

전환기적 사회정책과 불평등 해소를 위한 정부의 역할*

이주하**

본 논문은 '행정학적 입장'에서 우리나라의 불평등 문제와 대응방안에 대해 고찰하고자 한다. 불평등 심화의 원인이 다차원적인 만큼 대응방안 역시 다층적이어야 하며, 정부의 역할도 규모, 영향력, 역량의 3가지 측면에서 접근할 필요가 있다. 또한 경제성장과 분배와의 관계, 복지국가의 발전과 재편, 정부 역할 및 거버넌스 양식의 변화는 서로 밀접하게 연결되어 있으며, 불평등에 대한 정부정책 역시 이러한 패러다임의 역사적인 전환 속에서 다루어져야 한다. UNRISD의 '전환기적 사회정책(transformative social policy)' 개념에 따르면 사회정책에 대한 체계적이고 통합적인 이해는 재분배와 보장뿐 아니라 생산과 재생산과 같은 주요 정책의제를 포괄하고, 경제정책과의 긴밀한 상호연관성을 고려할 때 가능해진다. 이를 바탕으로 본 논문은 전환기적 사회정책을 공적이전소득, 조세, 고용, 사회투자 등을 포함시키는 불평등 해소전략으로 이해하고자 한다. 아울러 정부의 규모는 '저부담-저지출'을 벗어 나야하며, 이를 위해 정부의 질 향상은 필수불가결한 요소라 할 수 있다.

주제어: 전환기적 사회정책, 고용, 사회투자, 조세, 공적이전소득, 정부의 질

1. 들어가는 말

2017년 타계한 세계적인 경제학자이자 평생을 불평등 연구에 천착해온 Anthony Atkinson은 ≪불평등을 넘어≫(2015)에서 선진국들의 불평등 심화 현상을 지적하며, 완전한 평등이 아닌 공정한 경쟁을 위해서라도 재분배를 통한 결과의 평등이 필요

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원(NRF-2016S1A3A2923475) 및 2016년도 동국대학교 연구년 지원에 의하여 이루어졌음.

** 영국 Oxford 대학교에서 사회정책학 박사학위를 취득하고, 현재 동국대학교 행정학과 부교수로 있다. 주요 관심분야는 비교사회정책, 행정이론, 정책집행 등이다(leejooha@dongguk.edu).

함을 설파하였다. 즉 제도적으로 재분배를 적극 추진하지 않으면, 오늘의 기회의 불평등은 결과의 불평등을 낳을 뿐 아니라 내일의 기회의 불평등 역시 초래하게 되는 것이다. 그런데 이러한 주장은 우리나라에서도 전혀 낯설지 않은데, 바로 언젠가부터 회자되고 있는 ‘금수저·흙수저 계급’의 세습사회라는 우울한 자화상 때문이다. 일례로 강남으로 대변되는 집값과 특목고 및 명문대 진학 간의 밀접한 상관관계가 보여주듯이 부모의 사회경제적 지위가 자녀의 교육성취도에 미치는 영향이 강화되고 있는 반면, 과거와 달리 자녀세대의 계층이동의 가능성은 점점 낮아지고 있다.¹⁾

이처럼 오늘날 점차 심각해지는 불평등을 연구하기 위한 국내외 석학들의 주요 저작들이 잇달아 출간되었다(Krugman, 2007; Stiglitz, 2012; Piketty, 2014; Atkinson, 2015; 신광영, 2013; 이정우 외 2015; 전병유·신진욱, 2016). 공공롭게도 이들 석학들의 저서를 포함한 불평등에 대한 주요 연구들 중 한국식 대학편제의 구분에 따른 ‘행정학’적 입장에서 불평등을 본격적으로 다룬 분석은 적은 편이었다. 이 글은 ≪정부학연구≫에서 준비한 경제학, 정치학, 행정학 등 다학문적 차원에서 살펴본 불평등 관련 기획논문의 일환으로 행정학적 입장에서 불평등 문제를 접근해보자는 시도이다. 사실 그간 신공공관리(New Public Management: NPM)로 대변되는 시장친화적인 패러다임을 중시하였던 한국의 행정학계는 불평등의 문제에 크게 관심을 기울이지 않았다. 그러나 최근 들어 행정학계에서도 공공성과 정부의 역할(임의영, 2003, 2010; 윤수재 외, 2008), 그리고 Moore(1995)와 Bozeman(2007)의 논쟁으로 유명해진 공공가치론에 대한 관심이 고조되고 있다. 일례로 지난 6월에 개최한 2018년 하계행정학회의 주제는 ‘한국행정학의 성찰과 재도약: 행정학의 새로운 패러다임으로서의 공공가치론’이었다. 즉 국정운영에서의 공익, 형평성, 사회정의 등 행정의 본원적 목표와 가치를 다시금 복원하고, 사회적 가치의 실현이라는 문재인 정부의 국정운영 목표에 대해 평가하는 장을 마련한 것이다. 그렇다면 신자유주의의 전성기를 지나 공공성 내지는 공공가치가 주목받고 있는 현 상황을 고려할 때 행정학계에서의 불평등 논의는 어떠한 방식으로 전개될 수 있겠는가?

이에 본 논문은 행정학적 입장을 견지하며 불평등 문제와 대응방안에 대해 고찰해보고자 한다. 방법론적 엄밀함을 바탕으로 실증적 분석을 수행하기 보다는 행정학의 핵심 주제인 정책영역과 정부의 역할에 초점을 두고 불평등에 대한 포괄적인 검토를

1) 다시 말해 교육이 기회의 평등을 촉진시키고 계층이동의 사다리 역할을 수행하지 못하고, 오히려 사회경제적 지위의 대물림을 공고하게 만들어주고 있다. 심지어 이러한 현실을 개선하기 위해 도입된 대학입학에서의 기회균형선발 및 지역균형선발 특별전형은 입시위주의 교육 현실이 낳은 능력 만능주의의 폐해와 학벌이 파생시키는 구조화된 차별 속에서 ‘기균층’ 혹은 ‘지균층’이라는 용어로 희화화되고 있다(이주하, 2017).

시도하는 것이 이 글의 목적인 것이다. 앞서 언급한 국내 석학들의 연구는 불평등 심화의 다차원적인 요소를 강조하고, ‘다중격차 재생산의 구조화’(전병유·신진욱, 2016)를 밝혀내고 있다. 즉 소득과 자산이 주거와 교육, 결혼과 결합하여 얽혀있는 다중격차 하에서 사회적 균열선은 전통적인 방식과는 다르고 복잡해진 것이다. 또한 신광영(2013)이 지적하였듯이 경제성장과 불평등 간의 관계에서 중요한 매개요소는 제도와 정책이라 할 수 있다. 따라서 1997년 IMF 경제위기 이후 ‘저세금-저복지-저성장-저세금의 악순환’(이정우 외, 2015) 속에서 심화되고 있는 다차원적인 불평등 문제에 대한 정책적·제도적 대응방안 역시 총체적이고 다층적이어야 한다. 본 논문은 성장과 분배 혹은 경제정책과 사회정책 사이의 선순환적 상호보완성에 입각하여 불평등 대응방안으로 조세, (공적)이전소득, 사회투자, 고용의 4가지 정책영역을 제시하고자 한다. 이를 바탕으로 한국의 불평등 대응전략의 특징과 과제를 비교론적 맥락에서 분석하고, 행정학의 핵심 영역인 정부의 역할을 규모, 영향력, 역량의 3가지 차원에서 논의할 것이다. 마지막으로 결론에서는 본 연구의 한계 및 향후 과제에 대해서 간략히 다루고자 하며, 이 글이 불평등 이슈에 대한 행정학계의 연구에 작은 보탬이 될 수 있기를 기대한다.

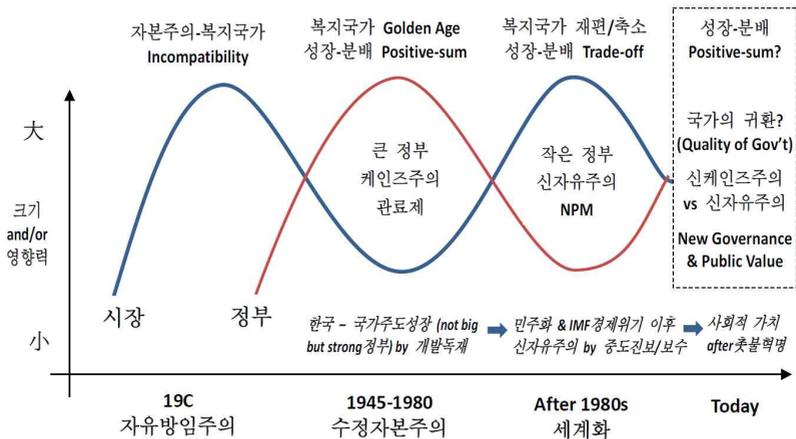
II. 불평등, 전환기적 사회정책, 그리고 정부의 역할

1. 복지국가와 시장경제의 양립가능성: 패러다임의 전환

불평등 문제에 대한 정책영역과 정부의 역할은 보다 거시적인 패러다임 속에서 이해될 필요가 있다. 특히 시장과 국가의 상대적 영향력, 그리고 성장과 분배 혹은 복지국가와 시장경제의 조화 및 양립가능성 등에 대한 관점이 어떻게 역사적으로 변화되어 왔는가를 살펴보는 것은 매우 중요한 작업인 것이다. 복지국가와 자본주의 시장경제가 서로 양립할 수 있는지에 대한 논쟁은 오랜 역사를 가지고 있다. 20세기 이전에는 복지국가를 자본주의 원리와는 ‘양립할 수 없는(incompatible)’ 것으로 보는 입장이 우세하였는데, 이는 고전주의 경제학(우파)과 정통 맑시즘(좌파) 모두에 해당되었다(Pierson, 2006). 먼저 복지에 대한 국가책임이 자본주의 경제의 효율적인 작동을 저해한다는 확신은 아담 스미스에게까지 거슬러 올라 갈 수 있다. ‘보이지 않는 손(invisible hand)’인 시장은 개인의 자유와 이익을 극대화시킴으로 사회의 전체적인 후생 역시 최적화할 수 있는 것이며, <그림 1>에서처럼 자유방임주의에 입각하여 정

부의 역할은 야경국가로 최소화되었다. 달리 표현하자면 주류 경제학의 철학적 기반인 공리주의가 주장하듯이 사회전체의 일반적인 복지는 개인들 후생의 총합에 불과한 것으로 간주된 것이다. 한편 맑스의 입장에서 볼 때 필연적으로 착취적인 계급갈등에 기반한 자본주의 체제의 모순은 개입주의 국가에 의해 해결될 수 있는 성질의 것이 아니었다. 배타적으로 자본가계급의 이익에 봉사하는 국가에 의한 복지제공은 노동자 계급에게 근본적으로 불평등한 자본주의 시장경제시스템을 유지시켜주는 미봉책으로 여겨진 것이다.

〈그림 1〉 국가-시장 및 성장-분배 패러다임의 역사적 변천



하지만 자본주의 옹호자와 비판자 모두에 의해 신봉되었던 양립불가능성의 견해는 20세기 들어 산업화의 영향, 인구구조의 변화, 국민국가와 관료제의 성장, 정치적 민주주의와 시민권 확대 등을 배경으로 복지국가가 출범하면서 자연스럽게 약해졌다. 〈그림 1〉에서 나타나듯이 대공황으로 인한 시장의 실패 이후 케인즈주의적 수요관리를 바탕으로 수정자본주의 혹은 혼합경제가 등장하였으며, 서구 선진국들의 경우 경제성장과 분배라는 두 마리 토끼를 성공적으로 잡았던 복지국가의 황금기가 시작된 것이다. 이에 따라 복지국가의 생성과 발전을 설명하기 위한 다양한 이론들이 등장하였는데, 산업화이론, 시민권이론, 권력자원이론, 이익집단정치론, 신맑스주의론, 국가중심이론 등이 대표적이라 할 수 있다(Pampel & Williamson, 1989; Pierson, 2006). 일례로 시민주의이론이라고도 명명되는 권력자원이론(power resources theory)에 따르면 노동조합과 좌파정당의 적극적 역할로 인해 서구 복지국가가 태동

하였다(Korpi, 1989; Esping-Anderson, 1990). 즉 생산수단의 국유화가 아닌 소비의 국유화를 통해 자본주의 시장경제를 유지하면서도 복지국가의 건설이 가능하였고, 그 원동력은 자본의 '경제적 힘(the logic of market)'에 맞서는 노동자계급의 조직화를 통한 '정치적 힘(the logic of politics)'이었다.

복지국가는 자본주의 시장경제와 양립가능할뿐 아니라 필수불가결하다는 전후 합의는 1980년대 이후 본격적으로 위기를 맞게 되었다. <그림 1>에서 볼 수 있듯이 케인즈주의적 복지국가에 대한 신우파의 공격은 복지와 성장의 상쇄관계(trade-off)를 다시 부활시켰으며, 작은 정부를 주창하는 신자유주의 시대가 도래한 것이다. 특히 신자유주의의 발생지인 영국과 미국에서는 1960-70년대를 거치면서 노동조합문제와 과도한 복지정책 그리고 외생적 오일쇼크로 인한 경제 및 재정악화가 주요한 이슈로 등장하면서 전후 케인즈주의적 복지국가에 대한 비판론이 강력한 힘을 얻게 되었다. 신우파에 따르면 복지국가는 자본의 투자유인과 노동의 근로유인을 저해하고, 비생산적인 관료제의 급속한 성장으로 인해 자본과 인적자원이 생산적인 민간부문으로부터 빠져나오게 하였으며, 복지서비스의 독점적 제공으로 비효율성을 높였을 뿐 아니라 복지의존층을 양산시켰다(Pierson, 2006).²⁾ 이와 같은 신우파의 주장은 신자유주의적 세계화로 이어지면서 더욱 폭넓은 공감대를 얻게 되었다. 주지하듯이 세계화 옹호론은 세계경제의 개방화, 자유화 및 초국가화가 정부의 실패를 치유할 수 있고, 자본이동, 노동유연화, 탈규제 등을 통해 시장경쟁을 활성화시킴으로써 경제적 풍요를 가져온다고 낙관하였다(Held et al., 1999). 불평등과 분배의 문제 역시 생산수단이나 소비의 사회적 통제 및 국가에 의한 복지제공이 아닌, 자유시장이 가져올 경제성장의 낙수효과(trickle-down effect)에 의해 해결될 수 있다고 주장하였다.

그러나 한때 어느 국가도 거스를 수 없는 대세라 간주되었던 신자유주의적 세계화도 2008년 세계적인 금융위기를 거치면서 한풀 꺾이게 되었다. 사실 세계화의 장밋빛 전망에 대한 비판은 이전부터 꾸준히 제기되어왔는데, 세계화의 부정적 효과를 줄이고 신자유주의적 처방에 희생된 계층을 보호하기 위해 오히려 복지국가의 확대가 필요하다는 보상가설(compensation hypothesis)은 그 대표적인 예라 할 수 있다.

2) 그러나 신자유주의 전성기의 시작을 알린 1980년대 미국과 영국의 신우파 정부에서 정말 기존 복지정책의 전면적인 축소와 지출삭감이 이루어졌는가? 전후 서구 복지국가의 황금기를 지탱 해주던 경제시스템과 인구구조의 변화가 있었고, 복지국가의 핵심 지지층이었던 노조와 좌파정당의 힘은 영미 복지체제에서 상대적으로 크지 않았다. 그럼에도 불구하고 복지국가가 해체 시도가(복지프로그램의 일부 삭감을 제외하고는) 성공하지 못하였는데, Paul Pierson(1994)은 역사적 제도주의의 경로의존성과(복지국가 확대시기와는 다른) '비난회피(blame-avoidance)' 정치의 분석틀을 새로이 제시하며 이에 대한 명쾌한 해석을 제공하였다.

Rodrik(1997)에 따르면 신자유주의적 세계화는 전지구적 차원에서 경제적 불평등과 고용 불안정성을 촉진시키기 때문에 이에 대처하기 위한 정부의 적극적 역할이 그 어느 때보다 중요해진다. 또한 Garrett(1998)의 연구는 자본이동 및 무역증대라는 세계화의 핵심적 측면이 사회복지지출과 긍정적 관계가 있음을 밝혀내었다. 하지만 이와 같은 보상가설의 일반화를 주장하는 것은 또 다른 문제인데, 세계화 시대에 복지국가의 해체가 필연적으로 발생되지 않더라도 사회보장제도를 축소하고자 하는 시도 역시 빈번하게 존재하기 때문이다. Atkinson(1999)은 경제적 성과와 복지국가의 관계를 분석한 수많은 실증적 연구들을 검토한 결과 신자유주의적 입장에서 설파하는 상충관계를 입증하기는 어렵다고 지적하였다. 결국 세계화 시대의 복지개혁의 과제는 경제적 효율을 어떻게 형평 및 분배적 정의와 성공적으로 결합시키는가에 놓여 있는 것이다(Goodin et al., 1999).

최근 들어 2008년 금융위기 속에서 정부의 역할을 다시금 강조하는 ‘포스트 워싱턴 컨센서스’가 등장하였고, 국가의 귀환에 대한 논의가 더욱 빈번해지고 있다. 물론 이러한 추세는 신자유주의의 종언이라고 단정하기 아직 이른데, 최근 트럼프 행정부의 공격적인 신자유주의를 보면 더욱 그러하다. 어찌 보면 소득주도 성장의 이론적 토대를 제공한 신케인즈주의와 신자유주의 간의 경쟁은 앞으로 더욱 치열해질 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 신자유주의적 세계화 속에서 (복지)국가는 필연적으로 후퇴하는 것이 아니며, 경제성장과 분배는 상충관계가 아닌 상호보완적인 포지티브-섬(positive-sum)으로 파악하는 것이 바람직하다는 주장이 점점 더 힘을 얻고 있다.

행정학 분야의 거버넌스 양식에 대한 논의 역시 이와 같은 전반적인 패러다임의 변화와 맞물려서 전개되는데, 큰 정부의 시대에는 위계(hierarchy) 중심의 관료제가, 작은 정부와 신자유주의적 세계화 시대에는 신공공관리에 기반한 시장 중심적 거버넌스가 지배적인 통치구조였다(〈그림 1〉 참조). 오늘날 행정학의 주요 관심사는 신뢰, 협력, 네트워크를 기반으로 한 신거버넌스(new governance)가 어떻게 시민들의 적극적 참여를 통해 효과적으로 공적 문제를 해결하고 공공가치(public values)를 창출·달성하는가에 놓여 있다(Moore, 1995; Bozeman, 2007). 1980년대 이후 정부 실패와 세계화로 인해 국가의 통제력이 약해지는 환경 속에서 등장한 시장친화적인 거버넌스 논의와 달리, 국가의 사회체제 조정능력을 한층 더 강조하는 ‘국가중심적 거버넌스’ 담론이 관심을 받고 있는 것이다(Jordan, 2008; Bell & Hindmoor, 2009; Lynn, 2010; 이주하, 2013).³⁾

3) 신거버넌스의 등장배경도 시장메커니즘, 민영화, 기업가형 정부 등을 중시하는 신공공관리론에 대해 비판적인 입장을 견지하며, 사회체제 조정과정에 있어서 국가의 주도적인 역할을 재

한편 남북 분단의 현실 속에서 좌·우파 담론이 제대로 정착하지 못한 한국에서의 정부-시장 및 성장-분배의 패러다임의 전개방식은 서구와 다른 궤적을 보여주었다. 서구적 맥락에서 볼 때 전통적으로 좌파는 시장자유주의와 거리를 두며 국가의 개입을 통해 시장에서 파생되는 불평등의 해소를 추구하는 반면, 우파는 큰 정부를 배척하고 시장에서의 자유와 경쟁을 중시하는 경향이 있다. 그러나 한국사회에서의 자유민주주의는 ‘반공’ 및 ‘경제성장’이라는 안보/발전 이데올로기 속에서 정치적 헤게모니를 유지해왔으며, 국가개입은 시민주의자와 같은 정치적 좌파나 케인즈주의자들의 전유물이 아니었다. 즉 전후 복지국가 황금기의 시대에 한국을 살펴보면 정치적 우파인 박정희 정부는 ‘선성장-후분배’ 패러다임과 ‘발전주의 국가(developmental state)’로 대변되는 정부주도의 산업화 전략을 채택하였다. 성장과 분배를 동시에 추구한 케인즈주의적 복지국가와 달리 과거 한국의 발전주의 국가는 경제성장과 건전재정을 금과옥조로 여겼으며, <그림 1>의 하단에서도 언급하였듯이 재정적으로 크지 않았으나 강력한 영향력을 행사하였다. 또한 서구 선진국의 경우 신우파의 강력한 지지 속에서 신자유주의가 발전해온 반면, 1987년 민주화와 세계화, 그리고 1997년 IMF 경제위기를 거치면서 큰 정부 혹은 국가개입을 비판하고 시장에서의 자유 확대를 받아들인 것은 정치적 우파만이 아니었다. 다시 말해 상대적으로 진보적 색채를 띤 (그러나 서구식 정치스펙트럼에서는 중도정권인) 김대중·노무현 정부는 IMF 경제위기와 세계화라는 구조적 제약 하에 시장친화적인 신자유주의 정책을 적극적으로 수용하였다.

한국은 과거 발전주의 국가 하에서 구축된 노동배제 조합주의, 기업별 노조체제와 정규직 위주의 낮은 노조조직률, 지역주의 중심의 정당체제와 좌파정당의 낮은 영향력 등으로 인해 서구 복지국가의 근간이 되는 노동조합과 시민주의정당의 권력자원은 상대적으로 미약하다(정무권, 2009; 이정우 외, 2015; Ringen et al., 2011). 그러나 지난 9년 동안의 보수우파 정권을 종식시킨 촛불혁명을 거쳐 등장한 문재인 정부는 국정운영의 핵심적인 기조로 ‘기회는 평등하게, 과정은 공정하게, 결과는 정의롭게’를 내세우며 사회적 가치의 실현을 강조하고 있다. 어찌 보면 한국은 <그림 1>에서 제시

조명하기 위해서였다. 국가중심적 거버넌스에 따르면 “비록 세계화와 분권화 아래 국가의 능력이 과거보다 제한되었고 오늘날 정부 혼자만의 힘으로는 정책을 효과적으로 집행하기에 한계가 있는 것은 사실이나, 국가는 목표 설정, 우선순위 결정, 정책들 간 조정과 같은 핵심적인 역할을 여전히 수행하다. 따라서 거버넌스란 정부 없이 일어나는 현상이 아니며, 거버넌스 이론에서 국가의 역할이 단순히 쇠퇴한다고 가정하는 것은 오류라 할 수 있다. 또한 갈등하는 이익들 간에 협력과 타협이 쉽지 않거나 권력의 불평등이 심각한 상황 속에서 특정한 사회적 행위자가 정책결정을 독점하는 경우에 네트워크는 제대로 작동하기 힘들며, ‘민주적’ 국가는 상충되는 갈등을 수용하고 조정하는데 있어서 네트워크 보다 장점을 지니고 있는 것이다”(이주하, 2013:30~31).

한 국가-시장 및 성장-분배 패러다임 속에 놓여있으면서도 역사적으로 서구와는 다소 상이한 동력으로 움직였지만, 현재 신케인즈주의와 신자유주의의 경합이라는 측면에서, 그리고 공공가치와 성장-분배의 상호보완성이 주목을 받고 있다는 측면에서 다른 복지선진국들처럼 전환기적 패러다임을 맞고 있는 것이다. 한국 현대사에 두 차례의 시민혁명인 1960년 4·19 혁명 및 1987년 6월 항쟁과 달리 2016년 촛불집회는 미완의 혁명으로 그치지 않고, 양시영레짐의 청산과 성숙한 복지국가로의 전환의 계기가 될 수 있을 것인가? 우리 사회가 처한 불평등 문제도 이 질문 속에서 답을 찾을 수 있을 것이다.

2. 전환기적 사회정책과 4가지 정책영역

앞서 살펴본 것처럼 국가의 역할, 성장-분배 상호보완성, 공공가치가 다시금 주목받고 있는 오늘날 불평등 문제를 해결하기 위해 사회정책은 무엇을 해야 하는가? 먼저 사회적 목표와 경제적 목표 내지는 사회정책과 경제정책 사이의 선순환을 가능케 하는 윈-윈(win-win) 전략과 제도적 연계성으로부터 출발하고자 한다. Gough (1996, 1998)가 주장하였듯이, 경제정책과 사회정책은 실제로 같은 동전의 양면이며, 정책목표와 정책영역에 있어서 그 둘 간의 경계는 종종 불분명한 측면이 있다. 일례로 스웨덴은 사회정책을 산업정책의 한 형태로 사용하였고, 일본은 산업정책을 사회정책의 일환으로 간주하였다(Estevez-Abe, 2008). 또한 사회정책은 규범적 가치가 발현된 것일 뿐 아니라 경제적 발전의 주요 수단으로도 기능하고 있다(UNRISD, 2006; Adesina, 2011). 특히 경제적 측면에서의 사회정책은 거시경제 안정화 효과, 교육 및 훈련을 통한 인적 자본 개선, 거래에 있어서 신뢰 증가 및 거래비용 감소 등과 같은 긍정적 효과를 가져온다(Gough, 1996). 경제적 목표와 사회적 목표 간의 제도적 연계는 정책 수준뿐만 아니라 레짐 차원에서도 작동되고 있는데, 복지레짐과 생산레짐 사이의 상호보완성에 대한 연구가 이에 해당된다(Hall & Soskice, 2001; Hancké, Rhodes & Thatcher, 2008).⁴⁾ 하지만 이 글에서는 레짐보다는 정책 수준

4) Esping-Andersen(1990)의 복지레짐 유형화와 유사한 방식을 취하면서 정치·경제·행정 비교연구에 있어서 각광받고 있는 자본주의 다양성(varieties of capitalism) 접근법은 노사관계, 금융시스템, 산업정책, 직업훈련 및 교육제도, 기업 거버넌스, 기업 간 관계 등으로 구성된 생산레짐(production regime)의 제도적 다양성에 초점을 둔다(Hall & Soskice, 2001; Ebbinghaus & Manow, 2001). 자본주의 다양성 이론의 핵심개념으로는 개별 국가들에 있어 역사적으로 형성되어 온 생산레짐을 구성하는 다양한 제도적 요소들 간의 조정(coordination) 양식과 상호보완성(complementarities)이며, 이를 바탕으로 크게 자유시

에서의 제도적 연계에 보다 초점을 두고자 하며, 이는 사회정책의 의미와 범위를 확장하는 시도라 할 수 있다.

또 다른 측면에서 사회적 및 경제적 목표의 상호연결성을 포착하면서 사회정책의 전통적이고 협소한 정의를 넘어 국가복지의 기능을 담당한 다양한 정책들에 주목해온 일련의 연구들이 있어왔다. 이들은 ‘기능적 등가물(functional equivalent)’ (Estevez-Abe, 2008), ‘대체적 사회정책(surrogate social policy)’ (Kim, 2010), ‘제도들의 다기능성(multifunctional institutions)’ (Kwon & Yi, 2009) 등과 같은 새로운 개념을 제시하였는데, 동아시아 복지국가를 설명함에 있어서 기존의 논의가 다루지 못한 주요 특징을 적절하게 밝혀주었다. 먼저 Estevez-Abe(2008)는 부족한 국가복지의 역할을 대신해온 기능적 등가물로 공공근로사업, 농가보조금, 고용보호제도 등을 소개하였다. 이러한 제도들에 대한 정부예산은 전형적인 복지지출의 범위를 벗어나는 것일 수 있으나, 서구 복지국가와는 다른 방식으로 시민들의 삶의 불안전을 감소시키는 역할을 수행해온 것이다. 비슷한 맥락에서 대체적 사회정책은 농민, 영세 자영업자, 중소기업 등을 보호해주기 위한 다양한 형태의 보조금과 정부규제를 복지 영역에서의 정부개입의 숨겨진 측면으로 파악하였다(Kim 2010). 쌀수매정책, 교육 제도, 공공보건시설 역시 같은 차원에서 이해될 수 있는데, 이와 같은 정부정책은 빈곤완화 뿐 아니라 경제개발이라는 목적에 부합하는 다양한 기능성을 갖추고 있다 (Kwon & Yi, 2009). 그러나 이들 연구의 분석틀이 보다 잘 적용될 수 있는 사례는 서구의 복지선진국이 아닌 신흥공업국이나 개발도상국이라 할 수 있다.⁵⁾

이 글에서는 사회적 목표와 경제적 목표, 그리고 사회정책과 경제정책 사이의 선순환적 상호연계성을 UN의 ‘전환기적 사회정책(transformative social policy)’ 개념을 활용하여 고찰하고자 한다. 유엔사회발전연구소(United Nations Research Institute for Social Development: UNRISD)에 따르면 사회정책에 대한 체계적이고 통합적인 이해는 재분배(redistribution)와 보장(protection) 뿐 아니라 생산

장경제체제(liberal market economies)와 조정시장경제체제(coordinated market economies)의 유형화를 제시하였다. 나아가 생산레짐을 구성하는 제도적 배열과 복지레짐 사이의 상호보완성 혹은 선택적 친화성(selective affinity)에 대한 연구 역시 주목을 받고 있다(Huber & Stephens, 2001; Hancké, Rhodes & Thatcher, 2008; 정무권, 2009).

5) 사회정책의 기능적 대체제는 국가복지가 상대적으로 빈약한 개발도상국에서 더욱 중요하게 활용될 수 있기 때문이다. 또한 개발도상국의 경제정책과 사회정책은 아직 제대로 정착되지 않거나 기능적으로 구분이 어려운 경우가 많으며, 사회정책적 역할을 수행하는 다양한 제도를 수립하는 것이 개도국의 사회·경제적 발전에 있어서 매우 중요한 과제인 것이다(Grindle, 2004; Adesina, 2011).

(production)과 재생산(reproduction)과 같은 주요 정책의제를 포괄하는 동시에 경제정책과의 긴밀한 상호연관성을 고려할 때 가능해진다(UNRISD, 2006, 2010). 사회정책의 본연의 목표는 다양한 사회적 위험으로부터 시민들을 보호하고 불평등하게 배분된 자원을 재분배하는 것이라 할 수 있다. 이와 함께 사회정책은 생산성 향상을 가능하게 해주는 건강과 교육에 대한 지출확대를 통해 긍정적 외부효과를 유발시키고, 인적 자본을 증진시키는 동시에 구조조정이 더욱 원활해질 수 있도록 기여하며, 소비축진을 통한 내수진작에 큰 도움을 준다(Mkandawire, 2004). 예를 들어 실업수당과 같은 현금급여는 소득보전을 통해 실업자들의 생활을 안정화시켜주는 복지의 기능뿐 아니라, 소비자의 총수요를 유지시켜주며 구직활동을 촉진시켜 노동시장으로의 복귀를 도와주는 경제적 기능 역시 갖추고 있다.

한편 이러한 전환기적 사회정책 개념은 물질적 결핍상태의 경제적 빈곤에만 초점을 두고 있는 담론을 비판하며 인간의 생활수준을 (잠재)능력으로 파악하고자 하는 Sen의 능력접근법(capabilities approach)과 밀접하게 연결될 수 있다.⁶⁾ 글로벌한 측면에서는 UN의 새로운 패러다임인 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)와도 접목할 수 있을 것이다. 기존의 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)가 사회개발 및 개도국 중심적이었던 반면, SDGs는 포용적 경제성장과 모든 형태의 빈곤과 불평등 감소를 추구하고 개도국과 선진국 공통의 문제를 다루고 있다.

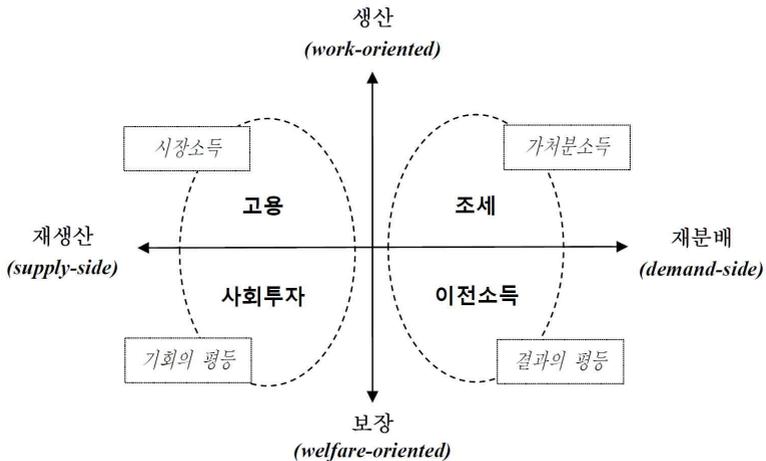
〈그림 2〉는 생산, 재생산, 보장, 재분배를 포괄하는 전환기적 사회정책 개념에 의거한 불평등 대응전략의 4가지 정책영역을 보여주고 있다.⁷⁾ 즉 사회적 목표와 경제적 목표의 상호보완성 및 사회정책과 경제정책의 제도적 연계성을 보여주는 정책영역으로 (공적)이전소득, 조세, 고용, 사회투자가 있는 것이다. 이러한 4가지 불평등 대응방

6) 인도 출신의 노벨경제학 수상자이자, 경제학의 토대를 '효용(utility)'에서 '자유(freedom)'로 전환시킨 Amartya Sen(1999)은 (경제)발전이란 본질적으로 자유의 증진이며, 우리의 삶은 물질적 자원보다 자유로 규정되어야 한다고 주장하였다. '자유로서의 발전'은 사람들로 하여금 그들이 선택한 삶의 질을 즐길 수 있는 능력인 실질적 자유에 관심을 두며, 빈곤은 최소한의 삶의 조건조차 갖출 수 없는 자유의 부재를 의미한다. Sen의 접근법은 국제적으로 빈곤 및 개발정책 의제에도 유의미한 영향력을 미쳐왔는데, 그는 개발도상국에 무조건 몰자만 원조하지 말고 그들의 잠재능력을 키울 수 있는 기회, 교육, 건강, 선택을 위한 자유 등을 배려하라고 강조하였다(이주하, 2011).

7) 이러한 분석틀은 필자의 이전 연구(이주하, 2011; Lee, 2014)를 일부 활용하여 재구성한 것이다. 2011년 논문(이주하, 2011)은 사전적 분배, 사후적 재분배, 복지, 근로를 기준으로 빈곤정책을 공적이전급여, 조세, 사회투자, 고용의 4가지 영역으로 구분하여 분석하였고, UNRISD에서 발주한 연구의 결과물인 북챕터(Lee, 2014)는 생산, 재생산, 보장, 재분배의 상호연결성을 구현하는 제도적 기제로 인프라, 사회투자, 조세지출, 현금이전을 제시하였다.

안들은 각각 공급 측면(supply-side) 또는 수요 측면(demand-side), 그리고 노동 중심적(work-oriented) 혹은 복지 중심적(welfare-oriented)으로 구분지어 접근해 볼 수 있다. 우선 고용과 사회투자는 사회적 재생산에 긍정적 영향을 줄 수 있는 공급 측면에서 주요 정책이라 할 수 있는 반면, 조세와 이전소득은 핵심적인 재분배정책으로서 수요 확대에 기여한다. 주지하듯이 고용과 사회투자는 1차 분배인 시장소득의 불평등에, 조세와 이전소득은 2차 재분배인 가치분소득의 불평등에 직접적인 영향을 미친다. 달리 표현하자면 전자는 기회의 평등, 후자는 결과의 평등과 관련이 있는 것이다.

〈그림 2〉 전환기적 사회정책에 의거한 불평등 대응전략의 4가지 정책영역

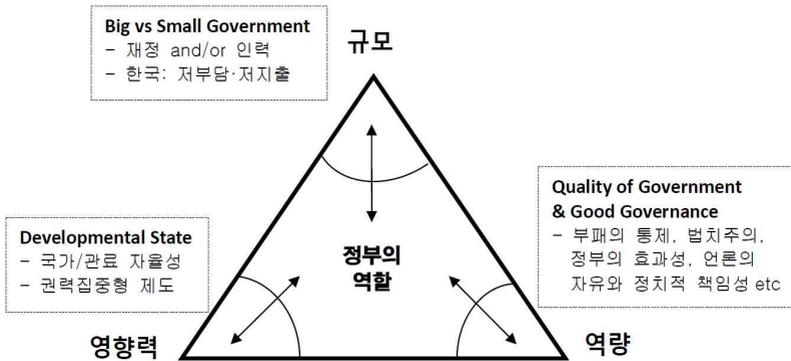


다음으로 사회투자와 공적이전소득은 복지 이슈들과 보다 긴밀한 관계에 놓여 있는 반면, 고용과 조세는 노동 관련 의제들을 직접적으로 다루고 있다. 물론 이들 4가지 정책영역을 생산, 재생산, 보장, 재분배와 매칭하는데 있어서 서로 간에 배타적 범주가 되는 것은 아니다. 일례로 사회투자는 단순히 재생산과 보장을 위한 정책 수단에만 국한되지 않고 생산과 재분배 메커니즘에도 부분적으로 연관되어있다. 공적이전소득 역시 수요 측면의 재분배 기능 외에도 노동력과 세대의 재생산 영역에 어느 정도 기여한다. 이와 같은 4가지 사회정책적 영역의 구체적인 내용은 다음 장에서 더욱 자세하게 고찰할 것이다.

3. 정부의 역할에 대한 3가지 질문

전환기적 사회정책과 4가지 불평등 대응방안의 효과적이고 성공적인 실행을 위해서는 정부의 역할이 필수적이며, 이는 행정학 분야에서 불평등 문제를 접근할 때 고려해야 하는 핵심 주제이기도 하다. 앞서 언급하였듯이 최근 들어 국가의 귀환 내지는 국가중심적 거버넌스가 재조명받고 있는데, 단순히 큰 정부인가 작은 정부인가라는 논쟁을 넘어 정부의 역할에 대해 보다 체계적으로 논의하기 위해서는 다음의 3가지 질문에 답할 필요가 있다. 정부의 규모가 어느 정도인가? 정부의 영향력은 강한 편인가? 정부는 얼마나 일을 잘하는가? 다시 말해 <그림 3>에서 정리되었듯이 정부의 역할은 규모, 영향력, 역량의 3가지 측면에서 입체적이고 다면적으로 접근하는 것이 중요하다.

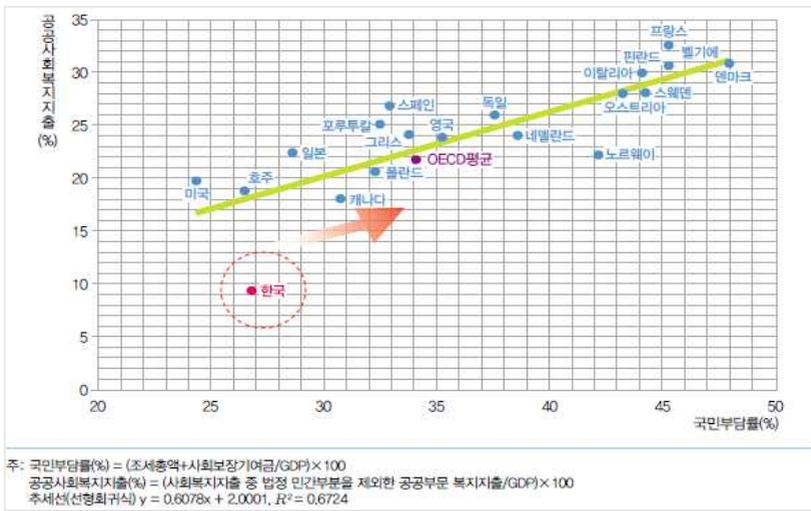
<그림 3> 정부의 3가지 역할: 규모, 영향력, 그리고 역량



정부의 규모에 대한 비교는 돈과 사람, 즉 재정과 인력으로 파악하는 것이 가장 일반적이며, 국제기구에서 국가 간 정부활동을 비교평가함에 있어서도 정부의 세입과 지출 혹은 공공부문에 고용된 인원수와 같은 지표를 사용하고 있다. 또한 많은 연구들이 불평등과 사회정책을 다루는데 있어서 세입 측면에서는 조세와 사회보장성 기여금을 합한 국민부담률을, 세출 측면에서는 OECD에서 집계한 공공사회지출(public social expenditure)을 활용하고 있다. OECD 주요 20개국들을 대상으로 한 <그림 4>를 보면 대부분 회원국들이 이상향 직선인 추세선 근처에 위치하고 있어 공공사회 복지지출과 국민부담률이 양(+)의 관계가 있음을 알 수 있다. ‘고부담-고복지’ 유형에 해당하는 이상향에는 주로 북유럽 내지는 유럽대륙 국가들이 있는 반면, 추세선의 좌

측하단에는 미국, 호주, 캐나다, 일본 등이 위치하였다. 정부의 규모가 불평등의 미치는 영향에 대해서는 보다 정교한 분석이 필요하겠지만, 높은 수준의 누진세를 기반으로 국민부담률이 높은 보편주의 복지국가에서 불평등 수준은 낮은 편이라 할 수 있다. 다시 말해 북유럽 복지국가에서는 보편적 복지급여에 대한 강한 지지를 이끌어낼 수 있고 높은 규모의 재분배 예산으로 저소득층에게 돌아가는 복지혜택 역시 크기 때문에 불평등 정도가 낮게 나타난 것이다(Korpi & Palme, 1998; Steinmo, 2010).

〈그림 4〉 국민부담률과 공공사회복지지출 수준으로 본 한국 (2012년 기준)



자료: OECD Revenue Database, SOCX Database 재구성, 국회입법조사처(2014) 재인용.

한편 우리나라는 추세선과의 간격이 가장 크게 벗어나 있으며, 공공사회복지지출과 국민부담률 모두 OECD 평균보다 훨씬 낮은 수준을 보여주고 있다. 2012년 기준 한국의 공공사회복지지출(9.3%)은 최하위인 20위를 차지하였으며, 국민부담률(26.8%)은 OECD 20개국 중 18위를 기록하였다(국회입법조사처, 2014). 이처럼 한국은 다른 선진국에 비해 작은 정부에 속하며, '저부담-저복지' 유형인 한국의 공공사회복지지출과 국민부담률은 OECD 최하위 수준인 것이다. 결국 한국과 같이 재정적으로 작은 정부는 복지예산에 쓸 수 있는 가용자원이 넉넉하지 않기 때문에 불평등 해소를 위한 적극적 조치를 도입하기 어려운 상황에 놓여 있게 된다. 또한 조세의 누진성 정도가 어느 정도인지에 따라 달라질 수 있겠지만, 일반적으로 낮은 국민부담률은 조세를 통한 재분배 효과 역시 작을 수 있다는 점을 의미하고 있다.

그러나 정부의 규모가 정부의 영향력 혹은 역량과 항상 비례하는 것은 아니다. 이는 재정적으로 작은 정부인 한국의 사례를 보면 더욱 그러한데, 우리나라의 중앙정부는 과거 권위주의 체제의 제도적 유산과 중앙집권적인 권력구조를 바탕으로 강력한 영향력을 행사하고 있다. 이처럼 작은 규모의 정부가 보유하고 있는 강한 권한은 동아시아 경제성장을 관료의 자율성(bureaucratic autonomy)에 기반한 국가주도 개입주의로 설명하는 발전주의 국가론이나, 서구 선진국과는 달리 복지에 있어서 '제공자(provider)'가 아닌 '규제자(regulator)'로서의 정부역할을 밝혀낸 발전주의 복지국가론에 잘 드러나 있다(Amsden, 1989; Kwon, 1999; 정무권, 2009; Ringen et al., 2011).

정부의 영향력과 불평등 사이의 직접적인 연결고리를 찾는 것은 쉽지 않을 수 있다. 앞서 지적하였듯이 한국의 작은 정부는 낮은 복지지출로 인해 불평등 완화에 부정적인 영향을 미칠 수 있으나, 동시에 강력한 영향력과 자율성을 보유함으로써 재분배에 도움을 주는 기능적 등가물로서의 다양한 정책을 보다 용이하게 시행할 수 있다. 실제로 과거 개발독재 하에 우리나라는 불충분한 복지제도에도 불구하고 낮은 수준의 불평등을 유지하였는데, 이는 발전주의 국가의 영향력 아래에 가능하였던 성공적인 산업화와 대체적 사회정책에 크게 기인하고 있다. 또한 복지제공에 있어서 많은 예산을 필요로 하지 않는 규제자로서의 정부 역할 역시 불평등 완화에 일정 부분 기여할 수 있었다. 이처럼 정부의 영향력이 불평등에 미치는 영향은 양면적일 뿐 아니라 측정하기 어렵다는 점을 고려해서 이 글에서는 본격적으로 다루지 않을 것이다.

나아가 오늘날 정부의 규모 및 영향력과 함께 많은 관심을 받는 것은 정부가 얼마나 일을 잘 수행하는지 여부이며, 이는 불평등을 해소하는데 있어서도 핵심적인 문제이다. World Bank와 UN에서 사용하는 '바람직한 거버넌스(good governance)' 개념은 바로 이러한 정부의 역량을 파악하고 평가하기 위해서라 할 수 있다. 예를 들어 World Bank는 바람직한 거버넌스를 구성하고 있는 6개의 지표로 언론의 자유와 정치적 책임성(voice and accountability), 정치적 안정성과 폭력의 부재(political stability and absence of violence), 정부의 효과성(government effectiveness), 규제 질(regulatory quality), 법치주의(rule of law), 부패의 통제(control of corruption)를 제시하였고, 이를 바탕으로 세계 거버넌스 지표(World Governance Indicator: WGI)를 측정·발표하고 있다(Kaufmann et al., 2004). 최근 들어 활발하게 연구가 진행되고 있는 '정부의 질(quality of government)' 담론 역시 매우 중요한 개념이자 지표인데, 이에 대해서는 아래에서 보다 자세하게 살펴볼 것이다.

Ⅲ. 불평등 완화를 위한 4가지 사회정책적 대응

1. 공급 측면의 재생산: 고용과 사회투자

여기서는 전환기적 사회정책에 의거한 4가지 정책영역을 공급 측면에서의 재생산과 수요 측면에서의 재분배로 나누어 분석해보고자 한다(〈그림 2〉 참조). 먼저 공급 측면에서 1차적 분배인 시장소득에 영향을 미치는 영역으로는 고용과 사회투자가 있다. 산업화 이후 소품종 대량생산과 포디즘적 축적체제에 기반한 제조업 중심의 경제에서는 대규모의 일자리 창출이 가능하였고, 노동시장 진입과 그로 인한 소득증대는 바로 탈빈곤과 불평등 완화를 의미하였다. 특히 과거 한국을 비롯한 동아시아 국가들 역시 경제성장을 통한 고용증대와 소득증가로 빈곤과 불평등문제를 상당 부분 해결할 수 있었다(이주하, 2011).

하지만 탈산업화 시대로 접어들면서 실업의 반복 및 장기화, 비정규직과 같은 불안정한 고용확대, 저임금 일자리로 인한 근로빈곤의 증가 등으로 인해 고용의 질이 중요한 문제로 대두되었다. 이에 발맞추어 OECD, ILO(국제노동기구), UNECE(유엔유럽경제위원회), EC(유럽연합집행위원회) 등 다양한 국제기구들은 고용 혹은 일자리 질 관련 지표들을 측정·발표하고 있다. 예를 들어 OECD의 Job Quality 지표체계는 임금의 질, 노동시장 안정성, 노동환경의 질의 3개 차원에 대한 15개 지표로, ILO의 Decent Work 지표체계는 고용기회, 근로시간, 일가정양립, 고용안정성, 고용평등, 사회적 대화 등 11개 차원 93개 지표로, UNECE의 Quality of Employment 지표체계는 고용안전 및 윤리, 근로소득과 수당, 근무시간 및 일가정양립, 고용안정, 사회적 대화 등 7개 차원 67개 지표로 구성되어있다.

〈표 1〉은 한국의 고용의 질을 보여주는 다양한 지표들을 보여주고 있다. 세부항목들을 살펴보면 고용안정을 나타내는 지표들 중 경제활동참가율, 고용률, 실업률 등은 OECD 평균보다 양호한 반면, 임시직 비율은 매우 높게 나타나는데 이는 노동시장 양극화 및 비정규직 문제와 직결되어 있다. 더욱이 저임금노동자 비율, 연간 노동시간, 산업재해 사망률과 같은 노동조건을 나타내는 지표, 고용평등을 보여주는 성별 임금격차, 노동조합 조직률과 단체협약 적용률로 대변되는 노동의 사회적 대표성 모두에 있어서 OECD 평균 보다 훨씬 취약한 수준을 보여주고 있다. 결국 탈산업화 시대에 노동시장 양극화가 심한 한국의 상황에서 고용을 통한 불평등 완화는 쉽지 않은 과제임을 알 수 있다.

〈표 1〉 고용의 질 관련 지표

분류	지표	한국	OECD 평균
고용기회 및 고용안정	경제활동참가율 (2014년)	62.4%	60%
	고용률(15세-64세) (2014년)	65.5%	65.7%
	실업률(15세-64세) (2014년)	3.5%	7.3%
	청년실업률(15세-24세) (2013년)	9.3%	16.2%
	임시직 비율 (2014년)	21.7%	11.1%
노동조건	저임금노동자 비율 (2012년)	25.1%	16.3%
	연간 노동시간 (2014년)	2124시간	1770시간
	산업채해 사망률 (2012년)	7.3명	2.6명
고용평등	성별 임금격차 (2012년)	36.3%	14.5%
노동의 사회적 대표성	노동조합 조직률 (2013년)	10.3%	16.9%
	단체협약 적용률 (2010년)	10%	53.6%

주: 민주노총 보고서에서 취합한 자료들 중 일부는 OECD Employment Database를 참조·보완하였음.

자료: 민주노총(2015).

한편 사회투자전략은 교육, 직업훈련 및 평생학습에 중점을 두면서 평등과 성장 사이의 상충관계를 포지티브-섬으로 전환할 수 있게 해준다(Esping-Andersen 1996). 사실 최근 들어 회자되고 있는 사회투자정책은 오랜 역사를 가지고 있다. 스웨덴의 보편주의 복지국가가는 평등 뿐 아니라 성장을 늘 중요시해왔는데 일찍부터 ‘적극적 노동력 정책(active manpower policy)’을 통해 인적자본에 투자하였다. 복지국가 재편 시기에 다시 주목받고 있는 사회투자정책의 대표적인 사례는 미국의 ‘노동연계복지(workfare)’와 영국의 ‘일을 통한 복지(welfare-to-work)’를 들 수 있다. 이러한 새로운 사회투자전략은 노동능력이 있는 복지수급자들을 노동시장으로 복귀시키기 위해 다양한 강제조항 내지는 유인책을 도입한 반면, 스웨덴의 전통적인 접근법은 현금 급여도 안정적인 소득제공을 통해 생활을 안정시키는 동시에 구직활동을 촉진시키기 때문에 사회투자의 일환으로 간주하였다(Clasen, 1999). 후자의 경우 사회투자의 범주에는 적극적 노동시장정책(active labour market policy)뿐 아니라 실업급여와 같은 소극적 노동시장정책(passive labour market policy)도 포함될 수 있는 것인데, 이러한 접근법은 오늘날 소득주도성장과 연결될 수 있는 지점을 가지고 있다.

한국의 과거 노동집약적 수출주도 산업화는 잘 훈련된 저비용 노동력의 안정적인 공급을 위해 인적자원의 효과적인 관리가 필요하였다. 따라서 사회정책의 주요 관심사는 인적자원에 대한 투자와 고용 중심 복지제도의 구축이었다(Lee, 2014). 그러나

이러한 인적자본에 대한 강조가 한국 정부가 다양한 적극적 노동시장정책을 도입·운영하였다는 것을 의미하지는 않는데, 일례로 적극적 노동시장정책에 대한 정부지출은 1997년 경제위기 전 GDP 대비 0.1%(1996년)에 불과하였다(Martin, 1998). 산업화 기간 동안 안정적인 경제성장과 낮은 실업률로 인해 직업훈련 및 고용지원 등과 같은 적극적 노동시장정책의 필요성이 대두되지 않았고, 고용보험제도가 1995년이 되어 서야 시행되었다는 사실 역시 같은 맥락에서 이해할 수 있겠다. 적극적 노동시장정책 대신 한국을 위시한 동아시아 국가의 인적자본에 대한 투자는 주로 교육을 통해 이루어졌다. 서구 복지선진국과 비교해보더라도 동아시아 국가들의 사회복지에 대한 지출은 눈에 띄게 낮은 반면, 교육에 대한 공적 지출은 크게 뒤처지지 않으며 사적 지출의 경우 보다 높은 수준을 보여주었다(Jacobs, 2000). OECD 보고서(2000)에 따르면 산업화 기간 한국의 교육시스템은 성공적으로 구축되었고, 모든 수준의 교육과정에서 진학률과 졸업률은 회원국들 중 상위권을 차지하였다. 더욱이 높은 교육수준을 통한 인적자본의 향상은 경제적 발전 뿐 아니라 불평등 완화에도 크게 기여하였다.

하지만 탈산업화, 세계화, 인구학적 변화, 가족 역할의 변화 등으로 인해 서구와 동아시아 모두 복지국가의 재편 작업을 진행하고 있으며, 그 중심에는 사회투자전략이 있다(Theodore & Peck, 2000; Peck, 2001; OECD, 2005; 김종일, 2006; 노대명 외, 2008). 노동연계복지(workfare), 적극적 사회정책(active social policy) 혹은 활성화(activation) 정책이라는 다양한 명칭으로 통용될 수도 있는 사회투자전략은 학자에 따라 그 개념과 범위가 달라지는데, 크게 일자리우선모델(labour force attachment approach)과 인적자본개발모델(human capital development approach)로 나누어 접근할 수 있겠다. 일자리우선모델은 취업우선(work-first) 원칙을 바탕으로 수급자를 최단기간 안에 노동시장으로 (재)진입시키는 것이 목표인 반면, 인적자본개발모델은 근로취약계층의 고용가능성을 증대시키는 교육 및 직업훈련에 역점을 두거나 사회적 일자리 창출을 중시한다(Theodore & Peck, 2000; Peck, 2001; 임태영 외, 2014). 따라서 전자는 근로능력이 있는 수급자에 대한 급여의 혜택을 제한하고 일자리의 질 보다는 단기간의 집중적인 고용지원정책에, 후자는 적극적 노동시장정책의 확대를 통해 수급자의 인적자본을 육성함으로써 적정임금의 안정된 일자리를 찾는 것에 중점을 두고 있다. 미국에서는 사회투자전략의 목적을 복지의존 근절과 노동윤리 제고에 두고 있다면, 유럽은 복지 수급자들의 사회통합을 보다 강조하고 있는 것이다(김종일, 2006). 한국의 사회투자전략은 장기적 취업능력의 향상에 초점을 둔 인적자본개발모델 보다는 조기취업과 수급자에 대한 통제를 선호하는 일자리우선모델에 더욱 가깝다고 할 수 있다.

되었다는 것이다. 그 결과 한국의 지니계수는 실제 소득불평등 수준보다 낮게 추정되어서 OECD 국가들과 비교할 때 양호한 수준으로 보여질 뿐 아니라, 지난 보수정부에서 소득분배가 개선되고 있다는 주장의 증거로 활용되기도 하였다(이주하, 2017).⁸⁾ 그간 이러한 측정의 문제점을 비판하며 가계금융복지조사나 국제청 통합소득자료를 토대로 한 지니계수의 보정작업은 지속적으로 있어왔다. 대표적인 예로 김낙년·김종일(2013)은 소득세 자료와 국민계정을 활용해 상위 소득자 누락과 소득의 과소 보고를 보정하였더니, 2010년 기준 시장소득 지니계수가 0.339에서 0.415로, 가처분소득 지니계수는 0.308에서 0.371로 급격하게 높아졌다. 한편 우리나라만 보정된 지니계수를 적용해 다른 OECD 국가와 비교해보아도 여전히 시장소득 지니계수는 낮은 편인데, 이는 시장소득 기준으로 저소득 비율이 다른 연령층 보다 높은 노인인구 비율이 아직 선진국에 비해 적다는 점에 어느 정도 기인하고 있다(김태일, 2016). 시장소득 지니계수가 낮음에도 불구하고 가처분소득 지니계수가 OECD 국가의 평균 수준이라는 점은 결국 조세와 공적이전소득을 의한 소득재분배 효과가 매우 낫다는 사실을 다시금 확인해준다.

조세정책에 의해 불평등이 감소하는 효과는 조세제도의 형평성과 조세수입의 크기에 영향을 받는다. 먼저 조세구조의 형평성은 누진과세를 통한 수직적 분배와 상이한 유형의 소득에 대한 상대적 조세부담과 관련 있는 수평적 분배로 나누어진다. 소득세의 경우 전자는 임금소득에 대한 누진세율, 후자는 자본소득에 대한 적절하고 비례적인 과세를 의미한다. 고율 과세와 저율 과세 국가 간의 차이는 근로소득에 대한 직·간접세의 차이에 의해 대체로 설명이 가능하며, 근로소득 과세부담이 크다는 것은 상대적으로 고소득계층의 개인소득세율이 높다는 것을 의미한다(노대명 외, 2008; 이주하, 2011).

8) 사실 가계동향조사를 둘러싼 논쟁은 현재 진행형인데, 본문에서 언급한 여러 비판들에 직면하여 2017년 폐지가 예정되었다가 분기별 소득통계가 필요하다는 국회 요청에 의해 되살아나게 되었다. 이 과정에서 2016년 8,700명이던 표본 가구수는 지난해 5,500가구로 줄었다가 올해 다시 8,000가구로 늘어났고, 표본 가구수가 갑작스레 확대되면서 올해 새로운 표본이 전체의 56.8%로 과거 교체 표본 비율(33.3%)의 두 배 가까이 증대되었을 뿐 아니라, 빈곤층이 많은 고령층이 새로운 표본 가구로 많이 유입되면서 논란이 커졌다(한겨레 2018년 8월 26일, “가계동향 조사” 신뢰도 논란에 통계청장 전격 경질”). 결국 가계동향조사의 올해 1분기 발표에 따르면 저소득층의 소득은 전보다 하락하였고 이는 문재인 정부의 핵심 의제인 소득주도성장의 성공여부를 둘러싼 논란을 가중시켰다.

〈그림 6〉 소득 상위 1% 계층의 소득 비중 국제비교 (단위: %)



자료: The World Top Income Database, 김낙년(2012) 재인용.

〈그림 6〉은 Piketty의 연구(Piketty & Saez, 2003; Piketty, 2014)로 유명해진 국세청 자료를 이용한 소득집중도 그래프에 한국의 자료(김낙년, 2012)가 추가된 것이다. 미국과 영국은 신자유주의의 도래를 세상에 알린 1980년대 이후, 한국은 신자유주의 개혁을 적극적으로 수용한 1997년 경제위기 이후 상위 1%에 대한 소득집중도가 급속히 상승하였다. 미국 역사상 빈부격차가 가장 작았던 1930년대 루스벨트 대통령의 뉴딜정책 이후부터 1970년대 초까지의 ‘대압축의 시대(Great Compression)’가 저물면서 불평등이 증가하고 중산층이 몰락하게 되었는데, 그 주요 원인은 경제적 여건 변화에 따른 장기적 결과가 아니라, 레이건 행정부 이후 공화당 집권기의 조세정책에 기인하고 있다(Krugman, 2007; Stiglitz, 2012). 다시 말해 1980년대 이후 심화되고 있는 소득불평등은 신자유주의 정부에 의한 감세정책과 누진세의 약화 때문인 것이다. 감세를 통한 낙수효과를 지지하는 신자유주의자들의 주장과 달리, 고소득층에 집중되는 세금인하는 해외소비나 자산투자를 늘여나게 할 뿐 내수소비 진작에는 별 효과가 없는 반면, 세금을 낸 것보다 정부로부터 받는 재정지출 혜택이 더 큰 저소득층은 감세에 따른 복지예산의 축소로 더욱 어려운 상황에 처하게 되었다(Frankel, 2008; Chang, 2010).

앞의 〈그림 6〉을 통해서도 지적하였듯이 한국의 공적이전소득을 통한 불평등 감소 효과는 매우 저조한 편이다. 먼저 공공부조는 부양의무자기준을 포함한 엄격한 수급 자격 조건으로 상당수의 비수급 빈곤층을 발생시키고 있으며, 수급자가 된다 하더라도 낮은 수준의 급여로 인해 빈곤층의 생활보장은 최저수준에 머물게 된다(이주하,

2011; 배진수, 2017). 다음으로 노동시장의 이중구조화에도 불구하고 상당수의 비정규직 노동자가 사회보험의 사각지대에 놓여있다. <표 2>에서 나타나듯이 2016년 8월 기준 사회보험(국민연금·건강보험·고용보험) 가입률의 경우 정규직은 85~99% 수준인데 비해 비정규직은 32~40%에 그쳤는데, 지난 10년 동안 크게 개선되지 않았다는 점에서 문제의 심각성을 알 수 있다.

<표 2> 연도별 고용형태별 사회보험 및 노동조건 적용률 (정규직=100)

	2007년 8월		2016년 8월	
	정규직	비정규직	정규직	비정규직
국민연금	98.7	33.3	96.4	31.7
건강보험	99.3	35.0	99.1	39.6
고용보험	82.6	32.2	84.7	38.9
퇴직금	99.3	22.3	99.6	35.1
상여금	97.3	21.0	96.1	37.3
시간외수당	77.0	14.9	69.2	20.0
유급휴가	86.4	19.0	88.8	24.6

자료: KLSI ISSUE PAPER 각 연도, 한국노동사회연구소, 김경란(2017) 재인용.

또한 자영업자들, 특히 특수고용노동자들에 대한 사회보험 적용 역시 매우 취약하다. 산재보험의 경우 가입대상이 특수고용노동자 전체가 아니라 정부에서 인정하는 일부 직종에만 해당되는데, 이마저도 적용제외조항이 있어서 본인이 원하지 않는 경우 가입하지 않을 수 있으며, 사용자 전액 산재보험료를 부담하는 일반노동자와 달리 본인이 보험료를 부담해야하기 때문에 산재보험 가입률은 10% 내외에 불과하다. 고용보험의 경우엔 근로자의 범위에 포함되지 않는 특수고용노동자도 자영업자 자격으로 임의가입은 가능하나 이 역시 실질적인 가입률은 미비한 수준이다(김도균 외, 2017).

마지막으로 한국은 OECD 국가들 중 가장 높은 수준의 노인빈곤율을 보이고 있음에도 불구하고 아직 국민연금 등 공적연금의 소득대체율이 낮은 편이다. 최근 OECD가 발간한 ‘불평등한 고령화 방지(Preventing Ageing Unequally)’ 보고서(OECD, 2017c)에 따르면 우리나라의 66~75세 노인의 상대적 빈곤율은 42.7%(OECD 평균의 4배), 76세 이상 노인의 빈곤율은 60.2%(OECD 평균의 4.2배)로 38개 회원국 중 압도적 1위를 기록하였다. 그럼에도 불구하고 국민연금의 넓은 사각지대와 낮은 급여수준 때문에 노인빈곤문제는 장기적으로 심각한 수준으로 유지될 가능성이 크며, 이

는 공적이전소득을 통한 불평등 완화를 위한 선결과제라 할 수 있다.

3. 불평등 대응전략의 복지레짐별 국제비교와 향후 과제

불평등의 수준과 정도는 복지레짐 전반의 제도적 특징에 크게 영향을 받는데, 각 레짐의 관대성과 포괄성의 차이가 국가별 불평등이 가져오는 사회적 위험의 파급효과를 줄일 수 있기 때문이다(Esping-Andersen & Myles, 2009; Whelan & Maïre, 2010). OECD(2016)에 따르면 2008년 경제위기 이후 실업률과 고용률 지표의 개선에도 불구하고 소득불평등은 높은 수준을 유지하고 있는데, 경기회복의 과실이 공평하게 배분되지 못하였고 재분배 정책이 대부분의 회원국들에서 약화되었기 때문이다. 특히 경제위기 이후 시장소득의 불평등은 가처분소득 불평등 보다 빠르게 악화되고 있는데, 이는 노동시장에 대한 국가의 직접적인 개입력이 제대로 작동하지 못했음을 의미한다. 그러나 가처분소득 불평등을 살펴보면 복지레짐 간에, 특히 사민주의 복지레짐과 자유주의 복지레짐 사이의 분화가 여전히 뚜렷하게 나타난다(OECD, 2016).

따라서 복지레짐별 불평등 대응전략의 차이를 살펴보는 것은 매우 유의미한 작업인데, 여기서는 앞서 제시한 전환기 사회정책에 의거한 4가지 정책영역과 정부의 역할을 포함한 5가지 지표를 선정하였다. 지표를 통한 국제비교에 있어서 다양한 통계수치 혹은 지표들을 직접 취합하거나 통합하여 특정 지수를 산출할 수도 있고, 기존의 대표적인 지표 혹은 지수를 활용할 수도 있을 것이다. 일례로 복지레짐별 비교분석에 있어서 전자의 경우를 살펴보면 최근 양재진·최영준(2014)은 5대 부문(소득보장, 사회투자, 고용·노동시장, 거버넌스, 지속가능성)의 12개 항목(탈상품화, 계층화, 탈가족의존화, 근로활성화, 고용구조와 성과, 노동시장이중구조화, 정부의질, 계급연대성, 국가재정, 인구재생산, 국가경쟁력)에 걸쳐 20개 지표를 활용하여 종합지수를 만들었다. 이 글에서는 후자의 방식을 채택하고자 하며, 대표적인 지표로는 복지레짐 비교연구에 있어서 흔히들 사용하는 OECD 통계(OECD.stat) 기반 자료들 중 서구 복지선진국과 동아시아의 일본과 한국 모두 비교 가능한 데이터를 선정하였다. 그 결과 4가지 정책영역 중 고용은 OECD의 Job Quality 지표체계 중 노동시장 (불)안정성 지표, 공적이전소득은 OECD의 공공사회지출통계(Social Expenditure Database: SOCX), 사회투자는 OECD의 활성화정책에 대한 공공지출통계(public expenditure on activation policies), 조세는 OECD 조세통계(Tax Database)의 국민부담률을 통해 각각 파악하고자 하였다. 물론 이러한 지표가 4가지 정책영역의 구체적이고 세밀한 모습을 보여주기에는 불충분할 수 있겠지만, 각각 영역의 주요 특

징을 비교적 맥락에서 살펴보는데 의의를 두고자 하였다. 이들 4가지 데이터 중 국민 부담률과 공공사회지출은 정부의 규모까지도 포착할 수 있는 장점이 있으며, 본 논문에서 강조하고자 하는 역량은 정부의 질 연구소(The Quality of Government Institute)가 발표한 OECD 정부의 질 데이터(The QOG OECD Dataset 2018)를 사용하였다.

〈표 3〉 복지레짐별 불평등 대응전략 관련 주요 지표

		정부의 질 (2014)	사회지출 (2016)	활성화정책 (2015)	고용의 질 (2013)	국민부담률 (2014)
사민 주의	스웨덴	0.97	27.1	1.27	5.16	42.8
	덴마크	0.97	28.7	2.05	2.29	49.6
	노르웨이	0.97	25.1	0.5	1.45	38.7
	평균	0.97	26.9	1.28	2.97	43.7
보수/ 조합 주의	프랑스	0.75	31.5	1.01	4.61	45.5
	독일	0.89	25.3	0.63	2.73	36.6
	오스트리아	0.92	27.8	0.74	2.23	42.8
	평균	0.85	28.2	0.79	3.19	41.6
자유 주의	영국	0.86	21.5	0.23	5.68	32.1
	미국	0.81	19.3	0.10	5.16	25.9
	캐나다	0.92	17.2	0.24	3.86	31.2
	평균	0.86	19.3	0.19	4.90	29.7
남부 유럽	이탈리아	0.57	28.9	0.51	11.84	43.7
	스페인	0.75	24.6	0.60	26.65	33.8
	그리스	0.61	27.0	-	32.03	35.8
	평균	0.64	26.8	0.56	23.50	37.8
	일본	0.86	23.1	0.14	2.36	32.0
	한국	0.69	10.4	0.36	2.12	24.6

주: 공공사회지출과 활성화정책 지출은 GDP 대비 %를 나타내고 있는데, 활성화정책의 경우 영국은 취합된 최신 통계인 2011년 자료이고 그리스의 자료는 지속적으로 누락되어서 제외되었음.

자료: The QOG OECD Dataset(<https://qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qogoeccdta>); OECD Social Expenditure Dataset(<http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>); Public Expenditure on Activation Policies(<http://www.oecd.org/employment/activation.htm>); OECD Job Quality Database(<http://www.oecd.org/statistics/job-quality.htm>); OECD Taxation Database(<http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm>).

그리고 비교복지국가·사회정책 연구에서 가장 대표적인 이론인 Esping-

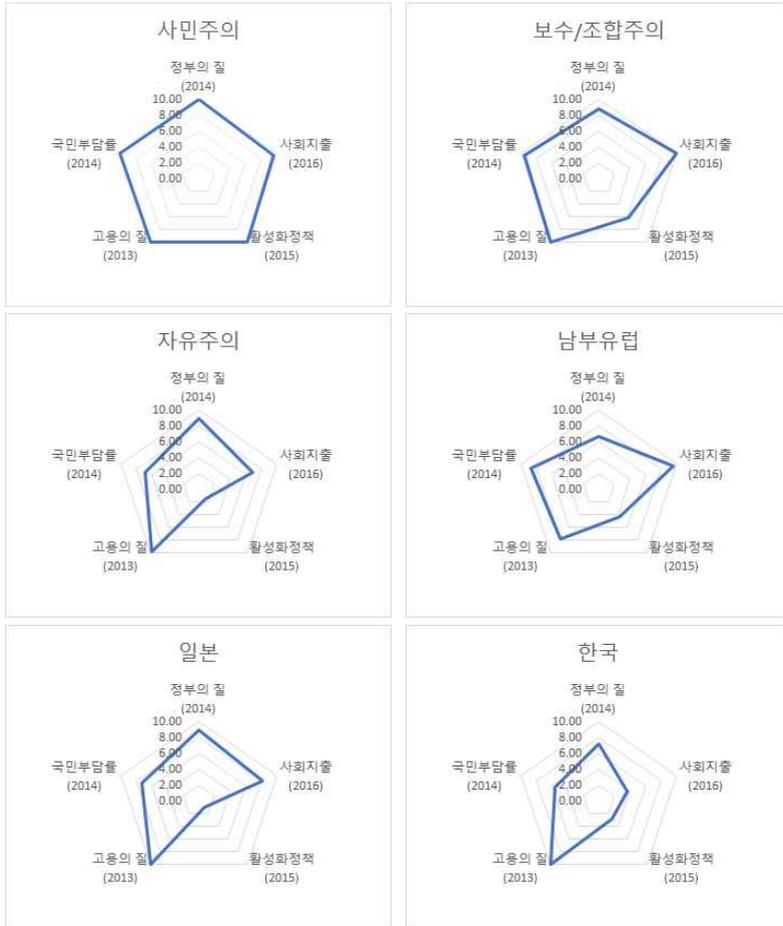
Andersen(1990)의 유형화를 따라 사민주의, 보수/조합주의, 자유주의 복지레짐을 분류하였고, Ferrera(1996)의 연구 이후 남부유럽을 제4의 유형으로 구분하는 방식에 맞춰 추가하였다. 각 레짐별 대표국가는 3개로 선정한 후 평균 점수를 활용하였으며, 일본과 한국과 비교함으로써 전반적인 그림을 보여주고자 하였다. 결국 이러한 과정을 거쳐 <표 3>은 복지레짐별 5가지 차원에서 채택한 주요 지표의 최신 수치를 출처와 함께 제시하고 있으며, 이를 바탕으로 <그림 7>의 방사형 그림을 작성하였다. 그러나 사회정책의 역사적 조건이나 정치사회적 지형 등에 따라 발전단계가 상이한 복지국가 형태를 수평적인 시각에서 평면적으로 서로 논의하는 것에는 한계가 있다는 점 역시 명심할 필요가 있다.

<그림 7>에서 종합적으로 볼 수 있듯이 사민주의 복지레짐은 역시나 모든 지표에 있어서 높은 수준을 기록하였다. 그러나 공공사회지출은 보수주의 레짐이 더욱 높았고, 고용의 질 지표는 스웨덴으로 인해 3개국 평균이 다소 저조하게 나타났다(<표 3> 참조).⁹⁾ 보수주의 레짐은 사민주의 모델에 비해 정부의 질과 활성화정책 지출은 상대적으로 낮은 수준을 보여주고 있다. 자유주의 복지레짐의 활성화정책 지출은 더욱 낮았으며, 국민부담률과 공공사회지출에서도 저조한 편이었다. 남부유럽 레짐은 국민부담률과 공공사회지출은 낮지 않았으나 고용의 질, 활성화정책, 그리고 정부의 질 모두에 있어서 취약한 편이었다. 동아시아 국가인 일본과 한국의 유사성과 상이성을 살펴보면, 두 국가 모두 노동안정성은 양호하였으나, 국민부담률, 공공사회지출, 정부의 질에서는 한국이 일본보다 저조하였으며, 활성화정책의 경우 한국이 조금 더 높은 수치를 보여주었다.

한편 비교론적 맥락에서 한국 사례에 대한 추가적인 논의는 아래와 같다. 먼저 <표 1>에서 보듯 노동시장의 이중구조화가 심각한 우리나라의 현실에 비추어 볼 때, 고용의 질 지표에서 한국 성적이 우수한 점에 대해서는 논란의 여지가 있을 수 있다. 이는 지표 선정에 있어서 가급적 OECD 자료 중 비교 가능한 최신 데이터를 찾자 한 결과 Job Quality 지표체계의 3개 차원 중 노동시장 안정성이 선택되었다는 점과 관련이 있다. 노동시장 안정성은 실업이 발생하고 지속되는 위험 정도와 이로 인한 경제적 손실을 보전해주는 실업보험의 수준을 측정하는 것인데, 한국은 회원국들 중 가장 낮은 수준의 실업률로 인해 양호한 수치를 기록한 것이다.

9) 고용의 질은 노동시장 불안정성(labour market insecurity) 지표로 수치가 높을수록 노동 시장이 불안정함을 의미한다. 그러나 방사형 그림을 작성할 때에는 역의 값으로 전환하였기 때문에 수치가 높을수록 노동시장 안정성으로 대변되는 고용의 질이 양호하다는 것으로 해석하였다.

〈그림 7〉 복지레짐별 불평등 대응전략 관련 주요 지표의 방사형



물론 OECD(2017b, 2018)도 우리나라가 처한 일자리와 노동시장의 문제점을 정확하게 지적하고 있다. 한국은 일자리의 양에 있어서 강점을 보이는 반면, 일자리의 질과 노동시장 포용성(inclusiveness)은 취약한데, OECD 회원국에 비해 상대적으로 낮은 평균임금과 높은 임금불평등, 최고 수준의 성별간 임금 격차, 분절화된 노동시장 하 가장 낮은 300인 이상 사업체의 종사자 비율(13.6%) 등이 주요 요인이다(OECD, 2017b). 올해 발간된 '사람과 일자리의 연계: 한국의 더 나은 사회 및 고용보장을 향하여(Connecting People with Jobs: Towards Better Social and Employment

Security in Korea)' 보고서(OECD, 2018)에 따르면 한국의 전체 노동자 중 저임금 노동자 비율은 23.7%로 OECD에서 3위 수준으로 높고, 노동자의 직장당 평균 재직 기간은 6년 미만으로 가장 짧은 것으로 나타났으며, 소득 10분위 비율은 4.79배로 미국(5.04배), 이스라엘(4.91배)에 이어 3위 수준이었다. 따라서 OECD는 한국이 포용적 성장 강화를 위해 분절된 노동시장 구조의 개혁과 사회보험 사각지대 해소, 공공부조 부양의무자기준 폐지 등과 같은 사회보장제도의 개선에 속도를 내야 한다고 권고하였다.

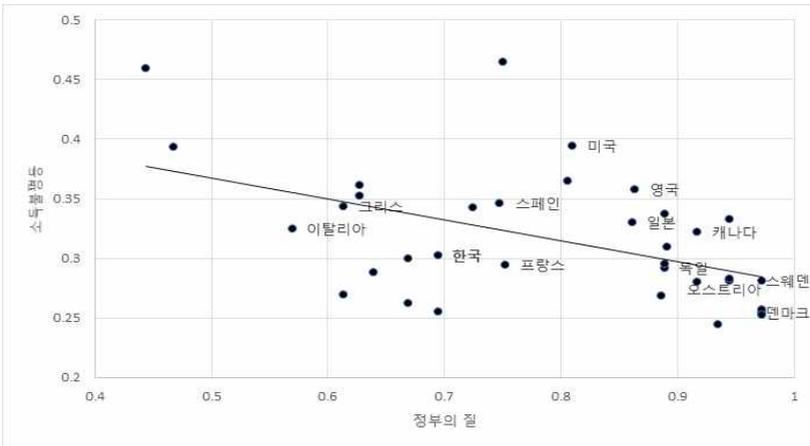
다음으로 한국의 공공사회지출은 비교대상 국가들에 비해 현저하게 낮다는 사실을 다시금 지적할 수밖에 없다. 불평등 완화를 위해서는 조세제도의 누진성 뿐 아니라 조세수입의 크기도 중요하데, 공적이전지출 포함 다양한 복지정책을 시행하기 위해서는 재정의 확대가 필수적이기 때문이다. OECD 국가들과 비교할 때 한국 소득세의 특징을 살펴보면, 조세부담률 자체뿐만 아니라 조세에서 차지하는 소득세의 비중이 작고, 비과세·감면이 많아서 소득세의 유효세율이 낮을 뿐 아니라 고소득자에게 유리하게 되어있어서 유효세율 기준의 누진도가 법정세율과는 판이하게 매우 낮다(유종일·정세은, 2013). 따라서 조세의 소득재분배 기능을 강화하는 동시에 불평등 해소를 위한 복지재원의 마련을 위해 증세에 대한 본격적인 논의는 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제이다.

비록 전반적인 공공사회지출이 낮은 상황 속에서 한국의 활성화정책에 대한 공공지출 규모는 자유주의 레짐이나 일본보다는 높은 수준을 보여주었지만 여전히 개선될 필요가 있다. 서구 복지선진국의 경우 활성화정책에 대한 지출이 증가하면 근로빈곤율이 감소하는 경향을 보여주고 있는데, 한국을 위시한 동아시아의 복지개혁은 근로능력이 있는 수급자가 교육과 기술훈련을 통해 장기적이고 안정적인 일자리를 찾도록 유도하기보다는 단기적인 일자리를 구하는 것에 초점을 두었다(노대명 외, 2008; 신동면, 2008; 이주하, 2011). 따라서 탈산업화 시대의 불평등의 주요 원인인 근로빈곤 문제를 해소하기 위해서도 사회투자전략은 매우 중요하며, 고용취약계층의 장기적 고용가능성을 향상시키는데 주안점을 두어야 한다.

마지막으로 정부의 질에 대해 보다 자세하게 논의하고자 한다. 정부의 질 연구(Rothstein & Teorell, 2008; Holmberg & Rothstein, 2010; Charron, Dijkstra & Lapuente, 2010)는 정치제도의 (투입 측면이 아닌) 산출 측면에서 어떻게 권력을 행사하는가, 그리고 질적 측면에서 정부가 어떻게 정책을 효과적으로 전달하는가에 대해 관심을 두고 있다. 이를 위해 불편부당성(impartiality) 개념을 강조하는데, 정치적 권력의 행사에 있어서 불편부당성이란 정부가 법과 정책의 실행에 있어서 특정

이해관계나 개인적 선호도에 의해 좌우되지 않고 시민들을 공정하게 대우하는 것을 의미한다(Rothstein & Teorell, 2008; 이주하, 2013). 정부의 질 연구소는 World Bank의 세계 거버넌스 지표(WGI) 중 부패의 통제, 법치주의, 정부의 효과성 등을 활용하여 정부의 질 지수(Impartiality Index)를 측정하였는데, 높은 수준의 정부의 질은 보다 낮은 소득불평등과 빈곤, 높은 교육과 건강 수준, 우수한 경제적 성과 등과 밀접한 관련이 있다는 사실을 보여주고 있다(Charron, Dijkstra & Lapuente, 2010; Holmberg & Rothstein, 2010).

〈그림 8〉 OECD 국가의 정부의 질과 소득불평등



주: The QOG OECD Dataset 2018(Teorell et al., 2018)에서 정부의 질은 International Country Risk Guide(ICRG) 자료 중 부패(corruption), 법과 질서(law and order), 관료의 질(bureaucratic quality) 지표를 종합하여 측정하였고, 소득불평등은 2000년대 후반의 지니 계수를 사용하였음.

자료: The QOG OECD Dataset 2018.

〈그림 8〉은 2018년 OECD 국가들의 정부의 질 데이터(The QOG OECD Dataset 2018)를 활용해서 정부의 질과 소득불평등의 관계를 직접 분석한 결과이며, 본 연구에서 사례로 채택한 14개국의 명칭은 표시되어 있다. 전반적인 추세선이 보여주듯이 정부의 질이 우수한 OECD 회원국은 낮은 소득불평등을 보여주는 경향이 있는데, 이는 기존 정부의 질 연구의 결과를 재확인시켜주는 것이다. 하지만 〈그림 8〉은 소득불평등과 정부의 질의 상관관계를 보여주는 것이기 때문에 정부의 질이 높아지면 소득불평등도 해소된다는 식의 인과적 해석을 하기에는 무리가 있다. 그럼에도 불구하고 가장 높은 수준의 정부의 질을 지닌 시민주의 복지레짐에서 불평등 역시 낮게 나

타난 반면, 남부유럽의 재정위기를 겪고 있는 그리스와 이탈리아의 소득불평등은 높고 정부의 질은 낮다는 점에 주목할 필요가 있다. 아직 한국의 정부의 질은 높은 수준이라 할 수 없는데, 시민들이 국민부담률과 공공사회지출의 확대를 기꺼이 지지하기 위해서는 공정하고 신뢰할 수 있으며 부패하지 않은 정부가 필수적이다.

IV. 결론을 대신하며

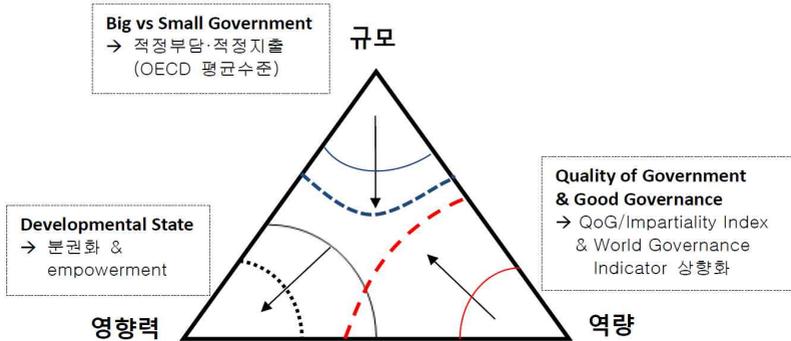
본 논문은 그동안 국내의 행정학계에서 상대적으로 주목받지 못하였던 불평등 문제를 정책영역과 정부의 역할이라는 행정학의 핵심 주제를 중심으로 살펴보았다. 경제성장과 분배와의 관계, 복지국가의 발전과 재편, 정부 역할 및 거버넌스 양식의 변화는 서로 밀접하게 연결되어 있으며, 불평등 문제에 대한 정책적 대응방안은 이러한 패러다임의 역사적인 전환 속에서 논의되어야 한다. 유엔사회개발연구소의 전환기적 사회정책 개념에 따르면 사회정책은 보장 및 재분배 뿐 아니라 생산과 재생산에 있어도 주요한 역할을 담당하고 있으며, 사회적 및 경제적 목표를 동시에 추구하여야 한다. 달리 표현하자면 전환기의 사회정책이란 국가-시장 및 성장-분배 패러다임의 전환을 배경으로 하는 확장된 차원의 (불평등 대응) 사회정책으로 이해될 수 있겠다.

이를 바탕으로 본 논문은 조세, 공적이전소득, 사회투자, 고용의 4가지 정책영역을 제시한 후, 오늘날 ‘기회의 평등-결과의 평등-기회의 평등’의 악순환을 해결하기 위해서는 서로 상호보완적 관계에 있는 4가지 정책영역을 통해 총체적이고 다층적인 대응방안을 구축하여야 함을 강조하였다. 더욱이 불평등 완화정도에 있어서 복지레짐별 차이가 있다는 사실은 여전히 많은 시사점을 주고 있는데, 참신하고 새로운 정책대안의 존재여부보다도 기존에 이미 제시된 방안들이 얼마나 유기적으로 잘 구축되었고 효과적이고 실질적으로 실천되었느냐가 문제의 핵심인 것이다. 이를 위해서 정부의 역할은 매우 중요하며, 보다 체계적인 분석을 위해서는 규모, 영향력, 역량의 3가지 차원에서 접근할 필요가 있다. 그리고 이와 같은 정부의 3가지 역할의 향후 과제는 <그림 9>와 같이 정리될 수 있겠다.¹⁰⁾ 즉 불평등을 해소하기 위해 정부의 규모는 ‘저

10) 앞서 밝혔듯이 정부의 영향력은 불평등에 미치는 양면적 특징과 측정의 한계를 감안하여 본 논문에서 자세하게 다루지 않았다. 다만 최근 국내의 개헌 논의처럼 중앙정부의 과도한 권한을 축소하기 위한 분권화와 시민에게로의 권한부여(empowerment)는 주요 이슈라는 점에서 <그림 9>에 포함시켰다. 그러나 복지영역에 있어서의 분권화에 대한 지나친 강조는 오히려 역효과를 낼 수도 있다. 서구 복지국가의 재편과정을 면밀히 살펴보면 분권화 논의가 복지 축소 내지는 중앙정부의 책임회피를 위한 명분으로 작용하였다는 점에 주목할 필요가

부담-저지출'에서 OECD 평균에 근접하는 '적정부담-적정지출' 유형으로 나아가야 하며, 이러한 증세와 복지확대를 위해서 정부의 질 향상은 필수불가결한 요소인 것이다.

〈그림 9〉 정부의 3가지 역할과 향후 과제



본 논문의 한계 및 향후 과제는 다음과 같다. 먼저 정부의 3가지 역할에 대해 보다 상세한 논의가 부족하였다. 이 글에서는 기존의 논의를 종합하면서 시론적 차원에서 규모, 영향력, 역량을 다루었는데, 후속연구에서는 세부적인 자료와 풍부한 설명에 근거하여 보다 깊이 있는 분석을 제시하여야 한다. 일례로 정부의 질과 관련된 지수를 구성하는 부패의 통제, 법치주의, 정부의 효과성 등에 대한 설명은 보완되어야 할 부분이라 할 수 있다. 무엇보다 이러한 3가지 정부 역할이 고용, 조세, 사회투자, 이전소득의 4가지 정책영역과 어떻게 연관되는지에 대한 추가적인 연구가 필요하다. 또한 본 논문에서 토론 4가지 정책영역에 대한 구체적인 논의가 충분히 제공되지 못한 측면이 있다. 더욱이 비교론적 맥락에서 고찰하다보니 특정 영역에서는 불평등과 관계가 자세하게 다루어지지 못하였고, 국가별 상이성을 포착하지 못하거나 평면적인 분석이 제시되기도 하였다. 결국 불평등에 대한 4가지 정책적 대응방식에는 다양한 양상이 혼재되어 있으며, 각 국가가 처한 대내적 경제환경, 정치적 구조, 제도적 유산 등 복합적인 요인들에 의해 매개된다는 점을 잊어서는 안되는 것이다.

사실 우리는 (불)평등을 생각할 때 정치적 차원에서의 (불)평등에 대해서 간과하기 쉬운데, 오랜 인류 역사에 비추어 보면 모든 시민이 선거에서 한 표를 행사할 수 있는

있는 것이다(Hickson, 2013; 김형용, 2016).

정치적 평등을 누리게 된 것은 그리 얼마 되지 않았다. 왕족과 귀족 같은 소수의 특정 엘리트계급만 누리던 정치적 권한이 시민들에게 평등하게 주어지기 시작한 것은 보통 선거권이 등장한 19세기가 되어서인데, 당시 가장 선진적인 민주주의 국가인 영국에서 재산이 부족한 남성 노동자들은 실질적인 투표권을 행사하기 어려웠다. 여성에게 참정권이 주어진 것은 불과 100년 정도밖에 되지 않았고, 민주주의에 관해 상당히 진보적인 프랑스에서조차도 여성은 제2차 세계대전 이후까지 총선에서 선거권을 갖지 못했으며, 미국에서 흑인이 실질적으로 정치적 평등을 쟁취한 것은 겨우 50년 전인 1965년이였다(이주하, 2017). 노벨 경제학상을 수상한 Krugman(2007)은 미국의 심각한 경제적 양극화와 불평등은 세계화의 결과가 아니라 소수의 부유한 엘리트층만을 위한 정부정책 때문이며, 경제적 불평등이 정치적 불평등을 낳는 것이 아니라 오히려 그 반대임을 강조하였다. 비슷한 맥락에서 (역시 노벨 경제학상 수상자인) Stiglitz(2012)는 정치적 게임의 규칙이 상위 1%의 소수 엘리트층에 의해 결정되었기 때문에 경제적 게임의 규칙 역시 1%에게 유리하고 나머지 99%의 이익을 잠식시키는 시장만능 방식으로 작동하게 되었다고 역설하였다. 따라서 정치적 불평등을 해소하기 위한 제도적 노력이 동반될 때만이 경제적 불평등 문제도 완화될 수 있는 것이다.

마지막으로 (정치)제도가 중요하지만 그러한 제도를 만들고 운영하고 개혁하는 것은 사람이며, 좋은 (복지)정치는 결국 품격있는 정치인과 행동하는 시민을 필요로 한다. 우리나라 정치사에서 다시 만나기 힘든, 불평등 해소를 위해 누구보다도 앞장섰던 고 노회찬 의원의 글로 마무리를 하고자 한다.

“나는 꿈을 꿉니다. 대학서열과 학력차별이 없고 누구나 원하는 만큼 교육받을 수 있는 나라, 비정규직이라는 이유로 차별을 받지 않는 나라 ... 그리고 무엇보다 모든 시민이 악기 하나쯤은 연주할 수 있는 나라 ... 토머스 모어는 고작 하루 노동시간을 여섯 시간으로 줄여놓고 그 섬을 존재하지 않는 섬, 유토피아라 불렀지만 나는 그 보다도 더 거창한 꿈을 꾸지만 꿈이라 여기지 않고 있습니다. 이 꿈을 놓지 못하는 것은 현실가능성이 크기 때문도 아니고 ... 그 꿈 이외에는 대안이 없기 때문입니다 ... 우리는 행복해지는 것을 두려워하지 말아야 합니다 ... 모자란 것은 서로의 지혜로 채워 넣고, 힘이 부족하면 서로 어깨를 걸어야만 합니다”(노회찬, 2010:8~10).

■ 참고문헌

- 국회입법조사처. 2014. “국민부담률과 공공사회복지지출 현황과 시사점.” 지표로 보는 이슈 5호.
- 김경란. 2017. “비정규직법 시행 10년, 간접·특수고용 비정규직만 양산해.” 한국노동사회연구소. <http://www.ksli.org/content/8647> 검색일 2018년 7월 16일.
- 김낙년. 2012. “한국의 소득집중도 추이와 국제비교, 1976-2010: 소득세 자료에 의한 접근.” 《경제분석》, 18(3): 75~114.
- _____. 김종일. 2013. “한국 소득분배 지표의 재검토.” 《한국경제의 분석》, 19(2): 1~50.
- 김도균·김태일·안중순·이주하·최영준. 2017. 《자신에게 고용된 사람들: 한국의 자영업자 보고서》. 서울: 후마니타스.
- 김종일. 2006. 《서구의 근로연계복지: 이론과 현실》. 서울: 집문당.
- 김태일. 2016. “적극적 중립: 경제 구조 변화에 대한 대응.” 《정부학연구》, 22(2): 51~79.
- 김형용. 2016. “분권화 함정: 영국 보수당의 로컬리즘과 복지국가 재정감축의 정치.” 《한국사회복지조사연구》, 51: 133~162.
- 노대명·김민희·유정예. 2008. 《서구 근로빈곤 문제의 현황과 쟁점》. 한국보건사회연구원.
- 노회찬. 2010. 《노회찬의 약속》. 서울: 레디앙.
- 배진수. 2017. “부양의무자 기준으로 인한 수급 사각지대.” 《월간 복지동향》, 226: 12~19.
- 신광영. 2013. 《한국 사회 불평등 연구》. 서울: 후마니타스.
- 신동면. 2008. 《동아시아국가의 공공부조》. 서울: 집문당.
- 양재진·최영준. 2014. “한국 복지국가의 진단과 개혁과제: 남부 유럽과 자유주의 복지국가의 혼합형에서 벗어나기.” 《동향과 전망》, 92: 9~50.
- 엄태영·주은수·이주하. 2014. “퍼지셋 이상형 분석을 통한 자활사업 유형화 및 자활사업 성과와의 관계.” 《현대사회와 행정》, 24(1): 145~168.
- 유종일·정세은. 2013. “소득세 최고세율 50%로 부자증세를!” 지식협동조합 좋은나라 이슈페이퍼, 현안과 정책 제1호. <http://www.kcgg.org/publication/issue.php> 검색일 2017년 7월 19일.

- 윤수재·이민호·채종현(편). 2008. 《새로운 시대의 공공성 연구》. 파주: 법문사.
- 이정우·이창곤 외 2015. 《불평등 한국, 복지국가를 꿈꾸다》. 서울: 후마니타스
- 이주하. 2011. “빈곤에 대한 정치사회학적 이해.” 《한국사회정책》, 18(1): 11~42.
- _____. 2013. “국가중심적 거버넌스에 대한 시론적 연구: 산출 지향적 정당성과 복지국가의 거버넌스.” 《국정관리연구》, 8(1): 27~52.
- _____. 2017. “복지국가와 평등에 대한 단상.” 《월간 복지동향》, 228: 52~55.
- 임의영. 2003. “공공성의 개념, 위기, 활성화의 조건.” 《정부학연구》, 9(1): 23~50.
- _____. 2010. “공공성의 유형화.” 《한국행정학보》, 44(2): 1~21.
- 전국민주노동조합총연맹. 2015. “‘좋은 일자리’ 지표 OECD 국제비교.” 민주노총 이슈페이퍼 2015-05.
- 전병유. 2013. “한국 사회에서의 소득불평등 심화와 동인에 관한 연구.” 《민주사회와 정책연구》, 23: 15~40.
- _____. 신진옥(편). 2016. 《다중격차, 한국 사회 불평등 구조》. 서울: 페이퍼로드.
- 정무권. 2009. “한국 ‘발전주의’ 생산레짐과 복지체제의 형성.” 정무권(편), 《한국 복지국가 성격논쟁 II》. 서울: 인간과 복지.
- Adesina, J. O. 2011. “Beyond the Social Protection Paradigm: Social Policy in Africa’s Development.” *Canadian Journal of Development Studies*, 32(4): 454~470.
- Amsden, A. H. 1989. *Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, A. B. 1999. *The Economic Consequences of Rolling back the Welfare State*. Cambridge: MIT Press.
- _____. 2015. *Inequality: What Can Be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press. 장경덕 역(2008). 《불평등을 넘어》, 파주: 글항아리.
- Bell, S., & A. Hindmoor. 2009. *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bozeman, B. 2007. *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press.

- Chang, H.-J. 2010. *23 Things They Don't Tell You about Capitalism*. London: Allen Lane.
- Charron, N., L. Dijkstra, & V. Lapuente. 2010. "Mapping Quality of Government in the European Union: A Study of National and Sub-National Variation." QoG Working Paper Series 2010:22, University of Gothenburg.
- Clasen, J. 1999. "Unemployment Compensation and Other Labour-Market Policies." In J. Clasen (ed). *Comparative Social Policy* (pp. 159~178), Oxford: Blackwell.
- Ebbinghaus, B., & P. Manow. (eds). 2001. *Comparing Welfare Capitalism*. London: Routledge.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- _____. 1996. "Positive-Sum Solutions in a World of Trade-Offs?" In G. Esping-Andersen (ed). *Welfare States in Transition* (pp. 179~190), London: Sage.
- _____, & J. Myles. 2009. "Inequality and the Welfare State." In W. Salverda, B. Nolan, & T. M. Smeeding (eds). *The Oxford Handbook of Economic Inequality* (pp. 639~664), Oxford: Oxford University Press.
- Estevez-Abe, M. 2008. *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frankel, J. 2008. "Tax Cut Snake Oil: Two Conservative Theories Contradict Each Other and the Facts." EPI Briefing Paper No. 221. Economic Policy Institute.
- Ferrera, M. 1996. "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe." *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17~37.
- Garrett, G. 1998. *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodin, R. E., B. Headey, R. Muffels, & H.-J. Dirven. 1999. *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Gough, I. 1996. "Social Welfare and Competitiveness." *New Political Economy*, 1(2): 209~232.
- _____. 1998. "Social Policy and Economic Policy." In P. Alcock, A. Erskine & M. May (eds). *The Student's Companion to Social Policy* (pp. 107~114), Oxford: Blackwell.
- Grindle, M. S. 2004. "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries." *Governance*, 17(4): 525~548.
- Hall, P. A., & D. Soskice. (eds). 2001. *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hancké, B., M. Rhodes, & M. Thatcher. (eds). 2008. *Beyond Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Held, D., A. M. McGrew, D. Goldblatt, & J. Perraton. 1999. *Global Transformation: Politics, Economics, Culture*. Cambridge: Polity.
- Hickson, K. 2013. "The Local Turn in British Politics and Its Critics." *Policy Studies*, 34(4): 408~421.
- Holmberg, S., & B. Rothstein. 2010. "Quality of Government is Needed to Reduce Poverty and Economic Inequality." QoG Working Paper Series 2010:3, University of Gothenburg.
- Huber, E., & J. D. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State*. Chicago: Chicago University Press.
- Jacobs, D. 2000. "Low Public Expenditures on Social Welfare." *International Journal of Social Welfare*, 9(1): 2~16.
- Jordan, A. 2008. "The Governance of Sustainable Development: Taking Stock and Looking Forwards." *Environment and Planning C*, 26(1): 17~33.
- Kaufmann, D., A. Kraay, & M. Mastruzzi. 2004. "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002." *World Bank Economic Review*, 18: 253~287.
- Kim, P. 2010. "The East Asian Welfare State Debate and Surrogate Social Policy." *Socio-Economic Review*, 8(3): 411~435.
- Korpi, W. 1989. "Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen

- OECD Countries since 1930.” *American Sociological Review*, 54(3): 309~328.
- Korpi, W., & J. Palme. 1998. “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries.” *American Sociological Review* 63: 661~687.
- Krugman, P. 2007. *The Conscience of a Liberal*. New York: W.W. Norton & Co. 예상한 역(2008). 《미래를 말한다》, 서울: 현대경제연구원.
- Kwon, H. J. 1999. *The Welfare State in Korea*. London: Macmillan.
- _____, & I. Yi. 2009. “Economic Development and Poverty Reduction in Korea.” *Developmental and Change*, 40(4): 769~792.
- Lee, J. 2014. “Institutional Linkages between Social Protection Measures and Industrialization in South Korea.” In I. Yi & T. Mkandawire (eds). *Learning from the South Korean Developmental Success* (pp. 91~107), London: Palgrave Macmillan.
- Lynn, L. E. Jr. 2010. “Has Governance Eclipsed Government?” In R. F. Durant (ed). *The Oxford Handbook of American Bureaucracy* (pp. 669~690), Oxford: Oxford University Press.
- Martin, J. P. 1998. “What Works among Active Labour Market Policies. Labour Market and Social Policy.” Occasional Papers No. 35, Paris: OECD.
- Mkandawire, T. (ed). 2004. *Social Policy in a Development Context*. Basingstoke: UNRISD/Palgrave.
- Moore, M. H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- OECD. 2000. *Pushing Ahead with Reform in Korea*. Paris: OECD.
- _____. 2005. *Extending Opportunities: How Active Social Policy Can Benefit Us All*. Paris: OECD.
- _____. 2016. “Income Inequality Remains High in the Face of Weak Recovery.” Income Inequality Update. Paris: OECD.
- _____. 2017a. *Government at a Glance 2017*. Paris: OECD.
- _____. 2017b. *Employment Outlook 2017*. Paris: OECD.

- _____. 2017c. *Preventing Ageing Unequally*. Paris: OECD.
- _____. 2018. *Connecting People with Jobs: Towards Better Social and Employment Security in Korea*. Paris: OECD.
- Pampel, F. C., & J. B. Williamson. 1989. *Age, Class, Politics, and the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peck, J. 2001. *Workfare States*. New York: Guilford.
- Pierson, C. 2006. *Beyond the Welfare State?*, 3rd Edition. Cambridge: Polity.
- Pierson, P. 1994. *Dismantling the Welfare State?*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Piketty, T., & E. Saez. 2003. "Income Inequality in the United States, 1913-1998." *Quarterly Journal of Economics*, 118(1): 1~39.
- _____. 2014. *Capital in the 21st Century* (translated by Arthur Goldhammer). Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press. 장경덕 외 역(2014). 《21세기 자본》, 파주: 글항아리.
- Rodrik, D. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- Rothstein, B., & J. Teorell. 2008. "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance*, 21(2): 165~190.
- Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Steinmo, S. 2010. *The Evolution of Modern States: Sweden, Japan and the United States*. New York: Cambridge University Press.
- Stiglitz, J. E. 2012. *The Price of Inequality*. New York: W.W. Norton & Co. 이순희 역(2013). 《불평등의 대가》, 파주: 열린책들.
- Teorell, J., S. Kumlin, S. Dahlberg, S. Holmberg, B. Rothstein, N. A. Pachon, & R. Svensson. 2018. The Quality of Government OECD Dataset, version Jan18. University of Gothenburg. <http://www.qog.pol.gu.se> doi:10.18157/GoGOECDJan18.
- Theodore, N., & J. Peck. 2000. "Searching for Best Practice in Welfare-To-Work: The Means, the Method and the Message." *Policy and Politics*, 29(1): 81~98.

United Nations Research Institute for Social Development. 2006. "Transformative Social Policy: Lessons from UNRISD Research." UNRISD Research and Policy Brief 5. Geneva: UNRISD.

2010.

Combating Poverty and Inequality. Geneva: UNRISD.

Whelan, C. T., & B. Maïre. 2010. "Welfare Regime and Social Class Variation in Poverty and Economic Vulnerability in Europe: An analysis of EU-SILC." *Journal of European Social Policy*, 20(4): 316~332.

Transformative Social Policy and the Role of Government in Reducing Inequality

JooHa Lee

Viewed from the perspective of public administration, this paper investigates the problem of inequality and countermeasures. As the cause of deepening inequality is multi-dimensional, policy responses should also be multi-layered, and the role of government must be divided and studied from three aspects: size, influence and capacity. In addition, government policies on inequality should be addressed in a historical shift of paradigms such as the relationship between economic growth and distribution, development and reform of welfare states, and the changing role of state and governance. According to the UNRISD's notion of 'transformative social policy', a systematic and integrated understanding of social policy encompasses major policy agenda such as production and reproduction as well as redistribution and protection, and works in tandem with economic policy in pursuit of social and economic goals. Based upon this, transformative social policy may be referred to as overarching and interrelated policy responses that include public income transfer, tax, employment and social investment. The quality of government is indispensable in ensuring that the Korean government migrates beyond a mix of 'low taxation and low social spending'.

※ Keywords: : Transformative Social Policy, Employment, Social Investment, Taxation, Public Income Transfer, Quality of Government