

The Korean Society in Transition: The Future of Korea's Social Welfare Policy and Social Justice

Kim Yeon Myung(Jung–ang University)

I. Industrialization and the Formation of the Korean Welfare Policy

Social welfare policy in Korea was first formulated during the Park Jung Hee regime, when industrialization went into full swing. The subsequent policies that were introduced into the welfare policy also base their roots on the Park Jung Hee system¹⁾ with regards to their designing principles. Thus, in order to understand the particularities of the Korean welfare regime, we need to understand the socioeconomic assumptions that were formulated during the course of industrialization. Economically, the Park Jung Hee system is characterized by the government led implementation of the "strategic investment style" export oriented economic development strategy and the formation of a Fordist labor market structure. Socially, the system is characterized with a young population structure and the existence of a mutual assistance function between family members. We shall take a look at how this socioeconomic structure of the Park Jung Hee system has influenced the formation of the Korean social welfare regime.

1) The term Park Jung Hee system as used in this text doesn't merely mean the period during which the president ruled Korea. It is used to designate the period in which the economic development strategy, the social market structure and the population structure has remained relatively stable during the regime. Thus, this period would extend up to the Asian Financial Crisis economic policy-wise, up to 1987 politically, and up to the year 2000 socially when the population crisis became a full-blown social issue. This chronological classification is made based on the "driving forces" which bring about change in social policy.

1. The economic development strategy and the delay in the development of the public social welfare system

The economic development strategy that has formed during the Park Jung Hee regime was that of "strategic investment," which produced wealth by exporting manufactured goods produced through the mass mobilization of capital and labor by the state. Through this process, the Park Jung Hee system came to be characterized with strong and far-reaching state intervention on the labor and capital market, which are indicative of the "developmental state" as coined by Johnson (Johnson, 1999). The strategic investment development strategy of the Park Jung Hee system, which in effect was the guideline of the industrialization process in Korea, functioned as the economic basis in the formation of the Korean public welfare policy. There are two facets to this strategy that warrents attention.

The first facet is that the state-led economic development strategy without resources and capital served to repress the development of social welfare compared to the level of industrialization. In other words, expenditure on the social welfare sector was minimized due to the fact that most of the national wealth needed to be invested in the economic and industrial production sectors. Even until the early 1990s, by the time which Korea has become moderately industrialized and has risen to become a semideveloped country, the government budget on the social development program (the sum total of the budgets on health, social welfare, housing and regional community development; the conceptual equivalent to today's social welfare budget) remained extremely low, amounting to a mere 2.1%. Thus, due to the minimal role played by the state on the welfare sector, development of the social welfare policy in Korea has become delayed.

The second facet is the positive effects that the "strategic investment style" export-oriented economic development strategy had on generating jobs and distribution income. Prior to the 1997 IMF financial crisis, the Korean economy has been largely successful in "enlarging the economic pie," so to speak, through high economic growth rates. This has generated large-scale employment and overall increase in profits, and thus employment itself had the effect of providing welfare. According to a comparative study done by the World Bank on the sixty-some developing countries from 1965 through 1990 regarding their status on economic development and distribution of income, Korea demonstrated an increase in per capita

income growth that dwarfs that of other developing countries, along with Taiwan and Hong Kong. This has been accompanied by a healthy level of wealth distribution, which led the study to comment that Korea is an exemplary example of a country which has successfully caught the twin rabbits of promoting growth and achieving distribution of income (World Bank, 1993: 29-32). To sum, during this period economic growth has brought about sufficient welfare effects due to the trickle-down effect of employment generation and income distribution, which resulted in a very low level of economic and societal motivation to initiate a separate social welfare policy towards income redistribution.

There exist two discourses that have been formed during the industrialization era regarding the relationship between economic growth and social welfare that still exert strong influence even today (Andersson, 2005). The first is the neo-liberalist view that perceives welfare expenditures as being consummatory and unproductive in itself and therefore essentially a cost to be paid. The second is the social investment viewpoint which perceives welfare as having a productive function on the economy and therefore has value as an investment (Esping-Andersen, 2002). As is apparent in the "development first, distribution later" motto used during its industrializing period, the Korean government—which focused all its resources on economic growth at the time—perceived welfare expenditures as a cost, and that growth and distribution are more contrasting than complementary in nature.

2. The Fordist Labor Market Structure and Social Insurance Oriented Welfare Policy

It is becoming apparent in the Varieties of Capitalism literature that economic/industrial structure, labor market structure, and social welfare type have pretty strong institutional interrelatedness (Hall and Soskice, 2001). The development strategy of the Park Jung Hee system can be said to be characterized by the Fordist production mechanism of mass-producing standardized products utilizing cheap labor. Therefore the labor market structure developed into a Fordist one, in which labor personnel with simple skill sets constitute the majority of the labor supply. A Fordist labor market structure means that massive numbers of homogeneous wage earners exist.

Under this Fordist labor market structure a welfare policy model has been formed which placed social insurance at its core. This model still stands to this day without fundamental change. The existence of a large number of standardized wage earners forms the foundation of the labor market which makes social insurance possible. In other words, social insurance programs in Korea correspond with the Fordist labor market structure in that most subscribers earn relatively homogeneous wages and make savings for their retirement and other future risks such as industrial accidents or unemployment. Social insurance programs in Korea, such as the Worker's Compensation Insurance program created in the early 1960s, the Medical Insurance program created in 1977, the National Pension program introduced in 1988, and the unemployment insurance program introduced in 1995 all strongly presume the existence of homogeneous wage earning laborers at the massive scale.

3. Stable Population-Family Structure and the Welfare Responsibility of the Family

The Population-Family structure is also an important variable which made an impact on the formation of the welfare paradigm during the rapid economic development period. The structure has considerable correlation with the expansion of the income security program and social welfare service sector. It has been after the early 21C that the low birth rate and the aging society has become a social issue and started to make an impact on the expansion of welfare services in Korea. Before that, or more specifically within the Park Jung Hee System, the Population-Family structure has been a hinderance to the development of welfare services.

It has been during the late 1980s that the general birth rate started to fall below 2.1, and even after then the birth rate maintained its relatively high figure at 1.64 up to 1995. The proportion of senior citizens to the total population in 1995 was a mere 5.7%, which made Korea's population structure quite young in general until recently. This means that the foundation for establishing legislation for labor procurement (i.e. a policy for minors such as childbirth promotion, or a policy which can utilize the labor capacity of senior citizens) did not exist until very recently. For instance, child-care services for the middle class has come into existence only after the mid-1990s; before that, child-care services only existed for low income families

which were relatively few in number. Likewise, the low proportion of senior citizens meant that there was no foundation for a policy demand to form regarding support for the aged.

Furthermore the family structure was relatively stable and was able to provide support for the young and the elderly. Thus the family took on the responsibility of caring children and providing care and support for the aged, and as a result the environment for the formation of public welfare policy did not arise. On top of that, the general family structure during this period was that of the male breadwinner model in which the male worked and the female stayed home and tended to domestic work; hence welfare and labor market policies supporting married women to become integrated into the labor market were barely existing. As a result the burden of providing welfare services was laid on the family rather than public welfare under the Park Jung Hee system.

II. Characteristics and Issues of the Korean Social Welfare Policy

1. Developed market, underdeveloped welfare policy

Although after the Kim Dae Jung administration the welfare state demonstrated rapid growth in size, the past forty years of economic growth-oriented social development strategy has institutionalized a welfare supply structure that has a sub-standard state welfare system considering the relatively level of industrialization with an overdeveloped market and family as providers of social welfare. (Yeon-Myung Kim, 2004; Kyung-Jun Hong, 1999).

The level of a nation's social welfare policy can be assessed in numerous ways, but among them a good indicator would be the government's expenditure on the social welfare sector or public welfare costs. <Table 1> demonstrates that even until quite recently Korea's social welfare policy has remained anachronic, despite the fact that it has become a mature industrial society. As of 2003, Korea's public social spending was at 5.7% of its GDP, which is 1/6 of the largest spending Sweden and 1/3 of the United States and Japan, the two countries which rank quite low in welfare spending among the developed countries. In terms of ranking, Korea places

at rock bottom, 29th out of the 30 member states of the OECD.

<Table 1> Ratio of public social spending to GDP of the main countries of the OECD (2003)

(Unit: %, ranking)

Spending Ratio	5.7	16.2	17.7	20.6	27.3	28.7	31.3	20.7
Ranking	29	26	23	17	4	2	1	-
State	Korea	US	Japan	UK	Germany	France	Sweden	OECD average

Remarks: Public social spending excludes legal private spending such as retirement grants.

The ranking above was made among 30 OECD member states excluding Turkey.

Source: OECD (2007)

The underdevelopment of public social welfare policy during the industrialization period has increased the amount of welfare provision by the market. <Table 2> indirectly shows the relative importance of the state and the market in the mechanism through which citizens prepare for social hazards such as disease, death, and accidents. This table designates the level of revenue from the private life insurance sector²⁾ being representative of the role played by the market, and the level of revenue (insurance fees + state supplement) from the four major social insurances (public pension, health insurance, unemployment insurance, and worker's compensation insurance) being representative of the role played by public social welfare, and compares their per GDP ratio with each other across the decades. What is significant about <Table 2> is that before 1980 the revenue levels of both private life insurance and social insurance were below 1.6% of the GDP, but a decade later in 1990 the private life insurance income level made a leap to astounding 9%. This was brought about by the fact that despite an increase in the actual income level during the 1980s there did not exist a sufficient social welfare structure to respond to societal dangers. As a result, the market took over where the state failed to provide and have developed so as to effectively manage those dangers. In other words, the market has come to play a disproportionately large role versus the state when it comes to societal risk management. Of course, the ratio of the revenue of

2) Private life insurance is hard to define as it is not standardized as social insurance. Typically in the insurance industry private insurance is classified into life and nonlife insurance. Life insurance items include health insurance, mortality life insurance, accident insurance, education/child insurance and pension insurance. Car insurance is the main Nonlife insurance (Korea Insurance Development Institute, 2006). Although the danger areas covered by social insurance and private life insurance do not overlap exactly, it does provide us with a ball-park viewpoint of the relative role of the state and the market in dealing with societal dangers.

social insurance to the GDP during the 80s and 90s have increased considerably. However, it still remains small compared to the expansion of the private insurance market. Thus societal risk management by the market still has the edge despite the growth of social insurance³⁾.

<Table 2> Changes in the revenue structure of private life insurance and social insurance (1970-2005)

Period Differentiation	Private Life Insurance Revenue		Social Insurance Revenue					
	Amount (billion)	Ratio to GDP (%)	Sum		Public Pension	Health Insurance	Employment Insurance	Industrial Accident Insurance
			Amount (billion)	Ratio to GDP (%)				
1970	14	0.52	24	0.89	21	-	-	3
1980	603	1.64	601	1.63	341	180	-	80
1990	16,043	9.00	5,919	3.32	2,915	2,432	-	572
2000	46,670	8.07	28,576	4.94	15,837	8,737	2,047	1,955
2005	61,472	7.62	53,219	6.60	27,501	19,156	3,603	2,959

Sources: Korea Insurance Development Institute. Insurance Statistics Annual Report applicable years. Ministry of Labor. Industrial Accident Insurance Industry Annual Report applicable years. National Health Insurance Corporation. National Health Insurance Annual Report, applicable years. Korea Labor Welfare Corporation. Employment Insurance Annual Report, applicable years.

Notes: 1) Data from years 1970, 1980 are based on GNP.

2) Revenue is calculated as the sum total of insurance fees, state support, and miscellaneous income.

3) Public pension is calculated as the sum total national pension with pensions given to military personnel, civic servants, and private institute educators.

4) Data from 2004 were used for the 2005 military pension category.

2. Weak Social Protection Function

The areas of public welfare which were able to show more development compared to other areas during industrialization were social insurance and public assistance policies covering industrial accidents, unemployment, old age, disease, and poverty; all old social risks that typically occur in industrial societies. However, both social insurance and public assistance exhibit gross limitations in providing protection to risk-exposed populations. One representative example is the blind-spot in income security. <Figure 1> illustrates the blind-spot in social insurance and public

3) According to a study done by the Korea Insurance Development Institute (2006), in 2005 the average number of life insurance subscribed per household reaches 3.5. Also, as of 2003 Korea has ranked 4th place among OECD countries in terms of total revenue of life insurance to the GDP.

assistance. Most full time employees are covered by social insurance, but only 30% of part time employees receive coverage as of 2005 (Korean National Statistical Office, 2006). The rest of the part time employees not covered by social insurance (A Group) are faced with the risk of falling below the basic livelihood level as a result of unemployment and retirement. There are also people who are classified as being absolutely poor who are excluded from the National Minimum Livelihood Program because they do not satisfy specific eligibility criteria such as asset assessment and supporting duty requirements (C Group). People who are semi-poor (the second from the bottom group of people with are effectively no different from the absolutely poor people) are also excluded from the National Minimum Livelihood Program. Thus, even in the case of societies which have a relatively developed social insurance and public assistance program, quite a few disadvantaged people are not receiving protection, which puts them at a risk of not being able to maintain even a minimum level of lifestyle should they be exposed to societal risks.

<Figure 1> Conceptual Picture of the Blind Spots in the Korean Income Security Program

Middle Income Population	Full-time Employment (Covered by the 4 Major Social Insurances)	Part-time Employment (Covered by the 4 Major Social Insurances)
		Part-time Employment (A Group) (Not Covered by the 4 Major Social Insurances)
Semi-Poor Population	Not Covered by the National Minimum Livelihood Program (B Group)	
Absolutely Poor Population	Population Covered by the National Minimum Livelihood Program (1.38mil people)	Population Not Covered by the National Minimum Livelihood Program (Group C)

3. The Underdevelopment of Welfare Services

Welfare service is of much significance in this period of low birth rates and rapid aging across society, which has resulted in the drastic weakening of the protective function of the family. However, most of the burden of providing welfare services for women, children, senior citizens and the disabled is mostly placed on the family due to the drastically underdeveloped public welfare service. <Table 3> compares the

expenditure of Korea on family related welfare services and active labor market policy compared to other countries. Korea's expenditure on its aggressive labor market policy in 2003 was 0.2% of its GDP, which is far below the OECD average of 0.6% and places it at the bottommost bracket of the international club; 26th among OECD nations. Also, Korea's expenditure on family related welfare services was 0.1%, 1/20 of that of the OECD average of 2.1%.

<Table 3> Expenditure of main OECD countries on Family and Active Labor Market Policies to GDP (2003)

(Unit: %, Ranking)

	Active Labor Market Policy		Family Related Expenditure	
	Ratio	Ranking	Ratio	Ranking
Sweden	1.3	2	3.5	3
Germany	1.1	4	1.9	15
France	1.1	4	3.0	9
UK	0.5	15	2.9	11
Japan	0.3	20	0.7	27
US	0.1	27	0.7	27
Korea	0.2	26	0.1	29
OECD average	0.6	-	2.1	-

Note: The ranking above was made among 30 OECD member states excluding Turkey.

Source: OECD (2007)

4. Weakness in the Income Redistribution Effect

One of the important functions of social welfare policy is income redistribution. However, social welfare in Korea is not performing this function properly due to its low level of public welfare. <Table 4> compares the income redistribution effect of public welfare in Korea with that of other OECD countries. As we can see, the year 2000 has seen an increase in the income redistribution effect at the areas of taxation and social insurance compared to 1995; however this is still significantly lower than the OECD average of 41.6% and thus shows that the contribution of Korea's welfare system to income redistribution is still very weak.

< Table 4 > Comparison of the Effects of Taxation and Social Insurance Policy on Income Redistribution Improvement

	Market Income Gini Quadrant (A)	Disposable Income Gini Quadrant (B)	Income Distribution Improvement Ratio (B-A)/B×100(%)
OECD Average	0.380	0.272	41.6
Rep. of Korea (1996)	0.302	0.298	1.3
Rep. of Korea (2000)	0.374	0.358	4.5

Note: This is an average of 15 OECD member states. Period from 1979 to 1988

Source: Yu, Kyung Jun (2003)

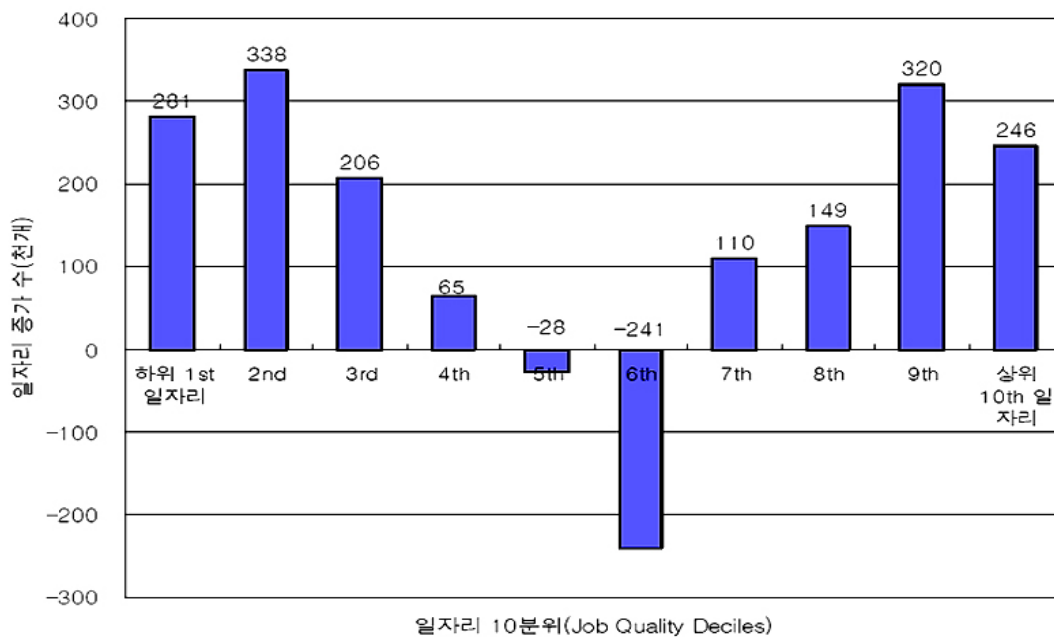
III. A Major Transformation in the Socioeconomic Structure and the Advent of New Societal Dangers

The Korean society is undergoing fundamental changes in its socioeconomic structure since the 1997 IMF financial crisis, which is apparent in phenomena that did not occur during industrialization such as the disappearance of income redistribution effect of economic growth, polarization of the labor market, and the rapid progression into a low birth/aging society. (National Economic Advisory Council, 2006). This change is bringing into question the utility of the Korean social welfare policy that was formed presuming a Fordist labor market and a stable family/population structure and thus designed to solve old societal dangers. (Presidential Commission on Policy Planning, 2006:64-65). The Korean social welfare policy—which, as we have observed above, is not responding sufficiently even to old societal dangers (i.e. the existence of large scale blind spots in the social welfare system)—is now facing a new set of societal dangers; thus it is exposed to a fight with two fronts. This chapter will investigate the nature of the challenge the recent fundamental changes in the Korean socioeconomic structure is posing to its social welfare policy.

1. Polarization of the Labor Market and the Limitations of Social Insurance

After the IMF financial crisis, a dramatic polarization is occurring between corporations (conglomerates and smaller corporations), industrial structure (export and domestic industries) and labor market structure. This is a different phenomenon from what used to happen during the rapid economic development period when economic growth led to both employment generation and adequate income distribution (National Economic Advisory Council, 2006). The polarization of the economic structure has led to polarization in the labor market structure, and has dealt considerable shock to the basic structure of the Korean social welfare policy. <Figure 2> aptly symbolizes the polarization in the labor market structure. This picture shows the flux in the number of jobs in the labor market from 1993 to 2000 on the basis of income. We can see that while jobs that provide mid-level incomes have decreased by 90 thousand, the lowest paying jobs have increased by 240 thousand and the highest paying jobs have increased by 230 thousand. Polarization in the labor market structure is rapidly progressing, as the picture strongly suggests (Pyung Yu Jun et.al., 2006).

<Figure 2> Fluctuation in the number of jobs by income level; income levels divided into 10 brackets (1993-2000)



Source: Pyung-Yu Jun et.al.. (2006)

The polarization of the labor market is expanding the population of the poor rapidly. The absolutely poor population, with income levels below the lowest livelihood standard, has gone up dramatically from 3.1% in 1996 to 8.2% in 2000, and 10.4% in 2003 (Yujin Yoe et.al., 2005: 133). This means that currently 1 out of every 10 families are currently in a state of absolute poverty. The increase of the working poor within this population is also notable. The working poor is estimated to occupy approximately 50% of the absolutely poor population, and experience periodic rather than chronic poverty.

Polarization in the labor market structure is showing explicitly the vulnerability that the Korean social insurance policy inherently possesses, with its foundation dependant on the existence of a broad homeogenous wage worker population. The polarization of the labor market structure, symbolized by the low income population and part time employees, will increase the burden of social insurance, and will either preserve or expand the already existing large scale blind spots in national pensions and employment insurance. Also, the increase of the absolutely poor population is expected to increase the questioning of the effectiveness of the current traditional model of income security program (Basic Livelihood Security Program) which intervenes after the onset of poverty.

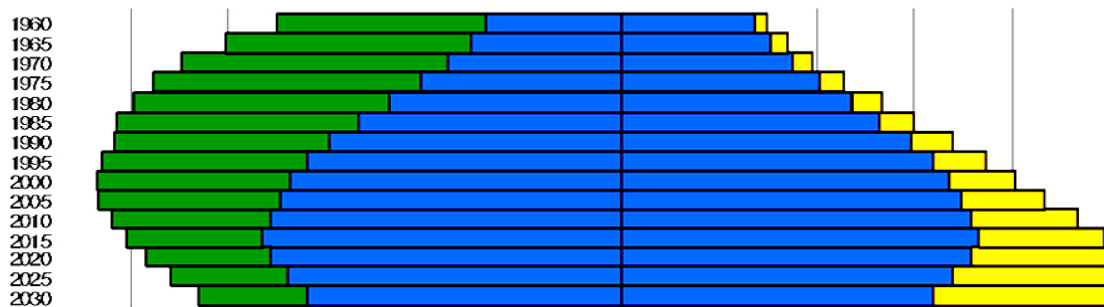
2. Low Birth Rate and Aging Society, Transformation of the Family Structure, and the Necessity for an Expansion of Welfare Services

Should there not be appropriate policy intervention at the national and societal level, the low birth rate, which has recently reached the new depths of 1.08, and the rapidly aging society will completely transform Korea's population structure. The Korean population, which was at 48.29 million in 2005, will reach its peak at 49.95 million in 2020 and is anticipated to decrease to 42.34 million in 2050. The young population, which has numbered 4.38 million and composed 19.1% of the population in 2005 will decrease to 3.8 million and will only be 9.0% of the total population in 2050. On the other hand, the elderly population, which numbered at 4.38 million and took up 9.1% of the population in 2005 will increase to 15.79 million and would constitute 37.3% of the total population in 2050. This means, as is shown in <Figure

3>, that a serious social problem will arise as the working population of ages 15 to 60 start to decrease rapidly after capping off in 2015, and thus the population of aged people who would need to be cared for will increase just as rapidly.

<Figure 3> Shifts in the Population Distribution According to Age Groups

<Figure 3> Shifts in the Population Distribution According to Age Groups



The weakening of the family, which have traditionally provided welfare functions, is also appearing as a new societal danger. The average number of family members have fallen from 3.7 in 1990 to 3.1 in 2000, and the divorce rate has increased from 1.1 per thousand couples in 1990 to 3.5 in 2003. The ratio of single person households have increased from 9.6% in 1990 to 15.5% in 2000, and the ratio of female home ownership has increased from 15.7% to 18.5% during the same period. Female participation in economic activity has also risen from 47.0% in 1990 to 48.9% in 2003, which translates into a 1.29 million increase from 5.57 million to 6.86 million (Korea National Statistic Office, 2005).

The traditional Korean social welfare policy, its structure based on income security, is showing limitations in appropriately addressing the challenges posed by the low birth rate-aging society and the transformation in the family structure. The new environment is necessitating the Korean social welfare policy to engage in major reformation and expansion. Only welfare policy measures such as child care policy and maternity leave that would make it institutionally possible for women to manage both their jobs and family simultaneously would a comprehensive approach to the utilization of women's labor and the care for the elderly and the young be possible. Thus an exhaustive reappraisal of the Korean welfare policy, especially of the welfare service sector is becoming necessary. Also, the need for policy reforms in the pension and medical insurance plans is increasing to handle the increasing burden of caring for the elderly.

IV. Social Justice and the Future of the Korean Social Welfare Policy

1. The Structure of societal dangers and the Dilemma of the Korean Social Welfare Policy

Taylor-Gooby (2004:2) differentiated ideologically the societal dangers and the role of the welfare state between the industrial society and the post-industrial society. Ideally, a welfare state established on the basis of an industrial society has as its main mission to either address needs that have not been met through the market or provide for needs when it is agreed upon that it is appropriate for the state to do so. Examples of the former would include the cessation of income due to retirement, unemployment, disease and becoming handicapped, along with cases in which there are periods when there is a discrepancy between needs and income, such as during childhood; in which case child allowance would be given out. Examples of the latter would be when private services such as medical or educational services would be too high for the individual to afford. Also, in the industrial society institutional care for the elderly and for children was relatively undeveloped and had to be provided by the family. According to Taylor-Gooby, the "classic welfare state", otherwise known as the Keynes+Beveridge or Keynes+Bismark welfare state and had its golden age from 1945 to the 1970s, is a system which addressed these old societal dangers. However, in this age of the post-industrial society, in which globalization, the service economy and knowledge information society have all come in full swing, and the population and family structure has undergone fundamental change in time with the rise in women employment; we can witness new societal dangers such as the tension between work and family, care for the elderly and the social exclusion of people with simple skill sets come in sharp contrast with the old and familiar societal dangers (Taylor-Gooby, 2004; Esping-Andersen, 1999: Chapter 8). When the above issues started intensifying in the 1980s and it became apparent that the classic welfare state model is not going to be able to solve it, western welfare states started searching for a direction for fundamental reorganization and a new goal to pursue.

The recent assertions that a "new" welfare state is needed (e.g. the active welfare state, social investment state) that are being discussed in the western discourses

today (Giddens, 1998; Esping-Andersen. et.al., 2002, Taylor-Gooby, 2006) have as its main question how we can effectively counter the new societal dangers that are coming out of the transforming socioeconomic environment.

As we have seen in chapter I, the structure of the Korean social welfare policy is modeled after the classic welfare state that had as its formative presumption typical industrial conditions such as a Fordist labor market structure and a stable population and family structure. Thus, the Korean welfare policy as been planned by utilizing the income security program of the classic welfare state model in order to counter income cessation due to old societal dangers such as unemployment, disease, and aging. However, as was pointed out in chapter II in the case of the income security program with its wide blind spots, this core of the Korean welfare policy is demonstrating considerable limitation in addressing these old societal dangers. In other words, the Korea has still not been able to complete the income security programs that the western countries completed during their industrial society stage. The important issue here is that despite the fact that Korea has still not completed the in-cash security program, which should have been done during its industrial society period, the society is now entering into the post-industrial society and being exposed to societal dangers that the preexisting welfare system is ill equipped to respond. This phenomenon is related to the fact that the development of Korea's social welfare has not shown explicitly the stages as was observed in the western states—the chronological stages of the classic welfare state such as founding, crisis, and reorganization (Pierson, C., 1998: 99-140)—in its development. The stages were juxtaposed at the same time instead; for instance, during the 1980s and 1990s when the western mature welfare states underwent crisis and reorganization and was looking for a new direction, the Korean welfare state exhibited a "solidifying" of the traditional welfare state through the rapid expansion of the income security program (Kim, Yeon Myung, 2002).

The phenomena we have looked over in chapter III that became apparent after the IMF financial crisis such as the polarization of the labor market, low birth rates, the aging society and the transformation in the population/family structure are characteristics that become manifest during the transition into the post-industrial society (Pierson, P., 2001). Taylor-Gooby differentiates these dangers from the old societal dangers that appear in industrial societies and defines them as new societal dangers. Thus the situation in which Korean is placed, in that the country is forced

to initiate programs that address these new dangers without having completed its classical programs, poses a fundamental dilemma to the future of the Korean welfare state policy. To put simply, the Korean welfare policy is faced with a dilemma in which it has to solidify its classical welfare programs while at the same time has to make new ones to deal with the new societal threats. Then, how may it deal with this dilemma?

2. Social Justice and the Future of the Korean Social Welfare Policy

Social justice is an unfamiliar concept in the Korean social welfare policy discourse. The discourse on the legitimacy of social welfare has mostly focused on discussions regarding the insurance of basic rights of human beings, the satisfaction of needs, the necessity of the redistribution of income, but almost nothing has been said that can be found from the social justice perspective. Social justice is very diverse in its meaning, which differs depending on which ideological context it is used in. Thus it is hard to define. However, generally it is understood as meaning "the principle of the distribution of social resources"(Spicker, 2000:111), and in the welfare policy context social justice ultimately boils down to the question of what kind of equality would be pursued. Thus, excepting the Hiyekian assertion that social justice does not apply to results but only to the method and process, we can say that in the mainstream of welfare policy the problem of social justice can be permuted into the problem of choosing between whether welfare policy should pursue the equality of outcome or the equality of opportunity.

According to the neo-leftists that assert a third route such as Giddens (Giddens, 1998) the classical welfare state employed the income transfer program and taxation to redistribute income and hence achieve equality of outcome. Of course it is an unrealistic presumption that all people would receive the same results in their income and assets, and therefore equality of outcome meant minimizing the inequality that results from the market through welfare policy and taxation. However, the conditions in the post-industrial society make Giddens' assertion that "It is not possible to respond to inequality by merely transferring income from the rich to the poor"(Giddens, 2000:53) pretty persuasive. One characteristic of the post-industrial society is that people who failed to accrue personal capital due to globalization

experience chronic social exclusion. As long as there exists a section of the population that experience this exclusion, income transferring welfare policies are limited in their effectiveness in overcoming the exclusion. It for this reason why a group of academics are advocating as a new social welfare strategy the social investment policy for the post-industrial society. They assert that by helping people accumulate personal capital, equality in opportunity would be achieved; thus this approach is a strategy which would enable us to respond more actively to the new societal dangers posed by the post-industrial society (Perkins et.al., 2004; Lister, 2004; Giddens, 1998).

The polarization of the labor market and the transformation in the population /family structure that we have looked at in chapter III means that uncertainty in the lives of citizens is on the rise. This means that even people who have established themselves securely in the market have a higher chance of falling out, and that people who were born into disadvantageous households or social environments would find it progressively harder to enter into the mainstream of society. Up until recently social welfare researchers or social service departments such as the Ministry of Health and Welfare have worked for the expansion of a completed income security program in line with the classic welfare state model. An underlying perception in this effort is that the classical welfare policy is the way to achieve social justice in the traditional conditions of the industrial society. Of course, even in the post-industrial society the importance of income transfers for the alleviation of inequality and income security programs to guarantee a basic level of living is not lost (Esping-Andersen, 2002). This is true even in Korea, where it has not yet seen the completion of the classic welfare programs. However, it is difficult to prevent the chronic social exclusion of part time workers and those who have been defected from the market, and provide the conditions necessary to allow women to balance work with family with only classic income security programs. It is very important now for the Korean society, with major socioeconomic transformation taking place at this very instant, to focus not only on income security welfare programs, but also on social investment type social policies (Taylor-Gooby,2006; Kim, Yeon-Myung, 2007) which would improve the personal capital of each citizen to assist them in adjusting to this new environment and achieve the equality of opportunity.

< Bibliography >

- Esping-Andersen, et. al., (2002), *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press
- Hall P. A. and Soskice, D , eds (2001) , *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford Univ. Press
- Johnson, C. (1999) ‘The developmental state: Odyssey of a concept’, in M, Woo-Cummings (ed) *The Developmental State*, New York: Cornell University Press.
- OECD (2007), Social Expenditure Database, OECD
- The World Bank(1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (World Bank Policy Research Reports), Oxford University Press
- Spicker, Paul (2000), *The Welfare State: a General Theory*, Sage Publication

- 고경환 외, 2002, 『한국의 사회복지지출 추계: 1990-2001』, 한국보건사회연구원
- 국민경제자문회의 (2006), 『동반성장을 위한 새로운 전략과 비전: 일자리 창출을 위한 패러다임 전환』, 교보문고
- 김연명 (2004), “한국 사회복지의 낙후성? 기존 논의의 재검토와 새로운 접근의 필요성”, 『상황과 복지』 19권
- 보험개발원 (2006), 『2006 보험소비자 설문조사』
- 여유진 외 (2005), 『빈곤과 불평등의 동향 및 요인 분해』, 한국보건사회연구원
- 유경준, 2003, 『소득분배 국제비교를 통한 복지정책의 방향』 한국개발연구원. 2003.9
- 윤홍식 (2006), “사회투자국가와 한국사회의 과제”, 참여연대 사회복지위원회 공청회 자료집.
- 전병유 외 (2006), 『노동시장 양극화와 정책과제』 한국노동연구원
- 정책기획위원회 (2006), 『선진복지한국의 비전과 전략』, 동도원
- 홍경준 (1999), 『한국의 사회복지체제 연구』, 나남출판사
- 통계청 (2006), 『경제활동인구 부가조사』
- 통계청 (2005), 『한국의 사회지표』

전환기 한국 사회, 사회복지정책의 미래와 사회정의

김연명 (중앙대 사회복지학과)

I. 산업화와 한국 사회복지정책의 형성

한국의 사회복지제도는 산업화를 본격적으로 시작한 박정희집권시기에 제도가 설계되었으며 이후에 도입된 많은 제도 역시 설계원리가 박정희체제⁴⁾에 그 뿌리를 두고 있다. 때문에 한국 복지정책의 특징을 파악하기 위해서는 산업화시기에 형성된 복지정책의 경제, 사회구조적 가정을 검토할 필요가 있다. 박정희체제는 경제적 측면에서는 국가가 주도하는 ‘요소투입형’ 수출주도 경제성장 전략의 구사, 노동시장에서는 포디즘적 노동시장구조의 형성, 사회적 측면에서는 젊은 인구학적 구조와 가족의 상호원조 기능의 존재로 특징지을 수 있다. 이러한 박정희체제의 경제사회구조가 한국 사회복지정책의 형성에 어떤 영향을 미쳤는가를 보기로 한다.

1. 경제성장 전략과 공공복지제도 발달의 지체

박정희시대에 틀이 설정된 경제성장전략은 국가주도의 ‘요소투입적’ 성장 전략, 즉 국가주도하에 자본과 노동을 대거 동원함으로써 제조업 상품의 수출을 통해 경제적 부를 생산하는 전략이었다. 이 과정에서 존슨이 ‘발전주의국가’ (the developmental state)로 명명한 시장과 노동에 대한 강한 국가개입이 광범위하게 이루어진 것이 박정희체제의 특징이기도 하다 (Johnson, 1999). 한국에서 일종의 산업화과정에 해당되는 박정희체제의 요소투입적 성장 전략은 한국의 공공복지정책이 형성되는 경제적 기초로 작용했는데 두 가지 측면에 주목할 필요가 있다.

첫 번째는 자원과 자본이 없는 상태에서 시도된 국가주도의 경제성장 전략은 산업화 정도에 비해 사회복지의 발달을 억제하는 힘으로 작용하였다. 즉, 경제성장을 위해 국가재정을 경제, 산업부문 등 생산적인 부문에 집중 투자할 필요성 때문에 사회복지부문에 대한 지출은 최소한으로 제한되었다. 한국이 산업화를 어느 정도 달성하고 경제중진국 수준으로 진입한 1990년대 초반까지만 해도 광의의 사회복지예산으로 볼 수 있는 사회개발예산 (보건, 사회복지, 주택 및 지역사회개발 예산의 합)의 비중은 정부 예산의 2.1%에 불과할 정도로 극히 낮았다. 즉, 복지부문

4) 이 글에서 편의상 ‘박정희체제’라 부른 시기는 박정희의 집권기간을 의미하는 것이 아니라 박정희시대의 경제성장 전략, 노동시장구조, 인구학적 구조가 상대적으로 변화되지 않은 기간을 의미하는 것으로 사용하고자 한다. 경제정책적으로 보면 대략 IMF 외환위기 이전, 정치적으로 보면 1987년 이전, 그리고 사회적으로 보면 인구학적 위기가 전면화된 2000년 이전의 시기를 의미한다. 이런 분류는 사회정책의 변화를 가져오는 ‘동력’을 중심으로 한 시기 분류기이기도 하다.

에서 국가의 역할을 최소화시킨 결과 산업화에도 불구하고 사회복지정책의 발달이 지체되었다.

두 번째는 요소투입적 수출주도 성장전략이 고용 창출과 소득분배에 긍정적 영향을 미친 측면이다. 1997년 IMF 외환위기 이전까지 한국경제는 높은 경제성장률을 통해 '파이'의 크기를 늘리는데 성공했으며 높은 경제성장 덕분에 대규모의 일자리와 소득이 창출되었고, 고용 자체가 복지적 효과를 가져왔다. 세계은행이 전 세계 60여개 개발도상국의 1965년에서 1990년까지 경제 성장과 소득분배 상태의 관계를 비교 조사한 자료에 따르면 한국은 대만, 홍콩 등과 더불어 여타 개발도상국과는 비교가 안 될 정도의 높은 일인당 소득 증가와 함께 극히 양호한 수준의 소득분배라는 두개의 목표를 성공적으로 성취한 대표적 국가로 평가되고 있다 (World Bank, 1993: 29-32). 즉, 경제성장이 일자리 창출과 양호한 소득분배라는 복지적 효과 (trickle-down effect)를 가져왔기 때문에 재분배를 위한 별도의 사회복지정책에 대한 경제, 사회적 유인이 매우 약했다.

산업화시기에는 경제성장률과 분배의 관계에 대해 현재까지 강력한 영향을 미치고 있는 담론이 만들어졌다. 경제성장률과 사회복지의 관계를 보는 이론적 시각은 크게 두 가지로 대변된다 (Andersson, 2005). 하나는 복지에 대한 비생산적인 부문에서 지출되는 비용 (cost)과 소비로서 인식하는 신자유주의 시각이며 다른 하나는 복지가 투자 (investment) 로서의 의미를 갖고 있으며 경제에 생산적인 기능을 하는 것으로 보는 사회투자적 시각이다 (Esping-Andersen, 2002). 경제성장을 위해 모든 자원을 동원하던 한국의 산업화시기에는 '선성장 후분배'라는 당시의 구호에서 보듯이 복지에 대한 비용을 인식하였고, 성장과 분배를 상호보완적이기 보다는 대립적인 시각으로 인식하였다.

2. 포디즘적 노동시장구조와 사회보험 위주의 복지정책

최근의 자본주의 다양성론에서 밝혀지고 있듯이 경제, 산업구조와 노동시장 구조와 그리고 사회복지정책의 유형은 상당한 제도적 연관성을 갖고 있다 (Hall and Soskice, 2001). 박정희체제의 성장전략은 생산방식의 측면에서 표준화된 제품을 값싼 노동력을 이용하여 대량으로 만들어내는 포디즘적 생산방식으로 특징지을 수 있다. 따라서 노동시장구조 역시 대량의 대규모의 단순 노동력이 노동공급의 주류를 이루는 포디즘적 노동시장구조가 형성되었다. 포디즘적 노동시장구조는 임금, 고용형태에서 균질화된 대량의 임금근로자가 존재한다는 것을 의미한다.

포디즘적 노동시장구조에서 사회보험제도가 복지정책의 핵심이 되는 모델이 만들어졌으며 그 이후 이 모델의 근본적인 변화가 나타나지 않았다. 사회보험이 성립될 수 있는 노동시장의 기반은 균질화된 대량의 임금노동자의 존재이다. 즉, 사회보험은 가입자가 비교적 균질적인 임금소득을 올리고, 이 소득 중의 일부를 노령이나 산재, 실업 등의 미래의 위험에 대비하여 저축하는 형태를 의미하므로 포디즘적 노동시장구조에 조응하는 사회보장형태이다. 1960년대 초반에 만들어진 산재보험, 1977년에 만들어진 의료보험, 1988년에 도입된 국민연금, 그리고 1995년에 도입된 고용보험 등 한국의 사회보험은 모두 대규모의 균질적인 임금근로자의 존재라는 가정이 매우 강하게 들어가 있는 제도적 형태이다.

3. 안정된 인구가족구조와 가족의 복지 책임

인구·가족구조 역시 고도성장기의 복지패러다임의 형성에 영향을 미친 중요한 변수이다. 인구·가족구조의 형태는 소득보장제도와 사회복지서비스부분의 팽창과 상당한 연관성을 갖고 있다. 우리 나라에서 저출산, 고령화 문제가 사회적으로 부각되고 복지서비스의 팽창에 영향을 미치기 시작한 것은 2000년대 초반 이후의 현상이다. 그 이전, 특히 박정희체제에서는 인구, 가족구조가 복지서비스의 발달을 지체시키는 요인으로 작용하였다.

한국에서 출산율이 대체출산율 2.1 이하로 떨어지기 시작한 것은 1980년대 후반이었으며 1995년까지 1.64라는 비교적 높은 출산율을 유지하였다. 노인인구 역시 1995년에 전체인구의 5.7%에 불과하여 최근까지도 한국은 전체적으로 매우 젊은 인구구조를 유지하였다. 젊은 인구구조가 유지된다는 것은 노동력 확보를 위한 출산 장려책 등 이동정책이나 노인인력을 활용하는 정책들이 성립될 기반이 존재하지 않는다는 것을 의미한다. 가령 아동보육정책은 일부 저소득층을 위한 제도가 존재했을 뿐 중산층을 위한 보육정책이 등장한 것은 1990년대 중반이후 이다. 낮은 노인인구 비율은 노인부양을 위한 정책수요가 수요가 발생할 기반이 없었다는 것을 의미한다.

더욱이 상대적으로 안정적인 가족의 원조기능이 남아있었기 때문에 가족이 아동의 보호나 노인부양과 수발을 담당해왔고 이 영역에서도 복지정책이 발달할 환경이 조성되지 않았다. 그리고 당시에는 전형적인 가족구조를 남성은 직장, 여성은 가사를 담당하는 이른 바 '남성가장모델'(male breadwinner model)로 설정하고 있었기 때문에 기혼 여성이 노동시장으로의 진입을 지원하는 복지정책이나 노동시장정책 등도 거의 발달하지 않았다. 그 결과 박정희체제에서는 복지서비스의 제공의 책임이 공공복지에 있기 보다는 가족의 책임으로 남아있었다.

II. 한국 사회복지정책의 특징과 문제

1. 복지정책의 낙후성과 시장의 발달

김대중정부 이후 국가복지가 양적으로 급속히 팽창되는 양상을 보이고 있지만 지난 40여년 동안의 경제성장 위주의 사회발전 전략은 산업화 수준에 비해 낙후된 국가복지, 시장과 가족의 과잉발달이라는 복지공급구조를 구조화시켰다 (김연명, 2004; 홍경준, 1999). 한나라의 사회복지정책의 수준은 여러 가지 방식으로 측정할 수 있으나 사회복지부문에 지출되는 정부재정의 규모, 즉 공공복지비의 지출 규모로 대략적으로 측정할 수 있다. <표 1>은 한국이 이미 성숙한 산업사회로 진입한 최근까지도 사회복지정책이 상당히 낙후되어 있음을 보여주고 있다. 2003년을 기준으로 한국의 공공사회지출의 GDP 대비율은 5.7%로 가장 높은 복지비 지출을 하는 스웨덴

의 1/6 수준, 그리고 선진국 중에서는 상당히 낮은 복지비를 지출하는 미국, 일본의 1/3 수준에 미달하고 있다. 순위로 보면 전체 OECD 회원국 30개국 중 29위로 최하위를 기록하고 있다.

<표 1> OECD 주요국의 공공사회지출의 GDP 대비율 (2003)

(단위: %, 등)

지출율	5.7	16.2	17.7	20.6	27.3	28.7	31.3	20.7
순위	29	26	23	17	4	2	1	-
국가	한국	미국	일본	영국	독일	프랑스	스웨덴	OECD 평균

비고: 공공사회지출은 퇴직금 등의 법정민간지출은 제외한 것.

순위는 OECD 가입 30개국가 중 터키를 제외한 순위임.

자료: OECD (2007)

산업화시기에 공공사회복지정책의 미발달은 상대적으로 시장에 의한 복지공급의 크기를 늘려왔다. <표 2>는 한국에서 질병, 사망, 재해 등의 사회적 위험에 대비하는 구조에서 국가와 시장이 어떤 비중을 차지하고 있는가를 간접적으로 보여주는 지표이다. 이 표는 민간생명보험⁵⁾의 보험료 수입 규모를 시장의 역할로 규정하고, 4대 공적연금과 건강보험, 고용보험, 산재보험 등의 사회보험의 수입(보험료+국가 부담금) 규모를 공공사회복지의 역할로 보아 두 부분의 GDP 대비 수입 규모를 연도별로 비교해 본 것이다. <표 2>에서 의미 있게 보이는 점은 1980년 이전까지는 민간생명보험과 사회보험의 수입규모 비중이 GDP 대비 1.6%대로 낮은 수준을 보였지만 민간생명보험의 수입액은 10년만인 1990년에 9%로 비약적 성장을 한 점이다. 이것은 1980년대에 들어와 실질소득이 증가하지만 사회적 위험에 대한 공공 복지의 대응 기능이 충분치 않아 자연스럽게 시장을 통해 사회적 위험을 관리하는 방향이 크게 강화되었음을 의미한다. 즉 사회적 위험관리에 대한 국가와 시장의 역할분담에서 압도적인 시장 우위가 형성되었음을 의미한다. 물론 사회보험 수입료의 GDP 비중이 80년대와 90년대에 상당히 증가했지만 민간 생명보험 시장의 팽창에는 못 미치고 있다. 즉 사회보험의 성장에도 불구하고 아직도 시장을 통한 위험관리기능이 여전히 우위를 차지하고 있다⁶⁾.

5) 민간생명보험은 사회보험처럼 상품의 표준화가 되어 있지 않아 정의하기 어렵다. 통상 보험업계에서는 민간보험을 생명보험과 손해보험으로 분류한다. 생명보험에 포함하는 상품에는 건강보장형 보험, 사망보장형 보험, 상해보장형, 교육·어린이 보험, 연금보험 등을 포함시킨다. 손해보험은 자동차보험이 대표적이다 (보험개발원, 2006). 사회보험의 위험 범주와 민간생명보험에서 포괄하는 위험범주가 정확하게 일치하는 것은 아니지만 사회적 위험에 대한 대응 구조에서 국가와 시장이 어떤 비중으로 구조화되어 있는가를 '대략적'으로 파악할 수 있다.

6) 보험개발원 (2006)의 조사에 의하면 2005년의 경우 우리 나라 가구당 생명보험가입건수는 3.5건에 달하고, OECD 국가들을 대상으로 한 보험통계조사에서 우리나라는 생명보험료 수입액의 GDP 규모가

<표 2> 민간생명보험과 사회보험의 수입 구조의 추이 (1970-2005)

구분	민간생명보험 수입액		사회보험 수입액					
	금액 (십억)	GDP대비 (%)	소계		공적연금	건강보험	고용보험	산재보험
			금액 (십억)	GDP대비 (%)				
1970	14	0.52	24	0.89	21	-	-	3
1980	603	1.64	601	1.63	341	180	-	80
1990	16,043	9.00	5,919	3.32	2,915	2,432	-	572
2000	46,670	8.07	28,576	4.94	15,837	8,737	2,047	1,955
2005	61,472	7.62	53,219	6.60	27,501	19,156	3,603	2,959

자료: 보험개발원. 「보험통계연보」 각년도. 노동부. 「산재보험사업연보」 각년도. 건강보험
관리공단. 「건강보험통계연보」 각년도. 근로복지공단. 「고용보험연보」 각년도.

비고: 1) 1970, 1980년은 GNP 기준임.

2) 수입액은 보험료에 국고지원금 및 기타 수입을 합한 금액임

3) 공적연금은 군인, 공무원, 사학, 국민연금의 합계치임.

4) 군인연금 중 2005년 수치는 2004년도 자료를 사용하였음.

2. 사회적 보호 기능의 취약

산업화 시기의 낙후된 공공복지정책 중에서 그나마 상대적으로 발달을 한 것이 산업재해, 실업, 노령, 질병, 빈곤 등 소위 산업사회에서 전형적으로 발생하는 구 사회적 위험 (old social risks) 에 대응하는 사회보험제도와 공공부조정책이었다. 하지만 사회보험과 공공부조제도 모두 사회적 위험에 노출된 집단에게 보호 기능을 제공하는데 상당한 한계를 노출하고 있는데 소득보장의 사각지대가 대표적인 경우이다. <그림 1>은 사회보험과 공공부조의 사각지대를 보여준다. 정규직 임금근로자의 경우는 대부분 사회보험의 적용을 받고 있지만 비정규직이 사회보험의 적용을 받는 비율은 2005년 기준으로 약 30%에 불과한 것으로 보고되고 있다(통계청, 2006). 나머지 대부분의 비정규직은 사회보험에서 배제되어 있어 (A집단) 실업과 은퇴에서 발생하는 빈곤의 위험에 직면해 있다. 절대빈곤층 중에서도 재산기준과 부양의무자 등의 조건으로 기초생활보장제도에서 제외된 층이 존재하고 있고 (C집단), 절대빈곤층과 거의 다름 없는 준빈곤층(최저생계비의 120% 소득을 갖고 있는 차상위계층, B집단)도 기초생활보장제도에서 배제되어 있다. 즉, 그나마 발전된 사회보험과 공공부조제도에서도 상당수의 취약계층들이 사회적 보호를 받지 못하고 있어 사회적 위험에 노출될 경우 기초적인 생활수준을 영위하기 어렵다.

2003년에 세계 4위권에 올라가 있다.

<그림 1> 한국 소득보장제도의 사각지대 개념도

중산층	정규직 (4대 사회보험 적용)	비정규직 (4대 사회보험 적용)
		비정규직 (A집단) (4대 사회보험 배제)
준빈곤층	기초생활보장 비수급자 (B집단)	
절대빈곤층	기초생활보장 수급자 (138만명)	기초생활보장 비수급자 (C집단)

3. 복지서비스의 미발달

저출산, 노령화가 급속히 진행되고 가족의 보호기능이 급속히 약화되는 시점에서 복지서비스는 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 하지만 최근까지도 여성, 아동, 노인, 장애인 등에 대한 복지서비스 영역은 여전히 공공복지가 현저히 미발달되어 있고 대부분 가족의 책임으로 남아 있다. <표 3>는 가족관련 복지서비스와 적극적 노동시장정책에 대한 한국의 지출 수준을 다른 나라와 비교한 표이다. 적극적 노동시장정책에 관한 한국의 지출 규모는 2003년에 GDP 대비 0.2%로 OECD 평균 0.6%에 크게 미달하며, 지출 순위는 OECD 국가중 26위로 최하위권에 있다. GDP 대비 0.1%에 불과한 가족관련 지출은 OECD 평균 2.1%에 1/20에도 미치지 못하는 실정이다.

<표 3> OECD 주요국의 가족 및 적극적 노동시장정책 지출의 GDP 대비율(2003)

(단위: %, 등)

	적극적 노동시장정책		가족관련지출	
	비율	순위	비율	순위
스웨덴	1.3	2	3.5	3
독일	1.1	4	1.9	15
프랑스	1.1	4	3.0	9
영국	0.5	15	2.9	11
일본	0.3	20	0.7	27
미국	0.1	27	0.7	27
한국	0.2	26	0.1	29
OECD 평균	0.6	-	2.1	-

비고: 순위는 OECD 회원 30개 국가중 터키를 제외한 순위임.

자료: OECD (2007)

4. 취약한 소득재분배 효과

사회복지정책의 중요한 기능중의 하나는 소득재분배이다. 하지만 낮은 공공복지 수준 때문에 한국의 복지제도는 소득재분배의 역할을 제대로 하지 못하고 있다. <표 5>는 공공복지제도의 소득분배 개선율을 OECD 국가들과 비교한 것이다. 1995년보다 2000년에 조세와 사회보장제도의 소득분배개선율이 높아지고 있지만 OECD 평균인 41.6%와는 아직도 현저한 차이를 보이고 있어 한국의 복지제도가 소득재분에 기여하는 측면이 극히 약한 상태에 있음을 보여준다.

< 표 5 > 조세와 사회보장제도의 소득분배 개선 효과 비교

	시장소득 Gini 계수(A)	가처분소득 Gini 계수(B)	소득분포 개선율 (B-A)/B×100(%)
OECD 평균	0.380	0.272	41.6
한국(1996)	0.302	0.298	1.3
한국(2000)	0.374	0.358	4.5

비고: OECD 15개국 평균치임. 연도는 1979년-1988년

자료: 유경준 (2003)

III. 경제사회구조의 대변역과 신 사회위험의 출현

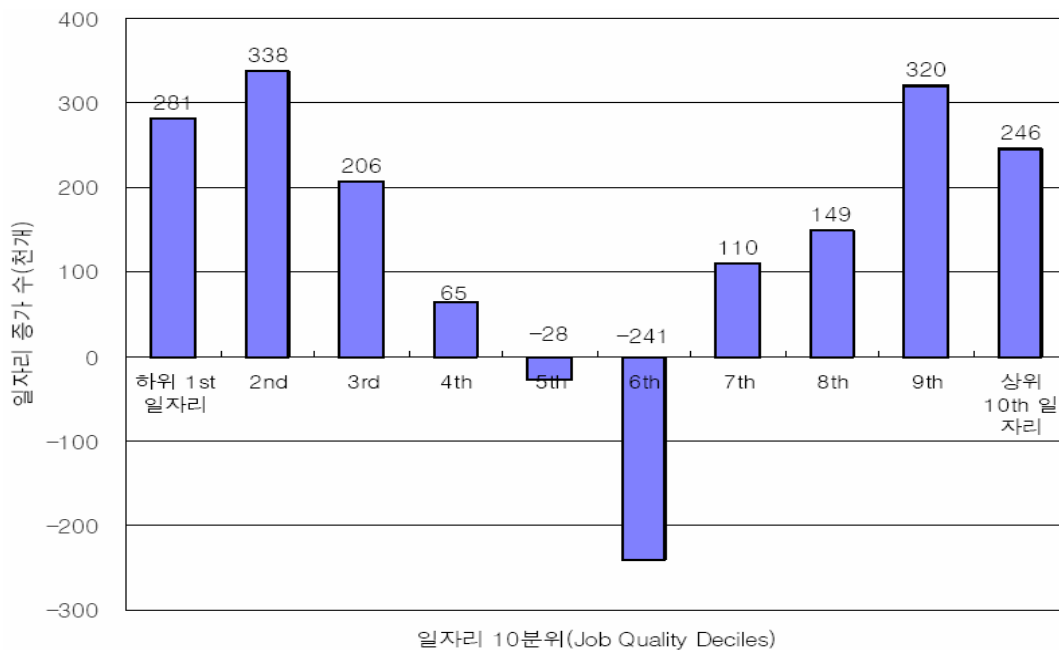
한국 사회는 1997년 IMF 외환위기 이후 경제성장의 분배개선 효과가 단절되고, 노동시장이 양극화되며, 급속한 저출산·고령화가 진행되는 등 산업화 시기에 나타나지 않았던 근본적인 경제사회구조의 변화를 겪고 있다(국민경제자문회의, 2006). 이러한 변화는 포디즘적 노동시장구조, 상대적으로 안정적인 인구가족구조를 전제로 구 사회적 위험에 대한 대응을 초점으로 설계된 산업화시기의 한국 사회복지정책의 효용성에 근본적인 의문을 던져주고 있다(정책기획위원회, 2006:64-65). 특히 앞에서 본 것처럼 사회복지의 대규모 사각지대가 존재하는 등 구 사회적 위험에 대한 대응에서도 충분한 역할을 하지 못하고 있는 한국의 사회복지정책은 경제사회구조의 변화에 따른 새로운 사회적 위험에도 대응해야 하는 이중의 문제에 노출되어 있다. 이 장에서는 최근의 한국사회구조의 근본적 변화가 기존의 한국 사회복지정책에 어떤 새로운 도전을 제기하고 있는가를 고찰해 보고자 한다.

1. 노동시장 양극화와 사회보험의 한계

외환위기 이후 한국 사회는 기업간(대기업과 중소기업), 산업구조(수출과 내수산업), 그리고 노동시장구조에서 급격한 양극화가 발생되고 있는데 이는 과거 고도성장기 경제성장이 고용창

출과 양호한 소득분배로 이어지던 구조화는 구별되는 새로운 현상이다 (국민경제자문회의, 2006). 경제구조의 양극화는 노동시장구조의 양극화로 이어져 한국 사회복지정책의 기본 골격에 상당한 충격을 가하고 있다. <그림 2>는 노동시장구조의 양극화를 가장 상징적으로 보여주고 있다. <그림 2>는 1993년에서 2000년 동안 노동시장의 일자리 증감을 소득을 기준으로 분석한 것인데 소득이 중간수준인 중간층의 일자리는 약 9만개가 줄은 반면에 가장 소득이 낮은 하위 일자리는 약 24만개가 늘어났고, 가장 고소득인 최상위 일자리 역시 23만개가 늘어나 노동시장 구조의 양극화가 급속히 진행되고 있음을 보여주고 있다 (전병유 외, 2006).

<그림 2> 일자리 10분위별 고용 증감(1993-2000)



자료: 전병유 외 (2006)

노동시장의 양극화는 빈곤층의 규모를 급속히 확대시키고 있다. 소득이 최저생계비 이하인 절대빈곤층의 규모는 1996년 전체 가구의 3.1%에 불과했으나 2000년에는 8.2%로 급격히 상승하였고, 2003년에는 10.4%를 기록하였다(여유진 외, 2005: 133). 이는 10가구 중 1가구가 절대빈곤 상태에 처해 있음을 의미한다. 특히 절대빈곤층 중에서도 근로빈곤층 (working poor)의 증가양상도 눈에 띈다. 근로빈곤층의 규모는 절대빈곤층의 약 50%를 점유하고 있는 것으로 추정되며 이들은 항상빈곤에 있기보다는 주기적인 반복빈곤의 상태를 경험하고 있다.

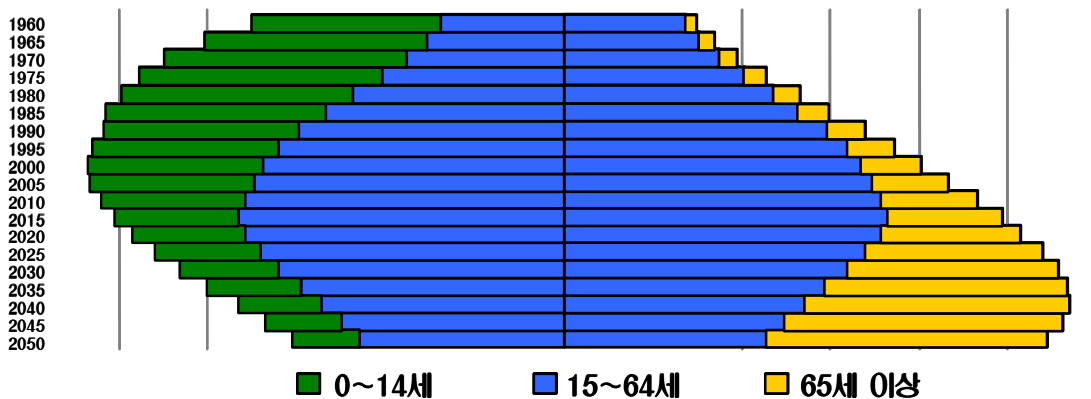
노동시장구조의 양극화는 균질적 임금노동자를 전제로 짜여진 한국의 사회보험제도의 취약점을 극명하게 드러내고 있다. 저임금층과 비정규직의 양산으로 상징되는 노동시장구조의 양극화는 사회보험료 부담을 더욱 가중시켜 국민연금, 고용보험 등에서 이미 존재하고 있는 대규모의

사각지대를 온존시키거나 확대시켜 나갈 것이다. 그리고 빈곤층의 증가는 빈곤이 발생한 이후에 사후적으로 개입하는 전통적인 소득보장제도(기초생활보장제도)의 효용성에 대한 의문을 증폭시킬 것으로 예상된다.

2. 저출산·고령화, 가족구조의 변화와 복지서비스의 확충 필요성

최근 1.08 수준으로 떨어진 저출산과 급속한 고령화 현상은 적절한 국가, 사회적 정책개입이 없으면 한국의 인구구조를 완전히 바꿔놓을 전망이다. 2005년에 4,829만 명에 달했던 총인구는 2020년에 4,995만 명으로 정점에 이르고, 2050년에는 4,234만 명으로 줄어들 것으로 예상되고 있다. 2005년 924만 명으로 전체 인구의 19.1%를 차지한 유년인구는 2050년에 380만 명, 9.0%로 급격히 하락할 것으로 보인다. 반면 2005년 438만 명으로 총인구의 9.1%를 차지한 노인인구는 2050년에 1,579만 명으로 늘어나 전체 인구의 37.3%에 이를 것으로 예측되고 있다. 이것이 의미하는 바는 <그림 3>에서 보는 것처럼 생산가능인구인 15세-64세의 인구가 2015년을 기점으로 급격히 감소하고 대신에 부양을 필요로 하는 노인인구가 급속히 늘어나 노인부양 문제가 큰 사회적 문제로 부각될 것이라는 점이다.

<그림 3> 연령별 인구분포의 변화



전통적으로 복지적 역할을 담당하던 가족기능의 약화 역시 새로운 사회적 위험구조로 등장하고 있다. 1990년에 3.7명에 달하던 평균가족원수가 2000년 3.1명으로 떨어졌으며, 인구 천명당 이혼율도 1990년 1.1건에서 2003년에 3.5건으로 높아졌다. 단독가구의 비율도 90년 9.6%에서 2000년에 15.5%로 높아졌고, 여성가구의 비율도 같은 기간에 15.7%에서 18.5%로 증가했다. 여성 경제활동 참가율은 90년에 47.0%에서 2003년에 48.9%로 높아졌고, 절대수로는 557만명에서 686만명으로 129만명이 증가하였다 (통계청, 2005).

소득보장제도 위주로 짜여진 기존의 한국 사회복지정책은 저출산·고령화 그리고 가족구조의

변화에 적절히 대응하는데 한계를 노출하고 있다. 특히 한국 사회복지정책에서 취약한 복지서비스의 대폭적인 개편과 확대를 요구하고 있다. 여성이 일과 가정을 양립할 수 있는 제도적 환경, 즉 보육정책과 출산, 양육휴가 등의 복지정책이 대폭적으로 확대되어야 여성 노동력의 활용과 노인, 아동에 대한 케어 문제를 동시에 접근할 수 있다. 이를 위해서는 기존의 한국복지정책, 특히 복지서비스 분야의 전면적인 재검토가 필요해지고 있다. 동시에 연금과 의료보장에서 노인부양의 부담을 소화할 수 있는 제도 개편이 필요성이 늘어나고 있다.

IV. 사회정의와 한국 사회복지정책의 미래

1. 사회적 위험의 구조와 한국 복지정책의 딜레마

Taylor-Gooby (2004:2) 는 산업사회와 후기산업사회에서의 사회적 위험과 복지국가의 역할을 이념형적으로 구분하였다. 이념형으로서 산업사회에 기반하여 성립된 복지국가의 주요 임무는 시장을 통해 적절히 해결되지 않은 욕구 혹은 국가에 의한 복지공급이 바람직한 것으로 인정되는 욕구에 대처하는 것이었다. 시장을 통해 해결되지 않는 욕구는 은퇴, 실업, 질병 그리고 장애 등으로 인한 소득의 중단 그리고 아동수당처럼 생애기간동안 소득과 욕구가 불일치하는 경우를 의미하며 국가의 의한 복지공급이 바람직한 경우는 의료나 교육처럼 사적으로 제공되는 서비스의 비용이 너무 높은 경우를 의미한다. 산업사회에서 노인과 아동에 대한 케어는 상대적으로 미발달되었고 가족을 통해 공급되었다. 테일러 구비에 의하면 케인즈+베버리지 (혹은 케인즈+비스마르크) 복지국가로 알려진 1945-1970년대까지 전성기를 누렸던 이른바 '고전적 복지국가' (classic welfare state) 는 바로 이러한 구 사회적 위험을 대응하는 체제이었다. 하지만 세계화, 서비스경제와 지식정보사회의 도래, 그리고 여성취업의 활성화와 인구가족구조의 변화가 본격화된 후기산업사회에서는 구사회적 위험과 대비되는 새로운 사회적 위험, 즉 일과 가정의 양립 문제, 노인부양의 부담 증가, 저숙련 노동자의 사회적 배제 등의 현상을 목격하게 되었다. (Taylor-Gooby, 2004: Esping-Andersen, 1999: 제8장). 이러한 새로운 사회적 위험의 전면화로 구 사회적 위험에 대한 대처에 초점을 맞춘 고전적 복지국가프로그램이 한계를 드러내기 시작하였고 1980년대 이후로 서구의 복지국가는 근본적인 재편과 새로운 방향을 모색하게 된다. 최근에 서구에서 나타나고 있는 적극적 복지국가 active welfare state, 사회투자국가 social investment state 등 '새로운' 복지국가의 필요성에 대한 다양한 담론들은 (Giddens, 1998: Esping-Andersen. et.al., 2002, Taylor-Gooby, 2006) 바로 후기산업사회의 경제사회구조 변화와 여기서 파생되는 새로운 사회적 위험을 어떻게 대처할 것인가라는 문제의식을 담고 있다.

제 I 장에서 보았듯이 한국의 사회복지정책의 골격은 포디즘적 노동시장구조, 안정된 인구가족구조 등 전형적인 산업사회구조를 바탕으로 성립된 고전적 복지국가 프로그램을 모델로 설계되었다. 즉, 한국의 복지정책은 실업, 질병, 노령 등으로 인한 소득중단의 위험과 빈곤, 즉 구 사회

적 위험에 대응하는 고전적 복지국가의 소득보장프로그램 위주로 제도가 설계되었다. 하지만 제 II장에서 서술한 광범위한 소득보장프로그램의 사각지대에서 보듯이 한국의 핵심적 복지정책은 구 사회적 위험에 대한 대응 능력에서 상당한 한계를 노출하고 있다. 다른 말로 하면 한국은 서구의 고전적 복지국가가 산업사회 단계에서 완성시킨 소득보장프로그램들을 아직도 완성시키지 못하고 있다는 것이다. 여기서 중요한 문제는 제III장에서 보듯이 한국은 산업사회단계에서 완성시켜야 할 현금지원적인 소득보장프로그램을 완성시키지 못한 상태에서 후기산업사회로 진입하면서 기존 복지정책으로 대응하기 어려운 새로운 사회적 위험에 본격적으로 노출되고 있다는 점이다. 이런 현상은 한국의 사회복지발전은 서구에서 나타난 연대기적 단계, 즉 고전적 복지국가의 성립, 위기와 재편 등의 단계 (Pierson, C., 1998: 99-140) 가 명확하게 구분되지 않고 중첩되어 나타나는 특징과 연관되어 있다. 예를 들어 한국은 서구의 성숙된 복지국가가 위기와 재편을 겪고 복지정책의 새로운 방향을 모색하는 단계인 1980년대와 1990년대에 오히려 고전적 복지국가의 '공고화' 현상으로 볼 수 있는 소득보장프로그램의 급속한 확대 현상이 나타났다(김연명, 2002).

제III장에서 검토한 외환위기 이후 한국 사회에서 본격화되고 있는 노동시장 양극화, 저출산·고령화, 인구가족구조의 변화 등은 후기산업사회로의 이행과정에서 나타나는 특징들이며 (Pierson, P., 2001) 테일러-구비는 이러한 이행과정에서 나타나는 위험을 산업사회에서 나타나는 구 사회적 위험과 구분하여 새로운 사회적 위험으로 규정하고 있다. 구 사회적 위험에 대처하는 고전적 프로그램들이 완성되지 않은 상태에서 새로운 사회적 위험에 대응하는 프로그램을 가동해야 하는 한국적 상황은 복지정책의 미래에 근본적인 딜레마를 던져준다. 즉, 한국의 복지정책은 고전적 복지프로그램들을 내실화해야 하는 동시에 새로운 사회적 위험에 대비한 복지프로그램을 시행해야 하는 딜레마에 놓여 있다. 그렇다면 한국의 복지정책은 이러한 딜레마를 어떻게 대처해야 하는가?

2. 사회정의와 한국 사회복지정책의 미래

한국의 사회복지정책 논의에서 사회정의라는 단어는 매우 낯선 개념이다. 한국에서 사회복지정책의 당위성은 인간의 기본권 보장, 욕구의 충족, 소득재분배 필요성 등의 맥락에서 논의되어 왔지만 사회정의적 관점에서 논의된 흔적을 거의 발견할 수 없다. 사회정의는 이데올로기적 입장에 따라 매우 다양한 의미를 갖고 있어 정의하기 힘든 개념이지만 “사회 자원의 분배원리를 의미하는 것” (Spicker, 2000:111)이 일반적이며 복지정책적 맥락에서 사회정의는 결국 어떤 평등을 추구할 것인가의 문제로 귀착된다. 때문에 사회정의는 결과에 적용되지 않고 오로지 방법과 과정에만 적용된다는 하이예크식 논의를 논외로 한다면 복지정책적 흐름에서 사회정의의 문제는 복지정책이 결과의 평등 (equality of outcome)을 추구할 것인가 아니면 기회의 평등(equality of opportunity)을 추구할 것인가의 문제이다.

기든스 등 제3의 길을 주창하는 신좌파들의 주장에 의하면 (Giddens, 1998) 전통적 복지국가

는 소득이전프로그램과 조세제도를 통해 소득을 재분배하는 결과의 평등을 추구하는 전략을 사용하였다. 물론 모든 사람들에게 소득과 자산에서 동일한 결과를 가져오는 것은 비현실적인 가정이기 때문에 결과의 평등이란 복지정책과 조세를 통해 시장에서 발생하는 불평등의 정도를 현저하게 줄이는 것을 의미한다. 하지만 후기 산업사회적 조건에서는 “부자에게서 가난한 사람에게 소득을 이전하는 것만으로는 불평등 문제에 대응할 수 없다” (Giddens, 2000:53) 는 주장은 상당한 설득력을 갖는다. 후기 산업사회의 특징 중의 하나는 세계화, 지식정보화 등의 영향으로 인적자본의 축적이 미약한 사람들이 지속적인 사회적 배제를 경험하는 것이다. 일부 계층에서 지속적인 사회적 배제가 나타나는 상황에서 소득이전적인 복지정책은 사회적 배제를 극복하는 전략으로서 한계가 있다. 이런 이유에서 최근 후기산업사회의 새로운 사회복지전략으로 사회투자정책을 주창하는 일군의 학자들은 인적자본의 축적을 도와 기회의 평등을 제공하는 것이 후기 산업사회에서 발생하는 새로운 사회적 위협에 보다 더 적극적으로 대처하는 전략이 될 수 있음을 주장하고 있다 (Perkins et.al., 2004; Lister, 2004; Giddens, 1998).

제Ⅲ장에서 살펴본 노동시장의 양극화와 인구가족구조의 변화는 시민들의 삶의 불확실성이 높아지고 있다는 것을 의미한다. 이것이 의미하는 바는 시장에서 안정적인 지위를 갖고 있는 사람조차도 시장에서 탈락할 가능성이 점점 높아지고, 불리한 가정과 불리한 사회환경에서 놓여있는 사회구성원은 사회의 주류로 편입되기가 점차 어려워진다는 것을 의미한다. 최근까지 사회복지 연구자나 복지부 등 사회부처는 고전적 복지국가체제에서 완성된 소득보장제도의 확대에 주력해 왔다. 여기에는 전통적 복지정책이 전형적인 산업사회적 조건에서 사회정의를 실현하는 수단이라는 인식이 자리잡고 있다. 후기산업사회에서도 소득이전을 통해 불평등의 정도를 줄여주고, 최소한의 삶을 보장해주는 소득보장프로그램은 여전히 중요하며 (Esping-Andersen, 2002) 고전적 복지프로그램의 완성을 보지 못한 한국적 상황에서도 이러한 주장은 유효하다. 하지만 고전적인 소득보장프로그램만으로는 비정규직이나 시장 탈락자들의 지속적인 사회적 배제를 막기 어렵고, 여성이 일과 가정을 양립할 수 있는 충분한 조건들을 만들어주기 어렵다. 경제사회구조의 대전환을 겪고 있는 한국사회에서는 소득보장 위주의 복지정책 못지않게 시민 개개인의 인적자본을 향상시켜 노동시장에서의 적응 능력을 키워줌으로서 기회의 평등을 제공하려는 사회투자적 사회정책 (Taylor-Gooby,2006; 김연명, 2007)에 더 많은 주의를 기울일 필요가 있다.

<참고문헌>

- Diamond, Patrick and Anthony Giddens (2005), "The New Egalitarianism", in Patrick and Giddens eds. The New Egalitarianism, Polity Press
- Esping-Andersen, Gosta, (2002), A Child-Centred Social Investment Strategy, in Esping-Andersen, Gosta, et.al, Why We need a New Welfare State, Oxford University Press

- Esping-Andersen, Gosta, et.al (2002), Why We need a New Welfare State, Oxford University Press
- Esping-Andersen, Gosta (1999), The Social Foundation of Postindustrial Society. Oxford Press.
- Giddens, Anthony (1998), The Third Way: The Renewal of Social Democracy, Polity Press.
- Giddens, Anthony (2000), The Third Way and Its Critics, Polity Press
- Lister, Ruth, (2004), The Third Way's Social Investment State, Jane Lewis and Rebecca Surrender eds., Welfare State Change: Towards a Third Way? Oxford University Press.
- Perkins, Daniel., Lucy Nelms and Paul Smyth (2004), Beyond neo-liberalism: the social investment state?, Social Policy Working Paper No. 3, Brotherhood of St Laurence and Center for Public Policy (University of Melbourne) 2004,
- Pierson, Paul (2001), Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare State, in Pierson, Paul ed., The New Politics of the Welfare State, Oxford University Press.
- Pierson, Christopher (1998), Beyond Welfare State, the University of Pennsylvania Press.
- Spicker, P (2000), The Welfare State: a general theory, Polity
- Taylor-Gooby, Peter (2004), New Risks and Social Change, Peter Taylor-Gooby ed., New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare State, Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, Peter (2006), European Welfare Reforms : The Social Investment Welfare State. The East-West Center. (미발간 논문)
- 국민경제자문회의 (2006), 「동반성장을 위한 새로운 전략과 비전: 일자리 창출을 위한 패러다임 전환」, 교보문고
- 김연명 (2004), “한국 사회복지의 낙후성? 기존 논의의 재검토와 새로운 접근의 필요성”, 「상황과 복지」 19권
- 김연명 (2002) “김대중정부의 복지정책: 신자유주의를 넘어서”, 김연명(편), 「한국복지국가 성격논쟁」 인간과 복지
- 김연명 (2007), “사회투자정책과 한국 사회정책의 미래”, 보건복지부 사회투자정책 심포지움 자료집
- 보험개발원 (2006), 「2006 보험소비자 설문조사」
- 여유진 외 (2005), 「빈곤과 불평등의 동향 및 요인 분해」, 한국보건사회연구원
- 유경준, 2003, 『소득분배 국제비교를 통한 복지정책의 방향』 한국개발연구원. 2003.9
- 윤홍식 (2006), “사회투자국가와 한국사회복지의 과제”, 참여연대 사회복지위원회 공청회 자료집.
- 전병유 외 (2006), 「노동시장 양극화와 정책과제」 한국노동연구원

정책기획위원회 (2006), 「선진복지한국의 비전과 전략」, 동도원
홍경준 (1999), 「한국의 사회복지체제 연구」, 나남출판사
통계청 (2006), 「경제활동인구 부가조사」
통계청 (2005), 「한국의 사회지표」