

사 회 과 학 논 총

제 25집

2022

숭실대학교 사회과학연구소

목 차

냉전기 북한과 중국의 이상과 현실 -협력과 갈등의 연속-	강성철 1
기초자치단체 청년 정책지향이 청년 이동에 미치는 영향	강유미 25
노동통합정책으로서의 사회적기업에 대한 탐색적 연구	박정민 55
정권별 주택가격 및 공급 비교를 통해 본 주택정책의 시사점	우윤석 69
개인운영 장애인생활시설 현황과 정책과제: 경기도 사례를 중심으로	유정원 93
복지국가의 두 가지 기능: 재분배 대 보험	이상은 113
저출산·고령화 사회에 직면한 한국의 아동 공적 소득이전 정책의 방향	정찬미 147

냉전기 북한과 중국의 이상과 현실 -협력과 갈등의 연속-

강성철*

【목차】

- I. 서론
- II. 중국과 북한의 외교정책 분석
- III. 냉전 초기 북·중 관계의 특징
- IV. 데탕트와 국제정세의 대전환
- V. 북한과 중국의 현실(갈등)
- VI. 탈냉전기 북·중관계 양상(반복과 변화)
- VII. 결론

<국문초록>

본 논문은 상호친선과 우호협력의 관계로만 알려졌던 냉전기 북·중 관계에 대해 “정말 그러했을까?”라는 의문으로부터 출발한다. 한반도 평화와 번영을 위해 북·중 관계 연구가 필수적이라는 명제를 기반으로, 통시적 방법을 통해 특히 그 변화 과정이 심했던 냉전기 양국관계의 양상과 변화 과정의 특징을 분석하고 살펴보았다. 이를 통해 탈냉전기 및 현재에 미치는 함의를 파악하는 것이 연구목적이다.

냉전기 북·중 관계의 동학을 이해하는 것은, 한국의 대중전략 방향 설정에 중요한 함의를 제공해 주고 있다. 한국은 동북아 평화정착을 위해 북·중 관계의 이해와 양국 관계가 좋을 때와 나쁠 때의 대응 방안을 각각 갖고 있어야 한다.

주제어: 북·중 관계, 냉전기, 데탕트, 협력과 갈등, 동북아 평화

* 숭실대학교 정치외교학과 박사과정, E-mail: kangsc0320@gmail.com

I. 서론

북한(조선민주주의인민공화국)과 중국(중화인민공화국) 관계의 양상 변화는 주변 강대국(미국, 러시아, 일본)뿐 아니라 한국에도 중요한 관심 대상이다. 북·중 양국은 건국 이래 견고한 동맹관계를 유지해 왔고, 공식적으로 ‘당과 당의 관계’를 맺고 있다. 그러나 한국전쟁 이후 양국 관계가 늘 좋았던 것은 아니고 상호 포용의 시기도, 관계가 소원했던 시기도 있었다.¹⁾

동맹관계였음에도 불구하고 ‘중국은 왜 북한을 포용하거나 견제하려 했을까?’ 또한 북한은 ‘왜 중국에게 경도되거나 소련에게 다가갔을까?’(이준우, 2016: 2)라는 의문이 든다. 북·중관계가 좋을 때든 나쁠 때든 남한(대한민국)은 대응방안을 갖고 있어야 한다. 북·중관계에 대한 이해는 ‘전략적 삼각관계(strategic triangle)’ 측면에서 핵심축으로 오늘날 한반도 안정과 평화통일전략 수립에 필수적인 핵심주제이기 때문이다. 그런 까닭에 우리 외교는 어느 특정 국가와의 관계에 종속되어서는 안 되겠고, 동북아 협력 촉진자로서 북·중관계에 대한 이해와 외교적 노력이 무엇보다 필요하겠다.

중국이 주체가 되어 구소련(당시 미국과 더불어 초강대국)과 우호동맹조약을 체결한 경우를 제외하고, 상대적(자국의 국력을 기준)으로 약소한 국가와 공식 동맹조약을 체결한 사례는 북한이 유일하다(이정남, 2011: 130). 국가 간 공식 동맹 체결에 있어 일반적으로 상대적 강대국은 이로 인해 정책적 유연성이 약화되는데, 중국이 이런 가능성을 감수하면서도 북한과 동맹관계를 체결한 점은 주목할 가치가 있다. 특히 1961년 7월 11일 체결된 조·중간 동맹조약은 자동적인 군사개입 조항을 포함하는 안보공약이 명문화되었다(Ibid: 130).

북·중관계가 특수한 관계를 형성한 데에는 북한(더 넓게는 한반도 전 지역)이 중국에게 지닌 전략적 중요성²⁾이 있다. 청·일전쟁, 한국전쟁, 1차 북핵위기

1) 1970년대 미·중 화해시기에도 중국은 북한이 소련과 가까워지는 것을 경계하여 북한의 요구사항을 적극적으로 관철시키고자 하였고, 1980년대 후반 한·중간 교류확대가 일어나는 과정에서 북한이 소련과 극도로 가까워지는 것을 경계한 중국은 남북관계 개선을 한·중 국교정상화의 전제조건으로 강조하였다(차정미, “1980년대 한·중관계 태동기, 정부·비정부 협력외교의 발전과정” 「국제정치논총」 58(1), 2018, 30-31)

2) 중국은 역사적(당나라 시기 신라의 삼국통일, 명나라의 임진왜란 개입, 청나라의 갑오전쟁 개입, 항일투쟁시 조·중 군사협력, 한국전쟁시 중국의 북한지원)으로 한반도 정세가

(1993년) 등 한반도 위기상황 시 역대 중국 지도부들은 공통적으로 순망치한(唇亡齒寒)의 논리로 한반도의 전략적 중요성을 강조해 왔다(박홍서, 2006: 105-107). 이는 상호 의존의 불가분적 관계를 뜻하는데, 북한과 중국은 협력과 갈등이 교차하는 관계 속에서도 아직까지 이를 포기한 적이 없다(이준우, 2016: 2).

동질적인 이데올로기, 항일전쟁의 공동 투쟁경험, 지리적 인접성과 문화적 유사성을 바탕으로 북·중 양국은 국가 성립 이후 지속적으로 상호 우호·협력 선린관계(善隣關係)를 유지해 왔다. 그러나 이러한 관계가 냉전 기간 항상 동일한 수준으로 확고하게 유지된 것은 아니다. 당시 양국은 끊임없는 긴장과 갈등을 지속해 왔으며, 우호적이고 긴밀한 관계를 유지했던 시기³⁾는 오히려 예외적인 경우였다.

한반도 평화정착과 평화통일은 비단 한국의 문제만 아니라 동북아평화 그리고 국제정치에서도 중요한 주제이다(Ibid: 8). 본 논문은 한반도 평화와 번영을 위해 북·중 관계 연구가 필수적이라는 명제를 기반으로, 특히 그 변화 과정이 심했던 냉전기 양국간 연구를 통해 안정된 한반도 미래를 위한 방향을 제시해 보고자 한다.

II. 중국과 북한의 외교정책 분석

1. 중국의 외교정책 기초

서방측 학자인 Harding은 중국 외교정책 목표를, 국내적 경험과 국제적 지향을 관련시켜 ① 패권주의와 제국주의에 대한 반대, ② 탈 식민지화 과정에

자국의 안보와 밀접한 관계를 갖고 있다는 인식을 갖고 있다(차정미, “북·중관계의 지정학: 중국 지정학 전략의 변화와 대북 지정학 인식의 지속을 중심으로” 『동서연구』 31(2), 2019, 147)

3) 냉전기 북한과 중국이 우호적인 관계를 형성한 시기는 1961년 북·중동맹 형성기 전후와 1970년 중·미관계 정상화시기로 볼 수 있다(이정남, “냉전기 중국의 대북정책과 북·중 동맹 관계의 동학” 『평화연구』 19(1), 2011, 132)

4 사회과학논총

대한 지원과 식민주의 잔재 척결, ③ 주권 및 독립의 보존, ④ 자력에 의한 경제력 및 군사력 발전, ⑤ ‘프롤레타리아 국제주의’정신에 입각하여 급진세력에 대한 지원과 이들 상호간의 평화공존 추구로 설명하고 있다(Harding, 1983: 1-2).

중국은 주변국과의 다양한 역사적 경험을 통해 자국의 대외행위를 조장했는데, 심각한 안보상의 위기 시에는 무력 수단의 행사를 감행할 정도로 강력한 의지를 보여주는 외교정책을 표방하기도 했다(이준우, 2016: 24).

중국은 청조 말 제국주의 전성기의 역사적 경험(아편전쟁)을 바탕으로 국경 주변에 강력한 적대세력이 형성되어서는 안 된다는 교훈을 얻었다. 외부의 비우호세력이 중국 본토에 압력을 행사할 경우를 늘 대비하여, 항상 민감한 반응과 적절한 대응을 준비하고 있다. 이는 건국 초 한국전쟁에 중국이 참전했던 이유와 중·인도 국경 충돌시 보여 준 군사적 대응태세로도 설명이 가능하다(Ibid: 25).

“문화대혁명” 이후 등장한 덩샤오핑(鄧小平) 정부는 마오쩌둥에 의해 수립된 기존 중국 세계관에 수정을 시도했다. 1982년 8월 덩샤오핑은 ① 반패권주의, ② 세계평화유지, ③ 제3세계국가들간 단결과 협력이라는 외교정책 3대 강령을 제시했다(장베이, 2013: 14).

장쩌민(江澤民) 정부는 이전 덩샤오핑의 외교사상 및 전략을 계승·발전시켰다. 중국의 급속한 경제성장과 이를 기초로 한 군사력 증강이 국제사회에 위협이 된다는 ‘중국 위협론’을 억제하기 위해, 외교정책으로 ① 자주독립 평화외교와 반패권주의, ② 다극화전략에 따른 선린외교와 파트너십 외교, ③ 강대국 외교를 전개했다(Ibid: 24).

2000년대 들어 등장한 후진타오(胡錦濤) 정부는 장쩌민 시대의 급속한 경제 성장과 군사력 증강으로 촉발된 중국위협론을 불식시키기 위해 ① 평화굴기·화평발전이라는 새로운 대외정책을 주장했고, 이 과정에서 군사력 중심의 하드파워가 아닌 ② 외교설득이나 매력을 통한 소프트파워의 필요성을 강조하고 외교전략 및 정책에 반영하였다(Ibid: 37).

현 시진핑(習近平) 정부의 외교정책은 ① 외부로부터의 군사적 위협이나 지배세력에 대한 자기방어 및 간섭 배제, ② 행정구역 일부로서의 대만 수복, ③ 불평등조약의 폐기와 실지(失地) 회복, ④ 국제적 지위 제고와 국제문제나 지역 문제에 관한 발언권 확보, ⑤ 반제(反帝) 및 혁명투쟁 세력에 대한 지원, ⑥

‘평화공존 5원칙’에 근거하는 국제정치체제의 안정 유지 등으로 설명된다(중국 외교부, 2022)⁴⁾.

시진핑 정부는 세부 중점 추진 방향으로 ① 중국 특색의 대국외교, ② 신형국제관계 건설, ③ 인류운명공동체 구축 등을 제시하고 적극적·주도적인 대외관계 구축을 위해 노력 중이다. 여기서 ‘중국 특색의 대국외교’란 전인대 정부업무보고(2016.3.5.)시 제시된 개념으로, 글로벌 경제금융 거버넌스 보완 및 글로벌 이슈에 건설적으로 참여하고 해결하겠다는 의지의 표명이다(외교부, 2021).

미국과의 신형대국관계 구축과 내정불간섭 원칙의 견지, 그리고 갈등·분쟁 해결을 위해 무력사용을 반대하고 대화와 협상을 추구하는 것은 ‘평화공존 5원칙’의 기치 아래 세계평화 수호와 공동발전을 촉진해 나가겠다는 이전 중국 정부 외교정책 기조와 일맥상통한다.

시기별(덩샤오핑~시진핑) 살펴본 중국 외교정책 기조는 ‘안보, 정체성, 경제적 번영’이라는 세 가지 핵심 관점과 관련되어 정리할 수 있다. 기본적으로 중국은 경제성장과 군사·외교력의 증가에 따른 「중국위협론」을 억제하고자 ‘평화와 다극화, 강대국과의 외교적 협력’을 강조해왔다. 덩샤오핑의 개혁개방 노선 이후 지속되고 있는 이러한 중국적 실용주의 외교정책 기조는 ‘자국 안보와 지역 정세 안정에 위협을 가하는 어떠한 외교적 행보도 용납하지 않겠다.’는 것을 전제로 하고 있다. 다음 절에서 살펴볼 북한 외교정책이 이런 중국 외교정책 기조의 기본 전제를 위협할 경우, 양국 관계는 ‘안정과 협력’에서 ‘경쟁과 갈등’의 관계로 변화될 가능성이 높음을 예측할 수 있다.

2. 북한의 외교정책 기조

북한 외교정책을 이해하기 위해, 해방(1945.8.15.) 후 소련 군대가 38도선 이북 북한 지역을 점령하고 있는 상황에서 1948년 북한 정부가 수립되었다는 배경을 기억해야 한다. 당시 북한 지도부가 겪었던 역사적 경험, 지정학적 위치(북쪽으로는 중국과 소련, 남쪽으로는 한국과 일본에 인접), 김일성에 의해 새롭게 정의된 마르크스주의적 이데올로기와 특수한 북한식 정치, 그리고 사회주의 계획경제의 모순성과 낙후성 등과 같은 요인들은 모두 북한 외교정책 형

4) 중국 외교부 홈페이지 https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/, 검색일: 2022.6.14.

성의 제약요인으로 작용하기도 했다(이준우, 2016: 30).

이 중 김일성에 의해 새롭게 정의된 북한식 사회주의 이념은 ‘프롤레타리아 국제주의’→‘3대 혁명역량 강화’→‘자주·친선·평화’로 이어지는 흐름을 알아야 한다. 북한은 ‘마르크스-레닌주의와 프롤레타리아 국제주의’ 기치 아래 자본주의 진영을 뒤엎고 사회주의, 공산주의 사회를 건설하기 위해 “국제적으로 단결하고 서로 도울 것.”을 주장하였다(김일성, 1970: 630). ‘남조선 혁명’을 완성하는 실천적 요소로, ‘3대 혁명역량 강화’를 내세웠는데 이는 「북한 자체의 혁명 기지 역량, 남한 혁명 역량, 국제적 혁명 지원 역량」으로 나뉜다⁵⁾. 하지만 시간이 흐를수록 ‘3대 혁명역량’이 전반적으로 약화됨에 따라 1980년 10월 10일 조선노동당 제6차 당대회에서부터 공식적으로 ‘자주·친선·평화’의 3대 이념이 지속적으로 강조되고 있다(김진만 외, 2016: 155). 북한 헌법인 ‘사회주의 헌법’ 17조에는 “자주, 평화, 친선은 조선민주주의인민공화국 대외정책의 기본이념이며 대외활동의 원칙이다.”라고 명시되어 있다. 이중 주체사상에 기초한 ‘자주’가 기본인데, 이는 1969년 중소 국경분쟁을 계기로 사회주의 진영 내 교조주의에 대해 비판하는 과정에서 수립되었다. ‘평화’는 제국주의 타도에 기초하고 있으나, 제국주의와의 협상을 통한 생존과 실리로 전환되었다. ‘친선’은 국제혁명역량과 단결을 강화하는 기초로 대(對) 중·러 및 제3세계 외교를 목표로 하고 있다(김성우, 2014: 15).

북한 대외관계에서 눈여겨 보아야 할 부분은 김일성의 ‘주체사상’이 제기된 시점과 당시 중·소와 북한과의 관계이다. 1950년대 중반부터 ‘북방 3각 관계’ 내부에 잠재되어 있던 갈등 요인이 구체화되었고, 중국과 소련의 대립이 본격적으로 표면화되는 과정에서 상대적 약소국이었던 북한은 이들과의 관계에 신중히 대처하지 않으면 안되었다(이준우, 2016: 32). 북한은 주변국의 압력에 반응하여 ‘주체사상’을 표방하고 구체화, 완성화하였다. 하지만 ‘주체사상’ 표방에도 불구하고, 중국과 소련으로부터 식량과 중공업에 대한 의존도가 높아 외부 세계의 압력과 영향력에 대해서 정치·경제·외교적으로 민감하게 반응을 보일

5) 공식적으로 채택된 것은 1964년 2월 27일 당중앙위원회 제4기 제8차 전원회의에서였으나, 이보다 앞선 1954년 11월 3일 김일성이 3대 혁명역량 강화를 암시하는 발언을 처음으로 하였다. 「통일부 북한 정보포탈」, 검색일: 2022.6.14.

수 밖에 없었다(소치형, 1994: 40).

앞 내용을 종합해서 본 북한 외교정책의 특징과 기본요소는 다음과 같다. 첫째, 한반도의 역사, 지정학 요인, 공산주의 이데올로기와 국내정치과정에서의 지도자 개인의 강력한 리더십, 그리고 사회주의 경제와 같은 요인들에 의해 제약받거나 영향 받아왔다. 둘째, 동북아 지역 세력관계 관점에서, 북한은 주변 강대국들과의 관계 유지에 많은 노력을 기울여 왔다. 정권 수립 초기에는 소련과 중국에 크게 의존했고, 중·소 분쟁 진행기에는 중립적이고 독립적인 입장을 취했다. 셋째, 북한 외교정책 목표는 안보 유지와 국제사회로부터의 합법적 지위 인정, 이를 통한 번영과 정권의 정통성 획득에 있다(이준우, 2016: 30).

3. 소결론

중국과 북한의 외교정책 기조를 비교 분석해 볼 때, 다음과 같은 예측이 가능하다. 중국과 패권국간 관계가 ‘경쟁과 갈등’일 때, 북한의 전략적 가치는 ‘높음’을 유지하고 북·중관계는 ‘협력’의 양상을 보일 것이다. 반면, 중국과 패권국간 관계가 ‘협력과 안정’일 때, 북한의 전략적 가치는 ‘낮음’이 되고 북·중관계에서 북한이 ‘방기’될 우려가 높아질 것이다. 특히 북한이 중국이 추구하는 국가전략 노선에 반할 경우 북·중 관계는 ‘갈등’의 양상을 보일 것으로 예상된다.

III. 냉전 초기 북·중 관계의 특징

냉전기 중국이 북한과의 동맹관계에서 우호적인 정책을 추진한 주된 이유는 미국과 소련 등 주변 강대국과 관계 조정 시기에 북한이 경쟁 관계에 있는 소련에 ‘편승(bandwagoning)’하는 것을 방지하고, 중국에 대한 지지가 필요하였기 때문이다(Ibid: 110). 즉, 중국이 1961년 동맹조약의 체결을 통하여 우호협력 관계를 강화시키고자 한 것은, 1950년대 중반부터 심화되어 온 중·소 갈등으로 인하여 소련으로부터의 위협에 직접적으로 노출된 상황에서 북한의 전략적 지지가 요청되었기 때문이다. 처음 북한 김일성은 이데올로기적으로는 제3세계 식민지해방운동을 주장하는 중국 입장을 지지했으나, 국가차원에서 소련으로

부터 취할 수 있는 이익을 포기할 수 없었기에 양국 모두에 중립적인 입장을 유지했다. 이러한 북한의 중립으로 사회주의 진영 내에서 북한의 가치가 상승했고, 북한을 포섭하기 위해 중국은 1961년 7월 11일 『조중 우호협력 및 상호 원조조약』을 체결하게 된다.

<표 1> 냉전기 북·중 관계의 변화 : 갈등과 협력관계의 반복된 순환

- 내적 갈등과 표면적 우호관계(1949년-동맹형성 이전 시기)
- 중·소 갈등의 심화와 북·중 우호적 공조기(1961년 동맹형성-1965년 베트남전 확전)⁶⁾
- 사회주의 이데올로기적 갈등의 표출과 북·중 갈등의 전면화(1965-1969년)
- 중·미 데탕트와 북·중 우호관계의 재등장(1969-1977년)
- 중국의 개혁개방정책노선의 등장과 북·중 갈등의 심화(1978-1980년대 중반)
- 탈냉전 전환 시기 국제정세 완화와 북한의 전략적 중요성 낮아짐(1980년대 중반-1992년)

출처: 이정남(2011), P.132

이런 북·중관계 동학을 통해, 양국 간 동맹관계를 하나의 상수로 간주하고 동맹관계의 긴장과 갈등의 역사를 이해하지 못하면, 현재의 양국관계 이해에도 한계가 있을 수 밖에 없다(이정남, 2011: 133). 중국은 주변 강대국(미국, 소련)과 관계 전개에 있어 북한의 지지가 필요할 경우, 우호적인 대북관계를 유지했지만, 갈등 상황하에서는 ‘세계 혁명전략, 발전노선, 내부 권력투쟁’을 이유로 긴장관계를 표출하기도 했다(Ibid: 134).

하지만 중국과 주변 강대국 간 문제가 더욱 중요하게 부각될 경우에는 이런 갈등도 양국관계를 악화시키는 방향으로 영향을 주지 못했다. 결국 중국과 주변 강대국간 「전략적 이해관계」가 북한과의 관계를 결정짓는 가장 중요한 변수임을 확인할 수 있다.

중국이 기대한 북한의 전략적 이익은 양국 지도자들간 개인적 친분을 포함한 공통의 혁명 투쟁 경험 뿐 아니라 반제반미(反帝反美)라는 사회주의 연대감

6) 본 논문에서는 냉전기 중 베트남전에 대한 중·소의 대립과 중국 입장에 반대했던 북한의 변화를 핵심 기점으로 인식, 북·중 관계 변화에 있어 1965년 이후의 변화에 중점을 두고 고찰할 것이다.

과 지정학적인 요소 등의 문제와 관련되고 있다(이준우, 2016: 110).

냉전기를 거치며 중국은, 전략적으로 적대 또는 경쟁국과의 관계가 상대적으로 완화되거나 해당국과 화해모드로 전환될 때, 북한과의 관계를 후(後)순위로 두는 외교적 융통성을 발휘하곤 했다. 물론 이것은 다분히 중국측 관점을 기준으로 해서다.

IV. 데탕트와 국제정세의 대전환

1. 한반도 무력통일에 대한 중국의 입장

1970년대 미·소간 데탕트는 국제적으로 대립된 양대 세력의 화해무드를 조성하였고, 이런 상황 속에서 중국 역시 미·중관계 정상화의 길을 택했다(오진용, 2004: 53). 이는 미·소의 중국에 대한 협공을 막고 소련의 위협을 막는데 1차 목적이 있었다. 미·중관계 개선을 통해 중국은 소련과의 관계에서 전략적인 유연함을 갖게 되었고, 이를 통해 미·소 양 초강대국간 세력균형의 ‘균형자’ 역할을 맡게 되었다.

1975년 4월 베트남은 소련의 지원을 받아 적화통일을 완성하였고, 같은 인도차이나 반도 국가인 캄보디아에서는 친중(親中) 성향의 폴 포트(Pol Pot, 본명은 Saloth Sar)가 정권을 수립했다(Ibid: 54).

당시 김일성은 베트남의 적화통일에 크게 고무되었는데, 특히 베트남전에서 미국의 실패와 이에 따른 아시아에서의 영향력 약화를 한반도 통일의 호기로 인식했다. 남침의 성공을 위해서는 중국의 승인과 지원이 필요했기에, 김일성은 이 문제를 논의하고자 1975년 4월 18일 대규모 대표단과 함께 북경을 방문하여 모택동(마오쩌둥)과 주은래(저우언라이), 덩소핑(덩샤오핑) 순으로 회담을 실시했다.

모택동은 “세계적으로 모순이 격렬하게 전개되고 있고, 일부 지역에서 민족해방전쟁이 승리를 거두고 있는 것 또한 사실이지만, 지금은 무력을 통해서 한반도를 통일할 수 있는 시기”가 아니라고 무력통일 반대 의사를 표했다(Ibid: 56).

주은래 역시 “지금은 시기가 아니다. 무력을 통한 통일은 안 된다. 먼저 더욱 힘을 기르자. 시기를 보아가면서, 더 유리한 국제정세가 조성되면 그때 통일의 역량을 총집결해야 한다.”고 김일성의 주장을 만류했다(오진용, 2004: 57).

중국측은 고령으로 몸이 쇠약한 모택동과 주은래를 대신해 등소평이 주로 회담을 담당하여 김일성을 만났는데, ‘안정과 건설’을 주제로 대화를 이끌었다. 그는 김일성에게서 무력통일이라는 불장난의 기회를 뺏는 대신 경제적으로 적지 않은 지원을 약속했다(Ibid: 59). 양국은 이때 경제원조 협정을 체결했는데, 베트남⁷⁾과 알바니아에 대한 원조를 대폭 줄이고 북한에 대한 경제원조를 늘렸다.⁸⁾ 특히, 1976년 1월부터 <중·북 석유공급협정>에 의해 중국과 북한 양국합작으로 추진하는 중국의 대경유전(大慶油田)에서 신의주를 거쳐 봉산화학공장에 이르는 총 연장 1,000km의 석유수송 송유관 건설을 시작했다(Ibid: 62). 송유관 건설의 결과, 중국으로부터 1985년까지 연간 125~260만 톤의 원유 지원이 이루어졌고 1986~1991년 사이에는 약 280만 톤 규모로 증가하였다(박종철, 2017: 153).

2. 북·미 관계 개선 시도

1970년대 후반 미·중관계는 1977년 벤스(Cyrus Roberts Vance) 미 국무장관의 북경 방문 이후 빠르게 진행되었다. 양국 관계는 일시적인 관계가 아니라 ‘소련 패권주의 견제를 위한 전략적 개념의 제휴’로 정식 외교관계(1979년 1월 1일)를 수립하였다. 이는 북한에게는 ‘지구의 대반란’에 해당 될 만큼 충격적인 사건이었다.⁹⁾ 한국전쟁을 함께 겪고, 그 와중에서 함께 피를 흘린 형제와 같은

7) 친소 국가였던 베트남은, 친중 국가인 캄보디아를 무력으로 합병하려고 시도하였다. 이로 인해 베트남 전쟁 이후 베트남에 대한 중국의 지원은 중단되었다.

8) 당시 중국(아시아 사회주의의 대모(代母))은 사회주의권 국가들에게 지원을 많이 하던 시기로, 프롤레타리아 혁명의 안정적 지원을 위해 타 사회주의 국가들에 경제지원을 하였다.

9) 미·중관계 회복에 대한 북한 김일성의 반응은 비난이나 비판이 생각보다 적다. 1979년 신년사에서 김일성은 대외무역을 발전시키기 위한 신용제일주의 원칙을 강조하는 등 경제건설에 대한 비전을 제시하지만 직접적으로 중국에 대한 비난이나 비판은 없다. “1979년 신년사 3p”, 『조선중앙년감 1980』 이와 관련 여러 해석이 있지만, 사전 중국측에서 미국과의 외교관계 수립에 대해 김일성측에 인지시켜 충격을 완화시켰고, 대외무역개선을 위해 중국의 적극적 도움과 북한 스스로

나라가 미 제국주의자와 손을 잡는다는 것은 당시 김일성으로서는 받아들일 수 없는 사실이었다(오진용, 2004: 63).

북한은 미·중간의 협력이 여러 분야에서 신속하게 확대되고 본 궤도에 올라가 더욱 긴밀해지면, 미국이 중국을 통해 북한을 ‘견제’하고, 이 경우 북한은 전략적으로 ‘진퇴유곡’에 빠질 것으로 판단했다(Ibid: 71).

김일성은 이런 상황을 타파하기 위해서는 북한 역시 미국과의 관계 개선을 해야 하고, 이 경우 중국이 외교적으로 대만과의 관계에서 우위를 점하였듯이, 북한 또한 남한에 대한 ‘절대적 우위’에 설 수 있을 것이라 생각하였다.

1980년 3월 김일성은 부총리 겸 외교부장이었던 허담을 중국에 극비리에 보내어 중국(황화 외교부장)측에 “미·북간 접촉을 주선해 줄 것과 관계 정상화를 위해 중국이 적극적으로 행동해 줄 것”을 강력히 요청했다(Ibid: 72-74). 놀랍게도 이는 남한 노태우 정부의 ‘북방외교’보다 시기적으로 앞선 경쟁 체제 국가와의 관계 개선 노력으로, 국제정세의 흐름을 명확히 읽고 적극적인 관계 개선을 위해 노력한 개방적 외교 조치였다.

“중국 동지들의 공작을 통해서 미국이 우리와 대화에 나오도록 힘써 협조해 주기 바란다. 우리는 우리가 미국과 한 자리에 모인다면, 오해를 제거(해소)하고 많은 문제를 해결할 수 있다고 생각한다. 우리는 일본에 대해서도 같은 생각과 희망을 갖고 있다.”(Ibid: 73)

남한과의 체제 경쟁 속에서, 당시 북한의 시도는 국제정세의 흐름을 읽고 적극적으로 대처하고자 한 노력으로 평가할 수 있다. 이는 한반도 문제를 해결코자 시작된 북·미 회담, 4·6자 회담 등에 대한 북·미 대화의 시작이라고 평가할 수 있다. 하지만 이런 북한의 시도는 북·중 관계의 주도권과 영향력 상실을 우려한 중국측에 의해 실질적인 외교행태 및 정책 변화로까지 이어지지는 못했다. 중국은 북한이 자국에 의해 통제되기 원했고, 미국이나 일본은 중국을 통해 북한 문제의 접근 및 해결책을 찾기 희망했다. 또한 당시 중국은 미중 관계 정상화 이후에도 미국에 대한 두려움과 불안이 한동안 혼재하는 상황을 경험했기에, 북한의 의도를 사실 그대로 미국에 ‘노출(露出)’하는 것을 꺼렸다.(Ibid: 75)

도 고립을 탈피하기 위한 이미지 개선을 위해 비난을 자제했다는 분석이 보다 설득력이 있다.

3. 중국의 국익 최우선

1983년 6월 조자양(자오쯔양, 본명은 자오슈예)이 중국인민대표회의에서 “외교활동에 관하여”란 발표를 한 이후, 중국은 미·소 양국에 대해 등거리정책을 펴면서 2~3년 동안 ‘차지도 뜨겁지도 않은 상태’에서 중국이 외교의 주도권을 장악해야 함을 제기했다(오진용, 2004: 92-94). 1979년 관계 정상화가 된 지 4년 만에 중국이 미국과 거리를 두기 시작한 것이다. 중국은 ‘미·중 관계의 안정적 유지와 동시에 중·소 관계 개선이 필요하다.’고 판단했는데, 그 이유는 미 행정부 교체에 따른 대만 정책이 달라졌기 때문이다. 따라서 ‘한반도 안정’은 중국이 가장 중시했던 부분이라기 보다는 양안관계(兩岸關係) 안정화를 위한 외교정책 일관성에 따른 부차적 정책으로 볼 수 있다. 당시 중국은 한반도의 현재 상황을 ‘유지’하는 것, 즉 남북한 분단 고착 상태를 매우 이상적인 ‘형태’로 판단하고 있었다(Ibid: 97).

1984년 3월 23일 조자양은 중국을 방문한 나카소네(나카소네 야스히로) 일본 총리와의 대답에서 “어떤 일이 있어도 한반도에서 전쟁이 일어나서는 안되며, 긴장을 격화시키는 행동은 어떤 쪽의 작용에 의한 것이든 분명히 반대한다.”는 중국측의 입장을 분명히 했다(Ibid: 98). 여기서 어떤 쪽이라 함은 남한과 북한 양측(지원국가세력까지)을 모두 포함하는 의미로 이해할 수 있다.

김일성으로부터 후계자 수업을 받고 전면에 등장한 김정일이 처음으로 중국을 방문한 시기는 1983년 6월 2일부터 12일까지다. 김정일은 방중기간 중 등소평을 비롯 호요방(후야요방), 조자양 등 중국측 원로들과 면담을 가졌다. 이때 중국측은 개혁개방에 대해, 북한측은 중·북한 양국 관계(특히 조선에서 전쟁이 발생할 시 ‘중국이 지원해 줄 것인가?’ 문제)에 관심을 보였다. 당시 양측 간 대화의 ‘간격(Gap)’이 컸음을 알 수 있다.

김정일은 귀국 후, 노동당 중앙위원회 제6기 제7차 전원회의(1983.6.15.~18.)를 소집하고 중국의 정책을 ‘수정주의 노선이자 자본주의의 길로 들어선 것’이라고 맹비난하였다. 이를 전해 들은 등소평은 “도대체 어찌된 일인가! 아무 것도 모르는 철부지(황취량黃嘴郎: 대가리에 피도 마르지 않은 어린 놈)로 인해서 장래 중국의 운명이 위협받는 사태가 일어나지 말아야 할 텐데..”하며 개탄했다고 한다(Ibid: 107 재인용).

중국의 국익(개방개혁정책의 성공)을 위해서는 장기간의 주변 안정이 필요한데, 특히 중요한 한반도의 안정에 있어 김정일이라는 변수의 출현은 불안정 요소로 인식되었다. 당시 중국 내부에서는 심각한 토론을 거쳤지만, 김정일의 성격을 볼 때 중국이 원하는 방향으로 변화는 어려울 것으로 판단하여 가능한 김일성과 잘 협력하면서 한반도 안정을 지속적으로 유지해 나갈 수 있는 방안을 강구하기로 하였다(오진용, 2004: 108).

중국은 자국의 국익이 우선으로, 국익 앞에서는 북한에 대해 얼마든지 과감한 결정을 할 수 있는 국가다. 과거에도 그러했고, 현재도 그러하며, 미래에도 그러할 것이다.

V. 북한과 중국의 현실(갈등)

1. 중국의 압력

북한 지역 산업배치는 백두산을 중심으로 거대한 산맥이 국토의 중앙을 관통하기에 계획적으로 동·서로 분산 배치¹⁰⁾한 것처럼 보인다. 하지만 이는 지리·환경적 요인보다 특정 산업에 대한 중·소의 지원과 밀접하게 연관되어 있다.

중국과 소련의 지원을 받아 설립된 해당 지역의 시설들은 북한의 자립을 위해 반드시 필요한 시설이다. 그러나 냉정히 들여다보면 무기는 소련으로부터 에너지와 식량 부문은 중국에 절대적으로 의존해 있는 상황에서, 이들 두 국가를 대상으로 ‘교환가치’가 있는 무역품을 생산할 시설과 분야가 북한에는 없음을 눈여겨 보아야 한다(오진용, 2004: 43).

이는 해당국인 북한의 실정을 고려하고 비교우위 산업을 지원하는 데 전혀 관심이 없었다는 것인데, 더 깊이 따져 보면 중·소 모두 북한을 쉽게 이용하고 통제하기 위한 ‘수단’으로써 생산시설을 건립하고 지원, 협력했다는 것을 파악

10) 중국과 인접한 서쪽 자강도의 강계, 청천강 일대, 해주, 신의주에 중국 지원을 받은 공업 시설이 분포해 있고, 소련은 연해주-블라디보스톡과 가까운 동해안의 나진, 청진, 김책, 함흥, 원산에 공업시설을 배치했다.(오진용, 2004: 42-44)

할 수 있다(Ibid: 43).

특히 북한에 있어 중국의 식량 지원은 절대적으로 중요한 데, 결국 국가의 존폐가 중·소의 지원을 떠나서는 생각할 수 없는 상황이 지속되고 있다.

반면 중·소의 북한에 대한 지원은 미국과 일본을 위시한 한국에 대한 대항적 의미를 갖기 보다는 ‘북한을 이용하기 위한’ 중·소 상호경쟁과 견제의 의미를 깔고 있었다(오진용, 2004: 43).

중국은 북한에게 뗄 수 없는 동맹 관계임을 일관되게 강조하면서도, 북한의 ‘반중국적 행동’을 억지하는데 초점을 둔 정책을 유지했다. 이는 어떤 경우에도 북한이 대내외적으로 ‘반중국적 행동’을 할 경우, 막대한 대가를 지불하도록 했다. 중국은 북한에 대해 분명한 선이 있었는데, 양국 지도자간 이루어진 ‘약속 미이행’ 혹은 양국 간 체결된 ‘합의를 어길 경우’ 또는 국제적으로 ‘중국과 다른 노선의 행동’을 할 경우 늘 강력한 ‘제재(sanction)’를 가했다.¹¹⁾ 중국은 북한이 자국의 의도에 맞게 완전히 굴복할 때까지 이리저리 형편을 재면서 ‘못 견딜 때’까지 상황을 끌고 갔다(Ibid: 49). 중국 지도부의 북한에 대한 정치적 불만이 작용한 일종의 ‘북한 길들이기’였던 것이다.

2. 김정일과 중국의 갈등

세계 제일의 군사 강국인 미국이 최첨단의 무기를 동원해 압도적인 군사력 우위를 과시한 걸프전은 중국에게 자국의 재래식 전력 낙후에 대한 심각한 인식과 함께 ‘심리적인 핵공격’으로 받아들여졌다. 특히 국제적인 말썽꾸러기 김정일¹²⁾의 장난에 연루되어서는 안 된다는 사실과 함께 북한과 확실한 거리두

11) 대표적 수단이 원유이다. 원유공급량 감축 또는 현물로 지급되었던 원유 구매 수단을 화폐화 요구(스위스 프랑)하는 등의 방법을 통해 북한을 압박했다. 그렇지만 완전한 원유공급 중단은 실시할 수 없었다. 기존 설치 시설 노후 및 북한에 공급되는 원유에 포함된 락스 성분으로 인해 공급 중단시 제거할 경우 시설 공사 등 비용이 더 들게 되기 때문이다. (“중국이 대북 송유관 잠글 수 없는 이유는?”. 「연합뉴스」 2017.09.13.)

12) 김정일은 북한 내 최고 권력자가 아닌 후계자였지만, 아버지 세대의 주요 인물이었던 황장엽, 허담, 오진후, 김철만 등을 설득하여 개혁개방정책을 북한 내 전파하려던 중국의 의도를 저지했다. 또한 1983년 아웅산 테러, 당시 국제적인 이목이 집중되었던 사건이었음에도 불구하고 사전 중국측과 협의 없이 독자적으로 시행하였다. 이로 말미암아 그는 중국 정부로부터

기를 시작했다(오진용, 2004: 364).

북·중 관계에서 북한 내 김정일의 후계자 위치가 확고해질수록 양국 간 마찰과 갈등이 더 크게 증폭되었다는 점을 확인할 수 있다.

1974년 이후 김정일의 후계자 위치가 부각되는데, 그의 등장 이후 대남전략과 중국과의 관계는 큰 변화를 겪었다. 특히, 1982년 1월 26일 중국을 방문하려던 김일성을 설득하고 계획을 취소토록 한 것은, 중국의 개혁개방정책을 답습하려던 김일성에 대한 조직적인 반발 사건이었다.¹³⁾

김일성은 중·소 갈등을 이용 양측 모두로부터 원조와 지지를 얻는 등 능수능란하게 대외관계를 맺었다. 그렇지만 중국에 대한 태도는 비교적 일관성과 일체감이 있었기에 중국은 김일성에 대해 소홀히 대하지 않았다.

반면 김정일은 아버지 시대의 중·소-북한간의 관계를 완전히 무시하고 자신의 정치적 이해관계에 따라 행동했다. 1982년 북한이 남북대화를 중단할 때에도 사전에 중국 쪽에 아무 사전협의 없이 중단했고, 1983년 10월 9일 아웅산 테러와 같은 엄청난 사건을 저지를 때도 중국에 전혀 귀뜸도 하지 않았다(Ibid: 376).

김정일은 탈이념적 개혁을 전면적으로 확대하는 중국의 변화를 외면하고, 중국을 잠재적인 적으로 간주하고 불확실한 미래를 준비하고 있었다(고영환, 1991: 378).

중국이 이런 북한의 의도를 모를 리 없었다. 이 시기 양국 지도자들은 겉으로는 전혀 내색하지 않고 서로 긴밀하게 내왕하면서도, 뒤로는 칼을 겨누는 듯한 긴장이 계속되었다. 김정일은 중국이 언젠가는 ‘사나운 얼굴’을 드러내면서 북한에 압박을 가할 것이라는 생각을 했고, 중국은 북한이 결국은 베트남처럼 완전히 얼굴을 바꾸고 반중국적 ‘본색’을 드러낼 것으로 예상했다(Ibid: 379).

북한 대외정책의 핵심 인물이면서 동시에 통제하기 어려운 이중적 평가를 받았다.

13) 당시 김정일이 주동하여 혁명 1세대의 대표적 인물이었던 황장엽을 비롯, 허담, 오진우, 김철만 등이 김일성에게 의견을 제시하였다(오진용(2004) 책의 내용을 저자 별도 정리).

VI. 탈냉전기 북·중 관계 양상(반복과 변화)

이 장에서는 냉전기 북·중 관계 양상이었던 ‘갈등-협력관계’의 반복이 탈냉전기에도 그대로 지속되었는지 살펴보고자 한다. 만약 탈냉전기의 그것이 냉전기와 다른 점이 있다면 비교분석을 통해 향후 북·중 관계 연구와 우리의 외교전략 수립에 방향을 제시해 줄 것이다.

큰 틀에서 탈냉전기 북·중 관계는 냉전기와 마찬가지로 ‘갈등-협력관계 복원’의 양상이 반복되는 패턴을 보인다. 중국은 사회주의 시장경제론을 채택하면서 동시에 개혁개방 및 서방국가들과의 관계 개선을 적극적으로 추진했다. 북한 역시 합영법(1984.9.8) 제정과 독립채산제 확대 및 8·3 인민소비품 운동 등 제한적인 개방 모색과 나진·선봉 경제개발특구(1991.12)를 시도했으나, 성공을 거두지 못했다. 이런 상황 속에서 한·중 수교(1992.8.24.)와 중국의 대(對)북한 경화결제 요구(1991.5.16, 1993년부터 적용)는 북·중 관계를 경색시켰으나, 1999년부터 양국 간 적극적인 복원 노력을 통해 정치·경제·문화 등 다방면의 교류가 활성화되었다.

‘갈등과 협력관계’ 패턴의 반복은, 양국의 국가전략의 차이와 상호 간 불신의 잔재가 완전히 해소되지 않았기 때문이었다.

1992년 중국과 남한과의 외교관계 수립 과정에서, 북한 김일성은 중국-남한 관계 개선의 속도를 조-미 관계 발전 속도에 맞추어 조정해 줄 것을 요청했으나, 중국은 남한과의 외교관계 수립이 장기적으로 북-미 관계 개선에 유리한 환경을 조성할 것이라는 원론적 답변만 내놓으며, 일방적으로 남한과 수교를 추진했다(錢其琛 2013, 재인용). 결국 중국과의 관계 약화 속에서 북한은 미국과 직접 협상을 통해 체제 안전을 보장해야만 했고, 확실한 협상 수단으로 ‘핵확산금지조약(NPT) 탈퇴(1993.3.12.)’로 야기된 “제1차 북핵위기”라는 도발카드를 전략적으로 선택하였다. 이런 일련의 과정 속에 북·중 관계는 더 소원해지고, 중국의 대북 영향력도 감소했다.

하지만 이후 양국 간 정상외교와 고위급 교류, 경제 교류가 빠르게 회복되기 시작했고 1999년 6월 김영남 최고인민회의 상임위원장의 베이징 방문은 이러한 양국관계 개선 결과의 일례다. 북한은 정치·경제적으로 체제 안정을 유지하기 위해서는 중국과의 관계 개선과 복원이 무엇보다 중요함을 깨닫게 되었다. 북핵위기로 고조된 긴장과 국제사회의 고립을 탈피하기 위해서는 전통적 우방국인 중국

의 지지와 협조가 무엇보다 필요함을 인식하였던 것이다. 동시에 이 시기 김정일은 경제분야뿐만 아니라 다방면적으로 대외관계를 개선하는 데 초점을 두고 안보 위협의 핵심적 대상인 남한·미국·일본과의 관계개선(정상화)에도 적극적인 자세로 임했다(정현수, 2005: 87).

중국 역시, 미·중 갈등과 경쟁이 심화되는 과정 속에서 미국으로부터 견제가 강화되는 상황 아래, 북한의 전략적 중요성을 재평가하게 되었다. 이에 따라 양국 관계는 냉전기의 협력-갈등 패턴의 반복 속에서 좀 더 협력을 강화하는 모습으로 변화하게 된다.

북·중간 경제교역 규모는, 1990년대에는 매년 10억 달러에도 미치지 못할 정도로 미미한 수준이었으나¹⁴⁾ 양국 관계 개선과 함께 2000년대 들어 교역규모가 서서히 회복되어, 2000년 4.7억 달러를 기록한 뒤 빠르게 증가하기 시작했다. 2001년 7.4억 달러, 2003년 10.2억 달러, 2004년 13.8억 달러, 2005년 15.8억 달러로 증가세가 빨라지기 시작했고, 특히 한국의 대북제재 조치인 5·24 조치가 등장한 2010년부터 북중교역은 폭발적인 증가세를 나타내 2016년에는 68.6억 달러(최고치, 이하 KOTRA 추정치)를 기록했다(양문수, 2019: 119)

전략적 문제로 핵과 관련된 양국 간 협력 역시 진전되었다. 북·중 관계가 복원되면서 북한이 중국의 설득으로 6자 회담에 참여하게 되는데, 중국은 북한과 직접 대화를 거부하는 부시 행정부와 북한 간 갈등확대를 피하면서 6자 회담의 틀 안에서 ‘9·19 공동선언(2005년)’이라는 성과를 거두기도 했다(이정철 외, 2013: 239).

북·중 양국 관계는 프롤레타리아 혁명 동질 의식이나 한국전쟁 이후 오랜 기간 유지되어 온 역사적 유대감 강화라는 인식적 측면보다는 현실적 필요에 의해 진전되었다 볼 수 있다.

양국 간 여러 마찰 요인¹⁵⁾이 존재함에도 북·중 관계는 상당한 수준의 복원력을

14) 1992년 이후 중국과 북한의 교역이 계속 축소되어, 1999년에는 3.7억 달러로 최저치를 기록했다(이정철 외, 『러시아-북한-중국 삼각관계의 전략적 함의』 대외경제정책연구원, 2013, 239)

15) 2006년 북한 대포동 2호 미사일 발사와 동년 10월9일 핵실험 감행에 대해, 중국은 ‘제멋대로’라는 원색적 표현을 쓰면서 북한을 비판했고 UN 대북제재결의 1718호(2006.10.14.)를 지지했다. 2009년 2차 핵실험(2009.5.25.)에 대해서는 UN결의안 1874호(2009.6.12.) 지지하며 북한을 비난했다.

갖고 있음을 알 수 있다. 왜 그럴까? 냉전기 중국의 전략적 이해관계와 탈냉전기 중국의 전략적 계산은 북한과의 관계에 영향을 준 유사점이 있다. 하지만 냉전기는 미국과 직접적인 체제 경쟁 상대가 소련이었던데 비해, 탈냉전기는 미·중 갈등과 경쟁이 본격화되었기에 중국과 북한간 안보·이념·경제적 우호 협력관계가 쉽게 포기되지 않는 것이다. 갈등의 Term이 짧고 복원력이 더 강한 이러한 점이 냉전기와 대비되는 탈냉전기 북·중 관계 양상의 특징이라 할 수 있다.

아래 <표 2>에서는 2000년대 이후(김정일 시기) 북·중 정상외교와 주요 내용을 표시하였다. 특기할 만한 점은 탈냉전기 ‘갈등-협력관계’의 사이클(cycle) 속에서 대부분의 기간 동안 양국은 갈등보다는 협력을 추구했다는 점이다. 중국 정상들은 북한 김정일과의 회담에서 경제협력과 지원을 약속하였고, 국제 및 동북아 안정과 평화를 위한 현안에 있어 상호 공동 이익과 협조를 지속 강조했다. 이 시기 중국은 북한의 여러 모험주의적 행동이 중국 국익에 부정적인 영향을 미칠 것을 우려하였기에, 북한의 정치·경제적 상황의 안정을 위해 적극적으로 관여하였다. 건강문제가 있던 김정일 역시 안정적인 후계 구도와 환경 구축을 위해 이러한 중국의 관계개선에 적극적으로 임했을 가능성도 높다(이정철 외, 2013: 245).

<표 2> 2000년 이후 북·중 정상외교(이정철 외 2013, 237-238)

방문자	일 시	방문장소	주요 내용
김정일	2001.1.15.~20	상하이, 베이징	상하이 포동 지구 참관
장쩌민	2001.9.3.~5	평 양	11년만에 중국 최고지도자 방문. 식량20만t,경유3만t 무상원조. 「진통계승, 미래지향, 선린우호, 협조강화」 원칙 강조
김정일	2004.4.49~21	베이징	(후진타오) 고위급 왕래 강화와 상호이해, 신뢰증진-중대한 국제 및 지역문제에서의 의사소통과 협상, 협조 강화
후진타오	2005.10.28.~30	평 양	조선노동당 창당 60주년 (후진타오) 고위급 교류, 소통강화-교류영역 확대 및 경제무역합작 추진, 적극적 협력과 공동이익 옹호
김정일	2010.5.20.~26	베이징, 헤이룽장, 지린, 장쑤	(후진타오) 고위층 교류 강화-치당치국 경험 교류 경제 사회발전 촉진, 호혜적 합작 확대, 국제 및 지역 형세 등 주요 문제에 대한 소통 강화
	2010.8.26.~30	지린, 헤이룽장	(후진타오) 고위층 교류 유지-경제무역합작 촉진, 전략적 소통 강화와 지역의 평화안정 옹호

※ 양국 간 정상외교가 이루어지는 중간, 사전 실무대표격으로 방문한 경우에는 주요 내용을 기입하지는 않았다.

VII. 결론

냉전기 북·중관계는 하나의 고정된 형태가 아닌, 시기별 갈등과 우호관계의 변화를 겪었다. 이는 탈냉전기에도 유사한 형태로 반복되었는데, 냉전기 북·중관계의 부침 사이클을 이해함으로써 탈냉전기 양국 간 역학을 연구하는데 도움이 되었다. 중국이 냉전기 동안 북·중관계를 강화하고자 한 결정적 동기는 주변 강대국과의 관계 변화와 이로 인한 북한의 중국 지지에 대한 절실한 필요성 때문이었다.

중국에게 북한의 전략적 이익은 행위자 수준의 문제가 아닌 글로벌 차원의 구조 문제였지만, 냉전기 동안 항상 북한과의 관계가 확고한 동맹관계를 형성하였던 것은 아님을 알 수 있다. 이는 중국이 동맹관계를 파기하지는 않았지만, 전략적 경쟁국과 관계가 상대적으로 완화될 시, 북한과의 관계를 중국쪽으로 끌어들이려는 의지가 상대적으로 약화되었음을 의미한다.

이러한 북·중 관계의 동학을 이해하는 것은, 한국의 대중전략 방향 설정에 중요한 함의를 제공해 주고 있다. 즉 중국과 미국 간 관계가 원만하게 전개되고, 남북관계가 우호적으로 전환되는 시점에 북·중 동맹관계도 전통적인 혈맹이 아니라 일상적인 국가간의 관계로 나타날 수 있다. 반대로 중국과 미국이 대립되고 남북관계가 심각한 갈등관계에 놓였을 때, 중국은 북한과 흔들림 없는 동맹관계를 복원하는 대북정책을 추진할 가능성이 높고 그 결과로 북·중·한·미 동맹이 대립하는 형태로 갈 수 있다(이정남, 2011: 149). 하지만 한국은 동북아 평화정착을 위해 북·중 관계가 좋을 때와 나쁠 때의 대응 방안을 각각 갖고 있어야 한다. 한반도 문제를 주변 강대국에 지나치게 의존하는 것은 문제이나, 중국을 통해 북한을 국제정치의 대화와 협력의 장으로 끌어올 수 있다.

중국은 향후 한반도 평화 국면에서 북한의 지정학적 가치를 고려하여 적극적인 개입을 지속하고자 할 가능성이 높다(차정미, 2018: 160). 지정학적으로는 동북아에서 미국의 영향력과 역할을 축소시키고자 하면서 동북아 다자안보체제를 전개하고, 일대일로라는 유라시아 경제지도에 북한을 포함시키면서 북한에 대한 중국의 투자를 적극 확대하는 지리적 경제관계의 긴밀화를 추진해갈 것이다.

따라서 우리는 이 양국 관계의 진전을 부정적으로만 볼 것이 아니라 한반도

평화와 번영에 부합하는 방향으로 이끌어 나가도록 노력해야만 한다. 이를 위해서 한국 외교는 어느 특정 국가와 관계에 종속되어서는 안되고, 동북아 협력 촉진자로서의 위치를 강화해야만 한다. 향후 동북아 평화와 한반도 통일을 위해서는 북·중관계의 이해와 외교적 노력에 대한 합의가 무엇보다 필요하다. 양국 관계는 전통적 강대국-약소국 관계외에도 국내정치적 요인이 중요한 변수로 작용하기 때문이다. 북·중관계는 한반도 ‘전략적 삼각관계(strategic triangle)’ 측면에서 핵심축으로 오늘날 안정과 평화통일전략 수립에 필수적인 핵심주제이다. 그러므로 우리 외교는 행정부의 주축 정당의 성향에 따라 특정 국가와의 관계에 종속되어서는 안되겠고, 동북아 협력 촉진자로서 북·중관계에 대한 균형된 이해와 외교적 노력이 무엇보다 필요하겠다.

끝으로 연구의 한계점을 언급하며 마치고자 한다. 본 연구는 냉전기 북·중관계의 변화를 시기별로 다루었는데, 중국 측의 1차 자료가 많이 부족하기에 한국 학자들의 2차 자료에 의존할 수 밖에 없었다. 향후 연구시 이 부분에 주안을 두고 중국 자료의 판독과 해석에 노력하겠다. 또한 논문의 완성도를 위해 전체 냉전기 보다는 1960년대 중·후반과 1970년대 후반~1980년대 중반까지 북·중 갈등과 협력에 중점을 두어 비교 연구하고자 한다.

참고문헌

- 고영환. 1991. “고영환의 증언.” 「민족통일연구원 초청 정책세미나」.
- 김성우. 2014. “북한의 대외정책 기조와 전망.” 『융합보안논문지』 14(6): 13-19.
- 김일성. 1970. 『프롤레타리아 국제주의와 조선인민의 투쟁』. 평양: 사회과학출판사.
- 김진만·서진욱 저. 2016. 『통일에 대비하는 북한 이해』. 서울: 양서각.
- 박종철. 2017. “냉전시기 중소가 지원한 북한 석유화학콤비나트와 송유관에 대한 연구.” 『동북아연구』. 32(2): 135-162.
- 박홍서. 2006. “북핵 위기시 중국의 대북 동맹안보딜레마 관리연구: 중·미관계 변화를 주요 동인으로.” 『국제정치논총』. 46(1): 103-122.
- 소치형. 1994. “천안문 사태 이후 중국 사회의 변화.” 『중국연구』. 13: 5-29.
- 양문수. 2019. “북중 경제관계 70년: 회고와 전망.” 『성균차이나브리프』. 7(4): 118-123.
- 연합뉴스. 2017. “중국이 대북 송유관 잠글 수 없는 이유는.”, 2017년 09월 13일.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170913095900074?input=1195m>
- 오진용. 2004. 『김일성시대의 중소와 남북한』. 서울: 나남.
- 외교부 외교간행물. 2021. “2020 중국개황”, <https://www.mofa.go.kr>
- 이정남. 2011. “냉전기 중국의 대북정책과 북·중 동맹관계의 동학.” 『평화연구』. 19(1): 125-154.
- 이정철 외. 2013. 『러시아-북한-중국 삼각관계의 전략적 함의: 미국요인과 한국에의 시사점』. 대외경제정책연구원.
- 이준우. 2016. “중국-북한 동맹관계사 연구.” 건국대학교 정치학과 박사학위 논문. 1-110.
- 장베이. 2013. “신시기 중국 대외정책의 변화와 지속성: 덩샤오핑, 장쩌민, 후진타오의 외교정책을 중심으로.” 중앙대학교 석사논문. 1-93.
- 정현수. 2005. “김정일 시대의 대외개방과 체제변동.” 『통일정책연구』. 14(1): 67-100.
- 중국 외교부 홈페이지, 2022, “중국 외교정책 기조”, <https://www.fmprc.gov.cn>
- 차정미. 2018. “1980년대 한중관계 태동기, 정부-비정부 협력외교의 발전과정.” 『국제정치논총』. 58(1): 7-54.
- _____. 2019. “북중관계의 지정학:중국 지정학 전략의 ‘변화’와 대북 지정학

인식의 ‘지속’을 중심으로.”『동서연구』. 31(2): 139-167.

통일부 북한정보포탈, 2022, “3대 혁명역량 강화”, <https://www.unikorea.go.kr>

Harry Harding. 1983. “Change and Countinuity in Chinese Foreign Policy.”.

Problems of Communism. March-April. 1-2.

錢其琛. 2003. 『外交十記』. 世界知識出版社. 157-160.

[논문접수 2022. 9. 13; 심사완료 2022. 11. 25; 게재확정 2022. 11. 26]

<Abstract>

The Ideas and Reality of North Korea and China in the Cold War: continuation of cooperation and conflict

Kang, SungChul*

This paper starts with the question of "Did it really happen?" about the relationship between North Korea and China in the Cold War, which was known only as a relationship between mutual friendship and friendly cooperation. Based on the proposition that research on North Korea-China relations is essential for peace and prosperity on the Korean Peninsula, we analyzed and examined the aspects and characteristics of the two countries' relations during the Cold War, which were particularly severe.

Through this, the purpose of the study is to understand the implications of the Post-Cold War era and the present.

Understanding the dynamics of North Korea-China relations in the Cold War provides important implications for establishing Korea's strategic direction toward China. South Korea should have an understanding of North Korea-China relations and countermeasures when bilateral relations are good or bad for peace settlement in Northeast Asia.

Key Words: North Korea-China Relations, Cold War, Detent, Cooperation and Conflict, Peace in Northeast Asia

* Ph.D. program, Department of Political Science and Diplomacy, Soongsil University

기초자치단체 청년 정책지향이 청년 이동에 미치는 영향*

강유미**

【목차】

- I. 서론
- II. 문헌고찰
- III. 연구방법
- IV. 연구결과
- V. 결론

<국문초록>

본 연구는 우리나라 226개의 시·군·구를 분석대상으로 기초자치단체 청년 정책 방향성이 청년 이동에 미치는 영향을 살펴본 연구이다. 분석결과, 기초자치단체의 청년 정책은 순 이동률에 긍정적인 영향을 미칠 것을 예상한 바와 반대로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 두 가지로 추측할 수 있다. 청년층의 유출이 높은 지역에서 정책 지향성을 높여 통계적으로 발견하지 못했을 경우, 또는 기초자치단체에서 청년 정책을 형식적으로 제정했을 경우로 해석된다. 이는 기초자치단체의 청년지원 사업에 대한 방향성 정비와 정책 확대에 대한 고민이 필요함을 시사한다. 본 연구는 청년을 정책 대상으로 보았으며, 지방자치단체의 정책이 청년에게 실질적 영향을 주는지 파악하고자 분석한 것에 의미가 있다고 볼 수 있다. 청년정책과 지역균형발전은 유기적인 관계임을 바탕으로 정책 수혜자로 여기는 지원의 성격을 벗어나 청년의 삶의 질을 상승시킬 수 있는 정책개발이 필요하다. 아울러, 청년의 지역 정주와 유입을 위한 대안적인 함의를 제시하였다.

주제어: 기초자치단체, 청년, 청년정책, 청년이동, 인구이동

* 본 논문은 2021년도 숭실대학교 석사학위 논문을 수정 요약한 것임.

** 숭실대학교 대학원 사회복지학 석사, E-mail: kangyuming@naver.com

I. 서론

인구이동이 사회문제로 나타나기 시작한 것은 수도권집중 현상과 함께 지방 정부의 급격한 쇠퇴가 진행된 90년대 후반부터 본격화되었다. 통계청 2020년 인구 기준 수도권의 인구 비중은 대한민국 인구의 50% 이상이 서울과 경기, 인천에 사는 것으로 나타났으며, 그중 청년 인구는 54.0%가 수도권에 거주하고 있는 것으로 집계된다. 이에 중앙정부 차원에서는 인구의 수도권집중과 지역 간의 불균형적인 발전을 해소하기 위해 꾸준히 노력하였고, 한때 비수도권 이동자의 추이가 상승했으나, 2018년에는 10년 전 수준으로 회귀한 것으로 나타났다(김현우, 2020).

이러한 인구와 청년층의 수도권집중 현상은 지방의 인구구조와 행정에 있어 악영향을 미친다. 특히 경제활동인구의 지역이동은 지역 간 불균형과 지방소멸 문제, 개인 간 소득 격차와 나아가 국민의 소득 양극화 문제를 초래함이 보고되고 있다(이상람, 2020; 박진경·김도형, 2020). 또한, 청년층의 수도권집중은 청년 개인에게도 고용 불안과 주거 빈곤 등의 부정적 영향을 미치고 있다. 수도권 노동시장 과열이 곧, 실업률의 증가, 취업자 비중 감소, 비정규직과 저임금 근로자의 확대 등 문제의 원인이 되고 있다(이루리, 2019).

이에 청년의 수도권집중 현상과 지방정부의 청년유출 문제를 해소하기 위해서는 근본적으로 지방정부에서 정주하거나 이주하려는 청년층의 욕구가 반영되도록 청년층 삶의 질에 초점을 두는 것이 필요하다. 문제 해결을 위해 국가적, 지역적으로 다양한 정책적인 방법이 선행되어야 함에도 청년에 대한 지원은 정책 수요자의 욕구와 실태에 대한 파악이 부족한 채, 고용정책을 통해 간접적으로 공급되어 왔다(정세정 외, 2020).

지금까지의 청년 정책들은 단순히 노동시장의 일자리나 교육훈련에 한정되어 시행되어 지금의 청년들은 실업이나 취업 문제만이 아니라 사회보장제로부터 배제되었고 보호받지 못하는 상황이다(박우식·박상우, 2019). 이러한 상황에서, 2020년 8월 「청년기본법」 제정으로 청년층의 권리와 보장이 국가와 지방자치단체의 책무로 명시되었다. 이에 2021년 7월 기준 약 91% 이상의 기초자치단체가 청년기본조례를 제정하였으며, 일부 인구 감소 문제에 직면한 지방 정부는 인재유출 우려와 경제활동 인구 유입을 통한 지역 경제개발을 도모하고

자 근거 법률이나 조례가 없더라도 청년 인구를 유입시키고 정착시키기 위한 정책적인 실험을 선제적으로 추진하고 있다.

최근 청년층의 수도권집중 현상과 청년층의 이동이 지역경제와 인구구조 변화에 다양한 영향을 미치게 되며, 비수도권 지역의 생산가능인구 감소 문제는 지방정부의 이슈 과제가 되었다. 이렇듯 지역의 소멸 또는 균형적인 지역발전에 있어 경제활동인구의 이동과 청년층 이동이 결정요인이라면 청년지원과 유입·유출을 지방정부에만 맡겨둘 수는 없는 문제이다. 특히 청년기본조례 제정과 청년정책은 청년인구 비중, 재정자립도 등 합리적인 고려보다는 단체장의 정치적 이념 등이 반영된 것으로 연구된 바 있다(정다원, 2020).

청년의 이동성 관련 선행연구는 지역 특성이 미치는 영향으로 지역의 편의 시설, 주거, 문화요건 등이나 청년 인재유출의 관점에서 분석한 연구가 있었다(이찬영·이흥후, 2016; 송용찬·김민곤 2016). 1)청년 대상 정책의 방향성이 청년 이동에 있어 요인이 되는가에 관한 연구는 현재까지 이루어지지 않았다. 이에 지방자치단체에서 청년 정책이 어떠한 형태로 추진되는지 살펴보고, 그에 따른 청년층 이동에 미치는 영향을 알아보는 것이 필요한 시점이다.

본 연구는 지방정부의 청년정책과 정책 관심도에 따라 청년의 지역이동에 영향을 미치는지 살펴보고자 하며, 청년을 정책 수혜자로 여기는 지원 정책을 넘어 청년의 삶의 질 상승과 정주·유입에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 대안적인 함의를 제시하고자 한다.

II. 문헌고찰

1. 청년층 이동과 청년 정책

1) 청년층의 수도권집중 현상

1) 청년 정책의 방향성: 청년 권리보장의 법적 근거가 되는 조례 제정, 정책수행을 위한 전문 인력 유치, 정책에 투입되는 예산 등

인구이동이 사회문제로 나타나기 시작한 것은 수도권의 집중 현상과 함께 지방정부의 급격한 쇠퇴가 진행된 90년대 후반부터 본격화되었다. 2019년 12월 말 기준으로 대한민국의 본청 인구의 50.002%인 2592만5799명이 서울과 경기, 인천에 사는 것으로 나타났으며, 청년 인구는 총인구 대비 더 큰 비율인 54.0%가 수도권에 거주하고 있다(한겨레, 2020). 경제활동인구의 지역이동은 지방의 인구구조와 행정에 있어 악영향을 미치고 있다. 특히 20~30대 청년층의 수도권집중 이동물이 두드러지면서 지방정부는 청년 인구 유출로 발생 되는 다양한 사회문제에 직면하고 있다.

이러한 사회문제는 지방 행정적 측면과 청년 개인의 측면에서 문제가 생겨나고 있다. 지방의 인구 감소는 지역발전에 있어 직접적인 영향을 주며, 지방 인구 감소, 고령화 심화, 지역경제 활력 저하 등의 원인이 되어 지역불균형을 심화시키는 문제이다(이상림, 2020). 청년 개인에게 미치는 부정적인 측면으로는 청년의 고용 불안과 주거 빈곤 문제를 들 수 있다. 청년의 수도권의 집중 현상으로 인한 노동시장 과열이 실업률의 증가, 취업자 비중 감소, 비정규직과 저임금 근로자의 확대 등의 문제를 발생한다, 이는 곧 노동시장 내 불안정성이 청년층에 집중되고 있음을 확인할 수 있다(이루리, 2019). 다음으로 청년층의 주거 빈곤 문제를 지적한 연구에서는 부동산 과열에 따른 임대료 상승으로 도시의 청년은 ‘난민과 같은 삶’에 직면하게 수도 있음을 지적하였다(구승우, 2016). 이렇듯 청년층의 수도권 이주 선택은 불안정한 개인적 상황에서 더 나은 삶의 질을 추구하려는 욕구가 반영된 것으로 설명할 수 있다. 청년의 수도권 집중 현상을 해소하기 위해서는 근본적으로 청년층의 삶의 질을 높이는 것이 필요하며, 국가적, 지역적으로 다양한 정책적인 방법이 선행되어야 한다. 그럼에도 일반적으로 청년지원정책 연구는 교육 및 노동경제학 측면의 연구가 이루어져 왔다.

2) 중앙정부 청년 정책의 변화

청년에 대한 지원은 정책 수요자의 욕구와 실태에 대한 파악이 부족한 채, 고용정책을 통해 간접적으로 공급되어 왔다(정세정 외, 2020). 지금까지의 청년 정책들은 단순히 노동시장의 일자리나 교육훈련에 한정되어 시행되었고,

지금의 청년들은 실업이나 취업 문제만이 아니라 사회보장제로부터 배제되거나 보호받지 못하는 상황에 노출되고 있다(박우식·박상우, 2019). 또한, 다양한 청년 정책이 존재하고 있음에도 청년층의 정책 체감도는 매우 낮다. 2019년 한국보건사회연구원에서 수행한 「청년층 생활실태 및 복지욕구조사」에 따르면, 응답자의 4분의 3 정도가 정책의 존재 자체를 모르거나, 알고 있다고 하더라도 내용을 거의 알지 못하는 것으로 확인된다(정세정 외, 2020). 청년 정책의 효과성은 여전히 연구가 필요한 상황이며, 청년 정책의 방향을 재설비하려는 노력이 필요하다.

중앙정부 차원 청년 정책은 고용노동부 외 28개의 부처 182개로 집계된다(이철선 외, 2020). 일자리 외 4가지 영역(교육·훈련, 주거, 참여·활동, 복지·생활안정)으로 분류되고 있다(김기현, 2020). 이렇듯 소관부서에서 개별적으로 청년의 대상 범위와 지원 기준, 방법 등을 상이하게 추진한 점은 청년들이 정책을 인지하는 것에 더욱 혼란을 주었다. 특정 범주에 속하는 청년이 아닌 포괄적인 청년층을 대상으로 하는 정책은 대부분 고용노동부에 집중되어 일자리 분야 정책이 57.2%로 과반수 이상이다.

기존 중앙정부의 청년 정책 효과성 연구도 마찬가지로 노동시장을 대상으로 한 고용 및 창업지원 등의 일자리 정책 관련 연구가 대부분이며, 청년들의 사회적 관계나 주거, 건강 등 청년의 삶의 질을 높일 수 있는 사회보장 성격의 정책 연구는 부족하다. 2015년 이후 청년의 기본소득과 사회보장 성격의 정책 연구가 시작되었으나, 여전히 청년을 보편적 복지대상으로 귀속하는 것의 당위성 검증 및 소득재분배 효과를 보기 위한 연구에 머물러 있다.

3) 지방정부 청년 정책의 변화

지방자치제도가 실시된 이후 지역자치단체는 예산과 정책 방향을 결정한다. 2020년 8월 제정된 「청년기본법」 또한, 5년마다 청년 정책 기본계획을 수립하고 관계 부처 장관과 시도지사는 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립, 시행해야 함을 명시하고 있다(정세정 외, 2020). 청년기본조례 제정이 의미 있

2) 청년을 대상으로 한 현금 급여 성격인 성남시의 ‘청년배당’(성남시 조례, 2015년 12월 18일 공표)·지급 계획이 발표(김미숙, 2019)

는 것은 ‘청년참여조례’, ‘청년일자리조례’ 등 특정 분야에만 집중되었던 기존 조례와는 다르기 때문이다. 청년 정책에 있어 청년지원을 위한 포괄적인 조례라는 점과 기초자치단체가 청년 정책을 펼치는 것에 있어서 조례는 근거 규정으로 기능하고 있다는 점으로 볼 수 있다.

최근 지방자치단체는 지방의 인재유출 우려와 경제활동 인구유입을 통한 지역 경제개발을 도모하고자 근거 법률이나 조례가 없더라도 자체사업을 통해서 정주 여건, 교통, 교육 등 복합적인 사업을 함께 추진하고 있으며, 인구 감소 문제에 직면한 일부 지방정부는 많은 예산을 투입하여 청년 인구를 유입시키고 정착시키기 위한 정책적인 실험을 선제적으로 추진하고 있다. 지역경제 역량은 최근 20~30대 청년 인구의 유출 문제가 핵심 과제가 되었다.

지방자치제도는 지방정부의 예산편성과 정책 결정에 있어 지방정부의 자율성을 부여하고 있으나, 지방정부 간 다른 방향으로 상이하게 확대될 가능성을 배제할 수는 없다. 지방정부 정책의 효율적인 측면은 정책 결정의 방향성에 따라 달라질 수 있기에 기초자치단체 차원에서 계획, 시행되는 조례 제정과 인력편성, 예산 등 행정적 지원의 변화를 살펴보고자 한다. 이를 중심으로 분석한 선행연구는 다음과 같다.

첫째, 기초자치단체의 청년기본조례를 중심으로 연구된 논문이 있다(정다원, 2020; 조진우, 2021; 최하예·황성수, 2020). 청년기본조례 확산과 제정에 있어 어떠한 영향을 미치는지 분석한 결과 청년기본조례 제정은 재정자립도나 청년 인구 비중 등 합리적인 고려의 영향보다는 지역자치단체장의 정치적 이념 반영이 많은 비중으로 이루어진 것으로 보았다(정다원, 2020). 이는 청년 문제를 구조적인 관점이 아닌 사업과 정책의 시혜적 대상으로 바라보는 측면이 있음을 보여준다(최하예·황성수, 2020). 이에 최근에는 청년기본조례의 법적 과제와 중요성을 연구하고, 조례의 개선·강화를 통해 청년기본법 목적에 맞는 청년의 삶의 질 향상과 권리보장을 위한 정책이 되어야 함을 시사하는 연구가 이루어지고 있다.

둘째, 청년 정책 담당관의 부재를 살펴보고, 수행 역량이 있는 인력 필요성을 제안하는 연구가 이루어지고 있다(조진우, 2021). 상당수의 지자체에서는 아동, 여성 등과 같은 사회복지 분야의 부서나 일자리, 경제 부서 등으로 편성되어 사업이 운영되고 있다(법제처, 2020). 전문 인력의 부재는 정책의 형식적인

사업 운영과 청년 참여 권리에 있어 실질적인 기능을 하지 못하는 것으로 볼 수 있다.

마지막으로, 기초자치단체의 세입과 세출이 사회복지재정지출에 미치는 영향을 분석하는 연구가 이루어지고 있다(현승현·신현중, 2020). 세입 분권이 낮을수록 사회복지재정지출을 확대하려는 경향이 있는 것으로 분석하고, 이는 지방정부의 재정 건전성을 악화시키는 문제임을 지적하였다.

이에 본 연구에서는 지방자치단체에서 청년 정책이 어떠한 형태로 추진되는지 분석하고자 한다. 청년기본조례의 제정 여부와 청년정책 수행부서 여부, 청년층 사업비용 등을 알아보고 그에 따른 청년층에게 미치는 영향을 알아보는 것이 필요한 시점이다.

2. 청년층 이동 결정요인

1) 인구이동에 대한 이론적 논의

지역의 인구 감소에 영향을 미치는 요인은 저출산과 고령화 문제보다는 지역 간 전입과 전출에 의한 인구이동이라 할 수 있다(박진경·김도형, 2020). 인구이동이란 사람들의 공간적 이동 즉 지역이동을 의미하며, 인구이동을 어떠한 관점으로 분류하느냐에 따라 다양한 이론이 존재한다.

인구이동의 영향요인에 관한 대표적인 모형에는 거시적 관점인 배출·흡입 모형(push·pull model)과 중력모형(gravity model)이 있으며, 미시적 관점인 선별성 모형과 생애주기모형 등이 있다. 또한, 변수들의 차이가 인구이동 요인을 밝히는 것에 있어 중요함을 제시한 경제적 측면 강조 Todaro모형과 정책적 측면 강조 Tiebout 모형 등이 있다. 인구이동을 거시적인 관점으로 접근하는 것과 미시적으로 접근하는 것은 분석결과에 있어 다른 영향을 준다. 거시적 관점의 접근은 인구이동의 기본적인 흐름을 파악할 수 있다는 장점이 있으나 원인 등을 설명하기 어려우며, 미시적인 접근은 구조화 정도가 낮고 개인의 다양성으로 결과의 부정확성이 초래되거나 일반화하기 어려운 문제가 있다.

전통적 이론 중 Todaro(1971) 모형과 Tiebout(1956) 모형은 인구이동에 미치는 영향을 소득, 실업률, 재정부분, 지역의 공공서비스와 같은 사회·경제적

인 지역의 변수들의 차이가 중요함을 제시한다. 최근 개인의 삶의 질에 대한 기대가 높아지면서 Tiebout(1956) 모형으로 인구이동의 영향을 설명하는 연구들이 이루어지고 있다. 인구유입과 유출의 지역, 또는 유입량을 결정하는 지역 특성 요인을 지역자치단체의 교육, 문화, 교통, 시설, 사회보장 등 공공재와 같은 성격의 변수로 규명하고자 하는 연구들이 많아지고 있다. 대표적인 개인 삶의 질과 인구이동을 분석한 연구로 Chen and Rosenthal(2008)의 연구가 있으며, 연구결과 인적자본이 높은 수준 노동자의 경우는 더 나은 기업의 경영환경을, 은퇴자의 경우 지역적 인프라가 높은 환경을 선호하는 것으로 나타났다(김리영, 양광식, 2013).

또한, McCann(2013)의 균형모형이론과 불균형모형이론에서 불균형모형은 지역 간 임금 차이가 발생함에 따라 노동시장의 수요 공급이 균형을 찾아가는 과정에서 인구의 유출입이 발생한다고 보았고, 균형모형에서는 지역 간 노동시장이 균형 상태여도 정주 여건에 따라 인구의 지역 간 이동이 발생 가능함을 제시하고 있다(이현국 외, 2019). 이는 지방공공재를 인구이동의 주요 요인임을 제시한 Tiebout(1956) 가설에 기초하며, 따라서 청년의 이동이 공공서비스, 즉 청년지원 정책에 대한 지자체의 관심도에 따라 영향을 줄 수 있는 것으로 볼 수 있다.

2) 청년층 이동의 결정요인 실증연구

최근 청년층의 이동이 지역경제와 인구구조 변화에 다양한 영향을 미치며, 지역의 정주와 유입·유출에 관한 연구가 이루어지고 있다. 이를 배경으로 청년의 삶의 질을 중심으로 연구한 선행연구에서는 청년 인구가 현재는 취업이나 일자리에 의해 이동되고 있지 않으며, 다른 요인들이 청년 인구의 이동을 결정 짓고 있음을 분석하였다.

청년층의 인구이동을 문화시설이나 생활 여건 등으로 설명한 연구 중 이찬영·이흥후(2016)은 청년층의 지역 간 인구이동 요인을 비수도권과 수도권 지역 간 이동, 비수도권 지역 간 이동, 16개 시도의 전 지역 간 이동을 구분하여 임금과 취업률, 문화서비스 혜택, 혼인 건수, 인구밀도, 전세지수 등을 설명변수로 실증 분석하였으며, 제조업은 청년 인구 증가에 기여하지 못하고 있다는 점을

지적하였다. 이는 기업 유치 등을 추진하고 지역에 있는 기업과 청년의 고용을 매칭 하는 등의 지방정부의 일자리 정책과는 다른 결과로, 제조업이 지역에 있음으로써, 기업에 고용된 청년 인구보다는 이로 인한 도심 환경의 악화로 인해 떠나는 청년 인구가 많을 수 있음을 보여주었다.

또한, 지방자치단체의 지역 정책을 구분하여 정책의 방향성에 따라 인구가동을 설명한 연구가 있다. 이연경(2017)은 Peterson의 도시 한계론에 따른 할당정책, 즉 보편적 정책이 인구를 유입시키는 것에 효과가 있고, 지역주민 모두의 삶의 질을 개선 시킴을 밝혔다. 그러나 생산 능력인구와 복지 수요인구(20세 미만의 유소년 부양인구와 65세 이상의 노년 부양인구)의 구분이 지역경제와 정책이 이동에 있어 실질적으로 미치는 여부를 구별하는 데 한계점이 있다. 경제활동인구 대상 삶의 질을 중심으로 인구가동을 연구한 유미현·김보경(2016)은 설명변수 중 사회보장제도를 제시하였다. 사회조사보고서를 통한 사회보장제도에 대한 지역주민의 만족도 조사결과를 대리변수로 측정하였고 사회보장제도가 인구 유입에 유의미함을 분석하였으며, 이러한 결과는 사회보장제도와 정책과제 등의 연구 필요성을 제공해준다. 그러나 각 지역의 사회보장에 대한 인식과 지역별 특성을 충분히 고려하지 못하고 있으며, 충분한 이론적 논의가 뒷받침되지 못하였다는 한계가 있어 후속 연구의 필요성을 설명하였다.

이찬영(2018)은 경제활동인구인 20대부터 50대까지의 연령대별 인구 유출입의 결정요인을 분석하였으며, 연구의 대상 연령층인 20대와 30대의 유출입과 정주 여건에는 좋은 일자리 제공과 함께 삶의 질과 연관된 제반 요인이 점차 중요시되는 것으로 파악하였다. 특히 비수도권의 정책적인 노력 등으로 20대의 인재유출 최소화과 정주 여건 개선의 중요함을 제시하였다.

송용찬·김민곤(2016)은 서울의 25개 자치구를 포함한 수도권 기초자치단체의 인구가동에 영향을 미치는 변수를 규명하기 위해 분석하였으며, 1인당 복지예산 비중이 인구가동에 있어 긍정적, 부정적 영향을 미치는 것으로 파악하였다. 취약계층에 집중된 복지지출이 지역이탈의 원인으로 작동할 수 있다는 것을 파악하여 출산장려금과 같은 보편적인 복지정책 확대의 필요성을 제안하였다.

이러한 연구결과가 나타내는 것은, 지방정부가 청년 인구유입 및 유출억제를 통해 지역발전을 이루기 위해서는 청년 정책의 방향이 보편적인 성격으로

제정되어야 한다는 것이다. 청년 사회보장의 혜택에 있어 더 많은 청년을 대상으로 삼는 포용적인 정책을 지향하는 것이 필요함을 보여준다. 이렇듯 청년층 이동의 요인 연구 중 삶의 질을 목적으로 하는 설명변수는 대부분 지역의 전반적인 생활 여건과 문화 및 여가생활에 대한 변수들을 대상으로 하고 있다.

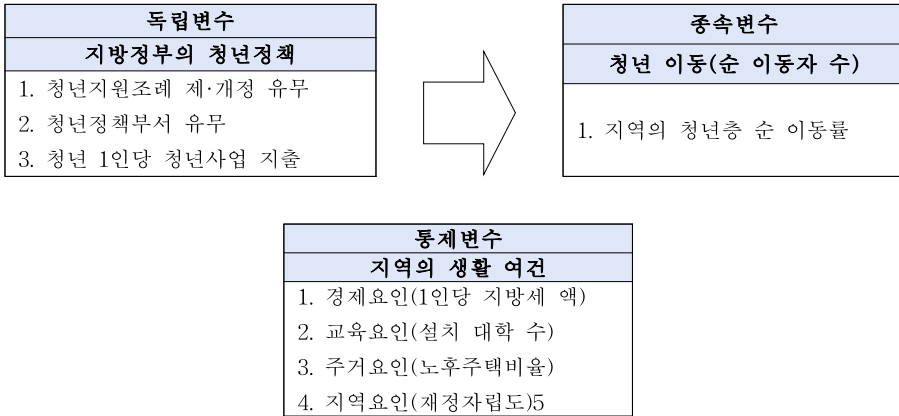
2020년 한국사회보건연구원 「제 1차 청년정책 기본계획 생활·참여분과 과제 연구」 보고서는 기초자치단체의 청년 정책 시행과 조례를 분석하고 예산의 일관성과 지역주민의 알 권리를 위해 조례와 같은 법규에 근거하여 정책을 수행해야 할 것을 제안한다(이상림 외, 2020). 이렇듯 지방자치단체의 청년 정책 제도에 대한 제안과 개선방안 연구는 꾸준히 이루어지고 있으나, 청년 대상 정책과 지역의 정책 방향성이 실질적으로 청년 인구와 지역 정주, 이동에 있어 요인이 되는가에 관한 연구는 현재까지 이루어지지 않았다.

본 연구에서는 최근 지방자치단체 청년 정책 관련 연구와 인구이동 관련 선행연구를 바탕으로 변수를 설정하고자 한다. 기초자치단체의 청년기본조례 제정 여부와 청년 사업 수행부서의 유무, 청년 1인당 사업비 지출비용 등을 설명변수로 규명하고자 하며, 지역의 특성적인 부분을 통제하기 위해 경제, 교육, 주거, 지역 요인 등으로 통제변수를 구분하고자 한다. 이에 따른 지방정부의 청년정책과 수행방법 등을 알아보고, 지방정부의 정책 관심도에 따라 청년의 지역이동 및 정주 여건에 영향을 미치는지 연구하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구문제와 연구모형

본 연구에서는 지방정부의 청년 정책의 방향성이 청년의 이동에 미치는 영향을 연구하고자 한다. 지방정부의 청년 정책 관심도는 ‘청년기본조례’ 제정 여부와 ‘청년 정책 수행 부서’ 유무, ‘청년 1인당 복지지출 비용’ 등으로 구분하였다. 본 연구의 연구모형은 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 연구모형

2. 자료 수집과 분석대상

본 연구에서는 청년 인구의 이동률과 정주 등을 살펴보기 위해서 ‘통계청’과 ‘법제처’, ‘지방재정365’등 중앙정부의 통합공개시스템을 활용하여 지방정부의 청년정책 관심도와 재정 규모 등을 분석하고자 한다. 종속변수와 독립변수의 설명 및 자료의 출처는 <표 1>과 같다.

<표 1> 변수의 자료 출처

구분	변수 명	변수 설명	자료제공주체
종속변수	청년층 순 이동률	20세~34세 이동통계	통계청
독립변수	청년지원조례 제정 유무	조례 제정 여부	국가법령정보센터
	청년정책부서 유무	신설부서개설 여부	시·군·구 웹페이지
	1인당 복지지출 비용	1인당 청년층 복지비용	지방재정 통합공개시스템
통제변수	경제요인	1인당 지방세액	e-나라지표
	교육요인	교육기관 수(대학교)	한국교육개발원
	주거요인	노후주택비율	통계청
	지역요인	지자체 재정자립도	e-나라지표

본 연구의 공간적 범위는 우리나라 기초지방자치단체 226개의 시·군·구를, 시간적 범위는 2020년으로 한다. 시·군·구의 공간적 범위와 시간적 범위를 정한 기준은 다음과 같다. 첫째, 2020년 8월 청년기본법이 제정된 이후 지자체의 노력이 법령으로 명시됨으로써, 기초자치단체에서는 청년 정책 관심도와 별개로 광역자치단체의 지침에 따라 청년기본조례를 제정하고 있다. 이에 청년기본법이 시행되기 전(2020년 8월) 제정된 조례를 살펴보고자 한다.

둘째, 시·군·구는 세종특별자치시와 제주특별자치도의 제주시, 서귀포시까지 229개의 지역으로 집계되고 있으나, 세종특별자치시와 제주특별자치도를 제외한 226개의 지자체 청년층 순 이동률을 분석하고자 한다.

3. 변수정의와 측정

본 연구에서는 지방정부의 청년 정책 방향성을 나타내는 3개의 독립변수와 2020년 우리나라 226개 기초자치단체의 20세~34세 청년층 전입-전출을 나타낸 순 이동자 수를 지역 청년 인구 비율로 가공하여 단일 종속변수³⁾를 구성하였다. 종속변수는 청년층 순 이동자 수를 지역의 청년인구를 백분율화(%)하였으며, 독립변수인 청년기본조례 제정 여부와 청년정책 수행 부서 여부는 더미변수로 처리하여 없는 경우 '0'으로, 있는 경우에는 '1'로 하였다. 또한 청년사업 1인당 지출비용⁴⁾은 지역의 청년정책 총 사업비를 청년인구 수로 나누어 1인당 비용을 계산하였다. 통제변수 또한 연속변수로 계산하여 분석하였으며, 다음 내용으로는 <표 2>와 같다.

-
- 3) 우리나라 기초지방자치단체 226개 시·군·구의 청년층 순 이동자 수를 지역의 청년 인구(주민등록 연앙 인구): 에 나누어 백분율화한 비율인 순 이동률을 계산하여 분석
 4) 청년 사업 1인당 지출비용 = (지자체별 청년 사업 예산 합계액 ÷ 지자체 청년 인구 수) + (본청 청년 사업 예산 합계액 ÷ 광역 청년 인구 수)

<표 2> 변수의 정의 및 측정

변수		설명	측정
종속 변수	순 이동률	2020년, 20세~34세 지역 이동 (청년 순 이동자 수 ÷ 청년 인구수 × 100)	%
독립 변수	청년조례 제정 유무	2020년 8월 이전 제정 여부	없음(0), 있음(1)
	청년정책 부서 유무	청년부서 개설 여부 (기존 부서 청년 정책 수행 포함하지 않음)	없음(0), 있음(1)
	1인당 지출 비용	2020년, 청년 1인당 사업비용 (지자체 청년 사업비 ÷ 청년 인구수)	연속변수, 천원
통제 변수	경제요인	주민 1인당 지방세 부담액 (지방세액 ÷ 인구수)	연속변수, 천원
	교육요인	교육기관 수, 대학교 (일반대, 전문대, 교육대, 산업대)	연속변수, 천원
	주거요인	노후주택비용 (30년 이상 된 주택 수 ÷ 총 주택 수)×100	연속변수, %
	지역요인	지자체 재정자립도	연속변수, %

4. 분석방법

본 연구의 분석방법은 다음과 같다. 첫째, 독립변수와 종속변수의 분포를 살펴보기 위해 기술통계분석을 실시하였다. 둘째, 독립변수와 종속변수의 관계를 알아보기 위해 Perason의 상관관계분석을 실시하였다. 셋째, 지역적 특성(경제, 교육, 주거, 지역)을 통제변수로 투입하여 독립변수가 종속변수에 영향을 미치는 영향을 분석하고자 다중회귀분석을 실시하였다.

IV. 연구결과

1. 청년층 순 이동률 및 지역적 특성 기술통계

본 연구에서는 통계청의 순 이동자 수와 주민등록 언양 인구의 비율로 가공한 20세~34세 청년층 이동률에 대한 지역적 특성을 파악하였다. 빈도분석을 실시하여 이동률이 증가 또는 감소한 지역을 파악하였으며, 청년조례와 청년부서 등이 있는 지역 등을 파악하였다. 226개 지자체 중 청년 이동률이 높은

청년 감소 지역은 168개(74.3%)이며, 이동률이 낮은 지역은 58개(25.7%)로 나타났다. 청년 이동률이 -10%를 초과한 지역은 17개 지역이며, 그에 반해 청년 이동률 10%가 초과하여 증가한 지역은 3개 지역뿐인 것으로 분석하였다. 2020년 8월 이전 청년기본조례를 제정한 지역은 90개(39.8%)이며, 지금까지도 청년 정책을 수행하는 청년 부서가 있는 지역은 53개(23%)에 불과하였다.

기술통계 분석을 통해 청년의 순 이동률과 청년 사업비용, 지역적 특성을 나타내는 통제변수 등 질적 변수의 분포를 알아보았다. 종속변수 청년 순 이동률과 독립변수 청년 1인당 사업지출비용, 통제변수의 평균을 살펴보았다. 청년 순 이동률의 평균은 -3.03%(SD=5.666)이며, 최대값은 전남 임실군이 -18%로 청년 순 이동률이 가장 높았으며, 최소값은 경기 하남시가 15%로 청년의 유입이 높은 지역이라 볼 수 있다. 청년 1인당 사업지출의 평균은 약 380천원(SD=477.361)으로 나타났다. 최대값은 5,824천 원(경북 의성군)이며, 최소 값은 32천 원(울산 동구)이다. 경북 의성군은 청년층 순 이동률 10% 이하 5% 초과 범위에 있는 감소 지역으로 청년의 농촌 정착을 위한 사업과 농촌기반 조성사업을 균형 특성화 차원에서 지원하고 있다. 그로 인해 사업비가 비교적 높은 금액으로 책정되어 있다.

통제변수는 지역의 특성을 경제, 교육, 주거, 지역 요인 등으로 구분하였다. 지역의 경제요인인 1인당 지방세 액의 평균금액은 591천 원(SD=271.387)으로 최소값은 148천 원인 광주광역시 남구가 최대값은 1,408천 원인 경기도 과천시로 분석되었다. 교육요인으로 볼 수 있는 지역의 대학교 수는 평균 1.47개(SD=1.804)이나, 지역에 대학이 없는 곳이 92개의 지역이었으며, 최대값은 10개의 대학이 설치된 경북 경산시인 것으로 나타났다. 주거요인인 노후주택비율은 평균 27.283%(SD=13.913)으로 최소값은 1.7%인 인천 연수구가 최대값은 69.6%인 전남 신안군으로 분석되었다. 지역의 재정자립도를 분석하였을 때 평균 24.7%(SD=12.428)로 나타났으며, 최소값은 노후주택비율이 가장 높았던 전남 신안군이었고(7%), 최대값은 68%인 서울시 강남구로 알 수 있었다.

<표 3> 주요 변수 기술통계

구분		평균	최소	최대	표준편차
청년층 순 이동률(%)		-3.03	-18 (전남 임실군)	15 (경기 하남시)	5.666
청년 사업 1인당 지출 비용(천원)		380.44	32 (울산 동구)	5824 (경북 의성군)	477.361
경제 요인	1인당 지방세 액(천원)	591.11	148 (광주 남구)	1408 (경기 과천시)	271.387
교육 요인	대학교 수 (개)	1.47	0 (92개 지역)	10 (경북 경산시)	1.804
주거 요인	노후주택비율(%)	27.283	1.7 (인천 연수구)	69.6 (전남 신안군)	13.9130
지역 요인	재정자립도(%)	24.70	7 (전남 신안군)	68 (서울 강남구)	12.428

N=226

2. 주요변수 상관관계분석

본 연구에서는 독립변수와 종속변수 간의 상관관계를 확인하기 위해 기초자치단체의 청년 정책에 따른 독립변수(청년조례유무, 청년부서유무, 청년사업 1인당 지출비용) 3개와 지역적 특성에 따른 통제변수 4개(1인당 지방세 액, 대학교 수, 노후주택비율, 지역 재정자립도), 종속변수 1개 청년층 순 이동률, 총 8개 변수를 Pearson의 상관관계 분석을 실시하였다. 결과는 다음 <표 4>로 볼 수 있다.

독립변수와 통제변수를 포함해 7개의 변수 가운데 종속변수와의 관계에서 유의미한 영향을 미친 독립변수는 청년 조례 유무, 청년 사업 1인당 지출 비용이며, 통제변수는 대학 수와 재정자립도, 노후주택비율로 나타났다. 정(+)적인 유의미함을 나타낸 변수는 통제변수인 대학 수와 재정자립도 변수이며, 부(-)적인 유의미함을 나타낸 변수는 청년 조례 유무, 청년 사업 1인당 지출 비용, 노후주택비율로 나타났다.

독립변수 간의 상관관계를 살펴보면 청년 조례 유무는 청년부서 유무($r=.178, p<.01$)와 정(+)적 상관관계를 보였으며, 청년부서 유무는 재정자립도($r=.147, p<.05$)와 정(+)적 상관관계를 나타냈다. 청년 사업 1인당 지출 비용은

노후주택비율($r=.467$, $p<.01$)과 정(+)적 상관관계를 보였으며, 재정자립도($r=-.327$, $p<.01$)와 부(-)적 상관관계를 가졌다. 1인당 지방세 액은 지역재정자립도($r=.320$, $p<.01$)와 정(+)적 상관관계를 나타냈고, 대학 수는 재정자립도($r=.345$, $p<.01$)와 정(+)적 상관관계를, 노후주택비율($r=-.407$, $p<.01$)과 부(-)적 상관관계를 보였다. 노후주택비율과 재정자립도 간 상관관계는 $r=-.642$, $p<.01$ 로 부(-)적 상관관계를 나타냈다.

이러한 결과에 따른 상관관계를 요약하면, 청년층의 순 이동률은 지역의 재정자립도가 높을수록 감소하며, 청년 기본 조례 제정 여부가 높을수록 청년사업 1인당 지출비용이 높을수록 부(-)적인 상관관계를 나타낸다. 또한 청년사업 1인당 지출 비용이 높고, 노후주택비율이 높을수록 재정자립도가 감소하는 것을 알 수 있었다.

<표 4> 주요변수 간 상관관계 분석

	순이동률 (%)	청년조례 유무	청년부서 유무	1인당 지출 예산 (천원)	1인당 지방세 예산 (천원)	대학수 (개)	노후주택 비율 (%)	재정 자립도 (%)
순이동률	1	-	-	-	-	-	-	-
청년조례유 무	-.169*	1	-	-	-	-	-	-
청년부서유 무	-.021	.178**	1	-	-	-	-	-
청년1인지 출비용	-.385**	.170*	-.022	1	-	-	-	-
1인당 지방세	.019	-.003	.025	.100	1	-	-	-
대학 수	.300**	-.061	.155*	-.199**	-.053	1	-	-
노후주택비 율	-.681**	.152*	-.106	.467**	-.052	-.407**	1	-
재정 자립도	.632**	-.158*	.147*	-.327**	.320**	.345**	-.642**	1
N=226								

* $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$

3. 기초자치단체의 청년정책 지향이 청년층 이동에 미치는 영향

기초자치단체 ‘청년기본조례 유무’, ‘청년 부서 유무’, ‘청년사업 1인당 지출비용’이 청년층 순이동률에 영향을 미치는지 알아보기 위해 통제변수를 투입하여 다중회귀분석을 실시하였다. 또한, 독립변수 간의 독립성을 확인하기 위해 다중공선성을 확인하였다. 분석결과 8개 변수의 VIF값은 최소값 1.082, 최대값 2.088($VIF \leq 10$)으로 변수 간 다중공선성이 나타나지 않았다. 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 보기 위한 회귀분석 결과는 아래와 같다.

1) 청년기본조례 유무가 청년층 순 이동률에 미치는 영향

본 연구에서는 기초자치단체의 청년 정책지향 요소로 추측할 수 있는 청년기본조례 제정 여부를 청년기본법 제정(2020년 8월) 이전으로 기준을 설정하였다. 제정 유무를 파악해 지역 청년층 순 이동률에 미치는 영향을 알아보기 위해 지역적 특성을 경제, 교육, 주거, 지역 요인을 구분하여 통제변수로 사용하여 다중회귀분석을 실시하였다. 또한, 결과 분석 전, 독립변수와 통제변수를 투입한 모형의 Durbin-Watson을 확인한 결과 1.985로 2에 가깝게 나타나 다중회귀분석모형에 적합함을 확인하였다. 또한, 유의확률 .000으로 통계적으로 유의한 것을 확인할 수 있었다. 분석결과 $F=52.827(p<.001)$ 로 본 연구의 회귀모형이 적합하다고 할 수 있다. 통제변수 투입 후 R^2 변화량이 증가하여 ADJ R^2 값은 0.535로 독립변수가 갖는 종속변수 설명력은 53.5%로 확인할 수 있었다. 회귀분석결과 청년기본조례 제정 유무는 청년층 순 이동률에 유의미한 영향을 미치지 않았다. 청년 유입을 위한 정책과제와 함께 지방정부의 조례 제정을 강조하고 있으나 정책 제공에 기본이 되는 조례 제정이 유의미하지 않았음에 지방정부의 청년 정책 방향성의 고민이 요구된다.

2) 청년 부서 유무가 청년층 순 이동률에 미치는 영향

통제변수를 투입하지 않았을 때에는 유의확률 .754로 회귀모형에 적합하지

않았으나 통제변수 투입 후 F값은 55.694, 유의확률 .000($p < 0.001$)로 회귀모형에 적합함으로 나타났다. 청년부서 유무 또한 유의확률 .007($p < 0.01$) 변화되어 결과 값이 음수로 나타나 부(-)적 영향력을 미치고 있는 것으로 확인하였다. 이는 일부의 청년 인구의 감소 문제가 이슈화된 지방정부에서 청년정책에 대한 전담부서와 사업팀 등을 편성하여 정책을 수행하고 있는 것으로 추측할 수 있다.

3) 청년 사업비 지출이 청년층 순 이동률에 미치는 영향

청년 사업 1인당 지출 비용이 청년층 순 이동률에 미치는 영향을 보기 위한 지역적 특성인 통제변수를 투입하여, 다중회귀분석을 실시하였다. 분석 결과는 $F=52.916$ ($p < .001$) 으로 회귀모형이 적합하다고 할 수 있다. 청년사업 1인당 지출 비용은 청년층 순 이동률의 관계에서 유의미하지 않았다.

4) 독립변수를 모두 투입한 회귀분석 결과

본 연구의 3개의 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 보고자 통제변수를 투입하여 분석하였으며 설명력은 동일하였다. 분석결과 $F=40.241$ ($p < .000$)으로 본 회귀모형이 적합하다고 할 수 있었으며, $\text{adj}R^2=.0550$ 으로 55%의 설명력을 나타냈다. 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 보고자 통제하지 않은 환경에서 분석하였을 때는 부정적인 영향을 가져왔으나, 지역적 요인을 나타내는 통제변수를 투입하여 분석한 결과 부정적인 영향은 제거되고 설명력이 높아졌음을 알 수 있었다. 지역적 특성을 경제, 교육, 주거, 지역 요인으로 구분하였으나 위의 요인들로써는 충분한 통제의 어려움이 있었다. 변수 중 t값 통계량에 따라 영향을 미치는 독립변수는 청년부서 유무였으며, 통제변수는 1인당 지방세 액, 노후주택비율, 재정자립도 등으로 나타났다. 정(+)적 설명력을 갖는 변수는 재정자립도 변수로 나타났으며, 나머지는 부(-)적 설명력을 나타내고 있는 것으로 분석되었다. 그러나 본 연구는 2020년을 시간적 범위로 한 횡단적 연구로서, 분석값에 따라 청년층 순 이동률에 부정적 영향을 미친다고 볼 수는 없다. 변수 간의 인과관계보다는 상관관계를 보여주고 있다는 것에 의의를 둘 수 있다. 이는 청년유출이 높은 지역에서 기초자치단체의 청년 정책수행 신설 부서의 개편, 사업비 지출의 확대 청년 정책지향을 높이고 있는 것으로 알 수

있다. 이러한 분석 결과가 보여주듯이 기초자치단체의 청년유입을 위해서는 청년 정책의 방향성과 지역적 재정비를 하려는 노력이 필요함을 알 수 있다. 다음 분석결과는 <표 8>과 같다.

<표 8> 세 개의 독립변수를 투입한 회귀분석 결과

	B	SE	β	t(p)	TOL	VIF
종속변수: 청년층 순 이동률(2020) (N=226)						
(상수)	-.860	1.289	-	-	-	-
청년기본조례유무	-.144	.538	-.013	-.268	.918	1.089
청년부서유무	-1.578	.623	-.118	-2.532*	.924	1.082
청년사업 1인 당 지출비용	-.001	.001	-.050	-.959	.750	1.333
1인당 지방세 액	-.003	.001	-.127	-2.576*	.819	1.222
대학 수	-.047	.157	-.015	-.297	.797	1.254
노후주택비율	-.168	.026	-.413	-6.392***	.479	2.088
재정자립도	.190	.029	.417	6.475***	.481	2.077
Adj.R ² = 0.550, F-value= 40.241, p= 0.000, Durbin-Watson=1.959						

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

V. 결론

1. 연구결과 요약

본 연구는 청년기본법이 제정된 후 청년지원을 위해 기초자치단체의 책무가 법령으로 명시됨으로써, 기초자치단체에서 수행하고 있는 청년정책과 정책지향이 청년층 순 이동률에 영향을 미치는지 알아보고자 하였다. 청년정책과 청년 이동에 관한 선행연구는 대부분 청년층의 일자리, 노동이동에 초점을 두고 청년의 이동을 설명하였고, 최근에는 청년층의 심리적, 개인적 요인의 변화를 인지하여 삶의 질에 중점을 두고 분석하는 연구로 변화되고 있다. 그러나 실질적으로 청년 대상 정책과 지역의 정책 지향성이 청년 이동에 있어 요인이 되는가에 관한 선행연구가 없었기에 본 연구에서는 이를 분석·검증하였다.

연구가설을 검증하기 위하여 본 연구에서는 공간적 범위를 우리나라의 226개 시·군·구로 시간적 범위를 2020년으로 설정하여 청년기본법에서 명시하고 있는 청년층의 연령을 기준으로 통계청의 ‘연령별 순이동자 수’를 가공하여 분석에 활용하였다. 지방정부의 정책지향을 나타내는 설명변수는 ‘청년기본조례 유무’, ‘청년 사업 부서 유무’, ‘청년사업 1인당 지출 비용’으로 설정하여 기초자치단체의 청년 순 이동률에 영향을 미칠 것으로 가정하고 이를 검증하기 위해 다중회귀분석을 활용하여 분석하였다.

연구의 회귀분석 결과를 요약하면 첫째, 기초자치단체 청년기본조례의 여부는 청년층 순 이동률에 유의미한 영향을 미치지 않았다. 둘째, 기초자치단체의 청년부서 유무는 청년층 순 이동률에 부(-)적인 영향이 있는 것으로 나타났다. 이는 본 연구가 2020년을 기준으로 한 횡단적 연구라는 한계로, 이미 청년유출에 심각성을 느낀 지자체에서 청년특별팀과 전담부서 등을 편성한 것이 부(-)적 영향을 미친 것으로 추측할 수 있다. 마지막으로 기초자치단체의 청년사업 1인당 지출비용은 청년층 순 이동률에 유의미한 영향을 미치지 않았다.

한편으로, 유의미하지 않았던 변수의 결과는 지방정부 청년지원의 세심함이 요구된다. 청년지원의 근거가 되는 조례 제정과 청년층 유치를 위해 국비와 도비 등의 예산이 투입되는 등 다양한 노력을 하고 있으나, 결과적으로 청년층 유입에 유의미하지 않은 것은 기초자치단체에서는 정책의 방향성을 세우는 것

에 있어 정확한 조사와 상황적 고려가 필요함을 시사한다.

또한 지역적 특성을 구분한 통제변수 중 1인당 지방세 액, 노후주택비율, 재정자립도 등이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 1인당 지방세 액과 노후주택비율은 부(-)적인 영향을 재정자립도는 정(+)적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 지자체의 조세 수준과 주택 개발 등이 청년층의 이동에 영향을 받으며, 나아가 재정자립도가 보여주고 있듯이 지역의 경제 활성화에는 청년층의 정주와 유입이 필수적인 요인임을 알 수 있다. 또한, 재정자립도는 노후주택비율과 높은 부(-)적 상관관계를 보였는데, 이는 빈집분포 요인에 대한 선행연구와 같이 노후주택의 재정비가 인구 유입 및 유출에 영향이 있을 것으로 사료 되며, 현재의 공급 위주의 개발 계획에서 벗어나 다각도의 노후주택과 인구 유입에 대한 정책적 노력이 필요할 것으로 보인다(노민지, 2017).

연구의 결과로 살펴볼 수 있는 점은 다음과 같다. 첫째, 청년층의 이동에 있어 실제로 기초자치단체의 청년 정책이 인과관계가 낮고 영향이 낮은 것으로 볼 수 있다. 둘째, 청년층의 유출이 높은 지역에서 정책에 대한 지향성을 높였기에 통계적으로 발견하지 못한 것으로 볼 수 있다. 마지막으로 청년지원과 유인정책이 기초자치단체에서 형식적으로 정책을 제정했을 가능성이 있다. 이는 기초자치단체의 청년지원 사업에 대한 방향성 정비가 필요한 것과 청년정책 확대에 대한 고민이 필요함을 시사한다.

현재 청년층의 정책 인식은 비교적 낮은 실정이기에 청년유입과 유출을 막기 위해서는 먼저 청년층이 지방정부와 더불어 청년 정책에 관심을 가지도록 하는 노력이 필요하다. 또한, 지역 청년의 실태조사와 지역의 특성을 반영한 특화 정책 제정 노력이 수반되어야 하며, 청년들이 수도권에서 벗어나 ‘이촌(移村)’을 고려할 수 있는 환경을 제공하도록 중앙 및 지방정부의 정책 재정비가 필요할 것이다.

2. 연구의 의의와 함의

본 연구는 인구 감소와 더불어 청년층 유출이 지방정부에 다양한 영향을 미치게 되며 우리나라 226개 시·군·구를 대상으로 지방정부의 청년 정책지향이 청년층 이동률에 미치는 영향을 분석하였다. 결과적으로 지방정부의 청년 정

책 지향성은 청년층 유입과 유출에는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 본 연구에서는 다음과 같이 연구 측면에서의 의의를 갖는다.

첫째, 본 연구는 기초자치단체 청년 정책을 연구하고 방향성을 제시하는 기존의 연구에서 나아가 기초자치단체 청년 정책 지향성이 실질적인 청년층 순이동률에 영향을 미치는지의 관점에서 직접 분석하였다는 것에서 기존 연구와 차이가 있다. 둘째, ‘청년기본법’ 제정 이후 무엇보다 기초자치단체 차원 지방정부의 청년 정책 지원을 강조하고 있으나, 청년지원이 실질적으로는 청년층 유입과 유출에 있어 영향이 유의미하지 않았다는 점에서 새로운 정책적 노력이 필요함을 제시한다. 마지막으로, 청년층 이동을 노동이동 또는 지역의 물리적 환경 여건으로 설명하고자 한 연구에서 벗어나 청년을 정책 대상으로 보았으며, 지역의 정책이 청년에게 실질적 영향을 주는지 파악하고자 분석한 것에 의미가 있다고 볼 수 있다.

본 연구의 결과는 기초자치단체의 청년 정책 관심도가 순 이동률에 긍정적인 영향을 미칠 것을 예상한 바와 반대의 반향으로 나타났다. 이는 다른 측면에서 기초자치단체의 청년 정책의 방향성 정비와 다양한 정책적 노력이 필요함을 시사한다. 청년 정책은 단순히 청년을 정책 수혜자로 여기는 지원의 성격을 벗어나 청년의 삶의 질을 상승시킬 수 있는 정책으로 발전시키는 것이 필요하다. 따라서 청년 정주와 유입에 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 대안적인 함의를 제시한다.

첫째, 중앙정부와 지방정부 간 청년 정책에 대한 역할 분담이 필요하다. 연구 결과 중 청년 사업 1인당 지출비용과 지역의 재정자립도는 부(-)적인 상관관계를 갖는 것으로 알 수 있었다. 이는 현재 청년의 지역 정주와 유입에 대한 열쇠를 지방정부에서 갖고 청년 정책을 도입, 확대하고 있으나, 지역소멸이 우려되는 지방정부의 재정 부담을 높여 재정 건전성을 낮추는 결과를 초래할 수 있다. 그렇기에 지방 균형 발전 차원에서 중앙정부의 지원을 강화하는 것이 필요하다. 정책 지원에 있어 보편적인 정책인 수당 성격의 현금성 지원은 중앙정부에서 제공하는 것이 필요하다. 지방정부에서는 지역 특성을 반영한 정책 지원이 필요하다. 지방정부에서는 지역의 청년층이 수도권 이주를 선택하기보다는 정주할 수 있도록 지방정부에서는 더욱 주안점을 두는 것이 필요하다.

둘째, 청년의 학업과 취업이 연결되는 지방 교육 정책이 필요하다. 연구 분석

결과 대학 수와 청년층의 순 이동률은 정(+)적인 상관관계를 보였다. 이에 교육기관의 개편과 지역 이전 등이 요구된다. 중앙정부에서는 ‘지방대학 및 지역 균형 인재 육성에 관한 법률’을 발표하고 시행한다(법제처, 2021.9.24. 시행). 지역 인재의 대학입학과 공공기관 채용 등이 보장되도록 하고, 지역의 신청에 따라 ‘고등교육혁신특화지역’을 지정할 수 있도록 한다. 이에 지방정부에서는 대학과 함께 지역의 중·고등학교의 교육개편을 하는 것이 필요하다. 지방의 교육기관은 지역에 특화된 특성화 교육을 마련하여 제공될 수 있도록 하고, 청소년에게 지역에 대한 이해도와 청년이 된 후에도 정주할 만한 가치를 심어 줄 수 있도록 단계적으로 교육하는 정책이 필요하다. 또한, 인지도가 높은 대학과 학과의 지방 이전을 고려하도록 지원하고 지역의 산업단지와 연구단지 등이 교육기관과 연계·협력할 수 있도록 하는 정책 마련이 필요하다.

셋째, ‘청년층’을 중심으로 하는 도시 계획을 강화하는 것이 필요하다. 회귀 분석결과 중 통제변수 1인당 지방세 액과 노후주택비율, 재정자립도 등이 청년층 순 이동률과 유의미한 영향이 있는 것으로 나타났다. 이는 지자체의 조세 수준과 주택 개발 등 지역의 경제 발전에 있어서 청년층의 이동은 영향을 받는 요인임을 알 수 있다. 중앙정부에서는 2005년 공공기관 지방 이전 계획을 수립하고 2017년까지 10개의 혁신도시를 건설, 153개의 수도권 소재 공공기관을 지방으로 이전하였다(박관아, 2020). 이후 ‘혁신도시 시즌2’를 추진하고 있으며, 혁신도시가 건설된 지자체에서는 지방의 정주 여건 개선에 주목하고 있다. 국토연구원의 혁신도시와 지역의 인구이동 연구에 따르면, 혁신도시로 인해 주변 지자체에서는 오히려 인구유출 문제가 심화하고 있음을 보고하였다. 이에 혁신도시와 함께 성장하는 청년 혁신 마을, 또는 혁신 공동체(가칭)를 제안한다. 청년층이 수도권으로 집중되는 것은 도시의 다양한 혜택과 수준 높은 인프라(infrastructure)로 볼 수 있다. 인구 20만 이하 소도시의 지자체에서도 중앙정부에서 건설한 인근 혁신도시와 함께 발전할 수 있는 ‘혁신 청년마을(가칭)’ 건설을 추진하는 방안을 제시한다. 수도권에서 지방으로 이촌을 한 청년층이 중심이 되도록 거주환경을 조성하고, 마을 내에서 일자리 경험과 직무교육을 지원하며, 지역기업 또는 지역공동체로 발전해나갈 수 있도록 지원하는 것을 제시한다.

넷째, 본 연구에서는 유의미하지 않았으나 ‘청년기본조례’의 개정과 정비가

필요하다. 기초자치단체의 청년기본조례 제정 여부 변수는 청년층 순 이동을에 유의미한 영향을 주지 않았다. 이는 두 가지의 측면으로 추측할 수 있다. 청년조례 제정 여부가 실질적으로 유의미하지 않은 본 연구결과 외에도 청년기본조례 제정이 형식적으로 이루어졌을 가능성을 배제할 수는 없다. 상황이 비슷한 지자체를 따르는 ‘미투(ME TOO)조례’가 아닌 기초자치단체의 특성을 반영한 조례가 필요하다(김기현, 2017). 특히 지역의 청년이 체감할 수 있는 조례 제정과 함께 정책 홍보가 필요할 것으로 보인다. 비수도권 청년층은 정책에 대해 정확한 인지를 하지 못하고 막연하게 정책 소외계층이라는 인식을 가질 수 있다. 전국 19~34세 청년 3,018명을 대상으로 실시된 「청년층 생활실태 및 복지욕구조사」에 따르면 다양한 분야의 청년 정책 인지도가 수도권과 비수도권 거주 청년층의 차이가 있음을 알 수 있다(정세정 외, 2020). 이렇듯 지자체에서는 지역 청년층을 지원하는 것에 있어 정책의 청년 참여를 더욱 강화하고 청년을 정책의 주체자로 끌어들이는 것이 필요하다.

마지막으로, 수도권 청년층의 이주를 지원하는 정책이 필요하다. 본 연구에서는 ‘이주(移住)’ 정책이 청년층 이동에 영향을 미치는지 직접적으로 살펴보지 않았으나, 현재 청년유입을 위해 청년 개인을 지원하는 지방정부의 유입정책에는 무리가 따른다. 또한, 지방자치제도로 인한 제도의 지방 이양 등은 많은 이점이 있으나, 지방정부 간 보이지 않는 경쟁 구도가 형성되고 있다. 이에 이주 지원 정책은 중앙정부의 역할을 강화하는 것이 필요하다. 현재 이슈화된 청년 정책 또한 시대적인 상황을 반영하듯 지역적 포퓰리즘(populism) 정책으로 제정될 수 있음이 우려된다. 대한민국 인구 비중의 50%는 수도권에 거주하고 있는 만큼 교육과 취업을 고려하는 연령대에 지방 이주, 취업에도 관심을 가질 수 있도록 하는 다양한 방안이 필요하다. 현재 지방정부의 정착정책 대다수가 농업에 종사할 것과 거주 기간 제약 등의 기준을 두고 있다. 이는 청년층이 지방을 선택하는 것에 있어서 더욱 부정적 인식을 줄 수 있다. 지방 이주 청년에게는 그 지역에 이주·정착할 수 있는 중앙정부 차원의 정책으로 선제적으로 거주환경이 마련되도록 한 후 해당 지방정부에 이관하여 지원할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 해당 지방정부에서는 중앙정부와 연계하여 지역에서 생계를 유지하도록 취업과 일자리 마련 등을 지원하는 원스톱(ONE-STOP) 정책 마련을 제안한다.

지역 간 균등하지 못한 교육환경과 경기침체로 인한 장기적인 취업난 등 청년 정책의 필요성이 생겨남에 중앙정부와 지방정부에서는 청년 정책의 확대가 이루어지고 있다. 하지만 청년을 단순히 정책 수혜대상으로 지원의 규모를 정하는 관점에서 벗어나 청년 인구와 지역의 발전은 유기적 관계임을 바탕으로 지역균형 발전 정책 또한 추진해 나가야 할 것이다. 지역과 함께 청년이 성장하고 행복할 수 있는 정책이 되길 기대한다.

3. 연구의 한계

본 연구는 다음과 같이 연구의 한계가 존재한다. 첫째, 기초자치단체 청년 정책이 청년 이동에 미치는 영향을 2020년이라는 시간적 범위를 기준으로 한 시적으로 분석한 횡단 연구라는 점은 한계가 있었다. 본 연구는 청년기본법 제정 전을 시점으로 연구하였으나 후속 연구에서는 제정 후의 기초자치단체 정책 변화와 성과를 파악하고 연도별 패널 데이터 구성 후 청년층 이동을 파악하는 것이 필요할 것으로 보인다. 둘째, 본 연구에서는 지역적인 요인을 통제하기 위해 4가지 요인을 구분하여 변수를 설정하였으나 지역적인 요인이 청년층 이동에 영향을 미치는지에 대한 인과성을 통제하기에는 어려움이 있었다. 226개 시·군·구의 지역적 요인이 모두 공개되어있는 지표가 구축되어 있지 않아 2차 자료를 통해 지역 요인을 수집하는 것에 어려움이 있었으며, 지역 요인을 정확히 파악하기에는 한계가 있었다. 이에 226개 시·군·구의 균형적 발전을 위해서라도 정확한 통계와 수치를 공개하는 것이 필요할 것이 사료 된다. 또한, 외부 요인의 통제된 환경을 조성할 수 있는 정교한 분석기법을 시도하는 것이 필요할 것으로 보인다. 마지막으로 본 연구는 지방정부의 정책지향과 더불어 지방정부의 청년 정책을 세부적으로 파악하지 못하였다는 한계가 있다. 연구의 초기 의도는 지방정부의 효과적인 정책 시도를 파악하고 중앙정부로 이관하여 확대하고자 하는 정책을 세부적으로도 살펴보고자 하였다. 그러나 기초자치단체의 법률적 지원 및 행정적 지원에 초점을 두고 분석하였기에 세부적인 사업을 보고자 함에 한계가 있었다. 추후 연구에서는 중앙정부의 균형 발전 정책과 지방정부의 유입정책의 효과성, 확대가 필요한 정책을 살펴보고 그에 따른 청년층 이동을 보는 것이 필요하다고 생각된다.

참고문헌

- 구승우. 2016. “도시 속의 청년 ‘난민’: 청년들의 ‘방’ 거주 경험에 대한 문화적 분석을 중심으로.” 경희대학교 언론정보학과 석사학위논문.
- 김기현. 2020. “청년정책 실효성 제고 방안.” 『보건복지포럼』. 2020(6): 70-82
- 김리영·양광식. 2013. “인구 유입과 유출을 결정하는 지역 특성 요인에 관한 연구.” 『한국지역개발학회지』. 253: 1- 19
- 김미숙. 2019. “청년배당정책에 관한 실증적 연구, 성남시 청년배당 정책 사례를 중심으로.” 한양대학교 공공정책대학원 석사학위논문.
- 김현우. 2020. “밀레니얼 세대 청년층의 수도권 재집중화 요인에 관한 연구.” 『부동산학연구』. 264: 143-143.
- 노민지. 2017. “빈집의 공간분포와 빈집발생에 영향을 미치는 지역특성 분석.” 건국대학교 부동산학과 박사학위논문.
- 박관아. 2020. “혁신도시 이전 공공기관 이주목표달성률 영향요인에 관한 연구.” 서울대학교 대학원 석사학위논문
- 박우식·박상우. 2019. “EU사례를 통해 본 청년보장제도 전국화의 쟁점과 과제 청년수당을 중심으로 -.” 『지역사회연구』. 251-272.
- 박진경·김도형. 2020. 「인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안」. 한국지방행정연구원.
- 법제처·국가법령정보센터. 지방대학 및 지역균형 인재 육성에 관한 법률, [https://www.law.go.kr/\(2021.09.24.\)](https://www.law.go.kr/(2021.09.24.))
- 법제처·국가법령정보센터. 청년기본조례, [https://www.law.go.kr/\(2020.7.30.\)](https://www.law.go.kr/(2020.7.30.))
- 송용찬·김민곤. 2016. “수도권 기초자치단체들의 인구이동 결정요인에 관한 연구.” 『국가정책연구』. 303: 151-179.
- 유미현·김보경. 2016 “경제활동인구의 지역 간 이동에 대한 탐색적 연구: 개인의 삶의 질을 중심으로.” 『한국정책학회』 하계학술발표논문집. 2016(1): 162-181
- 이루리. 2019. “청년층 노동시장 이행 경로 유형화: 노동 불안정성을 중심으로.” 가톨릭대학교 사회복지학과 석사학위논문.

- 이상림. 2020. “청년인구 이동에 따른 수도권집중과 지방 인구 위기”. 「보건·복지 Issue & Focus」. 395: 1-9.
- 이상림·김문길·정세정·배혜원·임지영. 2020. 「제 1차 청년정책 기본계획 생활·참여분과 과제 연구」. 한국보건사회연구원.
- 이연경. 2017. “지방정부의 정책지향과 인구이동의 관계에 관한 연구: Peterson의 도시한계론의 발전적 수정.” 서울대학교 정책학과 박사 학위논문.
- 이찬영. 2018. “연령대별 인구유출입 결정요인 분석.” 『산업경제연구』. 312: 707-729
- 이찬영·이흥후. 2016. “청년층의 지역 간 인구이동 결정요인 분석과 전망.” 『경제연구』. 34(4): 143-169.
- 이철선, 하은솔, 이상림. 2020. 「청년정책 영역별 기초방향 수립연구」. 한국보건사회연구원
- 이현국·강영환. 2019. “어메니티와 청년인구변화: 대전광역시 사례를 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』. 303: 195-215.
- 정다원. 2020. “청년기본조례 확산의 영향요인에 대한 연구.” 서울대학교 행정대학원 행정학과 석사학위논문.
- 정세정. 2020. “정책 대상으로서의 청년, 무엇을 어떻게 파악할 것인가?”. 「보건·복지 Issue & Focus」. 370: 1-8.
- 정세정·김태완·김문길·정해식·김기태·주유선·강예은·최준영·송아영·김용환. 2020. 「청년층 생활실태 및 복지욕구조사」. 한국보건사회연구원.
- 조진우. 2021. “지역 청년 활력을 위한 청년기본조례의 법적 과제.” 『지방자치법연구』. 21: 207-229.
- 최하예·황성수. 2018. “우리나라 청년정책의 정책수단 유형분석 연구”. 『한국정책과학학회보』. 223: 75-99
- 통계청. 2020년 9월 인구동향
- 한겨레. 2020. “수도권 인구, 사상 처음으로 우리나라 전체 인구 50% 돌파”(1월 6일). https://www.hani.co.kr/arti/area/area_general/923381.html
- 현승현·신현중. 2020. “지방정부 사회복지 정책사업의 재정지출에 미치는 영향요인 분석: 경기도 기초자치단체를 중심으로.” 「한국지방재정학회 세미나자료집」. 3-22

- Chen, Y. and S. Roenthal. 2008. "Local Amenities and Life Cycle Migration : Do People Move for Jobs or Fun?", *Journal of Urban Economics*. 65(3): 519-537.
- McCann, P. 2013. *Modern Urban and Regional Economics*. Oxford. UK, Oxford University Press.
- Tiebout, C. M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditure." *Journal of Political Economy*. 64: 416-424.
- Todaro, M. P. 1981. *Economic Development in the Third World*. New York . Longman Inc.

[논문접수 2022. 9. 30; 심사완료 2022. 11. 18; 게재확정 2022. 11. 23]

<Abstract>

The Effect of Youth Policies in Local Government on Youth Mobility

Kang, Yu-mi*

This study analyzes 226 cities, counties, and districts in Korea and examines the impact of basic autonomous community youth policies and policy orientations on youth mobility. As a result of the analysis, the youth policy interest of the basic autonomous organizations was expected to have a positive effect on the net migration rate, and the opposite reverberation, the youth policy orientation of the basic autonomous organizations did not have a significant impact. These results can be interpreted as cases where policy orientation has been increased in areas with high outflows of young people, which has not been statistically found, and when youth policies have been formally enacted in basic municipalities.

This suggests that there is a need to refine the direction of the youth support projects of the basic autonomous organizations and to think about expanding the policy. This study looked at youth as a policy target and is significant in its analysis to see if local policies have a real impact on young people. It suggested that youth policy and regional equilibrium development need to be developed on the basis of organic and that policies that can improve the quality of life of young people are necessary.

Key Words: Local government, youth, youth policise, youth movement, population movement

* Department of Social Welfare at Soongsil University Graduate School.

노동통합정책으로서의 사회적기업에 대한 탐색적 연구

박정민*

【목차】

- I. 서론
- II. 사회적기업의 개념과 역사
- III. 한국의 사회적기업
- IV. 노동통합정책과 사회적기업
- V. 결론

<국문초록>

본 논문은 노동통합정책으로서 사회적기업의 가능성과 한계를 탐색하였다. 먼저 사회적기업이 나타난 역사적 배경과 개념을 살펴보았다. 그리고 유럽과 미국에서 각각 사회적기업이 어떤 경로로 나타났으며, 어떤 특성을 가지고 있는지 정리하였다. 유럽의 사회적기업은 사회적 경제를 배경으로 나타났으며, 공익성을 띤 사회적 목적과 운영의 자율성, 사람 중심의 의사결정구조, 이윤배분의 제한 등 규범적 내용을 가지고 정의를 내린다. 미국의 사회적기업은 공익활동을 하는 기업에서부터 영리활동을 하는 비영리 단체에 이르기까지 넓은 스펙트럼을 가지고 있다. 우리나라의 사회적기업은 사회적일 자리사업을 배경으로 노동통합정책으로서 정부에 의해 도입되었다. 그러다보니 사회적 경제라는 토대가 빈약하고, 정부의 주도성이 강하게 나타난다는 특징이 있다. 이는 앞으로 사회적기업이 한국사회에 정착하기 위해 반드시 해결해야 할 문제점이라고 할 수 있다.

주제어: 사회적기업, 사회적 경제, 비영리단체, 노동통합정책

* 숭실대학교 정보사회학과 강사, E-mail: parkjm524@gmail.com

I. 서론

사회적기업은 이윤창출을 목적으로 하는 일반 기업과는 달리 사회적 목적도 함께 추구하는 기업이다. 사회적기업이 도입되던 초창기에는 일자리를 창출하고, 취약계층에 대한 복지를 확충하며, 지역경제에도 활력을 불어넣을 수 있는 새로운 형태의 기업으로서 많은 기대를 받았다. 정부도 「사회적기업육성법」을 제정하여 사회적기업을 육성하기 위한 제도적 기반을 마련하고, 정치권에서도 선거철 주요 공약 중 하나로 사회적기업과 사회적 경제를 통해서 부족한 지역의 일자리를 창출하고 지역경제를 활성화하겠다는 내용이 자주 등장하였다.

많은 정책적 관심과 지원을 받으며 도입한 사회적기업이 한국사회에 잘 정착하고 있는가에 대하여 점검해볼 필요가 있다. 최근 사회적기업에 대한 공익광고 중에 “지적장애인에 대한 생각을 바꿨더니, 새로운 일자리가 생겼습니다.”라며 해맑게 웃고 있는 지적장애인이 열심히 쿠키를 굽고 있는 장면이 있었다. 사회 취약계층인 장애인에 대한 고정관념 및 부정적인 사고를 환기하고, 이들에게 일자리를 제공할 수 있는 사회적기업의 정책적 장점을 내세우기 위한 공익광고였다. 그러나 이런 이미지는 자칫 ‘취약계층’, ‘단순노동’ 등으로 사회적기업의 이미지를 한정할 수 있는 위험성을 내포하고 있다. 이는 기존의 자활공동체나 자활기업, 사회적 일자리 사업이 가지고 있던 사회적 인식과 별다른 차이가 없다고 볼 수 있다.

그러나 사회적기업이 기존 자활공동체나 사회적 일자리 사업이 가지고 있던 문제점을 보완하기 위해 정부에서 주도적으로 도입한 노동통합정책이라는 점에서(장원봉, 2009), 이러한 방향으로 사회적기업이 한국사회에서 자리 잡는 것은 바람직한 제도화의 경로는 아니라고 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 ‘노동통합정책으로서 사회적기업은 과연 바람직한가?’라는 질문에 답을 찾는 것을 목적으로 두고, 본래 사회적기업이 지니고 있는 개념이나 역사, 한국에서 사회적기업이 도입되는 과정, 그리고 노동통합정책으로서 사회적기업 등에 대한 내용을 탐색적으로 연구하고자 한다.

II. 사회적기업의 개념과 역사

노대명(2007)과 신명호(2009)는 사회적기업의 기원을 사회적 경제에서 찾고 있다. 사회적 경제 개념을 처음 사용한 사람은 1900년을 전후로 활동했던 프랑스의 경제사상가 샤를 지드(Charles Gide, 1848~1932)이다. 당시 자본주의가 진행되면서 시장경제가 유발하게 되는 갖가지 사회적 위험에 대해 노동자들의 집단적 대응이 필요하다고 믿고, 기존의 시장경제를 더욱 사회적이고 공평한 경제체제로 전환할 것을 목표로 하는 대안적 체제로서 사회적 경제를 상정하였다. 1970년, 협동조합·상호공제조합·민간단체들은 사회적 힘을 키우고 대정부 협상력을 높이기 위해 연대를 모색하면서 ‘상호공제조합·협동조합·민간단체 전국연락위원회(CNLAMCA)’를 결성하였고, 그 과정에서 사회학자 앙리 데로시(Henry Desroches)의 제안을 받아들여 ‘사회적 경제 헌장’을 채택하였다. 지드 이후 잊혀졌던 ‘사회적 경제’라는 개념이 부활하게 된 것이다. 1980년 후반부터 프랑스의 ‘사회적 경제’ 개념은 유럽의 다른 나라들로 전파되기 시작했다. 또한, 1989년 유럽위원회는 사회적 경제 전담부서를 신설하고 사회적 경제의 개념 정의를 채택했는데, 그에 따르면 ‘공동의 욕구를 가진 사람들에 의해, 그리고 그들을 위해 만들어진 기업들로 구성된 이해당사자 경제(stakeholder economy)의 일부로서, 중요한 경제행위자인 협동조합, 상호공제조합, 민간단체, 재단을 포함한다.’라고 되어 있다. 대체로 유럽의 사회적 경제는 재화와 서비스를 생산하는 데 역점을 두어 왔기 때문에 일정 정도 시장과 관련성이 있을 뿐 아니라, 국가의 행정부터 및 공공정책과의 관계가 지속적으로 증대해왔다.

미국에서는 제 3 섹터 개념을 통해 사회적 경제를 설명할 수 있다. 미국에서는 시장과 국가라는 사회의 양대 기둥 사이에서 시장과 국가의 실패로 인해서 제 3 섹터가 존재하게 된다고 본다. 즉, 정보의 불균형을 극복하지 못한 시장의 실패와 소수자의 욕구를 충족시키지 못하는 국가의 실패로 말미암아 제 3 섹터가 그 둘과는 별개의 실체로 존재한다고 보는 것이다. 제 3 섹터는 영리를 추구하는 시장과 구별된다는 점에서 자연스럽게 비영리 부문과 등치되는 개념으로 이해된다. 그리하여 비영리 부문은 공식적이며 정부와는 독립적 관계로 자치적이고, 이윤을 그 구성원에게 배분하지 않는 자발적 조직이라고 규정된다.

이처럼 유럽과 미국에서는 사회적 경제에 대한 개념적 차이가 존재하는데, 이를 극복할 수 있는 모델이 사회적기업이라고 할 수 있다. 즉, 유럽의 사회적 경제는 민주적 결정방식과 수익배분의 제한을 중시하는 ‘수익을 창출하는 특정한 경제활동 조직’에 기초한 개념이고, 미국의 제 3 섹터는 민주적 결정방식과 수익배분의 제한 등의 제약을 명시적으로 따르지 않는 ‘자원봉사에 의존하는 비경제적 활동’에 기초한 개념이다. 그러나 1990년대 이후 유럽의 사회적 경제를 대표하는 조직인 협동조합은 공공부문과의 협력을 강화하여 사회적기업으로 변화하는 추세이고, 미국의 비영리민간단체는 비영리적 목적을 위해 수익 사업을 확대하는 과정에서 사회적기업으로 발전하는 경향을 보인다. 즉, 사회적기업으로의 수렴현상이 발생하고 있는 것이다.

III. 한국의 사회적기업

정부가 사회적기업을 노동통합정책으로 도입하게 된 배경을 이해하기 위한 출발점으로 1997년 외환위기를 꼽을 수 있다(엄형식, 2007). 당시의 경제위기는 1960년대 이후 지속적으로 성장하던 한국사회에 실업과 빈곤이라는 새로운 화두를 던져주었다. 성장시기에는 정부가 별다른 고용정책이나 복지정책을 추진하지 않아도 대부분의 사람들이 경제활동에 참여할 수 있었고, 이에 대한 임금이나 직장복지의 혜택으로 생존과 생활에 큰 문제가 없었기 때문이다. 하지만 경제위기로 인한 대규모 구조조정과 연쇄적인 기업의 부도는 많은 사람들의 실업으로 이어졌고, 사회 안정망이나 복지제도가 제대로 갖추어져 있지 않은 상황에서 노년층이나 저소득층과 같은 취약계층은 생존의 위협을 받게 되었다.

실업에 대한 대책을 모색하던 정부는 1998년 3월 ‘실업문제 해결을 위한 종합대책’을 발표하며 공공근로정책을 추진하였다(고형면, 2007). 이는 공공 부문에 단기적인 일자리를 만듦으로써 긴급한 소득 보장을 가능하게 했으며, 기존의 생활보호제도를 보완하여 근로 능력은 있으나 일자리가 없어서 빈곤의 위험에 처한 사람들을 보호하기 시작했다는 의의를 지닌다. 하지만 곧 단기적인 일자리 제공과 생계지원에 초점을 둔 사업 전개방식의 문제점이 드러나고,

새로운 대안을 마련하는 과정에서 사회서비스 제공, 지역공동체 등을 연계한 새로운 일자리 창출 방안이 고려되었다.

2000년 국민기초생활보장제도가 시행되면서 공공근로정책은 기존의 자활사업과 통합하여 발전하였다(김용현, 2008). 즉, 국민기초생활보장법에 노동이 가능한 수급자는 수혜를 받는 조건으로 자활사업에 참여할 것을 규정한 것이다. 원래의 자활사업은 복지와 일자리를 연계시켜 저소득층에게 ‘일을 통한 빈곤탈출’을 가능하게 하려는 취지를 가지고 있었고, 이에 많은 시민단체, 종교기관, 사회복지기관 등 다양한 시민사회조직이 참여하고 있었다(한상진, 2001). 하지만 자활사업이 국민기초생활보장제도의 수혜를 받기 위한 조건 부과 사업으로 변화된 이후에는 자발적인 근로 동기가 부족해지고 근로 능력이 매우 취약한 계층들이 참여하게 되면서, 매년 자활성공률이 떨어지는 현상이 발생하였다.

정부는 단기적 일자리와 생계지원에 치우친 공공근로정책의 한계를 극복하고, 취업취약집단에 초점을 둔 일자리 제공 정책으로서 자활사업이 지닌 문제점을 해결하려는 목적으로 2003년부터 사회적 일자리 정책을 시행하였다(고형면, 2007). 즉, 정부의 재정 투입이 끝나더라도 유지될 수 있는 일자리에 중점을 둔 정책이라고 할 수 있다. 이는 기존 공공근로나 자활사업에 참여했던 시민사회조직들의 의견이 반영된 결과이기도 하다. 시민사회조직들은 일회적인 정부의 실업정책이 빈곤의 문제를 해결할 수 없다는 관점에서 일자리의 연속성이 보장되는 안정적인 일자리의 필요성을 강조했다. 당시 이들은 1990년대 이후 유럽에서 활성화된 사회적 경제 및 사회적기업에 대한 논의에 주목했고(김혜원, 2009), 이는 정부가 사회적 일자리 정책을 사회적기업 정책으로 발전시키는 데에 아이디어를 제공함으로써 결정적인 역할을 했다.

시민사회조직들을 중심으로 이루어지던 사회적기업에 대한 논의가 전면화된 것은 2005년 국회와 노동부에 의해 ‘사회적기업지원법’에 대한 논의가 시작되면서부터이다(엄형식, 2007). 국회와 노동부는 사회적기업이라는 정책을 통해 새로운 방식의 일자리 창출이 가능할 것이라 기대하고, 제도화 도입을 적극적으로 추진하기 시작하였다.

2005년 12월 당시 한나라당 진영 의원의 대표 발의로 ‘사회적기업의 설립 및 육성에 관한 법률안’이 국회에 제출되었고, 2006년 3월에는 당시 열린우리

당 우원식 의원이 노동부와 함께 준비하던 ‘사회적기업 지원 법안’을 제출하였다. 여야가 거의 비슷한 취지의 법안을 제출했다는 것은 사회적기업에 대한 공감대가 형성되어 있었음을 보여주는 것이다(김혜원, 2009). 또한 시민사회조직들도 국회와 노동부의 입법 추진에 대한 대응으로 ‘사회적기업 지원을 위한 시민사회단체 연대회의(이하 연대회의)’를 구성하여 시민사회의 의견을 수렴하였으며, 2006년 8월 ‘시민사회 사회적기업 육성 및 지원 법안’을 발표하였다.

공청회와 국회환경노동위원회를 거쳐서 2006년 12월 「사회적기업육성법」이 국회 본회의까지 통과되었다. 전체적인 내용은 노동부와 우원식 의원안을 따르고 부분적으로 진영 의원안이 포함된 형식이었으며, 연대회의 법안은 별로 반영되지 못했다(김용현, 2008; 김혜원, 2009).

이상의 논의를 바탕으로 사회적기업이 정책적으로 도입된 배경과 과정을 정리해보면, 우선 그 시작은 1997년 경제위기로 거슬러 올라간다. IMF에 구제금융을 신청한 정부는 대규모 구조조정과 노동시장 유연화 정책을 실시하였고, 이로 인해 대량 실업사태가 나타났다. 특히 사회안전망의 미비로 인한 취약계층들은 생존의 위기가 사회문제로 대두하였다. 이를 해결하기위해 정부는 공공근로사업, 자활사업 등 실업문제와 복지문제를 동시에 해결하기 위한 정책들을 실시하였으나, 곧 정부의 보조금이 없으면 유지되기 힘들다는 한계상황에 도달하였다. 결국 정부는 시민사회에서 논의되던 유럽의 사회적기업에 착안하여 지속가능성에 중점을 둔 사회적 일자리 정책을 추진하였고, 그 결과 2007년 「사회적기업육성법」이 시행되면서 한국사회에서 사회적기업이 일자리 창출을 위한 정책으로 전면에 등장하였다.

IV. 노동통합정책과 사회적기업

남승연·이영범(2008)과 정영순·송연경(2010) 모두 정부의 노동통합정책으로서 사회적기업을 다루고 있다. 우선 남승연·이영범(2008)은 우리나라보다 먼저 사회적기업을 도입하고 제도화한 유럽의 노동통합형 사회적기업에 관한 EMES(European Research Network)의 연구보고서 『Work Integration Social Enterprises in EU』에 기초하여 한국사회 사회적기업의 유형화를 시도

하고, 이에 따른 현황과 문제점을 도출하여 발전방향을 제시하고자 한다. EMES의 연구보고서에서는 유럽연합의 10개국에 속해있는 39개 사회적기업의 유형에 대해 <표 1>과 같이 5가지의 기준을 사용하여 분류하고 있다.

<표 1> EMES 기준 EU 사회적기업의 유형 분류

제1기준	노동통합 유형	전환기 작업 및 실습 현장 제공
		영구적으로 자립가능한 일자리
		지속적 보조금을 갖춘 직업통합
		생산 활동을 통한 사회화 제공
제2기준	노동통합 근로자 신분	훈련생 신분
		종사자 신분
		근로 계약자 신분
제3기준	교육훈련 유형	직업 현장 실습
		체계적인 직접 교육훈련
		직업현장실습 + 직업교육훈련
제4기준	대상집단의 특성	신체적·정신적 장애인
		약물 중독 등 사회문제 소지자
		장기 실업자
		미숙련 저연령 구직자
		인종 등 불이익을 받는 소수자
		취약한 여성 집단
제5기준	동원자원의 유형	기부 및 자원활동
		공공부문 보조금
		시장 자원

이 기준에 따라 한국사회의 사회적기업을 분석한 결과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 노동통합 유형에 따른 분류를 통해 본 한국의 사회적기업 유형은 현재 정부의 사회적기업 지원 정책에 따라 보조금을 수반하여 노동통합을 이루는 사회적기업 유형의 경향을 보이고 있다. 이것은 사회적기업의 도입과 정착을 위해서는 초기에 정부 지원이 필수적이고, 사회서비스 제공 시장이 공공부분의 보조 없이는 진입이 불가능한 점에서 불가피한 현상으로 보인다.

둘째, 노동통합 사회적기업에서의 근로자 신분을 기준으로 한국의 사회적기업의 유형을 살펴보면, 사회적기업에 대한 정부의 인건비 지원에 의해 대부분

계약 근로자의 신분을 보이고 있었다. 이러한 유형을 보이는 것은 정부 지원 여부에 대한 고려 없이 근로자의 신분만을 기준으로 해서 본다면 매우 바람직하지만, 점차적으로 정부의 인건비 보조금이 삭감될 때에도 취약계층에 대한 계약 근로자, 특히 무기한 계약 근로자의 신분을 유지할 수 있을지의 여부가 관건이라고 할 수 있겠다.

셋째, 고용 대상 집단의 직업교육 훈련 유형에 따라 우리나라 사회적기업의 분류를 살펴보면, 우리나라 일자리 제공형 사회적기업은 직업 현장 실습 형태의 직무 교육을 실시하고 있었고, 대부분 직업 생활을 영위할 수 있도록 직접 치료 및 사회화 프로그램을 부가적으로 실시하고 있었다. 이것은 일자리 제공형 사회적기업이 대부분 장애인을 고용 대상으로 하고 있다는 현실에 기인하고 있다.

넷째, 대상 집단의 특성에 따른 유형 분류 결과, 장애인이라는 한 부류의 취약계층에 그 고용 대상이 집중되어 있었다. 우리나라 「사회적기업육성법」에서는 취약계층을 저소득층, 고령자, 장애인, 성매매 피해여성, 장기 실업자 등으로 제시하고 있지만, 대부분 장애인을 고용 대상으로 하고 있었다. 이는 한국 사회에서 사회적기업의 유형화 현황을 통해서 봤을 때 가장 개선이 필요한 부분이라고 판단된다.

마지막으로 동원된 자원의 유형을 기준으로 분류했을 때, 우리나라는 사회적기업의 도입 초기 단계에서 재정 지원 정책을 펼치고 있고 기부문화 또한 활성화 되어 있지 않은 관계로 아직까지는 정부 보조금에 의존하여 재정 자원을 동원하는 경향을 보이고 있다.

정영순·송연경(2010)은 취약계층의 노동통합에 성과를 거두고 있는 영국의 사회적기업과 한국의 사회적기업을 노동통합의 중요한 특성인 대상특성과 통합목적, 고용과 훈련, 재정자립과 자원지원 차원에서 비교분석하고 있다. 영국은 별도의 노동통합 사회적기업 법 없이, 취약계층을 대상으로 훈련과 함께 고용기회를 제공하는 사회적기업들을 노동통합형 사회적기업이라고 부른다. 영국의 노동통합 사회적기업은 노동통합만을 목적으로 기업 형태로 존재하거나, 서비스 제공의 기능을 하면서 노동통합의 기능을 하거나 부분적으로 노동통합의 기능을 하는 기업형태로 존재하고 있다. 영국은 취약대상의 사회적, 직업적 능력에 따라 노동통합 목적이 다른 다양한 유형의 사회적기업들이 존재

하고 있다. 영구적 고용을 추구하는 기업으로, 비교적 고용능력이 있는 취약집단을 대상으로 하는 시장지향적 기업인 노동자 협동조합이 있고, 노동자 협동조합 보다 열악한 취약주민을 대상으로 한 지역사회 기업이 있다. 또한 일정 비율 이상 고용 능력이 낮은 장애인 또는 취약집단을 대상으로 보조금에 의존하여 일자리를 제공하는 사회적 회사가 있으며, 일반 노동시장에서 일하기 어려운 중증 장애인에게 정부 보조금에 의존하여 영구적인 일자리를 제공하는 림플로이가 있다. 경과적 고용을 추구하는 기업으로, 일반 장기실직자 특히 청소년 실직자들을 대상으로 일반 노동시장으로의 빠른 재통합을 할 수 있게 하는 노동시장중개조직과 열악한 특정 장애인 또는 취약집단을 대상으로 하여 훈련과 경과적 고용을 제공하는 자발적 조직이 있다. 이렇게 다양한 유형의 노동통합 사회적기업들이 영국에 존재하므로, 목표대상의 사회적, 직업적 능력에 맞게 일자리가 연계되고 적절한 훈련 및 지원이 제공될 수 있는 것으로 보인다.

영국과 달리 한국의 인증 사회적기업은 초기에 정부 지원을 받지만 자립적으로 생존하는 것을 전제로 하기에, 정부지원 없이 자체적으로 운영되는 영국의 노동자 협동조합과 같은 유형만이 존재하고 있다. 그럼에도 노동자 협동조합의 목표대상은 다른 유형에 비해 사회적, 직업적으로 덜 취약한 사람들로 구성되기에 정부의 보조금을 주지 않으나, 한국의 노동통합형 기업들의 경우 구성원들의 사회적, 직업적 능력이 낮아 지역사회에 유용한 서비스를 일자리로 연계하고 인건비 등을 지원하고 있다. 이러한 점에서 보면 한국의 노동통합형 사회적기업은 오히려 영국의 지역사회 기업 유형과 유사함을 발견할 수 있다. 그러나 이들을 위해 창출된 일자리는 영국과 달리 한시적이고 훈련 또한 상당히 미비하기 때문에 기업의 지속가능성을 낮추고 있다. 이러한 상황임에도 인증지원 기간 후 확일적으로 정부 지원을 종료할 계획이기에, 한국에서의 사회적기업은 기대와 달리 취약집단을 노동시장으로 통합시키는 수단으로 기능하기 어려운 상황이다.

V. 결론

이 글은 “노동통합정책으로서 사회적기업은 과연 바람직한가?”라는 질문에 답을 하기 위한 탐색과정이다. 이를 위해서 우선 사회적기업이 시작된 유럽의 개념과 역사를 살펴보고, 미국의 개념과도 비교해보았다. 유럽의 사회적기업은 사회적 경제의 맥락에서 형성되었다. 미국의 사회적기업이 사회적으로 유익한 활동을 하는 영리기업에서부터 본연의 임무를 수행하기 위한 수단으로 상업활동을 하는 비영리단체에 이르기까지 넓은 스펙트럼을 갖는 데 반해, 보통 유럽의 사회적기업은 공익성을 띤 사회적 목적과 운영의 자율성, 사람 중심의 의사결정구조, 이윤 배분의 제한 등 규범적 내용을 가지고 정의를 내리는 경향이 있다. 그래서 미국에서는 기업의 사회적 책임과 혼동되어 이해되는 데 반하여, 유럽에서는 흔히 취약계층의 노동통합, 사회서비스 전달 및 지속가능한 지역발전 등의 영역에서 활동하는 민간주도의 사업을 가리킨다. 이런 유럽과 미국의 사회적기업에 대한 개념적인 차이는 1990년대 이후 점차 수렴되는 경향이 나타난다.

한국에서는 1997년 외환위기를 정책으로서 사회적기업이 도입된 출발점이라고 볼 수 있다. IMF에 구제 금융을 신청한 정부는 대규모 구조조정과 노동시장 유연화 정책을 실시하였고, 이로 인해 대량 실업사태가 나타났다. 특히 사회안전망의 미비로 인한 취약계층들은 생존의 위기가 사회문제로 대두하였다. 이를 해결하기 위해 정부는 공공근로사업, 자활사업 등 실업문제와 복지문제를 동시에 해결하기 위한 정책들을 실시하였으나, 곧이어 정부의 보조금이 없으면 유지되기 힘들다는 한계상황에 도달하였다. 결국 정부는 유럽의 사회적기업에 착안하여 지속가능성에 중점을 둔 사회적 일자리 정책을 추진하였고, 그 결과 2007년 「사회적기업육성법」이 시행되면서 본격적으로 정책으로서 사회적기업이 추진되었다.

그렇다면 한국사회에서 노동통합정책으로서 사회적기업은 얼마나 성과를 거두고 있는지 확인하기 위하여 EMES의 연구와 영국의 사례를 비교하여 살펴보았다. EMES의 보고서 『Work Integration Social Enterprises in EU』에서 사용한 5가지 기준에 따라 유형을 나누고, 이 유형에 따라 유럽의 사회적기업과 한국의 사회적기업을 비교한 결과, 드러난 가장 큰 문제점은 사회적기업

을 통해 고용된 대상 집단이 장애인이라는 한 부류의 취약계층에 집중되어 있다는 사실이다. 또한, 영국의 사회적기업과 비교한 결과, 한국의 사회적기업은 유형면에서 다양성이 떨어지며 장애인들과 같이 주로 사회적·직업적 능력이 부족한 노동자들로 구성되거나 이들에게 대한 교육 및 훈련은 미비하여 지속가능성이 낮다는 문제점이 있다.

결국, 노동통합정책으로서 사회적기업은 현재 개선되어야 할 점이 많다고 할 수 있다. 그 이유는 첫째, 모든 제도는 제도가 만들어진 그 사회의 역사성과 맥락성을 갖는데, 한국의 사회적기업은 그러한 고려 없이 도입된 측면이 있다. 유럽의 사회적기업은 사회적 경제라는 맥락 속에서 등장한 조직이고, 미국의 사회적기업은 제3부문, 비영리조직이라는 맥락성을 갖는다. 하지만 한국의 사회적기업은 그러한 역사성이나 맥락성 없이 정부에 의해 급하게 정책적으로 도입된 측면이 있다. 둘째, 사회적인 구조와 토양이 다름에도 불구하고 외국의 정책을 성급하게 수용하였다. 유럽에서는 이미 협동조합의 전통이 오랜 기간 사회구조 안에 뿌리내리고 있었고, 미국은 비영리조직을 운영하기 위한 기부문화가 활발하게 형성되어 있었으나, 한국사회는 아직 그러한 사회적인 구조나 토양이 형성되지 않았다. 그럼에도 불구하고 정부가 성급하게 추진한 정책이 성공적으로 사회 안에 정착하길 바라는 것은 무리가 있다. 셋째, 지나친 정부 주도과 개입이다. 사회적기업은 미국의 비영리민간부문처럼 순수한 비수익형 사업만을 수행하는 것이 아니라 경제활동과 사회적 가치를 함께 추구한다는 점에서 시장과 국가 그리고 시민사회의 명확한 역할분담을 부인하는 특성을 갖는다. 그러나 국가가 주도적으로 추진하고 있는 우리의 현 상황은 국가의 정책적 목표(고용창출, 복지지출 절감, 시장 친화적 접근방식)를 달성하는 도구로 전략할 위험성을 내포하고 있다.

이상의 내용을 통해서 앞서 제시한 질문에 대한 답을 찾고, 간략하게 그 이유까지 살펴보았다. 하지만 원인을 알았다고 해서 바로 고칠 수 있는 문제는 아니라는 점이 한국의 사회적기업과 본 연구가 처한 한계이자 현실이라고 할 수 있겠다. 추후 지속적인 연구와 관찰을 통해 앞으로 한국사회에서 사회적기업이 나아가야 할 방향이나 성공적인 정착을 위해 어떤 점이 개선되고 보완되어야 하는지 살펴보는 작업이 계속되어야 할 것이다.

참고문헌

- 고형면. 2007. “사회적기업 정책과 한국적 모델의 발전 가능성.” 『2007 후기사회학대회 발표논문집』. 109-126.
- 김용현. 2008. “한국의 사회적기업 도입과정과 국가, 시장, 시민사회의 역할과 쟁점.” 『2008 전기 사회학대회 논문집』. 1: 207-230.
- 김혜원. 2009. “한국 사회적기업 정책의 형성과 전망.” 『동향과 전망』. 75: 74-108.
- 남승연·이영범. 2008. “우리나라 사회적기업의 유형화와 발전방향에 관한 연구: 일자리 제공형 사회적기업을 중심으로.” 『사회과학연구』. 34(3): 29-60.
- 노대명. 2007. “한국 사회적경제의 현황과 과제: 사회적경제의 정착과정을 중심으로.” 『시민사회와 NGO』. 5(2): 35-71.
- 신명호. 2009. “한국의 ‘사회적경제’ 개념 정립을 위한 시론.” 『동향과 전망』. 75: 11-46.
- 엄형식. 2007. “빈곤과 실업의 새로운 대안, 사회적 기업.” 『환경과 생명』. 54: 148-162.
- 장원봉. 2009. “한국 사회적기업의 실태와 전망.” 『동향과 전망』. 75: 47-73.
- 정영순·송영경. 2010. “노동통합 사회적기업 발전 방안 연구: 영국과 한국의 비교 분석.” 『사회보장연구』. 26(4): 265-292.
- 한상진. 2001. “시장과 국가를 넘어서: 사회적 경제의 대안과 그 사례들.” 『경제와 사회』. 50: 28-49.

[논문접수 2022. 10. 13; 심사완료 2022. 11. 18; 게재확정 2022. 11. 23]

<Abstract>

An Exploratory Study on Social Enterprise as Labor Integration Policy

Park, Jungmin*

This paper explores the possibility and limitations of social enterprise as a labor integration policy. First, the historical background and concept of social enterprises were examined. In addition, it examined how social enterprises appeared in Europe and the United States and what characteristics they had. In Europe, social enterprises have emerged in the background of the social economy, and define themselves with normative content, such as the autonomy of social purposes and operations with public interest, people-centered decision-making structures, and restrictions on profit distribution. In the United States, social enterprises have a broad spectrum, from corporations with public interest activities to nonprofit organizations with for-profit activities. Social enterprises in Korea were introduced by the government as a labor integration policy based on social job projects. As a result, the foundation of the social economy is poor and the government's initiative is strong. This is a problem that social enterprises must solve in order to settle in Korean society in the future.

Key Words: Social Enterprise, Social Economy, Nonprofit Organizations, Labor Integration Policy

* Lecturer, Department of Information Sociology, Soongsil University

정권별 주택가격 및 공급 비교를 통해 본 주택정책의 시사점

우윤석*

【목차】

- I. 문제의 제기
- II. 주택정책의 접근방식에 대한 비교이론과 선행연구
- III. 주택가격과 주택공급 변화의 비교
- IV. 분석결과에 따른 바람직한 주택정책의 모색
- V. 맺음말을 대신하여

<국문초록>

주택정책은 정책의 성공과 실패를 가르는 기준이 관점에 따라 다를 수 있고 목표 모호성과 실제 효과 발생을 위한 시차가 존재하기 때문에 평가에 어려움이 존재한다. 그러나 문제인 정부의 경우 진보적 관점에서 주택가격 억제를 주요 목표로 설정하고 과거 노무현 정부의 주택정책을 거의 그대로 계승했다는 점에서 다른 정권과 차별성을 갖는다. 본 연구는 정권 교체기를 맞아 문제인 정부의 주택가격 및 공급이 다른 정권과 비교하여 어떤 차이를 갖고 있는지 확인함으로써 탐색적으로 주택정책의 효과를 평가하고 차기 정부의 정책수립에 유의미한 시사점을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 문제인 정부 초기와 말기의 주택가격 및 공급의 차이를 분석하고 이를 다른 정권과 비교함으로써 시차문제를 통제한 정책효과를 살펴보고자 한다. 연구결과에 따르면 문제인 정부의 주택가격 및 공급 정책은 다른 정권에 비해 성공적이지 못한 것으로 나타났고, 이에 따라 차기 정부에서는 자산기반 복지를 비롯한 새로운 관점의 도입이 필요하다는 것을 정책적 시사점으로 제시하였다.

주제어: 주택정책, 주택가격, 주택공급, 시차, 자산기반 복지

* 숭실대학교 행정학부 교수, E-mail: wooyes@ssu.ac.kr

I. 서론

문재인 정부가 막을 내리고 윤석열 정부가 새로이 출범하는 과정에서 국민들이 가장 관심을 갖는 분야 중 하나는 주택정책이라고 할 수 있다. 2021년 10월 25일에 있었던 임기 마지막 국회 시정연설에서 대통령 스스로가 “부동산 문제는 여전히 최고의 민생문제이면서 개혁과제입니다. 블랙홀이 되고 있는 수도권 집중과 지역 불균형도 풀지 못한 숙제입니다.”라고 인정¹⁾한 바도 있다. 문재인 정부의 주택정책은 과거 노무현 정부의 정책을 대부분 계승한 것으로 볼 수 있다. 노무현 정부 시절 국정과제 비서관과 국민경제비서관을 거치면서 주택정책을 총괄했던 김수현 수석이 문재인 정부 들어서도 초대 사회수석비서관과 두 번째 정책실장을 역임하면서 강력한 수요억제 위주의 주택정책을 지속적으로 추진하였기 때문이다. 문제는 두 번의 정권을 거치면서 이전 정권의 경험을 바탕으로 ‘진화’한 것이 아니라 이전 정권에서 효과를 보지 못한 정책들을 ‘심화’시킨 결과 더 큰 부정적 효과를 자초했다는 데 있다. 노무현 정부도 부동산 문제만큼은 뿌리를 뽑겠다고 호언장담했지만 결국 “부동산 말고는 풀릴 것이 없다”는 역설적인 표현으로 실패를 자인²⁾한 바 있다. 물론 주택정책의 성공과 실패를 무엇으로 규정할 것인가에 따라 평가가 갈리겠지만 적어도 두 정권이 모두 화두로 삼았던 ‘가격 안정’에서 만큼은 정책실패라는 비판에서 자유롭지 못한 것이 사실이다. 두 정권을 관통하는 주택정책의 화두는 ‘시장과의 싸움³⁾’이라고 할 수 있다. 노무현 정부는 ‘부동산 투기와의 전쟁’을 선포하였고 문재인 정부는 부동산 대책을 20회 넘게⁴⁾ 남발하였지만 결국 시장에 내성을 키우거나 예기치 않은 부작용을 초래하는데 그쳤다는 평가를 받고 있다.

본고는 이러한 점에서 문재인 정부의 주택정책 효과를 가격과 공급차원에서 살펴봄으로써 정권 차원에서 추진하였던 주택가격안정이 이루어졌는가를 확인하는 것을 목적으로 한다. 다만 앞서 지적한 것처럼 주택정책은 평가자의 관점에 따라 성공과 실패를 보는 기준이 다를 수 있다. 후술하는 이론적 부분에

1) 중앙일보, 2021.10.25. <https://www.joongang.co.kr/article/25017792#home>

2) 한겨레, 2006.12.27. https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/18751.htm?cid888611151&cid4814109586

3) 주간 미래한국, 2018.9.27. <http://www.futurekorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=110903>

4) 정확한 횟수를 두고 갑론을박이 있기도 하지만 올해 국감에 따르면 총 27회인 것으로 나타났다. (아이뉴스 24, 2021.10.21, <https://www.inews24.com/view/1414113>)

서 보듯이 잔여적(residual) 관점에서 보자면 시장에서 소화하지 못한 주택수요를 공공에서 담당하는 것이 맞지만 진보적(progressive) 관점에서는 소위 ‘기본주택’ 논의처럼 모든 국민의 주택수요를 공공이 상당 부분 감당해야 한다고 보기 때문이다. 정책 시차의 문제도 존재한다. 주택정책은 실제 효과를 보기까지 짧게는 1~2년에서 길게는 3~5년의 시차를 두고 나타나기 때문에 정책의 성공과 실패를 특정 시기 정부의 공과로 보기 어렵다는 것이다. 따라서 본고의 연구범위는 문재인 정부가 주택정책의 주요 목표로 삼았던 주택가격이 안정화되었는지에 한정하고 정책효과의 발생에 시차가 존재함을 감안하여 각각의 정권 초와 정권 말의 변화 정도를 다른 정권과 비교하는 방식을 적용하고자 한다. 가격변동 효과를 객관적·계량적으로 평가하는 것은 이중차분법(DID)이나 자기백터회귀모형(VAR)과 같은 별도의 시계열적 분석기법(권혁신·방두완, 2016; 황관석·박철성, 2015)을 적용해야 할 주제이나 이와 같은 계량분석 대신 정권 초와 말의 변화 정도를 산정하여 비교한 것은 기존에 시도되지 않았던 방법인 점에서 나름대로 의미가 있을 것으로 기대한다. 한편 분석대상은 매매와 임대를 포함한 주택가격과 건설 위주의 주택공급 실적으로 한다. 가격과 공급 관련 통계는 부동산원이 제공하는 것과 국민은행이 제공하는 것이 있는데 전자의 경우 정부의 입김에 따라 사실과 다르게 작성되었다는 비난이 많았던 점⁵⁾에서 후자의 자료를 활용하고자 한다. 연구의 대상이 되는 정권은 최근에 집권하였던 진보-보수-진보-보수 정권의 변화를 확인할 수 있도록 문재인 정부의 전신이었던 노무현 정부까지로 한정하고자 한다. 이하에서는 주택분야에 대한 정부개입의 근거를 살펴보는 차원에서 Esping-Anderson의 복지국가 모형과 Kemeny의 체제이론을 먼저 살펴보고자 한다.

5) 미래한국, 2021.1.5., <https://www.futurekorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=145178>

II. 주택정책의 접근방식에 대한 비교이론과 선행연구

1. Esping-Anderson의 복지국가 모형

국가별 주택정책의 비교와 유형화는 많은 연구에서 시도된 바 있는데 대부분 Esping-Andersen(1990)의 복지국가 레짐(welfare state regimes)을 따르고 있다. 그는 복지국가 레짐이 국가별로 단순히 경제발전에 따라 나타나는 것이 아니라 역사나 정치적 발전에 더 많이 따른다고 하면서 기술이나 경제발전의 단순한 결과물도, 정치발전이나 민주화 진전에 따른 필연적인 결과물도 아니라고 한다. 이런 점에서 복지국가의 특성을 서로 다른 정치적 과정에 대한 체계적 비교를 통해 구별하고자 하였으며, 복지서비스에 대한 접근을 결정하는 시민권(citizenship right)의 중요성을 강조하였다. 그는 복지국가 레짐을 조작적으로 정의하기 위해 탈상품화(decommodification, 서비스 제공을 받는 것이 권리로서 인정되고 시장에 의지하고 앓고도 누릴 수 있을 때 발생하는 것으로 복지의 시장의존 정도를 의미), 사회적 계층화 수준(level of social stratification, 사회적 계층을 유지하거나 분해시키기 위한 복지국가의 역할), 민관 혼합(private-public mix, 국가, 시장, 가족 간의 상대적 역할)을 계량적으로 분석하여 복지국가를 자유주의, 보수주의, 사회민주주의라는 3가지의 유형으로 분류하였다. 탈상품화는 연금(pension), 실업보험(unemployment insurance), 질병수당(sickness benefits)이라는 세 가지의 하위지표로 구성되는데 연금의 경우 표준근로소득 대비 최저 및 표준연금액 (연간 총소득 대비 세전 연금소득의 비율), 표준연금 수령에 필요한 불입연수, 연금재원에 대한 개인의 기여 등을 측정하여 탈상품화가 낮으면 1점, 보통이면 2점, 높으면 3점을 부여한 값을 가중합산하여 산출하고 다른 하위지표와 합산하였다. 조작화된 값(decommodification score)이 클수록 시장의존이 낮고 탈상품화가 높아서 관용적이고 보편적이며 재분배적인 시스템이라는 것을 의미한다(표 1 참조).

<표 1> 탈상품화된 복지국가 순위

<i>Esping-Andersen decommodification index^a (1980)</i>					<i>Updated decommodification index^b 1998/99</i>				
	Pensions	Unemploy- ment	Sickness	Combined		Pensions	Unemploy- ment	Sickness	Combined
Australia	5.0	4.0	4.0	13.0	N. Zealand	6.5	2.5	2.5	11.5
USA	7.0	7.2	0	13.8	Australia	6.5	—	2.5	13.5 ^c
N. Zealand	9.1	4.0	4.0	17.1	USA	7.0	7.0	0	14.0
Canada	7.7	8.0	6.3	22.0	UK	5.4	4.6	5.4	15.4
Ireland	6.7	8.3	8.3	23.3	Japan	4.6	7.6	—	18.3 ^c
UK	8.5	7.2	7.7	23.4					
Italy	9.6	5.1	9.4	24.1	Ireland	9.8	6.6	5.7	22.1
Japan	10.5	5.0	6.8	27.1	Italy	10.7	6.2	10.7	27.6
France	12.0	6.3	9.2	27.5	Germany	7.6	9.2	10.9	27.7
Germany	8.5	7.9	11.3	27.7	Canada	10.5	8.1	—	27.9 ^c
Finland	14.0	5.2	10.0	29.2	Netherlands	10.5	9.1	8.4	28.0
Switzerland	9.0	8.8	12.0	29.8	Denmark	9.1	9.1	10.8	29.0
Austria	11.9	6.7	12.5	31.1	Switzerland	9.9	—	—	29.7 ^c
Belgium	15.0	8.6	8.8	32.4	Austria	15.1	7.1	8.9	31.1
Netherlands	10.8	11.1	10.5	32.4	France	15.3	8.5	7.7	31.5
Denmark	15.0	8.1	15.0	38.1	Belgium	14.3	10.0	7.6	31.9
Norway	14.9	9.4	14.0	38.3	Norway	13.4	10.3	10.3	34.0
Sweden	17.0	7.1	15.0	39.1	Finland	16.4	9.1	9.1	34.6
					Sweden	13.9	10.4	10.4	34.7
Mean	10.7	7.1	9.2	27.2	Mean	10.4	7.9	7.4	25.7
SD	3.4	1.9	4.0	7.7	SD	3.7	2.2	3.5	7.6

자료: Bambra (2006: 75)⁶⁾

이를 통해 3가지 복지국가 유형이 정의되는데 우선 자유주의 레짐(Liberal regime)은 자가보유나 민간임대와 같이 주로 시장기구에 의한 공급이 이루어지는 체제로 영국, 미국, 아일랜드 등이 속하는 유형이다. 직접적인 정부보조는 작은 규모로만 이루어지고 최하위층만을 대상으로 하는 잔여적(residual) 입장을 취한다. 주택정책의 경우 주거수당이나 바우처 같은 수입보조 (income support)를 주로 하게 되며 시장을 통한 선택기회를 부여하는데 주안점을 둔다. 보수주의 또는 조합주의 레짐(Conservative or Corporative regime)은 독일이나 프랑스가 속하는 유형으로, 교회나 직능집단과 정부와의 오래된 파트너십에 의한 조합주의적 관계를 특징으로 한다. 주택공급은 이러한 기구들에 의하거나 조합원들의 이익에 봉사하기 위해 설립되는 주택조합(housing association)이 담당하며, 정부는 이러한 기구를 시장경쟁으로부터 보호하려고 노력한다. 가구들의 주택구매는 시장참여 보다 이러한 기구들과의 관계에 의해 이루어진다. 사회민주주의 레짐(Social democratic regime)은 스웨덴이나 덴마크 같은 국가가 속하는 유형으로 정부가 최하위층만 아니라 일반적인 주

6) Bambra (2006) 등은 방법론적으로 경계선 상에 있는 국가 (예를 들어 UK)의 분류 기준이 명확치 않고 가중치 부여 등에도 문제가 있었다고 지적하였으나 그룹형태는 대체적으로 큰 변화가 없는 것으로 보인다.

택수요를 위해 직접적으로 주택공급을 담당하는 형태이다. 주택은 시민의 권리로 인정되며 홈리스를 구제하는 것은 정부의 책무로 인식된다. 주택금융도 최하위층만을 대상으로 하는 것이 아니라 평등주의적 목적을 달성하는 것을 추구하는 점에서 진보적(progressive) 관점을 취한다(고철 외, 2002).

한편, Groves 외(2007)는 Esping-Andersen의 모델의 탈상품화에서 누락되어 있는 분야가 주택이라고 하면서 비시장적 주택공급의 규모를 탈상품화 점수로 하여 국가별로 비교한다면 다른 분류가 필요할 수 있다고 한다. 그는 추가적인 연구를 통해 주택분야 탈상품화 점수가 Esping-Andersen의 탈상품화 점수와 적합도가 크지 않다는 것을 확인하였는데 예를 들어 사회민주주의 국가에 속하는 벨기에와 덴마크는 주택분야 탈상품화 점수가 매우 낮은 반면, 자유국가에 속하는 영국은 주택분야 탈상품화 점수가 매우 높은 것으로 나타났기 때문이다. 다만 보수주의 국가는 직접공급이 많지 않은 공통된 특징을 보이고 사회민주주의나 자유주의 국가들은 나라별로 주택공급의 방식에 차이가 많다는 특징을 갖는다고 한다.

2. Kemeny의 주택체제 모형

Kemeny(1981)는 자가보유와 복지지출 간의 관계를 국가 간 비교를 통해 살펴본 점에서 주택과 복지국가 이론에 큰 영향을 미친 바 있다(Doling and Ronald, 2010). 그는 주택체제를 이원 임대시장(dual rental market)과 일원 임대시장(unitary rental market)으로 구분하는데 이원 임대시장은 임대주택 분야에서 공공과 민간이 분리되어 있고 민영화와 경제자유주의가 지배적인 국가에서 발견되는 형태이다. 이러한 체제에서는 민간의 임대료가 비싼 반면 임대료 규제나 임차인 보호가 없으므로 비취약계층은 주택을 구매하는 행태를 선호한다고 한다. 반면 일원 임대시장 체제는 공공과 민간이 분리되어 있지 않고 시장에 대한 정부개입이 당연한 것으로 인정되는 국가에서 나타나는 특징에 해당한다. 여기서는 임대료 규제와 임차인 보호가 존재하므로 주택을 구매하는 것보다 임대하는 것이 더 선호받는 행태를 보인다. 이러한 접근방법에 기반하여 이원 임대시장 체제, 즉 복지국가 수준이 낮은 국가에서는 자가보유율이 높을 것이라는 가설을 검증하기 위해 8개 국가에 대해 분석한 결과 정부지출,

총조세, 소득세율로 대표되는 복지수준이 자가보유율과 상반관계가 있음을 확인하였다. 이원 임대시장 체제를 가진 경우 생애 최초 구입자가 모기지 부담 외에 복지지출에 필요한 세금을 납부하는 것을 꺼리게 되고 이후 주택매각이나 담보대출로 노후를 보낼 수 있기 때문에 국가에 의존하지 않는 경향이 확대된다고 한다. 복지수준이 낮은 경우 자산취득 차원에서 임대보다 주택구입을 선호하게 되고 일단 주택을 구입하게 되면 추가적인 복지지출을 필요로 하지 않으므로 복지수준 확대를 선호하지 않는 것이 순환적으로 작용하는 것이다.

앞의 두 이론에 따르면 보수정권은 자유주의적, 잔여적, 이원 임대시장 체제와 관련이 있고 진보정권은 사회민주주의적, 개입적, 일원 임대시장 체제와 관련이 있을 것으로 풀이된다. 따라서 우리나라의 경우 이명박-박근혜 정부는 시장개입보다는 민간시장 보완적으로, 노무현-문재인 정부는 적극적인 시장개입과 공공역할 확대에 중점을 둘 것으로 이해할 수 있다. 이러한 두 가지 입장은 시장적 입장과 반시장적 입장으로 요약할 수 있으므로 전자의 경우 가격안정과 공급확대, 후자의 경우 가격상승과 수요억제 정책을 채택할 것이며 그에 따라 상이한 시장효과가 나타났을 것으로 예상된다.

3. 선행연구 검토

문재인 정부의 주택 정책에 대한 기존 연구는 극히 제한적이고 정권 초기를 대상으로 한 것이 대부분이므로 정권을 끝난 후 다른 정권과 비교한 사례는 찾아보기 어렵다. 허윤경(2017)의 경우 주택시장 여건을 소개한 후 주택정책이 다루어야 할 과제를 일종의 발제문 형식으로 제시한 바 있고, 김경민·이창석(2017)은 노무현 정부의 부동산정책을 회고한 후 문재인 정부가 추진해야 할 방향성에 대해 정성적으로 제안한 바 있다. 남기업(2019)은 부동산 개혁 관점에서 특정 시각을 강조하는 내용으로 문재인 정부의 정책기조를 비판하고 있고, 이창무(2020)의 경우 전반적인 정책기조를 진단한 후 다주택자 정책, 정비사업 정책, 임대차3법의 효과를 거시적인 차원에서 조망하고 있다. 장재석(2021)과 배기회(2021)의 경우 비교적 최근에 발표되었으나 전자는 문재인 정부 부동산 정책을 청년임대주택, 조세정책 등 개별 정책 추이를 중심으로 다루고 있고, 후자는 역대 정부별 부동산 정책을 소개하고 문재인 정부의 부동산

정책을 간략하게 진단하고 있는 석사논문에 해당한다.

본 연구는 특정 개별정책을 다루고 있지는 않지만 문재인 정부의 주택정책이 지향했던 명백한 목표, 즉 주택시장 안정효과를 가져왔는가를 기존 연구방법이 채택하지 않았던 비교방식을 통해 다른 정권의 효과와 비교한 점에서 차별성과 의의가 있다고 판단된다.

III. 주택가격과 주택공급 변화의 비교

1. 주택가격의 비교

주택정책의 타겟이 주택가격, 그중에서도 강남지역에 소재한 아파트라는 특정 지역 특정 개체의 가격에 집중하는 것이 과연 옳은 것인지 아닌지는 차치하고 각 정권이 재임기간 동안 가격안정에 성공했는지 여부를 확인할 필요가 있다. 문제는 주택가격의 변동은 당해 정권의 정책에 따른 효과가 아니라 이전 정권의 정책(주택공급 등)에 따른 결과일 수 있다는 점이다.

1) 매매가격

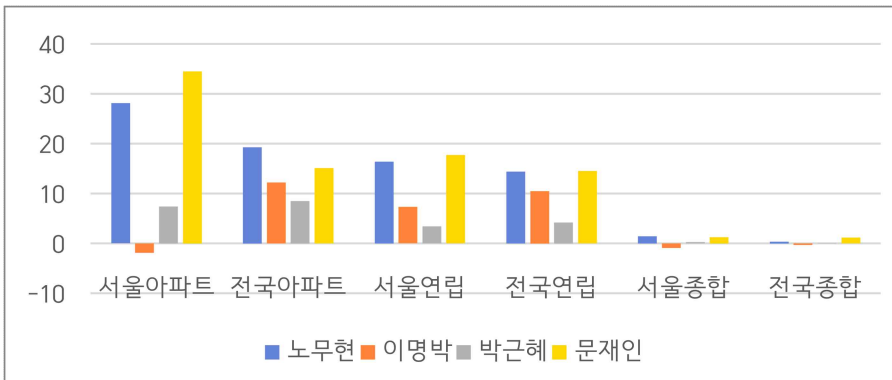
우선 매매가격의 경우 다음 <표 2>와 같이 정권 초와 정권 말 사이 차이가 달리 나타나고 있다.

<표 2> 정권별 매매가격 (KB 매매가격지수, 2019.1월=100, 매년 1월 기준)

	노무현 정부 (2003-2008)						이명박 정부 (2008-2013)						박근혜 정부 (2013-2017)						문재인 정부 (2017-2021)					
	APT		연립		종합		APT		연립		종합		APT		연립		종합		APT		연립		종합	
	서울	전국	서울	전국	서울	전국	서울	전국	서울	전국	서울	전국	서울	전국	서울	전국	서울	전국	서울	전국	서울	전국	서울	전국
정권초	50.1	55.9	66.2	67.4	-0.74	-0.08	78.2	75.2	82.6	81.8	0.70	0.28	76.3	87.4	89.9	92.3	-0.23	-0.05	83.7	95.9	93.3	96.5	0.03	0.02
정권말	78.2	75.2	82.6	81.8	0.70	0.28	76.3	87.4	89.9	92.3	-0.23	-0.05	83.7	95.9	93.3	96.5	0.03	0.02	118.2	111	111	111	1.27	1.19
차이	28.1	19.3	16.4	14.4	1.44	0.36	-1.9	12.2	7.3	10.5	-0.93	-0.33	7.4	8.5	3.4	4.2	0.26	0.07	34.5	15.1	17.7	14.5	1.24	1.17

자료: KB국민은행(<https://kbland.kr/map?xy=37.5205559,126.9265729,16:21.11.4> 검색)

위 <표 2>에서 보듯이 각 정권별 초와 말의 차이를 살펴보면 문재인 정부가 서울아파트, 서울연립, 전국연립, 전국종합 모두 가장 많이 오른 것으로 나타났고 전국 아파트와 서울종합은 노무현 정부가 가장 높은 것으로 나타났다. 전반적으로 진보정권에서 가격상승이 두드러졌던 것으로 풀이된다. 이는 진보정권에서 부동산 관련 세제의 대폭적 인상을 통한 거래제한, 임대차 3법 등을 통한 임대물량 축소, 재건축·재개발을 통한 주택공급 대신 도시재생사업 추진 등의 반시장적 정책에 주력하였기 때문일 것으로 이해되는데 구체적인 계량적 관계는 별도의 연구를 통해 확인할 필요가 있다. 이러한 정권별 차이는 아래 그래프에 요약되어 있다(그림 1 참조).



<그림 1> 정권별 매매가격 차이(정권말-정권초) 비교

주택가격이 경제규모나 소득변화에 따라 상대적일 수 있으므로 PIR⁷⁾(Price to Income Ratio) 추이를 살펴볼 필요가 있는데 동 자료에서 제공되는 데이터는 2008년 12월부터 전국과 서울을 대상으로 주택 유형 구별 없이 1~5분위별 평균 주택가격 대비 1~5분위별 연소득을 기준으로 구성⁸⁾되어 있으므로 중간값에 해당하는 3분위에 해당하는 값을 기준으로 비교하고자 한다. 따라서

- 7) PIR은 주택가격이 적정한지 평가하는 기준 중 하나로 가구의 연평균 소득으로 특정 지역의 주택을 사는데 소요되는 기간을 위주로 측정하는 지표이다. 예를 들어 PIR이 10이면 10년 동안 번 돈을 모두 모아야 집을 살 수 있다는 의미이다.
8) 2019년 이후 자료는 통계청의 새로운 가계동향조사에 의한 소득이 적용되었다고 한다.

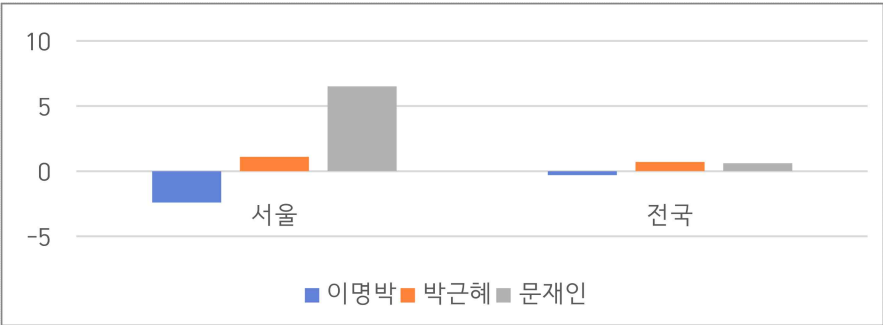
노무현 정부에 해당하는 시기는 확인이 불가하고 이명박 정부는 정권 초의 값을 2009년 1월 값으로 하였다. 아래 <표 2>는 매매가격을 기준으로 한 정권별 PIR값과 그 차이를 비교한 결과이다.

<표 2> 정권별 매매 PIR (단위 : 배, 매년 1월 3분위 기준)

	노무현 정부 (2003-2008)		이명박 정부 (2008*2009-2013)		박근혜 정부 (2013-2017)		문재인 정부 (2017-2021)	
	서울	전국	서울	전국	서울	전국	서울	전국
정권초	NA	NA	11.8	5.2	9.4	4.9	10.5	5.6
정권말	NA	NA	9.4	4.9	10.5	5.6	17.0	6.2
차이	NA	NA	-2.4	-0.3	1.1	0.7	6.5	0.6

자료: KB국민은행(<https://kbland.kr/map?xy=37.5205559,126.9265729,16>: '21.11.4 검색)

이에 따르면 이명박 정부에서는 서울과 전국 모두 하락했는데 특히 서울의 하락폭이 컸고, 박근혜 정부와 문재인 정부는 서울과 전국 모두 증가했는데 서울의 경우 문재인 정부가 6배 가량 더 큰 폭으로 늘어난 반면 전국의 경우 대동소이한 것으로 나타났다. 문재인 정부에서 주택가격 상승의 규모뿐 아니라 실재가치 증가도 모두 컸다는 것으로 이해할 수 있다. 이를 도식화하면 다음 <그림 2>와 같다.



<그림 2> 정권별 매매 PIR 차이(정권말-정권초) 비교

2) 임대가격

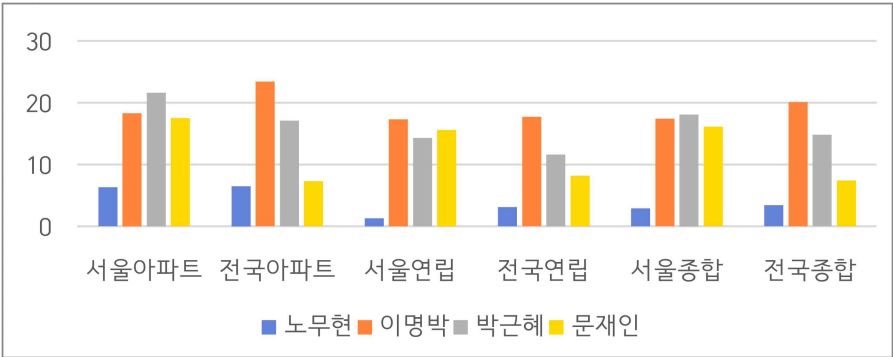
한편 매매가 아닌 임대인 경우 국민은행 지수에서 월세가 포함된 자료는 2015년 이후만 확인할 수 있어 전세를 기준으로 한 정권별 차이를 살펴보면 다음과 같다.

<표 3> 정권별 전세가격 (KB 매매가격지수, 2019.1월=100, 매년 1월 기준)

	노무현 정부 (2003-2008)						이명박 정부 (2008-2013)						박근혜 정부 (2013-2017)						문재인 정부 (2017-2021)					
	APT		연립		종합		APT		연립		종합		APT		연립		종합		APT		연립		종합	
	서울	전국	서울	전국	서울	전국	서울	전국	서울	전국	서울	전국	서울	전국	서울	전국	서울	전국	서울	전국	서울	전국	서울	전국
정권초	50.4	53.4	62.3	65.7	57.7	61.2	56.7	59.9	63.6	68.8	60.6	64.6	75.0	83.3	80.9	86.5	78.0	84.7	96.6	100.4	95.2	98.1	96.1	99.5
정권말	56.7	59.9	63.6	68.8	60.6	64.6	75.0	83.3	80.9	86.5	78.0	84.7	96.6	100.4	95.2	98.1	96.1	99.5	114.1	107.7	110.8	106.3	112.2	106.9
차이	6.3	6.5	1.3	3.1	2.9	3.4	18.3	23.4	17.3	17.7	17.4	20.1	21.6	17.1	14.3	11.6	18.1	14.8	17.5	7.3	15.6	8.2	16.1	7.4

자료: KB국민은행(<https://kbland.kr/map?xy=37.5205559,126.9265729,16>: '21.11.4 검색)

전세의 경우 매매와 반대로 보수정권인 이명박 정부와 박근혜 정부에서 상대적으로 상승폭이 컸던 것으로 나타나고 있다. 이명박 정부는 전국 아파트와 서울 연립, 전국 연립, 전국 종합에서 가장 큰 폭의 상승을 보였고 박근혜 정부는 서울 아파트와 서울 종합에서 가장 높은 것으로 나타났다. 문재인 정부는 서울 연립과 서울 종합에서 두 번째로 높은 상승을 보였고 노무현 정부는 모든 유형에서 가장 낮은 수준의 상승폭을 보이고 있다. 이는 진보정권이 임대차 규제 등을 통해 가격상승을 억제한 반면 보수정권은 상대적으로 수요관리해 무관심했기 때문에 시장수요 변화가 가격변화에 반영되었기 때문으로 예상되는데, 주택공급은 시차를 두고 이루어지므로 가격안정에 단기적으로 대응하기 어려운 반면 임대수요는 계절적 요인, 지역적 요인, 갑투자와 같은 투기적 요인 등이 즉각적으로 가격변화에 반영되기 것이 주요 원인일 것으로 풀이된다. 정권에 따라 매매가격과 임대가격 추이가 다른 보폭을 보이는 이유에 대해서는 차후에 계량적인 후속연구를 통해 확인할 필요가 있다고 본다. 이러한 정권별 차이는 아래 <그림 3>과 같다.



<그림 3> 정권별 전세가격 차이(정권말-정권초) 비교

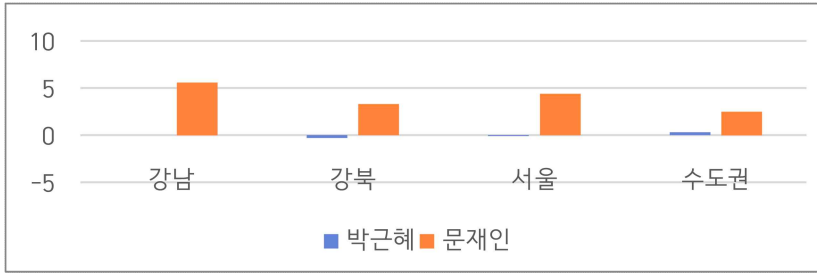
월세의 경우 2015년 12월 이후부터 서울과 수도권의 아파트를 대상으로 한 자료만 제한적으로 존재하는데 이를 기준으로 살펴보면 <표 4>와 같다.

<표 4> 정권별 월세가격 (KB 매매가격지수, 2019.1월=100, 매년 1월 기준)

	박근혜 정부 (2016-2017)				문재인 정부(2017-2021)			
	서울			수도권	서울			수도권
	강남	강북	전체		강남	강북	전체	
전기	99.5	100.1	99.8	100.0	99.5	99.8	99.7	100.3
후기	99.5	99.8	99.7	100.3	105.1	103.1	104.1	102.8
차이	0	-0.3	-0.1	0.3	5.6	3.3	4.4	2.5

자료: KB국민은행(<https://kbland.kr/map?xy=37.5205559,126.9265729,16>: '21.11.4 검색)

문재인 정부의 월세증가율이 강남, 강북, 서울전체, 수도권을 통틀어 박근혜 정부보다 모두 높게 나타났다는 것은 다음 그림에서 구체적으로 확인할 수 있다. 임대 유형 중에서 전세와 월세가 서로 동일하지 않은 결과를 보인 것은 진보정권의 임대차 규제가 주로 전세시장을 위주로 이루어졌고 주택가격 상승과 전세 관련 규제로 반전세를 포함한 월세전환이 많았기 때문일 수도 있을 것으로 보이는데 역시 후속연구를 통한 규명이 필요할 것으로 보인다. 다만 문재인 정권에서도 서울지역 연립과 종합은 두 번째로 높은 상승을 보였으므로 전세와 월세가 서로 다른 궤적을 그리는 것으로 단정하기는 어려울 것으로 판단된다.



<그림 4> 박근혜 정부와 문재인 정부 월세가격 차이 부분비교

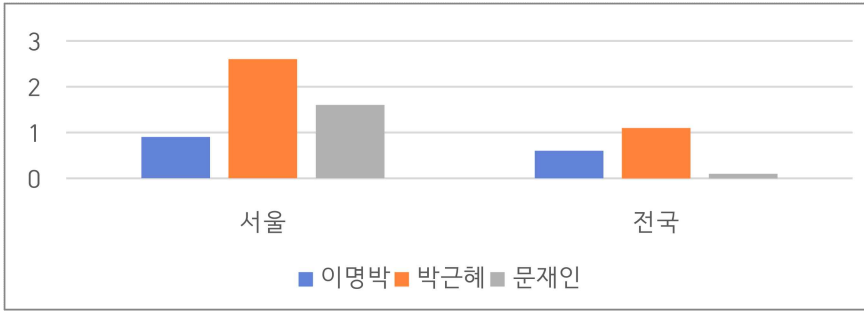
한편 전세가격을 기준으로 한 정권별 PIR값과 그 차이를 비교한 결과는 아래 <표 5>에서 보는 바와 같이 매매 PIR과 달리 모든 정부에서 상승하였고 서울과 전국 모두 박근혜 정부에서 가장 많이 상승한 것으로 나타났다. 서울의 경우 문재인 정부가 그 뒤를 이은 반면 전국의 경우 이명박 정부가 두 번째로 높은 증가세를 보이고 있다.

<표 5> 정권별 전세 PIR (단위 : 배, 매년 1월 3분위 기준)

	노무현 정부 (2003-2008)		이명박 정부 (2008*2009-2013)		박근혜 정부 (2013-2017)		문재인 정부 (2017-2021)	
	서울	전국	서울	전국	서울	전국	서울	전국
정권초	NA	NA	4.4	2.6	5.3	3.2	7.9	4.3
정권말	NA	NA	5.3	3.2	7.9	4.3	9.5	4.4
차이	NA	NA	0.9	0.6	2.6	1.1	1.6	0.1

자료: KB국민은행(<https://kbland.kr/map?xy=37.5205559,126.9265729,16>: '21.11.4 검색)

전세가격의 경우 모든 정권에서 임대료 고통이 실재가치로도 컸음을 보여주고 있는데 앞서 설명한 것처럼 매매보다 임대시장의 가격반응이 더 빠르기 때문일 것으로 이해된다. 위 표를 도식화한 결과는 <그림 5>와 같다.



<그림 5> 정권별 전세 PIR 차이(정권말-정권초) 비교

2. 주택공급 비교

주택가격을 좌우하는 공급실적은 공공주택을 중심으로 한 분양승인 실적과 입주물량으로 확인할 수 있는데 입주물량의 경우 분양 승인 이후 2~3년의 시차가 있어 이전 정부 실적이 포함될 수 있으므로 분양승인 실적이 더 타당한 지표일 것으로 판단된다.

정부 공식통계에서 공공주택 분양실적은 2021.11월 21일 현재 2013.1부터 2021.9월까지만 구축되어 있는데 박근혜 정부와 문재인 정부에 해당한다. 문재인 정부는 본 연구 시점에서 아직 임기가 남아 있었으나 박근혜 대통령은 중도에 탄핵을 당한 관계로 비교 대상 개월 수가 박근혜 정부 50개월, 문재인 정부 53개월로 문재인 정부가 이미 더 긴 기간임을 알 수 있다. 아울러 박근혜 정부 마지막 2017년은 3월까지 누계만 포함되어 있으므로 분양승인이 주로 연말에 이루어지는 것을 감안한다면 박근혜 정부 공급실적이 기간도 짧고 연초 실적이 더 많으므로 상대적으로 불리함을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 아래 <표 6>에 보듯이 박근혜 정부가 문재인 정부에 비해 더 많은 공급실적을 거둔 것으로 나타났다.

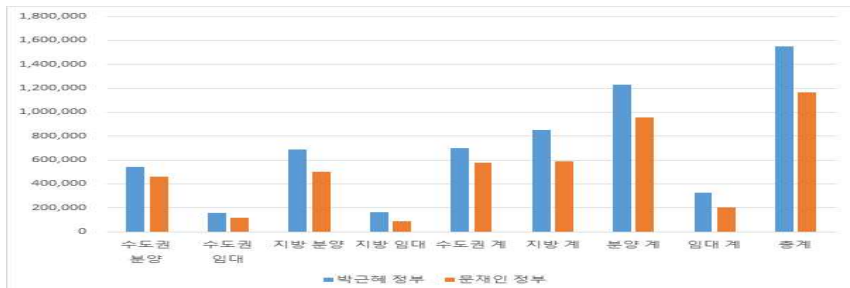
<표 6> 정권별 공공주택 분양승인실적(호, 누계)

박근혜 정부 (2013.2-2017.3, 50개월 누계)									문재인 정부 (2017.5-2021.9, 53개월 누계)								
종합(분양+임대)			분양			임대			종합(분양+임대)			분양			임대		
수도권	지방	총계	수도권	지방	계	수도권	지방	계	수도권	지방	총계	수도권	지방	계	수도권	지방	계
699,238	852,025	1,551,263	540,286	687,356	1,227,642	158,952	164,669	323,621	575,577	587,654	1,163,231	458,874	498,323	957,197	116,703	89,331	206,034

자료: KOSIS (<https://kosis.kr/search/search.do?query=%EB%B6%B4%EC%96%91>: '21.11.16 검색)

* 수도권 = 서울, 경기, 인천

세부적인 사항별로 나누어서 살펴보면 다음 <그림 7>에서 보듯이 박근혜 정부가 문재인 정부에 비해 수도권과 지방에서 그리고 분양과 임대 모두 더 많은 분양주택을 더 짧은 기간에 공급(분양승인)한 것으로 나타난다.



<그림 7> 박근혜 정부와 문재인 정부 공공주택 분양실적 세부 비교

이를 요약하면 문재인 정부에서는 주택가격 안정에 필요한 주택공급이 이전 정부보다 적었고, 다양한 기타 요인이 있었겠지만 이러한 결과가 이전 정권에 비해 주택가격 상승폭이 커지게 된 요인의 하나로 작용했을 것으로 풀이된다. 물론 입주물량이 아니라 분양승인 물량을 기준으로 확인한 관계로 실제 공급 효과는 시차를 두고 발생하겠지만, 분양을 통한 시장의 반응은 상대적으로 단 기간에 나타날 수 있다는 점에서 개연성이 있으므로 향후 추가적인 후속연구를 통해 검증할 필요가 있다.

IV. 분석결과에 따른 바람직한 주택정책의 모색

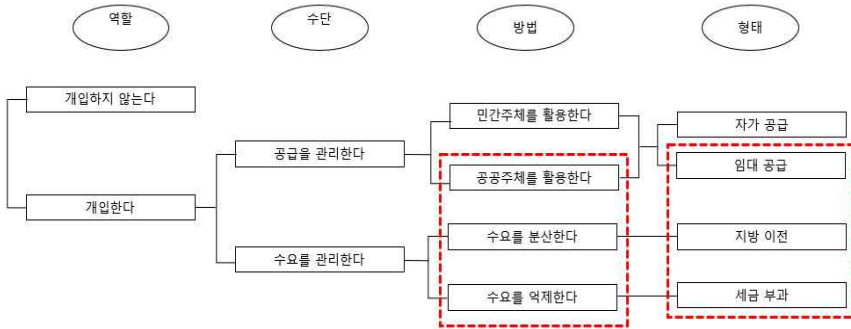
1. 분석결과의 시사점과 함의

주택정책의 효과는 통상 가격변동률에 많이 의존하는데, 우리나라의 경우 전국적인 가격보다는 수도권 특히 서울에서의 주택가격 변화가 중요하며, 그 중에서도 아파트 가격의 변화가 중요한 요인이므로 이 문제를 집중적으로 관리할 필요가 있다. 그러나 문재인 정부의 주택정책은 공급확대에는 상대적으로 관심이 적었고 다주택자의 전세공급 확대와 같은 순기능은 고려하지 않고 이들에 의한 수요를 억제하는데 관심을 기울였기 때문에 매매시장의 가격불안은 물론 전세물량의 감소로 전월세 시장의 불안이 야기된 것으로 판단된다. 특히 박원순 시장이 재임하던 서울시에서는 재개발, 재건축을 억제하고 도시 재생을 강조함으로써 아파트의 공급부족 현상이 발생했기 때문에 수급 불안정 문제는 장기화될 가능성도 있다. 또한 시장과 학계의 우려에도 불구하고 성급하게 도입한 임대차 3법으로 인해 전세물량 감소, 다주택자에 대한 과도한 세금부과(중부세, 재산세)로 인한 세금전가와 전월세 가격상승 등도 추가적인 문제요인이라고 볼 수 있다. 문재인 정부의 비현실적인 부동산 세제의 문제점은 전병욱(2022)의 연구에서 집중적으로 다루어진바 있는데 정부의 정책의도와 달리 자본효과와 동결효과가 결합하면서 주택거래의 위축과 가격상승을 유발하였고 보유세를 중심으로 한 부동산 세수가 급격히 증가하는 부수적인 문제점도 야기한 것으로 나타났다. 보유와 양도 단계의 숨통을 모두 조이면서 주택을 살 수도 팔 수도 보유할 수도 없게 만들어버린 것과 마찬가지로 결과가 초래되었다는 것이다.

2. 바람직한 주택정책의 모색

부동산 문제와 관련하여 정부가 택할 수 있는 선택지는 넓게 보아 아래 <그림 8>과 같이 구분할 수 있다. 어느 정책이 바람직한 것인지에 대한 정답은 없지만 문재인 정부가 노무현 정부를 계승하여 2개 정권에 걸쳐 주로 집중했던 것은 붉은색 점선으로 표시된 부분이라는 데 이의를 제기하기는 어렵다. 아울

러 이를 통해 거둔 정책효과가 성공적이라고 보기 어렵다는 점에서 향후에는 이와 다른 접근방법을 택하는 것이 합리적이라고 볼 수 있다.



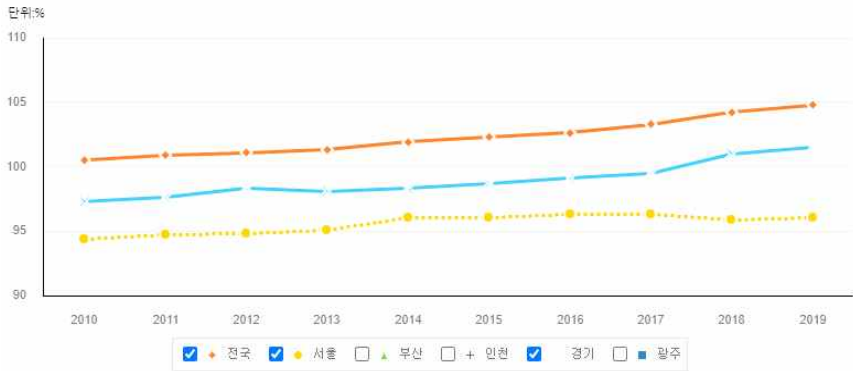
<그림 8> 부동산 정책 관련 정부의 역할, 수단, 방법, 형태

자료: 저자 작성

기존 모델과 다른 부동산 정책모델 중 하나는 위 그림을 참고로 하자면 민간 주체를 활용한 자가공급이라고 할 수 있다. 따라서 첫째, ‘Best Solution for Pollution is Dilution’이라는 명제를 부동산 정책부문에 적용하여 ‘집이 부족한 곳에 더 많은 집을 공급하라’는 명제로 치환할 수 있다. 이를 뒷받침 하는 근거 중 하나로 전국의 주택보급율이 이미 100%를 넘었음에도 아래 <그림 9>에서 보듯이 주택에 대한 수요가 많은 서울의 주택보급률은 아직 96% 수준에 머물고 있다는 데 주목할 필요가 있다. 물론 주택보급률이 이미 충분히 높은 것으로 진단할 수도 있지만 인구구조 변화에 따른 1인 가구의 증가, 기존 주택 멸실과 노후화, 지역별 차이에 따른 입지선호 변화 등이 이루어지고 있으므로 새로운 수요발생에 사전대응한다는 차원에서라도 적정 수준의 공급이 지속될 필요⁹⁾

9) 중앙일보 2022.1.2.자 보도에 따르면 재건축 등에 따른 멸실과 일반가구수 증가로 서울에 필요한 주택이 34만 5천 가구였는데 반해 실제 공급된 물량은 32만 가구에 불과했기 때문에 초과수요가 존재하고, 특히 일반가구수 증가세는 2019년 이후 이전 연도 대비 2배 이상 증가했는데 현 정부의 세대 기준 세제 강화 등도 한몫을 한 것으로 나타났다고 한다. <https://www.joongang.co.kr/article/25037549#home>,

가 있다. 다만 이는 정권의 차이에 있다가보다 서울시 차원의 여건과 정책에 더 큰 영향을 받을 수 있다는 점을 지적하고자 한다.



<그림 9> 전국, 서울, 경기의 주택보급률 추이

자료: e-나라지표 주택보급률 통계¹⁰⁾

공급을 늘리는 정책을 선택할 경우 자가나 임대나, 다주택 허용이나 억제나, 민간이나 공공이나 하는 다소 이념적인 접근을 떠나 공공과 민간이 합리적 역할분담을 통해 수요자가 원하는 곳에 살고 싶은 주택을 공급하는 시장적 접근에 중점을 둘 필요가 있다. 여기에서 주목해야 할 것 중 하나가 자가보유의 효과와 자산기반 복지(Asset-based Welfare)의 가능성(이소정·우윤석, 2014; 우윤석, 2015)이다. Sherraden(1991, 2003)에 의하면 모든 사람이 내 집, 즉 내 자산을 가질 수 있도록 지원하는 것이 자산기반 복지라고 한다. 그가 자산기반 복지에 주목하는 이유는 자산 보유가 자산에 대한 투자를 통해 미래 수익을 창출할 수 있는 기반을 마련해 주는 것은 물론 지역사회 현안에 대한 사회적 관여(social involvement)를 높여 지역사회 전체의 건전성(health of society)을 높이는데 기여할 수 있기 때문이다(Rohe et al., 2001). 투자 관점에서 장기적인 목표를 세울 수 있도록 동기부여할 수 있고 자신이 보유한 주택이 위치한 거주지에 투자한 가치가 상승하는 것을 원하므로 공동체에 대한 참여를 활발하게

10) https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1227, 검색일: 2021.11.26.

해 주기 때문이다. 그들은 자가점유의 사회적 효과(social impacts)를 개인적(individual) 차원과 사회적(societal) 차원으로 나누고, 자가점유가 개인적 차원에서 만족과 심리적 건강, 육체적 건강에 긍정적인 영향을 미치고 사회적 차원에서도 근린 안정성, 사회적 참여, 사회적으로 바람직한 청소년 행동에 긍정적 영향을 미친다고 한다. 뿐만 아니라 자가점유는 정부의 재정적인 부담을 가중시키지 않으면서 노년기에 주택자산을 활용하여 재정적인 혜택(financial well-being)을 스스로 얻을 수 있게 해준다는 점에서 지속가능한 주거복지를 달성하는데도 도움을 줄 수 있다고 한다(Toussaint and Elsinga, 2009).

자산기반 복지 정책의 필요성은 첫째 경제적인 차원에서 볼 때 빈곤에서 벗어나는 방법은 소비가 아니라 저축과 자산축적에 있기 때문이라고 한다. 둘째로 자산을 축적하게 되면 다음과 같이 사람들의 생각과 행동이 바뀌게 되어 긍정적인 사회적인 변화가 가능¹¹⁾하다고 한다. 즉, 자산은 가정의 안정감을 높여주고 장기적인 계획을 가능하게 하며, 자산관리를 위한 더 많은 노력 투자, 인적 자본의 개발 증대, 위험감수의 기반 제공, 개인적 만족감과 웰빙 향상, 사회적 지위와 관계망의 확충, 공동체 및 시민사회 참여 확대, 자손들의 웰빙 개선과 같은 효과를 준다는 것이다. 자산축적이 이러한 긍정적인 효과를 가져오므로 복지정책과 사회정책은 자산축적을 촉진해야 한다는 것이다.

V. 맺음말을 대신하여

본 고에서는 문재인 정부의 주택정책 효과를 주택가격과 주택공급 차원에서 살펴보고 차기 정부가 고려해야 할 어젠다를 제안하는 것을 목적으로 한 바 있다. 엄밀한 분석기법을 적용하지 못했고 관련된 선행연구의 도움을 받지 못한 한계도 있지만 한 가지 분명하게 드러난 문제점은 문재인 정부가 노무현

11) 이와 관련하여 문재인 정부의 부동산 정책을 설계한 김수현 전 청와대 정책실장이 본인 책에서 집 가진 사람은 보수적, 없는 사람은 진보적 투표 성향을 갖게 된다(조선일보, 2020.7.31., https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/07/31/2020073100020.html)고 했다는 것은 문재인 정부가 주택정책을 경제문제가 아닌 정치문제로 다루었다는 것을 방증하는데, 역설적으로 자산기반 복지가 개인의 책임과 권리를 강조하는 보수적 가치와 맞닿아 있고 경제적 논리로서 더 타당하다는 것을 보여주기도 한다.

정부의 관련 정책을 거의 그대로 재현하는 과정에서 과거의 경험을 교훈으로 활용하지 못했고 시장과의 조화가 아닌 시장과의 전쟁을 치루었다는 것이다. 이 과정에서 시장과 괴리된 통계를 활용함으로써 증거기반 정책(evidence-based policy)이 되지 못했고, 시장적 접근이 아닌 이념적 접근을 통해 편가르기식 정책을 양산했다는 점을 부인하기 어렵다. 김현미 전 장관은 2017. 6.~2020.12간 재임하면서 역대 최장수 기록을 갈아치웠지만 특히 부동산 부문에 있어서는 헛수를 세기조차 민망한 정책 남발 외에 내세울 만한 치적이 거의 없다고 해도 과언이 아니다.

사막을 횡단할 때는 수시로 변하는 지형을 보지 말고 나침반을 보라는 말이 있다. 비행기를 조종할 때는 하늘과 바다를 혼동할 수 있기 때문에 시력을 믿지 말고 계기판에 의존해야 한다고 한다. 주택정책은 특정한 시각이나 선입견, 이념이 아니라 공신력 있는 통계 등 근거자료에 기반하여 개발되고 결과지향적인 성과지표를 통해 그 성과가 평가되어야 한다. 본고의 최종적인 제언은 바로 이념이 아닌 증거기반 정책개발과 결과지향적 성과평가로 보아도 무방할 것이다. 다만 앞서 지적한 것처럼 계량적 분석이 아닌 통계자료 대상의 기술적 분석(descriptive analysis)에 그친 점에서 추가적인 논의가 이어질 필요가 있다고 본다.

참고문헌

- 고철·천현숙·박능후·이태진·최현수·노연정. 2002. 「주거정책과 복지정책의 연계방안 연구」. 국토연구원.
- 권혁신·방두완. 2016. “주택정책의 정책효과 및 정책시차 효과에 관한 연구.” 『주택도시금융연구』. 1(2): 31-51.
- 김경민·이창석. 2017. “노무현정부 부동산정책의 교훈과 문재인정부의부동산 정책 방향: 주택정책을 중심으로.” 『부동산학보』. , 71: 20-33.
- 남기업. 2019. “부동산 개혁을 통해서 본 문재인 정부의 부동산 정책 평가.” 『진보평론』. 80: 145-155.
- 배기희. 2021. “역대 정부와 문재인 정부의 부동산 정책연구.” 한양대학교 공공정책대학원 석사학위 논문.
- 아이뉴스. 2021. “27번의 시도에도 안 바뀐 부동산 시장, 홍남기 송구스럽다”, 2021.10.21
- 우윤석. 2015. “세대별 자가선택요인 분석을 통한 자가점유 제고방안.” 『국토연구』. 85: 157-174.
- 이소정·우윤석. 2014. “도시지역의 자가점유율과 투표율의 관계에 관한 연구: 2010년 지방선거를 중심으로.” 『국토연구』. 83: 151-165.
- 이창무. 2020. “문재인 정부 부동산정책의 비판적 평가.” 『한국행정연구』. 29(4), 37-75.
- 장재석. 2021. “문재인 정부 부동산 정책의 문제점 및 개선방안.”, 한양대학교 공공정책대학원 석사학위 논문.
- 전병욱. 2022. “주택거래 활성화를 위한 부동산세제 개선방안.” 『조세연구』. 22(1): 83-115.
- 주간 미래한국. 2021. “주택가격 통계와 현실의 괴리”, 2021.11.24
- 주간 미래한국. 2018. “문재인 부동산 정책 무엇이 문제인가”, 2018.9.27.
- 조선일보. 2020. “자기 집 없으면 진보에 투표한다”, 2020.7.31
- 중앙일보. 2022. “역대급 공급했다”더니 서울 20만가구 부족, 주택수급 8년 전으로 추락” 2022.1.2
- 중앙일보. 2021. “부동산 자신있었던 문, 마지막 시정연설서 풀지 못한 숙제”, 2021.10.25.
- 통계청. 2021. “e 나라지표”, <https://www.index.go.kr/potal/>
- 한겨레. 2006. “노대통령, 부동산 말고는 꿀릴 것 없다”, 2006.12.27

- 허윤경. 2017. “문재인 정부의 부동산 정책과 시장변화.” 「한국부동산분석학회 2017년 하반기 정기학술대회 발표논문」.
- 황관석·박철성. 2015. “이중차분법을 이용한 주택금융규제 효과분석: 수도권 DTI 규제를 중심으로.” 「부동산분석학회 하계학술대회발표논문집」, 31-51.
- Bambra, C. 2006. “Decommodification and the Worlds of Welfare revisited.” *Journal of European social policy*. 16(1): 73-80.
- Doling, J. and Ronald, R. 2010. “Home Ownership and Asset-based Welfare.” *Journal of Housing and Built Environment*. 25(2): 165-173.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Groves, R., Murie, A. and Watson, C. 2007. *Four Worlds of Welfare and Housing*. In Groves, R., Murie, A. and Watson, C. (Eds.) *Housing and the New Welfare State: Perspectives from East Asia and Europe*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Kemeny, J. 1981. *The Myth of Home Ownership: Public versus Private Choices in Housing Tenure*. London: Routledge.
- Rohe, W. M., S. V. Zandt and G. McCarthy 2001. “The Social Benefits and Costs of Homeownership: A Critical Assessment of the Research.” Low-Income Homeownership Working Paper Series LIHO-01.12.
- Sherraden, M. 1991. *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*. NY: M.E.Sharpe.
- _____. 2003. *Assets and the Social Investment State*. IPPR. 28-41.
- Toussaint, Janneke and M. Elsinga. 2009. “Exploring ‘Housing Asset-based Welfare’ Can the UK be Held Up as an Example for Europe?.” *Housing Studies*. 24(5): 669-692.

<Abstract>

Implication for Better Housing Policy by the Comparison of Housing Price and Supply of Different Governments

Woo, Yoon-seuk*

The result of housing policy is less straightforward since criteria to evaluate its impact shall be diverse according to the different perspectives. Also, goal ambiguity and time lag might act as spurious variables to interrupt robust assessment of the policy. Housing policies of President Moon's Government have lots of similarities with its political predecessor President Noh's Government as they share common political orientation related to housing policy in that they put importance on tax imposing and engagement in housing market for demand control rather than housing supply by private sector participation.

This study aims to evaluate housing policy in an exploratory way by comparing the impact on housing price and supply among different government regimes, and based on it, to suggest desirable housing policy agenda in the era of government transition.

For this purpose, we analyze the gap of housing price and supply between the time of beginning and end of each government, and we compare the result with the other governments to control the time lag effect. From the analysis, we found that the housing price and supply policies are less successful compared to other governments, and we suggest that new perspective is needed such as Asset-based welfare for better housing environment.

Key Words: Housing Policy, Housing Price, Housing Supply, Time Lag, Asset-based Welfare

* Soongsil University

개인운영 장애인생활시설 현황과 정책과제 : 경기도 사례를 중심으로*

유정원**

【목차】

- I. 서론
- II. 개인운영 장애인생활시설의 개념과 정의
- III. 경기도 개인운영 장애인생활시설 현황
- IV. 시설운영 전략 및 정책개선 방향

<국문초록>

본 논문은 장애인복지 분야에서 중증장애인을 보호하고 생활지원 서비스를 제공하는 개인운영 생활시설의 현황을 살펴보고 지방자치단체가 추진할 수 있는 정책의 방향을 제안하는 것을 목적으로 하였다. 특히, 17개 시·도 중 사회복지시설이 가장 많이 분포하고 있는 경기도를 사례로 하여 운영주체가 개인인 장애인생활시설의 실태를 분석하였다.

운영주체가 법인이 아닌 개인시설은 정부에서 국고를 지원하는 시설들과는 다른 환경과 여건에서도 이용자의 삶의 질 향상을 위해 필요한 시설운영 전략과 정책적 개선방향을 제안하였다. 시설은 정보를 개방하고 홍보의 강화와 함께 사회복지시설 최소기준안을 지키고자 노력해야 하며 지방정부는 소규모 개인운영 시설이 참여할 수 있는 공무사업 등을 계획하여 개인운영 시설이 지속 운영될 수 있는 동기를 부여하고 지원할 것을 제안 하였다.

주제어: 장애인복지, 개인운영 장애인생활시설, 시설운영, 시설지원

* 경기복지재단에서 수행한 「경기도 장애인생활시설 현황 및 실태분석」 연구를 수정·보완함

** 경기복지재단 연구위원, E-mail: voiced@ggwf.or.kr

I. 서론

사회복지영역에서 장애인생활시설은 사회적·경제적으로 취약계층에 속하는 장애인을 수용, 의식주를 해결하는 수용보호형태의 생활지원서비스를 지원하는 시설로서 큰 역할을 담당하고 있다. 우리나라 장애인복지는 경증장애인 지원을 중심으로 재활훈련이나 서비스를 통해 사회경제적 활동이 가능하도록 하는데 주안점을 두고 있다. 그러나 작업능력이 부족하고 이동문제가 어려운 중증장애인들은 시설과 가정에 보호받을 수 밖에 없는 것이 현실이며 국가나 지방자치단체에서 설치 운영하는 시설이 장애인복지 수요를 모두 대응하지는 못하고 있다. 이에 민간에서 개별적 복지문제를 해결하며 국가의 한계를 보완하는 역할을 수행하고 있는 것이 사실이며 법인에 위탁을 통한 시설이 모든 장애인의 복지수요를 감당할 수 없다는 점에서 개인운영시설이 사회복지계의 한 축을 담당하는 것을 인지할 필요가 있다.

장애인복지법 제58조에는 장애인생활시설을 운영하기 위해서는 지방자치단체장에게 신고하도록 명시되어 있고 이에 따라 신고시설로 전환한 시설이 대부분이며 시·군·구별 남아있는 미신고시설은 시설폐쇄 대상이 되거나 폐쇄를 거부할 경우 고발조치 될 수 있다. 장애인복지시설 중에서는 운영주체가 개인인 생활시설의 비율이 높는데 그 이유가 보건복지부가 2002년 미신고 복지시설 종합관리대책을 추진하여 지자체에 신고 되지 않은 미신고 시설은 법정 신고시설로 전환하는 노력을 기울여오고 있기 때문이다. 이러한 개인운영 장애인생활시설은 정부와 법인시설에 입소하지 못한 장애인을 수십 년간 보호하며 공익을 수행해 왔으며 최근의 탈시설 논란에도 불구하고 개인운영 시설이용인과 가족은 개인운영시설의 서비스에 의존하고 있는 것이 현실이다. 보건복지부 일람표(2021)에 따르면 경기도 개인운영 시설에서 생활하는 중증장애인은 최소 1,000여명에 이르며 개인운영시설은 사실 형태와 서비스내용, 이용 장애인들에 이르기까지 법인에서 운영하는 시설과 큰 차이가 없다.

한편, 개인운영 장애인생활시설과 관련한 장애인 인권침해 이슈, 회계관리, 행정자원 교육 및 후원개발 등 해결해야 할 문제들이 존재하며 시설 내 이용인들의 서비스 만족도 향상을 위한 개선과제들이 있다. 예를 들면, 2020년 시설 입소 장애인이 시설에서 사망하는 사건이 발생(비마이너스, 2020)하는 등 미신

고시설과 운영주체가 개인인 시설이 함께 운영되는 경우가 있으며 형식을 갖추고 법정기준 범위에서 신고운영 되지만 법인시설과는 차별되는 구조의 시설에 대한 논란은 계속되고 있다.

또 개인시설, 개인운영시설 또는 개인운영 신고시설, 개인운영 장애인시설, 소규모시설, 법정시설, 민간사회복지시설 등 여러 명칭으로 불리는 장애인생활시설은 운영주체가 법인이 아니라 개인인 장애인생활시설과 법인시설로 확연히 구분할 필요가 있다. 이를 통해 개인운영 장애인생활시설의 위치를 분명히 하고 시설 내 이용인을 대상으로 하는 서비스의 질 제고, 권익보호와 피해사고 방지 같은 지원방안을 검토할 수 있다.

본 논문에서는 전국 사회복지시설의 약 28%에 이르는 수가 설치 운영되고 있는 경기도의 개인운영 장애인생활시설 현황을 근거로 향후 장애인생활시설 이용인을 지원하기 위한 시설의 전략과 시·도, 시·군·구와 같은 지방정부가 선택할 수 있는 정책안을 제안하고자 한다. 이를 위하여 2011년과 2022년에 경기도 내 시·군별로 분포하고 있는 개인운영 장애인생활시설의 실태를 조사한 내용을 제도적, 실질적 변화사항을 검토비교 한다. 우선 개인운영 생활시설의 개념과 분류를 정리하고 그 동안 중앙정부가 추진해온 정책 현황을 살피고 운영주체에 따른 차이는 무엇인지 제시한다. 법인시설과 동등한 서비스를 제공한다고 주장하는 개인운영 시설들에서는 복지 인프라에 포함되는 인력, 프로그램, 환경 등 모든 측면에서 열세에 있는 현 상황에서 개선점을 찾기 위한 노력으로 강조되어야 할 전략을 제안한다.

II. 개인운영 장애인생활시설의 개념과 정의

1. 개인운영 장애인생활시설의 개념

개인운영 장애인생활시설은 사회복지사업법 제2조(정의), 제34조(사회복지시설의 설치)에 의하면 사회복지시설의 설치는 ‘국가 또는 지방자치단체 외의 자가 시설을 설치·운영하려는 경우에는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 신고하도록 되어 있는 규정에 의거하여 개인이 설치한

사회복지시설을 일컫는다’고 명시하고 있다. 동법 시행규칙 제20조에 의하면 개인운영시설은 사회복지시설 보호대상자를 수용하거나 보육·상담 및 자립지원을 하기 위하여 사회복지시설을 설치·운영하는 개인으로 정의한다. 즉, 법에서는 사회복지 사업을 목적으로 정부 이외에 법인과 개인 모두가 설치·운영 신고하면 사회복지시설을 운영하는 주체가 될 수 있다는 의미가 된다. 한편, 시설의 정책상 정의는 사회복지시설을 운영하는 주체를 불문하고 국가나 지방자치단체외의 자가 사회복지시설을 설치·운영하고 있으나, 보조금을 받지 않고 있는 시설로 정의하기도 한다(충북종합사회복지센터, 2007)

장애인생활시설의 정의는 장애인복지법에 명시되어 있으며 운영주체에 따른 구분은 존재하지 않으나 운영 주체가 법인인 시설은 국고지원, 개인시설은 지방자치단체의 지원을 받게 된다. 사회복지시설관리 안내(보건복지부, 2022)의 세부 분류에는 장애인복지시설을 생활시설과 이용시설로 구분하고 있다. 보건복지부 소관 사회복지시설 세부 분류에는 생활시설과 이용시설로 대분류하고 생활시설 중 장애유형별 거주시설로 종류를 구분하였다.

<표 1> 보건복지부 소관 사회복지시설의 세부 분류

대상자	형태	시설종류		관련법령
장애인	생활	생활 시설	• 장애인유형별 거주시설	장애인복지법 제58조
			• 중증장애인 거주시설	
			• 장애인영유아 거주시설	
			• 장애인 단기거주시설	
			• 장애인공동생활가정	
	쉼터		• 피해장애인쉼터	장애인복지법 제59조의13
			• 피해장애인아동쉼터	
	이용	지역 자활 시설	• 장애인복지관	장애인복지법 제58조
			• 장애인주간보호시설	
			• 장애인체육시설, 장애인수련시설, 장애인 생활이동지원센터	
• 수어통역센터, 점자도서관, 점서 및 녹음서 출판시설				
• 장애인의료재활시설				
직업 재활 시설		• 장애인보호작업장, 장애인근로작업장, 장애인직업적응훈련시설		
• 장애인생산품판매시설				

장애인유형별 거주시설과 장애인공동생활가정이 개인운영 장애인생활시설 범주에 포함되며 장애인들의 탈 시설과 지역사회 구성원으로 역할하며 지역사회에 거주하는 논의가 활발해지면서 소규모 공동생활가정이 증가하는 현상이 발생하였다. 따라서 본 논문에서는 장애인유형별 거주시설과 장애인공동생활가정이 포함되어 있는 장애인생활시설 중 운영주체가 개인인 장애인생활시설을 개인운영 생활시설로 정의하게 된다.

2. 개인운영 장애인생활시설 정책변화

개인운영 장애인생활시설을 대상으로 한 정책변화는 2002년 5월부터 미신고시설이 대폭 감소하고 신고시설 수가 증가하게 하는 효과를 가져왔으며 2000년대 정부의 시설 양성화 정책의 일환이었다(유정원 외, 2011). 이러한 미신고시설을 조건부 신고시설로 전환하여 주는 시기에는 정부의 시설 종합관리 대책 발표와 이를 보완하여 지침으로 제시하는 1단계가 있었으며 다시 개인운영 시설로 명칭을 변화하는 2단계가 있다. 2단계에는 생활시설 소규모화, 일반주거용 건물 매입을 활용한 시설 설치허용과 최초 개인운영 신고시설 및 미신고시설의 실태조사가 실시되었다. 경기도는 이 시기에 법인시설로의 전환을 유도하고자 법인전환 조건을 완화하는 정책을 시작하였다. 이러한 과정을 통해 2011년까지 경기도 내 장애인 개인운영 시설 63개소 중 30개소가 법정시설로 신고를 완료하였으며 최근 2022년도까지는 16개소가 법인시설로 전환하는 등의 결과를 도출하였다.

이 시기에 보건복지부는 개인이 운영 중인 신고시설과 미신고시설을 동일시 하는 용어를 사용함으로써 혼란을 야기한 측면이 있으나 이후 경기도, 강원도, 충북, 대전 등 시·도에서 신고조건을 충족하고 신고를 마친 개인운영시설에도 지원 제공할 수 있는 조례를 제정하고 점차 확산되면서 개인운영시설의 정의가 새롭게 정립되었다. 즉, 개인운영 사회복지시설은 사회복지사업법 제34조 2항의 규정에 따라 신고된 시설로써 동법 시행규칙 제20조 및 개별법에서 정한 설치·운영기준을 갖추어 개인이 설립하고 운영하되, 국가에서 시설에 대한 기능보강비, 운영비 등을 직·간접적으로 지원하는 시설을 말한다.

1) 장애인생활시설 운영주체와 지원

지방자치단체 등 공공에서는 운영의 주체에 따른 구분을 행정적 편의를 위하여 명칭과 사업에 반영하여 사용하고 있다. 따라서 국고지원을 받는 장애인거주시설은 장애인복지시설협회에 회원으로 등록되며 주로 법인이 운영하는 시설이다. 즉, 시설 운영의 주체를 법인과 개인으로 구분하고 행정서류에서는 개인운영시설로 명기하고 있다.

개인운영시설과 법인운영시설을 비교하면 법인시설은 국고보조를 받으며 보장시설로서 시설급여를 기반으로 관리하며 서비스를 제공하는 시설이다. 반면, 개인운영시설은 기초생활수급자의 생계급여 또는 이용료를 실비로 받아 일반수급자 대상 서비스를 제공한다. 장애인을 입소자로 받는 절차는 법인시설은 시·군·구를 통해 보호가 필요한 장애인을 배정받게 되나 개인운영시설은 개인과 시설의 계약에 의해 입소하게 된다.

또 법인에서 운영하는 시설은 국고보조금을 통해 운영비를 지원받으며 개인운영시설은 광역지자체와 기초지자체에서 매칭한 보조금을 지원받는다. 무엇보다 큰 차이는 법인은 사회복지시설 운영에 대한 책임을 공공과 함께 지면서 운영이 지속되지 못하게 되었을 때는 시설에 속한 잔여재산을 모두 지방자치단체에 기부채납 하게 된다. 개인운영시설은 모든 경로를 통해 시설에 부여되는 재산이 결국은 개인의 소유로 유지하게 되는 차이가 있다. 법인시설과 개인운영시설은 설치 후 지자체에 신고하는 것으로 운영이 가능하며 시설의 유형으로 보면 개인운영 장애인거주시설 중에는 청각장애인시설, 장애영유아시설, 단기거주시설은 없다. 개인운영시설을 지원하는 금액은 광역지자체 즉, 경기도와 시·군이 최소 10%~90%까지의 비율로 인건비 및 공공비용 등을 지원하고 있다.

<표 2> 운영주체에 따른 차이

구분	법인시설	개인운영시설
기초생활수급자관리	보장수급자로 관리(시설수급자)	일반수급자로 관리
입소절차	장애인복지법 제34조에 의한 시·군·구를 통해 입소	입소자와 시설장, 보호자와 시설장과의 계약에 의한 입소
보조금 지원	사회복지사업법 제42조 (보조금에 대한 지원)국고보조	지방자치단체의 노력·권고사항 (인건비 및 사업비 도비 + 시군)
기능보강	국비·도비 보조	해당사항 없음
재무회계	사회복지법인 재무회계규칙	시설자체 회계 지침
운영방법	이사회에 의결에 의한 시설운영	운영위원회 결정에 따른 운영
후원금 등	재무회계 규칙에 따라 처리 (평가지표)	재무회계 규칙 해당 없음
잔여재산의 귀속	지방자치단체	개인

출처 : 유정원 외(2022), 경기도 장애인생활시설 현황 및 실태분석. p15

2) 장애인생활시설 지원의 법적근거

장애인거주시설 운영지원의 근거는 장애인복지법 제81조 및 동법 시행령 제44조에서 찾아볼 수 있다. 법에 의하면 국가와 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 장애인복지시설의 설치·운영에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다(국가법령정보센터, 2022)고 명시하고 있다. 또한 비용을 보조하는 조건으로 시설 평가의 결과 등 해당 시설의 운영실적을 고려하여 차등할 수 있다고 되어 있으나 법에서는 장애인거주시설이 법인시설인지 개인시설인지에 대한 구분은 없다. 다만 국고보조금 지원 대상에 포함되지 않는 장애인거주시설에 대해서는 지방비 지원 등을 통해 국고보조 시설에 준하여 지원이 이루어지도록 노력해야한다는 권고가 있다.

그럼에도 불구하고 법에서는 예산을 지원하는 세부 기준으로 기존 국고보조 대상을 장애인복지법 제59조에 따라 설치된 시설로 한정하고 있고 또 이에 따라 비율을 달리하여 지원이 이루어지고 있다. 예를 들면, 국고보조율은 서울의 경우 50%, 지방은 70%이며 보건복지부의 보조금 지원 비율에 관한 안내는 다소 혼란스러운 부분이 있다.

<표 3> 수급종류에 따른 시설이용

구분	급여의 종류	시설이용
보장시설	시설급여	무료이용
보장시설이 아닌 시설 (개인운영시설)	생계급여	실비이용

보장시설은 기초생활수급자가 생활하는 시설로 보조금을 통해 운영지원 받으며 개인시설에도 비율에 따라 동등한 지원이 있어야 한다고 개인시설들은 주장하고 있다. 개인운영시설들의 역할을 인정하고 가능한 지원방안을 찾는 지방자치단체들은 각 지역별로 지원을 위한 조례를 제정하여 개인운영 장애인 시설을 위한 지원사업을 추진하고 있다.

조례를 제정한 대부분의 지자체는 지원의 근거를 사회복지사업법 시행령 제20조제3호에 두고 있으며 지원의 대상 및 내용에 관하여 ‘개인운영시설’로 명확하게 명시하고 있다. 개인이 신고한 시설, 개인이 설치·운영하는 시설, 개인 운영시설 등 단어의 차이는 있으나 운영의 주체가 개인임을 밝히고 지원의 내용은 다양하며 기능보장비, 운영비, 공공요금 등이 포함되어 있다. 경기도는 ‘경기도 장애인거주시설 지원에 관한 조례’를 근거로 하며 여기에는 시설종사자의 인건비, 공공요금 등 시설운영에 필요한 비용과 시설 이용인의 건강검진비 등 장애인에게 직접 필요한 경비를 포함하고 있는 것이 특징이다.

다른 시·도의 법률과 차이점은 첫째, 조례의 목적을 시설에서 제공받는 서비스의 향상을 통하여 장애인의 기능회복과 사회성 향상을 도모할 수 있도록 장애인 거주시설의 지원에 관한 사항을 정함으로 명시하고 있다는 것이다. 지원의 대상을 국가와 지방자치단체 외의 자로 제시하고 있어 운영주체를 법인·개인 모두 포함하고 있다는 것이 두 번째 차이점이다. 다만, 타 시·도의 조례에는 이미 목적에 개인운영시설을 지원한다는 것을 명확히 제시하고 있으며 개인운영 장애인생활시설을 지원하기 위한 조례로서는 시설의 유형을 한정 짓는 것이 더 바람직할 수 있다. 셋째, 비용의 지원에 대한 영역은 종사자의 인건비, 공공요금 등 운영비뿐만 아니라 건강검진비 등 장애인을 대상으로 한 직접경비를 포함하고 있다는 차이점이 있다.

이와 같은 법적인 근거를 기반으로 개인운영 장애인생활시설을 지원하고 있

으나 법인시설을 지원하는 내용과 비교하면 매우 큰 차이가 있으며 이를 동등한 수준까지 개선해야 한다는 주장들이 있다. 그러나 설치 운영되고 있는 시설의 개소 수가 상대적으로 많은 경기도의 입장에서는 쉽게 결정할 수 있는 사안이 아니며 명확한 법적근거와 지침의 마련이 필요하다. 현재까지 법인시설로 전환되지 않은 시설의 운영현황을 살펴보고 보완이 필요한 영역의 우선순위를 파악하고자 하는 것은 생활지원 서비스를 이용하는 시설 장애인들의 삶의 질을 향상시키려는 최소한의 노력이라 할 것이다.

Ⅲ. 경기도 개인운영 장애인생활시설 현황

1. 장애인생활시설과 종사자 현황

보건복지부가 관리하는 장애인복지시설 일람표(2021)에 의하면 전국 장애인 거주시설 1,593개소 중 20%인 316개소가 경기도 내에서 운영되고 있으며 그 중에서 27% 시설의 운영주체가 개인인 것을 알 수 있다. 시설 유형은 전국에 공동생활가정이 약 750여 개 있으며 그 중 149개소가 경기도에 있다. 발달장애인을 포함한 지적장애인시설, 중증장애인시설의 수가 그 다음이고 최근에는 단기 생활시설의 수도 늘고 있다.

<표 4> 경기도 장애인거주시설 현황

운영 주체	합계	지체 장애	시각 장애	청각 장애	지적 장애	중증 장애	장애 영유아	단기	공동
전국	1,539	28	16	7	317	251	9	157	754
경기도	316	6	4	2	78	52	1	24	149
개인	85	4	1	0	33	5	0	0	42

출처 : 보건복지부 사회복지시설 일람표(2021)

1) 분석대상

경기도에 31개 시·군에 분포하고 있는 개인운영 장애인생활시설 현황은 2022년 상반기 조사를 통해 총 85개소 중 61개소(72%)가 응답한 내용을 정리한 것을 분석하였다. 지적장애인시설 26개, 중증장애인시설 10개, 공동생활가정 21개, 지체장애인시설 3개소의 종사자 현황과 이용인 현황을 주로 살펴본 결과이다. 조사에서의 주 질문은 개인운영시설의 재정 운영 현황을 파악하기 위한 재정상황, 종사자 인력운영 현황, 이용인의 입소기간, 입소비 부담, 소요 등을 포함하여 구체적인 시설의 현재 상태를 면밀히 파악하고자 하였다.

또한 시설이 이용인의 기초생활 수급비를 인건비로 활용하는지, 이용인의 입소경로, 입소부담금 제시 여부 등 개인운영시설에서만 볼 수 있는 현실적인 문제점 파악에도 주력하였다. 그리고 시설을 대상으로 하는 정책에 대한 의견을 물음으로써 향후 정책적 제안을 하는 기초자료를 찾고자 하였다. 이 조사가 지니는 함의는 경기도 내 개인운영 장애인생활시설의 2011년과 2022년의 상황을 비교하고 있다는 것이며, 이러한 비교를 통해 변화된 부분과 아직도 개선이 요구되는 지점을 확인할 수 있다는 데 있다.

운영형태에 따라 실비시설로 구분되는 개인운영 장애인생활시설은 엄밀히 따지면 정부로부터 지원받을 명분이 없는 시설이다. 이용인 또는 보호자가 시설이용료를 지불하고 생활하는 것이 실비시설이며 무료시설은 기초생활수급자등 취약계층에 해당되는 이용인의 이용료를 지자체에서 지급하는 수급비로 대체하고 있기 때문이다. 그러나 현실적으로 실비시설과 무료시설의 개념을 명확히 인식하고 이용하거나 수용하는지에 대한 명확한 자료가 없으며 조사에 응답한 시설들에서도 개인이 운영하는 시설에는 국고보조를 받지 않고 기초생활수급자를 입소시킬 수 없다는 것을 인지하고 있는지 확실하지 않다.

따라서 시설에서는 서비스의 성격과 현재의 역할만으로 정부의 지원을 요구하기 보다는 제도적인 측면에서 또는 환경적인 측면에서 법인시설들과 유사한 형태가 될 수 있도록 조건을 갖추는 노력이 필요하다. 예를 들어, 법인시설들은 시설의 운영이 종료되고 나면 재산을 정부에 최종 기부채납 하는 조건으로 위탁을 받아 운영하게 되는데 최종 자산의 소유를 개인으로 유지하면서 정부로부터 지원을 동일하게 받는 것은 형평성에 맞지 않는다.

2) 종사자와 이용인 현황

(1) 종사자 현황

종사자와 이용인들의 연령이 동시에 고령화되는 현상이 진행되고 있음을 확인하였다. 2011년도에는 20, 30대 종사자의 비율이 19.9%였으나 17.2%로 줄어들었으며 2022년 현재는 60, 70대 종사자가 36.9%로 가장 많다. 같은 시설에 거주한 시간이 10년 이상 20년까지 지난 이용인의 비율이 35%에 이르므로 청년기에 입소하여 중장년이 되기까지 생활하고 있는 이용인이 점점 늘어나고 있다는 것이다. 종사자의 총 인원은 줄어들고 있으며 이는 공동생활가정처럼 시설의 형태가 소규모화 되고 있는 이유도 있으며 생활시설의 근무유형이 시설 내 상근해야하는데서 오는 영향도 있을 것이다. 반면, 생활시설임에도 불구하고 종사자가 상주하는 비율은 2011년 37.5%에서 15.4%로 크게 줄었다.

사회복지를 전공하고 관련 자격증을 소지한 비율은 높아지고 있으나 시설에 취업 한 이후 교육기회는 다소 줄어드는 것을 확인하였다. 예를 들어, 시설장의 교육 참여시간은 약 5시간에서 15시간으로 대폭 증가하였으나 시설장 이외에 생활지도원 등 종사자의 교육시간은 20시간에서 17시간 정도로 줄어들었다. 코로나-19 등 특별한 상황 발생에 의한 경우를 제외하고 종사자의 전문성 역량 강화 방식은 교육 참여기회를 제공하는 것이 가장 유력하며 효율적이다. 따라서 시설에 대체인력을 보급하는 방안 등 가능한 한 교육참여 비율이 높아질 수 있는 대안을 찾는 것이 필요하다.

개인운영 장애인생활시설을 정부가 지원해야 할지에 대한 고민이 필요하게 만드는 부분이 운영비를 무엇으로 충당 하는가 일 것이다. 그런데 최근 전에는 없었던 입소보증금 또는 입소후원금이라는 명목이 생겨나고 있다. 이는 시설에 입소하면서 이용인들이 시설이용 보증금을 납부하고 퇴소할 때 돌려주는 방식이다. 월 이용료를 지불하는 보호자들과의 연락두절 또는 입소 후 사망 등 특정한 경우에 사용료를 차감할 수 있도록 하는 비용으로 시설평균 약 627만원을 내는 것으로 조사되었다. 입소보증금을 관리하는 방식은 이용인 명의의 통장에 이체해두었다가 퇴소 시 환불하거나 운영비로 사용하고 있다.

시설이 수급비를 인건비 지급에 활용하고 있는지에 대한 질문에는 91.8%가 활용하고 있다고 응답하였다. 법인시설은 종사자의 인건비와 운영에 필요한

사업비를 지원받고 있으므로 이용인의 기초생활수급비는 개인의 소유로 관리하고 있다. 재정운용과 회계관리 측면에서도 법인시설과 개인운영 시설은 차이를 보이고 있으므로 이에 대한 투명성 확보를 위한 규정이나 지침이 갖추어졌는지를 살펴보고 미흡한 부분에 대한 제안을 할 수 있을 것이다. 질문 중에는 재정운용과 관련한 규정이나 지침 준수 여부에 관해 회계감사를 받고 있다는 경우가 96.7%로 매우 높게 나타나고 있다. 그러나 후원금(품) 관리 영역에서는 사용처 공개 32.8% 수준으로 개선이 필요한 결과를 보였다. 그리고 대부분(94.4%) 시설이 운영예산이 부족한 이유를 정부지원이 부족해서라고 인식하고 있다.

(2) 이용인 현황

이용인이 시설에 입소하게 되는 경로와 보호자 유무는 향후 시설에서 생활하면서 느끼게 되는 삶의 질과도 상관이 있는데(최희정, 2009) 본인(가족)이 스스로 찾아온 경우는 48.7%이며 다른 복지시설로부터 의뢰되거나(18.9%), 관공서로부터 의뢰(12.8%)되는 경우가 대부분이었다. 이용인이 생활시설에 입소하게 되는 경로가 중요한 이유는 공공에서 또는 개인이 이용인을 책임지게 되는 의무가 부여되기 때문이다. 개인운영 장애인생활시설이 법인시설과 가장 큰 차이점이 여기에 있으며 공공이 시설에 지원을 해야 하는 공식적인 명분을 제공하는 것이 된다. 또 보호자가 있는 이용인이 전체의 75.8%이며 이들이 장기적으로 시설에서 생활하면서 기초생활수급자인 이용인의 비율은 83.3%에 이른다.

이용인의 장애유형은 지적장애유형을 가진 이용인 65.5%인데, 이는 2011년 보다는 비율이 높아진 결과이다. 전체적으로 수용하고 있는 이용인의 수는 줄었으나 자폐성 장애, 중복장애 등 장애정도와 유형은 달라졌다. 시간의 흐름에 따라 달라지는 환경 및 이용인 상황을 고려하여 시설에서의 서비스를 제공하는 인력, 프로그램의 내용이 달라져야 할 이유를 보여준다. 특히, 개인운영 장애인생활시설에서는 장애인을 수용·보호하는데 주력하였다면 자폐성 장애와 지적장애 등 지체장애 보다는 상호 소통이 훨씬 어려운 유형의 장애인을 케어할 수 있는 전문성을 가진 종사자 인력이 필요할 수 있다.

<표 5> 이용인 장애유형

(단위: 명, %)

구분		2022년		2011년
		시설 평균	이용인 수	전체
장애유형	지체장애	1	62(7.8)	150(12.5)
	뇌병변	0.7	40(5.0)	74.(6.2)
	시각장애	0.1	7(0.9)	54(4.5)
	청각장애	0.05	3(0.4)	7(0.6)
	언어장애	0.02	1(0.1)	6(0.5)
	지적장애	8.6	523(65.6)	731(61.0)
	자폐성장애	0.6	36(4.5)	31(2.6)
	중복장애	1	63(7.9)	11(0.9)
	비장애인	0.03	2(0.3)	20(1.7)
	기타	0.09	6(0.8)	94(7.8)

2. 장애인생활시설 정책에 대한 의견

시설의 종사자와 이용인 모두에서 전반적으로 장애인생활시설에 대한 정책 만족도는 높지 않으며 이유로는 일반적으로 사회에서는 특히, 지자체에서도 장애인 생활시설의 현실에 대한 이해가 부족하다는 생각하는 경우가 많은 것으로 조사되었다. 개인운영 시설은 법인시설과의 정책적 차별이라고 응답한 경우가 23%가 있으며 정책이 일관성이 부족하다는 의견도 있다. 가장 결정적으로 개인운영 장애인생활시설에 대한 구체적인 법적 조항이 존재하지 않기 때문이라는 생각이 있다. 시설의 종사자 등 법적 기준을 갖추었는지 조사한 결과, 법적 기준을 준수하고 있다고 응답한 비율이 85.2%였다. 나머지 14.8%가 말하는 이유는 종사자 기준을 갖추지 못한 경우와 시설 설치 기준에 못 미치는 경우가 있다.

생활시설과 같은 소규모시설들에서는 누구보다 시설장이 해야 할 역할이 많다. 따라서 장애인생활시설로서 적합한 서비스를 제공하기 위해서는 시설장을 대상으로 교육이 필요하다는 의견이 82%였으며 교육 내용으로는 시설운영에 필요한 정보공유가 42%, 시설운영 방법 36%, 회계 16% 등으로 나타났다. 지방자치단체가 개인운영 장애인생활시설의 발전을 위해 우선적으로 지원해야 하는 것으로는 전문성을 가진 인력증원을 위한 인건비와 시설 내 능력 있는 인력 충원에 대한 요구가 많았다. 특히, 야간돌봄인력, 병원동행 등에 사람이 필요하고 열악한 개인운영 시설이 이에 대한 구체적인 방안이 필요함을 강조하였다.

위의 현황과악은 경기도 내 개인운영 장애인생활시설의 변화 양상을 검토하는 과정이었으며 이를 통해 정책결정에 기반이 될 수 있는 자료를 도출하였다는 의미가 있다. 자세히는 2011년과 비교하여 2022년 현재 변화된 사항을 짚어 보고 개선할 수 있는 내용을 확인하고자 하였다. 탈 시설 및 시설 소규모화 정책에 따라 이용인 30인과 같은 대형 생활시설은 지적장애인거주시설과 중증장애인거주시설은 점차 감소하고 공동생활가정의 비율이 높아지고 있다는 것을 확인하였다. 또 경기도뿐만 아니라 타 시·도에서도 개인운영 시설에 대한 지원책을 마련하고 있으며 이를 조례로 뒷받침하고 있다는 것을 알게 되었다.

경기도의 경우는 31개 시·군과 매칭으로 장애인생활시설을 지원하고 있으며 법인 시설과는 차이가 있으나 시설이 많은 경기도는 적지 않은 예산을 투입하고 있다. 지원예산을 급격히 확대하는 것은 가능성이 높지 않으므로 시·군의 재정 부담을 고려하는 것이 바람직하다. 2011년과 비교하여 경기도와 시·군 매칭으로 지원하는 비율이 상향된 것을 확인하였다. 그럼에도 불구하고 운영주체가 바뀌기 전에는 동일한 지원을 기대하기 어려운 현실을 감안하여 가능한 지원책부터 강구하는 것이 필요하다.

개인운영 장애인시설들은 미신고시설을 벗어나 법적기준을 갖추고자 지속적인 노력을 기울였으며 그 결과로 시설운영 및 행정 현황에서 크게 발전한 모습을 확인하였다. 그러나 전문성을 요구하는 시설에서 종사자의 교육시간이 줄거나 보험 가입 비율이 감소하는 등 개선의 여지가 있는 부분도 발견되었다. 예산을 들이거나 또는 비예산 측면을 포괄하여 개인운영 장애인생활 시설의 입장에 고려할 수 있는 운영전략과 경기도와 시·군에서 검토할 수 있는 정책방향을 제안한다.

IV. 시설운영 전략 및 정책개선 방향

경기도에서 운영 중인 개인운영 장애인생활시설 전수를 대상으로 정부의 지원현황과 시설의 요구, 이용인 실태를 파악하는 조사를 실시하고 그 결과를 분석하였다. 조사결과에서는 이용인 대상 서비스를 제공하는 재원이나, 인력 상황, 프로그램의 유형 등을 검토하였을 때 개인시설이기 때문에 차이가 나는 지점이 존재함을 확인하였다. 이를 토대로 향후 경기도가 시설에서 생활하는 장애인의 복지개선을 위해 정책을 마련할 때 고려해야 할 점을 제안하고자 하였다.

1. 시설의 운영전략

첫째, 경기도 내 개인운영 장애인시설 85개소는 보다 적극적인 홍보에 대한 계획수립과 이행 노력이 필요해 보인다. 공동생활가정과 유형별 장애인거주시설을 검색하였을 때 홈페이지 또는 카페 등 관련 정보를 확보할 수 있는 매체에 대한 관심을 갖는 것이 필요하다. 장애인복지 분야에 시설의 존재와 시설에서 제공되는 서비스, 서비스를 받을 수 있는 대상이나 프로그램 등 공유해야 할 정보가 탑재되어 있는 사이트를 통해 이용인을 확보하고 서비스 제공을 증명할 방안이 될 수 있다.

둘째, 법인시설과 개인운영 시설의 아주 큰 차이점 중 하나는 같은 의견을 대표하여 제시할 수 있는 단체를 구성하기 어렵다는 것이다. 장애인복지시설협회에 유형별 장애인거주시설의 정보가 있으나 이는 주로 법인에서 운영하는 시설들에 한하며 개인운영시설은 회원기관으로 등록되어 있지 않다. 따라서 신속하게 협회 또는 사단법인 형태를 갖추고 시설의 입장을 대변하는 대표기관으로써 기능할 수 있도록 해야 한다. 예를 들어, 서울시는 장애인시설협회에 공동생활가정까지 회원으로 포함되어 있으나 경기도는 공동생활가정이 협회 구성원으로 포함되어 있지 않으며 더구나 개인운영 시설들에 대한 정보는 거의 없다. 운영주체가 개인인 시설만을 회원이 되는 통합 사이트를 운영하며 유형별 장애인거주시설과 공동생활가정이 정보를 업로드 할 수 있는 창구를 구축하는 것이 필요하다. 이러한 대표단체는 종사자의 권익보호, 지원에 대한

요구 등을 대변하는 역할과 기능을 담당할 수 있어야 한다.

셋째, 종사자의 역량을 강화시킬 수 있는 방안을 자체적으로 강구하고 실현해야 한다. 2011년과 비교하여 종사자의 교육시간에 변화가 거의 없는 조사결과는 시설장 이외 직원들에 대한 교육훈련 등 노력의 필요성을 보여준다. 1인당 교육시간이 줄어든 상황에서 종사자의 전문성 향상을 기대하기 어렵다. 또 시설의 환경 및 인건비 상황으로 인하여 전문성을 확보한 인력을 고용하기 어렵고 시설 내 입소 장애인을 위한 다양한 프로그램을 진행하기 어려운 악순환이 지속되고 있는 현황조사 결과는 2022년에도 유사하게 나타났다. 경기도 또는 기초지자체 내 타 시설이나 기관에서 수행하는 교육훈련에 종사자를 참여시키고 이에 대한 비용을 부담해 주는 공모사업 등을 적극적으로 제안하는 등 전문성 확보를 위한 다양한 시도가 필요하다.

넷째, 보건복지부가 제안하는 서비스 최소기준을 확인하고 이를 준수하고자 하는 노력이 있어야 한다. 장애인거주시설을 지원하는 조건과 함께 보건복지부가 제시하는 서비스 최소기준안을 확인하고 이에 부합하는 서비스를 제공하도록 노력해야 한다. 법인시설이 평가를 받을 때 지표의 핵심이 되는 기준안을 제시하고 있으며 사회복지시설은 장애인복지법 제60조의3 규정에 있는 기준을 준수하도록 유도한다. 개인운영시설은 법정조건을 법인시설과 유사하게 충족했고 서비스에도 차이가 없다면 서비스 최소기준을 준수하는데서 나타나는 차이점을 비교하고 이에 도달하기 위한 필요를 지자체에 제안할 수 있다.

끝으로 생활시설이라는 특성을 감안하여 최소한의 안전 확보를 위한 점검과 보험가입을 확실하게 할 필요가 있다. 이용인의 안전을 보장하는 시설의 안전 관련 보험을 가능한 한 가입하도록 권장하며 지자체에서도 가능하다면 운영비의 항목으로 추가하여 강제성을 부여하는 것도 고려해 볼 수 있다.

2. 지방정부의 정책방향

먼저, 경기도는 장애인거주시설 지원에 관한 조례를 시행하고 있으나 정확히 개인운영시설을 명시하고 있지 않은 부분을 수정할 필요가 있다. 법인이 위탁받아 운영하거나 개인운영 시설이 법인시설로 전환되는 경우의 사업운영은 보건복지부 사업안내, 장애인복지법 등의 적용을 받아 전국이 공통적인 기

준에 따라 보조받는다. 개인운영 장애인생활시설에 대한 지원기준은 지자체의 상황에 따라 다른 기준을 적용하게 된다. 개인이 운영하는 시설을 위한 지원을 계획하고 있다면 그 법적근거와 지원의 내용을 명확히 하는 것이 바람직하다.

또 지원과 함께 성과관리 방안을 마련해야 한다. 대체인력 파견사업, 기능보강지원 등 시설에서 급선무로 요구하거나 지원이 가능한 범위 내에서 사업계획을 수립하고 시행할 필요가 있다. 조사에서는 사회복지시설 도우미 등 단기간이라도 종사자의 역할을 대체해 줄 인력을 필요로 한다는 결과가 있었으므로 정부에서 수행하는 대체인력사업과 유사한 유형의 사업을 실시하여 소규모 시설, 개인운영시설을 우선 대상으로 선정하여 지원하는 방안이 있을 것이다. 기능보강비용 지원은 시설 내 건축물 개보수나 설비자산의 취득은 원칙적으로 가능하지 않으므로 소멸성 자산을 간접 지원하는 방식의 채택이 가능하다.

개인운영 장애인생활시설이 담당하는 장애인복지 영역이 확실하고 향후 장기적으로 시설운업을 지속하면서 이용인의 복지를 맡기고자 한다면 우수시설 및 종사자에 대한 표창 등으로 노고를 격려하는 방안도 찾을 필요가 있다. 장기근속 종사자가 많은 시설, 시군의 지도점검 결과에서 시정조치 등이 없는 건전한 시설 등 우수시설로 지정할 수 있는 명분은 다양하며 이를 포함함으로써 서비스 제공의 동기부여가 가능할 것이다. 또 이용자 대상 서비스 제공의 일관성을 고려하여 종사자가 장기근속 하는 것이 바람직하며 장기근속자가 많은 시설, 프로그램 측면에서 다양한 서비스를 제공하는 곳을 우수시설로 지정할 수 있다.

궁극적으로는 시설운업을 지원하는 방안을 찾아보아야 한다. 이용인 수와 종사자 수가 많은 지적장애인시설과 1인 종사자가 최소 4명, 최대 12명의 장애인을 돌보는 시설의 조건이 같을 수 없다. 중증장애인시설과 공동생활가정 등 시설의 규모와 종사자 수에 따른 형태를 구분하고 지원하는 내용을 달리하는 방안도 있다. 그런가 하면, 시설장과 종사자의 역량강화를 위한 교육기회 마련과 필요로 하는 영역에 컨설팅 연계 등의 방식으로 할 수 있는 지원이 있다. 대표규모 예산이 수반되지 않으면서 시설에는 실질적 도움을 줄 수 있는 내용의 지원 사업으로 공신력 있는 기관의 전문가풀(Pool)을 활용하는 것이 가능하다. 법인시설을 대상으로 하는 교육사업과 컨설팅은 지속적으로 진행되고 있으므로 운영주체 구분 없이 참여 기회를 제공할 수 있다. 이를 통해 시설 내

프로그램 운영 내용 등을 벤치마킹하거나 교류를 통한 운영 경험 공유가 이루어질 수 있도록 연계사업에 포함 시킬 수 있다.

개인운영 시설이 참여할 수 있는 공모사업 등을 계획하고 개인운영 장애인 생활시설을 우선 선정하는 등 간접지원을 방안으로 모색해야 한다. 전문인력 부족을 어려움으로 꼽고 있는 개인운영 시설에서 전체 사회복지 시설들과 경쟁하는 공모사업에 선정될 가능성은 높지 않은 현실을 감안하여야 한다. 그래야만 중증장애인이 이용인의 대부분인 특성을 반영한 자체 프로그램 개발과 수행을 촉진하고 특화사업 개발에 대한 동기를 부여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr> (2022. 7월 현재)
- 보건복지부. 2021. 장애인복지시설 일람표.
- _____. 2022. 2022년 사회복지시설관리안내.
- _____. 2022. 2022년 장애인사회복지시설 사업안내. 145-147
- 비마이뉴스. 2020. “장애인 사망한 미신고시설, 개인운영시설과 한 지붕 아래에 있다” (5월 29일)
<http://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=14728>
- 유정원·강우진·백민희. 2011. 「장애인 개인운영시설 실태에 관한 기초연구」. 경기복지재단. 2011(01):4-24.
- 유정원·정유진·강보민. 2022. 「경기도 장애인생활시설 현황 및 실태분석-운영주체가 개인인 시설을 대상으로-」. 경기복지재단. 2022(02)
- 최희정. 2009. “개인운영신고시설, 탈시설로 전환해야 한다.” 「장애인 개인운영신고시설 대안모색 토론회 자료집」. 장애우권익문제연구소.31-42
- 충북종합사회복지센터. 2007. 「충북지역 개인운영신고시설의 운영 활성화 방안연구」.

[논문접수 2022. 10. 01; 심사완료 2022. 11. 18; 게재확정 2022. 11. 19]

<Abstract>

**Current status and policy tasks of personally operated living facilities for persons with disabilities:
Focusing on the case of Gyeonggi-do Province**

Yoo, Jeongwon*

The purpose of this paper was to examine the current status of privately operated living facilities that protect severely disabled people and provide living support services in the field of welfare for the disabled, and to suggest the direction of policies that local governments can implement. In particular, the reality of living facilities for the disabled, which are individuals, was analyzed using Gyeonggi-do, where social welfare facilities are the most distributed among 17 cities and provinces.

For private facilities where the operating entity is not a corporation, the facility operation strategies and policy improvement directions necessary to improve the quality of life of users were proposed even in environments and conditions different from those that support the government to the Ministry of Health and Welfare. Facilities should strive to keep the minimum standards for social welfare facilities along with efforts to open and promote information, and local governments proposed to motivate and support the continuous operation of private facilities by planning public works projects that small private facilities can participate in.

Key Words: Welfare of the disabled, privately operated living facilities for the disabled, facility operation, facility support

* Research Fellow, Gyeonggi Welfare Foundation

복지국가의 두 가지 기능: 재분배 대 보험

이상은*

【목차】

- I. 서론
- II. ‘재분배 대 보험’ 관점의 기본논리
- III. ‘재분배 대 보험’ 관점으로부터의 함의
- IV. 복지국가에서 재분배 대 보험 기능의 상대적 크기
- V. 결론을 대신하여: 복지국가의 재분배 대 보험 기능의 미래 전망

<국문초록>

복지국가의 역할과 기능에 대한 두 가지 관점이 크게 존재해 왔다. 하나는 복지국가를 부자로부터 빈자에게로 자원을 재분배하는 존재로 바라보는 관점이다. 다른 하나는 복지국가를 개인들이 위험에 대비할 수 있도록 보험을 공급하는 존재로 바라보는 관점이다.

본 연구는 복지국가의 재분배와 보험 기능에 대하여 살펴보고 그 함의를 논하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 우선 복지국가 발달을 설명하는 재분배와 보험 관점의 기본논리들에 대하여 살펴보았다. 그리고 이 두 관점에 따라 복지국가의 성격과 영향에 대한 평가가 어떻게 달라지는지를 살펴보았다. 그리고 복지국가에 있어서 재분배와 보험 기능 중 어느 것이 더 중심적인지를 검토하였다. 마지막으로 불평등 및 양극화, 디지털화, 그리고 인구고령화 등의 환경변화에 따라 복지국가의 두 가지 기능이 어떠한 영향을 받을지를 검토하였다.

주제어: 복지국가, 재분배, 보험

* 숭실대학교 사회복지학부 교수, E-mail: salee@ssu.ac.kr

I. 서론

복지국가란 무엇인가? 복지국가는 무엇을 하는 장치인가? 복지국가는 한 사회에서 어떤 역할 또는 기능을 담당하는가? 이러한 질문에 대해 사람들은 서로 다른 생각들을 가져왔다. 우선 복지국가는 한 사회의 구성원이 다른 구성원들에 대해 가지는 이타주의(altruism)의 발현으로 볼 수 있다. 한 개인이 다른 사람들에 대해 갖는 연민과 선의의 표현으로서의 개인 차원의 자선 행위를 사회전체적 차원으로 확장하여 이타주의를 실천하는 것이 복지국가라는 관점이다. 복지국가가 한 개인의 이기심을 넘어서서 다른 사람의 복지를 배려하고 있다는 점에서, 이 관점은 복지국가의 가장 근본적인 역할을 제시하고 있다는 장점이 있다. 하지만 우리의 인도주의적 자선에 의해 제공될 수 있는 총 양은 제한적이다¹⁾.

현대 서구 복지국가들은 일반적으로 그 나라의 국내총생산(GDP)의 약 절반을 사용하고 있고, 그 중 사회지출은 또 약 절반에 달하고 있다. 이처럼 복지국가가 사용하고 있는 거대한 자원이 사회구성원들의 이타주의에만 기반하여 이루어진다는 데 대해 많은 복지국가를 연구하는 정치경제학자들은 회의적이다. 이 보다는 이들은 이기적인 개인들을 전제하면서 어떻게 개인들이 복지국가를 통한 자원의 공유에 동의할 수 있었을까를 고민해 왔다.

복지국가를 연구하는 정치경제학자들은 대체로 두 가지 관점 위에 서 있다. 하나는 복지국가를 재분배 장치로 보는 관점이다. 복지국가를 부자로부터 빈자에게로 자원을 재분배하는 장치로서 바라본다. 다른 하나는 복지국가를 보험 장치로 보는 관점이다. 개인들이 자신의 위험에 대응하기 위해 보험으로서 복지국가를 원했다는 입장이다. 니콜라스 바(Nicholas Barr)는 복지국가의 이 두 가지 기능을 각각 “로빈 후드 기능(Robin Hood Fuction)과 돼지저금통 기능(Piggy Bank Fuction)으로 불렀다²⁾.

복지국가는 어떻게 형성되고 발달하게 되었을까? 재분배 관점에서는 저소득층과 노동계급의 투쟁에 의하여 부유층 및 부르조아 계급으로부터 양보를 얻어

-
- 1) 자본주의 초기 시대에도 자선활동은 있었지만, 자본주의 시장경제에서 발생하는 광범위한 빈곤과 생활불안정의 문제에 대응할 수 없었다. 그래서 복지국가가 등장하게 되었다.
 - 2) 니콜라스 바는 2001년에 복지국가의 보험기능을 강조하여 “The Welfare State as Piggy Bank”라는 책을 저술하였다.

낸 결과 복지국가가 발달하게 되었다고 본다. 보험 관점에서는 중산층들의 위험에 대비하고자 하는 보험욕구에 대해 시장이 효율적으로 보험을 공급하는데 실패하였기 때문에 국가가 개입하여 보험을 공급하게 되었다고 본다.

복지국가의 기능에 대한 이 두 관점에 따라 복지국가의 성격에 대한 평가가 많이 달라진다. 재분배 관점에서는 복지국가를 정치적 투쟁의 결과로서 경제에 부정적 영향을 미치지만 고소득층에 대한 과세를 통해 저소득층에 복지급여를 제공하는 존재로 바라본다. 이와 달리 보험관점에서는 복지국가를 정치적으로 위험에 대비하고자 하는 시민들의 연대와 합의에 기반하여 연대적 사회보험과 보편적 프로그램을 공급함으로써 경제에도 긍정적 영향을 미치는 것으로 바라본다.

복지국가는 재분배와 보험의 두 가지 기능 모두를 가지고 있다고 할 수 있다. 그런데 이 두 가지 기능 중 어느 것이 더 중심적일까? 복지국가의 제도적 발달과정에 대한 검토를 통해서 또는 직접적으로 복지국가의 두 가지 기능의 정도를 실증적으로 분석해 봄으로써 그 우선성을 평가해 볼 수 있다. 아래에서 살펴볼 것처럼 복지국가는 이 두 가지 중 보험 기능이 더 중심적인 것으로 평가되고 있다.

복지국가의 재분배와 보험의 두 기능은 미래에는 어떻게 될까? 사회의 불평등 및 양극화, 인구구조변화, 디지털 기술혁신 등의 환경변화들이 복지국가의 두 기능의 정도에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

본 연구는 복지국가의 주요한 두 가지 기능인 재분배와 보험 역할에 대하여 살펴보고 그 함의를 논하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 아래 2장에서는 먼저 복지국가 형성과 발달을 재분배와 보험의 논리로 설명하는 기본논리들에 대하여 살펴본다. 다음으로 3장에서는 재분배 대 보험의 두 관점에 따라 복지국가의 성격과 영향에 대한 평가가 어떻게 달라지는지를 살펴본다. 복지국가의 경제적 영향, 정치적 영향, 그리고 정책적 합의에 대해 살펴본다. 4장에서는 복지국가에 있어서 재분배 대 보험의 역할의 상대적 크기에 대하여 살펴본다. 이를 위하여 복지국가의 제도적 발달과정을 살펴보고 또한 실증적으로 두 역할의 상대적 크기를 직접 측정한 연구 결과들을 살펴본다. 마지막으로 5장에서는 결론을 대신하여 복지국가의 두 가지 기능이 미래의 환경변화에 따라 어떻게 영향을 받을지에 대해 논한다.

II. ‘재분배 대 보험’ 관점의 기본논리

1. 재분배로서의 복지국가

이 관점은 복지국가를 기본적으로 부자로부터 빈자에게로 재분배를 하는 장치로서 바라본다. 앞에서 언급했던 것처럼 부자의 이타주의에 기반한 재분배는 소규모의 자원 이전에 그칠 것이다. 현대 복지국가에서는 어떻게 대규모의 재분배를 이행할 수 있었을까? 대규모 재분배는 사회구성원들간의 경제적 자원을 둘러싼 갈등과 투쟁의 산물이다. 재분배를 둘러싼 갈등과 투쟁의 과정에 대해 크게 두 가지 설명이 제시되어왔다.

하나는 중위투표자 모델(Median Voter Theorem)의 설명이다(Meltzer and Richard, 1981). 이 모델에서는 현대 자본주의 사회에서 소득의 분포가 상대적으로 저소득층에 다수의 사람이 속하고 고소득층에 소수의 사람이 속하는 모양이라는 것에서 출발한다. 이러한 분포에서 중위소득은 평균소득보다 낮고 그 격차가 커질수록 중위소득자는 재분배에 대한 강한 욕구를 가지게 된다.

정치적으로 권력이 소수의 상위계층에 독점된 경우에는 국가의 강제력을 동원하여 이러한 재분배 욕구를 억제할 수 있다. 하지만 민주주의 정치에서는 선거에서 다수 유권자의 표를 얻는 정당이 정치권력을 장악하게 되므로 중위투표자의 선택이 결정적이다. 정당들은 중위투표자의 표를 얻기 위하여 재분배정책을 놓고 경쟁함으로써 재분배가 정치적으로 가능하게 된다. 이처럼 중위투표자 모델에서는 중위소득자를 포함하는 저소득층들의 재분배 욕구가 민주주의 정치과정을 통해 실현된다고 본다.

중위투표자의 선호는 선거제도를 통하여 이루어진다. 선거제도에 따라 중위투표자의 선호가 반영되는 정도는 다를 수 있다(Kang and Powell, 2010). 한 투표구에서 한 사람을 선출하는 소선거구제(single-member district election rules)하에서는 양당제 정당체제가 주로 형성되고 중위투표자에 가까운 정당이 의회에서 다수를 점하여 정부를 형성하고 중위투표자에 의해 선호되는 공약들을 수행한다. 한편 비례대표제(proportional representation rules)하에서는 다당제 정당체제가 형성되고 하나의 정당이 과반의 의석을 확보하기 어려워 연합정부가 들어서게 된다. 중위투표자의 입장을 대변하는 중위정당(median

legislative party)이 연합정부 형성에 있어서 유리하고 연합정부에 일반적으로 포함됨으로써 중위투표자의 입장이 연합정부를 통해 반영된다.

두 선거제도 중 어떤 제도가 중위투표자의 입장을 더 잘 대변하게 되는지에 대해서는 견해들이 엇갈린다. 하지만 소선거구제보다는 비례대표제가 중위투표자의 입장을 대변하는데 더 유리하다는 인식이 많은 것 같다(Kang and Powell, 2010). 다수득표제하에서는 좌파 또는 우파 정당이 집권 후에 중위투표자의 입장보다는 자신들의 지지층의 입장을 대변하는 정책을 펼 수 있는 반면, 비례대표제하에서의 다당제와 연합정부 형성에서 중위투표자의 입장을 대변하는 중위정당이 연합정부로부터의 이탈을 통하여 연합정부를 해체할 수 있기 때문에 비례대표제가 중위투표자의 입장을 대변하는데 더 유리한 것으로 평가한다(Iversen and Soskice, 2006)

재분배를 둘러싼 갈등과 투쟁에 대한 다른 하나의 설명은 권력자원론(Power Resource Model)이다(Korpi, 1983, 1989; Esping-Andersen, 1985). 권력자원론에서는 복지국가를 자본가와 노동자 계급 간의 자원 배분을 둘러싼 갈등과 투쟁의 결과로 본다. 경제영역에서는 자본가계급이 우위를 점하지만, 정치영역에서는 민주주의하에서 노동자계급이 다수를 점하므로 정치권력을 장악할 수 있다. 노동자 계급이 노동조합과 사회민주당을 통하여 얼마나 권력자원을 강화시키는가에 따라 노동자계급의 정치권력 장악정도가 결정되고 그에 따라 재분배의 정도가 결정된다. 그래서 재분배는 노동자 계급이 자본가계급에 대항하여 정치영역에서 승리한 결과물이다.

그런데 노동자계급이 국가를 이용하여 복지를 실시하기 위해서는 국가의 실행 능력과 절차적 정의에 대한 국민의 신뢰가 중요한 조건이 된다(Rothstein and Uslander, 2005; Rothstein, Samanni and Teorell, 2012). 국가의 능력과 절차적 정의에 대한 신뢰가 있어야 국가를 통한 복지의 실시가 가능하기 때문이다.

이처럼 재분배 관점에서는 복지국가를 경제적 자원의 재분배를 둘러싼 소득 계층 또는 계급 간의 갈등과 투쟁의 결과로 본다. 중위투표자모델과 권력자원론은 중하위계층 또는 노동자계급의 재분배 욕구가 민주적 정치제도를 통하여 어떻게 실현되는지에 대한 논리들을 제시하였다.

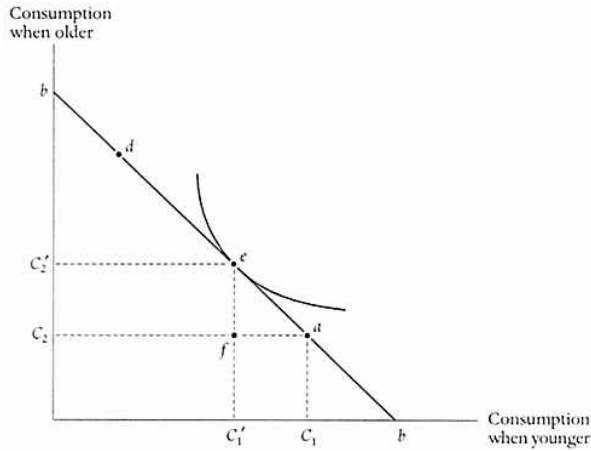
2. 보험으로서의 복지국가

복지국가의 보험 역할은 재분배와 함께 또 다른 주요한 기능으로 인식되어 왔다. 개인들은 자본주의 시장경제하에서 스스로의 노동 소득에 의존하여 살아간다. 질병이나 실업 등의 위험 발생 시 소득을 보전해 줄 수 있는 보험이 필요했다. 사람들은 시장에서 보험상품을 구매하여 미래의 위험에 대비해야 했다. 하지만 시장은 주요한 위험들에 대한 보험상품의 공급에 실패하였다.

(1) 시장실패와 복지국가의 보험공급

시장이 어떻게 보험욕구 충족이 실패하게 되는지에 대해 바(Barr, 2001, 2004)는 다음과 같이 설명하였다. 그는 개인이 완벽한 정보를 가진 확실성(certainty)의 가정하에서 개인의 생애 시기 간 소비 배분의 문제를 보여주는 피셔 모델(Fisher Model)로부터 시작한다. <그림 1>은 피셔 모델에서의 합리적 선택의 이슈를 보여준다. 횡축은 젊은 시기의 소비이고 종축은 노후 시기의 소비이다. 한 개인의 생애예산선이 bb 이고, 최초의 선택 지점 a 인 경우, 이 개인은 $C1C2$ 의 소비를 하게 된다. 이 경우 젊은 시기의 소비에 비해 노년기의 소비가 너무 부족하다. 이 개인이 a 지점 대신 e 를 선택한다면, 즉 젊은 시기에 저축을 통해 노년기의 소비를 늘리기로 선택한다면, $C1' C2'$ 의 소비를 통해 젊은 시기와 노년기간에 소비의 균형을 이룰 수 있다. 완전한 정보가 제공되는 확실성의 세계에서 이 개인은 a 대신 e 를 합리적으로 선택을 할 것이다³⁾. 이 경우 보험과 복지국가에 대한 욕구는 거의 없다. 개인은 자발적인 저축이나 대출 등을 통하여 이 선택의 문제에 합리적으로 대응할 수 있다.

3) 그림에서 f 지점의 경우에는 bb 선의 생애예산이 생애빈곤선 수준이라면 이미 생애소득 자체가 빈곤한 상황이다. 이러한 경우에는 시간간의 소비 배분을 통해서 빈곤을 탈피할 수 없으므로 국가의 재분배에 의한 소득이전이 불가피하다.



자료: Barr(2001)

<그림 1> 피셔 모델에서의 합리적 선택

하지만 위험, 불확실성, 그리고 불완전한 정보의 문제들이 존재하는 경우 개인은 보험과 복지국가를 필요로 하게 된다. 우선 피셔모델의 확실성의 가정하에서 처럼 위험(risk)이 없을 경우 보험의 필요성이 없다. 하지만 위험이 있을 경우 보험이 필요하게 된다. 위험은 어떤 결과의 확률분포가 알려지는 경우이므로 일반적으로 사보험으로 대응이 가능하고 복지국가에 의한 보험 공급이 필요하지는 않다. 물론 위험의 경우에도 개인의 위험이 너무 높으면 사보험에 의한 대응이 어렵다. 위험 발생 확률이 1에 가깝다면 사보험으로 대응하기 어렵다⁴⁾.

그런데 위험과 달리 불확실성(uncertainty)의 경우에는 결과의 확률분포가 알려지지 않는다. 대공황이나 인플레이션, 의학기술의 발전과 이에 따른 장수(기대수명증가)와 같은 공동의 충격이 발생하는 경우 결과의 확률분포를 알 수 없다. 그래서 불확실성의 경우에는 보험료의 정확한 계산이 불가능하므로 사보험이 대응할 수 없다.

4) 그래서 기저 질환이 있는 경우나 노인의 경우에는 시장에서 사보험을 구입하기 어렵다. 보험회사가 이에 대한 정보를 가지고 있는 경우 보험료가 치료비와 보험수수료를 포함하여 책정될 것이다. 개인의 입장에서서는 치료비보다 높은 보험료를 지불하면서 굳이 보험을 이용할 필요가 없다.

불완전한 정보(imperfect information)의 경우에도 개인들에게 재화나 서비스의 정확한 질, 가격, 그리고 미래에 대한 완전한 정보가 제공되지 못하므로 시장에서 사보험은 효율적으로 작동되지 못한다. 특히 보험의 경우 관계되는 주체들 간의 정보의 불균형으로 인한 정보 비대칭성(information asymmetry)의 문제는 보험시장의 원천적으로 성립할 수 없게 하거나 효율적으로 작동될 수 없게 한다. 대표적인 보험시장에서의 정보 비대칭성의 문제로 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard) 문제가 제기되어 왔다⁵⁾.

이와 같이 불확실성과 불완전한 정보의 문제들이 존재하는 경우 보험이 시장을 통해 효율적으로 공급될 수 없으므로 국가의 사회보험을 통해 보험이 공급되어야 한다. 사회보험은 강제가입에 기반하므로 개인이 탈퇴할 수 없고 또한 계약이 덜 구체적이고 포괄적이므로 사보험 시장이 대응할 수 없는 불확실성이나 정보비대칭성의 문제들에 보다 잘 대응할 수 있다.

이처럼 시장실패론에서는 자원 배분에 있어서 시장의 실패로 인해 국가가 개입하게 되었다고 본다. 개인들의 보험 욕구들에 시장이 효율적으로 대응하지 못하기 때문에, 국가의 사회보험에 의해 개인들의 위험과 불확실성에 대응하는 포괄적이고 보편적인 복지국가가 형성되게 되었다는 것이다(Barr, 2001, 2004)⁶⁾.

5) 보험시장에서의 정보비대칭성의 문제로서의 역선택과 도덕적 해이의 문제에 대한 설명에 대해서는 이상은(2022)을 참조하시오.

6) Barr(2001, 2004)는 시장실패의 문제를 다음과 같이 정리하고 있다. 전통적 경제이론은 주로 공공재, 외부효과, 그리고 규모의 경제가 존재하는 경우 시장을 통한 효율적 자원배분이 실패한다는 것을 인정하고 이러한 시장실패가 존재하는 경우에 대해 국가개입을 인정하였다. 하지만 이 경우 국가개입은 대규모의 국가에 의한 복지생산이 아니라 잔여적 복지국가(residual welfare state) 정도에 그친다.

그런데 최근의 경제이론들에서는 전통적 경제이론에서 제기한 시장실패의 문제에 더하여 정보의 불완전성의 문제로 인한 시장실패를 제기해 왔다. 시장은 정보 불완전성으로 인하여 시장이 개인들의 보험욕구를 효율적으로 충족시키는데 실패하였다. 이러한 문제에 대응하여 보다 효율적으로 개인의 보험욕구를 충족시키기 위하여 추가적인 대규모의 국가개입이 필요하게 되었다. 그 결과 전통적 경제이론에서 인정한 시장실패에 대응하는 잔여적 복지국가가 아니라 이에 더하여 대규모의 보험기능을 수행하는 포괄적인 복지국가가 필요하게 되었다.

(2) 소득수준과 불안정성 그리고 보험욕구

복지국가의 역할을 재분배로 보는 관점에서는 저소득층은 재분배를 통해 이익을 보므로 복지국가를 지지하고, 고소득층은 재분배를 통해 손해를 보게 되므로 복지국가에 반대한다고 본다. 하지만 복지국가의 역할을 보험기능으로 보는 관점에서는 소득이 높은 중상층들도 그들의 보험욕구의 효율적 충족을 위해 복지국가를 지지한다고 본다.

보험욕구와 관련하여 소득수준과 불안정성의 두 변수가 중요하다. 첫째, 소득이 높을수록 보험욕구가 크다. 개인의 소득이 높을수록 위험에 따른 소득상실의 정도가 크고 보험에 의한 소득보전의 정도가 크므로, 소득이 낮은 사람은 보험을 통해 얻을 이익의 규모가 적은 반면 오히려 소득이 높은 사람이 보험을 통해 이익의 규모가 더 크다. 그러므로 소득이 낮은 사람보다 소득이 높은 사람이 더 큰 보험욕구를 가진다. 그런데 시장실패에 의하여 사보험이 효율적으로 공급되지 못한다면, 중상위 소득자들은 자신들의 보험욕구를 충족시켜 줄 수 있는 복지국가를 지지한다.

둘째, 소득 수준 뿐만 아니라 소득의 불안정성이 중요하다. 한 개인의 소득수준이 생애 전체에 걸쳐 거의 변동이 없다면 보험욕구는 제한적일 것이다. 고소득자는 평생 고소득자일 것이고, 저소득자는 평생 저소득자일 것이다. 이런 경우에 중간 소득자는 보험욕구가 거의 없고, 고소득자로부터 저소득자로의 재분배 욕구가 지배적일 것이다. 그런데 소득의 불안정성이 커진다면 문제는 달라진다. 소득의 불안정성이 큰 경우에는 보험욕구가 지배적이게 된다. 고소득자도 중간소득자도 큰 소득 상실의 위험에 처하게 되고 이에 대비하기 위한 보험욕구가 커지게 된다.

① 기술투자 위험성과 보험욕구

아이버슨과 소스키스(Iversen and Soskice, 2001)는 소득수준이 높은 사람들도 인적자본으로서의 기술에 위험한 투자를 한 경우에는, 실업으로 인한 소득상실의 위험이 크고 이러한 불확실성에 대응하여 그들을 보호하는 사회정책들을 지지할 강한 인센티브를 가진다고 주장하였다. 아이버슨과 소스키스는 기술의 이동가능성(the portability of skills)에 따라 실업으로 인한 소득상실 위험에의 노출 정도가 달라진다는 것에 주목하였다. 일반적 기술(general skills)

의 경우에는 다른 기업과 산업들에 걸쳐 일반적으로 사용되는 기술이므로, 일반적 기술에 투자한 노동자는 실업의 경우에도 이 기술들에 기반하여 다른 기업과 산업들에서 쉽게 일자리를 구할 수 있다. 이에 비해, 특수적 기술(specific skills)의 경우에는 특정 기업 또는 산업에서만 이용가능한 기술이므로, 실업의 경우 다른 기업이나 산업에서 이 특수기술을 이용할 수 없다. 즉 특수적 기술에 투자한 노동자는 실업시 소득상실의 위험이 훨씬 더 크다. 그러므로 특수적 기술에 투자한 경우에는 고소득 노동자라고 하더라도 실업에 따른 미래 소득상실의 위험에 훨씬 더 취약하므로 이에 대응하여 소득을 보전하는 사회정책을 지지한다.

아이버슨과 소스키스(2001)은 이론적 모델 분석과 실증적 분석을 통하여 이러한 주장을 제시하였다. 그들의 이론적 모델 분석에 따르면, 모두가 고용 상태이고 일반적 기술만 있는 단순한 가정하에서는 평균소득 이상의 고소득자로부터 평균소득 이하의 저소득자로의 재분배의 정치가 지배적이다. 하지만 실업상태가 추가되면 소득상실에 대응하는 보험욕구가 노동자들의 이해에 포함되게 된다. 노동자들이 충분히 위험회피적이라면 소득이 높을수록 저소득 노동자들보다 잃을 게 더 많기 때문에 보호에 대한 수요가 더 증가된다. 더욱이 여기에 기술 특수성이 도입되면, 특수적 기술으로 인하여 소득을 상실할 위험이 추가되기 때문에 보험 동기가 결정적 역할을 하게 된다. 그래서 모두가 고용상태이고 일반적 기술만 있다고 가정할 경우에는 재분배적 욕구가 지배적이지만, 실업과 특수적 기술의 가정이 추가되면 보험욕구가 지배적이게 된다.

아이버슨과 소스키스(2001)은 이러한 이론적 모델로부터의 함의가 실증적으로도 나타나는지 분석하였다. 1996년 및 1997년에 조사된 ISSP(International Social Survey Program)의 10개국 자료를 이용하여 회귀분석을 실시하였다. 그 결과, 개인의 소득수준이 높을수록 사회지출 지지에 부정적 관계가 나타났지만(재분배 논리를 지지), 특수적 기술을 가진 경우 사회지출을 지지한다는 것을(보험논리를 지지) 발견하였다. 이러한 분석결과에 기반하여 한 국가의 기술 특수성 정도가 강할수록 보험 욕구가 크고 이에 대응하는 사회정책에 대한 지지가 크다는 함의를 제시하였다.

② 시점간 시각과 보험욕구

앞에서 소득수준과 불안정성의 대표적인 경우로 기술투자의 위험성에 따른 보험욕구에 대하여 살펴보았다. 보다 일반적으로는 소득수준과 불안정성의 문제를 시점간 시각(intertemporal perspective)에서 바라볼 필요가 있다.

해커와 렘(Hacker and Rehm, 2022)은 복지국가의 재분배 기능과 보험 기능을 구분하기 위해 시점 간 관점의 필요성을 강조하였다. 복지국가는 부자로부터 그렇지 않은 사람에게 소득을 재분배하고(즉 복지국가의 재분배 기능) 나쁜 사건들을 경험하는 사람들을 돕는(보험 기능) 기능을 수행한다. 이 두 가지 경우는 모두 소득이 높은 사람으로부터 낮은 사람에게로 소득을 이전하지만 그 이유가 다르다. 보험중심 시각에서 보면 처음에 불평등 감소로 보이는 것의 많은 부분들이 위험감소의 부산물이다. 주요 위험을 경험하는 시민들은 그 위험을 경험할 수 있었지만 경험하지 않은 시민들로부터 지원을 받는다. 이러한 관점에서 복지국가에 대한 지지는 한 시점에서의 재분배뿐만 아니라 시간에 걸쳐 보험을 제공한다는 점에서 매우 광범위하게 확장된다.

루에다와 스테그물러(Rueda and Stegmuller, 2019)는 개인의 현재 소득 뿐만 아니라 미래 기대소득에 의해 개인의 재분배 선호가 형성된다고 주장하면서 기대개인생애소득(expected individual lifetime income)의 관점을 가질 필요성을 주장했다. 개인의 재분배 선호가 단순히 현재의 소득에 기반한 재분배 욕구만을 표현하는 것이 아니라 미래의 기대소득에 기반한 보험 욕구를 동시에 포함하는 것이라고 보았다. 현재의 소득은 주로 재분배 욕구에 그리고 미래 기대소득은 보험욕구에 영향을 미친다. 그런데 이 두 가지 욕구가 개인의 재분배 선호에 포함되어 있다. 그러므로 재분배 선호에 현재의 소득뿐만 아니라 기대소득이 중요한 영향을 미칠 것으로 보았다. 이들은 유럽 국가들의 데이터를 이용하여 개인의 생애소득을 추정하고 재분배 선호와의 관계를 추정하였다. 그 결과 이들이 예측한 바와 같이 개인의 재분배 선호는 현재 소득뿐만 아니라 미래 기대소득에 의해 결정된다는 것을 발견하였다.

③ 소득과 자산의 조합과 보험욕구

소득의 불안정성에 대응하기 위한 보험욕구와 관련하여 자산의 중요성이 강조되어왔다. 개인들은 미래의 위험에 대응하기 위하여 현재에 저축을 통하여

자산을 축적한다. 개인들은 위험이 발생하여 소득이 상실되면 자산을 현금화하거나 자산을 담보로 대출을 통하여 소득을 보전할 수 있다. 이처럼 자산을 보험기능을 수행한다. 안셀(Ansell, 2014)은 자산은 일종의 자기보험(self-insurance)의 기능을 수행하는 것이라고 표현하였다.

자산은 복지국가에 의해 제공되는 보험 역할을 대체하는 기능을 수행할 수 있다. 한 개인이 위험에 대응하기에 충분한 정도의 자산을 소유하고 있다면, 그 사람은 국가의 사회보험을 통해 보험욕구를 충족시킬 필요가 없다. 그래서 한 개인이 소유하는 자산의 정도가 증가할수록 국가의 복지지출에 대한 선호가 낮을 것으로 예상된다. Ansell(2014)은 이러한 개인의 자산수준과 복지선호의 관계에 대한 실증분석을 통하여 다음과 같은 결과를 얻었다. 우선 미국과 영국에서 주택가격의 상승이 사회지출⁷⁾ 선호에 부정적 영향을 미친다는 것을 발견하였다. 또한 2009년 ISSP자료를 이용하여 국제비교연구를 수행한 결과 주택가격이 재분배 선호에 부정적 영향을 미친다는 것을 발견하였다.

이처럼 자산의 보험 기능을 전제할 때, 한 개인의 소득뿐만 아니라 자산을 함께 고려하여 그 사람의 복지 선호에 대한 관계를 설정할 필요가 있다. 이철승·황인혜·임현지(2018)은 소득과 자산이 역의 관계를 가지는 집단들이 존재할 수 있다는 점에 주목하였다. 소득이 높지만 자산이 낮은 집단과 반대로 소득이 낮지만 자산이 높은 집단이 존재할 수 있다는 것이다. 그래서 자산이 낮은 경우 소득이 높을수록 오히려 보험욕구가 커지므로 복지선호가 더 클 것으로 보았다. 반대로 자산이 높은 경우에는 정부 보험에 대한 욕구가 작으므로 소득과 복지선호간의 관계가 약하거나 오히려 부정적(-) 관계가 나타날 것이라고 가정하였다. 이러한 가설을 검증하기 위해 한국복지패널 자료를 이용하여 실증적 분석을 실시하였다. 그 결과 가설에서 예상한 관계가 지지된다는 것을 발견하였다. 즉 자산이 낮은 경우에는 소득이 높을수록 복지선호가 높아지고, 자산이 높은 경우에는 소득이 높을수록 복지선호가 낮아진다는 것을 발견하였다.

이러한 연구들을 통해 개인의 보험욕구가 개인의 소득 수준 뿐만 아니라 자산 수준과 밀접한 관계가 있다는 것을 알 수 있다. 특히 사회보험의 대체재로서

7) 이 연구에서 안셀은 미국의 경우에는 연방정부의 노령연금 지출 선호에, 그리고 영국의 경우에는 고용정책에 대한 지지도에 대한 영향을 분석하였다.

의 자산의 자기보험 기능을 고려할 때, 소득이 높더라도 자산이 낮은 사람들은 복지국가에 대한 지지가 높을 것으로 예상할 수 있다.

(3) 소득분포(불평등)과 보험욕구

소득분포 즉 소득의 불평등은 복지국가의 복지지출에 어떠한 영향을 미칠까? 소득불평등이 증가하면(즉 평균소득은 유지되면서 중위소득이 저하하는) 복지지출에 대한 지지는 증가될까 아니면 감소될까? 복지국가의 역할에 대한 두 관점은 소득불평등과 복지지출지지의 관계에 대해 서로 다른 방향을 제시한다(Moene and Wallerstein, 2001). 재분배 관점에서는 소득불평등이 증가할 때 중위투표자의 소득이 평균소득에 의해 상대적으로 더 낮아져 중위투표자가 복지지출로부터 이익을 보기 때문에 복지지출 지지가 증가될 것이라고 본다. 하지만 보험관점에서는 소득불평등이 증가할 때 오히려 복지지출 지지가 감소될 것이라고 본다. 소득불평등이 증가하는 상황에서 위험이 동일하고 보험이 정상재라면 보험수요가 소득과 함께 감소하기 때문에 보험으로서의 복지국가에 대한 지지도 같이 감소한다는 것이다. 즉 보험모델에 따르면 중위투표자의 소득이 감소하고 사회보험에 의해 포괄되는 위험이 변화하지 않는다면 사회보험 지출 선호는 감소한다.

모에네와 왈러스타인(Moene and Wallerstein, 2001)은 이 이슈를 탐구한 결과 불평등의 증가는 복지지출(선호)을 감소시킨다는 결론을 내리고 보험모델의 관점을 지지하였다. 이론적 수리모델 분석을 통하여 불평등의 증가는 취업자를 위한 복지지출 지지를 증가시키지만, 실업이나 질병 등으로 시장소득을 상실한 사람들을 위한 복지지출 지지를 감소시킨다는 것을 제시하였다. 또한 실증분석으로 18개 국가의 1980-1995년 자료에서 임금불평등 지수와 정부 복지지출(GDP 대비 비중)의 관계를 분석하였는데, 불평등의 증가가 정부의 복지지출(소득상실에 대응하는 정부 사회보험 지출과 정부의 총 사회지출 모두)에 부정적 영향을 미친다는 것을 발견하였다. 이러한 이론적 및 실증적 분석을 통하여 모에네와 왈러스타인은 소득불평등이 복지지출(선호)에 부정적인 영향을 미친다는 보험모델의 관점을 지지하면서 복지국가는 순수한 재분배 관점만으로는 이해될 수 없고 보험으로서의 복지정책에 대한 고려가 필수적이라는 것을 주장하였다.

III. ‘재분배 대 보험’ 관점으로부터의 함의

이상에서 복지국가의 발달에 대한 재분배 대 보험 관점의 논의들을 살펴보고 있다. 3장에서는 이 두 관점에 따라 복지국가의 성격과 영향에 대한 평가가 어떻게 달라지는지를 경제적 측면, 정치적 측면, 그리고 정책적 측면에서 살펴보고자 한다.

1. 복지국가의 경제적 영향에 대한 평가: 효율성 저해 대 증진

복지국가의 경제적 영향에 대한 평가에 있어서 재분배 대 보험의 관점은 상당히 차이가 있다. 두 관점은 복지국가가 효율성을 증진하는가 아니면 형평성을 증진하는가에 있어서 상당한 시각 차이를 보인다.

우선 재분배 관점에서는 복지국가가 형평성을 증진하지만 효율성을 저해한다고 본다. 재분배 관점에서는 복지국가의 기본적 역할을 부유한 사람로부터의 재분배를 통해 사회구성원 간의 형평성을 증진시키는 것으로 본다. 그런데 이 과정에서 복지국가는 불가피하게 효율성에 부정적 영향을 미친다고 본다. 복지국가는 자원을 더 생산적인 개인으로부터 덜 생산적인 개인으로 재분배한다. 이러한 자원의 재분배는 그 자체로 투입된 자원에 따른 산출 규모를 감소시키므로 효율성에 부정적 영향을 미친다. 또한 재분배 과정에서 경제 주체들의 경제활동 동기에 부정적 영향을 미친다. 재분배는 경제주체들의 저축과 투자, 그리고 노동 활동에 부정적 영향을 미친다. 복지국가의 지출을 충당하기 위해 부과되는 조세는 개인들의 경제활동 유인을 저해한다. 기업가들의 기업가 정신을 저해하고 노동자들의 근로비유인을 초래한다. 그래서 복지국가는 재분배의 결과 사회의 총산출에 부정적 영향을 미친다. 이처럼 재분배 관점에서는 복지국가가 빈곤과 불평등의 감소를 통해 형평성을 증진시키려 노력하지만 그 과정에서 효율성을 저해하여 경제성장에 부정적 영향을 미친다고 본다.

이에 비해 보험 관점에서는 복지국가가 효율성을 증진한다고 본다⁸⁾. 복지국가는 보험을 공급하는 기능을 수행함으로써 사람들이 필요로 하는 위험에 대

8) 보험관점에서의 복지국가 개념의 효율성 및 형평성에 대한 아래의 논의는 Sinn(1995)의 내용을 정리하여 소개한다.

한 안전의 생산(the production of safety) 기능을 담당한다(Sinn, 1995). 시장이 보험 공급에 실패한 상황에서, 복지국가는 개인들의 보험욕구를 충족시키는데 자원을 배분함으로써 사회전체적으로 자원배분의 효율성을 증진시킨다. 국가는 민간 보험회사들과 달리 광범위한 감독과 통제권을 가짐으로써 역선택이나 도덕적 해이와 같은 정보실패 문제들에 더 잘 대응할 수 있다. 또한 복지국가는 행정비용 측면에서도 사보험보다 훨씬 효율적으로 보험을 공급할 수 있다. 그래서 복지국가는 시장실패에 대응하여 보험을 공급함으로써 사회의 총효율을 증가시키고 자원배분의 효율성을 증진한다.

또한 복지국가는 개인들의 위험감수(risk taking)적 활동을 증가시킴으로써 경제를 활성화시키고 효율성을 증진한다(Sinn, 1995). 복지국가가 보호를 제공하면서 개인들은 그렇지 않았다면 감히 수행하지 못했을 위험하지만 수익성 있는 활동들에 참여하게 된다. 복지국가의 보호가 없이는 위험하지만 수익성 있는 활동들은 선택되지 않았을 것이고 위험한 투자를 관장할 기업가들이 나타나기 어려웠을 것이다. 복지국가에 의한 안전의 공급은 개인들로 하여금 이것이 없었다면 경제활동을 저지했을 장애물을 뛰어넘게 했다. 이와같이 복지국가는 안전망을 제공함으로써 개인들의 위험감수적 활동을 증진시키고 그 결과 사회의 총생산을 증가시키고 경제를 성장시킨다.

그런데 보험관점에서는 이러한 복지국가의 안전 생산 기능의 결과 형평성 측면에서는 오히려 불평등을 증가시킬 수도 있다고 본다. 복지국가의 보호에 따라 개인들이 위험감수 행위가 증가하면서 오히려 세전 불평등을 더 증가시킬 수 있다. 특히 개인들이 너무 많은 위험을 감수하게 되는 도덕적 해이의 문제가 발생하는 경우 세전 불평등을 더욱 심화시킬 수 있다(Sinn, 1995)⁹⁾.

이와같이 보험관점에서는 복지국가가 안전을 제공하고 위험감수를 자극하는 장치로서의 중요한 역할을 통해 생산력을 해방시키고 총소득을 증가시킴으로써 사람들을 더 부유하게 한다고 본다. 하지만 복지국가가 반드시 사람들을

9) Sinn(1995)은 이러한 현상을 재분배의 역설(redistribution paradox)라고 불렀다. 일반적으로 많은 알려진 Korpi and Palme(1998)가 사용한 재분배의 역설과 그 내용에는 차이가 있다. Sinn(1995)은 재분배로 인해 위험감수 행위의 촉진으로 시장소득의 불평등이 증가되는 현상을 지칭한 반면, Korpi and Palme(1998)은 표적화와 기초보장을 통하여 빈곤구제에만 초점을 두는 복지체제보다 오히려 여기에 소득비례 사회보험을 결합한 포괄적 복지체제에서 더 평등이 증진된다는 것을 지칭하였다.

더 평등하게 하는 것은 아니고 오히려 위험감수에서의 도덕적 해이로 인해 세전 불평등을 증가시킬 수 있다고 본다. 그러므로 복지국가가 이러한 효율성과 형평성의 측면들을 고려하여 최적의 개입을 해야한다고 주장하였다(Sinn, 1995).

2. 복지국가의 정치에 대한 평가: 갈등의 정치 대 연대의 정치

복지국가에 대한 재분배 대 보험의 두 관점은 복지국가의 정치에 대해서도 서로 다른 시각을 가진다. 재분배 관점에서는 복지국가의 정치에 있어서 저소득층과 노동계급의 투쟁을 강조하는 반면, 보험 관점에서는 중간계급의 복지국가에 대한 동의와 이해(interest)를 강조한다.

재분배 관점에서는 복지국가를 부자에 대한 빈자의 투쟁, 부르조아 계급에 대한 노동자 계급의 투쟁의 결과로 본다. 경제적으로는 시장에서 이들이 약자로서 분배에서 열등한 위치를 점했지만, 정치적으로는 민주주의 정치체제 하에서 우위를 점함으로써 정치적으로 재분배를 강제할 수 있었다. 그래서 재분배 관점에서는 복지국가의 정치를 재분배를 통해 이익을 얻는 집단과 손해를 보는 집단 간의 권력투쟁의 과정으로 보고, 저소득계급이 고소득계급에게 승리하여 재분배를 강제할 수 있을 때 복지국가가 발달한다고 본다. 이러한 관점에서 복지국가는 권력투쟁과 당파성의 정치의 산물이다. 즉 복지국가는 저소득계급과 노동자계급의 이해를 대변하는 노동당 또는 사민당의 정치적 프로젝트의 산물이다.

이에 비해 보험 관점에서는 복지국가를 위험에 대응하는 사회구성원들 간의 연대를 중심으로 바라본다. 보험관점에서는 계급과 위험 범주들이 서로 교차한다는 점에 주목한다(Baldwin, 1990)¹⁰⁾. 만일 계급과 위험 범주들이 일치한다면, 즉 하위계급에 위험이 집중되고 중간 및 상위계급에서는 위험이 발생되지 않는다면, 복지국가의 정치는 계급 간의 투쟁만을 중심으로 전개될 것이다. 그런데 위험은 하위계급뿐만 아니라 중간 및 상위계급에서도 모두 발생된다. 위험은 거의 모든 사회계급들을 괴롭힌다. 그래서 위험에 대한 대응은 모두에게

10) 아래에서의 복지국가의 정치에의 함의에 대해서는 Baldwin(1990)의 논의를 중심으로 재정리한다.

중요한 문제이므로, 위험에 대비하여 보험을 공급함에 있어서 계급 간에 공동의 이해관계가 형성된다.

보험은 운이 좋아 위험을 피한 사람으로부터 불운하여 위험에 처하게 된 사람에게로 자원을 이전한다. 보험은 위험으로 피해를 입은 사람들에게 보험급여를 제공함으로써 위험 피해자들이 보험료라는 평균적 부담으로 위험의 피해에 대응할 수 있도록 한다. 또한 위험을 피한 사람들에 대해서도 그들에게 직접적으로 영향을 미치지 않았지만 다른 위험 피해자들의 손실에 대해 보험료 부담을 통해 공동의 책임성을 가짐하도록 한다. 그래서 위험에 빠지게 된 사람이나 위험을 피한 사람이나 모두가 동일하게 평균적 보험료의 부담으로 공동으로 위험에 대응하게 된다. 보험은 위험으로 인한 결과의 측면에서 공동 위험폴의 모든 사회구성원들을 평등하게 위치하게 한다(Baldwin, 1990).

이러한 측면에서 보험관점에서는 복지국가의 정치를 단순히 소득계층간의 자원 재분배를 둘러싼 투쟁이 아니라 서로 다른 소득계층들이 위험에 공동으로 대응한다는 연대의 정치로 바라본다. 특히 Baldwin(1990)은 위험에의 공동대응을 위한 노동자계급과 중간계급의 연대의 결과로서의 연대적·보편적 복지국가의 형성을 강조하였다. 노동자계급은 소득계층과 위험 카테고리 양자 모두에서 복지국가 발달로부터 가장 큰 이익을 얻는 집단이고 그래서 복지국가 발달을 적극적으로 추진하였다. 중간계급은 소득계층적 측면에서는 보편적 복지국가의 발달에 큰 이해관계를 가지지 않지만 위험에 대한 공동의 대응이라는 측면에서 이해관계를 가지기 때문에 복지국가의 발달에 동의했다. 그래서 노동자계급의 계급적 및 위험 대응적 욕구와 중간계급의 위험 대응적 욕구가 결합하여 현대 복지국가가 발달하게 되었다는 것이다.

3. 정책적 함의: 누진세-선별복지 대 보편세-보편복지

복지국가의 역할에 대한 재분배 대 보험의 관점에 따라 사회정책 설계에 있어서도 상당한 입장 차이가 발생된다. 재분배 관점에서는 부자에 대한 누진적 조세의 부과와 빈자에 대한 급여의 제공을 강조한다. 조세 측면에서 저소득층에 부담이 되는 정액세나 비례세보다는 누진세를 선호한다. 정액세의 경우에는 소득수준에 무관하게 저소득층이나 부유층이 모두 동일한 액수를 부담하기

때문에 소득이 작은 저소득층의 상대적 부담이 훨씬 크고 부유층은 부담은 아주 적다. 비례세의 경우에는 소득수준에 무관하게 동일한 세율이 적용되기 때문에 저소득층에게 여전히 상당한 부담이 된다. 이에 비해 누진세의 경우에는 소득이 증가함에 따라 세율 자체가 더 높아지기 때문에 저소득층은 아주 낮은 세율을 적용받고 부유층에의 경우에는 아주 높은 세율을 적용받게 되므로, 저소득층에 가장 유리하고 고소득층에 가장 불리하다. 일반적으로 소비세는 비례세 방식으로 운영되고¹¹⁾, 소득이나 부에 대한 과세는 누진세 방식으로 운영된다. 사회보험료의 경우에도 비례세 방식이 일반적으로 적용된다. 그래서 재분배 관점에서는 소득과 부에 대해 높은 누진세율을 적용하는 누진세 방식을 선호한다¹²⁾. 20세기 후반 이래의 불평등 증가에 대응하기 위하여 Piketty(2019), Saez(2021), Zucman(2021) 등은 누진세의 강화를 주장하였다. 하지만 세계화 시대에 자본 해외유출에 대한 우려로 국민국가 단위에서의 누진세 강화가 어려운 상황이다. 피케티(2019)는 세계적 차원의 연방주의를 통하여 세계적 차원에서 누진세를 강화해야 한다는 제안을 하기도 했다.

복지제도 측면에서도 재분배 입장에서는 복지급여가 중산층에 포획되기 보다는 저소득층에 전달될 수 있기를 바란다. 그래서 복지제도들 중에서 사회보험보다는 사회부조나 보편적 프로그램의 방식을 선호한다. 사회부조는 빈곤층에 집중적으로 급여가 제공되므로 순수한 재분배 효과가 발생된다. 보편적 프로그램의 경우에는 정액 또는 욕구에 따른 급여가 제공되므로 누진적 조세에 기반한다면 상당한 재분배 효과가 발생할 수 있다.

사회보험 내에서의 제도체계, 급여방식, 상한선 등의 제도구조적 측면에 있어서도 두 관점은 선호에 차이가 있다. 재분배 관점에서는 통합적 제도체계, 재분배적 급여구조, 상한선 제한 등을 선호한다. 사회보험 제도체계 측면에서 재분배 관점은 분립적인 조합방식의 사회보험에 비판적이고 전국민을 단일의 제도에 묶어서 보호하는 통합적 사회보험을 선호한다. 조합별로 별도의 제도를 구축하는 분립적 체계하에서는 집단간 사회보험 급여의 격차가 클 수 있기

11) 한국의 경우 부가가치세 세율 10%가 적용되고 있다. 서구 국가들은 일반적으로 20%의 부가가치 세율이 적용되고 있다.

12) 누진세 방식하에서 부유층들의 조세 반발이 크게 발생할 수 있고, 조세회피나 탈세 그리고 지하경제의 증가 등의 문제가 발생할 수 있다.

때문이다.

사회보험의 급여방식에서도 재분배 관점은 완전 소득비례방식보다는 사회보험 내에서 저소득층에 대한 재분배 요소를 강화하거나 또는 정액급여 방식을 선호한다. 완전 소득비례방식의 사회보험은 소득에 비례하여 보험료를 납부하고 이에 비례하여 급여를 지급하기 때문에 중상층이 더 많은 급여를 받게 된다. 그러므로 급여산정에 있어서 저소득층 가입자들에 보다 관대한 급여를 제공하는 재분배적 요소를 사회보험 내에서 강화시키기를 원한다.

그리고 사회보험에서는 일반적으로 보험료 부과대상 소득에 상한선을 설정하고 있다. 재분배 관점에서는 이 상한선을 제한하여 사회보험 급여에서 격차가 크게 발생되지 않도록 하는 데 초점을 둔다.

한편, 보험 관점에서는 중산층들의 위험에 대응하여 생활안정을 제공하는데 초점을 두고 조세 및 복지제도를 바라본다. 조세 측면에서 부자에 대한 누진세보다는 국민 모두가 일정한 몫을 부담하는 비례세 방식을 선호한다. 그래서 소득이나 자산에 대한 높은 누진세율의 적용보다는 사회보험료나 부가가치세를 통해 소득능력에 따라 비례적으로 일정한 부담을 공유하는 방식을 선호한다.

보험 관점에서는 복지제도 측면에서도 사회보험을 통해 중산층들이 자신의 미래 위험에 대비하는 방식을 선호한다. 보편적 프로그램도 중산층들이 주된 수급자이므로 선호한다. 보편적 현금수당의 경우 아동수당이나 기초연금이 소득활동이 어려운 아동기와 노령기에 대한 생애주기적 재분배의 성격을 가지므로 지지가 높다. 보편적 서비스의 경우 보육, 질병, 장기요양 등에 대한 대응으로 생애주기적 대응의 성격이 강하고 미래 위험에 대한 대비의 성격이 강하므로 선호가 높다. 사회부조의 경우에도 보험의 측면에서는 장기적 시각에서 자신이 미래에 빈곤의 위험에 빠질 경우를 대비하여 일정한 선호가 있을 수 있다. 하지만 중산층들이 자신이 빈곤에 빠질 위험이 거의 없다고 생각한다면 사회부조에 대한 선호가 낮을 것이다.

사회보험의 내적 구조 측면에서도 보험 관점에서는 조합별 분립체계를 선호할 수 있다. 집단별로 자신들의 위험 상황에 맞는 보험급여를 조직할 수 있기 때문이다. 하지만 집단별 분립체계의 경우, 개인의 집단 지위가 변화하게 되면 조합간 보험 연계의 복잡한 이슈가 발생할 수 있고 그 사이에서 사각지대들이

발생하여 위험 보장에 문제가 있을 수 있다. 집단별 분립체계에서는 행정비용이 많이 드는 등의 규모의 경제효과에 따른 비효율의 문제가 발생한다. 그러므로 보험 입장에서조차 통합적 사회보험체계에 대한 상당한 선호가 있을 수 있다.

보험입장에서는 소득비례방식의 급여구조를 선호한다. 보험급여에 저소득층을 위한 재분배 요소를 도입하는 것은 중산층의 자기이해와 잘 맞지 않는다. 중산층 개인이 자신의 급여수준을 희생하여 자신이 납부한 보험료로 저소득층에 대한 지원을 해야 하기 때문이다. 정책급여의 경우에도 위험발생시 중산층의 욕구를 충족시키기에는 급여수준이 불충분하다.

또한 보험입장에서는 재분배 입장과 달리 보험료 부과대상 소득의 상한선의 인상을 원할 것이다. 이 상한선을 높여야 중상층 가입자들이 위험 발생시 이전의 생활수준을 안정적으로 유지할 수 있는 수준의 급여를 받을 수 있기 때문이다.

종합하자면 정책적 측면에서 재분배 관점에서는 누진세-선별급여의 방식을 선호하고 보험 관점에서는 보편세-보편급여 방식을 선호한다고 할 수 있다.

IV. 복지국가에서 재분배 대 보험 기능의 상대적 크기

재분배와 보험이라는 복지국가의 두 가지 기능 중 어느 것이 더 클까? 아래에서는 이에 대한 답을 찾아보고자 한다. 이를 위해 먼저 복지국가의 발달과정에서 나타난 역사적 모습을 살펴본다. 다음으로 국가 간에 이 두 기능의 상대적 우선성의 차이를 살펴본다. 그리고 마지막으로 실증적으로 재분배 대 보험의 기능의 크기를 구체적 수치로 측정해 보고자 시도한 한 연구들을 살펴본다.

1. 역사적 발달과정

복지국가의 역사적 발달과정을 살펴보면 초기에는 재분배적 기능이 강했지만 사회보험의 등장 이후 보험 기능이 중심이 되었다. 복지국가의 발달의 역사를 일반적으로 빈민법 시대, 사회보험 시대, 그리고 복지국가의 시대의 크게 세가지 시기로 구분한다¹³⁾. 먼저 19세기 말까지는 빈민법의 시대였다. 이 시대

는 그야말로 부자로부터 빈자로의 재분배 기능이 수행되었던 시기이다. 하지만 빈민법 시대의 재분배는 극빈층 구제를 위한 아주 제한적인 것이었다.

그 다음 19세기 말에 독일에서 비스마르크 시기에 세계 최초로 사회보험이 도입되었다. 1833년 건강보험, 1884년 재해보험, 그리고 1889년 노령연금이 도입되었다. 이 사회보험은 소득에 비례하는 보험료를 부담하고 급여를 지급하였다. 이러한 사회보험의 도입으로 부자로부터 빈자로의 재분배를 특징으로 하던 구빈법 시대로부터 이제 노동자들간의 위험에 대한 공동대응을 특징으로 하는 보험 기능이 등장하였다.

2차 대전 이후에는 본격적으로 복지국가의 시대가 열렸다. 사회보험의 적용 대상이 전국민으로 확대되었고 급여수준도 인상되어 사회보험이 성숙하게 되었다. 또한 사회보험에 더하여 보편적 프로그램들이 도입되었다. 아동수당과 기초연금과 같이 생애주기적 위험에 대응하는 보편적 수당이 도입되었고, 또한 국민건강서비스와 같은 보편적 서비스들이 도입되었다. 이러한 보편적 프로그램들은 부자로부터 빈자에게로의 재분배적 성격보다는 사회구성원 모두가 직면하는 위험들에 대응하여 보호를 제공하는 보험의 성격을 가진 것이었다.

이러한 역사적 발전과정을 통하여 복지국가의 재분배와 보험의 두 기능 중 그 우선성이 초기에는 재분배에 있었지만, 19세기말 사회보험의 등장 이래, 그리고 20세기 중반의 복지국가이래 그 중심이 보험으로 완전히 이동하였다는 것을 알 수 있다(Artoni and Casarico, 2008).

2. 재분배 대 보험 기능의 국가간 차이

복지국가의 역사적 발달과정에 대한 검토를 통해 현대 복지국가에 있어서는 재분배 기능이 이차적이고 보험 기능이 중심이 되었다는 것을 알 수 있다. 하지만 국가들 간에는 재분배 대 보험 기능의 우선성에 있어서 상당한 차이가 있다.

우선 복지국가 유형론에서 제시하는 복지국가의 특성에 따라 복지국가들을 재분배 대 보험 기능에 따라 분류해 볼 수 있다. 대체로 유럽대륙과 북유럽 국가들은 보험기능이 발달한 반면, 영미형의 앵글로색슨 국가들은 상대적으로

13) 대표적 예로 이상은(2022)을 참조하시오.

재분배에 대한 초점이 강하다.

유럽대륙 국가들은 독일 비스마르크 시대 이래 사회보험제도를 중심으로 복지국가를 구축하였다. 이 국가들은 조합주의의 전통에 기반하여 지역별로 별도의 조합을 구성하여 회원들의 위험에 대응하는 조합방식의 사회보험제도를 구축하였다. 조합별 사회보험은 소득비례 급여를 제공하였고, 노사대표에 의하여 자주적으로 관리되었다. 전체적으로 소득비례급여의 수준이 높은 편이지만 조합별로 급여가 불평등하여 계층화 효과가 크다는 특징이 있는 것으로 평가되었다. 그래서 유럽대륙국가들은 비스마르크 복지모형(Bonoli, 1997), 조합주의 모형(Korpi and Palme, 1998), 또는 보수주의 복지국가(Esping-Andersen, 1991)으로 분류되었다. 이러한 복지국가 유형화 논의들에 기반할 때, 조합별 소득비례 사회보험에 기반한 유럽대륙 국가들은 보험기능이 강한 반면 조합들간에 격차가 커서 재분배 기능은 상대적으로 약한 것으로 평가된다. 특히 남유럽 국가들은 노동시장 이중화에 따라 소위 중심부 노동자에 대해서는 매우 높은 사회보험 급여를 공급하고 주변부 노동자들은 사회보험 적용에서 배제되는 사회보험의 이중화 현상이 강하고 전국민 기초보장이 취약하다. 이러한 측면에서 남유럽 국가들은 유럽 대륙의 다른 국가들과 같이 보험 기능이 강하지만 재분배 기능은 더 취약한 것으로 평가된다.

북유럽 국가들은 유럽대륙 국가들과 같이 소득비례 사회보험에 기반하여 보험기능이 상대적으로 큰 국가로 평가된다. 하지만 북유럽 국가들은 중앙집중적인 노사간 타협 구조와 포괄적 국가개입에 의하여 계층화 효과가 약하고 평등적인 복지국가를 구축하였다. 그래서 사회복지국가(Furniss and Tilton, 1977), 포괄적 복지모형(Korpi and Palme, 1998), 사민주의 복지국가(Esping-Andersen, 1991)으로 분류되었다. 이러한 평가들에 기반해 볼 때, 북유럽 국가들은 보험 기능이 강하면서도 또한 재분배 기능도 강한 것으로 평가된다.

영국과 미국 등의 앵글로 색슨 국가들은 복지가 기초보장에 초점이 맞추어져서 상대적으로 재분배 기능에 초점이 큰 반면 보험기능은 약한 것으로 평가된다. 영국의 경우 전후 복지국가의 청사진을 제공한 것으로 평가되는 베버리지 보고서에서는 국가에 의해 기초보장을 제공하고 그 이상은 시장에서의 자유 선택에 맡기는 원칙에 기반하여 복지국가 구상을 제시하였다. 베버리지 보

고서의 이러한 기본 원칙은 이후 영국 복지국가의 기본 틀로 구현되어 영국의 사회보험은 빈곤구제 수준의 정책급여를 제공하는데 그친다. 그래서 영국은 보험기능이 상대적으로 약하고 재분배에 보다 초점을 둔 국가로 평가된다.

미국은 사회보험이 제한적이면서 또한 사회부조도 제한적인 국가이다. 사회보험은 공적인 전국민건강보험이 부재하고 공적연금은 급여수준이 낮은 편이면서 재분배 요소가 결합되어 있다. 그래서 미국에서는 기업에 의한 건강보험 및 연금 공급이 중요하다. 사회부조의 경우에도 전국민 기초보장 체계가 구축되어 있지 못하고, 특히 근로능력이 있는 실업자에 대한 안전망이 부재하다. 그래서 미국의 복지는 보험보다는 재분배에 더 초점이 있지만 보험과 재분배 기능 모두 취약한 상황으로 평가된다.

앵글로색슨 국가들 중 호주와 뉴질랜드는 재분배에 상당히 초점을 두는 국가로 평가된다. 호주와 뉴질랜드에는 사회보험이 없다. 대신 보편적 현금급여나 포괄적인 사회부조 제도에 의하여 기초보장을 제공하는데 초점을 두고 있다. 또한 이 국가들은 노동시장에서의 임금 평등과 고용보장을 매우 강조하는 국가이다. 이러한 측면에서 Castles(1994)는 이 국가들을 임금소득자 복지국가(wage earners' welfare state)로 별도의 복지국가 유형으로 구분하였다. 보험 대 재분배의 측면에서 호주와 뉴질랜드는 보험 기능은 약한 반면 재분배 기능이 강한 국가로 평가된다.

<그림 2>는 이상에서의 복지국가 유형론 논의에 기반하여 국가들을 재분배 대 보험 기능에 따라 분류한 것이다. 그림에서 횡축은 재분배의 정도 즉 평등에 대한 강조의 정도이다. 종축은 보험의 정도이다. 1사분면(우상)은 재분배와 보험 기능 모두 큰 경우로 북유럽 국가들이 여기에 해당된다. 2사분면(좌상)은 재분배는 약하지만 보험 기능이 강한 경우로 유럽대륙국가들 특히 남유럽 국가들이 여기에 해당된다. 3사분면(좌하)은 재분배와 보험 기능 모두 약한 경우로 미국이 여기에 해당된다. 4사분면(우하)는 재분배는 강하지만 보험 기능이 약한 경우로 호주 및 뉴질랜드와 영국이 여기에 해당된다.



<그림 2> 국가간 재분배 대 보험 차이: 복지국가 유형론에 기반한 분류

출처: 저자 작성.

복지국가 유형론에 기반하여 국가들의 재분배 대 보험 특성을 분류한 것이 현재에 실제로 적용가능할까? 이를 살펴보기 위하여 OECD 데이터를 이용하여 각 국가의 공적지출 중 사회보험료와 일반재정으로 지불되는 규모를 살펴 보았다. 보험과 재분배의 기능이 반드시 사회보험료와 일반재정에 의한 복지 지출로 제한되는 것은 아니다. 하지만 사회보험이 일반적으로 보험의 기능을 담당하고 일반재정에 의한 복지가 보다 재분배적 목적에 해당된다고 가정하였다. OECD 데이터에서 각 국가의 사회보험료(GDP 대비)와 공적사회지출(GDP 대비)의 규모에 대한 자료를 추출하였다. 그리고 공적사회지출에서 사회 보험료를 제하여 일반재정에 의한 복지지출(GDP 대비)의 규모를 구하였다. 사회보험제도의 운영에 일반재정이 투입되는 경우가 많다는 점을 고려하면¹⁴⁾, 보험 대 재분배라는 측면에서는 본 연구에서와 같이 사회보험료와 일반재정지출로 구분하는 것이 더 적절하다고 생각된다. 대상 국가로는 복지국가 유형들을 고려하여, 북유럽 복지국가 유형으로 스웨덴과 노르웨이, 유럽대륙국가 유형으로 독일과 프랑스, 남유럽국가 유형으로 이탈리아와 스페인, 그리고 앵글로 색슨 국가로 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드를 선택하였다. 그리고 한국을 여기

14) 예를 들어 독일 공적연금의 지출의 약 1/4을 일반재정으로 부담한다.

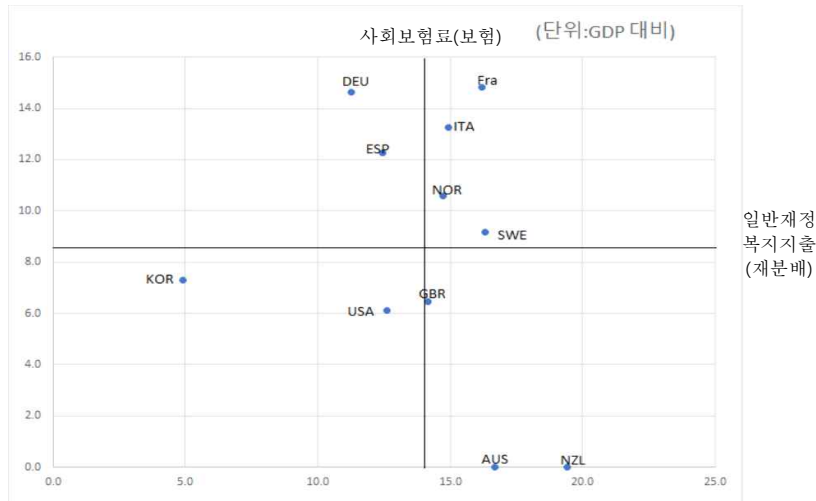
에 포함하여 비교해 보았다. 이 국가들을 사회보험료와 일반재정지출의 규모에 따라 분류한 결과 <그림 3>과 같이 나타났다. 여기에 포함된 국가들의 사회보험료와 일반재정복지지출의 규모의 평균값을 각각 직선으로 긋고 각 국가들의 위치를 표시하였다¹⁵⁾.

먼저 사회보험료에 의해 조달되는 복지지출의 규모가 커서 보험 기능이 강하다고 평가되는 국가들은 예측과 같이 유럽대륙 및 북유럽 국가들로 나타났다. 순서를 보면 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인, 노르웨이, 스웨덴의 순으로 사회보험료의 규모가 컸다. 유럽대륙 국가들이 북유럽 국가들보다 사회보험료의 규모가 더 크게 나타나 보험기능이 더 강한 것으로 추측된다. 이들 국가들 중에서 일반재정에 의한 공적사회지출 규모에 의해 재분배 기능 정도를 평가할 때, 프랑스와 스웨덴이 가장 크고, 이탈리아, 노르웨이, 스페인의 순서로 나타났다. 재분배의 정도에 따라 분류할 때 북유럽과 유럽대륙 간에 명확하게 구분되지 않고 서로 혼재되는 것으로 나타났다. 이는 90년대 이후 스웨덴 등 북유럽 국가들에서의 사회보험 급여의 축소 개혁과 유럽대륙 국가들에서의 기초보장 강화 노력 등에 따른 변화가 영향을 미친 것으로 생각된다.

앵글로색슨 국가들은 사회보험료 규모가 평균 이하인 것으로 나타나 보험 기능이 약한 것으로 평가된다. 이들 중에는 영국의 사회보험료 규모가 가장 크고, 미국이 그 다음이고, 호주와 뉴질랜드의 경우에는 사회보험제도가 없어 사회보험료 규모가 0인 것을 볼 수 있다. 일반예산복지지출의 규모 측면에서는 뉴질랜드, 호주, 영국, 미국의 순서로 나타났다. 일반예산 복지지출을 기준으로 볼 때, 뉴질랜드와 호주는 평균 이상으로 재분배 기능이 큰 편이고, 영국은 평균 정도로 재분배 기능이 중간이고, 미국은 평균 이하로 재분배 기능이 약한 것으로 평가된다.

한편 한국은 이들 서구 국가들에 비하여 보험기능이 유럽대륙 및 북유럽 국가들보다는 낮고 영국 및 미국과 유사하거나 약간 높은 한편, 재분배 기능은 매우 취약한 것으로 나타났다. 복지국가의 보험과 재분배의 기능을 사회보험료와 일반재정 복지지출의 규모로만 평가할 수는 없기 때문에, 이러한 분석결과는 정확하기보다는 대략적인 추정으로 보는 것이 적절할 것이다.

15) 분석에 포함된 국가들의 평균값은 그 기준으로서 절대적인 것은 아니다. 여기에서는 분석의 편의를 위해서 이 값을 이용하였다.



<그림 3> 국가 간 재분배 대 보험 차이: 공적사회지출을 위한
사회보험료 대 일반재정 규모에 따른 분류

자료: OECD (2022), Social security contributions, Public social expenditure. (indicator).
(Accessed on 30 September 2022)를 이용하여 필자 작성.

3. 계량적 실증연구 결과

복지국가에서의 재분배 대 보험의 우선성에 대해 알아보기 위하여 앞에서는 복지국가의 역사적 발달과정과 국가들간의 차이의 측면을 살펴보았다. 여기에서는 재분배 대 보험의 상대적 비중을 계량적으로 추정해 보고자 한다. 실증적으로 재분배 대 보험의 크기를 추정해 보고자 하는 몇 가지의 시도가 있어왔다. 이들은 기본적으로 복지급여를 개인내의 생애주기간 재분배의 부분과 개인간의 재분배의 부분으로 구분하고자 하였다.

먼저 개인들의 생애소득을 추정하여 생애총복지급여 중 자기부담에 의한 급여의 부분과 그 외의 개인간 재분배 부분을 구분해 보고자 하는 시도들이 있었다. 대표적으로 폴킹햄과 힐스(Falkingham and Hills, 1995)는 영국 복지국가의

사회지출을 생애주기간 재분배의 부분과 나머지 부분으로 구분하여 추정하였다. 생애 재분배 정도를 추정하기 위해서는 개인들의 생애소득을 알아야 한다. 그런데 우리가 가진 서베이 데이터들을 한 시점에서 조사된 것으로서 개인들의 생애소득을 알 수 없다. 개인들을 추적 조사하는 패널데이터도 그 시점까지의 개인의 소득을 알 수 있을 뿐 그 이후 사망시까지의 미래 소득에 대한 정보가 없다. 그러므로 이들은 마이크로시뮬레이션 모델을 이용하여 개인들의 사망시까지의 미래소득을 추정하였다. 그리고 이 생애소득 자료에 기반하여 개인이 받은 총복지급여(현금급여+교육+의료) 중에서 자기부담급여(self-financed benefits)가 전체의 2/3에 해당되고, 나머지 1/3이 개인간 재분배에 해당된다는 결과를 제시하였다. 즉 영국 복지국가의 경우 복지급여 중 약 2/3가 보험기능에 해당되고, 약 1/3이 재분배 기능에 해당된다고 할 수 있다.

김혜원·김을식·전승훈(2010)은 폴킹햄과 힐스(1995)를 분석방법을 적용하여 한국을 대상으로 유사한 분석을 실시하였다. 한국 자료에서 역시 마이크로시뮬레이션 방법을 이용하여 개인들의 생애소득을 추정하고 복지급여 중 생애주기간 재분배에 해당되는 부분을 계산하였다. 그 결과 한국에서는 복지급여(현금급여만 추정) 중 약 3/4이 개인의 생애주기간 재분배에 해당되고, 약 1/4이 개인간 재분배에 해당된다는 것을 발견하였다. 저자들은 이러한 결과로부터 한국의 경우 개인간 재분배 복지가 적어서 생애주기간 재분배가 영국보다 더 크게 나타났다고 해석하였다.

영국의 경우에는 현금급여, 교육서비스, 그리고 의료서비스를 합한 총복지급여에 대한 추정결과이고 한국의 경우에는 현금급여만에 대한 추정결과이기 때문에 이를 직접적으로 비교하기는 어렵다. 하지만 이러한 연구결과들은 영국과 한국 모두에서 전체 복지급여 중 보험 기능에 해당되는 부분이 지배적이라는 것을 제시한다.

다음으로 불평등지수를 이용하여 복지국가에 의한 불평등 감축효과를 개인간 및 개인내 효과로 분해하는 시도가 있었다. 바텔스(Bartels, 2011)는 기존 연구들이 정부 조세와 급여에 따른 한 시점에서의 불평등 감소효과를 측정함으로써 개인내의 생애주기간 재분배에 해당하는 보험의 효과를 제대로 파악할 수 없었다고 비판하면서, 장기간의 자료를 이용하여 복지국가의 보험효과를 측정하고자 하였다. 장기간의 자료에서 복지국가의 불평등 감소 효과를 개인간 및 개인내

효과로 분해하였다. 구체적으로 독일의 사회경제패널(Socio-Economic Panel) 1984-2009의 장기자료에서 복지국가에 의한 불평등 감축효과를 계산하고 이를 개인간과 개인내 요소로 분해하였다. 각 20년을 포괄하는 7개의 균형 패널을 구축하고¹⁶⁾, 타일지수(Theil Inequality Index)를 이용하여 분해하였다. 그 결과 20년의 장기간에 있어서 독일 복지국가는 재분배보다는 보험에 우선성을 두었다는 것을 발견하였다.

또한 바텔스(Bartels, 2011)는 이 보험 우선성이 생애주기 단계에 따라 차이가 있다는 것을 발견했다. 생애주기상에서 사람들이 젊을 때에는 국가개입이 누진적 조세와 공적 이전을 통해 개인간의 재분배가 중심이다. 그러나 개인들이 노령기가 되었을 때에는 공적연금을 통해 개인내의 생애주기상 재분배가 중심이 된다는 것을 발견하였다. 즉 개인의 생애주기상으로 볼 때, 복지국가는 개인이 젊을 때에는 빈곤에 대응한 재분배를 중심으로 하는 로빈후드의 역할을 하고, 후년기에는 보험자로서의 역할을 담당한다는 것이다¹⁷⁾.

V. 결론을 대신하여: 복지국가의 재분배 대 보험 기능의 미래 전망

앞에서 현대 복지국가는 재분배 대 보험 중 보험 우선성이 상대적으로 더 강하다는 평가가 일반적이라는 것을 알 수 있었다. 그런데 미래에 재분배 대 보험의 우선성은 어떤 방향으로 전개될까? 미래에 발생할 일을 지금 미리 다 알 수는 없지만 현재의 상황으로부터 일정한 예측을 해 볼 수 있다. 크게 세 가지의 변화가 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 양극화와 디지털화, 그리고 인구고령화가 그것이다.

먼저 양극화의 전개 양상이 복지국가의 재분배 기능의 정도에 중요한 영향을 미칠 것으로 생각된다. 서구 자본주의 국가들의 분배양상에 대한 연구들을 보면 20세기 초반까지 초기 자본주의 사회에서 극심했던 불평등이 대공황과 2차세계

16) 1983-2002, 1984-2003, 1985-2004, 1986-2005, 1987-2006, 1988-2007, 1989-2008 년을 포괄하는 7개의 균형 패널을 구축하였다.

17) 하지만 이 연구에서는 의료나 교육과 같은 현물급여들의 효과를 고려하지 않았다는 한계가 있다.

대전을 거치면서 복지국가의 확장에 따라 1970년대까지 상당히 불평등이 완화되었다. 그러나 1980년대 이후 신자유주의와 세계화의 흐름하에서 복지국가의 개입이 축소되면서 다시 불평등이 심화되고 양극화가 진행되어 온 것으로 보고되고 있다(Piketty, 2019).

1980년대 이후 증가되어온 불평등의 양상이 향후 어떻게 전개되어 갈 것인지가 복지국가의 재분배와 보험 기능에도 중요한 영향을 미칠 것으로 생각된다. Baldwin(1990)은 과거 부와 빈곤으로 극도로 양극화된 사회에서 부자와 빈자간의 재분배가 작동되었던 데 비해, 중산층의 확장으로 양극화가 약화된 사회에서는 중산층 내에서의 자원의 재분배를 증가시키게 되었다고 복지국가의 역사를 평가하였다. 이미 불평등이 상당히 증가된 상황에서 현대의 대표적 좌파경제학자 중 한 명인 피케티(Piketty, 2019)는 조세의 누진성 강화와 기본소득 보장, 교육 평등성 강화, 그리고 노동자의 기업 경영 참여 증가 등의 정책들을 제안하면서 복지국가의 재분배 노력 강화를 주장하였다. 앞으로 자본주의 국가들에서의 불평등이 해소되지 않거나 더 심화된다면, 복지국가의 재분배 기능에 대한 요구가 강해지고 또한 재분배를 둘러싼 계급간 갈등이 심화될 것으로 생각된다.

다음으로 디지털 기술혁신에 따라 정보 이용가능성이 증가되면서 복지국가의 보험 기능에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 복지국가의 보험 기능 발달의 주된 요인 중 하나는 시장실패의 문제였다. 특히 보험의 공급과 관련하여 정보의 문제가 시장실패를 야기한 주요 요인이었다. 소비자 측면에서의 보험상품에 대한 정보의 문제도 있었지만 공급자 측면에서의 정보의 문제들이 주요한 문제로 제기되었다. 보험상품 공급자의 정보부족으로 인하여 역선택이나 도덕적 해이와 같은 정보 비대칭성의 문제들이 발생하여 보험시장이 효율적으로 작동하기 어려웠다. 그런데 디지털 기술혁신에 따라 정보 이용가능성이 증가되면 보험시장에서의 정보 비대칭성의 문제가 완화될 수 있다. 디지털 시대에 보험시장의 실패를 초래했던 정보의 문제가 상당 정도 해결된다면, 이제 시장에 의해서도 주요 보험상품들이 효율적으로 제공될 수 있다. 이러한 상황이 발생되면 중상층들은 자신들만의 별도의 민간보험을 구축하고자 하는 욕구를 강하게 가지게 된다. 디지털 시대에 중상위 계층들이 민간보험으로 분리하게 되면 사회보험이 그만큼 축소될 것이다. 그래서 디지털 시대에 연대적 사회보험을 지키고자 하는 입장과 사회보험을 이탈하여 별도의 민간보험을 조직화하고자 하는 입장 간에 갈등이 심화될 것이라는

예상들이 제기되고 있다(Busemeyer and Iversen, 2020; Iversen and Rehm, 2016). 디지털 기술혁신과 빅데이터 정보의 이용가능성 증가는 사보험의 확대에 따른 복지국가의 보험기능의 축소를 야기할 것으로 우려된다.

마지막으로 인구고령화가 복지국가의 보험 우선성 정도에 중요한 영향을 미칠 것이다. 앞에서 현대 복지국가의 보험 우선성은 주로 생애주기적 차원에서 아동기와 노년기의 위험에 대한 보험의 차원에서 이루어진다는 것을 알 수 있었다. 특히 노년기의 소득단절과 질병의 위험에 대응하기 위한 노령연금과 건강보장의 영역에서 보험적 성격의 큰 복지지출이 이루어진다. 그런데 인구고령화는 사회전체적으로 노년기의 소득단절과 질병의 위험의 총량을 더욱 증가시키고, 이에 대응하는 노령연금과 건강보험 등의 보험 성격의 지출 총량을 증가시킬 것이다.

한국에서 사회보장 지출의 중장기전망 추계 결과에 따르면, 전체 사회보장 지출 중에서 사회보험의 비중이 2018년 62.2%로부터 2060년 83.1%로 더욱 증가될 것으로 예상된다(신화연, 2018). 한국의 급속한 인구고령화에 따라 공적 노령연금과 건강보험의 지출이 증가함으로써 사회보장 지출 중에서 앞으로 사회보험의 비중이 더 커진다는 연구결과이다. 이러한 현상은 비단 한국뿐만 아니라 서구 복지국가들에서도 그 정도에는 차이가 있겠지만 인구고령화에 따라 유사한 경향이 발생될 것으로 예상된다.

이와같이 미래에 불평등, 디지털 기술혁신, 그리고 인구고령화의 양상에 따라 복지국가의 재분배 대 보험의 우선성이 영향을 받을 것으로 생각된다. 미래의 불평등과 디지털 기술혁신은 재분배 우선성을 강화시키고 보험 우선성을 약화시키는 반면, 인구고령화의 전개는 보험 우선성을 강화시킬 것으로 예상된다. 복지국가의 재분배 대 보험 기능 중 어떤 기능이 미래에 중심이 될지는 이러한 환경변화들 중 어떤 영향이 더 큰가에 따라 달라질 것이다. 만일 복지국가의 보험 우선성이 약화된다면 복지국가의 미래는 상당히 불안정하고 갈등적이 될 가능성이 높다. 반면 복지국가의 보험 우선성이 유지되거나 강화된다면 복지국가의 미래는 상당히 안정적이고 연대적인 성격이 강할 것이다. 현재의 상황에서는 재분배 대 보험 중 어떤 기능이 더 강화될지를 예상하기는 어렵다. 하지만 현재 진행되고 있는 급격한 인구고령화에 따른 보험 기능의 증가가 상당한 중요하게 작용할 것으로 생각된다. 그래서 일정한 변화는 있더라도 복지국가의 보험기능은 상당정도 유지될 것으로 조심스럽게 진단해 본다.

참고문헌

- 신화연. 2018. “중장기 사회보장 재정추계 시나리오 분석 연구.” 「보건복지부 한국보건사회연구원」.
- 이상은. 2022. 『사회복지정책론: 기초, 이론, 그리고 분석』. 학지사.
- 이철승·황인혜·임현지. 2018. “한국 복지국가의 사회경제적 기초: 자산 불평등, 보험욕구, 복지 선호도, 2007-2016.” 『한국정치학회보』. 52(5): 1-30.
- Ansell, B. 2014. “The Political Economy of Ownership: Housing Markets and the Welfare State.” *American Political Science Review*. 108(2): 383-402.
- Artoni, R. and Casarico, A. 2008. *Insurance, Redistribution and the Welfare State: Economic Theory and International Comparisons*. In Lilia Costabile(Eds.), *Institutions for Social Well-Being: Alternative for Europe*. Palgrave macmillan.
- Baldwin, P. 1990. *The Politics of Social Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bartels, C. 2011. “Redistribution and insurance in the German welfare state.” Discussion Papers 2011/25, Free University Berlin, School of Business & Economics.
- Barr, N. 2001. *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford University Press.
- Barr, N. 2004. *Economics of the Welfare State*. (4th ed.). Oxford University Press.
- Bonoli, G. 1997. “Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach.” *Journal of Social Policy*. 26(3): 351-372.
- Busemeyer, M. and Iversen, T. 2020. “The Welfare State with Private Alternatives: The Transformation of Popular Support for Social Insurance.” *The Journal of Politics*. 82(2): 671-686.
- Castles, F. 1994. “The Wage Earner’s Welfare State Revisited: Refurbishing the Established Model of Australian Social Protection, 1983-1993.”

- Australian Journal of Social Issues*. 29(2): 120-145.
- Esping-Andersen, G. 1985. *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. 1990. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.(G.에스핑앤더슨 지음. 박시중 옮김. 2007. 복지자본주의의 세 가지 세계. 성균관대학교 출판부).
- Falkingham, J. and Hills, J. 1995. *The Dynamic of Welfare*. Prentice Hall.
- Furniss, N. and Tilton, T. 1977. *The Case for the Welfare State*. Bloomington: Indiana University Press.(노만 쾰니스·티모시 톨톤 지음. 김한주·황진수 옮김. 1983. 현대복지국가론. 고려원).
- Hacker, J. and Rehm, P. 2022. “Reducing Risk as well as Inequality: Assessing the Welfare State’s Insurance Effects.” *British Journal of Political Science*. 52: 456-466.
- Iversen, T. and Soskice, D. 2006. “Electoral Institutions, Parties, and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More than Others.” *American Political Science Review*. 100(2): 165-181.
- Kang, S. and Powell, G. 2010. “Representation and Policy Responsiveness: The Median Voter, Election Rules, and Redistributive Welfare Spending.” *The Journal of Politics*. 72(4): 1014 - 1028.
- Korpi, W. 1983. *The Democratic Class Struggle: Swedish Politics in a Comparative Perspective*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Korpi, W. 1989. “Power, Politics and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930.” *American Sociological Review*. 54(3): 309-328.
- Korpi, W. and Palme, J. 1998. “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries.” *American Sociological Review*. 63(5): 661 - 687.
- Meltzer, A. and Richard, S. 1981. “A Rational Theory of the Size of Government.” *Journal of Political Economy*. 89(5): 914-927.
- Moene, K. and Wallerstein, M. 2001. “Inequality, Social Insurance and

- Redistribution.” *American Political Science Review*. 95(4): 859-874.
- Piketty, T. 2019. *Capital and Ideology*. Cambridge: Harvard University Press. (토마 피케티 지음. 안준범 옮김. 2020. 자본과 이데올로기. 문학동네.)
- Rothstein, B., & Uslaner, E. 2005. “All for all: Equality, corruption, and social trust.” *World politics*. 58(1): 41-72.
- Rothstein, B., Samanni, M., & Teorell, J. 2012. “Explaining the welfare state: Power resources vs. the Quality of Government.” *European Political Science Review*. 4(1): 1-28.
- Rueda, D. & Stegmuller, D. 2019. *Who Wants What?: Redistribution Preferences in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sinn, H. 1995. “A Theory of the Welfare State.” *Scandinavian Journal of Economics*. 97(4), 495-526.
- Saez, E. 2021. Should We Tax Wealth. In Blanchard, O. & Rodrik, D. *Combating Inequality: Rethinking Government’s Role*. Cambridge: The MIT Press.
- Zucman, G. 2021. Can a Wealth Tax Work. In Blanchard, O. & Rodrik, D. *Combating Inequality: Rethinking Government’s Role*. Cambridge: The MIT Press.

[논문접수 2022. 10. 10; 심사완료 2022. 11. 21; 게재확정 2022. 11. 26]

<Abstract>

Two Roles of the Welfare State : Redistribution versus Insurance

Lee, Sangeun*

There has been two perspectives on the role and function of the welfare state. One is to view the welfare state as a device of redistribution from the rich to the poor. The other is to view the welfare state as a device of providing insurance against risks.

This study explores the function of redistribution and insurance of the welfare state and discuss its implications. In order to do this, first this study review the basic logic of two perspectives on the development of the welfare state. Second, this study investigate how different are two perspectives in evaluating the features and impacts of the welfare state, in terms of economic, political and policy domain. Third this study analyzed which function of the two has priority in the welfare state. Finally, this study discussed the future prospect of the priority of two functions of the welfare state, with regard to environmental change including inequality, digitalization, and aging.

Key Words: Welfare State, Redistribution, Insurance

* Professor, Department of Social Welfare, Soongsil University

저출산 · 고령화 사회에 직면한 한국의 아동 공적 소득이전 정책의 방향

정찬미*

【목차】

- I. 서론
- II. 연구방법
- III. 주요국의 아동에 대한 조세와 공적소득이전 정책
- IV. 결론

<국문초록>

국가의 사회적 상황에 따라 아동의 공적 소득이전정책의 목적 및 방향성이 달라지므로, 한국의 저출산, 낮은 아동빈곤율, 높은 노인빈곤율 상황과 유사한 국가를 선정하고, 그 국가의 아동에 대한 공적 소득이전정책을 살펴보고 이를 토대로 한국의 아동에 대한 공적지원 체계의 정책 방향성을 제시하는 것을 목적으로 한다.

OECD 33개 국가의 아동빈곤율과 출산율에 따라 군집분석(cluster analysis) 한 결과, 한국은 낮은 아동빈곤율- 낮은 출산율의 그룹에 속하였으며 같은 그룹에 속하며 아동빈곤율, 전체빈곤율과 노인빈곤율의 관계가 한국과 유사한 국가로 스위스와 독일로 선정되었다. 스위스와 독일의 아동 공적이전 정책 체계를 살펴보고 한국에 주는 시사점을 다음과 같다. 첫째, 국가의 공적지원에 연령의 사각지대가 없어야 한다. 둘째, 낮은 아동빈곤율-낮은 출산율의 국가는 아동수당을 보편적으로 지급하는 경향을 보이며, 출생순위에 따라 급여수준을 확대하여 아동수가 많을수록 많은 혜택을 받게 설정하고 있다. 셋째, 아동에 대한 지원이 중복되지 않도록 제도 간의 체계가 이루어져야 하겠다. 마지막으로 노인빈곤율이 높은 국가에서는 노인 빈곤해소를 위한 국가의 재원 부담도 필요한 상황이므로, 아동에 대한 공적 지원의 재원을 부모의 기여와 고용주의 부담 등을 기반으로 하는 사회보험의 방식이나 목적세 등의 방법도 고민할 필요가 있다.

주제어: 저출산, 아동빈곤, 아동수당, 아동소득보장, 아동 공적이전정책, 조세지원

* 사회보장위원회 전문위원

I. 서론

한국은 아동수당 제도 도입의 목적을 아동의 권리·복지 증진으로 밝혔으나, 암묵적으로는 출산율 제고를 정책적 효과로 기대하고 있을 것이다. 한국은 OECD국 중 출산율이 가장 낮은 국가로 2018년도에 세계 최초로 합계출산율이 1명 미만을 기록되었으며, 2022년 기준으로 0.81명으로 국가의 시급한 문제로 대두되고 있다. 출산율 감소의 원인은 경제, 교육, 주거, 문화 등 복합적인 문제가 원인이 되지만, 경제적 어려움이 가장 큰 원인 중 하나로 조사되었다(이삼식 외, 2015). 아동수당을 통해 아동 양육에 대한 비용을 국가에서 일부 보장해 줌으로써 부모의 아동 양육에 대한 경제적 부담을 절감시켜 출산율 제고에 긍정적 영향을 미칠 것을 기대하고 있다.

하지만 현재 아동수당제도는 만 8세 미만 아동에 월 10만 원을 제공하는 것으로, 제한된 연령과 낮은 급여수준의 아동수당으로 출산율이 높아질 것이라고 기대하기 어렵다. 그렇다고 빠른 시일 내에 아동수당의 연령을 확대하고 급여수준을 높이기 어려운 실정이다. 왜냐하면 한국은 빠른 고령화와 높은 노인빈곤율의 문제를 해결하는 것이 더욱 시급하여 노인에 대한 지원이 국가 정책적 지원 대상의 최우선이 되어, 상대적으로 낮은 빈곤율의 수치를 보이는 아동에 대한 지원까지 확대하기에는 국가의 재정적 어려움이 발생할 것이다. 실제로 한국의 아동빈곤율은 9.8%로 전체빈곤율 15.3%보다 낮으며, 75세 이상 노인빈곤율 52%의 약 1/5에 불과하다(2021년 기준). 또한 아동수당 하나의 제도로 출산율 제고나 아동권리증진 등의 정책적 평가를 내리기는 어렵다. 아동수당은 아동의 공적지원 정책 중 하나의 제도로서 아동 양육 비용의 일부를 보조해주는 역할을 하는 것으로 보아야 하며, 아동에 대한 조세혜택과 공적이전 정책들이 종합적이고 체계적으로 이루어져야 할 것이다(이상은·정찬미, 2017).

그렇다면 저출산, 낮은 아동빈곤율, 높은 노인빈곤율의 사회적 상황에 처한 한국의 아동 공적이전 정책의 방향을 어떻게 설정해야 할지 고민해 볼 필요가 있다. 국가의 사회적 상황에 따라서 아동에 대한 공적지원 정책의 목적이 달라질 수 있기 때문이다. 예를 들어, 높은 출산율과 높은 아동빈곤율의 국가가 있다면 아동 빈곤 해소가 아동의 공적이전 정책의 목적이 될 것이고, 반대로 낮은 출산율과 낮은 아동빈곤율의 국가는 아동 빈곤해소 보다는 출산율을 높이는

것이 우선적인 정책 목적이 될 것이기 때문이다.

대개 아동의 공적지원 정책의 도입 및 방향성에 관한 연구들은 일부 선진국 특히 복지수준이 높은 북유럽국가들의 제도를 살펴보고 한국에 적용하거나, 제도의 재원조달 방식 또는 급여체계 방식으로 분류하여 분류별 대표 국가를 선정하여 국가의 제도 체계를 살펴보고 한국에 도입방안을 제시하는 것이 대부분이었다(이선주·박선영·김선영, 2006; 이용복, 2004; 이재완·최영선, 2005; 이상은·정찬미, 2016). 국가의 사회적 상황이나 아동 공적이전 정책을 종합적으로 살펴보지 않고 복지수준이 높은 선진국들의 하나의 제도를 단편적으로 살펴보고 한국에 적용하는 것에는 한계가 있다. 출산율, 아동빈곤율, 노인 빈곤율 등의 사회적 상황이 한국과 유사한 국가는 어디인지 분석하고, 그 국가의 아동에 대한 조세와 공적이전정책들은 어떻게 운용하고 있는지 모색한 후에 한국의 아동에 대한 공적지원에 대한 방향을 모색한다면 보다 현실적인 방향을 제시할 수 있을 것이다.

이에 본 연구의 목적은 한국과 유사한 사회적 상황에 있는 국가를 선정하고, 그 국가의 아동에 대한 공적지원체계를 종합적으로 살펴보고 이를 토대로 한국의 아동에 대한 공적지원 체계의 방향성을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 먼저 한국과 유사한 사회적 상황에 있는 국가를 파악하기 위하여 아동빈곤율과 출산율로 군집분석을 하여 한국이 속한 군집의 국가들을 파악하고, 전체빈곤율에 비해 아동빈곤율이 낮으면서, 노인빈곤율은 높아 한국과 가장 유사한 국가의 아동에 대한 공적지원이 어떻게 이루어지고 있는지 살펴본다. 다음으로 그 국가들의 아동에 대한 공적지원체계를 한국에 적용했을 때 아동의 연령별, 가구 내 아동의 수별 국가의 지원수준이 어느 정도인지 예측해보고 한국의 아동에 대한 공적지원체계의 방향성을 모색해본다.

II. 연구방법

1. 연구 대상 및 분석변인

출산율, 전체빈곤율, 아동빈곤율, 노인빈곤율 등의 사회적 상황이 한국과 유사한 국가를 선정하고, 그 국가의 아동에 대한 공적지원체계를 종합적으로 살펴보고 한국의 아동에 대한 공적지원 체계의 방향성을 제시하는 것을 목적으로 한다. 한국과 유사한 사회적 상황에 있는 국가를 선정하기 위하여 OECD 통계를 활용한다. 출산율, 전체빈곤율, 아동빈곤율, 노인빈곤율의 모든 자료가 제시되는 2014년도를 중심으로 OECD 33개국을 분석하였다.

출산율, 전체빈곤율, 아동빈곤율, 노인빈곤율을 주요 변수로 국가를 선정하는 이유는 이러한 사회적 상황이 아동에 대한 국가의 지원 목적에 영향을 줄 것으로 예상되기 때문이다. 한국의 아동빈곤율은 OECD 국가 중 낮은 편에 속하지만, 아동빈곤율이 낮은 이유가 국가의 경제적 상황이 좋아서인지, 아동빈곤율 해소시키는 정책이 작용해서 인지 알 수 없기 때문에 아동빈곤율이 낮다고 아동에 대한 공적지원 체계가 잘 이루어졌다고 할 수는 없다(Miles Corak, Christine Lietz and Holly Sutherland, 2005). 하지만 아동빈곤율이 낮으면서 출산율이 낮다면 아동빈곤해소보다는 출산율 제고에 아동에 대한 지원의 목적이 클 것이며, 아동빈곤율이 높으면서 출산율이 높은 국가는 출산율 제고보다는 아동빈곤 해소를 목적으로 아동에 대한 공적지원을 사용할 것으로 예상되기 때문이다. 또한 다른 계층보다 아동 가구의 경제적 상황이 더 나을 때 국가의 예산은 아동에 집중되기 어려울 수 있다. 아동보다 노인에 대한 소득보장이 필요하며, 아동빈곤 해소보다 출산율 제고가 시급한 문제를 가지는 국가들의 아동에 대한 공적지원 체계를 살펴봄으로써 보다 현실적이고 실질적인 아동 공적 소득이전 정책의 방향을 제시할 수 있을 것으로 보인다.

2. 분석 방법

본 연구에서는 먼저 OECD 33개 국가의 아동빈곤율과 출산율에 따라 국가군집을 유형화하기 위하여 군집분석(cluster analysis)를 실시하였다. 군집 추

출 방법 중 계층적 군집화(hierarchical clustering)를 사용하였으며, 군집 간의 거리를 계산하는 방식에서는 평균결합법을 사용하였다. 한국과 같은 군집에 속한 국가 중 아동빈곤율이 전체빈곤율과 노인빈곤율보다 낮은 국가를 선별하여 출산율과 빈곤율 측면에서 한국과 가장 유사한 상황에 있는 국가를 선정한다. 그다음 선정된 국가의 아동에 대한 조세와 공적이전 체계가 어떻게 이루어지고 있는지 살펴보고, 국가 간 비교를 통하여 한국에 갖는 시사점을 도출한다. 국가 간 비교를 위해서는 아동의 연령별 적용가능 제도를 살펴보고, 아동 수별 기준가족을 설정하여 가구 내 아동 수별 급여수준을 비교하였다.

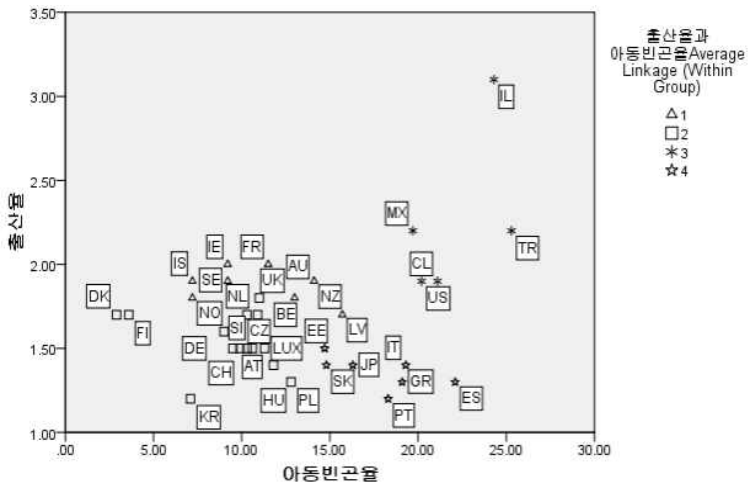
Ⅲ. 주요국의 아동에 대한 조세와 공적 소득이전 정책

1. 군집분석 결과

OECD 33개국의 2014년 출산율과 아동빈곤율로 군집분석을 하여 <표 1>과 <그림 1>의 결과가 나타났다. 첫 번째 그룹은 아동빈곤율은 낮으면서 출산율은 높은 국가로 호주, 프랑스, 뉴질랜드, 스웨덴 등 8개국이 속했다. 두 번째는 한국이 속한 그룹으로 아동빈곤율과 출산율이 모두 낮은 국가로 오스트리아, 독일, 스위스, 영국 등 14개국이 속했다. 세 번째 그룹은 아동빈곤율과 출산율이 모두 높은 국가로 가장 대표적인 국가는 이스라엘(출산율 3.1명, 아동빈곤율 24.3%)로 볼 수 있다. 네 번째 그룹은 아동빈곤율은 높고 출산율은 낮은 국가들로 다른 국가들에 비해 비교적 경제적 상황이 좋지 않은 국가들이 포함되었다(표 2 참조).

<표 1> OECD 33개국의 출산율 및 빈곤율

Year	출산율 (명)	아동빈곤율 (%)	전체빈곤율 (%)	66-75세 빈곤율(%)	75세이상 빈곤율(%)
Australia	1.8	13.0	12.8	23.4	29.2
Austria	1.5	10.6	-	8.1	9.9
Belgium	1.7	10.9	-	7	8.6
Canada	1.6	15.0	12.6	8.5	9.9
Czech Republic	1.5	10.3	-	3.5	4.1
Denmark	1.7	2.9	5.5	2.1	4.9
Estonia	1.5	14.7	-	21.9	28.5
Finland	1.7	3.6	6.8	3.7	10.6
France	2	11.5	8.1	2.5	4.2
Germany	1.5	9.5	9.5	8.4	10.3
Greece	1.3	19.1	-	7.1	9.5
Hungary	1.4	11.8	10.1	7.8	9.9
Iceland	1.9	7.2	-	4.9	6.1
Ireland	2	9.2	-	5.2	9.3
Israel	3.1	24.3	18.6	21.6	23.9
Italy	1.4	19.3	-	8.9	9.7
Korea	1.2	7.1	14.4	42.7	-
Latvia	1.7	15.7	-	22.2	31.6
Lithuania	1.6	20.5	-	15.6	18.9
Mexico	2.2	19.7	16.7	22.6	30.3
Netherlands	1.7	10.7	7.8	1.6	3.4
New Zealand	1.9	14.1	10.9	7.7	15.2
Norway	1.8	7.2	8.1	2.2	7.3
Poland	1.3	12.8	-	8.3	6.7
Portugal	1.2	18.3	-	8.5	11.2
Slovak Republic	1.4	14.5	-	3.3	4.8
Slovenia	1.6	9.0	-	10.3	16.9
Spain	1.3	22.7	-	4.7	6.2
Sweden	1.9	9.2	9	6.6	15.2
Switzerland	1.5	9.9	9.9	16.3	23.8
Turkey	2.2	25.3	17.3	16.2	23.2
United Kingdom	1.8	11.0	10.5	10.5	16.7
United States	1.9	20.2	17.5	17.4	26.3

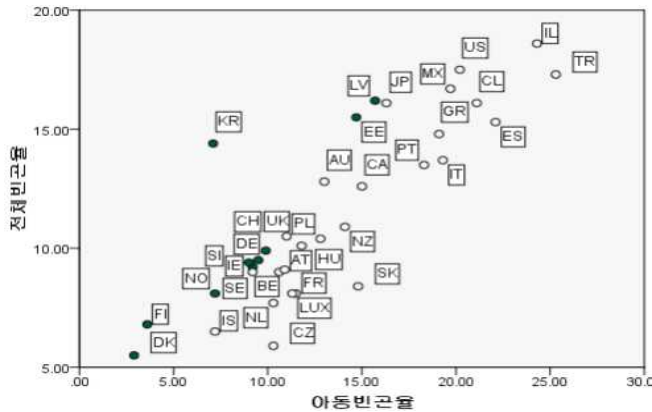


<그림 1> 출산율과 아동빈곤율의 분포

<표 2> 출산율과 아동빈곤율에 따른 국가 구분

그룹	국가
1 (낮은 아동빈곤율-높은 출산율)	호주, 프랑스, 아이슬란드, 아일랜드, 라티비아, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴
2 (낮은 아동빈곤율-낮은 출산율)	오스트리아, 벨기에, 체코, 덴마크, 핀란드, 독일, 헝가리, 영국, 네덜란드, 폴란드, 슬로베니아, 스위스, 한국
3 (높은 아동빈곤율-높은 출산율)	칠레, 이스라엘, 멕시코, 터키, 미국
4 (높은 아동빈곤율-낮은 출산율)	에스토니아, 그리스, 포르투갈, 스페인, 슬로바키아

<그림 2>는 전체빈곤율과 아동빈곤율의 분포를 나타낸 것으로 한국과 같이 전체빈곤율보다 아동빈곤율이 낮은 국가를 진한색으로 표시하였다. 전체 33개국 중 아동빈곤율이 전체빈곤율의 수준과 유사하거나 낮은 국가는 10개국(노르웨이, 덴마크, 독일, 슬로베니아, 스웨덴, 스위스, 아일랜드, 에스토니아, 핀란드, 한국)이었으며, 한국이 전체빈곤율(14.4%)과 아동빈곤율(7.1%)로 격차가 가장 컸다.



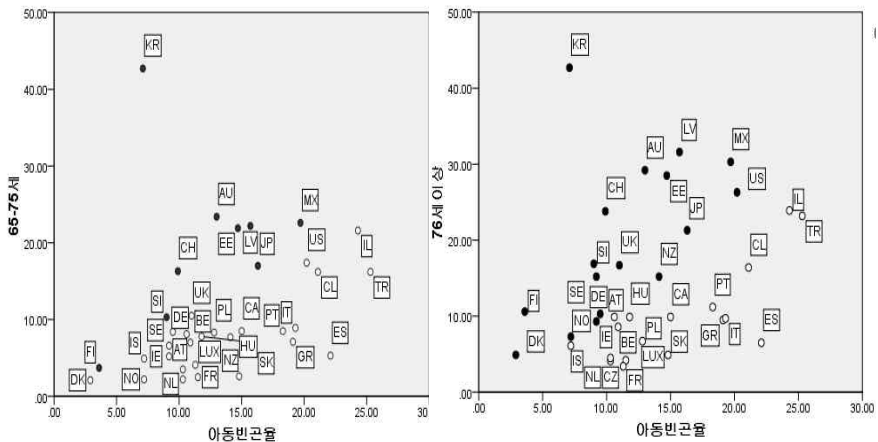
<그림 2> 전체빈곤율과 아동빈곤율 분포

<그림 3>은 아동빈곤율과 노인빈곤율의 분포를 나타낸 것으로 OECD 통계에서 노인빈곤율은 65~74세와 75세 이상으로 구분하여 비교하였다. 노인빈곤율이 아동빈곤율 보다 높을 경우 국가의 제한된 예산에서 노인 빈곤해소를 위하여 아동보다 노인에 대한 지원을 강화할 수 있어, 한국과 같이 노인빈곤율이 아동빈곤율 보다 높은 국가를 색으로 표시하여 구분하였다.

65~74세 노인빈곤율이 아동빈곤율보다 높은 국가는 33개국 중 9개국으로 나타났다. 9개국에는 호주, 에스토니아, 핀란드, 일본, 한국, 라티비아, 멕시코, 슬로베니아, 스위스가 속했다. 그 중 한국의 노인빈곤율이 42.7%로 전체 33개국 중 가장 높았으며 아동빈곤율과의 차이도 가장 컸다.

75세 이상 노인빈곤율이 아동빈곤율보다 높은 국가는 33개국 중 17개국으로 65~74세 노인빈곤율보다 평균 약 5% 상승하였다. 한국의 75세이상 노인빈

곤율은 OECD자료에 나타나지 않았다. 그러나 대부분의 국가에서 65~74세 노인빈곤율보다 75세 이상 노인의 빈곤율이 더 높게 나타나 다른 국가들의 상황을 유추해 보았을 때 한국도 75세 이상 노인빈곤율이 65~74세 노인빈곤율 42.7%보다 더 높을 것으로 예상되나 OECD 자료에 표기되지 않아 65~74세 노인빈곤율을 그대로 적용하였다.



<그림 3> 아동빈곤율과 노인빈곤율 분포

출산율과 아동빈곤율에 대한 군집분석의 결과에서 한국과 같이 낮은 아동빈곤율-낮은 출산율 그룹에 속한 국가 13개 국가 중 아동빈곤율과 전체빈곤율, 노인빈곤율의 차이를 살펴보았을 때 한국과 가장 유사한 국가는 스위스이며, 다음은 슬로베니아, 독일 등으로 볼 수 있다. 스위스는 낮은 아동빈곤율-낮은 출산율 그룹에 속하며 전체빈곤율은 아동빈곤율과 유사한 수준이나 노인빈곤율은 아동빈곤율에 약2~3배 가량 차이를 보여 한국과 가장 유사한 사회적 상황을 보이고 있는 국가이다. 독일은 낮은 아동빈곤율- 낮은 출산율 그룹에 속하였으며, 65~75세 노인빈곤율은 아동빈곤율보다 1%P가량 낮았으나 76세 이상 노인빈곤율이 아동빈곤율보다 높아 한국과 유사한 국가로 선정하였다. 슬로베니아도 한국과 유사한 사회적 상황에 있는 것으로 보이나 아동의 공적 소득이

전정책의 자료를 수집하기 어려워 선정하지 못하였다.

스위스와 독일 아동빈곤율과 출산율, 아동빈곤율과 전체빈곤율, 노인빈곤율과의 관계에서 한국과 가장 유사하지만 두 국가 모두 출산율의 수치가 약 1.5명으로 한국의 출산율 1.2명(2014년기준) 보다 높으므로, 독일과 스위스의 아동에 대한 국가의 지원체계를 살펴봄으로써 한국의 공적 소득이전 정책의 방향성을 모색하여 본다.

2. 스위스, 독일의 아동에 대한 조세와 공적이전 정책

1) 스위스

스위스는 출산율, 아동빈곤율, 전체빈곤율, 노인빈곤율 측면에서 한국과 가장 유사한 국가로 나타났다. 스위스의 조세는 연방정부세(Federal tax)와 지방자치구 단위인 칸톤세(Cantonal tax)로 나뉘는데, 아동이 있을 경우 연방정부세와 칸톤세의 소득세체계를 달리하여 아동이 없는 가구에 비해 아동이 있을 경우 세금 감면 효과를 얻도록 설계되어 있다. 소득세 체계는 칸톤마다 다르며 연방세에서는 약 CHF 10,000, 칸톤세에서는 약 CHF 6,000의 수준의 소득을 공제시켜주는 것으로 보인다.

스위스의 공적이전 정책의 재원은 개인의 기여를 기반으로 하는 사회보험 형태로 이루어져 있다. 출산휴가급여는 출산전후 14주간 보장되나 연방정부차원의 법적인 강제성이 없으며, 고용주가 자발적으로 제공하고 있다. 대개 임금의 80% 수준의 급여를 지급한다.

스위스는 아동보육비에 대한 불만이 큰 편이다. Day care의 90%이상이 사적으로 운영되고 있으며, 보육비용이 비싸 부모 임금의 최대 66%까지 보육비로 사용되는 것으로 나타났다. 스위스는 남성가부장적 성격이 강하고, 아동양육과 교육은 사적영역이라는 인식이 높아 국가개입을 원치 않은 사회적 분위기가 형성되어 있었다. 그러나 여성의 근로시간이 증가되면서 보육시설과 보육료의 문제가 심각해지면서 최근 30년간 지속적으로 출산율이 감소되는 문제를 가지고 있다. 아동보육비용은 부모의 주당 근로 수, 아동보육시간, 아동의 연령, 보육 프로그램에 따라 다르며, 아동보육비용보조는 국가차원에서 이루어지는 것

이 아니라 고용주의 기여로 제공되며 지원금액이 보육료의 약 7~10% 수준에 그쳐 여전히 보육료에 대한 부모의 부담이 큰 상황이다.

스위스의 가족수당은 ‘one child, one allowance’의 성격이 강하게 나타난다. 가족수당은 출산수당, 아동수당, 교육수당으로 나뉘는데 중복수급이 불가능 하도록 제도가 설정되어있다. 가족수당은 부모가 근로자, 자영자, 농업 근로자 등 근로 중인 상태여야 수급이 가능하며, 부모가 실업급여를 받고 있는 상태에서는 가족수당의 수급이 불가능하다. 출산수당은 모든 주에서 제공하고 있는 것은 아니며, 아동수당은 16세미만 아동에게 월 CHF200을 지급하며, 교육수당은 16~25세미만 아동에게 월 CHF250을 지급하나 6개월에 한번씩 Human Resource에 교육을 받고 있다는 서류를 제출해야하며, 월 소득이 CHF2,350를 초과할 경우 교육수당이 제한된다.

<표 3> 스위스의 아동에 대한 조세와 공적 소득이전 정책

조세 혜택			공적이전			
Federal tax	Cantonal tax	출산휴가 급여	아동보육비용 보조	가족수당		
				출산수당	아동수당	교육수당
내용	- 아동 양육비용에 대해 소득 공제 - 아동이 있을 경우 소득세 체계를 다르게 적용	출산 전후 14주 법적인 강제성 없음 고용주가 자발적으로 제공	- 부모의 주당 근로시간, 아동보육시간, 아동의 연령, 프로그램에 따라 다름 - 고용주의 기여 임금의 약 0.12%	- 부모가 근로자, 자영자, 저소득, 농업근로자 등 근로해야 수급가능	- 실업급여 수급자는 가족수당 수급 불가능 - 과세소득	- 6개월에 한번씩 Human Resource에 서류 제출하여 학생임을 확인 - 소득이 CHF2350 초과 할 경우 지급대상 제외
				- 모든 주에서 제공하는 것이 아님		
아동 연령	주마다 다름 ex) joint assessment : 15세 미만 seperate assessment : 18세 미만	14주	6세이하	출산시	16세미만	16~25세 미만
급여 수준	약CHF10,000 0	약CHF6,000	임금의 약 80%	보육비용의 약7~10%	주마다 급여액이 다름 CHF200/월	CHF250/월

자료: www.bsv.admin.ch, www.taxsummaries.pwc.com

2) 독일

독일의 아동에 대한 조세혜택으로 대표적인 것은 아동소득공제(Kinderfreibetrag)로 2018년 기준으로 부부가 합산소득으로 소득세를 납부할 경우 아동1인당 7,428유로를 공제받으며, 부부가 분리과세를 할 경우 1/2인 3,714유로를 공제받는다. 세금 계산 후 아동수당(Kindergeld)과 아동소득공제(Kinderfreibetrag) 중 유리한 쪽으로 부모가 선택하며, 아동수당과 중복 수급은 되지 않는다. 약 64,000유로 이상의 소득을 가진 부모는 아동소득공제를 선택하는 것이 유리한 것으로 나타났다. 또한 아동양육비용에 대한 공제는 14세 이하 아동에 대해 서류로 제출 가능한 아동양육비의 2/3을 공제시켜주며, 공제 상한액은 4,000유로이다. 수업료 공제는 사립학교에 재학 중인 아동의 수업료의 30%를 공제시켜주며, 공제 상한액은 5,000유로이다.

아동에 대한 공적이전 정책으로 아동의 연령을 기준으로 출산휴가급여, 부모수당, 아동양육수당, 아동수당이 있다. 출산휴가급여(Mutterschaftsgeld)는 출산전 6주, 출산 후 8주 모두 14주간 출산 전 임금의 100%가 보장이 되며, 공적 건강보험에 가입했을 경우 1일당 13유로를 건강보험에서 지급하며 나머지는 고용주가 지급한다. 육아휴직은 아이가 3세 이전에 최대 3년을 사용할 수 있으며, 3년 중 1년은 아동이 8세 미만 시기로 이월 가능하다. 육아휴직 기간 중 생활비를 지급하는 육아휴직급여(Elterngeld)는 부모 중 한 사람이 신청할 경우 12개월, 부부 모두 신청할 경우 14개월까지 보장 가능하다. 육아휴직급여의 재원은 조세이며, 평균임금의 67%를 받게 되며 하한액은 월 300유로, 상한액은 월 1,800유로로 설정되어있다.

독일의 아동양육수당은 2013년 8월부터 시행되었으며 한국과 동일하게 보육시설을 이용하지 않고 부모가 집에서 아동을 양육하는 경우 지급받을 수 있으며, 육아휴직급여 이후 최대 22개월까지 보장받을 수 있다. 아동양육수당은 비과세 급여이나 다른 보조금에 대한 소득계산시 소득으로 간주되며 월 150유로 지급된다.

아동수당(Kindergeld)은 만 18세 미만 아동에게 지급되며, 아동이 학생이거나 직업훈련생일 경우 만 25세 미만까지 지급이 가능하다. 출산을 증가를 위해 출생순위에 따라 아동수당 금액에 차등을 두어 2018년 기준으로 첫째, 둘째

아동은 월 194유로, 셋째 아동은 월 200유로, 넷째 이상 아동은 월 225유로를 지급받는다.

독일의 공적이전 정책의 종류는 한국과 유사하나 육아휴직급여, 아동양육수당을 중복해서 받을 수 없도록 기간을 조정하였으며, 소득·재산 수준에 따라 선별적으로 제한하지 않고 보편적으로 지급하되 아동소득공제와 아동수당을 중복해서 받지 못하도록 두 제도 중 한 가지를 부모가 선택하도록 되어있다. 여성근로활동이 증가되면서 보육시설 부족과 보육비 부담 증가의 문제가 발생되자 2013년부터 양육수당을 지급하기 시작하였으며, 아동 양육비용 부담을 덜어주기 위한 사회적 노력을 계속적으로 진행하고 있는 것으로 보인다.

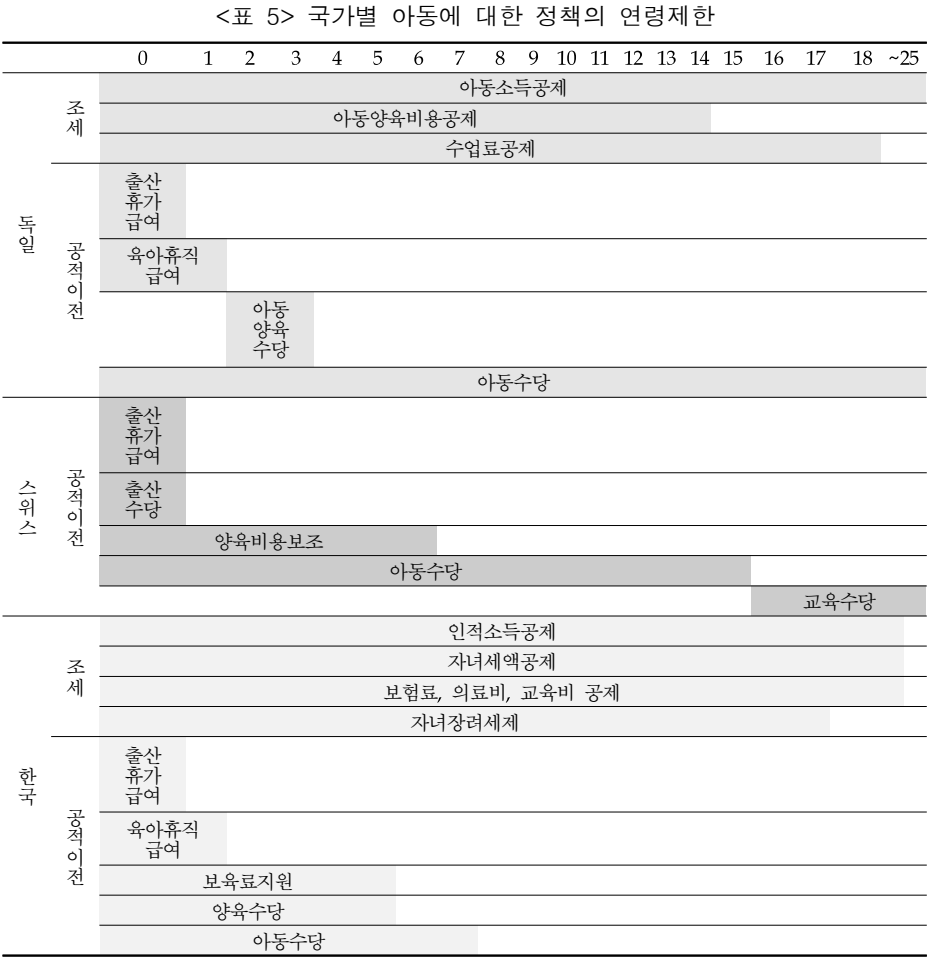
<표 4> 독일의 아동에 대한 조세와 공적이전 정책

	조세 혜택			공적이전			
	아동소득 공제	아동양육 비용공제	수업료 공제	출산휴가급여	육아휴직 급여	아동양육수당	아동수당
내용	-아동에 대한 보육·교육 훈련비용과 양육비에 대한 소득공제 -아동수당과 아동소득공제 중 세금 계산 후 혜택이 더 큰 것으로 부모가 선택함	서류로 제출한 아동양육비용의 2/3에 대한 공제	사립학교 재학시 수업료의 30% 공제	- 출산전 6주 출산후 8주 근로하고 있는 엄마에게 보장 -재원:사회보험+고용주	- 육아 휴직 기간 최대 3년. -부부 합쳐서 최대 14개월까지 수당지급 -주당 30시간이하 근무가능 -재원: 조세	-보육시설을 이용하지 않고 양육하는 경우 -육아휴직수당 이후 최대 22개월까지 보장 -비과세 -실업급여, 사회수당, 아동보조금 지원시 소득으로 간주	-아동에 대한 보육·교육 훈련비용과 양육비에 대한 소득보당
아동연령	18세 미만 (학생, 훈련생일 경우 만25세 미만까지 가능)	14세 이하 (장애아 25세)	18세미만	14주	3세 (휴직기간 중 1년은 8세미만 가능)	15개월~36개월	18세미만 (학생, 훈련생일 경우 만 25세 미만까지 가능)
급여수준	아동1인당 £ 7,428 (2018년 기준)	아동 1인당 최대 £ 4,000	아동 1인당 최대 £ 5,000	임금의 100% (공적건강보험 가입자 £ 13/1일)	평균급여의 67% (하한 £ 300/상한 £ 1,800)	아동1인당 £ 150/월	출생순위 첫째, 둘째: £ 194 셋째: £ 200 넷째 이상: £ 225 (2018년 기준)

자료: bmfsfj.de/meta/en/families, Peus, C. (2006), 김혜원(2014), 정재훈(2017).

3. 주요국의 아동에 대한 조세와 공적 소득이전 정책: 한국과 비교

1) 아동연령별 아동에 대한 정책 구분



독일과 스위스는 아동에 대한 공적이전 정책에 적용가능 연령이 최대 만 25세까지로 보장 연령이 포괄적이거나, 한국은 만 5세 이하 아동에게 집중되어 있어 만 6세 이상의 아동에 대한 공적이전 정책은 부재한 상태이다. 또한 독일과 스위스는 유사한 성격의 다른 제도와 중복혜택을 방지하기 위한 체계가 설립되어 있어 한 아동이 한 가지 수당을 지급 받도록 되어 있다. 특히 독일은 아동소득공제와 아동수당도 중복 지원 받지 못하도록 되어 있어 조세와 공적이전 정책 간의 연계도 이루어지고 있다.

반면 한국은 만 5세 이하 아동의 경우 인적소득공제, 자녀세액공제 또는 자녀장려세제, 보육료지원 또는 양육수당, 아동수당을 지원받을 수 있어 4개의 제도 이상의 혜택을 받게 되며, 다른 국가에 비해 조세를 통한 지원이 많은 편임을 알 수 있다.

2) 아동수별 현금급여 수준 비교

세 국가의 현금급여 수준을 비교하기 위하여 가구내 아동수에 따른 월 현금급여액을 계산하여보았다. 현금급여체계에 연령별 차등을 둔 국가의 금액변화를 반영하기 위하여 아동의 연령은 3세, 9세, 18세로 설정하였으며, 보육시설을 이용하지 않는 아동이 받을 수 있는 양육수당 금액을 비교하기 위해 3세 아동은 보육시설을 이용하지 않고 가정에서 양육하는 것으로 가정한다.

가구에 3세 아동이 1명일 경우 독일은 약 45만 원, 스위스 약 22만 원, 한국은 20만 원의 현금급여를 지급받을 수 있으며, 아동이 2명일 경우 독일은 약 70만 원, 스위스 약 44만 원, 한국은 20만 원의 현금을 지원받는다. 아동이 3명일 경우 독일은 출생순위에 따라 아동수당의 급여액이 증가되어 약 96만 원, 스위스는 18세 아동의 교육수당이 추가되면서 약 72만 원을 지급받을 수 있게 되며, 한국은 만 6세 이상 아동은 아동수당 대상에 포함되지 않아 그대로 20만 원을 유지하게 된다.

한국은 높은 교육열로 인해 취학아동의 사교육비가 증가되고 있으며, 초등학교 1학년의 방과 후 보육비용 증가로 만 6세 이상의 아동에 대한 보육 및 교육비가 아동부양가구의 경제적 부담에 큰 비중을 차지한다. 국가의 아동에 대한 소득 지원이 만 5세 이하에 집중되어 있어 초등학교 입학 시기에는 복지절벽을 경험

하게 된다. 앞으로 모든 연령의 아동에 대한 보편적 지원으로 아동수당을 확대하고 제도 간 체계를 설립하여 중복지원을 제한하여 불필요한 재원을 절감할 필요가 있겠다.

<표 6> 국가별 아동 수에 따른 현금급여액

	독일	스위스	한국
아동1명 (3세)	아동수당 : £ 194 아동양육수당 : £ 150	아동수당 : CHF200	아동수당 : 10만원 양육수당 : 10만원
	총 £ 344 (환율적용 약 45만원)	총 CHF200 (환율적용 약 22만원)	총 20만원
아동2명 (3세,9세)	아동수당 : £ 194×2명 아동양육수당 : £ 150	아동수당 : CHF200×2명	아동수당 : 10만원 양육수당 : 10만원
	총 £ 538 (환율적용 약 70만원)	총 CHF 400 (환율적용 약 44만원)	총 20만원
아동3명 (3세, 9세, 18세)	아동수당 : £ 194×2명 + £ 200 아동양육수당 : £ 150	아동수당 : CHF200×2명 교육수당 : CHF250	아동수당 : 10만원 양육수당 : 10만원
	총 £ 738 (환율적용 약 96만원)	총 CHF650 (환율적용 약72만원)	총 20만원

IV. 결 론

본 연구는 저출산과 낮은 아동빈곤율, 높은 노인빈곤율의 한국과 유사한 상황에 있는 국가의 아동에 대한 공적 소득지원 정책을 살펴보고, 한국의 아동에 대한 공적지원 체계의 방향성을 제시하는 것을 목적으로 한다. 33개 OECD 가입국의 분석결과 한국과 가장 사회적 상황이 유사한 국가는 스위스와 독일로 꼽을 수 있었다. 한국과 두 국가의 아동에 대한 조세와 공적이전 정책을 비교해 본 결과 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 국가의 공적지원에 연령의 사각지대가 없어야 한다. 스위스와 독일은 소득이 없을 경우 만 25세 이하까지 아동수당을 지급하고 있으며, 오히려 5세

이하의 아동에 대한 보육시설의 부족과 높은 보육비로 문제가 심각하여 보육료 지원의 필요성이 대두되고 있는 상황이다. 이에 반해, 한국은 5세 이하에 세액공제, 보육료지원, 양육수당, 아동수당 등 지원이 집중되어 있으며 6세 이상부터는 취약계층에 대한 정책 이외에는 적용되는 공적이전 정책이 부족한 상황이다. 아동의 연령이 높아질수록 식료품비, 공교육비, 사교육비가 높아져 전체 양육비가 많아지는 상황을 반영해 아동수당의 연령확대가 이루어져야 장기적으로 출산율 제고에 긍정적 영향을 줄 수 있을 것으로 예상된다.

둘째, 아동빈곤율은 낮지만, 저출산 국가는 출산율 증가를 도모하기 위하여 아동수당을 소득이나 자산 수준을 고려하여 선별적으로 지급하기보다는 보편적으로 지급하는 경향을 보이며, 나아가 출생순위에 따라 급여수준을 확대하여 가구 내 아동수가 많을수록 더 많은 혜택을 받도록 급여체계를 설정하고 있다.

셋째, 아동에 대한 지원이 중복되지 않도록 제도 간의 체계가 이루어져야 하겠다. 독일은 소득공제와 아동수당을 중복해서 받을 수 없도록 했으며, 스위스는 한 아동은 한가지 수당만 받도록 설계되어 있으나, 한국은 한 아동에 대해 다양한 조세혜택과 공적지원이 적용되어 중복지원이 많으므로 재원의 효율성 측면에서 조정할 필요가 있겠다.

넷째, 한국은 다른 국가에 비해 아동에 대한 조세혜택의 종류가 많았다. 인적공제, 자녀세액공제, 각종 비용공제, 자녀장려세제 등 자녀에 대한 조세혜택이 많으나, 조세를 통한 아동에 대한 지원은 국민들의 체감이 낮으며 소득분배에 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로 조세혜택을 줄이고 공적이전 정책을 확대할 필요가 있겠다.

마지막으로 아동빈곤율보다 노인빈곤율이 높은 국가에서는 노인 빈곤해소를 위한 국가의 재원 부담도 필요한 상황이므로, 조세로 아동에 대한 공적 지원을 모두 부담할 경우 재정적 한계가 있으므로 부모의 기여와 고용주의 부담 등을 기반으로 하는 사회보험의 방식이나 목적세 등 재원마련 방법에 대한 고민이 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

- 김혜원. 2014. “산전후휴가 및 육아휴직급여의 사회적 분담 확대방안.” 「출산 휴가 및 육아휴직급여의 사회적 분담 확대 방안 공개 토론회」. 경제사회 발전노사정위원회.
- 이삼식 외. 2015. 「2015년도 전국 출산력 및 가족보건복지조사」. 한국보건사회연구원.
- 이상은·정찬미. 2016. “아동수당 도입과 조세지원체계 개편: 국가별 비교 및 대안정책의 급여수준효과 모의실험.” 『사회보장연구』. 32(4): 125-152.
- 이상은·정찬미. 2017. “한국 아동수당 도입에 따른 이슈와 정책방향.” 『입법과 정책』. 9(3): 409-432.
- 이선주·박선영·김은정. 2007. “주요국가의 아동수당제도에 관한 연구-프랑스, 핀란드, 일본을 중심으로”. 『사회보장연구』. 23(4): 167-192.
- 이용복. 2004. “외국의 아동수당제도의 비교연구-저출산 인구정책적 관점에서”. 『아동복지연구』. 2(2): 97-113.
- 이재완·최영선. 2005. “외국의 아동수당제도에 관한 연구.” 『한국영유아보육학』. 42: 161-180.
- 정재훈. 2017. “독일의 아동수당 현황.” 『국제사회보장리뷰』. 2: 16-24.
- Miles Corak, Christine Lietz, and Holly Sutherland. 2005. “The impact of tax and transfer systems on children in the European Union.”
- Peus, C. 2006. “Work-family balance? The case of Germany”. (No. 0025). Working Paper.
- 국세청 홈페이지
보건복지부 홈페이지
<http://www.bokjiro.go.kr>
www.bmfsfj.de/meta/en/families
www.bsv.admin.ch
www.taxsummaries.pwc.com

[논문접수 2022. 10. 12; 심사완료 2022. 11. 08; 게재확정 2022. 11. 16]

<Abstract>

**The Direction of Korea's Child Public Transfer Policy
in the Low Fertility and Aging Society**

Jeong, Chanmi*

According to the social situation of the country, the direction of the public transfer policy of the child changes. Switzerland and Germany are similar to Korea's low fertility rate, low child poverty rate, and high poverty rate.

The following are the implications for the Korea's child public transfer policy in Switzerland and Germany. First, there should be no blind spot for age gap in child public transfer policy. Second, In countries with low birthrates, child benefit should be universally paid. Third, a system should be established between institutions to prevent duplication of support for children. Finally, It is necessary to consider social insurance or the way of taxation as a means of funding.

Key Words: Low Fertility, Child Poverty, Child Allowance, Child Benefit

* Social Security Committee

부 록

- 심사규정
- 연구윤리규정
- 투고규정
- 편집규정

『사회과학논총』 심사규정

제1조(심사대상)

본 규정은 『사회과학논총』에 게재하고자 하는 연구논문에 대하여 적용한다.
본 연구소의 「논문투고규정」과 「연구윤리규정」에 의하여 논문을 심사한다.

제2조(발간회수 및 일자)

『사회과학논총』은 2020년호 부터 1년에 1회 11월 30일에 숭실대학교 사회과학연구소가 간행한다.

제3조(편집위원회의 구성과 운영)

학술지의 편집과 심사에 관한 업무를 수행하기 위하여 편집위원회를 둔다.

1. 편집위원회는 위원장과 위원 약간명을 포함하여 12인 내외로 구성된다.
2. 편집위원장의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.
3. 편집위원은 전공분야와 전국적 대표성 등을 고려하여 연구소장이 위촉한다.
4. 편집위원회는 위원 과반수의 출석으로 성회되며, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
5. 편집위원회는 위원장의 판단에 따라 수시로 개최될 수 있으며, 필요시 인터넷을 이용하여 개최될 수 있다.
6. 임기 내에 편집위원을 사퇴하고자 하는 자는 편집위원사퇴서를 본회에 제출하고 회장의 승인을 받아 사퇴한다.

제4조(편집위원회의 활동)

1. 편집위원장은 『사회과학논총』의 편집 및 발행의 총 책임을 진다.
2. 편집위원회는 편집방침, 게재논문의 성격 등 『사회과학논총』 발행 및 기

타 간행물에 관한 사항을 심의·의결한다.

3. 편집위원장은 정기적인 편집회의를 개최하여 편집에 관한 사항을 논의하여 결정하며, 필요시에는 편집위원회를 소집할 수 있다.

제5조(심사위원)

1. 투고된 논문 한 편당 두 명의 심사위원이 동시에 해당 논문을 심사한다. 심사위원은 편집위원장이 편집위원들의 추천을 받아 위촉한다. 심사위원을 선정함에 있어 심사를 요청한 논문의 저자와 직·간접적으로 관련이 있는 사람은 배제한다. 심사위원의 신분은 서로에게 노출되지 않는다.

2. 논문 심사를 의뢰받은 심사위원은 의뢰받은 날로부터 2주일 이내에 심사를 끝내고 그 결과를 편집위원회의 소정 양식에 의거하여 우편, 팩스 또는 e-mail로 편집위원장에게 통지하여야 한다.

3. 심사위원은 성실한 자세로 심사에 임해야 하며, 특히 논문의 질을 향상시킬 수 있도록 건설적인 심사의견을 낼 수 있도록 노력해야 한다.

4. 선정된 심사위원이 불가피한 사정으로 논문심사를 할 수 없을 때에는 즉시 편집위원장에게 통보하여야 한다. 심사자가 의뢰받은 날로부터 1달 이내에 심사를 끝내지 못할 경우 편집위원장은 새로운 심사자를 선정하여 심사를 의뢰할 수 있다.

5. 심사위원은 편집위원장에게 심사논문에 대해 게재·일부수정 후 게재·전면적 수정 후 재심사·게재불가로 분류하여 평가한 심사보고서와 심사논문에 관한 상세한 논평을 담은 논문수정의견서를 제출한다.

6. 편집위원과 심사위원은 심사내용에 대하여 저자 이외의 타인에게 누설할 수 없다.

제6조(심사방법)

1. 투고된 논문에 대한 심사는 익명(blind review)으로 이루어진다. 즉 심사위원에게는 논문저자의 이름을 비밀로 하고 논문저자에게는 심사위원의 이름을 비밀로 한다.
2. 심사위원과 투고자는 편집위원회의 중개로 서로 의견을 교환할 수 있다.
3. 논문의 심사방법은 본 연구원의 심사평가서 양식에 따라 작성한다.

제7조(심사의 기준)

논문심사는 요건심사와 내용심사로 이루어진다.

1. 요건심사는 편집위원 1인에 의해 이루어지며 이에 합격한 경우에 한하여 내용심사에 회부된다. 요건심사의 기준은 다음과 같다.
 - (1) 논문투고자격 여부
 - (2) 논문투고규정 준수 여부
2. 내용심사는 2인의 심사자에 의해 이루어지며 그 기준은 다음과 같다.
 - (1) 연구주제의 적합성(학술지 성격과의 부합여부)
 - (2) 연구내용의 참신성(이론적·실무적 관점 포함)
 - (3) 연구방법의 적절성(이론전개 및 실증적 연구포함)
 - (4) 논문구성의 충실성(논리 및 구성의 체계성)
 - (5) 연구결과의 기여도(현실적 시사점 포함)
 - (6) 논문의 의사전달 효과(논문작성 기준과의 부합여부)

제8조(심사의 절차)

1. 편집위원회는 심사가 완료된 후 집필자에게 그 결과를 즉시 통지하며 심사의 결과에 따라 논문의 수정을 요구할 수 있다.

2. 편집위원회로부터 논문의 수정을 요청받은 집필자는 수정을 요청받은 날로부터 1개월 이내에 수정논문과 함께 수정요지를 제출하여야 한다. 집필자가 사유를 통보하지 않고 기한 내에 수정된 논문을 제출하지 않을 경우 ‘게재불가’ 판정을 내리는 동시에 자신의 논문을 논문심사과정에서 철회한 것으로 간주한다.

3. 편집위원회는 위의 과정을 통과한 논문을 게재함을 원칙으로 한다. 다만 연구원 초청 논문 또는 특별기고 논문 등은 편집위원회의 의결에 의해 게재할 수 있다.

제9조(심사결과의 결정)

1. 요건심사에 합격한 논문에 한하여 내용심사를 실시한다.

2. 내용심사의 등급은 다음과 같이 구분한다.

- (1) 게재가능(A): 일부 보완 또는 원안게재: 수정여부는 편집위원장 또는 편집위원회에서 확인
- (2) 수정 후 게재(B): 수정된 논문을 심사자에게 재회부하여 수정여부 확인
- (3) 전면수정 후 재심(C): 원래의 심사위원이 재심사하도록 함
- (4) 게재 불가(D): 부적합 사유를 심사평가서에 자세히 밝힘

3. 편집위원장은 심사위원의 심사보고서를 바탕으로 제출된 논문을

1) 게재, 2) 일부수정 후 게재, 3) 전면수정 후 재심, 4) 게재 불가로 나누어 판정한 후 그 심사결과를 논문 제출자에게 통보한다. 이때 심사위원이 별도로 제출한 심사보고서를 동봉하여 필자가 논문을 수정하는데 도움이 되도록 한다.

- 1) 게재: 2인의 심사위원이 게재적격 판정을 한 경우에는 게재로 결정하여, 편집위원장이 이 사실을 통보한 후 게재한다. 이 때 저자에게는 자구수정 등의 미미한 수정만이 허용된다.
- 2) 일부수정 후 게재: 일부 수정 후 게재로 결정된 경우에는 수정 논문을 제출받고 이에 대해 편집위원장이 수정정도를 평가하여 게재 여부를 결정한다.
- 3) 전면수정 후 재심사: 전면적 수정 후 재심사로 결정된 경우에는 수정 논문을 제출받고 이를 다시 원래의 심사위원이 재심사하도록 한다. 이때의 판정은 게재 또는 게재불가 중 하나로 결정한다.
- 4) 게재불가: 2인의 심사위원이 게재불가 판정을 한 경우에 게재불가로 결정하여, 편집위원장 명의로 게재불가의 사유를 명기하여 본인에게 이 사실을 통보한다.

심사위원1	심사위원2	결과 판정 기준
게재	게재	게재
게재	수정게재	일부 수정 후 게재
수정게재	수정게재	
수정 후 재심	게재	전면수정 후 재심
수정 후 재심	수정게재	
수정 후 재심	수정 후 재심	
수정 후 재심	게재 불가	게재 불가
수정게재	게재 불가	
게재	게재 불가	
게재 불가	게재 불가	

제10조(심사결과에 대한 이의제기)

1. 논문제출자가 심사결과에 불복할 경우 심사결과에 대한 불복 사유를 문서로 제출하여 제3의 심사위원에게 재심사를 요청할 수 있다.
2. 편집위원장은 재심 요청의 사유가 합당하다고 판단될 경우에는 제3의 심사위원에게 재심사를 의뢰할 수 있다.

제11조(논문게재)

1. 심사결과 처리방식에 따라 최종적으로 게재가능 평가시 논문집에 게재한다.
2. 편집위원회는 원고 중 편집상 필요한 사항에 대하여 필자에게 수정을 요구할 수 있으며 필자는 이 요구에 응해야 한다.
3. 편집위원회는 다음의 경우에 게재가 확정된 논문이라도 게재를 보류하거나 거부할 수 있다.
 - (1) 심사자의 정당한 지적사항을 이유 없이 수정 또는 보완하지 않았을 경우
 - (2) 수정, 보완한 내용이 미흡하여 게재에 부적합하다고 판단되는 경우
 - (3) 본 연구원의 논문투고규정을 준수하지 않은 논문의 경우
4. 논문의 게재순서는 학술지의 편집구성을 고려하여 편집위원회가 조정한다.
5. 논문게재예정증명서는 투고논문이 게재 확정된 후 투고자의 요청에 의해 편집위원장이 발행한다.

제12조(기타)

본 규정에서 정하지 않은 사항은 편집위원회에서 따로 정한다.

부칙

1. 본 규정은 2005년 3월 1일부터 시행한다.
2. 개정 규정은 2007년 3월 1일부터 시행한다.
3. 개정 규정은 2014년 3월 1일부터 시행한다.
4. 개정 규정은 2015년 4월 1일부터 시행한다.
5. 개정 규정은 2017년 3월 1일부터 시행한다.
6. 개정 규정은 2020년 3월 1일부터 시행한다.
7. 개정 규정은 2021년 11월 1일부터 시행한다.

『사회과학논총』 연구윤리규정

제1조(목적)

『사회과학논총』에 연구자가 논문을 투고하거나 학술지 원고 모집시 연구윤리규정을 아래와 같이 공시하며, 연구자가 논문을 투고한 시점에 이 규정을 준수하기로 한 것으로 간주한다.

“『사회과학논총』은 연구윤리규정을 준수하며, 논문의 표절, 위조 및 변조, 중복게재 및 중복투고 등의 행위를 금지합니다. 이러한 행위에 관한 사실이 발견된 논문은 즉시 편집위원회에 알려주시되, 해당 논문은 심사 및 게재에서 제외될 뿐만 아니라 이 사실을 관련 학술지 편집자에게 통보합니다.”

제2조(대상과 범위)

이 규정은 본 학술지에 논문을 투고하는 모든 연구자를 대상으로 적용하며, 이 규정의 적용을 받는 연구 활동의 범위는 본 연구소가 주관·참여하는 모든 학술회의 발표문과 본 연구소가 발행하는 학술지 『사회과학논총』에 투고하는 논문이다.

제3조(표절·위조·변조 및 중복게재 정의)

연구윤리규정의 위반행위는 연구수행 및 투고과정에서 행해진 표절, 위조, 변조, 중복게재 행위 등을 말하며, 다음의 각 사항을 고려한다.

1. 표절: 타인의 연구내용 및 결과 등을 정당한 인용 절차 없이 도용하거나 기출간된 본인 또는 타인의 저술 내용의 일부를 출처 제시를 생략하고 본인의 생각인 것으로 혼동을 주는 경우
2. 위조: 존재하지 않는 자료 및 연구결과를 허위로 만들어 사용하는 경우
3. 변조: 연구자료 및 절차 등을 인위적으로 조작하거나 임의로 변형 및 삭제함으로써 원래의 상태를 훼손 또는 왜곡시키는 경우
4. 중복게재 및 중복투고: 연구자의 기출간된 연구물을 새로운 것처럼 다시

게재하거나 투고한 경우

5. 미성년자나 4촌 이내 가족 등의 특수관계자의 사적 이익을 위하여 연구에 대한 기여도가 없거나 부족함에도 불구하고 주저자, 교신저자, 공동저자로 포함하는 경우

제4조 (편집위원회의 권한)

편집위원회는 연구윤리규정의 위반행위에 대한 최종 판정권한을 가지며, 편집위원의 과반수 참석 및 참석자 2/3 이상의 찬성으로 의결하되, 세부 절차는 다음과 같다.

1. 편집위원회는 연구윤리규정 위반사안에 대하여 제보자, 연구자, 심사위원, 참고인 및 증거자료 등을 통해 위반행위 여부를 검토, 판단하고, 그 결과를 사회과학연구소 운영위원회에 보고한다.
2. 심사규정 제9조 제2항에 해당되는 것으로 판정된 경우 편집위원회는 해당연구자에 대해 적절한 제재 조치를 취한다.
3. 편집위원회는 연구윤리규정 위반사실이 발견되었을 때 그 사실을 해당연구자에게 통보하고 소정의 기한을 정하여 소명할 기회를 주며, 최종 판정이 내려지기 전까지 제보자 및 해당연구자의 신원 및 정보를 외부에 공개해서는 안 된다.
4. 부정행위와 관련하여 해당연구자가 소명 등의 형식으로 이의제기를 하거나 또는 소명행위 등이 소정의 기한 내에 이루어지지 않을 경우 편집위원회는 제9조 연구윤리규정의 제3항에 따라 이의제기를 포함한 객관적인 자료와 정보를 바탕으로 위반여부를 최종 판정한다. 단, 해당 윤리규정 위반 사안과 이해관계가 있는 편집위원은 판정과정에서 배제된다.

제5조(편집위원회의 의무)

편집위원회에 의해 연구윤리규정 위반판정을 받은 논문의 연구자는 판정 이후 3년간 단독 또는 공동으로 『사회과학논총』에 논문게재를 신청할 수 없다.

1. 논문게재 이후 연구윤리규정 위반판정을 받은 논문은 『사회과학논총』의 공식적인 논문목록에서 삭제되며, 이후 발간되는 『사회과학논총』과 사회과

학연구소 공식 홈페이지를 통해 위반 사실을 공지한다.

2. 편집위원회는 연구윤리규정 위반판정을 받은 논문에 대해, 최종판정과 제재 조치에 관련된 세부사항을 관련 기관에 통보할 수 있다.

제6조(제보자와 피조사의 권리보호)

1. 제보자의 신원을 직·간접적으로 노출해서는 안 되며, 제보자의 성명은 반드시 필요한 경우가 아니면 조사 과정이나 조사보고서에서 노출하지 않는다.
2. 연구부정행위 여부에 대한 검증이 완료될 때까지 피조사자의 신원 또는 피조사자가 조사받고 있다는 사실을 편집위원회나 연구윤리위원회를 제외한 외부에 노출하지 않는다. 이 밖에도 피조사자의 명예나 권리가 침해되지 않도록 주의해야 한다.
3. 제보, 조사, 심의, 의결 및 건의조치 등 조사에 관련된 일체의 사항은 비밀로 하며, 조사 및 직무수행 과정에서 취득한 모든 정보에 관하여 누설하지 않는다. 다만 합당한 공개의 필요성이 있는 경우는 연구윤리위원회의 의결을 거쳐서 공개할 수 있다.

제7조(윤리규정 시행지침)

1. 논문 투고자는 본 윤리규정을 준수하기로 서약해야 한다. 윤리규정 위반으로 보고된 회원은 연구윤리위원회에서 행하는 조사에 협조해야 한다. 이 조사에 협조하지 않는 것은 그 자체로 윤리규정 위반이 된다.
2. 윤리규정의 수정 절차는 본 연구소 규칙 개정 절차에 준한다. 윤리규정이 수정될 경우, 기존의 규정을 준수하기로 서약한 회원은 추가적인 서약 없이 새로운 규정을 준수하기로 서약한 것으로 간주한다.

제8조(개인정보 취급)

1. 논문의 투고, 심사 과정에서 제공된 개인정보는 한국연구재단의 정보 등록을 위해 사용될 수 있으며, 보관기간은 3년으로 한다.
2. 당사자는 개인정보 수집 등에 대한 동의를 거부할 수 있으며, 동의를 거부할 경우 논문 게재, 탑재의 취소 등 불이익이 발생할 수 있다.

제9조(연구윤리 세미나)

1. 교내·외 사회과학대학 교수·학생들을 대상으로 매년 11월 연구윤리세미나를 개최한다.
2. 세미나의 강연자는 운영위원회 회의를 통하여 결정한다.

제10조(기타)

본 규정에서 정하지 않은 사항은 편집위원회에서 따로 정한다.

부칙

1. 연구윤리 규정은 2008년 12월 1일부터 시행한다.
2. 연구윤리 개정규정은 2014년 3월 1일부터 시행한다.
3. 연구윤리 개정규정은 2017년 9월 1일부터 시행한다.
4. 연구윤리 개정규정은 2018년 3월 1일부터 시행한다.
5. 연구윤리 개정규정은 2021년 7월 1일부터 시행한다.

『사회과학논총』 투고규정

1. 『사회과학논총』은 사회과학분야의 전문학술지이며 여기에 발표하는 논문은 독창성을 갖는 것으로 미발표된 것이어야 한다. 『사회과학논총』에 게재를 원하는 논문은 국문사용을 원칙으로 하되 편집위원회가 인정하는 영문 원고도 심사대상이 될 수 있다. 논문의 투고자격은 원칙적으로 박사과정 이상의 연구자로 한하며, 석사과정 연구자는 교신저자인 지도교수와 함께 공동연구자의 자격으로 투고할 수 있다. 국내뿐만 아니라 국외 연구자 그리고 한글과 영문 논문 모두 투고 가능하다.
2. 본 연구회에서 발간하는 학술지인 『사회과학논총』는 매년 11월 30일에 발간하며, 투고 논문은 상시 접수한다. 다만, 해당 호에 게재를 하기 위해서는 발간예정일 2개월 전(9월 30일)까지 논문을 제출하여야 한다. 단, 2개월 이전까지 투고하더라도, 투고논문의 수에 따라 다음호에 게재될 수 있다.
3. 두 편 이상의 논문을 동시 투고하여 게재가 확정되더라도 한호에 동시에 게재할 수는 없다.
4. 연구논문을 투고하는 경우 (1) 투고신청서와 (2) 워드프로세서(한글 97이상)를 이용하여 한글 또는 영문으로 작성한 원고를 온라인논문투고시스템(JAMS)으로 제출한다.
5. 논문분량은 A4 용지 20매(참고문헌, 초록 포함)로 제한한다. 논문이 20매를 초과할 경우 1매당 게재료 1만원을 추가 부담해야 한다.
6. 타인의 논문이나 자신의 다른 논문을 무단으로 복제한 내용을 포함한 논문은 투고할 수 없다.

7. 유사한 시기에 다른 학회지에 투고한 논문은 본 학회지에 투고할 수 없다. 본 학회지에 투고된 논문은 심사 과정이 끝날 때까지 다른 학회지에 투고할 수 없다.

8. 학위논문의 내용을 정리하여 투고할 수 있으며, 이 경우 논문 첫 페이지에 학위논문을 정리한 것임을 명시하도록 한다.

9. 논문에 대한 게재료와 심사위원에게 지불되는 심사료는 면제되었습니다.

10. 편집위원회의 주소는 다음과 같다.

주소: 서울시 동작구 상도로 369 숭실대학교 백마관 213호

11. 숭실대학교 사회과학연구소는 『생명윤리 및 안전에 관한 법률』에 따라 모든 인간 또는 인체유래물을 대상으로 하는 연구는 사전에 반드시 생명윤리심의위원회(IRB)의 심의를 받아야 하는 원칙을 준수한다. 2017년 3월 이후부터 『사회과학논총』에 투고하는 모든 인간 대상 연구는 IRB 심의 및 승인을 받을 것을 권고한다.

12. 논문을 투고하기 위해서는 투고논문에 대해 표절 검증을 실시하고, ‘표절검증결과확인서’를 제출해야 한다.

13. 『사회과학논총』에 게재된 논문의 저작권은 본 연구소에 귀속되며, 이전된 저작권은 게재된 논문을 모든 기록 및 전자매체를 통해 수록, 출판, 전송, 배포하는 권리를 포함한다. 저작권의 이전에도 불구하고 논문이 『사회과학논총』에 게재된 사실을 명확히 밝히는 한, 저자는 자신의 논문을 어떠한 방식으로든 이용할 권리를 갖는다.

『사회과학논총』 편집규정

1. 논문의 투고는 반드시 아래의 편집양식 규정에 맞춰 작성되어야 하며, 이에 따르지 않은 원고는 저자에게 반환된다. 본문에서는 논문의 제목을 본문의 첫 장에 기재하고, 논문의 공정한 심사를 위하여 논문심사위원이 필자를 알 수 있게 하는 서술은 삼가야 한다. 논문의 편집은 한글 hwp 또는 word 파일로 작성하며, 논문의 전체 분량은 A4 25매 내외를 기준으로 한다.

- 1) 글꼴: 신명조, 언어: 대표
- 2) 글자 크기: 큰 제목 11.5 pt, 작은 제목 11 pt, 본문 및 참고문헌 10.5pt, 요약문 9.5pt, 각주 및 인용문단 9pt, 그림 및 표 8pt
- 3) 글자모양: 상대크기 100%, 장평 100%, 글자위치 0%, 자간 0%
- 4) 문단모양: 첫 줄 들여쓰기 10pt, 줄 간격 16.5pt, 정렬방식 양쪽혼합, 낱말 간격 0, 최소공백 60
- 5) 편집용지: 종류 사용자 정의, 폭 166.0mm, 길이 237.0mm, 용지방향 좁게
- 6) 용지여백: 위 21mm, 아래 23mm, 좌·우 각 22mm, 머리말·꼬리말 각 9mm, 제본 0mm
- 7) 문 및 영문요약은 요약문_미화, 대표, 신명조 9.5 형식으로 A4 용지 단면 1/2장 이내로 작성하되 주제어 및 Key Words(영문 첫 글자는 대문자)를 각각 4-5개씩 포함한다.

2. 논문은 다음과 같은 순서로 집필되어야 한다.

- 1) 논문제목
- 2) 성명
- 3) 국문초록(한글 10줄 이내, 주제어)
- 4) 서론(연구배경, 연구질문, 선행연구 등)
- 5) 연구방법(기본틀, 논리, 모형 등)
- 6) 연구결과
- 7) 함의 및 결론(연구결과의 반복 지양)

8) 참고문헌

9) 영문초록(500단어 내외, Key words)

10) 부록(필요한 경우)

3. 본문의 구분은 절, 항, 목 순으로 배열한다. 절은 ‘I., II., III....’의 순으로, 항은 ‘1, 2, 3, ...’의 순으로, 목은 ‘(1), (2), (3),...’의 순으로 번호를 매긴 후, 제목을 표기한다. 가능하면 세분화를 지양하되 불가피한 경우 세분화된 제목은 ‘①, ②, ...’, ‘i), ii), ...’를 따른다. 표나 그림은 세분화 없이 일련번호를 ‘<표 1>, <그림 1>...’ 등과 같이 부여한다.
4. 국문 논문은 한글사용을 원칙으로 하되 필요시 국문 다음 괄호 안에 원어를 표기할 수 있다. 논문 첫머리의 필자 등의 소개나 감사의 글 또는 연구지원 기관 등 각주는 *, **, *** 등의 기호를 사용하고 본문에서의 일반적인 각주는 1), 2), 3) 등으로 표기한다.
5. 수식의 경우 번호 매김은 장, 절의 구분 없이 우측 정렬하여(선 없음), 괄호 속의 일련번호로 표기한다. 세분화된 수식 번호는 ‘(1), (1)’, (1)”, ...’를 사용한다. 단, log, ln, max 등의 기호는 정자체로 표기하고, $a/b+c$ 와 같이 혼돈되기 쉬운 표현은 $(a/b)+c$ 나 $a/(b+c)$ 로 명확히 표현토록 한다.
6. 인용논문의 표기는 간단한 경우는 각주로 처리하지 않고 본문 중에서 직접 처리한다. 영문저자의 경우는 국문으로 번역하지 않고 영문 표기를 원칙으로 한다. 저자가 두 명 이상인 경우는 아래 예와 같이 표기한다.
예 1) Barnett, Offenbacher, and Spindt(1084)와 조용범(1972)에서 지적된.....
예 2) 산업 정책의 기존 연구(Leon and Bradlet, 1981; Reich, 1982) 들을 종합하면.....
예 3) 실시해 왔다(홍길동, 1983: 1-15).
7. 번역서의 경우 본문인용은 (원저자, 원년도)를 기준으로 하며, 번역서 및 일

간지 기사자료의 참고문헌 표기는 다음의 예를 따른다.

예) 본문인용: (Schivelbusch, 1996)

예) 참고문헌:

Schivelbusch, Wolfgang. 1996. *Geschichte der Eisenbahnreise: zur Industrialisierung von Raum und Zeit im 19. Jahrhundert* (박진희 역, 『철도 여행의 역사 - 철도는 시간과 공간을 어떻게 변화시켰는가』. 서울: 궁리).

경주신문. 2005. “고준위 핵폐기물 대책마련을.” (4월 8일).

8. 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보는 논문 말미의 「참고문헌」에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함하지 않는 것을 원칙으로 한다.
9. 각 문헌은 한글 문헌, 기타 동양 문헌, 영어, 기타 서양 문헌 순으로 배치하며, 배열의 순서는 가나다 또는 알파벳순으로 한다. 같은 저자의 여러 문헌은 최신 순으로 배치하며 같은 해에 발행된 문헌이 두 가지 이상일 경우에는 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다. 단, 동일 저자의 저작물이 여러 편일 경우 두 번째부터는 ‘_____’로 인명을 대체한다.
10. 참고문헌의 표시는 반드시 아래 형식에 따라 작성한다. 논문(학위논문 포함)이나 기사 등은 따옴표 “ ”로 표시하고, 저서 또는 역서(그리고 편저서, 학회지, 월간지, 주간지, 일간지 등)는 국문 또는 기타 동양 문헌의 경우 이중격쇠 『 』로, 보고서 및 발표논문집의 경우 격쇠 「 」로 하며, 영문의 경우 기호 없이 표기한다. 참고문헌의 작성방법은 저자, 년도, 제목, 출판사 또는 학술지, 권(호), 페이지의 순으로 한다.

<참고문헌 예>

① 논문

- 서문기. 2008. “사회발전과정에서 정보화가 국가경쟁력에 미치는 효과에 관한 연구.” 『정보화정책』. 15(4): 105-119.
- 박종민 · 김왕식. 2006. “한국에서의 사회신뢰의 형성: 시민사회와 국가제도의 역할.” 『한국정치학회보』. 40(2): 149-167.
- 이재열. 2003. “사회적 자본과 시민의식.” 『지역사회학』. 5(1): 41-82.
- _____. 1998. “민주주의, 사회적 신뢰, 사회적 자본.” 『계간사상』. 여름호: 65-93.
- Nicholson-Crotty, S. 2005. “Bureaucratic Competition in the Policy Process.” *Policy Studies Journal*. 33(3): 341-360.
- Freeman, N. and D. Hew. 2002. “Rethinking the East Asian Development Model.” *ASEAN Economic Bulletin*. 19(1): 1-5.

② 저서

- 좌승희. 2008. 『진화를 넘어 차별화로』. 서울: 지평.
- 차종천. 1990. “세대간 사회이동의 지역격차.” 한국사회학회편. 『한국의 지역주의와 지역갈등』. pp.193-212. 서울: 성원사.
- Bell, D. 1973. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York : Basic Books.
- Lange, M. and D. Rueschemeyer. 2005. *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. London: Macmillan.
- Borner, S., F. Bodmer, and K. Markus. 2004. *Institutional Efficiency and its Determinants: The Role of Political Factors in Economic Growth*. Paris: OECD.

③ 기타

김성배. 2003. “수도권과 비수도권의 상생을 위한 지역발전정책.” 「국가경쟁력 강화 및 국가균형발전을 위한 수도권의 역할과 과제」. 한국행정학회 기획세미나 발표논문집.

최항섭. 2006. 「사회적 신뢰제고를 위한 IT정책 연구」. 서울: 정보통신정책연구원.

Evans, P. 1999. “Transferable Lessons? Re-Examining the Institutional Prerequisites of East Asian Economic Policies.” In Y. Akyuz. (ed.) *East Asian Development: New Perspectives*. pp. 66-86. London: Frank Cass.

Foucault, M. 1969. *The Archaeology of Knowledge*. translated by A. Smith. London: Macmillan.

편집위원회

편집위원장 : 백경민 (숭실대학교)

편집위원 : 최원석 (경인교육대학교)

연규진 (서강대학교)

유은혜 (숭실대학교)

고호윤 (Nazarbayev University)

오정록 (고려대학교 세종캠퍼스)

허용창 (선문대학교)

조성익 (한국직업능력개발원)

편집간사 : 김소희 (숭실대학교)

사회과학논총 제 25 집 (2022)

2022년 11월 30일 인쇄

2022년 11월 30일 발행

발행인 / 백경민

편집인 / 백경민

발행처 / 숭실대학교 부설 사회과학연구소

(06978) 서울특별시 동작구 상도로369

TEL: (02) 820-0844

FAX: (02) 820-0835

E-mail: soscien08@ssu.ac.kr

편집 · 인쇄 / 숭실대학교 부설 사회과학연구소