



연구보고서 2013-18

# 고용·복지 연계정책의 국제비교연구

- 한·중·일 비교를 중심으로

노대명·김태완·요건평·김병철·고이시 노리미치·임완섭

**【책임연구자】**

노대명 한국보건사회연구원 연구위원

**【주요저서】**

한국인의 복지의식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책과제  
한국보건사회연구원, 2011(공저)

한국복지모형에 대한 연구 : 그 보편성과 특수성  
한국보건사회연구원, 2008(공저)

**【공동연구진】**

김태완 한국보건사회연구원 연구위원

요건평 화북전력대학 교수

김병철 중국인민대학 교수

고이시 노리미치 오사카 시립대학대학원 교수

임완섭 한국보건사회연구원 전문연구원

연구보고서 2013-18

**고용복지 연계정책의 국제비교연구  
- 한중일 비교를 중심으로**

발행일 2013년

저자 노대명 외

발행인 최병호

발행처 한국보건사회연구원

주소 서울특별시 은평구 진흥로 235(우:122-705)

전화 대표전화: 02)380-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)

인쇄처 한디자인

가격 8,000원

## 발간사 <<

최근 사회정책과 관련된 연구에서 새롭게 주목받고 있는 영역 중 하나는 아시아지역 국가들에 대한 비교연구라고 말해도 과언이 아니다. 이는 지금까지 대부분의 비교연구가 OECD 국가들 간의 비교에 초점을 두고 있었다는 점을 감안하면, 매우 흥미로운 변화이다. 물론 아시아지역 국가들에 대한 비교연구는 표준화된 데이터가 구축되지 않았다는 점에서 여전히 해결해야 할 많은 숙제를 안고 있다. 하지만 최근 아시아지역 국가에서 복지정책의 빠른 확장은 필요한 연구 인프라 구축이 그리 먼 일이 아니라는 점을 말해주고 있다.

이 연구는 복지레짐 연구에서 가장 흥미로운 주제 중 하나인 동아시아 복지국가 비교연구를 하고 있다. 그 중에서도 동아시아 복지국가를 특징 짓는 경향 중 하나인 <고용에 대한 중시> 또는 <고용·복지 연계에 대한 중시>에 초점을 맞추고 있다. 기존의 많은 연구결과가 <고용·복지 연계>를 동아시아 복지국가의 공통점 중 하나로 강조해 왔다는 점을 감안하면, 매우 핵심적인 연구주제라고 말할 수 있다. 하지만 지금까지 이 주제에 대한 연구는 일반론의 수준을 크게 넘어서지 못해 왔던 것이 사실이다. 동아시아지역 국가에서 <고용·복지 연계>가 어떠한 형태로 제도화되어 있으며, 각국의 정치·경제·사회구조는 그것에 어떠한 영향을 미쳤으며, 그것이 전체 사회보장제도에서 갖는 의미와 기능이 무엇인지에 대한 연구는 이제 걸음마 단계에 있는 것처럼 보인다.

한중일 3국의 <고용·복지 연계정책> 비교연구는 매우 실험적인 연구라고 말할 수 있다. 그것은 각국이 처하고 있는 경제사회적 여건과 이 문제에 대한 관심정도가 상이하며, <고용·복지 연계정책>의 형태 또한 상이

하기 때문이다. 한·중·일 각국에서 근로빈곤층(working poor) 문제가 어  
떠하며, <고용·복지 연계정책>이 어떻게 제도화되고 있는가에 대한 연구  
부터 재규정되어야 하는 것이다. 이를 위해서는 한·중·일 3국의 관련 전문  
가들이 모여 각국의 고용·복지 연계정책을 객관적으로 분석하고 비교할  
필요가 있다. 그리고 이 연구는 근로빈곤층 및 고용·복지 연계정책 등에  
대해 많은 저술을 발표했던 각국의 전문가들에 의해 보다 객관적인 자료  
를 토대로 수행되었다.

이 연구는 한국보건사회연구원의 노대명 연구위원이 연구책임을 맡고,  
원내의 김태완 연구위원과 임완섭 전문연구원이 참여하였고, 외부 전문  
가로는 일본 오사카시립대학대학원의 고이시 교수 그리고 중국 화북전력  
대학의 요건평 교수와 인민대학의 김병철 교수가 참여하였다. 실험적인  
비교연구임에도 기꺼이 집필을 승낙해 주신 세 분 교수님께 감사드린다.  
그리고 이 연구와 관련해서 좋은 검토의견을 주신 한국보건사회연구원의  
이삼식 연구위원과 이현주 연구위원, 성균관대학의 홍경준 교수, 한국노  
동연구원의 황덕순 선임연구위원께도 감사드린다. 그 밖에도 일본과 중  
국의 고용·복지 연계정책 동향에 대해 많은 자료와 정보를 주신 양국의 전  
문가와 담당 공무원들께도 감사의 뜻을 전한다.

이 연구가 향후 아시아지역 국가들의 복지정책 비교연구를 위한 값진  
자료로 활용되고, 한·중·일 3국 연구자들의 지속적 공동연구를 활성화하  
는 계기가 되기를 희망해 본다.

2013년 12월

한국보건사회연구원장

최 병 호

# 목 차

Abstract .....	1
요약 .....	5
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>11</b>
제1절 연구목적 .....	11
제2절 연구방법 .....	16
제3절 주요 연구내용 .....	17
<b>제2장 이론적 검토 .....</b>	<b>23</b>
제1절 고용·복지 연계정책에 대한 이론적 검토 .....	23
제2절 서구의 복지레짐과 동아시아 복지레짐 .....	28
제3절 한·중·일 3국의 복지레짐 비교분석 .....	32
<b>제3장 한국의 사회보장제도와 고용·복지 연계 .....</b>	<b>47</b>
제1절 서론 .....	47
제2절 사회보장제도의 전개과정과 특성 .....	48
제3절 고용·복지 연계정책 .....	67
제4절 개편동향 .....	78
<b>제4장 일본의 사회보장제도와 고용·복지 연계 .....</b>	<b>89</b>
제1절 서론 .....	89
제2절 산업발전단계에 따른 경제·사회구조의 변화 .....	90
제3절 산업발전단계에 따른 사회정책의 변화 .....	94

제4절 탈공업화에 따른 일본의 사회정책개혁 .....	99
제5절 맺는말: 향후의 방향 .....	116
<b>제5장 중국의 사회보장제도와 고용·복지 연계 .....</b>	<b>121</b>
제1절 중국 사회보장제도 및 공공부조 .....	121
제2절 중국 도시의 근로빈곤층: 개념, 형성 원인, 계층의 특징, 그리고 사회보호정책 .....	143
<b>제6장 한·중·일 고용·복지 연계정책의 비교 .....</b>	<b>179</b>
제1절 들어가며 .....	179
제2절 이론적 검토 .....	180
제3절 고용·복지 연계정책의 환경 진단 .....	196
제4절 한·중·일 고용·복지 연계정책 특징 비교 .....	212
제5절 맺으며 .....	227
<b>제7장 결론 및 시사점 .....</b>	<b>233</b>
제1절 결론 .....	233
제2절 몇 가지 제언 .....	236
<b>참고문헌 .....</b>	<b>239</b>

## 표 목차

〈표 2-1〉 복지체제 구분 .....	29
〈표 2-2〉 한국, 일본, 중국의 빈곤율 변화 .....	36
〈표 2-3〉 한국, 일본 및 중국의 공공부조제도 비교 .....	39
〈표 2-4〉 중국 도시와 농촌 최저생활보장대상자 변화 .....	41
〈표 2-5〉 한국, 일본 및 중국의 공공부조제도 급여수준 비교 .....	42
〈표 3-1〉 인구 및 인구구조 .....	53
〈표 3-2〉 경제활동인구 추이 .....	54
〈표 3-3〉 취업 및 실업관련 지표(1991~2012) .....	59
〈표 3-4〉 경제력에 대비한 주요 사회보장제도의 도입 시기 국제비교 .....	63
〈표 3-5〉 한국 고용복지 연계정책의 특징 .....	72
〈표 3-6〉 기존의 주요 근로빈곤층 지원정책 .....	83
〈표 4-1〉 사회보험료 경감 및 면제 대상자, 소득세 비과제 대상자의 소득수준 (독신, 아이 없는 가구) .....	97
〈표 4-2〉 일본의 사회정책개혁 .....	101
〈표 4-3〉 기본수당 지급조건과 관련된 고용보험법 개정의 개요 .....	103
〈표 5-1〉 기업과 근로자의 사회보험 납부율 비교 .....	130
〈표 5-2〉 현행 중국의 공공부조체계 .....	134
〈표 5-3〉 중국 주요 지역 도시주민 최저생활보장 기준 현황 .....	135
〈표 5-4〉 중국 도농주민 최저생활보장인구 현황 .....	136
〈표 5-5〉 중국 주요 지역 최저생활보장 수혜율(2009) .....	137
〈표 5-6〉 각종 단위별 매월 평균 연금액 현황 .....	141
〈표 5-7〉 업종별 도시 고용업체 취업인원 임금이 사회평균 임금에 차지하는 비율 .....	146
〈표 5-8〉 1978~2006년 도시 취업인원 수 .....	153
〈표 6-1〉 선진국과 신흥산업국 <고용·복지 연계정책>의 특징 비교 .....	188
〈표 6-2〉 한·중·일 3국의 사회보장제도의 구성과 도입시점 .....	192
〈표 6-3〉 한·중·일 3국의 1인당 GDP 및 증가율 추이 .....	199

〈표 6-4〉 한·중·일의 산업별 취업자 비중 변화 .....	203
〈표 6-5〉 한·중·일 고용·복지 연계정책의 환경과 특징 .....	206
〈표 6-6〉 한국 임금근로자의 종사상지위에 따른 사회보험 가입률 추이 .....	210
〈표 6-7〉 한·중·일 3국 공공부조제도의 특징 비교 .....	219
〈표 6-8〉 한·중·일 근로빈곤층 지원정책의 제도적 구성 .....	227

## 그림 목차

[그림 2-1] 도시근로자 빈곤율 추이(중위소득 50% 기준) .....	25
[그림 2-2] 국민 및 전문가 의식조사(향후 필요한 사회정책부문) .....	26
[그림 2-3] 한국, 일본, 중국의 경제성장률 변화(1인당 실질GDP, \$환산) .....	34
[그림 2-4] 한국, 일본, 중국의 GDP대비 사회복지지출비율 .....	37
[그림 2-5] 한국, 일본의 공공부조 수급자 비율(전인구대비) .....	40
[그림 3-1] 제조업 및 서비스업의 고용비중추이(1980~2008) .....	51
[그림 3-2] 도시근로자가구(2인 이상 가구)의 빈곤율 추이(1990~2012) .....	68
[그림 3-3] 취업자 빈곤규모 추이 .....	69
[그림 3-4] 근로장려세제의 급여체계 구조(맞벌이 가구) .....	82
[그림 4-1] 산업발전단계에 따른 소득분배 .....	91
[그림 4-2] 세금·사회보험료 지출이 수입에서 차지하는 비율 (부부중 1명만 취업, 아이 2명) .....	97
[그림 4-3] 생활보호의 '빈곤의 함정': 정규직과 비정규직(미혼, 아이 없음) .....	105
[그림 4-4] 제2의 안전망 개념 .....	109
[그림 5-1] 중국 사회보장체계 도식표 .....	129
[그림 6-1] 고용·복지 연계정책의 두 가지 유형 .....	184
[그림 6-2] 한·중·일 3국의 임시직 근로자 고용보호 지표의 추이 .....	207
[그림 6-3] 주요 국가의 전일제 근로자 평균 임금 대비 최저임금 비율추이 .....	208



---

## Abstract <<

### **Work and Welfare Reconciliation Policies in Korea, Japan and China**

This study provides an analysis of work/welfare reconciliation policies(WWRP) in Korea, Japan and China, discussing how changes in employment and income distribution since 1990's have led to reforms their social protection system. The focus of this study is the making and transition of WWRP in three east-asian countries, in the perspective of international comparison.

Compared to the situation in the late 1990s, tensions and pressure triggered by rapid economic and social changes in these countries are much more challenging. Japan, plunged in a long-term economic recession and population ageing, has intense aspirations for economic recovery and social stabilization. In China, owing to a fragmented social security system in a rural-urban divided society, some of the rural migrants flooding the cities are often plunged to a trap of poverty, unemployment, and unequal treatment. Consequently, the Chinese government has initiate a reform of social security system (Social Insurance Act in 2010) and regional development programs in deprived areas since the late 2000s. In Korea, reform of social policies and social welfare policies were not the main concern

of the government, even in the situation of repeated economic crises and increasing income inequality. However, no matter how much pain it may involve, reform is what Korea needs in its social protection system.

These countries are in the midst of a historic transformation. The Japanese government initiate also the massive reform of social protection and tax systems in 2012. This reform focuses on social protection financing by increasing added-value tax, and support for the poor and the socially vulnerable. For China, it is time to make efforts to reduce its regional disparity and to improve social protection system while maintaining economic growth. Having been hit hard by a series of economic downturns since the last 1990s, Korea is in the face of challenges concerning economic growth, job creation, and redistribution.

In the time of globalization, de-industrialization and ageing, maintaining the present growth momentum will require an alternative paradigm of growth and redistribution. It is necessary to reinforce the employment protection legislation, to create more decent jobs, include unprotected groups (the poor and non-regular workers) in social insurance, and to protect more deprived or poor families. It is also important to establish "work/welfare reconciliation strategies" to cope with the increasing income inequality and social exclusion.

We can easily find the emergence and increase of working

poor in these countries since 1990's. The working poor may be unemployed or low-wage workers who are excluded from labor market and social protection system. They will be mainly homeless in Japan, migrant workers in China, and temporary workers in Korea, etc. Continued the study on working poor in our countries, we have tried to analyse and to compare the situation of working poor and the work/welfare reconciliation policies in recent years.

Although they are very different in the political system, economic development and social protection system, we could find something in common : the prevailing position of economic growth and work in the WWRP. It means that the WWRP in east-asian countries was introduced and developed with the under-development of social protection policies for deprived groups.



## 요약 <<

한중일 3국의 복지정책에 대해서는 적지 않은 연구가 이루어지고 있지만, 정작 동아시아 복지모델의 특징 중 하나인 복지보다 고용을 중시하는 경향, 또는 <고용·복지 연계정책>을 다룬 연구결과는 많지 않다. 본 연구는 한중일 3국의 고용·복지 연계정책을 그 역사적 형성과 최근 개편동향에 초점을 맞추어 비교·고찰하는데 그 목적이 있다.

이를 위해 한중일 3국의 연구자들이 고용·복지 연계정책 국제비교를 시도하였다. 각국의 근로빈곤층 문제는 산업구조, 고용구조, 소득분배구조의 변화와 밀접한 관련이 있으며, 그 문제에 대한 대책 또한 복지정책 차원에 머무를 수 없다. 산업정책과 고용정책 그리고 복지정책을 아우르는 대책이 필요한 것이다. 이러한 맥락에서 보면, 한중일 3국이 최근 증가하는 근로빈곤층 문제를 해결하기 위해 어떤 정책기조를 채택하고 있으며, 실제 어떠한 구체적인 정책을 실시하고 있는지 살펴보는 것은 해당 국가의 향후 진로를 이해하는데도 도움이 될 것이다.

본 연구는 다음 네 가지 질문, ‘한중일 3국에서 근로빈곤층(Working Poor)는 어떠한 형태로 존재하는가?’, ‘최저임금, 사회보험 등은 근로빈곤층 발생에 어떤 영향을 미치고 있는가?’, ‘공공부조제도와 연계된 근로연계복지는 어떻게 제도화되어 있는가?’, ‘최근 고용·복지 연계정책은 어떻게 변화하고 있는가?’를 파악하기 위해, 문헌연구, 실증분석, 인터뷰 등의 연구방법을 통해 접근하였다. 하지만, 이러한 주제와 접근방법에도 불구하고 본 연구는 한중일 3국의 고용·복지 연계정책이란 매우 구체적인 연구주제라는 점에서, 그리고 이를 수행하는데 필요한 기초연구가 취약하다는 점에서 많은 한계를 안고 있다. 이러한 문제들은 향후 지속적인

협동연구를 통해 논의기반을 다져야 할 것으로 판단된다.

본 연구를 통해 얻을 수 있었던 결론은 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 한·중·일 3국을 포함해서 복지레짐의 성격을 유형화할 수 있는 새로운 이론화가 필요하다고 판단된다. 이를 통해 한·중·일이 서로 다른 복지레짐에 속하는지, 같은 복지레짐에 속하는 국가인지 판단할 필요가 있다. 이러한 분석결과는 상당부분 고용·복지 연계정책을 어떻게 구축하는가의 문제와 관련이 있을 것으로 여겨진다. 둘째, 한·중·일 3국의 성장 전략이 갖는 유사성이 각국의 복지정책의 형성과 발전에도 큰 영향을 미치고 있다는 점이다. 한국과 일본은 산업화 과정에서 복지제도를 확충하는 노력에 소홀했던 측면이 있다. 주목해야 할 점은 한국과 일본, 그리고 아마도 중국 또한 고도성장의 경험이 강한 국민적 자부심과 연결되어 있고, 이것이 복지확장이 필요한 시점에 적절한 개혁을 수행하는데 걸림돌이 되고 있다는 점이다. 셋째, 한·중·일 3국의 공공부조제도는 외형적으로 큰 차이가 있어 보이지만, 내용적으로 유사한 점이 많다는 점이다. 한·중·일 3국은 제도화의 정도와 무관하게 내용적으로 근로빈곤층의 복지급여 수급을 통제하는 기제가 작용하고 있다고 말해도 무방할 것이다. 넷째, 중장기적으로 한국과 일본의 공공부조제도에서 근로빈곤층 수급자가 증가하게 될 개연성이다. 현재 상황에서 보면, 한·중·일 3국에서 근로빈곤층 중 복지급여 수급자는 크게 증가하지 않을 것처럼 보이지만 서구 복지국가 또한 복지수급자 중 장기실업자 비중이 증가하는데 소요된 기간은 그리 길지 않았다. 그리고 국민들과 근로빈곤층의 복지의식은 제반 환경변화와 맞물려 더 빠르게 변화할 수 있다. 다섯째, 한·중·일 3국의 고용·복지 연계정책은 근로능력이 있는 복지수급자에게 낙인감을 주어, 복지급여 수급을 억제하게 만드는 기능이 강하다는 점이다. 여섯째, 한·중·일 3국의 고용·복지 연계정책은 소득보장과 취업지원 그리고 재정적 인센티브를 결

합한 새로운 형태의 정책패러다임을 모색해야 한다는 점을 지적하고자 한다.

이러한 결과는 다음과 같은 시사점을 가진다. 한국사회는 외환위기 이후 16년간 서구 복지국가의 각종 제도와 프로그램을 수입하는데 많은 시간과 비용을 투입하였다. 하지만 이러한 방식에는 한계가 있다. 그것은 옷에 몸을 맞추는 것과 유사한 시도가 된다는 점이다. 이제 좀 더 가까운 곳에서 그리고 순수하게 각국의 정책경험을 분석하고 그로부터 신선한 교훈을 얻는 노력이 필요하며, 이런 맥락에서 보면, 한중일 3국은 하나의 복지레짐이라고 설명하기는 힘들지만, 많은 공통점을 갖는다. 그리고 한중일 3국은 20세기의 성장전략과 중산층 육성전략 그리고 저복지 전략이라는 맥락에서 서로로부터 많은 것을 차용해 왔다. 이러한 노력은 향후 더 공개적이고 적극적일 필요가 있다.

지금 한중일 3국이 서로에게서 더 많은 시사점을 얻을 수 있는 시기로 볼 수 있다. 한중일 3국의 공공부조제도와 고용복지 연계정책에 대한 연구과정에서 각국에서 진행하고 있는 다양한 정책실험과 그에 대한 학문적 분석노력 등을 확인할 수 있었고 특히 근로빈곤층에게 복합적인 서비스를 제공하기 위한 전달체계 개편실험은 일본과 중국에서 한결같이 표출되는 정책방향이었다. 따라서 한중일 복지정책 및 고용복지 연계정책에 대한 연구에서 성급하게 어떤 결론을 기대하기보다, 순수한 학문적 연구를 활성화하며 경험을 나눌 수 있는 기회를 확대할 필요가 있을 것으로 판단된다. 따라서 성급하게 다른 나라의 정책을 재단하기에는 아직 더 많은 연구가 필요하다. 중장기적으로 동아시아지역 또는 아시아지역 복지정책에 대한 비교연구를 위해 더 많은 자원을 배분할 필요가 있다. 그것은 지금까지 서구 복지국가 또는 OECD국가들에 집중했던 연구를 아시아 지역 국가에게로 확대해야 한다는 것을 의미한다.







## 제1장 서론

제1절 연구목적

제2절 연구방법

제3절 주요 연구내용



# 1

## 서론 <<

### 제1절 연구목적

이 연구는 한·중·일 3국의 고용·복지 연계정책을 그 역사적 형성과 최근 개편동향에 초점을 맞추어 비교·고찰하는데 그 목적이 있다. 한·중·일 3국의 복지정책에 대해서는 적지 않은 연구결과가 발표되어 있지만, 정작 동아시아 복지모델의 특징 중 하나인 복지보다 고용을 중시하는 경향, 또는 <고용·복지 연계정책>을 다룬 연구결과는 많지 않았다. 하물며 이를 비교한 연구는 거의 없었다 해도 과언이 아니다. 따라서 이 연구에서는 한·중·일 3국의 연구자들이 고용·복지 연계정책 국제비교를 시도하였다.

각국의 근로빈곤층 문제는 산업구조, 고용구조, 소득분배구조의 변화와 밀접한 관련이 있으며, 그 문제에 대한 대책 또한 복지정책 차원에 머무를 수 없다. 산업정책과 고용정책 그리고 복지정책을 아우르는 대책이 필요한 것이다. 이러한 맥락에서 보면, 한·중·일 3국이 최근 증가하는 근로빈곤층 문제를 해결하기 위해 어떤 정책기조를 채택하고 있으며, 실제 어떠한 구체적인 정책을 실시하고 있는지 살펴보는 것은 해당 국가가 향후 어디로 가고 있는지 이해하는데도 도움이 될 것이다. 지금은 한·중·일 복지국가 비교연구의 필요성에 대한 공감대를 이루고, 각국의 연구 성과를 공유하는 것이 더욱 중요한 의미를 갖는다.

최근까지 한국의 복지정책 연구에서 동아시아 국가들은 각광받는 연구 주제는 아니었다. 연구의 전제가 되는 정보부족도 원인이었지만, 일본을 제외하고는 각국의 복지정책이 1990년대 이후에야 빠르게 확충되어 왔다는 점에서 비교연구 자체가 힘들었던 측면도 있다. 그리고 정치·사회적

으로 연구 활성화를 가로막는 다양한 요인도 있었다. 이러한 한계로 인해, 분석에 필요한 데이터가 잘 구축되어 있는 서구 복지국가나 OECD국가와의 비교연구가 주를 이루어 왔다. 더욱이 서구의 다양한 복지실험은 후발 복지국가들에게 많은 정책적 시사점을 제공해 주었다. 서구 복지정책에서 많은 부분을 차용해 왔던 것이다. 하지만 최근 아시아지역 국가들은 매우 빠른 속도로 변화하고 있다. 전 세계경제에서 아시아 국가들이 차지하는 비중이 커지는 것 이상으로, 이들 국가는 재분배정책에 관심을 기울이지 않을 수 없는 상황에 들어서 있다. 그리고 이러한 환경변화 속에서 산업과 노동 그리고 복지정책을 연계하는 새로운 정책패러다임을 모색하고 있다. 이는 고용·복지 연계정책을 통해 잘 드러나는 것이다. 이런 측면에서 보면, 아시아 국가들, 특히 한·중·일 3국의 최근 복지개혁이 야말로 서로에게 더 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

그렇다고 한·중·일 3국을 하나의 복지레짐(welfare regime)으로 범주화 하고자 하는 것은 아니다. 예를 들어, 동아시아 복지모델이나 발전주의 복지모델, 가족주의 복지모델 또는 유교주의 복지모델 등으로 표현하는 것이다. 이 모델들은 복지보다 성장을 중시하고, 공적 재분배보다 사적 재분배를 중시하며, 시민사회보다 국가의 권위주의적 통제력이 강하고, 복지급여를 받기보다 노동을 통해 자립해야 한다는 점들을 강조하고 있다. 실제 한·중·일 3국 모두 이러한 성향을 갖는 것으로 여겨진다. 하지만 다음과 같이 반문할 수 있다. 이러한 특징들이 동아시아 국가에 고유한 것이 아니라 저발전국가 또는 비서구권 국가에서 광범위하게 나타나고 있는 것은 아닌가. 성급한 범주화에 앞서 진지하게 검토할 필요가 있는 대목이다.

한·중·일 3국의 복지정책 비교와 관련해서는 설사 외형적 유사점이 존재한다 하더라도 그것이 이질동상(異質同像)은 아닌지 신중한 검토가 필

요하다. 사실 한·중·일 3국의 복지정책은 매우 상이했던 20세기의 정치·경제·사회적 경험을 토대로 형성된 것이다. 선발주자와 후발주자로 정책 경험을 공유하고 있어 복지제도의 유사성이 있을 수 있지만, 경제발전단계와 사회지출수준 그리고 그것에 영향을 미치는 정치·경제·사회적 환경 자체가 크게 다르다는 점에 주목해야 한다. 남북분단과 권위주의를 경험한 한국, 장기간 자민당이 집권해 왔던 일본, 여전히 사회주의 정치체제를 가진 중국은 20세기 매우 상이한 경험을 해 왔다는 점을 잘 말해준다. 산업구조와 고용구조 그리고 소득분배구조 측면에서도 차이가 크다. 그리고 한·중·일 3국의 문화 또한 적지 않은 차이가 있다. 이는 한·중·일 3국 간의 차이가 서구의 세 가지 복지레짐 간의 차이만큼이나 큰 차이를 갖는 것일 수 있음을 의미한다.

이처럼 상이한 정치·경제·사회체제 속에서 형성된 각국의 복지정책이 어떠한 공통점과 차이점을 갖는지는 비교연구가 필요한 부분이다. 특히 20세기의 다른 역사적 체험을 경험하면서도 그 어떤 공통점이 있다면, 그것이 무엇인지 지속적인 연구가 필요할 것이다. 동아시아 복지국가들이 왜 상이한 형태를 나타내고 있는지에 대해서는 다음과 같은 설명이 유용할 수 있다(武川正棼, 2009) ; 1) 국내요인에 의한 복지국가의 이룩시기(수렵설), 2) 국제환경에 의한 복지국가 형성 조건(국제환경), 3) 복지국가의 경로의존성(경로의존설)이 그것이다. 이 주장은 한·중·일 3국의 복지국가를 비교하는 하나의 가설이 될 수 있다. 다만 구체적으로 각각의 요인이 어떻게 영향을 미쳤으며, 각 요인 간 상호작용을 어떻게 규명할 것인가의 문제가 남아 있다. 또 하나 중요한 문제는 향후 급변하는 경제·사회 환경 속에서 각국이 어떠한 정책적 선택을 하게 될 것인가 하는 점이다. 이 모든 문제들은 한·중·일 연구자들이 향후 함께 풀어가야 할 숙제라고 여겨진다.

이 연구가 주목하는 부분은 한·중·일 3국의 <고용·복지 연계정책>이며, 그것은 두 가지 의미로 사용되고 있다. 넓은 의미에서 고용·복지 연계는 생산과 분배 그리고 재분배의 특정한 결합방식을 지칭하며, 그 중에서도 근로연령층을 대상으로 하는 고용정책과 복지정책의 새로운 정책조합을 지칭한다. 내용적으로는 근로빈곤층(working poor)의 증가를 억제하고 탈빈곤을 촉진하는 일련의 정책, 즉 고용보호제도(EPL)와 최저임금제, 사회보험제도와 공공부조제도 등을 아우르는 것이다. 좁은 의미에서 고용·복지 연계는 공공부조제도 수급자의 취업을 강조하는 근로연계복지(workfare)를 지칭한다. 내용적으로는 근로능력이 있는 공공부조 수급자를 대상으로 하는 징벌적 제도와 인센티브 제도로 구성되며, 공공부조제도, 취업지원제도(ALMP), 근로인센티브제도(work incentives) 등을 아우르는 것이다. 이 글에서는 <고용·복지 연계정책>은 넓은 의미로, <근로연계복지정책>은 좁은 의미로 사용할 것이다.

이 연구는 다음 네 가지 질문에 답하는 형식으로 한·중·일 3국의 <고용·복지 연계정책>을 비교하고 있다. 1) 한·중·일 3국에서 근로빈곤층(Working Poor)는 어떠한 형태로 존재하는가, 2) 최저임금, 사회보험 등은 근로빈곤층 발생에 어떤 영향을 미치고 있는가, 3) 공공부조제도와 연계된 근로연계복지는 어떻게 제도화되어 있는가, 4) 최근 고용·복지 연계정책은 어떻게 변화하고 있는가 하는 것이다.

이 연구에는 근로빈곤층 문제와 관련하여 주목할 만한 연구결과를 발표한 한·중·일 3국의 연구자들이 참여하고 있다. 참여한 전문가들에 대해 간략하게 소개하면 다음과 같다. 일본의 고용·복지 연계정책에 대해서는 오사카시립대학대학원의 고이시 교수가 집필을 담당하였다. 일본의 고용·복지 연계정책의 역사적 맥락과 최근 정책동향에 대해서 깊이 있는 성찰과 해석을 하고 있다. 일본의 탈산업화 과정과 근로빈곤 문제의 형성, 그

리고 근로빈곤층 지원정책의 굴곡 있는 변화, 그리고 향후 전망은 많은 시사점을 주고 있다. 중국의 고용·복지 연계정책에 대해서는 화북전력대학교의 요건평 교수와 중국인민대학교의 김병철 교수가 집필을 담당하였다. 이 글은 중국에서 고용·복지 연계정책, 특히 근로빈곤층 지원정책의 관점에서 고용과 복지정책의 연계를 다룬 보기 드문 연구결과로 판단된다. 특히 최근 중국에서 진행되고 있는 정책변화에 대해 매우 자세한 정보를 제공해 주고 있다.

그 동안 한중일 3국의 복지정책에 대한 연구는 자료에 대한 접근성이 낮다는 커다란 장애요인이 있었다. 하지만 최근 한국과 중국에서 복지정책에 대한 학문적·정책적 관심이 빠르게 증가하면서 자료에 대한 접근성이 높아지고 있다. 그리고 각국 내부의 전문가 집단과의 공동연구를 통해 상호이해를 증진시킬 수 있는 가능성도 커지고 있다. 그 중에서도 한·중·일 3국 모두 큰 관심을 갖고 있지만 상대적으로 연구가 부진했던 근로빈곤층 문제와 고용·복지 연계정책은 각국 전문가의 공동연구가 필요한 분야 중 하나이다. 근로빈곤층의 실태를 진단하고, 고용·복지 연계정책의 특징과 당면과제를 제시하고, 향후 정책동향을 전망하기 위해서는 각국 연구진의 참여가 중요한 의미를 갖기 때문이다.

그렇다고 이 연구를 통해 어떤 구체적인 결론을 도출하고자 하는 것은 아니다. 다른 나라의 복지정책에서 무엇인가를 배워야 한다거나, 한 국가의 복지정책이 다른 국가의 그것보다 우위에 있다거나 하는 것은 이 연구가 주목하는 것이 아니다. 이 연구는 향후 지속적으로 이루어질 아시아 복지국가 비교연구의 첫 번째 단추라고 말해도 과언이 아니다. 한·중·일 복지국가 비교연구의 필요성에 대한 공감대를 바탕으로 비교연구의 전제가 되는 학문적 소통 자체에도 중요한 의미를 부여하고 있는 것이다.

## 제2절 연구방법

이 연구는 한·중·일 3국의 <고용·복지 연계정책>을 비교 분석하기 위해 다음 세 가지 연구방법을 채택하였다; 1) 문헌연구, 2) 실증분석, 3) 인터뷰 등이 그것이다.

먼저 이 연구의 핵심 주제와 관련한 문헌분석을 전제하고 있다. 일차적으로 <고용·복지 연계>가 무엇을 의미하는지 설명이 필요하다. 그것은 협의의 근로연계복지정책(workfare policies)이나 활성화정책(activation policies)과 유사한 의미를 갖는 것으로 해석될 수 있다. 하지만 여기서는 이를 좀 더 광의로 표현하고 있다. 이 점에서 그 범위를 정확하게 언급할 필요가 있다. 이차적으로 동아시아 복지모델에 대한 이론적 검토이다. 지금까지 자주 회자되었던 에스핑-앤더슨의 복지레짐 유형론만으로 한·중·일 비교연구에 필요한 분석틀을 갖추기는 힘든 실정이다. 이 점에서 한·중·일 3국의 복지정책을 어떻게 유형화할 수 있는지에 대한 검토가 필요하다.

이어 한·중·일 3국의 정책실태와 국민의식 등을 살펴보기 위해 일차 자료 및 이차 자료에 대한 분석을 하고 있다. 각국 근로빈곤층의 규모와 실태와 관련해서 그러하며, 산업화 및 탈산업화 과정에서 나타나는 다양한 문제점을 언급하기 위해서도 각국의 관련 자료에 대한 분석이 진행되었다. 물론 한·중·일 3국의 경제·사회문제, 정책현황을 비교할 수 있는 자료는 매우 제한적이다. 이 점에서 각국의 통계청에서 발표한 자료나 국제기구의 자료를 중심으로 비교하고자 하였다. 특히 한·중·일 3국 국민들의 복지의식 등을 살펴보기 위해, ISSP에서 제공하는 조사의 원자료를 활용하였다.

끝으로 이 연구는 각국의 연구자 및 정책결정자들과의 인터뷰를 실시하였다. 그것은 한국의 연구진이 2013년 4월~6월 일본과 중국을 방문하



여 필요한 자료를 수집하고, 해당 분야의 연구자 및 정책결정자들과의 인터뷰를 수행하는 방식으로 이루어졌다. 일본의 경우에는 이 분야의 연구자들과의 인터뷰를 실시하고, 후생노동성, 도쿄시, 오사카시 등의 정책결정자와도 인터뷰를 진행하였다. 이는 일본의 공공부조제도 개편 및 근로빈곤층 지원정책 개편과 관련된 내용에 초점을 맞추어 진행되었다. 중국의 경우에는 주요 대학의 공공부조제도 연구자들과의 인터뷰 및 사회과학원이나 총공회 등 근로빈곤층 지원정책과 직·간접의 관계를 갖는 담당자들과의 인터뷰로 진행하였다.

### 제3절 주요 연구내용

이 연구는 한·중·일 복지국가를 특징짓는 중요한 요소, 즉 <재분배보다 노동을 중시하는 문화와 정책>이라는 진단과 현실에서 나타나는 <고용·복지 연계정책>의 상관성을 진단하는데 초점을 맞추고 진행하였다. 연구는 크게 다섯 개의 장으로 구성되어 있다.

제2장은 한·중·일 3국의 <고용·복지 연계정책 비교연구>를 어떻게 접근해야 하는지 보여주고 있다. 먼저 고용·복지 연계정책을 근로빈곤층의 증가 문제와 관련지어 설명하고 있다. 이는 서로 복지레짐이 다르다 하더라도 대부분의 국가들이 최근 직면하고 있는 문제이며, 이것에 어떻게 대처하는지는 각 복지레짐의 특징을 잘 보여주기 때문이다. 이어 동아시아 복지모델에 대한 이론적 검토를 하고 있다. 그것은 지금까지 아시아 복지국가 비교연구에서 가장 자주 회자되는 주장이기도 하다. 끝으로 한·중·일 3국의 복지정책에 대한 비교, 특히 공공부조제도의 특징 비교 등에 초점을 맞추고 있다.

제3장은 한국의 <고용·복지 연계정책>을 다루고 있다. 그것은 전체 고용정책, 사회보험정책, 공공부조정책과의 관련성 하에서 한국의 근로빈곤층 지원정책이 어떻게 발전해 왔으며, 제도적으로 어떠한 특징을 갖고 있으며, 최근 정책이 어떻게 변화하고 있는지 설명하고 있다. 2013년 공공부조제도와 근로빈곤층 지원정책의 대대적인 변화가 예고되는 상황에서 제도개편의 주요 내용 또한 간략하게 소개하고 있다.

제4장은 일본의 <고용·복지 연계정책>을 설명하고 있다. 이 장에서는 일본의 산업화와 탈산업화 과정과 관련해서 복지정책의 변화를 어떻게 설명할 수 있으며, 그 중에서도 근로빈곤층 문제에 미친 영향을 자세히 언급하고 있다. 탈산업화와 노동시장의 이중구조 그리고 사회보험제도의 이중구조 등에 대한 진단은 한·중·일 3국에 대한 비교연구에 중요한 시사점을 주고 있다. 그리고 일본의 고용·복지 연계정책의 최근 정책동향에 대해서도 깊이 있는 해석을 하고 있다. 사회보험 미가입자를 대상으로 하는 지원제도의 도입, 공공부조제도(생활보호제도)에서 나타난 정책변화, 근로빈곤층 취업지원정책의 변화, 전달체계 개편 등 다양한 문제를 설명하고 있다.

제5장은 중국의 <고용·복지 연계정책>을 다루고 있다. 이 장은 전반부는 중국 사회보장제도의 역사적 발전과 최근 변화를 설명하는데 초점을 두고 있으며, 후반부는 근로빈곤 문제에 초점을 두어, 중국의 사회정책에 복지정책과 고용정책이 어떻게 유기적 관계를 갖고 구축 또는 개편되고 있는지를 보여준다. 특히 산업 및 고용구조의 변화과정에서 어떻게 근로빈곤층이 발생하고 있으며, 도시농민공 문제나 고학력 청년층 문제와 어떠한 관련이 있는지 잘 보여주고 있다. 적어도 현재의 공공부조제도는 근로빈곤층 지원정책과 밀접한 관계가 없는 것으로 판단된다.

제6장은 앞의 연구결과를 토대로 한·중·일 3국의 <고용·복지 연계정책>

을 비교하고 있다. 일차적으로 한·중·일 3국에서 근로빈곤층 문제가 어떠한 차이점을 갖는지 살펴보고, 그것에 영향을 미치는 주된 원인, 최저임금제 등 고용정책과 사회보험제도 그리고 공공부조제도 등과의 관계에서 각국의 고용·복지 연계정책이 어떠한 공통점과 차이점을 갖는지 언급하고 있다. 여기서는 근로빈곤층 문제가 발생하는 거대한 환경변화와 그것에 대응하는 각 정책들이 어떻게 구조화되어 있는지 살펴보고 있다. 노동시장의 이중구조 문제가 사회보험이나 공공부조제도를 통해 어떻게 다루어지고 있는가 하는 점이다.

이 연구는 아시아 복지국가를 특징짓는 중요한 정책을 비교 분석하는 실험적 연구라고 말할 수 있다. 그리고 이 연구를 통해 왜 한·중·일 3국이 근로빈곤층 문제를 해결하는 상이한 정책적 선택을 하게 되었는지 충분히 규명하기에는 한계가 있었다. 이를 설명하기 위해서는 정치·경제·사회 등 각 영역에서 제기된 다양한 문제에 대한 종합적인 접근이 필요하다는 점에서 향후 연구과제로 남겨두고자 한다.





## 제2장 이론적 검토

제1절 고용·복지 연계정책에 대한 이론적 검토

제2절 서구의 복지레짐과 동아시아 복지레짐

제3절 한·중·일 3국의 복지레짐 비교분석



# 2

## 이론적 검토 <<

### 제1절 고용·복지 연계정책에 대한 이론적 검토

현대 사회는 다양한 빈곤의 문제에 직면하고 있다. 과거의 사회적 위험이 실업, 노령, 질병 등으로 인한 문제가 중심이었으며, 서구 선진국의 복지국가들도 위와 같은 문제에 대한 대응으로 사회보험과 공공부조제도를 만들어내고 사회적 위험에 대응하고 있었다. 하지만 근래 들어 빈곤의 위험은 새롭게 다루어지고 있다. 최근의 사회적 위험과 빈곤의 문제(=신빈곤)는 가족해체, 일을 해도 빈곤한 근로빈곤, 비정규직 확대 및 청년실업의 증가, 사적 부양체계 약화로 인한 노인의 자살 등 정신보건측면에서 위험이 발생하고 이에 대한 대응방안들이 강구되고 만들어지고 있다.

현 사회에서 신빈곤에 대한 대표적인 문제는 근로빈곤(Working poor)의 문제라 할 수 있다. 1980년대 이후 확대된 신자유주의는 노동시장 유연화를 중요한 노동시장 정책으로 활용하고 있으며, 이에 대한 정부 간섭을 최소화하려는 시도를 진행하여 왔다. 서구 선진국가들의 경우 이미 2차세계대전 이후 복지국가를 지향하며, 사회복지제도를 구축하여 왔으며, 노동시장 문제에 대한 대책들이 충분히 강구되어 온 반면에 후발국가들은 변화하는 노동시장에 대한 대응책이 완전하게 만들어졌다가 볼 수 없는 상황이었다. 특히 한국의 경우 1998년의 경제위기를 겪으며 발생한 실업과 이후 진행된 노동시장 유연화 정책으로 인해 비정규직이 양산되고 노동시장에 대한 불안정성은 급격히 증가하였다. 여기서 발생한 대표적인 문제가 근로빈곤의 발생과 확대라 할 수 있다.

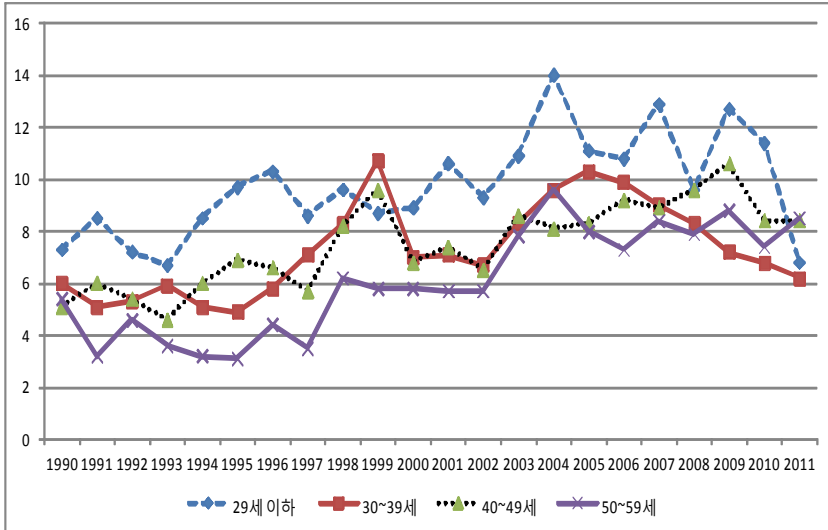
근로빈곤은 노동시장 참여를 통해 소득을 벌어도 그 수준이 빈곤선 이하(혹은 미만)의 생활을 영유함으로써 개인의 노력을 통해 빈곤의 문제를 극복할 수 없다는 것으로, 근로빈곤은 개인 한 사람의 문제가 아니라 근로빈곤자가 가장일 경우 그 가족에게 영향을 미치고 장기적으로 자녀들의 인적자본 형성 악화를 통해 빈곤이 대물림되는 문제를 유발할 수 있다는 점에서 문제의 심각성을 가지고 있다.

한국에서도 근로빈곤의 문제를 인식하고 이를 개선하기 위한 노력으로 근로장려세제, 저소득 근로자에 대한 사회보험료 지원, 국민기초생활보장제도 수급가구에 대한 자산형성지원 등을 통한 생활안정 지원과 고용센터를 통한 취업성공패키지, 직업훈련 및 직업알선, 저소득층을 돕기 위한 특화프로그램(희망리본, 자활센터 등) 등을 운영하고 있다.

그러나 위와 같은 근로빈곤층에 대한 지원정책들은 내용과 그 수급범위 등에서 한계가 있으며, 근로빈곤층을 충분히 자활시키고 탈빈곤을 유도할 수 있는 기능은 매우 제한적이라 할 수 있다. 위와 같은 각종 제도가 충분히 그 기능을 발휘하고 있지 못한 이유는 근로빈곤층에 대한 정확한 특성을 파악하지 못한 상태에서 각종 제도들이 만들어지고 있기 때문인 것으로 지적되고 있다(노대명b, 2013). 즉 유럽 국가들의 경우 17~25세의 청년빈곤율이 높게 나타나고 있는 반면에 한국의 경우에는 50~65세 연령의 빈곤율이 다른 연령대에 비해 높다는 점에서 고령층을 위한 지원 방안들이 만들어져야 한다는 점이다. 저소득층과 특정제도의 수급층만을 대상으로 하는 근로빈곤층에 대한 지원이 아니라 근로빈곤층의 생애주기를 충분히 고려하여 특성별 지원정책이 필요하다는 점이다.



[그림 2-1] 도시근로자 빈곤율 추이(중위소득 50% 기준)



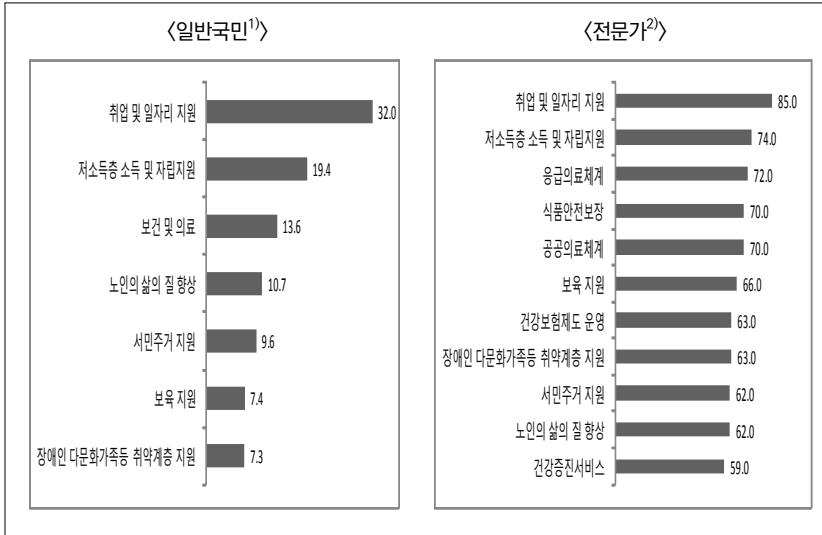
자료: 김문길 외(2011), 2012년 빈곤통계연보, 한국보건사회연구원.

국민들에 대한 보건복지 의식조사에서도 국민은 물론 전문가들 모두 가장 우선적으로 필요한 제도가 일자리 창출과 이를 위한 지원제도라는 점에서 한국의 근로빈곤층에 대한 지원정책은 많이 부족하다고 인식하고 있는 실정이다(김태완 외, 2013).

위와 같은 신빈곤층에 대한 지원과 일자리 창출을 위한 정책적 연계를 최근에는 고용·복지 혹은 고용·복지 연계정책이라고 부를 수 있다. 고용·복지 정책은 유럽복지개혁과정속에서 대두된 것으로 고용·복지에 대한 다른 표현은 적극적 노동시장정책(Active labor market policy, 스웨덴), 워크페어(Workfare, 미국), 근로를 통한 복지(Welfare-to-Work, 영국) 등으로도 표현할 수 있다(김수원 외, 2008).

[그림 2-2] 국민 및 전문가 인식조사(향후 필요한 사회정책부문)

(단위: %)



주: 1) 일반국민은 강화해야 할 분야 1순위로 응답한 사람의 비율임.

2) 전문가는 각 정책 분야의 강화에 대해 동의하는 수준으로 '매우 동의, 동의'를 포함함.

자료: 김태완 외(2012), 보건복지정책 수요조사 및 분석, 보건복지부·한국보건사회연구원.

고용·복지 또는 고용·복지 연계정책이라는 의미는 국가별로 상이하며, 대응방식도 상이하다고 할 수 있지만 궁극적으로 추구하는 바는 노동시장 중심의 정책속에서 저소득층 또는 사회통합을 강조하는 사회복지적 측면이 함께 가미된 정책들이라 볼 수 있다. 기존의 사회복지정책들이 노동시장 정책과 연계되어 그 기능을 제대로 발휘하지 못한 이유는 현재의 사회복지제도들이 저소득층 또는 취약계층(노인, 장애인, 한부모 등)을 대상으로 제도들이 갖추어지고 생계지원에 초점을 두어 왔기 때문이다. 하지만 최근의 신빈곤 현상은 노동시장과 떨어뜨려 생각할 수 없으며, 현재 발생하고 있는 사회현상을 국가가 모두 책임지고 지원하기에는 한계가 있다는 점이다. 따라서 노동시장정책에 사회복지적 측면이 함께 가미

됨으로써 신빈곤계층을 위한 지원을 통해 탈빈곤을 유도하고 국가적 생산성을 확대하고자 하는 것이 고용·복지 연계의 주요 방향이라고 할 수 있다.

기존 한국의 노동시장정책은 실업자, 취업자 또는 사업주 등을 대상으로 국가에서 운영하고 있는 직업교육훈련기관, 공공직업안정기관 및 민간 취업알선기관을 중심으로 정책이 진행되었다. 그러나 동 정책과 사업들에서는 빈곤계층의 특성과 욕구를 충분히 파악하지 못한 상태에서 서로 다른 전달체계를 통해 고용·복지 정책들이 진행됨으로써 그 효과를 제대로 발휘하지 못하고 있다.

유럽국가들의 경우 고용·복지 연계정책을 적극적으로 도입하면서 나름 성과를 거두고 이에 대한 지원정책들을 확대하고 있다. 예를 들어 독일의 경우 2005년 하르츠 개혁(Hartz IV)에서는 소득보장제도와 더불어 취업지원제도를 함께 통합하는 방식을 채택하였으며, 프랑스는 2009년 활동연대수당(Revenu de Solidarite Active: RSA)을 통해 독일과 같이 소득보장제도와 취업지원제도 및 취업촉진급여를 함께 연계하고자 하는 노력들을 경주하였다. 최근 보수당 정권에서 진행되고 있는 영국의 복지개혁 역시 기존 여러 종류의 급여를 근로연계와 연동되도록 하는 Universal Credit 제도를 도입하여 고용·복지의 연계를 확대하고자 준비하고 있는 상황이다. 위와 같은 유럽국가들의 고용·복지 연계정책의 진행과정을 보면 노동시장과 복지정책(=소득보장)이 별도로 운영되는 것이 아니라 함께 연계되어 제도가 구축되고 있으며, 이를 통해 노동시장 참여전후에도 일정수준의 생계유지가 가능하도록 돕고 있다는 점이다(노대명a, 2013).

한국의 경우 기존 국민기초생활보장제도내의 자활제도속에서 소득과 고용이 함께 연계되고 있었지만 동 제도는 수급자만을 대상으로 제한적으로 운영되어 왔으며, 늘어나는 근로빈곤층을 지원하기 위한 제도로는

한계점을 지니고 있었다. 또한 전달체계속에서도 보건복지부, 고용노동부 등 소득과 고용을 제공하는 서로 다른 부처가 연계보다는 별도의 제도를 운영하고 있으며, 각 대상자의 특성보다는 제도적 측면을 우선시 하면 그 효과가 제대로 발휘되기에는 한계가 있다.

## 제2절 서구의 복지레짐과 동아시아 복지레짐

세계대공황과 2차세계대전을 겪은 유럽국가들은 전후복구사업에 주력하면서 동시에 전쟁으로 인한 피해자와 그 가족들 구제, 새로운 사회에 대한 비전제시 등을 목표로 복지국가 건설을 시작하였다. 영국의 경우 노동당 정권이 집권하면서 기업들에 대한 국유화 정책과 더불어 베버리지에 의한 사회보장 프로그램을 점진적으로 시행하기 시작하였으며 이후 영국은 “요람에서 무덤까지”라는 복지국가의 형태를 갖추기 시작하였다<sup>1)</sup>. 동시에 스웨덴은 사민당 정권하에서 안정적 경제성장을 이루며 이를 바탕으로 주요 사회보장제도를 구비하고 역시 복지국가의 길로 나서게 되었다. 이와 같이 20세기 들어 나타난 유럽국가들의 사회보장 확충과정을 지켜보며 여러 학자들은 복지국가의 기원, 유형 분류 등을 위한 연구들을 시작하였다.

많은 학자들에 의해 복지국가 유형에 대한 연구가 있었으며, 대표적으로 윌렌스키와 로보의 2구분법(제도적 사회복지와 잔여적 사회복지), 티

---

1) 2차세계대전 직후 진행된 영국 선거에서 노동당 클레멘트 애틀리(Clement Richard Attlee, 1883-1967, 노동당당수로 영국 총리(1945-1951)를 역임)는 당시 보수당 당수이며 전쟁영웅이기도 한 체어칠 수상을 이기고 새롭게 정권을 차지하게 되었다. 당시 노동당의 애틀리 정부는 2차대전이후 사회적 혼란과 비전제시를 위해, 국민에게 절약을 호소하고 영국은행, 철도, 석탄, 가스, 전신전화 등 주요한 기간산업에 대해 국유화 추진하였으며, 사회보장제도(1946년)를 도입하면서 사회민주주의 모델을 성립시키게 되었다.

트머스(Titmuss)의 3구분법(잔여적 모형, 산업적 업적과 수행능력 모형, 제도적 재분배 모형), 퍼니스 킬톤의 3구분법(적극적 국가, 사회보장국가, 사회복지국가), 에스핑-안데르센의 탈상품화 및 계층화 이론은 통한 복지국가 구분(보수적 모형, 자유주의적 모형, 잔여적 모형) 등을 들 수 있다. 이와 같은 복지국가 유형분류를 양적 및 질적 인 방식으로 구분하여 유형화를 시도하기도 하였다. 선행연구들이 복지국가를 분류함에 있어 양적으로 사회복지비 지출수준과 제도 도입시기를 중심으로 복지국가를 유형화하는 경우와 사회복지의 생산과 분배 및 복지제도의 질적인 차이를 구분하여 복지국가를 유형화하기도 하고 있다(김연명, 2009). 양적 연구로는 월렌스키의 복지국가 유형화를 들 수 있으며, 질적 연구로는 티트머스와 에스핑-안데르센의 연구를 인용하고 있다.

〈표 2-1〉 복지체제 구분

구분		자유주의체제	사회민주주의체제	보수주의체제
역할	가족	주변적	주변적	주변적
	시장	중심적	주변적	중심적
	국가	주변적	중심적	보조적
복지국가 특징	중심적 연대양식	개인주의	보편주의	친족, 조합, 국가
	중심적 연대근거	시장	국가	가족
	탈상품화 정도	최소	최대	높음
전형적 국가		미국	스웨덴	독일, 이탈리아

자료: 박천익(2004), 동아시아 복지모델의 재검토, 영상저널 2권 1호, 재인용

복지국가 유형화 작업에서 가장 대표적인 연구로는 에스핑-안데르센의 복지국가 유형화 방법이다. 연구자는 탈상품화와 계층화의 개념을 통해 기존 복지국가들을 유형화하였으며 복지국가 분류는 자유주의 체제, 사회민주주의 체제 및 보수주의체제로 구분하여 살펴보고 있다<sup>2)</sup>.

위와 같은 복지국가 유형화 작업은 서구 선진국가를 중심으로 진행된 것으로 1960년대 일본, 1970년대 이후 한국과 홍콩, 대만 등 아시아 국가, 1990년대 들어 중국 등은 비약적인 산업발전을 통한 자본축적을 통해 내부적 결속과 지속적 성장을 위한 하나의 조건으로 사회보장제도를 갖추기 시작하였다. 이들 아시아국가 특히 동아시아를 중심으로 이루어진 산업발전과 사회보장제도 확충에 대해 학자들은 기존 서구 유럽중심의 복지국가 유형화와는 다른 동아시아 복지국가(East Asian Welfare State)라는 명명하에 새로운 복지국가 유형으로 구분하려는 노력들이 이루어졌다.

동아시아 복지국가 모델에 대한 연구에서 주목되는 연구는 C. Jones(1993)에 의한 연구로, 그는 동아시아 국가들이 지니고 있는 특징을 유교문화에 바탕을 두고, 가족적 전통, 경제성장과 발전에 기초한 가족적 복지국가(Oikonomic Welfare State), 유교적 복지국가(Confucian Welfare State)라는 말을 통해 동아시아 복지국가 모델을 설명하고자 했다. 2000년대 들어서는 Gough(2004)의 사회투자국가(Social Investment State), Holiway(2005)의 생산적 복지국가(Productive Welfare State) 등의 개념을 통해 동아시아국가들이 지니고 있는 복지모델의 특징을 설명하고자 하였다(박천익, 2009). 특히 Jones(1993)는 일본, 한국, 홍콩, 싱가포르, 대만 5개국가를 기준으로 이들 국가들이 공통적으로 지니고 있는 유교적 전통이 복지국가 형성에 주요한 영향을 미치고 있다는 점을 보여주고 있다. 반면에 부정적인 요소로는 자연자원의 부족, 바다와의 인접, 과잉인구 등을 지적하고, 긍정적 요소로 산업발전, 생활원칙, 가

2) 에스핑-안데르센의 복지국가 유형화 작업에 대해 지적되는 점은 복지국가 유형화 작업시 가족과 젠더적 입장을 충분히 고려하지 못하였다는 점이다. 이와 같은 지적에 대해 에스핑-안데르센 역시 인정하며 1999년 새롭게 가족 및 젠더를 포함한 복지모델(탈가족화 모델을 포함)을 제시하고 있지만, 기존 연구의 범주를 벗어나지 못하였다는 지적을 받고 있다 (김연명, 2009; 송다영, 2013).

치관 등을 들고 있다(박천익, 2009). 동 연구가 1990년대에 수행되었으며, 당시 이들 국가들의 산업발전은 다른 선진국에 비해 높다는 점에서 나름 의미 있는 분석이라 할 수 있지만, 현재에 와서 보면 국가 규모나 인구적 측면 등이 충분히 고려될 필요가 있었으며, 특히 중국의 역할을 간과하고 있다는 한계가 있다.

국내연구에서도 외국의 선행연구들과 동일하게 “유교적 복지국가(김상균·홍경준, 1997; 홍경준, 2002), 에스핑-앤더슨의 탈상품화와 계층화 정도를 기준으로 동아시아 복지국가를 “보수적 복지체제(강명세, 2002)”, “자유주의 복지체제(남찬섭, 2002)”, 보수주의, 자유주의, 사민주의의 “혼합형” 혹은 “발전주의 복지체제(정무권b, 2002)” 등으로 구분하여 분석하고 있다(권순미, 2004).

이들 연구들에서 공통적으로 살펴볼 수 있는 특징들은 서구국가들과는 다르게 성장해온 동아시아 국가들의 독특한 발전양상을 통해 설명되고 있다. 서구복지국가들은 사회적 혁명 혹은 개혁 등을 통해 하위로부터의 요구(프랑스)와 상위로 부터의 변화에 대한 대응 전략(독일, 영국 등)과 시민사회 계급의 발전을 통해 자연적으로 복지국가에 대한 목표와 정책들이 수립되어 왔다. 반면에 동아시아 국가들은 대부분이 아래로부터의 변화보다는 위에서도부터의 필요<sup>3)</sup>와 경제적 발전에 기반한 소득 증대 및 노동시장 참여 확대(완전고용과 종신고용)를 중심으로 하여 사회보장제도들이 갖추어져 왔다는 점이다<sup>4)</sup>. 이에 따라 우선적으로 사회보험제도

3) 일본은 1960년대부터 보통선거에 의해 집권세력이 정권을 유지하였지만, 다당제 보다는 보수연합인 자민당정권을 토대로 정부가 유지되어 왔으며, 한국의 경우 1960년대부터 1980년대까지 군부독재에 의한 정권들이 지속되어 왔다. 대만 역시 특징적으로 장개석의 국민당 정부에 의한 지배가 이루어졌으며, 대부분이 공산주의에 반대하는 미국주도의 반공연합의 형태로 지배계급이 형성되어 왔다. 이러한 반공적 이데올로기는 노동조합, 시민사회 등 정권에 반하는 계급, 계층을 허용하지 않는 형태로 국가지배체제를 구축해 왔다고 할 수 있다. 중국 역시 중국공산당에 의한 일당지배의 형태가 2차대전 이후 지금까지도 지속되고 있는 형태이다.

중심으로 복지제도들이 형성되고, 공공부조제도의 도입은 국가의 개입이 최소화되는 형태에서 복지국가들이 발전해 왔다. 따라서 어떤 의미에서는 동아시아 복지국가들은 잔여적인 복지국가의 형태를 유지하며 발전해 왔다고 할 수 있다.

여기서는 한국, 중국, 일본을 대상으로 별도의 동아시아 복지국가체계가 존재할 수 있는지, 있다면 어떻게 분류하는 것이 좋은지를 검토해보고자 한다. 기존 동아시아 복지국가에 대한 연구들이 중국을 제외하고 연구되어 왔다는 점에서 새롭게 중국의 사회복지제도의 형성과 그 영향에 대한 살펴볼 필요가 있다는 점이다. 하지만 중국의 경우 이제 경제발전이 급격히 이루어지고 있으며, 그 사회복지제도에 대한 형성이 미비하며, 그 활용할 수 있는 통계 역시 충분하지 못하다는 점에서 한계를 지닐 수 있다. 따라서 여기서는 3국의 경제적 상황과 주요복지제도에 대한 개괄을 통해 세 국가를 중심으로 한 복지체제의 특징이 무엇인지 살펴보고자 한다.

### 제3절 한·중·일 3국의 복지레짐 비교분석

김연명(2009)은 동아시아 복지국가 모델에 관심을 두기 시작한 이유로서 세가지를 들고 있다. 첫 번째로 다른 지역 국가들에 비해 빠른 경제성장과 이를 통해 사회복지제도를 구축하지만 서구에 비해 복지제도의 발전이 더디다는 점이 동아시아 국가들에서 공통적으로 나타나고 있다는 점이다. 두 번째로 기존 서구복지국가들과 구별되는 동아시아 국가들의

---

4) 그러나 복지국가의 발전이 단순히 경제적 발전과 맥을 같이 하며 발전한 것은 아니며, 개별 국가들의 고유한 특성, 유산, 제도, 계급간 권력 균형의 특성, 정책결정자들의 능력과 사상 등에 따라 다르게 나타날 수 있으며, 또한 각국가의 노동시장, 금융시장, 노사관계 등에 의해 서로 다른 발전을 진행해 왔다고 보는 견해도 있다(권순미, 2004)

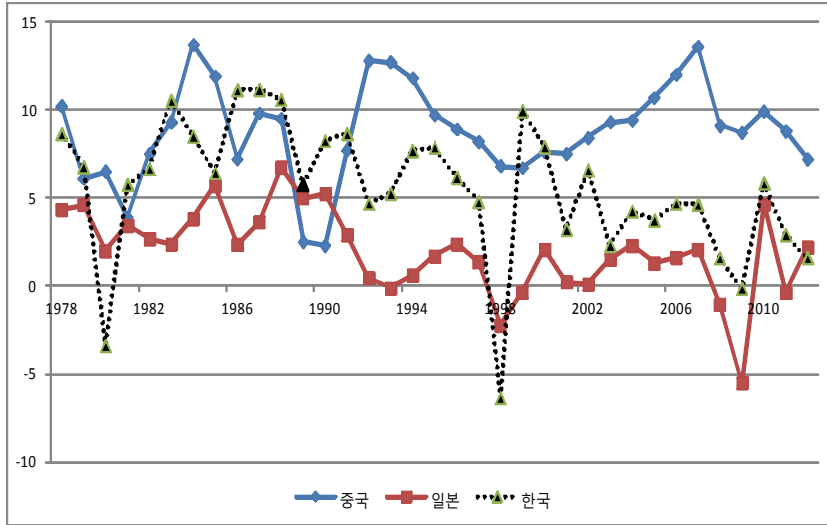


사회복지제도의 특징 및 특성이 있었느냐는 점을 파악하고 이를 통해 동아시아 복지국가의 특성을 파악하고자 하는 노력이다. 마지막으로 에스핑-앤더슨의 복지체제 유형과 비교시 동아시아 복지국가 모델은 어느 유형에 포함될 수 있는가 하는 점이다. 본 연구에서도 김연명(2009)의 문제의식과 동일한 측면에서 한중일 세 국가의 복지모델에 대한 특성이 존재하고 있는지, 어떠한 형태로 다른 복지국가 유형과 차별화 할 수 있는지를 검토해 보고자 한다. 이를 위해 우선 분석의 초점은 경제적 사회적 측면으로서 빠른 경제성장 속에서 사회복지지출이 어떻게 변하고 있는지, 빈곤 및 분배상황의 변화양상은 어떠한지 살펴보고자 한다. 제도적 측면으로는 빈곤층에 대한 지원제도인 공공부조제도의 특징을 통해 세국가간의 차이를 분석해보고자 한다.

경제적 측면에서 한국, 중국, 일본 모두 시기적으로 차이를 보이고 있지만 전쟁과 내부적 혼란의 과정을 겪으면서 빠른 경제성장을 이룬 것으로 나타나고 있다. 일본은 2차 세계대전 이후 '60~'70년대를 지나면서 미국에 이어 경제2위의 국가로 발돋움하였으며, 한국은 '70~'80년대 경공업에서 중공업으로 발전과 세계적 경제호황(1980년대 3저시대)에 힘입어 아시아의 4룡중에서 현재는 가장 앞서서 경제구조를 지니고 있다. 반면에 중국은 '70년대까지는 공산주의하에서 자급자족 중심적인 경제체제에서 '80년대 등소평 등장이후 개혁개방노선을 취하면서 빠른 경제성장을 이루어 최근에는 일본을 넘어 미국에 이어 세계2위의 경제대국으로 발전하고 있다.

[그림 2-3] 한국, 일본, 중국의 경제성장률 변화(1인당 실질GDP, \$환산)

(단위: %)



자료: 중국 NBS, Historical GDP of the People's Republic of China, 인터넷  
OECD, Statistics data(일본, 한국)

유럽의 국가들은 2차 세계대전 이후 경제호황속에서 국민들의 복지향상을 위해 노력해 왔다. 즉 케인즈 및 베버리지의 정부개입 및 복지국가 사상을 통해 새롭게 복지국가의 개념을 만들어내고 이를 통해 실업, 질병, 노령, 장애 등으로부터 국민들을 보호하고자 다양한 복지제도를 만들었으며 이로 인해 정부예산에서 사회복지지출이 크게 증가하게 된다.

반면에 한국, 일본, 중국의 경우 이들 서구 유럽국가들과 달리 경제성장위주의 정책을 강조하며 초기 발전단계에서 빈곤 및 분배문제에 있어서는 경제정책에 비해 중요시 여기지 않았으며 이러한 현상은 유럽국가들에 비해 높은 빈곤율과 낮은 사회복지지출수준을 보여주고 있다.

각 국가별 빈곤수준을 정리하면 아래 표와 같다. 세 나라의 빈곤수준을 동일한 기준에 의해 비교분석한 것을 찾는 것은 어려워 우선 국제기구와

선행연구 등을 통해 발표된 빈곤율 관련 자료를 통해 세 나라를 비교해 보았다. 표에서 보듯이 한국과 일본은 상대적 빈곤(중위경상소득 50%)을 이용한 수치이며, 중국의 경우에는 세계은행에서 설정한 PPP(하루 \$1.25)기준의 절대적 빈곤과 역시 절대적 방식으로 농촌의 빈곤율을 계산한 자료들이다.

한국과 일본의 경우 2000년대 들어 빈곤율이 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 일본은 경제가 침체에 들어가는 1990년대이후 상대적 빈곤율이 높아지고 있으며, 점진적으로 경제적 성과를 통해서도 국민들의 생활이 나아지기 어려운 것으로 보인다. 한국도 2000년대 들어 빈곤율이 계속해서 증가하고 있다. 특히 한국은 전체 빈곤율에서는 일본보다는 낮게 나타나고 있지만 실제 연령별 빈곤을 살펴보면 2009년 기준으로 66~75세 16.6%, 76세 이상은 22.8%로 한국의 66세 이상 45.6%에 비해 매우 낮은 점에서 차이를 보여주고 있다.

중국의 경우 절대적 빈곤수준에서 여전히 10%대의 높은 수준을 보여주고 있다. 최근 중국의 경제성장 속도와 불평등에 대한 논쟁에서 보듯이 절대적 빈곤이 아닌 상대적 빈곤을 통해 산출하게 되면 빈곤수준이 현저히 높아질 것으로 예측된다. 하지만 중국의 괄목할만한 부문은 절대적 빈곤율 수준이 지속적으로 감소하여 1985년 69.4%에서 2009년에는 11.8%까지 감소한 것으로 나타나고 있다. 점진적으로 중국도 한국, 일본과 같이 절대적 빈곤에서 상대적 빈곤을 완화하는 지원방안이 강구될 시기가 도래한 것으로 보인다.

〈표 2-2〉 한국, 일본, 중국의 빈곤율 변화

(단위: %)

구분	한국 <sup>1)</sup>	일본 <sup>1)</sup>	중국	
			PPP <sup>2)</sup>	농촌 <sup>3)</sup>
1985	-	12.5	69.4	16.2
1995	-	19.0	54.1	8.8
2000	-	23.9	35.6	-
2003	11.5 <sup>3)</sup>	26.9	28.4	3.1
2006	13.8	28.7	16.3	2.3
2009	14.6	32.0	11.8	4.2

- 주: 1) 한국과 일본은 상대적 빈곤으로 중위경상소득 50%를 기준으로 함.
- 2) 중국 PPP기준은 세계은행에서 산출한 하루 \$1.25 이하의 절대적 빈곤율을 의미(일부 수치는 1984년, 1999년, 2002년, 2005년)
- 3) 중국 농촌빈곤율은 영겔방식(식료품비 이용)에 의해 산출한 것임.
- 4) 1인 제외 빈곤율임.

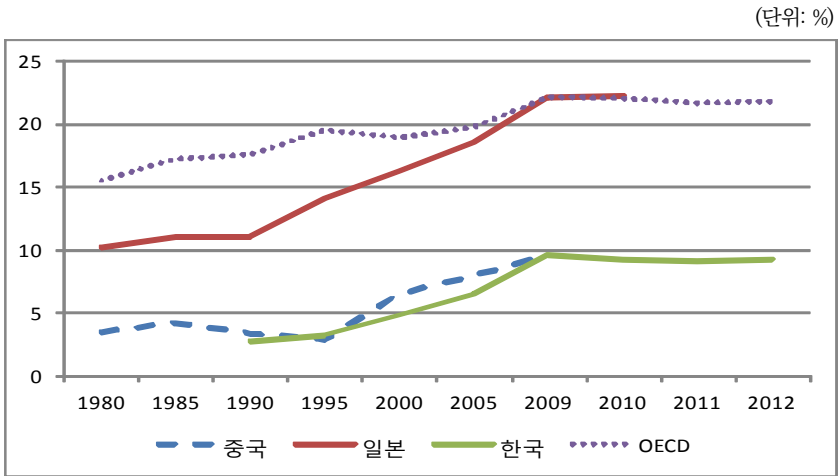
자료: OECD, Poverty data(일본)  
 김문길 외(2012), 2011년 빈곤통계연보, 한국보건사회연구원  
 World Bank, Poverty data(중국, PPP 기준)  
 Wang, Yanzhong(2011), China's fiscal expenditure on Social Security since 1978, China: An International Journal(중국, 농촌)

위와 같이 세 나라 모두 다른 복지선진국에 비해서는 높은 빈곤수준을 보여주고 있지만, 제도적인 보호수준은 매우 미흡한 것을 알 수 있다. 즉 세 나라의 사회복지지출의 변화를 살펴보면 일본을 제외하고는 다른 여타 국가들에 비해 매우 낮은 복지지출을 하고 있는 것으로 나타났다.

사회복지지출을 GDP대비 비율로 살펴보면, 일본의 경우 경제발전이 많이 이루어지는 1980년대에는 다른 OECD국가들에 비해 사회복지지출이 현저히 낮게 나타나고 있다. 일본은 2005년이 지나면서 OECD국가들의 평균수준에 근접해 가고 있음을 알 수 있다. 반면에 한국과 중국의 경우에는 여전히 OECD국가는 물론 일본에 비해서도 월등히 낮은 단계의 복지지출규모를 보여주고 있다. 2000년대 중반이후에 겨우 10%대에 도달하고 있지만 이를 넘어서지 못하고 있다. 세 국가 모두에서 공통적으로

나타나고 있는 측면은 복지지출에 대한 비중이 증가하는 시기는 비슷하게 나타나고 있다. 즉 1995년을 넘어서면서 2000년대 들어 복지지출의 비중이 급격히 증가하고 있다.

[그림 2-4] 한국, 일본, 중국의 GDP대비 사회복지지출비율



자료: OECD, OECD Socx data(한국 및 일본)

Wang, Yanzhong(2011), China's fiscal expenditure on Social Security since 1978, China: An International Journal

사회복지제도는 국민들의 실업, 질병, 노령 및 장애 등으로부터 국민을 보호하기 위한 것으로 사회통합 및 사회안전망 기능을 동시에 수행하는 제도이다. 앞에서 본 것과 같이 이미 유럽국가들은 2차 대전이후 각종의 사회복지제도를 완비해 나갔으며, 향후 살펴보게 될 한국, 일본 및 중국 역시 동일하지는 않지만 비슷한 형태의 복지제도들을 운영하고 있다. 여기서 각 국가들이 운영하는 모든 제도에 대해 살펴보는 것은 어려우며, 빈곤과 질병 및 실업 등에 대한 지원제도를 공공부조 제도를 중심으로 세 국가가 지니고 있는 특징들을 논의해 보고자한다.

공공부조제도는 최후의 사회안전망으로서 빈곤과 실업 등으로 인해 스스로 생활이 어려울 때 국가가 자산조사를 거쳐 정부재정을 통해 빈곤층에 대한 생활을 돕는 제도이다. 한국은 1961년 생활보호제도에서 2000년 이후 국민기초생활보장제도를 통해 빈곤층을 돕고 있으며, 일본은 전후 생활보호제도를 통해 역시 최저생활선 이하의 빈곤층에 대한 생활을 지원하고 있다. 한국과 일본이 하나의 제도를 통해 빈곤층을 지원하고 있는 반면에 중국의 경우에는 우선적으로 도시와 농어촌을 구분하여 별도의 공공부조제도를 운영하고 있다. 도시와 농촌에 동시 적용되는 최저생활보장제도와 농촌의 오보공양제도로 구분되어 운영된다는 점에서 한국 및 일본과는 차이를 보이고 있다.

세부적으로 살펴보면 한국과 일본의 공공부조제도는 비슷한 양상을 보여주고 일부 선정기준, 급여 등에서 차이를 보여주고 있지만 급여방식, 급여종류 및 전달체계 등에서 큰 차이를 나타내고 있지 않다. 반면에 중국의 경우 우선 생계비를 지원하는 최저생활보장제도가 있으며 또한 농촌에만 적용되는 오보제도, 이외에 긴급부조, 의료부조, 교육부조 등이 별도로 운영되고 있다는 점에서 한국, 일본과는 큰 차이를 보여주고 있다.

재원조달과 전달체계측면에서는 한국과 일본은 중앙정부를 중심으로 지방정부가 함께 재원을 분담하며, 전달체계는 지방정부를 통해 이루어지고 있는 반면에 중국의 경우 재원 및 전달체계가 지방정부를 중심으로 진행되고 있다. 최저생활보장제도와 달리 농촌에 적용되는 오보제도는 지방정부와 함께 농업생산협작사 및 인민공사 등 기업들이 함께 운영하고 있다는 점에서 한국 및 일본과 큰 특징적 차이를 보여주고 있다.

〈표 2-3〉 한국, 일본 및 중국의 공공부조제도 비교

구분	한국	일본	중국	
제도명	국민기초생활 보장제도	생활보호	최저생활보장	오보제도
제도특징	전국	전국	도시·농어촌	농어촌
보호대상	선정기준 이하 빈곤층	선정기준 이하 빈곤층	저소득자 및 가정	무의탁 노인, 장애인, 고아
선정기준	최저생계비 소득인정액 부양의무자	최저생활비 소득 및 자산 부양의무자	최저생활보장선	보호기준 부합 (저소득 노인, 장애인, 고아 등)
급여방식	보충급여	보충급여	보충급여	현금 및 현물
급여종류	생계 주거 의료 교육 장제 해산 긴급급여	생계 주거 의료 교육 장제 해산 기타 가산제도	생활보호 (의료 및 주거는 별도제도)	의식주, 의료 교육(5보)
재원조달	중앙과 지방	중앙과 지방	지방정부	지방정부
전달체계	중앙-지방	중앙-지방	지방	농업생산협작사 인민공사

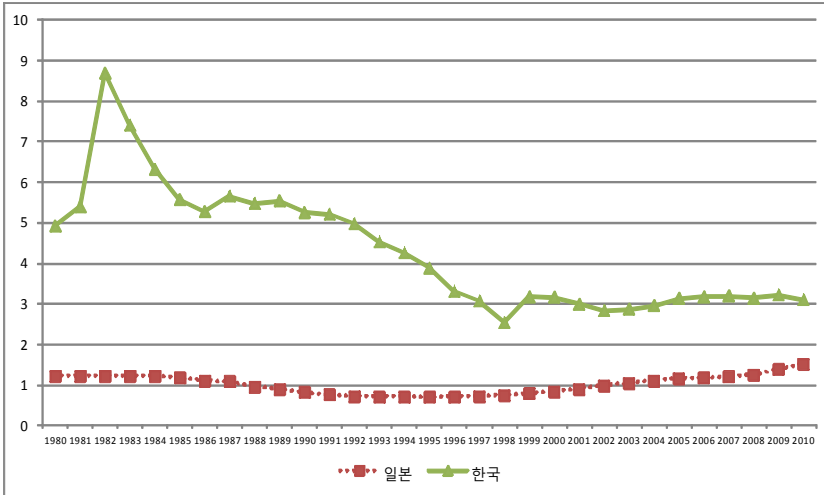
자료: 김미곤 외(2010), 2010년 최저생계비 계측조사 연구, 한국보건사회연구원  
 요건평·김병철(2012), 공공부조제도, 김용하 외 편(2012), 주요국의 사회보장제도: 중국, 한국보건사회연구원, 재인용

다음 그림에서 보듯이 일본의 공공부조 수급자비율은 1980년부터 큰 변화없이 전인구 대비 약 1%이내에서 변동하고 있다. 2000년대들어 경제악화로 인해 수급비율이 1%를 넘어서고 있지만, 앞에서 살펴본 빈곤율에 비해 보호수급률은 매우 낮게 나타나고 있다.

한국의 경우에는 생활보호제도부터 국민기초생활보장제도까지 대비해 볼 경우 점진적으로 수급률이 감소하고 있지만, 국민기초생활보장제도로 전환된 이후에는 약 3% 이내에서 크게 변하고 있지 않고 있다. 오히려 2000년대말 들어 보호수급률이 감소하는 양상을 보이고 있다.

[그림 2-5] 한국, 일본의 공공부조 수급자 비율(전인구대비)

(단위: %)



자료: 보건복지부, 국민기초생활보장수급현황, 각년도  
生活保護制度研究會(2012), 保護のてびき, 第一法規

중국의 경우도 전체 인구가 13억명에 이르며, 최근 절대빈곤의 양상은 벗어나고 있지만 인구대비 공공부조 수급자는 한국 및 일본에 비해서는 많은 것을 알 수 있다. 즉 2010년기준으로 최저생활보장 수급자 규모는 인구 13억 가정시 5.7%에 이르고 있다. 공공부조 수급 규모에 있어 중국은 한국과 일본에 비해서는 규모면에서는 많은 저소득층을 보호하고 있는 것을 보인다.



(표 2-4) 중국 도시와 농촌 최저생활보장대상자 변화

(단위: 만 명)

구분	도시지역	농촌지역
1996	84.9	-
1997	87.9	-
1998	184.1	-
1999	265.9	265.7
2000	402.6	300.2
2001	1170.7	304.6
2002	2064.7	407.8
2003	2246.8	367.1
2004	2205.0	488.0
2005	2234.2	825.0
2006	2240.1	1593.1
2007	2272.1	3566.3
2008	2334.8	4305.5
2009	2345.6	4760.0
2010	2311.0	5228.4

자료: 요건평·김병철(2012), 공공부조제도, 김용하 외 편(2012), 주요국의 사회보장제도: 중국, 한국보건사회연구원, 재인용

세 국가의 공공부조제도에 대한 급여수준을 비교해 보면, 국가별로 큰 차이를 보이고 있다. 가장 낮은 수준을 보여주고 있는 국가는 중국으로 도시최저생활보장 수급자의 경우 도시민 1인당 평균가처분소득의 10%에 불과하며, 농촌의 경우에는 동 금액의 39% 수준에 머무르고 있다.

한국의 경우에는 중국에 비해서는 높지만 일본에 비해서는 낮은 것으로 보인다. 한국 국민기초생활보장제도의 최저생계비 수준은 2009년 전국 4인가구 중위 가계지출의 45.7%로 2000년대들어 거의 40% 증반에 머무르고 있다. 반면에 일본의 경우에는 1984년 수준균형방식의 상대적 빈곤 개념을 도입시 일반근로자세대의 67.1%에서 1990년대는 68% 수준을 유지하다가 2000년대들어 급여수준이 크게 증가하고 있다. 이는 일본 경제가 장기 침체로 인해 디플레이션이 나타나면서 상대적으로 일본 생활보호제도의 급여수준이 높아지는 현상을 보여준 것으로 보인다.

42 고용·복지 연계정책의 국제비교연구 - 한·중·일 비교를 중심으로

〈표 2-5〉 한국, 일본 및 중국의 공공부조제도 급여수준 비교

(단위: %)

구분	한국	일본	중국	
			도시최저생활보장	농촌최저생활보장
비교기준	중위가계지출 (4인가구, 전가구)	일반근로자세대 (1인기준)	도시최저생활보장	농촌최저생활보장
			평균최저생활보장/ 1인당 평균가처분소득	농촌최저생활보장/ 도시최저생활보장기준 <sup>1)</sup>
1984	-	67.1	-	-
1995	-	68.2	-	-
2003	46.0	70.2	-	-
2005	46.2	74.9	-	-
2006	44.7	78.6	-	-
2007	44.5	76.5	-	-
2008	44.5	-	-	-
2009	45.7	-	10	39

주: 1) 복경기준

자료: 김미곤 외(2010), 2010년 최저생계비 계측조사 연구, 한국보건사회연구원

厚生勞働性(2013), 社會保障審議會 生活保護基準部會 報告書.

요건평·김병철(2012), 공공부조제도, 김용하 외 편(2012), 주요국의 사회보장제도: 중국, 한국 보건사회연구원, 재인용

지금까지 한국, 일본, 중국을 중심으로 동북아시아만의 특징을 지닌 복지레짐으로 구분할 수 있을지 사회복지지출, 빈곤율 및 공공부조제도의 특성을 통해 간단히 살펴보았다. 우선적으로 설명할 수 있는 것은 세 나라를 모두 공통적으로 포괄할 수 있는 특징을 찾는 것은 쉽지 않다는 점이다. 경제적 측면에만 국한해 볼 경우 다른 지역의 국가들보다는 세국가 모두 빠른 경제성장을 이루었지만, 이를 통한 과실을 나누는 데 있어서는 서로 다르게 나타나고 있다.

초기 복지제도를 구현하는 데 있어서 세국가 모두 국가중심의 잔여적 복지제도를 구축해 나가고 있지만 발전단계에 있어서 일본이 우선적으로

사회복지지출을 크게 증가시켜 한국, 중국과는 다른 양상을 보이고 있다. 이와 같이 일본이 사회복지지출을 증가시키는 점에서는 빠른 고령화, 저출산과 선거를 통해 국민들의 복지제도에 대한 인식변환이 크게 작용한 것으로 보인다. 반면에 한국과 중국은 여전히 다른 국가들에 비해 매우 낮은 수준의 복지지출을 하고 있으며, 이는 빈곤수준을 완화하는데 있어 다소 미흡한 것으로 보인다. 공공부조제도만을 통해 보면 한국과 일본은 비슷한 공공부조제도를 운영하며 공공부조제도가 가지는 특성을 모두 포함하는 제도를 가지고 있는 반면에 중국의 경우 다른 두 나라에서 운영하고 있는 공공부조제도와는 색다른 제도(제도 특성, 자원, 전달체계, 급여 선정 및 수준 등)를 운영하고 있다는 점에서 한국, 일본과는 확연히 구분되고 있다.

단순히 사회복지지출, 빈곤수준 및 공공부조제도 만을 비교함으로써 한국, 일본 및 중국이 동일한 복지레짐을 발견할 수 없다고 결론내리기는 어렵다. 즉 이외에 사회복지제도를 구성하고 있는 다른 제도들과도 비교함으로써 세국가만의 특성을 살펴볼 필요가 있다. 이는 본 연구의 한계로 향후 사회보험을 포함한 복지서비스제도 등으로의 확대를 통해 다른 지역과 구분되는 동북아시아만의 복지레짐적 특성이 있는지 확인할 필요가 있다.





## 제3장 한국의 사회보장제도와 고용·복지 연계

제1절 서론

제2절 사회보장제도의 전개과정과 특성

제3절 고용·복지 연계정책

제4절 개편동향



# 3

## 한국의 사회보장제도와 << 고용복지 연계

### 제1절 서론

본 장에서는 한국사회보장제도의 전반적인 전개과정과 특징을 역사적 관점에서 살펴본 후 한국 사회보장제도의 큰 축을 이루고 있는 사회보험, 공공부조, 사회서비스 제도를 소득보장제도로서의 발전과정과 특성의 측면에서 살펴보고자 한다. 또한 최근 들어 그 중요성이 더해지고 있는 고용·복지 연계<sup>5)</sup>정책에 대해 고찰해 보고 이에 관련된 최근 사회보장개혁 동향에 대해 살펴보고자 한다.

사회보장제도를 역사적 관점에서 본다는 것은 한국 현대사의 전개과정에서 산업화를 통한 경제성장, 민주화 그리고 외부적 충격에 대해 한국의 사회보장제도가 어떠한 방식과 형태로 출현하고 성장했는지를 살펴보는 것을 의미한다고 말 할 수 있을 것이다. 사회보장제도는 경제성장과 이에 따른 산업화와 탈산업화 정도 그리고 해당 사회의 민주주의 수준에 따라 다르게 나타나기 때문에 한국의 성장중심 불균형발전전략과 권의주의에 맞선 민주화 과정은 다른 서구 선진 국가들과는 다른 사회복지의 발전과정을 보여주며 또한 같은 동아시아 지역이면서 공통점도 적지 않지만 근대화 과정에서 이질적인 역사적 배경과 환경을 가진 일본과 중국과도 다른 양상을 보여주고 있다. 이러한 한국 사회보장제도를 역사적 전개과정

5) '고용·복지연계'는 '근로연계복지(Workfare)'와 동일시되는 경향이 있었지만 전자는 후자보다 광의의 개념으로, 후자가 근로빈곤층을 대상으로 하는 공공부조제도를 중심으로 소득 보장 및 취업지원 연계제도라면, 고용·복지연계는 공공부조제도는 물론 그 외 다양한 사회보장제도에서 고용과의 연계를 강조하는 경향을 지칭한다(이택재 외, 2012: 110p)

중심으로 이해하기 위해서는 복지체제 모형을 통한 통찰이 요구된다. 하지만 본 연구는 복지체제에 대한 정교한 이론적 대입을 통한 고찰보다는 기존 한국의 복지레짐, 복지제도 형성에 대한 주요 선행연구에서 도출하고 활용한 주요 개념들을 경제 및 사회발전에 따른 사회보장제도 전개 흐름에서 인용하는 수준에서 언급하면서 사회보장제도와 역사적 상황을 중심으로 한 전개과정과 그 특징을 고찰하고자 한다.

## 제2절 사회보장제도의 전개과정과 특성

### 1. 한국 사회보장제도 형성 및 발전의 배경

#### 가. 산업발전의 전개과정

한국의 산업화는 허쉬만(A. Hirschman)의 불균형 성장론에 근거한 경제개발전략을 통해 빠르게 이루어졌다. 1960년대 초반 학계에서 성장 전략 채택에 대한 논쟁이 있었지만 1962~1966년에 시행된 경제개발 5개년 계획을 통해 그러한 논쟁은 종식되었고 한국경제의 본격적인 도약 역시 ‘경제개발 5개년 계획’으로 상징되는 정부주도의 수출지향적 공업화로부터 시작되었다(유한우, 2003; 전영재 외, 2008). 이 시기 이전의 한국 경제는 전쟁을 통한 인명손실과 산업시설 파괴 등의 후유증으로 인한 심각한 절대적 빈곤문제에 직면하고 있었다. 이러한 상황에서 1950년대에는 전쟁복구가 경제정책의 주요 기조가 될 수밖에 없었다. 하지만 이러한 기조는 1960년에 들어와서 변화를 맞이하게 되며, 앞에서 언급한 바와 같이 정부가 경제성장을 위한 경제계획을 세우고 이에 대한 강력한 추진력을 발휘한, “경제개발 5개년 계획”으로 대표되는 국가주도의 불균



형 성장전략이 한국 경제발전의 중추적 역할을 수행하게 된다.

이렇게 정책적 관심은 휴전이후 전쟁복구와 민생 안정에서 수출중심의 성장정책과 중화학 공업중심의 전략산업육성으로 옮겨졌다. 이는 내수시장이 협소하고 부존자원이 부족한 그 당시 상황에서 외국과 비교하여 비교우위가 있는 노동집약적 경공업제품의 수출주도형 전략으로 전환한 후 중공업으로 그 대상을 확대한 전략이었다. 이러한 전략을 통해 공업화에 성공하고 한국경제는 1960~1970년대 고도 성장기를 경험할 수 있었다(안성남, 1999; 전영재 외, 2008).

1960년대가 수출 중심의 산업 육성이었다면 1970년대는 중화학 공업을 육성을 통한 공업화와 경제성장이라 볼 수 있다. 중화학 공업 육성의 배경에는 노동집약적 경공업제품 수출증대를 통한 경제성장의 한계와 이로 인한 대외경상수지 적자 축소 그리고 한미군 부분 철수로 인한 방위능력 증강 필요성 등이 작용하였다. 중화학공업화 추진에 따라 재벌대기업들이 급속도로 성장하게 되었다. 1973년 중화학 공업 건설계획이 발표되었고 이 계획을 통해 1979년까지 제조업 설비투자 총액 중 중화학 공업의 비중은 76%까지 확대되었다(국민경제자문회의, 2005; 김광석, 2001). 이러한 중화학 공업중심의 성장전략은 특정 산업에 대한 과잉자본이라는 비판을 받았고 중화학 공업 투자를 위한 확대재정정책의 지속적 시행으로 인플레이션 압력은 높아져갔다. 결국 1970년대 말과 1980년대 초반에는 과잉투자의 후유증을 경험하게 된다.<sup>6)</sup> 이러한 중화학 공업의 과잉투자로 인해 비효율을 조정하기 위해 1979년 경제안정화시책의 일환으로 1차 중화학투자조정조치가 취해진다. 이러한 경제안정화 시책은 3차

6) 정재형(2010)에 따르면 “1973년~1979년 동안 전체 투자액 21조 5,650억원의 19.3%에 달하는 4조 1,357억원이 중화학공업에 투자됐고....(중략). 재벌기업들이 경쟁적으로 중화학공업에 투자했고 이로 인해 중공업에서는 생산이 너무 많은 반면 경공업에서는 생산 부족현상이 벌어졌다. 1979년 제2차 오일쇼크로 세계경제가 수요 감소에 직면하게 되자 과잉 설비에 대한 구조조정을 해야 했다.”

에 걸친 중화학 공업의 투자조정(1979~1981)을 포함, 1980년대 말까지 중화학 공업 전반에 걸쳐 시행되었다. 이러한 산업화 과정을 걸쳐 산업구조를 GDP 대비 비중으로 살펴보면, 1953년 농림어업이 GDP 대비 약 절반정도를 차지하고 있었지만 1960년대 이후부터는 제조업분야가 성장하여 1960년에 13.8%였던 제조업은 1990년 27.3%로 증가하였다. 중화학 공업 육성을 통해 제조업내 중화학 공업의 비중이 급증하여, 1960년 23.4%에서 1990년 69.3%로 그 구성수준이 높아졌다. 하지만 1980년대 부터는 서비스업이 두드러지게 성장하기 시작하였다<sup>7)</sup>.

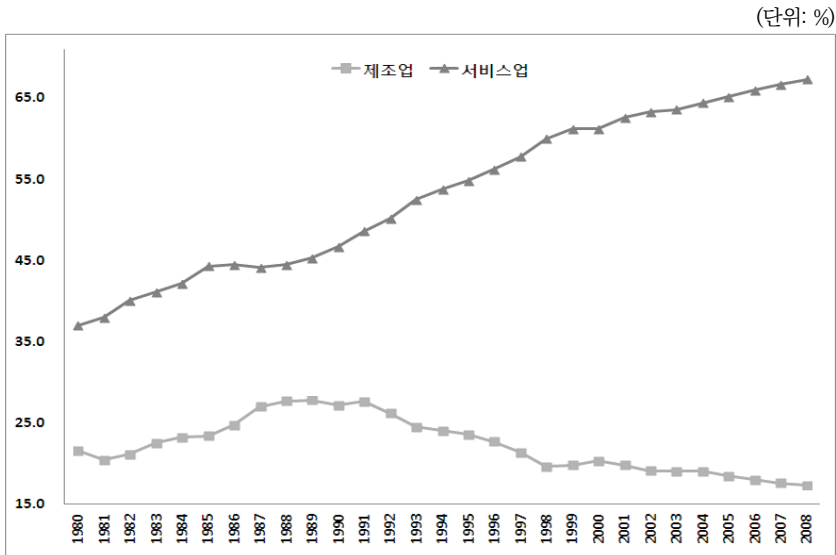
1980년대 들어오면서 한국경제는 기존의 규제위주의 정책 패러다임을 바꾸어 무역시장을 개방하고 물가안정과 시장원리를 중요시하는 안정화 정책을 추구하였는데, 이 시기 관료조직은 신자유주의적 이념과 이를 반영하는 일련의 경제정책으로 무장한 기술관료들이 증가하였고 이들을 중심으로 경제전반에 자유시장 및 민간주도경제로의 부분적 이행 그리고 물가안정이라는 안정화 정책의 목적이 어느 정도 이루어졌다는 평가와 함께 (국민경제자문회의, 2005; 조동철 외 2013) 한국 경제에 구조적 불황이나 극도의 경제력 집중을 야기 시켰다는 비판도 받고 있다(금석준 외, 1994). 이 시기 차세대 주력사업으로 IT 산업에 집중투자가 이루어졌고 민간주도 경제로의 이행이 어느 정도 이루어졌다. 그러나 1980년대 후반 과거 정부 주도의 성장 전략을 대체할 새로운 성장전략을 마련하지 못한데다가 개방 정책의 속도조절 미흡, 금융감독 및 외환정책 등 일련의 정책 실패로 외환 위기를 겪게 된다(전영재 외, 2008). 이러한 외환위기로 인한 경기침체와 탈산업화<sup>8)</sup> 과정이 맞물려 고용불안 및 근로빈곤 문제를 심화시키고 있다.

7) 2007년에는 서비스업 57.6%, 광업·제조업 28.3%, 농림어업 3.0%로 변화였다(통계청 2008).

8) 탈산업화는 제조업의 비중이 줄어들고 3차 산업인 서비스업이 비중이 증가하는 현상을 말하며, 주요원인으로는 경제성장으로 인한 거래 및 소득증가로 서비스 부문에 대한 수요가 증대하는 내적원인과 개도국과의 교역확대와 해외직접투자확대로 인한 산업공동화 등과 같은 외적 원인을 들 수 있음(임현준, 2003; KERI INSIGHT, 2011)

한국의 탈산업화는 고용측면에서 볼 때 1990년대 초를 그 시작시점으로 볼 수 있는데, 제조업 고용비중은 1989년 28%에 이르다가 그 이후 지속적인 하락추세를 보이고 있다(KLI 노동통계, 2013). 탈산업화는 고용구조가 2차 산업인 제조업에서 제3차 산업인 서비스업으로 전환을 그 특징으로 하며, 경제 및 사회 전반에 미치는 영향이 매우 크다. 특히 제조업의 규모는 상승하면서 고용자수는 감소하는 현 상황은 실업문제와 양극화문제를 심화시켜 국가의 성장잠재력을 저해 시킬 수 있다<sup>9)</sup>. 한국은 기존 선진국들에 비해 탈산업화가 매우 빠르게 진행되고 있다고 볼 수 있기 때문에 탈산업화에 대한 적절한 대응은 향후 복지제도의 지속가능성과 안정적인 경제성장을 위한 필수적인 사항이며 고용복지연계는 탈산업화의 연착륙에 필요한 정책대안으로 부각되고 있다.

[그림 3-1] 제조업 및 서비스업의 고용비중추이(1980~2008)



자료 : KLI 노동통계(2013)의 부문별 고용비중(24p) 활용

9) 제조업의 GDP대비 비중은 '70년 9.2%, '89년 21.9%, '11년 28.9%에 이룸(박훈, 2013)

## 나. 사회·경제적 변화

국가의 산업발전 단계에 따라 경제사회적 변화가 수반된다. 산업화로 인한 경제성장과 소득증대 그리고 의료수준의 향상은 해당국가의 기대수명을 높이고 인구구조를 변화시킨다.<sup>10)</sup> 65세 이상인구와 15세 미만 인구의 비율인 노령화 지수는 1955년 8.0%에서 1990년에는 20.0%, 현재는 55.1%로 고령화가 급속도로 진행되고 있으며, 노년부양비도 1955년 6.0%에서 2007년 13.8%로 2.3배 증가하였다. 하지만 출산율은 지속적으로 하락하여 1970년 4.53에 달하던 출산율이 급속하게 낮아져 2012년 합계출산률<sup>11)</sup>은 현재 1.3까지 떨어진 상태이다. 산업화 일정시점까지는 출산율 저하와 평균수명증가로 인한 경제활동인구의 증가가 부양인구의 비중을 감소시켜 경제의 활력으로 작용되지만 일정시점이 지나면 고령화로 인한 전체적인 부양비가 증가하며, 지금의 저출산 기조가 고착화될 경우 국가 잠재성장력을 저하시킬 뿐 아니라 세대간 재분배문제를 촉발시켜 사회통합 저해의 우려를 낳고 있다.

평균가구원수의 급격한 감소는 가족구조의 변화를 대표한다고 볼 수 있다. 산업화가 진전될수록 가구규모가 작아지는 특징을 보이는데 그 이유는 가치관의 변화부터 경제적 원인까지 다양하다. 평균가구원수는 1960년 5.6명에서 2007년 2.9명으로 감소되었는데 향후에도 그 감소추세가 이어질 것으로 예상된다. 평균가구원수의 감소는 1인 가구 증가와 맞물려 있는데, 문제는 1인 가구가 매우 높은 빈곤문제 직면하고 있으며,

10) 한국의 1인당 국민소득(GNI)은 1953년 67달러에서 1977년에 1천달러대, 1989년에 5천달러대, 1995년에 1만달러대를 넘어 2007년 20,045달러로 2만달러 시대로 진입하였다(통계청, 2008)

11) 합계 출산율

연도	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012
출산율	4.53	3.43	2.82	1.66	1.57	1.63	1.47	1.08	1.23	1.24	1.30

자료: 통계청 KOSIS 주요통계지표

노인 단독가구의 비중이 매우 높기 때문이다. 통계청(KOSIS)의 가구원수 별 추계를 살펴보면, 전국의 1인가구는 약 415만가구로 2005년 대비 14%p 증가하였고 1인 가구 중 만 65세 이상 노령가구의 비중은 전체 1인가구의 25.7%로 2005년 대비 1.0%p 증가하였다. 2012년 빈곤통계연보(김문길, 2012)에 의하면 1인 가구의 절대빈곤율은 2011년 시장소득 기준 38.8%, 가처분소득 기준 30.8%에 이르고 있는데, 이는 2011년 전체가구의 빈곤율인 12.0%와 9.6%를 비교해 볼 때 매우 높은 수준임을 알 수 있다.

〈표 3-1〉 인구 및 인구구조

(단위: 천명, %, 천가구, 명)

	연앙추계 인구	연령계층별인구구조			노령화 지수	노년 부양비	평균 가구원수	1인가구 비율
		1~14세	15~64세	65세 이상				
1955	21,526	41.2	55.5	3.3	8.0	6.0	5.5	
1960	25,012	42.3	54.8	2.9	6.9	5.3	5.6	
1970	32,241	42.5	54.4	3.1	7.2	5.7	5.2	
1980	38,124	34.0	62.2	3.8	11.2	6.1	4.5	4.8
1990	42,869	25.6	69.3	5.1	20.0	7.4	3.7	9.0
2000	47,008	21.1	71.7	7.2	34.3	10.1	3.1	15.6
2007	48,456	18.0	72.0	9.9	55.1	13.8	2.9	21.5

주: 노령화지수=(65세 이상 인구/15세 미만 인구)\*100, 노년부양비=(65세 이상 인구/15~64세 인구)\*100

자료: 통계청(2007) 보완 재인용, KOSIS 인구 및 가구추계

경제활동참가율은 산업화 이후 2000년대 중반까지 증가 추세를 보이고 있는데, 여성경제활동참가율 증가 속도가 매우 빠른 것을 확인할 수 있다. 이러한 여성경제활동참가율의 빠른 증가는 탈산업화의 특징 중 하나로 파악되기도 한다(윤윤구 외, 2008). 경제활동참가율은 1963년

56.6%에서 2007년에는 61.7%로 5.1%p 증가하였다. 성별로 보면, 남성은 78.4%에서 73.9%로 4.5%p 감소한 반면, 여성은 37.0%에서 50.1%로 13.1%p로 증가하였다. 실업률의 경우 1963년 8.1%에서 지속적으로 감소하여 1990년 2.4%까지 하락하였지만 IMF 경제위기 이후인 2000년에 4.1%인 것으로 나타났고 현재는 상당히 감소하여 3%이하의 수준을 보여주고 있다.

〈표 3-2〉 경제활동인구 추이<sup>1)</sup>

(단위 : 천명, %)

	15세 이상 인구	경제활동인구			경제활동참가율			실업률 <sup>2)</sup>	고용률 <sup>3)</sup>
		전체	취업자	실업자	전체	남성	여성		
1963	14,551	8,230	7,563	667	56.6	78.4	37.0	8.1	52.0
1970	17,468	10,062	9,617	445	57.6	77.9	39.3	4.4	55.1
1980	24,463	14,431	13,683	748	59.0	76.4	42.8	5.2	55.9
1990	30,887	18,539	18,085	454	60.0	74.0	47.0	2.4	58.6
2000	36,186	22,069	21,156	913	61.0	74.2	48.6	4.1	58.5
2005	38,300	23,689	22,856	833	61.9	74.4	50.0	3.5	59.7
2010	40,590	24,661	23,829	832	60.8	72.8	49.2	3.4	58.7
2012	41,582	25,403	24,681	723	61.1	73.0	49.7	2.8	59.4

주: 1) 실업자 및 실업률에 대해 과거 자료와 같은 기준을 적용하기 위해 구직기간 1주 기준으로 산출  
 2) 실업자가 경제활동인구(취업자+실업자)에서 차지하는 비율  
 3) 만 15세 이상 인구중 취업자가 차지하는 비율  
 자료: 통계청, 「경제활동인구연보」: 성별 및 농가,비농가 경제활동인구(구직기간 1주기준)

한국은 산업화가 진척되어 갈수록 민주화에 대한 욕구도 커져갔다. 산업화 과정과 민주화 과정은 한국의 사회보장제도형성에 매우 큰 영향을 미치는 사회적 토대라 할 수 있다. 권위주의적 정부에 대한 민주화에 대한 욕구는 오래전부터 형성되어 왔지만, 한국 사회보장제도의 발전양상을 특징짓는 주요한 사회적 현상으로는 1980년대에 들어 경제발전과 사

회적 세력 사이의 변화, 그리고 정치질서와 민주화가 특징적으로 나타났다(한국보건사회연구원b, 2012). 권위주의적 정부가 장기간 지속되는 상황에서 민주화에 대한 욕구가 커져왔고 이것은 점차 특정 계층에서 전국민 사이에 공유되고 표출되기 시작했다. 이후 민주화에 대한 열망은 1987년 6월 항쟁으로 최고조에 달하였고 강력한 시민적 저항은 권위주의 정부로 하여금 민주주의 이행에 동의하도록 만들었다(이종오, 2007). 1987년 이후 여러 정당의 참여 하에 민주국가로 이행하기 위한 준비작업이 진행되어 1988년 최초의 평화적 정권이양이 이루어지게 되었다. 또한 이무렵 사회복지측면에서도 큰 변화를 겪게 되는데 이 당시 노동운동이 폭발적이었던 것처럼 복지관련 공급이 폭발적으로 증가하게 된다(박병현, 2001). 하지만 이것은 갑작스러운 결과가 아니라 경제발전이라는 국가적 목적에 억제되어 있던 복지욕구가 민주화 과정을 통해 그 표출구를 찾고 흘러나오는 측면으로 볼 수 있다.

## 2. 사회보장제도의 전개과정

한국 사회보장제도 형성과 그 특징은 경제발전 및 민주화 과정의 인과관계에서 찾아 볼 수 있으며, 더불어 오일쇼크 또는 IMF 경제위기와 같은 대외적 충격에 대한 극복 과정으로서 파악해 볼 수 있을 것이다<sup>12)</sup>. 또한 서구 복지국기들과는 다른 경로의 산업화 발전단계를 밟고 있었기 때문에 선행된 한국 발전주의 모델에 대한 연구들을 눈여겨 볼 필요가 있다.

양재진(2008)은 한국 복지정책 발달사의 서술에 앞서 한국 복지제도의 형성과 전개과정을 설명하는 방법으로 동아시아 발전국가론과 발전주의

12) 국내총생산(GDP)은 1956년(-1.3%), 1980년(-1.5%, 제2차 석유파동), 1998년(-6.9%, 외환위기) 세 차례의 마이너스 성장을 기록(통계청, 2007)하였는데 본 연구에서는 외환 위기를 중점적으로 살펴보고자 함.

복지체제론(Development welfare regime)적 시각이 필요함을 주장하였다<sup>13)</sup>. 최영준(2011)은 발전주의가 권의주의적 정치체제와 결합하여 국가의 지배체제로 자리매김하고 이러한 지배체제의 지향목적은 경제성장이 되는 동시에 지배체제 합리화를 위해 필수적인 항목이 되며 이로 인해 정부와 기업의 긴밀한 상호작용과 대외환경에 힘 입어 빠른 경제성장을 가능하게 했지만 노동운동이나 시민사회는 상당한 억압을 받게 됨을 설명하고 있다. 발전주의 성장전략에 동원된 노동시장 내부자들의 경우 선택적으로 공적복지를 제공받을 유인을 국가와 기업으로부터 갖고 있었지만, 노동시장 외부자로 잔존했던 비임금근로자 등 광범위한 인구는 근대적 노동시장에 편입되지 못한 채 사회보장제도 적용대상에서 철저히 배제되었다(심상용, 2010).

한국에서 발전국가의 본격적인 시작은 1960년대 초 박정희 정권의 시작과 함께 한다고 볼 수 있으며(양재진, 2008), ‘경제개발 5개년 계획’으로 대표되는 국가주도의 불균형 성장전략과 이에 대한 과감한 추진으로 한국경제의 외연은 급속히 발전하게 되었지만 사회복지 또는 사회보장제도는 형성과 외현의 확대는 시기에 따라 다르게 나타났다. 박병현(2001)은 1960년대 이후 사회복지의 발전과 정체 그리고 퇴보가 반복되어 왔으며, 첫 번째 발전의 시기를 1961~1963년 즉, 5.16과 1963년 민정이양 사이의 시기로 보고 있다. 이 당시 무려 19개의 복지관련 입법이 이루어졌다<sup>14)</sup>. 이 당시 사회보장 관련 주요 성과 및 개선사항들을 살펴보면,

- 
- 13) “우리나라 복지정책의 전개를 역사적으로 이해하기 위해서는 동아시아 발전국가론과 발전주의 복지체제의 개념을 적용할 필요가 있다. 발전국가(Development State)는 동아시아 지역의 성공적인 후발산업화(Late industrialization)를 설명하기 위하여 등장한 개념으로 강력한 국가자율성(State autonomy)과 국가능력을 바탕으로 국가가 자본주의적 경제발전을 주도하고, 이를 위해 장기적 시계에서 사회적 자원을 집권적으로 동원하면서 형성된 독특한 발전체제이라고 정의내릴 수 있다.” 양재진(2008), 331p
- 14) 박병현(2001)의 연구는 사회복지 발전의 시기를 크게 세 차례로 보고 있는데 첫 번째는 본문에서 언급한 1961년 5.16~1963년 민정이양까지를, 두 번째로 1987년 6월 항쟁~



1961년에 생활보호법, 아동복지법이 제정되었고 동년 12월에는 “직업안정 및 고용촉진에 대한 법률”이 공포되었다. 1963년에는 산업재해보상보험법, 의료보험법, 군인연금법 등이 제정되었다.

앞에서도 언급했듯이 1970년대는 중화학 공업을 육성을 통한 공업화 등 정부의 주도적인 역할과 저렴한 노동력을 활용한 노동집약적인 산업을 중심으로 한 수출중심 전략으로 급격한 경제성장을 이룩할 수 있었지만 빠른 경제성장을 위해서는 국민들의 권익이나 복지는 뒤로 밀려날 수밖에 없었다. 물론 의료보험제도가 도입(1977년) 되는 등 적지 않은 성과도 있었지만 복지에 대한 욕구는 당시 사회적 경제적 환경에 가려져 제대로 표출 될 수 없었다.

1980년대에 들어서는 아동복지법(1981), 심신장애자복지법(1981), 노인복지법(1981), 사회복지사업법 개정(1983년 전부개정), 생활보호법(1983년 전부개정), 국민연금법(1986 전부개정), 최저임금법(1986), 전국민 대상의 의료보험법 개정(1986) 등의 활발한 입법이 이루어졌는데 그 배경으로는 집권 정권이 취약한 정치적 정당성 확보를 위한 노력과 함께(윤찬영, 2000), 앞에서 언급한 바와 같이 경제성장과 민주화 운동으로 인해 증가하는 사회적 욕구가 반영된 것으로 볼 수 있다. 1987년 이후 사회복지수요가 폭발적으로 분출되면서 한국의 사회보장제도는 일대 큰 전환을 맞게 된다. 1988년에 국민연금제도가 도입되었고 1989년 국민건강보호제도가 도시 지역 자영자까지 확대 적용되었다. 그리고 1990년대 들어 1993년 고용보험법 제정되어 1995년 도입되었으며, 1995년 사회보장기본법 제정되었다. 그리고 1999년 장애인 복지법 개정, 국민기초생활보장법 제정, 장애인고용촉진 및 직업재활법 제정 등 1990년대에 들어와 사회복지법제도의 활발한 제·개정이 있었다(이정우, 2013; 윤찬영,

---

1990년, 세 번째로 1997년 경제위기 이후 복지개혁 시기로 구분하고 있음.

2000).

한국의 사회보장제도는 주요 선진 복지국가들과 비교해 볼 때 경제력 수준에 비해 도입시기가 늦다. 그 이유는 국가주도의 산업화의 논리, 즉 산업화에 필요한 재원을 우선적으로 마련하고 수출지향산업화 과정에서 저렴한 노동비용으로 인한 경쟁력 우위를 얻고자 했기 때문이다(양재진 2011, 82-83p). 하지만 IMF 경제위기 이후 다른 국면에 진입하게 된다.

한국은 1997년 IMF 경제위기를 겪게 된다. 단순히 외환부족으로 인한 일시적인 경제위기라기보다는 그 이전부터 경제적 기반이 침식되어 오다 붕괴된 구조적 문제의 발현이라고 볼 수 있다. 이것은 먼저 1990년대 초반부터 추진되어 온 대외개방 및 자본 시장 개방과 밀접한 관련이 있는 것으로 볼 수 있으며, 대기업 연쇄부도로 인한 국가신인도 저하에서 그 원인을 찾을 수 있다. 더 올라가자면 권위주의 체제하에서 성장한 대기업들의 구조적 취약성과 정부의 관리 및 대책의 미흡 등 총체적인 부실로 인한 재난이었다. IMF 경제위기로 경기가 침체되고 실업은 급증하였고 빈곤과 불평등은 심화되었다. 정부는 경제위기로 인한 사회적 위기를 극복하기 위해 복지에 대한 개혁을 실시하였고 단순한 시혜적 측면의 성격이 컸던 복지가 이제는 사회통합 및 기본적인 소득보장의 권리로서의 역할을 본격적으로 담당하게 되었다.

〈표 3-3〉 취업 및 실업관련 지표(1991~2012)

1991~2001	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
취업자 증감	56.4	36	22.5	61.4	56.6	43.9	36.1	-127.6	35.3	86.5	41.6
실업자	46.1	49	57.1	50.4	43	43.5	56.8	149	137.4	91.3	89.9
실업률(%)	2.4	2.5	2.9	2.5	2.1	2	2.6	7	6.3	4.1	4
청년실업자	31.4	33.3	38.3	32.4	26.3	26.4	32.2	65.5	57.4	40.2	41.3
청년실업률(%)	5.4	5.8	6.8	5.7	4.6	4.6	5.7	12.2	10.9	7.6	7.9
2002~2012	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
취업자 증감	59.7	-3	41.8	29.9	29.5	28.2	14.5	-7.2	32.3	41.5	43.7
실업자	75.2	81.8	86	88.7	82.7	78.3	76.9	88.9	92	85.5	82
실업률(%)	3.3	3.6	3.7	3.7	3.5	3.2	3.2	3.6	3.7	3.4	3.2
청년실업자	36.1	40.1	41.2	38.7	36.4	32.8	31.5	34.7	34	32	31.3
청년실업률(%)	7	8	8.3	8	7.9	7.2	7.2	8.1	8	7.6	7.5

자료: 통계청(KOSIS), 주제별 통계, 고용·노동·임금

1997년 경제위기 이후 급증하는 실업자를 위한 예산확충과 더불어 대대적인 복지개혁이 시도되었다(박병현, 2001). 1997년 실업률은 2.6%였지만 경기침체가 반영된 1998년은 7.0%에 달하였다. 고용율도 60.9%에서 56.4%로 급락하였다<sup>15)</sup>. 경제위기 이후 대폭 늘어난 실업인구를 보호하기 위해 고용보험 적용의 대폭적인 확대가 진행되었으며, 경제적 충격에서 빈곤층을 보호하고 최저한의 기본적인 생계를 근로능력에 관계없이 유지할 수 있게 지원하는 국민기초생활보장제도가 2000년에 이르러서야 도입되었다. 이러한 경제위기의 극복노력으로 현재 사회안전망 형태의 사회보장제도가 그 틀을 잡게 된다. 1995년 시행된 고용보험은 경제위기 이후 3단계에 걸쳐 확대 되었는데, 적용범위를 1998년 2월에 10인 이상의 사업장으로 확대한데 이어 4월에는 5인 이상 사업장으로 그리

15) 통계청(경제활동인구총조사, 각 연도)

고 1998년 10월 모든 사업장으로 적용범위가 확대되었다. 산재보험 역시 2000년 1월에 모든 사업장과 업종으로 확대되어 고용관련 사회보험 사각지대 해소가 어느 정도 실현되었다. 국민기초생활보장제도의 경우 기존의 생활보호제도가 근로능력이 있는 대상자에게는 금전적 지원을 하지 않았던 것에 비해, 최저생계비 기준과 부양의무자 기준을 충족하는 모든 대상자들에게 복지급여를 지급하는 제도로 이전 제도에 비해 적용대상이 확대된 공공부조제도이다. 물론 근로능력이 있는 수급자들에게는 자활사업 참여 등 근로를 조건으로 제공되는 조건부급여가 제공되었다.

IMF 경제위기 이후 근로빈곤문제는 사회보장정책에 있어 매우 중요한 위치를 차지하게 된다. 경제위기 이후 취약해진 저소득층의 소득기반은 경기침체와 탈산업화 등의 내부적 상황과 그리고 글로벌 금융위기 등 외부적 충격 등으로 인해 쉽게 붕괴될 가능성이 높다. 최근 들어 빈곤 및 소득분배 상태가 개선된 것으로 보이지만 청년실업문제, 저임금근로자의 확대, 정규직과 비정규직간의 격차 등은 이미 심각한 사회문제로 고착되고 있는 상황이다. 이러한 상황을 극복하기 위해 여러 정책들이 제안되고 시행되고 있지만, 고용과 직결된 근로빈곤이라는 특성으로 인해 올바른 정부정책은 물론 경기 상황과도 밀접한 관련이 있어 단기적 차원의 해결은 어려운 상황이며, 장기적 차원에서 국가 성장전략 및 복지전략이 조화를 이루어 대응할 문제로 파악된다.

### 3. 주요 사회보장 제도별 형성과정과 특징

한국의 주요 사회보장제도 프로그램들을 보장 목적에 따라 소득보장제도와 의료보장 그리고 대상별 욕구충족을 기본으로는 하는 사회서비스 제도로 분류해 볼 수 있다. 소득보장제도에는 건강보험을 제외한 사회보

험과 공공부조가 포함되고 의료보장에는 건강보험, 의료급여, 노인장기요양보험이 포함된다<sup>16)</sup>. 사회서비스의 경우 노인, 장애인, 아동, 주택 등 대상별 서비스와 각 부처의 사회정책부문 서비스가 포함된다<sup>17)</sup>. 본 연구는 소득보장제도를 중심으로 주요 제도별 형성과정과 특징을 살펴보았다<sup>18)</sup>.

## 가. 사회보험

한국에서 가장 먼저 도입된 사회보험은 1960년에 도입된 공무원연금 제도이다. 이후 1961년에 군인연금이 도입되었고 특수직역 부문이 아닌 근로자들에 대한 사회보험 적용은 1963년 산재보험이 최초이다. 이에 대해 양재진(2004)은 권위주의적 정부가 본격적인 수출중심의 산업화 전략을 추진하기 이전에 부족한 정권의 정당성을 보충하고자 국가 엘리트들에 대한 공적복지 마련으로 설명하고 있으며, 심상용(2010)은 산재보험이 예외적으로 가장 먼저 도입된 것은 산업화 초기에 집중적으로 발생하는 노동력보전 및 재생산문제에 대처하기 위한 의도로 파악하였다. 이후 1975년에 사학연금제도가 1988년에는 국민연금제도가 도입되었다. 국민연금은 도입당시 10인 이상 사업장부터 적용되었고 1995년에 농어촌 지역으로 확대되었으며, 1999년 4월 도시 지역 자영자까지 확대 적용되었다. 2003년에는 5인 미만의 사업장이, 2006년에는 근로자 1인 이상 사업장 전체까지 적용범위가 확대되어 소득보장에 있어 가장 광범위한

16) 본인 기여가 포함되는 사회보험에는 국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 산재보험, 노인장기요양보험과 공무원연금, 사학연금, 군인연금 등으로 구성된 특수 직역연금으로 구성됨.

17) 사회보장제도를 분류하는 방법은 관점에 따라 다양하게 나타난다. 본 연구에서는 일반적으로 분류되는 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 분류하는 방법을 따름.

18) 한국 사회보장제도 현황관련 연구는 매우 풍부한 편임. 본 연구에서는 주요 사회보장제도들의 형성과 전개과정에서 나타난 특성과 구조파악을 주된 목적으로 함.

적용범위를 가지고 있으며 향후 노인층의 주요 수입원의 역할을 할 것으로 예상된다. 하지만 도입 초기 과도한 소득대체율 설정으로 인한 세대 간 형평성 문제 및 저소득 근로자와 영세자영업자 그리고 무급가족종사 등 사각지대 영역이 꽤 광범위하다는 문제점을 가지고 있다.

앞에서도 언급되었듯이 고용보험은 주요 사회보험제도 중 가장 늦은 1995년에 도입되었다. 고용보험은 실직자들에게 실업보험을 지급하는 전통적인 역할과 함께 보다 적극적으로 실업 예방 및 구직을 촉진하고 직업능력을 제고하는 노동시장 정책을 연계하여 실시하는 사회보장제도이다. 1993년에 고용보험법이 제정되었고 1995년부터 시행되었다. IMF 경제위기 직후인 1998년 10월에는 1인 이상 전사업장으로 확대 적용되었으며, 2000년에는 일용근로자에게도 적용되기 시작하였다. 2001년에는 육가 휴직, 산전후 휴가급여 지급이 실시되었다.

이러한 사회보장제도들은 산업화에 필요한 재원의 우선적 마련과 수출 지향산업화를 위한 저렴한 노동비용을 위해 후순위로 밀려 다른 선진복지국가들에 비해 도입시점이 늦었지만(양재진, 2011), 그 성장 및 성숙되는 속도는 매우 빠르다고 볼 수 있다. 일단 도입된 사회보장제도들은 비교적 빠른 적용범위의 확대를 보여주고 있는데, 아래 표를 살펴보면, 독일의 경우 1889년 연금이 도입되었고 1972년에 자영업자, 주부 등에 대해 임의가입을 허용 하는 등 전국민에 대한 연금이 적용되었다. 일본의 경우, 근로자들을 위한 후생연금보험이 1944년에 그리고 국민연금이 1961년에 시행되었지만 연금제도에 주부 등이 포함된 1986년에서야 전국민 대상으로 연금제도가 확대되었다. 반면 한국의 경우, 국민연금은 1988년에 도입되었는데, 11년이 지난 1999년에 전국민 연금시대를 맞이하게 되었다. 물론 연금제도의 성숙도를 고려해 볼 때 서구선진국가들과 많은 차이가 있는 것은 사실이지만, 오래시간 동안 점진적인 확대를

이루어온 유럽의 선진국들과의 다른 양상임을 알 수 있다. 이것은 후발 개발도상국가들에 있어 비슷하게 나타나는 특성이기도 하지만 OECD 국가들 중 가장 빠른 고령화와 낮은 출산율은 복지지출의 비중을 필연적으로 높이는 원인으로 작용하고 있다. 또한 과거의 경제성장 중심의 발전주의 전략은 고도성장을 통한 소득과 부의 증대를 국민에게 보상해 줄 수 있었지만 이러한 고성장의 시대가 지나고 IMF 경제위기 이후 빈번하게 발생하는 전세계적 규모의 경제적 충격의 빈번한 발생은 미래 사회의 불안정성을 높이고 사회보장 수요 및 욕구를 높이는 기제로 작용하고 있다.

〈표 3-4〉 경제력에 대비한 주요 사회보장제도의 도입 시기 국제비교

국가	산재보험	의료보험	연금	실업보험
독일	1871 (\$1,817)	1883 (\$2,143)	1889 (\$2,379)	1927 (\$3,941)
스웨덴	1901 (\$2,515)	1891 (\$2,105)	1913 (\$3,096)	1934 (\$3,991)
미국	1930 (\$6,213)	-	1935 (\$5,467)	1935 (\$5,467)
일본	1911 (\$1,356)	1927 (\$1,870)	1941 (\$2,873)	1947 (\$1,541)
브라질	1919 (\$895)	1923 (\$1,046)	1923 (\$1,046)	1965 (\$2,448)
칠레	1916 (\$2,895)	1924 (\$3,062)	1924 (\$3,062)	1937 (\$3,181)
한국	1963 (\$1,316)	1977 (\$3,775)	1988 (\$7,621)	1995 (\$11,809)

주: ( )안은 도입시기의 1인당 GDP(1990 international Geary-khamis dollar 기준 :1990년 구매력 등가 방식으로 환산)

자료: 양재진(2011) 재인용, <http://www.ggdc.net/maddison> 자료 인용

## 나. 공공부조제도와 사회서비스

현재 대표적인 공공부조제도는 국민기초생활보장제도라 할 수 있다. 국민기초생활보장제도 수급자는 자동적으로 의료급여를 수급 받으며, 근로능력이 있는 수급자는 근로연계 조건을 이행해야 한다. 국민기초생활보장제도 도입(2000년 10월) 이전에는 생활보호제도(1961년 제정)가 대표적인 공공부조 제도였는데, 처음에는 생계보호 위주로 운영되어오다 의료보호(1978), 교육비지원(1979) 등이 추가되었다. 1982년에는 전면적인 개정을 통해, 생활보호자를 거택보호자·시설보호자·자활보호자로 분류하여, 거택 및 시설보호자에게는 생계보호급여를 지급하고 자활보호자에게는 노동기회 제공과 의료 및 교육서비스의 제공 등 간접적인 지원만을 제공하였다(이현주 외 2003).

현재, 한국의 주요 공공부조 제도는 앞에서 언급한 국민기초생활보장제도와 범주적 공공부조제도 또는 사회수당제도이며, 끝으로 근로장려세제<sup>19)</sup> 등과 같은 소득공제제도를 꼽을 수 있다(노대명 외, 2009). IMF 경제위기 이후 빈곤층의 급증과 사회불평등의 심화에 대응하기 위해 도입된 국민기초생활보장제도는 이전의 생활보호제도와 다르게 근로능력에 상관없이 최저생계비 이하의 소득을 가진 부양의무자 기준을 만족시킨 대상자들에게 급여를 지급하여 지금까지 빈곤층의 대표적인 소득보장제도의 역할을 해오고 있다. 하지만 태생적으로 보충급여의 성격을 가지고 있기 때문에 빈곤함정에 빠질 위험이 높으며, 통합급여적인 성격과 근로장려세제 등 근로와 연계된 사회보장제도들과의 낮은 연계성은 적극적인 탈빈곤 대책으로 부족하다는 비판을 받고 있다.

19) 근로장려세제를 엄밀히 분류하자면 공공부조에 속한다고 말할 수 없지만, 복지급여와 조세제도의 성격을 둘 다 가지고 있으며 자산조사와 함께 본인의 기여 없이 급여가 지급된다는 점에서 임의적으로 공공부조로 분류함.



범주적 공공부조제도<sup>20)</sup> 또는 수당으로 기초노령연금이나 장애인연금 및 수당 등을 들 수 있다. 기초노령연금은 2007년 제정된 기초노령금법을 기반으로 시행되는 제도로, 시행초기(2008년 1월)에는 70세 이상 노인의 60%에게만 적용되었지만, 2008년 7월부터 만 65세 이상노인에게 적용되었고, 2009년 1월부터 전체 노인의 70%에게 매월 일정액의 연금을 지급하고 있다. 수급자로 선정되면 급여액은 가구 특성(노인 단독, 노인부부 등)에 따라 그리고 소득인정액 수준에 따라 차등 지급된다. 연금액은 국민연금 가입자의 평균소득 월액 값의 5%로 책정되므로 국민연금 가입자의 소득이 오르면 연금액도 오르게 되는 구조를 가지고 있다.

장애인 연금은 18세 이상의 장애등급이 1급과 2급 및 3급 중장애인 중 본인과 배우자의 소득평가액과 재산의 소득환산액이 합산된 소득인정액이 선정기준보다 낮을 경우 급여를 지급하는 제도로, 본인의 기여가 없이 급여를 받는 무기여식 공공부조의 하나로 분류된다. 장애인 연금은 국민연금과 마찬가지로 가입자의 소득상승분 물가변동분을 반영하여 매년 법에 따라 인상하고 있다. 장애인수당은 경증 장애인에 지급되는 급여로 국민기초생활보장제도 수급자 및 차상위 계층의 등록 장애인 중 장애등급이 3~6급인 대상에게 지급된다.

근로빈곤층에 대해 최근, 중요한 역할을 감당하는 소득보장제도서 근로장려세제를 들 수 있다. 근로장려세제는 복지급여와 조세제도의 세금 환급방식 결합된 제도로 노동공급과 아동양육을 조건으로 한 복지급여를 세금 환급 방식으로 지불하는 특성을 가지고 있다. 국민기초생활보장제도와 달리 일정소득구간(점증구간)에서는 소득이 증가할수록 급여액이 증가하기 때문에 경제활동참여 제고 효과와 노동공급 확대 효과를 기대할 수 있다. 하지만 점증구간의 소득상한이 낮은 편이며 아직까지는 국민

20) 관련 기본정보는 해당 제도 홈페이지의 제도안내 자료를 정리하였음(기초노령연금, 장애인연금 등)

기초생활보장제도 수급자와 사업자 그리고 1인가구의 급여 신청이 제한되어 있어 근로빈곤층에 대한 노동공급 제고 효과는 아직까지 크지 않은 것으로 평가되고 있다. 하지만, 세제개편을 통해 지속적으로 대상을 확대하고 있어 향후 근로빈곤층 대상 탈빈곤 정책에 있어 핵심적인 역할을 수행할 것으로 기대되고 있다.

사회서비스는 인구학적 이유 등으로 충족하여야 할 욕구가 있는 구성원에게 제공되는 것으로 기여여부와 전달방식 등은 매우 다양하며, 기본적으로 시장의 원리가 반영되는 정도는 약한 편이다(이현주 외, 2003). 한국의 사회서비스는 1990년대까지 공공부조 수급자와 저소득층에 부가적으로 제공되는 잔여적인 성격에서 벗어나지 못하였지만, 저출산의 심화와 급속한 고령화 그리고 여성고용의 증가 등으로 인해 사회서비스 공급이 확대되어 왔으며, 근래 일자리 부족, 빈곤층 증가 등이 사회적 문제로 대두되면서 사회복지서비스분야가 새로운 일자리 창출방안으로 대두되었다(김용득, 2011). 즉, 사회서비스가 소득보장제도와 고용·복지 연계가 최근 광의의 의미 다시 말해, 전통적 복지제도(소득보장제도)에 고용 지원정책 또는 사회서비스 정책을 결합시킨 정책 결합이 중요시되고 있어, 최근 복지제도 개편과 더불어 사회서비스의 중요성과 정책 활용도는 더욱 높아질 것으로 예상된다.

## 제3절 고용·복지 연계정책

### 1. 한국의 근로빈곤 추이와 특성

근로빈곤층의 규모와 특성은 해당 빈곤층을 무엇으로 정의하느냐에 따라 달라진다. 다양한 정의가 존재하지만, 근로빈곤계층을 취업상태와 중사상지위 그리고 근로능력 유무에 따라, 취업빈곤층(임금빈곤층, 비임금빈곤층), 경제활동빈곤층(취업빈곤층, 실업자포함), 근로능력빈곤층 등으로 구분할 수 있다(노대명 외, 2009b; 이덕재 외, 2012). 이중 현재 고용 및 주된 경제활동 상태를 기준으로 근로빈곤을 파악하는 취업빈곤층을 중심으로 한국의 근로빈곤의 문제를 살펴보고자 한다.

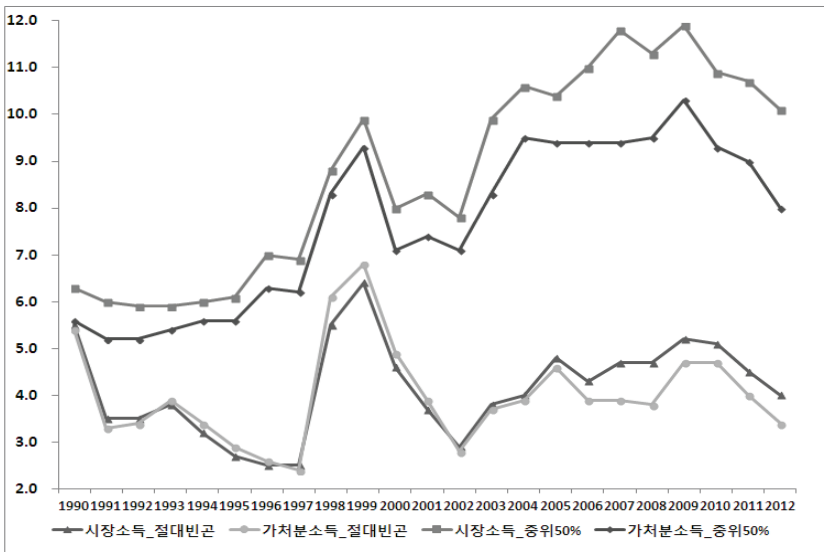
근로빈곤 문제의 촉발은 앞서 언급한 IMF 경제위기와 직접적인 관련이 있다. 1990년대 들어와 비교적 안정적인 감소 추세를 보이던 빈곤인구는 IMF 경제위기가 발생한 이후 급격하게 상승하게 된다. 가구주가 도시 지역의 임금근로자인 도시근로자가구<sup>21)</sup>의 빈곤율을 살펴보면 경제위기 직후 절대 빈곤율이 두 배 이상 상승하였다<sup>22)</sup>. 이후 절대빈곤율은 전반적으로 하락하는 추이를 보이고 있지만 상대빈곤율의 경우 2000년 이후 지속적으로 상승하여 시장소득 기준으로 2009년에 약 12%까지 상승한 후 최근 다소 개선되는 경향을 보이고 있다. 여기서 주목해야 할 것은 중위 소득 50%기준으로 시장소득과 가처분소득 빈곤율의 차이가 IMF 경제위기 이후 증가하는 추세를 보인다는 점이다. 즉 정부의 공적이전이나

21) 도시근로자가구의 빈곤을 근로빈곤과 동일하다고 볼 수는 없지만 주된 소득원이 근로자로서 경제활동에 참여하고 있기 때문에 근로빈곤을 나타내는 지표로서의 역할로도 적합하다고 판단됨.

22) 김문길 외(2011)에 이하면, 동일비율 최저생계비 기준 절대빈곤율 추이를 살펴보면, 1997년 시장소득 기준 절대빈곤율은 2.5%에서 1998년 5.5%로 약 2.2배 증가한 것으로 나타남. 가처분소득 역시 2.4%에서 6.1%로 약 2.5배 이상 절대빈곤율이 증가하였음.

과세를 통한 정부의 소득 재분배 기능이 확대되고 있음을 보여준다. 물론 주요 복지 선진국가들과 비교해 보았을 때 아직까지는 그 수준이 낮다고 볼 수 있지만 저소득 임금근로자 가구의 소득원에 있어 정부의 재분배 기능이 큰 역할을 하고 있으며 그 비중이 높아지고 있음을 알 수 있다.

[그림 3-2] 도시근로자가구(2인 이상 가구)의 빈곤율 추이(1990~2012)

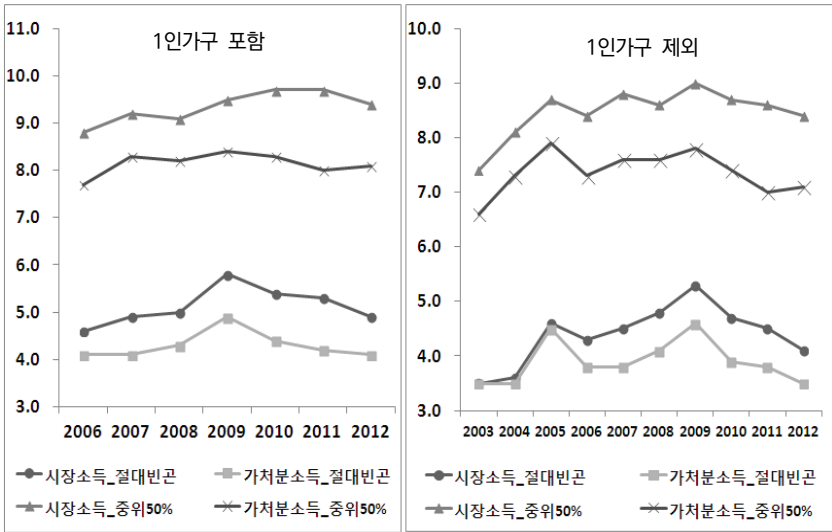


자료: 통계청 『가계동향조사』 각 연도, 2013년 빈곤통계연보 “취업빈곤” 활용

취업빈곤층의 규모는 전체 취업자중에서 빈곤층에 해당하는 사람들의 비율로서, 그 규모를 살펴보면 2012년 중위 소득 50% 기준으로 시장소득의 경우 9.4%, 가처분소득은 약 8.1%로 나타났다. 취업빈곤 추이를 살펴보면 2009년까지 그 규모가 상승하다 2009년을 정점으로 다소 하락하는 형태를 보이고 있다. 이는 글로벌 금융위기로 인한 범 세계적인 경기 침체가 한국에도 영향을 미쳐, 2007년 경제성장률이 5.1%이었던 것에 비해 2008년에는 2.3%, 2009년에는 0.3%로 하락한 것에서 기인한 것

으로 볼 수 있다. 즉, IMF 경제위기에 이어 외부적인 경제충격으로 전체 가구는 물론<sup>23)</sup> 취업자들의 빈곤율도 상승시킨 것이다.

[그림 3-3] 취업자 빈곤규모 추이



자료: (통계청)가계동향조사 각 연도, 2013년 빈곤통계연보 “취업빈곤” 활용

근로빈곤층 증가원인들에 대한 주요 선행 연구들을 살펴보면, 노대명 (2009)은 그 주요원인으로 경제적 충격의 영향을 지적하였다. 즉, 1997년 외환위기와 2003년 신용대란이 근로빈곤층의 문제를 심화시킨 것으로 보고 있다. 또한 근로빈곤층의 규모가 경기회복과 더불어 감소되지 않았는데, 이는 경기회복이 고용회복으로 이어지지 않았기 때문이며, 이는 고용 없는 성장의 진행에 기인한 것으로 구체적으로는 탈산업화에 따른 저임금과 고용불안의 확산을 그 이유로 보았다. 이밖에도 근로빈곤의 원인으로는 가구주의 실직과 노동시장의 불안정성으로 인한 반복빈곤 그

23) 전가구를 대상으로 중위소득 50%기준 빈곤율은 시장소득의 경우 '06년 16.1%에서 '09년 17.3%로 증가함. 가처분소득의 경우 '06년 13.8%에서 '09년 14.8%로 증가하였음(임완섭, 2013)

리고 적은 노동공급시간보다는 낮은 임금수준 등이 작용하고 있는 것으로 보고되고 있다(이병희 외 2010).

최근 실업률이 감소하고 2009년을 정점으로 취업빈곤층을 포함한 전체 빈곤규모가 감소하는 추세를 보이고 있지만 아직까지 외환위기 이전의 빈곤수준과는 차이가 있고 2008년 발생한 글로벌 금융위기 때도 취업빈곤층을 포함한 대부분의 빈곤지표가 악화되었기 때문에 최근, 빈곤규모가 감소하는 형태를 보인다 하더라도 외부적 충격에 취약한 상태인 것으로 예상해 볼 수 있다. 이렇게 일을 하고 있어도 빈곤계층에 속하는 근로빈곤층이 높은 수준을 유지하고 있는 것은 사회의 불안정성을 높이는 기제로 작용하며, 전체 빈곤층 증가의 주요원인으로 작용하고 있다<sup>24)</sup>. 근로능력이 없는 빈곤층의 경우 지원 대상이 된다면, 각종 소득보장제도 및 관련 서비스 제도를 통해 최소한 정책 대상자들의 기본적인 삶을 보장해주는 것이 정부의 주된 역할이 되겠지만, 근로빈곤층은 그러한 지원의 차원을 넘어 탈빈곤 및 탈수급을 위한 각종 지원 및 연계 그리고 수급기간에 대한 고려도 이루어져야 한다. 따라서 근로빈곤층의 증가는 정부의 정책적 부담을 증가시키며, 결국에는 국가의 성장동력을 저해하는 심각한 문제라 할 수 있다.

## 2. 고용·복지 연계정책

### 가. 개요

사회보장제도의 주요 프로그램들과 관련 고용·복지 연계 정책에 대해 살펴보고자 한다. 기본적으로 사회보장제도는 한 사회의 구성원이 사

24) 이병희 외(2010)에 따르면, 빈곤율 증가의 원인을 도시근로자가구 빈곤율 요인분해로 살펴본 결과, 노인빈곤층 증가가보다 근로빈곤층의 증가가 더 큰 영향을 미친 것으로 나타남.

나 재해를 통해 노동능력을 상실하거나 자연적인 노화현상에 따른 노동능력 손실과 이로 인한 소득감소에 대처하기 위해 도입되었다. 즉, 사회보장제도의 형성 자체가 근로와 연관되어 있고 현재는 더욱더 밀착된 관계에서 관련 제도가 개혁되거나 디자인 되고 있다. 한국의 경우 다른 OECD 주요 선진국보다는 늦지만 고용·복지 연계는 정책적으로 많은 관심을 받고 있으며 주요 현안으로 취급되고 있다. 이러한 고용·복지 연계의 대상은 근로능력을 가진 전국민이라 할 수 있지만 지금까지의 주요 정책 대상은 근로능력을 가진 저소득층으로 볼 수 있다. 즉, 개인의 근로능력 유무와 그 정도에 따라 적용되는 사회보장정책은 다르기 때문에 근로능력이 없는 빈곤층은 공공부조 급여를 수급 받게 되고 근로능력을 가지고 있는 빈곤층은 경제활동참여를 전제로 하는 조건부수급자가 되어 급여를 수급 받게 된다. 빈곤층이 아닌 근로자들은 국민연금 가입 대상이 되어 본인 소득의 일정부분을 국민연금과 고용보험 그리고 산재보험의 보험료로 지불하게 되며, 만약 이들이 실업상태에 빠지게 되면 실업급여를 통해, 근로관련 재해로 인한 근로불가능 상태에 대해서는 산재보험을 통해, 실업 및 치료기간 동안의 소득감소 등의 위험에 대비하게 된다. 근로능력을 절대적 방법으로 측정할 수 없기에 근로능력은 장애 및 질병의 유무와 정도 그리고 연령에 의해 주로 결정된다. 이러한 사회보장제도와 고용과의 관계성은 IMF경제위기, 글로벌 금융위기 등을 거치면서 대상자들에 대해서 위험에 대한 대비는 견고해져 가고 있지만 근로능력이 있는 대상자들에게는 적지 않은 의무와 부담을 지우는 방향으로 전개되고 있다.

고용·복지 연계정책을 흐름을 크게 제도별 살펴보면 공적연금 등의 사회보험의 경우 보험료 지원을 통해 정책 대상자들의 노후소득보장과 더불어 공식적 노동시장으로의 참여를 유도하고 있으며, 공공부조 제도의 경우 조건부 수급제도, 적극적노동시장정책과 연계해 탈빈곤을 유도하고

있다. 이렇게 노동공급을 증대시키기 위한 노력과 함께 노동공급을 감소시키지 않기 위한 노력들로써 사회보험에서는 재직자 노령연금의 개편과 공공부조에서는 제재(sanction)의 강화를 들 수 있다. 본 절에서는 주요 부문별 즉, 사회보험제도와 공공부조 제도 그리고 사회서비스의 전개과정 및 특성을 살펴본 후 부문별 근로연계복지에 대해 살펴보려고 한다.

〈표 3-5〉 한국 고용·복지 연계정책의 특징

제도유형	정책목표	정책수단	개편과제
국민연금	- 가입률 제고 - 재정안정화	- 사회보험료지원 - 조기연금제도	
고용보험	- 가입률 제고 - 취업촉진	- 사회보험료 지원 - 적극적노동시장정책 강화	- PES 개편 및 강화
공공부조	- 수급률 제고 - 복지 의존 해소 - 취업촉진	- 급여제도 개편 - 자활사업 개편	
기타제도	- 사각지대 해소 - 보장성 강화 - 근로빈곤층 자립	- 근로장려세제 - 취업패키지 - 사회적기업지원 - 사회서비스 확대	- 고용·복지 연계 정책 패키지 구성

자료: 이택재 외(2012), 118p 재인용

## 나. 사회보험과 고용·복지 연계

사회보험제도는 대상자의 고용과 밀접한 관계를 가지고 있다. 국민연금제도는 근로기간에 따라 급여액이 결정되고 고용보험의 경우 일정기간 이상 고용상태에 유지하여야 실업급여 등의 혜택을 받을 수 있다. 사회보험제도의 역사는 짧은 편이지만 적용범위의 확대는 비교적 빠르게 이루어졌다. 하지만 아직까지 공적연금 등 사회보험분야에서 사각지대는 광



범위하게 존재하며, 이러한 사각지대 축소를 위한 노력들이 현재 활발히 이루어지고 있다. 이러한 사각지대 해소와 고용 및 근로와의 연계는 그 성격상 필연적으로 동반될 수밖에 없다.

사각지대 해소를 위한 정책이 성공하기 위해서는 정부의 정책 공급 측면도 중요하지만 정책 대상자들의 의사결정에 따른 정책수용 측면도 상당히 중요하다. 예를 들어 기초생활보장제도 수급을 받는 빈곤층이 국민연금을 수급하는 경우, 연금 급여액만큼 공공부조수급액이 줄어드는 급여구조 때문에 수급자들은 향후 자신의 상태에 별 다른 변화가 없다고 예상할 경우 공적연금에 가입할 필요를 느끼지 못하게 된다. 물론 지금까지 기초생활보장제도수급자는 임의가입자의 신분으로 보험료 전체를 지불해야 했지만 정부의 보험료 지원사업을 통해 기존 보험료의 50%만 납부하면 되므로 보험료 납부에 대한 경제적 부담은 상당히 경감되었다고 볼 수 있다. 하지만 불확실성이 큰 현재시점에서 미래의 공공부조 수급여부 및 수급액 그리고 공적연금 수급액 크기를 파악하기는 매우 어렵기 때문에 보험료지원사업 참여에 대한 의사결정은 매우 어려운 문제라 할 수 있다.

최근 사회보험 관련 고용·복지연계 제도로 주목 받는 사업으로 사회보험료지원 프로그램인 두루누리 사회보험을 들 수 있다. 보험료지원사업에 대해 좀 더 살펴보면, 2012년 2월 시범사업으로 시작된 두루누리 사회보험은 세 번(2012년 7월, 2013년 1월, 2013년 4월)에 걸친 대상 확대를 통해 을 통해 근로자 수가 10명 미만인 사업장에서 월평균 보수가 130만원 미만인 근로자를 대상으로 고용보험과 국민연금의 보험료 50%를 지원해 주고 있다. 사회보험 사각지대가 비정규직 근로자들과 10인 미만의 사업장 그리고 저임금 근로자들에게서 높게 나타난다고 볼 때 해당 조치는 적절하게 정책집단을 맞춘 것으로 보이지만, 가입자 부담 원칙인 보험료 지원을 국가에서 해주는 것에 대한 우려와 함께 그 효과성에 대한

신중한 검토가 필요하다.

근로와 직접적으로 연계되어 있는 전통적인 사회보험제도들은 대상자 확대를 통해 그 적용범위를 넓혀가고 있다. 유경준(2013)의 연구에 따르면 2012년 기준으로 고용보험 가입대상 임금근로자 기준으로 약 27.7%에 이르는 412만명이 고용보험에 가입되어 있지 않는 것으로 나타났다. 이러한 고용보험의 가입율을 높이기 위해 2012년 12월부터 자영업자에 대한 고용보험이 적용되었는데, 대상은 근로자를 고용하지 않거나, 50인 미만 근로자를 고용하는 자영업주로 보험료율은 2.25%이며 이준 실업급여는 2%, 고용안정 및 직업능력개발사업은 0.25%이다. 적용대상자들은 폐업 등으로 인한 실직 상태시 실업급여를 지급받게 된다. 한편, 공적연금부문에서는, 재직자노령연금을 통한 노동공급 감소를 제어하기 위해 재직자노령연금을 연령별 감액방식에서 소득수준별 감액방식으로 변경을 추진중에 있다. 재직자 노령연금은 국민연금법 제63조 2항에 명기된 제도로 노령연금 수급권자가 대통령령으로 정하는 소득이 있는 업무에 종사하면 60세 이상 65세 미만(특수직종근로자는 55세 이상 60세 미만)인 기간에는 노령연금액에서 부양가족연금액을 제외한 금액에 수급권자의 연령별로 60세는 50%, 61세 60%, 62세 70%, 63세 80%, 64세 90%를 수급 받는 제도이다. 하지만 연령별 감액은 대상자의 근로의욕을 저해하므로 해당 연령층의 경제활동참가율을 높이기 위해 연금수급액을 수급연령 연동에서 소득 수준을 감안하여 감액하기로 하였다. 산재보험은 역사가 가장 오래된 사회보험제도로서 1964도입 이후 지속적으로 적용범위를 확대시켜 2000년에는 1인 이상의 모든 사업장까지 확대되었으며, 2008년에는 특수형태 종사자로 지금까지 산재보험의 적용을 받지 못했던 학습지교사, 골프장캐디, 보험설계사들도 산재보험의 적용을 받게 되었다(이정우, 2013).

실업자에게 사후적으로 소득지원을 제공해주는 실업급여와 같은 소극적노동시장정책과는 대조적으로 실업을 예방하고 적극적으로 취업을 알설해 주는 적극적 노동시장정책은 한국에서는 지금까지는 그 성과가 미미한 편이었지만 최근 정책 현안으로 그 중요성이 커져 가고 있다. 그리고 현재 고용복지 관련 개혁의 중심에 있다.

### 다. 공공부조 및 사회서비스의 고용복지 연계

근로연계복지에 대한 여러 정의들이 있지만 “근로능력이 있는 공공부조 수급자에게 근로관련 활동에 대한 참여를 의무화시키는 정책”으로 정의할 수 있을 것이다(황덕순 외, 2009, 10p). 공공부조와 근로연계복지는 동전의 앞뒷면과 같은 관계를 가지고 있다. 공공부조제도는 기본적으로 선별적 복지제도의 특성을 가지고 있으며, 이러한 선별성은 본인과 부양 의무가 있는 가족들의 소득수준에 기인한 것과 대상자의 근로능력여부에 따른 선별성에서 기인한다. 전자의 경우 제도수급자체에 영향을 미치고 후자의 경우, 수급방법에 영향을 미치게 된다. 즉, 근로능력이 있는 공공부조 수급 대상자는 대부분의 경우 근로참여를 전제로 급여가 지급된다. 이렇게 근로능력자에 대한 선별적 급여제공은 근로연계의 복지의 핵심이라 할 수 있으며, 최근까지 고용복지연계의 주된 흐름으로 볼 수 있다.

국민기초생활보장제도의 도입은 IMF 경제위기와 시민사회단체의 적극적인 입법화 운동의 진행, 진보정부의 집권이 함께 작용한 결과로 해석된다(이현주 외, 2010). 국민기초생활보장제도는 근로능력이 있는 수급자에게 경제활동참여를 조건으로 급여를 지급하며, 자활사업을 통해 근로능력수급자들에게 일자리를 제공하고 있다. 자활사업의 프로그램들을 살펴보면, 성과관리 자활사업, 자활지원 네트워크구축, 자활인큐베이팅,

자활장려금 지급, 그리고 저소득층 자산형성을 위한 희망키움통장 등의 프로그램<sup>25)</sup>을 제공하고 있다. 자활사업의 성과와 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 황덕순 외(2009)에 의하면, 자활사업은 근로빈곤층의 취업 촉진을 위해 다양한 서비스를 결합시키는 최초의 실험으로서 마이크로 크레딧과 사회적기업 육성정책의 모태로서의 역할을 하였고, 자활사업 참여자의 탈수급 의지 및 직업능력 개발에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 미미한 수준이지만 소정의 탈수급 성과를 거두는 있다고 보았다. 반면 문제점으로 는 대상자의 특성을 제대로 고려하지 못하였으며, 전달체계 측면에서 사례관리 수행에 미흡했으며, 주요 취업지원 프로그램(자활근로사업 등)에 대한 참여자의 노력과 성과에 대한 보상체계가 미약하며, 참여자의 근로 능력이 미약한 것에 근거해서 단기적인 취업연계 프로그램이 너무 취약해 다는 점을 들 수 있다. 근본적으로 기초생활보장제도의 보충성과 통합급여적 성격으로 인한 낮은 근로유인과 함께 앞에서 언급된 자활사업에 대한 비판적 검토 요구가 높아지면서 근로빈곤층에 대한 복지정책과 적극적인 노동시장 정책의 연계라는 근로연계복지정책에 대한 정책적 관심과 요구가 높아져 갔다. 이로 인해 2009년 기존 자활사업을 개편해 시범적인 “저소득층 취업패키지 지원” 사업의 추진으로 저소득층에 대한 새로운 취업지원제도를 실시하게 되었으며 2009년 6월에는 “취업성공 패키지 지원”으로 명칭을 변경하게 되었다(고용노동백서, 2011). 현재 자활사업은 “일을 통한 빈곤탈출지원”의 주요 방안의 하나로서 개편 작업중에 있으며, 향후 새로운 고용복지연계 정책에서 중요한 역할을 할 것으로 기대되고 있다.

25) 저소득층 자산형성 프로그램으로서 일정소득 이상을 버는 저소득층에 대해, 근로 수급자를 대상으로 하는 희망키움통장과 자활근로사업단에 3개월 이상 참여자를 대상으로 하는 내일키움통장 프로그램을 수행중에 있음. 두 프로그램은 기본적으로 본인저축액에 정부지원금과 추가 지원금을 연동하여 저축시켜주는 자산형성 제도임.

근로장려세제(EITC)는 조세제도와 복지제도가 융합된 근로연계형 복지제도로 국민기초생활보장제도 등의 공공부조가 보충성의 원칙의 의해 수급자의 경제활동 참여를 저해하는데 비해 일정 소득수준까지 소득이 높을수록 장려금을 더 많이 지급하기 때문에 상대적으로 근로유인이 큰 제도라 할 수 있다. 조세정책의 관점에서는 '저소득 근로빈곤층의 근로유인 및 소득지원을 위한 복지적 성격의 조세제도'로, 복지정책의 관점에서는 소득세 체계를 활용하여 저소득 근로빈곤층의 근로유인 및 소득지원을 가능하게 하는 새로운 유형의 소득보장제도로 표현된다(최현수, 2013, 1p). 근로장려세제는 2008년에 도입되어 2009년 첫 신청과 급여가 지급되었다. 처음에는 대상자에 대한 엄격한 선정기준과 낮은 급여수준 등으로 인해 제도의 실효성에 대한 비판이 많았지만 계속되는 개정으로 적용대상과 급여수준이 확대되어 저소득 근로빈곤층의 경제활동 참여와 노동공급시간 증대에 지금보다 더 핵심적인 역할을 수행할 것으로 기대되고 있다.

사회서비스를 정책 대상별로 노인복지, 장애인, 아동, 가족복지 서비스로 구분할 수 있다. 이러한 정책대상별 사회서비스에서 노인에 대한 대표적인 고용·복지 연계 프로그램에는 노인일자리사업을 꼽을 수 있다. 노인 일자리 사업은 노인인구 증가에 따라 빈곤, 건강악화, 역할상실, 고독과 소외 등 노인문제 해결을 위한 대안의 성격을 가지고 있다. 근로 의지를 지닌 능력이 있는 노인에게 맞춤형 일자리를 제공하여 소득 보충 및 사회 참여 기회를 보장한다. 또한 민간기업 등과의 연계를 통해, 최소한의 재정투입으로 일자리의 지속성과 확장성이 담보될 수 있는 새로운 고용창출 모델을 도입하고자 노력하고 있다. 기초노령연금 수급권자 등 만 65세 이상 저소득노인을 우선 선발하고 있다(노대명 외, 2009).

장애인의 경우도 장애인 일자리 사업이 운영 중에 있으며, 시장 진입

어려운 장애인에게 공공형 일자리를 제공하여 사회참여 확대 및 소득보장 지원을 한다. 만18세 이상 등록 장애인을 대상으로 실시하여, 이들에게 행정도우미, 복지일자리, 시각장애인안마사파견사업 등 공공형 일자리를 제공한다. 세부사업으로는 장애인복지일자리 사업<sup>26)</sup>, 장애인주민자치센터 행정도우미<sup>27)</sup>, 중증장애인 직업재활서비스<sup>28)</sup> 등이 있다. 이와 함께 장애인 직업재활시설을 확대 설치하고 유형별 역할 기능을 재정립하여 중증장애인에게 양질의 일자리를 제공하고 직업능력 개발기능 강화하고 있다.

## 제4절 개편동향

현 근로빈곤층 지원정책은 프로그램의 내실화와 프로그램간 연계강화라는 숙제를 안고 있다. 각종 지원정책 자체의 성과도 문제지만 제도 간 연계도 긴밀하지 못한 실정이다. 즉 취업지원 프로그램과 복지프로그램과의 연계가 취약한 상황이며, 이는 운영의 문제라기보다 제도설계의 문제라고 볼 수 있다. 또한 중요한 문제점으로, 각종 복지제도는 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤을 촉진하는 기능이 미흡하다. 기초생활보장제도의 경우 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤을 촉진하는 기능이 미흡하며, 기타 저소득층 복지제도 또한 광범위한 복지 사각지대를 포괄하지 못하는 상황이다. 구체적으로 살펴보면, 자활사업은 참여자에게 적정한 임금과 직업전망을 주는 프로그램이 부족하고 기존 자활근로사업 등은 참여자의 낮

- 
- 26) 일반노동시장 취업이 어려운 중증장애인에게 유형별 일자리를 발굴·보급하여 직업생활 및 사회참여 경험을 제공하고 일반노동 시장 진출 촉진
  - 27) 전국 읍면동 주민센터 등 공공기관에 장애인행정도우미를 배치하여 지역사회 복지행정 참여기회 제공 및 소득보장 도모
  - 28) 중증장애인 직업재활 효과를 제고하기 위하여 직업지도, 직업전 훈련, 취업알선 및 취업 후 사후지도 등을 통한 종합적 직업재활서비스 제공

은 근로능력 등으로 취업성과 제고에 한계를 가진다. 최근 희망리본사업이나 취업성공패키지사업의 취업성공율은 높은 상황이나, 취업유지기간이 짧다는 점에서 그에 따른 대책마련이 필요하다. 기타 취업지원 프로그램은 고용과 복지의 연계 차원의 접근이 취약하다(노대명, 2013).

이러한 한계점들과 함께, 최근 들어 근로연계조건으로 고용을 넘어 고용·복지 연계정책이 큰 관심을 받고 있으며 이러한 여건들은 제도개편의 필요성을 더욱 높이고 있다. 유럽의 복지 선진국들은 1970년대 불황을 통한 경기침체 및 실업의 확대를 경험하고 이에 대한 대응방안으로 활성화 정책을 적극적으로 시행하였으며, 활성화 정책은 지금도 여전히 주요한 노동 및 복지정책의 주요한 역할을 하고 있다. 한국의 경우도 지난번 대선은 이전 선거들과는 다르게 복지논쟁이 큰 이슈를 형성하였으며 많은 공약들이 제시되었다. 이후 구체화된 현 정부의 국정과제를 살펴보면, 고용과 복지의 연계를 통한 자활 및 탈빈곤을 얼마만큼 중요하게 생각하고 있는지 알 수 있다. 현 정부의 국정과제는 14대 추진전략과 하위 140개의 국정과제로 구성되어 있는데, 이중 “일을 통한 빈곤탈출 지원”, “저소득층을 위한 생활영역별 맞춤형급여체계 구축”, 맞춤형 취업지원 및 고용서비스망 강화“ 등은 대표적인 고용·복지 연계정책으로 꼽을 수 있다. 물론 맞춤형급여체계 구축의 경우 고용·복지 연계를 포괄하여 근로능력이 없는 빈곤층까지 포괄한, 공공부조 전체를 아우르는 상위범주의 정책이라고 할 수 있지만 그 지향점을 볼 때 향후 고용·복지 연계의 기초가 되는 중요한 정책이라 말 할 수 있다. 현행 통합급여체제에서는 생계, 주거, 의료, 교육, 장애 등의 7가지 급여가 최저생계비와 부양의무자 기준을 충족시킨 대상자에게 한꺼번에 지급되었기 때문에 수급자들이 탈 수급되었을 경우 버려야하는 기회비용이 너무 컸다. 따라서 지금까지의 선정 및 급여지급 구조는 생계 및 주거 급여와 같은 기본적인 급여는 물론, 의료

및 교육 급여와 같은 가구원의 특성에 따라 가구 지출에 큰 부분을 차지할 수 있는 급여를 중단 당할 위험에 직면하지 않기 위해서, 근로능력이 있는 대상자들이라 하더라도 경제활동 참여 및 노동공급량의 증대를 꺼릴 수밖에 없게 하는 형태라 할 수 있다. 이러한 상황에서 맞춤형 급여의 도입은 공공부조 수급 대상자들이 어떤 한 가지 제도에서 탈 수급한다 하더라도 다른 제도에 의해 보호 받을 수 있는 안전장치를 제공하여, 탈수급으로 인한 기회비용을 줄였다는 점에서 기존 제도보다는 근로유인에 더 적합한 측면이 있다고 볼 있다. 급여별 개편방안을 살펴보면 소득보장의 가장 기초라 할 수 있는 생계급여의 경우 소득인정액이 경상소득 기준 중위 30%수준과 비교하여 그 이하인 부양의무 기준을 충족한 가구에 대해 급여를 지급할 예정이다. 여기서 중위소득 30%수준은 최저생계비의 74% 수준으로 현행 생계급여 기준선인 66% 수준보다 높은 편이며 이는 현 생계급여액 최대액의 113% 수준이다. 의료급여 기준선은 현행 최저생계비 기준인 중위소득의 40%가, 주거급여의 경우 기존 현금급여기준선인 중위 33%에서 10%p 증가한 43%를, 교육급여의 경우 50% 수준으로 책정하여 급여마다 각각 다른 수준으로 기준선이 책정될 예정이다<sup>29)</sup>. 이러한 맞춤형 급여체계는 기존 기초생활보장급여의 통합급여를 생계, 주거, 의료, 교육 등 개별급여로 분리하여 급여별 수급기준을 재설정하여 운영하게 되면, 근로빈곤층의 생계급여 의존도를 낮추고, 그 밖에 주거, 교육 급여 등의 적용대상 확대는 탈수급으로 인한 보장성 감소의 위험을 감소시키는 한편 빈곤층의 탈수급 유인을 강화하게 될 것이다.

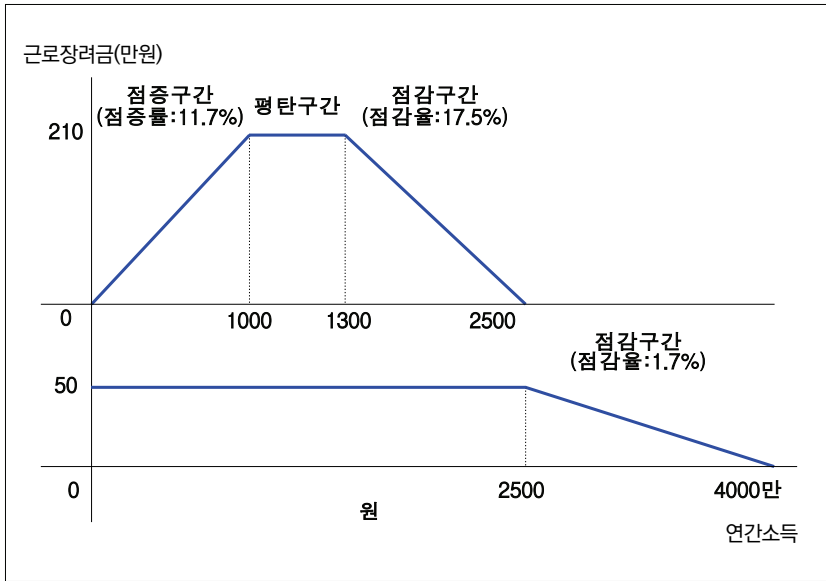
이러한 급여체계 개편은 '일을 통한 빈곤탈출 지원'의 핵심적 수단인 근로장려제도와 결합하여 시너지 효과를 나타낼 수 있을 것으로 기대된다. 2015년에는 근로장려금을 기초생활수급자도 받을 수 있다. 근로장려

29) 한국보건사회연구원·국토연구원(2013)



세제의 급여체계는 소득이 증가할수록 급여가 증가하는 점증구간, 소득에 상관없이 최대급여를 수령하는 평탄구간, 그리고 소득이 증가함에 따라 급여가 감소되는 점감구간으로 구성되는데 특히 순임금이 시장임금보다 높은 점증구간의 경우, 근로장려세제 프로그램이 적용되지 않았을 때 경제활동에 참여하지 않았을 사람의 일부가 제도 적용 후 일자리를 찾기로 결정할 것이라는 점이다. 이는 경제활동에 참여하지 않은 사람들에 있어 실질임금상승을 통한 대체효과가 소득효과보다 크게 나타나기 때문이다. 하지만 근로장려금 만큼 생계급여가 감액된다면 대체효과로 인한 노동공급의 증가는 그 만큼 상쇄될 가능성이 높다. 따라서 근로장려금의 소득인정액의 포함여부는 향후 생계급여 수급자의 경제활동참여에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상된다. 한편, 이미 경제활동에 참여한 수급자의 경우 연간소득이 어느 구간에 속하는지에 따라서 다르게 나타날 것이다. 앞에서 설명한 것처럼 점증구간의 경우 대체효과가 소득효과보다 큰 경우 노동공급이 증가될 것이지만 그렇지 못한 경우 노동공급은 오히려 감소할 것이다. 그리고 순수한 소득효과만이 발생하는 평탄구간과 소득효과와 대체효과 모두 노동공급을 감소시키는 점감구간의 경우 실제로 노동공급이 감소될 가능성이 크다고 볼 수 있다.

[그림 3-4] 근로장려세제의 급여체계 구조(맞벌이 가구)



따라서 근로장려세제 점증구간을 확대하고 생계급여 산정시 근로장려금을 소득인정액 산정에 제외시킨다면 미취업 근로빈곤층 경제활동 참여 및 노동공급 증가에 대한 실질적인 효과를 기대할 수 있을 것으로 예상된다. 또한 2015년부터 자영업자 역시 근로장려금을 신청할 수 있기 때문에 임금근로자 중심의 근로빈곤층 정책이 저소득 자영업자들에게까지 확대 되는 계기가 될 것으로 보인다.

〈표 3-6〉 기존의 주요 근로빈곤층 지원정책

사업 명	소관부처	지원대상	비고
국민기초생활보장제도	보건복지부	부양의무자 기준을 통과한 절대빈곤층	개별급여로 전환
자활사업(희망리본사업)	복지부, 노동부	기초생활보장수급자중 근로능력과 차상위 계층	개편
취업성공패키지(I)	고용노동부	자활사업대상자 ~ 차차상위 (최저생계비 150% 이하)	
사회적기업	고용노동부	취약계층(저소득층 포함)에 채용 및 서비스 제공하는 기업·조직	
사회적협동조합	기획재정부	취약계층(저소득층 참여)	
근로장려세제	기획재정부	저소득근로자	확대
사회보험료 지원사업 (두루누리 사회보험)	복지부, 노동부	저임금근로자와 소규모 사업장의 고용주	
저소득층 에너지효율 개선 사업	산업통상자원부	국민기초생활수급권자, 차상위	

근로능력이 있는 빈곤층도 수급대상으로 포함하고 있는 국민기초생활 보장제의 도입은 본격적인 근로연계복지의 시작이라고 할 수 있었다. 이러한 근로연계복지는 이제 좀 더 적극적이고 광의의 개념인 고용·복지 연계 확대되어 사회보장제도의 주요 정책으로 그 중요성을 더해가고 있다.

현재 정부는 근로빈곤층의 빈곤탈출을 유도하기 위해 맞춤형급여체계를 기반으로 일하는 것이 유리한 급여체계를 마련 중에 있다. 일하는 것이 유리한 급여체계 마련에서 정책수단이 되는 주요 프로그램으로는 사회보험료지원, 자산형성 지원 등의 프로그램과 현재 근로빈곤층에 대한 대표적인 정책으로 앞서 설명한 근로장려세제와 함께 2009년부터 시범 사업이 시행되고 있는 희망리본사업과 취업성공패키지사업을 꼽을 수 있다. 이 두 사업은 근로빈곤층의 탈빈곤 및 탈수급을 지원하는 사업으로 두 사업의 대상을 구분 짓는 중요한 요소는 자활역량평가이며, 여기서 근로능력 및 근로의지가 높은 대상자들은 취업성공패키지에 상대적으로 낮

은 대상자들은 희망리본사업에 참여하게 된다.<sup>30)</sup>

희망리본사업은 기존 기초수급자 중심의 복지사업에서 고용을 통한 자립이라는 목표를 명시적으로 도입하였다는 점에서 고용연계복지사업의 새로운 추진이라는 의미를 가지고 있으며, 취업성공패키지사업은 기존의 고용연계 사업의 초점을 취업취약계층에 두고 강화하였다는 의미를 갖고 있다(박노옥, 2013) 위 두 사업들은 시범사업을 통해 이전의 자활사업에 비해 효과성이 높은 것으로 평가받고 있으며, 현재 근로능력이 있는 빈곤계층은 우선적으로 고용센터를 통해 취업성공패키지에 참여하거나 개인 가구 여건 등으로 어려운 경우에는 희망리본 사업 등에서 집중관리 하는 방안이 검토 되고 있다. 이와 관련하여 복지일자리 통합 수행을 위해 지자체 일선 전달체계에 내일행복지원단을 설치 운영할 계획을 가지고 있다. 그리고 지역자활센터는 사례관리기관, 사회적협동조합등으로 단계적으로 전환을 지원하고 근로빈곤층 접근성 제고를 위해 고용센터 인력 확충을 추진할 계획이다<sup>31)</sup>.

지금까지 한국사회보장제도와 고용연계복지제도의 전개과정과 특성을 살펴보았다. 한국 복지제도의 형성과 발전은 경제발전과 함께 성장해온 복지에 대한 욕구가 민주화 과정과 경제적 충격을 통한 복지욕구 표출과 이에 대한 대처를 통해 구체화 되는 형태를 보였다. 1차 오일쇼크 및 한국에 특히 많은 영향을 미친 2차 오일쇼크 그리고 본격적인 사회 안전망 형성의 배경인 된 IMF 경제위기, 그리고 미국발 금융위기로 인한 글로벌 경제위기 등은 국민들의 복지욕구 및 그동안의 사회보장 관련 논의를 현

30) 자활역량평가란 대상자의 연령, 건강상태, 직업이력 및 학력 등에 따른 개인별 근로능력평가표를 지칭함. 이 평가에 따라 70점 이상인 취업대상자는 고용센터에 의뢰평가 결과 70점 미만인 자는 자활근로사업에 배치되게 됨. 70점 미만인 자활대상자들은 다시 점수에 따라 분류되는데 51~69점의 경우 시장진입형, 인턴형, 사회서비스 일자리형 자활사업에 참여하게 되고 50점 이하의 경우에는 근로유지형 사업에 참여하게 됨.

31) 보도참고자료(2013), 박근혜 정부 국정과제, 2013.5월

실화 시키는 계기가 되었다. 또한 이러한 경제성장과 위기 속에서 사회보장제도가 확립해 가는 과정에는 민주화 과정을 겪으면서 성장해온 국민들의 의식수준 및 복지욕구의 확대가 큰 원동력으로 작용하였다. 그리고 현재 추진중인 공공부조 급여체계 개편은 근로장려세제와 사회보험료지원 같은 근로빈곤층에 대해 인센티브를 제공하는 제도들과 유기적으로 연계되고 공공부조 수급자들중 근로능력자들에 대해 그들의 취업 및 빈곤탈출을 지원하는 취업성공패키지나 희망리본 사업 등과 유기적으로 결합되어 질 때, 그리고 정책 추진 및 시행이 일관성 있게 진행되고 여기에 국민들의 신뢰가 형성될 때 제도가 성공적으로 안착될 것으로 판단된다.





## 제4장 일본의 사회보장제도와 고용·복지 연계

제1절 서론

제2절 산업발전단계에 따른 경제·사회구조의 변화

제3절 산업발전단계에 따른 사회정책의 변화

제4절 탈공업화에 따른 일본의 사회정책개혁

제5절 맺는말 : 향후의 방향





# 4

## 일본의 사회보장제도와 << 고용복지 연계

### 제1절 서론

본 장에서는 일본의 고용·복지 연계정책의 특징을 분석하기 위해 산업발전단계에 따른 사회정책과 복지정책의 변화에 대한 모델을 제시한다. 여기서 복지정책은 공공부조(일본에서는 생활보호), 사회보험(각종연금, 의료보험 등), 노동보험(고용보험, 산재보험 등)을 포함한 개념이며, 사회정책은 복지뿐만 아니라, 노동, 주택, 의료 등 주민과 노동자의 생활안정과 생활수준의 향상에 관한 정책을 포괄한 개념으로 생각하고 있다(五石敬路, 2011). 따라서 사회정책은 복지정책의 상위 개념이라고 할 수 있다. 고용과 복지의 연계로 대표적인 것은 취업지원이다. 취업지원은 노동정책의 하나처럼 보이지만 실제로는 복지정책적인 요소도 포함되어 있다. 그 배경과 의미에 대해서는 본문에서 언급한다. 따라서 취업지원은 복지정책의 범주가 아니라 사회정책의 하나로서 생각할 수 있다.

본고에서 제시하는 산업발전단계에 따른 사회정책의 변화에 대한 모델은 아직 시론단계이다. 큰 틀은 기존의 연구에서 일반적으로 확인할 수 있는 내용이지만, 그것을 일본의 역사와 제도에 적용시켜 분석하는 부분은 연구자간 합의할 수 있는 것이 아니다. 예를 들어, 본고에서는 일본은 산업발전 측면에서 1970년대에 공업화가 완성되었으며 소위 복지국가로의 성립시점으로 보고 있으며, 1990년대 초반에 큰 전환점을 맞게 되어, 사회정책 혹은 복지국가의 성격도 변화했다고 생각하고 있다. 그러나 일본의 복지국가의 성립이 정말 1970년대인지 또는 전국민 연금보험이 성립된 1960년대 초반인지에 대한 논의들이 존재한다.

본장의 구성은 다음과 같다. 우선 산업발전단계에 따른 경제·사회구조의 변화에 대한 모델을 제시한다. 제3절에서는 모델에 따라 탈공업화 단계에서 사회정책의 변화와 일본의 경제·사회구조의 변화, 사회정책의 특징을 설명한다. 제4장에서는 2000년 이후 본격화된 사회정책개혁을 분석한다. 마지막으로 2012년 말에 성립한 자민당연립정권 하에서의 개혁 방향에 대해 논의한다.

## 제2절 산업발전단계에 따른 경제·사회구조의 변화

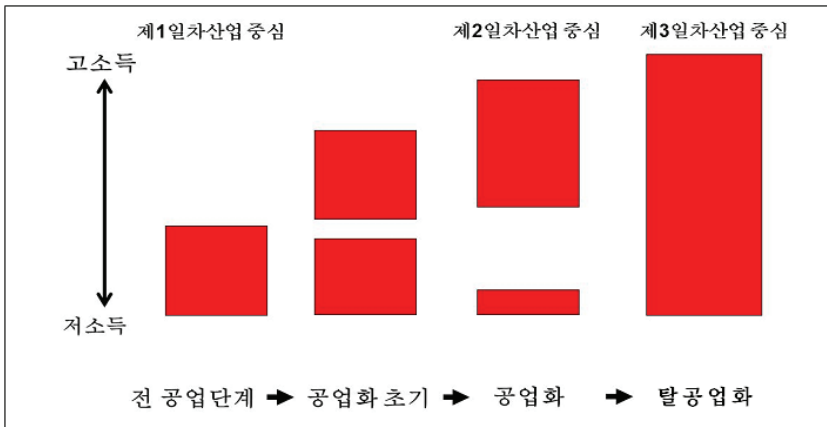
여기서 제시한 모델은, 사회정책 방향은 산업발전단계에 의해 규정되어 있다는 것을 전제로 하고 있다. 그런데 사회정책 방향은 산업발전단계 뿐만 아니라, 인구 및 가구 구조 그리고 지역구조에 의해 규정되기 때문에 이러한 모델의 전제는 극단적이라고 볼 수 있다. 그러나 일반적으로 산업발전단계와 인구구조, 가구구조 그리고 지역구조는 많은 경우에 동시적인 변화를 해왔다고 할 수 있다(埋橋孝文, 2011; 武川正吾·宮本太郎編, 2012; 福原宏幸·中村健吾編, 2012; 宮本太郎, 2013). 다만 모든 경우에 엄밀하게 동시적인 변화 패턴을 볼 수 있는 것은 아니다. 또 인구구조와 가구구조는 한 국가 내에서도 구조가 다양하다. 따라서 여기에 제시된 모델은 사회학적인 의미에서 이상형(ideal type)이라고 할 수 있다.

### 1. 산업구조의 변화

아래 그림은 모델의 기본적인 틀을 제시한 것이다. 시기구분으로서 전공업화 단계, 공업화초기단계, 공업화단계, 탈공업화단계의 4단계로 나눌 수 있다. 각 단계 중심이 되는 산업은 전공업화단계에서는 제1차 산업,

공업화단계에서는 제2차 산업, 탈공업화단계에서는 제3차 산업이다. 기본적으로 제1차 산업이 농림수산업, 제2차 산업이 제조업인 반면에, 제3차 산업의 경우 그 내용은 매우 다양하다. 금융업, 증권업, 정보 산업 등 상대적으로 급여가 높은 업종이 포함 된 반면에, 도소매업 등 평균적으로 영세한 업종도 여기에 포함된다. 또 최근 급격히 고용이 증가 하고 있는 의료 및 복지 부문 등도 여기에 해당한다. 제1차, 제2차 산업과 달리 제3차 산업은 그 다양성 때문에 그것을 이미지화 시키기 어렵다. 최신기술을 구사한 지식기반형 산업에서 기존의 가족경영형태의 자영업자를 중심으로 한 산업까지 있으며, 생산성과 임금 격차도 크다. 세계적으로 봐도, 제3차 산업의 취업자는 여성의 비율이 높은 것도 특징의 하나이다. 즉, 제2차 산업을 중심으로 한 공업화단계에서는 취업자가 비교적 균질하지만, 제3차 산업을 중심으로 한 탈공업화단계에서는 취업자의 이질성이 확대된다.

[그림 4-1] 산업발전단계에 따른 소득분배



위의 그림은 소득의 관점에서 표시한 것으로, 세로축은 소득의 높낮이를 나타내며 상위에 위치할수록 소득이 높으며, 하위에 위치할수록 소득

이 낮다. 본고의 모델에서는 이러한 소득격차도 산업단계에 규정된 움직임을 보일 것으로 생각하고 있다. 즉 전공업화단계에서는 국민의 소득분포는 저소득 위치에 집중되어있고 소득격차는 작다. 그런데 공업화 초기 단계에 들어가면 서서히 도시화가 시작하면서 저임금 노동자가 도시에 집중하기 시작한다.

공업화단계에 도달한 선진국에서는 두꺼운 중산층이 형성되고, 빈곤층, 저소득층의 비율은 매우 작아진다. 즉, 공업화 초기단계에서는 소득분배가 악화 일로를 걷지만, 공업화가 진전되면서 소득분배는 개선되는 추세를 보여준다. 이 현상은 개발경제학자로 알려진 쿠츠네츠(Kuznets)의 '역 U자곡선'과 동일하다. 공업화에 도달한 단계는 경제적으로도 사회적으로도 안정된 시기이다. 1950년대부터 1960년대까지 구미선진국, 1970년대부터 1980년대까지의 일본처럼 완전고용이 달성되고 안정적인 경제성장이 계속된다. 그러나 이 시기는 영구적으로 계속되지는 않는다. 제조업의 경쟁력이 약화되고 산업구조는 제3차 산업을 중심으로 변화한다. 그렇다면, 전술한 바와 같이, 제3차 산업은 제2차 산업에 비해 그 내용이 다양하며 취업자의 급여의 격차도 크기 때문에 전반적으로 소득격차가 확대된다. 그림에서 탈공업화단계 그래프가 고소득에서 저소득까지 연속적으로 퍼지고 있는 것은 이러한 추세를 의미하고 있다. 탈공업화가 1970년대부터 시작된 구미선진국에서는 미국과 영국을 전형적인 예로서 소득분배의 악화가 시작되었다. 도시사회학자 샷센(S. Sassen)이 세계도시의 양극화현상을 지적한 것은 이 시대의 뉴욕이나 런던의 도시의 황폐한 모습을 배경으로 하고 있다.

일본에서 제조업 종사자가 감소추세를 보이기 시작한 것은 1970년대였지만, 1990년대 초의 버블붕괴에 이르기까지 그 감소속도는 상대적으로 빠르지 않았다. 1980년대 일본경제는 매우 호조된 상태였으며, 그 원

동력으로서 일본 제조업의 힘이 주목 되었다. 1980년대의 일본기업의 힘의 비밀은 이러한 시간적인 차이가 있었다고 생각할 수도 있다.

## 2. 산업발전단계에 따른 경제사회적 변화

노동자의 생활상태 및 노사관계는 이러한 산업의 발전단계와 같이 변화한다. 노동자의 생활상태는 산업화초기 단계에서 19세기 영국에서 보인 마르크스주의적인 '절대적 궁핍화' 상태가 나타났다. 즉, 이 시기에는 현재와 다르게 임금노동자인 것이 생활의 안정을 의미하지 않았다. 오히려 노동자의 생활조건은 극도로 열악하였다. 임금노동자인 동시에 빈곤층일 확률이 높았던 것이다. 또한 일본에서는 1960년대까지 대기업과 중소기업간 생산성 및 급여 등의 면에서 격차가 큰 "이중구조"의 형태를 가지고 있었다.

공업화단계에 들어가면 임금노동자는 중산층이 된다. 더 이상 노동자의 '절대적 빈곤'이라는 구호는 국민의 공감을 얻을 수 없었다. 노동조합 활동의 목적은 노동자의 빈곤이 아니라 임금수준과 근로조건향상의 향상 또는 현상유지로 변화해 나갔다. 1970년대 일본에서는 생산성과 성장력이 높은 중소기업이 주목 받게 되었고, '중견 기업'이나 '벤처 기업' 등으로 불렸다. 1980년대 이후는 오히려 중소기업이 일본의 제조업의 경쟁력의 기초로서 간주 되었다<sup>32)</sup>.

탈공업화단계에서는 세계화를 배경으로 신흥국의 추격, 선진국의 기업에서는 임금삭감 등의 경쟁력강화와 고용형태의 다양화, 즉 비정규화가 진전한다. 이는 최근 일본뿐만 아니라 1970년대 이후 구미선진국에서도 보편적으로 나타나는 현상이다. 노동조합운동은 주로 정규직을 조직화하

32) 그러나 일본의 기업규모간 임금격차는 다른 선진국에 비해 현재도 여전히 큰 편임.

기 때문에 점차 그 지지기반을 잃고 조직률은 하락하였다.

산업발전에 따라 인구구조와 가족구조도 변화가 생긴다. 인구구조의 측면에서, 공업화초기부터 공업화단계는 인구보너스 기간과 겹치는 경우가 많다. 즉, 출산율 저하와 평균수명의 상승에 따라 유아·아동과 노인으로 구성된 부양인구 비율이 하락하고 일할 수 있는 연령층의 인구 비율이 정점에 도달한다. 이 시기는 일반적으로 공업화초기부터 공업화단계의 기간에 거의 일치 하고 경제는 꾸준한 성장을 누리 수 있다. 그러나 인구의 고령화가 진전하면 부양인구 비율은 상승세로 돌아 저출산·고령화 시대를 맞이한다.

가족구조의 측면에서 보면, 공업화단계에 이르는 과정에서 가구규모의 저하경향이 일반적으로 나타날 수 있어 공업화단계의 전형적인 가구형태는 핵가족이다. 그러나 탈공업화단계에 들어가면 핵가족은 다양화하고, 단신가구(1인가구), 한부모가구 등이 증가한다. 무엇보다 앞서 언급한 바와 같이, 가족형태는 각국의 역사, 문화, 종교 등을 배경으로 매우 다양하다. 원래 북유럽 국가에서는 단신가구가 많다. 반면에 남유럽 국가에서는 가족규모가 비교적 크고 단신가구는 적다. 그러나 각국의 본래의 가족형태의 차이는 있지만, 탈공업화단계로의 이행에 따라 가족규모가 점점 축소되어 단신가구 및 한부모가구가 증가하는 경향은 보편적으로 볼 수 있다. 최근 일본에서도 고령자의 '고독한 죽음' 이나 '독거노인' 이라는 말이 사용될 뿐만 아니라 사회문제화 되고 있다.

### 제3절 산업발전단계에 따른 사회정책의 변화

이상과 같은 산업발전단계에 따라 사회정책도 당연히 변화한다. 공업화초기단계에서는 국민생활의 안정과 수준향상을 위해서 기본적으로 양

적인 고용확대가 우선된다. 따라서 노동집약적 산업발전을 촉진시키고 기초교육을 확충하고, 병원이나 보건소를 설치하는 것이 정책적 우선 과제이다. 복지 측면에서 자본주의 초기에 영국 구빈법에서 전형적으로 살펴 볼 수 있듯이, 빈곤층이 지원을 받는 것은 사회적 권리로 인정되지 않았으며, 일할 수 있지만 일하지 않는 것은 범죄로 간주 했다.

공업화단계에 이르는 과정에서 최저생활보장제도는 사회적 권리로 법적으로 인정되고 모든 국민을 대상으로 한 복지제도를 구비한 복지국가가가 성립한다. 에스핑 앤더슨(Esping-Anderson) 등의 복지국가론은 공업화단계의 복지국가 혹은 복지레짐을 주된 연구대상으로 하고 있다. 에스핑 앤더슨이 복지 국가를 3가지로 분류한 것과 같이 복지국가는 다양하지만 사회적, 경제적 배경으로 노동시장에서는 완전고용, 가족형태는 핵가족이 많다는 공통점이 있다. 또한 공업화초기단계에서는 임금노동과 빈곤층이 미분화된 상태에 있었지만 공업화단계에서 양자는 분리한다는 점도 공업화단계에서 사회정책의 특징을 분석하는 데에 있어서 중요하다. 임금노동과 빈곤계층의 분리는 다른 말로 하면, 빈곤층은 취업이 가능한 사람이 아니라 장애인, 노인 등 취업이 어려운 계층을 기본으로 하고 있다. 이러한 상황에서 사회정책은 노동자에 대해서는 실업, 산재, 질병 등의 일시적인 위험에 대비한 보험, 빈곤층에 대해서는 최저생활을 유지하기 위한 생활보장을 기본으로 하게 된다. 즉, 사회정책의 전문분화가 진행되는 것이 이 시기의 특징으로 할 수 있다.

본고에서는 일본이 공업화단계에 도달한 시기를 1970년대로 보고 있다. 무엇보다 일본에서 일반적으로 복지원년(福祉元年)을 1973년으로 보고 있다. 복지사무소는 생활보호를 중심으로한 체제에서 지역주민의 케어(care)를 중심으로한 체제로 점차 전환하기 시작하였고 '실업보험법'은 1974년에 '고용보험법'으로 명칭을 변경하였다. 즉, 복지정책의 목표는

빈곤층의 구제에서 빈곤예방, 노동정책의 목표는 실업자구제에서 실업예방으로 변화한 것이다.

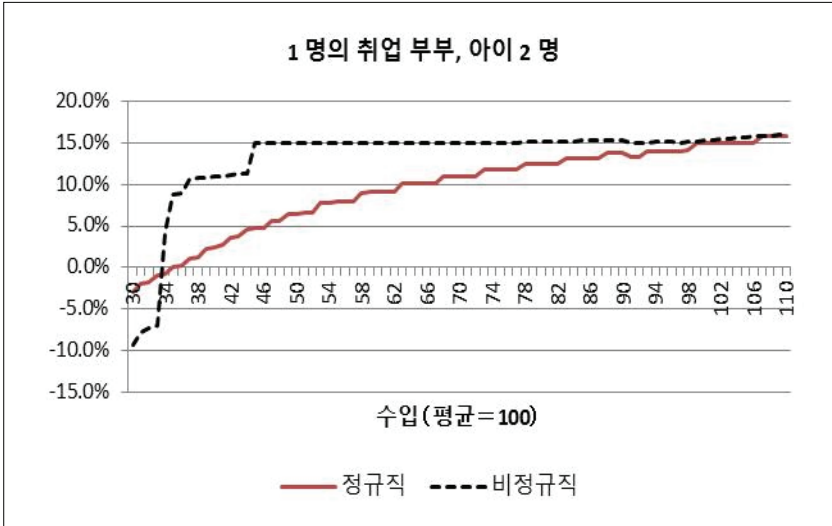
또한, 일본에서 전국민연금보험제도가 실현된 것은 1961년 이었지만, 본고에서는 이를 복지국가 성립의 결정요인으로 보지 않는다. 왜냐하면 이 시기는 바로 공업화의 발전도상에 있어서, 당시 대기업과 중소기업의 이중구조를 반영하여 일본의 연금과 의료보험은 직역보험(피고용자보험)과 지역보험의 이중구조를 안게 되었기 때문이다. 이 특이한 제도는 현재까지 계속되고 있다. 1984년에는 1995년을 목표로 공적연금을 일원화하는 각의결정(閣議決定, Cabinet decision)이 있었지만, 1986년 기초연금제도 성립 후에도 직역보험과 지역보험의 통합은 어려웠고, 재정적으로 어려운 연금제도에 대해서는 각출금 등의 복잡한 재정적 보충으로 해결해 왔다. 그 결과 탈공업화단계에 증가하고 있는 비정규직이 연금과 의료보험의 이중구조의 모순에 직면하고 있다.

직역보험은 사업자가 보험료의 절반을 지불하기 때문에 일반적으로 지역보험에 비해 보험료가 낮고 받는 연금액은 높다. 아래 그림은 부부중 한명만이 취업자이고 아이가 2명 있는 경우 세금 및 사회보험료 지출의 소득비중을 가구소득별(평균소득을 100으로 계산)로 시뮬레이션한 것이다. 정규직 노동자의 대부분은 직역보험에 가입하였고, 비정규직 노동자의 대부분은 지역보험에 가입하고 있다. 그림을 보면 평균소득의 30%에서 100%까지 지역보험 가입자의 지출이 더 많다. 일본의 세금 및 사회보험료의 지출은 지역보험의 경우 역진적인 성격이 강한 것으로 볼 수 있다. 특히 국민건강보험은 소관 하는 지자체마다 보험료가 달라 재정상황이 어려운 지자체에서는 보험료가 매우 높은 편이다. 국민건강보험료를 지불하지 않은 경우 보험증이 교부되지 않고, 의료혜택을 받을 수 없다. 국민연금과 국민건강보험은 보험료 납입 면제 및 감면 제도가 있지만, 그



금액은 최소생활비에 비해 매우 낮은 상황이다.

[그림 4-2] 세금·사회보험료 지출이 수입에서 차지하는 비율(부부중 1명만 취업, 아이 2명)



<표 4-1> 사회보험료 경감 및 면제 대상자, 소득세 비과세 대상자의 소득수준(독신, 아이 없는 가구)

제 도	수준
국민건강보험 70% 경감	28만 7,299엔
국민건강보험 50% 경감	81만 4,014엔
국민건강보험 30% 경감	114만 9,197엔
국민연금 전액 면제	124만 4,963엔
국민건강보험 20% 경감	134만 730엔
국민연금 반액 면제	148만 4,380엔
소득세 비과세	167만 5,913엔
국민연금 4분의 1 면제	191만 5,329엔
주민세 (균등할) 비과세	201만 1,095엔
주민세 (소득할) 비과세	220만 2,628엔
폐지 (최저생활비)	263만 3,577엔

주: 소득수준은 OECD 데이터에 근거한 것으로, 소득세(주민세) 비과세, 사회보험료 면제·경감, 생활 보호 폐지 대상자 각각 소득수준을 나타내는 정확한 수치는 아니다.

탈공업화단계에서 사회정책의 특징은 사회적배제(social exclusion)가 주요과제로서 중요시되는 점이다(岩田正美, 2008; 宮本太郎, 2009). 일본 자민당은 사회적배제에 관심을 가지지 않지만, 민주당은 자살대책을 포함해서 강한 관심을 보여 왔다. 예를 들어, 민주당 관나오토(菅直人) 정권 때 내각관방(内閣官房)에 '사회적포섭(social inclusion) 추진실'이 설치되어, 2012년에는 '사회적배제에 이르는 프로세스'라는 보고서가 공표되었다. 사회적배제는 전통적 생활근공의 지표로 간주 되는 빈곤과 '박탈(deprivation)'이라는 개념에 대신해 소득뿐만 아니라 공적인 지원, 교육 기회, 소셜 네트워크 등 사회의 모든 자원과의 연결을 차단되는 상태 혹은 그 과정을 의미 하고 있다. 그 배경으로 자주 설명 되는 것은 탈공업화, 가족형태의 변화, 고령화 등 본고에서의 탈공업화단계의 특징과 일치 한다. 사회적배제에 대한 사회정책의 기본은 다음 장에서 자세히 언급하겠지만, 공업화단계에서의 사회정책의 전문분화의 재검토가 요구된다. 그 주된 이유 중 하나는 근로빈곤층의 증가이다(岩田正美, 2007). 즉, 임금노동자도 빈곤상태에 빠져 있는 경우는 일반적으로 인정받게 되므로 노동정책만, 혹은 복지정책만의 대응은 충분히 효과적인 지원을 할 수 없게 되는 것이다. 그래서 근로빈곤층에 대한 지원은 생활의 안정과 수준의 향상과 함께 취업촉진 방안을 포함하게 된다(宮本太郎編, 2013).

일본의 탈공업화단계로의 이행은 1990년대이다. 버블 붕괴 후 일본의 제조업 취업자 수는 급속히 감소했다. 정부 인구조사에 따르면 1990년부터 2010년까지 감소자수는 약 500만명에 달했다. 대신, 제3차 산업 취업자수는 약 320만명 증가 하였다. 전체적으로 약 180만명의 일자리를 잃게 된 것이다. 이 감소를 메우고 있던 것이 1990년대의 공공사업이다. 1990년부터 2000년 사이에 건설업 취업자수는 약 45만명 증가하고 있

다. 하지만 그 이후 10 년간에 180만명이 감소하였다. 중요한 것은 이러한 산업구조의 변화가 남녀간에 영향이 다르다는 점이다. 1990년부터 2010년까지 제조업에서는 남녀 각각 약 250만 명 감소 한 반면, 제3차 산업에서는 여성 취업자수가 약 350만명이 증가하였고 남성 취업자수는 약 30만명 감소하였다. 즉 남자의 경우 지난 20년간 제조업에서 250만 명, 제3차 산업에서 30만명 등 총 280만명의 일자리가 사라졌다. 대신에 여자의 노동시장진출이 진행하게 되는데, 제3차 산업의 일자리는 급여가 낮은 비정규직이 많기 때문에 결과적으로 임금격차의 확대를 초래했다.

한편, 남자의 전체 취업자수는 감소하였다. 총무성의 노동력조사에 따르면 일본의 생산가능인구(15~64세)는 1997년 6,312만명에서 2011년에는 6,007만명으로 약 305만명 감소하였지만, 이 중 여자는 약 40만명이 감소하였고, 남성은 약 265만명이 감소하였다. 즉, 전체적으로 여성의 고용은 증가하였지만 저임금 일자리가 늘어났고, 남자는 실직 및 비경제활동인구가 증가하였다.

실업자중 실업기간이 1년 이상인 자의 비율은 1990년에는 20% 미만이었지만, 리먼쇼크 직후에는 40%에 달하였고, 그 중 약 70%는 남성이 차지하였다. 또한 2012년 7~9월에 실업자수는 약 280만명이었지만, 구직활동을 하지 않지만 취업을 희망하는 자(비경제활동인구 중 취업희망자)는 409만명에 달하였다. 최근 취업지원 대상자는 바로 이런 사람들을 대상으로 하고 있으며 그 지원방법은 복지적 성격을 강하게 가지고 있다.

## 제4절 탈공업화에 따른 일본의 사회정책개혁

사회적배제라는 개념이 아주 막연한 것에서도 짐작할 수 있듯이, 탈공업화단계에서 사회정책에 요구되는 내용은 매우 다방면에 걸쳐있다. 현

제 선진국의 경험에서 탈공업화단계의 사회정책개혁의 특징은 고용과 복지의 연계이라는 관점에서 보면 다음의 3가지로 정리할 수 있다.

## 1. 급여 및 서비스의 취업촉진기능

첫째, 사회보장의 급여 및 서비스에 취업을 촉진하는 기능을 갖게 하기 위한 개혁이다(駒村康平編, 2010). 구체적인 항목으로는 사회보장 급여의 구조, 노동임금 및 근로조건에 관한 규정, 평생교육 및 교육·직업훈련 등이 포함된다. 또한 일본의 사회보장제도 개혁에서는 고령화에 따른 연금제도와 의료보험제도의 개혁이 가장 주목받고 있다. 논의의 경과는 후쿠다(福田) 정권 시대의 ‘사회보장국민회의’(2008년), 아소(麻生) 정권 시대의 ‘안심사회 실현회의’(2009년), 민주당정권 시대의 ‘사회보장제도 개혁에 관한 유식자 검토회·집중검토회의’(2010~2011년), 민주당정권 말기부터 아베(安倍) 제2차정권 시대(2012~2013년)의 ‘사회보장제도개혁국민회의’ 등의 자료에서 상세히 알 수 있다. 그러나 여기에서는 고용에 관한 제도만을 분석하는 취지에서 연금·의료제도에 관해서는 언급하지 않는다.

## 2. 사회보장 급여

사회보장의 급여에 관해서는 확대 및 삭감의 양 측면이 있다. 많은 국가에서는 공업화단계에서 탈공업화단계로 이행하는 과정에서 경제성장률이 저하되고 정부나 지자체의 재정상황이 악화되기 때문에 사회적비용이 증가하고 그 삭감이 요구되는 경향에 있다. 특히 공업화단계에서는 별로 볼 수 없었던 근로빈곤층에 대한 사회보장급여의 증가가 현저하기 때

문에 그 절약이 개혁의 대상이 되기 쉽다. 그 방법은 지급액 삭감, 급여기간 단축, 급여수급시 조건 강화 및 조건 불이행시 패널티 부여, 연금의 경우 만기기간 연장 등 꼽을 수 있다. 특히 실업보험과 실업부조에서는 대륙유럽국가에서 지급요건, 지급액, 지급기간이 매우 관대 했다. 미국과 비교 해보면, 유럽국가의 장기 실업률이 높고, 노동시장이 매우 경직적인 것이 이들 요인 중의 하나로 인식이 되었기 때문에 실업보험과 실업부조 급여수급 조건의 관대함이 개혁의 대상이 되었다.

〈표 4-2〉 일본의 사회정책개혁

영역	제도	구체적인 시책
사회보장 급여	고용보험	- 2001, 2003, 2007년 개정에서는 일반이직자는 조건 엄격화, 특정수급자격자는 조건 완화 - 2009, 2010년 개정에서는 단시간취업자 조건완화
	사회보험(후생연금, 건강보험)	단시간근로자의 적용확대(2016년 4월 시행)
	생활보호	- 모자가산의 단계적 폐지(2005~2009년 4월) 이후 부활(2009년 12월). · 노령가산의 단계적 폐지(2004~2006년) · 생활보호 기준의 인하(2013년 8월)
	아동부양수당	· 2002년 법 개정으로 장기수급자에 대한 급여 삭감(동결 중) · 2010년부터 부자가정에도 적용
	생활보호	2013년 생활보호 개정 법안 (6월 폐지)
노동조건, 임금	근로자파견	· 2004년 제조업에 적용확대 · 2012년, 일용직 파견 금지
	최저임금	2008년 생활보호과의 정합성에 배려
교육·직업 훈련, 취업지원	고용보험	- 1998년 교육훈련급부제도의 도입
	잡카드	- 2008년 시작, 2010년 폐지로 분류된 후에도 계속
	구직자지원	- 2011년 10월부터 제2의 안전망으로 시작
	취업지원(모자, 청년층 노숙자, 생활보호수급자 등)	- 2002년 노숙자자립지원, 2003년 모자가정 등 자립지원 - 2005년 생활보호수급자 자립지원, 2003년 청년층 자립지원 - 2010년 퍼스널 서포트 서비스사업 등

일본에서도 2001년부터 2010년까지 5차례에 걸쳐 고용보험의 개정이 이루어 왔다. 2001년, 2003년의 개정은 일반 이직자에 대한 급여삭감이 이루어진 한편에, 2009년과 2010년의 개정은 비정규직 노동자들을 대상으로 한 제도의 적용확대를 도모했다. 좀 더 자세히 살펴보면, 2001년 개정에서 '특정수급자격자'라는 구분을 신설되면서, 이에 해당하는 이직자에 대해서는 급여 지급여건의 완화가 실시되었다. '특정수급자격자'는 고용한 사업주의 사업에서 발생한 파산, 축소 또는 폐지, 해고 등의 이유로 이직한 수급자격자가 여기에 포함 되게 한 것이다. 이에 비해 2009년과 2010년의 개정에서는 고용보험의 가입요건이 종래 고용기간 1년 이상에서, 두 차례의 개정을 거쳐 이 기간을 1개월 이상으로 단축되었다. 마찬가지로 피고용자보험인 후생연금(厚生年金)과 건강보험에 관해서도 가입요건의 확대를 도모하였다. 기존의 후생연금과 건강보험의 가입여건으로서 근로시간이 주 30시간이상이라는 조건이 부과 되어 있었다. 2007년에는 피고용자 연금 일원화 법안에서 가입요건이 주 20시간이상으로 완화를 도모 했지만, 폐안이 되었다. 이 배경에는 파트노동자를 많이 고용하는 소매업 등의 강한 반대가 있었던 것으로 생각된다. 그러나 2012년 8월에 사회보장과 세금의 일체 개혁 법안이 제정되었고, 여기서 가입요건 주 20시간이상으로 완화가 실현되었다(2016년 4월 시행).

〈표 4-3〉 기본수당 지급조건과 관련된 고용보험법 개정의 개요

법개정 시행일	주요 내용	조건의 엄격화	조건 완화
2001년 4월 1일	- 이직자를 일반이직자와 특정수급자격자로 나누어 별도의 급여기간을 설정	- 일반피보험자이자 일반이직자의 경우 피보험기간이 10년 이상인 경우 급여일수가 삭감 - 단시간 노동피보험자이자 일반이직자의 경우 전체적으로 급여 일수 삭감 - 일반피보험자, 단시간노동피보험자는 특정수급자격자의 경우 60세 이상 65세 미만은 급여 일수 삭감 - 단시간노동자피보험자이자 특정수급자격자의 경우 45세 미만의 일부는 급여기간 삭감	- 일반피보험자이자 일반이직자의 경우 30세 미만은 피보험자기간이 5년 이상 10년 미만은 급여일수 증가. - 일반피보험자이자 특정수급자격자의 경우 30세 미만의 일부, 30세 이상 40세 미만의 일부, 45세 이상 60세 미만이고 피보험자기간이 5년 이상은 급여일수가 증가 - 단시간노동피보험자이자 특정수급자격자의 경우 45세 이상 60세 미만은 피보험자기간이 1년 이상은 급여 일수 증가
2003년 5월 1일	- 일반 피보험자와 단시간노동 피보험자의 급여 일수를 통일화 - 취업수당의 신설 - 교육훈련수당의 지급요건기간 완화	- 일반피보험자이자 일반이직자의 경우 피보험자기간이 5년이 상은 급여 일수 삭감	- 일반피보험자이자 특정수급이직자의 경우 35세 이상 45세 미만은 급여일수 증가 - 단시간노동피보험자이자 특정수급자격자의 경우 전체적으로 급여일수 증가
2007년 10월 1일	- 일반 피보험자와 단시간노동피보험자의 구분을 폐지	- 일반이직자의 경우에만 자격요건에 변화	
2009년 3월 31일	- 고용전망이 1년 이상에서 6개월 이상 - 특정 이유 자격자의 신설 - 재취업수당 지급 요건 완화·급여율 인상 - 상용취업수당의 범위 확대, 급여율 인상		- 특정이유자격자의 경우 자격요건 및 급여일수를 특정수급자격자 수준에 - 단시간취업자의 경우 자격요건인 고용전망이 단축
2010년 4월 1일	- 고용전망이 6개월 이상에서 31일 이상		- 단시간취업자의 경우 자격요건인 고용전망이 단축.

생활보호와 아동부양수당은 삭감을 위한 개혁이 실시되어 왔다. 일본의 생활보호제도는 급여의 종류는 한국보다 하나 많은 8개 있고, 또한 한

국의 공공부조제도에는 없는 가산제도가 있다. 이 가운데 가산제도에 모자가산과 노령가산은 단계적으로 폐지되었다. 그러나 모자가산은 민주당 정권시대의 2009년 12월에 부활했다. 아동부양수당은 한부모가구에 지급되는 제도인데(父子는 2010년부터), 2002년 법개정에 의해 수급기간이 5년 이상이 되는 가구는 2008년부터 최대 반액이 감액되는 것으로 되었다. 그러나 2007년 12월에 정부는 이 감액조치를 동결했고 현재도 실시되고 있지 않다. 그리고 생활보호와 아동부양수당 수급자중 취업이 가능한 자에 대하여는 법령에 직접 근거하지 않는 보조사업으로, 희망자에 대해 자립지원사업이 지자체의 일부에서 실시되고 있다.

### 3. 빈곤함정(poverty trap)

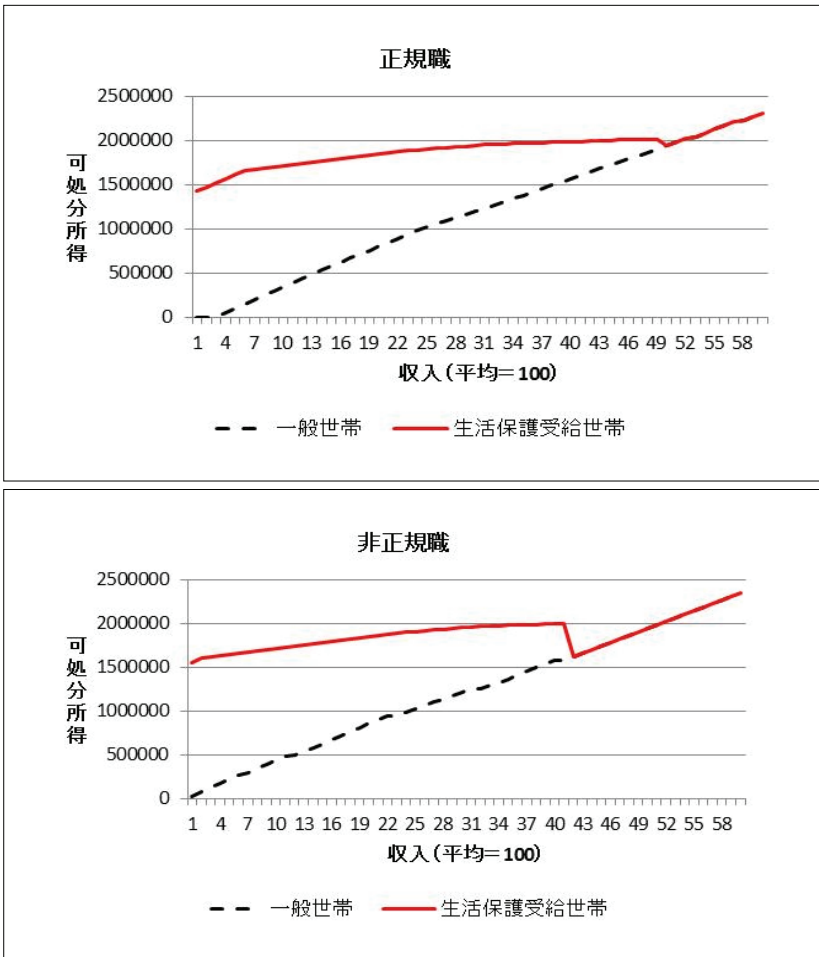
급여의 삭감뿐만 아니라 급여의 구조자체에 취업을 자동으로 촉진하는 메커니즘도 도입되어왔다. 공공부조의 경우 일반적으로 '빈곤 함정'이라는 다음과 같은 모순이 지적되고 있다(阿部彩·國枝繁樹·鈴木亘·林正義編, 2008). ① 급여의 지급을 폐지한 순간에, 수급기간 동안에 비해 가치분소득이 오히려 감소한다. ② 수급기간중에 일하고 수익을 얻었다 해도 가치분소득이 최소생활비기준을 초과할 수 없고 일한 이익을 얻을 수 없다. 이러한 문제로 인해 취업하려는 동기를 얻기 힘들다. 그래서 일하면서 소득을 얻어서 가치분소득이 자연스럽게 증가하는 제도가 도입되었다. 미국의 EITC(Earned Income Tax Credit), 영국의 WTC(Working Tax Credit), CTC(Child Tax Credit) 등이 그것이다.

일본에서도 '급여부 세액공제제도(給付つき税額控除制度)'로서, 민주당이 정권을 잡기 이전부터 정부차원에서 논의되어 왔다. 민주당정권 시대에는 소비세율 인상시 저소득층에 대한 부담경감을 위한 제도로서 논



의되었다. 2013년 10월 1일 자민당연립정부는 소비세율의 5%에서 8%로 인상을 공식적으로 표명했지만, '급여부 세액공제제도'의 도입은 검토도 하고 있지 않는 것으로 보인다.

[그림 4-3] 생활보호의 '빈곤의 함정': 정규직과 비정규직(미혼, 아이 없음)



'빈곤의 함정'에 대해서 생활보호를 폐지하면 가처분소득이 급감하는 문제가 정부내에서도 논의 되어 왔다. 위 그림에서 표시한 것처럼 이 문제는 비정규직에 더 두드러지게 나타난다(다만 정부차원에서 정규직과 비정규직의 차이를 인식한 것이 아님). 그래서 2013년 정기국회에서는 생활보호법개정안이 심의되었고 생활보호의 수급동안 급여액의 일부를 저축하고 급여 지급 종료 후 이를 받는 제도가 포함되었지만, 이 법안은 같은 해 6월에 폐기 되었다.

#### 4. 노동조건, 임금

세계화에 따른 해외경쟁의 격화로 기업에 적극적인 비용삭감이 요구되고 있다. 또한 산업구조의 전환을 보다 원활하게 이루기 위해 저성장산업에서 고성장산업에 노동자의 이동을 촉진시켜야 한다. 이러한 노동시장의 유연화 요청에서 실시되는 정책에도, 노동자의 삶에 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 존재한다. 먼저 부정적인 측면으로는 고용형태의 다양화(즉, 비정규직의 증가), 해고규제의 완화 등으로 정규직의 기득권을 빼앗고 임금이나 근로조건 면에서 더 열악해진다. 기업입장에서는 비용을 억제 할 수 있는 비정규직의 고용이 촉진된다. 긍정적인 측면으로는 정규직과 동등한 권리를 법령이나 단체협약 등에 의해 보장하고 사회보험을 비정규직까지 확대하는 등 비정규직의 권리를 보호하는 움직임도 있다. 대표적인 사례로서는 네덜란드의 'Polder Model'과 벨기에의 'Flexicurity' 등이 알려져 있다.

일본에서는 정리해고를 더 쉽게 할 수 있는 개혁안이 자주 논의되고 있지만 반대의 목소리는 강하게 제기되고 있지 못하고 있는 실정이다. 근로자파견은 2003년 법 개정에 의해 2004년 3월부터 종래 금지된 제조업

노동자 파견이 인정되었다. 2007년에는 PC방에서 숙박하는 ‘넷 카페 난민’이 사회 문제화 되었고 2008년 말에는 파견계약의 일방적인 파기를 받았던 노동자들을 지원하기 위해 시민단체들이 동경의 중심부에 있는 히비야공원에 ‘파견마을(派遣村)’을 설치 한 것이 사회적으로 크게 보도되었다. 2012년 10월에는 법개정에 의해 고용기간이 30일 이내의 근로계약인 일용직파견은 원칙적으로 금지되었다.

근로빈곤층의 증가에 직면하면서 2007년 11월 최저임금법이 개정되었다. 개정법 제9조에는 "노동자가 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 수 있도록 생활보호에 관한 시책과의 적합성을 고려하여야 한다"는 조항이 신설되었다(2008년 시행). 이에 따라 지역(도도부현)별로 최저임금액의 인상이 점진적으로 이루어지고 있다.

## 5. 교육·직업훈련, 취업지원(자립지원)

평생교육 및 교육·직업훈련은 신속한 산업구조전환을 위해 새로운 산업의 인력양성, 지식과 기술기반의 구축, 노동자의 원활한 직업이동을 실현하기 위해 필요하다(濱口桂一郎, 2009). 그래서 젊은 사람뿐만 아니라 재직자 및 직업경험을 가진 사람도 대상에 포함된다. 다만 시장이 발달하고 기업이 제공할 수 있는 서비스가 다양화되면 정부가 개입해야 하는 사무의 범위도 자연히 한정되어진다. 자기 힘으로 경력개발을 할 수 있는 일반노동자에 대해서는 정보화가 진행된 현재, 민간기업이 해당서비스를 제공할 수 있을 것이다. 그러나 특별한 배려를 필요로 하는 장기실업자나 사회취약자들의 경우에는 민간에만 이들을 위임할 수 없으며, 공공의 참여가 반드시 필요하다.

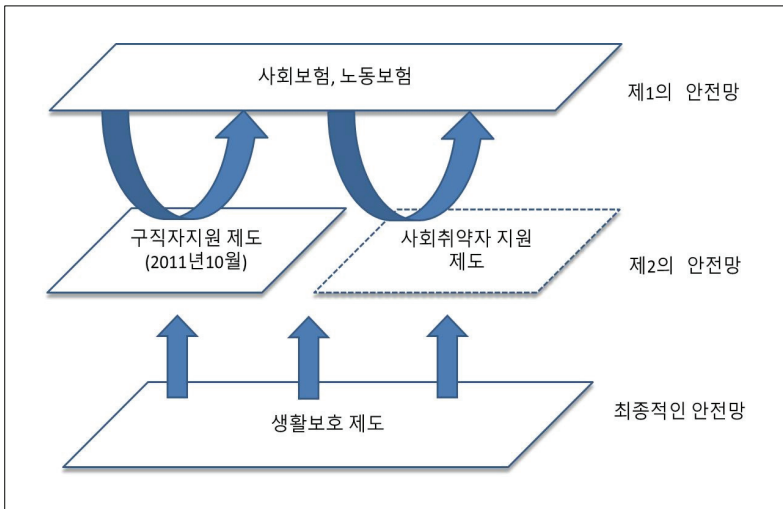
일본의 공공직업훈련을 정하는 법은 '직업능력개발촉진법'에 따른다.

이 법에서는 후생노동장관이 직업능력개발에 대한 기본이 되는 계획으로 "직업 능력개발기본계획"을 책정하는 것으로 규정하고 있다. 제9차(2011~2016년) 계획의 타이틀은 '성장이 전망되는 분야의 인재육성과 고용안전망 강화'이며, 새로운 시대의 흐름에 따르도록 배려가 이루어지고 있다. 그러나 제조업 고용자수가 격감하고 있음에도 불구하고 일본의 공공직업훈련소는 여전히 제조업중심이 되고 있다는 점은 변화가 없다. 1998년에는 고용보험급여의 하나로서 '교육훈련급부금 제도'가 신설되고, 민간훈련을 활용하는 제도가 도입되었다. 공공직업훈련소에는 제조업의 메뉴가 많은 한편에, 교육훈련급부금제도는 서비스업의 메뉴가 많다. 그러나 영어회화교실 등 취미 적인 것이 많고, 그 규모는 해마다 축소되는 경향이 있다. 그리고 기본계획에서는 고용안전망으로서 '잡카드(ジョブカード) 제도'가 포함되고 있다. 잡카드 제도는 법에 근거하지 않는 보조사업으로서 비정규직을 대상으로 2008년 4월에 도입 되었다. 이것은 잡카드에 대상자의 직무이력이나 직업훈련경험 등을 기록하고 기업에서의 실습, 수업의 수강, 직업상담원들에 의한 컨설팅 등을 결합하여 경력개발을 도모하고, 정규직으로의 전환을 촉진하는 것을 목표로한 제도이다. 그러나 민주당정권 당시 폐지되어야 하는 것으로 평가되었으나, 현재에 이르기까지 계속 실시되고 있다.

2008년의 경제위기를 계기로 기존의 사회보장제도, 복지제도에서는 지원할 수 없는 사회취약층의 존재가 주목받게 되었다(宮本みち子, 2012; 湯淺誠, 2008). 이 문제를 개념적으로 표시한 것이 아래그림이다. 제1안전망은 사회보험, 노동보험제도이며, 마지막 안전망이 생활보호제도이다. 그런데 비정규직의 증대에 따라 제1안전망으로서는 지원할 수 없으며 따라서 마지막 안전망인 생활보호수급에 이르는 자가 급증하고 있다고 생각된다. 그래서 제2의 안전망을 정비하고, 제1안전망 지원을 받

을 수 없는 사람들을 대상으로 하여 생활보호에 이르는 사람의 수를 축소 시키고자 하는 방안이 제기되었다. 제2의 안전망으로서는 구직자지원제도(求職者支援制度)가 2011년 10월부터 시작되었다. 이 제도는 고용보험 수당을 지급할 수 없는 이직자에 대해 지정된 직업훈련을 받는 것을 조건으로 해서 한 달에 10만원 정도의 수당을 지급하는 것이다. 그러나 직업훈련수강 조건이 매우 어렵고, 수급자수, 수당지급액은 목표를 크게 밑돌아, 충분히 제도가 활용되고 있지 않은 것이 현실이다. 그런데 구직자지원제도는 후생노동성의 노동행정측이 소관하고 있다. 이에 대해 후생노동성의 복지행정측은 2013년 생활곤궁자지원법안(生活困窮者支援法案)을 국회에 제출했다. 이는 후술하는 개인지원사업을 제도화하는 것으로, 사업의 하나로 사회적기업의 육성도 포함되어 있다. 그러나 2013년 6월에 안이 폐기되었다<sup>33)</sup>.

[그림 4-4] 제2의 안전망 개념



33) 본고 작성 후 2013년 12월 6일 법안이 국회에서 통과되어 2015년 4월부터 시행이 예정됨

일본에서는 공공교육·직업훈련이라면 작업복을 입고 공작기계 등의 기능습득과 자격취득을 위한 좌학(座學)이 일반적이라고 할 수 있다. 그러나 최근에는 민간지원단체를 중심으로 특정직종에 취업을 목표로 한 교육·훈련, 직업상담 뿐만 아니라 취업활동에 들어가기 전의 단계의 취업준비, 사회생활에 복귀, 정신면에서의 케어 등 다양한 취업 지원이 이루어지고 있다. 구체적으로는 일반기업에서 직업체험, NPO 등이 실시하는 자원봉사활동에 참여하고, 지속적인 일자리제공을 목적으로 한 사업소(사회적기업)에서의 취업 및 창업지원 등 다양한 메뉴가 준비되어 있다. 많은 경우 정부나 지자체의 위탁 또는 보조사업으로 실시된 '자립지원'이라는 명칭을 붙이고 있다. 예를 들어, 노숙자지원에서는 2002년에 노숙자자립지원법이 제정되어 각지에 노숙자자립지원센터가 설치되었다. 한부모가정지원에서는 2002년 모자 및 미망인복지법이 개정되어 자립지원금부금사업과 모자가정 등 취업·자립지원센터가 설치되었다. 생활보호에서는 2005년에 시작된 취업자립지원을 비롯해 일상생활자립지원, 사회적자립지원, 다중채무자지원 등 다양한 사업이 정부의 보조를 받아 지방자치단체에서 실시되고 있다. 청년층 지원은 2003년에 '청소년자립·도전 플랜'이 수립되었을 때까지 특정사업은 없었지만, 이후 잡카페(ジョブカフェ), 지역 젊은이 서포트스테이션(地域若者サポートステーション), 청소년자립학원등이 민간단체에 위탁형태로 실시 되어왔다(津富宏·NPO 法人青少年就労支援ネットワーク静岡 2011). 2009년에는 어린이·청소년 육성지원 추진법이 제정 되었고 유스 어드바이저(ユースアドバイザー)을 각 지역에 배치하게 되었지만 예산이 확보되어 있지 않았기 때문에, 보급하지 못하고 있다. 2010년부터는 기존의 복지제도에서는 지원을 받을 수 없는 사회취약계층을 지원하기 위해 보조사업으로 퍼스널 서

포트 서비스(パーソナル・サポート・サービス)가 시작되었다. 이상의 자립지원은 지원서비스가 개별화되어 있다는 점에서 기존의 제도와는 다른 특징을 가지고 있다<sup>34)</sup>.

## 6. 개별화된 서비스

사회적 배제를 배경으로 선진국에 있어서 최근의 사회정책의 특징으로는 상담, 조언, 교육, 의료 등의 서비스제공에 대한 서비스를 필요로 하는 사회취약계층들을 위해 특정 담당자가 지속적으로 배치되는 경향이다(豊中市社会福祉協議会, 2010; 藤里町社会福祉協議会・秋田魁新報社, 2012). 즉, 일본의 고용안전센터인 헬로워크처럼 방문할 때마다 담당자가 바뀌는 것이 아니라 같은 담당자가 대응하게 하는 것으로, 대표적 사례로 영국의 잡센터(job center)와 학교 등에 배치되어 있는 퍼스널 어드바이저(Personal Adviser : PA)를 들 수 있다. 또한 영국의 젊은이들을 대상으로 한 개별적인 상담사업을 수행하는 커넥션즈(Connexions)는 일본의 지역청년지원스테이션(地域若者ステーション)의 직접적인 모델이다.

이러한 개별적인 서비스가 필요한 이유는 사회적 배제에 있어서 그들이 안고 있는 어려움이 매우 개별적이고 다양하기 때문에 표준화된 서비스는 대응할 수 없다는 점이다. 예를 들어 장기이직자의 경우 단순히 구인정보를 제공하여 취업을 촉진하는 것만으로는 문제는 해결되지 않는다. 이직기간이 길어져 정신적 피해를 겪고 있는 경우, 고액의 채무를 지고 있는 경우, 본인뿐만 아니라 가구원의 노인에 케어가 필요한 경우나 질병 등의 사정을 안고 있는 경우 등 유형화하는 것조차 어렵다. 따라서 지원시에는 지원을 필요로 하는 사람의 개별적인 사정을 파악함과 동시

34) 다음 부문에서 설명함.

에, 지원자가 개인적 신뢰를 얻는 것이 중요하다. 이러한 지원은 방문할 때마다 담당자가 바뀌면 실행이 어렵다. 그런데 오늘날 선진국의 많은 취업지원에 관한 개별적인 서비스를 제공할 때는 담당자와 서비스 수급자 사이의 계약체결이 요구되는 경우가 많다. 이 계약을 통해 구직활동 등을 적정하게 실시하고 있는지를 담당자가 확인하고 만약 계약에 따라 구직활동 등을 실시하고 있지 않다고 판단된 경우에는 급여중단 등의 패널티가 부과될 수 있다. 그러나 일본에 도입하기 위해서는 헌법 제25조 위반 여부에 대한 논의가 필요하다.

앞서 언급한 바와 같이 일본이 탈공업화단계에 도달한 것은 1990년대이지만, 취업지원이 실시되기 시작한 것은 2000년 이후이다. 대표적으로 니트, 프리타문제로 주목받은 젊은이들에 대한 지원이 이루어지고 있으며 아동부양수당수급자에 대한 모자자립지원 및 생활보호수급자에 대한 자립지원을 실시하는 지자체도 점차 증가하고 있다. 2010년부터는 PS사업이 시작되었다. PS사업은 ① 본인과 맞춤 지원, ② 본인의 개별상황에 맞는 지원, ③ 지속적인 지원, ④ 예방적 지원, ⑤ 본인을 둘러싼 환경의 개선 등 5개의 이념을 가지고 제도 틈새에 빠진 사회취약자에 대한 함께 뛰는(伴走) 형식의 지원이다. 이들 사업은 기본적으로 중앙정부의 보조사업이지만, 최근에는 지방자치단체가 독자적으로 취업지원사업을 전개하는 사례도 볼 수 있게 되었다. 도쿄도의 챌린지 넷(チャレンジネット), 오사카부의 지역취로지원사업, 사이타마현의 아스포트(アスポート), 교토부의 잡파크(ジョブパーク) 등이 그것이다(埼玉県アスポート編集委員会 2012).

원래 사회취약자에 대한 행정의 개별지원이라면 생활보호제도의 케이스 워크 밖에 없었다. 그러나 지역 젊은이지원 스테이션, 쿠시로시(鉤路市) 등에서 실시되고 있는 자립지원(鉤路市福祉部生活福祉事務所編集委員



회(2009). PS 사업 등에서 볼 수 있는 지원은 기존의 케이스 워크의 그것과 비교해 큰 변화가 보인다. 즉 생활보호 케이스워크는 기본적으로 케이스워커와 수급자의 1대 1의 관계이지만, PS사업에서는 지원하는 사람이 1명이 아니라 팀을 구성하고 있다. PS의 지원이 포괄적이기 때문에 상당한 전문가가 아니면 담당할 수 없는 것이 아닌가하는 의문이 생기기도 하지만 PS는 어디까지나 각각의 전문기관이나 전문가에 연결하는 역할을 하는 것이다. 예를 들어, 생활보호수급자의 담당자는 사회복지, 아픈 경우 병원의 의사, 법률적인 문제를 안고 있는 경우는 변호사 등의 전문가에 연결하는 것이다.

일본에서는 생활보호의 케이스워크에 있어서 전후 생활보호비를 지급하는 사무과 상담서비스를 실시하는 사무를 통합할지 분리할지 둘러싸고 논쟁이 간헐적으로 이루어져 왔지만, 그 논의의 전제는 지원하는 자가 1명 또는 복지 사무소만 하는 것이었다. 이에 대해 최근의 새로운 개별 지원은 팀 또는 지역사회가 사회취약계층을 지원하는 것이다.

## 7. 행정 조직 개편

이상과 같은 사회정책의 변화는 지원의 내용뿐만 아니라 그 사무를 소관하는 행정조직의 개편을 수반한다. 여기서 말하는 행정조직은 중앙과 지방, 양자의 관계, 그리고 관과 민의 관계를 포함하는 것이다. 지금까지 실시되어 온 개편에 보이는 경향은 다음 세 가지를 지적 할 수 있다.

하나는 지원창구의 원스톱화이다. 일본에서도 최근 원스톱화라는 말이 자주 사용되게 되었지만, 원스톱이 지역에 난립하는 자기모순적인 양상을 보이기도 한다. 그 원인으로는 복지, 노동, 의료, 주거, 사회보험 또한 복지중에서도 노인, 장애인, 모자, 아동, 생활보호 등 기존의 행정조직체

제는 변경되지 않고, 기존 소관과의 범위에서 윈스톱을 목표로 하는 것과 관계가 있다. 또한, 정부, 도도부현, 시정촌의 행정계층 간, 특히 도도부현 및 정령지정도시 사이에서 조정되지 않은 경우가 눈에 띈다.

여기서 말하는 윈스톱이란 기존의 행정조직의 벽을 넘어 기능의 통합을 의미하고 있다. 윈스톱이 필요한 이유는 사회적 배제에서는 지원을 필요로 하고 있는 사람이 안고 있는 어려움이 하나가 아니라 여러 가지인 경우가 압도적으로 많기 때문이다. 윈스톱으로서 대표적인 사례는 복지기관과 고용서비스기관의 통합이다. 일본에서 말하는 복지사무소와 헬로워크가 그것이다. 일본에서도 볼 수 있지만, 다른 선진국에서는 두 기관을 공동설치, 혹은 같은 건물이나 장소에 설치하는 경우가 늘었다. 통합된 사례로는 영국, 독일, 덴마크 등이 잘 알려져 있다. 일본에서는 헬로우워크의 소관은 정부, 복지사무소의 소관은 자치단체이기 때문에 통합할 때 사무분담의 결정을 필요로 한다. 예를 들어, 영국은 중앙정부, 덴마크는 지자체의 소관이다.

일본의 헬로워크의 조직개혁은 지방분권과제의 하나로서 논의되어왔다. 특히 민주당정권은 지방분권이 아니라 지역주권이라는 말을 사용해서, 정부가 지방에 설치한 다양한 현지기관의 전반적인 폐지를 내걸고 있었다. 후생노동성의 현지기관으로는 각 도도부현에 놓인 노동국이 있고, 그 아래에 노동기준감독관이나 헬로우워크 등이 있다. 사이타마현과 교토부 등의 장관은 헬로우워크를 지자체에 이양하는 것을 강하게 요구하고 있지만, 후생노동성은 ILO88호 조약 등을 근거로 지자체 이양에 강하게 반대하고 있다. 그래서 헬로워크에서는 지자체의 청사내에 헬로우워크를 설치하는 등의 방향으로 지자체와의 연계를 강화하고 있다. 또한 지자체의 관점에서는 2003년 직업안정법개정에 따라 정부에 신고만 하면, 무료직업소개사업을 할 수 있는 것으로 되었기 때문에, 독자적으로 직업

소개업무를 수행하는 지자체도 많아지고 있다.

다음은 지방분권이다. 탈공업화단계의 사회정책은 다양하게 있지만, 실행에 있어서는 중앙정부와 지자체간에 사무분담을 해야 한다. 즉, 새로운 정책을 실시함에 있어서 그 사무를 중앙정부가 소관하는 것이 적절한가 자치단체가 소관하는 것이 적절한지를 검토할 필요가 있다. 다른 선진국의 경험에서 보면, 예를 들어, 헬로우워크 같은 고용서비스는 중앙정부와 광역 자치단체, 복지의 급여기준의 결정 등은 중앙정부, 케어 서비스는 자치단체의 사무로 생각된다. 일본에서는 복지에 있어서도 중앙집권적이었다. 일본뿐만 아니라 원래 행정학에서 복지국가화는 동시에 중앙집권체제를 의미하고 있었던 것이다. 그런데 일본에서도 1990년대 이후 복지는 자치사무로서 지방분권이 진행되어 왔다. 그 배경에는 1980년대 이후 중앙정부의 재정악화도 있었지만, 개인에 밀착한 서비스는 역시 주민에 가장 가까운 지자체의 역할이라는 인식이 강해졌다. 사회적배제에 대해 적절한 급여의 지급과 동시에 개별적인 서비스가 유효하다고 인식이 확산되면서, 사회정책에 있어서 지자체의 역할이 점점 늘어나는 추세다(京極高宣, 2008).

마지막으로서 민간의 역할증대이다. 민간의 주체는 개인과 기업, NPO, 협동조합 등 다양한 형태가 생각된다. 그 배경으로는 민간의 아이디어와 기술의 활용, 정부의 재정악화, 행정평가로서 NPM (New Public Management)의 도입 등이 있고 간단하게 말하면 "민간이 할 수 있는 일은 민간으로"라는 사상이 침투한 데 따른 것이다. 취업지원 서비스를 제공하는 주체로서 민간단체가 참여하고 있는 경우가 많이 있다. 다른 선진국에서도 영국의 잡센터(Job Center)에서는 이직기간이 1년 이상인 실업자에 대한 지원은 민간사업자에 맡길 수 있다. 또한 호주 등에서는 직업 소개소 자체가 민영화(민간위탁) 되는 것으로 알려져, 일본에서도 헬

로우워크의 민영화는 개혁사항의 하나로 꼽히고 왔다.

민주당의 하토야마(鳩山) 정권 때 '새로운 공공(新しい公共)'이 정책의 하나로 규정되었지만, 그 구체성은 부족했었다. 그러나 현재 개별화된 서비스의 실시기관의 작지 않은 부분이 사회복지법인이나 NPO 법인 등의 민간단체이며, 사회정책의 영역에서 앞으로 민간의 역할이 커지는 것은 확실하다. 지자체로서는 재정사정이 어렵고, 인원도 감소되는 경향에 있는 환경속에서 가능한 곳에 사업을 외부에 맡기는 경향이 있다. 서비스를 다양화하고 민간의 지식을 활용하는 것이 중요하지만, 사회취약계층 지원의 공적인 참여를 잃어, 지원의 질이 저하하지 않도록 주의해야 한다.

## 제5절 맺는말: 향후의 방향

2013년도 정부예산에서 세수액 약 43조엔중 사회보장관계비는 약 29조엔으로 70%에 가까운 비율이다. 고령화로 인해 사회보장관계비는 매년 1조엔씩 자연적으로 증가하고 있다. 2008년 사회보장국민회의에서 제출된 추계에 따르면, 2012년도의 공비부담(중앙 및 지방)은 40.6조원 인데 비해 2025년도에는 60.5조엔에 달할 것으로 예측되고 있다. 1947년에서 1949년에 태어난 제1차 베이비 붐 세대가 2022년에는 75세가 된다. 75세 이상이 되면 의료비가 급증하는 추세여서 향후 일본의 사회보장비가 급증하는 것은 피할 수 없다.

사회보장제도개혁국민회의는 2013년 8월에 보고서를 통해 향후 일본의 사회보장제도개혁의 방향을 보여 주었다. 그러나 이 보고서에서 제시된 내용에서는 이러한 향후 재정수요에 충분히 대응할 수 없는 것으로 생각된다. 민주당연립정권은 구직자지원제도의 도입 등 새로운 제도의 정비에 적극적이었지만, 보수정권은 향후 사회보장비의 삭감을 도모할 것

으로 생각된다. 실제로 2013년 8월에 이미 생활보호비용 삭감이 실시되고 추가감축방안이 검토될 예정이다.

앞에서 설명한 것과 같은 사회정책개혁의 방향성(급여 및 서비스의 취업촉진기능, 개별화된 서비스, 지방분권 등의 행정조직의 개편)에 변화는 없겠지만 향후 사회적 취약계층에 대한 지원보다 기업에 대한 지원을 강화하는 것을 통해 경제성장을 도모하고, 이를 통해 사회취약계층의 생활 안정을 기할 방향으로 전환될 것으로 예측된다.





## 제5장 중국의 사회보장제도와 고용·복지 연계

제1절 중국 사회보장제도 및 공공부조

제2절 중국 도시의 근로빈곤층: 개념, 형성 원인, 계층의 특징  
그리고 사회보호정책





# 5

## 중국의 사회보장제도와 << 고용복지 연계

### 제1절 중국 사회보장제도 및 공공부조

#### 1. 중국 사회보장제도 개괄 및 현황, 전개과정

신중국 성립부터 지금까지 약 60여 년에 이르는 중국의 사회보장제도는 단위보장제에서 사회보장제로의 전환으로 볼 수 있다. 1949년부터 1978년까지 중국에서 사회주의 계획경제가 추진됨에 따라, 국가와 단위(單位)<sup>35)</sup>가 공동으로 사회보장을 책임지는 일종의 '국가-단위보장제'였다(鄭功成, 2002). 하지만 '국가-단위보장제'에서는 국가와 단위는 생산 혹은 경영상황과는 관계없이 사회보장 부담을 떠안아야만 했다. 이러한 '국가-단위보장제'의 비효율성은 개혁개방정책을 통해 마련된 새로운 사회·경제체제에 부합되지 못했다. 1978년부터 개혁개방정책이 실시됨에 따라, 중국의 사회보장제는 정부 주도, 책임 분담, 사회화<sup>36)</sup>, 다층화된 사회보장제의 기틀을 잡아가고 있다. 개혁개방정책에 따른 사회보장 개혁으로 인해 정부 주도 하에서 여러 사회보장의 주체들이 공동으로 사회보장을 책임지고, 국가는 입법을 통해 전체 국민의 연대의식을 형성해가는 사회보장제가 확립되기 시작했다(鄭功成, 2008). 말하자면, 개혁개방 이전에는 사회보장의 주체가 단위였지만, 개혁개방 이후에는 사회보장의 주체

35) 생산이 수행되는 기층 조직인 기업, 사업조직인 국가기관 등으로 구성된 조직형태를 의미하지만, 사실상 생산 영역뿐만 아니라 도시주민의 생활과 재생산의 영역까지 포함하는 광범위한 공간을 지칭하는 일반적인 명칭이기도 함.

36) 국가, 기업, 지역사회, 개인이 공동으로 사회보장에 대한 책임을 분담하는 것을 의미함.

가 정부, 영리단체, 비영리단체, 가족 등으로 다양해졌다.

## 가. 중국 사회보장제도의 개괄 및 현황

1949년 신중국 성립 이후부터 지금까지 중국의 사회보장제도에 큰 변화가 생겼다. 이러한 변화는 중국 전반에 걸쳐 진행된 개혁개방정책 실시와 거의 동시에 발생했다. 중국 정부는 1980년 이후 개혁개방정책에 따른 사회주의 시장경제로의 전환과 더불어 시장경제에 적합한 사회보장제도로의 개혁을 점진적으로 진행하고 있다(김병철, 2011). 개혁개방정책 이후 경제개혁의 일환으로 기업조정이 감행되었고, 그 과정에서 대규모 실업자가 발생하였다. 기존의 사회보장제도가 고아, 무의탁 노인 등 취약계층의 보호를 위주로 설계되었기 때문에 개혁개방 이후 발생한 대규모 실업자를 제대로 감당할 수 없었다. 그리하여 중국 정부는 사회주의 시장경제로의 전환과정에서 발생한 새로운 사회문제를 해결하는데 부합한 일련의 사회보장 개혁을 진행하고 있다.

개혁개방정책 전후로 중국 사회보장제도에 큰 변화가 발생했다. 개혁개방을 거치면서 개혁개방 이후의 중국 사회보장제도는 개혁개방 이전의 사회보장제도와 근본적인 차이를 드러냈다. 이러한 차이를 초래한 원인은 개혁개방정책에 따른 사회·경제제도의 변화에서 기인된다. 즉, 개혁개방 이전 ‘국가-단위보장제’를 기초로 한 중국의 사회보장제도는 새로운 사회·경제체제에 부합되지 못했을 뿐만 아니라, 매우 부적절한 제도임이 밝혀졌다(박병현 외, 2007). 그리하여 개혁개방 이전의 ‘국가-단위보장제’를 기초로 한 사회보장제도는 점차적으로 새로운 사회·경제적 상황에 부합되는 방향으로 전환되었다.

말하자면, 개혁개방 전후로 중국 사회보장제도는 크게 ‘국가-단위보장제’에서 ‘국가-사회보장제’로 전환되었다(郑功成, 2002). 개혁개방 이전

의 ‘국가-단위보장제’에서 도시와 농촌의 각종 단위는 생활보장의 기능을 광범위하게 수행하였다. 당시 단위는 생산을 중심으로 하는 경제의 공간인 동시에 근로자 개인과 가족의 재생산까지 책임지는 일상생활의 공간이었다. 단위는 근로자에게 종신고용을 보장하고, 안정된 임금을 지불하며, 사회보장을 제공하는 틀이 되는 동시에, 신원을 보장하고, 일상생활을 영위케 하며, 문화 교육의 기회를 부여하고, 정치적 통제를 관철하는 틀이기도 했다. 따라서 주민과 그들이 소속된 단위 사이에 밀접한 관계가 조성되었다. 한편 개혁개방 이후의 사회보장제도는 점차적으로 국가-사회보장제로 전환되었다. ‘국가-단위-개인’ 사이에 사회보장의 공급과 수요가 점차 다양해지는 상황 아래에서 국가가 여전히 사회보장제도의 수립·제공을 주관하고 있지만, 영리단체, 비영리단체, 가족들도 사회보장의 책임을 공동으로 분담하게 되었다. 한마디로, 개혁개방 이전의 중국 사회보장제도는 ‘국가-단위보장제’, 개혁개방 이후의 사회보장제도는 ‘국가-사회보장제’로 함축할 수 있다.

특히 2011년 이후 중국 사회보장체계의 기본 틀이 마련되면서 사회보장제도가 수립되고 안정되며 지속적인 발전을 이루고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 「중화인민공화국 사회보험법」(이하 사회보험법)의 반포가 그 주요 의지를 나타낸다. 사회보험법의 제정은 중국 사회보험제도의 틀이 마련된 한편, 사회보험 위주의 사회보장제도가 확립되는 시점이기도 하다. 사회보험법에 따르면, 사회보험의 형식으로 노령연금보험과 의료보험이 전국민에게 적용된다. 그러므로 「중화인민공화국 사회보험법」의 반포 및 그 실시는 중국 사회보장제도(최소한 사회보험제도)가 수립되고 안정되며 지속가능한 발전단계로 향할 수 있는 기반을 마련된 것으로 있다.

개혁개방정책에 따른 사회보장 개혁으로 인해 현행 중국의 사회보장체

계는 사회보험, 공공부조, 사회서비스 등 3대 제도에다 특수성 사회보장 제도에 해당되는 군인우대를 포함한 4대 제도로 구성되어 있다. 중국의 중앙정부에서는 이 4대 제도가 중국 사회보장의 기본 축을 구성하고 있다는 점에 대해서는 같은 입장을 표명하고 있지만, 상호협력, 개인저축 등 2가지 제도를 사회보장체계에 추가적으로 포함하고 있다. 1993년 중국공산당 제14기 3중전회에 통과된 「중국공산당 중앙위원회의 사회주의 시장경제체제 수립에 관한 몇 가지 문제에 관한 결정」에서 "사회보장체계는 사회보험, 사회구조(공공부조), 사회복지(사회서비스), 우무안치(군인우대)와 상호협력, 개인저축 등 6가지 방면을 포함한다고 밝혔다.

특히, 사회보장체계에서 핵심은 사회보험, 공공부조, 사회서비스 등 기본형 제도이다. 사회보험은 사회보장체계의 중심이 되는 제도로서 근로자의 복지향상과 더불어 노동관계의 조화와 안정을 도모하는 것을 목적으로 하고, 공공부조는 전체 사회보장의 기본이 되는 제도로서 국민의 생존 위기를 해결하고 국민의 기본 생활을 보장하며, 사회서비스는 국민의 특정한 생활 욕구를 충족시키고, 전 국민이 경제발전의 성과 분배에 참여하여 그 성과를 함께 누릴 수 있도록 한다.

## 나. 중국 사회보장제도의 전개과정

### 1) 개혁개방 이전의 중국 사회보장제도: 1949~1978년

개혁개방 이전에는 단위가 모든 영역에 걸쳐 주민들의 기본생활을 보장했다. ‘국가-단위보장제’에서 대다수 주민들은 각각 도시의 기업, 사업 단위 및 국가기관, 농촌의 집체 등 각종 단위에 소속되어 기본생활을 보장받았고, 단위에 소속되지 못한 고아, 무의탁 노인, 과부 등 취약계층은 정부 산하기관인 민정부(民政部)<sup>37)</sup>로부터 기본생활을 보장받았다. 이러

한 ‘국가-단위보장제’에서 국가와 단위는 사실상 ‘부애주의(父愛主義)’를 바탕으로 주민들의 기본생활을 보장했다(鄭功成, 2002). 말하자면, ‘요람에서 무덤까지’라는 슬로건이 상징하는 것처럼, 국가와 단위는 주민(특히 도시주민)들의 육아, 보육, 교육, 의료, 노후보장 등 태어날 때부터 죽을 때까지의 복지관련 지출을 책임졌다.

개혁개방 이전의 중국 사회보장제도는 도시와 농촌으로 이원화된 경제·사회구조의 영향으로 인해 도시와 농촌으로 구분되어 실시되었다. 도시주민들은 단위보장에 소속되었고, 농촌주민들은 농촌 집체보장에 소속되어 기본생활을 보장받았다. 도시에서는 노동보험제도, 공비의료제도, 주택보장제도, 주민수당, 민정복지제도 등이 도시주민에게 제공된 반면, 농촌에서는 집체노동에 참여하면서 생활에 필요한 기본필수품을 제공받았다. 사실상 도시주민과 농촌주민은 다른 형태와 수준의 복지제도에 적용되었는데, 도시주민은 농촌주민보다 훨씬 호의적이고 광범위한 복지혜택을 누렸다. 이에 따라 도시와 농촌의 사회보장제도는 표면적으로 그 성격과 내용에 상당한 차이가 존재하게 되었다(김병철, 2008).

개혁개방 이전의 중국 사회보장제도의 특징은 공익성의 색채가 짙었고 비용을 따지지 않았으며 효율을 중시하지 않았다. 이 시기에는 도시와 농촌 주민들 대부분은 도시 단위보장과 농촌 집체보장 등의 안전망에 적용되었다. 이러한 사회안전망 밖에 있거나 혹은 경계에 걸쳐 있는 취약계층들은 각각 삼무대상자와 오보대상자로 구분되어 보호되었다. 도시의 고아, 무의탁 노인, 과부, 장애인으로 구성되는 ‘삼무(三無)<sup>38)</sup>대상자를 위해 정부가 관련 비용을 지출하고 사회보장기관을 설립하여 그들의 기본

37) 중국의 국가 최고 행정기관인 국무원 산하 중앙정부의 부서로써 사회행정사무를 주관하며, 사회복지 측면에서 재해구제, 도시와 농촌주민 최저생활보장제도, 농촌 오보제도 등 사회 취약계층에게 복지를 제공하는 기능도 가지고 있음.

38) 1) 자신 스스로 부양할 능력이 없거나, 2) 단위나 친척이 없으며, 3) 법적 부양인이 없는 계층을 의미함.

생활을 보장했다. 반면 농촌에서는 취약계층인 ‘오보(五保)대상자’<sup>39)</sup>를 위해 농촌집체가 소량의 정부 보조금과 함께 대부분 자금을 조달하였다. 당시 농촌집체는 복지원 혹은 양로원을 수립하였고, 합작의료제도와 농촌의무대원(bare foot doctor)<sup>40)</sup>제도를 통해 그들의 기본적인 의료서비스를 제공하였다. 그러므로 계획경제시기에 주민들의 복지수준은 그리 높지 않았지만, ‘도시 단위보장과 농촌 집체보장’에 일단 속하기만 한다면 탄탄한 ‘안전망’에 진입한 것과 다름없었다.

## 2) 개혁개방 이후의 중국 사회보장제도: 1978년~현재

1978년 개혁개방 이후, 농촌 가정생산책임제의 추진과 함께 도시 경제개혁이 탄력을 받으면서 ‘국가-단위보장제’를 받들고 있던 사회보장제도의 기틀이 흔들리기 시작했다. 사회주의 시장경제체제로의 전환과 더불어, 사회구조가 분화되었고, 효율성이 강조되었으며, 다양한 사회보장제도에 대한 요구가 더욱 절실해졌다. 그리하여 단편적인 국가와 단위만을 의존한 폐쇄적인 ‘국가-단위보장제’는 더 이상 다양하고 효율적으로 사회보장을 제공할 수가 없었다. 이러한 변화추세에 대응하기 위해, 단위는 도맡아 사회복지의 책임을 처리하던 행태에서 벗어나 여러 사회보장 주체(정부, 영리단체, 비영리단체, 가정 등 포함)들과 함께 사회보장을 제공하는 방향으로 전환해야만 했다.

개혁개방 이후 중국의 사회보장제도는 ‘국가-단위보장제’에서 ‘국가-사회보장제’로 전환되었는데, 이것은 특수한 시대적 배경 하에서 다양한 요소의 영향을 받은 결과였다(郑功成, 2002). 첫째는 내부적인 요소로써

39) 의, 식, 주, 의료, 장례(어린이의 경우 교육) 등 다섯 가지 방면에 걸쳐 복지를 제공하는 집체복지사업임

40) 이들은 생산대대원에서 선발되어 3년간의 맨발의사 교육을 받은 자로 투약만이 아닌 주사를 포함한 간단한 처치나 가족계획 지도 외에 질병예방활동에 주력함.

‘국가-단위보장제’는 자체적으로 내재적 모순을 안고 있었다. ‘국가-단위 보장제’는 폐쇄적으로 운영되었던 탓에 단위가 재원을 조달하는데 과중한 부담을 안고 있었다. 특히, 일부 오래된 국유기업은 사회보장 부담으로 인해 경영에 심각한 타격을 받았다. 둘째, 경제개혁으로 인한 새로운 변화는 ‘국가-단위보장제’의 경제·사회구조를 흔들기 시작했다. 1980년대 초반 농촌에서 토지개혁에 따른 가정생산책임제가 실시됨에 따라, 집체경제를 지탱하고 있었던 경제·사회구조의 기반이 무너졌다. 아울러 도시 경제개혁이 진행되면서 중국은 계획경제로부터 벗어나 시장이 작동하는 경제를 도입하면서 경제·사회구조가 변하기 시작했다. 경제주체의 다원화, 노동력의 시장화, 소득 격차의 확대 및 이로 인한 사회계층의 분화와 단위와 정부간, 개인과 정부 및 단위 간 다양한 이해관계의 출현으로 인해 기존의 통일적인 ‘국가-단위보장제’의 경제·사회구조의 틀이 흔들렸다.

개혁개방 이후, 도시의 단위는 새로운 경제·경제구조의 변화에 적응해야만 했다. 정부와 기업의 분리, 기업의 경영자주권 확대, 기업의 시장경쟁 참여, 기업경영에 대한 책임 등 여러 환경의 변화로 인해 ‘국가-단위보장제’는 더 이상 작동할 수 없었다. 이에 따라 단위는 점차 생산에만 전담했고, 사회보장과 관련된 기능은 단위가 아닌 국가와 사회가 점차 분담하는 형태로 변하기 시작했다. 이것은 근로자에 대한 단위의 책임이 줄어드는 동시에 단위에 대한 국가의 책임도 줄어드는 것을 의미했다.

한편, 농촌에서는 가정생산책임제(家庭承包制)가 실시되면서 인민공사 제도가 해체되면서 농촌의 기본생활을 보장했던 집체경제의 기능이 상실되었다. 이에 대처하기 위해서, 중국 정부는 1990년대 후반부터 농촌 사회보장제도 개혁을 전면적으로 진행했다. 특히, 농촌 가정의 평균 인구 감소와 젊은 농민층의 도시 유입으로 인해 가정보장의 기능이 약화되면서, 농촌에서도 사회보장제도를 통해 농촌주민들의 기본생활을 보장하고

자 했다. 최저생활보장제도가 도시주민뿐만 아니라 농촌주민에게도 적용되었고, 신형의료보장제도는 90% 이상 농촌주민에게 적용되었으며, 노령연금보험제도의 적용범위가 농촌에서 신속하게 확대되었다.

결국, 사회주의 시장경제체제로의 전환은 새로운 형태의 사회보장제도가 요구되는 시대적 배경이 되었다. 그리하여 시대적 요구에 따라 중국 사회보장제도는 '국가-단위보장제'에서 점차 '국가-사회보장제'로 전환되었다. 하지만 '국가-사회보장제'에서도 개혁개방 이전에 도시와 농촌으로 이원화된 성격이 고스란히 도시와 농촌의 사회보장제도에 상당한 차이가 잔존하게 되었다(李迎生, 2001). 가령, 농촌 사회보험제도가 시기적으로 도시 사회보험제도는 늦게 수립·실시된 점 이외에도 그 적용범위, 급여수준, 재원 등에서 훨씬 불리하게 설계되어 있다.

## 2. 중국 사회보장제도의 기본구조

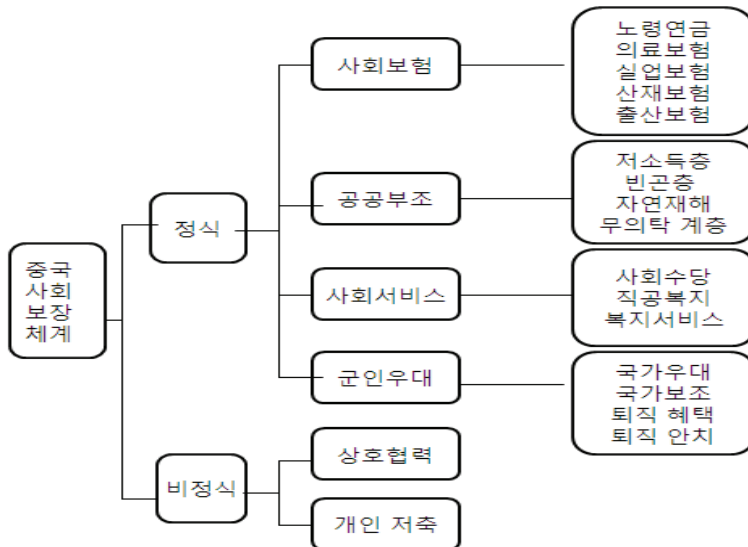
최근 30년 동안의 개혁과 발전을 거치면서 중국 특색을 가진 사회보장체계가 기본적으로 형성되었다. 현행 중국 사회보장체계는 크게 사회보험, 공공부조, 사회서비스, 군인우대 등 4대 정식 제도와, 상호협력, 개인저축 등 2대 비정식 제도로 구성된다. 4대 정식 기본제도는 전체 사회보장체계의 핵심으로서 사회보험, 공공부조, 사회서비스, 군인우대로 구성되고, 정부에 의해 실시되고 있으며, 기본생활을 보장하는 것을 특징을 한다. 그 중 사회보험은 노령연금보험, 의료보험, 실업보험, 산재보험, 출산보험 등 5가지 보험제도로 구성되어 있고, 공공부조는 도농주민 최저생활보장, 재해부조, 의료부조, 교육부조, 사법부조, 주택부조 등으로 구성되어 있으며, 사회서비스는 노인복지, 장애인복지, 아동 및 부녀자복지 등으로 구성되어 있다. 군인우대제도는 한편, 상호협력, 개인저축 등 2대



비정식 제도는 사회보장에 대한 보충적인 성격을 갖는다.

위에서 언급된 관련 제도들이 점진적으로 수립되면서 사회보장체계의 기본 틀을 구축하였다. 첫째, 도시근로자노령연금제도, 도시주민노령연금제도, 신형농촌노령연금제도 등 3가지 노령연금제도가 수립되면서 노령연금체계의 기본 틀이 구축되었다. 둘째, 도시근로자기본의료보험, 도시주민기본의료보험, 신형농촌합작의료 등 3가지 의료보험제도가 수립되면서 의료보장체계의 기본 틀이 마련되었다. 셋째, 실업보험, 산재보험, 출산보험제도가 추가적으로 수립되면서 사회보험체계의 기본 틀이 마련되었다. 넷째, 최저생활보장제도가 도시주민에 이어 농촌주민에게 적용되면서 공공부조체계의 기본 틀이 마련되었다. 다섯째, 노인부양, 장애인 지원, 고아 지원, 부녀자 권익보호 등을 중점으로 하는 프로그램들이 수립되면서 사회서비스의 기본 틀이 마련되었다.

[그림 5-1] 중국 사회보장체계 도식표



### 3. 사회보험제도와 공공부조제도의 구조와 실태

#### 가. 사회보험 영역

중국의 사회보험은 노령연금보험, 의료보험, 실업보험, 산재보험, 출산보험 등 5가지 보험제도로 구성되어 있다. 사회보험기금의 통수(social pooling)는 국가와 단위(고용업체) 그리고 개인이 공동으로 부담하는 제도이다. 이 제도는 기업이 납부한 사회통수(social pooling)기금과 근로자가 납부한 개인계좌(individual account) 등 2부분으로 구성된다.

〈표 5-1〉 기업과 근로자의 사회보험 납부율 비교

	보 험					계
	연금 (20%)	의료 (6%)	산재 (0.5~2%)	실업 (2%)	출산 (1%)	
기업						31%
근로자	양로 (8%)	의료 (2%)	-	실업 (1%)	-	11%

주) 기업: 근로자 급여 총액, 근로자: 개별 급여 기준

#### 1) 노령연금(養老保險)

1991년 국무원은 「기업근로자의 노령연금제도 개혁에 관한 결정」을 발표하였고, 기본연금, 기업연금, 개인연금이 결합된 다층화된 노령연금제도의 틀을 구축하였다. 이로써 국가, 기업, 개인이 공동으로 부담하는 자금조성시스템을 수립한 것이다. 1995년 국무원은 「기업근로자의 노령연금제도 개혁에 관한 통지」를 발표하였고, ‘사회통주<sup>41)</sup>와 개인계좌가

41) 사회통주는 중국 특유의 개념으로, 사회에서 통일적으로 조달한다는 의미임.

서로 결합된' 형태의 노령연금제도를 수립할 방안을 모색하였다(孟醒, 2005). 또한 사회통주와 개인계좌가 서로 결합된 제도의 실시방안을 제안하였고, 각 지방에서 전개된 시범사업이 점차적으로 확대·적용하였다.

1997년 국무원은 「기업근로자의 통일된 기본노령연금제도에 관한 결정」을 발표하였다. 각 지역에서 실시한 '사회통주와 개인계좌 결합' 방안을 통일시키고, 보험료율, 개인계좌의 규모, 기본노령연금기금 지급방법과 관리방법을 규정하였으며, 현행 기업근로자 노령연금제도의 기본 틀을 정식으로 확립하였다. 1998년 국무원은 철도부와 교통부 등 11개 부서가 시행하던 노령연금의 총괄업무를 지방으로 인계하여 관리하게 함으로써 노령연금 업무가 수직적·수평적 분할관리시스템에서 지방의 통일화된 관리로 개선시켰다.

2001년 7월 국무원은 요령성에서 도시 사회보장체계 개선을 위한 시범사업을 시작하였다. 그 주요 내용은 노령연금 개인계좌 실시와 기본노령연금 급여지급 개혁에 관한 방안들을 포함하였다. 2005년 국무원은 「기업근로자의 기본노령연금제도에 관한 결정」을 발표해서 개인계좌의 규모를 조정하였고, 도시 개인사업자와 이동 취업인구의 사회보험 가입정책을 통일시켰으며, 노령연금의 지급방법을 개선하였다. 아울러 사회보험 납부에 관한 강제성을 가진 인센티브시스템을 구축하였고, 노령연금 개인계좌 시범사업을 점차 확대하였다. 2000년 국무원은 기업형 노령연금을 기업연금으로 전환할 것을 결정함으로써 시장화 관리운영의 기업연금제도를 수립하였다. 같은 해 국가기관 및 사업단위의 노령연금제도 개혁과 농촌 노령연금제도 개혁을 추진하였으며, 농민, 농지를 잃은 농민, 농민공<sup>42)</sup>을 위한 노령연금제도의 수립방안을 모색하였다.

42) 농촌 호적을 가지고 있으나 농촌을 떠나 도시지역에서 비농업분야에서 일하는 노동자.

## 2) 의료보험

1994년 국무원은 강소성(江苏省) 진강시(镇江市)와 강서성(江西省) 구강시(九江市)에서 근로자의료보장제도 개혁의 ‘이강시범(兩江試點)’을 전개하였다. 1년 후 시범사업이 40여개 도시로 확대되었고, 사회통주와 개인계좌가 서로 결합된 의료보험제도의 수립을 모색하였다. 1998년 국무원은 「도시근로자의 기본의료보험제도 수립에 관한 결정」을 발표하여 공비의료제도<sup>43)</sup>와 노동보험의료제도 개혁에 대해 도시의 모든 사업주 및 그 근로자를 포함하고, 사회통주와 개인계좌가 서로 결합된 방식을 선택하며, 단위와 근로자가 공동으로 부담하는 도시근로자 의료보험제도를 수립하였다. 이와 동시에 의료보험과 의료기구 및 약품유통체제에 관한 개혁을 추진하였다.

2003년 이후 의료보장제도의 대상자는 지속적으로 확대되어 도시주민과 농민에게 적용되었고, 신형농촌합작의료 시범사업과 도시주민기본의료보험 시범사업이 잇따라 전개됨으로써 의료보험제도는 전국민에게 적용되었다.

## 3) 실업보험

1986년 중국 정부는 국영기업의 노동계약제 근로자를 대상으로 미취업보험제도를 수립하였다. 1993년 국무원은 「국영기업 근로자 미취업보험규정」을 발표하여 미취업보험이 포괄하는 범위를 한층 확대하였고, 기업의 납부부담을 강조하였으며, 미취업보험기금을 마련하여 미취업근로

---

43) 일반적으로, 국가나 지방공공단체가 일반재원에서 의료비를 조달하는 제도를 말함. 중국의 경우, 정부가 시행한 무료 의료보장제도로 공비의료보험 경비의 자금원이 각급 재무부이므로 공비의료제도는 실질적으로 국가 혹은 정부 보험형의 보험제도라고 할 수 있음

자의 기본생활을 보장하는데 사용하였다. 1999년 중국 정부는 「실업보험조례」를 발표하여 적용범위를 모든 도시의 기업과 사업단위 근로자에게 확대시켰다. 또한 기업이 모든 보험료를 납부했던 기존 규정을 수정하고, 사업주와 근로자 개인이 공동으로 보험료를 납부하도록 하였다.

#### 4) 산재보험(工傷保險)

1996년 노동부는 각 지역의 시범사업에 기초하여 「기업근로자 산재보험 시행조치」를 발표하여 산재보험의 인정조건, 지급기준 및 관리절차를 규범화 하고, 산재보험기금을 마련하기로 결정하였다. 이로써 중국은 규범화된 산재보험제도를 수립하게 된다. 같은 해, 국가기술감독국(國家技術監督局)은 노동부, 위생부, 전국총노동조합이 제정한 「근로자 산재 및 직업병으로 인한 장애정도 평가 기준」을 발표함으로써 장애가 있는 근로자의 노동능력 평가 기준의 표준화와 제도화를 마련하였다. 또한 2003년 「산재보험조례」의 발표를 계기로 산재보험제도가 한층 개선되었다.

#### 5) 출산보험(生育保險)

1994년 노동부는 「기업근로자 출산보험 시행조치」를 발표하여 기존에 단위가 부담하고 관리하던 출산보장방식을 사회통주로 전환시켰고, 출산보험의 시행범위, 총괄단위, 기금조성 및 지급수준 등을 법제화함으로써 출산보험제도에 대한 개혁을 추진하였다. 현재 전국에는 이미 26개성에서 출산보험제도가 수립된 상태이다.

최근 30여 년 동안 사회보험 개혁을 통해 2010년 말까지 도시 기본보험연금 가입자는 전국적으로 총 25,673만 명이고, 도시 기본의료보험 가입자는 43,206만 명, 실업보험 가입자는 13,376만 명, 산재보험 가입자는

16,173만 명, 출산보험 가입자는 12,306만 명으로 집계되었다. 총 2,678 개 현(시, 구)에서 신형 농촌 합작의료사업을 펼치기 시작하였으며, 가입율은 96.3%이었고, 기금의 총 지출은 832억 위안이었으며, 누적 수혜자는 연간 7억 명에 이르렀다. 신형농촌노령연금 시범지역에서 보험가입자는 10,277만 명, 실업보험급여를 지급받은 자는 209만 명에 이르렀다.

### 나. 공공부조 영역

중국의 공공부조는 생활보호형에 속하는 최저생활보장, 응급부조형에 해당되는 재해부조, 임시부조, 그리고 전문부조형에 속하는 의료부조, 교육부조, 사법부조, 주택부조 등으로 구성되어 있다.

〈표 5-2〉 현행 중국의 공공부조체계

	제도	주관부처	보장대상자
생활보호형	최저생활보장	민정부	저소득층 및 그 가족
응급부조형	재해부조	민정부	재해민
	임시부조	민정부	차상위층, 유랑인
전문부조형	의료부조	민정부	질환으로 인한 빈곤
	교육부조	민정부, 교육부	학비 부담 곤란자
	사법부조	민정부	사법소송비 부담 곤란자
	저가주택부조	민정부	무주택자
	서민주택부조	주택건설부	저소득층

#### 1) 도농주민 최저생활보장

1997년 9월 국무원은 「도시주민 최저생활보장제도의 전국적인 수립에 대한 통지」를 발표하였다. 1999년 국무원은 「도시주민 최저생활보장조례」를 발표함으로써 보장대상, 보장기준, 자금출처 및 관련 정책에 대

해서 명확히 규정하였다. 2002년 도시주민 최저생활보장제도는 ‘마땅히 보장받아야 할 사람은 최대한 보장한다’는 원칙을 실현하기 시작했다. 2007년 국무원은 「농촌주민 최저생활보장제도의 전국적인 수립에 대한 통지」를 하달해서 도농주민을 모두 포함하는 최저생활보장제도를 정식적으로 수립하였다.

〈표 5-3〉 중국 주요 지역 도시주민 최저생활보장 기준 현황

지역	평균 최저생활보장기준	평균 최저생활보장기준/ 1인당 평균가처분소득	1인당 평균부조액	1인당 평균부조액/ 1인당 평균가처분소득
북경	410	0.17	361	0.15
천진	430	0.24	300	0.17
하북	246.95	0.19	155	0.12
산서	213.36	0.17	135	0.11
내몽고	258.53	0.18	202	0.14
요녕	272.49	0.2	164	0.12
길림	2113	0.18	182	0.16
흑룡강	229.65	0.21	166	0.16
상해	425	0.16	290	0.11
강소	314.3	0.15	178	0.09
절강	335.74	0.13	249	0.09
안휘	240.76	0.19	147	0.12
복건	212.2	0.11	134	0.07
강서	218.75	0.18	163	0.13
산둥	268.55	0.17	169	0.11

자료: 민정부(2009), 최저생활보장통계보고

2010년 도시주민 최저생활보장 대상자는 전국적으로 모두 1,145만 가구, 2,310.5만 명이었으며, 도시주민 최저생활보장의 총 지출은 524.7억 위안이었다. 도시주민 최저생활보장의 평균수준은 251.2위안이며, 한 달 기준 개인의 부조수준은 189위안 정도였다. 농민의 경우 2,528.7만

가구, 5,214만 명이 농촌주민 최저생활보장급여를 받았으며, 농촌주민 최저생활보장급여는 총 445억 위안이 지출되었다. 농촌주민 최저생활보장 평균 급여는 매월 개인당 117위안이었으며, 매월 개인당 급여는 74위안 정도였다.

〈표 5-4〉 중국 도농주민 최저생활보장인구 현황

	도시 보장인구 (만명)	농촌 보장인구 (만명)
1996	84.9	
1997	87.9	
1998	184.1	
1999	265.9	265.7
2000	402.6	300.2
2001	1170.7	304.6
2002	2064.7	407.8
2003	2246.8	367.1
2004	2205	488
2005	2234.2	825
2006	2240.1	1593.1
2007	2272.1	3566.3
2008	2334.8	4305.5
2009	2345.6	4760
2010	2311	5228.4

자료: 민정부(1996~2010), 민정사업발전통계보고



〈표 5-5〉 중국 주요 지역 최저생활보장 수혜율(2009)

지역	도시 (%)	농촌 (%)	지역	도시 (%)	농촌 (%)
북경	0.99	3.12	상해	2.13	4.73
천진	1.87	2.62	강소	1.1	3.94
하북	2.95	4.34	절강	0.32	2.64
산서	5.99	6.46	안휘	3.67	5.8
내몽고	6.76	10.28	복건	1	3.9
요녕	5	5.32	강서	5.14	5.92
길림	8.96	7.69	산둥	1.34	4.06
흑룡강	7.28	6.09	하남	4.15	6.03

자료: 민정부(2009), 중국인구취업통계연감

## 2) 농촌 오보공양(五保供養)

오보공양제도는 1956년에 시작되었다. 오보제도는 중국 농촌에서 실시하는 일종의 공공부조제도로서 아동, 노인, 장애인 등 취약계층에게 ‘의, 식, 주, 의료, 장례’의 다섯 가지에 대해서 보장하는 한편, 아동에게는 의무교육을 받을 수 있도록 보장하는 정책이다. 2006년 국무원은 「농촌오보공양사업조례」를 개정하여 오보공양 비용을 공공예산의 범위에 포함시킴으로써 역사적 변혁을 실현하였다. 2006년 민정부에서는 ‘노을계획’을 시작하여 5년 동안 50억 위안을 지출하여 농촌오보공양서비스 시설을 건설하고 개조하였다. 2010년 말 오보공양인구는 534.1만 가구, 556.3만 명이었고, 공양자금으로 총 98.1억 위안을 지출하였다. 오보 집중공양을 제공받는 인구는 177.4만 명이었고, 분산공양을 제공받는 인구는 378.9만 명으로 집계되고 있다.

### 3) 도농 의료부조

2003년 11월 중국 정부는 「농촌의료부조 실시에 관한 의견」을 발표하여 2005년까지 규범화되고 개선된 농촌의료부조제도를 전국적으로 수립하도록 하였다. 2005년 국무원 판공청<sup>44)</sup>은 「도시의료부조제도 수립 시범사업에 대한 의견」을 전달하여 도시주민 최저생활보장의 대상자 중에서 도시근로자 기본의료보험에 가입되어 있지 않은 사람, 기본의료보험에 가입은 되어 있으나 개인의료 비용부담이 여전히 어려운 사람, 그리고 기타 어려움을 겪고 있는 사람들을 대상으로 의료부조를 실시하도록 하였다. 또한 특수 질병에 대한 의료부조제도 수립에 대한 탐색을 통하여 농촌 아동들의 질병의료보장수준을 향상시키는 시범사업을 전개하였다. 2010년 한 해 동안 의료부조를 제공받은 도시주민은 연간 1,921.3만 명, 총 지출은 49.5억 위안인 반면, 빈곤농민에 대한 의료부조는 연5,634.6만 명, 총 지출은 83.5억 위안이었다.

### 4) 법률부조제도

법률부조제도는 국가가 설립한 전문기구가 경제적 곤란 혹은 특수한 안건의 당사자를 위해 저렴한 비용으로 법률업무를 제공하는 일종의 법률제도이다. 국무원이 2003년 7월에 반포한 「법률부조조례」는 중국 법률부조 업무의 발전을 향한 새로운 발판을 마련하였다.

### 5) 자연재해부조제도

중국 자연재해 관리의 종합적인 협조기제는 현재 국무원에서 통일적인 지도하에 중앙에는 국가 재해감소 위원회, 전국 재해방지 구호종합 협력

44) 국무조정실에 해당함.

사무소, 민정부 재해방지 사무기구로 두고 자연재해 구조의 협조와 조직 업무를 책임진다.

#### 6) 유랑하며 구걸하는 인원에 대한 부조제도

2003년 8월 1일 중국 정부는 정식으로 「도시 생활 근거지가 없이 유랑하며 구걸하는 인원에 대한 부조관리방법」을 실시하였다. 이 방법을 “자원으로 도움을 받고, 무상으로 도움을 주는” 원칙에 따라, 도시 생활근거지가 없이 유랑하며 구걸하는 인원에 대하여 관심을 쏟는 보호식의 부조 관리이며, 도움을 받은 인원의 서로 다른 상황과 요구를 바탕으로, 숙식, 의료, 통신, 귀향 그리고 맞이하고 보내는 등 부조서비스이다.

지난 30여년 간의 사회보장제도 개혁을 통해, 중국은 도농주민 최저생활보장, 재해부조, 농촌오보제도를 기초로 하고, 의료, 교육, 주택, 사법 등의 특수 부조를 보충으로 하는 공공부조체계를 구축하였다. 현재 중국에는 일반성 부조를 수급하는 도농 빈곤인구가 매년 7,000만 명을 초과하였고, 긴급성 혹은 임시성 부조를 합치면 한해 총 수급자는 1.3억 명에 이를 것으로 예상된다.

### 4. 개혁동향 및 향후 전개방향

개혁개방정책에 따라 중국에서 경제·사회 등 여러 영역에 걸쳐 근본적인 변화가 일어났다. 중국은 단위보장제의 특색이 짙은 '국가-사회보장제'에서 벗어나 사회보장 개혁을 통해 새로운 사회보장제도를 수립해왔다. 최근 30여 년 간의 사회보장 개혁을 통해, 사회보험, 공공부조, 사회서비스 등 3대 기본제도를 기반으로 한 사회보장체계의 기본 틀이 마련되었다. 하지만 사회보장제도 개혁과정에서 여러 문제점이 드러났다. 이것을

아래에서 5가지로 정리할 수 있다.

첫째, 사회보장 개혁과정에서 사회보장의 독립적인 지위가 결여되었다 (정공성·김병철, 2012). 1980대부터 사회보장 개혁은 경제체제 개혁과 관련된 조치로서 문제해결을 위한 수단으로 마련되었다. 1990년대에는 경제체제 개혁이 심화되면서 기업근로자의 실업·하강(下崗)인원이 대규모로 발생하였을 때, 재취업센터, 실업보험, 최저생활보장제도 등 일련의 사회보장제도가 점차 수립되었다. 경제체제 전환과정에서 발생한 문제들을 해결하기 위해 사회보장제도 개혁이 불가피하게 진행되었던 것이다.

둘째, 사회보장 개혁과정에서 사회보장의 문제 해결형 성격이 짙었다. 1980년대 기업이 자주적인 경영권을 가지게 되면서 경쟁체제를 도입하게 되었을 때, 중국 정부는 기업 본연의 역할에 충실할 것을 강조하였다. 하지만 1990년대 하강(下崗) 및 실업문제가 본격적으로 사회적 이슈로 등장했을 때, 중국 정부는 서둘러 이러한 문제를 해결하기 위해 여러 가지 정책과 제도를 수립하려 하였다. 중국 정부가 취한 조치들은 인간의 존엄성 유지, 자립적 생활추구, 개인적 성장과 개발, 사회통합과 안정, 경제 성장과 정치적 안정 등을 추구하는 사회보장의 장기적인 목표보다는 문제를 일시적으로 해결하려는 ‘문제 해결형’ 성격이 짙다.

셋째, 사회보장 개혁과정에서 국민의 권리로서 사회보장의 이념이 아직 정착되지 않았다. 사회보장의 실시는 국민에게 베푸는 시혜적 의미보다는 그 자체가 국민의 기본권리가 되는 것이다. 그동안 중국의 사회보장 개혁은 피동적으로 경제체제 개혁에 발맞추어 진행된 탓에 국민의 목소리에 귀를 기울일 만한 여유도, 국민의 불만에 적절히 대응할 시간도, 다양한 주민의 욕구를 충족시킬 방안도 없었다. 사회보장 개혁은 단순히 복지를 얼마나 제공하는가의 문제뿐만 아니라, 국민의 의지와 목소리가 얼마나 반영되는지에 관한 것이기도 하다.

넷째, 사회보장 개혁과정에서 제도가 ‘분절화(Fragmented)’되어서 제도적 통합이 미흡하다(정공성·김병철, 2012). 개혁개방 이전부터 존재했던 도시와 농촌으로 이원화된 경제·사회구조로 인해 중국의 사회보장제도가 여러 가지 제도로 나뉘어 실시되었다. 예를 들어, 중국의 노령연금 체계는 지역과 직업 등의 특징을 근거하여 도시근로자 노령연금제도, 도시주민 노령연금제도, 국가기관 및 사업단위 퇴직금제도, 신형농촌 사회양로보험제도 등 4가지 제도로 구분된다. 이에 따라 연금수급자들은 지역별, 직업별로 연금액을 다르게 지급받게 되었다. 이 뿐만 아니라 도시 연금수급자들이 농촌 연금수급자들보다 더 많이 지급받고, 국가기관 및 사업단위에 종사했던 연금수급자들이 기업보다 연금액을 더 많이 지급받게 되는 불평등 문제가 심화되고 있다(김병철, 2010).

〈표 5-6〉 각종 단위별 매월 평균 연금액 현황

	기업		사업단위		국가기관	
	연금액	소득 대체율	연금액	소득 대체율	연금액	소득 대체율
1995	321	72.10	422	92.10	435	94.30
1996	366	74.09	492	94.62	484	91.49
1997	402	76.28	549	95.98	548	93.40
1998	442	71.64	603	94.96	606	93.95
1999	481	70.63	702	97.23	707	95.03
2000	512	66.80	805	100.23	788	94.37
2001	531	60.94	921	96.14	964	95.45
2002	615	62.18	1,014	91.85	1,096	93.92
2003	644	56.89	1,151	94.81	1,221	93.14
2004	653	50.35	1,220	88.80	1,328	89.20
2005	714	47.82	1,346	86.28	1,469	84.62

자료: 중국통계국(1995~2005), 중국 노동통계연감

중국식 사회보장의 개혁은 지난 30여 년 동안 큰 성과를 거두었다. 하지만 중국의 미래발전에 부합하고 완전한 사회보장체계의 구축이라는 장기적인 사회보장제도의 수립 목표에서 볼때 중국의 개혁은 아직 걸음마에 불과하다. 앞으로 중국 사회보장제도의 발전전략은 제도의 결함을 개선하고, 도시 주민과 농촌 주민들을 대상으로 하는 사회보장체계의 구축으로부터 공평, 보편적인 혜택, 지속가능한 방향으로 발전하도록 점진적으로 추진하는 것이다(정공성·김병철, 2012). 이러한 개혁과정을 통해 전 국민의 욕구를 충족시켜 주고, 국민의 삶의 질과 그들의 행복감을 지속적으로 향상시켜 개인의 자유와 평등과 존엄을 보호하려는 사회보장의 목적을 이루어야 한다. 구체적으로 2020년까지 전면적인 샤오캉사회<sup>45)</sup>의 수립은 전체 국가 발전정책의 목표로 확정되었다(郑功成, 2010). 샤오캉사회가 되면전국민을 대상으로 한 사회보장 체계가 수립되어 개개인 모두가 사회보장의 혜택을 누리게 된다. 보다 현실적인 욕구와 발전 가능성에 근거하여 중국 사회보장의 발전 전략을 실현하는 절차를 다음과 같이 3단계로 구분할 수 있다(郑功成, 2010). 1) 제1단계(2008~2012년): 불완전한 사회보장체계에서 사회보장제도의 기반을 세우고, 건전하고 완비된 중국 특색의 사회보장제도의 기초를 마련하는 단계, 2) 제2단계(2013~2020년): 선별적인 사회보장에서 보편적이고 공평하며 안정적인 중국 특색의 사회보장제도로 발전하는 단계, 3) 제3단계(2021~2049년): 개인의 생존 보장에서 인간의 자유·평등·존엄을 보호하는 중국 특색의 사회주의 복지사회로 발전하는 단계 등 3단계로 구분할 수 있다(정공성·김병철, 2012).

45) 의식주 걱정 없는 풍요로운 상태, 중등 수준 생활을 유지하고 있는 가정 및 경제 상태 등을 의미함

## 제2절 중국 도시의 근로빈곤층: 개념, 형성 원인, 계층의 특징 그리고 사회보호정책

근로빈곤층은 일자리를 가지고 있지만 생활이 곤경에 빠져있는 사람들을 가리킨다. 근로임금의 시각에서 볼 때, 도시 근로빈곤층은 현재 주로 농업, 임업, 수산업, 숙박음식업, 수리(水利)환경과 공공시설 관리업, 건축업, 도매와 소매업, 주민서비스와 기타 서비스업, 제조업 등 저소득 업종에 종사하고 있다. 도시 근로빈곤층의 형성과 중국 소득분배제도, 그리고 근로 취업제도 개혁은 밀접하게 관련되어있다. 일부 비정규부문에 종사하는 하강노동자<sup>46)</sup>와 농민공, 저소득의 대학졸업생, 편부모 가정 등은 근로빈곤층의 주체를 형성하고 있다. 마이너스 소득세, 최저임금제도, 취업정책과 관련된 사회복지제도는 근로빈곤층 문제를 완화시키는 주요 조치이다. 이러한 조치는 실천과정에서 끊임없이 실험하고 모색하며 탐색하는 가운데 발전하고 있다.

### 1. 중국 근로빈곤층의 개념

근로빈곤층은 영문으로 하면 “Working Poor”로 번역된다. 만일 인터넷에서 “Working Poor”를 입력하면, 이 단어는 대부분 먹고 살기 빠듯한 사람들(穷忙族, 궁망족)으로 검색되고, 자세하게 관련된 원고에서 궁망족은 일반적으로 직위가 높지 않고, 사업 진도가 그리 원활하지 않는 화이트칼라 노동자를 가리킨다. 하지만 학술계의 시각에서 근로빈곤층의 근원을 탐구해보면, 소위 “궁망족”의 함의와 상당한 격차가 있다. Klein

46) 下崗은 ‘본래 일에서 잠시 내려오다’의 의미를 가진, 중국 국유기업 구조조정에서 발생한 재직실업 상태의 노동자를 의미함.

& Rones(1989)에 따르면, 근로빈곤층은 “적어도 6개월 내 노동시장에서 일자리를 찾아서 근로하지만 생활은 여전히 빈곤가정에서 생활하는 사람”을 가리킨다. Kim & Mergoupiss(1997)의 근로빈곤층에 대한 정의는 “18세 이상 되는 자가 4개월 내 적어도 1주일을 일하거나 푸드 스탬프(food stamp; 미국 정부의 저소득층 식비 지원) 수급조건에 부합되거나 혹은 ‘요부양아동가족부조(Aid to Families Dependent Children: AFDC)’ 수급조건에 부합되는 사람이다. 이러한 개념에 대한 논쟁에서는, 근로빈곤층은 다음의 2가지 조건을 동시에 만족시켜야 한다. 즉, 근로조건과 빈곤조건이다. 사실상 다수 미국연구자의 근로빈곤층에 대한 정의는 2가지 측면을 고려하고 있다. 1) 빈곤상태가 그 가정 소득과 정부 빈곤선을 비교하는 격차의 크고 작음에 달려있다. 2) 근로하거나 혹은 직장을 찾거나 혹은 2가지 상황이 합쳐서 지속되는 시간이 적어도 6개월이 되어야 한다. 하지만 어떻게 근로와 빈곤을 정의하는냐는 실제 적용에 있어 종종 의견이 불일치한다. 근로빈곤층은 통상적으로 불안정적으로 근로하게 되므로 대다수 연구자는 일정한 시간 내 근로 혹은 일자리를 찾는 것을 상황으로 설정하는 기준으로 첫번째 전제조건으로 삼아야 한다. 빈곤을 가장 간단하게 정의하는 방법은 정부 빈곤선을 선택하는 것이다. 하지만 일부 연구자는 연구의 요구에 맞추어 기타 빈곤기준을 선택하기도 한다. 예를 들면, 어떤 공공부조제도의 자격에 관한 것이다.

관련 문헌들을 살펴보았을 때, 현재 중국 국내에서는 근로빈곤층에 대한 정의가 아직 논의된 바 없다. 앞에서 언급한 바와 같이, 근로빈곤층의 정의를 근로와 빈곤 등 2가지 전제조건에서 논의해야 한다. 첫째, 시간조건이다. 서구학자들은 시간조건을 목적으로 삼는 이유 중의 하나는 복지 의존성(welfare dependence) 문제를 해결하기 위해서이다. 중국 현재의 사회복지수준은 여전히 낮은 편이고, 빈곤자가 근로능력을 상실한 사



람이든지 근로빈곤층 이든지, 근로능력을 갖춘 사람들에게 근로의지가 없는 경우는 적어서 복지의존성이 드물게 나타난다. 시간조건을 설정한 다른 목적은 단지 노동시장의 비참가자뿐만 아니라 이러한 노동시장의 주변 참가자를 배제할 수 있기 때문이다. 이러한 사람들은 여름방학 동안 1주 혹은 2주 일하길 원하는 학생들을 포함한다. 왜냐하면 병이 생기거나 혹은 장애가 있어 거의 1년 내내 혹은 수년 간 일을 할 수 없는 사람들도 있기 때문이다. 둘째, 빈곤조건이다. 지금까지 중국에서 도시 빈곤의 도량(度量)에 대한 통일된 기준이 아직 마련되어 있지 않다. 도시 빈곤인구의 범주 확정(界定)은 일반적으로 현재 중국 전역의 도시 최저생활보장선에 근거하여 1인당 평균 가처분소득수준이 해당지역 도시 최저보장선보다 낮은 인구를 빈곤인구로 삼는다. 하지만, 최저생활보장선을 빈곤선 기준으로 삼는데에는 논의할 만한 문제가 많다. 반대로 최저보장선을 기준으로 삼는 이유는 지방정부 최저보장선을 제정할 때 장기간 지방의 재정적 지불능력을 고려할 뿐, 충분히 주민의 기본생활 수요를 고려하지 못하기 때문이다. 특히 경제미발달지역에서 종종 보장기준을 억제하게 한다. 둘째, 전국적으로 최저보장선에 대한 통일된 산출방안이 미흡하며, 지역간의 비교가 어렵다. 왕요우젠(王有捐)이 마틴법(Martin Method)을 이용하여 2004년 전국 도시주민 빈곤선을 예측할 때 각지의 최저생활보장선이 거의 빈곤선보다 낮다는 것을 발견했으며, 대략 32%보다 낮다. 동부지역은 대략 29%보다 낮았다. 경제미발달의 중서부 지역의 격차는 훨씬 커서 35%를 넘었다. 그러므로 도시 최저보장선을 빈곤선으로 이용하여 근로빈곤층을 확정하는 방안은 확실히 불합리하다고 볼 수 있다. 이 밖에도 최저보장선은 대규모 근로능력이 없는 사람을 포함해서 근로빈곤층을 예측하는 의미도 그다지 크지 않다. 하지만 국제빈곤선을 이용해서 빈곤선을 확정하는 방법이 있다. 국제빈곤기준(International Poverty

Line Standard)는 일종의 소득비율법인데, 일반적으로는 국가 혹은 지역의 사회평균 소득의 일정한 비율(일반적으로 50%)을 이룬 국가 혹은 지역의 빈곤선으로 삼는다. 소득만을 근로임금으로 고려하면, 「중국 통계년감」에서 제공한 통계수치에서 중국 도시 근로빈곤층이 대략 어떤 업종 내에 종사하는지 알 수 있다. 다음 표는 2003~2011년 업종별 도시 고용업체 취업인원 평균 근로임금이 사회평균임금에 차지하는 비율을 나타낸다.

〈표 5-7〉 업종별 도시 고용업체 취업인원 임금이 사회평균 임금에 차지하는 비율

(단위: %)

	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
농업, 임업, 어업, 수산업	0.47	0.46	0.45	0.43	0.44	0.44	0.45	0.47	0.49
채광업	2.68	2.64	2.65	2.73	2.6	2.6	2.49	2.24	1.98
전력	1.44	1.53	1.56	1.58	1.58	1.56	1.55	1.51	1.47
교통운송, 보관, 우체국	1.47	1.47	1.46	1.51	1.51	1.49	1.48	1.44	1.39
임대업과	1.10	1.1	1.1	1.09	1.07	1.1	1.05	1.01	1
위생	1.07	1.03	1.03	1.08	1.08	1.13	1.14	1.14	1.14

자료: 「중국통계년감」(2003-2011년 PDF) 을 재정리함.

<http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>

위 표에서 보듯이, 7대 업종의 평균 임금은 사회평균 임금보다 낮다. 그 중 농업, 임업, 수산업은 가장 낮다. 최근 9년 동안 임금이 사회평균 임금에 차지하는 비율이 50%에 도달하지 못했다. 말하자면, 농업, 임업, 수산업의 근로자는 국제 빈곤선법이 제정한 빈곤선보다 낮다는 것이다. 둘째, 도매 및 소매업이다. 2003년, 도매 및 소매업의 임금은 단지 사회평균 임금의 35%에 미치지 못했다. 이후에 도매 및 소매업의 임금은 점차

상승하긴 하였지만 2011년에도 사회평균 임금의 57%에 미치지 못했다. 수리(水利)환경과 공공시설 관리업의 임금은 줄곧 사회평균 임금의 50% 정도에 맴돌았다. 하지만 건축업의 임금은 줄곧 사회평균 임금의 60% 정도에 이르렀다. 부동산업의 임금은 2003년 사회평균 임금의 80%정도보다 낮았으며, 2011년에 50%정도로 감소했다. 숙박음식업과 제조업의 임금은 2003년 대략 사회평균 임금에 비슷했지만, 2011년 사회평균 임금의 70%정도로 감소했다. 공공관리와 사회단체 업종의 임금 역시 줄곧 사회평균 임금보다 낮았다. 업종 평균임금의 현황을 살펴보면, 개인적인 시각에서 볼 때, 만일 한 사람이 이러한 업종에 종사한다면, 그 사람은 근로빈곤자가 될 가능성이 기타 업종보다 훨씬 높다.

## 2. 중국 도시 근로빈곤층 문제의 형성

중국 도시 근로빈곤층 문제의 형성과 소득분배제도 개혁이 밀접하게 관련되어 있다. 비록 계획경제 시기 중국 도시 사회 각계각층 간에 존재하는 경제상의 차이가 있지만 전체적으로 여전히 상대적으로 평등한 현황으로 볼 수 있다. 당시 도시 내부의 소득분배의 특징은 1) 저소득수준 이하의 고도 평균주의, 2) 국가통계국과 미국학자 아더만과 샌더가 1978년 이전 중국 도시 소득불균형 정도에 대해 추정한 결과에 따르면 당시 중국의 지니계수는 0.16~0.17사이였다. 또한 이것은 일종 평균주의의 분배구조에서 개혁 전이고, 최근 30년의 시간에는 상대적 안정적이었다. 동시에, 노동자 계급은 도시사회 중 인구가 가장 많고, 영향이 가장 큰 계층이었다. 그러므로 노동자 계급은 사실상 당시 도시에 거대한 중간계급이었고, 기타 사회계층과 비교해서 정치적으로 선진계급으로 인식되지 않았을 뿐만 아니라, 경제적으로 훨씬 이익을 받고 있었다. 또한 기타 사

회계층(가령 지식분자, 군인, 학생, 반혁명분자)은 인구규모의 영향에 관계없이 모두 매우 제한적이었다. 그러므로 이러한 사회계층구조 하에서 도시 사회는 소득이 명백하게 기타 사회계층의 근로빈곤층보다 낮았다.

개혁개방 이후, 사회주의 시장경제체제의 수립은 원래 사회분층의 경제기초와 사회기초를 흔들었다. 원래의 단일공유제가 파괴되었기 때문에 비공유제 경제가 신속하게 일어났다. “단위제(單位制)” 시장의 충격을 받아 변하기 시작했고, 그 사회자원분배의 주도적 작용이 약화되었다. 정치신분제도에도 중대한 변화가 발생했다. 여기에는 계급신분의 취소, 호적신분의 이동, 그리고 근로자의 직급신분(간부, 노동자와 농민) 사이의 구분의 약화가 포함된다. 정치신분이 약화됨에 따라, 근로보수의 영향도 갈수록 약화되었고, 시장요소가 점차 근로보수의 결정요소가 되었으며, 매우 짧은 시간 내에서 도시주민의 소득구조가 변하기 시작했다. 리창리(李強利)는 「중국 통계년감」의 관련 수치를 이용하여 분석을 진행한 결과 1990년 중국 도시주민의 가정소득 분층은 명확하게 일종의 피라미드형 구조인 것을 발견하였다. 일부 사람들은 이미 고소득층이 되기 시작한 동시에, 대략 62.4%의 가정이 하층과 중하층 수준에 머물러 있었다. 이러한 종류의 소득 분층구조는 주로 당시 중국 도시에서 이원 취업체제로 인해 초래된 것이었다. 당시 도시 취업층은 대략 2가지 상황으로 구분할 수 있다. 1) 국유, 집체 고용업체에 취업하여 소위 “죽은 임금”에 의존해서 살아가는 계층이며, 이들은 도시 취업인구의 주요 계층이자 도시 취업인구의 90% 이상을 차지하였다. 개혁 이후 이러한 계층들 다수는 이미 도시 중소득층의 중하층 혹은 하층을 이루었다. 2) “하해자(下海者)”라고 불리는 계층이다. 원래의 “계획체제”에서 벗어나 시장경쟁에 몸을 던진 사람들이다. 예를 들면, 자영업자, 사영기업주, 각종 사업가, 중소기업 매니저, 신설된 회사의 경영자, 각종 외국비즈니스 관계자, 외국자본과의

교류하는 관계자 등을 포함하고 있었다. 그들은 도시에서 부유자가 되었다. 시장경쟁에 뛰어난 경영자는 대학교육을 받은 경우는 드물었지만, 직업기능이 뛰어난 사람들이었다. 그러므로 당시 심지어 “원자탄을 만드는 것은 찻잎·오향(五香)·간장 등을 넣어 삶은 달걀을 파는 것만 못하다”는 말이 유행할 정도였다.

하지만 이러한 종류의 근로보수 분배구조는 오래 지속되지 않았다. 1990년대 중후기, 지식노동자보다 육체노동자의 경제소득이 더 많은 현상이 점차 바로 잡히기 시작하였고, 각종 전문 기술인원을 대표로 한 중간계층의 소득과 지위가 부단히 상승하였으며, 총체적인 규모도 부단히 확대되었다. 그러므로 당시 학술계는 보편적으로 중국은 멀지 않는 장래에 거대한 중산계층을 형성할 것이라고 생각했다. 사회계층구조 역시 점차 “피라미드형”에서 “방추형”으로 바뀌었다. 하지만 21세기 초기에 이르러, 매우 많은 연구에 따르면, 사람들이 상상한 것과는 다르게 중국 도시사회의 이러한 종류의 “피라미드형” 사회계층구조에는 변화가 없었으며, 오히려 점차 고정되어 갔다. 뤼웨이(陆学艺) 등 학자들은 「당대 중국 사회계층 연구보고」에서 직업분류가 기초가 되고 조직자원, 경제자원과 문화자원이 점유하는 현황을 토대로 해서 사회계층의 이론 틀을 세웠다. 상하가 뒤바뀌는 순서는 중국 당대 도시사회가 국가와 사회관리자(2.6%), 매니저(3.4%), 사영기업주(1.5%), 전문 기술인원(8.6%), 행정인원(14.2%), 개인사업자(12.3%), 상업 서비스업인원(20.1%), 산업노동자(21.2%), 농업근로자(2.7%), 도농 미취업자, 실업·반실업자(10.2%) 등 10대 사회계층으로 구분하였다. 각 계층분포의 비율에서 볼 때, 도시에서 가장 많은 비율을 차지하는 2대 계층(상업 서비스업인원과 산업노동자)은 전체 도시 인구 수의 41.3%를 차지했다. 아울러 농업근로자 계층과 도농 미취업자, 실업·반실업자를 포함한 중국도시 하층은 총 인구의

54.2%를 차지했다. 이러한 계층은 도시 근로빈곤층의 주체를 구성하였다. 가장 명백하게 중간계층을 대표할 수 있는 전문기술인원과 행정인원 계층의 비율은 그다지 크지 않았다. 이 두 계층은 합치더라도 총 인구의 22.8%에 지나지 않았다.

도시 근로빈곤층 형성의 근본적인 추진력은 산업구조의 변형과 취업방식의 변화였다. 기술의 변화는 일종의 불균형을 낳았으며, 기술성 일자리(skilled job)는 기술노동자(skilled worker)보다 많았으며, 기능을 소지하지 못한 노동자(unskilled worker)는 비기술성 일자리(unskilled job)보다 더 많았다. 이러한 종류의 수요공급 불균형은 기술성 일자리의 근로보수를 향상시키는 반면, 비기술성 일자리의 근로보수를 낮추었다. 근로보수의 불평등 현황이 부단히 확대되어 노동시장의 낙오자가 등장하여 근로빈곤층을 형성하였다. 중국의 노동시장의 구조상황에서 볼 때, 근로빈곤층은 주로 비정규취업자로 구성된다. 비록 모든 비정규취업자가 모두 근로빈곤층은 아니지만, 전반적으로 비정규취업과 근로빈곤은 밀접하게 관련된다. “국제노동기구에서 「빈곤 탈출」에 관한 보고서에서 비정규경제와 빈곤은 종종 중첩되는 현상이 발견된다고 언급했다. 2006년, 근로자 가운데 빈곤인구의 비율, 가령 1인당 평균 매일 1달러를 전세계 빈곤선으로 정하면, 동남아와 태평양은 13.6%, 동아시아는 9.5%, 남아시아는 32.1%를 차지한다. 가령 빈곤선을 1인당 매일 2달러로 계산하면, 이러한 비율은 높아져서 동남아와 태평양은 51%, 동아시아는 37.6%, 남아시아는 77.4%를 차지한다. 이러한 노동자의 소득으로 그 자신과 가정이 빈곤에 벗어나기 힘들다. 이러한 추세는 아시아 여러 지역에서 나타나는데, 일부지역에서 드러난 대부분 근로특징은 저소득, 취약한 근로환경, 저생산력, 그리고 비정규 경제와 관련된다.

사실상 개혁개방 이후 중국의 취업체제에 명백한 이원구조의 특징이

드러난다. 즉, 정규취업과 비정규취업이 병존한다. 소위 정규취업은 바로 정규부문(공공기관, 준공공기관, 대기업 등을 포함)에서 종사하고, 그들과 고용업체는 근로계약을 맺고 이와 관련된 사회복지 및 관련 서비스 혜택을 받는다. 반면, 비정규취업은 다음과 같이 2가지 상황을 포함한다. 1) 정규부문에 임시적으로 일할 때, 그들과 고용업체의 근로관계는 일반적으로 느슨한 편이고, 정규적으로 근로계약을 맺는 경우는 드물어서 근로관계가 어느 때라도 중지될 수 있다. 그들은 고용업체와 정식으로 근로계약을 맺은 근로자와 동일한 임금과 복지혜택을 누리는 경우가 드물다. 비정규 취업인원은 종종 취업과 실업의 주변자리에 놓여있다. 2) 대규모 비정규 취업인원은 자영업체와 규모가 매우 적은 사기업 고용주(예를 들면, 거리 판매상, 가사 서비스 인원 등을 포함) 등을 포함한다. 그들은 주요 육체를 의존하고, 간단한 생산과 서비스에 종사하며, 그들의 근로조건은 열악하며, 소득은 매우 제한적이다. 이러한 계층은 종종 어떠한 사회복지(가령 사회보험 등)도 누리지 못한다. 중국 도시 근로빈곤층이 성장하는 동시에 비정규 취업자 규모도 명백하게 증가하고 있다. 국제통화기금(IMF)의 연구에 따르면, 과거 12년(1980 - 2001) 동안 2001년까지 국유기업 노동자가 절반으로 줄었고, 남은 노동자의 총 수는 4000만(1980년부터 6,700만에서 2001년 3,950만으로 감소)에 불과하지만, 총 일자리는 매년 3%(혹은 650만)씩 성장하고 있다. 1995년부터 집체기업의 취업 역시 비슷하게 감소하고 있다. 하지만 국유기업과 집체기업에서 감소한 일자리는 사적부문의 일자리(외국자본 기업 포함)에 의해 채워지고 있다. 사적부문의 일자리(외국 자본기업 포함)는 1980년부터 2001년말까지 1,750만개 일자리를 창출하였다. 같은 시기에 7,500만개 일자리가 생겨났다. 구체적으로 설명할 수는 없지만, 이러한 일자리는 주로 비정규부문을 들면 거리 판매상, 건축업과 가사서비스업)에 의해 창

출되는데, 정확하게 통계하기는 쉽지 않은 실정이다.

다음 표는 「중국 통계연감」중 1978년부터 2006년까지 도시 취업인원수의 변화상황을 나타낸 것이다. 개혁개방 이전 도시 취업은 주로 국유업체와 집체업체에 집중되었고, 개인이 차지하는 비율이 매우 적었다. 개혁개방 초기, 국유업체와 집체업체의 일자리는 일정하게 성장하였다. 국유업체의 취업자 수는 1995년에 가장 높은 수치인 1.126억에 이르렀고, 집체업체 취업자수는 1991년에 가장 높은 수치인 3,628만을 기록하였다. 이로부터 그 수치는 점차 감소하기 시작했다. 국유업체는 2011년에 이르러 그 취업자 수가 6,704만에 그쳤고, 거의 절반이 감소하였다. 집체업체 역시 2011년에 이르러 603만에 그쳤고, 1990년대 초기의 20%에 불과했다. 이와 동시에 사적부문의 일자리가 증가하기 시작했다. 새롭게 증가한 일자리 중에서 가장 대폭으로 증가한 곳은 사영기업과 개인기업이었다. 2011년 도시 개인 취업인원은 5,527만명, 도시 사영기업 취업인원은 6,912만명을 기록하였는데, 이 둘을 합친 취업자 수는 약 1.244억명에 이르러 총 취업자 수의 34.6%를 차지하였다. 사영기업과 개인기업은 비정규취업의 주체가 되었다. 이로 미루어 보았을 때, 대규모 비정규 취업자의 존재는 도시 근로빈곤층 형성의 주요 원인이 되었다고 볼 수 있다.



〈표 5-8〉 1978~2006년 도시 취업인원 수

(단위: 만명)

연도	소계	국유 고용 업체	집체 고용 업체	주식 합작 고용 업체	계열 고용 업체	유한 책임 회사	주식 유한 회사	사영 기업	홍콩, 마카오, 타이완 투자 고용업체	외상 투자 고용 업체	개인
1978	9,514	7,451	2,048								15
1980	10,525	8,019	2,425								81
1985	12,808	8,990	3,324		38					6	450
1990	17,041	10,346	3,549		96			57	4	62	614
1991	17,465	10,664	3,628		49			68	69	96	692
1992	17,861	10,889	3,621		56			98	83	138	740
1993	18,262	10,920	3,393		66		164	186	155	133	930
1994	18,653	11,214	3,285		52		292	332	211	195	1,225
1995	19,040	11,261	3,147		53		317	485	272	241	1,560
1996	19,922	11,244	3,016		49		363	620	265	275	1,709
1997	20,781	11,044	2,883		43		468	750	281	300	1,919
1998	21,616	9,058	1,963	136	48	484	410	973	294	293	2,259
1999	22,412	8,572	1,712	144	46	603	420	1,053	306	306	2,414
2000	23,151	8,102	1,499	155	42	687	457	1,268	310	332	2,136
2001	23,940	7,640	1,291	153	45	841	483	1,527	326	345	2,131
2002	24,780	7,163	1,122	161	45	1,083	538	1,999	367	391	2,269
2003	25,639	6,876	1,000	173	44	1,261	592	2,545	409	454	2,377
2004	26,476	6,710	897	192	44	1,436	625	2,994	470	563	2,521
2005	27,331	6,488	810	188	45	1,750	699	3,458	557	688	2,778
2006	28,310	6,430	764	178	45	1,920	741	3,954	611	796	3,012
2007	30,953	6,424	718	170	43	2,075	788	4,581	680	903	3,310
2008	32,103	6,447	662	164	43	2,194	840	5,124	679	943	3,609
2009	33,322	6,420	618	160	37	2,433	956	5,544	721	978	4,245
2010	34,687	6,516	597	156	36	2,613	1,024	6,071	770	1,053	4,467
2011	35,914	6,704	603	149	37	3,269	1,183	6,912	932	1,217	5,227

자료: 「중국 통계연감」(2011년) 재정리

<http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>

### 3. 중국 도시 근로빈곤층의 특징

서구 복지국가에서 일부 사람들은 근로빈곤층이 빈곤에 빠지는 원인은 그들의 근로시간이 충분히 길지 못하기 때문이라고 여긴다. 만일 그들이 정규직 혹은 풀타임으로 일한다면 빈곤에서 벗어날 수 있을까? 또한 일부 사람들은 그들의 빈곤 원인은 정규직 혹은 풀타임으로 일하지 못하거나 근로보수가 너무 낮아서가 아니라고 생각하기 때문에 그들이 더 오래 근로하더라도 빈곤은 유지된다고 생각한다. Marlene Kim의 연구결과에 따르면, “비록 근로능력이 빈곤에 빠질 가능성을 감소시킬 수는 있지만 결코 만병통치약은 아니다”는 것이다. 충분한 일자리를 제공받을 수 있다고 가정하더라도, 겨우 18%~28%의 사람들이 전일제 직업 혹은 전년제 직업을 통해 빈곤에서 벗어날 수 있다.” 중국에서 근로빈곤층은 종종 근로시간이 너무 짧은 것이 아니라 어쩔 수 없이 오랜 시간 동안 근로할 수밖에 없는 조건을 강요받는다고 한다. 중국의 한 학자가 2005년 북경에서 근무하는 56명 외지 비정규취업자와의 심층인터뷰에서 밝힌 결과에 따르면, 그들의 근로시간이 매일 8시간 이내인 경우는 14.3%에 불과하고 나머지는 1인당 근로시간이 평균 8시간을 초과한다. 리강(李强) 등의 학자들은 2002년 북경시 농민공의 조사결과에서 대략 3분의 1에 해당하는 농민공이 매일 12시간 이상 근로하고, 대략 60%의 농민공이 매일 10시간 이상을 근로하며, 대략 16.1%의 농민공이 매일 14시간 이상을 근로한다고 밝혔다. 근로빈곤층의 빈곤 원인은 그들이 열심히 일하지 않아서가 아님이 명백히 드러났다. 사실상 다른 유형 근로빈곤층의 빈곤 원인이 상이할 뿐만 아니라, 연령, 성별, 교육수준, 업종분포 등 방면에서 차이가 큰 편이다. 아래는 계층별 중국 도시 근로빈곤층의 특징에 대한 구체적인 분석을 정리한 것이다.

첫째, 농민공은 중국 현재 도시근로빈곤층은 가장 주요한 계층 중의 하나이다. 농민공은 개혁개방의 산물이다. 그들은 농촌지역 출신이며, 20~40세 정도에 해당되는 젊은층이며, 중학교, 고등학교 등을 수료한 교육수준이 낮은 편이다. 그들이 취업한 대부분은 소득이 낮고 근로강도가 센 비정규부문이다. 예를 들면, 제조업, 건축업, 가사서비스업, 음식 소매업 등이다. 농민공의 빈곤함과 개인의 소양과 밀접하게 관계된다. 예를 들면, 교육수준이 낮은 편이고 근로경험 부족 등의 원인으로 인해 그들은 취업 선택과 도시생활 융합 등 방면에서 어려움에 직면하곤 한다. 하지만 본질적인 측면에서 볼 때, 농민공이 빈곤에 빠지는 중요한 원인은 제도적 배제에 있다. 이러한 종류의 제도적 배제는 이원구조 하의 호적제도에 그 뿌리를 두고 있다. 호적제도는 국민을 도시주민과 농촌주민 등 두 종류로 구분하였는데, 이로 인해 농민공은 취업과 사회보장 등 방면에서 명백하게 불리한 위치에 놓였다. 취업 방면에서, 일부 업종은 농민공을 배제하는데, 농민공 대부분은 도시주민이 원치 않는 “더럽고 피곤하고 힘들고 위험한” 직업에서 종사한다. 사회보장 영역에서, 중국 초기의 사회보험제도는 농민공의 가입공간을 마련하지 않았다. 중국 사회보장제도 개혁이 진행되면서, 일부 도시에서 농민공이 사회보험제도체계에 적용되도록 허용하였다. 하지만 각종 원인으로 인해 농민공은 사회보험 가입에 적극적이지 않고, 농민공의 사회보험 적용범위가 좁으며, 일부 도시에서는 심지어 이미 사회보험에 가입한 농민공이 분연히 보험을 탈퇴하는 현상도 발생하기도 한다. 사회보험 외에도 의료, 위생, 교육, 주택 등 공공서비스 영역에서도 농민공은 명백하게 배제된다. 이로 인해 농민공이 빈곤에 빠질 가능성은 훨씬 증가하게 된다. 도시주민과 비교해 볼 때, 농민공의 합법적 권익은 쉽게 침해당할 수 있다. 예를 들면, 추가근무 시 추가근무비용을 지급하지 않거나, 임금을 체불하거나, 법에 의거한 근로

계약을 맺지 않는 등의 권익 침해문제가 발생한다. 이러한 농민공에 대한 권익침해 행위는 그들의 근로시간으로 정당하게 소득을 벌 수 있는 기회를 차단한다. 이 밖에도, 농민공은 도시의 외부자에 해당되기 때문에 그들이 해당지역 주민과 사회적 교류를 진행하는데 일정한 장애가 있다. 이러한 무형적 장애로 인해 그들의 발전기회는 박탈당하게 되며, 어려움에 봉착할 때 적절한 도움을 적시에 받을 수 없게 된다.

둘째, 하강 근로자도 도시 근로빈곤층의 주요 계층 중의 하나이다. 1990년대 산업구조 조정과 변화에 따라, 중국 도시사회에 대규모 하강노동자가 출현하였다. 이러한 하강노동자는 여성이 많은 편이었고, 학력수준이 낮은 편이었다. 연령에서 볼 때, 그들은 일반적으로 40~50세 정도가 대부분이어서 소위 '40, 50 계층'이라고 불리었다. 이러한 사람 대부분은 가정이 그 주요 소득원이었는데, 소위 "위에는 부모가 있고 아래에는 자녀가 있는" 형태의 가정이었다. 기업 유형과 업종 분포에서 볼 때, 하강노동자는 주로 국유기업 출신이었으며, 주로 제조업에 집중해서 종사하였다. 근로경력에서 볼 때, 하강노동자는 일반적으로 근로시간이 상당히 길었으며, 일반적으로 10~20년 사이에 직장을 옮겨 본 적이 없는 경우가 많았다. 개인적 소양의 원인 이외에도, 하강노동자는 어쩔 수 없이 제도 변형과 산업구조 조정의 희생양이 되었다. 계획경제체제 하에서 중국에서는 공업 우선정책(심지어 중공업)의 전략을 실시하였으며, 이러한 기업 대부분은 국유기업이었다. 개혁개방 이후, 계획경제가 시장경제로 전환되면서, 국유와 집체 기업 이외에도 외국자본기업, 합자기업과 사영기업 등 다양한 형식의 기업이 출현하기 시작했으며, 국유기업과 매우 치열한 경쟁구도를 이루었다. 이와 동시에, 산업구조 역시 조정되기 시작했으며, 방직, 탄광, 경공, 군공 등 업종의 기업들은 시장경쟁을 직면한 상황 하에서 심각하게 손실을 맞보았다. 산업구조 조정과 기업체제 개혁의

이중압력 아래에서, 대량의 국유기업은 도산, 파산, 부도가 발생하기 시작했으며, 이는 대규모 기업근로자의 비자발성 하강 및 실업을 초래하였다. 이러한 하강 및 실업 노동자는 각종 방식을 통해 다시 노동시장으로 진입하려 노력했지만, 대부분은 저소득 혹은 비정규 부문에 취업하였으며, 대다수가 근로빈곤층으로 전락하였다.

셋째, 최근 대학교 규모 확장과 대학생 취업율의 감소에 따라, 대량의 대학졸업생 역시 점차 도시 근로빈곤층으로 전락하고 있다. 엘리트교육 모델 아래에서 계획경제시대에서 대학생은 ‘하늘의 총아’라 불리웠고, 그들에게 빈곤은 어울리지 않는 단어였다. 하지만, 최근 대학교가 집중된 대도시(예를 들면 베이징, 상하이, 우한, 광저우, 시안 등)에서 거대한 규모의 저소득 대학졸업생들이 기거하고 있으며, 인터넷을 통해 전문적으로 “개미족”으로 알려진 바 있다. 소위 “개미족”은 1980년대 이후 출생한 젊은 층으로서 대학 학력을 소유하고 있지만 취업난으로 인하여 임시직, 실업 혹은 반실업 상태에 처해 있어 빈곤한 삶을 사는 이들을 칭하는 말이다. 그들은 일반적으로 22~29세 연령층에 속하며, 대다수는 “1980년대 이후” 출생한 세대이다. 그들은 주로 보험판매, 전자기재판매, 광고마케팅, 음식서비스 등 임시직에 종사하고 있으며, 소득이 낮을 뿐만 아니라 절대 대다수는 사회보험과 근로계약을 맺지 않고 있다. 그들은 주로 도시와 농촌이 경계인 도농결합부 혹은 농촌 근교에 기거하고 있다. 예를 들면 북경시 창평구의 소하진과 해정구의 청하, 동북왕, 소영, 서북왕 당가령, 풍대구의 약각장 대정, 소정, 그리고 조양구의 주선교, 태양궁, 용왕당 등이다. 정신 측면에서 볼 때, “개미족”은 그들의 미래는 자욱하게 깔려 있지만 그들은 희망을 품고 미래의 희망찬 기대를 가지고 있다. 더욱이 자신의 노력을 통해 자신의 이상을 실현할 수 있다고 믿고 있다.

대학졸업생은 근로빈곤층이 되는 원인은 다방면에 걸쳐 조성되었다.

빈곤한 대학졸업생의 출현은 대학교육체제 개혁의 결과이기도 하다. 최근 중국대학교의 대규모의 확장에 따라, 대학생 취업형태가 갈수록 심각하게 영향을 받고 있다. 교육부 통계에 따르면, 대학졸업생 취업희망자 수는 점차 성장하고 있는 추세인데, 2001년 34만명, 2002년 37만명, 2003년 52만명, 2004년 69만명, 2005년 79만명, 2006년 124만명에 이르렀다. 대학생 공급이 수요보다 많은 현상이 점차 심각해져서 그들의 취업에 매우 큰 압박이 되고 있다. 공급의 급증 이외에도, 경제체제 개혁과 산업구조 조정과정에서 대규모 대학생 구조성 실업문제가 발생했다.

1) 대학교육 전공 구조의 조정이 직업일자리의 변화에 따라가지 못하고 있다. 한편으로, 대학교 전공 구조의 조정이 직업일자리의 변화에 뒤쳐져서 일부 전공의 대학생 공급은 수요를 훨씬 넘어서고 있다. 예를 들면, 많은 대학교에서 맹목적으로 인기가 있는 전공을 개설해서 관리학, 경제학, 전산학, 법학 등 인기전공을 대규모로 육성하여 시장수요를 넘어서게 만들었다. 다른 한편으로, 이전에는 비인기 전공으로 여겨졌다가 현재 점차 국가 공업발전의 급속한 수요로 인해 오히려 대규모로 확장되어 인재수요의 수혈이 긴박한 분야가 있기도 하다. 전공에 따라 일자리를 찾기 어려워져 대다수 대학 졸업생들은 생활에 어려움을 호소하면서 어쩔 수 없이 소득이 낮고 불안정적인 비정규직을 찾고 있다. 심지어 저임금직에서도 농민공과 일자리를 두고 경쟁하는 현상까지 발생했다.

2) 도농 격차와 지역발전의 불균형이다. 대학교는 대도시와 연안지역에 집중되어 있어서, 소도시 및 내륙 지역과 서부지역의 인재는 상대적으로 부족한 상황이다. 경제발전수준, 생활조건 그리고 발전기회 등 방면의 차이로 인해 대학졸업생은 대부분 대도시에서 생활하기를 희망한다. 이로 인해 미발달 지역에서 인재가 부족한 반면, 발달지역에서 인재가 남아도는 상황이 발생하게 되었다. 도농 격차와 지역 경제발전의 불균형으로 인해 매우 많은

대학졸업생은 빈곤에 감내하면서 대도시에서 일자리를 찾으려고 하고, 지방에서 내려서 성실히 일하고자 하는 대학생은 거의 없게 되었다. 3) 대학생의 과도한 취업희망이다. 전통적인 취업관념의 영향으로 인해, 일부 대학생은 맹목적으로 고임금, 고복지, 근로안정을 보장하는 부서와 고용업체를 원하고, 조건이 힘들고 어려운 도전할 만한 일자리는 거의 원하지 않는다. 이러한 경향의 취업의지로 인해 매우 많은 대학생들이 매우 많은 기회를 상실한다. 마지막으로, 쓰디쓴 현실 앞에서 어쩔 수 없이 저보수, 불안정한 일자리를 선택한다.

넷째, 도시 편모가정이다. 1970년대 후기, “빈곤의 여성화”의 개념이 미국에서 제시되었다. 연구 결과에 따르면, 여성가구주 가구가 빈곤율이 가장 빠르게 상승하는 가정구조로 보고되고 있다. 즉 저소득 혹은 빈곤상태의 부녀자와 자녀가 결합된 형태의 가정이다. 중국에서 1980년대(심지어 1990년대)이래, 이혼율이 지속적으로 상승하고 있다. 국가통계국이 발표한 수치에 따르면, 중국 이혼율은 1990년 0.7%에서 2001년 1.0%에 이르렀다. 21세기에 접어든 후, 중국의 이혼율은 여전히 증가하는 추세이고, 편모 가정도 점차 증가하고 있다. 세간의 주목을 받는 현상은 이혼 후 대다수 상황에서 자녀는 모친과 함께 생활하길 원한다. 예를 들면, 2006년 천진시 부녀자연합회가 발표한 조사결과에 따르면, 천진시 600여만개 가정에서 대략 3만여 한부모가정이 있으며, 그 중 76.2%는 편모가정이어서 절반 이상을 차지한다. 중국은 아직 서구 복지국가의 가정수당제도와 유사한 제도를 마련하지 못하고 있어서 만일 친척 및 친구의 도움이 없다면, 편모가정은 반드시 일을 해야만 가정을 꾸려나갈 수 있다.

편모가정이 빈곤에 이르는 원인은 여러 방면에 있다. 1) 편모가정은 근로와 가정의 이중역할의 충돌을 직면할 수밖에 없다. 편모가정은 일반 여성이 담당하는 것보다 더 많은 가정 책임을 지기 때문에 그들은 독립적으

로 양육과 자녀 교육을 책임져야 하고, 일부 사람들은 기타 친속들을 돌 봐야 한다. 가정과 근로의 충돌은 그들로 하여금 직업 불안정성과 고 실업의 위험을 직면하도록 한다. 2) 남편이 사망하거나 혹은 이혼한 후 편모 가정과 원래 배우자의 인척관계는 파괴될 가능성이 높다. 이는 장차 남편 가정의 사회관계 네트워크의 중단을 의미하며, 지원받을 수 있는 사회자원이 명백하게 감소하여 사회위험을 대처할 능력이 떨어지게 된다. 3) 편모가정은 종종 주류 사회문화에 받아들여지지 못해서 인격적으로 편모가정은 일정한 낙인을 떠안게 된다. 이것은 스스로 문을 닫아버리는 자아패쇄성을 부추기게 되며, 결국 사회지원망이 더욱 약화되게 된다. 일단 돌발적인 사건(가령 질병, 실업 등)에 마주치면, 종종 대응능력이 부족하여 빈곤에 빠질 위험이 높아진다.

다섯째, 일부 도시 저소득 노인과 장애인 역시 근로빈곤층에 속한다. 제5차 인구조사의 자료에서 볼 때, 전국 60세 이상 도시 노인은 4,440만 9천 7백만명으로 총 인구의 19.02%를 차지하였다. 노인의 근로참여 상황에서 볼 때, 60세 이상 노인인구의 근로참여율은 33.1%이며, 연령이 증가할수록 계속 감소하고 있다. 도시와 농촌으로 구분하여 볼 때, 농촌 노인인구 근로참여율은 명백하게 도시보다 높다. 60세 이상 노인인구 중에서 농촌 노인인구의 근로참여율은 43.2%이며, 도시 노인인구 근로참여율은 13.4%이다. 중국 도시지역은 여전히 일부 노인이 각종 원인으로 반드시 근로에 참여해야 한다. 중국 노령인구의 증가와 더불어, 근로노인은 매우 방대한 규모가 되었다. 근로노인이 빈곤에 빠지는 원인은 다음과 같이 2가지 방면으로 요약할 수 있다. 개인적 원인에서 볼 때, 일부 노인들은 학력수준이 낮고 전문성이 부족하여 단순한 저소득 육체노동에 종사하여 생계를 유지할 수밖에 없다. 근로노인 빈곤의 사회원인은 복잡한 편이다. 첫째, 성별은 노인빈곤에 영향을 미치는 중요한 원인이다. 선진



국 혹은 발전도상국에 관계없이 전 세계적으로 여성 노인의 빈곤은 남성 노인보다 심각하다는 것은 보편적인 현상이다. 일반적으로 여성의 예상 수명은 남성보다 높고 정부, 배우자, 자녀 혹은 기타 친속이 부양하는 여성 비율은 일반적으로 남성보다 높다. 이는 여성 노인으로 하여금 경제적으로 독립하기 어렵게 만들며, 쉽게 빈곤상태에 빠지게 한다. 둘째, 중국 노령연금보험제도의 적용범위가 좁은 편이어서 도시에서 여전히 대규모 노인이 노령연금급여를 지급받지 못하는 실정이다. 예를 들면, 개인 사영 기업자, 프리랜서, 일부 삼자기업자<sup>47)</sup>와 외래근로자는 종종 노령연금보험제도에서 배제된다. 이외에도, 노령연금급여가 없는 노인은 근로에 참여해서 생계를 도모해야 하기에 매우 쉽게 빈곤에 빠진다. 셋째, 노령연금급여를 지급받는 노인 중에서 노령연금급여의 수준이 너무 낮아서 일부 사람들은 즉 근로를 지속하지만 그 생활현황이 여전히 궁핍하다.

2007년 5월 국가통계국의 통계자료에 따르면, 제2차 전국 장애인 표본조사 지도팀이 발표한 제2차 전국 장애인 샘플조사의 주요 수치에 따르면, 전국 장애인구는 총 8,296만 명이며, 그 중 0~14세 장애인구는 387만 명으로 4.66%를 차지하고, 15~59세 인구는 3,493만 명으로 42.10%를 차지하며, 60세 이상 인구는 4,416만 명으로 53.24%를 차지하였다. 장애등급 구성에서 볼 때, 장애등급은 1, 2급 중증장애인은 29.62%를 차지하고, 장애등급 3, 4급 경증장애인은 70.38%를 차지하였다. 이상 수치에서 보다시피, 중국 도시사회에 대규모 장애인이 존재하며, 대부분 사람들은 일정한 근로능력을 가지고 있다. 하지만 총체적으로 볼 때, 그들의 소득은 매우 낮고, 생활수준이 기타 계층보다 훨씬 떨어지며, 상당수 사람들은 생활 가운데 빈곤에 처해있다. 제2차 전국 장애인 샘

47) 외국 기업이 중국에 투자하는 대표적인 3가지 기업형태로 중외합자(中·外合資), 중·외 합작(中·外合作), 외상독자(外商獨資) 기업을 말함.

플조사자료에 따르면, 2005년 전국 장애인의 도시 가정당 1인당 평균 소득은 4,864위안으로 조사되었다. 장애인 빈곤의 원인은 주로 2가지 방면으로 정리된다. 한편으로, 장애인 자신의 능력이 떨어지는 편이다. 장애인은 각종 원인으로 인해 종종 교육수준이 낮은 편이고, 장애요소로 인해 그들이 노동시장에서 취업하는데 매우 어려움을 겪는다. 다른 한편으로, 사회는 장애인에 대해 편견을 갖는다. 사회, 문화 등 원인으로 사회에서 보편적으로 장애인에 대한 편견의 경향이 존재하며, 그들이 생활, 교육, 취업 등 방면의 기회에 있어 명백하게 기타 부류보다 불리하다. 이는 그들이 빈곤에 빠지는 위험을 증가시켰다.

여섯째, 앞서 언급한 몇 가지 계층 이외에도, 기타 도시 근로빈곤층은 다음과 같다. 1) 생활비가 너무 많은 소득자. 예를 들면, 주택대출이 가정 총소득에 차지하는 비율이 너무 많거나, 일부 주택을 구매하지 못한 도시 저소득자에게 전세가 가정 총 소득에 차지하는 비율이 너무 과중하거나, 식품, 물, 전기 등 기타 지출로 인해 생활수준이 매우 낮은 경우이다. 이러한 사람들은 비록 소득이 빈곤선보다 높지만, 빈곤과 유사한 생활을 영위하게 된다. 2) 가정 부담이 너무 많은 저소득자이다. 일부 가정의 소득은 비록 특별히 낮지 않지만, 가정 지출이 매우 많다. 예를 들면, 만일 장기만성 환자 혹은 대학생 등 고액의 장기적인 지출로 인해 저소득 가정은 심각한 영향을 받으며, 빈곤에 빠질 가능성이 대폭으로 증가한다.

도시 근로빈곤층은 경제위기에 대해 특별히 민감한 편이다. 하지만, 중국 도시 근로빈곤층은 인구학 특징과 빈곤에 이르는 원인 등 방면에서 명백하게 차이가 존재한다. 그들은 노동시장 변화와 경제위기의 민감도가 다르기 때문에 금융위기가 그들에게 미치는 영향 역시 일정하지 않다. 아래에서 2007년말 이후 전세계적 금융위기를 예로 들면, 계층별로 금융위기가 중국 도시 근로빈곤층에 미친 영향을 살펴볼 수 있다.

농민공은 금융위기로부터 가장 큰 영향을 받는 근로빈곤층이다. 금융 위기가 농민공에게 미친 영향은 대규모 실업에서 찾아볼 수 있다. 거시적 요소에서 볼 때, 2008년 이전 경제 고속성장과 노동력 공급속도가 완만해지는 이중적인 영향으로 농촌 잉여노동력은 대폭으로 감소하였으며, 일부 남쪽에 위치한 성·시는 심지어 노동력 부족현상을 겪었다. 이를 소위 “민공황(民工荒, 중국 전역, 특히 연안 지역에서 일을 할 농민공을 찾지 못하는 현상)”이라고 부른다. 하지만, 전세계적으로 금융위기가 중국 실체경제에 영향을 미친 이후, 이러한 취업 국면에 변화가 생겼다. 즉, 노동력 수요가 대폭으로 감소하였다. 금융위기로 인해 충격을 받은 지역은 동부 연안지역 수출기업과 산업부문이었다. 여기에는 의료, 방직, 전자, 플라스틱 등 가공제조업과 근로밀집형 기업이 포함된다. 이러한 기업은 대외의존도가 높고 기업의 이윤율이 매우 낮아서 매우 쉽게 금융위기의 영향을 받아서 폐업, 감축 혹은 감원 등의 조치를 선택해야만 했다. 미시적 요소에서 볼 때, 농민공은 상대적으로 젊고, 교육수준이 낮은 편이며, 기술이 없거나 혹은 기술이 단편적이어서 기업감축 혹은 감원과정에서 가장 쉽게 충격을 받았다.

차이팡(蔡昉) 투자 생산표의 통계자료에 따라 2008년 수출 감소로 인해 초래된 비농 취업감소량이 1,763만이라고 예측하였고, 그 중 서비스업은 664만, 제조업은 969만이었다. 이러한 일자리 손실의 주요 압박은 농민공에게 다가왔다. 왜냐하면 대규모 일자리를 창출하는 외향형 기업은 대부분 연안지역에 위치해 있으며, 고용한 사람은 주로 농민공일뿐만 아니라, 해고한 농민공의 제도적 원가가 매우 낮기 때문이다. 한카이(韓凱)교수는 전국 19개 성시 105개 촌을 대상으로 실시한 조사하였는데, 2008년 하반기 귀향한 농민공은 50%를 초과했다. 물론 대규모 농민공의 실업은 기타 원인이 있었는데, 원자재가 부단히 상승하여 저가 제조공장

에 압박을 가해 생존위기를 초래하였고, 2008년 「신근로계약법」의 실시로 인해 기업 고용원가가 상승하였으며, 인민폐가 대폭으로 상승하였기 때문이다. 금융위기로 초래된 농민공 실업은 매우 많은 사람들로 하여금 근로소득을 잃게 하였다. 또한 실업을 모면한 농민공은 어쩔 수 없이 기업의 임금삭감을 감수해야만 해서 그들의 생활이 더욱 빈곤하게 되었다.

금융위기가 명백하게 끼친 영향을 받은 다른 근로빈곤층은 대학졸업생이다. 금융위기가 대학졸업생의 취업에 미치는 영향은 여러 방면을 포함한다. 첫째, 금융위기가 기업의 대학생 수요를 감소시켜 “졸업 즉 실업이라는 현상”이 급증하였다. 금융위기가 초래한 경제침체로 인해 소비가 감소하였고 투자가 감축되어 새로 증가한 고용인원의 수요가 대폭으로 감소하였다. 인력자원·사회보장부의 조사수치에 따르면, 2008년 기업의 제3분기 이후 고용수요는 5.5%로 감소하였고, 절반 이상 기업에 일자리 유실 상황이 나타났고, 일자리 유실에 증감이 반복되면서 마이너스로 내려갔다. 중국사회과학원이 발표한 「경제청서(2009)」에 따르면, 2008년 말 100만명 대학생이 취업할 수 없었고, 2009년에는 592만명 대학생이 졸업 이후 직장을 찾아야 할 상황이었다. 일자리 수요의 감소는 각종 노동력에 영향을 미쳤지만, 대학생에 대한 영향은 더욱 심각했다. 경제가 불황일 때, 기업은 다음과 같이 각종 인력자원에 대한 원가와 수익을 고려한다. 첫째, 새로 고용할 인원을 줄인 후 다시 고용인원을 줄인다. 둘째, 금융위기는 대학생의 임금예상기대치를 감소시키며, 그들로 하여금 낮은 임금의 직장을 감수케 하여 그들의 빈곤은 가중된다. 연구결과에 따르면, 일반적으로 대학생의 임금예상기대치는 실제 임금보다 높다. 취업형세가 갈수록 심각해지는 상황 아래에서 특히 금융위기는 이러한 대규모 경제난으로 인해 대학생은 자동적으로 그들의 임금예상기대치를 낮춘다. 최근 통계자료에 따르면, 최근 취업형세가 더욱 복잡해지면서 대학생

의 임금예상기대치가 부단히 낮아졌다. 최저는 이미 1,500위안으로 낮아졌다. 이러한 빈곤가정의 학생에게 있어 너무 낮은 임금 예상기대치는 심각하게 그들의 취업 자신감에 영향을 미쳐서 그들의 취업난이 더욱 가중되었다.

농민공과 대학졸업생 이외에도, 금융위기는 기타 일부 저소득의 도시 근로자의 취업에 영향을 미쳤으며, 그들의 빈곤을 가중시켰다. 예를 들면, 도시에서 일부 저학력, 저소득의 비정규취업자는 농민공과 대학생의 이중 압박과 더불어 금융위기의 충격으로 인해 취직할 수 있는 공간이 더욱 좁아졌다. 금융위기로 인해 일부 화이트칼라층은 실업의 시련을 맞게 되었다. 화이트칼라층이 시 직장을 찾는 과정에서 빈곤에 빠질 가능성이 있다. 기타 도시 근로빈곤층에는 장애인, 편모가정 그리고 생계를 여전히 노동시장에 의존하는 노인 등이 포함된다. 이러한 사람들의 근로능력은 본래 상대적으로 떨어지며, 금융위기 배경 하에서 그들의 근로기회는 더욱 좁아졌다.

금융위기가 도시 근로빈곤층에 미치는 영향은 실업 증가에서뿐만 아니라 그들의 불안정한 예상기대치에서 나타난다. 그들의 소비수요가 낮아져서 생활수준은 더욱 어려워지고 있으며, 일부 사람들은 심지어 절대빈곤에 빠지게 되었다. 사실상, 금융위기가 다른 사회계층의 생활수준에 미치는 영향은 각기 상이하다. 정규취업자의 소득수준은 높은 편이어서 취업이 안정적인 사람들(가령 정부 공무원, 사업단위 인원, 기업 고위간부 등)에 있어서 금융위기가 초래한 소비예상기대치는 낮아서 일반적으로 저축성 소비를 줄일 뿐이지 기본 소비지출에는 영향을 미치지 못한다. 공공부조급여를 수급받는 빈곤층(가령 최저생활보장가정)에 있어 정부의 보조금은 금융위기로 인해 감소되지 않기에 금융위기가 그들에게 미치는 영향은 매우 크다고 볼 수 없다. 도시 근로빈곤층은 주로 비정규취업자에

해당되며, 그들의 직장이 불안정하고, 소득이 낮은 편이며, 금융위기가 실업뿐만 아니라 저소득으로 이어질 가능성이 높다. 더욱 중요한 것은 그들의 불안전감을 높일 수 있어서 매우 강한 불안정 예상기대치가 생겨날 수 있다. 미래에 대한 불확실성의 예상기대치는 매우 많은 상황 아래에서 실질소득의 감소보다 소비행위에 영향을 미칠 수 있다. 개인이 장차 일정한 시기 내에서 소득이 감소할 수 있기에 그들은 가능한 저축하려고 하고, 소비를 감소함으로써 미래 출현할 위기에 대응하고자 한다. 근로빈곤층 자신의 소득수준이 제한적이기 때문에 의, 식, 주 등 기본 소비를 줄여서 위기에 대응하려고 한다. 낮은 소득 이외에도, 도시 근로빈곤층은 종종 사회보장에서 배제되어 그들의 불안정 예상기대치가 더욱 가시화되고, 돈이 있더라도 맘대로 쓰지 못하고, 질병이 생기더라도 맘껏 치료받지 못한다. 이는 일종의 “선택성 빈곤”(소득이 빈곤선보다 높지만 소비수준은 오히려 빈곤선보다 낮아지는 현상)이 되었다.

#### 4. 중국 근로빈곤을 완화시키는 주요 사회보호정책

중국에서 현재 근로빈곤문제를 완화시키는 사회보호 법규와 정책은 주로 아래와 같다.

첫째, 최저임금제도이다. 저소득 근로자를 지원하는 일종의 시스템인 최저임금제도는 저소득 근로자들의 기본소득을 보장하는 제도이다. 최저임금제도가 근로빈곤층문제를 해결하는데 사람들에게 전반적인 지지를 받는 이유는 여러 가지 이유가 있는데, 그 중 가장 주요한 의의는 빈곤을 감소시키는 동시에 근로동기를 유지시킬 수 있다는 점이다. 1993년 11월 「기업 최저임금규정」을 최초로 발표하였다. 1994년 7월 발표한 「근로법」 규정에 따르면, “국가는 최저임금보장제도를 실시한다”고 명시했다.

최저임금의 구체적인 기준은 성, 자치구, 직할시 인민정부에서 규정하고, 국무원에 보고하여 비준을 받아야 하며, 고용업체가 근로자에게 지급하는 임금은 해당지역 최저임금기준보다 낮아서는 안 된다”고 명시함으로써 한층 최저임금기준의 법률 지위를 보장하였다.

2004년 3월 전 노동·사회보장부에서는 1993년에 제정한 「기업 최저임금규정」 실시 중 존재하는 문제에 대해 「최저임금규정」을 수정·발표하였고, 대폭으로 중국 최저임금제도의 수립을 확대하였다. 「최저임금규정」은 다음과 같이 네 가지 방면에서 수정을 진행하였다. 1) 적용범위를 확대하여 민간 비기업 고용업체 근로자를 최저임금보장 대상자로 삼았다. 2) 기준 구성을 개선하여 사회보장제도와 주택제도 개혁의 상황에 따라 근로자 개인이 납부한 사회보험비, 주택공적금을 최저임금기준을 확정할 때 고려해야 할 요소로 포함시켰다. 3) 기준 형식을 개선하여 취업형식의 다양한 수요에 부합하기 위해 비전일제 취업근로자의 시간당 최저임금기준에 적합하도록 증가시켰다. 4) 최저임금기준의 정상조정시스템을 확립하여 명확하게 최저임금기준이 매년 적어도 한차례 조정되도록 했다. 이때부터, 중국 최저임금제도는 신속하게 발전했다. 2004년말, 전국 31개 성(구, 시)에서 모두 최저임금제도를 수립하였고, 해당지역 월 최저임금기준을 발표·집행하였다. 이러한 기초 위에서 2006년말, 티베트를 제외한 모든 성에서 시간당 최저임금기준을 실시할 것을 발표하였다. 비전일제 취업근로자, 민간 비기업고용업체 취업인원 등은 모두 최저임금제도의 보장범위에 적용되었다. 최근, 중국 각지 최저임금기준은 지속적으로 향상되었다. 2013년 1월까지 중국 월 최저임금기준이 가장 높은 지역은 심천으로 월 1,500위안이며, 시간당 최저임금기준이 가장 높은 지역은 베이징으로 시간당 15.2위안이다.

둘째, 근로보호 법규와 정책이다. 근로빈곤층은 대부분 비정규부문에

서 취업한다. 현재 노동시장의 “강한 자본가 약한 근로자”의 구조 아래에서 비정규 취업자는 어쩔 수 없이 열악한 근로조건과 근로소득을 받아드려서 근로권이 침해되는 사건이 계속 발생하고 있으며, 일정한 정도로 그들의 빈곤 정도를 가중시키고 있다. 이러한 근로권리 침해는 임금 체불, 초과 근로, 휴일 근로 시 임금 미지불, 법정 사회보험 미가입, 구직과 직업훈련 등 방면의 편견, 여성근로자의 출산휴가 미지급, 근로보호 조치와 시설 미흡 등에서 드러난다. 중국 현재의 상황에서 볼 때, 「중화인민공화국 근로법」(이하 「근로법」)은 근로보호 방면에 가장 중요한 법률 중의 하나이다. 「근로법」은 임금, 근로시간과 휴식·휴가, 근로안전위생, 사회보험과 사회서비스 등 방면에서 규정을 명시했다. 임금문제에 관해, 근로법 제48조 규정에 따라 중국은 최저임금보장제도를 실시한다. 제51조 규정에 따라 근로자는 법정휴일과 혼인 및 장례 기간 그리고 법정 사회활동 참여 기간에 고용업체는 법에 의거하여 임금을 지급해야 한다. 근로시간과 휴식·휴가에 관해, 근로법 제36조 규정에 따라 국가는 근로자 매일 근로시간이 8시간이 초과해서는 안 되고, 평균 매주 근로시간이 44시간을 초과해서는 안 된다. 제40조 규정에 따라 근로자가 연장해서 근무할 때 임금의 50%보다 낮게 지급해서는 안 되고, 휴일 시 근무할 때 임금의 2배보다 낮게 지급해서는 안 되며, 법정 휴일에 근로자가 근무할 때 임금의 3배보다 낮게 지급해서는 안 된다. 이 밖에도, 2007년에 제정된 「취업촉진법」도 중국 현재 취약계층의 취업보호 방면에 중요한 법률 중의 하나이다. 「취업촉진법」중에 취업 편견에 반대하고 공평한 취업제도를 수립한다는 조항이 있다. 예를 들면, 제3조와 제4조 규정에 따르면, 근로자는 법에 의거하여 평등한 취업과 자주적으로 직업을 선택할 권리를 가진다. 근로자 취업은 민족, 종족, 성별, 종교 등에 따라 차별하거나 편견을 가지지 않으며, 근로자는 취업촉진법에 위반하는 행위에 대해 인민법원에 소송



을 제기할 수 있다.

셋째, 취업정책이다. 도시 근로빈곤층의 취업정책을 통해 취업을 확대하는 목적에 착안하여 근로빈곤층의 인력자원개발과 근로기능의 향상을 위한 직업훈련에 중점을 두고 있다. 도시 근로빈곤층의 상황에서 볼 때, 주로 아래와 같이 3가지 주요 문제를 해결해야 한다. 1) 취업서비스에서 가장 중요한 것은 ‘취업정보플랫폼’을 수립하고 도시와 농촌의 평등한 취업기회를 제공하는 것이다. 그 구체적인 내용은 농민공 실업현황등록제도, 취업정보제공 및 취업지도, 농민공의 차별해소 등의 정책 및 제도를 통해 정책적으로 모든 도농 취업대상자를 포함하고, 통일된 취업정책을 수립해야 한다. 예를 들면, 농민공에게도 대출, 취업지원 등 취업정책의 혜택을 균등하게 제공해야 한다. 동시에, 면세 및 감세, 신용담보와 일자리 보조 등의 정책들이 농민공에게 적용되어야 한다. 농민공의 근로기능을 향상시키기 위해 직업훈련에 주안점을 두어야 한다. 특히 금융위기 이후 농민공의 근로기능을 향상시키기 위한 직업훈련이 중요한 역할을 하고 있다. 농민공 직업기능을 향상시키는데 있어 주요 문제는 바로 농민공 자신이 직업 훈련비용을 부담하기 어려울 뿐만 아니라, 기업은 직업훈련에 필요한 비용을 부담할 의지가 부족하다는 점이다. 그러므로 정부 관련 부처는 적극적으로 재원을 제공하여 농민공의 직업훈련을 제공하고, 기업도 수혜자이므로 일부 비용을 부담하도록 해야 한다. 이 밖에도, 농민공 창업 지원도 인력자원을 개발하는 기능을 발휘하고 있다. 창업은 실제로 농민공의 노동시장 자립능력을 향상시키고, 농민공 실업을 줄이며, 근로경쟁력을 향상시키는 중요한 경로가 된다. 중국 정부는 농민공의 근로능력을 향상시키는 기술과 재원을 충분히 활용해서 농민공 창업을 지원하기 위한 구체적인 정책을 제정해야 한다.

2) 정부와 대학은 관련 제도의 수립을 통해 대학졸업생(특히 증서부 지

역)의 취업을 격려하고 지도하고, 지역 간의 불균형을 완화해야 한다. 최근 대학생 창업지원이 취업문제를 완화하는데 일조하고 있다. 정부, 대학, 사회가 공동으로 자금과 창업환경을 위해 편의를 제공해야 하고, 대학졸업생의 취업을 지원하고 촉진해야 한다. 대학생이 노동시장에서 우세한 위치를 점하지 못하는 근본적인 원인은 대학생이 근로경험을 쌓을 수 있는 기회를 없어 근로경험을 배양하지 못하기 때문이다. 이를 위해 대학에서는 고용업체 간의 협력을 강화해서 커리큘럼과정에서 학생들의 인턴경력을 집중적으로 배양해야 한다. 정부 역시 재원보조 등의 방법을 통해 기업이 대학생에게 인턴 일자리를 제공하고, 그들의 직업기능을 향상시키도록 해야 한다.

3) 도시 근로빈곤층 중에서 비정규취업에 종사하는 도시 저소득층이 많다. 도시 저소득층은 농민공과 대학생 간의 치열한 노동시장에서 상대적으로 경쟁우위를 점하고 있다. 비록 도시 저소득층이 도시 호구를 소유하고 도시에서 안정적인 거주지를 마련하고 있다는 점에서 농민공보다 유리하지만, 그들의 낮은 교육수준과 직업능력은 일자리를 찾는 데 큰 장애물로 작용하고 있다. 정부는 도시 저소득층을 위해 재취업훈련을 강화하고, 창업자금 지원 등 인력자원개발을 위한 취업정책을 통해 실업자에게 단순히 일자리를 제공한다는 전통적인 사고방식을 전환해서 구체적인 실천방안을 수립해야 한다.

셋째, 사회보험정책이다. 근로빈곤층에게 있어 가장 큰 위험은 바로 실업을 종종 직면한다는 것이다. 그러므로 실업보험과 근로빈곤문제는 가장 밀접하게 연결된 사회보험제도 중의 하나이다. 중국 실업보험제도도 1980년대 중반부터 실시되기 시작했다. 당시 국유기업 개혁을 심화하고 있었고, 현대 기업제도의 개혁조치에 발맞추어 점차 발전하고 개선하였다. 경제체제 개혁이 점차 농촌에서 도시로 확대됨에 따라, 일부 원래 불

사조와 같았던 공유제 기업이 도산하기 시작했고, 국가는 실업보험제도의 수립에 대해 모색하기 시작했다. 1986년 7월 1일, 국무원이 「국영기업 근로자 대업보험 임시시행규정」(이하 “규정”)을 발표하였다. 이 규정은 실(대)업, 구제 대상자, 기금 출처와 기금 지출, 지급방법에 관해 규정하였는데, 이는 중국 실업보험제도의 정식적인 수립을 의미하였다. 1999년 1월 22일, 국무원에서는 정식으로 「실업보험조례」(이하 “조례”)를 발표함으로써 1993년에 제정된 「국유기업 근로자 대업보험규정」을 대체하였다. 「조례」에서 처음으로 법규적으로 과거의 “대업보험”을 “실업보험”으로 대체하여 사용하였다.

비록 노령연금보험, 공상보험과 의료보험과 비교해서 실업보험은 중국 역사상 가장 짧은 역사를 가진 보험제도이지만, 중국 실업보험제도의 수립과 발전은 역사상 의의가 매우 크다. 그 구체적인 의의는 다음과 같이 2가지 방면에서 정리할 수 있다. 1) 체제변형의 시기에서 실업보험은 하강 실업자에게 기본생활을 보장하여 효과적으로 사회안정을 유지하였다. 국유기업 개혁을 위해 심지어 전체 경제체제 개혁을 위해 중요한 정책이 되었다. 2) 생활보장과 취업촉진서비스를 통해 근로취업시스템의 시장화와 노동시장의 수립과 발전을 촉진하였다. 특히 1994년 이후, 중국에서 재취업프로그램을 실시하였고, 실업보험급여는 실업자 재취업을 돕는 작용을 발휘하였다. 1980년대 중반에 실업보험제도가 수립된 시기부터 1998년 말까지, 전국적으로 1,580만 명 실업자가 실업보험혜택을 받았고 실업보험급여 중에서 일부 자금을 재취업프로그램을 실시하여 821만 명 실업자가 재취업에 성공하였으며, 50% 실업자가 다시 일자리를 얻었다. 이 밖에도, 실업보험의 가입자 수와 실업보험급여 수급자 수가 크게 성장하였다. 관련 통계수치에 따르면, 2011년 말까지 전국적으로 실업보험에 가입한 수는 14,317만 명이며, 연말에 전국적으로 실업보험급여를 지급

받은 사람은 197만 명이며, 한 해 실업보험 기금소득은 923억 위안, 지출은 433억 위안, 연말 실업보험기금은 2,240억 위안이 적립되었다.

이 밖에도, 비정규취업자의 사회보험 가입을 추진하는 방면에서 중국 역시 관련된 제도를 수립하였다. 농민공을 예로 들면, 농민공이 비록 도시호적을 소유하지 않아서 도시주민이 아니지만, 1997년 「국무원이 통일된 기업근로자 기본노령연금보험제도를 수립할 것에 관한 결정」, 그리고 2001년 노동보장부 「도시근로자 기본노령연금보험정책을 개선할 것에 관한 문제의 통지」의 관련 정책 규정에 따라, 현행 사회노령연금보험 제도는 정규 취업한 농민공을 배제하지 않았고, 이로써 농민공은 노령연금보험을 포함한 각종 사회보험에 가입할 수 있는 통로를 마련하였다. 사실상, 2010년 중앙정부의 특별한 관심 아래에서 “제12차 5개년 계획” 기간 농민공 노령연금보험 가입을 확대하는 사업에서 실질적인 성과를 거두었다. 2005년 말 산재보험과 의료보험에 가입한 농민공은 각각 1,252만 명, 489만 명이었고, 2006년 말 노령연금보험에 가입한 농민공은 1,417만 명이었으며, 2010년 말에 이르러 노령연금, 의료, 산재, 실업 등 각종 사회보험에 가입한 농민공은 각각 3,284만 명, 4,583만 명, 6,329만 명, 1,990만 명이였다. 도시호적 비종사인원과 비정규 취업인원이 노령연금보험에 가입하기 위해, 국무원에서는 2011년 7월 1일부터 「도시주민 노령연금보험」을 전국에 걸쳐 시범사업을 진행하였다. 「도시주민 노령연금보험」의 특징은 자금출처가 개인 납부 외에 정부가 가입자에게 보조금을 지급하고, 개인이 많이 납부할수록 정부의 보조금도 많아지며, 개인납부와 정부보조가 모두 전부 가입자의 개인계좌에 예치된다. 또한 비정규 취업인원은 원칙적으로 도시근로자 노령연금보험에 가입하도록 독려되지만, 만일 납부하는데 어려움이 있으면 자발적으로 도시주민 노령연금보험에 가입할 수 있다. 그러므로 「도시주민 노령연금보험」도 일

부 근로빈곤층의 노후문제를 해결하는데 중요한 사회보험제도라고 볼 수 있다.

넷째, 공공부조와 사회복지정책이다. 중국에서 협의의 사회서비스는 주로 민정복지를 의미하며, 대상자는 주로 생활시설에서 생활하는 노인, 장애인과 고아 등 특수계층을 포함한다. 그러므로 민정복지는 기본적으로 근로빈곤문제와 관계가 없다. 하지만 광의의 사회서비스는 주로 국가가 사람들의 생활을 개선하기 위해 생활 질을 높이기 위해 제공한 복지대우를 의미한다. 여기에는 생활 돌봄, 영양 및 건강, 주택, 교육, 취업 등 방면을 포함한다. 일반적으로 광의의 사회서비스는 저소득자에게 매우 큰 도움을 제공하고, 근로빈곤을 완화하는데 중요한 의미를 가진다. 이러한 사회복지제도는 저소득 가정을 위해 제공하는 지원을 통해 근로빈곤층이 노동시장의 경쟁력을 갖추도록 도와주며, 빈곤의 목적을 실현하고자 한다. 아동복지프로그램을 예로 들면, 중국 아동면역은 1978년에 시작하였고, 1988년에는 성 단위에서, 1990년에는 현 단위에서, 1995년에는 향 단위에서 지속적으로 아동면역 관련 사업을 실시하였다. 2007년 12월 29일, 위생부에서는 「국가 면역계획 실시를 확대하는데 관한 방안」의 통지를 발표하였다.

농민공은 도시에서 가장 주요한 근로빈곤층 중의 하나이다. 그러므로 농민공 자녀가 도시에서 의무교육을 받는 것은 근로빈곤가정을 지원하는 중요한 정책이다. 중국 최초의 농민공 자녀 의무교육은 일반적으로 농민공 자제 학교에서 학습한 것이었다. 21세기에 접어들면서, 정부에서 농민공 유입지역 정부와 공립학교가 위주가 된 방식으로 농민공 자녀의 입학 을 추진하였다. 2001년, 국무원에서는 「기초 교육개혁과 발전에 관한 결정」에 발표해서 “유입지역 정부의 관리가 위주가 되고 전일제 공립 초·중 학교가 위주가 된 관리방식을 추진하였다. 2006년 「중국공산당 중앙국

무원에서는 사회주의 신농촌 수립을 추진하는데 관한 몇 가지 의견」을 발표해서 농민공 자녀 입학금 제도를 엄중하게 금지할 것을 명시했다. 농민공 자녀에 대한 중앙정부의 의무교육정책이 점차 명확해지면서, 농민공 자녀의 입학 수는 전체적으로 증가하는 추세이다. 2010년 「국가 중장기 교육개혁과 발전규획 요강(2010~2020년)」에 따르면, “유입지역 정부의 관리가 위주가 되고 유입지역 정부의 관리가 위주가 되고 전일제 공립 초·중학교가 위주가 된 관리방식을 견지하고, 농민공 자녀의 평등한 의무 교육 확보한다”고 명시했다.

공공부조제도에서 중국은 근로빈곤층 가정의 빈곤 탈출에 도움이 되는 제도를 수립하였다. 중국에서 도시주민 최저생활보장제도의 실천과정에서 많은 지방에서 최저생활보장 대상자 중 아동이 있는 가정의 부조급여를 적당한 수준으로 상향조정했다. 예를 들면, 2006년 2월 21일 태원(太原)시 인민정부에서 발표한 「도시주민 최저생활보장 분류 급여에 관한 통지」에서 도시주민 최저생활보장 혜택을 받는 편부모 가정에서 재학중인 자녀가 있는 경우에는 현재 지급받고 있는 급여기준의 기초 상에서 해당 지역 도시주민 최저생활보장기준보다 20%을 상향조정하였다. 도시주민 최저생활보장 대상자 가정 중에서 쌍둥이 자녀를 가질 경우에는 현재 지급받고 있는 급여기준의 기초 상에서 해당지역 도시주민 최저생활보장기준보다 10%을 상향조정하였다. 이 밖에도, 각지에서 임시성 부조를 실시하고 있으며, 많은 지방에서 외래인구를 임시성 부조의 적용 대상자 범위에 포함시킴으로써 근로빈곤 가정의 임시적인 어려움을 완화하는데 중요한 역할을 하고 있다.

## 5. 결론

중국 현재의 도시주민 최저생활보장선은 여전히 절대 빈곤선에 속하기 때문에 근로빈곤층을 구분하는데 사용하는데 적합하지 않다. 그러므로 근로 빈곤층의 범주 확정은 상대적 빈곤기준을 사용해야 할 것이다. 도시 근로 빈곤층의 형성과 중국 소득분배제도와 근로취업제도 개혁은 밀접하게 관련되고, 비정규부문에 취직한 하강노동자와 농민공 등은 근로빈곤층의 주체이다. 근로임금의 시각에서 볼 때, 중국 도시 근로빈곤층은 현재 주로 농업, 임업, 수산업업, 숙박음식업, 수리(水利)환경과 공공시설 관리업, 건축업, 도매와 소매업, 주민 서비스와 기타 서비스업, 제조업 등 저소득 업종에 취직한다. 근로빈곤층의 문제는 발전도상국에서만 나타나는 현상이 아니다. 이는 동시에 선진국을 괴롭히는 난제이기도 하다. 경제적 어려움에 직면할 때, 근로자 빈곤문제는 특히 심각해진다. 예를 들면, 클린턴 정부는 이미 "근로안전계획 (Working Security Program)"를 통해 모든 사람들이 근로할 수 있는 미국인은 빈곤에서 벗어날 수 있다고 인정한 바 있다. 이러한 계획은 근로안전의 결의를 발전시켰고, 이는 최저임금의 대폭 상승, 더 많은 교육과 직업훈련서비스의 제공, "소득소득세 감세 (EITC) 상승", 임금 이외 고용주가 직원에서 주는 복지의 인정, 복지 수혜자가 일자리 찾은 이후 지속적으로 복지를 제공하는 등의 대책이다.







## 제6장 한·중·일 고용·복지 연계정책의 비교

제1절 들어가며

제2절 이론적 검토

제3절 고용·복지 연계정책의 환경 진단

제4절 한·중·일 고용·복지 연계정책 특징 비교

제5절 맺으며



# 6

## 한·중·일 고용복지 << 연계정책의 비교

### 제1절 들어가며

이 글에서는 한·중·일 3국의 <고용·복지 연계정책>을 역사적 관점에서 비교해 보고자 한다. 고용·복지 연계정책은 각국의 정치·경제·사회체제가 만들어낸 그 시대의 산물이며, 경제사회환경의 변화에 따라 새로운 조합을 이루게 된다. 그리고 새로운 고용·복지 연계모델의 구축은 국민들의 삶과 밀접한 관련이 있다. 이런 관점에서 보면, 2013년 현재 한·중·일 3국은 고용구조와 소득분배구조 측면에서 많은 문제에 직면하고 있다. 실업과 고용불안 문제가 확산되고, 빈곤과 소득격차가 확대되고, 사회적 배제 또한 심각한 사회문제로 나타나고 있다. 이는 기존의 <고용·복지 연계모델>이 변화된 환경 속에서 제대로 작동하지 못하고 있음을 말해준다. 일본 그리고 한국의 경험을 보면, 과거 경제성장과 고용증가로 저복지(低福祉)가 가능했지만, 현재 저성장과 고용기근의 국면에 들어서 있다. 새로운 <고용·복지 연계정책>이 필요한 이유이다.

물론 한·중·일 3국은 서로 다른 단계 또는 상황에 놓여 있다. 일본은 1960년대 초반 산업화와 완전고용을 토대로 중산층을 확대하는데 성공하였다. 이는 이후 동아시아 발전모델의 기초가 되었다고 말할 수 있다. 제조업부문의 저임금노동을 토대로 경제성장을 이루고, 지속적인 임금인상으로 중산층이 형성되는 모델이다. 이 모델은 1970년대 중반까지 잘 작동하였다. 하지만 1990년대 세계화와 탈산업화로 인해 그 균형이 깨어지게 되었다. 고용·복지 연계전략을 재구성해야 하는 상황에 처하게 된 것이다. 중국은 1990년대 이후 개혁개방을 통해 산업화를 추진하였으며,

이는 고도성장이라는 과실을 안겨주고 있다. 하지만 성장의 이면에는 지역격차 확대, 저임금노동자 증가 등 근로빈곤의 문제가 자리하고 있다. 물론 경제성장이 계속된다면 이 문제를 해결하기 수월할 것이다. 하지만 2000년대 후반이후 글로벌 경제의 부침(浮沈)은 중국경제에도 적지 않은 영향을 미치고 있다. 이는 고용창출과 증산층 육성에 의존하는 전통적 방식을 넘어 <고용·복지 연계>를 강화하는 새로운 전략을 모색해야 한다는 점을 말해준다. 한국은 1980년대 권위주의 정치체제와 억압적인 저임금 노동을 기반으로 고유의 고용·복지 조합을 이룰 수 있었다. 산업화 과정에서 노동자들의 임금인상을 통해 증산층을 형성하는데 기여했던 것이다. 하지만 1997년 외환위기를 기점으로 <실업·저임금·고용불안>이 확산되고 이것이 빈곤과 소득불평등을 심화시키고 있다. 그것은 비교적 공고했던 증산층이 빠르게 붕괴되는 현상과 무관하지 않다. 이런 상황에서 <고용·복지 연계>는 복지수급자의 탈수급을 촉진하는데 집착하기보다, 근로빈곤 문제를 해결할 수 있는 다양한 정책들을 효과적으로 연계하는데 주목해야 하는 것이다.

지금 한·중·일 3국이 중요한 전환기에 접어들고 있으며, 그것은 근로빈곤 문제를 해결하기 위한 새로운 정치적 또는 정책적 상상력을 필요로 하고 있다. 불안정한 고용구조 → 확대되는 소득격차 → 취약한 복지제도라는 악조건 속에서 새로운 고용·복지 연계전략을 수립해야 하는 것이다. 이는 장기간에 걸쳐 지속적인 비교연구가 필요한 부분이다. 그리고 여기서는 미래의 비교연구를 위한 단초를 제공하는데 의의를 두고자 한다.

## 제2절 이론적 검토

고용정책과 복지정책은 한 사회를 지탱하는 두 개의 날개라고 말할 수 있다. 그리고 경제사회여건이 바뀌면, 기존의 고용·복지 연계방식도 변화

가 불가피하게 된다. 직면한 문제의 성격에 따라 정책개입의 방식과 수준을 다르게 결정해야 하기 때문이다. 하물며 한·중·일 3국의 고용·복지 연계 정책이 상이한 것은 너무도 자연스러운 일일 것이다. 하지만 이들 국가의 고용·복지 연계정책을 체계적으로 비교한 연구는 많지 않다. 그리고 그것을 어떤 이론적 틀에 따라 비교해야 하는 지를 다루고 있는 연구도 거의 없다. 따라서 여기서는 <고용·복지 연계정책>에 대해 정의하고, 한·중·일 3국을 정책을 비교함에 있어 어떠한 사항들을 고려해야 하는 살펴보기로 하겠다.

### 1. 현실과 정책의 Aggiornamento<sup>48)</sup>

일반적으로 사회는 세 집단, 즉 지금 생산하고 있는 근로연령집단, 미래를 책임질 아동, 그리고 과거를 통해 지금을 일군 노인이라는 세 집단이 행복할 때, 안정성을 유지하게 된다. 기능적으로 보면, 생산과 분배 그리고 재분배의 시스템이 얼마나 잘 작동하는가의 문제이다. 결국, 노동을 매개로 하는 소득의 분배와 재분배가 얼마나 공정하고 효과적인가의 문제이다. 여기에는 각국의 정치구조와 산업구조 그리고 사회구조가 영향을 미치게 된다. <고용과 복지의 연계>(linkage between work and welfare)가 특정 시대 또는 특정 국가에 고유한 이유이다.

시대가 바뀌면, 고용과 복지의 연계방식 또한 변화가 불가피하다. 18세기 산업혁명이 그러했던 것처럼, 21세기 정보기술혁명은 생산과 분배 그리고 재분배를 연계하는 방식의 변화를 요구하고 있다. 하지만 그 저변에는 변함없이 <가난한 노동자의 문제>가 자리하고 있

48) 이태리어인 Aggiornamento는 교황 Jean XXIII가 사용해서 유명해진 용어로, 그 의미는 영어로 updated, 불어로는 mis à jour와 같은 의미이다. 여기서는 변화된 환경에 맞는 정책의 현실화라는 의미로 사용했다.

다. 일해도 가난을 면치 못하는 사람들, 소위 근로빈곤층(working poor) 문제인 것이다. 탈산업화를 경험하고 있는 선진국에서는 쇠락한 산업지구의 실업자와 청년층이, 신흥 산업국가에서는 제조업부문의 저임금노동자들이, 저발전국가에서는 농업과 광업부문의 노동자 전반이 방대한 근로빈곤층을 구성하고 있다. 이들은 세계화라는 끈의 양 끝을 부여잡은 같은 집단인 셈이다.

세계화라는 새로운 환경 속에서 근로빈곤층 문제를 해결하기 위해서는 고용과 복지를 연계하는 노력, 즉 Aggiornamento가 필요하다. 비유를 하자면, 산업혁명기 경제·산업구조 변화에 따른 정치·사회구조의 조정이 필요한 것이다.

물론 그것은 다음 몇 가지 측면에서 18세기 산업혁명기와는 다르다. 첫째, 시간적·공간적 압축(time-space compression)<sup>49)</sup>을 전제로 하는 세계화의 영향을 받고 있다는 점이다. 더 이상 어떤 국가도 세계화의 흐름으로부터 자유롭지 못하다. 정치는 아직 국경 안에 머물고 있지만, 산업과 고용 그리고 복지 문제는 점차 세계화의 영향권으로 들어서고 있다. 정책결정에 있어 일국 차원의 자율성이 적어지고 있는 것이다. 기업의 노동비용이나 복지비용은 세계화의 맥락에서 고려하지 않을 수 없는 상황이 펼쳐지고 있기 때문이다. 둘째, 역사적으로 전례 없는 인구고령화(Ageing) 문제이다. 많은 국가들은 평균 수명이 높아짐에 따라 심각한 인구고령화 문제를 경험하고 있다. 이는 생산가능인구가 점점 더 많은 인구를 부양해야 하는 상황에서 생산과 분배 그리고 재분배의 시스템을 바꾸는 일이 불가피하다. 20세기에 구축된 세대 간 자원배분의 원칙과 그에 따른 제도들이 변

49) 이는 David Harvey의 표현이다. 그의 저서 <The Conditions of Post-Modernity>(1990) 참조.

화를 맞이하고 있는 것이다. 셋째, 사회보장제도라는 공식화된 재분배제도를 매개로 하고 있다는 점이다. 종종 고용보호와 최저임금제도, 사회보험제도와 공공부조제도 등이 종종 가난한 사람들을 기만하고 문제의 본질을 은폐한다고 비판받기도 하지만, 그것은 현대 사회에서 생산과 분배 문제를 해결하는 중요한 정치적·정책적 수단으로 자리 잡고 있다.

외부에서 가해지는 충격을 흡수하고, 내부의 인구고령화와 근로빈곤 문제를 해결함에 있어 일국 차원의 정책적 선택의 여지는 점점 좁아지고 있다. 그럼에도 각국이 선택할 수 있는 것은 경제성장과 고용창출 그리고 사회보장제도를 조합하는 <고용·복지 연계 패러다임>이다. 각국이 처한 제반 상황에 따라 고성장·저복지 전략을 선택할 수도 있고, 저성장·고복지 전략을 선택할 수도 있다. 그리고 이러한 선택의 타당성은 ‘불행하게도’ 결과를 통해서만 확인된다.

추세적으로 보면, 한중일 3국의 <고용·복지 연계>는 유사한 점이 매우 많다. 20세기 중반과 후반 산업화와 경제성장에 성공했고, 중산층을 형성하며 정치사회시스템의 안정화에도 일정 부분 성공하였다. 이는 <고성장·저복지의 패러다임>이었다. 하지만 탈산업화와 저성장 그리고 근로빈곤층이 증가하는 상황에서 고용과 복지의 연계를 위한 새로운 패러다임이 필요한 것이다. 역설적으로 아직 그러한 패러다임은 여전히 모색 중인 셈이다.

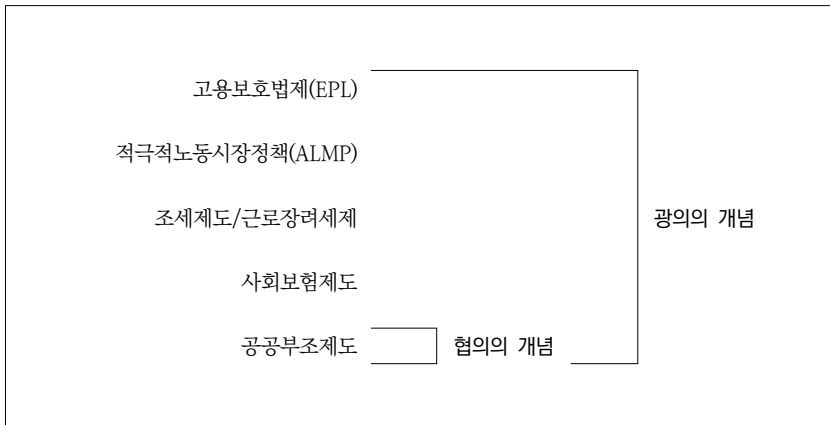
## 2. <고용·복지 연계>의 두 가지 의미

고용과 복지는 동전의 양면과 같다. 한 사회를 지탱하기 위해서는 고유한 <생산과 분배 그리고 재분배의 양식>이 전제되어야 한다. 이 점에서 <고용·복지 연계>란 모든 사회에 존재하는 것이다. 하지만 이 용어는

1990년대 이후 특정한 정책 또는 정책기조를 지칭하는 것으로 간주되고 있다. 즉, <근로연령층(working age population) 또는 근로가능집단(workables)을 대상으로 취업을 촉진하는 일련의 정책>을 총칭하는 것이다. 그리고 과거 사회정책에 포함되지 않았던 다양한 정책을 아우르고 있기도 하다. 즉, 고용정책이나 복지정책 외에도 조세정책 등 취업을 촉진하는데 필요한 다양한 정책이 포함되어 있는 것이다.

<고용·복지 연계정책>은 광의(廣義)와 협의(狹義)로 구분할 필요가 있다. 광의의 <고용·복지 연계정책>이란 변화된 경제·사회 환경에 맞게 고용정책과 복지정책을 현실화 한다는 의미이다. 세계화나 산업구조 변화 그리고 인구고령화 등으로 인해 발생하는 현실과 정책의 괴리를 해소한다는 의미이다. 구체적인 정책을 예로 들면, 1) 최저임금의 현실화, 2) 고용보호입법 강화, 3) 적극적 노동시장 프로그램(ALMP) 강화, 4) 취업자의 사회보험 가입 촉진, 5) 복지수급자 취업촉진 등을 아우르는 것이다. 이는 <고용·복지 연계정책>이 산업구조나 노동시장구조 등 각 영역에서 발생하는 문제를 복지정책에 전가하는 것이 아님을 시사한다.

[그림 6-1] 고용·복지 연계정책의 두 가지 유형





협회의 〈고용·복지 연계〉란 공공부조 수급자 또는 실업부조 수급자를 대상으로 취업을 촉진하는 일련의 정책이나 정책기조를 지칭한다. 근로연계복지정책(workfare policies) 또는 활성화정책(activation policies) 또한 같은 표현이다. 이 정책은 국가에 따라 복지급여의 장기수급을 억제하는 징벌적 성격을 띠는 경우가 있고, 상대적으로 취업과 탈빈곤을 촉진하기 위해 취업지원을 강조하는 경우가 있다. 징벌적 정책의 가장 전형적인 예는 미국의 TANF 라고 말할 수 있다. 그것은 평생 수급기간을 5년으로 제한하는 한편, 취업에 따른 근로인센티브(EITC)를 지급하는 방식, 즉 〈당근과 채찍〉의 방식을 채택하고 있다. 그리고 영국은 최근 더욱 명시적으로 복지급여 수급자의 취업을 강조하는 근로연계복지정책을 발표하였다.<sup>50)</sup> 그것은 모든 현금급여를 근로소득 증감에 따라 반응하는 인센티브 체계로 개편하는 근로유인형 체계로 개편하는 조치이다. 상대적으로 징벌적 성격이 덜한 근로연계복지정책 또한 존재하고 있다. 그것은 주로 유럽대륙의 복지국가들의 정책이다. 그렇다고 이들의 정책이 보장성을 강조하는 관대한 정책에 머물러 있는 것은 아니다. 최근 들어 점차 많은 유럽대륙 국가들이 수급자에 대한 제재를 강화하는 경향을 보이고 있기 때문이다. 독일의 Hartz IV 개혁이나, 프랑스의 RSA 개혁은 이러한 추세를 반영하는 것이다.

### 3. 선진국과 신흥산업국의 〈고용·복지 연계정책〉

〈고용·복지 연계정책〉이 지향하는 목표는 국가에 따라 그리고 집권세

50) 영국정부는 2014년 4월 시행하게 될 새로운 근로연계복지정책을 발표하였다. 이는 기존 정책보다 조건부과 규정을 강화한 〈Help for Work〉 프로그램을 지칭한다.

력의 이념적 성향에 따라 다를 수 있다. 하지만 도식적으로 설명하면, 선진국과 신흥산업국의 고용·복지 연계정책은 지출통제 전략의 역할을 한다고 말할 수 있다. 선진국의 고용·복지 연계정책은 근로빈곤층의 자립지원과 복지제도의 건강성 회복을 표방하지만, 내용적으로는 사회보험제도와 공공부조제도의 지출을 절감하는 것이 일차적 목표라고 말할 수 있다. 신흥산업국의 고용·복지 연계정책 또한 전반적인 저복지 상황에서 복지확대 속도를 조절하는 지출통제 전략의 역할을 하게 된다. 신흥산업국에게 이러한 선택은 불가피한 측면이 있다. 근로능력집단의 복지수급을 부정적으로 인식하는 문화도 큰 영향을 미치지만,<sup>51)</sup> 경제사회여건을 인해 다른 선택의 여지가 거의 없기 때문이다 : 1) 저임금근로자 및 실업자의 높은 비중, 2) 방대한 비공식부문, 3) 사회보장제도의 저발전, 4) 조세행정체계의 취약성, 5) 공공 복지전달체계의 미비 등이 그것이다.

신흥산업국에게 고용·복지 연계정책은 일석이조(一石二鳥)의 전략인가. 후발복지국가들에게 사회보험의 도입이나, 공공부조의 확대는 용이한 일이 아니다. 설사 복지를 확대하더라도 상당기간 복지혜택의 양극화를 피하기는 힘들다. 도시 공식부문 정규직 근로자를 제외한 많은 근로자가 사회보험 사각지대에 놓이게 되고, 이는 저임금·고용불안에 노출된 취약계층에 대한 보호를 미룬다는 점에서 사회갈등의 한 요인이 된다. 하지만 이와 동시에 근로빈곤층에 대한 복지확대를 경계하는 목소리 또한 존재한다. 이런 상황에서 <지원대상(복지수혜자)의 확대와 복지지출의 통제, 그리고 도덕적 해이의 예방>라는 여러 목표를 동시에 달성할 수 있는 해법을 모색하게 된다. 사회보험 사각지대에 놓인 집단, 특히 실직빈곤층을 대상으로 복지지원을 확대하되, 고용친화적인 일련의 정책을 추진하게

51) 이 문제와 관련해서 신흥산업국의 정책결정집단이 갖는 성장패러다임 중시와 복지에 대한 부정적 인식은 매우 큰 영향을 미치는 것으로 알려져 있다.

되는 것이다. 그것은 복지확대를 정당화할 논거를 찾고, 지출확대 속도를 통제하고, 향후 발생할지 모를 도덕적 해이에 대한 안전판을 갖추는 형태를 취하는 것이다. 이 점에서 고용·복지 연계정책은 일석이조의 전략으로 간주되는 경향이 있다. 하지만 정작 이러한 기대에 부응한 성과를 거두었는가에 대해서는 이견이 있다.

선진국이든 신흥산업국이든 고용·복지 연계정책은 제도 개편 문제에 직면하게 된다. 사회보험과 실업부조 그리고 공공부조제도를 어떻게 구성하고, 각 제도를 어떻게 개편할 것인지 선택해야 하는 것이다. 선진국들은 주로 기존의 실업보험제도의 급여수급 조건을 강화하고, 실업부조나 공공부조제도 수급자를 대상으로 근로연계복지를 강화하는 전략을 추진하게 된다. 이 과정에서 영국이나 독일처럼 실업부조제도나 공공부조제도를 융합하여 정책효과를 극대화하는 방식을 취하기도 한다. 반면에 신흥산업국은 사회보험 또는 그에 상응하는 제도를 도입하는 전략을 취하거나, 근로빈곤층을 대상으로 하는 공공부조제도 또는 그에 상응하는 지원제도를 도입하는 전략을 취하게 된다. 참고로 일부 중남미국가는 근로연령층에 대해서는 공적연금이나 실업보험을 개인저축계정(Individual Saving Accounts) 방식으로 제도화하고, 노인이나 아동에 대해서는 공공부조제도를 적용하고, 근로빈곤층에 대해서는 한시적 지원제도를 도입하는 방식을 채택하고 있다(Vodopivec, 2006).

〈표 6-1〉 선진국과 신흥산업국 〈고용·복지 연계정책〉의 특징 비교

제도유형	선진국 (축소지향적)	신흥산업국 (확대지향적)
공적연금	- 재정 안정화 (납입기간 연장 / 급여 조정)	- Coverage 확대 - 기업·개인부담 통제
실업보험	- 지출통제 - 취업유인 / 도덕적 해이 축소	- Coverage 확대 / 급여수준 인상 - 도덕적 해이 방지
실업부조	- 지출통제 - 취업유인 / 도덕적 해이 축소	- 제도도입 여부 판단 - 도덕적 해이 방지/취업촉진
공공부조	- 지출통제 - 취업유인 / 도덕적 해이 축소	- 제도도입 여부 판단 (제한적 확대) - 도덕적 해이 방지/취업촉진

자료: 이덕재 외(2012)의 표를 부분 수정

#### 4. 한·중·일의 고용·복지 연계정책

한·중·일 3국의 사회보장체계와 〈고용·복지 연계정책〉은 어떻게 비교할 수 있는가. 먼저 현실적인 어려움에 대해 언급할 필요가 있다. 1) 기존 복지레짐 이론의 도움을 받기 힘들다는 점이다. 에스핑-앤더슨의 복지레짐 유형은 동아시아 국가들이 어떠한 유형에 속하는지 답해주지 않는다. 새롭게 정립해야 할 과제이다. 물론 다양한 학자들에 의해 발전주의 복지모델, 가족주의 복지모델, 유교주의 복지모델 등 다양한 이론이 제시되었지만, 이들 국가를 포괄하기에는 한계가 있다. 어찌 보면, 한·중·일 3국은 각기 다른 복지레짐에 속하는 국가라고 말할 수 있을지 모른다. 2) 비교분석에 필요한 자료의 제약이 크다는 점이다. 한국과 일본은 상대적으로 관련 자료가 많이 공개되어 있지만, 중국은 공개되어 있는 공식 통계자료가 크게 부족한 상황이다. 한국은 2000년 이후 OECD 국가들 중 사회지출의 증가속도가 가장 빠른 경우이며, 중국은 2010년 사회보험법 제정을 계기로 사회보장제도가 매우 빠르게 변하고 있는 경우이다. 일본 또한

2012년 사회보장·조세개혁안을 통과시킨 이후 사회보장제도 전반에 걸친 개혁을 추진하고 있다. 이를 감안하면, 정보 제약은 한중일 3국의 사회보장제도를 비교하는데 심각한 장애물이 아닐 수 없다.

분명한 것은 한중일 3국이 서구 복지국가와 다른 방식으로 성장해 왔고, 재분배 전략에서도 큰 차이를 보이고 있다는 점이다. 20세기 중반 일본은 생산체제나 복지체제 측면에서 서구 국가들과 다른 방식으로 성장해 왔다. 한국과 중국 또한 마찬가지이다. 한국은 1980년대 권위주의 정권하에서 재벌중심의 경제체제로 성장을 이루었다. 중국은 1990년대 이후 사회주의 정치체제와 자본주의 경제체제의 공존이라는 절묘한 조합으로 높은 경제성장을 이루고 있다. 이들 국가의 공통점은 고용확대와 소득증대 전략에 따라 복지수요를 억제하는 고용·복지 연계방식을 취했거나 취하고 있다는 점이다. 상이한 국제환경(상이한 시점)속에서 이질적인 정치·경제체제를 갖고 있었지만, 공히 경제성장 국면에서 고용안정과 근로소득 증가를 통해 중산층을 확대하는 방식으로 체제를 안정화시켰던 것이다. 작은 복지국가로 높은 경제성장을 이룬 경우인 셈이다.

물론 한중일 3국은 후발주자가 선발주자의 실패로부터 정책적 시사점을 얻는 유기적 관계에 있는 것처럼 보인다. 이들이 동일 범주의 비교대상이라기보다 상이한 발전단계에 있는 비교대상임을 의미한다. 경제발전이나 사회보장체제의 발전과 관련해서 일본→한국→중국 순으로 유사한 경험을 하고 있다고 생각해 볼 수 있을 것이다. 실제로 한중일 3국 사이에는 경제정책이나 사회보장정책과 관련해서 적지 않은 모델의 교류 또는 수입이 있었다. 경제정책을 예로 들면, 1960년 일본의 국민소득배중계획<sup>52)</sup>은 1980년대의 한국과 2010년 중국의 중산층 육성정책에 적지

52) 1960년 일본의 이케다 내각은 경제학자 시모무라 아사무(下村治)의 제안을 받아들여, 국민들의 구매력을 강화하기 위한 국민소득배중계획(國民所得倍增計劃)을 추진하였다. 그리고 1960년대 후반에는 실제로 일본 국민소득은 두 배 이상 증가하였다.

않은 영향을 끼쳤다. 마찬가지로 복지정책과 관련해서도 일본의 생활보호제도나 개호보험제도는 한국의 공공부조제도와 장기요양보험제도의 형성에 많은 영향을 미쳤다. 산업화와 탈산업화 과정에서 복지 이원화의 문제를 경험했던 일본의 사례는 한국과 중국의 복지개혁과 고용·복지 연계정책에 많은 시사점을 줄 것이다.

최근 한·중·일 3국이 직면하고 있는 제반 사회문제는 비교연구에 흥미를 더해주고 있다. 극단적인 사례이지만, 한·중·일 3국은 경제성장률이 세계 10위권 안에 드는 동시에, 자살률 또한 세계 10위권 안에 드는 국가들이다. 더불어 사회보장체계의 이원화 또는 이중구조의 문제를 안고 있거나, 안게 될 개연성이 높은 국가들이다(노대명·전지현, 2012). 산업화와 고도성장 시기에는 고용확대와 근로소득 증가를 통해 작은 복지국가를 유지할 수 있었다. 하지만 지금은 세계화·탈산업화·저성장이 진행되고 있고, 노동의 이원화와 소득격차가 확대되고 있으며, 인구고령화가 빠르게 진행되고 있다. 더 이상 작은 복지국가로 대처하기 힘든 상황인 셈이다. 그렇다고 전통적인 복지확대 전략에 호소하기도 힘든 상황이다. 1970년대 일본이 사회보장제도의 이원화 문제를 해결하고자 했으나 좌절하였고, 한국 또한 1990년대 이후 사회보험 확대전략을 취했지만 여전히 이원화와 사각지대 문제를 안고 있고, 중국 또한 유사한 문제를 안고 있기 때문이다. 이는 복지확대로 인해 발생할 수 있는 다양한 문제점에 선제적으로 대응하고, 취약계층의 취업을 촉진하는 새로운 고용·복지 연계전략을 강화할 필요가 있음을 말해준다.

다음 표는 주요 사회보장제도를 사회보험과 공공부조 그리고 사회서비스 등으로 범주화하고, 한중일 3국에서 언제 어떤 제도가 도입되고 개혁되었는지 정리한 것이다. 물론 이는 각국이 추진하고 있는 주요한 복지제도나 복지개혁 동향을 빠짐없이 담고 있지는 못하다. 다만, 한중일 3국의 사회보장제도를 발전단계와 최근 쟁점이라는 관점에서 어떻게 이해해야 하는지 단서를 제공해주는 것으로 이해할 수 있다.

누군가는 사회보험이 끝났다고 말하고, 누군가는 사회보험만이 대안이라고 말한다. 하지만 분명한 것은 현재의 사회보험 제도는 사각지대가 크고 불공평하다. 사회보험은 그것을 통해 가장 큰 혜택을 받는 사람들의 강력한 지지를 받고 있지만, 지속적으로 도전받고 있다. 그렇다고 각자 자신의 인생을 책임져야 한다는 주장 또한 무책임하다. 21세기 산업구조와 노동시장구조가 급격하게 변화함에 따라, 각 개인이 자신의 운명에 별다른 영향을 미치지 못하는 상황에서 각자 자신의 삶을 책임지는 개인저축계좌 방식을 채택하자는 것도 부도덕하다. 이는 현재 비서구권 국가들이 직면하고 있는 공통의 난제이기도 하다. 분명한 것은 향후 상당기간 사회보험제도가 성숙기에 접어들지 못하는 상황에서, 노동시장에서 발생하는 고용불안과 저임금, 노인빈곤 문제 등을 해결하기 위해서는 새로운 대안이 필요한 것이다. 그것은 사회보험과 비기여형(non-contributory) 사회보장제도를 적절하게 연계하는 방식이다.

한중일 3국의 최근 정책동향을 보면, 근로빈곤층 또는 취약계층에 대한 지원을 확대하는 경향을 확인할 수 있다. 일본의 구직자 지원제도나 중국의 도시농민공 지원제도, 한국의 근로장려세제 등이 그것이다. 이러한 제도들이 사회보험의 사각지대 해소하며, 근로빈곤층에 대한 실질적인 지원방안이 될 수 있는지 지켜보아야 할 일이다.

〈표 6-2〉 한중일 3국의 사회보장제도의 구성과 도입시점

	한국	중국	일본
사회 보험	공적연금 - 국민연금(88) - 특수직역연금 • 공무원연금(60) • 사학연금(75) • 군인연금(63)	양로보험 - 도시직원기본양로보험(97) - 국가/사업단위양로보험 - 도시주민양로보험 - 신행농촌양로보험	공적연금 - 후생연금(근로자, 41) - 국민연금(자영자, 61) - 공제연금(공무원, 70)
	건강보험(63) - 직장가입자 - 지역가입자	의료보험 - 도시직원기본의료보험(98) - 공비의료제도(52) - 도시주민기본의료보험(10) - 신행농촌합작의료(03)	건강보험 - 건강보험(근로자, 22) - 국민건강보험(자영자, 38)
	산재보험(63)	공상보험(51)	노동보험 (근로자보상보험, 47)
	고용보험(93)	실업보험(86) 생육보험(51) - 도시직원생육보험(94) - 도시주민생육보험(09) - 계획생육보험(07)	노동보험(실업보험, 47)
	노인장기요양보험(08)	-	개호보험(00)
공공 부조	생활보호법(61)→ 기초생활보장법(99) 의료급여법(01) 긴급복지지원법(06)	생활보호 - 도시: 최저생활보장(95) - 농촌: 오보공양제도(56), 최저생활보장제도(04) 긴급부조(재해, 임시부조) 전문부조(의료/교육/주택)	생활보호법(46) 생활보호법 개정(50)
사회 서비스 및 사회 수당	사회서비스 - 노인복지서비스 - 장애인복지서비스 - 아동복지서비스 - 주거지원서비스 등	사회서비스 - 노인복지서비스 - 장애인복지서비스 - 아동복지서비스 - 주거지원서비스 등	사회서비스 - 노인복지서비스 - 아동복지서비스 - 장애인복지서비스 등
	사회수당 - 기초노령연금(08) - 장애인연금(10), 경증장애수당, 장애아동수당 - 양육수당(09)	사회수당 - 노인복지수당 등	사회수당 - 아동수당 - 장애수당

자료: 노대명·전지현(2012), 표를 일부 수정



## 5. 한중일의 근로연계복지(workfare)

한중일 3국에서 근로빈곤층이 발생하는 여건은 서구 복지국가들과 크게 다르지 않다. 탈산업화, 고용불안의 심화, 가족구조의 변화, 빈곤과 소득불평등의 증가 등이 그것이다. 하지만 한중일 3국이 서구와 같이 근로연계복지정책(workfare)이 어떠한 의미를 갖는지 생각해 볼 필요가 있다. 서구와 같이 근로빈곤층 대상 복지급여가 확충되지 않은 한중일 3국에서 조건부 지원 프로그램이 반드시 부정적인 의미를 갖는가 하는 점이다. 조건부라는 부정적 의미를 전제하더라도 복지급여를 지급한다는 것이 더 긍정적인 의미일 수 있는 것이다<sup>53)</sup>. 다른 한편으로는 근로빈곤층의 복지의존성 문제가 그리 심각하지 않은 나라에게 조건부와 방식을 통한 취업지원성고가 나타날 수 있는가 하는 점이다.

이 모든 문제는 다음 네 가지 측면에서 이해할 수 있다. 첫째, 동아시아 복지국가들은 복지제도의 건강성을 우려해야 할 정도로 관대한 공공부조 제도를 갖고 있지 않다는 점이다. 한중일 3국에서 근로빈곤층을 대상으로 하는 공공부조제도는 그리 발전하지 않았다. 수급자 규모나 급여수준 측면에서 복지수급자의 도덕적 해이를 초래할 정도로 관대하지도 않다. 2010년 현재 프랑스나 독일의 경우, 근로빈곤층 중 공공부조제도나 실업부조 수급자는 300만~400만 명에 이른다. 그리고 복지급여 수급자 중 절반 이상이 장기실업자이다. 복지제도의 건강성이 정치사회현안으로 쟁론될 소지가 있는 것이다. 반대로 한중일 3국의 공공부조제도는 근로빈곤층에게 수급자격을 부여하는데 인색하다. 참고로 한국의 기초보장제도

53) 서구 복지국가에서 조건부과란 성인 실직자에 대한 취업촉진에 강조점이 있다면, 저발전국이나 신흥산업국에서 조건부 현금급여 프로그램(Conditional cash transfer programmes : CCTs)은 자녀에 대한 교육투자와 노동금지를 조건으로 한다는 점에서 서구의 그것과 다른 의미를 갖는 것으로 이해할 수 있다. 예를 들면, 멕시코의 Oportunidades와 브라질의 Bolsa Familia 프로그램을 들 수 있다.

는 근로능력자에게도 수급자격을 부여하고 있지만, 정작 2012년 현재 수급자 규모는 약 26만 명에 불과하다. 이는 전체 근로빈곤층의 10%에 불과한 수치이다. 둘째, 근로빈곤층의 취업의지가 약하다고 말하기 힘들다는 점이다. 그것은 복지급여 수급자 중 장기실업자 비율로 확인할 수 있다. 최근 일본에서 장기실업자 비중이 증가하고 있지만, 그것이 복지수급자 중 장기실업자 비중을 의미하지는 않는다. 근로빈곤층 중 복지급여 수급자가 많지 않기 때문이다. 한국의 경우에도 근로빈곤층 수급자 중 실업자 비중은 매우 낮고, 이들 중 상당수는 취업능력이 매우 낮은 집단이다. 달리 보면, 복지급여의 수준이 낮은 상황에서 그것에 의존해 생활하기 힘들다면, 근로능력이 있는 복지수급자 그리고 심지어는 장애인이나 노인 수급자 또한 부족한 소득을 벌기 위해 일해야 하는 상황이 될 수 있다. 셋째, 동아시아의 공공부조제도는 이미 도덕적 해이를 예방하는 강력한 조치를 적용하고 있다는 점이다. 그것은 부양의무를 적용하는 방식과 관련이 있다. 이는 한·중·일 3국이 모두 적용하고 있는 방식이라고 말할 수 있다. 한국과 일본은 기초생활보장법과 생활보호법에 부양의무자 기준을 명시한 경우이며, 중국은 공공부조제도에 관한 법률은 없지만, 가족과 친지의 유무에 따라 수급이 결정된다는 점에서 사실상 부양의무자 기준을 적용하는 경우라고 말할 수 있다. 넷째, 각국의 복지급여 수준이 높지 않다는 점이다. 이는 대부분의 국가에서 유사하게 나타나는 문제이다. 그것은 복지급여로 최소한의 생활을 영위하기 힘들다는 것을 의미한다. 급여 수준이 낮아 금액이 적어 비공식노동이라도 해야 생계를 꾸릴 수 있는 상황인 것이다. 이는 동아시아국가들이 전반적으로 근로능력이 있는 복지수급자를 대상으로 근로연계복지제도를 도입하기에 적합한 여건이 아니었음을 말해준다.

그럼에도 불구하고, 동아시아국가들은 대부분 근로연계복지제도를 도

입하였다. 물론 국가마다 제도화의 방식에는 차이가 있지만, 근로능력이 있는 복지수급자의 취업과 탈수급을 촉진하는 전략을 채택했던 것이다. 한국은 1999년 국민기초생활보장법을 제정하면서, 근로능력이 있는 공공부조제도 수급자에게 근로활동참여를 조건으로 급여를 제공하는 근로연계복지제도를 도입하였다. 그리고 조건을 이행하지 않으면 급여를 일부 삭감하는 방식을 채택하고 있다. 이는 미국의 TANF와 유사한 형태로 기존 복지제도와 유사한 것이다. 그리고 일본은 2011년 구직자지원제도 등을 통해 실업자를 지원하는 정책을 추진하고 있다. 그것은 생활보호제도에 기반한 방식이 아니라 실업자 등을 대상으로 하는 별도의 제도를 통해 근로연계복지제도를 운영하는 방식이다. 한국이나 일본과 달리, 중국은 전국적으로 실시되는 근로연계복지제도는 존재하지 않으며, 일부 지방정부 차원에서 개별적으로 근로연계복지정책을 추진하고 있다. 심지어 일부 아시아 일부 국가는 수급기간을 제한하는 조치를 취하기도 했다.

하지만 동아시아국가에서의 근로연계복지제도에 대한 비판 또한 만만치 않다(Chak et. al., 2012 : 163). 그 비판의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다. 서구 복지국가들과 달리, 동아시아 국가의 근로연계복지정책은 복지의존성을 해소하는 것이 아니라 예방하는데 그 목적이 있다. 그리고 그것은 아시아국가의 강한 노동윤리, 특히 근로능력자는 일을 통해 자립해야 한다는 생각에 강한 영향을 받고 있었다. 사실 근로연계복지제도의 효과성은 실업자들에게 새로운 취업기회를 제공하는 프로그램의 질, 복지지원 인력의 자질, 고용보호법제의 포괄성, 정부의 일자리 창출의지 등에 의해 결정된다. 물론 이를 위해서는 충분한 투자가 필요하다. 이 점에서 근로연계복지제도는 고비용의 사회정책 프로그램이다. 하지만 동아시아의 근로연계복지는 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤을 촉진하기 위한 충분한 지원을 전제하지 않는 경우가 많다. 이들 국가에게 근로연계복지제

도란 싸구려 고용촉진 프로그램이며, 취약한 공공부조제도를 정당화하는 수단에 불과하다. 그리고 이 프로그램이 의도하는 바는 분명하다. 근로빈곤층을 억지로 저임금일자리로 진입하게 하거나, 정부지원 대신 가족의 도움을 받게 하는 것이다. 고용정책 측면에서는 노동시장에 저임금 노동공급을 확대 또는 유지함으로써 임금을 통제하는 것이고, 복지정책 측면에서는 근로빈곤층의 급여수급에 강한 낙인감을 주어 스스로 포기하게 하는 것이다. 이 점에서 근로연계복지는 가난한 사람들을 억압하는 새로운 정당화 수단이 되고 있다는 것이다. 이런 이유에서 근로연계복지제도가 한부모 가구의 가장, 노숙자, 장기실업자 등의 취업률을 제고하거나 탈빈곤율을 높이는데 기여하지 못한 것은 당연한 일이라는 것이다. 동아시아국가에서 근로연계복지가 생겨난 이유는 복지의존 문제를 해소하는 것이 아니라, 복지부족을 정당화하는데 있었기 때문이라는 해석이다.

### 제3절 고용·복지 연계정책의 환경 진단

어느 국가도 고용과 복지의 유기적 관계를 전제하지 않고서는 사회시스템의 안정성을 확보하기 힘들다. 그것은 생산과 분배 그리고 재분배가 어떻게 이루어지고 있는가를 말해주기 때문이다. 문제는 21세기 점점 더 많은 국가들이 고용과 복지의 불균형을 경험하고 있다는 점이다. 현실에서 이 문제는 근로빈곤층의 증가로 나타나고 있다. 한·중·일 3국 또한 예외는 아니며, 고용·복지 연계정책을 강화해야 하는 상황이다.

하지만 이 정책은 국가에 따라 상이한 성격을 갖게 된다. 그 차이는 다음 세 가지 관점에서 설명할 수 있을 것으로 판단된다.

첫째, 산업화와 탈산업화의 단계라는 역사적 관점이다. 일본과 한국은 성장과 분배의 선순환, 즉 “산업화 → 고용증가 → 근로소득 증가 → 중산

층 확대 → 빈곤률 감소"가 이루어지던 시점까지는 사회보장체계를 강화할 필요성을 느끼지 못했다. 하지만 탈산업화가 시작되고 실업과 고용불안이 확산되면서 근로빈곤층이 증가하는 - 즉, 중산층이 감소하는 - 문제에 봉착하고 있다. 이는 먼저 일본이 직면했던 문제이고, 한국이 현재 경험하고 있는 문제이다. 중국은 여전히 산업화가 진행되고 있으며, 중산층 또한 형성 초기 단계에 있다. 이는 한중일 3국의 고용·복지 연계정책이 탈산업화의 진행도와 밀접한 관련이 있음을 말해준다.

둘째, 노동시장정책과 복지정책을 아우르는 사회보장제도 비교의 관점이다. 이는 탈산업화, 노동시장 유연화, 인구고령화가 진행되는 과정에서 각국의 노동시장정책과 복지정책이 어떠한 특성을 갖는지 살펴보는 것이다. 한중일 3국 모두는 노동시장에서의 불안정성이 확대되고 있지만, 그에 상응하는 정책개입이 이루어지지 않고 있는 것처럼 보인다. 마찬가지로 복지정책 차원에서의 개입 또한 이원화라는 문제점을 안고 있다. 세계화와 노동시장 유연화 그리고 인구고령화가 사회보험 중심 사회보장체계의 지속가능성을 위협하고 있는 것이다. 사회보험제도를 통한 재정확충이 기대에 미치지 못하는 반면, 인구고령화와 실업·빈곤 등으로 인해 복지 지출이 증가하고 있음을 의미한다. 이 문제를 해결하기 위해서는 기여를 통한 사회보험제도와 조세를 통한 공공부조제도 간의 연계를 강화하는 방향모색이 불가피해 보인다.

셋째, 고용·복지정책의 연계방식에 대한 비교의 관점이다. 한중일 3국 고용·복지 연계정책의 공통점과 차이점을 살펴보는 것이다. 동아시아 복지국가들은 오랜 기간 <저복지·노동중시>(低福祉·勞動重視)라는 공통점을 갖고 있는 것처럼 보인다. 이는 동아시아 국가들의 복지제도 발전과정을 통해 나타났던 특징이라고 말할 수 있다. 하지만 지금 동아시아 복지국가들은 선택의 기로에 놓여 있는 것처럼 보인다. 저복지를 전제로 복지급여

수급자에게 조건을 강제하는 <근로연계복지>(workfare) 전략을 강화할 것인지, 근로빈곤 문제가 발생하는 다양한 원인을 통제하는 새로운 고용·복지 연계전략을 채택할 것인지 하는 것이다. 이제 한·중·일 3국은 복지 지출 증가를 피하기 힘든 상황이다. 인구고령화와 전통적 가족구조 해체로 복지수요가 증가하고 있고, 고용구조와 소득분배구조 악화가 복지수요를 더욱 증가시키고 있기 때문이다. 이런 상황에서 근로빈곤 문제에 대한 정책방향은 향후의 발전전략을 가늠하는 중요한 잣대가 될 것이기 때문이다.

## 1. 발전주의모델의 성공신화: 그 빛과 그림자

한·중·일 3국에게 <전통적인> 고용·복지 연계정책은 성장과 고용 중심의 저복지 정책이었다고 말해도 과언이 아니다. 투자확대와 고용창출에 초점을 둔 동아시아 발전주의 모델에서 복지정책의 위치는 미미했기 때문이다. 그것은 “일자리가 최고의 복지!”라는 표현으로도 설명할 수 있다. 이 표현은 한국, 대만, 일본, 중국 등 아시아 국가의 정치가들의 입을 통해, 더 나아가 유럽 정치가들의 입을 통해 자주 들을 수 있는 말이다.

성장과 고용창출의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그리고 그것이 복지국가를 떠받치는 근간이 된다는 점에도 이견이 있을 수 없다. 현실에서 <경제성장 → 고용창출 → 소득분배>의 선순환이 이루어지는 경우에는 복지수요는 크게 증가하지 않게 된다. 따라서 복지확장을 할 재정능력이 충분하게 된다. 하지만 고도 성장기에 사회보장제도를 확충하는 경우는 많지 않다. 그만큼 복지를 확대할 절박성이 없기 때문이다. 그로 인해 많은 국가들은 성장과 분배의 선순환이 깨어진 상황, 즉 복지수요는 증가하고 재정수입은 감소하는 상황에서 사회보장제도를 확대하는

선택을 하게 된다. 이것은 현재 일본과 한국이 직면한 상황이기도 하다.

〈표 6-3〉 한중일 3국의 1인당 GDP 및 증가를 추이

	US dollars per capita				% change per capita		
	1990	2000	2005	2010	90~00	00~05	05~10
China	464	1,130	1,746	2,895	9.3	9.1	10.6
Japan	31,035	33,931	36,016	36,184	0.9	1.2	0.1
Korea	8,383	14,749	17,959	21,119	5.8	4.0	3.3
Europe	18,957	22,946	24,953	25,731	1.9	1.7	0.6
N. America	31,004	38,827	41,627	41,296	2.3	1.4	-0.2
World	5,681	6,463	7,002	7,365	1.3	1.6	1.0

자료: OECD.stat

한국과 일본은 20세기 세계적으로 유례없는 고도성장을 이루었으며, 중산층<sup>54)</sup> 육성을 통해 성장과 분배의 선순환을 경험한 국가들이다. 20세기 중산층은 정치적, 경제적으로 매우 중요한 역할을 담당해 왔다. 중산층은 정치적 안정성을 담보하는 중심세력이자 강력한 구매력을 가진 집단이며, 복지수요를 줄이는 동시에 조세부담을 통해 사회보장체계를 떠받치는 역할을 담당하기 때문이다. 이 점에서 중산층 육성은 성장과 분배 그리고 재분배로 이어지는 선순환 고리에서 중요한 부분이었다.

일본은 중산층 확대를 통해 성장과 분배의 선순환을 이룬 대표적인 경우이며, 그 성장모델은 한국과 중국에도 큰 영향을 미쳤다. 잘 알려진 바와 같이, 일본은 1960년대 중반 국민의 90%가 스스로를 중산층이라고 생각하는 1億總中流社會에 도달했다. 이는 산업화시대 저축과 투자확대,

54) 중산층은 각 개인의 주관적 응답을 통해 파악하는 방법과 소득을 기준으로 파악하는 방법으로 대별할 수 있다. 문제는 중산층에 대한 소득기준을 어떻게 정의할 것인가 하는 점이다. 이와 관련해서는 중위소득의 50%~150%에 속한 집단을 중산층으로 가정하는 방법과 1일 지출이 10달러~100달러 구간에 위치한 가구를 중산층으로 가정하는 방법(OECD)이 있다. 국제비교를 위해서는 이 두 가지 방법을 모두 활용할 수 있다.

교육과 값싸고 좋은 노동력에 기반한 성장모델이었다. 하지만 다른 관점에서 보면, 고용과 복지를 연계하는 고유한 방식을 전제로 하는 모델이기도 했다. 기여를 통한 사회보험제도를 근간으로 하며, 노동을 통한 자립정신과 가족의 역할을 강조하는 모델이었던 셈이다. 1970년대 한국 또한 이 전략을 채택했다고 말할 수 있다. 물론 한국에서 자신을 중산층이라고 생각하는 사람이 90%를 넘어선 바는 없는 것으로 판단된다. 하지만 중산층은 1980년대 중반부터 빠르게 증가하여 1990년 전체 인구의 75.4%에 이르게 된다. 이는 빈곤률이 감소하고 소득불평등이 완화되는 추세와 맞물려 있다. 결국 한국과 일본은 산업화시대의 고용·복지 연계모델, 즉 저복지의 연계모델을 구축했던 셈이다.

하지만 이러한 성공신화는 위기에 직면하게 된다. 일본은 1980년대 오일쇼크와 1990년대 세계화와 탈산업화가 본격화되면서 양질의 일자리가 감소하고, 정규직·비정규직 간 임금격차가 확대되고, 전체적인 소득불평등이 높아지는 등 문제가 발생하게 된다. 이른바 격차사회에 진입하기 시작했던 것이다. 한국 또한 1997년 외환위기를 경험하면서 중산층의 붕괴 또는 약화를 경험하게 된다. 중산층 규모는 1990년 75.4%에서 2011년 67.7%로 빠르게 감소하였고, 한국사회에서 소위 양극화 논쟁을 불러일으키게 된다.<sup>55)</sup> 탈산업화로 고용구조가 급격히 변화하여 빈곤과 소득불평등이 심화되는 상황에서 한국과 일본의 사회보장제도는 이러한 문제에 대처하는데 취약했던 것처럼 보인다. 사회보장제도의 이중구조는 노동시장에서 발생한 소득격차와 빈곤문제를 해결하기보다, 그 격차를 더욱 확대시키는 방향으로 영향을 미치기 때문이다. 취업으로 복지수요를 통제하는 저복지 전략이나, 양질의 표준화된 일자리를 전제로 하는 사회보험제도, 공공부조제도의 역할을 제한하는 접근방식으로는 문제를 해결하기

55) 김동열(2011), <한국 중산층의 구조적 변화>, 현대경제연구원



힘든 것이다. 새로운 형태의 일자리를 창출하고, 사회보험과 공공부조를 연계하며, 복지와 고용을 연계하는 새로운 전략이 필요한 것이다.

중국은 한국과 일본이 채택했던 전통적 성장전략과 유사한 전략을 채택하고 있는가. 최근 중국의 최저임금 인상이나 소득증대 정책은 1960년대 일본의 중산층 육성정책과 밀접한 관련이 있는 것처럼 보인다. 중국은 산업화 과정에서 내수 기반형 성장모델로의 전환을 위해 구매력을 가진 중산층 육성이 필요하다. 그리고 중산층 육성은 성장과 분배의 선순환을 위해서도 필요한 것이다. 하지만 최근까지 중산층의 증가속도는 기대에 미치지 못하고 있다. 많은 사람들이 중국의 중산층이 매우 빠른 속도로 증가할 것으로 예상하였지만, 현재 중산층 규모는 기대했던 수준에 미치지 못하고 있다.<sup>56)</sup> 브루킹스연구소의 한 보고서에 따르면, 중국의 중산층 인구는 1억 6천만 명에 달하지만, 전체 인구에서 차지하는 비중은 10%에 불과하다. 그러나 중국은 2030년까지 전체 인구의 70%가 중산층이 되는 사회로 진입할 것이다.<sup>57)</sup> 하지만 적어도 현재 시점에서 중국은 소득불평등이 악화되는 문제를 경험하고 있다. 2000년대 중반과 후반 OECD 국가들의 지니계수를 보면 그 수치가 소폭 감소한 것을 알 수 있다. 반면에 한중일 3국의 지니계수는 소폭 증가한 것으로 나타나고 있다. 그 중에서도 중국의 지니계수는 2000년대 중반 0.439에서 2000년대 후반 0.469로 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 이는 이미 높은 수준의 소득불평등이 2000년대 중반 더욱 심각한 수준으로 악화되었음을 말해주는 것이다. 다른 자료에 따르면, 중국의 소득불평등(지니계수)은 1992년 0.32에서 2009년 0.49로 약 53% 증가한 것으로 나타나고 있다. <도시 vs. 농촌> 그리고 <농민공 vs. 도시 호구자> 간의 소득격차가 확대된 것이 큰 영

56) 본 보고서의 제5장을 참조

57) Homi Kharas(2011), <The Emerging Middle Class in Developing Countries>, Brookings Institution

향을 미쳤던 것으로 판단된다. 이 점에서 중국은 고용창출만을 강조하는 저복지 전략을 통해 사회보장제도의 이원화를 방지할 것인지, 이 문제를 해결하는 새로운 고용·복지 연계정책을 구축할 것인지 하는 선택의 기로에 있다고 말해도 과언이 아닐 것이다.

이제 한·중·일 3국의 고용·복지 연계정책은 세계화와 (탈)산업화라는 맥락에서 이해할 필요가 있다. 세계화라는 동일한 환경 속에 있지만, 각국의 산업구조가 산업화와 탈산업화라는 다른 단계에 놓여 있으며, 이것이 고용·복지 연계정책의 기본방향에 영향을 미치기 때문이다. 21세기 세계화는 일국 차원에서 벗어나기 힘든 거대한 흐름이라고 말할 수 있다. 그리고 이는 자본과 기업을 선진국에서 중국, 인도, 브라질 같은 신흥산업국(new emerging countries)으로 대거 이동시키고 있다. 선진국은 제조업부문 취업자가 감소하고 서비스부문 취업자가 증가하는 탈산업화가 가속화되고, 신흥산업국은 산업화 과정에서 제조업부문 취업자가 증가하며 거대한 중산층이 형성되는 변화를 경험하게 된다.

이런 관점에서 보면, 한국과 일본 그리고 중국에게 고용·복지 연계정책은 상이한 의미를 갖는다. 한국과 일본은 저성장과 탈산업화를 전제로 고용과 복지를 연계하는 새로운 전략을 발견해야 하고, 중국은 고성장과 산업화를 전제로 고용과 복지를 연계하는 전략을 추진할 필요가 있다. 다만 중국은 한국과 일본이 경험했던 문제점을 반면교사(反面教師)로 삼을 필요가 있다. 그것은 성장전략을 추진하면서도, 고용불안과 소득격차 그리고 사회보장제도 이원화를 축소하는 전략을 강구해야 한다는 것을 의미한다.

〈표 6-4〉 한중일의 산업별 취업자 비중 변화

		1991	2000	2005	2010
China	Agriculture	59.7	50.0	44.8	-
	Industry	21.4	22.5	23.8	-
	Services	18.9	27.5	31.3	-
Japan	Agriculture	6.7	5.1	4.4	3.7
	Industry	34.4	31.2	27.9	25.3
	Services	58.4	63.1	66.4	69.7
Korea	Agriculture	16.4	10.6	7.9	6.6
	Industry	36.0	28.1	26.8	17.0
	Services	47.7	61.2	65.2	76.4

주: 전체 취업자 중 산업별 취업자의 %

자료: UN Escap, Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2012.

하지만 과거의 성공신화는 종종 정책패러다임을 바꾸는데 걸림돌이 되기도 한다. 〈일자리가 최고의 복지〉라는 생각은 분명 타당한 측면이 있다. 하지만 그것은 특정한 시대환경 속에서 타당성을 갖는다는 점에 주목해야 한다. 세계화가 자본의 이동과 노동시장 유연화를 조장하고 있고, 탈산업화가 서비스업종에서 저임금의 비정규직 일자리를 양산하는 상황에서 기존의 성공신화에 집착하는 것은 문제를 해결하기보다 악화시킬 수 있다. 사실 21세기 한국이 직면한 고용·복지 연계정책은 고용창출과 취업촉진으로 문제를 해결하는 기존 방식에서 벗어나, 복지확대가 고용창출과 취업촉진에 순기능을 하는 새로운 방식을 필요로 한다. 말 그대로 고용과 복지의 연계가 필요한 것이다. 그럼에도 여전히 일자리가 최고의 복지라고 주장하는 것은 복지확대를 기피하려는 정치적 수사이거나, 복지정책을 저비용의 일거리 사업으로 대체하려는 시도로 간주될 수 있다. 고용·복지 연계정책을 복지수급자에게 취업을 강제하는 근로연계복지정책과 동일시하는 경향 또한 이와 무관하지 않다.

## 2. 근로빈곤층의 증가와 사회보장제도의 당면문제

사회보험제도의 사각지대가 큰 상황에서 근로빈곤층에 대한 보호를 위해서는 다양한 제도적 접근이 필요하다. 최저임금제도나 고용보호법제를 통해 노동시장에서 근로빈곤층이 발생하는 원인을 차단하는 것이 중요하다. 또한 실업자가 장기실업자로 전락하고 빈곤화되기 전에 재취업을 촉진하는 노력이 필요하다. 그것은 실업급여와 적극적 노동시장정책 그리고 각종 근로인센티브를 결합해야 성과를 기대할 수 있는 것이다. 그리고 이미 빈곤화된 집단에 대해서는 공공부조제도를 통해 적정하게 보호해야 한다. 하지만 이 경우에도 취업을 촉진하는 전략을 강화할 필요가 있다. 이처럼 장황하게 설명하는 이유는 공공부조제도를 통해 근로빈곤층에 대한 소득보장을 강화하고 그에 따라 조건을 부과하는 서구의 근로연계복지 방식이 반드시 바람직한 것만은 아니라는 점을 강조하기 위함이다.

현재 한·중·일 3국의 근로빈곤 문제는 한 가지 공통점을 갖고 있다. 그것은 실업률이 매우 낮다는 점이다. 한국은 1997년 경제위기와 2008년 글로벌 경제위기 직후 실업률이 증가하는 양상을 경험하였다. 하지만 2012년 실업률은 3%로 매우 낮은 수준이다. 일본 또한 2008년 글로벌 경제위기의 충격으로 실업률이 증가하기도 했지만, 2012년 실업률은 약 4%에 불과하다. 중국도 2012년 실업률 또한 약 4% 수준으로 나타나고 있다. 하지만 실업률은 근로빈곤층이 직면한 현실을 보여주는 최적의 지표가 아닐 수 있다. 사실 한·중·일 3국이 직면한 문제는 실업률은 낮지만 빈곤률이 상대적으로 높다는 점이다. 그리고 이는 근로빈곤층이 증가하는 원인이 실업 외에도 고용불안과 저임금에 있음을 말해주는 것이다.

그렇다면 한·중·일 3국의 근로빈곤 문제와 그에 대응하는 사회보장제도의 특징은 어떻게 설명할 수 있는가. 여기서는 근로빈곤층 발생환경을 경

제사회여건과 노동시장여건 측면에서 살펴보고, 그에 대한 정책적 개입으로 노동시장정책과 복지정책의 실태를 살펴볼 수 있을 것이다. 아래 표는 그 내용을 간략하게 정리한 것이다. 한중일 3국의 경제상황, 고용여건과 소득분배구조, 노동시장정책과 복지정책의 특징을 비교하고 있다. 전체적으로 근로소득의 이원화와 사회보장제도의 이원화가 함께 진행되고 있는 것을 알 수 있다. 상대적으로 실직위험이 높은 집단이 근로소득도 낮고 복지제도에서 소외되는 상황이 발생하고 있는 것이다. 이는 노동시장에서 고용불안의 확산을 막고, 최저임금을 현실화하며, 사회보험 가입을 촉진하고, 공공부조제도를 통한 근로빈곤층 지원을 확대하는 고용복지 연계에 주목해야 할 필요성을 말해준다. 물론 이는 특정한 정책을 선택하는 문제가 아니라 각 정책을 조합하는 문제이다. 노동시장에서 빈곤문제가 발생하는 것을 최소화하고, 사회보험 가입을 촉진해야 하지만, 그럼에도 불구하고 발생하는 근로빈곤층에 대해서는 공공부조제도와 강력한 취업지원을 하는 제반의 정책을 잘 연계해야 하는 것이다.

냉정하게 생각해 보면, 한국과 일본이 사회보험 가입률을 제고하는데 한계가 있을 수 있고, 중국 또한 예외가 아닐 것이다. 그렇다면 현실적으로 필요한 정책은 사회보험제도와 공공부조제도 그리고 취업지원 프로그램 등과의 관계를 강화하는 새로운 고용복지 연계정책이라고 말해도 무리가 아닐 것이다.

〈표 6-5〉 한·중·일 고용·복지 연계정책의 환경과 특징

(단위: %)

		한국	중국	일본
경제사회 여건	평균 경제성장률(2000년대)	4.6	10.3	0.9
	탈산업화 정도 (서비스업 취업자)(2008)	67.8	33.2	67.3
	실업률(2012)	3	4	4
	비정규직 비율(2011)	23.8	-	13.7
	상대빈곤률(2000년대말)	15.0	-	15.7
노동시장 요인	임시직 고용보호(EPL)	2.13	1.75	0.88
	평균임금 대비 최저임금	34.5	-	33.3
복지정책 요인	실업보험 가입률	67 (2011)	18.7 (2012)	75 (2005)
	공공부조 수급률(2012)	5	6.6	1.7
사회지출 수준	공적사회지출(2010)	9.2	6.5 (2007)	22.3
	GDP 대비 실업급여(2009)	0.4	-	0.4
	GDP 대비 ALMP(2009)	0.6	-	0.4

자료: OECD.stat ; OECD Factbook 2011 ; ADB statistical yearbook 2012 ; China Statistical Yearbook 2012 ; UNESCAP Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2011

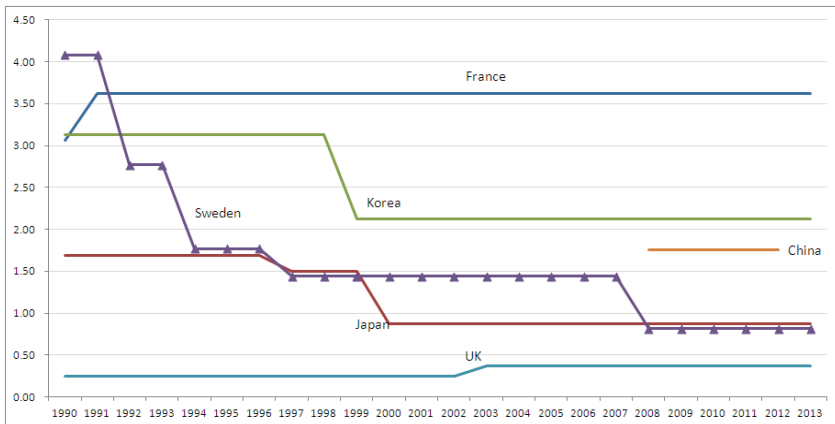
### 3. 한·중·일 고용정책과 복지정책의 특징 비교

한·중·일 3국의 노동시장정책과 복지정책의 특징을 좀 더 자세하게 비교하면 아래와 같다.

첫째, 한·중·일 3국의 고용보호제도(EPL)는 일자리를 이원화하는데 큰 영향을 미쳤으며, 미치고 있다. 1990년대 한국과 일본에서 비정규직 근로자 비중은 지속적으로 증가해 왔으며, 고용보호조치는 정규직 근로자와 비정규직 근로자에 대해 매우 차별적으로 적용되어 왔다. 임시직이나

파견직 근로자에 대한 고용보호는 사실상 빠르게 무력화되었다. 물론 최근 들어 각국 정부는 비정규직 근로자를 보호하는 각종 정책을 발표하고 있다. 하지만 그 조치는 여전히 불충분한 상황이다. 중국의 경우에도 정규직 근로자에 대한 고용보호는 매우 엄격한데 비해, 민간부문에서 일하는 많은 근로자에 대한 고용보호는 여전히 취약한 것으로 나타나고 있다. 이 점에서 요건평은 중국의 근로빈곤 문제가 국영기업보다 민간기업을 중심으로 비정규직 근로자가 증가한 것에 영향을 받은 것이라고 해석하기도 한다. 분명한 것은 1990년대 후반이후 한중일 3국은 근로소득 그리고 고용안정성 등의 측면에서 노동의 이원화를 경험하고 있으며, 상대적으로 고용불안과 저임금에 노출된 집단을 중심으로 근로빈곤층이 발생하고 있다는 점이다(Goishi, 2011; Osawa et. al, 2012; Yao Jianping, 2011; 노대명 외, 2011).

[그림 6-2] 한중일 3국의 임시직 근로자 고용보호 지표의 추이

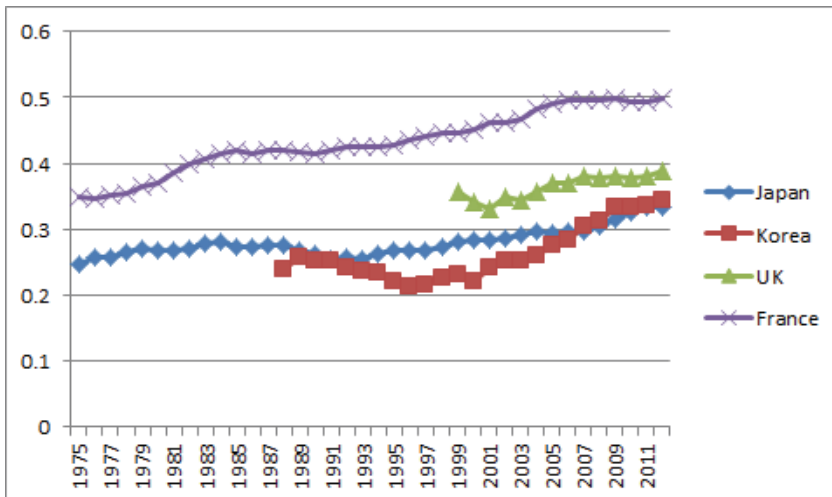


자료: OECD indicators of Employment protection

둘째, 한중일 3국에서 최저임금은 근로자의 빈곤위험을 해소하기에 충분하지 않다는 점이다. 물론 최저임금을 높이는 것이 정책적으로 실업

과 근로빈곤 문제를 심화시킬 수 있다는 반론 또한 존재한다. 그리고 최저임금은 시간당 금액뿐 아니라 그 적용범위 또한 중요하다. 법적 강제력이 없다면 적용의 사각지대가 발생할 수 있기 때문이다. 이러한 한계를 전제 하더라도, 최저임금의 수준과 적용방식의 문제는 매우 중요하다. 한국과 일본에서 최저임금이 전일제 근로자의 평균 임금 대비 어느 수준인지 살펴보면, 상대적으로 유럽 주요 국가들에 비해 낮은 것을 알 수 있다. 아래 그림에서 프랑스의 최저임금은 전일제 근로자 평균 임금의 50%에 근접하고, 영국 또한 40%에 근접하고 있다. 반면에 한국과 일본의 최저임금은 2012년 현재 전일제 근로자 평균임금 대비 각각 35%와 33%로 나타나고 있다. 중국은 전국단위의 최저임금이 없고, 지역에 따라 다양한 최저임금이 존재하고 있으며, 최근 수년간 약 11%~20%의 높은 증가율을 보이고 있다. 하지만 이는 과거의 경제성장 속도와 비교할 때, 최저임금 인상이 부진했다는 점에서 그에 대한 보상의 성격이 있는 것으로 알려져 있다.

[그림 6-3] 주요 국가의 전일제 근로자 평균 임금 대비 최저임금 비율추이



자료: OECD.stat



셋째, 실업자에 대한 소득보장을 담당하는 실업보험제도의 적용범위가 다르다는 점이다. 실직 등의 위험에 처하는 경우, 어떻게 보호를 받게 되는가는 중요한 문제이다. 물론 실업보험 가입율과 실업급여 지급률에 영향을 미치는 요인은 비정규직 근로자의 비중이다. 한중일 3국은 1980년대 또는 1990년대 이후 비정규직 근로자가 증가하는 문제를 경험하였고, 그것은 사회보험 가입률을 저하시키는데 큰 영향을 미쳤다. 실제로 일본에서 15~64세 근로자 중 실업보험 가입자는 1995년 80%에서 2005년 75%로 감소한 것으로 보고되고 있다. 그리고 비정규직 근로자의 실업보험 가입률은 약 67% 수준인 것으로 보고되었다(Duell et al., 2010 : 87). 중국 통계청 자료에 따르면, 2011년 도시와 농촌지역 임금근로자는 약 7억6420만 명, 그 중 실업보험 가입자는 1억4317만 명으로 추정된다.<sup>58)</sup> 이는 전체 임금근로자 중 실업보험 가입자 비율이 약 18.7% 수준임을 말해준다. 하지만 중국이 2010년 사회보험법을 제정하는 중요한 개혁을 했다는 점에 주목해야 한다. 향후 실업보험 가입률이 빠르게 증가하게 될 것임을 의미하기 때문이다. 그럼에도 중국의 산업구조와 고용구조 등을 감안할 때, 사회보험 가입률은 일정 수준에서 정체하게 될 개연성도 생각해 볼 수 있다. 한국에서 실업보험의 역할은 두 가지 이유에서 매우 제한적이다. 하나는 전체 취업자에서 자영업자 비중이 높아 실업보험의 실업자 보호기능에 한계가 있다는 점이다. 참고로 한국의 자영업자 비율은 일본이나 중국보다 두 배 가량 높은 수준이다.<sup>59)</sup> 다른 하나는 비정규직 근로자가 증가함에 따라 실업보험 미가입자 규모가 매우 크다는 점이다. 다음 표를 보면, 2011년 현재 비정규직 노동자의 실업보험 가입률은

58) China Statistical Yearbook 2012, table 4-2 참조

59) 2009년 한중일 3국의 자영업자 비중은 각각 30.0%, 15.3%, 12.1%로 추정된다. 한국과 일본은 OECD.stat의 자료를 인용한 것이고, 중국의 수치는 China Statistical Yearbook 2010을 토대로 필자가 계산한 것이다.

정규직 노동자에 비해 크게 낮은 42.3% 수준이며, 그마저도 개선속도가 매우 더딘 것으로 나타나고 있다.

〈표 6-6〉 한국 임금근로자의 종사상지위에 따른 사회보험 가입률 추이

구분	고용형태	04.08	05.08	06.08	07.08	08.08	09.08	10.08	11.08
국민연금 (직장)	정규직	72.5	75.7	76.1	76.3	77.3	78.9	78.4	79.1
	비정규직	37.5	36.6	38.2	40.0	39.0	38.2	38.1	38.2
건강보험 (직장)	정규직	73.8	75.9	76.1	76.7	78.0	79.8	79.5	80.9
	비정규직	40.1	37.7	40.0	42.5	41.5	43.4	42.1	44.1
고용보험	정규직	61.5	63.8	64.7	64.3	65.8	67.6	75.7	77.4
	비정규직	36.1	34.5	36.3	39.2	39.2	42.7	41.0	42.3

자료: 통계청, KOSIS

넷째, 근로빈곤층이 의존하게 될 최후의 안전망인 공공부조제도의 포괄범위와 역할이다. 1990년대 이후 근로빈곤층 또한 계속 증가하는 양상을 보이고 있다. 1997년에서 2002년 일본의 근로빈곤층은 3.9%에서 6.2%로 크게 증가한 것으로 추정된다(Goishi, 2011 ; Murakami, 2011). 그리고 한국의 근로빈곤층(취업빈곤층)은 1997년 9.5%에서 2011년 11.1%로 증가한 것으로 추정된다(노대명, 2013).<sup>60)</sup> 중국의 경우, 근로빈곤층 문제는 한국이나 일본과는 그 성격이 다르다. 중국의 절대빈곤율은 지난 10년간 큰 폭으로 감소해 왔다. 이 점에서 근로자 중 빈곤층 규모가 과거보다 큰 폭으로 감소했다고 판단된다. 물론 농민공이나 학생 등을 중심으로 하는 저임금근로자가 발생하고 있어, 향후 근로빈곤층에 대한 지원대책을 강화할 필요가 있다. 하지만 중국의 근로빈곤층 지

60) 한국의 근로빈곤층 규모에 미취업빈곤층과 1인 가구를 포함하여 추정하는 경우, 그 증가폭은 더 클 것으로 예상된다.

원정책은 경제환경과 고용구조 등의 측면에서 한국이나 일본과는 다른 형태를 취하게 될 개연성도 있다.

그렇다면 한·중·일 3국의 공공부조제도는 얼마나 많은 빈곤층을 보호하고 있는가. 여기서는 각국의 생계급여제도를 중심으로 설명하고, 자료가 허용하는 범위 내에서 저소득층 복지제도의 수급자 규모에 대해 살펴보겠다. 물론 아래 수치는 각국 공공부조제도 전반을 아우르지 못하고 있다는 점에서 보완이 필요하다. 먼저 일본의 공공부조제도는 2012년 7월 현재 약 213만 명, 즉 전체 인구의 약 1.67%를 보호하고 있는 것으로 추정된다.<sup>61)</sup> 이어 한국의 기초생활보장제도는 2013년 현재 전체 인구의 3% 정도를 보호하고 있으며, 기타 저소득층 복지제도 수급자를 합하면 전체 인구의 약 5%를 보호하고 있는 것으로 추정된다.<sup>62)</sup> 중국의 공공부조제도는 최저생활보장제도와 오보공양제도 수급자를 합하면 2010년 현재 전체 인구의 6.0%를 보호하는 것으로 추정되며, 여기에 도시와 농촌지역의 각종 한시적 부조제도 수급자를 모두 더하면, 약 6.64%를 보호하는 것으로 추정된다.<sup>63)</sup>

각국의 공공부조제도는 근로빈곤층을 적절히 보호하고 있는가. 근로능력자에게 적용하는 선정기준(소득 및 재산기준, 부양의무자 기준)과 급여 수준 그리고 기타 근로능력 기준을 보면, 국가마다 다소 차이가 있을 것을 알 수 있다. 일본의 경우, 근로능력이 있는 빈곤층은 생활보호제도 수

61) Akiko S. Oishi(2013), "Child Support and the Poverty of Single-Mother Households in Japan", (IPSS Discussion Paper Series), National Institute of Population and Social Security Research

62) 한국의 기초생활보장제도는 2013년 현재 약 136만 명을 보호하고 있으며, 이는 전체 인구의 3.0% 규모이다. 여기에 각종 저소득층 지원제도 수급자를 더하면 그 규모는 약 5%~6%에 이를 것으로 추정된다.

63) 중국통계국의 각년도 중국통계연감을 활용하여, 2010년 도시와 농촌지역의 최저생활보장제도 그리고 농촌의 오보공양제도의 수급자는 약 8081만 명으로 추정되며, 여기에 각종 한시적 부조제도 등의 수급자를 더하면 8907만 명에 이른다. 이는 각각 전체 인구의 6.03%와 6.64%에 해당되는 규모이다.

급자가 되는데 어려움이 있는 것으로 알려져 있다. 그럼에도 2002년에서 2012년까지 10년간 생활보호제도 수급가구 중 기타 세대, 즉 근로빈곤층 비중이 높은 세대가 72,403가구에서 287,968가구로 약 4배가량 증가하였다.<sup>64)</sup> 이는 일본의 생활보호제도 또한 근로빈곤층 증가에 따라 수급가구가 증가하는 변화가 있었음을 의미한다. 중국의 공공부조제도에서 근로능력이 있는 빈곤층 수급자의 규모에 대해서는 아직 구체적인 자료를 확인할 수 없었다. 한국의 경우, 공공부조제도 수급자격에 근로능력자에 대한 명시적인 차별은 없다. 2012년 기초보장제도 수급자는 약 141만 명이며, 그 중 근로능력자는 약 26만 명, 즉 18.4%에 이른다. 그리고 이들이 부양하는 가구원을 합하면, 약 40%에 이르게 된다. 그 중 취업자는 약 12만 명으로 전체 근로능력 수급자의 46%가 경제활동에 참여하는 것으로 추정된다(노대명, 2013b). 한 가지 흥미로운 현상은 한국의 근로빈곤층은 지속적으로 증가한 것으로 나타나고 있지만, 정작 근로빈곤층 수급자 규모는 소폭 감소한 것으로 나타나고 있다는 점이다. 2000년대 중반 약 31만 명에 이르던 근로능력자 규모가 2012년 현재 26만 명으로 감소했던 것이다.

#### 제4절 한·중·일 고용·복지 연계정책의 특징 비교

여기서는 한·중·일 고용·복지 연계정책을 다음과 같은 내용을 중심으로 정리하고자 한다. 먼저 한·중·일 3국의 경제사회여건을 역사적 관점에서 비교해 보고, 이어 3국의 사회보장제도, 특히 공공부조제도의 개편동향

64) 이 수치는 후생노동성의 피보호자조사(평성24년 11월)자료에 대한 분석결과를 인용한 것이다.

을 살펴보고, 끝으로 한중일 3국 고용·복지 연계정책의 특징을 비교하는 것이다.

## 1. 경제사회여건의 비교 : 공통점과 차이점

한중일 고용·복지 연계정책의 공통점은 다음 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 노동의 이원화가 빠르게 진행되고 있다는 점이다. 그것은 대기업 정규직 근로자는 고용보호가 잘 이루어지는 반면, 비정규직 근로자는 저임금과 고용불안에 심하게 노출되는 이원화가 진행되고 있음을 의미한다. 둘째, 한중일 3국 모두 노동을 통한 경제사회적 자립을 중요한 가치로 인식하고, 복지확장을 부정적으로 인식하는 경향이 상대적으로 강하다는 점이다. 그것은 고용문제와 빈곤문제가 심화되는 상황에서도 복지확장에 대한 정치적 압력이 그리 강하지 않다는 점에서도 알 수 있다. 셋째, 근로능력자에 대한 복지지원을 부정적으로 인식하는 경향이 강하다는 점이다. 이는 한중일 3국의 고용·복지 연계정책이 취업과 빈곤탈출을 위한 보다 효과적인 지원과 투자보다 수급을 억제하는 징벌적 조치가 강하게 표출되는 이유를 말해준다.

한중일 3국간에는 차이점 또한 존재한다. 첫째, 산업화 단계가 다르다는 점이다. 한국과 일본은 탈산업화가 이미 상당 수준 진행된 상황이다. 그것은 양국의 고용구조와 소득분배구조에도 적지 않은 영향을 미치고 있다. 반면에 중국은 아직 산업화 단계에 있다고 말할 수 있다. 그리고 이 차이점은 고용정책과 복지정책을 연계하는 방식이 달라야 하는 이유를 말해준다. 둘째, 사회보험제도의 성숙도가 다르다는 점이다. 일본과 한국 그리고 중국은 사회보험의 가입률(coverage)과 보장수준(benefit level) 측면에서 적지 않은 차이가 있다. 일본은 상대적으로 비정규직 근로

로자 비중이 낮고, 사회보험 가입률이 높은 경우이다. 한국은 비정규직 근로자 비중이 매우 높고, 사회보험 미가입율도 높은 상황이다. 그리고 중국은 고용불안이 매우 심하고, 전체 사회보험 가입률 또한 낮은 상황이다. 한국과 중국의 경우, 고용과 복지의 연계가 일차적으로 사회보험 강화에 초점을 두고 진행되어야 할 필요성을 말해준다. 셋째, 정치체제 측면에서 정책의 안정성에 차이가 있다는 점이다. 지난 수년간 한국과 일본은 정권교체 시기마다 고용·복지 연계정책의 기초가 바뀌는 경향을 확인할 수 있었다. 상대적으로 복지확대를 전제로 하는 고용·복지 연계정책과 고용을 중심에 놓는 고용·복지 연계정책 사이를 맴도는 현상이 발생하고 있는 것이다. 반면에 중국은 정치체제의 특수성으로 인해 고용·복지 연계정책의 기초가 자주 변화하지 않는 안정성을 보인다.

## 2. 사회보장제도의 최근 개편동향

한·중·일 3국이 직면한 고용·복지 문제의 본질은 같은 것이다. 어떤 방식으로 일하고, 어떤 방식으로 소득을 분배·재분배할 것인가의 문제이기 때문이다. 그리고 각국은 세계화로 인해정책적 자율성에 직접적인 제약을 받게 된다. 고용보호를 강화하거나, 사회보장세를 높이는 정책이 산업과 기업에 큰 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 이러한 상황에서 많은 국가는 비정규직 근로자가 증가하고 소득불평등이 심화되는 문제를 경험하고 있으며, 한·중·일 3국도 예외가 아니다. 하지만 이 문제는 각국의 탈산업화와 인구고령화가 어느 정도 진행되었는가에 따라 다른 성격을 가질 수 있다. 정책적으로 상이한 선택을 할 수 있는 것이다. 예를 들면, 인구고령화에 따른 재정부담으로 재정지출을 수반하는 다른 프로그램에 매우 보수적으로 접근하거나, 산업화 과정에서 고용창출과 중산층 육성을 목표

로 복지지출보다 산업투자에 더 많은 재원을 투입할 수 있는 것이다.

이런 맥락에서 보면, 일본의 사회보장정책은 지원대상과 보장수준을 저소득층이나 노인·장애인 등 취약계층에 초점을 두는 방식으로 개편하고, 의료보장 및 연금제도를 중심으로 지출을 절감하는 조치를 강화하는데 초점을 맞추고 있는 것처럼 보인다. 이와 관련해서 2012년 채택된 <사회보장·조세일체개혁안>은 소비세 인상을 포함하여 사회보장제도 및 조세제도 전반을 개혁하는 중요한 의미를 담고 있다. 물론 이러한 개혁안은 항상 근로빈곤층의 취업과 자립을 촉진하기 위한 고용·복지 연계정책을 강조하는 경향이 있다. 하지만 내용적으로 이 정책을 추진하기 위해 근로빈곤층 소득보장이나 취업지원을 위해 추가재원을 배정하는 등의 실질적인 조치는 가시화되지 않고 있는 것처럼 보인다. 그것은 새로운 고용·복지 연계정책을 구축하는 실험보다 사회보장 재원확보 또는 재정절감이 더 시급한 문제라는 점을 의미한다.

한국의 사회보장정책은 복합적인 문제가 동시 다발적으로 터져 나오는 상황에 직면한 것처럼 보인다. 아직 본격화되지는 않았지만, 인구고령화에 따른 의료비 등 사회지출의 증가에 대처해야 하고, 지난 10년간 빠른 속도로 악화된 빈곤과 소득불평등 문제를 해결하기 위해 소득보장제도 전반을 개혁해야 하며, 근로빈곤층을 대상으로 하는 고용·복지 연계정책 또한 내실화해야 하는 상황인 것이다. 그 중에서도 가장 시급한 문제는 사회보험제도를 도입한지 10년이 넘었음에도 사회보험 가입률(coverage)이 낮고, 소득대체율(replacement rate) 또한 낮다는 점이다. 이는 노인 빈곤층에 대한 소득보장의 사각지대가 큰 동시에, 비정규직 등 근로빈곤층 복지사각지대도 매우 크다는 점을 말해준다. 문제는 노인빈곤층에 대한 소득보장과 의료보장이 다른 정책을 압도하는 경향이 있고, 근로빈곤을 야기하는 노동시장 요인에 대한 정책적 개입을 기피하는 경향이 있다

는 점이다. 저임금비정규직 근로자를 양산하는 노동시장의 구조적 문제를 통제하지 않는 한, 소득격차를 줄이고 사회보험 가입률을 제고하기는 힘들다. 하물며 공공부조제도를 대폭 확대하여 이 문제를 해결하는 것도 바람직하지 않을 것이다.

중국의 사회보장정책은 1990년대 개혁개방이후 지속적으로 크고 작은 제도적 변화를 보여 왔다. 특히 2010년 최근까지 지침수준에 머물러 있던 각종 사회보장제도를 <사회보험법>을 통해 법률의 지위를 부여함으로써, 가입과 징수와 관련된 강제력을 가진 사회보장제도를 구축하기에 이르렀다. 최근 사회보험 가입자의 빠른 증가세를 감안하면 중국 사회보장제도의 발전과정에서 매우 중요한 변화가 나타나고 있는 것처럼 보인다. 그 밖에도 공공부조제도에도 큰 변화가 나타나고 있다. 2000년대 초반까지 공공부조정책의 기초는 도시 지역 우선정책이었으며, 도시와 농촌지역 간 격차를 축소하는 정책은 2000년대 후반에 들어서야 본격적으로 추진되게 되었다. 그리고 공공부조제도를 정교화 하는 각종 조치 또한 취해지고 있는 것처럼 보인다. 아직 중앙정부가 제시하는 단일기준은 없지만, 최저생활비(minimum living standards) 개념을 사용하고 있고, 전국단위의 공공부조법률을 제정하려는 시도가 있었던 점 등은 주목할 만 하다. 사회보험제도가 성숙되기까지 많은 시간이 필요하다는 점을 감안하면, 향후 공공부조제도의 역할을 어떤 방식으로 확대할 것인가에 대한 본격적인 논의가 필요한 것이 사실이다. 그리고 그것은 고용·복지 연계정책이라는 패러다임에 호소하지 않을 수 없을 것이다. 도시와 농촌지역 간 격차해소, 농민공 처우개선 등은 사회보험보다 조세에 기반한 공공부조정책에 더 근접하며, 지역개발정책이나 고용정책과의 연계성이 더 중요할 수 있다. 지역간 균형개발을 위한 투자전략이 중요한 의미를 갖는 것이다.

일본이 이미 사회보장제도의 재정적 지속가능성 문제에 직면하고 있다



면, 한국은 사회보험제도의 가입률 정체 문제에 직면하고 있다. 사회보험 제도를 도입하고 가입대상을 전 국민으로 확대하였지만, 가입률이 일정 규모 이상을 넘어서지 못하는 정체현상이 장기화될 개연성이 높은 것이다. 이는 농업종사인구나 비임금 근로자 비중이 높거나, 영세사업장의 비중이 커서 현실적으로 사회보험 가입을 강제하기 힘든 여건이 존재한다는 것을 의미한다. 더불어 사회보험제도를 확대하는데 필요한 행정적인 관리능력, 자산조사 및 서비스연계 시스템이 성숙하지 못하였다는 점도 중요한 장애물로 작용하고 있다. 중국은 사회보험제도를 확충하는 초기 단계에 있다는 점에서, 각종 복지지출을 확대하는 정책보다 지역개발과 고용창출을 공공부조정책과 결합시키는 형태의 고용복지 연계정책이 더 중요한 문제일 것이다.

### 3. 공공부조제도의 특징

한중일 3국에서 공공부조제도의 역할은 매우 중요하다. 그것은 사회보험제도가 근로빈곤층을 충분히 보호하지 못하는 상황에서 지극히 당연한 일이다. 하지만 그것은 각국의 정치체제와 경제여건 그리고 문화의식 등에 따라 다른 형태로 제도화되게 된다. 따라서 여기서는 각국의 공공부조제도를 1) 선정기준과 2) 급여수준 그리고 3) 근로능력자 지원방식이라는 세 가지 측면에서 살펴보고자 한다. 다음 표는 그 내용을 간략히 정리한 것이다.

먼저 선정기준은 크게 세 가지 하위 범주로 나눌 수 있다 : 1) 소득기준, 2) 재산기준, 3) 부양의무자 기준이 그것이다. 소득기준은 각국이 공공부조제도의 선정기준 중 소득기준을 공식적으로 발표하고 있는가 하는 점이 중요하다. 흥미롭게도 한중일 3국은 모두 최저생활비 또는 최저생

계비와 같은 이름으로 소득기준을 명시하고 있다. 재산기준은 대부분의 국가가 엄격하게 적용하는 경향이 있는데, 한국은 재산의 소득환산 방식을 사용하고 있다. 이는 일견 매우 관대한 선정기준처럼 보이지만, 재산을 소득으로 환산하여 급여를 삭감하는 논리라는 점에서 매우 엄격한 기준이다. 한·중·일 3국에서 가장 주목할 만한 특징 중 하나는 부양의무자 기준이다. 서구 복지국가들과 달리, 한·중·일 3국은 공공부조제도 수급에서 부양의무기준을 엄격하게 적용하고 있다. 일본은 부양의무자가 부양의무를 거부하는 경우 생활보호제도에서 해당 신청가구를 보호하는데 비해, 한국은 부양의무자의 부양능력을 엄격하게 판정하여 수급에서 배제하고 있다는 점에서 상대적으로 그 강도가 세다고 말할 수 있다. 그리고 중국 또한 헌법과 노인권익법 등을 통해 가족 간의 부양의무를 매우 엄격하게 규정하고 있다. 문제는 이 부양의무자 기준이 많은 사회적 논란을 야기하고 있다는 점이다. 일본은 2012년 한 연예인이 부양의무 불이행 문제가 정치쟁점이 된 바 있으며, 한국은 부양의무기준으로 수급자격을 잃은 노인들이 자살하는 등의 극단적 사태가 발생한바 있다. 이는 국민들의 가치의식과 사실상 부양관계가 약화되는 현실 간의 괴리를 말해주는 것이다.

〈표 6-7〉 한·중·일 3국 공공부조제도의 특징 비교

기준 1	기준 2	중국	일본	한국
수급범위 (coverage)	소득기준	절대방식	상대방식	절충방식
	재산기준	엄격	엄격	매우 엄격
	부양의무기준	매우 엄격	엄격	매우 엄격
급여수준 (benefit level)	법적 구속성	법률 없음	법으로 보장	법으로 보장
	용어	최저생활비	최저생활비	최저생계비
	급여상한	지역별 상이	급지별 상이	전국 단일기준
근로능력 기준 (workability)	근로능력자 지원	배제	배제	지원
	조건부과 여부	해당 없음	해당 없음	조건부과
	징벌적 조치	해당 없음	해당 없음	미온적

이러한 공공부조제도의 급여수준이다. 한·중·일 공공부조제도의 급여수준을 비교하는 가장 이상적인 방법은 모든 급여를 현금급여로 환산한 뒤, 그것을 중위소득 대비 일정 비율로 비교하는 것이다. 하지만 현실적으로 이 작업은 많은 자료와 충분한 연구기간이 필요하다.<sup>65)</sup> 이 점에서 생계급여를 중심으로 급여수준을 비교하는 것이 차선책이 될 것이다. 이는 공공부조제도의 급여가 최소한의 생활을 영위하는데 적절한가를 평가하는데 그 목적이 있다. 이 문제와 관련해서, 일본의 생활보호제도는 일본 근로자세대 소비지출의 일정 비율을 최저생활비로 설정하고 있으며, 한·중·일 3국 중 상대적으로 급여수준이 높은 편이다. 한국의 기초생활보장제도는

65) 한·중·일 3국의 공공부조제도 급여수준을 비교하는 보다 구체적인 연구는 향후의 연구과제로 남겨두고자 한다.

가구 규모별 최저생계비를 마켓바스켓 방식의 계측조사를 통해 결정하고 있는데, 2012년 현재 중위소득의 40% 수준이다. 한국에서 최저생계비는 한 달 간 최저생활을 영위하는데 부족하다는 비판을 받고 있다.<sup>66)</sup> 중국의 공공부조제도는 지방정부에 따라 상이한 최저생활비를 설정하고 있다는 점에서 전국단위에서 급여수준의 적정성을 비교하기에는 한계가 있다. 아직 공공부조제도에 관한 법률이 제정되지 않은 상황에서 제도의 운영이 지방정부의 의지에 따라 큰 차이가 있음을 의미한다. 그리고 최저생활비는 최저임금이나 실업급여와 연동되는 방식으로 운영되고 있다. 북경을 예로 들면, 최저임금의 70%가 실업급여가 되고, 최저임금의 40%를 최저생활비로 정하는 방식이다. 이 때 최저생활비는 1인 기준이 된다.<sup>67)</sup> 다만, 기존의 연구결과에 따르면, 공공부조제도의 급여수준은 충분하지 않은 것으로 나타나고 있다. 공공부조제도의 수급자 중 상당수가 급여만으로 생활하기 힘들어 일을 하지 않을 수 없다는 지적이 이를 말해준다 (Chack et. al., 2012).

끝으로 근로능력유무 기준이다. 이는 한·중·일 3국의 공공부조제도가 근로빈곤층 소득보장에 대해 어떠한 태도를 취하고 있으며, 더 나아가 취업지원정책과 관련해서도 어떠한 방향을 지향하는지 미루어 짐작할 수 있게 한다. 근로빈곤층을 생계급여 등의 소득보장에서 제외하고 있거나, 취업빈곤층을 제외하고 있다면, 고용·복지 연계정책을 강화하기보다 취업 우선정책을 강제하는 경우라고 말해도 무방할 것이다. 하지만 근로빈곤층을 실업부조나 다른 복지제도로 적절하게 보호하고 있는 경우에 대해서도 고려할 필요가 있다. 이 문제와 관련해서 서구 각국의 공공부조제도

66) 다른 관점에서 보면, 기초보장제도 수급가구의 급여수준은 지난 10년간 다른 저소득층 가구 대상 지원 금액에 비해 큰 폭으로 증가하였다. 이는 급여수준의 충분성 이상으로 다른 빈곤층과의 형평성이 중요한 쟁점이라는 것을 의미한다.

67) 북경지역의 최저생활비 산정방식은 2013년 6월 북경의 총공회 담당자들과 인터뷰과정에서 확인된 사항이다.

를 살펴보면, 근로빈곤층을 대상으로 실업부조제도를 통해 소득보장을 하는 경우, 공공부조제도를 통해 소득보장을 하는 경우, 그리고 이 두 제도를 모두 운영하는 경우가 있음을 알 수 있다. 한중일 3국 중 공공부조제도에서 근로능력이 있는 빈곤층에게도 노인이나 장애인과 같은 수급자격을 부여하는 경우는 한국이 유일한 것처럼 보인다. 하지만 결과적으로 근로능력이 있는 빈곤층 중 공공부조 수급자 규모를 보면, 그 차이가 현격하다고 말하기에는 한계가 있다.

#### 4. 고용복지 연계제도의 특징과 최근 개편동향

앞서 고용·복지 연계정책은 광의와 협의로 정의하였다. 협의의 정책은 위에 언급했던 공공부조제도 수급자를 대상으로 복지급여를 조건부로 취업 등을 강제하는 근로연계복지 프로그램을 지칭한다. 이는 공공부조제도 수급자가 근로능력자를 포함하는지, 명시적으로 근로의무를 규정하고 있는지, 의무불이행에 대해 어떠한 조치를 취하는지 등이 제도를 이해하는 핵심요소가 된다. 여기서는 광의의 고용·복지 연계정책에 대해 살펴보고자 한다. 한중일 3국에 소득보장제도로서 공공부조제도 또는 실업부조제도 등이 존재하는지, 미국의 EITC와 같은 근로인센티브제도나 유럽의 사회보협료 지원제도 등이 있는지, 그리고 미취업 빈곤층을 대상으로 하는 적극적 노동시장정책이 실시되고 있는지 하는 점을 비교하는 것이다.

##### 가. 한중일 3국 고용복지 연계제도의 특징

한중일 3국의 고용·복지 연계제도의 특징과 최근 동향을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

먼저 일본은 근로빈곤층에 대한 근로연계복지와 관련해서 공공부조제도가 아니라 구직자지원제도 등 실업자에 초점을 둔 지원방식을 선호하는 것처럼 보인다. 그리고 홈리스 등 취약계층에 대해서는 별도로 생활곤궁자에 관한 지원법률 등을 모색하고 있는 것으로 알려져 있다. 이는 이미 급여수준이 높은 것으로 비판받고 있는 생활보호제도 수급대상을 넓히는 방식으로 근로빈곤층을 지원하는 것보다 현실적인 대안이라고 판단된다.

이어 한국은 지금까지 대표적 공공부조제도였던 기초생활보장제도를 개편하고, 일을 통한 빈곤탈출 지원정책을 도입하는 개혁을 추진하고 있다. 이것은 크게 두 가지 목표를 갖는 것으로 판단된다. 하나는 생계급여와 주거급여 등 주요 복지급여의 수급대상을 확대하는 것이고, 다른 하나는 근로빈곤층에 대한 취업지원을 강화하는 것이다. 하지만 제도적으로 근로빈곤층에 대한 독립된 소득보장제도와 취업지원제도를 연계하지는 못하고 있는 상황이다. 이미 근로빈곤층을 공공부조제도의 수급대상으로 포괄한 상태에서 근로빈곤층 대상 공공부조제도를 분리하지도, 실업부조제도를 도입하지도 못하는 딜레마를 의미한다.

끝으로 중국은 아직 공공부조제도에 대한 법률을 제정하지 않은 상황이다. 물론 최근 공공부조제도에 대한 법률을 제정하려는 움직임이 있는 것으로 파악되고 있다. 하지만 아직은 지방정부 차원에서 독립적으로 운영되고 있는 것처럼 보인다. 주목해야 할 점은 중국의 공공부조제도가 최저생활비(minimum living costs) 개념을 도입하는 등 매우 빠른 속도로 변화하고 있다는 것이다. 일부 지방정부가 근로연계복지제도를 적용하고 있다고 하지만, 중국에서 근로연계복지제도가 확대되기는 힘들 것으로 판단된다. 그 이유는 근로빈곤층 중 공공부조제도 수급자 비중이 낮고, 급여수준 또한 낮아 근로유인에 큰 효과를 기대하기 힘들기 때문이다. 이 점에서 수급자 확대와 급여 현실화라는 과제를 안고 있는 것이다.

## 나. 한중일 고용복지 연계정책의 구성요소 비교

고용·복지 연계정책은 형식적인 제도의 유무만으로 그 특징을 설명하는데 한계가 있다. 그 제도가 얼마나 많은 근로빈곤층을 보호하고 있으며, 급여 및 기타 지원은 그 수준이 적절한지, 취업지원 프로그램이 얼마나 실질적으로 작동되고 있는지, 그리고 이러한 프로그램을 운영하는데 필요한 전달체계가 구축되어 있는가 하는 점을 살펴보아야 한다.

첫째, 소득보장 기능과 관련해서 근로빈곤층에게 공공부조제도나 실업부조제도를 통해 현금급여를 지급하는가 하는 점이다. 현재 한·중·일 3국 중에는 실업부조제도를 운영하는 나라는 없다. 따라서 근로능력자의 공공부조제도 수급허용 여부가 문제이다. 이와 관련해 한국은 명시적으로 이를 허용하고 있으며, 일본과 중국은 상대적으로 유보적이거나 부정적인 입장을 취하는 경우가 많다. 그리고 현실에서도 근로능력자의 공공부조 급여수급을 가로막는 유무형의 장애물이 있는 것을 확인할 수 있다.<sup>68)</sup> 실제로 각국의 행정일선에서 공공부조제도를 관리하는 실무자들 중 상당수는 근로능력이 있는 수급자에 대한 현금급여를 반대하거나, 보다 엄격한 관리가 필요하다고 말하기도 하였다.<sup>69)</sup> 조건부과규정은 근로능력자에게 공공부조 수급을 명시적으로 허용한다는 것을 전제한다. 이 점에서 현재 한국에서만 이 규정이 적용되고 있다. 참고로 일본의 생활보호제도에 서도 여성가장에게 구직등록을 강제하는 규정을 없는 것으로 알려져 있

68) 일본에서는 생활보호제도 수급신청자에게 자산조사를 승인한다는 서명을 하게 함으로써 스스로 신청을 자제하게 만들고 있다는 지적이 제기된다. 중국의 공공부조제도 수급조건에는 三無라는 표현이 있으며, 이는 자녀와 소득 그리고 근로능력이 없어야 공공부조제도의 보호를 받는다는 것을 의미한다.

69) 2013년 5월~7월 사이 일본의 동경과 오사카, 중국의 북경과 항주의 공공부조제도 관련 공무원 및 전문가와의 인터뷰를 진행하였으며, 이 과정에서 많은 공무원과 전문가가 이와 같은 의견을 개진하였다.

다. 물론 근로빈곤층을 대상으로 하는 소득보장 프로그램이 공공부조제도만 있는 것은 아니다. 다양한 형태의 소득보장제도가 가능하기 때문이다. 일본은 사실상 근로빈곤층을 대상으로 하는 몇 가지 수당 프로그램 운영하고 있다. 그리고 중국 또한 총공회에서 공공부조제도의 사각지대를 보완하는 차원에서 빈곤노동자를 대상으로 하는 임시적 성격의 생활보조금을 지원하는 사업을 실시하고 있다.

둘째, 근로빈곤층의 취업을 촉진하기 위해 재정적 인센티브를 제공하거나, 사회서비스를 공급하고 있는가 하는 점이다. 여기서는 근로유인을 다음 세 가지 측면에서 살펴보고자 한다 : 1) 노동공급 측면의 유인정책, 2) 수요측면의 유인정책, 3) 사회서비스 지원정책이 그것이다. 먼저 노동공급 측면의 유인정책은 서구의 고용·복지 연계정책에서 가장 주목받는 정책 중 하나이며, 대표적인 사례로 미국의 근로세액공제(EITC)나 영국의 근로가구세액공제(WFTC)를 들 수 있다. 이는 저임금 근로자를 대상으로 부족한 소득을 보전해 줌으로써 저임금의 노동공급을 유지하게 하는데 그 목적이 있다. 서유럽 국가들은 지난 10년간 이와 유사한 제도를 도입함으로써 상당수의 국가들이 근로유인제도를 갖추었다. 흥미로운 점은 1990년대 후반에는 매우 각광받는 제도였지만, 최근 이 제도의 실효성에 대해서는 많은 이견이 제기되고 있다. 한·중·일 3국 중 이와 유사한 제도를 도입한 국가는 한국이다. 취업빈곤층을 대상으로 하는 근로장려세제가 그것이다. 근로세액공제제도와는 반대로 노동수요를 촉진하는 방향에서 취업을 장려하는 정책이 있다. 서유럽국가들이 많이 도입하고 있는 정책으로 고용주의 사회보험료 부담을 덜어줌으로써 저숙련 실업자의 취업을 촉진하는 정책이다. 현재 한국은 두루누리사업이라는 명칭으로 이와 유사한 사업을 실시하고 있다. 끝으로 실직빈곤층의 취업을 촉진하기 위해서는 보육이나 간병 등 다양한 사회서비스가 필요하다. 가구여건



상 취업이 힘든 경우가 많기 때문이다. 현재 상황에서 상대적으로 사회서비스 연계가 활성화된 것은 일본이라고 말할 수 있다. 한국 또한 <희망복지지원단> 등을 통해 사회서비스 공급을 확대하고 있지만, 아직 그 역할이 충분하지 않은 상황이다. 중국은 연안지역의 지방정부를 중심으로 이러한 서비스를 연계하는 지원조직이 설치되어 있으나, 전국적으로 설치된 경우라고 말하기는 어렵다.

셋째, 미취업빈곤층을 대상으로 하는 취업지원 프로그램이 어떻게 운영되고 있는가 하는 점이다. 구체적으로는 취업우선전략이 적용되고 있는지, 정부재정을 통한 일자리 프로그램(public work program)을 운영하고 있는지, 사회적경제와의 연계가 있는지 하는 것이다. 한국의 취업지원 프로그램은 2010년 이전까지만 해도 정부재정을 통한 직접일자리<sup>70)</sup>가 가장 큰 비중을 차지하였지만, 이후 노동시장으로의 진입을 강조하는 프로그램이 확대되고 있다. 이는 희망리본사업 또는 취업성공패키지사업을 의미한다. 일본은 후생노동성이 관리하는 고용센터, 즉 Hello Work 이나 지방정부가 운영하는 Job Café를 통해 다양한 취업지원 프로그램을 운영하고 있으며, 그것에는 취업중심 프로그램과 재정일자리 프로그램 등이 포함되어 있다. 그 밖에도 근로빈곤층을 대상으로 하는 취업지원 프로그램이 사회적경제(social economy)의 조직들과 밀접한 관련을 갖고 있는가 하는 점이다. 이 문제에 관한 한, 한국과 일본은 각종 비영리민간단체가 빈곤층 취업지원을 위해 사회적기업이나 협동조합을 수립하는 노력을 하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 이는 비영리민간단체가 실직빈곤층에게 취업기회를 제공하는 다양한 취업·창업 프로그램을 말한다. 일

70) 여기서는 공공근로, 희망근로, 자활근로 등으로 불리는 일련의 프로그램, 즉 정부가 1일 정액의 인건비를 보조하는 일거리사업을 총칭하는 것으로 사용하고 있다. 이는 적극적 노동시장정책 중 public work program이나 direct job creation programs으로 표현된다.

본은 이미 생활협동조합운동이 발전한 경우이며, 한국은 2006년과 2012년 사회적기업육성법과 협동조합기본법을 통해 이러한 지원프로그램이 발전하고 있는 경우이다.

넷째, 근로빈곤층 지원정책과 관련해서 가장 뜨거운 쟁점 중 하나는 고용서비스 전달체계와 복지서비스 전달체계를 어떻게 구성할 것인가 하는 점이다. 이미 서구 복지국가들은 고용사무소와 복지사무소를 통합하거나, 공간적으로 함께 배치하는 등의 조치를 취하는 것이 보통이다. 분명한 것은 두 조직 간의 협업을 강화하는 방향으로 전달체계를 개편하고 있다는 점이다. 한국에서 고용서비스 전달체계인 고용센터와 지자체의 복지사무소를 통합해야 한다는 주장이 제고되는 것도 같은 맥락이다. 그것은 이미 지방정부가 저소득층 및 취약계층을 위한 취업지원기관을 대폭 확대하였고, 최근에는 고용센터와 복지사무소를 공간적으로 함께 배치하는 실험이 진행되고 있기 때문이다.<sup>71)</sup> 하지만 그 필요성에 대한 공감대에도 불구하고 부처간 이해관계를 넘어서지는 못하고 있다. 일본은 노동성과 후생성을 합쳐 단일 부처를 만들었다는 점에서 중앙단위에서의 융합은 잘 이루어진 상태이며, 최근 고용서비스와 보건 및 복지서비스를 융합하는 다양한 실험이 진행되고 있는 것으로 알려져 있다. 하지만 고용센터에 해당되는 Hello Work와 복지사무소 간의 융합은 미완의 상태이다. 그리고 오사카와 같은 일부 지방정부에서는 별도의 전달체계를 통해 융합을 실험하고 있는 상황이다. 끝으로 민간전달체계와 관련해서 한국의 사례를 들 수 있다. 한국은 근로빈곤층에 대한 사례관리와 취창업지원을 담당하는 비영리민간단체를 지원하고 있다. 그것은 지역자활센터를 지칭한다. 이 조직들은 기초보장제도의 근로능력이 있는 미취업 수급자 및 일

71) 고용서비스와 복지서비스의 융합실험은 현재 경기도의 남양주시를 중심으로 진행되고 있다.

반 저소득층 미취업자에게 재정일자리나 자활기업 또는 민간기업으로의 취업을 지원하는 역할을 담당하고 있다.

〈표 6-8〉 한중일 근로빈곤층 지원정책의 제도적 구성

		중국	일본	한국
소득보장	공공부조제도	△	△	○
	실업부조제도	×	×	×
	조건부과규정	×	×	○
근로유인	근로장려세제 (EITC)	×	×	○
	사회보험료 지원	×	×	○
	사회서비스 제공	△	○	△
취업지원	취업우선 전략	-	△	○
	재정일자리	×	○	○
	사회적경제와의 연계	×	○	○
전달체계	고용·복지사무소 통합	×	×	×
	지방정부의 취업지원	△	○	△
	민간과의 協治	△	○	○

## 제5절 맺으며

세계경제와 내부 노동시장의 불안정성이 확대되는 상황에서 근로연령층에 대한 지원을 강화하는 정책은 매우 중요하다. 인구고령화로 노후소득보장이나 의료보장을 위한 지출을 증가시키는 압력은 이미 강력하다. 하지만 지출증가를 어떻게 감당할 것인가에 대한 고민은 여전히 미흡한 상황이다. 인구고령화에 따른 충격을 흡수하기 위해서는 근로연령세대의 조세부담이 불가피하다. 더욱이 사회보험제도가 미성숙 되었거나 사회보

장제도가 이원화되어 있는 경우라면, 추가적 조세부담이 불가피할 것이다. 문제는 근로연령세대는 안녕한가 하는 점이다. 이들은 고용불안과 저임금으로 결혼을 늦추어야 하는 상황이 벌어지고 있다. 이러한 상황에서 이들이 출산율을 높이고 추가적 조세부담을 통해 인구고령화에 따른 충격을 흡수하기란 용이하지 않을 것이다.

한국이나 중국처럼 사회보장제도가 성숙기에 도달하지 않은 경우, 사회보험제도만으로 근로연령계층을 효과적으로 보호하는데 한계가 있다. 사회보험 가입대상을 확대하더라도 가입률 제고에 어려움이 있고, 이들을 중심으로 실업·저임금·고용불안에 노출된 집단이 증가할 위험성이 높다. 더욱 근본적인 문제는 사회보험제도가 상대적으로 노동시장에서 안정적인 근로자를 보호하고, 비정규직 등 취약집단을 배제함에 따라, 복지이원화가 발생하고 있다는 점이다. 그것은 상대적으로 높은 근로소득과 더 높은 복지혜택을 받음으로써, 소득계층 간 격차가 확대되는 결과를 야기할 수 있음을 의미한다. 실제로 이러한 양상은 지금 한·중·일 3국에서 발생하는 문제라고 말해도 과언이 아니다. 사회보험제도의 성숙기까지 이행기전략이 필요한 것이다.

물론 근로빈곤 문제를 해결하기 위해서는 노동시장에서의 빈곤위험을 통제하는 조치가 중요하다. 그리고 복지정책과 관련해서도 근로빈곤층의 사회보험 가입을 촉진하는 정책이 필요하다. 하지만 현실에서 이러한 정책을 추진하기에는 많은 한계가 있다. 노동시장정책과 사회보험제도, 공공부조제도와 사회서비스를 묶는 새로운 고용·복지 연계정책이 불가피한 것이다. 이는 근로빈곤층을 대상으로 복지급여를 확대하는 문제에 대한 한·중·일 3국 국민이나 정책결정자들의 부정적 인식과 무관하지 않다. 하지만 더 근본적인 이유는 21세기의 근로빈곤 문제는 취업을 촉진하기 위해서도 복지와의 연계를 강화해야 하기 때문이다. 취업을 위한 조건이 갖

추여지지 않은 상황에서 취업을 강제하는 것은 기대했던 결과를 가져오기 힘들다. 이는 지난 20여년간 각국이 실험해 왔던 근로연계복지정책의 시사점이라고 말할 수 있다. 하지만 복지제도를 확대하더라도 그것이 수급자의 도덕적 해이나 사회적 비판에 직면하지 않게 하는 정교한 제도설계가 필요하다.

현실적으로 한중일 3국에서 근로빈곤층을 대상으로 하는 소득보장제도와 취업지원제도, 그리고 근로인센티브제도를 모두 도입하고, 이를 통합하여 단일한 고용복지 연계정책을 법제화하기란 용이하지 않아 보인다. 서구 복지국가들처럼, 300만 명~400만 명의 근로빈곤층을 대상으로 공공부조제도를 확대하고, 이를 토대로 고용복지 연계를 강화하는 시도로 발전하기에는 그 조건이 취약한 것이다. 경제성장, 완전고용, 평생고용, 높은 사회보험 가입률을 전제로 했던 20세기 중반과는 시대상황이 다르기 때문이다. 하지만 협의의 근로연계복지제도를 통해 근로빈곤층 문제를 피해 가는 것도 능사가 아니다. 작은 근로장려금으로 저임금 노동을 강제하는 프로그램을 확대하는 것도 바람직하지 않다. 한중일 3국의 근로빈곤층은 적정한 소득보장과 복지서비스 연계 그리고 취업지원을 필요로 한다. 근로빈곤층이 최소한의 인간다운 생활을 하며 취업을 하고 자립하기까지 지원한다면, 고용복지 연계정책은 고비용의 프로그램일 수밖에 없다. 이는 값싼 비용으로 질 낮은 일자리를 제공하고, 낙인을 찍는 프로그램은 사실상 고용과 복지를 연계하여 자립을 촉진하는 것을 목적으로 하지 않는다는 점을 시사한다. 그것은 단지 저복지의 프로그램일 뿐이다.

한중일 3국은 경제여건, 산업과 노동시장여건, 복지정책의 성숙도에 있어 큰 차이가 있으며, 그로 인해 고용복지 연계정책 또한 정책방향이냐 추진전략 측면에서 다른 선택을 하는 것이 당연하다. 하지만 그것은 근로빈곤 문제를 어떠한 방향에서 어떻게 해결할 것인가에 대한 더 많은 고민

과 그에 상응하는 자원배분을 필요로 한다. 향후 한·중·일의 전문가 간에 더 많은 연구와 논의가 필요한 부분이다.



## 제7장 결론 및 시사점

제1절 결론

제2절 몇 가지 제언





# 7

## 결론 및 시사점 <<

### 제1절 결론

한·중·일 3국의 고용·복지 연계정책이란 매우 구체적인 연구주제라는 점에서, 그리고 이를 수행하는데 필요한 기초연구가 취약하다는 점에서 많은 한계를 안고 있었다. 이미 많은 정보가 공유되고 있다고 생각했지만, 정작 연구에 필요한 핵심적인 정보가 부족했던 것이다. 그리고 최근의 제도개편과 관련해서도 사실을 확인할 수 없는 경우가 많았다. 그 중 많은 문제점은 일본과 중국 공동연구자들의 전문적인 지식과 조언으로 넘어설 수 있었다. 하지만 몇 가지 문제점은 단기간에 해결하기 힘든 것이기도 했다. 이는 향후 지속적인 협동연구를 통해 논의기반을 다져야 할 것으로 판단된다.

이 연구를 통해 얻을 수 있었던 결론은 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 한·중·일 3국의 복지레짐에 대한 기존 논의가 갖는 한계에 관한 것이다. 물론 한·중·일 3국간의 차이점은 서구 복지국가들과의 차이점에 비해 크지 않을 수 있다. 이러한 맥락에서 한·중·일 3국은 발전주의 복지국가라고도 표현할 수 있다. 하지만 이러한 결론은 정보가 제한적인 초기 분석단계에 발표할 수 있는 것일지 모른다. 한·중·일 3국간의 차이점에 주목하고, 그러한 차이점이 생겨난 원인에 주목해야 하는 것이다. 이런 관점에서 보면, 한·중·일 3국을 포함해서 복지레짐의 성격을 유형화할 수 있는 새로운 이론화가 필요하다고 판단된다. 이를 전제로 이들이 서로 다른 복지레짐에 속하는 국가인지, 같은 복지레짐에 속하는 국가인지 판단할 필요가 있는 것이다. 그리고 이러한 분석결과는 상당부분 고용·복지 연계

정책을 어떻게 구축하는가의 문제와 관련이 있을 것으로 여겨진다.

둘째, 한·중·일 3국의 성장전략이 갖는 유사성이 각국의 복지정책의 형성과 발전에도 큰 영향을 미치고 있다는 점이다. 한국과 일본의 경험을 보면, 산업화 과정에서 고도성장이 이루어지고, 중산층이 빠르게 증가하는 과정에서, 복지제도를 확충하는 노력에 소홀했던 측면이 있다. 그리고 뒤늦게 복지제도를 확충하려는 시도는 외부 경제여건으로 인해 좌절되기도 하였다.<sup>72)</sup> 주목해야 할 점은 한국과 일본, 그리고 아마도 중국 또한 고도성장의 경험이 강한 국민적 자부심과 연결되어 있고, 이것이 복지확장이 필요한 시점에 적절한 개혁을 수행하는데 걸림돌이 되고 있다는 점이다. 특히 한국은 각 세대의 상이한 역사적 체험이 복지확장을 둘러싼 논의에서 상이한 정치적 영향력을 행사하고 있다. 고용창출만으로 모든 문제를 해결하기 힘들다는 것은 자명한 상황에서, 여전히 성장과 고용창출을 강조하는 것은 결과적으로 복지확장을 기피하게 만드는 결과를 초래하게 되는 것이다.

셋째, 한·중·일 3국의 공공부조제도는 외형적으로 큰 차이가 있어 보이지만, 내용적으로 유사한 점이 많다는 점을 확인할 수 있었다. 예를 들면, 한국은 기초생활보장제도를 통해 근로능력자에게 공공부조제도의 현금급여를 보장한다는 점에서 일본이나 중국과 차이가 있다고 말할 수 있다. 하지만 실제로 공공부조제도가나 기타 저소득층 복지제도가 보호하는 근로빈곤층 수급자의 규모를 보면, 큰 차이가 없다고 말할 수 있다. 역설적으로 말해서, 한국사회에서 기초생활보장제도는 근로빈곤층에 대한 보호를 강화한 것처럼 보이지만, 지난 14년간 근로빈곤층 수급자 규모는 꾸준히 감소해 왔고, 선정과 급여에서도 보이지 않는 작은 차별이 있

72) 일본이 1970년대 복지확장을 위한 대대적인 개혁을 추진하다 오일쇼크 등으로 인해 좌절하였다면, 한국은 김영삼 정권에서 복지확장을 위한 청사진을 준비하다 외환위기를 맞아 타의에 의한 복지확대를 했던 경험이 있다.

었다. 이 점에서 한중일 3국은 제도화의 정도와 무관하게 내용적으로 근로빈곤층의 복지급여 수급을 통제하는 기제가 작용하고 있다고 말해도 무방할 것이다.

넷째, 증장기적으로 한국과 일본의 공공부조제도에서 근로빈곤층 수급자가 증가하게 될 개연성이다. 현재 상황에서 보면, 한중일 3국에서 근로빈곤층 중 복지급여 수급자는 크게 증가하지 않을 것처럼 보인다. 그것은 일반국민은 물론이고 정치가와 복지정책 전문가, 심지어 일선의 복지담당 공무원에 이르기까지 근로능력자의 복지급여 수급에 부정적인 태도를 보이는 사람이 많았다는 점을 통해서도 예측할 수 있다. 서구 복지국가들처럼, 근로빈곤층 복지수급자가 전체 인구의 5%~10%에 이르려면 아주 오랜 시간이 필요할 수 있다. 하지만 서구 복지국가 또한 복지수급자 중 장기실업자 비중이 증가하는데 소요된 기간은 그리 길지 않았다. 그리고 국민들과 근로빈곤층의 복지의식은 제반 환경변화와 맞물려 더 빠르게 변화할 수 있다.

다섯째, 한중일 3국의 고용-복지연계정책은 근로능력이 있는 복지수급자에게 낙인감을 주어, 복지급여 수급을 억제하게 만드는 기능이 강하다는 점이다. 각종 선거공약이나 정책구호에 나타나 있는 것과는 달리, 근로빈곤층 지원정책은 실질적인 투자를 확대하는데 매우 소극적이었다. 물론 그것은 인구고령화에 따른 재정제약 때문일 수 있다. 하지만 복지급여가 경제성장에 부정적인 영향을 미치고, 근로능력이 있는 빈곤층 본인의 자립의지에도 부정적인 영향을 미친다는 생각 또한 강하게 작용한 것으로 판단된다. 이러한 판단은 각국 정부가 근로빈곤층의 취업을 촉진하는 가시적인 취업촉진정책에 대해서는 상대적으로 관대하게 재원을 투입하였다는 점을 통해 알 수 있다. 한국에서 근로장려세제에 대한 전문가와 정책결정자들의 선호가 이를 말해주는 것이다.

여섯째, 한·중·일 3국의 고용·복지 연계정책은 소득보장과 취업지원 그리고 재정적 인센티브를 결합한 새로운 형태의 정책패러다임을 모색해야 한다는 점을 지적하고자 한다. 최근 수년간 유럽의 복지국가들은 근로빈곤층을 대상으로 하는 소득보장제도를 정비하고, 이를 취업지원 및 근로인센티브제도와 연계하는 새로운 정책에 주목하고 있다. 이는 여전히 근로빈곤층에 대한 소득보장에 인색한 국가들에게는 요원한 일처럼 보일 수 있다. 하지만 근로빈곤층이 증가하는 상화에서 이들에 대한 소득보장 강화는 불가피하다고 판단된다. 그것이 기존의 공공부조제도인지, 실업부조제도인지, 아니면 새로운 형태의 소득보장제도인지에 대해서는 속단하기 어렵다. 분명한 것은 취업빈곤 문제가 심각한 상황에서 전통적인 실업부조를 강화하는 방식이나, 근로능력자에 대한 구분 없이 공공부조를 확대하는 방식을 선택하기는 어려울 것으로 판단된다. 그리고 어떠한 형태이든 소득보장을 강화하는데 따른 반대급부로 고용과의 연계성을 강화하는 조치가 불가피할 것이다.

## 제2절 몇 가지 제언

한국사회는 외환위기 이후 16년간 복지정책을 확장하는데 많은 노력을 기울여 왔다. 그리고 이 과정에서 서구 복지국가의 각종 제도와 프로그램 수입하는데 많은 시간과 비용을 투입하였다. 그 저변에는 더 나은 제도로부터 무엇인가를 배운다는 생각, 진일보한 프로그램을 수입함으로써 유사한 정책성과를 기대할 수 있다는 생각이 자리하고 있었다. 하지만 이러한 연구방식과 자원배분은 치명적인 한계가 있다. 그것은 옷에 몸을 맞추는 것과 유사한 시도가 된다는 점이다.

이제 좀 더 가까운 곳에서 그리고 순수하게 각국의 정책경험을 분석하

고 그로부터 신선한 교훈을 얻는 노력이 필요할 것이다. 이런 맥락에서 보면, 한중일 3국은 하나의 복지레짐이라고 설명하기는 힘들지만, 많은 공통점을 갖는다. 그리고 앞서 언급한 바와 같이, 한중일 3국은 20세기의 성장전략과 중산층 육성전략 그리고 저복지 전략이라는 맥락에서 서로로부터 많은 것을 차용해 왔다. 이러한 노력은 향후 더 공개적이고 적극적인 필요성이 있다.

한중일 3국의 공공부조제도와 고용·복지 연계정책에 대한 연구과정에서 각국에서 진행하고 있는 다양한 정책실험과 그에 대한 학문적 분석 노력 등을 확인할 수 있었다. 그것은 우리사회가 지금 하고 있는 정책적, 학문적 고민과 밀접한 것이었다. 특히 근로빈곤층에게 복합적인 서비스를 제공하기 위한 전달체계 개편실험은 일본과 중국에서 한결같이 표출되는 정책방향이었다. 일부 실험은 이미 한국사회에서 진행되는 실험과 유사한 것이기도 했다. 이는 지금 한중일 3국이 서로에게서 더 많은 시사점을 얻을 수 있음을 의미한다.

이 점에서 한중일 복지정책 및 고용·복지 연계정책에 대한 연구에서 성급하게 어떤 결론을 기대하기보다, 순수한 학문적 연구를 활성화하며 경험을 나눌 수 있는 기회를 확대할 필요가 있을 것이다. 이 보고서에서 성급하게 다른 나라의 정책을 재단하기에는 아직 더 많은 연구가 필요하다. 중장기적으로 동아시아지역 또는 아시아지역 복지정책에 대한 비교 연구를 위해 더 많은 자원을 배분할 필요가 있다. 그것은 지금까지 서구 복지국가 또는 OECD국가들에 집중했던 연구를 아시아 지역 국가에게로 확대해야 한다는 것을 의미한다.



## 참고문헌 <<

- 권순미(2004), 동아시아 국가의 생산레짐과 복지체제: 한국, 일본, 대만의 비교연구, 한국사회복지학회 춘계학술대회.
- 금석준 외, 경제민주화의 정치경제, 1994, p111~129, 법문사
- 김광석(2001), 우리나라의 산업·무역정책 전개과정, 세계경제연구원
- 김교성·김성욱(2011), 복지국가의 변화과정과 전략에 관한 비교연구, 한국사회정책 18집 3호, 129-164.
- 김문길 외(2011), 2012년 빈곤통계연보, 한국보건사회연구원.
- 김병철(2008) 도시와 농촌으로 이원화된 중국의 공공부조 : 최저생활보장제도를 중심으로. 사회복지정책 35집. 61-86
- 김병철(2010), 중국 도시 기업과 기관·사업단위 근로자의 양로금 격차 형성과정 고찰, 보건복지포럼 제162권, 한국보건사회연구원.
- 김병철(2011), 중국 사회보장제도의 개혁과 발전전략, 국제노동브리프 제9권 9호, 한국노동연구원.
- 김병철(2012), 공공부조제도, 김용하 외 편(2012), 주요국의 사회보장제도: 중국, 한국보건사회연구원
- 김상균·홍경준(1997), 한국복지체제는 지속가능한가: 공동체적 결속을 중심으로, 사회복지연구 10호, 49-85.
- 김수원·박동현·오성욱 외(2008), 고용복지론, 한국학술정보.
- 김연명(2004), “동아시아 복지체제론의 재검토: 복지체제 유형비교의 방법론적 문제와 동아시아 복지체제 유형화의 가능성”, 사회복지정책, vol.20
- 김연명(2009), 동아시아 복지체제론의 재검토, 정무권 편 한국복지국가 성격논쟁Ⅱ, 인간과 복지, 167-198.
- 김용득(2011), 사회복지서비스 공급체계의 지형과 논점, 쟁점토론-사회서비스 공급체계문제, 어떻게 풀 것인가?, 한국사회정책학회
- 김태완·김미곤 외(2012), 보건복지정책 수요조사 및 분석, 보건복지부·한국보건사

회연구원.

국민경제자문회의(2005), 한국형 경제발전 모델의 변천과 새로운 모색, 국민경제자문회의

KERI, “계획을 넘어 시장으로”, KERI INSIGHT 송원근, 강성원, 2011년 1호

남찬섭(2002), 한국 복지체제의 성격에 대한 경험적 연구: 에스핑-앤더슨의 기준을 중심으로, 김연명 편 한국복지국가 성격논쟁, 인간과 복지, 557-597.

노대명 외(2006), 중장기 사회보장제도 개편방안, 한국보건사회연구원

노대명 외(2008), 한국 복지모형에 대한 연구 : 그 보편성과 특수성, 한국보건사회연구원

노대명 외(2009)a, 사회수당제도 도입타당성에 대한 연구, 한국보건사회연구원; 102~103p

노대명 외(2009)b, 근로빈곤층 지원제도 개편방안 연구, 한국보건사회연구원

노대명(2013), 기초생활보장제도 개편에 따른 근로빈곤층 지원제도 개편방안 검토, 보건복지포럼 197호, 한국보건사회연구원

노대명(2013)a, 유럽 고용복지연계 정책의 개혁과 그 시사점, 보건복지포럼 195호, 한국보건사회연구원.

노대명(2013)b, 근로빈곤층 실태진단과 향후 정책과제, 이슈앤페이퍼 193호, 한국보건사회연구원.

노대명·박종현·박찬임 외(2008), 한국형 사회보장정책 모형연구: 고용·복지 연계 모형, 정책자료 2008-10, 한국노동연구원.

노대명·전지현(2012), 한중일의 국내 사회여건 및 현안, 정책동향 비교분석, 한국보건사회연구원.

박병현(2001), “정치적 민주화의 진척과 한국의 사회복지”, 상황과 복지 제 10호, pp.11~52 :

박천익(2009), 동아시아 복지모델의 재검토: 공동체적 자본주의 복지모델의 가능성 모색, 영상저널 2권 1호, 55-75.

박훈(2013), 제조업의 고용구조 변화와 일자리 창출 정책방향, KIET 산업경제 1월 보건복지부, 국민기초생활보장수급현황, 각 연도



- 송다영(2013), 여성주의 관점에서 본 생애주기별 복지와 돌봄 패러다임, 페미니즘 연구 13권 1호, 93-129.
- 송호근·홍경준(2006), 복지국가의 태동: 민주화, 세계화 그리고 한국의 복지정치, 나남출판
- 신동면(2006), “한국의 생산체제와 복지체제의 선택적 친화성”, 한국정치학회보, 제40집 제1호: 115-138.
- 심상용(2010), 한국 발전주의 복지체제 형성 연구: 억압적 발전주의 생산레짐과 비공식 보장의 복지체제, 사회복지정책 제37권 4호, 사회복지정책학회
- 안성남(1999), 한국의 경제성장과 구조변화의 요인분석, 1980~1995년, -제조업 분석을 중심으로-, 통계분석연구 제4권 1호, 통계청
- 양재진(2011), 우리나라 노후소득보장제도의 역사, 문제점 그리고 대안의 모색, 아세아연구 제54권 2호
- 양재진(2008), 한국 복지정책 60년: 발전주의 복지체제의 형성과 전환의 필요성, 한국행정학보 제42권,
- 양재진(2004), 한국의 산업화시기 숙련형성과 복지제도의 기원: 생산레짐 시각에서 본 1962-1986년의 재해석, 한국정치학회보, 38(5)
- 요건평·김병철(2012), 공공부조제도, 김용하 외 편(2012), 주요국의 사회보장제도: 중국, 한국보건사회연구원
- 윤윤구 외(2008), 경제사회 양극화의 현황과 대응 방안(2차년도) 노동시장 양극화의 현황과 대응방안-선진국의 경험과 사례를 중심으로, 경제인문사회연구원 협동연구총서, 한국보건사회연구원 · 한국노동연구원 · 대외경제정책연구원
- 유한우(2003), 한국의 산업화 전략, 학문사
- 윤찬영(2000), 21세기사회복지분야의 전망과 비전, 한국행정연구 9 pp153-163
- 이덕재 외(2012), 고용과 복지체제의 연계강화 방안연구, 한국고용정보원
- 이병희 외(2010), 근로빈곤의 실태와 지원정책, 한국노동연구원
- 이인희(2005), 복지국가의 유형과 성격연구, 정치정책연구 8권 2호, 164-189.
- 이종오(2007), 한국 민주주의의 성취와 과제, 한국의 민주화 20년 한국과 독일의

대화

이정우(2013), 사회복지정책, 학지사

이현주 외(2011), 공공부조정책 내용과 집행의 상호 조응적 분석, 한국보건사회  
연구원

이현주 외(2003), 공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 재편방안, 한국보건  
사회연구원

임완설·노대명(2013), 2013년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원

이혜원(1997), “일본의 생활보호제도 형성과정(1945년~1950년)”, 한국사회복  
지학, vol.33, pp.314-336

전병유 외(2006), 미래 한국의 경제사회정책 패러다임 연구, 노동연구원

전영재 외(2008), 대한민국경제 60년의 대장정, 삼성경제연구소

정무권(2002)a, ‘국민의 정부’의 사회정책: 신자유주의 확대? 사회통합으로의  
전환, 김연명 편 한국복지국가 성격논쟁, 인간과 복지, 29-80.

정무권(2002)b, 김대중 정부의 복지개혁과 한국복지제도의 성격논쟁에 대하여:  
발전주의 유산과 복지개혁의 한계, 김연명 편 한국복지국가 성격논쟁, 인  
간과 복지, 385-448.

정재형(2010), 중화학공업 육성과 재벌기업 형성, “Click” 경제교육, 2010년 4  
월호

조지현·오세근·양철호(2012), “동아시아 4개국의 노인부양의식 및 노인부양행위  
에 관한 비교연구 : 한국·일본·중국·대만을 중심으로”, 사회연구, 통권22호  
2012년 1호, pp.7-42

조동철 · 강영욱(2013), 2012 경제발전경험모듈화사업: 1980년대 한국의 안정화  
정책, 기획재정부 · KDI 국제정책대학원

최영준(2011), 한국 복지정책과 복지정치 발전 : 생산주의 복지체제의 진화,  
아세아 연구 제54권 2호, 고려대학교 아세아문제연구소

최장집 편(2005), 위기의 노동: 한국 민주주의의 취약한 사회경제적 기반, 후마니  
타스

최현수(2013), 근로장려세제(EITC) 개편 및 자녀장려세제(CTC) 도입방안과 정

- 책과제, 이슈엔포커스 221호
- 통계청(2008), 통계로 본 대한민국 60년의 경제·사회상 변화, 통계청 2008.8
- 통계청(KOSIS) : <http://kosis.kr/>
- 한국노동연구원(2013), KLI 노동통계
- 한국보건사회연구원(2012)a, 주요국의 사회보장제도 : 중국, 한국보건사회연구원
- 한국보건사회연구원(2012)b, 주요국의 사회보장제도 : 한국, 한국보건사회연구원
- 한국보건사회연구원, 국토연구원(2013), 국민기초생활보장제도 맞춤형 급여체계  
개편방안 마련을 위한 연구 공청회 자료집.
- Aspalter, Christian(2008), "The welfare state in cross-cultural perspective", *International Social Work*, Vol.51, No.6, pp.777-789
- Bonnet, Florence & Ellen Ehmke & Krzysztof Hagemeyer(2010), "Social security in times of crisis", *International Social Security Review*, Vol. 63, 2/2010
- Bonoli, G.(1997), "Classifying Welfare States : a Two-dimension Approach", *Journal of Social Policy*, vol. 26(3)
- Bruce W Klein & Philip L. Rones . A Profile of the Working Poor [J] .  
*Monthly Labor Review* , 1989 , 112(10) : 4 .
- C. Jones(1993). "The pacific challenge: Confucian welfare states", in  
C. Jones (Ed.), *New perspectives on the welfare state in Europe*.  
London & New York: Routledge
- Charles Craypo & David Rormier . Job Restructuring as a Determinant  
of Wage Inequality and Working-poor Household[J] . *Journal of  
Economic Issues*, 2000 , 34 (1) : 21 .
- Dolls & Fuest & Peichl(2010), "Social Protection as an Automatic  
Stabilizer", *IZA Policy Paper* No. 18
- Duell, Niciola, David Grubb, Shruti Singh, Peter Tergeist(2010),

- Activation policies in Japan, *OECD Social Employment and Migration working papers* NO.113
- Escap(2012), *Statistical Yearbook for Asia & Pacific 2011*
- Esping-Andersen G.(1999), *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford Univ. Press
- Esping-Andersen, G.(1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press
- Fujimura Masayuki(2009), "Social Change and Social Policy in Japan", *International Journal of Japanese Sociology*, 2009, Number 18
- Furceri, David(2009), "Stabilization Effects of Social Spending: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries", *OECD Economics Department Working Paper* No.675
- Goodin, R. E. et. al.(1999), *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge Univ. Press
- Goodman, R. & G. White & H.J. Kwon(eds.)(1998), *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, Routledge
- Goodman, R. & I. Peng(1996) 'The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-building', in G. Esping-Andersen (ed.) *Welfare States in Transition*, pp.192-224. London: Sage.
- <http://www.ipss.go.jp/ssj-db/e/ssj-db-top-e.asp>
- Ian Holliday & Paul Wilding ed.(2003), *Welfare Capitalism in East Asia : Social Policy in the Tiger Economies*, Palgrave Macmillan
- Iversen, Torben & Anne Wren(1998), "Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy", *World Politics* 50.4 (1998) 507-546
- Jay. L Zagsky . Health and the Working Poor[J] . Eastern Economic Journal , 1999 , 25(2) : 171 .

- Machiko Osawa, Myoung Jung Kim, Jeff Kingston(2012), “Precarious Work in Japan”, *American Behavioral Scientist*, vol.XX, tome X, pp.1-26
- Marlene Kim & Thanos Mergoupiss . The Working Poor and Welfare Recipiency, Participation , EvidenceandPolicyDirections[J] . Journal of Economic Issue , 1997 , 31(3) : 709 .
- Marlene Kim, “The working poor: lousy jobs or lazy workers? ”, *Journal of Economic Issues*, vol.32, no.1,1998,p.65.
- Marlene Kim: “Are the Working poor Lazy”, *Challenge*, vol.41,no.3 ,1998,pp.97-98.
- Masatoshi Murakami(2011), “A Statistical Comparative Study of the Working Poor in Japan and Canada”, *American Journal of Economics and Business Administration*, vol.3. tome 2, pp.316-332
- MHLW(2012), *Comprehensive Reform of Social Security and Tax*
- Myles, J. & J. Guadagno(2002), "Political Theories of the Welfare State", *Social Science Review*, march 2002
- Norimichi Goishi(2011), “Social safety net for the working poor in Japan, Korea and Taiwan”, in Gyu-Jin Hwang ed.(2011), *New welfare states in East Asia : Global Challenges and Restructuring*, Edward Elgar
- OECD(2012), *Education at a Glance 2011*
- OECD, *OECD Socx data*(한국 및 일본)
- OECD, *Poverty data*
- OECD, *Statistics data*(일본, 한국)
- Pierson, Paul, ed.(2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press
- PRC(2010), *Social Insurance Law of the People’s Republic of China*

- Ray Brooks & Ran Tao. China's Labor Market Performance and Challenges[J]. International Monetary Fund Working Paper, 2003, 210: 5-7.
- Sawada, Yasuyuki & Kazumitsu Nawata & Masako II & Mark Lee(2011), "Did the Financial Crisis in Japan Affect Household Welfare Seriously?", *Pacific Economic Review*, 16:2 (2011)
- Titmuss, R. M.(1974), 『Social Policy : An Introduction』, Allen & Unwin
- Wang, Xiaobing & Jenifer Piesse(2010), "Inequality and the Urban-Rural Divide in China: Effects of Regressive Taxation", *China & World Economy*, Vol. 18, No. 6, 2010
- Wang, Yanzhong(2011), China's fiscal expenditure on Social Security since 1978, *China: An International Journal*
- Wilding, Paul(2008), "Is the East Asian Welfare Model still productive?", *Journal of Asian Public Policy*, Vol. 1, No. 1, March 2008, 18-31
- Wilensky, H. L. & C. Lebeaux(1958), *Industrial Society and Social Welfare*, Russel Sage Foundation
- Wilensky, H. L.(1975), *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press.
- Wood, Geof & Ian Gough(2006), "A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy", *World Development*, Vol.34, No.10
- World Bank, *Poverty data*(중국, PPP 기준)
- Yao Jianping(2011), "Working Poor in Chinese Urban Area:Problems Development, Group Characteristic and Positive Social Policy", *Social Security Studies*, 2011 vol.1
- 松尾浩平(2012), 所得・消費から見た日本の不平等度：2000年代の格差の実態, 財務省財務総合政策研究所研究部, *PRI Discussion Paper Series*

(No.12A-07)

- 중국 NBS, *Historical GDP of the People's Republic of China*, 인터넷
- 王有捐. 对城市居民最低生活保障政策执行的评价[J], 统计研究, 2006 (10) : 50,53 .
- 李实, 张平, 魏众等. 中国居民收入分配实证分析[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000 : 3 .
- 李迎生, 社会保障与社会结构转型-二元社会保障体系研究, 中国人民大学出版社. 2001.
- 郑杭生, 李路路. 当代中国城市社会结构[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004 : 41 - 46 .
- 李强. 应用社会学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1995 : 393 .
- 陆学艺等. 当代中国社会阶层报告[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002 : 9 .
- 石美遐: 《外地非正规就业者在京景况探析》, 《中国国情国力》, 2007年第2期。
- 李强, 唐壮: 《城市农民工与城市中的非正规就业》, 《社会学研究》, 2002年第6期。
- 白清平: 《大学生结构性失业治理的路径选择》, 《社科纵横》, 2008年第9期。
- 何兰萍, 张再生: 《弱勢群早母亲的社會支出公共政策建設》, 《安徽師大學報》(人文社會科學版), 2008年第4期。
- 国家统计局, 第二次全国残疾人抽样调查领导小组: 《第二次全国残疾人抽样调查主要数据公报》, 人民网:  
<http://society.people.com.cn/GB/5791214.html>, 2010年1月30日。
- 蔡昉: 《金融危机对就业的影响及应对策略》, 《江南论坛》, 2009年第6期。
- 韩凯, 王宾: 《国际金融危机对农民工就业影响的百村调查》, 《经济纵横》, 2009年第8期。
- 转引自姜正国: 《经融危机背景下大学生就业面临的挑战及对策》, 《湖南社会科学》, 2009年第3期。
- 数据来源: “2008大学生就业调查, 首份工资预期最低为1500元”, 《哈尔滨日报》, 2008年6月17日。
- 劳动和社会保障部: 《我国最低工资制度不断完善最低工资标准大幅提高》, 劳动社

会社会保障部网站，

[http://www.gov.cn/jrzq/2007-10/04/content\\_768220.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2007-10/04/content_768220.htm)

郑功成等：《中国社会保障制度变迁与评估》，中国人民大学出版社，2002，第161页

由于当时对于社会主义社会是否存在失业，在理论上存在较大争论，1986年的暂行规定回避了“失业”概念，而用“待业”一词来表述失业问题。参见宋晓梧：《中国社会保障体制改革与发展报告》，中国人民大学出版社2001年版，第61页。

徐悦,李志明:《从失业补偿到就业促进:发展型社会政策视角下中国失业保险制度的 개혁与发展》,《社会保障研究》,2011年第3期,第45-46页。

宋晓梧：《中国社会保障体制 개혁与发展报告》，中国人民大学出版社2001年版，第66页。

厚生労働性(2013), 社會保障審議會 生活保護基準部會 報告書。

梁忻. 2015年亚洲将实现体面劳动 各国专家把脉非正规就业[N]. 中国企业报, 2007年8月22日.

孟醒. 统筹城乡社会保障-理论, 机制, 实践. 经济科学出版社. 2005,

生活保護制度研究會(2012), 保護のてびき, 第一法規

阿部彩・國枝繁樹・鈴木亘・林正義編(2008)『生活保護の經濟分析』東京大学出版会、所収)。

岩田正美(2007)『日本の貧困・ワーキングプア/ホームレス/生活保護』ちくま新書。

岩田正美(2008)『社会的排除・参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣。

埋橋孝文(2011)『福祉政策の國際動向と日本の選択:ポスト「三つの世界」論』法律文化社。

京極高宣(2008)『生活保護改革と地方分権化』ミネルヴァ書房。

釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会(2009)『希望をもって生きる 生活保護の常識を覆す釧路チャレンジ』CLC。



- 五石敬路 (2011) 『現代の貧困ワーキングプア—雇用と福祉の連携策』日本経済新聞社。
- 駒村康平編 (2010) 『最低所得保障』岩波書店。
- 埼玉県アスポート編集委員会 (2012) 『生活保護200万人時代の処方箋~埼玉県の挑戦~』ぎょうせい。
- 武川正吾・宮本太郎編 (2012) 『グローバリゼーションと福祉国家』明石書店。
- 津富宏・NPO法人青少年就労支援ネットワーク静岡 (2011) 『若者就労支援「静岡方式」で行こう!!』クリエイツかもがわ。
- 豊中市社会福祉協議会 (2010) 『社協の醍醐味—住民と行政ともに創る福祉のまち』全国コミュニティライフサポートセンター。
- 濱口桂一郎 (2009) 『新しい労働社会—雇用システムの再構築へ』岩波新書。
- 福原宏幸・中村健吾編 (2012) 『21世紀のヨーロッパ福祉レジーム—アクティベーション改革の多様性と日本』糺の森書房。
- 藤里町社会福祉協議会・秋田魁新報社 (2012) 『ひきこもり町おこしに発つ』秋田魁新報社。
- 宮本太郎 (2009) 『生活保障 排除しない社会へ』岩波新書。
- 宮本太郎 (2013) 『社会的包摂の政治学: 自立と承認をめぐる政治対抗』ミネルヴァ書房。
- 宮本太郎編 (2013) 『生活保障の戦略: 教育・雇用・社会保障をつなぐ』岩波書店。
- 宮本みち子 (2012) 『若者が無縁化する: 仕事・福祉・コミュニティをつなぐ』ちくま新書。
- 湯浅誠 (2008) 『反貧困』岩波新書。



## 간행물회원제 안내

### ▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

### ▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

### ▶ 가입방법

- 홈페이지([www.kihasa.re.kr](http://www.kihasa.re.kr)) - 발간자료 - 간행물구독안내

### ▶ 회비납부

- 홈페이지를 통해 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행 019-219956-01-014 (예금주: 한국보건사회연구원)

### ▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 235 한국보건사회연구원  
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8157)

## KIHASA 도서 판매처

- |   |   |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498   | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900  |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600  | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307   |
| ■ Yes24 <a href="http://www.yes24.com">http://www.yes24.com</a> | ■ 알라딘 <a href="http://www.aladdin.co.kr">http://www.aladdin.co.kr</a> |

발간번호	보고서명	연구책임자
연구 2013-01	근거중심보건의정책에 필요한 연구근거 현황 및 활용	김남순
연구 2013-02	국민건강증진기금사업의 운영현황과 개선방안 연구	김혜련
연구 2013-03	의료서비스산업의 경쟁구조 및 경영효율성에 관한 연구	김대중
연구 2013-04	보건의료서비스 분야의 소비자 위상과 권리	윤강재
연구 2013-05	식품분야 규제정책의 변화와 향후 식품안전 관리강화를 위한 규제합리화	정기혜
연구 2013-06	화장품 및 의약품에 대한 소비자 중심적 연구	김정선
연구 2013-07	보건의료분야 국가연구개발사업 운영현황 및 개선방안	박은자
연구 2013-08	진료비지출 요인분석 및 거시적 관리방안	신현웅
연구 2013-09	의약품 정책이 의사의 처방에 미친 영향 연구	박실비아
연구 2013-10	한국의 건강불평등 지표와 정책과제	김동진
연구 2013-11	한국 의료의 질 평가와 정책과제 I: 한국 의료의 질 보고서 설계	강희정
연구 2013-12	국민연금기금운용 증장기 정책수립	원종욱
연구 2013-13	소득분배 악화의 산업구조적 원인과 대응 방안	강신욱
연구 2013-14	소득계층별 순조세부담의 분포에 관한 연구	남상호
연구 2013-15	저소득층 현금 및 현물서비스 복지지출의 사회경제적 영향분석	김태완
연구 2013-16	기회의 불평등 측정에 관한 연구	김문길
연구 2013-17	2013년 빈곤통계연보	임원섭/노대명
연구 2013-18	고용-복지 연계정책의 국제비교 연구: 한중일의 최근 정책변화를 중심으로	노대명
연구 2013-19	근로 및 사회정책에 대한 국민의식 분석	이현주
연구 2013-20	한국복지패널 연계 질적 연구(3차): 취약계층의 삶을 중심으로	김미곤
연구 2013-21	사회서비스 수요·공급의 지역단위 분석 연구	박세경
연구 2013-22	사회복지영역의 평가제도 분석 및 개선방안	정홍원
연구 2013-23	장애인의 자립생활 지원 방안: 발달장애인을 중심으로	김성희
연구 2013-24	장애인지원서비스의 질과 공급특성 분석 연구	박수지
연구 2013-25	복지재정 DB구축과 지표 분석	박인화
연구 2013-26	중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로	고제이
연구 2013-27	사회보장 증장기 재정추계 모형개발을 위한 연구	신화연
연구 2013-28	사회보장 재원조달에서의 세대 간 형평성 제고방안 연구	유근훈
연구 2013-29	의료기관의 개인정보보호현황과 대책	정영철
연구 2013-30	우리나라 아동빈곤의 특성	정은희
연구 2013-31-01	한중일 인구동향과 국가 인구전략	이삼식
연구 2013-31-02	인구예측모형 국제비교 연구	이삼식
연구 2013-31-03	자녀 양육 지원 정책 평가와 개선 방안	신윤정
연구 2013-31-04	보육서비스 공급 적정성 분석 및 개선방안 연구	김은정
연구 2013-31-05	아동보호체계 연계성 제고방안	김미숙
연구 2013-31-06	여성고용 활성화 방안 연구	여유진
연구 2013-31-07	출산·보육 통계생산 및 관리효율화 연구	도세록

발간번호	보고서명	연구책임자
연구 2013-31-08	가구·가족의 변동과 정책적 대응방안 연구	김유경
연구 2013-31-09	저출산·고령화 대응 인구 자질 향상 방안: 고령 임신부의 출산 실태와 정책 과제	이소영
연구 2013-31-10	저출산고령사회에서의 일차의료기관 모형개발	황나미
연구 2013-31-11	저출산고령사회 동태적분석을 위한 지역 추적조사: 사례지역을 중심으로	오영희
연구 2013-31-12	저출산·고령화 시대의 한국 가족주의에 대한 진단과 정책적 함의	외부위탁
연구 2013-31-13	남북한 통합 시 적정인구 연구	이삼식
연구 2013-31-14	중·노년층의 삶의 질과 정책과제	정경희
연구 2013-31-15	고령화 대응 노인복지서비스 수요전망과 공급체계 개편연구	이윤경
연구 2013-31-16	다층노후소득보장체계 관점에서의 공적연금제도 개편 방안	윤석명
연구 2013-31-17	노인장기요양서비스의 질 관리체계 개선방안	선우덕
연구 2013-31-18	요양병원과 요양시설의 역할정립방안연구: 연계방안을 중심으로	김진수
연구 2013-31-19	효과적 만성질환 관리방안 연구	정영호
연구 2013-31-20	인구고령화가 소비구조 및 산업생산에 미치는 영향 연구	외부위탁
연구 2013-31-21	여성노인의 노후빈곤 현황 및 대응정책	외부위탁
연구 2013-31-22	농촌 노인일자리의 현황과 정책과제	외부위탁
연구 2013-31-23	평생교육관점에서 바라본 노년교육의 현황과 정책과제	이윤경
연구 2013-32-1	지방자치단체의 건강영향평가 및 지식포털운영	서미경
연구 2013-32-2	건강영향평가I·II·III성과평가 및 건강행태위험요인의 사회경제적 격차감소를 위한 전략평가	최은진
연구 2013-33	아시아국가의 사회정책 비교연구: 건강보장	홍석표
연구 2013-34	취약위기가족 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례관리 연구(4년차)	정은희
연구 2013-35	2013년 친서민정책으로서 사회서비스 일자리 확충전략III: 사회서비스산업-제3섹터-고용창출 연계 모델	이철선
연구 2013-36	2013년 보건복지통계정보시스템 구축 및 운영	오미애
연구 2013-37	인터넷 건강정보 게이트웨이시스템 구축 및 운영: 빅 데이터 활용방안을 중심으로	송태민
연구 2013-38	2013년 사회정신건강 연구센터 운영: 한국사회의 갈등 및 병리현상의 발생현황과 원인분석 연구	이상영
연구 2013-39	2013년 지방자치단체 복지정책 평가센터 운영	김승권
연구 2013-40-1	2013년 한국복지패널 기초분석 보고서	이현주
연구 2013-40-2	2013년 한국복지패널 심층분석 보고서: 신규 표본가구 통합DB(KOWEPS_Combined)을 중심으로	최현수
연구 2013-41	2011년 한국의료패널 기초분석 보고서(II): 만성질환관리, 일반의약품이용, 임신·출산, 부가조사	최정수
협동 2013-1	비영리법인 제도의 개선방안에 관한 연구(3년차)	오영호
협동 2013-2	가임기 임신 전 출산건강 관리지원 방안 연구	이상립