

노대명

한국보건사회연구원 연구위원

## 〈논문요약〉

현재 우리사회는 사회권의 위기를 경험하고 있다. 그것은 복지지출 증가 등 일부 사회권과 관련해서 진전이 있었지만, 그것에 영향을 미치는 주요 사회권의 약화 또는 후퇴로 인해 사회권의 전반적인 토대가 약화되는 '사회권의 악순환 고리'가 형성되고 있음을 의미한다. 이처럼 사회권의 위기 문제가 제기되는 원인은 경제사회적 환경 변화나, 정부의 정책적 대응의 실패에서 찾을 수 있다. 하지만 보다 근본적인 문제는 '정치의 위기'에서 찾아야 할 것이다. 이 글은 우리사회 민주주의의 결함 또는 '미완의 민주주의'가 사회권 위기를 심화시킨 중요한 원인 중 하나이며, 이것에서 해결의 실마리를 찾아야 한다는 점을 지적하고 있다.

■주요어: 사회권, 민주화 이후의 민주주의, 복지의 정치

## 1. 문제제기

1990년대 후반 이후 우리사회는 고용·소득·교육·주거 등 주요 부문에서 박탈과 격차가 심화되는 문제를 경험하고 있다. 그리고 그 원인에 대해 많은 연구가 진행되어 왔다. 그 연구 결과에 따르면, 세계화에 따른 경제·산업구조의 급격한 변화와 인구·가족구조의 변화가 가장 큰 원인으로 지목되어 왔다. 하지만 또 다른 중요한 원인에 대해서는 상대적으로 관심이 부족했던 측면이 있다. 시장실패로 인해 발생하는 다양한 문제를 해결함에 있어 정치가 어떠한 영향을 미치고 있는가 하는 점이다. 보다 구체적으로 언급하면, 국가의 중요한 역할이라 할 수 있는 사회권 보장과 관련해서 현실 정치가 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대한 고찰이 필요한 것이다. 이를 위해서는 우리사회의 사회권 보장 실태를 진단하고, 민주화 이후 민주주의의 문제점을 진단하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

위에 언급한 사회권 보장의 실태와 민주주의의 문제점과 관련해서, 이 글은 다음과 같은 진단에서 출발하고 있다. 먼저 우리사회가 사회권의 위기를 맞이하고 있다는 점이다. 그것은 1990년대 후반부터 경제사회적 박탈(deprivation)과 격차(disparity)가 심화되는 상황에서 사회권 보장의 기본원칙이 뿌리내리지 못하고 퇴보하는 조짐마저 나타내고 있음을 의미한다. 물론 보는 관점에 따라, 외환위기 이후 복지정책이 강화되어 왔다는 점을 들어 사회권의 위기가 지나친 주장이라고 말할 수 있다. 하지만 우리사회의 복지정책은 시장에서 발생한 불평등을 해소하는 기능이 취약한 상황이다. 노동시장에서의 지위에 따라 복지혜택에서의 차별이 재생산되고 있으며, 빈곤층을 대상으로 하는 각종 복지제도 또한 사각지대를 해소하지 못하고 있다. 더 큰 문제는 고용, 소득, 교육 그리고 주거 등의 영역에서 사회권 보장의 원칙이 훼손되는 양상마저 나타나고 있다는 점이다. 이는 교육과 노동 그리고 소득과 소비로 이어지는 사회권 보장의 핵심 고리가 해체되고 있음을 의미하는 것이다.

이어 우리나라의 민주주의는 심각한 결함을 가진 미완의 민주주의라는 점이다. 여기서 미완의 민주주의란 ‘민주화 이후 민주주의’가 경제사회적 민주주의로 발전하지 못하고 정체되어 있음을 지칭한다.<sup>1)</sup> 우리사회는 1987년의 민주화와 1993년의 평화적 정권교체, 1997년 여·야 간 정권교체 과정을 거치면서, 절차적 민주주의가 자리 잡는 모습을 보이고 있다. 하지만 절차적 민주주의는 또 하나의 문턱을 넘어서지 못하고 있다. 그것은 절차적 민주주의가 시민들이 선거를 통해 표출하는 선호를 제대로 반영하지 못하는 구조적 문제점이 나타나고 있음을 의미한다. 보다 구체적으로 설명하면, 정당정치 의 미성숙, 낡은 선거제도, 과도한 위임입법 등으로 인해 ‘계층·세대·지역’ 간 이해관계의 충돌을 합리적으로 조정하는 능력이 취약한 것이다. 그것은 정책(*la politique*) 이전에 상충하는 이해관계를 조정하는 넓은 의미의 정치(*le politique*)가 제대로 작동하지 않고 있음을 의미한다.

이 글은 이러한 진단을 토대로 우리사회의 사회권 위기가 미완의 민주주의에 의해 심화되어 왔다는 점을 논증하고자 한다. 그것은 사회권의 위기가 세계화의 경제사회적 충격으로 인해 발생한 불가피한 것이라는 주장에 대한 비판이기도 하다. 현재 어떠한 국가도 세계화의 충격으로부터 자유로울 수 없다. 하지만 그러한 충격을 흡수하는 정도는 국가마다 큰 차이가 있다.<sup>2)</sup> 이러한 관점에서 보면, 사회권의 위기는 시장실패에 대한 국가개입의 실패를 의미한다. 그리고 국가개입의 실패는 단순히 정책의 실패만을 지칭하는 것이 아니다. 그것은 사회권 보장과 관련해서 다양한 이해관계의 충돌을 조정하는 정치의 실패 또

---

1) 미완의 민주주의란 비유적 표현이다. 이것이 마치 완성된 민주주의가 존재하고 있으며, 현재의 민주주의가 그것을 향한 도정에 있다는 목적론적 함의를 갖고 있지 않음을 의미하는 것이다.

2) 1990년대 이후 세계 각국은 경제사회적 양극화의 문제에 직면했으며, 우리와 비슷한 경제수준의 동아시아국가들 대부분도 시장개방에 따른 경제사회적 충격에 직면하고 있다. 특히 소득불평등의 심화는 거의 공통적으로 발견되는 양상이다. 하지만 각국의 정책적 개입에 따라 최종적인 소득불평등은 큰 차이를 보이게 된다. 달리 표현하면, 시장에서 발생한 소득불평등이 정책개입의 효과로 인해 감소되는 정도에 차이가 있음을 의미한다(Forster et al. 2005).

한 포함한다.

## 2. 이론적 검토

### 1) 사회권의 정의와 쟁점

사회권은 “국민들이 생존을 유지하거나 생활을 향상시켜 ‘인간다운 생활’을 하기 위해 국가에게 적극적인 배려를 요구할 수 있는 권리”를 지칭한다. 때로 사회권은 생존권, 복지권 등으로 표현된다.<sup>3)</sup> 대표적 사회권으로는 노동권, 소득보장의 권리, 주거권, 건강권, 교육권, 문화권, 환경권 등을 들 수 있다. 자유권이 국가의 규제나 간섭의 최소화를 요구하는 시민적·정치적 권리라면, 사회권은 주로 국가의 적극적 개입을 요구하는 사회적·경제적 권리이다. 그리고 자유권과 사회권은 불가분의 권리이며, 역사적으로 자유권을 둘러싼 갈등 또한 내용적으로 사회권과 밀접한 관련이 있다. 사회권은 사람들로 하여금 자유권에 의해 보장된 선택을 할 수 있게 하는 권리이기 때문이다(Hepple 2002).

사회권은 1976년 공식적으로 발효된 ‘경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약(A규약)’에 의해 규정되고 있는데 여기에 많은 국가들이 가입하고 있다. 하지만 이 규약은 사회권의 이행을 감시할 수 있는 기구를 설립하지 못했고, 권리를 침해당해도 청원할 수 없다는 점에서 한계를 지닌 것이었다. 그것은 사회권을 구속력을 가진 실질적인 권리로 정립하

---

3) 사회권은 통상 ‘경제적, 사회적, 문화적 권리’로 표현된다는 점에서 생존권이나 복지권보다 포괄적인 의미를 갖는다고 말할 수 있다. 하지만 넓은 의미의 복지권은 상당부분 사회권과 중첩되는 권리라고 할 수 있다.

기 위한 국제적 합의에 도달하지 못하였음을 의미한다. 사회권에 대한 지배적 학설은 그것을 선언적이며 정부재량에 의존하는 권리로 간주하는 것이다. 따라서 사회권은 '가용자원이 허용하는 한도 내에서' 그리고 '점진적으로' 실천해야 하는 권리로 인식되는 경향을 보이고 있다(문진영 외 2008).

우리나라에서 사회권의 위상 또한 크게 다르지 않다. 우리 헌법은 사회권과 관련해서 다양한 근거규정을 제시하고 있으며, 어떤 의미에서 매우 전향적 성격을 갖는다. 하지만 우리 경우에도 사회권은 정부의 사회권 보장의지가 매우 중요하다는 점을 지적해야 할 것이다. <표 1>은 헌법이

<표 1> 대한민국 헌법 및 기타 법률에 의한 사회권 보장

영역	헌법의 관련 조항	주요 관련 법률제도
일반*		• 국가인권위원회법
교육	• 제31조: 교육을 받을 권리	• 교육기본법, 초·중·등교육법, 고등교육법, 학교급식법, 학교보건법, 평생교육법, 국민체육진흥법
노동	• 제32조: 노동을 할 권리 • 제33조: 노동 3권	• 근로기준법, 최저임금법, 산업안전보건법, 직업안정법, 파견근로자보호등에관한법률, 건설근로자의고용개선등에관한법률, 근로자직업훈련촉진법, 근로복지기본법
보건 복지	• 제34조: 1항) 인간다운 생활을 할 권리	
	• 제34조: 2항) 사회보장, 복지증진의 의무	• 사회보장기본법, 국민연금법, 국민건강보험법, 고용보험법, 산업재해보상보험법, 국민기초생활보장법, 의료급여법, 기초노령연금법
	• 제34조: 3항) 여성의 복지와 권익향상	• 모부지복지법, 여성발전기본법, 아동복지법, 영유아보육법, 남녀고용평등법
	• 제34조: 4항) 노인과 청소년의 복지향상	• 노인복지법, 고령자고용촉진법 등
	• 제34조: 5항) 장애인 생활능력 없는 국민보호	• 장애인복지법, 장애인고용촉진및직업재활법
	• 제36조: 2항) 건강하게 살 권리	• 보건의료기본법, 공중보건의료법, 지역보건법, 약사법, 식품위생법, 국민건강증진법
주거 환경	• 제35조: 1항) 정부의 환경보전 의무	• 공해방지법, 대기환경보전법, 먹는물관리법, 폐기물관리법
	• 제35조: 2항) 정부의 주거개발정책 의무	• 임대주택법

\* 사회권의 법적 위상, 인권위원회의 제도적 위상 등에 관한 규정

교육, 노동 등 다양한 사회권을 규정하고 있으며, 이를 집행하기 위한 각종 법률이 제정되어 있음을 보여준다. 사회권 보장의 문제는 교육부, 노동부, 복지부 등 정부부처의 각종 법률이 실질적인 역할을 담당하고 있다. 이는 헌법에서 사회권을 규정하고 있더라도 개별 입법을 통해 구체적인 조치를 취하지 않는 한, 공허한 선언적 권리에 머물게 된다는 점을 말해준다. 국가가 사회권과 관련해서 어떠한 선택을 하는가에 따라 사회권 보장의 수준과 범위가 결정되는 특성을 갖는 것이다.

결국 사회권 논의에 있어 법률로서 강한 구속력을 부여하여 국가가 사회권 보장의 의무를 준수했는지 침해했는지를 판정하기란 쉽지 않다. 그렇다고 기존의 지배적 해석처럼 사회권을 선언적 권리로 규정함으로써 국가의 재정적 판단에 맡겨 두는 것 또한 바람직한 일이 아니다. 사회권 보장과 관련해서 사회적 합의수준이나 이를 감당할 수 있는 재정적 여력이 전제되어야 한다는 점에서 청구권에 기초한 구속력을 부여하기 힘들다. 하지만 사회권을 선언적 권리로 규정하여 국가가 사회권 보장의 의무를 소홀히 해도 된다는 식의 면죄부를 주는 것도 바람직한 일이 아니다.

이러한 관점에서 보면, 프레드먼이 말하는 것처럼, 사회권을 ‘자명한 구속력’을 갖는 원칙으로 규정할 수도 있다(프레드먼 2009). 국가가 사회권 보장의 의무를 가지며 이를 위해 지속적으로 노력해야 한다는 점은 분명하다. 다만 사회권 보장을 위한 방식에 있어서는 의무의 준수나 위반이라는 단정적 판단이 아닌, 보장수준이나 범위 등에 대한 객관적 평가와 민주적 합의가 전제되어야 하는 것이다. 하지만 사회권 보장과 관련된 전문가들의 논의가 ‘최저생활 보장’을 위한 기술적 판단에 치우쳐 있다는 점에서, 권리의 보장수준을 획일적으로 정하는 것은 경우에 따라 비민주적일 수 있다. 이는 사회권 보장과 관련해서 그것이 최저선을 보장할 것인지 적정선을 보장할 것인지 하는 논의가 기술적 판단의 문제를 넘어, 민주주의의 문제 또는 정치적 판단의 문제일 수 있다는 점을 의미하는 것이다.

그리고 사회권 보장과 관련해서 국가의 보장 의무 이행 정도를 평가할 수

있는 실질적인 조치의 중요성을 강조할 필요가 있다. 사회권이 선언적 권리를 넘어 점진적으로 실행력을 갖는 권리로 발전하기 위해서는 국가가 사회권 보장의무를 어떻게 이행하고 있는가에 대한 실질적인 평가가 필요하다. 물론 이는 이미 정해진 보장수준 또는 목표를 달성했는지를 평가하는 방식이 되기 힘들 것이다. 하지만 국제비교 등을 통해 한 국가의 사회권 보장 실태를 진단함으로써 점진적으로 사회권 보장의 의무를 이행하게 하는 조치가 취해져야 한다.<sup>4)</sup>

## 2) 경제성장과 민주주의 그리고 사회권의 관계

경제성장과 민주주의는 사회권 보장의 필요충분조건인가? 경제성장은 국민들의 전반적인 생활수준을 향상시키고 사회권 보장을 가능하게 하는 물질적 기반이며, 민주주의는 사회권 보장을 위한 국가개입을 강화하는 정치적 기반이다. 하지만 더 중요한 것은 두 가지 조건이 어떠한 조합을 이루는가 하는 점 일지 모른다. 경제성장은 더 이상 중립적 조건이 아니며, 빈곤감소형 성장<sup>5)</sup>과 빈곤유발형 성장 사이에서 다양한 형태로 차별화될 수 있다. 민주주의 또한 절차적 민주주의와 사회적 민주주의 사이에서 다양한 형태로 존재할 수 있다. 그리고 그것들이 어떠한 조합을 이루는가에 따라 사회권 보장의 정도는 큰 차이를 나타낼 수 있는 것이다.

참고로 여기서는 소득불평등이나 빈곤율 등이 사회권 보장실태를 대표하는 지표일 수 없다. 하지만 현재 사회권 실태를 종합적으로 나타내는 지표가

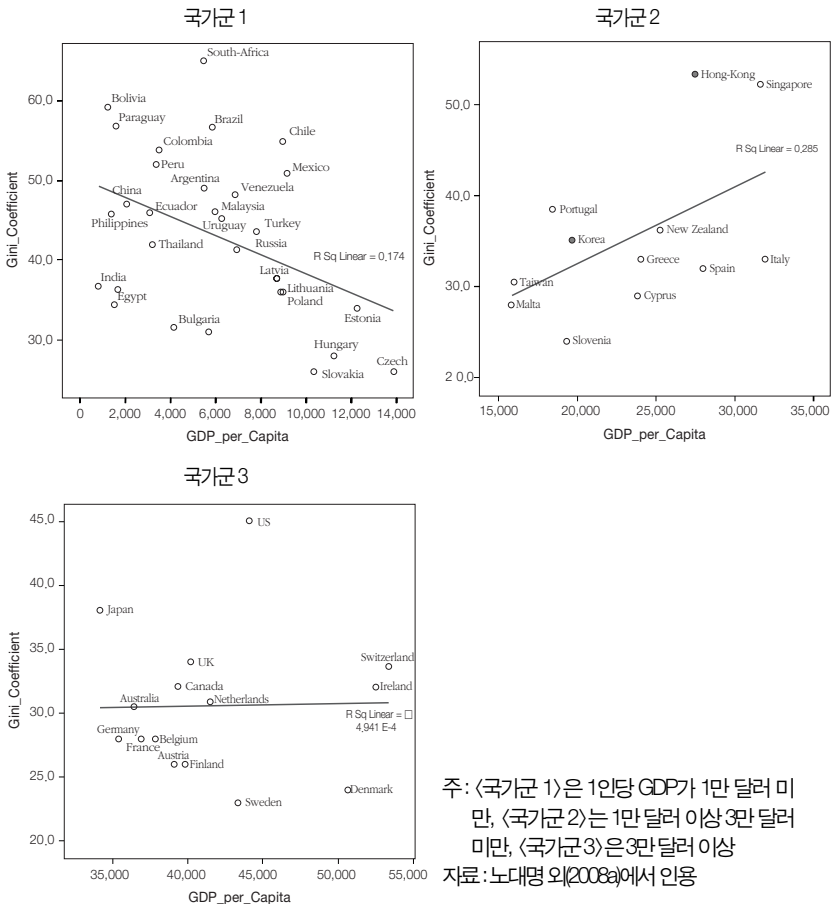
4) 한국의 국가인권위원회가 사회권 지표를 개발하여 사회권 보장에 대한 국가의 역할을 보다 실질적으로 모니터링하려는 시도는 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 국가인권위원회 (2008), “사회권 지표를 통해서 본 한국의 사회권” 참조.

5) 빈곤감소형 성장이란 World Bank가 제시한 Pro-Poor Growth를 지칭하는 것이다. 그것은 성장이 분배문제와 관련해서 특정한 방향으로 영향을 미치지 않는다는 분배중립성 가설을 넘어, 어떤 부분의 성장에 초점을 두는가에 따라 빈곤감소의 속도와 정도에 차이가 나타날 수 있음을 지적하고 있다(유경준 2008).

없다는 점에서 가장 중요한 지표 중 하나인 소득분배 관련 지표를 활용하여 살펴보기로 하겠다.

먼저 경제성장이 자동적으로 소득불평등 문제를 해소하는 것은 아니라 는 점을 지적할 수 있다(〈그림 1〉 참조). 저소득국가(국가군 1)에서는 경제성 장이 소득불평등을 해소하는 효과가 나타나고 있다. 하지만 중간소득국가(국 가군 2)에서는 경제성장이 소득불평등을 심화시키는 정반대의 결과가 나타

〈그림 1〉 각 국가군 내 1인당 GDP와 소득불평등의 관계(2006년)





나고 있다. 이는 한국을 포함한 신흥산업국의 경우, 급격한 탈산업화과정에서 '실업·저임금·고용불안'이 소득불평등을 심화시키고 있으며, 그 충격을 해소할 수 있는 사회보장제도가 취약하다는 점을 말해준다. 그리고 1인당 GDP가 3만 달러를 초과하는 선진국(국가군 3)에서는 경제성장과 소득불평등이 관계가 특정한 경향을 보이지 않는 것으로 나타나고 있다. 이는 높은 경제발전단계에도 불구하고 성장전략 및 분배전략의 성격에 따라 소득불평등의 정도가 매우 큰 차이를 보이고 있음을 말해주는 것이다. 중간소득국가가 어떠한 성장전략과 분배전략을 취하는가에 따라 상이한 결과가 나타날 수 있는 것이다.

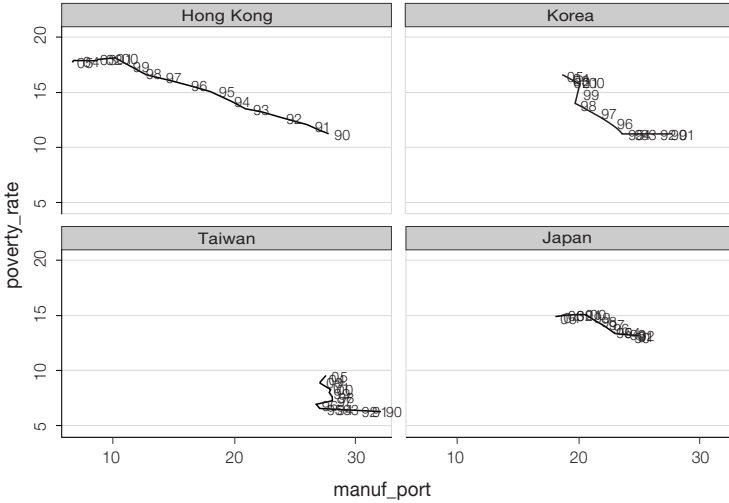
이러한 각국의 성장전략 또는 산업개편전략에 따라 그것이 소득불평등이나 빈곤에 미치는 영향이 다르다는 점을 지적할 수 있다.<sup>6)</sup> <그림 2>는 1990~2005년 한국, 홍콩, 대만, 일본 등 동아시아 4개국에서 제조업이 전체 GDP에서 차지하는 비중의 변화가 빈곤율에 어떠한 영향을 미치고 있는지 나타낸 것이다. 여기서 제조업 생산비중의 변화는 탈산업화 현상과 밀접한 관련이 있다. 즉, 제조업부문의 생산비중이 빠르게 감소한 홍콩과 한국의 경우에는 그것이 빈곤율 증가에 큰 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다. 이는 제조업부문의 일자리 감소를 서비스부문 일자리 창출을 통해 상쇄시키는 데 한계가 있음을 의미한다. 그리고 상대적으로 제조업부문 생산비중이 안정세를 유지했던 대만의 경우에는 상대적으로 빈곤율 변화가 크지 않음을 알 수 있다. 이는 경제성장이 어떠한 성장인가에 따라 국민들의 삶과 사회권 보장 문제에 큰 영향을 미치게 된다는 점을 말해주는 것이다.

끝으로 민주주의는 그 발전단계<sup>7)</sup>에 따라 사회권 보장에 미치는 영향

6) 참고로 종속변수를 빈곤율이 아닌 지니계수로 투입하더라도 유사한 결과가 나타나고 있다는 점을 밝혀둔다. 이와 관련해서는 참고문헌을 참조.

7) 여기서는 크게 두 가지 형태로 민주주의를 규정하고자 한다. 쿠데타 등을 통해 절차적 민주주의가 지켜지지 않는 경우는 민주주의의 부재 상태라고 간주할 것이다. 그리고 절차적 민주주의

〈그림 2〉 동아시아 4개국의 제조업부문 생산비중과 빈곤율 변화



Graphs by country\_2

주: 1) 분석시점은 1990-2005년

2) 빈곤율은 가처분소득 중위 50% 기준, 제조업생산비중은 GDP 대비 비중

자료: 노대명 외(2008a)에서 인용

이 상이하다고 말할 수 있다. 일반적으로 절차적 민주주의가 정착된 경우, 선거경쟁 과정에서 보다 많은 득표를 하기 위해 사회권 보장에 우호적인 선택을 할 개연성이 높은 것으로 알려져 있다. 그것은 라이벌 정당들이 소득 보장과 고용, 의료와 교육 등에 있어 빈곤층이나 소외계층에 대한 지원을 경쟁적으로 확대하는 경향이 있기 때문이다. 민주주의하에서 선거경쟁의 효과 (Meltzer & Richards 1981)를 지칭하는 것이다. 그리고 민주주의는 언론

란 평화적 정권교체가 이루어지는 상태를 지칭하며, 사회적 민주주의란 정당체제와 선거제도를 통해 국민들의 선호가 정치와 정책에 반영되는 상태를 지칭한다. '미완의 민주주의'란 절차적 민주주의는 안정화되었지만, 사회적 민주주의에 도달하지 못한 상태를 의미한다.

의 자유를 통해 선거경쟁을 활성화시켜 복지확장에 긍정적인 영향을 미친다고 해석되기도 한다(Acemoglu & Robinson 2005). 이는 민주주의가 사회권 보장에 있어 일정 정도 긍정적인 역할을 할 수 있음을 의미한다. 실제로 한국과 대만은 1980년대 후반 또는 1990년대 초반의 민주화 이후 공적 연금제도 등 주요 사회보장을 대폭 강화하는 조치를 취한 바 있다.

물론 그에 대한 반론 또한 존재한다. 경제성장으로 중산층의 비중이 증가하면, 중간투표자는 더 이상 빈곤층이 아니다. 그것은 중간투표자가 선거에서 배제계층 지원을 강화하거나 사회권을 강화하는 선택을 하지 않을 개연성이 존재한다는 것을 의미한다(Boix 1998; Ross 2006). 그리고 권위주의 정치체제하에서도 재분배 등 사회권 강화가 이루어질 수 있다. 권위주의 정치체제하에서 권력집단은 자신들의 권력기반을 강화하기 위해 일부 충성집단을 대상으로 사회권을 강화하기도 한다(Wintrobe 1998). 실제로 한국과 대만 등 다소 유사한 경제사회환경과 정치체제를 경험한 국가들은 권위주의 정치체제하에서 교육과 의료부문에 사회권을 강화하는 조치를 취했다. 그것은 집권 초기단계에서 군인과 공무원 그리고 교사 등으로부터 충성심을 얻기 위한 조치로 해석되고 있다.

절차적 민주주의가 정착되고 경제성장이 이루어지는 경우, 그것이 사회권 보장의 확대에 긍정적인 영향을 미칠 개연성이 높다고 판단된다. 하지만 사회권 보장의 방식이 매우 다양한 형태로 나타날 수 있다는 점을 지적해야 할 것이다. 그것은 각국이 처한 상황에 따라 사회권에 대한 선별적 보장이나 보장수준의 차별화 등의 형태를 취할 수 있음을 의미한다. 경제성장을 위한 투자로서의 성격이 강한 교육과 의료부문에 대한 지출을 선별적으로 강화하거나, 극빈층에 대한 보장을 강화하는 방식이 그것이다. 이러한 전략은 동아시아국가들이 발전주의 전통하에서 취했던 전형적인 분배전략 중 하나였다(Ian Holliday & Paul Wilding 2003; Ramesh 2004).

결국 저발전국이나 신흥산업국 등에 있어 사회권 보장 문제의 핵심은 국가의 경제역량과 민주주의의 성숙도라고 말할 수 있다. 경제역량에 비추어

감당할 수 없는 과도한 사회권 보장은 그 지속가능성을 위협한다는 점에서, 반대로 경제역량에 비추어 지나치게 소극적인 사회권 보장은 국민들의 생존문제를 위태롭게 한다는 점에서 모두 바람직하지 않기 때문이다. 이러한 극단적인 상황이 발생하는 원인은 정치, 즉 민주주의의 저발전과 밀접한 관련이 있는 것처럼 보인다. 최근 태국에서 발생하고 있는 상황은 경제역량을 넘어서 복지지출을 확대하고 이것이 계급 간 갈등을 심화시키고, 결국 쿠데타를 통해 절차적 민주주의가 무너지고 심각한 사회갈등이 야기된 경우라고 할 수 있을 것이다. 그리고 현재 한국의 상황은 미완의 민주주의로 인해 경제역량에 비해 소극적으로 사회권을 보장하고 있는 경우라고 할 수 있다. 경제역량에 비해 소극적으로 사회권을 보장하고 있다는 점은 OECD 국가 중 GDP 대비 사회지출 수준이 매우 낮다는 점으로 설명할 수 있다.<sup>8)</sup>

### 3. 한국 사회권의 실태 진단

#### 1) 사회권 지표의 구성

우리사회에서 사회권 지표의 구성을 둘러싼 연구는 아직 초기단계라고 할 수 있다. 달리 표현하면, 사회권 지표는 기존의 다양한 사회지표를 재구성하며, 사회권의 특성을 반영할 수 있는 고유의 지표를 모색하는 단계에 들어서 있는 것이다. 따라서 최근 발표된 한 연구는 사회권 지표체계

---

8) OECD, SOCX에 따르면, 2005년 한국의 사회지출이 GDP에서 차지하는 비중은 7.1%로, OECD 평균 20.3%의 1/3 수준에 불과한 것으로 나타나고 있다. 물론 퇴직금이나 비법정복지비용, 기타 공적지원금을 더하면, 사회지출 수준이 낮지 않다는 주장이 존재한다. 하지만 이러한 요인을 감안하더라도 한국의 사회지출 수준이 매우 낮다는 점을 지적해야 할 것이다.

를 유럽에서 개발된 사회통합지표(Social Inclusion Indicators)나 OECD가 제시하고 있는 사회지표(Social Indicators)를 수정 보완하는 방식을 취하고 있다(문진영 외 2008). 물론 사회권의 주요 영역별 실태를 나타내기 위한 지표는 기존의 사회지표와 중복을 피할 수 없다. 그것은 사회권 지표와 사회통합지표가 시민들의 삶의 질과 국가에 의한 보장 정도를 나타낸다는 유사한 목적에서 출발하였기 때문이다.

주요 사회권의 실태를 파악하기 위해서는 크게 두 가지 레벨(Level)로 구분하여 지표를 구성하는 방안을 제안할 수 있다. 그것은 사회권을 구성하는 주요 부문별로 실태를 나타내는 지표와 각 부문별로 국가의 정책적 노력을 나타내는 지표로 구성할 수 있다. 먼저 실태지표는 각 영역별로 절대적 박탈과 상대적 격차를 나타내는 지표를 함께 투입하는 방식이 바람직할 것이다.<sup>9)</sup> 물론 실태를 나타내는 지표 또한 그것을 정의하는 방식

〈표2〉 사회권 지표의 구성체계

	사회권 지표의 구성	
	실태 측정 지표	보장성 측정 지표
소득보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>빈곤율(중위 60%)</li> <li>5분위 소득배율</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민연금제도 가입률</li> <li>빈곤층 중 기초보장제도 수급률</li> </ul>
노동권	<ul style="list-style-type: none"> <li>실업률(1주 기준)</li> <li>임시일용직 비율</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>실업급여 소득대체율</li> <li>GDP 대비 ALMP 지출 비중</li> </ul>
교육권	<ul style="list-style-type: none"> <li>가구의 교육비 평균 지출 비중</li> <li>대졸자와 고졸자 간 임금격차</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공교육비의 GDP 대비 비중</li> <li>GDP 대비 교육급여 지출 비중</li> </ul>
건강권	<ul style="list-style-type: none"> <li>의료비 과부담가구 비율</li> <li>신생물에 의한 사망률</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>건강보험제도 가입률</li> <li>의료급여제도 수급률</li> </ul>
주거권	<ul style="list-style-type: none"> <li>주거비 과부담가구 비율</li> <li>월세가구 비율</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공임대주택의 비율</li> <li>GDP 대비 주거급여 지출 비중</li> </ul>

9) 실태지표와 관련해서 박탈과 격차를 나타내는 지표로 구성하는 이유는 해당 생활영역에서 빈곤이나 실업과 같이 절대적 상실감을 느끼는 집단의 비율과 소득격차나 임금격차와 같이 다른 집단에 대해 느끼는 거리감은 빈곤층이나 중산층 등의 특성을 모두 반영할 수 있기 때문이다.

에 따라 사회권 보장의 결과를 나타낼 수 있다. 이는 실태지표가 일정 수준 정책적 노력을 반영할 수 있음을 의미하는 것이다. 하지만 보다 엄밀하게 지표의 레벨을 구분하기 위해서는 실태지표는 정책개입 이전의 실태를 나타내는 것으로 한정해야 할 것이다. 이어 정책적 노력을 나타내는 보장성 측정지표는 크게 두 가지 특성을 나타내는 지표로 구성할 수 있다. 그것은 사회권의 특성에 따라 재정지출 규모를 나타내는 지표와 정책을 통해 보호하는 수급자 규모 또는 공급물량의 비율을 나타내는 지표로 구성해야 할 것이다.

〈표 2〉는 위에 언급했던 사회권 지표의 구성원칙에 따라 영역별로 지표를 예시한 것이다. 물론 세부 지표 중 일부는 관련 통계가 생산되지 않거나 공표되지 않고 있다는 점에서 활용하기 힘들다는 한계를 갖는다.

## 2) 사회권의 실태와 추이

〈표 3〉은 위에 언급한 사회권 지표 중 현재 활용할 수 있는 지표를 시계열로 나타낸 것이다. 물론 이들 지표만으로 사회권의 실태를 진단하고, 그것이 위기에 노출되어 있다는 주장을 하기에는 한계가 있다. 하지만 이들 지표를 중심으로 보완적 자료를 활용하여 실태를 설명하고자 한다.

전체적으로 이 표가 나타내고 있는 바는 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 소득영역의 지표들은 외환위기 직후에 급격히 증가하다 2000년을 기점으로 호전되는 양상을 보여 왔으나, 2004년을 기점으로 다시 악화되는 양상을 나타내고 있다. 그리고 소득분배와 관련한 각종 지표는 이 문제가 현재 시점에서 가장 첨예한 문제 중 하나임을 말해준다. 둘째, 고용영역의 지표들 중 실업률에 관한 지표는 외환위기 직후 크게 악화되었지만 이후 점진적으로 감소하는 양상을 나타내고 있다. 그리고 임시직이나 일용직 근로자 비율과 같은 지표 또한 유사한 양상을 나타내고 있다. 문제는 이러한 지표만으로 노동권의 실태를 정확하게 보여주기 힘들

〈표 3〉 한국 사회권 보장의 실태와 추이

	빈곤율	소득격차	실업률	비정규직 비율	교육비 비중	임금 격차	의료비 과부담	신생물 사망률	주거비 과부담	월세 가구율
1989	14.2	4.4	2.6	45.2	7.3	-	17.2	88.2	32.1	22.2
1990	14.3	4.3	2.4	45.8	7.6	-	12.7	91.8	41.1	21.8
1991	14.0	4.2	2.4	44.5	7.8	-	12.7	92.8	42.1	21.4
1992	13.0	4.0	2.5	42.6	8.4	-	12.7	102.5	44.0	19.2
1993	13.4	4.0	2.9	41.1	8.5	65.3	12.6	105.5	49.4	17.6
1994	14.2	4.0	2.5	42.1	8.3	67.4	11.7	110.4	56.1	16.8
1995	14.6	4.1	2.1	41.9	8.9	68.1	10.6	111.8	58.2	15.5
1996	15.6	4.2	2.0	43.2	9.3	67.9	10.7	112.4	58.1	15.1
1997	15.5	4.1	2.6	45.7	9.6	68.7	10.4	114.6	61.4	13.9
1998	16.8	4.7	7.0	46.9	9.9	67.1	11.1	110.1	67.9	11.3
1999	16.8	4.7	6.3	51.6	9.5	65.9	12.1	116.1	65.3	11.0
2000	16.1	4.5	4.1	52.1	9.7	66.3	11.9	123.5	64.0	11.5
2001	16.4	4.6	3.8	50.8	9.8	65.7	12.0	124.9	62.3	12.2
2002	16.2	4.4	3.1	51.6	9.7	67.0	11.6	131.3	60.0	13.0
2003	16.4	4.6	3.4	49.5	10.1	65.9	13.7	132.4	56.6	12.9
2004	17.2	4.8	3.5	48.8	10.0	65.7	13.2	134.2	51.5	13.1
2005	17.7	4.7	3.5	47.9	10.0	64.6	13.5	135.3	56.7	13.8
2006	17.1	4.6	3.3	47.2	10.0	65.7	13.8	135.8	49.5	15.7
2007	16.9	4.6	3.0	46.0	10.1	63.4	14.1	139.1	48.8	15.3

주: 1)빈곤율은 2인 이상 도시근로자가구 대상 가처분소득기준 중위값의 60%기준, 2)소득격차는 2인 이상 도시근로자가구 대상 5분위 배율, 3)실업률은 1주 기준, 4)비정규직 비율은 전체 임금근로자 중 임시직 및 일용직 근로자 비율, 5)교육비 비중은 전체 가구지출에서 전체 교육비 지출의 비중, 6)대졸자와 고졸자 간 임금격차는 고졸자 평균임금/대졸자 평균임금×100, 7)의료비 과부담은 전체 가구지출에서 의료비지출의 비중, 8)신생물에 의한 사망률(만 명당), 9)주거비 과부담가구 비율은 월세와 전세 및 자가의 환산액의 합이 가계지출에서 차지하는 비중, 10)월세가구 비율

자료: 통계청, 전국가계조사, 경제활동인구조사, 사회통계, 사망원인통계 각년도 자료

다는 점이다. 이 점에서 저임금근로자 비율이나 성별 또는 교육수준별 임금격차 등을 통해 이를 보완할 필요가 있다. 셋째, 주요 소비영역이라 할 수 있는 교육과 의료부문에 가구지출비중이 지속적으로 증가하고 있

다는 점을 들 수 있다. 그것은 이 두 부문에서 개별가구의 소득에 따라 박탈과 격차가 확대될 개연성이 높다는 점을 말해준다.

외환위기 이후 우리사회에서 가장 큰 타격을 받았던 부문은 노동부문이라고 말할 수 있다. 탈산업화 과정에서 제조업부문 일자리가 감소하고 서비스 부문에서 이를 대체할 일자리가 창출되지 못함에 따라 실질적인 실업문제가 심화되고,<sup>10)</sup> 노동시장에서의 성과 학력 등에 따른 차별과 임금격차 문제가 심화되었던 것이다(〈표 4〉 참조). 그리고 저임금근로자 비율(Low Pay Incidence)에 관한 통계가 발표되고 있는 OECD 주요국가 중에서 한국의 저임금근로자 비율은 24.5%로 가장 높은 수준이기도 하다. 노동권의 이러한 문제는 우리사회의 사회권 부문 전반에 매우 큰 충격을 가했던 것으로 판단된다. 그것은 빈곤율 증가 등 소득분배구조를 악화시키고, 계층 간 소득격차를 확대시켜 계층갈등을 야기하고, 주요 소비부문에서의 박탈을 심화시키는 영향을 미쳤음을 의미하는 것이다.

소득보장과 관련해서는 지난 10년간 지속적으로 문제가 악화된 경우라

〈표 4〉 OECD 국가의 전일제근로자 중위소득 기준 성별임금갭 추이(%)

	1990	1995	2000	2005
Korea	46.0	43.1	40.7	38.5
OECD 15국 평균	27.2	23.5	23.0	19.7

주: OECD 15개국이란 Australia, Austria, Denmark, Finland, France, Germany, Italy, Japan, Korea, Netherlands, Poland, Sweden, Switzerland, UK, US

자료: OECD Stat, OECD Earnings Database

10) 경제활동인구조사 등 각종 고용통계에서 취업준비 중이거나, 주 18시간 미만 근로하며 일자리를 찾거나, 일거리가 없어 단순히 쉬었다고 답한 응답자를 모두 합하면, 2008년 실질실업자 규모는 365만 명에 달하는 것으로 추정된다. 그 중 공식 실업자가 차지하는 비중은 약 20%에 불과하며, 그냥 쉬었다고 답한 집단과 일시휴직자가 차지하는 비중이 각각 약 45%와 16%로 60% 이상에 달하는 것을 알 수 있다. 이는 국민들이 체감하는 실업문제와 공식실업률의 괴리가 왜 발생하고 있는지를 말해주는 것이다.



〈표 5〉 노인빈곤율 및 취업빈곤율의 추이(%)

		1990	1995	2000	2005	2008
노인빈곤율	1인 이상 전체가구 대상					48.6
	2인 이상 도시가구 대상	11.7	13.2	19.8	22.7	27.2
취업빈곤율	취업자 중 빈곤층 비율	6.7	6.19	8.09	9.6	9.02
	빈곤층 중 취업자 비율	29.3	31.9	34.5	36.7	37.7

주: 1) 빈곤율은 가처분소득 중위 50% 기준

2) 노인빈곤율은 65세 이상 인구 대상

3) 취업빈곤율 수치는 2인 이상 도시근로자가구 중 빈곤층 규모

자료: 통계청, 도시가계조사자료 각년도 원자료, 노인빈곤율은 김태완(2009), 『빈곤통계연보』에서 인용

고 할 수 있다. 이처럼 빈곤율과 소득격차가 지속적으로 확대된 원인은 외환 위기 이후 노동시장에서 심화된 ‘실업·고용불안·저임금’ 문제와 인구가족 구조의 급격한 변화에서 찾을 수 있다. 노동시장에서 발생한 충격이 근로연령 가구의 빈곤화에 영향을 미치고, 이것이 다시 생활능력이 없는 노인가구 및 장애인가구에 대한 사적소득이전에 영향을 미치는 양상이 나타나고 있는 것이다(이병희 외 2010). 2008년 우리나라의 전체가구 대상 노인빈곤율은 48.6%로 추정되며, 2인 이상 도시근로자가구 대상 노인빈곤율은 27.2%로 추정된다. 이는 OECD 평균 노인빈곤율 13.3%에 비해 세 배 이상 높은 수준이다(OECD 2008). 〈표 5〉는 전체 취업자 중 빈곤층 비중과 전체 빈곤층 중 취업자 비중이라는 두 가지 수치를 보여주고 있다. 전자는 1990년 이후 취업자의 빈곤위험이 얼마나 증가하였는가를 나타내는 것이며, 후자는 그것이 빈곤층 증가에 어느 정도의 영향을 미쳤는가를 나타내는 것이다. 2000년, 2005년, 2008년 취업자 중 빈곤층 비율은 1995년 비율 대비 30.7%, 55.1%, 45.7% 증가한 것으로 나타나고 있다.

교육권과 관련한 실태진단은 공교육시스템이 붕괴되고 사교육의 영향력이 크게 증가하였다는 점을 지적할 수 있다. 이는 교육이 해당 가구의 소득지위에 의해 큰 영향을 받는 전형적인 상품화 경향을 나타내고 있음을 의미한

다. 즉, 모든 시민에게 주어져야 할 교육기회의 균등원칙이 해체되고 있는 것이다. 그리고 교육수준과 학벌이 노동시장에서의 지위와 임금에 영향을 미치는 상황에서 개별 가구가 교육비 지출경쟁을 벌이고 있다. 문제는 이 경쟁에서 저소득가구일수록 교육비 지출금액이 낮고 그에 따른 가계부담이 크게 나타나고 있다는 점이다.<sup>11)</sup> 이는 자녀교육을 위한 투자에 있어 소득계층 간 격차가 확대되고 있음을 의미한다. <표 6>은 우리사회의 교육비 지출규모가 OECD 국가 중 높은 수준이며, 특히 사교육비 지출수준은 최고수준이라는 점을 보여주고 있다. 그리고 이러한 경쟁이 초래하는 결과는 매우 비관적이다. 그것은 부모의 교육수준과 소득지위가 자녀의 학업성취와 노동시장진입에 중요한 영향을 미치기 때문이다(김희삼 2009; 신명호 2009). 그것은 우리사회에서 교육이 사회권으로서의 중요한 기능을 상실해 가고 있음을 의미하는 것이다.

우리사회에서 주거권은 다음과 같은 문제를 경험하고 있다. 먼저 ‘삶의 공간’으로서의 주거개념이 실종되고 있다는 점이다. 이는 기존의 도시공간을 개선하기보다 수익극대화를 위한 재개발을 선호하는 문화 속에서

<표 6> OECD 국가의 교육비 구성과 사교육비 비중(%)

	GDP 대비 교육비 지출비중			사교육비 비중
	합계	공교육비	사교육비	
Korea	8.3	5.0	3.3	40.0
OECD 평균	6.9	5.9	1.0	14.5

자료: OECD(2009), Society at a Glance: OECD Social Indicators

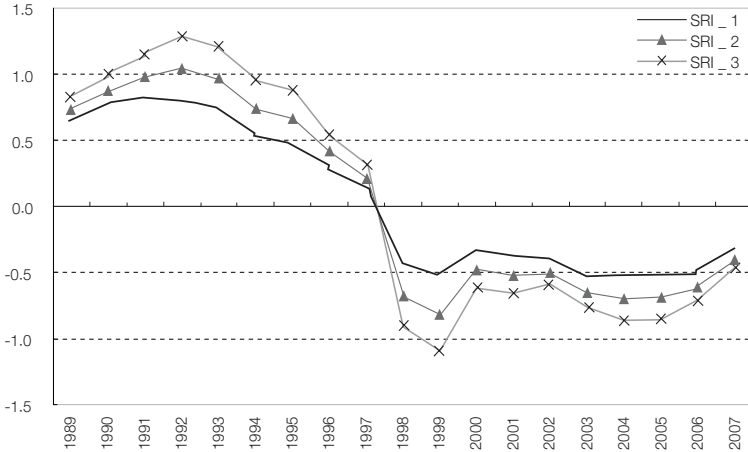
11) 한국복지패널조사의 3차년도 자료(2007년 기준)를 토대로 빈곤층 여성한부모가구의 교육비 지출부담을 살펴보면, 자녀가 고등학교 및 대학교에 진학해 있는 경우, 지출금액이 가구소득의 60%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 하지만 절대금액에 있어서는 평균 지출금액의 절반에도 미치지 못하고 있다.

계속 확대되어 왔다. 이어 자산불평등이 심화되고 있다는 것이다(남상호 2009). 끝으로 최저주거기준에 미치지 못하는 주거에서 생활하는 집단이 가시화되고 있다는 점이다. 무질서한 재개발로 인해 저가의 전·월세 주택이 감소하고 ‘주거비 부담능력’이 없는 저소득계층이 반지하방, 옥탑방, 고시원 등 최저주거기준 미달가구 현황에도 포착되지 않는 주거형태에 거주하고 있는 것이다(이태진 2009).<sup>12)</sup> 이러한 한계를 감안하여 <표 3>에 제시된 주거비 과부담가구 비율을 보면, 외환위기 직후 소득감소의 충격으로 인해 정점에 달한 뒤에 차츰 감소하는 경향을 나타내고 있다. 하지만 2007년의 48.8%는 1989년의 32.1%에 비하면 매우 높은 수치이다. 이는 비교적 장기간에 걸쳐 주거문제가 재산증식의 수단으로 인식되고, 이를 위해 지출을 확대하는 문화가 고착화되어 왔음을 의미한다.

위의 내용이 사회권의 주요 영역별로 실태와 추이를 나타낸 것이라면, <그림 3>은 각 영역별 지표를 단일지수(Social Right Index: SRI)로 종합하여 그 추이를 나타낸 것이다. 이는 사회권 보장의 전반적 실태를 나타내는데 그 목적이 있다. 사회권 지수는 각 지표의 고유값을 Z-score로 전환한 뒤, 이를 평균화하는 방식으로 산출하였다. 지수생성과 관련해서 개별 지표가 갖는 영향력의 차이를 전제하지 않았다. 다만, 소득과 고용관련 지표에 각각 1.5와 2의 가중치를 부여하는 방식을 취하였다. 그것은 소득과 고용부문의 지표가 소비지출에 해당되는 나머지 지표에 강력한 영향을 미치는 것으로 판단되기 때문이다. 사회권 지수의 추이를 보면, 사회권의 실태가 외환위기 직후 급격하게 악화되고, 2000년 일시적으로 개선되는 경향을 보이다, 지속적으로 하락하는 양상을 나타내고 있다. 그리고 소

12) 김혜승·김태환(2008)에 따르면, 최저주거기준 미달가구는 1995년, 2000년, 2005년 각각 445만 가구(34.4%), 334만 가구(23.4%), 206만 가구(13.0%)로 감소하고 있으며, 이러한 변화는 재건축, 재개발이나 주택개발사업의 결과라고 설명하고 있다. 물론 전체적인 추세는 이 통계를 신뢰해야 할 것이다. 하지만 고시원 등 대규모 숙박업소나 비주거용 거주지 등을 포함하지 않고 있다는 점에 주목해야 한다.

〈그림 3〉 한국 사회권 지수의 추이



- 주: 1) 위의 그림의 수치는 〈표 2〉의 사회권 지표의 값을 표준화한 뒤, 전체 평균 값을 지수로 생성한 것임  
 2) 위의 그림에서 SRI\_1은 각 지표의 표준화한 값을 단순 평균한 지수이며, SRI\_2는 각 지표 중 소득과 고용 관련 지표를 1.5로 가중화하여 평균한 지수이며, SRI\_3은 소득과 고용 관련 지표를 2.0으로 가중화하여 평균화한 지수임

득과 고용부문을 가중화한 SRI\_2와 SRI\_3은 사회권 실태가 보다 악화되었으  
 으며, 회복세 또한 상대적으로 더디다는 점을 보여주고 있다. 특히  
 2003~2006년까지 3년간은 신용대란과 내수침체로 인해 전반적인 경기여  
 건이 악화된 시점임을 알 수 있다. 사회권 지수의 추이를 보면, 외환위기 이후  
 10년간 사회권이 위기에 처해 있으며, 여전히 회복세를 보이지 못하는 것으  
 로 나타나고 있다. 더욱이 〈그림 3〉이 포괄하지 못하는 2008년과 2009년  
 이 글로벌 경제위기로 인해 고용사정 및 소득분배구조가 악화되었음을 감안  
 하면, 사회권의 위기는 더욱 심화되었을 개연성이 크다.

### 3) 사회적 보장의 실태와 문제점

우리사회는 사회적 보장을 위해 다양한 정책을 강구하여 왔다. 국민들의 전반적인 생활수준이 향상되고, 사회지출 및 교육비 지출이 증가하고, 다양한 복지프로그램이 생겨나게 되었다. 특히 지난 10년간 국민연금과 고용보험제도를 비롯한 사회보험제도가 전 국민을 대상으로 확대되었고, 빈곤층을 위한 기초생활보장제도(1999년)가 시행되기도 하였다. 이후에는 돌봄서비스가 필요한 노인을 대상으로 하는 공적노인요양보험제도(2008년), 노인빈곤층 소득보장을 위한 기초노령연금제도(2008년)가 도입되었다. 또한 근로빈곤층 소득지원과 근로유인을 위해 근로장려세제(2009년)가 실시되고 있다. 그리고 대학진학을 위한 사교육 열풍을 잠재우기 위한 교육정책도 지속적으로 발표되고 있으며, 저소득층의 주거복지를 강화하기 위한 정책도 실시되고 있다.

하지만 이러한 정책들은 전반적으로 많은 문제점을 안고 있다. 그것은

〈표 7〉 한국의 공적 사회지출 및 지출비목별 구성비중의 추이(%)

		1990	1995	2000	2005	2006	2007
GDP의%	OECD	18.1	19.9	19.4	20.6	-	-
	한국	2.9	3.3	4.7	6.4	7.3	7.5
구성비	소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	노령	21.4	32.7	26.2	22.3	20.9	21.5
	유족	5.5	4.8	3.6	3.6	3.4	3.4
	장애	10.4	11.2	7.7	8.2	7.6	7.4
	보건	54.5	44.6	44.7	46.1	45.1	46.2
	가족	1.1	2.0	2.3	4.0	7.0	6.1
	ALMP	0.9	1.3	8.1	1.9	1.6	1.7
	실업			1.6	3.2	3.1	3.3
	주거						
	기타	6.2	3.4	5.7	10.8	11.3	10.3

자료: 고경환(2009), OECD SOCX

〈표 8〉 한국과 OECD 국가 평균 사회지출의 지출비목별 비교

		노령	유족	장애	보건	가족	ALMP	실업	주거	기타	합계
한국	GDP의%	1.5	0.2	0.6	3.2	0.3	0.1	0.2	0.0	0.7	6.8
	구성비	22.1	2.9	8.8	47.1	4.4	1.5	2.9	0.0	10.3	100.0
OECD	GDP의%	7.0	0.7	2.3	6.2	2.0	0.6	1.0	0.4	0.5	20.6
	구성비	33.9	3.4	11.1	30.1	9.7	2.9	4.6	1.9	2.3	100.0

주: 수치는 GDP의 %

자료: OECD(2009), SOCX(2005년) 기준

현재 우리사회가 당면한 문제를 해소하기에 미흡할 뿐 아니라, 다가오는 위기대처가 힘들다는 점을 의미한다.

우리나라의 사회지출이 빠른 속도로 증가해 왔던 것은 사실이다. 그것은 1990년도 GDP의 2.9% 수준에서 2007년에는 7.5% 수준까지 증가한 것으로 추정된다. 하지만 그것은 두 가지 문제점을 안고 있다. 먼저 우리 사회지출 수준은 OECD 국가 평균의 1/3 수준에 불과하다(〈표 7〉 참조). 물론 사회지출을 현 속도대로 확대하면, 장기적으로 OECD 수준에 도달할 수 있다. 하지만 우리사회는 앞으로 10년이 매우 중요하다. 그것은 저출산·고령화에 대비할 수 있는 사회권 보장체계를 구축하기 위해서는 그리 많은 시간이 남아 있지 않다는 점을 말해준다.

물론 사회권 보장을 위해 지출을 확대함에 있어 전략적 선택이 필요하다는 것은 당연한 일이다. 하지만 지금까지의 정부정책은 선별주의 및 잔여주의라는 전통적 접근방식, 즉 교육과 보건에 대한 투자우선방식에서 벗어나지 못하고 있다. 실제로 OECD 국가의 사회지출 구성항목을 비교해보면, 보건부문과 기타부문(공공부조제도)에 대한 한국의 지출비중은 OECD 평균보다 높게 나타나는 반면, '주거급여, 가족수당, 실업급여, 적극적 노동시장정책, 공적연금' 부문은 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 이는 사회권 보장과 관련해서 노동권, 복지권, 교육권, 주거권 등 핵심 권리에

대한 보장을 위한 정부의 노력이 부족한 상황을 말해주는 것이다.

전반적인 사회지출 증가에 따라, 각종 사회정책이 빈곤율이나 소득격차를 감소시키는 효과는 점진적으로 증가하고 있다. <표 9>는 소득불평등(지니계수), 소득격차(5분위 소득배율), 빈곤율(중위소득 50%)이 정책효과에 의해 감소하는 것을 보여주고 있다. 하지만 그 정책효과는 소득분배지표의 악화추세에 비추어 보면 미미하다. 그 결과, 각종 분배지표가 계속 악화되고 있는 것이다. 그리고 OECD 국가와 비교할 때, 우리 조세제도 및 사회보험제도의 소득불평등 및 빈곤율 감소 효과는 상대적으로 낮은 수준이다.<sup>13)</sup> 이는 우리사회의 사회지출 확대가 여전히 필요하다는 점을 말해준다.

<표 9> 조세제도 및 소득보장제도의 소득격차 및 빈곤율 감소효과(%)

	지니계수 감소효과			소득격차 감소효과			빈곤율 감소효과		
	전국가구	2인 이상 전가구	2인 이상 도시가구	전국가구	2인 이상 전가구	2인 이상 도시가구	전국가구	2인 이상 전가구	2인 이상 도시가구
2003		5.5	4.9		11.2	9.6		12.1	13.1
2004		5.6	5.4		12.5	10.7		12.3	13.8
2005		6.2	6.0		13.9	12.2		13.0	12.5
2006	7.6	7.0	6.6	19.1	16.2	14.3	13.8	13.6	12.4
2007	8.2	7.8	7.3	21.0	18.3	16.2	14.9	16.2	14.9
2008	8.4	8.4	7.8	22.7	19.3	17.7	14.3	13.3	15.0
2009	9.0	8.2	7.8	25.2	19.3	18.5	16.0	14.9	14.4

주: 빈곤율은 중위소득 50% 기준

자료: 통계청, KOSIS

13) OECD Stat의 통계자료를 토대로 2005년경 각국 지니계수의 세전·세후 감소효과를 살펴보면, 스웨덴, 프랑스, 영국 등의 지니계수 감소효과는 약 40~50%에 달하며, 미국과 일본이 약 20~25%를 나타내고 있다. 이에 비해 한국은 약 6.7%의 지니계수 감소효과를 나타내고 있다.

물론 단순히 사회지출을 확대하는 것만으로는 사회권 문제를 해결할 수 없다. 그것은 노동권이나 교육권과 같은 부문별 사회권 보장정책을 강화해야 한다는 것을 의미한다. 따라서 여기서는 부문별 사회권 보장정책이 어떻게 운영되고 있는지 살펴보고자 한다.

노동권 보장과 관련해서 노동시장에서의 격차와 차별을 해소하는 정책이 취약했다는 점은 분명하다. 전반적으로 양질의 일자리가 감소하고 노동유연성이 확대되는 상황에서 취업을 위해 각 개인은 인적자본을 배양하는 경쟁이 필요하다. 하지만 우리사회는 직업훈련과 취업연계와 관련해서 개별가구에게 지출부담을 전가하는 경향이 강화되고 있다. 이는 노동시장에서 유리한 지위를 점유하기 위한 교육훈련비 지출경쟁에 있어 현재 개별가구의 소득지위와 사회적 자본이 매우 큰 영향을 미치게 된다는 점을 의미한다. 외환위기 이후 10년간 적극적 노동시장정책(ALMP)은 일시적으로 충격을 흡수하기 위해 단기일자리 공급을 확대하고, 이후 다시 축소하는 방식을 취해 왔다는 점을 통해 알 수 있다(〈표 7〉 참조).

복지권 보장과 관련해서는 노동시장에서 유리한 지위를 가진 집단이 복지혜택에 있어서도 더 큰 혜택을 받는 현상이 지속되어 왔다는 점을 지적해야 할 것이다. 지금까지의 많은 연구결과는 정규직근로자가 비정규직근로자에 비해 임금이 높을 뿐 아니라 사회보험 등 복지혜택에 있어서도 더 유리하다는 점을 말해준다. 참고로 빈곤층일수록 저임금·비정규직 근로자가 될 확률이 높으며, 빈곤층일수록 사회보험제도에 가입해 있을 확률이 낮다(노대명 외 2008a). 참고로 빈곤층의 경우, 고용보험과 산재보험 미가입자 비율이 각각 77.53%와 77.29%에 이르며, 국민연금 미가입자 비율 또한 23.09%에 이르고 있다(〈표 10〉 참조). 정부는 공공부조제도를 통해 빈곤층에 대한 소득보장을 강화해 왔다. 하지만 이것만으로는 심화되는 빈곤문제를 해결하지 못하고 있다. 2008년 최저생계비 기준 빈곤율이 11.4%이며, 기초생활보장제도 수급자 비율이 3.2%라는 점을 감안하면, 국가의 지원을 받지 못하는 빈곤층 규모가 매우 크다는 점을 알 수 있다(김태완



(표 10) 소득계층별 사회보험제도 미가입자비율(%)

	공적연금	산재보험	고용보험	건강보험
빈곤층	23.09	77.29	77.53	21.53
비빈곤층	15.93	43.09	36.24	1.63

주: 빈곤층은 경상소득 중위 값의 50%를 기준으로 판별  
자료: 한국보건사회연구원(2008), 한국복지패널조사 2차년도 원자료

2009). 이는 정부의 사회보장정책이 사회보험제도의 가입률을 제고하고, 공공부조제도의 보장범위를 확대하고, 각종 사회보장제도의 효과성을 제고하기 위한 근본적인 대책이 부재하다는 점을 말해주는 것이다.

교육권 보장에 있어서는 평생교육체계의 구축 및 입시중심 교육체계의 개혁이라는 두 측면에서 정책효과가 미미했거나 부정적이었다고 말할 수 있다. 국민들은 사교육비 지출이 증가하게 된 가장 큰 원인을 “기업의 인력 채용 시 출신대학을 선호하기 때문”이라고 답하고 있다(통계청 2010). 이는 한 번 대학에 입학하면 그것이 평생 취업과 승진 등에 영향을 미치는 현재의 상황을 반영하는 것이다. 그리고 이러한 문제점이 해소되지 않고서는 어떠한 교육정책도 교육비 지출경쟁을 멈추게 하기 힘든 것이다. 하지만 지난 10년간 정부의 각종 교육정책 또한 사교육비 지출증가를 억제하는데 실패해 왔다.<sup>14)</sup> 공교육체계에 대한 개혁 없이 특목고 등을 확대함으로써 사교육비 지출경쟁을 더욱 확산시키는 결과를 초래했다. 이러한 경쟁은 지역별·소득계층별로 사교육비 지출격차를 확대함으로써 교육기회의 균등원칙을 약화시키고 있다. <표 11>은 가구소득수준에 따라 사교육참여율과 사교육비 금액차이가 뚜렷한 차이를 보이며, 가구소득 100만 원 미만

14) 최근 통계청이 발표한 <2009년 사교육비 조사결과 보고서>는 사상 최초로 사교육비 증가율이 감소하였다는 점을 강조하고 있다. 하지만 현재 전체 가계지출에서 가장 높은 지출비율을 보이고 있는 교육비 부담이 더 이상 증가하기란 힘든 상황임을 감안하면, 그것은 결코 낙관적으로 해석하기 힘든 현상이다.

〈표 11〉 가구소득수준별 학생 1인당 사교육비 지출금액과 사교육 참여율

	100만원 미만	100~ 200만원	200~ 300만원	300~ 400만원	400~ 500만원	500~ 600만원	600~ 700만원	700만원 이상	전체
사교육비(만원)	6.1	11	18	24.6	31	37.2	42	51.4	24.2
사교육 참여율(%)	35.3	55.1	72.9	82.6	86.5	88.9	90.1	91.1	75

자료: 통계청(2010), 『2009년 사교육비 조사결과 보고서』

가구에 비해 700만 원 이상 가구의 사교육비가 8.4배가량 높다는 점을 말해준다. 물론 정부가 저소득가구 학생을 위해 각종 교육비 지원을 확대해 왔던 것도 사실이다. 하지만 정부예산으로 사교육비를 지원할 수는 없는 일이었다. 이러한 상황에서 교육권을 보장하기 위한 정부정책은 공교육을 개혁하고 평생교육체계를 구축하는 것 외에도, 현재 사교육비로 투입되고 있는 재원을 공교육비로 전환하는 방안에 대한 근본적인 대책마련이 필요한 것이다. 하지만 이 문제는 정책의제로 제기되지도 않고 있는 것이다.

주거권 보장과 관련해서는 우리사회의 전체적인 정책기조가 매우 소극적이거나 부정적으로 영향을 미쳐 왔다는 점을 지적해야 할 것이다.<sup>15)</sup> 이는 지난 수십 년간 주거권보다는 신도시건설, 도시재개발, 주택건설에 초점을 두어 왔다는 점과 무관하지 않다. 비판적 관점에서 보면, 우리사회에는 주택정책은 있지만 주거복지정책은 극히 취약하다고 해야 할 것이다. 이는 국가의 주거권 보장정책이 시장실패를 보완하고, 국민들의 안정적인 주거공간을 확보하는 데 초점을 맞추어야 함에도, 오히려 시장실

15) 우리사회의 주거권 보장실태를 평가하기 위해서는 2003년 유엔주거권프로그램 (UN Housing Rights Programme)이 제시한 주거권 평가지표, 즉 ①점유의 안정성, ②적절한 주거기반, ③적절한 비용, ④최저주거기준 확보, ⑤접근성 또는 취약계층 보호, ⑥적당한 위치, ⑦문화적 특성의 보호 등을 활용한 보다 구체적인 연구가 필요하다. 하지만 국내에서는 아직 이러한 연구가 취약한 상황이다.

패를 부추기는 방향으로 작동해 왔음을 의미하는 것이다.

이러한 특징을 잘 나타내는 것이 주거권을 보장할 수 있는 각종 주거 복지정책의 저발전이다. 우리사회는 OECD 국가 중 실질적인 주거급여가 제도화되어 있지 않은 몇 안 되는 국가이며,<sup>16)</sup> 공공임대주택의 확보율도 매우 낮은 국가이다. 그리고 재개발과정에서 경제사회적 약자에 대한 배려 또한 취약한 국가이다. 물론 이는 우리사회가 장기간에 걸쳐 주택을 주거공간이 아니라 재산축적 또는 재산증식의 수단으로 간주해 왔던 문화와 관련이 있다. 그리고 우리사회는 주거권 보장을 강화할 수 있는 정치적 토대 또한 취약하다고 할 수 있다. 이는 한국 정치의 부패사슬과도 밀접한 관계가 있다. 최근 지자체에서 발생하는 각종 비리사건이 도시재개발이나 건설사업과 관련되어 있다는 점 또한 중요한 장애물이라 할 것이다.

## 4. 사회권의 위기와 미완의 민주주의

### 1) 사회권의 위기 또는 정치의 위기

우리사회는 지금 이미 복잡한 실타래처럼 꼬여 있는 부문별 사회권의 연결고리를 풀어야 하는 문제에 직면해 있다. 그리고 이는 개별 사회권을 선별적으로 강화하는 방식을 통해 해결될 개연성이 낮다. 그것은 이미 지난 수십 년간 우리사회가 취해 왔던 방식이기 때문이다. 이러한 관점에서 보면, 우리사회의 사회권은 좀처럼 해결의 실마리를 찾기 힘든 '위기상황'에 처해 있다. 더욱 심각한 문제는 현재 사회권 보장을 강화하지 않고

---

16) OECD SOCX 데이터를 토대로 살펴보면, 주거급여가 존재하지 않는 국가는 OECD 30개국 중 벨기에, 일본, 한국, 미국으로 총 4개 국가이다.

서는 낙관적인 미래를 기대하기 힘들다는 점이다.

문제해결의 출발점은 '사회권의 악순환 고리' 를 끊는 일이다. 현재 노동시장에서의 격차와 차별은 소득분배에 영향을 미치고, 상품화된 주거와 입시를 위한 교육은 계층 간 소득 및 자산격차를 확대시키고, 계층이동을 위한 기회균등을 가로막고 있다. 근로연령세대는 '실업·고용불안·저임금' 위험에 노출되어 있으면서도 주거비와 교육비에 많은 비용을 지출해야 한다는 점에서, 준비 없이 노년을 맞이하고 있다. 그리고 이는 노년세대에 대한 부양능력 약화로 표출되고 있다. 그 결과, 현재 노인들은 OECD 국가 중 가장 높은 빈곤율과 자살률을 보이고 있다.<sup>17)</sup> 이처럼 다른 사회권이 위협받는 상황에서 복지지출을 늘리는 것만으로 문제가 해결되지는 않는다. 당장 교육비와 주거비 절감은 가계의 기타 소비를 활성화함으로써 삶의 질 향상에 실질적인 기여를 할 수 있다. 하지만 그것은 노동시장에서의 임금격차 해소나 주거복지정책의 강화 없이 가능하지 않다. 이 점에서 우리사회는 사회권 보장정책의 기초를 바꾸는 데 주목해야 하는 것이다.

부문별로 보면, 노동권 보장과 관련해서는 실업과 임금격차 확대를 축소하는 정책이 우선되어야 한다. 구체적으로 비정규직 근로자의 증가를 억제하고, 정규직 근로자와의 임금격차를 축소시키는 대책을 강화해야 하며, 적극적 노동시장정책의 대상을 전 국민으로 확대해야 한다. 현재와 같은 고용보험가입자 중심의 서비스제공은 시장실패를 보완하기보다 확대하는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 소득보장과 관련해서는 사회보험제도의 가입률을 제고하여 근로빈곤층에 대한 보호를 강화하고, 빈곤층에 대한 소득보장을 강화해야 한다. 물론 그것은 현재의 기초생활보장제도 중심 체계에서 벗어나 주거급여와 교육급여, 가족수당 등을 통해 지원대상을 확대하는 개편이 필요하다. 교육권 보장과 관련해서는 무엇보다 먼

---

17) OECD(2010), 2009 OECD Society at a Glance.

저 교육기회 균등의 원칙을 확립해야 한다. 물론 그것은 앞서 언급한 바와 같이 노동부문에서의 격차와 차별이 해소될 때, 가능할 것이다. 이를 전제로 하면, 교육권 보장은 공교육체계를 강화하고 평생교육체계를 구축하는데 초점을 두어야 한다. 이는 사교육비지출을 공교육비로 전환하는 패러다임 전환을 수반해야 하는 것이다. 끝으로 주거권 보장과 관련해서는 도시개발정책을 보완하여 주거권 침해를 최소화하도록 해야 하며, 주거급여 도입 등 주거복지정책을 강화해야 할 것이다.<sup>18)</sup>

그리고 사회권의 위기 문제는 미래의 위협이라는 관점에서도 접근할 필요가 있다. 현재와 같이 계층 또는 집단 간 이해관계를 둘러싸고 연대(Solidarity) 없는 경쟁이 계속되는 한, 우리의 미래는 더욱 암울하기 때문이다. 우리사회의 저출산·고령화추세를 감안할 때, 사회권 보장을 위해서는 더 많은 조세부담이 불가피하다(김수완 2005; 윤석명 2007). 하지만 현재와 같이 계층 또는 집단 간 격차가 확대되는 상황에서 이를 감당하기란 쉽지 않은 일이다. 그것은 현재 우리 사회권 보장의 원칙을 확립하지 않는다면, 미래에는 이 문제를 해결하기 더욱 힘들 것임을 의미한다. 이 점에서 우리 사회는 다가오는 10년이 매우 중요한 시기인 것이다.

문제는 이러한 위협을 예고하고 대책을 강구해야 한다는 주장은 많지만, 그것이 구체적인 실천으로 이어지지 않고 있다는 점이다. 사회권 보장의 주체는 국가이다. 국가는 이러한 위협을 예방하고 미래를 위한 개혁을 감당해야 할 의무가 있는 것이다. 그렇다고 사회권 보장을 위한 정책이 국가의 재정능력을 초과한 것일 수는 없다. 국민적 합의를 통해 단계적으로 사회권 보장을 강화하는 전략적 접근이 필요한 것이다. 하지만 이 문제와 관련해서 지나친 회의론 또한 경계할 필요가 있다. 참고로 교육권과 주거

---

18) 한국의 사회권 보장실태에 대한 평가와 관련해서는 2009년 11월 23일 'UN 경제, 사회, 문화적 권리위원회'가 발표한 '경제, 사회, 문화적 권리에 대한 국제 규약'의 이행 여부에 대한 심의 보고서를 참조할 수 있다.

〈표 12〉 공공기관에 대한 신뢰도의 국제비교

	국회 신뢰도	정부 신뢰도	시민사회 신뢰도	타인 신뢰도	삶의 만족도
OECD 평균	0.39	0.37	0.44	0.34	0.71
한국	0.11	0.29	0.67	0.27	0.47

자료: World Value Survey, 2005

권 보장과 관련해서는 사교육비의 공교육비로의 전환과 개발수익의 환수라는 방식을 통해 문제를 상당부분 개선할 수 있을 것이다. 그리고 사회지출은 세수기반을 확대하는 지속적인 노력을 통해 상당부분 늘려갈 수 있을 것이다.

하지만 국민들은 정부와 정치권이 이러한 문제를 해결할 수 있을 것이라는 기대감이 매우 낮다. 먼저 우리사회는 정부와 정치권에 대한 국민들의 신뢰도가 매우 낮다는 문제점을 안고 있다. 한 국제기관(World Value Survey)의 조사결과에 따르면, 우리 국민들의 정부 및 국회에 대한 신뢰도는 지속적으로 감소하고 있다. 그리고 OECD 국가 중 우리 국민들의 정부 및 국회신뢰도는 최하위를 차지한다. 그중에서도 정치권(국회)에 대한 신뢰도는 최저수준이다(〈표 12〉 참조). 최근 실시된 국민의식 조사의 분석결과 또한 이 문제와 관련해서 흥미로운 점을 말해주고 있다. 이 조사 결과에 따르면, 국민들이 현재 가장 심각한 문제로 인식하는 것은 다름 아닌 계층갈등의 문제이며, 이를 해결하기 위해서는 정부와 정치권의 역할이 매우 중요하다고 답했다. 물론 국민들의 정부나 국회에 대한 신뢰도가 매우 낮지만, 정부와 정치권에게 역할을 기대할 수밖에 없는 것이다(노대명 2010).

## 2) 미완의 민주주의 또는 결함 있는 민주주의

에스핑-앤더슨에 따르면, 서구 복지국가에서 사회권 보장을 가능하게 했던 원동력 중 가장 중요한 것은 ‘특정한 형태의’ 정치적 계급동맹(political class coalitions)이었다. 좌파정당과 강력한 노동조합, 이를 중심으로 하는 정치동맹이 그것이다(Esping-Andersen 1990). 하지만 우리사회는 절차적 민주주의가 도입된 이후에도 후진적 정당정치, 강력한 관료주의, 약화된 노동조합과 시민사회단체 등으로 인해 이러한 강력한 동맹을 형성하지 못하고 있다(강신욱 외 2009).

이 문제와 관련해서 이버슨과 소스키스는 서구 자본주의국가에서 다양한 형태의 정치적 계급동맹이 출현하게 된 원인을 세 가지(partisanship, veto points, electoral system)로 정리하고 있으며, 그중에서도 정당체계와 선거제도에 주목하고 있다.<sup>19)</sup> 그들에 따르면, 다당제와 비례대표제하에서 분배정책이 강화될 개연성이 높다.<sup>20)</sup> 이는 중간계급 또는 중간투표자가 누구와 동맹을 맺을 확률이 높은가에 따라 결정되는 것이다. 그들에 따르면, 양당제하에서보다 다당제하에서 중간계급이 저소득계급과 동맹을 맺을 개연성이 높다. 그것은 부자에게 과세하고 그것을 공유하는 방식이 작동하게 된다는 것을 의미한다. 반대로 양당제하에서라면 중간계급은 분배정책에 우호적인 선택을 하기 힘들다. 좌파정부가 집권하게 되면 중간계급과 상층계급에게 과세하여 저소득층에게 지원하게 되고, 우파정부가 집권하게 되면 과세도 분배도 모두 없게 되는데, 이 경우에는 과세가 없는 쪽을 선택하게 될 개연성이 높기 때문이다. 그리고 이러한 정당체계를 생성하는 데 가장 중요한 것이 바로 선거제도이다. 그것은 비례대표제가 좌파정당의 성장에 긍정적인 영향을 미치고, 다수대표제는 우파정당의 성장에 긍정적인 영향을

---

19) 정당체계는 양당체계(two Party Systems)인지 다당체계(multi-party systems)인지를 지칭하며, 선거제도는 비례대표제(proportional representation system: PR System)인지 다수대표제(majoritarian system)인지를 지칭한다.

20) 그들은 분배정책의 강화를 지니계수의 변화와 빈곤율의 변화로 설명하는 방식을 취하고 있다.

미친다는 논거에 기반하고 있다(Iversen & Soskice 2005).

이버슨과 소스키스가 제시하는 주장은 복지정치의 복잡한 메커니즘을 정치체제와 선거제도의 측면에서 보다 간결하게 설명해주는 강점을 갖는다. 하지만 이는 두 가지 조건을 전제하고 있는 것처럼 보인다. 하나는 민주주의 정치체제의 안정성을 전제하고 있다는 점이다. 달리 표현하면, 대의제 민주주의하에서 국민들의 투표결과가 선거제도와 정당체계를 통해 정책에 반영되는 정상적인 구조를 전제하고 있는 것이다. 따라서 만일 이 사이에 강력한 대통령중심제 또는 의회의 정책결정 권한이 제한되는 경우라면, 동일한 결과를 가정하기 힘든 것이다. 다른 하나는 해당 국가의 사회갈등구조(societal cleavage)의 역사적 전통 또는 유산의 특수성을 고려하지 않고 있다는 점이다(Mead 2005). 물론 이는 분석모형에 이미 전제된 것으로 실증분석과정에서 포괄하기 힘든 잔여라고 말할 수 있다. 하지만 이러한 갈등구조, 즉 이념갈등이나 종교갈등 등의 문제를 안고 있는 국가라면, 위에 언급한 논리가 작동하기 힘들 것이다.

이 주제와 관련해서 최근 발표된 국내의 몇몇 연구결과 또한 중요한 시사점을 던져준다. 그것은 사회권 보장의 맥락에서 보면, 어떠한 정치제도 요인이 보다 우호적인 영향을 미치며, 무엇이 사회권 보장을 어렵게 하는지 말해주고 있기 때문이다. 특히 이 글의 중요한 가정 중 하나였던 ‘미완의 민주주의’가 무엇인지 구체적으로 설명해주고 있다.

그것은 우리사회에서 민주주의와 사회복지의 긍정적 관계는 ‘결함 있는 민주주의’에 의해 훼손되고 있다고 주장한다. 여기서 결함 있는 민주주의는 논자에 따라 강조점이 다를 수 있다. 먼저 그것을 과도한 위임 입법으로 유권자의 선호와 정책 간의 고리가 단절되고 있다는 주장을 들 수 있다. 이 주장에 따르면, 행정부의 영향력은 대통령이 보유하고 있는 법률안 제출권과 입법부가 제정한 법안에 대한 거부권을 통해 극대화된다. 이는 입법부를 형식적 입법자로 만들고 있음을 의미한다. 이는 국회가 입법의무를 포기함으로써 법치국가의 “민주주의 원칙을 훼손하고 있



다”는 주장으로 이어진다. 이처럼 계급 간 이해관계를 고려하는 복지정책이 정제된 상황에서, 행정부는 주어진 예산범위 내에서 정책을 효과적으로 수행하는 문제에 주력하게 된다. 이른바 ‘방어적 발전형태’를 취하게 되는 것이다. 복지정책과 관련해서 정당과 유권자를 연결하는 고리가 ‘약하거나 끊어져 있는’ 것이다(이신용 2007).

이러한 정당체제와 선거제도의 측면에서 민주주의와 사회권의 관계가 훼손되고 있다는 주장을 들 수 있다. 이 주장에 따르면, 한 국가의 사회정책은 사회구성원들의 선호를 반영해야 하지만, 정치체제의 특성에 따라 상이하게 반응할 수 있다는 주장이다. 그리고 구체적으로는 ‘결합을 가진 민주주의 체제의 행정수반 또는 관료’에 의해 유권자들의 집합적 선택이 정책에 반영되지 않는 경우를 대의제 민주주의체제와 구분하고, 후자를 다시 비례대표제와 다수대표제로 구분하여 모형을 제시하고 있다(홍경준 2009). 이는 우리사회의 민주주의가 아직 대의제 민주주의의 형태이기보다 결합이 있는 민주주의 또는 미완의 민주주의에 가깝다는 것으로 이해할 수 있다.

끝으로 결합 있는 민주주의 또는 미완의 민주주의가 보이는 양태에 대한 지적에 주목할 필요가 있다. 그것은 ‘선거 경합도와 정당 파워가 정부정책에 미치는 영향’을 미국 보육정책을 사례로 살펴본 것이다. 이 글에 따르면, 미국의 보육정책과 관련해서 선거경합이 낮은 경우에는 각 정당이 가진 힘에 의해 복지정책이 결정되지만, 선거경합이 치열한 경우에는 보다 많은 유권자의 지지를 얻기 위해 각 정당의 정책이념이 반대 방향으로 이동하는 경향을 나타낸다는 것이다. 예를 들면 민주당은 좀 더 보수적으로, 공화당은 좀 더 진보적으로 공약을 제시한다는 것이다(강주현 2007). 이는 우리사회에서 치열한 선거경합이 발생하는 과정에서 정당의 이념적 성향과 무관하게 서로의 공약을 공유하는 양상이 나타나고 있는 것과 무관하지 않다.<sup>21)</sup>

### 3) '미완의 민주주의'의 형성과 사회권 문제

'민주화 이후 민주주의'는 제왕적 정치권력을 해체하는 데는 성공했지만, 이해집단 간 갈등을 조율할 수 있는 새로운 정치시스템을 구축하는 데는 실패했다. 더욱이 사회권 보장 문제와 관련해서 큰 진전을 이루지 못하였을 뿐 아니라 새로운 '악순환 고리'를 구축하고 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 현재 우리사회의 민주주의는 '미완의 민주주의'라고 표현할 수 있다. 그리고 이는 우리사회가 최근 경험하고 있는 각종 사회갈등을 통해 확인할 수 있다.

미완의 민주주의란 정치체제가 유권자의 선호를 반영할 수 있도록 제도화되어 있지 않은 정치시스템을 지칭한다. 그것은 유권자의 선호가 선거에서의 투표결과를 통해 정책으로 반영되는 경로가 명확하지 않다는 것을 의미한다. 주요 정책결정과 집행과정이 유권자의 정치적 선택과 무관하게 움직이는 조직과 집단에 의해 영향을 받는 경향이 큰 것이다. 단일임기의 대통령제와 발전주의하에서 성장한 관료제가 그것이다. 물론 대통령은 직접선거를 통해 선출되며, 대통령의 선택에 따라 운영되는 각종 위원회는 직간접으로 유권자의 선호를 반영하는 것으로 해석할 수 있다. 하지만 단일임기의 대통령제는 정책의 지속성을 의식하기보다 대통령 개인의 신념의 영향을 받을 개연성이 있다. 또한 국회의 위임입법 문제 또한 유권자의 선호와 무관하게 정책이 결정될 수 있는 개연성을 말해준다. 그것은 각종 정책결정 과정에서 법안에서 시행령 등에 위임하고 있는 조항들이 입법취지를 무력화할 수 있다는 점을 의미하는 것이다.

미완의 민주주의는 또한 정당정치의 저발전을 특징으로 하고 있다. 현재 우리사회에서 정당정치는 과거의 보수형 정당체계에서 벗어나 새로운

---

21) 지난 많은 선거에서 그랬던 것처럼, 금년 6·2지방선거와 관련해서 각 정당의 공약이 개발과 복지라는 두 가지 테마를 중심으로 각축하는 과정은 많은 시사점을 준다. 특히 사회권과 관련된 각종 복지공약은 일종의 수렴현상을 나타내는 것으로 판단된다.

모델을 구축하는 이행기에 들어서 있다. 하지만 아직 정책을 통해 유권자의 지지를 받을 수 있는 정책정당으로 발전하지 못하고 있는 상황이다. 득표를 위한 이합집산과 이질적인 공약을 남발하는 과정에서 각 정당의 정책 생산 인프라가 붕괴되고, 정체성마저 모호해졌기 때문이다. 그리고 이는 정당에 대한 국민들의 불신을 야기하고 있다. 최근 정당정치 of 활성화와 관련해서 그 발전 잠재력을 찾을 수 없는 것은 아니다.<sup>22)</sup> 하지만 아직도 정당이 스스로 정책을 생산하고 제도화하는 역량은 취약한 것이다. 실제로 민주화 이후 23년이 지난 시점에서도 각 정당은 정책생산을 주도하는 역량이 매우 취약하다. 주요 결정과정에서 야당은 물론이고 여당조차 스스로 정책을 생산하지 못한 채, 각 부처와 시민단체 또는 전문가집단에 의존하고 있다는 점이 이를 말해주는 것이다(김연명 2002).

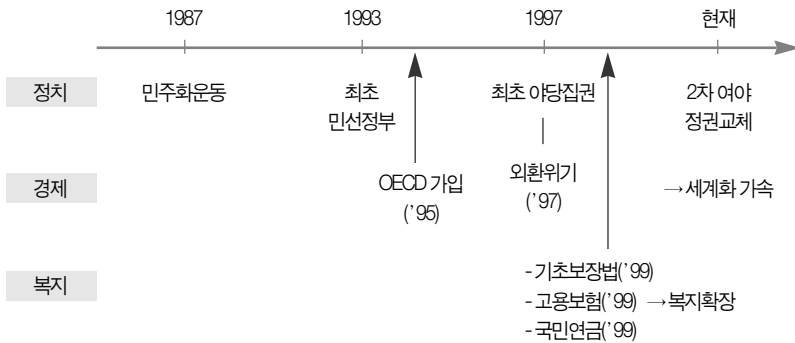
미완의 민주주의가 생성되는 과정에서 사회권 보장 문제는 ‘자유권과 사회권의 분리’에서 ‘사회권의 선별적 강화’ 전략으로 이행해 왔다. 이는 과거 권위주의 정부하에서 사회권은 불온한 권리처럼 간주되어 왔으며, 민주화 이후에는 교육과 노동영역에서의 사회권을 성장논리에 예속시키고 잔여적으로 복지제도를 확대하는 방식을 취해 왔음을 의미한다. 권위주의 정권은 자유권을 제한함으로써 사회권에 대한 욕구의 분출을 통제하는 방식으로 자신의 존재기반을 구축해 왔다. 이는 사회권을 자유권과 대립되는 불온한 권리처럼 매도함으로써 이 둘을 분리시켜 왔음을 의미한다. 이어 민주화 직후의 문민정부는 사회권에 대해 소극적 자세를 보여 왔다. 사회권 보장의 주체인 국가는 민주화를 통해 제왕적 정치권력에서 차츰 벗어났지만, 상대적으로 시장권력과 강한 유착을 토대로 사회권 확장에 소극적인

22) 물론 이 문제와 관련해서 최근 긍정적인 현상이 나타나고 있다는 점 또한 지적해야 할 것이다. 그것은 3김 체제 가락을 내림에 따라 강력한 리더를 중심으로 이합집산하는 경향이 사라지고 있다는 것이다. 그리고 다소 이념과잉의 경향을 나타내고 있지만, 보수와 진보라는 각자의 정책이념이 보다 분명하게 대비되는 모습이 나타나고 있다는 것이다. 그럼에도 지역주의는 정당정치의 발전을 위한 해결 과제로 남아 있는 상황이다.

자세를 보여 왔던 것이다(박병현 2001).<sup>23)</sup> 끝으로 외환위기 이후 정권하에서는 사회권 보장의 정체 또는 선별적 강화가 나타났다. 상대적으로 사회권 강화에 우호적 입장을 보였지만 사회권 확장을 가로막는 ‘성장기반 약화 및 예산제약의 논리’를 극복하지 못하였던 것이다.

〈그림 4〉는 우리사회의 사회권 문제와 관련해서 다음 ‘두 개의 결정적인 사건’이 큰 영향을 미쳤다는 점을 말해준다. 먼저 1987년 민주화운동은 자유권적 기본권이 확충되는 전환점이 되었으며, 노동권이 과거에 비해 크게 확충되는 계기를 마련하였다. 이어 1997년 외환위기는 노동권이 후퇴하고 복지권을 중심으로 일부 사회권이 확충되는 계기가 되었다. 이는 노동권의 후퇴가 다른 사회권에 심각한 영향을 미치는 국면을 의미한다. 그리고 현재 한국사회는 각종 사회권이 후퇴하며 사회권 전반의 위기가 심화되는 양상을 나타내고 있다.

〈그림 4〉 1987년 이후 한국의 정치·경제·복지체제의 변화



자료: 노대명 · 이현주 · 강신욱(2008b)에서 인용

23) 사회지출의 증가속도나 교육개혁 등을 고려할 때, 문민정부는 사회권 보장 문제와 관련해서 매우 소극적이거나 부정적 태도를 보였던 것으로 해석할 수 있다.

#### 4) 사회권 위기의 원인으로서의 ‘미완의 민주주의’

우리사회에서 사회권 보장을 강화하기 위해서는 ‘정치’와 ‘정교한 제도화 전략’에 주목해야 한다. ‘정치’란 경제영역에서 심화된 박탈과 격차 문제를 해결하기 위해 계급 간 이해관계를 조율하는 역할을 의미한다. 이는 노동시간단축, 사회지출의 확대, 조세제도의 개혁, 사회적 경제(Social Economy)의 강화 등 다양한 개혁과제를 대상으로 하게 된다. 이어 ‘정교한 제도화 전략’이란 고용·소득·교육·주거·의료·복지영역에서 사회권 강화를 위해 부문별 특성에 맞는 구체적인 정책개발을 의미한다.

하지만 우리사회의 ‘미완의 민주주의’는 사회권 보장과 관련해서 이러한 문제를 해결하는 데 한계를 나타내고 있다. 지난 10년간 사회권과 관련된 정치적 또는 정책적 합의과정을 보면, 문제의 핵심은 ‘정교한 제도화 전략’에 있다기보다 ‘정치’에 있다고 말할 수 있다. 그것은 계급 간 또는 집단 간 이해관계를 조정하여 합의를 도출하는 기능이 취약했음을 의미한다. 그리고 이는 정치의 중요 행위자들에게서 그 원인을 찾을 수 있다.

먼저 대통령제하에서의 정책추진방식과 그것이 갖는 한계를 지적해야 할 것이다. 문민정부 이후로 크게 완화되었다 하더라도 대통령으로의 권한 집중도는 여전히 매우 크다. 따라서 대통령제하에서 노동개혁, 복지개혁, 교육개혁 등 주요 정책은 대통령의 의지에 의해 강력한 영향을 받게 된다. 실제로 문민정부 이후 모든 정부가 대통령 산하의 위원회 조직을 통해 사회권 보장과 관련된 정책을 추진해 왔다.<sup>24)</sup> 하지만 강력한 대통령제 하에서도 다른 이해집단과의 갈등은 사회권 보장강화를 힘들게 한다. 실제로 사회지출 증가와 관련해서는 재정 관련 부처와, 사회보험료 인상 등과 관련해서는 사용자집단과, 노동권과 관련해서는 노동단체와, 주거권 강화와

---

24) 복지권과 관련해서 살펴보면, 문민정부하의 ‘국민복지확대’, 국민의 정부하의 ‘삶의 질 향상 기획단’, 참여정부하의 ‘빈부격차·차별시정기획단’ 등이 그것이다. 그 밖에도 ‘지속가능위원회’, ‘교육혁신위원회’ 등 많은 위원회가 사회권과 관련해서 유사한 기능을 수행하였다.

관련해서는 건설업체와의 갈등이 야기되어 왔다. 실제로 지난 10년간 주요 사회권 보장정책은 이러한 갈등으로 인해 후퇴하거나 훼손되어 왔다.<sup>25)</sup>

이러한 사회권 보장과 관련하여 진보정당의 취약성 문제를 지적할 수 있다. 기존의 주요 정당의 경우, 사회권 보장문제와 관련하여 일관된 당론을 갖고 있지 않으며, 치열한 선거경합과정에서 공약이 중도로 수렴되는 경향을 나타내고 있다. 이는 사회권 보장 문제와 관련하여 계급 간 이해관계를 조정하는 과제와 관련하여 일관된 원칙을 지키기 힘들다는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 보면, 좌파정당의 역할은 매우 중요한 역할을 갖게 된다. 하지만 우리사회는 남북분단이라는 특수한 정치적 상황으로 인해 최근에야 좌파정당이 국회에 진입할 수 있었다. 민주노동당의 국회진입은 매우 상징적인 의미를 갖는다. 하지만 적어도 현재 상황에서는 상징적일 뿐, 복지정책의 제도화에 큰 영향을 행사하지 못하고 있다. 더욱이 복지정책을 둘러싸고 서로 다른 정당과 경합할 수 있는 토대 또한 미약하다고 말할 수 있다. 이는 서구와 같이 좌파정당의 집권을 가능하게 하는 정책동맹의 토대 자체가 취약하다는 것을 의미한다. 그리고 이러한 취약성은 안정적인 정책개발과 그것을 법제화시키려는 노력에 직접적인 영향을 미치고 있다.

끝으로 노동조합과 시민단체 또한 사회권 보장을 위한 넓은 의미의 정치에 참여하는 데 한계를 보이고 있다는 점이다. 노동조합은 1987년 민주화운동 이후 빠르게 성장하였지만, 외환위기 이후 노동시장의 이원화 문제 앞에서 한계에 봉착해 있다. 이는 비정규직 문제가 노동운동의 중요한 현안이자 노동운동의 정치적 기반을 약화시키는 요인으로 작용하고 있음을 의미한다. 마찬가지로 시민운동은

---

25) 한 예로, 기초생활보장제도는 시민단체의 추진의지와 대통령의 결단에 의해 제도화될 수 있었다. 하지만 문제는 시행령 작성과 이후 예산편성 과정에서 제도의 취지는 상당부분 훼손되었다. 이는 사회권 보장정책이 훼손된 형태로 제도화되는 경우가 발생할 수 있음을 말해준다.

1990년대 초반 급속한 성장을 경험하였지만, 사회권 문제에 대한 종합적 비전을 제시하지 못하고 있는 상황이다. 시민운동은 노동운동과 다른 방향에서 작동하는 중요한 정치조직이지만, 이념적 분열과 대중적 토대의 취약성으로 외부충격에 쉽게 노출되는 한계를 드러내고 있는 것이다. 이는 사회권 보장과 관련해서 노동조합이나 시민단체가 일관된 영향을 미치기 힘든 상황임을 의미한다.

민주화 이후의 정부들이 사회권 보장과 관련된 각종 정책을 추진하는 과정에서 나타났던 문제점을 통해 ‘미완의 민주주의’가 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 비정규직보호법안의 사례이다. 2009년 여름은 2년 전 제정되었던 ‘비정규직보호법안’의 파장을 둘러싸고 다양한 이해집단이 격돌하는 시기였다. 한편에서는 비정규직 근로자의 대량해고가 야기될 위험을 과장하였고, 다른 한편에서는 이 법안을 통한 근로자에 대한 보호의 효과를 과장하는 양극단이 대립하고 있었던 것이다. 하지만 문제는 사회권 보장과 관련해서 ‘기술로서의 정치’와 ‘힘 관계로서의 정치’의 문제 중 전자의 문제가 논의의 대상이었을 뿐, 생활세계에서 노동권을 어떻게 보장할 것인가의 문제는 도외시된 측면이 있었다. 실제로 비정규직 보호법안이 정규직 근로자의 채용을 확대했다고 말하기 힘들다. 그것은 신규취업자에게 비정규직 일자리를 확대하고, 기존 비정규직 근로자의 고용불안을 증폭시킨 측면이 존재하기 때문이다. 물론 이러한 문제의 저변에는 노동권 보장을 둘러싼 정치의 문제가 자리하고 있다. 그것은 모든 문제의 근원을 단순히 정규직의 양보에서 찾는 방식을 넘어, 자본에 부여되는 수익의 배분방식에서도 찾아야 한다는 것을 의미한다. 하지만 이러한 문제는 정치의 의제에서 철저하게 배제되어 있었다.

둘째, 기초생활보장제도 제정의 문제이다. 우리사회에서 기초생활보장제도는 빈곤층에 대한 소득보장을 하나의 사회권으로 정립하였다는 점에서 상징적 의미를 갖는 복지제도이다. 그리고 이는 제도도입 과정에

서 시민단체의 강력한 영향력을 전제로 했다는 점에서 새로운 거버넌스의 가능성을 보여주기도 하였다. 하지만 비판적으로 보면, 그것이 과연 진정한 의미에서 민주주의에 기반한 사회권 제고였는가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 외환위기는 긴박한 경제상황, 국제금융기구의 정책적 권고, 정치적 리더십의 위기에 대한 정치적 대응이라는 환경이 이것을 가능하게 했을 개연성이 크기 때문이다. 그리고 기초생활보장제도 제정 10년을 맞이하고 있는 현재의 상황은 그 한계를 잘 말해주고 있다. 적어도 지난 10년간 빈곤층에 대한 소득보장은 크게 확장되지 않았다. 이는 많은 연구자들이 상징적으로 이해하는 이 제도가 위로부터 시작된 또는 위로부터 기회가 허용된 사회권 확장의 일화이기도 하다는 점을 말해주는 것이다. 이는 단일한 이해당사자와 낙인효과가 사회권이라는 본래의 의미를 살리는 방향으로 발전하지 못하고 있는 씩씩한 현실이기도 하다.

셋째, 연금제도개혁안의 문제이다. 2007년 국회는 국민연금의 보험료를 인상하는 법안과 기초노령연금제도를 도입하는 법안을 통과시키는 기회가 있었다. 그리고 결과적으로 전자는 부결되었고, 후자만이 법안으로 통과되었다. 이는 연구자의 관점에서 매우 흥미로운 일이라고 말할 수 있다. 그것은 이러한 결정이 복지정책 결정과정에서 일종의 '책임회피'가 나타난 것이라고 여겨지기 때문이다. 연금 보험료를 인상하는 문제는 정치적으로 어느 이해집단으로부터도 지지를 받기 힘든 사안이다. 그것은 개별근로자나 고용주의 입장에서 추가적인 부담을 의미할 수 있기 때문이다. 반면에 후자는 방대한 노인 유권자 집단으로부터 지지를 받을 수 있는 사안이다. 그리고 막대한 재정지출을 수반하지만 시민들의 직접적인 비판으로부터 상대적으로 자유로울 수 있는 것이다. 물론 결과적으로 보면, 노인빈곤층에 대한 소득보장을 강화하였다는 점에서 사회권을 강화하는 효과가 있었던 것은 사실이다. 하지만 이는 현재의 정치가 사회권 강화 그 자체보다는 단기적인 정치적 이해관계에 사로잡혀 있음을 말해주는 것이다.



## 5. 맺으며

지난 10년간 국민들의 사회권 실태는 크게 개선된 측면이 있다. 하지만 이 글은 사회권의 전반적 실태가 새로운 위기를 맞이하고 있다는 점에 주목하였다. 그것은 복지지출의 증가 등 일부 부분에서 사회권 보장이 강화된 측면이 있지만, 전체적으로 ‘사회권의 악순환 고리’가 형성되고 있다는 것이다. 특히 노동권과 교육권 그리고 주거권의 문제를 중심으로 사회권이 약화되는 양상과 복지권 또한 이러한 제약에서 벗어나지 못하고 있다는 점을 지적하고자 하였다. 이는 지난 10년간의 사회권 보장정책에 대한 실태진단을 통해 설명하는 방식을 취하였다.

하지만 이 글의 문제의식은 왜 사회권의 위기에 대한 인식이 증가하고 있으며, 다양한 보장정책이 실시되고 있음에도 문제가 개선되지 않고 있는가 하는 점이었다. 그리고 그러한 문제의 원인이 ‘미완의 민주주의’라는 점을 논증하고자 하였다. 그것은 상충하는 이해관계를 조정하고, 미래지향적 관점에서 사회권 보장을 강화할 ‘정치의 부재’를 의미하는 것이다.

이제 사회권 보장 강화를 위한 복지정치와 관련해서 몇 가지 과제를 언급하는 것으로 마무리하고자 한다. 첫째, 우리사회에서 기존 성장주의의 타성을 극복하기 위해서는 ‘정치의 복원’이 필요하다는 점이다. 물론 어느 나라나 경제사회제도는 경로의존성(path dependency) 문제를 안고 있다. 하지만 우리사회는 사회권 보장정책과 관련해서 과도한 위임입법을 매개로 정책의 취지를 훼손하는 문제점을 안고 있다. 물론 사회적 합의도출이 용이하지 않다는 점에서 기존의 복지정치 방식처럼 대통령의 결단에 의존하는 것이 편리할 수 있다. 정당정치는 선거에 민감하게 반응한다는 점에서 최선의 선택이 아니라 최악의 선택을 하게 만들 개연성이 있기 때문이다. 하지만 기존의 방식은 사회권 보장과 관련해서 기본원칙의 준적 합의도출 노력을 간과한다는 근본적인 문제점을 안고 있다. 따라서 정책정당이 중심이 되어 사회적 합의를 도출하는 시스템을 구축할 필요가 있다.

둘째, 최근 우리사회에서 나타나고 있는 비난회피(blame avoidance)의 정치를 극복하는 일이다. 물론 지금과 같이 정책정당이 자리 잡지 못한 상황에서 비난을 무릅쓰고 정책적 결단을 하기란 쉬운 일이 아니다. 실제로 사회권 보장정책은 이해관계 당사자와의 갈등을 초래하기 쉽다. 실제로 이러한 갈등은 건강보험 통합, 국민연금 보험료 인상, 의약분업, 비정규직보호법안, 도시재개발 등의 정책을 둘러싸고 현실화되었던 것이기도 하다. 그리고 이러한 상황에서 대부분의 정당은 사회권 보장을 위해 반드시 추진해야 할 정책이라도 이익집단의 강한 저항을 피하기 위해 기피하게 된다. 물론 이는 현재 정치권 전반이 직면하고 있는 ‘신뢰의 위기’를 감안할 때, 매우 근시안적인 선택이라 할 수 있다. ~~...~~

## 참고문헌

- 강신욱 외. 2006. 『사회양극화의 실태와 정책과제』. 한국보건사회연구원.
- 강주현. 2007. “선거경합도와 정당과위가 정부정책에 미치는 영향에 대한 연구: 미국 보육정책 분석을 중심으로.” 『한국정치학회보』 제41집 제3호. 9-154.
- 구인회. 2006. 『한국의 소득불평등과 빈곤』. 서울대학교 출판부.
- 국가인권위원회. 2008. 『사회권 지표를 통해서 본 사회권 현황』. 심포지엄 자료집.
- \_\_\_\_\_. 2009. 『2009년 사회권 심포지엄: 경제위기와 사회권』. 심포지엄 자료집.
- 김성훈. 2007. “일자리 이동성과의 분석: 직종과 학력에 기초한 계급개념을 중심으로.” 『산업노동연구』 제13권 제1호. 83-118.
- 김수완. 2005. “고령화의 비용, 누가 어떻게 부담할 것인가?: 부과방식 연금제도의 재정안정화 방안.” 국민연금공단, 『연금포럼』 봄호 제17호.
- 김연명. 2002. “한국의 복지정치 유형화를 위한 탐색적 연구: 국민연금과 의료보험의

- 개혁과정을 중심으로.” 비판과 대안을 위한 사회복지학회 추계학술대회, 25-44.
- 김우영. 2008. “고용구조의 변화와 학력별 임금격차.” 한국은행 금융경제연구원. 『금융경제연구』 9월호 제344호.
- 김태환. 2009. 『2009년 빈곤통계연보』. 한국보건사회연구원.
- 김혜승·김태환. 2008. “최저주거기준의 의의와 기준 미달가구 규모 추정.” 『국토』 6월호 통권 320호.
- 김희삼. 2009. 『세대 간 경제력 이동성의 현황과 전망』. 한국개발연구원.
- 남준우. 2007. “외환위기 이후 중산층의 규모 및 소득변화의 추이.” 『노동정책연구』 제7권 제4호, 1-24.
- 노대명. 2010. “한국의 사회통합과 국민의식: 사회통합위원회 국민의식조사 분석결과를 중심으로.” 한국사회학회·사회통합위원회. 『한국의 사회갈등과 통합방안』 심포지엄.
- 노대명·이현주·강신욱·양시현·이은혜. 2008a. 『한국 복지모형에 대한 연구』. 한국보건사회연구원.
- 노대명·이현주·강신욱. 2008b. “세계화의 위협에 직면한 한국의 민주주의와 복지국가.” SASE 국제학술대회 발표논문.
- 노대명·이현주·강신욱·강은정. 2008. 『사회통합을 위한 과제 및 추진전략』. 한국보건사회연구원.
- 문진영. 2008. “사회권의 개념 및 성격.” 『빈곤포럼』 발표자료, 한국보건사회연구원.
- 박병영 외. 2008. 『교육과 사회계층이동 조사 연구: 1943~1955년 출생집단 분석』. 한국교육개발원.
- 박병현. 2001. “정치적 민주화의 진척과 한국의 사회복지.” 『상황과 복지』 제10호.
- 샌드라 프레드먼. 2009. 『인권의 대전환』. 조효제 옮김. 교양인.
- 신광영·조돈문·이성균. 2005. “계급이동과 일자리 이동의 비교사회 연구: 자본주의 시장경제모델의 관점에서.” 『산업노동연구』 제11권 제1호, 1-32.

- 신명호. 2009. 『사회계층에 따른 부모의 양육관행』. 서울대 사회복지학과 박사학위논문.
- 안치민. 2006. “사회권의 성격과 사회권 보장.” 『한국사회복지학』 제58권 제4호.
- 연하청 외. 1990. 『중산층 실태분석과 정책과제』. 한국개발연구원.
- 유경준. 2008. “빈곤감소적 성장 (Pro-Poor Growth): 정의와 한국에의 적용.” KDI.
- 유경준·최바울. 2008. “중산층의 정의와 추정.” 『KDI 재정·사회정책 동향』 봄호. 한국개발연구원. 84-96.
- 윤석명. 2007. “한국의 사회보장비 지출전망 및 시사점.” 한국보건사회연구원. 『보건복지포럼』 11월호 제133호.
- 이병희 외. 2010. 『근로빈곤의 실태와 지원정책』. 한국노동연구원.
- 이성균. 2001. “경제위기와 노동시장 지위변동: 계급적 지위와 종사상 지위를 중심으로.” 『산업노동연구』 제7권 제2호. 67-96.
- 이신용. 2007. “민주주의가 사회복지정책에 미치는 영향: 한국의 결합있는 민주주의를 중심으로.” 『한국사회복지학』 제59권 제4호.
- 이정우·이성림. 2001. “한국 가계자산 불평등의 최근 추이.” 『노동정책연구』 Vol. 1.
- 이태진. 2009. “경제위기에 따른 주거빈곤 개선방안.” 『보건복지포럼』 2월호.
- 전병유. 2007. “한국 노동시장의 양극화에 관한 연구: 중간일자리 및 중간임금 계층을 중심으로.” 『한국경제의 분석』 제13권 제2호. 172-229.
- 통계청. 2010. 『2009년 사교육비 조사결과 보고서』.
- 홍경준. 2009. “선호와 정치제도를 중심으로 한 사회정책 발달이론의 모색.” 『한국사회복지학』 Vol. 61, No.4. 35-59.

Acemoglu, Daron, & James A. Robinson. 2005. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Copyrighted Material.

- Alessio, J. G. Brown, and J. Dennis Snower. 2009. "Incentives and Complementarities of Flexicurity." *Kiel Institute for the World Economy*. Working Paper, June 2009.
- Boix, C. 1998. *Political parties, growth and equality: Conservative and social democratic economic strategies in the world economy*. New York: Cambridge University Press.
- Castel, Robert. 1995. *Les Métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard.
- Cox, G. 1987. *The efficient secret: The cabinet and the development of political parties in Victorian England*. New York: Cambridge University Press.
- Croissant, A. 2004. "Changing Welfare Regimes in East and Southeast Asia: Crisis, Change and Challenge." *Social Policy & Administration*, vol.38 (5).
- Daly, Mary. 2009. *Access to Social Rights in Europe*. European Committee for Social Cohesion.
- Deleuze, Gilles, & Felix Guattari. 1991. *Quést-ce que la Philosophie*. Paris, Ed. de Minuit.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- Furceri, David. 2009. "Stabilization Effects of Social Spending: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries." OECD, Economics Department Working Paper No.675.
- Hepple, Bob, ed. 2002. *Social and Labour Rights in a Global Context: International and Comparative Perspectives*. Cambridge University Press.
- Holliday, Ian, & Paul Wilding, eds. 2003. *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies*. Palgrave Macmillan.
- Iversen, Torben, & David Soskice. 2005. "Electoral Systems and the Politics of Coalitions: Why some democracies redistribute more than others." *American Political Science Review*. 100(2).165-181.

- Mead, Lawrence M. 2005. Welfare Politics in Congress, paper at the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association. Washington, DC, September 1-4, 2005.
- Paugam, Serge, ed. 1996. *L'exclusion: l'état des savoirs* la Découverte.
- Ramesh, M. 2004a. "Issues in Globalisation and Social Welfare in Asia." *Social Policy & Society*, Vol.3, No.3. 321-327.
- Ross, Michael. 2006. "Is Democracy Good for the Poor?" *American Journal of Political Science*, vol.50, Issue 4.
- Rudra, N. 2002. "Globalization and the decline of the welfare state in less-developed countries." *International Organization*, Vol.56, No.2. 411-45.
- Wintrobe, R. 1998. *Political economy of dictatorship*. NewYork: Cambridge University Press.

투고: 2010,4,15 심사: 2010,5,10 확정: 2010,5,24