의료보험에 포괄하면서부터 시작된다.

2.2. 민주화 이후 복지제도의 발전과 노동의 역할

1987년 6월 시민들의 민주화 요구에 전두환 정권이 굴복하고, 7~8월에 오랫동안 억눌렸던 노동운동이 분출한 이후 한국의 정치질서는 본격적인 민주화의 궤도로 접어들었다. 또한 1988년 국회의원 선거에서는 집권당인 민정당이 패배하고 야3당이 과반의석을 차지하는 여소야대 상황이 벌어지게 되었다. 정상적인 민주절차가 회복되면서 선거에서 집권을 위한 경쟁이 본격적으로 시작되었고, 이는 자연스럽게 시민들의 요구가 정치적으로 반영되는 기회를 확대하였다. 또한 의회권력이 야권으로 넘어가면서 대통령과 행정부에 집중되어 있던 결정권이 분산되었다.

다른 한편, 오랫동안 억눌려왔던 노동운동이 분출했으나 새로운 민주노조운동을 대변하는 노동조합 중앙조직이 합법적인 지위를 획득하기까지는 10년의 시간이 더 필요하였다. 또한 노동자 정당을 표방하는 정당이 의회에 진출한 것은 2004년에 이르러서였다. 일시적으로 고양되었던 노동조합운동도 경제적 이해를 관철하는 데 집중했고, 사회개혁을 위한 요구는 주변화되었다. 이러한 상황에서 복지제도의 확대는 노동운동의 주도적인 역할이 아니라 시민들과 농민·노동자 등 국민 대중의 요구가 시민단체와 노동·농민 조직 등 다양한 경로로 제기되고 수렴되는 방식으로 진행되었다. 이를 Kwon(1999)과 같이 민주화의 정치(politics of democratization)라고 부르든, 아니면 송호근·홍경준(2006)처럼 복지국가가 태동하기 시작했다고 이해하든 민주주의 정치질서와 국민 대중의 요구가 복지제도의 확대를 추동하기 시작다는 점에서 이전 시기와는 다른 복지국가의 형성과정이 시작되었다고 볼 수 있다.

노태우 정부가 집권한 1988년에는 1973년 법제화되었다가 오랫동안 잠자고 있었던 국민연금제도가 시행되었고, 1988~1989년에는 의료보험이 전국민으로 확대되었다. 또한 최저임금제도가 1988년에 실시되기 시작했다. 이 시기에 주목할만한 또 하나의 정책은 직장과 지역의 수백 개 조합으로 나뉘어 있던 의료보험조합을 하나로 통합하는 법이 여소야대 국회에서 통과되었지만 대통령의 거부권 행사로 무산되었다는 점이다. 이는 민주화의 진전에도 불구하고 여전히 사회 내에 제도변화를 막을 수 있는 강력한 거부권(veto points)이 존재했음을 보여준다.⁽³⁾ 노태우 정부의 뒤를 이어 집권한 김영삼 정부는 1995년에 농어민연금과 고용보험을 실시한다. 고용보험이 도입됨으로써 4대 사회보험을 기축으로 하는 사회보장제도의 외형적 틀이 어느 정도 갖추어진다. 또한 1996년에는 직장의료보험을 제외한 공교의료보험과 지역의료보험을 통합하는 국민의료보험법이 제정되어 1998년 시행된다.

우리나라 복지제도 발전의 새로운 전환은 역설적이게도 1997년말 시작된 외환위기와 함께 시작되었다. 위기극복을 위해 기존 경제체제의 급진적인 개혁을 시도해야 했던 새로운 집권세력은 노동운동과의 대타협을 추진하게 된다. 이에 따라 우리나라 노동정치에서 처음이자 마지막으로 유의미한 노사정대타협이 이루어지게 되었다. 대타협의 핵심적인 목표는 외환위기를 극복하기 위해 경제체제를 개혁하는 것이었지만, 동시에 노동시장 유연화와 노동권, 복지제도, 적극적 노동시장 정책 확대를 교환하는 타협이 이루어졌다. 노동시장 유연화를 일방적으로 추진했다가 1997년초 노동조합의 총파업에 부딪쳐 포기했던 것처럼 노동조합 운동도 노동자들의 권리에 대한 중대한 도전에 대해서는 거부권을 행사할 수 있는 힘을 확보하고 있었기 때문이다.

노사정대타협을 통해 합의된 주요한 복지제도 및 적극적 노동시장 정책들은 다음과 같다. 실업급여 수급자격의 완화 및 지급기간 연장, 고용보험 제도의 적용범위 확대, 실직자에 대한 한시적 의료보험료 지원, 취업지원·직업훈련·일자리 창출 확대, 의료보험의 통합 일원화, 사회보험료의 통합징수 추진 등이다[노사정위원회(1998)]. 특히 노동운동뿐만 아니라 시민사회의 오래된 요구였던 의료보험의 통합일원화가 주요한 과제로 포함되었다는 점과 사회보험료의 통합징수가 포함되었다는 점이 주목된다. 경제위기가 복지제도의 약화가 아니라 복지제도의 강화로 귀결된 데에는 새로운 집권세력의 성향도 작용했지만 노동운동과 시민운동의 성장도 중요한 요인이라고 보아야 할 것이다. 뿐만 아니라 경제위기로 재벌과 경제관료들의 거부권이 약화되어 있었다는 점도 중요하다. 이는 위기 시에 기존의 질서가 흔들리면서 새로운 질서가 나타날 수 있는 기회의 창이 열릴 수 있다는 점을 보

(3) 제도변화에 대한 거부권의 의미에 대해서는 송호근·홍경준(2006) 참고.

여주는 것이다.

김대중 정부는 성공적으로 경제위기를 극복한 후 적극적으로 복지제도의 확충 및 기존 복지제도의 정비를 추진하였다. 고용보험뿐만 아니라 사회보험과 최저임금제도가 모든 사업체로 확대되었고 전국민을 대상으로 공적연금제도를 실시하였다. 그리고 무엇보다도 국민기초생활보장제도를 도입함으로써 공공부조제도의 질적인 전환을 이루어낸 것이 큰 성과이다.

노무현 정부에서는 김대중 정부를 이어 복지제도의 확대 및 정비를 계속 추진하였다. 사회보험 영역에서는 김대중 정부에서 논의가 시작된 노인장기요양보험제도를 도입하였고, 공공부조 영역에서는 한국형 EITC(earned-income tax credit)인 ‘근로장려세제’를 도입하였다. 또한 경로연금제도를 기초노령연금으로 확대하여 공적연금의 사각지대에 있는 저소득 노인을 대상으로 노후 소득보장제도를 본격적으로 확대하기 시작했다. 이와 함께 사회복지 확충을 국가적 의제로 채택하여 추진하였다. 급속한 저출산과 노령화가 배경이 되었지만, 소득보장제도의 외형적 틀이 어느 정도 갖추어진 상황에서 사회서비스를 확대하는 것이 복지국가를 발전시키는 다음 단계의 과제라고 인식했기 때문이다. 아쉬운 것은 국민연금제도의 개혁과 함께 노후소득보장제도의 틀을 근본적으로 개혁하는 것을 병행하지 못했다는 점이다. 기초연금제도를 한나라당이 제기했다는 정치적인 고려와 비용부담에 대한 관료들의 반대 때문에 보편적인 노후소득보장제도인 기초연금제도를 적극적으로 추진하지 못했던 것이다. 사회보험의 적용징수를 국세청 산하에 사회보험징수공단을 신설하여 통합하고자 한 계획도 무산되었다. 이는 근로장려세제 시행을 위해 국세청의 소득과약 능력을 크게 확충하는 것을 기반으로 사회보험의 사각지대를 근본적으로 해소하기 위한 것이었지만, 한나라당과 사회보험 관련 공단 노동조합들의 반대를 넘지 못하였다.

민주화 이후 복지국가가 형성되는 과정에서 노동조합은 어떠한 역할을 수행했는가. 이에 대해서는 부정적인 평가가 일반적이다. 고세훈(2007)은 우리나라 복지의 저발전 현상을 미약한 노동세력에서 찾고 있다. 노동운동의 현 상황이나 시민사회의 헤게모니 구조가 복지를 위한 노동운동의 동원가능성을 한층 암담하게 만들고 있다고 평가하고 있다. 진보적인 입장에서 노동이 주도하는 복지동맹의 필요성을 역설하고 있는 윤도현·박경순(2009)도 지금까지 노동의 역할이 미약했으며 앞으로의 복지국가의 발전가능성도 미약하다고 평가하고 있다. 양재진(2009)은 민주화 이후 기업별 노동조합이 성장했고, 그 가운데 주도권을 가지고 있는 대기업 노동조합의 선택이 보편주의적인 국가복지보다는 기업복지를 중심으로 확대되도록 하는 데 기여했다고 분석하고 있다. 노동정치를 집중적으로 분석한 제갈현숙(2011)은 노동운동의 복지정치가 의료보험 통합을 제외하면 구체적인 성과를 거두지 못

했다고 지적하고 있다.

노동조합이나 노동자정당이 적극적으로 수행한 역할을 중심으로 평가하면 노동이 복지 국가의 형성에 기여한 역할은 크지 않아 보인다. 이는 오랜 기간의 독재체제와 반공이념의 지배 아래에서 노동운동이 억압되어 주체로 성장하지 못한 데 기인한다. 또한 1987년 민주화 이후에도 전체 노동의 이해를 대변하는 운동으로 성장하지 못한 주체적인 한계도 크다. 그러나 노동의 역할이 반드시 노동조합과 노동자정당이 직접 정책형성 과정에 개입함으로써만 발휘되는 것은 아니다. 민주화를 통해 열린 공간은 대중들의 사회적 압력이 복지 확대로 이어질 수 있는 가능성을 열어주기 때문이다. 민주화를 강조하는 것이 어떤 유형의 복지국가로 발전할 것인가를 설명해 주지는 못한다는 권력자원이론의 비판도 유효하지만, 민주화가 복지의 확대를 가져온다는 점은 분명해 보인다[Lindert(2004)].

노동운동은 민주화 이후 여러 사회운동과 때로는 개별적으로, 때로는 공동으로 다양한 요구를 제기해 왔고, 일정한 영역에서는 거부권을 행사할 수 있었다. 이러한 거부권이 1990년대 말 외환위기가 복지제도의 약화가 아니라 확대로 이어지는 데 기여했던 것이다. 또한 낮은 조직률에도 불구하고 대기업을 중심으로 경제의 핵심부문을 조직하고 있기 때문에 노동운동의 사회적 영향력은 단순히 조직률로 환원될 만큼 작지는 않다. 나아가 경제 구조와 노동시장구조가 '워싱턴컨센서스'로 불리는 신자유주의적인 방향으로 급속히 재편되고 양극화로 압축되는 다양한 사회문제를 야기하면서 민주노동당이 선도적으로 제기했던 무상의료·무상교육이라는 사회적 의제가 본격적인 과제로 부각되기에 이르렀다.

2.3. 현 단계 한국 복지국가의 성격과 노동시장의 제약

현 단계 한국 복지국가의 성격에 관한 논의는 크게 두 차원으로 나누어볼 수 있다. 하나는 복지국가의 유형을 어떻게 정의하는가이고, 두 번째는 외환위기 이후 김대중 정부와 참여정부의 복지제도 확대를 어떻게 평가하는가이다. 물론 이 두 차원은 서로 완전히 분리된 것이 아니라 결합되어 있다.

복지국가의 유형과 관련해서는 크게 두 가지 주장이 대립하고 있다. 첫 번째는 영미의 자유주의형 혹은 앵글로색슨형으로 보는 견해이고, 두 번째는 여러 유형의 특징이 혼합된 유형으로 보는 견해이다[이혜경(2002)].⁽⁴⁾ 자유주의형으로 보는 대표적인 논자는 조영훈(2009)이며, 대체로 많은 논자들은 자유주의형과 보수주의형이 혼합된 성격을 갖는다고 보고 있다[김연명(2002), 송호근·홍경준(2006), 백승호·안상훈(2009), 정무권(2009)].⁽⁵⁾ 한

(4) 한국 복지국가의 성격에 대한 다양한 입장들은 김연명 편(2002), 『한국 복지국가 성격논쟁 I』과 정무권 편(2009), 『한국 복지국가 성격논쟁 I』에 담겨 있다.

(5) 여기에서 혼합형이라고 보는 논자들이 유형론을 지지하거나 한국이 서구와 같은 복지국가로

국 복지제도의 성격에 대해서 김연명(2002)은 한걸음 더 나아가 Esping-Anderson이 제기한 자유주의형과 보수주의형, 사회민주주의형으로는 한국의 복지국가 유형을 설명하기 어렵고, 이 세 가지 유형에서 볼 수 있는 특징이 모두 혼합된 성격을 갖는다고 주장한다. 특히 사회민주주의적 요소를 가지고 있다는 주장을 뒷받침하는 논거는 김대중 정부를 거치면서 연금과 의료보험에서 계층화 효과가 크게 약화되었다는 점이다. 한국의 복지국가 발전에 관해 가장 적극적으로 평가하는 것은 국내 논자들보다 오히려 외국의 연구자들이다. Kuhnle(2004)는 김대중 정부의 생산적 복지정책이 다양한 서구 복지국가들과 여러 가지 특징을 공유하고 있으며, 앞으로 북유럽의 사회민주주의형으로 발전할 수 있는 가능성이 있다고 전망하고 있다.

두 번째 차원과 관련해서 김연명(2002, 2009)은 김대중 정부의 생산적 복지정책을 국가 복지의 확대과정으로 이해해야 한다고 주장한다. 반면 조영훈(2009)은 신자유주의의 경향이 관철되었다고 본다는 점에서 가장 비판적이다. 남찬섭(2009)은 민간보험의 역할이 크고 IMF의 주장이 반영되었다는 점을 들어 김대중 정부에서의 복지확대가 신자유주의가 관철되었다고 보는 조영훈의 주장이 과도한 일반화의 오류에 빠져 있다고 비판한다. 또한 이전 정부와 달리 김대중 정부가 국내의 다양한 반대세력들에게도 불구하고 복지 확대를 지향했다고 평가하고 있다. 한편, 실질적인 복지지출이 확대되었는가와 관련해서 백승호·안상훈(2009)이나 송호근·홍경준(2006)은 김대중 정부 시기에 복지지출이 급격히 확대된 것으로 보이는 것은 실업대책에서 비롯된 착시현상이고, 추세적으로 보면 점진적으로 늘어난 것으로 이해해야 한다고 주장한다.

김대중 정부와 노무현 정부가 국가복지를 확대하고자 노력했다는 점에 대해서는 의문의 여지가 없다. 그러나 실질적인 성과에 대한 평가는 여러 가지 고려해야 할 측면들이 있다고 판단된다. 김연명(2009)이 지적하듯이 사회보험의 계층화 효과가 크게 약화되었다는 점이나 실업대책의 효과를 제외하더라도 복지지출이 이전 정부에 비해 추세적으로 더 빠르게 늘어났다는 점은 분명하다. 그러나 우리나라 복지제도가 가지고 있는 구조적인 제약을 극복하는 데는 실패했다는 점도 인정해야 할 것이다.

이는 제도 설계 자체의 문제와도 관련되는 측면이 있지만, 더 중요한 것은 제도가 작동하는 경제구조 및 노동시장 구조의 제약과 관련된다. 대표적인 것이 제도와 실제 적용 사이의 괴리에서 비롯되는 광범위한 사각지대이다. 복지개혁과 병행된 경제개혁과 노동시장

성장했다고 이해하는 것을 의미하지는 않는다. 다만 Esping-Anderson이 제시한 보수주의형의 사회보험 중심의 복지제도, 자유주의형의 낮은 복지수준 및 공공부조의 중요한 역할, 자유주의형에서 드러나는 불안정한 노동시장 구조 등에 주목하는 것이다.

〈표 1〉 고용보험과 공적연금 적용률(2011년 8월)

단위: %

		고용보험						공적연금					
		전체			여성			전체			여성		
		공무원 등	가입	미 가입	공무원 등	가입	미 가입	미 가입	직장 가입자	지역 가입자	미 가입	직장 가입자	지역 가입자
계		8.6	65.5	25.9	8.0	60.4	31.6	23.6	70.5	5.9	32.0	62.4	5.6
사업체 규모	1~4	0.5	33.8	65.8	0.5	32.6	66.9	57.0	30.8	12.2	63.0	28.4	8.6
	5~9	1.3	57.6	41.1	1.3	55.7	43.0	33.7	57.6	8.7	38.8	55.5	5.7
	10~29	5.4	73.7	20.9	4.4	71.8	23.9	20.7	73.8	5.4	26.1	68.6	5.3
	30~99	15.2	76.1	8.7	20.0	69.3	10.7	2.1	17.5	0.9	15.9	78.4	5.7
	100~299	12.3	82.1	5.6	10.7	82.7	6.6	5.7	93.2	1.1	10.1	88.7	1.2
	300~	21.8	74.5	3.7	21.6	72.2	6.3	3.6	95.8	0.7	7.3	91.3	1.4
종사상 지위	상용	12.6	84.3	3.1	13.5	83.9	2.6	1.1	98.5	0.5	1.3	98.3	0.3
	임시	0.5	35.5	64.0	0.5	33.3	66.2	58.0	27.7	14.4	62.7	25.4	11.9
	일용	0.1	6.3	93.6	0.1	3.6	96.3	80.4	0.4	19.2	89.1	0.1	10.8
고용 형태	정규직	11.2	70.0	18.8	11.3	62.7	26.0	14.8	81.8	3.4	22.3	74.3	3.4
	(정규 상용)	14.7	82.8	2.6	17.0	81.0	2.0	0.7	99.0	0.4	0.5	99.4	0.1
	(정규 임시)	0.0	31.8	68.1	0.1	28.9	71.0	57.6	29.1	13.3	63.2	26.9	9.9
	(정규 일용)	0.0	5.1	94.9	0.0	3.8	96.3	86.1	1.6	12.4	90.9	0.0	9.1
	비정규직	2.0	54.1	43.9	2.0	55.9	42.1	43.2	45.3	11.5	46.6	44.4	9.0
	한시직	3.0	70.7	26.3	2.9	70.0	27.1	24.6	69.7	5.7	28.1	67.6	4.4
	(기간제)	3.5	76.4	20.1	3.3	78.1	18.6	19.2	76.3	4.5	21.0	75.5	3.5
	(계약 반복)	2.5	84.3	13.2	3.4	81.4	15.2	10.0	86.2	3.8	12.6	82.7	4.7
	(단기 기대)	0.4	24.5	75.1	0.0	16.7	83.3	68.0	18.0	13.9	77.3	13.3	9.4
	시간제	1.1	20.8	78.2	0.7	26.0	73.3	76.6	14.1	9.3	74.7	17.0	8.3
	비전형	0.1	43.4	56.6	0.0	52.7	47.3	53.6	26.0	20.3	54.9	27.6	17.4
	(파견)	0.0	79.1	20.9	0.0	73.0	27.0	18.6	77.7	3.7	23.7	73.6	2.7
	(용역)	0.1	79.8	20.0	0.0	82.6	17.4	19.6	76.9	3.5	17.0	81.0	2.0
	(특수형태)	-	-	-	-	-	-	62.6	3.6	33.8	64.7	3.2	32.2
	(가정내)	0.0	12.5	87.5	0.0	10.1	89.9	85.9	8.8	5.3	87.3	6.8	5.9
(일일)	0.0	7.3	92.7	0.0	3.5	96.5	75.2	0.2	24.6	85.6	0.2	14.2	

주: 공적연금은 18세 이상~60세 미만 임금근로자 대상. 고용보험은 비적용대상을 제외하고 추계.
고용보험의 비적용대상에는 65세 이상 근로자와 국제기구 및 기관 종사자 이외에도 가사서비스업 근로자, 월 60시간 미만 근로자, 농림어업 5인 미만 종사자와 특수형태근로종사자들이 포함되어 있어서, 후자가 제도적인 사각지대라고 볼 수 있음.

자료: 통계청, 경제활동인구조사부가조사(2011년 8월). 원자료를 이용.

〈표 2〉 근로능력자의 현금급여 및 고용서비스 수혜자 비율

단위: %

각종 급여 및 고용서비스		절대빈곤층	상대빈곤층	일반계층
현금급여	기초생활보장	50.1	35.2	1.2
	근로장려세제	1.3	2.8	2.0
	실업급여	0.9	1.5	2.0
	모성보호급여	0.0	0.1	0.2
	위 가운데 하나 이상	51.9	39.3	5.3
고용서비스	교육·훈련지원금	0.1	0.0	0.1
	공공근로	1.8	1.6	0.4
	자활근로·공동체	2.5	2.8	0.1
	사회적 일자리	0.5	0.4	0.3
	실업자훈련	0.5	0.4	0.3
	창업지원	0.4	0.2	0.1
	희망근로	1.1	1.7	0.7
	청년인턴	0.0	0.0	0.1
	위 가운데 하나 이상	6.0	6.5	1.7
위 가운데 하나 이상		54.8	42.1	6.7

주: 1. 5차 조사 자료의 개인표본가중치로 가중함.

2. 15~64세 가운데 근로무능력자로 조사된 자와 학교에 재학중인 자를 제외하였음.

3. 절대빈곤층은 가구의 경상소득이 가구별 최저생계비 미만인 경우, 상대빈곤층은 가구원 수의 제공근로로 균등화한 가구경상소득 중위값의 1/2 미만인 가구에 속한 경우로 절대빈곤층 포함. 일반계층은 상대빈곤층 이상인 경우로 정의.

4. 숫자는 해당계층에서 급여 혹은 고용서비스를 받은 집단의 비중임. 행정자료를 이용해서 확인한 기초생활보장제도 수급 여부를 제외한 다른 제도들의 수혜자 비율은 가구설문조사에서 과소보고될 가능성이 있음.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 한국복지패널조사 제5차조사 자료.

개혁이 소수의 재벌에 대한 경제력 집중을 더욱 심화시키고, 노동시장에서는 양극화를 심화시키는 상황에서 사회복지 제도가 실질적인 효과를 나타내는 데는 한계가 있을 수밖에 없었다. 노무현 정부가 경제와 노동시장에서 심화되고 있는 양극화를 사회적 의제로 공론화했음에도 불구하고 이를 실질적으로 해결하는 방안을 내놓지 못한 것은 이러한 한계를 보여준다. 〈표 1〉과 〈표 2〉는 대표적인 복지제도인 사회보험 제도와 공공부조, 노동시장 정책이 커다란 사각지대를 안고 있다는 점을 보여준다.

상시근로자 1~4인 규모의 소규모 사업체에서 일하는 노동자들과 임시직·일용직의 과반수는 고용보험과 공적연금으로부터 배제되어 있다. 고용형태를 보다 세분화해서 살펴보

면 취약한 노동자일수록 사회보험으로부터 더욱 배제되어 있다는 점을 알 수 있다. 또 하나 주목되는 것은 같은 규모의 사업체에서 일하거나 같은 고용형태를 가지고 있더라도 여성노동자들의 경우에 사회보험 적용률이 더 낮다는 점이다. 이는 아직도 여성이 공식적인 사회적 보호로부터 더욱 배제되고 있음을 시사해 준다.

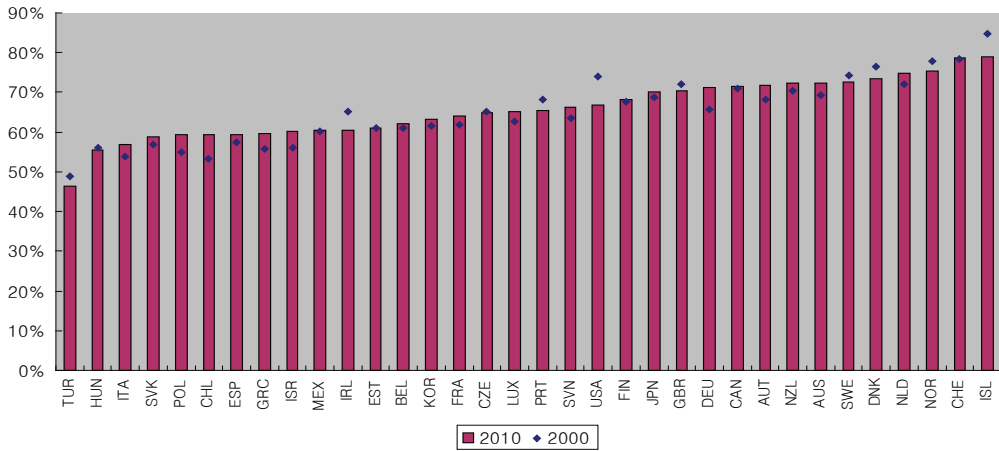
〈표 2〉에는 복지패널조사를 이용하여 근로능력자를 대상으로 각종 급여 및 고용서비스를 받은 집단의 비중이 소개되어 있다. 이로부터 기초생활보장제도를 제외하면 각종 급여와 고용서비스 수혜자 비중은 매우 미미하다는 점을 알 수 있다. 행정통계와 비교할 때 가구조사에서 고용서비스 참여자의 비중이 낮게 나오는 것이 일반적이라는 점을 감안하더라도 고용서비스 수혜자의 비중은 매우 낮다. 교육훈련이나 일자리 창출 관련한 지원제도 가운데 하나 이상을 받은 집단의 비중이 절대빈곤층은 6.0%, 상대빈곤층은 6.5%에 불과하다. 일반계층에 비해 절대빈곤층과 상대빈곤층의 각종 현금급여 및 고용서비스 수혜비중이 높은 것이 일반적이지만 실업급여는 예외로 나타난다. 실업급여가 취업자를 모두 포괄하는 보편적인 제도이고, 취업여건이 열악한 빈곤층에서 사각지대가 더 크기 때문이다. 근로장려세제의 경우에는 상대빈곤층의 수혜율이 가장 높지만 절대빈곤층과 비교하면 일반계층의 수혜율이 더 높게 나타난다. 이는 기초보장제도 수급자가 근로장려세제로부터 제외되어 있다는 점, 절대빈곤층 가운데 절반 이상이 1년 동안 내내 미취업 상태에 있다는 점 때문으로 해석된다.

복지제도의 성격뿐만 아니라 노동시장 구조가 복지제도의 실질적인 성과를 크게 제약하고 있다는 점이 우리나라의 복지제도와 노동시장 사이의 관계를 특징짓는 중요한 요소이다. 따라서 제3장에서는 우리나라 노동시장의 특징 및 노동시장 관련 제도들의 실태에 대해 살펴보고자 한다.

3. 한국 노동체제의 특징과 복지체제와의 관계

본 연구에서 사용하는 노동체제라는 용어가 이론적으로 뒷받침된 엄격한 개념은 아니다. 노동시장의 특징과 노동시장 관련 정책 및 제도(최저임금이나 고용보험, 적극적 노동시장 정책 등), 노동조합과 노사관계를 종합적으로 살펴본다는 차원에서 노동체제라는 용어를 사용한다. 노동체제가 아니라 노동시장 체제, 혹은 고용체제라는 개념을 사용하는 논자들도 있다[정이환(2011), 김성희·이철(2011)]. 이 글에서는 한국 노동체제의 특징을 다른 OECD 국가들과 비교하는 방식으로 찾아볼 것이다.

한국의 노동체제는 아주 세부적으로는 자유주의형인 앵글로색슨 국가들과 구분되면서도



주: 슬로베니아는 2002~2010년.

자료: OECD, Employment Outlook 2011을 이용해서 작성.

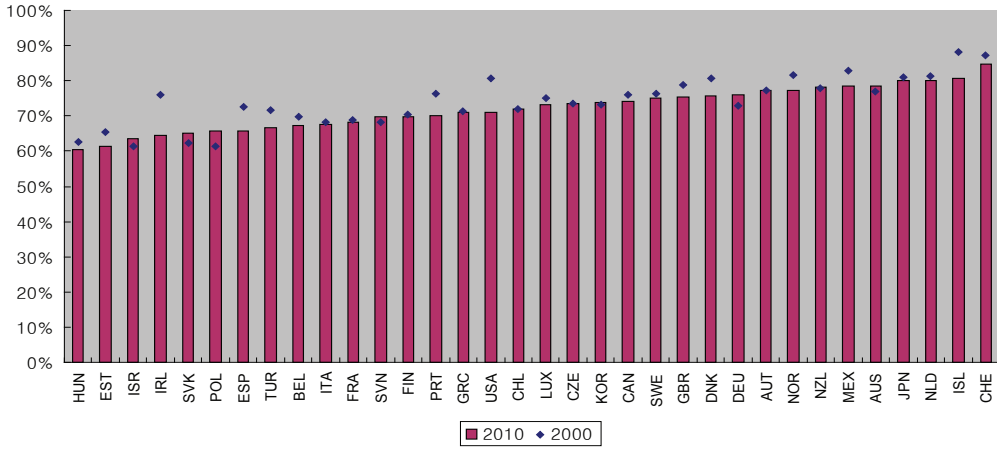
<그림 1> OECD 국가의 전체 고용률(15~64세)

대륙유럽형이나 북유럽형보다는 자유주의형에 가깝다는 특징을 갖는다. 정이환(2011)은 고용보호지수, 노조조직률, 적극적 노동시장 지출을 이용한 노동시장 제도에 관한 군집분석으로부터 이러한 결과를 얻었다. 또한 고용률, 장기근속자 비율, 분위임금배율 및 저임금 노동자비율, 기간제 고용비율 등을 이용한 노동시장 성과에서 미국과 함께 매우 예외적인 유형으로 분류된다는 점을 보였다. 황덕순(2011a)은 실업급여의 관대성 지표를 이용한 군집분석과 적극적 노동시장 지출의 세부 항목별 구성을 이용한 군집분석을 통해 일본과 한국, 미국과 영국 등 앵글로색슨 국가들이 가까운 유형으로 묶인다는 점을 보여준다. 무엇보다도 두드러지는 것은 세부적인 지표를 살펴보면 한국이 다른 어떤 나라보다도 여러 가지 면에서 예외적인 특징을 보인다는 점이다. 노동시장 구조, 노동시장 관련 정책, 노동조합의 역할을 순서대로 살펴보자.

3.1. 한국 노동시장의 특징: 낮은 고용창출력과 취약한 고용의 질

노동시장의 특징을 살펴볼 수 있는 지표들은 여러 가지가 있을 수 있다. 여기에서는 전반적인 고용수준을 보여주는 고용률과 고용의 질을 보여주는 지표로서 근속기간, 저임금 노동자 비율, 남녀간 임금격차 등을 살펴본다.

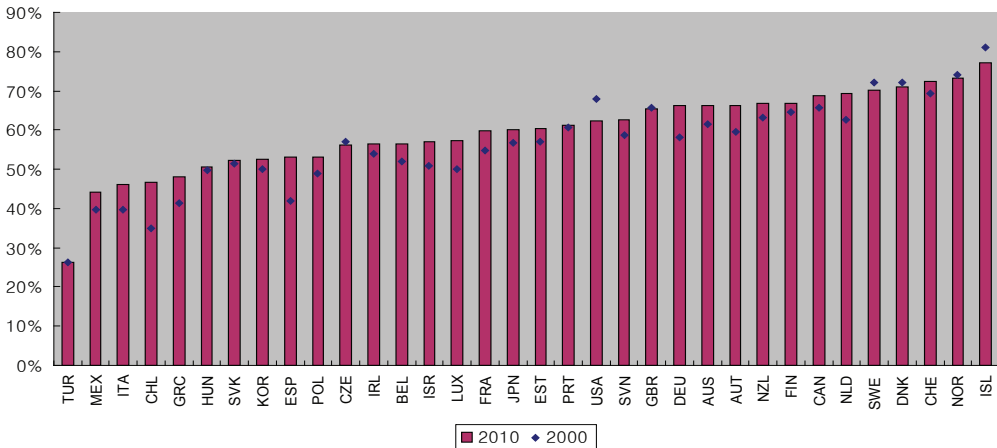
<그림 1>~<그림 3>은 OECD국가들의 고용률(15~64세)을 2010년과 2000년 시점에서 비교한 것이다. 한국의 전체 고용률은 OECD 국가 가운데 낮은 편에 속하며, 지난 10년 동안 큰 변화를 보이지 않고 있다. 지난 10년간 집권한 세 정권이 모두 일자리 창출을 중시했



주: 슬로베니아는 2002~2010년.

자료: OECD, Employment Outlook 2011을 이용해서 작성.

〈그림 2〉 OECD 국가의 남성 고용률(15~64세)



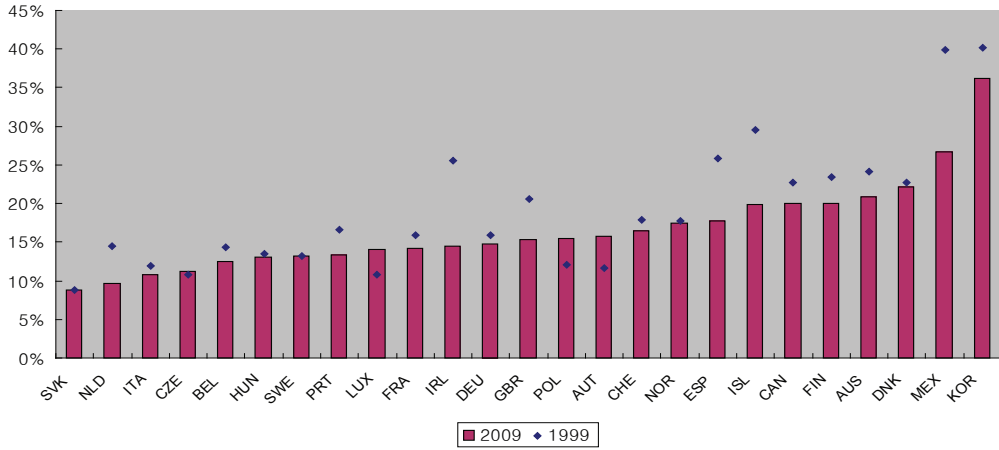
주: 슬로베니아는 2002~2010년.

자료: OECD, Employment Outlook 2011을 이용해서 작성.

〈그림 3〉 OECD 국가의 여성 고용률(15~64세)

던 것은 고용창출이 부진했다는 점을 역설적으로 보여주는 것이다.

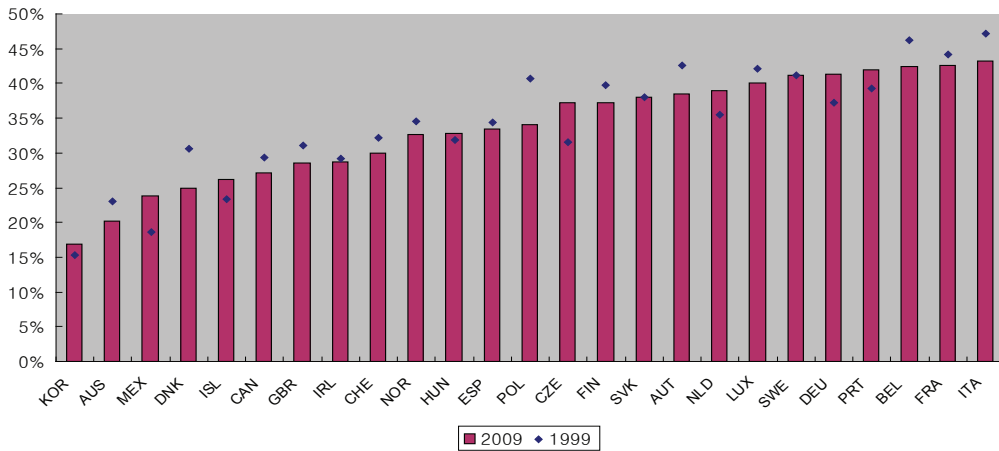
낮은 고용창출 능력이 경제적인 문제일 뿐만 아니라 사회적인 문제라는 점은 남성의 고용률에 비해 여성의 고용률이 현저히 낮다는 점에서 드러난다. 남성의 고용률이 OECD 국가 가운데 중하 수준이라면 여성의 고용률은 아래에서 다섯 번째로 낮다.



주: 한국은 2003~2009, 멕시코는 2005~2009, 호주는 2001~2009, 아이슬란드는 2003~2009, 오스트리아는 2003~2009, 포르투갈 2000~2009, 스웨덴 2000~2001, 슬로바키아 2001년.

자료: OECD, Employment Database.

〈그림 4〉 OECD 국가의 피용자 중 1년 미만 근속자 비율

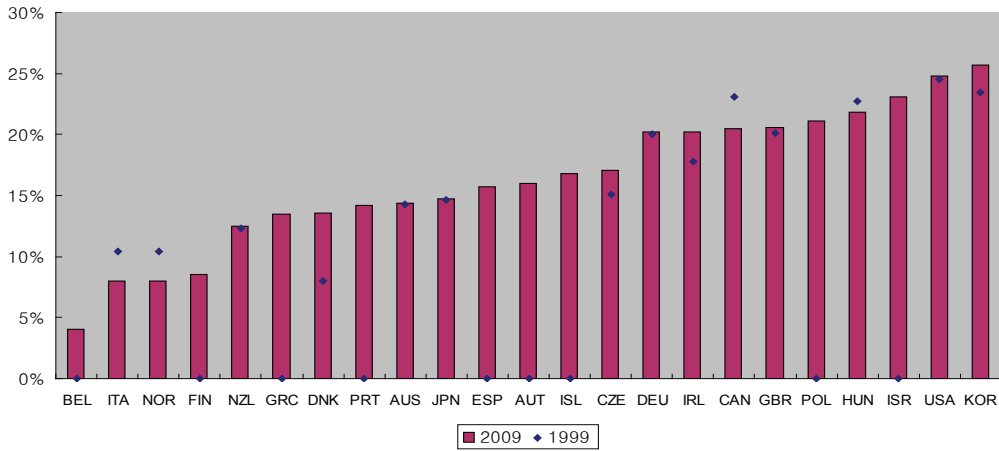


주: 한국은 2003~2009, 멕시코는 2005~2009, 호주는 2001~2009, 아이슬란드는 2003~2009, 오스트리아는 2003~2009, 포르투갈 2000~2009, 스웨덴 2000~2001, 슬로바키아 2001년.

자료: OECD, Employment Database.

〈그림 5〉 OECD 국가의 피용자 중 10년 이상 근속자 비율

우리나라 노동시장 구조의 예외적인 성격은 고용의 질 측면에서 두드러진다. 비정규직 비율이 높다는 점은 잘 알려져 있기 때문에 여기에서는 근속을 비롯한 다른 지표들을 비교하였다. 1년 미만 단기근속자의 비율은 2009년 현재 36.2%로 OECD 국가 가운데 가장 높



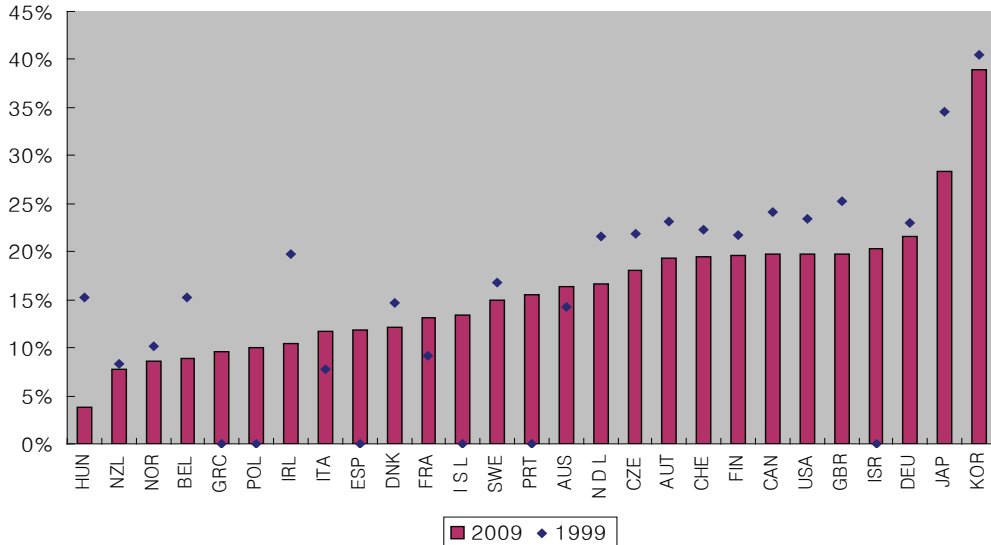
주: 저임금 노동은 중위임금의 2/3 미만의 정의. 이탈리아 1998~2009, 아일랜드 2000~2009, 벨기에, 프랑스, 그리스, 아이슬란드, 이탈리아, 폴란드, 포르투갈, 스페인은 1999~2008.
 자료: OECD, Employment Outlook 2011을 이용해서 작성.

〈그림 6〉 OECD 국가의 저임금 노동자 비율

고, 10년 이상 장기근속자의 비중은 16.9%로서 OECD 국가 가운데 가장 낮다. 2005년에 2003년의 한국과 1년 미만 단기근속자 비율이 비슷했던 멕시코에서 이 비율이 2009년에 크게 낮아졌다는 점과 비교해 볼 때 우리나라에서 고용의 불안정성이 얼마나 심각한 현상인가를 알 수 있다.

근속지표는 고용의 불안정성을 충분히 보여주지 못한다. 특정 시점에서 측정한 근속기간은 취업과 실직을 반복하는 불안정고용 계층을 모두 포착하지 못하기 때문이다. 이를 포착하기 위해 경제활동인구조사를 패널로 연결하여 분석한 결과 2006년에 취업을 경험한 사람 가운데 같은 직장에 계속 취업해 있던 집단의 비율이 53.7%에 불과한 것으로 나타난다. 같은 해에 고용보험DB를 이용하여 상용직 피보험자 가운데 1년 동안 같은 직장에서 일한 집단의 비중을 구해본 결과 53.3%로 비슷하게 나타났다[황덕순(2009)]. 이는 실질적으로 임금노동자 가운데 절반 남짓만이 1년 내내 같은 직장에서 일하고 있음을 보여주는 것이다.

보상측면에서 고용의 질은 저임금 노동자 비율이나 성별 임금격차를 통해 살펴보았다. 〈그림 6〉에는 OECD 국가의 저임금 노동자 비율이 소개되어 있는데, 2009년 현재 25.7%로 OECD 국가 가운데 가장 높다. 10년 전인 1999년에는 미국에 비해 두 번째로 높았다는 점과 비교해 보면, 노동시장의 양극화가 더 심화되었다는 점을 알 수 있다. 뒤에서 살펴볼겠지만, 이는 저임금 노동이 늘어나는 것을 막을 수 있는 제도적인 요소들이 무기력했기



주: 성별 임금격차는 남녀 중위임금 사이의 격차. 이탈리아와 스위스 1998~2009, 오스티라와 아일랜드 2000~2009, 네덜란드 1999~2005, 벨기에, 프랑스, 그리스, 아이슬란드, 이탈리아, 폴란드, 포르투갈, 스페인, 스위스는 1999~2008.
 자료: OECD, Employment Outlook 2011을 이용해서 작성.

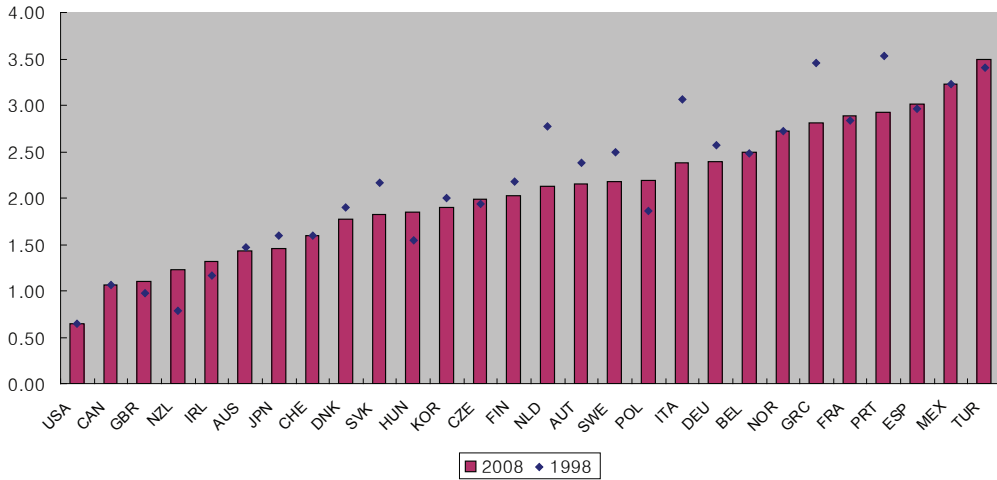
〈그림 7〉 OECD 국가의 성별 임금격차

때문이다. 저임금 노동이 성별이나 사업체 규모, 고용형태에 따라서 어떻게 다르게 나타나는지에 대해서도 뒤에 다시 자세히 살펴볼 것이다.

한국의 남녀간 임금격차는 많은 OECD 국가들의 수준을 두 배 이상 뛰어 넘는 높은 수준이다. 〈그림 7〉에서 남녀간 임금격차는 2009년에 39%로서 두 번째로 높은 일본의 28%에 비해 11%포인트 높다. 일본의 28%조차 다른 나라들에 비해 예외적으로 높은 것이라는 점에 비추어 보면 한국의 성별 임금격차가 얼마나 큰 지 알 수 있다. 이는 여성이 남성들보다 더 영세한 산업이나 소규모 사업체에서 더 많이 일할 뿐만 아니라 고용도 훨씬 불안한 비정규직이 많기 때문이다. 그러나 회귀분석을 통해 이러한 요소를 모두 감안하더라도 남자의 시간당 임금은 여성에 비해 20% 이상 높은 것으로 나타나 차별이 미치는 효과가 크다는 점을 알 수 있다(뒤의 〈표 3〉 참고).

3.2. 노동시장 관련 제도들의 낮은 효과성

한국의 노동시장이 극단적인 특징을 보이는 이유 가운데 하나는 노동시장을 규율하는 제도들이 여러 가지 한계를 가지고 있기 때문이다. 노동시장을 규율하는 기본적인 제도인 근로기준법이 일부 조항을 제외하고는 5인 미만 사업체에 전면 적용되지 않고 있는 것이



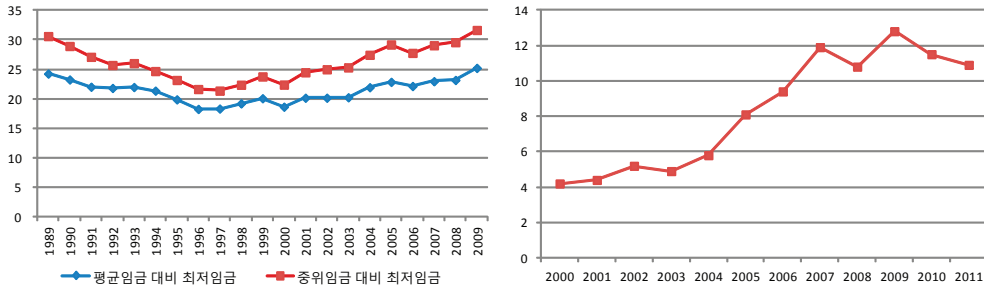
자료: OECD, Employment Database.

〈그림 8〉 OECD 국가의 고용보호지수

대표적이다. 또한 노동시장의 안정성을 높이기 위한 대표적인 제도인 고용보호제도의 실질적인 효과성도 의문스럽다.

고용보호제도는 집단해고에 대한 규제 및 기간제·단시간근로자 등 비정규직, 파견·용역 등 간접고용에 대한 규제 등으로 이루어져 있다. 과도한 고용보호 때문에 노동시장이 경직적이라는 주장을 일각에서 제기하기도 하지만, 한국의 고용보호 수준은 다른 OECD 국가들에 비해 높지 않다. 〈그림 8〉은 OECD 국가들의 고용보호지수를 2008년과 1998년 두 시점을 기준으로 보여주고 있다. 미국, 캐나다, 영국, 뉴질랜드, 아일랜드, 호주 등 자유주의형 국가들로 분류되는 나라들의 고용보호지수가 가장 낮고, 멕시코, 터키와 같은 상대적 저소득국, 스페인, 포르투갈, 그리스 등 남유럽과 프랑스, 독일, 벨기에 등 대륙유럽형 국가들의 고용보호 수준이 상대적으로 높다. 한국의 경우 중간수준보다 낮은 고용보호지수를 보이고 있어서 규제가 경직적이라고 보기 어렵다. 또한 실질적으로 고용보호제도가 노동시장에서 준수되고 있다고 보기 어렵다. 노동조합이 힘을 가지고 있는 일부 민간대기업이나 공공부문, 금융산업 등에서는 집단해고에 대한 규제가 지켜지지만, 기간제 등 각종 비정규직에 대한 실질적인 규제가 약하고, 탈법적인 간접고용이 남용되는 현상도 심각하다 [은수미 외(2011)]. 현대자동차와 같은 한국을 대표하는 대기업이 불법적으로 사내하도급을 사용하고 있고, 이를 시정하라는 대법원의 판결조차 받아들이지 않는 것이 현실이다.

저임금 노동을 규제하기 위한 대표적인 제도가 법정최저임금제도이다. 그러나 최저임금 수준이 그다지 높지 않고, 최저임금을 지키지 않는 비순응률도 매우 높다. 〈그림 9〉(a)는



(a) 최저임금의 상대수준

(b) 최저임금 미만 근로자 비율

자료: 최저임금의 상대수준 추이는 노동부, 임금구조조사 10인 이상 사업체 임금총액 기준, 비순응률은 경제활동인구부가조사(각년도 8월). 원자료를 이용.

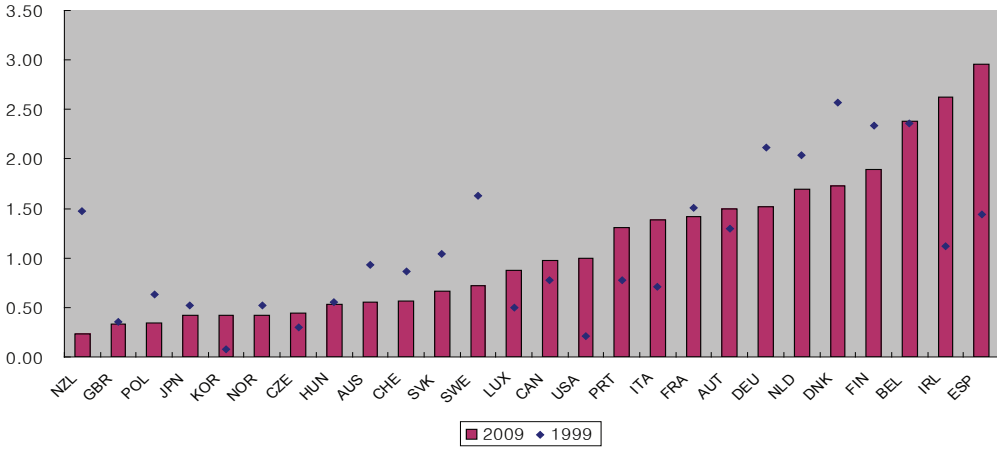
〈그림 9〉 최저임금 및 최저임금 비순응률 추이

제도도입 이후부터 현재까지 시간당 평균임금 대비 최저임금과 중위임금 대비 최저임금의 추이를 보여준다. 1988년에 제도를 처음 도입했을 때 중위임금 대비 30%를 조금 넘었던 최저임금이 이후 1990년대 후반까지 계속 떨어지다가 2000년 이후 추세적으로 다시 높아지기 시작한다. 그러나 여전히 2009년 현재 중위임금 대비 최저임금 수준은 31.6%로 제도 도입 초기의 수준과 비슷한 상황이다. 더구나 2009년에 최저임금의 상대적 수준이 높아진 것은 최저임금 수준이 높아져서가 아니라 글로벌 금융위기의 영향으로 전반적인 임금상승률이 둔화되었기 때문이다.

더욱 우려스러운 것은 최저임금을 지키지 않는 비순응률을 보여주는 최저임금미만자 비율이 2000년 이후 계속 높아져 왔다는 점이다. 제도의 비순응률이 높아지면서 최저임금이 이전 시기에 비해 상대적으로 높아졌음에도 불구하고 저임금근로자를 보호하는 데 실패하게 된다. Hwang and Lee(2011)는 저임금근로자 비율이 1990년대 후반 이후 최근까지 꾸준히 높아져 왔고, 2000년대 이후 최저임금이 저임금근로자 비율을 낮추는 데 기여하지 못했다는 점을 보여주고 있다.

Appelbaum *et al.*(2010)에 따르면 저임금 노동시장에는 노동조합과 최저임금제도뿐만 아니라 실업급여 수준도 영향을 미친다. 실업급여 수준이 노동시장 임금 수준의 실질적인 한도로 기능할 수 있기 때문이다. 우리나라의 경우 실업급여를 통해 보호되는 실업자의 범위가 좁을 뿐만 아니라 급여수준도 낮아서 이러한 기능을 수행하지 못하고 있다. 실업자에 대한 소극적 노동시장 지출 수준이나 실업급여의 소득대체율이 이를 보여준다.

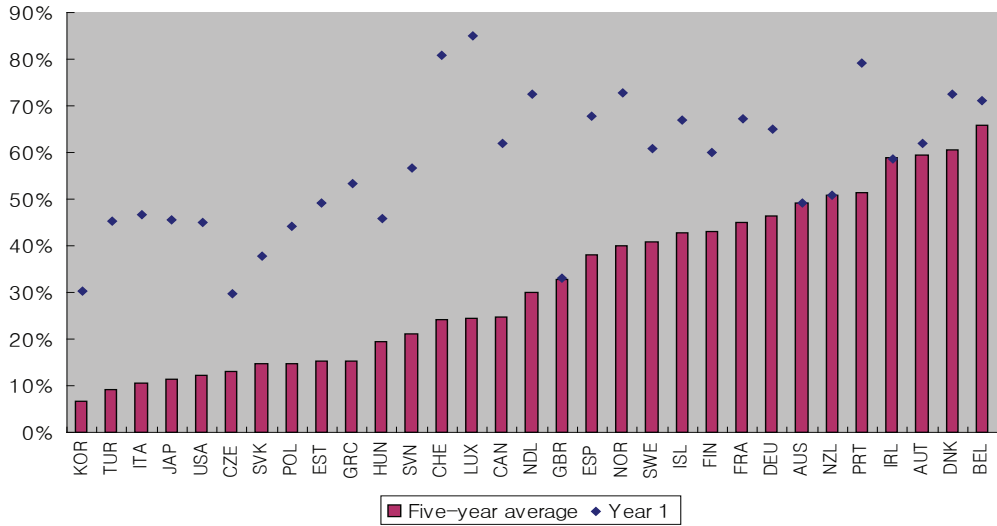
〈그림 10〉은 OECD 국가의 소극적 노동시장 지출수준을 서열화시켜 보여준다. 한국의 소극적 노동시장 지출비율은 1999년에는 비교대상 국가 가운데 가장 낮았고, 2009년에도



주: 뉴질랜드 1999~2007, 한국 2000~2009, 스위스 1999~2007, 룩셈부르크 2002~2009, 이탈리아 2004~2009.

자료: OECD, Employment Outlook 2011을 이용해서 작성.

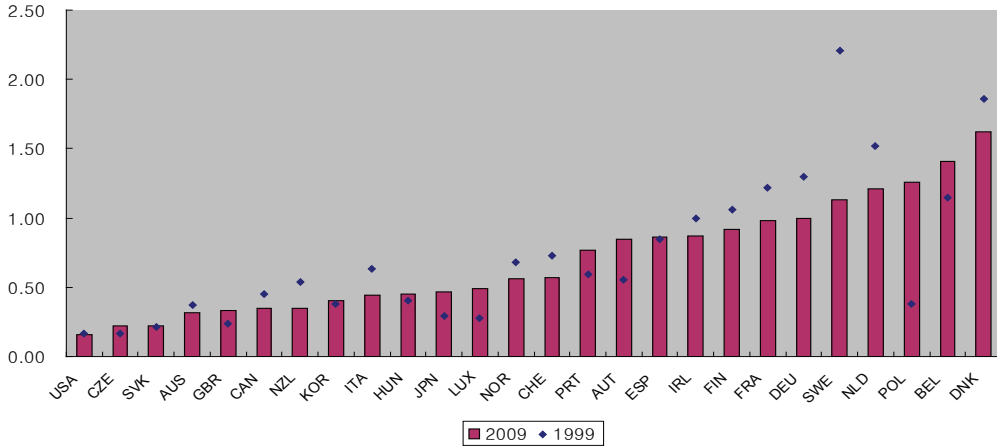
〈그림 10〉 OECD 국가의 소극적 노동시장 지출(GDP 대비 비율)



자료: OECD, Employment Outlook 2011을 이용해서 작성.

〈그림 11〉 OECD 국가의 실업 관련 급여의 소득대체율(2009년, 실직전 소득 대비 급여수준)

GDP 대비 0.42%로 뉴질랜드, 영국, 폴란드, 일본과 함께 가장 낮은 나라들에 속한다. 이렇게 낮은 소극적 노동시장 지출은 실업자들에 대한 생계지원 수준이 매우 낮다는 점을 보여준다. 이를 직접적으로 보여주는 지표가 소득대체율이다. 〈그림 11〉에는 실직한 해와 그



주: 뉴질랜드 1999~2007, 한국 2000~2009, 스위스 1999~2007, 룩셈부르크 2002~2009, 이탈리아 2004~2009.

자료: OECD, Employment Outlook 2011을 이용해서 작성.

〈그림 12〉 OECD 국가의 적극적 노동시장 지출(GDP 대비 비율)

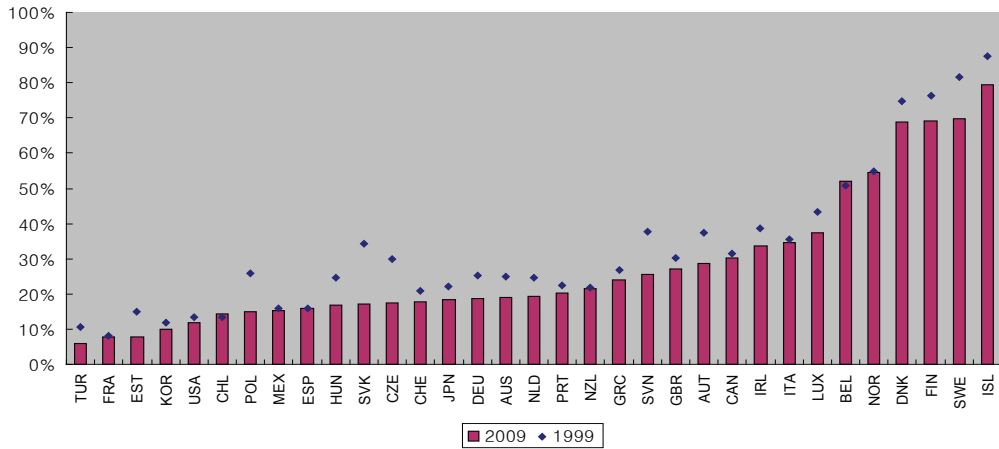
이후 5년 동안의 보호수준의 평균값을 보여준다. 한국의 경우 실직 후 5년간의 소득대체율 평균값이 6.6%로 가장 낮고, 첫해의 소득대체율은 30.4%로서 체코의 29.7%에 이어 두 번째로 낮다. 실직 후 5년간의 평균 소득대체율이 매우 낮은 이유는 실업부조가 없고, 실업급여의 지급기간이 짧기 때문이다. 황덕순(2011a)은 OECD 14개 나라를 대상으로 실업급여의 관대성을 비교하여 우리나라의 실업급여 관대성이 가장 낮다는 점을 보여주고 있다.

실업자에 대한 보호는 소극적 노동시장 지출뿐만 아니라 취업알선이나 훈련, 고용보조금, 일자리 창출 등 다양한 적극적 노동시장 정책을 통해서도 이루어진다. 2009년 현재 한국의 적극적 노동시장 지출이 GDP에서 차지하는 비율은 0.4%로 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드 등 자유주의형에 속하는 나라들 및 체코, 슬로바키아 등 동유럽의 일부 체제전환국들과 함께 매우 낮은 나라군에 속한다. 반면 덴마크, 벨기에, 네덜란드, 스웨덴, 독일, 프랑스 등 북유럽형과 대륙유럽형에 속한 나라들의 적극적 노동시장 지출은 잘 알려진 대로 매우 높게 나타나고 있다.

3.3. 노동조합이 노동시장에 미치는 효과

한국의 노동시장이 매우 불안정하고 저임금 노동자들의 비율이 극단적으로 높은 이유는 노동시장 제도들이 제대로 기능하지 못하기 때문이기도 하지만 노동조합이 노동시장의 안정성을 높이고, 노동자들 내부의 차이를 평균화하는 데 실패하고 있기 때문이다.

노동조합의 실패는 기본적으로 노동조합의 낮은 조직률 때문이다. 〈그림 13〉은 OECD



주: 프랑스 1999~2008, 에스토니아 2000~2009, 헝가리 1999~2008, 슬로바키아 1999~2008, 그리스 1999~2008, 슬로베니아 2003~2009, 룩셈부르크 1999~2008, 아이슬란드 1999~2008.
 자료: OECD, Employment Database.

〈그림 13〉 OECD 국가의 노동조합 조직률

국가들의 2009년과 1999년 기준 노동조합 조직률을 보여준다. 한국은 10% 내외의 노동자들만이 노조로 조직되어 있어서 터키, 프랑스, 에스토니아, 미국과 함께 가장 낮은 나라에 속한다. 노동조합의 사회적 역할을 보여주는 지표로 조직률뿐만 아니라 단체협약 적용률도 중요하다. 한국의 노동조합은 대부분 기업별로 조직되어 있어서 단체협약 적용률과 노동조합 조직률에 차이가 거의 없다. OECD(2004)에 따르면 2000년에 한국의 단체협약 적용률은 조직률과 차이가 거의 없어서 자료가 수집된 OECD 국가 가운데 가장 낮다.

노동조합 조직률과 단체협약 적용률이 낮을 뿐만 아니라 노동자 내부에 조직되어 있는 부문이 집중되어 있어서 노동조합이 노동자 내부의 차이를 줄이는 데 더 큰 한계를 드러낸다. 〈표 3〉의 첫 번째 두 칸에는 경제활동인구조사 부가조사를 이용해서 주요 변수별로 저임금 노동자 비율과 노조조직률을 정리한 결과가 제시되어 있다.

이에 따르면 규모가 큰 사업체 중심으로 노동조합이 조직되어 있고, 고용형태별로는 정규직을 중심으로 노동조합이 조직되어 있다는 점을 알 수 있다. 또한 인과관계를 보여주는 것은 아니지만, 조직률과 저임금노동자 비율이 명확히 반비례관계를 보여주기 때문에 조직률이 높을수록 저임금 노동자 비율이 낮은 것으로 나타난다.

노동조합의 효과를 더 자세히 살펴보기 위해 인적 속성과 사업체 속성 변수들을 독립변수로 하여 임금함수를 추정한 결과와 저임금 여부에 관한 로짓분석을 수행한 결과가 〈표 3〉의 세 번째와 네 번째 칸에 제시되어 있다. 표에는 노조유무와 성별, 사업체 규모 및 고

〈표 3〉 저임금 비율, 노조가입률, 노조의 임금 효과 및 저임금 여부에 미치는 효과

		저임금비율	노조가입률	시간당 로그임금 회귀분석	저임금 여부 로짓분석
계		22.6	10.9		
성별	남	13.7	14.1	0.201(0.007)***	-0.392(0.024)***
	녀	34.5	6.7		
사업체 규모	1~4	47.4	1.0	0.107(0.008)***	-0.119(0.026)***
	5~9	30.2	2.1		
	10~29	20.8	7.1		
	30~99	12.4	13.0		
	100~299	7.6	24.3		
	300~	3.5	33.2		
종사상 지위	상용	7.7	17.5	0.317(0.014)***	-0.773(0.044)***
	임시	42.0	0.8	0.146(0.013)***	-0.253(0.040)***
	일용	57.0	0.0		
고용 형태	정규직	14.7	15.2	0.027(0.014)*	-0.046(0.044)
	(정규 상용)	5.0	20.0		
	(정규 임시)	42.0	0.9		
	(정규 일용)	65.2	0.0		
	비정규직	37.6	2.6	-0.022(0.013)	0.101(0.040)*
	한시적	33.3	3.9		
	(기간제)	32.9	3.4		
	(계약 반복)	14.0	11.6		
	(단기 기대)	51.2	0.7		
	시간제	53.7	0.3		
	비전형	41.4	1.4		
	(파견)	35.4	4.6		
	(용역)	50.0	3.7		
	(특수형태)	21.4	0.1		
(가정내)	80.2	0.0			
(일일)	48.9	0.0			
노동 조합	있음	8.8		0.063(0.007)***	-0.002(0.033)
	없음	26.9			

주: 저임금은 전산업 중위임금의 2/3 미만으로 정의. 회귀분석 및 로짓분석에서 추정계수는 *인 경우 $p = 0.05$, **는 $p = 0.01$, ***는 $p = 0.001$ 에서 유의. 표시된 변수 이외에도 가구주 여부, 혼인 여부와 교육 수준과 같은 인적 속성 및 산업과 직업이 독립변수로 사용되었음. 분석에 사용된 관측치는 26,522명임.

자료: 통계청, 경제활동인구조사부가조사(2011. 8). 원자료를 이용.

〈표 4〉 노조조직률이 산업 내 임금의 변이계수(로그값)에 미치는 영향
(패널 고정효과 모형, 1988~2008)

	1988~1992(AR1)	1993~2001(AR1)	2002~2008
노조조직률	-0.041(0.163)	-0.156(0.094)*	-0.316(0.157)**
남자비율	-0.129(0.605)	0.635(0.391)	0.477(0.475)
55세이상	-3.802(1.002)***	0.262(0.580)	0.636(0.522)
30세미만	0.118(0.399)	1.007(0.301)***	0.570(0.373)
고졸이하	-0.104(0.440)	-0.567(0.307)*	-0.166(0.140)
비사무관리직	0.497(0.379)	0.661(0.202)***	0.177(0.224)
30인미만	0.223(0.420)	-0.479(0.215)**	0.830(0.250)***
30~299인	0.577(0.231)***	-0.271(0.148)*	0.244(0.233)
로그평균임금	0.426(0.226)*	-0.237(0.134)*	0.712(0.163)***
1989년	-0.128(0.043)***		
1990년	0.026(0.052)		
1991년	0.029(0.059)		
1992년	0.095(0.075)		
1995년		0.086(0.032)***	
1996년		0.083(0.043)*	
1997년		0.112(0.050)**	
1998년		0.117(0.055)**	
1999년		0.138(0.056)**	
2000년		0.222(0.061)***	
2001년		0.322(0.065)***	
2003년			0.005(0.036)
2004년			0.025(0.039)
2005년			-0.099(0.038)**
2006년			-0.134(0.041)***
2007년			-0.047(0.044)
2008년			-0.176(0.081)**
상수항	1.496(1.287)	6.336(0.546)***	-0.653(1.326)
N	249	415	399
R ²	0.009	0.177	0.068

주: *는 p = 0.1, **는 p = 0.05, ***는 p = 0.01에서 유의.

자료: 노동부, 임금구조통계조사. 원자료를 이용.

용형태에 관한 주요 변수들만 제시되어 있고, 교육수준이나 산업, 직업 등 다른 변수들은 생략되었다. 우선 임금함수 추정결과를 보면 〈표 3〉의 대부분의 변수들이 유의미하고, 노동조합이 있는 경우 노동조합이 없는 경우에 비해 임금이 6.3% 높은 것으로 나타난다. 또

한 남자의 경우 다른 변수들을 통제하고도 여자보다 임금이 20.1% 높은 것으로 나타난다. 종사상 지위 및 고용형태와 관련된 변수들은 고용형태에 따른 차별이 존재하고 있음을 보여준다.

노동조합이 임금을 높이는 효과는 있지만 저임금 노동 여부에 관한 로짓분석에서 노동조합의 효과는 유의미하지 않다. 이는 노동조합이 임금수준을 평준화시키는 효과가 매우 약하다는 점을 보여준다. 다른 변수들의 추정계수는 임금함수와 반대방향으로 거의 대부분 유의미하다. 노동조합이 저임금여부에 미치는 효과를 살펴보기 위해 산업별 패널자료를 구축하여 분석한 Hwang and Lee(2011)는 노동조합이 1990년대에는 저임금 노동을 낮추는 효과가 약하게 있었지만 2000년대 이후에는 이마저 사라진다는 점을 보여준다.

노동조합의 임금평준화 효과가 어느 정도인지를 살펴보기 위해 Hwang and Lee(2011)와 같은 자료를 이용하여 산업 내 임금의 변이계수(표준편차*100/평균) 로그값에 미치는 노동조합 조직률의 효과를 분석한 결과가 <표 4>에 소개되어 있다. 이는 1998~2008년의 임금구조통계조사자료를 산업단위로 가공하여 산업별 조직률 및 다른 산업특성 변수들이 저임금 노동자 비율에 미친 효과를 추정한 것이다. 자료의 특성을 고려하여 고정효과모형(two-way fixed-effects model)을 이용하였고, 산업분류가 바뀐 시점에 따라 1988~1992년, 1993~2001년, 2002~2008년 세 시기를 대상으로 분석하였다. 자기상관 여부를 검정하여 자기상관이 있는 것으로 나타난 앞의 두 시기는 이를 고려하여 추정하였다.

<표 4>에서 노조조직률은 1993년 이후 시기에 대해서 유의미한 것으로 나타난다. 그러나 분석에 사용된 변수의 단위를 고려할 때 노동조합 조직률의 효과는 조직률이 10%포인트 높아지면 변이계수가 각각 1.6%(1993~2001년)와 3.2%(2002~2008년) 낮아지는 것을 의미한다. 우리나라의 평균적인 조직률을 고려할 때 노동조합이 임금을 평준화시키는 효과는 있지만 그 효과가 실질적으로는 매우 미미한 수준인 것이다. <표 3>이나 Hwang and Lee(2011)에서 노동조합이 2000년대 이후에 저임금 노동 비율을 낮추는 효과가 없는 것으로 나타난 이유는 이와 같이 노동조합의 임금평준화 효과가 낮기 때문으로 해석된다.

4. 노동의 관점에서 본 복지국가 발전을 위한 정책과제

4.1. 정책의 기본방향

제4장에서는 앞에서 살펴본 우리나라의 복지국가 발전에서 노동의 역할과 복지제도의 한계, 우리나라 노동체계의 특징에 대한 논의로부터 얻을 수 있는 정책 방향을 제시하고자 한다. 노동관련 정책에 초점을 맞추지만 복지국가와의 관련 아래에서 살펴보는 것이기 때

문에 복지정책 및 노동체제의 문제와 관련된 경제·산업정책에 대해서도 살펴볼 것이다. 우선 노동 관련 정책과 복지국가와의 관계를 다룬 선행연구들인 전병유(2009)와 장지연(2011)에서 제시한 정책방향과 과제들을 살펴보자.

전병유(2009)는 노동시장의 문제를 해결하기 위한 여러 가지 대안과 복지국가와의 관계를 살펴보고, 자영업까지를 포함하는 노동시장의 양극화에 대응하기 위한 연대의 정책, 복지 보편주의, 사회투자전략을 중심으로 다음과 같은 정책방향을 제시한다. 첫 번째로 노동시장에서의 양극화에 대응하기 위해서는 복지국가의 대안이 중소기업에 종사하는 취약 노동자와 영세자영업자를 어떻게 할 것인가에 대한 대안을 가져야 한다. 이를 위해서는 사회적 여건이나 제도적 기초가 갖추어져 있지 않지만 연대임금을 위한 노력과 복지의 지속적 확충을 병행하는 것이 바람직하다. 두 번째로 보편주의와 관련해서는 취약계층에게 국가가 효과적으로 제공하지 못하는 사각지대의 문제를 해결하는 것이 중요하다. 세 번째로 복지서비스의 사회투자적 성격을 강화하는 것이 복지국가 구축에서 필요조건이며, 이는 동시에 보편적 소득보장체제의 기반 위에서 이루어져야 한다.

장지연(2011)은 유연안전성이 한국의 현실적인 정치경제학적 조건에 맞지 않을 뿐만 아니라 노동시장 유연화라는 자유주의적 처방이 모든 나라에서 효과를 볼 수 없다는 문제를 제기한다. 제시하는 대안의 큰 원칙은 노동시장 규제를 통한 고용보호와 사회적 보호의 한국형 결합방식이다. 주요 정책 방향은 노동시장을 통한 1차 분배 정의 확보, 일자리의 질과 양을 늘림으로써 청년과 여성들이 취업할 수 있는 일자리의 질을 늘리는 것, 1차 부문의 일자리를 확대하면서 2차 부문 일자리의 질을 높임으로써 이중구조화된 노동시장을 해소해야 한다는 것이다. 이러한 정책방향 하에서 제시된 정책과제들은 고용전략 모델 마련(경제·산업정책과 사회정책과의 연관성 속에서 고용정책 추진, 경제산업정책은 시장의 공정성을 높이고 중소기업의 혁신을 유도하면서 서비스업의 경쟁력을 높이는 것), 공정한 노동시장(모범적인 고용주로서의 공공부문의 역할 정립, 불법적인 사내하도급과 파견 등 간접고용에 대한 규제, 근로기준법의 5인 미만 사업장으로의 확대, 산별노조의 역할을 강화하기 위한 단체협약의 효력확대, 최저임금 인상과 효과성 제고), 중간수준 일자리 만들기(청년층 고용할당제와 사회서비스 일자리의 공공성 강화), 고용안전망 강화(실업급여 수급요건 개선과 실업부조 도입 및 고용서비스 강화) 등이다.

본 연구는 전병유(2009)와 장지연(2011)에서 제시한 입장에 공감하며 제2장과 제3장에서 다룬 내용에 기반하여 정책 과제를 보다 구체적으로 제시하고자 한다. 본 연구에서 제시하고자 하는 정책 방향은 크게 세 가지이다. 첫 번째는 복지제도의 사각지대를 해소하고, 복지급여의 적절성을 높여나가는 것이다. 앞에서 살펴본 것처럼 사각지대는 복지제도 설계의

문제도 있지만 노동시장 문제가 반영된 것이기도 하다. 두 번째는 노동시장의 안정성을 높이고 노동시장 내의 격차를 줄여나가는 것이다. 극단적으로 불안정하고 양극화된 노동시장의 기반 위에서는 복지제도의 건강성을 확보할 수 없다. 노동시장 문제가 복지제도의 사각지대로 이어질 뿐만 아니라 복지제도를 통한 재분배만으로는 노동시장에서 과도하게 벌어진 1차 분배의 격차를 해소하기 어렵기 때문이다. 세 번째는 노동시장 문제를 일으키는 근본원인인 생산체제의 문제를 해결하기 위한 경제·산업정책을 강화하는 것이다. 노동시장에서 발생하는 문제가 앞에서 살펴본 것처럼 노동시장 제도와 노사관계의 한계에 기인하는 측면도 있지만, 더 근본적으로는 경제영역에서 심화되고 있는 경제력 집중과 경제구조의 양극화에서 비롯되는 것이다. 각각에 대해서 구체적인 정책과제를 살펴보자.

4.2. 노동관련 복지제도의 사각지대 해소와 급여의 적절성 확보⁽⁶⁾

복지제도의 사각지대 해소는 제도의 미비에 의한 사각지대와 노동시장 문제에서 비롯된 사각지대가 있다. 우선 후자의 경우 대표적인 것이 사회보험의 사각지대이다. 제2장에서 살펴본 것처럼 다수의 비정규직과 소규모영세사업체 노동자들이 법적으로 사회보험의 적용대상임에도 불구하고 사회보험에 가입되어 있지 않아서 실질적으로 사각지대에 놓여 있다. 이를 해소하기 위해서는 당근과 채찍을 병행하는 정책이 필요하다. 당근은 사회보험에 가입할 유인을 늘리는 것이고, 채찍은 사회보험을 적용·징수하는 행정시스템을 강화하는 것이다.

오랫동안 사회보험 사각지대에 대해 문제가 제기되어 왔으나 이 문제를 정책적으로 중요한 과제로 채택한 것은 참여정부이다. 인수위원회에서는 ‘국민연금 등 사회보험료 사각지대 해소와 부과·징수 업무의 일원화’를 국정과제로 채택하였고[제16대 대통령직인수위원회(2003)], 2006년에는 국세청 산하에 사회보험징수공단을 설치하여 사회보험의 적용과 징수를 일원화하는 법안을 마련하였다[대통령자문 양극화·민생대책위원회·기획예산처 양극화·민생대책본부(2008)]. 이 방안은 근로장려세제 도입을 통해 국세청의 소득과약 능력을 강화하고, 그 기반 위에 사회보험료를 통합징수함으로써 사회보험료를 회피하는 것을 근원적으로 차단하고자 한 것이었다. 그러나 당시 야당이던 한나라당과 적용·징수업무를 이관해야 하는 공단노동조합의 반대로 법제화에 실패하였고, 이명박 정부에서 건강보험공단으로 징수업무를 일원화하였다. 그러나 두 방안 사이에는 차이가 크다. 참여정부의 통합 방안은 적용과 징수업무 전체를 일원화하는 것인 반면, 현재 시행되고 있는 건강보험공단으로의 징수통합은 징수행정만을 통합한 데 불과하다. 그 결과 사각지대를 해소한다는 본

(6) 노동과 직접적으로 관련된 문제에 초점을 맞추었기 때문에 다른 복지제도들의 개선방향은 자세히 다루지 않는다.

래의 목적으로부터 크게 멀어지게 되었다. 적용과 징수업무를 일원화하여 사업주들이 사회보험료를 회피할 수 있는 가능성을 근원적으로 줄이는 것은 여전히 추진해야 할 과제이다.

보험료를 회피할 수 있는 여지를 줄이는 것이 책찍이라면 당근 정책은 2009년부터 여러 연구자들에 의해 제기되기 시작하여 사회통합위원회를 중심으로 추진된 사회보험료 지원 방안이다. 이는 저소득근로자와 소규모 영세사업체 사업주에게 사회보험료를 지원함으로써 사회보험에 가입할 수 있는 유인을 높이는 방안이다. 예를 들어, 이병희(2011)는 사회보험료 지원을 통해 복지제도의 사각지대를 해소하고 이들을 공식고용으로 전환해 나갈 것을 제안하고 있다. 제시하는 내용은 10인 미만 사업체의 최저임금~최저임금의 1.3배까지의 근로자 85만 5천 명에게 최대 80%(점감률 26.7%)까지의 사회보험료를 노사에게 지원하는 방안으로, 소요예산은 7천 5백여억 원이다.

정부에서도 이를 받아들여 내년부터 사회보험료를 지원하는 시범사업을 시행할 예정이다. 그러나 정부의 안은 그 동안 연구자들이 제시해 왔던 안에 비해서 상당히 축소된 것이다. 현재의 정부안에 따르면, 5인 미만 사업체의 최저임금 120% 미만 근로자(약 122만 명 대상)를 대상으로 노사가 부담하는 국민연금과 고용보험료의 1/3을 지원하는 방안이다. 이 안은 지원율이 낮고, 최저임금 미만 근로자까지를 대상으로 한다는 점에서 제도 간 일관성이 떨어지며, 효과성이 낮을 우려가 크다. 그러나 첫 단추를 끼웠다는 점도 중요하다. 앞으로 이 제도를 잘 발전시키면 사회보험의 사각지대를 해소하는 데 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

근로빈곤층을 대상으로 한 사회부조, 혹은 공공부조의 사각지대는 노동시장 문제이기도 하고, 제도설계의 문제이기도 하다. 현재 기초생활보장제도는 소득과 재산 이외에 부양의 무자 관련 요건 및 여러 가지 부가적인 수급자격 요건 때문에 사각지대가 너무 크다. 또한 1차 안전망인 실업급여의 수혜범위가 좁고 지원기간과 급여수준이 낮다는 점도 문제이다. <표 2>에서 살펴본 것처럼 다수의 근로빈곤층이 소득보장이나 고용서비스의 수혜를 받지 못하고 있다. 현재 제도의 수급자격 요건이나 지원수준을 개선하는 것도 필요하지만 다수의 자영자나 청년층 신규진입자는 고용보험으로부터 제도적으로 배제되어 있고, 취약한 근로자들의 다수는 사회보험으로부터 실질적으로 배제된 상태이다. 이들을 대상으로 1차 안전망인 실업급여와 최종안전망인 기초생활보장제도 사이에, 적극적 노동시장 정책과 현금급여를 결합한 새로운 2차 안전망으로서 '한국형 실업부조'를 신설하는 것이 바람직하다.⁽⁷⁾

이외에도 공적연금의 사각지대 해소를 위한 기초연금제도의 도입, 건강보험의 보장성을

(7) 공공부조제도의 개선과 새로운 2차 안전망인 한국형 실업부조의 필요성에 대해서는 황덕순(2011b) 참조.

높여서 급여의 적절성을 개선하는 방안, 실업급여의 지급기간을 연장하고, 급여수준을 현실화하는 과제 등이 사각지대를 줄이고 급여의 적절성을 높이기 위해 우선순위가 높은 과제들이지만 본 연구에서는 자세히 다루지 않는다.

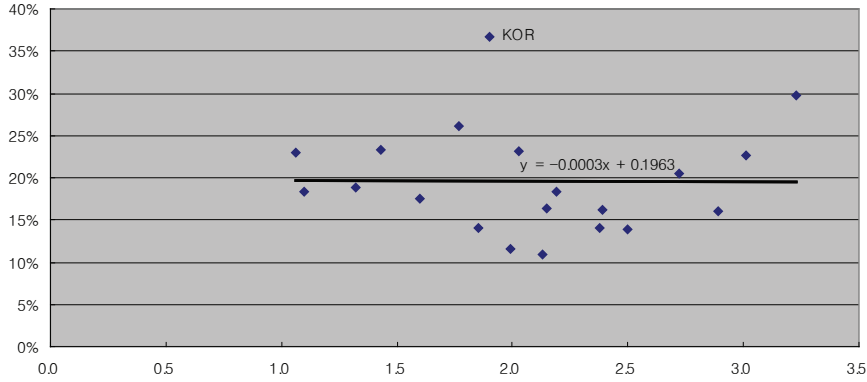
4.3. 노동시장의 안정성 제고와 노동시장 내 격차 축소

제3장에서 우리나라 노동시장의 불안정성과 내부의 격차 문제에 대해서 자세히 살펴본 바 있다. 이러한 격차가 경제구조와 어떻게 관련되어 있는지는 다음 절에서 다루기로 하고, 여기에는 노동시장 관련 제도 및 노동조합의 역할에 대해서 살펴본다. 우선 무엇보다도 노동시장과 제도의 관계에 대한 인식을 바꾸는 것이 필요하다.

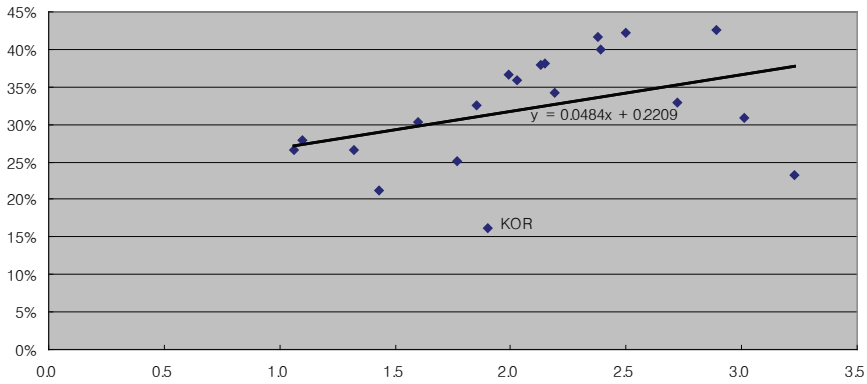
지금까지 우리 사회에서 노동시장과 제도 사이의 관계를 바라보는 지배적인 시각은 규제무용론, 혹은 탈법불가피론에 가까운 것이었다. 예를 들어 노동시장에서 비정규직의 남용을 억제하고 차별을 해소하기 위한 제도가 필요한데도 불구하고, 이러한 제도를 다양한 수단으로 피해나가기 때문에 성과가 없을 것이라고 보거나, 나아가 다양한 탈법을 방치함으로써 실질적으로 제도를 무력화하는 상황이 벌어져 왔다. 시장과 제도와의 관계에 대한 이러한 인식은 시장을 비역사적인 실체로 보고, 제도가 시장을 왜곡하는 것으로 이해하는 데서 비롯된다. 오히려 시장이란 다양한 사회적·제도적 규범이라는 제약 하에서 작동하는 하나의 제도로 이해되어야 하고, 어떤 사회적·제도적 규범 아래에서 시장이 작동해야 하는가를 정치를 통해 결정하는 것이다. 노사관계도 비슷한 상황에 놓여 있다. 법에 의해 노동권이 보장되어 있음에도 불구하고 실제로 노동권이 부당노동행위의 위협으로부터 자유롭지 않으며, 공권력 역시 부당노동행위로부터 노동권을 보호하는 데 실질적으로 무기력하다. 이는 노동조합이 시장의 자유로운 작동을 저해한다는 인식이 사용자뿐만 아니라 관료 사회에도 자리잡고 있기 때문이다. 아래에서 제기하는 여러 제도개선 방안들은 노동시장과 제도와의 관계 및 노사관계에 대한 인식 및 노동행정이 정상화되어야만 효과를 발휘할 수 있다.

우선 노동시장에서 취약계층을 보호하기 위한 일차적인 과제는 근로기준법을 전면적용하는 것이다. 현재 상시근로자가 5인 미만인 사업체에 대해 핵심적인 근로기준법 조항이 적용되지 않고 있다. 기간제 근로에 대한 제한, 집단해고 및 부당해고에 대한 제한, 휴업수당, 연장근로에 대한 제한 및 연차 유급휴가 등이 대표적인 적용제외 조항이다. 사회보험의 적용범위가 실질적으로 모든 근로자를 포괄하고 있다는 점에 비추어 보더라도, 근로기준법을 모든 근로자에게 적용하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제이다.

노동시장의 불안정성을 해소하기 위해서는 한국의 상황에 맞는 적절한 고용보호제도를 마련하고, 법집행을 통해 뒷받침하는 것이 필요하다. 무엇보다 우선적인 과제는 비정규직



(a) 1년 미만 단기근속자 비율



(b) 10년 이상 장기근속자 비율

주: X축이 고용보호지수, Y축이 단기·장기근속자 비율.
 자료: OECD, Employment Database를 이용.

〈그림 14〉 고용보호지수와 단기근속자 비율 및 장기근속자 비율의 관계(2008년)

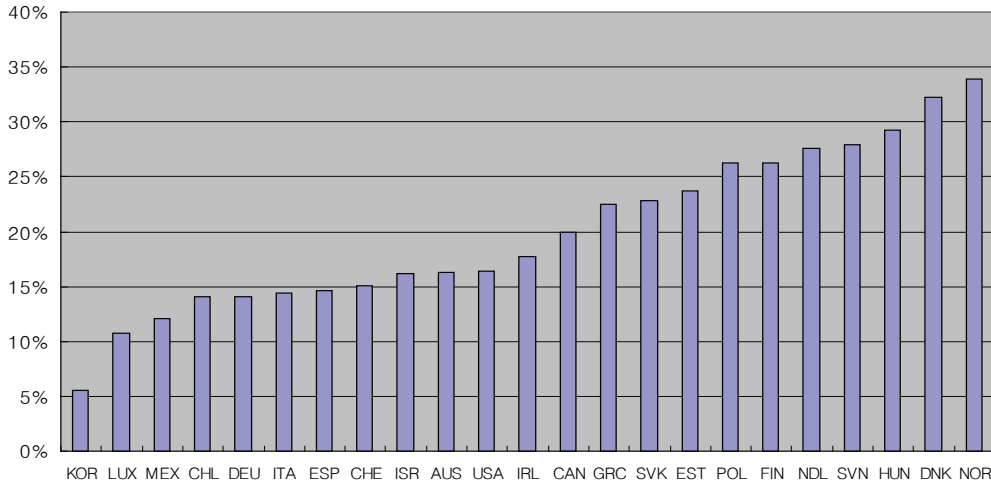
의 남용을 억제하는 방안을 마련하는 것이다. 〈그림 14〉는 전반적인 고용보호지수와 1년 미만 단기근속자 비율 및 10년 이상 장기근속자 비율의 관계를 살펴본 것이다. 이에 따르면 고용보호지수가 단기근속자 비율과는 유의미한 상관관계가 없지만, 장기근속자 비율과는 유의미한 상관관계를 갖는다는 점을 알 수 있다. 그러나 이 그림에서 한국은 예외적인 사례에 속한다. 고용보호지수와 무관하게 단기근속자 비율은 높고, 장기근속자 비율은 낮다. 이는 실질적으로 법집행의 실효성이 담보되지 않는 상황에서 고용보호제도가 효과를 나타내지 못하고 있음을 시사해 주는 것이다. 다른 각도에서 보면 법집행의 실효성을 높이는 것으로도 불안정성을 완화하는 데 도움이 될 것이라는 점을 시사한다. 남용을 억제하기

위한 제도개선 과제로 우선순위가 높은 것은 사내하도급에 대한 규제의 실효성을 높이는 것과 기간제 근로자에 대한 남용을 억제할 수 있도록 사용요건을 더 강화하는 것이다. 임금차별을 해소하고 사회보험 사각지대를 줄이는 것도 비정규직을 고용할 유인을 줄임으로써 남용을 억제하는 데 기여하게 될 것이다. 이와 함께 공공부문이 모범사용자로서의 역할을 강화하는 것도 필요하다. 이에 대해서는 뒤에 다시 서술하기로 한다.

남용억제를 통해 노동시장의 불안정성을 해소하는 것과 함께 임금차별을 해소하고 저임금노동시장을 줄여나가는 것이 필요하다. 임금차별을 해소하기 위해서는 동일노동 동일임금 원칙이 노동시장 전반에 확립되어야 한다. 이는 실질적으로 노동시장 구조가 근본적으로 직무가치에 기반해서 보상이 이루어지는 시장으로 재편되어야 한다는 것을 의미한다. 물론 직무가치는 절대불변의 객관적인 기준이 아니라 직무에 대한 사회적인 평가에 따라 결정되는 것이다. 이러한 변화는 상당히 긴 시간에 걸쳐서 이루어질 수 밖에 없기 때문에 무엇보다 우선 최저임금의 실효성을 높이는 것이 필요하다. 최저임금의 수준을 중위임금의 50%까지 현실화하는 것을 중기적 목표로 하고, 노동행정을 강화해서 최저임금 비순응률을 낮추어야 한다. 지난 10여 년 동안 최저임금 비순응률이 꾸준히 높아져 온 것은 노동행정이 시장을 규율하는 데 얼마나 무기력했는가를 보여주는 단적인 사례이다.

고용주체로서 공공부문의 역할을 강화하는 것이 필요하다. 공공부문에서 비정규직을 줄여나가는 모범사용자 역할뿐만 아니라 사회서비스 분야에서 공공부문의 역할이 더욱 강화되어야 한다. 사회서비스의 확충을 통한 일자리 창출은 이미 참여정부에서부터 중요한 국정과제로 설정되어 추진되어 왔다. 이에 따라 사회서비스의 일자리가 늘어나고 있지만 아직도 서구 복지국가에 비해서는 사회서비스 고용비율이 현저히 낮다. 사회서비스 확충의 필요성에 대해서는 본 연구에서 집중적으로 다루지는 않는다. 다만 사회서비스의 확충이 양질의 일자리 창출로 이어지기 위해서는 공공부문의 역할을 강화해야 한다는 점을 제기하고자 한다. 사회서비스의 확충이 지금까지 사회서비스의 일자리 창출이라는 틀 내에서 추진되면서 공공부문의 여성 저임금일자리만 만들어내는 방식으로 진행되어 왔기 때문이다.

2011년 8월 경제활동인구조사 부가조사에 따르면 공공국방사회보장행정서비스 산업의 저임금 노동 비율은 20.1%에 이른다(아래의 <그림 19> 참조). 이는 공공부문에서 이루어진 사회서비스 일자리 창출이 저임금 임시직 일자리를 만드는 방식으로 이루어지기 때문이다. 나아가 사회서비스 공급에서 전반적으로 정부의 역할이 매우 미미하고 사회복지법인 등을 통한 비영리조직의 역할이 지나치게 크다. 최근에는 영리조직의 역할도 빠르게 늘어나고 있다. 이 분야에서 일자리의 질을 높여 나가기 위해서는 고용주로서 공공부문의 역할



주: 한국의 공공기관 고용인원은 ILO의 통계기준에 따라서 공무원 및 교원(970,690명, 자료출처: 행정부 정부조직관리시스템, org.mopas.go.kr), 공공기관 정규직원 및 비정규직(정규직, 241, 767명, 비정규직 3,8125명, 자료출처: www.alio.go.kr), 지방공사 및공단, 직영기업 상임임원 및 직원(61,962명, 자료출처: www.cleaneye.go.kr)을 합해서 구한 것임.

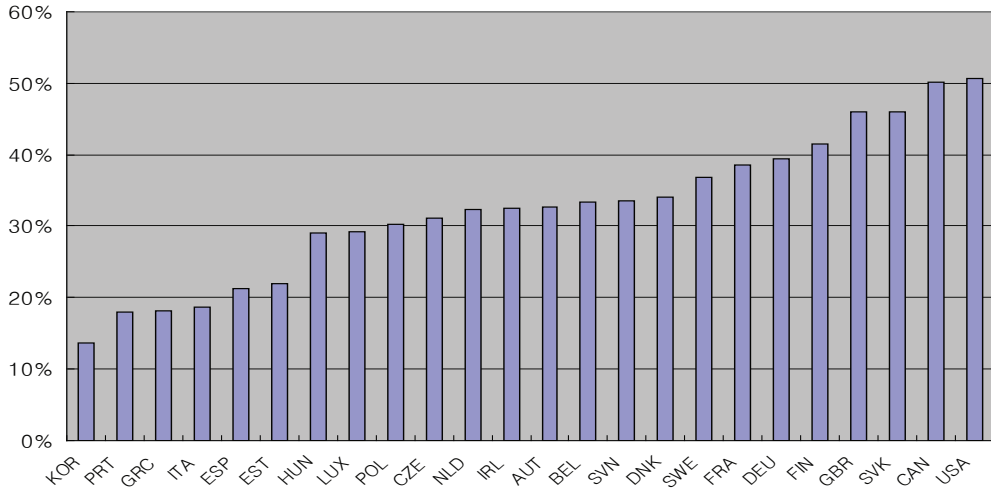
자료: ILO, Laborsta.

〈그림 15〉 공공부문 고용비율(2008년)

이 크게 강화되어야 한다.

〈그림 15〉는 OECD 국가들의 공공부문 고용비율을 보여준다. 우리나라의 공공부문 고용비율은 다른 나라들과 비교해 매우 낮다. 이는 전반적인 공공서비스와 사회서비스의 고용규모가 작고, 사회서비스가 대부분 민간에 의해 공급되고 있기 때문이다. 사회서비스 산업에서 양질의 일자리가 만들어지기 위해서는 공공부문이 고용주체로서 적극적으로 나서거나, 정부가 실질적으로 통제하고 있는 사회서비스의 재원조달과 가치평가에서 커다란 변화가 나타나야만 한다.

마지막으로 노동조합의 역할이 강화되어야 한다. 한국의 노동조합은 낮은 조직률뿐만 아니라 조직기반의 편중성에서 비롯되는 위험에 노출되어 있다. 앞에서 살펴본 것처럼 민간부문에서는 대기업을 중심으로 조직되어 있고, 이외에 공무원, 교원과 공공서비스를 포함한 공공부문 노동조합과 금융부문 노동조합이 조합원의 다수를 차지한다. 취약한 노동자들일수록 노동조합을 통해 자신의 이익을 보호하지 못하는 상황에서 조직된 노동조합이 폭넓은 미조직 노동자들의 이익을 대표하는 체계를 마련하지 못한다면 노동조합을 통한 사회적 연대의 강화라는 대의는 심각한 위협에 처할 수밖에 없다. 이러한 상황을 타개하기



주: 유럽 국가들은 2005년, 250인 이상 비금융부문; 한국은 2009년 300인 이상, 캐나다는 2010년, 300인 이상; 미국은 500인 이상 2008.

자료: 한국, 사업체근로실태조사보고서; 유럽국가, EUROSTAT, Statistics in focus 31/2008; 캐나다, Statistics Canada; 미국, Statistics of US Businesses.

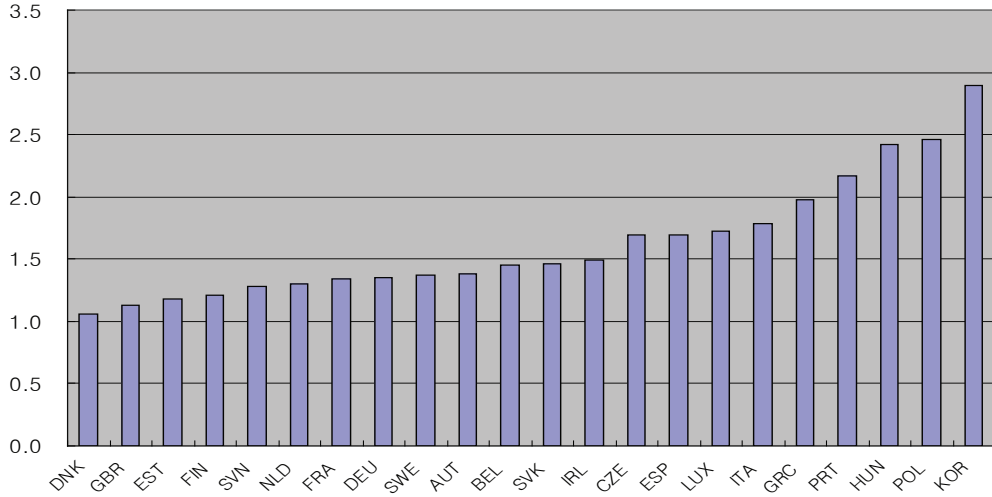
〈그림 16〉 OECD 국가의 대규모 사업체 고용비율

위해서는 산업별 조직화와 산업별 교섭의 활성화를 억제하는 제도적 걸림돌들을 해소하는 것도 필요하지만, 사회연대성을 높이기 위한 노동조합의 노력이 더욱 배가되어야 한다. 산업별로 연대임금정책을 강화해 나가는 것과 함께 정부와 사용자도 연대임금정책의 성과가 소수의 대기업이 아니라 사회적으로 공유될 수 있도록 뒷받침하는 제도적 기반을 마련해야 할 것이다.

4.4. 양극화 해소를 위한 경제·산업정책 강화

노동시장 문제의 뿌리는 경제영역과 생산체제에 있다고 보아도 과언이 아니다. 1990년 대 말 이후 고용과 보상에 관한 의사결정에서 사용자들의 주도성이 꾸준히 강화되어 왔다. 노동시장에서의 격차 확대는 노동시장 제도와 노동조합이 시장에서 나타난 결과를 완화하는 데 실패한 데서 비롯된 것이지만, 근본적으로는 경제력 집중과 양극화를 반영한 것이다. 고용 측면에서 경제력 집중과 양극화가 단적으로 드러나는 지표는 사업체 규모별 고용 비율과 대기업과 중소기업의 생산성 격차이다.

〈그림 16〉에는 OECD 국가의 대규모 사업체 고용비율이 소개되어 있고, 〈그림 17〉에는 중소기업과 대기업 사이의 1인당 부가가치의 격차(대기업의 1인당 부가가치 ÷ 중소기업



주: 유럽 국가들은 2005년, 250인 이상; 한국은 2009년 300인 이상. 미국과 캐나다는 자료를 찾지 못해 제외.

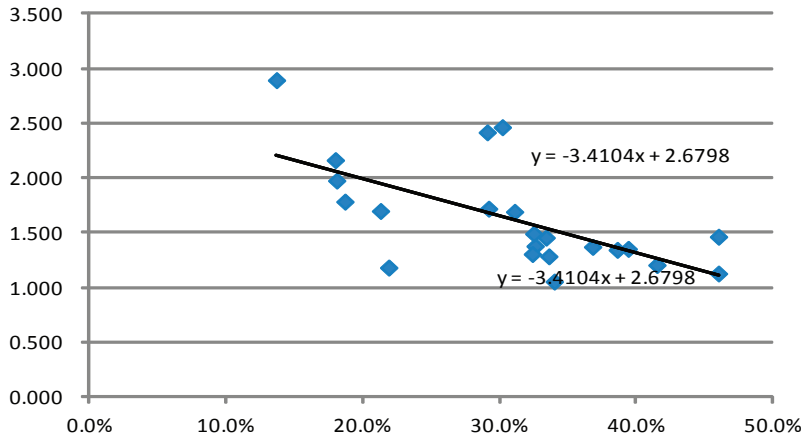
자료: 한국, 한국은행, 기업경영분석; 유럽국가, EUROSTAT, Statistics in focus 31/2008.

〈그림 17〉 대기업과 중소기업의 1인당 부가가치 비율

의 1인당 부가가치)가 제시되어 있다.⁽⁸⁾ 자료의 출처가 다르기 때문에 유럽과 한국, 캐나다, 미국 사이에는 대규모 사업체와 중소기업체를 구분하는 기준이 다르다. 유럽의 경우 250명을 기준으로 구분하고 있고, 한국과 캐나다는 300명, 미국은 500명을 기준으로 구분하고 있다. 그러나 한국의 상황을 다른 나라들과 비교하는 데는 큰 무리가 없다. 한국의 250~300인 미만 사이의 고용규모를 감안하더라도 그 비중이 크지 않고, 한국의 대규모 사업체 고용비율과 1인당 부가가치의 격차가 다른 나라와 비교할 때 매우 큰 차이를 보이기 때문이다.

우선 OECD 국가의 대규모 사업체 고용비율을 보면 한국은 13.7%로서 가장 낮다. 반면 미국은 500인 이상 사업체를 대상으로 하고 있음에도 대규모 사업체 고용비율이 가장 높아서 50.6%에 이른다. 그 다음이 한국과 같은 기준을 채택하고 있는 캐나다로 이 비율이 50.1%이다. 다른 나라들의 상황을 보면, 남유럽 국가들이 모두 대규모 사업체 고용비율이 상대적으로 낮고 북유럽 국가들과 영국의 경우 대규모 사업체 고용비율이 높다. 이와 같이 한국에서 고용조건이 양호한 대규모 사업체의 고용비율이 매우 낮다는 점이 전반적인 고용의 불안정성이나 높은 저임금 비율을 설명해 주는 하나의 요인이다.

(8) 여러 자료를 이용했기 때문에 모든 OECD 국가를 포함하고 있지는 않다.



주: 유럽 국가들은 2005년, 250인 이상; 한국은 2009년 300인 이상. 미국과 캐나다는 자료를 찾지 못해 제외.

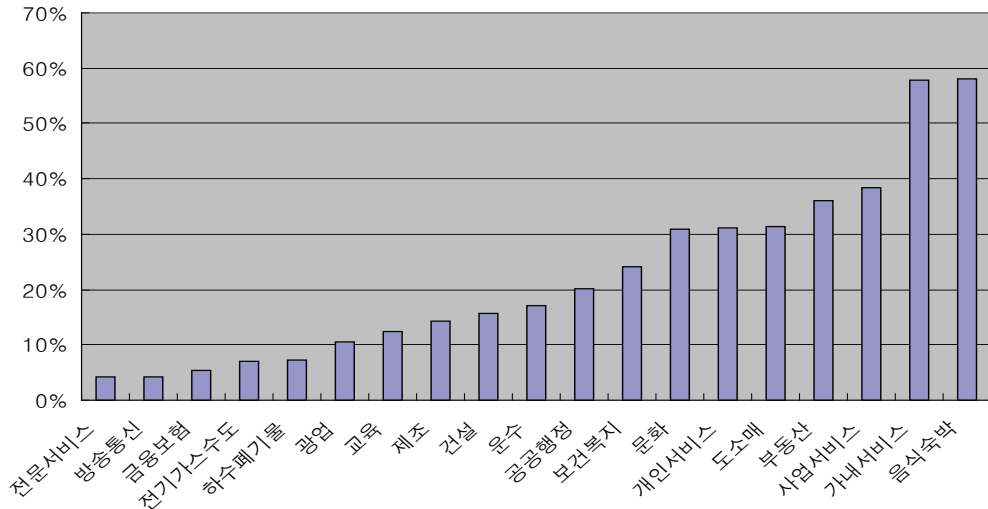
자료: 한국, 한국은행, 기업경영분석; 유럽국가, EUROSTAT, Statistics in focus 31/2008.

〈그림 18〉 대규모사업체 고용비율과 대중소기업 간 생산성 격차

대규모 사업체의 고용비율이 가장 낮았던 한국이 사업체 규모별 생산성 격차는 가장 크다. 한국의 300인 이상 사업체의 1인당 부가가치는 300인 미만 사업체의 2.89배로서 다른 어떤 나라보다도 높다. 이는 소수의 독점 대기업으로 경제력이 집중되어 있는 현실을 반영한 것이다. 이와 같은 소수 대기업으로의 경제력 집중이 기업 간의 진정한 생산성의 격차를 반영하는 것이 아니라 부당한 원하청 관계 등 시장의 왜곡에서 비롯된 부분이 크다는 점이 문제이다. 대규모 사업체의 고용비율과 대중소기업 간 생산성 격차 사이에는 일반적으로 음의 상관관계가 있는 것으로 나타나고 있으나 한국은 추세선에 비해 생산성의 격차가 훨씬 크다(〈그림 18〉).

경제영역에서의 양극화는 대중소기업 사이에만 나타나는 것이 아니라 산업 간에도 나타나고 있다.⁹⁾ 〈그림 19〉는 산업별 저임금 고용 비율을 보여준다. 산업별로 저임금 고용 비율에는 커다란 차이가 있다. 고부가가치서비스 및 교육, 전기가스수도 및 하수처리와 같은 공공서비스가 광업 및 제조업과 함께 저임금 노동 비율이 낮은 반면, 도소매 및 음식숙박업이나 가내서비스, 부동산과 같은 영세 저부가가치 서비스업의 저임금 고용 비율이 매우 높다. 특히 공공행정이나 보건복지, 사업서비스업(사업시설 관리 및 사업지원서비스)에서 저임금 고용 비율이 높은 편이라는 점이 주목된다. 공공행정이나 보건복지서비스 산업에서

(9) 이외에 수출기업과 내수기업 사이의 양극화도 중요하지만 여기에서는 모두 다루지 않는다. 경제력 집중과 이것이 노동시장에서 어떻게 드러나는가에 초점을 맞추고 있기 때문이다.



주: 저임금은 전산업 중위임금의 2/3 미만으로 정의.
 자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사(2011년 8월). 원자료 이용.

〈그림 19〉 산업별 저임금비율

저임금 비율이 높은 이유는 앞에서 지적한 것처럼 공공부문의 단기일자리 창출 정책 및 민간 사회복지서비스 공급자에 만들어지는 낮은 질의 일자리 때문이다. 이 분야에서 저임금 일자리를 줄이기 위해서는 앞에서 지적한 것처럼 공공부문의 적극적 역할이 필요하다. 사업시설 관리 및 사업지원서비스에서 저임금고용비율이 높은 이유는 이 산업에 사내외 하도급이 많이 포함되어 있기 때문이다. 이 분야에서는 원하청 사이의 불공정한 거래관계 및 부당한 간접고용에 대한 법적 규율이 필요하다.

정책적으로 가장 어려운 분야는 영세 자영업자가 몰려 있는 도소매 음식숙박업 및 개인서비스업이다. 도소매 음식숙박업과 개인서비스업은 2000년대 중반 이후 지속적으로 구조조정이 이루어지고 있는 분야로서 경제양극화의 피해가 집중되고 있다. 장기적으로 구조조정이 불가피하지만 연착륙을 위한 대책이 마련되어야 한다. 사회보험 및 사회부조를 통해 자영업자에 대한 복지지원을 강화하는 것도 필요하다. 가사서비스 노동자 보호는 올해 ILO에서 가사노동자 협약을 채택한 것을 계기로 중요한 의제로 부각되고 있다. 노동권을 보장하고 사회보장제도의 보호범위 안으로 포괄하는 것이 우선적인 과제이다.

전반적인 정책방향은 재벌을 중심으로 한 독점 대기업으로의 경제력 집중을 완화하면서 산업별 특성을 고려한 접근이 필요하다는 것으로 요약될 수 있다. 경제력 집중을 완화하기 위해서는 재벌에 대한 규제를 강화하고 원하청 간 공정거래질서를 확립하는 것과 함께 거

시경제정책의 공정성을 회복하는 것도 중요하다. 현재의 거시경제정책은 수출대기업에 유리한 환율정책과 함께 물가보다는 성장을 지향하는 정책을 중심으로 하고 있다. 외환위기를 경험했기 때문에 글로벌 경제위기라는 환경하에서 외환보유고를 쌓는다고 하지만, 실제로는 수출을 통한 성장이라는 과거의 성장패러다임에서 여전히 벗어나지 못하고 있는 것이다. 이는 보이지 않는 가운데 다수의 내수중소기업과 국민들로부터 수출대기업으로 커다란 경제적 보조가 이루어지고 있음을 의미한다. 거시경제정책의 공정성을 회복하는 것이 복지·노동정책 만큼이나 국민들의 삶의 질 향상과 관련되어 있는 중요한 정책 과제이다.

5. 맺음말

본 연구의 주요 내용과 정책제안들은 다음과 같다.

제2장에서는 우리나라 복지국가 형성과정과 노동의 역할, 현재의 사회보장제도의 한계와 노동시장과의 관계에 대해 살펴보았다. 이로부터 1987년 민주화 이전에는 정치권력의 정당화가, 이후에는 시민운동, 노동조합, 농민조직 등을 통해 제기된 다양한 국민대중들의 요구가 복지제도를 확대하는 사회적 압력으로 작용했다. 특히 1990년대 말 외환위기는 재벌과 경제관료들의 거부권이 약화된 상황에서 노사정 타협을 통해 복지제도가 오히려 확대되는 계기가 되었다. 전반적으로 본다면 노동운동이 주도적인 역할을 수행하지는 못했지만 일정한 거부권을 근거로 노사정 타협에 참여할 수 있었고, 2004년 이후에는 민주노동당이 선도적인 복지 관련 의제를 확장하는 데 기여했다고 평가할 수 있다. 복지가 노동과 관련되는 또 다른 측면은 사회보장제도의 사각지대가 노동시장 문제와 관련되어 있다는 점이다.

제3장에서는 OECD 국가들과의 비교를 통해 우리나라 노동체제의 특징을 살펴보고, 복지제도와 관련된 함의를 찾아보았다. 우리나라 노동시장의 두드러진 특징은 다른 OECD 국가들에 비해 예외적으로 불안정하고, 내부 격차가 크다는 점이다. 성과 고용형태, 사업체 규모 등이 노동시장 내 격차와 관련되어 있는 중요한 변수들이고, 이는 사회보험의 사각지대와 직접 관련된다. 노동시장의 불안정성과 격차 확대는 근본적으로는 경제구조와 생산체제에서 비롯되는 것이지만 이를 규율하는 노동시장 관련 제도들이 취약한 것도 문제이다. 근로기준법, 고용보호제도, 최저임금제도, 소극적·적극적 노동시장 정책 모두 노동시장의 불안정성을 완화하고 격차를 줄이는 데 한계를 드러내고 있다. 노동조합 역시 문제 해결에 실패하고 있다.

제4장에서는 제2장과 제3장의 분석에 기반해서 노동의 관점에서 복지국가 발전과 관련

된 정책에 대해 살펴보았다. 정책의 기본방향은 첫째 복지제도의 사각지대 해소와 급여의 적절성 확보, 둘째 노동시장의 안정성 제고와 노동시장 내 격차 축소, 셋째 양극화 해소를 위한 경제·산업정책 강화이다. 첫 번째와 관련된 주요 정책과제는 사회보험의 적용·징수 통합과 사회보험료 지원을 통한 사회보험 사각지대 해소, 한국형 실업부조 도입을 통한 실업자 보호의 사각지대 해소이다. 이외에도 기초연금제도 도입 및 건강보험의 보장성 강화, 실업급여의 내실화 등이 주요 과제이다. 두 번째와 관련된 주요 정책 과제들의 전제조건은 노동시장과 제도의 관계 및 노사관계에 대한 인식의 정상화이다. 이러한 기반 위에서 근로기준법의 적용 확대, 비정규직과 간접고용에 대한 고용보호 강화, 동일노동 동일임금 원칙의 확립 및 최저임금의 실효성 제고, 사회서비스 부문에서 공공부문의 고용주로서의 역할 강화 등이 효과를 발휘할 수 있다. 산업별 교섭의 확대와 연대임금정책의 강화, 그리고 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 기반을 정비하는 것도 중요하다. 세 번째와 관련된 정책과제들은 독점 대기업으로의 경제력 집중 해소를 위한 원하도급 관계 개선과 산업별 특성을 고려한 접근들로 요약된다. 거시경제정책의 공정성을 확보하는 것도 매우 중요하다.

마지막으로 앞으로의 복지국가 발전과 노동의 역할에 대해서 전망해 보자. 우선 서구와 마찬가지로 노동운동이나 노동자 정당이 주도적인 역할을 수행할 가능성은 노동의 주관적인 조건과 객관적인 상황을 고려해 보면 밝지 않다[고세훈(2007), 윤도현·박경순(2009)]. 그러나 노동이 당분간 복지국가 발전에서 주도적 역할을 수행하기 어려울 것으로 전망된다고 해도 복지국가로의 발전 전망이 부정적인 것은 아니다.

이와 관련해서 Baldwin(1990)의 논의는 우리 상황에 중요한 시사점을 제공해 준다. Baldwin은 권력자원이론의 접근방법을 받아들이면서도 노동운동 및 노동자정당의 역할만을 중심에 놓은 점을 비판하고, 복지국가의 발전이 나라와 시기에 따라 중산층을 포함한 서로 다른 사회적 계급의 결합 위에서 이루어졌다는 점을 지적한다. 이러한 입장에서 보면 노동자들이 가장 사회적 위험에 노출되어 있고 불확실성에 대응할 능력이 떨어지기 때문에, 사회보험을 통한 위험의 공유와 재분배를 선호한다는 주장은 매우 정태적이다. 어떤 집단이 어떤 사회적 위험에 노출되는가는 역사적으로 볼 때 정태적으로 주어진 것이 아니라 가변적이다. 또 여러 집단이 불확실성에 대응할 수 있는 능력도 고정된 것이 아니라 시간에 따라 바뀐다. 우리의 역사적 경험을 보더라도 직장의료보험조합과 지역의료보험조합의 통합을 격렬히 반대했던 것은 상대적으로 양호한 처지에 놓여 있던 직장의료보험조합이었다. 그럼에도 불구하고 노동운동 전체로는 사회적 위험을 통합해서 보호한다는 사회보험의 대의를 지지했고 국민건강보험공단이라는 단일한 보험자로의 통합을 이루는 데 기여한 바 있다.

우리나라가 매우 동질적인 사회라는 점도 중요하다. Lindert(2004)는 복지지출 확대에 대한 역사적인 분석에서 2차 대전 이후에는 하층계급과 중산층 사이의 이동이 활발하고 단일한 민족으로 구성되어 있을수록 복지지출이 늘어났다는 점을 보여 주었다. 우리는 아직도 매우 동질적인 사회이고, 중산층까지 불안정한 노동시장과 양극화의 위협에 노출되면서 전반적으로 하향평준화가 심각해지고 있다. 이것이 복지확대에 대한 사회적 요구가 거세게 제기되는 배경이다.

적어도 당분간은 노동이 복지정치를 주도하지 못하겠지만 복지확대에 대한 국민들의 열망이 복지국가 확대를 추동할 것이다. 노동조합과 노동자 정당이 이러한 상황에서 주변화 되지 않고 국민들이 공감하는 노동의 복지정치를 만들어 내는가에 따라 장기적인 복지국가 발전에서 노동의 역할이 결정될 것이다.

한국노동연구원 선임연구위원
150-740 서울 영등포구 은행로 30 중소기업회관 9층
전화: (02)3775-5574
팩스: (02)782-3953
E-mail: hds@kli.re.kr

참 고 문 헌

- 고세훈(2007): 『복지한국, 미래는 있는가 — 이해관계자 복지의 모색』, 서울, 후마니타스.
- 김성희 · 이철(2011): “복지체제와 고용체제: 이론적 검토와 한국에서의 적용문제,” 사회정책 연합학술대회(오송, 2011. 9. 23-24) 발표문.
- 김연명(2002): “‘국가복지 강화론’ 비판에 대한 재비판과 쟁점,” 김연명 편, 『한국 복지국가 성격논쟁 I』, 서울, 인간과 복지, 351-383.
- _____(2009): “동아시아 복지체제론의 재검토,” 정무권 편, 『한국 복지국가 성격논쟁 II』, 서울, 인간과 복지, 167-198.
- 김영범(2002): “한국 복지국가의 유형화에 대한 비판적 검토 — 제도의 미성숙성과 그에 따른 한계를 중심으로,” 김연명 편, 『한국 복지국가 성격논쟁 I』, 서울, 인간과 복지, 329-350.
- 남찬섭(2009): “한국 복지개혁 성격에 관한 ‘신자유주의 관철론’ 비판,” 정무권 편, 『한국 복지국가 성격논쟁 II』, 서울, 인간과 복지, 303-336.

- 노사정위원회(1998): “경제위기 극복을 위한 사회협약(98. 2. 9): 1기 합의사항(’98. 1~’98. 2),” 노사정위원회.
- 대통령자문 양극화·민생대책위원회·기획예산처 양극화·민생대책본부 편저(2008): 『국민과 함께 보는 참여정부 사회정책 돋보기』, 서울, 엠디아이.
- 백승호·안상훈(2009): “한국 복지국가 성격 재조명,” 정무권 편, 『한국 복지국가 성격논쟁 II』, 서울, 인간과 복지, 199-235.
- 송호근·홍경준(2006): 『복지국가의 태동 — 민주화, 세계화, 그리고 한국의 복지정치』, 경기기도, 나남출판.
- 양재진(2009): “왜 한국의 대기업 노동은 복지국가 건설에 나서지 않는가?” 정무권 편, 『한국 복지국가 성격논쟁 II』, 서울, 인간과 복지, 445-470.
- 윤도현·박경순(2009): 『한국의 복지동맹』, 서울, 논형.
- 은수미·이병희·박제성(2011): 『사내하도급과 한국의 고용구조』, 한국노동연구원.
- 이병희(2011): “사회보험료 지원을 통한 공식고용 촉진방안,” 한국노동연구원 개원 23주년 기념 토론회(서울, 2011.10.13) 발표문.
- 이혜경(2002): “한국 복지국가 성격논쟁의 함의와 연구방향,” 김연명 편, 『한국 복지국가 성격논쟁 I』, 서울, 인간과 복지, 449-484.
- _____ (2006): “현대 한국 사회복지제도의 전개 — 경제성장, 민주화, 그리고 세계화를 중심으로,” 이혜경·다케가와 쇼고 편, 『한국과 일본의 복지국가레짐 비교연구 — 사회보장·젠더·노동시장을 중심으로』, 서울, 연세대학교 출판부, 11-59.
- 장지연(2011): “복지국가의 노동정책,” 복지국가 소사이어티 편, 『역동적 복지국가의 길』, 서울, 복지국가 운동 무크지 1. 밈, 228-250.
- 전병유(2009): “한국의 노동시장 구조와 복지국가의 형성,” 정무권 편, 『한국 복지국가 성격논쟁 II』, 서울, 인간과 복지, 415-444.
- 정무권(2009): “한국 ‘발전주의’ 생산레짐과 복지체제의 형성,” 정무권 편, 『한국 복지국가 성격논쟁 II』, 서울, 인간과 복지, 113-166.
- 정이환(2011): “노동시장 유형 분류와 한국 노동시장 체제의 성격,” 경제노동연구회 발표문.
- 제갈현숙(2011): “2011년 한국 사회 복지국가 정치와 노동: 노동의 복지정치 평가와 계급적 복지전략에 대한 시론적 고찰,” 사회정책 연합학술대회(오송, 2011. 9. 23-24) 발표문.
- 제16대대통령직인수위원회(2003): 『대화: 제16대 대통령직인수위원회 백서』, 제16대 대통령직인수위원회.

- 조영훈(2009): “자유주의 복지유형으로서의 한국 복지국가,” 정무권 편, 『한국 복지국가 성격논쟁 II』, 서울, 인간과 복지, 867-887.
- 황덕순(2009): “한국에서의 활성화 정책의 가능성과 조건,” 이병희 외, 『고용안전망과 활성화 전략 연구』, 한국노동연구원, 248-296.
- _____(2011a): “실업자 보호제도의 다양한 유형화와 복지체제와의 상관성,” 미발표 논문.
- _____(2011b): “고용과 소득보장을 위한 공공부조제도 개편방안,” 『월간노동리뷰』, 2011년 11월호, 통권 제80호, 한국노동연구원. 45-57.
- Appelbaum, E. *et al.*(2010): “Introduction and Overview,” Jérôme Gauthier, and John Schmitt(eds.), *Low-wage Work in the Wealthy World*, New York, Russell Sage Foundation, 1-32.
- Aspalter, C.(2001): *Conservative Welfare State Systems in East Asia*, West Port, Praeger.
- Baldwin, P.(1990): *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Briggs, A.(1969): “The Welfare State in Historical Perspective,” Adoped from C. Schottland (ed.), *The Welfare State*, Harper and Row in C. Pierson, and Castels, F. G.(eds.)(2006), *The Welfare State Reader*, 2nd edition, Cambridge, Polity, 16-29.
- Hort, S. E. O., and S. Kuhnle(2000): “The Coming of East and South-East Asian Welfare State,” *Journal of European Social Policy*, **10. 2**, 162-184.
- Hwang, D. S., and B. Lee(2011): “Low Wages and Policy Options in Korea: Are Policies Working?” Paper Presented at the Second Conference of Regulating for Decent Work, 6-8 July 2011, Geneva.
- Korpi, W.(1983): “The Power Resources Model,” Adoped from “The Democratic Class Struggle,” Roulledge and Kegan Paul in C. Pierson, and F. G. Castels(eds.)(2006), *The Welfare State Reader*, 2nd edition, Cambridge, Polity, 76-87.
- Kuhnle, S.(2004): “Productive Welfare in Korea: Moving towards a European Welfare State Type?” R. Mishra, S. Kuhnle, N. Gilber, and K. Chung(eds.), *Modernizing the Korean Welfare State: Towards the Productive Welfare Model*, New Brunswick and London, Transaction Publishers, 47-64.
- Kwon, H.(1999): *The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation*, Hampshire and New York, Macmillan and St. Martin's.
- Leibfried, S., and S. Mau(2008): “Welfare States: Construction, Deconstruction,

- Reconstruction,” Introduction of S. Leibfried, and S. Mau(eds.), *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*, Cheltenham, Edward Elgar, xi-lxiv.
- Lindert, P.(2004): *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OECD(2004): *Employment Outlook 2004*, Paris, OECD.
- _____(2011): *Employment Outlook 2011*, Paris, OECD.
- Ritter, G. A.(1983): *Sozialversicherung in Deuchland und England — Entstehung und Grundzüge im Vergleich*, Verlag, 전광석 역(2005), 『복지국가의 기원』, 서울, 범우사.

Abstract

Labor and Development of Welfare State in Korea

Deok Soon Hwang

This study looks into the labor's role in the development of welfare state in Korea and the relationship between labor market and the limits of social security programs and suggests policy measures to strengthen welfare state from the viewpoint of labor. Legitimation politics of authoritarian government played a key role before democratization in 1987 and political pressures from under through civil movement, farmers' organization, and trade unions have propelled the development of social security programs since then. Instability and polarization is outstanding feature of Korea's labor market and leads to the large blind-area of social security programs. Weakness of labor market institutions and trade unions as well as polarized economic structure and production system contribute to the feature of labor market. Policy directions to tackle the problems are to reduce the blind-area of social security programs, to moderate the labor market instability and polarization, and to strengthen economic and industrial policies to alleviate the concentration of economic strength into Chabeol. It is expected that labor movement can not play a great role in the development of Korea's welfare state in the near future, people's demand from under, however, would push it forward.

Keywords: Welfare state, Labor market, Trade union, Welfare politics, Labor policy

