

새로운 사회적 위험과 한국사회복지의 과제: 사적(가족)영역으로부터의 접근

윤 홍 식 (전북대학교)

1. 문제제기

복지국가는 특정한 모습으로 고정된 그 무엇이 아니라 변화하는 사회·경제와 끊임없이 작용과 반작용을 거듭하는 살아있는 유기체와 같다. 우리가 복지국가의 이러한 유기체적 특성에 동의한다면 복지국가는 사회·경제적 변화의 매 시기마다 새로운 사회적 위험(이하 신사회위험)들의 도전에 직면할 수밖에 없다. 그렇기 때문에 변화하는 복지국가에서 신사회위험이 무엇인가에 대한 보편적 합의와 정의를 이끌어 내는 것은 사실상 불가능에 가깝다. 각각의 사회는 나름의 사회경제적 상황에 조응하며 변화하고 있고, 해당 사회의 조건과 변화정도에 따라 복지국가가 직면한 사회적 위험은 상이하게 나타나기 때문이다. 예를 들어, 소위 보수주의 국가들과 지중해국가들에서 신사회위험은 일과 가족생활의 양립이 어려운 비숙련 여성노동자들에게 발생하는 문제로 이해되고 있다 (Cantillon et al., 2001, Taylor-Gooby, 2004a 재인용). 반면 북유럽 복지국가에서는 돌봄으로 대표되는 일과 가족생활의 양립과제는 공식적인 복지체제 내에서 적절한 대응이 이루어지고 있다고 평가되고 있다 (Ungerson, 2000). 북유럽국가들에서 돌봄과 관련된 사회적 위험은 이미 구신사회위험¹⁾로 간주되고 있다 (Timonen, 2004). (신)신사회위험은 고용과 서비스전달에서 배제될 가능성이 높은 저학력의 나이든 실업자, 최근의 이민자 등이 직면한 사회적 위험으로 이해되고 있다. 이렇듯 개별 사회가 직면한 사회적 과제가 상이하듯이 개별 사회가 직면한 사회적 위험 또한 상이할 수밖에 없고, 상이한 사회적 위험에 대한 개별 복지국가의 대응 또한 다를 수밖에 없는 것이다. 그러므로 신사회위험에 대한 합의된 정의를 내오는 것은 매우 논쟁적인 과제일 수밖에 없다.

신사회위험에 대한 합의된 정의를 내오기 어려움에도 불구하고 본 논의에서 주목하는

1) 북유럽사회에서는 돌봄과 관련된 사회적 위험을 구신사회위험(Old New Social Risks)로 분류하고 있다 (Timonen, 2004).

것은 1970년대 이후 대부분의 복지국가들이 재편의 과정에 있다는 사실이다. 그리고 복지국가의 재편과정에서 개별 국가가 직면한 사회적 위험은 상이하지만, 공통점은 점증하는 여성의 노동시장 참여로 인해 남성일인생계부양자의 역할이 약화되고 있다는 점이다 (Esping-Andersen, 2002). 돌봄의 사회화 정도와 여성의 노동시장 참여율은 밀접히 연관되어 있으며(Bryson, 2000), 새롭게 창출되는 비숙련 일자리의 대부분을 여성 노동력이 감당하고 있다는 사실 (Taylor-Gooby, 2003, Surender 2004 재인용) 등은 복지국가가 직면한 신사회위험과 여성의 노동시장 참여와의 밀접한 관련성을 보여주는 대표적 사례라고 할 수 있다. 결국 신사회위험에 대한 복지국가의 대응은 그동안 복지국가의 정책대상에서 배제되어있던 사적영역(재생산과제)을 단순히 복지정책의 대상으로 포괄하는 과제가 아니다. 신사회위험에 대한 대응은 노동에 대한 근본적인 사회·정책적 인식전환을 요구하고 있는 것이다. 즉, 공적영역의 생산과제와 사적영역의 재생산과제의 상호연관성을 인식함으로써 생산과 재생산이 분리된 것이 아닌 복지국가의 통합적 정책대상이라는 사회·정책적 인식과 실천의 전환을 요구하고 있는 것이다.

한국사회도 점증하는 신사회위험에서 예외일수 없다. 2004년 현재 고용주, 자영업자, 무급종사자를 제외한 여성 임금노동자 6,237천 명 중 임시·일용직 종사자는 63.3%에 이르고 있다 (통계청, 각 년도). 반면 남성 임금노동자 8,657천 명 중 임시·일용직 종사자는 38.4%에 불과하다. 또한 2002년도 통계청 조사에 따르면 어린자녀가 있을 가능성이 높은 30대 여성의 경우 육아와 가사부담이 취업의 장애요인이라고 응답한 비율이 무려 60.7%에 달해 (통계청, 2002) 돌봄의 사회화 정도와 여성의 노동시장 참여 간의 관련성을 추정하게 한다. 더욱이 최근 급격한 출산율 감소와 동반되는 고령사회의 도래는 여성의 노동시장 참여와 돌봄 노동의 사회화 과제가 한국사회가 직면한 신사회위험의 핵심적 과제임을 보여주는 대표적 현상이라고 할 수 있다 (이삼식·신인철·조남훈·김희경·정운선·최은영·황나미·서문희·박세경·전광희·김정석·박수미·윤홍식·이성용·이인재, 2005). 이렇듯 복지국가의 초입에 들어선 한국사회에서도 신사회위험이라고 지칭되는 돌봄의 사회화 과제, 비숙련노동자, 사회서비스의 민영화, 저출산, 고령화 등은 여성의 노동시장 참여와 밀접히 연관되어있다. 그러나 한국사회에서 신사회위험에 대한 대응을 둘러싼 객관적 조건은 서구 복지국가와 매우 상이한 지형에 놓여있다. 남성일인생계부양자에 근거한 전통적 사회보장체제가 적절히 갖추어지지 않은 상황에서 신사회위험이 확산되고 있다는 사실은 신사회위험에 대해 한국사회의 대응이 매우 제한적일 수 있다는 것을 의미한다. 서구 복지국가 직면한 어려움의 핵심은 구사회위험에 대한 사회적 동의와 정당성을 유지하면서 새롭게 확산되는 사회적 위험에 대한 복지국가의 대응을 확대할 수 있는 합리적인 방안을 내오는 것인 (Taylor-Gooby, 2004a) 반면 한국사회는 구사회위험과 신사회위험에 대한 대응을 동시에 수행해야하는 과제에 직면하고 있는 것이다. 즉, 서구 복지국가의 경우 복지자원의 이전과 재배치에 대한 정당성

을 어떻게 확보할 것인가가 중요한 과제라면, 한국 사회에서는 구사회위험과 신사회위험 모두에 대한 국가의 대응을 확대하기 위해 절대적 수준에서의 복지자원 확대에 대한 사회적 동의와 정당성을 확보해야하는 과제를 안고 있는 것이다²⁾.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 발제는 한국사회에서 사적(가족)영역과 관련된 신사회위험의 실태를 분석하고 이에 대한 한국 복지국가의 정책과제에 대해 검토하고자 한다. 특히 복지국가의 재편이라는 세계사적 흐름 속에서 사적영역과 관련된 신사회위험의 실태를 점검하고 이에 대한 정책적 대응을 고민하는 것은 이제 복지국가의 초입에 들어선 한국사회에서 매우 중요한 의미를 갖게 될 것이다. 이를 위해 먼저 신사회위험을 둘러싼 주요한 논의들을 점검하고, 이어서 서구 복지국가의 신사회위험에 대한 정책대응을 살펴보고자 한다. 상이한 사회·경제적 조건에 놓여있는 자유주의, 보수주의, 사회민주주의 복지국가들의 정책대응의 보편성과 특수성을 검토함으로써 신사회위험에 대한 한국 복지국가의 정책대응에 대한 다양하고 실천적인 함의를 도출할 수 있을 것으로 기대한다. 다음으로 사회적 돌봄의 부재, 급증하는 이혼율로 대표되는 가족의 변화, 여성의 노동시장 참여와 보편적부양자사회³⁾로의 전환의 문제를 중심으로 사적영역과 관련된 한국사회의 신사회위험에 대한 실태를 분석하고자 한다. 마지막으로 정리 및 정책함의에서는 서구 복지국가의 경험과 한국사회의 실태를 통해 한국 복지국가의 과제와 관련된 정책함의를 도출 할 것이다. 특히 복지국가의 신사회위험에 대한 대응은 사회복지서비스의 확대를 통한 공적영역에서의 고용증대를 수반한다(Esping-Andersen, 1999)는 지적에 주목한다면 사적영역과 관련된 신사회위험에 관한 논의는 한국사회복지에 유의미한 함의를 줄 것으로 기대한다. 더 나아가 돌봄의 사회화, 여성의 노동시장 참여 증대 등이 단순히 신사회위험에 대한 대응을 넘어 복지국가의 전통적 과제인 빈곤, 불평등, 양극화 등과 밀접한 관련성이 있다는 최근의 연구결과들(OECD, 2005)을 종합한다면 신사회위험에 대한 대응은 한국 사회가 직면한 전통적 사회위험에 대한 복지국가의 정책대응과 상충되기보다는 필수적 보완관계에 있다는 점을 인식해야한다. 다시 말해 신사회위험에 대한 정책대응은 선택의 문제가 아니라 복지국가로 나아가기 위한 한국사회의 필수불가결한 전제가 될 것이다.

2) 전통적 사회위험에 대한 복지체제의 재편과제는 본 연구의 주제를 벗어남으로 본 발제에서는 다루지 않을 것이다. 그러나 이후 논의에서 언급하겠지만 전통적 과제와 새로운 과제가 상호배제적인 것이 아니라 상호 보완적이라는 점을 이해한다면 전통적 과제 또한 신사회위험에 대한 대응을 통해서 논의될 수 있을 것으로 기대한다.

3) 본 발제에서는 이인생계부양자라는 용어대신 보편적 생계부양자라는 용어를 사용한다. 이인생계부양자라는 용어 속에 이미 양부모가구를 전제하고 있기 때문에 양부모가구가 아닌 다른 가구는 이에 적용되지 않기 때문이다. 이인생계부양자가구로의 전환은 여성의 노동시장 참여를 통해 남녀가 함께 생계부양자의 역할을 담당하는 것을 전제하기 때문에 이인생계부양자라는 용어보다는 보편적 생계부양자가 더 적절한 것으로 판단된다. 더 나아가 보편적 생계부양자는 정책의 대상을 가족으로 보지 않고 개인으로 볼 수 있다는 점에서 가족의 다양성이라는 현실을 적절히 반영할 수 있는 용어이기도 하다.

2. 접근방법과 개념을 둘러싼 논란

1) 접근방법

본 발제에서 다루고 있는 신사회위험에 대한 논의를 단일 논문으로 담아내기는 많은 어려움이 있다. 무엇보다도 신사회위험을 둘러싼 논의의 범위가 매우 넓다는 점이다. 좁게는 가족 내에서 발생하는 임신, 출산, 양육의 과제를 둘러싼 논의로부터 출발해 넓게는 서렌더(Surender, 2004)의 언급처럼 복지체제를 둘러싼 좌우의 이념 대립의 방식에서부터 제3의 길에 이르기 까지 다양한 형태의 논의를 포괄 할 수 있기 때문이다⁴⁾. 그러므로 본 발제에서는 신사회위험의 전반에 대한 논의를 진행하는 대신 사적(가족)영역과 관련된 신사회위험을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

특히, 사적영역과 관련된 신사회위험에 관한 개별연구성과를 종합적인 접근을 통해 재구성하고자 한다. 한국사회에서 사회현상과 정책대안에 대한 논의가 정책 상호간 유기적인 연결고리가 부족하고, 전체 사회의 지형 속에서 접하는 지위와 역할에 대한 규명 없이 개별적 주제로 논의되고 있다는 삼성경제연구소의 정책지식의 생태계적 분석결과(김선빈·김창욱·예상한·윤순봉·윤영수·이갑수·채승병·강원택·권기봉·박인휘·이준웅·한준, 2006)를 염두 해 둔다면 기존의 연구 성과를 종합적이고 통일된 관점으로 재정리하는 것은 매우 의미 있는 작업이라 할 수 있을 것이다. 이를 통해 본 발제는 특정 사회현상에 대해 개별적으로 진행된 연구들 간의 연결고리를 만들어내고, 이를 신사회위험이라는 관점에서 종합해 냄으로써 개별연구 성과들이 한국사회에서 신사회위험의 정책대응에서 가지는 지위와 역할을 규명해 내하고자 한다. 이용된 자료는 문헌들과 미시자료를 이용한 경험적 연구결과를 재구성하는 방법을 취했다. 서구 복지국가의 신사회위험에 대한 대응은 테일러-구비(Taylor-Gooby, 2004a)의 논거를 중심으로 재구성했으며, 한국사회의 신사회위험에 대한 실태를 분석하기 위해 사회적 돌봄과 이혼의 경제적 영향과 관련된 논의를 정리했다. 여성의 노동시장 참여와 보편적 생계부양자 가구에 관한 문제는 한국복지패널조사 1차년도 자료를 사용한 연구와 1999년과 2004년 가계 조사를 사용한 정보통신정책개발연구원의 분석결과를 재구성했다.

4) 서렌더(Surender, 2004)의 논문에서는 이러한 논의가 신사회위험에 관한 논의임을 명시적으로 언급하지는 않았다. 그러나 서렌더의 논의가 복지국가 재편에서 제3의 길과 관련된 논의를 전개함으로써 내용적으로 신사회위험의 과제를 포괄하고 있다고 생각된다. 특히 자원배분방식, 좌우 이념의 대결, 제3의 길의 다양한 모습 등은 서렌더 논문의 핵심 주제이다.

2) 신사회위험을 둘러싼 주요 쟁점

(1) 신사회위험에 대한 일반적 개념

신사회위험은 시간에 따라 다른 모습으로 나타나고 있으며, 복지국가 유형에 따라 상이하게 나타나고 있기 때문에 신사회위험을 개념적으로 정의하는 것은 움직이는 과녁을 따라가는 것과 같다. 1960년대 이전으로 거슬러 올라가보자. 당시 사민주의 복지국가들은 모두 강력한 남성생계부양자가구가 지배적인 사회였고(Lewis, 1992) 점증하는 여성의 노동시장 참여는 분명 신사회위험으로 인식되었을 것이다. 실제로 1965년 스웨덴 여성의 노동시장 참여율은 이미 48.7%에 이르고 있었기 때문이다⁵⁾ (Lijestrom, 1978). 그러나 일과 가족생활 양립을 위한 지나한 정책지원의 결과 현재 사민주의 국가들에서 일과 가족생활 양립과 관련된 사회적 위험은 이미 구(신)사회위험으로 간주되고 있다(Timonen, 2004). 반면 독일과 같은 보수주의 국가들과 스페인과 같은 지중해 국가들에서 일과 가족생활 양립과 관련된 위험은 신사회위험으로 인식되고 있다 (Morgan, 2002; Aust and Bönker, 2004). 그러므로 신사회위험을 변화하지 않는 보편적인 무엇으로 정의하는 것은 매우 논쟁적이며 정책함의를 전달하는데 있어서 실천적이지도 않다. 또한 신사회위험은 존재 여부의 문제가 아니라 수준과 내용의 문제로 이해해야 할 것이다. 즉, 다양한 사회적 위험을 신사회위험이라고 정의할 수는 있지만 이렇게 정의된 위험들이 모든 복지국가에 보편적으로 확대되고 있다고 볼 수는 없다.

그러나 분명한 것은 여성의 점증하는 노동시장 참여로 인해 보편적 생계부양자 가구로의 전환, 고령화로 인한 사회적 돌봄과 건강보험의 사회적 비용증대, 인구감소의 위험, 노동시장의 유연화로 인한 비전형적인 일자리의 증가, 민간서비스의 확대 등은 대부분의 산업화된 복지국가가 직면한 공통의 사회적 현상이라는 점이다. 신사회위험은 후기 산업사회로 진입하면서 나타나는 변화로 인해 발생하는 사회적 위험이라고 정의할 수 있는 것이다. 특히, 유럽연합의 등장과 자본의 세계화로 인해 개별 국가들의 정책결정의 자율성이 감소되고 있다는 사실은 (Surender, 2004) 현재 산업화된 복지국가가 직면한 사회적 위험의 보편성이 확대될 가능성을 더욱 높게 하고 있다.

이러한 변화에 근거해 테일러-구비(Taylor-Gooby, 2004a)는 산업화된 복지국가가 직면한 사회적 위험을 주요하게 세 가지로 정리되고 있다. 첫째는 일과 가족생활의 양립과 관련된 위험이다. 여성의 어머니 역할이 여성의 고용상의 지위에 영향을 미침으로써 여성의 빈곤화 나아가 여성이 독립적인 시민으로서 생활하는데 장애가 되고 있다는 점이다. 물론 앞서 지적했듯이 일과 가족생활 양립과 관련된 사회적 위험은 복지체제의 유형에 따라 상이하게 나타난다. 여성을 노동자로 규정하는 스웨덴과 같은 스웨덴, 핀란드 등에서는 매우 미약하게 나타나는 (Timonen, 2004) 반면, 여성의 노동자로서 지위가

5) 한국에서 여성의 경제활동참가율은 2000년에 이르러서야 48.6%에 이르렀다 (통계청, 각 년도).

부차적인 것으로 간주되는 영국, 독일 등 자유주의와 보수주의 국가에서는 일과 가족생활 양립 과제가 주요한 사회적 위협으로 부각되고 있다 (Taylor-Gooby and Larsen, 2004; Aust and Bönker, 2004). 또한 같은 보수주의 국가라고 하더라도 프랑스에서는 계층에 따라 상이하게 나타나는데 중상층 이상의 여성은 일과 가족생활과 관련된 위험이 사민주의 국가들과 같이 미약하게 나타나는데 반해 하층 여성에게는 주요한 사회적 위협으로 작용하고 있다 (Morgan, 2002; Palier and Mandin, 2004). 둘째는 유급노동과 관련된 위험으로 노동시장의 진입문제, 안정적 고용의 문제, 교육훈련의 접근성 등과 관련해서 나타난다⁶⁾ (Taylor-Gooby, 2004). 대표적인 예로 여성과 청년층이 겪고 있는 노동시장 진입의 어려움과 노동시장에 진입했다라고 안정적 고용이 보장되지 않기 때문에 전통적 정규직 남성노동자를 중심으로 제도화된 사회보험의 대상에서 배제되는 것이다. 전통적으로 적극적 노동시장 정책을 통해 상대적으로 안정된 고용을 보장해온 사민주의 국가들의 위험 정도가 상대적으로 미약하고 조합주의와 지중해국가의 경우 위험의 정도가 높다. 마지막으로 복지의 민영화와 관련된 위험이다. 예를 들어, 자유주의 국가로 분류되는 영국의 경우 연금과 관련해 (신노동당의 연금개혁 정책이) 민간부분의 역할이 강화되면서 저소득층과 민간부분에서 비정규적인 일을 하는 사람들이 연금보장으로부터 배제되는 문제에 직면하고 있다 (Taylor-Gooby and Larsen, 2004).

(2) 사적(가족)영역과 관련된 신사회위험

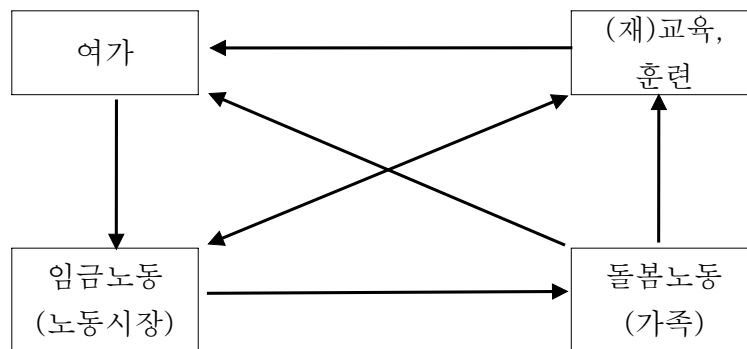
‘신사회위험에 대한 일반적 개념’에 관한 논의에서는 신사회위험 전반에 대한 개략적인 검토를 했다면 여기서는 본 연구의 주제인 사적(가족)영역과 관련된 신사회위험에 대한 논의를 전개하고자 한다. 소위 사적영역이라고 간주되는 가족영역에서 신사회위험을 어떻게 정의할 것인가 역시 논쟁적이고 합의된 정의는 없다. 그러나 지금까지 관련된 논의들을 종합해 볼 때 (Moreno, 2004; Taylor-Gooby, 2004a; Aust and Bönker, 2004) 사적영역과 관련된 신사회위험은 가족 내 돌봄 노동의 책임이 시민의 경제·사회 활동을 어렵게 함으로써 초래되는 시민의 복지에 대한 위협이라고 정리할 수 있다.

[그림 1]에 근거해 논의하면 사적영역과 관련된 신사회위험은 특정 가족구성원(주로 여성)이 돌봄노동을 수행함으로 인해 노동시장에서의 임금노동으로 대표되는 일, 문화생활 등으로 대표되는 여가, 훈련과 (재)교육의 활동을 수행하지 못함으로써 발생하는 위험이라고 정의할 수 있다. 특히, 여성의 돌봄 책임이 노동시장 참여에 가장 주요한 장애가 됨으로써 빈곤의 여성화를 가속하고 하고 있다는 것은 주지의 사실이다. 이러한 까닭에 돌봄 노동의 사회화 과제는 일반적으로 노동시장에서의 일(주로 임금노동)하고만 연관 지어 논의되지만 현실세계에서 임금노동과 돌봄 노동 이외에 여가, 훈련과 (재)교육 등도 시민의 삶의 중요한 생활영역을 형성하고 있음을 상기할 필요가 있다. 즉, 단순

6) 최근 스웨덴에서는 고용상의 지위가 민족적 배경과 밀접히 연관되어 새롭게 이주한 이민자들의 고용불안정과 빈곤문제가 새로운 사회적 위협으로 등장하고 있다 (Bergqvist and Nyberg 2002; Timonen, 2004).

히 일과 가족생활의 양립을 넘어서 여가와 가족생활의 양립, 훈련·(재)교육과 가족생활의 양립을 신사회위험에 대한 대응정책의 대상으로 포괄해야한다는 것이다. 더 나아가, 이들은 밀접한 상호관계를 가지고 있기 때문에 이들 함께 고려하는 것은 필수적이라고 할 수 있다. 예를 들어, 훈련과 (재)교육을 받는 것도 임금노동과 같이 돌봄 노동에 대한 책임으로부터 일정정도 자유로울 때 가능하다. 그리고 이렇게 받은 훈련과 (재)교육의 정도는 바로 임금노동자의 고용지위와 밀접한 연관관계를 가지고 있다. 또한 여가생활을 일정수준에서 향유하는 것 역시 노동시장에서의 생산성과 긍정적 관계에 있다는 것은 일반적으로 동의되는 사실이다. 다시 말해 사적영역과 관련되어 나타나는 신사회위험은 단순히 가족생활과 일과의 관계로 제한되기 보다는 시민의 삶의 전반을 직간접적으로 규정하고 있다고 보아야할 것이다.

[그림 1] 일·교육·여가와 가족생활의 양립



더불어 가족정책과 노동정책이 밀접한 상호의존관계에 있다는 점을 고려한다면 노동시장에서 노동자의 탈상품화를 어느 수준에서 보장하는 가 역시 돌봄 노동과 관련되어 발생하는 사회적 위험의 수위를 결정하는 중요한 준거라고 할 수 있다. 실제로 일과 가족생활의 양립은 단순히 돌봄 노동의 사회화를 통해서만 달성되는 것이 아니라 노동시간의 감축과 유연한 노동시간 등이 보장될 때 현실화되기 때문이다(Gornick and Meyers, 2003). 왜냐하면 노동시간의 감소와 유연화는 시민에게 임금노동이외의 다른 생활영역(특히 가족 내 돌봄노동)에 투여할 시간이 증대한다는 것을 의미하기 때문이다. 즉, 노동시간의 감축과 유연한 노동시간은 재생산노동을 수행하기 위한 필요조건인 것이다. 정리하면, 사적영역과 관련된 신사회위험은 여성의 생계부양자와 시민으로써의 역할에 대한 사회경제적 요구가 증대하는데 반해 가족 내 돌봄노동의 책임이 여전히 가족(특히 여성)에게 강제되는데서 발생하는 것이다. 그리고 이러한 문제는 다음 장에서 구체적으로 살펴보겠지만 복지국가의 유형에 따라 상이한 모습으로 나타나게 된다.

3. 사적영역과 관련된 신사회위험에 대한 서구 복지국가의 대응

사적영역(가족)과 관련된 신사회위험은 복지국가가 남성일인생계부양자에서 보편적 생계부양자로의 전환에 에 적절히 대응하고 있지 못하기 때문에 확산되고 있다. 특히 보수주의, 자유주의, 지중해 복지국가들에서 신사회위험은 일과 가족생활의 양립이 어려운 비숙련 여성노동자들을 중심으로 확산되고 있다 (Aust and Bönker, 2004; Moreno, 2004; Taylor-Gooby and Larsen, 2004). 본 장에서는 복지국가의 재편과정에서 확산되고 있는 (사적영역과 관련된) 신사회위험의 보편성과 특수성을 복지국가 유형별로 살펴 보고자 한다.

<표 1> 복지국가 유형에 따른 신사회위험의 특성과 정책대응: 사적영역(가족정책)과 관련된 특성 중심

	자유주의 복지국가	보수주의 복지국가	사민주의 복지국가
주요 대상	복지급여 수급자(한부모 등), 저숙련(유자녀)여성 노동자, 실업자	(유자녀)여성 (비전형적 근로 종사자)	비전형적 직업 종사자, 근로빈곤층
위험 요인	불충분한 사회복지서비스(돌봄관련) 민영화·시장화	불충분한 사회서비스, 사회보험의 사각지대 확대, 저임금일자리 증대	비전형적 직업 확대, 민영화와 분권화
정책 대응	특정집단에 대한 국가개입(조세정책 중심), 일에 대한 강제(임금노동에 대한 보상강화와 복지급여 동결 및 강화), 돌봄에 대한 부분적 지원	저임금일자리 창출(독일), 조세에 의한 복지급여 확대, 활성화 정책	남성돌봄의 제도화, 비전형적 노동시간에 조응하는 보육시설 확대
정치적 과제	재녀가 있는 여성을 중심으로 근로빈곤층 확대, 비근로 빈곤층(취약집단) 배제	조합주의 복지국가의 근본적인 한계 극복	복지자원의 재배치, 남성의 돌봄참여, 새로운 사회적 연대 모색 등

1) 자유주의 복지국가

일-가족양립에 대한 공적·제도적 지원이 불충함에도 불구하고 자유주의 복지국가들은 사민주의 국가들과 같이 이미 높은 수준에서 남성일인생계부양자가구에서 보편적 생계부양자가구로의 전환이 이루어진 것으로 보인다. 영국, 캐나다, 뉴질랜드에서 보편적 생계부양자 가구의 비율은 각각 79.4%(2003년), 79.2%(2001년), 79.9%(2001년)에 이르러 가구 생계부양형태의 절대 다수를 차지하고 있다 (OECD, 2005; OECD, 2004). 이는 일과 가족생활 양립을 위한 국가의 적극적 개입이 이루어진 스웨덴, 노르웨이, 덴마크와 유사하고, 핀란드 보다는 높은 수준이다⁷⁾. 이러한 지표의 의미는 자유주의 복지국가들에

7) 사민주의 국가들의 보편적 생계부양자 가구의 비율은 덴마크 82.5%(1999년), 스웨덴 90.1%(2002년), 노르

서 가족영역과 관련된 신사회위험은 새롭게 나타난 사회적 위험이기 보다는 최근 미국과 영국을 중심으로 진행된 시장중심의 복지개혁이 돌봄의 책임 있다고 간주되는 (특히 저숙련) 여성들의 사회적 위험을 증대시켰다고 이해하는 것이 적절하다.

실제로 영국의 경우 20년에 가까운 보수당 집권기간(1979년부터 1997년까지) 동안 일과 가족생활의 양립은 주요한 정치 주제가 아니었으며, 돌봄은 사적인 문제로 간주되었다 (Taylor-Gooby and Larsen, 2004). 아동과 노인에 대한 돌봄을 시장을 통해 해결하게 함으로써 여성들의 전일제 노동을 불가능하게하거나 노동시장에서 퇴출시킴으로써 이들에 대한 사회적 위험을 증대시킨 것이다. 특히 영국에서는 효율성을 높이기 위해 보수당 정부는 사용자를 위한 서비스지원보다 현금지원을 선호함으로써 돌봄 서비스의 시장 의존을 강화시켰다 (Ungerson, 2000). 비록 신노동당 정부의 등장과 함께 일과 가족의 양립이 중요한 정치적 주제로 등장한 것은 사실이지만 보수당 정부 하에서와 같이 돌봄 과제는 여전히 가족의 책임으로 남아 있다. 대표적인 예로 3,4세 아동의 보육시설 이용율은 2003년 현재 99%에 이르고 있지만 대부분이 시간제 이용에 그쳐, 대부분의 유자녀 여성은 여전히 시간제 노동에 종사하고 있다는 점이다⁸⁾ (Taylor-Gooby and Larsen, 2004).

영국이 부분적인 돌봄의 사회화를 제도화시킴으로써 당근과 채찍을 함께 사용해 여성과 한부모를 노동시장으로 동원하는 복지개혁을 추진했다면 미국은 상대적으로 복지 의존자로 단죄된 (여성)한부모에 대해 돌봄에 대한 제도적 지원 없이 노동에 대한 책임을 강제했다고 할 수 있다. 영국과 달리 미국은 1996년 복지개혁이후에도 돌봄노동의 사회화에 대한 제도적 지원은 매우 취약하다. 주정부가 책임지는 공적보육시설이 있지만 특정 취약계층으로 대상이 제한되고 대부분은 시장을 통해 보육서비스를 구매하고 있다 (O'Connor, Orloff, and Shaver, 1999). 시장에서 서비스를 구매하는 문제는 서비스가 가장 필요한 계층에게 적용되지 않는 문제를 야기하고 있으며, 저소득 가구 아동의 10% 정도가 집에서 방치되고 있는 것으로 보고되고 있다 (Esping-Andersen, 1999). 더불어 유자녀 여성의 일-가족양립을 가능하게 하는 중요한 정책 중에 하나인 모성·부모 휴가는 여전히 무급인 상태로 남아 있다⁹⁾.

자유주의 복지국가의 새로운 사회적 위험에 대한 정책대응의 핵심은 돌봄에 대한 책임(특히 아동양육의 책임)이 있는 여성에 대해 일-가족양립을 위한 충분한 제도적 지원 없이 노동을 강제하는 것이라고 할 수 있다. 대신 미국과 영국에서는 임금노동 수행하는 것이 복지수급보다 더 높은 재정적 동기를 갖게 하고, 보육시설을 이용할 경우 아동

웨이 83.0%(2001년), 핀란드 73.4%(2002년) 이다 (Kapustina, 2005; OECD, 2002; OECD, 2005).

8) 또한 최근에 도입한 부모휴가도 무급으로 제도화함으로써 실제적 효용성에 대한 의문을 제기하고 있다 (Kilkey, 2003).

9) 미국: 공식명칭은 가족의료휴가(family and medical leave)이다. 이 휴가에는 모성, 부성, 부모, 간호휴가를 모두 포함하고 있다. 부모는 각각 12주간의 휴가이용이 가능하다 (Bradshaw and Finch2002).

양육의 비용을 일부 보존해 주기 위해 조세를 통한 소득보존을 확대하고 있다. 미국의 근로소득보존제도(Earned Income Tax Credit)와 영국의 근로세금보존제도(Working Tax Credit), 아동세금보존제도(Child Tax Credit)가 대표적인 제도라고 할 수 있다. 즉, 임금노동에 대한 보상을 확대하고 복지급여 수준을 동결(또는 낮춤)함으로써 아동양육의 책임이 있는 (있다고 간주되는) 여성들이 복지수급보다 임금노동을 하는 것이 재정적 측면에서 합리적 선택이 되도록 하는 정책을 확대하고 있는 것이다 (Ozawa and Yoon, 2005; Taylor-Gooby and Larsen, 2004). 그러나 소위 '일을 통한 복지'라는 자유주의 복지국가의 성과는 논쟁적이다. 영국의 경우 복지개혁(뉴딜정책)의 주된 대상인 청년층¹⁰⁾의 실업율은 감소했지만(DEE, 2001, 김종일, 2006 재인용), 유자녀 여성의 전일제 고용, 남녀간 임금격차, 비경제활동 인구는 거의 변화하지 않았다¹¹⁾ (Taylor-Gooby and Larsen, 2004). 더욱이 문제는 노동만을 목적으로 함으로써 고용의 질이 고려되지 않아 '일을 통한 복지'가 여성과 아동의 생활수준을 높였다는 객관적 자료는 없다. 미국의 경우도 복지수급자(TANF 수급자)가 1997년 1월 11,423천명에서 2001년 1월 5,567천명으로 불과 4년 만에 51.3% 격감한 것으로 보고되고 있다 (U.S. DHHS, 2001, Pandey, Porterfield, Choi-Ko, Yoon, 2003 재인용). 그러나 경제적 상황을 보면 TANF 수급에서 벗어났을 때의 경제적 상태가 TANF를 수급할 때 보다 더 악화된 것으로 분석되고 있다. 욕구대비소득비율은 TANF 수급당시 0.90이었는데 반해 TANF 수급에서 벗어난지 3개월 후는 수급당시 보다 3.3% 감소한 0.87로 나타났다 (Ozawa and Yoon, 2005). 또한 가구주가 전일제로 일하고 있는 한부모가구의 16.9%가 절대빈곤에 놓여있다는 분석은 미국사회에서 취약계층이 일을 통해 빈곤탈출에서 벗어날 수 있다는 주장이 허구임을 보여주고 있다 (Rank, Yoon, and Hirschl, 2003). 결국, 돌봄에 대한 주요한 책임을 가족과 시장에 의존하는 자유주의 복지국가의 정책대응은 일과 가족양립의 부재로부터 발생하는 신사회위험에 효과적으로 대응하지 못함으로써 여성의 사회적 위험을 확대·강화했다고 볼 수 있을 것이다. 더욱이 노동을 할 수 없는 집단은 복지급여의 삭감으로 인해 전 보다 더 열악한 삶을 강요당하고 있다.

2) 보수주의 국가

유럽경화증으로 표현되는 보수주의 복지국가는 사회적 변화로 야기되는 새로운 사회적 위험에 대해 비스마르크식 사회보험 중심의 사회보장체제가 적절히 대응하고 있지

10) 신노동당 집권기인 1997년부터 2002년까지 5년간 뉴딜 프로그램의 정부지출 추이를 보면 청년층에 대한 예산이 전체 예산의 64.7%에 이르는 반면 한부모가구에 대한 예산은 6.7%, 배우자에 대한 예산은 1.2%에 그치고 있다 (House of Commons, 2002, 김종길, 2006에서 재인용)

11) 여성 비경제활동의 주요한 요인은 가족에 대한 책임 때문이라는 보고는 (ONS, 2002b, Taylor-Gooby and Larsen, 2004 재인용) 일과 가족양립에 대한 영국의 신사회위험에 대한 정책대응이 효과가 없을 보여주는 대표적인 지표라고 할 수 있다.

못한 대표적 사례라고 할 수 있다 (Palier and Mandin, 2004; Aust and Bönker, 2004). 특히, 일과 가족생활을 양립하지 못함으로써 발생하는 사회적 위험의 정도는 보수주의 복지국가에서 가장 심각하다고 할 수 있다. 실제로 자녀가 있는 여성과 무자녀 여성의 고용율의 차이는 보수주의 복지국가들에서 가장 크게 나타나고 있어, 일과 가족양립의 부조화가 빈곤, 불평등, 저출산, 등 새로운 사회적 위험의 원인으로 지적되고 있다. 스웨덴, 핀란드 등에서 무자녀 여성과 유자녀 여성의 고용율의 차이가 1%p 내외 인 것에 반해 독일과 프랑스에서 각각 21.0%p, 14.5%p에 이르고 있다. 특히 빈곤, 불평등, 출산력 등이 해당 사회의 일과 가족양립 지원 수준과 밀접히 연관되어있다는 점을 고려한다면 (OECD, 2005; Sleenbos, 2003; Ferrarini, 2003) 보수주의 복지국가들이 사적영역과 관련된 신사회위험에 적절히 대처하지 못함으로써 시민들의 복지에 커다란 위협을 가하고 있다고 판단된다.

보수주의 복지국가들의 사적영역과 관련되어 나타나는 특성을 살펴보면 유자녀 여성의 취업률이 상대적으로 낮는데, 이는 여성의 높은 빈곤율과 밀접한 관계를 갖는 것으로 보고되고 있다. 특히 일과 가족생활 양립지원 정책의 미비로 인해 가장 위험에 노출된 집단은 남성생계부양자가 없는 여성 한부모가구이다. 네덜란드와 독일의 남성의 빈곤율은 각각 6.0%, 9.5%에 불과하지만 여성한부모의 빈곤율은 20.4%, 40.9%에 이르고 있다(Christopher, 2001). 프랑스의 경우 사정이 좀 낫기는 하지만 여성 한부모가구의 빈곤율은 12.9%로 남성 5.5%보다 두 배 이상 높다¹²⁾.

보수주의 복지국가의 신사회위험에 대한 정책대응의 핵심은 일과 가족생활 양립을 위한 부분적인 지원과 조세를 통한 지원으로 집중된다. 독일의 경우를 보면 가족 내 돌봄의 필요가 제기될 경우 여성의 위치는 가족으로 돌아가고 돌봄의 필요가 해소되면 노동시장으로 재진입하는 순차적(sequential) 양립정책을 취하고 있다 (Aust and Bönker, 2004). 1990년대에 들어서 독일에서는 3-6세 아동의 유치원 이용권리가 도입되고, 2002년 사민당과 녹색당 (적녹)연합정권이 등장하면서 아동양육시설의 확대가 가족정책의 가장 중요한 목표로 설정되어 1996년 이후 3-6세 아동을 둔 여성의 취업률을 7.5%p 이상 증대했지만 실제적 돌봄은 여전히 여성의 책임으로 인식되고 있다.

프랑스의 경우 독일과 비교하면 일과 가족의 양립지원이 상대적으로 잘 이루어지고 있는 국가이다. 1970년대부터 강력한 아동정책(공적시설 중심)을 추진했으며 남성생계부양자모형은 거의 폐기된 것으로 보여 진다 (Gregory and Windebank, 2000; Lewis, 1992). 그러나 1980년대부터 가시화된 실업문제로 인해 사적영역에서 발생하는 신사회위

12) 이러한 결과는 독일과 네덜란드의 경우 아동양육시설의 대부분이 반일제로 운영되는 것과 낮은 영아 보육율과 밀접한 관련이 있다. 프랑스는 앞선 두 국가보다 상황이 조금 낫기는 하지만 사민주의 국가들과 비교하면 영아에 대한 보육율은 여전히 낮은 수준이다. 프랑스의 3세 미만 아동의 보육율은 보육 시설을 이용하는 경우와 보모를 고용하는 경우 모두 포함해도 25.0%에 그치고 있다 (Palier and Mandin, 2004).

험에 대한 대응방식이 변화 한다 (Morgan, 2002). 아동양육정책은 1980년대와 1990년대 실업에 대한 대응정책으로 기능하게 된다. 대표적인 정책으로 1986년 보수당 집권 시기에 도입된 아동양육수당(APE)으로 부·모가 직장을 그만 두고 집에서 아동을 양할 경우 지급되는 수당이다 (Fagnani, 1999). 아동양육수당의 효과는 1994년 자격 기준을 두 자녀로 확대하자 즉각적으로 나타났다. 1994년 3월부터 1997년까지 두 자녀를 둔 모의 수급자 비율이 3배가 되는 동시에 노동시장 참여율이 69%에서 53%로 격감한 것이다¹³⁾ (Morgan, 2002). 이로써 프랑스에서는 지난 20년간 여성의 노동시장 참여를 지원하기 위해 취해졌던 전통적인 공적보육시설확대 정책에서 아동양육을 부·모의 자유선택에 맞기는 방식으로의 전환이 이루어졌다. 정리하면 아동양육으로 대표되는 일과 가족양립 정책에서 독일은 가족책임에서 돌봄을 사회화하는 사민주의적 정책으로 방향을 선회한 반면 프랑스는 전통적인 사민주의 방식에서 부모의 자유선택을 강조하는 자유주의적 방식에 좀 더 가까이 다가섰다고 할 수 있다.

그러나 보수주의 복지국가들의 사적영역과 관련된 신사회위험에 대한 정책대응의 성과에 대한 판단은 유보적이다. 왜냐하면 여성의 노동시장 참여가 본격화되면서부터 가족정책은 이미 노동시장 정책과 밀접한 연관을 가지고 있는데 (Liljestrom, 1978) 노동시장 정책에서 여성의 고용상의 지위는 개선되기보다 더욱 악화되고 있기 때문이다. 독일의 경우 기혼여성, 학생 등에게 선호되는 저임금일자리(Mini-job, Geringfügige Beschäftigung) 수 백 만개를 만들어 이들이 노동시장에 참여할 수 있도록 하였지만¹⁴⁾ (Aust and Bönker, 2004) 사회보험 기여금이 면제되는 이러한 일자리는 독일 사회보장의 핵심인 사회보험의 사각지대를 확대함으로써 오히려 사회적 위험을 확대하는 결과를 초래했다. 한편 프랑스는 여성의 재가족화(양육담당)와 이에 대한 보상을 제도화(APE)함으로써 성간불평등이라는 신사회위험을 확대시켰다. 더 나아가, 아동양육수당(APE) 수급자의 대다수가 저소득 여성노동자에게 집중되는 반면 보모고용에 대한 지원(AFEMA)은 중산층이상이 주 대상자가 됨으로써 여성 내부의 불평등을 심화시켰다. 즉, 저소득여성은 전통적 역할로 회귀하고 중산층 이상 여성은 노동시장에 남게 됨으로써 성간불평등과 함께 계층적 불평등을 심화시켰다 (Palier and Mandin, 2004). 결국, 새롭게 제기되는 사회적 위험에 대해 사회적 포섭(inclusion)전략으로 대응하려했던 프랑스는 실제 정책에서 사회적 배제를 가속화시키는 모순을 낳았다. 신사회위험에 대한 보수주의 복지국가들의 대응방식은 북유럽의 사민주의 방식과 영미식 자유주의 방식이 혼재됨으로써 신사회위험에 대한 정책대응의 불확실성을 확대하고 있다.

13) 이러한 문제로 인해 2001년부터 여성이 일자리를 찾는 것을 돕기 위해 첫 두 달동안 임금노동 수행이 가능하도록 개정되었다 (Palier and Mandin, 2004).

14) 소위 미니잡은 1990년 초 4백 만 개에서 1990년 말 6백 만 개로 증가했다.

3) 사민주의 국가

사민주의 국가들에서 복지국가의 발전은 초기부터 남성생계부양자가 노동시장에서 직면하는 실업, 질병, 노령이라는 사회적 위험뿐만 아니라 가족 내에서 발생하는 임신, 출산, 양육이라는 사회적 위험을 함께 대응하면서 발전해왔다. 이러한 결과 북유럽 사민주의 국가들에서 사적영역과 관련된 일과 가족생활 양립과제는 신사회위험이기 보다 구신(舊新)사회위험으로 간주되고 있다 (Timonen, 2004). 이는 북유럽사회에서 남녀 모두 생계부양자로서 지위를 가지고 있으며, 동등한 복지정책(적극적 노동시장 정책을 포함해서)의 대상이 되어 왔음을 의미한다.

그러나 북유럽사회 또한 자본의 다국적화, 노동시장의 유연화, 지식기반사회로의 이전 등과 같은 세계적인 변화에 대해 자유로울 수 없다는 점에서 다른 국가들과는 질적으로 다르지만 사적영역과 관련된 사회적 위험이 확대되고 있음은 분명하다. 사적영역과 관련해서 북유럽 사민주의 국가들이 직면한 새로운 사회적 위험은 크게 네 가지를 지적할 수 있다. 첫째는 노동시장의 유연화로 인해 비전형적인 근로시간이 확대되고 있다는 점이다 (Timonen, 2004). 주말근로, 야간근로 등 비전형적인 근로시간의 확대는 정규노동시간에 근거해 제도화된 아동양육시설들이 더 이상 시민들의 일과 가족생활 양립을 위한 효과적인 대안이 되지 못하고 있다. 둘째는 돌봄서비스, 특히 아동보육의 민영화와 분권화가 진행되고 있다는 사실이다. 스웨덴의 경우를 보면 아동양육시설에서 민간부분은 1990년 5%에서 1999년 15%로 무려 3배 이상 증가했다¹⁵⁾ (Bergqvist and Nyberg 2002). 이러한 변화는 최근 스웨덴에서 공식노동시장에서 일하는 돌봄 노동자의 숫자가 감소하고 있으며 돌봄의 책임이 지역사회(가족 내)로 환원되는 경향마저 보이고 있음을 주목할 필요가 있다 (Ungerson, 2000). 셋째는 사적영역에서 발생하는 사회적 위험에 대한 대응이 계층적으로 상이하게 나타날 가능성이 높아지고 있다. 중상계층은 보다 질 높은 민간서비스를 시장에서 구매하는 것을 선호하고, 분권화로 인해 자치정부가 제공하는 서비스의 상이성이 확대되고 있기 때문이다. 즉, 인구사회적 특성, 계층, 지역에 따라 서로 다른 이해를 갖게 됨으로써 전통적인 사민주의 복지국가를 지탱해왔던 사회적 연대의 틀이 흔들리고 있다는 점이다. 마지막으로 지난 1930년대에 이미 남성의 가족생활에 대한 참여와 여성의 노동시장 참여가 강조되었고 (Henriken and Holter, 1978), 1970년대 중반 처음으로 부모가 모두에게 권리가 부여되는 부모휴가를 도입하고, 1990년대 중반 최초로 부모휴가의 아버지 할당제를 도입한 북유럽사회에서도 대부분의 돌봄 노동은 여전히 여성의 몫이라는 점이다 (Leria, 2002). 즉, 북유럽사회는 다른 복지국가들과 비교했을 때 사적영역과 관련된 사회적 위험에는 잘 대응해 왔지만 그들 국가와는

15) 다만 스웨덴에서 민영화를 영리목적으로의 전환으로 이해할 수는 없다. 순수영리를 목적으로하는 아동양육시설은 1998년 기준으로 전체의 3.8%에 불과하고, 아동수를 기준으로 했을 때 민영화된 시설에 다니는 비율은 오히려 감소했다 (Bergqvist and Nyberg 2002).

질적으로 다른 신사회위험에 직면해 있다.

이에 대한 사민주의 국가들의 대응은 다양하다. 노동시장의 유연화에 대해서는 핀란드의 예에서 보듯 24시간 운영하는 보육시설이 등장하고 교대 일을 하는 부모들이 새로운 보육형태에 대한 정책이 모색되고 있다 (OECD, 2005). 그러나 문제는 왜 돌봄(재생산)과제가 항상 생산영역의 요구에 맞추어져야하는가에 대한 비판이 제기되고 있다. 만약 라리아(Leria, 2002)의 주장처럼 일과 가족생활의 양립을 제도화함으로써 북유럽사회에서 재생산과제가 생산과제에 우선하게 되었다면 비전형적인 노동시장의 확대는 이러한 역전을 다시 원위치로 돌리는 역할을 하게 될 것이기 때문이다. 민영화의 분권화의 문제는 현실세계에서 분권화와 민영화가 불평등을 야기하지는 않고 있기 때문에 (Bergqvist and Nyberg 2002) 이를 자유주의 국가와 같이 민영화로 인해 불평등이 확대되고 있다고 이해하는 것은 적합하지 않다. 그러나 아동보육시설의 민영화는 북유럽사회에서도 부·모가 직접 아동을 돌보거나 민간에 위탁하는 비율이 확대되고 있다는 점이다¹⁶⁾ (Borchorst, 2002). 결국 민영화는 보육시설이용에 있어서 부모의 선택의 폭을 확대시킴으로써 계층간의 불평등을 강화시켜 북유럽 사회의 근간인 사회적 연대를 약화시킬 가능성이 상존하고 있는 것이다. 남성의 돌봄노동 참여를 위한 제도화는 1994년과 1995년 노르웨이와 스웨덴에서 각각 아버지 할당제를 도입하였다. 물론 이러한 제도를 통해 아버지의 양육참여는 증가되었지만 노동시장에서의 보편적 생계부양자가구의 대중성에 비해 사적영역에서 보편적 돌봄의 확산 정도는 미미하다. 분명한 것은 보편적 생계부양모델이 반드시 보편적 돌봄모델과 일치하는 것은 아니라는 점이다. 마지막으로 사회적 연대 대상의 변화다. 새로운 사회적 위험에 대한 대응은 복지자원이 전통적 사회위험으로부터 새로운 사회적 위험으로 이전되어야 하는데 완전고용과 보편주의에 입각한 기존의 사회정책에 대한 대중성으로 인해 복지자원의 재배치에 어려움을 겪고 있는 것이다 (Timonen, 2004). 더욱이 복지자원의 이동은 새로운 사회적 연대를 필요로 하는데 아직까지 새로운 사회적 위험의 정치세력화는 파편화되어 있어 조직적인 정치적 힘을 발휘가 어렵다는 사실이다 (Taylor-Gooby, 2004b). 실제로 고용주도 노동자도 신사회위험에 대한 단일한 대안을 형성하고 있지 못하고 있다. 더불어 여성의 시간제 고용과 노동시장의 성별분절은 여전히 사적영역과 관련된 주요한 사회적 위험으로 남아 있다.

4. 사적영역과 관련된 한국사회의 신사회위험과 정책대응

복지국가의 초입에 들어선 한국에서 산업화된 복지국가들이 직면한 신사회위험을 논

16) 물론 순수영리목적의 아동양육시설은 1998년 기준으로 전체의 3.8%에 불과하고, 실제 아동수용비율은 1980년대에 40%에서 1990년대 16%로 절반이상 감소했다.

의하는 것은 일견 적절해 보이지 않는다. 그러나 현재 한국사회가 직면한 저출산, 고령화, 비정규직의 증가, 여성의 점증하는 노동시장 참여, 복지다원화 등을 고려한다면 한국사회 역시 신사회위험에서 예외일 수 없다. 특히 (사적영역과 관련된) 신사회위험의 주된 동인으로 지적되는 남성일인생계부양자가구에서 보편적 생계부양자가구로의 전환이 이미 상당 정도로 진행된 사실을 고려한다면 신사회위험은 우리의 예상보다 훨씬 더 광범위하게 확대되어 있을 수도 있다. 결국 앞에서 언급한 것과 같이 신사회위험의 확산은 정규직 남성생계부양자에 기반 한 전통적 복지체제가 여성의 노동시장 참여로 대표되는 후기산업사회의 변화에 적절히 대응하지 못함으로써 발생하는 위험이다. 여성의 노동시장 참여로 인해 가구는 남성생계부양자가구에서 보편적 생계부양자가구로 전환되고 있는데 반해 복지체제는 사적영역에서 발생하는 사회적 위험에 대해 적절히 대응하지 못하고 있는 것이다. 더욱이 신사회위험에 대한 대응은 단순히 사적영역과 사회적 위험을 넘어서 전통적인 사회정책의 핵심과제인 빈곤, 불평등, 양극화 완화에 중요한 역할을 하고 있다는 점을 고려한다면 한국사회의 신사회위험에 대한 이해와 정책대응에 대한 검토는 복지국가 초입에 들어선 우리에게 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다.

1) 사회적 돌봄의 부재: 아동양육을 중심으로

(1) 사회적 돌봄의 부재로 인한 신사회위험

아동과 노인에 대한 돌봄 제공은 노동시간의 감소 또는 노동시장에서의 퇴출과 밀접한 관련성이 있으며, 더 나아가 돌봄에 대한 책임이 사라진 이후에도 돌봄 제공자의 노동시장 복귀가 이루어지고 있지 않는다는 점이다 (Barrow, 1999). 한국사회도 임신, 출산, 양육으로 인한 경력단절이 여성 소득 저하의 주요한 원인으로 지적되고 있다. 실제로 한국보건사회연구원, 보건복지부 등이 주관해 실시한 “2005년도 전국 결혼 및 출산 동향조사”에 따르면 취업을 희망하고 있는 비취업 기혼여성(20~24세) 중 66.2%가 소득 부족과 자녀양육비 부족 등 경제적 어려움으로 취업을 희망하고 있는데도 불구하고 이중 89.0%가 여성 자신에게 부여된 돌봄 책임 때문에 취업을 하지 못하는 것으로 나타났다¹⁷⁾ (이삼식 외, 2005). 또한 임신, 출산, 양육으로 인한 경력 단절이 서구사회와 같이 여성의 임금소득에 부정적 영향을 미침으로써 경제적 어려움을 더하고 있다. 경력단절을 경험한 기혼여성과 계속취업 한 기혼여성의 시간당 임금을 비교해본 결과 경력단절을 경험한 여성의 시간당 임금은 6,300원으로 계속 취업한 여성의 8,400원의 75.0%에 불과한 것으로 조사되었다. 이상의 논의를 정리하면 가족 내 돌봄에 대한 책임이 기혼여

17) 제시된 수치는 다음과 같이 재계산 되었다. 먼저 취업희망 사유는 이삼식 외(2005: 336-7) <표 16-5> 비취업 기혼여성의 취업희망 사유에서 소득부족 25.9%와 자녀양육 비용 40.3%를 더한 값이고, 취업을 하지 않는 사유는 <표 16-6>에서 일-가정양립곤란 25.3%와 자녀가 어려서 33.6%를 더한 값을 취업희망 사유 중 경제적 문제와 관련된 비율로 나누어 얻은 값이다.

성의 노동시장 참여에 가장 중요한 어려움으로 지적되고 있는 현실에서 여성에게 일과 가족생활은 양자택일의 문제로 다가서게 될 것이다. 그리고 노동시장에서 여성의 노동력에 대한 수요가 증가하고, 가구 또한 추가적인 소득이 절실한 상황에서 여성에게 일과 가족생활의 양자택일을 강제하는 상황에서 가족생활(특히 양육)은 선택 가능한 대안이 될 수 없다. 결국 돌봄의 사회와의 부재는 한국사회의 중요한 당면과제인 저출산과 고령화는 물론이고 불평등, 양극화, 빈곤을 가중시키는 주요한 원인으로 작용할 것이다.

(2) 사회적 돌봄에 대한 정책대응

일반적으로 사회적 돌봄에 대한 정책대응은 일과 가족생활 양립 정책으로 집중된다. 일과 가족생활 양립 지원정책은 크게 아동보육, 아동양육과 관련된 휴가 정책, 노동시간과 관련된 정책 등이다¹⁸⁾. 여기서는 사회적 돌봄에 대한 정책대응은 아동보육과 양육과 관련된 휴가 정책을 중심으로 살펴볼 것이다. 아동양육과 관련된 휴가정책은 산전후휴가(모성휴가)와 육아휴직(부모휴가) 두 가지제도만 존재한다.

① 산전후휴가와 육아휴직: 산전후휴가는 2001년 모성관련 3개법(근로기준법, 남녀고용평등법, 여성발전기본법)을 통해 현재와 같은 모습을 갖게 된다. 2001년 남녀고용평등법 개정을 통해 산전후휴가는 60일에서 90일로 확대되었으며, 확대된 30일에 대해 통상임금에 해당하는 금액을 고용보험에서 지급하는 것을 명문화했다. 고용보험에서 지급하는 30일분에 대해서 상한 액을 월 135만원으로 설정했다. 그러나 상한금액이 정액으로 고정되어 있어 시간이 지남에 따라 휴가를 이용하는 점점 더 많은 여성노동자가 평균 월 임금보다 낮은 수준의 급여를 받게 되는 문제를 야기하고 있다. 2001년 개정당시 급여의 최상한선인 135만원은 여성노동자의 평균 월 급여 총액의 133.0%였으나 2004년에는 105.0%로 낮아졌다. 불과 4년 만에 여성노동자의 평균 월 급여총액에 대해 출산휴가의 최상한 급여액이 21.1%나 감소한 것으로 나타났다. 특히, 노동조합이 있는 사업장의 경우 단체협약에 의해 이미 100%의 실질임금이 보존되고 있던 상황에서 2001년 법개정은 평균임금 이상 여성노동자에게는 출산휴가를 이용할 때 실질급여가 감소될 수도 있기 때문이다.

산전후휴가의 실질적 정책효과는 산전후휴가의 이용현황을 통해서 알 수 있다. <표 2>에 따르면 산전후휴가자수는 지속적으로 증가해 2002년 22,711명에서 2005년 40,504명으로 불과 3년 만에 78.3%나 증가했다. 그러나 2004년 한 해 동안 출생한 아동수가 476,052명이고 (통계청, 2004) 기혼여성의 경제활동율이 44.1%인 점을 고려한다면 (정밀성이 떨어지는 대략적인 추정이지만) 2004년 아동을 출산한 취업여성 중 단지 18.4%만이 산전후휴가를 사용했다고 추정된다. 더욱이 산전후휴가 급여 중 30일을 고용보험에서 지급하고 있다는 점을 고려한다면 소규모 사업장 종사자와 비정규직 종사자가 산전

18) 노동시장과 관련된 논의는 다음 절에서 검토할 예정이다.

후휴가를 이용할 가능성은 더욱 낮을 것이라고 추정된다. 실제로 산전후휴가 이용비율은 종업원 수가 4인 이하인 사업장 종사자가 가장 낮게 나타났다고 보고되고 있다 (김태홍·김난주, 2003). 이처럼 아동양육과 관련된 가장 기본적인 지원정책이라고 할 수 있는 산전후휴가는 그 대상자가 상용직 근로자로 제한되어 있어 그 대상이 극히 제한적이며, 급여수준이 적절히 보장되지 못하는 문제를 안고 있다.

<표 2> 산전후 휴가 및 육아휴직 실시현황

	산전후 휴가	육아휴직				산전후휴가자 육아휴직비율
		계	여성	남성	남성비율	
2002년	22,711	3,763	3,685	78	2.1%	16.6%
2003년	32,133	6,816	6,712	104	1.5%	21.2%
2004년	38,541	9,303	9,122	181	1.9%	24.1%
2005년 ¹⁹⁾	40,504	10,561	10,357	204	1.9%	26.0%
2006년 2월까지	6,943	1,869	1,827	42	2.2%	26.9%

자료출처: 노동부, 2006a. “산전후휴가급여·육아휴직급여지원”. 노동부, 2006b. “산전후휴가급여 및 육아휴직급여 지원 실적”. 남성의 육아휴직비율과 산전후휴가자 중 육아휴직자비율은 재계산한 수치임 (윤홍식, 2006a에서 재인용).

다음으로 육아휴직제도는 1987년 남녀고용평등법이 제정되면서 제도화되었다. 그러나 제도 도입당시 육아휴직제도는 무급이었기 때문에 경제적 생활을 이유로 노동시장에 참여하고 있는 많은 여성노동자의 실질적으로 일과 가족생활 양립을 지원 해주는 정책이라고 할 수 없었다. 더불어 육아휴직제도는 여성노동자만이 사용할 수 있다는 점에서 여전히 성별분업을 강화시키는 한계를 노정하고 있었다. 이후 1995년에는 육아휴직의 대상이 여성노동자 뿐만 아니라 여성노동자의 배우자까지로 확대하는 남녀고용평등법 2차 개정이 이루어진다. 그러나 남성노동자의 육아휴직 권리가 여성노동자의 권리에 근거했다는 점과 무급이었다는 점으로 인해 여전히 양육에 대한 책임은 여성에게 부과되고 있었다. 특히 무급인 육아휴직 제도는 일반적으로 가구의 생계를 담당하고 있던 남성노동자의 사용을 원천적으로 봉쇄한 것이다. 2001년은 육아휴직과 관련된 남녀고용평등법과 고용보험법이 개정되어 육아휴직제도가 현재와 같은 모습을 띄게 된다. 여성의 노동시장 지위에 따라 자격을 부여 받던 남성노동자가 배우자(여성)의 노동시장 지위와 관계없이 육아휴직의 권리를 갖게 되었다는 점은 의미 있는 진전이라고 할 수 있다. 한편 많은 논란 끝에 육아휴직 급여가 남녀노동자 평균 월 임금 총액의 14.4%에 불과한

19) 2005년도 수치는 노동부(2006)에서 발표한 2005년도 1월부터 10월까지 산전후휴가 및 육아휴직을 이용한 노동자의 총수에 11월과 12월 사용자 수를 추정하여 계산한 것이다. 예를 들어, 2005년도 산전 후휴가자 이용자 총수는 다음과 같이 계산되었다. 2005년 1월부터 10월까지 총 이용자수 33,753명에 근거해 $33,753 + (33,753 \times 0.2) = 40,504$.

월20만원의 정액으로 정해져 육아휴직 활성화에 중요한 걸림돌로 작용하고 있다. 이후 육아휴직 급여는 2003년 30만원, 2004년 40만원으로 상향 조정되었고, 2007년부터는 50만 원으로 조정될 전망이다. 그러나 2004년을 기준으로 했을 때도 육아휴직 급여는 남녀노동자 평균 월 임금총액의 22.9%에 불과하다.

육아휴직 이용실태를 살펴보면 있어서 주목해야할 점은 크게 두 가지인데, 첫째는 출산여성 중 육아휴직을 이용하고 있는 비율이다. 2004년 현재 육아휴직 이용현황을 보면 <표 4>에 제시된 것과 같이 9,303명이다. 2004년 현재 출생아수는 476,052명이고 (통계청, 각 연도), 기혼여성의 48.7%가 경제활동을 하고 있다고 했을 때 현재 출산을 한 취업여성의 단지 3.9%만이 육아휴직을 이용하고 있다는 추론이 가능하다. 단순히 고용보험 피보험자(여성의 26.4%)로 한정하면 육아휴직을 이용했다고 추정할 수 있는 비율은 15.2% 내외가 될 것이다²⁰⁾. 둘째, 남성노동자의 독립적인 수급권을 보장했음에도 불구하고 육아휴직자 중 남성노동자의 이용비율은 2.0% 내외로 매우 저조한 상황이다. 주요한 원인은 육아휴직급여가 월 40만원으로 매우 낮기 때문이다. 정리하면 산전후휴가와 같이 육아휴직 역시 대상의 특정계층에 집중되고 있어 실제로 일과 가족생활양립이 절실한 (다른 대체자원이 없는) 저소득 여성과 여성 취업자의 대다수인 비정규직 노동자를 사각지대에 방치하고 있다.

<표 3> 6세 미만 전체 아동 수 대비 보육비율: 1990-2004

연도	보육관련지표		
	보육비율(계)	공적보육비율	민간보육비율
1990	1.2	0.6	0.6
1992	3.1	2.0	1.1
1994	5.4	3.3	2.1
1996	9.5	4.3	5.2
1998	13.4	5.6	7.8
2000	17.3	6.5	10.8
2002	21.5	6.6	14.9
2004	28.1	7.3	20.8

출처. 윤홍식 (2006a)

② 아동보육: 아동보육에 대한 지원은 부·모의 노동권 보장을 위한 핵심적 정책으로 평가되고 있다. 비취업 여성의 절대다수가 아동양육문제로 인해 노동시장에 참여하지

20) 4.0%는 다음과 같은 방식으로 추정되었다. 먼저 2004년 출생아수(476,052)를 구하고 여기에 기혼여성의 경제활동 참가율(0.487)을 곱해서 231천 명 정도가 경제활동을 하는 여성으로부터 출산했다고 추정했다. 다음으로 2004년도 육아휴직 이용자 9,122 명(남성 204명은 제외)을 앞서 구해진 231천명으로 나누어 3.9%라는 수치를 구했다. 출산여성 중 고용보험 피보험자 비율은 여성 고용보험 피보험자수인 2,556,648명을 기혼과 미혼 경제활동 여성 수(9,668천명)로 나누어 26.4%를 구했다. 고용보험 피보험자인 출산여성의 육아휴직 이용비율인 15.3%는 전체출산아동수에 기혼여성의 경제활동비율을 곱하고 다시 고용보험 피보험율을 곱해서 출산을 한 고용보험 피보험여성 수를 61,205명으로 추정했다. 다음으로 2004년도 육아휴직 이용자 수를 61,205명으로 나누어 15.2%라는 수치를 추정한 것이다.

못하고 있고, 기 취업 여성의 경우도 아동양육 문제로 인해 경력단절이 발생하고 있다는 점을 고려한다면 아동보육서비스는 여성의 독립적인 가구 구성과 함께 보편적 생계 부양자가구로의 전환을 위한 핵심적 정책이라고 할 수 있다. 한국 보육정책은 1991년 영유아보육법이 제정됨으로서 확대발전을 위한 기초적인 발판이 만들어 졌다. 이후 보육시설 확대는 꾸준히 이루어졌는데 문민정부 시기인 1995년부터 1997년까지 진행되었던 보육사업 확충 3개년 계획의 결과 현재와 같이 민간위주의 아동보육 체제가 구축된 것으로 보여 진다. 실제로 1995년 사업계획과 실적을 비교해보면 공공부분은 계획대비 실적 비율이 4.6%에 그치는데 반해 민간부분은 251.8%에 이르는 것으로 조사되었다 (권건일 1996). 이를 반영하듯 <표 5>에서와 같이 1995년까지 아동대비 공적보육비율(법인 포함)은 3.7%로 3.3%인 민간보육비율보다 0.4%P 높았다. 그러나 보육사업 확충 3개년 계획추진이후 1997년 민간보육 비율은 7.3%로 공적보육비율 5.0%보다 2.3%P 높은 역전 현상이 발생한다. 이후 이러한 현상은 가속화되었는데 국민의 정부에서 민간보육비율은 연평균 1.42%P증가한데 반해 공적보육비율은 0.20%P증가에 그쳤다 (윤홍식, 2006a). 참여정부에서는 그 차이가 더욱 벌어져 참여정부 2년 동안 공적보육비율은 연 평균 0.25%P 그치는데 반해 민간비율은 연 평균 1.85%P로 역대 최고치를 경신한다. 지난 6월말 저출산·고령사회 대책 연석회의를 통해 국공립시설을 시설이용 아동수 대비 30%까지 확대(법인 포함할 경우 50%)를 계획하는 등 이에 대한 개선의지가 보이고 있지만 목표연도를 설정하지 않음으로써 실행이 불투명하다.

보육서비스와 관련된 다른 문제는 부모부담이 과중하다는 점이다. 2002년 총 보육비용 기준으로 보육비용의 부모분담율은 무려 74.6%에 이르고 있는 것으로 나타났다 (서문희·이상현, 2002). 구매력(PPP) 기준으로 한국 부모의 월평균 순 부담액을 국제적으로 비교해보면 미화 344불로 덴마크 257불, 스웨덴 233불, 핀란드 183불 보다 훨씬 높은 수준인 것으로 나타났다 (윤홍식, 2006b). 더 나아가 보육시설 이용의 계층 간 형평성 문제가 제기되고 있다 (김중해, 2006). 계층간의 형평성 문제를 보면 가구소득이 99만 원 이하인 가구의 소득대비 보육비 비율은 12.80%에 이르는 반면 500만 원 이상 가구는 5.66%에 그치고 있어 소득대비 역진성이 심각한 것으로 나타나고 있다.

정리하면 한국 보육서비스의 가장 큰 문제는 첫째, 보육서비스의 민간 의존 비율이 높고, 그 의존도가 점차 증가하고 있다는 점이다. 서구의 경험을 보았을 때 과도한 민간부분의 의존은 부모의 재정적 부담의 증가와 공공성의 훼손이라는 문제를 안고 있는 것으로 나타나고 있다. 둘째, 아동 수와 비교했을 때 보육비율이 너무 낮아 부·모의 노동권을 적절히 보장할 수 없다. 특히 영아에 대한 보육수요가 낮게 나타나고 있는 것이 현실이지만 이는 반대로 영아를 맡길만한 보육시설이 부재하기 때문에 나타나는 현상일 수도 있다. 즉, 부·모가 일과 가족생활을 양립하기 위해서는 영아에 대한 보육서비스 확충이 대단히 중요한데 현재로서는 이에 대한 적극적 정책개입이 미약한 것으로 사료

된다. 셋째, 소득계층과 시설간의 불평등이 나타나고 있다는 점이다. 특히 소득계층간의 형평성 문제는 차등보육료 등의 정책을 통해 개선하려고 하지만 다른 제도적 지원이 뒷받침되지 않는 한 부분적 개선에 그칠 것으로 예상된다.

2) 평생계약에서 한시적 계약으로: 이혼

(1) 이혼의 증가로 인한 새로운 사회적 위험

<표 4> 결혼해체에 따른 소득수준 및 빈곤실태

	이혼/별거	사별	t-검증 값
소득 대 욕구비율	1.37	1.66	-2.08*
빈곤실태(%)			χ^2 검증 값
빈곤선 100% 이하	35.4 (35.4)	32.2 (32.2)	2.125
빈곤선 100-125%	15.2 (50.6)	10.3 (42.5)	
빈곤선 125-150% 이하	11.4 (62.0)	12.9 (53.4)	
빈곤선 150% 이상	38.0 (100.0)	44.6 (100.0)	

* p < .05. 자료: 윤홍식, 2004. p.15 <표 2> 결혼해체 유형에 따른 소득수준 및 빈곤실태

이혼의 증가는 단순히 가족형태의 변화를 넘어 한국사회 기본 전제를 바꾸어 놓는 중요한 변화요인이다. 한국 사회보장 체제의 기본전제는 남성 생계부양자와 피부양자로 상정되는 여성과 아동을 상정하고 설계되어있기 때문이다. 국민연금, 고용보험 등 사회보장체계는 남성생계부양자가 공적영역인 노동시장에서 직면한 사회적 위험에 대응함으로써 남성생계부양자 자신은 물론 이고 피부양자인 여성과 아동이 직면할 사회적 위험에 대한 대응을 포괄하고 있는 것이다. 이러한 전제에서 이혼율이 높아진다는 것은 결혼관계가 남녀간의 평생계약에서 한시적 계약으로 전환된다는 것을 의미한다. 즉, 성별분업에 근거한 평생계약으로 결혼을 전제로 제도화된 복지체제는 결혼관계가 한시적 계약관계로 변화하면서 근본적인 변화를 요구받고 있는 것이다. 결혼관계의 해체는 성별분업에 근거해 가족 내에서 돌봄노동에 종사했던 여성들에게 노동시장의 참여를 통한 생계부양자의 역할과 돌봄 제공자의 역할을 동시에 요구하고 있다. 결국 한시적 계약관계로 결혼관계가 변화한다는 것은 성별분업의 해체를 요구하며, 앞서 언급한 돌봄노동의 사회화에 대한 요구를 증대시키고 있다. 더불어 가구 생계부양자의 상실은 (특히 여성)한부모가구의 노동시장 참여 필요성을 증대시키고 있다. 이혼으로 인한 신사회위험은 주요하게 빈곤의 여성화와 사회보장체제의 사각지대 확대로 나타나고 있다. 빈곤의 여성화는 두 가지 측면을 모두 고려해야하는데 첫째는 절대빈곤의 증가와 둘째는 근로빈곤층의 증가이다. 사회보장체제의 사각지대 확대는 대다수 경력단절을 경험한 여성이

비정규직에 종사한다는 사실을 고려한다면 쉽게 짐작되는 부분이다.

먼저 빈곤상태를 보면 <표 4>와 같이 이혼·별거 여성이 있는 가구의 소득이 최저생계비이하인 절대빈곤 비율은 35.4%에 이르는 것으로 나타났다. 한국에서 처음으로 이혼을 전후한 빈곤율의 변화를 구체적으로 분석한 변화순 외(2006)의 연구를 보면 이혼 전(이혼한 여성이 속해있던) 가구의 절대빈곤비율은 19.1%에서 이혼 후 29.0%로 무려 51.8% 증가한 것으로 나타났다. 그러나 문제는 노동시장 참여(취업)가 이들의 빈곤문제를 완화시켜주지 않고 근로빈곤층을 양산하고 있다 것이다. 취업, 그 것도 전일제 취업이 이렇게 빈곤완화에 중요한 역할을 하고 있지 못한 이유는 이들 중 상용직 취업자가 16.5%에 불과하다는 현실과 관계가 있는 것이다 (윤홍식, 2004). 결국 전통적 성별분업에 근거해 자신의 인적자본을 재생산노동에 투여한 여성은 결혼해체와 함께 빈곤이라는 참담한 현실을 직면해야한 것이다. 특히 공적영역에서의 경험(경력)은 사회적으로 가치 있는 재화로 인정되고 노동시장에서 임금상승, 승진 등 고용지위 상승의 주요한 판단 준거가 되는 반면 재생산 노동에 대한 경험은 노동시장에서 무가치한 인적자원으로 평가되는 현실에서 결혼해체로 인한 여성의 빈곤화는 예상된 결과라고 할 수 있다.

(2) 정책대응

결혼해체로 인해 야기되는 사회적 위험에 대해 한국사회의 대응은 전무하다고 할 수 있다. 2002년 개정된 모·부자복지법이 있지만 경제적 지원을 포함해 한부모가구가 적절한 수준에서 독립적인 가구를 유지·운영하기 위한 지원은 전무한 실정이다. 다른 사회보장제도도 예외는 아니다. 결혼해체를 경험한 여성에 대한 국민기초생활보장제도로 대표되는 공공부조의 빈곤감소 효과는 불과 0.7%에 불과하며, 사회보험은 2.9%에 그치고 있다 (윤홍식, 2004). 사적소득이전을 포함해 모든 이전소득을 고려해도 빈곤감소 비율은 20.0%에 그치고 있다. 저소득 여성가구주를 대상으로 한 다른연구에서도 공적소득이전(국민연금, 공공부조 등)의 빈곤감소 효과는 14.4%에 그치고 있다. 실제로 사회보험의 경우 일정기간 동안 노동시장에 참여를 전제로 하고 있고 대부분 정규직 상용직 근로자를 피보험자로하고 있기 때문에 전업주부와 비정규직에 취업했던 여성에게는 안전망이 될 수 없다. 또한 최후의 안전망이라고 할 수 있는 국민기초생활보장제도도 불합리하고 엄격한 수급기준으로 인해 최저생활을 보장받아야할 여성한부모가구의 다수를 사각지대에 방치하고 있는 실정이다. 실제로 기초생활보장대상에서 탈락한 여성한부모가구의 68.4%가 최저생계비이하에 머물고 있다는 사실은 이 같은 현실을 반영하는 좋은 실례라고 할 수 있을 것이다 (윤홍식, 2003). 노동시장과 관련해서는 적극적 노동시장 정책은 물론이고 비경제활동인구(전업주부)였던 여성을 경제활동대상으로 전환시키기 위한 활성화(Activation)정책 등은 찾아보기 어렵다. 실업자에 대한 재교육과 훈련을 통해 구직을 활성화시키는 실업대책 중 여성실직자를 위한 활성화정책예산은 140억 규모로 전체예산의 0.2%에 불과한 실정이다 (엄규숙, 2006). 문제는 단순히 여성에 대한 활

성화 정책이 미흡하다는데 그치지 않고, 여성 대다수가 비정규직에 종사하고 있어 취업자 중 고용보험의 사각지대에 방치된 규모가 무려 65.1%에 이르고 있다는 점이다. 결국 결혼해체로 야기되는 신사회위험에 대해 한국사회는 아무런 대응을 하고 있지 않고 있으며 이는 본질적으로 여성을 남성과 동등한 생계부양자로 받아들이지 않는 데서 오는 사회적 결과라고 할 수 있다.

3) 여성의 비정규직화: 보편적 생계부양자 가구의 허상

(1) 보편적 생계부양자 가구의 실태

<표 5> 남성생계부양자 가구와 보편적 생계부양자 가구의 빈곤실태

	1999년 (N=2,731)		2004년 (N=1,620)	
	남성생계부양 (79.3%)	보편적 부양 20.7(%)	남성생계부양 50.6(%)	보편적 부양 49.4(%)
최저생계비 50% 이하	8(0.4)	1(0.2)	3(0.4)	2(0.3)
100% 미만	92(4.2)	19(3.4)	11(1.4)	8(1.0)
120% 미만	77(3.6)	18(3.1)	10(1.2)	8(1.0)
150% 미만	157(7.3)	28(5.0)	27(3.3)	13(1.7)
180% 미만	243(11.2)	36(6.4)	42(5.2)	45(5.6)
210% 미만	243(11.2)	59(10.4)	90(11.0)	50(6.2)
210% 이상	1345(62.1)	404(71.4)	637(77.7)	674(84.2)
소득대비 욕구비율	2.70	3.34	3.61	3.89

출처: 윤홍식 외 (2006) <표 1>과 <표 6>을 조합해 부분 수정한 것임.

서구의 경험을 고찰하였을 때 일인생계부양자가구에서 보편적 생계부양자가구로의 전환과 이에 따른 복지체제의 재편이 한국사회에서 새롭게 확대되고 있는 사회적 위험에 대한 효과적인 대응책이 될 수 있을 것이라고 언급한바 있다. 그러나 이러한 결론은 노동시장에서 공급되는 일자리를 통해 시민이 적절한 수준의 생활을 유지할 수 있다는 전제가 성립되어야 한다. 만약 이러한 전제를 충족시키지 못하고 있다면 보편적 생계부양자로의 전환은 근로빈곤층과 같은 새로운 사회적 배제를 양산시킬 뿐이다.

한국사회에서 보편적 생계부양자 가구로의 전환은 빠른 속도로 진행되고 있다. <표 5>를 보면 지난 1999년 가구주 또는 배우자가 임금소득이 있는 가구 중 남성생계부양자 가구의 비중은 79.3%로 절대다수를 점하고 있었다. 그러나 5년이 지난 2004년 자료를 보면 남성생계부양자 가구의 비중은 50.6%로 무려 36.2%나 감소했다. 반면 보편적 생계부양자가구의 비중은 동 기간 동안 20.7%에서 49.4%로 138.6%나 증가했다. 다른 사회현상과 같이 한국사회에서도 보편적 생계부양자 가구의 비중이 급격히 증가하고 있는 모습을 보여주고 있다. 또한 산업화된 서구 복지국가에서와 같이 보편적 생계부양가구

의 소득수준이 남성생계부양자가구 보다 높은 것으로 나타났다. 그러나 욕구대비소득비율을 통해본 격차는 1999년 0.64P에서 2004년 0.27P로 59.7%나 감소했다. 절대 빈곤율을 보면 일반적으로 보편적 생계부양자 가구의 빈곤율이 남성생계부양자가구의 빈곤율 보다 낮은 것으로 나타났다. 서구의 경우 양가간의 빈곤율의 차이가 대략 2~6배까지 차이가 난다는 점을 고려한다면 작은 차이라고 할 수 있다. 지금까지의 결과를 보면 서구의 경우보다는 미약하지만 보편적 생계부양자 가구로의 전환을 통해 시민들의 경제적 생활수준이 향상되고 있는 것으로 보인다.

그러나 이러한 변화의 내면에는 우리가 주목하지 못한 함의를 내재하고 있다. 생계부양형태에 따른 빈곤실태를 연구한 다른 연구에 따르면 다른 변수들을 통제한 상태에서는 일반적 기대와는 달리 보편적 생계부양자가구가 빈곤에 처할 가능성이 남성일인생계부양자 가구가 빈곤에 처할 가능성보다 무려 4.8배 높게 나타났다는 점이다 (윤홍식·조막래, 2006). 이는 한국사회에서 여성의 노동시장 참여를 통한 보편적 생계부양자가구로의 전환이 새로운 사회적 위험을 감소시키기보다 오히려 확산시킬 수 있는 가능성을 보여준다. 자유주의 국가에서 보편적 생계부양형태가 지배적임에도 불구하고 빈곤율과 성별, 계층별 불평등이 높다는 점을 고려한다면 충분히 납득이 가는 결과이다. 결국 최근 급격히 진행되고 있는 노동시장의 유연화로 인해 비정규직이 확대되고 남성생계부양자의 임금소득으로는 생활할 수 없는 가구에서 여성들이 노동시장에 참여하게 되는데 이들에게 주어지는 일자리가 주로 비정규직, 저임금 일자리라는 것에 주목할 필요가 있다. 실제로 한국비정규직노동센터의 자료에 따르면 지난 2002년 여성 중 정규직 고용비율은 29.3% 불과한 것으로 조사되었다 (이병훈·김유선, 2003). 또한 2002년 비정규직의 월평균 임금수준은 96만원으로 정규직 182만원의 52.7%에 불과했다. 결국 여성의 비정규직화를 통한 보편적 생계부양자가구로의 전환은 근로빈곤가구의 증대시킴으로써 한국사회에서 새로운 사회적 위험을 확대를 가속화시키고 있다.

(2) 정책대응

한국사회에서 노동시장 유연화는 지속적으로 진행되어왔다. 특히 문민정부 하에서 신인력정책은 노동시장에서의 노동력의 수급 불균형을 비정규직 확대를 통해 충원하려했던 대표적 정책이라고 할 수 있을 것이다 (백진아, 2006a). 특히 신인력정책하에서 이루어진 자유로운 고용과 해고, 변형근로제, 교대근무제 등 수량적 노동시장 유연화 정책은 노동시장에서 비정규직을 확산시키는데 주요한 역할을 담당했다고 할 수 있다. 특히 한국사회에서 여성의 비정규직화는 특정계층에게만 집중되어 나타나는 현상이기 보다는 학력수준 등과 관계없이 전 계층에서 나타나고 있다는 점에 주목할 필요가 있다 (백진아, 2006b).

이렇듯 비정규직 확대에 의한 사회문제가 확대되자 정부, 기업, 노동계는 2004년부터 비정규직차별금지를 명문화한 비정규직법안을 준비했지만 노동계의 핵심적 요구사항인

기간제(계약직)노동자의 사용사유기한, 불법파견과 관련된 쟁점 등으로 인해 현재 2년 넘게 국회에 계류 중인 상태이다. 한편 경영계는 비정규직 법안이 노동시장의 유연화를 저해해 궁극적으로 기업의 합리적인 경영에 장애가 될 수 있는 것은 물론이고 실업을 확대시킬 수 있다는 이유로 비판의 수위를 높이고 있다. 이처럼 한국사회에서는 비정규직 확산에 대해 서구 복지국가들과 같이 적극적 노동시장 정책을 통한 좋은 일자리를 만들고, 활성화 정책을 통해 노동자의 인적자본을 확대시키는 대안들은 아직까지 이루어지고 있지 않다. 다만 영국과 미국 등 주로 자유주의 복지국가들에서 활용되고 근로장려세제(EITC)의 도입을 추진하고 있다. 근로장려세제(EITC)의 전제는 노동시장의 구조적 문제를 완화하기 보다는 임금소득에 대한 보존을 통해 복지의존층에게 근로의욕을 고취시켜 복지의존으로부터 벗어나게 하기 위한 제도이다. 그러나 사회보장제도의 역할이 일천한 한국에서 복지의존이 심각한 문제가 아니며 더 나아가 근로장려세제의 대상이 매우 제한적이고 급여수준이 최대 월 6만7천원에 불과하다는 점을 고려한다면 근로장려세제를 통해 근로빈곤층의 문제를 완화시킬 것으로 기대할 수는 없다. 즉, 근로장려세제는 노동시장의 구조적 문제를 근본적으로 해결하는 대안이 아니며 오히려 노동시장에서 저임금, 비정규직을 확대 재생산할 우려마저 내재하고 있는 것이다. 근로장려세제를 실시한 영국과 미국의 경우도 근로연계복지제도가 저소득층의 고용안정과 빈곤완화를 달성했다는 증거는 부재하다 (Ozawa and Yoon, 2005; 김종일, 2006)

5. 신사회위험을 넘어서: 정책과제

가족영역과 관련된 신사회위험이 단순히 저출산, 고령화 등 인구학적 위기에 대한 대응을 넘어 해당 사회의 불평등, 양극화, 빈곤 등과 밀접한 관련성을 가지고 있다는 점을 고려한다면 신사회위험에 대한 대응은 신사회위험 뿐만 아니라 한국사회의 전통적인 사회적 위험에 대한 효과적인 대응책이 될 것이다. 본 장에서는 앞서 언급한 서구의 경험과 한국사회에서 나타나고 있는 신사회위험의 실태와 정책대응을 통해 한국사회가 신사회위험을 넘어 시민의 복지를 증대시키기 위한 정책과제에 대해 검토하고자 한다. 돌봄의 사회화, 새로운 사회보장체계의 구축, 적극적 노동시장 정책과 활성화 정책에서는 정책대응방안에 대해 언급할 것이고 마지막 사회적 투자의 확대에서는 앞서 언급한 정책과제를 달성하기 위해 한국사회가 나아가할 원칙과 방향에 대해 논의할 것이다.

1) 돌봄의 사회화

아동양육관련 휴가와 관련된 정책쟁점들은 다양한 측면에서 논의될 수 있으나 다섯 가지 쟁점으로 정리될 수 있다. 첫째, 무엇보다도 제도가 포괄할 수 있는 대상의 폭이

매우 제한적이라는 점을 근본적 문제로 지적할 수 있다. 지난 2006년 6월 20일 재계, 노동계, 시민사회, 정부가 참여하여 합의한 『저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약』에서 합의한 것과 같이 산전후휴가와 육아휴직 대상을 비정규직에게까지 확대하고, 이후 자영업, 농어민 등 모든 시민들에게 보편적으로 확대할 수 있는 적극적 방안이 모색되어야 한다. 둘째, 유연한 육아휴직 사용이 노동시장에서 부·모의 경력단절을 최소화하고 가족 내에서 아동양육을 효과적 수행할 수 있도록 지원하는 기제임을 고려한다면 (Smith, 2001), 육아휴직의 시간제와 분할사용은 반드시 보장되어야 한다. 셋째, 낮은 급여수준은 정책의 실질적 대상을 낮은 급여를 받아도 생계가 가능한 여성, 즉, 배우자(남성)에게 생계를 의존하는(할 수 있는) 여성으로 제한함으로써 성별분업을 강화시키는데 북무하고 있다. 그러나 다른 측면에서 휴직 전 소득에 비례하는 급여는 양육기간 동안에도 노동시장의 차이를 유지시킴으로써 보편주의에 부정적 영향을 미칠 수도 있다 (Hiilamo, 2004). 그러므로 육아휴직(산전후휴가도 포함해서) 급여는 모든 휴직자가 아동과 함께 독립적으로 적절한 생활을 유지할 수 있는 급여의 기본선(기본정책급여)이 보장되어야 한다. 재원문제는 정책대상을 어디까지 확대할 것인가가 판단의 중요한 근거가 되어야 한다. 만약 휴가·휴직의 대상을 임금노동자로 제한한다면 직역이 통합된 건강보험보다는 임금노동자만을 대상으로 하는 고용보험이 더 타당하나 현재와 같이 대다수 비정규직이 고용보험에서 배제된 상황에서 새로운 대책이 요구된다고 할 수 있다. 반면 산전후휴가와 육아휴직의 대상을 비임금근로자(자영업, 농어민, 전업학생 등)로 확대하려고 한다면 임금노동자를 대상으로 하는 고용보험보다는 건강보험이 더욱 적합할 수 있을 것이다. 넷째, 남성(아버지)의 돌봄 노동참여는 단순히 남성이 부성휴가와 육아휴직을 이용하는 문제가 아니라 한국사회의 패러다임을 전환하는 본질적인 문제와 관련되어 있다 (윤홍식, 2006c). 남성의 육아휴직 이용률이 극히 저조한 한국사회에서 남성의 돌봄 노동 참여를 증대시키기 위해서는 아버지할당제의 도입은 반드시 필요하다. 정책 목적을 달성하기 위해서는 노르웨이와 같이 기간을 연장하는 방식을 검토해야 한다. 다섯째, 산전후휴가나 육아휴직 기간 동안 휴가자 또는 휴직자의 업무를 대신할 수 있는 인력을 확보하기 위해서는 ‘대체인력뱅크’와 같은 공식적 네트워크를 구성할 필요가 있다. 물론 대체인력이 확보된다고 해도 확보된 대체인력이 휴가자나 휴직자와 동일한 업무능력을 가지고 있다고 기대할 수는 없다. 그러나 장기적 관점에서 보면 대체인력의 사용은 노동시장에 처음 진입하는 인력에게 직업경력의 기회를 갖게 함으로써 해당 노동자의 인적자원을 상승시키고, 장래에 안정적 노동시장 지위 유지에 긍정적 역할을 할 것이다. 또한 이렇게 훈련된 노동인력이 증가할수록 전체 노동시장에 공급되는 인력의 질이 높아지고 이는 결국 기업의 생산력 증대에도 긍정적 역할을 할 수 있을 것으로 기대할 수 있을 것이다.

다음으로 아동보육과 관련된 과제는 아동보육서비스의 보편성과 공공성을 어떻게 확

대할 것인가가 핵심적 과제라고 할 수 있다. 이를 위해서는 두 가지 과제가 필수적인데 하나는 공적보육시설의 확대와 다른 하나는 부모부담을 경감시키기 위한 국가의 역할을 강화다. 먼저 공적보육확대 과제를 보면 저출산·고령사회 대책 연석회의에서 국공립보육시설을 30%까지 확대하기로 합의했지만 실행전망은 불투명하다. 왜냐하면 중앙정부가 의지가 있더라도 자치단체가 협력하지 않는 상황에서 공적 보육시설의 확충은 불가능하기 때문이다. 이러한 문제로 인해 공적보육서비스가 확대된 국가에서는 지방정부의 역할의 법제화를 통해 지방정부의 역할을 강제하고 있다. 덴마크의 경우 지방정부가 현재와 같이 아동양육관련 서비스 제공에 적극적 역할을 할 수 있었던 계기는 1951년 국회에서 자치단체가 아동양육을 지원하고 운영하는 책임을 제도화 시킨 이후이다 (Borchorst, 2002). 스웨덴의 경우도 자치단체가 공적보육시설 확대에 소극적인 정책을 일관함으로써 국가적 목표 달성에 실패하자 1995년 법률을 통해 지방정부의 의무와 책임을 제도화했다 (Nyberg, 2004). 즉, 한국에서도 중앙에서 지방정부의 보육서비스 확충에 대한 책임을 법률 등과 같은 방법을 통해 제도화하지 않는 한 공적보육서비스의 확대는 기대할 수 없을 것이다.

다음으로 부·모의 부담을 경감시키는 과제이다. 일반적으로 지방정부의 경우 아동양육시설 이용에 대한 부모의 부담을 증대시키려는데 반해 중앙정부는 이에 반대하고 있기 때문이다. 스웨덴에서는 1990년대 많은 자치단체들이 보육비용을 부모에게 전가하려고 하자 중앙정부에서 부모가 부담하는 비율의 상한선을 정해 보육비용의 통제장치를 마련했다 (Bergqvist and Nyberg, 2002). 즉, 부모부담의 상한선을 설정하고 이를 스웨덴과 같이 부모소득에 비례해 일정한 비율을 정함으로써 현재 차등보육료 등이 갖고 있는 역진성의 문제와 부모부담의 절대적 수준을 경감시키는 방안을 동시에 모색해야 할 것이다.

그러나 중요한 것은 한국사회에서 아동보육과 관련해 부·모의 자유선택을 어떻게 이해하고 있는가에 대한 근본적인 합의가 필요하다. 모든 시민이 일하는 노동자인 것을 전제로 서로 다른 가족환경에서 자라고 있는 아동들이 공적보육시설에서 동일한 보육서비스를 받음으로써 동일한 출발을 할 수 있는 조건을 만들어주는 것을 자유선택으로 이해하고 있는지 아니면 다양한 아동양육형태에 대한 부·모의 자유선택을 보장할 것인지에 대한 사회적 합의가 필요하다. 즉, 양육형태에 대한 자유선택을 어떻게 이해하는가가 한국사회에서 공적보육확대에 대한 정당성과 부·모 부담수준을 결정하는 준거가 될 수 있기 때문이다.

2) 신사회위험에 대한 사회보장체계의 구축

산업화된 서구의 복지국가가 그랬듯이 한국사회보장은 주로 공적영역인 노동시장에서 발생하는 실업, 질병, 노령 등의 위험으로 인해 임금노동을 하지 못할 때 발생하는 위험

에 대비하게 설계되어 있다. 이에 반해 아동양육과 관련된 휴가 제도와 공적보육시설 등은 소위 사적영역이라 지칭 되는 가족 내에서 발생하는 위험에 대한 사회적 대응정책이다. 그러므로 현재와 같이 공적영역에서 발생하는 위험에 대응하기 위해 설계된 사회보험체계로는 재생산 영역에서 발생하는 위험을 효과적으로 대처할 수 없다. 즉, 재생산 영역에서 발생하는 위험인 임신, 출산, 양육 등 돌봄 노동을 수행함으로써 발생하는 사회적 위험에 대비하기 위한 새로운 사회보장체계가 요구되는 것이다. 물론 어떠한 방식으로 사회보장체계를 설계할지는 이후 구체적인 연구가 진행되어야겠지만 원칙적인 내용을 집어보면 다음과 같다. 첫째, 재생산 영역에서 발생하는 임신, 출산, 양육의 과제가 특정한 성에게 국한되는 위험이 아닌 남녀 모두에게 발생하는 위험이라는 사회적 합의를 도출해야한다. 둘째, 새로운 보험체계는 특정계층만을 위한 제도가 아닌 모든 계층을 대상으로 하는 보편주의 관점에서 설계되어야한다. 새로운 보험체계는 비정규직 임금노동자는 물론이고 자영업자와 농어민까지 포괄하는 보편주의를 지향해야한다. 셋째, 국가의 책임을 강화하는 방안으로 설계되어야한다. 임신, 출산, 양육의 문제가 미래에 세금과 사회보장 기여금을 납부할 인구규모와 관련 있다는 점에 동의한다면 국가의 역할을 재정적 기여를 포함해 보다 적극적으로 모색될 필요가 있다. 특히 임금 노동자가 아닌 자영업자와 농어민을 제도 내로 포괄하기 위해서는 국가의 재정적 기여가 반드시 필요하다.

한편 여성의 노동시장 참여가 비정규직으로 집중되는 상황에서 전통적 사회보장의 사각지대와 불평등의 확대는 필연적이다. 예를 들어, 2002년 기준으로 국민연금(직장)에 가입한 비정규직의 비율은 21.5%에 불과하고 건강보험, 고용보험도 각각 24.8%, 23.2%에 불과한 실정이다 (김연명·윤정향, 2003). 이러한 문제로 인해 산업화된 복지국가에서는 1980년대 이미 사회보험제도의 보완장치 마련해 유연하게 사회보험 적용하기 시작했다 (Pfarr, 2000, Doring, 2000, 엄규숙, 2006 재인용). 핀란드와 스웨덴에서 사회보험(연금)의 급여조건을 비정규직 종사자들을 위해 작은 기여를 포함하는 방식으로 전환했다²¹⁾ (Timonen, 2004). 노동시장 유연화가 진행되고, 절대다수의 여성이 경력단절을 경험하고, 비정규직에 종사하고 있는 상황에서 상용직 노동자를 중심으로 설계된 사회보장제도의 자격은 생애주기에서 경력단절을 경험하고, 단기계약에 근거한 고용형태에 적합하도록 변화해야한다. 다만 이러한 변화는 상용직 노동자를 전제한 완전고용의 과제를 한국사회에서 어떻게 이해할 것인가라는 측면에서 본다면 매우 논쟁적인 과제가 아닐 수 없다.

21) 또한 핀란드에서는 주당 28시간미만의 일자를 구한 노동자에게 임금과 함께 최대 36개월 동안 실업조정수당을 받을 수 있도록 하고 있다 (Timonen, 2004).

3) 적극적 노동시장 정책과 활성화 정책

안정적 고용보장이 주요한 사회문제를 완화하는 가장 핵심적인 정책이라는 데는 이론의 여지가 없다. 그러나 현실적으로 신케인즈안적 수요중심의 완전고용정책이 한계에 직면한 상황에서 공급측면에서 노동시장을 접근하는 것 또한 매우 유의미하다고 판단된다. 선진복지국가들을 보면 노동시장과 관련된 정책 방향은 크게 3가지로 나뉘고 있다. 첫째는 미국과 영국의 방식으로 복지급여를 낮추고 노동시장 참여에 대한 재정적 동기를 부여(EITC, WTC, CTC)하는 것을 통해 복지로부터 노동시장으로 이전시키는 정책이다 (Taylor-Gooby and Larsen, 2004; 김종일, 2006). 그러나 이들 정책의 주요 목적은 시민의 노동권을 보장해주기 위한 것이기보다는 복지의존을 경감시킴으로써 복지에 대한 정부지출을 최소화하는 것에 집중되어 있다. 이들 국가들이 직면한 근본적 문제는 시장에서 비경제활동집단이 일할 수 있는 적절한 소득이 보장되는 일자리가 있는가이다. 현재까지의 결과를 종합했을 때 이들 국가들은 복지수급자 규모를 줄인 것은 사실이지만 일을 통해 시민 삶의 질이 향상되었다는 객관적 자료는 없다.

둘째는 독일과 프랑스와 같은 방식이다. 이들 국가들도 북유럽 국가들과 같이 이미 오래전부터 직업교육과 훈련 등 활성화 정책을 시행해온 것은 사실이다 (Taylor-Gooby, 2004ab). 그러나 고실업으로 야기된 복지국가 위기에 대한 핵심적 대안은 조기은퇴를 통한 실업규모 감소로 모아졌다. 지난 수십 년 동안 진행된 이와 같은 정책으로 인해 이들 국가들은 전체 노동규모가 감소함으로써 경제성장이 둔화되고 다시 실업율이 증가하는 현상에 직면하게 되었다 (Palier and Mandin, 2004; Aust and Bönker, 2004). 현재 이들 국가들은 활성화정책에 대한 지출증가와 노동시장에서 저임금 일자리를 창출을 통해 대응하고 있다. 그러나 독일의 저임금일자리(Mini-job)와 같이 사회보험 기여가 면제된 일자리는 노동자들을 다시 사회보험의 사각지대에 방치함으로써 사회적 배제를 확대하는 문제를 야기하고 있다. 마지막으로 북유럽 국가들의 경우 이들 복지국가의 근간이었던 적극적 노동시장 정책에 대한 지출은 감소하고 있지만 활성화 정책을 확대하면서 인적자본에 대한 투자를 배가 시키고 있다 (Taylor-Gooby, 2004b; Timonen, 2004). 더불어 비전형적 일자리에 종사하는 시민이 증대하고 있는 현실에서 전통적 사회보험의 자격기준을 완화시킴으로 새롭게 변화하는 노동시장에 유연하게 적응시켜나가고 있다. 그러나 비전형적 고용형태에 맞추어 복지체제를 재편하는 것은 시민주의 복지의 근간인 완전고용에 근거한 보편적 사회보장을 약화시킨다는 모순에 직면해 있다.

이러한 상황을 종합했을 때 일자리 창출에 대한 한국사회의 정책목표는 첫째, 적극적 노동시장 정책을 통해 좋은 일자리를 만들어 내는 것이다. 둘째는 이렇게 만들어진 일자리에 노동력이 조응할 수 있도록 교육과 훈련에 대한 투자를 통한 인적자본의 확대와 강화를 이루어 내야한다. 마지막으로 불가피하게 비전형적 일자리의 확대가 후기산업사회의 상수라면 기존의 복지체제를 새로운 고용형태에 맞도록 유연화해야 할 필요가 있

다. 이렇게 노동시장의 수요측면을 강조하는 적극적 노동시장 정책과 공급측면을 강조하는 활성화정책이 동시에 수행되어야하고 이러한 노동시장 변화에 조응하도록 사회복지체제를 재편하는 과제를 안고 있는 것이다.

4) 사회적 자본 확대를 위한 투자

질병, 실업, 노령에 대한 사회보장에서도 사각지대가 양산되고 있는 현실 속에서 사적 영역이라고 일컬어지는 가족 영역과 관련된 새로운 사회적 위험의 확대는 복지국가에 향한 한국사회의 발걸음을 더욱 무겁게 하고 있다. 저출산과 고령화로 대표되는 미래 부양가능인구의 감소가 구사회위험에 대응하기 위한 전통적 복지체제에 위협을 가하고 있고 이 위협이 다시 새로운 사회적 위험을 확대시키고 있는 현실을 고려한다면 한국사회가 직면한 과제는 어쩌면 우리가 감당할 수 없는 무게로 다가오고 있는지도 모른다.

산업화된 복지국가에서 신사회위험에 대한 정책대응을 둘러싼 핵심적 장애는 어떻게 구사회위험에 대한 복지지출 감소의 정당성을 확보하면서 새롭게 확산되고 있는 사회적 위험에 대응을 합리화할 수 있는가에 대한 답을 내오는 것이다. 반면 한국사회는 구사회위험으로부터 신사회위험으로 복지자원을 이전시키는 문제가 아니다. 지금까지 시민의 복지를 가족에게 의존하고 국가와 사회의 공적복지지출을 최소화했던 한국사회에서 핵심적 과제는 어떻게 절대적 복지자원의 양을 증대시키는가에 집중된다고 할 수 있다. 그러나 복지자원의 절대적 규모를 증대에 대한 사회적 정당성은 전후 서구 복지국가 확대에서와 같이 사회적 연대의 강화 불평등의 해소에서만 찾을 수는 없다. 경쟁의 세계화로 인한 국가단위의 정책집행능력이 약화되고 있고 사민주의의 전통적인 높은 수준의 세금, 공적지출, 완전고용이 심각하게 제한되고 있는 상황에서 복지국가의 출발선상에선 한국사회는 사회적 동의를 위한 새로운 정당성을 요구받고 있다. 그리고 그 길은 한국사회를 구성하고 있는 시민들에 대한 사회적 투자를 보편적으로 확대함으로써 사회적 자본을 확대하는 것이 유력한 대안이 될 수 있다. 식상할지 모르지만 복지가 소비가 아니라 사회적 자본 확대를 위한 투자라는 인식의 전환이 필요한 것이다. 지식기반경제사회에서 요구되는 높은 질의 인적자본이 단순히 학교교육과 같은 공식적인 제도화된 틀만을 통해서만 충족되지 못하고 있음에 동의한다면 사회 각 분야에서 개인의 다양한 욕구와 특성에 상응하는 적합한 투자는 반드시 요구된다고 할 수 있을 것이다. 사회복지와 관련된 노동시장의 확대 또한 이러한 관점에서 이해되어야 할 것이다. 사회적 자본 확대를 위한 사회적 투자는 결국 현금급여 중심의 복지체제에서 사회서비스로 복지의 중심이 이동하는 것을 의미한다. 그리고 아동과 노인 돌봄, 직업훈련 등의 서비스 확충은 직접적으로 사회복지인력에 대한 수요를 증대시킬 것이다.

그러나 한국사회에서 사회적 투자국가로의 전환 문제는 그리 간단하지 않다. 복지의 확대와 발전을 바라는 많은 시민들에게 현재 한국사회의 상황은 논리적으로 납득되지

않는 경우가 많다. 명백히 서민들을 위한 정책제안에 대해서도 ‘증세’라는 이데올로기 공세에 묶여 서민들로부터 비난받고 외면 받는 현실이다. 전체 국민의 3%에 지나지 않는 부동산 부자들을 위한 세금에 다수의 서민들이 핏발을 세우며 반대하는 이유는 무엇일까? 서민들을 위한 복지를 확대하기 위해 세금을 좀 더 거두었으면 좋겠다는 발언에 대해 증세와는 직접적 관련성이 없는 (또는 상대적으로 적은) 서민들이 얼굴 붉히며 반대하고 비판하는 이유는 도대체 무엇일까? 관념적인 이해에 그치고 있을지 모르지만 후기 산업사회로의 변화는 특정 사회적 과제에 대한 대안이 개별정책의 완성도와 현실성 여부로 해소되지 않는다는 점을 이해한다면 우리는 기존의 사고의 틀로부터 벗어나야 한다. 분명한 것은 현재 한국사회의 과제와 문제는 하나의 분명한 원인에 의해 규정되기 보다 다층적이며 다양한 원인들과 유기적 연관관계에 놓여 있음을 받아들여야 한다. 즉, 그동안 예산상의 제약이라는 근거로 (우리는 이것을 지금껏 정책의 현실성이라고 불렀다) 과학적이지도 객관적이지도 않은 정책우선순위에 근거해 슬며시 내려놓았던 정책들을 다시 들어야 한다. 왜냐하면 사회문제가 하나의 원인에 근거하지 않는 것이라면 그 문제는 다양한 정책대안 없이는 해소·완화될 수 없기 때문이다. 만약 예산상의 제약과 현실성을 이유로 주요한 복지정책들을 하나 둘씩 내려놓는다면 결코 한국사회가 직면한 사회적 과제를 해결할 수 없다. 그리고 특정 복지정책이 특정한 사회적 문제를 완화하지 못할 때, 시민들은 이러한 현실을 복지정책의 실패로 받아들일 가능성이 높다. 이러한 결과는 결국 복지정책에 대한 부정적 인식을 확대시킬 뿐이며 복지확대를 반대하는 정당성만을 확대시켜 줄 뿐이다. 그러므로 사회적 투자의 확대를 통한 사회적 위험의 해소는 특정한 몇 가지의 정책을 선별적으로 제안하고, 제도화하는 노력을 기울이기보다는 사회적 과제와 관련된 복지정책들의 전방위적 제도화를 요구해야 하며 한국사회복지계는 이를 현실적 견인해 내야 하는 과제를 안고 있는 것이다. 결론적으로 한국사회에 놓여있는 과제는 복지자원의 이전이 아니라 복지자원의 확대에 있음을 분명히 인식해야 한다.

참 고 문 헌

- 권건일. 1996. “영유아보육정책·제도의 문제점과 개선방안”. 『한국영유아보육학』. 7: 121-137.
- 김선빈·김창욱·예상한·윤순봉·윤영수·이갑수·채승병·강원택·권기봉·박인휘·이준웅·한준. 2006. 『한국 정책지식 생태계 활성화 전략』. 삼성경제연구소.
- 김연명·윤정향. 2003. “비정규직 노동자의 사회복지 배제와 그 대책”. 『노동시장 유

- 연화와 노동복지』. 정이환·이병훈·정건화·김연명 편, 인간과 복지. pp. 391-424.
- 김종일. 2006. 『서구의 근로연계복지: 이론과 현실』. 서울: 집문당.
- 김중해. 2006. “보육의 공공성 확대를 위하여”. 더 나은 미래를 위한 사회적 투자방안 토론회 자료집. 2006년 9월 29일 보건복지인력개발원.
- 김태홍·김난주. 2003. 『우리나라 모성보호제도의 실시 현황 분석과 개선방안』. 여성개발원.
- 노동부. 2006. 육아휴직 근로자와 사업주 모두에게 지원합니다. 리플렛.
- 변화순·김혜영·윤홍식. 2006. 『이혼 후 여성의 사회경제적 지위변화 연구』. 여성개발원. (출간예정).
- 백진아, 2006a, “1990년대 여성노동정책의 형성과 담론 : 남녀고용평등법과 모성보호관련법을 중심으로”. 심영희 외 편. 『한국젠더 정치와 여성정책』. 서울: 나남. pp. 53-81.
- 백진아. 2006b. “여성노동정책의 패러다임 전환을 위한 시론”. 『한국젠더정치와 여성정책』. 서울: 나남. pp 253-283,
- 서문희·이상현. 2002. 『보육사업 평가』. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 양철호·이수애·이경미·이형하·조준. 2000. “생산적 복지의 개념에 관한 일 고찰”. 『사회복지정책』. 10: 181-199.
- 엄규숙, 2006, “여성실업, 고용보험과 복지정책담론”. 심영희·김경희·백진아·양현아·엄규숙·이혜경 편, 『한국젠더 정치와 여성정책』. 서울: 나남. pp 179-215.
- 이규용·남재량·박현·김은지. 2004. 『육아휴직 활용실태와 정책과제』. 한국노동연구원.
- 이병훈·김유선. 2003. “노동 삶의 질 양극화에 관한 소고”. 『노동시장 유연화와 노동복지』. 정이환·이병훈·정건화·김연명 편, 인간과 복지. pp. 391-424.
- 이혜경, 2006, “한국의 여성빈곤과 공공부조 및 여성복지서비스 정책”. 심영희·김경희·백진아·양현아·엄규숙·이혜경 편, 『한국젠더 정치와 여성정책』. 서울: 나남. pp 144-177.
- 윤홍식. 2006a. “한국가족정책의 동학, 1990-2004: 노동권과 부모권을 중심으로”. 제 2회 사회보장국제학술대회(第二回社會保障國際論壇) 발표문. 중국 북경인민대학교. 주최: 중국인민대학교중국사회보장연구중심(中國人民大學中國社會保障研究中心). 2006년 9월 9일-10일.
- _____ 2006b. “일-가족양립정책을 통해본 OECD 21개국의 가족정책: 부모휴가와 아동보육을 중심으로”. 『한국사회복지학』, 58(3): 341-370.
- _____ 2006c. “부성·부모휴가를 통해본 남성 돌봄 노동참여 지원정책 비교: 경제협

- 력개발기구 15개국을 중심으로”, 한국사회복지학, 58(2), 223-249.
- _____. 2004. “결혼해체를 경험한 여성의 소득수준 및 빈곤상태와 공사적소득이전의 역할”. 『한국사회복지학』, 56(2): 5-27.
- _____. 2003. “저소득 모자가구에 대한 기초생활보장제도의 빈곤감소 효과”. 『상황 과 복지』, 16: 131-172.
- 윤홍식·조막래. 2006. “생계부양형태에 따른 가구특성과 빈곤상태: 일인생계부양가구와 이인생계부양가구의 비교”. 한국사회복지학회 2006년도 추계학술대회 발표문. 청주대학교/라마다 플라자 청주호텔.
- 윤홍식·조막래·윤성호. 2006. 『정보화로 인한 미래의 가족의 경제적 기능 변화에 대한 전망』. 한국정보통신정책연구원. (출간예정).
- 이삼식·신인철·조남훈·김희경·정운선·최은영·황나미·서문희·박세경·전광희·김정석·박수미·윤홍식·이성용·이인재. 2005. 『저출산 원인 및 종합대책 연구』. 저출산·고령사회위원회, 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 통계청. 2002. 사회통계조사.
- _____. 2004. “구시군 및 발생월별 출생” 인구동태.
- _____. 각년도. 경제활동인구연보.
- 홍승아. 2003. “보살핌노동(carework)의 사회적 성격과 구성에 대한 탐색적 연구 : 보육부문을 중심으로”. 『연세사회복지연구』, 9: 179-210.
- Aust, A. and Bönker, F. 2004. "New social risks in a Conservative welfare state: the Case of Germany." pp. 29-53. in *New Risks, New Welfare*, edited by Taylor-Gooby, P. New York: Oxford University Press.
- Barrow, L. 1999. "An analysis of women's return-to-work decisions following first birth." *Economic Inquiry*, 37(3): 432-51.
- Bergqvist, C., and A. Nyberg. 2002. "Welfare state restructuring and child care in Sweden." pp. 287-308. In *Child care policy at the crossroads: Gender and welfare state restructuring*, edited by Michel S. and R. Mahon New York: Routledge.
- Borchorst, A. 2002. "Danish child care policy: Continuity rather than radical change." pp. 267-286. in *Child care policy at the crossroads: Gender and welfare state restructuring*, edited by S. Michel & R. Mahon. New York: Routledge.
- Bradshaw, J. and N. Finch. 2002. A comparison of child benefit packages in 22 countries. Department for Work and Pensions Reseach Report No 174. Department for Work and Pensions: UK.
- Bryson, L. 2000. "Citizenship, caring and commodification." pp. 220-244. in *Gender*

- and Citizenship in Transition*, edited by B. Hobson. Great Britain: Macmillan Press.
- Christopher, K. 2001. "Single motherhood, employment, or social assistance: Why are U.S. women poorer than women in other affluent nations?". Luxembourg Income Study Working Paper No. 285. Maxwell School of Citizenship and Public Affairs Syracuse University.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social foundations of postindustrial economics*. New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. 2002. "A new gender contract." in *Why we need a new welfare state*. pp. 68-95. edited by G. Esping-Andersen, G. Duncan, A. Hemerijck and J. Myles. New York: Oxford University Press.
- Fagnani, J. 1999. "Parental leave in France". pp. 69-84. in *Parental leave: Progress or pitfall*. edited by P. Moss and F. Deven. Brussels: NIDI/CBGS Publications.
- Ferrarini, T. 2003. "Parental leave institutions in eighteen post war welfare states." Swedish Institute for Social Research Doctoral Dissertation Series no. 58.
- Gornick, J., and M. Meyers. 2003. *Families that work: Policies for reconciling parenthood and employment*. New York: Russell Sage Foundation.
- Henriken, H. and H. Holter. 1978. "Norway" pp. 49-67. in *Family policy: Government and families in fourteen countries*, edited by Kamerman, S. B. and A. J. Kahn. New York: Columbia University Press.
- Hiilamo, H. 2004. "Changing family policy in Sweden and Finland during the 1990s." *Social Policy and Administration*, 38(1): 21-40.
- Kapustina, M. 2005. "The decline of the male breadwinner gender contract in the Norwegian welfare state: Evidence from time use data" Paper prepared for ESPAnet Annual Conference September 22-24, 2005. Fribourg, Switzerland.
- Kilkey, M. 2003. "Dual-earning couples in Europe: Towards gender equality?" Paper for the the session 'Work and family arrangements in a flexible economy', ESPAnet conference "Changing European Societies-The role for social policy" Organized by the Danish National Institute of Social Research Copenhagen, 13-15 November 2003.
- Leria, A. 2002. *Working parents and the welfare state: Family change and policy reform in Scandinavia*. NY: Cambridge University Press.
- Lewis, J. 1992. "Gender and the development of welfare regimes." *Journal of*

- European Social Policy*, 2(3): 159-73.
- Liljestrom, R. 1978. "Sweden." pp. 19-48. in *Family policy: Government and families in fourteen countries*, edited by Kamerman, S. B. and A. J. Kahn. New York: Columbia University Press.
- Moreno, L. 2004. "Spain's transition to new risks: A farewell to 'superwomen'." pp. 133-156. in *New Risks, New Welfare*, edited by Taylor-Gooby, P. New York: Oxford University Press.
- Morgan, K. 2002. "Dose anyone have a "Libre Choix"? Subversive liberalism and the politics of French child care policy." pp. 143-167. in *Child care policy at the crossroads: Gender and welfare state restructuring*, edited by Miche, S. & R. Mahon. New York: Routledge.
- Morgan, K. 2002. "Dose anyone have a "Libre Choix"? Subversive liberalism and the politics of French child care policy." pp. 143-167. in *Child care policy at the crossroads: Gender and welfare state restructuring*, edited by Miche, S. & R. Mahon. New York: Routledge.
- Nyberg, A. 2004. "Parental leave, public childcare and the dual earner/dual carer-model in Sweden." Discussion Paper, Peer Review Program of the European Employment Strategy. April 19-20, 2004. Stockholm, Sweden.
- O'Connor, J., Orloff, A., and Shaver, S. 1999. *States, markets, families: Gender, liberalism and social policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*. the United Kingdom: Cambridge University Press.
- OECD. 2003. *Babies and Bosses: Reconciling work and family life. Volume 2: Austria, Ireland and Japan*. Paris, France: OECD.
- OECD. 2004. *Babies and Bosses: Reconciling work and family life. Volume 3: New Zealand, Portugal and Switzerland*. Paris, France: OECD.
- OECD. 2005. *Babies and Bosses: Reconciling work and family life, Volume 4: Canada, Finland, Sweden and the United Kingdom*. Paris, France: OECD.
- Ozawa, M. N. and Yoon, H. S. 2005. Leaver from TANF vs. AFDC: How do they fare economically. *Social Work*, 50(3), 239-249.
- Palier, B. and Mandin, C. 2004. "France: A New world of welfare for new social risks?." pp. 111-131. in *New Risks, New Welfare*, edited by Taylor-Gooby, P. New York: Oxford University Press.
- Pandey, S., Poeterfield, S. Choi-Ko, H., and Yoon, H. S. 2003. "Welfare reform in rural Missouri: the Experience of families." *Journal of Poverty*, 7(3): 113-138.
- Pettinger, R. 1999. "Parental leave in Germany". pp. 123-140. in *Parental leave:*

- Progress or pitfall.* edited by P. Moss and F. Deven. Brussels: NIDI/CBGS Publications.
- Rank, M., Yoon, H. S., and Hirschl, T., 2003. "American poverty as a structural failing: Evidence and arguments." *Journal of Sociology and Social Welfare*, 30(4): 3-29.
- Sleebos, J. 2003. "Low fertility rates in OECD countries: Facts and policy responses." OECD social, employment and migration working paper.
- Smith, A. 2001. "Parental leave: Supporting male parenting? A Study using longitudinal data of policy variation across the European Union." Paper given at the EURESCO Second Demographic Transition in Europe, Bad Herrenalb, Germany 23-28 June 2001.
- Surender, R. 2004. "Modern challenges to the welfare state and the antecedents of the third way." pp. 3-24. in *Welfare state change: Towards a third way?* edited by Lewis, J. and R. Surender. New York: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. 2004a. "New Risks and Social Change" pp. 1-28. in *New Risks, New Welfare*, edited by P. Taylor-Gooby. New York: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. 2004b. "New Risks and Social Change" pp. 1-28. in *New Risks, New Welfare*, edited by P. Taylor-Gooby. New York: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. and Larsen, T. 2004. "The UK-A Test Case for the Liberal Welfare State?." pp. 55-82. in *New Risks, New Welfare*, edited by Taylor-Gooby, P. New York: Oxford University Press.
- Timonen, V. 2004. "New risks-Are they still new for the Nordic Welfare States?" pp. 83-110. in *New Risks, New Welfare*, edited by P. Taylor-Gooby. New York: Oxford University Press.
- Ungerson, C. 2000. "The Commodification of Care: Current Policies and Future Politics." pp. 173-200. in *Gender and Citizenship in Transition*, edited by B. Hobson. Great Britain: Macmillan Press.