

개원24주년 기념세미나

## 젠더 관점에서 본 사회비전 2030

| 일 시 | 2007년 5월 4일 (금) 13:30~16:30

| 장 소 | 한국여성개발원 국제회의장(본관 2층)

한국여성개발원(한국여성정책연구원)



# 초대의 글

안녕하십니까

한국여성개발원은 개원24주년을 맞이하여 ‘젠더 관점에서 본 사회비전 2030’을 주제로 기념세미나를 개최하고자 합니다.

최근 정부가 <사회비전 2030> 등 중장기 정책비전을 제시함에 따라 성장과 분배의 선순환, 시민의 삶의 질 향상과 사회안전망 구축을 위한 방안에 대해 사회 각계의 관심이 높아지고 있습니다.

중장기 정책비전에는 노동·복지·가족·돌봄·인권·양성평등과 관련된 폭넓은 제도와 정책이 망라되어 있으며, 향후 이러한 정책들이 한국 여성들의 삶에 미칠 영향은 매우 크다고 하겠습니다.

이에 우리 원에서는 <사회비전 2030>을 여성의 시각, 젠더의 시각에서 재검토하고 아울러 중장기 정책비전이 추구해야 할 여성정책의 방향과 과제들에 대해 토론하는 기회를 마련하였습니다. 이러한 성 인지적 사회비전의 실현을 통해 한국여성개발원은 더욱 발전해 나가고자 합니다.

바쁘시더라도 참석하시어 좋은 의견을 나누어 주시기 바랍니다.

2007년 5월

한국여성개발원 원장 서 명 선



# 행사 일정

---

13:30~14:00 등 록

14:00~14:10 사 회 김 영 옥 (인적자원연구실 실장)  
인 사 말 서 명 선 (한국여성개발원 원장)

14:10~15:10 주제발표 I 사회비전 2030과 사회투자전략의 한국적 적용에  
대한 논의: 가족여성정책 영역을 중심으로  
윤 홍 식 (전북대학교 사회복지학과 교수)  
주제발표 II 사회비전 2030과 한국여성노동의 현실, 그리고 미래  
박 수 미 (한국여성개발원 연구위원)  
주제발표 III 사회비전 2030과 성 평등한 생활보장체계의 전망  
황 정 미 (한국여성개발원 연구위원)

15:10~16:10 지정토론 김기선미 (한국여성단체연합 정책국장)  
안 상 훈 (서울대학교 사회복지학과 교수)  
한 준 (연세대학교 사회학과 교수)  
이 숙 진 (빈부격차·차별시정위원회 비서관)

16:10~16:30 종합토론

16:30 폐 회

---



# 목 차

## 주제발표 I

- 사회투자전략을 통해 본 「사회비전 2030」:  
여성·가족정책 영역을 중심으로 ..... 1
- 윤 홍 식 (전북대학교 사회복지학과 교수)

## 주제발표 II

- 사회비전 2030과 한국여성노동의 현재 그리고 미래 ..... 37
- 박 수 미 (한국여성개발원 연구위원)

## 주제발표 III

- 「사회비전 2030」과 성 평등한 생활보장체계의 전망 ..... 61
- 황 정 미 (한국여성개발원 연구위원)
- ▶▶ 지정토론 ..... 86
- 김기선미 (한국여성단체연합 정책국장)
- 안 상 훈 (서울대학교 사회복지학과 교수)
- 한 준 (연세대학교 사회학과 교수)
- 이 숙 진 (빈부격차·차별시정위원회 비서관)

개원24주년 기념세미나

사회투자전략을 통해 본 『사회비전 2030』:  
여성·가족정책 영역을 중심으로

윤 홍 식

(전북대학교 사회복지학과 교수)





## I. 들어가며: 복지국가의 새로운 전망에 대한 증대되는 요구

전후 복지국가는 소득재분배를 통해 두 가지 목적을 동시에 달성할 수 있었다. 소득재분배 정책은 국내 유효수요를 창출함으로써 소비를 확대하고 확대된 소비는 다시 경제성장으로 이어졌다. 당시의 핵심 산업은 높은 수준의 인적자본 축적을 요구하지 않는 노동집약적인 제조업 중심이었고, 상품과 자본의 세계화 수준 또한 상대적으로 낮았다. 통화(경제)정책과 사회정책의 주요한 통제권이 개별국가에게 있었으며, 복지국가는 사회정책을 통해 효과적으로 국내 유효수요를 창출할 수 있었다. 또한 복지국가는 소득재분배 정책을 통해 대부분의 가구에게 최소한의 소득을 보장함으로써 여성(특히 유자녀 기혼여성)의 노동시장 참여 동인을 효과적으로 감소시킬 수 있었다(Knijin and Ostner, 2002). 즉, 복지국가의 소득보장 정책은 가족 내 성별분업에 근거한 남성일인생계부양자가구모형을 확대·강화시켜 나갔다<sup>1)</sup>. 더 나아가 소득재분배는 사회연대와 통합을 높이는 동시에 정치적으로도 전후 복지체제를 지지하는 광범위한 정치세력을 만들어 냄으로써 복지국가는 지난 수십 년 동안 안정적으로 유지되는 듯 했다.

그러나 상황은 급변했다. 노동집약적인 제조업 중심의 경제는 높은 수준의 인적자본을 요구하는 지식기반사회로 전환되었고, 상품과 자본은 국경을 넘어 세계화되었다. 특히 가속화되는 지역통합과 자유무역은 일국 중심의 사회·경제정책을 불가능하게 했다. 이로써 국가(정부)가 이자율과 환율에 개입하고, 정부지출을 확대함으로써 경제와 복지의 선순환 구조를 확대·발전시킬 수 있다는 (신)케인즈언의 가정은 근본적인 도전에 직면했다(Taylor-Gooby, 2006). 실제로 1970년대 중후반부터 심각한 경제위기에 직면한 프랑스는 1974/5년, 1981/2년 종전과 같이 사회보장급여를 높임으로써 국내 유효수요확대를 통해 경제회복을 시도했지만 결과는 예상 밖이었다. 복지급여의 확대는 예상과 같이 소비를 증가시켰지만 증가된 소비의 상당부분이 외국에서 수입된 상품인 관계로 소비확대가 국내 경기회복과 세수기반 확대에 대한 기여는 매우 미미했다(Palier, 2006). 반면 인플레이션과 실업이 증대되는 스태그플레이션이 유발됨으로써 1980년대 초 케인즈언 접근법은 실질적으로 폐기되기에 이르렀다<sup>2)</sup>. 즉, 이미 상품과 자본의 세계화가 진행되었고, 산업구조가 제조업에서 지식기반사회로 전환되고 있는 시점에서 소득재분배를 통한 국내 유효수요창출은 더 이상 복지확대

---

1) 그러나 Knijn와 Ostner(2002: 149)는 남성생계부양자는 일관되게 발전하지도, 보편적으로 발전하지도 않았다고 주장한다. 실제로 남성생계부양자모형의 정확한 기원에 대한 합의된 논의는 존재하지 않는다(Seccombe, 1972; Creighton, 1996; Lewis, 1992; Janssens, 1998; Leitner and Ostner, 2000; Knijn and Ostner, 2002; 재인용). 실제로 프랑스와 핀란드에서는 남성생계부양자모형이 보편적으로 발달하지 않았다.

2) 프랑스와 같이 영국도 정부지출증대(복지급여확대)를 통해 당면한 경제위기를 극복하려는 시도를 하였지만 이로 인해 1979년 재정적자를 메우기 위해 국제통화기금(IMF)으로부터 차입을 하게 되었다(Palier, 2006).

와 경제성장의 선순환구조를 만들지 못했던 것이다. 오히려 확대된 현금급여(연금, 실업급여 등)는 국내 고용율을 감소시킴으로써 상황을 더욱 악화시켰다.

복지국가의 지속가능성을 담보하기 위한 새로운 전망이 요구되었다. 다양한 담론과 개념들로 포장되어 논의되고 있지만 분명한 것은 복지확대(또는 유지)와 경제성장의 선순환을 지속시키기 위한 새로운 연결고리가 필요하다는 사실이다. 그리고 복지확대와 경제성장의 새로운 선순환을 위한 연결고리는 소득분배가 아닌 사람에 대한 투자로 집중되고 있다. Amartya Sen의 주장과 같이 복지국가의 역할은 이제 단순히 소득을 재분배하는 것이 아니라 시민들의 역량을 강화하는 것으로 모아졌다(Perkins, Nelms and Smyth, 2004). 복지확대와 경제성장의 선순환구조는 소득재분배를 통한 유효수요의 창출에서 인적자본에 대한 보편적 투자를 통해 고용율을 높이는 것으로 대체되었다. 실제로 반숙련 제조업 중심의 안정적 고용의 시대는 지나갔으며 인적자본의 향상을 통한 유연한 고용안정성의 확보가 복지국가의 새로운 정책 과제가 되었다(Esping-Andersen, 2005). 질 높은 보편적 사회서비스를 통해 지식기반경제의 필요에 조응하는 높은 수준의 인적자본의 창출이야말로 지식기반사회로의 전환이 야기하는 새로운 사회위험에 효과적으로 대응하는 유력한 정책대안이 될 수 있는 것이다. 그리고 이러한 복지국가 재편의 핵심에 여성과 가족정책으로 대표되는 사회서비스 정책이 자리하고 있는 것이다(Palier, 2006; Esping-Andersen, 2005, 2001, 1999: 6; Midgley, 1999). 그러나 한국사회가 직면한 현실은 간단하지 않다. 산업화된 서구 복지국가와 달리 한국사회는 이중적 위험에 직면해 있기 때문이다. 외환위기라는 외적 충격에 의해 권위주의적 발전국가의 경제성장 제일주의에서 벗어나 전통적 복지국가의 기틀을 고민하던 과정에서 불거진 저출산과 고령화 현상은 한국사회에서 새로운 사회위험에 대한 인식을 확대시켰다.

한국사회는 전통적 사회위험과 새로운 사회위험을 동시에 풀어가야 하는 이중적 과제에 직면해 있다. 이러한 한국사회의 특성을 인식한다면 사회투자전략이 한국복지국가 발전의 유력한 대안 중 하나로 검토되는 것은 어찌 보면 자연스러운 과정일 것이다. 왜냐하면 성공적 사회투자전략은 전통적 복지국가의 과제인 시민에 대한 소득, 의료, 주거보장 등 기본적인 사회보장의 확립을 그 전제로 하고 있기 때문이다. 또한 인적자본의 향상을 통해 모든 시민들에게 안정된 고용을 보장하는 것을 그 목적으로 하고 있는 것이다(Esping-Andersen, 2002a: 5; Perkins et al., 2004; 김연명, 2007; 윤홍식, 2007). 특히 사회투자전략의 필수적 전제인 기본적 사회보장과 정책목표인 인적자본 향상을 통한 고용확대의 주요한 정책대상이 아동이 있는 가족과 여성(특히 유자녀 여성)에게 집중되고 있다는 점은 사회투자전략에서 여성·가족정책의 지위와 역할을 예상하게 한다. 실제로 남성의 경제활동참가율은 서구 복지국가와 유사한데 반해 여성의 고용비율이 매우 낮은 상황에서 활성화의 주 대상이 여성임을 사회투자전략은 분명하게 보여주고 있다<sup>3)</sup>. 결국 한국사회에서 여성가족정책은 복지확대와

경제성장의 새로운 선순환 구조를 창출하는 핵심적 지위를 갖게 되는 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 논의는 한국판 사회투자전략을 종합했다고 할 수 있는 『사회비전 2030』을 여성·가족정책의 관점에서 비판적인 검토를 수행하고자 한다<sup>4)</sup>. 먼저 다음 장에서는 사회투자전략에 대한 개념과 『사회비전 2030』의 정책배경에 대해 검토할 것이다. 이어서 3장에서는 사회투자전략에서 여성·가족정책이 가지는 지위와 역할과 이에 대한 젠더관점에서의 비판을 논의해보고자 한다. 4장에서는 『사회비전 2030』과 여성·가족정책의 주요쟁점을 검토하고 마지막 장에서는 한국사회에서 사회투자전략과 관련되어 일고 있는 비판과 사회투자전략관점에서 한국사회비전의 원칙과 방향에 대한 논의로 글을 정리하고자 한다.

## II. 사회투자전략과 한국사회

### 1. 사회투자전략의 개요

프랑스와 영국에서 1970년대 중반과 1980년대 초반에 시행되었던 전통적 소득분배정책의 확대가 경제위기를 완화시키기 보다는 확대하자(Palier, 2006) 전통적 복지국가의 역할에 대한 우파의 정치공세가 강화되었다. 비록 국가에 의한 복지확대가 경제발전에 장애가 되지 않는다는 경험적 증거들이 제시되었지만(Midgely, 1999) 1980년대 이후 우파적 담론이 주류를 이룬 서구사회에서 시민의 복지에 대한 전망은 국가에서 시장으로 이전되는 듯했다. 현상적으로 복지국가는 위축되는 듯 했고, 사회서비스를 포함해 전통적 사회보장에서 효율성과 경쟁이라는 명목 하에 민간과 시장의 역할이 강화되는 현상들이 목격되었다. 심지어 대표적 사민주의국가라고 할 수 있는 스웨덴에서조차도 보육으로 대표되는 사회서비스와 대표적 소득보장프로그램인 연금에서 민영화가 진행되었다<sup>5)</sup>(Bergqvist and Nyberg, 2002; Gilbert and Terrell, 2005).

---

3) 예를 들어 2006년 9월 현재 남성의 경제활동 참가율은 71.5%로 스웨덴의 2005년 현재 남성 고용율 73.6%와 유사한 수준이다(Taylor-Gooby, 2006; 한국노동연구원, 2006). 반면 여성의 고용율은 49.2%로 스웨덴의 70.5%의 70%수준에 불과하다(한국의 고용율은 경제활동참가율에서 경제활동참가율에 실업률을 곱한 비율을 차감해서 얻은 값이다).

4) 사회비전2030이 사회투자국가(전략)에 근거했는가에 대한 논란이 제기될 수 있다. 그러나 지식기반사회로의 이전으로 야기되는 새로운 사회위험에 대한 대응으로 ‘일을 통해 성취하는 사회’와 ‘기본적인 생활보장’을 통해 경제와 복지의 선순환 구조를 만들어간다는 사회비전2030의 전망을 고려했을 때, 사회비전2030은 큰 틀에서 사회투자전략의 핵심적 내용을 담고 있다고 판단된다. 이에 따라 본 논의에서는 사회비전2030을 한국적 사회투자전략에 입각해 한국사회의 전망을 내왔다는 전제하에 논의를 전개하였다.

5) 아동보육시설에서 민간부분이 차지하는 비율은 1990년 5%에 불과했지만 1997년에 이르면 15%로 10년 만에 민간시설비율이 3배나 증가했다(Bergqvist and Nyberg, 2002).

그러나 영국 노동당의 재집권이후 1990년대 중반부터 자유주의 복지국가로 지칭되는 영국, 호주, 캐나다(New Brunswick) 등에서 신자유주의는 물론이고 전통적 좌파와도 구별되는 새로운 사회정책 흐름이 나타나기 시작했다(Perkins et al, 2004; Simpson, 2000). 이러한 새로운 사회정책의 흐름에 대해 Giddens(1998)는 ‘사회투자국가’로 지칭하며 신자유주의와 전통적 복지국가에 대한 새로운 사민주의 복지국가의 대안이라고 주장했다. 사회투자전략(정책 또는 국가)이라 지칭되는 사회정책 모형에 관한 합의된 정의는 존재하지 않는다. 그러나 사회경제적 기반이 노동집약적 제조업에서 지식기반경제로 이동하면서 발생하는 경제문화로 인한 실업, 불평등, 재정기반의 악화 등으로 지칭되는 일련의 사회경제적 변화에 대한 복지국가의 대응이라는 것에는 인식을 같이하고 있다(Esping-Andersen, 1999, 2005; Perkins et al., 2004). 즉, 지식기반사회의 도래는 전통적 복지국가가 대응했던 사회위험과는 상이한 새로운 사회위험을 창출했으며 앞서 언급했듯이 복지국가의 소득재분배는 유용한 정책수단이 되지 못했다. 더 나아가 지식기반사회는 높은 수준의 인적자본을 요구하는 전문적인 일자리와 청소, 식당종업원 등 개인서비스를 제공하는 저임금일자리가 동시에 창출하였다(Esping-Andersen, 2005:147). 특히 지식기반사회는 노동시장에서의 새로운 이중체계를 필연적으로 만들게 되며 만약 복지국가가 시민들의 인적자본을 보편적으로 확대시키지 못한다면 전문화된 소수와 주변화된 다수라는 이중체계를 구조화함으로써 시민을 양산함으로써 빈곤, 불평등, 양극화를 강화할 것으로 예상되고 있다(Esping-Andersen, 2001:134).

이러한 논의에 근거했을 때 사회투자전략은 인적자본에 대한 투자(특히 아동에 대한 투자)와 활성화로 대표되는 고용확대(특히 유자녀 기혼 여성의 고용확대)로 집중된다(Esping-Andersen, 2005; Lister, 2003; Perkins et al., 2004; Taylor-Gooby, 2006). 즉, 인적자본에 대한 사회지출을 통해 고용이 확대되는 것이야말로 최선의 복지가 되는 것이며 진정한 의미에서 사회통합(social inclusion)을 이루어 낼 수 있다는 것이다. 동시에 인적자본의 향상과 고용을 위한 사회지출은 소비가 아니라 전체 사회에 ‘수익’이 되어서 돌아오는 ‘투자’가 되는 것이다(Perkins et al., 2004). 이렇듯 사회투자전략은 현상적으로 신자유주의자들과 같이 결과의 평등보다 기회의 평등을 강조하고 있다. 그러나 사회투자전략이 전통적 좌파 사회정책의 핵심인 결과의 평등을 부정한 것이기 보다는 결과의 평등을 실현하기 위한 새로운 길을 제시했다고 이해하는 것이 적합하다(윤홍식, 2007). 왜냐하면 Esping-Andersen(2002a: 5)의 주장처럼 사회구성원, 특히 가족에 대한 소득, 주거, 의료 보장 등 기본적인 사회보장은 사회투자전략의 필수적 전제이기 때문이다. 더 나아가 사회투자전략은 ‘어떤 일자리라도 좋다’는 신자유주의적 노동시장 접근을 거부하고 평생학습체계를 통해 시민의 인적자본을 유지·발전시켜 다양한 일터에서 연속적 고용보장(flexi-curity)을 강조한다는 점(Taylor-Gooby, 2006)에서 신자유주의적 근로복지정책과 분명한 차별

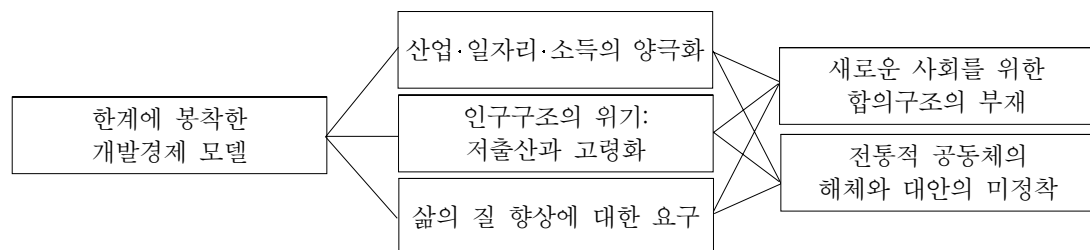
성을 갖는다.

그러나 사회투자전략을 옹호하는 지지자들의 염원과 달리 사회투자전략에 대한 다양한 비판들이 제기되고 있는 것이 현실이다. 사회투자전략에 가해지는 몇 가지 중요한 비판들을 보면 다음과 같다. 먼저, ‘하늘아래 새로운 것은 아무것도 없다’는 경구와 같이 복지국가의 역사를 되돌아보면 사회투자전략을 복지국가 발전의 새로운 경로라고 주장하기는 어렵다. 예를 들어, 1834년 영국에서 제정된 신구빈법(the English New Poor Law)은 당시의 사회경제적 조건 하에서 적극적 사회정책이라고 할 수 있다. 왜냐하면 신구빈법은 열심히 일하는 빈곤층 또는 자신의 불행에 대해 책임질 수 없는 아동과 노인에 대해 제한적 지원을 통해 기초적 보장과 이를 통해 이들의 상품화를 도왔기 때문이다(Knijn and Ostner, 2002: 143). 또한 Marshall(1948/1976, Knijn and Ostner, 2002 재인용)에 따르면 건강·안전과 교육 등은 장기적인 노동시장의 안정을 지원하기 위해 모든 상품화와 관련된 사회정책보다 우선적 지위를 갖고 있었다고 주장한다. 이렇듯 복지국가에서 일과 관련된 사회정책은 시대에 따라 수사와 수준이 달라졌지만 노동자의 기본적인 생활보장을 노동시장 참여의 전제조건으로 일관되게 주장해왔다. 이러한 역사적 경험을 현재 논의되고 있는 사회투자전략에 대비시키면 사회투자전략의 핵심전제는 새로울 것이 없다. 또한 현재의 많은 비평가들은 영국 신노동당을 중심으로 제기되고 있는 사회투자전략은 이미 사민주의 국가들이 걸어왔던 길을 영국 노동당이 뒤늦게 발견한 것일 뿐이라는 주장 한다(Esping-Andersen, 2002a). 스웨덴이 가장 성공적인 사회투자국가라는 Taylor-Gooby(2006)의 주장은 사회투자전략이 사민주의 복지국가에 대한 뒤늦은 발견이라는 비평가들의 비판을 반증하고 있는 것이다.

또 다른 비판은 사회투자전략이 기존의 신자유주의 사회정책의 전제를 그대로 답습하고 있다는 주장이다. 전통적 좌파의 핵심과제인 결과의 평등을 부정하고 기회의 평등을 강조하는 사회투자전략은 신자유주의의 아류라고 비판하고 있다(Hobsbawm, 1999). 사회경제구조에 대한 근본적 변화 없이 단순히 일에 대한 강조와 교육·훈련을 통해서 저숙련 노동자가 고숙련 노동자로 전환될 수는 없기 때문이다. 실제로 한국사회에서 노동시장 진입시 비정규직으로 출발한 사람 중 단지 7%만이 정규직으로 전환되었다는 사실(장지연·양수경, 2007)은 좋은 일자리의 이동이 개인의 인적자원만의 문제가 아닌 구조적 문제와 관련되어 있다는 사실을 보여주고 있다. 더 나아가 Lister(2003: 437)는 Titmuss의 주장을 통해 사회투자전략이 사회정책과 경제정책의 통합을 강조하지만, 경제정책에 대한 사회정책의 종속성을 문제시 삼지 않고 있다고 지적하고 있다. 즉, 복지급여가 시민권적 권리에 의해 부여되지 않고 시장에서의 능력과 업적과 연계되어 제공된다는 점에서(김연명, 2007: 117) 신자유주의적 논리와 유사하고 보편적 시민권적 권리에 근거한 사민주의 복지국가의 대안적 전략이라고 할 수 없다는 것이다.

그러나 중요한 것은 사회투자전략이 복유립 사민주의 복지국가의 전략을 답습하는 것이라는 비판이 사회투자전략의 필요성을 부인하는 논리가 될 수 없다. 또한 몇 가지 특성에서 신자유주의적 담론과 유사성을 내재하고 있다고 해서 사회투자전략을 신자유주의의 아류로 폄하하는 것은 전통적 복지국가의 전제가 이미 변화한 상황에서 현 시기 사회정책의 합리적 대안에 관한 논의를 가로막을 우려가 있다. 중요한 것은 전후 복지국가의 기본전제는 변화했고, 전통적 복지국가의 역할로는 새롭게 부상한 사회위험을 완화할 수 없다는 것이다. 또한 변화된 조건 하에서 고용이 최선의 복지이며 안정적 고용을 보장받기 위한 평생학습과 끊임없는 인적자본의 향상은 시민들의 선택의 문제가 아니라 필수적 과제가 되었다는 점이다. 즉, 사회투자전략은 변화하는 사회경제 조건에 복지국가를 조응시키기 위한 전환방식 중 하나로 이해하는 것이 타당할 것이다.

## 2. 사회투자전략과 「사회비전 2030」의 경제사회적 배경



[그림 1] 한국사회가 직면한 6가지 새로운 도전

한국사회에서 사회투자전략의 정당성은 무엇으로 담보 될 수 있을까? 산업화된 서구 복지국가들에서 사회투자전략의 적용성은 경제사회구조의 변화 속에서 새롭게 발현·확대된 사회위험에 대해 전통적 복지국가가 제 기능을 수행하고 있지 못하고 있다는 명제로부터 출발한다. 이러한 명제에 비추어본다면 한국사회에서 사회투자전략의 타당성은 새로운 사회위험의 출현을 중심으로 논의될 필요가 있다. 「사회비전 2030」은 한국사회가 직면한 6가지 새로운 도전(위험)을 다음과 같이 적시하고 있다(정책기획위원회, 2006: 24-47). ① 한계에 봉착한 개발경제 모델, ② 산업·일자리·소득의 양극화, ③ 인구구조의 위기: 저출산과 고령화, ④ 삶의 질 향상에 대한 요구, ⑤ 전통적 공동체의 해체와 대안의 미정착, ⑥ 새로운 사회를 위한 합의구조의 부재. 「사회비전 2030」에서 적시한 6가지 새로운 도전은 일견 병렬적 지위를 갖고 있는 것처럼 보인다. 그러나 [그림 1]과 같이 각각의 도전은 서로 구분되는 지위와 역할을 갖고 있다. 크게 세 가지 차별적 지위를 갖고 있는데 첫 번째 도전은 이어지는 세 가지 도전의 원인으로 지적될 수 있다. 그리고 두 번째부터 네 번째 도전은 첫 번째 도전과 관련되어 나타난 현상으로 이해할 수 있다. 마지막 두 도전은 ‘한계에 봉착한 개발경

제 모델'로 인해 나타난 새로운 도전(또는 사회위험)에 대한 한국사회의 대안에 관한 고민을 담고 있다.

이를 근거로 한국사회가 직면한 도전을 경제사회적 토대의 변화로 인해 발생하는 (서구의 전통적 복지국가가 대응하지 못하는) 새로운 사회위험(노동시장의 유연화, 가족 내 돌봄 노동과 관련된 위험, 민영화로 인한 계층화: Taylor-Gooby, 2004)에 근거해 검토하면 다음과 같다. 먼저 “한계에 봉착한 개발경제 모델”은 한국사회의 새로운 사회위험 출현의 원인이 되는 사회경제구조의 변화에 대한 인식을 대변한다. 한국사회에서 1997년 외환금융위기로 인해 요소투입주도형 개발경제모델이 그 유의성을 상실했다고 지적하고 있다. 자본과 상품의 세계화가 제조업의 쇠퇴와 지식기반경제의 확대와 맞물리면서 나타난 현상이다. 이러한 변화된 조건에도 불구하고 한국경제는 요소투입주도형 제조업이 여전히 경제의 중심에 위치하고 있어 지식기반경제로의 전환에 어려움을 겪고 있다는 것이다. 더욱이 자본과 상품의 세계화로 인해 경제정책(특히 통화정책)에 대한 우리사회의 독립성이 약화되면서 과거와 같이 국가의 개입을 통해 경제구조의 전환을 이루는 것은 기대하기 어렵게 되었다. 실제로 한국은행에서 제출한 자료에 따르면 제조업의 업종별 생산유발계수<sup>6)</sup>는 1985년에서 1990년까지는 상승하다가 1990년 이후 지속적으로 하락하고 있는 것으로 나타났다(정책기획위원회, 2006: 25). 또한 국내총생산 대비 상품과 서비스 무역액의 비중이 83.8%에 이르고 있는데 반해(국민경제자문회의, 2006) 내수와 수출의 연계성이 1993년 이후 감소하고 있어(정책기획위원회, 2006) 수출을 통한 경제성장의 성과가 점점 특정집단에 집중되고 있다. 이로 인해 그동안 지체된 사회정책(복지정책)에 대해 면죄부로 작용했던 성장을 통한 분배기제가 더 이상 작동하지 않는 결과를 낳았다는 것이다.

경제사회구조의 변화로 인해 나타난 새로운 도전은 먼저 ‘산업·일자리·소득의 양극화’의 심화로 나타나고 있다. Esping-Andersen(2001, 2005)이 지적한 바와 같이 제조업 중심에서 지식기반사회로의 전환은 기술수준의 근거한 양극화를 동반하며 노동시장에서의 새로운 이중체계의 구조화를 의미한다. 높은 수준의 인적자본을 요구하는 고임금의 일자리가 만들어지는 것과 함께 저임금 일자리가 다량으로 양산되고 있기 때문이다. 실제로 노동연구원의 분석에 따르면 지난 2000년부터 2004년까지 소득이 중간수준인 6분위 일자리는 87천개가 줄어든 반면 1분위(하위)와 10분위(상위) 일자리는 각각 243천개, 249천개 증가한 것으로 나타났다(전병유·김혜원·신동균, 2006: 61). 더 나아가 시민들의 인적자본을 유지·발전시킬 수 있는 핵심정책으로 언급되는 직업훈련을 보면 150인 미만 사업장에 전체 임금노동자의 65.2%가 일하고 있지만 직업훈련을 목적으로 지원되는 정부지원금은 전체 지원액의 17.7%에 불과한 것으로 나타났다(노동부, 2005). 반면 1000인 이상 대규모 사업체 임금노

---

6) 최종수요가 한 단위 증가하였을 때 이를 충족시키기 위하여 각 산업 부문에서 직·간접으로 유발되는 산출액 단위를 말 한다



동자는 전체의 15.1% 밖에 되지 않지만 정부지원금의 63.7%를 지원받는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 지식기반경제에서 기술수준의 양극화가 심각히 진행됨으로써 소득불평등을 더욱 확대한다는 논의(Esping-Andersen, 2001)를 실증하고 있다. 즉, ‘산업·일자리·소득의 양극화’와 관련된 도전을 새로운 사회위험의 관점에서 이해하면 Taylor-Gooby(2004)가 지적한 첫 번째 새로운 사회위험인 (노동시장에서 비전형적 일자리의 확대) 노동시장의 유연화와 관련된 위험으로 이해할 수 있을 것이다.

저출산·고령화에 대한 합리적 정책대안을 마련하지 못할 때 저출산·고령화로 대표되는 인구구조의 변화는 한국사회의 지속가능성에 심각한 위협을 가져다 줄 것이다. 합계출산율의 하락과 급속한 고령화는 가족 내 돌봄의 위기와 밀접히 연관되어 있다. 산업화된 국가에서 일반적으로 (주로 남성노동자) 반숙련 제조업의 비중이 감소하고 이를 대신해 서비스산업이 확대되면서 여성 노동력에 대한 수요가 증가하고 있다는 것은 공지의 사실이다 (Taylor-Gooby, 2004, 2005; Surender, 2004). 정확한 출처를 밝히지 않았지만 정형선(2007: 158)에 따르면 한국에서도 “과거 15년간 제조업에서는 67만개의 일자리가 감소한 반면, 서비스 산업에서는 약 640만개의 일자리가 증가”했다고 한다. 이로 인해 여성의 노동시장 참여는 선택이 아닌 가족의 적절한 생활수준 유지를 위한 필수조건이 되어가고 있다. 실제로 스웨덴, 영국, 캐나다 등에서 남성일인생계부양자가구의 빈곤율은 이인생계부양자가구에 비해 각각 7.5배, 4.9배, 6.5배 높은 것으로 나타났다(윤홍식, 2007). 한국의 경우도 서구 복지국가들과 같은 수준은 아니지만 임금소득자가 있는 가구에서 일인생계부양자가구의 빈곤율은 이인생계부양자가구에 비해 1.5배가량 높은 것으로 분석되었다 (윤홍식·조막래, 2006). 이처럼 여성의 노동시장 참여가 선택이 아닌 필수임에도 불구하고 돌봄 노동이 사회화 되지 않는다면 여성과 가족은 노동시장 참여와 가족 돌봄을 양자택일의 문제로 받아들일 수밖에 없다. 선택의 결과는 경제적 어려움을 감내하던지 아니면 출산을 포기하는 것이다. 이것이 바로 한국에서 저출산 현상으로 대표되는 돌봄과 관련되어 나타나는 신사회위험의 실례라 할 수 있다.

네 번째 새로운 도전이라고 언급한 ‘삶의 질 향상에 대한 요구’도 새로운 사회위험의 관점에서 볼 때 앞서 언급한 가족 내 돌봄 노동과 관련된 사회위험과 밀접한 관련성을 갖는다. 예를 들어, 돌봄 노동의 사회화 정도를 간접적으로 드러내는 여성의 경제활동 참가율을 보면 여성의 노동시장 참여율은 53.9%로 OECD 평균인 60.1%에 미치지 못하고 있다 (OECD, 2005, 정책기획위원회, 2006 재인용: 37). 더욱이 고학력 대졸여성의 경우는 그 비율이 57.6%에 그쳐 OECD 평균인 78.1% 보다 무려 20.5%p나 낮다. 또한 노동자의 연간 근로시간은 2,366시간으로 OECD 국가들 중 가장 높은 수준이다. 즉, 일과 가족생활의 양립은 물론이고 일, 가족생활, 교육훈련, 여가 및 사회활동들 간의 양립이 이루어지지 않고 ‘일’ 제일주의 사회가 됨으로써 시민들의 삶에 대한 만족도는 다른 OECD 국가들에 비해

현격히 낮게 나타나고 있는 것이다. 국제비교자료를 보면 한국의 삶의 질 만족도는 47.31로 OECD 평균인 70.60의 2/3 수준에 불과하다.

다섯 번째와 여섯 번째 도전은 앞서 언급했듯이 산업화된 복지국가에서 발생하는 새로운 사회위험과 직접적 관련이 있기 보다는 이에 대한 대안을 어떻게 마련할 것인가와 관련 있다. 다만 사회서비스에 대한 책임이 국공립 중심에서 민영화되는 가운데 시민의 삶의 수준이 계층화되고 있는 서구 복지국가와 달리 한국에서는 복지의 확대과정에서 민간부문이 주요한 역할을 하고 있다는 점이 상이하다. 그러나 결과적으로 보면 한국사회에서 공적 서비스와 복지수준이 미흡한 가운데<sup>7)</sup> 시민의 삶의 수준은 이미 시장에서의 구매력과 밀접히 연관됨으로써 삶의 수준의 계층화가 진행되어 있다고 볼 수 있다.

마지막으로 ‘새로운 사회를 위한 합의구조의 부재’는 한국 사회만이 직면한 문제가 아니라 새로운 사회위험을 제도화하려는 서구 복지국가들도 공히 직면한 과제이다. 다만 서구 복지국가의 경우 소득분배중심에서 새로운 사회위험에 대응하기 위한 사회서비스로의 자원이동이 핵심적 과제로 등장하고 있다(Aust and Bonker, 2004; Taylor-Gooby, 2004). 북유럽국가들의 경우 광범위한 사회적 연대가 사회적 합의를 통해 이루어진 역사적 경험으로 인해 국가의 개입을 통한 새로운 사회위험에 대한 대응이 상대적으로 수월한 반면 보수주의 국가들에서는 전통적인 이해집단의 강고함으로 인해 복지자원의 이동을 통한 새로운 정책 대응에 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다(Taylor-Gooby, 2004). 반면 한국사회는 소득보장으로 대표되는 전통적 복지국가의 역할과 사회서비스로 대표되는 새로운 복지국가의 역할이 동시에 요구받고 있는 상황에서 사회적 연대와 합의는 기존 복지자원의 이동과 관련된 문제이기보다는 복지자원의 확대와 관련되어 있다(윤홍식, 2007). 그렇기 때문에 이론적으로는 사회적 합의와 연대가 상대적으로 수월해 보이지만 실제로는 증세에 대한 사회적 합의의 부재로 인해 이중적 사회위험에 대한 대응 지체되고 있는 것이 현실이다.

이상의 논의를 정리하면 자본과 상품의 세계화속에서 『사회비전 2030』에서 언급한 한국사회가 직면한 새로운 도전은 서구 복지국가에서 사회투자전략의 주요한 근거가 되는 새로운 사회위험구조와 맥을 같이한다고 볼 수 있다<sup>8)</sup>. 이렇듯 한국사회가 직면한 새로운 사회위험과 서구의 그것의 보편성이 존재한다면 사회투자전략은 한국사회가 직면한 새로운 도전을 넘어서는 유력한 사회정책의 전략 중 하나로 검토될 수 있을 것이다.

---

7) 서비스(in-kind) 지출비율은 2001년 3.56%로 스웨덴 13.58%는 물론이고 일본의 7.54%에도 미치지 못하고 있다(정경희·이현주·박세경·김영순·최은영·이윤경·최현수·방효정, 2006). 현금급여 지출비율도 3.56%로 스웨덴 14.8%, 일본의 9.06%보다 낮다.

8) 다만 마지막 단락에서 언급했듯이 한국사회가 신사회위험과 구사회위험을 동시에 직면하고 있다는 사실은 서구 복지국가와 한국을 가르는 중요한 차이가 될 것이다.

### III. 젠더관점에서 본 사회투자전략과 「사회비전 2030」

#### 1. 왜 여성·가족정책은 「사회비전 2030」의 중심이 되어야하는가

한국복지국가를 위한 비전과 전략에서 왜 여성·가족정책이 핵심적 지위를 점하고 있는 것일까? 사회정책에서 성 주류화(gender mainstreaming)가 세계적 대세이고 복지국가 재편의 과제에서 여성과 가족이 핵심적 지위를 점하고 있으니 사회정책을 성 주류화의 관점에서 배치해야한다는 당위적 주장으로는 왜 여성·가족정책이 한국복지국가의 발전과 확대의 중심에 서야하는지에 대한 사회적 동의를 얻기 힘들다. 각종 고시에서 여성이 차지하는 비율이 급격히 증가하고 있고, 초등학교 교원 임용에서 남성교원을 할당해야한다는 주장이 나오고 있는 시점에서 당위적 성 주류화에 대한 요구는 사회적 공감대를 얻기 어려울 수도 있다. 특히, 한국사회에서 여성·가족정책에 관한 증대된 관심이 저출산과 고령화라는 사회현상에 기인했다는 점을 고려한다면 여성·가족정책은 출산장려담론으로 대표되는 인구정책 또는 경제정책의 수단으로 배치될 우려가 있다. 실제로 프랑스에서 출산장려담론과 고용정책담론의 결합을 통해 여성(어머니)은 아동양육으로부터 자유로울 때만이 노동시장에 참여할 수 있다는 사회적 이미지를 재생산해내고 있는 현실을 인식할 필요가 있다 (Ullman, 1998; Jenson and Sineau 2003a 재인용). 프랑스에서는 출산장려와 고용정책이 젠더평등모델의 약화를 정당화하는 전략으로 배치됨으로써 저출산 대응정책이 여성·가족정책에게는 독배(毒杯)가 되고 있기 때문이다. 이러한 논의에 근거한다면 여성·가족정책이 선진복지국가를 위한 비전과 전략을 담은 「사회비전 2030」에서 중심적 지위를 점해야하는지는 왜 여성·가족정책이 변화된 사회경제적 조건 하에서 복지와 경제의 새로운 선순환 관계의 중심축임을 논거 해야 하는 것이다.

한국복지국가의 지속가능한 발전을 위한 여성·가족정책의 중요성은 세 가지 측면에서 논의될 수 있다. 무엇보다도 먼저 ‘일’은 한국복지국가의 확대·발전에 근본적 토대가 될 것이라는 점에는 이론의 여지가 없을 것이다. 「사회비전 2030」에서는 한국사회가 나아갈 방향으로 ‘일을 통해 성취하는 사회’라는 분명한 정책방향을 제시하고 있다(정책기획위원회, 2006: 50). 즉, 가족형태, 연령, 성별 등 인구학적 특성에 관계없이 모든 시민의 노동시장 참여가 선진복지국가를 위한 기반이 된다는 것이다. 실제로 사회결속과 경쟁력 강화를 통한 복지국가의 유지·발전은 해당사회의 ‘고용능력’과 밀접히 연관되어 있다(Perkins et. al. 2006). 그러나 전후 복지국가의 발전과정에서 남성 고용율은 이미 정점을 지나갔다는 점을 고려한다면 소위 ‘일을 통해 성취하는 사회’의 주요 대상은 여성(특히 유자녀 여성)에게 집중될 수밖에 없다. 1970년대 서구 복지국가에서 성인남성(25~54세)의 고용율이 90%를 정점으로 점차 낮아지고 있는 추세이지만(Algan and Cahuc, 2005: 5) 남성의 고용율은 여

전히 높은 수준으로 유지되고 있다. 2004년 현재 유럽 15개국의 남성 고용율은 평균 72.7%에 이르고 있는 반면 여성의 고용율은 56.7%에 그치고 있다 (Taylor-Gooby, 2006). 한국도 2004년 현재 남성의 고용율은 75.2%로 유럽 15개국 평균을 상회하지만 여성의 고용율은 52.4%에 불과하다. 이처럼 대부분의 산업화된 복지국가와 한국에서 여성 고용율이 낮다는 사실은 ‘일을 통해 성취하는 사회’에서 왜 성별분업에 근거해 가족 내 돌봄의 주체로 간주되었던 여성들이 주요한 정책대상이 되어야하는지를 실증하고 있는 것이다. 더불어 여성 고용의 상당수가 시간제 고용인 점을 고려한다면 여성고용은 단순히 고용여부의 문제가 아니라 고용의 질을 포괄하는 ‘일’과 관련된 사회투자전략의 핵심적 쟁점이 되고 있는 것이다 (윤홍식, 2007).

둘째는 사회서비스부문의 확대를 통한 일자리 확대와 고용의 유연안전성은 가족의 기본적인 생활보장을 전제하고 있다는 점이다(Giddens, 1998[2000], 2000 [2002]; Esping-Andersen, 2002a, 2005; Taylor-Gooby, 2006; Jenson, 2006; Perkins et al, 2004; Palier, 2006). 소득, 주거, 의료 보장 등 가족들이 일상생활을 영위하기 위해 필요한 전제들이 충족될 때 비로소 사회서비스 확대의 정책적 목적을 달성할 수 있기 때문이다. 특히 사회투자전략을 성공적으로 수행하기 위해 아동빈곤 해소가 중요한 정책목표로 제시되는데 이는 가족에 대한 보편적 급여와 여성의 노동시장 참여와 밀접한 연관성을 가지고 있다. Taylor-Gooby(2006)의 주장과 같이 스웨덴이 가장 성공적인 사회투자국가로 평가 받는 이유는 스웨덴의 보편적 복지급여와 밀접히 연관되어 있다. OECD의 사회지출자료(Social Expenditure Database: SOCX)에 따르면 스웨덴은 GDP 대비 (보건서비스를 포함한) 사회서비스 지출비율에서 다른 국가를 압도할 뿐만 아니라 현금지원에서도 다른 산업화된 복지국가 보다 높다<sup>9)</sup>(정경희 외, 2006: 49).

마지막으로 (역설적이게도) 가족은 시민의 사회경제적 지위를 결정하는 핵심적 상수로 위치 지워지고 있다는 사실로 인해 가족정책은 복지국가의 발전과 재편과제에서 중요한 지위를 점하고 있다. 교육, 돌봄 등과 관련된 가족의 전통적 재생산 기능들이 산업화를 거치면서 다른 사회기관들로 이전되어 가족의 기능이 약화되었다는 것이 일반적 통념이지만(Elliot, 1986[1992]), 현실세계에서 가족의 역할은 더욱 더 강화되는 양상을 보이고 있다. Esping-Andersen(2002b: 29)의 지적과 같이 지식기반경제에서 가장 중요한 인적자원이라고 할 수 있는 인지능력은 가족의 사회경제적 지위(부모의 학력, 소득수준 등)와 밀접히 연관되어 있기 때문이다. 특히, 보편적 사회서비스와 소득보장제도의 발달이 미흡한 복지국가들(실제로 북유럽복지국가를 제외한 모든 서구 복지국가들)에서 가족의 사회경제적 지위

9) 예를 들어, 스웨덴의 2001년도 GDP대비 공적사회서비스의 GDP 대비 지출비율은 21.2%로 영국의 13.5%, 미국의 12.9%를 압도하고 있다. 또한 현금지원 특히 미성년 아동과 함께 생활할 가능성이 높은 근로계층에 대한 소득지원에서도 GDP 대비 지출비율이 7.2%로 영국 5.9%, 미국 1.8% 보다 높은 수준이다.

가 시민의 인적자본 수준에 미치는 영향은 시간이 지남에 따라 오히려 증가하고 있는 양상을 보이고 있다(Esping-Andersen, 2005). 즉, 인지능력으로 대표되는 인적자본이 가족의 경제사회적 배경과 강한 연관성을 가짐으로써 일반적 기대와 달리 가족은 시민의 사회경제적 지위를 결정하는 결정적 상수가 되어가고 있다(윤홍식, 2007). 물론, 가족이 중요하다는 주장이 전통적 가족의 가치를 강조한다는 오해를 불식시킬 필요가 있다. 전후 복지국가의 사회경제적 조건의 기본 토대의 변화가 새로운 복지국가의 역할을 요구하는 현실에서 전통적 가족으로의 회귀는 Giddens(1998[2000])의 주장과 같이 일고(一考)의 가치도 없는 것이다. 대신 새로운 복지국가의 역할은 다양한 가족형태와 경제사회적 지위의 차이가 시민들의 인적자본 형성에 미치는 부정적 영향을 최소화함으로써 모든 시민(특히 아동)들에게 동등한 기회를 부여할 수 있는 제도적 여건을 마련해야한다. 정리하면 복지국가 재편과제에서 국가의 역할은 가족에 대한 보편적 급여 보장을 통해 소득, 주거, 의료 보장을 지원함으로써 가족구성원에게 시장에서의 사회경제적 지위와 관계없이 ‘기회’에 대한 동등한 접근권을 보장해야한다. 더불어 공적사회서비스의 확대는 인적자본의 확대와 일자리 창출을 통해 여성에게 고용기회를 보장해야한다<sup>10)</sup>.

## 2. 「사회비전 2030」에 대한 젠더관점의 비판

시장유급노동이 주요한 정책적 관심이 되는 사회에서 사용가치만 있고 교환가치가 없는 무급노동은 쉽게 사회정책의 대상에서 배제될 수 있다. 또한 유급고용을 중심으로 한 사회투자전략에서 사회정책은 경제정책의 목적을 달성하기 위한 수단적 도구로 배치(Lister, 2003: 437)될 가능성이 높다. 즉, 「사회비전 2030」에서 적시하고 있는 ‘일을 통해 성취하는 사회’는 결국 복지급여와 관련된 제반 사회권이 노동시장에서의 능력과 업적에 따라 결정되어진다는 것을 의미할 수도 있기 때문이다. 이러한 관점에 근거한다면 지금까지도 가족 내 무급(돌봄)노동의 대부분을 감당하고 있는 여성에게 사회투자전략은 이중적인 메시지를 전달한다. 첫째는 사회투자전략의 핵심은 ‘고용’이기 때문에 여성의 노동시장 참여는 권장·지원된다. 그러나 시장에서의 유급노동이 ‘선진복지국가를 위한 비전과 전망’의 중심에 놓인다는 것은 여성의 책임으로 간주되었던 교환가치는 없고 사용가치만 있는 가족 내 무급(돌봄)노동은 사회투자전략의 주요한 정책대상이 될 수 없다는 것을 의미 한다<sup>11)</sup>. 만약 사회투자

10) 일반적으로 OECD 가족정책의 핵심적 영역으로 일과 가족생활의 양립정책이 제기되는데, 일과 가족생활 양립정책의 핵심은 아동보육정책과 양육과 관련된 휴가정책으로 집중된다(윤홍식, 2006a). 더욱이 최근 OECD 자료에 따르면 아동보육과 양육과 관련된 휴가급여는 아동이 있는 가구의 경제적 지위와 밀접한 연관성을 가지고 있는 것으로 보고되고 있다(OECD, 2005).

11) 가족 내에서 수행되는 무급 돌봄 노동과 보육과 같은 돌봄 노동의 사회화는 구분되어서 고찰되어야한다. 보육과 같은 사회화된 돌봄 노동은 직접적으로 남성과 여성의 젠더관계를 반영하고 있지 않지만 가족 내에서 수행되는 돌봄 노동은 그 대부분을 여성이 담당함으로써 가족 내 젠더관계를 명시적으로 반영하

전략이 가족 내 무급노동에 관심을 갖는다면 그것은 무급노동에 대한 사회정책의 개입(투자)이 고용확대(수익)라는 사회투자전략의 정책목표를 달성하는데 조응할 때 뿐일 것이다. 실제로 프랑스 사회당 정부(François Mitterrand 정부)하에서 여성의 노동시장 참여를 위한 일과 가족생활양립에 대한 관심은 역설적이게도 프랑스 사회정책에서 젠더평등 과제를 부차적 의제로 만들었다(Jenson and Sineau, 2003a). 이후 실업완화, 출산장려, 부모의 선택강화를 명목으로 추진된 일련의 정책들은 여성·가족정책을 경제정책(특히 고용정책)의 부차적인 정책으로 위치시켰다. 이처럼 여성·가족 친화적인 정책은 여성의 노동시장 참여에 장애가 되는 요인을 제거함으로써 유급생산노동에 참여를 지원하기 위한 것이지 여성이 가족 내에서 행하는 무급(돌봄)노동에 대해 사회적 가치를 부여한다는 것은 아니기 때문이다(윤홍식, 2007). 페미니즘의 중요한 문제제기의 하나인 남성노동자의 기준에 왜 여성을 맞추어야하는가에 대한 질문과 어떻게, 어느 수준에서 무급돌봄노동에 대해 사회적 가치를 부여할 것인가는 사회투자전략이 풀어야할 중요한 과제이다.

둘째는 노동시장 참여는 고용여부와 함께 질이 담보되어야한다. 신자유주의자들이 주장하는 것과 같이 ‘일자리면 무조건 좋다’는 식의 정책은 현재 한국사회가 당면한 문제를 완화시키기보다는 오히려 악화시킬 우려가 있다. 대표적 보수주의 국가로 지칭되는 독일의 경우 남성임금과 취업률의 지속적인 저하로 인해 가족의 적절한 생활수준 보장을 위해서는 여성의 노동시장 참여가 필수적으로 요구되었다(Cancian and Reed, 2001). 이러한 필요의 일환으로 1996년 3~6세 아동에 대한 보편적 보육시설 이용 권리를 보장했고, 이후 3~6세 자녀를 둔 여성의 취업률은 무려 7.5%p나 증가했다(BMFSFJ, 2003; Aust and Bonker, 2004 재인용). 그러나 새롭게 만들어진 일자리의 대부분이 사회보험 기여금이 면제되는 저임금·비정규직이 됨으로써 노동시장에서 성별간 불평등은 더욱 확대되는 결과를 유발했다. 자유주의 국가인 미국의 경우도 EITC와 같은 근로유인정책의 확대와 1996년 복지개혁을 통해 소위 복지의존자로 지칭되는 인구의 비율(대부분이 여성 한부모가구)이 불과 4년(1997~2001)만에 절반으로 줄어들고(U.S. DHHS, 2001), 이들의 고용율이 높아지는 성과(?)를 이루었다. 그러나 일을 통한 공공부조의 탈피가 탈빈곤을 의미하지 않았다(Ozawa and Yoon, 2005). 탈수급자의 생활수준이 복지개혁이전보다 악화된 것은 단순히 일에 대한 강조가 시민의 삶의 질을 담보해주지 않는다는 것을 실증하고 있다. 또한 가구주가 전일제로 일하는 한부모 가구의 16.9%가 절대빈곤층이라는 사실(Rank, Yoon, and Hirschl, 2003)은 ‘일자리면 무조건 좋다’는 신자유주의적 고용접근이 폐해를 보여주고 있다. 그러므로 일에 대한 강조는 단순히 고용여부의 과제가 아닌 질이 담보되어야함에도 불구하고 사회투자전략에서 고용의 질에 대한 정책적 고민은 선언적 수준에 불과하다.

---

고 있기 때문이다. 이러한 의미에서 본다면 윤홍식(2005)이 주장한 것과 같이 가족정책에서 노동을 행하는 장소는 젠더관계가 반영된 노동의 성격을 결정하는데 중요한 역할을 한다.

셋째, 두 번째 문제와 같은 맥락에서 질이 담보되지 않는 고용확대는 역설적이게도 사회적 불평등을 강화할 가능성이 매우 높다(윤홍식, 2007). 구시대의 유물로 간주되었던 교육 수준과 가족의 경제사회적 지위로 대표되는 계급(또는 계층이라도 불러도 좋다. 사람들 간의 사회경제적 지위를 결정짓는 그것을 칭한다)이 남녀 간의 결합의 중요한 준거가 됨으로써 결혼·동거가구로 구성된 이인생계부양자가구의 보편화는 가구간 소득불평등을 강화시킬 것이다. 왜냐하면 지식기반경제로의 전환은 고임금의 일자리와 저임금 개인 서비스일자리를 동시에 확대하기 때문이다 (Esping-Andersen, 2005: 147). 그러므로 「사회비전 2030」에서 젠더문제는 단순히 여성의 노동권 보장의 문제를 넘어 여성의 노동권 확대가 야기하는 가구 간 소득불평등, 즉 계급(층) 간의 격차를 어떻게 완화시킬 것인가에 대한 대안을 제시해한다.

#### IV. 「사회비전 2030」과 여성·가족정책의 주요쟁점

사회투자전략을 통해본 「사회비전 2030」과 여성·가족정책의 주요한 쟁점들은 크게 다섯 주제로 나누어 논의했다. 첫째는 사회투자전략의 전제라고 할 수 있는 여성과 가족에 대한 적절한 수준의 사회보장의 전망과 이를 실현할 수 있는 구체적 수단을 가지고 있는가의 문제이다. 둘째는 사회투자전략의 전략적 목적인 지식기반경제에 조응하는 인적자본을 담보할 수 있는 노동공급정책과 관련된 과제이다. 여기서는 인적자본을 대표하는 인지능력의 형성과 일과 가족생활 양립정책과 밀접히 연관된 아동보육정책과 고용의 유연안전성을 보장하기 위한 평생학습체계에 대해 검토할 것이다. 셋째는 노동수요와 관련된 사항인데 지식기반경제가 유발하는 노동시장의 이중구조의 문제를 완화하고 「사회비전 2030」이 좋은 일자리에 대한 비전을 어떻게 제시하고 있는가에 대한 논의를 전개한다. 이어지는 두 가지 검토사항은 「사회비전 2030」에 가해지는 비판에 대한 적합한 정책방향에 대해 검토했다. 하나는 무급가사노동의 사회적 가치에 대한 과제이고, 다른 하나는 인프라와 관련된 문제로 사회정책의 통합적 접근을 어떻게 담보하고 있는가를 주요한 검토 과제로 설정했다.

##### 1. 여성과 가족에 대한 기초보장

사회투자전략은 전통적 복지국가의 소득재분배정책의 대체재로써 사회서비스정책의 확대를 주장하지 않는다(Esping-Andersen, 2002a). 더욱이 한국과 같이 노동시장에서 발생하는 실업, 질병, 노령 등과 같은 사회위험에 대한 적절한 사회안전망이 갖추어져 있지 않은 상황에서 소득보장정책에 대한 대체재로써 사회서비스정책은 사회투자전략의 이론에도 부

합하지 않을 뿐만 아니라 현실적 필요에도 부합하지 않는다. 그러므로 선진복지국가를 위한 비전과 전략으로 제시된 『사회비전 2030』에서 가족과 여성에 대한 기본적 사회보장에 관한 전망을 적합하게 제시하고 있는가는 사회투자전략의 필요전제를 논하는 매우 중요한 사안이다.

『사회비전 2030』에서 여성·가족정책과 관련된 기본적 사회보장은 가구의 소득, 주거, 의료 보장으로 구성되어 있지만 세 가지 논의가 모두 광범위한 쟁점을 담고 있어 소득보장을 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 가구의 소득보장과 관련된 비전을 보면 “사회보험 사각지대 해소와 운용의 효율화(정책기획위원회, 2006: 82-3)”와 “공공부조 강화를 통한 빈곤 해소 및 예방(정책기획위원회, 2006: 83-4)”에서 다루어지고 있다. 원론적 수준에서 가족과 여성에 대한 소득보장과 관련된 정책과제에 관해 『사회비전 2030』은 현재 한국사회가 직면한 문제를 적확하게 인식하고 있는 듯하다. 고용과 연계된 사회보장의 핵심이라고 할 수 있는 4대 사회보험제도의 사각지대가 광범위하게 존재하고 있고, 각각의 보험간의 유기적 연관성이 부재함으로써 사각지대의 문제를 더욱 심화시키고 있다는 지적은 현재 한국의 사회보험체계에 대한 적절한 인식이다. 이에 대한 정책대안으로써 운영(부과·징수체계를 포함한)의 효율화와 소득과약을 통해 사각지대를 해소한다는 것은 필요한 정책대안임에 분명하다. 또한 비정규직 등 사회취약계층에 대한 사회보험 적용을 확대한다는 것은 여성취업자의 절대다수가 비정규직에 종사하고 있는 현실에서 여성노동자의 사회보장을 위한 중요한 진전이라고 할 수 있다.

그러나 젠더관점에서 세 가지 문제를 제기할 수 있다. 첫째는 사회보험의 사각지대 완화의 핵심에는 정규직노동자를 중심으로 제도화된 사회보험을 비정규직으로 확대하는 것이다. 하지만 구체적으로 보면 공공건설현장 일용직 등 남성노동자가 주를 이루고 있는 업종을 사회보험의 우선적 포괄 대상으로 언급하고 있다는 점이다. 앞서 언급했듯이 지식기반경제로의 전환의 한 축은 가사도우미, 식당종업원 등 저임금과 비정규직으로 대표되는 개인서비스업의 확대가 주를 이루고 이들의 대다수가 여성 노동자인 점을 고려할 필요가 있다. 즉, 사회보험의 주요 포괄대상을 결정하는데 있어서 경제사회의 구조변화를 준거로 정책의 필요를 성별로 구분해 접근할 필요가 있다. 작년 6월 여성가족부(2006)가 발표한 『여성인력개발종합계획』에 따르면 2010년까지 60만개에 이르는 일자리를 만들 계획이고, 이 중 70% 이상이 돌봄과 관련된 비정규직이라는 점을 감안한다면 사각지대 완화의 주요 대상으로 개인서비스로 대표되는 서비스직종의 종사자를 포괄해야한다. 물론 지면의 관계상 대표적 비정규직을 예시했을 수도 있으나 이는 『사회비전 2030』이 예비하고 있는 현재와 미래가 지식기반경제에 근거한다는 적확한 인식의 부재로부터 기인한다고 볼 수밖에 없다.

또 다른 문제는 사회보험의 대상자 확대를 통한 구체적 정책방향을 언급하고 있지 않다는 점이다. 비정규직 종사자를 사회보험의 실질적 수급자로 포괄하는 과제는 4대 사회보험의



부과. 징수업무 일원화를 통한 관리운영체계의 효율성 제고와 자영업자와 직장가입자의 보험료 산정의 형평성만으로는 달성될 수 없다. 정규직 남성 노동자를 근간으로 설계된 사회보험체계에서 돌봄, 직업훈련, 여가 및 사회활동 등의 필요로 언제든지 경력단절을 경험할 수 있는 (남녀)노동자를 준거로 한 새로운 사회보험체계의 구축이 요구된다. 사회경제적 토대가 변화하고 19세기말 사회보험을 제도화했던 기본적인 전제가 변화했음에도 불구하고 『사회비전 2030』에서 사회보험과 관련되어 제시된 비전은 과거의 유산에 근거해 있다. 노동시장 유연화가 급속히 이루어지고, 여성의 노동시장 참여는 증대하고 있지만 절대다수가 가족 내 돌봄 등의 필요로 인해 경력단절을 경험하고, 비정규직에 종사하고 있는 상황에서 상용직 남성 노동자를 중심으로 설계된 사회보장제도는 생애주기에서 경력단절의 반복을 경험하는 고용형태에 적합하도록 변화해야 한다(윤홍식, 2006b). 실제로 스웨덴과 핀란드에서는 비정규직 종사자들을 사회보험의 수급대상으로 포괄하기 위해 기여조건을 완화하고 있다<sup>12)</sup>(Timonen, 2004). 새 술을 새 부대에 담아야 하듯, 경제사회환경의 변화로 야기된 노동시장의 유연화의 부정적 결과를 최소화할 수 있는 새로운 사회보장체계에 대한 비전을 제시해야 한다.

마지막으로 『사회비전 2030』은 가족, 특히 아동이 있는 가족과 한부모 가족을 위한 소득보장을 위한 정책비전을 제시하고 있지 않다. 공공부조 강화를 통해 빈곤 해소 및 완화를 주장하고 있지만 공지의 사실과 같이 한국의 공공부조는 보충성의 원칙에 따라 (가구소득이) 최저생계비에 모자라는 부분에 대해서만 급여를 제공하고 있다 (그것도 현물급여 명목을 제외하면 실제급여액은 최저생계비에 미치지 못한다). 즉, 공공부조의 수급과 급여조건이 절대빈곤기준인 최저생계비에 연동되는 한 아무리 공공부조를 강화한다고 해도 (논리적으로) 공공부조 수급자는 빈곤에서 벗어날 수 없다. 그러므로 공공부조는 최후의 안전망으로 남겨두고 아동이 있는 가족에 대한 소득보장을 위해서는 보편적 수당도입이 절실히 요구된다. 특히 아동에 대한 투자가 미래 한국사회의 비전과 밀접히 연관되어 있다는 점을 고려한다면 아동에 대한 투자를 주요 목적으로 하는 보편적 아동수당의 도입은 아동이 있는 가족의 빈곤완화와 소득보장의 핵심적 제도가 된다. 지난 20세기 동안 스웨덴에서 아동의 학업성취도와 직업이동에 있어 가족의 경제사회적 지위에 따른 차이를 감소시키는데 관대한 가족 관련급여가 중요한 역할을 한 것으로 평가되고 있다는 점을 기억할 필요가 있다(Esping-Andersen, 2005). 그렇기 때문에 Esping-Andersen(2002a)은 아동이 있는 가구의 소득보장이 교육에 대한 투자에 우선한다고 적시하고 있다. 이러한 사실에 근거할 때 아동과 가족에 대한 보편적 수당제도<sup>13)</sup>에 대한 구체적 전망을 결여한 『사회비전 2030』이

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

13) 아동수당과 관련된 다양한 논란이 존재하는 것이 사실이다. 그러나 아동수당과 중복된다고 주장하는

사회투자전략의 필수적 전제를 충족했다고 보기 어렵다. 또한 이러한 이유로 『사회비전 2030』이 사회투자전략의 정책목표를 달성할 것이라고 기대하기는 요원할 것이다. 더욱이, 가족에 대해 인간적이고 문화적인 생활을 영위할 수 있는 적절한 수준의 소득보장이 보편적으로 이루어지지 않는다면 여성의 노동시장 참여로 인해 가구간 소득 불평등은 더욱 확대될 것이다. 가족에 대한 기본적 소득보장은 사회투자전략의 필수적인 전제인 동시에 사회투자전략의 전면화가 야기할 수 있는 부정적 결과는 예방하는 안전망이다.

## 2. 노동공급측면의 과제: 인적자본에 대한 투자

인적자본의 향상과 확대는 사회투자전략의 핵심적 정책과제이다. 지식기반사회는 단순히 상품생산과 관련된 것이 아니라 지식기반사회가 생산하는 상품의 소비와도 관련되어 있다. 따라서 지식기반사회에서는 상품을 생산하는 노동자와 소비자 모두 높은 수준의 인적자원이 요구된다(Esping-Andersen, 2002b: 28). 미국과 같이 고립된 소수의 (인적자본이 높은) 뛰어난 집단(the island-of-excellence)이 있는 사회는 단기적으로 성장을 이루어낼 수 있겠지만 높은 수준의 상품을 소비할 (인적자본의 수준이 높은) 대중이 없기 때문에 그 사회의 장기적 전망은 불투명하다. 더불어 가족의 경제사회적 지위와 관계없이 모든 시민(특히 아동과 여성)이 인적자원을 높일 수 있는 동등한 기회를 부여한다는 것은 적절한 소득보장과 함께 고용 중심의 사회투자전략이 야기할 수 있는 (여성의 노동시장 참여로 확대되는 이인생계부양자가구의 보편화로 인해)가구 간 소득 불평등이라는 부정적 결과를 완화할 수 있는 유력한 대안이 될 것이다. 왜냐하면 기술 집약사회에서 기술의 비민주적 소유로 야기될 새로운 불평등(Esping-Andersen, 2001)과 여성 내부의 불평등(Hantrais, 2004)은 인적자본에 대한 보편적 투자로 완화될 수 있기 때문이다. 이러한 사회투자전략에서 인적자본과 관련된 정책은 두 가지로 나누어 볼 수 있는데 하나는 “예방적 차원”으로 아동의 인적자본과 관련된 정책이고 다른 하나는 현재 노동시장에 참여하고 있는 성인들과 비활성화된 성인들의 고용의 유연안전성(flexi-curity)을 보장하기 위한 직업훈련, 재교육, 평생학습과 관련된 정책이다.

---

아동과 관련된 소득공제는 보편적 아동수당의 도입과 함께 폐지되는 것이 당연한 정책수순이다. 특히 아동양육과 관련된 소득공제제도가 역진적이라는 점을 감안한다면 소득공제제도의 폐지, 아동수당의 도입과 이를 과세대상에 포함시킴으로써 수당도입과 관련된 역진성을 최소화할 수 있다. 또한 공적보육 확충과의 대립 점은 아동수당이 공적보육의 대체재가 아니라 보완재적 성격을 가지고 있기 때문에 논쟁의 대상이 되지 않는다. 특히 공적아동보육의 확대가 아동의 복지, 인적자본 확대, 여성의 노동권 보장이라는 사회서비스정책으로서 지위를 갖고 있기 때문에 사회서비스정책의 필수적 전제인 시민의 소득보장이라는 측면에서 보편적 아동수당은 보편적 아동보육정책과 배치(背馳)되지 않는다. 더불어 아동수당이 공적아동보육정책의 대체재라고 주장하는 경우는 보편적 아동수당과 아동양육수당의 자격조건, 정책목표 등을 구분하지 못하는데 오는 오해이다.

## (1) 아동보육과 관련된 정책비전

사회투자전략에서 아동의 인적자본과 관련된 대표적 정책은 아동보육정책이다. 그 이유는 아동에 대한 투자와 성인에 대한 투자의 결과를 비교했을 때 아동에 대한 투자의 긍정적 성과가 압도적이기 때문이다(Knijin and Oorschot, 2006). 또한 북유럽국가들에서 가족의 사회경제적 지위의 차이에 따른 영향이 감소한 이유는 보편적 보육시설의 확대와 밀접히 연관되어 나타나고 있다(Esping-Andersen, 2005). 즉, 질 높은 보육시설의 보편적 확대가 아동의 인지능력과 교육기회를 균등화시킴으로써 아동들에게 가족의 경제사회적 배경과 관계없이 균등한 기회를 제공하고 이를 통해 사회전체의 인적자본을 높이고 있는 것이다.

질 높은 아동보육의 보편적 확대가 이처럼 사회투자전략에서 중요한 지위를 갖고 있음에도 불구하고 『사회비전 2030』에서의 정책비전은 매우 제한된 모습으로 제시되어 있다. 교육격차 해소와 사회계층간 이동성 제고에서 저소득층의 교육기회 차별을 해소하기 위한 공적지원을 강화하고, 만 5세아 무상 교육확대 및 저소득 3~4세아 유아교육비를 지원한다는 비전을 제시하고 있다(정책기획위원회, 2006: 63). 그러나 지원대상이 저소득층을 중심으로, 보편적 무상 교육의 대상으로 만 5세 아동만을 언급하고 있다는 점에서 제한적일 수밖에 없다. 물론 『사회비전 2030』에는 구체적인 언급이 없지만 기본보조금과 도시가구평균소득의 130%까지 보육료를 지원하는 것을 통해 보육의 보편성을 확대하고, 평가인증방식을 통해 질을 담보한다고(유희정·서문희·김중혜·최혜선, 2006)는 하지만 보편성을 담보하기에는 여전히 미흡하다. 저출산·고령사회 연석회의에서 공적보육시설이 아동 수 대비 30%로 확대하는 것을 합의했지만 목표시기를 합의하지 않았고, 전체 아동 수가 아닌 현재 보육시설 수용인원을 기준으로 했기 때문에 보편성을 충족했다고 보기 어렵다. 또한 3세 미만의 영아에 대한 정책비전은 아예 언급되고 있지 않다는 점에서 『사회비전 2030』이 아동의 인적자본 발달과 함께 여성의 노동권을 보장하기 위한 적절한 정책비전을 제시했다고 보기 어렵다. 보육의 질의 문제도 마찬가지로 평가인증방식으로는 충분하지 않다. 평가인증방식은 최소한의 기준을 제시했다는 점에서 진일보한 것이지만 높은 질을 담보하기 위한 충분조건이 될 수는 없다. 『사회비전 2030』의 목적이 아동보육의 접근성을 보장하는 것이라 면은 민간 중심과 최소한의 평가인증제 실시는 적절한 정책대안일 수 있다. 그러나 정책목표가 질 높은 보편적 보육시설을 통해 다른 가족배경에 자라고 있는 아이들에게 동일한 기회를 주기 위한 것이라 면은 공적보육과 보육의 질을 높이기 위한 분명한 전망이 부재한 『사회비전 2030』이 사회투자전략의 정책적 목적에 부합할 것이라고 예상하기는 매우 어렵다.

## (2) 교육·훈련·학습: 성인을 중심으로

사회투자전략에서 성인을 중심으로 한 교육·훈련·학습은 두 가지 정책목표를 갖는다. 첫째는 비활성화 된 인력을 활성화시켜 노동시장에 참여시키는 것이고, 다른 하나는 기존에 노동시장에 참여하고 있는 사람들에 대한 훈련과 교육을 통해 유연화 된 노동시장에서 고용의 안정성을 보장해 주는 것이다. 먼저 비활성화 된 인력에 대한 활성화 정책을 보면 「사회비전 2030」에 대한 평가는 부정적일 수밖에 없다. 누차 강조하지만 산업화된 서구 복지국가와 비교했을 때 남성의 고용율은 상당히 높은 수준인 반면 여성의 고용율이 낮다는 사실은 한국의 사회투자전략에서 고용의 핵심 대상이 왜 여성이 되어야함을 역설하고 있다. 그러나 「사회비전 2030」에서 여성인력의 활성화 과제는 장애인·고령자와 함께 취약계층에 대한 정책대안으로 위치 지워지고 있다(정책기획위원회, 2006: 57). 왜 여성인력이 비활성화 되어 있는지에 대한 고민 없이 단순히 적극적 조치, 입사시 용모와 가족상황에 대한 차별적 요소 제거, 그 실체가 불분명한 60만개의 여성일자리 창출(앞서 언급했듯이 대부분이 돌봄 관련 비정규직, 임시직, 계약직인)로 비활성화 된 여성인력을 활성화 시킬 수 있다는 것은 너무 순진한 발상이다. 그렇다고 「사회비전 2030」의 다른 부분에서 비활성화 된 여성인력의 활성화를 위한 별도의 정책이 언급된 것도 없다. 여성의 노동시장 진입에 장애가 되는 요인을 제거할 필요가 있다. 즉, 여성인력의 활성화의 근본적 동력은 여성이 가족생활과 일, 가족생활과 교육훈련, 가족생활과 여가 및 사회참여가 보장되는 정책이 제도화 되었을 때 가능한 것이다. 이를 위해서는 단순히 아동보육과 육아휴직 등이 일과 가족생활 양립을 목적으로 제도화되는 것을 넘어 비활성화 된 여성에게 가족생활과 교육훈련을 양립시킬 수 있는 정책으로써 기능하는 것이 전제되어야한다. 최근 스웨덴에서 실업자, 학생 등에게 육아휴직(부모휴가)의 자격을 부여한 것은 (Duvander, Ferrarini, and Thalberg, 2005) 모범적 정책사례라고 할 수 있다. 즉, 전업주부가 노동시장에 참여하기 위해서는 아동양육으로 대표되는 돌봄 노동(가족생활)과 교육훈련의 양립이 전제되어야하기 때문이다.

다음은 기존 여성취업자에 대한 재교육, 훈련, 평생학습과 관련된 정책이다. 「사회비전 2030」에서 여성의 평생학습과 직업교육·훈련과 관련된 비전 역시 앞서 언급한 비활성화 된 여성인력의 활성화 과제와 같이 노동시장에서의 취약계층으로 분류해 접근하고 있다. 여성취업자 중 70% 내외가 비정규직에 종사하고 있고 이들 중 상당수가 식당종업원, 돌봄 관련 도우미 등 개인 서비스직종에 종사하고 있는 현실에서 이들 고용의 유연안전성을 보장하기 위해서는 무엇보다도 인적자본의 질을 획기적으로 배가시킬 수 있는 지속적인 정책지원이 요구된다. 상식적으로 음식점종업원이 단기교육을 통해 좋은 직장으로 이동할 것을 기대할 수는 없다. 만약 이들을 개인서비스업에서 안정성이 보장되는 다른 일자리로 이동 시키는 것이 불가능하다면 (비용이 너무 많이 들고 그 효용성을 판단할 수 없기 때문에) 이들에 대한 형식적 교육훈련은 바람직한 정책대안이 될 수 없다. 「사회비전 2030」의 작성자들이

나, 『사회비전 2030』을 읽는 국민들 모두는 훈련 중 생계비지원, 중소기업 훈련컨소시엄, 전자학습, 2008년까지 지역에 100개의 평생학습 교육기관 설치 등을 통해 개인서비스업에 종사하는 여성들이 안정적 고용이 보장되는 일자리로 이동할 것이라는 기대하는 사람은 아무도 없을 것이다. 그렇다면 자원의 제약 속에서 불필요한 형식적 지원보다는 이들의 생활을 보장하기 위한 다른 정책대안을 고민하는 것이 현실적인 방안이 될 수도 있다. 반면 고학력 여성들과 같이 인적자본을 향상할 수 있는 준비된 집단의 경우는 평생학습, 교육, 훈련체제를 통해 고용의 유연안정성을 지원해야한다. 이를 위해서는 평생교육과 학습체계를 갖추어야하는데 앞서 언급한바와 같이 일과 가족생활의 양립을 지원하기 위한 육아휴직과 같은 제도가 일과 가족생활 양립뿐만 아니라 일과 교육훈련, 가족생활과 교육훈련, 일가 여가 및 사회활동을 양립할 수 있는 제도로 확대될 필요가 있다. 이렇게 교육훈련과 일, 가족생활, 여가 및 사회참여의 양립이 제도적으로 보장될 때 고용의 유연안정성을 보장하기 위한 평생학습과 훈련모델의 실현 가능성이 높아질 것이다. 더불어 여성인력을 취약계층으로 분류하는 것은 적절하지 않으며 이들에 대한 독립적인 비전과 전망이 요구되는데도 불구하고 『사회비전 2030』에서 그 비전을 찾는 것은 매우 어려운 일이다. 선진복지국가를 위한 비전과 전략을 담은 『사회비전 2030』에서 여성은 한국사회가 목적의식적으로 (사회정의의 위해 경제적 손해를 감수하고) 배려해야할 취약계층이 아니라 한국사회의 지속가능한 발전을 가능하게 하는 핵심 동력이라는 인식의 전환이 요구되는 부분이다.

### 3. 노동수요측면의 과제: 공적일자리의 창출

『사회비전 2030』에서 노동수요(일자리 창출)에 대한 비전은 사회투자전략에 대한 일반적 기대에 비해 일면 구체적이고 적극적이라고 할 수 있다. 고부가가치 신기술·부품소재 산업으로 대표되는 지식기반경제로의 이전을 통해 지속적인 성장과 좋은 일자리를 창출하겠다는 전망을 제시하고 있다(정책기획위원회, 2006). 또한 서비스업의 경쟁력 강화를 통해 고부가가치 서비스산업을 육성, 보건의료교육공공행정 분야에서 사회서비스 제공을 확대하기 위해 인프라를 정비, 사회적 기업을 육성하겠다는 비전 등을 제시하고 있다. 예를 들어, 상대적으로 여성일자리와 관련된 과제를 보면 사회복지 생활시설은 2005년 현재 1,637개소에서 2030년 7,434개로 4.5배 이상 늘리고, 보육예산도 동기간 동안 1조3천억 원에서 10조 6천억 원으로 8배 이상 확대하는 것으로 제시되어 있다. 일자리 창출여부의 과제로 본다면 『사회비전 2030』은 적극적으로 일자리 창출을 모색하고 있다고 평가할 수 있다.

그러나 고용의 질과 대상(여성을 좋은 일자리의 주요 대상으로 간주하고 있는가에 대한 부분)을 고려한다면 평가는 유보적이다. 서비스일자리가 공적부문에서 창출하는 것인지, 시장에 의존하는 것인지, 아니면 시장주도의 일자리에 국가가 일부 지원 하는 형태로 만들어

질 것인지에 따라 고용의 질은 상이해 질 수 있다. 또한 여성의 비정규직 진입이 정규직 전환의 징검다리 역할을 한다면 단기적으로 열악한 고용지위를 감내할 수 있을지도 모르지만 만약 비정규직으로의 진입이 비정규직으로 고착화된다면 문제는 심각하다. 실제로 노동패널을 근거로 분석한 자료에 따르면 여성 비정규직 노동자가 정규직으로 전환할 가능성은 남성 비정규직에 비해 낮은 것으로 분석되었다(장지연·양수경, 2007: 18). 더불어 노동시장에서 성별차이해소를 위해 어떻게 여성들을 고부가가치 일자리에 진입시킬 것인가에 대한 적극적인 국가의 역할이 거의 없다고 할 수 있다. 김영옥과 마경희(2006: 65)의 지적처럼 「사회비전 2030」에서 여성고용의 질은 평균교육수준의 증가나 시장원리 등 비정책적 요인에 의존하고 있는 것으로 판단된다. 그러므로 「사회비전 2030」은 일자리 창출에 대한 과제에 관해 노동공급에 대한 투자확대와 함께 노동수요 창출과 관련된 (특히 비활성화된 집단과 현재 반실업 또는 비정규직에 종사하는 여성인력) 국가의 적극적인 역할에 관한 구체적 비전을 제시해야한다.

#### 4. 무급 돌봄 노동에 대한 과제: 남성의 참여

케인즈언의 개념에 근거한 전통적 복지국가의 적극적 노동시장 정책은 정책대상을 남성으로 한정한 반면 사회투자전략은 그 대상을 모든 시민에게 확대함으로써 성별에 관계없이 모두에게 고용의 필요성을 강조하고 있다. 일견 완전한 시민권의 핵심적 요소인 노동권을 보편적으로 확대하려는 시도라는 점에서 사회투자전략은 젠더관점에서 큰 진전이라고 할 수도 있다. 그러나 여성의 노동시장 참여와 함께 무급 돌봄 노동에 대한 정책적 대안을 제시하지 않는다면 젠더관점에서의 평가는 유보적일 수밖에 없다. 왜냐하면 여성의 노동시장 참여 과제를 (교육받은 인력이 노동시장에 참여하지 않음으로써 발생하는) 자원낭비라는 관점에서 접근하는 것은 교환가치가 있는 상품생산만이 가치 있는 노동이고 사용가치는 있지만 교환가치가 없는 가족 내 무급노동은 자원을 낭비하는 것이라는 관점에 근거한 것이기 때문이다(Hantrais, 2004: 101). 모든 시민이 교환가치가 있는 상품을 생산해야하는 사회투자국가에서 무급돌봄노동에 대한 가치를 고려할 여지는 거의 없는 것이다(Lister, 2003). 현실적으로 무급돌봄노동과 관련된 문제는 사용가치와 교환가치관의 불균형한 문제가 해소되든지, 아니면 무급돌봄노동에 대한 충분한 (화폐적) 보상이 이루어질 때 완화될 수 있다. 그러나 역사적으로 자본주의의 핵심적 요소인 상품은 사용가치에 교환가치가 더해져 잉여가치를 창출하는 것이기 때문에(Marx, [1867], 1987: 47-54) 무급돌봄노동에 대한 적절한 사회적 보상을 기대하는 것은 불가능하다. 또한 프랑스와 같이 무급돌봄노동에 대한 부분적인 화폐보상은 저소득계층의 여성을 전통적 성 역할로 회귀시키는 문제를 안고 있다<sup>14)</sup>

14) 아동양육수당(APE)의 대상이 두 자녀로 확대되자 3세 미만의 자녀가 있는 여성경제활동인구는 1994년

(Lanquentin, Laufer, and Letablier, 2000; Fagnani, 1998, 1999).

그렇다면 무급노동과 관련된 정책과제에 대해 사회투자전략은 어떻게 접근해야하는 것일까? Esping-Andersen(2002a)은 새로운 젠더계약을 언급하면 사회투자국가에서 북유럽과 같이 복지에 대한 인센티브를 부여하는 방식을 통해 여성이 남성화 된 것과 같이 남성이 여성화되는 진전된 양성평등을 달성할 수 있다고 주장하고 있다. 교환가치와 사용가치간의 관계 재정립과 가족 내에서 행해지는 무급 재생산 노동에 대한 충분한 화폐적 보상이 불가능하다면 유력한 대안은 보편적 생계부양과 돌봄 모델일 수밖에 없다(Fraser, 2000). 즉, 현실적으로 남성의 돌봄노동참여를 통해 남녀 모두 돌봄의 책임이 있는 노동자로 규정되는 것만이 무급노동수행과 관련된 젠더불평등 문제를 완화할 수 있는 유력한 대안이 되는 것이다(윤홍식, 2005). 이러한 관점에서 사회투자전략에서 무급돌봄노동의 과제를 남성의 여성화로 적시한 Esping-Andersen의 주장은 타당하다. 그러나 구체적 사회투자전략에서 남성의 돌봄노동참여는 생산노동이 재생산노동에 우선하는 한 언제나 부차적이고 추상적 수사에 머무를 수밖에 없다(윤홍식, 2007). 현재까지 제출된 대부분의 문헌(사회투자전략과 관련해서)에서 남성의 돌봄참여를 주요한 정책과제로 제시하고 있는 것을 찾는 것은 쉽지 않은 일이다.

그럼에도 불구하고 「사회비전 2030」에서 아버지 출산휴가제 도입, 가족친화적 기업인증제, 아동양육의 남녀공동 책임에 대한 홍보와 교육 등은 진전된 시도라고 할 수 있다(정책기획위원회, 2006: 91). 그러나 무급 출산휴가의 효과성은 상징적 의미 이외에 실제적 효과를 기대할 수 없고, 출산휴가제 도입을 제외하고 남성의 돌봄참여는 주로 홍보와 교육이라는 정책수단에 의존하고 있어 남성의 가족화(또는 여성화)의 현실적 진전을 기대할 수 없다. 또한 남성 자신의 주관적 의지와 정책적 지원(제도화)은 남성의 돌봄 노동참여를 확대하기 위한 필요조건이지 충분조건은 아니다. 스웨덴과 노르웨이 같이 오랜 시간 남성참여에 대한 제도와 문화적 노력이 진행되었음에도 불구하고 남성의 돌봄노동 참여는 여성에 비해 여전히 저조한 것이 사실이다 (비록 다른 국가들에 비해 경이적 성과를 이루었지만). 그렇기 때문에 스웨덴의 경우에서 보듯 남성 자신과 제도적 노력과 함께 노동시장의 변화 즉, 기업의 고용형태와 노동자에 대한 인식의 변화와 제도적 뒷받침이 필요하다<sup>15)</sup>(Haas, 2003). 만약 이와 관련된 비전이 제시되지 않는다면 Jenson과 Saint-Martin(2001; Lister, 2003 재인용: 436)의 지적과 같이 「사회비전 2030」을 적극적으로 추진함으로써 실제적 젠더평등은 간과될 것이라는 비판을 피할 수 없을지도 모른다.

---

69%에서 1997년 53%로 감소했다.

15) 박수미는 본 논문의 구두 비평에서 남성의 돌봄노동 참여와 관련해 기업의 고용관행 변화를 중요한 과제 중 하나로 언급해야한다고 강조했다(2007년 4월 27일 여성개발원 4층 회의실).

## 5. 정책과 행정체계의 통합

교육훈련과 평생학습을 통해 시민의 인적자본을 높이는 것은 사회투자전략의 핵심 과제이다. 그러나 인적자본을 높이는 것은 특정 정책의 조합만으로 성취할 수 있는 과제가 아니다. 대표적 인적자본이라고 할 수 있는 인지능력은 주로 아동기에 형성되는데, 아동의 인지능력을 높이기 위해서는 부모의 양육문화, 가구의 소득수준, 질 높고 보편적인 보육시설과 공교육, 취업모의 고용환경 개선, 안전한 지역사회, 건강한 신체 등과 관련된 정책들의 통합이 필요한 것으로 알려져 있다(Esping-Andersen, 2002b, 2005). 즉, 인적자본의 발달은 특정정책이 아니라 사회복지, 보육, 문화, 고용·노동, 여성, 가족정책 등 다양한 정책들의 통합과 조정 속에서 달성될 수 있는 과제인 것이다. 그러므로 사회투자전략의 성패는 다양한 정책목표를 가지고 있는 사회정책들 간의 결합력을 어떻게 효과적으로 높이는가에 실제적 성패가 달려있다고 할 수 있는 것이다(김연명, 2007: 132).

『사회비전 2030』은 “국가, 시장, 시민이 함께하는 공동체”라는 다소 추상적인 제하 아래 시민단체·기업과의 협력체계와 자원봉사 등과 같은 지역단위의 지역사회운동을 거버넌스의 새로운 상으로 제시하고 있다(정책기획위원회, 2006: 116-7). 그러나 이러한 새로운 거버넌스의 상과 사회투자전략에서 언급하고 있는 다양한 정책들과의 연결고리에 대한 진전된 고민은 보이지 않는다. 사회투자전략에 필수적인 정책들을 열거하고 있지만 이를 조정·통합해 정책간의 결합력을 높이는 전망은 제시되어 있지 않다. 특히 한국과 같이 부처 간 정책 공조와 결합력이 취약한 상황에서 정책통합을 지원할 행정체계의 구축을 통해 정책 간 결합력을 높이는 것은 사회투자전략의 필수 과제가 되어야한다. 예를 들어, 아동양육과 여성고용 등 사회투자전략의 핵심적 정책내용을 담고 있는 『제2차 여성정책기본계획』의 10대 핵심정책 과제, 115개 세부과제는 여성가족부 이외에 총 13개 부처, 6개 청, 1개 위원회가 담당하도록 되어 있다(김영옥, 2007: 29~30). 여러 부처에 산재되어 있는 정책을 효율적으로 추진하기 위해 국무총리를 위원장으로 하고, 각 부처와 청의 장관과 청장을 위원으로 하는 여성정책조정회의가 구성되어 있고, 중요부처에 여성정책책임관이 지정되어 있지만 현실적으로 정책의 통합과 조정을 통해 결합력을 높이기보다는 형식적 운영에 그치고 있다는 지적이다. 실제로 여성정책조정회의는 2003년 설치이후 매년 단 1차례씩만 개최되었다고 한다. 이러한 현실에서 서로 다른 부처에 걸쳐있는 관련 정책들을 통합 조정할 수 있는 행정지원체계의 마련은 절실한 과제라고 할 수 있다.

또 다른 문제는 지방정부의 역할에 관한 문제이다. 스웨덴이 사회투자국가의 성공적 사례라고 평가되는(Taylor-Gooby, 2006) 이유는<sup>16)</sup> 이들 국가들의 소득분배정책 때문이 아닌

---

16) 스웨덴으로 대표되는 사민주의 복지체제의 성공은 복지확대가 (경제)생산적인 부문에 집중되어 나타난 결과로, 인적자원의 확대(향상)를 통해 투자로서의 복지와 경제에서의 생산(높은 생산성 유지) 양자



보편적 사회서비스 정책에 기인하는 것이며, 대부분의 사회서비스가 지방정부에 의해 전달되고 있음을 인식할 필요가 있다(Kröger. 1997). 즉, 사회투자전략에서는 중앙부처간의 정책 결합력을 높이는 것과 함께 지방정부가 사회서비스 제공의 실제적 주체로 설수 있는 제도적 장치 또한 요구된다. 예를 들어, 2006년도 보육서비스 예산을 보면 국비가 781,784백만 원, 지방비가 1,256,318백만원으로 지방비가 차지하는 비중이 국비보다 높다(서문화·나정·최혜선, 2006). 이 처럼 사회서비스정책에서 지방정부의 역할은 핵심적인데도 불구하고 「사회비전 2030」에서 지방정부의 역할에 대한 구체적인 정책제안이 이루어지지 않고 있다. 노르웨이에서 완고한 지방정부의 저항으로 인해 사회서비스(보편적 보육서비스의) 확대가 좌절되었던 역사적 경험을 (Kröger. 1997) 비추어 본다면 「사회비전 2030」에 지방정부의 역할에 대한 새로운 전망이 제시되어야 할 것이다.

## V. 논의를 마치며

사회투자전략에 대한 논의가 점증되면서 다양한 반론들이 제기되고 있고, 사회투자전략에 대한 회의들이 제기되고 있는 것도 사실이다. 특히 사회투자전략의 필수적 전제인 적정한 수준의 소득, 주거, 의료 보장 등의 과제가 여전히 한국사회의 핵심적 과제로 남아있는 가운데 사회서비스에 대한 강조는 자칫 복지국가의 소득보장제도의 대체재로써 (상대적으로 비용 효과적이고, 소위 복지의존에 대한 우려가 덜 한) 사회서비스를 대안으로 선택할 우려가 제기되고 있다. 또한 사회서비스정책은 단지 중앙정부의 정책의지와 재원의 문제와는 별도로 이를 지역사회에서 수행할 전달체계의 인프라가 중요한데 이러한 인프라가 한국사회에 충분히 갖추어져 있는가에 대한 회의적 시각도 있다. 한국과 비교해 복지인프라가 잘 갖추어진 유럽국가들조차도 노르딕 국가들이 20년 전 이루었던 공적사회서비스의 확대는 현실적으로 어렵다고 진단하고 있다(Esping-Andersen, 2001: 144). 이론적으로는 전통적인 적극적 노동시장 정책과 다를 바 없다며 사회투자전략의 전면화에 대한 회의적 시각도 만만치 않다. 더불어 사회투자전략을 지지하는 집단 내에서도 각기 상정하고 있는 사회투자국가의 상이 상이한 것도 문제가 될 수 있다. 일부는 북유럽식 사회투자전략을 염두에 두고 있는 반면 일부는 사회투자전략이라는 개념 아래 자유주의와 사민주의의 서로 다른 지향성을 가진 정책들을 병립시키고 있기 때문이다<sup>17)</sup>. 더욱이 젠더와 관련된 비판은 사회투자전략이 가

---

간의 성공적 순환관계를 만들었다고 평가 한다(안상훈, 2007: 134).

17) 대표적으로 아동발달지원계좌(Child development Account)는 미국, 영국 등 자유주의 국가와 도시국가인 싱가포르에서 상용화된 제도로 (보건복지부, 2006: 53-4), 명목적 정책목적은 자산형성을 통해 아동이 성인이 된 이후 학자금, 창업지원금, 주거마련을 돕기 위해 마련된 제도이다. 그러나 적시된 바와 같이 장기적립을 통해 아동들의 소득관리, 신용관리, 용돈관리 등 경제교육을 수행하자는 것인데, 이러

지는 핵심적 취약점임에도 불구하고 사회투자전략과 관련된 국내외 문헌에서 이에 대한 비판을 찾는 것은 쉽지 않다. 왜냐하면 고용을 사회정책의 중심에 위치시킨 사회투자전략에서 무급노동에 대한 가치와 여성주의와 사민주의의 핵심적 가치인 성 평등에 대한 문제는 간과될 수밖에 없기 때문이다. 앞서 언급했지만 1980년대 이후 고용과 실업문제가 중요한 정책과제 된 프랑스에서 일과 가족생활 양립정책은 고용과 실업문제를 완화하기 위한 정책수단으로 배치됨으로써 일과 가족생활 양립정책이 가지는 젠더평등 관점은 심각히 약화되었기 때문이다(Jenson and Sineau, 2003a). 또한 거시적 정책목표를 설정하는데 있어 사회투자 국가의 개념을 논의하는 것은 가능하지만 이를 정책집행이나 통계분석에서 사용하기에는 방법론적 난점들이 여전히 존재하고 있다는 점도 사회투자국가에의 필요성에 대한 정치한 논의를 전개하는데 걸림돌로 작용하고 있다 (Taylor-Gooby, 2006). 특히 투자 성격의 지출과 소비 성격의 지출을 구분하는 것은 매우 첨예한 논쟁을 유발할 수 있는 방법론과 관련된 쟁점이 될 것이다.

이러한 층위(層位)를 달리하는 다양한 비판이 상존하고 있음에도 불구하고 사회투자전략은 여전히 이중적 사회위험에 직면한 한국복지국가에 대해 (특히 여성·가족정책의 영역에서) 유의미한 전망을 제시해 줄 수 있는 것일까? 현재 상황에서 대답은 ‘그렇다’이다. 산업화된 서구 복지국가들 중 반복지정서가 가장 강하고 경제성장과 개인의 성취에 대한 권리와 책임이 가장 잘 받아들여지는 미국사회에서 공적복지의 확대에 대한 효과적 정당성이 사회투자전략을 통해 부여받을 수 있다는 가능성에 주목할 필요가 있다(Midgley, 1999: 8). 유럽의 복지국가들은 물론이고 미국보다도 더 성장주의 일변도의 산업화과정을 거쳤던 한국사회에서 사회투자전략이 가지는 의의는 복지확대를 지지하는 계층을 통합하고 동원할 수 있는 새로운 정치담론과 명분을 부여할 수 있기 때문이다. 『사회비전 2030』의 서두에서 언급하고 있듯 외환위기 이전까지 한국사회에서 복지는 경제성장을 통해 파이를 늘리는 것이었기 때문이다. 1997년 외환위기 이후 확대된 복지조차도 최소한의 안정망 확보를 통해 안정적 노동력 재생산의 과제를 달성하기 위한 것 이었다. 더불어 최근의 저출산과 고령화 문제를 계기로 중요한 정책과제로 부상된 여성·가족정책은 미래의 노동력 부족과 이로 인한 성장위기 담론이 주된 힘이었던 점을 기억할 필요가 있다. 현실적으로 한국에서의 복지확

---

한 정책목적의 타당성은 저소득층 아동의 경우 부모로부터 합리적 경제행위를 배우지 못하기 때문에 빈곤의 대물림이 이어진다는 전제가 놓여 있다. 즉, CDA를 통해 저소득 아동들의 불합리한 행동을 변화시킨다면 (부모로부터는 배울 수 없는) 빈곤의 사실을 끊을 수 있다는 것이다. 이러한 논리는 1950년대 Oscar Lewis(1959)가 주장한 빈곤문화론의 연장선에 있는 것으로 빈곤을 사회경제의 구조적 문제와 연결시키기보다 개인행위와 연관시키는 자유주의적 관점에 가깝다(Although the burdens of poverty were systemic and therefore imposed upon these members of society, they led to the formation of an autonomous subculture as children were socialized into behaviors and attitudes that perpetuated their inability to escape the underclass). 이러한 관점에서 본다면 CDA는 사회투자 전략의 보편주의적 지향성을 가진 다른 사회투자정책들과는 상이한 지향성을 갖는 것이다.

대는 전통적 성장주의 이념과 분명한 대립 선을 긋기 보다는 이를 복지확대와 연결시키는 사회적 (합의)과정을 통해 성취될 수 있는 것이다. 한국사회의 이러한 특수한 정치경제상황 하에서 사회투자전략은 경제성장과 복지확대의 새로운 순환 고리의 담론을 만들어 내는 유력한 대안이 될 수 있을 것이다.

사회투자전략의 정당성을 전제했을 때 「사회비전 2030」의 검토를 통해 여성·가족정책영역에서 새롭게 고민되어야할 사회투자정책의 과제를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 사회투자전략을 지지하는 여러 논자들의 주장과 같이 전통적 복지국가의 과제를 충실히 수행해야한다. 아동, 여성, 가족이 인간적이고 문화적인 생활을 영위할 수 있는 기본적 소득보장은 물론 주거와 의료보장 또한 적절한 수준에서 담보되어야할 것이다. 현실적 정책과제로는 보편적 수당을 도입할 필요가 있고, 사회보험의 사각지대를 완화하기 위해 정규직 노동자를 기준으로 제도화된 사회보험을 교육, 훈련, 양육 등의 이유로 노동이 단속적일 수 있는 그래서 시간제와 전일제를 오가는 노동자를 준거로 새로운 사회보험체계를 구축해야한다. 최후의 안전망이라고 할 수 있는 공공부조의 경우 현재와 같이 급여수준과 급여자격을 절대 빈곤선인 최저생계비에 연동시키지 말고 생활수준을 유지할 수 있는 개념적 상대빈곤기준을 도입할 필요가 있다. 이를 통해 공공부조가 빈곤유지 제도가 아닌 최후의 안전망으로써 기능을 수행하도록 해야 한다. 더불어 이러한 사회보장의 확대는 사회투자전략의 추진으로 야기되는 가구간, 여성 내부의 새로운 불평등이라는 부정적 결과를 완화하는 효과적 정책수단으로써 역할도 수행할 것이다.

둘째, 여성·가족정책영역의 대표적 정책이라고 할 수 있는 육아휴직, 아동보육 등을 일과 가족생활 양립을 위한 목적으로 제한하지 말고 더욱 확대된 정책목적을 위해 재구조화시킬 필요가 있다. 지식기반경제에서 요구되는 노동자는 지속적으로 자기개발을 통해 인적자본을 높이는 노동자이다. 이러한 노동자만이 지식기반사회가 야기하는 노동시장의 이중체제에서 유연안정성을 보장 받을 수 있다. 즉, 평생학습체계를 갖추기 위해서는 일과 가족생활 양립을 위해 제도화된 육아휴직과 아동보육 등의 제도를 일과 가족생활을 넘어 일과 교육훈련, 가족생활과 교육훈련 등에 적용할 수 있도록 확대할 필요가 있다(윤홍식, 2007). 이를 통해 재교육과 훈련이 필요한 노동자들은 자신의 임금소득을 보존 받으면서 인적자본을 높일 수 있는 기회가 제도적으로 보장되어야한다. 즉, 자본과 상품의 세계화 속에서 가족생활, 교육훈련, 여가 및 사회참여, 일에 대해 동등한 가치가 부여될 때 노동자들의 고용에 대한 유연안정성이 보장 받을 수 있을 것이다.

셋째, 사회투자전략은 선택과 집중이 아닌 보편성의 확대로 이해해야한다. 변화하는 세계에서 국가의 경쟁력의 원천은 시민의 인적자본 수준으로 결정되어질 수밖에 없다. 특히, 저출산과 고령화로 노동력 부족이 예상되는 상황에서 모든 사람들은 예외 없이 중요한 자원이기 때문이다. 특히 인적자본의 질을 결정하는 중요한 요인 중에 하나인 인지능력이 아동기

(공교육 취학 전)에 결정된다는 사실을 염두에 둔다면 질 높은 보편적 아동보육시설의 확대는 사회투자전략의 핵심적 과제가 될 것이다. 또한 서구의 경험을 되돌아보았을 때 질 높은 보육서비스가 공적부문을 통해 제공되었다는 점을 기억한다면 단순히 접근성을 높이기 위해 민간시설을 편이에 따라 이용하기보다는 공적보육시설을 확대하기 위해 보다 목적의식적인 정책노력이 필요하다. 더불어, 북유럽의 경우 질 높은 보편적 보육시설이 확대되는 과정에서 아동의 출신가족의 사회경제적 배경에 따른 학업성취도와 노동시장에서의 차이가 감소하고 있다는 결과는 질 높은 보편적 공적보육시설의 확대가 한국사회가 당면한 그리고 당면할 불평등과 양극화를 완화하는 유력한 대안이 될 것임을 예상하게 한다.

넷째, 사회투자전략이 젠더평등의 과제를 약화시키지 않기 위해서는 남성의 가족화(돌봄 노동참여)에 대한 제도적 지원이 필요하다. 무급으로 도입된 아버지출산휴가와 현재 논의되고 있는 육아휴직 내 아버지할당제는 남성 가족화의 시작에 불과하다. 다양한 노력을 통해 남성과 여성 모두 돌봄의 책임이 있는 노동자로 간주되는 사회를 실현할 때 사회투자전략이 야기할 수도 있는 성별간 불평등의 문제를 해소할 수 있으며, 무급돌봄노동이 정당한 사회적 가치를 부여 받을 수 있을 것이다. 젠더분업과 관련해 유럽사회에서 가장 보수적인 국가 중 하나인 독일에서 2007년 1월 1일부터 부모휴가(육아휴직)에 2달간의 아버지할당제를 도입하고, 정액급여를 소득수준에 비례하는 급여로 대체한 사실(Wüst, 2006)이 한국사회에 주는 함의에 대해 진지하게 고민해 볼 필요가 있다.

다섯째, 공적부분의 적극적인 일자리 창출이 필요하다. 일자리 창출을 위해 비영리부문 등 제3섹터의 역할을 강조하기도 하고, 사회적 기업에 대한 전망을 내오기도 하지만 대다수의 좋은 일자리는 공적부분에서 목적의식적으로 창출될 수밖에 없다. 고용 없는 성장이 말해주듯 시장에서의 일자리 창출은 지식기반사회에서 제한적일 수밖에 없다. 실제로 취업계수는 1980년 이후 지속적으로 하락해 1980년 10억 원의 매출증가가 70명의 고용증가를 유발했다면 현재는 (2000~2004) 그 절반에도 미치지 못한다(한국은행, 2006, 정책기획위원회, 2006 재인용: 28). 또한 질 높은 사회서비스의 확대에서 공적부분은 주요한 역할을 담당해야하기 때문에 『사회비전 2030』은 공적부분에서 좋은 일자리를 어떻게 만들어 낼 것인가에 대한 정책적 대안을 내와야할 것이다.

여섯째, 앞서 언급했듯이 사회투자전략은 성패는 다양한 사회정책의 통합과 조정 속이 전제되어야한다. 이를 위해서는 중앙부처 간의 조정과 통합 기능뿐만 아니라 지방정부와 중앙정부, 지방정부와 지방정부 간의 수평적 관계를 증진시킬 필요가 있다. 특히 독립적인 정책영역이 존재하기 보다는 다양한 정책영역에 주요한 정책 사안이 걸쳐 있는 여성·가족정책의 경우 그 필요성이 더욱 절실하다. 또한 정책수행 관점에서 행정체계의 조정과 통합과 함께 요청되는 것은 사회투자전략을 실현하기 위한 자원 마련에 대한 대안을 제시해야한다. 이점이 지금까지 『사회비전 2030』에 대한 여론의 주된 비판이었다고 생각된다. 만약 공적

부분을 강조하면 세금을 더 많이 걷어야하고, 시장 서비스를 강조한다면 임금 불평등과 노동의 고정비용을 낮춰야한다고 하지만(규제를 완화해야한다)(Esping-Andersen, 2001) 선택의 여지가 없는 것은 아니다. 증세와 감세라는 현상적인 논쟁에서 벗어나 소위 ‘선진복지국가’를 위한 비전과 전망’을 내오기 위해 재정구조 개혁의 방안을 제시할 필요가 있다. 과도한 조세감면을 축소 또는 폐지하고<sup>18)</sup>, 소득과악 인프라를 확대하며, 보유세 강화, 상장주식 양도차익과세 등 자산에 대한 과세를 도입하고, 개발이익 등 불로소득 환수 등을 통해 재원을 마련해야한다. 그리고 이렇게 마련된 재원이 사회투자정책에 쓰일 수 있도록 국민적 공감대를 형성할 필요가 있다.

마지막으로 복지국가를 축소하기 위한 다양한 정치세력들의 노력이 있었지만 현재까지 복지국가는 건재하며 이는 복지국가의 확대발전과정에서 만들어진 광범위한 지지층으로 인해 가능했음을 기억할 필요가 있다(Jenson and Sinueau, 2003b). 이러한 이유로 한국사회의 비전과 전략에서 「사회비전2030」의 가장 중요한 목적은 어쩌면 사회투자전략을 수행하는 과정 속에서 형성되는 복지국가에 대한 광범위한 지지층을 형성하는 것이 될 것이다. 20여 년 전 북유럽국가들이 걸었던 길을 걷는 것이 어려워 보이고 불가능해 보이지만, 유럽복지국가에서 가장 보수적인 독일에서 북유럽방식의 사회서비스전략(특히 아동양육과 관련된 정책에서)이 점차 힘을 얻고 있는 것을 보면 실현 불가능한 일은 아닐 것이다. 때로는 국가실패(정책실패)로 인해 어려움에 처하고, 때로는 시장실패(경기변동과 불평등 심화)로 위기에 처하겠지만 보편성이 담보된 사회투자전략을 통해 만들어진 광범위한 지지층은 2030년이 아니라 더 먼 미래에도 한국의 복지를 유지·확대하는 중요한 버팀목이 될 것이다. 이러한 전망에 선다면 사회투자전략은 단순히 학술적 관심과 정치적 이해를 떠나 한국 복지국가 발전에 의미 있는 전환을 예비하고 있는지도 모른다.

---

18) “재정경제부에 따르면 현행 조세특별법상 조세감면규정은 260개로, 지난해 기준 18조6천억 원에 달한다. 또 부가세 면세와 관련한 비과세·감면액은 약 8조원으로 추정되고 있다” (세정신문, 2007년 4월 27일). 조세감면액을 모두 합치면 26조 6천억 원에 이른다. 이는 18세 이하 아동모두에게 월 10만원씩 아동수당을 지급하고(연간 18조 2천억 원), 한나라당이 주장한 기초연금 급여율을 2008년에 평균소득의 9%부터 시작해 20%(2028년)까지 올리는데 당장 필요한 9조3천억 원을 지급하고도 남는 규모이다 (한겨레 21. 2006년11월10일 제634호).

## 참고문헌

- 국민경제자문회의. 2006. 동반성장을 위한 새로운 비전과 전략: 일자리 창출을 위한 패러다임 전환.
- 김연명. 2007. “사회투자정책과 한국 사회정책의 미래”. 한국 사회의 미래와 사회투자정책. 한국사회복지학회, 한국사회정책학회, 한국행정학회, 한국산업사회학회 공동주관. 2007년 2월 21일. 프레스센터 국제회의장.
- 김영민 역. 1987. 자본론 I-1. K. Marx, 1867. *Capital*. 서울: 이론과 실천.
- 김영옥. 2007. “참여정부 여성정책 평가와 향후 과제: 『제2차 여성정책기본계획』을 중심으로”. 열린우리당 주체 정책토론회 발표문. 2007년 4월 13일. 국회도서관 소회의실.
- 김영옥·마경희. 2006. “성인지적관점에서 본 『사회비전 2030』: 2030년 여성의 미래, 장밋빛 비전은 없다”. 젠더리뷰, 2006년 겨울호, 61-68.
- 노동부. 2005. 고용보험 재직자 훈련 지원 기준.
- 보건복지부. 2006. 『사회투자정책관련 참고자료』. 보건복지부 전략조정팀.
- 서문희·나정·최혜선. 2006. 『사회적 격차 해소를 위한 육아비용 적정 분담 방안 연구』. 육아정책개발센터.
- 세정신문. 2007. “비과세·감면조항 단계적 축소, 조특심의위 설치해 감면 타당성 검증”. 2007년 4월 27일. <http://www.taxtimes.co.kr>
- 안상훈. 2007. “세계화 시대, 생산적 보완성이 높은 복지전략에 관한 비교사회정책연구: 사회서비스형 복지국가 전략의 경제적 성과를 중심으로”. 사회복지연구, 32, 131-159.
- 유희정·서문희·김종해·최혜선. 2006. 『보육정책의 전망과 과제에 관한 연구』. 육아정책개발센터.
- 윤홍식. 2005. “가족정책의 성통합적 재구조화: 노동 주체의 관점에 근거한 일과 가족의 양립을 중심으로”. 『한국사회복지학』 57(4): 291-319.
- \_\_\_\_\_. 2006a. “일-가족양립정책을 통해본 OECD 21개국의 가족정책: 부모휴가와 아동보육을 중심으로”. 『한국사회복지학』, 58(3): 341-370.
- \_\_\_\_\_. 2006b. “새로운 사회적 위험과 한국사회복지의 과제”. 한국사회복지학회 2006년도 추계학술대회 자료집. 청주대학교/라마다 플라자 청주호텔.
- \_\_\_\_\_. 2007. “사회투자국가와 한국사회복지의 과제”. 사회투자국가의 이해와 한국적 적용 가능성에 관한 토론회. 2007년 2월 15일. 주최: 참여연대·참여사회연구소, 희망포럼.
- 윤홍식·조막래. 2006. “생계부양형태에 따른 가구특성과 빈곤실태: 일인생계부양가구와 이인생계부양가구의 비교”. 한국사회복지학회 2006년도 추계학술대회발표문. 청주대학교/라마다 플라자 청주호텔.

- 장지연·양수경. 2007. “사회적 배제 시각으로 본 비정규 고용”. 노동정책연구원, 7(1), 1~22.
- 전병유·김혜원·신동균. 2006. 노동시장의 양극화와 정책과제. 한국노동연구원.
- 정책기획위원회. 2006. 사회비전2030: 선진복지국가를 위한 비전과 전망.
- 정형선. 2007. “사회투자정책의 방향 및 주요과제”. 한국 사회의 미래와 사회투자정책. 한국 사회복지학회, 한국사회정책학회, 한국행정학회, 한국산업사회학회 공동주관. 2007년 2월 21일. 프레스센터 국제회의장.
- 한겨레21. 2006. 무슨 돈으로 누구에게 줄 것인가. 2006년11월10일 제634호.
- 한국노동연구원. 2006. 주요통계: 경제활동참가율(성별·교육수준별). 노동리뷰, 통권23호.
- Algan, Y. and Cahuc, P. 2005. “The roots of low European employment: Family culture?” 2005 International Seminar on Macroeconomics in Budapest.
- Aust, A. and Bönker, F. 2004. “New social risks in a Conservative welfare state: the Case of Germany.” pp. 29-53. in *New Risks, New Welfare*, edited by Taylor-Gooby, P. New York: Oxford University Press.
- Bergqvist, C. and A. Nyberg. 2002. “Welfare state restructuring and child care in Sweden.” pp. 287-307. in *Child care policy at the crossroads: Gender and welfare state restructuring*, edited by S. Michel & R. Mahon. New York: Routledge.
- Cancian, M. and D. Reed. 2001. “Changes in Family Structure: Implications for Poverty and Related Policy.” pp. 69-96. in *Understanding Poverty*. edited S. H. Danziger and R. H. Haveman. New York: Russell Sage Foundation.
- Duvander, A, T. Ferrarini, and S. Thalberg. 2005. “Swedish Parental Leave and Gender Equality: Achievements and Reform Challenges in a European Perspective.” Institute for Futures Studies.
- Elliot, F. 1986. *The family: Change or continuity*. 안병철·서동인 역. 서울: 을유문화사.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social foundations of postindustrial economics*. New York:
- Esping-Andersen, G. 2001. “A welfare state for the 21st century” pp. 134-156. in *The global third way debate*, edited by Giddens, A. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. 2002a. “Towards the good society, once again.” pp. 1-25. in *Why we need a new welfare state*, edited by Esping-Andersen, G., D. Gallie, A. Hemerijck, and J. Myles. New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. 2002b. “A child-centred social investment strategy.” pp. 26-67. in *Why we need a new welfare state*, edited by Esping-Andersen, G., D.

- Gallie, A. Hemerijck, and J. Myles. New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. 2005. "Education and equal life-chances: Investing in children." pp. 147-163. in *Social policy and economic development in the Nordic countries*, edited by Kangas, O. & J. Palme. England: Palgrave Macmillan.
- Fraser, N. 2000. "After the Family Wage: a Postindustrial Thought Experiment." pp. 1-32. in *Gender and Citizenship in Transition*, edited by Hobson, B. NY: Routledge.
- Giddens, A. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. 한상진·박찬욱. 2000. 『제3의 길』. 서울: 생각의 나무.
- Giddens, A. 2000. *The Third Way and Its Critics*. 박찬욱·구자선·전진영·홍운기 역. 2002. 『제3의 길과 그 비판자들』. 서울: 생각의 나무.
- Gilbert, N. and T. Terrell. 2004. *Dimensions of social welfare policy*, 6th ed. 남찬섭·유태균 역. 2007. *사회복지정책론: 분석 틀과 선택의 차원*. 나눔의 집.
- Haas, L. 2003. "Parental leave and gender equality: Lessons from the European Union." *Review of Policy Research*, 20(1), 89-114.
- Hantrais, L. 2004. *Family policy matters: Responding to family change in Europe*. Bristol: The Policy Press.
- Hobsbawm, E. 1999. "신자유주의의 죽음". *The Third Way is Wrong*. 노대명 역. 1999. 『제3의 길은 없다』. 서울: 당대.
- Jenson, J. 2006. "Social investment for new social risks: Consequences of the LEGO paradigm for children." Paper prepared for Jane Lewis (ed.) *Children in context: Changing families and welfare states*. The United Kingdom: Edward Elgar Publishing.
- Jenson, J. and M. Sineau. 2003a. "France: Reconciling republican equality with 'freedom of choice'" pp. 88-117. in *Who cares? Women's work, childcare, and welfare state redesign*, edited Jenson, J. and M. Sineau. Toronto: University of Toronto.
- Knijjn, T. and I. Ostner. 2002. "Commodification and de-commodification" pp. 141-169. in *Contested concepts in gender and social politics*, edited by Hobson, B., J. Lewis and B. Siim. MA: Edward Elgar.
- Knijjn, T. and W. Oorschot. 2006. "The need for and the society legitimacy of social investments in children and there families" Paper prepared for the 4th Annual ESPAnet Conference, Transformation of the welfare state: Political regulation



- and social inequality. 21-23 September, 2006 Bremen.
- Kröger, T. 1997. "Parental leave and gender equality: Lessons from the European Union." *Review of Policy Research*, 20(1), 89-114.
- Lewis, O. 1959(1965). *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*. New York: New American Library
- Lister, R. 2003. "Investing in the Citizen-workers of the Future: Transformations in Citizenship and the State under New Labour." *Social Policy and Administration*, 37(5): 427-433.
- Midgley, J. 1999. "Growth, redistribution, and welfare: Toward social investment." *Social Service Review*, 73(1): 3-21.
- OECD. 2005. *Babies and Bosses: Reconciling work and family life, Volume 4: Canada, Finland, Sweden and the United Kingdom*. Paris, France: OECD.
- OECD. 2005. *Employment Outlook*.
- Ozawa, M. N. and Yoon, H. S. 2005. Leaver from TANF vs. AFDC: How do they fare economically. *Social Work*, 50(3), 239-249.
- Palier, B. 2006. "The re-orientation of European social policies toward social investment." *International Politics and Society*, Jan. 2006. pp. 105-116.
- Perkins, D., L. Nelms, and P. Smyth. 2004. "Beyond neo-liberalism: the social investment state?" *Social Policy Working Paper*, 3. The Centre for Public Policy.
- Rank, M., Yoon, H. S., and Hirschl, T., 2003. "American poverty as a structural failing: Evidence and arguments." *Journal of Sociology and Social Welfare*, 30(4): 3-29.
- Simpson, M. 2000. *Social investment in New Brunswick*. Atlantic Case Studies. Policy Discussion Series Paper No. 7.
- Surender, R. 2004. "Modern challenges to the welfare state and the antecedents of the third way." pp. 3-24. in *Welfare state change: Towards a third way?* edited by Lewis, J. and R. Surender. New York: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. 2004. "New Risks and Social Change" pp. 1-28. in *New Risks, New Welfare*, edited by P. Taylor-Gooby. New York: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. 2006. "European Welfare Reforms: the Social Investment Welfare State." 2006 EWC/KDI Conference, social policy at a crossroad: Trends in

- Advanced Countries and Implications for Korea. Honolulu on July 20–21, 2006.
- Taylor-Gooby, P. 2006. “European Welfare Reforms: the Social Investment Welfare State.” 2006 EWC/KDI Conference, social policy at a crossroad: Trends in Advanced Countries and Implications for Korea. Honolulu on July 20–21, 2006.
- Timonen, V. 2004. “New risks–Are they still new for the Nordic Welfare States?” pp. 83–110. in *New Risks, New Welfare*, edited by P. Taylor-Gooby. New York: Oxford University Press.
- U.S. DHHS. 2001. TANF Recipients in the U.S. the United States of Department of Health and Human Services.
- Wüst, M. 2006. “Microsimulation in macro-comparison? The impact of reform on the German parental leave scheme” Paper prepared for the 4th Annual ESPAnet Conference, Transformation of the welfare state: Political regulation and social inequality. 21–23 September, 2006 Bremen.



개원24주년 기념세미나

# 사회비전 2030과 한국여성노동의 현재 그리고 미래

박 수 미

(한국여성개발원 연구위원)



## I. 사회비전2030과 여성노동

참여정부의 사회정책은 사회경제적 위기 상황에서 사회정책의 발판을 마련했다고 평가하는 국민의 정부의 성과와 한계에서 출발한다. 참여정부는 이미 제도화된 사회보험과 기초생활보장제도의 한계를 보완하며 저출산·고령화 사회에 대비한 정책 마련을 시급한 과제로 인식하고 있다. 이와 함께 참여정부는 사회정책이 경제적 부담이 아니라 경제성장의 토대이며 동반 발전한다는 원리를 정립·실천하고자 한다. 즉 인적자원개발과 투자가 가장 큰 경제성장 기반이며 보육, 간병 등의 사회화는 복지의 증진이자 일자리의 확대로 인식한다. 뿐만 아니라 사회정책을 지체된 사회보장제도의 완성에 그치는 것으로 보는 데에서 더 나아가 새로운 패러다임의 수립이 요구되는 것으로 보고 있다.

이와 같은 참여정부의 사회정책 방향은 다음과 같은 여섯 가지 현실 판단에 근거한다. ① 인구가 줄어들고 노동력이 고령화되고 있다, ② 새로운 경제구조로의 전환과정에서 산업과 일자리의 양극화가 발생하고 있다, ③ 가족이나 전통적인 공동체가 더 이상 사회안전망을 담당할 수 없다, ④ 여유있고 풍요로운 삶에 대한 요구가 분출하고 있다, ⑤ 세계화의 진전 속에서 개방적 다문화 사회가 요구되고 있다, ⑥ 국가, 시장, 시민사회의 관계가 변화하고 있다, ⑦ 새로운 사회정책 패러다임의 핵심은 인적자원의 육성과 개발에 중점을 두면서, 개방을 통해 경쟁력을 강화하고 사회안전망을 완벽히 구축하는 데 있다(대통령자문정책기획위원회, 2006).

이와 같은 현실 판단하에서 사회정책과 경제정책의 동반성장을 추구하는 참여정부의 노력은 「사회비전2030」으로 구체화되었으며 「사회비전2030」에 나타난 정책기조는 한국사회 사회정책사에서 하나의 진일보된 것으로 평가할 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 전반적으로 현 상황 인식에서 저출산·고령사회의 위기 상황 또는 해결책제시에 노동력 수급불일치 등 경제적·실용적 시각이 깔려 있음을 부인할 수 없다. 따라서 일부 현실 문제 진단과 대안 제시 사이에서 모순된 관점 또는 오해의 소지가 있는 진술들이 눈에 띈다. 예를 들어 “사람이 소중한 사회에서 사고·재해·재난은 곧 노동력 유실을 의미한다.”라는 진술이나 “핵가족화와 여성의 경제활동 참여 확대로 저출산 현상이 심화되었다”는 진술 등에서 이런 점을 확인할 수 있다. 사람이 소중한 사회에서 사고·재해·재난은 개인에게 뿐만 아니라 사회적으로도 불행한 사건이며 노동력 유실은 차후의 문제일 수밖에 없다. 이와 더불어 핵가족화 현상과 ‘저출산 현상’ 또는 ‘노인부양 기피 현상’ 등을 관련짓는 접근은 ‘핵가족이테올로지’로서 오래 전부터 비판받아온 것으로 사실관계도 확인해 볼 필요가 있는 대목이다. 적어도 한국사회는 조선시대부터 형식적 핵가족이 주류를 이루었음은 주지의 사실이다. 또한 여성의 경제활동 참여 확대가 저출산 현상을 심화시켰다는 진술은 매우 위험한 진술이기까지 하다. 저출산 현상은 사회총체적인 문제의 복합체로 나타난 결과이

므로 이에 대한 원인진단과 해법 제시도 신중히 그리고 근본적으로 이뤄져야 한다. 실제로 OECD 국가자료 분석 결과를 보면 여성의 경제활동참가율이 높은 사회가 출산력 수준도 높고(북유럽, 미국 등), 여성의 경제활동참가율이 저조한 사회가 출산력 수준도 세계 최하위 수준임(남유럽, 동아시아 등)을 알 수 있다. 실제로 한 국가의 양성평등 수준이 높은 나라와 매우 낮은 나라가 둘 다 출산력 수준이 높고, 양성평등 수준이 중간쯤인 나라 또는 제도적 차원의 양성평등수준과 개인·가족적 차원의 양성평등수준 사이에 격차가 큰 나라의 출산력 수준이 최하위이다. 한국사회는 여성의 경제활동참가율이 여전히 저조한 나라이지만 전통적 사회에서 벗어나 모던, 포스트모던 사회로 전환되는 과정에서 사회 시스템 사이의 균열을 초저출산 현상으로 표현하고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉 이러한 메커니즘의 저출산 원인들을 해결하지 않으면 다음 단계로의 사회 전환은 요원할 것이다.

또한 「사회비전2030」에서 강조하고 있는 인적자원 개발 전략에서 노동자가 처해진 현실적 조건에 대한 이해가 너무 추상화되어 있다. 노동시장 내 차별해소에 대한 언급은 매우 시의적절하나 여전히 여성, 장애인, 노인을 대안 노동력군으로 접근하는 시각이 두드러진다. 이보다는 이들의 상존하는 취업욕구를 실현시켜 주는 사회, 노동권을 사회적으로 지원해 주는 사회를 지향한다는 적극적인 진술과 이들의 취업욕구가 성취되지 못하는 차별적 상황 척결에 대한 분명한 의지가 비전에 포함되어야 할 것이다. 다시 말해서 “보람있고 활기찬 노후생활”을 언급할 때는 여성노인 문제가 중점적으로 부각되어야 하며, 노인문제, 장애인 문제, 비정규직문제, 여성문제, 아동문제 등을 언급할 때엔 중복차별에 대한 강조가 이뤄져야 한다. 왜냐하면 한 노동자는 여성으로서, 노인으로서, 또 장애인으로서, 그리고 이주민으로서 존재하기 때문이다.

전체적으로 볼 때, 「사회비전2030」의 “일을 통해 성취하는 사회”에서 제시하는 “일자리 창출, 사회서비스업 확산, 대안노동력군에 주목...” 등의 진술들은 노동시장의 차별적 관행 해소 등 제도적 정비, 기업과 사회 및 사회성원들의 의식 전환을 전제하지 않으면, 자칫 대량으로 근로빈곤층을 양산해내고 모두가 고단하게 일하면서도 사회적 양극화는 해소되지 않는 사회로 이어질 수도 있다는 점에 주목해야 할 것이다.

지금까지 살펴본 「사회비전2030」의 지향점과 내용에 대해서는 현재 우리 사회에 상호 엇갈리는 평가들이 있다. 이것이 전통적인 복지정책의 한계를 넘어선 사회투자전략을 기조로 하여 전통적 사회위험과 새로운 사회위험을 동시에 안고 있는 한국사회에 기여할 바가 매우 크다며 환영하는 입장이 있는가 하면, 사회투자전략이 기존의 복지국가 역사상에서 차별화될 근거가 희박할 뿐만 아니라 심분 양보하여 사회투자전략의 한계에 다다른 복지정책 활성화 용도를 높이 평가한다 하더라도 이 내부엔 화합될 수 없는 이질적인 복지정책이 혼재해 있다는 점, 「사회비전2030」이 사회투자전략에 충실하게 구성되었다고 보기 어려운 점, 전통적 복지정책의 구비를 전제로 하는 사회투자전략적 복지정책을 한국사회에 적용하기 어렵

다는 점 등을 들며 「사회비전2030」에 대해서 곱지 않은 시선을 보내는 입장도 있다. 사회투자전략이나 「사회비전2030」을 둘러싸고 벌어지는 이와 같은 다양한 논의들은 또 하나의 논제로 남겨두더라도 짧은 복지국가의 경험 속에서 전통적 사회위험과 새로운 사회위험을 동시에 안고 있는 한국사회에서 ‘복지’에 대한 광범위한 국민적 지지를 얻기 위한 돌파구로서 「사회비전2030」의 활용도는 매우 크다고 하겠다.

사회투자전략 또는 「사회비전2030」의 핵심 목표는 비활성화된 노동력을 활성화시켜 모든 시민들에게 일할 권리를 보장하는 사회를 구현하는 것이다. 우리 사회에서 비활성화된 노동력의 대표 집단은 누가 뭐라고 해도 여성들일 것이다. 한국사회는 여성의 능력개발은 세계적인 수준이면서도 그 능력이 권한증대로 이어지지 않은 대표적인 국가로 꼽히고 있다. 바로 이 점에서 「사회비전2030」이 핵심적으로 주목해야 할, 그러면서도 간과한 부분이 무엇인가 하는 점이 드러난다. ‘여성과 일’이란 주제어는 「사회비전2030」의 환경이 되고 있는 저출산·고령사회의 핵심 주제어이기도 하다. 앞에서 언급한 것처럼 「사회비전2030」에 나타난 여성노동에 대한 기본적인 관점은 사회적 취약계층의 한 범주로서 여성 집단을 분류하는 데서 극명하게 드러난다. 그러나 우리가 살고 있는 현실은 이제 ‘양성평등 지수’가 한 국가의 국제적 경쟁력을 나타내는 것으로 간주되고 있는 상황이다. 사회정책의 패러다임의 변화를 언급할 정도로 ‘성장과 분배의 선순환’, ‘사람이 소중한 사회’, ‘경제와 사회의 동반 성장’ 등 선도적인 가치를 내걸고 있는 「사회비전2030」에서 국민의 절반을 차지하는 한 집단을 취약계층으로 분류하여 논의의 핵심 영역에서 배제한 것은 하나의 아이러니라고밖에 이해할 수 없다.

따라서 이 글에선 사회투자전략이 제대로 작동하기 위해선 반드시 여성노동에 주목해야 한다는 점을 강조하면서 한국여성노동의 현실을 드러내고 미래적 전망을 모색해 보고자 한다. 뿐만 아니라 이런 과정을 통해서 사회투자전략이 현 단계 우리 사회의 복지정책 활성화를 위해서 반드시 염두에 두어야 할 점도 밝혀질 것으로 기대한다. 다시 말해서 한국사회 여성노동의 현실을 면밀히 검토할 때 「사회비전2030」의 과제가 신사회위험에 대하여 발 빠르게 대처하는 것 못지않게 우리 사회의 전통적 사회위험의 척결이 얼마나 시급하며 강고한지를 냉정하게 인식하는 데서부터 출발해야 한다는 점이다. 이 글에선 먼저 우리가 살고 있는 사회의 경제적 환경의 변화 즉 노동구조의 변화를 예측적으로 파악하고 이를 중심으로 한국사회 여성노동이 처한 현실과 가능한 미래상을 전망해 보고자 한다.



## II. 노동구조의 변화와 여성

경제위기 이후 최근까지의 노동 및 고용구조 변화 추세는 다음의 몇 가지 사항으로 요약될 수 있다. ① 일자리 양극화에 따른 시장의 분절화 현상 ② 비정규직과 한시적 계약직이 증가하는 양상 ③ 고령화와 청년층의 고실업률이 구조화되는 현상 ④ 여성 인력의 취업 증가와 수요 구조의 양극화 현상 ⑤ 근로여건과 근로형태의 유연화: 노동시간의 단축, 여가활동의 증가, 다양한 근로형태의 확산 등이 그것이다(박수미·정진주·박선영, 2005).

이로 인해 예견되는 문제점은 다음과 같다. 첫째, 노동시장의 분절화 현상은 노동 수급 구조를 양극화시키면서 노동력 가치의 빈부 격차를 질적으로 확대시킴으로써 사회 전체의 통합을 저해할 것이다. 둘째, 한국사회의 비정규직화는 수량적 유연화의 한 형태로 주로 인건비 절감의 차원에서 진행되는 까닭에 고용의 불안정과 고용조건의 악화를 수반한다. 한국사회의 노동시장 유연화 과정은 상당히 왜곡된 형태로 진행되었고 이것이 정착되는 과정에서 다양한 목소리가 표출되며 진통이 따를 것으로 예상된다. 셋째, 급속한 고령화 추세에 걸맞는 노동구조의 재편은 매우 요원한 현실이다. 더욱이 경제위기 이후 장기화된 청년실업의 양적 규모는 우리 사회의 연령차별적 관념과 더불어 고령 인력의 활용을 어렵게 하고 있다. 넷째, 가치관 및 라이프스타일의 변화에 따라 여성의 경제활동참가율은 지속적으로 증가할 것으로 전망되나 이들의 고용 지위는 여전히 열악한 실정이며, 이 현상 자체는 향후 우리 사회에 커다란 부담으로 작용할 것이다.

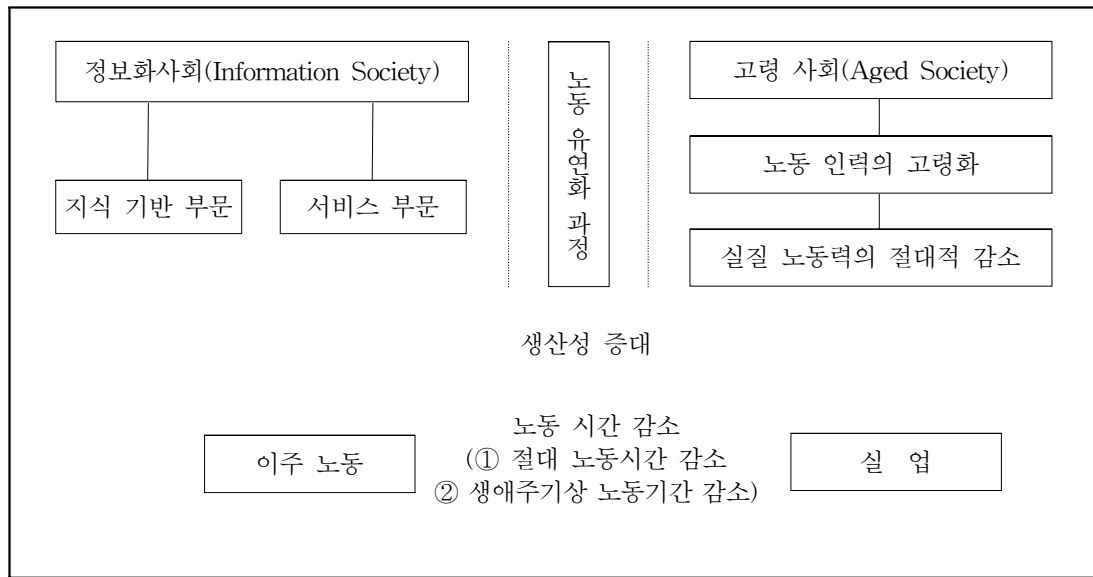
이와 같은 미래 노동시장 구조의 중심에 여성노동이 자리하고 있다. 일반적으로 여성노동의 특성으로 알려져 있는 것은 생애과정을 통해 경제활동의 지위 변화가 잦다는 점, 즉 '경력 단절' 경향이 강하다는 점이다. 이것은 여성들이 노동시장에선 임금노동자로 존재하면서 동시에 집안에선 가사 및 돌봄 노동의 전담자로 존재하는 중첩적 지위를 지닌 까닭이다. 이와 동시에 성 역할 사회화의 효과로 여성내부에는 취업에 대한 태도가 상이한 집단이 혼재해 있다. 그럼에도 불구하고 여성노동의 확대는 사회적 추세이며 이와 같은 추세에 따라 직장과의 양립이라는 이중부담 문제는 중요한 사회적 쟁점으로 지속될 것이다. 여성의 경제활동 참여가 확대됨에 따라 지금까지 관행처럼 굳어져 온 성별 직종 및 직무 분리 현상과 여성노동의 주변화 현상은 도전을 받을 수밖에 없다. 바로 이 점이 서구사회가 맞닥뜨리고 풀어야 한다고 판단한 새로운 사회적 위협의 요체이다. 그러나 우리 사회에선 여성노동을 둘러싼 지금까지의 노동관행이 새로운 국면에 따라 유연하게 적응하지 못할 때 사회적으로 어떤 파급효과가 있는지에 대해서 그다지 주목하지 못하고 있다. 사실 필자는 바로 이 점이 우리사회의 급속한 저출산·고령화 현상의 핵심 사안이라고 생각하지만 저출산·고령사회에 대한 정부 정책에 여성노동 관련 사항은 주변에 맴돌고 있는 실정이다.

지금부터 우리가 살고 있는 이 시점의 노동구조의 변화가 어떠하며 그것이 여성노동에

갖는 함의가 무엇인지를 살펴보겠다. 1980년대 이래로 급속히 발달해 온 자본주의의 재조직화 과정과 정보화 사회의 출현은 새롭게 도래할 사회를 정의하는 가장 기초적인 특징들을 담고 있다(Castells, 2003). 이것은 급속한 기술발전에 따라 사회적 시·공간이 재배치되고, 그로 인한 사회질서의 조직화 방식이 이전과는 다른 방식으로 변동한 것을 말한다. 예를 들어 과거의 노동이 일과 생활간의 명확한 분리를 전제로 하는 급여노동(paid work)을 중심으로 사고되었다면, 현재는 일과 생활이 적극적으로 결합하고 있고, 이전에는 중요시 되지 않던 가사노동으로 대표되는 무급노동의 중요성이 강조되고 있다(Giarini & Liedtke, 1999). 또한 지식 사회 혹은 지식 기반 사회라 일컬어지는 생산 방식의 전환 역시 이러한 변동을 드러내는 것으로, '지식'이라 불리는 새로운 생산 요소가 기존의 자본과 노동을 중심으로 한 산업 사회의 중심 요소를 대체하고 있다. 다시 말해서, 생산에 관계된 제도화된(혹은 규범화된) 모든 사회적 요소가 변화하고 있다.

이와 더불어, 다가올 사회는 고령사회의 특징을 그대로 담게 된다. 이미 징후적으로 나타나고 있는 저출산과 평균 수명 연장에 따른 고령화 및 초고령화 속도는 매우 심각한 사회·경제적 파급 효과를 가져 올 것으로 예상되고 있다(김원중, 2004). 연금 수혜층은 증가하는 가운데 이를 부담해야 할 노동력은 감소하는 부양 노동자 대비 의탁 연령 비율의 증가를 가져오고 경제 성장과 재정의 악화뿐만 아니라, 노동을 수행하는 생애 주기의 변화 및 여성 노동이 더욱 확대되는 등의 변화가 나타날 것이다(Burniaux et al, 2004). 이것은 노동과 관련된 사회적 조직화 방식이 전면적으로 개편되는 것을 뜻하는 것으로, 노동에 참여하는 노동자 개인뿐만 아니라 가족 관계 및 복지 등 사회적 노동 환경 전체가 변화하는 과정을 겪게 되는 과정을 의미한다.

그런 가운데 나타날 미래 사회의 노동 유연화는 더욱 더 가속화될 것으로 보인다. 기술 혁신에 따른 생산성 증대 및 텔레워크(tele-work) 시스템의 증가는 노동 과정의 합리화로 연결되며 이로 인해 노동 시장이 연령·성별·업종 등에 따라 매우 극명하게 분리되어 나타날 것으로 전망되기도 한다(Giarini & Liedtke, 1999; Drucker, 2002) 이러한 노동 유연화는 노동 시간 감소에 따라 여가의 증대라는 긍정적 효과를 지니고 있기도 하지만, 근로 빈곤층(working poor)의 증가와 개인이 기대하는 적기에 취업하지 못하는 실업 및 재취업 실패 등의 문제 역시 포함하는 부정적 효과도 지니고 있다. [그림1]은 이러한 다가올 미래 사회에서 나타날 변화의 징후들을 추상적 차원에서 현재적 추세와 연결시켜 도식화한 것이다.



[그림 1] 변화하는 환경: 노동 시장 변화의 주요 개념

정보화 사회라 불리는 정보와 통신 기술의 급속한 발달은 기존 산업 구조의 재편은 물론, 제조업 감소 및 지식 부문과 서비스 부문의 증대 경향을 더욱 강화시켜 왔다. 최근의 이러한 경향은 정보화 사회를 넘어서서 ‘지식기반 사회’로의 이행이라 불리는데 이는 기본적으로 사회의 가장 중요한 자산이 지식과 창조성에 바탕을 둔 무형의 인적 자원과 사회적 자본이라는 사실을 강조한 것이다(Europa ESA, 2005).

이러한 지식기반 사회로의 이행은 노동 시장의 재편과 관련하여 세 가지 함의를 지닌다. 첫째, 지식 부문과 서비스 부문으로 대별되는 노동 시장의 분절화 및 이분화 경향이 강화되고 노동자 사이의 격차가 증대한다. 분절화 및 이분화는 모든 노동 시장 형태에서 나타나게 되며 연령·성별·인종·산업 등에 따라 그 편차는 매우 다를 것이다. 드러커에 따르면(2002), 지식 소유 여부에 따라 ‘피고용인’의 지위에서 ‘전문가’로의 지위 상승이 가능한 까닭에 전 생애에 걸친 정규 교육의 중요성이 증대한다.

반면에, 서비스 부문은 내부적으로 이분화되는데, 그 하나인 지식 노동자들, 즉 전문 인력, 기술자, 행정 전문 인력, 관리직 등의 경우는 지속적으로 확장되면서 각광을 받게 될 것이지만, 단순 서비스를 위한 저임금, 고강도의 비숙련 일자리는 극심한 경쟁에 시달리며 열악한 노동 환경에 직면하게 될 것이다. 그리고 주로 이러한 부문이 사회적 약자에 의해 채워지고 이들은 일하는 근로빈곤층(working poor)으로 전락할 가능성이 높아지게 된다.

지식 기반 사회로의 이행은 노동 시장과 관련하여 둘째, 지식 부문의 노동을 수행하기 위해 필요한 전문 인력에 대한 교육 공급 및 수요를 증대시킨다. 특히, 생애 전 기간에 걸쳐 지속적으로 교육이 이루어지는 것(life-long learning)은 물론 노동을 수행하기 위해 대기하

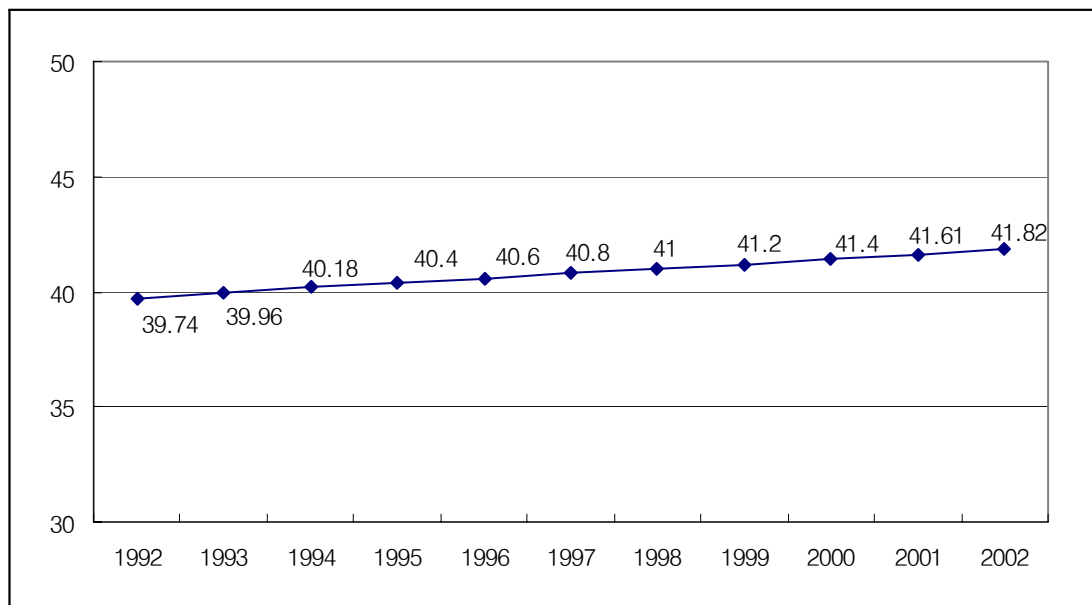
는 기간 역시 길어지게 된다(Commission of European Community, 2000). 긍정적인 측면에서는 끊임없는 자기 개발을 통해 자신의 관심사와 흥미를 찾아 사회에 기여하고, 제2의 직업을 갖는 등 지속적인 동기 부여와 성취감을 가지게 될 것이지만 반대로, 빠르고 광범위하게 순환되는 정보 및 지식의 속성에 의해 지속적인 자기 교육에 대한 압력을 받게 되며, 적응하지 못할 경우 빠르게 퇴락하는 현상이 공존하게 될 것이다. 그렇기 때문에 노동을 수행하기 위한 최소한의 환경을 제공하는 것은 사회적 책임으로 남게 된다. 또한, 노동 수행을 위한 교육 및 훈련 기관에 대한 접근권이 보장되어야 한다는 전제 역시 필요하게 된다. 노동 시장 진입에 걸리는 시간이 길어지는 현상은 인구사회학적인 고령화 현상과 맞물린다. 노동 시장에 성공적으로 진입하여 어느 정도 적응한 경우 지속적으로 자기 노동을 수행할 수 있는 환경을 제공받으며 노동 시장에 남을 수 있는 기회를 상대적으로 많이 제공받지만, 노동 시장에 최초 진입이 거부당할 경우 만성적인 실업이 고착화되고 다시 노동 시장에 진입하기 어려운 악순환을 겪게 될 가능성이 증대하게 된다.

마지막으로, 지식 기반 사회는 손쉬운 고용과 해고 등 유연화된 시장 형태가 가져다주는 노동의 항상적 불안정성이 극심해지는 노동 시장 구조를 가지게 될 것이다. 이것은 특히 사양 산업 부문 및 비숙련 단순 노동 부문에 매우 극명하게 나타나게 될 것이다. 현재도 노동 시간의 단축 및 시간제 노동의 보편화 과정은 자연스럽게 노동 시장의 유연화를 가져오는 또다른 요인으로서 작용하고 있으며(Giddens, 2002), 서비스 부문의 시간제 노동의 보편화는 지위가 보장되지 않는 저임금 노동을 활성화시킨 원인이기도 하다. 또한 급변하는 환경 속에 놓인 경쟁의 심화는 이러한 경향성을 더욱 격화시킬 것으로 보인다. 지금까지 한국의 유연화 과정이 대부분 정리해고 및 임금삭감 등 수량적 유연성에 기초한 하위급 노동자 위주의 인원 구조조정책이었으며 불완전한 지위 때문에 구조조정에서 살아남은 숙련 노동자들도 자발적으로 이탈하는 방식으로 진행되었다면(이종선, 2002), 앞으로의 노동 시장 유연화는 시장 환경 그 자체가 변화하여 고착함으로써 연유된 유연화 과정이 될 것이다. 그렇기 때문에, 임금은 동일한 노동을 수행하고도 종사상의 지위(정규직/비정규직) 혹은 연공서열에 따라 다르게 지불되는 것이 아니라, 일한 시간과 양에 따른 정량적 지불 방식이 보편화 될 것이다. 이에 따른 부가적 사항으로 취업, 실업, 재취업을 오가며 노동에 종사하는 경우가 많아질 것이며 이러한 취업과 재취업 사이에 걸리는 시간적 편차가 노동자 자신이 가지고 있는 기술적 측면 혹은 지식적 측면에 의해 좌우될 가능성이 높다. 그렇기 때문에, 실업 상태에서 재취업 상태로 돌아서는 기간을 어떻게 단축시킬 수 있을 것인가 그리고 재취업에 성공할 수 있도록 지원해주는 효율적인 방식이 앞으로도 지속적인 정책적 고민사항이 될 것이다.

그럼에도 불구하고 미래 노동 시장의 구조적 변화는, 지식 기반 사회에 앞서 고령 사회에 따른 노동 인력 수급에 관한 문제가 가장 중요한 변수가 될 가능성이 높다. 이것은 지식

기반 사회의 가장 중요한 요소가 인적 자원이라는 점과도 일맥상통한다. 그런 점에서 저출산·고령 사회에 관한 대책은 미래 노동 시장 변화에 가장 근본적인 밑거름이 된다.

고령 사회로의 이행에 따른 노동 시장 구조 변화와 관련해서 주목해야 할 첫 번째 사항은 부족한 노동력을 채우기 위한 새로운 노동력군이 나타나게 될 것이라는 점이다. 대표적인 노동력군으로는 이주 노동자와 여성이 또다시 고령 시대의 노동력군으로 각광받게 될 것이다(여성노동증대와 관련해서는 [그림2] 참조). 지구화된 분업 체계 아래서 이미 한국은 이주 노동자들이 유입된 지 15년이 넘어가는 역사를 지니고 있으며(설동훈, 1999) 노동 유연화 과정 속에 여성의 노동 참여 역시 지속적으로 증가하는 추세이다(조은, 1998; World Development Indicator, 2004).



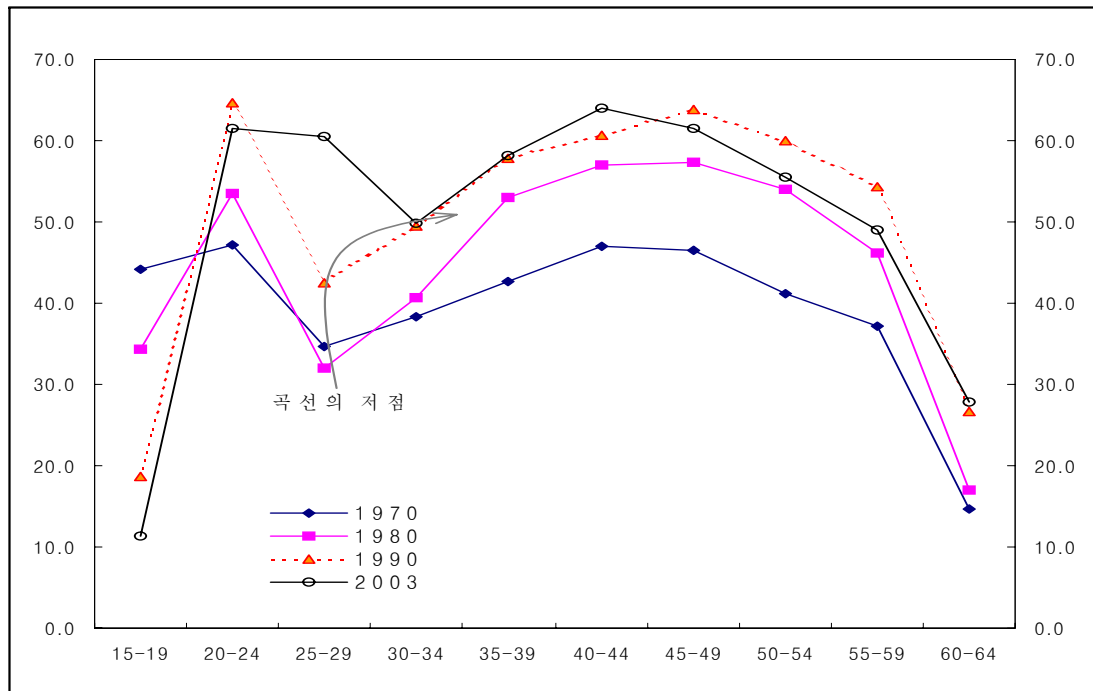
출처 : World Development Indicator(2004)

[그림 2] 총 노동인구에서 여성 노동 인구의 비율(1992~2002)

그러나 지금까지의 이주 노동자 및 여성 노동은 기업의 비용 절감을 위한 단기적인 측면과 기피되는 3D 업종 또는 시간제 단순 노동에 중점적으로 종사하여 왔다. 하지만 앞으로의 노동 시장에서 이들의 역할은 이전과는 달라질 것으로 예상된다(여성부, 2004). 즉, 부족한 노동력을 대체하고 성장을 위해 필요한 인력으로서 이들의 노동 시장에서의 역할이 확대될 것이다. 지금까지 담당한 영역 및 업종에서의 노동뿐만 아니라 지식기반 사회에서 필요한 전문 인력으로서의 필요성 역시 강조될 것이다. 특히 여성의 경우 노동 유연화 과정에 따라 나타난 여성의 노동 참여는 대개 결혼한 기혼 부부 모두가 일을 하면서, 양육은 본인들이 하는 것이 아니라 부모 및 일가친척에게 양육을 맡기는 경향이 증가하고 있다는 것인데

(Lerman, 1999) 고령 시대에는 노동력 부족 현상으로 인한 정년이 연장되는 현상 - 비록, 생애 주기상의 총 노동기간은 줄지만, 노동력의 고령화로 인한 노동 수행의 기간은 연장되고 이들의 시장지위는 매우 불안정해지는 - 등의 문제로 새로운 양육 방식이 필요하게 될 것이다.

또한 가까운 미래사회를 규율하는 또 하나의 환경으로서 초저출산(lowest-low fertility) 현상을 들 수 있다. 현재 한국사회에서 진행되고 있는 초저출산 현상은 가족의 출산과 육아의 부담이 생활을 영위하는 장애 요소가 될 정도로 매우 높다는 데 있다. 이것은 출산과 육아가 생활에 대한 부담감 때문에 개인의 선택권으로서 하위화되는 것을 의미한다. 이러한 문제는 여성에게 매우 심각한 것으로 가정과 직장간의 양립이 거의 불가능하다는 현재의 구조를 반영한다. [그림3]에서 볼 수 있듯이, 우리나라 여성 경제활동참가율의 가장 중요한 특징은 M자형 노동공급곡선 즉, 경제활동참가율이 20대와 40대에 가장 높은 수준을 보이며, 출산 연령에서 가장 낮은 수준을 보인다는 점은 잘 알려져 있다(박수미, 2003). 따라서 저출산을 극복하기 위한 방안으로 제시되고 있는 “가족 친화적 정책”은 가족의 출산·육아의 부담을 경감시킴으로써 출산 및 육아가 생활을 영위하는 데 장애 요소가 되지 않도록 지원하는 것이다. 출산과 육아를 수행하는 사회적 인프라에 대한 지원과 확대 및 여성들의 일·가정 양립을 지원하기 위한 정책들이 바로 그것이다. 저출산 사회를 극복하기 위한 방편으로 사회적 인프라 확보가 추진될 뿐만 아니라, 고령 사회의 노동력 부족을 해결하기 위한 방편으로도 사회적 인프라 확보의 필요성이 논의되고 있다. 도래하는 노동력 부족 사회에서 여성 노동력의 확대 역시 중요한 사안으로 검토되고 있으며, 여기에는 현재의 성별화된(sex segregated) 노동 시장 고용 관행을 여성 친화적 환경으로 변화시키는 논의도 포함된다. 출산 및 육아로 인한 여성 노동 인력의 경력 단절 현상을 없애기 위한 방안으로 출산 및 육아의 이유 때문에 노동 시장에서 차별받는 원인을 없애기 위한 지원 방안이다(인구고령사회 대책팀, 2004). 그러나 현재 이와 같은 방식으로 진행되고 있는 저출산 대책은 많은 한계를 노정하고 있는데 그 이유 중 가장 주요한 지점은 여성노동에 대한 몰이해에 있다. 경제구조 및 인구구조의 변화가 여성에게 갖는 ‘일’의 의미를 변화시켰는데 이 부분을 간과한 채, 여전히 여성노동을 노동력 부족을 메우기 위한 대안노동력군으로 인식하고 있다는 데 문제가 있다.



자료: 통계청(2004), KOSIS, 한국인력개발원(2004)에서 재인용

[그림 3] 여성의 연령별 노동 시장 참여율

지금까지 살펴본 것처럼 도래하는 미래사회는 산업의 성격은 지식기반사회, 노동시장의 작동 메커니즘은 노동유연화 또는 유연안정성(flexsecurity) 경향, 경제구조를 둘러싼 사회 환경은 저출산·고령사회로 특성화된다. 이와 같은 경제구조 및 인구구조의 변동이 여성노동에 함의하는 바는 다음과 같다.

첫째, 산업의 성격의 변화와 노동유연화 경향의 구조화는 그 자체 여성노동의 주변화를 가속화시킬 수밖에 없다. 지식 부문과 서비스 부문으로 대별되는 노동 시장의 분절화 및 이 분화 경향이 강화되고 노동자 사이의 격차가 증대하는 상황에서 취약계층인 여성노동자가 노동계층의 최외곽으로 내몰릴 것은 분명히 예측할 수 있는 바이다.

둘째, 여성노동이 계도화되는 방식은 단순히 노동시장 내부에서만 벌어지는 현상은 아닐 것이다. 지식기반사회의 특성상 정규교육의 장기화 및 강화가 예상되는바 이중의 소수만이 새로운 사회의 리딩그룹으로 부각되며 이 그룹에 합류하지 못하는 대량의 불안정 노동자들로 이분화될 것이다. 그리고 이들 전문가 그룹과 불안정 노동자들의 삶의 질의 격차는 더욱 벌어질 것이다. ‘지식’이 또 다른 권력집단을 낳는 자산이 되는 상황에서 교육내용의 남녀격차가 아직 해소되지 않은 우리 사회 현실을 고려할 때 여성들이 노동시장 진입 전부터 열등한 인적자본의 소유자가 될 것 또한 예측할 수 있는 바이다. 이렇게 열등한 인적자본의 소유자로 노동시장에 진입한 여성들은 노동시장에서 정당한 차별을 받는 집단으로 분류되며 양

극화의 한 극단에서 탈출하지 못할 것이다.

셋째, 지식기반사회와 유연안정성 경향 속에서 남성형 노동공급모델은 일정한 파열을 겪을 수밖에 없고 ‘취업-실업-재취업-실업-비경황...’ 상태를 오락가락하는 여성형 노동공급 모델이 주류를 이룰 것이다. 이와 같은 변화는 일과 생활의 경계를 허무는 산업 및 노동구조의 특성과 맞물리며 가족생활, 직업생활, 여가 등 개인의 전반적인 생활구조에 일대 변화를 가져올 것이다. 이와 같은 변화를 비관적인 측면에서 보자면 남녀 모두 평생 동안 불안정성에 노출되어 생애주기형 실업상태를 겪고 노동기간은 연장되면서 실제 노동시간은 단축되는 기현상으로 볼 수 있다. 그러나 다른 한편 이런 변화를 긍정적인 측면에서 보자면 현재 많은 이들이 지향하고 있는 ‘보편적 돌봄제공자, 보편적 생계부양자’ 모델이 가능한 사회적 토대가 마련되었다고도 볼 수 있다. 이제 가족을 단위로 남녀는 자녀를 낳고 돌보는 일을 함께 하며 자신과 자신의 가족을 부양하는 일도 함께 할 수밖에 없는 조건 속에 놓이게 된다.

셋째, 우리사회의 급속한 인구학적 변화는 여성들에게 일을 필수적인 것으로 바꾸고 있다. 장차 절대인구 감소를 예상하는 상황에서 생산부양인구의 감소에 따른 인구구조의 기형적 변화는 대안 노동력군으로서 여성노동력을 요구한다. 뿐만 아니라 개인의 라이프스타일 변화에 따라 거의 모든 사회성원들은 평생 동안 자신의 생계를 책임져야 하는 상황으로 변모하고 있다. 따라서 여성들에게도 ‘일’은 남성들에게와 마찬가지로 최소한의 생존을 위한 의무이자 권리가 되고 있다. 인구구조의 변화는 직접적으로 노동공급구조의 변화를 야기하며 미래 노동수요에 영향을 미칠 수밖에 없다. 이때 현재와 같은 성별분업규범과 성차별적 노동시장 관행이 해체되지 못하고 지속된다면, 가까운 미래에 여성노동자에게 뿐만 아니라 사회 전체에 미칠 영향은 매우 심각하며, 그 메커니즘은 다음과 같다.

여성들이 자신의 인적자본에 부합하는 노동권을 확보하기 위해서는 현재의 노동·가족 관련 관행을 전제할 때 결혼 기피 또는 결혼 연기를 선택하는 것이 불가피하다. 경력 단절을 예상케 하는 노동시장 및 가족문화 규범은 최소한의 생존을 위해 일하지 않으면 안 되는 여성들은 물론이려니와 커리어 지향적인 여성들 모두에게 출산 기피를 강요한다. 결혼 기피 및 출산 기피는 저출산 현상을 고착시킴으로써 이미 예정된 초고령 사회를 앞당기게 되고 이는 생산인구의 감소를 결과한다. 생산인구의 공백을 메우기 위해서 양질의 여성노동력군이 대체 노동력군으로 주목받으며 이들을 집에서 끌어내기 위한 일·가정 양립 정책이 도모된다. 그러나 이들이 진입한 노동시장이 성차별적 관행으로 일관된다면 여성들은 노동시장의 주변을 맴돌며 여성노동의 계토화 속에 함몰되거나 혹은 더욱 강력하게 결혼시장으로의 진입을 포기할 것이다. 이것은 다시 저출산과 초고령화를 앞당기며 끊임없는 악순환 속에 빠지는 것이다.



### Ⅲ. 한국사회 여성노동의 현실

그렇다면 한국사회 여성노동의 현실은 어떠한가? 지금까지 급변하는 경제구조 및 인구구조 속에서 여성노동이 어떤 위치를 차지하며 어떻게 변화될 것인가에 대해서 살펴보았다. 가까운 미래에 예상되는 여성노동의 특성은 그다지 낙관적이지 못하며 오랫동안 기지개를 펴지 못하며 억눌려 온 열악한 노동환경이 새로운 국면에서 새롭게 왜곡되며 주변화될 것으로 논지가 모아졌다. 이제 살펴볼 한국사회 여성노동의 현실은 이와 같은 우려를 기우로 날려버릴 만큼 시간을 거슬러 올라간듯한 인상을 줄 것이다. 즉 서두에서 밝힌 바와 같이 「사회비전2030」이 새로운 사회위험에 적극적으로 대처하기 위한 포부를 강하게 피력한 바 있지만, 한국사회 여성노동의 현실을 볼 때 전통적 사회위험이 고스란히 남아 있는 현실을 다시 한 번 확인할 수 있다. 즉 「사회비전2030」이 애초에 목표한 바를 달성하기 위해서는 전통적 복지정책의 과제가 반드시 선결되어야 함을 잊지 말아야 할 것이다.

#### 1. 여성의 경제활동참가율

한국사회 여성의 경제활동참가율은 [표1]과 같다. 남성의 경제활동참가율은 1995년 76.4%에서 2004년 75.0%로 소폭 하락한 데 비해 여성은 같은 기간에 48.4%에서 49.9%로 미미하나마 상승했다. 그럼에도 불구하고 한국사회 여성의 경제활동참가율은 서구사회에 비해서 현격히 낮은 편이다. IMD의 국가경쟁력 지수를 구성하는 세부 지표 중에는 남녀고용평등과 관련된 여러 지표가 포함되어 있다. 이 중에는 전체 노동력 중에서 여성이 차지하는 비율이 기업효율성 부문에 포함되어 있다. 이런 면에서 볼 때 한국사회 남녀고용평등은 매우 낮은 수준이라고 볼 수 있다. 남녀고용평등의 문제는 단순히 사회 정의의 문제 또는 윤리적 문제가 아니다. 남녀고용평등은 국가경쟁력과 밀접한 관계를 가지고 있다. 지식정보화와 세계화의 물결 속에서 오늘날 국가경쟁력은 물적자본이나 부존자원의 풍부함에 의해 결정되는 것이 아니라 인적자본과 지식경쟁력에 의해 결정된다. 여성이라는 절반의 인구를 제대로 활용하는 나라와 그렇지 않은 나라는 국가경쟁력에서 차이를 보일 수밖에 없다. 오늘날 선진국으로 불리는 나라들 중 대다수가 남녀고용평등 측면에서도 선진국이며, 선진국 중에서도 21세기에 강한 국가경쟁력을 보여주고 있는 나라들을 찬찬히 살펴보면 남녀고용평등 측면에서 다른 선진국에 비해 남다른 성취를 보여주고 있음을 알 수 있다(김혜원, 2007). 한국여성의 경제활동참가율 제고는 우리 사회가 반드시 해결하고 넘어가야 할 첫 번째 관문이다.

[표 1] 여성의 경제활동참가율

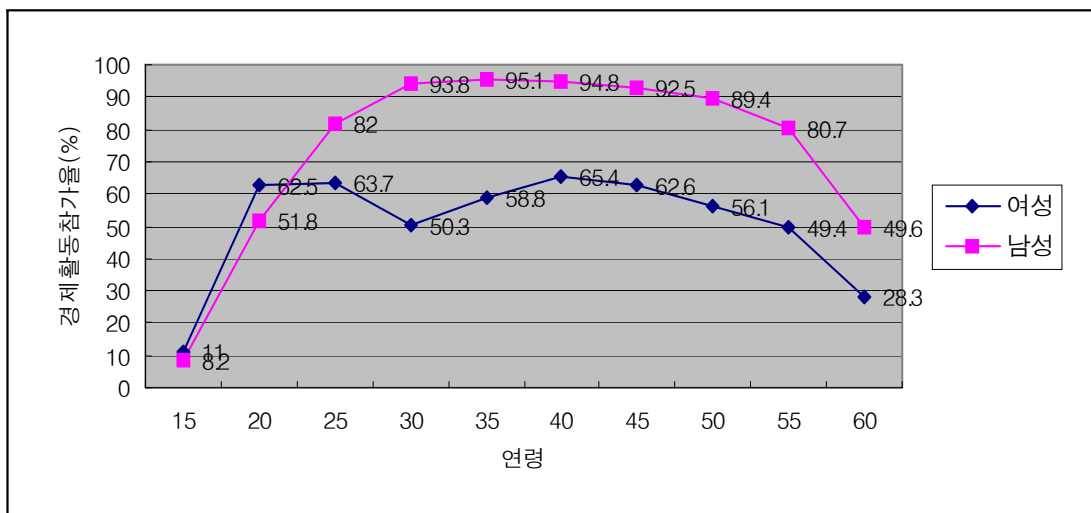
경제활동참가율(%)	1995	2000	2004
계	61.9	61	62.1
남성	76.4	74.2	75.0
여성	48.4	48.6	49.9

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」각년도.자료: 통계청, 「경제활동인구조사」각년도.

## 2. 여성의 경력 단절: 일-가족생활의 이중부담

[그림 4]에서 확인할 수 있듯이, 여성노동의 가장 큰 특징은 생애주기에 따른 경력 단절 현상이다. 2004년 현재 남성과 여성의 노동공급곡선은 극적인 차이를 보인다. 남성의 노동력 공급곡선이 전 생애에 걸쳐서 취업연속성을 유지하며 ‘고원형(∩자형)’을 띄는 반면, 여성의 노동력 공급곡선은 출산과 자녀양육이 집중되는 30~35세에 저점을 이루는 전형적인 M자형을 보여 준다.

이것은 우리 사회에서 여성들이 시장노동과 가사노동의 이중부담 속에 놓여 있음을 의미한다. 젊은 여성들은 결혼 및 출산이 곧 자신의 경력단절로 이어질 것을 예상하기 때문에 최대한 결혼을 늦추려고 한다. 특히 커리어 지향적인 여성일수록 결혼 시점은 더욱 연기될 뿐만 아니라 아예 결혼하지 않으려는 경향도 강해질 것이다. 이와 같은 추세는 우리 사회 초저출산 현상의 중요한 한 요인이기도 하다. 이와 같이 여성들의 경력단절이 지속될 경우 국가적으로나 여성 개인에게나 커다란 손실이 야기된다는 사실은 분명한 일이다.



자료: 통계청, 『경제활동인구연보』(2004).

[그림 4] 연령별·성별 경제활동참가율

### 3. 여성노동의 질: 비정규직, 자영자 그리고 무급가족종사자

한국여성들의 경제활동참가율은 여전히 낮은 편이며, 그나마도 경력단절을 감수해야 하는 이중부담의 노동자로서 경제 영역에 참여하고 있다. 그렇다면 여성들이 노동시장과 관계 맺는 방식은 어떠할까? 경제활동 상태 또는 고용형태의 측면에서 살펴본 여성노동의 질은 참으로 열악하다. [표 2]에 나타난 것처럼, 한국사회 노동구조의 특징 가운데 하나는 비임금근로자층이 상당히 두텁다는 점이다. 그 중에서도 성별 종사상 지위 분포를 살펴보면, 여성노동의 심각한 왜곡 현상을 발견할 수 있다. 남성 비임금근로자 가운데 무급가족종사자의 비율은 3.8%에 지나지 않는데 비해서 여성의 무급가족종사자 비율은 무려 43%나 된다. 통계청 정의에 따르면, 무급가족종사자라 함은 “동일가구 내에 살고 있는 혈연관계인 가족이 운영하는 개인사업체에 정기적인 보수(즉 작업량에 따라 지불하기로 약정한 임금과 급료)없이 적어도 정상작업시간(상시 종사자의 대부분에게 적용되는 작업시간)의 1/3이상을 작업한 사람”을 말한다. 즉 무급가족종사자는 자신의 노동에 대한 직접적인 대가를 지불받지 못하고 다른 가족원의 수입원으로서 간접적인 보상만을 받는다. 여성들 가운데 경제활동을 하는 여성들이 절반에 불과했는데, 그나마 경제활동참가 여성 가운데 15.3%는 이와 같이 노동자성도 제대로 인정받지 못하는 형태로 일을 하고 있는 것이다. 무급가족종사자와 영세 자영업자는 사실상 정해진 노동시간도 없이 일상생활 속에서 유급노동과 무급노동을 번갈아 수행하는 가장 열악한 노동자 집단이다(박수미, 2005). 이 범주에 속하는 노동자의 비중이 여성에게서 훨씬 많다는 것은 두말할 나위도 없다. 여성노동의 질적 내용을 들여다보면, 사실 일-가정 양립이라는 정책 목표가 과연 어느 정도의 정책적 포괄성을 지니고 있는지 의심스럽다. 뿐만 아니라 여성노동의 비정규직화 현상 또한 새삼 강조해도 지나치지 않는 사안이다. [표 2]에서 확인할 수 있듯이, 여성임금노동자 10명 가운데 7명은 비정규직으로 고용되어 있다. 비정규직 차별문제가 사회문제로 대두된 시점에서 비정규직 문제가 바로 여성노동 문제와 직결되어 있음을 인식하고 젠더화된(gendered) 차별적 노동시장에 대해 근본적인 문제를 던져야 할 것이다.

[표 2] 성별·종사상지위별 취업자 분포(1990-2005)

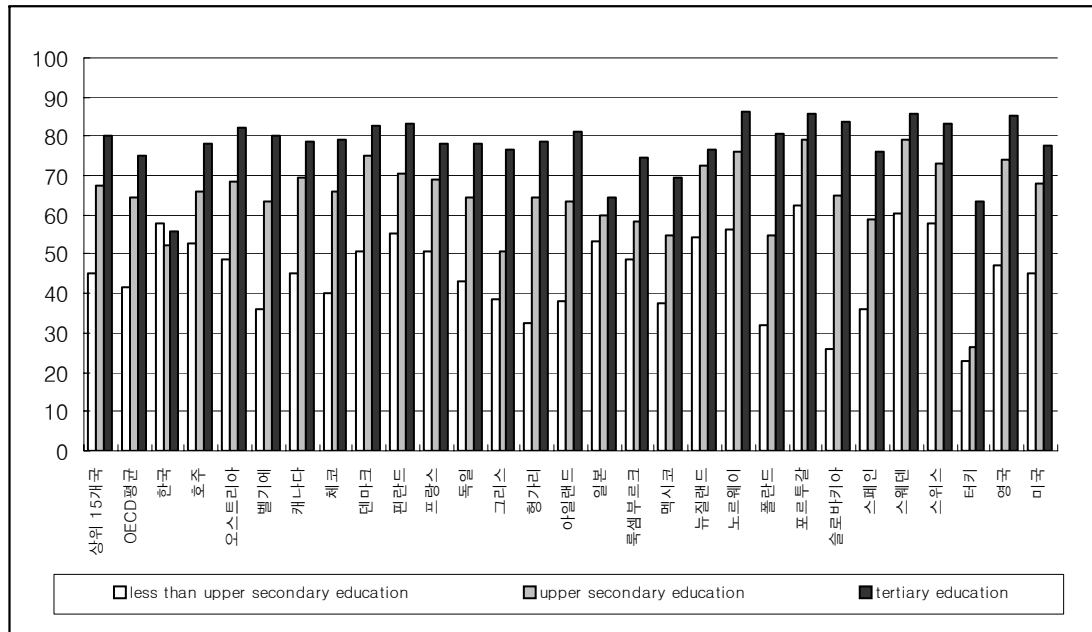
	1990년	1995년	2000년	2005년
<b>계</b>	100.00	100.00	100.00	100.00
비임금근로자	39.45	36.81	36.85	34.04
임금근로자	60.55	63.19	63.15	65.99
<b>임금근로자의 비정규직 비율</b>	<b>45.75</b>	<b>41.87</b>	<b>52.09</b>	<b>47.26</b>
<b>남 성</b>	59.21	59.50	58.55	57.89
비임금근로자	21.84	20.44	20.91	19.97
임금근로자	37.37	39.07	37.64	37.92
<b>임금근로자의 비정규직 비율</b>	<b>35.48</b>	<b>32.35</b>	<b>40.75</b>	<b>37.02</b>
<b>여 성</b>	40.79	40.50	41.45	42.11
비임금근로자	17.61	16.38	15.94	14.05
임금근로자	23.17	24.12	25.51	28.06
<b>임금근로자의 비정규직 비율</b>	<b>63.37</b>	<b>57.21</b>	<b>68.91</b>	<b>61.08</b>

#### 4. 고학력 여성의 낮은 경제활동참가율

한국사회 여성노동의 특징 가운데 하나는 고학력 여성의 낮은 경제활동참가율이다. 한국 사회에서 고학력 여성의 경제활동 참가율은 특히 낮아서 OECD 국가 중에서도 매우 예외 적일 정도이다. 25~64세 연령층의 여성 중에서 취업인구의 비율을 나타낸 [그림 5]에 따 르면, 한국사회를 제외한 모든 나라에서 여성의 학력 수준이 높아질수록 경제활동참가율이 높 아지는 데 반해서, 한국사회의 경우는 중졸이하 여성과 고졸 및 대졸여성의 취업자 비율이 거의 같다. 한국사회에서 고학력 여성의 취업자 비율은 25~64세 연령의 전체 여성 취업자 비율과 비교하여 낮은 형편이다. 2003년에 대부분의 OECD 국가에서 대졸여성의 취업자 비율이 70%를 상회하고 심지어 80~90% 대에 있는 국가도 흔한 실정이지만, 한국사회는 불과 55%에 머물고 있다.

이와 같이 한국사회에서 고학력 여성들의 경제활동참여율이 저조한 것은 여성 개인의 입 장에서 노동시장의 성차별로 인한 낭비일 뿐 아니라 국가 전체의 입장에서도 분명한 인적자 원의 낭비이다. 미국사회의 경우 1980~1990년대 장기 호황을 가져온 원인의 하나로 여성 인력의 적극적인 활용을 꼽기도 하는 점과는 뚜렷한 대조를 보인다. 한국사회에서 1970년대 후반까지 남성노동의 과잉 현상이 계속되면서 고용주들은 여성노동력, 특히 고학력의 기혼 여성을 고용할 필요성을 느끼지 못했다. 고학력 여성들을 위한 적절한 노동시장이 형성되지 못했기 때문에 여성들은 열악한 노동조건을 감수하느니 차라리 집에 머무르는 것을 택했다.

게다가 성별 분업에 입각한 사회규범이 공고하여 여성에게 ‘결혼 장벽(marriage bar)’ 혹은 ‘임신으로 인한 퇴직’ 관행이 여전히 강할 뿐만 아니라 실제로 일-가정 양립이 불가능한 가족규범 속에서 여성 노동력의 부가적·임시적 성격은 변함없이 지속되고 있다.



출처: OECD(2003), Employment Outlook 2005 - Statistical Annex

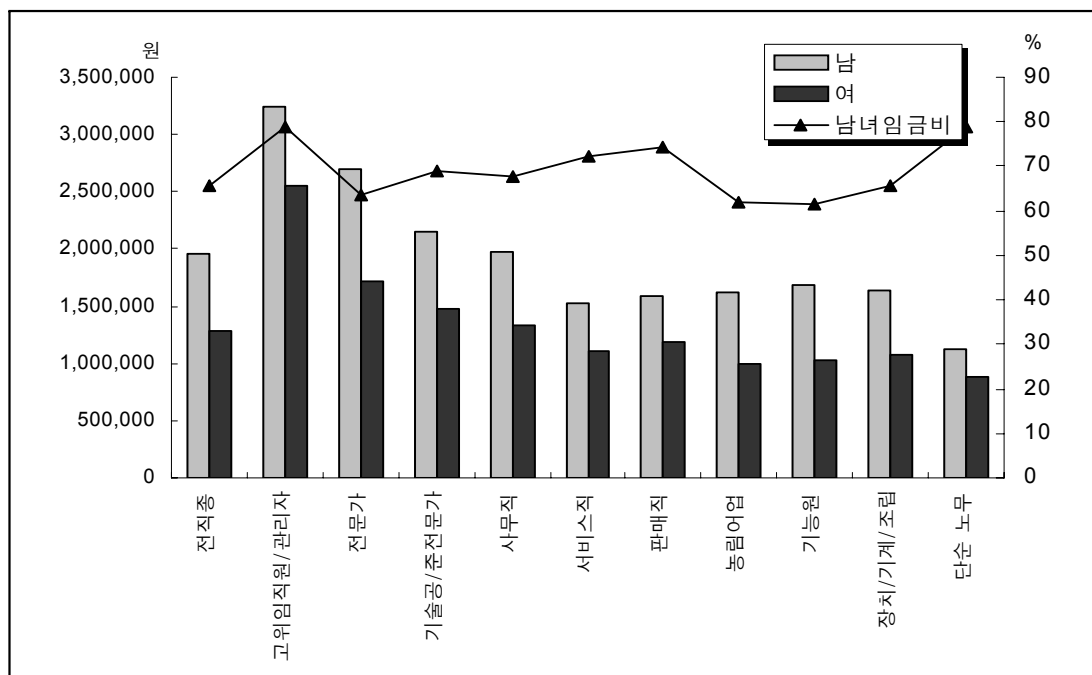
[그림 5] OECD국가 교육수준별 25~64세 여성 취업인구 비율 (단위: %)

한국사회 고학력 여성의 취업률이 세계적으로도 낮다는 사실은, 직업위세가 높은 ‘행정·관리직’의 여성 비율이 현저히 낮다는 점과 연결된다. 한국사회 행정관리직 종사자 가운데 여성이 차지하는 비율은 2005년도 현재 6%에 불과하다(UNDP, 2006). 즉 이것은 행정관리직의 94% 이상이 남성으로 충원된다는 것을 의미하며 말 그대로 이 직종의 성별 불균형은 극에 달하고 있다(문유경·박수미·강민정, 2003). UN의 여성권한척도(GEM; Gender Empowerment Measurement)에 따른 국제 비교에서 한국사회가 하위권에 머무르고 있는 데에는 행정관리직과 같은 경제영역의 의사결정과정에서 여성이 철저히 배제되고 있는 현실과 무관하지 않다.

## 5. 성별 임금격차

한국사회에서 여성의 경제적 지위를 특징짓는 또 하나의 지표는 남녀간 임금 격차다. [그림 6]에서 알 수 있듯이, 남성대비 여성의 임금은 지속적으로 증가하고 있지만 여전히 남성

에 비해 저조한 실정이다. 또한 여성의 남성대비 임금률은 종사 직종별로 다르다. 즉 직업위세가 높을수록 남녀 임금차가 적어지지만, 직업위세가 높은 직종의 종사 여성비율이 현저히 낮기 때문에 대부분의 여성들은 남성에 비해 절반에도 미치지 못하는 임금을 받고 있다. 또한 남녀 평균 임금 격차는 경력 연수가 증가할수록 더 커지는데, 이것은 여성들의 취업경력이 여성들의 인적자본으로 전화되어 ‘숨겨진 취업훈련 또는 공식교육의 연장’으로 여겨지지 않음을 의미한다.



자료: 노동부, 『임금구조기본통계조사』(2004).

[그림 6] 성별·직종별 임금 및 남녀임금비(2004)

## IV. 한국여성노동의 미래를 위한 제언

양질의 여성노동력을 제대로 활용하는 일은 국가적인 차원에서도 매우 중요한 일이다. 더욱이 저출산 사회를 맞이하여 사회적 부양 부담이 가중된 상태에서 여성인력의 활용은 시급한 시대적 요청이기도 하다. 양성이 평등하게 일하고 생활하는 세계의 구현은 여성 개인에게 뿐만 아니라 사회 전체의 건강한 발전을 위해서 중요한 일이다.

그러나 보다 중요한 것은 왜 우리사회가 초저출산 국가가 되었으며, 다양한 영역에서 일하고 있는 여성들의 수많은 노고가 가시권에서 사라졌나 하는 점이다. 협의의 생산노동을

사회구성의 중심에 놓고 가치 부여하면서 정작 이 생산노동을 가능케 하는 돌봄 노동을 제대로 평가하지 않는다면, 우리 사회의 건강한 성장과 발전을 기대하기란 어렵다. 더욱이 돌봄 노동의 가치를 폄하하면서 동시에 이 영역을 한 성(性)에게 전담시키는 구조가 지속된다면 초저출산 추세는 더욱 가속화될 것이며 사회적 갈등은 돌이킬 수 없는 수준으로 치달을 것이다. 시장노동을 중심으로 ‘발전’을 최상의 가치로 설정하였던 근대 기획은 이제 한계에 이르렀다. 발전-지향적인 가치체계가 우리 사회에 기여한 부분을 충분히 인정한다 해도 그것이 우리 사회의 건강한 성장을 왜곡시킨 사실 또한 부정할 수 없다. 우리 사회는 빠른 시간 내에 노동력 부족이 예상되는 미래를 맞이하고 있다. 이러한 우려 속에서 대안 노동력 군으로 여성, 노인, 외국인 집단 등이 거론된다. 그러나 근대 기획의 사회구성원리를 그대로 둔 채, 새로운 산업 및 고용구조의 인센티브를 활용하여 여성 인력을 끌어내고 이것을 가능케 하기 위하여 사회적 보육체계를 강화하는 식의 문제 해결 방식은 오히려 문제를 복잡하게 만들 뿐이다. 오늘날의 초저출산 현상 및 이로 인해 야기되는 사회적 부양층의 곱씹은 공사영역 분리 및 성별분업체제로 이뤄진 근대기획의 실패를 의미한다. 우리는 노동에 대한 재개념화를 통하여 돌봄 영역의 공백으로 인한 사회 전체의 손실을 막고 남성과 여성이, 개인과 사회가 함께 하는 새로운 생활세계를 구현해야 할 것이다(박수미, 2006).

이와 같은 새로운 패러다임을 염두에 두고 현실의 한국사회를 돌아보자. 한국사회는 성별분업에 입각한 가부장제 원리가 여전히 공고한 사회이다. 그러나 이와 동시에 전통적 성역할 분리 현상에 파열이 가해지고도 있다. 여성들 사이에서 경제적 자립, 사회적 성취로서의 취업의 의미를 중시하는 경향이 더욱 확산되고 있다. 그러나 가족 내에서는 여전히 강한 성별분업이 이뤄지고 있다. 양육과 가사노동은 여성의 책임이고 동시에 가구 수입원으로서의 역할 기대까지 더해져 여성의 이중 부담은 매우 과도한 상태이다. 그러나 노동시장과 기업의 고용정책은 노동 시간, 노동 장소의 유연성이 여전히 낮은 편이고 저렴하고 이용하기 편한 육아시설도 태부족인 상황이다.

이 사회를 구성하는 다양한 영역과 구성원들이 상생하기 위해서도 이제껏 도외시해 온 돌봄노동의 가치가 새롭게 복원되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 「사회비전2030」의 중요한 목표인 비활성화된 노동력의 활성화를 통해 모든 시민이 일할 수 있는 사회를 만들기 위해서도 한국사회 여성노동에 주목해야 할 것이다. 여성노동의 열악한 현실을 개선하기 위해서 반드시 요구되는 두 가지 사항만을 언급함으로써 글을 마치고자 한다.

첫째, 노동시장의 성차별적 관행이 척결되어야 한다. 이를 위해서는 보다 강력한 법·제도적 개입이 요구되는데, 성차별적 노동시장관행 해소를 위한 법적, 제도적 노력을 살펴보면 다음과 같다. 여성차별의 관행이 지속되는 가운데 2001년 제4차 남녀고용평등법의 개정은 과거 여성관련법이 선언적 의미에 그친 문제점을 해소하고 여성정책의 방향성을 명확히 했다는 점에서 의의가 크다(조준모, 2007). 조준모에 따르면 그 동안 우리사회 여성관련 제도

가 선언적인 의미에 그쳤던 것은 결국 제도가 거래비용을 낮추는 데 기여하지 못했기 때문이라고 보고 있다. 거래 비용을 높이는 원인으로 ‘노동시장 구조의 복합적 이중구조’, ‘노동제도 도입에 있어 여성의 이익이 정당히 대변되지 않는 정치구조’, ‘기업의 내부노동시장에 있어 부실한 직무인프라’를 들고 있다. 그러나 적극적 고용 조치가 동태적 경제효율성을 제고한다는 이론적 논의들이 힘을 받고 있는 상황에서, 여성노동 실태가 매우 열악한 우리 사회 현실을 고려할 때 적극적 고용 조치는 소임을 다할 때까지 일관되고 강력하게 지속되어야 할 것이다. 적극적 고용 조치로 말미암아 소수집단의 상대적 임금수준이 상승하여 소수집단의 인적자본투자가 왕성하게 이루어지는 인적자본투자 효과는 말 그대로 사회투자전략의 지향점과 일치한다. 비활성화된 노동력을 활성화시킴으로써 인적자본의 질과 생산성을 동시에 높이고 결과적으로 개인과 사회발전에 이바지한다는 것이 바로 『사회비전2030』의 정책 목표이기 때문이다. 이제 더 이상 여성노동에 대한 투자를 비용으로 생각하지 말아야 하는 시점에 와 있으며 이점이 우리 사회 적극적 고용 조치의 논거이기도 하다.

둘째, 우리 사회는 개인과 사회의 생산·재생산에 필수적인 ‘돌봄노동’의 양성화 및 사회화에 총력을 기울여야 할 것이다. 돌봄노동의 공백과 그로 인한 사회적 부담이 대표적인 신사회위험이다. 이 새로운 사회위험은 여성 개인, 혹은 개별 가족이 해결할 수 없는 수준으로 사회의 전반적인 시스템과 관련된 문제이다. 따라서 더 늦기 전에 우리 모두 빚지고 있으면서도 외면해 온 돌봄노동 영역을 남성과 여성, 개인과 사회, 기업이 함께 짊어져야 할 것이다. 가족지원 정책이 강화된 국가일수록 여성의 노동력 참가율도 높고 따라서 국가적 차원에서 효율적인 인력 활용이 이뤄지고 있다. 따라서 개인 기업에서 부모육아 휴직제도를 엄격하게 적용하는 정책이 필요하며 직접적인 경제적 차원의 육아지원을 강화하는 것이 필요하다. 이것은 양육의 기회비용을 감소시킴으로써 여성 인력을 적극 활용할 수 있는 기반으로 작용할 것이다. 또한 공공육아 시설의 증대 및 서비스의 다양화를 통해 양육의 사회화를 더욱 확산시켜야 할 것이다. 우선적으로 저소득층 등 취약지역에 국공립 보육시설을 확충함으로써 여성과 남성이 일과 가정을 조화롭게 유지하도록 해야 한다. 열악한 상황에 놓여 있는 여성 노동자들을 모성보호정책의 사각지대에서 끌어올리는 일도 부단히 경주되어야 할 것이다. 이것은 여성 노동자 당사자들에게 뿐만 아니라, 영원한 파트너인 남성들에게, 그리고 그들이 함께 어우러져 구성할 새로운 가족들의 건강한 삶을 위해서 중요한 일이다. 이제 의존적인 여성들은 독립적인 여성으로 거듭나며, 독립적인 여성들은 이 사회의 원리가 그러하듯이 진정으로 상호의존적인 여성, 즉 돌봄의 주역이자 더불어 사는 시민으로 거듭날 것이다. 동반성장과 상생을 기치로 내건 『사회비전2030』이 여성노동을 논의의 핵심에 놓아야 하는 이유도 바로 여기에서 찾을 수 있을 것이다.



## 참고 문헌

- 김혜원. 2007. 「스웨덴, 덴마크의 여성고용정책」. 『남녀고용평등 토론회』 자료집.
- 노동부. 2004. 『임금구조기본통계조사』.
- 대통령자문정책기획위원회. 2006. 『사회비전2030』.
- 문유경·박수미·강민정. 2003. 『젠더에 관한 인간개발보고서』. 여성부·UNDP.
- 박수미. 2003. 「한국여성들의 첫 취업 진입·퇴장에 미치는 생애사건의 역동적 영향」, 『한국 사회학』. 36권 2호.
- \_\_\_\_\_. 2005. 「기혼여성의 경제활동유형별 시간사용」. 『한국인의 생활시간과 일상생활Ⅱ』. 한국학중앙연구원.
- \_\_\_\_\_. 2006. 「여성노동: 차별적 노동시장을 넘어서서」. 『패러다임의 변화와 여성·청소년의 도전』. 경기개발연구원 GRI 연구총서6.
- \_\_\_\_\_. 정진주·박선영. 2005. 『젠더문제와 여성의 노동참여 -노동구조의 변화를 중심으로』. 경제·인문사회연구회 협동연구총서.
- 설동훈. 1999. 『외국인 노동자와 한국사회』. 서울: 서울대학교 출판부
- 여성부. 2004. 여성 인적자원 개발 혁신 방안 연구. 연구 보고서 2004-55.
- 이종선. 2002. 「한국의 신자유주의적 구조개혁과 노동시장 변화: 유연화의 패러독스」. 『한국 사회학』. 제36권 3호: pp 25-47
- 조은. 1998. 「미래사회와 여성노동」. 『미래의 일과 노동』. (서울: 고려대학교 노동문제 연구소)
- 조준모. 2007. 「적극적 조치와 노동시장 성과의 제도적 평가」. 『남녀고용평등 토론회』 자료집.
- 통계청. 각년도. 『경제활동인구연보』.
- Burniaux, J-M, R. Duval and F. Jaumotte. 2004. *Coping with Ageing: A Dynamic Approach to Quantify the impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries*. ECO/WKP(2003)25. Paris: OECD
- Castells, M. 2003. *The Rise of the Network Society*. 김복한 外 역. 『네트워크 사회의 도래』 (서울: 한울).
- Commission of European Communities. 2000. In Memorandum on Lifelong Learning. *Commission Staff Working Paper*, SEC 1832. Burssel. 30 Sep.
- Drucker, P. 2002. *Next Society*. 이재규 역. (서울: 한국경제신문사).
- Europa ESA, 2005. Knowledge Society in [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/knowledge\\_society/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/knowledge_society/index_en.htm)
- Giarini & Liedtke. 1999. 『노동의 미래: 로마클럽 보고서』. 김무열 역, (서울: 동녘).

- Giddens, A. 2002. *The Third Way and Its Critics*. 박찬욱 역. 『제3의 길과 그 비판자들』(서울: 생각의 나무)
- Lerman, R. I. and S. R. Schmidt. 1999. *An overview of economic, social and demographic trends affecting the U.S. Labor Market*. Mimeo. U.S. Department of Labor
- OECD. 2006. *Employment Outlook 2005*.
- UNDP. 2006. *Human Development Report 2006*.
- World Development Indicator, 2004. *World Bank*.



개원24주년 기념세미나

# 「사회비전 2030」과 성 평등한 생활보장체계의 전망

황 정 미

(한국여성개발원 연구위원)



## I. 서론

최근 「비전2030」, 「사회비전2030」을 정부가 잇따라 발표함으로써 중장기적인 국가정책 전략에 대한 관심과 토론이 활발해지고 있다. 기존에는 5개년 계획 형태의 중기계획을 각 분야별로 수립하는 것이 일반적이었다면 사회비전 2030은 무엇보다 20년 내지 30년에 이르는 장기적 전망에 기반하고 있으며, 또한 특정 분야의 정책만을 다루는 것이 아니라 여러 정책부문을 아우르는 종합적 비전을 제시한다는 점에서 차별성이 있다. 더 나아가 경제성장 위주의 개발정책을 뛰어넘는 ‘사회정책’의 확장과 이를 위한 정책의 패러다임 전환을 사회비전 2030의 서두에서 분명하게 언급하는 것은 매우 고무적인 일이다.

「사회비전2030」의 의미는 일차적으로 고도성장 시대 한국사회에서 당연시되었던 “경제정책의 우선성 - 사회정책의 종속성”이라는 기본틀을 바꾸려는 시도라는 점에서 찾을 수 있다. 「비전2030」이 고성장 시대의 종언, 그리고 세계화로 인해 국경을 넘어선 무한 경쟁이 격화되는 새로운 환경에서 차세대 성장 동력을 어디에서 찾을 것인가, 그리고 성장과 분배의 선순환 구조를 어떻게 확립할 것인가를 주로 다루고 있다면, 「사회비전2030」은 사회정책과 경제정책의 동반성장이라는 대원칙을 공유하되 새로운 사회정책의 과제들을 제시하는데 중점을 두고 있다. 여기에서 강조되는 핵심 키워드는 동반성장, 그리고 선제적 투자이다. 즉, 사회정책의 확대가 경제적 활력의 증대로 이어지고 경제성장을 촉진하며, 선제적 투자를 통해 장래에 발생할 정책 비용을 효율적으로 절감할 수 있다는 논리이다.

성장과 분배의 선순환, 저출산 고령화로 인해 급증할 미래의 복지비용을 미리 예방하기 위한 선제적 투자의 필요성을 강조하는 중장기 전략에 대해서는 상이한 해석이 있을 수 있다. 한편에서는 투자로서의 복지 개념을 강조하다보면 휴머니즘적 가치에서 출발하는 본래의 복지이념이 가리워진다는 우려가 나오며(최병호 2006), 다른 한편 복지확대에 수반하는 재정 부담에 대한 사회적 합의가 제대로 형성되지 못한 한국 사회에서 투자로서의 복지개념은 차선택이 될 수 있다고 옹호하는 시각도 있다. 그런 면에서 「사회비전2030」이 「비전2030」과 차별화된 독자적 의미를 가지려면 경제성장의 지속적 재생산을 위한 사회정책의 효용성의 차원을 넘어서는, 사회정책 자체의 이념 및 방향성 과 보다 구체적인 정책 수단을 제시해야 할 것이다. 그러나 결론부터 말한다면 「사회비전2030」이 제시하는 ‘사회’정책의 전망은 그다지 풍부하지도, 만족스럽지도 않다. 환경, 문화, 새로운 공동체와 합의구조의 필요성, 세계와 교류하는 다문화 사회의 도래, 소수자 차별 문제 등 중요한 쟁점들을 언급하고는 있으나, 사회투자 전략에 입각한 시장친화적 복지정책의 방향과 민주화·평등·다양성·소통의 증대라는 새로운 가치들은 잘 어우러지지 못한 채 단지 병렬되어 있다는 인상을 준다.

「사회비전2030」의 출발점은 국민의 정부가 주창했던 ‘생산적 복지’라고 할 수 있다. 그런데 국민의 정부 시기의 사회정책이 사회안전망 체계의 구축, 즉 4대 보험제도의 확대 및

정비와 기초생활보장제도의 도입에 초점을 맞추고 있다면, 『사회비전2030』에서 눈에 띄는 것은 저출산 고령화에 대한 대응, 그리고 사회서비스 확충에 대한 강조라고 생각된다. 생산적 복지 개념이 성장의 그늘에서 위축되었던 사회적 안전망과 기초보장 체계를 확대하는 것을 강조하였다면, 『사회비전2030』은 현재의 상황이 “지체된 사회보장제도의 완성에 그치지 않고, 새로운 패러다임을 요구한다”(정책기획위원회 2006: 7)는 인식에서 출발한다. 새로운 패러다임의 핵심적 내용은 ‘구 사회위험’(old social risks)과 더불어 한국 사회에서 급속하게 제기되고 있는 ‘새로운 사회적 위험(new social risks)’에 대한 대응책이 될 것이다.

이 글은 『사회비전2030』을 젠더의 시각에서 검토하는 것을 목적으로 한다. 무엇보다도 사회비전 2030의 정책들이 새로운 위험에 적절히 대응하고 있는가, 그리고 사회정책 전반에 성평등 시각을 통합하고 있는가를 중심으로 사회비전 2030의 전반적인 흐름을 살펴보고자 한다.

## II. 사회정책과 여성정책, 그리고 새로운 사회적 위험

### 1. ‘새로운 사회적 위험’과 젠더

가장 먼저 제기할 질문은 사회비전 2030은 ‘새로운 사회적 위험(new social risks)’에 대한 인식과 대응을 적절히 하고 있는가 하는 점이다. Taylor-Gooby(2004)의 정의에 따르면 새로운 사회적 위험은 탈산업사회로의 이행에 동반되는 경제 사회적 변화의 결과로 생활에서 직면하게 되는 새로운 위험을 의미한다. 산업사회에서 제기된 사회적 위험(old social risks)이 주로 질병, 노령, 은퇴, 실업 등 유급노동을 하는 노동자의 생애주기를 전제하고 있다면, 새로운 사회적 위험에서는 보다 광범위한 문제들이 나타나는데, 서구사회의 경우 이러한 변화의 과정을 네 가지로 정리할 수 있다. (Taylor-Gooby 2004 : 3~4)

첫째, 가장 중요한 요인은 여성의 유급노동 진출이 늘어나는 변화이다. 서구 사회에서는 여성의 경제활동이 증대하는 반면 남성의 경제활동 참여율을 다소 떨어지는 변화가 나타난다. 특히 가구 소득을 적정한 수준으로 유지하기 위해 맞벌이 가구가 늘어나는 것이 이러한 변화의 동인이라고 본다.

둘째, 고령자의 수가 절대적·상대적으로 증가하고 돌봄(care) 수요가 늘고 있지만 가정 내에서 여성들이 돌봄을 제공하는 전통적 방식은 더 이상 원활하게 작동하지 않는다. 유급노동을 하는 여성들에게 전통적인 돌봄제공 방식은 일상생활에서 긴장을 일으키며 대안적인 방법으로 돌봄을 해결하려는 수요가 발생한다.

셋째, 노동시장의 변화로 교육과 고용의 연계가 강화되었으며 이는 교육수준이 낮은 집단을 사회적으로 배제시킬 위험성을 높인다.

넷째, 서구의 복지재편 과정에서 국가복지 지출을 감축하는 경향이 있고 연금이나 사회서비스 분야에서 민영화가 확대되고 있다. 복지 혼합(welfare mix)의 증대, 민영화 자체가 나쁜 것은 아니라 하더라도 이로 인해 시민-소비자들의 선택지가 좁아짐으로써 불만족스러운 선택을 하게 되며 국가가 민영화된 서비스를 규제하는 데에는 한계가 있다.

물론 유럽사회의 경험에 기초한 새로운 사회적 위험 논의가 한국의 상황에 다 들어맞는 것은 아니다. 서구에서 복지국가 재편에 따른 복지공급의 민영화로 복지의 계층화가 일어나는 현상이 주로 논의된다면, 한국의 경우에는 기초보장 체계 자체가 제대로 갖추어지지 않은 상황에서 새로운 위험에 대응해야 하는 이른바 ‘이중적 위험’이 문제라고 할 수 있다. 그러나 여기에서 주목할 것은, 새로운 사회적 위험을 다루는 많은 문헌들에서 가장 핵심적인 변화의 요소로써 여성의 유급노동 진출, 그리고 그로 인한 가족 내 성별분업의 변화와 돌봄의 공백이 우선적으로 강조되고 있다는 점이다. 유급노동과 가족책임 간의 균형, 아동이나 노약자에 대한 돌봄 공백은 정책 대응이 가장 필요한 영역으로 지목되고 있다.

『사회비전2030』에서도 ‘평등한 남녀, 함께 키우는 어린이’라는 큰 제목 아래 출산 양육에 대한 사회적 책임 강화, 가족친화·양성평등 사회문화 조성, 공보육 강화, 일가족 양립 지원 등을 정책과제로 언급하고 있다. 그러나 이러한 정책들은 전체적인 정책환경 진단과 결합되기 보다는 별도의 정책 영역으로 나열되고 있으며 실제 정책목표를 실행하기 위한 수단이나 절차도 구체적인 내용도 뒷받침되지 못하고 있다. 사회정책 영역 안에 존재하는 다양한 목표와 주장들을 아우르는 통합적 가치를 제시하지 못하기 때문이다. 그것이 단적으로 나타나는 사례로서 ‘저출산·고령화’에 대한 인식에서의 일정한 편향을 지적할 수 있다.

최근 모든 정책 논의에서 저출산·고령화는 가장 중요한 환경 변화로써 빠지지 않고 언급되는데, 저출산 고령화는 무엇보다도 ‘경제적 문제’로서 인식되는 경향이 있다. 즉, 출산율의 저하는 생산인구를 감소시켜 경제성장 잠재력에 문제를 야기하며, 고령인구의 증가는 사회복지 비용부담을 가중시켜 역시 성장에 부담을 줄 것이라는 인식이 지배적이다. 물론 고령화는 분명히 경제적 차원에서 중요한 문제를 초래하며, 육아에 대한 경제적 부담이 출산율을 낮추는 중요한 원인 중 하나임은 분명하다. 그러나 저출산 고령화가 경제적 차원 이외의 매우 중요한 부분, 즉 시민들의 행동 유형(behavior pattern)에 새로운 변화가 일어나고 있으며 그러한 변화 추세는 향후 더욱 다양화·확대될 것이라는 점을 간과하고 있다.



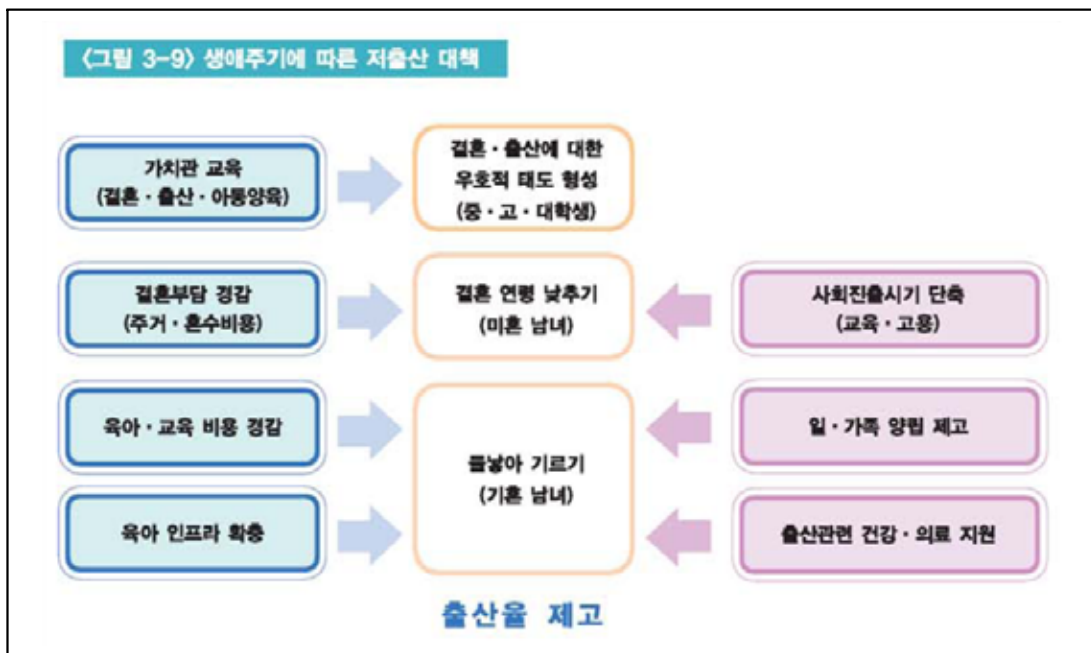
1. 일을 통해 성취하는 사회	1) 혁신으로 이루는 성장과 고용친화적 산업 2) 안정된 일자리, 활력 있는 시장 3) 창의적 인적자원과 기회가 보장되는 교육
2. 사람을 소중히 여기는 사회	1) 건강한 삶과 안전한 생활환경 2) 건실한 사회보장, 풍부한 사회서비스      ① 사회보험 사각지대 해소와 운용 효율화 ② 공공부조 강화를 통한 빈곤해소 및 예방 ③ 장애인 복지의 선진화 ④ 아동의 보호 강화와 권리 보장 ⑤ 노인의 기본생활 보장 ⑥ 생애주기에 따른 보편적 사회서비스 공급체계 구축 3) 평등한 남녀, 함께 키우는 어린이      ① 출산 양육에 대한 사회적 책임 강화 ② 가족친화 양성평등 사회문화 조성 ③ 건전한 미래세대 육성 4) 보람 있고 활기찬 노후 생활      ① 연금개혁과 노후 소득보장 ② 노후 건강보장과 부양책임 공유 ③ 고령자 고용확대를 통한 사회참여 촉진 5) 부담 없는 주택, 살기 좋은 주거환경
3. 환경, 문화, 열린공동체	1) 자연과 함께하는 인간, 문화와 함께하는 생활 2) 세계와 교류하는 다문화 사회      ① 성 장애 인종차별 해소 ② 다양한 사회구성원을 포용하는 사회 ③ 다문화 국제네트워크 구축 3) 국가, 시장, 시민이 함께하는 공동체      ① 사회적 대화 활성화 ② 참여에 기초한 사회 선진화 ③ 기업의 사회적 책임 강화 ④ 상생협력을 위한 성숙한 노사관계 ⑤ 할 일을 하는 효율적 정부

[그림 1] 「사회비전 2030」에 제시된 정책 과제

한 예로, 「사회비전2030」은 ‘평등한 남녀, 함께 키우는 어린이’라는 항목 아래 출산과 양육에 대한 사회적 책임 강화를 언급하고 더 나아가 생애주기별 저출산 대책을 제시하고 있다. 2005년 현재 1.08인 합계출산율을 2010년에는 1.30, 2030년에는 1.80 수준으로 끌어올리겠

다는 목표도 명시하였다.

그런데 생애주기별 저출산 대책의 내용을 보면, 중·고·대학생 단계에서는 교육을 통해 ‘결혼·출산에 대한 우호적 태도’를 형성하고, 미혼남녀에게는 ‘결혼연령 낮추기’, 기혼남녀에게는 ‘둘 낳아 기르기’를 권장하는 것을 정책 목표인양 배치하고 있다(그림 2 참조). 물론 가족 가치관 교육이나 일가족 양립 지원을 제고하는 것은 중요한 정책임에 틀리었다. 그러나 경제적 지원과 가족 가치관 교육을 통해 출산이라는 매우 사적인 결정을 쉽게 변화시킬 수 있다고 낙관하는 근거는 무엇인지, 그리고 2030년의 목표 합계출산율을 1.8로 제시한 근거가 무엇인지 의심스럽다. 결혼과 출산은 매우 사적인 결정이며 가치관 교육이나 경제적 조건에 영향을 받지만 그것만으로 결정되지 않는다. 개인의 의지나 삶의 목표에 따라 결혼이나 출산 여부를 선택하는 것이며 그러한 선택의 자유는 마땅히 존중되어야 한다. 즉 개별 여성과 남성들이 스스로 추구하는 ‘행동 패턴’은 존중되어야 하며, 특히 성평등이나 여성의 사회활동 참여 확대라는 중요한 가치를 고려한 바탕 위에 정책이 수립되어야 한다.



출처: 정책기획위원회(2006) 『사회비전2030』 90쪽.

[그림 2] 『사회비전 2030』의 저출산 대책

새로운 사회적 위험에 대응하는 서구의 정책에서 가족에 대한 지원, 성별 분업에 대한 정책의 개입이 매우 중시되는 것과 달리, 『사회비전2030』은 새로운 사회적 위험의 대두를 또 다른 경제적 위험요소로만 인식하고 있다. ‘돌봄 공백’과 그로 인해 가장 고통과 긴장을 느

끼고 있는 돌봄의 주체, 즉 여성의 문제를 간과하고 있는 것이다. 이는 다시금 돌봄 지원 및 가족지원 정책에 대한 관심의 부족으로 이어지고 있다.

## 2. 사회정책 확대의 젠더효과

「사회비전2030」은 시종일관 사회정책<sup>1)</sup>의 확대와 정당성을 강조하는데, 그렇다면 젠더 시각에서 제기할 수 있는 중요한 질문은 사회정책의 확대가 여성정책과는 어떤 연관성을 하는가 하는 점이다. 물론 사회정책과 여성정책은 별도의 역사적 배경을 갖고 있으며 그 범위도 다르지만, 한국의 경우 비슷한 시기에 본격적으로 제도적인 확산기를 맞이한 것은 사실이다.

일반적으로 복지혜택이 확대되고 삶의 질이 향상된다면 여성들의 생활도 개선되리라고 기대할 수 있으며 사회정책과 여성정책이 기본적으로 정합적(positive-sum) 관계에 있다는 점은 분명하다. 그러나 사회정책과 여성정책의 목적이 동일한 것은 아니다. 즉, 사회정책이 복지의 증대와 삶의 질 향상을 목표로 한다면, 여성정책은 성평등(gender equality)의 확대를 목표로 한다.

복지정책의 젠더 효과(gender effect)를 연구해온 많은 학자들은 복지의 확대가 반드시 성평등하게 이루어진 것은 아님을 지적해 왔다. 사실 전통적 비버리지-케인지언 복지국가의 사회보장체계는 전일제 노동자인 남성과 전업주부 여성간의 성별 분업을 당연시하고 있으며 복지국가의 많은 정책들이 가부장적 가족제도에 기초한 ‘1인(남성)생계부양자 모델’을 지지해 왔다는 점도 널리 알려져 있다(Sainsbury 1996; Lewis 2001; Orloff 1994; Fraser 2000). 그러나 앞에서 논의했듯이 산업사회를 넘어선 탈산업사회로의 이행과정에서 야기되는 새로운 변화는 가부장적 가족제도와 결합된 남성생계부양자 체제에 근본적인 변화를 일으키고 있다.

정책 환경의 변화에 따라 새로운 사회적 위험에 대응하는 사회정책은 구 위험에 대응하는 정책에 비해 성평등에 더 많은 영향을 미치게 된다. 첫째, 사회정책 수혜자 중 여성이 차지하는 비중이 점차 늘어나게 된다. 전통적 복지국가에서 여성을 일부 제도의 수혜자로 국한되는 경향이 있었다면<sup>2)</sup>, 새로운 사회투자 국가에서 여성은 다양한 정책의 수혜자로서 전면

---

1) 사회비전 2030에 사회정책에 대한 명확한 정의가 나와 있지는 않으나, 그 맥락을 볼 때 경제정책과 구분되고 독자적 가치를 갖는 영역으로서 사회정책을 인식하고 있는 듯하다. 여기에서 사회정책에 대한 학문적 정의를 내릴 필요는 없겠지만, 일단 복지정책, 노동정책, 기타 사회문제에 대한 정책적 대응이라는 매우 광의의 의미로 사용하겠다.

2) 물론 전통적 복지국가가 여성을 포섭하는 방식은 복지국가의 유형에 따라 다르다. 그러나 사민주의 복지국가를 제외하면 전반적으로 여성의 노동시장 참여가 남성보다 뚜렷하게 낮기 때문에, 남성은 사회보험이나 연금과 같은 사회보장제도의 수혜자로, 여성은 자산조사를 거치는 공적 부조의 수혜자로 분리되는 경향이 나타났다. 미국 복지제도의 젠더 효과를 분석한 학자들은 이를 ‘two-track(two-tier) welfare’라

으로 부상한다. 예를 들면 여성은 직업훈련 및 인적자원 개발의 여지가 많은 중요한 잠재적 인력군이며 또한 보육과 같은 사회서비스의 주된 수요층이기도 하고, 또 노령 인구 중 여성 비중도 남성보다 훨씬 높다. 둘째, 새로운 위험에 대응하는 정책에서 가족과 돌봄에 대한 지원은 중요한 비중을 차지하며, 돌봄 문제를 해결하기 위해 가족 내부의 성별 분업에 정책이 개입하는 추세를 보인다. 육아휴직(부모휴가)의 일정 기간을 남성이 사용하도록 인센티브를 부여하는 정책이 그 사례라고 할 수 있다. 전통적 복지국가가 남성의 유급노동과 여성의 무급노동을 전제하는 성별분업을 암묵적으로 지지하고 있었다면, 최근의 사회정책은 여성의 유급노동 참여를 권장할 뿐 아니라 남성의 무급노동 분담을 유인하는 장치들을 도입하고 있다.

새로운 사회정책이 성평등에 개입하는 사례는 여러 분야에서 나타날 것이며 성평등이 제고되는 경우가 있는가 하면 되려 성평등이 악화되는 사례도 있을 것이다. 가장 눈에 띄는 영역은 가족정책 영역이다. 유럽의 경우 복지재편의 과정에서 가족정책에 대한 관심이 뚜렷하게 확대되는 추세이다. 한 예로 기든스는 <제3의 길>에서 “가족은 시민사회의 기본적인 제도이며 가족정책은 새로운 정치의 핵심적인 시금석”으로 강조하며 남녀 평등을 이상적 가족의 최우선 원리로 강조한다.(Giddens 1998)

<p>민주적인 가족 - 정서적·성적 평등</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관계에 있어서 상호 권리와 책임</li> <li>- 공동 양육</li> <li>- 평생 양육 계약</li> <li>- 자녀들에 대한 타협적 권위</li> <li>- 부모에 대한 자녀들의 책무</li> <li>- 사회적으로 통합된 가족</li> </ul>
---

[그림 3] <제3의 길>에 제시된 가족정책 관련 내용 (A. Giddens, 1998)

최근 유럽의 복지국가 재편과정에서 나타나는 가족정책의 흐름도 흥미롭다. 달리 (Daly 2004)에 따르면 최근의 가족정책은 배우자 간의 관계보다는 부모-자녀간의 관계를 중시하며 특히 부모의 책임을 강조하는 방향으로 나아가고 있다. 부모 역할을 수행하는 행위 자체, 구체적인 양육의 방식과 양육 참여에 정책이 개입한다는 것이다. 가령 이전보다 이혼은 쉽게 할 수 있지만 이혼 이후 자녀 양육에 대한 부모의 책임을 사회정책이 좀 더 엄격하게 부과하는 추세이다.<sup>3)</sup>

고 표현한 바 있다.

3) 이러한 흐름은 이혼율 증가에 이혼 억제 방안으로 대처하고 있는 한국의 정책과는 대조적이다. 한국의

그와 더불어서 중요한 것은 유급 노동자를 통해 가족을 지원하며, 일하지 않는 가족에 대한 지원은 점차 줄어드는 추세이다. 부모의 고용을 통해서 자녀 양육을 지원하는 제도, 예를 들면 임금에 대한 세금 공제, 아동 돌봄을 위한 휴가 제도 확대, 임금근로자에 대한 가족관련 보조금 지급 등이 있다. 제3의 길로 흔히 이야기하는 복지정책의 재편과정에서 가족 정책과 고용정책은 더욱더 밀접하게 연계되고 있으며 유급노동자들이 ‘일과 가족생활을 조화’시킬 수 있도록 지원하는 정책이 큰 비중을 차지한다.<sup>4)</sup>

이러한 흐름에 비교할 때, 『사회비전2030』은 스스로 주장하는 사회정책의 확대가 초래할 것으로 예상되는 젠더 효과, 가족과 성별분업에 미칠 크나큰 영향을 제대로 인식하지 못하는 것으로 보인다. 저출산 고령화는 인구구조의 변화, 그로 인한 경제적 부담의 가중이라는 차원에서 강조되고 있으며, 가족구조의 변화에 대한 관심은 보고서에서 제대로 부각되지 않는다. 물론 출산과 양육의 책임을 사회화해야 한다는 큰 방향은 나와 있으나, 현실적으로 늘어나는 돌봄 문제를 해결하기 위해 복지 혼합(welfare mix)과 책임의 분담(responsibility mix)을 어떻게 추진할 것인가에 대한 명확한 언급은 부족하다. 『사회비전2030』은 출산과 양육의 사회적 책임강화라는 대 원칙을 제시할 뿐, 그것을 달성하기 위한 가족지원 정책의 추진 계획과 단계별 절차는 담고 있지 못하다.

### Ⅲ. 사회비전 2030과 성평등한 생활보장체계의 전망

『사회비전2030』은 이전 정부가 제시한 생산적 복지와의 차별성을 확보하고 또 ‘새로운 사회적 위험’에 대비한다는 차원에서, 4대 보험이나 공적 부조에 국한되지 않는 적극적 노동시장 정책, 가족지원 정책, 다양하고 풍부한 사회서비스를 포괄해야 한다. 그리고 여성정책과 사회정책의 연계성과 통합성이 향후 더욱 강화되리라는 전제 하에, ‘성평등한 생활보장체계의 확립’이 중장기 사회정책의 중요한 방향이 되어야 한다고 제안한다.

생활보장체계<sup>5)</sup>를 분석적 개념으로 사용하는 경우는 아직 많지 않지만, 그 의미는 세 가지

---

이혼 숙려제는 이혼 절차를 까다롭게 함으로써 이혼율을 억제하는 경향이 있는데, 사실 보다 중요한 정책은 이혼이라는 당사자의 선택을 존중하되 이혼 후에도 반드시 수행해야 할 부모로서의 역할 및 양육비용 분담 등에 정책적으로 개입하는 것이다.

4) 고용과 연관된 가족정책은 취업자에게는 매우 유리한 제도이지만 역으로 노동시장에서 취약한 계층에게는 불리한 제도라고 할 수 있다. 여성의 노동시장 접근이 어렵고 고용에서의 성차별이 큰 사회에서 이러한 정책은 빈곤 여성의 상황을 더 악화시킬 것이다.

5) ‘생활보장체계’라는 용어는 오사와 마리(Osawa Mari 2007 근간)의 연구로부터 따온 것이나, 여기에서는 좀 더 확장된 의미로 사용하고 있다. 오사와는 사회안전망이 다양한 제도 및 실천들과 결합된 것을 통칭하여 “생활보장체계”라고 부르며, 여기에는 사회보험, 공적 부조와 같은 정부의 사회보장 프로그램, 조세를 통한 소득이전 체계, 보육·교육·건강·간호와 같은 사회서비스, 고용 정책과 노동시장 규제 정책까지 모두 포함된다. 오사와는 생활보장 체계를 3 가지 유형, 즉 남성 부양자 모델, 일-가족 균형 모델, 시장지향형

로 정리할 수 있다. 첫째, 전통적인 국가복지에 의한 사회보장체계 만으로는 새로운 사회적 위험을 모두 커버할 수 없으며 다양한 필요(need)에 부응하기 위해 새로운 정책이 필요하다는 인식을 담고 있다. 그것은 고용과 연계된 지원이나 인적자원 개발, 새로운 사회서비스 등 다양한 형태로 구성될 것이다. 둘째, ‘생활’의 의미 안에는 최소한의 기초생활 보장 뿐 아니라 노동에 참여하고 다른 사회구성원들과 적절한 생활수준을 공유하는 것이 포함되며, 노동시장과 국가복지 뿐 아니라 가족을 포함한 사적 영역에서의 삶의 질, 공동체 활동과 같은 적극적 시민의 역할도 포함된다.<sup>6)</sup> 셋째, 생활보장체계는 정책 공급자가 아니라 정책 수혜자(수요자)의 시각에서 정책의 효과를 평가하고자 하는 의도를 내포하고 있는 용어이다. 다시 말해 정부의 시각에서 예정대로 정책을 집행했는가에 그치지 않고, 시민의 입장에서 체감할 수 있는 정도의 변화가 일어났는가가 중요하다.

앞에서도 여러 차례 지적했듯이 『사회비전2030』의 출발점은 이중적 위험에 대응하는 사회정책의 확대이며 복지 사각지대의 해소를 지향하는 기초보장 강화와 더불어 다양한 사회투자 전략을 담고 있다. 젠더 시각에서 검토할 가장 중요한 문제는 여기에 제시된 정책들이 성평등한 생활보장체계의 확립을 지향하고 있는가 여부이다. 그러나 사회비전에 제시된 정책 과제들의 내용을 보면 사회정책과 성평등의 연관성, 사회정책이 성평등에 미치는 효과에 대한 인식이 매우 취약하다. 여기에서는 2030년의 중장기 전망을 고려할 때 성평등한 생활보장체계를 확립하는 데 중요하게 부각될 것으로 예상되는 몇 가지 쟁점과 정책 과제들을 고찰하고자 한다.

## 1. 가족구조와 부양체계의 변화

한국의 가족구조는 매우 다양한 양상으로 변화해 왔으며 남성1인 생계부양자 모델에 부합하지 않는 가구들이 점차 늘어나는 것을 볼 수 있다. 한국의 남성 생계부양자 가구의 변화 추이는 별도의 연구를 필요로 하는 주제이며, 여기에서는 기초 통계에 나타난 전반적 변화 추세를 살펴볼 것이다. 가구 유형별 변화에서 가장 눈에 띄는 두 가지 현상은 첫째, 1인가구의 증가와 2세대 가구의 감소, 그리고 둘째 여성가구주 가구의 증대이다.

1980년에 전체 가구 중 1.5%에 불과했던 1인 가구는 1995년 12.7%, 2000년에는 15.5%로 급증하였으며, 반면 같은 기간 동안 일반적으로 ‘정상가족’의 모델로 간주되는 2세대 가구의 비율은 68.5%에서 60.8%로 지속적인 감소추세를 보인다. 특히 고령인구가 많이 거주

---

모델로 나눈다. 그는 일본사회의 생활보장 체계를 분석하면서, 남성가장 중심의 생활보장체계가 여성을 배제하는 역기능을 가져올 수 있음을 강조하고 있다.

6) 이러한 의미는 마셜(Marshall 1992)이 정의한 사회권의 개념, 즉 최소한의 경제적 안전이나 생존을 넘어서서 사회적 유산을 충분하게 공유하고 당시의 지배적 기준에 따르는 문명화된 삶의 수준을 누릴 수 있는 권리와 유사한 의미를 가지며, 거기에 더하여 적극적 시민활동에의 참여도 포함하는 것이다.

하는 농어촌 지역(읍면부)의 경우 2000년 현재 1인 가구 비중은 18.9%에 이르는 반면 2세대 가족은 절반 이하인 47.3%에 불과하다.(한국여성개발원, <여성통계연보 2006>)

[표 1] 여성가구주 비율 (1980~2020)

(단위 : 천명, %)

년도	가 구	성별 분류		
		여성가구주	남성가구주	여성가구주 비율
1980	7,969	1,169	6,801	14.7
1990	11,355	1,787	9,568	15.7
1995	12,958	2,147	10,811	16.6
2000	14,312	2,653	11,659	18.5
2005	15,789	3,096	12,713	19.5
2010	16,864	3,455	13,408	20.5
2020	18,158	3,979	14,179	21.9

자료: 통계청 <인구주택총조사보고서>, 각년도/ 통계청, <장래가구 추계 2000~2020>

출처: 한국여성개발원, <여성통계연보 2006>.

성정현·신원우 2006, <모·부자 복지시설 운영모델 개발 기초연구>

[표 2] 여성 가구주 경제활동 추이

(단위 : 천명, %)

연 도	구 분	15세 이상 인구	경제활동인구			
			경활인구	참가율	취업자	실업자(%)
2000	총 수	36,186	22,069	61.0	21,156	913(4.1)
	여 성	18,664	9,069	48.6	8,769	300(3.3)
	가구주	3,175	2,113	<b>66.6</b>	2,057	56(5.2)
2005	총 수	38,300	23,743	62.0	22,856	887(3.7)
	여 성	19,683	9,860	50.1	9,526	334(3.4)
	가구주	4,042	2,623	<b>64.9</b>	2,549	74(2.8)

자료 : 통계청. 2000. 2005. 「경제활동인구연보」.

출처 : 성정현, 2007, '여성한부모가족의 빈곤실태와 사회권 현황', <2007 빈곤과 사회권 : 기초생활 취약 계층의 생존권 보호와 국가의 의무>, 국가인권위원회 사회권 심포지엄 자료집.

여성가구주는 [표 1]에서 보듯이 1980년 14.7%에서 2005년 19.5%로 늘어났으며 통계청의 장래인구 추계에 따르면 2020년에는 전체 가구 중 5분의 1 이상(21.9%)이 여성가구주 가구가 될 것으로 예상된다. 특히 가구 규모의 감소로 전체 가구 수가 늘어나고 있기 때문에, 여성가구주 가구의 수는 약 25년 사이에 2.6배 이상 늘어났다.

여성가구주들은 전체 여성에 비해 경제활동 참가율이 높게 나타난다. [표 2]를 보면 여성 전체 경활율은 2005년 현재 50.1%인 반면 여성가구주의 경우는 64.9%로 나타난다. 이처럼

여성 가구주들은 더 많이 일을 하고 있음에도 불구하고 여성 가구주 가구의 빈곤은 심화되는 것으로 지적되고 있다. 2000년 가구소비실태자료를 분석한 석재은(2004)의 연구에 따르면, 여성가구주 가구의 빈곤비율은 21%로 추정되었고, 남성가구주의 3배에 달할 정도로 높은 빈곤율을 보였다.<sup>7)</sup>

가족 유형이 다양화되는 주요한 요인으로 이혼의 증가도 빼놓을 수 없다. 한국의 조이혼율은 2002년 6.4, 2005년 6.5로 나타나 서구 다른 국가에 비해 매우 높은 수준이다.<sup>8)</sup> 이혼 여성을 대상으로 한 변화순·김혜영(2006)의 조사연구에 따르면 이혼 후 여성들의 취업률은 크게 높아지며 주로 자신의 수입으로 생계를 유지하는 것으로 나타난다. [표 3]에서 보듯이 이혼 전 취업 비율은 전체 조사대상자 중 52.6%였으나 이혼 후에는 83.2%로 급증하였다. 특히 부양해야 할 자녀가 있을 경우 ‘일하는 어머니’들의 어려움은 더욱 가중될 것이다.

[표 3] 이혼 이후 여성의 취업지위 변화

(단위: 명, %)

	이혼 전후 취업지위 변화			이혼 기간별 현재 취업 여부		
	이혼 전	이혼 후	1년 이하	2년 이하	3년 이하	3년 초과
일자리 있음	144 (52.6)	228 (83.2)	44 (75.9)	83 (83.0)	92 (86.8)	9 (90.0)
일자리 없음	130 (47.4)	46 (16.8)	14 (24.1)	17 (17.0)	14 (13.2)	1 (10.0)
계	274(100.0)	274(100.0)	58 (21.2)	100 (36.5)	106 (38.7)	10 ( 3.6)

출처: 변화순·김혜영 외, 2006, <이혼 후 여성의 사회경제적 지위변화>, 한국여성개발원 (76쪽).

지금까지 살펴본 추세는 가족 단위의 부양체계가 약화되고 있으며 특히 생계를 위해 경제 활동을 하는 여성 가구주들이 증가하고 있음을 잘 보여준다. 이러한 추세는 계속 지속될 것으로 예상되며, ‘가난한 어머니’를 지원하는 정책의 필요성은 크게 부각될 것이다. 현재 모부자 가족 지원정책이 있기는 하지만 지원의 범위나 급여 수준에서 매우 미흡한 수준이다. 새로운 사회적 위험에 가장 취약한 집단은 전통적 가족에 의한 부양체계에서 벗어나 있지만 자녀를 양육해야 하는 부담을 지고 있는 가난한 어머니들이라고 할 수 있다.

『사회비전2030』은 사회투자 정책을 적극적으로 채택하여 미래세대 육성이라는 차원에서 아동의 인적자원 개발과 빈곤아동 종합대책 수립 등을 제시하고 있다. 그런데 보다 적극적

7) 물론 여성가구주 중 노인여성이 다수를 차지하기 때문에 높은 빈곤율은 노인 빈곤의 문제로 해석될 소지도 있다. 그러나 한부모 가구 중 사별 가구의 비율은 점차 줄어들고 이혼가구의 비율이 점차 늘어나고 있다는 점을 고려한다면, 앞으로 여성가구주 빈곤에서 자녀양육 부담이 점차 가중될 것으로 예상할 수 있다. (한부모 가구 중 이혼가구 비율 1995년 12.9% → 2000년 21.9%)

8) 조이혼율은 인구 1000명당 이혼 수를 말하며, 국제 통계를 비교해 보면 한국의 이혼율은 수준이다. 2002년 기준으로 각 국의 조이혼율은 호주 5.4, 프랑스 4.7, 스웨덴 4.3, 영국 5.1(2000년), 일본 5.9 등으로 모두 우리나라 보다 낮다. (변화순·김혜영 외, 2006: 20)



으로 빈곤 아동 및 빈곤한 가족의 기초 보장을 제공한다는 차원에서 아동수당 제도를 고려할 필요가 있다. 서구의 사례를 참고한다면 아동수당은 빈곤한 가족에 대한 지원, 나아가 빈곤한 어머니에 대한 지원의 의미도 가질 수 있으며, 특히 아동이 있는 모든 가족에게 지급되는 보편적 지원이라는 면에서 기초보장의 기능을 갖는다(김수정, 2002, 2006). 아동의 권리는 독자적인 정책의 목표가 될 수 있지만 실질적으로 아동을 보살피 줄 돌봄 제공자를 통해 지원이 이루어지므로 아동지원은 어머니에 대한 지원과 밀접하게 연관되기 때문이다. 현재 정부의 업무체계상 가족정책 및 보육정책과 아동정책은 분리되어 있으며, 보편적 아동수당 제도는 다른 가족지원이나 보육서비스 등과 한정된 재정을 놓고 마치 영합적(zero-sum) 관계에 있는 것처럼 인식되는 경우도 있다. 그러나 가족단위의 부양체계가 약화되는 상황에서 보편적 아동수당은 가족에 대한 보편적 지원을 확대하는 한편, 빈곤가족 지원에서 성인지성을 높이는 방향으로 제도를 운영하는 방안을 찾을 수 있을 것이다. 예를 들면, 아동수당을 저소득 한부모 여성가구주에게 우선적으로 도입하고 차후 소득 수준에 따라 대상자를 순차적으로 확대하는 방안을 생각해볼 수 있다.

저소득 여성가구주에 대한 지원이 긴급한 대응을 필요로 하는 문제라고 한다면, 중장기적으로 주목해야 할 추세는 맞벌이 가구의 증대라고 할 수 있다. 사실 맞벌이 가구는 홀벌이 가구에 비해 소득원이 많아서 경제적으로도 여유가 있고 또 실업이나 질병과 같은 위기에도 적응력이 높다고 간주되어 정책의 우선 대상으로 인식되지 않았다. 그러나 소수의 ‘요보호 대상’ 위주의 정책에서 벗어나 보편적인 사회정책의 수요를 가늠해 본다면, 맞벌이 가구 증대는 사회보장 제도의 설계를 성인지적 관점에서 재고해야 할 새로운 변화로써 주목되어야 한다. 사회정책에서 여성의 일차적 역할을 자녀양육으로 보는가, 취업으로 인해 결혼 및 출산을 하지 않은 여성들에게 정책 차원에서 페널티(penalty)를 부과하는가 여부는 서구 정책 연구자들 사이에서 매우 중요한 쟁점이 되고 있다. 또한 일-가족 양립 지원이나 육아휴직 제도 등에서 남성의 돌봄 참여를 확대하는 정책의 필요성, 보육서비스 제공에서 일하는 어머니를 우대하고 그들의 다양한 필요에 부합하는 서비스를 개발하는 정책 등이 중장기 과제로 남아있다.<sup>9)</sup>

## 2. 사회보장체제에서 돌봄(care)에 대한 사회적 인정

「사회비전2030」은 사회보험의 사각지대 해소와 운용 효율화를 중요한 문제로 인식하며 비정규직 등 사회 취약계층에 대한 사회보험 적용확대에 많은 관심을 보인다. 그 한 예로 건설 일용직의 사회보험 가입의무화를 우선적인 정책과제로 제시하였다. 주지하다시피 건강

9) 현재 한국의 보육제도에서 취업모에 대한 우선적 지원은 (저소득 여성을 제외하면) 거의 없다고 할 수 있다. 보육료 지원의 우선 순위는 어머니의 취업 여부가 아니라 가구의 소득 수준을 기준으로 하기 때문이다.

보험을 제외하면 사회보험의 수혜범위는 노동시장 참가 여부, 그리고 사회보험 가입 기간 및 기여분에 의해 결정적으로 영향을 받는다. 한국과 같이 여성의 경제활동 참가율이 경제 발전 수준에 비해 낮고 여성 비정규직이 많으며 또한 임금차별이 온존하는 사회에서 여성의 취약한 노동시장 지위는 사회보험 수급에서의 취약성으로 고스란히 반영될 수밖에 없다. 그러나 「사회비전2030」은 사회보장제도의 현실적·잠재적 성차별적 효과에 대해서는 전혀 언급하지 않는다.

최근 국민연금 개혁이 정치적 이슈가 된 바 있지만 연금의 장기적 재정건전성 확보에 뜨거운 관심이 쏟아진 데 반해 사회보장의 사각지대 해소 문제는 그다지 주목받지 못하고 있다. 현재의 국민연금의 사각지대는 매우 심각한 수준이며, 한 연구에 따르면 60세 이상 노령 인구 중 86%, 그리고 근로연령층인 18~59세 인구 중 61%가 국민연금의 사각지대에 놓여 있다고 한다(석재은, 2003). EU의 연금개혁 10대 원칙 중에는 연금에의 접근성이나 적절한 생활수준의 보장과 아울러 ‘연금 시스템이 유연성, 보장성, 그리고 노동시장의 이동성 요구와 조화를 보장해야 한다’, ‘성차별 철폐 관점에서 연금시스템을 재검토해야 한다’는 항목이 뚜렷하게 명시되어 있다(석재은, 2007: 56).

사회보험의 젠더 효과는 향후 심층적인 연구를 통해 분석되어야 할 큰 과제이며, 여기에서는 국민연금과 고용보험의 기초 통계를 통해 전체적인 추세를 살펴보는데 그칠 것이다.

[표 4]를 보면 여성의 국민연금 가입 비율은 점차 늘어나는 것은 고무적인 현상이나 아직 남성에 비해서는 현격한 격차가 있다. 가입율을 연령별로 살펴보면 25~29세 구간에서 연금 가입이 정점에 이르렀다가 30대에 진입하면서 현격히 떨어지는 현상을 볼 수 있다. 이러한 현상은 여성 경제활동참가율에서 나타나는 ‘M-curve’와 마찬가지로 출산과 양육이 집중되는 시기에 여성들이 노동시장에서 빠져나가기 때문이다. 여성의 경제활동 추세와 비교해 볼 때 연금가입에서 두 가지 특징을 주목할 필요가 있다. 첫째, 경제활동참가율에 비해 연금가입율은 약 절반 정도에 그치고 있다. 일하는 여성 중 거의 반 수 정도가 연금에 가입하지 않는 셈인데, 그 이유는 일하는 여성 중 다수가 영세업체나 소규모 자영업, 무급가족종사자 등 연금가입의 사각지대에 놓여있기 때문이다. 두 번째 특징은 여성의 경제활동이 40대에 이르면 다시 증가하지만 연금 가입률은 같은 추세로 늘어나지 않는다는 점이다. 이는 중장년기에 노동시장에 재진입하는 여성들은 불안정한 일자리로 하향 취업하는 경향이 있기 때문일 것이다.<sup>10)</sup>

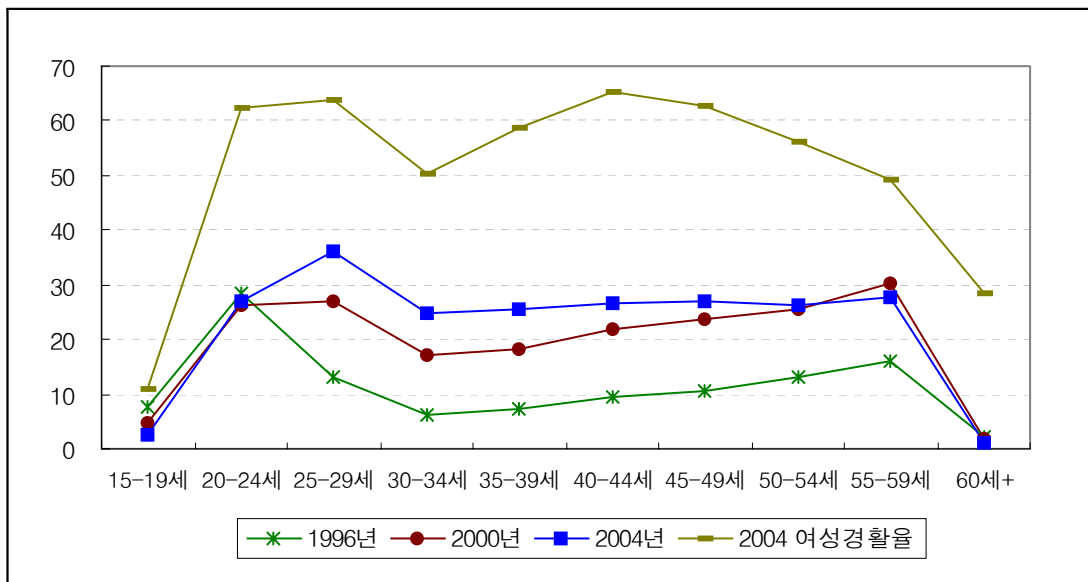
10) 실제로 고용이 불안정한 비정규직 여성, 특히 연령이 높은 여성의 입장에서는 연금 최소가입기간을 충족시키리라고 기대하기는 어렵기 때문에 오히려 연금가입을 꺼리는 것이 현실이다.

[표 4] 성별 연금가입자 현황 추이

(단위: 명, %)

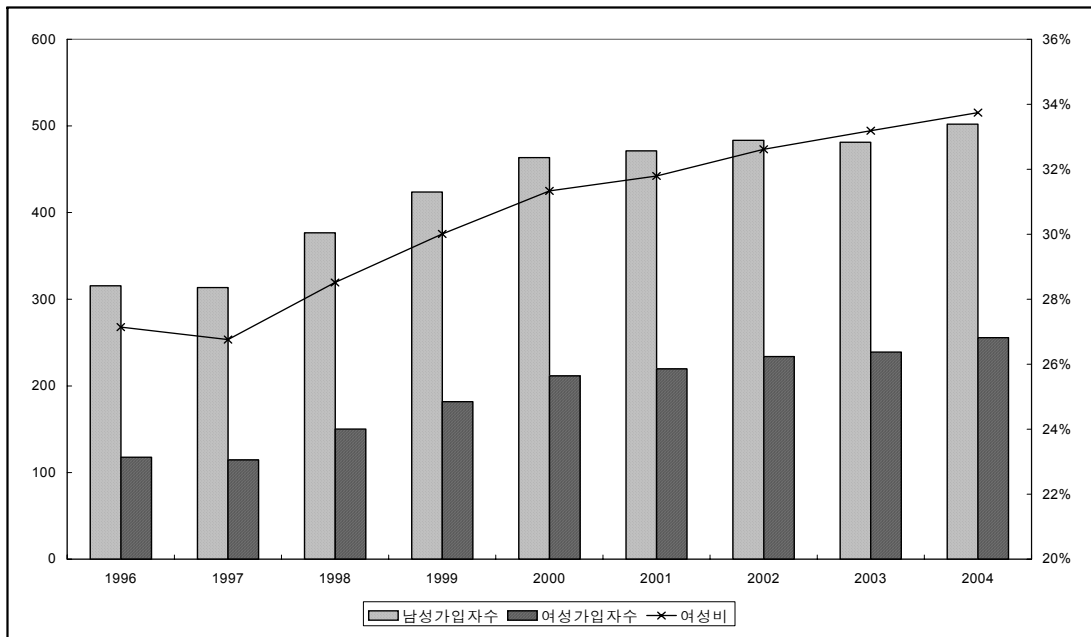
		1995년	2000년	2004년
여성	국민연금 가입자	1957636	4877186	5918266
	공무원연금 가입자	257784	283885	343921
	사학연금 가입자	60816	78042	94182
	가입자 합계 (A)	2276236	5239113	6356369
	15세 이상 여성인구 (B)	17322927	18365977	19408771
	구성비 (A/B)	13.1%	28.5%	32.7%
남성	국민연금 가입자	5538987	11332395	11151951
	공무원연금 가입자	700098	625270	620672
	사학연금 가입자	120312	132822	135744
	가입자 합계 (C)	6359397	12090487	11908367
	15세 이상 남성인구 (D)	16995279	17980556	19255955
	구성비 (C/D)	37.4%	67.2%	61.8%

자료: 한국여성개발원, <여성통계연보 2005>  
출전: 황정미 (2005)



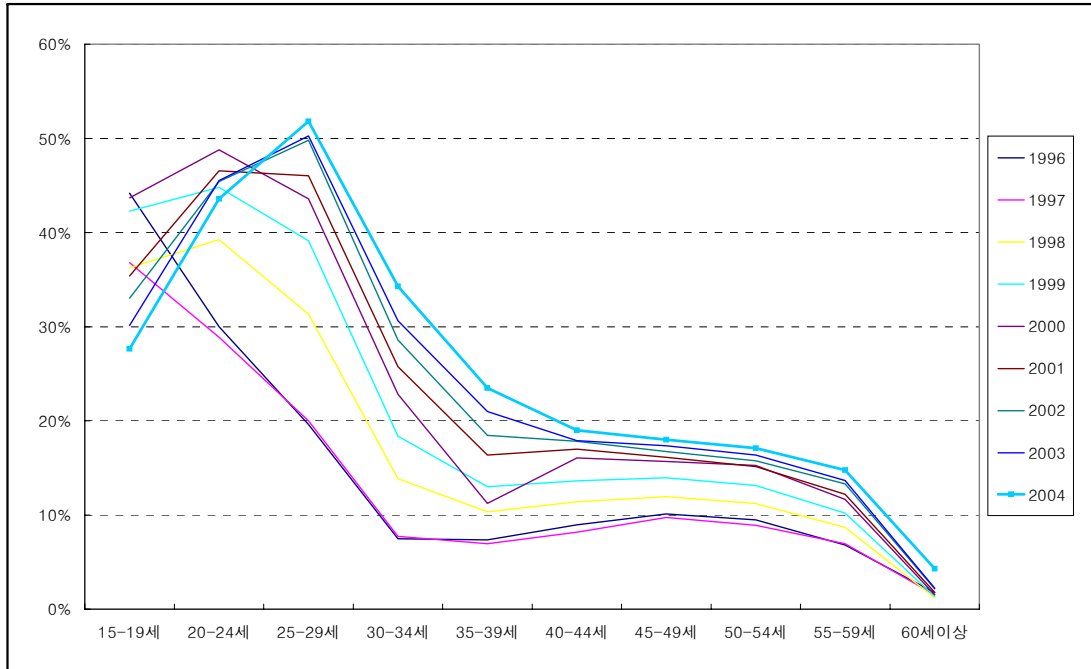
자료: 국민연금관리공단, <2004 국민연금통계연보>  
통계청 <인구주택센서스 조사> 각 년도, <추계인구> 각 년도.  
출전: 황정미 (2005)

[그림 4] 연령별 여성의 국민연금 가입자 비율



출처: 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 고용보험 통계연보, 각년도

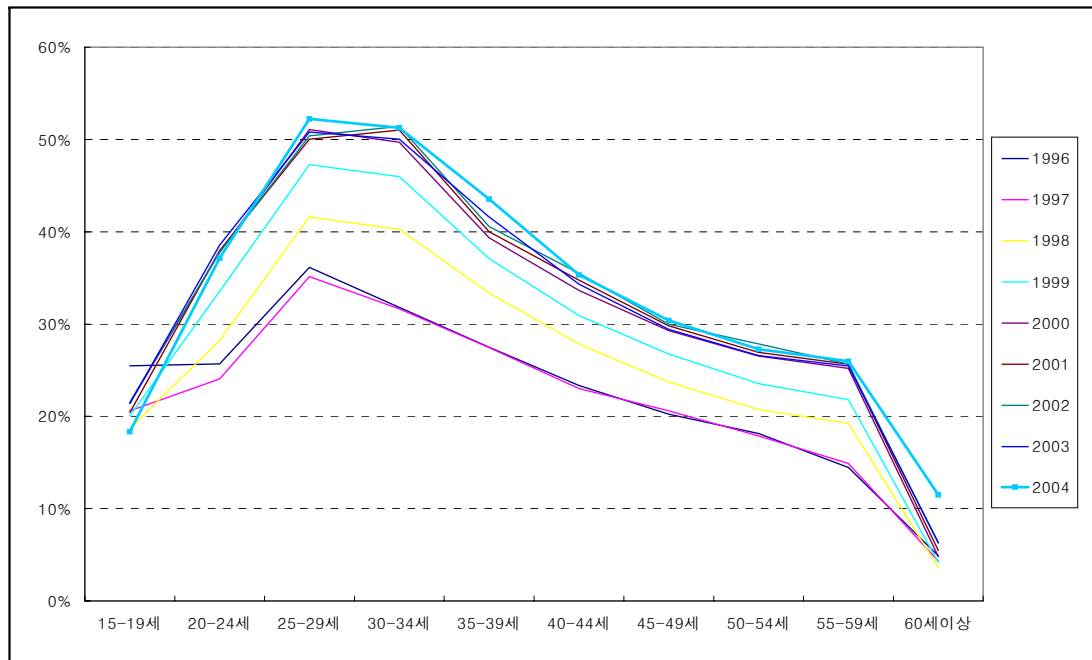
[그림 5] 성별 고용보험 가입률의 추이(1996~2004)



주: 여성의 고용보험 가입율 = (여성 고용보험가입자 / 여성 경제활동인구) \* 100

출처: 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 고용보험 통계연보, 각년도  
통계청, <경제활동인구조사>, 각년도

[그림 6] 여성의 연령구간별 고용보험 가입율 추이(1996~2004)



주: 남성의 고용보험 가입율 = (남성 고용보험가입자 / 남성 경제활동인구) \* 100

출처: 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 고용보험 통계연보, 각년도

통계청, <경제활동인구조사>, 각년도

[그림 7] 여성의 연령구간별 고용보험 가입율 추이(1996~2004)

고용보험의 가입율에서도 이와 유사한 성별 격차가 나타난다. [그림 5]에서 보듯이 여성의 고용보험 가입율은 완만하게 늘어나는 추세이지만 남성에 비해 가입자 수가 적으며 전체 가입자 중 여성 비율은 30% 정도이다. 연령별로 경제활동인구 중 고용보험 가입자 비율을 살펴보면, 25~29세 구간에서는 여성과 남성이 거의 차이가 없이 경제활동인구의 50% 정도가 고용보험에 가입해 있다. 그러나 그 이후 연령으로 가면서 여성의 고용보험 가입율은 크게 떨어지고 있으며 남성에 비해 그 하락의 기울기가 매우 가파르다. 50대 연령에서 남녀 격차가 가장 현격하게 나타난다. 경제활동인구가 아닌 전체 인구 중 고용보험 가입률을 본다면 성별 격차는 더욱 확대될 것이다.

현재의 가입률 격차도 문제이지만, 과연 10, 20년 후 사회보험 가입에서의 성별 격차가 완화될 것인가는 더욱 더 중요한 문제이다. 지금까지 여성의 가입률이 증가하는 추세인 점은 매우 다행한 일이지만, 그러나 여성의 경제활동 참가율이 50% 수준에서 오랫동안 머물러 있듯이 여성의 사회보험 가입률도 일정한 수준에 이르면 정체될 가능성이 높고, 실업이나 은퇴 시에 여성들이 독자적인 수급권을 갖지 못한 채 위험에 노출될 가능성도 높아질 것이다.<sup>11)</sup>

여성의 사회보험 가입률을 저해하는 요인은 두 가지로 볼 수 있다. 첫째는 여성이 노동시

장에서 안정적인 고용지위를 확보하지 못하고 있기 때문이다. 여성 비정규직 문제, 그리고 영세사업장이나 무급가족종사자로 일하는 여성이 많은 점 등이 여기에 반영되어 있다. 두 번째는 출산과 양육, 갖가지 가족부담으로 인한 경력단절로 보험 가입을 지속하지 못하고 탈락하는 여성이 많다는 점이다. 고용의 유연화가 증대하는 상황에서 국민연금의 최소 가입 기간(10년)을 충족시킬 수 있을 정도로 장기근속하는 여성은 많지 않다. 국민연금 수급자의 성별 비율을 급여 종류별로 살펴보면, 유족연금 수급자(여성 비율 92.7%)에 이어서 반환일시금 수급자 중 여성비율이 46.2%로 다른 급여에 비해 높게 나타난다.<sup>12)</sup>

참여정부는 사회보험의 가입률을 높이기 위해 1인 이상 사업장으로 가입 범위를 지속적으로 확대해 왔고 비정규직과 같은 연금가입의 사각지대 해소를 정책목표로 설정한 바 있다. 그러나 출산 및 양육, 가족 돌봄으로 인한 경력단절을 사회보험에서 인정해주고 가입을 지속시켜주는 크레딧 제도는 적극적으로 고려하지 않았으며 『사회비전2030』에도 포함되어 있지 않다.

연금 크레딧 제도는 사회적으로 가치 있는 행위 또는 불가피한 사유로 인해 보험료를 납부하지 못하는 기간이 발생하여 연금수급권이 발생하지 않거나 급여액이 적절한 수준에 미치지 못하는 것을 방지하기 위해 연금가입기간으로 인정해주는 제도이다. 많은 국가들이 육아에 대한 크레딧 제도를 운영하고 있으며, 자녀 1명 출산 시 소득활동 여부와 관계없이 일정 기간 보험가입기간을 인정해주고 이 기간에 대해 일정한 비율로 국가가 보험료를 대납한다.(김수완 2004)<sup>13)</sup> 이러한 제도는 경력단절로 인해 여성이 사회보장의 사각지대로 탈락하는 것을 방지하고 또한 여성의 부불 가사노동 및 돌봄 노동에 대한 사회적 인정을 제도에 반영한다는 면에서 성평등한 생활보장체계의 확립에 중요한 의미를 갖고 있다.

저출산 대책의 차원에서 현재 각급 기관들이 갖가지 출산 장려책들을 내놓고 있는데, 대다수 정책들은 출산에 대한 지원을 생물학적 임신과 출산기간, 그리고 영아기에 이르는 짧은 기간으로 한정하고 있다. 출산과 돌봄을 2~3년이면 종결되는 일회적 사건으로만 인식하는 것이다. 그러나 여성의 경험에서 출산이란 전체 생애주기의 경로를 바꾸는 것을 의미한다. 따라서 생물학적 출산이 이루어지는 단기간의 지원에 그치지 않고, 출산 이후의 자녀양육과 그로 인한 경력단절이 결과하는 노후 보장의 차이까지 고려하는 장기적 시각에 입각하여, 여성의 생애주기를 고려한 생활보장체계를 구축해 가야 한다.

11) 이른바 파생적 수급권(derivative rights), 즉 배우자의 연금수급권을 사별이나 이혼 시에 물려받거나 분할하는 제도는 여성의 생활안정에 어느 정도 도움을 줄 수 있다. 1998년부터 이혼 시 분할연금제도가 신설되어 연금수급권자와 이혼한 배우자는 60세가 되면 혼인기간에 해당하는 연금액의 50%를 받을 수 있지만, 분할연금을 받던 사람이 다른 배우자를 만나 재혼할 경우 수급권은 사라진다.

12) 통계청, 2006. <통계로 보는 여성의 삶>

13) 연금 크레딧의 인정 가입기간은 국가마다 다른데 스웨덴은 자녀 1인당 4년, 독일은 3년, 프랑스 2년, 오스트리아 4년 등 대체로 2-4년을 인정해 준다. 소득 인정 수준에서도 가입자 평균소득이나 본인 생애 평균소득의 100~75%로 관대하게 인정해주고 있다. (김수완 2004: 18)

### 3. 사회서비스와 여성 고용의 선순환

「사회비전2030」은 풍부한 사회서비스의 제공, 그리고 서비스 분야에서 사회적 기업의 모델을 개발하여 더 많은 사회적 일자리를 창출해야 한다고 강조한다. 사회서비스나 사회적 일자리에 대한 개념 정의에는 아직 다소 혼란스러운 부분이 있으나, 현재의 정책 환경에서 사회서비스 확대가 중요하다는 데에는 이견이 없을 것이다. 그런데 사회서비스가 그 수요층이나 서비스 제공인력 양쪽에서 여성과 연관성이 매우 깊다는 점은 명확하게 인식되지 못하고 있다.

사회서비스 분야의 전반적인 고용상황을 파악하기는 쉽지 않지만, 경제활동인구 조사 자료에 근거한 [표 5]를 보면 사회서비스 산업 분야의 종사자 중 여성 비율은 거의 70%에 이른다. 그러나 정규직 구성비를 보면 남성 종사자의 71.9%가 정규직인 반면 여성은 63.2%로 여성의 고용안정성이 다소 열악한 것으로 나타난다. 사회서비스 중 주로 대인 돌봄 서비스에 해당하는 가사·간병 분야를 보면(표 6) 대부분이 개인 사업체 또는 일정한 소속이 없이 일을 하고 있으며 법인형태나 정부와 관련된 공공분야에서 일하는 여성의 비율은 낮게 나타난다. 앞으로 사회서비스 분야의 일자리가 양적으로 늘어나는 것과 더불어 고용의 질이 향상되기 위해서는 공공 부문의 개입이 중요한 관건이 될 것이다.

[표 5] 사회서비스 산업의 여성종사자 분포

(단위: 명, %)

		남성		여성		전체	
정규직		440,182 (71.9)	33.8	862,159 (63.2)	66.2	1,302,341 (65.9)	100
비정규직		172,443 (28.1)	25.6	502,167 (36.8)	74.4	674,610 (34.1)	100
전체		612,625 (100.0)	31.0	1,364,326 (100.0)	69.0	1,976,951 (100.0)	100
비정규직 유형	기간제	60,743	28.0	156,583	72.1	217,326	100
	시간제	43,865	21.9	156,791	78.1	200,656	100
	일용직	35,971	20.8	137,161	79.2	173,132	100
	파견	1,564	31.2	3,648	68.8	5,302	100
	특수고용	21,099	24.3	65,740	75.7	86,839	100
	채택근로	1,582	14.4	9,420	85.6	11,001	100

주: 사회서비스 산업은 통계청 표준산업분류 중 2 digit 수준에서 교육서비스업(80), 보건업(85), 사회복지사업(86), 기타서비스업(93)을 포함하였음.

자료: 2004년 경제활동인구 자료 (2004년 8월~2005년 8월 부가조사 포함)

출처: 오은진·박세경 외, 2006, <사회서비스 부문 비정규 여성 근로자를 위한 직업훈련 개선방안 -가사·간병 서비스를 중심으로>, 한국여성개발원 연구보고서.(p.32)

[표 6] 가사·간병 서비스 분야 여성근로자가 속한 사업체 유형

(단위: 개소, %)

사업체종류		민간/ 개인사업	정부투자 등	법인단체	정부기관	소속 없음	기타
분류							
가사	정규직	3,837 (69.4)	0	596 (10.8)	0	300 (5.4)	797 (14.4)
	비정규직	31,658 (45.2)	0	926 (1.3)	381 (0.5)	35,794 (51.1)	1,308 (1.9)
	합계	35,494 (47.0)	0	1,522 (2.0)	381 (0.5)	36,094 (47.8)	2,105 (2.8)
간병	정규직	1,537 (46.6)	902 (27.4)	860 (26.1)	0	0	0
	비정규직	6,948 (42.7)	821 (5.0)	2,784 (17.1)	1812 (11.1)	3,374 (20.7)	539 (3.3)
	합계	8,435 (43.3)	1,723 (8.8)	3,644 (18.6)	1812 (9.3)	3,374 (17.2)	539 (2.8)

자료 : 한국고용정보원 산업 직업별 고용구조조사(OES), 2004.

출처 : 오은진·박세경 외, 2006, <사회서비스 부문 비정규 여성 근로자를 위한 직업훈련 개선방안 -가사·간병 서비스를 중심으로>, 한국여성개발원 연구보고서

국제적인 추세를 보면 세계 각국에서 사회서비스에 대한 지출은 전반적으로 증대하고 있으며 특히 북유럽 사민주의 복지국가에서는 사회서비스 지출의 비중이 현격하게 높다(표 7 참조). 사회서비스 지출의 증가율 면에서는 남유럽의 그리스나 일본도 상당히 증가하는 것도 주목할 만하다.

[표 7] OECD 18개국의 사회서비스 지출 변화 추이 (1980년과 2001년 비교)

(단위: %)

구분	1980년				2001년			
	공공사회지출 대비 비율		현금급여지출 대비 비율		공공사회지출 대비 비율		현금급여지출 대비 비율	
	서비스	사회 서비스 <sup>1)</sup>	서비스	사회 서비스	서비스	사회 서비스	서비스	사회 서비스
스웨덴	46.78	17.65	95.42	36.00	45.60	19.91	91.73	40.05
덴마크	42.89	15.36	77.11	27.62	42.71	18.55	81.97	35.60
프랑스	31.66	4.23	46.33	6.18	32.40	7.14	51.36	11.33
독일	33.98	4.23	51.47	6.54	38.80	9.52	67.91	16.66
네덜란드	23.35	3.97	31.35	5.33	31.57	5.56	51.45	9.05
그리스	32.78	0.85	48.77	1.27	31.44	9.92	46.37	14.63
이탈리아	32.32	1.65	47.74	2.43	28.25	2.38	40.46	3.41
영국	33.35	5.89	52.47	9.27	33.59	5.52	51.83	8.52
미국	34.70	7.01	54.17	10.95	45.61	3.64	85.46	6.82
일본	47.99	3.87	92.26	7.45	44.67	7.66	83.27	14.27
한국	58.90	3.03	147.06	7.56	58.17	5.26	157.41	14.24

주: 1) 서비스(In-kind) 지출 가운데 보건서비스(health) 항목을 제외한 나머지로 구성

출전 : 정경희 외, 2006, <한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략>, 보사연, 62쪽.

자료 : OECD Social Expenditure Database(SOCX) 각 국가별 원자료 재분석



사회서비스에 대한 욕구가 늘어나는 여러 가지 정책 환경 변화 중 하나는 그동안 베버리지-케인지안 복지국가가 기초하고 있던 남성생계부양자 중심의 복지제도가 현실적합성을 잃어가고 있는 점이다. 여기에서 사회 서비스, 특히 사회적 보호의 역할을 가족에게 남겨둘 것인가, 가족으로부터 사회로 이동시킬 것인가는 한 국가가 가지고 있는 여성노동에 대한 지향, 공적 영역과 사적 영역으로 구분되는 노동시장과 가족의 이분법적 분절을 변화시킬 수 있는 정도, 고용을 통한 사회통합과 양성평등에의 접근 등을 아우르는 전략적 선택이 될 수밖에 없다(정경희 외 2006: 81~82).

보육서비스를 예로 들어본다면, 서비스의 발달이 여성의 취업을 촉진하고 이는 다시 세수의 확대로 이어지는 선순환 구조가 만들어 질 수 있으며, 스웨덴이나 덴마크와 같은 북유럽 국가는 그 전형적인 사례이다. 여기에는 사회서비스에 대한 상당한 투자가 요구된다. 북구의 예를 본다면 여성의 취업률과 사회서비스에 대한 투자가 서로 비례하는 양상을 보인다.

사회서비스의 제공은 사적 가족, 영리 부문(시장), 비영리 부문(NPO), 국가(공공부문)에 의해 이루어지는데, 한국의 경우 공공부문의 비중은 상당히 낮은 것으로 보인다. 보육의 예를 살펴보면 보육시설 중 국공립 시설의 비율은 11.3%, 직장 보육시설은 1.3%에 불과하며 주로 소규모 민간 보육시설이 대다수의 아동을 돌보고 있다.<sup>14)</sup> 공보육의 확대에 대해서는 NGO나 이익단체 사이에서 첨예하게 입장이 대립되어 있다.

보육을 비롯한 사회서비스의 공적 인프라를 확대하는 데에는 상당한 비용이 들겠지만, 그러나 사회서비스에 대한 투자는 단지 서비스의 제공 뿐 아니라 새로운 일자리의 창출, 보육 및 돌봄 서비스로 인한 여성 취업의 증대와 그로 인한 세수 증대, 돌봄 지원이 필요한 아동이나 노인의 삶의 질 향상 등 다중적 시너지 효과를 얻을 수 있다는 점을 중시해야 한다. 「사회비전2030」에서 지지하는 성장-복지의 선순환과 선제적 투자 전략은 돌봄과 관련된 사회서비스 분야에도 적극적으로 적용될 수 있다. 사회서비스 확대와 여성고용 증대의 선순환 구조를 형성하기 위한 정책 대안들을 적극적으로 모색해야 한다.

#### 4. 맺음말

「비전2030」과 「사회비전2030」이 발표된 후 가장 뜨거운 논란은 목표를 실현할 수 있는 재원 확보에 관한 것이었다. 재정계획은 비전에 내포된 정책을 현실화하는데 결정적인 요소임에 틀림없지만, 그러나 뒤집어서 생각해본다면 재원이 있다고 하여 무엇이든 할 수 있는 것은 아니다. 비전이 제시하는 가치가 정책 환경의 변화에 적절하게 부합하는지, 국민적 동의를 이끌어낼 만한 설득력을 가지고 있는지, 그리고 그러한 가치를 실현할 수 있는 효율적

14) 이 수치는 보육하고 있는 아동 수를 기준으로 한 것이다. 여성가족부, <새싹 플랜 : 제1차 중장기 보육계획 2006~2010>, 2006. 7.

정책수단과 절차는 무엇인지에 대해서도 많은 토론과 고민이 필요하다.

사회비전 2030이 담고 있는 정책이 실천에 옮겨질 경우 그것이 여성들의 삶의 질과 성평등에 미칠 영향은 상당히 클 것으로 보인다. 저출산 고령화, 돌봄 위기, 새로운 위험의 증대 등 정책 환경의 변화는 더 많은 여성들을 광범위한 사회정책의 영향권 안으로 포섭하고 있다. 그러나 아쉽게도 「사회비전2030」은 이처럼 확대된 사회정책의 젠더 효과를 뚜렷하게 인식하지 못하고 있으며, 여성정책에 관한 언급은 부분적인 정책과제 수준에 머무르고 있다.

여성의 경제활동 참여와 사회참여가 늘어남에 따라, 가족 부양체계의 양상이 다양해짐에 따라, 여성정책과 사회정책의 접점은 더욱 넓어질 것이다. 복지의 확대는 시민의 삶의 질 향상에 긍정적인 영향을 미칠 것이므로, 사회비전 2030이 지향하는 정책 목표들은 전반적으로 성평등에 긍정적으로 작용할 것으로 볼 수 있다. 그러나 복지의 확대가 곧 성평등의 확대를 보장하지는 않으며, 특히 사회정책이 여성노동과 가족지원에서 어떤 입장을 취하는가에 따라 복지정책의 젠더 효과는 달리 나타난다. ‘성평등한 생활보장 체계의 확립’이라는 목표를 기준으로 하여 사회비전에 담겨있는 정책들의 효과를 좀 더 심층적으로 분석하고 예측해 볼 필요가 있다. 저출산 고령화 시대, 돌봄 위기가 도래한 시대에 사회정책이 성공하기 위해서는 성장과 분배의 선순환 뿐 아니라 사회정책과 여성정책의 선순환 구조, 즉 복지의 증대가 성평등의 향상으로 이어지는 긍정적인 시너지 효과를 극대화하는 정책의 개발이 절실하게 요구된다.

## 참고문헌

- 김미곤 2006, '비전 2030과 사회보장', <보건복지포럼>, 2006. 11.
- 김수완, 2004, "크레딧 제도 도입방안 - 출산 육아 크레딧을 중심으로", 국민연금연구원 Working Paper 2004-01.
- 김수정 2002, "복지국가 가족지원체계의 구조변화에 관한 연구: 가족수당과 보육프로그램을 중심으로", 서울대 사회학과 박사학위논문.
- 김수정 2006, '아동수당의 도입 필요성과 도입 방안', 참여연대 사회복지위원회, <더 나은 미래를 위한 사회적 투자 - 사회적 돌봄을 위한 정책토론회>.
- 김승권 2006, '비전 2030과 사회복지서비스', <보건복지포럼>, 2006. 11.
- 변화순·김혜영 외, 2006, <이혼 후 여성의 사회경제적 지위변화>, 한국여성개발원.
- 석재은. 2004. "한국의 빈곤의 여성화에 대한 실증분석." 한국사회복지학. vol.56 no.2. pp.167-194.
- 석재은 2003, '공적 연금의 사각지대 : 실태, 원인과 정책 방안', <한국사회복지학> 53권, pp. 285~309.
- 석재은 2007, '노후소득 보장에서 노인의 기본권과 국가의 책임', <2007 빈곤과 사회권 : 기초생활 취약계층의 생존권 보호와 국가의 의무>, 국가인권위원회 사회권 심포지엄 자료집.
- 성정현, 2007, '여성한부모가족의 빈곤실태와 사회권 현황', <2007 빈곤과 사회권 : 기초생활 취약계층의 생존권 보호와 국가의 의무>, 국가인권위원회 사회권 심포지엄 자료집.
- 오은진·박세경 외, 2006, <사회서비스 부문 비정규 여성 근로자를 위한 직업훈련 개선방안 -가사·간병 서비스를 중심으로>, 한국여성개발원 연구보고서.
- 정경희·이현주 외, 2006, <한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략>, 한국보건사회연구원.
- 최병호 2006, '비전 2030의 평가와 과제', <보건복지포럼>, 2006. 11.
- 황정미 2005, '여성의 사회권과 아내/어머니 지위 - 시민권에 관한 여성주의적 고찰', 한국여성개발원 제30차 여성정책포럼 자료집.
- Daly, Mary, 2004, 'Changing Conceptions of Family and Gender Relations in European Welfare State and the Third Way', in *Welfare state change-Toward a Third Way?* edited by J. Jewis and Rebecca Surender, Oxford.
- Fraser, Nancy, 2000, 'After the Family Wage: a Postindustrial thought Experiment', in Hobson, B. ed., *Gender and Citizenship in Transition*, Routledge: New York.
- Giddens, A. 1998, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press.

- Lewis, Jane, 2001, “The Decline of the Male Breadwinner Model : The Implications for Work and Care”, *Social Politics*, Vol. 8-2:152-70.
- Marshall, T. H., ‘Citizenship and Social Class’, in T. H. Marshall & T. Bottomore, *Citizenship and Social Class*, Pluto.
- Osawa, Mari, 2007(근간), “사회적 배제의 기제로 작동하는 생활보장체계 : 일본의 ‘남성 생계부양자’ 모델의 역기능(The Livelihood Security System works as a Mechanism for Social Exclusion: The Reverse Function of Japan’s ‘Male Breadwinner Model’)”, 요코다 노부코·장지연 편, <아시아에서의 글로벌리제이션과 젠더>, 한울.
- Orloff, Ann. 1993, Gender and the Social Rights of Citizenship: the Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States’, *American Sociological Review* Vol. 58.
- Sainsbury, Diane, 1996, *Gender, Equality and Welfare States*, Cambridge Univ. Press.
- Taylor-Gooby, P. 2004, ‘New Risks and Social Change’, in Taylor-Gooby ed., *New Risks, New Welfare : The Transformation of the European Welfare State*, Oxford.

### 1. 사회투자 전략으로서의 사회비전 2030 평가

복지를 투자로 인정한 것은 우리사회에서 복지에 대한 저항을 해소하는데 일면 긍정적인 역할을 할 것으로 평가함

그러나 사회투자 전략으로서의 복지가 사회민주주의적 방식으로 운용되느냐, 신자유주의적 방식으로 운용되느냐는 전적으로 그 사회의 역사적, 철학적 맥락에 의해서 결정되어 짐. 현재까지 한국사회에서 복지 정책이 이루어진 맥락과 구체적인 정책을 볼 때, 사회투자 전략으로서의 복지는 신자유주의적 방식으로 운영되어 왔음

예를 들어, 사회서비스 일자리 정책의 경우, 복지 서비스 제공을 통한 복지 사각지대 해소, 일자리 창출이라는 복지적 목표와 별개로 가장 시장적인 방식으로 운영되어 왔음. 정부의 사회서비스 일자리 정책 방향은 규모화에 대한 강조, 이윤창출, 임금 투자 최소화, 기업 연계 우대, 경쟁강화를 위한 바우처 제도 도입 등이었음. 이러한 신자유주의적 운영은 결국 사회서비스 정책이 지금까지 참여자의 탈빈곤을 유도하지도, 지역 사회 돌봄서비스 제공을 통해 지역의 복지연대를 강화하는 것도 달성되지 못하게 만들었음.

또한 일이 복지의 전제조건이 되면서 일자리를 얻지 못하는 한부모에 대한 지원이나 여성들은 복지에서 배제되는 등의 복지 사각지대가 발생하여왔음.

결국 복지를 담는 ‘가치’ ‘철학’이 무엇인가가 복지의 실질적 방향을 결정하는 것임. 만일, 사회비전 2030이 지금까지와 같이 시장주의적, 신자유주의적 가치와 철학 속에서 복지를 채택하는 것이라면 사회비전 2030의 효과는 미비할 것으로 예측됨.

따라서 사회비전 2030에 제시되어 있는 정책이 무엇이 있는가보다, 이 비전이 담고 있는 가치와 철학, 정책 실행 방법상의 문제가 더 중요한 문제로 인식되어야 하고, 이에 대한 논쟁이 일어날 필요가 있음.

### 2. 대안적 경제, 복지 패러다임 제시 필요

사회비전 2030은 향후 한국사회의 대안적 경제, 복지 패러다임을 제시할 필요가 있음. 철학과 가치의 문제를 언급하지 않고 정책을 나열하는 것은 의미가 없음.

유럽의 경우, social economics 등 경제를 설명하는 다른 대안이 존재하나, 우리의 경우엔 경제란 시장 경제 외의 다른 상상력을 갖고 있지 않음. Market economy, Non-market economy, Non-monetary economy 등 경제의 영역과 원칙, 운영방법은 다양할 수 있으나

우리에게 경제란 시장경제라는 협소한 담론에서 존재하고 있음.

개인적으로 ‘상부상조 경제’라는 개념을 대안으로 제시하고자 함. 경제의 목적 자체가 개인뿐 아니라 공동체의 생존이고 삶의 질 향상이라면, 무한경쟁을 통한 이윤 획득이 아니라 상부상조적인 경제가 공동체의 삶에 부합하는 경제들이라고 할 수 있음. 유럽에 social economics가 있다면, 우리의 전통사회부터 현대까지 의미가 전수되고 있는 상부상조 개념과 경제 패러다임을 결합하는 것도 가능할 것이라고 생각함.

또한 복지가 만들어내는 보이지 않는 효율성을 얼마나 보이도록 지표화하는 것도 복지의 필요성을 설득하는 중요한 방법이 될 것임. 유럽의 경우 위성 회계(satellite account)라는 회계방식을 개발하여 사회적 일자리 참여자의 만족도, 공동체의 서비스 만족도 향상 등을 보이는 지표로 계량화하여 전체 GNP에 포함시켜 가치를 평가하는 노력을 하고 있음. 우리도 이러한 시도가 가능할 것으로 생각됨.

### 3. 새로운 패러다임의 핵심은 성평등

윤홍식 교수의 지적대로, 앞으로의 사회는 시장과 돌봄영역(가족, 복지 등)이 동떨어져서 존재하는 것이 아니라 상호간에 사람과 자원을 상호 순환하는 관계를 회복해야 지속가능할 것임. 이 선순환에서의 핵심은 성평등임. 남성도 돌봄 영역에서 배제되는 것이 아니라 돌봄의 활동과 가치관을 획득하도록 하고, 생산과 재생산 영역이 상호 순환 투자될 수 있도록 하기 위한 정책이 필수적으로 요구됨.

### 4. 핵심 대상 선정 필요

한 부모, 비정규여성, 장애 등 복지의 사각지대에 놓여 있고 빈곤화의 정도가 높은 대상에 집중 투자하기 위한 계획이 필요함. 모든 계획을 나열적으로 하는 것이 아니라, 핵심 계층을 선정하는 것이 필요함. 구체적인 대상을 선정하면 복지 정책의 칸막이 문제도 해결될 수 있을 것. 예를 들어, 한부모의 직업훈련시 생계비 지급의 문제의 경우, 현재의 고용보험 패러다임에서는 생계비 지급이 수용되기 힘들고, 일을 통한 복지 정책 하에서는 일자리에 들어오지 않은 대상에 대한 복지 확대가 힘든 문제 등이 있음. 한 부모 대상에 집중한다면, 현재 경직된 고용보험의 체계 문제, 일을 통한 복지의 허구성, 각 부처의 분절적 정책 집행 등의 문제가 파악될 수 있을 것임. 대상별 접근이 가능한 복지 정책, 체계가 되도록 하는 것이 계획의 중요한 부분이 되어야 할 것임.

## 1. 서론

비전 2030을 필두로 최근 한국 복지국가의 미래에 관한 각종 비전과 전략보고서들이 홍수를 이루고 있다. 사회정책이 바야흐로 대한민국 정책아젠다의 최상위 비전으로 등극한 감회가 새롭다. 하지만, “대통령 단임제”가 노정하는 모종의 성급함 때문일까? 제시된 비전의 내용들은 전문가들의 숙고와 사회의 여론을 반영해서 충분히 농익은 모습이 아닌 것 같다.

오늘 논박의 대상이 되고 있는 사회비전 2030만 보아도 그렇다. 형식적인 면에서 보자면, 비전과 원칙에 관한 철학적 논의와 사회적 합의가 실종된 채, 문제와 정책프로그램의 백화점식 나열에 그치고 있다는 비판을 면할 수 없다. 내용적으로도 논의의 “사각지대”가 너무 많다. 비전실현의 가장 중요한 필요조건이자 정치적으로 민감한 문제인 “증세”를 모른 채 하고 있고, “통일”을 지향하고 있으면서도 통일과정과 그 이후의 사회상은 전혀 반영되어 있지 못하다. 아동·여성·가족과 관련된 프로그램의 백화점이 되, “젠더” 관점의 성숙된 인식에 기초하고 있지 못하다.

윤홍식, 박수미, 황정미 선생의 주제발표 역시 토론자가 가진 이런 “비판적 읽기”의 동일 선상에 자리하기에, 적어도 총론에서는 이심전심일 것이다. 하지만, 앞으로의 보다 진전된 논의활성화와 정책적 실현을 위해서 몇 가지 언급할 사항은 찾을 수 있다. 세 분의 발표문을 모두 흥미롭게 읽었지만, 본 토론자의 전공분야와 관련한 입장과 전문성의 한계로 볼 때, 주된 논의를 윤홍식 선생의 발표에 집중하는 것이 순리일 것이다.

## 2. 정책적 실현가능성을 위한 비판의 조건

크게 보아 “현금과 사회서비스가 대체재가 아니다(윤홍식, 16쪽; 황정미 선생도 같은 기조)”라고 하는데 원론적으로는 동의한다. 하지만, 결국 예산선의 수준에 대한 논의 없이 이루어지는, 재정소요에 대한 복안이 없는 비판과 추가적인 프로그램 도입의 주장은 자칫 무책임할 수 있다. 정책적 실현가능성을 감안한 책임 있는 비판이라면, 다음과 같은 논리전개가 필요하다: 1) 총예산수준의 설정 2) 우선순위의 조정 3) 기능적 등가물로서의 정책대안 중에서의 취사선택.

실제 장기복지재정 추계를 해본 토론자의 경험을 보면, 현재 우리 정책논의의 과정에서 제안되고 있는 주요 프로그램들을 모두 실시한다면 GDP의 40%이상에 육박할 정도의 복지국가가 필요하다. 오늘 발표의 내용들도 빠진 정책내용에 대한 비판을 위주로 이루어진 것 같아 아쉬움이 남는다. 윤홍식 선생의 경우, 만약 예산제약을 감안한다면(그것이 GDP 대비 몇 %이든), 사회서비스와 현금이전 중 어떤 것을 우선하게 될 것인지 불분명한데,<sup>15)</sup> 보다 정리된 견해가 궁금하다. 이미 복지정치의 축이 신자유주의에 경도되어 있는 상황에서, 경쟁의 수준이 세계화되고 있는 상황에서, 현금이전과 사회서비스를 동시에 증가시킬 정도의 재정확보를 위한 정치적 복안은 무엇인가?

### 3. 아동수당 도입의 우선순위 문제

총량적 예산선의 논의와 우선순위에 관한 고려가 부족한 대표적인 사례가 아동수당의 도입에 관한 주장이다.<sup>16)</sup> 윤홍식 선생과 황정미 선생은 모두 보편적 아동수당의 도입을 강하게 주장하고 있다. 현시점에서 아동수당의 도입을 주장하는 것이 과연 정책적 우선순위를 확보할 수 있을 것인지에 관해 보다 심층적인 고민이 필요하다는 생각이다.

윤홍식 선생의 경우, 스웨덴의 사회투자국가가 가장 성공적인 이유를 “사회서비스 지출 비율에서 다른 국가를 압도할 뿐만 아니라 현금지원에서도 최고이기 때문”인 것에서 찾고 있다. 물론 사회투자국가의 성적표를 무엇으로 매기는가에 따라 다른 평가가 있을 수 있다. 하지만, 경제적 지속가능성을 따져볼 때 간과할 수 없는 부분은 복지국가의 노동동기침해 효과가 가시적인 현금이전형 정책들을 앞자리에 두는 것이 현명한 선택이냐 하는 점이다. 날로 경쟁이 심화되는 경제적 범세계화 시대에 GDP대비 30%를 넘어서는 스웨덴 사회지출은 과도하다는 지적이 가능하다. 특히 문제가 되는 것은 현금이전형 지출이다. 지난 총선에서 사민당의 패배원인도 지속가능성을 높이기 위한 현금이전형 프로그램의 축소개혁을 미루었기 때문인 것으로 평가되고 있다. 지난 사민당 집권말기 여란 페르손 총리가 당내부의 개혁제안을 뒤로하고, 경제호황에 따라 상병급여의 소득대체율을 다시 높인 결과, “1억 일 병가쇼크”가 발생하였고 이는 민심의 이반을 불렀다. 상병급여와는 조금 다르지만 아동수당도 결국 현금이전형 프로그램이다.

15) 하지만, 윤홍식 선생의 발표문 23쪽에서는 스웨덴 사회투자전략을 성공사례로 평가하면서 소득분배정책 때문이 아닌, 사회서비스 덕분이라고 말하고 있다.

16) 총량을 아주 높이 예컨대 스웨덴 수준으로 가져간다는 전제하에서는 아동수당의 가치를 높이 평가한다. 하지만 현실적으로 가능하지 못하다고 보면 아동수당의 도입을 전략적 대표 상품화하는 것은 무리라는 판단이다.



복지국가 프로그램이 지니는 경제적인 왜곡효과가 주로 현금이전형에서 집중적으로 발생하는 것과 마찬가지로, 정책의 표적효과성이 낮은 부분 혹은 오용의 현상이 문제가 되는 부분도 현금이전형과 주로 관련된다. 경험연구들을 보면 아동수당만으로는 출산률 증가의 정책효과가 미미하거나 아예 없는 경향이 있고, 오히려 보육이나 방과후 학교, 저녁시간 보육 등의 사회서비스가 보다 직접적인 효과가 있음을 보면, 왜 굳이 보편적인 공보육의 도입과 내실화가 아닌 아동수당의 도입을 주장하는지, 그 논거가 취약하다. 동일한 육구의 해결방식이 비단 “현금이전형”이어야 하는 이유가 무엇인지 (만약 있다면) 보다 적극적으로 근거를 보완할 필요가 있을 것이다.

#### 4. 민영화방식의 다양성, 좋은 일자리의 내용, 지방정부 역할론에 관한 이슈들

민영화방식의 다양성에 관한 고려가 부족하다. 이는 윤홍식 선생의 발표에서 주로 나타나는 문제이다. 스웨덴 아동보육시설의 민영화를 언급하고 있으나 기실 1990년대 스웨덴 아동보육시설의 민영화가 주로 “부모조합”이 운영하는 것으로 “사회적”인 성격이 짙은 새로운 방식의 대인임을 놓치고 있다. 민영화에 관한 단선적인 이분법은 비단 윤홍식 선생만의 문제는 아니다. 민영화를 비판적으로 본다는 면에서는 오히려 다행스러운 허점이다. 사실, 사회서비스의 도입과정에서 민영화 기조를 선불리 강화하는 우리 정부, 특히 복지부의 민영화된 사회서비스 정책들을 보면 더욱 그러하다. 그럼에도 불구하고, 재정(finance)과 전달(provision)에서의 다양한 민영화방식과 새로운 사회화전략의 고민은 우리 모두에게 남겨진 과제라고 할 수 있다.

윤홍식 선생이 주로 제기한 것으로(15쪽), 여성노동시장 참여에서 고용의 질이 담보되지 못하고 있다는 비판은 백번 옳다. 하지만 “고용의 질”이, “생활보장이 담보된 고용”을 말하는지, 아니면 “전면적 정규직화”를 말하는지 불분명하다. 양자는 근본적으로 다른 처방이기 때문에 발표자의 보다 구체적인 견해가 궁금하다.

지방정부의 역할에 관한 문제를 진단한 부분(윤홍식 25쪽)에서도 스웨덴 사회투자전략을 성공사례로 평가하면서 지방정부 역할론을 이야기하고 있다. 이는 한국의 수준에서는 감당할 수 없는 전략이라는 판단이다. 노르웨이의 실패담을 보더라도, 중앙수준에서 일정 정도의 수준과 보편화가 달성된 이후의 “지방화”만이 사회서비스의 양적·질적 확대를 담보하는 유일한 길이다. 만약 지방화가 거스를 수 없는 대세라고 하더라도 전국적 최저한을 정하고 지방정부의 의무를 부과하며 재정적인 인센티브를 기획하고 관리 등의 면에서는 중앙정부의 역할이 우선될 필요가 있을 것이다.

최근 ‘비전 2030’의 다양한 버전들이 속속 등장하고 있다. 이러한 여러 버전들의 등장은 그 배경이 흥미롭다. 우선 위기의식을 반영하고 있다고 할 수 있다. 이때 위기의식은 주로 지속가능성(sustainability)의 위기라고 본다. 한국의 특수한 발전경로에 비추어 볼 때 과거의 발전국가적 성장전략의 지속가능성이 한계에 직면한 동시에 현재 추구하고 있는 복지국가적 분배전략의 지속가능성이 의문시되고 있기도 하다. 과연 이러한 상황에서 우리의 앞날은 어떻게 전개될 것이고 어떤 주체적 준비가 필요한가라는 문제가 비전에 대한 관심의 배경이 아닐까 생각한다.

하지만 비전의 여러 부문에서의 난립은 별로 바람직하지 못하다고 토론자는 생각해 왔다. 비전 작업이 많은 경우 과학적이고 논리적인 근거에서 문제의 제시와 해결방안의 모색이라는 방식보다는 희망서사의 형태를 띠는 경우가 많았기 때문이다. 또한 다양한 관점의 충돌과 절충을 통해서 동의 구축(consensus building)의 과정이 이루어지기 보다는 주로 관련 부처의 전망과 전략을 정당화하는 경우도 많았다. 하지만 이번 토론회는 이러한 비전에 관련된 기존의 담론의 한계를 뛰어넘는 진지한 토론의 장이 될 수 있다는 가능성을 보여준 것 같다. 비전은 가치를 반영해야 하며 동시에 그러한 가치의 실현을 위한 현실적 조건에 대한 분석을 통해서 가능한 미래(feasible future)와 바람직한 미래(desirable future)가 만나는 접점이 되어야 하는데 이를 위해서는 허심탄회하게 여러 관점과 생각들이 충돌하고 그로부터 다양한 쟁점들을 도출하고 지속적으로 논의해 가는 과정이 필요하기 때문이다.

여성주의 관점에서 볼 때 최근의 ‘비전 2030’이나 ‘사회비전 2030’이 충분히 여성주의적 관점을 반영하고 있지 못하다는 비판은 정당하다고 본다. 하지만 이러한 비전의 한계는 동시에 여성주의 진영이 본격적으로 개입해서 비전에 여성주의 관점을 관철시키지 못한 현실적 한계를 반영하는 것이라고 볼 수도 있다. 앞서 언급한대로 합의의 구축 과정에는 다양한 입장과 관점들이 제안되고 또한 상호소통되어야 하기 때문이다. 그런 의미에서 한국에서의 논의가 보다 장기적 전망 속에서 연구되고 시류에 휩쓸리면 안되기도 하지만 동시에 시의 적절하게 개입하면서 자신의 입장과 관점을 관철시키려는 노력도 동시에 이루어져야 한다.

윤홍식 교수의 발표에서 사회투자 전략은 그 가능성과 동시에 출발점에서부터 안고 있는 태생적 한계도 인식될 필요가 있다. 투자라 함은 신자유주의적 담론의 영향을 반영하는 것이며, 더욱이 한국에서는 발전국가의 유제 속에서 투자가 국가에 의해 이루어진다는 것이 거부감 없이 잘 받아들여질 가능성이 있기 때문이다. 하지만 그 경우 동상이몽에 다름 아니다. 결국 사회투자가 지닌 수세적 성격을 인정할 필요가 있다고 본다.

박수미 박사의 발표에서는 여성노동의 현실에 대한 상세하고 통찰력 있는 분석과 문제제기가 돋보인다. 하지만 노동의 미래와 그 속에서 여성의 위치와 지위에 대해 현재와 미래를 비교하는 것이 더 필요하지 않을까 생각된다. 또한 M-자형 여성경제활동 참여율의 연령별 패턴을 지나치게 강조할 경우 지속적으로 이러한 M-자형 곡선의 저점이 상승하는 것을 간과할 우려가 있다. 물론 M-자형이 사라지더라도 그것이 반드시 여성들의 커리어의 연속성, 처우 개선 등을 의미하는 것이 아니라는 것은 당연하다.

황정미 박사의 발표에서는 좀더 구체적으로 젠더적 관점의 비전에서의 반영의 필요성이 설득력 있게 제시된 것 같다.

□ 새로운 사회적 위험의 출현과 더불어 전통적 복지국가의 한계가 지적되고 사회투자전략(국가)의 중요성이 강조되고 있는 가운데 <사회비전2030>에 대한 젠더관점에서의 검토와 제언을 담은 세분의 발표는 사회정책과 여성정책, 그리고 복지국가와 여성주의를 되짚어보도록 하는 매우 의미있는 작업임. 이 논의는 궁극적으로 <사회비전 2030>이 성평등 혹은 젠더관계에 어떤 영향을 미칠 것이며 혹은 어떤 비전을 내재하고 있는가를 평가하는 것이라고 봄. 여성주의와 국가가 관계맺는 방식속에서 <사회비전 2030>은 어떤 위치에 놓여있으며, 여성주의적 개입은 어떻게, 얼마나 가능했는가를 생각해보며 토론에 임함.

### □ 여성의 노동권과 고용의 질

여성의 경제활동참여율이 OECD 국가 평균에 못미치는 한국사회에서 여성 비경활인구의 규모는 여성노동권에 대한 문제제기를 가능케 함. 여기서의 노동권은 시장에서의 유급노동만을 의미함. 남성고용율이 정점을 지나갔으므로, 그리고 저출산 고령사회에서의 노동력 부족에 대한 대응책으로, 여성이 고용의 주 대상이 될 수밖에 없을 것이며 따라서 여성의 경제활동참가는 증가할 것이라고 봄. 그러나 노동시장의 분절화와 산업구조의 변화는 여성 비정규직의 증가를 결과하므로 여성고용이 탈빈곤을 가져오지 않게됨. 산업구조의 변화, 지식기반경제로의 전환이 여성고용에 미치는 부정적 영향을 극복하기 위해 필요한 적극적 조치는 무엇인가를 고민해야 함. 공공부문에서의 좋은 일자리 창출은 제한적일 수밖에 없으며 사회투자전략의 성공적 사례인 북유럽국가들에서도 여성시간제는 증가, 상대적으로 동일노동에 대한 비례대우가 정착되어 있으며 성별직종분리는 해소되지 않고 있음. 스웨덴과 덴마크의 비교(김혜원, 2007)에서도 나타나듯이 스웨덴이 시간제에 관대하고, 덴마크가 전일제를 지향하면서 여성고용율이 높지만 수직적, 수평적 직종분리는 심각. 여기서 여성고용의 증가와 고용의 질의 문제는 동일가치노동 동일임금과 성별직종분리의 문제를 해결하지 않으면 질곡에 빠질 수 밖에 없게됨. 우리사회에 이 문제는 아직 본격적으로 논의되지 않았음. 이는 다음의 사회서비스 제공자와도 연관.

## □ 돌봄노동과 사회서비스

‘돌봄’의 아젠다가 제기되어 일정한 정착을 하게 된 것은 여성운동과 여성주의의 결과. 가족구조의 변화와 돌봄의 주체였던 여성들의 일/가정 양립의 어려움 등이 돌봄노동의 사회화 혹은 사회서비스 논의를 제도안에서 논의되도록 함. 공공정책이 돌봄을 사회화하는 방식과 사회서비스를 여성주의적 관점에서 제도화시키는 방법에 대한 논의 불충분한 상태임. 현재 보건복지분야의 사회서비스는 이른바 4대 바우처 사업을 통해 추진중. 지역사회 서비스혁신사업, 노인돌보미사업, 산모신생아도우미사업, 중증장애인활동보조사업이며 이들 사업의 서비스제공 노동력은 거의 여성. 가족내에서 이루어진 부분의 돌봄노동에 대한 사회의 보상이 어떻게 제도화되느냐는 젠더관계에 새로운 영향을 미칠 것이며, 더불어 사회서비스 노동력의 구성(여성화)과 성별분업의 관계에 대한 분석도 필요.

## □ 사회보장체제와 여성빈곤

공공부조와 사회보험에서의 여성배제 언급.(1. 사회보험에 가사도우미, 식당종업원 등의 개인서비스업 종사자를 포괄해야 한다 2. 상용직 남성노동자 중심의 사회보장체제를 생애주기에서 경력단절의 반복을 경험하는 고용형태에 적합하도록 바꿔야한다. 3. 가족, 특히 아동이 있는 가족에 대한 소득보장의 정책비전을 제시해야 한다).

공공부조의 경우 급여자격과 급여수준을 최저생계비에 연동시키지 말고 상대빈곤기준을 도입하라는 것. 상대빈곤기준 도입시 현금급여방식의 변화가 수반되어야 하는데 이는 어떻게 해야 할지 대안 필요. (가처분소득기준 중위소득 50%는 ‘06년 최저생계비의 약 120% 수준). 또한 복지인프라 확충되고 있으나 여전히 부족한 상태라는 지적이 있으며 기초생활보장을 충실히 하면서 사회투자 이루어져야 한다고 지적함.(가처분소득기준 ‘06년 전국가구 상대빈곤율은 14.8%, 절대빈곤율은 11.2%, 도시근로자 가구 상대빈곤율은 10.8%, 절대빈곤율은 5.7%). 특히 여성한부모가구와 노인단독가구의 빈곤 증가. 노인가구의 경우 소득보장이 바람직하나 여성한부모가구의 경우도 아동수당을 통한 소득보장의 형태가 되어야 하는 지, 아동수당의 정책목표는 탈빈곤이 아니라 아동권 확보이어야 함(공공부조와 아동수당 도입을 연계시키고 있는 부분이 있음). 4대사회보험은 주로 국민연금과 고용보험에서 문제될 것임. 특히 가입기간과 가입자격에서의 문제는 여성들에게 불리한 것이 사실.

## □ 저출산과 여성

출산위기담론에 대한 여성주의적 문제제기 유효. 출산장려보다는 출산과 양육에 장애가 되는 요인을 해소하는 측면에서의 정책적 접근 견지

## □ 재정구조와 사회지출에서의 여성

사회투자의 확대가 지속적으로 이루어지고 있으나 OECD 국가에 비해서는 낮은 수준. 그러나 절대적 규모는 통합재정기준으로 복지예산이 '02년 26.1조, '03년 31.7조, '05년 48.9조, '06년 54.2조로 증가. '06년 우리나라는 통합재정기준 복지지출 27.9%로 미국 57.2%('04), 스웨덴 54.1%('03), OECD 평균 54.7% 수준임.

절대규모의 증가를 살펴보면 기초생활보장, 보육서비스, 장애인복지, 사회서비스, 고용관련예산 등이 증가의 주 요인으로 나타남. 여성, 가족관련 증가가 정확히 어느 정도 늘어났는지에 대한 검토가 필요하며, 이는 관련 예산항목을 무엇으로 잡아야 하는 지에 대한 논의부터가 필요한 시점.

특히 시장소득과 가처분소득간의 지니계수차이로 소득분배개선효과가 증가하고 있는 것으로 나타나고 있는데 정부정책의 효과가 여성빈곤의 개선에는 어떤 영향을 미치고 있는가에 대해서도 분석해야 함.

'06년 현재 사회지출 상위구조로 변화된 것은 사실(사회지출 27.9%, 경제지출 18.4%, 교육지출 14.5%, 국방지출 11.5%)이나 이의 증가는 지속적으로 이루어져야 할 것임.

## □ <사회비전 2030>의 의미

사회투자적 관점은 자유주의에서의 인적투자적 관점과는 다름.

사회정책이 경제정책과 동전의 양면이라고 언급. 사회투자국가는 경제정책과 사회정책을 통합적으로 사고하지만 여전히 사회정책은 경제정책의 시너라고도 함(Lister 2004, 김연명 2007 재인용)

<사회비전 2030>은 사회투자국가로의 전환을 선언. 실행계획을 담고 있는 문건이 아님. 사회투자전략(국가)의 유효성을 인정하는 한에서 여성과 가족에 중점을 두는 정책실행력을 담보할 수 있도록 하는 작업이 거시적, 미시적 틀에서 함께 제시되어야. 개입의 정치가 아니라 대안의 정치를 해야 한다는 면에서 좀더 구체적이고 세부적인 프로그램들이 논의될 수 있어야 할 것임.