

한국의 사회복지와 노동운동

전국민주노동조합총연맹

민주노총 정책토론회

# 한국의 사회복지와 노동운동

- '연대주의 사회복지 전략'을 향하여 -

일시 : 1999년 12월 21일(화) 13:00

장소 : 숭실대 사회봉사관 관악산

주 최 : 전국민주노동조합총연맹(KCTU)  
후 원 : 프리드리히 에베르트 재단(FNV)

민주노총 정책토론회

---

## 한국의 사회복지와 노동운동

- '연대주의 사회복지 전략'을 향하여 -

일시 : 1999년 12월 21일(화) 13:00

장소 : 숭실대 사회복지관 관악산

주 최 : 전국민주노동조합총연맹(KCTU)

후 원 : 프리드리히 에베르트 재단(FNV)

# 한국의 사회복지와 노동운동

- '연대주의 사회복지' 전략을 향하여 -

## 제1장 서론 : 문제의 제기

- 1. 노동자집단의 분리 현상 5
- 2. 전략적 입장의 부재 8
- 3. 연구목적과 연구내용 10

## 제 2 장 : 이론적 논의

- 1. 현대 자본주의와 노동력 재생산 : '시장임금'과 '사회임금' 13
- 2. 기업복지, 조세지출과 노동력 재생산 16
- 3. 국가복지, 기업복지, 그리고 사적복지와 노동운동 20
  - 1) 국가복지와 사적복지 21
  - 2) 국가복지의 형태 : '연대주의'와 '분리주의' 26
  - 3) 기업복지의 분리 효과 28

## 제 3 장 : 노동력재생산과 사회복지

- 1. 국가의 복지정책과 노동력재생산 31
- 2. 노동력재생산의 국제비교 34
- 3. 노동력재생산의 계층간 차별성 39
- 4. 경제위기와 노동력재생산 구조의 변화 46

## 제4장 국가복지와 노동력 재생산

- 1. 국가복지의 실태 : 미약한 사회임금 52
- 2. 국가복지의 자원 : 조세와 사회보험 기여금 56
- 3. 국가복지의 형태와 분리 효과 60

## 토론회 진행순서

<b>제 5 장 : 조세구조와 노동력재생산</b>	66
1. 사회복지와 조세구조	68
2. 조세구조개혁의 기본목표: 총직접세의 증대	68
1) 우리나라 조세수준: 총조세율의 국제비교	70
2) 조세구성의 문제: '간접세가 너무 높다?'	73
3) 우리나라 조세구조개혁의 기본목표: 총직접세의 증대	79
3. 조세구조개혁의 핵심과제: 조세징수체제와 조세인프라의 구축	79
1) 금융소득종합과세제도	81
2) 자영자 과세제도	83
4. 소결: 조세구조개혁과 노동력재생산	83
<b>제 6 장 : 기업복지와 노동력재생산</b>	85
1. 기업복지를 바라보는 시각정립	87
2. 우리나라 기업복지의 전개와 현황	88
1) 우리나라 기업복지의 전개과정	90
2) 우리나라 기업복지 현황: IMF 금융위기 이전	94
3) 기업복지현황 : IMF금융위기 이후 (1997- )	97
3. 소결: 기업복지에 대한 노동조합의 정책방향	97
<b>제 7 장 결론 : '연대주의 사회복지 전략'을 향하여</b>	
1. 사회복지 요구 투쟁의 재인식	100
2. 연대주의 사회복지 전략의 내용	102
3. 노동운동에 주는 함의	106
1) 노동조합'체제'의 혁신	106
2) 노동운동의 정치세력화	107

13:00	개회	
13:10 - 13:20	인사말	
	단병호 민주노총 위원장	
	피터 마이어 에베르트재단 소장	
	사회 : 허영구 부위원장(민주노총 사회보장위원회 위원장)	
13:20 - 14:40	주제발표	
	1) 김연명(상지대 사회복지학과, 참여연대 사회보장위원회 부위원장)	
	2) 남기곤(대전산업대 경제학과)	
	3) 오건호(서울대 사회학과)	
14:40 - 14:50	휴식	
14:50 - 16:00	지정토론	
	- 김상균(서울대 사회복지학과)	
	- 남구현(한신대 사회복지학과)	
	- 노진귀(한국노총 정책본부장)	
	- 김기식(참여연대 정책실장)	
	- 최규엽(민주노동당 정책위원장)	
	- 이성재(국민회의 의원)	
	- 김홍신(한나라당 의원)	
16:00 - 16:30	종합토론	

## 제1장 서론 : 문제의 제기

### 1. 노동자집단의 분리 현상

해방 이후 본격적인 민주노동운동의 시작이라 할 수 있는 1987년 '노동자 대투쟁'이 시작된 지 10여 년이 지났다. 이 10여 년의 기간 동안 한국의 노동운동은 노동관계법의 민주적 개혁, 열악한 근로조건 개선, 임금 인상 등 노동자의 생활영역 전반을 개선하는데 적지 않은 성과를 이룩하였다. 뿐만 아니라 노동운동은 한국 사회의 민주화라는 차원에서도 상당한 역할을 해왔으며, 이제는 한국 사회의 쟁점에 대해 어느 정도의 발언권을 행사할 수 있는 주요 집단 중의 하나로 자리잡았다(김유선, 1998b:61). 지난 10여 년간의 한국 노동운동의 양상을 단순화시킨다면 주체의 측면에서 '대기업 정규직 위주', 조직단위에 있어서 '기업별 노조', 투쟁 영역에 있어서 '임금 인상 및 근로조건 개선'이라는 세 축에 의해 움직여 왔다. 90년대 중반 '사회개혁투쟁'이라는 문제 제기가 일정하게 이루어지고 부분적인 성과가 있음에도 적어도 현재까지 이 영역은 노동운동의 큰 흐름으로 정착되지 못하고 있다.

'대기업 정규직 위주의 기업별 임금인상 투쟁'으로 특징 지을 수 있는 한국의 노동운동은 노동자의 근로조건 향상과 실질 임금 상승이라는 일정한 성과를 가져왔으나, '노동자집단 내부의 분리 *cleavage* 현상'을 가속화시킴으로써 향후 노동운동의 발전과 관련하여 결코 간과할 수 없는 후유증을 남기고 있다<sup>1)</sup>. 노동자집단 내부의 분리 현상은 노동자의 근로조건은 물론 노동력 재생산에 직접적인 영향을 미치는 임금과 기업복지 전반에 걸쳐 발생하고 있다. 가장 눈에 띄는 현상은 노동자간의 임금 격

1) 이런 현상 외에도 개별 기업을 대상으로 한 임금과 기업복지 위주의 투쟁이 자본과의 대치를 거듭하면서 '소모전'을 벌이는 양상으로 전개되었고, 이 과정에서 노동운동이 국민의 보편적 이해관계를 대변하기보다는 조직노동자의 이익을 대변하는 이익집단의 하나로 투영되는 부정적 현상도 나타났다. 김유선(1998a:29)은 '정규직 중심의 기업별 노조'와 '임금인상 중시형 기업별 교섭'을 우리 나라 노동조합운동의 근본적 한계로 지적하고 있다.

차가 눈에 띄게 벌어지고 있다는 것인데 이는 대기업 단위노조를 기반으로 한 본격적인 임금인상투쟁이 본격화된 87년과 97년의 상황을 비교하면 극명하게 드러난다. 87년에 300인 이상 대기업의 임금을 100으로 볼 때 30인-299인 중소기업 노동자의 임금 수준은 94.5%로 큰 차이가 없으나 97년에는 74.3%으로 지난 10년 동안 20%의 격차가 더 벌어졌다(<표 1-1>참조). 영세사업장의 임금 수준이 중소기업보다 더 낮은 점을 고려한다면 대기업과 영세기업 노동자 사이의 임금격차는 더욱 벌어졌을 것이다<sup>2)</sup>. 특히 임금 외에 노동력 재생산과정에서 중요한 부분을 차지하는 기업복지 수혜액의 격차도 크게 벌어졌다. <표 1-1>에서 보는 것처럼 대기업과 중소기업의 월평균 비현금 노동비용<sup>3)</sup>의 격차가 87년 95.9%에서 97년에는 64.9%로 무려 31%나 벌어졌다. 또한 영세사업장일수록 기업복지가 거의 없다는 점을 감안하면 대기업과 중소기업, 그리고 영세기업 노동자간의 생활수준의 격차는 더욱 크게 벌어질 것이다.

< 표 1-1 > 기업규모별 근로자 1인당 월평균 노동비용의 격차(87-97)  
(단위 : 천원, %)

노동비용	기업규모	1987	1997
현금급여	30인-299인 중소기업(a)	374	1,175
	300인 이상 대기업(b)	395	1,581
	a/b	<b>94.5</b>	<b>74.3</b>
비현금급여	중소기업(a)	73	362
	대기업(b)	76	558
	a/b	<b>95.9</b>	<b>64.9</b>

자료 : 노동부, 「기업체노동비용조사보고서」, 1990, 1998

임금과 기업복지를 축으로 하는 이러한 노동자집단 내부의 분리 현상은 기업 규

- 2) 10인 이상 기업의 월평균 급여를 100으로 보았을 때 5-9인 사업장근로자와, 1-4인 사업장근로자의 평균급여는 88.5%, 76.7%에 불과하다(노동부, 1998:7).
- 3) 노동비용이란 용어는 기업주의 관점에서 규정된 것이지만 노동자의 입장에서는 노동력재생산을 도와주는 기업복지에 해당된다. 노동비용 중 비현금급여는 법률에 의해 기업주가 부담하는 법정 복지비(의료보험, 연금보험료 등)와 학비보조, 주거비 보조 등 기업주가 임의적으로 부담하는 법정의 복지로 구성되어 있다. 따라서 비현금급여는 기업복지에 해당된다. 비현금급여의 기업간 격차가 커진다는 것은 결국 노동자집단간에 기업복지의 격차가 커진다는 것을 의미한다. 이에 대해서는 제2장과 제6장에서 자세히 다룰 것이다.

모뿐만 아니라 정규직과 비정규직 등 고용형태의 차이에서도 나타나고 있는데 이러한 현상은 정규직 위주의 노동운동이 가져온 역기능 중의 하나이다. 90년대 이후 늘어나기 시작한 소위 비정규직으로 통칭되는 임시·계약직 및 일용직의 비중은 IMF 관리체제 이후 급격히 상승하여 99년 10월말 현재 약 680만명으로 전체 임금근로자의 53%에 달하고 있다(통계청, 1999). 비정규직 임금근로자 대부분이 임금 수준이 낮고, 그나마도 상당수의 비정규직이 국가가 시행하는 각종 복지제도와 기업이 시행하는 기업복지부문에 배제되기 때문에<sup>4)</sup> 정규직과 비정규직의 사회복지, 기업복지 혜택의 격차는 기업 규모 못지 않게 노동자집단을 분리시키는 중요한 요인으로 부각되고 있다.

90년대, 특히 90년대 후반을 지나면서 나타난 한국 노동자 내부구성의 변화 중 가장 특징적인 것은 고용형태, 임금 및 근로조건, 그리고 노동자집단의 조직화라는 차원에서 핵심적 노동자층과 주변적 노동자층으로의 노동자집단의 양극화 현상이 뚜렷하게 나타나고 있다는 점이다(김동춘, 1999). 이러한 상황에서 지난 10년간 대기업 정규직 노동자 위주로 진행된 임금인상투쟁은 노동자집단 내부의 임금과 기업복지의 격차를 가속화시킴으로써 노동자집단간의 연대와 단결을 저해하는 불리한 여건을 만들어 내고 있다. 더욱이 IMF 관리체제 이후 신자유주의적 구조조정이 가속화되면서 기업 규모와 종사상의 지위(고용형태)를 축으로 하는 노동자집단 내부의 분리 현상은 더욱 강화되고 있기 때문에 이러한 경향은 현 단계에서 노동운동의 최고 지향점인 노동운동의 조직화와 정치세력화에 결정적인 악 영향을 미치게 될 가능성이 높아지고 있다<sup>5)</sup>. 따라서 현재의 한국노동운동은 지난 10여년간 진행된 임금인상과 기업복지 향상 투쟁의 성과를 체계적으로 보존하면서 그 후유증인 노동자집단 내부의 분리 현상을 제어해야 할 정책적 과제가 놓여져 있다.

- 4) 비정규직의 임금 실태 그리고 이들이 국가복지, 기업복지에서 배제되는 상황은 제4장과 6장에서 자세히 다루어질 것이다.
- 5) 90년대 후반 한국 노동자의 내부구성을 노동자집단의 양극화라는 측면에서 파악한 김동춘은 “노동운동이 사회보험이나 공적부조의 확대를 통한 탈상품화 전략에 호소하기 보다 기업단위의 임금·노동조건 향상에 주력할 경우 핵심 노동자와 주변 노동자간의 격차는 더욱 심화되고, 이들이 동일한 목표 하에 행동할 가능성은 더욱 힘들어질 것이다”는 점을 지적하고 있다(1999:36)

## 2. 전략적 입장의 부재

90년대에 들어와 노동운동의 주요 쟁점으로 급격히 부상하고 있는 것 중의 하나가 노동자의 일상 생활과 밀접한 관련을 갖는 사회복지영역이다. 의료보험, 국민연금 등의 4대 사회보험과 퇴직금, 그리고 교육, 주거 문제 등이 노동계의 주요 쟁점으로 부각되고 있으며 이 문제와 더불어 조세형평의 문제도 강하게 제기되고 있다. 제2장에서 자세히 논의하겠지만 사회복지, 특히 조세정책을 포함하여 국가가 법령에 의해 실시하는 국가복지 *state welfare* 는 노동력을 제공한 대가로 받는 시장임금 *market wage* 과 마찬가지로 노동자 및 그 가족의 노동력 재생산에 직접적으로 영향을 주는 사회임금<sup>6)</sup> *social wage* 의 기능을 갖고 있다. 예를 들어 노인이 국가로부터 월 20만원의 연금을 받는다면 그 노인을 부양하는 노동자는 시장임금에서 20만원을 지출하지 않아도 된다. 마찬가지로 시장임금에서 노인부양비 명목으로 20만원의 세금을 감면해주면 그 노동자는 임금에서 노인부양비를 지출하지 않아도 된다. 이처럼 국가가 시행하는 공교육이나 공공주택, 그리고 각종 사회복지제도는 직·간접적으로 노동자와 그 가족의 노동력을 재생산하는데 영향을 미치게 된다(Gough, 1991). 이것은 사회복지 요구 투쟁이나 혹은 조세개혁 투쟁은 모두 시장임금을 늘리기 위한 임금인상투쟁과 동일한 선상에서 인식해야 한다는 것을 의미한다.

한편, 국가복지는 그 형태에 따라 계급·계층, 혹은 직업 집단을 분리시키거나 통합시키는 효과를 갖고 있기 때문에(Hill, 1996 :258-269; Esping-Andersen, 1990:55-58) 노동운동의 연대와 조직화 문제와도 밀접히 연관된다. 노동자의 노동력재생산과정에서 시장임금이 차지하는 비중이 크면 클수록 노동자집단간의 분리 현상은 강화된다. 왜냐하면 시장임금은 기본적으로 시장상황에서 노동력의 가치에 따라 불평등하게 배분되는 속성을 갖고 있기 때문이다. 우리나라처럼 교육, 주거, 의료, 노후 문제 등을 전적으로 시장임금으로 해결하는 경우 동일한 노동자라 하더라도 임금이 높은 사람과 낮은 사람들간에는 주거 공간, 의료 기회, 그리고 교육기회가 불평등하게 배분된다. 반면 국가복지가 모든 인구에게 보편적으로 적용되고 조세구조가 진보적인 형태를 갖출 경우, 노동력재생산과정에서 국가복지가 차지하는 비중이 클수록 노동자집단을 분리시키는 효과는 완화되고 오히려 노동자

6) 이 연구에서 사용하는 국가복지, 기업복지, 시장임금, 사회임금 등의 용어는 제2장에서 다시 개념정의가 이루어질 것이다.

집단을 통합시키는 효과를 발휘하게 된다. 스웨덴의 역사적 경험에서 확인되었듯이(Esping-Andersen, 1985:제5장) 사회임금을 제공하는 국가복지가 발달할수록 노동자 집단간에 동질성이 확보되고 이는 집단으로서의 노동계급의 조직화에 정치적 동원에 유리한 환경을 제공하게 된다.

국가복지가 단일 제도로 전국민에게 보편적으로 적용될 경우 여타 계급, 계층과의 정치적 연대와 동맹을 강화할 수 있는 기반이 될 수도 있다. 예를 들어 우리나라의 국민연금제도는 대기업노동자 뿐만 아니라 영세기업 노동자, 일용직 등 다양한 근로자 집단을 포괄할 뿐만 아니라 농민, 도시자영자 등 여타 직업집단도 포괄하고 있기 때문에 노동운동은 국민연금제도를 통해 영세노동자, 일용직 노동자뿐만 아니라 전국민의 보편적인 이해관계를 대변할 수 있다. 즉, 조직화된 노동부문이 일용직, 영세사업장 근로자 등 비조직 노동부문의 이해관계를 대변함으로써 비조직 노동자의 조직화를 촉진시킬 수 있으며, 더 나아가 농민, 자영인 등 여타 계층의 이해관계를 대변함으로써 계급, 계층간에 연대의 발판이 만들어지고, 정치·사회적으로 노동운동의 헤게모니를 강화할 수 있다. 이러한 과정은 장기적으로 노동운동의 정치적 기반을 넓혀주는 힘으로 작용하여 노동운동의 정치세력화에 유리한 여건을 조성하게 된다.

90년대에 한국 사회의 주요 쟁점으로 부상한 사회복지 문제는 노동운동이 어떠한 방식으로 대응하느냐에 따라 단순한 사회복지제도 '개선' 차원 이상의 운동적, 정치적 의미를 담고 있다(김연명, 1998a). 그러나 그 동안의 노동운동은 사회복지, 조세정책이 노동력재생산과 노동운동의 조직화와 밀접히 연관된다는 인식 하에 사회복지 문제를 접근하는 시각이 부족했다. 노동운동의 사회복지문제에 대한 대응은 그때그때 제기되는 개별 사안의 문제점 해결을 촉구하는 일회적 대응이 주류를 이루어 왔으며, 때로는 노동운동의 장기적 발전에 걸림돌이 될 수도 있는 '이익집단적 대응'이 이루어지기도 했다. 특히 사회복지문제에 있어서 노동자집단'만'의 이해관계, 그 중에서도 무의식적 혹은 의식적으로 조직노동자의 이해관계를 대변하는 이익집단적 대응방식은 노동운동의 고립화를 초래할 수 있다는 점에서 극히 경계해야 할 문제이다. 최근에 노동계에 부각되는 사회복지 문제는 단순한 제도 개선의 문제가 아니라 노동자의 노동력재생산, 노동운동의 조직화, 여타 계급, 계층과의 연대 강화라는 현재의 노동운동으로서는 매우 중요한 함의가 걸려 있는 사안이다. 따라서 한국의 노동운동에게는 사회복지 문제를 노동자집단 내부의 응집력 강화, 노동운동의

조직화 촉진이라는 전략적 차원의 문제로 대응해야 하는 과제가 놓여져 있는 것이다.

### 3. 연구목적과 연구내용

한국의 노동운동은 앞에서 제기한 시장임금을 축으로 벌어지는 노동자집단 내부의 분리 현상을 제어하는 과제, 그리고 날로 부각되는 사회복지 문제에 대해 전략적 대응을 해야하는 시점에 와 있다. 어떻게 보면 서로 동떨어져 있는 과제처럼 보이는 두 가지 문제는 사실 하나의 과제로 연결되어 있는데 그것은 사회임금의 크기를 늘려주는 국가복지에 대한 요구투쟁을 강화하는 것이다<sup>7)</sup>. 시장임금의 크기를 줄이는 접근 방식은 논리적으로 타당하지도 않으며, 노동운동의 관성 상 그렇게 될 가능성도 없다. 또한 IMF 관리체제 이후 고성장·저실업 구조가 붕괴되고 거세게 몰아치는 정규직 노동자의 시장임금 감소와 기업복지의 축소, 전체 노동력의 50%를 상회하는 비정규직의 폭발적 증가, 그리고 대량실업과 실업의 장기화 등은 시장임금에 전적으로 의존하던 한국 노동자의 노동력재생산을 축소 재생산으로 몰아가고 있으며, 노동시장에서 퇴출된 실업자에게는 그나마도 '생존 수준'의 노동력재생산마저도 어렵게 만들고 있다.

이런 상황에서 한국의 노동운동에게는 시장임금에 의존하던 노동력재생산을 국가부문으로 이전시키는 것 외에는 별 다른 대안이 없다. 따라서 노동운동은 사회임금의 크기를 늘려주는 국가복지부문의 파이를 키우는데 보다 더 주력할 필요가 있으며 이를 통해 한국의 노동운동의 새로운 질적 비약을 촉진시킬 수 있다. 이런 문제의식 하에 이 연구의 핵심적인 목적은 "왜 현 단계에서 한국의 노동운동이 사회복지 문제에 보다 적극적, 전략적으로 대응해야 하는가에 대한 이론적, 실증적 근거를 제시"하는데 있다. 이러한 연구목적 달성을 위해 본 연구는 다음과 같은 연구내용을 포괄한다.

첫째, 현대 자본주의 국가에서 노동력재생산은 시장임금 뿐만 아니라 국가복지,

7) 이런 시각에서 보면 민주노동진영에서 흔히 분리된 영역처럼 생각하는 '임투'와 '사회개혁투쟁'도 사실상 노동력재생산과정과 노동계급의 조직화라는 측면에서 보면 동전의 양면처럼 하나로 연결되어 있는 것이다.

조세정책 등에서 제공하는 사회임금에 의해 이루어지며 노동운동의 발전을 위해서는 이 두 부문의 관계를 총체적으로 인식해야 한다는 논거를 제시한다. 또한 노동력 재생산과정에서 차지하는 국가복지의 비중이 커지는 것이 기업복지와 사적복지(시장임금)의 비중이 커지는 것보다 노동자(운동)에게 경제적, 정치적으로 유리하다는 점을 밝혀 본다. 그리고 국가복지가 '분리주의'(조합주의)보다는 '연대주의'(통합주의)의 형태를 갖추는 것이 노동계급의 정치적 연대에 유리하다는 점을 논증한다(제2장)

둘째, 한국 노동자가구의 노동력재생산 실태에 대하여 분석한다. 여기서는 우선 노동력재생산에 대한 국제 비교를 통해 한국은 다른 나라에 비해 주거나 교육 등 집합적 소비재의 지출비중이 매우 높다는 사실을 지적한다. 이는 그만큼 노동력재생산에 필수적인 이들 재화에 대해서도 사회임금이 아닌 시장임금에 의해 소비가 이루어지고 있기 때문에 나타나는 현상이다. 그리고 결국 이는 부유층과 빈곤층 사이에 이들 재화에 대한 소비의 불평등을 확대시키는 결과를 낳는다. 따라서 국가복지가 결여되어 있는 한국에서 교육이나 개인연금 등 미래의 소비 혹은 위기시의 대처에 필수적인 재화에 대한 불평등은 가속화될 수밖에 없고, 이로 인해 경제 불황시 미래에 대한 대처가 전혀 되어 있지 못한 빈곤층은 극도로 생활상의 어려움을 겪게 된다는 사실을 밝힌다(제3장).

셋째, 국가복지의 실태를 분석하여 사회임금의 크기의 국제비교를 시도한다. 이를 통해 한국의 경우 사회임금의 크기가 극히 미약하다는 점을 밝히며, 조세 부담률이 일정한 수준에 있음에도 불구하고 왜 사회임금의 크기가 미약할 수밖에 없는가를 분석한다. 또한 우리 나라의 국가복지 형태가 노동자의 조직화에 유리한 '연대주의' 틀에 입각해 있기 때문에 노동운동은 장기적으로 이러한 틀을 방어할 필요가 있다는 점을 부각시킨다(제4장)

넷째, 공적복지의 재원은 사회보장 기여금을 포함한 조세이다. 5장에서는 우리나라 조세구조를 조세구성, 조세징수로 나누어 살펴보고, 개혁방향을 제시한다. 조세구성의 측면에서는 우리 나라의 총조세 부담률이 낮은 이유가 직접조세가 턱없이 낮기 때문임을 밝히고, 조세구조개혁의 핵심이 간접세가 아니라 직접조세에 있음을 지적할 것이다. 조세징수의 측면은 우리 나라 조세인프라의 구축을 확립하는 일이



다. 대표적으로 금융종합과세제도와 자영자 과세제도의 문제점을 살펴본다.

다섯째, 우리 나라 기업복지의 구조와 변화를 살펴보고, 향후 기업복지에 대한 노동조합의 대응 방향을 제시한다. 이를 위해 기업복지에 대한 노동조합의 시각을 정립하고, 이어 기업복지의 전개과정, IMF이후 기업복지의 변화 등을 분석할 것이다. 끝으로 기업복지는 노동자의 소득을 보전해주는 긍정적인 기능과 동시에 기업별 편차에 따라 노동자의 분리를 가속화시키는 부정성을 지니고 있음에 주목하여 이를 극복하기 위한 방향으로 기업복지의 국가복지화 및 산업별복지화라는 차원에서 모색한다(6장).

여섯째, 그 동안 노동운동권에서 미약하나마 제기되었던 국가복지에 대한 요구 투쟁의 한계를 지적하며 사회임금의 강화, 노동운동의 조직화 촉진이라는 측면에서 그 의미를 재인식하고 국가복지에 대한 요구 투쟁을 획기적으로 강화할 필요성이 있음을 논의한다. 그리고 국가복지, 기업복지에 대한 노동운동의 대응 전략을 국가복지의 강화, 비정규직의 포괄, 여타 계급, 계층의 이해관계 대변 등을 내용으로 하는 '연대주의 사회복지 전략'으로 칭하며 그 핵심적 주장을 정리한다. 마지막으로 연대주의 사회복지 전략이 기업별노조, 임단투로 상징되는 기존 노동운동의 한계를 극복하고 산별노조체제의 확립, 노동운동의 정치세력화를 촉진시킬 수 있는 중요한 계기가 될 수 있음을 지적한다.

일곱째, 외국의 경우 노동운동이 사회복지 문제에 대해서 어떤 노선과 방식으로 대응을 해왔으며, 그 결과 노동운동의 발전에 어떤 영향을 미쳤는가를 몇 개 사례를 비교 분석한다. 사례분석에서는 사회복지를 노동운동의 조직화에 성공적으로 이용한 스웨덴, 반대로 사회복지가 오히려 노동자 집단간의 분리와 차별을 조장한 남미의 사례를 비교한다. 또한 우리와 역사적 경험이 유사한 일본의 사례를 분석함으로써 한국 노동운동에 주는 함의를 추출한다(부록).

## 제 2 장 : 이론적 논의

### 1. 현대 자본주의와 노동력 재생산 : '시장임금'과 '사회임금'

자본주의 발전의 초기 단계에서는 노동력을 제공한 대가로 받는 임금이 노동자 가족의 노동력을 재생산하는 유일한 원천이었다. 노동자들은 노동력을 제공한 대가로 받는 임금으로 자신의 노동력을 재생산하고 부인과 자녀 등 가족성원의 기초적인 욕구를 해결해야만 했다. 임금 이외의 노동력 재생산에 도움을 줄 수 있는 수단은 가족의 원조나 자선 외에 다른 수단은 없었으며 노동자들은 시장관계를 통해 자본으로부터 받는 '시장임금' *market wage* 에 거의 전적으로 의존하여 자신과 가족의 노동력을 재생산하였다. 자본주의가 성장하면서 노동계급운동이 발전하고, 국가와 자본이 노동운동을 포섭할 필요성을 느끼면서 시장임금 외에 노동자의 노동력 재생산구조에 영향을 미치는 여러 가지 사회적 제도들이 나타나기 시작한다. 대표적인 것이 연금, 의료보험, 아동수당 등 흔히 사회복지로 불리는 제도들이 바로 그것인데 1차 세계대전과 2차 세계대전을 전후로 서유럽과 북미의 대부분의 국가들은 이러한 제도를 전국민에게 보편적으로 적용하게 된다.

제2차 세계대전을 전후하여 국가 주도로 각종 사회복지제도를 전국민에게 시행하는 소위 '복지국가'의 시대가 본격화되면서 시장임금에 주로 의존하던 노동자들의 노동력 재생산 방식은 상당한 변화를 겪게 된다. 그 이유는 복지국가에서 보편화된 사회복지제도를 통해 제공하는 각종 현금급여 및 현물급여의 규모가 대폭적으로 증가하고 이것이 노동자의 노동력 재생산 방식을 근본적으로 변화시켰기 때문이다<sup>8)</sup>.

8) 서유럽의 복지국가 중에서 복지비 지출이 상대적으로 높지 않은 영국의 경우 GDP 대비 국가복지비 지출의 비중이 1890년 2.6%에서 1951년 11.19%로 늘어났으며 그리고 소위 신보수주의를 표방한 대처정권하에서도 계속 복지비 지출이 늘어나 1995년에 23.96%로 100년 동안 약 10배 가까이 성장하였다(Glennester, Howard, & John Hills, 1998: 25). 이것은 현재의 영국의 노동자들이 더 이상 시장임금만으로 노동력을 재생산하지 않으며, 공교육, 공영주택, 무상의료서비스 등 각종 국가복지제도를 통해서 상당부분의 노동력을 재생산하고 있다는 것을 의미한다.

예를 들어 국가가 무상교육과 무상의료서비스제도를 시행하게 되면 노동자는 자녀를 무료로 교육시킬 수 있고, 자신은 물론 가족들의 의료서비스도 무상으로 제공받게 된다. 이 경우 노동자는 자신의 시장임금에서 교육비와 의료비 지출을 하지 않게 되므로 결국 노동력재생산은 시장임금과 사회복지제도 양 축을 통해서 이루어지게 되는 것이다. 이런 의미에서 Gough 는 현대 자본주의 국가 활동의 핵심으로서 복지제도에 의한 노동력재생산 재생산 방식의 변화를 들고 있다(1990:66).

현대 자본주의 사회에서 사회복지제도를 통해 제공되는 각종 현금, 현물 급여가 어느 정도의 시장임금적 가치가 있는가는 '조야한 방법'이기는 하지만 국민일인당 공적 사회복지비 규모를 통해 간접적으로 추정해 볼 수 있다. 95년을 기준으로 스웨덴의 국민 일인당 연간 공공복지비 지출은 연간 US \$ 6,190 에 달하며, 프랑스 \$ 6,000, 독일 \$ 5,750, 영국 \$ 4,090, 미국 \$ 4,320, 일본은 \$ 3,060에 이르고 있다(우리나라는 연간 \$500<sup>9)</sup>). 공적복지제도를 통해 지출되는 이러한 비용은 국민들의 노후소득, 의료비용 등에 충당되므로 사실상 시장임금에서 노동자 개인이 지불해야 할 부분을 복지제도를 통해 사회적으로 조달하는 것이며, 이는 현대 자본주의 국가에서 노동력 재생산이 시장임금 외에 각종 사회복지제도를 통해 매우 광범위하게 이루어지고 있음을 의미하는 것이다.

<표 2-1> 은 사회복지의 범위를 좁혀 국가가 제공하는 현물 복지서비스 중 교육서비스와 의료서비스 비용이 실제로 시장임금의 가처분소득을 어느 정도 상승시키는 효과가 있는가를 보여주고 있다. 이 표는 시장임금에서 각종 세금을 공제한 이후 실질 가처분 소득을 100으로 보고 국가가 제공하는 비현금 교육서비스와 의료서비스를 화폐가적으로 환산하여 두 부분의 현물서비스가 가처분 소득을 어느 정도 증가시켜 최종소득을 구성하는가를 추정한 것이다. 영국과 스웨덴의 경우는 국가가 제공하는 의료, 교육서비스로 인해 가처분소득이 최고 약 22%까지 늘어나고, 서독과 미국의 경우는 13%까지 늘어나고 있으며 평균적으로는 가처분소득을 약 16%까지

9) 이 금액은 OECD 자료를 근거로 추산한 것이다(자세한 내용은 보고서의 제 4 장 1절 참조). 사회임금의 크기를 측정할 수 있는 공공복지비의 규모는 제도의 포괄 범위, 기업복지의 포함 여부 등 산출기준과 산출기준에 따라 상당한 편차가 있다. 국제적으로 비교 가능한 공공복지비 지출 데이터는 ILO의 '사회보장비용' *cost of social security*, OECD의 '사회지출비' *social expenditure*, Eurostat의 '사회보호비용' *cost of social protection*, IMF의 '사회개발비' *social development* 등이 있는데 기구마다 산출 기준이 상이하여 사회복지비의 규모도 상당한 차이를 보이고 있다(이 점에 대해서는 이태수 외(1997), 공제욱 외(1999) 참조). 본 연구에서는 되도록 사회복지비란 용어를 사용하지로 한다. 다만 국제기구의 특성을 살려야 할 경우는 산출 기구의 이름을 병기하기로 한다.

늘려주고 있다. 교육, 의료 외에 다른 복지서비스 비용을 합할 경우 최종소득의 규모가 더 늘어나게 됨은 물론이다. 이처럼 국가가 시행하는 각종 사회복지제도는 시장임금과 마찬가지로 노동자는 물론 그 가족의 노동력 재생산을 간접적으로 도와주는 기능을 갖게 된다. 따라서 국가 일반재정과 사회복지제도를 통해 지출되는 사회복지비의 크기가 크면 클수록 노동자의 노동력재생산은 시장임금 뿐만 아니라 국가 복지제도에 의해 직접적인 영향을 받게 된다.

< 표 2-1 > 주요국의 비현금 교육, 의료급여의 수준 : 가처분소득의 상대비율

국가(년도)	가처분(현금) 소득	교육급여	의료급여	비현금소득 총계	최종소득
호주(1981-82)	100	6.5	7.7	14.2	114.2
캐나다(1981)	100	7.6	7.1	14.7	114.7
네덜란드(1983)	100	8.0	9.7	17.7	117.7
스웨덴(1981)	100	8.4	13.5	21.9	121.9
영국(1979)	100	12.1	9.6	21.7	121.7
미국(1979)	100	7.6	5.4	13.0	113.0
서독(1981)	100	5.0	8.0	13.0	113.0
평균	100	7.9	8.7	16.6	116.6

비고 : 교육급여는 초등교육과 중등교육만을 의미함.

최종소득은 가처분소득과 비현금 교육 및 의료급여의 합계임

자료 : Saunders, *Welfare and Inequality*, Cambridge Univ. Press, 1994, p.187

흔히 시장임금과 동일한 노동력재생산 기능을 갖는 각종 사회복지 급여를 시장임금과 대비하여 '사회임금' *social wage* 으로 부른다. 그러나 사회 임금이란 용어는 시장임금과 마찬가지로 국가복지제도가 갖는 노동력재생산 기능을 표현할 수 있는 용어이나 그 의미가 명확하게 사용되지는 않고 있다. 현대 복지국가를 노동력재생산 방식의 변화라는 측면에서 주목한 Gough 같은 경우는 각종 복지제도를 통해 국가가 개인에게 제공하는 현금 급여가 개인의 임금을 증가시킨다는 의미에서 현금 급여 *cash benefit* 만을 사회임금으로 지칭하고 국가가 무료로 제공하는 교육서비스, 의료서비스, 학교급식 등의 현물 형태로 제공되는 급여를 '집합적 소비' *collective consumption* 로 부르며 사회임금의 범주를 현금급여만으로 한정하고 있다

(Gough, 1990:149). 반면 Saunders 는 사회임금의 범주에 Gough 가 집합적 소비로 분류한 현물급여비용까지 포함하면서 연금이나 각종 수당 등 직접 현금으로 지급되는 부분을 '직접 사회임금' *direct social wage* 으로 그리고 무상으로 제공되는 교육, 의료 서비스 등을 '간접 사회임금' *indirect social wage* 으로 부르고 있다 (Saunders, 1994:161). 한편 Esping-Andersen 은 '엄격한 시장 기준보다는 사회적 기준에 의해 분배되는 국가 자원의 몫'을 총사회임금으로 규정하면서 개별 국가의 사회복지비의 지출 규모를 사회임금의 크기로 보고 있다(1990:115-118). 본 연구에서는 국가복지제도를 통해 제공되는 현물서비스 비용 역시 사회적인 노동력 재생산과정에 직접적으로 기여하고 있다는 점을 근거로 Gough가 집합적 소비로 표현한 현물서비스 비용을 사회임금의 범주에 포함시키기로 한다. 이렇게 보면 사회임금은 국가복지제도를 통해 전체 국민에게 재분배되는 자원을 의미하게 되며 Esping-Andersen 이 사용한 용법과 거의 유사한 개념이 된다.

## 2. 기업복지, 조세지출과 노동력 재생산

앞에서 살펴본 것처럼 현대 자본주의 사회에서는 노동력재생산이 시장임금뿐만 아니라 국가복지제도를 통해 제공되는 사회임금에 의해 상당한 영향을 받는다. 그러나 이미 1950년대 Titmuss가 이미 지적했듯이 한 사회의 총복지는 국가복지 외에 기업이 주체가 되는 직업복지 *occupational welfare* 와 재정복지 *fiscal welfare* 로 구성되어 있다(Titmuss, 1964: 42). 이런 시각에서 본다면 현대 자본주의 사회는 국가복지부문 외에도 노동력재생산에 영향을 미치는 또 다른 메커니즘이 존재하고 있다. 복지국가위기론 이후 최근에 부각되고 있는 복지다원주의 *welfare pluralism* 시각에서 주장하듯이 현대 사회에서 복지의 생산은 국가뿐만 아니라 기업, 지역사회, 자선단체, 가족 등 다양한 부문에서 이루어지고 있으며(Johnson, 1987), 이러한 부문이 노동력재생산에 다양한 방식으로 개입되고 있다. 또한 국가의 조세제도 역시 각종 조세감면과 조세징수를 통해 시장임금의 크기에 영향을 줌으로써 노동력재생산과 직간접적으로 관계를 맺는다. 이 중 우리 나라에서 노동자의 노동력재생산에 직접적 영향을 미치는 기업복지 부분과 조세지출을 살펴보고 이 두 부분이 앞에서 설정한 사회임금의 범주와 어떤 관련성을 갖고 있는가를 보기로 한다.

기업복지의 서구의 복지국가 위기론 이후 국가복지의 대체물로서 새롭게 주목을 받고 있는 복지 영역중의 하나이다(Shalev, 1996). 우리 나라에서도 1987년 노동자대투쟁 이후 기업복지 부분이 빠른 속도로 팽창하고 있으며 현재로서는 국가복지 못지 않게 노동자의 노동력재생산에 직접적으로 영향을 주고 있는 부분에 해당된다. 전통적으로 기업복지는 노동비용적 시각에서 접근되어 왔으며 핵심적인 문제 의식은 기업이 '화폐임금' 외에 추가적으로 지불하는 각종 비용의 크기를 측정하는데 있다<sup>10)</sup>. 이런 시각에서 보면 기업복지의 범주에 의해 기업주가 강제적으로 부담해야 하는 의료보험료나 산재보험료, 퇴직금 등과 범주의 복지비, 즉 법에 의해 시행이 강제되지는 않지만 단체협약이나 기업주 임의로 지급하는 비용으로 분류된다(노동부, 1998b; 김대모, 1990). 그러나 의료보험이나 국민연금 등 법정 복지제도인 사회보험은 사용자 일부 재정부담을 하지만 기금의 관리나 제도의 운영이 사실상 기업과는 독립되어 공적으로 운영된다는 점에서 기업복지가 아닌 국가복지로 분류되어야 하며(송호근, 1995: 22-25), 따라서 이 부문은 '사회적으로' 노동력을 재생산하는 사회임금의 성격을 갖고 있다.

그러나 법정 복지비 중 법률에 의해 부담이 강제되어 있지만 그 부담이 전적으로 기업주에게 있고, 재정 운용이 기업단위에서 사적으로 이루어지는 우리나라의 퇴직금과 유급출산휴가 등의 제도는 국가복지적 성격과 사적복지 *private welfare* 적 성격이 혼재되어 있는 '회색지대' *grey area* 에 속한다. 전통적인 사회복지적 시각에서 보면 이러한 회색지대 부분은 재원조달의 사회성과 관리운영의 공공성이 약하므로 국가복지 영역에서 제외되었으나 최근에는 이 부분을 국가복지 영역으로 분류하는 경향이 나타나고 있다<sup>11)</sup>. 본 연구에서는 이러한 회색지대 부분을 국가복지로 보고 노동력 재생산과정에서 사회임금 기능을 행사하는 것으로 보고자 한다. 그 이유는 퇴직금이나 유급출산휴가 등 법정 복지제도가 법률에 의해 강제적으로 시행되고, 기업복지의 핵심인 '임의성'이 배제된다는 점, 또한 이 제도를 둘러싼 사회적 갈등이 기업단위의 개별 자본과 단위 노동조합의 차원이 아닌 총자본과 총노동의 차원에서 진행되는 성격을 갖고 있기 때문이다. 다른 말로 하면 퇴직금이나 유급출산휴가

10) 노동부에서 매년 발간하는 「기업체 노동비용 조사보고서」가 바로 이러한 문제의식을 담고 있다.  
11) 예를 들어 전통적인 국가복지의 시각을 견지해 온 ILO 는 '사회보장비용' 범주에 우리나라의 퇴직금 비용 같은 것을 포함시키지 않았으나 OECD 는 퇴직금을 기업주가 부담하는 '법정 민간 사회지출' *mandatory private social expenditure* 로 분류하여 '사회적 지출'의 범주에 포함시키고 있다(OECD, 1998:11).

은 경우는 재원의 크기와 제도의 형태가 국가적 차원에서 결정되기 때문이다.

반면, 법률에 의해 시행이 강제되지 않고 단체협약이나 혹은 기업주에 의해 임의적 실시되는 법정 외 복지비는 시장임금의 범주로 분류하여 보고자 한다. 법정외 복지비를 시장임금의 범주로 보는 이유는 복지의 크기가 개별 기업 단위에서 개별 자본과 개별 노동의 차원에서 결정되고, 지급 결정이 기업수준에서 임의성을 갖고 있으며, 급여 혜택의 근거가 기본적인 욕구보다는 특정 기업에의 고용관계에서 발생하며, 시장임금과 유사하게 기업 특수적 성격을 갖기 때문이다. 즉 법정 외 복지비는 기본적으로 시장임금이 결정되는 속성과 매우 유사한 측면을 갖고 있기 때문에 이를 시장임금 범주로 구분하고자 한다<sup>12)</sup>.

기업복지 외에 노동력 재생산에 영향을 미치는 부분은 조세제도이다. 국가는 시장임금에서 소득세 등 직·간접세를 징수함으로써 시장임금의 크기를 줄이지만 거두어들인 조세를 국가복지제도의 재원으로 지출함으로써 사회임금의 크기를 늘려주는 역할을 한다. 또한 각종 공제제도를 통해 시장임금의 크기를 줄이거나 늘릴 수 있는 '조세지원제도'<sup>13)</sup> tax expenditure 도 노동력재생산에 영향을 미친다. 수혜자의 입장에서 보면 국가가 복지제도를 통해 보조금을 지불하거나 혹은 조세감면을 통해 세금을 덜 징수하면 효과는 동일하다. 근로소득공제나 인적공제 등의 소득공제 등은 시장임금에서 조세 감면을 해줌으로써 결과적으로는 시장임금의 크기를 늘려준다. 장애인이 승용차를 구입할 경우 면제되는 특별소비세는 국가가 장애인의 시장임금에서 세금을 적게 징수함으로써 결과적으로 시장임금의 크기를 늘려준다. 따라서 조세지원제도 역시 사회복지제도와 마찬가지로 노동력재생산부분에 일정한 영향을 미치게 된다. 따라서 조세지원제도는 형태와 규모가 국가적 차원에서 결정되기 때문에 이는 사회임금의 범주로 구분해야 한다.

지금까지 본 것처럼 현대 자본주의 국가에서의 노동력 재생산은 국가복지, 법정 외 기업복지, 그리고 조세지출 여러 가지 제도에 의해 영향을 받는데 이 모든 부분

12) 법정 기업복지와 법정외 기업복지를 구분해야 하는 또 다른 이유는 이것이 노동자의 조직화에 차별적 영향을 미치기 때문인데 이 점은 제3절에서 다루기로 한다.

13) Tax Expenditure 는 민간부문의 어떤 특별한 행위를 촉진하기 위해 조세상의 특혜 즉, 비과세, 공제, 세율인하 등의 세제상의 각종 유인장치를 통해 포기된 세수로 정의된다. 포기된 세수, 다시 말해 조세수입 상실분은 사실상 정부지출과 동일하므로 이러한 세수의 손실을 '조세지출'이라 한다. 그러나 수혜자의 입장에서 보면 조세지출은 세금을 감면해줌으로써 시장임금의 크기를 늘려주므로 '조세지원제도'에 해당된다. 이 글에서는 후자의 용어를 사용하기로 한다. 조세지원제도는 소득공제, 세액공제 등 여러 가지 형태로 이루어진다. 자세한 내용은 백선희(1997) 참조.

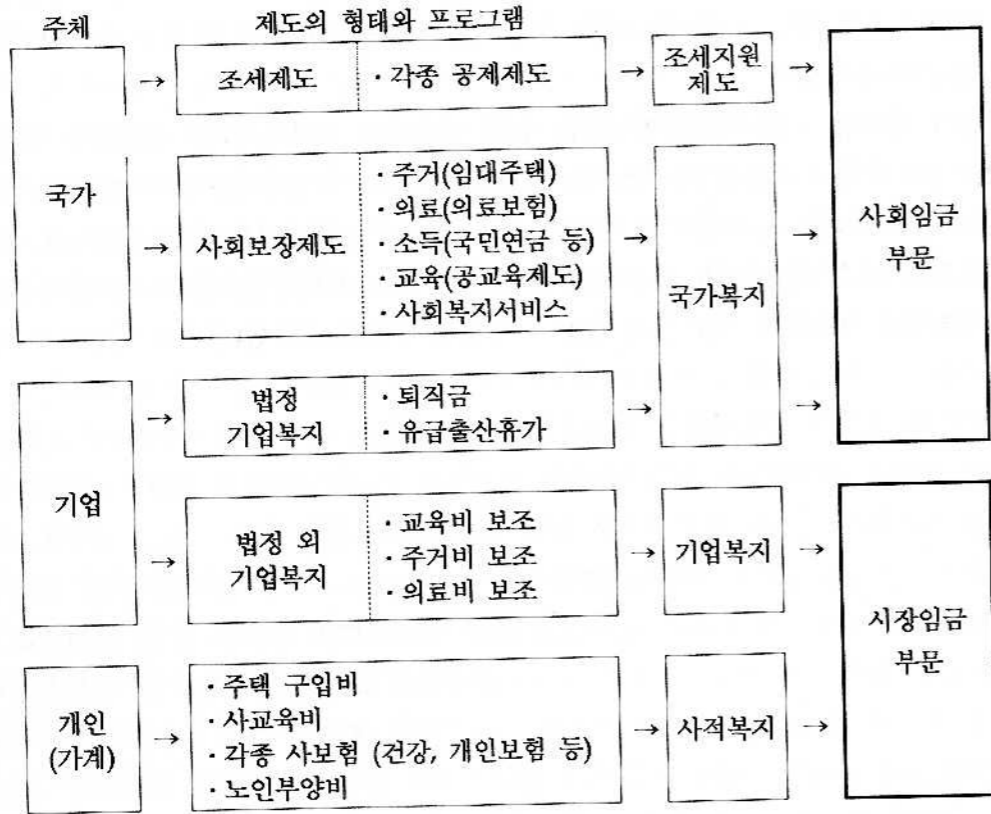
은 시장임금과 마찬가지로 노동자의 노동력을 재생산하는데 있어서는 유사한 기능을 갖고 있다. 다만 임금의 속성이 사회적 차원에서 결정되는 사회임금의 속성을 갖고 있느냐 혹은 개별 기업 차원에서 결정되는 시장임금의 속성을 갖고 있느냐 하는 속성의 차이가 있다.

노동력 재생산과 관련하여 존재하는 현대 자본주의 국가의 각종 제도에 관한 논의를 정리하면 <그림2-1>과 같은데 조세지원제도와 국가복지는 노동력재생산에 간접적으로 기여하는 사회임금 부분으로 그리고 기업복지<sup>14)</sup>는 시장임금부분으로 분류된다. 개인이 화폐임금<sup>15)</sup>을 재원으로 구입하는 주택, 개인연금, 재해보험 등의 사보험 지출비나 사교육비 지출 등은 물론 시장임금 부분에 해당된다.

14) 이하에서 기업복지라 함은 본문에서 언급한 개별 기업단위에서 결정되는 법정외 복지비만을 의미한다.

15) 이하에서는 화폐임금이란 시장임금에서 기업복지비를 제외한 순수하게 화폐형태로 받는 임금을 의미하는 용어로 사용한다.

< 그림 2-1 > 노동력재생산에 영향을 주는 각 부문의 구조



### 3. 국가복지, 기업복지, 그리고 사적복지와 노동운동

우리는 앞에서 국가복지와 조세지원제도를 사회임금의 범주로 그리고 기업복지와 사적복지를 시장임금의 범주로 구분하였다. 이러한 구분이 갖고 있는 의미는 현대 자본주의 사회에서 노동자들의 노동력은 시장임금 뿐만 아니라 사회임금에 의해 서도 재생산된다는 점을 부각시켜 준다는 데에 있다. 그러나 이러한 구분을 노동자 집단 내부의 분리와 통합, 그리고 노동운동의 조직화라는 측면에서 보면 또 다른 중요한 의미를 내포하고 있는데 이하에서는 이점에 대해 살펴보기로 한다.

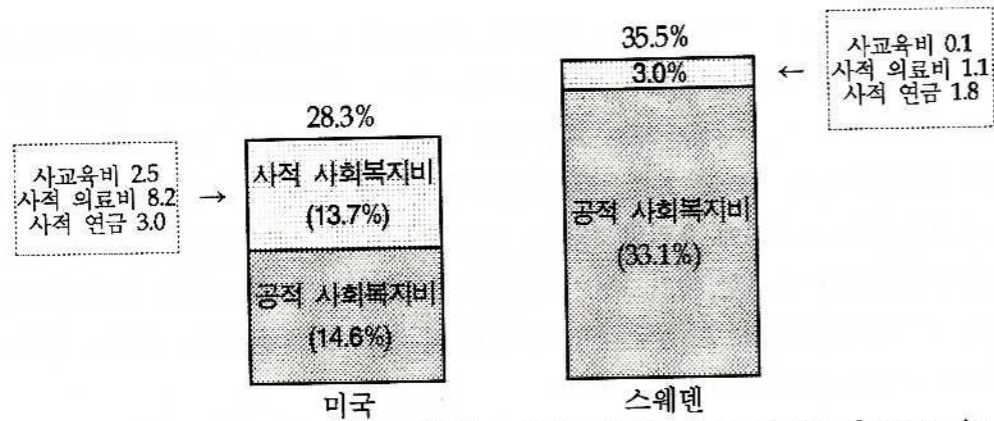
### 1) 국가복지와 사적복지

국가복지 그리고 개인이 화폐임금으로 건강보험, 개인보험, 주택 등의 상품을 구매하는 사적복지 *private welfare* 와의 차이는 단순한 복지형태의 차이 이상의 의미를 갖고 있다. 노동력을 재생산하는 과정에서 사회임금의 크기를 늘려주는 국가복지부문이 크면 클수록, 그리고 화폐임금을 통해 구입하는 사적복지부문이 작으면 작을수록 노동운동의 조직화에 유리한 환경을 조성한다. 이 논리를 선진 자본주의 국가 중 국가복지가 가장 발달한 국가, 즉 사회임금의 크기가 가장 큰 국가로 평가되는 스웨덴과 국가복지가 가장 덜 발달되어 사회임금의 크기가 가장 작은 국가로 평가되는 미국의 경우를 비교해 보기로 한다<sup>16)</sup>.

Esping-Andersen(1997) 은 최근의 한 논문에서 미국과 스웨덴의 공적 복지비와 사적 복지비를 비교한 흥미로운 자료를 제시하였다. 이 자료에 의하면 1990년에 스웨덴의 공공복지비 지출규모는 GDP 대비 33.1%이고, 미국은 14.6%로 두 배 이상의 차이가 나고 있다. 그러나 미국의 경우 사교육비, 민간의료보험, 민간연금 등에 지출되는 비용의 총 규모가 <그림 2-2> 에서 보는 것처럼 GDP의 13.7%에 달해 공적 복지비 지출과 사적 복지비 지출을 합한 총 사회복지비를 비교하면 미국은 28.3%, 스웨덴은 35.5%로 두 국가의 격차가 상당히 좁혀지고 있다. 즉, 미국과 스웨덴의 차이는 기본적인 생활상의 욕구를 해결하는 방식의 차이로 볼 수 있다. 스웨덴은 복지욕구를 주로 국가복지를 통해 해결하는 시스템을 구축한 경우이고, 상대적으로 미국은 국가복지보다는 화폐임금을 바탕으로 사적복지를 통해 복지욕구를 해결하는 시스템을 구축한 것이다.

16) OECD 회원국 중 서구권국가에서 미국의 사회복지비 지출률은 95년 기준으로 GDP의 16.26%로 가장 낮고, 스웨덴은 33.38%로 가장 높다(OECD,1999). 두 국가는 국가복지가 가장 발달한 국가와 가장 발달하지 않은 국가로 흔히 비교된다.

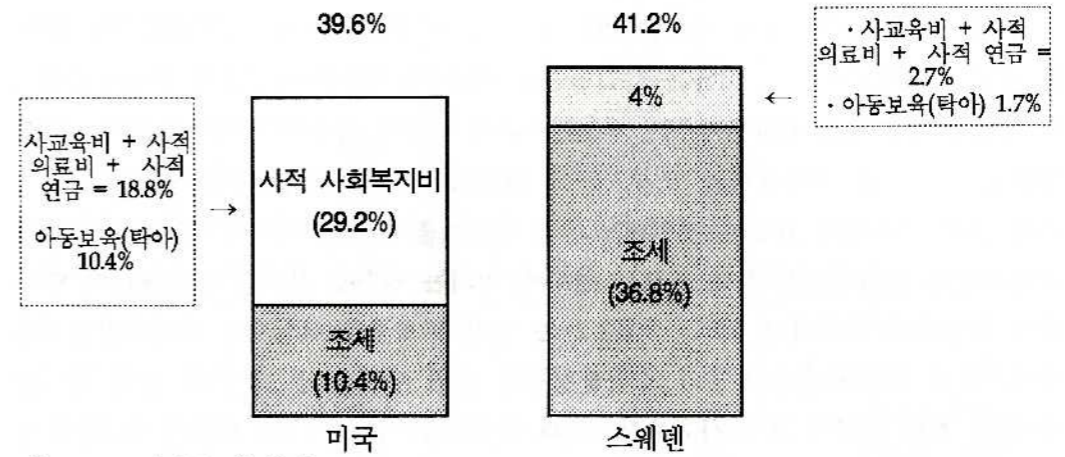
< 그림 2-2 > 스웨덴과 미국의 공적·사적 사회지출비 비용(1990): GDP 대비율



자료 : Esping-Andersen, Gosta., Welfare State at the End of the Century, in Family, Market and Community, OECD, 1997, p. 71 표 2.5에서 재구성

기초적인 생활상의 욕구를 해결하는 방식에 있어서 두 국가간의 차이는 민간가구지출 *private household expenditure* 에서 조세와 사적복지비용의 지출 규모를 비교한 <그림 2-3>에서 확실하게 드러난다. 미국은 민간가구지출 중 조세가 차지하는 비중이 10.4%이고 사적연금, 사교육비 등 사적복지 비용 지출이 29.2%를 차지하는 반면, 스웨덴은 조세가 36.8%를 차지하고 사적복지 비용 지출은 4%에 불과하다. 그러나 두 부분에 대한 지출의 합계는 미국 39.6%, 스웨덴 41.2%로 거의 차이가 없는 것으로 나타나고 있다.

< 그림 2-3 > 미국과 스웨덴의 가계지출비 중 조세와 사적 사회복지비 지출 비교(1990)



자료 : <그림 2-2>와 동일

미국과 스웨덴에 있어서 국가복지와 사적복지의 규모 차이를 노동력재생산이라는 관점에서 보면 스웨덴은 사회임금이 노동력재생산에서 차지하는 비중이 크고, 미국은 시장임금부문의 비중이 크다는 것을 의미한다. 미국처럼 시장임금을 기반으로 노동력이 재생산되는 경우는 노동력재생산에 필요한 서비스를 시장에서 구매한다는 것을 의미하며 이는 시장이 갖고 있는 불평등 요소가 그대로 노동력재생산과정에 반영된다는 것을 의미한다. 시장임금을 기반으로 시장을 통해 사적으로 복지 문제를 해결하는 경우 세 가지 문제점이 발생한다. 첫째는 사보험에 가입하지 못하거나 교육서비스, 의료서비스 등의 상품을 구매할 수 없는 계층은 사회복지의 혜택에서 제외되므로 노동력재생산에 치명적 결함을 갖게 된다(적용범위에서 제외), 둘째, 시장임금의 격차가 그대로 노동력재생산과정에 반영되므로 노동자집단 내부에 삶의 질의 격차가 그대로 온존된다. <표 2-2>에서 보는 것처럼 미국은 선진국중에서 가장 소득불평등 정도가 높은 국가인 반면 스웨덴은 가장 낮은 국가이다. 셋째, 노동력재생산에 필요한 상품을 구매하는 한 방식인 사보험 *private insurance* 집단을 개인으로 분리, 파편화시키기 때문에 계급, 계층간의 사회적 연대 형성에 긍정적으로 작용하지 않는다. 이와 같이 보면 시장임금의 비중이 클수록 시장임금의 차이에 따라 소득과 생활수준의 격차가 발생하고 이로 인해 노동계급 내부에 일종의 계층 분화가 가속화된다고 할 수 있다. 결국 노동력재생산이 시장임금에 의존할수록 노동계급의 동질성

은 훼손되고 노동자집단 내부의 단결과 조직화에 그만큼 불리한 작용을 하게 된다는 것을 의미한다.

반면 노동력재생산에서 사회임금이 차지하는 비중이 클수록 사회계층간의 불평등 정도는 완화된다. 그 이유는 사회임금을 제공하는 국가복지제도와 조세제도에서 계층간 불평등을 완화시켜주는 재분배효과가 강하게 작용하기 때문이다<sup>18)</sup>. 사회임금을 구성하는 국가복지와 조세지출이 화폐임금의 불평등을 완화시킨다는 점은 이미 많은 연구에서 확인된 것인데, LIS의 가계지출에 관한 미시데이터를 이용하여 국가복지와 조세제도가 소득 불평등 완화에 미치는 영향을 분석한 Mitchel 의 연구에서 극명하게 드러나고 있다. <표2-2>는 선진 10개국을 대상으로 사회보장급여와 조세지출이 이루어지기 전후의 소득불평등의 순위 변화를 본 것인데 우선 확인할 수 있는 것은 10개국 모두 사회보장지출과 조세지출 이후의 Gini 계수가 그 전에 비해 현격하게 하락하고 있다는 점이다. 즉, 시장에서 받는 화폐임금의 불평등이 사회보장제도와 조세제도를 통해 현격하게 완화되고 있다는 점이다.

17) 87년 이후 우리 나라에서 더욱 강하게 나타나는 대기업 노동자와 중소기업 노동자간의 생활수준의 격차도 바로 이런 측면에서 해석할 수 있다.  
18) 물론 국가복지제도, 특히 사회보장제도는 제도의 형태에 따라 계급, 계층을 분리시키는 계층화 stratification 효과가 있으며 조세구조가 간접세 위주로 편성되어 있는 경우 소득재분배 기능은 매우 약화된다. 이 논의는 이 장의 2절과 제6장에서 자세히 살펴볼 것이다.

<표 2-2> 사회보장급여와 조세지출 이후 Gini 계수의 순위 변화(선진 10개국)

순위	화폐임금상의 Gini	사회보장급여 제공 이후 Gini	조세지출 이후 Gini
1	노르웨이 .385	스웨덴 .241	스웨덴 .197
2	캐나다 .387	독일 .280	노르웨이 .234
3	영국 .393	노르웨이 .285	독일 .252
4	독일 .407	영국 .293	영국 .264
5	스위스 .414	캐나다 .325	호주 .287
6	호주 .414	네덜란드 .329	캐나다 .293
7	스웨덴 .417	호주 .336	네덜란드 .293
8	미국 .425	프랑스 .344	프랑스 .307
9	네덜란드 .467	스위스 .357	미국 .317
10	프랑스 .471	미국 .369	스위스 .336

자료: Mitchel, *Income Transfers in Ten Welfare States*, Avebury, 1991, p.129

앞에서 비교한 미국과 스웨덴의 경우를 비교하면 더욱 흥미로운 사실이 발견된다. 사회보장급여와 조세지출이 이루어지기 전 화폐임금상의 Gini 계수 순위는 스웨덴이 7위, 미국이 8위로 2개국 모두 하위권에 속해있으나 지출 이후에는 스웨덴이 1위로 올라선 반면 미국은 여전히 최하위권에 머물고 있다. 이것이 시사하는 바는 스웨덴이 발달된 국가복지제도와 조세제도를 통해 시장임금의 크기를 증가시킴으로써 소득계층간에 매우 강력한 소득재분배 효과를 거두고 있다는 것을 의미한다. 결국 소득재분배 효과를 극대화시키는 시장임금이 클수록 노동계급 내부의 동질성을 확보할 수 있고 이는 노동계급의 단결과 조직화에 유리한 환경을 조성하게 된다. 스웨덴이 2차 세계대전을 전후하여 복지국가 건설을 하는데 있어서 노동계급내부의 연대감 고취를 위해 국가복지제도를 적극적으로 확대하는 전략을 쓴 것도 바로 국가복지가 갖고 있는 이러한 사회임금의 속성에 주목했기 때문이다 (Esping-Andersen, 1985:30-36). 또한 미국과 스웨덴의 노동운동의 역량차이는 바로 이러한 사회임금의 크기의 차이와 무관하지 않을 것이다.

## 2) 국가복지의 형태 : '연대주의'와 '분리주의'

앞 절에서 우리는 국가복지가 사회임금을 제공하기 때문에 노동자집단 내부에 평등화 효과를 가져오고, 노동운동의 조직화에 유리한 환경을 조성한다는 점을 논의하였다. 그러나 국가복지가 반드시 이러한 긍정적 효과를 가져오는 것은 아니며 국가복지의 형태에 따라서는 오히려 그 반대의 효과를 가져올 수도 있다. 특히 사회보험의 형태가 신분, 지위, 소득, 직업의 차이에 따라 분리 운영되는 조합주의적 사회보험방식<sup>19)</sup> *corporatist social insurance*의 경우, 이 형태는 사회임금 제공이라는 장점이 있음에도 불구하고 노동계급의 연대성을 촉진시키기보다는 노동계급을 분리시키고, 계급, 계층간 정치적 연대를 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 높아진다<sup>20)</sup>. 유럽의 사회보장제도 발전과정에서 조합주의적 사회보험제도가 노동계급 내부에, 노동계급과 중간(사무직)계급간의 분열을 유도하고, 그리고 노동계급과 농민, 도시 자영자 사이에서 갈등을 유발시킴으로서 노동계급의 연대와 여타 계급과의 동맹에 장애요인으로 작용한 역사적 경험은 여러 곳에서 확인할 수 있다<sup>21)</sup>. 그러나 사회보장제도가 노동계급의 정치적 단결과 계급동맹 형성에 유익하게 사용될 수 있다는 점을 인식하고, 연대주의에 입각한 사회보장제도의 구축을 통해서 노동자의 연대 형성을 적극적으로 촉진한 대표적 사례가 바로 스웨덴의 사회민주주의적 노동운동이다<sup>22)</sup>.

서유럽에서 노동운동이 정치적으로 성장할 무렵 노동계급의 연대와 정치적 동원을 저해하는 요인으로 작용한 것이 룩펜프로레타리아트를 창출하는 실업문제와 그

19) 여기서 조합주의라 함은 정치학과 사회학에서 국가정책결정구조의 특성을 파악할 때 쓰이는 개념이 아니라 사회보험이 직업, 지위, 지역에 따라 분리 운영되는 사회보험의 '형태'를 의미하는 개념이다(예를 들어 우리 나라 의료보험제도의 특징을 서술할 때 쓰는 조합방식 의료보험). 서유럽에서는 공공사회보험이 도입되기 이전에 길드나 노동조합이 보험제도를 운영한 역사적 경험이 있으며 이것이 조합방식 사회보험제도의 기본 틀을 이루며 현재까지 계속되고 있다. 독일, 프랑스, 이탈리아 등이 조합방식으로 사회보험제도를 운영하는 전형적인 예에 해당된다. 독일의 경우 의료보험이 최근 까지도 1,200개의 조합으로 구성되어 있다.

20) 사회보험의 통합주의(연대주의)와 조합주의(분리주의)는 우리 나라에서도 논쟁이 되고 있는 의료보험과 국민연금에 관한 양대 노총의 입장 차이에서 쉽게 이해할 수 있다. 한국노총은 조합방식 의료보험과 국민연금의 노동자기금 분리를 주장하는 분리주의적 입장인 반면 민주노총은 통합방식 의료보험, 국민연금에서 노동자와 자영자기금의 통합관리를 주장하는 연대주의적 입장을 취하고 있다.

21) 이러한 현상은 유럽뿐만 아니라 라틴아메리카의 경우도 해당되는데 이들 국가들은 조합방식 사회보험이 사회보장제도의 기본 틀을 이루므로써 사회보장을 통한 노동계급의 분리 현상이 매우 강하게 나타난다. 이에 대해서는 Baldwin(1990), Carmelo Mesa-Lago(1978, 1991) 참조

22) 축약 서술된 이하의 내용은 Esping-Andersen(1990:64-66) 참조

리고 보수주의적 전통(비스마르크)과 자유주의적 전통(영국)하에서 만들어진 조합주의적 사회보험제도와 구빈법제도이었다. 조합주의는 소규모 직업집단과 소규모 계급 내부의 연대성을 강화시키는 측면이 있으나, 하나의 계급으로서의 노동의 연대를 저해하였고, 구빈제도는 노동자의 선거권을 박탈하는 동시에 룩펜프로레타리아트를 창출하였기 때문에 노동계급의 단결과 정치적 동원을 저해하였다. 이 문제에 대한 노동운동의 대응은 다양하게 나타났는데 숙련노동자와 장인들은 조합주의와 우애조합의 전략을 구사하였으며, 노동조합이 사용자와의 단체협약을 통해 사회문제를 해결하는 방식, 그리고 작은 사회주의적 공동체를 만드는 전략 등이었다. 그러나 이 모든 방식은 노동계급 내부, 노동계급과 여타 계층을 분리시키는 분리주의에 입각해 있었기 때문에 노동자집단의 분열을 가속화시켰고, 노동운동의 단결과 연대문제를 해결하지 못했으며, 결국 '연대주의적' 사회보장제도의 도입을 통해서 극복될 수 있었다. 사회민주주의적 노동운동이 사회보장제도를 노동계급의 연대성 강화와 계급동맹의 자원으로 활용한 '연대주의적' 사회복지정책은 두 가지 특징으로 정리할 수 있다<sup>23)</sup>

첫째는 탈조합주의 *de-corporatization* 와 보편주의 *universalism* 전략으로 이는 사회보장제도를 통해 노동계급의 계급연대성과 여타 계급과의 계급동맹을 강화하는 정책이다. 이 전략은 노동계급을 분열시키고, 파편화된 노동자집단에게 새로운 이해관계를 만들어 내는 조합방식 사회보험제도를 철폐하고 사회적 지위와 자원, 그리고 부담을 균등화시키는 '보편주의적 사회보장제도'<sup>24)</sup>를 도입하는 것이었다. 물론 여기에는 구빈법제도의 철폐와 노동자를 시장으로 이탈시키는 기능을 함으로써 연대를 약화시키는 사보험에 대한 반대와 억제도 포함된다. 전체 노동계급 및 중간계급 그리고 농민, 자영자를 하나의 제도로 포괄함으로써 전국민이 한 제도에 대해 동일한 이해관계를 갖는 보편주의적 사회보장제도는 '최대한의 많은 시민들을 정치적으로 동원할 수 있는 수단'으로 기능하게 된다. 전체 국민을 하나의 단일한 제도로 포괄하며 조세에 의해 재원이 조달되는 스웨덴의 기초연금제도가 대표적인 경우이다. 2

23) 이 부분은 Esping-Andersen(1985:47-48), Esping-Andersen & Korpi (1984:183-184), Esping-Andersen (1990:66-69) 에서 필자가 정리한 것임.

24) Baldwin 은 보편주의적 사회보장제도가 계급·계층의 사회적 연대에 매우 중요한 수단임을 강조하면서 보편주의의 주요 특징을 모든 시민들이 계급, 신분 지위와 상관없이 동일한 조건으로 하나의 제도로 포괄되는 것, 조세에 의한 재원의 조달(부담의 분담), 정액 혹은 균일한 급여의 제공 등 세 가지 측면으로 지적하고 있다. Baldwin(1990:51-52).



차대전 이후 스웨덴에서 소득비례연금제도의 도입을 놓고 생산직과 사무직간의 대립이 정치적으로 표면화되었을 때(소위 ATP 연금논쟁) 스웨덴 노동운동은 양 집단을 단일한 연금제도로 묶는 보편주의적 정책대안을 성공시킴으로써 생산직과 사무직노동자의 계급동맹을 달성하는 동시에 노동운동과 사민당의 정치적 기반을 결정적으로 강화시키게 된다<sup>25)</sup>.

둘째는 탈상품화 *de-commodification* 전략이다. 이 전략은 개인이 노동시장에서 이탈되었을 때 공적 사회보장제도를 통해 가능한 한 높은 수준의 임금대체율을 보장해 줌으로써 시장에 대한 의존성을 약화시키는 것이다. 즉 사회보장제도를 통해 소비능력을 사회적으로 보장하고, 개인의 노동력에 대한 의존성을 약화시킴으로써 시장에 대한 임금노동자의 의존성을 약화시키는 것이다. 탈상품화 전략은 경제적 불황기에 노동시장에서의 노동자간의 경쟁을 순화시키고, 노동력 판매의 협상과정에서 자본가의 힘에 대항할 수 있는 수단을 제공함으로써 노동계급의 집단성 형성에 기여하는 기능을 수행하게 된다.

### 3) 기업복지의 분리 효과

노동자에게 있어서는 고용을 전제로 제공되는 기업복지는 국가복지 못지 않게 노동력재생산에 중요한 영향을 미치게 된다. 그러나 선진 자본주의국가 내부에서 국가복지의 편차가 심한 것처럼 기업복지 역시 국가간 편차가 심하게 나타난다. 일반적으로 기업복지가 발달한 국가로서 미국과 영국 등의 영미권 국가, 그리고 일본의 경우를 드는데 <표2-4>는 기업복지의 절대 규모에 있어서 미국이 GDP의 6%로 가장 높고 그 다음이, 프랑스, 영국, 네덜란드의 순으로 GDP의 4.5%를 기록하고 있다. 총복지비용에 대한 기업복지비용의 상대적비중은 미국이 40%를 상회하는 반면 영국, 프랑스 등은 19% 수준을 유지하고 있다. 일단 <표 2-3>에서 확인할 수 있는 것은 기업복지비용이 상당한 수준에 있는 국가의 노동자는 국가복지 못지 않게 기업복지에 의해서 노동력의 상당부분이 재생산되고 있다는 점이다.

25) Stephens(1985:177-182), Esping-Andersen(1985:106-109). ATP 연금논쟁에서 노동운동의 승리는 Esping-Andersen의 지적에 의하면 스웨덴 사회민주당의 '역사적 분기점'으로 평가될 정도의 중요성을 갖고 있다. ATP 연금논쟁에서 패배한 우파정당들은 중간계급의 지지를 잃어 상당기간 동안 집권이 불가능하게 된 반면, 사민당은 중간계급의 지지와 함께, 연금기금을 이용한 사회적 투자를 활성화시킬 수 있는 수단까지 얻음으로써 지속적 집권에 결정적 기반을 얻게 된다.

< 표 2-3 > 주요 선진국의 기업복지 비용의 GDP 대비율

(단위 : %)

	영국	프랑스	네덜란드	독일	벨기에	이태리	덴마크	미국
총복지비용	24.1	28.5	33.7	29.1	29.4	23.3	28.7	14.5
기업복지비용	4.6	5.4	4.1	2.2	1.5	1.0	1.1	6.0
합 계	28.7	33.9	37.8	31.3	30.9	24.3	29.8	20.5

자료 : Rein, Is America Exceptional : The Role of Occupational Welfare in the United States and the European Community, in Shalev, ed, 1997 표 1.1, 1.2에서 재구성  
비고 : 미국은 1986년, 나머지 국가는 1984년 자료임.

우리 나라의 경우 총복지비용에 대한 기업복지비용을 측정할 수 있을 만한 비교자료가 없기 때문에 노동력 재생산과정에서 차지하는 상대적 비중을 정확히 추정하기 힘들다 제1장의 <표1-1>에서 보았듯이 지난 10여 년간의 노동운동의 성과로 일부 지불능력이 있는 대기업과 공기업을 중심으로 기업복지비용이 무시 못할 비중으로 성장해 왔으며 이는 노동자집단 내부의 시장임금의 크기를 상당히 확대시켜 놓았다. 기업복지가 노동자집단 내부의 불평등을 완화시킬 수 있다는 일부 견해<sup>26)</sup>가 있음에도 불구하고 우리 나라의 기업복지를 연구한 대부분의 실증연구에서는 기업복지가 노동자간의 불평등을 강화시키는 것으로 보고되고 있다(송호근,1995: 김진구,1999). 즉, 기업복지의 확대는 노동자집단 내부의 시장임금의 불평등을 강화시키기 때문에 화폐임금을 기반으로 한 사적복지와 동일한 사회적 불평등 효과를 낳게 된다.

기업복지가 임금노동자 내부에 미치는 불평등효과는 여러 가지 차원에서 나타난다. 우선 복지제공 단위 개별 기업이므로 기업의 지불 능력 차이가 기업복지에 반영된다. 따라서 지불능력이 강한 기업의 노동자와 그렇지 못한 노동자 사이에 불평등을 초래한다. 또한 기업복지를 요구하는 주체의 역량 즉, 단위 노조의 교섭력이 기업복지의 크기에 영향을 미치므로 상대적으로 조직화가 떨어지거나 미조직화된 부문에 종사하는 노동자는 기업복지의 수혜에서 배제되게 된다. 또한 기업복지는 정규직 노동자에게만 제공되므로 특성이 있으므로 임시·계약직, 일용직들은 기업복지의 혜택에서 제외되게 된다. 기업복지의 확대는 다음과 같은 세 가지 차원에서 전

26) 기업복지가 불평등에 미치는 효과에 대한 이론적 논의는 김진구(1999:22-27) 참조.

체 임금노동자 집단의 분리를 가속화시키게 된다.

첫째, 노동의 조직화가 이루어진 기업부문 내부에서 노동자집단간에 불평등을 강화시킨다. 기업의 지불능력이 일정하다고 가정하면 단위 노조간의 단체교섭력의 차이로 조직화된 노동자 집단 내부에 시장임금의 불평등이 강화되고, 반대로 노조의 교섭력이 일정하다고 가정하면 기업의 지불능력의 차이로 노동자 집단 내부의 불평등을 강화시키게 된다. 우리 나라에서 보편적으로 나타나는 대기업과 중소기업의 기업복지 차이가 대표적인 예에 속한다. 둘째, 기업의 지불능력이 극히 미약한 영세 사업장 그리고 비공식부문에 종사하는 노동자들은 기업복지의 혜택에서 거의 제외되므로 임금노동자 집단 내부의 불평등을 강화시키게 된다. 셋째, 통상적으로 기업복지는 정규직 노동자만을 대상으로 실시되기 때문에 정규직 노동자의 시장임금 증가에는 기여하는 반면에 임시·계약직, 일용직 등 비정규직 노동자의 시장임금의 증가에는 기여하지 않는다. 따라서 임금노동자 내부에서 정규직과 비정규직간의 집단적 분리를 가속화시키는 기능을 하게 된다.

결국 기업복지의 확대는 전체 임금노동자집단 내부의 분리를 촉진하게 되므로 노동자의 연대 확보나 노동운동의 조직화에 유리하게 작용하지 않는다. 기업복지제도가 발전한 사회는 대체로 노동시장이 분절되어 있고, 직종에 기초해있기 때문에 탈중양화된 노동조합운동과 노사관계가 지배적이며, 사무직 노동자와 중간계층 집단이 생산직 노동자의 노동조합과 현격하게 분리되어 있으며, 노동시장이 차별화된 사회라는 지적은(Esping-Andersen, 1992) 기업복지의 분리 효과라는 맥락에서 이해될 수 있다. 우리 나라의 노동자들을 대상으로 한 조사에서도 기업복지를 선호하는 노동자가 노동자의 집합적 행동이나 다른 노조와의 연대활동에 부정적이라는 연구결과(홍경준, 1996)에서도 기업복지가 노동자의 연대에 불리하게 작용하고 있다는 점을 시사하고 있다. 기업복지가 갖는 이러한 분리 효과가 한국에서는 어떤 양상으로 나타나는지에 대해서는 제6장에서 분석될 것이다.

### 제 3 장 : 노동력재생산과 사회복지

앞 장에서도 설명하였듯이 우리 나라는 국가에 의해 제공되는 사회복지가 매우 취약한 상황이다. 사회복지 부문으로 정의되는 노령에 대한 문제, 장애에 대한 문제, 실업에 대한 문제 등은 거의 대부분 개인적인 차원에서 처리되었던 것이 사실이다.

그렇다면 왜 이들 사회복지 부문을 기본적으로 국가가 책임지는 것이 필요한 것일까? 이에 대한 해답을 찾기 위해 이 장에서는 지금까지 복지 부문에 대해 국가가 매우 철저히 관여하지 않았던 우리 나라에서, 과연 어떠한 부작용 및 문제점이 나타나고 있는가를 살펴보고자 한다. 특히 여기서는 국가복지의 취약성이 결국 부익부빈익빈 현상을 가속화시키고, 위기 상황에서 한계 계층의 생존을 위협하고 있음을 강조하게 될 것이다.

#### 1. 국가의 복지정책과 노동력재생산

자본주의 경제에서 일반 노동자는 노동력을 판매한 대가인 직접임금을 기초로 의식주에 필요한 각종 소비재를 구입함으로써 자신의 노동력을 재생산한다. 그러나 자본주의 경제가 점차 발전하면서 국가에 의해 제공되는 사회복지 부문이 점차 확대됨에 따라, 노동력의 재생산 과정은 국가의 정책과 제도에 의해서도 상당부분 영향을 받게 되었다. 노동력재생산과정 국가가 왜 개입하게 되었고, 국가의 개입이 사회의 발전 및 통합에 어떠한 영향을 미치고 있으며, 또 어떠한 한계를 가지고 있는지에 대해서는 많은 논의가 있어 왔다. 그러나 지난 기간 동안의 선진국들의 경험을 통해 볼 때 복지국가는 여러 가지 문제점에도 불구하고 다음과 같은 측면에서 긍정적인 의의를 가진다고 평가된다<sup>27)</sup>. ① 국민들이 최저한의 생활수준을 누릴 수 있도록 하였다는 점, ② 교육훈련 등의 제반 사회정책을 통해 경제성장에도 공헌하여 왔

다는 점, ③ 빈부격차를 완화시킴으로써 정치적 안정과 사회적 통합을 달성할 수 있다는 점.

물론 현대에 들어 신자유주의적인 사고가 확대되면서 복지국가 정책에 대한 비판이 커지게 되었다. 또 실제 여러 나라에서 복지정책의 후퇴가 이루어져 왔다. 특히 현재 재정적자 문제로 인하여 어려움을 겪고 있는 유럽의 복지국가들에서는 연금을 사유화하는 등 복지문제를 시장을 통해 해결하려는 움직임이 강하게 대두되고 있다<sup>27)</sup>. 이에 대해 G. Esping-Andersen(1997)은 국가의 복지정책을 축소하고 이를 사적인 시장기구에 맡기는 것은 사회적 약자에 대한 보호 범위를 축소시키고, 수익 및 소비에 있어서의 빈부격차를 확대시킬 수 있다는 사실을 경고하고 있다. 미국의 자료를 보면 총 소득 중 의료지출비가 차지하는 비중이 평균 소득의 가구는 5% 정도인데 비해, 소득이 하위 40% 해당하는 가구는 그 비율이 8-10%에 달하여 저소득층일수록 의료비 지출에 대한 압력이 보다 강하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 사적 연금의 경우에도 공적 연금에 비하여 수혜자들 사이에 불평등도가 훨씬 심각한 상태인 것으로 나타나고 있다. 부유한 사람은 저축을 통해 미래를 준비할 수 있으나, 가난한 사람은 그것이 매우 어려운 상황에 놓여 있음을 보여준다.

사실 부유층 혹은 핵심 노동자 층은 사적인 체계에서도 얼마든지 잘 적응할 수 있다. 반면 약육강식의 원리가 철저히 작용하는 시장체계에서는 저임금과 저소득에 시달리는 외부자들은 배제될 수밖에 없다. 또한 시장체계를 통해 복지문제를 해결하는 것은 어느 정도의 안정된 소득을 필요조건으로 하기 때문에, 실업이나 가족의 불안정으로 인한 긴급 상황을 포용하기는 어렵다는 한계를 가지게 된다.

앞 장에서도 지적되었듯이 우리 나라는 국가의 복지정책이 매우 취약한 것으로 알려진 대표적인 잔여적 복지국가(residual welfare state)인 미국이나 영국, 일본 등에 비해서도 사회보장지출 부문에 대한 제도적인 지출 수준은 극히 미약한 상황이다. 따라서 우리 나라의 경우 복지부문에 대한 국가의 방치로 인하여 영미식의 잔여적 복지국가가 가지는 문제점이 매우 극명하게 나타나고 있을 것으로 판단된다. 가장 중요한 문제는 보호 범위가 한정 및 축소되고 있으며, 수익의 불평등도가 확대되

27) V.George & P.Wilding(1994)

28) 질레의 연금 개혁은 좋은 예로 지적되곤 한다. 이들의 주장에 따르면 일반적으로 사유화는 다음 세가지 측면에서 장점을 가진다. ① 개인 저축을 증가시켜 이자율을 하락시킨다. ② 개인으로 하여금 자신의 필요에 맞는 복지 스타일을 선택할 수 있는 기회를 제공한다. ③ 자신이 번만큼 혜택을 받게 된다는 점에서 보다 공평하다.

고 있다는 점이다. 교육, 의료, 주거, 사회보장 등 기초적인 생활 재화(I. Gough(1990)이 말하는 집합적소비 부문<sup>29)</sup>)에 대한 소비가 철저히 사적인 시장기구를 통하여 해결됨으로써 우리 나라는 그 어떤 나라에 비해서도 계층간 불평등의 문제가 심각하게 나타나고 있을 것으로 보인다.

집합적 소비부문에 속하는 품목이라도 각각의 소비양태는 서로 차이를 보일 것이다. 이 부문에 대한 소비가 철저히 개인적으로 해결될 수밖에 없는 상황에서, 한국의 빈곤층은 현재 당면하는 의식주에 필요한 필수적인 품목에 대해서는 어떻게 해서라도 최저한의 수준을 유지하기 위해 지출비중을 높이게 될 것이다. 보건의료나 주거부문이 이러한 가장 대표적인 품목이라 할 수 있다. 그리고 이들 부문에 대한 높은 지출비중은 결국 그 외 다른 부문에 대한 지출을 압박하는 효과를 가지게 될 것이다. 반면 지금 당장이야 어려움이 없으나 미래의 생활에 매우 중요한 영향을 미치게 되는 기초 품목, 예컨대 교육이나 개인연금 등의 품목에 있어서는, 여기에까지 투자할 여력이 없는 빈곤층과 그렇지 않은 부유층 사이에 격차가 보다 크게 나타나게 될 것이다. 그리고 이들 품목에 대한 계층간 지출의 불평등은 현재의 경제적 불평등을 미래에까지, 그리고 세대간으로까지 확대재생산시키는 결과를 낳게 된다.

자본주의 경제에서 주기적으로 나타나는 불황 및 경제위기는 이러한 경향을 보다 가속화시킬 것이다. 왜냐하면 일반적으로 경제위기는 부유층보다는 한계적 상황에 놓여있는 빈곤층의 생활조건을 보다 강하게 파괴시킬 것이기 때문이다. 이러한 위기 상황에서 빈곤층은 현재 당장 필수적이지 않는 재화를 중심으로 지출 수준을 감소시킬 수밖에 없다. 이 경우 빈곤층에서 지출비중이 감소될 것으로 예상되는 재화는 당장에 필수적이지는 않은 교육과 개인연금일 것이고, 따라서 이러한 품목에 대한 지출의 불평등도는 커지게 될 것이다. 그리고 이는 결국 경제적 불평등의 확대·심화를 초래하게 될 것이다.

다음 절 부터는 이상의 사실을 실제 우리 나라의 자료를 통해 확인해 나가기로 한다. 특히 여기서는 부유층과 빈곤층 사이에 집합적 소비재의 지출 비중이 서로 어떻게 다르게 나타나고 있는지를 주로 살펴보게 될 것이다<sup>30)</sup>.

29) I. Gough(1990)는 국가에 의해 제공되는 복지혜택을 현금의 경우 '사회적 임금(social wage)'으로 현물의 경우 '집합적소비(collective consumption)'로 부른다. 집합적소비 항목에는 교육, 학교급식, 보건서비스, 개별사회서비스 등이 포함된다.

30) 분석에 사용되는 주된 자료는 통계청에서 조사하는 도시가계조사 자료이다. 이는 통계청에서 매월 전국 72개 도시에 거주하는 2인 이상 비농가 약 5,500가구를 대상으로 매일 매일의 수입과 지출을

## 2. 노동력재생산의 국제비교

사실 어떤 분야나 어떤 항목에 있어서도 이에 대한 국제적인 비교는 여러 가지 한계와 어려움이 따르기 마련이다. 각국이 처한 상황이나 통계자료의 취득 및 처리 방식, 포괄 범위 등이 상이한 경우가 많기 때문이다. 특히 여기서 분석하고자 하는 노동력재생산 구조에 대한 국제비교는 각국의 소비패턴과 소비관습 등의 차이로 인하여 매우 세심한 주의가 요구된다<sup>31)</sup>.

이러한 점을 감안하고 다음에서는 각국의 지출관련 자료를 통해 집합적 소비재에 대한 소비 양상에 대하여 살펴보자<sup>32)33)34)</sup>. 본격적인 분석을 진행하기 전에 각국의 지출 관련 자료에서 주거비를 산정하고 있는 기준에 대해서는 보다 자세히 설명할 필요가 있다.

우선 우리 나라의 통계청에서는 주거비를 산정할 때 ① 월세, ② 주택설비 및 수선비, ③ 기타주거비만을 대상으로 삼고 있다. 이외에 전세평가액, 보증부월세평가액, 자가평가액은 주거비와는 독립적으로 산정하고 있다<sup>35)</sup>. 일본은 우리 나라와 동일한

가계부에 기입하는 방식으로 이루어지는 조사로서, 소득이나 소비실태를 분석하기 위한 거의 유일한 자료라고 할 수 있다. 여기서는 특별한 설명이 없는 한 이 자료 중 근로자가구만을 대상으로 분석한다. 분석방법은 이들 가구를 소득을 기준으로 10분위로 나눈 뒤, 각 계층의 소득이나 소비실태를 살펴본다.

- 31) 여기서의 분석은 각국의 보고서 수준의 제한된 자료만을 취합하여 이를 단순 비교함으로써 노동력재생산 구조의 대체적인 경향만을 확인하는데 그치고 있다. 보다 정직한 분석은 추후의 작업으로 돌린다.
- 32) 각국의 자료는 원자료를 가지고 있거나 세분류 지출항목에 대한 자료가 들어있지 않기 때문에, 부득이 각국의 자료를 기준으로 한국의 자료를 재편성하여 비교하는 방식을 취하였다. 즉 각국마다 표본대상이 서로 다르고, 개별 항목별로 포함되는 품목 자체에도 차이가 있기 때문에, 한국의 자료를 여기에 맞추어 분석한 것이다.
- 33) 여기서의 각 품목은 한국 자료에서의 품목과 구성 내용이 대체로 일치하지만, 다음 품목에 대해서는 국제비교를 위하여 조정을 하였다. 이는 다음 절의 분석에서도 특별한 설명이 없는 한 그대로 사용되고 있다. 주거비는 뒤에 자세한 설명이 있겠고, 보건의료비에는 의료보험비가 추가되었으며, 교육비에는 문방구비가 제외되었다. 개인연금에는 손해보험료와 공적연금, 사회보험료(의료보험료 제외), 저축성보험료를 합한 값이다. 교통에는 통신을 제외하였다. 그리고 마지막 기타에는 여기서 누락된 모든 항목을 포함하였다. 즉, 여기에는 가구집기·가사용품, 문방구, 교양오락, 통신, 기타소비지출(담배와 손해보험료를 제외), 비소비지출 중 기타비소비지출 항목이 포함된다.
- 34) 미국의 경우 도시·전가구 자료이며, 일본의 경우 도시·근로자가구 자료이다. 대만은 도시·전가구가 싱가포르의 전가구가이며, 이 두나라의 경우 개인연금은 제외되어 있다. 대만의 경우 주거에 수도료가 같이 포함되어 있고, 교통에 통신이 포함되어 있다. 싱가포르의 경우 교육에 문방구가 포함되어 있으며, 의료에 의료보험비가 제외되어 있다.
- 35) 이들 개념은 전세, 보증부월세, 자가와 주택의 시설규모 등이 유사한 인접한 가구의 월세를 참작하여 평가한 귀속임료를 의미한다. 물론 보증부월세의 경우 여기서 매월 지급하고 있는 월세는 차감

방식을 이용하여 월세만을 주거비에 포함시키고 있다. 반면 대만이나 싱가포르의 주거비에 자가평가액까지 포함시키고 있다. 싱가포르의 경우 전체 주거비 중 자가가구의 주거비가 차지하는 비중이 94.8%에 달한다. 미국의 경우에는 주거비의 산정방식이 독특한데 여기에는 주택부금 및 빌린 돈의 상환(mortgage interest and charges)액과 재산세액이 포함된다. 이러한 방식으로 계산했을 때 자가소유자의 주거비는 전체 주거비의 66.8%를 차지하는 것으로 나타나고 있다.

이러한 사실로부터 우리는 실제 현금을 지불하지 않는 자가소유자의 경우에도 어떠한 방식으로든 주거 이용에 따른 지출액을 산정할 필요가 있음을 알 수 있다. 또한 우리 나라에 독특한 주거 형태인 전세에 대해서도 그 비용을 추정할 필요가 있을 것이다. 여기서는 이에 관한 통상적인 방식대로 자가평가액이나 전세(보증부월세)평가액도 주거비로 간주하여 계산하기로 한다<sup>36)</sup>.

이러한 방식으로 각국의 가구지출 자료를 통해 비목별 지출비율을 비교한 것이 다음의 <표 3-1>이다. 표에서 가장 두드러지게 나타나는 사실은 우리 나라에 있어 주거비의 비중이 다른 나라에 비해 매우 높다는 점이다. 월세만을 주거비로 간주하는 일본의 경우를 제외한다면, 미국과 대만, 싱가포르에 비해 우리 나라에서 주거비의 비중은 10-15%가량 더 높은 것으로 나타나고 있다. 이러한 사실은 다음의 <표 3-2> LIS(Luxembourg Income Study) 자료에서 지출수준이 확인되는 몇몇 나라들의 통계치로 부터도 다시 확인된다<sup>37)</sup>. 이 자료를 보면 주거비의 비중이 영국(1986) 16.6%, 스페인(1990) 24.7%, 이스라엘(1992) 23.4%으로 나타나고 있는데<sup>38)</sup>, 이는 한국(1998)의 31.5%에 비해 크게 낮은 수치이다.

한 것이다. 통계청, 『도시가계연보』, 1998.

- 36) 그러나 이러한 방식은 여러 가지 문제점이 있다. 우선 이들 자료는 응답자의 직접적인 응답에 기초하는 것도 아니고, 특히 '인접가구의 월세를 참작하여 평가'하도록 되어 있어 조사 요원의 자의성이 개입할 가능성을 배제하기 어렵다. 특히 순수 월세 가구의 비중이 전반적으로 높지 않은 상태에서 자가나 전세 등을 월세로 환산한다는 것 자체가 사실상 기술적으로 난점을 가지는 것으로 판단된다. 따라서 이 절의 국제비교시에는 부득이 자가평가액과 전세(보증부월세)평가액을 주거비에 합산하여 계산하지만, 다음 절의 계층별 분석에서는 응답자의 직접적인 응답 내용에 기초하여 주거비를 산정하는 방식을 취한다. 이에 대해서는 해당 절에서 다시 자세히 설명하기로 한다.

37) 이들 자료는 인터넷을 통해 확인한 것이다. <http://lissy.ceps.lu>

- 38) 지출수준이 확인되는 자료 중 폴란드, 헝가리, 러시아 등 구사회주의국가들의 자료는 신뢰성이 낮은 것으로 판단되어 분석에서 제외하였다.

<표 3-1> 각국의 비목별 가구지출 현황 1

(단위 : %)

	미국과 한국		일본과 한국		대만과 한국		싱가포르와 한국	
	미국(95)	한국	일본(96)	한국	대만(93)	한국	싱가포르(92/93)	한국
가구지출	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
주거	17.9	28.9	5.6	2.9	23.2	31.5	14.9	31.4
보건의료	5.1	3.8	8.2	4.9	7.4	4.1	2.6	2.9
교육	1.5	6.8	4.2	8.5	5.7	7.3	4.7	7.6
개인연금	9.3	7.1	14.9	10.6				
식료품	14.7	16.8	17.7	22.5	26.1	18.0	26.9	18.3
담배	0.8	0.6	0.2	0.8	0.9	0.6	1.3	0.6
광열수도	4.5	3.4	4.5	4.4	3.0	3.2	2.7	3.7
피복신발	5.4	3.2	4.6	4.4	5.7	3.4	5.8	3.5
교통	18.2	6.4	7.5	9.2	9.7	9.1	18.4	6.9
기타	22.6	23.2	32.6	31.7	18.3	22.7	22.7	25.0

자료 : 한국 통계청, 『도시가계연보』, 각년도.

U.S. Department of Labor, *Consumer Expenditure Survey*, 1994-95.

일본 總務廳統計局, 『家計調査年報』, 1996.

대만 Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, *Report on the Personal Income Distribution in Taiwan Area of the Republic of China*, 1993.

싱가포르 Department of Statistics, Ministry of Trade & Industry, *Report on the Household Expenditure Survey 1992/93*.

<표 3-2> 각국의 비목별 가구지출 현황 2

(단위 : %)

	한국(98)	영국(86)	스페인(90)	이스라엘(92)	대만(91)
가구지출비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
식료품비	18.0	20.1	25.3	15.8	29.8
주거비	31.5	16.6	24.7	23.4	25.4
피복비	3.4	7.7	11.1	4.9	6.0
교통비	9.1	14.6	12.4	10.8	6.6

자료 : LIS.

그렇다면 이러한 높은 주거비 비중이 보다 안락한 주거 생활로 연결되는 것일까? 이용 가능한 자료를 통해 몇 가지의 지표를 비교해 볼 때 우리 나라의 주거 환

경은 주거비에 대한 높은 지출비중에도 불구하고 다른 나라들에 비하여 양호하다고 보기 어렵다. <표 3-3>에서 우선 자가보유율을 보면 한국은 52.0%로 나타나고 있는데, 이는 미국 64.1%, 일본 71.4%, 대만 79.0%, 싱가포르 90.8%에 비해 크게 낮은 수치를 보여주는 것이다. 주거면적과 방수는 대만이 34.9평, 4.5개인데 비해, 한국은 21.0평, 2.4개로 조사되고 있다.

<표 3-3> 각국의 주거상황

(단위 : %, 평, 개)

	한국	미국	일본	대만	싱가포르
자가	52.0	64.1	71.4	79.0	90.8
전세	34.7				
임대(월세)	10.4	35.9	21.6	12.4	8.4
기타	3.0		6.7	8.6	0.8
주거면적	21.0			34.9	
방수	2.4			4.5	

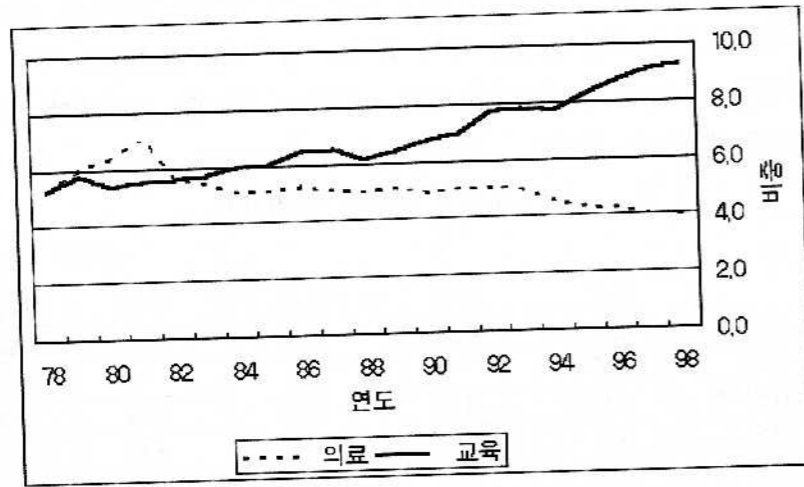
자료 : <표 3-1>과 동일

비고 : 한국의 경우 주거면적과 방수는 1996년 민주노총의 생활실태조사 자료 결과임

다음 앞의 <표 3-1>에서 확인할 수 있는 또 다른 사실은 우리 나라가 다른 나라에 비해 교육비에 대한 지출비중이 거의 2배 이상 월등히 높은 수치를 나타내고 있다는 점이다. 교육비의 지출비중이 높다는 것은 물론 한편으로는 우리 나라 국민들의 높은 교육열을 반영하는 것이지만, 다른 한편으로는 교육 부문에 대한 국가의 투자 및 지원이 제한되어 있어 이 부담을 민간 소비자들이 떠안고 있음을 보여주는 것이기도 하다. 특히 이러한 교육비의 지출비중은 <그림 3-1>에서 확인할 수 있듯이 시계열로 볼 때<sup>39)</sup> 1980년대 후반까지 5-6%대에서 안정되어 있다가 1990년대 들어 가파르게 상승하여 10%대 육박하는 것으로 나타나고 있다. 민간 소비자들의 교육비 지출에 대한 압박이 해가 갈수록 심화되고 있음을 보여준다.

39) 시계열 분석에서는 자료의 한계로 인하여 주거비는 월세액만을 산정하였고, 의료비에는 의료보험비가 포함되지 않았다.

<그림 3-1> 의료비와 교육비의 시계열 추이



반면 보건의료비나 개인연금의 비중은 다른 나라에 비해 대체로 낮은 수치를 나타내고 있다. 보건의료비의 경우 <그림 3-1>에서 시계열 추이를 보면 1990년대 들어 지출비중이 미세하나마 하락하는 경향을 보여준다. 이는 전국민이 의료보험의 혜택을 받을 수 있도록 의료보험체계가 어느 정도 잘 갖추어져 있기 때문에, 그만큼 사적부담이 적게 나타나고 있는 것으로 보인다. 개인연금의 경우 지출비중이 다른 나라에 비해 다소 낮은 것으로 나타나고 있다. 그런데 지금의 자료에서 나타나고 있는 개인연금 항목에는 공적연금까지 포함되어 있기 때문에, 아직 연금체계가 확립되지 않은 우리 나라에서는 그 비중이 낮을 수밖에 없다는 점이 고려되어야 한다<sup>40)</sup>. 특히 보험 혹은 연금이라는 형식 이외에도 저축을 한다든지 부동산을 보유한다든지 하는 방식으로 미래 혹은 위기 상황을 대비할 수 있으며, 특히 우리 나라는 아직까지도 동양적 정서가 일정 부분 남아 있어 이러한 문제를 가족 혹은 친족 공동체를 통해 해결하는 경향 또한 잔존해 있기 때문이다.

사회보장체계가 극도로 결여되어 있는 우리 나라에서는 대부분의 집합적소비재를 개인이 사적으로 구입할 수밖에 없고, 이에 따라 이들 품목에 대한 지출비중은 다른 나라들에 비해 높은 수치를 나타나게 될 것이다. 이 절의 실증분석 결과 우리 나라에서 주거비와 교육비가 다른 나라의 그것에 비해 훨씬 높은 수치를 보여주는

40) 우리 나라의 경우 전체 개인연금액 중 사보험비가 차지하는 비중은 83.6%에 달하고 있다.

것은 이러한 예상을 뒷받침해 주는 결과로 해석된다. 반면 집합적소비재 중 보건의료비나 개인연금은 지출비중이 다른 나라에 비해 오히려 더 낮은 것으로 나타나고 있다. 보건의료비의 경우 지출비중이 낮다는 것은 전국민을 대상으로 한 의료보험체계가 확립되어 있기 때문인 것으로 판단된다. 결국 이는 국가의 복지정책이 민간 소비자들의 소비지출을 줄여줄 수 있음을 보여주는 것이기도 하다<sup>41)</sup>. 개인연금의 경우에도 지출비중이 높지 않은 것으로 나타나고 있는데, 국가에 의해 개인연금이 강제화되거나 유인되지 않은 상태에서 개별적인 사보험은 미래 위험에 대한 여러 대비 방법 중의 하나일 수밖에 없기 때문에 나타나는 현상으로 이해된다.

### 3. 노동력재생산의 계층간 차별성

앞 절에서 지적하였듯이 국가의 사회보장이 극도로 결여되어 있는 우리나라의 경우 부유층과 빈곤층 사이에 집합적 소비재 부문에 대한 지출구조가 서로 상이한 패턴을 띠게 될 것으로 예상된다. 구체적으로는 빈곤층의 경우 현재의 생활에 필수적인 재화라 할 수 있는 의료나 주거에 대해서는 지출비중이 높은 반면, 미래의 소비에 결정적인 중요성을 갖는 교육이나 개인연금 등에 대해서는 지출비중이 낮을 것으로 예상할 수 있다. 과연 이러한 현상들이 실제 나타나고 있는지를 자료를 통해 확인해 보기로 하자.

여기서 이용하는 자료는 1998년 도시가계조사 자료 중 소득 부문까지의 정보가 확인되어지는 근로자가구만을 대상으로 삼았다<sup>42)</sup>. 이들 가구를 소득을 기준으로 10분위로 나눈 뒤, 각 계층별로 품목별 평균 지출수준을 파악하였다. 여기서 사용되는 품목 중 보건의료비, 교육비, 개인연금 등에 대한 정의는 앞의 2절과 동일하다. 단 주거비의 경우에는 자가평가액이나 전세평가액이 갖는 문제점으로 인하여<sup>43)</sup>, 다음과

41) 이는 국민들의 의료보전비에 대한 평균적인 지출비중이 낮다는 것이지, 각 계층간에 지출비중이 균등하다는 것까지를 의미하는 것은 아니다. 의료보험료 자체는 소득수준에 연동되지만 그 외 일반 의료비는 사용에 따라 비례적으로 지출되기 때문에, 전체적으로 보건의료비에 대한 지출비중은 빈곤층일수록 높아지는 경향을 보일 것이다. 물론 이러한 불평등도는 의료보험체계가 갖추어지지 않았을 때에 비해서는 훨씬 완화된 수준일 것이다.

42) 소득 및 소비수준이 보다 더 불균등하게 분포되어 있는 비근로자가구까지 포함하여 분석한다면 여기서의 결과가 보다 강화된 형태로 나타나게 될 것으로 예상된다.

43) 앞의 주10) 참조.

같이 응답자의 직접적인 응답 내용을 기초로 추정하였다. 일단 월세가구나 보증부월 세가구의 월세는 원래 자료상의 월세액을 그대로 사용한다. 자가가구의 경우 주택 역시 자동차나 다른 내구재와 마찬가지로 간주하여, 주택의 실제 구입액(부동산 구입비)에 주택보유에 따른 비용이라 할 수 있는 재산세를 합산하여 계산하였다. 전세 및 보증부월세의 보증금 부분에 대해서는 응답자가 밝힌 전세 또는 보증금 액수에 월 1%의 이자율을 곱하여 기회비용을 산정하였다<sup>44)</sup>.

주거비 및 다른 집합적 소비부문을 이와 같이 조정하였을 경우 다음 <표 3-4>에 나타나듯이 가구지출은 가장 소득이 적은 하위 10% 계층 <1>의 가구지출을 100.0으로 할 경우 <7>계층의 가구지출이 208.1로 2배를 넘어서고 있으며, 상위 10% 계층인 <10>은 가구지출이 395.6로 나타나 거의 4배 가량의 지출 상의 격차를 보여주고 있다<sup>45)</sup>. 같은 근로자가구 내에서도 지출의 격차가 이처럼 크게 나타나고 있다는 사실은 주목되는 현상이다<sup>46)</sup>.

같은 표에서 각 계층별로 이전소득의 비율이나 조세율을 보면 빈곤층일수록 이 전소득은 많고 조세는 적은 경향을 보이긴 한다. 그러나 그 절대적인 차이가 1-2%에 불과하여, 소득과 지출 상의 현격한 빈부격차를 완화시켜 주기에는 턱없이 부족한 것으로 보인다. 연복지(緣福祉)를 강조하는 최근의 논의가 한국적 상황에서 중요한 의의를 가지는 것은 사실이지만, 과연 이것이 현재 우리 나라에 빈부격차를 완화시키는 데 일정한 역할을 하고 있는지는 극히 의문스럽다. 또한 우리 나라에도 한계 근로자의 소득을 보장한다는 차원에서 최저임금제가 10년 전부터 시행되고 있지만, 1999년 현재 최저임금액이 월 34만원 수준으로 그 수혜를 받는 노동자가 0.4%에 불

44) 이자율을 월 1%로 가정한 것은 자의적인 기준이다. 전세시장에서 통상적으로 사용되는 월세로의 환산비율인 월 2%의 이자율은 전세가구의 실제 부담금액을 과대평가할 가능성이 높다는 판단 하에, 이보다는 낮은 은행이자율 수준으로 기회비용을 계산한 것이다.

45) 물론 이러한 계층별 지출 상의 격차가 계층별 가구구성의 차이로 인해 발생할 가능성도 있다. 자료를 보면 미세하지만 부유층으로 갈수록 가구내 총인원수가 늘고, 취업인원수도 늘며, 미혼자녀수도 증가하는 경향을 확인할 수 있다. 가구주의 평균연령은 다소 불규칙하게 변하는데 대체로 부유층이 다소 높은 수치를 보여준다. 이러한 현상은 부유층으로 갈수록 가구구성 상의 특성으로 인하여 소득과 지출수준이 보다 증가할 가능성이 높음을 보여준다. 그러나 그 절대적인 차이가 크다고 보기 어려워, 이로 인한 효과는 제한적이라고 판단된다. 여하튼 이에 대해서는 보다 엄밀한 분석이 요구되는데, 이는 추후의 작업으로 돌린다.

46) 소득의 격차는 이보다도 크다. <1>계층의 소득을 100.0으로 할 경우 <7>계층의 소득은 400.2, <10>계층의 소득은 940.9로 나타나고 있다. 이에따라 가구의 흑자율은 <1>계층은 무려 -35.7%를 기록한 반면, <7>계층은 28.3%, <10>계층은 43.0%의 수치를 보여주고 있다. 물론 이러한 수치는 이 시기가 경제위기라는 특수한 상황에 놓여 있었기 때문이기도 하지만, 정도의 차이는 있으나 그 전해도 빈곤층과 부유층 사이의 흑자율의 뚜렷한 격차는 항상적으로 발견되어진다.

과한 실정이다. 우리 나라에서는 아직 어느 곳에서도 빈부격차를 완화하고 빈곤층의 최저생활을 보장할 수 있는 실질적인 안전망이 갖추어져 있지 못한 것으로 판단된다.

<표 3-4> 계층별 소득 및 지출수준 비교

(단위 : <1>=100.0, %)

	소득	가계지출	가구지출	흑자율	이전소득 비율	조세율
<1>	100.0	100.0	100.0	-35.7	4.6	5.0
<2>	178.7	119.3	120.0	9.3	3.5	4.5
<3>	223.0	137.9	141.9	16.0	3.2	4.7
<4>	263.3	157.8	165.4	18.6	2.3	5.2
<5>	302.7	172.6	181.2	22.6	2.6	5.5
<6>	346.7	192.0	192.6	24.8	2.2	5.5
<7>	400.2	211.3	208.1	28.3	2.1	6.2
<8>	467.1	242.3	235.2	29.6	2.1	6.6
<9>	567.4	281.8	276.7	32.5	2.0	7.2
<10>	940.9	395.3	395.6	43.0	3.6	7.4
평균				28.0	2.7	6.3

자료 : 통계청의 1998년 도시가계조사 원자료

비고 : 이전소득비율 및 조세율은 소득에 대비한 비율임.

여기서 조세에는 공적연금과 사회보험까지 포함된 개념임.

그러면 이제 본격적으로 각 계층별로 집합적소비재에 대한 지출구조가 어떻게 상이하게 나타나고 있는지를 확인해 보자. 다음의 <그림 3-2>에서 <그림 3-6>까지는 각 품목별로 계층별 지출비중을 도표화한 것이다.

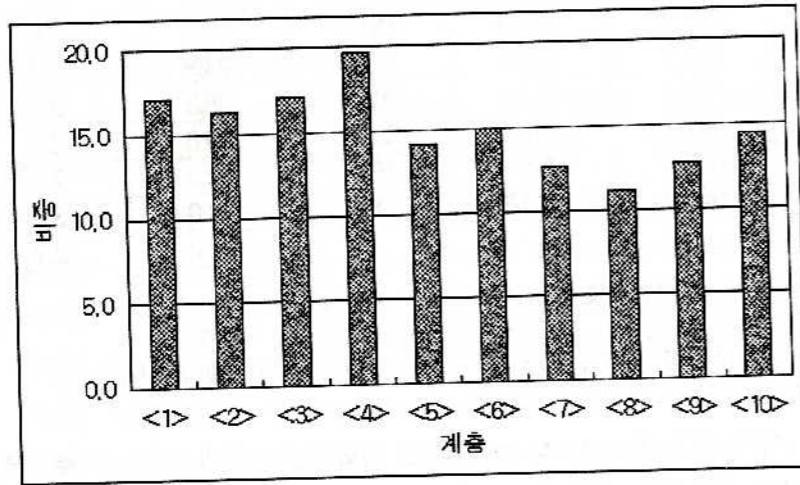
우선 주거비의 계층별 지출비중을 보여주는 <그림 3-2>를 보면, 주거비의 경우 지출비중에 있어 <1>-<5>계층과 <6>-<10>계층 사이에 뚜렷한 격차를 보이고 있음을 확인할 수 있다. 이 비중이 앞의 <1>-<5>계층은 16-18%대를 형성하고 있는 반면 <6>-<10>계층은 11-14%대의 수치를 보여주고 있다. 이러한 사실은 빈곤층일수록 주거비에 대한 비중이 보다 높다는 사실을 보여준다.

빈곤층의 경우 부유층에 비해 주거 부문에 상대적으로 보다 많은 지출을 하지만 전체 가구지출 상의 격차(<1>계층에 비해 <10>계층의 가구지출이 4배 가량 더 높다는 사실)나 그 외의 여러 요인<sup>47)</sup>들로 인하여 주거 상황의 격차는 매우 큰 것으로

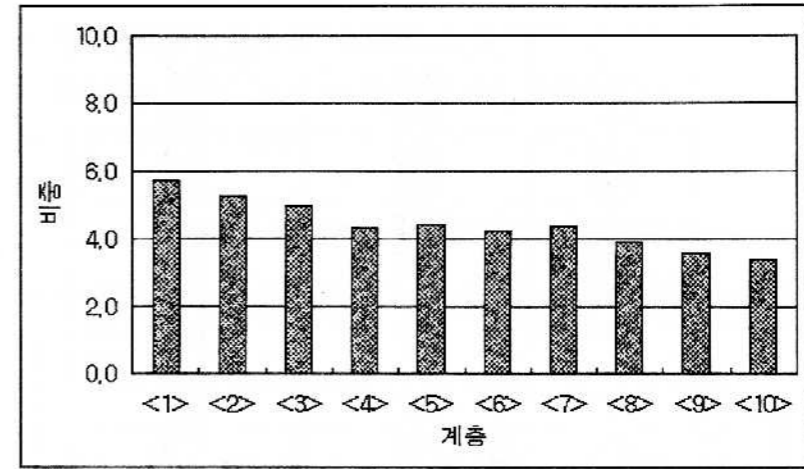
보인다. 예컨대 <표 3-5>에서 주택소유비율을 보면 <1>계층은 36.6%인데 비해 <7>계층은 65.6%, <10>계층은 79.2%로 나타나고 있으며, 현 주택의 사용(전용)면적 역시 <1>계층은 13.2평인데 비해 <7>계층 17.7평, <10>계층 23.2평으로 나타나고 있다.

<그림 3-3>은 보건의료비의 지출비중을 도표화한 것이다. 주거비와 마찬가지로 보건의료비의 경우에도 부유층으로 갈수록 지출비중이 줄어드는 추세를 뚜렷이 보여준다. 이에 대한 지출비중은 <1>계층 5.6%로부터 <7>계층 4.3%, <10>계층 3.2%에 이르기까지 꾸준히 하락하고 있다.

<그림 3-2> 주거비의 계층별 비교



<그림 3-3> 보건의료비의 계층별 비교



다음으로는 <그림 3-4>를 통해 교육비 지출비중의 계층별 격차에 대하여 살펴보자. 앞의 주거비나 보건의료비와는 정반대로 교육비의 경우에는 <1>-<5>계층과 <6>-<10>계층 사이에 정의 격차가 뚜렷이 나타나고 있다. 교육비 전체의 경우 <1>-<5>계층은 5-6%대의 지출비중을 보이는 반면, <6>-<10>계층은 7-8%대의 지출비중을 보여주고 있다. 보충교육비 역시 <1>-<5>계층에서는 2% 내외의 지출비중을 보이는 반면, <6>-<10>계층은 3% 이상의 지출비중을 보이고 있다. 이로 인해 가구내 초중고생 1인당 보충교육비를 구해보면 <1>계층은 38,074원인데 비해 <10>계층은 162,520원으로 4.3배의 격차를 보여주고 있다. 대학등록금은 이보다는 격차가 덜 심한데 <1>-<7>계층까지가 1% 내외의 지출비중을 차지하다가 <8>계층부터 2%대의 수치를 보여주고 있다. 이상의 결과를 통해 교육비의 경우 부유층일수록 지출비중이 오히려 더 늘어나고 있음을 확인할 수 있다.

47) 부유층일수록 부모로부터의 상속 및 증여를 통해 주거 문제를 해결할 가능성이 높다는 점을 고려할 수 있다.

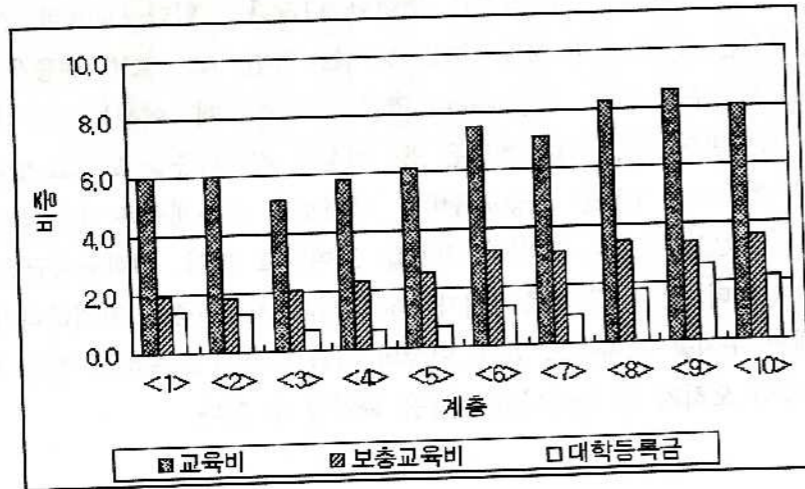


<표 3-5> 계층별 주거 상황에 대한 비교  
(단위 : %, 평)

계층	주택소유비율	사용면적(전용)
<1>	36.6	13.2
<2>	39.6	14.0
<3>	40.8	14.5
<4>	49.0	15.3
<5>	53.2	16.1
<6>	60.5	16.9
<7>	65.6	17.7
<8>	70.0	19.0
<9>	74.8	19.9
<10>	79.2	23.2
평균	56.9	17.0

자료 : 통계청의 1998년 도시가계조사 원자료

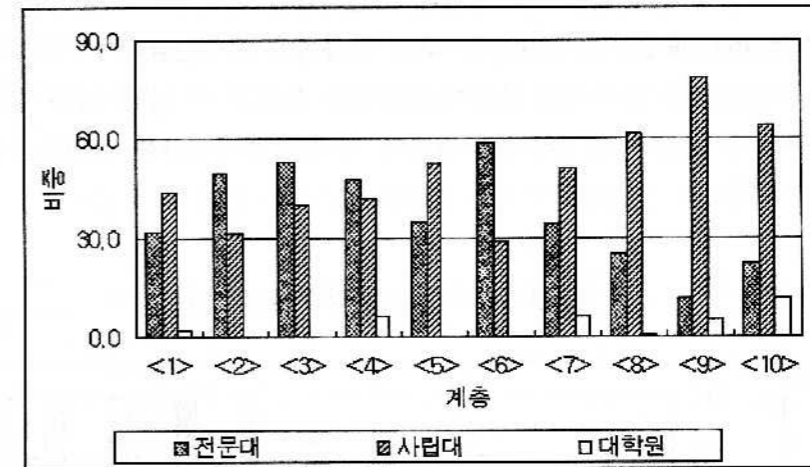
<그림 3-4> 교육비의 계층별 비교



이러한 사실은 몇 가지 다른 지표를 통해서도 다시 확인된다. 먼저 <표 3-6>에서 초등학교 취학전 유치(아)원에 다니고 있는 어린이의 비중을 보면 <1>계층 29.1%로부터 <7>계층 40.1%, <10>계층 49.9%까지 꾸준히 증가하는 경향을 보여준다. 같은 표에서 30세 미만의 미혼자녀 중 대학(원)에 다니는 비중 역시 <1>계층에

서 <7>계층까지는 25% 내외의 수치를 보이다가 <8>계층부터 <10>계층까지 33.1%, 32.4%, 37.0%의 높은 비중을 보여주고 있다. 대학등록금도 이를 대학 종류별로 다시 나누어 살펴보면 <1>-<6>계층에서는 전문대 등록금의 비중이 높은 반면, <7>-<10>계층까지는 사립대와 대학원 등록금의 비중이 높아지는 현상이 뚜렷이 확인되어진다. (<그림 3-5> 참조)

<그림 3-5> 등록금 종류별 비중의 계층별 비교



<표 3-6> 계층별 교육 상황에 대한 비교  
(단위 : %)

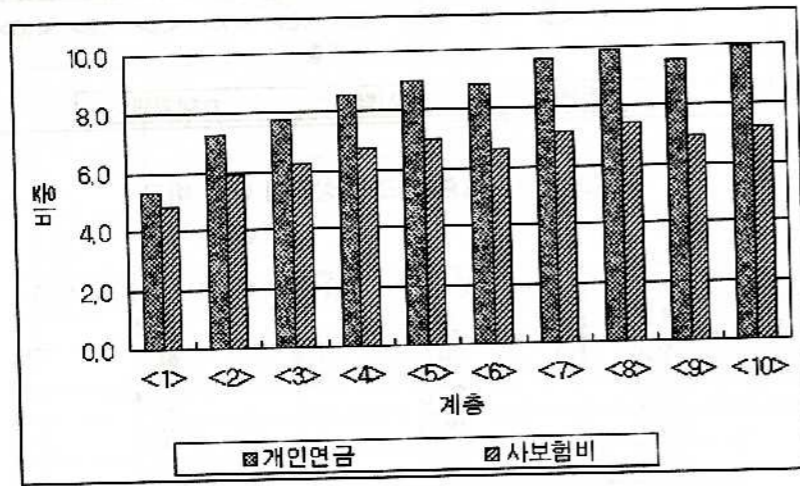
계층	유치원생 수의 비율	대학(원)생 수의 비율
<1>	29.1	28.4
<2>	28.8	25.2
<3>	29.0	23.4
<4>	30.0	20.3
<5>	37.1	20.7
<6>	40.8	25.9
<7>	40.1	24.3
<8>	42.2	33.1
<9>	42.3	32.4
<10>	49.9	37.0
평균	36.9	27.1

자료 : 통계청의 1998년 도시가계조사 원자료

마지막으로 개인연금에 대하여 살펴보자. <그림 3-6>을 보면 부유층일수록 개인연금 총액이나 사보험비가 전체 지출에서 차지하는 비중이 증가하고 있음을 알 수 있다. 사보험비 지출비중은 <1>계층의 경우 4.8%에 불과한 반면 <2>, <3>계층의 경우 5.9%, 6.5%로 비중이 증가하다가, <4>계층 이후부터는 7%수준에서 안정되는 경향을 보여준다.

이상의 분석 결과를 통해 국가의 복지지출이 결여되어 있는 우리나라에서는 빈곤층일수록 현재 생활에 필수적인 주거나 보건의료에 대해서는 지출비중이 높은 반면, 미래의 소비에 결정적인 중요성을 갖는 교육이나 개인연금 등에 대해서는 지출 비중이 낮을 것이라는 앞에서의 예상이 타당함을 확인할 수 있다. 다음 절에서는 이러한 지출구조가 1998년 경제위기 과정에서 어떠한 변화양상을 보였는지에 대하여 살펴보기로 한다.

<그림 3-6> 개인연금의 계층별 비교



#### 4. 경제위기와 노동력재생산 구조의 변화

1998년과 같은 경제위기는 빈곤층에 보다 파괴적인 영향을 미침으로써 소득 및 소비의 불평등이 가속화되고, 특히 교육과 개인연금에 대한 계층간 지출의 불평등도가 보다 확대될 것으로 예상된다. 이 절에서는 경제위기에 따른 소비구조의 변화 양

상에 대하여 살펴보기로 한다.

먼저 <표 3-7>을 통해 1997년과 1998년 사이에 각 계층별로 소득 및 지출이 어떻게 변화했는지 살펴보자. 이 표는 1997년 자료를 기준으로 1998년 각 항목의 증감을 혹은 증감액을 정리한 것이다. 우선 경제위기로 인하여 1998년 대부분의 계층에서 소득이 감소하고 있는데, 계층별로 볼 때는 빈곤층일수록 소득의 감소 폭이 훨씬 크다는 사실을 확인할 수 있다. <1>계층의 경우 소득의 감소율이 -21.8%에 이르는 반면 부유층으로 갈수록 감소폭이 점차 줄어들어 마지막 <10>계층의 경우 오히려 소득이 3.5% 증가한 것으로 나타나고 있다. 가계지출의 경우 소득에 비하여 감소 정도가 약하긴 하지만 <1>계층의 감소폭이 평균수준을 밑돌고 있다는 점을 제외한다면<sup>48)</sup>, 빈곤층일수록 지출 역시 더 큰 폭으로 감소하고 있다는 사실을 알 수 있다.

<표 3-7> 97년 대비 98년 계층별 소득 및 지출수준 비교  
(단위 : %, 천원)

	소득	가계지출	흑자율	자산증가액	부채감소액
<1>	-21.8	-7.4	-20.7	-94.5	-43.9
<2>	-13.6	-12.2	-1.7	-38.3	-28.8
<3>	-12.4	-11.2	-0.7	-73.0	-23.0
<4>	-11.0	-10.4	-1.3	-180.4	57.5
<5>	-9.9	-9.1	-0.5	-152.1	35.3
<6>	-9.1	-8.1	-0.9	-183.9	80.5
<7>	-8.2	-7.4	-1.1	-277.9	161.1
<8>	-7.5	-7.5	0.0	-219.1	97.0
<9>	-6.7	-6.4	-0.3	-219.4	78.6
<10>	3.5	-7.9	7.5	100.3	306.7
평균	-6.7	-8.4	1.4	-133.8	72.1

자료 : 통계청의 1998년 도시가계조사 원자료

48) <1>계층의 가계지출의 감소폭이 상대적으로 크지 않다는 것은 여러 가지 측면에서 해석될 수 있다. 먼저 이 계층의 소비수준이 원래 매우 낮은 상태였기 때문에 더 이상의 지출 감소가 어려웠을 수 있다.(1998년의 경우 <1>계층의 가구원수는 3.2명인데, 가계지출은 76만원, 소비지출은 70만원이었다) 또 다른 한편으로 지금 사용하고 있는 자료는 근로자가구만의 자료이기 때문에 같은 <1>계층이라 하더라도 1997년과 1998년은 대상 자체가 크게 변화하였을 수 있다. 특히 1998년은 경제위기로 인하여 실업자가 대규모로 발생하였는데, 이들은 근로자가구에서 제외된다. 따라서 실업자들이 주로 기존의 한계계층에서 집중적으로 발생하였다면, 그 전년에 비해 1998년에는 보다 높은 소득과 지출성향을 가진 사람이 하위 층으로 포괄되는 경향이 나타나게 될 것이다. 이 경우 한계계층의 소득 및 지출의 감소폭은 실제보다 과소평가될 가능성이 있다.

대부분 계층의 가구들은 소득이 큰 폭으로 감소했지만 그에 비례하여 지출을 감소시키므로써 전체에 비해 흑자율 감소폭은 -1%p 정도 내외에 그치고 있다. 또한 오히려 소득이 증가했던 <10>계층의 경우에는 흑자율이 7.5%p나 증가한 것으로 나타나고 있다. 반면 최하계층이라 할 수 있는 <1>계층은 소득은 큰 폭으로 감소하였지만 지출의 감소는 평균수준에도 미치지 못함으로써 흑자율은 1997년 대비 -20.7%p 감소하여 -35.7%에 이르는 것으로 나타났다. 전반적인 흑자율의 감소와 경제전망의 불투명 등은 대부분의 계층으로 하여금 저금이나 자산 구입을 줄이고 대신 기존의 부채를 갚는 방향으로 자산 운영방식을 바꾸도록 유인하는 것으로 보인다. 자산증가와 부채감소가 동시에 이루어지는 <10>계층을 제외한다면 <4>계층부터는 이러한 현상이 일관적으로 나타나고 있다. 반면 빈곤층인 <1>-<3>계층에서는 자산감소와 병행해서 부채 또한 증가하고 있다는 사실이 주목된다. 경제전망이 극도로 불투명했던 1998년과 같은 경제위기 상황에서 부채를 늘려가면서 생계를 꾸려나갈 수밖에 없는 빈곤계층의 생활상의 어려움이 다시 확인되어 진다.

그렇다면 경제위기 기간 동안 우리가 관심을 가지고 있는 집합적소비재의 지출비중은 어떻게 변화하였을까? 전체적으로는 주거비가 2.0%p 하락하였는데, 이는 당시 주택 및 전세가격의 하락에 기인하는 것으로 보인다. 보건의료비와 교육비는 각각 0.1%p, 0.2%p 증가한 것으로 나타나, 지출비중이 거의 변화하지 않은 것으로 볼 수 있다. 반면 개인연금은 1.8%p만큼 그 중에서 사보험은 1.2%p만큼 증가하였다. 이는 경제위기로 인한 경제 생활의 불안정의 증가로 인해 발생하는 효과인 것으로 생각된다.

이들 품목의 지출비중의 변화가 각 계층별로는 어떻게 나타나고 있는지 살펴보자. 우선 주거비와 보건의료비에 대하여 살펴보자. 이들 품목은 재화의 특성상 지출비가 쉽게 변화할 수 없는 특징을 가지고 있다. 그러나 우리 나라에서는 1998년 경제위기 시 주택 및 전세가격이 대폭적으로 하락하였고<sup>49)</sup>, 이로 인해 실제 주거 상황은 변하지 않더라도 주거비 자체는 감소할 수 있는 가능성이 높았다. 각 계층별로 주거비의 지출비중 변화를 도표화한 <그림 3-7>을 보자. 주거비는 대체로 빈곤층의 경우 지출비중이 다소 증가한 반면 부유층의 경우 비중이 감소되는 추세를 보여주

49) 1998년의 경우 경제위기의 여파로 주택의 매매가와 전세가가 폭락하였다. 주택은행의 자료에 따르면 1997년과 1998년 사이에 전도시 주택의 매매가는 12.4%, 전세가는 18.4% 하락한 것으로 조사되고 있다. 그러나 이로 인해 주택관련 거래도 크게 감소하였기 때문에, 주택 관련 가격 인하가 소비자의 주거비에 바로 반영되는 것은 아니다.

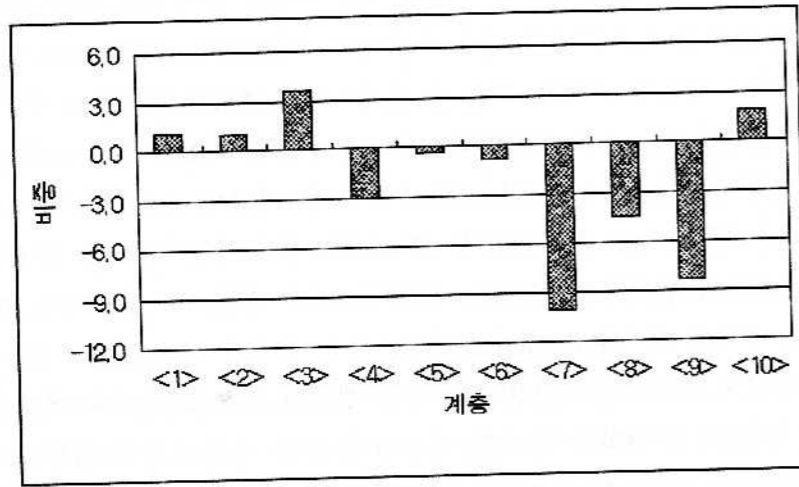
고 있다. 이 시기 동안 <1>-<3>계층 및 <5>계층은 주거비의 지출비중이 2-3%p 증가한 것으로 나타난 반면, <4>, <6>-<9>계층은 주거비의 지출비중이 하락하고 있다. 특히 <7>과 <8>계층의 경우 주거비의 지출비중은 10%p 선까지 하락하고 있다. 결국 이 시기를동안 진행된 주택 및 전세가격의 하락은 빈곤층의 주거비부담의 경감으로까지 연결되고 있지 못했으며, 오히려 중간층 이상의 계층에게 보다 강한 영향을 미쳤던 것임을 시사해준다. <그림 3-8>은 계층별 보건의료비와 교육비, 사보험비의 지출비중의 변화를 도표화한 그림이다. 먼저 보건의료비의 경우에는 각 계층별로 지출비중의 변화폭이 -0.5%p - 0.5%p 대에 머무르고 있으며<sup>50)</sup>, 변화 방향 역시 일관된 추이를 보여주고 있지 못하다.

주거비나 보건의료비와 같은 필수적인 재화에 비해 교육이나 개인연금 등은 상대적으로 지출비의 변화가 용이할 가능성이 크다. <그림 3-8>에서 교육비를 보면 <1>-<5>계층은 대략 1%p 내외로 지출비중이 감소하고 있는 반면, <6>-<10>계층은 0.5%p - 1%p 정도 지출비중이 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 같은 그림에서 사보험비의 경우에도 <4>계층의 높은 비중 변화를 제외한다면 대체적인 추세는 <1>-<5>계층에 비하여 <6>-<10>계층에서 사보험비 증가 경향이 보다 뚜렷함을 확인할 수 있다.

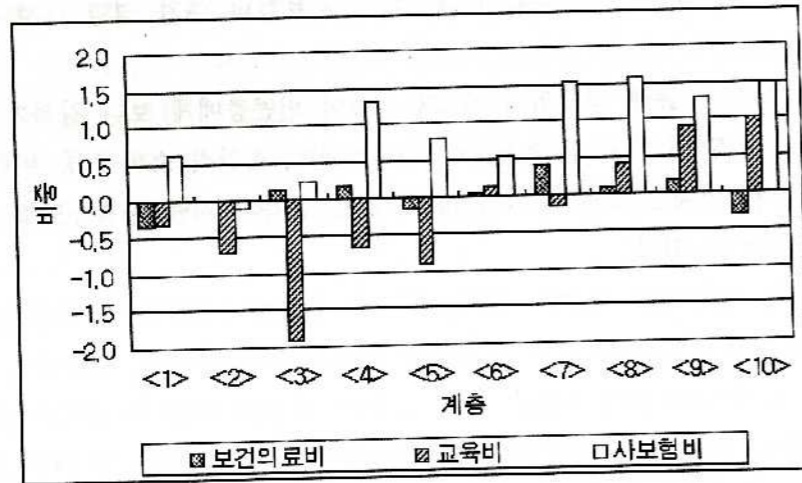
이상의 사실을 통해 경제위기 시 그 고통이 빈곤층에게 보다 강하게 영향을 미침으로써 소득 및 소비 상의 불평등이 가속화되며, 집합적 소비재 중 미래의 소비에 중요한 영향을 미치는 교육과 개인연금과 같은 품목의 지출 불평등도를 확대시키고 있음을 확인할 수 있다.

50) 지출비중의 변화가 없다는 것은 지출비가 변화하지 않았다는 것을 의미하는 것이 아니라 가구지출의 평균적인 감소폭만큼 지출이 감소했음을 의미한다.

<그림 3-7> 계층별 주거비의 비중변화 (1997-1998)



<그림 3-8> 계층별 보건의료비, 교육비, 사보험비의 비중변화 (1997-1998)



### 5. 소결

이상의 분석 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째 노동력재생산 구조에 대해 국제적인 비교를 시도한 결과 우리나라는 다른 나라에 비해 주택과 교육과 같은 집합적소비재에 대한 비중이 높다는 사실을 알 수 있었다. 이들 부문에 대한 국가의 지출이 극히 제약되어 있기 때문에 일반 소비자가 이에 대한 개인적인 지출을 늘릴 수밖에 없는 것이다.

둘째 이와 같은 집합적소비재 부문이 사적인 시장체계에 의해 배분되는 구조는 결국 부유층과 빈곤층 사이에 불평등을 보다 가속화시키는 결과를 낳게 된다. 생활이 여유롭지 못한 빈곤층은 부유층에 비해 주거나 보건의료와 같은 재화에 대해서는 지출 비중을 늘려서라도 최저한의 수준을 유지하려 노력하게 되는 반면, 교육이나 개인연금과 같이 지금 당장의 생활에는 치명적이지 않은 재화에 대해서는 제대로 지출을 하지 못하는 경향을 보이게 되는 것이다. 이처럼 교육이나 개인연금과 같은 미래의 소득과 생활에 중요한 의미를 갖는 재화에 대해 부유층과 빈곤층 사이에 지출 격차가 크게 나타나고 있는 것은, 결국 현재의 불평등이 계속 확대재생산될 가능성이 크다는 것을 시사해준다.

셋째 이러한 현상은 경제위기 시에 보다 강화되는 경향을 보인다. 시장논리가 지배하는 사회에서 경제위기는 최말단의 한계계층의 생활을 우선적으로 파괴하게 되고, 이에 따라 이들 빈곤층은 교육이나 개인연금 등의 미래를 위한 지출을 우선적으로 삭감할 수밖에 없다. 결국 경제위기는 부유층과 빈곤층 사이의 경제불평등을 현재에는 물론이거니와 미래에까지 보다 강화시키는 결과를 낳게 된다. 그리고 다른 한편으로 경제위기는 미래에 대한 준비가 되어 있지 않은 빈곤층에게 치명적인 영향을 미침으로써 이들 일부의 삶을 파괴시키는 작용을 하게 된다.

사회복지 부문을 왜 국가가 담당해야 하는가? 이에 대해 일부에서는 이들 부문 역시 민간 시장기구가 담당하는 것이 보다 효율적이라는 논의도 있는 것이 사실이다. 그러나 중요한 것은 이를 시장기구에 방임하는 것은 '불평등의 확대', '빈곤층의 생활 악화', 그리고 '경제위기 시 한계계층의 생활 파괴'라는 사회적 문제를 해결할 수 없다는 점이다. 지금까지 이 장에서 설명하였던 분석 결과는 이러한 문제점이 우리 나라에서 어떻게 나타나고 있는지를 잘 보여주고 있는 것이다.

## 제4장 국가복지와 노동력 재생산

### 1. 국가복지의 실태 : 미약한 사회임금

현대 자본주의에서 국가복지부문은 다른 어떤 부문보다 노동력재생산에서 차지하는 비중이 크다고 볼 수 있다. 국가복지부문이 노동력재생산에 차지하는 비중을 가장 정확히 볼 수 있는 방법은 조세부담, 사회보장 기여금 부담(지출), 그리고 국가로부터 받는 사회복지 급여(수입) 등을 종합적으로 보고 가구단위의 수입, 지출구조를 국제적으로 비교 분석하는 것이다. 그러나 이러한 작업을 수행하기 위한 신뢰성 있는 자료가 없기 때문에 국가복지비의 크기에 대한 국제비교를 통해 우리 나라 국가복지가 어느 정도의 사회임금 기능을 하는지 살펴보기로 한다<sup>51)</sup>. 국제적으로 비교 가능한 국가복지비의 지출 규모는 ILO, IMF 등 여러 국제기구에서 생산하고 있지만 OECD의 '사회지출비' *social expenditure* 통계가 국가복지비용의 포괄 범위가 합리적이며, 또한 비교적 신뢰할만한 한국 자료가 포함되어 있기 때문에 OECD 사회지출비 통계를 사용하기로 한다<sup>52)</sup>. OECD는 '사회지출비'란 이름으로 99년부터 데이터베이스를 생산하기 시작했고, 한국의 경우는 90-96년의 데이터가 수록되어 있다. OECD 사회지출비는 국가가 법령에 의해 시행하는 의료, 주거, 소득보장 그리고 노인, 아동의 사회복지서비스 비용 등 모든 복지관련 프로그램뿐만 아니라 실업대책,

51) 가구단위의 수입, 지출구조 분석을 통해 사회임금의 크기를 측정하는데는 Luxembourg Income Study (LIS) 자료가 가장 좋으나 제3장에서 서술했듯이 한국은 LIS에 참여하지 않고 있기 때문에 비교 자체가 극히 제한되어 있다. 따라서 여기서는 조야한 방법이기 하지만 Esping-Andersen의 경우처럼(1990:55-58) 국가사회복지의 지출 규모를 통해 사회임금의 크기를 비교하는 방법을 사용한다.

52) ILO의 통계는 국가복지의 포괄범위가 협소하고, 91년부터 수록된 한국의 자료가 부실하여 국제비교 데이터로서 적합치 않다. 또한 국내 연구자들이 많이 사용하는 IMF 통계도 의료보험 지출비, 공무원연금 등의 지출비용이 제외되어 있어 국가복지 규모를 정확히 반영하지 못하고 있다. 이에 대한 자세한 내용과 OECD 사회지출비의 특징에 대해서는 이태수 외(1997), 공제욱 외(1999) 참조

직업훈련 등 노동정책관련 비용이 포함되어 있으며 우리가 국가복지 영역으로 설정한 법정 기업복지비가 포함된다<sup>53)</sup>. OECD 분류기준을 사용하여 우리 나라 등 OECD 회원국의 국가복지비의 규모와 국민 일인당 국가복지 급여비를 계산한 결과는 <표 4-1> 과 같다.

<표 4-1>에서 우선적으로 발견할 수 있는 것은 우리 나라는 국가복지비 지출의 절대적 규모가 형편없이 작다는 것이다. 우리 나라 국가복지비 지출의 GDP 대비율은 3.98%로 OECD 회원국 평균치인 21.15%의 19% 수준으로 최하위권에 속해 있으며 스웨덴, 독일, 영국 등에 비하면 약 1/8 - 1/6 수준, 일본에 비하면 약 1/4 수준에 불과하다. GDP의 1.4%로 비교적 높게 나타난 법정 민간지출비<sup>54)</sup>를 포함한 전체 사회지출비를 보아도 우리 나라는 다른 국가와 비교가 안될 정도로 국가복지비 지출 규모가 작은 것으로 나타나고 있다.

국가복지비 지출의 사회임금적 기능은 국민일인당 국가복지비 수혜 규모를 산출해 보면 좀 더 선명해진다. 법정 기업복지비에 해당되는 법정 민간 지출을 제외하고 미국 달러로 환산된 공공복지비를 국민일인당 연간 수혜액으로 계산한 결과가 <표 4-1>에 제시되어 있다. 우리 나라는 연간 \$ 500 정도의 국가복지비 혜택을 받는 것으로 나타나고 있는데, 이는 OECD 회원국 평균치인 \$ 4,203 의 1/8 수준에 불과한 것이며 스웨덴의 1/12, 미국의 1/8, 그리고 일본의 1/6 수준에 불과한 금액이다.

53) OECD 사회지출비 데이터를 해석하는데 있어서 몇 가지 주의할 점이 있다(OECD, 1999:10-12). 첫째는 OECD 사회지출비에는 공공 교육비 지출이 제외되어 있기 때문에 사회임금의 규모가 상대적으로 적게 평가되어 있다. 둘째, 본 연구에서 사회임금의 주요한 구성요소로 설정한 조세지원제도가 제외되어 있다. 즉, 조세감면을 통해 시장임금의 크기를 늘려주는 부분이 제외되어 있다. 셋째, 우리가 국가복지 영역으로 설정한 법정 기업복지비용, 즉 법령에 의해 시행이 강제되지만 재원을 고용주가 전적으로 부담하고 관리도 사적으로 이루어지는 '법정 민간 지출' *mandatory private social expenditure* 이 포함되어 있다(우리 나라의 퇴직금과 유급출산휴가 비용, 그리고 외국의 경우는 강제 기업연금 등). 그러나 <표 4-1>에서 보듯이 자료 수집상의 한계로 일부 국가만 이 비용을 수록하고 있다. 넷째, 단체협약이나 기업주 임의로 실시하는 순수 기업복지비는 제외되어 있다.

54) 우리 나라가 비교적 높게 나타난 법정 민간지출비는 법정 퇴직금 비용(95년에 약 4조 9,223억원)이다.

< 표 4-1 > OECD 국가의 GDP 대비 사회지출비와 국민일인당 급여비(1995)  
(단위: %, US \$)

국가	총사회지출 (a+b)	공공복지비 (a)	법정민간 지출비(b)	국민일인당 급여비
스웨덴	33.38	33.01	0.37	6,190
덴마크	32.58	32.05	0.53	6,890
핀란드	32.12	31.97	0.15	5,730
프랑스	30.07	30.07	n.a	6,000
독일	29.61	28.01	1.60	5,750
벨기에	28.78	27.13	1.65	5,730
노르웨이	28.48	27.59	0.89	6,310
네덜란드	27.99	27.78	0.21	5,520
오스트리아	27.11	26.17	0.94	5,400
룩셈부르크	25.24	25.24	n.a	7,880
스위스	25.22	20.97	4.25	5,270
이태리	23.71	23.71	n.a	4,610
영국	22.79	22.52	0.27	4,090
스페인	21.49	21.49	n.a	3,080
아일랜드	19.87	18.62	1.25	4,040
아일랜드	19.40	19.40	n.a	3,380
체코	19.23	19.23	n.a	2,210
뉴질랜드	18.80	18.80	n.a	3,220
포르투갈	18.64	18.26	0.38	2,270
캐나다	18.24	18.24	n.a	4,000
미국	16.26	15.76	0.50	4,320
호주	15.73	15.73	n.a	3,160
일본	14.06	13.80	0.26	3,060
터키	6.79	6.79	n.a	390
한국	5.38	3.98	1.40	500
멕시코	3.67	3.67	n.a	280
OECD 2평균	21.71	21.15		4,203

자료: OECD, Social Expenditure Database :1980-1996, 1999  
비교 : 국민일인당 급여비는 공공복지비/총인구수

이상의 논의에서 알 수 있는 것은 우리 나라가 국가복지를 통해 제공되는 사회

임금의 크기가 절대적으로 작으며, 따라서 노동력재생산에서 국가복지가 차지하는 비중, 즉 사회임금이 차지하는 비중이 다른 국가에 비해 절대적으로 작다는 것이다. 이것은 반대로 노동력 재생산의 대부분이 시장임금을 통해 이루어진다는 것을 의미하는 것이다.

국가복지비 지출의 항목별 구성비를 비교하면 절대적으로 낮은 사회임금 중에서 특히 어떤 부분의 사회임금이 취약한가를 파악할 수 있다. 즉 노동력재생산의 각 영역 중 특히 어떤 영역의 사회적 재생산이 취약한가를 파악할 수 있다. <표 42>는 스웨덴, 미국, 일본, 그리고 우리 나라 등 4개국의 총사회지출비(법정 민간지출비 포함)의 항목별 구성비를 비교한 것인데 몇 가지 눈에 띄는 특징이 나타나고 있다<sup>55)</sup>. 첫째는 노령, 장애 유족 등의 지출비용이 다른 국가에 비해 적다는 점이다. 이 현상은 우리 나라의 국민연금에 아직 본격적으로 연금을 지급하지 않은 것과 연관되어 있는데 은퇴, 사회적 사고, 혹은 사망 등의 위험에 노출될 경우 대다수의 노동자와 그 가족들은 노동력재생산에 애로를 겪게 된다는 것을 의미한다. 둘째, 주거비용이 거의 나타나지 않아 주거문제 해결이 거의 전적으로 시장임금에 맡겨져 있는 우리 나라 상황을 반영하고 있다. 셋째, 산재·직업병에 관한 지출비용과 실업에 대한 지출비용이 다른 나라에 비해 상대적으로 크게 나타나고 있다는 점이다. 이는 산업재해 발생시 산재보험을 통해 어느 정도의 노동력재생산이 가능한 수준이라는 것을 의미하며, 또한 실업의 경우는 퇴직금이 퇴직기간 중의 노동자 및 가족의 노동력재생산에 일정한 기능을 하고 있다는 것을 의미한다. 물론 산재보험이나 퇴직금지출 비용은 5인 이상 사업장 정규직 노동자에 한정되어 있기 때문에 임시, 계약직 등 비정규직이나 영세사업장 근로자들은 산재보험과 퇴직금의 노동력 재생산 기능이 거의 없다고 보아야 한다. 예를 들어 최근 조사에 의하면 IMF 사태 이후 전체 실업자 중 퇴직금 수급 자격자는 전체의 30%에 불과하며 이중 실제 퇴직금을 수령한 비율은 24% 정도로 보고되고 있다(한국보건사회연구원, 노동연구원, 1999:120).

55) 물론 이러한 비교방법은 일정한 한계가 있다. 우선 우리 나라의 국가복지비 절대 규모가 작기 때문에 비슷한 수준의 비교에 한계가 있다. 특히 우리 나라 지출비의 상당 부분은 정규직 근로자에게 집중되어 있기 때문에(예, 가장 비중이 큰 노령, 장애, 유족, 산재, 그리고 실업 지출비), 국가복지비가 계층이나 종사상의 지위에 따라 어떻게 차별적으로 배분되는지는 전혀 알 수 없다. 이 연구에서 일관되게 주장하는 것처럼 우리 나라의 비정규직, 불안전취업계층의 경우는 사실상 사회임금이 거의 없다고 보아도 무방하다.

<표 4-2> 총 사회지출비의 항목별 GDP 대비율 : 스웨덴, 미국, 일본, 한국(1995)  
(단위 : %)

	스웨덴	미국	일본	한국
총 사회지출	33.38(100.00)	16.26(100.00)	14.06(100.00)	5.38(100.00)
노령연금급여(a)	8.17( 24.47)	5.36( 32.96)	5.75( 40.92)	1.19( 22.10)
장애연금급여(b)	2.42( 7.25)	0.89( 5.48)	0.31( 2.19)	0.10( 1.90)
유족(c)	0.80( 2.38)	0.96( 5.92)	0.77( 5.49)	0.17( 3.20)
소계(a+b+c)	11.39( 34.10)	7.21( 44.36)	6.83( 48.60)	1.46( 27.20)
산업재해 및 직업병	0.41( 1.23)	0.39( 2.14)	0.21( 1.46)	0.24( 4.51)
상병수당	1.53( 4.59)	0.25( 1.55)	0.06( 0.44)	-
노인·장애인서비스	3.37( 10.10)	0.05( 0.29)	0.27( 1.89)	0.13( 2.33)
가족연금급여	2.13( 6.38)	0.33( 2.04)	0.20( 1.43)	0.00( 0.06)
가족서비스	1.72( 5.17)	0.31( 1.92)	0.22( 1.58)	0.07( 1.33)
적극적 노동시장정책	2.40( 7.18)	0.20( 1.25)	0.13( 0.90)	0.08( 1.41)
실업	2.30( 6.90)	0.35( 2.15)	0.39( 2.77)	1.40( 25.99)
공공의료비	5.90( 17.66)	6.53( 40.17)	5.57( 39.64)	1.88( 34.87)
주거급여	1.20( 3.60)	-	-	-
기타	1.03( 3.08)	0.63( 3.85)	0.18( 1.28)	0.12( 2.31)

자료: OECD, Social Expenditure Database 1980-1996, 1999

## 2. 국가복지의 재원 : 조세와 사회보험 기여금

국가복지비 지출 규모의 국제 비교를 통해 우리 나라의 경우 국가복지제도에서 제공하는 사회임금을 통한 노동력재생산의 비중이 다른 국가에 비해 극히 작다는 점을 논의하였다. 그렇다면 왜 우리 나라는 사회임금의 크기가 작을 수밖에 없는가? 국가복지제도의 재원은 크게 일반 조세 부담금과 사회보험의 기여금으로 구성된다. 즉, 국가복지제도는 조세를 징수함으로써 거두어들인 국가재정과 사회보험 기여금으로 지출을 충당하기 때문에 조세 부담과 사회보험 기여금이 적으면 이에 비례하여 국가복지비의 지출 규모도 적고, 사회임금의 크기도 작아지게 된다. 따라서 조세부

담과 사회보험 기여율의 크기를 비교해 보아야 한다.

<표 4-3>은 선진 6개국과 우리 나라의 조세부담율과 사회보험 기여금 부담율을 비교한 것이다. 이 표에서 알 수 있는 것은 우리 나라의 조세부담율은 스웨덴, 영국, 프랑스보다는 낮지만 독일, 미국과는 비슷한 수준이며, 일본보다는 조세부담율이 높은 것으로 나타나고 있다. 즉, 국가복지재원의 한가지 축이 되는 조세부담율이 결코 적지 않은 수준이며 선진국과 비교해도 큰 차이가 드러나지 않는다. 그러나 사회보험의 기여금 부담율은 선진국과 비교하여 매우 작은 것으로 나타나고 있다. 96년 기준으로 우리 나라의 사회보험 기여금 부담율은 GDP의 2.1%로 선진국의 1/7에서 1/3 수준으로 큰 격차가 나타나고 있음을 알 수 있다.

< 표 4-3 > 조세 및 사회보장 기여금 부담의 국제 비교(1996)

(단위 : %)

	스웨덴	프랑스	독일	영국	미국	일본	한국
조세 부담율(a)	36.5	26.0	22.6	29.8	21.5	18.1	21.1
사회보장 부담율(b)	15.5	19.7	15.5	6.2	7.0	10.4	2.1
총조세 부담율(a+b)	52.0	45.7	38.1	36.0	28.5	28.4	23.2

비고 : 1) 조세부담율은 총조세 수입/GDP, 사회보장 부담율은 사회보험 기여금 총액/GDI

2) 한국의 사회보장 기여금에서 기업의 퇴직금 부담액은 제외되어 있음.

자료 : OECD, Revenue Statistics : 1965-1997, 1998

이상의 논의를 통해 우리는 우리 나라에서 사회임금의 크기가 작을 수밖에 없는 두 가지 이유를 발견할 수 있다. 첫째는 사회보험의 기여금 부담율이 상대적으로 작기 때문에 그만큼 사회보험에서 제공하는 급여의 크기와 범위가 작고 이것이 낮은 사회임금에 영향을 준다는 것이다. 둘째는 조세부담을 일정한 수준에서 하고 있으나 조세 중에서 국가복지부문으로 되돌려지는 재원의 크기가 절대적으로 작기 때문에, 즉 사회복지부분에 대한 국가예산이 상대적으로 적은 것이 바로 낮은 사회임금으로 이어진다는 점이다<sup>56)</sup>. 따라서 사회임금의 크기를 늘리기 위해서는 사회보험 기여금 부담 수준을 높이는 노력과 사회복지예산을 확보하는 노력 두 가지가 병행되어야 한

56) 조세부담의 직접 성격(간접세 위주인가 아니면 직접세 위주인가), 그리고 국가재정 지출 중 사회복지부분이 차지하는 비중 등은 제5장에서 자세히 다룰 것이다.

다.

그 동안의 노동운동에서는 사회복지예산 확충이 주요한 요구 사항 중의 하나이었다. 그러나 사회보험 기여금을 높여 사회임금의 크기를 늘리자는 논리는 노동운동에서 매우 낮은 논리이며, 일정한 저항감이 있기 때문에 이 부분을 좀 더 논의해 보기로 한다. 우리 나라 사회보험에 고용주와 노동자(일부 자영자)가 부담하는 총 사회보험 기여금은 앞에서 본 것처럼 GDP의 2.1% 수준<sup>57)</sup>으로 선진국에 비해 매우 낮은 수준이다. 국민연금, 의료보험 등 소위 4대 사회보험이 실시되고 있음에도 불구하고 이처럼 기여금의 비중이 낮은 것은 첫째, 아직 4대 사회보험이 전체 근로자와 자영자 등에 적용되지 않아 기여금을 납부하지 않은 계층이 많기 때문이며, 둘째는 사회보험의 기여율 자체가 낮기 때문이다. 1997년을 기준으로 가입자와 고용주가 부담하는 의료보험, 연금 등 각종 사회보험의 총기여율을 다른 나라와 비교하면 <표 4-4>에서 보는 것처럼 독일 41.86%, 프랑스 50.65%, 일본 27.80%이나 한국의 경우는 10.72%<sup>58)</sup>로 선진국의 1/5에서 1/3 수준에 있다.

< 표 4-4 > 사회보장 프로그램 기여율의 국제 비교 (1997)

국가	노령·장애·유족			총 사회보장 프로그램 <sup>1)</sup> 합계		
	피보험자	고용주	소계	피보험자	고용주	총계
독 일	10.15	10.15	20.30	20.20	21.66	41.86 <sup>2)</sup>
프랑스	6.65	9.80	16.45	15.26	35.39	50.65
이태리	8.89	19.36	28.25	10.69	43.08	53.77
스웨덴	1.00	19.06	20.06	5.95	29.90	35.85
일 본	8.67	8.67	17.34	13.37	14.43	27.80
미 국	6.20	6.20	12.40	7.65	10.50	18.15
한 국	2.00	4.00 <sup>3)</sup>	6.00	3.52	7.20	10.72

자료 : Social Security Administration(1997,xlvii)

비고 : 1) 노령·장애·유족, 상병급여, 출산급여, 산제급여, 실업급여, 가족수당프로그램의 합계를 의미함.

2) 중앙정부가 가족수당 비용 부담

3) 국민연금의 퇴직금 전환금을 합한 비율임. 퇴직금 전환금이 고용주 부담으로 나타나 있으나 후불임금의 성격이기 때문에 피보험자의 부담으로 보아야 함.

4) 미국은 의료보험 기여금이 없음

사회보험방식이 국가복지의 핵심을 이루는 나라의 경우 보험 재원의 대부분은 노동자와 사용자 그리고 자영자들이 부담하는 기여금으로 재원이 조달되고, 기여금은 별도의 기금(예, 국민연금기금, 고용보험기금)으로 관리된다. 즉, 사회보험 기여금은 조세로 징수하는 국가 일반재정과 별도로 구분되어(분리 회계) 운영되고, 보험급여 지급에만 사용된다. 따라서 별도로 일반 조세에서 재정지원이 없는 상태에서 기여율이 낮으면 그에 비례하여 사회보험의 급여수준이나 급여 범위도 매우 낮아지는 것이 일반적이다. 예를 들어 우리나라의 의료보험의 경우 연간 1조원 가까운 국가재정이 지원됨에도 불구하고 의료보험의 급여가 제한적인 것은 의료보험료율이 다른 나라에 비해 낮은 것과 일정한 연관성을 갖고 있다.

사회보험에 대한 국가재정지원이 일정하다고 가정할 경우 기여금을 적게 내고 급여도 적게 받는 '저부담-저급여체계'와 기여금을 많이 부담하더라도 높은 급여를 받는 고부담-고급여체계<sup>59)</sup>는 노동력재생산 방식과 노동운동에 상이한 의미를 갖게

57) 고용주가 근로기준법에 의해 부담하는 퇴직금 부담금 및 유급출산휴가 등의 비용을 제외한 비중임.

58) 1998년과 99년에 고용보험, 국민연금의 기여율이 상승되어 99년에는 총 기여율이 14.78%로 올라갔다.

59) 여기서 고부담-고급여체계는 반드시 서구와 같은 수준의 보험료부담을 의미하는 것이 아니라 우리나라의 경제력 수준에 부합하는 보험료 부담수준을 의미한다. 소득계층간의 차이는 있지만 우리



된다. 고부담-고급여체계는 보험료를 많이 부담하고, 급여 수준과 범위가 넓어지므로 두 가지 효과가 나타난다. 첫째는 동일한 기능을 갖는 사보험의 의존도를 낮춰준다. 예를 들어 공적 의료보험에서 완벽한 의료를 보장해주면 민간보험회사에서 판매하는 건강보험상품에 대한 의존도를 줄여준다. 둘째는 기업복지에 대한 의존도를 줄여주게 된다. 두 가지 효과 모두 노동자집단 내의 불평등을 줄이는데 기여하게 되며 사회임금의 크기를 늘려주기 때문에 시장임금에 의한 노동력재생산의 비중을 줄여 준다. 또한 고부담-고급여체계는 공적 사회보험에 대한 이해관계의 크기를 증진시키기 때문에 사회보험을 통한 노동자의 정치적 동원에 유리한 여건을 조성해준다. 물론 고부담은 반드시 노동자만의 고부담을 전제로 하지 않는다. 사회보험의 재원부담은 노·사·정 3자 부담의 원칙이 적용되므로, 국가부분의 부담 증대라는 통로가 존재하며 여기서 사회복지예산 확보 요구와 맥이 이어진다. 사회보험방식에 서의 고부담-고급여체계는 노사의 높은 보험료 부담을 의미하므로 기업의 경쟁력 강화이데올로기에 취약한 형태이다(Scharpf, 1996). 따라서 고부담 체계는 국가부분의 부담 증대와 연계될 필요성이 있다. 보험료 1% 인상이 노동자에게 심정적인 저항을 불러일으키는 것은 분명하지만 고부담-고급여체계는 노동자들에게 장기적으로 결코 불리하게 작용하지 않는다. 보험료 부담이 낮을수록, 즉 저부담-저급여체계일수록 시장을 통해 제공되는 사적복지와 기업복지 부문이 비례적으로 커지게 된다. 이것은 다시 노동력재생산과정에서 시장임금이 차지하는 비중이 커지게 된다는 것을 의미하며 이 상황은 이 연구에서 일관되게 주장하듯이 노동자집단 내의 불평등으로 이어지고 결국 집단으로서의 노동의 조직화에 결코 유리하게 작용하지 않게 된다.

### 3. 국가복지의 형태와 분리 효과

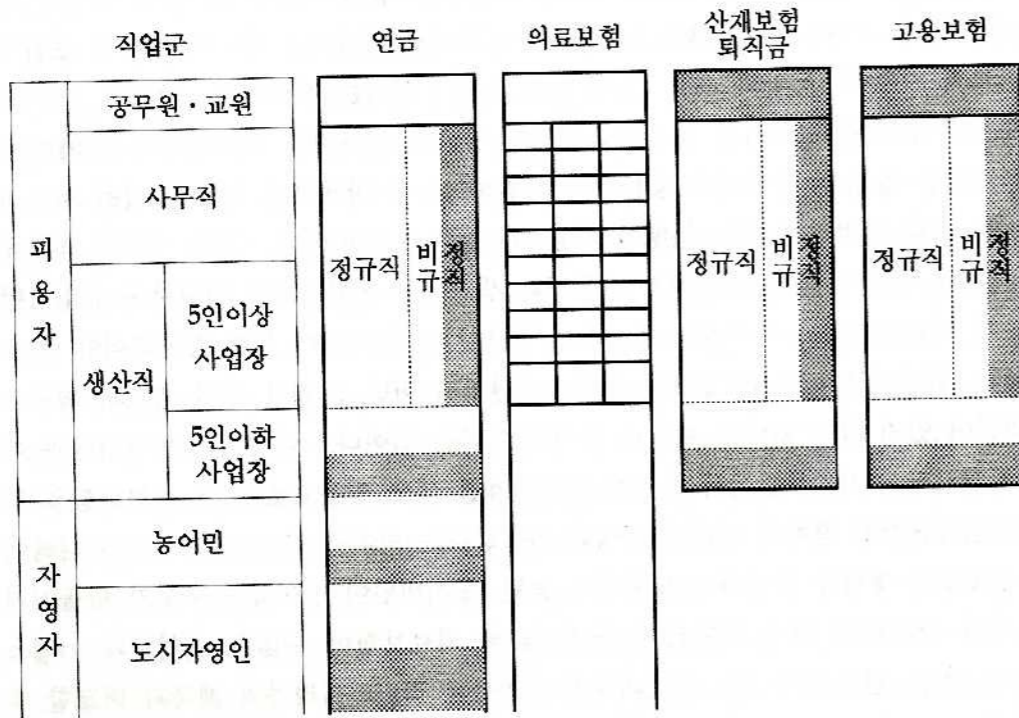
제2장에서 우리는 국가복지가 사회임금을 제공하는 기능을 갖고 있음에도 불구하고 국가복지, 특히 사회보험의 형태가 분리주의방식(조합주의)에 입각해 있을 경우 노동자 집단 내부, 그리고 여타 직업집단을 분리시키는 효과가 있다는 점을 논의하였다. 이러한 시각에서 우리 나라의 사회보험제도의 직업집단 분리효과는 어떤 상태에 있는가를 보기로 한다.

나라의 사보험 시장의 규모를 고려하면 지금의 공적 사회보험에 대한 부담 수준은 결코 높다고 보기 힘들다.

우리 나라 국가복지의 핵심인 4대 사회보험과 퇴직금이 어떤 방식으로 직업집단을 분리시키고 있는가를 그림으로 표현한 것이 <그림 4-1>인데 몇 가지 특징이 나타나고 있다. 첫째는 4대 사회보험 전체가 사무직과 생산직을 하나의 제도에 포괄시킴으로써 사무직노동자와 생산직노동자의 분할이 없다는 점이다<sup>60)</sup>. 이것은 적어도 사회보험 문제에 있어서는 사무직노동자와 생산직 노동자의 이해관계가 일치하여, 사회보험을 둘러싼 사무직과 생산직의 차별화현상이 발생하지 않고 오히려 사무직과 생산직의 정치적 연대와 동맹이 가능하다는 것을 의미한다. 특히 서유럽 역사에서 정치적 동원에 가장 민감하고 사무직과 생산직의 이해관계가 첨예하게 대립했던 연금과 의료보험에서 사무직과 생산직의 구분이 없다는 점이 특히 강조되어야 한다. 둘째는, 국민연금과 의료보험에서 노동자집단과 농어민, 자영자 등이 별도의 제도로 분리되어 있지 않고 하나의 제도로 묶여져 있다는 점이다. 이것은 노동자집단과 여타 직업집단이 사회보험에서 동일한 이해관계를 맺고 있음으로 해서 사회보험을 통한 직업집단간의 정치적 연대와 동맹이 가능하다는 의미를 갖고 있다. 우리 나라에서 의료보험 통합을 둘러싸고 노동자와 농민, 도시빈민이 연대하는 구도가 만들어지는 것이 상징적인 예에 해당된다. 공적연금과 의료보험이 수많은 직업군과 기업을 단위로 분산, 난립되어 있는 유럽대륙의 국가들과 라틴아메리카의 제국과 비교할 때 한국의 연금, 의료보험 형태는 노동계급의 정치적 동원 및 자영자, 농민과의 정치적 연대형성에 있어서 상당히 유리한 조건을 갖고 있다. 전반적으로 보면 한국의 사회보험제도는 생산직과 사무직의 연대 그리고 노동자집단과 농민·도시자영인의 정치적 연대를 형성하는데 충분한 조건을 갖추고 있어 노동운동의 전략 여하에 따라 노동자집단 내부의 연대와 여타 직업집단의 정치적 동원과 연대에 '너무나도 유리한 조건'을 갖추고 있는 셈이다.

60) 의료보험에서 직장조합이 아직 통합되어 있지 않기 때문에 <그림 4-1>에서 분리되는 칸이 많은 것으로 나타나나 2000년 7월부터 직장조합이 통합되면 의료보험에서 노동자집단 내부의 분리 현상은 없어진다.

< 그림 4-1 > 한국 사회보험제도의 직업집단 분리 모형(99년 현재)



비고 : 1) 굵은 선은 각 제도가 직업집단을 분리시키는 경계를 의미함  
 2) 실선은 직업집단을 분리시키는 경계가 아니라 통상적인 직업집단 구분을 의미함.  
 3) 검은부분은 보험에서 배제되거나(비정규직) 혹은 포함시키지 못하고 있는 부분임.

사회보험에서 제공하는 급여 수준을 보아도 한국 사회보험제도는 직업집단을 분리시키는 효과가 크게 부각되지 않는다. 산재보험과 고용보험의 현금급여가 소득비례제이기는 하지만 이것이 노동자집단 내부의 분리를 유도할 만큼 크지 않다. 연금의 경우는 공무원연금, 사학연금 등 특수직역연금제도와 국민연금제도간에는 급여의 격차가 크지만 사무직과 생산직을 단일 제도에 포괄하는 국민연금은 소득계층간 재분배가 크도록 설계되었기 때문에 오히려 저소득노동자와 고소득노동자의 노후생활의 차이를 좁혀 주는 기능을 한다.

한국의 사회보험제도가 직업집단을 분리시키는 효과는 세 가지 측면에서 나타난다. 첫째는 연금에서 공무원, 교사 등의 연금제도가 별도로 존재하여 특수직역과 일

반 근로자가 분리되는 현상이며, 둘째는 임시직, 계약직, 일용직 등 비정규직 근로자와 정규직 근로자의 분리 현상이며, 셋째는 5인미만 사업장 근로자, 영세 농어민 및 영세자영자의 상당수가 사회보험에서 배제되는 현상이다. 이 중 두 번째와 세 번째가 중요한 의미를 갖는다.

90년대 중반 이후, 특히 IMF 관리체제 이후 대규모의 구조조정이 이루어지면서 임시직, 계약직, 일용직 등 비정규직 근로자의 비중이 급격히 높아지고 있다. 96년의 경우 임시·일용직근로자의 비율이 전체 임금근로자의 43.3%를 차지했으나, IMF를 겪은 99년 10월의 경우 그 비율이 53%(약 582만명)로 96년에 비해 10%이상 증가하였다(통계청,1999). 특히 비정규직의 약 74%가 정규직보다 임금이 10%-50%정도 낮은 것으로 나타나(권혜자,1996:56) 이들은 시장임금의 크기가 절대적으로 작을 뿐만 아니라 기업복지, 국가복지의 혜택에서 대부분 제외되고 있어 노동자집단의 분리 현상의 표본으로 부각되고 있다. 비정규직의 경우 현행 법률상으로는 산재보험의 경우는 모두 적용을 받고, 의료보험, 국민연금, 고용보험의 경우는 약간의 차이는 있지만 <표 4-5>에서 보는 것처럼 고용기간이 1-3개월 미만이면 적용대상에서 제외되고 있다. 의료보험과 연금의 경우 직장가입자에서 제외되면 지역가입자로 편입될 수 있지만 지역가입자는 고용주의 보험료 50% 부담이 없고, 대부분 소득이 낮기 때문에 사회보험 가입을 회피하게 되어 실제적으로는 사회보험망에서 대부분 제외되고 있는 것이 현실이다.

<표 4-5> 4대 사회보험의 적용대상자 범위 (1999. 8)

		의료보험	연금보험	고용보험	산재보험
정규직	5인이상	○	○	○	○
	4인이하	○	○	○	×
비정규직	일용직	△(2월 미만)	△(3월 미만)	△(1월 미만)	○
	임시직	△(3월 미만)	△(3월 미만)	△(1월 미만)	○
	시간제	△(의보공단)	×	△(월80시간 미만)	○

비고 : ○ 당연적용 / × 당연적용 제외 / △ ( )시 사업장가입자에서 제외되나, 의료보험·국민연금에 있어서는 지역가입자로 적용됨.