

지속가능한 한국형 복지체제 모색을 위한 선진 복지국가 경험의 비교 연구

김용하 이태진
강신욱 노대명 여유진 유근춘
김성원 김연명 김호기 이정우
옥동석 석재은 최연혁 홍경준
홍이진 우선희 김정은

보 건 복 지 부
한국보건사회연구원

제 출 문

보건복지부 장관 귀하

본 보고서를 귀부처와 용역계약(2010. 6. 29)한 「지속가능한 한국형 복지체제
모색을 위한 선진 복지국가 경험의 비교 연구」의 보고서로 제출합니다.

2011년 3월
한국보건사회연구원
김 용 하



머 리 말

복지국가의 ‘지속가능성’은 저성장이 일반화되고, 저출산·고령화 등의 인구가족구조의 변화가 급속히 진행되는 후기 산업사회에서 복지국가의 미래를 전망하는 핵심적인 개념으로 자리 잡게 되었으며, 복지국가 위기론 혹은 복지국가 축소론 등의 비관적 전망이 학계를 비롯한 정치권, 그리고 시민사회에서 주목받게 되었다. 이는 최근 발생한 남유럽의 재정위기로 인해 지속가능성의 대표적 접근인 ‘재정적 지속가능성’에 그 초점이 맞춰져 논의되는 경향을 보이고 있다. 복지논쟁이 본격화 된 우리나라에서도 복지국가에 대한 논의는 재정적 측면에 국한된 논쟁으로 흘러가는 경향이 다분하다. 보편적 복지와 선별적 복지에 대한 논쟁이 바로 이를 보여준다고 할 수 있다.

현재 우리나라는 국내총생산 대비 사회복지 지출규모가 OECD 국가의 평균의 절반정도로 저복지·저부담 국가로 분류되고, 아직은 재정도 건전한 상태이다. 물론 어느 나라보다도 급속히 진행되고 있는 고령화와 가족구조의 변화 등 복지지출 수요가 증가하고 있고, 저성장의 후기산업사회의 구조적 문제로 복지재원 마련이 쉽지 않은 상황이라 낙관하고 있을 수만은 없다. 하지만 OECD 국가의 비교분석 결과 소득 2만 달러 시대를 거친 선진국에 비춰볼 때 65세 이상 노인인구 비율을 감안해도 한국의 적정복지지출 수준은 GDP 대비 13.84% 수준이어야 하나, 지난해 지출수준은 9%가량으로 아직 우리나라는 복지지출을 늘릴 여력이 있다고 말할 수 있다.

복지국가의 역동성은 사회경제적 측면, 정치적 측면 등 여러 요인이 복합적으로 작동한 결과이다. 때문에 복지국가의 지속가능성은 재정적 측면에 국한된 해답 찾기로는 그 실효성을 기대할 수 없다. 재정적 측면뿐만 아니라 사회적, 경제적 측면, 나아가 정치적 측면 등 사회구조 전반에 대한 검토를 통해 찾아질 수 있는 것이다. 즉, 공공사회복지지출 수준은 노인인구비율 등의 인구구조와 연관되며, 저출산 현상은 다시 양질의 일자리 정도와 여성의 경제활동과 육아에 대한 제반여건과 연결된

다. 나아가 안정적 일자리는 복지재원의 기반인 동시에 복지수요를 감소시키는 역할을 한다. 한편 저출산 및 일자리 정책 등은 자원배분과 관련하여 다분히 정치적 문제로 귀결되는 경향이 있다. 복지국가에 대한 국민들의 상이한 이해관계는 재분배 정책의 특정 수준, 혹은 복지국가의 특정한 발전수준을 이끌어내기 위해서는 정치적 의사결정 과정이 전제되기 때문이다.

이에 본 연구는 한국형 지속가능한 복지체제를 모색하기 위하여 복지국가의 전개 과정과 한국의 복지모형 담론들을 살펴보고, 지속가능성 개념을 다차원적으로 분류하여 그들의 관계를 규명하였다. 이와 함께 다양한 지속가능성 각 개념에 따라 구체적으로 분석하고 국가의 현 위치를 진단하였다. 뿐만 아니라 특히 본 연구의 의의는 연구진이 주요국을 방문하여 최근 복지정책의 동향과 국가전략적 대응방안에 대한 재정 및 복지 분야의 현지전문가들과 대담을 갖고 이를 언론을 통해 사회적 공론화하였다는 점이다. 연구과정에서의 풍부한 합의점 도출과 이를 토대로 본 연구의 주요 목적인 현재 한국 복지체제가 당면하고 있는 문제를 종합적으로 진단하고, 지속가능한 새로운 한국 복지체제의 발전방향을 제시하고 있다.

본 연구는 김용하 원장과 이태진 연구위원 책임 하에 강신욱 연구위원, 노대명 연구위원, 여유진 연구위원, 유근춘 연구위원, 그리고 우선희와 김정은 연구원의 원내 연구진과 일본 동경경제대학 김성원 교수, 중앙대학교 김연명 교수, 연세대학교 김호기 교수, 인제대학교 이정우 교수, 인천대학교 옥동석 교수, 한림대학교 석재은 교수, 스웨덴 남스톡홀름대학교 최연혁 교수, 성균관대학교 홍경준 교수, 연세대학교 홍이진 박사가 외부 연구진으로 참여하였다. 또한 자료 수집 및 정리를 위해 김상은 연구인턴과 박은경 연구인턴이 수고해주었다.

본 보고서의 완결을 위해서 세심한 검토와 소중한 의견을 주신 강혜규 연구위원과 최성은 연구위원께 진심으로 감사를 표한다. 마지막으로, 본 보고서에 수록된 모든 내용은 우리 연구원의 공식적인 견해가 아니라 연구진의 개별적 연구 활동의 결과임을 밝힌다.

2011년 3월

한국보건사회연구원장

김 용 하

| | |
|--------------------------|-----|
| Abstract | 1 |
| 요 약 | 3 |
| 제1부 복지국가의 전개 | |
| 제1장 서론 | 53 |
| 제1절 연구의 필요성 및 목적 | 53 |
| 제2절 연구 내용 및 방법 | 55 |
| 제3절 기대 효과 | 59 |
| 제2장 복지국가의 전개 과정 | 63 |
| 제1절 복지국가의 전제 조건 | 64 |
| 제2절 제도 도입기 | 66 |
| 제3절 황금기 | 70 |
| 제4절 위기와 재편기 | 76 |
| 제5절 소결 | 87 |
| 제3장 한국 복지모형 담론 평가 | 93 |
| 제1절 적극적 복지와 생산적 복지 | 94 |
| 제2절 한국 복지모형 담론 평가 | 102 |
| 제3절 소결 | 112 |

제2부 복지국가와 지속가능성

| | |
|-------------------------------|-----|
| 제4장 복지국가와 사회적 지속가능성 | 119 |
| 제1절 복지국가 지속가능성의 다차원성 | 121 |
| 제2절 복지국가유형별 사회적 지속가능성 | 127 |
| 제3절 소결 | 156 |
| 제5장 복지국가와 재정적 지속가능성 | 139 |
| 제1절 재정적 지속가능성의 유럽국가 분석 | 142 |
| 제2절 집합적 위험분담으로서의 복지 | 151 |
| 제3절 재정적 지속가능성과 복지정책 | 158 |
| 제4절 소결 | 169 |
| 제6장 복지국가와 정치적 지속가능성 | 179 |
| 제1절 복지국가에 대한 정치제도의 효과 | 181 |
| 제2절 정치제도의 효과에 대한 경험적 분석 | 195 |
| 제3절 소결 | 201 |

제3부 주요국의 사례 연구

| | |
|--------------------------------------|-----|
| 제7장 스웨덴 | 207 |
| 제1절 국민의 집 논의와 스웨덴 복지제도의 발전과 변화 | 208 |
| 제2절 스웨덴 복지제도의 특징 | 215 |
| 제3절 정치결정론과 사회결정론 | 237 |
| 제4절 스웨덴 복지제도의 도전과 전망 | 252 |
| 제5절 소결 | 258 |

| | |
|--|-----|
| 제8장 이탈리아 | 265 |
| 제1절 이탈리아 복지체제의 형성과 정치경제환경 | 266 |
| 제2절 이탈리아의 고용구조와 소득분배 실태 | 282 |
| 제3절 이탈리아 사회보장제도의 특징과 추이 | 289 |
| 제4절 이탈리아의 최근 복지정책 동향 | 303 |
| 제5절 소결 | 312 |
| 제9장 일본 | 319 |
| 제1절 일본 복지국가체제의 특징 | 321 |
| 제2절 일본 복지국가체제의 동요 | 330 |
| 제3절 소결 | 338 |
| 제10장 스위스 | 345 |
| 제1절 스위스의 정치체제가 복지국가의 형성과 발전에 미친 영향 | 354 |
| 제2절 스위스 복지국가의 제도적 구성체계 | 369 |
| 제3절 소결 | 393 |
| 제11장 영국 | 405 |
| 제1절 영국 사회보장급여의 특징 | 406 |
| 제2절 글로벌 경제위기 전후 영국의 복지정책환경 | 407 |
| 제3절 영국 정부의 복지개혁 배경 및 내용 | 411 |
| 제4절 소결 | 414 |
| 제12장 독일 | 419 |
| 제1절 독일 사회보장제도의 전개과정과 현황 | 420 |
| 제2절 독일의 사회보장재정 추이 | 429 |

| | |
|--------------------------|-----|
| 제3절 독일의 개혁 내용 및 평가 | 433 |
|--------------------------|-----|

| | |
|--------------|-----|
| 제4절 소결 | 441 |
|--------------|-----|

| | |
|---------------------------|-----|
| 제13장 복지국가 유형과 지속가능성 | 447 |
|---------------------------|-----|

| | |
|-------------------------------|-----|
| 제1절 OECD 국가의 재정 및 복지 현황 | 449 |
|-------------------------------|-----|

| | |
|---------------------------|-----|
| 제2절 국가재정위기의 원인과 위험도 | 460 |
|---------------------------|-----|

| | |
|--------------------------|-----|
| 제3절 OECD 국가 유형화 시도 | 469 |
|--------------------------|-----|

| | |
|--------------|-----|
| 제4절 소결 | 475 |
|--------------|-----|

| | |
|----------------------|-----|
| 국가사례 연구결과 보도자료 | 477 |
|----------------------|-----|

제4부 지속가능한 한국형 복지체제 발전방향

| | |
|--------------------------------|-----|
| 제14장 지속가능한 한국 복지체제의 발전방향 | 497 |
|--------------------------------|-----|

| | |
|-------------------------------|-----|
| 제1절 거시적 측면에서의 한국복지체제 특성 | 497 |
|-------------------------------|-----|

| | |
|-------------------------------|-----|
| 제2절 미시적 측면에서의 한국복지체제 특성 | 514 |
|-------------------------------|-----|

| | |
|--------------------------|-----|
| 제3절 한국 복지체제의 지속가능성 | 522 |
|--------------------------|-----|

| | |
|-------------------------------|-----|
| 제4절 지속가능한 한국 복지체제의 발전방향 | 523 |
|-------------------------------|-----|

| | |
|------------|-----|
| 참고문헌 | 529 |
|------------|-----|

| | |
|-----------|-----|
| 부 록 | 543 |
|-----------|-----|

표 목 차

| | |
|---|-----|
| 〈표 1-1〉 지속가능한 복지체제 모색을 위한 국가별 면담자 및 면담 목적 | 60 |
| 〈표 2-1〉 주요 서구 국가의 사회보험 도입 시기 | 68 |
| 〈표 2-2〉 유럽의 경제 성장, 1890-1992 | 72 |
| 〈표 2-3〉 경제적 성과지표 | 75 |
| 〈표 2-4〉 노인부양비 추이와 전망 | 82 |
| 〈표 2-5〉 레짐 특성에 대한 간략한 개관 | 87 |
| 〈표 3-1〉 중도좌파를 위한 새로운 개념들 | 96 |
| 〈표 3-2〉 노무현 정부의 참여복지정책 전개과정 | 102 |
| 〈표 3-3〉 전통적 복지국가와 능력개발국가 | 104 |
| 〈표 3-4〉 생애주기별 사회투자정책의 대상과 목표 및 정책과제 | 108 |
| 〈표 4-1〉 복지국가 유형별 합계 출산율 추이 | 129 |
| 〈표 4-2〉 복지국가 유형별 노인인구비율 추계 | 131 |
| 〈표 4-3〉 복지국가 유형별 소득분배 상태 추이 | 132 |
| 〈표 4-4〉 복지국가 유형별 고용률 추이 | 134 |
| 〈표 4-5〉 복지국가 유형별 적극적 노동시장 및 공공가족지출의 비율 | 135 |
| 〈표 5-1〉 재정 지속가능성 위험에 대한 종합평가의 주요 고려 요소 | 146 |
| 〈표 5-2〉 재정적 지속가능성 위험에 따른 EU국가의 분류 | 148 |
| 〈표 5-3〉 죄수의 딜레마 | 152 |
| 〈표 5-4〉 정부의 정확한 제재 | 154 |
| 〈표 5-5〉 정부의 부정확한 제재 | 155 |
| 〈표 5-6〉 올바른 정부제재의 확률이 70%인 경우 | 155 |
| 〈표 5-7〉 쌍방의 계약이 성립하는 경우 | 156 |
| 〈표 5-8〉 국가채무의 유형별 내용 | 161 |
| 〈표 5-9〉 주요국의 정부기능별 재정배분 | 165 |
| 〈표 5-10〉 중앙정부·총지출 및 순융자의 기능별 배분 | 166 |

| | |
|--|-----|
| 〈표 5-11〉 예산편성과 기능별 배분 | 169 |
| 〈표 5-12〉 GDP대비 일반정부 지출의 기능별 분류(2005년 기준) | 172 |
| 〈표 6-1〉 분석에 투입한 변수들의 특성 | 200 |
| 〈표 6-2〉 복지국가 발전에 대한 정치제도의 효과 | 201 |
| 〈표 7-1〉 국민의 집 구축과정과 스웨덴 복지정책의 변화 | 211 |
| 〈표 7-2〉 보편적 복지국가의 분배정책과 사회적 격차감소의 효과 | 216 |
| 〈표 7-3〉 2010년 기준 소득세 적용에 따른 세액 및 총임금대비 세율 | 217 |
| 〈표 7-4〉 소득세제 개편 추이 (2006-2010) | 217 |
| 〈표 7-5〉 스웨덴 고용세의 배분 (2007-2010) | 218 |
| 〈표 7-6〉 기업의 고용세 (복지서비스세)의 변화 | 219 |
| 〈표 7-7〉 유럽국가들과의 비교를 통한 스웨덴의 GDP 대비 세금부담률 변화 | 219 |
| 〈표 7-8〉 스웨덴 세금부담률의 변화 | 220 |
| 〈표 7-9〉 OECD 세금부담률의 비교 (2009) | 221 |
| 〈표 7-10〉 기타 국가들과의 비교를 통한 스웨덴 GDP 대비 사회지출비용 | 221 |
| 〈표 7-11〉 스웨덴 2011년 예산항목 | 222 |
| 〈표 7-12〉 지방자치개혁과 기초지방자치단체수의 변화 | 230 |
| 〈표 7-13〉 지방자치단체의 활동영역 | 231 |
| 〈표 7-14〉 단데뤼드 (Danderyd) 컴문이 산출한 균형분배기금 | 234 |
| 〈표 7-15〉 단데뤼드 컴문의 1인당 및 컴문 전체의 균형분배기금 | 235 |
| 〈표 7-16〉 업종별 노동인구 비율 변화추이 | 235 |
| 〈표 7-17〉 스웨덴 복지제도의 변화와 특징 | 237 |
| 〈표 7-18〉 좌우 집권기간의 비교 (1932-2011) | 239 |
| 〈표 7-19〉 주요 선거의 이슈, 좌우 선거공약과 시정연설의 특징 | 242 |
| 〈표 7-20〉 2006-2010년 우익연립정권 기간 동안의 복지제도와 관련된 변화내용 | 246 |
| 〈표 7-21〉 스웨덴 유권자들의 계급별 사민당과 보수당에 대한 지지도변화 | 249 |
| 〈표 7-22〉 전체 노동인구 중 산업종사비율 (15-64세) | 253 |
| 〈표 7-23〉 인구변화추이 (1970-2060) | 253 |

| | |
|---|-----|
| 〈표 7-24〉 유럽 출산율비교(1996-2006) | 255 |
| 〈표 7-25〉 기업이전사례 (2002-2004) | 256 |
| 〈표 7-26〉 스웨덴 복지정책결정자들의 정책대안 | 257 |
| 〈표 8-1〉 이탈리아의 경제관련 주요 지표 | 277 |
| 〈표 8-2〉 지역의 1인당 GDP 추이 (2005년 현재) | 278 |
| 〈표 8-3〉 이탈리아의 산업별 취업자 비중 추이 | 279 |
| 〈표 8-4〉 이탈리아 정부재정 관련 주요 지표 | 280 |
| 〈표 8-5〉 중앙정부 및 지방정부의 공적사회지출 점유율과 추이 | 281 |
| 〈표 8-6〉 2006년 중앙정부에서 지방정부로 재원이전 | 282 |
| 〈표 8-7〉 이탈리아의 고용관련 주요 지표 | 283 |
| 〈표 8-8〉 이탈리아의 인구관련 주요 지표 | 284 |
| 〈표 8-9〉 이탈리아의 소득분배 관련 주요 지표 | 285 |
| 〈표 8-10〉 이탈리아 빈곤문제 관련 주요 지표 | 286 |
| 〈표 8-11〉 이탈리아의 근로빈곤 관련 주요 지표 | 288 |
| 〈표 8-12〉 이탈리아 저소득근로자의 지역별, 성별, 연령별 분포 | 288 |
| 〈표 8-13〉 1996-2007년 이탈리아의 분야별 사회지출 추이 | 290 |
| 〈표 8-14〉 이탈리아 전체 사회지출의 기능별 점유율 추이 | 291 |
| 〈표 8-15〉 이탈리아 사회지출 재원의 부담주체별 점유율 추이 | 292 |
| 〈표 8-16〉 이탈리아와 OECD 국가의 복지레짐별 사회지출 구성 비교 | 293 |
| 〈표 8-17〉 이탈리아와 OECD 국가의 복지레짐별 사회지출 구성 비교 | 293 |
| 〈표 8-18〉 이탈리아의 연금수급자 규모 및 연금급여 수준(2007-2008년) ... | 294 |
| 〈표 8-19〉 공적연금제도의 수입과 지출(2000-2009년) | 295 |
| 〈표 8-20〉 2000-2009년 의료보장제도의 수입과 지출 | 296 |
| 〈표 8-21〉 급여신청 사항, 기업의 규모 및 분야에 따른 실업급여 유형 | 298 |
| 〈표 8-22〉 이탈리아의 실업급여 유형별 수급자 추이 (2001-2006년) | 300 |
| 〈표 8-23〉 2000-2009년 이탈리아 공공부조제도의 수입과 지출 | 301 |
| 〈표 8-24〉 이탈리아의 분야별 사회서비스 지출 (2007년) | 302 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 〈표 9-1〉 | 각국의 GDP대비 사회지출 추이 | 326 |
| 〈표 9-2〉 | 각국의 소득재분배 전과 후의 지니계수 | 327 |
| 〈표 9-3〉 | 법정외복리후생비의 구성비 추이 | 328 |
| 〈표 9-4〉 | 각국 정책분야별 사회지출의 구성비 | 328 |
| 〈표 9-5〉 | 대상별 현금급여 내역 | 329 |
| 〈표 9-6〉 | 정규직·비정규직 노동자의 임금격차 | 335 |
| 〈표 9-7〉 | 여성의 노동시장 참여율 | 337 |
| 〈표 9-8〉 | 민주당의 고용/사회보장관련 정책내용(개요) | 339 |
| 〈표 10-1〉 | 주요 경제·사회지표의 국제간 비교 | 348 |
| 〈표 10-2〉 | 사회계층별 빈곤율과 근로빈곤율의 현황, 2007년 | 353 |
| 〈표 10-3〉 | 주요 선진국 65세 이상 노인부부가구의 가구소득 구성비율 | 367 |
| 〈표 10-4〉 | 3층 보장원리에 입각한 스위스 노후소득보장체계의 주요 목표와 특징 · | 369 |
| 〈표 10-5〉 | 스위스 사회보장제도별 재정조달방식 | 370 |
| 〈표 12-1〉 | 독일의 사회보장제도에 따른 사회지출 구성(%) | 425 |
| 〈표 12-2〉 | 총사회재정의 지출과 자원조달의 구성(%) | 431 |
| 〈표 12-3〉 | 총사회재정의 지출과 자원조달의 GDP 비중(%) | 432 |
| 〈표 12-4〉 | 사회법전 II에 해당되는 근로능력자인 수급자수 | 441 |
| 〈표 13-1〉 | 분석자료 | 448 |
| 〈표 13-2〉 | 변수들 간의 상관관계 | 460 |
| 〈표 13-3〉 | 복지지출에 영향을 미치는 요인들의 적률상관관계 | 463 |
| 〈표 13-4〉 | 재정위기 결정요인 로지스틱 회귀분석 결과 | 467 |
| 〈표 13-5〉 | 재정위험 국가가 될 확률 | 469 |
| 〈표 13-6〉 | OECD 국가 유형별 특징 | 473 |
| 〈표 14-1〉 | OECD 회원국의 지속가능 복지지수 순위 | 499 |
| 〈표 14-2〉 | OECD 국가의 복지레짐별 주요 경제-사회복지 지표 | 502 |
| 〈표 14-2〉 | OECD 국가의 복지레짐별 주요 경제-사회복지 지표(계속) | 503 |
| 〈표 14-3〉 | 공적 및 사적 사회지출(GDP 대비) 추이 | 505 |

| | |
|---|-----|
| 〈표 14-4〉 공적사회복지지출(GDP 대비)의 프로그램별 지출수준과 변화 | 507 |
| 〈표 14-5〉 공적 영역의 현금 및 현금급여 지출수준과 변화 | 510 |
| 〈표 14-6〉 OECD 국가 복지레짐별 주요 경제사회지표 순위 | 511 |
| 〈표 14-7〉 OECD 국가 복지레짐별 노인 및 근로인구 빈곤율과 복지지출 | 512 |
| 〈표 14-8〉 OECD 국가 복지레짐별 공공사회복지지출의 구성 | 513 |
| 〈표 14-9〉 주요국가 노령계층 및 근로연령계층의 성별에 따른 가처분소득 | 517 |
| 〈표 14-10〉 노령계층 및 근로연령계층에 대한 GDP대비 복지지출율 및 빈곤율 | 518 |
| 〈표 14-11〉 근로연령층 중 취업여부에 따른 가처분소득 비교 | 520 |
| 〈표 14-12〉 근로연령층 취업자 중 교육수준에 따른 가처분소득 비교 | 521 |

그림 목차

| | |
|---|-----|
| [그림 1-1] 연구내용 흐름도 | 58 |
| [그림 2-1] 주요 OECD 국가들의 급여 권리 변화 | 71 |
| [그림 2-2] 주요 서구 국가의 경제성장률(1970-85) | 77 |
| [그림 2-3] 주요 서구 국가의 실업률(1970-85) | 78 |
| [그림 2-4] 주요 OECD 국가의 제조업과 서비스업의 고용비중 | 79 |
| [그림 2-5] 주요 OECD 국가의 65세 이상 노인인구비와 합계출산율 추이 | 81 |
| [그림 2-6] 근로연령인구(15-64세) 대비 프로그램별 수급자 수(1985년) | 84 |
| [그림 2-7] 현금급여 대 사회서비스 비율(공적사회지출) | 88 |
| [그림 2-8] GDP 대비 공적사회지출과 공적사회지출에서 사회서비스의 비중 | 88 |
| [그림 3-1] 역동적 복지국가의 가치와 원칙 | 110 |
| [그림 4-1] 복지국가 지속가능성의 다차원적 관계 | 126 |
| [그림 5-1] 국가채무의 GDP대비 비중 추이 | 160 |
| [그림 6-1] 정당 B의 정책변화에 대한 유권자 1의 투표행위 | 190 |
| [그림 6-2] 유권자 호감도의 분포 | 191 |

| | | |
|------------|--|-----|
| [그림 7-1] | 국영직업소개서 조직 | 227 |
| [그림 7-2] | 국영직업소개소의 유효노동수요 공급율 | 228 |
| [그림 7-3] | 국영직업소개소의 재취업교육 및 서비스 만족도 | 228 |
| [그림 7-4] | 기초지방자치단체의 지출 및 수입 (2009) | 232 |
| [그림 7-5] | 공공부문 종사자 비율 | 236 |
| [그림 7-6] | 알포드지수 (Alford Index)의 변화 (1956-2002) | 251 |
| [그림 7-7] | 미래복지모델의 재정적 수급 모델 | 256 |
| [그림 8-1] | 지역별 5분위 소득배율의 분위별 점유율 비교 | 287 |
| [그림 8-2] | 이탈리아 임금보장정책의 연간 투입량(2005~2010년) | 312 |
| [그림 9-1] | 비정규직 노동자 비율 추이 | 333 |
| [그림 9-2] | 공공사업비와 건설업취업자수 추이 | 333 |
| [그림 9-3] | 실업률 추이 | 334 |
| [그림 9-4] | 복리후생비용의 추이(종업원 1인당 1개월 비용) | 335 |
| [그림 9-5] | 맞벌이가구 수의 추이 | 337 |
| [그림 9-6] | 가구원수별 가구의 구성비율과 평균 가구원수 추이 | 337 |
| [그림 10-1] | 스위스 거주 외국인 비율의 변화 추이, 1900년 ~ 2008년. ... | 347 |
| [그림 10-2] | 사업장의 규모별 기업의 분포, 기업규모별 종사인력의 분포 현황 | 351 |
| [그림 10-3] | 소득분위별 소득의 분포 현황, 2007년. | 352 |
| [그림 10-4] | 빈곤율과 근로빈곤율의 연도별 변화 추이, 2000년 ~ 2007년 · | 353 |
| [그림 10-5] | 스위스 공 · 사 의료보험의 기능적 연계체계 | 384 |
| [그림 10-6] | 사회복지 지출총액의 영역별 구성비, 2007년 | 394 |
| [그림 10-7] | 사회복지 지출총액의 제도 유형별 구성비, 1990 · 2007년 | 395 |
| [그림 10-8] | 사회복지 재정수입원의 종별 구성(2007) | 396 |
| [그림 10-9] | 국내총생산 대비 사회복지 지출총액과 재정수입총액의 비율 | 398 |
| [그림 10-10] | 사회복지 급여총액의 기능별 분포 | 399 |
| [그림 10-11] | 국내총생산 대비 사회복지 지출총액의 비율에 대한 국제 비교 | 400 |
| [그림 10-12] | 구매력 균등화 지수로 환산한 1인당 평균급여지출의 국제 비교 · | 401 |

| | |
|---|-----|
| [그림 11-1] 1990년 이후 영국의 실질 경제성장률 변화 | 408 |
| [그림 11-2] OECD국가들의 2009년 경제성장률 비교 | 408 |
| [그림 11-3] 1990년 이후 영국의 실업률 변화 | 409 |
| [그림 11-4] OECD국가들의 2009년 실업률 비교 | 409 |
| [그림 11-5] OECD국가들의 GDP 대비 정부부채 비율 비교(2009년) | 410 |
| [그림 11-6] OECD국가들의 국민부담률 비교(2007년) | 410 |
| [그림 12-1] 독일 사회보험 체계 | 422 |
| [그림 12-2] 독일 사회보장제도의 지출과 구성 | 424 |
| [그림 12-3] 제도에 따른 사회지출의 GDP 비중(%) | 426 |
| [그림 12-4] 독일 사회보험의 지출과 구성 | 427 |
| [그림 12-5] 독일 장려-와 부조 시스템의 지출과 구성 | 428 |
| [그림 13-1] OECD 국가의 국가채무(GDP 대비 비율, 2008년) | 450 |
| [그림 13-2] PIIGS 국가의 재정적자 추이(GDP 대비 비율) | 451 |
| [그림 13-3] 사회복지지출 통계의 종류별 포괄범위 | 453 |
| [그림 13-4] 공공사회복지지출 추이(1995-2005) | 454 |
| [그림 13-5] OECD 국가의 고령인구비율 추이 | 456 |
| [그림 13-6] 국민부담률1) 국제비교(2007년) | 459 |
| [그림 13-7] 변수별 산점도 1 | 461 |
| [그림 13-8] 복지지출에 영향을 미치는 요인들의 산점도 | 464 |
| [그림 13-9] OECD 국가 유형화 | 472 |
| [그림 13-10] OECD 국가 유형별 특징의 도식화 | 474 |
| [그림 14-1] GDP 대비 사회투자를 위한 공적 사회지출(2005) | 508 |
| [그림 14-2] 새로운 사회적 위험에 대한 사회서비스 지출(GDP 대비) | 509 |

Abstract

A Comparative Study of Advanced Welfare States for a Sustainable Welfare System in Korea

Southern Europe, including Greece's recent financial crisis such as the universal welfare and selective welfare as earnest debate on welfare expenditure in our society has brought significant awareness. At the same time, including the financial soundness of the sustainability of the welfare state and welfare of the debate was bringing the key topic.

In this study, in terms of financial stability, the sustainability debate has been focused on social, economic, and political aspects of sustainability by extending the concept and attempt to reconstruct the relationship. In terms of sustainable practices, review the experience of the welfare state and in-depth comparative analysis of each country's sustainable development direction of the Korean welfare system is proposed and challenges.

Part 1 Chapter 2 reflect the history of the welfare state by viewing how the blueprint for the future welfare of Korea to draw implications about whether to acquire. Section 3 compares the discourse of Korea's welfare model to assess the direction of the development of a sustainable welfare system for seeking to find policy implications.

Part 2, the welfare state tries to access the sustainability of the multi-dimensional concept of sustainability to classify the variety of looks by the concept of sustainability. Chapter 4 describes various aspects of financial sustainability and the sustainability of the limitations of the components identified and the relationship between sustainability and social sustainability of the national requirement to review that. Chapter 5 in Korea under the most intense light for a

look at the financial sustainability. Chapter 6 of the welfare state in terms of political development examines the impact of political institutions.

Part 3, which is the main research is part of regional case studies. 7 Chapters Chapter 12 in terms of sustainability, the rich and give practical implications in countries Sweden, Italy, Japan, Switzerland, United Kingdom, Germany, around the immediate problem and a detailed look at recent policy trends. Recently suffered a crisis of major countries, including southern Europe, and welfare spending levels and that the financial situation during the discussion of the welfare reform practices and objectively diagnose the cause of the financial crisis. Ans a variety of strategies over the welfare system any achievements in terms of sustainability and the sustainability of any welfare system, factors that affect, among several factors that can benchmark Korea society controlled by detecting whether any possible factors are seeking the answer.

Chapter 13 case studies reviewed, including the countries of OECD countries and the types of different structures and the impact of welfare spending, and less about the financial crisis through the evaluation of the impact on welfare spending, national debt, and so on factors affecting empirical analysis is performed. Based on the results of studies currently experiencing sustainability of the welfare state influences aspects of my review, and visited the country with their press release shown.

Finally, Part 4 Chapter 14 in order to seek sustainable Korean welfare system in terms of macro and micro aspects of welfare system in Korea to determine the nature of. In addition, the sustainability of the welfare system in Korea is diagnosed. Characteristics of the welfare system, taking into account the sustainable development of Korea for the welfare system should provide direction.

요 약

제1부 복지국가의 전개

제1장 서론

- 최근 남유럽의 글로벌 경제위기는 우리 사회에도 상당한 영향을 미쳤는데, 위기의 주된 원인을 과도한 복지지출에 혐의를 두게 함으로써 복지지출 증가를 경계하는 우려의 목소리를 한층 높아지게 하였음. 이는 우리가 직면하고 있는 현실이 급증하는 복지수요와 사회자원 제약이라는 이중고를 겪게 될 상황이기 때문에 더욱 그러함.
- 본 연구에서는 재정안정성 측면에 초점이 맞추어진 지속가능성 논의를 사회·경제적 측면, 그리고 정치적 측면으로 확장하여 지속가능성에 대한 개념 및 관계를 재구성하고, 지속가능한 측면에서 복지국가의 경험 사례를 검토하며, 각 국가의 심층적인 비교 분석을 통해 지속가능한 한국형 복지체제의 발전방향 및 과제를 제안하고자 함.
- 1부의 제2장에서는 전반적인 복지국가의 전개 과정에 대해 검토하며, 제3장에서는 한국의 복지모형 담론을 비교 평가하며, 2부에서는 복지국가 지속가능성의 다차원적 접근을 시도하여 지속가능성 개념을 분류하고 다양한 지속가능성을 개념별로 살펴보고자 함. 제4장에서는 가장 대표적으로 등장하는 재정적 지속가능성의 한계와 다양한 측면의 지속가능성 구성요소간의 관계를 규명하고 사회적 지속가능성이 국가 지속가능성의 필요조건임을 검토하고자 함. 제5장에서는 재정적 지속가능성에 대해 살펴봄. 제6장에서는 정치적 측면에서 복지국가의 발전에 정치제도가 미치는 영향을 살펴봄. 제7장부터 제12장은 지속가능성 측면에서 풍부하고 실질적인 시사

점을 주는 사례국가를 선정하여 각국의 당면문제와 최근 정책동향을 구체적으로 살펴봄. 제13장에서는 OECD국가들에 대한 복지국가 유형화와 복지지출의 상이한 구조 및 영향, 지속가능성의 제 측면의 영향요인을 검토함. 이어서 연구를 수행하면서 방문한 국가의 관련 보도자료를 함께 담으며, 이와 관련하여 국가별 면담내용을 자세하게 정리하여 별도의 정책 자료집으로 구성함.

- 사례 연구 대상은 여러 가지 요소를 교차시켜 우리사회에 주는 함의가 큰 국가를 비교 대상으로 선택하였는데, 사회적 기준에서는 에스핑-앤더슨의 세 가지 유형(사민주의, 조합주의, 자유주의)를 고려하며, 경제적 기준에서는 자유시장경제, 조정시장경제로 분류하여, 세계화의 충격 측면에서는 최근 금융위기에 노출되어 있는 남유럽 국가들을 포함시키도록 함.
- 이러한 변인들을 고려할 때 한국 복지체제의 구축을 위한 사례연구 국가로서 영국, 스웨덴, 이탈리아, 일본과 스위스, 영국, 독일이 선택됨.
- 마지막으로 4부에서는 2부의 지속가능성 측면에 대한 검토와 3부의 선진 복지국가 사례분석을 통한 시사점을 바탕으로 거시적 측면에서와 미시적 측면에서 한국 복지체제의 특성을 파악하고 이와 함께 현재 한국 복지체제의 지속가능성을 진단한다. 이러한 한국 복지체제의 특성을 고려하여 지속가능한 한국 복지체제의 발전 방향을 제시하고자 함.
- 본 연구의 수행방법은 문헌조사방법, 국외 전문가와 대담, 그리고 관련 국제비교가 가능한 통계자료의 실증분석방법, 국내의 관련 전문가(경제, 재정, 복지, 노동 등)의 자문회의, 사회적 공론화를 위한 정책토론회를 활용함.
- 고령화 및 후기산업화를 선경험한 복지국가들의 발전경로와 지속가능한 발전성과에 대한 심층분석을 통하여 새로운 한국형 복지체제 개발을 위한 사회시스템 및 사회정책 개편 방향 마련을 위한 기초자료로 활용하고자 하며, 새로운 한국형 복지체제 구축의 핵심주체인 국민의 공감대 형성을 위한 기초자료로서 활용하고자 함.

제2장 복지국가의 전개 과정

- 제도도입기는 19세기 후반에서 전간기의 시기를 의미하는데, 복지국가의 태동기인

이 시기에 복지국가를 구성하는 제도들이 본격적으로 도입된 배경은 다양한 요인에 의해 설명됨. 가장 중요한 요인으로는 자본주의의 성숙에 따른 각종 사회문제의 심화, 사회주의와 노동운동의 압력, 참정권의 확대에 의한 사민(노동)당의 약진, 국민국가의 형성에 따른 관료제와 행정체계의 완비 등을 들 수 있음.

- 황금기는 2차 세계대전 이후부터 1970년대 중반을 의미하는데, 이 시기의 복지국가는 양대 축, 즉 복지국가에 대한 대중적 지지라는 정치적 축과 복지국가의 기반이 되는 자본주의 경제의 고도성장이라는 경제적 축을 바탕으로 구축됨. 전후 사회복지를 중심으로 한 사회적 연대의식은 좌우파를 막론하고 사회복지의 성장을 근본적으로 부정할 수 없게 하는 분위기를 조성함. 이는 특히 사회민주주의와 조합주의 복지국가의 삼자적 합의주의를 통한 사회협약에 의해 공고화 됨.
- 위기는 70년대 중반 이후부터 90년대 초반을 의미하며, 재편기는 동구 공산권의 붕괴와 함께 경제적 세계화가 본격적으로 진행되는 1990년대 초반 이후부터 현재까지를 의미함.
- 1980년대 이후에는 구조적 고실업 현상으로 국가 경쟁력 약화와 국가의 재정 부담 증가에 대한 우려의 목소리가 커졌으며, 저숙련 분야나 제조업 분야의 일자리 축소 상황에서 이들을 새로운 산업으로 흡수하고 청년층 일자리를 확충하는 것이 이 시기의 시급한 정책적 과제로 등장하였음.
- 이러한 현상적 측면과 더불어 장기적인 실업급여나 사회부조 의존자가 증가함에 따라 복지급여가 근로의욕을 약화시킨다는 주장이 확대되었음.
- 이러한 거시구조적 변화의 정책적 초점은 미국의 ‘워크페어’와 유럽의 적극적 노동시장정책을 강조하는 ‘일을 위한 복지’라는 개념을 등장시킴.
- 1990년대 중반을 전후하여 유럽에서는 이 두 가지의 뿌리가 결합되면서 유연안정성(flexicurity), ‘make work pay’ 혹은 ‘활성화’(activation)라는 용어가 널리 사용되고 있음.
- 복지국가의 국가별 편차
 - 양적으로 뿐만 아니라 질적으로 매우 크며, 복지국가를 가족-시장-국가의 역할 분담과 지배적인 연대의 양식, 그리고 탈상품화 정도 등의 기준에 따라 분류한 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990)의 자유주의, 사회민주주의, 보수

주의 3가지 체제는 복지국가의 위기와 재편 이후에도 여전히 유효함.

□ 복지국가는 역사적 산물

- 복지국가는 자본주의 경제의 보편적 발전 경로에도 불구하고, 각 나라의 역사적 경로의존성(path dependency)에 의해 고유의 특성을 유지하고 있음.

제3장 한국 복지모형 담론 평가

1. 적극적 복지와 생산적 복지

- 적극적 복지(positive welfare)는 구(舊)사회민주주의와 제3의 길을 구분하는, 제3의 길이 신(新)사회민주주의 기획으로 불리게 된 핵심 의제 중 하나임. 복지국가는 1970년대 이후 위기에 직면했는데, 특히 만성적으로 높은 실업율과 관료주의의 덫에 빠지게 되었음. 또한 복지국가는 전통적으로 성 역할 모델에 기반을 두기 때문에 여성들의 사회참여를 결과적으로 제한해 옴.
- 생산적 복지는 ‘생산에 기여하는 복지’ 또는 ‘생산에의 참여를 통한 복지’라고 할 수 있음. 생산적 복지 모델은 제3의 길을 직접적으로 응용한 것이며, 세 가지 정책으로 이루어져 있음.

- 모든 국민이 빈곤선 이하에서 생활하지 않도록 정부는 국민기초생활보장법을 제정하고, 이 제도에 따라 소득이 최저생계비에 미치지 못하는 가구는 최저생계비에서 부족한 만큼의 생계급여를 정부로부터 지원받음. 한편 근로능력이 있는 저소득자에 대해서는 자립할 수 있는 근로와 연계된 복지프로그램이 제공되는 바, 이들은 생계급여를 받는 동시에 직업훈련에 참가하거나 공공근로 사업처럼 공익성이 있는 사업에 참가하게 됨.
- 정부는 사회보험제도를 확충하고 내실화하여 모든 국민을 질병, 노령, 재해 등 다양한 사회적 위험으로부터 제도적으로 보호함. 이를 위해서 정부는 사회보험제도의 적용 범위를 전 국민으로 확대하는 동시에 사회보장 급부와 서비스 수준을 향상시킴.
- 저소득층을 포함한 사회 취약계층의 자활을 돕기 위하여 정부는 다양한 취업 방안을 마련함. 이를 위해 구체적으로 정부는 보건, 복지, 환경, 교육 등의 공

공분야는 물론 중소 벤처기업과 지식산업을 육성해 새로운 일자리를 창출함.

2. 한국 복지모형 담론 평가

□ 능동적 복지국가(active welfare state)는 이명박 정부에 의해 제시된 복지국가론임. 2008년 정부 출범 준비를 위한 인수위원회는 국정지표를 발표하면서 복지 분야에 해당하는 것으로서 능동적 복지를 제시함.

○ 능동적 복지란 예방적 차원의 복지선진화에 초점을 두고 시혜적·사후적 복지를 지양하고, 수혜자들이 기다리지 않도록 적극적으로 찾아가서 서비스를 제공하는 것을 의미함.

○ 능동적 복지는 무엇보다 경제성장과 복지의 연계를 통해 복지지출 효율화를 추구하여 경제성장에 따른 일자리 창출과 근로소득에 의한 성장복지를 강조한다는 점에 중요한 특징이 있음.

□ 사회투자(social investment)는 영국의 사회학자 앤서니 기든스에 의해 제시된 개념임. 그것은 사회적 배제를 줄이고 사회참여 및 통합을 증진시킴으로써 사회발전을 추구한다는 전통적인 복지정책의 목표 이외에 국민 개개인의 인지적·정서적·신체적 능력을 향상시켜 경제현장에서의 고용가능성을 높이고 이를 통해 경제의 성장잠재력을 제고하는 것을 강조함.

□ 역동적 복지국가론은 진보적 싱크탱크라 할 수 있는 복지국가소사이어티가 제시한 패러다임임. 2007년 <복지국가 혁명>의 출간으로 자신의 존재를 알린 역동적 복지국가론은 이후 사회적으로, 학문적으로 활발한 활동을 통해 복지국가 담론 경쟁의 한 축을 담당하고 있음.

○ 역동적 복지국가는 존엄(능력, 소양, 자유), 연대(공존, 호혜, 평등), 정의(공정, 원칙, 박애)를 3대 가치로 함. 존엄과 연대가 근대 민주주의의 고전적 가치라면, 연대와 정의는 사회민주주의의 고전적 가치라 할 수 있음.

3. 소결

□ 복지정책의 결정요소

○ 국가가 복지정책을 결정하는 데 있어서 중요한 세 가지 요소는 ‘구조적 강제’,

‘경로의존성’, ‘전략적 선택’임.

- 구조적 강제는 세계화와 정보사회, 그리고 고령사회의 진전이 가하는 구조적 압박을 의미함. 한국사회에서 구조적 강제는 경제의 세계화, 산업구조의 개편, 노동시장의 이중구조화가 그 하나라면, 산업·소득·고용 등 사회 양극화의 강화는 다른 하나라고 할 수 있음.
- 경로의존성은 한국사회의 산업화와 민주화 과정에 내재된 제도적, 역사적 특성이 복지국가 구축 및 강화에 영향을 미치는 조건을 의미함. 한국사회의 경우 산업화 시대의 고도성장, 계급보다 지역에 기반을 두고 있는 정당 정치, 그리고 이른바 ‘가족 복지’의 경험 등은 복지정책 추진에서 중요한 역사적, 사회적 조건을 이루고 있음.
- 전략적 선택은 주어진 구조적 강제와 경로의존성 아래서 어떤 최선의 복지 전략을 선택할 것인가의 문제임. 사회복지가 갖는 가장 중요한 특징 가운데 하나는 그것이 ‘경제적 교환’이라기보다는 ‘정치적 교환’, 다시 말해 정치 세력 간 ‘역사적 타협’이라는 점임.

제2부 복지국가와 지속가능성

제4장 복지국가와 사회적 지속가능성

1. 복지국가 지속가능성의 다차원성

□ 재정적 지속가능성(financial sustainability)

- 복지국가나 개별 복지제도의 지속가능성을 논의할 때 가장 표준적으로 언급되는 개념이 ‘재정적 지속가능성’인데 이 개념은 다시 두 가지 의미로 사용됨.
 - 첫째는 보험수리적 지속가능성으로 주로 사회보험의 재정적 안정도를 진단하는 도구로 사용되는 이 개념은 부담수준과 급여수준의 적정성을 평가할 때 많이 사용됨.
 - 둘째는 복지비 지출 규모가 해당 국가의 경제력에 비해 부족한가 아니면 과도한 수준인가라는 시각에서 평가하는 것임.

- 복지국가의 지속가능성을 재정적 지속가능성으로 측정하는 기존의 시도들은 완벽하지 않으며 여러 가지 결함을 갖고 있을 수 있음. 경우에 따라서는 한 사회가 지출해야 될 적정량의 복지비 지출을 너무 낮게 추정함으로써 특정 복지국가의 지속가능성에 대해 필요 이상의 우려를 가져올 수 있으며 동시에 한 사회가 적절한 수준의 사회통합을 유지하며 정상적으로 작동하는데 필요한 복지자원 배분을 악화시켜 다양한 사회적 부작용을 가져올 수 있음.

□ 사회적 지속가능성(social sustainability)

- 재정적 지속가능성은 다른 여러 가지 사회경제구조에 의해 영향을 받음. 이러한 복지국가의 사회경제적 구조의 상태를 복지국가의 사회적 지속가능성으로 부를 수 있음
 - 재정적 지속가능성에 초점을 맞추어 복지국가의 지속가능성을 인식하게 되면 재정적 지속가능성에 근본적 영향을 미치는 다른 변수들에 주의를 기울이지 못하게 됨.
- 사회적 지속가능성의 개념은 다음과 같은 몇 가지 핵심적인 지표로 나타낼 수 있음.
 - 첫째, 생산인구와 비생산인구의 비율이 어느 정도로 유지되는가에 따라 복지국가의 지속가능성은 상당한 영향을 받게 됨.
 - 둘째, 지니계수나 소득분위별 소득집중도 같은 소득분배구조 지표는 재원을 부담할 수 있는 인구의 비중과 재원을 지출해야 하는 인구의 비중을 간접적으로 보여줌.
 - 셋째, 고용구조 특히 정규직과 비정규직의 비중, 그리고 임금근로자와 자영업자의 비중 등은 복지제도의 재정적 지속가능성에 상당한 영향을 미침.
- 복지국가의 재정적 지속가능성은 사회적 지속가능성과 밀접한 연관을 갖고 있음. 특정 복지제도의 보험수리적 재정안정성이 높고 복지재원 부담의 총량이 적어 재정적 지속가능성이 높아 보인다 할지라도 사회적 지속가능성을 나타내는 지표가 양호하지 못한 경우 중장기적으로 해당 복지국가의 지속가능성은 상당히 떨어지게 됨.
 - 즉, 출산율 수준이 높고, 1차 노동시장의 분배상태가 좋으며, 노동시장에서

노동조건의 차별을 받는 인구집단의 비율이 낮을수록 복지국가의 지속가능성은 높다고 얘기할만한 충분한 근거가 있음.

- 따라서 복지국가의 지속가능성은 재정적 지속가능성만을 갖고 판단하기 보다는 복지재정지출을 유발하는 주요한 사회경제적 지표의 흐름, 즉 사회적 지속가능성을 동시에 고려하여야 함.

□ 경제적 지속가능성(economic sustainability)

- 특정 복지국가의 지속가능성은 그 국가의 물적 생산능력에 의해 영향을 받는데 이를 복지국가의 경제적 지속가능성으로 부를 수 있음.
- 이 개념은 복지제도 운영에 필요로 되는 재원을 추출할 수 있는 중장기적 능력을 의미하는 것인데 경제적 생산능력의 전망이 좋은 국가가 복지재원의 필요량을 공급하는데 유리하기 때문에 복지국가의 지속가능성에 긍정적 영향을 미친다고 볼 수 있음.
- 복지국가의 경제적 지속가능성과 연관되는 지표는 자원추출 능력을 보여주는 지표와 연관시킬 수 있음.
 - － 첫째, 해당 국가의 부가가치 생산능력을 보여주는 GDP 성장률과 산업구조의 특성을 들 수 있음.
 - － 둘째, 해당 사회의 전체적인 고용률은 자원추출의 크기를 보여주는 간접적인 지표임.

□ 정치적 지속가능성(political sustainability)

- 다양한 차원의 지속가능성이 확보될 때 비로소 복지국가의 순조로운 재생산이 가능할 수 있으며 이러한 지속가능성이 확보하도록 이끌 수 있는 개념이 정치적 지속가능성임.
 - － 사회적 지속가능성에 대한 고려를 도외시한다면, 그것은 사회성원들의 기본적 욕구 충족과 사회적 위험 분산이라는 복지국가의 근본적인 가치를 훼손하는 것이며, 사회성원들의 선호에 기초한 의사결정이라는 민주주의 원리와 어긋나는 반면, 재정적 지속가능성에 대한 고려 없는 복지국가 발전 전략은 공허한 것에 불과함.

2. 복지국가유형별 사회적 지속가능성

- 사회적 지속가능성의 개념에서 복지국가의 사회적 지속가능성을 측정할 수 있는 핵심적인 항목으로서 세 가지를 언급함.
 - 첫째, 생산인구와 비생산인구의 비율이 복지국가의 지속가능성에 영향을 미치는데 이는 출산율 수준과 노인인구 비율이라는 지표로 계량화 할 수 있음.
 - 둘째, 소득분배구조의 상태가 복지국가의 지속가능성에 영향을 줄 수 있으며 이는 Gini 계수나 소득분위별 소득집중도 등으로 양화시켜 비교할 수 있음.
 - 셋째, 고용구조의 특성을 들 수 있는데, 전체 고용률과 여성 고용률의 수준, 그리고 고용률에 영향을 미치는 복지예산의 정도 등으로 양화시킬 수 있음.
- 기존 복지국가 유형을 사회민주주의 유형(북유럽국가), 보수주의 복지유형(중부유럽국가), 자유주의 유형(영국과 북미국가), 그리고 남부유럽형 4가지 유형으로 나누어 각 복지체제의 사회적 지속가능성 지표의 상태를 보고자 함.

3. 소결

- 북유럽복지국가들은 복지국가의 사회적 지속가능성을 나타내는 각종 지표에서 가장 높은 순위를 보여주고 있고 다른 어떤 복지국가군보다 사회적 지속가능성의 전망이 밝다고 할 수 있음.
- 자유주의 복지국가군은 인구구조 측면에서 사회적 지속가능성은 높으나 소득분배상 태에서는 복지국가의 지속가능성을 악화시키고 있음.
- 중부유럽국가군은 소득분배구조 측면에서 사회적 지속가능성은 높으나 낮은 고용률과 저출산 문제로 인해 중장기적으로 복지국가의 사회적 지속가능성에 문제가 발생될 소지가 있음을 알 수 있음.
- 남부유럽 복지국가는 출산율, 노인인구비율, 소득분배구조, 그리고 고용률 등에서 복지국가군 중 가장 낮은 상태를 보여 이들 복지국가의 사회적 지속가능성이 매우 낮아 복지국가의 경제적, 재정적 지속가능성에도 나쁜 영향을 미칠 것으로 보임.
- 한국의 경우는 복지국가의 사회적 가능성 지표에서 네 가지 복지국가 유형중 남부유럽형과 가장 유사하기 때문에 한국 복지국가의 지속가능성을 높이기 위해서는 사회적 지속가능성을 높일 수 있는 다양한 정책들에 더 많은 사회적 자원의 투자

가 요구된다고 할 수 있음.

제5장 복지국가와 재정적 지속가능성

1. 재정적 지속가능성의 유럽국가 분석

□ 지속가능성 지표와 국가별 평가

○ 2005년 3월 유럽이사회는 ‘안정성과 성장협약(the Stability and Growth Pact)’을 개혁하는 차원에서 장기적인 지속가능성을 강조하였음. 집행위원회와 유럽이사회는 재정의 장기적 상태에 영향을 주는 다양한 요인들이 반영되도록 정량적 지표와 정성적 정보를 활용하여 재정의 장기적 지속가능성을 평가하기 시작하였음.

○ 이를 평가하는 지표를 S2라고 정의하고, 기초수지, 정부채무 그리고 향후 재산소득과 연령관련 정부지출의 누적 합계액을 추정하여 평가함.

□ 재정의 지속가능성에 따른 EU 국가 분류

○ S2 지표 및 재정의 지속가능성을 평가하기 위한 추가적 관련 요소를 고려하여 유럽연합의 국가를 재정안전성 측면에서 분류하면 다음과 같음.

- 안전한 국가: 불가리아, 덴마크, 에스토니아, 스웨덴
- 중간 수준의 국가: 벨기에, 독일, 오스트리아, 핀란드, 룩셈부르크, 폴란드, 포르투갈, 이태리, 헝가리
- 고위험 국가: 벨기에, 체코, 프랑스, 아일랜드, 그리스, 스페인, 키프로스, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 네덜란드, 루마니아, 슬로베니아, 슬로바키아, 영국

□ 북유럽 노르딕 국가의 시사점

○ 핀란드, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이로 지칭되는 북유럽 노르딕 모형에서 발견되는 공통적인 특징은 경제적 효율성과 성장, 평화적 노동시장, 공정한 소득분배, 사회적 응집 등을 들 수 있음.

○ 많은 학자들은 북유럽 모형의 이러한 특징에서 나타나는 경제적 효율성의 저하를 상쇄하는 다른 요인들이 무엇인지를 규명하기 위해 노력하고 있음. 정책

적 성격이 강한 특징들을 정리하면 다음과 같음.

- 첫째, 가장 중요한 원칙으로서 ‘세계화와 경쟁을 수용하도록 만든 복지제도’를 들 수 있음. 북유럽 국가들은 세계화와 복지국가를 동시에 수용하였는데, 집합적 위험분담체제에 의한 안전을 통해 세계화와 경쟁에 대해 긍정적인 태도를 유도하는 것임.
- 둘째, 개방과 경쟁 그리고 사회복지를 통한 집합적인 위험분담이 상호호혜적인 상호작용을 할 수 있도록 사회계약이 체결 선언되었다는 점임.
- 셋째, 정부의 각종 이전지출은 서로 다른 개인 사이의 소득재분배보다 특정 개인의 생애 기간 동안 이루어지는 소득재분배의 특징을 갖고 있음.
- 넷째, 북유럽 모형에서 공공지출 대부분은 보육과 교육, 연구, 사회기반시설, 적극적인 노동시장정책 등과 같은 인적자본 투자에 집중되고 있음.

2. 집합적 위험분담으로서의 복지

□ 집합적 위험분담체제의 경제적 의미

- 죄수의 딜레마는 모든 사람이 완벽한 정보를 갖고 상호간에 의사소통이 금지 또는 불가능한 비협력적 게임을 상정하고 있음. 반복적이지 않다면 개인들의 이기적인 행동들은 파레토 열위의 균형을 선택하게 될 것이라는 것임.
- 이러한 죄수의 딜레마를 해결하는 방안으로는 사유재산권의 확립, 정부의 규제, 자율적 합의의 세 가지 방안을 들 수 있음.
 - 첫째, 사유재산권이 확립되면 이반이라는 선택을 할 필요가 없기 때문에 파레토 최적상태를 선택하게 됨. 그러나 위험을 공유하기 위한 보험장치를 구축하는 비용이 많이 소요된다면 사유재산권도 최적의 해결책이 될 수 없음.
 - 둘째, 정부의 강제력을 활용하여 규제하는 것임. 하지만 이 또한 신뢰할 만한 정보가 없을 때 정부는 여러 가지 오류를 범할 수 있음.
 - 셋째, 협력하기로 다짐하는 구속력 있는 계약(쌍방 합의에 의한 계약)은 위 두 가지 대안들에 비해 장점을 가지고 있음.
- 그러나 ‘쌍방 합의에 의한 계약’은 합의 과정에서 사회 전체의 생산수준이 더

크게 증가하여 사회후생이 증가되는 결과도 얻을 수 있음. 이는 사회계약을 통해 성장정책과 복지정책의 보다 더 철저한 분립이 가능하다는 것을 의미하며, 이러한 상황에서 나타나는 사회적 이득은 매우 큼. 이러한 시각은 칼도- Hicks의 보상기준 또는 파레토 보상기준으로 불림.

- 개인들에게 경제적 행위를 자유롭게 선택하는 권리를 보장하면서, 패자가 될 위험을 대비하여 승자가 패자를 일률적으로 보상하는 방안을 개인들이 합의하는 것임. 이와 같은 사회계약 하에서는 개인들이 매번 구체적으로 보상받지 못하더라도 ‘파레토 보상기준’을 수용할 수 있음.

3. 재정적 지속가능성과 복지정책

□ 국민경제와 재정적 지속가능성

○ 우리나라 재정의 지속가능성 지표

- 재정적 지속가능성을 판단할 때 가장 우선적으로 검토해야 할 변수는 일반 정부 전체의 부채(일반회계, 특별회계, 기금 그리고 공기업을 제외한 공공기관의 부채)라 할 수 있는데, 우리나라는 국채, 국고채무 부담, 차입금 등 세 가지 항목을 포함하고 있는 국가채무를 발표하고 있음.

○ 우리나라의 국가채무 추이

- 우리나라는 소규모 개방경제로서 외환시장 및 금융시장의 안정을 위해 부담해야 하는 재정적 부담이 상당하고 그 비중 또한 증가하고 있으며, 공공 부문 내에서 각 부문의 적자운용에 따른 부실, 복지지출의 증가에 따른 재정부담이 점차 증가하고 있음.
- 국가채무 또는 ‘일반정부 총금융부채’에 대한 논란을 전반적으로 감안할 때, 재정적 지속가능성에 대한 보다 엄격하고도 진지한 진단 없이 현재의 부채를 증가시키는 방법으로 재정을 운용하는 것은 적절하지 않음.

○ 우리나라의 조세부담률

- 2007년 우리나라의 조세부담률(21.0%)이 OECD 평균(26.7%)보다 낮기 때문에 조세부담을 증가시킬 여지는 있는 것으로 평가되기도 하지만 주된

경쟁상대국인 일본(18.0%), 싱가포르(13.7%), 홍콩(12.1%), 대만(14.1%), 중국(17.8%) 등에 비해서는 높기 때문에 조세부담 증가는 신중을 기해야 함.

□ 기능별 재정배분과 복지정책

○ 재정건전성과 지출 및 부담수준

- 소규모 개방경제로서 우리나라가 겪는 거시경제 안정을 위한 재정부담, 통일대비 재정부담, 주요 경쟁상대국과의 조세부담의 비교 등을 종합적으로 감안할 때 우리나라는 대체적으로 재정지출, 정부부채, 조세부담률을 현행 수준에서 안정적으로 유지하는 것이 바람직하다고 할 수 있음.
- 그러나 고령화에 따라 현행 제도를 전제해도 복지지출의 확대가 불가피하여 조세부담률을 증가시키지 않는다면 정부부채가 증가할 수밖에 없는 상황임.

○ 정부기능별 재정배분

- 복지지출 증가에 대한 일차적 대응은 재정지출의 구조조정 가능성을 점검하는 것인데, 이를 위해서는 일반적으로 재정지출의 정부기능별 배분에 대한 국제기준을 따르는 것이 필요함.
- UN의 정부기능분류(COFOG)가 대표적으로 정부기능을 일반적 공공서비스, 국방, 공공질서와 안전, 경제 사업, 환경보호, 주택 및 지역사회개발, 건강, 휴양·문화·종교, 교육, 사회보호 10가지로 구분하고 있음.
- 2010년 현재 우리나라는 일반정부의 지출 전체를 대상으로 정부기능의 분류가 이루어지지 않고, 일반회계, 특별회계, 기금(금융성기금 제외)을 대상으로 지나치게 단순화해 분류되어 있으며, 생산되는 통계 또한 시계열적 일관성이 없음. 제한적 자료를 활용하여 개략적으로 정부기능별 비중을 평가하면, 우리나라는 복지재정의 비중이 매우 낮고 경제사업의 비중이 높다는 것은 분명한 사실임.

4. 소결

□ 재정준칙의 설정

- 우리나라의 재정통계와 재정지표들이 재정범위와 재정거래 분류 등 많은 측면에서 국제적 기준에 미흡한 상황에서 평가된 재정지표들을 국제비교하며 채무보전을 통한 재정지출을 확대하는 것은 위험한 일임.
- 따라서 국제적 기준에 부합하여 국제적 기구에 의해 인정받을 수 있으며, 또 여야 정치인들이 모두 수긍하고 국민들이 공감할 수 있는 재정통계를 중심으로 정부의 예산제약, 즉 재정준칙을 마련해야 함.
- 이러한 예산제약이 명확할 때 복지재정뿐만 아니라 정부기능의 다양한 측면에서 국가가 국민들에게 해 줄 수 있는 일과 해 줄 수 없는 일을 구분할 수 있고, 여야 간에 정치적 입장이 어떻게 다른지를 명확하게 파악할 수 있을 것임.

□ 정부기능의 패러다임 변경

- 한정된 재정총량의 범위 내에서 복지재정을 확충하는 가장 우선적인 방법은 재정지출을 구조조정하는 것임. 그리고 재정지출의 구조조정을 위해서는 복지정책의 기본 목표 또는 당위성을 명확하게 하고 이러한 목표가 정부부문에 도입될 때 중복 또는 폐기되어야 할 정부기능이 무엇인지를 체계적으로 살펴 보아야 함.
- 북유럽 노르딕 국가들도 복지국가의 개념이 등장한 초반에는 완전고용과 소득불평등 개선에 복지정책의 목표를 두었으나, 점차 이들은 복지정책의 당위성을 개인을 보호하기 위한 ‘집합적 위험분담체제’로 간주하기 시작하였고, 복지정책은 세계화, 개방, 경쟁에 따른 구조조정의 과정에서 피해를 보는 개인들을 보호하여 이들이 경제사회의 구조조정을 적극 수용하도록 만드는 것이 되었음.
- 복지정책에 대한 이러한 시각은 복지재정의 설계 과정에 영향을 주겠지만 정부기능의 패러다임을 변경하는 데에도 많은 영향을 줄 것임. 점차 정부는 개인들을 보호하되 개인들의 집합체인 기업, 산업, 지역에는 경쟁과 책임을 강화하고 있음.

□ 정부와 공공부문의 시장기능 강화

- 복지정책이 강화되면 정부와 공공부문 내에서의 구조조정은 시장기능을 더욱 강화하는 형태로 이루어져야 함. 적절한 거버넌스를 확립하고 공공서비스 협

약이 시장계약으로 충분히 전환할 수 있을 때 민영화와 민간위탁이 적절한 정책수단이 될 수 있는 것임.

□ 복지정책의 체계화

- ‘복지를 위한 국가의 역할’을 어느 수준으로 규명할 것인가에 대한 시급한 현안에 대처하기 위해서는 우리나라 복지정책의 개념과 체계를 명확하게 하는 것이 필요하며, 복지정책 전반의 프로그램들이 일정한 기획과 개념 하에서 재정적 지속가능성을 감안하여 체계적이고도 총괄적으로 추진되어야 함.
- 이를 위해서는 SOCX의 사회복지지출 정책목적별 9개 유형은 노령, 유족, 노동불능, 보건, 가족, 적극적 노동시장 프로그램, 실업), 주거, 기타의 구분을 따르는 것이 필요함.

□ 입법부를 통한 사회적 협약

- 재정운용에 대한 국민적 의지를 결정하는 방법은 내각책임제와 달리 대통령제에서는 매우 복잡함. 대통령제에서는 권력분립의 이념에 따라 대통령과 입법부의 상호작용에 의해 국민적 의지가 확정됨.
- 지금까지 우리나라는 행정부가 예산 편성권을 행사하고 예산은 입법권의 범주에 속하지 않는다는 의미에서 대통령의 재정운용 의지를 곧 국민적 의지로 간주하였으나, 점차 대통령과 국회의 상호작용을 통해 재정운용의 국민적 의지가 결정될 수밖에 없는 상황이 도래되고 있음. 입법부를 통한 사회적 협약 체결을 위한 노력이 필요함.

제6장 복지국가와 정치적 지속가능성

1. 복지국가에 대한 정치제도의 효과

□ 복지국가에 대한 선호와 복지국가의 발전

- Meltzer와 Richard는 복지국가는 사회의 소득불평등 정도(중위소득과 평균소득의 격차)가 심화될수록, 투표권이 확대될수록 커진다는 가설을 도출하였음.
 - 소득의 격차가 클수록 중위소득자가 선호하는 복지국가 수준은 높아지기 때문에 소득불평등의 심화가 복지국가의 확대를 가져온다는 것이며, 투표

권의 확대가 낮은 소득을 가진 사회성원이 중위소득자의 지위를 차지하게 하여 결과적으로 중위소득자의 복지국가 선호가 더 커진다는 것임.

○ 이와 반대로 Moene and Wallerstein은 중위소득자의 소득수준이 평균소득자의 그것에 가깝게 갈수록, 즉 시장소득의 불평등 정도가 적을수록 집합적으로 선택되는 복지국가 수준은 커진다는 가설을 도출하였음.

— 복지국가 프로그램 중에서 사회보험이 차지하는 비중이 매우 높고 사회보험은 위험을 분산하는 장치라는 점에 주목하여, 복지국가에 대한 사회성원들의 선호를 그들이 가진 위험회피 성향과 관련지어 얻은 결론임.

— 즉, 보험에 대한 수요가 소득이 커질수록 늘어나는 정상재라면, 사회적 위험수준이 동일할 때 소득이 적을수록 보험에 대한 선호는 줄어든 것이라는 점에 근거함.

□ 복지국가에 대한 집합적 선택 기제로서의 정치제도

○ 복지국가에 대한 사회성원들의 선호와는 별도로 집합적 의사결정 기제인 정치제도의 상이성에 따라 복지국가의 발전 정도는 달라질 수 있음.

— 앞선 논의는 모든 사회성원들이 복지국가의 크기를 결정하는 집합적 선택의 과정에 직접 참여한다는 전제 위에 서 있음. 그러나 실제로 재분배 정책이나 복지국가의 크기에 대한 집합적 선택이 직접 민주주의 정치제도를 통해 이루어지는 경우는 매우 드물.

○ 복지국가에 대한 집합적 선택에 영향을 미치는 정치제도는 다양한 방식으로 구분할 수 있지만, 민주주의 정치의 발전 정도와 선거규칙의 특성에 따라 위원회 정치, 대의 민주주의 정치체제의 비례대표제와 다수대표제 세 가지로 구분할 수 있음.

— 첫째는 위원회 정치체제라 칭할 수 있는 대의 민주주의 정치의 발전이 미약해서 정당들 사이의 선거경쟁이 제도화되지 않거나, 그 발전정도가 제한적인 경우임.

— 둘째와 셋째는 대의 민주주의 정치체제로 복지국가에 대한 집합적 선택이 사회성원들의 선호를 모으는 투표과정을 매개로 정당을 통해 이루어지는 경우임. 선거규칙에 따라 비례대표제와 다수대표제로 구분됨.

○ 복지국가 발전에 대한 정치제도의 효과를 살펴보기 위해 Persson과 Tabellini(1998)의 이론모형을 재구성(위원회 정치체제까지를 포함)하여 분석해보면, 다른 조건이 동일할 때 복지국가는 위원회제-민주주의의 발전이 상대적으로 낙후된 정치체제에서 가장 덜 발전하며, 민주주의 정치체제의 경우에는 다수대표제보다는 비례대표제에서 더 발전하는 것으로 나타남.

2. 정치제도의 효과에 대한 경험적 분석

- 민주주의 정치의 발전정도와 선거규칙의 특성이 복지국가의 발전에 영향을 미친다는 이론적 결론을 경험적으로 검증해보면, 정치적 민주주의의 발전정도를 나타내는 변수와 선거규칙을 나타내는 변수가 모두 통계적으로 유의미함을 확인할 수 있음.
 - 보다 구체적으로 우선 정치적 민주주의의 발전이 제약될수록 공공사회지출비 규모로 측정한 복지국가 발전정도는 낮음을 알 수 있음. 또한 선거규칙이 순수한 비례대표제에 가까울수록 복지국가의 발전정도는 높음을 알 수 있음.
 - 또한 근로소득의 분산정도는 복지국가의 발전에 부정적인 효과를 가지는 것으로 분석되었으며, 실업률과 노인인구의 비중, 진보 정당의 지배력은 복지국가의 발전에 정(+)의 효과를 산출하는 반면, 1인당 실질 경제성장률은 부(-)의 효과를 산출하는 것으로 나타났다.

3. 소결

- 이론적·경험적 분석 결과, 정치적 민주주의의 발전이 낙후될수록 복지국가의 발전정도는 낮았으며, 선거규칙이 순수한 비례대표제에 가까울수록 복지국가의 발전정도는 높았음. 정치제도는 사회성원들의 복지국가 선호와 실제 복지국가의 발전 사이에 존재하는 관계를 만들어낸다는 것임.
- 집합적 의사결정 과정에 대한 사회성원들의 참여 문제, 그것의 규범적 틀인 헌법과 제도적 틀인 정치제도의 문제, 더 나아가 민주주의에 대해 주목할 필요성이 여기에 있음.

제3부 주요국의 사례연구

제7장 스웨덴

1. 국민의 집 논의와 스웨덴 복지제도의 발전과 변화

□ 국민의 집(The Peoples' Home)에 대한 논의

- ‘국민의 집’은 1982년 사회민주당 당회의에서 밝힌 한손(Per-Albin Hansson)에 의해 최초로 사용되기 시작한 이후, 스웨덴 복지제도의 대표적 개념이 됨. 국가는 곧 국민의 집과 같은 역할을 통해 노동자를 포함한 포괄적 사회적 약자를 국가가 보호해 가정이 다양한 삶의 조건과 관계없이 일정수준의 보장된 삶의 질과 평등적 사회적 권리가 있다는 선언이기도 함.

2. 스웨덴 복지제도의 특징

□ 고세율-고복지의 보편적 복지국가

- 스웨덴의 복지제도는 보편적 복지에 바탕을 둬. 보편적 복지에 소요되는 재원을 충당하기 위한 방법으로 개인 및 기업의 소득세(Income Tax) 특히 누진적 개인소득세를 적용하여, 수입이 높은 사람들에게 고액의 세금을 부담시키는 고부담-고혜택의 틀을 유지하고 있음.
- 기업의 법인세와는 별도로 고용주세 혹은 사회보장세(Employer's Tax)를 적용하여 피고용인의 연금(Pension), 건강보험료(Health Insurance), 부모보험료(Parental Insurance), 산업재해보험(Accident and Disaster Insurance), 노동시장기금(Labor Market Fund) 즉 구조조정 준비금 혹은 실업세 등을 부담함.
- 스웨덴의 세금부담률(2009년 기준)을 비교해 보면 덴마크가 48.2%로 1위를 차지하고 있고, 뒤를 이어 1% 뒤진 2위를 기록하고 있을 만큼 아직도 매우 높은 수준에 있으며, OECD 평균치는 34.8%에 머물고 있는 것에 비하면 무려 12.4%나 높은 세금을 스웨덴이 부담하고 있음.
- 높은 세금 부담률로 확보된 세금으로 보편적 복지의 유지를 위해 사용되기

때문에 정부지출에서 차지하는 사회보장비용 비율도 당연히 높음. 스웨덴의 GDP에서 차지하는 사회지출비용은 1990년 30.5퍼센트로 가장 높고 이 같은 추세는 2005년에도 지속되어 약간 낮아진 29.4퍼센트에 그치고 있음에도 불구하고, 경쟁국인 독일, 덴마크, 핀란드에 비해 2-3퍼센트를 상회하는 수준을 유지하고 있음.

□ 대 타협과 협의적 제도를 통한 복지제도의 구축

- 1938년 이후 쉘트셰바덴 조약(Saltsjöbaden Agreement)을 바탕으로 노사간의 평화적 관계가 구축된 이후 사민당은 에르란테르 수상의 노력으로 수상관저에서 노사정 회의를 위한 목요일클럽(Thursday Club)을 이끌어왔고, 1938년 서명된 이 조약 이후 노동쟁의의 수가 급격히 감소하고 스웨덴 경제가 고도 성장을 할 수 있는 발판이 마련됨.
- 이 같은 전통은 팔메 수상 시절에도 좌우의 정책공조를 원활하게 하기 위한 알메달 정치박람회의 주춧돌을 놓았고 1968년 시작한 이 행사는 아직도 처음 시작한 스웨덴의 고틀란드 섬에 있는 알메달렌에서 매년 7월초에 7개 정당이 매일 하루씩 참여하는 정책토론회를 개최해 국민과의 대화, 이익단체들과의 화합을 이끌어 내고 있음.
- 좌우간의 정책공조와 협의정치는 좌우연정에서도 찾아볼 수 있는데, 역사적으로 1933-36, 1936-39, 그리고 1951-1957년 등 세 번에 걸쳐 있었던 사민당과 농민당의 연립정권수립은 복지제도의 수립과 시행에 있어서 노사정 협의와 함께 중요한 동인이 됨. 1930-40년대 기간 동안 입안된 대표적인 사회정책인 국민연금, 실업보험, 의료건강제도, 가족기금 등 사민당의 중요한 사회복지 프로그램은 농민당의 참여를 통해 정권의 안정적 기반이 있었기 때문에 가능했다는 점에서 볼 때 협의의 정치는 1930-40년대의 초기 복지제도를 가능하게 하는 중요한 단서가 되었다는 점에서 의미가 큼.

□ 적극적 노동시장정책을 통한 복지제도의 구축

- 완전고용을 유지하기 위한 방법으로 사민당정권이 택한 정책은 적극적 노동시장정책임. 즉 경제호황기에는 고용을 위해 국가가 개입할 필요가 없지만 불황기에는 구조조정을 통해 솟아져 나오는 실업자를 국가가 적극적으로 개입해

재교육, 재배치를 수행하는 역할을 담당함.

□ 지방분권화를 통한 복지서비스

- 기초지방자치단체의 기본단위인 콤문(Kommun)의 수는 1971년 개혁 이후 현재 290개를 유지하고 있음. 콤문의 가장 큰 활동영역은 주민서비스 중에서도 복지와 교육과 연관된 활동이 주를 이루며, 이는 지방자치법(Kommunallagen, Local Government Law)에 따라 확정된 것임.
- 정부의 지원금 중에서 잘사는 콤문과 가난한 콤문 간의 삶의 질의 차이를 극복하기 위해 2004년 균형분배법(Utjämningslag, Law on Balance of Expenses 2004:773)에 따라 도입된 균형분배기금(Kostnadsutjämning, Compensation of Expenses) 배정의 원칙에 따라 잘사는 스톡홀름지역 등 도시지역에서 농어촌 지역의 콤문들에게 비용을 지원하고 있음.

3. 정치결정론과 사회결정론

□ 좌우정당들의 선거공약 및 정책비교

- 스웨덴의 보편적 복지의 골격인 유아 및 아동복지, 노인복지, 의료복지, 각종 보조금(아동수당, 주택수당, 장애인 수당) 제도는 그대로 유지되고 있으며 정당들의 복지에 대한 시각은 슬립화, 맞춤화, 경쟁을 통해 효율화를 위한 개혁의 시도로 사민당의 재집권 마스터 플랜에서도 유사한 노력을 엿볼 수 있기 때문에 정치주도형, 혹은 정치결정론적 시각은 상당한 설득력을 지니고 있음.

□ 정당 지지층의 특징과 사회변화

- 사민당의 44년 집권 기간 동안 이룩해 놓은 보편적 복지제도가 우익정당들이 정권을 장악하더라도 국민이 폭넓게 지지하고 있는 복지제도에 대한 기대 때문에 개혁을 통해 대폭 개혁하지 못하고 있다고 할 수 있음.
- 현재 진행되고 있는 스웨덴 유권자의 변화는 계층에 따른 정당지지도가 약화되고 있다는 점과, 중산층이 두터워지고 있다는 점은 앞으로 복지정책에 있어 개인의 이익을 극대화 시키는 정책을 선호할 것이라는 예측을 가능하게 함.

4. 스웨덴 복지제도의 도전과 전망

□ 스웨덴 복지제도의 도전

○ 내생적 도전

- 높은 노인인구증가율과 100세 시대에 파생되는 노인복지의 문제, 그리고 낮은 여성출산율은 서로 연관성을 가지며 미래 복지제도의 지속성에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 작용할 것으로 보임.

○ 외생적 도전

- 세계화의 문제는 스웨덴의 산업시설이 점차 값싼 노동력을 제공하는 국가로 이동할 가능성 있기 때문에 심각성이 더함.

□ 수요와 공급의 논리로 본 복지전략: 복지서비스의 요구와 재원의 상관관계

○ 앞으로 미래복지 모델은 재정수급에 있어 개인기금과 공공세금의 비율을 어떻게 배합해 나가느냐에 달려 있다고 볼 수 있음.

- 경제상황이 안 좋아지거나, 국민이 개인 책임의 극대화를 통해 복지를 개인의 선택과 책임으로 귀속하게 될 경우, 점차 우향화 되어 가겠으나, 국민의 보편적 복지의 공공성에 대한 지지도가 높은 상황 속에서는 급진적인 변화가 예상되지는 않음.

5. 소결

□ 스웨덴의 복지모델을 통한 한국의 복지제도 도입과 관련된 논의

- 스웨덴 복지모델의 핵심인 평등성은 과연 한국사회에서 뿌리를 내릴 수 있을가에 대한 논의가 필요
- 스웨덴 경제성장의 모델은 결국 완전고용과 적극적 노동시장정책을 통한 고용정책과 직결되어 있고, 여성의 경제생산에의 참여와 성인 남녀의 노동시장 진출에 따른 가족복지의 보전, 노동과 연계된 불이익의 제거 등의 노력으로 가능했기 때문임.
- 스웨덴복지의 최종 서비스 제공자는 소비자인 국민 곁에 있는 기초 및 광역지방 자치단체에 귀속되어 있음.
- 복지의 확대가 당장은 재원이 많이 들고, 세금이 많이 들어가지만 모든 국민에게 골고루 혜택이 돌아가 사회의 안정성, 균형적 발전, 공정한 사회로 진입하는 중요

한 수단이 된다는 점을 강조하고자 함.

- 기업의 복지에 대한 책임성을 도입할 필요가 있음. 스웨덴의 보편적 복지가 70년 이후에도 지속적으로 발전할 수 있었던 배경에는 무엇보다도 기업사회보장제, 혹은 고용세(Employer's Tax)의 기여분이 상당히 중요한 역할을 했음을 알 수 있음.
- 지속적 경제발전은 스웨덴복지의 가장 중요한 요소임. 2000년대 이후 재정위기 상황 속에서도 OECD 평균치 보다 1-2퍼센트 높은 경제성장을 이룩하면서 경제성장이 복지의 중요한 재원이 되어 왔음은 다시 거론할 필요가 없음.
- 스웨덴은 좌우공조를 통한 복지제도의 구축이 가능했다는 점을 간과해서는 안 됨.

제8장 이탈리아

1. 이탈리아 복지체제의 형성과 정치경제환경

□ 이탈리아 복지레짐의 성격

- 이탈리아 사회보장제도는 남북 간, 남녀 간, 세대 간의 이원화 또는 복지수준의 격차 확대가 존재하고 있음.

□ 이탈리아 복지레짐의 제도적 특성

- 사회보장제도, 의료보장제도, 공공부조제도 및 실업수당제도는 연계성이 부족하고, 각 제도별로 적용대상과 급여수준은 지나칠 정도로 복잡하게 설정되어 있음.
- 조합주의 원칙에 근거한 공적연금제도와 실업보험제도, 보편주의 원칙에 근거한 의료보장제도, 그리고 분권화의 길을 걷고 있는 공공부조제도는 현재 이탈리아 복지레짐이 안고 있는 제도개편의 복잡한 상황을 말해주는 것임.

□ 이탈리아 복지레짐과 정치시스템

- 좌파연합과 우파연합 간에 경제정책을 둘러싼 이견은 크다고 말하기 어려움. 그러나 차이점은 주로 사회정책, 환경문제 그리고 연방주의 문제와 관련해서 분명하게 드러남.

□ 이탈리아 복지레짐과 경제환경

- 경제가 장기간에 걸친 저성장국면에 진입하였으며, 이 과정에서 GDP에서 국제교역이 차지하는 비중이 지속적으로 증가하고 있다는 점임.

□ 이탈리아의 정부재정과 지방간 수입이전

- 1990년대 후반이후 본격화되었던 재정의 분권화라고 말할 수 있음. 그것은 전통적으로 중앙정부 중심의 복지재정 부담이 차츰 지역과 도시로 이전되고 있음을 의미하는 것임.

2. 이탈리아의 고용구조와 소득분배 실태

□ 이탈리아의 고용문제

- 고용율은 1998년까지 지속적인 감소세를 보이다가 증가하는 양상을 나타내는데, 이는 다른 유럽국가들에 비해 상대적으로 낮았던 여성의 경제활동 참여가 증가했다는 점과 밀접한 관련이 있는 것으로 보임.
- 실업률은 1998년 11.4%로 정점에 도달한 이후 빠르게 감소하여 2008년 현재 6.8%로 낮아짐. 이탈리아의 산업구조가 탈산업화에 따라 시간제 근로자 등 고용불안집단이 증가하고, 자영자 비율 또한 여전히 높은 수준을 유지하고 있음.

□ 이탈리아의 인구구조 변화

- 이탈리아는 이미 심각한 수준의 고령화를 경험하고 있음.
 - 노인인구의 비율은 1990년 14.9%에서 2009년에는 20.4%로 약 5.5%p 가량 증가한 것으로 나타나고 있음.
 - 장기적 관점에서 보면, 노인부양률(old-age dependency ratio)은 2010년 30.9 → 2020년 35.5 → 2030년 42.5 → 2040년 54.1 → 2050년 59.2로 계속 증가할 것으로 전망되고 있음.
 - 이는 이탈리아 사회보장제도 또한 고령화의 위험에 대비한 복지개혁이 불가피하다는 것을 의미함.

□ 이탈리아의 소득분배구조

- 빈곤층 중에서도 노인 빈곤율과 일반가구 빈곤율이 지속적으로 증가해 옴. 이는 한편으로는 노인인구의 증가, 다른 한편으로는 노동시장에서 저임금 및 고용불안 근로자의 증가가 영향을 미친 것으로 해석할 수 있음.

□ 이탈리아의 지역간 소득격차 문제

- 이탈리아사회의 가장 큰 정치현안이 남북 간 소득격차 문제이며, 사회보장정책에 있어서도 해당 지역으로 자원배분 문제가 매우 중요함.

□ 이탈리아의 근로빈곤층 규모

- 2005년 현재 이탈리아에서 일주일에 30시간 이상 일하더라도 빈곤선을 넘지 않는 임금을 받는 근로빈곤층(lavoratori a basso reddito)은 총 240만 명으로 추정됨.

3. 이탈리아 사회보장제도의 특징과 추이

□ 이탈리아 사회지출의 구조와 추이

- 전체 사회지출은 1996년 GDP의 24.3%에서 2007년 25.9%로 약 1.6%p 증가함. 의료보장 관련 지출이 전체 사회지출에서 차지하는 비중은 1996년 20.3%에서 2007년 23.9%로 약 3.6%p 증가하였으며, 사회보장지출은 같은 기간 72.0%에서 67.6%로 감소함. 공공부조제도 관련 지출 또한 약 0.8%p 증가함.

□ 이탈리아와 OECD 각국의 사회지출 비교

- 복지레짐별 OECD 국가와 비교할 때, 이탈리아는 크게 세 가지 특징을 나타냄.
 - 공적사회지출의 수준으로만 보면, 보수주의 복지체제와 다를 바가 없음.
 - 노령부문 지출이 차지하는 지출이 매우 크다는 점에서는 남부유럽국가들의 특성을 공유하고 있음.
 - 공공부조제도 관련 지출은 그 규모가 파악되지 않고 있으며, 지방정부 차원에서 제도가 정체상태에 놓여 있음.

□ 이탈리아 주요 사회보장제도의 현황과 과제

- 공적연금제도
 - 공적연금제도의 수입과 지출만을 보면, 연금개혁을 통해 재정적 지속가능성 문제가 개선되었다고 말할 수 있음.
 - 그러나 공적연금제도가 해결해야 할 과제는 첫째, 확정급여가 아닌 확정기여 방식에 따른 제도 하에서 급여의 충분성 문제가 제기되고 있다는 점임.

둘째, 현재 연금 보험료를 지불하고 있는 가입자들은 자신의 연금을 위해 기여하는 것 이상으로 기존의 연금수급자에게 연금을 지불하기 위해 기여하는 측면이 강하다는 것임.

○ 의료보장제도

- － 전체적으로 의료보장제도는 적자상태에 놓여 있음을 알 수 있으며, 2009년 현재 전체 수입대비 1.6%에 해당되는 적자가 발생하는 것을 알 수 있음.

○ 실업보험

- － 이탈리아가 상대적으로 다른 남부유럽국가들에 비해 저출산과 근로연령세대에 대한 지원을 강화하지만, 실업위험에 대한 대비와 관련해서 제도의 효율성과 포괄성을 강화하는 개편에 대해서는 큰 진전이 없었음.

○ 공공부조제도

- － 최저생계비의 운영은 지방정부로 넘어갔고, 중앙정부는 이제도를 운영하는 데 필요한 최저소득보장기준(LEA)을 제시하고 그에 따른 재원조달방안을 제시해야하는 상황에서 이를 운영하는데 필요한 조치가 뒤따르지 않고 있다는 점.

○ 사회서비스

- － 사회서비스가 지방정부인 지역(regione)에 맡겨짐에 따라, 지역별로 서비스의 구성과 성격이 다양해지고, 남북 간 차이가 존재하게 됨.

4. 이탈리아의 최근 복지정책 동향

□ 글로벌 금융위기와 이탈리아의 복지지형

- 글로벌 금융위기는 이탈리아의 복지지형에 단기적으로 글로벌 금융위기는 고용충격을 흡수함으로써 실업자 및 빈곤층의 소득보장을 강화하는 정책을 불가피하게 만들.
- 그리고 이는 대부분의 국가에서 단기적으로 재정적자를 감수한 복지확대 정책을 선택하게 함.

□ 재정건전성의 강화와 복지개혁

- 이탈리아 정부는 최근 들어 재정지출을 절감하기 위한 일단의 조치를 취하고 있음. 2010년 5월 발표된 대대적인 예산삭감 방안은 향후 2년간 약 240억 달러(GDP의 2.7%)의 예산을 삭감한다는 내용을 골자로 함.

□ 재정분권화(Welfare De-centralisation)와 복지개혁

- 지역단위에서 확대되는 복지지출 증가를 통제하기 위해서는 지방정부의 재정 책임을 강화하는 방안이 필요했기 때문에 복지분권화를 시도함.

□ 고용충격 흡수정책의 효과와 한계: 임금보장정책(CIG)

- 임금보장기금(Cassa Integrazione Guadagni : CIG)은 근로자의 감소된 소득을 보장하기 위해 기업과 국가가 재원을 조달하고, 국립사회보장기관(INPS)이 운영하는 공적기금임. 이 기금은 해고되었거나 근로시간이 단축된 근로자를 대상으로 임금의 80%까지를 보상하는 역할을 하고 있음.
- 그러나 임금보장기금을 활용한 실업급여의 수급자격이 지나치게 엄격하여 근로자의 일부만이 보호를 받는 상황임.

5. 소결

- 2008년 글로벌 금융위기 이후 그동안 지속적으로 시도되었던 이탈리아의 각종 복지개혁을 완수해야 할 필요성이 제기되고 있음.

- 그룹별로 파편화된 보장수준의 문제를 해결해야함. 이탈리아 사회보장제도가 분절적이라는 점은 잘 알려져 있지만, 경제사회적 환경변화에 대응할 수 있는 복지개혁이 이루어지지 않았음.
- 복지개혁을 가로막거나 지연시키는 정치적인 문제를 해결할 필요가 있음. 이는 정치적 부패와 분열문제가 일관된 복지개혁을 가로막고 있기 때문임.
- 이탈리아 사회보장제도의 중장기 과제에 주목할 필요가 있음. 1990년대 말 구성된 Onofri 위원회는 이탈리아 사회가 중장기적으로 취약하고 분파편화된 복지제도들을 정비하고, 빈곤정책과 가족서비스정책을 강화할 것을 제안하였음.

제9장 일본

1. 일본 복지국가체제의 특징

□ 복지국가체제의 형성과 전개

- 사회보장의 분야를 보면, 가장 먼저 이루어진 것이 공공부조제도의 개혁임.
 - － 전쟁 전에 고령자와 아동, 장애인만을 대상으로 하고 있었던 구호법을 폐지하고 생활보호제도를 제정함으로써(1946년 제정, 1950년 개정), 빈곤에 처해있는 국민이라면 누구든지 그 대상이 될 수 있는 현대적인 의미의 공공부조제도를 정비함.
- 고용보장의 분야에서는 우선 먼저 현역노동자들을 보호하기 위해 전쟁 직후인 1945년에 노동조합법의 제정함으로써 노동3권을 승인하였고, 1946년에는 노동관계조정법, 1947년에는 노동기준법을 제정. 1959년에는 최저임금제도가 도입됨.

□ ‘유사복지시스템’

- 일본 복지국가체제의 복잡한 특징으로 인해 다른 한편에서는 에스핑-앤더슨의 유형론에 얽매이지 않고 일본의 특징을 기술하는 다양한 논의가 등장하는데, 그 대표적인 논의 중 하나가 '유사복지시스템'으로서의 일본의 특징을 강조하는 논의임.
- 유사복지시스템은 장기고용관행이나 공공사업 등의 고용보장정책, 가족임금과 복리후생 등의 기업복지, 여성의 무상노동을 전제로 한 가족복지를 세 가지 핵심요소로 하는데, 이것이 서구의 복지국가와는 다른 일본의 특징으로 지적됨.

2. 일본 복지국가체제의 동요

□ 2008년 미국발 경제위기

- 2008년에 일본을 강타한 미국발 금융위기로 인해 2008년 말부터 2009년 초에 걸쳐 대량해고사태가 발생하였는데, 가장 먼저 그 피해를 본 층이 비정규직 노동자, 특히 파견노동자들이었음.

- 1990년대 이후의 경제사회적 변화와 ‘유사복지시스템’의 기능부전
 - 장기고용관행과 공공사업을 통해 실현되었던 완전고용의 붕괴.
 - 고용불안정화의 당연한 귀결로 유사복지시스템의 두 번째 축인 기업복지도 그 기능이 약화됨. 기업을 통해 제공되었던 가족임금과 복리후생 등의 혜택을 받지 못하는 비정규직 노동자들이 증가하였기 때문임.
 - 고용보장과 기업복지라는 유사복지시스템의 두 축을 지탱하고 있었던 가족복지도 그 기능이 급격히 약화됨.

3. 소결

- 유사복지시스템의 세 가지 구성요소는 고용보장, 기업복지, 가족복지임. 복지의 공급 축인 국가와 수요 축인 국민들 사이에 위의 세 가지 요소를 매개로 하는 '간접적인 관계가 성립됨.
- 2000년대를 전후로 본격적으로 전개된 유사복지시스템의 붕괴를 배경으로 등장한 민주당정권은 그 시스템의 전환을 시도하고 있음.
- '유사복지시스템의 존재를 전제로 한 간접적인 복지공급'에서 '유사복지시스템의 붕괴를 전제로 한 직접적인 복지공급'으로 전환됨.
- 현재 일본 복지국가체제는 지금까지 반세기 이상에 걸쳐 구축 정착해 온 과거의 유산을 청산하는 힘든 도전을 진행하고 있음.

제10장 스위스

1. 스위스의 정치체제가 복지국가의 형성이 발전에 미친 영향

- 스위스의 정치체제
 - 일반적 특징
 - － 스위스는 소위 견제와 균형의 원리(principle of check and balance)에 입각하여 고도의 수직적·수평적 권력분산이 이루어질 수 있는 정치체제를 확립하고 있음. 이러한 권력분산의 정신이 현실적으로 적용될 수 있는 대표적인 제도적 장치로는 강력한 연방주의, 제도적으로 정착된 원외 협상기구,

협의체적 정부 구성 그리고 고도로 발달된 직접민주주의 등을 지적할 수 있음.

○ 타협적 민주주의의 주요구성요소

- 연방정부(Bundesrat): 스위스의 중앙행정부(연방정부)는 의회 중심제와 대통령 중심제를 혼합한 형태를 보이고 있음.
- 연방주의(Föderalismus): 스위스는 유럽에서 역사적 전통이 오래되고 기능적으로 가장 분권화되어 있지만, 제도적으로 매우 복잡한 연방주의를 운영해 오고 있음. 이러한 분권적 전통은 스위스 국가 건립 시부터 다양한 민족출신의 구성원들이 상호 이질적인 종교적·문화적·언어적 배경을 유자계승하여 살아갈 수 있도록 하고, 동시에 그럼에도 불구하고 동등한 권리와 의무를 가진 스위스인으로서의 정체성을 유지할 수 있도록 하기 위한 정치적 의도에 그 뿌리를 두고 있음.
- 직접민주주의(Direktdemokratie): 스위스는 세계에서 가장 포괄적이고 광범위한 직접민주주의를 실시하고 있는 국가임. 이와 같은 직접민주주의는 국민들이 중요한 정치적 사안에 대한 찬반의사를 표명할 수 있을 뿐만 아니라, 동시에 정치적 의사결정의 과정에 직접적 또는 간접적 영향력을 행사할 수 있는 권한을 가지게 된다는 점에서 그 의의가 있음.

□ 스위스 복지국가체제의 형성과 발전

○ 스위스 복지국가의 형성과 발전 과정

- 스위스에 있어서 최초의 근대적 사회보장 입법은 1874년 헌법 개정에 따라 노동자의 근로조건과 작업환경에 대한 관할권이 주정부에서 연방정부로 이관되었고, 이에 기초하여 1877년 『연방공장법(Eidgenössisches Fabrikgesetz)』이 제정됨에 따라 실현될 수 있게 됨.
- 전체 국민을 포괄하는 강제적 공적연금제도의 도입에 대한 필요성이 이미 1900년대 초반부터 광범위하게 인식되기 시작되었고, 마침내 연방정부는 1925년 헌법의 개정을 통하여 관련 법률안을 제정하여 1931년 연방의회에 상정을 하였으나 이해관계의 대립으로 인하여 부결이 됨. 이후 연방정부는 수차례에 걸친 입법 시도 끝에 노령과 부양자의 사망(유족)이라는 사

회적 위험만을 보호의 대상으로 하는 『국민연금법(Gesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung: AHV-Gesetz)』을 입안하여 1947년 비로소 연방의회를 통과함.

- 1953년에는 군복무 또는 공익근로 등으로 인해 상실된 임금을 별도로 보상하기 위한 목적으로 「대체급여제도(Erwerbsersatzordnung)」가 도입되었으며, 이후 1960년에는 「장애연금제도(Invalidenversicherung)」의 도입이 이루어지게 되었으며, 그리고 1966년 『보충급여제도에 관한 연방법(Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen)』이 제정됨.
- 1912년 『의료보험 및 산재보험에 관한 연방법(Bundesgesetz über Kranken- und Unfallversicherung)』이 연방의회를 통과할 수 있게 되었으며, 그리고 동 법률에 근거하여 각각의 제도는 1914년 그리고 1918년에 시행됨.

○ 스위스 복지국가의 주요 특징: 3층 보장의 원리

- 스위스 복지국가의 핵심적 특징의 하나로서 소위 ‘3층 보장의 원리(Drei-Säulen-Prinzip)’가 언급될 수 있음. 이러한 사회보장의 원리는 1972년 국민투표와 연방의회의 표결을 통하여 연방정부의 권한사항으로 확정됨에 따라 그 근거규정이 연방헌법 제 111조 - 113조에 명시될 수 있게 됨.

2. 스위스 복지국가의 제도적 구성체계

□ 스위스 복지국가의 제도적 체계

- 스위스의 사회보장체계를 범주별로 구분하여 정리해 보면 ①노령·유족 장애의 사회적 위험에 대한 3층의 사회보장제도 그리고 별도로 부조의 원리를 바탕으로 운영되는 보충급여제도 ②의료보험제도와 산재보험제도 ③군복무나 모성으로 인한 소득단절의 문제에 대처한 대체급여제도 ④실업보험제도 ⑤가족수당제도 그리고 ⑥사회부조제도로 구분해 볼 수 있음.
- 개별 사회보장제도의 운영재원은 제도별 특성에 따라 ①노사가 절반씩 부담하는 보험료 ②자영업자나 비경제활동인구의 보험료 ③의료보험의 경우에서처럼

인두적 정액보험료 ④정부보조금 등으로 충당됨.

□ 개별 사회복지제도들의 구성체계

○ 국민연금제도

- 국민연금의 적용: 국민연금제도의 적용은 보편성의 원칙에 입각하여 이루어지고 있으며, 구체적으로 제도가입의 의무는 ‘거주의 원칙’에 따라 스위스에 거주를 하는 모든 사람 그리고 ‘작업장 소재지의 원칙’에 따라 국내의 사업장에서 종사하는 모든 근로자에게 대하여 적용함.
- 국민연금의 재정: 세대간 계약을 바탕으로 하는 부과방식으로 운영이 되며, 재원은 보험료, 정부보조금 그리고 연금조정기금의 운용수익금 등으로 충당되고 있음.
- 국민연금의 급여: 종전 ‘부부연금의 원칙(Ehepaarenrentenprinzip)’에 입각하여 운영되어 왔던 노령연금제도는 제도 개혁에 따라 '1인 1연금의 원칙(Individualrentenkonzept)'으로 전환을 하게 됨.

○ 장애연금제도

- 장애연금제도의 적용: 장애연금제도는 일차적으로 각종 재활 및 자활 지원 사업을 통하여 장애로 인한 신체적·경제적·정신적 피해를 최소화하여 경제적 자립기반을 조성해 주고, 이차적으로 장애연금과 같은 소득지원을 통하여 장애인과 그 가계의 기초생계를 보장하는 기능을 하고 있음.
- 장애연금제도의 재정: 장애연금제도의 운영재원은 크게 보험료와 정부보조금으로 충당되고 있음.
- 장애연금제도의 급여: 장애연금제도에 있어서 장애판정의 기준은 경제활동 여부에 따라 상이하게 적용해 오고 있음.

○ 보충급여제도

- 스위스의 국민연금제도와 장애연금제도의 헌법적 요구사항은 가입경력의 공백이 잦은 사람(특히 불규칙 취업자, 국외거주자)에 대해서는 제대로 지켜질 수 없는 보호의 공백문제가 발생하게 됨. 따라서 스위스는 별도의 보충급여제도(Ergänzungsleistungen)를 통하여 최저연금에 상응하는 급여가 제공될 수 있도록 하고 있음.

○ 대체급여제도

- 제도의 적용: 대체급여제도(Erwerbsersatzordnung)는 소득활동자가 군복무 또는 모성휴가로 인하여 소득의 단절문제를 겪게 될 경우 그 대체소득을 보장해 주기 위한 목적으로 운영되는 제도임.
- 대체급여제도의 재정: 주로 보험료 수입으로 충당되며, 보험료의 산정 및 부과 방식은 전적으로 국민연금제도의 경우와 동일한 방식으로 적용됨.
- 대체급여제도의 급여: 사안별로 군복무 또는 모성휴가에 따라 차등적인 방법으로 결정됨.

○ 의료보험제도

- 의료보험제도의 적용: 스위스에 거주하고 있는 모든 국민은 의료보험법의 개정에 따라 1996년 이후부터 의료보험에 의무적으로 가입해야하며, 외국인의 경우 스위스의 거주기간이 3개월을 초과하게 될 경우 그 시점부터 의료보험에 당연가입을 하여야만 함.
- 의료보험제도의 재정: 스위스의 의료보험은 보험료 재원을 주된 수입원으로 운영함.
- 의료보험제도의 급여: 스위스의 의료보험체계에 있어서 의무적 의료보험은 주로 현물급여의 형태로 제공되며, 가입자가 질병·부상·임신 및 출산 등으로 인하여 진찰·진료·간호 등이 필요로 하게 되었을 경우 그 비용을 사회보험의 원리에 입각하여 해결해 주기 위한 목적으로 운영됨.

○ 산재보험제도

- 적용대상: 소득수준, 직종, 종사상 지위 또는 국적에 상관없이 임금을 목적으로 스위스에서 취업활동을 하고 있는 근로자, 무급의 견습공 그리고 구직등록을 한 실업자 등이 이며, 제도의 당연적용에서 제외되어 있는 사업주, 자영업자, 농업경영자 등은 본인의 희망에 따라 임의로 가입을 할 수 있음.
- 산재보험제도의 재정: 스위스의 산재보험제도는 보험료를 주된 수입원으로 하여 운영함.
- 산재보험의 급여: 산재보험제도의 급여는 크게 요양급여와 현금급여로 구

성이 되어 있음.

○ 실업보험제도

- － 실업보험제도의 적용: 실업보험제도의 적용은 원칙적으로 임금을 목적으로 근로를 제공하는 모든 사람을 대상으로 하고 있으나, 다만 예외적으로 농업부문의 가족종사자와 연금수급연령을 초과한 고령근로자에 대해서는 적용제외의 규정이 적용됨.
- － 실업보험제도의 재정: 가입자의 보험료 수입으로 운영되며, 여기서 보험료는 가입자의 보험적용소득을 기준으로 노사가 각 1%씩 부담을 하게 됨.
- － 실업보험제도의 급여: 개인의 보험적용소득을 기준으로 70%의 수준에서 제공됨.

○ 사회부조제도

- － 사회부조제도(öffentliche Sozialhilfe)는 빈곤문제에 대처한 최후의 안전망으로서 역할을 담당하고 있으며, 이러한 사회부조제도는 한편으로는 빈곤계층에게도 사회적 최저수준을 보장해 줌으로써 건강한 시민의 일원으로서 경제적·사회적·문화적 참여가 가능할 수 있도록 지원하고, 동시에 다른 한편으로는 빈곤문제나 빈부격차로 인한 사회적 긴장이나 갈등을 해소하고자 하는 목적으로 함.

3. 소결

- 스위스의 복지국가는 꾸준히 발전해 오고 있으며, 이에 따라 사회복지재정의 수입 및 지출 규모 또한 매년 빠른 속도로 증가해 오고 있음. 하지만 이러한 통계수치는 국가의 복지수준을 평가할 수 있는 판단자료로서 한계를 가지고 있음. 국가의 복지수준은 그 나라의 경제적 수준과 상호 비교하게 될 경우에만 비로소 올바르게 평가할 수 있을 것으로 판단됨.

제11장 영국

1. 영국 사회보장급여의 특징

- 영국의 사회보장급여체계를 구분하는 방법은 자산조사(means test) 실시유무에 따

라 자산조사형 급여와 비자산조사형 급여, 급여에 대한 기여(contribution) 여부에 따라 기여형 급여와 비기여형 급여로 나뉜.

- 지급대상 및 지급방식 등을 종합적으로 고려해 보면 사회보험형 급여, 사회부조 보편 급여, 조세형 급여로 구분할 수 있음. 또한, 대상자들의 근로 참여여부에 따라 실직급여(Out-of-work benefit)와 근로연계급여(In-work benefit)로 나누어 살펴볼 수 있음.

2. 글로벌 경제위기 전후 영국의 복지정책환경

- 글로벌 경제위기의 여파로 2009년에 -5.0%의 경제성장률을 보였으며, 실업률 또한 2008년 5.3%였던 실업률이 경제위기의 여파가 현실화된 2009년에는 7.6%로 다시 급증하였음.
- 정부부채의 비중이 높다는 점이 경제위기에 대응하는 정책적 선택의 여지를 제약하는 조건으로 작용할 것은 분명하며, 이러한 점에서 위기 이후의 복지정책에는 큰 변화가 없는 것으로 평가 내지 전망되고 있었음.
 - 실제로 위기 직후 한시적인 세액공제나 적극적 노동시장 정책을 시행한 것을 제외하고는 영국정부가 주목할 만한 사회정책 프로그램을 새롭게 도입하지는 않고 있었음.

3. 영국 정부의 복지개혁 배경 및 내용

- 복지개혁의 배경
 - 기존의 급여체계는 취업의 유인을 제공한다기보다 수급 지위를 지속하려는 유인을 제공하고 있었고, 따라서 정부는 수급자의 취업을 촉진하는 방향으로 지원해야 할 필요성이 있었음.
 - 기존의 급여체계가 매우 지나치게 복잡하다는 것임.
- 복지개혁의 원칙 및 내용
 - 어떤 종류의 일자리에든 취업하는 것이 확실히 이득이 되도록 함.
 - 더 많은 유인을 제공하여 가구의 취업을 장려하고 노동시간을 늘이도록 함.
 - 상이한 급여의 수급계층 사이의, 그리고 수급자와 납세자 사이의 형평성을 증

진시킴.

- 가장 취약한 계층을 지속적으로 지원하여 실직가구나 이동빈곤을 줄임.
- 유인과 조건을 동시에 강화함으로써 책임성과 적극적 행동을 고취함.
- 부정수급이나 오류, 과잉급여 등의 여지를 줄이기 위해 급여의 처리과정을 자동화하고 수급대상자의 자기 서비스(self-service)를 강화함.
- 급여와 세액공제제도가 장·단기적으로 재정적으로 감당할 수 있도록 설계함.

4. 소결

- 영국의 복지 개혁이 우리나라의 복지제도에 시사하는점.
 - 개혁의 주된 내용을 이루는 급여체계의 단순화가 우리 제도에서도 중요한 쟁점으로 부각되고 있는 점에 주목해야 할 것임.
 - 복지개혁의 방향에서 근로유인의 강화라는 점이 지속적으로 강조되고 있다는 점과, 근로유인의 강화를 위해서 제재보다는 금전적 유인구조의 개편이 핵심적 요소로 등장하고 있다는 점.

제12장 독일

1. 독일 사회보장제도의 전개과정과 현황

- 정치 및 경제 등 사회적 배경
 - 독일 사회보장제도 전반에 영향을 미치는 요소는 연방주의(federalism; Fedederalismus)와 공동체적 조합주의(corporatism; Korporatismus)에 의한 기능적 자치임.
 - 독일은 2차대전 후 사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)라는 독특한 경제체제를 도입하여 커다란 성공을 거둔 국가임. 이것은 자본주의적 시장경제를 중심으로 하면서도 사회보장제도와 교육제도 등을 통해 사회적 약자에 대한 배려를 충분히 하는 체제임.
- 독일 사회보장제도의 전개과정
 - 독일의 사회보장제도를 태동시킨 직접적 원인은 후발 산업국가로서 산업의 대

규모적 팽창과 급속한 자본주의의 성장을 겪는 19세기 말 노동자 수가 급격히 증가함에 따라 노동조합이 생겨나고 노동운동이 점차 격화된 것을 배경으로 함.

- 이에 1883년 질병보험법, 1884년 산재보험법, 1889년 양로 및 폐질 보험법 등이 제정되었고, 이후 상기한 세 개의 법은 1911년의 제국보험법(Reichsversicherungsordnung)으로 통합되었으며, 같은 해에 사무직을 위한 사무직보험법(Angestelltenversicherung)이 별도로 제정되어 현재 독일 사회보장의 근간이 됨.

□ 사회보장제도의 현황

- 독일의 사회보장제도는 크게 7가지 시스템으로 이루짐.
 - － 사회보장시스템(연금보험, 건강보험, 장기요양보험, 산재보험, 실업보험)
 - － 특수시스템(농민연금, 자유직공제, 개인연금)
 - － 공무원들을 위한 공무원시스템(공무원연금, 공무원 가족수당, 공무원보조)
 - － 기업의 사용자가 제공하는 사용자시스템(임금지속지불, 기업연금, 기업추가복지, 기타 사용자복지)
 - － 배상시스템(사회배상, 부담조정, 보상 등)
 - － 장려와 부조시스템(아동수당과 가족조정, 보육수당과 부모수당, 구직자 기초보장, 실업부조와 기타 노동장려, 교육과 상승장려, 사회부조, 아동과 청소년부조, 주거수당)
 - － 조세지출에 해당하는 조세복지

2. 독일의 사회보장재정 추이

□ 수입 구조 및 추이

- 총사회재정의 재원종류에는 사회기여금, 국가보조, 기타수입 등이 있음.
 - － 1991에서 2009년까지 사회기여금은 약 66%에서 약 59%대로 감소하였고, 국고보조는 약 31%에서 약 38%로 증가함. 사회기여금의 연평균증가율은 1995년의 5.6%에서 등락을 보이지만 계속 낮아지고 있으며, 국고보조의 연평균증가율도 1995년의 7.7%에서 역시 등락을 보이지만 계속 낮아져 2009년에 2.8%를 보이고 있음.

□ 지출 구조 및 추이

- 지출성격별 종류에는 사회보장지출, 행정지출, 기타지출이 있음
 - 사회보장지출이 관찰기간동안 약 96%를 안정적으로 차지하고 있고, 이 중 주기적 소득급여는 약 68%에서 64%로 감소하고 있는 반면 현물급여는 약 27%에서 30%로 증가하였음.

3. 독일의 개혁 내용 및 평가

□ 개혁배경

- “뤼롭”-위원회("Ruerup"-Kommission)의 설치와 함께 그 결과를 종합하여 정책화한 “아젠다 2010(Agenda 2010)”의 과정에서 볼 수 있음.
- 더불어 근본적인 개혁이 이루어지게 된 데에는 당시 독일의 어려운 상황이 중요한 원인이 됨.
 - 당시 독일경제는 지속되는 경기침체로 인해 2003년 제로성장에 그치고, 2004년에도 침체상황이 계속되어 3년 연속해서 “EU 성장 및 안정협약”상의 한계치인 재정적자 GDP 3% 수준을 초과하고 있었음. 그리고 2003년 6월 실업률이 11.3%까지 이르렀고, 취업자 수도 감소하고 있었음.

□ 개혁내용

- ‘아젠다 2010’ 성립 개혁조치 이전(Hartz I ~Ⅲ차 개혁안)
- ‘아젠다 2010’ 개혁 조치(Hartz IV차 개혁안)

□ 개혁의 평가

- 핵심적 요소였던 노동분야의 개혁에 대해서 기본적으로 긍정적인 평가가 이뤄짐.
 - 근로능력자로서 사회부조에 해당하는 실업급여를 받는 주로 장기실업자인 Hartz IV의 대상자 수는 그 정책이 실행된 이후 2006년 대비 2009년에 절대수는 51만 9185명이 감소하였고, 상대적으로는 9.5%가 감소함.

4. 소결

- 독일의 복지개혁은 연금제도나 의료제도와 같이 수동적 제도에서는 재정건전화를 강조하는 한편, 적극적 노동시장정책, 교육정책, 가족정책 같은 적극적 제도는 확대

하는 두 가지 방향으로 진행됨.

- 우리나라와 같이 사회보험을 중심으로 하면서도 고부담 고복지를 하고 있는 독일이 경제와 사회보장 간에 선순환적 구조를 최근의 개혁을 통해 달성하고 있어 우리나라에도 밝은 가능성이 있음을 시사하고 있음.

제13장 복지국가 유형과 지속가능성

1. OECD 국가의 재정 및 복지 현황

□ 국가채무

- 2008년 현재 국가채무가 가장 높게 나타나고 있는 나라는 일본으로 GDP 대비 국가채무비율이 172.1%로 OECD 평균 78.4%보다 2배 이상의 채무비율을 보이고 있음. 이탈리아(114.4%)와 그리스(102.6%), 아이슬란드(96.3%), 벨기에(93.5%)가 일본의 뒤를 잇고 있으며, 남유럽 재정위기국에 속하는 포르투갈이 헝가리, 프랑스 등의 국가들과 유사한 국가채무 수준(약 70%)을 보이고 있음.

□ 공공사회복지지출

- 우리나라의 총사회복지지출 수준은 2005년 9.4%로 OECD 평균 23.5%의 40%에 불과한 수준임. 스웨덴과 덴마크 등과 같은 북유럽 국가들은 공공사회복지지출이 사회복지지출의 대부분을 차지하는 것에 비해 미국은 전체 사회복지지출에서 민간사회복지지출이 차지하는 비중이 상대적으로 높은 편임.
- 최근 남유럽 재정위기로 이슈가 되었던 PIGS 국가는 2005년 공공사회복지지출이 OECD 평균과 유사하거나 약간 상회하는 국가들로서, 이들 국가들은 OECD 평균 이상의 공공사회복지지출 수준을 보이나 이번 재정위기에 안정적인 모습을 보인 덴마크, 프랑스, 스웨덴 등의 국가들과 비교해 1990년에 비해 공공사회복지지출 수준이 급격히 증가하였다는 특징을 보임.

□ 노인인구비율

- 인구고령화는 보건 및 기타 노인복지 등 다양한 분야에서 지출을 증가시켜 복지국가의 재정 상황을 불안하게 하는 복지국가의 위협요소로 제시되고 있

음. 또한 생산가능인구의 감소를 가져와 노인인구에 대한 부양비용 증대라는 이중부담을 지우고 있음.

- 2010년 현재 일본의 고령인구비율은 23.1%로 OECD 국가 중 가장 높으며, 이탈리아와 독일이 각각 20.5%, 20.4%로 그 뒤를 따르고 있음. OECD 평균은 14.8%로 오스트리아, 벨기에, 핀란드, 그리스, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스 등이 17% 이상으로 다소 높은 고령인구비율을 보여주고 있음.

– 최근 재정위기 상황을 맞은 PIGS 국가의 고령인구비율이 높다는 것은 고령화가 복지국가의 재정 상황을 압박하는 요인임을 보여준다고 할 수 있음. 그러나 동시에 스웨덴, 핀란드 등이 이들 국가들 수준의 고령인구비율을 보이고 있다는 것은 고령화로 설명되지 않는 부분이 있음을 의미함.

□ 국민부담률

- 보다 높은 삶의 수준, 사회권의 보장을 위해서는 복지지출을 늘려야 하고, 조세부담의 증가를 피할 수는 없음. 한 국가의 징세를 통한 재정능력은 복지국가의 지속가능성을 위해 중요함.
- 2007년 현재 국민부담률이 가장 높은 국가는 덴마크(48.7%)이며, 그 다음은 스웨덴(48.3%), 벨기에(43.9%), 이탈리아(43.5%), 프랑스(43.5%) 순이다. OECD 평균 35.8%에 견주어 미국, 캐나다, 스위스, 그리스 등이 평균보다 낮고, OECD 국가 중 가장 낮은 국가는 멕시코(21.1%), 두 번째로 낮은 국가는 우리나라(26.9%)임.
- 이번 재정위기를 겪은 PIGS 국가의 국민부담률은 OECD 평균수준 및 그 이하수준으로 나타남.

2. 국가재정위기의 원인과 위험도

□ 국가채무에 영향을 미치는 요인

- 공공사회복지지출과 국가채무비율과는 양의 상관관계($r=.355$, $\text{sig}=.05$)가 나타났으며, 경상성장률과 국가채무비율과는 음의 상관관계($r=-.163$, $\text{sig}=.05$)가 나타났음. 반면에 경상수지 변수는 유의미하지는 않으나 약한 음의 상관관계를 갖는 것으로 나타남.

- 국가채무에 영향을 미치는 원인을 분석한 결과, 공공사회복지지출비율 변수만 유의미하게 나타났음. 공공사회복지지출이 늘어나면 국가채무가 증가하는 것으로 나타나며, 경제성장률이 저조하고, 경상수지가 적자일 경우 공공사회복지지출이 증가한다고 추정할 수 있음.

□ 복지지출에 영향을 미치는 요인

- 복지지출에 영향을 미치는 요인은 1인당 GDP, 실업률, 빈곤율, 지니계수, 노인인구비율 모두 유의미하게 나타났음. 경제발전수준(1인당 GDP)이 높을수록 공공사회복지지출은 높으며, 복지수요 증가에 기여하는 고령화와 실업률이 높을수록 공공사회복지지출은 높아지며, 빈곤율이 낮을수록 공공사회복지지출은 높아짐.

□ 재정위기에 영향을 미치는 요인

- 재정위기에 영향을 미친 요인은 경상수지 변수가 유일하게 유의미하게 나타났음. 경상수지가 1단위 증가하면 재정위험에 처할 확률은 .752로 나타나 경상수지가 증가할수록 위험에 처할 확률이 낮아지는 것으로 나타났음.
- 국가가 재정위기에 처하지 않기 위해서는 국가의 경제성장률 향상과 더불어 상품과 서비스 등의 수출과 관련해 늘어나는 생산과 일자리가 수입으로 인해 줄어드는 것보다 큰 만큼 국민 소득 수준이 높아지고 고용이 확대되는 긍정적인 효과를 가져다주는 제도적인 장치가 필요하다는 것을 의미함.

3. OECD 국가 유형화 시도

□ 유형화 관련 변수

- 본 연구에서는 고용률과 최근 발생한 남유럽 국가들의 재정위기 상황을 반영하기 위해 국가채무에 영향을 미치는 공공사회복지지출수준, 그리고 이러한 시장소득 및 국가의 재분배 활동의 결과로 나타나는 불평등 수준을 나타내는 지니계수를 통해 국가를 유형화를 시도함.
- 군집분석 결과에 따라 OECD 국가의 유형화 결과를 정리하면, 유형1에는 캐나다, 호주, 일본, 뉴질랜드, 아일랜드, 영국, 미국, 유형2에는 룩셈부르크, 체코, 슬로바키아, 벨기에, 프랑스, 유형3에는 그리스, 폴란드, 스페인, 포르투갈,

이탈리아, 헝가리, 유형4에는 독일, 오스트리아, 핀란드, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 스위스, 네덜란드, 아이슬란드, 유형5에는 멕시코, 터키, 한국이 포함됨.

– 고용률이 가장 높은 국가군은 유형4로 선진 복지국가를 대표하는 스웨덴, 덴마크, 네덜란드 등이 포함된 국가군이며, 가장 낮은 국가군은 우리나라를 포함한 멕시코와 터키가 포함된 유형5임.

– 다음으로 GDP 대비 공공사회복지지출 수준을 살펴보면 OECD 평균은 20.57%이고, 우리나라가 포함된 유형5 국가군이 9.33%로 가장 낮으며 그 다음으로 17.80%의 유형1의 국가들이 낮음. 또한 GDP 대비 공공사회복지지출은 고용률이 가장 높은 유형4가 가장 높은 것을 볼 수 있음.

– 불평등 수준은 우리나라가 속한 유형5가 가장 높으며 고용률과 GDP 대비 공공사회복지지출이 높은 유형4 가장 낮게 나타나고 있음.

○ 사회복지지출 규모를 축소하는 것이 쉽지 않은 상황에서 사회복지지출규모에 대한 일정수준의 지출을 전제하고 국가채무의 증가를 막고 국가의 재정안정을 달성하기 위해서는 공공사회복지지출 수준은 상대적으로 높으나 국가부채 수준이 낮은 유형4의 국가들에 대한 검토를 통해 함의를 이끌 수 있을 것임.

4. 소결

□ 남유럽의 재정위기로부터 촉발된 복지지출에 대한 우려에 대하여 실증적 자료에 기반하여 OECD 국가들의 경험을 비교분석함으로써, 복지지출과 국가재정위기 간의 관계가 단순한 상관관계로 설명될 수 없음을 보여줌.

○ 높은 복지지출은 국가채무의 증가와 상관관계가 높지만, 다른 요인들을 통제하는 경우 복지지출은 국가채무에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타남.

– 일례로 스웨덴 등과 같이 복지체제 4유형의 국가군은 복지지출이 높음에도 불구하고 국가채무수준을 EU가 권고하는 수준인 GDP 60% 이하 수준에서 잘 관리하고 있는 것으로 나타났으며, 고용율도 높아 경제적 지속가능성도 높은 것으로 나타났음.

□ 이러한 연구결과는 한국 사회의 발전경로 선택에 있어 다음과 같은 점을 시사함.

○ 첫째, 복지지출의 높고 낮음 그 자체가 국가재정 위기로 직접적으로 이어지는

것은 아니라는 점, 둘째, 복지지출의 귀착이 더욱 중요하다는 점, 셋째, 고용률을 높게 유지하는 것이 무척 중요하다는 점임.

- 따라서 복지지출 수준 그 자체보다는 복지지출이 사회적지속가능성을 제고하는 방향으로 사용되고 있는가에 보다 관심을 가지고 보아야 할 것임. 이는 복지지출의 귀착, 즉 복지지출이 궁극적으로 누구에게 혜택을 주고 있는가라는 문제를 보다 면밀히 살펴보아야 한다는 과제를 던져주는 것임.
- 또한 복지지출이 고용률을 제고하는 방향으로 사용될 수 있다면, 즉 일자리 창출에 기여할 수 있다면 복지지출의 증가는 소모적인 것이 아니라 생산적인 것일 수 있음을 보여줌.

제14장 지속가능한 한국 복지체제의 발전방향

1. 거시적 측면에서의 한국복지체제의 특성

□ 지속가능성

- OECD 국가의 복지레짐별 주요 경제-사회복지 지표를 비교해 보면 다음과 같은 특징이 나타남.
 - － 1인당 GDP, 국가채무비율, 경상수지 적자 지표를 살펴본 결과, 사민주의는 좋은 경제제표 순위는 가장 높고, 나쁜 경제제표 순위는 가장 낮게 나타나 탁월한 경제체질을 갖고 있는 것으로 나타남. 반면 남유럽은 경제발전수준, 경제성장률, 국가채무 및 경상수지적자 측면에서 모두 거의 최악의 수준으로 나타남.
 - － 고용률, 실업률, 빈곤율, 빈곤갭, 불평등지니계수를 비교해보면, 사민주의 및 조합주의가 고용률은 높고 빈곤율은 낮은 것으로 나타났으며, 남유럽, 동유럽, 개도국은 고용률이 낮고 실업률은 높은 것으로 나타남. 사민주의는 빈곤율, 빈곤갭, 지니계수도 가장 낮아 성과지표도 가장 좋은 것으로 나타난 반면, 남유럽은 고용률, 실업률, 빈곤율, 불평등도에서 모두 좋지 않은 성과지표를 보임.
 - － 복지수요 규모에 가장 큰 영향을 미치는 노인인구비율을 보면, 남유럽 및

조합주의 국가가 고령화 비율이 높은 반면, 개도국 및 동유럽은 고령화 비율이 낮은 것으로 나타남.

- 사회복지지출 규모와 구성을 비교해보면, 남유럽은 자산조사 및 사회보험 현금지출 구성 비율이 높은 반면, 서비스지출 구성 비율은 가장 낮은 것으로 나타남.
- GDP 대비 연금지출 비율을 살펴보면, 남유럽은 노인복지 지출도 높은 반면, 노인빈곤율도 매우 높은 것으로 나타나 복지지출이 빈곤완화에 적절히 사용되지 않고 비효율적으로 사용되고 있음을 알 수 있음. 조합주의 국가도 비슷한 양상으로 복지지출이 계층화 완화에 사용되지 않는다는 것을 보여줌.
- 근로인구에 대한 소득지원지출은 시민주의 및 조합주의가 높으며, 근로빈곤율은 개도국 및 남유럽 국가가 높게 나타나, 투입과 성과가 비례하는 것으로 나타남.

□ 복지지출의 수준 및 구성

○ OECD 국가의 복지레짐별 공적 및 사적 사회지출, 프로그램별 지출, 사회서비스 지출 등의 변화를 살펴보면 다음과 특징이 나타남.

- 사회적 투자 개념의 공적사회지출을 가장 많이 하는 복지체제는 시민주의 국가군이고, 시민주의 복지체제는 노령연금 등 현금이전의 증가폭을 상대적으로 억제하는 대신 현물급여 증가폭을 늘려옴. 반면, 남유럽 국가군은 노령연금 등 현금이전의 증가폭이 최근으로 올수록 더욱 커졌으며, 사회적 투자 개념의 공적사회지출보다는 전통적인 소득이전 프로그램에 대한 지출이 큼. 조합주의 국가군도 공적사회지출수준이 높고 노령연금 등 현금이전 지출의 증가폭이 큰 특징을 갖고 있음.
- 미래사회 변화에 부합하는 사회적 투자 개념의 지출의 비중이 상대적으로 높고, 노령연금지출의 조정을 통해 세대 간 합리적 자원배분의 원칙을 만들어나가는 시민주의 국가군은 지속가능성이 높은 공적사회지출 구조를 만들어 나가고 있다고 평가되는 반면, 남유럽 국가군과 조합주의 국가군은 지속가능성 측면에서 취약한 공적사회지출 구조를 갖고 있는 것으로 평가됨.

□ 복지지출의 성과

- OECD 국가의 복지레짐별로 복지지출이 얼마나 효과적으로 빈곤을 등 복지 수요를 완화 하였는가 라는 투입대비 성과의 측면에서 살펴봄.
 - － 공적사회복지지출비용의 경우 사민주의, 자유주의, 동유럽은 투입 대비 성과가 좋은 반면, 조합주의 레짐은 별로 좋지 않았고, 남유럽 레짐은 더욱 좋지 못함. 남유럽 레짐은 가장 비효율적인 복지지출을 한다는 의미인데, 이는 복지지출의 귀착이 빈곤을 해소보다는 기득권층에게 사용되고 있음을 보여주는 것임.
 - － 노령계층 및 근로연령계층에 대한 복지지출 투입 대비 성과를 각각 살펴보면, 근로연령계층은 투입순위와 성과순위가 모두 일치하는데 비해, 노령계층 지출순위와 비빈곤율 순위에서는 사민주의와 동유럽이 투입대비 성과가 좋았고, 조합주의가 투입 대비 성과가 좋지 않았고, 남유럽이 가장 좋지 않음.
 - － 공공사회복지지출 중 자산조사현금, 사회보험현금, 서비스 간의 구성 비율을 비교해보면, 사민주의는 사회보험현금과 서비스가 비중이 유사하고, 자산조사현금의 비중이 매우 낮은 반면, 자유주의는 자산조사 현금 비중이 다른 복지레짐에 비해 매우 높은 것으로 나타남. 한국이 속한 개도국이 자유주의 레짐과 유사한 양상을 보이는 것으로 나타났으며, 조합주의 및 남유럽은 사회보험 현금에 비해 서비스 지출 비중이 낮은 것이 특징임.

2. 미시적 측면에서의 한국복지체제의 특성

□ 근로연령세대와 노령세대 간의 자원배분

- LIS WAVEVI을 사용하여 분석을 실시한 결과는 다음과 같음.
 - － 근로계층 1인당 가처분소득 대비 노령계층 1인당 가처분소득은 국가평균 60.9%이며, 복지레짐별로는 사민주의 62.9%, 보수적조합주의 67.8%, 자유주의 53.8%, 남유럽 65.6%, 동유럽 74.9%, 개도국 43.2%로 나타남.
 - － 한국의 노령계층을 위한 연금지출비용은 1.8%로 OECD 평균 8.5%에 비해 1/5 수준에 불과하고, 노인빈곤율은 무려 48.5%로 OECD 평균 13.7%

보다 3.5배 높음. 한국의 근로연령계층에 대한 소득지원 지출비율은 1.56%로 OECD 평균 5.25%에 비해 1/3 수준이고, 근로연령계층 빈곤율은 10.9%로 OECD 평균 10.0%에 비해 약간 높은 편임.

□ 생산활동집단과 재생산(돌봄)활동집단 간의 자원배분

— 비취업자 가치분소득/취업자 가치분소득 배율을 비교한 결과, OECD 평균은 47.4%였는데, 한국은 20.5%로 나타남. 이는 경제활동자로부터 비경제활동자에게 적절한 자원배분이 이루어지지 않고 있음을 의미함.

□ 고기술/숙련근로집단과 저기술/미숙련근로집단 간의 자원배분

— 중등교육수준 이하 집단의 가치분소득/고등교육수준 이하 집단의 가치분소득 배율 비교한 결과, OECD 평균은 66.5%이며 한국은 59.5%로 낮은 편임. 스웨덴 82.9%, 노르웨이 81.2%, 덴마크 82.3% 등 북구유럽 국가들의 고숙련근로자집단 대비 미숙련근로집단에 대한 자원배분은 관대한 반면, 미국, 영국은 동 비율이 모두 57.8%로 가장 낮았음. 이는 자유주의 복지레짐에 속하는 이들 국가는 고숙련집단과 미숙련집단 간에 임금격차가 크다는 것을 의미함.

3. 한국 복지체제의 지속가능성

□ 지속가능성의 관점에서 한국의 복지체제를 평가하면 다음과 같음.

- 경제생산체제보다는 분배체제의 보장을 통한 사회적 지속가능성을 담보하는 것이 우선과제인 것으로 평가됨.
- 극심한 저출산으로 인한 인구 재생산 위기에 봉착하였음.
- 급속한 고령화와 최고수준의 고령화로 인하여 생산인구 부족과 부양부담 극대화 예상됨.
- 낮은 고용률 및 높은 영세 자영업 비율이 특징을 이루며, 비경제활동인구가 높고, 특히 여성의 유급노동시장 참여율이 낮음.
- 가족영역이 아직도 전근대적 가족영역으로 남아 있는데, 이는 낮은 여성고용률로 나타남과 동시에 가족형태의 다양화와 가치관의 변화로 가족의 돌봄기능 잠재력은 현저히 약화됨.

- 복지권리 의식은 급속히 높아지는 반면, 실질적인 사회적 연대 책임 의식은 낮은 것으로 나타나 권리와 책임 간에 상당한 불일치와 괴리를 보이고 있음.

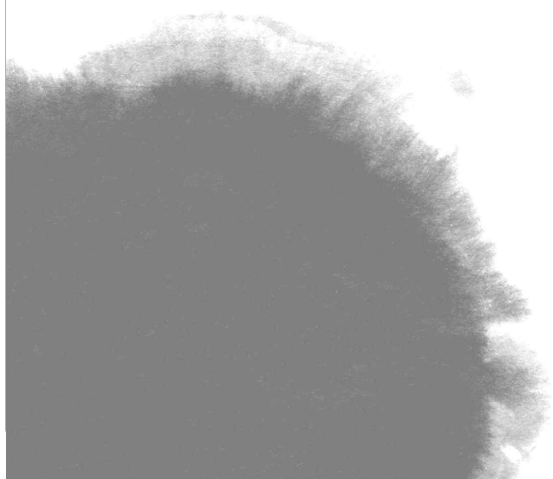
4. 지속가능한 한국 복지체제의 발전방향

- 지속가능한 복지체제의 모색을 위해 중요한 것은 사회구성원의 안정적 삶을 보장하면서 동시에 경제성장 기반을 유지하며 재정부담 수용력을 고려하는 ‘지속가능한(sustainable)’ 복지체제를 위한 최적의 선택은 무엇인가’에 대한 답을 추구하는 것임.
- 생산영역(시장)과 분배영역(국가)의 상호존중과 상호상생의 원칙이 관철되어야 함. 친시장적, 친기업적 생산 환경 조성을 통한 생산성을 최대화하면서도, 분배는 필요에 따라 정확히 분배되는 방식임.
- 생애주기 위험 대응에 있어서는 유연안정성(flexicurity)의 철저한 관철이 필요함.
- 세대간 위험 대응에 있어서는 세대간 배분의 원칙이 새롭게 수립되어야 함.
- 계급위험 대응에 있어서는 국민기본 보장 전략의 수립이 필요함.
- 젠더위험 대응에 있어서는 여성의 무급 출산/육아/돌봄노동에 대한 사회적보상의 공식화, 가시화하여야 함.
- 정책결정체계의 합리화와 정치문화의 신뢰성/투명성 제고가 필요함.
- 복지 공급체계와 전달체계의 합리화가 필요하며, 복지공급체계 다원화에 따른 서비스 질의 관리체계 강화가 필요함.
- 상호의존, 상생의 시민문화 제고가 필요하며, 국가, 시장, 지역사회, 가족 등 사회공동체에 의한 상호돌봄사회(Caring Society by Community)를 구축하는 마음 자세가 필요함.

제1부 복지국가의 전개

01

서론



제1장 서론

제1 절 연구의 필요성 및 목적

최근 그리스를 비롯한 남유럽의 재정위기는 보편적 복지와 선별적 복지 등의 복지논쟁이 본격화 된 우리 사회에 복지지출에 대한 상당한 경각심을 불러일으킨 동시에 재정건전성을 비롯한 ‘복지국가의 지속가능성’이라는 복지논쟁의 핵심화두를 던져주었다. 복지지출 증가를 경계하는 우려의 목소리는 남유럽 국가 위기의 직접적인 계기가 2008년 글로벌 경제위기였음에도 불구하고, 국가채무 증가의 근본적인 원인이 과도한 복지지출에 있다고 보기 때문이다.

더욱이 우리나라는 아직은 사회복지 지출수준이 OECD 국가들 중 가장 낮은 수준으로 OECD 국가들 평균의 1/3 수준에 불과하고 현재 재정건전성 수준도 양호한 상황이지만, 급속한 인구고령화에 따라 노인복지 수요가 폭발적으로 증가하고, 빈부격차가 심화되며, 가족 및 여성의 역할변화에 따른 가족돌봄 기능이 약화되는 등 새로운 사회적 위험의 출현에 따라 사회복지수요가 급속히 증가할 것으로 예상되기 때문에 복지지출확대에 대한 우려의 목소리가 설득력을 얻고 있다. 또한 생산인구의 감소와 생산성 정체에 따라 국가재정수입 증가는 한계가 있어 사회적 가용자원의 규모가 오히려 제약될 수 있다는 암울한 모순적 상황이 미래사회에 대한 부정적 전망을 더욱 심화시킨다.

현재 우리나라의 복지논쟁의 쟁점은 지속가능성을 유지하는 가운데 복지를 확대해 나가는 방향을 찾는 것이라 할 수 있다. 서구의 선진 복지국가들은 복지재정 축소를 위해 개혁을 단행하고 있는 현실이지만 후발 복지국가인 우리나라는 확대의 필

요성이 있고, 확대의 적정수준을 지속가능성 측면에서 검토해야 하는 상황인 것이다. 하지만 지속가능성에 대한 논의는 재정적 측면에 국한되어 진행되고 있다. 즉, 미래 사회의 복지수요를 충족하기 위해서는 복지지출의 질적인 증가가 필요하고, 이를 위한 복지재정 확보를 위해서는 국민부담률을 인상하거나 그 부담을 미래부담으로 전가하는 국가채무 증가라는 선택만이 가능한데, 경제성장을 지속해나가기 위해서는 국민부담률의 인상도 제한적이고, 국가채무의 증가는 남유럽의 경제위기를 재현할 가능성이 높기 때문에 지속가능한 복지재정을 어떻게 확보할 것인가 하는 문제가 주요 논의의 쟁점이다.

하지만 지속가능한 복지체제는 재정적 측면에 국한된 해답 찾기로는 그 실효성을 기대할 수 없다. 재정적 측면뿐만 아니라 사회적, 경제적 측면, 나아가 정치적 측면 등 사회구조 전반에 대한 검토를 통해 찾아질 수 있다. OECD 국가의 공공사회복지지출 수준은 노인인구비율과 비례한다. 저출산·고령화에 대한 대책 없이는 복지체제의 지속가능성을 담보할 수 없는 것이다. 또한 저출산 현상은 노동시장의 양질의 일자리 정도와 여성의 경제활동과 육아에 대한 제반여건과 연계되기 때문에 안정적인 일자리 제공 방안이 따라줘야 한다. 안정적 일자리는 다시 복지재원의 기반인 동시에 복지수요를 감소시키는 역할을 한다. 한편 저출산 및 일자리 정책 등은 자원배분과 관련하여 다분히 정치적 문제로 귀결되는 경향이 있다. 복지국가에 대한 국민들의 상이한 이해관계는 재분배 정책의 특정 수준, 혹은 복지국가의 특정 발전수준을 이끌어내기 위해서는 정치적 의사결정 과정이 전제되기 때문이다.

이처럼 지속가능한 복지체제는 인구구조, 저성장 경제구조, 가족구조의 등의 변화가 가져온 새롭고 복합적인 도전을 관리할 수 있는 새로운 체제의 모색을 통해 가능한 것이며, 새로운 체제 모색은 재정뿐만 아니라 사회·경제·정치적 구조 등 다차원적인 접근을 요한다.

이에 본 연구에서는 재정안정성 측면에 초점이 맞추어진 지속가능성 논의를 사회·경제적 측면, 그리고 정치적 측면으로 확장하여 지속가능성에 대한 개념 및 관계를 재구성하고, 지속가능한 측면에서 복지국가의 경험 사례를 검토, 그리고 각 국가의 심층적인 비교 분석을 통해 지속가능한 한국형 복지체제의 발전방향 및 과제를 제안하고자 한다. 구체적으로 최근 위기를 겪은 남유럽을 포함하여 주요 국가의 재

정상화와 복지지출 정도 및 그 동안의 복지개혁 사례를 고찰하여 재정위기의 원인을 객관적으로 진단하고, 각국의 다양한 복지체제 전략들이 지속가능성 측면에서 어떠한 성과를 내고 있으며, 지속가능성에는 어떠한 복지체제 요인들이 영향을 미치는지, 영향을 미치는 요인들 중 한국 사회가 벤치마킹할 수 있는 통제 가능한 요인은 어떠한 것인지를 파악함으로써 그 해답을 얻고자 한다.

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용

본 연구의 목적은 지속가능성 측면에서의 복지국가 사례연구 특히 복지국가 발전의 역사와 최근 글로벌 위기에 대한 대응정책에 초점을 두고 검토하여 지속가능한 한국형 복지체제를 모색하기 위함이다. 연구보고서의 구성 및 내용을 살펴보면 우선 1부의 2장에서는 복지국가의 전개에 대해 검토한다. 최근 지나친 신자유주의적 경제노선이 투기자본과 자본의 방만한 경영을 규제하지 못한 결과 그 댓가를 고스란히 서민과 중산층이 떠안은 결과를 초래하였다는 반성에서부터, 남유럽 국가들의 재정위기가 주요하게 연금을 비롯한 사회복지의 과도한 확대에서 비롯되었다는 비판까지 다양한 논의들이 전개되고 있다. 복지국가의 역사를 되짚어봄으로써 향후 한국의 복지 청사진을 어떻게 그려야 할 것인지에 대한 시사점을 얻도록 한다. 이어서 3장에서는 한국의 복지모형 담론을 비교 평가하여 지속가능한 복지체제의 발전방향 모색을 위한 정책적 함의를 찾는다.

다음으로 2부에서는 복지국가 지속가능성의 다차원적 접근을 시도하여 지속가능성 개념을 분류하고 다양한 지속가능성을 개념별로 살펴본다. ‘지속가능성(sustainability)’은 후기산업사회가 도래하면서 서구의 성숙된 복지국가의 미래를 전망하는 핵심적인 개념이라 할 수 있다. 2부의 4장에서는 지속가능성 논의에서 가장 대표적으로 등장하는 재정적 지속가능성의 한계와 다양한 측면의 지속가능성 구성요소간의 관계를 규명하고 사회적 지속가능성이 국가 지속가능성의 필요조건임을 검토

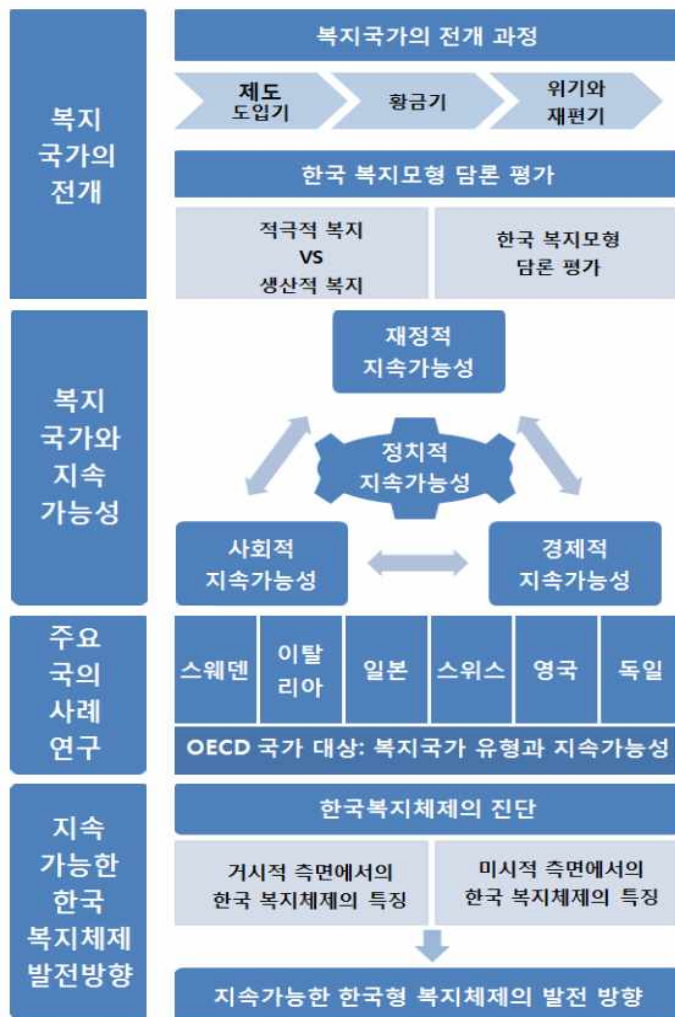
한다. 구체적으로 지속가능성의 다차원성 즉, 사회적 지속가능성, 재정적 지속가능성, 경제적 지속가능성, 그리고 정치적 지속가능성의 관계가 어떠한지를 살펴보고 복지국가유형별로 복지국가의 사회적 지속가능성을 분석한다. 이어 5장에서는 한국에서 가장 집중적인 조명을 받고 있는 재정적 지속가능성에 대해 살펴본다. 복지를 위한 국가의 가장 중요한 전제는 국민경제의 지속가능성을 유지하는 것이라고 할 수 있기 때문에 재정적 지속가능성을 유지하고 그 제약 하에서 복지정책을 구사하는 방안을 논의한다. 그리고 6장에서는 정치적 측면에서 복지국가의 발전에 정치제도가 미치는 영향을 살펴본다. 복지국가는 다양한 차원으로 구성되지만, 주로 시장에서 배분된 소득을 국가정책을 통해 재분배하는 재분배 정책을 중심으로 조직되므로, 이러한 상이한 이해관계로부터 복지국가의 특정한 발전수준을 이끌어내기 위한 정치적 의사결정의 과정, 즉 정치의 제도적 장치가 복지국가에 어떻게 작동하는지를 분석함으로써 복지국가의 지속가능성을 검토한다. 다만 위의 다양한 지속가능성 개념 중에서 경제적 지속가능성은 복지국가 구축을 위한 중장기적 자원기반의 개념으로 복지국가의 지속가능성 실증적 분석의 한계가 있기 때문에 본 보고서에서는 복지국가와 경제적 지속가능성에 대해 별도의 장으로 다루지 않기로 한다.

다음으로 3부는 주요 연구내용이라 할 수 있는 국가별 사례연구 부분이다. 7장부터 12장은 지속가능성 측면에서 풍부하고 실질적인 시사점을 주는 사례국가를 선정하여 각국의 당면문제와 최근 정책동향을 구체적으로 살펴본다. 특히 2008년 위기 이후 복지정책이나 프로그램의 변화가 있는지, 변화의 방향을 둘러싼 사회적 논의는 어떻게 전개되었는지, 경제위기 전후의 복지프로그램 변화는 장기적인 복지개혁의 관점에서 어떻게 평가할 수 있는지, 복지지출 규모 및 구성 변화의 전망, 제약요인과 긍정적 요인은 무엇인지에 대해 검토하도록 한다. 사례 연구 대상은 여러 가지 요소를 교차시켜 우리사회에 주는 함의가 큰 국가를 비교 대상으로 선택한다. 사회적 기준에서는 에스핑-앤더슨의 세 가지 유형(사민주의, 조합주의, 자유주의)을 고려하며, 경제적 기준에서는 자유시장경제, 조정시장경제로 분류하며, 세계화의 충격 측면에서 최근 금융위기에 노출되어 있는 남유럽 국가들을 포함시키도록 한다. 이러한 변인들을 고려할 때 한국 복지체제 구축을 위해서는 스웨덴, 이탈리아, 일본, 스위스, 영국, 독일을 선택해서 검토하는 것이 바람직하다.

스웨덴은 북유럽 복지국가의 선진 복지모델로서 꾸준히 연구의 대상이 되었던 국가로서 이들 국가의 분배정책, 정치제도 등의 검토 및 최근 도전과 변화에 대해 분석하여 우리나라에 주는 시사점을 도출한다. 다음으로 살펴보는 이탈리아는 최근 재정위기를 겪은 남유럽의 한 국가로서 이들 남유럽 국가는 산업구조 및 정치지형이 우리나라와 유사하다. 특히 이탈리아는 우리나라와 유사점이 많은 국가로 이탈리아의 복지국가 구조에 대한 검토를 통해 같은 위기를 겪지 않을 수 있는 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 또한 일본은 우리나라와 경제사회적 구조가 유사한 국가로서 일본의 제도를 다수 벤치마킹한 경험이 있는 우리나라에 주는 시사점이 클 것으로 예상할 수 있다. 스위스는 최근 복지국가 비교연구에서 복지수준 및 재정건전성이 비교적 안정적인 국가로 복지국가의 지속가능성에 대한 의미 있는 결과를 얻을 수 있을 것으로 예상되며, 영국과 독일은 에스핑-앤더슨의 복지체제 유형에서 각각 자유주의형 복지체제와 조합주의형 복지체제의 대표 국가로서 사민주의 복지체제인 스웨덴과의 비교검토를 통해 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 3부의 13장에서는 위 사례연구 대상 국가를 비롯한 OECD국가들에 대한 복지국가 유형화와 복지지출의 상이한 구조 및 영향, 성과에 대한 비교적 평가를 통해 복지지출이 재정위기에 미치는 영향, 국가채무에 영향을 미치는 요인 등에 대한 경험적 분석을 수행하여 현재 복지국가가 겪고 있는 지속가능성의 제 측면의 영향요인을 검토한다. 이어서 연구를 수행하면서 방문한 국가의 관련 보도자료를 함께 담는다. 이와 관련하여 국가별 면담 내용을 자세하게 정리하여 별도의 정책 자료집으로 구성한다.

4부 14장을 끝으로 지속가능한 한국형 복지체제 모색을 위하여 거시적 측면에서와 미시적 측면에서 한국 복지체제의 특성을 파악하고 이와 함께 현재 한국 복지체제의 지속가능성을 진단한다. 이러한 한국 복지체제의 특성을 고려하여 지속가능한 한국 복지체제의 발전 방향을 제시한다.

[그림 1-1] 연구내용 흐름도



2. 연구 방법

본 연구의 수행방법은 문헌조사방법, 국외 전문가와 대담, 그리고 관련 국제비교가 가능한 통계자료의 실증분석방법, 국내 경제, 재정, 복지, 노동 등의 관련 전문가 자문회의, 사회적 공론화를 위한 정책토론회를 활용하였다.

먼저 문헌연구를 통해 복지국가의 역사, 즉 서구 복지제도의 발달배경 및 연혁, 개혁 동향 및 성과, 기존 복지체제 유형화 기준 및 체제별 발전경로 차이와 지속가

능한 성과(outcome)등에 대해 살펴보고, 이어 비교국가의 통계 및 행정 자료를 이용하여 실증적 분석을 수행한다. 대표성 및 신뢰성 등을 고려하여 공신력 있는 데이터(OECD SOCX, LIS, ILO 등)를 중심으로 활용하여 양적, 질적 자료 분석을 통한 지속가능성의 제 측면에 대한 검증, 비교 기준별 특성과 복지체제 유형 및 지속가능성과의 상관관계 분석 등을 통해 향후 한국의 복지국가 발전 방향에 대한 시사점을 도출하였다.

또한 국외 전문가와의 대담은 현지방문 사전에 경제, 재정, 복지 등 관련 전문가에게 대담주제 즉, 각국의 경험 및 현재 처한 상황, 그리고 미래 발전 전략 등을 전달하고 언론을 통해 즉시성 있는 대담내용을 사회적 공론화하였다. 본 연구의 국외 전문가 면담자 및 담론내용은 <표 1-1>과 같으며, 자세한 담론 내용은 본 연구의 별책자료를 담겨져 있다. 또한 국내 전문가와의 FGI(Focused Group Interview)를 실시하여 연구단계별 연구내용 검토, 즉 복지체제 유형화를 위한 비교기준 설정, 복지체제 유형별 비교국가 사례 선정, 비교분석 결과와 해석에 대한 검토 의견을 수렴하였다.

이 과정에서 본 연구는 복지국가에 대한 사회적 합의 도출을 위해 수차례에 걸쳐 정책토론회와 언론보도를 통한 적극적 홍보활동을 하여 국민의 공감대를 형성하고자 하였다.

제3절 기대 효과

본 연구는 고령화 및 후기산업화를 선경험한 선진복지국가들의 발전경로 선택과 지속가능한 발전성과에 대한 심층 분석을 통하여 초고령 후기산업사회에도 지속가능한 한국형 복지체제 모형 개발을 위한 시사점을 도출하여 새로운 한국형 복지체제 개발을 위한 사회시스템, 사회정책 개편 방향 마련을 위한 기초자료 마련에 기여할 것이며, 새로운 한국형 복지체제 구축의 핵심주체로서의 국민의 공감대 형성을 위한 기초자료로서 활용될 수 있을 것이다.

〈표 1-1〉 지속가능한 복지체제 모색을 위한 국가별 면담자 및 면담 목적

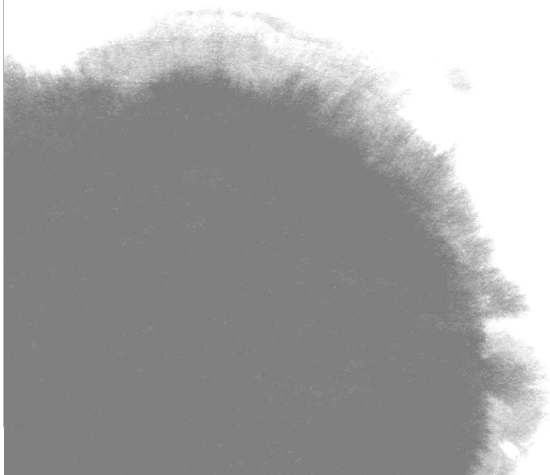
| 국가 | 면담자 | 면담 목적 |
|-----|--|---|
| 스웨덴 | 미래연구소(Institute for Future Studies)의 요아킴 팔메(Joakim Palme) 소장 | 유럽에서 가장 성공한 복지국가로 평가받고 있는 스웨덴은 전형적인 고(高)부담-고(高)복지 모델을 추구하고 있다. 모든 국민이 복지혜택을 누리기 위해 수입의 절반 가까이를 세금으로 내고 있어 국민부담률이 GDP의 47.1%로 세계 최고 수준이다. 그러나 최근 4년간 지속적으로 세금 인하를 추진하면서 세금 부담수준은 점차 낮아지고 있다. 노동시장의 유연성도 높은 수준이어서 근로자의 해고 또는 계약직 채용이 자유롭다. 이로 인해 스웨덴에서는 고(高)복지와 경제성장의 순환적인 구조가 정착되어 있다. 근래 우리나라의 복지국가 모델에 대한 논의가 활성화되면서 스웨덴의 복지모델에 대한 관심이 집중되고 있다. 스웨덴의 복지국가 역사와 최근의 당면문제, 그리고 우리에게 주는 시사점을 찾는다. |
| 영국 | 런던정경대(London School of Economics) 이언 고프(Ian Gough) 교수 | ‘요람에서 무덤까지’를 슬로건으로 국가가 책임지는 복지체제를 가장 먼저 도입하였던 영국은 급증하는 재정적자로 인하여 최근 실업수당 감축을 골자로 한 복지개혁안을 발표하였다. 영국의 복지개혁은 근로연계형 복지를 통해 근로유인효과를 강화하고, 국가가 의료와 양육을 책임지면서 효율적인 복지정책을 제공하고자 하는데 초점을 맞추고 있다. 최근 무상급식에서 시작된 우리 사회의 복지에 대한 관심은 점차 확대되어 복지국가 논쟁과 복지재정 지속가능성에 대한 논의로까지 이어지고 있다. 이러한 맥락에서 복지논쟁에 대한 바람직한 방향에 대한 답을 찾아본다. |
| 프랑스 | 파리정경대(Sciences-Po) 피투시(Jean-Paul Fitoussi) 교수 | 프랑스는 다른 유럽 국가에 비해 글로벌 경제위기의 타격이 심한 편이 아니어서, 경제위기 발생 이후인 2009년 프랑스의 경제성장률은 -2.2%에 그쳤고 현재는 3%를 약간 밑도는 성장률을 보이고 있다. 반면, 2009년의 독일이나 이탈리아의 경제성장률은 -5%로 떨어졌다. 이러한 차이는 프랑스의 건실한 사회보호 시스템(social protection)이 기여한 바가 크다고 할 수 있다. 즉, 사회보호 시스템이 자동안정장치(automatic stabilizer)의 역할을 한 것이다. 그러나 독일이나 이탈리아에서는 이러한 장치가 상대적으로 약하여 위기 당시 경제가 5% 이상 뒷걸음질치게 되었다. 많은 이들이 지금 독일의 경제성장률을 보고 이제 독일은 위기에서 벗어났다고 평가한다. 그러나 독일의 이러한 성장률은 상당부분 경제위기 때 경험한 큰 폭의 퇴보에 기인하고 있으므로, 독일경제의 회복을 확신하기는 어렵다. 글로벌 위기 전후의 현황과 대응을 파악하고 우리 사회에 던져주는 시사점을 도출한다. |

주: 구체적인 내용은 ‘지속가능한 한국형 복지체제 모색을 위한 선진 복지국가 경험의 비교 연구’ 정책자료집 참고.

02

K
I
H
A
S
A

복지국가의 전개



제2장 복지국가의 전개 과정

한 사회 혹은 체제의 역사를 알면 그 사회 혹은 체제의 현 상태 뿐만 아니라 미래의 장기적 경로를 이해하는 데도 도움이 된다. E. H. Carr는 이러한 의미에서 역사를 ‘과거와 현재의 끊임없는 대화’라고 표현한 바 있다. 복지국가 비교 연구에서 ‘역사적 경로의존성’(historical path dependency) 혹은 ‘정책 유산’(policy legacy)라는 표현이 자주 등장하는 것도 이러한 맥락에서이다.

2008년 미국의 서브프라임 모기지 사태에서 촉발된 세계적 경제위기를 계기로 복지국가의 향방이 또 한 번 도마에 올라 있다. 이와 관련해서, 지나친 신자유주의적 경제 노선이 투기자본과 자본의 방만한 경영을 규제하지 못한 결과 그 댓가를 고스란히 서민과 중산층이 떠안는 결과를 초래하였다는 반성에서부터, 남유럽 국가들(그리스, 포르투갈, 스페인, 이탈리아)의 재정 위기가 주요하게 연금을 비롯한 사회복지의 과도한 확대에서 비롯되었다는 비판까지 다양한 논의들이 전개되고 있다. 전자는 현재의 경제 위기를 극복하고 사회의 양극화를 막기 위해 신자유주의적 경제 정책을 수정하고 국가의 시장 개입을 확대하는 케인즈주의적 경제 노선을 부활해야 한다는 대안을 제시하는가 하면, 후자는 남유럽 국가들의 경험을 거울삼아 향후 자연적 복지지출 증가분을 감안해서라도 지금부터 복지지출의 방만한 확대를 지양하고 허리띠를 졸라매야 한다고 주장한다.

이들 두 주장 중 하나가 전적으로 틀렸다고 선불리 판단하기에 앞서 현재의 상황이 전개되기까지 복지국가의 역사를 되짚어봄으로써 향후 우리나라의 복지 청사진을 어떻게 그려야 할 것인지에 대한 시사점을 얻을 필요가 있다. 이러한 의미에서 본 장에서는 복지국가의 역사적 전개 과정과 그 시사점을 중심으로 논의를 전개하고자

한다. 서구 선진 자본주의에서 복지국가는 언제 어떻게 태동하였으며 어떤 경로로 발전하여 왔는지를 검토하기 위해서는 먼저 복지국가의 역사를 몇 단계로 구분해서 살펴볼 필요가 있다. 봉건체제의 붕괴와 자본주의 시원기(始原期)가 중첩되는 14~15세기 중세 영국의 빈민법(Poor laws)에서 복지국가의 맹아를 발견할 수 있다. 그러나, 오늘날 회자되는 의미의 복지국가를 구성하는 제도들이 본격적으로 도입되기 시작한 것은 그보다 훨씬 후인 19세기 후반부터 할 수 있다. 따라서, 복지국가 발전 단계는 19세기 후반에서 전간기(戰間期)의 시기까지의 복지국가의 제도 도입기, 이차 대전 이후부터 1970년대 중반까지의 황금기, 70년대 중반 이후부터 90년대 초반까지의 위기기(은혼기), 그리고 동구 공산권의 붕괴와 함께 경제적 세계화가 본격적으로 진행되는 1990년대 초반 이후부터 현재까지의 재편기로 구분해 볼 수 있다.

제1절 복지국가의 전제 조건

마셜(Mashall)의 시민권(civil right) 발전 과정, 즉 18세기에 개인적 자유를 보장하는 권리를 제공하는 경제적 자유권(civil element), 19세기에는 주권 행사에 참여할 권리에 무게를 두는 정치적 참정권(political element), 그리고 20세기에는 최소 수준의 경제적 복지, 사회보장과 문화적 유산을 공유할 권리로 구성되는 사회권(social element)의 발전은 적어도 영국에서는 전형적으로, 그리고 유럽 대륙 국가에서는 19세기 후반부터 20세기에 걸쳐 다소 압축적인 방식으로 실현되었다(여유진 외, 2010:23). 이와 같이 시민권의 발전은 모든 국가에서 균질적으로 일어나지 않았으며 시기적·내용적으로도 많은 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 분명한 것은 복지국가가 단순히 국가에 의해 수행되는 복지제도의 수준이 높은 국가를 지칭하지는 않는다는 점이다. 복지국가는 우선적으로(혹은 동시에) 선진(advanced 또는 developed) 자본주의 경제와 민주주의 정체(政體)를 전제로 한다. 즉, 복지국가는 자본주의 시장에서 해결되지 못한 ‘사회적 욕구’(social need)를 대상으로 하며, 조

1) 핵심적인 통합적 시민권의 제도화에 더해서, 서유럽사회는 세 가지 규제적 조직구조를 발전시켜 왔다. 즉, 경제적 자원과 상품의 교환을 조직하는 시장(markets), 이해관계들 간의 분절, 합산, 대표성을 조직화하는 연합(associations), 집합적 과업 수행을 조직화하는 국가관료제(state bureaucracies)가 그것이다(Flora and Alber, 1984).

세를 기반으로 하는 국가의 해결 능력(capacity)을 전제한다. 뿐만 아니라, 복지국가는 국가의 개입에 대해 정당성과 권능을 부여하는 시민의 민주적 참여에 기반한다. 국가 복지의 수준이 아무리 높다 하더라도 공산주의 경제체제를 가진 나라나 (군주) 독재가 행해지는 나라를 복지국가라 칭하지 않는 것은 이러한 이유에서이다.

그러나 자본주의 경제체제와 민주주의 정치체제가 발달했다고 해서 모든 나라를 복지국가라고 하지 않는다는 것 또한 자명하다. 자본주의와 민주주의는 복지국가의 필요조건이지 충분조건은 아니며, 복지국가는 그 이상을 의미한다. Briggs(1961)에 의하면, 복지국가는 권력이 적어도 세 가지 방향으로 시장의 힘을 수정하려는 노력에 정치와 행정을 자의적으로 사용되는 국가로 정의된다. 첫째, 개인과 가족이 그들 노동의 시장가치나 그들의 자산과 무관하게 최소 소득을 보장받는 것, 둘째, 개인과 가족의 위기를 초래하는 어떤 ‘사회적 상황’ - 예를 들면, 질병, 노령, 실업 -에 대처할 수 있도록 불안정성을 줄여주는 것, 셋째, 지위나 계급의 구분 없이 모든 시민들이 동의된 범주의 특정 사회서비스를 활용할 수 있도록 최선의 기준을 제공하는 것이 그것이다. 이 중, 첫 번째와 두 번째 목적은 소위 ‘사회서비스 국가’²⁾, 즉 공동체의 자원이 빈곤에 맞서 싸우고 곤궁한 사람을 돕는데 사용되는 국가에 의해 부분적으로 달성될 수 있다. 그러나, 세 번째 목적은 ‘사회서비스 국가’의 목표를 넘어서는 것이며, ‘최소’라는 오랜 관념보다는 ‘최적’(optimum)이라는 관념에 입각하고 있다. 이는 계급 격차 감소나 특정 집단의 욕구에 관한 것뿐만 아니라 처우의 평등과 평등한 투표권을 가진 투표자로서 시민의 열망에 관한 것이다.

요컨대, 복지국가는 상당 정도로 발전한 자본주의 시장 경제와 모든 시민에게 평등한 정치적 권리를 부여하는 민주주의를 바탕으로 시민에게 최소 소득과 안정을 보장하고 나아가 사회적 격차 감소를 지향하는 국가로 정의할 수 있다. 이와 같이, 복지국가는 한편으로는 자유시장경제의 가치를 인정하는 위에서 그 번영의 과실을 시민의 복지를 위해 재분배하는데 정치적·행정적 역량을 동원한다. 역설적이게도 복지국가는 자본주의의 창조성과 높은 생산력을 필요로 하지만, 순수 시장경제에 저항하여 시장의 무자비한 힘으로부터 시민 일반을 보호하는 역할을 수행해야 하는 것이다.

2) Briggs(1961)가 말하는 ‘사회서비스’ 국가는 오늘날의 복지국가를 지칭하는 것으로 보인다. 따라서, 이 때의 사회서비스란 국가가 개인과 가구에 제공하는 각종 복지급여와 현물서비스를 통칭하는 것으로 보아도 무방할 것이다.

제2절 제도 도입기

19세기 후반에서 20세기 초반에 이르는 복지국가의 태동기에 복지국가를 구성하는 제도들이 본격적으로 도입된 배경은 다양한 요인에 의해 설명된다. 가장 중요하게 꼽히는 요인으로서는 자본주의의 성숙에 따른 각종 사회문제의 심화(아동노동, 빈민가의 주거와 보건 문제, 주기적 실업과 저임금, 질병과 노령에 따른 빈곤 문제 등), 사회주의와 노동운동의 압력, 참정권의 확대에 의한 사민(노동)당의 약진, 국민국가의 형성에 따른 관료제와 행정체계의 완비 등을 들 수 있다³⁾.

이 시기에는 특히 영국에서는 자유당 집권⁴⁾(1906)으로 각종 사회입법이 도입되었다. 1906년에 학교급식법(Provision of Meals Act of 1906)이 통과되었고, 1908년에는 무각출 노령연금제도(the Old Age Pension)가 시행되었다. 또한, 노동위원회법(the Trade Boards Act)에서 네 가지 발한산업(sweated industry)에서 최저임금을 규정하였다. 빈민지역의 주거개선을 위해 1909년에는 주택·도시계획법(the Housing, Town Planning Act, 1909)이 제정되었다. 결정적으로, 1911년에 건강보험과 실업보험을 포함하는 국민보험법(the National Insurance Act, 1911)이 통과됨으로써 영국은 20세기 초반에 이미 오늘날 복지국가를 구성하는 대부분의 제도가 도입되었다. 그러나 이 시기까지의 복지제도는 시민의 권리라기보다는 여전히 시혜적 측면이 강하였다. 이는 1834년 제정된 신빈민법의 전통이 여전히 살아있었을 뿐만 아니라, 1908년 무각출 노령연금법에서도 원조의 가치가 있는 빈민을 선별하여 급여를 지급한 데서도 알 수 있다⁵⁾. 영국에서 복지국가는 1942년 12월에 출간된

- 3) 초기 복지국가의 발달 요인에 대한 이론으로는 산업화로 인한 욕구와 능력의 증가를 주요 요인으로 꼽는 산업화 이론(Cutright, Wilensky 등), 계급국가의 정당성 기제로서 복지국가가 발전했다고 보는 네오 맑시즘(Polanzs, O'Conner, Mishra 등), 복지국가 발전을 다원적 이해집단의 요구 관철과정으로 설명하는 이익집단 정치이론(Rhodes, Powell 등), 좌파 정당(사민당, 노동당)의 정치적 도약과 안정적 집권이 복지국가 발전에 기여했다고 주장하는 권력자원동원이론(Stephen, Korpi 등), 그리고 '자율적 행위자'로서 국가와 전문관료의 역할, 특히 중앙집권적이고 조합주의적인 국가조직을 강조하는 조합주의를 포함하는 국가중심적접근(Schmit, Skepol, Weir 등) 등이 있다.
- 4) 1906년 실시된 총선거에서 자유당은 397석, 노동당은 29석을 얻었다. 이로써 영국 역사상 최초로 노동자들이 정치적으로 인정받는 집단이 되었다.
- 5) 1908년 무각출 노령연금은 영국에 거주한 지 20년 이상의 남녀 70세 이상인 자 중에서, 연간소득 31파운드 10실링 이하의 빈곤자를 대상으로 하였으며, 연소득 21파운드 이하의 소득을 가진 사람은 전액 연금을 받을 수 있었다(박광준, 2002). 그러나, ① 수급신청 전 10년 동안 술수준을 포함한 범죄로 인하여 형무소에 수용된 적이 있는 자, ② 외국인 혹은 외국인의 처, ③ 자신과 법정부양자를 위하여, 능력과 기회와 필요가 있음에도 불구하고 직장을 가지는 것을 상습적으로 게을리 한 자(단, 이 중 60세 이전의 10

베버리지 보고서가 전후 에틀리 노동당정부에 의해 실현된 1945년 전후를 기점으로 한다. 특히, 1948년 5월에 국민부조법(National Assistance Act)에 이르러서 300년 이상 지속되어오던 빈민법 역사에 종지부를 찍음으로써 명실상부한 영국 복지국가가 탄생하였다.

19세기 후반에는 독일에서도 세계 최초로 국가가 주도하는 강제적인 사회보험이 도입되었다. 독일은 프로이센을 중심으로 한 통일 독일의 위업을 달성함과 동시에 후발 산업국가로서 영국과 치열한 식민지 경쟁을 벌이고 있었다. 이 와중에 독일은 산업화 초기부터 사회주의 노동운동이 강하게 전개되고 있었다. 철혈재상이라 불리는 비스마르크는 노동자의 급진화를 봉쇄하고 독일 통일과 산업화를 급속하게 추진 하기 위하여 이른바 ‘당근과 채찍’ 전략을 구사하였다. 이 중 ‘당근’의 일환으로 도입된 것이 오늘날 사회보험의 기원이다. 독일에서 질병보험은 1883년, 산재보험은 1884년, 연금보험은 1891년에 도입되었으며, 실업보험은 1907년에야 도입되었다. 이후 독일의 전례를 따라 대부분 유럽국가들은 19세기 말에서 20세기 초 사이에 4대 사회보험 중 대부분을 도입하였다. 주요 유럽 국가들은 사회보험 도입 시기는 아래 표와 같다.

년 동안 우애조합이나 노동조합을 통하여 보험에 가입한 자는 제외, 이 조항은 1919년 실제적용의 어려움으로 폐지됨), ④ 구빈법에 의한 구호 수급자(의료는 제외), ⑤ 정신이상자는 노령연금 수급에서 제외함으로써 실제로는 ‘자격 있는 빈자’(deserving poor)라는 빈민법 전통에 충실한 제도였다.

〈표 2-1〉 주요 서구 국가의 사회보험 도입 시기

| | 산재보험 | | 질병보험 | | 연금보험 | | 실업보험 | |
|------|-----------|----------|--------------|------------------------|-----------|------------------------|--|----------|
| | 고용주 책임 | 강제 보험 | 자발적 보험 | 강제 보험 | 자발적 보험 | 강제 보험 | 자발적 보험 | 강제 보험 |
| 스웨덴 | 1901 | 1916 | 1891 1910 | | | 1913 | 1934 | |
| 덴마크 | 1898 | 1916 | 1892 | 1933 (반강제) | | 1891 | 1907 | |
| 독일 | | 1884 | | 1883 | | 1889 | | 1927 |
| 프랑스 | 1898 | 1946 | | 1930 | | 1930 | 1914 (실업부조) 1959 (단체협약) 1967 | |
| 이탈리아 | | 1898 | 1886 | 1928 (단체협약) 1943 | 1898 | 1919 | 1919 | |
| 영국 | 1906 | 1946 | | 1911 1946 | | 1908 (국민연금) 1925 | 1911 1920 | |

자료: Flora and Alber(1984:59)

한편, 이 시기를 전후로 스웨덴도 사민주의 복지국가로서의 기본적인 면모를 갖추기 시작했다. 스웨덴 사민당(SAP)은 가장 먼저 산업화를 이룬 영국보다 먼저 성립하였으며(1889년), 노동조합의 형성에 주도적인 역할을 수행하였다. 특히, 기존의 사회주의 노선에서 벗어나 의회를 통해 평화적인 방법으로 사회주의로 이행하는 것을 목표로 하였으며, 따라서 현실정치의 중요성을 일찍이 절감하였다. 정치권력의 향배가 당시 여전히 지배적인 세력이었던 농민에게 있다는 것을 인식하면서 농민과의 연합, 이른바 ‘적녹동맹’을 성공적으로 추진하였다. 1932년 집권에 성공한 사민당은 당시 사민당 당수였던 한손(Per Albin Hanson)의 ‘인민의 가정’⁶⁾ 모델을 현실화시

6) 사회민주당 당수 페르 알빈 한손이 1928년 의회 연설에서 이 용어를 채택하여 사용한 뒤로 이 연설은 아주 유명해서 자주 인용된다(힐슨, 2010:145).

“가정의 기초는 공동체와 연대이다. 좋은 가정에는 특권이나 무시, 편애와 의붓자식 따위가 존재하지 않는다. 좋은 가정에서는 어떤 사람도 다른 사람을 깔보지 않으며, 어느 누구도 다른 이를 희생시켜 이득을 얻어내고자 하지 않으며 강자가 약자를 억압하거나 강탈하지도 않는다. 좋은 가정에서는 평등, 배려, 협동, 지지가 넘쳐난다. 이를 ‘위대한 인민과 시민의 집’에 적용하자면, 특권층과 박탈당한 사람들, 지배자와 피지배자, 부자와 가난한 자, 가진 자와 못가진자, 빼앗는 자와 빼앗긴 자로 구분하는 모든 사회적 경제적 장벽을 무너뜨리는 것을 의미한다. 스웨덴 사회는 지금까지는 시민에게 좋은 집이 아니었다. 만약 계급 격차를 없애려고 한다면 사회적 돌봄을 발전시키고, 경제적 평등을 실현하고, 노동자들이 경제 운영에 일익을 담당하도록 해야 할 것이며, 민주주의를 사회경제적 삶에 받아들이어 적용해야 할 것이다.”

키는데 박차를 가하였다. 1932년 이래 사민당은 단 6년간을 제외하고 1991년까지 54년간 장기집권하면서 사민주의 복지국가의 목표를 안정적으로 추구할 수 있었다.

한편, 미국은 유럽과 약간 다른 역사적 경로를 통해 오늘날의 복지국가의 면모를 갖추기 시작했다. 미국은 유럽국가와는 다른 정치·사회·경제·문화적 배경을 가진 나라로 사회복지가 고도로 발전하기에는 척박한 조건을 갖추고 있었다⁷⁾. 이러한 미국에서 오늘날의 주요한 사회보장체계가 갖추어진 계기는 무엇보다도 대공황의 경험이었다. 1929년 대공황으로 인해 미국 경제는 붕괴 직전의 상황으로 치달았다. 몇몇 도시의 실업률은 40%, 심지어 90%에 이르는 지역도 있었으며, 1932년 전체 실업률은 25%에 달했다. 사회보장에 의존하는 사람들의 비율도 인구의 20%에 이르렀다(박광준, 2002; 원석조, 2002). 1933년 3월에 대통령에 취임한 민주당의 루즈벨트(Franklin Roosevelt)는 경제위기와 사회불안 해소를 위한 새로운 접근, 즉 ‘뉴딜(New Deal) 정책’을 시행하였다. 뉴딜정책은 그 당시까지의 지배적 이념이던 자유방임주의를 포기하고 적극적인 국가개입을 천명한 것으로서 그 주요한 산물이 오늘날 미국 복지국가의 근간이 된 1935년 사회보장법(Social Security Act)이었다. 사회보장법에는 연방 직영의 노령연금(Old Age Insurance: OAI), 자치주 관할의 실업보험(Unemployment Insurance: UI), 그리고 노인부조(Old Age Assistance: OAA), 시각장애인부조(Aid to Blind: AB), 빈곤아동부조(Aid to Dependent Children: ADC), 사회복지서비스(모자보건, 지체장애아동, 아동복지서비스)에의 연방보조금을 포함하는 공공부조로 구성되었다. 사회보장법은 이전의 자유방임적 분위기의 전환을 가져온 커다란 계기가 되었을 뿐 아니라, 이후 미국 사회복지제도의 가장 큰 줄기를 형성한 제도들이 담겨있다는 점에서 큰 의의를 가진다고 볼 수 있다. 그러나, 위험의 포괄성, 대상의 보편성, 보호의 균일성, 급여의 적절성 등 복지정책의 기준 잣대 측면에서는 여전히 큰 한계를 가진다고 볼 수 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이, 미국 복지국가 형성의 정치적·경제적·사회문화적 한계를 보여주는 것이기도 하다.

이와 같이, 2차 세계대전 이전에 이미 오늘날의 서구 복지국가의 기본적인 틀이

7) 미국은 무엇보다도 광대한 국토를 보유한 이민의 나라이며, 다인종 국가라는 점으로 인해 복지국가의 형성이 지체된 것으로 평가된다. 즉, 유럽과 같이 봉건제에서 자본주의로 넘어오는 과정에서의 계급갈등이 부재했을 뿐만 아니라, 광활한 국토가 좌절된 노동자에게 안전판 역할을 제공했다는 것이다. 또한 인종갈등이 노동자계급의 단결을 저해하는 요소로 작용함으로써 복지국가 형성을 위한 계급기반이 취약하였다. 미국 복지국가 지체의 원인에 대해서는 김태성(1990)을 참조하라.

완성되었다 해도 과언이 아니다. 달리 말하면, 립셋과 로칸(Lipset & Rokkan, 1967)이 말하는 중심 대 주변, 국가 대 교회, 소유주 대 노동자, 토지 대 산업이라는 네 가지 기본적인 분화에 따른 ‘결빙구조’가 완성되었다⁸⁾. 역사적으로 형성된 이러한 대립적 분화 구조의 역관계는 정당 체계와 국가 구조 형성을 통해 결빙됨에 따라, 이후 복지국가의 발전과 변화는 이차대전 이전에 형성된 이러한 결빙구조의 영향 하에 놓이기 된다. 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990)이 말하는 세 가지 복지자본주의의 세계 — 자유주의, 보수(조합)주의, 시민주의 — 가 형성된 것도 이러한 정치·경제적 배경과 역사적 맥락 속에서라고 할 수 있다.

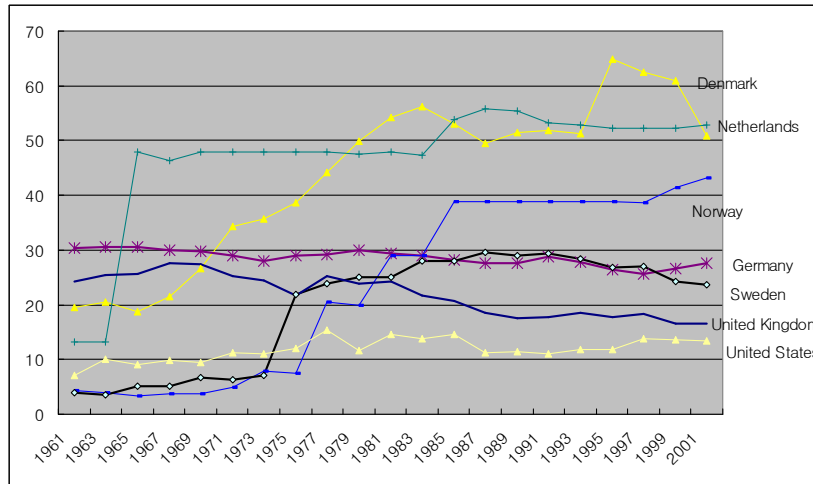
제3절 황금기

복지국가는 19세기 후반에서 이차대전 이전까지의 다양한 정치·경제적 요인들—주요하게 급속한 산업화로 인한 노동문제와 사회문제의 대두와 심화, 노동운동과 사회주의운동의 급상승, 사회민주주의 정당의 형성과 일부 국가에서의 집권, 대공황으로 인한 국가 개입주의에 대한 강력한 요구와 필요성의 대두(케인즈주의)—을 배경으로 형성되었으며, 전후 고조된 사회적 연대의식을 배경으로 급격히 성장하였다. 1942년 베버리지보고서의 작성과 대중적 호응⁹⁾은 이러한 복지국가에 대한 대중적 열망과 정치적 수용 가능성 혹은 의지를 단적으로 보여주는 예라 할 수 있다. 그러나 실제로 시민권적 사회권, 그 중에서도 사회복지권, 즉 복지국가의 실질적인 수급권이 비약적으로 발전한 시기는 우리가 흔히 복지국가의 ‘황금기’(Golden Age)라

-
- 8) 립셋과 로칸의 ‘결빙명제’(freezing proposition)는 (1) 서구의 정당체제는 1920년대에 형성된 정당체제의 유형이나 형태와 크게 다를 바 없으며, 서구의 정치는 유권자들보다 훨씬 오래 전에 설립된 정당들에 의하여 주도되고 있다. (2) 정당체제는 이미 오래 전에 결빙되었고, 유권자들의 정치적 선택행위는 그것의 구조 법칙에 의하여 지배된다. (3) 그러므로, 군소정당의 출현과 성장은 유럽 정당정치의 기본구조를 재편성하는 총체적 변화가 아니라 오히려 그 기본구조 내부의 작은 변동이라는 것이다(송호근, 1992:193).
- 9) 베버리지 보고서에 대한 시민들의 반응은 대단했다. 시민들은 베버리지 보고서를 전후 새로운 사회질서, 즉 새롭고 보다 평등한 영국의 청사진으로 간주했다. 대중 신문들은 베버리지 계획을 “요람에서 무덤까지”의 사회보장이라고 표현했다. 보고서가 발간된 직후 실시된 여론조사에 의하면 95%의 응답자들이 보고서에 대해 알고 있었으며, 90%가 보고서 내용에 찬성하고 있었다. 동 보고서는 정부 간행물임에도 불구하고 발간된 지 한달 만에 10만부가 판매되었으며, 그후 모두 63만 5천부나 팔렸다고 한다. 1939년에 발간된 보건서비스에 관한 정부 보고서가 약 2만5천부 정도 판매되었는데 이 정도만 해도 놀라운 것이었다고 한다. 곳곳에서 심지어 군 내부에서도 사회보장에 관한 주제를 놓고 토론이 벌어졌다.

일컫는 1950년대에서 1970년대 중반까지의 시기였으며, 그림에서 보는 바와 같이 노르딕 복지국가의 경우 권리의 성장은 1980년대까지 이어졌다.

[그림 2-1] 주요 OECD 국가들의 급여 권리 변화



주: 급여권리는 평균적인 실업급여 대체율로 측정됨.
자료: OECD(2004)

황금기의 복지국가는 양대 축, 즉 복지국가에 대한 대중적 지지(consensus)라는 정치적 축과 복지국가의 기반이 되는 자본주의 경제의 고도성장이라는 경제적 축을 바탕으로 구축되었다¹⁰⁾. 전후 사회복지를 중심으로 한 사회적 연대의식(solidarity)은 좌우파를 막론하고 사회복지의 성장을 근본적으로 부정할 수 없게 하는 분위기를 조성했다. 이는 특히 사민주의와 조합주의 복지국가의 삼자적 합의주의(corporatism)를 통한 사회협약에 의해 공고화되었다.

다른 한편, 이 시기는 선진 자본주의 경제의 고도 축적기로 연평균 실질 GDP 성장률은 4.6%에 이르렀다. 이는 두 차례의 전쟁과 대공황이 속한 앞 시기에 비해서는 세 배 이상, 장기 침체기에 들어간 이후 시기에 비해서도 2배 이상 높은 성장률이었다. 안정적 가족과 활력 넘치는 경제는 저숙련 노동자들조차도 높은 임금과 안

10) 이 밖에도 브릭스(Briggs, 1961)는 20세기 복지국가 형성에 다섯 가지 요소를 주요 동인으로 지적하고 있다. 첫째, 빈곤에 대한 태도에서의 근본적 변화. 이는 19세기 빈민법이 민주사회에서 더 이상 작동할 수 없도록 만들었다; 둘째, ‘사회적 위험’(social contingencies)에 대한 세밀한 조사. 이는 특정 사회정책의 필요성에 주목하도록 유도했다; 셋째, 실업과 복지정책 간의 밀접한 연관성; 넷째, 시장 자본주의 자체 내에서 복지철학과 실천의 발달; 다섯째, 복지 입법의 내용과 논조에 대한 노동계급 압력의 영향.

정적인 일자리를 기대할 수 있게 하였으며 매년 실질임금이 상승하였다. 당시 많은 사람들이 누리던 소득보장은 이전에는 소수의 사람들만이 누릴 수 있었던 특권적인 것이었다. 평균노동자 가족은 주택을 소유하고 생활용품들을 구매하며 전업주부가 있는 가족을 꿈꿀 수 있게 되었다. 이 모든 것들이 안락한 중간계급 생활의 상징들이었다. 완전고용은 강력한 노조 및 노동자보호를 낳고 소득불평등을 감소시켰다 (Esping-Andersen, 1999).

〈표 2-2〉 유럽의 경제 성장, 1890-1992

| 기간 | (단위: %) | | |
|-----------|---------|------------|------------|
| | 실질 GDP | 실질 1인당 GDP | 실질 시간당 GDP |
| 1890-1913 | 2.6 | 1.7 | 1.6 |
| 1913-1950 | 1.4 | 1.0 | 1.9 |
| 1950-1973 | 4.6 | 3.8 | 4.7 |
| 1973-1992 | 2.0 | 1.7 | 2.7 |

자료: Baldwin & Wyplosz (2006)

이와 같이, 전후 복지국가는 정도의 차이는 있을지언정 적어도 세 가지 방향으로 시장의 힘을 수정하는데 정치적 권력을 이용했다(Briggs, 1961). 첫째, 개인과 가족이 그들 노동의 시장가치나 그들의 자산과 무관하게 최소 소득을 보장받는 것, 둘째, 개인과 가족의 위기를 초래하는 어떤 ‘사회적 위험’(예를 들면, 질병, 노령, 실업)에 대처할 수 있도록 불안정성을 줄여주는 것, 셋째, 지위나 계급의 구분 없이 모든 시민들이 동의된 범주의 특정 사회서비스를 활용할 수 있도록 최선의 기준을 제공해주는 것이 그것이다.

영국에서는 전후 노동당 애틀리 정부에 의해 베버리지 보고서의 청사진이 구체적으로 실현되었다. 물론 보수당이 다수당이던 시절인 1944년에도 교육법, 장애인고용법(Disabled Persons Employment Act), 1945년 가족수당법(Family Allowance) 등의 주요 조치가 연립정부의 지원을 받아 하원을 통과하였다. 그러나 처칠이 이끄는 보수당 정부는 베버리지의 청사진을 지나치게 급진적인 것으로 간주하였으며, 이를 대체하는 다양한 백서를 제안하였으나 상대적으로 대중의 지지를 얻지 못하였다. 이어 집권한 애틀리가 이끄는 노동당 정부는 1946년 국민보험법(National Insurance Act)을 통해 실업급여(unemployment benefit), 질병급여(sickness

benefit), 분만급여(maternity benefit), 은퇴급여(retirement pension), 과부급여(widow's benefit), 보호자수당(guardian's allowance)과 장제비(death grant) 형태로 금전을 지급하는 넓은 의미의 국가보험제도를 도입하였다. 또한 이들 제도를 관장할 중앙기구로 연금·국민보험부(Ministry of Pensions and National Insurance)가 설치되었다(Jones, 2000:176). 같은 해 국가보건서비스법(National Health Service Act)이 통과됨으로써 NHS 방식의 보건의료제도가 도입되었다. 이로서 결혼지원금을 제외한 베버리지의 거의 모든 원칙이 수용되었다. 애틀리는 노동당 정부의 정책에 대하여 “우리의 정책은 자본주의의 개혁이 아니고 민주사회주의(Democratic Socialism)를 향한 전진이다.”라고 천명할 정도로 1944~1949년의 사회입법은 매우 포괄적이고 광범위하였다. 그러나 이러한 영국의 소위 ‘사회공학’(social engineering)적 개혁은 혁신적일지언정 혁명적이라 볼 수 없었을 뿐만 아니라, 근본적으로 경제 부문, 특히 노동시장부문과의 약한 연계성이라는 치명적 한계를 안고 있었다. 이는 스웨덴과의 결정적 차이점으로, 스웨덴과 달리 영국의 경우 노동당과 중앙노조 간의 조합주의적 협력이 결여된 것과 무관치 않다. 이는 두 차례의 오일쇼크를 겪으면서 보수당의 대처집권과 함께 ‘복지국가의 철화’가 쉽사리 용인될 수 있었던 결정적 단서였다.

독일(통일 전 서독)의 경우, 이차대전의 패전과 국가사회주의(파시즘)의 시련을 털어내고 ‘사회적 시장경제’¹¹⁾의 이념을 기반으로 전후 독일의 재건에 몰입했다. 전후 초대 수상을 역임한 기민당의 에르하르트(Ludwig Erhart)는 사회적 시장경제의 기본 이념을 “시장경제의 기초위에서 자유로운 자발성과 시장경제의 성과를 사회적 조정 및 균형과 결합시키는 것”으로 정의하였다(주재범, 1997). 독일은 19세기 후반 이미 대부분의 사회보험을 도입한 상태에 있었고, 전후에는 노동시장영역, 국민건강영역, 주택 영역 등 다각도에서 국민의 삶의 질을 높이기 위해 노력하였다. 종교의 영향과 가부장적 전통이 큰 독일 사회에서 사회복지를 위한 국가의 개입에 대해서는

11) 사회적 시장경제라는 개념은 1946년 뮐러-아르막(Müller-Armack)에 의해 처음 정립되었다. 그는 나치 체제의 중앙집권적인 계획경제에 대항하는 시장경제론자로, 고전적 자유주의에 입각한 시장경제와 계획경제 중 양자택일은 전후 달라진 경제·사회적 상황에 적절한 대안이 아니며 새로운 ‘제3의 체제’가 모색되어야 한다고 주장하였다. 그러나 그가 말한 ‘사회적 시장경제’ 개념은 전후 독일 경제의 재건을 위한 구체적이고 기술적인 프로그램을 담고 있다기 보다는 인본주의적이고 기독교적 가치에 기초한 경제·사회의 기본 질서 형성을 위한 지배 이념으로 이해되었다(주재범, 1997).

기민당과 사민당 모두에 의해 상당한 수용성을 가졌다.

전후 독일에서는 복지 부문에서 저소득자를 위한 보조, 연금보조, 육아 및 어린이 수당, 사회부조와 같은 정부의 직접적 이전지출이 시행 혹은 확대되었으며, 다양한 보험조직을 적절히 연계시킨 건강보험을 통해 성별·재산·직업·종교·인종 등의 차별 없이 누구나 끝까지 최신의 의료기술로 치료를 받을 수 있는 체계를 구축하였다. 또한 무주택자도 인간다운 생활을 할 수 있도록 전체 주택의 약 40%에 해당되는 사회임대주택을 공급했으며, 주택수당도 도입하였다. 독일 복지국가는 영국과 달리 사회보장을 노동시장과 연계시키는 전략도 포함하고 있다. 예컨대, 노동시장 영역에서 고용정보알선·재교육·재활·고용촉진·노동권 보호·공동 결정 등 다양한 적극적 노동시장정책의 수행을 통하여 노동의 인간화와 산업평화를 성공적으로 이루었다. 이는 독일의 조합주의(Corporatism)적 전통을 보여주는 한 예라 할 수 있다. 독일은 이로서 정부 재정 지출의 50-65%를, 그리고 GDP의 30% 이상을 사회보장·사회복지 관련분야에 지출하였다(남현욱, 1999).

스웨덴은 전후 가장 모범적인 사민주의적 조합주의 복지국가로 성장해 나갔다. 이는 1932년부터 2000년 이전까지 단 세 차례를 제외하고는 사민당이 단독 집권할 정도로 국민의 좌파 정부에 대한 안정적 지지와 90% 내외의 높은 노조조직률이 바탕이 되었다. 스웨덴의 경우, 시장과 국가라는 관점에서 볼 때 임금과 복지문제는 시장기제의 영역에서 결정되는 것이 아니고 국가의 주도 하에 노자간 담합을 통해 정치적으로 결정된다는 점에서 사민주의적이며 조합주의적이라고 말할 수 있다. 또한, 스웨덴식 모델은 이른바 혼합경제 모델로서 시장경제와 국가 통제경제의 결합으로 인식되었다. 스웨덴식 모델은 평등주의와 연대주의를 기본이념으로 하는 포괄적인 복지제도, 중앙집중식 노자관계, 국가규제형 경제체제를 특징으로 한다.

스웨덴 복지국가의 독특성은 ‘렌-마이더너 모델’로 널리 알려진 적극적 노동시장 정책에서 찾을 수 있다. LO 연구소를 이끌던 렌과 마이더너는 연대임금정책과 적극적 노동시장, 그리고 이를 떠받쳐줄 복지시스템의 결합을 통해 적극적 탈상품화를 통한 재상품화 전략을 추구하였으며, 적어도 1990년대 초반까지 이 모델은 성공적으로 평가된다. 또한, 보편적 사회서비스와 육아의 사회화를 통해 여성을 노동시장에 적극적으로 끌어들이으로써 1980년대에 이르러서는 여성의 노동시장 참여율이

80% 내외까지 상승하였다.

아래 표에서 보는 바와 같이, 1960년대와 1970년대 중반까지 스웨덴은 높은 경제성장률과 완전 고용에 가까운 낮은 실업률, 약간 높은 수준이지만 위협적이지 않은 물가상승률, 그리고 무엇보다도 매우 낮은 불평등 수준을 보여주고 있다. 독일은 경제 지표에 있어서는 스웨덴에 비해 더 높은 달성률을 보여주고 있지만 불평등도의 수준은 스웨덴보다 높은 수준이다. 영국은 세 나라 중에서는 경제 지표나 불평등도 모두 낮은 성과를 나타내고 있다. 그럼에도 불구하고, 전후 1980년대 중반까지 유럽 국가들은 좌우파를 막론하고 케인즈주의적 국가 개입과 베버리지형의 포괄적인 복지 시스템을 구축한다는 데 대한 암묵적 합의가 존재하였다고 보아도 무리가 없을 것이다. 다만 예외적으로 미국의 경우, 1960년대 짧았던 ‘진보의 시대’에 시도되었던 ‘빈곤과의 전쟁’과 같은 잔여적 복지개혁을 제외하고는 국가의 개입은 여전히 극도로 제한된 영역에서만 이루어졌다. 미국 복지 시스템은 스카치폴이 비유한 ‘찢어진 우산’인 채로 남아 있었다.

<표 2-3> 경제적 성과지표

| 국가 | 경제성장률 61~73** | 실업률 74~87 | 인플레이 65~88 | 불평등 Gini |
|-----|------------------|--------------|---------------|-------------|
| 스웨덴 | 4.1 | 2.0 | 7.5 | .202 |
| 독일 | 4.4 | 5.4 | 3.7 | .262 |
| 영국 | 3.2 | 7.6 | 8.9 | .276 |

자료: OECD(1992); OECD(1987).

전체적으로 볼 때 황금기의 복지국가는 그 역할과 기능에 상당히 성공적이었다고 할 수 있다. 1970년대까지 유럽 시민들은 국가의 ‘선택’ 개입 행위가 개인의 삶의 질 향상에 크게 기여할 수 있다는 믿음을 가능케 한 이른바 황금기의 “케인즈-베버리지언 복지국가”를 목격하게 된다.

제4절 위기와 재편기¹²⁾

1. 위기와 재편의 주요 요인들

케인즈-베버리지 복지국가는 1930년대 대공황을 배경으로 대두된 경제적 개입주의를 옹호하는 수요측면의 경제학인 케인즈주의와 전쟁의 포화 속에서 싹튼 국민적 통합의 바탕 위에 미래의 청사진을 제시한 베버리지 보고서라는 상징적 컨센서스를 바탕으로 황금기를 구가하였다. 케인즈-베버리지인 복지국가는 자본주의의 근본적 수정을 예고한 적이 없었다. 또한, 베버리지의 청사진에는 완전고용(full employment)이라는, 자본주의의 지속적인 성장을 가정한 매우 이상적인 전제가 깔려 있었다¹³⁾. 따라서, 케인즈-베버리지인 복지국가는 그 속성상 자본주의 경제가 휘청이는 시기에 중심을 잡는 균형주 — 선순환적(counter-cycling) 역할 — 가 되기 보다는 흔들림에 동승할 가능성을 처음부터 배태하고 있었다.

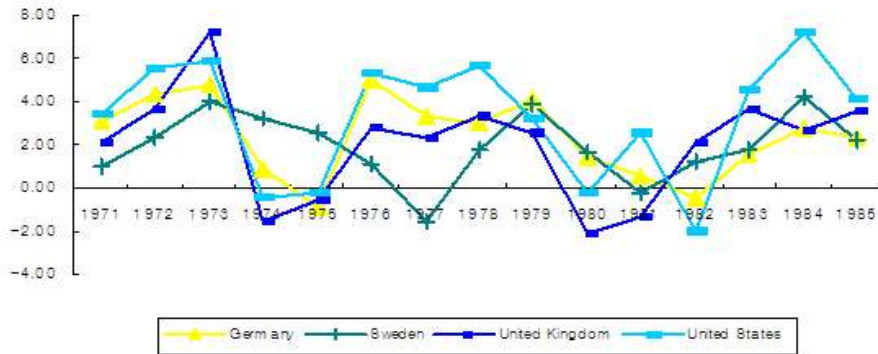
이는 1970년대 중반 이후 사실로 드러났다. 그 동안 낮은 원자재 가격을 통해 생산 투자 이득을 향유해 왔던 선진 자본주의 경제는 석유수출국기구(OPEC)의 두 차례 석유가격 인상으로 인해 경제적으로 큰 타격을 받았다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 스웨덴의 다소 예외적인 경제주기곡선을 제외하고는 미국과 주요 유럽 국가들은 1·2차 오일쇼크의 영향으로 1970년대 중반과 1980년대 초반 심각한 경기침체를 경험하였다¹⁴⁾. 그러나 이는 선진 자본주의 경제 위기의 신호탄에 불과했다. 이후 풍부한 저임금 노동력을 무기로 세계 무역시장에 뛰어든 아시아의 네 마리 용(NICs) — 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 — 의 추격은 높은 노동비용을 감내해야 하는 유럽 국가들의 경제 성장에 위협적인 요소로 등장하였다.

12) 이 부분은 여유진·정재훈·이서현(2010)을 수정·발췌하였다.

13) 케인즈와 베버리지 모두 실업을 전공한 영국의 엘리트 경제학자이며 자유주의자라는 점은 매우 상징적이다. 영국은 자본주의와 복지국가가 발아한 곳이지만, 동시에 자본주의와 복지국가가 매우 불안정하게 공존하는 공간이기도 하다.

14) 흥미로운 점은 국가의 시장 개입이 가장 적은 미국(그리고 영국)과 같은 자유주의 국가에서 경기순환의 진폭이 가장 크게 나타나는 데 비해, 이 시기까지 사민주의 복지국가인 스웨덴의 경기순환 곡선은 비교적 완만한 형태를 보인다는 것이다.

[그림 2-2] 주요 서구 국가의 경제성장률(1970-85)

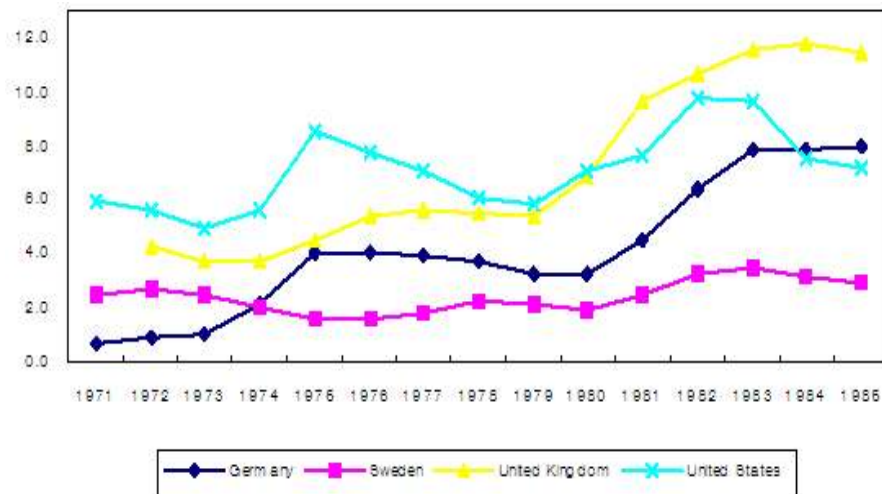


자료: <http://databank.worldbank.org>

두 차례의 오일 쇼크와 같은 대내외적 요인들로 인하여 서구 국가들은 장기침체 국면, 즉 낮은 경제성장률에도 불구하고 높은 물가 압력이 수반되는 이른바 스테그플레이션의 국면에 돌입했다. 이 시기 자본주의의 경제 위기의 원인에 대해 마르크스주의자들은 자본의 이윤율 저하 경향의 결과이자 이윤율 저하를 저지하는 단계로 분석하면서, 그 결과 일부 자본의 파산과 정리로 인해 집적과 집중이 진행되고 있다고 진단하였다. 이에 비해, 이후 신자유주의의 이론적 기반을 제공한 프리드만과 같은 시카고학파의 경제학자들은 1970년대 중반 이래 경제위기에 대한 정부의 개입은 인플레이션을 유발할 뿐이며, 노동자들이 더 낮은 임금으로 일할 준비가 되어 있을 때에만 자연실업률이 감소할 것이라고 주장하였다(미쉬라, 2002). 그 원인과 진단이 어떠한 현상적으로 볼 때 대부분의 서구 국가에서 이 시기 실업률이 큰 폭으로 증가한 것은 사실이다. 다만, 스웨덴의 경우 예외적으로 낮은 실업률을 유지하였으며, 이로 인해 적극적 노동시장정책과 사회정책 간의 유기적 연계를 통해 경제의 선순환을 추구하는 ‘스웨덴 모델’(더 넓게는 ‘노르딕 모델’)이 주목을 받게 된다. 그러나 1990년대 초중반의 경제위기로 인해 스웨덴모델 역시 위기를 맞게 되면서, 시민주의를 포함한 복지국가는 전반적으로 재편의 단계에 접어들게 된다¹⁵⁾.

15) 스웨덴 모델이 위기를 겪게 되는 시기는 1993년 경제 위기 이후부터이다. 이후 새로운 추적체제에 좀 더 잘 조응하는 조절기재로서 네덜란드 모델이나 덴마크 모델이 새로운 복지국가 모델로 부각하게 된다.

[그림 2-3] 주요 서구 국가의 실업률(1970-85)



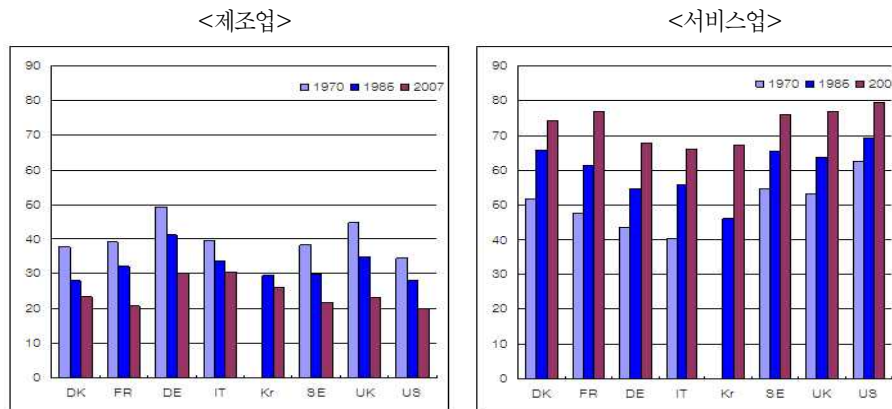
자료: stats.oecd.org

1970년대 중반 이후 서구 복지자본주의의 일반적 경향성은 다양하게 분류되고 제시될 수 있겠지만, 크게 보면 탈산업화(서비스산업화), 인구구조와 가족구조의 변화, 그리고 세계화로 요약될 수 있다. 이차 대전 이후 제조업 중심의 경제, 특히 소품종 대량생산의 포디즘적 축적체제가 자본주의 산업 생산의 근간을 형성하였다면, 두 차례의 오일쇼크 이후 ME(Micro-Electronics)혁명과 린 생산방식(Lean production system)의 도입 대변되는 다품종 소량생산과 3차 산업으로의 중심점 이동이라는 탈산업화가 본격적으로 진행된, 이른바 포스트-포디즘적 축적체제로의 전환이 이루어진 시기였다. 또한, 1970년대 중반을 전후 하여 금본위의 ‘브레튼우즈 체제’가 붕괴하고, 금융, 자본, 노동의 국제적 이동이 가속화되면서 경제적 세계화가 본격화되기 시작하였다. 이러한 일련의 경제적 흐름은 제조업 중심의 남성전일제 노동자를 지지기반으로 하여 국민국가의 중앙집중적 복지체제를 구축하였던 기존 복지체제의 변화를 불가피하게 하였다. 뿐만 아니라, 인구학적으로 노인인구의 급증과 출산율 저하로 인한 부양비의 급증은 세대 간 계약을 기반으로 하는 복지국가 재정 위기를 초래하였으며, 가족해체와 새로운 가족의 탄생 등 일련의 가족 구조 변화 역시 복지 재정에 압력을 가하는 요인으로 작용하였다.

가. 탈산업화

1970년대 중반 이래 주요 OECD 국가에서는 많은 중산층 일자리를 창출해 왔던 제조업 부문으로부터 약간의 고임금과 많은 저임금 일자리를 창출하는 서비스부문으로의 산업구조 변화를 경험하였다(Levy, 1992)¹⁶⁾. Pinch(1993), Harrison and Bluestone(1988) 등은 “탈산업화”로 일컬어지는 이러한 서비스 산업의 상대적 팽창으로 인해 한편으로 고숙련, 고임금의 전문직 및 경영직과, 다른 한편으로 저숙련, 저임금의 일자리로 점점 더 양분화되는 결과를 가져왔으며, 그 결과 소득분포가 악화된다고 주장한다. 즉, 제조업 분야는 비교적 동질적이고 안정적인 – 노조조직률이 높은 서유럽의 경우 조직적이기까지 한 – 일자리를 제공하는 반면, 서비스 분야의 일자리는 비균질적이고 불안정하며 비조직적인 일자리를 제공하는 경향이 있다는 것이다.

[그림 2-4] 주요 OECD 국가의 제조업과 서비스업의 고용비중



자료: stats.oecd.org

위 그림에서 보는 바와 같이, 대부분의 유럽 국가는 물론이고 한국에서도 1970년대 이래 제조업 고용비중은 줄어들고 서비스업 고용비중은 증가하였다. 1970년과 2007년 사이에 제조업의 고용비중 하락이 가장 극적으로 진행된 곳은 영국(44.8%

16) Sassen(1984, 1991)은 노동의 사회적 공간적 분화에서의 변화는 경제활동 구조에서 급격한 변화를 가져왔다고 말한다. 이는 특히 금융 및 기업서비스의 성장 및 제조업 하락과 관련이 있다. 그녀는 서비스 부문은 제조업 분야보다 훨씬 더 양극화된 직종 및 소득분포를 가진다고 주장한다.

→23.0%), 독일(49.3%→30.1%), 프랑스(39.2%→20.7%) 등으로, 이들 나라에서는 1970년에서 2007년 사이 제조업 비중이 20%정도 감소하였다. 다른 나라에서도 정도의 차이는 있지만 이 기간 동안 제조업 고용비중은 지속적으로 하락하였다. 다만 한국의 경우 1985년 29.5%에서 2007년 25.9%로 제조업 고용비중이 미미하게 줄어 들었다. 그러나 이 기간 동안 한국의 제조업 고용비중이 비교적 적게 하락한 것은 탈농업화와 탈산업화가 동시에 수행되었기 때문인 것으로 보인다¹⁷⁾.

OECD 국가에서 탈산업화 과정은 노동의 공간적 이동, 즉 저임금 일자리의 제3세계로의 이전으로 가속화되었다. 이 과정에서 저소득 근로자의 임금경쟁력은 더욱 약화되었을 뿐만 아니라, 이들의 실업률을 증가시킴으로써 저소득층의 소득을 더욱 악화시키는 요인이 되었다. 또한 제조업 일자리가 줄어드는 만큼 서비스업 일자리는 양적·질적으로 이를 흡수하지 못하였다¹⁸⁾.

이와 같이, 서비스업 팽창과 저소득 일자리의 경쟁력 약화 결과로 미국은 직종과 소득 스펙트럼에서 최상층과 최하층 모두 상대적으로 증가한 이른바 “중산층 위축”(shrinking middle)에 대한 우려가 현실화되었다. 영국 등 유럽 국가에서는 둘 이상의 소득지를 가진 안정된 다수 “중산층” 가구와 소득이 없는 잔여화된(residualised) 가구 간에 소득 양극화가 발생하고 있다(Pahl, 1988; 여유진, 2008). 결국, 탈산업화는 기존의 안정적인 일자리를 조세기반으로 하고, 일차적인 시장소득에서의 평등을 추구하는 기존 복지국가의 근간을 흔드는 결과를 초래하였다.

나. 인구학적 변화

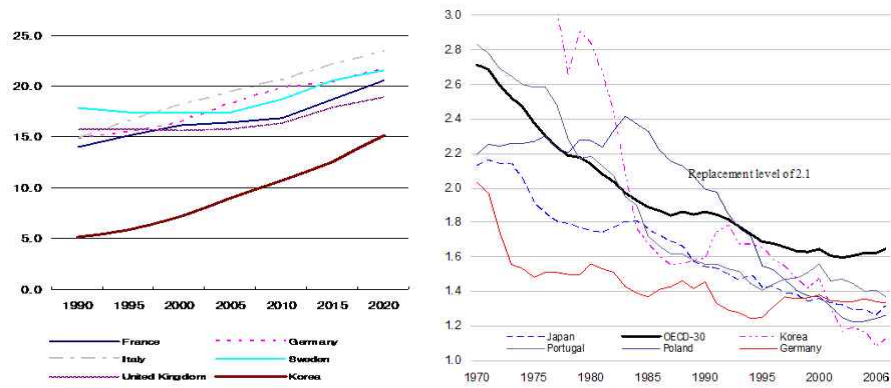
복지국가의 재정적 위기를 초래한 또 다른 요인으로 인구 및 가족 구조의 변동을 꼽을 수 있다. 오늘날 대부분의 OECD 국가들이 경험하고 있는 출산율 감소와 인구 고령화는 사회복지 재정에 큰 영향을 미치고 있다. [그림 2-5]에서 보는 바와 같이, 2005년 기준으로 노인인구의 비율은 이탈리아 19.4%, 독일 18.3%, 스웨덴 17.4%,

17) 1985년 한국의 농어업에 종사하는 사람의 비중은 25%에 달하였으나, 2007년에는 7%에 불과했다.

18) Esping-Andersen(1999)에 의하면 이는 크게 세 가지 원인에 기인한다. 첫째, 3차 산업 노동시장이 확대 되면 필수품 저숙련 서비스의 비율이 더 커지기 때문이다. 둘째는 서비스업에서의 ‘바우몰 비용압박’(Baumol cost-disease) 때문이다. 세 번째 이유는 가구의 경제적 선택, 특히 지불노동에 대한 여성의 선택 때문이다.

프랑스 16.5%, 영국 15.7%, 미국 12.6%에 이른다. 반면, 합계출산율(total fertility rate)은 대부분의 나라들에서 지난 수십 년 동안 급격하게 하락하여 왔다(여유진, 2006).

[그림 2-5] 주요 OECD 국가의 65세 이상 노인인구비와 합계출산율 추이



자료: OECD (2005; 2009)

이러한 노인인구의 급격한 증가와 출산율의 급격한 하락의 당연한 결과로 노인부양비가 급속하게 증가하고 있다. 아래 표에서 보는 바와 같이 유럽 국가들의 경우 1980년에 4~5명의 청장년층이 1명의 노인을 부양하는 수준이었다면 2040년경에는 2명 내외의 청장년층이 1명의 노인을 부양해야 하는 수준으로 부양부담이 크게 늘어날 전망이다. 한국은 현재로서는 유럽 국가에 비해 인구고령화 수준이 낮지만, 고령화의 속도가 매우 빨라 2040년경에는 선진국과 유사한 노인부양비 수준에 도달할 것으로 보인다. 결국, 저출산고령화라는 OECD 국가들의 공통적인 인구학적 경향은 부양부담을 급격히 증가시킴으로써 일차적으로 노령연금의 재정위기를 초래하는 요인이 될 뿐만 아니라, 세대 간 컨센서스를 위협하면서 복지국가의 내적 위기를 초래하는 요인이 되고 있다.

〈표 2-4〉 노인부양비 추이와 전망

| | 1980 | 1990 | 2000 | 2005 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| France | 21.9 | 21.3 | 24.5 | 25.0 | 25.4 | 32.5 | 39.4 | 44.6 | 45.8 |
| Germany | 23.7 | 21.7 | 24.0 | 27.8 | 30.5 | 34.2 | 44.3 | 50.4 | 49.1 |
| Italy | 20.4 | 22.3 | 26.7 | 29.4 | 31.1 | 36.7 | 47.0 | 62.7 | 65.5 |
| Sweden | 25.4 | 27.7 | 27.1 | 27.1 | 29.6 | 37.1 | 42.8 | 47.2 | 46.8 |
| United Kingdom | 23.5 | 24.5 | 24.4 | 24.1 | 24.6 | 28.4 | 33.8 | 37.8 | 38.5 |
| Korea | 6.1 | 7.2 | 9.9 | 12.2 | 14.2 | 19.6 | 32.3 | 46.1 | 54.7 |

자료: OECD(2005)

다. 세계화

‘황금기’의 서구 선진자본주의 복지국가는 낮은 실업률과 물가상승률, 높은 경제성장률, 남성가장소득 중심의 안정적인 가족구조를 배경으로 한 높은 수준의 사회복지제도화 및 시민권의 실현을 그 특징으로 한다. 그러나 1970년대 중반 이후의 스테그플레이션과 탈산업화 그리고 가족구조의 해체와 초고령사회로의 진입 등으로 인한 수요측면의 압박은 복지국가의 위기와 재편을 촉발하는 계기가 되었다. 이러한 계기가 내재적인 것이라면, 1990년대를 전후로 해서 가속화된 세계화(globalization)는 복지국가의 장기적인 지속가능성을 위협하는 외적 요인으로 지목되고 있다.

새로운 글로벌 경제는 재정, 통화 정책에서 주권국가의 재량권을 감소시키고, 고용과 임금에서 유연성을 증가시키며, 미국련 노동자의 경우 임금과 복지급여가 축소되거나 실직을 당할 가능성이 높은 방식으로 전개되고 있다. Stryker(1998:8-9)는 세계화가 복지국가에 미치는 (부정적인) 영향을 다섯 가지 방식으로 제시하고 있다. 첫째, 금융 세계화는 모든 형태의 자본(국내자본과 해외자본)에 대한 국가의 구조적 의존성을 심화시킨다. 둘째, 세계화된 금융 및 생산 자본은 자본 이동의 위협과 위험을 증가시킨다. 셋째, 금융통합은 국민국가가 실업을 완충하기 위해 팽창적 경제정책을 추구할 가능성을 감소시키고, 긴축재정을 추구하도록 유도한다. 넷째, 지구경제는 제1세계 국가들—선진 자본주의 국가들—에서 국내 경제성장과 완전고용 간의 관계를 부정적으로 만든다. 마지막으로, 세계화는 이데올로기적으로 신자유주의의 초국적 확산을 가속화시킨다. 즉, 국가 수준에서의 경제정책과 사회정책 형성의 완전한

불능성 혹은 완고성을 강조하고, 정부로 하여금 지구경제의 구조, 작동, 혹은 결과를 변화시킬 수 없으며, 따라서 국제경쟁력의 요구(무역장벽의 감소 혹은 제거, 국가·세금·복지의 규모 혹은 비용 감소 등)에 순응해야만 한다고 믿게끔 한다는 것이다. Geyer(1998:77)는 이러한 수렴체제를 다음과 같이 요약하고 있다.

“변화하는 국가환경과 상이한 정치정당의 정책에도 불구하고, 선진자본주의 복지국가는 세계화의 힘이 시장지향적 복지국가모형을 강요함으로써 점점 더 유사해질 것이다. 요컨대, 국가의 제도적 배경이나 보수적인가 사회민주적인가, 혹은 좌파정당이 집권하고 있는가 우파정당이 집권하고 있는가는 중요치 않으며, 세계화의 제약이 심화됨에 따라 시장순응적 복지국가 구조만이 허용될 것이다.”

이와 같이 세계화는 자본의 상대적 힘을 강화시키고, 역으로 국민국가의 재량권과 노동의 대응력을 약화시키는 결과를 초래하였다. 앞에서 지적한 기술변화와 제3세계로의 제조업 이전으로 인한 탈산업화와 세계화의 상호작용적 영향은 노동의 양극화와 복지국가의 약화를 초래하는데 결정적인 영향을 미쳤다. 극단적 낙관주의자를 제외하고는 이러한 복지국가 변화의 추동 요인들은 결국 ‘평등-일자리’의 상충성(trade-off)을 강화시키고, 사회복지의 시민권적 성격을 약화시키는 방향으로 나아갈 것이라는 의견을 같이 하고 있다.

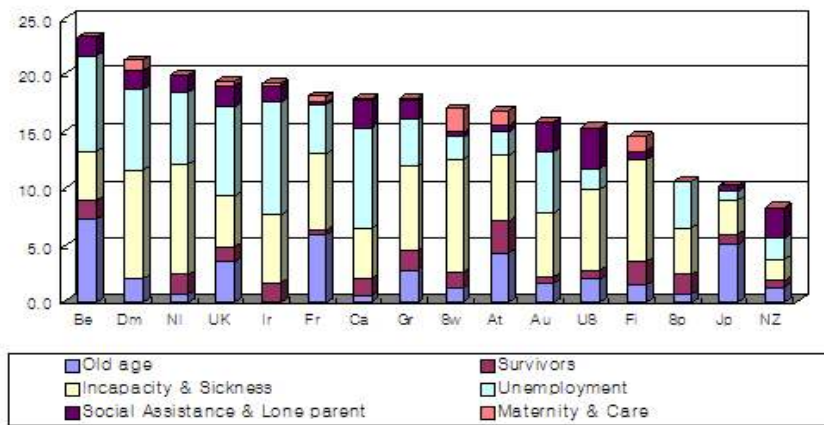
2. 복지국가 재편의 방향성

무엇보다도 1980년대 이후에는 고실업이 일시적 현상이라기보다는 구조적 현상이라는 인식이 확산되었으며, 이로 인한 국가 경쟁력 약화와 국가의 재정 부담 증가에 대한 우려의 목소리가 커졌다. 특히, 저숙련 분야나 제조업 분야의 일자리 축소 상황에서 이들을 새로운 산업으로 흡수하고 청년층 일자리를 확충하는 것이 이 시기의 시급한 정책적 과제로 등장하였다.

이러한 현상적 측면과 더불어 장기적인 실업급여나 사회부조 의존자가 증가함에 따라 복지급여가 근로의욕을 약화시킨다는 주장이 확대되었다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 1985년을 기준으로 근로연령인구 대비 사회복지급여 수급자의 비율은 벨기에(23.5%), 덴마크(21.2%), 네덜란드(20%)의 경우 20% 이상이었으며, 뉴질랜드

드를 제외한 대부분 OECD 국가들의 경우도 10%를 넘었다. 특히, 이 시기를 전후로 근로연령인구 중 장애 및 질병급여 수급자와 실업급여 수급자 수가 급격히 증가하였다. 근로능력자 중 복지급여 수급자 수가 급증하면서, 복지급여는 안전망(safety-net)으로서의 역할에 국한되어야 하지만 점차 근로 대신 복지에 의존하여 살아가는 이른바 그물침대(hammock)로 활용된다는 비판도 고조되기 시작하였다. 또한, 국가 재정 건전성을 위해서라도 노동시장 참여 촉진 정책이 필요하다는 주장이 확대되었다(박준식·김영범, 2009).

[그림 2-6] 근로연령인구(15-64세) 대비 프로그램별 수급자 수(1985년)



자료: OECD(2006)

실제로 1980년대 이후 미국의 레이저노믹스, 영국의 대처리즘, 일본의 나카소네 이즘 등은 이러한 복지국가에 대한 비판과 변화 필요성에 대한 주장을 직접적으로 체현한 대표적인 사례로 꼽을 수 있을 것이다. 초기에 이러한 거시구조적 변화의 정책적 초점을 좀 더 구체화한 개념으로, 주로 미국의 복지지향을 묘사하는 용어가 ‘워크페어’(workfare)라면, 유럽의 ‘제3의 길’에서 자주 등장하는 개념은 적극적 노동시장정책을 강조하는 ‘일을 위한 복지’(welfare to work 또는 welfare for work)이다.

워크페어라는 개념은 미국에서 기원한 것이며, 영국을 비롯한 유럽에서는 일을 위한 복지라는 표현을 더 많이 사용하는 경향이 있다. 강조점의 차이에도 불구하고 ‘(미국식으로 공공부조) 수급자에게 근로와 연관된 활동에 대한 참여를 의무화하는

정책'으로 사용된다. 개념을 더 좁게 사용해서 미국식으로 근로관련활동에 참여하지 않을 경우 제재를 강하게 가하는 징벌적인 정책만을 지칭하거나, 공공부조급여 수급의 대가로 근로하는 것만을 지칭한다(황덕순·노대명·김재진, 2010). 좀 더 내포적 의미를 강조하는 Costello(1993:2)는 워크페어를 “사람들로 하여금 현재 통용되는 시장임금보다 더 낮은 임금을 제공하는 일자리나 현장훈련에 참여하도록 강제하는 것”이라고 규정한다. Grover & Stewart(1999)는 근로연계복지를 이처럼 개념화하는 것이 ① 근로연계복지의 강제적 성격을 여전히 표현하고 있으면서, ② 보다 중요하게는 근로연계복지의 목적이 임금수준을 하향시키려는 데 있다는 점을 잘 포착한다는 점에서 매우 유용하다고 주장한다. Jessop의 워크페어국가와 같이 좀 더 구조적인 의미로 사용되기도 하지만, 일반적으로 워크페어는 복지의 대상과 영역에 있어 비교적 협소하며 다소 부정적인 의미가 내포되어 있는 것으로 묘사된다. 이에 비해 ‘일을 위한 복지’는 새로운 유럽 구상을 위해 주로 중도 우파와 중도 좌파 정부에서 널리 사용된 용어이다. 영국 노동당의 Tony Blare와 독일 사민당의 Gerhard Schroeder의 1999년 공동연설문 “제3의 길”에서 등장하는 것이 그 예이다. 이들은 변화된 환경에서 국가는 경제적 실패의 희생자에 대한 수동적인 수용자가 아니라 고용을 위한 적극적인 중개자가 되어야 한다고 선언한다. 이러한 취지에서 일자리를 찾는 개인의 능력을 제한하는 복지제도는 개혁되어야 하며, 권리로서의 안전망을 개인적 책임을 위한 도약대로 변모시켜야 한다고 주장한다. 즉, 일할 수 있는 사람에 대한 적극적 조치를 통해 ‘일을 위한 복지’를 구체적으로 실현해야 한다는 것이다. ‘일을 위한 복지’는 워크페어보다는 대상과 영역에서 좀 더 포괄적이며 관용적이다.

또 하나의 독자적 흐름은 노르딕 복지국가에서 선호되는 ‘적극적 노동시장정책’(Active Labour Market Policy: ALMP)이다. ALMP가 최초로 포괄적인 개념으로 등장한 것은 잘 알려진 바와 같이 스웨덴의 렌-마이더너 모델을 통해서였다. 이 모델은 제한적인 거시경제적 재정정책과 화폐정책을 완전고용을 보장하기 위한 범경제적 임금조정과 결합한 것으로, 이 과정에서 ALMP는 전통적 고용부문에서 현대적 고용부문으로 노동자 전환을 가속화하기 위한 수단으로 활용되었다. 이후 1960년대 중반부터 OECD에서 ‘Active Manpower Policy’라는 기치 하에 ALMP가 제도적으로 확산되기 시작하였으며, 오일쇼크 이후 구조적 대량실업이 많은

OECD 국가에서 재현됨에 따라 ALMP는 더욱 두각을 나타냈다(Dostal, 2008). 이러한 적극적 노동시장정책에 부분적으로 혹은 전반적으로 차용하면서 유럽대륙국가를 중심으로 ‘일을 위한 복지’라는 개념이 복지의 주류를 형성하게 되었다.

워크페어의 주요 대상이 공공부조 수급자이며, 이들의 수급조건으로 근로 요건을 강화하는 것에 초점을 둔다면, ‘일을 위한 복지’는 실업자와 비경제활동인구를 포함한 좀 더 포괄적인 대상에 대한 기회의 확대를 위한 복지개혁과 적극적 노동시장정책의 강화를 포함하는 개념으로 사용된다. 이는 각각 자유주의형 활성화정책과 보편주의형 활성화정책의 뿌리를 형성한다고 할 수 있다¹⁹⁾.

이 두 가지 뿌리가 결합되면서, 유럽에서는 1990년대 중반을 전후해서 유연안정성(flexicurity), ‘make work pay’ 혹은 ‘활성화’(activation)라는 용어가 널리 사용되고 있다. ‘적극적 복지국가’ 또는 ‘사회투자국가’는 활성화정책을 강조하는 복지국가 지향의 대표적인 표현이다. Vissor(2002)에 의하면, 최근 신좌파 정부의 정치적 담론에서 강조점은 강화된 국제 경쟁에서 살아남기 위해 개인의 능력에 투자해야 한다는 쪽으로 전환했다. ‘적극적 복지국가’의 메시지는 사람들이 시장으로부터 보호되어서는 안되고(혹은 너무 많이 보호되어서는 안되고), 시장에서 살아남도록 도와야 한다는 것이다. 즉 세 가지 측면에서 “복지정책은 고용으로 환원될 수 없지만, 고용은 복지정책의 핵심적 이슈”라는 것이다. 첫째, 일자리가 ‘괜찮기’(decent) 위해서는 추가적인 정책들(노동법, 사회적 보호, 단체협상, 작업장 대표제)이 필요하기는 하지만, 고용은 개인의 복지, 자립 그리고 안정의 가장 든든한 경로 중 하나라는 점이다. 둘째, 총량적 수준에서, 충분한 수의 일자리가 가용하다는 것은 새로운 욕구와 새로운 위험의 여지가 있는 사회보호시스템 개혁에 핵심적이라는 것이다. 즉, 고용 수준이 정체하거나 하락하는 것은 복지국가 재정 기반을 위협할 뿐 아니라, 명시적·암묵적 실업과 함께 필요한 복지개혁의 사회적, 정치적 기반을 부식시키는 경향이 있다는 점은 주지의 사실이다. 마지막으로, 고용(그리고 경제와 교육) 정책이 성공적이든 아니든 간에, 항상 시장에서 자립할 수 없는 사람들의 욕구를 충족시키기

19) 역사적으로도 적극적 노동시장정책(ALMP)에 대한 개별 국가적 접근은 상이한 목표를 띠었다. 스웨덴은 시민주의 복지국가 하에서 구조적 실업 문제를 해결하기 위한 중요한 방법으로 ALMP를 활용해 왔다. 이에 비해 미국은 자격있는 빈민(deserving poor)과 자격없는 빈민(undeserving poor)을 구분하기 위해 노동시장 참여 촉진 정책을 활용해 왔다(박준식·김영범, 2009).

위한 사회정책의 틈새(niche)가 있다는 점에서 고용이 사회정책을 대체할 수는 없다. 이러한 측면에서 모든 일자리가 사회통합(social inclusion)을 보장해 주는 것은 아니지만 고용정책은 강조될 수밖에 없다는 것이다.

특히, EU 차원에서 사회정책과 노동시장정책을 통한 활성화 전략이 강조되면서 활성화정책은 EU 차원의 아젠다로 자리 잡게 되었다. 이는 사회정책을 고용정책으로, 그리고 지불고용을 사회적 배제와 빈곤에 대응하는 전략의 핵심 요소로 재규정하려는 유럽 정책결정자들의 최근 시도를 반영한다(Lasson, 1998; CEU, 2000; EC, 2001; Vissor, 2002 재인용).

제5절 소결

복지국가의 맹이는 19세기 후반에 이미 싹텄지만 20세기 대공황과 세계대전을 거치면서 서구 국가에서 지배적인 ‘국가의 존재양식’이 되었다. 그럼에도 불구하고, 복지국가의 국가별 편차는 양적으로 뿐만 아니라 질적으로 매우 크다. 아래 표에서와 같이 Esping-Andersen(1990, 1999)은 복지국가를 가족-시장-국가의 역할 분담과 지배적인 연대의 양식, 그리고 탈상품화 정도 등의 기준에 따라 자유주의, 사회민주주의, 보수주의로 분류하였으며, 이는 복지국가의 위기와 재편 이후에도 여전히 유효하다고 주장한다.

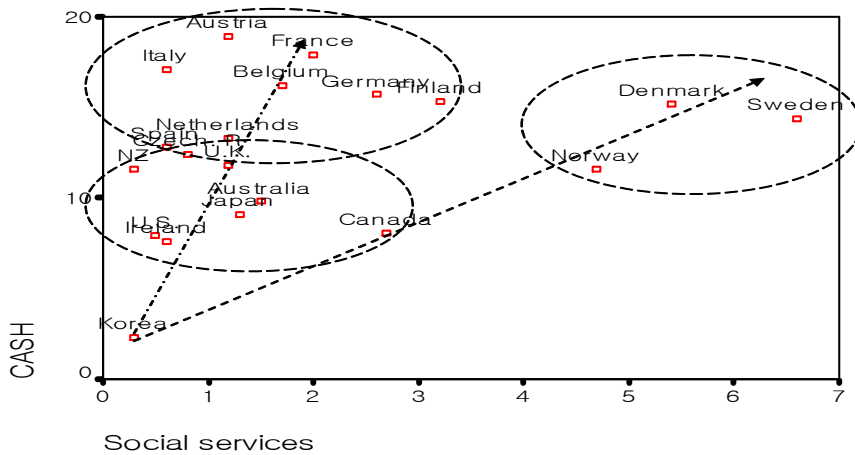
〈표 2-5〉 레짐 특성에 대한 간략한 개관

| | 자유주의 | 사회민주주의 | 보수주의 |
|-----------|------|--------|----------------|
| 역할비중: | | | |
| 가족 | 주변적 | 주변적 | 중심적 |
| 시장 | 중심적 | 주변적 | 주변적 |
| 국가 | 주변적 | 중심적 | 보조적 |
| 복지국가: | | | |
| 지배적인 연대양식 | 개인 | | 친족, 조합주의, 국가주의 |
| 지배적인 연대장소 | 시장 | | 가족 |
| 탈상품화 정도 | 최소 | 최대 | 높음(생계부양자의 경우) |
| 대표 사례 | 미국 | 스웨덴 | 독일, 이탈리아 |

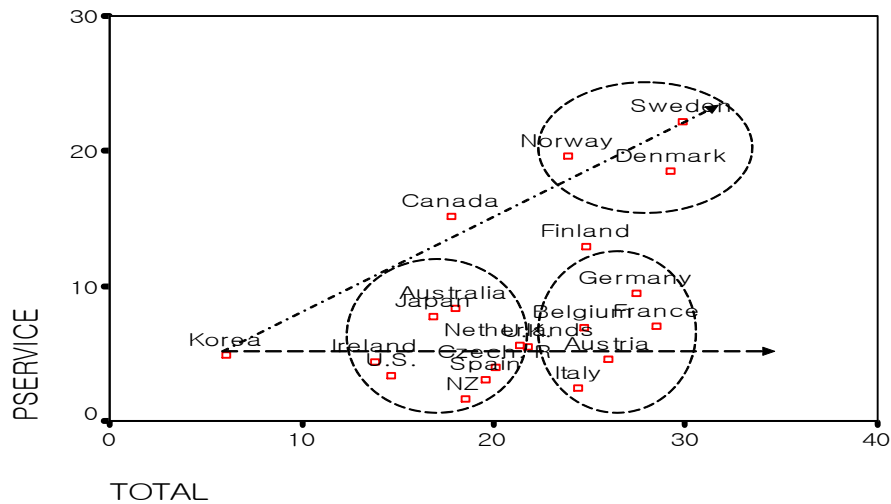
자료: Esping-Andersen(1999)

이는 아래의 표를 통해서도 명확히 드러난다. 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등의 사회민주주의 복지국가로 분류되는 나라에서는 현금급여와 사회서비스 모두 높은 수준의 공적 지출 수준을 유지하고 있으며, 상대적으로 사회서비스의 비중이 높은 것이 특징이다. 이에 비하여, 독일, 프랑스, 오스트리아 등 보수주의 복지국가는 상대적으로 사회보험을 중심으로 한 현금급여의 비중이 높다. 미국, 호주, 캐나다 등의 자유주의 복지국가에서는 현금급여와 사회서비스 공히 낮은 수준을 유지하고 있다.

[그림 2-7] 현금급여 대 사회서비스 비율(공적사회지출)



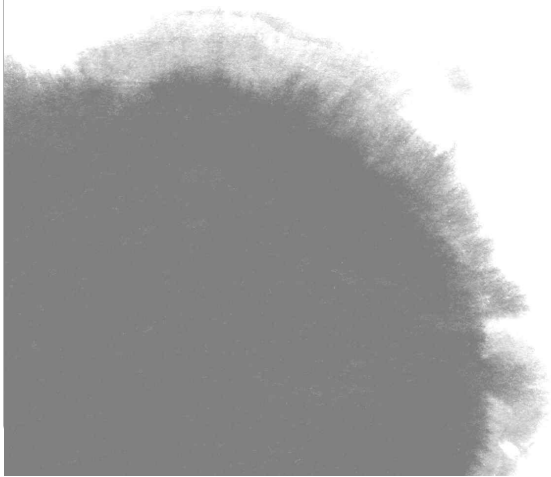
[그림 2-8] GDP 대비 공적사회지출과 공적사회지출에서 사회서비스의 비중



자료: 여유진(2006)

복지국가는 역사적 산물이며, 자본주의 경제의 보편적 발전 경로에도 불구하고, 각 나라의 역사적 경로의존성(path dependency)에 의해 고유의 특성을 유지하고 있다. 최근 EU 통합과 가속화된 세계화의 흐름 속에서 서유럽 복지국가의 고유성이 얼마나 독자적인 경로를 유지할 것인지는 좀 더 두고 볼 일이지만, ‘국가’(nation)의 정체성이 유지되는 한에 있어 그러한 특성과 고유성이 쉽게 희석되리라 보기는 어렵다. 역사는 여전히 ‘따라서’와 ‘그럼에도 불구하고’의 복합적 산물이다.

한국 복지모형 담론 평가



제3장 한국 복지모형 담론 평가

최근 한국사회에서는 복지국가에 대한 사회적 관심이 증가하고 있다. 복지국가가 이렇게 사회적으로 큰 관심을 모은 데에는 두 가지 이유를 생각해 볼 수 있다. 첫째, 1997년 외환위기 이후 사회 양극화가 강화되면서 사회적 약자들을 어떻게 보호할 것인가에 대한 국민적 관심이 증가되어 왔다. 둘째, 특히 지난 봄에 진행된 무상급식 논쟁은 복지의 중요성을 환기시켰다. 산업화 시대의 ‘국가를 위해 무엇을 할 것인가’의 문제의식에서 세계화 시대의 ‘국가는 우리에게 무엇을 해 줄 수 있는가’의 문제의식으로의 전환이 이뤄지고 있다고 볼 수 있다.

주목할 것은 복지에 대한 이러한 높은 관심을 보수와 진보 세력 모두에게서 이미 찾아 볼 수 있다는 점이다. 이명박 정부는 ‘능동적 복지’라는 기치 아래 복지에 대한 관심을 꾸준히 표명해 왔으며, 여당의 유력한 차기 대선 후보인 박근혜 의원은 최근 ‘한국형 복지’를 제시한 바 있다. 이에 맞서는 야권은 지난 봄 무상급식의 문제제제를 통해 나름대로 정치적 관심을 불러 모았을 뿐만 아니라, 유력한 차기 대선 후보들 역시 ‘보편적 복지’, ‘역동적 복지국가’, ‘사회투자국가’ 등 다양한 담론들을 펼쳐 보이고 있다. 바야흐로 복지담론의 르네상스가 열리고 있다.

이 장의 목적은 한국사회에서 최근 제기된 주요 복지 담론들을 비교하고 그 함의를 살펴보는 데 있다. 내용은 크게 세 부분으로 나누어진다. 1절에서는 한국사회에서 복지 담론의 선구적인 문제제기를 이룬 ‘생산적 복지’를 서유럽의 ‘적극적 복지’와의 연관 속에서 검토한다. 2절에서는 최근 주목을 받아 온 ‘능동적 복지국가론’, ‘사회투자국가론’, ‘역동적 복지국가론’을 살펴본다. 사회투자국가론이 노무현 정부 집권 후반기에 제시된 복지담론이라면, 능동적 복지국가론은 이명박 정부가 표방한

담론이며, 역동적 복지국가론은 최근 진보 세력의 일각에서 제안한 담론이다. 마지막 소절에서는 앞서의 논의에 기반하여 한국사회에서의 복지국가의 구축 및 강화에서 요구되는 주요 쟁점들이 갖는 함의를 숙고해 보고자 한다.

제1 절 적극적 복지와 생산적 복지²⁰⁾

이 장에서는 지난 1990년대 후반 이후 제시된 ‘제3의 길’과 이와 연관된 적극적 복지, 그리고 적극적 복지로부터 영향을 받은 한국사회의 생산적 복지를 살펴보고자 한다. 생산적 복지는 한국사회에서 복지국가를 어떻게 구축할 것인가를 체계적으로 모색해 온 선구적인 복지국가론이었으며, 선구적이었던 만큼 이 복지 모델에는 명암이 존재한다.

1. 제3의 길과 적극적 복지

제3의 길은 전후 서유럽을 주도해 온 ‘제1의 길’과 ‘제2의 길’을 넘어서고자 하는 기획이다.²¹⁾ 제1의 길이 요람에서 무덤까지 이르는 복지국가를 달성하고자 한 구(舊)사회민주주의의 기획이라면, 제2의 길은 시장에서의 자유를 극대화하고 국가의 간섭을 최소화하려는 신자유주의의 기획이다. 제3의 길은 제1의 길에 대해서는 시장의 효율성을 강조하고 제2의 길에 대해서는 사회적 평등을 부각시키는 전략으

20) 이 장의 내용은 김호기(2009: 71-85)를 수정 및 보완한 것이다.

21) 기든스는 제3의 길을 이끌어내기 위해 2차세계대전 이후 서유럽에서 발전된 보수주의, 사회주의, 신자유주의에 대한 비판적인 평가를 시도한다(Giddens, 1994: 35-93). 그에 따르면, 보수주의가 과거의 전통을 전통적인 방식으로 보존하려 한다는 점에서 근본주의적 위험을 내포하고 있다면, 신자유주의는 시장 및 개인주의의 원리를 옹호하는 동시에 국가, 종교, 성, 가족의 영역에서 전통을 보존하고자 한다는 점에서 모순적인 혼합물이다. 기존의 사회주의 정치 또한 불만족스러운데, 사회주의가 기반한 사이버네틱 모형은 성찰성이 낮은 사회에서는 효과적일지 모르지만 세계화와 사회적 성찰성의 정도가 높은 고도로 복합적인 세계에서는 제대로 작동하지 못하기 때문이다. 이런 맥락에서 그는 후기 현대성(late modernity)이 직면한 문제들을 해결하기 위해 해방의 정치와 삶의 정치의 적극적인 결합을 부각시키는데, 그 구체적인 목록은 다음과 같다: ① 손상된 연대의 회복, ② 공식적·비공식적 영역에서의 삶의 정치의 확산, ③ 발생적 정치에 대한 고려, ④ 대화민주주의, ⑤ 적극적복지라는 시각에서의 복지국가 모델의 재고, ⑥ 폭력의 부정(Giddens, 1994: 24-33). 이러한 전략들을 가로지르는 공통의 문제의식은 전통적인 좌파와 우파의 이분법이 더 이상 유효하지 않으며, 현대성의 제도적 차원의 성찰적 재구조화와 그 제도에 대응하려는 개인적 집합적 주체의 능동적 책임윤리의 형성이 후기 현대사회에서는 매우 중요한 과제라는 점인데, 바로 이런 문제의식이 제3의 길로 구체화되었다고 볼 수 있다.

로 새로운 변증적 종합을 모색하고 있다. 이 제3의 길은 신자유주의를 제한적으로 도입함으로써 사회민주주의를 갱신하려는 기획이라 할 수 있으며, 이런 문제의식은 ‘급진적 중도, 새로운 민주국가, 활발한 시민사회, 민주적 가족, 신흥합경제, 통합으로서의 평등, 적극적 복지, 사회투자 국가, 세계주의적 민족, 세계적 민주주의’를 강조하는 제3의 길의 의제들에 구체적으로 반영되어 있다(Giddens, 1998: 120).²²⁾

제3의 길은 여러 하위 유형을 갖고 있다. 독일 사회민주당 기본가치위원회는 서유럽에서의 제3의 길을 네 가지 형태로 나누고 있는데, 영국의 신노동당의 ‘시장지향적’ 모델, 네덜란드의 ‘시장의 합의 지향’ 모델, 스웨덴의 ‘개혁된 복지국가’ 모델, 프랑스의 ‘국가 주도 노선’이 그것이다(Giddens, 2000: 88). 이런 유형화도 의미가 있지만, 개별 하위 유형들이 갖는 특수성보다는 이들을 포괄하는 보편성을 주목할 필요가 있다. 오늘날 서유럽 좌파 정당들의 정치적 기획들은 세계화에 대응하여 제3의 길로 점차 수렴해 왔다. 크게 보아 미국의 클린턴 정부도 제3의 길에 속한다고 볼 수 있다면, 제3의 길은 현재 서구사회 좌파를 대표하는 정치적 기획이라 할 수 있다.

2000년대에 들어와 제3의 길은 새로운 진화를 모색해 왔다(Giddens, 2004; Browne and Diamond, 2003; Giddens and Diamond, 2005; Giddens, Diamond and Liddle, 2007). 미국과 서유럽의 진보적 정책 전문가들은 싱크탱크로서의 ‘정책 네트워크’(policy network)를 만들고 새로운 ‘진보적 거버넌스’(progressive governance) 회의를 통해 국제 네트워크를 강화하고 있다. 이런 모색들은 1990년대 중·후반의 제3의 길에서 나아가, <표 3-1>이 보여주듯이, 중도좌파를 위한 경제, 정치, 사회, 문화 전략을 더욱 정교화하고 있다. ‘배태된 시장, 가능 국가, 시민 경제, 공동생산으로서의 시민권, 통제된 불평등, 사회적 상속 비판, 관리된 다양성, 세계적 사회민주주의, 실제적 다자주의, 예측불가능성의 예측’ 등은 그 핵심 의제들이라 할 수 있다.

22) 기든스 자신의 지적대로 제3의 길은 지난 세기 초반부터 스웨덴의 사회민주주의에 이르기까지 기존의 좌파와 우파의 전략과 구별되는 말 그대로 제3의 대안으로 활발히 토론되어 왔다. 기든스로부터 크게 영향 받은 블레어도 <제3의 길>을 발표했는데, 기든스의 제3의 길이 이론적 성향이 강하다면, 블레어의 제3의 길은 정책적인 측면이 두드러진다(Blair, 1998). 기든스는 블레어의 집권 이후 종종 블레어 정부에 대해 비판적인 견해를 제시했지만, 두 사람의 제3의 길은 헬드가 지적하듯이 규제 메커니즘을 통해 시장 세력들 간의 균형을 추구하여 공정성과 효율성을 동시에 달성하고자 한다는 점에서 대단히 유사하다(Held, 1998: 128).

〈표 3-1〉 중도좌파를 위한 새로운 개념들

1. 배태된 시장 : 국가와 시장은 반드시 상호개입, 이기적으로 과도하게 기울어진 경제적 교환은 비즈니스의 작동 권한을 침식
2. 가능 국가(ensuring state) : 국가는 자원을 제공할 뿐만 아니라 이행 보증까지도 제공
3. 시민 경제 : 비즈니스 활동을 모니터링하는 기구와 제도의 틀
4. 공동생산으로서의 시민권 : 시민과 국가 사이의 책임 분담
5. 통제된 불평등 : 풍요계층과 비특권계층 사이의 사회적 노력 협정
6. 사회적 상속 비판 : 상속된 사회적 불평등의 영향 감소
7. 관리된 다양성 : 기존 주민과 이민자 사이의 서로에 대해 권리와 책임성을 모두 갖춘 문화적 노력 협정
8. 세계적 사회민주주의 : 민족국가의 수준을 넘어선 사회민주주의 원칙의 적용
9. 실제적 다자주의 : 지구적 협력을 추진하는 데 정치 세력의 역할 인정
10. 예측불가능성의 예측 : 정기적으로 비즈니스 활동을 위험하게 하는 상황 해결

자료: Giddens, 2004: 15, 25, 41.

적극적 복지(positive welfare)는 구(舊)사회민주주의와 제3의 길을 구분하는, 제3의 길이 신(新)사회민주주의 기획으로 불리게 된 핵심 의제 중 하나이다.²³⁾ 복지국가는 전후 계급타협이나 생활안정을 위해 만들어진 것이었지만, 최근 서구의 사회적 상황은 크게 변화되었다. 본래 복지국가의 안전장치는 인위적 위험보다는 외적 위험에 더 잘 대처하도록 고안된 것이었다. 하지만 이 복지국가는 1970년대 이후 위기에 직면했는데, 특히 만성적으로 높은 실업률과 관료주의의 덫에 빠지게 되었다. 또한 복지국가는 전통적으로 성 역할 모델에 기반해 있기 때문에 여성들의 사회참여를 결과적으로 제한해 왔다.

이런 점에 주목하여 제3의 길은 오늘날 서구사회에서 복지국가는 빈곤에 대한 대응과 부의 광범위한 분배에 더 이상 효과적인 모델로 보기 어렵다고 주장해 왔다. ‘전통적인 복지국가 모델은 예기치 않은 불행으로부터 사회적 약자를 보호하려는 ‘결과적인’ 프로그램이며, 따라서 결과적인 프로그램이 아니라 ‘예방적인’ 프로그램이 요구된다. 적극적 복지는 이에 대한 대안으로, 삶의 정치적 수단을 동원하는 데

23) 적극적 복지의 의미와 등장, 목표에 관해서는 Giddens, 1994, 5, 6장, 특히 7장을 볼 것

중점을 두어 자율성과 개인적, 집단적 책임을 결합시킬 것을 목적으로 하는 프로그램이다. 이 프로그램에 따르면, 국가는 사회보장제도를 포함해 기존의 복지제도를 고수할 것이 아니라 직업훈련, 교육개혁 등을 통해 새로운 고용창출에 주력해야 한다는, 다시 말해 ‘일할 수 있는 복지’(welfare to work)를 창출해야 한다는 것이다. 교육은 이 적극적 복지의 중핵을 이루는데, 교육에 대한 투자는 무엇보다 ‘가능성의 재분배’를 위한 핵심 기반이기 때문이다.

적극적 복지 정책에 대해서는 그 동안 양면적인 평가가 이루어져 왔다. 한편에서는 복지‘국가’를 복지‘사회’로 재편하려는 이 정책이 교육정책을 강조하고 있음에도 불구하고 사회적 약자들을 위한 복지를 약화시키는 결과를 낳고 있다고 비판된다. 적극적 복지 정책은 복지공여의 기준을 강화하고 임금, 고용, 해고 등을 포함한 노동시장의 경직성을 완화함으로써 대내적으로 노동의 시장편입을 촉진하고 대외적으로 상품경쟁과 투자유치에서 유리한 점을 갖는다는 신자유주의 논리에 맞닿아 있다는 것이다.

하지만 다른 한편 적극적 복지 정책은 세계화와 정보사회의 도래를 지켜볼 때 결코 작지 않은 현실적 의미를 갖는 전략으로 평가되기도 한다. 오늘날 세계시장에서 노동력은 과잉 공급 상태이며, 따라서 완전고용이라는 케인즈주의적 이상은 더 이상 실현불가능하다. 또한 정보사회의 도래와 이와 연관된 기술혁신은 직업의 재구조화와 이에 따른 직업훈련을 지속적으로 요구하고 있다. 이런 변화를 주목할 때 고전적 복지국가 정책은 더 이상 유효하지 않으며, 적극적 복지가 새로운 대안적 프로그램의 의미를 갖고 있다.

2. 생산적 복지와 한국 사회

제3의 길은 서구적 현상일 뿐만 아니라 세계적 현상으로 볼 수 있다. 서구사회의 제3의 길이 구사회민주주의와 신자유주의의 동시적 극복을 모색하는 것이라면, 비서구사회의 제3의 길은 국가 주도의 후발 산업화 전략과 시장 주도의 신자유주의 전략의 동시적 극복 모델로 자리매김할 수 있다. 한국사회에서 제3의 길에 대한 관심은 매우 높은 편이었는데, 특히 김대중 정부의 발전 전략은 제3의 길의 한국적 버전으로 지목되기도 했다. 하지만 김대중 정부의 발전전략은 영국의 제3의 길보다는 오히려 1950년대 독일의 ‘사회적 시장 경제’(social market economy) 모델에 더 높은 친화성을 보여준다. 즉 제3의 길은 한국사회의 전체 모델이라기보다 부분적으로 적용되었으며, 그것은 특히 생산적 복지(productive welfare)에서 찾아 볼 수 있다.

생산적 사회복지의 약칭인 생산적 복지는 ① 사회의 가장 불우한 위치에 있는 사람들에게 기초생활을 보장하고, ② 일과 인간개발을 통한 자립·자조·자활을 지원함으로써 개인의 창의성이 발휘되고 국민전체의 생산성과 복지가 동시에 향상되도록 하는 ‘시장친화적 복지’를 의미한다.²⁴⁾ 간단히 말해, 생산적 복지는 ‘생산에 기여하는 복지’ 또는 ‘생산에의 참여를 통한 복지’라고 할 수 있다.²⁵⁾

생산적 복지는 세 가지 정책으로 이루어져 있다. 첫째, 모든 국민이 빈곤선 이하에서 생활하지 않도록 정부는 국민기초생활보장법을 제정하고, 이 제도에 따라 소득이 최저생계비에 미치지 못하는 가구는 최저생계비에서 부족한 만큼의 생계급여를 정부로부터 지원받는다. 한편 근로능력이 있는 저소득자에 대해서는 자립할 수 있는 근로와 연계된 복지프로그램이 제공되는 바, 이들은 생계급여를 받는 동시에 직업훈

24) 생산적 복지에 대한 기본적인 논의로는 삶의질향상기획단, 2000을 볼 것

25) 김대중 정부가 생산적 복지를 내건 이유는 두 가지이다. 첫째, 생산적 복지는 세계화에 대한 적극적 대응이다. 세계화는 기업간 경쟁을 강화하고 이는 다시 고용안정을 위협하는 바, 특히 투자의 탈국가는 노동권의 기초라 할 수 있는 일할 권리를 더욱 약화시킨다. 문제는 시장으로부터 노동의 보호에 주력해 온 전통적 복지정책으로는 이런 상황에 대처할 수 없다는 점이다. 따라서 단순히 저임금 노동력에 기반한 기존 일자리의 보호에 그치지 않고 세계사적 변화에 대응하여 인적 자원의 고급화를 통해 일할 권리와 기회의 확대를 추구해야 하는데, 이것이 바로 생산적 복지라는 것이다. 둘째, 생산적 복지는 기술혁명에 대한 적극적 대응이다. 오늘날 컴퓨터 혁명과 결합된 정보화는 산업구조를 제조업 중심에서 지식산업 중심으로 재편하는 동시에 노동의 성격 또한 변화시키고 있다. 이제 고숙련의 전문기술을 보유하지 못한 노동자는 일자리를 유지하기 힘들어지며, 그 결과 국가는 노동권을 보호하기 위해 노동시장의 변화된 요구에 능동적으로 대처함으로써 일자리를 보존할 뿐만 아니라 새롭게 창출해야 한다. 일자리를 창출할 수 있는, 다시 말해 ‘일할 수 있는 복지’를 제공하는 국가의 이런 전략이 생산적 복지이다.

련에 참가하거나 공공근로 사업처럼 공익성이 있는 사업에 참가하게 된다. 둘째, 정부는 사회보험제도를 확충하고 내실화하여 모든 국민을 질병, 노령, 재해 등 다양한 사회적 위험으로부터 제도적으로 보호한다. 이를 위해서 정부는 사회보험제도의 적용 범위를 전국민으로 확대하는 동시에 사회보장 급부와 서비스 수준을 향상시킨다. 셋째, 저소득층을 포함한 사회 취약계층의 자활을 돕기 위하여 정부는 다양한 취업 방안을 마련한다. 이를 위해 구체적으로 정부는 보건, 복지, 환경, 교육 등의 공공분야는 물론 중소기업과 지식산업을 육성해 새로운 일자리를 창출한다.

이 생산적 복지 모델은 제3의 길을 직접적으로 응용한 것이다. 앞서 지적했듯이 적극적 복지의 핵심 이념은 ‘일할 수 있는 복지’에 있으며, 구체적으로 영국 노동당이 제시한 복지국가 개혁의 제1원칙도 ‘새로운 복지국가는 일할 수 있는 사람들이 일할 수 있도록 돕고 장려해야 한다’고 규정하고 있다. 블레어 정부가 추진한 뉴딜 정책은 적극적 복지정책의 구체적인 사례라 할 수 있는데, 이는 청년실업자나 장기 실업자 등 복지의존층에게 취업을 전제로 생계급여를 지급하는 전략이다. 요컨대, 생산적 복지 정책은 적극적 복지 모델을 한국사회 상황에 맞게 재구성한 것으로, 1997년 외환위기 이후 강화된 신자유주의 세계화에 대응해 새로운 방식으로 사회적 약자를 보호하려는 전략인 것으로 볼 수 있다.

그렇다면 이 생산적 복지 모델은 어떻게 평가할 수 있을까. 이에 대해서는 상반된 견해가 맞서 왔다.²⁶⁾ 한편에서 생산적 복지 정책은 신자유주의 이념이 담겨 있는 정책이라는 견해가 제시되었다(조영훈, 2002a, 2002b, 2002c). 구체적으로 생산적 복지 정책은 저소득층에 최저생활 보장을 위한 생계급여를 지급하되, 근로능력이 있는 경우에는 국가가 제공하는 일자리에 취업하는 것을 전제로 하고 있는데, 이것은 저소득층의 생활보장이라는 기존의 사회복지적인 의미보다는 노동의 재숙련화와 유연성 확보를 통한 경제효율성 증대라는 의미가 더 큰 정책으로 볼 수 있다. 이런 노동을 통한 복지는 노동의 상품화를 촉진하는 것이며, 결국 국민들로 하여금 자신의 생활을 점점 더 시장에 의존하도록 한다는 점에서 신자유주의적 복지정책의 하나로 파악할 수 있다는 것이다.

하지만 다른 한편에서 생산적 복지 정책은 시장과 개인의 복지책임을 강화하는

26) 이에 관한 대표적인 연구로는 김연명, 2002a를 볼 것.

것이 아니라 국가와 사회의 책임을 강화시킨 국가복지 강화 노선이란 견해가 제시되었다(김연명, 2002b, 2002c). 이 견해는 생산적 복지만이 아니라 그것이 놓인 복지 정책 전반을 평가해야 한다는 시각 아래, 김대중 정부의 복지 정책의 기초는 보편주의적 사회보험의 급격한 확대와 재편, 조합주의적 사회의 철폐, 의료보험에서의 통합방식의 도입, 공적연금에서의 자영업자의 소득비례제 적용 등을 주목할 때 국가복지 노선의 강화로 나타난다고 주장한다. 이 견해는 생산적 복지는 김대중 정부의 사회복지정책의 부차적인 측면에 불과하며, 신자유주의적 사회안전망 역시 부분적인 현상임을 강조한다. 이런 맥락에서 김대중 정부의 복지 정책을 명명하자면, 그것은 복지체제를 구성하는 일관된 논리가 부재한, 여러 체제의 특징들이 뒤섞여 있는 ‘혼합 모델’로 파악할 수 있다는 것이다.

생산적 복지를 둘러싼 이런 논쟁이 함축하는 바는 세 가지이다. 첫째, 김대중 정부의 생산적 복지 정책은 서유럽에서 추진된 적극적 복지 모델의 한국적 변형이다. ‘일할 수 있는 복지’를 추구한다는 점에서 적극적 복지와 생산적 복지는 일치하고 있다. 생산적 복지 정책은 신자유주의적 성격이 두드러지고 있지만, 그것은 세계화 시대에 복지국가를 재구성하려는 불가피한 선택으로서의 성격을 갖는다. 둘째, 유사한 정책임에도 불구하고 적극적 복지 정책과 생산적 복지 정책이 추진된 배경과 조건은 사뭇 다르다. 영국의 경우 유연화가 강제되고 실업률이 증가하는 상황에서 전통적인 복지 정책이 더 이상 유효하지 않았다면, 한국의 경우에는 사회복제체도가 완전히 정착되어 있지 않은 상황이 높은 재정 부담을 요구하는 전통적인 복지 정책 보다는 유연한 생산적 복지를 선호하게 만든 것으로 보인다. 셋째, 생산적 복지는 김대중 정부가 추진한 복지 정책의 일부를 이루고 있는 것이지 전체를 포괄하는 것은 아니다. 김대중 정부는 적극적 복지를 전체적으로 도입한 것이 아니라 빈곤층 보호와 고용 창출을 위한 프로그램으로 생산적 복지를 부분적으로 활용했다고 볼 수 있다.

노무현 정부의 참여복지 정책은 김대중 정부의 정책을 대체로 계승해 온 것으로 보인다.²⁷⁾ 노무현 정부는 사회적 양극화가 심화되는 가운데 사회보험·공공부조제도의 강화, 사회서비스의 확충 등을 통해 전국민에게 보편적 사회보장체계를 구축하고

27) 노무현 정부의 복지정책에 관해서는 정책기획위원회, 2006; 문진영·이상은, 2006을 볼 것.

자 했으며, 근로빈곤층을 위한 대책, 고령사회를 위한 대책 등 시대적 변화가 요구하는 정책과제를 실행하고자 했다. 집권 초반기에는 이렇다할 복지정책을 제시하지 않았지만, 2006년 중반부터 제3의 길이 제시한 ‘사회투자’ 국가 개념이 강조되면서 근로소득보전세(EITC) 도입, 4대보험 징수일원화 추진, 약제비 적정화 방안, 사회서비스 일자리 정책 시행, 저출산 고령화 기본계획 수립 등이 추진되었으며, 오랫동안 논란을 빚어 온 국민연금개혁안의 경우 2007년 ‘용돈연금’이라는 비판 아래 국회에서 통과되기도 했다.

<표 3-2>는 노무현 정부에서 추진된 참여복지 정책을 보여준다. 전체적으로 볼 때 노무현 정부는 청년실업 대책 등을 포함한 고용 창출을 통한 복지 확대 정책을 추진했어야 함에도 불구하고 그 성과는 미미했으며, 과제들은 많이 제시되었지만 구체화된 것은 상대적으로 적은 편이었다. 김대중 정부가 집권 이듬해인 1999년 국민기초생활보장법을 추진한 것과 비교해 노무현 정부는 앞서 지적했듯이 집권 초반기에 복지 정책을 상대적으로 등한시켰으며, 집권 중반기 이후 동반성장을 통해 일자리를 창출하려고 했지만 그 효과는 그다지 크지 않았다. 서유럽 제3의 길이 성장과 복지의 이중 전략으로 나아간 것에 반해, 노무현 정부는 성장 중심 모델에 경도되어 있었으며, 사회적 양극화의 심화라는 충격에 대해 적극적인 대응을 하지 못한 채 정권을 마감하게 되었다.

〈표 3-2〉 노무현 정부의 참여복지정책 전개과정

| 구분 항목 | 초기 | 중기 | 후기 |
|------------|--------------------------|---|--|
| 시점 | '03년 - '04년 전반 | '04년 후반 - '05년후반 | '06년 전반 이후 |
| 성격 | 방임기 | 로드맵 작성기 | 실행기 |
| 전반적 특 징 | 정책 성과 부진 | 세분야 정책의 종합계획 수립 | 사회투자국가 개념에 입각한 의욕적 정책 추진 |
| 핵심 정 책 | - 참여복지 5개년 계획 수립('04) | -빈곤아동종합대책수립('04) -자활대책수립('04) -수급자범위 확대('05) -본인부담금 상한제('04) -암등 중증질환 급여확대('05) | -EITC 도입('06) -긴급복지지원제도('06) -장애인종합지원대책수립('06) -저출산고령사회 기본계획수립('06) -4대보험정수일원화 추진('06) -약제비적정화방안('06) -건강투자전략수립('06) -사회서비스일자리정책 시행('06) |

자료: 이태수, 2010.

정리하자면, 생산적 복지 정책은 이중적 측면을 갖는다. 한편에서는 세계화와 정보사회의 도래가 주는 충격을 적극 고려하고 대응하는 현실주의적 전략이라는 평가와, 다른 한편에서는 신자유주의적 노동연계복지에 불과하다는 평가가 공존하고 있다. 시장의 활력과 사회적 정의가 어느 하나를 일방적으로 부정할 수 있는 가치가 아니라면, 이 둘을 어떻게 효과적으로 결합할 것인가는 세계사회는 물론 한국사회에서도 중대한 시대적 과제라 할 수 있다. 바로 여기에 생산적 복지 정책이 갖는 유효한 의미가 있는 것으로 보인다. 요컨대, 한국사회의 복지 정책은 사회적 약자를 보호하기 위해 전통적 복지 정책을 강화해야 하는 동시에 세계화에 대응하는 생산적 복지 정책을 추진해야 하는 이중적 과제를 안고 있다고 볼 수 있다.

제2절 한국 복지모형 담론 평가

최근 한국사회에서 논의되어 온 주요 복지국가론으로는 능동적 복지국가론, 사회투자국가론, 역동적 복지국가론을 제시할 수 있다. 능동적 복지국가론이 보수 세력의 대표적인 복지 담론이라면, 사회투자국가론과 역동적 복지국가론은 진보 세력의 대표적인 복지 담론이라 할 수 있다.

1. 능동적 복지국가론

능동적 복지국가(active welfare state)는 이명박 정부에 의해 제시된 복지국가론이다. 2008년 정부 출범 준비를 위한 인수위원회는 국정지표를 발표하면서 복지 분야에 해당하는 것으로서 능동적 복지를 제시한 바 있다. 인수위원회는 평생복지기반 마련, 예방·맞춤·통합형 복지, 시장기능을 활용한 서민생활 안정, 사회적 위험으로부터 안전한 사회를 능동적 복지의 4대 전략으로 제시하고, 이 전략에 상응하는 42개의 추진과제를 구체화했다.

능동적 복지란 예방적 차원의 복지선진화에 초점을 두고 시혜적·사후적 복지를 지양하고, 수혜자들이 기다리지 않도록 적극적으로 찾아가서 서비스를 제공하는 것을 뜻한다(김용하, 2010). 능동적 복지는 무엇보다 경제성장과 복지의 연계를 통해 복지지출 효율화를 추구하여 경제성장에 따른 일자리 창출과 근로소득에 의한 성장복지를 강조한다는 점에 중요한 특징이 있다.

좀 더 정밀한 정의를 보면, 능동적 복지란 ‘국민의 사회적 위험 예방과 해결을 위한 국가 책임을 강화하여 국민 기본생활을 보장하고, 개인 및 사회의 적극적 협력과 함께 재가·자립의 기회를 확대하여 안정적이고 행복한 삶을 가능케 하는 복지’를 뜻한다(김승권 외, 2008: 109). 다시 말해, 능동적 복지는 책임 있는 국가, 더불어 사는 따뜻한 사회, 자기창조배려하는 개인을 성취하기 위해 국가가 중심이 되고 사회 및 개인이 적극 참여하는 복지를 지칭한다.

이러한 능동적 복지가 갖는 특징으로는 세 가지를 지목할 수 있다(김승권 외, 2008: 110-112). 첫째, 능동적 복지는 미래사회의 위기에 적극 대응하기 위한 ‘예방적 복지’(preventive welfare)이다. 둘째, 능동적 복지는 기존의 사회안전망을 유지하면서 더욱 적극적으로 전체 국민의 ‘삶의 질’을 향상시키려는 ‘지속가능하고 적극적 복지’(sustainable and positive welfare)이다. 셋째, 능동적 복지는 기존 복지체계의 조직화와 효율화를 통한 복지재정 확충의 당위성을 확고히 하고 국민의 복지체감도를 획기적으로 증대시킬 수 있는 ‘효율적 복지’(efficient welfare)이다.

능동적 복지와 유사한 개념으로 ‘능력개발국가’(enabling state)와 ‘적극적 복지’를 지적할 수 있다.²⁸⁾ 이 가운데 특히 능력개발국가는 능동적 복지와 일맥상통하는

의미를 갖는다. 능력개발 국가는 미국의 사회복지학자 닐 길버트(Neil Gilbert)에 의해 제시된 개념이다.²⁹⁾ 길버트에 따르면, 오늘날 전통 복지국가로부터 능력개발 국가로의 이행이 진행되고 있는 바, 능력개발국가의 본질은 ‘민간이 책임질 수 있도록 공공부문이 지원한다’는 원칙에 집약되어 있다고 볼 수 있다(김승권 외, 2008: 69). <표 3-3>은 전통적 복지국가와 능력개발 국가의 주요 정책적 방향을 비교한 것이다.

〈표 3-3〉 전통적 복지국가와 능력개발국가

| 전통적 복지국가 | 능력개발국가 |
|---|---|
| (1) 공공부조 - 공공기관을 중심으로 한 전달체계 - 서비스 중심의 전달 - 직접지출에 초점 | (1) 민영화 - 민간기관을 중심으로 한 전달체계 - 현금 및 바우처 중심의 전달 - 간접지출의 증가 |
| (2) 노동권 보호 - 사회적 지원 - 노동의 비상품화 - 무조건적 급부 | (2) 근로장려 - 사회적 포용 - 노동력의 재상품화 - 근로유인 및 규제의 사용 |
| (3) 보편적 복지 - 스티그마를 피함 | (3) 선택적 복지 - 사회적 평등의 재구축 |
| (4) 시민권의 결속 - 공유된 권리의 결속 | (4) 멤버십의 결속 - 공유된 가치와 시민적 의무의 결속 |

자료: 김승권, 2008: 72.

한편 능동적 복지를 적극적 복지와 유사한 개념으로 이해할 경우, 최근 서유럽에서 추진되어 온 적극적 복지 정책은 능동적 복지에 작지 않은 함의를 안겨준다. 유럽의 능동적 복지정책에 대한 비교 연구에 따르면, 독일, 영국, 벨기에, 덴마크의 사례는 한국의 능동적 복지정책에 다음과 같은 시사점을 제공한다(홍석표, 2009: 126-127).

28) 능동적 복지국가를 명시적으로 제시한 사람은 벨기에의 전 사회연금부장관 프랑크 반덴부르크(Frank Vandenbroucke)이다. 그는 2000년 리스본 유럽연합(EU) 정상회의에서 능동적 복지국가라는 개념을 제시한 바 있는데, 이 개념은 후기산업사회로의 이행에 따라 경제사회구조의 변화들이 새로운 사회적 위험들과 사회적 욕구들을 창출시켜 전통적인 복지정책 이상의 새로운 사회정책을 요구한다는 점을 반영한 것이다(김승권 외, 2008: 57).

29) 능력개발국가에 대해서는 Gilbert and Gilbert, 1989; Gilbert, 2001을 볼 것.

첫째, 소득이나 건강에 대한 피해의 보상에서 예방으로 정책의 중심이 변화되어야 한다. 둘째, 각 개인들이 사회에서 자립적이고 책임감 있는 방향으로 행동할 수 있는 기회를 늘려주는 사회정책이 되어야 한다. 셋째, 한 세대 내에서의 재분배만을 조명하는 것이 아니라 현재 세대와 미래 세대 사이의 재분배를 조명해야 한다. 넷째, 생애경로 접근방식에 내재된 유동성과 유연성이 고용을 창출하고, 소득의 안정성을 제공하며, 장기적으로 사회적 포괄성을 증가시킬 수 있도록 해야 한다. 다섯째, 개인들이 사회에서 고립되지 않도록 능력 배양을 제공하거나 또는 인적 자본에 대한 공적·사적 투자의 장려를 통해 개인들이 사회에 통합된 채로 남을 수 있도록 하는 데 초점을 맞추어야 한다.

구체적으로 능동적 복지의 기본 방향은 ①생애주기별 통합적 복지, ②수용자 중심의 맞춤형 복지, ③예방적 복지, ④국가책임과 가족·기업·사회책임의 균형, ⑤역량강화(empowerment)를 위한 기회 확대, ⑥보건복지 서비스의 성장동력화로 나누어 볼 수 있다. 그리고 그 추진전략은 ①복지와 경제성장의 선순환 체계의 확립, ②원스톱 서비스를 제공하는 통합 전달체계의 형성, ③개별화된 전문 서비스의 제공, ④실질적 자립 지원을 위한 ‘교육·노동·복지’ 연계의 강화, ⑤민간에 의한 복지참여의 활성화, ⑥보건복지 서비스 산업의 육성으로 세분화할 수 있다(김승권 외, 2008: 112-115). 이전 참여복지와의 차별성으로는 복지에 대한 개인의 권리와 정부복지에 대한 개인의 권리와 책임의 균형을 강조하고, 성과와 경제성을 고려한 민간과 시장을 활용한 효율적 복지를 지향하며, 생계보조에 초점이 맞추어져 왔던 복지에서 일을 통한 복지로의 전환으로 정리된다.

그렇다면 이러한 능동적 복지국가는 어떻게 평가할 수 있는가. 먼저 긍정적인 시각에서 이명박 정부의 능동적 복지는 2008년 미국발 금융위기 이후 가시화된 고용 불안정, 사회양극화, 가족해체, 건강 및 안전을 위협하는 위험요인 증가 등 사회불안정 요인의 확대에 적극 대응하는 전략이었다고 평가되고 있다(김용하, 2010). 구체적으로 이명박 정부는 저소득 무담보소액대출사업, 긴급지원제도, 근로장려세제, 희망근로, 청년인턴제 등의 긴급조치를 취함으로써 경제위기에 따른 빈곤을 증가와 소득분배 악화를 최소화시켰다는 것이다. 이렇듯 글로벌 경제위기를 성공적으로 극복하면서 집권후반기에 서민중심의 공정사회를 강조하여, 양극화 해소와 사회통합을

위한 정책, 그리고 기회균등 차원에서의 공정사회로 전환 논의가 제기되고 있다.

그러나 전반적인 재정긴축 기조로 인하여 복지재정에 대한 우선순위에도 불구하고 국민의 복지욕구 증가 부응에의 한계에 대해 비판 또한 꾸준히 제기되어 왔다. 이론적으로 이명박 정부의 능동적 복지는 부분적으로 근로를 강조하는 서유럽의 ‘능동적 복지국가’를 염두에 두면서 능력개발 국가 개념을 주로 바탕으로 깔고 있으며(이태수, 2009), 그 결과 ‘신자유주의 경제정책과 잔여주의 복지정책’이 이명박 정부의 경제·사회정책의 패키지를 구성하고 있다는 것이다(이상익, 2010a). 이에 의하면, 이명박 정부가 복지 부문에 시장 및 경쟁 원리를 도입함으로써 그 동안 복지 영역에서 요구되어 온 공공성의 원칙이 상당 정도 훼손되거나 퇴보되어 왔다는 문제제기가 되고 있기도 하다.

2. 사회투자국가론

참여정부 중반 이후의 복지담론으로 성장과 분배의 선순환, 저출산·고령화 대비의 필요성 등 노무현 정부의 주요 의제를 뒷받침하는 핵심적 논거로 사용되었으며, ‘비전 2030’ 프로젝트를 통해 사회투자적 지향의 복지패러다임을 제시하였다. 그러나 사회투자 모형인 비전 2030이 재원조달 문제 즉, 국민 대부분이 추가적인 증세를 통한 복지확대에 부정적인 분위기가 조성됨으로써 새로운 패러다임으로의 전환시도가 제대로 논의가 진행되지도 못한 상태에서 중단되었다.

사회투자(social investment)는 영국의 사회학자 앤서니 기든스에 의해 제시된 개념이다. 그것은 사회적 배제를 줄이고 사회참여 및 통합을 증진시킴으로써 사회발전을 추구한다는 전통적인 복지정책의 목표 이외에 국민 개개인의 인지적·정서적·신체적 능력을 향상시켜 경제현장에서의 고용가능성을 높이고 이를 통해 경제의 성장 잠재력을 제고하는 것을 강조한다(Giddens, 1998; Esping-Andersen, 2002; Taylor-Gooby, 2009; 양재진, 2008; 김연명, 2009).³⁰⁾ 한 마디로 경제성장과 복지발전의 상이한 두 과제의 생산적 결합이라는 문제의식이 사회투자국가론에 담겨 있다.

30) 사회투자국가에 관한 국내에서의 연구는 2006년부터 본격화되어 왔다. 당시 노무현 정부 또한 사회투자에 대한 관심을 보여 왔는데, ‘비전 2030’은 그 대표적인 사례이다. 사회투자국가에 대한 노무현 정부의 담론은 정책기획위원회(2006)에 포괄적으로 정리되어 있다.

사회투자의 관점에서 볼 때 사회복지 지출은 재원의 낭비를 초래하거나 수급자의 의존성을 높이는 것이 아니라 고용과 경제발전에 기여할 수 있어야 한다. 또한 복지 정책의 효율성과 지속가능성을 높이기 위해서는 ‘책임 있는 복지’가 실현되어야 하며, 이를 위해서는 복지수급자도 수급권에 상응하는 의무를 인식하는 것이 필요하다. 요컨대, 사회투자정책은 교육, 복지, 노동정책을 활용하여 인적자본에 대한 투자를 강화하고 노동시장에서의 생산성 증대를 유도하는 데 그 목적이 있다고 볼 수 있다.

경제와 복지 사이의 선순환을 형성하기 위한 사회투자전략은 세 가지로 나누어 볼 수 있다(양재진, 2008: 49-54). 첫째는 역량 형성(capacity building) 전략이다. 이는 근로자가 지식기반사회에서 도태되지 않도록 인적 자원에 대한 투자를 증대시키는 것을 뜻한다. 둘째는 근로 활성화(activation) 전략이다. 이는 장기실업, 잠재실업, 실망실업, 반실업 상태 등 시장으로부터 소외된 계층에 대한 사회복지적 보호보다 이들이 경제활동에 (재)참여할 수 있도록 돕는 전략을 의미한다. 셋째는 사회예방적 투자(preventive investment) 전략이다. 이는 사회적으로 취약가정의 아동들에게 자신의 타고난 능력을 계발할 수 있는 기회를 최대한 보장해주는 것을 말한다.

주목할 것은 서구사회와 한국사회에서의 사회투자에 대한 접근의 차이이다. 서구 국가들이 과도한 복지의 폐해에 대한 반성으로 ‘투자적 성격의 사회지출’을 강조하고 있다면, 한국의 경우는 경제성장 우선주의가 가져온 폐해를 극복하기 위해 기존의 투자에서 ‘사회적 성격의 투자’를 확대할 것이 요구된다. 다시 말해, 한국적 사회투자국가론은 우리 복지제도에 투자적 사고를 도입해서 복지제도 전반을 재정비할 것을 강조한다고 볼 수 있다.

〈표 3-4〉 생애주기별 사회투자정책의 대상과 목표 및 정책과제

| 대상 | | 아동/청소년 | 근로세대 | 노인 |
|------|----------------------------|---|--|---|
| 목표 | | - 보육/교육 | - 고용가능성 증대 - 기초보장 | - 고용 가능성 증대 - 노후보장 |
| 정책과제 | 기 존 제 도 보 완 | - 공교육내실화와 경쟁력 강화(수월성 교육, 선택권 보장, 직업교육 내실화, 방과후 교육) - 공보육 확대 - 고등학교 의무교육 - 예방적 의무서비스 강화 | - 적극적 노동시장정책의 내실화 및 확대(청년/비정규직/장애인) - 양성평등에 입각한 모성보호 - 산재예방 - 예방적 건강서비스 - 학자금 융자제도 확충 - 기초보장과 자활프로그램의 내실화 | - 고령자 직업훈련 및 고용촉진 - 공적연금 개혁 - 예방적 건강서비스 |
| | 제 도 신 설 | - 보육원 및 유치원 - 저소득가정 아동지원 - 이주민 2세 포용정책 | - 평생학습체제 구축 - 이주노동자 대책 | - 장기요양서비스 구축 - 기초소득보장연금 |

자료: 양재찬·조아라, 2009: 170.

사회투자 정책의 목표는 고용률의 증대와 인적자원의 고도화, 실질적 기회의 평등을 위한 기초보장의 체계화, 사회투자 인프라의 구축에 놓여 있다. <표 3-4>는 생애주기별 사회투자정책을 보여준다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는, 아동과 청소년의 경우에 공교육 내실화와 경쟁력 강화, 공보육 강화, 고등학교 의무교육, 예방적 건강서비스 강화 등과 같은 기존 제도의 보완이 이루어져야 하고, 보육원 및 유치원, 저소득가정 아동 지원, 이주민 2세 포용정책 등을 포함한 제도의 신설이 추진되어야 한다.

근로 세대의 경우에는 적극적 노동시장정책의 내실화 및 확대, 양성평등에 입각한 모성보호, 산재예방, 예방적 건강서비스, 학자금 융자제도 확충, 기초보장과 자활프로그램의 내실화 등과 같은 기존 제도의 보완이 추진되어야 하며, 평생학습체제 구축과 이주노동자 대책 등과 같은 제도 신설이 모색되어야 한다. 한편, 노인의 경우에는 고령자 직업훈련 및 고용촉진, 공적연금 개혁, 예방적 건강서비스 등을 포함한 기존 제도의 보완이 모색되어야 하며, 장기요양서비스 구축, 기초소득보장연금 등을 포함한 제도의 신설이 이루어져야 한다.

그렇다면 이러한 사회투자국가론은 어떻게 평가할 수 있을까. 사회투자 개념이 적극적 복지와 유사한 맥락에서 제기된 만큼 사회투자국가론은 적극적 복지와 유사한 의미를 갖고 있다. 다시 말해, 세계화의 충격과 정보사회의 도래가 기존의 복지국가 제도를 작동 불가능하게 하고 있음을 주목할 때, 복지의 무게중심이 사회투자로 변화되어야함을 강조한다는 점에서 사회투자국가론은 현실주의적 담론이라고 할 수 있다. 특히 아동 및 청소년을 중시하는 것은 평생학습과 다양한 근로배양능력이 강조되는 지식기반경제의 특성을 고려할 때 매우 유효한 접근이라고 평가할 수 있다.

하지만 이와 동시에 사회투자국가에 대한 비판 또한 지속적으로 제기되어 왔다. 적극적 복지를 강조하는 사회투자국가론이 복지국가의 기틀이 제대로 갖추어지지 않은 한국 현실에서는 기본적 소득보장의 강화를 저해할 뿐만 아니라 전통적 복지국가를 소비적 복지국가로 오해하는 부정적 결과를 가져올 수 있다는 비판은 그 대표적인 것이다(김영순, 2007). 여전히 기초생활보장제도 수급자의 규모가 제한되어 있고 차상위계층 등 복지의 사각지대가 존재하는 조건아래서 사회투자정책에의 지나친 강조가 전통적인 복지지출의 축소를 낳을 수 있다는 우려는 한국의 복지 현실을 고려할 때 간과하기 어려운 것이라고 평가할 수 있다.

3. 역동적 복지국가론

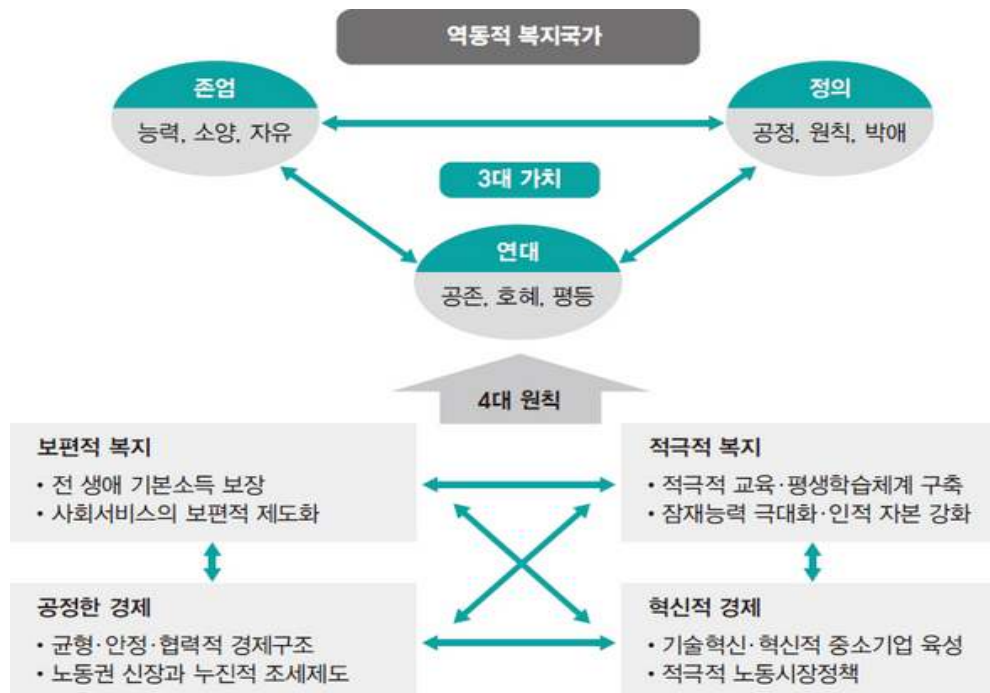
복지국가에 대해 최근에 주목할 또 하나의 담론은 역동적 복지국가론이다. 역동적 복지국가론은 진보적 싱크탱크라 할 수 있는 복지국가소사이어티가 제시한 패러다임이다. 2007년 <복지국가 혁명>(복지국가소사이어티정책위원회, 2007)의 출간으로 자신의 존재를 알린 역동적 복지국가론은 이후 사회적으로, 학문적으로 활발한 활동을 통해 복지국가 담론 경쟁의 한 축을 담당하고 있다.

역동적 복지국가론의 기본 문제의식은 국가적 수준에서의 총체적 복지 시스템의 구축을 강조하는 데 있다(복지국가소사이어티, 2010; 이상이, 2010a, 2010b, 2010c). 저소득 계층 중심으로 혜택과 지원을 제공하는 잔여적이고 선별적인 복지가 아니라 중산층을 포함하는 전체 국민이 복지의 주체, 즉 수혜자이자 부담자가 되는 국가복지체계를 의미한다. 역동적 복지국가론에 따르면, 김대중 정부와 노무현

정부는 ‘복지의 확대’를 추구했지만 ‘복지국가’ 전략을 모색한 것은 아니었으며, 따라서 한국사회는 복지국가로 전환할 수 있는 구조적 개혁을 적극적으로 모색해야 한다는 것이다. 이러한 역동적 복지국가론은 전통적인 사회민주주의의 문제의식과 맞닿아 있다.

[그림 3-1]은 역동적 복지국가의 주요 가치와 원칙을 정리한 것이다. [그림 3-1]에 따르면, 역동적 복지국가는 존엄(능력, 소양, 자유), 연대(공존, 호혜, 평등), 정의(공정, 원칙, 박애)를 3대 가치로 한다. 존엄과 연대가 근대 민주주의의 고전적 가치라면, 연대와 정의는 사회민주주의의 고전적 가치라 할 수 있다.

[그림 3-1] 역동적 복지국가의 가치와 원칙



자료: 이상이, 2010c.

더불어 역동적 복지국가론은 국가발전을 위한 4대 원칙을 제시한다. 첫 번째는 한국사회 국민이라면 누구나 존엄하게 살 수 있도록 하는 기본적 소득보장과 의료, 보육, 교육, 노인요양 등 사회서비스의 보편적 확립을 포함한 ‘보편적 복지’이다. 두 번째는 개개인의 잠재능력을 극대화함으로써 인적·사회적 자본의 강화를 가져오는

‘적극적 복지’이다. 여기에는 아동, 여성, 노인, 장애인의 능력개발 시스템이 포함된다. 세 번째는 기업 지배구조의 투명화, 공정한 대기업-중소기업 관계, 산업자본에 조응하는 생산적·장기적 금융자본, 금융의 공공성과 중소기업 지원, 협력적 노사관계와 노동권의 신장, 연대적·누진적 조세제도의 확립을 위한 ‘공정한 경제’이다. 네 번째는 지식기반경제의 창의성·다양성·유연성을 발휘할 수 있고 혁신적 중소기업의 활동을 가능하게 하는 ‘혁신적 경제’이다. 이 혁신적 경제에는 생산영역의 혁신과정에서 불가피하게 파생할 수밖에 없는 최소한의 구조조정에 적극적으로 대응할 수 있는 보편적·적극적 복지, 적극적 노동시장정책 및 평생교육체제가 요구된다.

요컨대, 역동적 복지국가론의 기본 목표는 시장에 대한 국가의 적절한 규제와 적극적 조세정책을 통해 승자독식의 사회구조를 해체하는 데 있다. 이러한 역동적 복지국가론이 한국사회에서 주목받게 된 이유로는 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 첫째, 역동적 복지국가론은 앞서 지적한 바 있듯이 김대중 정부와 노무현 정부가 추진해 온 복지정책을 비판한다. 두 정부는 경제적 신자유주의와 사회적 복지국가를 결합시키는 전략을 도모해 왔는데, 이러한 정책은 신자유주의 세계화 아래서 강화되는 사회 양극화를 제어하는 데 한계를 가질 수밖에 없다는 것이다. 따라서 ‘잔여주의 복지정책’의 패러다임을 근본적으로 변화시키는 것이 요구되며, 역동적 복지국가론이 그 대안이 될 수 있다는 것이다.

둘째, 2008년 미국발 금융위기가 가져온 사회적 결과 또한 역동적 복지국가론을 주목하게 한 이유이다. 2008년 미국발 금융위기는 그때까지 한국사회에 유포되어 온 ‘신자유주의에 대한 대안이 없다’는 생각에 근본적인 회의를 가져다 주었다고 볼 수 있다. 역동적 복지국가론에서 국가는 연대를, 시장은 교환을, 가족은 재생산을, 비영리집단은 상호부조의 기능을 수행하므로 각 공급주체가 기능적 등가물로 취급되어서는 안 되며, 기능적 차이를 고려하여 국가복지의 확대를 주장한다. 공공부문의 비효율성과 비합리성을 지적해 온 신자유주의적 입장에서의 복지에 대한 비판을 통해 국가복지의 확대를 강조한 것으로, 더욱이 이명박 정부의 ‘신자유주의적 발전주의’ 전략은 진보적 성향의 국민들로 하여금 이에 맞설 수 있는 새로운 대항 담론에 관심을 갖게 한 것으로 보인다.

역동적 복지국가론이 갖는 의의는 진보적 시각에서 제시할 수 있는 한국적 복지

국가론을 구체화했다는 데 있다. 특히 역동적 복지국가론이 제시하는 보편적 복지에 대한 강조는 무상급식 논쟁에서 볼 수 있듯이 사회적으로 큰 관심을 불러일으켜 왔다. 전통적인 복지국가의 구축 및 강화를 강조하고 동시에 이를 적극적 복지국가와 결합시키고자 하는 역동적 복지국가론의 전략은 진보적 시각에서 제출할 수 있는 규범적인 대안으로 평가할 수 있다.

역동적 복지국가론이 강조하듯이, 한국사회에서 복지국가가 제대로 구축되고 강화되기 위해서는 ‘성장 대 분배’의 이분법에서 벗어나야 한다. 성장과 분배를 대립하는 것으로 파악하는 한 결국 분배는 성장에 귀속될 수밖에 없기 때문이다. 역동적 복지국가론에 따르면, 성장과 분배는 상반된 영역이 아니라 성장이 분배를 가능하게 하고 동시에 분배가 성장을 추동하는 상호보완적인 영역이며, 스웨덴을 포함한 스칸디나비아 모델이 이를 증거하고 있다는 것이다. 이점에서 역동적 복지국가론은 바로 스웨덴식 모델의 한국화를 모색한다고 볼 수 있다.

역동적 복지국가론이 갖는 과제는 두 가지로 생각해볼 수 있다. 첫째, 역동적 복지국가론에 대한 사회적 관심은 높아져 왔지만, 역동적 복지국가 전략을 실현하기 위해서는 국민 다수로부터의 적극적인 지지가 중요하다. 이점에서 역동적 복지국가론은 사회적 공감대를 더욱 높일 수 있는 정책적 설득력을 제고할 필요가 있다. 둘째, 역동적 복지국가론이 제시하는 프로그램을 구체적으로 실천하기 위해서는 복지재정을 더욱 확충해야 한다. 문제는 이러한 복지재정의 확충을 위해서는 조세 제도의 개편은 물론 경우에 따라서는 증세가 불가피하다는 점이다. 재정적 지속가능성과 복지의 지속가능성을 어떻게 결합시킬 것인가는 역동적 복지국가론에 부여된 또 하나의 과제인 셈이다.

제3절 소결

앞서 살펴본 한국 복지모델의 전개와 평가는 한국사회의 복지국가 구축과 강화에 어떤 함의를 안겨주고 있을까. 이를 살펴보기 위해서는 먼저 국가가 복지정책을 결정하는 데 중요한 세 가지 요소를 검토할 필요가 있다. 그것은 ‘구조적 강제’, ‘경로 의존성’, 그리고 ‘전략적 선택’이다.

먼저, 구조적 강제는 세계화와 정보사회, 그리고 고령사회의 진전이 가하는 구조적 압박을 의미한다. 최근 어느 사회이건 세계화와 정보사회의 진전이 고용 없는 성장을 가시화하고, 일자리 창출이 갈수록 중요해지는 상황 속에 교육개혁과 노후대책을 위한 복지 확충이 주요 국가 과제로 부상하고 있다. 한국사회에서 구조적 강제는 이중적으로 작용하고 있다. 구체적으로 경제의 세계화, 산업구조의 개편, 노동시장의 이중구조화가 그 하나라면, 산업소득고용 등 사회 양극화의 강화는 다른 하나라고 할 수 있다.

이러한 구조적 강제에 주목하여 제시된 복지정책이 적극적 복지와 그 한국적 변형으로서의 생산적 복지이며, 이러한 문제의식은 사회투자국가론, 능동적 복지국가론, 역동적 복지국가론에 모두 반영되어 있다. 특히 사회투자국가론과 능동적 복지국가론은 세계화와 정보사회의 진전에 유연하게 대응할 수 있는 역량을 강조하고, 아동에서 노인에 이르기까지 생애주기에 따른 적극적 대응을 강조하고 있다.

다음으로 복지국가를 결정짓는 구성요소인 경로의존성은 한국사회의 산업화와 민주화 과정에 내재된 제도적, 역사적 특성이 복지국가 구축 및 강화에 영향을 미치는 조건을 의미한다. 복지국가의 구축과 강화에서 정책 설계와 로드맵도 중요하지만, 그 제도가 놓인 역사적 경험, 사회적 세력관계와 문화적 조건 또한 주목되어야 한다. 한국사회의 경우 산업화 시대의 고도성장, 계급보다 지역에 기반을 두고 있는 정당 정치, 그리고 이른바 ‘가족 복지’의 경험 등은 복지정책 추진에서 중요한 역사적, 사회적 조건을 이루고 있다.

후발산업화 국가로서의 이러한 역사적 특징은 복지국가의 구축 및 강화에 긍정적 이라기보다는 부정적인 영향을 미쳐 왔다. 사회복지보다는 경제성장을 우선시하는 사회의식이 널리 유포되었으며, 이는 복지정책의 적극적인 추진에서 상당한 영향을 미쳐 왔기 때문이다. 하지만 최근 이러한 사회의식의 변화가 관찰되고 있는데, 무상급식을 둘러싼 논쟁은 그 대표적 사례이다. 젊은 세대를 중심으로 사회적 약자 보호를 위한 복지를 중시하는 사회의식의 변화는 기존의 경로의존성으로부터의 변동이 예상되는 징후로 주목할 수 있다. 최근 역동적 복지국가론에 대한 사회적 관심이 제고된 것은 바로 이러한 변화에 기인하고 있다.

마지막으로 복지국가를 결정짓는 중요한 구성요소인 전략적 선택은 주어진 구조

적 강제와 경로의존성 아래서 어떤 최선의 복지 전략을 선택할 것인가의 문제이다. 사회복지가 갖는 가장 중요한 특징 가운데 하나는 그것이 ‘경제적 교환’이라기보다는 ‘정치적 교환’, 다시 말해 정치 세력 간 ‘역사적 타협’이라는 점이다. 이러한 타협에서 사회적 약자를 체계적이고 장기적으로 보호하기 위한 최선의 정책적 선택이 모색되어야 한다.

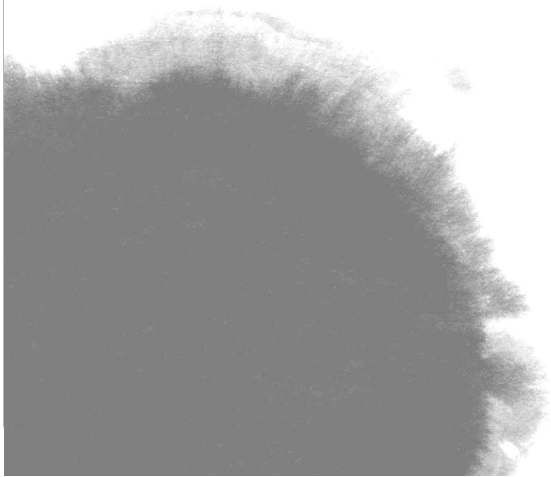
이와 연관해서 최근 미국 의료개혁과 일본 아동수당 도입의 사례가 시사하는 바가 작지 않다.³¹⁾ 미국과 일본의 사례는 복지의 콘텐츠도 중요하지만 이를 정책으로 추진할 수 있는 섬세한 리더십과 전략 또한 중요하다는 점을 보여준다.

이러한 전략적 선택이 한국사회에 주는 함의는 두 가지이다. 그중의 한 가지는 전통적 복지국가의 강화와 새로운 복지국가의 구축을 동시에 추진해야 한다는 점이다. 점증하는 사회 양극화 속에 최근 한국사회는 보편적 복지의 구현과 적극적 복지의 실현이라는 이중 과제 앞에 서 있다고 볼 수 있다. 또 다른 한 가지는 국가의 지속가능성 구축과 강화는 사회의 지속가능성 전제에서 가능하다는 점이다. 재정 건전성이 경제의 지속가능성을 위해 불가피하다면, 복지 강화는 사회의 지속가능성을 위한 기본 조건이다. 뿐만 아니라 국가의 발전을 위한 선택적 전략은 사회적 지속가능성과 재정적 지속가능성을 이끄는 정치적 지속가능성 측면에서 매우 중요하다.

31) 미국 오바마 정부는 지난 3월 건강보험 개혁을 이뤄냄으로써 세계적 주목을 받았다. 구체적으로 실업자와 저소득자(4인 가족 기준, 연소득 \$29,327 미만)는 의료부조제도인 메디케이드의 혜택을 받게 되었으며, 상용근로자 50인 이상을 고용하는 중소기업은 의료보험을 제공해야 할 뿐 아니라 메디케이드나 의료보험 혜택을 신규로 받지 못하는 국민의 경우는 가입을 의무화했는데, 이 결과 그동안 의료보험 사각지대에 있던 3,200만 명이 새롭게 혜택을 받게 되었다. 민주당 진보 그룹이 처음 제시한 것은 공적의료보험인 ‘퍼블릭 옵션’(public option) 신설을 통한 개혁이었지만, 이 안은 공화당과 민간의료보험회사들의 끈질긴 반대로 좌절되었다. 그럼에도 건강보험 개혁을 높이 평가할 수 있는 것은 이 개혁을 통해 미국은 경제위기 속에서 복지 강화를 성취하고 그 과정에서 오바마 대통령의 리더십이 크게 돋보였다는 점이다. 한편, 일본의 경우는 세계화 시대 복지개혁의 딜레마를 그대로 보여준다. 지난해 8월 일본 민주당은 아동수당 지급, 고속도로 무료화, 농가 호별 소득보상 등을 포함한 ‘생활정치’를 내걸어 자민당 장기집권의 막을 내리게 했다. 이 가운데 아동수당 지급은 민주당의 대표적 복지정책이었다. 지난해 중의원 선거 당시 자녀 1인당 연 31만2000엔(월 2만6000엔) 수준으로 지급하겠다는 공약을 제시한 하토야마 유키오 정부는 재정상 문제로 올해는 자녀수당을 반액만 지급하고 내년에 전액을 지급하기로 하고, 지난 6월부터 1인당 한 달에 1만3000엔(약 17만원)씩 현금으로 지급해 오고 있다. 문제는 이런 정책을 추진할 수 있는 경제적 조건이 만만치 않다는 데 있다. 자녀수당 지급은 정부의 재정 부담을 높일 수밖에 없었고, 결국 자녀수당을 포함한 여타 복지정책들의 수정을 어느 정도 고려하지 않을 수 없게 되었기 때문이다. 간 나오토 정부는 재정 건전성을 위한 소비세 증세라는 카드를 뽑았지만, 지난 7월 참의원선거에서 패배하고 말았다.

제2부 복지국가와 지속가능성

복지국가와 사회적 지속가능성



제4장 복지국가와 사회적 지속가능성

1950년대에서 시작하여 1970년대 중반까지 서구의 전형적인 산업사회에서 틀어잡히고 성숙화된 ‘고전적’ 복지국가는 높은 경제성장률과 인구성장률이라는 호조건 속에서 소위 ‘복지국가의 황금기’를 누릴 수 있었다. 높은 경제성장으로 사회적 자원의 총량이 늘어나고 또한 높은 출산율과 상대적으로 적은 노인인구 부담으로 ‘고전적’ 복지국가는 필요로 하는 복지재원을 조달하는데 큰 어려움을 겪지 않았다. 하지만 1980년대에 들어와 경제적으로 저성장이 일반화되고, 노동시장 유연화와 저출산, 고령화 등의 인구가족구조 변동이 급속히 진행되는 후기산업사회가 도래하면서 복지국가의 ‘지속가능성(sustainability)’ 개념은 서구의 성숙된 복지국가의 미래를 전망하는 핵심적인 개념으로 자리 잡았다. 물론 지속가능성의 개념이 부각된 배경은 성장률 저하, 노인인구의 급증으로 소위 고전적 복지국가의 지속가능성이 현저하게 약화될 것이라는 비관적 전망이 자리 잡고 있었다. 이러한 비관적 전망은 복지국가 위기론 혹은 복지국가 축소론 등으로 학계에 등장했으며 1980년대 이후 복지국가 연구의 중심적 주제를 이루었다. 하지만 복지국가 위기론이 제기된 지 이십여년이 지난 2000년대 중반 시점에서 복지국가 유형별로 적응의 차이는 있지만 서구 복지국가의 근본적 구성원리는 결정적으로 훼손되지 않았고 여전히 강한 생명력을 유지하고 있다는 것이 최근의 진단이다(Castle, 2004)

복지국가 위기론이 매우 과장된 측면이 있고 서구의 복지국가가 급속한 탈 복지국가화를 경험하지 않았지만 서구 복지국가의 지속가능성에 대한 의문은 여전히 계속되고 있다. 최근 Glennerster(2010; 689-690) 는 서구의 성숙된 복지국가가 직면한 지속가능성 문제를 ‘재정적 지속가능성(fiscal sustainability)’과 ‘정치적 지속가

능성(political sustainability)', 그리고 '윤리적 지속가능성(moral sustainability)'의 세 가지 차원³²⁾으로 분류하였다. 그의 논리는 후기산업사회에서 서구의 성숙된 복지국가가 직면하고 있는 고민을 잘 보여주고 있다. 하지만 이런 논리를 동일하게 한국에게 적용하기는 한계가 있다. 서구보다 늦게 산업화를 시작한 한국은 사회경제적 구성원리가 선발 산업화 국가와 상당히 다르고 또한 최근의 급속한 복지팽창에도 불구하고 한국은 아직 서구와 같은 성숙한 복지국가 단계에 진입하지 못했기 때문이다. 즉, 이제 막 복지국가로의 진입을 시도하는 단계에 있는 한국에서³³⁾ 제기되는 복지국가의 지속가능성 문제는 서구의 그것과는 상당히 다를 수밖에 없다는 점이다.

한국에서 복지국가의 지속가능성 논의는 주로 특정 제도의 재정안정성 측면에 초점이 맞추어져 왔다. 대표적인 것이 국민연금의 재정안정화 논리이다. 기금 고갈론의 시각에서 논의하는 경우에 현재의 국민연금은 보험수리적 의미에서 자급자족이 안 되어 제도의 지속가능성이 없는 것으로 파악되나, 기금이 고갈되는 2060년의 시점에서 국민연금에 지출되는 총 재원의 규모가 GDP 대비 5.8%-6.5% 수준(국민연금재정추계위원회, 2008:65)으로 서구의 연금지출보다 매우 작기 때문에 국민연금의 지속가능성은 심각하게 위협받지 않는다고 볼 수도 있다. 반면, 또 다른 시각에서 보는 경우에 오히려 노인인구에 지출하는 연금의 총량이 적어 노인빈곤 문제가 심각해지고 사회의 지속가능성을 저해할 수 있다는 역기능을 우려할 수도 있다.

이처럼 복지국가 혹은 복지제도의 연구에서 지속가능성 개념은 매우 다차원적인 분석이 가능한 개념이다. 본 연구에서는 지속가능성의 개념을 사회적 지속가능성, 재정적 지속가능성, 정치적 지속가능성, 그리고 경제적 지속가능성으로 분류하고, 지속가능한 복지체제 구축을 위한 자원의 중장기적 기반요소인 경제적 지속가능성을 제외한 세 가지의 지속가능성에 대해 보고서 각 장에서 구체적으로 살펴보기로 한다. 본 장에서는 한국형 지속가능한 복지체제 모색을 위하여 복지국가 발달과정 및

32) '재정적 지속가능성(fiscal sustainability)'의 문제는 노인과 요구가 많은 집단을 부양하기 위해 국민들이 보다 높은 세금을 부담에 동의할 의지와 관련된 것이며, '정치적 지속가능성(political sustainability)'은 현재의 관료적 구조가 빠르게 변하는 소비자들의 기대에 적응할 수 있는지 그리고 인구이동, 자연기후변화, 혹은 세계경제위기에 대한 대응 같은 것들이 사회정책보다 정치적 우선순위가 될 수 있는지와 관련된 것이다. 그리고 '윤리적 지속가능성(moral sustainability)'은 인구이동이나 자연 기후변화 등의 문제에 대응하는 과정에서 기존의 복지국가가 여전히 국민층의 욕구와 사회적 연대를 증진하는데 관심을 지속시킬 수 있는지의 문제와 관련된 것이다.

33) 한국이 97년 외환위기 이후 복지국가의 초기 단계에 진입했다는 주장에 대해서는 김연명(2011) 참조

여건에 적합한 지속가능성의 다차원성 인식의 필요성과 사회적 지속가능성의 의미를 구체적으로 살펴보고 복지국가유형별로 사회지속가능성의 핵심지표를 분석하도록 한다.

제1 절 복지국가 지속가능성의 다차원성

복지국가나 개별 복지제도의 지속가능성을 논의할 때 가장 표준적으로 언급되는 개념이 재정적 지속가능성인데 복지국가의 지속가능성을 재정적 지속가능성으로 측정하는 기존의 시도들은 완벽하지 않으며 여러 가지 결함을 갖고 있을 수 있다. 경우에 따라서는 한 사회가 지출해야 될 적정량의 복지비 지출을 너무 낮게 추정함으로써 특정 복지국가의 지속가능성에 대해 필요 이상의 우려를 가져올 수 있으며 동시에 한 사회가 적절한 수준의 사회통합을 유지하며 정상적으로 작동하는데 필요한 복지자원 배분을 약화시켜 다양한 사회적 부작용을 가져올 수 있다.

본 절의 목적은 복지국가의 지속가능성 개념을 재정적 지속가능성, 사회적 지속가능성, 정치적 지속가능성, 그리고 경제적 지속가능성으로 분류하여 재규정함으로써 재정적 입장에서 단순하게 논의되던 지속가능성 개념을 벗어나 다차원적으로 인식하는 ‘시론적인’ 틀을 제공하고자 한다. 특히 복지체제의 발전방향 모색을 위해서 지속가능성의 다양한 구성요소 간 관계에서 사회적 지속가능성의 의미를 찾는데 있다.

우선 다양한 차원의 지속가능성 구성요소의 각 개념과 특성을 구체적으로 살펴 보도록 하자. ‘**재정적 지속가능성(financial sustainability)**’ 개념은 두 가지 의미로 사용된다. 첫째는 보험수리적 지속가능성 actuarial sustainability 이다. 주로 사회보험의 재정적 안정도를 진단하는 도구로 사용되는 이 개념은 부담수준과 급여수준의 적정성을 평가할 때 많이 사용된다. 즉, 예상되는 특정 제도의 예상되는 급여 총량과 부담(보험료) 총량을 비교하여 급여가 부담을 초과할 경우 재정적 지속가능성이 약한 것으로 평가하는 논리이다. 이러한 보험수리적 지속가능성은 복지제도의 재정상태와 재정부담 정도를 진단하는데 중요한 개념 중의 하나라는 점은 부정할 수 없다. 그러나 이 개념은 복지제도와 복지국가의 지속가능성을 평가하는데 상당한 문제

점을 내포할 수 있다. 예를 들면 국민연금은 보험수리적으로 보험급여에 비해 보험료가 낮아 재정안정성이 확보되지 않는다 하더라도 연금급여로 지출되는 재원의 총량이 낮을 경우 제도의 지속가능성은 위협받지 않는다고 볼 수 있다. 국민연금은 보험수리적 지속가능성의 관점에서 볼 때 수익비가 1을 초과하여 구조적으로 특정시점에서 재정적자(기금고갈)가 발생하나 기금이 고갈되는 시점에서 국민연금의 총 재원부담을 보면 지속가능성을 다른 시각에서 평가할 수 있다. 연금과 더불어 복지비 지출의 대부분을 차지하는 건강보험의 경우도 지속가능성을 어떤 기준으로 보는가에 따라 상이한 진단이 내려 질 수 있다. 건강보험의 지속가능성은 단순한 보험수리적 개념보다 의료비 지출을 가져오는 구조적 원인들에 대한 진단과 대책을 마련하는 것이 지속가능성을 높이는 방안이 된다.

재정적 측면에서 논의되는 두 번째 개념은 복지비 지출 규모가 해당 국가의 경제력에 비해 부족한가 아니면 과도한 수준인가라는 시각에서 평가하는 것이다. 가령 2007년 OECD 기준으로 본 한국의 복지비 지출은 7.5%인데 이 수치는 OECD 선진국의 1/3 정도 수준이며 따라서 복지비를 높일 필요성이 있다는 주장이 있는데 이 시각에서는 복지비 지출이 절대적으로 낮기 때문에 한국 복지국가의 지속가능성을 논의하는 것은 시기상조라는 전제가 깔려 있다. 반면에 다른 주장은 한국이 지금의 복지구조를 그대로 두어도 복지제도의 성숙 혹은 인구고령화 등의 영향으로 20년 혹은 30년 후에 선진국 수준의 복지비를 지출 하게 될 것이라는 논리이다. 이러한 주장에는 현재 수준에서 과도한 복지비의 팽창은 장기적으로 한국 복지국가의 지속가능성이 심각한 문제에 봉착할 수 있다는 전제가 깔려 있다.

이러한 복지비 지출 규모의 적정성에 대한 상반된 시각을 보완하는 지표로 제시된 것이 소득수준 및 국가의 재정규모를 고려한 복지비 지출 규모를 산출하는 것이다. 소득수준을 고려한 복지비 지출규모는 동일소득 수준에서 복지비 지출의 국가간 크기를 측정하는 것으로 만약 동일소득 시점에서 한국이 다른 국가에 비해 높은 복지비 지출을 보이고 있다면 지속가능성에 문제가 있다는 논리를 전제하고 있다. 이 지표는 그동안 많이 언급된 것으로 최근의 추정에 의하면 한국의 일인당 국민소득이 1만 5천달러에 도달한 시점이 2007년인데 이때 OECD 기준에 의한 복지비 지출 비율은 GDP 대비 7.5%이며 이는 일본의 7.9% 수준과 유사하나 다른 선진국에 비

하면 적게는 2배, 많게는 3배 이상 적은 것이다(전병목, 2011). 그러나 이 지표는 해당 국가의 조세부담 수준 혹은 국민부담률 수준(다른 말로 하면 국가의 크기)을 고려하지 않은 문제점이 있기 때문에 국민부담률을 고려하여 복지재정의 부담정도를 측정하자는 제안도 있다(전병목, 2011)

재정적 지속가능성에 초점을 맞추어 복지국가의 지속가능성을 인식하게 되면 재정적 지속가능성에 근본적 영향을 미치는 다른 변수들에 주의를 기울이지 못하게 된다. 가령 전체 복지제도의 재정적 지속가능성은 재원을 부담할 수 있는 충분한 생산인구의 확보(인구구조), 조세 혹은 보험료로 복지재원을 지속적으로 부담할 수 있는 유소득계층의 비중(소득분배 구조)등에 의해 영향을 받는다. 노동시장에서의 1차적 재분배가 상대적으로 균등하게 이루어지면 복지재정을 투입해야 될 인구의 비중이 줄어들게 되어 복지국가의 재정적 지속가능성을 높여 줄 수 있다. 그리고 정규직과 비정규직의 비중 같은 고용구조의 특성도 재원부담의 문제와 연관되기 때문에 복지국가의 지속가능성과 밀접히 연관된다. 다른 말로 하면 복지국가의 재정적 지속가능성은 다른 여러 가지 사회경제구조에 의해 영향을 받는다.

이러한 복지국가의 사회경제적 구조의 상태를 복지국가의 ‘**사회적 지속가능성 (social sustainability)**’ 으로 부를 수 있는데 이 개념은 다음과 같은 몇 가지 핵심적인 지표로 나타낼 수 있다. 첫째는 생산인구와 비생산인구의 비율이 어느 정도로 유지되는가에 따라 복지국가의 지속가능성은 상당한 영향을 받게 된다. 가령 저출산으로 인한 생산인구의 감소가 지속되고 노인 등의 피부양인구가 급속히 증가한다면 한 국가의 복지재원부담 능력은 약해지고 재원지출 유인은 커지기 때문에 재정적 지속가능성에 부정적 영향을 미치게 된다. 즉 특정 시점에서 복지국가의 재정적 지속가능성이 확보된다 하더라도 중장기적으로 생산인구의 적정성이 확보되지 않으면 복지국가의 지속가능성이 높다고 할 수 없다는 것이다. 서구의 복지국가 중 저출산이 구조화되어 있는 남부유럽의 국가들이 여기에 해당된다고 볼 수 있으며 한국의 경우도 이런 범주에 속한다고 볼 수 있다. 따라서 특정 복지국가의 지속가능성을 판단할 때는 인구구조의 재생산구조에 대한 전망이 고려되어야 한다.

두 번째로 고려할 수 있는 복지국가의 사회적 지속가능성의 지표는 소득분배구조이다. Gini 계수나 소득분위별 소득집중도 같은 소득분배구조 지표는 재원을 부담할

수 있는 인구의 비중과 재원을 지출해야 하는 인구의 비중을 간접적으로 보여준다. 가령 다른 국가와 비교하여 소득분배구조가 나쁜 경우 재원을 부담할 수 있는 계층은 적고 복지재원으로 생활을 유지시켜주어야 하는 계층은 많아진다는 것을 의미한다. 더욱이 노동시장에서 1차적 분배가 양호한 상태를 유지한다면 그만큼 복지제도를 통해 지원해주어야 하는 재원의 크기가 줄어드는 효과가 있기 때문에 복지국가의 재정적 지속가능성을 높여주게 된다. 소득분배 상태가 양호하지 못한 경우 저소득층에 집중시켜야 할 복지재원의 크기가 커지기 때문에 재원의 부담자와 재원의 소비자 간에 재원부담의 정도와 방식을 놓고 사회적 갈등이 격화될 수도 있다. 정리하면 소득분배구조가 양호한 국가는 재원의 부담 능력도 좋고 재원을 소비할 인구는 적기 때문에 소득분배구조가 양호하지 못한 국가에 비해 복지국가의 지속가능성이 높다고 볼 수 있다.

복지국가의 사회적 지속가능성의 세 번째 지표는 한 국가의 고용구조의 특성이다. 고용구조 특히 정규직과 비정규직의 비중, 그리고 임금근로자와 자영업자의 비중 등은 복지제도의 재정적 지속가능성에 상당한 영향을 미치게 된다. 해당 국가의 노동조건의 차별 정도에 따라 차이는 발생할 수 있지만 정규직의 비중이 높다는 것은 복지재원의 부담 계층이 많다는 것을 의미하며 상대적으로 재원을 소비하는 계층의 수는 줄어들 수 있다는 것을 의미한다. 비정규직의 비중이 큰 노동시장구조를 갖고 있는 국가는 복지재원을 추출할 수 있는 인구비중이 낮은 반면 사회적 위험에 노출될 인구비중이 높아 복지제도의 재정적 지속가능성을 약화시킬 소지가 많은데 비정규직의 비중이 높은 한국의 경우가 여기에 해당된다고 볼 수 있다. 자영업의 비중도 복지국가의 지속가능성과 연관될 수 있다. 자영업의 경우 임금근로자에 비해 조세추출 능력에서 한계를 갖고 있고, 사회보험의 관리에서도 불리하기 때문에 복지국가의 지속가능성에 결코 유리하지 않다.

복지국가의 재정적 지속가능성은 사회적 지속가능성과 밀접한 연관을 갖고 있다. 특정 복지제도의 보험수리적 재정안정성이 높고 복지재원의 부담의 총량이 적어 재정적 지속가능성이 높아 보인다 할지라도 사회적 지속성을 나타내는 지표가 양호하지 못한 경우 중장기적으로 해당 복지국가의 지속가능성은 상당히 떨어지게 된다. 즉, 출산율 수준이 높고, 1차 노동시장의 분배상태가 좋으며, 노동시장에서 노동조건

의 차별을 받는 인구집단의 비율이 적을수록 복지국가의 지속가능성은 높다고 얘기할만한 충분한 근거가 있다. 따라서 복지국가의 지속가능성은 재정적 지속가능성만을 갖고 판단하기 보다는 복지재정지출을 유발하는 주요한 사회경제적 지표의 흐름, 즉 사회적 지속가능성을 동시에 고려하여야 한다.

다음으로 복지제도 운영에 필요로 되는 재원을 추출할 수 있는 중장기적 능력을 의미하는 것으로 이를 복지국가의 ‘경제적 지속가능성(economic sustainability)’으로 부를 수 있다. 특정 복지국가의 지속가능성은 그 국가의 물적 생산능력에 의해 영향을 받는다. 경제적 생산능력의 전망이 좋은 국가가 복지재원의 필요량을 공급하는데 유리하기 때문에 복지국가의 지속가능성에 긍정적 영향을 미친다고 볼 수 있다. 복지국가의 경제적 지속가능성과 연관되는 지표는 자원추출 능력을 보여주는 지표와 연관시킬 수 있다.

경제적 지속가능성을 높여주는 첫 번째 지표는 해당 국가의 부가가치 생산능력을 보여주는 GDP 성장률과 산업구조의 특성을 들 수 있다. 경제성장률이 높으면 높을수록 자원추출의 가능성도 높아지기 때문에 복지국가의 재정적 지속가능성은 높아지는 것은 당연한 것이다. 복지국가의 지속가능성 전망과 관련해서는 경제적 부가가치를 높일 수 있는 IT 산업 등 미래의 성장 동력을 어느 정도 확보하는가가 중요한데 여기서 한 국가의 산업구조가 어떻게 구성되어 있는가가 중요하다. 부가가치 생산능력이 떨어지는 산업구조의 비중이 높은 국가와 그렇지 않은 국가는 미래의 복지재원 부담 능력에 차이를 가져오기 때문이다.

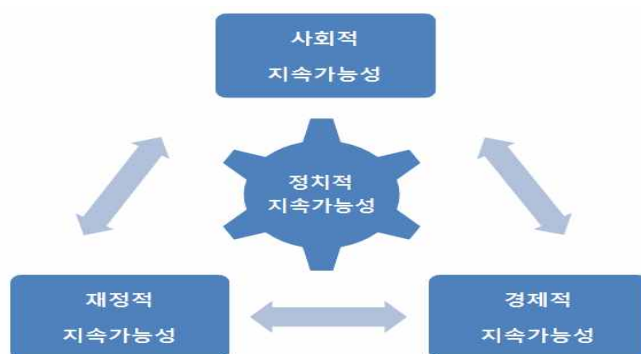
복지국가의 지속가능성과 연관된 경제적 지표 중 고려해야 될 두 번째 지표는 해당 사회의 전체적인 고용률이다. 고용률은 자원추출의 크기를 보여주는 간접적인 지표이다. 고용률은 두 가지 측면에서 복지국가의 지속가능성을 높여준다. 하나는 고용률이 높으면 높을수록 복지재원을 추출할 수 있는 계층이 많아진다는 것을 의미한다. 다른 하나는 고용률이 높으면 복지제도의 도움 없이 노동시장에서 1차적 욕구를 해결할 수 있는 계층의 비중이 높다는 것을 의미한다. 즉 고용률이 높으면 복지재원의 크기를 늘릴수 있는 기반이 넓어지며 반대로 지출해야 될 복지재원의 크기를 줄여줘 국가의 복지재원의 부담을 줄여줄 수 있기 때문에 복지국가의 재정적 지속가능성에 긍정적인 영향을 미치게 된다.

이러한 다양한 차원의 지속가능성이 확보될 때 비로소 복지국가의 순조로운 재생산이 가능할 수 있으며 이러한 지속가능성이 확보하도록 이끌 수 있는 개념이 ‘정치적 지속가능성(political sustainability)’이다. 사회적 지속가능성에 대한 고려를 도외시한다면, 그것은 사회성원들의 기본적 욕구 충족과 사회적 위험 분산이라는 복지국가의 근본적인 가치를 훼손하는 것이며, 사회성원들의 선호에 기초한 의사결정이라는 민주주의 원리와 어긋나는 것이다. 반면에, 재정적 지속가능성에 대한 고려 없는 복지국가 발전전략은 공허하다.

사회성원들의 선호에 기초한 의사결정의 원리를 의미하는 민주주의와 중우정치(衆愚政治, Ochlocracy)로의 타락을 억제하는 공화주의가 적절하게 조화될 때, 비로소 지속가능성이 담보될 수 있다. 좋은 정치제도란 바로 사회성원들 사이의 갈등과 협력을 이러한 다양한 차원의 지속가능성으로 이끌 수 있는 제도적 배열이라 할 수 있는데, 그러한 점에서 복지국가의 정치적 지속가능성은 중요하다.

앞에서 지속가능성의 개념과 특성을 살펴보았듯이, 이들의 관계가 어떻게 구조화되는가에 복지국가의 지속가능성은 매우 다르게 접근할 수 있다. 궁극적으로 복지국가의 지속가능성은 다양한 차원의 지속가능성이 모두 높아질 때 확보될 수 있으며 이들 개념의 관계는 상호대립적 측면보다는 상호보완적 관계로 인식할 필요성이 있다.

[그림 4-1] 복지국가 지속가능성의 다차원적 관계



가령 사회적 지속성이 높으면 다른 차원의 지속성에도 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 따라서 복지국가의 지속가능성은 다차원적으로 인식되고 접근되어야 한다. 복지

제도의 재정적 지속가능성에 과도한 초점을 두어 저출산 같은 필요한 분야에 적절한 재정배분이 적절하게 이루어지지 않으면 사회적 지속가능성을 떨어트려 장기적으로 사회전반의 효율을 악화시키고 복지국가의 재정적, 그리고 경제적 지속가능성에도 불리한 영향을 미치게 된다. 또한 당장에 복지국가의 재정적 지속가능성에 적신호가 감지된다 하더라도 사회적 지속가능성 지표와 경제적 지속가능성 지표가 양호하게 나온다면 재정적 지속가능성에 대해 너무 민감하게 반응할 필요는 없다. 동시에 복지국가의 지속가능성을 여러 가지 차원으로 접근해야 어디에 국가의 재원을 집중하고 어느 부분을 효율화시킬 것인지를 판단할 수 있다. 복지국가의 재정적 지속가능성이 과도하게 강조되면 필요한 부분의 재원투자가 지체되거나 적게 지출되어 사회적 지속가능성의 기반을 악화시키게 된다. 특히 한국에서의 복지국가 논의는 재정적 지속가능성에 과도한 집중이 이루어지는 경향이 있는데 이것이 가져올 부작용에 대해서 많은 성찰이 필요하다. 한국 복지국가의 논의에서도 지속가능성 개념을 다차원적으로 인식해야 어느 부분에 더 재원을 집중하고 어느 부분을 효율화시킬지 판단할 수 있어 효율적 복지국가를 만드는데 기여할 수 있을 것이다.

제2절 복지국가유형별 사회적 지속가능성

이 절에서는 다양한 지속가능성 개념 중에서 사회적 지속가능성을 좀 더 구체화시켜 보기로 한다. 앞의 사회적 지속가능성의 개념에서 복지국가의 사회적 지속가능성을 측정할 수 있는 핵심적인 항목으로서 세 가지를 언급하였다. 첫째는 생산인구와 비생산인구의 비율이 복지국가의 지속가능성에 영향을 미치는데 이는 출산율 수준과 노인인구 비율이라는 지표로 계량화 할 수 있다. 두 번째 항목은 소득분배구조의 상태가 복지국가의 지속가능성에 영향을 줄 수 있으며 이는 Gini 계수나 소득분위별 소득집중도 등으로 양화시켜 비교할 수 있다. 사회적 지속가능성을 보여줄 수 있는 세 번째 항목은 고용구조의 특성을 들 수 있다. 고용구조는 앞장에서 언급한 것처럼 여러 가지 지표가 가능하나 여기서는 전체고용률과 여성고용률의 수준, 그리고 고용률에 영향을 미치는 복지예산의 정도 등으로 양화시킬 수 있다. 물론 이러한

세 가지 항목을 양화시킨 지표들은 복지국가의 사회적 지속가능성을 완벽하게 보여 주지는 못하지만 사회적 지속가능성이 높아 경제적 및 재정적 지속가능성을 높여줄 수 있는 충분한 가능성이 있는 지표들이다. 따라서 이러한 지표의 상태를 보게 되면 복지국가 유형별로 사회적 지속가능성의 정도를 어느 정도 예측할 수 있을 것이다.

복지국가의 사회적 지속가능성 측면을 부각시키기 위해 이 장에서는 기존의 복지국가를 몇 개의 유형으로 분류해 보고자 한다. 복지국가의 유형은 에스핑 안데르센의 세가지 유형이 가장 많이 사용되나 이 분류법은 복지국가의 사회적 지속가능성의 측면을 구체적으로 보기에 한계가 있다. 에스핑 안데르센은 북유럽과 영국을 제외한 유럽의 국가들을 보수주의/조합주의 복지체제로 분류했으나 상당수의 학자들은 그리스, 이태리, 스페인, 포르투갈 등 남부 유럽국가들은 북유럽 국가와 독일, 프랑스 등 중부 유럽국가들과 구별되는 특징을 갖고 있다고 주장하고 있으며(Ferrera, 201) 사회적 지속가능성의 지표의 측면에서 이 주장은 상당히 설득력이 있다. 때문에 이 장에서는 기존의 복지국가 유형을 사회민주주의 유형(북유럽국가), 보수주의 복지유형(중부유럽국가), 자유주의 유형(영국과 북미국가), 그리고 남부유럽형 4가지 유형으로 나누어 각 복지체제의 사회적 지속가능성 지표의 상태를 보기로 한다.

1. 생산인구와 비생산인구의 비율

생산인구와 비생산인구의 비율이 중요한 이유는 생산인구의 감소와 비생산인구, 특히 노인층의 증가는 경제적 활력을 약화시키고 복지국가의 재정부담 능력을 약화시키기 때문에 복지국가의 지속가능성에 영향을 미치게 된다. 생산인구와 비생산인구의 비율로 대표되는 복지국가 유형의 사회적 지속가능성은 출산율의 추이와 노인 인구 비율로 대략적으로 측정할 수 있다.

<표 4-1>은 복지국가 유형별³⁴⁾로 지난 40년간의 출산율 추이를 보여주고 있다. 북유럽 사회민주주의 국가들의 1970년대 출산율은 2.17%였으나 2008년에는 1.87%로 약간 하락하였으나 다른 유형의 복지국가와 비교하면 1.85%를 유지하고 있는 자유

34) 이장의 표에서 제시된 국가들 중 인구규모가 매우 적은 아이슬란드와 룩셈부르크는 제외하였으며 한국은 별도의 국가로 분류하였다.

주의 복지국가와 더불어 상당히 높은 수준의 출산율을 보여주고 있다. 반면 보수주의 복지국가와 남부유럽 복지국가는 출산율의 저하속도도 매우 빠르고 2008년의 시점에서도 각각 1.60%와 1.44%로 매우 낮은 출산율을 보여주고 있다. 이 지표로 보면 향후 복지국가의 전체적인 지속가능성은 사민주의와 자유주의 복지국가가 보수주의 복지국가와 남부유럽형 복지국가보다 매우 높다고 전망할 수 있다. 한국의 경우는 출산율 저하 속도가 다른 국가들보다 훨씬 빠르며 출산율의 수준도 OECD 평균을 매우 밑도는 것이어서 사회적 지속가능성이 상당한 위협을 받을 수 있다는 것을 <표 4-1>은 시사하고 있다.

<표 4-1> 복지국가 유형별 합계 출산율 추이

| 구분 | | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2008 |
|--------------|-------|------|------|------|------|------|
| 사민주의 복지국가 | 덴마크 | 1.95 | 1.55 | 1.67 | 1.77 | 1.89 |
| | 벨기에 | 2.25 | 1.68 | 1.62 | 1.72 | 1.82 |
| | 핀란드 | 1.83 | 1.63 | 1.79 | 1.73 | 1.85 |
| | 네덜란드 | 2.57 | 1.60 | 1.62 | 1.72 | 1.77 |
| | 노르웨이 | 2.50 | 1.72 | 1.93 | 1.85 | 1.96 |
| | 스웨덴 | 1.94 | 1.68 | 2.14 | 1.55 | 1.91 |
| | 평균 | 2.17 | | | | 1.87 |
| 자유주의 복지국가 | 호주 | 2.86 | 1.89 | 1.90 | 1.76 | 1.93 |
| | 캐나다 | 2.33 | 1.68 | 1.71 | 1.49 | 1.66 |
| | 아일랜드 | 3.87 | 3.23 | 2.12 | 1.90 | 2.10 |
| | 일본 | 2.13 | 1.75 | 1.54 | 1.36 | 1.37 |
| | 뉴질랜드 | 3.17 | 2.03 | 2.18 | 1.98 | 2.18 |
| | 스위스 | 2.10 | 1.55 | 1.59 | 1.50 | 1.48 |
| | 영국 | 2.43 | 1.90 | 1.83 | 1.64 | 1.96 |
| | 미국 | 2.48 | 1.84 | 2.08 | 2.06 | 2.12 |
| | 평균 | 2.67 | | | | 1.85 |
| 보수주의 복지국가 | 오스트리아 | 2.29 | 1.65 | 1.46 | 1.36 | 1.41 |
| | 프랑스 | 2.48 | 1.95 | 1.78 | 1.87 | 2.00 |
| | 독일 | 2.03 | 1.56 | 1.45 | 1.38 | 1.38 |
| | 평균 | 2.27 | | | | 1.60 |
| 남부유럽 복지국가 | 그리스 | 2.39 | 2.21 | 1.39 | 1.27 | 1.51 |
| | 이탈리아 | 2.43 | 1.68 | 1.36 | 1.26 | 1.41 |
| | 포르투갈 | 2.83 | 2.18 | 1.56 | 1.56 | 1.37 |
| | 스페인 | 2.90 | 2.22 | 1.36 | 1.23 | 1.46 |
| | 평균 | 2.64 | | | | 1.44 |
| 한국 | | 4.53 | 2.82 | 1.57 | 1.47 | 1.19 |
| OECD 평균 | | 2.71 | 2.14 | 1.86 | 1.65 | 1.71 |

주: 호주, 캐나다, 미국은 2007년 수치임
 자료: OECD(2010), OECD Factbook

노인인구의 비율은 의료, 요양 그리고 연금에서 상당한 재정적 부담을 가져오기 때문에 복지국가의 재정적 지속가능성에 상당한 영향을 미치게 된다. <표 4-2>에서 OECD에서 추정한 복지국가 유형별 2050년까지의 노인인구 비율을 보면 출산율과 비슷한 양상을 보이고 있다. 시민주의 복지국가는 2050년에 대략 25%의 노인인구 비율을 유지할 것으로 추정된 반면, 자유주의 복지국가와 보수주의 복지국가는 이보다 높은 대략 27%, 그리고 남부유럽형 복지국가는 2050년에 33.4%의 노인인구 비율을 보일 것으로 추계되고 있다. 한국은 남부유럽형 복지국가보다 더 높은 인구비율을 보여 사회적 지속가능성이 상당히 악화될 것으로 예측되고 있다. 결국 <표 4-1>과 <표 4-2>에서 보여주는 것은 한국의 복지국가는 남부유럽형 복지국가처럼 사회적 지속 가능성에 상당한 문제를 내포하고 있다는 것이다. 즉 한국 복지국가의 지속가능성을 높이기 위해서는 사회적 지속가능성을 높여야 하며 이는 현재보다 출산율제고를 위해 더 많은 정책적 노력을 기울여야 한다는 것을 의미한다.

<표 4-2> 복지국가 유형별 노인인구비율 추계

| 구분 | | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|--------------|-------|------|------|------|------|------|
| 사민주의 복지국가 | 덴마크 | 16.8 | 20.9 | 24.1 | 26.2 | 25.4 |
| | 벨기에 | 17.6 | 20.7 | 24.9 | 27.4 | 27.7 |
| | 핀란드 | 17.3 | 22.8 | 26.2 | 27.0 | 27.6 |
| | 네덜란드 | 15.5 | 19.8 | 23.4 | 25.0 | 23.5 |
| | 노르웨이 | 15.1 | 18.0 | 20.6 | 22.9 | 23.2 |
| | 스웨덴 | 18.5 | 21.2 | 22.8 | 24.0 | 23.6 |
| 평균 | | 16.8 | | | | 25.2 |
| 자유주의 복지국가 | 호주 | 14.3 | 18.3 | 22.2 | 24.5 | 25.7 |
| | 캐나다 | 14.1 | 18.2 | 23.1 | 25.0 | 26.3 |
| | 아일랜드 | 11.9 | 14.9 | 18.5 | 22.4 | 26.3 |
| | 일본 | 23.1 | 29.2 | 31.8 | 36.5 | 39.6 |
| | 뉴질랜드 | 13.3 | 17.1 | 21.9 | 25.2 | 26.2 |
| | 스위스 | 17.2 | 20.2 | 24.2 | 27.0 | 27.9 |
| | 영국 | 16.5 | 19.0 | 21.9 | 23.7 | 24.1 |
| | 미국 | 13.0 | 16.1 | 19.3 | 20.0 | 20.2 |
| 평균 | | 15.4 | | | | 27.0 |
| 보수주의 복지국가 | 오스트리아 | 14.3 | 18.3 | 22.2 | 24.5 | 25.7 |
| | 프랑스 | 16.7 | 20.3 | 23.4 | 25.6 | 26.2 |
| | 독일 | 20.4 | 22.7 | 27.8 | 31.1 | 31.5 |
| | 평균 | 17.1 | | | | 27.8 |
| 남부유럽 복지국가 | 그리스 | 18.9 | 21.3 | 24.8 | 29.4 | 32.5 |
| | 이탈리아 | 20.5 | 23.3 | 27.3 | 32.2 | 33.6 |
| | 포르투갈 | 17.5 | 20.1 | 23.9 | 28.2 | 31.6 |
| | 스페인 | 17.4 | 20.0 | 25.1 | 31.6 | 35.7 |
| | 평균 | 18.6 | | | | 33.4 |
| 한국 | | 11.1 | 15.6 | 24.3 | 32.5 | 38.2 |
| OECD 평균 | | 14.8 | 18.0 | 21.5 | 24.2 | 25.8 |

자료: OECD(2010), OECD Factbook

2. 소득분배구조

소득분배구조는 다양한 측면에서 복지국가의 지속가능성에 영향을 미친다. 소득분배상태가 나쁠 경우 빈곤층을 부담해야 할 재원의 크기가 커지는 반면, 재원을 부담해야 하는 인구의 크기는 상대적으로 줄어들기 때문에 복지국가의 재정적 지속가능성에 직간접적인 영향을 주게 된다. <표 4-3>은 복지국가 유형별로 Gini 계수와 상대적 빈곤율을 보여주고 있는데 북유럽 복지국가와 보수주의 복지국가가 Gini 계수와 상대적 빈곤율 양 지표 모두에서 상당히 양호한 수준을 보이는 반면 자유주의 복지국가와 남부유럽 복지국가는 상대적으로 소득분배상태가 매우 불량한 것으로 나타난다.

<표 4-3> 복지국가 유형별 소득분배 상태 추이

| | | Gini계수 | | 상대빈곤율 | |
|--------------|-------|-----------|-----------|------------|------------|
| | | 1980년 초 | 2000년 초 | 1980년 초 | 2000년 초 |
| 사민주의 복지국가 | 덴마크 | 0.254(87) | 0.228(04) | 10.135(87) | 5.582(04) |
| | 벨기에 | 0.227(85) | 0.279(00) | 4.461(85) | 8.078(00) |
| | 핀란드 | 0.209(87) | 0.252(04) | 5.363(87) | 6.546(04) |
| | 노르웨이 | 0.233(86) | 0.256(04) | 7.234(86) | 7.073(04) |
| | 스웨덴 | 0.197(81) | 0.237(05) | 5.319(81) | 5.596(05) |
| | 평균 | 0.224 | 0.250 | 6.502 | 6.575 |
| 자유주의 복지국가 | 호주 | 0.281(81) | 0.312(03) | 11.334(81) | 12.187(03) |
| | 캐나다 | 0.284(81) | 0.318(04) | 12.417(81) | 12.977(04) |
| | 아일랜드 | 0.328(87) | 0.313(00) | 11.120(87) | 16.153(00) |
| | 스위스 | 0.309(82) | 0.268(04) | 7.614(82) | 7.978(04) |
| | 영국 | 0.303(86) | 0.345(04) | 9.056(86) | 11.566(04) |
| | 미국 | 0.335(86) | 0.372(04) | 17.789(86) | 17.305(04) |
| | 평균 | 0.307 | 0.321 | 11.555 | 13.028 |
| 보수주의 복지국가 | 오스트리아 | 0.227(87) | 0.269(04) | 6.652(87) | 7.127(04) |
| | 프랑스 | 0.288(81) | 0.278(00) | 7.278(81) | 7.308(00) |
| | 독일 | 0.244(81) | 0.278(04) | 5.300(81) | 8.518(04) |
| | 평균 | 0.253 | 0.275 | 6.410 | 7.651 |
| 남부유럽 복지국가 | 그리스 | . | 0.329(04) | . | 12.454(04) |
| | 이탈리아 | 0.306(86) | 0.338(04) | 10.461(86) | 12.085(04) |
| | 스페인 | 0.318(80) | 0.315(04) | 12.148(80) | 14.084(04) |
| | 평균 | . | 0.327 | . | 12.874 |
| 한국 | | . | 0.311(06) | . | 13.969(06) |

자료: Luxembourg Income Study (2010)

특히 자유주의 복지국가와 남부 유럽복지국가의 상대빈곤율은 각각 13.028%와 12.874%로서 북유럽 및 보수주의 복지국가의 약 2배에 이르는 것으로 나타나고 있다. 이것이 의미하는 바는 남부유럽국가와 자유주의 복지국가의 경우는 공공부조의 경우 과도한 재원이 지출될 수 있고, 사회보험의 경우는 저소득층의 보험료 부담 가중으로 사각지대의 폭이 넓어져 복지제도의 재정적 지속가능성에 불리한 영향을 미치게 된다는 것이다. 한국의 경우는 Gini 계수와 상대빈곤율의 수준에서 자유주의 및 남부유럽형 복지국가에 가까워 복지국가의 사회적 지속가능성에 상당한 문제가 발생될 수 있음을 보여주고 있다. 즉 노동시장에서의 1차적 재분배나 혹은 복지와 조세를 통한 재분배 상태가 개선되지 않으면 복지국가의 전체적인 지속가능성에 상당한 문제를 불러일으킬 수 있다는 것이다.

3. 고용구조

고용구조 역시 복지국가의 사회적 지속가능성에 다양한 영향을 미칠 수 있다. 특히 고용률은 복지국가의 사회적 지속가능성을 보여줄 수 있는 매우 중요한 지표이며 고용률의 정도는 해당 복지국가의 재정적, 경제적 지속가능성에도 영향을 준다. 고용률이 높으면 복지제도의 재원부담자 그리고 납세자의 크기가 늘어난다는 것을 의미하며 동시에 고용을 통해 보장되는 수입이 복지를 통해 보장되는 수입을 일정부분 감소시켜 줄 수도 있다. <표 4-4>는 복지국가 유형별 고용률의 추이를 보여주고 있는데 사민주의 복지국가 > 자유주의 복지국가 > 보수주의 복지국가 > 남부유럽형 복지국가 순으로 고용률이 낮아지고 있음을 보여주고 있다. 여성 고용률의 측면에서도 동일한 순서를 보이고 있어 남부유럽 복지국가의 사회적 지속가능성이 가장 낮은 것으로 나타나고 있다. 또한 한국의 경우 전체 고용률 그리고 여성 고용률의 측면에서 남부 유럽형 복지국가와 거의 유사한 수준을 보이고 있어 한국 복지국가의 사회적 지속가능성을 높이기 위해서는 고용률 제고가 필요함을 시사하고 있다.

<표 4-4> 복지국가 유형별 고용률 추이

| | | 고용률 | | | | 여성고용률 | | | |
|-----------|-------|------|------|------|------|-------|------|------|------|
| | | 1980 | 1990 | 2000 | 2008 | 1980 | 1990 | 2000 | 2008 |
| 사민주의 복지국가 | 덴마크 | | 75.4 | 76.4 | 78.4 | . | 70.6 | 72.1 | 74.4 |
| | 벨기에 | . | 54.4 | 60.9 | 62.0 | . | 40.8 | 51.9 | 55.7 |
| | 핀란드 | 70.7 | 74.7 | 67.5 | 71.3 | 66.1 | 71.5 | 64.5 | 69.0 |
| | 네덜란드 | 54.5 | 61.8 | 72.1 | 76.1 | 34.2 | 47.5 | 62.7 | 70.2 |
| | 노르웨이 | 72.2 | 73.0 | 77.9 | 78.1 | 60.8 | 67.2 | 74.0 | 75.4 |
| | 스웨덴 | 79.8 | 83.1 | 74.2 | 75.7 | 73.3 | 81.0 | 72.2 | 73.2 |
| | 평균 | | 70.4 | 71.5 | 73.6 | | 63.1 | 66.2 | 69.7 |
| 자유주의 복지국가 | 호주 | 65.2 | 68.4 | 69.3 | 73.2 | 47.9 | 57.4 | 61.4 | 66.7 |
| | 캐나다 | 66.1 | 70.3 | 70.9 | 73.7 | 52.6 | 62.8 | 65.6 | 70.1 |
| | 아일랜드 | . | 52.1 | 64.5 | 68.1 | . | 36.6 | 53.3 | 60.5 |
| | 일본 | 66.8 | 68.6 | 68.9 | 70.7 | 51.4 | 55.8 | 56.7 | 59.7 |
| | 뉴질랜드 | . | 67.5 | 70.7 | 74.9 | . | 58.6 | 63.5 | 69.0 |
| | 스위스 | . | . | 78.4 | 79.5 | . | . | 69.4 | 73.5 |
| | 영국 | . | 72.5 | 72.2 | 72.7 | . | 62.8 | 65.6 | 66.9 |
| | 미국 | 67.2 | 72.2 | 74.1 | 70.9 | 55.4 | 64.0 | 67.8 | 65.5 |
| 보수주의 복지국가 | 오스트리아 | . | . | 68.3 | 72.1 | . | . | 59.4 | 65.8 |
| | 프랑스 | 64.1 | 59.9 | 61.1 | 64.6 | 50.0 | 50.3 | 54.3 | 60.1 |
| | 독일 | 65.2 | 64.1 | 65.6 | 70.2 | 49.6 | 52.2 | 58.1 | 64.3 |
| | 평균 | | | 65.0 | 69.0 | | | 57.3 | 63.4 |
| 남부유럽 복지국가 | 그리스 | . | 54.8 | 55.9 | 62.2 | . | 37.5 | 41.3 | 49.0 |
| | 이탈리아 | 53.9 | 52.6 | 53.9 | 58.7 | 33.4 | 36.2 | 39.6 | 47.2 |
| | 포르투갈 | 63.9 | 67.4 | 68.3 | 68.2 | 45.8 | 55.4 | 60.5 | 62.5 |
| | 스페인 | 52.7 | 51.8 | 57.4 | 65.3 | 28.5 | 31.8 | 42.0 | 55.7 |
| | 평균 | | 56.7 | 58.9 | 63.6 | | 40.2 | 45.9 | 53.6 |
| 한국 | | 59.2 | 61.2 | 61.5 | 63.8 | 44.6 | 49.0 | 50.0 | 53.2 |
| OECD 평균 | | 64.2 | 65.7 | 65.6 | 66.7 | 49.3 | 53.9 | 55.2 | 57.8 |

자료: OECD(2010), OECD Factbook

고용률은 다양한 요인들에 의해 영향을 받지만 복지제도와 관련시켜 보면 직업훈련 등의 적극적 노동시장정책의 강도와 여성들의 고용률을 높일 수 있는 공공가족복지 지출의 크기와 연관시켜 볼 수 있다. 즉 적극적 노동시장정책과 공공가족복지비 지출의 크기가 크면 고용률 제고에 긍정적 영향을 미쳐 복지국가의 사회적 지속가능성을 높여준다고 볼 수 있다. <표 4-5>는 복지국가 유형별로 적극적 노동시장정책과 공공가족복지정책에 사용되는 복지비의 GDP 대비율을 보여주고 있는데 사민주의 복지국가와 보수주의 복지국가가 적극적 노동시장정책에 투여되는 예산이 높게 나타나고 사회적 지속가능성이 높은 반면 자유주의 복지국가와 남부유럽형 복지국가

는 그 비율이 매우 낮게 나타나고 상대적으로 사회적 지속가능성이 낮은 것으로 볼 수 있다. 공공가족복지지출에 지출되는 예산의 경우도 사민주의 복지국가가 가장 높으며 자유주의, 보수주의 국가는 비슷한 수준을 보이고 남부유럽복지국가 가장 낮은 지출 비율을 보이고 있다. 한국의 경우는 두 개 항목 모두에서 가장 낮은 수준을 보이는 남부유럽 복지국가보다 더 낮은 지출비율을 보이고 있다. 즉 한국의 경우는 고용률 뿐만 아니라 이에 영향을 미치는 적극적노동시장정책이나 가족복지 예산이 적어 이를 높이지 않을 경우 남부유럽형 복지국가보다 사회적 지속가능성이 더 떨어질 위험성이 상존하고 있다.

〈표 4-5〉 복지국가 유형별 적극적 노동시장 및 공공가족지출의 비율

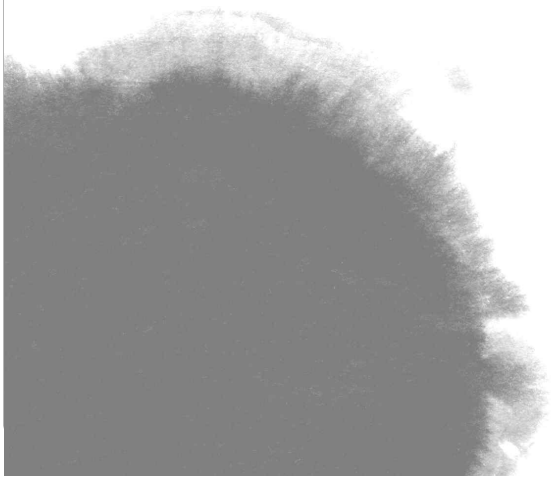
| | | 적극적 노동시장지출 | | | 공공가족복지지출 | | |
|--------------|-------|------------|-------|-------|----------|-------|-------|
| | | 1990 | 2000 | 2007 | 1990 | 2000 | 2007 |
| 사민주의 복지국가 | 덴마크 | 0.745 | 1.893 | 1.305 | 3.250 | 3.281 | 3.288 |
| | 벨기에 | 1.094 | 1.157 | 1.222 | 2.253 | 2.658 | 2.560 |
| | 핀란드 | 0.848 | 0.889 | 0.866 | 3.200 | 3.026 | 2.828 |
| | 네덜란드 | 1.269 | 1.474 | 1.078 | 1.666 | 1.480 | 1.990 |
| | 노르웨이 | 0.894 | 0.866 | 0.560 | 2.738 | 3.049 | 2.813 |
| | 스웨덴 | 1.636 | 1.738 | 1.098 | 4.417 | 2.950 | 3.354 |
| | 평균 | 1.081 | 1.188 | 1.022 | 2.921 | 2.741 | 3.070 |
| 자유주의 복지국가 | 호주 | 0.210 | 0.359 | 0.304 | 1.483 | 2.891 | 2.449 |
| | 캐나다 | 0.487 | 0.375 | 0.288 | 0.589 | 0.958 | 0.956 |
| | 아일랜드 | 1.061 | 0.809 | 0.638 | 1.554 | 1.816 | 2.594 |
| | 일본 | 0.327 | 0.283 | 0.163 | 0.364 | 0.646 | 0.792 |
| | 뉴질랜드 | 0.875 | 0.487 | 0.350 | 2.600 | 2.773 | 3.048 |
| | 스위스 | 0.214 | 0.549 | 0.585 | 1.006 | 1.280 | 1.262 |
| | 영국 | 0.552 | 0.239 | 0.318 | 1.892 | 2.686 | 3.243 |
| | 미국 | 0.222 | 0.153 | 0.114 | 0.472 | 0.738 | 0.657 |
| | 평균 | 0.494 | 0.407 | 0.345 | 1.245 | 1.724 | 1.875 |
| 보수주의 복지국가 | 오스트리아 | 0.317 | 0.524 | 0.675 | 2.555 | 2.805 | 2.603 |
| | 프랑스 | 0.724 | 1.189 | 0.902 | 2.495 | 3.017 | 2.995 |
| | 독일 | 0.858 | 1.230 | 0.723 | 1.650 | 2.054 | 1.831 |
| | 평균 | 0.633 | 0.981 | 0.767 | 2.233 | 2.625 | 2.476 |
| 남부유럽 복지국가 | 그리스 | 0.185 | 0.243 | 0.172 | 0.676 | 1.013 | 1.086 |
| | 이탈리아 | 0.231 | 0.568 | 0.450 | 0.761 | 1.156 | 1.398 |
| | 포르투갈 | 0.485 | 0.604 | 0.514 | 0.697 | 0.984 | 1.153 |
| | 스페인 | 0.782 | 0.795 | 0.728 | 0.321 | 0.966 | 1.230 |
| | 평균 | 0.421 | 0.553 | 0.466 | 0.614 | 1.030 | 1.217 |
| 한국 | | 0.026 | 0.383 | 0.130 | 0.031 | 0.110 | 0.458 |
| OECD total | | . | . | 0.461 | 1.636 | 1.906 | 1.953 |

자료: OECD (2011), Social Expenditure Database

제3절 소결

지금까지 복지국가의 사회적 지속가능성을 기능할 수 있는 몇 개의 지표를 근간으로 복지국가 유형별로 사회적 지속가능성을 측정해 보았다. 정리하면 북유럽복지국가들은 복지국가의 사회적 지속가능성을 나타내는 각종 지표에서 가장 높은 순위를 보여주고 있고 다른 어떤 복지국가군보다 사회적 지속가능성의 전망이 밝다고 할 수 있다. 자유주의 복지국가군은 인구구조 측면에서 사회적 지속가능성은 높으나 소득분배상태에서는 복지국가의 지속가능성을 악화시키고 있다. 중부유럽국가군은 소득분배구조 측면에서 사회적 지속가능성은 높으나 낮은 고용률과 저출산 문제로 인해 중장기적으로 복지국가의 사회적 지속가능성에 문제가 발생할 소지가 있음을 알 수 있다. 반면 남부유럽 복지국가는 출산율, 노인인구비율, 소득분배구조, 그리고 고용률 등에서 복지국가군 중 가장 낮은 상태를 보여 이들 복지국가의 사회적 지속가능성이 매우 낮아 복지국가의 경제적, 재정적 지속가능성에도 나쁜 영향을 미칠 것으로 보인다. 한국의 경우는 복지국가의 사회적 가능성 지표에서 네 가지 복지국가 유형중 남부유럽형과 가장 유사하기 때문에 중장기적으로 한국 복지국가의 재정적, 경제적 지속가능성에도 매우 불리하게 작용할 것으로 보인다. 따라서 한국 복지국가의 지속가능성을 높이기 위해서는 사회적 지속가능성을 높일 수 있는 다양한 정책들에 더 많은 사회적 자원의 투자가 요구된다고 할 수 있다.

복지국가와 재정적 지속가능성



제5장 복지국가와 재정적 지속가능성

세속적 질서의 궁극 목표가 인간의 구원에 있다는 유럽의 중세 시대가 종말을 고하며, 전쟁과 혼란으로부터의 보호를 위해 절대군주가 사회 질서의 최정점에서 초월적 권력을 행사할 필요성이 인정되었다. 이러한 절대왕정 체제가 점차 자유주의(Liberalism)의 영향을 받으며, 절대군주의 정당성은 가상적 사회계약(social contract)에 근거하게 되었다. 의회의 견제를 받는 국왕의 역할은 평화와 질서를 유지하는데 한정되고 그 나머지 사회적 영역은 개인의 자유에 의해 영위되어야 한다는 인식이 나타났던 것이다.

이러한 자유주의적 신념은 산업혁명에 의해 위협을 받게 되었는데, 자본가 집단으로 경제력이 집중되면서 자유주의의 암묵적 전제였던 ‘사회적 힘의 균형’이 저해되어 자유방임적 시장기능으로 복지와 사회정의가 구현되기 어렵다는 믿음이 형성되기 시작하였다. 더구나 과학과 기술의 발전으로 자연에 대한 인간의 통제 영역이 확대되면서 이해관계의 대립을 조정하는 정치의 영역이 확대되었다. 또 기능적 분업의 확대로 효율성이 제고됨과 동시에 상호의존성을 증가시키며 빈곤, 실업, 재해, 무주택, 질병 등의 위험에 대한 전반적인 대비 시스템의 구축이 증시되어 복지국가(welfare state)의 신념이 나타나기 시작하였다.

우리나라의 경제발전 역사도 이와 유사하다고 할 수 있다. 조선시대 이전의 절대왕정 시대에는 국가의 강제력이 전쟁과 혼란으로부터 사회를 보호하는 기능으로 그 정당성이 인정되었다. 이후 1960년대 경제개발계획이 본격 추진되며 국가의 강제력은 경제성장을 위한 자원의 선택과 집중에 맞추어졌는데, 정부의 역할은 수출 주도적 경제성장을 지속하기 위해 정치사회 전반에 적극적으로 개입하는 것으로 용인되

었다. 1990년대 민주화를 거치며 정부주도의 경제성장 전략은 민간주도의 자율적 시장기능으로 전환할 필요성이 제기되었는데, 이는 국민경제에 대한 정부개입을 최소한으로 유지하여 자율적 시장기능을 통한 민간의 창의와 효율을 존중하는 것을 목표로 하였다.

정부에 대한 이러한 인식은 1997년 외환위기를 거치며 크게 변화하기 시작하였다. 국민경제의 위기를 극복하기 위해서는 기업과 금융부문 그리고 공공부문의 구조조정이 필요하였고, 이러한 구조조정의 과정에서 많은 사람들이 실업과 빈곤의 고통을 겪게 되었는데 이를 완화할 수 있도록 사회안전망이 필요하다는 인식이 나타났던 것이다. 그로부터 10년 뒤인 2008년 세계적 금융위기를 겪으며 국민들은 사회복지와 보건의 국가가 국민들에게 베푸는 시혜적 사업이 아니라 국가에 요구하는 당연한 권리라는 인식이 더욱 확산되었다. 유럽 국가에서 산업혁명으로 나타난 기능적 분업의 확대가 사람들의 상호의존성을 증가시키며 복지를 위한 국가의 역할을 강조하게 된 것처럼, 2010년 현재 우리나라에서도 ‘복지를 위한 국가의 역할’을 어디까지 규정해야 할 것인가가 시급한 국가적 현안으로 등장하고 있다. 다시 말해 국민생활 중 어느 부분을 정부가 보장해야 하며 또 어느 부분을 개인이 자발적으로 해결해야 하는지를 결정해야 하는 것이다.

복지를 위한 국가의 역할을 규정함에 있어 가장 중요한 전제는 국민경제의 지속가능성(sustainability)을 유지하는 것이다. 국민경제 외부의 충격과 위협에도 불구하고 단일 국가의 정체성을 유지할 수 있도록 국민경제가 안정 지속되는 것이 무엇보다도 중요하다. 그리고 국민경제의 지속가능성을 제고하기 위해서는 국민경제 전체의 소득과 부가 성장하고 안정적인 수준을 유지할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 민간부문의 활력과 창의를 극대화해야 하는데, 이를 위한 국가의 역할이 무엇인지를 규정하는 방법으로 복지정책을 포함한 제반 정책들을 검토해야 할 것이다. 이처럼 복지정책은 국민경제의 지속가능성이라는 궁극 목표를 위한 하위의 여러 정책목표들 중 하나로 볼 수 있다.

그런데 정부가 정책목표들을 달성하기 위해 보유하는 수단은 재정정책(fiscal policy), 통화정책(monetary policy) 그리고 규제(regulation)로 구성된다. 재정정책은 강제력에 기초하는 정부부문이 조세수입 등으로 경제적 자원을 확보하여 집행하

는 거래들을 의미하고, 통화정책은 정부의 발권력을 활용하여 통화량과 금리를 변동하는 정책을 의미한다. 그리고 규제는 법률, 시행령, 시행규칙 그리고 이들에 의한 정부부문의 권한행사 등을 의미하는데, 민간부문 내에서 특정 경제주체에 경제적 부담을 지우고 다른 경제주체에게 경제적 이익을 부여하는 과정이다.

규제가 자유방임적 시장기능의 효과를 극대화할 수 있도록 ‘사회적 힘의 균형’을 도모하는데 반해, 재정정책과 통화정책은 시장기능에서 달성하기 어려운 정책목표를 구현하는 정책수단들이다. 재정정책과 통화정책의 운용에 대해서는 일정한 자원 제약이 존재하는데, 이들은 정부가 강제력을 동원하여 확보할 수 있는 경제적 자원으로 크게 조세수입과 화폐발행차익(seigniorage)으로 구분될 수 있다. 일반적으로 조세수입은 재정정책의 재원인 반면, 통화정책의 재원은 화폐발행 차익이 된다. 그리고 화폐발행차익에 대해서는 재정당국과 중앙은행 사이의 협약에 의해 그 분담구조가 결정되기에 이의 최종적 귀착은 재정운용에서 나타날 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 시장기능을 교정하기 위한 정부의 제반 정책들이 효과적으로 작동하기 위해서는 재정적 지속가능성(fiscal sustainability)이 전제되어야 한다.

본 장은 국민경제의 지속가능성이라는 궁극 목표를 위해 재정적 지속가능성을 유지하고 그 제약 하에서 복지정책을 구사하는 방안을 논의하고자 한다. ‘복지를 위한 국가의 역할’은 국민경제와 재정적 지속가능성을 전제한 다음에 규정될 수 있다는 사실을 강조하고, 이러한 관점에서 우리 사회가 해결해야 할 정책과제가 무엇인지를 논의하고자 한다. 이를 위하여 본 연구는 복지정책의 기능과 목표를 ‘집합적 위험분담’으로 규정하는 것이 바람직하다는 사실을 강조하고, 이를 구현하기 위한 세부적인 정책방안들을 제안할 것이다.

다음의 제1절에서는 재정적 지속가능성에 대한 유럽연합의 경험과 교훈을 정리할 것이다. 유럽연합은 통화동맹을 결성하였기 때문에 그 기초가 되는 재정적 지속가능성에 대해 많은 관심을 기울이고 있다. 이들을 통해 북유럽 노르딕(the Nordic)국가들의 강점들을 조명할 것이고, 이들 강점이 복지정책에 대한 어떠한 시각에서 비롯되었는지를 강조할 것이다. 제2절에서는 경제적 자원의 여러 가지 이용 형태를 비교 분석하며 북유럽 노르딕 국가들의 ‘집합적 위험분담체제’가 갖는 경제적 의미를 조명할 것인데, 2009년 노벨경제학상을 수상한 엘리노 오스트롬(Elinor Ostrom)의 모

형을 활용하였다. 제3절에서는 우리나라에 초점을 맞추어 재정적 지속가능성과 복지 재정을 위한 재정정책의 기초를 조명하고자 하였다. 마지막 제4절에서는 재정건전성 또는 재정적 지속가능성 하에서 개선되어야 할 구체적인 복지정책의 과제들을 정리하고자 하였다. 여기서는 총량적 재정준칙을 강조함과 동시에, 효율성을 추구하는 성장정책과 형평성을 추구하는 복지정책의 분립(分立)과 함께 사회계약(social contract) 또는 사회협약의 중요성을 지적할 것이다.

제1 절 재정적 지속가능성의 유럽국가 분석

1. 지속가능성 지표와 국가별 평가

스톡홀름(2001년 3월)과 바르셀로나(2002년 3월)에서 개최된 유럽이사회(European Council)와 2003년 3월의 재무장관회의(Ecofin Council) 결과에 따라, EU 집행위원회(Commission)는 회원국들에 대해 재정적 지속가능성을 점검하기 시작하였다. 특히 2005년 3월 유럽이사회는 ‘안정성과 성장협약(the Stability and Growth Pact)’을 개혁하는 차원에서 장기적인 지속가능성을 강조하였다. 집행위원회와 유럽이사회는 재정의 장기적 상태에 영향을 주는 다양한 요인들이 반영되도록 정량적 지표와 정성적 정보를 활용하여 재정의 장기적 지속가능성을 평가하기 시작하였다. 본 절에서는 EU 회원국들에 대한 재정적 지속가능성의 평가과정과 결과를 간략히 소개하기로 한다.

사실 재정적 지속가능성이라는 개념은 정부가 현재 및 미래의 채무를 안정적으로 관리할 수 있는 능력과 관련이 있다. 이러한 개념은 다소 직관적으로서 지속가능한 재정 상태에 대해 학문적으로 명확한 정의는 없지만, 다만 채무가 너무 과다하여 이자비용조차 지급하기 어려운 상태에 이르지 않아야 한다는 것이다. 이를 보다 구체적으로 규정한다면, 정부의 재정운용은 정책적 목적과 보전(financing)적 목적으로 구분할 수 있는데, 전자의 목적 하에서 이루어지는 제반 정부지출과 정부수입의 차이가 장기적으로 정부채무를 건잡을 수 없이 증가시켜 초인플레이션을 유발하지 않도록 충분히 충당 보전되어야 하는 것이다.

이와 같은 방법으로 재정적 지속가능성을 규정하기 위해서는, 일시적인 변동분을 제외한 정상적이고도 구조적인 정부정책 상황 하에서 나타나는 정부지출과 수입을 파악해야 할 것이다. 또한 정부지출과 정부수입에서 지급이자 또는 수령이자 등과 같은 금융거래들을 제외한 나머지 수지치를 파악해야 한다. 이러한 개념의 재정수지를 ‘구조적 기초수지(structural primary balance)’라 하는데, 재정적 지속가능성을 평가할 때 주로 사용된다.

기초수지의 개념을 보다 정확히 이해하기 위해서는 IMF의 재정통계지침(GFSM, Government Finance Statistics Manual)을 자세히 살펴볼 필요가 있다. GFSM지침은 2001년에 개정되면서 발생주의를 기준으로 다양한 개념의 재정수지를 제시하고 있는데, 우리나라에서 사용하고 있는 현금기준의 통합재정수지는 종합수지(overall balance)에 상응한다. 종합수지는 정부의 수입(revenue)에서 비용(expense)을 공제한 운영수지(operating balance)에서 정책목적의 비금융자산 및 금융자산의 순취득을 공제한 값으로 정의된다. 종합수지에서 지급이자와 수입이자를 제외한 값이 기초수지로 정의된다. 개략적으로 볼 때, 기초수지는 현금주의를 채택하여 계산되는 우리나라의 통합재정수지에서 지급이자와 수입이자를 제외한 수지개념이 된다. 그리고 기초수지에서 일시적인 재정거래들을 제외한 수지개념은 정부의 정책적 구조를 반영하기 때문에 ‘구조적 기초수지’로 불리는 것이다.

결국 재정적 지속가능성은 정부가 앞으로 채무의 금융비용을 상환할 수 있도록 충분한 정도의 기초수지 흑자를 누려야 한다는 것을 의미한다. 만약 기초수지의 흑자로 채무 이자를 상환하기 어렵다면 정부부채는 향후 급속도로 증가하여 재정적 지속가능성이 위협받게 된다. 이러한 개념의 지속가능성은 우선 무한대의 시계(視界) 하에서 평가될 수 있는데, 유럽연합에서는 이를 평가하는 지표를 S2라고 정의하고 있다.

S2의 개념이 어떻게 도출되었는지를 간단히 설명하기로 한다. 미래의 모든 시점에서 정부의 채무(D_t)는 유계(有界, bounded)해야 하기 때문에 다음의 식 (1)이 성립해야 한다. 여기서 R 은 이자율, PB_t 는 t 기의 기초수지를, 그리고 M 은 유계(有界)의 의미를 나타내기 위한 일정한 상수를 나타낸다. 식 (1)은 무한대의 시계 하에서 매기 누적된 정부의 채무가 일정한 한도를 넘지 않는다는 것을 의미한다. 이는

일국의 재정이 지속가능하다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

$$(1) \quad |D_0(1+R)^t - \{PB_1(1+R)^{t-1} + PB_2(1+R)^{t-2} + \cdots + PB_t\}| < M$$

그런데 특정 국가가 식 (1)을 충족하지 못할 때, 식 (1)을 충족하기 위해 필요한 매년의 기초수지 조정액을 정의할 수 있다. EU는 이 조정액을 S2로서 정의하고 있다. 따라서 S2의 값이 크면 클수록 그만큼 재정적 지속가능성이 낮아진다는 것을 의미한다. 그런데 S2의 값은 <부록 1>의 도출과정을 거쳐 식 (2)와 같이 고쳐 쓸 수 있다. 식 (2)의 도출과정에서 PB0에 대비한 재기 구조적 기초수지의 변화를 ΔPB_t 로 정의하였는데, $PB_t = PB_0 + \Delta PB_t$ 의 관계가 성립한다. 그리고 ‘기준년도 대비 연령관련 정부지출 변화에 따른 구조적 기초수지의 변화’를 $\Delta PB(\text{ageing})$ 로서, ‘기준년도 대비 정부 재산소득의 변화에 따른 구조적 기초수지의 변화’를 ΔPI_t 로 각각 정의하였다. 여기서 $\Delta PB_t = \Delta PB(\text{ageing}) + \Delta PI_t$ 의 관계가 성립하는데, 이는 기초수지의 변화를 고령화에 따른 지출증가와 재산소득의 변화로 분해하는 것이다.

$$(2) \quad S2 = RD_0 - PB_0 - R \sum_{t=1}^{\infty} \frac{\Delta PI_t}{(1+R)^t} - R \sum_{t=1}^{\infty} \frac{\Delta PB(\text{ageing})_t}{(1+R)^t}$$

←------(A)-----→ ←------(B)-----→

결국 S2는 식 (2)에서 (A)와 (B) 두 가지 항목의 합계로 주어진다. 첫 번째 항목 (A)는 최초의 예산상태 그리고 재산소득에 의한 미래소득흐름의 현재가치에 관한 조건이다. 만약 구조적 기초수지가 미래에도 불변이라면(또 항목 (B)를 무시할 때) S2의 값이 0이 되기 위해서는, 미래 재산소득 흐름의 현재가치에 의해 조정된 구조적 기초수지가 현재의 채무수준에 대해 지급되는 이자지급에 일치해야 한다. 이 경우에는 정부채무의 수준이 안정적으로 유지될 것이다.

두 번째 항목 (B)는 고령화 또는 연령관련 정부지출의 증가액인데, 만약 항목 (B)의 값이 0이 되지 않는다면 두 번째 항목 (B)에서 $\Delta PB(\text{ageing})$ 의 값을 증가시켜야 한다. 즉 구조적 기초수지의 흑자를 유발할 수 있도록 연령관련 정부지출을 구조조정 하여야 한다.

유럽연합은 기준년도의 기초수지, 정부채무 그리고 향후 재산소득과 연령관련 정부지출의 누적 합계액을 추정하며 개별 회원국의 S2 값을 각각 평가하였다. <표

5-1>은 그 결과를 소개하고 있는데, S2의 값을 기준으로 할 때 재정적 지속가능성이 낮은 국가들로는 그리스, 스페인, 아일랜드, 영국, 룩셈부르크 등이 있다. 반면 재정상태가 건전한 국가로는 덴마크, 헝가리, 스웨덴 등이 있음을 알 수 있다.

그런데 지표 S2는 무한대의 시계를 전제하여 재정적 지속가능성에 대해 포괄적인 시각을 제시하지만, 당장 시급하게 추진되어야 할 정책의 방향을 명확하게 제시하지 못한다는 점에서 다소 취약하다고 할 수 있다. 따라서 목표시점과 목표 채무수준을 설정하고 이들이 달성되는 방법 및 여부를 검토하는 방법으로 재정적 지속가능성을 설정할 수도 있을 것이다. 목표시점을 선택하면 그에 따른 정책방향이 제시됨으로써 실행목표가 결정된다.

그런데 짧은 기간이 설정되면 예산제약을 충족하기가 매우 어려워지고 반대로 목표시점이 너무 길면 추상적인 정책목표가 제시될 것이다. 목표 채무수준을 너무 높게 선택하면 목표 시점을 넘어서는 기간에서도 지속가능성이 유지되는 등 너무 느슨하게 평가되지만, 채무수준을 너무 낮게 책정하면 먼 미래의 납세자들에 비해 현재의 납세자들에게 과도한 부담을 주게 된다. 다양한 측면들을 고려하여 EU는 목표연도를 2060년으로서, 목표 채무수준을 GDP 대비 60%로 설정하였다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 매년 조정되어야 할 기초수지의 금액을 EU는 S1지표로 설정하였다.

〈표 5-1〉 재정 지속가능성 위협에 대한 종합평가의 주요 고려 요소

| 국가 | 2009년 시나리오의 S2 | 2009년의 채무 | 2008-2011 구조적 기초수지의 변화 | S1과 S2의 차이 |
|-------|----------------|-----------|------------------------|------------|
| 벨기에 | 6.5 | 98 | Δ2.0 | 0.4 |
| 불가리아 | 2.8 | 15 | 1.9 | 2.0 |
| 체코 | 9.8 | 35 | Δ0.3 | 2.1 |
| 덴마크 | Δ1.4 | 39 | Δ4.7 | 0.4 |
| 독일 | 4.5 | 73 | Δ2.2 | 0.9 |
| 에스토니아 | 1.2 | 8 | 2.9 | 1.2 |
| 아일랜드 | 14.8 | 65 | Δ2.4 | 2.0 |
| 그리스 | 20.3 | 113 | Δ2.0 | 2.9 |
| 스페인 | 15.3 | 55 | Δ2.6 | 2.5 |
| 프랑스 | 7.1 | 77 | Δ2.4 | Δ0.2 |
| 이탈리 | 2.6 | 115 | Δ0.1 | Δ0.7 |
| 키프로스 | 12.5 | 56 | Δ5.9 | 3.4 |
| 라트비아 | 9.0 | 35 | Δ0.5 | 0.5 |
| 리투아니아 | 10.4 | 30 | 0.8 | 1.7 |
| 룩셈부르크 | 12.7 | 15 | Δ3.0 | 7.1 |
| 헝가리 | Δ1.3 | 78 | 1.3 | 0.9 |
| 몰타 | 6.4 | 67 | 0.7 | 1.9 |
| 네덜란드 | 8.5 | 62 | Δ2.9 | 1.8 |
| 오스트리아 | 4.6 | 67 | Δ1.6 | 1.0 |
| 폴란드 | 5.6 | 51 | Δ1.2 | 0.4 |
| 포르투갈 | 8.9 | 77 | Δ3.5 | 0.4 |
| 루마니아 | 9.7 | 23 | 5.1 | 2.7 |
| 슬로베니아 | 12.2 | 34 | Δ0.3 | 3.4 |
| 슬로바키아 | 8.5 | 37 | 0.7 | 1.8 |
| 핀란드 | 4.3 | 42 | Δ5.0 | 1.3 |
| 스웨덴 | 0.5 | 43 | Δ2.8 | 1.2 |
| 영국 | 13.5 | 73 | Δ4.0 | 0.1 |

자료: European Commission(2010), p.71 참조.

S1과 S2는 모두 지속가능성 지표로서 재정적 지속가능성을 유지하기 위해 보전되어야 할 기초수지의 갭을 계량적으로 표현하고 있다. 갭 지표의 값이 더 커질수록 지속가능성을 위한 구조적 기초수지의 조정 요구액은 더 커진다. 반면 음의 값은 매 기간 예산제약이 충분히 충족됨을 의미한다. S2지표와 달리 S1지표는 필요한 개혁의 긴급성을 반영한다는 측면에서 그 가치가 인정된다. S1지표가 S2보다 현저하게 낮다면 무한대의 지속가능성을 위해 필요한 조정(S2)보다 2060년의 목표 달성을 위해 필요한 조정(S1)이 더 낮기 때문에 지속가능성이 위협을 받는 시기는 아주 먼 미래에 나타날 것이다. 따라서 이들 국가는 정부와 재정개혁을 수행하는데 약간 더

많은 시간을 가질 수 있다.

재정적 지속가능성을 종합적으로 평가하기 위해서는, 지속가능성 지표에 (충분히) 반영되지 않은 여타의 추가적 관련 요소들을 감안하여야 한다. EU가 일반적으로 평가하는 추가적인 요소들은 다음과 같다. 첫째, 지속가능성 지표가 정부채무의 현재 수준을 이미 반영하고 있지만, 초기에 대규모의 채무를 부담하는 국가가 직면하는 모든 위험들을 충분히 반영하지 않는다. 채무가 많은 국가들은 경제성장에 대한 장 단기 쇼크와 이자율 변화에 보다 민감하며, 또 채무가 많으면 예측치보다 더 높은 이자율이 초래되고 재정적 지속가능성에 대한 위험이 더 커질 것이다.

둘째, 기초수지는 채무수준의 변화를 반영하는데, 기초수지의 적자는 채무부담의 증가를 의미하지만, 기초수지의 흑자는 GDP대비 채무 비율이 하락하는 것을 의미한다. 2008년에서 2011년 사이의 구조적 기초수지의 변화를 파악하며 재정운용의 위험도를 판단하였다.

셋째, 급여비율(benefit ratio)은 공적연금과 기타 연금의 경제 전체 평균 임금(피용인에 대한 전체 임금과 봉급)에 대비한 평균 급여 비율이다. 공적 급여비율의 하락은 일반적으로 연금에 대한 정부지출의 감소를 초래한다. 그러나 이는 재정에 대해 여타의 위험을 초래할 수도 있다.

넷째, 조세비율이 높다면 추가적인 공공지출을 보전하기 위해 조세를 증가시킬 여지가 제한되어 있다는 것을 의미한다. 그런데 낮은 조세비율이 위험을 감축하는 요인으로 생각되지는 않는다. 왜냐하면 조세비율 인상을 위한 결정은 아마도, 고령화에 따른 재원요구를 감안해야 할 뿐만 아니라 재화와 서비스의 공공조달 규모, 조세 체계의 유효성, 조세제도의 구조 및 성장에 대한 영향 등에도 의존할 것이기 때문이다.

이들 다양한 요소들을 평가한 후 EU는 재정적 지속가능성 위험에 따라 회원국들을 분류하고 있다(<표 5-2> 참조). 안전한 국가들로는 불가리아, 덴마크, 에스토니아, 스웨덴을 들 수 있는데, 이들은 일반적으로 고령화 문제를 잘 대처하며 건전한 재정 상태를 유지함과 동시에, 민간펀드 연금제도로의 전환을 포함하는 포괄적인 연금개혁을 통해 장기적으로 위험을 낮추고 있다. 불가리아, 덴마크, 에스토니아, 스웨덴에서는 연령관련 지출증가에 대한 예측은 EU에서 가장 낮으며, 이들의 현행 구조

적 기초수지는 흑자이거나 흑자에 가깝다. 이들은 현재 이들의 사회보호제도(연금과 보건)가 고령화 문제를 해결할 수 있을 것으로 생각된다.

중간 수준의 국가들로는 매우 다양한 성격들을 갖는 국가들로 구성되는데 이들은 크게 세 가지의 유형으로 구분할 수 있다. 벨기에, 독일, 오스트리아, 핀란드는 재정 상태가 비교적 건전하지만 상당한 고령화 비용 때문에 이들을 억제하는 조치가 필요하다. EU 국가 중에서 연령관련 지출이 가장 크게 증가하는 룩셈부르크가 여기에 해당되는데, 기간 초기에 S1지표가 낮은 사실에서 알 수 있듯이 낮은 채무, 높은 자산과 낮은 고령화 비용 때문에 장기위험이 중간적 수준으로 평가할 수 있다. 폴란드와 포르투갈은 서로 정도는 다르지만 중기적으로 재정을 건전화할 필요가 있다. 그러나 고령화 비용은 상대적으로 우려할 필요가 적는데, 이는 연금제도에 대한 개혁의 결과이다. 이탈리아와 헝가리의 경우에는 예산 상태와 고령화의 장기 비용이 모두 특별히 높지는 않다. 그러나 현행의 매우 높은 채무수준을 지속적으로 감축하기 위하여 급격한 예산 건전화의 요구된다.

<표 5-2> 재정적 지속가능성 위험에 따른 EU국가의 분류

| 구분 | 고위험 국가 | 중간 수준의 국가 | 안전한 국가 |
|----|---|--|-----------------------|
| 국가 | 벨기에, 체코, 프랑스, 아일랜드, 그리스, 스페인, 키프로스, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 네덜란드, 루마니아, 슬로베니아, 슬로바키아, 영국 | 벨기에, 독일, 오스트리아, 핀란드, 룩셈부르크, 폴란드, 포르투갈, 이탈리아, 헝가리 | 불가리아, 덴마크, 에스토니아, 스웨덴 |

자료: European Commission(2010), pp. 69~72 참조.

고위험 국가들로는 장기간에 걸쳐 고령화 관련 지출의 상당한 증가로 특징지어지는데, 이를 억제하는 조치가 필요하다. 그리스와 슬로베니아에서는 연령 관련 지출의 증가가 GDP대비 10% 포인트를 초과한다. 특히 그리스는 EU 전체에서 연령관련 지출이 가장 높이 증가하며 GDP대비 정부채무의 수준도 100%를 초과하고 있다. 이 그룹에 속하는 대부분의 국가들은 연금개혁을 통한 고령화의 장기비용과 예상상태의 취약성을 극복할 필요가 있다.

2. 북유럽 노르딕 국가의 시사점

핀란드, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이로 지칭되는 북유럽 노르딕 모형(이하 북유럽 모형)은 S1과 S2를 활용한 지속가능성 평가에서 알 수 있듯이 널리 벤치마킹의 대상이 되고 있다. 경제사회적 성과를 비교한 많은 연구들은 북유럽 국가들을 높이 평가하고 있다. 이들에게서 발견되는 공통적인 특징은 경제적 효율성과 성장, 평화적 노동시장, 공정한 소득분배, 사회적 응집(cohesion) 등 모든 측면에서 북유럽 국가들이 다른 국가들보다 더 낫다는 것이다. 북유럽 모형은 더 나은 사회 및 경제 시스템을 모색하는 사람들에게 많은 시사점을 주고 있다.³⁵⁾

물론 북유럽 모형을 권위주의적 관료가 시민의 운명을 요람에서 무덤까지 좌우하는, 숨막히는 조세와 과도한 규제, 사회주의적 실험으로 인식하기도 한다. 높은 세율, 관대한 사회보장제도, 동등한(egalitarian) 소득분배 등은 분명히 충분한 경제적 유인을 제공하지 못하지만, 이들 국가들은 여전히 번영하고 성장하고 있다는 사실을 부정할 수 없다. 일부 전문가들은 북유럽의 경제적 성과가 시간에 따라 사라질 수밖에 없는 예외적이고 일시적인 장점이 발현된 결과일 뿐이라고 주장한다.

북유럽 국가들이 강력한 노동조합과 높은 세금, 관대한 사회복지제도 하에서도 비교적 양호한 경제적 성과를 누리는 것에 대해 다수의 경제학자들은 ‘호박벌(bumble-bee)’이란 표현을 쓰고 있다. 공기역학(aerodynamics)의 법칙으로는 호박벌이 나는 것이 불가능하다고 주장되지만, 이들은 날아다니고 있는 것이다.³⁶⁾ 많은 학자들은 북유럽 모형의 이러한 특징에서 나타나는 경제적 효율성의 저하를 상쇄하는 다른 요인들이 무엇인지를 규명하기 위해 노력하고 있다.

이 다른 요인들은 설명의 편의상 세 가지 유형으로 구분될 수 있다. 첫 번째 유형은 지정학적 위치, 기후, 자연자원, 종교 등과 같이 경제시스템에 전적으로 외생적인 요인들을 포함한다. 두 번째 유형은 정치적 자유와 부패의 근절, 적절한 사유재산권과 신뢰 가능한 사법제도, 또는 양호한 건강과 교육제도 등 경제시스템과 관련되는 제도적 요인들을 포함한다. 그리고 세 번째 유형은 무역과 요소이동에 대한 개

35) 본 절의 내용은 Andersen, et. al(2007)을 참조하여 정리하였다.

36) 호박벌은 생물학적 조건에 의하면 날 수 없는 존재이지만 실제 날아다니고 있다. 반면 닭은 날지 못하는 이유를 찾을 수 없는데도 불구하고 날지 못한다.

방, 노동공급, 자본축적 및 기업가 정신에 유리한 조세제도, 그리고 교통과 통신을 위한 양호한 사회기반시설 등 경제정책과 직접 관련되는 요소들이다.

이들 요인들 중에서 특히 정책적 성격이 강한 특징들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 가장 중요한 원칙으로서 ‘세계화와 경쟁을 수용하도록 만든 복지제도’를 들 수 있다. 북유럽 국가들은 세계화와 복지국가를 동시에 수용하였는데, 집합적 위험 분담체제(collective mechanisms for sharing risks)에 의한 안전을 통해 세계화와 경쟁에 대해 긍정적 태도를 유도하는 것이다. 복지제도라는 집합적 위험분담을 통해, 근로자와 그 가족들이 위험에 대처하고 변화의 시기에 새로운 요구를 수용할 수 있도록 만드는 안전망(safety net)을 지속적으로 제공할 수 있었던 것이다.

북유럽 국가와 같은 소규모 개방경제는 국제적인 경제환경 변화에 신속하게 적응하며 구조조정을 추진해야 한다. 세계화 과정 속에서 개방과 함께 경쟁을 추진하는 것은 소규모 개방경제에 상당한 이득을 제공할 수 있기 때문이다. 그런데 이러한 이득은 구조조정의 과정에서 승자와 패자를 낳는 과정을 통해서만 실현될 수 있다. 북유럽 모형은 구조조정의 승자가 패자를 보상하는 시스템을 많이 만들어냄으로써 성장지향적 기술변화, 자유무역, 시장개방 등에 대한 정치적 지지를 이끌어 낼 수 있었다. 개방과 경쟁은 근로자들 사이에 우려를 낳을 수 있지만, 북유럽 모형에서는 이러한 개방과 경쟁을 집합적인 위험분담을 통해 적극 유도할 수 있었던 것이다.

개방과 경쟁에 대한 긍정적 태도는 국제교역뿐만 아니라 국내의 경제정책에서도 그대로 확인되고 있다. 거버넌스에 대한 어렵고 중요한 문제들이 만족스럽게 처리된다는 조건이 첨부되지만, 공공서비스의 민영화와 민간위탁을 적극적으로 추진하고 있다는 사실을 강조할 필요가 있다. 특히 복지서비스의 제공에서도 민영화와 민간위탁을 적극 수용하며 생산성의 증대를 도모하고 있다. 공공부문의 민영화와 민간위탁은 개방과 경쟁에 대한 적극적 수용을 의미한다.

둘째, 개방과 경쟁 그리고 사회복지를 통한 집합적인 위험분담이 상호호혜적인 상호작용을 할 수 있도록 사회계약(social contract)이 체결 선언되었다. 복지국가를 위한 정부의 핵심적인 책임이 규정되고 시민들이 권리로서 요구하고 기대할 수 있는 서비스의 내용과 범위를 명확하게 하였다.

셋째, 정부의 각종 이전지출은 서로 다른 개인 사이의 소득재분배보다 특정 개인

의 생애 기간 동안 이루어지는 소득재분배의 특징을 갖고 있다. 공적인 연금시스템에서도 세율증가를 통해 조세부담이 미래세대로 전가되지 않도록 설계하고 있다. 또한 노동참여와 취업에 대해 충분한 유인을 제공함으로써 노동참여율이 매우 높다는 사실은 북유럽 국가의 매우 중요한 요소임을 강조할 수 있다. 복지제도의 이러한 특징은 새로운 생산기술, 자유로운 국제무역, 국내시장의 개방 등에 대해 광범한 정치적 지지를 만들어낼 수 있었다.

넷째, 북유럽 모형에서 공공지출 대부분은 보육과 교육, 연구, 사회기반시설, 적극적인 노동시장 정책 등과 같은 항목에 집중되고 있는데, 이들의 특징은 한 마디로 인적자본에 대한 투자를 강조하고 있다는 것이다. 더욱이 높은 신뢰수준과 부패근절의 중요성은 과소평가되지 않아야 하는데, 이들은 국민들의 지지를 확보하고 대규모 공공부문을 유지하는데 도움이 될 것이다. 특히 북유럽 국가들은 소규모이고 인종적으로 동질적이기 때문에 사회자본의 핵심적 요소인 신뢰를 강화할 수 있었다. 이는 조정행위를 가능하게 함으로써 제반 거래비용을 감소시켜 사회적 효율성을 개선한 것으로 생각된다. 사실 북유럽 국가들에서는 “대부분의 사람들을 신뢰할 수 있다”는 사실에 동의하는 사람의 비율이 유럽지역에서 가장 높다. 신뢰와 반부패는 집합적 위험분담체제를 기획하고 대규모 복지국가의 사회적 프로그램들을 집행할 수 있도록 만든 거름이 되었다.

제2절 집합적 위험분담으로서의 복지

본 장에서는 경제적 자원의 여러 가지 이용 형태를 비교 분석하며 북유럽 노르딕 국가들의 ‘집합적 위험분담체제’가 갖는 경제적 의미를 조명하고자 한다. 여기서는 2009년 노벨경제학상을 수상한 엘리노 오스트롬(Elinor Ostrom)이 ‘공유지의 비극(the tragedy of commons)’을 설명할 때 사용한 모형을 활용하여, 사회계약을 통한 집합적 위험분담의 중요성을 강조하고자 한다. 다시 말해 사회계약 또는 사회협약의 중요성, 그리고 성장을 위한 자원배분 정책과 분배를 위한 소득분배 정책을 분화함으로써 나타나는 이득을 설명하기로 한다.

우선 경제적 자원의 사용에서 ‘죄수의 딜레마’ 상황이 나타날 때 파레토 비효율이 존재하는 사실을 설명할 것이다. ‘공유지의 비극’으로 불리는 상황이 여기에 해당되는데 이를 극복하는 방안으로서는 사유재산권 확립, 정부의 규제 또는 제재, 그리고 사회적 협약 등이 제안될 수 있다. 이들 세 가지 방안은 나름대로 장단점을 갖고 있는데, 여기서는 자율적인 사회적 협약의 중요성을 강조하는데 의의를 두고자 한다.

논의를 단순화하기 위하여 주민들이 경제적 자원으로서 산지에서 땃감(예컨대 나무)을 채취한다고 하자. 자연상태에서 적정한 양의 땃감이 지속가능하기 위해서는 연간 채취량의 상한이 100단위라고 한다. 갑과 을은 각각 연간 50단위를 채취할 때 산지의 땃감용 나무는 지속가능한 상태를 유지할 수 있다. 그런데 갑과 을은 자신에게 허용된 50단위의 채취량을 준수하는 협력(cooperate) 전략과 함께 50단위를 초과하여 채취하는 이반(defect) 전략을 구사할 수 있다. 이러한 사례는 <표 5-3>과 같은 행렬표로 표시되는 ‘죄수의 딜레마(prisoners’ dilemma)’로서 설명될 수 있다.

셀 A, B, C, D의 괄호에서 앞의 숫자는 갑의 후생을 뒤의 숫자는 을의 후생을 각각 표시한다. 그리고 셀 A는 갑과 을이 모두 협력할 때의 후생 수준을, 셀 B와 셀 C는 혼자만 협력할 때 나타나는 후생 수준을, 그리고 셀 D는 모두가 이반할 때의 후생 수준을 각각 표시한다고 볼 수 있다. 갑과 을이 모두 이반하면 연간 채취량은 100단위를 훨씬 초과하여 결국 산지는 황폐해지고 이들이 누리는 후생수준은 50단위가 됨으로써 최악의 상황이 나타난다.

<표 5-3> 죄수의 딜레마

| 갑 \ 을 | 협력 | 이반 |
|-------|----------------|----------------|
| 협력 | A (100, 90) | B (70, 110) |
| 이반 | C (120, 60) | D (50, 50) |

<표 5-3>에서 이반은 갑과 을 모두에게 ‘지배적 전략(dominant strategy)’이 되는데, 만약 집합적인 의사결정 없이 각자 독립적인 선택을 한다면 갑과 을은 지배적 전략을 선택하여 셀 D의 결과가 초래될 것이다.³⁷⁾ 이와 같이 죄수의 딜레마 상황에

서 초래되는 결과는 파레토 최적이지 않다. 셀 D에서 셀 A로 이동하면 모두가 이득을 보므로, 셀 D에서는 모든 사람의 후생을 증가시킬 수 있는 잠재적 가능성이 존재하기 때문이다.

시장기능의 원칙은 완벽하게 이기적인 동기를 가진 개인들이 교환을 통해 서로 이득을 누릴 수 있다는 것이다. 그런데 개인들의 순수한 이기적 활동들이 정부 없이도 유익한 결과를 가져 준다는, ‘눈에 보이지 않는 손’의 이론은 <표 5-3>에서는 성립하지 않는다. 죄수의 딜레마는 모든 개인들이 이기적 동기에 따라 행동할 때 사회 전체의 후생이 극대화된다는 시장기능의 신념에 중대한 위협이 되는 것이다.

죄수의 딜레마는 모든 사람이 완벽한 정보를 갖고 상호간에 의사소통이 금지 또는 불가능한 비협력적 게임(noncooperative game)을 상정하고 있다. 이후 죄수의 딜레마를 해소하기 위한 다양한 노력들이 이어졌는데, 가장 주목할 만한 연구결과는 갑과 을 상호 간에 직접적인 의사교환이 없다 하더라도 반복적인 게임에서는 협력적인 선택, 즉 셀 A가 선택된다는 것이다(Axelrod, 1984). 이에 의하면 모든 사람들이 “이에는 이, 눈에는 눈(tit-for-tat)” 전략을 구사할 때 상호협력적인 결과가 초래된다. 반면 반복적인 게임이 아니라면 개인들의 이기적인 행동들은 파레토 열위(Pareto-inferior)의 균형을 선택하게 될 것이다.

죄수의 딜레마를 해결하는 방안으로는 사유재산권의 확립, 정부의 규제, 자율적 합의의 세 가지 방안을 들 수 있다. 우선 다수의 학자들은 사유재산권의 도입을 주장하는데, <표 5-3>의 모형에서 갑의 을의 경계를 명확하게 하는 방법을 도입하는 것이다. 갑과 을은 감시 및 제재활동은 물론이고 울타리를 설치·유지하는 비용을 부담할 것이다. 이와 같은 사유재산권이 확립되면 갑과 을은 이반이라는 선택을 할 필요가 없기 때문에 파레토 최적이라는 셀 A의 선택을 하게 된다.

그런데 사유재산권이 확립되어 있는 상태에서 자연재해가 변칙적으로 나타난다고 하자. 어떤 해에 갑의 산지에 적당한 비와 햇빛이 유지된 반면, 을의 산지에는 태풍과 기름이 반복되어 거의 모든 나무가 말라 버린다고 하자. 그러면 갑은 100의 후생을 얻을 수 있으나, 을은 극단적으로 0의 후생을 누릴 수도 있게 된다. 그리고 그

37) 여기서 지배적 전략이란 당해 전략을 선택한 사람에게 더 높은 보수가 보장되기 때문에 다른 전략적 선택을 압도한다는 것을 의미한다.

다음 해에는 갑의 산지에 가뭄이 나타나 갑의 땀감 채취량이 0이 될 수도 있다. 이와 같이 자연재해가 변칙적으로 나타나 땀감용 나무가 보존되는 지역이 극단적으로 바뀐다면, 사유재산권은 갑과 을 모두를 피폐하게 만들 것이다. 물론 갑과 을은 사유재산권 하에서도 불확실성과 위험에 대비하기 위하여 보험장치를 마련할 수 있다. 그러나 위험을 공유하기 위한 보험장치를 구축하는 비용이 많이 소요된다면 사유재산권도 죄수의 딜레마에서 최적의 해결책이 될 수는 없을 것이다.

죄수의 딜레마에 대한 또 다른 형태의 해결책은 정부의 강제력을 활용하여 규제하는 것이다. 정부의 강제력에 대한 논거는 <표 5-3>의 모형을 활용하여 설명할 수 있다. 예컨대 정부가 이반하는 사람에게 30단위의 벌과금을 부과한다고 가정하자. 만일 정부가 이반하는 사람을 정확히 적발하여 벌과금을 부과한다면, <표 5-3>의 행렬표는 <표 5-4>와 같이 변경될 것이다. 그리고 <표 5-4>에서 갑과 을의 지배적 전략은 협력으로 변경되기 때문에 갑과 을은 파레토 최적의 선택을 하게 된다.

<표 5-4> 정부의 정확한 제재

| 갑 \ 을 | 협력 | 이반 |
|-------|----------------|---------------|
| 협력 | A (100, 90) | B (70, 80) |
| 이반 | C (90, 60) | D (20, 20) |

그런데 이 모형에서는 강제력을 가진 정부가 사람들의 행동을 빠짐없이 감시하여 정확한 제재를 가차 없이 가할 수 있다고 가정한다. 만약 신뢰할 만한 정보가 없을 때 정부는 여러 가지 오류를 범할 수 있다는 사실을 보이기 위하여 모형을 변경할 것이다. <표 5-4>에서 정부는 갑과 을의 행동에 대해 불완전한 정보를 가진다고 가정하자. 이 때문에 정부는 제재를 가할 때 오류를 범할 수 있는데, 이반행위를 처벌하지 않고 ‘협력’을 처벌하는 것은 바로 이러한 오류가 될 것이다. 이제 정부가 이반에 대하여 y 의 확률로서 처벌하고, $(1-y)$ 의 확률로서 처벌하지 못한다고 가정하자. 또한 정부는 ‘협력’에 대하여 x 의 확률로서 처벌하고, $(1-x)$ 의 확률로서 처벌하지 못한다고 가정한다. 따라서 제재가 잘 못 내려지는 경우는 $(1-y)$ 의 확률과 x 의

확률에 해당될 것이다. 이러한 상황 하에서 후생의 기대값 행렬은 <표 5-5>와 같이 정리될 수 있다.

<표 5-5> 정부의 부정확한 제재

| 을 \ 갑 | 협력 | 이반 |
|----------|------------------------|------------------------|
| 협력 | A (100-30x, 90-30x) | B (70-30x, 110-30y) |
| 이반 | C (120-30y, 80-30x) | D (50-30y, 50-30y) |

완전한 정보를 가진 정부는 어떠한 오류도 없이 정확하게 제재를 가할 수 있기 때문에 x 값은 0, y 값은 1이 된다. 이 경우 <표 5-5>는 <표 5-4>와 동일하게 변경될 것이다. 하지만 정부가 갑과 을의 행위에 대해 정확한 정보를 가지고 있지 않아, 70%의 확률로서 올바른 제재를 가할 수 있다고 하자. <표 5-5>에 $x = 0.3$, $y = 0.7$ 을 대입하면 <표 5-6>이 얻어지는데, 여기서는 갑과 을의 지배적 전략이 모두 약탈이 되어 다시 ‘죄수의 딜레마’로 전환됨을 알 수 있다.

<표 5-6> 올바른 정부제재의 확률이 70%인 경우

| 을 갑 | 협력 | 이반 |
|--------|---------------|---------------|
| 협력 | A (91, 81) | B (61, 89) |
| 이반 | C (99, 71) | D (29, 29) |

지금까지 죄수의 딜레마를 해결하기 위한 방안으로서 사유재산권, 정부의 강제력을 각각 검토하였다. 이제 세 번째 방안으로서 갑과 을이 서로 협력하기로 다짐하는 구속력 있는 계약을 생각하기로 한다. 계약체결을 위한 갑과 을의 협상에서는 계약을 이행하는데 소요되는 비용을 분배하는 방법이 다양하게 논의될 것이다. 갑과 을이 만장일치로 합의에 이를 수 없으면 계약은 이행되지 못하므로, 계약이행을 위한 각자의 부담 비용이 10단위를 넘지 않을 것이다. 계약을 이행하는데 소요되는 비용을 e 로 나타내고 이 비용을 갑과 을이 똑같이 분담한다고 하자. 이 경우 행렬표는

<표 5-7>과 같은데 어느 한 쪽이라도 이반을 선택하는 경우에는 죄수의 딜레마와 같은 <표 5-3>의 상황으로 전환될 것이다.

죄수의 딜레마를 해결하는 세 번째 방안으로서 ‘쌍방 합의에 의한 계약’은 사유재산권, 정부의 강제력에 비해 몇 가지 장점을 가지고 있다. 첫째, 당사자 자신들이 보유하고 있는 정보를 기초로 스스로 계약을 작성한다는 점이다. 계약 이행을 위한 감시 및 제재방안에 대한 정보, 그리고 당사자들에 대한 정보를 가장 많이 가진 사람들이 스스로 결정할 수 있다는 것이다. 당사자들이 스스로 체결한 계약의 내용은 다른 어떤 방안보다도 훨씬 더 많은 정보를 담게 될 것이다.

<표 5-7> 쌍방의 계약이 성립하는 경우

| <div> <div>을</div> <div>갑</div> </div> | 협력 | 이반 |
|--|--|---|
| 협력 | <div>A</div> <div>$(100-c/2, 90-c/2)$</div> | <div>B</div> <div><표 5-3>의 상황</div> |
| 이반 | <div>C</div> <div><표 5-3>의 상황</div> | <div>D</div> <div><표 5-3>의 상황</div> |

둘째, 다른 어떤 방안보다도 더 세련되고 복잡한 방안을 만들어낼 수 있다는 점이다. 계약을 이행하는 다양한 방법들이 모색될 수 있다. 물론 협상 과정에서는 중재자가 존재할 수도 있으나 그 중재자가 자신의 방안을 강요할 수 없다는 점에서 정부의 강제력과는 큰 차이가 있다.

셋째, 당사자들은 동일 지역 내에서 다양하고도 복잡한 상호관계를 유지하기 때문에 보다 협조적인 태도를 유발할 수 있다. 사유재산권, 정부의 강제력에 의한 해결 방안에서도 당사자들이 서로 협조적 태도를 유지할 수 있겠지만, 쌍방의 합의과정을 통해 협력전략의 중요성을 인식하고 또 쌍방에 더 많은 신뢰가 형성될 수 있을 것이다.

물론 ‘쌍방 합의에 의한 계약’이 죄수의 딜레마를 해결하는 만병통치약이 될 수는 없다. 이 또한 많은 약점을 가지고 있을 수 있다. 당사자들은 제재를 위한 감시체계가 취약할 수도 있고, 또는 사전에 예측한 상황이 발생하지 않아 사후에 이를 조정하기 위해 많은 비용이 소요되기도 한다. 사유재산권이나 정부의 강제력에서 나타나

는 많은 문제가 쌍방 합의에 의한 계약에서도 나타날 수 있다. 다만 사유재산권과 정부의 강제력이 ‘죄수의 딜레마’를 해결하는 궁극적 방안이 되는 것이 아니라는 점에 유의해야 할 것이다.

쌍방이 협의하는 과정에서 사회 전체의 생산수준이 더 크게 증가하여 갑과 을의 사회후생이 (160, 60)이 되는 결과도 선택할 수 있다. 여기서는 갑이 을에게 적정한 이전지출을 함으로써 예컨대 (120, 100)이 되는 상황도 선택가능하다. 이는 사회계약을 통해 성장정책과 복지정책의 보다 더 철저한 분립이 가능하다는 것을 의미한다. 예컨대 을은 땀감을 채취하지 않고 태양열을 이용하는 핵심기술을 개발하는데 1년의 세월을 보내고, 갑은 땀감을 채취하는 일에만 전념한다고 하자. 이러한 노력은 갑에게는 160, 을에게는 60의 후생을 제공할 수 있을 것이다. 만약 갑과 을이 협의 과정에서 220의 후생을 적정하게 나누는 협약을 체결할 수 있다면 갑은 120을 을은 100의 후생을 누릴 수 있게 된다. 그리고 그 다음 해에는 땀감을 채취하지 않고도 에너지를 활용하는 손쉬운 방법을 이용하게 되어 모두의 후생이 크게 증가하게 될 것이다.

이와 같이 성장정책과 복지정책을 사회적 합의에 의해 분립할 수 있을 때 나타나는 사회적 이득은 매우 크다고 할 수 있다. 이러한 시각은 칼도-히스의 보상기준 또는 파레토 보상기준으로 불린다. ‘파레토 보상기준’은 피해보상이 실제로 이루어져야 한다는 것을 전제하지는 않지만 피해보상의 중요성을 강조하고 있다. 만약 피해자의 손해를 적절히 보상하지 않는다면 피해자들은 정책변화에 저항할 것이므로 손해의 크기를 초과하는 사회적 순이익을 얻을 수 없기 때문이다. 따라서 환경변화 또는 정책변화에서 나타나는 피해를 실제로 보상할 때 ‘파레토 보상기준’을 통과하는 다양한 정책들을 채택할 수 있을 것이다.

그런데 특정 정책이 시행될 때마다 구체적으로 피해자들을 파악하여 파레토 보상을 하기란 사실상 불가능한 일이다. 대신 환경변화와 정책변화에 따라 나타나는 수많은 이익과 손해들을 묶어 일률적으로 보상하는 방법을 고안할 수 있다. 개인들에게 경제적 행위를 자유롭게 선택하는 권리를 보장하면서, 패자가 될 위험을 대비하여 승자가 패자를 일률적으로 보상하는 방안을 개인들이 합의하는 것이다. 이와 같은 사회계약 하에서는 개인들이 매번 구체적으로 보상받지 못하더라도 ‘파레토 보상

기준'을 수용할 수 있다.

스웨덴, 덴마크, 핀란드 등 북유럽 노르딕(the Nordic) 국가들은 바로 이러한 원리에 따라 복지국가를 건설하였다고 할 수 있다. 이들 국가들은 세계화, 개방, 경쟁, 구조조정에 따른 사회적 손익을 얻는 수단으로서 복지국가를 채택하고 있는 것이다. 복지국가는 개인들에게 '집합적 위험분담'을 통한 안전을 제공하지만 그와 동시에 세계화, 개방, 경쟁, 구조조정을 기꺼이 수용하도록 만드는 것이다. 그리고 높은 세금과 복지지출을 유지하기 위해 정부의 효율성과 투명성 그리고 신뢰성을 제고하며, 사회 전체의 민주적 합의를 이끌어낼 수 있도록 정치가 핵심적 역할을 수행하고 있다. 복지국가의 범위와 내용 그리고 그 강도는 국가에 따라 서로 다를 수 있지만, '파레토 보상기준'에서 출발한 '집합적 위험분담'은 복지국가의 가장 중요한 기본원리가 되어야 한다.

제3절 재정적 지속가능성과 복지정책

1. 국민경제와 재정적 지속가능성

일반적으로 국민경제는 공공부문과 민간부문으로 양분되고, 공공부문은 다시 정책적 활동을 수행하는 일반정부(general government)와 기업적 활동을 수행하는 공기업으로 양분된다. 국민경제의 지속가능성을 위해서는 공공부문의 역할과 비중이 어느 정도로 규정되는 것이 적정한가에 대한 해법은 국가에 따라 서로 다를 것이다. 그러나 국민경제의 지속가능성을 위해서는 무엇보다도 재정적 지속가능성을 제고하는 일은 모든 국가에 공통적으로 중요할 것이다. 여기서 재정이란 일반정부가 수행하는 정책적 활동에 대한 경제적 자원의 한계를 의미하기 때문에, 재정의 건전성 또는 지속가능성은 일반정부의 자산, 부채 그리고 향후 지출입 전망으로부터 판단될 수 있다.

우리나라 재정적 지속가능성을 판단할 때 가장 우선적으로 검토해야 할 변수는 일반정부 전체의 부채라 할 수 있다. 일반정부는 정책적 사업과 활동을 수행하는 모

든 기관들을 의미하기 때문에, 우리나라에서는 일반회계, 특별회계, 기금 뿐만 아니라 각종의 공공기관들도 포함될 수 있다. 따라서 일반정부의 부채는 일반회계, 특별회계, 기금 그리고 공기업을 제외한 공공기관의 부채로서 평가되어야 한다.

그런데 우리나라에서는 일반정부 전체의 부채에 대한 통계는 공표되지 않고 대신 ‘국가채무’라는 개념이 사용되고 있다. 국가채무라는 용어의 연원은 과거 재무부가 발간한 1969년의 「결산개요」에 있는데, 국가채무의 당시 내용은 지금까지도 이어져 2010년 현재 국가채무는 국채, 국고채무부담, 차입금 등 세 가지 항목을 포함하고 있다.

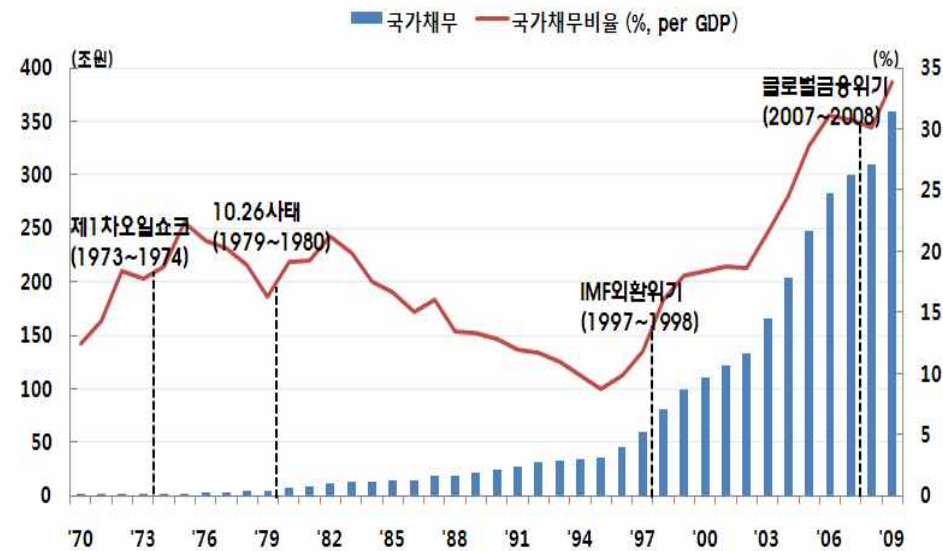
첫째, 국채는 그 용어가 의미하는 바와 같이 ‘국가가 발행하는 채권’이다. 국채법에 의하면 국채는 일반회계, 특별회계, 기금의 부담으로 발행한 채권 중에서 법률에 의해 국채로 간주되는 채권을 의미한다. 둘째, 일반회계·특별회계의 국고채무부담행위를 들 수 있는데, 국고채무부담은 현금주의를 택하는 국가예산에서 미지급금을 표현하는 특별한 용어라 할 수 있다. 셋째, 일반회계, 특별회계, 공공자금관리기금의 차입금을 들 수 있다. 기금의 차입금은 국가채무에 포함되지 않지만, 공공자금관리기금은 기금의 여유자금 통합관리, 국채발행 및 상환 등을 위한 중요한 기금이기 때문에 그 차입금을 국가채무에 포함시킨 것으로 생각된다.

이와 같이 우리나라가 사용하고 있는 국가채무란 용어는 일반정부부문 전체 부채를 반영하는 것은 아니지만 주요 국채가 반영되어 있기 때문에 이들 내용은 경제정책의 주된 부담이 어디에서 비롯되는지 파악하는데 도움이 될 수 있다. 1970년대 경제개발과정에서 우리나라의 GDP대비 국가채무 비율은 20%를 넘지 않는 매우 안정적인 수준을 유지하고 있었다. 1973년의 제1차 오일쇼크, 1979년의 정치사회적 불안정을 극복하는 과정에서 국가채무 비율은 일시적으로 20%를 초과하였으나 이후 건실한 재정운용으로 다시 10%대를 유지하였다. 특히 1980년대 물가안정을 위한 강력한 재정긴축 정책이 추진되면서 국가채무 비율은 1995년 8.7%까지 하락하기도 하였다.

이처럼 지속적으로 하락하던 국가채무 비율은 1995년을 분기점으로 증가하기 시작하였는데 1997년 외환위기를 거치며 그 증가세가 줄어들지 않고 있다. 외환위기 당시 조성한 공적자금이 국채로 전환되며 2003년부터 국가채무는 계속 급증하고 있

는데, 2003년 21.6%를 기록한 후 3년 만인 2006년에 31.1%에 도달하며 30%대를 넘어섰다. 2007년부터 일시적으로 감소하던 국가채무 비율은 2008년 글로벌 금융위기를 겪으며 다시 급증하여 2010년 말에는 약 35%에 도달할 것으로 예상된다.

[그림 5-1] 국가채무의 GDP대비 비중 추이



국가채무의 증가 요인은 다양하게 분석할 수 있지만, 정부는 국가채무의 성격을 적자성 채무와 금융성 채무로 구분하며 그 요인을 파악하고 있다. 적자성 채무는 정부의 재정지출에 대응하여 금융자산이 생기지 않는 채무를 의미하고, 금융성 채무는 외화자산, 대출금 등 대응 금융자산을 보유하게 되는 채무를 말한다. 적자성 채무는 일반적 용도의 재정지출을 충당하는 일반회계에서 나타나는 적자를 보전하는 국채발행을, 금융성 채무는 외환시장 안정, 서민주거 안정을 위한 지출을 위해 발행하는 국채발행을 주로 의미한다.

<표 5-8> 국가채무의 유형별 내용

(조원, %)

| 구분 연도 | 적자성 채무 | | | 금융성채무 | | | 국가채무(ND) | |
|----------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|------------------|----------|
| | | 일반회계 적자국채(A) | 공적자금 국채전환(B) | | 외환시장 안정용(C) | 서민주거 안정용(D) | | (B+C)/ND |
| 2001 | 43.3 (35.5) | 24.5 (20.1) | - | 78.8 (64.5) | 14.6 (12.0) | 31.7 (26.0) | 122.1 (100.0) | (12.0) |
| 2002 | 43.0 (32.2) | 26.4 (19.8) | - | 90.6 (67.8) | 20.7 (15.5) | 34.0 (25.4) | 133.6 (100.0) | (15.5) |
| 2003 | 60.0 (36.2) | 29.4 (17.7) | 14.4 (8.7) | 105.7 (63.8) | 33.5 (20.2) | 36.8 (22.2) | 165.7 (100.0) | (28.9) |
| 2004 | 78.2 (38.4) | 31.9 (15.7) | 29.4 (14.4) | 125.5 (61.6) | 51.3 (25.2) | 36.7 (18.0) | 203.7 (100.0) | (39.6) |
| 2005 | 100.8 (40.7) | 40.9 (16.5) | 42.4 (17.1) | 147.1 (59.3) | 67.1 (27.1) | 39.7 (16.0) | 247.9 (100.0) | (44.2) |
| 2006 | 119.9 (42.4) | 48.9 (17.3) | 53.3 (18.9) | 162.8 (57.6) | 78.6 (27.8) | 43.3 (15.3) | 282.7 (100.0) | (46.7) |
| 2007 | 127.4 (42.6) | 55.6 (18.6) | 52.7 (17.6) | 171.8 (57.4) | 89.7 (30.0) | 43.6 (14.6) | 299.2 (100.0) | (47.6) |
| 2008 | 132.6 (42.9) | 63.0 (20.4) | 49.2 (15.9) | 176.4 (57.1) | 94.0 (30.4) | 45.2 (14.6) | 309.0 (100.0) | (46.3) |
| 2009 | 168.7 (46.9) | 97.0 (27.0) | 49.5 (13.8) | 190.9 (53.1) | 104.9 (29.2) | 48.5 (13.5) | 359.6 (100.0) | (42.9) |
| 2010 | 200.0 (50.0) | 125.7 (31.4) | 47.0 (11.7) | 200.3 (50.0) | 121.2 (30.3) | 49.0 (12.2) | 400.4 (100.0) | (42.0) |
| 2011 | 221.0 (50.6) | 147.7 (33.8) | 47.0 (10.8) | 215.8 (49.4) | 138.4 (31.7) | 48.2 (11.0) | 436.8 (100.0) | (42.4) |
| 2012 | 236.5 (50.5) | 163.6 (34.9) | 47.0 (10.0) | 231.6 (49.5) | 154.5 (33.0) | 49.1 (10.5) | 468.1 (100.0) | (43.0) |
| 2013 | 242.4 (49.9) | 171.4 (35.3) | 45.8 (9.4) | 243.3 (50.1) | 167.5 (34.5) | 50.3 (10.4) | 485.7 (100.0) | (43.9) |
| 2014 | 238.7 (48.5) | 170.5 (34.6) | 44.3 (9.0) | 253.5 (51.5) | 177.8 (36.1) | 51.5 (10.5) | 492.2 (100.0) | (45.1) |

주: ()안의 수치는 국가채무 전체에 대한 비율을 나타냄.
 자료: 「2010~2014년 국가채무관리계획」

적자성 채무는 1990년대까지만 하여도 아주 미미한 수준에 그쳤고 국가채무의 대부분은 외환시장 안정용, 서민주거 안정용을 위한 금융성 채무가 차지하였다. 1997년 외환위기 극복을 위해 조성된 공적자금의 국채전환이 나타나면서 적자성 채무의 비중이 점차 확대되어 2010년에는 국가채무의 절반에 달하게 되었다. 공적자금 국채전환에 따른 국가채무의 비중은 2007년을 고비로 점차 하락하고 있지만

2008년의 글로벌 금융위기에 따른 공적자금에서도 국채전환의 가능성이 있기 때문에 이에 따른 적자성 채무의 증가 가능성은 여전히 남아 있다고 할 수 있다. 금융성 채무에서는 외환시장 안정용 채무가 지속적으로 증가하고 있으며 서민주거 안정용 국채는 점차 그 비중이 하락하고 있다.

그런데 공적자금 국채전환, 외환시장 안정용 국채는 거시경제와 금융의 안정성을 위한 재정부담으로 볼 수 있는데 그 비중은 2000년대 이후 급속도로 증가하고 있음을 알 수 있다. 이들의 비중은 2007년 47.6%에 최정점에 달한 후 점차 하락하고 있지만 2011년부터 다시 증가하는 것으로 전망되고 있다. 이는 국가재정 운용에서 거시경제와 금융의 안정을 위한 부담이 늘어나고 있음을 말하는 것이다. 또한 일반회계 적자국채의 비중도 향후 지속적으로 증가할 것으로 전망되고 있다. 2009년에는 경기대응을 위한 일반회계 적자국채 발행규모가 크게 증가하였지만 그 이후의 증가는 일반회계 운용상의 재정부담으로서 주로 복지지출의 증가에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

국가채무의 이러한 증가는 국가재정의 건전성과 지속가능성을 관리하는데 과연 문제가 없는 것인가? 정부는 우리나라 국가채무의 비율이 OECD 평균값인 약 90%에 비교할 때 매우 낮은 수준이기 때문에 큰 문제가 없다고 인식하고 있다. 그런데 정치권과 재정전문가들은 우리나라의 국가채무 비율이 국제기준에 비해 과소평가되기 때문에 정부의 이러한 인식에 우려를 제기하고 있다. 국가재정에 관한 국제적 통계기준은 IMF의 재정통계지침(GFSM)인데, 우리나라는 아직도 2001년의 GFSM지침을 제대로 준수하지 못하고 있다. 따라서 우리나라는 1986년의 GFSM지침 하에서 계산된 국가채무를 2001년의 개정지침에 따라 계산되는 OECD 선진국의 정부부채(‘일반정부 총금융부채’)와 비교하고 있다는 것이다.

만약 우리나라가 2001년 GFSM지침에 따라 정부부채 또는 ‘일반정부 총금융부채’를 계산한다면 현행의 국가채무보다 더 높은 수치가 계산될 수 있다는 우려가 제기되고 있다.³⁸⁾ 우리나라 국가채무는 일반회계, 특별회계, 그리고 일부 기금이 부담하는 금전채무로 규정되는데 반해, 2001년 GFSM지침에 의한 정부부채는 이들뿐만

38) 옥동석(2009)에 의하면 국제비교가 가능한 GDP대비 우리나라의 정부부채 비율은 2007년 현재 OECD 국가의 평균치인 약 70%에 달할 수 있음을 지적하고 있다.

아니라 정책활동을 수행하는 다수의 공공기관 그리고 공기업의 준재정활동들을 총체적으로 망라하는 금전채무로 규정되기 때문이다.

국가채무의 국제기준에 대한 논란은 접어둔다 하더라도, 국가채무에서 적자성 채무의 비중이 크게 늘어나고 있다는 사실은 국가채무를 전망하는데 공기업과 공공기관을 망라한 전체 공공부문을 총체적으로 조명할 필요성을 강조하고 있다. 예컨대 한국토지주택공사(LH공사)가 118조원에 달하는 부채를 자체적으로 감당하기 어렵다면, 정부는 다른 특별회계나 기금을 통해 이들을 지원해야 하고, 또 연쇄적으로 일반회계는 이들 특별회계와 기금에 재정지원을 제공해야 한다. 결국 LH공사에 대한 재정지원은 일반회계의 적자국채로 연결될 것이다. 한국토지주택공사뿐만 아니라 건강보험, 공무원연금, 군인연금, 지방자치단체, 공공요금(물, 전기, 가스, 고속도로, 지하철, 철도 등), 사회기반시설 민자사업, 공공기관 PF 사업 등 다양한 공공부문에서 나타나는 재정손실은 궁극적으로 일반회계의 적자국채로 귀결될 수 있다.

결국 우리나라는 소규모 개방경제로서 외환시장 및 금융시장의 안정을 위해 부담해야 하는 재정적 부담이 상당하고 또 그 비중이 증가하고 있다. 또한 공공부문 내에서 각 부문의 적자운용에 따른 부실, 복지지출의 증가에 따른 재정부담이 점차 늘어나고 있다. 그런데 우리나라 재정적 지속가능성을 평가할 때 간과할 수 없는 또 다른 중요한 사실은 통일비용의 부담이다. 연구에 따라 통일비용의 추계에는 상당한 차이가 있지만, 남북한의 경제력 차이가 크면 클수록 통일비용도 늘어나고 통일 한국의 사회통합은 더욱 험난한 과정이 될 것이다. 참고로 20년 전 동서독은 경제력 차이가 2배에 불과했지만 우리는 현재 18배나 차이가 난다는 지적이 있다. 소규모 개방경제로서 겪는 통화금융정책의 부담 그리고 국가재정 각 부문의 재정부담 증가, 통일비용 부담 등을 총체적으로 감안하여 재정적 지속가능성을 평가해야 할 것이다.

국가채무 또는 ‘일반정부 총금융부채’에 대한 논란을 전반적으로 감안할 때, 재정적 지속가능성에 대한 보다 엄격하고도 진지한 진단 없이 현재의 부채를 증가시키는 방법으로 재정운용을 도모하는 것은 적절하지 않을 것이다. 그렇다면 조세부담을 늘이는 방법으로 재정지출을 늘이는 것은 적절하다고 할 수 있을 것인가? 우리나라의 조세부담률(2007년 기준)은 21.0%로서 OECD 평균 26.7%보다 낮기 때문에 조세부담을 증가시킬 여지는 있는 것으로 평가되기도 한다. 그러나 우리나라의 주된 경

쟁상대국인 일본(18.0%), 싱가포르(13.7%), 홍콩(12.1%), 대만(14.1%), 중국(17.8%) 등에 비해서는 높기 때문에 조세부담 증가는 신중을 기해야 할 것이다.

2. 기능별 재정배분과 복지정책

소규모 개방경제로서 우리나라가 겪는 거시경제 안정을 위한 재정부담, 통일을 대비하는 재정부담, 주요 경쟁상대국과의 조세부담의 비교 등을 종합적으로 감안할 때 우리나라는 대체적으로 재정지출, 정부부채, 조세부담률을 현행 수준에서 안정적으로 유지하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 그런데 복지분야 지출은 실질적으로 의무적 지출이 많아 현행 제도 하에서도 고령화 진전에 따라 크게 확대될 것으로 우려하는 연구들이 지속적으로 발표되고 있는 실정이다. 만약 복지분야 지출이 확대되면 정부지출의 구조조정 없이는 재정지출 증가는 불가피하고, 또 조세부담률을 증가시키지 않는다면 정부부채가 증가할 수밖에 없다.

우리나라는 저출산 고령화로 인하여 전세계에서 가장 급속한 인구구조 변화를 겪고 있는데, 노령인구가 증가함에 따라 생산가능인구가 감소하여 잠재성장률을 하락시킬 뿐만 아니라 고령화에 따른 연금·의료 등 복지지출이 급증할 것으로 예상하고 있다. 우리나라 복지지출의 장기추계는 KDI, 조세연구원, IMF 등에서 전망한 바 있는데, 인구 및 거시경제 전제, 연금·건강보험·노인장기요양보험·교육비 등의 장기추계에 대해 다양한 쟁점들이 존재하지만 대체적으로 현행 복지제도가 그대로 유지될 경우 2050년에 국가채무 비율은 120~250% 범위가 될 것으로 추계하고 있다(박형수, 2010 참조).

이와 같은 복지지출 증가에 대한 일차적 대응은 재정지출의 구조조정 가능성을 점검하는 것이다. 일반적으로 재정지출의 정부기능별 배분에 대한 국제기준으로는 UN의 COFOG(Classification of the Functions of Government) 분류가 있는데, 이는 정부기능을 10가지 기능으로 구분하고 있다. 그 내용은 일반적 공공서비스(General Public Services), 국방(Defence), 공공질서와 안전(Public Order and Safety), 경제사업(Economic Affairs), 환경보호(Environmental Protection), 주택 및 지역사회개발(Housing and Community Amenities), 건강(Health), 휴양·문

화·종교(Recreation, Culture and Religion), 교육(Education), 사회보호(Social Protection) 등과 같다. IMF의 2001년 GFSM 지침은 일반정부부문의 개별 거래들을 정부기능들 중심으로 구분할 것을 권고하고 있다.

<표 5-9> 주요국의 정부기능별 재정배분

| 국가 연도 정부기능 | 프랑스 | 독일 | 일본 | 이태리 | 영국 | 스웨덴 | 덴마크 | 미국 | 한국 |
|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|
| | 2006 | 2006 | 2006 | 2006 | 2006 | 2006 | 2006 | 2006p | 2008 |
| 일반공공행정 | 13.18 | 13.36 | 12.91 | 17.46 | 9.93 | 14.24 | 12.65 | 13.30 | 6.0 |
| 국방 | 3.50 | 2.35 | 2.59 | 2.70 | 5.83 | 3.15 | 3.08 | 11.67 | 13.0 |
| 공공질서 및 안전 | 2.44 | 3.49 | 3.89 | 3.81 | 5.77 | 2.47 | 1.94 | 5.67 | 5.6 |
| 경제사업 | 5.54 | 7.16 | 10.55 | 11.73 | 6.64 | 8.79 | 6.78 | 9.87 | 22.8 |
| 환경보호 | 1.60 | 1.05 | 3.55 | 1.60 | 2.10 | 0.74 | 1.04 | - | - |
| 주택 및 지역편의시설 | 3.56 | 2.08 | 1.81 | 1.49 | 2.38 | 1.36 | 0.94 | 1.74 | 7.3 |
| 보건 | 13.66 | 13.62 | 19.60 | 14.10 | 16.17 | 12.49 | 13.34 | 20.80 | 1.1 |
| 오락, 문화 및 종교 | 2.84 | 1.32 | 0.43 | 1.67 | 2.26 | 1.98 | 3.03 | 0.84 | 1.1 |
| 교육 | 11.34 | 9.01 | 10.74 | 9.04 | 13.85 | 12.98 | 15.04 | 17.09 | 18.5 |
| 사회보호 | 42.33 | 46.55 | 33.93 | 36.39 | 35.07 | 41.81 | 42.16 | 19.03 | 24.6 |
| 합계 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.01 | 100.00 | 100.00 | 100.0 |
| 복지재정 (보건+사회보호) | 55.99 | 60.17 | 53.54 | 50.50 | 51.24 | 54.30 | 55.50 | 39.83 | 25.7 |

주: 한국은 <표 5-10>에서 '기타 지출'을 무시하고 계산된 비중임.

자료: IMF(2008), Government Finance Statistics Yearbook.

<표 5-9>는 2001년 GFSM 지침에 의거하여 정부기능별 재정배분을 요약 정리한 것이다. 표의 총 합계는 2001년 GFSM지침에서 정의된 총지출(total outlays)로서, 이는 1986년 GFSM지침에서 정의된 총지출(total expenditure)과는 다르다. 1986년 GFSM 지침에 의하면 정부의 재정규모는 총지출(total expenditure)에 '상환공제융자(lending minus repayments)'를 합한 금액으로 파악되는데, 여기서 총지출은 경상지출과 자본지출의 합계를 의미한다.³⁹⁾ 총지출에 '상환공제융자'를 합한

39) 'lending minus repayments'를 우리나라 정부에서는 순융자로 번역하고 있는데 여기서는 '상환공제융자'로 번역하였다. 왜냐하면 2001년 GFSM지침에서 사용되는 'net lending'이란 용어를 순융자로 번역하여 '상환공제융자'와 구분할 필요가 있기 때문이다.

금액을 우리나라 정부에서는 ‘총지출 및 순융자’로 규정하고 있다. 그런데 2001년 GFSM 지침에서는 경상지출과 비금융자산의 순취득(net acquisition of nonfinancial assets)의 합계를 총지출(total outlays)로 정의하고 있다. 다시 말해 1986년 GFSM지침에서는 비금융자산의 매각에 대해 정부기능의 분류가 이루어지지 않았기 때문에 비금융자산의 총취득(또는 자본지출 총액)을 대상으로 정부기능을 분류하였다. 그러나 2001년 GFSM지침에서는 비금융자산의 매각에서도 기능분류가 이루어지기 때문에 순취득을 기준으로 기능을 분류하는 것이다.⁴⁰⁾

그런데 2010년 현재 우리나라에서는 일반정부의 지출 전체를 대상으로 정부기능의 분류가 이루어지지 않고 있다. 일반회계, 특별회계, 기금뿐만 아니라 공공기관(공기업 제외)을 망라하는 기능별 분류 통계가 생산되지 않는 것이다. 다만 일반회계, 특별회계, 기금(금융성기금 제외)을 대상으로 정부기능별 분류 통계가 생산되고 있는데 기금의 포함 내용이 연도별로 변화가 있어 시계열적으로 일관성이 있다고 보기는 어렵다.

<표 5-10> 중앙정부·총지출 및 순융자'의 기능별 배분

| | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2008 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 일반공공행정 | 23.1 | 4.0 | 4.2 | 5.2 | 4.9 |
| 국방 | 22.7 | 30.6 | 20.0 | 11.4 | 10.7 |
| 공공질서 및 안전 | 0.0 | 4.6 | 4.3 | 4.6 | 4.6 |
| 교육 | 16.7 | 14.6 | 17.0 | 15.3 | 15.2 |
| 보건 | 1.3 | 1.0 | 1.7 | 0.7 | 0.9 |
| 사회보장 및 복지 | 4.9 | 5.7 | 8.1 | 15.3 | 20.2 |
| 주택건설 및 지역사회개발 | 0.3 | 2.5 | 10.1 | 5.3 | 6.0 |
| 오락·문화·종교 | 1.4 | 0.7 | 0.5 | 0.8 | 0.9 |
| 경제사업 | 27.4 | 26.0 | 20.4 | 25.2 | 18.6 |
| 연료 및 에너지 | 3.8 | 2.1 | 0.6 | 0.7 | 2.4 |
| 농림수산·수렵 | 11.2 | 5.9 | 10.2 | 6.2 | 4.8 |
| 광업·제조업·건설업 | - 3.0 | 7.4 | 2.0 | 2.6 | 1.1 |
| 수송 및 통신 | 7.9 | 6.7 | 6.1 | 9.9 | 7.6 |
| 기타 경제사업 | 7.5 | 3.9 | 1.4 | 5.8 | 2.7 |
| 기타 지출 | 2.2 | 10.4 | 13.7 | 16.2 | 18.1 |
| 합 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

주: 기타 지출은 공채이자와 지방자치단체에 대한 이전금이 대부분임.

자료: 한국경제60년사편찬위원회(2010), 제1권: 경제일반, p.365 참조.

40) IMF, Government Finance Statistics Yearbook 2008, p. xix 참조

<표 5-10>은 일반회계, 특별회계, 기금(금융성기금과 일부 기금 제외)을 기준으로 한 통합재정의 ‘총지출 및 순융자’의 정부기능별 배분 추이를 보여주고 있다. 보건, 사회보장 및 복지의 비중은 1970년의 6.2%, 1980년의 6.7%, 1990년의 9.8%, 2000년의 16.0%, 2008년의 21.1%로 크게 증가하고 있다. 만약 여기에 건강보험공단에 의한 건강보험 지출을 포함한다면 그 비중은 약 7.5% 정도 증가할 것으로 기대되므로, 복지지출은 2008년 현재 대략 28.6% 정도로 생각하는 것이 타당할 것이다.⁴¹⁾

그런데 <표 5-10>에서 ‘기타 지출’은 공채이자와 지방자치단체에 대한 이전금으로 상당한 비중을 차지하는데, 이를 무시하고 정부기능별 비중을 평가한 후 주요 선진국과 비교하면 <표 5-9>의 마지막 세로열과 같다. <표 5-9>에서 개략적으로 보는 바와 같이, 우리나라는 일반공공행정, 복지재정(보건+사회보호)의 비중이 매우 낮고 국방, 경제사업, 주택 및 지역편의시설, 교육의 비중이 매우 높음을 알 수 있다. 이러한 기능별 분류에 대해서는 다소 의문의 여지가 있지만, 복지재정의 비중이 매우 낮고 경제사업의 비중이 높다는 것은 분명한 사실로 생각된다.

사실 우리나라에서는 정부기능별 분류가 예산과목을 중심으로 이루어지고 있는데, 장(대기능)-관(중기능)을 중심으로 정부기능을 분류하고 있다.⁴²⁾ IMF의 GFSM 지침이 세부사업 또는 단위사업보다 더 세분화된 개별 거래들을 중심으로 정부기능 분류를 권고하는 것과 달리, 우리나라에서는 ‘장-관’이라는 큰 항목을 중심으로 정부기능 분류가 이루어지고 있는 것이다. 이는 지나치게 단순화된 것으로 정부기능의 정확한 분류를 파악하는데 어려움이 있다. 또한 GFSM에 의하면 정부기능분류(COFOG)는 10개의 대기능보다 더 세분화된 기능별 분류가 이루어져야 하고, 또 정부지출의 경제적 성격(인건비, 재화와 용역의 사용, 이자, 보조, 출연 등)에 따라 기능별 분류가 교차하여 이루어져야 한다. 그러나 아직 우리나라에서는 이와 같은 분류가 체계적으로 이루어지지 않고 있다(부록의 <표 A-1> <A-2> 참조).

41) 2010년 9월 국회예산정책처는 건강보험이 기금 형태로 운용되지 않기 때문에 복지재정이 과소평가된다는 사실을 지적하고 있다(박인화(2010) 참조). 그런데 <표 5-9>의 개념인 ‘total outlays’와 <표 5-10>의 개념인 ‘total expenditure’의 차이를 감안한다면 우리나라의 복지지출은 또 한번 과소평가된다는 추측이 가능할 것이다. 이러한 사실은 본문의 <표 5-11>에서 자세히 설명하고 있다.

42) 프로그램 예산체계 하에서 ‘장-관’은 ‘분야-부문’으로 각각 표현된다.

<표 5-10>의 정부기능별 분류는 ‘총지출 및 순융자’의 결산자료를 기준으로 이루어지지만, 예산의 측면에서는 ‘총지출’을 기준으로 정부기능 분류가 이루어지는데 2010년 예산의 경우 <표 5-11>과 같다. 기획재정부 예산실은 예산의 기능별 배분을 발표할 때 사회복지와 보건을 합쳐 보건·복지로서, 교통 및 물류, 통신, 국토 및 지역개발 등을 합쳐 SOC 분야로 발표하는 것으로 추측된다. <표 5-11>에서는 기획재정부의 기능별 배분과 함께 국회 예산정책처의 기능별 배분을 표시하고 있다. 예산정책처는 일반회계, 특별회계, 기금에 반영되지 않는 건강보험재정 30.95조원과 노인장기요양보험재정 2.51조원을 합한 금액 33.5조원을 보건·복지에 포함시켰다. 이들은 공공기관의 정책사업이기 때문에 당연히 재정범위에 포함되어야 할 것들이다. 물론 보건·복지 이외의 분야에서 공공기관들의 정책사업들을 반영하지 않기 때문에 예산정책처의 통계도 재정의 기능별 배분을 정확하게 반영한다고 볼 수는 없을 것이다.

<표 5-11>에서 주목할 수 있는 사실은 보건·복지의 비중이 기획재정부의 발표와 달리 35.15%로 증가한다는 것이다. <표 5-9>에서 제시되어 있는 OECD 주요국의 보건·복지 비중 50~60%에 비하면, 이는 매우 낮은 수치라 할 수 있다. 그런데 <표 5-9>의 수치는 경상지출과 비금융자산의 순지출 합계액을 기준으로 하였고, <표 5-11>의 총지출은 경상지출, 비금융자산의 총지출, 금융자산의 총지출을 모두 합한 금액을 의미한다. 일반적으로 보건·복지분야에서는 개인에 대한 이전지출이 상대적으로 높아 비금융자산과 금융자산에 대한 총지출이 여타 분야보다 낮을 것으로 예상된다. 만약 이러한 사실이 성립한다면 <표 5-11>에서 보건·복지분야의 지출비중은 35.15%를 초과할 수도 있을 것이다.

<표 5-11> 예산편성과 기능별 배분

| 분야 | 2010년 예산 (기획재정부) | 2010년 예산 (국회 예산정책처) | 비고 |
|---------------|---------------------|------------------------|-------|
| 일반 공공행정 | 48.7 (16.63) | 48.7 (14.92) | |
| 공공질서 및 안전 | 12.9 (4.41) | 12.9 (3.95) | |
| 통일·외교 | 3.3 (1.13) | 3.3 (1.01) | |
| 국방 | 29.6 (10.11) | 29.6 (9.07) | |
| 교육 | 38.3 (13.08) | 38.3 (11.74) | |
| 문화 및 관광 | 3.9 (1.33) | 3.9 (1.20) | |
| 환경 | 5.4 (1.84) | 5.4 (1.65) | |
| 사회복지 | 81.2 (27.73) | 114.7 (35.15) | 보건·복지 |
| 보건 | | | |
| 농림수산 | 17.3 (5.91) | 17.3 (5.30) | |
| 산업·중소기업 및 에너지 | 15.1 (5.16) | 15.1 (4.63) | |
| 교통 및 물류 | 25.1 (8.57) | 25.1 (7.69) | SOC |
| 통신 | | | |
| 국토 및 지역개발 | | | |
| 과학기술 | 13.7 (4.68) | 13.7 (4.20) | |
| 통계·요류 | △ 1.7 (△0.58) | △1.7 (△0.51) | |
| 2010년 총지출 | 292.8 (100.0) | 326.3 (100.0) | |

주: 총지출은 일반회계, 특별회계, 기금의 세출총액 중에서 내부거래와 보건거래를 제외한 금액임.
 자료: 기획재정부, 「2010 나라살림: 예산개요」, 2010년 1월
 박인화, 「복지재정 운용실태와 정책과제」, 예산현안분석, 국회예산정책처, 2010년 9월

제4절 소결

1. 재정준칙의 설정

시장경제가 지속가능하기 위해서는 개별 경제활동의 총합이 국민경제의 한정된 자원 역량을 벗어나지 않아야 한다. 가계의 소비활동은 소득제약을, 기업의 생산·투자활동은 조달가능한 자금제약을, 정부의 정책사업은 재정수입의 제약을 벗어나지 않을 때 국민경제는 지속가능하다. 만약 이들이 자신의 자원제약을 초과하는 과도한 활동을 수행하면 언젠가 파국을 맞이할 것이고 이러한 파국은 국민경제에 연쇄적 재앙을 불러일으킬 것이다.

자율적인 경제활동을 보장하고 장려하는 시장경제는 이와 같은 연쇄적 재앙을 방지하기 위하여 개인과 기업이 자신의 자원제약을 직시하도록 파산제도를 도입하였다. 가계이건 기업이건 자신의 예산제약을 초과하는 경제행위를 계속하면 파산할 수

있고, 파산한 가게와 기업은 정상적 경제사회 활동을 할 수 없어 막대한 피해를 입는다. 파산제도가 없었다면 국민경제의 자원이 한정되어 있음을 망각하여 과도하고도 무리한 선택이 이루어질 것인데, 자본주의 시장경제가 모든 자원을 통제하는 사회주의와 달리, 호황과 불황을 반복하는 경기변동에 시달리는 이유도 바로 여기에 있다.

그런데 개인, 기업과 달리 정부에는 파산제도가 없다. 정부에게는 강제력이라는 수단이 있어 조세수입과 발권력을 원하기만 하면 얼마든지 활용할 수 있기 때문이다. 그러나 한정된 자원이 없으면 합리적 선택도 없다는 진리는 정부에서도 그대로 적용된다. 정부의 과도한 정책사업을 견제하고 국민경제의 지속가능성을 높이는 유일한 길은 정부와 공공부문의 예산제약을 엄격하게 하는 것이다. 정부의 예산제약은 정부지출, 재정적자, 정부부채, 정부순자산, 준재정활동(공기업을 통한 정부의 정책사업) 등에 대해 엄격한 준칙을 확립하는 것이다.

사실 우리나라는 1997년의 외환위기와 2008년의 세계적 금융위기를 극복하는 과정에서 전통적인 재정수지 균형의 원칙을 사실상 폐기하였다. 정부지출, 재정적자, 정부부채 등 재정지표들을 국제적으로 비교하며 암묵적으로 재정적자와 정부부채의 증가를 당연시하며 정책당국의 주된 관심은 재정적 지속가능성을 제고하는 일보다 경기조절이라는 단기 목표에 매몰되는 경향이 점차 강화되고 있다. 이는 정책당국이 정치적 요구에 부응해야 하기 때문에 나타나는 불가피한 현상이다.

우리나라의 재정통계와 재정지표들은 재정범위와 재정거래 분류 등 많은 측면에서 국제적 기준에 미흡하기 때문에 비교의 가능성이 매우 낮다. 사정이 이러함에도 불구하고 어설픈 평가된 재정지표들을 국제비교하며 채무보전을 통한 재정지출을 확대하는 것은 위험한 일이다. 따라서 국제적 기준에 부합하여 국제적 기구에 의해 인정받을 수 있으며, 또 여야 정치인들이 모두 수긍하고 국민들이 공감할 수 있는 재정통계를 중심으로 정부의 예산제약, 즉 재정준칙을 마련해야 한다. 이러한 예산제약이 명확할 때 복지재정뿐만 아니라 정부기능의 다양한 측면에서 국가가 국민들에게 해 줄 수 있는 일과 해 줄 수 없는 일을 구분할 수 있고, 또 여야 간에 정치적 입장이 어떻게 다른지를 명확하게 파악할 수 있다.

2. 정부기능의 패러다임 변경

한정된 재정총량의 범위 내에서 복지재정을 확충하는 가장 우선적인 방법은 재정지출을 구조조정 하는 것이다. 그리고 재정지출의 구조조정을 위해서는 복지정책의 기본 목표 또는 당위성을 명확하게 하고 이러한 목표가 정부부문에 도입될 때 중복 또는 폐기되어야 할 정부기능이 무엇인지를 체계적으로 살펴보아야 한다. 사실 북유럽 노르딕 국가들은 오랜 세월을 걸쳐 복지정책의 기본원리를 다듬고 발전시키면서 복지재정을 확충할 때 폐기되어야 할 정부의 정책분야가 무엇인지를 지속적으로 규명해왔다.

북유럽 노르딕 국가들도 복지국가의 개념이 등장한 초반에는 완전고용과 소득불평등 개선에 복지정책의 목표를 두었다. 그러나 점차 이들은 복지정책의 당위성을 개인을 보호하기 위한 ‘집합적 위험분담체제’로 간주하기 시작하였다. 따라서 복지정책은 세계화, 개방, 경쟁에 따른 구조조정의 과정에서 피해를 보는 개인들을 보호하여 이들이 경제사회의 구조조정을 적극 수용하도록 만드는 것이다. 다시 말해 세계화, 개방, 경쟁에서 나타나는 피해자들을 적절히 보상할 때 피해자들은 이러한 정책에 저항하지 않을 것이므로 이러한 정책에서 나타나는 사회적 순이익을 비로소 취할 수 있는 것이다.

그런데 특정 정책이 시행될 때마다 구체적으로 피해자들을 파악하여 그 손실을 보상하기란 사실상 불가능하다. 대신 정부는 세계화, 개방, 경쟁에 따라 나타나는 수많은 이익과 손해를 묶어 일률적으로 보상하는 방법을 고안할 수 있다. 정부는 개인들에게 경제적 행위를 자유롭게 선택하는 권리를 보장하면서 개인들이 패자가 될 위험을 대비하여 승자가 패자를 일률적으로 보상하는 방안을 채택할 수 있다. 이와 같은 사회계약 하에서는 개인들을 매년 구체적으로 보상하지 않는다 하더라도 피해자들은 세계화, 개방, 경쟁을 수용하게 될 것이다.

복지정책에 대한 이러한 시각은 복지재정의 설계 과정에 영향을 주겠지만 정부기능의 패러다임을 변경하는 데에도 많은 영향을 줄 것이다. <표 5-12>는 GDP대비 정부지출의 기능별 분류를 보여주는데, 여기서는 <표 5-10>의 정부기능을 크게 야경(nightwatch)기능, 복지국가 기능, 기타 기능의 세 가지 분야로 구분하였다. 그 결

과에서 보듯이 북유럽 노르딕 국가들뿐만 아니라 서구 선진국들은 대부분의 정부지출을 야경기능과 복지기능에 투입하고 있음을 알 수 있다. 경제사업을 포함하는 기타 기능에 대한 정부지출의 비중은 매우 낮다.

이러한 사실은 많은 선진국들에서 정부가 특정 산업, 기업, 일자리, 지역, 공공요금을 보호하기보다 개인들을 보호하는 일에 주력한다는 것을 의미한다. 경제발전의 초기 단계에서는 정부가 특정 산업, 기업, 일자리, 지역, 공공요금을 지원함으로써 경제성장과 함께 개인들을 보호할 수 있을 것이다. 그러나 점차 정부는 개인들을 보호하되 개인들의 집합체인 기업, 산업, 지역에는 경쟁과 책임을 강화하고 있다. 각종 규제를 철폐하여 개인들이 경제활동을 자유롭게 영위할 수 있도록 법인의 형태(영리법인 vs. 비영리법인, 다양한 법인 거버넌스, 진입과 퇴출의 자유 등)와 지역(수도권과 비수도권 등) 등을 자유로이 선택할 수 있도록 해야 할 것이다.

<표 5-12> GDP대비 일반정부 지출의 기능별 분류(2005년 기준)

| | EU15 | 덴마크 | 핀란드 | 스웨덴 | 미국 |
|------------------|------|------|------|------|------|
| 일반정부 지출비중 | 47.2 | 53.1 | 50.5 | 56.4 | 34.2 |
| 야경(Nightwatch)기능 | 10.0 | 9.3 | 9.9 | 10.7 | 10.8 |
| 복지국가 기능 | 30.8 | 37.4 | 34.1 | 38.1 | 20.7 |
| 보건 | 6.6 | 6.9 | 6.8 | 7.0 | 7.8 |
| 교육 | 5.2 | 7.9 | 6.1 | 7.3 | 5.3 |
| 사회보호 | 19.0 | 22.6 | 21.2 | 23.8 | 7.6 |
| 기타 기능 | 6.4 | 6.4 | 6.5 | 7.6 | 2.7 |

주: 야경(nightwatch)기능은 일반공공행정, 국방, 공공질서 및 안전을 포함하고, 기타 기능은 경제사업, 환경보호, 주택 및 편의 시설, 오락·문화 및 종교를 포함한다.

자료: Anderson, et. al(2007), p. 134 참조.

북유럽 노르딕 국가들의 이러한 경험은 우리나라에도 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다. 사실 우리나라는 ‘지역균형발전’, ‘중소기업 육성’ 등의 정책목표를 추구하는 정부사업들이 많이 존재하는데, 사실 이들 정책목표는 복지정책의 사회적 비용을 절감한다는 측면에서 그 당위성이 있지만 경제정책의 궁극 목표가 될 수는 없을 것이다. 또한 공공기관과 공기업들을 통한 정책사업들(특히 준재정 활동)에서 탈복지적 정책 구조조정이 필요할 것이다. 이들 외에도 조세정책과 규제정책 등에서 복지정책적 요소들을 탈피해야 할 것이다.

이는 복지정책의 특정한 목표 달성을 위해 이루어지던 법인(기업, 지방자치단체 등)에 대한 지원을 개인에 대한 지원으로 전환하는 것을 의미할 것이다. 법인이라는 중간단계를 거쳐 이루어지던 개인에 대한 복지지원을 그 유통구조를 개선하여 개인에 대한 직접적 복지정책으로 전환하는 것이다. 이는 마치 특정 목표물을 타격하기 위해 무차별 용단폭격을 가하던 전통적 방식에서 탈피하여 당해 목표만을 공격하는 스마트 폭탄을 채택하는 것과 같다고 할 수 있다.

3. 정부와 공공부문의 시장기능 강화

복지정책이 강화되면 정부와 공공부문 내에서의 구조조정은 시장기능을 더욱 강화하는 형태로 이루어져야 한다. 사실 시장주의란 ‘자기책임성’ ‘수익자부담’ ‘벤치마킹’ ‘신출중시’ 등 요소가 복합되어 있는 원리를 압축적으로 표현하는 말이라 할 수 있다. 개별 경제주체가 파산의 위험을 부담하며 자기책임의 원리에 따라 경제행위를 수행하고, 경제주체가 자신이 원하는 가치를 획득하기 위해서는 반드시 그 비용과 가격을 지불하도록 하여 낭비를 방지하고, 다양한 생산 활동들이 끊임없이 비교될 수 있도록 함으로써 원가절감과 품질제고의 유인이 존재하도록 하고, 또 투입보다 산출을 중시함으로써 투입과정에 대한 재량권을 극대화하는 것이다.

이러한 시장기능의 강화는 공공부문 운영에서 민영화와 민간위탁의 영역을 꾸준히 확대하는 것이다. 물론 민영화와 민간위탁이 공공서비스의 원가와 품질을 개선하는 유일무이한 절대적 수단은 아니다. 적절한 거버넌스를 확립하고 공공서비스 협약이 시장계약으로 충분히 전환할 수 있을 때 민영화와 민간위탁이 적절한 정책수단이 될 수 있는 것이다. 공공서비스에 대한 시장계약을 공정한 경쟁에 맡길 수 있어 민영화와 민간위탁을 하는 것이 궁극적으로는 원가절감과 품질제고에 유리할 것이다.⁴³⁾

43) 옥동석(2010a) 참조

4. 복지정책의 체계화

‘복지를 위한 국가의 역할’을 어디까지로 규명할 것인가의 시급한 현안에 대처하기 위해서는, OECD 국가와 사회복지지출의 종류별 Database(SOCX) 구조를 비교하는 방법으로 우리나라 복지정책의 개념과 체계를 명확하게 하는 것이 필요하다. SOCX의 사회복지지출 정책목적별 9개 유형은 노령(Old Age), 유족(Survivors), 노동불능(Incapacity-Related Benefits), 보건(Health), 가족(Family), 적극적 노동시장 프로그램(Active Labour Market Programmes), 실업(Unemployment), 주거(Housing), 기타(Other Social Policy Areas) 등인데, 복지정책의 목적별 9개 유형을 OECD 국가와 비교하고, 향후 우리나라의 정책방향(정부와 민간의 역할 등)을 체계적으로 모색해야 할 것이다.

사회복지에 대한 정부지출이 매우 낮다는 사실에 기초하여 우리나라는 2000년대에 복지지출을 꾸준히 확대하여 왔다. 그런데 복지정책의 연혁에 초점을 맞추어 조명할 때, 복지정책들은 단발적이고 비체계적으로 추진됨으로써 재정운용적 측면에서 여타 재정분야처럼 복지정책에 대한 신뢰가 높다고 할 수는 없다. 복지정책 전반의 프로그램들이 일정한 기획과 개념 하에서, 국민경제와 재정적 지속가능성을 감안하며 체계적이고도 총괄적으로 추진된 적이 없었기 때문이다. 사회복지에 대한 중장기적 재정규모가 국민경제와 재정적 지속가능성을 검토하지 않은 상태에서 주장 결정된다면 무책임한 주장이라 할 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때 2005년 참여정부 시절 추진하였던 ‘비전 2030’은 중장기적 재정건전성을 총체적으로 평가하고 복지정책 전반을 전면 개편하는 사회적 합의를 도출하고자 노력한 유일한 시도로 볼 수 있다. ‘비전 2030’은 외환위기를 겪은 2000년대 이후 우리 사회는 저출산·고령화, 저성장, 양극화 등 장기·구조적 도전요인에 직면하여 기로의 위치에 있다고 평가하였다. 따라서 성장과 복지가 함께 가는 ‘동반성장’을 위해 재정총량 규모와 복지재정 규모에 대한 사회적 합의를 유도하고자 하였다.

그러나 ‘비전 2030’이 재정 전반에 대한 국민적 논의와 합의를 유도하지 못한 것에는 여러 가지 이유가 있겠지만, 가장 중요한 것은 국민적 합의를 이끌어낼 만큼

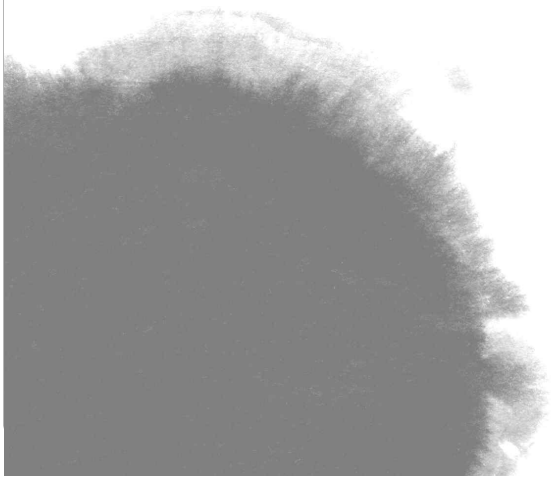
정치적 리더십을 발휘하지 못한 것이라 할 수 있다. 또한 재정여건을 냉철하게 진단하여 구조조정 해야 할 정책사업과 함께 동원 가능한 재원규모를 국민들에게 설득력 있게 제시하지 못한 것도 중요한 문제점이라 할 수 있을 것이다.

5. 입법부를 통한 사회적 협약

재정운용에 대한 국민적 의지를 결정하는 방법은 내각책임제와 달리 대통령제에서는 매우 복잡하다. 내각책임제에서는 국민적 의지가 입법부에서만 구현되기 때문에 입법부의 신임 하에서만 행정부의 의지가 중요하다. 이에 반해 대통령제에서는 권력분립의 이념에 따라 대통령과 입법부의 상호작용에 의해 국민적 의지가 확정된다.

지금까지 우리나라는 행정부가 예산 편성권을 행사하고 예산은 입법권의 범주에 속하지 않는다는 의미에서 대통령의 재정운용 의지를 곧 국민적 의지로 간주하였다. 다시 말해 한 명의 대통령을 민주적으로 선출하고 그 대통령의 재정운용 의지를 임기 동안의 국민 전체 의지로 간주하였다. 그러나 점차 입법부의 재정운용에 대한 역할이 중시되고 민주적이고도 집합적인 의사결정이 필요함으로써 이와 같은 전통적 방식에 한계가 나타나고 있다. 대통령과 국회의 상호작용을 통해 재정운용의 국민적 의지가 결정될 수밖에 없는 상황이 도래되고 있다. 따라서 이러한 변화의 과정에서는 행정부가 주도하는 것보다는 입법부를 통한 사회적 협약이 체결되는 노력이 필요하다.

복지국가와 정치적 지속가능성



제6장 복지국가와 정치적 지속가능성

복지국가의 발전을 초래하는 원인은 무엇인가? 이러한 질문에 대한 답을 찾으려는 시도는 그간 매우 다양하게 이루어져왔다(김태성·성경룡, 1991). 산업화 이론은 산업화의 이중적 효과가 복지국가의 발전을 초래한다고 주장한다. 산업화는 한 편으로는 복지국가에 대한 요구를 증가시키고, 다른 한편으로는 그러한 요구에 대응할 수 있는 자원을 늘렸다는 점에서 복지국가의 발전과 관련하여 이중적 효과를 산출한다. 우선, 산업화는 인구구조의 변화와 핵가족화 등으로 요약되는 사회적 변화를 초래했다. 이러한 사회적 변화는 소득보장제도를 비롯한 복지국가 프로그램에 대한 요구를 증가시켰는데, 산업화에 따른 경제성장이 이러한 요구에 대응할 수 있는 자원을 증가시켰기 때문에 복지국가가 발전한다는 것이다. 산업화이론을 적용한 Curtright(1965)나 Wilensky(1975)의 연구는 복지국가의 발전이 산업화와 밀접한 관련을 가짐을 잘 보여준다.

복지국가 발전과 관련한 인과관계를 찾으려는 또 다른 논의는 권력자원 이론(Stephens, 1979; Korpi, 1983)이다. 권력자원 이론은 산업화나 경제성장과 같은 거시변수보다는 노동계급의 정치적 동원 수준과 진보 정당의 집권과 같은 정치적 변수가 복지국가의 발전을 초래하는 원인이라고 강조한다. 사실, 이러한 논의는 복지국가의 발전과 관련한 인식에서 중대한 전환을 초래했다. 복지국가를 사회발전에 따른 기능적 필요성으로 보는 대신, 분배를 둘러싸고 사회성원들 사이에 발생하는 다툼과 연대의 결과로 인식하기 시작했기 때문이다.

한편, Skocpol 등(Orloff and Skocpol, 1984; Skocpol and Amenta, 1986)은 사회로부터 국가가 가지는 상대적인 독립성과 헌제 구조(constitutional structure),

관료들의 정책 형성 활동이 과거 정책의 유산과 결합하여 복지국가의 발전을 결정한다고 주장했다. 국가중심 이론이라고 칭해진 이들의 논의는 개별 국가들의 독특한 역사적·제도적 맥락에 주목할 필요성을 부각시켰다. 즉, 앞서 살펴본 산업화 이론과 권력자원 이론이 복지국가의 발전에 대한 일반화된 인과모형의 구축에 관심을 가졌다면, 국가중심 이론은 비교사회정책학자들이 복지국가 발전의 다양성과 국가 간 변이에 관심을 가지도록 하는 계기를 제공했던 것이다.

6장의 목적은 복지국가의 지속가능성에 대한 정치제도의 효과를 복지국가와 정치적 지속가능성이라는 관점에서 살펴보는 데에 있다. 앞 장에서는 복지국가의 지속가능성을 사회적 지속가능성과 재정적 지속가능성으로 구분하여 살펴보았다. 이렇게 지속가능성의 문제를 다차원으로 구분하여 살펴본 이유는 모두 차원에서 지속가능성이 확보될 때 비로소 복지국가의 순조로운 재생산이 가능할 것이라는 판단 때문이다. 사회적 지속가능성에 대한 고려를 도외시한다면, 그것은 사회성원들의 기본적인 욕구 충족과 사회적 위험 분산이라는 복지국가의 근본적인 가치를 훼손하는 것이며, 사회성원들의 선호에 기초한 의사결정이라는 민주주의 원리와 어긋나는 것이다. 반면에, 재정적 지속가능성에 대한 고려 없는 복지국가 발전전략은 공허하다.

사회성원들의 선호에 기초한 의사결정의 원리를 의미하는 민주주의와 중우정치(衆愚政治, Ochlocracy)로의 타락을 억제하는 공화주의가 적절하게 조화될 때, 비로소 사회적 지속가능성과 재정적 지속가능성 모두가 담보될 수 있다. 좋은 정치제도란 바로 사회성원들 사이의 갈등과 협력을 이룬 두 가지 차원의 지속가능성으로 이끌 수 있는 제도적 배열이라 할 수 있는데, 그러한 점에서 복지국가에 대한 정치제도의 효과를 살펴보는 시도는 중요하다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 6장은 개인의 합리적 선택이라는 관점에 기초하여 정치제도가 복지국가의 발전에 미치는 효과를 살펴보고자 한다. 복지국가 발전에 대한 정치제도의 효과는 다양한 연구자들에 의해 탐구되어 왔다. 하지만, 이 연구에서는 역사적 변화에 초점을 두는 선행연구들과는 달리 복지국가 발전에 대한 정치제도의 효과를 개인의 합리적인 선호로부터 도출하고자 한다. 복지국가는 다양한 차원으로 구성되지만, 주로 시장에서 배분된 소득을 국가정책을 통해 재분배하는 재분배 정책을 중심으로 조직되어 왔다. 그런데 합리적인 사회성원들은 자신들이 재분배를 통해 얻는 이득이 그로부터 발생하는 손실과 일치

하는 수준까지의 재분배를 선호한다. 그러므로 복지국가에 대한 사회성원들의 이해 관계는 상이할 수밖에 없는 것이다. 이러한 상이한 이해관계로부터 재분배 정책의 특정한 수준, 혹은 복지국가의 특정한 발전수준을 이끌어내기 위해서 필수적으로 요구되는 것이 바로 정치적 의사결정 과정이다. 즉, 사회성원들의 재분배 선호를 집합적으로 모으는 제도적 장치가 어떻게 작동하느냐에 따라 복지국가의 발전 결과는 달라질 수 있다는 것이다. 가령 사회성원들의 선호를 집합적 의사결정의 바탕으로 삼는 직접 민주주의 정치체제를 염두에 두면, 재분배 선호는 복지국가의 발달에 직접적이고도 강력하게 영향을 미칠 것임은 명백하다. 하지만, 집합적 선택기제로서의 정치제도는 실로 다양하다. 따라서 사회성원들의 재분배 정책 선호와 복지국가 발전 수준 사이의 관계를 좀 더 일반화된 차원에서 논의하기 위해서는 집합적 의사결정의 구체적인 제도적 형태가 복지국가 발전에 미치는 효과에 대한 논의가 필요하다. 이러한 목적을 달성하기 위해 6장에서는 정치제도와 복지국가의 관련성을 인과론적으로 설명할 수 있는 이론모형을 구축하고 다양한 자료를 활용하여 그러한 이론모형을 경험적으로 검증해본다.

제1 절 복지국가에 대한 정치제도의 효과

1. 복지국가에 대한 선호와 복지국가의 발전

사회성원들은 합리적이며—사회성원들은 자신들이 복지국가를 통해 얻는 이득이 그로부터 발생하는 손실과 일치하는 수준까지의 복지국가 발전을 선호한다—복지국가에 대한 집합적 의사결정은 직접 민주주의의 단순 다수결 원칙(pure majority rule)을 통해 이루어진다고 가정하자. 즉, 이 글의 맥락에서 서술하면 직접 민주주의의 단순 다수결 원칙이 정치제도인 경우다. 덧붙여 정부가 거둔 세금이 사회성원들이 가지는 시장소득에 대한 비례소득세로 충당되며, 모든 세금(혹은 기여금)은 복지국가 프로그램을 통해 사회성원들에게 재분배된다고 가정하자. 이 사회에서 집합적으로 결정되는 복지국가의 수준은 어떠한 것인가? 사회성원들의 선호에 대해 어떤 제약을 가한다면, 이 사회에서 집합적으로 결정되는 복지국가 수준의 해(解)를 찾을

수 있다.

우선, Black(1948)은 모든 투표자들의 선호가 단봉성(single peakedness) 조건을 충족한다면, 중위투표자(median voter)가 선호하는 수준이 집합적으로 결정되는 복지국가 수준의 해가 됨을 밝힌 바 있다. 하지만, 선호의 단봉성은 현실에 적용하기에는 지나치게 제한적인 가정이다.

선호의 단일 교차성(single crossing property) 조건(Gans and Smart, 1996)은 이러한 제한성을 극복하는 공리로 제시되었다. 사회성원들의 선호를 그들이 가진 특성의 단조함수로 표시할 수 있다면 선호의 단봉성을 가정하지 않더라도 단순 다수결 원칙에 따른 집합적 선택이 가능하며, 또한 이 경우 중위 특성을 가진 사회성원의 선호가 집합적 선택의 결과가 된다는 것이다. 복지국가에 대한 사회성원들의 이질성은 물론 개인이 가진 어떤 특성(사회경제적 지위, 노동시장에서의 위치, 연령, 위험 회피 성향 등등)과 관련된다고 할 수 있다.

정부가 거둔 세금(혹은 기여금)이 사회성원들이 가지는 시장소득에 대한 비례소득세로 충당되며, 모든 세금(혹은 기여금)이 보편적인 재분배 정책을 통해 사회성원들에게 재분배된다고 가정하면, 재분배 정책에 대한 사회성원들의 선호는 그들이 가진 시장소득의 함수로 표현할 수 있다. 즉, 복지국가에 대한 사회성원들의 선호는 그들이 가진 시장소득의 크기에 반비례하는 단조 감소함수(monotonically decreasing function)로 표시할 수 있다. 정책에 대한 사회성원들의 선호가 이렇듯 그들이 가진 특성의 단조함수로 표시할 수 있다면 앞서 제시한 선호의 단일 교차성 조건에 의해 집합적 선택의 균형을 찾을 수 있다¹⁾. 이 경우 복지국가 선호와 관련한 사회성원들의 특성은 시장소득으로 가정되었으므로, 중위소득을 가진 사람의 선호가 집합적으로 결정되는 복지국가 수준의 해가 될 것이다.

Meltzer와 Richard(1981)는 이러한 논리에 기초하여 복지국가 발전의 결정이론

1) y_i 의 소득을 가진 투표자가 세율 τ 와 재분배정책에 따른 복지급여 s 에 따른 간접효용함수 $w_i(\tau, s)$ 를 가진다고 하자. 이 때 어떤 y_i 에게 있어 $s > s'$ 일 때 $w_i(\tau, s) > w_i(\tau', s')$ 라면, 모든 $y' < y_i$ (혹은 $y' > y_i$)에게 있어 $w'(\tau, s) \geq w'(\tau', s')$ 가 성립한다는 것이다. 이러한 조건은 복지급여와 세율 사이의 한계대체율이 소득의 크기에 따라 단조증가하기 때문에 상이한 소득을 가진 두 투표자의 무차별 곡선은 기껏해야 한 번 교차할 수 있음(이 경우 소득이 낮은 투표자의 무차별곡선이 소득이 높은 투표자의 무차별곡선을 아래에서 위로 지나게 된다)을 의미하기 때문에 단일교차(single-crossing)의 조건이라고 한다. 단일교차의 조건은 중위 특성을 가진 사람을 콩도세르 승자(Condorcet winner)로 만든다.

을 제시하고, 다음과 같은 두 개의 가설을 도출했다. 첫째, 사회의 소득불평등 정도가 심화될수록 복지국가는 커진다. 여기에서 말하는 소득불평등 정도는 중위소득과 평균소득 사이의 격차를 말하는데, 이 격차가 클수록 중위소득자가 선호하는 복지국가 수준은 높아지기 때문에 소득불평등의 심화는 복지국가의 확대를 가져온다는 것이다. 둘째, 투표권이 확대될수록 복지국가는 커진다. 소득수준이 높은 부르주아 계급에 국한되어 있던 투표권은 민주주의의 발전에 따라 점차로 소득수준이 낮은 근로대중에게로 확대되었다. 투표권의 확대는 낮은 소득을 가진 사회성원이 중위소득자의 지위를 차지하는 결과를 초래하며, 그에 따라 중위소득자의 복지국가 선호는 더 커진다는 것이다.

이와는 반대로 Moene and Wallerstein(2001)은 복지국가 프로그램 중에서 사회보험이 차지하는 비중이 매우 높고 사회보험은 위험을 분산하는 장치라는 점에 주목하여, 복지국가에 대한 사회성원들의 선호를 그들이 가진 위험회피 성향과 관련짓는다. 위험회피에 대한 선호, 다른 말로 표현하면 보험에 대한 수요가 소득이 커질수록 늘어나는 정상재(normal good)라면, 사회적 위험 수준이 동일할 때 소득이 적을수록 보험에 대한 선호는 줄어든 것이다. 따라서 재분배 정책에 대한 사회성원들의 선호는 그들이 가진 시장소득의 크기에 비례하는 단조 증가함수(monotonically increasing function)로 표시할 수 있다. 앞의 이론모형과는 정반대로 이러한 이론모형에서는 중위소득자의 소득수준이 평균소득자의 그것에 가깝게 갈수록, 즉 시장소득의 불평등 정도가 적을수록 집합적으로 선택되는 복지국가 수준은 커진다는 가설을 도출할 수 있다.

2. 복지국가에 대한 집합적 선택 기제로서의 정치제도²⁾

앞에서 이루어진 논의는 모든 사회성원들이 복지국가의 크기를 결정하는 집합적 선택의 과정에 직접 참여한다는 전제 위에 서 있다. 즉, 단일 교차성의 원리를 적용하여 중위 소득자의 선호가 집합적 선택의 균형이 되려면 직접 민주주의의 단순 다수결 원칙이라는 제도적 장치가 필요하다. 하지만, 재분배 정책이나 복지국가의 크기에 대한 집합적 선택이 직접 민주주의 정치제도를 통해 이루어지는 경우는 매우 드물다. 가령, 독재자가 통치하는 사회에서 재분배 정책은 독재자의 선호를 반영한다. 반면에 사회성원들의 정치적 동원에 기초하여 서로 경쟁하는 대의 민주주의 정치체제에서는 사회성원들의 지지를 두고 경쟁하는 정당들에 의해 재분배 정책의 집합적 선택이 이루어진다. 따라서 복지국가에 대한 사회성원들의 선호와는 별도로 집합적 의사결정 기제인 정치제도의 상이성에 따라 복지국가의 발전 정도는 달라질 수 있다.

복지국가에 대한 집합적 선택에 영향을 미치는 정치제도는 다양한 방식으로 구분할 수 있지만, 이하에서는 민주주의 정치의 발전 정도와 선거규칙(electoral rule)의 특성에 따라 세 가지로 구분한다. 물론 이러한 구분은 현실세계에 존재하는 정치제도를 엄두에 둔 것이기도 하다. 우선 대의 민주주의 정치의 발전이 미약해서 정당들 사이의 선거경쟁이 제도화되지 않거나, 그 발전정도가 제한적인 경우이다. 여기에서 복지국가에 대한 집합적 선택은 유권자들의 선호를 모으는 투표과정에 의해 이루어지지 않는다. 그 대신 정책결정의 권한을 가진 어떤 조직(행정부나 대통령실, 관제 의회 등)이 복지국가 수준에 대한 집합적 선택을 대신한다. 여기에 소속된 정책결정자들이 민주적 절차에 의해 선출되었는지, 또는 이들이 사회성원들의 의사를 위임받는 대표자인지의 여부는 중요하지 않다. 따라서 이러한 정치제도에서 정책결정자는 독재자일수도 있고, 형식적으로 민주주의 정치제도를 가지고 있지만 실제로는 결함을 가진 민주주의 체제의 행정수반, 혹은 관료일수도 있다. 이러한 정치체제를 이하에서는 편의상 위원회 정치체제라 칭한다.

2) 이 부분은 홍경준, 2009, “선호와 정치제도를 중심으로 한 재분배 정책 발달이론의 모색,” 『한국사회복지학』, 61(4): 35-59에서 제시한 이론모형을 그대로 옮긴 것임.

이와는 달리 복지국가에 대한 집합적 선택이 사회성원들의 선호를 모으는 투표과정을 매개로 정당을 통해 이루어지는 경우를 생각할 수 있다. 여기에서 사회성원들은 복지국가의 수준을 직접 결정하는 대신에 투표를 통해 정책을 결정할 정당을 선택한다. 이러한 정치체제가 대의 민주주의 정치체제인데, 여기에서 정당들의 집권여부는 유권자들의 표에 달려있다. 그런데 대의 민주주의 정치체제에서 유권자들의 표를 계산하는 방식은 선거규칙에 따라 다르다. 우선 비례대표제(proportional election)에서 특정정당이 얻는 의석수는 전체 유권자 중 그 정당을 지지하는 유권자의 비율에 따라 결정된다. 실제로 작동하는 비례대표제는 다양한 형태를 가지지만, 그 본질적인 특성은 이와 같다고 할 수 있다. 반면에 다수대표제(majoritarian election)에서 유권자들은 다수의 집단(선거구)으로 구분된다. 즉 여기에서 특정정당이 얻는 의석수는 전체 선거구 중 그 정당을 지지하는 선거구의 비율에 따라 결정된다.

이어질 논의를 통해 드러나겠지만, 복지국가에 대한 사회성원들의 선호가 동일하다 해도 그 선호를 모으는 정치제도, 즉 위원회 제도인가, 비례대표제인가, 아니면 다수대표제인가에 따라 실제 복지국가의 발전수준은 다르다. 복지국가 발전에 대한 정치제도의 효과를 살펴보기 위해 이하에서는 비례대표제와 다수대표제라는 선거체제에서 재분배 정책의 결정수준을 비교하는 Persson과 Tabellini(1998)의 이론모형을 적용한다³⁾. 하지만, 이 글에서는 위원회 정치체제까지를 포괄할 수 있도록 이들의 이론모형을 재구성하고자 한다.

논의를 진행하기 위해 소득수준이 모두 1로 같은 사회구성원 전체가 세 개의 집단($J=1,2,3$)에 소속되어 있으며, 각 집단의 크기는 1로 같다고 하자. 또한 각 집단에 속한 사회성원들은 모두 같은 정책선호를 가진다고 가정하자. 한편 정책은 다차원적(multi-dimensional)이라고 가정하자. 즉, 이 사회에서는 공공재처럼 모든 집단에 보편적으로 주어지는 재분배 정책 뿐 아니라 각 집단에 배타적으로 주어지는 보조금도 존재한다⁴⁾. 이러한 정책들을 모든 집단에 동일하게 부과하는 세액(t)으로 총당한다

3) Iversen and Soskice(2006)도 다수대표제 선거체제보다 비례대표제 선거체제에서 재분배 정책이 더 발전한다는 이론모형을 제시한 바 있다. 하지만 그들의 이론모형은 좌파정당은 재분배 정책을 더 선호하는 이념적 지향을 가진다는 점을 전제한 후, 다수대표제보다는 비례대표제에서 좌파정당의 집권가능성이 더 높어진다는 점을 규명하는데 초점을 둔다. 따라서 엄밀하게 말해서 선거체제, 혹은 정치제도 그 자체에 초점을 둔 이론모형이라고 보기는 어렵다.

면 예산제약조건은 $3t = \sum_{J=1,2,3} g^J + R$ 로 표시할 수 있으며, J집단 성원의 정책 선호는 다음과 같은 효용함수로 나타낼 수 있다.

$$w^J = U(c^J) + V(g^J) + H(R) \quad \text{s.t.} \quad 3t = \sum_{J=1,2,3} g^J + R \quad (1)$$

식 (1)에서 $U(\cdot)$, $V(\cdot)$, $H(\cdot)$ 는 모두 효용함수에 대한 통상적인 가정에 따라 오목(concave function)하다고 가정한다. 또한 c^J 는 집단 J에 속한 사회성원들의 개인적인 소비를, g^J 는 각 집단에 배타적으로 주어지는 보조금을, R 은 공공재의 특성을 가지는 보편적 소득보장 급여를 나타낸다. 분석의 복잡성을 피하기 위해 노동공급 감소와 같은 조세의 왜곡효과는 없다고 가정하자.

이제 식 (1)의 효용함수를 준 선형 효용함수(quasi-linear utility function)로 표시하고(즉 $U(c^J) = c^J$), 정책벡터 $q = \{t, R, \{g^J\}\} \geq 0$ 의 간접효용함수로 나타내면 다음과 같다.

$$W^J(q) = 1 - \frac{\sum_{J=1}^3 g^J + R}{3} + V(g^J) + H(R) \quad (2)$$

가. 민주주의가 낙후된 정치체제

복지국가의 수준에 대한 집합적 의사결정이 사회성원들의 선호에 기초해서 이루어지는 대신 어떤 조직(행정부나 대통령실, 관제 의회 등)에 의해 이루어지는 정치체제—민주주의가 낙후된 정치체제—를 우선 고려해보자. 이하에서는 이러한 조직을 위원회라 통칭한다. 위원회는 각 집단을 대표하는 세 명의 위원으로 구성되며, 이 중에서 A가 의제설정(agenda-set)의 권한을 가지고 있다고 가정하자. 또한 A는 집단 2(J=2)에게 제공하는 보조금을 극대화하려는 목적함수를 가진다고 가정하자. 이 경우 A의 효용극대화는 정수한 세액 전부를 배타적 보조금의 형태로 집단 2에게 물

4) 이러한 가정은 소득보장제도와 같은 재분배 정책 뿐 아니라 보조금이나 조세지출, 지대 등과 같은 숨겨진 복지국가 프로그램(shadow welfare state program)이 명백히 존재하는 현실을 반영한 것이다. 특히 한국과 일본과 같은 국가들의 경우 이러한 프로그램의 비중이 상당히 크다. 이에 대해서는 Hong(2008)을 참조하라.

아주는 대신 보편적 소득보장 급여는 0으로 뚫으로서 달성할 수 있다⁵⁾. 즉 A는 다음을 만족하는 정책을 제안한다.

$$\max_{g^2} W^2(g) = 1 - \frac{\sum_{j=1}^3 g^j}{3} + V(g^2) \quad (3)$$

그런데, A의 정책제안이 수용되기 위해 필요한 조건은 A가 가진 권한의 범위를 어떻게 두느냐에 따라 달라진다. A가 의제설정의 권한 뿐 아니라 정책결정의 권한도 가진다면, 식 (3)을 만족하는 정책이 이 사회에서 집합적으로 선택한 정책이 된다. 이 경우 우리는 보편적인 재분배 정책은 없고, 가용한 모든 자원을 경제발전을 위한 계약적 지대로 활용하는 발전주의 국가의 이념형을 묘사하게 된다. 한편 A의 정책제안이 수용되기 위해 위원회의 과반수 찬성이 필요하다는 조건을 둔다면, A는 집단 1이나 집단 3에게도 일정한 수준의 배타적 보조금을 제공해야 한다. 이 경우 A는 보다 적은 비용으로 지배동맹(winning coalition)을 구축하는 것이 이익이므로, 보다 약한 집단을 대표하는 위원을 동맹에 끌어들이는 것이다. 집단 1과 그를 대표하는 위원 B가 그러한 상대라고 하자. B가 A의 정책제안에 찬성하기 위해서는 A가 B에게 제안하는 배타적 보조금의 크기(g^1)가 현재 상태에서 집단 1이 가지는 배타적 보조금(status-quo policy) \bar{g}^1 보다 커야 한다. 즉, B가 A의 제안에 찬성할 수 있는 제약조건은 다음과 같다.

$$W^1(g) - W^1(\bar{g}) = V(g^1) - V(\bar{g}^1) - \frac{1}{3} [\Sigma(g^j - \bar{g}^j)] \geq 0 \quad (4)$$

결국 A는 식 (4)의 제약조건 하에서 식 (3)을 만족하는 정책을 제안함으로써, B와 동맹을 구축하고 자신의 정책제안을 실행할 수 있다. 결국 집합적으로 선택된 정책은 다음과 같다(자세한 풀이과정은 부록 2 참조).

5) A가 집단 2에게 배타적 보조금을 몰아주고자 하는 이유는 다양하게 제시될 수 있지만, 여기에서는 그러한 배타적 보조금을 산업발전을 위한 ‘계약적 지대(contingent rent)’로 파악하고자 한다. 즉 A는 발전주의적 지향을 가진 권력자이며, 집단 2는 정부의 지원을 받는 산업 부문이다(Hong, 2008).

$$V_g(g^2) = \frac{1}{3} \cdot \frac{1}{1 - 1/[3V_g(g^1)]}$$

$$V(g^1) = V(\bar{g}^1) + \frac{1}{3}(\Sigma g^J - \Sigma \bar{g}^J) = V(\bar{g}^1) + g - \bar{g} \quad (5)$$

$$g^3 = 0$$

이러한 정책결정의 결과를 평가하기 위한 규범적인 기준으로 파레토 최적 상황에서 각 집단에게 제공되는 g^J 의 크기를 살펴보자. 최적 자원배분의 상황은 해당 집단에 돌아가는 배타적 보조금의 한계편익이 각 집단에게 돌아가는 한계비용과 일치할 때 발생하므로, $V_g(g^*) = 1$ 일 때 이루어진다. 이러한 규범적 기준과 정책결정의 결과를 비교해보면 어떤 집단이 이득을 얻었는가를 살펴볼 수 있다. 먼저 집합적 선택을 통해 집단 3이 얻은 보조금은 없으므로, 규범적 상황과 비교할 때 집단 3은 명백하게 손실을 입었다. 집단 1의 경우는 $V(\cdot)$ 함수의 형태와 정책 파라미터 \bar{g}^1 의 값에 따라 달라지지만, \bar{g}^1 의 값이 g^* 보다 크지 않는 한 $g^1 \leq g^*$ 이다⁶⁾. 집단 1과 집단 3에게 발생한 이러한 손실은 물론 집단 2가 얻는 초과이득 때문이다. 집단 2가 거둔 초과이득을 살펴보기 위해 식 (5)의 첫 번째 식에 -1을 더하면,

$$V_g(g^2) - 1 = -\frac{2V_g(g^1) - 1}{3V_g(g^1) - 1} = -\frac{(1/3) + (1/3)[1 - (1/V_g(g^1))]}{1 - (1/3)(1/V_g(g^1))} < 0 \quad (6)$$

결국 $V_g(g^2) < 1$ 이다. 이를 규범적인 상황 $V_g(g^*) = 1$ 과 비교하면, $V(\cdot)$ 함수의 오목성 때문에 $g^2 > g^*$ 이다. 또한 식 (6)에서 알 수 있듯이 현재 상태에서 집단 1에게 돌아가는 보조금의 크기(\bar{g}^1)가 작을수록 집단 2에게 돌아가는 보조금(계약적 지대)의 크기는 커진다.

나. 민주주의가 발전한 대의민주주의 체제

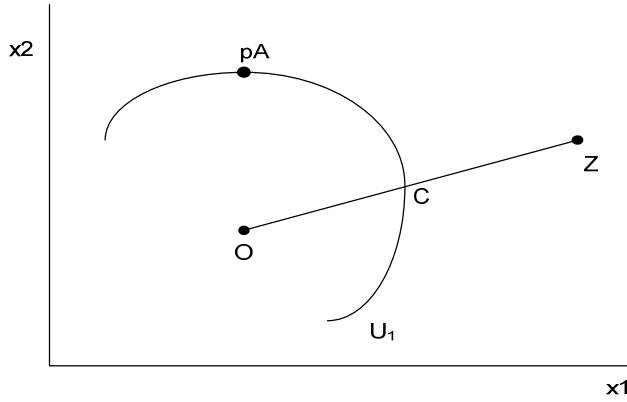
민주주의가 잘 발전한 대의민주주의 체제에서 사회성원들의 선호는 정당을 통해

6) 집단 1이 가장 약한 집단이라는 가정은 \bar{g}^1 의 값이 g^* 보다 크지 않을 것임을 시사한다.

집합적 선택과정에 투영된다. 정당들은 유권자들의 선호를 반영하는 정책을 공약으로 제시하고, 유권자들은 자신의 효용함수를 극대화하는 정책을 내는 정당에게 표를 준다. 그 결과 과반수의 득표를 얻는 정당이 승리하고, 승리한 정당이 제시한 정책이 집합적 선택의 결과로 채택된다. 그런데, 유권자들이 정당을 선택하는 투표는 공공선택이론에서 결정적 모형(deterministic voting model)과 확률적 모형(probabilistic voting model)이라는 두 가지 이론모형을 통해 논의되어왔다 (Mueller, 2003). 아래의 [그림 6-1]은 유권자들의 투표행위가 각각의 이론모형에서 어떻게 묘사되는지를 보여준다.

U_1 곡선은 x_1, x_2 정책 공간에 나타난 유권자 1의 무차별 곡선이며, 점 O는 유권자 1이 가정 선호하는 정책조합을 나타내며, 정당 A는 p_A 에 해당하는 정책을 내놓고 있다. 이 상황에서 정당 B는 OZ을 잇는 직선상의 어느 지점에서 정책을 낼지를 생각하고 있다. 정당 B가 유권자 1의 지지를 얻을 확률은 어떠한가? 결정적 모형에서는 정당 B가 유권자 1의 지지를 얻을 확률은 비연속적인 계단함수라고 가정한다. 즉 정당 B가 OZ를 잇는 직선 중에서 OC 사이의 지점을 선택하면 100%로 유권자 1의 지지를 얻는 반면, CZ 사이의 지점을 택한다면 그 확률은 0%이다. 물론 C 지점에서는 50%의 확률로 지지를 얻을 것이다. 이외는 달리 확률적 모형에서는 정당 B의 정책이 $Z \rightarrow O$ 로 이동하는데 비례하여 유권자 1의 지지를 얻을 확률은 연속적으로 증가한다고 가정한다. 물론 이러한 가정을 위해서는 정당 B에 대한 유권자 1의 선호를 정책 그 자체 뿐 아니라 확률적으로 분포하는 또 다른 요인(이념, 대중적 인기도, 지역적 친밀도 등)의 함수로 표시할 수 있어야 한다. 투표에 대한 확률적 모형은 정당을 선택하는 유권자의 실제 행태를 결정적 모형에 비해 더 잘 묘사할 뿐 아니라, 두 개 이상의 정책을 동시에 결정해야 하는 다차원적 정책공간에서 집합적 선택의 균형을 찾는 데 매우 유용하다.

[그림 6-1] 정당 B의 정책변화에 대한 유권자 1의 투표행위



대의민주주의 체제에서의 재분배 정책 결정을 논의하는 이 글에서도 유권자는 확률적 모형에 기초하여 정당에 투표하며, 정당들 또한 이러한 사실과 함께 이념, 대중적 인기도, 지역적 친밀도 등과 같은 또 다른 요인의 확률분포를 알고 있다고 가정한다. 정책과는 별도로 정당에 대한 유권자의 선호를 결정하는 이러한 요인을 $(\delta + \sigma^i)$ 라 하자. 앞에서 제시한 식 (2)에 따라 $W^J(q)$ 를 정당이 제시하는 정책 벡터 $q = \{t, R, \{g^j\}\} \geq 0$ 에 대한 유권자들의 간접효용함수라고 하면, 이제 집단 J 의 유권자 i 가 정당 A를 지지하려면 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다.

$$W^J(q^A) > W^J(q^B) + (\delta + \sigma^i) \quad (7)$$

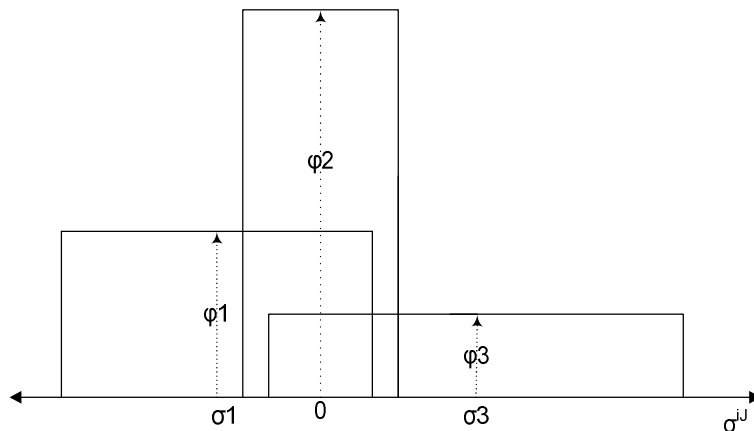
여기에서 δ 는 개인이나 개인이 소속한 집단의 특성과는 독립되어 사회 전체에 확률 분포하는 요인(가령, 특정정당에 대한 사회전체의 평균적 신뢰도)으로 $[-1/2\psi, 1/2\psi]$ 의 균일분포(uniform distribution)를 따른다고 하자⁷⁾. 또한 σ^i 는 개인에 따라 결정되는 요인(가령, 특정정당에 대해 어떤 개인이 가지는 이념적 동질성)으로 $[-(1/2\phi^J) + \bar{\sigma}^J, (1/2\phi^J) + \bar{\sigma}^J]$ 의 균일분포를 따른다고 가정하자. $\sigma^i = 0$ 인 사람들은 특정정당에 대한 편향적 태도를 가지지 않은 부동층(浮動層)으로 정당 A의 정책과 정당 B의 정책이 같다면(즉, $q_A = q_B$), 두 정당에 대해 무차별한 유권자이다. 이러한 유권자들의 수는 각 집단에 따라 다른데, 이러한 점은 이 확률변수의

7) 따라서 $E(\delta) = 0$ 이며, $f(\delta) = \psi$ 이다.

밀도와 기댓값에 대한 다음과 같은 가정을 통해 구체화할 수 있다. 우선 정당 B에 대한 각 집단($J=1,2,3$)의 평균적 호감도($\bar{\sigma}^J$)는 다른데, 구체적으로 $\bar{\sigma}^1 < \bar{\sigma}^2 < \bar{\sigma}^3$ 이라 하자. 즉 정당 B에 대한 호감도는 집단 3에서 가장 높다. 한편 정당 B에 대한 호감도나 이념적 동질성 등 개인들이 가지는 태도의 동질성(ϕ^J)은 $\phi^2 > \phi^1, \phi^3$ 로 집단에 따라 다르다고 하자. 또한 논의의 단순화를 위해 $\bar{\sigma}^1 \phi^1 + \bar{\sigma}^3 \phi^3 = 0$ 이라 가정한다.

이러한 집단의 특성을 확률변수 $\sigma^{i,J}$ 의 분포로 나타낸 것이 [그림 6-2]이다. 이 그림에서 알 수 있듯이 모든 집단은 $\sigma^i = 0$ 인 부동층을 포함하지만, 그 숫자는 집단 2에서 가장 많다. 한편, 그림에서 σ^i 의 값이 커서 오른쪽에 위치할수록 정당 B를 지지할 확률은 높아진다. 이와는 반대로 σ^i 의 값이 작아진다면 그러한 유권자는 정당 A를 지지할 가능성이 높아진다. 정당 A와 정당 B가 동일한 정책을 제시한다고 가정할 때($q_A = q_B$), 정당 A를 지지하는 집단 J의 유권자 비율을 $\pi^{A,J}$ 라 하면, $\pi^{A,J}$ 는 다음과 같이 구할 수 있다.

[그림 6-2] 유권자 호감도의 분포



집단 J에서 두 정당에 대해 무차별한 부동층을 σ^I 라 하면, $\sigma^I = W^J(q^A) - W^J(q^B) - \delta$ 인 사람이다. 따라서 집단 J에서 $\sigma^{i,J} \leq \sigma^I$ 인 유권자가 정당 A를 지지하는 유권자이다. 결국,

$$\begin{aligned}
\pi^{A,J} &= pr[\sigma^{iJ} \leq \sigma^J] = pr[\sigma^{iJ} \leq W^J(q^A) - W^J(q^B) - \delta] \\
&= \phi^J \left[W^J(q^A) - W^J(q^B) - \delta + \frac{1}{2\phi^J} - \sigma^J \right] \\
&= \frac{1}{2} + \phi^J [W^J(q^A) - W^J(q^B) - \delta - \sigma^J]
\end{aligned} \tag{8}$$

한편, $\pi^{B,J} = 1 - \pi^{A,J}$ 이다.

비례대표제

비례대표제에서 특정정당이 얻는 의석수는 전체 유권자 중 그 정당을 지지하는 유권자의 비율에 따라 결정된다. 즉, 전체 유권자의 과반수가 정당 A를 지지해야 한다. 정당 A가 승리할 확률을 p^A 라 하면,

$$\begin{aligned}
p^A &= pr \left[\frac{1}{3} \sum_J \pi^{A,J} \geq \frac{1}{2} \right] = pr \left[\sum_J \left[\frac{1}{2} + \phi^J [W^J(q^A) - W^J(q^B) - \delta - \sigma^J] \geq \frac{3}{2} \right] \right] \\
&= pr \left[\sum_J \frac{1}{2} + \sum_J \phi^J [W^J(q^A) - W^J(q^B) - \delta - \sigma^J] \geq \frac{3}{2} \right]
\end{aligned}$$

여기에서 $\sum_J \phi^J \sigma^J = 0$, $\sum_J \phi^J = 3\phi$ 이므로,

$$\begin{aligned}
p^A &= pr \left[\frac{3}{2} + \sum_J \phi^J [W^J(q^A) - W^J(q^B)] - 3\phi\delta \geq \frac{3}{2} \right] \\
&= pr \left[\delta \leq \frac{1}{3\phi} \sum_J \phi^J [W^J(q^A) - W^J(q^B)] \right] \\
&= \left[\frac{1}{3\phi} \sum_J \phi^J [W^J(q^A) - W^J(q^B)] + \frac{1}{2\psi} \right] \psi
\end{aligned}$$

$$\text{결국, } p^A = \frac{\psi}{3\phi} \sum_J \phi^J [W^J(q^A) - W^J(q^B)] + \frac{1}{2} \tag{9}$$

선택된 정책⁸⁾을 구체화하기 위해서는 q_B 를 고정한 상태에서 정당 A의 목적함수를 표시하는 식 (9)를 극대화하는 $q^A = \{t^{p_A}, R^{p_A}, \{g_A^{p_J}\}\}$ 를 구하면 된다(자세한 풀이과정은 부록 3 참조⁹⁾). 우선 앞에서 가정한 바와 같이 조세의 왜곡효과가 없기

8) 정당 A는 p^A 를, 정당 B는 $p^B = 1 - p^A$ 를 극대화하는 것이 목적인데, $q_A = q_B$ 이므로 두 정당은 동일한 선택 문제에 직면해 있다.

때문에 최적세액은 1이다. 즉, 사회성원들의 소득전체가 세액으로 징수된다.

$$\text{즉, } t^p = 1 \quad (10)$$

또한, 집단 1과 집단 3에 제공하는 배타적 보조금은 없으나, 집단 2에 제공하는 배타적 보조금은 양의 값이다. 즉,

$$g^{p2} > 0, g^{p1} = g^{p3} = 0 \quad (11)$$

이는 1단위의 배타적 보조금을 집단들에게 제공한다고 할 때, 정당 A가 승리의 확률을 극대화하는 방법은 태도의 동질성이 가장 클 뿐 아니라 부동층이 가장 많은 집단 2($\phi^2 > \phi^1, \phi^3$)에게 그것을 제공하는 것이기 때문이다. 즉, 정당 A의 입장에서 보조금의 한계효용이 가장 높은 집단에게 보조금을 제공하는 것이 승리확률을 극대화하는 것이므로 $\partial p^A / \partial g^2 = 0$ 이 되도록 선택할 것이며, 상보적 여분성 조건 (complementary slackness condition)에 따라 $g^2 > 0$ 이다.

마지막으로 모든 성원들에 대한 보편적 소득보장 급여는 다음과 같다.

$$1 \cdot \phi^2 = 3\phi \cdot H_R(R^p) \quad (12)$$

식 (12) 좌변의 1은 선형함수로 표시된 배타적 보조금의 한계효용이며, ϕ^2 는 집단 2를 나타낸다. 또한 우변의 $3\phi = \Sigma \phi^j$ 이며, $H_R(R^p)$ 는 보편적 소득보장 급여의 한계효용을 의미한다. 따라서 선택되는 보편적 소득보장 급여는 집단 2에 대한 배타적 보조금의 한계효용과 보편적 소득보장 급여의 한계효용이 일치하는 수준이다. 한편 식 (12)를 다시 정리하면,

$$\frac{1}{3} < H_R(R^p) < 1 \quad (13)$$

다수대표제

다수대표제 선거체계에서 정당 A가 집권하려면 전체 세 개의 선거구 중 두 개

9) 이러한 정책벡터는 비례대표제 하에서 선택되는 것이므로, 위첨자 p를 붙여 표시한다. 마찬가지로 다수대표제 하에서 선택되는 정책벡터에는 위첨자 m을, 위원회 정치체제의 그것에는 위첨자 c를 붙인다.

이상의 선거구에서 승리해야 한다. 분석의 편의를 위해 집단 J와 선거구 J는 일치한다고 가정하자⁴⁰⁾. 또한 앞의 [그림 6-2]에 제시되어 있듯이 정당 A에 대한 집단 1의 호감도와 정당 B에 대한 집단 3의 호감도가 상당히 크다고 가정하자(즉, $\overline{\sigma^1}$ 과 $\overline{\sigma^3}$ 가 0에서 상당히 떨어진 음수와 양수라고 가정하자). 이 경우 정당들이 제시하는 정책의 변화에도 불구하고 집단 1로 구성된 선거구 1은 정당 A를, 집단 3으로 구성된 선거구 3은 정당 B를 지지할 가능성이 매우 높다. 따라서 정당들은 집단 2로 구성된 선거구 2에서의 승리에 관심을 집중하게 된다. 선거구 2에서 승리한다면 두 개의 선거구에서 승리할 수 있고, 그것은 집권을 의미하기 때문이다. 따라서 정당 A가 선거에서 승리할 확률은 정당 A가 선거구 2에서 승리할 확률과 같다. 즉,

$$p^A = pr\left[\pi^{A,2} \geq \frac{1}{2}\right] = pr\left[\phi^2[W^2(q^A) - W^2(q^B) - \delta - \overline{\sigma^2}] \geq \frac{1}{2}\right].$$

여기에서 $\overline{\sigma^2} = 0$ 이므로 결국,

$$\begin{aligned} p^A &= pr\left[\pi^{A,2} \geq \frac{1}{2}\right] = pr\left[\phi^2[W^2(q^A) - W^2(q^B) - \delta] \geq \frac{1}{2}\right] \\ &= pr[\delta \leq [W^2(q^A) - W^2(q^B)]] = \psi[W^2(q^A) - W^2(q^B)] + \frac{1}{2} \quad (14) \end{aligned}$$

정당 A의 목적함수를 표시하는 식 (14)를 극대화하는 $q^{m_A} = \{t^{m_A}, R^{m_A}, \{g_A^{m_J}\}\}$ 를 구하면 다음과 같다(자세한 풀이과정은 부록 4 참조). 우선, 비례대표제와 마찬가지로,

$$t^m = 1 \quad (15)$$

배타적 보조금은 비례대표제와 마찬가지로 집단 2(선거구 2)에게만 제공한다. 이를 통해 정당 A는 선거에서 이길 확률을 극대화할 수 있기 때문이다.

$$g^{m_2} > 0, g^{m_1} = g^{m_3} = 0 \quad (16)$$

한편 모든 성원들에 대한 보편적 소득보장 급여는 다음을 만족하는 수준에서 결

정된다.

$$H_R(R^m) = 1 \quad (17)$$

다. 비교

이제 세 가지 정치제도 하에서 집합적으로 선택되는 정책 벡터들의 크기를 비교해보자. 우선 조세의 왜곡효과는 없다고 가정했으므로 사회성원들의 소득은 세 개의 정치제도 모두에서 전부 세액으로 징수된다. 즉, $t^c = t^p = t^m = 1$ 이다. 또한 비례대표제에서 정당들이 평가하는 보조금의 한계효용보다는 다수대표제에서 정당들이 평가하는 보조금의 한계효용이 더 크기 때문에 특정 집단에 대한 보조금의 크기는 다수대표제에서 더 크다. 결국 특정 집단에게 돌아가는 보조금은 $g^c > g^m > g^p$ 이다. 마지막으로 보편적 급여의 크기를 비교해보자. $R^c = 0$ 이고 $H_R(R^m) = 1$, $H_R(R^p) > \frac{1}{3}$ 인데, $H(\cdot)$ 는 오목하므로, $R^c < R^m < R^p$ 이다.

사회성원들의 선호가 동일하다 해도 집합적 선택의 기제인 정치제도에 따라 복지국가 발전의 수준은 다르다는 점을 이상의 논의는 보여준다. 즉, 다른 조건이 동일할 때 복지국가는 위원회제—민주주의의 발전이 상대적으로 낙후된 정치체제—에서 가장 덜 발전하며, 민주주의 정치체제의 경우에는 다수대표제보다는 비례대표제에서 더 발전한다.

제2절 정치제도의 효과에 대한 경험적 분석

2절에서 제시한 이론적 모형은 민주주의 정치의 발전정도와 선거규칙의 특성이 복지국가의 발전에 영향을 미친다는 주장으로 요약될 수 있다. 3절에서는 이러한 주장을 경험적으로 검증해보기 위해 다음과 같은 두 개의 가설을 제시하고, 16개의 OECD 회원국¹¹⁾에 대한 비교분석을 시도한다. 자료의 제약 때문에 분석의 시기는

11) 분석대상인 16개 국가들은 OECD 회원국들인 호주, 벨기에, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일

1983~2000년으로 제한한다.

가설 1. 정치적 민주주의가 발전할수록 복지국가의 수준은 높다.

가설 2. 다수대표제보다는 비례대표제에서 복지국가의 수준은 더 높다.

1. 변수의 정의

① 종속변수인 복지국가의 발전정도는 ‘GDP대비 공공 사회지출(public social expenditure)의 비중’이라는 대리변수로 측정한다. 잘 알려진 바와 같이 경제협력개발기구(OECD)는 정부와 민간에 의해 지출되는 재분배 정책 프로그램의 지출 규모를 사회지출 자료(social expenditure data; SOCX)라는 이름으로 집계한다. 이 자료에서 재분배 정책 프로그램은 ①노령 ②유족 ③노동불능 ④보건 ⑤가족 ⑥적극적 노동시장 ⑦실업 ⑧주거 ⑨기타의 9개 영역에 대한 공공의 현금과 현물급여를 모두 포함한다. 2절에서 제시한 이론모형에서 사회성원들은 근로할 능력을 가진 사람들로 가정되며, 복지국가 프로그램은 고용지위나 근로능력과는 무관한 보편적인 것으로 가정되었다. 즉, 선호대상으로서의 복지국가 프로그램은 노동인구를 표적집단으로 포괄하는 것이기에 복지국가의 발전정도는 노동인구를 대상으로 하는 프로그램을 통해 측정될 필요가 있다. 이러한 프로그램은 앞서 제시한 9개의 영역 중에서 보건과 가족, 적극적 노동시장 및 실업에 해당하므로, 이러한 4개 영역에 대한 공공지출 규모의 GDP 대비 비중이 복지국가 발전정도에 대한 첫 번째 지표로 활용된다. 복지국가 발전에 대한 또 다른 지표는 이런 측면에 대한 고려 없이 앞서 제시한 9개 영역 모두에 대한 공공지출 규모의 GDP 대비 비중으로 측정한 것이다¹²⁾.

② 독립변수인 민주주의 정치의 발전정도는 프리덤 하우스(Freedom House)에서 측정한 정치자유지수(political right index)로 측정한다. 이 지수는 7점 척도로, 점수가 높을수록 정치적 민주주의 발전이 제약되어 있음을 의미한다. 여기에서는 1983년부터 해당 연도까지의 측정치를 누적한 값을 해당 연도의 측정치로 사용한다. 이

본, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국, 한국이다.

12) 공공 사회지출비는 OECD SOCX(2010년 11월 추출)를 통해 구했다.

는 민주주의 정치의 발전 정도는 특정한 관찰시점에서 파악하기보다는 중단기의 관찰시점에서 파악하는 것이 더 적절할 것이라는 판단 때문이다.

③ 앞서 제시한 이론모형에서 비례제는 사회전체가 하나의 선거구로 구성되는 경우를, 다수제는 다수의 선거구에서 한 명의 후보자를 선출하는 소선거구제를 묘사한다. 하지만 각 국가가 가진 선거규칙은 매우 복잡하고 다양해서, 그 특성을 하나의 변수로 측정하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 이러한 한계를 고려하면서 관련 연구들을 살펴보면, 선거규칙의 구분과 관련하여 크게 두 가지의 방법이 활용되어 왔음을 알 수 있다(Alesina, Glaeser, and Sacerote, 2001). 우선, 국제의원연맹(Inter-Parliamentary Union)과 같은 국제기구에서 제공하는 정보를 활용하는 방법이다. 국제의원연맹에서는 해당 국가들의 선거규칙을 비례제와 다수제, 그리고 혼합제로 구분한다. 이러한 방법은 복잡한 선거규칙을 단순 분류한다는 점에서는 문제를 가지지만, 비교적 많은 수의 국가들을 포괄하며 직관적이라는 장점을 가진다. 또 다른 방법은 선거구 크기(district magnitude)나 당선자 결정방식(electoral formula) 등을 통해 비례성의 정도(degree of proportionality)를 측정하고, 그 정도가 클수록 순수한 비례제에 가깝다고 보는 것이다. 이러한 방법은 각 국가의 선거제도에 대한 상세한 정보를 수집해야 하며, 지표를 구성하는 방식에 따라 한 국가의 선거규칙이 상이하게 유형화될 수 있다는 문제를 가진다. 이 연구에서는 선거제도가 가진 비례성의 정도를 측정하는 지표로 널리 활용되는 선거구 크기의 군집별 평균값을 Johnson과 Wallack(2007)이 제시한 방식에 기초하여 ‘전체의석수/(소선거구 선출의석수+1)’로 측정하였다. 이 값이 클수록 선거규칙은 비례제의 속성을 더 많이 가진다고 볼 수 있다.

한편, 이 연구에서는 몇 개의 통제변수를 분석모형에 투입한다¹³⁾. 우선, 2절에서 복지국가 선호와 관련한 사회성원들의 특성은 시장소득이며, 그에 따라 사회전체의 평균임금소득 대비 중위임금소득의 변화가 복지국가 수준에 대한 집합적 선택에서 중요한 것으로 가정되었다. 따라서 평균임금소득과 중위임금소득의 비율을 통제변수로 투입한다. 또한 경제성장과 실업은 복지지출에 중요한 영향을 미치는 경제적 요

13) 분석에 투입하는 모든 통제변수는 Evelyne Huber, Charles Ragin, John D. Stephens, David Brady, and Jason Beckfield(2004)와 안상훈·홍경준·백승호·백정미·주은선(2007)에서 구했다.

인이므로 통제될 필요가 있다. 정치적 요인도 중요한데, 우선 진보 정당의 지배력과 복지정책의 밀접한 상관관계를 논의하는 선행연구들(Korpi, 1983; Stephens, 1979)에 따라 진보 정당의 지배력을 통제변수로 분석에 투입한다. 한편, 노인인구가 증가할수록 복지국가가 발전한다(Pampel and Williamson, 1989)는 점을 고려하여 전체 인구 중에서 65세 이상 노인인구가 차지하는 비중 또한 통제변수로 투입한다.

④ 국가별로 평균 근로소득과 중위 근로소득을 시계열로 측정한 자료를 찾기란 쉽지 않은 일이다. 하지만 근로소득의 분포가 대수정규분포(log-normal distribution)한다면 근로소득의 특정 분위 사이의 비율이 평균 근로소득 대비 중위 근로소득의 비율과 밀접한 관계를 가진다¹⁴⁾. 그러므로 근로소득의 특정 분위 사이의 비율은 평균 근로소득 대비 중위 근로소득의 비율을 측정할 대리변수로 사용할 수 있다. $\ln(p_{50}/p_{10})$ 은 50분위에 해당하는 임금소득과 10분위에 해당하는 임금소득 사이의 비율을 구하여 대수로 나타낸 것이다.

⑤ 1인당 실질경제성장률은 당해 연도의 1인당 실질 국내총생산액에서 전년도 1인당 실질 국내총생산액을 뺀 값을 분자로, 전년도 1인당 실질 국내총생산액을 분모로 하여 산출하였다.

⑥ 실업률은 경제활동인구 중 실업자가 차지하는 비중을 통해 구했다.

⑦ 진보 정당의 지배력은 집권여당의 각료 중에서 진보 정당에 소속된 각료가 차지하는 비중을 1946년부터 누적한 수치로 측정한다.

⑧ 노인인구의 비중은 전체 인구 중 연령이 65세 이상의 사람이 차지하는 비율로 구했다.

14) 임금소득의 분포가 대수정규분포한다면, $mean = \exp(\mu + \frac{\sigma^2}{2})$ $median = \exp(\mu)$ 이다. 이

로부터 $\frac{median}{mean} = \exp(\frac{-\sigma^2}{2})$ 이다. 따라서 $w_i > w_j$ 라면 $\ln w_i - \ln w_j = k_{ij}\sigma$ 인데, 이를 σ 에 대해 정리하면 $\sigma = k_{ij}\ln(w_i/w_j)$ 이다. 여기에서 w_i 가 i 번째 분위의 소득이고, w_j 가 j 번째 분위의 소득이라면, k_{ij} 는 i 와 j 에 따라 결정되는 어떤 상수이다. 따라서 $\ln(w_i/w_j)$ 는 σ 와 어떤 상수의 곱을 의미하며, 이로부터 평균임금소득 대비 중위임금소득의 비율을 추정하는 대리변수로 활용할 수 있다.

2. 분석방법과 분석모형

경험적 분석에서 활용하는 자료는 전형적인 결합시계열 자료이므로, Beck과 Katz(1995)에 의해 제시된 PCSE(panel corrected standard errors) 결합시계열 회귀분석을 택한다. 이러한 모형에는 자기상관의 문제를 해결하기 위해 시차 종속변수를 통제변수로 투입하는데, 이에 따른 분석모형은 아래와 같다.

$$(1) \quad socx_total_{nt} = \beta_1 pol1_{nt} + \beta_2 pol2_{nt} + \beta_3 socx_total_{nt-3} + \sum_{i=4}^j \beta_i Z_{nt} + \epsilon_{nt} \quad (2)$$

$$socx_working_{nt} = \beta_1 pol1_{nt} + \beta_2 pol2_{nt} + \beta_3 socx_working_{nt-3} + \sum_{i=4}^j \beta_i Z_{nt} + \epsilon_{nt}$$

모형 (1)에서 $socx_total_{nt}$ 은 t 시점에서 n 국의 공공복지 지출 규모(9개 영역)를 GDP 대비로 측정한 복지국가의 발전정도를 나타내는 변수이다. 한편, $pol1_{nt}$ 은 t 시점에서 n 국의 정치적 민주주의 발전정도를 프리덤 하우스(Freedom House)에서 측정한 정치자유지수(political right index)로 측정한 변수로 값이 클수록 정치적 민주주의의 발전이 지체되어 있음을 의미한다. 그러므로 경험적 분석의 결과, 이 변수의 회귀계수가 음(-)의 값을 가진다면, 앞에서 제시한 이론모형에 따른 가설 1은 경험적으로 지지되는 것이다. 한편, $pol2_{nt}$ 은 선거제도가 가진 비례성의 정도를 측정한 변수로, 값이 클수록 선거규칙은 순수한 비례대표제에 가까움을 의미한다. 그러므로 경험적 분석에서 이 변수의 회귀계수가 양(+)의 값을 가진다면, 가설 2는 경험적으로 지지된다고 할 수 있다. 한편, PCSE 결합시계열 회귀분석에서는 자기상관의 문제와 관련하여 시차 종속변수를 통제변수로 투입하는데(Beck and Katz, 1995), 여기에서는 3년의 시차를 가진 종속변수 $socx_total_{nt-3}$ 값을 사용한다.

모형 (2)는 t 시점에서 n 국의 공공복지 지출 규모를 노동인구를 대상으로 하는 4개 영역의 프로그램을 통해 측정한 $socx_working_{nt}$ 변수를 종속변수로 사용했다는 점을 제외하면 모형 (1)과 같다. 모형 (1)과 모형 (2) 모두에서 Z_{nt} 는 통제변수들이며, ϵ_{nt} 는 오차항이다.

3. 분석결과

결합시계열 회귀분석의 결과를 살펴보기 전에 먼저 <표 6-1>은 분석에 투입한 변수들의 기술통계치들을 제시한 것이다.

〈표 6-1〉 분석에 투입한 변수들의 특성

| 측정변수 | 조작적 정의 | 사례수 | 평균값 | 표준편차 |
|--------------------------------|--|-----|-------|-------|
| <i>socr_total</i> | GDP 대비 9개 영역 공공사회지출(%) | 242 | 20.61 | 6.36 |
| <i>socr_workin_i</i> | GDP 대비 4개 영역 공공사회지출(%) | 242 | 9.55 | 3.01 |
| <i>pol1</i> | 프리덤 하우스가 측정한 7점 척도의 정치자유지수(PRI)를 1981년부터 누적인 값. 점수가 높을수록 정치적 민주주의 발전이 제약됨을 의미함 | 242 | 13.33 | 8.82 |
| <i>pol2</i> | ‘전체의석수/(소선거구 선출 의석수+1)’로 선거구의 크기를 측정. 값이 클수록 선거규칙이 순수한 비례대표제에 가까움 | 242 | 14.89 | 35.22 |
| $\ln(p50/p10)$ | 50분위에 해당하는 근로소득과 10분위에 해당하는 근로소득 사이의 비율을 구하여 대수로 나타냄 | 242 | 0.503 | 0.144 |
| <i>cgdp_r</i> | 1인당 실질 경제성장률(%) | 242 | 4.71 | 2.76 |
| <i>stun_r</i> | 경제활동인구 중 실업자가 차지하는 비중(%) | 242 | 7.12 | 2.93 |
| <i>oldratio</i> | 전체 인구 중 65세 이상의 사람이 차지하는 비중(%) | 242 | 13.61 | 2.50 |
| <i>ltcabcum</i> | 여당의 각료 중에서 진보 정당 각료가 차지하는 비중을 1946년부터 누적인 값 | 242 | 12.55 | 10.79 |

이제 분석결과를 보자. <표 6-2>는 복지국가 발전에 대한 정치체도의 효과를 살펴보기 위해 16개의 OECD 국가들에 대한 결합시계열 회귀분석 결과이다. 우선, GDP 대비 9개 영역 공공 사회지출비를 종속변수로 한 PCSE 결합시계열 회귀분석의 결과를 보면, 정치적 민주주의의 발전정도를 나타내는 *pol1* 변수와 선거규칙을 나타내는 *pol2* 변수가 모두 통계적으로 유의미함을 확인할 수 있다. 보다 구체적으로 보자. 우선 정치적 민주주의의 발전이 제약될수록 9개 영역의 공공사회지출비 규모로 측정한 복지국가 발전정도는 낮음을 알 수 있다. 또한 선거규칙이 순수한 비례대표제에 가까울수록 복지국가의 발전정도는 높음을 알 수 있다. 이러한 결과는 GDP 대비 4개 영역의 공공사회지출비를 종속변수로 할 경우에도 동일한 것으로 나타났다. 이 경우에도, 정치적 민주주의의 발전이 제약될수록 복지국가의 발전정도는 낮으며, 선거규칙이 순수한 비례대표제에 가까울수록 복지국가의 발전정도는 높다.

〈표 6-2〉 복지국가 발전에 대한 정치제도의 효과; 16개 OECD 국가에 대한 결합시계열 회귀분석

| | 복지국가의 발전정도 | | | |
|---|-------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| | <i>socx_total</i> | | <i>socx_working</i> | |
| | 계수 | 수정된 표준오차(PCSE) | 계수 | 수정된 표준오차(PCSE) |
| <i>pol1</i> | - .057 | .021** | - .031 | .013* |
| <i>pol2</i> | .013 | .005* | .006 | .003* |
| $\ln(p50/p10)$ | -3.350 | .998** | -1.322 | .620* |
| <i>cgdp_r</i> | - .145 | .040** | - .087 | .024** |
| <i>stun_r</i> | .377 | .074** | .203 | .044** |
| <i>oldratio</i> | .344 | .102** | .067 | .052 |
| <i>ltcabcum</i> | .076 | .020** | .053 | .013** |
| <i>socx_total</i> _{<i>t</i>-3} | .554 | .068** | .529 | .076** |
| <i>constant</i> | 4.062 | 1.587* | 2.990 | .979** |
| 사례수 | 242 | | 242 | |
| R2 | 0.91 | | 0.85 | |
| Wald-Chi2 | 793.3** | | 432.6** | |

** p < .01 * p < .05

모형에 투입한 통제변수들 또한 복지국가의 발전에 대해 선행연구들에서 나타난 경험적 분석 결과와 같은 효과를 가지는 것으로 나타났다. 우선 근로소득의 분산정도 $\ln(p50/p10)$ 는 복지국가의 발전에 부정적인 효과를 가지는 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과는 복지국가의 재분배 기능을 강조하는 Meltzer와 Richard(1981)의 가설보다는 위험분산 기능에 초점을 둔 Moene와 Wallerstein(2001)의 가설을 지지한다. 한편, 실업률 *stun_r*과 노인인구의 비중 *oldratio*, 진보 정당의 지배력 *ltcabcum*은 복지국가의 발전에 정(+)의 효과를 산출하는 반면, 1인당 실질 경제성장률 *cgdp_r*은 부(-)의 효과를 산출하는 것으로 나타났다.

제3절 소결

6장에서는 복지국가의 사회적 지속가능성과 재정적 지속가능성은 결국 정치제도를 통해 조화될 수 있다는 가정에 기초하여, 복지국가의 발전에 대한 정치제도의 효과를 이론모형과 경험적 분석을 통해 살펴보았다. 사회성원들이 복지국가의 수준에 대한 집합적 선택과정에 직접적으로 참여하는 정치제도, 즉 직접 민주주의의 단순

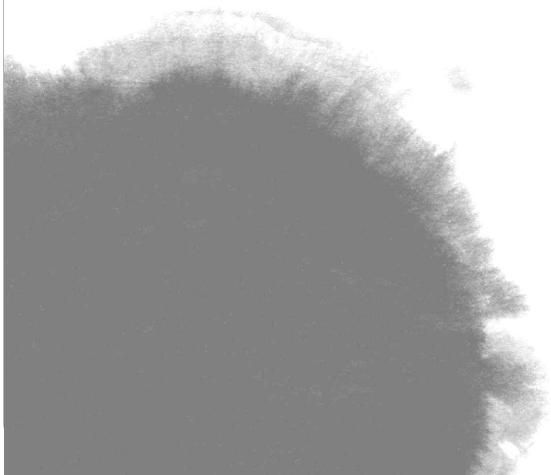
다수결 원칙이 적용되는 정치제도에서는 중위투표자의 복지국가 선호가 집합적 선택의 해(解)로 채택될 수 있다. 하지만, 현실에서는 사회성원들이 직접 단순 다수결 원칙에 의해 복지국가를 집합적으로 선택하지는 않는다. 6장에서는 이러한 점에 주목하여 정치제도의 차이가 복지국가의 발전에 미치는 효과를 살펴보기 위해 민주주의 정치의 발전 정도와 선거규칙의 특성에 따라 정치제도를 세 가지로 유형화하였다. 그를 통해 사회성원들의 복지국가 선호가 같을지라도 정치제도에 따라 집합적으로 결정되는 복지국가의 수준은 상이할 수 있음을 이론모형으로 제시했다. 16개 국가들에 대한 경험적 분석 결과는 사회성원들의 복지국가 선호를 집합적으로 모으는 정치제도와 복지국가 발전 사이에는 밀접한 관계가 존재함을 보여준다. 정치적 민주주의의 발전이 낙후될수록 복지국가의 발전 정도는 낮았으며, 선거규칙이 순수한 비례대표제에 가까울수록 복지국가의 발전정도는 높았다. 정치제도는 사회성원들의 복지국가 선호와 실제 복지국가의 발전 사이에 존재하는 관계-그것이 상호보완성이든, 불일치든, 혹은 예외이든-를 만들어낸다는 것이다. 복지국가의 지속가능성 문제를 검토함에 있어, 집합적 의사결정 과정에 대한 사회성원들의 참여 문제, 그것의 규범적 틀인 헌법과 제도적 틀인 정치제도의 문제에 대해 주목할 필요성은 여기에 있다.

제3부 주요국의 사례 연구

07

K
I
H
A
S
A

스웨덴



제7장 스웨덴

이 연구는 스웨덴의 사회복지모델의 형성 및 변화 과정과 최근 진행되고 있는 논의들을 중심으로 한국적 복지제도의 구축과 이론적 접근을 용이하게 하기 위한 목적을 두고 있다. 스웨덴의 1930-40년대 초기 복지국가모형의 개발, 1950-1970년대까지의 복지제도의 완성, 1980년대 이후 1990년대까지의 국제환경의 변화에 따른 적응 과정, 그리고 최근 2000년대 이후 복지제도의 개혁과정을 살펴보고, 스웨덴 복지제도의 이론적 틀을 제공한 정치사상적 배경, 복지제도의 틀을 형성하는데 미친 제 영향들, 그리고 정치적 배경 및 각 정당들의 시각과 1976년 및 1991년 경험한 정권변화에 따른 정책변화, 그리고 국민들의 복지제도에 관한 시각과 정당정책에 대한 평가 등을 비교해 보면서 스웨덴의 복지제도 형성과 변화에 영향을 미치는 제 변수들을 검토해 보고자 한다. 이를 통해 스웨덴의 복지제도 미래 방향성에 관한 전반적 검토와 어떠한 변화의 압력과 변수들이 영향을 미칠 것인지, 그리고 어떤 방향으로 나아갈 것인지를 다른 북유럽 국가와의 연관성과 함께 검토해 보고자 한다.

이 연구는 주로 1차 문헌자료와 다양한 통계자료, 그리고 정부자료 등을 바탕으로 한다. 스웨덴의 복지정책의 변화에 대한 연구는 국가정책 차원에서 다양한 연구가 진행되었기 때문에 이에 대한 폭넓고 다양한 문헌들이 산재해 있다. 이를 체계적으로 취합해 분석하고, 이 글의 목적에 부합된 내용을 중심으로 스웨덴의 복지제도의 다양한 변화과정과 정당들의 인식, 그리고 국민들의 복지제도에 관한 인식 등을 다양한 통계자료 및 설문조사 연구결과물을 중심으로 분석을 시도한다.

최근의 논의는 북유럽 각국의 복지에 대한 통계자료와 정부보고서 등을 중심으로 분석해 비교하고, 에스핑-앤더슨의 북유럽모델(The Scandinavian Model 혹은 The

Nordic Model) 이라고 정의되고 있는 복지모델의 미래는 어떻게 전개될 것인지, 대내외 환경의 변화에 따른 국민적 시각의 변화, 그리고 노령사회와 저출산, 고실업률의 상황 속에서 어떤 정책적 선택이 가능할지에 대한 논의를 위해 다양한 국제저널, 국내저널 및 단행출판물을 중심으로 진행하기로 한다. 마지막으로 스웨덴 각 정당들의 복지제도 입안자들과의 인터뷰를 통한 미래 복지제도에 대한 시각, 해결책, 접근법을 취합해 논의를 진행할 계획에 있다.

스웨덴 복지제도의 구축은 사민당의 역사라고 할 수 있을 만큼 사민당의 주도하에 이루어진 사회공학(Social engineering) 이론에 기반을 두고 있다(Childs 1936, 1980; Clement and Mahon 1994; Einhorn and Logue 1989; Karvonen and Sundberg 1991; Shalev 1983; Lane 1991:1-8). 스웨덴 복지제도의 틀을 이해하기 위해서는 사민당의 정치적 기반과 사회경제적 패러다임을 들여다 볼 필요가 있다. 먼저 스웨덴 복지제도의 근간을 이루는 “국민의 집(Folkhemmet; The People’s Home)” 개념을 중심으로 복지제도의 사회공학적 측면을 살펴보기로 한다.

제1 절 국민의 집 논의와 스웨덴 복지제도의 발전과 변화

국민의 집(The Peoples’ Home)의 표현은 1928년 사회민주당 당 회의에서 밝힌 한손(Per-Albin Hansson)에 의해 최초로 사용되기 시작한 이후, 스웨덴 복지제도의 대표적 개념이 되었다. 국가는 곧 국민의 집과 같은 역할을 통해 노동자를 포함한 포괄적 사회적 약자를 국가가 보호해 가정의 다양한 삶의 조건과 관계없이 일정수준의 보장된 삶의 질과 평등적 사회적 권리가 있다는 선언이기도 하다. 즉 스웨덴의 국민의 집 논의에서 제시되고 있는 평등적 개념과 보편적 복지를 통한 인간 삶의 구현은 존 롤스의 평등론과 유사하다(Rawls 1971; Freeman 2007). 이 같은 평등적 개념에 1930년대에 본격적으로 도입되기 시작한 국민의 집에 대한 논의는 스웨덴 사민당의 사상적 기반에서 출발을 했지만 사회복지제도의 구상에서부터 현재에 이르기까지 스웨덴 복지제도 혹은 정치경제이념으로 자리 잡아왔다(Esping-Andersen 1992).

1920년대 이전에도 이미 국민연금제(1913)와 8시간 노동제(1919) 등이 도입되기

도 했으나 1932년 단독정권을 수립한 사민당이 대공황 시기 개인적 파산과 노동시장에서의 퇴출로 인해 발생한 사회적 약자의 보호를 위한 공공부조의 일환으로 사회정책적 논의가 본격적으로 시작되었다. 높은 실업률 해결을 위해 케인즈의 유효수요 창출의 원칙에 입각한 국가의 적극적 개입과 공공사업을 통한 일자리 창출은 중요한 경제정책수단이 되었으며, 대공황기에 일자리를 찾지 못하고 극빈생활을 하던 노동자들의 피폐한 삶을 국가가 가정처럼 보호해 주고 따스한 보금자리를 제공해 주어야 한다는 인식에서 국민의 집은 매우 매력적인 대안이 되었다 (Karlsson, 2001).

그러나 국민의 집에 기초한 복지제도의 시행초기인 1940년대까지만 해도 노동자의 실업문제, 산업재해, 임산부 보호 등 노동시장에서 초래된 사회적 문제해결을 위해 산업노동자, 특히 여성의 후생복지와 근로조건의 개선에 초점을 맞춘 선택적 복지 차원이었다면, 1950년대 들어서 부터는 점차 국민 전체의 삶의 질 향상을 위한 보편적 복지로 전환되었다는 점에서 차이가 있다.

아래 표에서 보는 바와 같이 스웨덴 국민의 집 건설을 통한 복지제도의 황금기는 1960년대와 70년대라고 할 수 있다. 1940년대와 50년대를 거치면서 아동수당지급(1947), 추가연금실시(1959) 등 사회그늘과 경제사각지대의 가정 및 연금생활자의 구제에 그쳤다면, 1960년대와 70년대에 이르러서는 마샬(T. H. Marshall, 1950 & 1964)의 사회적 권리와 민주주의 완성이라는 주장에 부합되는 에르란데르 수상의 '만인의, 만인에 의한, 만인을 위한 강한 사회(of all, by all and for all)' 구호아래 시작된 주택100만호 건설은 따뜻한 물, 수세식 화장실, 현대적 부엌을 갖춘 아파트는 Volvo 자동차와 함께 1960년대의 스웨덴 보통 국민의 일반적 삶의 질을 획기적으로 개선하는 동시에 사회의 역동적 변화를 가져오게 하는 촉매제가 되었다 (Erixon 1998).

사민당의 집권이 1932년 이후 30년 이상 지속적으로 유지되면서 60년대 사민당의 정책은 곧 평등을 통한 민주주의 완성, 경제발전과 부의 분배를 통한 고른 삶의 질의 제공, 완전고용을 위한 적극적 노동정책, 그리고 기회의 균등을 위해 필수적인 무상 교육정책 등 사회경제(Socio-economic) 및 정치경제(Political economy)모형을 모두 망라하고 있다는 점에서 의의가 있다.

1969년 에르란데르의 뒤를 이은 팔메 수상은 연대와 평등(Solidarity and

equality)을 근간으로 한 국민의 집 건설을 통해 소외되었던 여성의 적극적 보상과 사회주류로서의 편입을 위해 가정으로부터의 해방을 선언하는 등 출산유급휴가제도 입(1972), 국민치과보험제(1973), 5주휴가제(1973), 부모보험제(1974) 등 적극적인 가정정책과 여성정책, 그리고 국민의 삶의 질 향상을 위한 포괄적 복지제도가 완성된 시기라 할 수 있다.

이 시기를 거치면서 국민의 삶의 질은 세계 최상위 그룹으로 성장하게 되었으며 세계 최고의 세율을 바탕으로 한 국가의 적극적 개입을 통한 스웨덴의 보편적 복지는 노르딕모델 혹은 스웨덴 모델의 전형으로 인식되기 시작했다(Esping-Andersen 1991 & 1992). 사민당의 장기집권기간인 1932년에서 76년까지 44년 동안 스웨덴 복지모델의 완성되었음에도 불구하고, 1976년 집권한 팔딘(Thorbjörn Fälldin) 우익 정권도 사회복지제도의 지속적 유지와 완전고용을 위한 정책을 그대로 유지함으로써 국민의 집이라는 사민당 프로젝트는 국가프로젝트, 혹은 국가브랜드로 격상되었다(Therborn 1987).

〈표 7-1〉 국민의 집 구축과정과 스웨덴 복지정책의 변화

| 시기 | 주요 정책 | 특징 |
|------------------|---|--|
| 1910 -20년대 | · 국민연금제(Folkpension, 1913) · 8시간 근무제 (1919) | · 사민당의 제1당 등극 이후 사회정책의 개발. 특히1920년대 한손의 국민의 집 개념도입 (1928) · 정의, 시민정신, 배려정신, 연대의식의 포괄적 개념으로 사용. |
| 1930년대 | · 실업보험지원정책 (1934) · 임산부보호정책(1937) · 2주일 법정휴가제(1938) | · 한손의 선거전략과 사회복지 정책으로서의 선택, 실업자, 임산부, 노동자의 후생복지에 초점 |
| 1940년대 | · 아동수당지급(1947) | · 2차 대전 전후의 사민당 주택, 보건, 가족정책을 포함한 포괄적 복지정책의 전략 |
| 1950년대 | · 3주휴가제(1951) · 추가국민연금제(1959, ATP) | · 에르란데르 수상의 강한 사회 (Strong Society)를 통한 국민의 집 건설로 대체됨 |
| 1960 -70년대 | · 4주휴가제 (1963) · 9년 의무교육제(1966) · 아동가정 주택보조비(1968) · 100만호 주택건설(1965-75) · 주당40시간-주5일 근무제(1971) · 출산유급 휴가제(1972) · 국민치과 보험제(1973) · 5주휴가법(1973) · 부모보험제(1974, Parental Insurance) | · 팔메의 등장과 연대와 평등에 기초한 국민의 집 건설추진 · 여성과 소수자의 권리증대를 위한 국가의 적극적인 역할 · 전 국민의 삶의 질 향상을 위한 포괄적, 보편적 복지제도의 완성 · 고세금-고혜택을 바탕으로 한 스웨덴 모델(The Swedish Model)을 바탕으로 함. |
| 1980 -90년대 | · 녹색 및 환경정책 · 우체국민영화 · 통신민영화 · 의료경쟁제 도입 · 국제연대를 위한 국민의 집 대외원조정책 | · 국가재정적자의 문제와 복지병 혹은 모럴헤저드 문제의 등장 · 녹색국민의 집 (페손) · 대내적으로는 일시적 국가역할의 후퇴 · 대외적으로는 국제적 책임연대를 통한 제3세계의 국민의 집 건설 원조 |
| 2000 년대 이후 | · 다문화정책 · 포괄정당(Catch-all-party)화의 복지경쟁 · 우익정권의 당근과 채찍정책 · 의료보건 민영화 · 약국민영화 · 제3의 길(The Third Way)에 따른 복지제도의 개조 | · 국가역할의 축소 및 구조조정 · 민영화를 통한 경쟁도입 · 고착화된 소외계층의 사회적 책임과 생산참여 강조 · 2006년, 2010년 선거에서 패한 사민당의 당면과제: 2000년대의 국민의 집을 어떻게 지을 것인가? · 무지개 집의 개념도입 (다문화시대의 사회적 사회계층의 등장과 소외) |

자료: 다양한 자료에서 취합된 스웨덴 복지정치사 정리.

그러나 1960-70년대의 복지제도는 너무도 짧은 전성기를 누리게 된다. 70년대 들어 중동전쟁과 이란의 혁명으로 인해 두 번에 걸쳐 촉발된 유가파동 (1973년 1차, 1979년 2차)과 80년대 중반의 자본자유화를 통한 버블경제의 여파로 스웨덴의

경제성장이 둔화되면서 부동산 가격이 폭락, 물가의 폭등, 그리고 기업의 파산 등으로 이어졌다. 수출경쟁력 확보를 위해 1982년 16%의 스웨덴 화폐 평가 절하를 단행했으나 사회보장제도의 확장으로 인한 기업의 복지제도의 부담은 축소되지 않았다. 1950-60년대의 세계경제성장과 스웨덴 경제의 팽창에 따라 노동시장의 안정과 완전고용을 바탕으로 한 고세율-고혜택에 기반을 둔 사회복지제도의 과중한 비용부담이 경제에 부담이 되어 재정적자와 기업의 파산, 산업노동자의 대규모 실업 등의 확대로 이어지면서 사민당의 선거패배(1991)를 초래했다. 결과적으로 복지제도의 근간을 이루는 공공부문에 대한 구조조정의 필요성이 대두되기 시작했고 우익정권의 등장에 따른 정치적 상황의 변화, 세계경제 자유화에 따른 스웨덴 경제의 영향 등에 따라 스웨덴 복지모델의 지속성에 대한 의문이 제기되었다(Carlsson, 1988: 70쪽 Benner 1997).

1994년 정권 탈환에 성공한 사민당의 가장 큰 부담은 무엇보다도 재정적자 축소를 위한 공공부문의 대량해고, 통폐합 등의 신자유주의적 정책을 고수할 수밖에 없게 되었다는 점으로 비춰볼 때, 스웨덴의 복지제도가 외부충격과 내부의 변화에 얼마나 취약한지를 잘 대변해 준다고 하겠다(Persson 1997; Carlsson 2003 172-178; Feldt 1991: 2장 Glyn 2003). 즉 스웨덴의 경제가 무역 및 수출에 전적으로 의존해 있기 때문에 국제경제의 변화에 취약하게 노출되어 세계화에 따른 자본의 자유화, 그리고 초자본주의의 폐해에 따른 자본시장의 몰락 등 외부 충격에 쉽게 영향을 받는다는 점이 두드러진다.

이와 함께 병가율의 증가, 사회보조금의 지나친 의존 및 남용, 장기휴직을 통한 조기퇴직의 증가 등 국민들의 모럴해저드도 부각되기 시작하면서 그 여파로 산업생산성 전체에 영향을 미치고, 경제성장과 완전고용에 바탕을 둔 세금운용과 사회복지기금의 확보라는 사회경제모델이 국가의 대량적자를 부채질 하는 형국으로 진행되면서 스웨덴 모델의 수정이 불가피해진 상황으로 전개되었다. 복지국가 모델 헤저드는 국가세금의 비효율적 사용도 문제이지만 국민의 복지에 대한 의존성이 지나치게 되면 결국 민주사회의 관용, 이해심, 시민정신 등도 함께 저하되어 심각한 민주주의 불신현상이 발생할 수 있다는 점에 심각성이 있다. 모럴해저드와 경제와의 관계는 Hall & Hartman(2009), Khan & Rehnberg(2009), Skogman Thoursie(2004),

Johansson & Palme(2005), 그리고 모럴헤저드와 민주주의의 위기에 관해서는 Rothstein(2001, 2005) 등을 참조 하길 바란다.

실업수당과 병가수당이 병가일수 증가율과 복지의존도를 연구한 라손(Laura Larsson)은 실업수당이 끝나는 시기에 다시 병가일수가 높아져 실업수당과 병가수당의 상관관계가 매우 높으며, 복지의존의 함정에 한번 빠지면 그만큼 빠져 나오기가 쉽지 않아 노동시장에 재진입하는데 걸림돌이 되고 장기실업자의 굴레에 빠지게 된다는 경종을 울려주고 있다(Larsson 2002).

따라서 신자유주의적 무역질서와 자본자유화에 따른 국제경제의 환경변화와 대내적 도전요소는 1980년대까지 확장일로에 있었던 스웨덴의 복지제도가 1990년대를 거치면서 현실적으로 안정적 재원확보를 통한 지속적 복지제도의 유지에 대한 회의와 함께 중장기적 현실화에 대한 압력이 가중되었다(Glyn 2003). 1996년 보건의료 개혁을 통한 의사 및 간호사, 간호보조사의 대대적 구조조정, 학교통폐합을 통한 교육지출비 축소, 지방공공조직 축소 및 지방교부금의 삭감, 그리고 1999년 연금개혁을 통한 국가부담금의 축소 등 스웨덴 복지의 중장기적 틀을 새롭게 구축하면서 국가의 역할과 기능을 축소하고, 개인의 책임성 강조, 복지기금의 기여제 등을 도입하면서 복지소비자의 본인부담금의 증가와 복지서비스 공급자간의 경쟁적 요소를 도입하여 신자유주의적 개혁을 추진해 왔다(Persson 1997; Karen 2001; Bonoli and Palier 2001).

2000년대 사민당의 노동시장정책의 실패에 따른 장기실업자의 양산과 기초의료기관과 대형병원체제로 이루어진 보건의료제의 비효율성 즉, 수술대기 시간의 확대, 의사일인당 환자수 감소 스웨덴 의료기관의 비효율성의 문제점은 Renstig, et al (2003)의 글에 잘 나타나 있으며 특히 스웨덴이 세계비교연구에서 나타난 의사일인당 환자진료수에 있어 일본(8421명), 영국(3143명), 미국(2192명), 덴마크(2069명), 독일(1857명), 노르웨이(1583명), 핀란드(1400명)에 비해 현저히 떨어지는 903명을 기록하고 있고, 이는 OECD 평균인 2167명에 훨씬 못미치는 수준이기 때문에 Renstig 등은 의료의 구조개혁없이 의료서비스의 경쟁력이 떨어지고 비용은 기하급수적으로 증가할 것이라는 주장을 제기하고 있다. 그러나 2006-2010년 기간동안 집권한 라인펠트(Fredrik Reinfeldt) 정권의 처방은 광역 지방자치단체인 란스팅이

운용하는 대형병원 위주로 의료서비스가 이루어지기 때문에 발생한다고 보고 병원의 경쟁체제 도입과 민영화를 통해 해결하고자 시도하였다. 2010년 선거에서 재집권한 우익정권 하에서 앞으로 병원개혁이 더욱 진행될 것으로 예상된다. 등의 복지제도 효율성의 문제점과 함께, 미국 서브프라임 모기지사태 이후 전개된 국제경제의 쓰나미 현상은 스웨덴경제와 복지제도 유지에 또 따른 위기로 다가오면서, 2006년 정권교체의 실마리를 제공하는 단서가 되었고 2000년대의 도전 하에서 스웨덴 국민의 집을 어떻게 유지보수 할 수 있을 것인가에 대한 논의(Fries 2010; Klitgaard 2007)의 기폭제가 되었으며 제3의 길에 대한 유의성 논쟁, 즉 신자유주의적 경쟁 요소와 신제도주의적 관점에서 제도의 효율화, 개인의 적극적 역할과 책임의 증대에 관심이 증폭되기 시작했다.

2000년대의 또 다른 특징으로 스웨덴을 포함한 북유럽모델이 국제경제위기를 거치면서 새로운 조명을 받기 시작했다는 사실이다. 불요불급한 국가의 개입은 위기에 처한 금융부문 및 기타 산업의 구조개혁에 긍정적으로 작용하는 것은 물론, 국민의 삶이 사회안전망을 통해 안정성을 확보하고 있는 국가가 경제적 위기상황을 쉽게 극복하고, 경제의 활력을 높일 수 있으며, 국민의 정신적, 육체적 건강성을 보장하기 때문에 사회위기를 가장 잘 극복할 수 있는 모델로 주목을 받고 있다(Huber and Stehpnes 2001; Hall 2009; Derek 2010).

이 같은 북유럽모델, 특히 스웨덴 모델의 강한 위기저항력은 우익정권 하에서도 보편적 복지제도의 큰 틀은 수술하지 않고 누수나 비효율적인 부분만 보수하는 정도에 그치고 있기 때문에, 큰 틀에서 복지제도의 골격은 그대로 유지하면서 복지제도의 비효율성 즉, 모럴 헤저드를 제거하고 건강한 복지, 개인의 책임과 적극적 기여를 전제로 한 복지제도를 유지하기 위한 정책으로 일관하고 있다. 스웨덴 국민의 집에 대한 논의는 아직까지도 현재진행형인 셈이며, 앞으로 고령화, 저출산의 내적 문제와 세계화에 따른 외적 도전을 어떻게 극복하면서 복지제도의 재원을 확보할 것인가를 놓고 선거를 통한 국민적 동의절차과정을 거쳐 어떻게 변화시켜 나갈 것인가에 대한 관심이 집중되어 있다(Benner & Vad 2000).

지금까지 스웨덴 복지제도의 기본개념으로 사용되고 있는 국민의 집을 중심으로 복지제도의 내용과 시대적 요구에 따른 변화를 살펴보았다. 그렇다면 다양한 복지포

로그래와 사회보장의 내용을 담고 있는 스웨덴 복지제도가 30년대 이후 최근까지 발전되고 변화되어 오면서 나타난 특징적 요소는 무엇일까? 즉 흔히 말하는 스웨덴 모델의 특징은 무엇이고, 어떤 특정 요소를 담고 있는지에 대한 파악이 필요하리라 본다. 이는 스웨덴 모델이 정치 및 경제, 사회적 상황과 구조가 상이한 국가들에 어떤 함의의 뜻이 있는지 검토해 보는데 필요할 것으로 보인다. 따라서 다음의 절에서는 스웨덴 복지제도를 구성하는 몇 가지 특징적 요소를 검토해 보기로 한다.

제2절 스웨덴 복지제도의 특징

스웨덴의 복지제도는 단순히 사회 정책적 측면만을 강조하는 정치경제모델에 그치지 않고 교육, 사회, 경제, 주택, 지방분권을 통한 복지서비스 제공, 노조와 사민당의 유기적인 공조체제를 바탕으로 한 정치모델 등 다양한 특징을 가지고 있다. 이를 몇 가지 특징으로 모아 정리해 보기로 한다.

1. 고세율-고복지의 보편적 복지국가

스웨덴의 복지제도는 잘 알려진 바와 같이 보편적 복지에 바탕을 둔다. 이는 에스핑-앤더슨의 복지국가체제(Welfare State Regime) 모델인 자유주의적, 시장경제 중심적인 앵글로-색슨 모델(Anglo-saxon Model), 가족책임을 중시하는 유럽대륙모델(Continental Model) 그리고 보편복지의 사민주의적 모델(Social Democratic Model) 중 하나를 차지한다(Esping-Andersen 1990; Bergqvist et al 1999:4쪽 Rothstein 1996, 2001). 이 복지제도의 특징은 전국민을 사회보장의 대상으로 복지비용이 지출되기 때문에 재원이 많이 소요된다는 점이다.

보편적 복지의 기본적 원리는 사회적 격차를 세금을 통해 골고루 다시 분배해 주면 세금 징수이전에 발생한 사회적 격차가 현저하게 줄어드는 결과를 낳는다. 아래의 표가 보편적 복지의 기본적 원리와 분배정책의 효과를 잘 설명해 주고 있다.

〈표 7-2〉 보편적 복지국가의 분배정책과 사회적 격차감소의 효과

| 그룹 | 평균수입 | 세금 (40%) | 재분배 | 재분배 후 최종수입 |
|------------------|------|----------|------------|---------------|
| A (20%) | 1000 | 400 | 240 | 840 |
| B (20%) | 800 | 320 | 240 | 720 |
| C (20%) | 600 | 240 | 240 | 600 |
| D (20%) | 400 | 160 | 240 | 480 |
| E (20%) | 200 | 80 | 240 | 360 |
| A와 E 그룹의 수입격차 | 1/5 | 1200 | 1200/5=240 | 1/2,33 |

자료: Rothstein 1994:179쪽.

위의 표에서 보여주고 있는 것처럼, 사회 각 계층이 골고루 20퍼센트씩 분포되어 있는 사회에서 최고소득층(1000단위)과 최저소득층(200단위)간의 격차를 동일한 세금(40%)을 부과해 징수된 전체 1200단위를 다시 동일하게 재분배하기 위해 사회 5단위로 나눈 값을 나눠준 뒤 두 계층간의 수입격차를 측정해 보면 최초의 1/5에서 1/2, 33으로 줄어드는 것을 확인할 수 있다. 현실 정치에서는 재분배는 현금이 아닌 전국민에게 혜택이 골고루 분배되는 의료보험, 보건, 아동 및 유아복지, 노인복지, 학교교육, 각종 보조금 등의 형식으로 이루어진다.

실질적 보편적 복지국가는 누진세를 통해 저소득층에게는 기본공제액만을 부담하게 하지만, 고소득층일수록 세율이 높아져 더 많은 세금을 부담하게 하는 방법을 사용하고 있다. 일괄적으로 부담하게 하는 세제로는 법인세, 각종 간접세, 그리고 부가가치세 등을 들 수 있다.

스웨덴의 보편적 복지에 소요되는 재원을 충당하기 위한 방법으로 개인 및 기업의 소득세(Income Tax) 특히 누진적 개인소득세를 적용하여, 수입이 높은 사람들에게 고액의 세금을 부담시키는 고부담-고혜택의 틀을 유지하고 있다. 저소득층에게는 일괄적으로 지방세만 징수하지만 고소득층에게는 국세를 2단계에 걸쳐 징수하며 소득이 높을수록 세율이 급속도로 증가한다. 아래 표에서 보듯이 연봉이 300,000크로네 이하의 근로자에게는 31퍼센트의 지방세만 징수하지만, 연봉이 1000만 크로네 이상의 봉급자에게는 지방세와 국세포함 54.9퍼센트를 세금을 부담하게 한다. 2단계로 되어있는 국세는 아래 <표 7-4>의 기준에 따라 징수한다. 따라서 국세는 복지제

도의 재분배 효과를 통해 빈부격차를 줄이고 전반적 국민의 삶의 질을 향상시키는 중요한 재원으로 활용되고 있다.

〈표 7-3〉 2010년 기준 소득세 적용에 따른 세액 및 총임금대비 세율

| 총임금 | 지방세 평균31% | 국세20% | 국세5% | 총임금대비세율 |
|------------|-----------|-----------|---------|---------|
| 300,000 | 93,000 | | | 31.0% |
| 500,000 | 155,000 | 25,580 | | 36.1% |
| 800,000 | 248,000 | 85,580 | 13,365 | 43.0% |
| 1,000,000 | 310,000 | 150,400 | 23,364 | 48.3% |
| 10,000,000 | 3,100,000 | 1,925,580 | 473,000 | 54.9% |

자료: Swedish Tax Office

〈표 7-4〉 소득세제 개편 추이 (2006-2010)

| 구분 | 하위 (1차 상한선) | 상위 (2차 상한선) |
|------|----------------|----------------|
| 2006 | 306,200 | 461,900 |
| 2007 | 316,700 | 476,700 |
| 2008 | 328,800 | 495,000 |
| 2009 | 367,600 | 526,200 |
| 2010 | 372,100 | 532,700 |

주: 1차상한 연봉기준 372,000 (월급여 31,000크로네), 2차상한 연봉기준532,700 (월급여 44,391크로네). 상세한 상한제 기준 표는 표3 참조

자료: Swedish Tax Office

이와 함께 기업의 법인세와는 별도로 고용주세 혹은 사회보장세(Employer’s Tax)를 적용하여 피고용인의 연금(Pension), 건강보험료(Health Insurance), 부모보험료(Parental Insurance), 산업재해보험(Accident and Disaster Insurance), 노동시장기금(Labor Market Fund) 즉 구조조정 준비금 혹은 실업세 등을 부담한다. 2007년부터 2010년까지 책정된 최근 4년 동안 고용세의 사용처를 보면, 가장 높은 비율인 10.21퍼센트가 퇴직연금으로 쓰이고, 2008년까지 건강보험료가 두 번째로 높은 항목이었으나 우익정권의 등장과 함께 건강보험료의 심사기준의 강화와 재활프로그램의 강화 등으로 절약된 부분만큼 인하를 해 일반보급세로 돌려 국가가 일반세로 활용하고 있다.

〈표 7-5〉 스웨덴 고용세의 배분 (2007-2010)

(단위: %)

| 용도 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|
| 퇴직연금 | 10.21 | 10.21 | 10.21 | 10.21 |
| 사망시 가족승계연금비용1 | 1.70 | 1.70 | 1.70 | 1.70 |
| 건강보험료 | 8.78 | 7.71 | 6.71 | 5.95 |
| 부모보험료2 | 2.20 | 2.20 | 2.20 | 2.20 |
| 산업재해보험 | 0.68 | 0.68 | 0.68 | 0.68 |
| 노동시장기금 | 4.45 | 2.43 | 2.43 | 4.65 |
| 일반보급세 | 4.40 | 7.49 | 7.49 | 6.03 |
| 합계 | 32.42 | 32.42 | 31.42 | 31.42 |

주: 1. 사망 시 가족이 승계하는 연금은 승계연금법에 따라 시행된다. 함께 살았던 부인이나 남편의 경우 재혼을 하지 않을 시 사망시점까지 승계연금을 받게 되어 있다. 스웨덴의 경우 법적 혼인부부 이외에도 동거증명서를 제출한 마지막 동거파트너가 연금을 승계하도록 하고 있다. 20세 이하의 자녀의 경우 20세까지 승계연금을 받게 된다. 승계연금의 산출은 승계연금법에 따라 이루어지는데, 연금금액의 크기와 승계연금 혜택자의 수에 따라 결정된다.

2. 가족보험으로 출생부모지원금으로 사용됨

자료: Swedish Tax Office

고용세는 1970년대에는 11.90퍼센트에 그쳤으나 그 후 급속히 상향되어 10년 후에는 32.45퍼센트까지 상승되고 그 뒤 1990년에는 최고 수준인 38.97퍼센트까지 올라갔다가 현재 31.42퍼센트까지 약간 낮추어져 있는 상황이다. 고용세는 스웨덴 복지제도의 중요한 골격을 이루는 피고용자의 복지의 상당부분을 담당한다는 점에서 기업의 사회적 책임성이 강조된다고 할 수 있다. 고용세는 스웨덴 사회복지의 상당한 부분을 차지한다는 점도 무시할 수 없지만, 더욱 중요한 점으로 기업이 구조조정이 불가피할 때 이미 적립되어 있는 노동시장기금으로 실업자수당을 지급하며, 국가의 직업소개소(AF, Arbetsförmedling, Employment Service Agency)와의 유기적 협조관계를 구축하여 재취업교육, 업종변경을 위한 기금제공 등 노동시장 활성화를 위한 용도로 쓰여 지고 있기 때문에 스웨덴 노동시장이 유연성으로 인해 높은 산업 경쟁력을 유지하는데 매우 중요한 요소로 받아들여진다.

〈표 7-6〉 기업의 고용세 (복지서비스세)의 변화

(단위: %)

| 연도 | 고용세 |
|------|-------|
| 1970 | 11.90 |
| 1975 | 24.27 |
| 1980 | 32.45 |
| 1985 | 33.46 |
| 1990 | 38.97 |
| 1995 | 32.84 |
| 2000 | 32.92 |
| 2005 | 32.46 |
| 2010 | 31.42 |

자료: Swedish Tax Office

유럽 국가들과 스웨덴의 역대 세금부담률의 비교를 보면 스웨덴의 세금부담이 상대적으로 얼마나 빠르게 증가했는지 알 수 있다. 아래 표에서 보듯 스웨덴에서 복지 제도가 완전히 정착이 되지 않은 1950-60년대까지만 해도 독일, 영국, 핀란드에 비해서 낮은 수준에 머물러 있었으나, 1970년대 들어 소득세의 급격한 인상과 기업의 고용주세를 대폭 상향조정하면서 세계에서 가장 높은 수준으로 수직 상승하는 현상을 보여주고 있다. 즉 개인소득세, 법인세 등의 직접세와 고용주세, 부가가치세 등을 포함한 간접세를 합한 총 세금의 국민총생산에 차지하는 비율이 70년대 후반부터 2000년대까지 줄곧 세계최고의 수준에 머물러 있었다.

〈표 7-7〉 유럽국가들과의 비교를 통한 스웨덴의 GDP 대비 세금부담률 변화 (1925-1996)

| | 스웨덴 | 덴마크 | 노르웨이 | 핀란드 | 영국 | 독일 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 1925 | 16.0 | 19.6 | 20.9 | 21.6 | 22.6 | 17.8 |
| 1933 | 18.9 | 20.1 | 25.1 | 20.1 | 25.2 | 23.0 |
| 1950 | 21.0 | 19.8 | - | 27.8 | 33.1 | 30.1 |
| 1960 | 28.7 | 25.3 | 32.0 | 27.5 | 27.3 | 33.9 |
| 1977 | 53.3 | 41.9 | 47.5 | 41.2 | 36.6 | 38.2 |
| 1996 | 55.2 | 52.0 | 45.0 | 48.8 | 35.9 | 42.0 |

자료: Rodriguez, Den svenska skattheistorien (1925 - 77) och OECD Revenue Statistics (1996).

스웨덴의 높아진 복지비용을 감당하기 위해 1970년 들어 10년 전에 비해 11%가 상승한 40.1%로 대폭상승하고 다시 10년 후에는 10%가 상승하여 50%의 벽을 넘어섰다. GDP대비 세금 부담률이 최고조에 달한 시기는 1990대였고 무려 55.7%에 이른다. 난 이후 그러나 이 같은 현상은 2006년 이후 우익정권의 세금인하정책에 따라 점차 낮아지고 있는 추세이다.

〈표 7-8〉 스웨덴 세금부담률의 변화

(단위: %)

| 연도 | 비중 |
|------|------|
| 1930 | 9.9 |
| 1940 | 14.8 |
| 1950 | 21.0 |
| 1960 | 28.7 |
| 1970 | 40.1 |
| 1980 | 50.0 |
| 1990 | 55.7 |
| 2000 | 51.9 |
| 2005 | 49.4 |
| 2006 | 48.8 |
| 2007 | 47.9 |
| 2008 | 46.9 |
| 2009 | 47.2 |

주: 세금부담률은 GDP에 세금이 차지하는 비율을 나타냄

자료: Rodriguez E 1981, Den svenska skattehistorien (The Swedish Tax History)(1900-1975), Swedish Tax Office (1976-1992), SCB (1993-)

스웨덴의 세금부담률을 2009년 기준으로 비교해 보면 덴마크가 48.2%로 1위를 차지하고 있고, 뒤를 이어 1% 뒤진 2위를 기록하고 있을 만큼 아직도 매우 높은 수준에 있음을 알 수 있다. OECD 평균치는 34.8%에 머물고 있는 것에 비하면 무려 12.4%나 높은 세금을 스웨덴이 부담하고 있다. 3위인 이태리(43.5%), 7위인 프랑스도 40% 이상의 비교적 높은 수준에 있으며 이에 비해 한국은 일본(28.1%)과 미국(24.0%)의 중간 정도인 25.6%로 OECD 평균치를 밑돌고 있다.

〈표 7-9〉 OECD 세금부담률의 비교 (2009)

(단위: %)

| 국가 | 비중 | 국가 | 비중 |
|------------|------|-----------|------|
| 1. 덴마크 | 48.2 | 18. 폴란드 | 34.3 |
| 2. 스웨덴 | 47.2 | 19. 아이슬란드 | 34.1 |
| 3. 이태리 | 43.5 | 20. 이스라엘 | 31.4 |
| 4. 벨기에 | 43.2 | 21. 캐나다 | 31.1 |
| 5. 핀란드 | 43.1 | 22. 뉴질랜드 | 31.0 |
| 6. 오스트리아 | 42.8 | 23. 스페인 | 30.7 |
| 7. 프랑스 | 41.9 | 24. 스위스 | 30.3 |
| 8. 노르웨이 | 41.0 | 25. 그리스 | 29.4 |
| 9. 네덜란드 | 39.1 | 26. 슬로바키아 | 29.3 |
| 10. 헝가리 | 39.1 | 27. 일본 | 28.1 |
| 11. 슬로베니아 | 37.9 | 28. 아일랜드 | 27.8 |
| 12. 룩셈부르크 | 37.5 | 29. 오스트리아 | 27.1 |
| 13. 독일 | 37.0 | 30. 한국 | 25.6 |
| 14. 포르투갈 | 35.2 | 31. 터키 | 24.6 |
| 15. OECD평균 | 34.8 | 32. 미국 | 24.0 |
| 16. 체코 | 34.8 | 33. 칠레 | 18.2 |
| 17. 영국 | 34.3 | 34. 멕시코 | 17.5 |

자료: OECD Revenue Statistics 2010

높은 세금부담률로 확보된 세금으로 보편적 복지의 유지를 위해 사용되기 때문에 정부지출에서 차지하는 사회보장비용 비율도 당연히 높다. 아래 표에서 보듯이 스웨덴의 GDP에서 차지하는 사회지출비용은 1990년 30.5퍼센트로 가장 높고 이 같은 추세는 2005년에도 지속되어 약간 낮아진 29.4퍼센트에 그치고 있음에도 불구하고, 경쟁국인 독일, 덴마크, 핀란드에 비해 2-3퍼센트를 상회하는 수준을 유지하고 있다. 따라서 스웨덴의 보편적 복지국가는 고세율-고혜택의 전형적인 모델이라 할 수 있다.

〈표 7-10〉 기타 국가들과의 비교를 통한 스웨덴 GDP 대비 사회지출비용 (1990/2005)

| | 스웨덴 | 덴마크 | 노르웨이 | 핀란드 | 영국 | 독일 | 일본 | 한국 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|
| 1990 | 30.5 | 25.5 | 22.6 | 24.5 | 17.2 | 22.5 | 11.2 | 3.0 |
| 2005 | 29.4 | 26.9 | 21.6 | 26.1 | 21.3 | 26.7 | 18.6 | 6.9 |

자료: OECD 2008. Factbook 2008: Economic, Environmental and Social Statistics. Paris. OECD; OECD 2009. Social Expenditure: Aggregated Data. <http://www.oecd.org/els/social/family/database>.

스웨덴의 2011년 예산을 통해 보면 어떤 항목으로 지출되는지 일목요연하게 파악할 수 있다. 스웨덴 예산 항목은 27개에 이르고 있는데, 그 중 9항목에서부터 11항목까지가 실질적 사회복지 지출비용으로 책정되며 이 항목들이 차지하는 부분은 2767억 크로네로 스웨덴의 전체 예산인 8100억 크로네 중 33퍼센트를 차지한다. 그 이외에도 학비보조금(15항목), 교육연구(16항목), 지방교부금(25항목) 등의 비용이 무상교육, 학업보조금, 기초 및 광역지방자치 사회복지비용 등을 포함시킨다면 50퍼센트 이상을 상회하게 된다. 그만큼 스웨덴의 예산은 복지를 중심으로 운용하는 재정체계를 갖추고 있다고 할 수 있다.

〈표 7-11〉 스웨덴 2011년 예산항목

| 지출항목 | (x 1000) | 지출항목 | (x 1000) |
|--------------|------------|--------------|-------------|
| 1.국가통치 | 11,632,895 | 15.학비보조 | 23,472,135 |
| 2.국가재무/투자 | 12,998,129 | 16.교육/연구 | 54,531,516 |
| 3.세무/회계/관세청 | 10,008,981 | 17.문화/미디어/여가 | 12,194,817 |
| 4.사법 | 36,757,653 | 18.건설/주택/인프라 | 1,282,195 |
| 5.국제활동 | 2,001,841 | 19.지역발전 | 3,509,701 |
| 6.국방/위기관리 | 45,306,118 | 20.환경 | 5,128,861 |
| 7.국제원조 | 30,512,985 | 21.에너지 | 2,870,194 |
| 8.이민국 | 7,157,361 | 22.통신 | 40,124,753 |
| 9.건강/보건/사회보장 | 60,066,950 | 23.농촌/소비재 | 17,866,635 |
| 10.병기수당/장애자 | 93,840,789 | 24.산업 | 5,473,580 |
| 11.연금 | 40,624,493 | 25.지방교부금 | 88,024,654 |
| 12.가족/아동 | 73,092,355 | 26.채무이자비용 | 25,970,000 |
| 13.사회통합/양성평등 | 6,027,600 | 27.EU부담금 | 30,637,317 |
| 14.노동시장 | 69,631,844 | 28.합계 | 810,746 352 |

자료: Regeringens proposition 2010/11:1 (예산법안)

그렇다면 스웨덴의 보편적 복지국가는 어떠한 설득논리를 지니고 있는지 살펴보자. 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen 1999), 세인즈베리(Sainsbury 1994), 베리크비스트(Bergqvist et al. 1999) 등의 학자들은 평등성이 보장된 보편적 복지국가는 지속적이며, 안정적인 사회발전에 기여한다고 지적한다. 복지제도는 자본주의에서 불가피하게 파생되는 사회적 불평등과 소외계층의 등장, 저소득층의 상대적 가치박탈 등이 사회갈등과 불안을 증폭시킬 수 있는 요소가 되기 때문에 이같은 문제를 해소

하는데 탁월한 효과를 발휘한다고 본 것이다(Esping-Andersen 1990:11쪽 Sainsbury 1994:10쪽). 이들은 재분배정책이 경제적 재화의 불균형을 해소시키고, 무상교육을 통해 사회적, 육체적, 지적 차이와 관계없이 누구나 성공할 수 있는 가능성이 열려 있기 때문에 공정한 사회를 구축할 수 있다고 보고 있다. 그만큼 보편적 복지는 평등성을 지향하게 된다.

에스핑-앤더슨은 평등사회에서 찾아 볼 수 있는 특징 중에서 가장 두드러진 점이 사회적 안정성이라고 보았다. 그는 평등주의(Egalitarianism)사상이 사회주의 계열이 추구하는 정치사회적 가치였음에도 불구하고, 우익정당인 보수당도 복지를 통한 평등적 가치의 추구는 스웨덴에 필수적인 요소라고 지적한다. 스웨덴 보수당의 평등에 관한 시각은 보편적 복지를 통해 모든 국민의 삶의 질을 보장해 줌으로써 개인간, 계층간, 지역간의 격차가 줄어 사회적 안정성이 확보되기 때문에 높은 사회적 비용에도 불구하고 지속적으로 유지해야 할 정책이라고 못 박고 있다¹⁵⁾. 그 믿음의 바탕에는 보편적 복지제도가 사회갈등을 미연에 예방하는 효과가 있어 사회의 안정을 바탕으로 지속적 경제발전에 필수적이라는 인식을 갖고 있다. 보편적 복지제도는 결국 에스핑-앤더슨이 지적하는 것처럼 상당히 높은 수준의 평등을 지향하며 이는 다시 사회안정과 경제발전에 중요한 동인으로 작용한다고 보았다. (Esping-Andersen, 1990:37쪽)

2. 대 타협과 협의적 제도를 통한 복지제도의 구축

여러 학자들이 스웨덴 복지모델의 특징을 서술하고 있다. 아터(David Arter)는 포괄적으로 7가지로 구분하여 북유럽모델, 특히 스웨덴 모델을 소개하고 있다. 첫째, 노조의 협조를 바탕으로 한 사민당의 장기집권, 둘째, 다당체제하에서의 좌우정당 공조체제, 셋째, 대립적 정책을 배제한 협의적 정책결정양식, 넷째, 포괄적이며 거의 정기적으로 이루어지는 이익집단과의 정책협의, 다섯째, 중앙통제식 집단거래체제, 여섯째, 국가주도형(국가경영형) 시장경제 및 사회보장체제, 일곱째, 정치엘리트의 상호교환적이며 실용적인 정치행태 등을 들고 있다(Arter 1999: 147-149쪽). 결국

15) 이에 대해서는 http://www.moderat.se/material/pdf/filer/moderat_11799.pdf 참조.

협약적 과정을 통한 동의를 이끌어내는 실용적인 행태는 스웨덴의 가장 중요한 특징이라 할 수 있다.

이에 대해 레이파르트(Arend Lijphart)는 스웨덴을 비롯한 북유럽국가들의 복지제도의 구축과 안정적인 정치의 배경으로 동질적 정치문화(homogenous political culture)와 정치엘리트들의 협조적 정치행태(cooperative elite behaviour)를 제시하고 있다(Lijphart 1969: 3-44쪽). 결국 스웨덴의 복지제도를 가능하게 한 것은 한쪽에 치우치지 않는 균형 잡힌 정책협약과 협조적 정치행태를 들 수 있다. 베르크비스트(Christina Bergqvist) 역시 균형 잡힌 경제정책과 복지제도의 상호연관성, 그리고 높은 개방성과 투명성, 협의의 정신, 실용주의, 그리고 친여성적 복지정책과 양성평등을 가장 중요한 특징으로 지적하고 있으며(Bergqvist et al. 1999: 3-6), 레인(Jan-Erik Lane)은 3C 즉 타협(Compromise), 협력(Co-operation), 그리고 합의(Consensus)의 세가지 요소를 갖춘 사회공학(Social engineering)적 특징이 있다고 지적하고 있다(Lane 1991:1-8).

1950년대 이르러 사민당의 지배체제가 장기화 되면서 사회지배구조가 노조와 좌익계열이 완전히 정치와 사회를 지배할 수 있었음에도 불구하고 이 같은 균형 잡힌 정책이 가능했던 것은 1938년 이후 살트셰바덴 조약(Saltsjöbaden Agreement)을 바탕으로 노사간의 평화적 관계가 구축된 이후 사민당은 에르란데르 수상의 노력으로 수상관저에서 노사정 회의를 위한 목요일클럽(Thursday Club)을 이끌어왔고, 살트셰바덴 조약은 1930년대 당시 노사 간의 대립적 관계의 해소 없이는 스웨덴 경제발전을 보장할 수 없다는 인식하에 정부의 중재노력과 노사 간의 이해관계의 일치를 보아 가능했다. 1938년 서명된 이 조약 이후 노동쟁의의 수가 급격히 감소하고 스웨덴 경제가 고도성장을 할 수 있는 발판이 마련되었다(Petersson 2000: 19-20쪽, Korpi 1994:21-23쪽). 스웨덴 정치사에 이 조약은 정치, 사회, 문화 전반에 걸쳐 정치의식과 사회문화의 기초를 바꿔놓은 대사건이라는 뜻으로 살트셰바덴정신(The Saltsjöbaden Spirit)이라 명명되고 있다. 특별사안이 있을 때나 매년 여름휴가 기간 동안 수상 여름 별장인 하르프순드(Harpsund)에서 노사 이익단체장과 정책협의를 지속적으로 유지해 오면서 노사정간에 상호신뢰의 틀이 마련되었고, 국가경제발전과 복지제도의 중요한 주춧돌 역할을 수행했다(Arter 1999:162쪽, Lewin 1988:187쪽).

에르란테르(Tage Erlander) 수상은 당시 노사대표 들을 목요일마다 수상관저에 초청하여 경제 및 사회 정책분야의 공조를 이끌어냈다. 이를 두고 스웨덴 정치사에서 목요클럽으로 서술하고 있다(Arter 1999; Lewin 1988). 1950년대 좌익계열의 지배적 상황에서 목요클럽과 하르프순드회의 같은 좌우를 초월한 정책협회는 복지제도의 시행초기부터 60-70년대의 황금기까지 매우 중요한 수단이 되었다.

이 같은 전통은 팔메 수상 시절에도 좌우의 정책공조를 원활하게 하기 위한 알메달 정치박람회의 주춧돌을 놓았고 1968년 시작한 이 행사는 아직도 처음 시작한 스웨덴의 고틀란드 섬에 있는 알메달렌에서 매년 7월초에 7개 정당이 매일 하루씩 참여하는 정책토론회를 개최해 국민과의 대화, 이익단체 들과의 화합을 이끌어 내고 있다. 1991년 경제위기 당시 수상이었던 칼손(Ingvar Carlsson) 이 여야대표, 노사대표를 하가성(Haga Castle)으로 초청하여 빅딜을 이끌어내기도 했으며 우익정당들이 정권을 차지하고 난 이후에도 지속적으로 노사정 대표들을 모아 정국과 사회, 경제 정책의 틀을 짜고 논의하는 전통은 지속되고 있다. 이를 두고 하가협상(Överläggning i Haga Haga Deal 혹은 Haga Agreement)라고 불리며 최근에도 사회적 문제가 된 연금생활자의 삶의 질 개선을 위한 수상과 전국연금생활자협회와의 회의를 개최하는 등 그 전통은 지속되고 있다(Veteranen 2009-5-26).

이 같은 좌우간의 정책공조와 협의정치는 좌우연정에서도 찾아볼 수 있는데, 역사적으로 1933-36, 1936-39, 그리고 1951-1957년 등 세 번에 걸쳐 있었던 사민당과 농민당의 연립정권수립은 복지제도의 수립과 시행에 있어서 노사정 협의와 함께 중요한 동인이 되었다(Hadenius 2003:60-64쪽 Dahlberg 1999). 1930-40년대 기간 동안 입안된 대표적인 사회정책인 국민연금, 실업보험, 의료건강제도, 가족기금 등 사민당의 중요한 사회복지 프로그램은 농민당의 참여를 통해 정권의 안정적 기반이 있었기 때문에 가능했다는 점에서 볼 때 협의의 정치는 1930-40년대의 초기 복지제도를 가능하게 하는 중요한 단서가 되었다는 점에서 의미가 크다.

에스핑-앤더슨은 사민당이 1930년대에 국민의 집이라는 사회정책목표의 실현과, 1970년대 이후 중산층까지 포함한 복지국가(middle-class welfare state) 정책을 실현하기 위한 전략이 노조의 동원만을 통한 지지율의 극대화가 아니라, 1950년 이후 새로 형성된 신중산층과의 협조와 지지를 바탕으로 실현될 수 있었다는 점이 특이하

다고 지적한다(Esping-Andersen 1992:37쪽, Fredriksson and Gunnmo 1985).

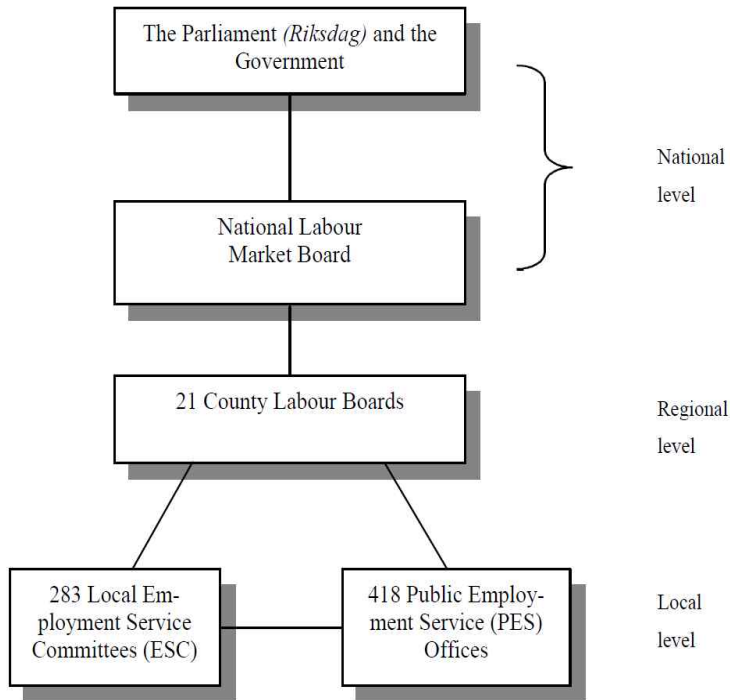
3. 적극적 노동시장정책을 통한 복지제도의 구축

스웨덴 복지제도는 완전고용정책을 통한 경제성장 및 발전을 지향하는 경제체제를 바탕으로 하고 있다(Esping-Andersen, ed. 1996:38; Thullberg 1994). 스웨덴의 복지가 안정적인 재원의 공급을 필요로 하는 보편적 복지라는 사실을 이미 언급되었다.

스웨덴의 보편적 복지운용을 위해 필요한 재원이 어떻게 확보될 수 있었는지를 살펴보면, 봉급생활자의 고세율 및 각종 간접세금 예를 들어 흡연세, 유류소비세, 음주세, 요식업 서비스세 등의 생활과 밀접한 세제와, 기업이 지불하는 법인세, 그리고 피고용자에게 지불하는 고용주세(즉 앞서서도 지적한 바와 같이 사회복지세) 등의 다양한 세금이 그 주류를 이루기 때문에 결국 경제 주체들의 적극적 생산참여를 통해 얻은 임금, 기업수익, 소비세 등에 기초한다. 따라서 실업률이 높은 상황 속에서는 보편적 복지의 엄청난 재원을 감당할 수 있는 재정적 능력이 없기 때문에 완전고용을 통한 2-3퍼센트의 낮은 실업률의 유지, 인플레이 억제를 통한 실질임금의 상승을 유도하는 경제정책은 좌우정당간의 정권교체와 관계없이 매우 중요한 우선순위에 두었다.

완전고용을 유지하기 위한 방법으로 사민당정권이 택한 정책은 적극적 노동시장 정책이었다(Esping-Andersen, ed. 1996:39; Rothstein 1986, 1994, 1996). 즉 경제호황기에는 고용을 위해 국가가 개입할 필요가 없지만 불황기에는 구조조정을 통해 솟아져 나오는 실업자를 국가가 적극적으로 개입해 재교육, 재배치를 수행하는 역할을 담당하고 있다. 스웨덴이 1948년 설립한 국가노동시장위원회(AMS; National Labor Market Board)와 노동시장지방사무처(Länsarbetsnämnd, Local Labor Committee)로 구분되어 각 지방사무국에서 실업자 등이 재취업될 때까지 책임지고 알선하는 역할을 떠 맡았다(Riksrevisionen 2006:17쪽). 노동시장위원회는 정부 및 의회의 통제를 받으며 산하 21개 지역사무소가 있고, 283개의 군직업소위원회 418개의 직업소개서는 각 지역사무소의 관리 감독 하에 놓이게 된다.

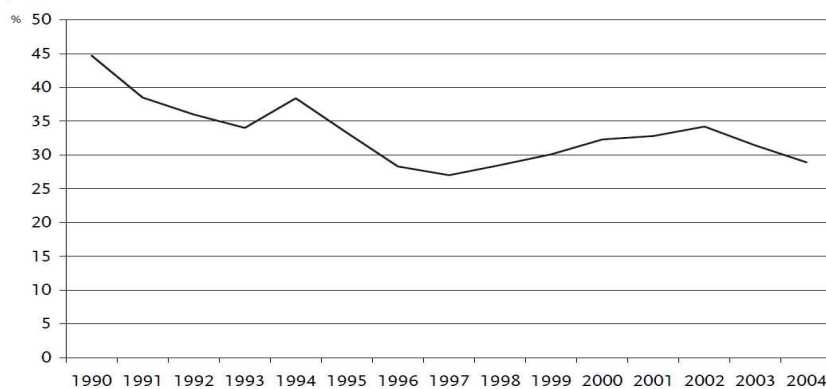
[그림 7-1] 국영직업소개서 조직



자료: Skedinger & Lundin 2000: 7쪽.

이 직업소개소의 역할은 대기업과 중소기업, 그리고 자영업자들이 의뢰한 일자리를 데이터베이스에 수록되어 있는 구직자들에게 소개해 주는 역할을 하는 동시에, 적당한 구직자가 없을 때 재교육을 시켜 수요의 요구에 걸 맞는 공급을 창출해 내는 역할까지 담당한다. 따라서 실업자의 경우 업종변경을 위한 재교육의 경우 재정적 지원까지 해 주는 기능을 지니고 있다. 이와 같이 국영직업소개소의 적극적 노동시장정책을 통해 노동시장에 공급하는 노동력의 비율은 매우 높았으나, 1990년대 이후 서서히 감소하여 2000년대 중반에는 30퍼센트 수준까지 떨어지고 있는 추세를 보이고 있다.

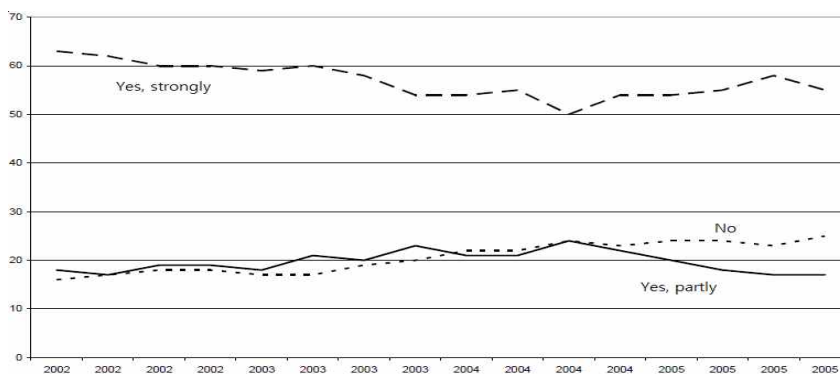
[그림 7-2] 국영직업소개소의 유효노동수요 공급율



자료: Riksrevisionen 2006: 25쪽.

국영직업소개소의 활동이 1990년대 들어 서서히 감소하고 있는 것과는 대조적으로 직업소개소의 서비스와 교육프로그램에 대한 만족도는 매우 높게 나타난다. 매달 재교육 프로그램에 참여하고 있는 수강생과 국영직업소를 통해 구직을 원하는 이용자를 대상으로 2002년부터 2005년 기간 동안 측정한 여론조사에서 매우 높은 만족도를 보여주고 있다. 아주 만족과 대체로 만족하는 두 그룹을 합하면 이용자 중 70-80퍼센트 정도가 서비스와 교육에 만족한다는 점을 보여준다. 이는 제공되는 재취업 교육프로그램과 모든 서비스를 통틀어 측정한 통계치로 국영직업소에 대한 평가를 잘 반영해 준다.

[그림 7-3] 국영직업소개소의 재취업교육 및 서비스 만족도



자료: Riksrevisionen 2006 부록: 5쪽.

1948년 설립된 국가노동시장위원회는 2008년부터 조직개편을 단행해 국영직업소개소 AF(National Employment Service Office)로 명칭을 바꾸고 보다 효율적인 실업자 재취업교육과 일반인 직업교육, 그리고 청년구직자의 구직서비스 등 다양한 직업소개 및 재취업에 대한 업무를 총괄하고 있다. 이 개혁은 2006년 들어선 우익정권이 보다 효율적인 실업대책을 강구하기 위한 목적으로 단행되었으며 구직자의 요구와 기업의 희망에 따른 맞춤형교육과 장애인, 이민출신 구직자 등 사회적 약자를 위해 프로그램, 수요와 공급의 정확한 예측을 위한 통계의 제공 등 다양한 구직 프로그램과 서비스를 노조, 기업, 그리고 실업자를 위해 중점적으로 추진하고 있다. 우익정권 하에서의 효율적인 직업교육과 직업소개를 위한 노력으로 중앙기구인 AF는 교육프로그램 개발과 통계의 정확한 예측과 제공을 위한 업무를 전담하고, 실업보험을 재교육보험으로 변경하고 장기실업으로 전환되지 않도록 모든 역량을 집중하고 있다. 지방의 직업소개사무소는 일대일 전담 코치제를 두어 청소년 실업자, 장애인 실업자, 외국인 실업자 등 구조적으로 장기실업상태에 있는 사회계층의 노동시장 투입을 위해 특별프로그램을 가동하는 등 중장기 실업자의 감소를 위한 노력을 기울이고 있다(AF Rapport 2010).

4. 지방분권화를 통한 복지서비스

스웨덴의 복지서비스는 1970년대 이후 지방자치단체에 이양되어 실행되고 있다. 지방자치단체의 수는 전통적으로 교구를 중심으로 구분되었으나 1952년, 1971년 두 번에 걸친 지방자치개혁을 단행을 통해 재조정되었다. 스웨덴에는 두 개의 광역단체가 존재하는데, 랜(Län, Administrative County Council)은 행정구역상 사용되는 개념이고, 사회복지개념의 광역지방자치단체는 란스팅(Landsting, County Council)이 있다. 랜은 1600년대 이후 사용된 개념으로 행정구역상 구분을 위해 사용되었으며, 란스팅은 행정적으로 랜에 속하나 지방자치의 주체로서 복지서비스의 일부인 보건, 의료, 건강부분을 관할하기 위해 자체 세금을 징수하고, 행정부는 직접선거를 통한 광역의회(Landstingsfullmäktige)에서 임명한다. 랜은 일반 광역자치단체의 업무를 관장하고 란스팅은 1990년 지방자치법(1990:900)에 따라 보건, 의료, 치과 등의

보건의료서비스 및 통학버스를 제외한 교통(버스, 지하철 및 장애인 교통서비스) 등을 총괄한다. 현재 21개의 란과 20개의 란스팅을 두고 있으며, 란의 행정장(Lanshövding, County Governor)은 정부에서 임명하며, 란스팅의 행정장은 직접선거에서 승리한 최대정당 혹은 연립정당에서 임명한다.

기초지방자치단체의 기본단위인 콤문(Kommun)의 수는 1971년 개혁 이후 현재 290개를 유지하고 있다. 1971년 행정구조개혁을 통해 경찰, 세무조직, 지방법원을 포함한 지방자치법의 개정을 단행했다. 당시 의회에 제출된 법안에는 지방자치를 통한 민주주의를 강화하고 변화된 사회구조에 적응하고 보다 폭넓은 주민편의를 제공하기 위해 구조개혁을 단행한다고 규정하고 있다(Regeringsproposition 1978/79:61, 4쪽). 평균 290개의 기초지방단체에는 평균 32,000명의 인구가 거주하며, 가장 큰 스톡홀름의 경우 200만이 거주하며, 가장 작은 뷰르홀름(Bjurholm)의 경우 2500명이 거주한다. 기초지방단체는 지방자치법에 따라 아래 <표 7-13>과 같은 서비스를 주민에게 제공해 준다.

<표 7-12> 지방자치개혁과 기초지방자치단체수의 변화

| 개혁연도 | 지방자치단체 수 | 특징 |
|------|----------|--------------------------------|
| 1863 | 2500 | 교구중심의 분류 |
| 1952 | 816 | 교구를 초월한 통폐합 진행 농촌지방을 중심으로 개혁추진 |
| 1971 | 282 | 경찰, 세무조직, 지방법원의 개혁과 함께 추진 |
| 2010 | 290 | 주민투표에 의해 새로 신설된 지방자치체를 포함한 수 |

콤문의 가장 큰 활동영역은 주민서비스 중에서도 복지와 교육과 연관된 활동이 주를 이룬다. 이는 지방자치법(Kommunallagen, Local Government Law)에 따라 확정된 것으로 모든 콤문이 자체로 복지서비스를 제공한다(Gustafsson 1980). 스웨덴 복지활동의 특징 중 하나로 입학 전 아동을 포함한 탁아소, 초중등학교, 고등학교의 운영을 콤문이 책임지며 교육의 질과 국가교육지침의 실천사항에 대해서는 중앙기구인 중앙교육위원회(Skolverket, National School Board)의 관리감독을 받는다. 교육예산이 기초지방단체의 가장 큰 지출부분이고 콤문의 교육분과는 학교장의 임명, 예산배정 뿐 아니라 학교관리감독을 책임지는 막강한 부서로 지위를 가지고 있다. 그 다음이 노인 및 장애인 복지서비스 분야로 전체 지출예산의 30퍼센트에

이르는 예산을 배정받는다. 기타 보조금, 개인복지서비스 등을 포함한 복지서비스 분야가 컴문 예산의 51퍼센트를 차지하고, 무상교육인 교육분야까지 합하면 85퍼센트의 예산이 교육, 사회복지에 투입되고 있다.

〈표 7-13〉 지방자치단체의 활동영역

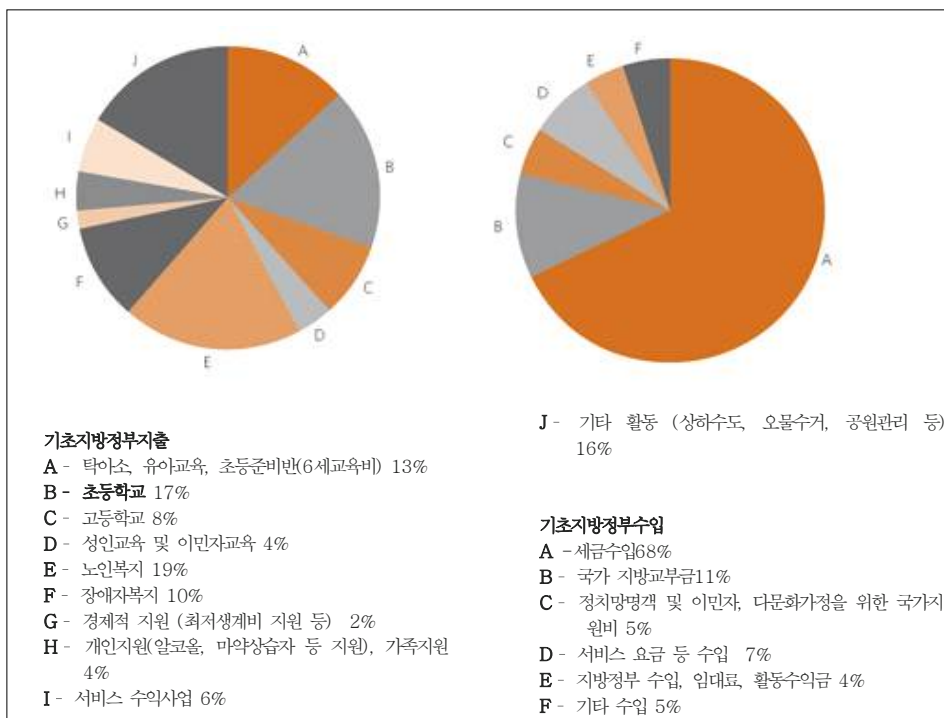
| 활동영역 | 예산지출 % | 해당법 |
|---|--------|---------------------------------|
| 정치영역 - 지방의원 봉급 - 정당보조금 - 정치인 비서관 봉급 | 1% | 지방자치법, 선거법 |
| 사회기반시설 및 예방 - 기술과 - 지방산업육성 - 도로, 하천, 공원관리 - 환경, 건강 및 지속적 발전 - SOS, 예비군, 사회재난구조 | 6% | 도시계획법, 환경법, 재난구조법, 소비자보호법, 에너지법 |
| 여가 및 문화 - 시민단체활동보조 - 도서관, 미술관, 문화관운영 - 문화 및 여가활동 보조 - 청소년의 집 운영 | 6% | 지방자치법 |
| 보육 및 탁아소 - 탁아소, 유아시설 - 사회보호시설 - 유아교육 시설 | 12% | 교육법 |
| 교육 (초중고등) - 초등준비반(6세교육반) - 초등학교 - 중등학교 - 성인학교 | 34% | 교육법, 교육지침서 |
| 노인 및 장애인 - 노인장애인 시설 - 양로원 | 30% | 사회보장법, 보건건강법 |
| 가정 및 개인치료 - 사회보장비 지급 - 알코올중독, 마약중독자 보호시설 및 보조금 | 9% | 사회보장법 |
| 기타활동 - 정치망명객 시설 및 다문화활동지원 - 실업대책 | 1% | 다수의 법 |
| 서비스를 통한 수입활동 - 통신 - 에너지, 상하수도, 오물수거 | 1% | 다수 법 및 조례 |

자료: Molin 2000:37-38쪽.

좀 더 명확하게 구분하기 위해 복지서비스 비용을 2009년 기준의 예산지출 내력으로 확인해 보면, 유아 및 초중등교육 부분이 가장 큰 38퍼센트를 차지하고, 노인 복지(19%), 장애인복지(10%) 등이 그 뒤를 따르고, 개인 및 소외가정 경제적 지원 등에 6퍼센트가 지출되고 있다. 공공탁아소는 의무적으로 컴문이 만 12개월이 된 아동에게 제공해 주어야 하며 부모수입의 3퍼센트를 탁아소 비용으로 지불하며, 고소득자의 경우에도 너무 높은 비용을 내지 않도록 최상위 한계를 1,260크로네로 정

해 놓고 있다. 아동이 2인이면 각각 부모소득의 2% 혹은 최고 840크로네, 3인이면 소득 1% 혹은 420크로네를 지불한다. 부모 중 한 사람이 실직상태에 있는 가정의 아동은 하루 3시간, 혹은 주당 15시간까지 탁아소에 위탁하는 아동은 무료로 제공하고, 모든 아동은 3-4개월 이내에 탁아소 자리를 확보해 주어야 한다고 규정되어 있다. 교육은 무상으로 제공되고 학교급식은 کم문마다 차이가 나지만 학생 1인당 전국 평균 35크로네를 식사당 지불을 한다. 이같이 학교교육부분까지 포함하는 복지서비스 부문은 کم문의 가장 중요한 활동영역으로서 스웨덴 복지서비스의 제공자로서 중심역할을 수행하고 있다.

[그림 7-4] 기초지방자치단체의 지출 및 수입 (2009)



자료: 스웨덴 통계청 지방자치단체 자료를 전국지방자치단체협의회에서 편집한 자료.

http://www.skl.se/web/Kostnader_och_intakter.aspx

کم문의 예산수입내력을 살펴보면, 자체 주민소득세로 68퍼센트를 충당하고, 서비스요금(7%), 각종활동수입금(9%)을 제외한 나머지 복지서비스와 다문화가정 사업비를 위해 소요되는 예산부분은 중앙행정부의 지방교부금(16%)으로 충당한다. کم문의 예산은 주로 주민소득세로 충당하는데 전국 평균 31퍼센트의 지방자치세 중에서 65

퍼센트에 해당하는 세금을 کم문이 가져가고 나머지는 란스팅에 배정된다. 스톡홀름 시의 예를 들어보면 란스팅 세금이 소득세의 12.10퍼센트, 그리고 कम문에 배정되는 주민소득세는 부저빈고(富底貧高)의 현상에 따라 부자کم문은 적게 징수하고, 가난한 कम문은 높게 주민세를 책정해 징수한다. 예를 들어 스톡홀름의 솔나(Solna, 17.12%), 단테뤼드(Danderyd, 17.20%), 리딩외(Lidingö, 18.86%) 등의 कम문은 고 소득자가 많고 실업률이 낮아 지출비용이 많지 않기 때문에 세금을 낮게 책정해도 예산이 충분하나, 보트쉬르카(Botkyrka, 20.13%), 하닝에(Hanninge, 20.08%) कम문 등은 주민들의 소득이 상대적으로 낮고, 주민실업률이 높아 사회지출비용이 많이 필요해 소득세율이 높게 책정된다. 결국 복지소요 비용의 적고 많음에 따라 주민소득세의 비율도 결정된다고 할 수 있다.

또한 정부의 지원금 중에서 잘사는 कम문과 가난한 कम문 간의 삶의 질의 차이를 극복하기 위해 2004년 균형분배법(Utjämningslag, Law on Balance of Expenses 2004:773)에 따라 도입된 균형분배기금(Kostnadsutjämning, Compensation of Expenses) 배정의 원칙에 따라 잘사는 스톡홀름지역 등 도시지역에서 농어촌 지역의 कम문들에게 비용을 지원하고 있다. 정식세금은 아니지만 결국 잘사는 지역주민에게는 못사는 지역주민에게 지불되는 세금과 같은 역할을 하기 때문에 일명 로빈훅 세금이라고 명명되어 있다. Statskontoret 2009:9, 12쪽. 아래의 표는 전국에서 최고 부유한 지역인 단테뤼드 कम문이 중앙행정위원회의 지침서(Statskontoret 2009:9)에 따라 산정한 2010년 균형분배기금의 산출근거로 차액인 6108 크로네를 주민1인 기준으로 국가에 지불하며, 이 기금은 다시 농어촌의 복지기금명목으로 국가보조금을 지불한다. 2004년 시행 첫해 1200만 크로네에서 2010년 1억 9000만 크로네를 지불한 이후 최근 들어 급격히 증가하고 있는 추세에 있다. 이는 최근 세계재정 위기를 거치면서 빈익빈 부익부 현상을 더욱 반영하고 있다고 볼 수 있으며 단테뤼드의 경우 주민들의 가계수입이 증가하는 추세에 있지만, 가난한 지역의 경우 주민들이 직장을 잃고 장기실업 상태에 빠지면서 사회보장 비용은 더 필요한 구조로 진행하고 있다고 해석할 수도 있다.

〈표 7-14〉 단테뤼드 (Danderyd) 콤문이 산출한 균형분배기금 (국가에 지불하는 비용, 2010년기준)

| 지출내역 | 전국 | 단테뤼드 | 기금부담금 |
|---------------|--------|--------|--------|
| 아동복지 | 5,647 | 8,780 | 3 133 |
| 초중등교육 (1-9학년) | 8,647 | 11,206 | 2 559 |
| 고등교육 | 3,839 | 3,505 | -334 |
| 개인 및 가정보조 | 3,064 | 1,829 | -1,235 |
| 다문화 보조 | 84 | 0 | -84 |
| 노인복지 | 8,633 | 9,760 | 1 ,27 |
| 인구증감에 따른 비용 | 175 | 17 | -158 |
| 건물임대료 등 | 180 | 162 | -18 |
| 임금 등 | 0 | 738 | 738 |
| 공공교통 | 703 | 1,083 | 380 |
| 합계 | 30,972 | 37,080 | 6,108 |

자료: 단테뤼드 콤문 공식 웹(http://www.danderyd.se/DanderydTemplates/Page_2529.aspx)

이 기금은 결국 도시와 농촌 지역간의 격차를 줄이고, 경제적 삶이 여유가 있는 지역의 주민과 소외계층이 많이 있는 지역주민간의 삶의 질 차이를 극복하는 중요한 수단으로 활용되고 있기 때문에 대도시에서는 운용되는 이 기금을 로빈훗세금으로 부르며, 해당 콤문 내의 소외주민의 삶의 질을 높이는데 사용해야 한다는 입장이고, 지원금을 받고 있는 지역에서도 불만이 목소리가 높다. 즉 인구밀도가 낮은 지역에 사는 주민들이 낸 세금이 대도시의 도로, 지하철, 공항, 항만시설 등 기간산업시설의 건설에 더 많이 들어가기 때문에 결국은 자신들이 낸 세금이 대도시를 발전시킨다는 논리로 더 많은 균형분배기금이 배정되어야 한다는 입장을 취하고 있다(DN 2011-1-11). 그럼에도 불구하고 이 제도의 찬반에 관계없이 균형분배기금이 도시와 농촌, 부유하고 가난한 지역의 불균형적 발전을 해소하는데 중요한 의미를 지닌다는 점은 부정할 수 없다고 하겠다.

〈표 7-15〉 단테뤼드 컴문의 1인당 및 컴문 전체의 균형분배기금(2004-2010)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 주민 1인당 배당금 | 410 | 2,930 | 3,674 | 4,118 | 5,326 | 5,983 | 6,107 |
| 컴문이 국가에 지불하는 금액 | 12,3 | 88,3 | 111,1 | 125,6 | 163,8 | 184,7 | 190,6 |

자료: 단테뤼드 컴문 공식 웹(http://www.danderyd.se/DanderydTemplates/Page_2529.aspx)

1971년 행정구역 개혁과 함께 복지서비스를 대폭 기초단체로 이양하면서 탁아소, 학교, 양로원, 장애인시설 등 지방공무원의 수도 급격히 늘어났다. 1965년 비해 15년 만에 2배로 증가하여 전체 노동인구의 30퍼센트가 공무원이 차지하고 있고 이후 30퍼센트 초반 규모의 공무원 수는 꾸준히 유지되고 있다. 반면 1차 산업 인구는 꾸준히 감소하여 전체 노동인구의 2퍼센트를 차지하고 있고, 제조업 종사자의 수도 꾸준히 감소하고 있는 추세에 있다. 이는 제조업체수가 줄고 있기도 하지만 산업체의 기계화, 자동화를 통해 제조업종사자가 지속적으로 사무직, 서비스업으로 옮겨가고 있기도 하다. 1990년대 이후 줄곧 스웨덴의 산업구조는 사무직과 공공부문의 두 축으로 재편되고 있는 추세에 있다.

〈표 7-16〉 업종별 노동인구 비율 변화추이 (1965-2009)

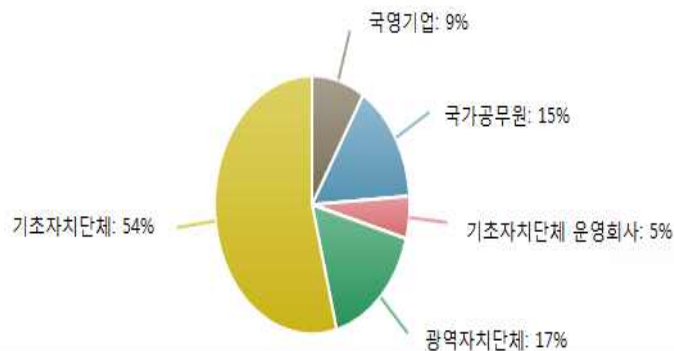
| 연도 | 농업/어업/임업 | 제조업 | 사무직 | 공무원 |
|------|----------|-----|-----|-----|
| 1965 | 12 | 30 | 43 | 15 |
| 1970 | 8 | 28 | 43 | 21 |
| 1975 | 6 | 26 | 42 | 26 |
| 1980 | 5 | 25 | 39 | 30 |
| 1985 | 5 | 23 | 39 | 33 |
| 1990 | 3 | 22 | 43 | 32 |
| 1995 | 3 | 20 | 43 | 34 |
| 2000 | 2 | 19 | 46 | 33 |
| 2005 | 2 | 16 | 48 | 34 |
| 2006 | 2 | 16 | 48 | 34 |
| 2007 | 2 | 15 | 49 | 34 |
| 2008 | 2 | 15 | 49 | 33 |
| 2009 | 2 | 14 | 52 | 32 |

자료: SCB, Arbetskraftsundersökningen (노동인구조사)

공무원의 분포를 살펴보면 기초자치단체의 복지업무에 종사하는 인구가 가장 많이 차지한다. 아래의 그림에서 확인할 수 있듯이, 기초자치단체에 소속된 공무원은

전체 공공부문 종사자의 54퍼센트를 차지하고 기초자치단체가 운영하는 서비스 관계분야까지 포함하면 59퍼센트의 기초지방자치단체에 사하고 있다. 또한 광역자치단체가 운영하는 의료기관에 종사하는 공무원까지 포함하면 76퍼센트가 기초자치 및 광역자치단체에서 종사하고 있는 셈이다. 그만큼 보편적 복지에 직간접으로 종사하는 인구가 전체 공공조직에 절대적 다수를 차지하면서 사민당의 지지층으로 자리를 잡았다(Nilsson 1997).

[그림 7-5] 공공부문 종사자 비율



지금까지 논의한 스웨덴 복지제도의 특징을 요약하면 아래 <표 7-17>과 같다. 스웨덴의 복지제도의 특징은 결국 다섯 가지로 요약될 수 있다.

- 고세율-고혜택의 보편적 복지를 통한 사회의 안정성 확보
- 평등을 산업경쟁력으로 승화한 복지정책
- 대타협과 협의체제를 바탕으로 한 복지공조
- 적극적 노동시장정책 통한 완전고용과 복지제도
- 지방분권화를 통한 복지서비스

이 같은 복지제도의 틀은 2000년대 들어 많은 변화를 겪고 있음에도 불구하고 그 중심적 틀은 크게 변형되지 않았다. 따라서 다음 장에는 스웨덴 복지제도의 틀을 구축할 수 있었던 정치적 동인과 사회적 지지요인 등을 검토해 보기로 한다.

〈표 7-17〉 스웨덴 복지제도의 변화와 특징

| | 내용 | 특징 |
|-----------------------|-------------------------|---|
| 보편적 복지모형 ¹ | 고세율을 통한 고복지 기업의 사회적 책임성 | 직접세(개인소득세, 법인세), 간접세(부가가치세, 고용주세 및 각종 특수세)를 포함한 세금부담금이 국민총생산 대비 세계에서 가장 높은 50퍼센트 수준을 상회했으나 최근 들어 40퍼센트 후반으로 하락됨. 기업의 고용주사회보장세(Employers' Tax)의 도입에 따른 사회보장기금의 기업부담. |
| 대타협과 협의체제 | 협리적 정책공조체제를 통한 복지정책 | 샬트셰바덴정신 ² , 좌우연정, 목요클럽, 알메달렌 정치박람회 |
| 평등을 통한 복지정책 | 평등을 통한 사회적 안정성의 확보 | 복지제도는 평등적 사회구조를 만들어내기 때문에 사회적 갈등을 예방하는 면역력이 있음. |
| 적극적 노동시장정책과 복지제도 | 완전고용, 적극적 노동시장정책, | 일자리는 최고의 복지라는 논리로 복지재정세원이자 국가복지 부담을 낮추는 수단. 높은 실업 시 국가의 부담이 증가되는 문제점. |
| 지방분권화를 통한 복지서비스 | 지방조직의 정비를 통한 복지서비스 제공. | 1960년대 1500개의 군을 정비해서 290개로 축소함. 공공서비스가 기초 및 광역 지방자치체로 이전. 재원은 세금과 국가보조금, 로빈훅세금 ³ 으로 충당됨. |

- 주: 1. 시민당의 장기집권은 노조의 지원과 보조없이 불가능했다는 해밀턴(C B Hamilton)의 주장은 보편적 복지제도의 구축 역시 스웨덴의 노조의 적극적 역할이 없었다면 불가능했다는 논리로 전개된다. 노조의 경우 처음에는 선택적 복지를 지지했다. 노조의 시민당 지원과 경제적 보조에 관해서는 Hamilton 2000, Johnson 1998 등을 참조.
2. 1938년 노조(LO)와 사용자단체(SAF)가 맺은 산업평화선언을 위한 조약. Hansson 1996 참조.
3. 로빈훅 세금은 2004년 법제정을 통해 정식으로 시행되고 있는 국가복지보조금의 성격으로 정식명칭은 균형분배기금(Compensation Expenses)이라 불림.

제3절 정치결정론과 사회결정론

스웨덴의 보편적 복지제도는 1932년 이후 지속적으로 발전되어 오면서 세 번에 걸친 좌우정권교체를 경험했음에도 불구하고 큰 변화 없이 안정적으로 유지되어 온 배경은 무엇일까? 이에 대해서는 두 가지 설명논리를 들 수 있다.

우선 첫째로 정치결정론을 들 수 있다. 좌익계열 정당들은 물론이고 우익정당들까지도 보편적 복지를 통한 기회평준화와 사회통합, 사회발전 모델을 정당들의 정책으로 받아들이고 있다는 점을 들 수 있다. 시민당의 보편적 복지의 틀을 짜기 시작한 1930년의 시기는 보수정당인 중앙당(전신 농민당)과 정책공조차원을 넘어 연립정권을 통해 이룩해 놓았고, 44년간의 장기간 야당생활 후 집권에 성공한 팰딘(Thorbjörn Fälldin) 수상하의 우익연립정권 시기에도, 앞에서도 지적했던 바와 같

이, 완전고용과 사회적 안전망의 틀을 계속 유지할 것이라고 집권 시정연설에서 약속하는 등의 보편적 복지에 대한 큰 변화 없이 유지하는 것으로 정책노선을 잡아왔다.

1991년 경제위기 후 재집권한 빌트(Carl Bildt)수상 하의 우익연립정권 기간 동안에도 평등사회는 스웨덴의 트레이드 마크이자 사회발전 동력이라는 인식을 가지고 있었으며, 복지제도 하에서 작동하지 않던 문제점을 보완하는 정책으로 집권 기간 동안 일관했다는 점, 그리고 2006년 선거에 재집권을 주도한 라인펠트(Fredrik Reinfeldt) 보수당 수상도 2006년 선거 전략을 “사민당이 약속하는 복지에 플러스 알파를”, “진정한 사회소외계층을 위한 정당은 보수당”의 논리로 전개하면서 보편적 복지를 계속 유지하겠다고 천명하는 등 복지제도의 틀이 정권 교체와 관계없이 지속적으로 유지되어 왔다는 점을 보면 정치적으로 사회발전의 담론으로 인정했다고 볼 수 있다.

둘째, 또 하나의 가능한 추론은 정치결정론이 가능한 것은 결국 사회적 요구에 순응하기 위해 불가피했을 것이라 논리이다. 즉 집권을 목표로 하는 정당들의 입장에서 국민이 선호하는 정책을 내 놓아야 하고, 집권기간의 성공요인도 결국 국민의 원하는 바를 실현시키지 못하면 재집권이 불가능하기 때문에 사회적 요구의 방향성에 따라 정치적 선택이 이루어진다고 볼 수 있다. 이 같은 논의는 보편적 복지의 필수재원인 유권자들의 세금에 대한 인식, 즉 고세율로 확보된 복지비용으로 보편적 복지를 유지하기 때문에 국민들의 높은 세금에 대한 저항과 연관 지어 정당들의 정책 운신의 폭이 결정되고, 보편적 복지의 유지에 대한 희망과 선호의 정도에 따라 정당의 선거운동이 결정되기 때문에 어쩔 수 없이 사회의 요구에 순응할 수밖에 없는 상황일 것이라는 점이다.

따라서 위 두 가지 요소, 즉 정치결정론일까, 아니면 사회결정론일까, 아니면 두 가지 모두 결합한 정치 및 사회결정론일까에 대한 논의를 위해, 이 장에서는 정치결정론을 살펴보기 위해 정당들의 보편적 복지에 대한 입장을 각 당의 선거공약, 정책노선을 중심으로 살펴보고, 사회결정론의 입장에서는 국민들의 좌우 계급투표의 성향이 강할수록 정당의 운신폭이 제한되고 열성 지지 유권자들이 선호하는 정책에 고립되는 경향이 있으며, 계급투표의 성향이 낮아질수록 정당들의 정책의 선택의 폭은

넓어진다고 할 수 있기 때문에, 유권자들의 계급투표 성향의 방향을 짚어보고자 한다. 만약 계급투표제가 낮아지고 있다면 앞으로 중도계열의 유권자들의 성향에 따라 정권의 향방이 결정될 것이기 때문에 그들의 정책성향을 파악해 보는 것이 중요하다. 따라서 사회결정론을 확인해 보기 위해 사민당과 보수당의 계급별 지지도 변화를 살펴보고, 계급투표의 지수 중 하나로 사용되는 알포드지수(Alford Index)의 변화치를 살펴보기로 한다.

〈표 7-18〉 좌우 집권기간의 비교 (1932-2011)

| | 사민당집권 | 집권기간 | 우익집권 | 집권기간 |
|-----------|-----------|------|------------------|---------------|
| 1932-1982 | 1932-1976 | 44년 | 1976-1982 | 6년 |
| 1982-1994 | 1982-1991 | 9년 | 1991-1994 | 3년 |
| 1994-현재 | 1994-2006 | 12년 | 2006-2010, 2010- | 5년 (2011년 현재) |
| 합계 (78년) | | 65년 | | 14년 |

1. 좌우정당들의 선거공약 및 정책비교

스웨덴의 역대 선거 중 좌우정권교체가 이루어진 세 번의 선거와 최근 2010년 선거의 좌우익 계열 정당들의 주요 선거공약과 이슈, 그리고 선거 이후 행한 의회 시정연설을 내용을 검토해 보면서 복지제도에 대한 시각을 검토해 보고자 한다.

위의 표에서 보듯이 1976년 선거는 스웨덴 정치사에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 1932년 집권에 성공한 사민당이 집권한 후 44년 동안 한번도 정권을 놓은 적이 없었다. 그만큼 1976년 우익공조체제 하에서 연립정권을 세울 수 있게 한 선거는 우익계열의 입장에서 보면 가히 혁명적이었다고 할 수 있다. 그 이전까지 사민당의 집권은 영구적으로 이어질 것이라는 자포자기의 상황이었던 셈이다. 그러나 1976년 전후의 상황은 우익정당들에게 유리하게 돌아가고 있었다. 우선 말괄량이 삐삐 소설이 인기를 끌자 당시 초기 단계에 있었던 칼라TV를 통해 삐삐의 아동영화가 시리즈로 만들어지자 전국적인 인기를 끌기 시작하면서 스타덤에 오른 린드그렌(Astrid Lindgren)이 좌우논쟁의 불을 당겼다.

린드그렌이 쓴 글로 받은 인세보다 높게 책정되어 소득세가 102퍼센트가 부과되

자, 린드그렌은 폼페리포사(Pomperiposa in Monismanien)이라는 단편을 1976년 3월 10일 석간신문인 익스프레센(Expressen)에 게재해, 가난한 작가가 글을 써서 받은 인세는 세금을 내고 나면 생활을 하지 못할 정도로 적어 비참한 생활을 한다는 것을 부각시켜 높은 세금의 문제점을 지적했다. 사실 린드그렌에게 부과된 세금이 주로 밤 늦게까지 일을 하는 작가의 특성을 감안하지 않은 근무시간이외의 특근활동을 보아 세금이 산정된 것이었다. 이 세금의 명칭은 과외노동수당세(Marginalskatt, Marginal Income Tax)라 불리우며, 현재까지도 사용되고 있는 세제이다. 2011년 기준 과외노동수당세는 최고 56.8%가 책정되어 있으며 소득수준에 따라 차등적으로 움직이기 때문에 저소득층에게 적용되는 가장 낮은 수준은 6.2%로 책정되어 있다 (국세청자료참조, <http://www.skatteverket.se/privat/skatte/arbeteinkomst/vadblirskatten/marginalskatt.4.61589f801118cb2b7b280006375.html>). 린드그렌은 차라리 빚을 져서 큰집을 사면 부채에 대한 세금보전금으로 인해 사치스런 생활을 할 수 있다고 지적하면서 복지제도의 가장 큰 문제점이 기본보급이외에 야근, 특근, 과외수입을 위해 더 일하려고 하는 사람의 의욕을 꺾는 세금에 있다고 지적하고 있다. 빚으로 주택을 사서 이자비용변제를 통한 방법으로 세금을 적게 낸 사람으로 당시 사민당 재무부 장관이었던 스트랭(Gunnar Sträng)을 빚대어 예를 들어 관심을 끌었다. 이 글이 사회적으로 회자되기 시작하면서 세금문제가 같은 해 9월에 치러진 선거의 가장 중요한 이슈로 부상되었다.

이에 힘을 얻은 우익계열 정당들은 높은 세금의 필요성(사민당)과 여성의 책임성을 강조해 (좌익당) 수성하려고 노력했던 좌익정당들의 선거운동에 반하는, 세금인하 정책(보수당), 사회주의를 배제한 사회개혁운동(국민당), 그리고 평등과 환경을 주장한 중앙당의 선거운동을 통해 사민당의 장기집권에서 시도된 사회주의적 개혁에 제동을 걸어야 한다는 메시지를 전하려고 노력했다. 이 같은 세금논쟁은 린드그렌의 사회적 영향력으로 인해 선거결과에 결정적인 요인으로 작용했다.

그러나 1976년 가을 44년 만에 집권한 우익연립정권의 팰딘(Thorbjörn Fälldin) 수상은 최초 정권 수락 연설에서 전체 국민이 원하는 정치, 그리고 국민을 만족시키는 정치를 천명하며 책임정치를 다할 것을 약속했다. 그 실천프로그램으로 4주였던 국민휴가제를 5주로 연장실시하고, 부모휴가제를 7개월에서 9개월로 연장하는 등 국

민여가 및 삶의 질 개선을 위한 정책을 제시했다. 이와 함께 성차별 폐지를 통한 양성평등의 실현, 인도적 목적으로 사용한 활동기금의 세금면제, 그리고 보편적 실업보험제를 실시할 것을 약속하는 등 정책내용으로만 보서는 좌익정권인지 우익정권인지 구분할 수 없을 정도로 보편적 복지의 강화를 통한 국민 삶의 질을 향상시키고자 하는 노력을 담고 있다. 이 같은 정책은 결국 우익정권이 핵발전폐기 사안의 정책공조의 실패로 연립정권이 한번 깨지는 진통이 있기는 했으나, 1979년 선거에서 재집권을 하는 등 사민당이 아닌 우익정권 하에서 진행된 보편적 복지에 대한 유권자의 평가는 긍정적으로 받아들여졌다고 할 수 있다.

1982년 재집권에 성공한 사민당이 1991년까지 집권해 오는 기간 동안 팔메(Olof Palme)수상이 저격으로 사망한 이후 칼손(Ingvar Carlsson) 수상의 주도하에 진행된 자본자유화와 제3의 길의 논쟁을 겪으며 스웨덴 경제가 위기에 처하자 우익정당들에게는 재집권의 기회가 되었다. 1989년부터 1990년까지 주택가격 폭락, HSB 주택은행의 인출금지 등의 경제적 위기를 통해 스웨덴의 경제가 저성장의 늪에 빠지자, 고세금과 기업경쟁력을 문제로 지적하는 우익정당들의 선거운동이 빛을 발하기 시작했다. 사민당은 경제를 살리기 위해 전통적 동지인 노조의 파업금지, 임금동결 등의 극약처방을 쓰자 노조는 사민당과의 공조를 파기하겠다고 협박하는 등 사민당과 노조 간의 장미전쟁(War of Roses)은 우익의 결집에 더욱 힘을 실어주는 결과가 되었다. 이와 함께 사민당의 80년대 중반 이후 자유주의적 경제정책을 주도해 온 펠트(Kjell-Olof Feldt) 전 재무장관의 자서전이 사민당내의 좌우논쟁을 부추기면서 사민당의 전열을 흐으려 놓은 결과가 되었다.

〈표 7-19〉 주요 선거의 이슈, 좌우 선거공약과 시정연설의 특징

| | 선거공약 및 이슈 | 선거 후 정부정책 |
|------------------|--|--|
| 1 9 7 6 | <p>이슈</p> <ul style="list-style-type: none"> 고세율 논쟁. 말팔랑이 뻘뻘로 유명한 아동작가 린드그렌(Astrid Lindgren)의 세금논쟁 촉발. 폼페리포사와 세금에 관한 글로 논란. <p>좌익계열</p> <ul style="list-style-type: none"> 세금은 복지의 지속적 발전에 필요함 (사민당) 복지제도 사수를 위한 여성의 책임 (좌익당) <p>우익계열</p> <ul style="list-style-type: none"> 세금인하 (보수당) 사회주의를 배척한 사회개혁 (국민당) 평등, 안전한 환경, 탈중앙화 (중앙당) | <p>우익정당의 시정연설을 통한 정책시각</p> <ul style="list-style-type: none"> 펠딘수상은 전체 국민을 만족시키는 책임 정치와 국민이 동의하는 정치를 천명 5주휴가제의 시행목표 부모산후 휴가 7개월에서 9월로 연장 성차별법 제정 학생의 창의성을 위한 학습평가제의 도입 인도주의적 기부금의 면세추진 보편적 실업보험제 실시 핵발전소 폐기를 위한 준비작수 |
| 1 9 9 1 | <p>이슈</p> <ul style="list-style-type: none"> 극우정당 신민주당(NyD) 등장에 따른 논쟁 사민당 전 재무장관 펠트(Kjell-Olof Feldt)의 자서전에서 사민당과 노조의 사상논쟁 비판 <p>좌익계열</p> <ul style="list-style-type: none"> 내일도 안심하고 살 수 있는 스웨덴, 스웨덴은 다릅니다 (사민당) 보다 정당한 분배를 (좌익당) <p>우익계열</p> <ul style="list-style-type: none"> 새로운 시작 (우익공동 선거운동) 범법자에게 더 강한 처벌로 안전한 사회(보수당) 공무원이 대신 사람을 키우자 (국민당) 사랑스런 스웨덴, 사랑스런 중앙당 (중앙당) 가정의 역할, 스웨덴의 전통 (기독교민주당) | <p>우익정당의 시정연설을 통한 정책시각</p> <ul style="list-style-type: none"> 빌트수상은 새로운 스웨덴 출발을 위해 4가지 선결과제를 제시함. EU가입을 통한 경제성장 경제둔화를 극복해 경제에 활력을 넣기 위한 노력 보편적 복지의 틀속에서 개인의 선택권을 위한 개혁과 사회의 가장 소외계층을 위한 사회프로그램 실천 깨끗한 물, 공기, 살아있는 숲과 호수를 통한 장기적, 지속적 발전 |
| 2 0 0 6 | <p>이슈</p> <ul style="list-style-type: none"> 20%가 넘는 청소년 실업, 7%를 기록하고 있는 전체 실업률로 일자리창출이 주요 이슈 언어검증시험 등 보다 엄격한 외국인 정책 등 인종차별 논란 <p>좌익계열</p> <ul style="list-style-type: none"> 다같이 함께 갑시다 (사민당) 평등정치는 좌로부터 옵니다 (좌익당) <p>우익계열</p> <ul style="list-style-type: none"> 스웨덴을 위한 정치동맹 (우익공동선거운동) 스웨덴은 새로운 노동자 당이 필요합니다 (보수당) 미래 스웨덴을 위한 선택 (국민당) 당신이 주인공입니다 (중앙당) | <p>우익정당의 시정연설을 통한 정책시각</p> <ul style="list-style-type: none"> 라인펠트수상은 국민의 목소리에 귀 기울이는 열린 정당을 천명함. 보통사람에게 일자리를 제공. 일자리가 가장 큰 개인복지 여성 및 사회적 약자를 위한 일자리가 중요 사회보장을 통한 국민의 편한 삶, 누구에게나 공평한 사회복지 사회발전을 위한 공동의 책임 장기적 안목의 경제발전을 위한 정치 |

자료: 스웨덴 각 정당의 웹과 의회 (<http://www.riksdagen.se>) 등에서 제공한 선거운동사를 정리.

선거운동에서 특별한 메시지도 없이 경제위기와 장미의 전쟁 장미의 전쟁이라 불리는 사민당내 당내갈등은 사민당내 제3의 길을 당노선으로 택하지는 당내우파와 노조중심의 좌파의 싸움을 가르키며 당시 재무부장관이었던 펠트(Kjell-Olof Feldt)와 노조위원장(Stig Malm)과의 내분을 일컫는다(Feldt 1991). 이로 인한 사민당의 내분으로 어부지리를 획득한 우익 4개 정당들이 정권을 수립하고 새로운 시작을 알리는 시정연설을 통해, 빌트(Carl Bildt)수상은 4가지 실천사항을 집권 기간 동안 이루겠다고 천명하고 있는데, 그 내용은 첫째, EU가입을 통한 지속적 경제성장, 둘째, 경제둔화를 극복해 경제에 활력을 넣기 위한 노력, 셋째, 보편적 복지의 틀 속에서 개인의 선택권을 위한 개혁과 사회의 가장 소외계층을 위한 사회프로그램 실천, 그리고 넷째, 깨끗한 물, 공기, 살아있는 숲과 호수를 통한 장기적, 지속적 발전 등이다. 이 네 가지 약속 중 세 번째 항목에서 지속적으로 보편적 복지를 유지하고, 소외계층을 위한 특단정책을 쓸 것을 천명하면서 복지제도의 효율성을 증가시키기 위해 개인의 선택적 의료 제도를 도입할 것을 약속했다.

물론 빌트의 시정연설은 개인의 선택과 책임성을 강조하는 측면도 있었지만, 무엇보다도 국민 앞에 보편적 복지의 사수를 가장 중요한 메시지로 전달하는데 그 초점이 맞춰졌다는데 의의가 있다. 빌트의 3년 집권 기간 동안 막대한 재정적자를 무릅쓰고 복지제도를 유지하려 한 점은 1994년 집권에 성공한 사민당의 짐이 되어 도리어 1994년과 1998년 동안 집권 기간 동안 의료개혁, 학교개혁, 노인복지 개혁, 연금개혁 등의 우익정책을 통해 재정적자를 축소를 위해 노력하는 등 시행 정책으로만 보면 정당색채를 분간하지 못할 만큼 정책의 포괄정당화(Catch-all Party) 되고 있음을 알 수 있다(Persson 1997).

2006년의 선거는 우익정당들이 다시 정권에 복귀한 시기이다. 2006년 선거에서는 20%가 넘는 청년실업과 전체 실업률이 7%를 기록하는 등 실업문제가 가장 크게 부각된 선거였다. 사민당은 이같이 어려운 시기에 책임을 서로 나누는 “다함께 감시다”라는 전통적 좌익구호를 들고 나왔고, 좌익계열의 또 다른 축인 좌익당은 평등을 통한 정의의 구현의 좌익이 실현한다는 상당히 진부한 사상구호를 들고 나왔으나, 우익계열 정당들은 스웨덴 개조를 위한 새로운 정치동맹(Alliance for New Sweden)의 구호로 유권자를 파고들었다. 그 중에서도 보수당의 ”스웨덴의 유일한

노동자를 위한 정당은 보수당”이라는 역설적인 표현으로 복지에서 소외된 실직 노동자를 위해 일자리를 찾아주는 정당은 보수당이라는 논리로 접근하고 있다. 이같은 논리와 새로 등장한 보수당 당수 라인펠트(Fredrick Reinfeldt)의 신선한 이미지로 젊은 유권자의 지지를 바탕으로 우익정권이 다시 12만에 시민당으로부터 정권을 되찾아올 수 있었다.

그러나 2010년 10월 6일 라인펠트의 시정연설에서도 보편적 복지의 대개혁을 위한 특별한 메시지는 보이지 않는다. 도리어 보통사람의 고통과 애환을 더 잘 보다 듣기 위한 소외자를 위한 복지정책을 통해 여성, 소수계층 등 사회적 약자를 위해 더 노력하는 정책으로 더욱 국민에게 다가가기 위한 메시지를 보내고 있다. 다시 말해 세 번째 찾아온 보수우익계열 정당들의 집권기간 동안 사회적 안정, 일자리 창출을 통한 복지제도의 유지를 실천하겠다는 의지를 내비치고 있다. 이와 같이 보수정당의 집권기간에도 복지제도의 골격과 내용은 유지하면서 혜택의 범위만을 조금씩 조정하는 노력을 보이고 있다. 2006년과 2010년 기간 동안의 실질적 정책변화가 있었는지를 살펴보기 위해 다음의 <표 7-20>을 보자.

아래의 <표 7-20>은 우익정당들의 최근 2006년 선거 이후 2010년까지 진행된 복지제도의 개혁내용을 대비해 보여준다. 2006년 이전 시민당 집권 기간 동안 시행되고 있던 복지제도와 우익정권기간동안 추진된 개혁의 내용을 담고 있다. 비교를 통해 보면, 실업수당의 봉급 대체율은 80%에서 75퍼센트로 낮아졌고, 재취업교육제도는 조직의 슬림화, 전문화, 지방분권화를 통해 국영직업소개소의 서비스 기능을 대폭 강화시키는데 초점이 맞춰져 있고, 병가판정이 시민당 집권 기간 동안에는 지역병원의사의 소견이 최종 판단기준이었으나, 2006년 개혁 이후에는 지역병원의사의 소견서를 보험국에서 고용한 의사에게 최종결정권을 주어 지역의사의 지역민과의 안면과 선심성 의사소견서 작성을 원천적으로 불가능하게 하는 개혁을 단행했다.

따라서 보험국에서 제공하는 보험료를 받기 위해서는 직장생활을 영위할 수 없는 외상 및 심한 병이 아닌 경우 병가를 받을 수가 없어 웬만해서는 의료보험의 혜택을 받을 수 없도록 엄격하게 운용하고 있다. 너무 엄격한 잣대로 의료보험제를 실시하자, 개혁이전에는 간단한 증상으로라도 의료혜택을 받을 수 있었으나, 개혁 이후 매우 까다로워 졌으며, 의료보험의 혜택을 받을 수 있다고 하더라도 3개월 내에 재활

교육을 통해 직장 재복귀를 하던지, 그렇지 않을 경우 직장 내 다른 역할을 통해 직장을 복귀하던지의 두 가지 선택권을 권고 받게 된다. 두 가지 모두 불가능할 경우 재교육을 통해 다른 직장을 알선 받아 근무할 수 있도록 국가직업소개소의 관리체제로 들어가게 된다.

의료보험 혜택을 받고 있는 병가자의 재활프로그램을 통한 직장복귀의 가능성을 배가시키기 위해 재활기관의 의사, 물리치료사 등의 전문성을 강화시키도록 하고, 3개월 이내 재복귀 판정을 받을 수 있도록 하는 책임성을 부여하고 있다. 이 같은 병가자의 의료보험수혜 판정여부, 재활복귀를 도와주는 체계적 관리제 등을 통해 환자의 피병이나 지역여의사의 선심성 판정 등을 원천으로 차단해 사회보장제도를 꼭 필요한 국민에게 제공하는 돌봄체제로 전환하고 있다. 또한 의료기관의 민영화를 통한 경쟁화, 약국의 민영화를 통한 의약품 가격인하 유도, 치과의료의 상한제를 통한 개혁과 보조금제를 실시 치아건강이 계층 간 현상으로 나타나지 않도록 주력하고 있다.

〈표 7-20〉 2006-2010년 우익연립정권 기간 동안의 복지제도와 관련된 변화내용

| | 2006년 이전 사민당 집권기간 | 2006-2010년 우익정권 기간 동안의 변화 |
|-------------------------|--|---|
| 실업수당 | <ul style="list-style-type: none"> • 봉급의 80퍼센트를 실업 후 최고 1년까지 보장 | <ul style="list-style-type: none"> • 봉급의 75퍼센트를 실업 후 1년까지 보장 |
| 재취업 교육제도 | <ul style="list-style-type: none"> • 국영직업소개소의 직업알선 및 재교육프로그램의 재량권 | <ul style="list-style-type: none"> • 국가노동시장위원회 폐지 및 국가직업소개소(AF)의 조직구성의 슬림화, 전문화 • 맞춤 코우치제 시행 |
| 병가판정 및 재활프로그램 의료보험 수혜여부 | <ul style="list-style-type: none"> • 병원의사의 진단이 결정적 영향 • 지역 병원의사의 진단에 따른 의료보험 수혜여부 판정 | <ul style="list-style-type: none"> • 재활병원의사는 적극적 프로그램 개발을 통해 3개월내 재복귀 책임 • 지역의사의 소견서를 재심사하는 의료보험국 의사의 최종판결권 도입 • 최장 3개월 이내 재활교육의 활성화를 통한 직장재복귀의 권장 |
| 모럴헤저드의 차단 수단 | <ul style="list-style-type: none"> • 병원의사의 판단에 따른 재활진행과 직장복귀능력의 판정 | <ul style="list-style-type: none"> • 병가자 노동능력평가의 전문화, 세밀화, 정확화 |
| 기초의료기관의 경쟁도입과 민영화 | <ul style="list-style-type: none"> • 기초의료기관의 지방자치단체 란스팅의 운영 | <ul style="list-style-type: none"> • 기초의료기관의 경쟁력 강화와 민영화 진행 • 종합병원의 민영화 진행 |
| 약국의 민영화 | <ul style="list-style-type: none"> • 국가소유 | <ul style="list-style-type: none"> • Apoteket의 독점을 파기하고 민영화를 통한 일반 마켓에서도 의약품 판매기능 |
| 치과 의료 | <ul style="list-style-type: none"> • 18세까지의 치료비 무료 | <ul style="list-style-type: none"> • 18세까지의 치료비무료 • 65세까지 300크로네 무상지급 • 65세 이후 600크로네 무상지급 • 치아치료비 보조금 및 상한제 도입 (3000-15000 50% 보조, 15000 이상 85%까지 보조) |
| 국내총생산대비 세금부담률 | <ul style="list-style-type: none"> • 48.8퍼센트 (2006) | <ul style="list-style-type: none"> • 47.2퍼센트 (2008) |
| 종합주택세 | <ul style="list-style-type: none"> • 주택가치의 1.5퍼센트 | <ul style="list-style-type: none"> • 최고 6000 크로네 (실질적 인하 효과) |
| 특징 | <ul style="list-style-type: none"> • 국가주도의 보편적 복지, 지방자치 책임하에 복지서비스 제공 • 사회적 약자에 관대한 보조금 • 수당지급 • 고세율의 세금을 통한 복지기금충당 • 자율적 동기부여와 책임성 강조 • 복지병의 문제와 미래재원 확보에 대한 문제대두 | <ul style="list-style-type: none"> • 보편적 복지의 유지 • 민영화를 통한 국가역할의 축소 • 지방자치단체의 외주를 통한 복지서비스의 제공 • 질병예방과 재활프로그램의 강화 • 세금인하, 친시장, 일자리창출을 통한 복지기금확충 • 취업자와 실업자간에 발생하는 사회양극화 현상의 불가피성 |

종합적으로 살펴보면 큰 틀에서는 보편적 복지를 유지하지만 2006년 이후 의료 개혁을 통해 개인의 선택권 확대, 모럴헤저드 문제의 해소, 질병예방과 재활활동의 강화, 지방자치단체의 외주를 통한 예산절감 등의 노력을 기울이며 복지제도의 슬림

화, 효율화를 추진 중이다. 이 같은 변화는 실업률이 7-10퍼센트의 높은 수준에 이르는 상황에서, 일하는 사람의 책임성을 강조하는 불가피성을 반영하고 있으며 사민당의 지배 하에서 만연되었던 국가의존병, 복지병, 혹은 모럴헤저드를 최소화하는 것이 보편적 복지를 유지할 수 있는 수단이라 보았기 때문이다(Hall and Hartman 2009).

따라서 스웨덴의 보편적 복지의 골격인 유아 및 아동복지, 노인복지, 의료복지, 각종 보조금(아동수당, 주택수당, 장애인 수당) 제도는 그대로 유지되고 있으며 정당들의 복지에 대한 시각은 슬림화, 맞춤화, 경쟁을 통해 효율화를 위한 개혁의 시도로 사민당의 재집권 마스터 플랜에서도 유사한 노력을 엿볼 수 있기 때문에 정치주도형, 혹은 정치결정론적 시각은 상당한 설득력을 지니고 있다고 하겠다.

2. 정당 지지층의 특징과 사회변화

지금까지는 정치결정론을 결정짓는 정당의 복지제도에 대한 노선과 시각을 선거공약과 시정연설의 정책방향을 통해 살펴보았다. 이 장에서는 유권자들의 좌우 지지층이 사회계층별로 명확하게 구분되는지, 그리고 계층별 분포가 어떻게 변화했는지를 살펴보고자 한다. 만약 특정 사회 지지층이 사민당과 보수당에 두껍게 포진되어 있다면 정당들은 각각의 계층별 요구에 충실한 정책으로 일관할 것이고, 계층별 정당지지도가 약하면 정책 운신의 폭 즉 변화의 정도는 크게 나타날 수 있다.

이 같은 가설을 측정해 보기 위해 두 개의 자료를 활용해 보자. 첫째, 스웨덴 유권자 그룹을 두 개의 부류, 즉 노동자층과 중산층으로 나눠 자신들의 자발적인 계급 소속감을 측정해서, 그들이 어떻게 정당을 지지하고 있는지를 살펴보면 정당에 대한 충성도와 압력을 측정할 수 있다. 아래의 <표 7-21>은 요테보리 대학 스웨덴 선거연구팀이 1956년부터 2002년까지 연속적으로 측정한 계급별 정당선호도를 보여준다.

예를 들어 1957년 자발적으로 노동자층에 속한다고 답한 비율은 51퍼센트인 반면 중산층이라고 답한 사람은 49퍼센트로 나타나며, 2002년에는 35퍼센트, 65퍼센트로 변화하고 있다. 그리고 1956년 선거에서 노동자층에 속한다고 답한 사람 중

73퍼센트가 사민당을 지지했고, 4퍼센트는 보수당을 지지하고 있다. 반면 중산층이라고 답한 사람 중 사민당을 지지한 사람은 무려 25퍼센트에 이르며, 보수당을 지지한 사람은 거의 비슷한 수준인 26퍼센트에 이른다. 1956년 선거에서 나타난 현상은 노동자층에 속한다고 답한 사람 중 사민당을 지지할 비율은 73퍼센트인 반면 보수당은 4퍼센트 밖에 이르지 않아 노동자의 귀속감이 있는 사람은 절대적으로 사민당 지지층이라고 할 수 있다. 반면 자신이 중산층에 속한다고 한 사람 중 사민당과 보수당의 지지층은 비슷한 비율로 분산되어 있음을 알 수 있다.

이 같은 현상은 적어도 80년대까지는 지속적으로 유지되어 오다가 1991년 선거에서부터 커다란 변화의 조짐이 보인다. 1991년 선거에서는 노동자층의 귀속감을 가지고 있는 유권자의 53퍼센트만이 사민당을 지지함으로써 결속표가 이탈되고 있음을 알 수 있다. 이 같은 현상은 1994년 잠시 약화되다가 다시 1998년, 2002년 선거에서 재현되는 모습을 보인다. 노동자 귀속감을 가진 유권자들의 보수당 지지에 있어서는 크게 변화가 있어 보이지 않는다. 이 같은 현상을 요약해 보면 1956년과 2002년 사이 스웨덴 사회는 사민당의 결속표가 와해되고 사민당의 약화현상이 1991년 이후 지속되고 있다는 점을 확연히 보여준다고 하겠다. 노동자의 두 명중한 명 꼴로 사민당이 아닌 다른 정당을 지지하고 있는 셈이다.

한가지 특이한 현상은 중산층의 귀속감을 가지고 있는 유권자의 경우 1956년과 2002년을 비교해 볼 때 도리어 사민당의 지지층이 늘고 있고, 보수당 지지는 하락하고 있음을 알 수 있다. 즉 사민당 지지층은 8퍼센트 상승하였고 보수층은 같은 기간 동안 9퍼센트 하락하고 있다. 이를 두고 보면 그만큼 계급 귀속도의 중요성이 약화되고 있다는 방증이기도 하다.

〈표 7-21〉 스웨덴 유권자들의 계급별 사민당과 보수당에 대한 지지도변화(1956-2002)

| | | 사민당 | 보수당 | 전체유권자 |
|------|-------------|-----|-----|-------|
| 노동자층 | 1956 | 73 | 4 | 51 |
| | 1960 | 78 | 3 | 50 |
| | 1964 | 73 | 3 | 49 |
| | 1968 | 74 | 3 | 47 |
| | 1970 | 65 | 2 | 50 |
| | 1973 | 68 | 3 | 48 |
| | 1976 | 63 | 4 | 51 |
| | 1979 | 66 | 7 | 47 |
| | 1982 | 67 | 10 | 45 |
| | 1985 | 64 | 10 | 43 |
| | 1988 | 64 | 6 | 43 |
| | 1991 | 53 | 13 | 41 |
| | 1994 | 64 | 9 | 41 |
| | 1998 | 53 | 10 | 39 |
| | 2002 | 55 | 6 | 35 |
| | (2002-1956) | -18 | +2 | -16 |
| 중산층 | 1956 | 25 | 26 | 49 |
| | 1960 | 26 | 25 | 50 |
| | 1964 | 31 | 19 | 51 |
| | 1968 | 37 | 18 | 53 |
| | 1970 | 32 | 14 | 50 |
| | 1973 | 29 | 21 | 52 |
| | 1976 | 29 | 22 | 49 |
| | 1979 | 28 | 31 | 53 |
| | 1982 | 30 | 33 | 55 |
| | 1985 | 30 | 27 | 57 |
| | 1988 | 33 | 22 | 57 |
| | 1991 | 28 | 28 | 59 |
| | 1994 | 37 | 28 | 59 |
| | 1998 | 30 | 30 | 61 |
| | 2002 | 33 | 17 | 65 |
| | (2002-1952) | +8 | -9 | +16 |

주: 계급의 구분은 자발적인 계급소속감의 측정치로 이루어졌다.

자료: Holmberg & Oscarsson, 2004: 302 쪽.

또 한가지 중요한 사실은 위에서도 언급했듯이 1956년 자발적으로 노동자 귀속감을 밝힌 층은 51퍼센트에 이른 반면, 중산층에 귀속된다고 밝힌 사람의 비율은 49퍼센트였으나, 이 같은 현상이 점차 악화되어 2002년 선거에서는 노동자층 귀속도가 단지 35퍼센트에 그치며 역으로 65퍼센트가 중산층에 속한다고 답하고 있다는 데에 주목할 필요가 있다. 유권자 분석을 통해 본 스웨덴은 이제 더 이상 노동자가

지배하는 사회가 아니고 두꺼운 중산층이 지배하는 사회라고 보면 정확할 것이다. 따라서 사민당 지지도의 약화는 매우 예견된 상황이었고, 이 같은 사회적 변화에서 정당들의 정책은 좌우 스펙트럼에서 결정되는 것이 아니라 정당들의 넓은 정책 선택 폭으로 인해 정당들의 운신의 폭은 넓어진다고 할 수 있다.

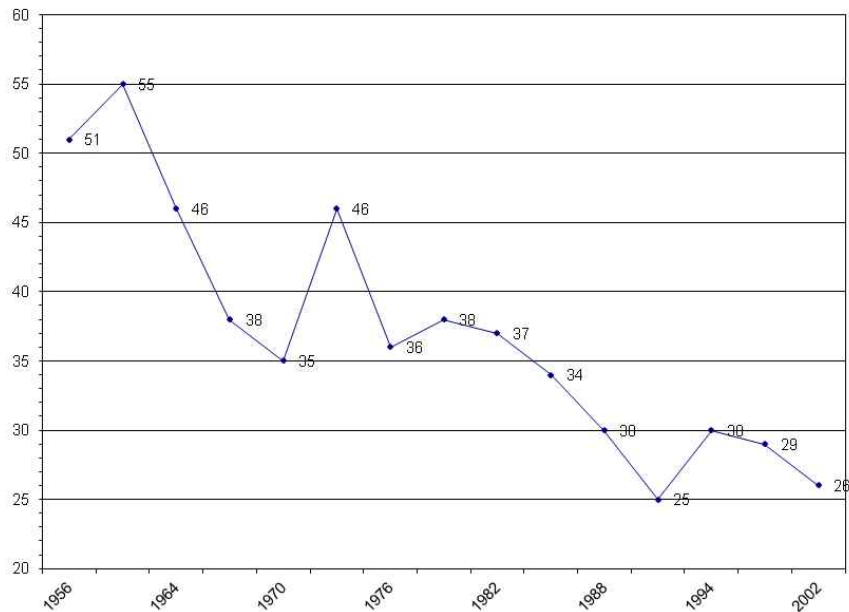
스웨덴이 이제 중산층이 두꺼워져서 사회적 소외자 혹은 약자만을 위한 정책을 펼친다든지, 극소수 최고위 중산층만을 위한 정당은 이제 더 이상 정권을 잡을 수 있는 가능성이 없고 두꺼운 중산층의 사회적 요구에 부응하는 정책을 제시해야 하는 점은 그만큼 복지제도의 논의에 있어서 좌우의 경계를 넘어 이제는 정책포말화(Catch-all politization)가 중요한 현상으로 자리 잡고 있다는 점을 시사해 준다. 이같은 현상은 좌우계급투표의 지표중의 하나인 알포드 지수를 통해서도 나타난다.

알포드 지수는 직업구분으로 본 노동자계급과 비노동자 계급간의 지지정당의 편차를 나타내는 지수로서 산업노동자 그룹이 좌익계열정당 지지율과 우익계열 정당 지지율의 차이를 나타내는 지수이다. 측정상의 문제점에도 불구하고 이 지수가 폭넓게 사용되어 이유로 계급투표의 다른 대안이 없었기 때문이기도 하지만 지수산출 용이성과 간편성으로 인해 널리 사용되어온 지수이다. 이 지수에 따르면 스웨덴의 노동자 직종에 있는 유권자가 좌익계열과 우익계열정당의 지지도의 차이가 1952년에는 친좌익에 치우쳤는데 이 같은 현상은 73년 선거를 제외하고 지속적으로 약화되고 있는 모양을 보여준다. 다시 말해 노동자계층의 좌익지지층은 와해되고 우익정당에도 지지를 보내는 좌우교차 지지를 보여주고 있다고 하겠다.

이 같은 현상은 이미 위에서도 지적한 바와 같이 스웨덴 유권자가 이제 더 이상 좌와 우의 정책스펙트럼에서 움직이는 것이 아니라 다운스(Anthony Downs)의 공공선택이론(Public Choice)에서 지적하는 것처럼 개인의 경제적 이득을 극대화 시켜줄 수 있는 정당에게 한 표를 던지는 현상이 높아진다는 것이다. 공공선택이론이 설명하고 있는 또 다른 현상은 경제적 이득을 극대화시켜 줄 수 있는 정당의 인지는 매번 선거 때마다 바뀌며 정당귀속감(Party Identification)이나 계급귀속감(Class Identification)은 더 이상 중요치 않다는 주장이다. 이에 대해서는 Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper를 참조 따라서 스웨덴의 유권자가 알포드지수의 변화를 보더라도 이 같은 지적은 어느 정도 설명력

을 지니며 선거의 결과는 유권자들의 정책평가에 따라 크게 좌우된다고 할 수 있다.

[그림 7-6] 알포드지수 (Alford Index)의 변화 (1956-2002)



자료: Holmberg & Oscarsson, 2004: 55 쪽.

이를 종합해 보면 정치적 동인이 사회적 동인을 앞서가고 있는 듯 하다. 즉 사민당의 44년 집권 기간 동안 이룩해 놓은 보편적 복지제도가 우익정당들이 정권을 장악하더라도 국민이 폭넓게 지지하고 있는 복지제도에 대한 기대 때문에 개혁을 통해 대폭 개혁하지 못하고 있다고 할 수 있다. 그러나 현재 진행되고 있는 스웨덴 유권자의 변화는 계층에 따른 정당지지도가 약화되고 있다는 점과, 중산층이 두터워지고 있다는 점은 앞으로 복지정책에 있어 개인의 이익을 극대화 시키는 정책을 선호할 것이라는 예측을 가능하게 한다. 그러나 개인이익의 극대화가 분배기능을 충실히 수행하는 보편적 복지제도를 통한 사회의 통합, 사회안정 그리고 평등구조의 순기능화에 기초하고 있다는 점을 감안해 본다면 스웨덴 유권자들이 좌우로부터 이탈해 자유롭게 이익을 극대화하는 쪽으로 움직인다고 하더라도 보편적 복지를 지탱하는 고세금에 대한 지지도가 아직 약화되고 있지 않는 상황에서 정치적 동인과 사회적 동인의 동시성이 아마도 스웨덴의 보편적 복지를 유지하는 힘이 아닌가 여겨진다. 엄청

난 재원이 필요한 보편적 복지제도의 유지를 위해서는 높은 소득세가 필수적이다. 그러나 국민들은 복지제도의 유지 혹은 확대를 위해 아직도 세금인상에 폭넓게 동의할 정도로 복지제도에 대한 지지와 충성도가 매우 강하기 때문에 정당들은 보편적 복지의 순기능과 함께 국민기대에 부응하기 위해 지속적인 유지를 원한다고 할 수 있다(Pierre & Rothstein 2003: 7쪽 Nilsson 1997).

제4절 스웨덴 복지제도의 도전과 전망

지금까지 스웨덴의 보편적 복지를 지탱하는 두 가지 축, 정당의 보편적 복지의 유지에 대한 폭넓은 동의, 그리고 유권자들의 높은 세금에 대한 지속적 지지를 바탕으로 사회적 변화가 감지되고 있는 상황에서도 크게 변화되지 않을 것이라는 논의를 중심으로 다루어 보았다. 이 장에서는 스웨덴이 직면하고 있는 구조적 문제점과 앞으로 스웨덴 복지제도의 변화가 어떤 방향으로 이동할 것인지, 그 정책대안은 무엇일 것인지에 논의를 중심으로 전개해 보기로 한다.

1. 스웨덴 복지제도의 도전

현재 스웨덴이 직면하고 있는 문제점은 크게 구분해 두 가지로 요약된다. 첫째, 내생적 도전이다. 사회구조적으로 노령화와 저출산율에 직면하면서 장기적으로 산업생산성에 영향을 미치며, 보편적 복지제도의 운영에 큰 부담을 줄 수 있다. 아직까지 스웨덴 노동인구 중 산업종사율이 다른 유럽 국가들에 비해 높아 아직까지 산업경쟁력이 있으나 장기적으로 장담할 수 없는 상황에 있다. 노동인구가 앞으로 지속적으로 감소될 것이 예상되기 때문이다.

〈표 7-22〉 전체 노동인구 중 산업종사비율 (15-64세)

| 연도 | 스웨덴 | EU-27 |
|------|------|-------|
| 2005 | 72,5 | 63,5 |
| 2006 | 73,1 | 64,5 |
| 2007 | 74,2 | 65,4 |
| 2008 | 74,3 | 65,9 |
| 2009 | 72,2 | 64,6 |

자료: Eurostat

아래 <표 7-24>에서 보듯 스웨덴의 노동인구는 1970년대에 이미 74.2퍼센트의 높은 수준에 올라 2009년의 비교치와도 차이가 나지 않지만 51년 후인 2060년에는 급격히 줄어 70.3퍼센트의 노동인구만이 노동시장에 참여를 함으로써 산업경쟁력이 급격히 떨어질 것으로 예상된다. 더욱 심각한 것은 복지제도의 가장 큰 부담은 무엇 보다도 노인인구의 증가라고 할 수 있다. 1970년에 5퍼센트에 머물러 있었던 75세 이상 노인인구가 2009년에 8.5퍼센트를 기록하고 있고 2060년에는 13.5퍼센트를 차지할 것으로 예상된다. 국제노동기구(ILO)의 권고에 따라 노동연령이 16-65세에서 15-75퍼센트로 변경한 이후의 통계치이기 때문에 지금까지 사용되어 왔던 65세 정년인구를 기준으로 한다면 65세 이상 노령인구가 25퍼센트 이상을 상회하게 된다는 것을 의미한다. 따라서 앞으로 노동인구가 경제성장을 통해 복지제도를 견인할만큼 증가하지 못한다면 늘어난 노인인구층의 복지비용의 증가, 즉 100세시대에 늘어날 건강 및 의료비용, 연금, 주택난 해소를 위한 노인시설 확충 등의 노인복지에 소요되는 복지비용의 부담증가가 불을 보듯 훤히 한 상황이다.

〈표 7-23〉 인구변화추이 (1970-2060)

| | 1970 | 2009 | 2060 |
|---------|------|------|------|
| 0-14 세 | 20,8 | 16,6 | 16,2 |
| 15-74 세 | 74,2 | 74,9 | 70,3 |
| +75 세 | 5,0 | 8,5 | 13,5 |

자료: SCB (스웨덴 통계청, http://www.scb.se/Pages/Product_25785.aspx)

이와 함께 또 다른 대내적 도전용인으로 등장하고 있는 것이 여성 출산율이다. 아래의 표에서 보듯 스웨덴의 여성출산율은 1999년까지 지속적으로 하락하다가 이

후 상승곡선을 그려 현재 1.85의 출산율을 기록하고 있다. 이는 프랑스, 아일랜드 등 전통적인 카톨릭 국가를 제외한 다른 유럽국가에 비교해 상위그룹에 속해 있는데, 이 같은 현상은 여성의 출산기피현상을 출산휴가제, 공영탁아소를 통한 육아, 학교의 방과 후 프로그램, 자녀수당, 무상교육 등의 복지서비스를 통해 완화시켜 주기 때문이다. 이같은 주장이 상당한 설명력을 얻고 있는 이유는 매우 유사한 여성, 가족, 아동복지제도를 유지하고 있는 아이슬란드(2.08), 노르웨이(1.90), 핀란드(1.84), 덴마크(1.83)등 이웃 북유럽국가들이 모두 출산율이 높기 때문이기도 하다.

스웨덴의 여성출산율이 일단 상향곡선을 그리고 있는 것은 긍정적인 변화라 할 수 있지만, 장기적으로 복지제도가 앞으로 어떻게 변화할지 모르는 상황속에서 결코 낙관적이지만은 않다. 앞으로 점차 노인인구의 증가로 인한 노동인구의 감소는 역으로 이 같은 보편적 복지제도가 상당한 부담으로 작용해 복지의 축소가 불가피한 측면이 있어 여성의 출산율도 감소될 수 있는 상황이기 때문이다. 따라서 높은 노인인구증가율과 100세 시대에 파생되는 노인복지의 문제, 그리고 낮은 여성출산율은 서로 연관성을 가지며 미래 복지제도의 지속성에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 작용할 것으로 보인다. 이 같은 상황 속에서 1960-70년대 기간 동안 경제성장에 필요한 노동인력의 수급을 위해 그리스, 이태리 등의 남유럽국가에서 노동이민을 받아들였던 경험이 있는 스웨덴이 노동력 부족현상을 해결하기 위해 2009년 1월부터 부족한 전문인력의 초빙을 통한 노동이민제의 카드를 다시 꺼내들었고, 앞으로는 더욱 확대될 것으로 전망되고 있다(Riksdag & Departement 2008 DN 2010).

〈표 7-24〉 유럽 출산율비교(1996-2006)

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Belgium | 1.59 | 1.60 | : | : | : | : | : | : | : | : | : |
| Bulgaria | 1.23 | 1.09 | 1.11 | 1.23 | 1.26 | 1.20 | 1.21 | 1.23 | 1.29 | 1.31 | 1.37 |
| Czech Republic | 1.18 | 1.17 | 1.16 | 1.13 | 1.14 | 1.14 | 1.17 | 1.18 | 1.22 | 1.28 | 1.33 |
| Denmark | 1.75 | 1.76 | 1.73 | 1.75 | 1.78 | 1.76 | 1.72 | 1.76 | 1.78 | 1.80 | 1.83 |
| Germany | 1.32 | 1.37 | 1.36 | 1.36 | 1.38 | 1.35 | 1.34 | 1.34 | 1.36 | 1.34 | 1.32 |
| Estonia | 1.37 | 1.32 | 1.28 | 1.32 | 1.39 | 1.34 | 1.37 | 1.37 | 1.47 | 1.50 | 1.55 |
| Ireland | 1.88 | 1.93 | 1.93 | 1.89 | 1.88 | 1.93 | 1.96 | 1.95 | 1.93 | 1.86 | 1.90 |
| Greece | 1.28 | 1.28 | 1.26 | 1.24 | 1.26 | 1.25 | 1.27 | 1.28 | 1.30 | 1.33 | 1.39 |
| Spain | 1.16 | 1.17 | 1.16 | 1.19 | 1.23 | 1.24 | 1.26 | 1.31 | 1.33 | 1.35 | 1.38 |
| France | : | : | 1.78 | 1.81 | 1.89 | 1.90 | 1.88 | 1.89 | 1.92 | 1.94 | 2.00 |
| Italy | 1.20 | 1.21 | : | 1.23 | 1.26 | 1.25 | 1.27 | 1.29 | : | 1.32 | : |
| Cyprus | 1.95 | 1.86 | 1.76 | 1.67 | 1.64 | 1.57 | 1.49 | 1.50 | 1.49 | 1.42 | 1.47 |
| Latvia | 1.18 | 1.14 | 1.12 | 1.19 | 1.24 | 1.21 | 1.23 | 1.29 | 1.24 | 1.31 | 1.35 |
| Lithuania | 1.49 | 1.47 | 1.46 | 1.46 | 1.39 | 1.30 | 1.24 | 1.26 | 1.26 | 1.27 | 1.31 |
| Luxembourg | 1.77 | 1.72 | 1.68 | 1.74 | 1.76 | 1.65 | 1.63 | 1.62 | 1.66 | 1.66 | 1.65 |
| Hungary | 1.46 | 1.37 | 1.32 | 1.28 | 1.32 | 1.31 | 1.30 | 1.27 | 1.28 | 1.31 | 1.34 |
| Malta | : | : | : | : | : | : | : | : | : | 1.38 | 1.41 |
| Netherlands | 1.53 | 1.56 | 1.63 | 1.65 | 1.72 | 1.71 | 1.73 | 1.75 | 1.73 | 1.71 | 1.70 |
| Austria | 1.45 | 1.39 | 1.37 | 1.34 | 1.36 | 1.33 | 1.39 | 1.38 | 1.42 | 1.41 | 1.40 |
| Poland | 1.59 | 1.52 | 1.44 | 1.37 | 1.35 | 1.32 | 1.25 | 1.22 | 1.23 | 1.24 | 1.27 |
| Portugal | 1.44 | 1.47 | 1.47 | 1.50 | 1.55 | 1.45 | 1.47 | 1.44 | 1.40 | 1.40 | 1.35 |
| Romania | 1.37 | 1.40 | 1.40 | 1.39 | 1.39 | 1.31 | 1.26 | 1.27 | 1.29 | 1.32 | 1.31 |
| Slovenia | 1.28 | 1.25 | 1.23 | 1.21 | 1.26 | 1.21 | 1.21 | 1.20 | 1.25 | 1.26 | 1.31 |
| Slovakia | 1.47 | 1.43 | 1.37 | 1.33 | 1.29 | 1.20 | 1.18 | 1.20 | 1.24 | 1.25 | 1.24 |
| Finland | 1.76 | 1.75 | 1.70 | 1.74 | 1.73 | 1.73 | 1.72 | 1.77 | 1.80 | 1.80 | 1.84 |
| Sweden | 1.60 | 1.52 | 1.50 | 1.50 | 1.54 | 1.57 | 1.65 | 1.71 | 1.75 | 1.77 | 1.85 |
| United Kingdom | 1.73 | 1.72 | 1.71 | 1.68 | 1.64 | 1.63 | 1.64 | 1.71 | 1.77 | 1.78 | 1.84 |
| Croatia | : | : | : | : | 1.47 | 1.38 | : | 1.32 | 1.34 | 1.41 | 1.38 |
| FYR of Macedonia | 2.07 | 1.93 | 1.90 | 1.76 | 1.88 | 1.73 | 1.80 | 1.77 | 1.52 | 1.46 | 1.46 |
| Iceland | 2.12 | 2.04 | 2.05 | 1.99 | 2.08 | 1.95 | 1.93 | 1.99 | 2.04 | 2.05 | 2.08 |
| Liechtenstein | : | : | : | : | 1.57 | 1.52 | 1.47 | 1.37 | 1.44 | 1.49 | 1.42 |
| Norway | 1.89 | 1.86 | 1.81 | 1.84 | 1.85 | 1.78 | 1.75 | 1.80 | 1.83 | 1.84 | 1.90 |
| Switzerland | 1.50 | 1.48 | 1.47 | 1.48 | 1.50 | 1.38 | 1.39 | 1.39 | 1.42 | 1.42 | 1.43 |

자료: Eurostat.

두 번째 도전은 외생적 요인이다. 세계화의 문제는 스웨덴의 산업시설이 점차 값싼 노동력을 제공하는 국가로 이동할 가능성 있기 때문에 심각성이 더하다. 스웨덴 통계청과 노동시장위원회에서 조사한 2002년과 2004년의 2년간 중국, 폴란드, 헝가리, 에스토니아 등 노동력이 저렴한 아시아 및 동유럽국가로 생산시설이 이전해서 발생한 실업률은 전체의 0.23퍼센트에 해당하는 1700건이 신고 되고 있다. 이 같은 현상은 앞으로 계속해서 진행될 것으로 보여 스웨덴의 실업률은 6-7퍼센트 수준에서 고착화될 것을 우려하고 있다(Lennartsson & Lindholm, 2006:55쪽). 스웨덴의 경제는 2003년 기준 이미 다국적 기업이 42퍼센트를 차지하는 구조로 되어 있어 산업 엑소더스는 앞으로도 계속해서 증가할 것이라는데 그 문제의 심각성이 더하다.

〈표 7-25〉 기업이전사례 (2002-2004)

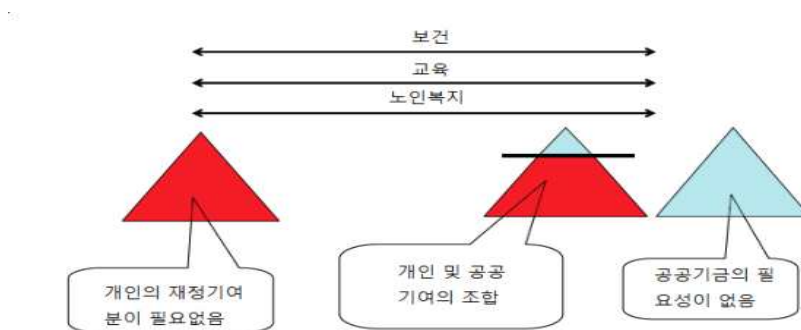
| | 2003년 기준 산업종사자 | 2002년-2004년 사이 외국이전 기업분포율 |
|---------------|----------------|---------------------------|
| 외국소유 다국적 기업 | 42 | 67 |
| 스웨덴 소유 다국적 기업 | 37 | 28 |
| 스웨덴 기업 | 21 | 6 |
| 합계 | 100 | 100 |

자료: Lennartsson & Lindholm. 2006. Uflyttning av produktion (생산시설의 이전). 68쪽.
http://www.scb.se/Statistik/AM/AM9903/_dokument/32.pdf

2. 수요와 공급의 논리로 본 복지전략: 복지서비스의 요구와 재원의 상관관계

결국 스웨덴이 복지정책의 논의는 다음의 세 가지로 좁혀진다. 첫째, 개인의 재정 기여가 전혀 필요치 않은 공공기금, 즉 국민과 기업의 세금으로 충당할 것인지, 둘째, 개인 및 공공기여의 조절을 통한 순응과정을 거칠 것인지, 세 번째, 공공기금이 필요하지 않은 개인의 기여금만으로 운영할 것인지의 선택사항으로 보인다. 이를 도식화해 보면 아래의 그림과 같다. 즉 가장 왼쪽 편에는 완전한 세금으로 이루어지는 복지제도의 운영체제이고, 가장 오른쪽에 있는 대안은 시장경제의 논리에 따라 개인 책임을 극대화하는 모델이고, 중앙에 있는 대안이 개인 및 공공기여의 적절한 조화를 통한 모델이라 할 수 있다.

[그림 7-7] 미래복지모델의 재정적 수급 모델



자료: SOU 2009:1, 90쪽

이를 보편적 복지를 운용하는 국가의 입장에서 보면, 내생적, 외생적 변화에 대한 압력과 상황에 따라 어떤 대안이 적절한 것인지에 대한 선택을 보여준다. 현재 스웨

덴의 복지모델은 개인의 재정기여분이 극히 적게 들어가고 공공세금으로 주로 이루어져 있으나, 1999년 연금개혁, 각종 복지요금의 인상(예를 들어 기초의료 진료비 인상, 의료비 상한금 인상, 탁아소 요금 인상 등) 개인기여금의 비율이 조금씩 늘어나는 상황에 있다. 앞으로 미래복지 모델은 재정수급에 있어 개인기금과 공공세금의 비율을 어떻게 배합해 나가느냐에 달려 있다고 볼 수 있다. 경제상황이 안 좋아지거나, 국민이 개인 책임의 극대화를 통해 복지를 개인의 선택과 책임으로 귀속하게 될 경우, 점차 우향화 되어 가겠으나, 국민의 보편적 복지의 공공성에 대한 지지도가 높은 상황 속에서는 급진적인 변화가 예상되지는 않는다.

이를 도표로 다시 서술해 보면 앞으로 스웨덴 복지정책결정자들에게는 세가지 선택적 대안이 있는데, 첫째, 현상유지, 둘째, 체제전환전략, 셋째, 순차적 적응 등을 들 수 있다. 현상유지 전략은 순수한 공공복지모델이고, 두 번째는 보편적 복지정책을 버리고 선택적 복지로 배를 갈아타는 상황, 마지막으로 순차적으로 개인과 공공 책임을 적당히 섞어가면서 적응해 가는 모델이라 할 수 있다. 위에서 그림으로 지적한 가운데 모델이 횡으로 움직이면서 적절히 개인책임과 공공성을 배합하는 모델이라고 할 수 있다. 이 경우 정책결정자, 혹은 정당정책 담당자들은 국민에게 선거절차를 통해 적절하게 변화시킬 수 있는 가능성이 주어진다는 점에서 매우 유용한 전략이다. 스웨덴이 앞으로 취할 수 있는 정책으로 충분히 예상할 수 있는 모델이다.

〈표 7-26〉 스웨덴 복지정책결정자들의 정책대안

| 정치적 선택전략 | 내용 |
|-------------------------------|---|
| 현상유지 전략 (Maintain status quo) | 사회적, 국제적 변화의 무시와 현 정책의 유지고수. 전통적 복지국가레짐의 국가제도의 현상유지. |
| 체제전환전략 (System shift) | 구조적 변화요구에 대한 적극적 수용을 통한 일괄적 체제변환. 국가제도에 대한 전반적 개혁. 예를 들어 보편적 복지에 대한 폐지와 선택적 복지의 도입. |
| 순차적 적응 (Gradual adaptation) | 변화된 상황과 요구에 따른 순차적 제도개혁. 대폭적 세금인하 등의 요구를 설득하면서 개인의 사회책임과 연대적 사고를 유지함. |

자료: Bergh, 240 쪽.

제5절 소결

스웨덴의 복지제도는 단순히 사회 정책적 측면만을 강조하는 정치경제모델에 그치지 않고 교육, 사회, 경제, 주택, 지방분권을 통한 복지서비스 제공, 노조와 사민당의 유기적인 공조체제를 바탕으로 한 정치모델 등 다양한 특징을 가지고 있다.

스웨덴의 세금부담률(2009년 기준)을 비교해 보면 덴마크가 48.2%로 1위를 차지하고 있고, 뒤를 이어 1% 뒤진 2위를 기록하고 있을 만큼 아직도 매우 높은 수준에 있음을 알 수 있다. OECD 평균치는 34.8%에 머물고 있는 것에 비하면 무려 12.4%나 높은 세금을 스웨덴이 부담하고 있다. 3위인 이탈리아(43.5%), 7위인 프랑스도 40% 이상의 비교적 높은 수준에 있으며 이에 비해 한국은 일본(28.1%)과 미국(24.0%)의 중간 정도인 25.6%로 OECD 평균치를 밑돌고 있다. 높은 세금 부담률로 확보된 세금으로 보편적 복지의 유지를 위해 사용되기 때문에 정부지출에서 차지하는 사회보장비용 비율도 당연히 높다. 스웨덴의 GDP에서 차지하는 사회지출비용은 1990년 30.5퍼센트로 가장 높고 이 같은 추세는 2005년에도 지속되어 약간 낮아진 29.4퍼센트에 그치고 있음에도 불구하고, 경쟁국인 독일, 덴마크, 핀란드에 비해 2-3퍼센트를 상회하는 수준을 유지하고 있다. 따라서 스웨덴의 보편적 복지국가 고세율-고혜택의 전형적인 모델이라 할 수 있다.

한국에서 보편적 복지나 선택적 복지나를 놓고 논의가 분분하다. 과연 한국의 복지제도의 도입에 있어서 스웨덴은 어떤 메시지를 던져줄 수 있을 것인가에 대한 논의를 다루며 글을 맺고자 한다.

첫째, 스웨덴 복지모델의 핵심인 평등성은 과연 한국사회에서 뿌리를 내릴 수 있을가에 대한 논의가 필요하다. 보편적 복지가 평등성을 지향하고 있다는 것은 앞서도 논했지만, 우선 보편적 복지제도를 시도해 보기에는 국민의 세금저항이 만만치 않은 한국적 상황에서 과연 가능할 것인지 의문이다. 스웨덴 복지모델은 2차 대전 이후의 경제발전과 성장의 열매를 고세율, 고복지로 표현되는 복지제도를 통한 개인 간, 사회계층 간, 지역 간 격차 줄이기를 통해 평등사회를 이루어냈다는 점은 시사하는 바가 크다. 그만큼 단기간에는 효과를 보기 힘들고 적어도 10년 이상을 내다보는 혜안이 있어야 가능한 국가개조 산업이라는 점에 주목해야 하리라 본다.

둘째, 스웨덴 경제성장의 모델은 결국 완전고용과 적극적 노동시장정책을 통한 고용정책과 직결되어 있고, 여성의 경제생산에의 참여와 성인 남녀의 노동시장 진출에 따른 가족복지의 보전, 노동과 연계된 불이익의 제거 등의 노력으로 가능했기 때문이다. 실제로 스웨덴의 여성출산율은 1999년까지 지속적으로 하락하다가 이후 상승 곡선을 그려 현재 1.85의 출산율을 기록하고 있다. 이는 프랑스, 아일랜드 등 전통적인 카톨릭 국가를 제외한 다른 유럽국가에 비교해 상위그룹에 속해 있는데, 이 같은 현상은 여성의 출산기피현상을 출산휴가제, 공영탁아소를 통한 육아, 학교의 방과 후 프로그램, 자녀수당, 무상교육 등의 복지서비스를 통해 완화시켜 주기 때문이다. 이 같은 주장이 상당한 설명력을 얻고 있는 이유는 매우 유사한 여성, 가족, 아동복지제도를 유지하고 있는 아일랜드(2.08), 노르웨이(1.90), 핀란드(1.84), 덴마크(1.83)등 이웃 북유럽국가들이 모두 출산율이 높기 때문이기도 하다. 한국이 복지제도를 확충하기 위해서는 여성의 노동참여가 필수적이고, 이를 유도할 수 있도록 가족복지, 아동복지, 방과 후 프로그램, 아동병상치료 연계 부모휴가제 등을 과감히 수용해 시행할 필요가 있다. 중장기적으로 이 부분의 복지예산을 확충해 서서히 늘릴 필요가 있다. 여성출산율이 저하되고 있는 상황에서 더욱 시급하게 검토되어야 할 부분이다.

셋째, 스웨덴복지의 최종 서비스 제공지는 소비자인 국민 곁에 있는 기초 및 광역지방자치단체에 귀속되어 있다. 기초 및 광역자치단체의 재정자립도가 그만큼 중요한 사항이나, 스웨덴도 지방자립도를 이루는 곳은 고작 스톡홀름과 요테보리 등의 대도시만을 제외하고, 지방교부금과 로빈훅세를 통해 복지비용을 충당하고 있다. 이러한 제도는 행정개편을 통해 복지서비스를 시행할 수 있는 기초단체를 구축하는 것이 급선무이며, 재정능력뿐만 아니라 실질적으로 기초지방자치단체의 행정능력, 집행능력, 감독능력 등이 고루 갖추어져 있어야 가능한 제도이다. 스웨덴의 경우에 있어서도 1971년 행정개혁을 거쳐 290개의 기초자치단체로 통폐합한 이후 국가 및 정당차원에서 복지행정, 교육행정, 의료행정 등을 담당할 수 있도록 지속적으로 중앙과견 교육을 단행하는 등 능력배가를 위해 노력을 기울였다. 기초지방자치단체의 기본단위인 콤문(Kommun)의 예산수입내역을 살펴보면, 자체 주민소득세로 68퍼센트를 충당하고, 서비스요금(7%), 각종활동수입금(9%)을 제외한 나머지 복지서비스

와 다문화가정 사업비를 위해 소요되는 예산부분은 중앙행정부의 지방교부금(16%)으로 충당한다. 한국의 경우 아직 중앙이 예산을 통제하는 상황에서 지방자치단체는 수동적 역할만을 담당하고 있을 뿐이다. 따라서 행정개혁을 통한 복지제도 개선, 세제의 개편, 행정능력 배양을 위한 노력이 필요하다고 본다.

넷째, 복지의 확대가 당장은 재원이 많이 들고, 세금이 많이 들어가지만 모든 국민에게 골고루 혜택이 돌아가 사회의 안정성, 균형적 발전, 공정한 사회로 진입하는 중요한 수단이 된다는 점을 강조하고자 한다. 복지논쟁에서 수혜자, 피해자로 구분해 생각하는 2분법적 논리보다는 모두에게 혜택이 돌아가는 장기적 안목을 가져야 하리라 본다. 한국의 경우 1997년 외환위기 이후 빈부격차, 지역격차가 더욱 커진 양극화 현상이 두드러진 상황에서 선택적 복지와 보편적 복지의 틀을 적절히 조절하면서 예산의 운용능력 내에서 시도해 볼 필요가 있다.

다섯째, 기업의 복지에 대한 책임성을 도입할 필요가 있다. 스웨덴의 보편적 복지가 70년 이후에도 지속적으로 발전할 수 있었던 배경에는 무엇보다도 기업사회보장세, 혹은 고용세(Employer's Tax)의 기여분이 상당히 중요한 역할 했음을 알 수 있다. 한국의 기업들, 특히 대기업의 사회적 책임성을 일시적 세금환원 등으로 국민환심사가 아닌, 한국복지의 한 축을 떠받치는 책임성이 중요하다고 하겠다. 스웨덴 기업들이 법인세와는 별도로 고용세를 통해 복지기금을 일정 부분 담당하고 있기 때문에 기업경쟁력이 있을지 의문하는 경우가 많으나, 앞에서도 지적한 복지제도의 순기능, 무상 교육제도도 중요한 수단이지만, 이들과 함께 구조조정분담을 재원으로 사용해 실업자의 재취업교육 등을 통한 산업재배치 기능이 있어 노동시장의 유연성으로 인해 산업경쟁력을 확보할 수 있기 때문에 기업과 국가, 국민의 입장에서 보면 Win-Win 전략이라 할 수 있다.

여섯째, 지속적 경제발전은 스웨덴복지의 가장 중요한 요소이다. 2000년대 이후 재정위기 상황 속에서도 OECD 평균치 보다 1-2퍼센트 높은 경제성장을 이룩하면서 경제성장이 복지의 중요한 재원이 되어 왔음은 다시 거론할 필요가 없다. 현재 스웨덴의 경제성장은 더 이상 제조산업에 있지 않고, 서비스 산업, 지식산업, 녹색산업, 에너지산업 등에 초점이 맞추어져 있다. 이와 더불어 복지와 연관된 서비스산업을 핵심 미래 산업으로 추진 중에 있다. 복지서비스 산업을 제외하고 한국과 비슷한

모델이라고 할 수 있다. 한국의 지속적 경제발전을 바탕으로 한 복지 늘리기를 고려하지 않으면 바로 복지의 역기능, 즉 빈부격차와 양극화의 심화를 통해 사회갈등과 반목에 의해 좌초할 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다.

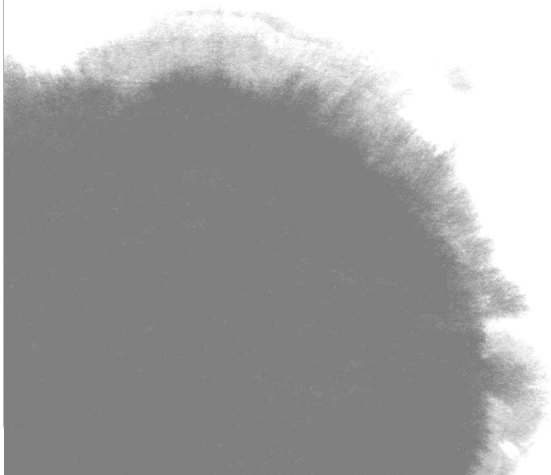
더욱이 스웨덴의 경우 고령화, 저출산, 청년실업 등 내생적 변수와, 세계화의 파고 속에서 산업엑소더스를 통한 산업공동화, 세계경제발전의 둔화에 따른 실업률의 상승 등이 미래를 어둡게 하고 있다. 한국의 문제도 이와 유사하거나 더욱 심각한 상황에 있으므로, 복지제도는 지속적 경제발전을 가능하게 하는 틀 속에서 이루어져야 하리라 본다. 복지가 경제성장의 발목을 잡을 경우 고정 복지부담금은 단기간에 줄일 수 없는 난점이 있어 재정적자가 눈덩이처럼 불어나는 것이 순식간이기 때문에 경제신인도가 떨어져 IMF의 구제금융 신세를 지고 있는 그리스, 아일랜드의 실패를 교훈 삼을 필요가 있다. 복지와 경제의 지속적 발전은 자전거의 두 바퀴처럼 함께 가는 것이지 한쪽에 공기기 빠지면 달릴 수 없는 상황이 된다는 점을 유의할 필요가 있다.

일곱째, 스웨덴은 좌우공조를 통한 복지제도의 구축이 가능했다는 점을 간과해서는 안 된다. 국민의 선택은 결국 선거를 통해서 이루어지나, 좌우 정당들의 협조 없이는 예산배분을 놓고 첨예한 대립을 피할 수 없다. 결국 국민동의를 이끌어 낼 수 없는 국가프로젝트이기 때문에 좌우정당들의 대 타협과 협의정치를 통해 국민의 동의를 통해 추진해야 하리라 본다.

08

K
I
H
A
S
A

이탈리아



제8장 이탈리아

이 장은 1990년대 이후 세계경제의 급격한 변화가 이태리 복지제도에 어떠한 영향을 미쳤으며, 이태리는 이 문제에 어떻게 대응하고 있는지 살펴봄으로써 정책적 시사점을 도출하는데 그 목적이 있다. 특히 2009년 글로벌위기의 충격으로 인해 나타나고 있는 문제점과 대응방안에 초점을 맞추어 설명하는데 목적이 있다. 얼핏 보면, 이탈리아는 2010년 초 발생한 그리스 재정위기와 직·간접적으로 밀접한 관련성을 갖는 것처럼 보일 수 있다. 그것은 이탈리아가 이른바 PIIGS로 불리는 국가군에 포함되어 있을 뿐 아니라, 복지레짐(welfare regime)의 측면에서도 일련의 공통점을 갖고 있기 때문이다. 이러한 이유에서 글로벌위기에 대한 이탈리아의 대응방식은 우리사회에 많은 시사점을 줄 것으로 판단된다.

단순히 복지지출 수준이나 각종 소득보장제도의 구성만으로 이탈리아 복지레짐의 특성을 설명하기에는 한계가 있다. 물론 이탈리아는 유럽대륙의 보수주의 복지국가들과 유사한 수준의 복지지출을 하고 있으며, 각종 복지제도 또한 그와 유사한 형태로 구성되어 있다. 이 점에서 이탈리아는 보수주의 복지레짐에 가까우며, 1990년대 초반에 이미 그 성숙기에 이르렀다고 평가되기도 한다(Regini & Colombo, 2009). 하지만 복지지출의 기능별 배분과 제도운용전략을 보면, 이탈리아는 지난 20년간 소득보장 중심의 복지전략을 추구해 왔다는 점에서, 그리고 장기적인 재정안정성을 우선시하는 전략을 채택해 왔다는 점에서, 최근에 심화되고 있는 새로운 사회위험에 대비할 수 있는 개혁에 소홀했다고 말할 수 있다. 기성세대와 청년세대 간 사회보장 혜택이 큰 차이를 보이는 상황에서, 이러한 문제점을 해결하는 개혁도 제대로 이루어지지 않았던 것이다. 그리고 이탈리아 복지레짐의 특징은 그것을 지탱해 왔던 정

치·경제적 토대에 뿌리를 두고 있다.

그렇다고 이탈리아 복지레짐이 당장 심각한 위기에 직면한 것처럼 과장해서도 안 될 것이다. 이탈리아는 서구국가들이 공통적으로 경험하고 있는 저성장 문제와 인구 고령화라는 위험요인과 함께 높은 실업률과 소득양극화, 그리고 높은 빈곤율을 경험하고 있다. 이는 지난 15년간 새로운 사회적 위험에 대비하는 개혁들이 제대로 이루어지지 않은 결과이기도 하다. 하지만 이탈리아가 2008년 글로벌 금융위기의 충격으로 인해 그리스와 같은 심각한 위기에 처할 것이라고 단정하는 것은 성급한 일이다. 그것은 다음과 같은 이유에서이다. 먼저 이탈리아의 금융제도는 개방적이라기보다 매우 보수적이어서 은행들이 큰 위험을 감수해야 하는 투자전략에 적극적으로 나서지 않았다는 점이다. 이는 글로벌 경제위기에 따른 충격이 상대적으로 덜 했을 을 의미하는 것이다. 둘째, 노동시장과 복지혜택에서 상대적으로 소외된 청년세대들을 지탱하는데 가족이 매우 중요한 역할을 담당하고 있다는 점이다. 특히 부모와 조부모로부터 부동산을 상속하는 문화는 이들의 주거문제를 해결하는데 적지 않은 역할을 하고 있다. 셋째, 1990년대 말에 재정적 안정성을 강화하는 일련의 개혁을 통해서 사회보장제도(특히, 소득보장제도)가 지속가능성을 확보할 수 있었다는 점이다.

따라서 이 글에서는 다양한 연구문헌과 실증자료를 토대로 이탈리아 복지국가의 형성과 그것에 영향을 미치는 제반 요인을 살펴보고, 사회보장제도의 특징과 변화 그리고 문제점을 분석하고, 최근 글로벌위기 이후 복지개혁의 핵심쟁점과 대응방안을 살펴보고자 한다. 그리고 이러한 분석결과를 토대로 이탈리아의 최근 복지개혁이 우리사회에 주는 정책적 시사점을 살펴보고자 한다.

제1 절 이탈리아 복지체제의 형성과 정치경제환경

이탈리아 복지국가의 성격에 대해서는 여전히 많은 논란이 제기되고 있다. 한편에서는 이탈리아를 보수주의·조합주의 복지체제국가로 간주하는 경향이 있고, 다른 한편에서는 <남부유럽모델>(Southern European Model)에 해당되는 것으로 간주하는 경향이 있는 것이다. 물론 이탈리아가 이러한 논란의 대상이 되는 것은 어떠한

분류방법을 사용하더라도 기존의 지배적 복지레짐과 상이한 측면이 부각되기 때문이다. 이는 주로 이탈리아의 정치체제와 밀접한 관련이 있다고 여겨진다. 따라서 여기서는 이탈리아 복지국가의 성격에 대해 살펴보고, 그 형성에 영향을 미친 정치구조와 경제환경의 문제에 대해 간략하게 언급하고자 한다.

1. 이탈리아 복지레짐의 성격

서구 복지국가들은 1980년대 중반이후 끊임없이 지속가능성의 문제에 직면해 왔다. 하지만 이 문제는 로장발롱(Rosanvallon)이 지적하였던 것처럼, 매우 복합적인 요인에 의해 영향을 받게 된다. 복지국가의 지속가능성이란 일차적으로 재정문제에서 찾을 수 있지만, 이 문제는 다시 정치적, 경제적, 사회적 요인에 의해 규정되는 특성을 갖는다. 그리고 이러한 방식은 국가에 따라 상이한 제도적 조합(institutional arrangement)으로 나타나게 된다. 복지국가의 특징에 대한 유형화는 에스핑-앤더슨이 제시한 복지레짐(welfare regime)에 대한 설명을 통해 잘 정리되고 있다. 그에 따르면, 이탈리아는 보수주의·조합주의 복지체제에 해당된다(Esping-Andersen, 1991). 그리고 이러한 유형화는 다른 연구지들에 의해 지지되기도 한다(Castles & Mitchell, 1993).

물론 이탈리아를 보수주의 복지체제와는 다른 성격의 복지국가로 분류하는 경향 또한 존재하고 있다. 그것은 생산체제(Production Regime)나 복지체제(Welfare Regime) 측면에서 ‘다소’ 예외적인 경우로 인식되고 있음을 의미한다. 그러한 경향 중 하나는 이탈리아를 <남부유럽모델>(Southern European Model)로 분류하는 것이다(Ferrera, 1996). 이 모델은 소규모 가족기업과 대규모 공공기업의 양분화, 가족 책임에 의존하는 복지제도, 상이한 논리의 혼합 또는 복지혼합(mixed welfare), 제도적 비일관성, 그리고 상보성(complementarity)의 결여를 특징으로 한다. 이는 자유주의 복지레짐이나 보수주의 복지레짐과도 현저하게 다른 특성을 갖는다는 것이다.

하지만 자세히 살펴보면, 이탈리아의 생산체제와 복지체제는 다른 남부유럽국가와도 구분되는 특징을 갖는다. 그것은 내부적으로 남부지역과 북부지역이 생산체제와

복지체제 측면에서 현저한 차이를 보이는 두 개의 사회(North-South Dualism)에 기초하고 있음을 의미한다. 복지체제 측면에서 보면, 남부지역은 가족주의 복지체제의 특성을 보이고, 북부지역은 서비스의 양과 질 측면에서 유럽대륙국가의 공공모델과 유사한 특성을 나타낸다. 생산체제 측면에서 보면, 남부지역이 가족기업과 대규모 국가기업이라는 특성을 갖는다면, 북부지역은 시장경제를 중심으로 영리기업이 활발하게 작동하는 특성을 나타낸다(Simonazzi et al., 2008).

이탈리아 복지레짐의 특징은 다양한 측면에서 설명할 수 있다. 이와 관련해서 Regini & Colombo는 이탈리아 사회보장제도를 가르고 있는 일종의 분리문제를 지적하고 있다. 그것은 지역 간 상이한 사회모델, 사회보장제도 내에 공존하는 조합주의 원칙과 시민권 원칙, 노동시장 내부자와 외부자 간의 격차가 그것이다(Regini & Colombo, 2009). 이를 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 이탈리아 사회보장제도는 남북 간, 남녀 간, 세대 간의 이원화 또는 복지수준의 격차 확대가 존재하고 있다. 노동시장은 핵심 노동자, 특히 황금연령대의 남성노동자에게 유리한 반면, 청년과 여성 그리고 일부 고령노동자에게 불리하게 작용하고 있다. <Biagi & Treu 개혁>의 결과, 기성세대는 상대적으로 안정된 일자리와 높은 복지혜택을 받는 반면, 청년세대는 노동의 유연성과 낮은 복지혜택을 받는 경향이 심화되고 있다. 소득보장제도는 직업상의 지위에 기초한 이원화의 양상을 나타내고 있다. 특히 빈곤층을 위한 최저소득보장제도가, 비공식부문 노동자들을 위한 안전망이 취약하다는 문제점을 안고 있다. 그리고 이탈리아 복지제도는 소득보장영역에서는 상대적으로 공공의 책임성이 강조되고 있지만, 나머지 복지영역에서는 여전히 가족의 책임성이 강조되고 있다는 점이다. 소득보장은 주로 연금이나 장애수당에 초점을 두고 있으며, 돌봄서비스나 공공고용서비스는 큰 비중을 차지하지 못하고 있다. 결국 돌봄 서비스의 제공자로서 가족은 생산체제나 복지체제를 지탱하는 매우 중요한 역할을 담당하고 있으며, 여성들의 경제활동 참여를 촉진하는 각종 가족서비스 공급이 원활하지 않은 것이다. 이는 가족의 책임에 의존하는 복지레짐이 얼마나 지속가능성을 가질 것인지에 대한 의문이 존재하고 있음을 의미한다.

그렇다면 이탈리아 복지레짐은 어떠한 과정을 통해 이러한 형태를 갖추게 되었는가. 그것은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 전통적으로 남부지역과 북부지역

간의 경제사회적 격차가 매우 큰 이원화된 사회라는 점이다. 이탈리아는 전통적으로 남부지역과 북부지역간의 격차가 큰 사회였으며, 이는 근대 국민국가 형성과정을 통해 해결되지 못했다. 그리고 이처럼 격차가 해소되지 않은 상황에서 1990년대 후반 이후의 일련의 재정개혁 및 복지개혁은 지방정부의 재정책임을 강화하는데 초점을 맞추었으나, 정작 지역 간 격차를 해소하는데 성과를 거두지 못하고 있다. 그리고 작년 5월 베를루스코니 정부가 발표한 예산감축 방안은 이 문제에 더욱 큰 영향을 미칠 것으로 우려되고 있다. 둘째, 이탈리아 복지레짐의 형성에 정치시스템이 미친 영향이 매우 크다는 점이다. 그것은 정치시스템과 관련해서 기독교 보수주의정당, 즉 중도우파연합이 제2차 세계대전 이후 장기간 집권해 왔다는 것을 의미한다. 이는 정당연합을 통한 집권이라는 점에서 상대적으로 안정적이라고 해석되기도 하지만, 복지개혁에 대한 국민적 기대를 충족시키지 못하고 있는 것으로 판단된다. 그리고 비판적 관점에서 보면, 제2차 세계대전 이후 수십 년 동안 복지가 상대적으로 발전되었던 것도 노동운동의 성과라기보다 정부가 온정주의(paternalism)에 호소하여 정치적 지지를 끌어내기 위한 선택의 결과라고 말할 수 있다. 정치권의 부패문제가 국민들이 정치권을 불신하는 가장 큰 이유 중 하나이지만, 정치적으로 시장친화적 복지개혁을 저지할 수 있는 정치적 경합이 이루어지지 않았다는 점 또한 주목해야 할 사항이다. 물론 지난 수년간 이탈리아는 선거제도를 개편하고 부패와의 전쟁을 벌여왔다. 하지만 그 결과에 대해서는 여전히 확신하기 이른 상황이다. 셋째, 이탈리아 복지제도를 지탱하는 조세제도가 투명하게 운영되지 않고 있다는 점이다. 사회보장제도의 지속가능성은 궁극적으로 강력한 과세행정 인프라와 조세형평성을 토대로 얻어질 수 있다. 하지만 이탈리아 경제에서 비공식부문(Informal Economy)이 차지하는 비중이 크고, 상대적으로 세금탈루가 공공연하게 이루어지는 문제점이 존재한다. 물론 이 문제와 관련해서 이탈리아 정부는 조세제도의 투명성을 강화하기 위한 다양한 시도를 하고 있다. 하지만 이는 사회보장제도의 확대와 개혁에 걸림돌로 작용하는 경향이 있다.

2. 이탈리아 복지레짐의 제도적 특성

이탈리아 복지레짐은 20세기 후반 사회보장제도의 개편과정을 통해 형성된 것으로 이해할 수 있다. 이탈리아의 사회보험제도는 1898년과 1919년 사이에 그 기본적인 제도적 틀을 구성하였으며, 1950년대에 이르러 제도가 완성되기에 이른다. 과시즘 시기의 이탈리아 사회보장정책은 정책의 일관성이 결여되어 있었고, 조합주의로 인해 사회보장제도가 단편적으로 발전하는 양상을 보여왔다. 하지만 제2차 세계대전 이후에 많은 개혁을 통해, 그리고 ‘번영의 30년’간 가능했던 강력한 경제성장을 통해 이탈리아 사회보장제도는 형식적인 완성단계에 이르게 된다.

하지만 이탈리아 사회보장제도는 여전히 파편화되어 있는 제도를 체계적으로 정비해야 하는 과제를 안고 있다. 사회보장제도, 의료보장제도, 공공부조제도 및 실업수당제도는 연계성이 부족하고, 각 제도별로 적용대상과 급여수준은 지나칠 정도로 복잡하게 설정되어 있다. 그것은 조합주의 원칙에 근거한 공적연금제도와 실업보험제도, 보편주의 원칙에 근거한 의료보장제도, 그리고 분권화의 길을 걷고 있는 공공부조제도는 현재 이탈리아 복지레짐이 안고 있는 제도개편의 복잡한 상황을 말해주는 것이다.

이탈리아 복지레짐에서 의료보장제도는 매우 특별한 지위를 갖는다. 1980년 통합된 의료보장제도(SSN)는 유일한 보편적 사회보장제도의 형태를 갖추고 있기 때문이다.¹⁶⁾ 이 의료보장제도는 중앙정부와 지방정부의 권력분할 및 역할분담과 관련해 첫 번째 실험대상이기도 했다. 사회보장제도와 관련해서 국가·지역·도시의 역할을 구분함에 따라, 의료서비스의 운영은 주로 도시가 관할하는 지방의료단(USL)에 맡겨지게 된 것이다. 그리고 1992년 개혁을 통해 지방의료단(USL)은 지방의료기업(ASL)으로 변경되었다. 이는 의료보장제도의 의학적 특면을 부각시키고, 민간위탁을 통한 서비스공급을 강조하여 소비자의 다양한 선택을 가능하게 함으로써, 이 제도를 보다 효율적으로 운영하는데 목적이 있었다.

공적연금제도는 의료보장제도의 보편주의적 개혁과는 다른 경로로 발전하여 왔다.

16) 이탈리아 복지체제는 보편적 의료보장체제가 존재한다는 점에서 <혼합형> 조합주의 복지국가로 분류되기도 한다(Ferrera, 1993).

공적연금제도는 1960년대 말부터 1970년대 중반까지 적립방식에서 부과방식으로 전환되었다. 그리고 1990년대 재정건전성을 강화하기 위한 일련의 개혁은 연금급여 계산방식을 NDC방식으로 개편하였다. 하지만 이러한 개혁은 일정 정도 재정적 지속가능성을 높일 수는 있었지만, 청년세대에게 매우 불리한 제도로 인식되는 경향이 있다. 이는 공적연금제도가 향후 세대 간 갈등을 야기할 수 있는 위험성 또한 내포하고 있음을 말해주는 것이다.

이탈리아의 공공부조제도는 복지개혁이 완료되지 않은 특수한 상황에 놓여 있다고 말할 수 있다. 이 제도를 담당하는 부처만도 10개 이상이며, 제도운영이 불투명하여 효율성을 기대하기 힘든 것이다. 공공부조제도는 1977년이 되어서야 법적으로 중앙정부와 지방정부 간의 업무를 명확하게 구분하게 된다. 중앙정부는 주로 정책방향을 제시하고 부처 간 조정업무를 담당하고, 지역(Region)은 정책추진계획을 수립하고 전달체계를 구축하는 역할을 담당하고, 도시(comune)는 정책을 운영하는 역할을 맡는 방식이었다(Girotti, 1998). 하지만 이러한 개혁은 지역 간 갈등을 심화시키는 양상을 나타내고 있다.¹⁷⁾ 1977년 중앙정부는 공공부조제도와 관련한 많은 기능을 지방정부로 이관하였고, 지방정부, 특히 도시(comune)는 빈곤대책 정책과 사회서비스를 담당하는 주체가 되었다. 물론 중앙정부는 이러한 개혁을 통해 지방정부의 권한을 강화하고, 시민들의 참여를 촉진하고, 서비스전달의 효율성을 높이며, 비영리단체들의 네트워크를 활성화하려는 의도를 갖고 있었다. 하지만 이를 가능하게 하는 재정적 조치가 결여되어 있었다. 이는 지역간 소득격차가 확대되고, 지방정부가 제 공해야 할 장기요양서비스나 최저소득보장, 가족 서비스 등이 아직 제대로 가능하지 못하고 있음을 의미하는 것이다.

3. 이탈리아의 복지레짐과 정치시스템

이탈리아 복지레짐에 영향을 미친 가장 큰 요인 중 하나는 정치시스템(political system)에서 찾아야 할 것이다. 그 이유는 이탈리아가 매우 장기간에 걸쳐 우파정치

17) 1990년대 이탈리아에는 연방주의를 요구할 정도로 지방정부의 역할을 강조하는 가장 대표적인 정치세력인 북부연합(Lega Nord)이 등장하게 된다. 이후 이탈리아에서는 지역 간 재정책임을 둘러싼 갈등이 복지개혁의 의제(Agenda)를 지배하는 양상이 나타나게 된다.

연합이 집권에 왔기 때문이다. 그리고 이들은 좌파정치세력, 특히 공산당의 집권을 반대하는데 뜻을 같이하고 있었다. 이러한 특징은 이후 이탈리아 복지레짐의 소극적 변화를 설명하는 중요한 요인이라고 말할 수 있다.

1946년 이후 이탈리아의 주요 정당은 기독교민주당(DC), 공산당(PCI), 사회당(PSI)이었다. 그 중에서 기독교민주당은 1990년대 초반까지 연정을 통해 권력을 장악해 왔다. 사회당이 국회에 입성하는 1963년까지, 기독교민주당 연합세력은 세 개의 군소정당으로 이루어져 있었다. 공화당(PRI), 사회민주당(PSDI), 자유당(PLI)이 그들이다. 이들 정당이 연합을 이루었던 가장 큰 목적은 공산주의자들을 정부에서 배제하는 것이었다. 이들이 장기집권에 성공하였다는 점은 경제·노동·복지영역에서 중요한 정책적 변화 또는 개혁이 진행되기 용이하지 않았음을 의미한다. 물론 이러한 장기집권이 가능했던 보다 근본적인 이유는 장기간의 경제성장과 급진적 변화에 반대하는 유권자들이 있었기 때문이다.

하지만 우파연합의 장기집권은 1990년대 초반에 이르러 급격히 약화되기에 이른다. 그것은 기독교민주당과 사회당의 연합에 대한 국민적 지지도를 크게 감소시키는 방향으로 나타나게 된다. 먼저 1970년대 오일쇼크 이후 반복적으로 나타난 경기침체가 미친 영향을 지적할 수 있다. 이어 1990년대 초반 들어난 정치권의 각종 부패 스캔들(tangentopoli) 정치개혁의 필요성에 대한 국민적 인식을 제고하였다는 점이다. 실제로 이 시기에 이루어진 반범죄수사(anti-corruption investigation)는 이탈리아의 정치계와 산업계 거물들이 연루된 비리를 적발하기도 하였다. 끝으로 1990년대 초반 동구권 사회주의국가의 해체는 이탈리아 공산주의 정치세력의 종언을 의미하는 동시에, 이탈리아 정치지형에서 공산당의 집권에 반대하는 연합이라는 정치적 명분까지도 해체시켰다는 점이다. 이는 이탈리아 정치권의 개혁을 가져오는 중요한 요인 중 하나였다.

이러한 환경변화에 따라, 1991-1994년 이탈리아의 전통정당이 사라지고 새로운 정당이 출현하게 된다. 고질적인 문제로 인식되었던 선거법은 개혁되었고, 비례대표제는 폐지되었다. 그리고 미국식 선거단과 유사한 방식으로 제도개혁이 이루어지게 된다. 그것은 전국을 선거구로 구분하고 다수득표자가 의석을 차지하는 다수결제도를 지칭하는 것이다. 당시 이러한 제도개혁은 유권자의 정치적 선택을 보다 분명하

게 하고, 무분별한 정당난립을 막아, 의회 내에서 정책논의를 활성화하는데 기여할 것으로 기대되었다. 하지만 그 결과는 기대수준에 미치지 못했다. 정당 수는 오히려 증가하였고, 다시 연립정부가 출현하게 되었기 때문이다.

현재 이탈리아 정치권을 구성하는 중도우파연합과 중도좌파연합은 각종 정책에서 경합하고 있다. 물론 경제정책과 관련해서는 상대적으로 큰 이견을 보이지 않고 있지만, 복지정책에 있어서는 중요한 이견을 보이고 있다. 따라서 여기서는 이탈리아 정치세력들이 정책적으로 어떠한 이견을 갖고 있는지 간략하게 살펴보고자 한다.

먼저 중도우파연합은 자유국민당(Popolo della Libertà: PdL), 북부연합(Lega Nord: LN) 등의 정당으로 구성되어 있으며, 최대 정당은 Silvio Berlusconi가 이끄는 PdL이다. 이 정당은 경제영역에서 국가의 역할을 줄이고, 사유화를 추진하겠다는 강력한 의지를 보였다. 그리고 특히 선거운동 때 복지지출을 삭감하고, 의료와 교육부문에서 시장경쟁 방식을 도입하고, 조세부담을 낮추는 정책(“이탈리아 시민 주머니에 손을 넣지 않겠다”)을 제시하였다. 북부연합(Lega Nord)은 <교육·의료·교통·법 질서 등>의 영역에서 기본적인 서비스를 공급해야 할 책임을 지역에 맡기는 방식으로 정치적 재정적 자율성을 높여야 한다는 입장을 표명하고 있다. 이는 각 지역이 중앙정부의 간섭 없이 조세를 인상하고, 자신의 의지대로 지출할 수 있는 권한을 가져야 한다는 것을 의미한다. 그리고 이민제한이나 남북지역의 분리 등을 주장하고 있다. PdL의 일원이었던 Gianfranco Fini는 과거 ‘국민동맹’(Alleanza Nazionale : AN) 정당에 뿌리를 두고 있으며, 최근 PdL에서 탈퇴하여 ‘미래와 자유’(Futuro e Libertà : FLI)를 설립하였다. FLI는 우파연합 중 가장 정통적인 우파로 국가영토의 일체성을 강조하고 있다. 베를루스코니가 이끄는 중도우파연합은 1994년 단 7개월간 집권하였지만, 북부연합이 동맹에서 탈퇴함에 따라 약속했던 개혁을 수행할 수 없었으며, 2001년부터 2005년까지 집권하였고, 2006-2008년 Prodi 정부이후 2008년 선거승리로 재집권에 성공하여 현재에 이르고 있다.

이어 중도좌파연합은 1996년 선거와 2006년 선거에서 승리함으로써 구체적인 모습을 드러내게 된다. 2006년 좌파연합은 크게 ‘좌파민주주의’(DS), ‘마르게리타’(la Margherita : Democrazia è Libertà), ‘공산주의 재건정당’(PRC), ‘가치 있는 이탈리아’(IdV), ‘녹색당’(Verdi)으로 구성되어 있으며, DS와 Margherita가 사회민주주

의적인 Ulivo 연합의 최대 정당이었다. 그리고 DS와 Margherita는 민주당(PD)으로 통합되었다. 하지만 좌파연합은 집권에 필요한 다수를 형성하는데 많은 어려움을 경험하였고, 중도정당인 UDEUR이 동맹에서 탈퇴하여 Prodi 2번째 집권기간이 크게 단축되게 되었다. 흥미로운 점은 좌파연합의 집권기간은 짧았지만, 이들의 경제정책이 공공부채를 감소시키는데 매우 큰 성과를 거두었다는 것이다. 가치 있는 이탈리아(IdV)는 1992년 정치권의 부패 스캔들에 대한 일련의 재판절차를 통해 탄생하게 된다. 그것은 당시 그 사건을 주로 담당했던 판사 Antonio Di Pietro가 현재 IdV의 리더라는 점에서 알 수 있다. 물론 IdV가 표방하는 공약이 법질서와 헌법이라는 점에서 대표적인 좌파정당이라고 해석하기에는 한계가 있다. 하지만 이 정당은 현재 Berlusconi에 반대하는 야당정당 중 가장 대표적인 정당으로 부각되어 있다. 녹색당(Verdi)은 좌파민주당이 주장하는 경제정책 대부분에 동의하지만, 주로 환경문제에 관심을 기울이고 있다. 특히 환경친화적 교통시스템을 위해 자동차사용을 제한하는데 관심을 갖고 있다¹⁸⁾. 이상에서 살펴본 바와 같이, 좌파연합과 우파연합 간에 경제정책을 둘러싼 이견은 크다고 말하기 힘들다. 그 차이점은 주로 사회정책, 환경문제 그리고 연방주의 문제와 관련해서 분명하게 드러난다. 중도좌파연합은 <의료·교육 서비스 공급>에 있어 시장경쟁방식을 지지하지 않으며, 외국인(이민)에 대한 적대적인 정책에도 반대한다. 그리고 지방분권(de-centralisation) 문제와 관련해서도 행정적이고 정치적인 분권화는 지지하지만, 재정책임 문제를 수반하는 포괄적인 개혁에는 반대하고 있다. 그것은 남부와 북부 간에 존재하는 격차를 더욱 확대시킬 위험성이 있다고 판단하기 때문이다.

이탈리아 국민들의 정치개혁 열망이 뜨거운 시점에 중도좌파연합은 집권에 성공하게 된다. 중도좌파연합은 1996년~2001년까지 약 5년간 정권을 장악하였으며, 이 시기에 몇 가지 개혁을 추진하게 된다. 그리고 일부 경제정책 및 복지정책과 관련해서는 이전의 우파연합의 정책을 그대로 계승하고 있었다. 참고로 1992년 사회당 대표 아마토(Giuliano Amato)가 시작하였던 민영화계획은 중도좌파연합에 의해 계승되었고, 그 이후의 중도우파연합 또한 이를 그대로 계승하고 있다. 복지정책에 있어

18) 최근 환경문제에 크게 초점을 두고 있는 정당은 "5별 운동"(Movimento 5 Stelle)이 가장 대표적이다. 현재로서 "5별 운동" 정당은 유럽국회에 참석하고 있지만, 이탈리아 위회에 진입하지는 못하고 있다. "5별 운동"의 성향은 진보적이고, 이는 야당으로 분류될 수 있다.

중도좌파연합은 당시 이중의 전략을 채택하였다. 첫 번째 전략은 재정건전성을 강화하려는 시도이었다. 따라서 중도좌파정부는 연금제도를 개혁하였고, 이 과정에서 노동조합이 이 개혁안을 수용하도록 적극적인 설득노력을 하였다. 이 또한 중도우파연합과 큰 이견이 없는 사안이었으며, 정치적 이슈이기보다 기술적인 문제였다. 두 정치연합은 연금제도가 개혁되어야 하고, 관대한 급여를 제한해야 한다는 점에 인식을 같이하고 있었기 때문이다. 그 밖에도 국제무역에 대한 우호적 입장이나, 의료비에 대한 예산삭감(budget cuts) 등의 문제도 큰 이견이 없는 사안이었다. 두 번째 전략은 보다 야심찬 것이었는데, 1997년 Prodi 정부가 설립한 Onofri 위원회의 사회보장계획을 통해 확인할 수 있다. 그 기본아이디어는 노인연금을 중심으로 왜곡된 사회지출 구성을 재편하자는 것이었고, 기존에 간과되었던 빈곤정책 및 가족지지 정책을 강화하는데 초점을 맞추고 있었다. 특히 최저소득보장(RMI) 시범사업 실시 및 만성질환자를 위한 장기요양기금계획 등이 주된 내용이었다(Girotti, 1998). 하지만 이러한 실험은 2001-2005년 그리고 현 Berlusconi 정부에서 계승되지 않았다. 오히려 2005년에 실시된 헌법개혁을 통해 복지서비스의 공급은 지방정부에 맡겨졌지만, 중앙정부는 그것을 뒷받침하는 재정계획을 수립하지 않았다. 그것은 이러한 제도개혁을 지속적으로 추진하기 어렵게 만드는 요인이 되었던 것이다. 실제로 베를루스코니 정부 하에서 복지개혁은 대중매체를 통해 많이 다루어지지 않았다는 점에서 쟁점화되지 못하는 상황에 놓이게 되었다. 결과적으로 이탈리아 정치세력 중 좌파세력과 우파세력 간에 가장 큰 차이는 다름 아닌 사회보장제도를 개혁하고자 하는가에 있었던 것이다.

중도좌파연합은 1990년대 중반 짧은 집권을 하고, 2006년의 다시 짧은 집권을 하고는 우파연합에게 권력을 넘겨주게 된다. 그리고 우파의 집권은 현재까지 이르고 있다. 이는 중도좌파연합의 집권기간이 전 세계적으로 경기침체가 심화되는 시기였으며, 국민들의 정치적 지지를 지탱하기 힘든 상황이었다는 점과도 밀접한 관련이 있다. 실제로 경기침체는 2001년 국회의원선거까지 계속되었으며, 베를루스코니가 이끄는 중도우파연합이 권력을 장악하게 된다. 그리고 베를루스코니의 집권은 이탈리아 정치권에서 자유무역과 친기업정책에 대한 노골적인 지지가 강화되는 시점이라고 말할 수 있다. 참고로 베를루스코니는 <실업을 줄이고, 세금을 감면하고, 교육과 관료

제도를 개혁하겠다>는 공약을 통해 집권할 수 있었다. 하지만 그에게 복지제도는 예산감축과 개혁의 대상이었으며, 그것을 가능하게 하는 수단 중 하나는 지방정부의 재정책임을 강화하는 전략이었다.

하지만 1990년대 중요한 정치개혁에도 불구하고 이탈리아는 아직 두 가지 문제를 해결하지 못하고 있는 것처럼 보인다. 하나는 점점 심화되는 국민들의 정치환멸 또는 정치불신의 문제이다. 이탈리아 시민들은 자신들의 정치참여가 정부를 변화시키지 못한다고 믿고 있으며, 정당가입도 감소하고 있다. 이는 심각한 수준의 불만 표시이며, 정부의 정통성을 위협하는 요인으로 간주되고 있다. 다른 하나는 정치권의 부패 문제이다. 범죄조직이 정치조직에 침투하는 등의 부패문제는 오랜 시간 이탈리아 일상의 한 단면이라고 말할 수 있을지 모른다. 물론 현재의 이탈리아는 과거 정치권의 부패에 대항하는 국민적 저항을 토대로 생겨날 수 있었다. 하지만 이 문제는 최근 완화되기보다 오히려 악화되고 있어, 근본적으로 해결되었다고 말하기 힘들 것이다. 결국 이탈리아의 정치는 국민들의 요구를 충족시키는데 초점을 맞추기보다, 정치적 계산에 치중하고 있으며, 여전히 투명하지 않고 온정주의(paternalistic)적이라고 말할 수 있는 것이다.

4. 이탈리아의 복지레짐과 경제환경

이탈리아의 경제·산업구조는 여타 서구 복지국가와 큰 차이가 없는 것으로 판단된다. 가장 지배적인 특징은 경제가 장기간에 걸친 저성장국면에 진입하였으며, 이 과정에서 GDP에서 국제교역이 차지하는 비중이 지속적으로 증가하고 있다는 점이다. 그리고 노동생산성 측면에서 지속적으로 생산성이 높아지는 양상을 확인할 수 있다. 하지만 문제는 이것이 유럽 15개국과 비교할 때, 어떠한 수준인가 하는 점이다. 이탈리아의 노동생산성은 지속적으로 개선되어 왔지만, 다른 유럽국가 평균과 비교하면 지속적으로 감소하는 양상을 나타내고 있다는 점이다. 아래 표에 나타나 있지 않지만, OECD 자료에 따르면, EU15개국의 평균 시간당 노동생산성을 100으로 할 때, 이탈리아의 노동생산성은 1995년 102.8에서 2009년에는 89.9로 낮아져 있다. 이는 경제 및 산업구조 그리고 사회구조 측면에서 이를 제고하기 위한 전략적

투자가 필요하다는 점을 말해준다.

〈표 8-1〉 이탈리아의 경제관련 주요 지표

(단위: 달러, %)

| | 1인당 GDP | 1인당 GNI | 실질 GDP 증가율 | GDP 대비 국제교역비중 | 노동생산성 (EU 15 대비) |
|------|---------|---------|---------------|------------------|---------------------|
| 1990 | 17,595 | 17,316 | 2.1 | 19.1 | 24.1 |
| 1991 | 18,480 | 18,161 | 1.5 | 17.9 | 24.1 |
| 1992 | 19,058 | 18,705 | 0.8 | 18.3 | 24.4 |
| 1993 | 19,291 | 18,965 | -0.9 | 19.8 | 24.9 |
| 1994 | 20,114 | 19,738 | 2.2 | 21.1 | 25.9 |
| 1995 | 21,112 | 20,787 | 2.8 | 23.8 | 26.7 |
| 1996 | 21,802 | 21,526 | 1.1 | 22.4 | 26.6 |
| 1997 | 22,583 | 22,437 | 1.9 | 23.3 | 27.2 |
| 1998 | 23,726 | 23,563 | 1.4 | 23.6 | 27.1 |
| 1999 | 24,196 | 24,091 | 1.5 | 23.5 | 27.2 |
| 2000 | 25,597 | 25,406 | 3.7 | 26.6 | 27.9 |
| 2001 | 27,132 | 26,953 | 1.8 | 26.4 | 28.1 |
| 2002 | 26,804 | 26,594 | 0.5 | 25.2 | 28.0 |
| 2003 | 27,134 | 26,912 | 0.0 | 24.3 | 27.6 |
| 2004 | 27,411 | 27,253 | 1.5 | 25.0 | 27.9 |
| 2005 | 28,144 | 28,056 | 0.7 | 26.0 | 28.1 |
| 2006 | 29,517 | 29,467 | 2.0 | 28.1 | 28.1 |
| 2007 | 30,990 | 30,795 | 1.6 | 29.1 | 28.2 |
| 2008 | 31,253 | 30,774 | -1.0 | 29.1 | 27.8 |

자료: OECD, <http://stats.oecd.org/>

이탈리아의 경제 및 산업구조 문제를 온전하게 이해하기 위해서는 지역 간 불균등발전(unequal development) 문제에 주목할 필요가 있다. 과거 오랜 시간 남부지역과 북부지역은 각자의 정치적·경제적·사회적 역량과 재정여건에 따라 인구·사회·생산부문에서의 변화에 대해 상이한 방식으로 대응하여 왔다. 북부지역의 생산체제는 신흥산업국과 저발전국의 가격경쟁력의 압력에 노출되어 있었고, 남부지역은 유럽연합이 동부국가들을 중심으로 확대되는 과정에서 주변화되며 비공식부문에 갇히게 된다. 북부지역은 전문화 경향에 따라 서비스 분야를 중심으로 하는 중소기업이 증가하며 성공적으로 생산체제를 재구조화 한 반면, 농업 분야를 중심으로 활동하는 남부지역에서는 그러한 변화가 나타나지 않았던 것이다. 아래 표는 이탈리아 각 지역의 1인당 GDP가 얼마나 큰 격차를 보이고 있는지 말해주고 있다. 이는 상

대적으로 발전속도가 낮은 지역이 실업과 빈곤 문제에 대응하기 위해서는 중앙정부 차원에서 재원의 지역간 재분배가 불가피하다는 점을 말해준다. 하지만 그것은 추가적인 조세를 감당해야 하는 지역시민들의 합의를 전제로 하는 것이다. 지역 간 연대성의 원칙(principle of solidarity)이 위협받고 있다면, 그것은 이탈리아 복지레짐 전반에 더 큰 균열을 가져올 위험성을 안고 있는 것이다.

〈표 8-2〉 지역의 1인당 GDP 추이 (2005년 현재)

| | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|
| ITC1 | 18,949 | 23,381 | 26,893 | 27,789 | 28,574 |
| ITC2 | 22,276 | 23,941 | 28,746 | 29,385 | 29,821 |
| ITC3 | 16,372 | 21,139 | 24,837 | 25,392 | 26,861 |
| ITC4 | 22,604 | 27,844 | 32,027 | 32,831 | 33,910 |
| ITD1 | 22,509 | 27,529 | 31,452 | 32,935 | 33,841 |
| ITD2 | 20,383 | 25,570 | 28,394 | 29,338 | 30,676 |
| ITD3 | 19,975 | 25,066 | 28,800 | 29,647 | 30,597 |
| ITD4 | 18,497 | 23,356 | 27,109 | 28,217 | 29,336 |
| ITD5 | 21,304 | 26,903 | 29,734 | 31,053 | 32,185 |
| ITE1 | 17,927 | 22,816 | 26,579 | 27,552 | 28,374 |
| ITE2 | 16,084 | 20,281 | 22,620 | 23,630 | 24,379 |
| ITE3 | 16,205 | 20,796 | 24,319 | 25,625 | 26,536 |
| ITE4 | 19,534 | 24,242 | 29,523 | 29,901 | 30,761 |
| ITF1 | 14,329 | 17,842 | 19,869 | 20,712 | 21,446 |
| ITF2 | 11,990 | 15,256 | 17,665 | 18,821 | 19,592 |
| ITF3 | 10,292 | 13,021 | 15,595 | 16,097 | 16,566 |
| ITF4 | 10,699 | 13,768 | 15,728 | 16,443 | 16,812 |
| ITF5 | 11,096 | 14,951 | 17,058 | 18,200 | 18,876 |
| ITF6 | 10,042 | 12,903 | 15,664 | 16,208 | 16,555 |
| ITG1 | 10,557 | 13,144 | 15,721 | 16,269 | 16,610 |
| ITG2 | 12,301 | 15,589 | 18,529 | 19,260 | 19,729 |

주: 각주의 명칭은 뒤의 붙임자료 참조
 자료: OECD, <http://stats.oecd.org/>

이탈리아 복지레짐을 지탱하는 또 다른 축으로 산업구조의 변화에 주목할 필요가 있다. 이탈리아는 지난 수십 년간 빠르게 탈산업화를 경험해 왔다. 아래 표에 따르면, 제조업부문 취업자 비중은 1990년 32.7%에서 2009년 29.2%로 감소하였으며, 서비스부문 취업자 비중은 58.5%에서 67.0%로 약 8.5%p 증가하였다. 물론 이러한

변화의 속도는 신흥산업국과 비교할 때, 그다지 급격한 것이라고 말할 수 없다. 다만 이러한 변화의 누적은 기존의 복지레짐을 지탱하던 제조업부문의 정규직 노동자 그리고 남성부양자모형을 현저하게 약화시키고, 재정부담을 증가시킬 위험성을 안고 있는 것이다. 구체적으로 이러한 산업구조의 변화는 근로자의 종사상지위의 변화에도 유의미하는 영향을 미치고 있다.

〈표 8-3〉 이탈리아의 산업별 취업자 비중 추이

| | 취업자 (만명) | 취업자의 업종별 분포(%) | | | |
|------|-------------|----------------|-----|------|------|
| | | 전체 | 농업 | 제조업 | 서비스업 |
| 1990 | 2,122 | 100.0 | 8.8 | 32.7 | 58.5 |
| 1991 | 2,141 | 100.0 | 8.5 | 32.3 | 59.2 |
| 1992 | 2,119 | 100.0 | 8.5 | 32.5 | 59.5 |
| 1993 | 2,031 | 100.0 | 7.3 | 33.9 | 58.2 |
| 1994 | 1,997 | 100.0 | 7.1 | 33.7 | 58.6 |
| 1995 | 1,985 | 100.0 | 6.7 | 33.4 | 59.2 |
| 1996 | 1,995 | 100.0 | 6.4 | 32.8 | 60.0 |
| 1997 | 2,003 | 100.0 | 6.2 | 32.5 | 60.5 |
| 1998 | 2,024 | 100.0 | 5.9 | 32.4 | 60.8 |
| 1999 | 2,049 | 100.0 | 5.5 | 32.1 | 61.5 |
| 2000 | 2,087 | 100.0 | 5.4 | 31.5 | 62.2 |
| 2001 | 2,130 | 100.0 | 5.3 | 31.1 | 62.6 |
| 2002 | 2,161 | 100.0 | 5.1 | 31.0 | 62.9 |
| 2003 | 2,182 | 100.0 | 4.9 | 31.3 | 62.9 |
| 2004 | 2,240 | 100.0 | 4.4 | 30.7 | 63.8 |
| 2005 | 2,256 | 100.0 | 4.2 | 30.8 | 64.2 |
| 2006 | 2,299 | 100.0 | 4.3 | 30.1 | 65.6 |
| 2007 | 2,321 | 100.0 | 4.0 | 30.2 | 65.9 |
| 2008 | 2,340 | 100.0 | 3.8 | 29.7 | 66.5 |
| 2009 | 2,302 | 100.0 | 3.8 | 29.2 | 67.0 |

자료: OECD, <http://stats.oecd.org/>

5. 이탈리아의 정부재정과 지방간 수입이전

복지국가의 지속가능성은 다양한 관점에서 살펴볼 수 있다. 앞서 언급했던 정치구조와 경제환경 그리고 인구사회적 변화 또한 중요한 요인이다. 하지만 그에 못지않게 중요한 요인이 정부재정 및 사회보장재정의 수지균형 문제이다. 과도한 정부재정 적자와 부채, 사회보장재정의 누적적자 문제는 복지국가의 지속가능성을 판단하는

중요한 기준이기 때문이다. 먼저 이탈리아 정부재정에 대해 살펴보면, 재정수지가 지속적인 적자양상을 나타내고 있으며, 정부부채 또한 GDP의 100%를 넘어서 있다. 그리고 이러한 기조는 극적인 변화를 보이지 않고 있다. 물론 아래 수치는 지방정부의 지출을 고려하지 못하고 있으며, 이탈리아의 경우 지방정부의 재정책임을 강조하고 있다는 점에서 해석에 주의해야 한다. 이러한 요인을 감안할 때, 이탈리아의 사회보장제도는 지속적인 정부재정 적자와 높은 수준의 정부부채로 인해 지속가능성을 고민해야 하는 상황인 것이다.

〈표 8-4〉 이탈리아 정부재정 관련 주요 지표

(단위: GDP의 %)

| | 수입 | 지출 | 재정수지 | 정부부채 | 소득재산세 |
|------|------|------|------|--------|-------|
| 1998 | 46.2 | 49.2 | -2.8 | 114.9 | 14.3 |
| 1999 | 46.4 | 48.2 | -1.7 | 113.77 | 14.9 |
| 2000 | 45.3 | 46.2 | -0.8 | 109.2 | 14.4 |
| 2001 | 44.9 | 48.0 | -3.1 | 108.8 | 14.7 |
| 2002 | 44.4 | 47.4 | -2.9 | 105.7 | 13.9 |
| 2003 | 44.8 | 48.3 | -3.5 | 104.4 | 13.4 |
| 2004 | 44.2 | 47.7 | -3.5 | 103.8 | 13.3 |
| 2005 | 43.8 | 48.2 | -4.3 | 105.8 | 13.3 |
| 2006 | 45.4 | 48.7 | -3.4 | 106.6 | 14.4 |
| 2007 | 46.4 | 47.9 | -1.5 | 103.6 | 15.1 |
| 2008 | 46.2 | 48.8 | -2.7 | 106.3 | 15.3 |
| 2009 | 46.6 | 51.9 | -5.3 | 116.0 | 14.6 |

자료: Eurostat

사회보장제도의 재정 측면에서 이탈리아가 보이는 특징 중 하나는 1990년대 후반 이후 본격화되었던 재정의 분권화라고 말할 수 있다. 그것은 전통적으로 중앙정부 중심의 복지재정 부담이 차츰 지역과 도시로 이전되고 있음을 의미하는 것이다.

〈표 8-5〉 중앙정부 및 지방정부의 공적사회지출 점유율과 추이

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2004 |
|----------|------|------|------|------|
| %_of_GDP | 37,8 | 36,9 | 31,2 | 31,6 |
| 중앙정부지출 | 57,3 | 57,7 | 51,0 | 50,4 |
| 지방정부지출 | 22,9 | 24,2 | 27,8 | 27,8 |
| 도시정부지출 | 19,7 | 18,1 | 21,2 | 21,8 |

자료: Kazepov et al.(2006)

이탈리아 정부는 2005년 개헌을 통해 본격적으로 재정 분권화를 실행하려는 의도를 갖고 있었지만, 이는 기존 법률과 충돌하는 부분이 많아 저발전지역들이 헌법 재판소에 항소하는 사태를 야기하기도 하였다. 특히 재정 분권화가 그대로 적용되면, 헌법에서 전 국민을 보호해야 하는 최소의료기준을 유지할 수 없는 상황이 발생할 소지가 있었다. Veneto 지역에 대한 분석결과에 따르면(Regione Veneto, 2007), 공적행정(public administration)의 수지균형은 지역마다 큰 차이를 보이고 있다. 하지만 지역 간 자원재분배 정책은 이러한 문제를 완화시키는 역할을 해 왔다. 실제로 1인당 세수는 중북지역에 비해 남부지역이 크게 낮지만, 지출에 있어서는 지역 간 차이가 크게 완화되는 것으로 나타나고 있는 것이다. 그리고 지역 간 자원재분배를 위한 기준은 1970년대 저발전 지역을 지원하기 위한 ‘역사적 비용’ 원칙에 입각해 있었다. 문제는 이러한 오랜 전통이 헌법개혁의 내용과 상이하다는 점이다. 그로 인해, 재정 분권화는 원래의 의도대로 제대로 이루어지지 않고 있는 것이다. 아래 <표 8-6>은 2006년 1인당 공적 재원이전의 전국 평균을 100으로 할 때, 지역 간 재원이전이 어떻게 이루어지고 있는가를 보여주고 있다. 그에 따르면, 북부지역인 Lombardia와 Veneto는 Basilicata, Calabria, Molise 등 남부지역으로의 재원이전에 따른 비용을 부담하는 것으로 나타나고 있다. 하지만 재원이전은 ‘사회정책’이나 ‘주택정책’ 부문에서 이루어지기보다 ‘일반’ 또는 ‘교통’ 부문에서 더 활발하게 이루어지는 것을 알 수 있다.

〈표 8-6〉 2006년 중앙정부에서 지방정부로 재원이전

(전국 평균=100)

| | 일반 재원이전 | 교통 | 기업 인센티브 | 주택 정책 | 사회정책 | 환경 및 농업 | 기타 | 전체 |
|----------------|---------|-----|---------|-------|------|---------|-----|-----|
| Piemonte | 69 | 114 | 112 | 94 | 99 | 111 | 118 | |
| Lombardia | 24 | 81 | 109 | 86 | 91 | 81 | 75 | 63 |
| Veneto | 37 | 61 | 132 | 95 | 94 | 93 | 90 | 68 |
| Liguria | 146 | 116 | 83 | 102 | 111 | 78 | 91 | 117 |
| Emilia Romagna | 45 | 83 | 132 | 138 | 102 | 138 | 104 | 83 |
| Toscana | 62 | 125 | 113 | 92 | 107 | 112 | 93 | 94 |
| Marche | 77 | 76 | 131 | 68 | 107 | 82 | 92 | 86 |
| Umbria | 125 | 166 | 106 | 100 | 111 | 148 | 149 | 138 |
| Lazio | 101 | 103 | 46 | 91 | 95 | 80 | 100 | 96 |
| Abruzzo | 145 | 167 | 114 | 59 | 111 | 161 | 97 | 136 |
| Molise | 375 | 142 | 98 | 72 | 142 | 246 | 152 | 225 |
| Campania | 161 | 88 | 78 | 121 | 99 | 50 | 111 | 116 |
| Basilicata | 414 | 226 | 132 | 71 | 120 | 277 | 144 | 259 |
| Puglia | 161 | 122 | 89 | 123 | 100 | 130 | 110 | 130 |
| Calabria | 361 | 113 | 60 | 108 | 119 | 115 | 124 | 197 |
| 전체 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

자료: Regione Veneto.

제2절 이탈리아의 고용구조와 소득분배 실태

이탈리아 복지국가의 형성에 영향을 미친 요인으로 정치시스템과 경제환경에 대해 살펴보았다면, 현재 이탈리아 사회가 직면하고 있는 실업과 고용불안, 인구고령화, 그리고 빈곤문제에 대해 간략하게 살펴볼 필요가 있다. 이는 최근 이탈리아 복지제도의 변화에 영향을 미치는 일차적인 요인이기 때문이다.

1. 이탈리아의 고용문제

이탈리아의 고용구조를 살펴보면, 그것이 유럽대륙 복지국가와 어떠한 차이점을 가지며, 이것이 복지레짐에 어떠한 영향을 미치고 있는지 이해할 수 있다. 이탈리아의 고용률은 1998년까지 지속적인 감소세를 보이다, 이후 증가하는 양상을 나타내고 있다. 이는 다른 유럽국가들에 비해 상대적으로 낮았던 여성의 경제활동 참여가 증가했다는 점과 밀접한 관련이 있는 것으로 판단된다. 이어 실업률은 1998년 11.4%로 정점에 도달한 이후 빠르게 감소하여 2008년 현재 6.8%로 낮아진 상황이

다. 문제는 이탈리아의 산업구조가 탈산업화에 따라 시간제 근로자 등 고용불안집단이 증가하고, 자영자 비율 또한 여전히 높은 수준을 유지하고 있다는 점이다. 그것은 한편으로는 소득분배구조에 부정적인 영향을 미치는 위험요인이 남아 있고, 조세 형평성 제고를 위한 기반 또한 취약하다는 점을 의미하는 것이다. 끝으로 아래 표에서 20세~24세의 인구 중 교육이나 훈련에 참여하지 않고 미취업상태에 남아 있는 집단의 비중은 상대적으로 감소하고 있지만 상대적으로 높은 수준이라고 말할 수 있다.

〈표 8-7〉 이탈리아의 고용관련 주요 지표

(단위: %)

| | 고용률 | 시간제근로 자비율 | 자영자비율 | 실업률 | 장기실업률 | 20~24세 NEE 인구율 |
|------|------|--------------|-------|------|-------|-------------------|
| 1990 | 52.6 | 8.9 | 28.7 | 8.9 | 69.8 | |
| 1991 | 52.6 | 9.0 | 28.6 | 8.5 | 68.1 | |
| 1992 | 52.3 | 10.0 | 28.6 | 8.8 | 58.2 | |
| 1993 | 52.5 | 10.0 | 28.9 | 9.8 | 57.7 | |
| 1994 | 51.5 | 10.0 | 29.0 | 10.6 | 61.5 | |
| 1995 | 51.2 | 10.5 | 29.3 | 11.2 | 63.6 | |
| 1996 | 51.4 | 10.5 | 29.3 | 11.2 | 65.6 | |
| 1997 | 51.6 | 11.3 | 29.1 | 11.3 | 66.3 | |
| 1998 | 52.2 | 11.2 | 29.1 | 11.4 | 59.6 | 30.1 |
| 1999 | 52.9 | 11.8 | 28.6 | 11.0 | 61.4 | 29.9 |
| 2000 | 53.9 | 12.2 | 28.5 | 10.2 | 61.3 | 27.5 |
| 2001 | 54.9 | 12.2 | 28.2 | 9.1 | 63.4 | 26.1 |
| 2002 | 55.6 | 11.9 | 27.7 | 8.6 | 59.2 | 24.3 |
| 2003 | 56.2 | 12.0 | 27.5 | 8.5 | 58.2 | 21.7 |
| 2004 | 57.4 | 14.8 | 28.4 | 8.0 | 49.7 | 23.6 |
| 2005 | 57.5 | 14.6 | 27.0 | 7.7 | 52.2 | 24.1 |
| 2006 | 58.4 | 14.9 | 26.7 | 6.8 | 52.9 | 22.8 |
| 2007 | 58.7 | 15.1 | 26.4 | 6.1 | 49.9 | 22.6 |
| 2008 | 58.7 | 16.3 | 25.7 | 6.8 | 47.5 | |

주: NEE : Not currently engaged in Education or Employment
 자료: OECD, <http://stats.oecd.org/>

2. 이탈리아의 인구구조 변화

이탈리아는 이미 심각한 수준의 고령화를 경험하고 있다. 노인인구의 비율은

1990년 14.9%에서 2009년에는 20.4%로 약 5.5%p 가량 증가한 것으로 나타나고 있다. 장기적 관점에서 보면, 노인부양률(old-age dependency ratio)은 2010년 30.9 → 2020년 35.5 → 2030년 42.5 → 2040년 54.1 → 2050년 59.2로 계속 증가할 것으로 전망되고 있다. 이는 이탈리아 사회보장제도 또한 고령화의 위험에 대비한 복지개혁이 불가피하다는 것을 의미한다. 하지만 이탈리아는 2002년 이후 인구증가율이 다시 빠르게 증가하는 양상을 나타내고 있다. 이는 다음 두 가지 측면에서 설명할 수 있다. 먼저 이탈리아의 출산율은 1995년 1.19를 최저점으로 다시 증가하는 양상을 나타내고 있다. 아래 표에 나타나 있는 바와 같이, 2008년 출산율은 1.41로 1995년 출산율에 비해 약 0.22%p 증가한 수준이다. 이탈리아의 인구증가율은 이민 인구의 유입과 관련이 있다는 점이다. 아래 표에서 이탈리아의 인구증가율과 출산율은 이민인구의 유입이 빠르게 증가한 시점 이후에 나타났다는 점이 이를 말해주는 것이다.

〈표 8-8〉 이탈리아의 인구관련 주요 지표

(단위: %)

| | 인구증가율 | 출산율 | 노인인구 비율 | 총 이민율 |
|------|-------|------|---------|-------|
| 1990 | 0.08 | 1.36 | 14.9 | 0.23 |
| 1991 | 0.07 | 1.33 | 15.3 | 0.07 |
| 1992 | 0.06 | 1.32 | 15.6 | 3.22 |
| 1993 | 0.06 | 1.26 | 16.0 | 3.21 |
| 1994 | 0.02 | 1.22 | 16.3 | 2.64 |
| 1995 | 0.00 | 1.19 | 16.7 | 1.64 |
| 1996 | 0.03 | 1.22 | 17.1 | 2.60 |
| 1997 | 0.05 | 1.23 | 17.4 | 2.21 |
| 1998 | 0.03 | 1.21 | 17.7 | 1.61 |
| 1999 | 0.02 | 1.23 | 18.0 | 1.75 |
| 2000 | 0.04 | 1.26 | 18.3 | 3.13 |
| 2001 | 0.06 | 1.25 | 18.6 | 2.18 |
| 2002 | 0.31 | 1.27 | 18.9 | 6.07 |
| 2003 | 0.78 | 1.29 | 19.1 | 10.59 |
| 2004 | 0.99 | 1.33 | 19.3 | 9.59 |
| 2005 | 0.74 | 1.32 | 19.6 | 5.17 |
| 2006 | 0.57 | 1.35 | 19.8 | 6.40 |
| 2007 | 0.69 | 1.38 | 20.0 | |
| 2008 | | 1.41 | 20.3 | |
| 2009 | | | 20.4 | |

자료: OECD, <http://stats.oecd.org/>

3. 이탈리아의 소득분배구조

이탈리아의 소득분배문제는 1990년대 이후 다소 악화된 것으로 알려져 있다. 아래 표는 이탈리아의 소득분배구조를 시계열로 나타낸 것이다. 하지만 이 표는 안정적인 시계열 데이터가 확보되어 있지 않으며, 그것을 통해 시사점을 도출하는데 한계가 있다. 그것은 소득불평등을 나타내는 지니계수나 소득계층간 소득격차를 나타내는 5분위 소득배율이나, 빈곤층 규모를 나타내는 빈곤율, 빈곤층의 빈곤심도를 나타내는 빈곤갭, 각종 복지욕구의 결핍정도를 나타내는 박탈지수를 종합적으로 검토하더라도 일관된 방향을 찾기 힘들다는 것을 의미한다. 이어지는 표는 이러한 한계를 보완하는데 목적이 있다. 이 표가 주는 중요한 정보 중 하나는 빈곤층 중에서도 노인 빈곤율과 일반가구 빈곤율이 지속적으로 증가해 왔다는 점이다. 이는 한편으로는 노인인구의 증가, 다른 한편으로는 노동시장에서 저임금 및 고용불안 근로자의 증가가 영향을 미친 것으로 해석할 수 있다. 하지만 이탈리아 소득분배구조의 고질적인 문제는 인구학적 집단별 빈곤문제보다 지역간 소득불균형 또는 소득양극화의 문제라고 말할 수 있다.

285

〈표 8-9〉 이탈리아의 소득분배 관련 주요 지표

(단위: %)

| | 지니계수 | 5분위배율 | 빈곤율 | 빈곤갭 | 박탈지수 |
|------|------|-------|------|------|------|
| 1998 | 31.0 | 5.1 | | 26.0 | |
| 1999 | 30.0 | 4.9 | | 27.0 | |
| 2000 | 29.0 | 4.8 | | 26.0 | |
| 2001 | 29.0 | 4.8 | | 28.0 | |
| 2002 | | | | | |
| 2003 | | | | | |
| 2004 | 33.2 | 5.7 | 17.9 | 25.0 | 14.3 |
| 2005 | 32.8 | 5.6 | 17.7 | 24.2 | 14.3 |
| 2006 | 32.1 | 5.5 | 18.6 | 24.2 | 13.9 |
| 2007 | 32.3 | 5.5 | 18.6 | 22.3 | 14.9 |
| 2008 | 31.0 | 5.1 | 17.3 | 23.0 | 16.1 |

자료: Eurostat

〈표 8-10〉 이탈리아 빈곤문제 관련 주요 지표

(단위: %)

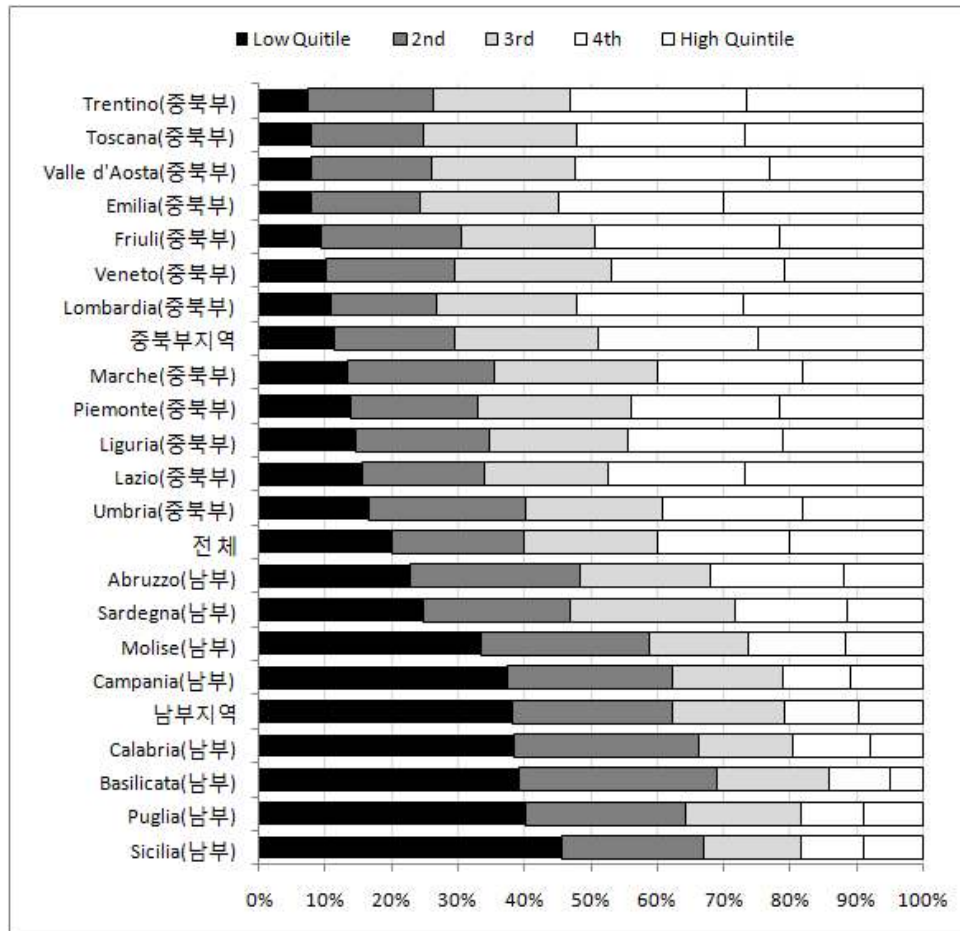
| | 계속빈곤율 | 노인빈곤율 (1인 가구) | 1인 가구 빈곤율 | 일반가구(2/2) 빈곤율 |
|------|-------|------------------|--------------|------------------|
| 1995 | | 30.0 | 24.0 | 17.0 |
| 1996 | | 28.0 | 22.0 | 18.0 |
| 1997 | 11.0 | 26.0 | 22.0 | 19.0 |
| 1998 | 11.0 | 27.0 | 23.0 | 15.0 |
| 1999 | 11.0 | 23.0 | 19.0 | 15.0 |
| 2000 | 11.0 | 24.0 | 20.0 | 21.0 |
| 2001 | 13.0 | 29.0 | 24.0 | 21.0 |
| 2002 | | | | |
| 2003 | | | | |
| 2004 | | 34.2 | 28.0 | 23.1 |
| 2005 | | 34.5 | 27.9 | 21.5 |
| 2006 | | 33.7 | 27.4 | 22.1 |
| 2007 | 14.6 | 33.6 | 27.3 | 23.0 |
| 2008 | | 32.6 | 26.3 | 21.6 |

자료: Eurostat

4. 이탈리아의 지역간 소득격차 문제

이탈리아의 소득분배구조가 시계열적으로 악화된 것도 문제지만, 그 이상으로 중요한 문제는 지역 간 소득격차 문제라고 말할 수 있다. 아래 그림은 이탈리아 지역(Region)을 남북으로 구분한 뒤, 각 지역에 거주하는 가구의 소득을 5분위로 나누어 그 비중을 나타낸 것이다. 이를 보면, 이탈리아 남부지역은 하위 소득계층의 비중이 매우 높은 것을 알 수 있다. 이탈리아 남부지역은 최하위 1분위 계층의 규모가 38.1%로 북부지역의 11.4%와 비교할 때, 저소득층의 규모가 3배 이상 많은 것을 알 수 있다. 이는 이탈리아사회의 가장 큰 정치현안이 남북 간 소득격차 문제이며, 사회보장정책에 있어서도 해당 지역으로 자원배분 문제가 매우 중요하다는 점을 말해준다.

[그림 8-1] 지역별 5분위 소득배율의 분위별 점유율 비교



자료: ISTAT, Indagine sul reddito e le condizioni di vita, Anno 2006

5. 이탈리아의 근로빈곤층 규모

이탈리아의 근로빈곤층(lavoratore povero) 규모와 관련해서 장기적인 시계열 자료로 추이를 나타내기에는 한계가 있다. 따라서 여기서는 관련 수치가 발표된 2004년 이후의 추세에 주목하는 것이 불가피하다. 하지만 그렇다 하더라도 이러한 수치가 주는 정보는 제한적이다. 일차적으로 취업빈곤율의 규모는 2008년 8.9%로 상대적으로 높지 않다고 말할 수 있다. 하지만 취업자라 하더라도 전일제 근로자와 시간제 근로자의 빈곤발생률은 현저한 차이가 있어, 2008년 현재 전일제 근로자 중 빈곤층 비율은 8.3%에 불과하지만, 시간제 근로자 중 빈곤층 비율은 13.4%에 이라고

있다. 이는 2000년대 이후 시간제 근로자 비중이 지속적으로 증가하는 추세와 맞물려 근로빈곤층 규모를 증가시키는 영향을 미치고 있는 것이다.

〈표 8-11〉 이탈리아의 근로빈곤 관련 주요 지표

(단위: %)

| | 취업빈곤율 (전체) | 취업빈곤율 (전일제근로자) | 취업빈곤율 (시간제근로자) | 실직빈곤율 | 저임금근로자 비율 |
|------|---------------|-------------------|-------------------|-------|--------------|
| 2004 | 9.4 | 8.7 | 14.7 | 43.8 | 12.9 |
| 2005 | 8.8 | 8.1 | 14.5 | 44.1 | 13.3 |
| 2006 | 9.6 | 8.9 | 14.1 | 43.5 | 11.6 |
| 2007 | 9.8 | 9.1 | 14.3 | 44.5 | 11.9 |
| 2008 | 8.9 | 8.3 | 13.4 | 41.8 | 11.4 |

자료: Eurostat, OECD database(저임금근로자 비율)

2005년 현재 이탈리아에서 일주일에 30시간 이상 일하더라도 빈곤선을 넘지 않는 임금을 받는 근로빈곤층(lavoratori a basso reddito)은 총 240만 명으로 추정된다. 그리고 이들을 지역별, 성별, 연령별로 보면 아래 표와 같다. 먼저 지역별로는 남부지역에 근로빈곤층 비중이 24.5%로 가장 높게 나타나며, 모든 지역에서 자영업자가 임금근로자보다 큰 비중을 나타내는 것을 알 수 있다. 이어 성별로는 여성 중 근로빈곤층 비율이 25.7%로 남성의 12.5%에 비해 두 배 이상 높은 것을 알 수 있다. 연령별로 보면, 15~24세 청년 중 근로빈곤층 비율은 40.0%로 가장 높게 나타나고, 다음이 65세 이상 연령집단으로 24.4%를 차지하는 것으로 나타나고 있다.

〈표 8-12〉 이탈리아 저소득근로자의 지역별, 성별, 연령별 분포

| | | 전체 | 임금근로자 | 자영업자 |
|-----|--------|------|-------|------|
| 지역 | 북부 | 14.5 | 13.5 | 17.8 |
| | 중부 | 16.5 | 15.4 | 19.7 |
| | 남부 | 24.5 | 19.6 | 24.8 |
| 성별 | 남성 | 12.5 | 9.4 | 21.0 |
| | 여성 | 25.7 | 24.0 | 33.9 |
| 연령별 | 15~24세 | 40.0 | 40.2 | 38.3 |
| | 25~34세 | 20.2 | 18.0 | 29.4 |
| | 35~44세 | 15.2 | 13.0 | 22.5 |
| | 45~54세 | 13.2 | 10.2 | 23.6 |
| | 55~64세 | 13.6 | 9.1 | 22.7 |
| | 65세 이상 | 24.4 | 27.0 | 23.4 |

자료: ISTAT, Indagine sul reddito et le condizioni di vita, Anno 2006

제3절 이탈리아 사회보장제도의 특징과 추이

이탈리아 사회보장제도는 크게 공적연금제도, 의료보장제도, 실업보험제도 그리고 공공부조제도로 대별할 수 있다. 그 중 공적연금, 실업보험, 공공부조제도는 국립사회보장기관(INPS)이 운영하고, 의료보장제도(SSN)는 연방차원에서 보편적 보장제도로 운영되고 있다. 특히 의료보장제도는 국가와 지역(regione) 사이의 ‘건강협약’(Patto per la salute)에 따라 운영되고 있다. 여기서는 이탈리아 사회보장제도와 관련해 사회지출의 수준과 배분, 개별 사회보장제도의 현안과 지출추이를 중심으로 살펴보기로 하겠다. 특히 사회보장제도의 세부적인 내용을 설명하기보다, 1990년대 이후 각 제도별로 지출규모의 변화에 초점을 맞추어 살펴보기로 하겠다. 그리고 2009년 글로벌 경제위기 이후의 복지개혁과 관련된 현안과 쟁점에 대해서는 다음 절에서 살펴보기로 하겠다.

1. 이탈리아 사회지출의 구조와 추이

이탈리아 통계청에 따르면, 이탈리아의 전체 사회지출은 1996년 GDP의 24.3%에서 2007년 25.9%로 약 1.6%p 증가한 것으로 나타나고 있다. 이는 사회지출의 증가속도가 그리 빠르지 않다는 것을 말해준다. 하지만 이는 이미 일정 수준에 올라 있는 이탈리아 사회지출 수준이 향후에도 더 큰 폭으로 증가할 개연성이 낮다는 점을 의미하기도 한다. 그렇다면 전체 사회지출이 제도별로 어떻게 배분되어 왔는가에 주목할 필요가 있다. 아래 표에 따르면, 의료보장 관련 지출이 전체 사회지출에서 차지하는 비중은 1996년 20.3%에서 2007년 23.9%로 약 3.6%p 증가한 것으로 나타나고 있다. 그리고 사회보장지출은 같은 기간 72.0%에서 67.6%로 감소한 것으로 나타나고 있다. 그리고 공공부조제도 관련 지출 또한 약 0.8%p 증가한 것으로 나타나고 있다.

〈표 8-13〉 1996-2007년 이탈리아의 분야별 사회지출 추이

(단위: %)

| | 의료보장 | 사회보장 | 공공부조 | 전체 | GDP의 % |
|------|------|------|------|-------|--------|
| 1996 | 20.3 | 72.0 | 7.7 | 100.0 | 24.3 |
| 1997 | 20.5 | 72.3 | 7.2 | 100.0 | 24.7 |
| 1998 | 20.7 | 72.2 | 7.0 | 100.0 | 24.2 |
| 1999 | 20.8 | 72.1 | 7.1 | 100.0 | 24.4 |
| 2000 | 22.4 | 70.5 | 7.0 | 100.0 | 24.2 |
| 2001 | 23.5 | 69.0 | 7.5 | 100.0 | 24.5 |
| 2002 | 23.4 | 68.5 | 8.1 | 100.0 | 25.1 |
| 2003 | 23.0 | 68.7 | 8.3 | 100.0 | 25.5 |
| 2004 | 24.1 | 67.6 | 8.3 | 100.0 | 25.9 |
| 2005 | 24.7 | 67.1 | 8.2 | 100.0 | 26.3 |
| 2006 | 24.8 | 66.8 | 8.5 | 100.0 | 25.8 |
| 2007 | 23.9 | 67.6 | 8.5 | 100.0 | 25.9 |

자료: www.istat.it

이탈리아의 사회보장제도는 주어진 재원을 어떻게 지출하고 있는가. 아래 <표 8-14>는 이탈리아의 사회지출 중 각 기능별 지출비중의 추이를 살펴본 것이다. 그에 따르면, 연금급여 등 노령부문의 지출은 이미 50%를 넘어 전체 지출에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 하지만 그 지출규모는 정체 또는 소폭의 감소세를 나타내고 있다. 그리고 의료보장부문에서의 지출비중은 지속적으로 증가하는 추세를 확인할 수 있다. 1996년 23.2%에서 2007년 26.1%로 약 2.9%p 증가한 것으로 나타나고 있다. 그리고 아동수당 등 가족관련 지출 또한 소폭 증가한 것을 확인할 수 있다. 하지만 실업부문의 지출은 GDP 대비 비중 측면에서는 같은 기간 약 1%p 감소한 것으로 나타난다. 이는 전체 실업부문 지출 대비 약 36%가 감소하였음을 말해준다. 그리고 특이점은 공공부조제도 관련 지출을 나타내는 기타 항목에 대한 수치가 발표되지 않고 있다는 점이다. 이는 이탈리아 공공부조제도가 분권화되면서 경험하고 있는 문제이다.

〈표 8-14〉 이탈리아 전체 사회지출의 기능별 점유율 추이

(단위: GDP의 %, 전체 사회지출의 %)

| | 총 사회지출 | 총 사회지출의 % | | | | | | | |
|------|-----------|-----------|-----|------|------|-----|-----|-----|-----|
| | | 노령 | 장애 | 유족 | 의료 | 가족 | 실업 | 주거 | 기타 |
| 1996 | 24.3 | 51.8 | 7.2 | 11.3 | 23.2 | 3.5 | 2.8 | 0.0 | 0.1 |
| 1997 | 24.9 | 52.5 | 6.7 | 11.3 | 23.3 | 3.5 | 2.6 | 0.0 | 0.1 |
| 1998 | 24.6 | 53.2 | 6.3 | 10.8 | 23.6 | 3.6 | 2.4 | 0.0 | 0.1 |
| 1999 | 24.8 | 52.9 | 6.3 | 11.2 | 23.6 | 3.7 | 2.1 | 0.0 | 0.1 |
| 2000 | 24.7 | 52.5 | 6.1 | 10.7 | 25.1 | 3.8 | 1.7 | 0.0 | 0.1 |
| 2001 | 24.9 | 51.6 | 5.8 | 10.6 | 26.1 | 4.1 | 1.6 | 0.1 | 0.2 |
| 2002 | 25.3 | 51.7 | 6.2 | 10.4 | 25.4 | 4.3 | 1.8 | 0.1 | 0.2 |
| 2003 | 25.8 | 51.9 | 6.3 | 10.2 | 25.1 | 4.4 | 1.9 | 0.1 | 0.3 |
| 2004 | 26.0 | 51.0 | 6.1 | 10.0 | 26.1 | 4.5 | 2.0 | 0.1 | 0.2 |
| 2005 | 26.4 | 50.7 | 6.0 | 10.0 | 26.7 | 4.4 | 2.0 | 0.1 | 0.2 |
| 2006 | 26.6 | 50.8 | 5.9 | 9.6 | 26.9 | 4.5 | 2.0 | 0.1 | 0.2 |
| 2007 | 26.7 | 51.4 | 6.0 | 9.7 | 26.1 | 4.7 | 1.8 | 0.1 | 0.2 |

주: 이탈리아 공공부조제도는 지방정부에 따라 독립적으로 운영되고 있어 그 수치가 정확하지 않음
자료: Eurostat

이탈리아는 사회보장 지출에 필요한 재원은 어떻게 조성하고 있는가. 이 점은 이탈리아 복지국가의 성격을 이해하는데 매우 중요한 문제이다. 아래 <표 8-15>에 따르면, 이탈리아는 의료보장제도로 인해 정부재정이 차지하는 비중이 매우 높고, 나머지 사회보장제도는 사회보험료를 통해 재원을 충당하는 것을 알 수 있다. 먼저 정부 부담분이 전체 사회보장 재정수입에서 차지하는 비중은 1996년 29.3%에서 2007년 41.7%로 증가한 것으로 나타나고 있다. 그리고 이러한 증가세는 1997년과 1998년 사이, 즉 중도좌파연합의 집권기에 나타나 것이다. 그리고 이탈리아는 전통적으로 고용주의 기여금이 전체 사회보장 재정수입에서 차지하는 비중이 매우 높은 국가 중 하나이다. 하지만 그 비중은 1996년 50.9%에서 2007년 40.9%로 무려 10%p 가량 감소한 것으로 나타나고 있다. 그리고 피고용자의 부담금이 차지하는 비중 또한 소폭이나마 지속적으로 감소한 것으로 나타나고 있다. 이는 이탈리아 사회보장제도가 수입구조의 측면에서 보면, 사회보험료 부담금에 대한 의존에서 벗어나 점차 다양한 재정수입에 의존한 방향으로 변화하고 있음을 말해주는 것이다.

〈표 8-15〉 이탈리아 사회지출 재원의 부담주체별 점유율 추이

| | 합계 | 고용주 기여금 | 피고용자 기여금 | 정부 부담금 | 기타 |
|------|-------|---------|-------------|--------|-----|
| 1996 | 100.0 | 50.9 | 17.3 | 29.3 | 2.5 |
| 1997 | 100.0 | 51.2 | 17.0 | 29.5 | 2.3 |
| 1998 | 100.0 | 44.7 | 14.8 | 38.2 | 2.3 |
| 1999 | 100.0 | 43.2 | 14.8 | 38.9 | 3.1 |
| 2000 | 100.0 | 42.8 | 14.9 | 40.6 | 1.6 |
| 2001 | 100.0 | 42.7 | 14.7 | 40.9 | 1.8 |
| 2002 | 100.0 | 41.7 | 15.1 | 41.5 | 1.7 |
| 2003 | 100.0 | 43.1 | 15.2 | 40.0 | 1.7 |
| 2004 | 100.0 | 41.1 | 14.8 | 42.5 | 1.6 |
| 2005 | 100.0 | 41.6 | 15.4 | 41.4 | 1.6 |
| 2006 | 100.0 | 41.2 | 15.1 | 42.1 | 1.6 |
| 2007 | 100.0 | 40.9 | 15.8 | 41.7 | 1.6 |

자료: Eurostat

2. 이탈리아와 OECD 각국의 사회지출 비교

여기서는 OECD의 SOCX 데이터를 활용하여, 이탈리아 사회보장제도의 지출수준과 분야별 지출비중을 중심으로 다른 OECD 국가들과 어떠한 차이를 나타내는지 간략하게 살펴보기로 한다. 아래 표에서 OECD 각국의 복지레짐은 크게 여섯 가지로 구분하였다. 그 이유는 이탈리아 자체가 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen)의 세 가지 복지체제 유형에 속하지 않기 때문이며, 최근 사회지출의 실태가 파악되고 있는 OECD의 많은 국가를 포괄하지 못하고 있기 때문이다. 참고로 아래 <표 8-16>은 전체 및 각 분야별 사회지출이 GDP에서 차지하는 비중을 나타내고 있으며, <표 8-17>은 전체 및 각 분야별 OECD 평균을 100으로 할 때, 각 레짐 및 국가의 지출이 차지하는 비중을 나타낸 것이다.

이 <표 8-16>과 <표 8-17>에 따르면, 사민주의 복지체제국가와 보수주의 복지체제국가들은 전체적으로 사회지출 수준이 높고, 그것이 OECD 평균과 비교했을 때도 그 이상인 것으로 나타나고 있다. 그리고 자유주의 복지체제국가들은 전체적으로 OECD 평균 이하이나, 특정한 분야에서의 지출수준이 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 그것은 의료보장과 관련해서 지출수준이 높고, 공공부조제도와 관련해서 지출

수준이 높다는 것을 의미한다. 이들 국가와 비교할 때, 이탈리아는 크게 세 가지 특징을 나타내고 있다. 먼저 공적사회지출의 수준으로만 보면, 보수주의 복지체제와 다를 바가 없다는 것이다. 이어 노령부문 지출이 차지하는 지출이 매우 크다는 점에서는 남부유럽국가들의 특성을 공유하고 있다는 것이다. 끝으로 공공부조제도 관련 지출은 그 규모가 파악되지 않고 있으며, 지방정부 차원에서 제도가 정체상태에 놓여 있다는 점이다. 이는 다른 남부유럽국가들에 비해서는 상대적으로 저출산 정책 및 근로연령세대를 위한 정책에 대한 투자가 활발하다고는 하지만, OECD 평균과 비교해서는 상대적으로 낮은 수준임을 말해준다.

〈표 8-16〉 이탈리아와 OECD 국가의 복지레짐별 사회지출 구성 비교(GDP 대비)

| | 전체 | 노령 | 장애 | 유족 | 의료 | 가족 | ALMP | 실업 | 주거 | 기타 |
|---------|------|------|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
| OECD 평균 | 19.5 | 6.6 | 1.0 | 2.2 | 5.9 | 2.0 | 0.5 | 0.7 | 0.4 | 0.5 |
| 사민주의 | 24.8 | 7.7 | 0.4 | 4.3 | 6.2 | 3.1 | 1.0 | 1.1 | 0.4 | 0.6 |
| 보수주의 | 23.7 | 7.7 | 1.4 | 2.4 | 6.8 | 2.3 | 0.8 | 1.3 | 0.3 | 0.5 |
| 자유주의 | 17.6 | 4.7 | 0.3 | 1.9 | 6.8 | 2.1 | 0.3 | 0.3 | 0.7 | 0.7 |
| 남유럽국가 | 22.6 | 9.4 | 2.0 | 1.8 | 6.3 | 1.2 | 0.5 | 1.0 | 0.2 | 0.2 |
| 이행국가 | 18.5 | 7.1 | 1.1 | 2.1 | 5.1 | 2.0 | 0.3 | 0.4 | 0.2 | 0.2 |
| 기타국가 | 12.6 | 3.9 | 0.7 | 1.1 | 4.5 | 1.3 | 0.2 | 0.3 | 0.5 | 0.6 |
| 이탈리아 | 24.9 | 11.7 | 2.4 | 1.7 | 6.6 | 1.4 | 0.5 | 0.4 | 0.0 | 0.0 |

〈표 8-17〉 이탈리아와 OECD 국가의 복지레짐별 사회지출 구성 비교(OECD 평균 대비)

(OECD 평균 = 100)

| | 전체 | 노령 | 장애 | 유족 | 의료 | 가족 | ALMP | 실업 | 주거 | 기타 |
|---------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
| OECD 평균 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 사민주의 | 127 | 118 | 42 | 197 | 106 | 155 | 203 | 147 | 106 | 127 |
| 보수주의 | 121 | 117 | 146 | 111 | 115 | 118 | 171 | 181 | 89 | 107 |
| 자유주의 | 90 | 71 | 32 | 86 | 116 | 105 | 58 | 47 | 197 | 144 |
| 남유럽국가 | 116 | 143 | 203 | 83 | 107 | 62 | 99 | 136 | 46 | 48 |
| 이행국가 | 95 | 108 | 112 | 97 | 86 | 101 | 54 | 55 | 50 | 51 |
| 기타국가 | 65 | 59 | 67 | 52 | 77 | 66 | 37 | 39 | 147 | 125 |
| 이탈리아 | 127 | 179 | 247 | 79 | 113 | 71 | 95 | 59 | - | - |

주: OECD 각국의 복지레짐 구분은 자유주의, 사민주의, 보수주의 국가들에 대해서는 Esping-Andersen이 제시했던 기준을 적용하였으며, 나머지 레짐과 관련해서는 남유럽국가(이탈리아, 스페인, 포르투갈, 그리스), 동유럽 이행국가(폴란드, 헝가리, 체코, 슬로베니아 등), 기타국가(한국, 일본 등)로 분류하였음

자료: OECD(2010), SOCX 2007년 기준 자료

3. 이탈리아 주요 사회보장제도의 현황과 과제

여기서는 이탈리아 사회보장제도 중 공적연금제도, 의료보장제도, 실업보험제도, 공공부조제도 그리고 사회서비스를 중심으로 각 제도의 현황과 수입·지출구조, 그리고 최근의 정책현안에 대해 살펴보기로 한다.

가. 공적연금제도

이탈리아의 공적연금제도는 장기간 부과방식으로 운영되다, 1995년 Dini 개혁을 통해 NDC 방식의 제도로 변경되었다. 그리고 이러한 연금제도 개혁은 재정수지의 문제를 해결할 뿐 아니라, 장기적으로 민간부문을 통한 보충적 연금제도의 확충을 의도하고 있었다. 결과적으로 이러한 개혁은 재정적자 문제를 해결하는데 일부 기여한 측면이 있다. 이탈리아 연금제도는 2008년 현재 1,678만명에게 급여를 지급하고 있으며, 남녀 성비로는 여성이 53%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 그리고 연금 급여를 위한 소요되는 재원은 연간 2,411억 유로에 이르며, 1인당 연금수급액은 14,370유로로 나타나고 있다. 하지만 성별 연금급여액을 보면, 전체 평균 대비 남성이 119%인데 비해, 여성은 83%로 나타나고 있다.

〈표 8-18〉 이탈리아의 연금수급자 규모 및 연금급여 수준(2007-2008년)

| | | 수급자 수 | | 급여액 | | | |
|------|----|------------|-----|--------------|-----|---------------|-----|
| | | 명 | % | 총액 (백만유로) | % | 1인 평균 (유로) | % |
| 2007 | 남 | 7,875,936 | 47 | 130,403 | 56 | 16,557 | 119 |
| | 여 | 8,895,668 | 53 | 102,573 | 44 | 11,531 | 83 |
| | 전체 | 16,771,604 | 100 | 232,976 | 100 | 13,891 | 100 |
| 2008 | 남 | 7,904,229 | 47 | 135,456 | 56 | 17,137 | 119 |
| | 여 | 8,874,142 | 53 | 105,653 | 44 | 11,906 | 83 |
| | 전체 | 16,778,371 | 100 | 241,109 | 100 | 14,370 | 100 |

자료: Istat (2010b)

공적연금제도의 수입과 지출만을 보면, 연금개혁을 통해 재정적 지속가능성 문제가 개선되었다고 말할 수 있다. 하지만 공적연금제도가 해결해야 할 과제 또한 지적

해야 할 것이다. 첫째, 확정급여가 아닌 확정기여 방식에 따른 제도 하에서 급여의 충분성 문제가 제기되고 있다는 점이다. 특히 민간부문이 관리하는 보충적 연금제도 (supplementary pension)의 역할이 쟁점이 될 수 있음을 말해준다. 그것은 보충적 연금제도가 노인계층 간 소득재분배 기능과 관련해서 부정적인 역할을 수행할 수 있다는 점 외에도, 2009년 글로벌 경제위기 이후, 금융시장의 불안정성 문제가 드러난 상황에서 기금관리의 안정성 문제가 제기될 수 있음을 의미하는 것이다. 둘째, 더 심각한 문제는 기존 부과방식에서 NDC방식으로의 개혁과정에서 발생한 문제점이다. 즉, 현재 연금 보험료를 지불하고 있는 가입자들은 자신의 연금을 위해 기여하는 것 이상으로 기존의 연금수급자에게 연금을 지불하기 위해 기여하는 측면이 강하다는 것이다. 이는 현재 비정규직 근로자에게는 더욱 심각한 문제가 될 수 있다. 장기적으로 세대 간 형평성의 문제가 심화되고 이것이 정책쟁점화 되고 있음을 의미한다.

〈표 8-19〉 공적연금제도의 수입과 지출(2000-2009년)

(단위: 백만 유로)

| | | 2000 | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2009 |
|----|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 수입 | 보험료 | 147,985 | 161,275 | 175,968 | 189,691 | 215,911 | 215,003 |
| | － 고용주 | 103,850 | 113,025 | 123,818 | 132,277 | 148,581 | 148,184 |
| | － 근로자 | 43,772 | 47,817 | 51,586 | 56,841 | 66,879 | 66,363 |
| | 타 기여 | 46,296 | 47,357 | 52,563 | 57,341 | 55,051 | 63,457 |
| | 자본소득 | 1,281 | 949 | 810 | 906 | 1,294 | 1,030 |
| | 기타 수입 | 36 | 35 | 33 | 38 | 53 | 55 |
| | 전체 수입 | 195,598 | 209,616 | 229,374 | 247,976 | 272,309 | 279,545 |
| 지출 | 현금급여 | 182,186 | 197,334 | 215,674 | 231,071 | 254,026 | 265,638 |
| | 기타급여 | 1,570 | 2,335 | 2,429 | 3,347 | 7,336 | 8,089 |
| | 행정서비스 | 4,561 | 4,934 | 5,069 | 5,406 | 5,622 | 5,729 |
| | 기타지출 | 1,264 | 1,346 | 717 | 727 | 494 | 321 |
| | 전체지출 | 189,581 | 205,949 | 223,889 | 240,551 | 267,478 | 279,777 |
| 잔고 | | 6,017 | 3,667 | 5,485 | 7,425 | 4,831 | -232 |

자료: www.istat.it

나. 의료보장제도

이탈리아의 의료보장제도는 본래 노동조합 단위 질병기금으로 독립적으로 운영되어 왔다. 이후 1978년 개혁을 통해 통합된 국가기금으로 전환되었으며, 현재는 일반

조세를 재원으로 운영되고 있다. 이 점에서 의료보장제도는 현재 이탈리아 사회보장제도 중 가장 보편적인 제도라고 말할 수 있다. 아래 <표 8-20>은 2000년 이후 의료보장제도의 수입과 지출 추이를 보여주고 있다. 전체적으로 의료보장제도는 적자 상태에 놓여 있음을 알 수 있으며, 2009년 현재 전체 수입대비 1.6%에 해당되는 적자가 발생하는 것을 알 수 있다. 물론 이를 누적적자 측면에서 보면, 훨씬 큰 문제라고 말할 수 있다.

<표 8-20> 2000-2009년 의료보장제도의 수입과 지출

(단위: 백만 유로)

| | | 2000 | 2003 | 2006 | 2009 |
|----|-----------------------|--------|--------|---------|---------|
| 수입 | 타 기여 | 63,406 | 73,410 | 94,226 | 106,295 |
| | - 중앙정부행정 | 37,947 | 40,671 | 50,203 | 57,375 |
| | - 지방정부행정 | 23,940 | 30,744 | 42,025 | 46,653 |
| | - 기타 | 1,519 | 1,995 | 1,998 | 2,267 |
| | 자본이득 | 14 | 12 | 12 | 25 |
| | 기타 수입 | 1,937 | 1,981 | 2,266 | 2,524 |
| | 전체 수입 | 65,357 | 75,403 | 96,504 | 108,844 |
| 지출 | 급여 (현물급여) | 63,443 | 76,336 | 94,422 | 102,782 |
| | - 시장에서 생산된 현물/서비스 | 25,544 | 32,230 | 38,529 | 41,066 |
| | - 시장생산에 속하지 않은 서비스 | 37,899 | 44,106 | 55,893 | 61,716 |
| | 기타 급여 | 201 | 543 | 896 | 1,032 |
| | 행정 비용 | 3,379 | 4,045 | 4,999 | 5,629 |
| | 기타 지출 | 437 | 759 | 1,062 | 1,145 |
| | 전체 지출 | 67,460 | 81,683 | 101,379 | 110,588 |
| 잔고 | | -2,103 | -6,280 | -4,875 | -1,744 |

자료: www.istat.it

하지만 이탈리아 의료보장제도는 상대적으로 건강성을 강화하는 개혁에 성공한 것으로 평가되고 있다. 특히 2009년 제42법을 통해 2005년 헌법개혁에 대한 구체적인 실행방안이 마련되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 그것은 의료보장정책과 관련해서 연방주의 재정원칙의 강화, 지출통제계획(Piani di rientro - PdR)의 강화, 의료 표준위가 적용, 민간부문의 역할(보충적 건강기금, 본인부담 증가) 확대에 요약

할 수 있다. 그 중에서도 지출통제계획은 2007년 건강보험 적자의 80%가 Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Molise, Sicilia, Sardegna 지역으로 인한 것이라는 점에서, 재정적 지속가능성을 강화하기 위해 해당 지역의 지출을 통제하는데 목적이 있었다. 물론 이는 중앙정부와 지방정부 간에 정책조정과 적자관리 측면에서 매우 중요한 경험이었으며, 향후 지속적으로 적용해야 한다는 주장이 제기되고 있다 (Pizzuti 2009). 그리고 또 한 가지 지적해야 할 점은 의료서비스의 질이나 효율성 등의 측면에서 남부지역들이 상대적으로 뒤쳐져 있지만, 그럼에도 의료센터와 관련한 1992년 개혁으로 인해 효율성이 많이 높아졌다는 것이다.

다. 실업보험

이탈리아의 실업보험제도(사회 충격을 완화시키는 조치: ammortizzatori sociali)는 제1차 세계전쟁부터 시작되어 최근까지 매우 다양한 제도를 통해 운영되어 왔다. 따라서 매우 단편적이고 번거로우며, 정작 가장 보호가 필요한 비정규직 근로자를 제대로 보호하지 못하는 한계를 갖고 있다. 이는 이탈리아가 상대적으로 다른 남부 유럽국가들에 비해 저출산과 근로연령세대에 대한 지원을 강화하였다고는 하지만, 실업위험에 대한 대비와 관련해서 제도의 효율성과 포괄성을 강화하는 개편에 대해서는 큰 진전이 없었음을 말해준다. 아래 두 개의 표는 이탈리아에서 실업위험에 따른 소득보장제도, 즉 실업보험제도의 유형과 적용기준을 보여주고 있다. 그것은 실업사유와 소속된 기업 그리고 업종 등에 따라 다양한 형태의 제도가 존재하고, 급여 수준 또한 상이하다는 점을 보여주고 있다. 이는 실업보험제도가 근로자의 접근성이 상대적으로 떨어질 수 있다는 것을 의미한다. 실업을 당한 이유와 상황, 기업의 분야 및 규모에 따라 다양한 급여의 종류조건수준 등이 존재한다. 그리고 이어지는 <표 8-21>는 실업보험제도에 따른 실업급여 수급자의 규모를 나타내고 있다.

〈표 8-21〉 급여신청 사항, 기업의 규모 및 분야에 따른 실업급여 유형

| 실업유형 | 적용 기업 유형 | 급여 종류 | 급여의 조건 및 수준 |
|-----------------|-------------------|------------|---|
| 일반해고 | 비농업 전체 기업 | 일반적인 보상 | - 6개월간 임금의 50%, 이후 감소 - 7-10개월까지 연장 가능 |
| | 농업 기업 | 농업근로자 보상 | - 월급의 30%, - 해당 근로일수에 따라 보상 |
| | 농업 기업 | 농업근로자 특수보상 | - 평균 임금의 66-40% - 90일까지 급여 |
| | 건설 기업 | 건설근로자 실업보상 | - 12개월간 월급의 80% |
| 단체해고 | 수입추가자금(CIG) 가입기업 | 이동성 보상 | - 90일간 임금의 80%, 12개월후 감소 - 18-27개월까지 연장 가능 |
| 근로시간의 일부/전체의 단축 | 일반기업/건설업종 장인기업 | CIG 일반보상 | - 13주 동안 소득의 80% - 12-24개월까지 연장 가능 |
| | - 15인/50인 이상/기타기업 | CIG 특수보상 | - 경우별 12/18/24개월간 소득의 80% |
| | 농업 기업 | 농업근로자 추가임금 | - 90일 동안 임금의 80% |
| | 추가임금 비해당 기업 | 비농업 실업보상 | - 65일 동안의 50% |
| | 장인 숙련 가업 | 특수조건 실업보상 | - 65일 동안의 30% |

자료: Ferrera (2006)

아래 <표 8-22>는 이탈리아의 실업급여 수급자 규모가 지속적으로 증가하고 있음을 보여준다. 하지만 이 표에 대해서는 간략한 보충설명이 필요하다. 근로시간이 일부 혹은 모두 단축될 경우, 임금보장기금(Cassa Integrazione Guadagni: CIG) 제도에 가입할 수 있다. CIG는 일반보상제도(CIGO)와 특수보상제도(CIGS)로 분류되는데, 일반보상은 기업이 의도하지 않은 상황에서 근로시간을 단축한 경우, 이를 보상하기 위한 제도이다. 급여는 최대 13주까지 제공되며, 마지막 임금의 80% 수준까지 받을 수 있다. 특수보상은 기업의 구조조정이나 사업전환 등으로 해고나 근로시간단축을 하게 된 근로자를 대상으로 하며, 경우에 따라 12/18/24개월까지 받을 수 있고, 최대 36개월까지 연장이 가능하다. CIG 제도의 특징은, 업종이나 기업규모 등 자격요건이 매우 제한적이다. CIGO의 경우는 건설업종 및 장인기업만 적용되며, CIGS는 최소 15명 규모의 무역, 교통, 자경기업, 그리고 여행사의 경우 최소 50명 규모의 기업만이 가입할 수 있다. 이처럼 제도가 파편화된 이유는 과거 업종별로 순환변동성 및 산업분야의 노동조합 교섭력 등을 고려하여 도입되었기 때문이나, 현재 상황에서는 일관성을 가진 체계적 제도로 개편해야 한다는 요구가 있다.

단체해고를 당할 경우, CIG 제도의 수급자들은 실업급여 중 가장 관대한 이동보상제도(indennita' di mobilita')의 보호를 받게 된다. 특히 남부지역 거주자나 중장년 실업자에게 보다 유리하게 적용된다. 50대 근로자들은 퇴직할 때까지 보상을 계속 받을 수 있는 경우도 있다(mobilita' lunga). 기업 입장에서는 '이동성 목록'에 등록되어 있는 노동자를 채용하면, 일부 세금면제를 받을 수 있다. 이는 이 정책이 고용촉진을 위해 적극적인 기능을 수행하는 측면 또한 있음을 말해주는 것이다. 이동보상제도에 해당되지 않을 경우, 비농민 실업보상제도에 가입할 수 있다. 이 제도는 다양한 실업급여 중 유일하게 보편적인 성격을 갖고 있다는 점에서 매우 특징적이다. 그것은 일반조세에서 재정지원을 받고 있다는 점에서 기여에 따라 급여를 받는 구조가 아닌 것이다. 비농민 실업보상제도는 '일반' 및 '낮은 조건' 두 개로 구분되는데, 일반보상에 해당되지 않을 경우, 일종의 일시급여를 받게 된다(Pizzuti 2009). 그 밖에도 소규모 건축회사나 농업부문을 대상으로 하는 각종 특수보상제도 및 법률 제662(1996년)에 의해 설립된 특수급여(assegni straordinari)는 CIG와 이동성 보상이 보호하지 않는 분야의 근로자를 보호하는데 목적이 있다.

이탈리아 실업보험의 수지균형은 꾸준히 적자를 기록하고 있지만, 각 제도별로 그 정도의 차이가 있다. 특히 기여(Contribution)에 기반하지 않는 비농민 실업보상제도(낮은 적용요건)의 경우, 적자가 상대적으로 더 큰 것으로 나타나고 있다. 아래 <표 8-22>은 2001-2006년 이탈리아 실업급여제도별 수급자 추이를 보여주고 있다(Pizzuti 2009). 그에 따르면, CIG, 이동성 보상, 특수급여 및 비농민 실업보상제도를 중심으로 가입자가 빠르게 증가하는 추세가 나타나고 있다.

〈표 8-22〉 이탈리아의 실업급여 유형별 수급자 추이 (2001-2006년)

| 실업기금 유형 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 수입추가기금 일반(CIGO) | 52,366 | 65,571 | 68,845 | 75,292 | 82,119 | 65,237 |
| 수입추가기금 특수(CIGS) | 35,155 | 36,387 | 61,994 | 55,739 | 58,837 | 71,892 |
| 이동성 보상 | 86,465 | 89,913 | 97,047 | 101,341 | 112,859 | 100,617 |
| 특수급여 - 건설 실업보상 | 6,032 | 5,334 | 4,521 | 4,136 | 1,433 | 744 |
| 특수급여 - 일반 신용기금 | 870 | 2,303 | 7,869 | 12,615 | 12,048 | 10,330 |
| 특수급여 - 협동 신용기금 | 6 | 33 | 88 | 132 | 125 | 142 |
| 특수급여 - 정부 독점기금 | | | 713 | 713 | 552 | 405 |
| 비농민 일반 실업보상 | 77,207 | 87,391 | 96,580 | 106,651 | 137,251 | 139,653 |
| 비농민 실업 보상(낮은 조건) | 112,079 | 108,198 | 107,746 | 108,058 | 127,964 | 130,037 |
| 일반 농업 실업 보상 | 35,343 | 34,888 | 37,726 | 39,113 | 36,684 | 36,528 |
| 농업 실업보상(특수) | 2,106 | 2,088 | 1,998 | 1,866 | 1,938 | 1,998 |
| 특수 농업 실업 보상(40%) | 53,910 | 53,206 | 53,239 | 54,063 | 51,737 | 49,134 |
| 특수 농업 실업 보상(66%) | 46,250 | 49,426 | 48,211 | 46,821 | 43,587 | 39,802 |
| 일반 건설 실업 보상 | 16,380 | 17,169 | 18,029 | 21,988 | 28,885 | 26,308 |
| 전 체 | 524,170 | 551,907 | 604,606 | 628,529 | 696,020 | 672,828 |

자료: Pizzuti (2009)

라. 공공부조제도

이탈리아 공공부조제도는 제도의 정합성을 높이는 개혁 없이 매우 단편적으로 이루어져 왔다(Baldini et al., 1999; Kazepov et al., 2006). 2000년의 제328법이 있었지만, 2001년 집권한 Berlusconi 정부는 2005년 헌법개혁을 통해 실질적인 제도운영을 각 지역(Region)에게 맡기는 결정을 내렸기 때문이다. 실제로 2001년 중도우파연합의 집권은 이탈리아 공공부조제도의 정체에 큰 영향을 미친 것으로 판단된다. 결과적으로 이탈리아의 공공부조제도는 법적으로 중앙정부와 지방정부의 역할 분담이 명확하게 이루어지지 않은 상황에서 중앙정부의 역할이 여전히 매우 중요한 상황이다. 그 역할은 주로 재정적인 역할을 의미하며, 국립사회보장기관(INPS)이 관할하는 GIAS 기금을 통해 이루어지고 있다. 현재 이 기금은 65세 이상 저소득층 노인을 대상으로 노인최소수당 및 장애수당 등을 제공하고 있다. 아래 표는 이탈리아 통계청 (ISTAT)이 제공하는 공적부조 예산을 표시한다.

〈표 8-23〉 2000-2009년 이탈리아 공공부조제도의 수입과 지출

(단위: 백만 유로)

| | | 2000 | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2009 |
|----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 수입 | 비보험료수입 | 18,089 | 23,475 | 26,074 | 28,509 | 31,666 | 34,771 |
| | 중앙정부행정 | 14,595 | 15,824 | 17,929 | 19,886 | 22,039 | 24,368 |
| | 지방정부행정 | 2,414 | 5,798 | 6,182 | 7,442 | 8,358 | 9,068 |
| | 기타 | 1,080 | 1,853 | 1,963 | 1,181 | 1,269 | 1,335 |
| | 자본이득 | 2 | 2 | 2 | 2 | - | 1 |
| | 타 수입 | 193 | 271 | 269 | 302 | 333 | 342 |
| | 전체 수입 | 18,284 | 23,748 | 26,345 | 28,813 | 31,999 | 35,114 |
| 지출 | 급여 | 17,887 | 22,332 | 25,262 | 27,982 | 30,949 | 33,769 |
| | 현금급여 | 13,236 | 16,744 | 19,027 | 21,107 | 23,237 | 25,697 |
| | 현물급여 | 4,651 | 5,588 | 6,235 | 6,875 | 7,712 | 8,072 |
| | 기타급여 | 317 | 1,012 | 652 | 346 | 553 | 814 |
| | 행정비용 | 65 | 361 | 378 | 464 | 507 | 545 |
| | 기타지출 | 9 | 15 | 25 | 19 | 22 | 21 |
| | 전체 지출 | 18,278 | 23,720 | 26,317 | 28,811 | 32,031 | 35,149 |
| 잔고 | | 6 | 28 | 28 | 2 | -32 | -35 |

자료: www.istat.it

이탈리아 공공부조제도가 직면한 가장 큰 문제점은 분권화된 상황에서 이를 운영하는 데 필요한 조치가 뒤따르지 않고 있다는 점이다. 이미 최저생계비의 운영은 지방정부로 넘어갔다. 그리고 중앙정부는 이 제도를 운영하는데 필요한 최저소득보장 기준(LEA)을 제시하고 그에 따른 자원조달방안을 제시해야 한다. 하지만 Berlusconi 정부는 여전히 이러한 결정을 미루고 있어, 공공부조제도의 운영이 원활하게 이루어지지 않고 있다. 그리고 이는 지역별로 편차가 매우 큰 상황이다. 또 한 가지 문제점은 이탈리아 공공부조제도가 근로빈곤층 대상 지원제도의 도입과 관련해서도 한계에 봉착하였다는 점이다. 1996년부터 2001년까지 집권했던 중도우파연합은 Onofri 위원회를 구성하여 최저소득보장 시범사업(Reddito Minimo d'Inserimento - RMI)을 실시한 바 있다. 당시의 계획은 1999-2000년 39개 도시를 대상으로 시범운영한 뒤, 전국적으로 확대하는 것이었다. 하지만 이 또한 2001년 중도우파연합이 집권함에 따라 좌초하게 된다. 그것은 RMI를 보다 제한적인 최종적 소득보장제도(Reddito di Ultima Istanza - RUI)로 개편하는 계획을 추진하였지만, 결과적으로 RUI도 없이 최저소득보장제도의 도입을 포기하게 되었던 것이다(Gori, Madama 2007).

마. 사회서비스

기존에 언급한 제도들과 달리, 사회서비스 분야는 지방정부에 완전히 위탁되어 있다. 제공되는 서비스 대부분은 도시의 시청이나 지방의료기업(ASL) 센터들이 담당하고 있다. ASL이 담당하는 분야는 병원, 야간 의료서비스(Continuità Assistenziale), 여성 및 출산 센터(Consultorio), 예방센터, 병적인 중독 서비스, 전문의료서비스, 장기요양, 정신건강 서비스, 서비스 예약 서비스(CUP) 및 가족의사 등이다. 단순히 의료서비스만을 공급하는 것이 아니라 사회서비스를 공급하고 있는 것이다. 하지만 사회서비스가 지방정부인 지역(regione)에 맡겨짐에 따라, 지역별로 서비스의 구성과 성격이 다양해지고, 남북 간 차이가 존재하게 된다. 최근까지 전국적인 조사는 어려웠지만, 2003년 이후 이탈리아 통계청(ISTAT)은 경제금융부, 노동 사회정책부 등의 기관과 함께 사회서비스 공급실태를 조사하기 시작하였다. 아래 표는 지역별·대상집단별로 제공되는 사회서비스 관련 지출의 절대금액과 상대비중을 보여주고 있다.

〈표 8-24〉 이탈리아의 분야별 사회서비스 지출 (2007년)

| | | 대상 분야 | | | | | | | |
|-------------------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|------------|-----|-------|
| | | 가족 청소년 | 장애인 | 약물 중독자 | 노인 | 이민자 집시 | 빈곤층 노숙자 | 기타* | 전체 |
| 절대 금액 (백만 유로) | 서북지역 | 786 | 404 | 10 | 467 | 54 | 125 | 122 | 1,969 |
| | 동북지역 | 589 | 396 | 18 | 395 | 51 | 101 | 127 | 1,676 |
| | 중부지역 | 582 | 287 | 11 | 267 | 60 | 125 | 89 | 1,421 |
| | 남부지역 | 307 | 109 | 8 | 144 | 12 | 99 | 50 | 728 |
| | 기타 도서 | 226 | 159 | 5 | 129 | 6 | 53 | 27 | 605 |
| | 전 체 | 2,491 | 1,354 | 52 | 1,402 | 183 | 503 | 414 | 6,399 |
| 상대 비중 (전체=100) | 서북지역 | 39.9 | 20.5 | 0.5 | 23.7 | 2.8 | 6.4 | 6.2 | 100.0 |
| | 동북지역 | 35.2 | 23.6 | 1.1 | 23.5 | 3.0 | 6.0 | 7.6 | 100.0 |
| | 중부지역 | 40.9 | 20.2 | 0.8 | 18.8 | 4.2 | 8.8 | 6.2 | 100.0 |
| | 남부지역 | 42.2 | 14.9 | 1.1 | 19.7 | 1.6 | 13.6 | 6.8 | 100.0 |
| | 기타 도서 | 37.4 | 26.2 | 0.8 | 21.3 | 1.0 | 8.7 | 4.5 | 100.0 |
| | 전 체 | 38.9 | 21.2 | 0.8 | 21.9 | 2.9 | 7.9 | 6.5 | 100.0 |

주: * 특별한 분야에 속하지 않는 대상인. 서비스망에 가입할 수 있는 정보, 상담, 오리엔테이션 등, 예방 및 캠페인 광고, 제도 및 조직 비용 (행정, 정보제도, 사회 건강적 통합 등)

자료: www.istat.it

제4절 이탈리아의 최근 복지정책 동향

1. 글로벌 금융위기와 이탈리아의 복지지형

2008년 미국에서 시작된 글로벌 금융위기는 이탈리아경제에 큰 충격을 가했다. 이미 2008년 GDP가 마이너스 성장(-1.3%)을 기록하였으며, 2009년에는 약 -5.2%의 성장을 기록하였다. 이는 같은 시기 OECD의 평균 경제성장률이 0.3%와 -3.4%라는 점을 감안할 때, 이탈리아가 상대적으로 그 충격을 강하게 경험하였음을 의미한다.¹⁹⁾ 그리고 GDP 대비 정부부채 또한 2002년 이후의 감소하다 2007년 GDP의 95.2%, 2008년 97.9%, 2009년 106.5%로 증가하였다. 정부 재정적자는 2009년 -7.5%를 기록했으며, 이는 남부유럽국가인 그리스(-15.4%)와 스페인(-11.1%) 그리고 포르투갈(-9.3%)보다는 다소 낮은 수준이었다. 그리고 이러한 경기침체는 고용부문으로 이어져, 실업률은 2007년 6.1%에서 2008년 6.7%, 2009년 7.8%로 증가하였다. 이는 이탈리아 사회보장제도가 안고 있는 파편화와 이원화 문제를 감안할 때, 상대적으로 고용지위가 취약한 집단을 중심으로 고용충격이 소득감소나 빈곤문제를 심화시켰음을 의미한다.

그렇다면 글로벌 금융위기는 이탈리아의 복지레짐에 어떠한 영향을 미쳤는지 생각해 볼 필요가 있다. 단기적으로 글로벌 금융위기는 고용충격을 흡수함으로써 실업자 및 빈곤층의 소득보장을 강화하는 정책을 불가피하게 만든다. 그리고 이는 대부분의 국가에서 단기적으로 재정적자를 감수한 복지확대 정책을 선택하게 한다. 하지만 그것은 매우 단기적인 선택이며, 궁극적으로는 보다 효율적이고 효과적인 보편적 사회보장제도를 구축해야 한다는 정책과제를 남겨준다. 그것은 고용충격과 빈곤충격 등을 흡수하기 위해서는 사회보장제도 자체가 적용범위(Coverage)가 포괄적이어야 한다는 것을 의미한다. 하지만 그것은 다른 한편으로 사회보장제도를 확대하는데 따른 재정적 지속가능성이라는 과제를 안겨주게 된다.

그리고 글로벌 금융위기의 충격을 흡수하고, 사회보장제도를 확대하고, 재정적

19) 물론 글로벌 금융위기의 충격을 가장 강하게 받았던 국가들은 동구권 이행국가와 신흥산업국들이었다. 그리고 이탈리아는 2010년 1.3%의 성장을 하였으며, 2011년 약 1.1%의 성장을 할 것으로 전망되고 있다. Eurostat 참조

지속가능성을 높이는 문제와 관련해서 이탈리아는 나름대로 치열한 논쟁을 벌이고 있는 것처럼 보인다. 먼저 이탈리아 정부는 재정적자를 축소하기 위한 긴축정책을 선언하였으며, 그에 따라 임금동결이나 지역에 대한 재정이전의 축소 등을 발표하였다. 하지만 이러한 조치는 다양한 사회파트너로부터 강력한 저항을 받고 있다. 그리고 이는 사회보장제도의 이원화와 파편화 문제를 해결하기 위한 중장기적인 복지개혁에 대한 논의로 이어질 개연성이 있다. 하지만 적어도 현재 시점에서는 이러한 논쟁이 활발하게 전개되지 않고 있다.

2. 재정건전성의 강화와 복지개혁

한 국가의 재정적 지속가능성이란 한편으로는 조세제도를 통한 안정적인 세수 확보와 각종 공공정책에 소요되는 지출을 절감하는 조치를 통해 보장된다. 따라서 여기서는 조세제도의 개혁과 재정지출의 절감을 중심으로 살펴보기로 하겠다.

먼저 이탈리아의 조세제도는 매우 복잡한 것으로 유명하다. 그 이유는 시민들이 내야 할 세금의 종류가 너무 많기 때문이다. 더욱이 세율 또한 매우 높아서 조세총액이 GDP에서 차지하는 비중이 43.3%에 이르고 있다. 소득세는 전체 세수의 34.9%를 차지하고, 부가가치세(IVA)는 35.4%를 차지하고 있다. 그리고 지방정부는 다른 간접세를 부과하고 있다. 물론 공공서비스의 양과 질은 이처럼 높은 세금을 정당화하는 측면도 있다. 하지만 조세제도 개혁은 이탈리아 정부의 오랜 숙제이기도 했다. 실제로 1998년 이후 조세체계를 단순화하려는 조치가 취해지기도 하였다.

하지만 이탈리아 조세제도는 세금탈루로 인해 많은 어려움을 겪고 있다. 경제학자들은 이 문제가 이탈리아가 가까운 장래에 해결해야 할 가장 시급한 문제 중 하나라고 말하고 있다. 물론 이탈리아 정부는 상황을 개선하고자 하지만, 여전히 풀어야 할 과제가 산적해 있는 상황이다. 비공식경제부문이 커서 정부가 도저히 포착할 수 없는 상당한 규모 소득에서 세금탈루가 벌어지고 있는 것이다. 공공부문과 민간부문의 피고용자들은 봉급에 대한 세금감면을 받기 때문에 별도로 세금신고서를 제출하지 않는다. 하지만 고용주와 자영자들은 조세신고서를 작성하고 수익을 신고해야 한다. 하지만 이들 중 상당수는 소득을 허위로 신고함으로써 조세부담을 줄이고 있다.

문제는 이탈리아 정부차원에서 아직 이 문제를 해결할 의지가 강하지 않다는 점이다. 그리고 그 저변에는 세금탈루조차 경제발전에 도움이 된다는 통념이 자리하고 있다고 언급되기도 한다. 탈루된 소득이 소비나 투자로 흘러들어가게 된다는 논리인 것이다. 그러나 탈세는 공공재정에 부담을 주게 되고, 공공서비스가 감축되는 시기에는 더욱 부정적인 영향을 미치게 된다. IMF는 1998년 이 문제를 인식하고 보다 근본적인 개혁이 필요하다는 점을 지적하였다. 그리고 이탈리아 정부 또한 조세제도 개혁을 추진하고 있다. 하지만 다른 한편에서는 이러한 조치가 적발된 탈루소득에 대한 반복되는 사면으로 인해 무력화될 수 있다는 우려가 존재하고 있다.

이어 이탈리아 정부는 최근 들어 재정지출을 절감하기 위한 일단의 조치를 취하고 있다. 2010년 5월 발표된 대대적인 예산삭감 방안이 그것이다. 그것은 향후 2년간 약 240억 달러(GDP의 2.7%)의 예산을 삭감한다는 내용을 골자로 하고 있었다. 이러한 주장의 저변에는 그리스처럼 재정위기에 빠지지 않으려면 매우 과감한 희생이 있어야 한다는 논리가 자리하고 있었다. 2009년 미국발 금융위기로 인한 GDP Shock와 2010년 초반 그리스의 재정위기로 인해 위협적인 분위기에 영향을 받은 것이다. 하지만 이러한 조치는 지난 수개월간 이탈리아 정부가 발표했던 문건이나 국제금융기구의 평가결과를 감안할 때, 다소 이례적인 것이었다. 베를루스코니 정부는 이탈리아가 글로벌위기의 충격을 심하게 받지 않았다고 강조한 바 있었다. 비록 이탈리아가 유럽연합 국가 중 국가부채가 가장 큰 국가 중 하나라 하더라도, 그 정도는 심각한 수준이 아니라는 것이었다. 그리고 이 문제와 관련해서 금년 5월 24일 IMF는 이탈리아의 재정관리 능력에 긍정적인 평가를 하기도 하였다.

하지만 더 중요한 문제는 이러한 예산삭감 방안이 성공적으로 실행될 수 있는가 하는 점이다. 물론 우파정당이 다수의석을 점유하고 있는 의회에서 이러한 조치가 통과될 개연성은 크다. 하지만 일각에서는 이러한 조치가 대중적인 저항을 야기할 개연성이 있다는 점을 지적하고 있다. 참고로 이탈리아 최대노조는 5월의 조치발표 이후 총파업을 경고한 바 있었다. 이들이 비판하는 논지는 간단하다. 현 이탈리아 정부가 한편으로는 고소득층의 조세부담을 높이는데 주저하면서, 공공부문 근로자에 대한 4년간의 임금동결, 지역 간 재정이전 축소를 통해 사실상의 복지지출 삭감을 추진하고 있다는 점이다. 어떤 의미에서 이러한 조치는 이탈리아 정부가 위기에 따

른 고통을 저소득층에게 전가하려 한다는 비판을 받고 있는 것이다. 특히 향후 3년간 100억 달러에 달하는 지역 간 재정이전 삭감은 쟁점사안이 되고 있다. 이는 지출을 감당할 수 없는 지방정부로 하여금 더 큰 부채를 지게 만드는 결과를 초래할 수 있기 때문이다.

그리고 이러한 조치는 전혀 다른 관점에서도 비판의 대상이 되고 있는 것으로 판단된다. 그것은 이 조치가 정책방향을 잘못 설정한 것일 수 있다는 점이다. 만일 재정삭감이 투자자에게 이탈리아 정부의 적극적인 개혁의지를 보이기 위한 것이라면, 향후 수년간의 적자는 큰 문제가 아니다. 지출절감이 세금인상을 억제하는 만큼, 예산은 성장에 도움을 줄 수 있다는 것이다. 더욱이 일부 예산삭감은 인센티브를 강화하고, 경쟁력을 제고하며, 생산성을 높이기 위한 투자를 억제할 위험성도 배제할 수 없다. 이는 시장이 더욱 우려하는 문제일 수 있는 것이다. 이러한 관점에서 보면, 이탈리아 정부는 단순히 예산삭감에 집중하기보다, 전략적으로 자원투입을 확대해야 할 사안을 보다 정교하게 선별할 필요가 있는 것이다.

3. 재정분권화(Welfare De-centralisation)와 복지개혁

1990년대~2000년대 이탈리아는 지방분권화를 지칭하는 연방개혁(federalist reform)이 주요 정치 또는 정책논쟁의 핵심의제로 부각되게 된다. 이 시점에 이탈리아의 복지제도는 다음 세 가지 재원에 근거하고 있었다. 하나는 모든 지역이 각자의 재정 내에서 얼마나 부담할 것인지를 결정하는 <the shared income>이며, 이는 공공부조제도에 적용된다. 다른 하나는 지역세(regional taxes)로 사용자의 기여금을 포함하고 있다. 끝으로는 중앙연대기금(a central solidarity bank)을 통해 부유한 지역에서 가난한 지역으로 전해지는 이전(the transfers)이다. 그리고 이러한 재정부담 방식은 일종의 역사적 비용(historical expense)의 원칙에 근거하고 있었다. 각 지역의 특성을 고려하여 재원의 지역 간 이전을 허용하는 것을 골자로 하고 있었다.

물론 이러한 복지분권화를 시도하는 것이 이유가 없는 것은 아니다. 지역단위에서 확대되는 복지지출 증가를 통제하기 위해서는 지방정부의 재정책임을 강화하는 방안이 필요했기 때문이다. 그리고 지역 간 이전은 저발전지역의 복지지출 부담을 완화

시키는 중요한 수단이 될 수 있다. 하지만 그것은 복지분권화와 지역 간 재정이전이 적절한 균형을 이룰 때, 가능한 것이었다. 이 점에서 복지분권화가 이루어진 상태에서 재정이전에 대한 구체적인 조치가 마련되지 않는다면, 복지의 불균등발전 또는 복지축소라는 비판이 제기될 수 있는 것이다. 문제는 지역 간 이전이 전체 지출의 80~90%를 차지하는 남부지역이나 상대적으로 다른 지역으로의 이전에 불만을 갖는 북부지역 간에는 좀처럼 화해하기 힘든 이해관계의 갈등이 존재할 수 있다는 점이다.

실제로 현 이탈리아 정부는 복지분권화 문제와 관련해서 북부연합(Lega Nord)의 정치적 압력을 받고 있으며, 의회에 공공의료보장제도(public health care)에 대한 개혁안을 제출하기도 하였다. 그것은 한편으로는 의료보장제도의 접근성을 높이고 의료서비스의 전문성을 높이는데 목적이 있었지만, 다른 한편으로는 공공의료보장제도의 재원을 지역 간 공유하는(shared) 방식에서 지역의 책임을 강화하는 방식으로의 전환을 의미하는 것이었다. 전자와 관련해서는 적지 않은 성과를 이야기할 수 있다. 하지만 지역의 책임을 강화하는 문제는 상대적으로 의료보장에 따른 비용을 덜 부담하며 많은 지출을 하고 있는 남부지역에게 그에 준하는 책임을 강화하도록 요구하는 과정에서 많은 갈등의 소지를 안고 있다. 자체적으로 의료보장비용을 부담하기 힘든 남부지역의 입장에서는 매우 곤혹스러운 일인 것이다.

그리고 복지분권화 하에서 공공부조제도의 운용 또한 다양한 문제에 봉착해 있다는 점을 지적해야 할 것이다. 이탈리아는 전국단위에서 적용되는 일반적인 최저소득 보장제도(general minimum income scheme)를 갖추고 있지 않다. 물론 이러한 제도를 도입하려는 시도가 없었던 것은 아니다. 이탈리아의 중도좌파연합 정부는 1998년 RMI를 일부 시에 시범적으로 적용하고, 2001년에는 소폭 확대하는 시도를 하였다. 하지만 그것은 중도우파연합의 집권으로 인해 중지되었다. 그리고 새로운 공공부조제도 시스템을 도입하려는 논의가 시작되었다. 그것은 최후의 소득보장제도(RUI) 도입시도를 의미한다. 이 제도의 특징은 의회가 최저소득보장 상한에 대한 기준을 정하지 않은 상황에서 지방정부 차원에서 자체적으로 운영하게 하는 것이었다. 이는 앞서 언급한 것처럼, 지방이 공공부조제도에 어느 정도의 자원을 배분할 것인지에 따라 공공부조제도가 매우 상이한 형태로 운영된다는 것을 의미한다. 하지

만 이마저도 지방정부의 권한에 대한 부당한 제한이라는 이유로 헌법재판소에 의해 폐지되었다. 그 결과, 이탈리아 지방정부 중 Campania만이 2005년 이후 기본소득 보장제도(Basic Income Scheme)를 운영하고 있다(Kazepov et al., 2006).

그 밖에도 사회서비스와 관련한 지방정부의 재정책임 또한 문제가 아닐 수 없다. 사회서비스를 위한 기금배분은 더 이상 중앙정부에게 기대할 수 없고, 지방정부에게 맡겨져 있다. 상대적으로 재정여건이 불리한 지역이 모색할 수 있는 해결책이란 지역주민에게 세금을 더 부과하거나, 인력과 서비스를 감축하는 것이다. 그리고 이는 지역사회 실업문제를 더욱 악화시키게 된다. 결과적으로 지역차원에서 다양한 조직 범죄가 증가하는 것도 이와 무관하지 않다. 이 과정에서 역사적 비용(historical expense)의 원칙은 표준비용(standard expense)의 원칙으로 대체된다. 그것은 욕구에 따라 지출하는 것이 아니라 주어진 만큼 지출해야 한다는 것과 다름없다. 그리고 중앙정부는 이러한 원칙을 지키지 않는 지방정부에 대해 일종의 제재장치를 만들었다. 그것은 인력채용이나 재량행위에 대한 지출을 금지하는 조치를 지칭하는 것이다. 이처럼 지난 20년간 추진된 분권화는 복지정책과 관련해서 지역차원의 자율성과 책임을 중시하는 원칙에 따라 실시되었지만, 결과적으로는 이러한 문제를 해결할 수 있는 수단을 빼앗는다는 비판에 직면하고 있는 것이다.

그럼에도 2009년 4월 29일 재정연방주의와 관련된 규칙(Bill 1117-B)이 통과되었다. 그리고 이는 복지분권화에 따른 문제를 심화시킬 개연성이 있다. 이탈리아 헌법 119조 - 지역과 시군구는 수입과 지출 측면에서 재정적 자율성을 갖는다 - 를 집행하는 이 규칙(decree)은 이미 심각한 재정적자에 직면한 이탈리아 남부지역에게서 지역경제가 직면한 문제를 해결할 수단을 빼앗게 될 위험성이 있기 때문이다. Walter Lorenz는 “시민과 국가 간의 관계만으로는 충분하지 않다. 분권화와 관련된 이탈리아의 경험은 일종의 종속을 나타내는 낡은 연고주의(clientelismo, patronage system)의 수중에서 놀아나고 있다”고 비판하고 있다(Lorenz, 2006).

한 가지 주목해야 할 점은 공식 사회보장제도를 강화하려는 노력이 미미한 경우, 그 공백을 메우기 위해 다양한 형태의 대안적 복지시스템을 강구하려는 시도가 나타나게 된다는 것이다. 이는 1990년대 ‘혼합복지’ 방식 또는 ‘비제도적 개입방식’이 성장하게 된 배경을 말해준다. 가장 대표적인 사례 중 하나가 사회적 협동조합

(cooperative sociali)의 출현과 확산이었다. 물론 사회적 협동조합의 출현과 발전은 사회적경제(Social Economy)의 강화라는 맥락에서 중요한 의미를 갖는다. 하지만 이는 사실상 공공복지의 저발전 또는 지체로 인해 야기된 사각지대를 해소하기에는 한계를 갖는 것이다. 이는 사회적경제에 대한 평가와 발전방향 모색에 있어 주목해야 할 대목일 것이다.

4. 고용충격 흡수정책의 효용과 한계: 임금보장정책(CIG)

이탈리아는 2008년 글로벌 경제위기 상황에서 고용충격을 흡수하는 정책을 추진하였다. 물론 전체적으로 이탈리아가 투입한 재원의 규모는 다른 유럽국가들에 비해 크지 않았다. 그것은 재정적자와 국가부채가 높아 유럽연합이 요구하는 재정건전성을 유지해야 하는 이탈리아로서는 불가피했던 측면이 있다. 이런 상황에서 이탈리아가 선택했던 대표적인 고용충격 흡수정책은 실업자 및 근로자의 단축된 근로시간을 보상하는 임금보장패키지(Short-Time Work Scheme: STW)였다. 물론 이러한 정책패키지는 이탈리아에 국한된 실험도 새롭게 출현한 정책수단도 아니다. 이미 오래 전부터 독일과 오스트리아 또한 유사한 정책수단을 사용하고 있었으며, 이러한 정책 실험은 오랜 역사를 갖는 것이기 때문이다.

하지만 임금보장패키지 정책은 각국 사회보장제도의 발전정도와 실업급여나 최저소득보장제도와의 관계 등에 따라 상이한 역할을 하게 된다. 자본주의의 다양성(Variety of Capitalism: VoC) 관점에서 보면, STW 정책은 각국의 복지생산체제(Welfare Production Regime)가 갖는 특수성의 맥락에서 이해해야 한다. 자유시장경제(Liberal market economies: LME)나 조정시장경제(Coordinated Market Economies: CMEs)에 기반한 국가의 경우에는 이러한 정책에 의존할 필요성이 높지 않다. 자유시장경제는 양질의 노동력을 유지하는 정책보다 수량적 고용조정을 더 편리한 정책수단으로 인식하는 경향이 있고, 조정시장경제는 높은 고용보호와 강력한 사회보장제도를 토대로 실업과 빈곤문제에 대응하는 경향이 있기 때문이다. 하지만 혼합시장경제(Mixed-Market Economies: MMEs)에 기반한 국가는 노동시장의 이원화와 사회보장제도의 파편화 문제에 봉착해 있다는 점에서, 노동시장 외부자를

중심으로 발생하는 사회보장의 사각지대를 해소하기 위한 대책의 성격을 갖게 된다 (Sacchi & Pancaldi & Arisi, 2010).

물론 이 정책패키지는 근로자에 대한 단기소득보장이며, 그것은 기업과 근로자가 머지않아 정상적인 생산활동에 복귀할 수 있을 것이라는 전제를 안고 있다. 하지만 이 정책은 정상적인 생산활동으로의 복귀 가능성이 없는 대상에게까지 지원을 확대해 왔으며, 노동의 과잉공급을 야기하는 복지제도라는 비판을 받기도 했다.²⁰⁾ 물론 그 역할은 각국의 사회보장제도 및 고용보호법제의 발전정도에 따라 상이한 의미를 갖게 된다. 상대적으로 사회보장제도가 취약한 국가라면, 그로부터 배제되었던 근로자에 대한 보호를 강화하는 것은 큰 의미를 갖는다. 반대로 사회보장제도가 발달한 국가라면, 이 정책은 근로자에 대한 추가적 또는 보충적 지원제도라는 의미를 갖는다. 실제로 이 정책은 독일이나 오스트리아에서는 보충적 소득보장제도로서의 역할을 하고 있는데 비해, 이탈리아에서는 주요한 소득보장제도의 역할을 하고 있는 것이다.

임금보장패키지는 주로 다음과 같은 위험에 대처하는데 목적이 있다. 1) 일시적 경기침체에 따른 위기 대응, 2) 주로 건설업 및 농업 등의 분야에서 계절적 경기조정에 따라 발생하는 위기 대응, 3) 기업의 구조조정 등 장기적으로 발생하는 구조적 위기에 대한 대응이 그것이다. 그리고 이 정책패키지는 고용주 입장에서는 급격한 경기변동 상황에서 양질의 노동력을 유지할 수 있다는 점에서, 그리고 피고용자 입장에서는 고용안정성을 확보할 수 있다는 점에서 긍정적으로 수용될 수 있다. 또한 정치권의 입장에서는 고용충격이 심한 상황에서 국민들의 정책부재에 대한 비판을 모면할 수 있다는 점에서 뿌리치기 힘든 정책인 것이다.

이탈리아에서 이와 유사한 정책으로는 임금보장기금(Cassa Integrazione Guadagni : CIG) 제도를 들 수 있다. 임금보장기금은 근로자의 감소된 소득을 보장하기 위해 기업과 국가가 재원을 조달하고, 국립사회보장기관(INPS)이 운영하는 공적기금이다. 이 기금은 해고되었거나 근로시간이 단축된 근로자를 대상으로 임금의 80%까지를 보상하는 역할을 하고 있다. 산업별로 보면, 이 기금은 법률 제 1115(1968년 11월 5일), 법률 제164(1975년 5월 20일), 법률 제675(1977년 8월

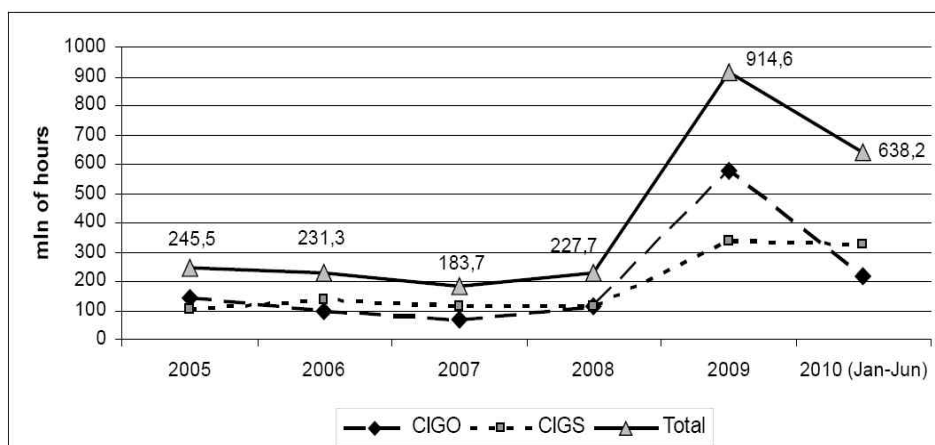
20) 참고로 대처정부는 STW 프로그램들이 자유로운 시장경제를 왜곡한다는 이유로 관련 정책과 예산을 삭감하기도 하였다. 하지만 유럽의 많은 국가들은 여전히 이러한 프로그램을 운영하고 있다.

12일), 그리고 법률 제223(1991년 7월 23일)이 규정하는 바에 따라 일반적 위험에 대한 보장기금(Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria : CIGO)과 구조적 위험에 대한 보장기금(Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria : CIGS)이라는 두 가지 형태를 취하고 있다. 특히 법률 제223는 기존에 실업보험에 의해 보호받던 근로자와 그로부터 배제된 근로자에 대한 보장수준의 격차를 좁히는 것을 골자로 하고 있다. 일반보장은 주로 단기적으로 발생하는 해고와 근로시간단축에 따른 임금보상을 하는데 목적이 있으며, INPS가 해당 지원을 담당하게 된다. 그리고 특수보장은 기업의 구조조정이나 사업전환 등의 과정에서 발생한 해고와 근로시간단축 문제에 대처하는데 목적이 있으며, 산업정책협의회(CIPI)의 지문을 통해 노동사회보험성이 급여를 지급하게 된다. 하지만 이 정책패키지는 소기업이나 대부분의 서비스업종의 근로자를 제외하고 있다는 문제점을 안고 있다.

따라서 이탈리아는 2008년 글로벌 경제위기에 따른 고용충격을 해소하기 위해 기존의 사회보장제도 외에도 임금보장기금(CIG) 프로그램의 수급자격을 완화하는 조치를 취하였다. 2009년의 법률 제2와 이후 법률 제33 그리고 법률 제191, 그리고 2010년의 재정법을 통해 위기극복 정책패키지(anti-crisis package)의 근거를 마련하였으며, 2009년과 2010년 약 70억 유로를 투입하였다. 이 정책의 골자는 2010년까지 CIG와 이동수당(Mobility Allowance)²¹⁾의 수급조건을 완화하고, 긴급임금보장프로그램(ammortizzatori in deroga)을 도입하여 지금까지 소득보장에서 배제되었던 근로자에 대한 보호를 확대하는데 그 목적이 있다. 아래 그림은 2005년~2010년 1/4분기까지, 특히 2008년 위기이후 실업자 및 근로시간 단축자를 대상으로 얼마나 많은 자원을 투입하였는지 보여준다. 이 그림에 따르면, 이탈리아는 2008년 총 2억 2770만 시간에 해당되는 임금보조를 하였고, 2009년에는 그보다 약 4배가량 많은 9억 1460만 시간에 대한 임금보장을 한 것으로 나타나고 있다. 그리고 임금보장기금을 통한 프로그램은 2010년 경기의 점진적인 회복에 따라 소폭 감소하는 양상을 나타내고 있다. 그것은 CIG가 경기변동과 고용충격의 정도에 따라 변화하는 특징을 갖고 있음을 보여주는 것이다.

21) 이동수당은 CIG 급여를 수급할 수 있는 기업에 종사하는 근로자들이 집단해고된 경우에 전직을 목적으로 지원된다.

[그림 8-2] 이탈리아 임금보장정책의 연간 투입량(2005~2010년)



주: 수치는 CIG가 보상한 시간을 지칭하며, 단위는 백만 시간

자료: INSP, Sacchi & Pancaldi & Arisi(2010)에서 재인용

하지만 임금보장기금을 활용한 정책이 최선의 정책수단이 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 그것은 애당초 실업급여의 수급자격이 지나치게 엄격하여 근로자의 일부만이 보호를 받는 상황에서 그 사각지대를 보완하는 역할을 하는 것이기 때문이다. 역으로 사회보장제도의 포괄범위가 넓다면, 고용충격을 흡수하는 자동안정화 장치는 보다 효과적으로 작용할 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 보면, 공식화된 소득보장제도가 아닌 단기적 위기대처방안은 불완전한 충격흡수장치라는 한계를 갖는 것이다. 실제로 이 문제와 관련해서 이미 2002년 이탈리아 노동조합들은 기존의 실직자 소득보장제도의 사각지대를 해소하고, 소득보장제도와 취업촉진제도를 연계하는 방안을 제안한 바 있었다.

제5절 소결

1990년대 이후 이탈리아 복지레짐은 어떻게 변화하여 왔는가. 그것은 일정 정도 유럽통합이라는 거대한 변화와 직간접적인 관련이 있다. 특히 경제정책이나 환율정책과 관련해서는 유럽연합집행부와 유럽중앙은행이 강력하게 개입하고 있었다. 따라서 이러한 가이드라인에 따른 개혁이 불가피했던 것이다. 그리고 조세와 재정 그리

고 행정관리 등의 부문에서도 적지 않은 변화가 있었다. 그것은 행정시스템을 효율화함으로써 인력을 감축하고 비용을 절감하는데 초점을 맞추고 있었다. 이탈리아의 조세제도는 매우 복잡한 것으로 유명하다. 그 이유는 시민들이 내야 할 세금의 종류가 너무 많기 때문이다. 더욱이 세율 또한 매우 높아서 조세총액이 GDP에서 차지하는 비중이 43.3%에 이르고 있다. 소득세는 전체 세수의 34.9%를 차지하고, 부가가치세(IVA)는 35.4%를 차지하고 있다. 이외에도 이탈리아 조세제도는 세금탈루로 인해 많은 어려움을 겪고 있다. IMF는 이탈리아 조세제도의 근본적인 개혁이 있어야 한다고 지적 하였고, 이탈리아 정부 또한 조세제도 개혁을 추진하고 있다. 이어 이탈리아 정부는 최근 들어 재정지출을 절감하기 위한 일단의 조치를 취하고 있다. 2010년 5월 발표된 대대적인 예산삭감 방안이 그것이다. 그것은 향후 2년간 약 240억 달러(GDP의 2.7%)의 예산을 삭감한다는 내용을 골자로 하고 있었다. 이러한 주장의 저변에는 그리스처럼 재정위기에 빠지지 않으려면 매우 과감한 희생이 있어야 한다는 논리가 자리하고 있었다. 2009년 미국발 금융위기로 인한 GDP Shock와 2010년 초반 그리스의 재정위기로 인해 위협적인 분위기에 영향을 받은 것이다.

노동과 복지부문에서도 변화가 없었던 것은 아니다. 특히 노동부문에서는 유연성(flexibility)이나 유연안정성(flexicurity)을 강조하는 경향이 있었으며, 복지제도와 관련해서는 지출부담이 큰 연금제도 및 의료보장제도의 재정건전성을 강화시켜야 한다는 요구가 있었다. 이는 직간접적으로 재정건전성에 큰 영향을 미치기 때문이다. 하지만 대부분의 국가들이 <유럽사회모델>(european social model)을 향해 동일한 속도와 경로로 수렴해 가는 것은 아니다. 오히려 그것은 상이한 속도로 다양한 경로를 통해 접근하는 양상을 보이고 있다.

이러한 관점에서 1990년대 이후 이탈리아 복지레짐과 생산레짐의 개혁은 매우 더딘 속도로 그리고 제도별로 불균등하게 이루어져 왔던 것으로 판단된다. 노동시장의 점진적 탈규제는 야심찬 민영화 프로그램을 통해 생산시장으로 확대되어 왔다. 하지만 다양한 이해관계집단의 거부권(veto power)에 예속된 취약한 정치연합은 개혁에 대한 합의를 도출하지 못했다. 그리고 서로 대립하는 주장을 중재해야 할 필요는 파편화되고 모순된 정책으로 귀결되었다. 그것은 다음과 같이 설명할 수 있다. 노동시장의 분절화로 인한 충격은 사회보장체계의 개혁을 통해 완화되지 않았으며,

민영화는 그 규모에도 불구하고 생산부문에서의 비효율성을 해결할 수 없었다. 이탈리아는 상대적으로 간편한 정책수단을 통해 고용충격을 흡수하는 방안을 선택했던 것이다.

1990년대 이후 세계 각국이 공적연금제도와 의료보장제도 그리고 공공부조제도에 대한 대대적인 개혁에 착수하였다는 점을 감안하면, 이탈리아에서의 복지개혁은 상대적으로 소극적이었다고 말할 수 있다. 물론 1990년대 후반 의료보장제도를 비롯한 일부 제도를 개혁하고, 재정건전성을 제고하기 위한 조치를 취함으로써 사회보장의 재정적자가 더 심각한 수준으로 확대되는 것을 억제하는데는 성공하였던 것처럼 보인다. 하지만 나머지 사회보장제도와 관련해서는 여전히 많은 해결과제를 안고 있다. 그리고 이러한 문제의 중심에는 중앙정부의 복지책임이 지방정부로 이전되는 과정에서, 복지서비스의 양과 질을 담보할 수 있는 조치가 취해지지 않았다는 점을 들 수 있다. 물론 이탈리아에서 복지분권화는 의료보장제도를 비롯한 각종 사회보장제도의 효율성과 전문성을 강화해야 한다는 필요성에서 출발하였다. 하지만 이를 가능하게 할 재정적 조치나 정책적 가이드라인 제시가 뒤따르지 않았다. 이 점에서는 최근의 복지개혁은 사회적 위험에 적극적으로 대처하기보다 그 비용을 다른 부문으로 전가하는 방식으로 간주되기도 한다(Simonazzi et al., 2008).

2008년 글로벌 금융위기 이후 이탈리아 사회보장정책은 1990년대 이후에 지속적으로 시도되었던 각종 복지개혁을 완수해야 할 필요성이 제기되고 있다. 그리고 그것은 지금까지 이탈리아 복지레짐에 큰 영향을 미쳐 왔던 몇 가지 문제를 중심으로 생각해 볼 수 있다. 첫째, 그룹별로 파편화된 보장수준의 문제를 해결하는 일이다. 이탈리아 사회보장제도가 분절적이라는 점은 잘 알려져 있지만, 경제사회적 환경변화에 대응할 수 있는 복지개혁이 이루어지지 않았다. 공적연금제도는 현재의 근로연령세대 특히 비정규직 근로자들에게는 매우 불리한 제도라는 문제점을 안고 있다. 더불어 공공부조제도 또한 지역 간의 격차를 해소하지 못하고 개혁이 지체되는 상황에 놓여 있다. 이러한 개혁의 지체 현상은 경제사회적으로 많은 영향을 미치고 있다. 남북 지역 간 소득 및 복지 격차, 노동시장의 내부자(insiders)와 외부자(outsiders) 간의 소득격차 등이 그것이다. 둘째, 복지개혁을 가로막거나 지연시키는 정치의 문제다. 그것은 정치적 부패와 분열문제가 일관된 복지개혁을 가로막고 있음을 의미한

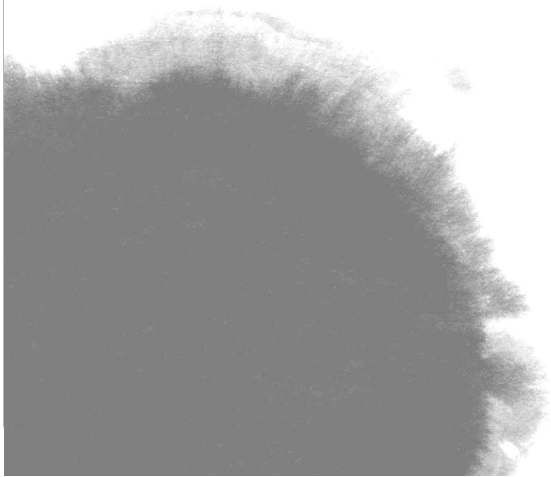
다. 최근 집권당(PdL)에 속해 있던 Gianfranco Fini가 새로운 정당(FLI)을 만들어 떨어져 나옴, 여성부장관인 Mara Carfagna도 Campania 지역현안과 관련해서 정부가 마피아를 지지하는 태도를 보여준다는 비판을 하고 사임하겠다고 발표하는 사태가 발생하였다.²²⁾ 이러한 상황에서 Berlusconi 정부는 정치적인 안정성을 토대로 어떠한 개혁도 추진하기 힘든 상황이다. 이 문제와 관련해서 분권화 문제는 여전히 해결해야 할 중요한 과제로 남아 있다. 북부연합의 지속적인 지역독립요구와 저발전 지역으로의 재정이전의 문제는 사실상 교착상태에 있는 것이다. 셋째, 이탈리아 사회보장제도의 중장기 과제에 주목하는 일이다. 1990년대 말 구성된 Onofri 위원회는 이탈리아 사회가 중장기적으로 취약하고 분과편화된 복지제도들을 정비하고, 빈곤정책과 가족서비스정책을 강화할 것을 제안하였다. 이는 고령화의 압력이 증가하는 사회에서 매우 중요한 정책과제 중 하나이다. 하지만 이 문제와 관련해서도 지속적인 복지개혁과 확대가 이루어지지 않고 있다.

22) 결과적으로 이들은 사임하지 않았다. 하지만 최근 각종 예산삭감 조치들이 비합리적으로 계속되고 있어, 가족정책 담당 Carlo Giovanardi 총리실 차관도 예산부족을 이유로 사임을 이야기하고 있다.

09

K
I
H
A
S
A

일본



제9장 일본

지난 수십 년 동안 논의되는 일이 거의 없었던 빈곤문제가 2000년대 말 일본사회를 떠들썩하게 만든다. 2009년 정권교체를 통해 새로 등장한 민주당 정권이 일본 정부로서는 처음으로 공식적인 빈곤조사를 실시하였는데, 그 결과 2006년 시점에서 상대적 빈곤율이 15.7%로 OECD가맹국 중하위권인 것으로 드러났다. OECD의 보고서에 따르면 2005년 일본의 상대적 빈곤율은 14.9%로 OECD가맹국 중 네 번째로 높았는데, 2006년에 더 악화된 것이다. 아동의 빈곤율은 2006년 14.2%로 OECD가맹국 중 여덟 번째로 높았고, 한부모가정의 빈곤율은 57.3%로 OECD가맹국 중 가장 높은 수치를 보였다. 이러한 일련의 사실들이 일본사회에 큰 충격을 안겨줬으며 학계에서도 큰 반향을 일으켰다. 1990년대 후반 이후 '사회적 배제'나 '격차사회'에 대한 논의가 조금씩 등장하였지만, 그 저변에 존재하는 '빈곤'문제 자체가 사회적으로도 학문적으로도 크게 이슈화된 것은 이번 정부조사를 전후로 한 2000년대 말의 일이다. 현재 일본 사회과학계의 화두는 '빈곤'이라 해도 과언이 아니다.

“빈곤을 잊어버린 일본”, “빈곤연구의 빈곤”이 지적되었던 1990년대 이전의 상황에서 생각해보면(岩田, 2007: 23), 위와 같은 빈곤문제의 등장은 기이한 현상처럼 보일 정도이다. 1950년대 중반부터 시작된 고도 경제성장기를 거쳐 1980년대 일본은 그야말로 세계최강의 경제대국으로 성장하였다. '국민총중류 사회'라는 표현에서 전형적으로 나타나는 것처럼, 당시 모든 국민들이 중류의식을 가지고 풍요로운 사회, 일본을 구성하고 있다는 인식이 지배적이었다. 일본 내 학계에서도 제2차 세계대전 직후의 '국민총기아상태'에서 활발히 진행되었던 빈곤조사 연구는 1960년대를 지나면서 서서히 그 자취를 감추게 된다.²³⁾ 한편, 해외에서도 일본의 성공과 미국의 실패

를 비교한 Vogel(1979)의 저서 *Japan an Number One: Lesson for America*가 출판되면서 다양한 분야에서 일본 모델에 관한 연구가 전개되었던 것은 잘 알려진 사실이다. 높은 경제성장률과 낮은 실업률, 높은 사회적 안정과 낮은 조세부담률 등 일본의 사회경제구조에 대한 연구가 1980년대에 서구 사회과학연구자들 사이에서 큰 관심을 불러일으켰던 것을 새삼 지적할 필요는 없을 것이다.

그러했던 일본사회에 21세기에 들어 무슨 변화가 일어난 것일까? 예전에는 보이지 않았던 빈곤문제들이 사회를 강타하고, 수십 년 동안 거의 이루어지지 않았던 빈곤연구가 최근 학계의 주류를 이루게 된 현시점에서 일본의 변화를 어떻게 해석해야 할지는 사회과학의 중요한 연구대상임에 틀림없다.

최근 2~3년 동안 일본국내에서는 일일이 열거할 수 없을 정도의 수많은 빈곤조사연구가 진행되고 있는 중이다. 그들 연구를 살펴보면 빈곤문제의 중요한 배경으로 다음의 두 가지 요인이 지적된다. 첫째는 비정규직의 증가로 대표되는 노동시장의 유연화 문제이고, 둘째는 저출산 고령화 문제이다. 전자에 대해서는 1990년대 이후 파트타임, 계약직고용, 파견노동, 아르바이트 등 비정규직 노동자가 급속히 증가하면서, 이들과 정규직 노동자와의 사이에 소득격차, 사회보장격차 등이 심화되고 있다는 점이 지적된다(樋口, 2007; 岩田, 2009; 金成垣, 2010). 후자와 관련해서는 인구가족구조의 장기적인 변화 속에서 1980년대 이후 고령자의 단독세대와 부부세대, 그리고 한부모세대가 증가하고 있는 반면, 3-4인으로 구성된 기존의 표준세대가 감소하면서 이들 사이에서의 경제적 불평등이 심화되고 있다는 점이 지적된다(白波瀬, 2005; 2006).

노동시장의 유연화와 저출산 고령화라는 사회경제적 변화가 빈곤문제를 초래하는 배경이 되고 있는 것은 명확한 사실이다. 실제로 1980년대 10%대였던 비정규직 노동자의 비율은 2000년 후반에 40%에 이르러 3-4배의 증가를 보이고 있으며, 고령화율은 2009년 현재 세계 최고로 23%를 넘겼다. 출생률 또한 1.37로 선진국 중 최하위권을 기록하고 있다. 하지만 이러한 사회경제적 변화가 일본 특유의 현상이라고 할 수 없을 것이다. 노동시장의 유연화는 지구자본주의 시대에 어느 나라에서도

23) 고도 경제성장기에 빈곤문제에 대한 조사연구가 전혀 이루어지지 않았다는 것은 아니다. 서구에서 고도 경제성장기 하인 1960년대에 빈곤의 '재발견'이 사회과학의 중요한 테마가 되었던 것과 비교하면, 당시 일본 사회과학계에서의 빈곤연구는 상대적으로 매우 적었다고 할 수 있다(岩田, 2007: 23-25).

유사한 경험을 하고 있으며, 저출산 고령화 문제 또한 일본 이외의 많은 나라들에서 보이는 현상이다. 그러한 상황 하에서 실업이나 빈곤문제가 많은 나라들에서 공통적으로 등장하고 있는 것도 사실이다.

본 장에서는 현재 일본에서 빈곤문제를 초래하고 있는 사회경제적 변화 자체를 다루고자 하는 것이 아니다. 여기에서는 그러한 경제사회적 변화에 적절히 대응하지 못하고 있는 일본 복지국가체제 고유의 문제에 주목하고자 한다. 일본의 복지국가체제는 제2차 세계대전 직후의 대량실업 및 빈곤문제를 해결하기 위해 형성되어, 그 후 고도경제성장기 속에서 발전해왔다. 이후 1980년대 서구에서 '복지국가의 위기'가 전개되었던 것과는 대조적으로, 같은 시기 일본의 복지국가체제는 '국민총중류 사회'를 실현하는데 크게 기여한다. 이 복지국가체제가 20세기 말부터 진행된 사회경제적 변화에 대응하지 못하게 된 것이 최근의 빈곤문제를 초래한 중요한 요인이라는 인식 하에, 본 논문에서는 일본 복지국가체제의 특징과 과제, 그리고 새로운 패러다임의 등장 및 그 가능성을 고찰하고자 한다.

이를 위해 우선 제1절에서는 전체적인 배경으로서 일본 복지국가체제의 형성과정을 간단히 살펴보고, 그 역사적 조건과 특징을 검토할 것이다. 다음으로 제2절에서는 최근의 사회경제적 변화를 개관하면서 일본 복지국가체제를 지탱해왔던 제반 조건이 동요하고 있는 정황을 분석할 것이다. 마지막으로 소결에서는 복지국가체제의 동요로 인해 최근 등장하고 있는 복지개혁의 새로운 패러다임을 살펴보고 그 가능성과 한계를 논할 것이다.

제1 절 일본 복지국가체제의 특징

1. 복지국가체제의 형성과 전개

제2차 세계대전 직후 일본정부는 당시의 대량실업·빈곤문제를 해결하기 위해 빠른 대응책을 전개하게 된다.²⁴⁾ 일반적으로 실업·빈곤문제의 해결책으로는 당면한

24) 당시의 빈곤 실업문제에 대한 대처는 일본정부의 주도적인 대응의 측면도 있지만 미군정 연합군 총사령부(GHQ)의 민주화 정책과도 깊게 관련되어 진행되었다. 이와 관련해서는 타다(田多, 1994=2008) 제1장 제2절을 참조하기 바란다.

실업자와 빈곤자의 생활을 직접 구제하는 사회보장정책과 경제의 재건을 통해 고용을 확대하는 고용보장정책이라는 두 가지 정책분야가 있을 수 있는데, 당시 일본 정부는 이 두 분야에 모두 힘을 기울이면서 적극적인 개혁정책을 추진하였다.

먼저 사회보장의 분야를 보면, 가장 먼저 이루어진 것이 공공부조제도의 개혁이다. 전쟁 전에 고령자와 아동, 장애인만을 대상으로 하고 있었던 구호법을 폐지하고 생활보호제도를 제정함으로써(1946년 제정, 1950년 개정), 빈곤에 처해있는 국민이라면 누구든지 그 대상이 될 수 있는 현대적인 의미의 공공부조제도를 정비하였다. 이와 더불어 전쟁 전에는 없었던 실업보험제도를 1947년에 도입하였다.²⁵⁾ 이로써 단기실업에 대해서는 보험원리로 대응하고, 장기실업자에게는 생활보호의 보조원리를 통해 구제하는 실업·빈곤대책의 기본 틀이 마련된다. 한편, 전전부터 존재했던 의료와 연금제도를 재정비하면서 동시에 새로운 몇 가지 피고용자사회보험제도를 신설하였다.²⁶⁾ 이후 1950년대 후반에는 국민건강보험제도의 개정(1958년 개정, 1959년 시행)과 국민연금제도의 창설(1957년 제정, 1961년 시행)을 통해 다른 제도에 가입하지 못하는 농민과 자영업자 등을 이들 제도에 가입시킴으로써 전 국민이 의료와 연금의 혜택을 받을 수 있는 제도적 틀을 마련하였다. 이러한 과정을 통해 일본 사회보장제도의 집대성이라고 할 수 있는 '국민개보험·개연금체제'가 확립되었다.

다음으로 고용보장의 분야에서는 우선 먼저 현역노동자들을 보호하기 위해 전쟁 직후인 1945년에 노동조합법의 제정함으로써 노동3권을 승인하였고, 1946년에는 노동관계조정법, 1947년에는 노동기준법을 제정하였다. 1959년에는 최저임금제도가 도입되었다. 한편, 실업자들을 위한 고용확대정책으로 '완전고용'을 기축으로 하는 장기경제계획·경제자립5개년계획(1955년)을 비롯한 각종 경제성장계획을 실시하였다. 1955년경부터 시작된 중화학공업 중심의 고도경제성장이 시작되어, 특히 제조업분야의 일자리가 대폭 확대되면서 전쟁 후의 과잉인구가 여기에 대거 흡수된다. 더불어 1950년대에는 농업정책과 중소기업정책이 정비되어 구산업의 보호를 통해 완전

25) 실업보험이 도입된 것은 1947년 12월인데, 이에 앞서 동년 4월에 노동기준법이 제정되어 이에 따라 산재보험제도(노동보상보험제도)가 창설되었다.

26) 1953년에 사립학교교직원공제조합(1955년 시행), 1954년에 국가공무원공제조합(1958년 시행)과 시정촌직원공제조합(55년 시행), 1956년에는 공공기업직원등공제조합(1956년 시행), 1958년에는 농림어업단체직원공제조합(59년 시행)이 창설되었다.

고용을 넘어 이른바 일본 특유의 '전부고용' 실현이 적극적으로 추진되었다.

위와 같이 한편에서는 공공부조와 각종 사회보험제도를 중심으로 한 사회보장을 통해 실업자와 빈곤자를 구제하고, 다른 한편에서는 완전고용정책을 중심으로 한 고용보장을 통해 고용을 확대함으로써, 전쟁 직후의 실업·빈곤문제는 1950년대를 거쳐 거의 해결되었다고 말할 수 있다(田多, 2010: 231). 1956년의 경제백서에서 '더 이상 전후(戰後)가 아니다'라고 선언한 것, 그리고 1961년의 '국민개보험·개연금체제'의 확립된 것을 기점으로 일본에서 복지국가체제가 형성되었다고 할 수 있다.

이후 1960·70년대에 일본은 본격적인 고도경제성장기에 들어간다. 이 시기 한편에서는 완전고용이 지속됨과 동시에 노동자의 임금상승과 기업복지의 확충 등 고용현장에서의 노동조건 환경이 개선되고, 다른 한편에서 사회보장제도는 국고보조의 확대를 통한 급여수준의 확대와 새로운 제도의 도입²⁷⁾ 등을 통해 일본 복지국가체제는 지속적인 확대국면에 돌입하게 된다. 이 고도경제성장기 속에서 일본에서는 서구 복지국가에 대한 '따라잡기'가 본격적으로 전개되었다고 할 수 있다.

그런데 1970년대 후반에 들어서면서 일본 복지국가체제는 새로운 도전에 직면하게 된다. 일본이 본격적으로 서구복지국가 '따라잡기'를 시작한 1970대에 세계를 강타한 오일쇼크를 계기로 서구에서는 '복지국가의 위기'가 발생하게 되는데, 일본에서도 그 영향을 받게 된 것이다. 처음으로 그 영향이 나타난 것이 1976년에 정부가 발표한 '쇼와50년대 전기경제정책'이다. 이를 보면 한편에서는 여전히 서구복지국가를 '따라잡기' 위해 사회보장의 확충을 도모하면서도, 다른 한편에서는 국민의 복지향상은 정부의 역할뿐만 아니라 개인, 가족, 기업의 역할, 그리고 사회적·지역적 연대를 근거한 상호부조가 필요하다는 점을 강조하고 있다. 이러한 정책이념을 공식화하는 형태로 1979년 '신경제사회 7개년 계획'에는 개인의 자조능력, 가정과 지역사회 등의 연대, 저복지·저부담 등을 강조하는 이른바 '일본형 복지사회론'이 제창된다. 이러한 움직임의 귀결이 1981년에 설치된 '제2차 임시행정조사회'와 그 답신인데, 이는 서구의 '복지국가의 위기'의 일본판이라고도 말해진다(武川, 1999: 278).

이후 1980년대에는 '일본형 복지사회론'의 영향으로 사회보장제도에 대한 국고보조의 삭감, 급여수준의 인하 등 복지억제정책이 적극적으로 진행된다. 연금에 대해

27) 대표적인 것으로 아동수당의 도입(1972년)과 노인의료의 무료화(1973년) 등을 들 수 있다.

서는 1986년에 처음으로 급여액의 인하가 이루어진 이래, 1994년에는 연금지급개시 연령의 연장이 결정되었다. 의료에 관해서는 1983년에 노인의료비 무료화(1973년 도입)가 폐지되고, 1984년에는 피보험자 본인의 급여율이 인하되었다. 1990년대에 들어서도 급여율의 축소가 몇 번의 법 개정 과정을 통해 진행되었다. 다케가와(武川, 1999: 283-284) 지적하듯이 1990년대 이후 저출산 고령화 문제와 이에 대한 대책으로 사회보장비의 지출이 증가하였던 것은 사실이지만, 위와 같은 연금과 의료분야에서의 억제정책을 고려하면, 그 지출증가를 과대평가해서는 안 된다. 흔히 일본의 복지국가체제에 대해 “상대적으로 낮은 수준의 사회보장제도와 가족 지역사회의 책임증사”(박병현 외, 2007: 83-84)가 지적되는 이유가 바로 위와 같은 억제정책 추진의 결과인 것이다. 1970년대 말 이후의 ‘일본형 복지사회론’의 등장을 계기로 나타나게 된 억제정책은 2000년대 전반까지 이어지게 된다.

2. ‘유사복지시스템’

1970년대 말 이후 ‘일본형 복지사회론’의 등장으로 인해 서구복지국가 ‘따라잡기’가 중단됨과 동시에 일본이 그들 국가들과는 다른 형태의 복지국가체제를 구축하게 되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 여기서 일본이 어떠한 특징을 갖는 복지국가체제인가에 관해서는 기존의 비교복지국가연구를 참조하는 것이 유익할 것이다.²⁸⁾ 1990년 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen)의 복지국가유형론이 등장한 이래, 일본에서도 이 이론에 근거하여 일본의 특징을 분석하는 연구가 활발히 전개되었다. 1995년의 우즈하시(埴橋)의 연구가 그 시작이라고 할 수 있는데, 그는 일본의 경우 자유주의와 보수주의의 두 가지 특징이 혼합적으로 나타나고 있다는 점을 지적하면서 “에스핑-앤더슨의 분석틀 안에서 일본 복지국가체제의 성격을 완전하게 논할 수 없으며, 그 특징을 확정지을 수도 없다”(埴橋, 1995: 13)고 말하고 있다. 실제로 그 후 활발히 전개된 일본에 대한 비교복지국가연구의 결과들을 보면, 에스핑-앤더슨의 3가지 유형 중 어느 한 유형에 정확히 맞아 떨어지지 않으며, 2가지 혹은 3가지 유

28) 일본을 포함한 동아시아 국가들에 대한 일본국내의 연구에 대해서는 김성원(2009)과 金成圭編(2010)에서 상세히 검토하고 있다.

형의 특징을 동시에 소유하고 있다는 견해가 지배적이다. 최근 미야모토(宮本)가 그 간의 논의를 정리하면서 다음과 같이 언급하고 있다.

일본은 이 3가지 유형 속에 어떻게 위치 지워질까? 제도구조만을 보면 사회보험이 조합으로 분리되어 있고, 개호나 육아에 대해 가족의 부담이 크다는 점에서 유럽의 보수주의 체제와 공통점이 강하다고 할 수 있다. 그러나 사회보장비 지출은 보수주의, 예를 들어 독일이나 프랑스 등에 비해 훨씬 적으며 이 점에서 보면 미국 등의 자유주의에 가깝다고 할 수 있다. 한편 고용상황, 특히 거품경제가 붕괴된 1990년대 전반 이전까지의 실업률에 한정에서 살펴보면 사회민주주의 국가만큼이나 양호한 상태이다. 이러한 상황에서 볼 때 일본은 이 유형론 속에서 자리매김하기가 매우 힘들다는 것을 알 수 있다(宮本, 2008: 18-19)

이러한 일본 복지국가체제의 복잡한 특징으로 인해 다른 한편에서는 에스핑-앤더슨의 유형론에 얽매이지 않고 일본의 특징을 기술하는 다양한 논의가 등장하는데, 그 대표적인 논의 중 하나가 '유사복지시스템'으로서의 일본의 특징을 강조하는 논의이다(宮本, 1997; 宮本 イト・埋橋, 2003). 유사복지시스템은 장기고용관행이나 공공사업 등의 고용보장정책, 가족임금과 복리후생 등의 기업복지, 여성의 무상노동을 전제로 한 가족복지를 세 가지 핵심요소로 하는데, 이것이 서구의 복지국가와는 다른 일본의 특징으로 지적된다. 1970년대 후반 이후 억제정책을 기조로 한 '일본형 복지사회론'이 등장하면서, 그 시점에서 동원 가능한 수단으로 위의 세 가지 핵심요소를 적극 활용하는 형태로 '일본판 복지국가의 위기'에 대한 대응이 이루어진 것이다. 다시 말해 '일본형 복지사회론'의 결과로 구축된 것이 서구의 복지국가체제를 대체하는 수단으로서의 유사복지시스템이라고 할 수 있다. 그 세 가지 핵심요소에 대해 조금 더 구체적으로 살펴보자.²⁹⁾

첫째, 장기고용관행과 공공사업 등의 고용보장정책이다. 호송선단방식(護送船團方式)³⁰⁾의 행정지도를 통한 대기업의 장기고용관행, 토건업계를 지원하는 공공사업,

29) '유사복지시스템'의 특징에 관해서는 다케가와(武川, 2005), 미야모토(宮本, 2009: 44; 2010)에 상세히 기술되어 있다. 이하의 설명은 이들 연구를 기반으로 정리한 것이다.

30) 호송선단방식이란 원래 제2차 세계대전 중에 해외의 점령지에 물자를 운송하는 선단이 순조롭게 항해를 할 수 있도록 해군이 이를 보호하는 방식을 일컫는 용어이다. 이것이 일본의 산업정책의 특징을 비유하는 용어로 사용되는데, 즉 특정 산업을 보호관청이 보호하여 다른 산업으로부터의 진입이나 외국기업의 진출을 억제함으로써 안정된 산업질서를 유지함과 동시에 산업전체의 경쟁력과 수입력을 향상시키는 산업정책을 말한다.

영세한 유통업과 중소기업의 보호정책 등 정부가 직접, 간접적으로 기업과 산업을 보호하는 방식으로 완전고용이 실현되어 왔다. 1980년대 서구선진국에서 높은 실업률로 고전을 면치 못하고 있을 때 일본은 2~3%대 완전고용의 낮은 수준을 유지했던 것은 잘 알려진 사실이다.

<표 9-1>에서 알 수 있듯이 일본의 사회보장제도에 대한 지출은 다른 서구선진국과 비교해 보았을 때 낮은 수준을 유지하고 있는데, 위와 같은 고용에 대한 적극적인 보장이 실질적으로 사회보장제도를 대체해 왔다고 말해진다(宮本, 2009: 40-41). 이러한 사실을 증명하고 있는 것이 <표 9-2>이다. 이는 1980년대 중반에 각국의 조세·사회보장을 통한 재분배 실시 전과 후의 지니계수를 비교한 것인데, 일본의 경우 사회보장지출이 적었기 때문에 재분배 전과 후의 소득격차가 크지 않음을 알 수 있다. 중요한 것은 일본의 지니계수가 재분배 전의 단계에서 이미 상대적으로 낮았다는 점이다. 빈곤문제의 완화에 있어 사회보장보다 고용보장이 더 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있는 대목이다.

〈표 9-1〉 각국의 GDP대비 사회지출 추이

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 |
|--------|------|------|------|------|------|------|
| 일본 | 10.4 | 11.2 | 11.3 | 14.3 | 16.5 | 18.6 |
| 스웨덴 | 27.2 | 29.5 | 30.2 | 32 | 28.4 | 29.1 |
| 독일 | 20.4 | 20.8 | 20.1 | 26.8 | 26.6 | 27.2 |
| 미국 | 13.2 | 13.1 | 13.5 | 15.4 | 14.5 | 15.8 |
| OECD평균 | 15.6 | 17.2 | 17.5 | 19.5 | 18.9 | 19.8 |

자료: OECD Social Expenditure Database(<http://stats.oecd.org/Index.aspx>)

(단위: %)

〈표 9-2〉 각국의 소득재분배 전과 후의 지니계수

| | | 1980년대 중반 | 2000년대 중반 |
|-----|------------|-----------|-----------|
| 일본 | 소득재분배 전(a) | 0.309 | 0.362 |
| | 소득재분배 후(b) | 0.276 | 0.310 |
| | a-b | 0.033 | 0.052 |
| 스웨덴 | 소득재분배 전(a) | 0.347 | 0.375 |
| | 소득재분배 후(b) | 0.224 | 0.242 |
| | a-b | 0.123 | 0.133 |
| 독일 | 소득재분배 전(a) | 0.360 | 0.393 |
| | 소득재분배 후(b) | 0.254 | 0.272 |
| | a-b | 0.106 | 0.121 |
| 미국 | 소득재분배 전(a) | 0.376 | 0.420 |
| | 소득재분배 후(b) | 0.326 | 0.346 |
| | a-b | 0.050 | 0.074 |

자료: Michael Forster and Macro Mira d'Ercole, "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", (OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 22), revised data on December 2006. 미야모토(宮本, 2009: 41)에서 재인용

둘째, 위의 고용보장과 깊게 관련된 가족임금, 복리후생 등의 기업복지이다. 고용된 노동자의 임금은 가족임금 혹은 생활임금의 명목으로 아내와 자녀의 부양비용을 포함한 형태로 지불되어 가족전체의 생활을 보장하는 기능을 하였다. 임금뿐만 아니라 기업복지의 관점에서 전개된 복리후생 또한 노동자들의 생활안정을 위해 중요한 역할을 하였는데, 그 중 핵심적인 요소가 주거관련 제도였다. 실제로 1960·70년대를 거치면서 사회보장제도의 발전과 반비례하여 법정외복지지출 중 의료·보건관계 비용은 줄어들지만, 주거관련 비용의 비중은 지속적으로 증가해 왔다(金子, 1991). <표 9-3>에서 보듯이 법정외복지지출 중 50% 정도가 주택수당과 월세보조, 내집마련지원 등의 주거와 관련된 비용으로 사용되고 있다.

이와 관련해서 <표 9-4>를 통해 일본 사회보장지출의 구성내역을 살펴보면, 다른 선진국들과 비교해서 가족 혹은 주거와 관련된 비용이 극단적으로 낮음을 알 수 있다. 이는 분명 위에서 언급한 가족임금과 복리후생 등의 기업복지 전개와 무관하지 않다. 피용자에 대해 가족임금이라는 상대적으로 높은 수준의 임금이 제공됨과 동시에 주거관련 비용 등 복리후생이 제공됨으로써, 이러한 기업복지가 억제된 사회보장 기능의 많은 부분을 대신해 왔다고 할 수 있다(金子, 1991; 宮本, 1997). 앞서 언급한 것처럼 1990년대 초반까지 완전고용을 실현되어 왔었다는 점을 고려하면, 이러한 가족임금과 복리후생 등의 기업복지가 노동자와 그 가족의 실질적인 생활보장으

로서 충분한 기능을 수행해왔던 것이다.

〈표 9-3〉 법정외복지후생비의 구성비 추이

(단위: %)

| | 1991 | 1995 | 2008 | 2002 | 2005 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 주거 | 41.1 | 46.3 | 47.9 | 49.5 | 49.9 |
| 의료 보건 | 8.3 | 5.6 | 6.8 | 6.8 | 6.7 |
| 식사 | 10.8 | 10.6 | 9.9 | 10.8 | 9.1 |
| 문화 체육 오락 | 11.4 | 8.6 | 8.6 | 7.1 | 6.0 |
| 민간보험제도 장려 | 8.7 | 8.4 | 7.1 | 6.9 | 10.5 |
| 산재부가급여 | 1.9 | 1.7 | 2.2 | 1.5 | 2.3 |
| 경조사비 | 3.0 | 3.4 | 3.3 | 3.2 | 3.2 |
| 저축장려 등 | 2.8 | 3.9 | 2.8 | 3.5 | 2.5 |
| 그 외 | 11.9 | 11.6 | 11.3 | 10.6 | 9.9 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

주: '그 외'에는 종업원 환영비용, 주식투자지원, 보육시설비 등이 포함된다.

자료: 厚生労働省, 『平成18年就労条件総合調査報告』

〈표 9-4〉 각국 정책분야별 사회지출의 구성비

(2005년, GDP대비, ()안은 구성비)

| | 일본 | 스웨덴 | 독일 | 영국 | 미국 | 한국 | OECD 평균 |
|-------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| 노령 | 8.6 (46.2) | 9.6 (32.7) | 11.2 (41.9) | 6.1 (28.6) | 5.3 (33.3) | 1.5 (21.7) | 7.0 (34.0) |
| 유족 | 1.3 (7.0) | 0.6 (2.0) | 0.4 (1.5) | 0.2 (0.9) | 0.8 (5.0) | 0.2 (2.9) | 0.7 (3.3) |
| 근로무능력관련 (장애, 산업재해 및 질병) | 0.7 (3.8) | 5.6 (19.0) | 1.9 (7.1) | 2.4 (11.3) | 1.3 (8.2) | 0.6 (8.7) | 2.3 (11.2) |
| 보건 | 6.3 (33.9) | 6.8 (23.1) | 7.7 (28.8) | 7.0 (32.9) | 7.0 (44.0) | 3.2 (46.4) | 6.2 (30.1) |
| 가족 | 0.8 (4.3) | 3.2 (10.9) | 2.2 (8.2) | 3.2 (15.0) | 0.6 (3.8) | 0.3 (4.3) | 2.0 (9.7) |
| 적극적 노동시장 프로그램 | 0.3 (1.6) | 1.3 (4.4) | 1.0 (3.7) | 0.5 (2.3) | 0.1 (0.6) | 0.1 (1.4) | 0.6 (2.9) |
| 실업 | 0.3 (1.6) | 0.3 (1.0) | 1.7 (6.4) | 0.3 (1.4) | 0.3 (1.9) | 0.2 (2.9) | - |
| 주택 | - | 0.5 (1.7) | 0.6 (2.2) | 1.4 (6.6) | - | - | - |
| 기타 | 0.3 (1.6) | 0.6 (2.0) | 0.2 (0.7) | 0.2 (0.9) | 0.6 (3.8) | 0.7 (10.1) | 0.7 (3.3) |
| 계 | 18.6 (100.0) | 29.4 (100.0) | 26.7 (100.0) | 21.3 (100.0) | 15.9 (100.0) | 6.9 (100.0) | 20.6 (100.0) |

자료: <표 9-1>과 동일

〈표 9-5〉 대상별 현금급여 내역

(2005년, GDP대비, 단위: %)

| | 일본 | 스웨덴 | 독일 | 영국 | 미국 | 한국 | OECD 平均 |
|-------------|-----|------|------|-----|-----|-----|------------|
| 연금 | 9.9 | 10.2 | 11.6 | 6.3 | 6.1 | 1.7 | 7.7 |
| 현역세대에 대한 지출 | 2.1 | 10.2 | 6.6 | 7.5 | 2.8 | 1.8 | 5.0 |

자료: <표 9-1>과 동일

셋째, 여성의 무상노동을 전제로 한 가족복지는 앞서 언급한 두 가지 요소의 전제 혹은 기반이 되었다. 즉, 장기고용관행이나 공공사업 등의 고용보장, 그리고 이를 전제로 한 가족임금과 복지후생 등의 기업복지가 고령자나 아동에 대해서도 그 혜택을 확대시켜 사회보장을 대체할 수 있게 하기 위해서, 가족 내에서의 여성 무상노동을 장려하게 된 것이다. 가족주의라는 규범 하에 보육이나 개호와 관련되어 억제된 사회보장제도의 역할을 실질적으로는 주부가 담당하는 형태인데, 실제로 비교복지국가연구에서 일본이 전형적인 '남성부양자모델'의 특징을 지니고 있는 것은 잘 알려진 사실이다(大澤, 2007=2009).

이처럼 현역세대의 생활이 고용과 기업복지, 가족에 맡겨진 결과, 앞의 <표 9-4>에서 명확히 나타나고 있는 것처럼, 상대적으로 낮은 일본의 사회보장지출은 고용에 의지하지 못하게 되고 또 가족기능이 약해지게 되는 인생후반에 집중적으로 투입되면서, 결국 일본 사회보장지출의 대부분이 연금, 유족관련, 고령자의료에 사용되어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 사실은 <표 9-5>에서 다시 한 번 확인된다. 이는 사회보장지출의 현금급여 부분을 고령자를 위한 지출(노령과 유족관련 지출)과 현역세대를 위한 지출로 나누어 본 것인데, 일본의 경우 전자는 OECD평균 이상인 반면, 후자는 그 절반에도 미치지 못하는 수준에 머물러 있다. 다시 한 번 강조하자면, 현역세대의 생활보장은 남성부양자모델을 전제로 고용과 기업복지에 맡겨져 있었으며, 상대적으로 낮은 수준의 사회보장제도는 그 대부분이 고령자들의 생활보장을 위한 것이었다고 할 수 있다.

이상에서 살펴본 고용보장 기업복지 가족복지라는 세 가지 핵심요인으로 구성된 유사복지시스템은 1970년대 말 '일본형 복지사회론'의 등장으로 전개되기 시작하여, 서구와는 다른 일본 복지국가체제의 특징으로 자리 잡게 된다. 서구에서 본격적으로 '복지국가의 위기'가 전개되었던 1980년대, '일본판 복지국가의 위기'에 대한 대응으

로 구축된 이 시스템이 유효하게 기능하여 '국민총중류 사회' 일본을 실현하는 중요한 역할을 수행했다고 할 수 있다. 앞서 언급한 것처럼 이 시기 서구의 연구자들 사이에서 높은 경제성장률과 낮은 실업률, 높은 사회적 안정과 낮은 조세부담률 등 일본의 사회경제구조에 관심을 갖게 된 배경에는 바로 위와 같은 유사복지시스템이 존재하고 있었던 것이다.

제2절 일본 복지국가체제의 동요

1. 2008년 미국발 경제위기

1990년대 초 거품경제 붕괴 후 저성장, 고실업시대로 돌입하고, '잃어버린 10년'이 논의되기 시작했던 2000년대 초를 거치면서, 학계와 언론에서는 '사회적 배제'나 '격차'에 대한 논의가 조금씩 등장하기 시작한다. 이로 인해 사회적 배제 혹은 격차에 대한 실태를 밝히는 실증연구와 이들 문제에 대한 사회적 관심이 증가하였지만, 문제의 원인규명과 이를 근거로 한 이론연구 혹은 정책론의 전개로까지는 이어지지 않았다(福原, 2007: i). 오히려 2006년에 출간된 『논쟁 격차사회』(文春新書編集部編, 2006)에서 보이는 것처럼, '격차가 문제인가 아닌가?', 그리고 각각의 입장에서 제시하는 주장의 신빙성을 둘러싼 '논쟁'이 이루어지고 있었을 뿐이었다.³¹⁾

31) 격차사회에 대한 논의 중 가장 빠른 시기에 등장한 연구는 1994년의 오타케(大竹)의 논문 '1980년대의 소득·자산분배'(大竹, 1994)인데, 이 논문에서는 1980년대에 일본에서의 고령화의 진행이 소득격차를 초래하고 있다는 것을 밝혀내고 있다. 이후 1998년의 『일본의 경제격차』(橘木, 1998), 2000년의 『불평 등사회 일본』(佐藤, 2000)이 베스트셀러가 되면서 소득격차의 심화와 중류계급의 붕괴에 대한 논의가 본격적으로 등장하기 시작하면서, 이전의 '국민총중류 사회'에 대한 인식에 있어서 변화를 가져왔다. 특히 위 저서에서 사토(佐藤)는 상층 화이트칼라층으로의 한정적인 직업이동을 지적하면서 1990년대 이후의 일본의 계층격차가 고착화되고 있는 상황을 분석하고 있다. 한편 교육문제와 관련하여 2001년의 가리야(荻谷, 2001)의 저서 『계층화 일본과 교육위기』에서는 학력저하 경향이 출신계층간의 학력격차를 초래하고 있으며, 최근의 학력저하는 계층격차와 밀접하게 관련된다고 주장하였다. 한편 이와 같은 1990년대 후반 이후의 격차확대와 중류계급의 붕괴론에 대해 다른 한편에서는 '과잉반응'이라는 연구결과도 나오고 있다. 세야마(盛山, 2003)는 계층 그 자체는 이전부터 존재하고 있었으며 최근 계층 간 격차가 확대되고 있다는 논의는 신빙성이 없다고 주장하고 있다. 또한 이시다(石田, 2000, 2002)는 출신계급과 도달계급의 세대간이동의 추세를 분석한 결과 고도경제성장기 이후 불평등이 진전되었다 혹은 후퇴되었다고 하는 일관된 계층변화는 인정되지 않는다고 말한다. 마츠우라(松浦, 2002) 또한 소득뿐만 아니라 소비, 자산에 대해서도 격차의 정도를 산출하여 1990년대의 불평등도에 큰 변화가 보이지 않는다는 점을 밝혀내고 있다. 이와 같이 한편에서는 1990년대 이후의 중류계급의 붕괴와 불평등의 증가를 주장하는 연구와, 다른 한편에서는 그러한 주장의 신빙성에 대해 의문을 던지는 연구가 진행되면서 『논쟁 격차사회』(文春新書編集部編, 2006)라는 상황이 전개되고 있다. 중류계급이 붕괴되었는지 아닌지, 불평등이 증가했는지 아닌지, 혹은 이들 문제가 이전부터 존재했었던 것인지 최근에 새롭게 등장한 문제인지 등에 관해서는 많은

그러던 중 2008년에 일본을 강타한 미국발 금융위기가 위와 같은 논쟁에 종지부를 찍는 계기가 된다. 이 경제위기로 인해 2008년 말부터 2009년 초에 걸쳐 대량 해고사태가 발생하였는데, 가장 먼저 그 피해를 본 층이 비정규직 노동자, 특히 파견노동자들이었다. 이들은 직장을 잃고, 동시에 회사에서 제공해왔던 사원기숙사에서 쫓겨나 노숙자로 전락하였다. 이들이 동경중심에 있는 히비야(日比谷)공원에 모여 '파견촌(派遣村: 실직한 파견노동자·노숙자들의 모임)을 형성할 정도였다. 해고의 대상은 그 후 비정규직뿐만 아니라 정규직 노동자로 확대되어 실업자의 급증과 신규채용의 급감이 심각한 사회문제가 되었다. 2009년 7월에는 실업률이 5.7%, 구인배율이 0.42배(정규직은 0.24배)로 최악을 기록한다. 이러한 사실이 일본사회를 불안하게 만들었으며, 모두에서 언급한 것처럼 2009년 새롭게 등장한 민주당 정권이 일본 정부로서는 처음으로 빈곤조사를 실시하게 된 직접적인 계기로 작용하였다. 현재 더 이상 '논쟁'은 보이지 않게 되었으며, 빈곤문제 자체에 대한 이론적 연구와 정책론의 전개가 본격적으로 진행되고 있는 상황이다.

2008년의 미국발 금융위기가 빈곤문제를 노출시키는 직접적인 원인을 제공한 것은 틀림없다. 하지만 이 점만을 부각시킨다면 지금까지 일본사회의 낮은 실업률과 높은 사회 안정을 유지하는데 중요한 기능을 수행해왔던 유사복지시스템의 중장기적인 변화를 간과하게 될 우려가 있다. 왜냐하면 1990년대부터 이미 유사복지시스템의 붕괴를 예고하는 사회경제적 변화가 진행되고 있었기 때문이다. 이를 수면 위로 등장시킨 것이 미국발 금융위기를 계기로 한 빈곤문제의 등장이라고 해야 할 것이다. 다음에서는 1990년대부터 진행된 경제사회적 변화를 온 과정을 살펴보면, 빈곤문제 등장의 저변에 있는 유사시스템의 붕괴 상황을 파악해 보도록 하겠다.

2. 1990년대 이후의 경제사회적 변화와 '유사복지시스템'의 기능부전

첫째, 가장 주목해야 할 것이 장기고용관행과 공공사업을 통해 실현되었던 완전고용의 붕괴이다. 장기고용관행에 대해서 먼저 살펴보면, 1990년대 중반부터 붕괴가

논쟁은 있지만 적어도 1980년대까지 거의 존재하지 않았던 격차사회에 대한 논의가 최근 활발하게 진행되고 있는 것 자체를 보면 예전 '국민총중류 사회'로 불렸던 일본의 경제사회적 상황이 크게 달라지고 있음을 확인할 수 있다.

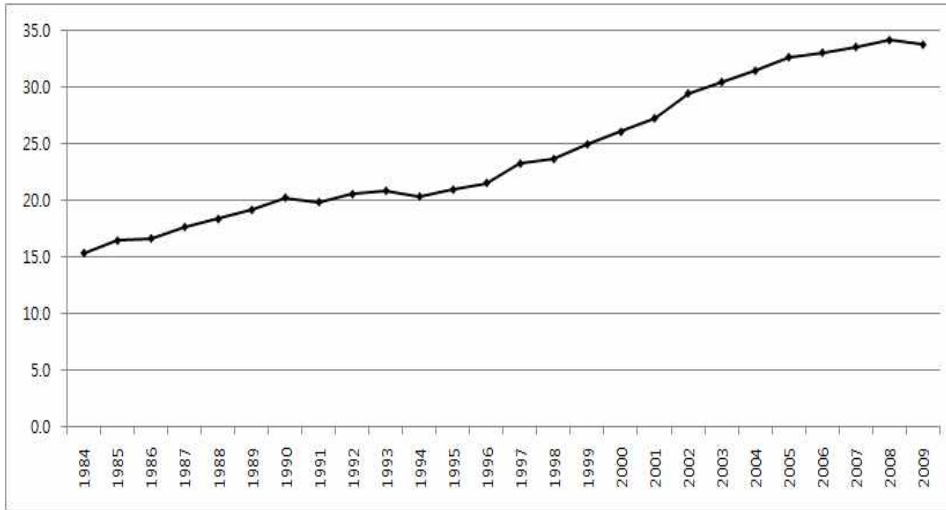
시작되는데, 그 중요한 기점이 된 것이 1995년에 일본경제단체연합회가 발표한 보고서 '새 시대의 <일본적 경영>'이었다. 이 보고서를 보면 피고용자를 '장기축척기능활용형', '고도전문기능활용형', '고용유연형'의 3가지로 분류하고 있다. 이는 지금까지 원칙적으로 모든 남성노동자를 대상으로 해 온 장기고용관행을 '장기축척기능활용형'이라는 유형에 한정시킴과 동시에 그 외의 고용형태를 공식적으로 인정한 문서로 평가된다(宮本, 2010). 일본적 경영의 핵심요소 중 하나로 장기고용관행에 주목하여 이에 대한 개혁의지를 표명한 것이라 할 수 있는데, 그 후 1999년에 노동자파견법의 개정, 2000년대 초의 불량채권처리와 구조조정 등의 추진으로 인해, 실제로 종업원 500인 이상의 민간기업 정규직남성노동자는 1999년의 806만 명에서 2007년의 693만 명으로 급속히 감소하였다. [그림 9-1]을 통해 노동시장의 전체적인 상황을 보면, 비정규직 노동자의 비율이 1980대부터 서서히 증가하기 시작하여 2000년대를 전후로 그 증가속도가 빨라지면서 현재 전체 노동자의 35%에까지 이르고 있다.

이와 더불어 정부의 공공사업 또한 1990년대 후반에 들어 대폭 축소되었다. 공공사업비의 규모를 보면 1996년 GDP대비 6.4%였던 것이 2007년에는 3.2%로 반 이상 감소하였다. [그림 9-2]는 공공사업비(공적고정자본형성)와 건설업취업자 수의 추이를 본 것인데, 이 둘 사이에 명확한 상관관계가 나타나는 것을 알 수 있다. 즉 1996년을 기점으로 공공사업비의 급속한 감소로 인해 건설업취업자 수가 1980년대 이하의 수준으로 급감하고 있는 것이다.³²⁾

위와 같은 사실은 유사복지시스템의 첫 번째 축인 고용보장이 더 이상 기능하지 못하고 예전의 완전고용이 붕괴되고 있음을 보여주고 있는 것이다. 실제로 [그림 9-3]에서 보이는 것처럼 2-3%의 완전고용상태를 유지해오던 1980년대까지의 상황과는 달리 1990년대 중반부터 증가하기 시작하여 2000년대에 들어서는 5%를 넘기는 상황이 발생하고 있다. 서구 선진국과 비교해보면 상대적으로 낮은 수준이지만 고용보장이 사회보장을 대체해왔던 일본 복지국가체제의 특징에서 보면 이는 간과할 수 없는 중요한 변화라고 할 수 있다.

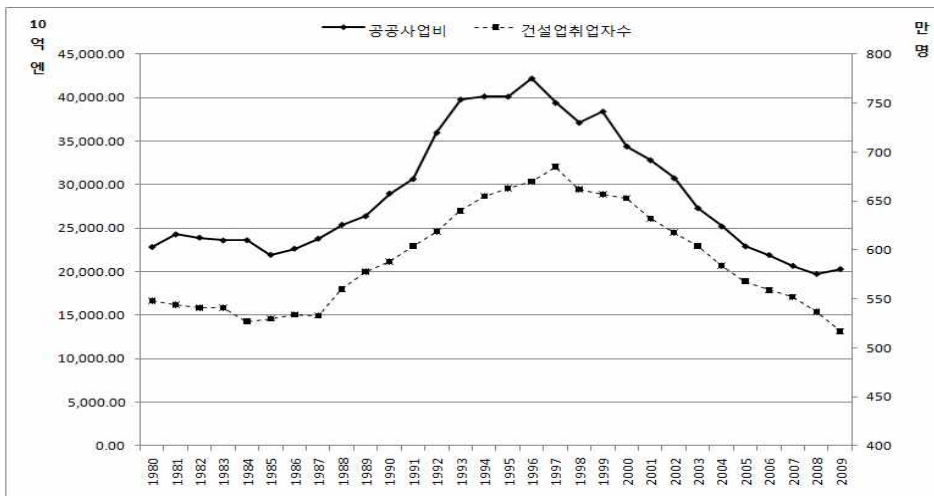
32) 한편, 2000년의 소매점포법의 폐지에서 알 수 있는 것처럼 영세 유통업 등의 중소기업 보호정책도 후퇴하게 된다.

[그림 9-1] 비정규직 노동자 비율 추이



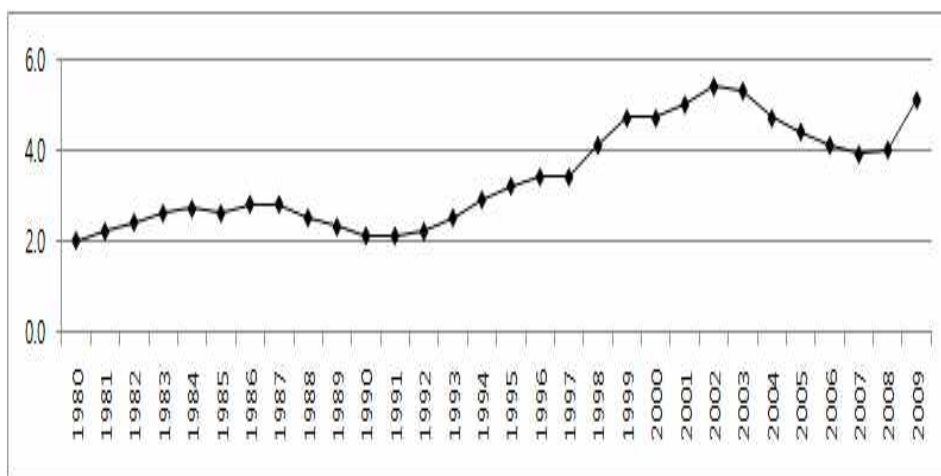
자료: 総務省統計局「労働力調査」(<http://www.stat.go.jp>)

[그림 9-2] 공공사업비와 건설업취업자수 추이



자료: 内閣府「国民経済計算」(<http://www.esri.cao.go.jp/>)と総務省統計局「労働力調査」(<http://www.stat.go.jp>)을 참고로 작성.

[그림 9-3] 실업률 추이



자료: 総務省統計局 「労働力調査」 (<http://www.stat.go.jp>)

둘째로, 위와 같은 고용불안정화의 당연한 귀결로 유사복지시스템의 두 번째 축인 기업복지도 그 기능이 약화된다. 기업을 통해 제공되었던 가족임금과 복리후생 등의 혜택을 받지 못하는 비정규직 노동자들이 증가하였기 때문이다. <표 9-6>을 통해 2009년 후생노동성의 '임금구조기본조사'의 결과를 보자. 정규직의 임금을 100으로 했을 때 비정규직 전체의 평균임금이 62.7이고, 남성 비정규직이 65.8, 여성 비정규직 70.3으로 나타난다. 이러한 임금격차는 비정규직 노동자들에게는 정규직 노동자들에 대한 가족임금이 제공되지 못하고 있음을 의미하는 것이라고 볼 수 있다.

한편, [그림 9-4]를 통해 후생복지비에 관해서 살펴보면, 법정복지비는 사회보장 제도의 성숙과 함께 지속적인 증가경향을 보이지만, 법정외복지의 경우는 거품경제가 붕괴된 1990년대 초반부터 정체 혹은 감소경향으로 전환하고 있다. 저성장 속에서 기업의 노동비용 절감노력이 반영되고 있는 부분이라고 할 수 있겠다. 그러한 가운데 최근 비정규직 노동자의 증가를 배경으로 정규직과 비정규직 사이의 법정외복지의 이용격차도 심각한 문제로 지적되고 있다(西久保, 2004; 橋木, 2005).

이러한 사실들은 유사복지시스템의 첫 번째 축인 고용보장이 불안정해지면서 두 번째 축인 기업복지 또한 그 기능을 잃게 된 것을 보여준다. 실제로 2000년대에 들어오면서 학계에서는 “기업복지의 종말”이 지적하는 연구들이 나오고 있다(橋木, 2005).

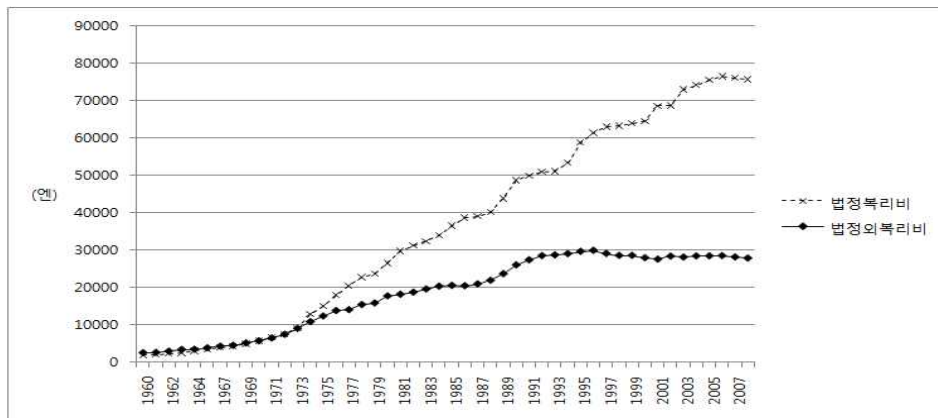
〈표 9-6〉 정규직·비정규직 노동자의 임금격차

(2009년, 단위: 천 엔)

| 남녀합계 | | | 남자 | | | 여자 | | |
|-------|-------|---------------------|-------|-------|---------------------|-------|-------|---------------------|
| 정규직 | 비정규직 | 격차 (정규직 =100) | 정규직 | 비정규직 | 격차 (정규직 =100) | 정규직 | 비정규직 | 격차 (정규직 =100) |
| 310.4 | 194.6 | 62.7 | 337.4 | 222.0 | 65.8 | 244.8 | 172.1 | 70.3 |

자료: 厚生労働省, 『平成21年賃金構造基本統計調査』

[그림 9-4] 복리후생비용의 추이(종업원 1인당 1개월 비용)



자료: 日経連, 『第53回福利厚生費調査』

셋째, 고용보장과 기업복지라는 유사복지시스템의 두 축을 지탱하고 있었던 가족 복지도 그 기능이 급격히 약화된다. 이를 단적으로 나타내고 있는 것이 여성의 노동 시장 참여의 증가이다. <표 9-7>에서 보여주고 있는 것처럼 여성의 노동시장 참여율은 1980년대의 50.1%에서 점차 증가하여 2000년대 중반에 들어서는 60%를 넘기고 있다. 특히 25-34세 여성의 노동시장 참여율의 증가가 눈에 띈다. 이러한 변화를 배경으로 1990년대 후반을 전후로 하여 맞벌이 가구의 수가 남성피고용자와 전업주부로 구성된 가구 수보다 많아지게 된다([그림 9-5]). 또한 [그림 9-6]에서 보이는 것처럼 평균가구원수가 감소하면서 1인가구와 부부, 한 부모 가구 등을 포함하는 1-2인 가구가 늘어나고 있다.

이러한 상황에서 과거 가정 내에서 이루어졌던 아동보육과 고령자개호의 역할이 축소되고 있다고 할 수 있다. 다시 말해 유사복지시스템의 두 축을 저변에서 지탱하고 있었던 여성의 무상노동을 전제로 한 가족복지가 더 이상 예전과 같이 기능하지

못하게 되고 있음을 시사하고 있는 것이다.

지금까지 살펴본 것처럼 1990년대 초부터 서서히 일본 복지국가체제의 특징이었던 유사복지시스템의 제반조건이 모두 붕괴되기 시작하였다. 그리고 그 붕괴가 본격적으로 진행되었다고 볼 수 있는 2000년대를 전후로 하여, 기존의 유사복지시스템 내부에서 안정된 생활을 보장받는 계층과 달리 시스템 외부에 배제되는 계층이 수면 위로 올라오게 되면서, 이들에 대한 '사회적 배제'의 문제, 두 계층 간의 '격차'의 문제, 그리고 그 배제와 격차의 저변에 존재하는 '빈곤'의 문제 등 과거 논의되는 일이 거의 없었던 다양한 문제들이 중요한 사회적 이슈로 불거져 나왔다고 할 수 있는 것이다.

하지만 앞서 언급한 것처럼 그 붕괴가 일본사회에서 바로 인식되었던 것은 아니다. 21세기에 들어서도 유사복지시스템의 한계에 대한 인식은 매우 미비했으며, 오히려 2000년대 전반 자민당정권, 특히 고이즈미 내각의 민영화와 규제완화 등 '작은 정부' 추구의 이념에서 보이는 것처럼, 유사복지시스템이라는 '신화'를 전제로 적극적인 신자유주의 정책이 추진되었다. 역설적으로, 그렇게 추진된 신자유주의 정책이 유사복지시스템의 붕괴를 가속시키는 원인으로 작용하였고, 이에 2008년의 미국발 금융위기를 계기로 나타난 빈곤문제가 유사복지시스템의 한계를 인식시키게 되었다고 판단할 수 있다.

이러한 상황에서 지금까지 자민당이 추구해온 신자유주의 정책은 강력한 비판의 대상이 되었고, 그 결과 2009년 8월의 총선거에서 반세기 이상을 유지해 온 자민당의 장기집권이 무너지고 새롭게 민주당정권이 등장한다. 여기서 정권교체를 둘러싼 정치적인 상황을 상세히 논할 여유는 없다.³³⁾ 다음 절에서는 새롭게 등장한 민주당정권의 정책과제를 위에서 살펴본 유사복지시스템의 붕괴요인과 대조하면서, 오늘날 일본 복지국가체제에 요구되고 있는 패러다임의 전환 가능성을 살펴보자.

33) 김교성 외(2010: 217-220)에서 최근 일본의 정치적 상황에 대해서 간단히 기술하고 있다.

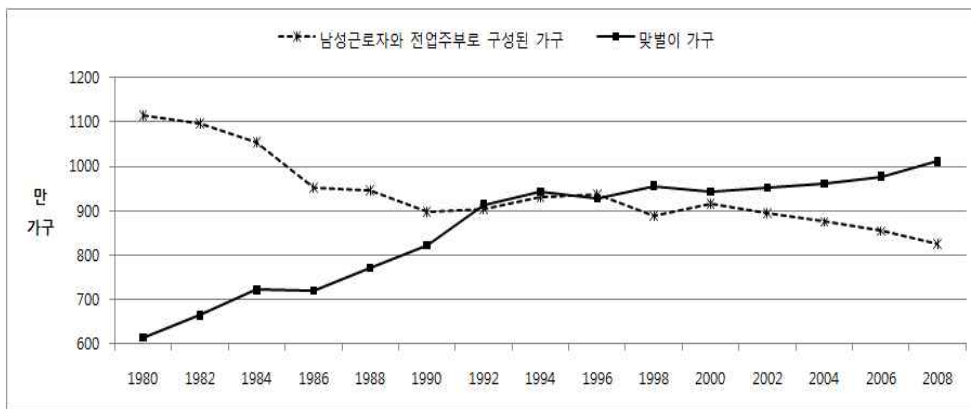
〈표 9-7〉 여성의 노동시장 참여율

(단위: %)

| 구 분 | 15 ~19세 | 20 ~24세 | 25 ~29세 | 30 ~34세 | 35 ~39세 | 40 ~44세 | 45 ~49세 | 50 ~54세 | 55 ~59세 | 60 ~64세 | 평균 |
|------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------|
| 1980 | 18.5 | 70.0 | 49.2 | 48.2 | 58.0 | 64.1 | 64.4 | 59.3 | 50.5 | 38.8 | 52.1 |
| 1985 | 16.6 | 71.9 | 54.1 | 50.6 | 60.0 | 67.9 | 68.1 | 61.0 | 51.0 | 38.5 | 54.0 |
| 1990 | 17.8 | 75.1 | 61.4 | 51.7 | 62.6 | 69.6 | 71.7 | 65.5 | 53.9 | 39.5 | 56.9 |
| 1995 | 16.0 | 74.1 | 66.4 | 53.7 | 60.5 | 69.5 | 71.3 | 67.1 | 57.0 | 39.7 | 57.5 |
| 2000 | 16.6 | 72.7 | 69.9 | 57.1 | 61.4 | 69.3 | 71.8 | 68.2 | 58.7 | 39.5 | 58.5 |
| 2005 | 16.5 | 69.8 | 74.9 | 62.7 | 63.0 | 71.0 | 73.9 | 68.8 | 60.0 | 40.1 | 60.1 |

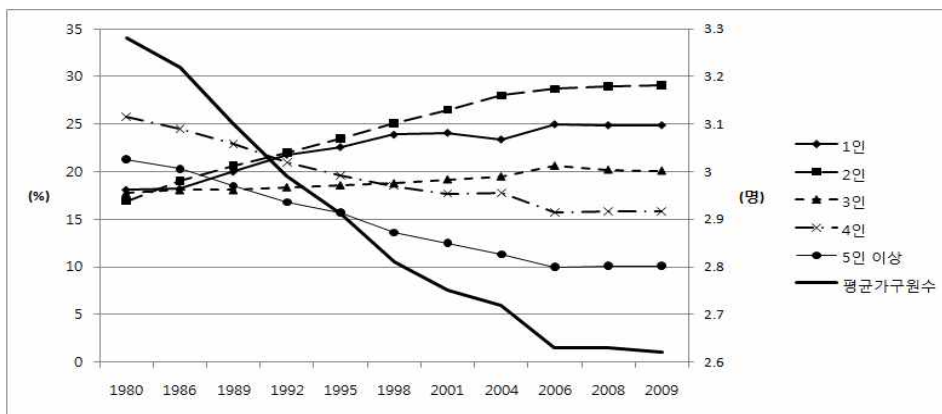
자료: 総務省統計局 「労働力調査特別調査」 (<http://www.stat.go.jp>)

[그림 9-5] 맞벌이가구 수의 추이



자료: 総務省統計局 「労働力調査特別調査」 (<http://www.stat.go.jp>)

[그림 9-6] 가구원수별 가구의 구성비율과 평균 가구원수 추이



자료: 厚生労働省, 『平成21国民生活基礎調査』

제3절 소결

2010년 11월의 현시점에서 아직 1년 남짓밖에 지나지 않은 민주당정권의 정책을 정확히 평가하는 것은 힘들다. 하지만 민주당이 제시하고 있는 정책과제를 살펴보면 현재 일본이 직면해 있는 과제에 대한 인식, 그리고 정책의 방향성을 전망해볼 수 있을 것이다. <표 9-8>은 작년 총선거 때에 민주당이 발표한 정책공약(manifesto)을 간단히 정리한 것이다.

민주당의 고용/사회보장관련 정책공약은 크게 고용정책분야, 연금분야, 의료분야, 개호·장애인분야, 양육지원분야의 5가지로 분류할 수 있다.

우선, 고용정책분야의 핵심정책을 보면, 제조업과건노동의 금지, 단기과건노동·일용직과건노동의 금지, 정규비정규직의 균등처우, 고용보험의 확대, 최저임금의 인상 등 노동시장의 규제강화를 의도하는 정책들이 제시되어 있다. 현재 과건법개정안이 심의단계에 들어가 있는 상황이다.

연금분야에서는 최저보장연금제도의 도입, 2년 전 사회적으로 큰 이슈가 되었던 연금기록문제의 해결, 이를 위한 일본연금기구의 설치, 사회보장공통번호의 도입 등이 있다. 현시점에서 보면 연금기록문제의 해결을 위한 활동을 적극적으로 전개하고 있는 상황이다.

의료분야에서는 의료보험제도의 개혁과 의료서비스의 확충정책이 제시되고 있다. 의료보험제도의 개혁에 있어서는 후기고령자의료제도의 폐지, 피용자보험과 국민건강보험의 일원화, 출산일시금의 증액 등이 있고, 의료서비스의 확충에 있어서는 의료종사자수의 증가, 진료수가의 증액, 무과실보상제도의 도입 등이 있다. 현재 후기고령자의료제도 폐지와 의료보험제도의 일원화에 관한 본격적인 논의가 진행 중이다.

장애인·개호분야에서는 개호보험과 관련하여 개호노동자의 임금인상, 요양병상삭감제도의 동결, 그리고 장애인복지와 관련해서는 장애인자립지원법의 재고 등이 제시된다.

마지막으로 양육지원에 관련해서는 어린이수당의 도입, 공공부조(생활보호)에서의 모자가산 부활, 대기아동의 해소를 위한 인프라정비 등이 제시되고 있다. 이 중 어린이수당제도와 모자가산제도는 이미 도입되어 실시되고 있는 중이다.

〈표 9-8〉 민주당의 고용/사회보장관련 정책내용(개요)

| 정책분야 | 내용 |
|--------|--|
| 고용정책 | <ul style="list-style-type: none"> · 제조업 파견노동 금지 · 단기파견노동·일용직 파견노동 금지 · 정규·비정규직의 균등처우 · 비정규직 노동자 고용보험의 확대적용: '6개월 이상 계약'비정규직 노동자에서 '31일 이상 계약'비정규직 노동자로 확대 · 최저임금 인상: 시간당 800엔 |
| 연금 | <ul style="list-style-type: none"> · 최저보장연금제도 도입: 월 70,000엔 · 연금기록문제 해결: 연금수첩, 사회보장공통번호 도입 |
| 의료 | <ul style="list-style-type: none"> · 의료보험의 일원화 · 후기고령자의료제도의 폐지 · 출산일시금 증액 |
| 개호·장애인 | <ul style="list-style-type: none"> · 개호노동자의 임금 인상 · 요양병상 폐지계획 동결 · 장애인자립지원법의 폐지 |
| 양육지원 | <ul style="list-style-type: none"> · 어린이수당제도의 도입: 중학교 졸업까지 아동1인 당 월 26,000엔(2010년은 반액) · 아동부양수당: 저소득 부자가정까지 적용 지급. 소득에 따라 아동1인 당 9,850엔4만1720엔 · 생활보호제도의 모자가산 제도입: 아동1인당 23,000엔 · 대기아동수 삭감을 위한 보육소 정비 · 고등학교 수업료 무료화: 공립학교는 수업료 면제, 사립학교에서는 학생 1인당 연간 12만 엔 지원. 연수입 350만 엔 미만 가정에는 소득에 따라 6-12만 엔 추가지원 |

자료: '민주당정책집INDEX' (<http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/index.html>) 에서 발췌

민주당정권이 등장한 이후, 기존 자민당의 신자유주의적인 정책에 불만을 가지고 있었던 측에서는 위의 공약에서 제시하고 있는 정책들에 대해 기대를 하면서도, 한편에서는 많은 비판을 제기하였다. 그 중 가장 비판의 크게 대상이 되었던 것이 위의 여러 정책들 사이에 일관된 이념이나 원칙이 보이지 않는다는 것이었다. “이들 정책은 명확한 이념을 가지고, 그 이념에 따라 논리적으로 정비되었다기보다는 필요한 것들을 나열한 것 같은 인상이 강하다”(武川, 2010: 45), “지금과 같이 사회보장제도 전체를 관통하는 시나리오가 없다면 개별정책의 목표가 불명확해지며, 팔방미인적, 총화적인 정책으로 전락할 우려가 있다”(駒村, 2010: 10) 등의 지적이다.

물론 위의 공약이 일본사회에서 현재 필요로 하는 정책들을 짜집기 한 것에 불과할 수도 있다. 하지만 앞 절에서 분석한 유사복지시스템의 붕괴 상황을 근거로 위의 정책들을 살펴보면 그 안에서 중요한 원칙을 발견해 낼 수 있다. '현재 필요로 하는 정책들'이라고 하는 것은 분명 유사복지시스템의 붕괴를 배경으로 등장한 것이라고 생각하기 때문이다. 이 점에 관해서 조금 더 자세히 살펴보자.

앞서 유사복지시스템의 세 가지 구성요소를 고용보장·기업복지·가족복지라고 정의하였다. 이들로 구성된 일본 복지국가체제에는 한 가지 중요한 원리가 존재한다. 즉, 복지의 공급 측인 국가와 수요 측인 국민들 사이에 위의 세 가지 요소를 매개로 하는 ‘간접적’인 관계가 성립한다는 것이다. 국가가 국민들에게 직접 복지를 공급하는 것이 아니라, 고용을 보장함으로써 가족임금과 복리후생 등 기업의 복지적 역할이 근로자 본인뿐만 아니라 가족전원에게 간접적으로 전달되는 시스템인 것이다. 실제로 2~3%의 완전고용상태를 유지해오던 1980년대까지의 상황과는 달리 1990년대 중반부터 증가하기 시작하여 2000년대에 들어서는 5%를 넘기는 상황이 발생하고 있다. 서구 선진국과 비교해보면 상대적으로 낮은 수준이지만 고용보장이 사회보장을 대체해왔던 일본 복지국가체제의 특징에서 보면 이는 간과할 수 없는 중요한 변화라고 할 수 있다. 이미 언급한 것처럼 그 결과, 정부가 직접 제공하는 사회보장제도는 다른 서구선진국에 비해 상대적으로 낮은 수준이다. 실제로 일본의 사회보장제도에 대한 지출은 다른 서구 선진국과 비교해 보았을 때 낮은 수준을 보이고 있다. 각국의 사회지출 추이를 보면 스웨덴이 29.1%, 독일이 27.2% 이며 일본은 18.6%로 OECD 평균 19.8% 보다 다소 낮은 수준이다. 상대적으로 낮은 수준의 사회보장제도는 현역세대가 아닌 고용에 의지하지 못하고 가족의 역할이 약화되는 인생의 후반기에 집중되어 있다. 유사복지시스템이 붕괴되었다는 것은 바로 현역세대들에 대한 간접적인 복지공급이 더 이상 유효하게 기능하지 못하게 되었음을 의미하는 것이다.

이를 토대로 위의 정책공약을 보면, 민주당정권이 명확하게 인식하고 있다고는 할 수 없지만, 분명 위와 같은 문제들을 배경으로 하는 패러다임의 전환을 시도하는 것을 알 수 있다. 그 패러다임의 전환을 한마디로 표현하면, 현역세대들에 대해 '유사복지시스템의 존재를 전제로 한 간접적인 복지공급'에서 '유사복지시스템의 붕괴를 전제로 한 직접적인 복지공급'으로의 전환이라고 할 수 있다.³⁴⁾

예를 들어, 그 가장 대표적인 정책이 어린이수당이다. 1972년에 이와 유사한 제도인 아동수당제도가 도입되었지만, 거기에는 소득제한이 존재했었고, 급여수준 또한

34) 실제로 한때이지만, 민주당에서는 '고령자복지에서 생활자복지로의 전환'이라는 슬로건은 내건 때가 있었다. 그 후 '고령자는 생활자가 아닌가?'라는 비판이 나오면서 이 슬로건은 더 이상 언급되지 않게 되었다.

충분하지 못했다. 그러한 이유로 학계에서는 지속적으로 개혁을 요구해왔지만, 기업이 제공하고 있는 가족수당제도가 실시되고 있다는 이유로 받아들여지지 않았다. 하지만 2009년 정권교체 후, 소득제한 없는 보편주의적인 제도로 월액 2만6천 엔(이후 1만 3천 엔)의 어린이수당이 도입되었다. 부모의 고용상태와 관계없이 아동에 대한 복지책임을 국가가 수행한다고 하는 취지다. 이는 분명 지금까지의 유사복지시스템을 전제하지 않은 새로운 제도라고 할 수 있는 것이다. 어린이수당 외에도 출산일자금의 증액, 아동부양수당의 증액, 모자가산제도의 제도입, 보육소의 정비, 고등학교 수업료 무료화 또한 동일한 맥락에서 이해될 수 있다. 이것이 바로 위에서 언급한 '유사복지시스템의 붕괴를 전제로 한 현역세대들에 대한 직접적인 복지공급'이라고 할 수 있는 측면이다.

직접적으로 현역세대를 대상으로 하는 제도는 아니지만, 연금제도의 개혁안에서도 유사한 측면이 발견된다. 민주당이 제시하는 최저보장연금은 기본적으로 1999년의 스웨덴 연금개혁을 모델로 한 것이다. 잘 알려진 것처럼, 개혁 이전의 스웨덴 연금 제도는 일본과 마찬가지로 기초연금과 소득비례연금의 이층구조였는데, 개혁을 통해 기초연금을 폐지하고 보험방식의 소득비례연금으로 일원화하였다. 동시에 정부가 최저생활을 유지하는데 필요한 소득수준을 기준으로 하여 그 기준과 소득비례연금의 차액을 보조하는 방식을 채용하였다. 민주당의 최저보장연금은 바로 이 방식으로의 개혁이다. 이러한 개혁은 수년전부터 정규직 노동자의 비중이 줄어들면서 문제시되기 시작했던 사회보험, 특히 연금제도의 공동화를 해결하기 위해 제시된 개혁안이라고 할 수 있다. 과거의 완전고용을 전제로 한 사회보험제도가 유지되기 힘들어지게 되면서 새로운 제도로의 전환이 제시되고 있는 것이다. 이 또한 유사복지시스템의 붕괴를 전제로 한 개혁시도라고 할 수 있다.

한편, 고용정책분야의 공약에서 제시하고 있는 개혁안들을 보면, 유사복지시스템의 첫 번째 축인 고용보장을 강화하는 측면도 존재한다. 제조업분야의 파견노동금지, 단기파견노동·일용직 파견노동 금지, 정규직 노동자와 비정규직 노동자의 균등처우, 최저임금 인상에서 알 수 있듯이 노동시장규제를 통해 고용보장정책을 추진하고자 하고 있다. 하지만 여기서 주의해야 하는 것은 이들 개혁안이 과거의 유사복지시스템으로의 회기는 아니라는 점이다. 물론 '파견'노동만을 생각하면 1990년대의 '파견

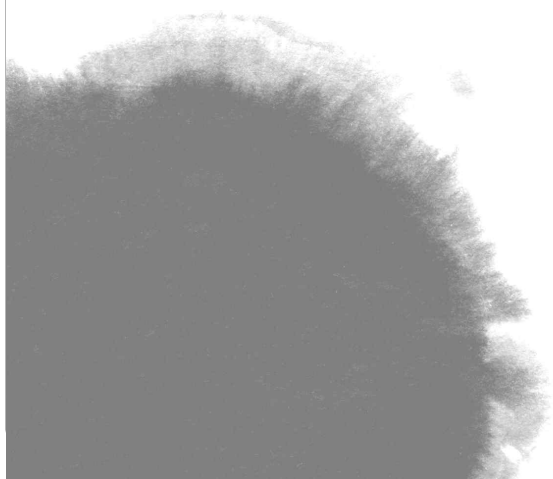
법시행 이전의 상황으로 돌아가고자 하는 측면도 없지 않지만(宮本 白波瀬 濱口, 2010: 166), 개혁안에 ‘과건’ ‘청부’ ‘파트타임어’ 등을 포함한 전체적인 비정규직 노동자들의 처우개선이 개선되어 포함되어 있다는 점이 중요하다. 과거 비정규직 노동자들은 가족이라는 틀 안에서 정규직인 세대주에 의해 부양되고 있다는 것이 전제되어 낮은 임금이 용인되었으며, 사회보험 등을 통한 사회적 보호도 미비했다. 하지만, 현재 민주당이 제시하고 있는 정규직과 비정규직의 균등처우, 최저임금의 인상, 고용보험의 적용확대 등의 정책에서는 과거와는 달리 ‘파부양자’로서가 아닌 ‘독립적인 생활자’로서의 비정규직을 상정하고 있는 것이다. 이것이 바로 고용정책분야 개혁안의 핵심이라고 할 수 있다. 더불어 이들을 위한 ‘주택수당’, ‘종합지원자금대출’, ‘직업훈련·생활지원급여’ 등을 키워드로 하는 ‘제2의 사회적 안전망’에 대한 논의도 현재 진행 중이다³⁵⁾.

이처럼 2000년대를 전후로 하여 본격적으로 전개된 유사복지시스템의 붕괴를 배경으로 등장한 민주당정권은 그 시스템의 전환을 시도하고 있다고 할 수 있다. 다시 강조하자면, ‘유사복지시스템의 존재를 전제로 한 간접적인 복지공급’에서 ‘유사복지시스템의 붕괴를 전제로 한 직접적인 복지공급’으로의 전환이 바로 그것이다. 2010년 현재 일본 복지국가체제는 지금까지 반세기 이상에 걸쳐 구축 정착해 온 과거의 유산을 청산하는 힘든 도전을 진행하고 있는 것이다. 이제 집권 1년을 막 넘긴 민주당이 남은 3년 넘는 기간 동안 패러다임의 전환을 위한 재정확충과 이에 대한 정치적 합의를 어떠한 방식으로 이끌어 낼지에 귀추가 주목된다.

35) 이에 대해서는 후생노동성 홈페이지(<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/employ/taisaku2.html>)를 참조하기 바란다.

10

스위스



제10장 스위스

스위스는 유럽의 중부지역에 위치한 영세중립국으로서 공식적 명칭은 ‘헬베티아 연방(라틴어 Confoederatio Helvetica)’³⁶⁾이지만, 흔히 ‘스위스 연방’으로도 불리고 있다.³⁷⁾ 그리고 오늘날 일반적으로 통용되고 있는 스위스 연방(약칭: 스위스)이라는 명칭은 신성로마제국의 황제가 되었던 합스부르크가문의 정치적 지배로부터 독립하여 자치권을 회복하기 위한 목적으로 1291년 3인의 지역대표가 영구동맹을 체결하는 과정에서 주도적인 역할을 하였던 슈비츠주(Kanton Schwyz)에서 유래하였다. 이후 이 연맹에 가담하는 지역이 점차 늘어나게 되었고, 마침내 1499년 스위스 연맹은 신성로마제국과의 전쟁에서 승리를 하여 바젤조약에 따라 독립국으로서의 지위를 확보할 수 있게 되었다. 그리고 이후 스위스는 1815년 빈 회의를 통해 영세중립국이 되었고, 그 후 파리 회의에서 그 국제법상의 지위가 재차 확인되었다.

스위스는 유럽 중부 내륙의 알프스 산악지대에 위치한 연방국가로서, 독일·오스트리아·리히텐슈타인·이탈리아·프랑스의 국가들과 국경을 마주하고 있다. 그리고 역사적인 관점에서 볼 때 스위스는 당시 초강대국이었던 로마제국, 합스부르크가문의 신성로마제국 그리고 독일 등의 위협이나 침략 또는 내정간섭으로부터 독립을 쟁취하기 위한 목적으로 인근의 영세소국들이 군사적·외교적·경제적 연맹의 형태로 설립한 연방국가이다. 이에 따라 오늘날 스위스에서는 한편으로 국민을 구성하는 민족적 출

36) 헬베티아라는 라틴어 용어는 BC 5세기 경 켈트족의 한 갈래인 헬베티아족이 오늘날의 스위스 지역에 정착하게 되고, 이후 BC 1세기 경 로마제국의 지배를 받게 됨에 따라 대내외적인 공식명칭으로 활용되었다.

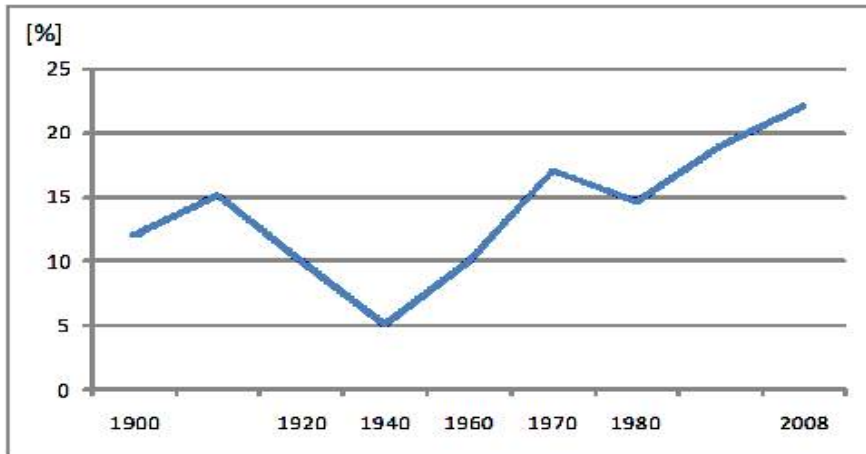
37) 이러한 스위스 연방이라는 명칭은 인구를 구성하고 있는 대표언어에 따라 독일어 Schweizerische Eidgenossenschaft, 프랑스어 Confédération suisse, 이탈리아어 Confederazione Svizzera, 로만슈어 Concederazium svizra로 불리고 있다.

신배경이 다양하여 여러 가지 언어들이 동시에 통용되고 있으며, 다른 한편으로 개별 주의 자치권에 대한 역사적 전통이 강력하여 연방은 상대적으로 느슨한 국가연합(Staatenbund)의 형태로 운영되고 있다. 현재와 같은 모습의 스위스 연방은 1848년 연방헌법이 제정됨에 따라 최초로 출범하게 되었다. 그리고 개별 주들의 자치주의적 전통에 따라 연방헌법에서는 수도(Hauptstadt)와 관련한 근거규정을 별도로 두지 않고 있으나, 단지 현재 연방정부와 관련 행정기관들이 Bern주에 소재하고 있다는 사실만을 두고 실질적인 행정수도로서의 지위를 인정받고 있다.

스위스의 인구는 2008년 말 현재 약 7,702천명으로 이들 가운데 73.6%가 도시 지역에 거주를 하고 있다(BFS, 2010). 그리고 스위스의 인구규모는 매년 꾸준히 증가해 오고 있으며, 일례로 1998년~2008년의 기간 동안 8.1%의 인구성장을 기록한 것으로 조사되었다. 하지만 여기에는 인구의 자연적 성장률보다는 오히려 외국인 인구의 유입에 의해 월등히 영향을 받았던 것으로 나타나고 있다.³⁸⁾ 아래의 [그림 10-1]은 지난 100여 년 동안 스위스 전체 인구에서 외국인이 차지하는 비중의 변화 추이를 보여주고 있으며, 2008년의 경우 그 비율은 약 22%로서 1,764천명을 기록하였다. 그리고 스위스 거주 외국인들의 국적별 분포를 살펴보면 이탈리아(17.5%), 독일(14.1%), 포르투갈(11.8%) 등 EU 또는 EFTA 회원국 출신이 전체의 63%를 차지하였던 반면에, 터키(4.3%)와 유럽대륙 이외의 지역출신은 13.5%에 불과한 것으로 밝혀졌다. 이처럼 외국인들 가운데 EU나 EFTA 지역 출신이 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있는 주된 이유로는 이들 지역 출신의 국민들에 대해서는 거주 이전에 대한 스위스 정부의 통제가 타 지역 출신들에 비해 상대적으로 경미할 뿐만 아니라, 특히 무엇보다도 양질의 고용기회가 유럽의 타 지역에 비해 상대적으로 높기 때문인 것으로 밝혀지고 있다(Wikipedia Schweiz의 인터넷 자료).

38) 일례로 2008년의 경우 요인별 인구성장의 기여율을 살펴보면 인구의 자연적 증가는 14%에 불과하였던 반면에, 외국인력의 유입은 86%를 차지하였던 것으로 나타났다.

[그림 10-1] 스위스 거주 외국인 비율의 변화 추이, 1900년 ~ 2008년.



자료: Bundesamt für Statistik(2010), Taschenstatistik der Schweiz 2010

스위스의 국토면적은 41,285km²로 우리나라 남한 면적의 대략 절반에 해당하는 크기를 차지하고 있다. 그리고 스위스는 전체 지역을 26개의 주(Kanton)로 분할하여 관리하고 있는 연방국가로서 직접민주주의를 구현하고 있으며, 각각의 주는 입법·사법·행정의 제반 차원에서 독립적인 자치권을 행사해 오고 있다. 스위스의 공식언어(Amtssprache)는 연방헌법(Bundesverfassung) 제4조에 근거하여 독일어, 불어 그리고 이탈리아어를 원칙으로 하되, 특별히 필요로 하다고 판단될 경우 소수 언어인 레토르로만쉬어도 공식언어로 통용이 될 수 있도록 하는 특례규정을 마련해 두고 있다. 나아가 연방헌법 제70조 2항에서는 지역별 공식언어의 선택 및 지정 권한을 개별 주에게 일임을 하고 있으며, 이 경우 개별 주는 별도로 언어적 소수계층이나 언어권의 분포상황을 배려하여 결정권한을 행사하여야 하는 의무를 가지게 된다. 이에 따라 개별 주들은 지역별 여건이나 특수상황을 고려하여 2개 국어를 공식언어로 지정하거나, 이에 그 권한을 자치단체(Gemeinde)에게 위임을 하는 경우도 발생하고 있다. 2000년 연방통계청(BFS)의 조사결과에 따르면 스위스 전체적으로 독일어의 분포가 63.7%로 대다수를 차지하고 있으며, 다음으로 불어 20.4%, 이탈리아어 6.5% 그리고 레토르로만쉬어 0.5%의 순으로 나타나고 있다.

다음에서는 아래의 <표 10-1>을 토대로 하여 스위스의 주요 경제·사회지표들을 EU의 대표적 회원국들과 비교적 관점에서 살펴보고자 한다.

〈표 10-1〉 주요 경제·사회지표의 국제간 비교

| 구분 | | 단위 | 연도 | 스위스 | 독일 | 프랑스 | 이탈리아 | 네덜란드 | 오스트리아 | 스웨덴 | 영국 | EU-27 평균 |
|-------|------------------|------|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------|
| 인구 | 인구수(년초) | 천명 | 2008 | 7,593 | 82,218 | 63,614 | 59,619 | 16,405 | 8,332 | 9,183 | 60,781 | 497,445 |
| | 20세 미만 인구비율 | % | 2008 | 21.5 | 19.4 | 24.9 | 19.0 | 24.0 | 21.3 | 23.7 | 24.1 | 21.7 |
| | 65세 이상 인구비율 | % | 2008 | 16.4 | 20.1 | 16.3 | 20.0 | 14.7 | 17.1 | 17.5 | 16.0 | 16.4 |
| | 인구 천명당 출생아수 | 명 | 2008 | 10.1 | 8.3 | 13.0 | 9.7 | 11.3 | 9.3 | 11.9 | 13.0 | 10.9 |
| | 비혼인가계의 출생아 비중 | % | 2007 | 16 | 31 | 52 | 21 | 40 | 38 | 55 | 44 | 32 |
| | 인구 천명당 유출입인구수 | 명 | 2007 | 9.4 | 0.5 | 4.8 | 8.4 | -0.1 | 2.2 | 5.9 | 2.9 | - |
| | 외국인의 비율 | % | 2008 | 21.1 | 8.8 | 5.8 | 5.8 | 4.2 | 10.3 | 5.7 | 6.6 | 6.2 |
| 보건·복지 | 남성의 기대수명 | 세 | 2007 | 79.5 | 77.4 | 77.3 | 78.5 | 78.1 | 77.5 | 79.0 | 77.3 | 75.8 |
| | 여성의 기대수명 | 세 | 2007 | 84.4 | 82.7 | 84.4 | 84.2 | 82.5 | 83.1 | 83.0 | 81.7 | 82.0 |
| | GDP 대비 보건의료비 비율 | % | 2007 | 10.8 | 10.4 | 11.0 | 8.7 | 9.8 | 10.1 | 9.1 | 8.4 | - |
| | GDP 대비 사회복지지출 비율 | % | 2007 | 27.3 | 27.7 | 30.5 | 26.7 | 28.4 | 28.0 | 29.7 | 25.3 | 26.2 |
| 산업 | 농업부문 종사인구의 비중 | % | 2006 | 3.8 | 2.2 | 3.7 | 4.2 | 3.3 | 5.6 | 2.3 | 1.3 | 5.7 |
| | 제조업부문 종사인구 비중 | % | 2006 | 22.9 | 29.8 | 24.3 | 29.8 | 20.4 | 28.1 | 22.0 | 22.0 | 27.7 |
| | 서비스업부문 종사인구 비중 | % | 2006 | 72.9 | 68.0 | 71.1 | 66.0 | 76.3 | 66.3 | 75.8 | 76.7 | 66.6 |
| 노동 | 여성의 경제활동참가율 | % | 2008 | 73.5 | 65.4 | 60.1 | 47.2 | 71.1 | 65.8 | 71.8 | 65.8 | 59.0 |
| | 남성의 경제활동참가율 | % | 2008 | 85.4 | 75.9 | 69.3 | 70.3 | 83.2 | 78.5 | 76.7 | 77.3 | 72.7 |
| | 실업률 | % | 2008 | 3.4 | 7.5 | 7.8 | 6.7 | 2.8 | 3.8 | 6.2 | 5.6 | 7.0 |
| | 여성 | % | 2008 | 4.0 | 7.5 | 8.3 | 8.5 | 3.0 | 4.1 | 6.6 | 5.1 | 7.5 |
| | 남성 | % | 2008 | 2.8 | 7.4 | 7.3 | 5.5 | 2.5 | 3.6 | 5.9 | 6.1 | 6.6 |
| | 15세 - 24세 인구 | % | 2008 | 7.0 | 10.5 | 19.0 | 21.3 | 5.3 | 8.0 | 20.2 | 15.0 | 15.6 |
| | 실업자 중 장기실업자 비중 | % | 2008 | 33.6 | 52.6 | 39.3 | 45.7 | 34.7 | 24.3 | 12.7 | 24.1 | 37.2 |
| | 여성의 파트타임 비율 | % | 2008 | 57.3 | 45.4 | 29.3 | 27.9 | 75.3 | 41.5 | 41.4 | 41.7 | 31.0 |
| | 남성의 파트타임 비율 | % | 2008 | 12.8 | 9.4 | 5.9 | 5.3 | 23.9 | 8.0 | 13.3 | 11.2 | 7.9 |
| | 주당 평균근로시간 | 시간 | 2008 | 41.7 | 40.4 | 39.3 | 39.3 | 38.9 | 42.3 | 39.9 | 42.5 | 40.5 |
| 경제 | GDP에서 해외부문의 비중 | % | 2007 | 51.3 | 43.4 | 27.5 | 29.3 | 70.6 | 56.7 | 48.7 | 28.0 | 38.3 |
| | 1인당 GDP1) | US\$ | 2008 | 41,600 | 35,600 | 33,400 | 30,300 | 41,200 | 38,400 | 36,900 | 36,300 | - |
| | 연평균 GDP 성장률 | % | 1998 | 2.0 | 1.5 | 2.0 | 1.2 | 2.4 | 2.4 | 2.8 | 2.6 | - |
| | 물가상승률 | % | 2008 | 2.3 | 2.8 | 3.2 | 3.5 | 2.2 | 3.2 | 3.3 | 3.6 | 3.7 |
| | GDP 대비 재정수지의 비율 | % | 2008 | 1.0 | -1.5 | -2.3 | -3.3 | 0.6 | -1.7 | 2.4 | -2.7 | - |
| | GDP 대비 공공부채의 비율 | % | 2006 | 47.2 | 67.6 | 63.6 | 106.4 | 47.4 | 62.0 | 45.9 | 43.4 | - |

주 1: 국가별 구매력지수로 재평가한 수치임.

자료: Bundesamt für Statistik(2010), Taschenstatistik der Schweiz 2010

첫째는 스위스의 인구와 관련한 지표들의 내용이다. 표에 따르면 스위스의 인구는 2008년 초 약 760만 명의 영세소국으로서 전체 27개 EU 회원국 인구 약 497백만 명의 불과 1.5%를 차지하고 있다. 스위스 인구 1,000명당 출생아 수는 10.1명으로 전체 EU 평균치 10.9명을 근소하게 미달하고 있다. 그리고 스위스의 출산율은 1963년 2.67에서 2001년 1.38로 가장 낮은 수치를 보인 이후, 점차 조금씩 증가하여 2007년에는 1.46의 수준을 기록하고 있다(Wikipedia Schweiz의 인터넷 자료).

유럽의 다른 국가들과 마찬가지로 스위스 또한 인구구조의 고령화 문제를 겪고 있으나, 그 진행속도는 상대적으로 더디게 나타나고 있다. 특히 전체 인구에서 65세 이상 노인인구의 비중은 2008년 16.4%로 EU의 전체 평균에 해당되는 양호한 수치를 보이고 있다. 그리고 이러한 노인인구의 비중은 2050년에 가셔도 약 28%의 수준을 기록하여 세계의 주요 선진 국가들에 비해 현저하게 젊은 인구구조를 유지하게 될 것으로 전망되고 있다(European Commission, 2006). 이처럼 스위스에 있어서 인구의 고령화 추세가 상대적으로 더디게 나타나게 될 것으로 예상되는 주된 이유는 스위스의 경우 매년도 외국으로부터 젊은 노동인구의 유입규모가 비교 대상 국가들 가운데 가장 높게 나타나고 있으며, 이에 따라 2008년의 경우 전체 인구에서 외국인 차지하고 있는 비율이 21.1%로 EU 전체 평균치 6.2%의 약 3.5배를 기록하고 있다는 점이다.

둘째, 스위스의 보건 및 복지와 관련한 사항으로서 스위스 국내총생산에서 보건의료 비용지출이 차지하는 비중은 10.8%로 프랑스 다음으로 높은 수치를 보이고 있다. 그리고 사회복지 비용지출의 비중은 2007년 현재 EU 평균치인 26.2%를 약간 상회하는 27.3%를 기록하고 있다. 스위스 남성과 여성의 기대수명은 2007년 각각 79.5세와 84.4세로 EU 27개국 평균보다 남성의 경우 3.7세 그리고 여성의 경우 2.4세 가량 높은 것으로 나타나고 있다.

셋째, 스위스의 산업구조와 노동시장과 관련한 사항이다. 먼저 스위스의 전체 경제활동인구 가운데 3차 산업인 서비스업 부문에 종사하고 있는 인구의 비중은 72.9%로 <표 10-1>에서 비교 대상 국가들 가운데 가장 높게 나타나고 있는 반면, 제조업이나 농업 부문에 종사하고 있는 인구의 비중은 각각 22.9%와 3.8%로 EU 전체 회원국 평균을 하회하는 수준을 보이고 있다. 스위스의 경제에 있어서 외국인 노동력은 매우 중요한 위치를 차지하고 있으며, 2008년 현재 전체 약 4,500천명의 경제활동인구 가운데 26.9%인 1,209천명이 외국인 근로자로 집계되고 있다. 그리고 이들 인력이 제조업 그리고 서비스업 부문에 차지하는 비중은 2009년 현재 각각 36%와 26%로 파악되어 외국인 노동력의 제조업 기여율이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다. 다음으로 주요 노동시장 지표들과 관련한 사항으로서 스위스 인구의 경제활동참가율은 여성과 남성 각각 73.5%와 85.4%로 비교 대상 국가들 가운데 가

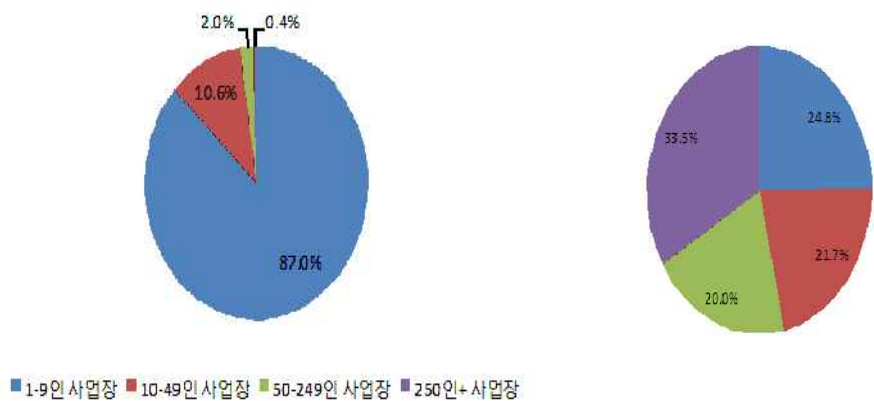
장 높은 수치를 기록하고 있을 뿐만 아니라, EU 전체 회원국 평균치를 월등히 상회하는 수준을 보이고 있다. 이러한 노동시장의 성과에 따라 스위스의 실업률은 2008년 현재 남녀 평균 3.4%로 같은 해 독일프랑스이탈리아의 절반 수준을 유지해 오고 있다. 특히 스위스 노동시장정책의 주목할 만한 성과로서 15세 이상 24세 미만 연령계층의 청년실업률은 7.0%로 네덜란드 5.3% 다음으로 낮은 수준을 보이고 있다는 점이다. 하지만 고용환경이나 근로조건 등과 같은 정책영역에 있어서 양성평등의 수준은 여성에게 현저하게 불리하여 여성의 경우 경제활동참가인구의 절반 이상인 57.3%가 파트타임 근로에 종사하여 유럽에서 네덜란드 다음으로 높은 수치를 기록하고 있는 반면, 남성의 경우 그 비중이 12.8%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 그리고 이러한 현상은 고용의 안정성이나 임금수준은 물론 이와 연동하여 결정되는 사회보장 급여수준(특히 연금급여)에 있어서 남녀 간 현저한 격차를 보일 수 있다는 점에서 문제의 심각성이 존재하게 된다.

마지막으로 스위스의 주요 경제지표와 관련한 사항으로서 스위스의 경우 국내총생산에서 해외부문의 기여도가 상대적으로 높은 국가로서 2007년의 경우 51.3%로 네덜란드, 오스트리아 다음으로 높은 수치를 기록하고 있다. 그리고 스위스의 1인당 국내총생산은 2008년 현재 41,600 US Dollar로 유럽은 물론 세계에서 가장 부유한 국가로 손꼽히고 있다. 이 이외에도 스위스의 경제성장률이나 물가상승률은 EU의 주요 선진국들과 대체로 비슷한 수준을 유지해 오고 있을 뿐만 아니라, 국내총생산에서 재정수지 흑자(또는 적자)가 차지하는 비중 또한 2006년 1.0으로 상대적으로 안정적인 재정건전성을 유지해 오고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 경제성장률의 경우 1998년 ~ 2008년의 기간동안 연평균 2.0%를 기록하였으며, 세계적인 금융위기의 여파가 심각했던 2008년의 경우에도 경제성장률은 1.8%라는 비교적 긍정적인 성과를 유지하였던 것으로 나타났다. 나아가 스위스의 경우 국내총생산 대비 공공부채의 비중은 2006년 47.2%로서 스웨덴, 영국, 네덜란드 등과 함께 그 비중이 상대적으로 낮은 국가군에 속하고 있다. 그리고 정부의 공공지출이 국내총생산에서 차지하는 비중인 국가비율(Staatsquote)은 2008년 약 38%로 전체 OECD 회원국가들 가운데 가장 낮은 수준을 보이고 있는 것으로 나타났다(BFS, 2010).

스위스 경제의 또 다른 중요한 특징 가운데 하나로서 전체 국민경제에서 중소기업

업의 비중이 매우 높은 국가에 해당된다는 점이다. 아래의 [그림 10-1]과 [그림 10-2]에서 보는 바와 같이 2008년 현재 전체 스위스 기업들 가운데 99.6%가 종사인력 250인 미만의 중소기업에 해당하는 것으로 나타나고 있다. 그리고 전체 취업인구를 기업규모별로 구분하여 살펴보면 약 33.5%가 250인 이상의 대기업에 종사하고 있으며, 다음으로 24.8%는 10인 미만의 영세기업, 21.7% 50인 이상 250인 미만의 중견기업 그리고 20.0%는 10인 이상 50인 미만의 영세중소기업에 종사하고 있는 것으로 조사되고 있다.

[그림 10-2] 사업장의 규모별 기업의 분포, 2008년 [2-2] 기업규모별 종사인력의 분포 현황



자료: Bundesamt für Statistik(2010), Taschenstatistik der Schweiz 2010

스위스의 경우 높은 국민소득의 수준에도 불구하고 소득의 불균형이나 빈곤현상은 여전히 극복되어야 할 사회문제로 존재하고 있다. 먼저 스위스의 소득 불평등도는 유럽 국가들 가운데 비교적 높은 수준을 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 아래의 [그림 10-3]에서 소득 5분위별 소득의 분포상황을 살펴보면 2007년 현재 최하위 1분위 계층의 경우 전체 소득의 불과 7%를 차지하고 있는 반면, 최상위 5분위 계층의 경우 전체 소득의 37%를 차지하고 있는 것으로 나타나 소득의 양극화 문제가 중대한 정치적 아젠다로 제기되고 있는 것을 알 수 있다. 다음으로 스위스의 빈곤통계는 ‘스위스 사회부조 위원회(Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe: SKOS)’에서 매년 공표하는 기준치(Referenzwert: 일종의 최저생계비)를 토대로 하

여 집계되고 있다. 구체적으로 빈곤인구는 개인의 소득이 매년도 기본수요(Grundbedarf), 주거비용, 의료보험료 그리고 16세 이상 인구의 경우 100 sFr.을 합산한 금액에 미달하는 사람으로 집계된다. 이에 따라 빈곤선은 2007년의 경우 독신가구의 경우 2,250 sFr. 그리고 아동 2명의 4인가구의 경우 4,700sFr.로 책정되었으며, 이는 실제 지역별 생활여건이나 물가수준의 차이를 감안하여 주별로 일정한 격차를 보이고 있다. 그리고 근로빈곤계층은 주당 근로시간이 36시간 이상이 되는 사람의 근로소득이 빈곤선 이하에 머무르게 될 경우 해당이 된다. 아래의 <표 10-2>는 2007년 현재 다양한 사회계층별 빈곤현상을 보여주고 있다. 전체적으로 빈곤율과 근로빈곤율은 각각 8.8%와 4.4%로 집계되고 있다. 하지만 특이한 사항으로서 빈곤율의 경우 여성이 남성에 비해 약 1.6배 정도 높게 나타나고 있는 반면, 근로빈곤율의 경우 남성이 4.6%로 여성 4.1%보다 근소하게 높은 수치를 보이고 있다. 그리고 특히 주목할 만한 사항으로서 대표적인 사회취약집단으로 간주되는 외국인 노동자, 독신가구, 한부모가구, 아동 3명 이상의 다자녀 가구의 경우 빈곤율과 근로빈곤율이 공히 매우 높은 것으로 나타나 이들 계층에 대한 특별한 사회정책적 배려가 요구되는 것으로 파악되고 있다. [그림 10-4]에서 20세 ~ 59세 인구의 빈곤율과 근로빈곤율의 연도별 추이를 살펴보면 시기별로 다소간의 변동을 발견할 수 있으나, 각각 대체로 8%와 4%의 수준에서 등락을 하고 있는 것으로 나타나고 있다.

[그림 10-3] 소득분위별 소득의 분포 현황, 2007년.



자료: Bundesamt für Statistik(2010), Taschenstatistik der Schweiz 2010

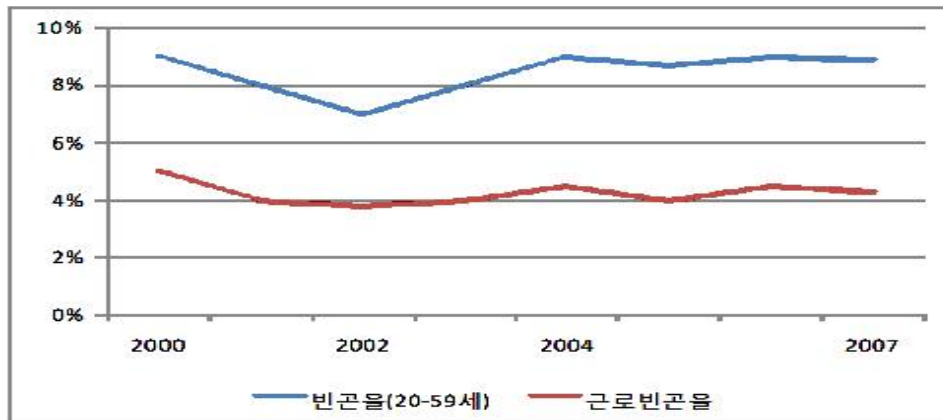
〈표 10-2〉 사회계층별 빈곤율과 근로빈곤율의 현황, 2007년

(단위: %)

| | 빈곤율 | 근로빈곤율 |
|----------|------|-------|
| 총계 | 8.8 | 4.4 |
| 여성 | 11.1 | 4.1 |
| 남성 | 6.8 | 4.6 |
| 외국인 | 15.0 | 7.9 |
| 스위스인 | 6.7 | 3.3 |
| 가구형태 | | |
| 독신 | 8.7 | 1.9 |
| 한부모 | 26.3 | 9.9 |
| 부부단독 | 6.0 | 2.2 |
| 부부+1명 아동 | 9.1 | 5.1 |
| 부부+2명 아동 | 11.4 | 7.6 |
| 부부+3명 아동 | 23.9 | 18.0 |

자료: Bundesamt für Statistik(2010), Taschenstatistik der Schweiz 2010

[그림 10-4] 빈곤율과 근로빈곤율의 연도별 변화 추이, 2000년 ~ 2007년



자료: Bundesamt für Statistik(2010), Taschenstatistik der Schweiz 2010

제1 절 스위스의 정치체제가 복지국가의 형성과 발전에 미친 영향

1. 스위스의 정치체제

가. 일반적 특징

스위스는 소위 견제와 균형의 원리(principle of check and balance)에 입각하여 고도의 수직적·수평적 권력분산이 이루어질 수 있는 정치체제를 확립하고 있다. 이러한 권력분산의 정신이 현실적으로 적용될 수 있는 대표적인 제도적 장치로는 강력한 연방주의, 제도적으로 정착된 원외 협상기구, 협의체적 정부 구성 그리고 고도로 발달된 직접민주주의 등을 지적할 수 있다. 하지만 권력분산의 원칙에 입각한 다양한 제도적 기구들의 운영에 따른 장점에도 불구하고 그로 인하여 스위스는 한편으로는 정치적 의사결정의 과정이 매우 더디고, 다른 한편으로는 복잡한 이해관계의 조정절차에 따라 종종 사회개혁과 관련한 정치적 의사결정이 현행의 수준을 크게 벗어나지 못하는 한계를 보여 왔다(Moser, 2008a).

역사적인 관점에서 볼 때 스위스는 다수결의 원칙을 바탕으로 하는 민주주의에서 1874년 독특한 ‘이해관계자의 발의에 의한 국민투표제(das fakultative Referendum)’의 도입에 따라 점차 사회적 합의를 중요시하는 ‘타협적 민주주의(Konkordanzdemokratie)’ 또는 ‘협상적 민주주의(Verhandlungsdemokratie)’로 전환을 할 수 있는 계기를 마련하게 되었다. 그리고 이와 같은 방식의 국민투표제는 한편으로는 제반의 입법 과정에서 다수를 차지하는 주도계층의 협상적 독점력을 제한하고, 동시에 다른 한편으로는 소수 계층의 이해나 욕구가 정치적으로 반영될 수 있는 제도적 통로를 마련하였다는 점에서 큰 의의를 가지고 있다(Moser, 2008b). 이에 따라 사용자총연합회나 노동자총연맹은 원외 협상기구의 일원으로서 자신들의 이해관계를 정치적 의사결정의 과정에서 반영을 할 수 있는 기회를 확보할 수 있게 되었다. 나아가 다당제의 도입 그리고 강력한 연방주의와 이에 기반을 둔 비례대표 선거제도(Verhältnismahlrecht) 등은 스위스에 있어서 다수결에 의한 독점적 민주주의(Mehrheitsdemokratie)가 더 이상 자리를 차지할 수 없도록 하는 정치적 환경을 확립할 수 있게 되었다.

스위스에 있어서 정치적 의사결정은 통상적으로 정부, 주정부, 정치집단 그리고 이해단체들 상호간 협상이나 이해의 조정과정을 통하여 결정되는 특징을 보이고 있다. 이에 따라 스위스에서는 어느 특정집단이 정치적 영향력을 독점적으로 행사하게 되는 경우가 발생하지 않게 된다. 그리고 만약 개별 단체들 상호간 이해의 충돌현상이 발생하게 되면 ‘협상을 통한 분쟁해결의 원칙’이 우선적으로 적용되어 사회적 갈등이 법적·제도적 절차에 따라 원만하고 공정하게 해결될 수 있도록 하고 있다. 아래에서는 스위스의 민주적 정치체제에 직접적인 영향을 주고 있는 중요한 구성요소들에 대해 개략적으로 살펴보고자 한다.

나. 타협적 민주주의의 주요 구성요소

1) 연방정부(Bundesrat)

스위스의 중앙행정부(연방정부)는 의회 중심제와 대통령 중심제를 혼합한 형태를 보이고 있다. 구체적으로 먼저 의회 중심제적 특징으로서 중앙행정부는 연방의회를 통해 선출된다는 점이다. 하지만 일단 행정부가 구성되면 연방의회와 완전히 독립적으로 운영되며, 4년의 임기동안 연방정부의 부처를 독자적으로 운영할 수 있는 권한을 가지게 된다는 점에서 대통령 중심제의 특성을 보이고 있다. 그리고 이처럼 연방정부가 가지고 있는 대통령 중심제적 특성은 연방의회가 중앙정부에 대한 견제장치로서 불신임권한을 가지고 있지 않다는 점에서 더욱 강하게 나타나고 있다.

스위스의 연방정부는 7인의 국무위원으로 구성되며, 각자는 개별적으로 연방의회에 의해 선출이 된다. 이러한 연방정부는 스위스의 헌법이 최초로 발효되었던 1848년부터 ‘7인의 협의체적 위원회(siebenköpfiges Kollegialgremium)’의 형태로 운영되어 왔으며, 각각의 국무위원은 동등한 법적 지위와 정치적 권한을 가지고 있다. 그리고 연방정부의 중요한 정치적 의사결정은 다수결의 원칙에 기초하여 이루어지게 된다. 7명의 국무위원들 가운데 1명이 연방의회에 의해 1년 임기의 연방대통령으로 선출되며, 연방대통령은 국무위원회의 대표자로서의 권한과 동시에 소속 정부부처의 장관으로서 역할을 동시에 수행하게 된다.

스위스의 연방정부는 4년의 주기로 선출이 되며, 이 경우 국무위원은 권력편중의 방지, 상호 견제와 균형의 원리 그리고 사회적 다양성의 반영을 목표로 구성이 된다. 이러한 목표를 달성하기 위한 중요한 기본원칙으로서 첫째, 지역적 안배의 원칙을 우선적으로 언급해 볼 필요가 있다. 구체적으로 한 개의 주에서 2명 이상의 국무위원이 선출될 수 없도록 하여 특정한 거대 주에서 연방정부에 대한 과도한 정치적 영향력의 행사가 미연에 방지될 수 있도록 하고 있다. 하지만 이러한 지역안배의 원칙은 1999년 국민투표를 통해 폐지되었으며, 대신 연방헌법 제175조에서는 국무위원의 선출 시 지역과 언어권의 분포상황을 감안하여야 한다는 규정을 명시해 두고 있다. 둘째, 언어권의 균형적 고려 원칙과 관련하여 스위스 인구의 과반수 이상을 차지하고 있는 독일어계의 정치적 지배력을 제한하기 위하여 2명 이상의 독일계 출신이 연방국무위원이 될 수 없도록 하는 묵시적 규약이 통용되고 있다. 이 이외에도 20세기 초반까지는 국무위원의 선출과정에서 종교적 균형이 지켜질 수 있도록 노력하여야 한다는 규정도 적용된 적이 있다. 셋째, 연방정부의 국무위원을 선출하는 과정에 있어서 가장 중요한 원칙으로서 국무위원 의석의 정당별 배분방식을 설명하여야 할 필요가 있다. 1848년 최초로 연방정부와 연방의회가 구성된 이래 상당한 기간 동안 진보적 성향의 자민당(Freisinnige-Demokratische Partei: FDP)이 양 정치적 기구를 독점적으로 구성을 하였다. 하지만 1874년 이해관계자의 발의에 의한 국민투표제(das fakultative Referendum)가 도입된 이후 다른 정당들도 점차 연방정부의 국무위원을 배출할 수 있게 되었다. 이에 따라 구교의 보수적 성향을 가진 기독교민주국민당(Christlichdemokratische Volkspartei: CVP)에서 1891년 1명의 국무위원을 그리고 1919년 연방의회의 비례대표제 도입 이후 2명의 국무위원을 배출할 수 있게 되었다. 그리고 농업 및 제조업과 시민을 대표하는 스위스국민당(Schweizerische Volkspartei: SVP) 또한 1929년부터 연방의회에 의석을 확보할 수 있게 되었다. 이 이외에도 좌파적 성향의 사회민주당(Sozialdemokratische Partei: SP)도 2차 세계대전의 기간에 연방국무위원을 배출할 수 있게 되었다. 이상과 같은 정치적 발전과정을 배경으로 1959년부터 2003년까지 연방국무위원의 의석 배분이 정당별(FDP, CPV, SP, SVP)로 2 : 2 : 2 : 1의 비율로 결정되어 왔다. 그리고 이와 같은 의석배분은 개별 정당에 대한 국민들의 투표수와 개략적으로 일치하

는 것으로 파악되고 있다. 하지만 1990년대 이후 CVP에 대한 국민들의 지지도 하락과 SVP에 대한 지지도의 상승으로 인하여 마침내 2003년 국민선거에서 스위스국민당(SVP)은 국무위원 의석을 2석으로 확대할 수 있게 되었으나, 반면 기독교민주국민당(CVP)은 종전 자신의 의석 가운데 1석을 잃게 되었다. 하지만 개별 정당들의 정치적 성향별로 유권자들의 지지도를 분류해 보면 전체적으로 스위스의 연방정부나 연방의회에서 중도 우파적 성향의 정당들이 절대적 우위를 차지해 오고 있다.

스위스 연방정부의 국무위원 선출방식과 정당별 구성이 일반정책이나 사회정책에 미치게 된 영향력을 개략적으로 살펴보면 아래와 같이 정리해 볼 수 있다. 먼저 연방정부는 다양한 원외 협상기구들과 각종 전문위원회들을 산하에 두고 정부정책의 내용이나 관련 법률들이 현실적이고 다양한 계층의 이해관계를 균형적으로 반영할 수 있도록 하고 있다. 다음으로 연방정부는 연방의회나 국민들 상호간 이해관계의 상충으로 인하여 법률이 연방의회를 통과하기 어렵다고 판단될 경우 관련 쟁점들을 별도로 시행령에서 구체적으로 명시할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이와 관련한 사회정책의 영역으로는 대표적으로 스위스 기업연금에 있어서 최저이자율의 결정 그리고 의료보험의 급여 종류에 대한 결정 등이 언급될 수 있다. 마지막으로 스위스 연방의회와 연방정부의 구성에 있어서 우파적 성향의 정당들이 높은 비율을 차지해 오고 있다는 사실은 분명 스위스 복지국가의 탄생과 성장과정에 있어서 제약적 요인으로 작용을 해왔던 것으로 판단된다.

2) 연방주의(Föderalismus)

스위스는 유럽에서 역사적 전통이 오래되고 기능적으로 가장 분권화되어 있지만, 제도적으로 매우 복잡한 연방주의를 운영해 오고 있다. 이러한 분권적 전통은 스위스 국가 건립 시부터 다양한 민족출신의 구성원들이 상호 이질적인 종교적·문화적·언어적 배경을 유자 계승하여 살아갈 수 있도록 하고, 동시에 그럼에도 불구하고 동등한 권리와 의무를 가진 스위스인으로서의 정체성을 유지할 수 있도록 하기 위한 정치적 의도에 그 뿌리를 두고 있다. 이러한 목표를 배경으로 스위스 연방주의 국가는 다음과 같은 이중적 특성을 보이고 있다. 첫째로 개별 주는 동일한 자격으로 연

방정부의 정치적·경제적·사회적·문화적 의사결정과정에 영향력을 행사할 수 있는 권한을 가질 수 있도록 하여야 한다. 둘째, 주정부는 일종의 독립적인 분권국가로서 각자 독자적 헌법을 토대로 입법·사법·행정을 행사할 수 있는 권한을 가지고 있다.

스위스의 연방주의를 굳건하게 지탱해 줄 수 있는 제도적 장치의 하나로서 양원제(Zweikammersystem) 형태의 연방의회를 지적할 수 있다. 구체적으로 스위스의 연방의회는 일종의 하원인 국민의회(Nationalrat) 그리고 일종의 상원인 주대표의회(Ständerat)로 이원화되어 있다. 이처럼 양원제 의회가 도입된 주된 배경으로는 스위스가 전통의 국가연합(Staatenstaat)에서 근대적 형태의 연방제국가(Bundesstaat)로 전환하게 됨에 따라 주정부의 자치권이 약화되는 문제점을 보완해 주기 위한 의도를 가지고 있었다.

먼저 국민의회는 스위스 국민을 대표하는 기구로서 200인의 국회의원으로 구성이 된다. 국회의원 의석은 국민들의 수에 따라 주별로 배분이 되며, 어떠한 경우에도 모든 주들에게 최소한 1석 이상이 돌아갈 수 있도록 하여야 한다. 그리고 1919년 이후부터 국민의회는 ‘비례대표제 선거의 원칙(Prinzip der Verhältnisswahl)’에 입각하여 정당별로 유권자들의 지지도에 따라 정확히 의석배분이 이루어지고 있다.

다음으로 주대표의회는 개별 주의 정치적 욕구를 대변하기 위한 정치적 기구로서 46명의 의원으로 구성이 된다. 이 경우 의석의 배분은 주별로 20개의 일반 주는 각 2개의 의석 그리고 나머지 6개의 소규모 주(Halbkanton)는 1개의 의석으로 이루어지게 된다. 국민의회와 비교하여 주대표의회 역시 국민의 직접선거를 통해 선출이 된다. 이에 따라 주대표의회의 핵심적 기능은 주정부의 이해가 아니라, 주민인 국민의 욕구를 대변하는 역할을 담당하고 있다.

국민의회와 주대표의회에 있어서 정당별 구성은 각각 현저한 차이를 보이고 있다. 구체적으로 먼저 주대표의회의 경우 중도우파의 보수적 정당들이 절대적 다수를 차지하고 있는 반면, 좌파적 성향의 사민당은 현저하게 낮은 의석수를 기록하고 있다. 이와 같이 정당의 정치성향별 의석분포의 불균형 현상은 다수결의 원칙에 입각한 선거제도를 채택하고 동시에 정당간 정치적·정략적 연합을 허용하고 있는 개별 주들에 있어서 우파 정당이 절대적으로 우세하기 때문인 것으로 파악되고 있다. 다음으로 주대표의회의 경우와는 달리 비례대표제를 적용하고 있는 국민의회는 좌파정당

인 사민당이 의석배분에 있어서 상대적 우위를 차지하고 있다. 이에 따라 국민의회는 특히 사회정책의 영역에 있어서 활발한 활동과 정치적 성과를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 이상을 종합해 보면 스위스에 있어서 양원은 개별 주정부의 이해를 연방정부의 정책에 반영하기 위한 목적을 가지고 있다는 공통점에도 불구하고, 각각의 정치성향별 정당 의석 배분의 차이로 인하여 서로의 정치적 의사결정의 방향이나 내용이 현저한 차이를 보이고 있다.

스위스는 국민의회와 주대표의회가 상호 견제와 균형의 관계를 유지하고 있는 강력한 양원주의를 채택하고 있다. 일반적으로 법률이 통과될 수 있기 위해서는 국민의회와 주대표의회가 법안 심의와 내용을 동일하게 수용을 하여야만 한다. 하지만 만약 법안 심의의 과정에서 양원이 서로 다른 의견을 제시하게 될 경우 ‘이견조정절차’에 들어가게 된다. 그럼에도 불구하고 이러한 이견조정절차가 3차례에 걸쳐서도 해결이 되지 못하게 되었을 경우 13인으로 구성된 ‘통일위원회(Einigungskonferenz)’가 결성되며, 양원은 여기서 제시된 조정안을 수용하여야만 한다.

3) 직접민주주의(Direktdemokratie)

스위스는 세계에서 가장 포괄적이고 광범위한 직접민주주의를 실시하고 있는 국가로 알려지고 있다. 그리고 이와 같은 직접민주주의는 국민들이 중요한 정치적 사안에 대한 찬반의사를 표명할 수 있을 뿐만 아니라, 동시에 정치적 의사결정의 과정에 직접적 또는 간접적 영향력을 행사할 수 있는 권한을 가지게 된다는 점에서 그 의미가 있다. 스위스 연방의 차원에서 이루어지고 있는 국민투표는 다음의 세 가지로 구분하여 살펴볼 수 있다.

먼저 의무적 국민투표(das obligatorisches Referendum)는 연방의회의 발의에 의한 헌법의 개정사안을 대상으로 이루어지게 된다. 그리고 이러한 헌법 개정사안이 절차적으로 수용될 수 있기 위해서는 각각 국민투표에 의한 과반수(Volksmehr) 그리고 연방 주들의 과반수(Ständemehr) 이상의 찬성을 동시에 획득(Doppelmehr)할 수 있어야만 한다. 스위스의 헌법 제3조에 의하면 연방정부의 역할은 헌법에서 명시

적으로 정해진 범위로 제한을 받게 된다. 따라서 만약 연방정부가 복지국가의 건설이나 확충 등과 같은 새로운 국가적 과제를 수행하고자 할 경우 그 사항은 반드시 연방헌법에 명기되어야 하며, 이를 위하여 헌법 개정을 위한 국민투표가 필요로 하게 된다. 1848년 스위스 연방국가의 탄생 이후 상당한 기간 동안 연방정부의 행정적 권한은 매우 제한적인 범위에서만 수행되어 왔다. 이러한 의미에서 이후 수차례에 걸쳐 실시된 의무적 국민투표는 연방정부의 역할범위를 확장하고 동시에 연방정부와 주정부의 권한 재조정을 위한 정치적 노력의 일환으로 파악해 볼 수 있다.

다음으로 ‘이해당사자의 발의에 의한 국민투표(das fakultative Referendum)’는 법률의 제정 또는 개정 그리고 연방의회의 의결사안에 대응하여 이해당사자들이 자신들의 정치적 의사를 반영할 수 있도록 하기 위한 목적으로 1874년부터 도입되었다. 이러한 일환으로서 국민투표가 이루어질 수 있기 위해서는 100일 이내에 50,000명의 서명이 요구되며, 이 경우 의무적 국민투표에서와는 달리 국민만을 대상으로 하는 투표에서 과반수 이상(Volksmehr)을 확보하면 그 법적 효력이 발생하게 된다. 하지만 이해당사자의 발의에 의한 국민투표는 각종 이해관계의 상충이나 대립으로 인하여 종종 법률의 제정이나 개혁이 혁신적인 방향으로 이루어질 수 없도록 하는 방해의 수단(Vetoinstrument)으로 활용이 되어 왔다.

마지막으로 ‘국민발의제(Volksinitiative)’는 국민들이 연방헌법의 일부에 대한 개정을 목표로 국민투표의 실시를 요구할 수 있는 정치적 전달통로를 마련해 주기 위하여 1891년 최초로 도입되었다. 이러한 목표에 따라 실제 국민투표가 이루어지기 위해서는 18개월 이내에 100,000명의 서명이 요구된다. 그리고 이에 따라 헌법의 개정안이 법률적 효력을 갖추기 위해서는 국민투표의 과반수 이상과 연방 주들의 과반수 이상이 각각 찬성을 하여야 한다. 하지만 국민발의제의 성공률은 대략 10% 내외로 매우 제한적인 것으로 알려지고 있다.

이상에서 스위스의 직접민주주의제도가 복지국가의 형성과 발전에 미치게 된 영향력을 개략적으로 살펴보면 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.³⁹⁾

첫째, 스위스에 있어서 직접민주주의제도와 복잡한 정치체제는 복지국가의 형성과

39) 아래의 내용은 Wagschal und Obinger(2000), Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik을 참조하여 정리한 것임.

발전과정에 매우 제약적인 요인으로 작용을 하였다는 점이다. 그 주된 요인으로서 먼저 복지국가의 형성 초기 대다수 사회정책의 분야들에 대한 입법 권한이 개별 주들에게 존재하여 이를 연방정부로 이관(Kompetenztransfer)하기 위해서는 사전적으로 ‘의무적 국민투표’를 통한 헌법의 개정이 요구되었기 때문이다. 그리고 국민투표에서 국민들의 과반수와 전체 연방 주들의 과반수 이상을 확보하게 될 경우 연방정부는 입법 권한에 기초하여 관련 사회정책 법안을 제정하게 되고, 이를 다시 연방의회에 부의하여 상·하원을 통과하게 될 경우에만 비로소 법적 효력이 발생하게 되는 이중적 법률절차(Zweiphasengesetzgebung)를 거쳐야만 한다. 이 이외에도 사회정책의 입법과 관련하여 각종 이해당사자들의 ‘국민투표 발의의 위협(Referendumsdrohung)’ 그리고 연방정부와 주정부 상호간 이해의 조정절차 등은 스위스 복지국가의 생성과 발전을 지체하게 하는 또 다른 요인으로 작용을 하게 되었다는 점이다.

둘째, ‘이해당사자의 발의에 의한 국민투표’는 시대적으로 매우 중요한 사회정책 관련 법안들의 도입이나 제도적 개혁에 반대하는 세력들(주로 경영자단체나 노동조합 등)에게 정치적 영향력을 행사할 수 있는 통로로 작용을 하게 되었다는 점이다. 그리고 직접민주주의의 제도적 체계 하에서 이러한 이해집단의 정치적 영향력은 한편으로는 스위스가 유럽의 다른 일반 국가들과는 달리 ‘후발적 복지국가의 특성(der wohlfahrtsstaatliche Nachzüglerstatus)’을 보이게 하였을 뿐만 아니라, 동시에 사회복지 재원의 동원능력을 제약하여 복지국가의 발전이 지체되는 결과를 초래하게 되었다(Bandelow, 2004).

셋째, 사회정책의 도입과 발전에 있어서 지체성에도 불구하고 스위스의 복지국가는 개략적으로 1970년대에 접어들면서 외형적 틀을 완성할 수 있게 되었다. 이에 따라 중요한 사회정책과 관련한 입법권한의 대부분은 이미 연방정부로 이관되었으며, 그 결과 헌법의 개정을 목표로 하는 ‘의무적 국민투표’는 더 이상 복지국가의 발전에 있어서 정치적으로 중요한 효력을 행사할 수 없게 되었다. 하지만 반대로 ‘이해당사자의 발의에 의한 국민투표’는 그 특성상 현상 유지를 지지하는 경향을 보이고 있으므로, 1970년대 이후 나타난 범세계적인 현상으로서 신자유주의적 사상에 기초를 둔 복지국가의 구조개혁 과정에서 오히려 복지지출의 삭감에 반대하는 방향

으로 영향력을 행사하였던 것으로 나타났다. 그리고 끝으로 ‘국민발의제’는 주로 좌파성향의 정치집단이나 시민단체에서 제기하는 국민투표로서 통상적으로 복지국가의 성장과 확충에 기여를 하고 있는 것으로 파악되고 있다(Moser, 2008a).

2. 스위스 복지국가체제의 형성과 발전

가. 스위스 복지국가의 형성과 발전 과정

스위스의 복지국가체제는 19세기 후반 본격적으로 진행된 산업화 이후 100년여에 걸친 사회개혁의 결과로서 오늘날과 같은 제도적 틀을 갖추 수 있게 되었다. 그러나 개별 사회복지제도의 형성과 개혁대안들은 특정한 기본원칙이나 이데올로기를 토대로 일관성 있게 이루어지지 않았기 때문에 스위스의 전체 복지국가체제는 역사적 발전과정을 통해서만 올바르게 파악을 할 수 있다(Steiner, 1999; Becker, 2003). 그 주된 이유로서 앞서 살펴본 바와 같이 스위스는 다민족으로 구성된 연방국가로서 다양하고 포괄적인 직접민주주의를 구현하고 있고, 입법·사법·행정의 제반적 차원에서 개별 주(Kanton)에게 철저한 독립성을 보장하는 독특한 정치시스템을 운영해 오고 있다는 점이다.⁴⁰⁾ 그리고 직접민주주의의 정치적 절차와 분권적 연방주의의 전통으로 인하여 스위스의 경우 전 국민을 대상으로 하는 중앙집권적인 복지국가의 탄생이 지체되었을 뿐만 아니라, 대다수 주요 사회보장제도들의 경우 입법 과정에서 최소한 1번 이상은 국민투표에서 부결이 되었던 경험을 가지고 있는 것으로 알려지고 있다(Bollier, 2003). 이와 같은 정치·사회적 시스템의 결과로서 스위스 복지국가의 형성 및 발전과 관련한 제반의 입법은 오랜 기간에 걸쳐 사회의 다양한 이해계층간 정치적 타협을 통해서 이루어지게 되는 특성을 보여 왔다.

스위스에 있어서 최초의 근대적 사회보장 입법은 1874년 헌법 개정에 따라 노동자의 근로조건과 작업환경에 대한 관할권이 주정부에서 연방정부로 이관되었고, 이에 기초하여 1877년 『연방공장법(Eidgenössisches Fabrikgesetz)』이 제정됨에 따

40) 이러한 개별 주의 독립성은 최우선의 원칙으로 지켜지고 있음. 이에 따라 주민의 일상과 안정을 위해 요구되는 영역인 교육, 보건, 치안, 사법적 절차 및 행정 등은 여전히 주정부의 관할 하에 두고 있음.

라 실현될 수 있게 되었다. 이러한 공장법의 도입은 당시 서구 선진국들 가운데 매우 획기적인 사안으로서 그 핵심적 내용을 살펴보면 ①산업안전 및 보건에 대한 사용주의 책임과 작업장에 대한 실사를 위한 근로감독관제도의 도입 ②산재사고에 대한 사용주의 무과실책임주의 ③14세 미만 아동의 노동금지 ④1일 11시간 근무와 주 6일 근로제도의 적용 등이 지적될 수 있다.

스위스에 있어서 노후소득보장제도의 기원은 산업화의 과정에서 기업 또는 동업조합의 차원에서 실시되었던 노령금고(Alterskasse)에서 찾아볼 수 있다. 그러나 이러한 형태의 노후소득보장제도는 급여의 내용이나 수준이 미흡하였을 뿐만 아니라, 자율적 제도운영의 원리로 인하여 많은 수의 국민들이 제도의 보호망으로부터 제외되는 기능적 한계를 가지고 있었다. 따라서 전체 국민을 포괄하는 강제적 공적연금제도의 도입에 대한 필요성이 이미 1900년대 초반부터 광범위하게 인식되기 시작하였다. 마침내 연방정부는 1925년 헌법의 개정을 통하여 관련 법률안을 제정하여 1931년 연방의회에 상정을 하였으나 이해관계의 대립으로 인하여 부결이 되었다. 이후 연방정부는 수차례에 걸친 입법 시도 끝에 노령과 부양자의 사망(유족)이라는 사회적 위험만을 보호의 대상으로 하는 『국민연금법(Gesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung: AHV-Gesetz)』을 입안하여 1947년 비로소 연방의회를 통과할 수 있게 되었다. 이에 따라 스위스의 국민연금제도는 서구의 다른 국가들에 비해 반세기 가량 늦은 1948년 최초로 효력을 발휘할 수 있게 되었다.

제2차 세계대전 이후 장기간 동안 지속되었던 대내외적 경제호황에 힘입어 스위스는 각종의 사회보장제도들을 속속 도입하기 시작하였다. 이에 따라 1953년에는 군복무 또는 공익근로 등으로 인해 상실된 임금을 별도로 보상하기 위한 목적으로 「대체급여제도(Erwerbsersatzordnung)」가 도입되었으며, 동 제도는 보험료 수입을 주된 운영재원으로 하고 있다. 이후 1960년에는 「장애연금제도(Invalidenversicherung)」의 도입이 이루어지게 되었으며, 이는 연금급여의 산정방식이나 보험료의 부과체계 등 제반의 측면에서 앞서 도입된 국민연금과 유사한 제도체계를 유지하고 있다. 그리고 1966년 『보충급여제도에 관한 연방법(Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen)』이 제정되었으며, 동 제도는 국민연금 또는 장애연금의 급여수준이 일정한 최저소득을 미달하게 될 경우 그 부족분을 보충해 주는

기능을 하게 된다. 여기서 보험방식의 국민연금제도와 장애연금제도 그리고 부조방식의 보충급여제도는 공히 1층의 소득보장제도로써 기능을 하게 되며, 각자는 상호 유기적인 연계를 통하여 모든 국민들에 대한 노후의 기초소득보장(Existenzsicherung)을 주된 목적으로 하고 있다.

스위스에 있어서 의료보험제도와 산재보험제도 도입의 역사적 과정을 살펴보면 1880년대 독일의 비스마르크 3대 사회보험 입법에 자극을 받아 스위스 연방정부는 1890년 국민투표를 통해 입법 권한을 확보하였으나, 원내외 논의의 과정에서 이해 집단 상호간 첨예한 대립으로 인하여 수차례의 입법 시도가 무산되었다. 하지만 마침내 1912년 『의료보험 및 산재보험에 관한 연방법(Bundesgesetz über Kranken- und Unfallversicherung)』이 연방의회를 통과할 수 있게 되었으며, 그리고 동 법률에 근거하여 각각의 제도는 1914년 그리고 1918년에 시행이 되었다.

먼저 스위스의 의료보험제도는 도입 초기 다양한 질병금고와 민영보험이 경쟁적으로 제도 운영을 담당하는 다보험자 방식을 채택하였으며, 개인은 자율적 판단에 따라 제도의 가입 여부와 보험자를 선택할 수 있는 권한을 가지고 있었다. 이 경우 관련 법률은 주로 민영보험을 대상으로 최저급여(Mindestleistungen)의 내용과 수준, 연방정부로부터 재정보조를 받을 수 있는 민영의료보험의 적격요건 그리고 보조금의 산정방법 등을 명시해 두었다. 그리고 스위스 의료보험제도의 특징으로서 보험료는 ①개인별 소득수준에 상관없이 가입 당시의 연령 그리고 성별에 따라 차등적으로 적용되는 인두적 보험료(Kopfprämie)의 형태로 부과되며, ②별도로 사용자 부담 없이 전액 당사자 본인이 부담하여야 하며, ③피부양자에 대한 보험적용의 규정을 두지 않아 개인별로 보험료를 납부하여야 하며, 나아가 ④보험급여의 청구 시 본인 부담률이 매우 높게 적용되었던 것으로 알려지고 있다. 이상에서 살펴본 바와 같이 공적의료보험제도로써의 역할 제한성에 대한 사회적 비판에 대처하여 스위스 연방정부는 1994년 관련 법률을 근본적으로 개정하여 1996년부터 모든 국민이 의무적으로 의료보험제도에 가입을 하도록 하고 동시에 제도의 사회정책적 기능을 강화하였다.

다음으로 스위스의 산재보험제도는 의료보험제도의 경우와는 달리 스위스산재보험관리공단(SUVA)에 의한 독점보험자의 형태로 운영되었다. 도입 당시인 1918년

제도의 적용은 재해발생의 위험이 특히 높은 일부 직종의 사업장으로 제한을 하였으나, 이후 적용사업장을 지속적으로 확대해 왔다. 하지만 제도의 시행 역사가 65년을 경과하는 1983년에까지 와서도 여전히 전체 사업장의 2/3 그리고 전체 근로자의 1/3이 산재보험의 적용에서 배제되는 문제를 보이고 있었다(Bollier, 2003). 이에 따라 연방정부는 1984년 『산재보험에 관한 연방법(Bundesgesetz über Unfallversicherung)』을 제정하여 제도의 획기적 전환을 가져오게 되었다. 이는 종전 법률과 비교해 볼 때 다음과 같은 차별성을 보여주고 있다. 첫째, 종전 의료보험과 산재보험을 동시에 관할하던 법률을 분리하여 각자 상호 독립적인 법체계를 유지할 수 있게 되었다는 점이다. 이에 따라 상호 이질적인 사회적 위험(구체적으로 질병과 산업재해)의 별도 관리가 가능하게 되어 급여의 내용과 수준에 있어서 특성화와 전문화를 도모할 수 있는 제도적 기반이 마련되게 되었다. 둘째, 적용대상의 획기적인 확대가 이루어져 이제부터는 스위스에 소재하고 있는 모든 사업장과 종사 근로자는 직종이나 종사상의 지위에 상관없이 제도에 의무적으로 가입하게 되었다는 점이다. 셋째, 산재보험사업에 대한 SUVA의 독점적 권한을 제한하고 대신 경쟁의 원리를 적용하게 됨에 따라 민영보험과 공공단체도 관련 사업에 참여할 수 있는 권한을 가지게 되었다는 점이다. 넷째, 제도의 업무 영역이 대폭적으로 확대되어 개별 산재보험자들은 기존의 산재보험 사업뿐만 아니라 통근재해와 기타 일반재해(일례로 여가재해 등)에 대해서도 제도적 보호를 제공해 줄 수 있는 법적 기반을 갖추게 되었다는 점이다.

스위스의 실업보험제도는 1952년 최초로 도입되었으며, 다음의 몇 가지의 측면에서 의료보험제도와 유사한 특성을 보이고 있다. 첫째, 도입 초기 제도의 가입은 개인의 자유의사에 일임을 하였으며, 이 경우 개인은 다양한 실업보험자들(민영보험, 노사 동수로 운영되는 실업금고 그리고 공적고용보험) 가운데 임의로 선택을 할 수 있는 권한을 가지게 되었다. 둘째, 운영재원은 원칙적으로 가입자 본인이 부담하는 보험료로 충당되었으며, 국가는 일정수준의 재정보조를 할 수 있는 규정을 적용하였다. 셋째, 스위스 실업보험제도의 가입율은 한편으로는 임의가입 규정의 운영, 다른 한편으로는 1930년대 이후 지속적으로 낮은 실업률의 유지로 인하여 매우 낮은 수준에 머물러 왔다는 점이다.

끝으로 스위스의 가족정책은 복지국가의 발전과정에서 마치 의붓자식처럼 매우 미발달된 상태로 머물러 왔다(Moser, 2008a). 그 주요 배경으로서 연방헌법에서 가족정책과 관련하여 연방정부에게 부여하고 있는 권한은 농민과 광부에 대한 가족수당제도(Familienzulagen) 등 매우 제한된 영역으로만 국한되어 있으며, 그 이외 대다수의 가족정책들은 전통적으로 주정부의 권한사항으로 유지되어 왔기 때문이다. 이러한 문제에 대처하여 1970대 중반까지 연방정부는 수 차례에 걸쳐 전국적으로 동일한 효력을 갖는 가족수당제도와 모성보험제도(Mutterschaftsversicherung)를 도입하고자 하였으나, 국민투표와 의회 표결의 과정에서 번번히 좌절되었다. 이에 따라 오늘날 스위스의 모성보호제도는 통일성 없이 다양한 법률로 분산되어 관리되어 오고 있으며, 그로 인한 부정적 결과로서 주요 정책 사안별로 법률 적용의 상이성과 행정절차의 복잡성 그리고 지역별·직역별 모성급여 수준의 편차 등으로 인한 형평성 문제가 발생하고 있다.

나. 스위스 복지국가의 주요 특징: 3층 보장의 원리

스위스 복지국가의 핵심적 특징의 하나로서 소위 ‘3층 보장의 원리(Drei-Säulen-Prinzip)’가 언급될 수 있다. 이러한 사회보장의 원리는 1972년 국민투표와 연방의회의 표결을 통하여 연방정부의 권한사항으로 확정이 됨에 따라 그 근거규정이 연방헌법 제 111조 - 113조에 명시될 수 있게 되었다(Camir, 1989). 헌법 개정 당시 이와 관련한 연방정부의 본래 의도는 노령·부양자의 사망·장애의 사회적 위험에 대처한 사회보장의 책임을 3층 보장의 원리에 기초하여 국가 - 기업 - 개인 상호간 합리적 역할분담을 도모하기 위한 목적으로 추진되었다. 그리고 그 일환으로서 『기업연금법(Bundesgesetz für die berufliche Vorsorge)』이 오랜 논의를 거쳐 마침내 1985년에 발효를 할 수 있게 되었다. 이러한 2층의 노후소득보장제도(zweite Säule)는 원칙적으로 모든 근로자를 강제적 가입 대상으로 하며, 오늘날 전체 근로계층의 대략 85%가 가입을 하고 있는 것으로 파악되고 있다. 다음으로 3층의 노후소득보장제도(dritte Säule)는 별도의 입법이 없이 주로 조세감면이나 보조금 지원 등과 같은 정책수단을 토대로 하여 자율적으로 운영되고 있다. 예를 들어

가령 개인이 자신의 노후생활을 위하여 저축이나 보험가입 또는 주택을 구입하게 될 경우 국가가 각종의 세제지원이나 보조금을 지급할 수 있도록 하고 있다. 아래의 <표 10-3>은 주요 국가별로 65세 이상 노인가구의 가구소득원을 3층의 원리에 따라 구분하여 보여주고 있다. 이에 따르면 노인들의 가구소득 가운데 1층의 공적연금 이 차지하는 비중이 가장 높은 국가는 독일로서 전체 노후소득의 85%를 기록하고 있는 반면, 그 비중이 가장 낮은 나라는 스위스로서 전체의 42%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이러한 사실에서 미루어 볼 때 스위스의 경우 노후소득보장에 대한 개별 층들의 기여도가 다른 국가들에 비해 비교적 고르게 분포되어 있다는 점이 특히 주목할 만한 특징으로 지적될 수 있다. 그리고 이러한 현상은 향후 고령화 사회를 대비하여 특별한 1개의 층(pillar)이 노후소득보장의 주도적인 역할을 하게 될 경우 발생할 수 있는 부작용을 방지하고, 개별 층들이 서로의 장점과 단점을 보완해 줄 수 있는 효율적인 제도적 장치로서 평가를 받고 있다. 따라서 World Bank는 자신의 1994년 보고서에서 향후 저출산·고령화 사회에 대비하여 스위스의 3층 보장 원리에 기초한 노후소득보장체계를 가장 모범적인 운영사례로 언급하고, 회원국가들 에게 이에 기초한 제도개혁을 권고한 바 있다.

<표 10-3> 주요 선진국 65세 이상 노인부부가구의 가구소득 구성비율

(단위: %)

| | 독일 | 네덜란드 | 스위스 | 영국 | 미국 |
|-------|----|------|-----|----|-----|
| 1층 보장 | 85 | 50 | 42 | 65 | 45 |
| 2층 보장 | 5 | 40 | 32 | 25 | 13 |
| 3층 보장 | 10 | 10 | 26 | 10 | 42) |

주: 1) 이중 25%는 근로소득이 차지하는 비중임.

자료: Deutsches Institut für Altersvorsorge, Gesetzliche Alterssicherung: Reformerfahrung im Ausland - Ein Systematischer Vergleich aus sechs Ländern, 1999.

이상에서 살펴본 ‘3층 보장의 원리’에 기초하여 개별 층들이 추구하고 있는 주요 목표와 운영원리를 정리해 보면 아래의 <표 10-4>와 같다.

첫째, 1층의 노후소득보장 기능을 담당하고 있는 국민연금제도의 경우 제도의 적용은 보편성의 원리(Universalitätsprinzip)를 기반으로 하여 이루어지고 있다. 구체적으로 국민연금제도의 적용대상은 스위스에 거주하고 있는 18세 이상의 전체 국민

그리고 외국인이 된다. 이러한 소위 ‘거주의 원칙(Wohnsitzprinzip)’에 따라 근로자, 자영업자 등 모든 경제활동계층은 물론 학생, 군인, 전업주부 등 비경제활동인구 또한 제도에 강제적으로 가입하여야 한다.

둘째, 국민의 노후소득보장을 목적으로 3개의 층들은 상이한 운영원리를 토대로 서로 독자적인 정책목표를 추구하게 된다. 구체적으로 먼저 국민연금제도는 모든 국민들에 대한 기초소득보장을 목표로 부과방식으로 운영되고 있다. 다음으로 기업연금은 임금근로자들을 대상으로 그들이 종전 누려왔던 생활수준의 일정부분을 노후에도 보장할 수 있도록 하고, 적립방식으로 운영이 된다. 마지막으로 개인연금은 개인의 자율적 의사결정에 따라 운영되도록 하고, 국민연금과 기업연금을 보충함으로써 노후생활의 안정이 충분한 수준으로 보장될 수 있도록 하는 것을 목표로 하고 있다. 그리고 이를 위한 운영재원은 적립방식으로 관리된다. 노후소득보장에 대한 개별 층들 상호간의 역할분담과는 별도로 각각의 층들은 안정된 노후생활보장을 목표로 기능적으로 긴밀하게 연계되어 운영되고 있다. 특히 2층과 3층의 제도들은 보험료 부과기준 소득이나 급여의 산정방식 등의 측면에서 1층의 국민연금제도의 규정들을 상당부분 원용하여 적용해 오고 있다(Steiner, 1999). 여기서 후자와 같은 방안은 국민들이 전체 3층 보장의 차원에서 자신의 노후설계를 용이하게 할 수 있도록 하는 장점을 가지고 있다.

셋째, 모든 국민이 어떠한 경우에도 기초적인 수준의 노후소득을 확보할 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하고 있다는 점이다. 이러한 기초소득보장의 보편성은 국민연금제도와 보충급여제도 상호간 기능적 연계를 토대로 하여 유지되고 있다. 일반적으로 국민연금제도의 기초소득보장은 완전한 가입경력을 전제로 하여 제공되므로, 종종 불완전 취업계층의 경우 노후빈곤의 문제에 직면하게 될 위험이 높다. 이에 따라 보충급여제도는 노령이나 장애의 사회적 위험만을 대상으로 연금급여의 수준이 최저소득에 못 미치게 될 경우 그 부족분을 보충해 주는 역할을 하게 된다. 나아가 국민연금제도는 연금수급자가 노령·장애·질병 등의 사유로 타인의 수발을 필요로 하게 될 경우 그 비용을 보전해 줄 수 있도록 하기 위한 목적으로 일종의 수발급여인 ‘무의탁자보상급여(Hilfslosenentschädigungen)’를 운영하고 있다. 그리고 이러한 급여는 개인의 소득수준과는 상관없이 요수발의 등급별로 차등화하여 지급된다.

〈표 10-4〉 3층 보장원리에 입각한 스위스 노후소득보장체계의 주요 목표와 특징

| | 1층의 제도 | 2층의 제도 | 3층의 제도 |
|--------|----------------------------|---|------------------------------|
| 목표 | 기초소득보장 | 1층의 제도와 함께 개인별로 종전생활수준의 일정부분 보장 | 1층, 2층의 제도와 함께 개인의 종전생활수준 보장 |
| 적용대상 | 거주의 원리에 입각하여 전체 스위스 거주주민 | · 당연적용: 스위스 소재 사업장에서 임금을 목적으로 근로활동에 종사하는 사람 · 임의적용: 자영업자 | 전국민, 하지만 주로 고소득계층이 대상 |
| 관리운영주체 | 국가 | 기업 | 개인 |
| 관련 제도 | 국민연금제도, 장애연금제도 | 기업연금제도(BVG) | 민영보험이나 개인저축 |
| 재정관리방식 | 부과방식 | 적립방식 | 적립방식 |
| 운영재원 | · 가입자와 사용자의 보험료 · 정부보조금 | · 근로자와 사용자의 보험료 · 기금운용수입 | · 개인의 보험료 · 이자수입 |

자료: Bollier, G.(2003), Leitfaden schweizerische Sozialversicherung.

제2절 스위스 복지국가의 제도적 구성체계

1. 스위스 복지국가의 제도적 체계

Esping-Andersen(1990)의 세 가지 복지국가 모형을 기준으로 볼 때 스위스는 한편으로는 유럽 대륙권 국가들의 ‘보수주의적 복지국가 모형(conservative welfare state model: 흔히 Bismarck model)’에서 보이고 있는 특징, 그리고 다른 한편으로는 영미권 국가들의 ‘자유주의적 복지국가 모형(liberal welfare state model: 흔히 Beveridge model)’의 특징을 동시에 가지고 있는 소위 ‘복합적 복지국가(hybrid welfare state 또는 liberal conservative welfare state)’로 평가를 받고 있다(Bonoli and Kato, 2004; Opielka, 2000). 여기서 전자의 관련한 대표적인 특징으로서 스위스는 사회적 위험별로 구분되고 동시에 직역별·직종별·지역별로 분산된 제도적 체계(조합주의적 복지국가 체계)를 운영해 오고 있다. 이와는 별도로 후자와 관련한 특징으로서 스위스는 ‘보편성의 원칙’에 입각하여 전체 국민을 적용대상으로 하는 국민연금제도와 장애연금제도를 운영해 오고 있으며, 특히 장애연금제도의 경우 장애의 발생 원인에 상관없이 장애 상태 그 자체를 보호대상으로 하는 소위 ‘결과주의

의 원칙(Finalprinzip)'이 적용되고 있다는 점에서 자유주의적 복지국가 모형의 성격을 보이고 있다. 뿐만 아니라 스위스의 복지국가 운영에 있어서 시장이 상대적으로 중요한 역할을 하고 있으며⁴¹⁾, 동시에 노동시장 영역에 대한 정부의 규제나 간섭이 비교적 낮은 자유주의적 속성을 보여주고 있다.

스위스의 사회보장체계를 범주별로 구분하여 정리해 보면 ①노령·유족 장애의 사회적 위험에 대한 3층의 사회보장제도 그리고 별도로 부조의 원리를 바탕으로 운영되는 보충급여제도 ②의료보험제도와 산재보험제도 ③군복무나 모성으로 인한 소득 단절의 문제에 대처한 대체급여제도 ④실업보험제도 ⑤가족수당제도 그리고 ⑥사회 부조제도로 구분해 볼 수 있다.

개별 사회보장제도의 운영재원은 제도별 특성에 따라 ①노사가 절반씩 부담하는 보험료 ②자영업자나 비경제활동인구의 보험료 ③의료보험의 경우에서처럼 인두적 정액보험료 ④정부보조금 등으로 충당된다. 아래의 <표 10-5>는 스위스 사회보장제도별로 재정조달방식을 개략적으로 보여주고 있다.

<표 10-5> 스위스 사회보장제도별 재정조달방식

| 사회보장제도 | 노사 공동부담 보험료 | 자영업자의 보험료 | 비소득활동계 층의 보험료 | 인두적 정액보험료 | 정부보조금 |
|--------------------|----------------|--------------|------------------|--------------|-------|
| 국민연금제도(노령과 유족) | ● | ● | ● | | ● |
| 장애보험제도 | ● | ● | ● | | ● |
| 기업연금제도 | ● | ●2) | | ● | |
| 의료보험제도 | | | | ● | ● |
| 산재보험제도 | ● | ●2) | | | |
| 실업보험제도 | ● | ● | | | |
| 가족수당제도 | ●1) | ●1) | ●1) | | ● |
| 사회부조제도 | | | | | ● |

주: 1) 개별 주의 법률에 따라 차등적으로 운영

2) 자영업자의 경우 기업연금이나 산재보험에 임의로 가입을 할 수 있음.

자료: AVH + IV(2010), Soziale Sicherheit in der Schweiz

41) 스위스의 복지국가체계 가운데 시장의 원리가 상대적으로 높게 적용되고 있는 영역으로는 노령, 질병, 산업재해, 실업 등과 같은 사회적 위험에 대한 사회보장제도들이 언급될 수 있음.

2. 개별 사회복지제도들의 구성체계

가. 국민연금제도

1) 국민연금의 적용

스위스의 국민연금제도는 노령이나 부양자의 사망에 따른 소득의 단절문제에 대처하여 별도의 대체소득인 연금급여를 제공하기 위한 목적으로 운영되는 제도이다. 이러한 국민연금제도의 적용은 보편성의 원칙에 입각하여 이루어지고 있다. 구체적으로 제도가입의 의무는 ‘거주의 원칙’에 따라 스위스에 거주를 하는 모든 사람 그리고 ‘작업장 소재지의 원칙’에 따라 국내의 사업장에서 종사하는 모든 근로자에게 대하여 적용된다. 그리고 스위스 국민으로서 해외파견근로자의 경우 종사상의 신분 에 따라 연방정부나 주정부의 공무원 그리고 관할기구의 종사자에 대해서는 의무가입이 적용되는 반면, 민간근로자에 대해서는 사용자와의 협의를 통하여 당원가입의 여부를 결정할 수 있도록 하고 있다. 이외에도 재외국민에 대해서는 전적으로 본인의 판단에 따라 임의가입이 허용된다. 그리고 외국인근로자로서 국내에 3개월 이상 체류하게 될 경우 국민연금제도의 의무가입이 적용된다.

2) 국민연금의 재정

스위스의 국민연금제도는 세대간 계약을 바탕으로 하는 부과방식으로 운영이 되며, 재원은 보험료, 정부보조금 그리고 연금조정기금의 운용수익금 등으로 충당되고 있다. 국민연금 보험료 부과체계의 특징을 살펴보면 모든 가입자는 경제활동 여부 또는 종사상의 지위 등에 상관없이 보험료를 납부하여야 하는 의무를 가지게 된다. 그리고 보험료는 별도의 소득상한선이 없이 개인별로 전체 소득을 대상으로 부과된다.

국민연금 보험료의 납부의무는 모든 국민에게 공통적으로 적용되지만, 실제적으로 보험료의 납부연령 그리고 보험료의 산정방식과 그 수준은 근로자, 자영업자 그리고 비경제활동인구로 구분하여 달리 적용되고 있다.

먼저 근로자의 경우 국민연금 보험료의 납부의무는 원칙적으로 만 17세에 도달하는 시점을 기준으로 그 이듬해의 1월 1일부터 정규노령연금의 수급자격이 주어지는 연령까지 적용이 된다. 2009년 현재 국민연금 보험료는 근로자의 경우 노사가 각각 절반씩 총 8.4%를 부담하고 있다.

다음으로 자영업자에 대한 보험료의 납부의무는 근로자의 경우와 동일한 규정을 적용받게 되나, 보험료의 수준은 근로자에 비해 다소 낮게 책정되고 있다. 구체적으로 자영업자가 부담하여야 하는 국민연금 보험료는 원칙적으로 7.8%이나, 소득이 일정수준 이하일 경우 소득수준에 따라 등급별로 차등화된 보험료가 부과된다. 이에 따라 연간소득이 54,800 sFr.인 영세자영업자에 대해서는 국민연금 보험료의 감면 혜택이 주어지게 되며, 최고 4.2%의 수준까지 인하되어 적용된다. 일반적으로 자영업자에 대한 소득파악과 보험료의 부과방식은 매년도 초 연방국세청의 자료를 토대로 한 추정소득에 근거하여 이루어지게 되며, 향후 소득세가 확정되는 시기에 가서 그 차액을 정산하는 방식을 채택하고 있다.

마지막으로 비경제활동인구에 대한 국민연금 보험료의 납부의무는 20세에 도달하는 시점을 기준으로 그 이듬해 1월 1일부터 효력이 발생하게 된다. 이들의 경우 보험료는 자산(일례로 금융자산 및 부동산 등), 각종의 이전소득 그리고 장학금 등을 대상으로 부과를 하게 된다. 구체적으로 보험료의 수준은 등급별 보험료율표에 기초하여 최저수준의 정액보험료 425 sFr. ~ 최고보험료 10,100 sFr. 사이에서 결정이 된다. 일반적으로 학생이나 자산소득이 없는 가입자에 대해서는 최저수준의 정액보험료가 부과된다. 그리고 긴급한 상황으로 인정이 되면 보험료의 납부유예 또는 경감혜택이 주어지게 된다. 나이가 보험료의 부담능력이 완전히 없다고 판단될 경우 국가의 재정으로 보험료의 대납이 이루어질 수도 있다.

국민연금의 수급자로서 계속하여 경제활동에 종사하게 될 경우 보험료의 납부의무가 적용된다. 이와 같은 규정은 1954년 폐지된 이후, 1979년 연금재정 안정화 방안의 일환으로 새로이 부활되었다. 그리고 관련 규정의 적용은 연금급여의 종류에 따라 달리 이루어지게 된다. 일례로 정규노령연금 수급자의 경우 근로소득이 법으로 정한 기초공제액을 초과하게 될 경우에만 보험료의 납부의무가 적용이 된다. 반면 조기노령연금의 수급자에 대해서는 경제활동의 여부에 상관없이 보험료의 납부의무

가 적용된다. 그리고 경제활동을 하고 있는 연금수급자가 납부한 보험료는 향후 급여수준에 아무런 영향을 미치지 않게 된다.

국민연금 보험료의 면제규정은 1997년 제10차 연금개혁의 조치에 따라 매우 제한적으로 적용되어 오고 있다. 일례로 17세 미만의 소득활동자 그리고 20세 미만의 무급가족종사자에 대해서만 보험료의 면제가 이루어질 수 있도록 하고 있다. 1997년 이후부터 전업주부에 대해서도 원칙적으로 보험료의 납부의무가 적용되고 있다. 그러나 자신의 배우자가 법으로 정한 최저보험료의 2배 이상으로 연금보험료를 납부하였을 경우 당사자에 대한 보험료의 납부의무는 면제를 받을 수 있다. 그리고 이 경우 해당 여성은 국민연금제도에 정상적으로 가입을 한 것으로 인정을 받게 된다.

국가는 국민연금의 재정안정화를 위하여 매년도 급여지출의 총 20%를 국고(연방정부 17% 그리고 주정부 3%)에서 지원을 하고 있다. 그리고 고령화 사회에서 연금재정의 추가적 지출수요를 충당하기 위한 목적으로 연방정부는 별도의 재원확충 방안을 강구해 오고 있다. 그 일환으로서 먼저 1999년부터 부가가치세가 1% 상향조정되었으며, 그 재원의 13.33%는 목적세의 형태로 국민연금제도의 운영을 위하여 활용될 수 있도록 하는 규정을 제정하였다. 그리고 이 중 17%는 연방정부의 보조금으로 활용하고, 나머지 83%는 국민연금 조정기금의 확충을 위해 배분되도록 하고 있다. 나아가 이 이외에도 연방정부는 2000년부터 카지노 및 복권에 대한 특별소비세를 인상하여 전액 국민연금의 재정으로 충당되도록 하고 있다.

3) 국민연금의 급여

1997년 제10 연금개혁 이후 스위스 국민연금제도의 급여원칙은 상당한 변화를 겪게 되었다. 구체적으로 종전 ‘부부연금의 원칙(Ehepaarenrentenprinzip)’에 입각하여 운영되어 왔던 노령연금제도는 제도 개혁에 따라 ‘1인 1연금의 원칙(Individualrentenkonzept)’으로 전환을 하게 되었다. 이러한 방향으로 개혁이 이루어지게 된 배경은 여성정책의 관점에서 본 다음과 같은 문제인식 때문이었다. 구체적으로 종전 제도의 경우 전업주부에 대해서는 보험료의 납부의무가 면제되었을 뿐만 아니라, 임의가입도 허용되지 않았다. 이에 따라 해당 여성의 경우 독자적인 연

금수급권이 보장될 수 없었으며, 나이가 심지어 혼인기간 동안 제한적으로나마 근로를 통하여 별도의 가입경력을 확보하고 있었을 경우에도 연금의 청구권을 포기하여야 하는 불합리한 문제가 발생하였다. 대신 이들에 대해서는 연령별 구분에 따라 배우자의 노령연금에 근거한 추가연금(Zusatzrente) 또는 배우자연금(Ehepaarrente)이 제공될 수 있도록 하되⁴²⁾, 청구권은 여성 자신이 아닌 상대방 배우자가 행사할 수 있도록 하였다. 이상과 같은 제반의 문제에 대처하여 2001년부터 ‘1인 1연금의 원칙’이 본격적으로 적용되었으며, 종전의 추가연금이나 배우자연금은 일정한 경과기간을 거쳐 2003년부터 폐지되었다.

정규노령연금의 수급자격은 법으로 정한 연령조건을 충족한 가입자에게 주어지게 되며, 이는 남성과 여성의 구분에 따라 다르게 적용되어 왔다. 구체적으로 남성의 경우 65세부터 정규노령연금의 수급자격이 주어져 왔던 반면, 여성의 경우 정규노령연금 수급연령은 기존의 62세에서 단계적으로 1세씩 인상되어 2001년 63세 2005년 64세 그리고 최종적으로 2009년 이후부터는 남성과 동일하게 65세로 결정되었다.

노령연금의 수급자로서 18세 미만의 아동을 부양하고 있을 경우 아동연금의 청구권이 주어지게 된다. 만약 해당 아동이 학교교육이나 직업교육을 받고 있을 경우 최고 25세까지 연장 지급될 수 있도록 하고 있다. 이러한 아동연금은 최고 노령연금의 40% 수준 이내에서 결정된다.

노령연금의 수급권을 확보할 수 있는 최소한의 자격요건으로서 1년 이상의 보험료 납부경력이 요구되고 있다. 만약 개인이 이러한 요건을 충족하지 못하였을 경우 ‘특례노령연금(außerordentliche Rente)’이 주어지게 되며, 급여는 국민연금의 최저연금(Mindesrente)에 상응하는 수준에서 책정이 된다. 나이가 국민연금제도는 장애 또는 치매 등으로 인하여 일상생활을 영위할 수 있는 능력이 부족한 연금수급자를 대상으로 일종의 수발급여인 ‘무의탁자 보상급여(Hilflosenentschädigung)’를 제공하고 있다. 급여의 종류는 수발의 비용을 충당하기 위한 목적의 현금급여 그리고 신

42) 추가연금과 배우자연금은 공히 남편이 국민연금을 수급하고 있는 상태에서 그의 부인을 대상으로 주어지는 연금으로서, 일종의 ‘파생적 연금수급권(derived pension right)’으로서 기능을 하고 있음. 여기서 추가연금은 여성의 연령이 55세 이상으로 아직 공식적 연금수급연령에 도달하지 않았을 경우 남편의 노령연금을 기준으로 30%가 지급됨. 반면 배우자연금의 경우 여성 자신이 연금수급연령에 도달하였을 경우 그 이후부터 제공되는 급여로서 남편이 받고 있는 노령연금의 50% 수준에 해당됨.

체적 장애를 보완해 주기 위한 목적의 현물급여로 구분이 되며, 양자는 공히 개인의 소득수준에 상관없이 장애 또는 요수발의 정도에 따라 차등적으로 지급되고 있다.

개인은 자신의 의사에 따라 노령연금의 수급시점을 임의로 선택을 할 수 있다. 이 경우 수급시점은 공식적 연령을 기준으로 최대 2년을 앞당길 수 있으며, 반대로 최고 5년까지 연장을 할 수 있다. 그러나 이 경우 연금재정의 중립성을 유지하기 위하여 보험수리의 원칙에 입각한 감액률 또는 가산율이 적용된다.

먼저 노령연금의 조기수급 시 연령의 선택은 1년을 단위로 최대 2년까지 허용된다. 그리고 이들에 대해서는 연금의 수급에도 불구하고 보험료의 납부의무가 부과되며, 이는 연금급여에 아무런 영향을 주지 않게 된다. 뿐만 아니라 조기노령연금의 수급자에 대해서는 아동연금의 신청자격이 허용되지 않고 있다. 연금의 조기수급 시 적용되는 감액률은 통상적으로 매 1년당 6.8%에 상당하는 반면, 여성에 대해서는 경과적으로 2009년까지 매 1년당 3.4%의 감액률이 적용되었다. 하지만 2010년부터 여성에 대한 감액률은 남성의 경우와 동일한 수준인 매 1년당 6.8%로 상향조정되었다.

다음으로 연금수급 시기의 연기는 전적으로 개인의 의사에 따라 최저 1년에서 최고 5년까지의 기간에 대하여 허용된다. 이 경우 적용되는 가산율은 최초 1년의 연장기간에 대해서는 일률적으로 5.2%가 적용되며, 5년을 연기할 경우 최고 31.5%의 수준까지 연금급여의 인상효과가 발생하게 된다.

스위스 국민연금제도의 급여산식은 우리나라의 경우에서처럼 균등부분과 소득비례부분으로 구성되어 있다. 여기서 먼저 균등부분(fester Rententeil)은 법으로 정한 최저연금(Minimalrente)을 기준으로 계산을 하게 되며, 다음으로 소득비례부분(variabler Rententeil)은 개인의 국민연금 가입소득을 가입기간으로 나누어 산출한 연평균소득(das maßgebliche durchschnittliche Jahreseinkommen)을 기준으로 계산을 하게 된다. 그리고 연금급여의 산정과정에서 균등부분과 소득비례부분의 비율은 개인의 연평균소득을 기준으로 다음과 같은 방법으로 결정된다. 만약 국민연금 가입기간 동안 개인의 연평균소득이 최저연금의 36배에 미달하게 될 경우 균등부분은 최저연금의 74/100 그리고 소득비례부분은 연평균소득의 13/600 수준에서 각각 결정된다. 반면 연평균소득이 최저연금의 36배를 초과하게 될 경우 균등부분은 최저

연금의 104/100 그리고 소득비례부분은 연평균소득의 8/600의 적용율로 계산이 된다. 이상에서 설명한 내용은 아래와 표와 같은 급여산정공식으로 요약해 볼 수 있다.

$$\text{연금급여} = a \times \text{균등부분} + b \times \text{소득비례부분}$$

- a: 균등부분의 적용율로서 개인의 가입기간 중 연평균소득이 법으로 정한 최저연금의 36배 이내에 있을 경우 74/100, 그 이상일 경우 104/100로 됨.
- b: 소득비례부분의 적용율로서 개인의 가입기간 중 연평균소득이 최저연금의 36배 이내에 있을 경우 13/600, 그 이상일 경우 8/600로 됨.

개인의 연금급여는 행정적 간소화의 차원에서 연방사회보험청(Bundesamt für Sozialversicherung)이 전체 가입자의 연평균소득을 50개의 등급으로 구분하여 발표하는 매년도의 연금표(Rententabelle)를 토대로 하여 결정을 하고 있다. 구체적으로 연금표는 각 등급별로 연금급여를 수록하고 있으며, 이 경우 연금급여의 수준은 급여산정공식에 준하여 결정을 하게 된다.

스위스 국민연금제도는 연금급여의 산정과정에 다음과 같은 특성을 보이고 있다. 첫째, 앞서 살펴본 바와 같이 소득수준에 따라 균등부분과 소득비례부분의 적용율이 차등화되고 있다는 점이다. 구체적으로 연평균소득이 최저연금의 36배에 미달하는 저소득 가입계층에 대하여 균등부분의 적용율을 상대적으로 낮게 적용함으로써 과도한 분배적 부담이나 근로유인의 약화문제를 방지하고, 반대로 그 이상의 소득계층에 대해서는 소득비례부분의 적용율을 상대적으로 낮게 설정함으로써 소득재분배의 효과를 달성하고자 하는 목적을 수행하고 있다. 둘째, 국민연금제도의 최고연금(Maximalrente)은 정확히 최저연금(Minimalrente)의 2배가 되도록 법으로 제한을 하고 있다는 점이다. 이러한 규정은 연금급여의 개인간 편차가 일정수준을 초과할 수 없도록 하기 위한 정책적 의지의 표현으로 판단된다. 셋째, 부부 각자가 확보한 연금급여의 합계가 최고연금의 150% 이상을 초과할 수 없도록 하는 ‘급여상한의 규정(Plafondierung)’을 두고 있다는 점이다. 스위스의 국민연금제도는 1997년 종전 가입자와 그 배우자인 전업주부에게 제공하였던 부부연금(Ehepaarenrente)을 폐지하고, 대신 전업주부의 국민연금 가입요건을 대폭적으로 완화하는 조치(일례로 보험료의 납부면제 등)를 단행하였다. 여기서 부부의 연금급여에 대한 상한선의 적용은 가

입요건의 완화로 인해 발생할 수 있는 연금재정의 부담을 제한하기 위한 목적을 가지고 있다. 넷째, 연금분할제도가 운영되고 있다는 점이다. 동 제도는 부부 모두가 연금수급연령에 도달하게 되거나 이혼을 하게 될 경우 혼인기간 동안 확보한 연금수급권을 부부가 동등하게 분할할 수 있도록 하는 취지에서 도입되었다.⁴³⁾ 이에 따라 연금급여의 산정은 개인별로 연금분할을 통한 가입경력 그리고 혼인 이외의 기간동안 독자적으로 확보한 가입경력을 합산하여 이를 기초로 하여 이루어지게 된다.

유족연금제도는 부양자의 사망으로 인해 가구소득의 공백이 발생하게 될 경우 유가족의 생계를 보장하기 위한 목적으로 운영되고 있다. 스위스 국민연금제도의 유족연금은 가입자가 사망 이전 최소한 1년 이상 보험료를 납부한 경력을 가지고 있었을 경우에만 제공된다. 그리고 유족인 배우자에 대한 수급요건은 가입자의 사망 당시 아동을 부양하고 있거나, 아니면 45세 이상으로서 혼인기간이 최소 5년 이상이어야만 한다. 이러한 유족연금의 수급자격은 재혼 시 그 효력이 정지하게 된다. 그리고 유족인 배우자가 향후 독자적인 연금수급권을 확보하게 되었을 경우 파생적인 유족연금과 독자적인 연금을 상호 비교하여 그 중 급여수준이 높은 것을 선택할 수 있도록 하고 있다.

유족연금은 배우자유족연금 그리고 아동유족연금으로 구분이 된다. 먼저 배우자유족연금은 종전 여성에게만 국한하였으나, 1997년 제10차 연금개혁 이후 남성도 원칙적으로 수급을 할 수 있도록 하고 있다. 다만 남성에 대한 배우자유족연금은 가입자인 부인의 사망 당시 18세 미만의 아동을 부양하고 있었을 경우에만 수급자격이 주어지게 된다. 유족연금은 노령연금의 80% 수준에서 결정된다. 다음으로 아동유족연금은 아동이 18세에 도달하는 시기까지 주어지게 되며, 학업에 종사하고 있을 경우 최고 25세까지 연장이 가능하도록 하고 있다. 급여의 수준은 사망한 부모의 노령연금을 기준으로 40%가 되며, 만약 양친이 모두 사망하였을 경우 아동유족연금은 그 2배(즉 80%)의 수준으로 지급된다.

43) 연금분할제도에 대한 국제비교 자료는 이정우(2003)을 참조할 것.

나. 장애연금제도

1) 장애연금제도의 적용

스위스의 장애연금제도(Invalidenversicherung)는 장애라는 사회적 위험만을 대상으로 독립적으로 운영되고 있다. 이러한 장애연금제도는 일차적으로 각종 재활 및 자활 지원 사업을 통하여 장애로 인한 신체적·경제적·정신적 피해를 최소화하여 경제적 자립기반을 조성해 주고, 이차적으로 장애연금과 같은 소득지원을 통하여 장애인과 그 가계의 기초생계를 보장하는 기능을 하고 있다.

장애연금제도의 적용대상은 국적을 불문하고 스위스에 거주하는 모든 사람 또는 스위스 국내에서 소득활동에 종사하는 모든 사람으로 하고 있다. 그리고 장애연금제도에 있어서 장애의 기준은 경제활동 여부에 따라 상이하게 적용된다. 먼저 경제활동계층의 경우 장애는 육체적·정신적 또는 건강상의 질병상태로 인하여 개인의 소득활동이 일정수준 이상 현저하게 제약을 받게 되었을 경우에 해당이 된다. 반면에 비경제활동계층의 경우 장애는 개인이 일상적으로 수행해 왔던 역할이나 과제가 같은 사유로 인해 불가능하게 되었을 경우에 인정이 된다. 그리고 이러한 장애상태는 최소한 1년 이상 장기적으로 지속되어야만 하는 조건이 적용되나, 급여의 수급자격은 장애의 발생원인을 불문하고 위의 요건에 해당이 될 경우 주어지게 된다. 이에 따라 스위스 장애연금제도의 경우 선천성 장애인에 대해서도 제도적 보호의 혜택이 돌아갈 수 있다.

2) 장애연금제도의 재정

장애연금제도의 운영재원은 크게 보험료와 정부보조금으로 충당되고 있다.⁴⁴⁾ 장애연금제도 보험료는 국민연금제도의 경우에서처럼 가입자 개인별로 신분에 따라 상이하게 부과되고 있다. 구체적으로 먼저 근로자의 경우 보험료는 임금소득을 기준으로 노사가 각각 0.7%씩 부담하고 있다. 다음으로 자영업자의 경우 보험료는 소득의

44) 스위스의 장애연금제도는 국민연금의 경우와는 달리 일종의 적립기금인 연금조정기금이 거의 존재하지 않으므로 기금의 운용수익금이 발생하지 않고 있음.

1.4%를 기준으로 하고 있으나, 국민연금제도의 경우에서처럼 개인별 소득등급에 따라 차등적인 감액률이 적용된다. 그리고 개인의 연간소득이 보험적용의 하한선인 2,200 sFr. 이하의 저소득계층에 대해서도 본인의 신청에 따라 장애연금제도의 당연 적용이 이루어질 수 있다. 이외에도 비소득활동자의 경우 장애연금 보험료는 개인별로 사회적 경제적 상황을 감안하여 연간 64 sFr. ~1,400 sFr.의 수준에서 부과될 수 있도록 하고 있다.

장애연금제도에 대한 정부보조금은 매년도 전체 재정지출의 50% 수준으로 정해져 있으며, 이 중 37.5%는 연방정부 그리고 12.5%는 주정부에서 각각 부담을 하고 있다.

3) 장애연금제도의 급여

스위스의 장애연금제도에 있어서 장애판정의 기준은 경제활동 여부에 따라 상이하게 적용해 오고 있다. 먼저 가입자가 경제활동을 하고 있는 상태에서 장애를 입게 되었을 경우이다. 이 경우 장애 판정은 순수하게 경제적 관점에서 장애발생의 전후 소득활동능력을 상호 비교하여 상실정도를 기초로 하여 이루어지게 된다. 다음으로 비경제활동계층에 대한 장애판정은 일상생활의 수행능력을 장애발생의 전후와 비교하는 방법으로 결정된다. 그러나 스위스 장애연금제도에 있어서 실제적인 장애의 판정은 개인별로 소득활동능력이나 일상생활능력의 상실정도뿐만 아니라, 별도로 노동시장의 여건을 감안하여 결정될 수 있도록 하고 있다.

스위스 장애연금제도의 급여는 크게 재활급여, 장애연금 그리고 무의탁자 보상급여로 구분을 해 볼 수 있다. 아래에서는 이와 관련한 내용을 간략하게 살펴보고자 한다.

먼저 스위스의 장애연금제도는 ‘연금보다 재활 우선의 원칙(Eingliederung vor Rente)’에 입각하여 운영되고 있다. 이러한 목적의 재활급여로는 의료적 처치, 가사도우미, 직업교육, 직업알선, 보장구의 제공 그리고 ‘전환급여(Tagegelder)’ 등이 있다. 이 중 특히 주목할 만한 사항은 전환급여로서 개인이 장애의 극복과 경제적 자립을 위해 각종의 재활사업에 적극적으로 참여할 경우 지급되는 현금급여이다. 급여

의 수급자격은 18세 이상으로서 최소한 월 3일 이상 재활사업에 참여하였을 경우에만 주어지게 된다.

다음으로 장애연금은 재활조치의 효과가 더 이상 기대되지 않고 장애상태가 고정되었다고 판단될 경우 제공이 된다. 급여의 수급자격은 18세 이상으로서 최소한 1년 이상의 보험료 납부경력을 가지고 있어야만 하며, 동시에 적어도 장애의 정도가 40% 이상이 될 경우 주어지게 된다. 개인별로 장애연금은 3개의 등급으로 구분하여 장애등급이 40%~50%인 경우 1/4, 50%~66.67%인 경우 1/2 그리고 그 이상인 경우 완전한 연금의 형태로 제공이 된다. 그리고 장애연금의 수급자에 대해서는 별도로 아동연금과 배우자에 대한 추가연금의 수급자격이 주어지게 된다. 만약 장애연금제도의 가입기간이 1년 미만인 상태에서 장애가 발생하였을 경우 특례장애연금의 수급자격이 주어지며, 이 경우 급여는 최저연금의 4/3 수준에서 결정된다.

마지막으로 장애연금의 수급자가 일상생활 수행능력의 제약으로 인해 타인의 간병이나 수발을 필요로 하게 될 경우 무의탁자 보상급여가 제공된다. 이 경우 급여의 내용이나 수준은 국민연금제도의 무의탁자 보상급여와 전적으로 동일하게 적용된다.

장애연금은 지난 수년부터 재정수지의 불균형 문제를 겪어 오고 있으며, 그 규모는 매년 빠르게 확대되어 오고 있다. 이와 같은 상황의 주된 배경은 무엇보다도 장애연금수급자의 증가에서 찾아볼 수 있다. 이러한 사실을 시사하는 지표로서 생산연령인구 100명당 장애연금수급자의 발생비율을 살펴보면 1990년에는 3명을 기록하였으나, 2002년의 경우 그 비율이 5명 이상이 되었던 것으로 나타나고 있다. 이러한 추세를 반영하여 장애연금수급자의 규모는 1990년 약 130,000명에서 2002년 약 220,000명으로 급격하게 증가하였던 것으로 나타나고 있다.

장애연금수급자의 증가와 그로 인한 장애연금재정의 악화의 원인은 다음과 같이 요약해서 정리해 볼 수 있다. 첫째, 1990년대 이후부터 나타나게 된 현상으로서 35세 이상 인구의 장애연금 수급확률이 높아지게 되었다는 점이다. 이러한 현상은 단순히 장애연금수급자 규모의 증대뿐만 아니라 장애연금재정에도 부정적인 영향을 미치게 될 가능성이 높다. 왜냐하면 상대적으로 젊은 연령계층에서 장애가 발생하게 되면 장애연금의 수급기간이 길어지게 되는 문제가 발생하게 되기 때문이다. 둘째, 경쟁사회의 부정적 현상으로서 고용불안의 현상 그리고 작업강도의 증가 등은 신

경·정신적인 이유로 인한 장애연금의 수급자들을 양산해 오고 있다는 점이다. 셋째, 고령화 사회의 전단계로서 생산연령계층의 인구구조가 점차 고령화되어 가고 있으며, 이러한 현상으로 인한 부정적 영향으로서 장애연금수급자의 규모가 증가하고 있다는 점이다. 왜냐하면 일반적으로 나이가 들어갈수록 신체적 또는 정신적 기능의 저하로 인해 장애상태에 처하게 될 확률이 그만큼 높아지게 되기 때문이다.

다. 보충급여제도

스위스의 연방헌법에 의하면 국민연금제도와 장애연금제도는 노령·부양자의 사망·장애와 같은 사회적 위험에 대처하여 국민들이 최저생계 이상의 수준으로 생활을 할 수 있도록 급여를 제공하여야만 한다. 그러나 이러한 헌법적 요구사항은 가입경력의 공백이 잦은 사람(특히 불규칙 취업자, 국외거주자)에 대해서는 제대로 지켜질 수 없는 보호의 공백문제가 발생하게 된다. 따라서 스위스는 별도의 보충급여제도(Ergänzungsleistungen)를 통하여 최저연금에 상응하는 급여가 제공될 수 있도록 하고 있다.

보충급여제도의 운영책임은 26개의 자치주에 있으며, 따라서 개별 주들은 이를 위하여 별도의 법률을 마련해 두고 있다. 이러한 보충급여제도는 사회부조제도(우리나라의 국민기초생활보장제도)와 독립적인 형태로 운영이 되며, 기능적으로 국민연금제도나 장애연금제도를 보완하여 모든 국민의 최저생계를 보장할 수 있도록 하고 있다. 급여의 종류로는 보충연금과 함께 의료 및 장애보상급여가 있다.

보충급여제도의 운영에 따른 비용은 자치단체나 개별 주들이 부담하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그리고 연방정부는 지역별 재정상황을 감안하여 급여지출의 10%~35%를 차등적으로 보조해 주고 있다.

라. 대체급여제도

1) 제도의 적용

대체급여제도(Erwerbsersatzordnung)는 소득활동자가 군복무 또는 모성휴가로 인

하여 소득의 단절문제를 겪게 될 경우 그 대체소득을 보장해 주기 위한 목적으로 운영되는 제도이다. 이러한 제도의 적용은 원칙적으로 국민연금제도와 장애인연금제도의 경우와 동일한 방법으로 결정된다. 따라서 대체급여제도는 스위스의 국내에 거주하고 있거나 소득활동에 종사하고 있는 사람을 적용대상으로 하여 운영되고 있다.

2) 대체급여제도의 재정

대체급여제도의 재정은 주로 보험료 수입으로 충당되며, 보험료의 산정 및 부과 방식은 전적으로 국민연금제도의 경우와 동일한 방식으로 적용이 된다.

대체급여제도의 보험료는 가입자의 종별구분에 따라 다르게 결정된다. 먼저 임금 근로자의 경우 보험료는 노사가 각각 0.15%씩 부담하게 된다. 다음으로 자영업자의 경우 보험료는 소득의 0.3% 수준에서 결정되며 전액 본인이 부담하게 된다. 다만 저소득의 자영업자들에 대해서는 각자의 경제적·사회적 환경을 고려하여 차등적으로 보험료의 감면혜택이 주어지게 된다. 끝으로 비소득활동계층의 경우 보험료는 각자의 상황을 감안하여 차등적인 정액보험료가 부과되며, 이 경우 보험료는 연간 14 sFr. ~ 300 sFr.의 수준에서 결정된다.

3) 대체급여제도의 급여

대체급여제도의 급여는 사안별로 군복무 또는 모성휴가에 따라 차등적인 방법으로 결정된다. 먼저 군복무자에 대한 대체급여의 내용은 다음과 같다. 여기서 군복무자란 스위스 군대의 복무자, 적십자요원 그리고 대체복무를 하고 있는 사회공익요원 등이 해당된다. 그리고 이 경우 급여의 내용은 다음과 같다. 첫째, 기본급여(Grundentschädigung)는 군복무 이전 평균소득의 80%가 되며, 이 경우 실제적인 급여는 일당을 기준으로 최저 62 sFr. ~ 최고 196 sFr.의 범위 이내에서 결정된다. 둘째, 아동수당(Kinderzulage)은 군복무자가 18세 미만(교육을 받고 있을 경우 25세까지)의 아동에 대한 경제적 부양의무를 가지고 있을 경우 주어지게 되며, 급여는 일당을 기준으로 아동 1인당 20 sFr.의 수준에서 제공된다. 셋째, 아동양육수당

(Betreuungszulage)은 군복무자가 입대 전 16세 미만의 아동을 1명 이상 양육하고 있을 경우 대체 양육에 따른 비용에 대한 실비변상의 차원에서 제공되며, 이 경우 급여는 일당 최고 67 sFr. 이내의 수준에서 지급된다. 넷째, 경영수당 (Betriebszulage)은 개인이 군복무 이전 자영업이나 영농을 주업으로 하였을 경우 제공되는 급여로서 일당을 기준으로 67 sFr.의 수준 이내에서 지급된다.

다음으로 모성휴가급여(Mutterschaftsentschädigung)는 아이를 출산한 여성으로서 출산 이전 ①소득활동에 종사 또는 ②실업상태에 있었거나 ③사회보험이나 상업 보험으로부터 휴업급여(Taggeld)를 받고 있던 사람들을 수급대상으로 하게 된다. 일반적으로 모성휴가급여는 개인별로 출산 이전 평균소득을 기준으로 80%의 수준에서 결정되나, 실제적인 급여는 일당을 기준으로 196 sFr.의 이내에서 지급된다. 이러한 모성휴가급여의 수급자격은 다음과 같은 세 가지의 요건을 동시에 충족하게 될 경우에만 주어지게 된다. 구체적으로 첫째, 개인은 출산 이전 임금노동이나 자영업 등과 같은 방법으로 소득활동에 종사하였던 경력을 보유하여야만 한다. 둘째, 개인은 출산 이전 최소한 9개월 이상의 기간동안 국민연금제도의 가입경력을 확보하여야만 한다. 셋째, 개인은 그 기간동안 최소한 5개월 이상 실제로 소득활동에 종사한 경력을 보유하여야만 한다. 이상과 같은 요건을 충족하게 되었을 경우 모성휴가급여는 출산 이후부터 최고 98일(14주)의 기간동안 지급되며, 만약 그 기간 중에 개인이 소득활동에 종사하게 되었을 경우 그 수준에 상관없이 급여의 지급이 중단된다.

마. 의료보험제도

1) 의료보험제도의 적용

스위스에 거주하고 있는 모든 국민은 의료보험법의 개정에 따라 1996년 이후부터 의료보험에 의무적으로 가입하여야 한다. 그리고 외국인의 경우 스위스의 거주기간이 3개월을 초과하게 될 경우 그 시점부터 의료보험에 당연가입을 하여야만 한다. 또한 아동의 출생 시 부모는 3개월 이내에 의료보험의 가입신고를 하여야 하며, 이 경우 보험료는 개인별로 각각 납부를 하게 된다.

스위스의 의료보험제도는 강제가입의 규정이 적용되고 있음에도 불구하고 개인은 다음과 같은 측면에서 선택권을 행사할 수 있다. 먼저 개인은 연방보건청(Bundesamt für Gesundheit)에 등록된 적격 의료보험자들 가운데 임의로 선택을 할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이 경우 적격 의료보험자는 직역별·직종별 질병금고(전국, 주 또는 자치단체를 영업범위로 하는) 지역질병금고, 민영보험 등으로 구분된다. 다음으로 개인은 아래의 [그림 10-5]에서 보는 바와 같이 의료보험법에서 정한 사회적 의료보험만으로 충족되지 않는 급여항목(일례로 치과 치료 또는 진료권 이외 지역에서의 치료 등)을 대상으로 추가가입(Zusatzversicherung)을 할 수 있으며, 이 경우 관련 내용은 (민영)보험계약법의 규정에 따라 운영하게 된다.

[그림 10-5] 스위스 공·사 의료보험의 기능적 연계체계



자료: Bollier, G.(2003), Leitfaden schweizerische Sozialversicherung.

2) 의료보험제도의 재정

스위스의 의료보험은 보험료 재원을 주된 수입원으로 운영된다. 이 경우 의무적 의료보험제도의 보험료는 몇 가지 특성별로 차등화된 ‘인두적 보험료(Kopfprämie)’의 형태로 부과되고 있다. 구체적으로 첫째, 의료보험료는 개인별로 소득수준에 상관없이 산정되며, 다만 개인의 연령이나 성별 구분에 따라 차등적으로 적용된다. 둘

째, 의료보험료는 개인이 선택한 의료보험제도, 거주지역 또는 의료보험의 모형(일례로 특별의료보험제도에 따라 서로 차이를 보이게 된다. 셋째, 개인의 경제적 상황으로 인하여 보험료의 부담능력이 부분적 또는 전체적으로 제약되고 있는 가입자에 대해서는 주정부나 자치단체에서 그 비용의 전부 또는 일부를 부담해 주고 있다.

위의 [그림 10-5]에서 특별 의료보험제도의 모형(besondere Versicherungsformen) 선택에 따라 개인별로 보험료의 할인혜택이 주어지고 있다. 먼저 ‘본인부담 선택형 보험’을 선택하게 될 경우 개인은 일차적으로 연간 300 sFr.의 의료비에 대해서는 전액 본인이 부담하여야 하며, 이차적으로 이를 초과하는 의료비를 대상으로 각각 연간 500 sFr., 1,000 sFr., 1,500 sFr. 그리고 2,000 sFr.의 본인부담 모형을 선택하게 된다. 이와 같은 모형은 아동에 대해서도 유사한 방법으로 적용되고 있다. 다음으로 ‘의사 선택권 제한모형’은 개인적 판단에 따라 진료의 선택권을 제한하는 HMO(Health Maintenance Organization) 또는 가정의제도를 선택하게 될 경우 보험료의 할인혜택이 주어지게 된다. 마지막으로 보너스 보험형은 보험계약에 따라 개인이 1년 기간동안 의료비를 허용된 한도 이내에서 절약적으로 활용하였을 경우 본인이 납부한 보험료의 일부를 환급해 주는 제도가 된다.

385

3) 의료보험제도의 급여

앞서 [그림 10-5]의 스위스 의료보험체계에서 급여의 종류 및 내용과 관련한 중요한 제도로는 공적의료보험제도의 의무적 의료보험제도와 자율적 상병급여제도 그리고 사적 추가의료보험을 지적할 수 있다. 아래에서는 이러한 제도들을 중심으로 스위스 의료보험제도의 급여 내용을 살펴보고자 한다.

스위스의 의료보험체계에 있어서 의무적 의료보험은 주로 현물급여의 형태로 제공되며, 가입자가 질병·부상·임신 및 출산 등으로 인하여 진찰·진료·간호 등이 필요로 하게 되었을 경우 그 비용을 사회보험의 원리에 입각하여 해결해 주기 위한 목적으로 운영된다. 원칙적으로 보험급여는 의학적 소견이 있을 경우 기간의 제한이 없이 제공을 하여야 한다.

보험급여에 대한 본인부담은 다음과 같은 방식으로 구성되어 있다. 먼저 개인은

개인별로 책정된 ‘연간 정액본인부담금(fester Jahresbetrag)’ 이내의 진료비에 대해서는 전액 본인이 부담하여야 한다.⁴⁵⁾ 그리고 이러한 규정은 성인에 대해서만 적용이 되고 있다. 다음으로 이를 초과하는 진료비에 대하여 10%의 본인부담률이 적용된다. 하지만 이러한 방법으로 부과된 본인부담금은 성인 또는 아동의 구분에 따라 각각 연간 700 sFr.와 350 sFr.를 초과할 수 없도록 하는 상한규정을 별도로 두고 있다. 그리고 다자녀 가정의 경우 진료비의 총액은 가족의 규모에 상관없이 최고 연간 1,000 sFr.을 상회할 수 없도록 하고 있다. 이외에도 개인이 같은 품질의 약효에도 불구하고 값비싼 약제를 선택하고자 할 경우 본인부담금은 가격의 20%로 인상하여 부과하게 된다.

다음으로 자율적 상병급여제도(freiwillige Taggeldversicherung)는 질병이나 부상 또는 기타의 병리적 상태에 대한 치료의 과정에서 발생할 수 있는 소득의 단절 문제에 대처하여 별도의 대체소득인 상병급여를 제공하기 위한 목적으로 운영되는 제도이다. 하지만 이러한 상병급여제도는 공적의료보험의 체계 내에서 운영되고 있지만 제도의 가입은 본인의 판단에 기초한 임의제도의 형태로 운영된다. 만약 개인이 보험 가입 이전 질병을 보유하고 있었을 경우 보험자는 최대한 5년의 기간동안 가입자가 해당 사유로 인한 보험급여를 청구할 수 없도록 하는 조건으로 보험계약을 체결할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이외에도 가입자가 모성의 문제로 인하여 상병급여를 청구하고자 할 경우 당사자는 적어도 270일에 해당하는 보험가입경력을 입증하여야만 한다.

마지막으로 사적 추가의료보험은 공적의료보험에서의 급여범위를 벗어나는 치과 치료나 특수치료 등으로 인한 비용문제를 해결하기 위한 목적으로 운영되는 일종의 사적 민영보험이 된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 스위스의 의료보험체계는 공적보험과 사적보험이 기능적으로 연계되어 운영되고 있는 특징을 보이고 있다. 하지만 이와 관련하여 특히 중요한 특징으로서 스위스의 모든 의료보험자들은 공적보험과 사적보험의 사업을 동시에 수행할 수 있는 자격을 법적으로 보장받고 있다는 점이다. 뿐만 아니라 개인은 자신의 의료보장 문제를 다수의 보험자를 통해 해결할 수 있는 선택권을 가지고 있

45) 2009년의 경우 그 금액은 연 300 sFr.으로 적용되었음.

으며, 이 경우 국가는 보험자간 경쟁을 활성화하기 위하여 개인의 선택권 행사를 적극적으로 장려하고 있다.

바. 산재보험제도

1) 적용대상

스위스 산재보험제도의 적용대상은 소득수준, 직종, 종사상 지위 또는 국적에 상관없이 임금을 목적으로 스위스에서 취업활동을 하고 있는 근로자, 무급의 견습공 그리고 구직등록을 한 실업자 등이 된다. 그리고 제도의 당연적용에서 제외되어 있는 사업주, 자영업자, 농업경영자 등은 본인의 희망에 따라 임의로 가입을 할 수 있다.

스위스의 산재보험제도는 종전 스위스산재보험관리공단(SUVA)의 독점운영체계에 서 1984년부터 다보험자에 의한 경쟁적 운영체제로 전환을 하였다. 이에 따라 스위스 산재보험제도의 공급자는 2005년의 경우 총 39개소로 SUVA, 26개의 민간보험 회사, 9개의 질병금고, 2개의 공공산재보험금고 그리고 1개의 대체금고로 구성되어 있는 것으로 알려지고 있다(한국사회보험연구소, 2005). 산재보험 적용 사업장에 대한 보험자별 적용현황을 살펴보면 민간상업보험이 전체 사업장의 73% 가량을 차지 하여 가장 높은 비중을 보이고 있으며, 다음으로 SUVA, 질병금고의 순으로 나타나고 있다. 하지만 전체 산재보험 적용근로자의 보험자별 가입현황을 살펴보면 SUVA가 전체의 52%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 민간상업보험, 질병금고, 공공산재보험금고의 순으로 나타나고 있다.

스위스 산재보험제도의 또 다른 중요한 특징으로서 제도적 보호의 대상이 되는 위험의 범위가 상대적으로 광범위하다는 점을 지적할 수 있다. 구체적으로 이러한 특성의 산재보험제도는 ‘피해에 대한 보상적 역할을 수행하는 대인보험 (Schadenversicherung ausgestaltete Personenversicherung)’으로서 근로자가 산업 재해, 직업병 또는 일반재해(통근재해나 여가재해 등)로 인해 입게 되는 경제적 피해현상을 보호의 대상으로 하고 있다.

2) 산재보험제도의 재정

스위스의 산재보험제도는 보험료를 주된 수입원으로 하여 운영되고 있다. 이러한 보험료의 부과방식은 당연가입자와 임의가입자로 구분하여 다소의 차이를 보이고 있다.

먼저 일반 근로자의 경우 보험료는 산업재해 보험료와 일반재해 보험료로 구분하여 징수하게 된다. 여기서 산재보험료는 사업주가 전액 부담하게 되는 반면, 일반재해는 통근재해, 일반교통사고 그리고 여가 및 가사활동 중의 사고 등 근로활동과 직접적인 연관성이 없는 사고로서 개별 근로자가 전액 부담하여야 한다. 원칙적으로 모든 근로자는 산업재해와 일반재해에 대하여 의무적으로 보험에 가입을 하여야 하지만, 주당 12시간 이하로 근무하는 시간제 근로자 등 비정규 근로자의 경우 산업재해에 대해서만 보험료를 납부하게 된다. 그러나 이 경우 통근재해는 예외적으로 산업재해로 보호를 받을 수 있도록 하고 있다. 다음으로 임의가입자에 대한 보험료의 부과방식은 원칙적으로 당연가입자와 동일한 방법으로 이루어지도록 하고 있다. 보험료의 산정기준이 되는 소득은 원칙적으로 사용자, 자영업자, 가족종사자의 근로소득이 되며, 이 경우 사전에 관할 산재보험자와 협의를 하여 구체적인 보험사항을 결정하도록 하고 있다.

스위스 산재보험제도의 경우 보험료의 구성은 산업재해와 일반재해로 구분하여 다음과 같은 특징을 보여주고 있다.

먼저 산업재해와 관련한 보험료 항목은 다음과 같이 구성되어 있다. 첫째, 순보험료(Nettoprämie)는 순수히 보험급여의 지출을 충당하기 위해 부과되며, 보험요율은 업종별 위험등급에 따라 가입자간 상당한 차이를 보이게 된다. 이러한 순보험료는 동시에 각종 가산금(Zuschlag)의 산정 시 기초가 된다. 둘째, 산업재해예방을 위한 가산금이 부과되고 있다. 이 경우 가산금은 원칙적으로 순보험료의 6.5%가 되며, 다만 공공의 안전을 위하여 별도로 산업안전감독을 받는 업종의 경우 가산금의 감액 적용이 이루어지도록 하고 있다. 셋째, 산재보험자의 행정관리비용을 충당하기 위하여 별도의 가산금이 부과된다. 이 경우 개별 산재보험자는 SUVA에서 책정한 가산금 총액을 기준으로 최고 15%를 초과하여 징수할 수 없도록 하고 있다. 넷째, 연금

수급자의 연금액에 대한 정기적 인상분이 적립기금의 이식금 수입으로 충당되지 않을 경우 추가적으로 별도의 가산금이 부과되도록 하고 있다.

다음으로 일반재해에 대한 보험료의 구성과 관련한 사항이다. 일반재해 보험료는 산업재해의 경우와는 달리 가산금의 구분없이 총액보험료(Bruttoprämie)의 형태로 부과되고 있다. 이 경우 일반재해의 예방사업에 필요한 비용은 순보험료의 0.75% 수준에서 총액보험료와 합산하여 조달하게 된다. 일반재해 보험료는 1994년 이전의 경우 피보험자의 성별에 따른 이원적 요율체계를 유지해 왔으나, 그 이후부터는 30개 가량의 산업영역으로 구분하여 차등적용하고 있다. 이러한 보험료의 산업별 차등화 원칙을 도입하게 된 주된 이유로는 산업재해와 일반재해가 상호 밀접한 연관관계를 가지고 있는 것으로 입증되었기 때문이다.

산재보험제도의 재정운영방식과 관련하여 스위스는 다음과 같은 이원적 체계를 적용해 오고 있다. 먼저 요양급여, 휴업급여 등 단기성의 급여에 대해서는 부과방식을 적용하여 수입과 지출이 매년의 단위로 상호 일치할 수 있도록 보험료가 부과된다. 다음으로 연금 등 장기성 급여의 경우 일종의 적립방식인 ‘연금가치 부과방식(Rentenwertumlageverfahren)’이 적용되고 있다. 여기서는 매년도의 신규연금수급자들을 대상으로 이들이 장차 평생 동안 받게 될 급여총액을 현재가치로 환산하여 그에 상응하는 비용을 같은 해 보험료로 충당하게 된다. 따라서 연금가치 부과방식의 경우 연금수급계층의 기대연금총액이 기금의 형태로 완전히 사전적립될 수 있도록 하고 있다.

3) 산재보험의 급여

스위스 산재보험제도의 급여는 크게 요양급여와 현금급여로 구성이 되어 있다. 먼저 요양급여는 재해근로자의 부상이나 질병을 치료하는 과정에서 투입되는 제반의 급여를 포함하게 된다. 구체적인 종류로서 여기에는 일반의원이나 종합병원에서의 진찰, 치료, 입원 그리고 의약품의 제공과 요양 등이 있다. 그리고 재가치료가 가능할 것으로 판단될 경우 산재보험자는 그로 인해 소요되는 비용을 지원해 줄 수 있다. 산재보험법 제10조의 2항에 근거하여 피재근로자나 그 가족은 의사나 병원의

선택권을 가질 수 있다. 그러나 본인의 선택을 변경하고자 할 경우 사전에 별도의 신청절차를 통하여 산재보험자의 승인을 받도록 하고 있다.

다음으로 산재보험의 현금급여는 휴업급여, 장애연금 그리고 유족연금이 있으며, 이는 피재근로자의 보험적용소득을 기초로 하여 산정이 된다. 산재보험제도 현금급여의 내용을 개략적으로 살펴보면 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 휴업급여는 근로자가 재해 또는 직업병의 치료로 인하여 소득활동의 제약을 받게 되었을 경우 그 기간동안 경과적으로 제공되는 현금급여이다. 이러한 휴업급여는 재해 발생 이전 보험적용소득의 80%를 기준으로 개인의 근로능력이 ①50% 이상 상실되었을 경우 전액 ②25% 이상 50% 미만 상실하였을 경우 그 절반이 지급되며, ③25% 미만의 경우 수급자격이 주어지지 않게 된다. 둘째, 장애연금은 개인별로 산재사고나 일반재해로 인한 장애의 정도(장애등급)에 따라 그 수준을 달리하게 된다. 여기서 장애등급은 장애발생 전후의 소득획득능력을 상호 대비하여 결정하게 된다. 장애연금은 완전한 장애의 경우 개인의 보험적용소득을 기준으로 80%의 수준에서 결정되며, 부분장애의 경우 그 비율에 따라 차감하여 지급하게 된다. 산재보험제도와 장애보험제도의 경우 적용대상에 있어서 상호 중복되는 부분이 상당수준 발생하고 있다. 따라서 이로 인한 중복급여의 문제를 해결하기 위한 일환으로서 산재보험제도는 장애연금 대신 별도로 보충연금제도(Komplimentärrente)를 운영해 오고 있다. 여기서 보충연금제도는 개인이 동일한 장애로 인해 급여의 수급자격이 중복적으로 발생하여 보험적용소득의 90%를 초과하게 될 경우 산재보험에서 단지 보충적 성격의 급여만을 제공할 수 있도록 하기 위한 취지의 제도이다. 셋째, 산재보험제도의 유족연금은 사망한 가입자의 배우자와 그 자녀로 제한을 하고 있다. 유족연금의 급여수준은 대상별 구분에 따라 배우자의 경우 가입자의 사망 이전 1년 동안의 보험적용소득을 기준으로 40%가 지급되며, 이동에 대해서는 편친 또는 양친 사망의 구분에 따라 1인당 각각 15% 또는 25%의 수준에서 제공이 된다. 그리고 이러한 방법으로 산정된 전체 유족연금은 보험적용소득을 기준으로 최고 70%를 초과할 수 없도록 하는 규정을 적용하고 있다.

사. 실업보험제도

1) 실업보험제도의 적용

스위스의 실업보험제도는 실업, 악천후, 조업단축 그리고 사용자의 파산 등의 사회문제에 대처하여 근로자 가계의 소득안정을 보장하기 위한 목적으로 운영되고 있다. 이러한 실업보험제도의 적용은 원칙적으로 임금을 목적으로 근로를 제공하는 모든 사람을 대상으로 하고 있으나, 다만 예외적으로 농업부문의 가족종사자와 연금수급연령을 초과한 고령근로자에 대해서는 적용제외의 규정이 적용된다.

스위스의 실업보험제도는 다보험자 방식으로 운영이 되며, 개인은 보험자를 선택할 수 있다. 이와 같은 실업보험자로는 주정부의 관할 하에서 운영되는 25개소의 ‘공공실업금고(öffentliche Arbeitslosenkassen)’ 그리고 직역별로 노사자율에 의해 운영되는 18개소의 ‘일반실업금고(private Arbeitslosenkassen)’로 구성되어 있다.

2) 실업보험제도의 재정

실업보험제도는 가입자의 보험료 수입으로 운영되며, 여기서 보험료는 가입자의 보험적용소득을 기준으로 노사가 각 1%씩 부담을 하게 된다. 만약 근로자가 산재보험제도의 적용을 받지 않는 사업장(주로 국외에서 본부를 두고 있는 파견기업)에서 근로를 제공하고 있을 경우 보험료는 본인이 전액 부담을 하여야 한다.

실업보험료는 보험적용소득을 기준으로 소득상한선까지 적용된다. 이에 따라 2009년의 경우 월 10,500 sFr. 또는 연 126,000 sFr.를 초과하는 소득에 대해서는 보험료의 부과가 면제되고 있다.

3) 실업보험제도의 급여

실업급여는 개인의 보험적용소득을 기준으로 70%의 수준에서 제공된다. 하지만 만약 개인이 양육이나 수발의 업무를 담당하고 동시에 자신의 실업급여가 140 sFr./일에 미달하게 될 경우 실업급여는 최고 80%의 수준에서 지급될 수 있도록 하는

예외규정이 적용된다.

실업급여의 수급자격은 개인이 실업 발생 이전 2년의 기간동안 최소한 12개월 이상 소득이 발생하는 업무에 종사하고 이에 기초하여 보험료를 실제 납부한 경력을 소지하게 되었을 경우에만 주어지게 된다. 그리고 실업급여의 지급기간은 원칙적으로 2년의 기간동안 최고 400일을 초과할 수 없도록 하는 규정이 적용된다. 하지만 개인별 특성이나 환경을 감안해 주기 위하여 이러한 실업급여는 최고 520일까지 지급할 수 있는 예외규정도 두고 있다.

실업보험제도의 주요 급여로는 실업급여 이외에도 직업능력개발에 참여하는 기간 동안의 보충급여, 조업단축급여, 약천후수당 그리고 사용주의 파산 시 임금채권의 보상 등이 있다.

아. 사회부조제도

스위스의 사회부조제도(öffentliche Sozialhilfe)는 빈곤문제에 대처한 최후의 안전망으로서 역할을 담당하고 있다. 이러한 사회부조제도는 한편으로는 빈곤계층에게도 사회적 최저수준을 보장해 줌으로써 건강한 시민의 일원으로서 경제적·사회적·문화적 참여가 가능할 수 있도록 지원하고, 동시에 다른 한편으로는 빈곤문제나 빈부격차로 인한 사회적 긴장이나 갈등을 해소하고자 하는 목적을 가지고 있다.

스위스 사회부조제도의 책임주체는 원칙적으로 주정부가 되며, 구체적인 제도의 실행은 자치단체가 맡고 있다. 이에 따라 제도의 운영방식은 지역별로 매우 상이하게 이루어지고 있으며, 연방정부는 이러한 문제를 해소하고 제도운영에 있어서 지역 간 통일성을 도모하기 위한 차원에서 사업운영의 중요한 영역별로 별도의 운영지침(SKOS-운영지침)을 정기적으로 공포하고 있다.

사회부조제도의 적용대상은 원칙적으로 국적을 불문하고 스위스 국내에 거주하고 있는 소득이 일정수준 이하의 빈곤계층이 된다. 다만 망명자나 무국적자의 경우 이들을 위한 별도의 사회부조제도가 운영되고 있다. 그리고 사회부조제도의 급여종류로는 기본생계급여(Grundbedarf I, II), 의료급여, 주거급여 그리고 경제적·사회적 자립을 지원하기 위한 자활급여가 있다.

제3절 소결

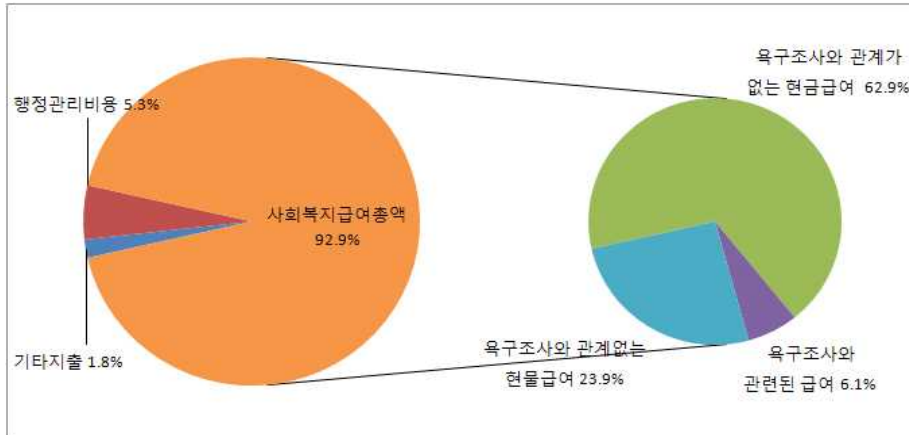
스위스의 복지국가는 산업화가 본격적으로 시작된 19세기 후반 이후 상당한 기간 동안 제도적 발달이 지체된 상태에 머물러 왔으나, 제2차 세계대전 이후 장기간 동안 지속된 정치적·경제적 환경의 개선에 힘입어 양적 그리고 질적 측면에서 급속한 성장을 기록할 수 있게 되었다. 이 장에서는 스위스연방통계청(Bundesamt für Statistik, 2010)의 발표자료를 토대로 스위스 복지국가의 운영현황을 각각 급여지출과 재정수입의 측면에서 살펴보고, 그 성과를 국제비교를 통하여 평가해 보고자 한다.

2007년 현재 스위스의 사회복지 지출총액은 약 1,420억 sFr.으로 영역별 구성현황은 아래의 [그림 10-6]에서 보는 바와 같다.⁴⁶⁾ 이에 따르면 전체 사회복지 지출총액 가운데 92.9%인 1,324억 sFr.는 실제 사회복지 급여지출을 위해 활용되었으며, 나머지인 5.3%(약 75억 sFr.)는 사회복지 행정관리 그리고 1.8%(약 26sFr.)는 기타 지출에 각각 소요되었다.⁴⁷⁾ 그리고 여기서 사회복지 급여총액은 다시 욕구조사의 실시 여부 그리고 현금 또는 현물급여의 구분에 따라 다음의 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 욕구조사와 관계 없이 제공되는 연금 또는 실업급여 등과 같은 현금급여는 전체 사회복지 급여총액 92.9% 가운데 62.9%를 차지하여 가장 높은 비중을 기록하고 있다. 둘째, 욕구조사와 상관없이 제공되는 현물급여는 의료보험의 요양급여나 재활급여 등이 대표적으로 해당될 수 있으며 그 비중은 23.9%를 차지하고 있다. 셋째, 욕구조사에 기초하여 제공되는 부조적 성격의 급여(현금급여와 현물급여를 동시에 포함)는 6.1%로 가장 낮은 비중을 보이고 있다.

46) 2010년 12월 17일 현재 기준환율에 따르면 1 sFr.은 1,202.87원임. 따라서 2007년 스위스의 사회복지 지출총액은 한화로 약 171조원에 상당하는 규모가 됨.

47) 여기서 기타 지출(übrige Ausgaben)은 주로 사회보험제도, 연금금고(Pensionskassen) 또는 사적보험 상호간 재정이전의 과정에서 발생한 비용들을 집계한 금액임.

[그림 10-6] 사회복지 지출총액의 영역별 구성비, 2007년

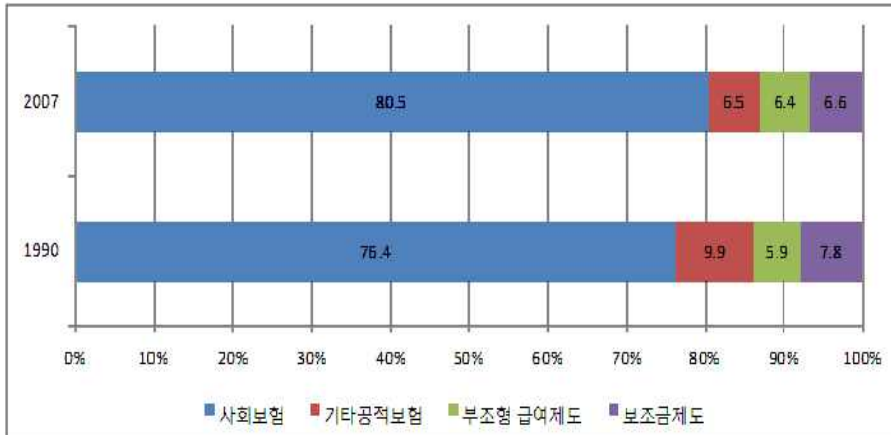


자료: BFS(2009), BFS Aktuell - Entwicklung der Sozialfinanzen im Bereich der Sozialen Sicherheit in der Schweiz: Analyse der Resultate der Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit (GRSS) zwischen 1990 und 2007.

이상에서 살펴본 스위스의 사회복지 지출총액을 다시 제도적 관점에서 분류해 보면 그 주요 내용은 아래의 [그림 10-7]을 통해 설명해 볼 수 있다. 2007년 현재 전체 사회복지 지출총액의 80%를 초과하는 금액이 국민연금, 장애연금 등과 같은 사회보험제도의 형태로 제공되고 있으며, 이러한 사회보험의 비중은 1990년의 76.4%에 비해 증가한 것으로 나타나고 있다. 반면에 같은 기간동안 기타 공적보험과 국가보조금제도의 비중은 다소 하락한 것으로 나타나고 있는 반면, 부조형 급여제도의 비중은 근소하게 증가한 것으로 집계되고 있다.⁴⁸⁾ 이상과 같은 내용을 전체적으로 평가해 볼 경우 스위스 복지국가체제에서 사회보험의 역할비중이 증가하고 있다는 사실은 그 장점에도 불구하고, 다음과 같은 문제점을 초래할 가능성이 있다. 첫째, 보험료의 납부능력이 부족한 저임금 또는 비정규 취업계층에 있어서 사각지대의 문제가 발생하게 될 소지가 높다는 점이다. 둘째, 사회보험제도의 보험료는 주로 임금을 대상으로 부과되므로 종종 고용정책이나 근로유인의 측면에서 부정적 요인으로 작용하게 될 가능성이 높다는 점이다.

48) 먼저 기타 공적보험(übrige Versicherungen)은 주로 ①기업의 부담으로 이루어지고 있는 가족수당제도와 산전후 휴가급여제도, ②군인사회보험, ③시의원 연금제도 등이 해당됨. 다음으로 부조형 급여제도로는 일반사회부조제도, 외국인사회부조제도, 각종 보충급여제도, 주택부조제도 등이 있음. 마지막으로 국가보조금제도는 보건의료시설이나 각종 사회복지시설에 대한 정부의 보조금이 여기에 해당될 수 있음.

[그림 10-7] 사회복지 지출총액의 제도 유형별 구성비, 1990·2007년

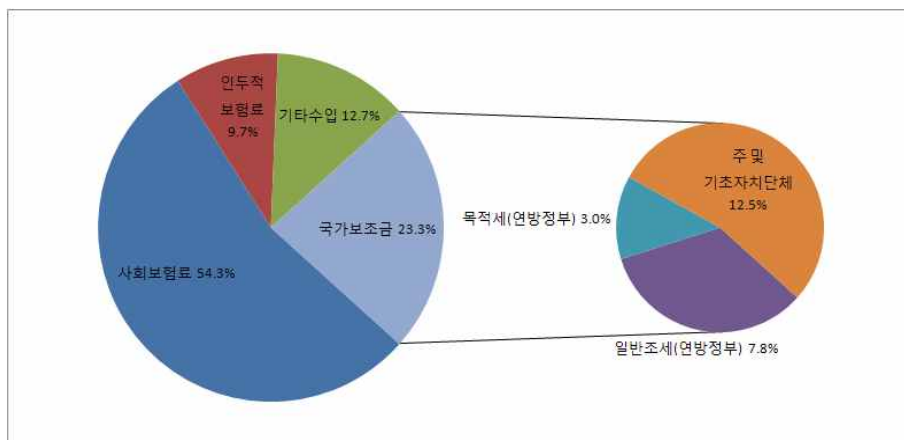


자료: BFS(2009), BFS Aktuell - Entwicklung der Sozialfinanzen im Bereich der Sozialen Sicherheit in der Schweiz: Analyse der Resultate der Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit (GRSS) zwischen 1990 und 2007.

사회복지의 급여지출과 재정수입은 동전의 양면으로 이해해 볼 수 있다. 왜냐하면 사회복지 급여지출이 이루어지기 위해서는 반드시 이를 뒷받침해 줄 재정이 마련되어야만 하기 때문이다. 이러한 의미에서 볼 때 사회복지 운영재원의 조달문제는 중요한 정책적 의사결정사안이 될 수 있다. 구체적으로 경제주체별 그리고 사회계층별로 누가 그리고 어느 정도의 비율로 사회복지비용을 부담하도록 할 것인가 하는 문제는 사회복지정책은 물론 경제정책의 차원에서도 상당한 파급효과를 미칠 수 있기 때문이다. 2007년 사회복지 재정수입총액은 1,673억 sFr.으로 수입원의 종별 구성을 살펴보면 [그림 10-8]과 같다. 첫째, 사회보험료는 전체 재정수입의 54.3%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 이를 다시 사용자 그리고 노동자로 구분하여 보면 각자의 부담비율은 30.1%와 22.8%로 집계되고 있다. 둘째, 인두적 보험료는 스위스의 공적의료보험제도에 있어서 독특한 보험료 부과체계에 기인하는 것으로서 전체 재정수입의 9.7%를 기록하고 있다. 그리고 이러한 보험료는 노사의 공동부담 방식이 아닌 전액 본인이 부담하여야 한다. 셋째, 국가보조금은 전체 사회복지 재정수입의 23.3%를 차지하고 있으며, 이를 다시 연방정부 그리고 주 및 기초자치단체의 부담비율로 구분하여 보면 각각은 10.8%(일반조세 7.8%와 목적세 3.0%)와 12.5%로 나타나고 있다. 그리고 연방정부의 보조금 가운데 90% 이상은 국민연금제도와 장애연금제도에 대한 재정적 지원을 위해 활용되고 있다. 넷째, 기타 수입은 전체 사회

복지 재정수입의 12.7%를 차지하고 있으며, 이 가운데 11.9%는 거의 대부분 적립 방식으로 운영되는 기업연금 적립기금의 운용수익으로 충당되는 것으로 조사되고 있다. 이처럼 적립기금의 운용수익이 전체 사회복지 재정수입 가운데 중요한 위치를 차지하고 있다는 사실은 소위 ‘3층의 원리’에 기초한 스위스 노후소득보장체계의 독특한 특징에서 연유하는 것으로서 경제정책 그리고 사회정책의 차원에서 상당한 긍정적 파급효과를 가져다주고 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 이와 같은 적립기금의 운용수익은 시장의 환경, 특히 경기상황이나 대내외적 금융시장의 환경변화에 따라 그 변동의 폭이 매우 크게 나타나는 불안정성을 보이게 되는 단점이 있다.

[그림 10-8] 사회복지 재정수입원의 종별 구성(2007)

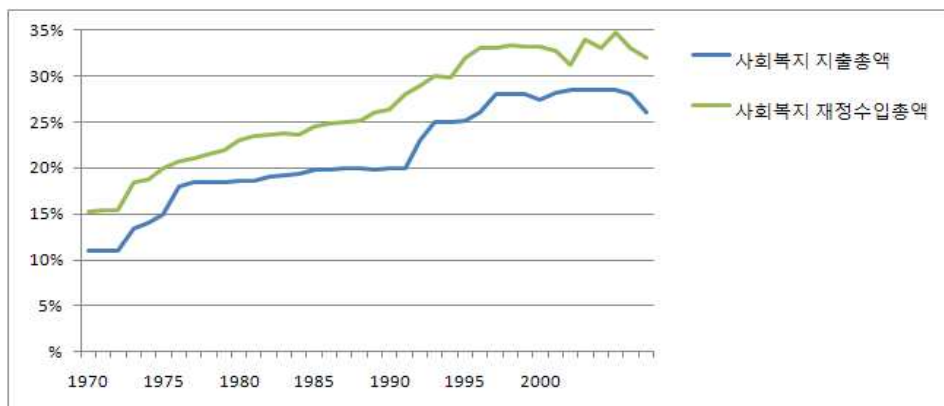


자료: BFS(2009), BFS Aktuell - Entwicklung der Sozialfinanzen im Bereich der Sozialen Sicherheit in der Schweiz: Analyse der Resultate der Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit (GRSS) zwischen 1990 und 2007.

스위스의 복지국가는 꾸준히 발전해 오고 있으며, 이에 따라 사회복지재정의 수입 및 지출 규모 또한 매년 빠른 속도로 증가해 오고 있다. 하지만 이러한 통계수치는 국가의 복지수준을 평가할 수 있는 판단자료로서 한계를 가지고 있다. 왜냐하면 가령 특정한 해의 사회복지 재정규모가 명목적 금액의 측면에서 증가하였다고 할지라도 같은 해 국민소득의 증가속도가 더 빠르게 이루어졌을 경우 사회복지 수급계층의 상대적 지위는 오히려 하락하게 되는 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 국가의 복지수준은 그 나라의 경제적 수준과 상호 비교하게 될 경우에만 비로소 올바르게 평가할 수 있을 것으로 판단된다.

이러한 차원에서 아래의 [그림 10-9]는 매년도 스위스의 사회복지 지출총액과 재정수입총액을 각각 같은 해의 국내총생산(GDP)과 대비한 비율을 보여주고 있다. 그림에서 중요한 특징을 정리해 보면 먼저 매년도 GDP 대비 사회복지 재정수입총액의 비율이 사회복지 지출총액의 비율을 일정수준 능가하고 있음을 발견할 수 있다. 이러한 현상은 스위스 복지국가 재정운영의 흑자상황을 의미하는 것이 아니라, 국민연금제도나 기업연금제도와 같은 장기성 사회보험제도의 발전 및 성숙과정에서 과도기적으로 재정수입과 재정지출의 불일치 현상이 발생하고 있기 때문인 것으로 생각된다. 다음으로 GDP 대비 사회복지 지출총액의 비율은 1970년 11.8%에서 2007년 27.3%로 2배 이상 상승한 것으로 나타나고 있다. 그리고 사회복지 지출총액의 비율은 매년도 경기상황과 반대의 방향으로 변동하고 있는 특징을 보이고 있다. 왜냐하면 이러한 비율의 산정에 있어서 매년도 경기상황과 그 변화추이를 반영하는 GDP가 분모가 되기 때문이다. 이에 따라 아래의 그림에서 보는 바와 같이 2004년부터 2007년까지 매년 사회복지 지출총액의 비율이 하락하는 것으로 나타나는 현상은 해당기간 동안 스위스의 경제가 호경기의 상황에 있었기 때문인 것으로 파악되고 있다. 마지막으로 GDP 대비 사회복지 재정수입총액의 비율은 1970년 15.2%에서 2007년 32.7%로 역시 2배 이상 증가한 것으로 나타나고 있다. 하지만 이러한 재정수입총액의 비율은 매우 가변적인 특징을 보이고 있으며, 그 주된 이유로서 동 비율은 경기상황은 물론 대내외 금융시장의 상황에 따라 적립기금 운용수익의 규모가 큰 폭으로 변동을 하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

[그림 10-9] 매년도 국내총생산 대비 사회복지 지출총액과 재정수입총액의 비율에 대한 연도별 추이, 1970~2007년

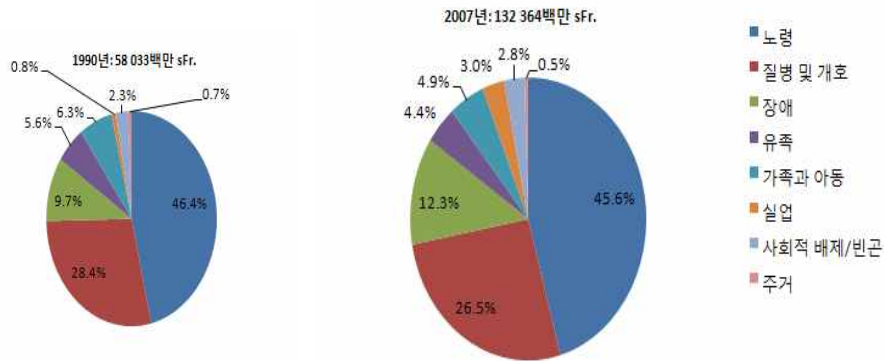


자료: BFS(2009), BFS Aktuell - Entwicklung der Sozialfinanzen im Bereich der Sozialen Sicherheit in der Schweiz: Analyse der Resultate der Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit (GRSS) zwischen 1990 und 2007.

사회정책은 사회문제로 인해 국민들이 겪게 될 수 있는 각종 사회적 위험이나 생활상의 애로문제를 해소해 주는 기능을 담당해 오고 있다. 이러한 차원에서 볼 때 기능별 기준에 의한 사회복지계정은 전체 사회복지 급여총액을 사회적 위험이나 생활상의 애로문제별로 분류하여 작성한 통계자료가 된다. 따라서 이와 같은 분류기준에 입각하여 작성된 사회복지통계는 개개의 사회문제에 대한 복지재정의 배분상태를 파악할 수 있도록 함으로써, 궁극적으로는 복지국가의 균형적 발전을 위한 판단자료로 활용될 수 있다는 장점을 가지고 있다.

아래의 [그림 10-10]은 스위스의 사회복지 급여총액을 8가지 종류의 사회적 위험과 생활상의 애로문제로 분류하여 각각에 대한 복지재정의 배분현황을 보여주고 있다. 이에 따르면 2007년 현재 전체 사회복지 급여총액 1,324억 sFr. 가운데 85%가 노령(46%), 질병 및 개호(27%) 그리고 장애(12%)의 사회적 위험을 해결하기 위한 목적으로 활용되고 있음을 알 수 있다. 반면에 유족, 실업, 가족과 아동, 사회적 배제/빈곤 그리고 주거의 문제에 대한 사회복지 재정의 배분비율은 매우 미미한 것으로 나타나고 있다. 그리고 그림에서 보는 바와 같이 1990년부터 2007년 사이 17년의 기간 동안 사회복지 급여총액은 2.3배 가량 증가한 것으로 보여주고 있으나, 개별 사회적 위험이나 애로문제에 대한 재정의 배분비율은 대체로 비슷한 수준을 유지해 온 것으로 파악된다.

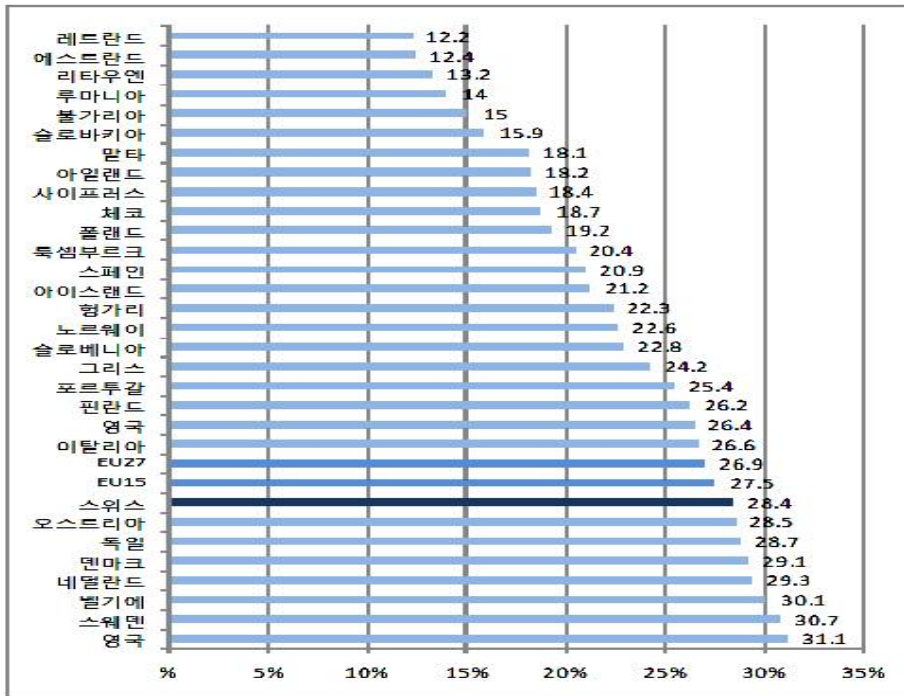
[그림 10-10] 사회복지 급여총액의 기능별 분포, 1990·2007년



자료: BFS(2009), BFS Aktuell - Entwicklung der Sozialfinanzen im Bereich der Sozialen Sicherheit in der Schweiz: Analyse der Resultate der Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit (GRSS) zwischen 1990 und 2007.

국가별 사회복지의 수준에 대한 비교분석은 통일된 기준으로 제작된 지표들을 기반으로 하여 이루어질 수 있다. 아래의 [그림 10-11]은 유럽통계청(Eurostat)에서 EU 회원국별로 사회복지 통계생산의 통일성을 유지하기 목적으로 개발한 ESSOSS 지침을 토대로 하여 국가별 GDP 대비 사회복지 지출총액의 비율을 보여주고 있다. 이에 따르면 2006년 현재 국가별 사회복지 지출총액의 비율은 상당한 편차를 보이고 있으며, 특히 이러한 편차는 북유럽과 서유럽 국가들 대비 발트해와 중동부유럽의 국가들 사이에서 두드러지게 나타나고 있다. 일례로 체제전환국으로서 발트해 국가인 레트란드, 에스트란드 그리고 리타우엔의 사회복지 지출총액의 비율은 13% 미만의 수준을 보이고 있는 반면 프랑스, 스웨덴과 벨기에는 공히 그 비율이 30%를 상회하여 전체 비교대상 국가들 가운데 가장 높은 위치를 점하고 있다. 그리고 같은 해 스위스의 사회복지 지출총액의 비율은 28.4%로 27개 EU 회원국 평균치인 26.9%를 근소하게 상회하고 있으며, 동시에 전체 비교대상 국가들 가운데 8위를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

[그림 10-11] 국내총생산 대비 사회복지 지출총액의 비율에 대한 국제 비교, 2006년

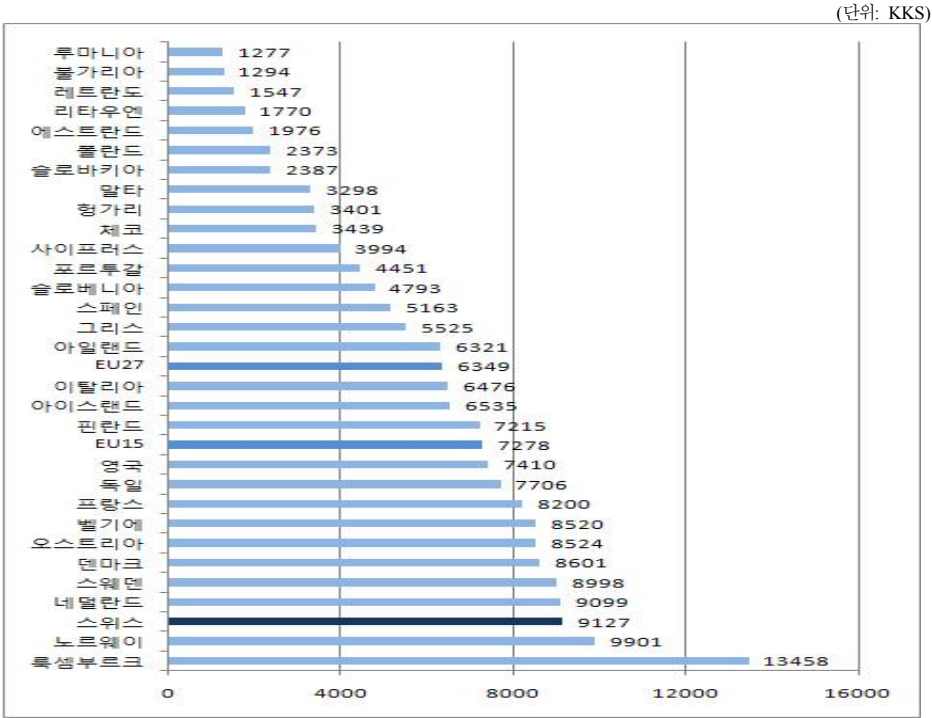


자료: BFS(2009), BFS Aktuell - Entwicklung der Sozialfinanzen im Bereich der Sozialen Sicherheit in der Schweiz:
Analyse der Resultate der Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit (GRSS) zwischen 1990 und 2007.

앞서 살펴본 사회복지 지출총액은 국제비교의 지표로서 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 즉 동 지표는 국가별로 물가수준의 차이로 인한 자국통화의 실질적인 구매력을 제대로 반영해 주지 못하는 한계점을 보이고 있다는 점이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위하여 아래의 [그림 10-12]는 국가별로 사회복지 지출총액을 별도의 구매력지수(Kaufkraftparitäten)로 보정한 일종의 가상적 화폐인 구매력단위(Kaufkraftstandard: KKS)로 환산하여 이를 다시 국민 1인당 평균급여지출의 형태로 보여주고 있다. 이에 따르면 EU 27개 회원국 전체의 평균치는 2006년의 경우 6,349 KKS로 나타나고 있다. 그리고 [그림 10-12]에서 보는 바와 같이 국가별로 평균급여지출의 수준이 큰 격차를 보이게 되는 주된 이유로는 무엇보다도 ①경제적 측면에서 본 후생수준(특히 국민소득의 수준) ②국가정책에 있어서 사회정책의 우선순위 그리고 ③사회적·제도적·경제적 환경 요인 등이 국가에 따라 큰 차이를 보이고 있기 때문인 것으로 판단된다. 2006년 스위스 국민 1인당 평균급여지출은 9,127

KKS로, 룩셈부르크와 노르웨이 다음으로 높은 제3위를 차지하였던 것으로 나타나고 있다. 그리고 이처럼 스위스가 앞서 사회복지 지출총액의 국제비교에서와는 달리 구매력지수로 환산한 평균급여지출에 있어서 높은 순위를 보이고 있는 주된 이유는 유럽의 국가들 가운데 최상위의 국민소득 수준을 기록하고 있기 때문인 것으로 파악되고 있다.

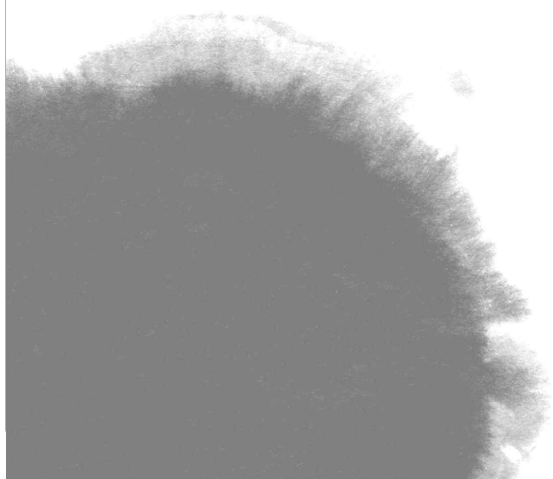
[그림 10-12] 구매력 균등화 지수로 환산한 1인당 평균급여지출의 국제 비교, 2006년



자료: BFS(2009), BFS Aktuell - Entwicklung der Sozialfinanzen im Bereich der Sozialen Sicherheit in der Schweiz:
Analyse der Resultate der Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit (GRSS) zwischen 1990 und 2007.

11

영국



제11장 영국

영국은 ‘요람에서 무덤까지’를 슬로건으로 국가가 책임지는 복지체제를 가장 먼저 도입한 나라이다. 1942년 『베버리지 보고서(Beveridge Report)』에서 보편적 국민보험체계의 골격이 제시된 이래, 완전고용과 사회보험원리에 기반을 둔 복지국가의 기본적 틀을 형성시켜왔다. 전 국민을 대상을 균등기여, 균등급여를 특징으로 하는 국민보험과 조세를 재원으로 하여 거의 무상으로 제공되는 국민보건서비스(NHS), 그리고 둘째 이하의 자녀를 대상으로 지급하는 가족수당이 베버리지 이후 영국 복지제도의 핵심적 요소이다.

영국의 다양한 소득보장제도들은 복지제도의 근간을 형성하는 보편적 제도들을 전제로 성립되어 왔다. 2차 대전 이후의 호황기가 막을 내리고 있던 1960년대 이후 빈곤문제에 대응하기 위해 영국은 사회보장제도, 특히 기초생활 보장과 관련된 소득지원제도를 끊임없이 변화시켜 왔다. 아동수당제도 도입(1975), 국민보험의 균등 기여에서 소득연계 기여로의 전환(1970), 소득지원제도의 도입과 자산조사방식의 개편(1986), 실업급여의 구직급여로의 대체(1996) 등이 그 예이다.

1997년부터 글로벌 경제위기 이전인 2007년까지 노동당 정부 하에서 영국의 복지정책은 중요한 전환을 이룬다. 흔히 사회투자전략이라고 표현되는 블레어 정부의 복지정책 방향은 전반적으로 복지지출의 확장을 억제하면서도 복지지출의 사회투자적 측면을 강조하여 인적자본과 사회적 자본에 대한 투자를 중시하고, 개인의 자율성과 책임의식을 강조한다는 특징을 갖고 있다. 또한 결과의 평등보다는 기회의 평등을 강조하고, 사회적 시민권과 더불어 근로의 의무를 동시에 강조하는 균형적 접근을 취한다는 특징을 보이고 있다.

브루어(Brewer 2008)는 이 시기 노동당 정부 하에서 이루어진 복지개혁의 핵심을 두 가지로 요약한다. 하나는 뉴딜 프로그램을 통해 실업자에 대한 적극적 노동시장 정책을 강화하는 것이고, 다른 하나는 전통적으로 근로능력이 없는 사람들에게 지급되던 급여를 개편한 것이다. 이후 2011년 영국정부는 다양한 실직급여의 통합과 수급자에 대한 근로유인 강화를 골자로 하는 복지제도의 개혁안을 발표하였다.

본 장에서는 영국복지제도의 특징과 영국 정부의 복지개혁의 배경 및 내용을 살펴보고 영국의 복지개혁이 우리나라 복지제도에 주는 정책적 시사점을 살펴보고자 한다.

제1 절 영국 사회보장급여의 특징

영국의 사회보장급여체계를 구분하는 방법은 자산조사(means test) 실시유무에 따라 자산조사형 급여와 비자산조사형 급여, 급여에 대한 기여(contribution) 여부에 따라 기여형 급여와 비기여형 급여로 나누는 것이다.

지급대상 및 지급방식 등을 종합적으로 고려해 보면 사회보험형 급여, 사회부조보편 급여, 조세형 급여로 구분할 수 있다. 또한, 대상자들의 근로 참여여부에 따라 실직급여(Out-of-work benefit)와 근로연계급여(In-work benefit)로 나누어 살펴볼 수 있다.

실직급여에 해당하는 16시간미만의 근로 저소득가구 또는 근로능력이 없는 가구에게는 자산조사를 통해 실업부조 또는 사회부조가 주어지며 이들에게는 자동적으로 주거급여와 지방세 납부를 원조하는 지방세액 공제 급여가 주어진다. 근로연계급여에 해당하는 16시간이상의 근로 저소득층에게는 근로시간에 따라 근로세액공제(Working Tax Credit: WTC) 급여가 제공되며, 자격조건에 따라 지방공제급여와 주거급여의 혜택이 주어진다. 위와 같이 구분한 제도의 하부에서는 보편적 급여인 아동수당(Child Benefit)이 제공되며, 빈곤아동가구에 대해서는 아동세금공제(Child Tax Credit: CTC) 급여가 제공된다⁴⁹⁾.

49) 임완섭(2011) ‘영국의 복지개혁: 일하는 복지(welfare that works)를 중심으로’를 참고하여 재정리함.

최근 영국에서는 2008년 10월 27일 건강상 또는 장애상의 이유로 근로를 하지 못하는 근로연령층을 대상으로 장애급여(Incapacity Benefit)와 소득보조(IS)를 대체해 Employment and Support Allowance(ESA) 제도를 신설하였다. 본 제도는 사회부조제도에 준하는 현금지원 서비스뿐 아니라 개인별 상황에 따른 근로관련 지원 서비스가 제공되는 것이 특징이다. 영국은 지난 역사를 통해 보았을 때 타겟팅이라는 정책적 목표를 지향하며, 여러 가지 제도들을 통합하는 방식으로 전개되었다. 그 대표적인 예가 2003년 4월 소개된 아동세금공제 제도와 근로세액공제 제도이다⁵⁰⁾.

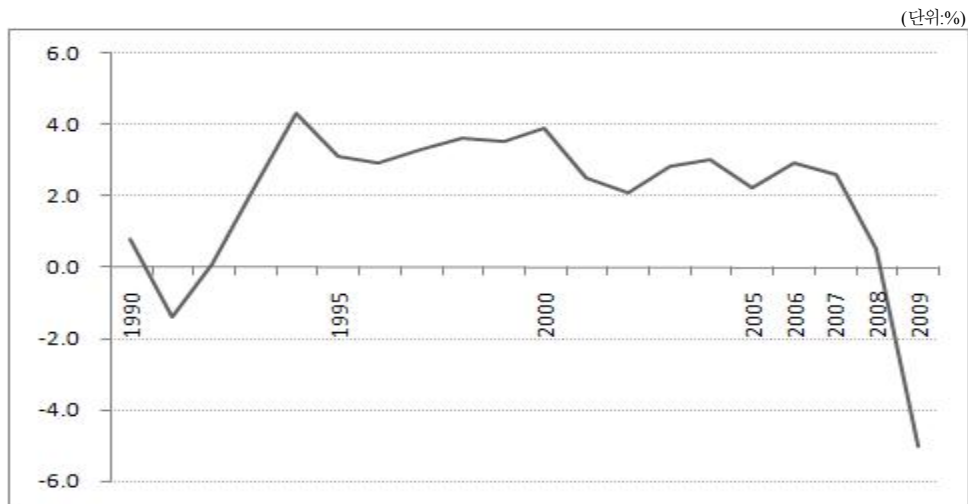
영국 복지시스템의 가장 큰 문제는 급여 대상자들의 근로에 대한 재정적 인센티브가 미약하고, 많은 종류의 급여와 조세제도가 비효율적으로 운영되어 대상자의 근로동기를 저해시키고 대상자 선정 오류 및 부정수급 등의 문제를 발생시키는데 있다. 영국은 이러한 제도상의 문제점을 해결하기 위해 근로연금부를 중심으로 복지시스템 개혁을 추진 중에 있으며 그 중 ‘Universal Credit’은 복지시스템 개혁의 핵심이라 할 수 있다.

제2절 글로벌 경제위기 전후 영국의 복지정책환경

노동당 정부하에서의 개혁정책이 어떤 성과를 거두었는지에 대한 평가가 엇갈리는 가운데 영국도 국제적인 금융위기의 충격에 직면하게 되었다. 아래의 [그림 11-1]에서 보듯이 영국의 실질경제성장률은 1990년 이후 1991년의 -1.4%성장을 제외하고는 마이너스의 성장을 기록한 적이 없었으나 글로벌 경제위기의 여파로 2009년에 -5.0%의 경제성장률을 보였다. 이는 핀란드나 아일랜드에 비해서는 양호한 수치이지만, 독일(-4.9%), 프랑스(-2.3%), 미국(-2.4%) 등 주요 OECD국가들과 비교하여 볼 때 상대적으로 심각한 경기침체를 경험한 것으로 볼 수 있다.

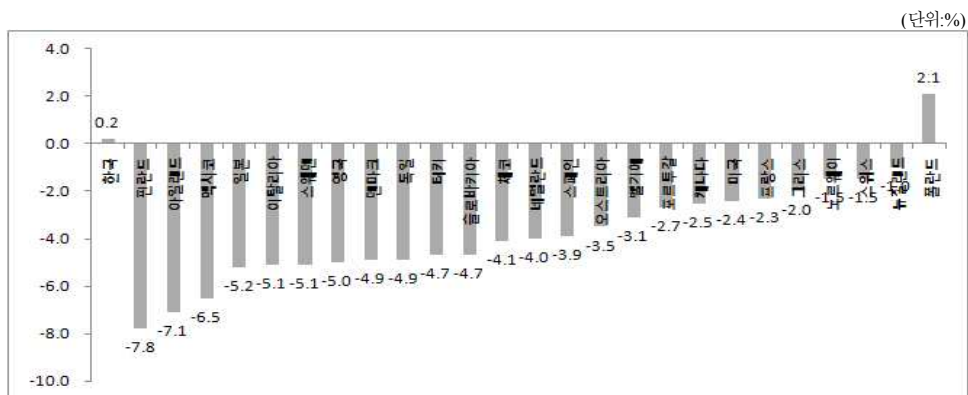
50) 여유진 외(2009) ‘저소득층 지원제도의 유형 및 특성연구’를 참고하여 재정리함.

[그림 11-1] 1990년 이후 영국의 실질 경제성장률 변화



자료: World Bank.

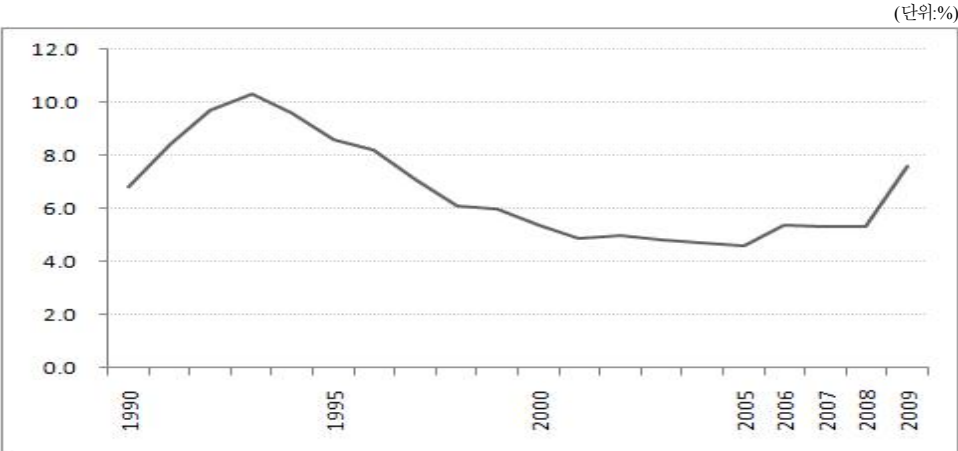
[그림 11-2] OECD국가들의 2009년 경제성장률 비교



자료: World Bank.

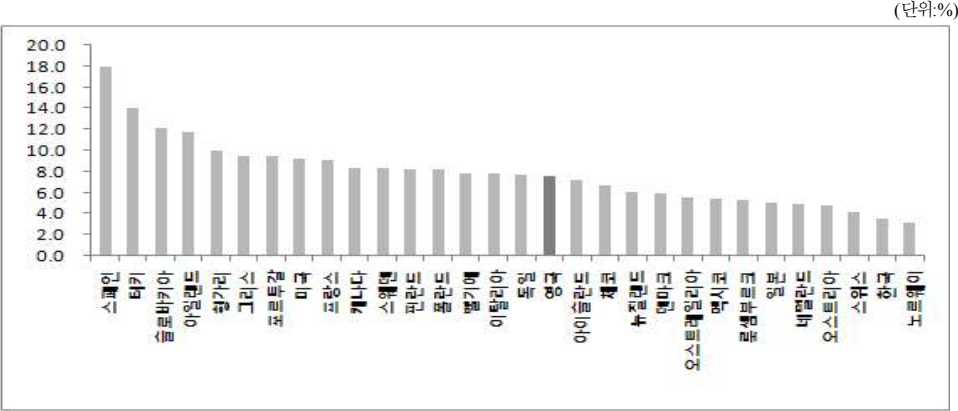
경제위기의 여파로 실업률 또한 높게 치솟았다. 영국의 실업률은 1990년대 초반 10%에 이를 정도로 치솟았다가 1990년대 후반 이후 하락하는 추세를 보였고, 특히 2000년대 들어서는 5%대 미만으로 내려가는 양상을 보이고 있었다([그림 11-3]). 그러나 2008년 5.3%였던 실업률이 경제위기의 여파가 현실화된 2009년에는 7.6%로 다시 급증하였다. 다른 OECD국가들과 비교할 때 영국의 2009년 실업률은 심각한 편이라고 할 수 없으나([그림 11-4]), 고용시장의 악화는 취업촉진형 복지개혁의 성공에 밀접한 영향을 미치는 변화라고 할 수 있다.

[그림 11-3] 1990년 이후 영국의 실업률 변화



자료: ILO.

[그림 11-4] OECD국가들의 2009년 실업률 비교



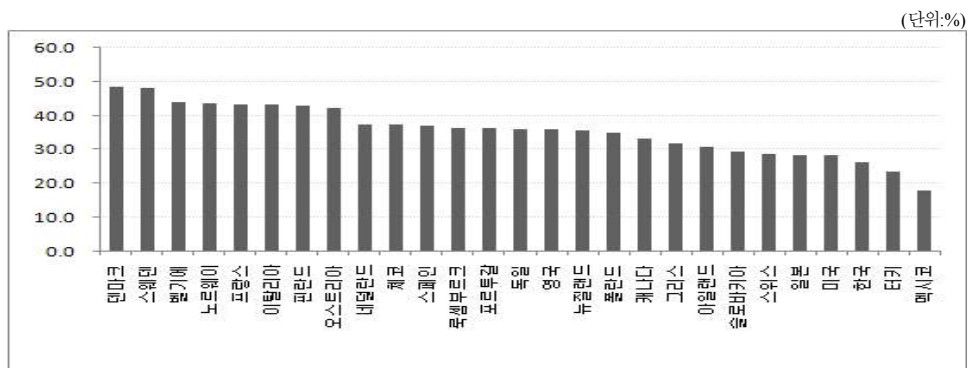
자료: ILO.

한편 아래의 [그림 11-5]와 [그림 11-6]은 OECD 국가들에 대해 경제위기 직후인 2009년의 GDP 대비 정부부채 비율과 2007년의 국민부담률을 보여주고 있다. 영국의 경우 국민부담률은 OECD국가 가운데 중간 수준인 36.1%(조세부담률은 30.3%)이고 GDP 대비 공공복지지출의 비중은 OECD 평균수준인 21.3%이다. 하지만 정부부채의 비율이 75.1%로 높은 편이다. 이는 일본이나 그리스, 이탈리아처럼 100%가 넘는 정도는 아니지만, 비교 대상 OECD국가 가운데 여섯 번째에 해당하는 수치이다.

A bar chart titled '(단위:%)' showing the percentage distribution of various types of food waste. The y-axis ranges from 0 to 180 in increments of 20. The x-axis lists 26 categories of food waste. The bars are arranged in descending order of height.

| Food Waste Category | Percentage (%) |
|---------------------|----------------|
| 음식물쓰레기 | 178 |
| 그리스 | 125 |
| 이탈리아 | 108 |
| 영양제 | 95 |
| 프랑스권 | 82 |
| 중국 | 78 |
| 호주권 | 62 |
| 고향스 | 60 |
| 미국 | 52 |
| 독일권 | 48 |
| 북유럽 | 48 |
| 일본 | 45 |
| 스페인 | 45 |
| 아일랜드 | 45 |
| 러시아 | 42 |
| 한국 | 38 |
| 인도네시아 | 38 |
| 태국 | 35 |
| 미얀마 | 32 |
| 필리핀 | 32 |
| 베트남 | 30 |
| 대만 | 28 |
| 싱가포르 | 25 |
| 홍콩 | 22 |
| 타이완 | 10 |

[그림 11-6] OECD국가들의 국민부담률 비교(2007년)



영국의 공공사회복지지출비중이 이미 1992년에 20%를 상회하였고 그 이후에도 지속적으로 19%에서 21%대의 안정적인 비중을 유지하고 있다는 점에서 복지지출의 부담이 정부부채의 직접적 원인이라고 보기는 어렵다. 그러나 정부부채의 비중이 높다는 점이 경제위기에 대응하는 정책적 선택의 여지를 제약하는 조건으로 작용할 것은 분명하다. 이러한 점에서 위기 이후의 복지정책에는 큰 변화가 없는 것으로 평가 내지 전망되고 있었다.⁵¹⁾ 실제로 위기 직후 한시적인 세액공제나 적극적 노동시장 정책을 시행한 것을 제외하고는 영국정부가 주목할 만한 사회정책 프로그램을 새롭게 도입하지는 않고 있었다. 복지정책의 방향 역시 사회투자정책의 기초를 유지하고 있었으며, 고용 유지를 위한 한 일자리 확대정책도 기존의 일자리와 훈련 관련

51) 김원섭 외(2010), Vis, van Kersbergen and Hylands(2010)

기반시설을 확대하는 데 중점을 두고 있었다(김원섭 외, 2010). 이런 점에서 평가하자면 2011년 초 보수당-자민당 연립정부에 의해서 공표된 복지개혁안은, 근본적 개혁이라고 보긴 어려우나 변화의 폭이 상대적으로 큰 조치였음이 분명하다.

제3절 영국 정부⁵²⁾의 복지개혁 배경 및 내용

1. 복지개혁의 배경

영국 정부는 2011년 2월 17일 다양한 실직급여의 통합과 수급자에 대한 근로유인 강화를 골자로 하는 복지제도의 개혁안을 발표하였다. 개혁의 주된 내용은 기존에 실직자에게 자산조사를 통해 지급되던 급여와 각종 tax credit, 그리고 주거 관련 급여를 하나로 통합하여 새로운 보편적 급여(universal credit)를 신설한다는 것이다. 2013년부터 시행될 이 제도를 통해 영국정부는 급여의 삭감과 부정수급 해소 등을 통해 약 200억 파운드의 예산이 절감될 것으로 기대하고 있다.

복지개혁을 앞두고 영국의 노동연금부(Dept. for Work and Pension)가 국회에 제출한 자료(21th Century Welfare)에 따르면 영국 정부는 복지개혁의 문제를 다음과 같이 진단하고 있었다.

첫째, 기존의 급여체계는 취업의 유인을 제공한다기보다 수급 지위를 지속하려는 유인을 제공하고 있었고, 따라서 정부는 수급자의 취업을 촉진하는 방향으로 지원해야 할 필요성이 있었다. 기존의 급여와 조세 환급제도 사이의 구조에서는 취업이 수급자에게 이득이 될지가 불확실하였다. 또한 16시간 이하로 일을 하는 수급자에 대한 금전적 유인이 낮아서 조건부와 체계의 성공에 걸림돌로 작용하고 있었다. 또한 수급자가 직면하는 근로소득에 대한 한계세율이 매우 낮아 실질적으로 근로가 이득이 되도록 하는(make work pay) 상황이 보장되지 않고 있었다는 것이다.

둘째, 기존의 급여체계가 매우 지나치게 복잡하다는 것이었다. 여러 차례의 복지개혁 과정에서 탄생한 다양한 급여와 조세 환급제도가 존재하고 있고 동일한 욕구에

52) 보수당과 자민당의 연립정부로 지칭하는 것이 정확한 표현일 것이나, 이하에서는 보수당 정부라고 표현하기로 한다.

대응하는 다양한 급여가 존재하고 있으며, 한 급여의 수급자격 획득이 다른 급여의 자격 획득에 영향을 미치고 있다.

이러한 문제의 결과, 복지급여 제공 과정에서 행정비용이 증가하고 부정수급의 여지가 많아지고 수급자의 복지의존성이 증가하였다는 것이 영국 정부의 진단이었다.

2. 복지개혁의 원칙 및 내용

앞에서 살펴본 이러한 문제에 대응하기 위해 영국 정부는 7가지의 개혁 원칙을 제시하였다.

첫째, 어떤 종류의 일자리에도 취업하는 것이 확실히 이득이 되도록 한다.

둘째, 더 많은 유인을 제공하여 가구의 취업을 장려하고 노동시간을 늘이도록 한다. 이를 위해 낮은 소득수준에서는 근로에 따른 보상을 높여줌으로써 더 열심히 일할수록 소득이 더 높아지도록 지원한다.

셋째, 상이한 급여의 수급계층 사이의, 그리고 수급자와 납세자 사이의 형평성을 증진시킨다.

넷째, 가장 취약한 계층을 지속적으로 지원하여 실직가구나 아동빈곤을 줄인다. 그리고 기본적인 욕구를 충족시키기 위해 다른 제도와 연계 강화한다.

다섯째, 유인과 조건을 동시에 강화함으로써 책임성과 적극적 행동을 고취한다.

여섯째, 부정수급이나 오류, 과잉급여 등의 여지를 줄이기 위해 급여의 처리과정을 자동화하고 수급대상자의 자기 서비스(self-service)를 강화한다.

마지막으로 급여와 세액공제제도가 장·단기적으로 재정적으로 감당할 수 있도록 설계한다.

이러한 개혁안을 통해 제시된 내용가운데 가장 핵심적인 것이 보편적 급여(universal benefit)를 신설하는 것이다. 엄밀히 말해 이 급여는 신설이라기보다 기존의 다양한 급여를 대체하는 것이다. 예컨대 기존의 소득에 근거하여 지급되던 급여나 세액공제제도를 통합하고, 다양한 미취업 및 취업급여를 단일한 체계로 통합하며, 가구의 특성(자녀 수, 주거 상태, 장애여부)를 고려한 세액공제제도를 보완적으로 실시한다는 것이다. 보편적 급여에는 기존의 소득보전액, 구직수당, 취업촉진수당

등을 대체하는 기본소득대체분이 포함된다. 또한 기존의 주거비 지원에 해당되는 정도의 지원금액과 주택담보부채의 이자상환분에 대한 지원금액이 포함된다. 또한 기존의 주거급여분이 포함되고 추가적으로 아동이나 장애인 등이 포함된 가구에 대한 부가급여가 포함된다.

다양한 현금급여를 하나의 급여로 통합하였다는 사실 이외에도 보편적 급여가 갖는 또 하나의 특징은 근로소득 증가에 따라 가처분소득이 변화하는 구조를 단순화시켰다는 것이다. 즉 일정한 수준의 근로소득까지는 근로소득 공제제도(earnings disregard)를 적용하고, 공제 상한액을 초과하는 근로소득에 대해서는 단일한 급여 감소율(single taper rate)을 적용한다는 것이다. 이는 기존의 제도가 각종 급여별로 상이한 급여 감소율을 적용하고 있었던 것을 단순화하여, 수급자로 하여금 근로소득 증가가 얼마나 이득이 되는지를 분명하게 판단할 수 있도록 해줄 것으로 기대된다. 급여의 감면율이 얼마나 될지는 아직 구체적으로 제시되지 않고 있으나, 영국정부는 기존의 각종 급여에 적용되는 한계세율⁵³⁾에 비해 훨씬 작을 것으로 전망하고 있다.

기존의 급여체계가 16시간과 30시간 노동하는 사람들의 급여가 순간적으로 급증하는 일종의 구조를 갖고 있었던 것에 비해 보편적 급여 하에서의 새로운 제도는 상대적으로 단순하고 완만한 가처분소득증가 패턴을 제시하게 된다.

복지개혁 내용의 두 번째 특징은 근로능력이 있고 구직의사가 있는 수급자에 대해 구직의 조건을 강화하였다는 것이다. 그리고 이러한 조건을 충족시키지 못한 수급자에게는 수급액 삭감 등의 제재조치가 취해지게 된다. 구직과 취업 조건을 이행하지 않은 수급자는 최대 3년간의 급여가 제한되게 될 것이다. 한 가구가 받는 급여는 최대 연간 2만 6천 파운드로 제한되게 된다. 기존의 다양한 급여가 하나의 급여로 통합됨에 따라 과거에 급여별로 부과되던 조건이 수급사유별로 부과되게 되고 따라서 조건부과가 훨씬 강화될 것이라는 것이 영국 정부의 전망이다. 또한 정부는 취업 급여에 대해서도 추가적으로 조건을 부과하여, 단지 취업을 촉진하는 것에서 더 나아가 근로시간을 높이도록 할 것임을 명시하고 있다.

마지막 개혁은 전달체계의 개혁이다. 영국정부는 통합된 IT와 단순화된 급여체계

53) 근로세액공제(Working Tax Credit)이나 아동세액공제(Child Tax Credit)의 경우 한계세율이 약 73%이고 여기에 주거급여를 동시에 수급할 경우 한계세율은 90%를 상회하게 된다.

가 전달과정의 효율성을 높여줄 것으로 기대하고 있다. 특히 국세 및 관세청의 소득 파악자료(Pay As You Earn data)가 실시간 소득 파악에 기초한 정확한 수급 가격 판정과 급여액 산정 업무를 가능하게 해줄 것으로 기대하고 있다.

제4절 소결

영국정부는 이러한 개혁의 결과로 약 2백7십만 가구의 수급액이 증가할 것으로 보고 있으며 적어도 백만가구 이상이 주당 25파운드 이상의 급여액이 증가할 것으로 전망하고 있다. 그러나 이러한 정부의 낙관적 전망과 달리 비판적 의견도 만만치 않게 존재한다. 예컨대 약 1만6천 파운드 이상의 저축을 갖고 있는 편부모가정 중 약 1백4십만 가구의 급여가 삭감될 것이라는 것, 실직 급여를 받는 수급자들의 주거급여가 약 10% 삭감될 것이라는 것, 약 68만명의 주거급여가 삭감될 것이라는 주장 등이 현지 언론을 통해 제기되고 있는 비판의 대표적 예이다.⁵⁴⁾

그러나 보다 근본적인 비판은 영국의 경제와 노동시장에 대한 전망에서 근거하고 있다고 보아야 할 것이다. 영국의 실업률은 1990년대 초반 10%에 이를 정도로 치솟았다가 1990년대 후반 이후 하락하는 추세를 보였고, 특히 2000년대 들어서는 5%대 미만으로 내려가는 양상을 보이고 있었다. 그러나 2008년 5.3%였던 실업률이 경제위기의 여파가 현실화된 2009년에는 7.6%로 다시 급증하였다. 최근의 장기실업들이 실직자의 적극적 구직활동 포기에서 비롯되었다기 보다 성장정책에서 비롯되었다고 보는 견해가 존재한다. 또한 이 개혁의 관건은 저임금 노동시장의 변화에 달려 있다고 보아도 될 것이다. 근로유인을 강화하고 조건 불이행에 대한 제재를 강화하는 것은 근로능력이 있는 수급자가 취업할 일자리가 충분히 존재할 때 설득력이 있는 것이다. 실제로 경제위기 전후의 고용시장 변화를 살펴보면, 고용확대에 대한 전망이 낙관적이라고만은 할 수 없다.

그럼에도 불구하고 영국의 복지 개혁은 우리나라의 복지제도에도 분명히 시사하는 바가 있다고 할 것이다. 우선, 개혁의 주된 내용을 이루는 급여체계의 단순화가 우리 제도에서도 중요한 쟁점으로 부각되고 있는 점에 주목해야 할 것이다. 우리나라

54) www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12486158.

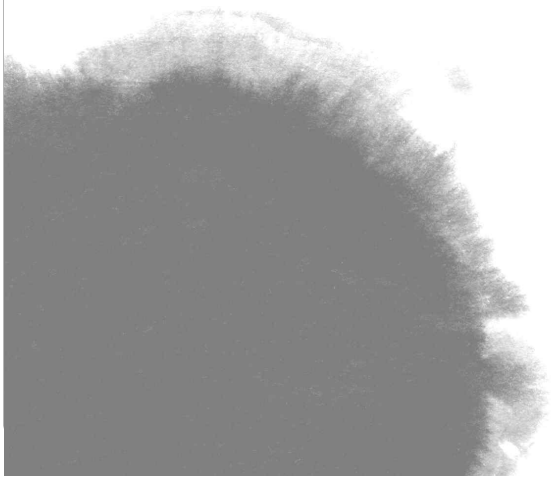
라의 복지제도의 경우 다양한 현금급여가 존재하고 있지는 않다. 대표적인 공공부조 제도로써 국민기초생활보장제도가 있고, 그 밖에 기초노령연금과 장애인연금 등 보완적인 소득보장제도가 있다. 따라서 현금급여체계를 단순화해야 할 필요성이 영국 만큼 시급한 것으로 드러나고 있다고 보기는 어렵다. 그러나 저소득층에게 지급되는 현물 및 서비스 급여의 종류가 매우 다양하다는 점, 그리고 이 다양한 급여의 배분과 관련하여 체계적인 조정 장치가 없다는 점을 고려할 때 저소득층 대상 급여를 광범위하게 아우르는 재조정 작업의 필요성이 충분히 존재한다고 보아야 할 것이다. 더구나 이 다양한 급여가 기초보장 수급가구를 중심으로 한 일부 계층에 상대적으로 집중되고 있고, 이점이 수급가구의 탈수급 유인에 부정적 영향을 미칠 것임을 감안한다면 각종 복지급여의 조정 필요성은 충분하다고 할 수 있다.

또한 복지개혁의 방향에서 근로유인의 강화라는 점이 지속적으로 강조되고 있다는 점, 그리고 근로유인의 강화를 위해서 제재보다는 금전적 유인구조의 개편이 핵심적 요소로 등장하고 있다는 점 역시 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 우리나라의 대표적 근로연계형 복지급여라고 할 수 있는 자활지원제도의 성과가 미흡하다는 점과, 향후 복지급여의 확대 과정에서 근로빈곤층이 주된 대상이 될 것이라는 점을 감안한다면 현재의 복지급여가 갖고 있는 근로유인구조를 점검하는 일은 우리에게도 시급한 일일 것이다. 그리고 근로유인을 제고하기 위해서는 금전적 유인을 강화하는 것이 가장 효과적인 방법임을 인식해야 할 것이다. 근로소득 공제율의 상향조정이나 근로장려세제 확대적용 등 금전적인 유인과 동시에 빈곤 진입의 위험이 높은 저소득층을 대상으로 주거, 교육, 의료 등의 현물 및 서비스 급여를 확대하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

12

K
I
H
A
S
A

독일



제12장 독일

독일은 유럽선진복지국가 중 조합주의를 대표하는 국가로서 사회보험 중심의 비스마르크형 복지국가의 원형을 이루는 국가이다. 1881년 황제칙령에 근거하여 1883년 의료보험법이 제정된 이후 현재까지 사회보험을 중심으로 한 세계최고수준의 사회보장제도를 구축하고 있다.

이는 독일이 경제적으로 세계에서 가장 부유한 나라 중 하나라는 것에 의해서 가능하다. 독일은 세계 4위의 명목국내총생산 국가이며, 세계 2위의 수출입 규모를 가지고 있어 명실상부한 유럽 제일의 경제국가이다. 또한 자동차, 기계, 전기, 전자, 화학, 식품 등이 고루 발달하여 튼튼한 제조업 기반을 가지고 있다. 인구도 2010년 기준 약 8,180만 명으로 유럽연합에서 가장 큰 규모이다.

독일이 우리나라 입장에서 중요한 다른 측면은 분단국가에서 통일국가로 된 경험을 가지고 있다는 점이다. 독일은 1990년 10월 통일 이후 현재까지 많은 문제를 겪고 있지만 현재로서는 그 어려움을 점차 극복해 가고 있는 것으로 보여 우리나라 통일 후 사회복지를 포함한 전반적인 분야에서 우리나라에 중요한 시사점을 주고 있는 국가라고 생각된다.

최근 세계경제위기 이후에도 사회보장측면에서 새로운 사회보장제도를 도입하는 것 없이 위기를 극복하고 있어 경제위기 흡수능력 측면에서도 우수하다고 판단되고 있다. 또한 최근의 경제지표도 우수한 편에 속하여 복지와 경제의 관계에 있어서도 중요한 시사점을 줄 수 있다고 판단된다.

제1 절 독일 사회보장제도의 전개과정과 현황

1. 정치 및 경제 등 사회적 배경

독일 사회보장제도 전반에 영향을 미치는 요소는 연방주의(federalism; Fedederalismus)와 공동체적 조합주의(corporatism; Korporatismus)에 의한 기능적 자치이다.

공동체적 조합주의는 이익을 대변하는 단체들과 국가사이에 존재하는 상호적인 의존관계로서 경쟁이 아닌 협상기전을 사용한다. 공동체적 조합주의의 전제는 이론적으로 단체의 독점적 대표권, 구성원에게 협상결과를 강제할 수 있음, 각 당사자는 거부권 가짐 등의 3가지이지만 현실적으로 마지막의 거부권은 약화되어 대체로 적용되지 않는다. 이는 기능 자치와 연결이 되어 있다. 이는 사회보장제도와 관련해서도 성립되는 것으로서 사회보장기능과 관련하여 법적으로 주어진 범위 내에서 각 사회보장주체는 자치를 하는 것이 독일의 기본적인 조직구조이다.

연방주의는 독일이 연방국가라는 데서 연유된다. 연방국가는 기본적으로 국가의 기능을 연방과 주라는 지리적 영역으로 분할하여 수행하는 것이다. 이에 근거하여 사회보장기능도 이러한 지리적 구분에 의거하여 그 조직이 이루어지는 경향이 있다.

독일의 정치제도는 입법, 행정, 사법 부문으로 권력이 분립되는 수평적 권력분립과 중앙과 지방의 권력을 연방제도를 통해 수직적으로 분립한 특징을 가진다.⁵⁵⁾

독일은 2차대전 후 사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)라는 독특한 경제체제를 도입하여 커다란 성공을 거둔 국가이다. 사회적 시장경제에 사상적 기반을 제공한 독일 프라이부르크 대학의 학자들에 의하면 시장기능이 경제적으로 가장 우수하지만 자연적 질서가 아니기 때문에 질서를 세우고 유지하는데 정부의 개입과 감독이 필요하다. 이는 자본주의적 시장경제를 중심으로 하면서도 사회보장제도와 교육제도 등을 통해 사회적 약자에 대한 배려를 충분히 하는 체제이다. 1949년 건립된 독일연방공화국의 초대 경제장관 에르하르트(Ludwig Erhard)에 의해 적극 도입된 사회적 시장경제는 시장의 효율성을 높임으로써 서독 경제성장에 크게 기여했다고

55) 독일 정치제도의 주요 구성요소에 대한 구체적인 내용은 『유럽정치』(백산서당, 2004) 「독일의 정치제도와 정치과정(김영태)」 유럽정치연구회 편을 참고하기 바람.

평가받고 있다.

2. 독일 사회보장제도의 전개과정

독일의 사회보장제도를 태동시킨 직접적 원인은 후발 산업국가로서 산업의 대규모적 팽창과 급속한 자본주의의 성장을 겪는 19세기 말에 역시 노동자 수가 급격히 증가함에 따라 노동조합이 생겨나고 노동운동이 점차 격화된 것이다. 이러한 상황에 직면하여 프리드리히 2세 아래서 실권을 잡아 독일 통일을 이룩해 낸 ‘철혈재상’ 비스마르크는 강경책과 회유책이라는 이중적 정책을 고안했는데 회유책에 해당하는 것이 당시의 사회보험제도이다.

이러한 사회보험제도는 급격한 사회 및 생활 변화로 인한 국민들의 동요를 무마하기 위한 법적 장치를 통해 이룩되었으며, 이에 1883년 질병보험법, 1884년 산재보험법, 1889년 양로 및 폐질 보험법 등이 있다. 이후 상기한 세 개의 법은 1911년의 제국보험법(Reichsversicherungsordnung)으로 통합되었고, 같은 해에 사무직을 위한 사무직보험법(Angestelltenversicherung)이 별도로 제정되어 현재 독일 사회보장의 근간이 되었다. 이렇게 하여 독일은 사회보험을 중심으로 한 비스마르크형 사회보장제도를 처음으로 도입한 국가가 되었다.

이렇게 산업화의 부산물로 생겨나는 사회문제를 해결하고 노동자들을 통합하려는 의도로 시작된 사회보험 제도는 처음에는 자원의 공정한 재분배든가 또는 인권 및 인간 존엄성의 확보차원과는 거리가 먼 것이었으나 시대와 상황에 따른 변화와 개선 과정을 수없이 거치면서 오늘날 독일의 현대적인 사회보장제도로 변화하였다.

이후 두 번의 세계대전에 독일이 직접 관여하면서 독일의 사회보장제도는 커다란 위기를 맞았었지만 2차 대전 후 서독의 경제성장과 더불어 다시 제도를 확대 정비하였다.

세계 제2차 대전은 독일 사회보장의 재정적 기반을 완전히 붕괴시켰다. 이유는 전쟁기간 중 모든 사회보장조직은 보험재정으로 국가 채권을 매입하여 그 자산의 대부분(70~90%)을 국가 채권의 형태로 보유하고 있었으나 전쟁종료 후 국가 패망으로 국가채권은 무효가 되어 버렸기 때문이다. 따라서 전후에 사회보장의 체제를 다

시 정비하고 그 재정기반을 새로이 마련하여야 했다.

독일은 1995년에 세계최초로 간병과 요양을 필요로 하는 자를 위한 요양보험을 도입함으로써 건강보험, 산재보험, 연금보험, 실업보험 그리고 요양보험 등의 5개 사회보험을 주축으로 한 비스마르크형 사회보장체계를 구축하였다. 독일 사회보험의 도입 시기와 관련 사회법은 다음 [그림 12-1]과 같다.

[그림 12-1] 독일 사회보험 체계

| 독일 사회보험 체계 | | | | |
|------------|--------|-------|--------|-------|
| 건강보험 | 산재보험 | 연금보험 | 실업보험 | 요양보험 |
| 1883년 | 1884년 | 1889년 | 1927년 | 1995년 |
| 사회법V | 사회법VII | 사회법VI | 사회법III | 사회법XI |

독일 사회보험의 각 분야는 국가의 종속적인 단위가 아니라 자치적인 기관이다. 이들은 개인이나 가족이 감당하기에는 벅찬 임무를 함께 맡음으로써 부부나 가족과 같은 더 작은 공동체를 보완해 주는 연대공동체의 역할을 한다. 즉 이들은 함께 피보험자들의 위험에 대한 대규모의 연대적인 공동체를 구성함으로써 지구방안을 조직하는 것이다.

1990년 서독과 동독의 통일 이후에는 서독의 사회보장제도를 동독지역에 그대로 확대 적용하여 사회보장제도의 통합을 이루어 내었다. 이 과정에서 막대한 비용이 들어 통일 독일의 경제에 많은 부담이 되었다고 평가되고 있어 우리나라는 이러한 시사점을 기반으로 앞으로 있을 북한과의 통일에 있어 신중한 접근이 필요하다고 생각된다.

3. 사회보장제도의 현황

독일의 사회보장제도는 크게 7가지 시스템으로 이루어진다. 우선 사회보장시스템에는 사회위험에 대한 다음 5개의 사회보험(연금보험, 건강보험, 장기요양보험, 산재

보험, 실업보험)이 있다. 특수시스템(농민연금, 자유직공제, 개인연금), 공무원들을 위한 공무원시스템(공무원연금, 공무원 가족수당, 공무원보조), 기업의 사용자가 제공하는 사용자시스템(임금지속지불, 기업연금, 기업추가복지, 기타 사용자복지), 배상 시스템(사회배상, 부담조정, 보상 등), 그리고 장려와 부조시스템(이동수당과 가족조정, 보육수당과 부모수당, 구직자 기초보장, 실업부조와 기타 노동장려, 교육과 상승장려, 사회부조, 아동과 청소년부조, 주거수당), 그리고 마지막으로 조세지출에 해당하는 조세복지가 있다.

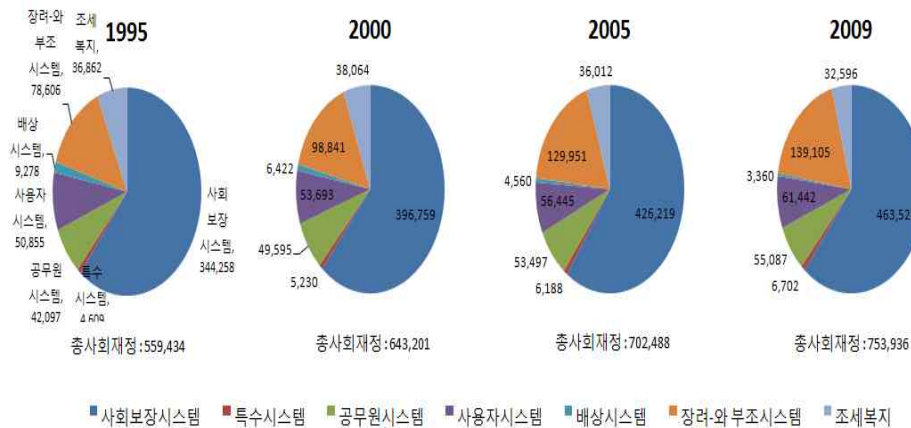
상기한 독일 사회보장제도의 지출현황을 보면 다음 그림과 같다. 이를 보면 사회보장제도에 대한 지출을 나타내는 총사회재정의 수준은 계속 증가해 왔음을 알 수 있다. 사회보험제도인 사회보장시스템이 1991-2009년 사이에 전체지출의 60-62% 사이를 차지하고 있어 최대비중을 보이고 있다. 이는 독일이 사회보험 중심의 비스마르크형 사회보장체제인 것을 뒷받침하는 결과이다. 사회보험지출이 전체 사회재정 지출에서 차지하는 비중은 관찰기간 동안 아주 작은 변동을 보이면서 60% 초반에서 안정적인 경향을 보이고 있다. 다음으로 우리나라의 기초보장과 사회서비스에 해당하는 장려와 부조시스템이 1991-2009 사이에 12-18% 사이를 차지하여 두 번째로 큰 제도임을 보이고 있다. 이 제도는 점차 그 비중이 증가하는 경향을 보이고 있다. 세 번째로 큰 지출은 기업의 사용자가 제공하는 공공 복지지출인 사용자 시스템으로서 1991-2009년 사이에 7-10% 사이를 차지하나 점차로 감소하는 추세를 보이고 있다.

전체 사회지출의 연평균 증가율은 2000년대에 2000년의 2.8%에서 2005년 1.8% 그리고 2006년과 2007년에 점차 1% 이하로 감소하였으나 2008년과 2009년에는 연평균 증가율이 각각 2.0%와 4.2%로 증가하였다. 이는 표에서 보는 바와 같이 실업보험, 주거수당, 교육과 상승장려의 커다란 증가에 기인하는데 이는 경제위기에 기인하는 일시적 현상으로 보인다. 따라서 독일의 경우에는 경제위기가 지나면 다시 이전의 안정된 작은 성장률로 복귀할 가능성이 높다. 이러한 추론을 하는 이유는 상기한 증가가 위기에 따른 새로운 제도의 도입이 아니라, 기존제도가 위기대응을 하는 과정에서 그 역할을 제대로 하려고 증가한 부분이기 때문이다. 따라서 위기가 지나면 기존의 발전 패턴으로 복귀하리라고 추론을 해볼 수 있겠다. 이러한 맥락에서

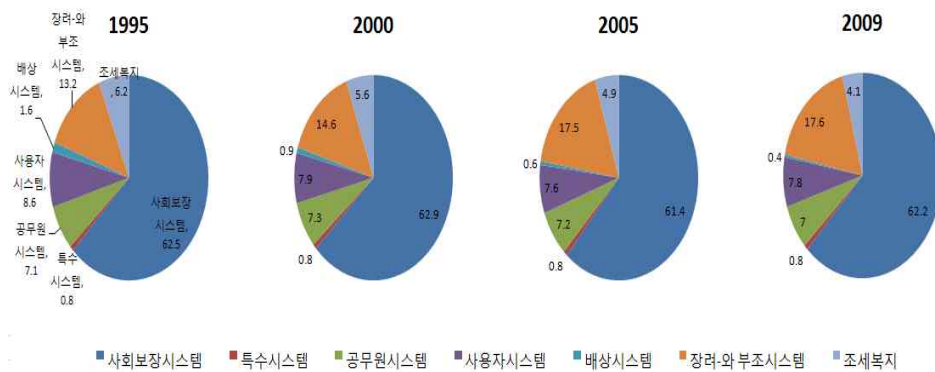
우리나라의 입장에서 주목해야 할 점은 독일은 경제위기를 겪을 때 새로운 제도의 도입 없이 기존제도가 충분히 위기에 대응할 수 있을 정도로 짜여 졌다는 점이다. 이는 우리나라가 경제위기에 대응하기 위해 사각지대에 해당하는 사람들에게 새로운 제도를 도입했어야 했던 점에서 보면 시사점이 크다고 보겠다. 즉 독일은 기존의 사회보장제도에 대한 개혁을 통해 안정적인 성장률을 확보하는 방향으로 나아갔지만 동시에 위기에 대응할 정도의 보장수준은 유지했다는 점은 우리나라도 본 받아야 할 방향이라고 생각된다. 물론 우리나라에서 위기에 대응할 정도의 보장수준이 어느 정도인지에 대해서는 별도의 연구가 필요하겠다.

[그림 12-2] 독일 사회보장제도의 지출과 구성

a. 지출



b. 구성



〈표 12-1〉 독일의 사회보장제도에 따른 사회지출 구성(%)

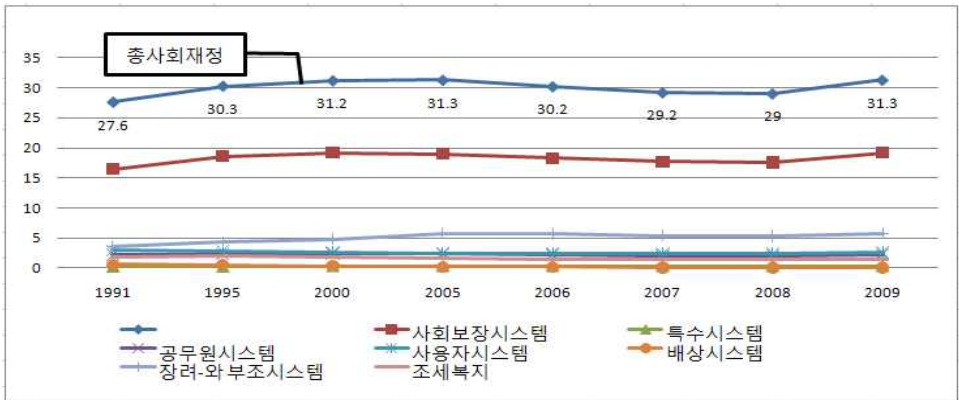
| | 1991 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 총 사회재정 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 1. 사회보장시스템 | 60.8 | 62.5 | 62.9 | 61.4 | 61.2 | 61.2 | 61.4 | 62.2 |
| 11 연금보험 | 30.1 | 31.1 | 32.0 | 32.3 | 32.4 | 32.6 | 32.4 | 31.7 |
| 12 질병보험 | 20.9 | 20.6 | 19.5 | 19.2 | 19.7 | 20.5 | 21.0 | 21.4 |
| 13 장기요양보험 | - | 0.9 | 2.5 | 2.4 | 2.4 | 2.5 | 2.5 | 2.6 |
| 14 산재보험 | 1.7 | 1.7 | 1.6 | 1.5 | 1.5 | 1.5 | 1.6 | 1.4 |
| 15 실업보험 | 8.1 | 8.2 | 7.3 | 6.0 | 5.1 | 4.2 | 3.8 | 5.0 |
| 2. 특수시스템 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 0.8 |
| 21 농민연금 | 0.6 | 0.5 | 0.5 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 |
| 22 자유직공제 | 0.3 | 0.2 | 0.3 | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.5 | 0.5 |
| 23 개인연금 | - | - | - | - | - | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 3. 공무원시스템 | 7.8 | 7.1 | 7.3 | 7.2 | 6.9 | 6.9 | 7.1 | 7.0 |
| 31 연금 | 5.2 | 4.8 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.1 | 5.2 | 5.1 |
| 32 가족수당 | 1.3 | 1.1 | 1.0 | 0.8 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 |
| 33 보조 | 1.2 | 1.2 | 1.3 | 1.4 | 1.4 | 1.5 | 1.5 | 1.5 |
| 4. 사용자시스템 | 9.9 | 8.6 | 7.9 | 7.6 | 7.7 | 7.9 | 8.0 | 7.8 |
| 41 임금지속지불 | 5.3 | 4.8 | 3.9 | 3.4 | 3.4 | 3.5 | 3.7 | 3.5 |
| 42 기업연금 | 2.9 | 2.5 | 2.6 | 2.8 | 2.9 | 2.9 | 2.9 | 2.8 |
| 43 추가복지 | 1.3 | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 1.3 | 1.3 | 1.3 | 1.3 |
| 44 기타사용자복지 | 0.4 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 |
| 5. 배상시스템 | 2.0 | 1.6 | 0.9 | 0.6 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.4 |
| 51 사회배상 | 1.6 | 1.2 | 0.7 | 0.5 | 0.4 | 0.4 | 0.3 | 0.3 |
| 52 부담조정 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 53 보상 | 0.2 | 0.3 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| 54 기타배상 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 6. 장려-와 부조시스템 | 12.5 | 13.2 | 14.6 | 17.5 | 18.0 | 17.8 | 17.6 | 17.6 |
| 61 아동수당과 가족조정 | 2.4 | 1.8 | 4.7 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 4.9 | 5.0 |
| 62 보육수당/부모수당 | 0.7 | 0.7 | 0.6 | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.7 | 0.6 |
| 63 구직자기초보장 | - | - | - | 5.9 | 6.5 | 6.1 | 5.9 | 5.8 |
| 64 실업부조/기타노동장려 | 2.0 | 2.9 | 2.2 | 0.3 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.0 |
| 65 교육- 과 상승장려 | 0.3 | 0.2 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.3 |
| 66 사회부조 | 4.1 | 4.7 | 3.8 | 2.9 | 3.0 | 3.1 | 3.1 | 3.1 |
| 67 아동- 과 청소년부조 | 2.5 | 2.5 | 2.6 | 2.6 | 2.6 | 2.7 | 2.7 | 2.6 |
| 68 주거수당 | 0.6 | 0.5 | 0.6 | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.2 |
| 7. 조세복지 | 6.1 | 6.2 | 5.6 | 4.9 | 4.8 | 4.8 | 4.6 | 4.1 |

주: 2008년은 잠정치, 2009년은 추정치

총사회재정이 GDP에서 차지하는 비중은 1991년 27.6%를 보이고 1995년 30.3%까지 증가한 이후 2009년까지 30% 전후에서 안정된 모습을 보이고 있다. 두 번째로 높은 비중을 보이는 사회보장시스템과 세 번째로 높은 비중을 보이는 장려-와 부조시스템도 GDP에서 차지하는 비중이 각각 20% 조금 안 되는 정도와 5%

근방에서 안정된 경향을 보이고 있다. 최근인 2009년에 약간 높아진 것은 안정된 경향이 깨진 것이라기보다는 경제위기에 기인한 현상이라 판단된다.

[그림 12-3] 제도에 따른 사회지출의 GDP 비중(%)

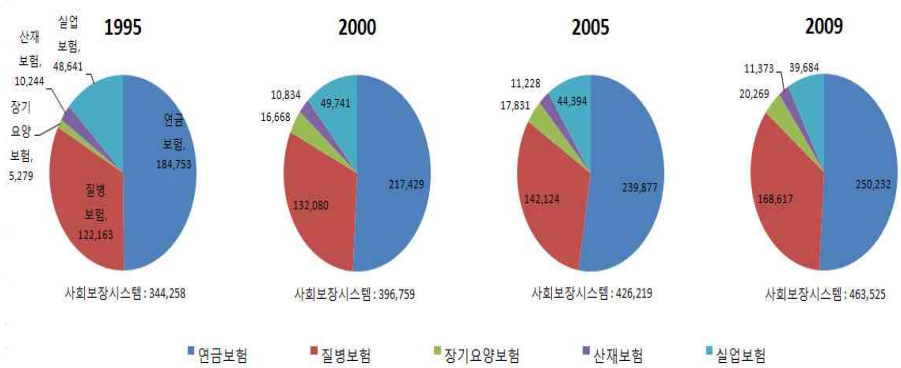


독일 사회보장제도의 현황을 더 자세히 살펴보기 위해 독일 사회보장제도의 핵심을 이루는 사회보험제도를 자세히 살펴보면 다음 그림과 같다. 전체적으로 연금보험과 질병보험이 사회보험에서 차지하는 비중이 80% 이상의 압도적인 비중을 보이면서 그 경향도 미약하지만 약간 증가하는 경향을 보이고 있다. 즉 1995년에 연금보험이 약 49.7%, 질병보험이 약 32.9%를 보여 전체 사회보험에서 합쳐 약 82.6%를 보이던 것이, 2009년에는 연금보험 약 50.9%, 질병보험 약 34.4%로 합쳐 약 85.3%의 비중을 보이고 있다. 이는 우리나라도 독일과 같이 공적 연금보험과 건강보험이 존재하고 있어 앞으로 이 두 분야에서의 재정적 부담을 심각하게 고려하여야 함을 보여주는 결과라 생각된다. 다음으로는 실업보험이 1995년에 약 13.1%, 2009년에 약 8%를 차지하고 있어 약간 감소하였지만 큰 비중을 차지하고 있다. 실업보험의 비중이 2000년대 초반 이후 감소하는 경향은 독일이 높은 실업 장기실업률을 심각한 문제로 받아들여 2003년 이후 실행한 노동시장과 실업 관련 제도의 개혁에 기인한다고 보여 진다. 2009년의 증가는 경제위기로 인한 일시적인 증가이며, 위기가 지나면 구조적 개혁에 의한 감소의 효과가 다시 나타나리라 예상된다. 독일이 최근에 경제위기에도 불구하고 경제적 성과가 상대적으로 우수한 데에는 이렇게 선제적으로 일에 대한 동기를 강조하는 노동시장과 실업 관련 개혁을 한 것이 작용한

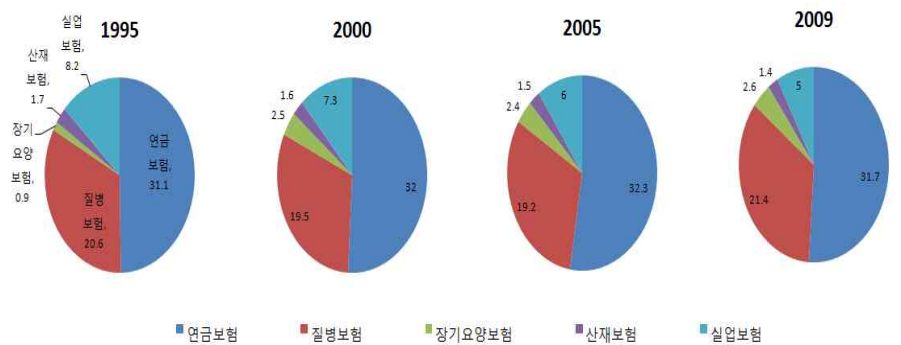
것으로 판단된다. 따라서 우리나라도 앞으로 우리나라 복지제도를 개혁함에 있어 이러한 독일의 선제적인 개혁을 참고할 필요가 있다고 생각된다. 네 번째로 큰 비중을 차지하는 것은 장기요양보험이다. 그러나 1995년에 약 1.4%를 차지하던 것이 2009년에는 약 4.1%를 차지하여 그 비중이 증가하고 있다. 그리고 인구구성의 변화를 볼 때 장기요양보험의 비중은 앞으로도 계속 증가하리라 생각된다. 이는 우리나라에서도 예기되는 변화로 생각된다. 가장 작은 비중을 차지하는 것은 산재보험으로서 1995년에 약 2.7%를 차지하다가 2009년에 약 2.2%를 차지하여 약간 감소하는 경향을 보이고 있다.

[그림 12-4] 독일 사회보험의 지출과 구성

a. 독일 사회보험의 지출(백만 유로)



b. 독일 사회보험의 구성

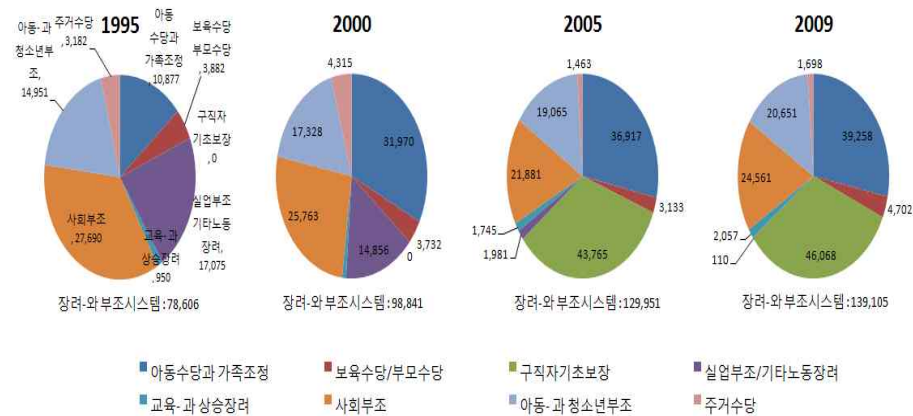


주. 독일 사회보험의 구성 그림에서 보이는 숫자는 전체 사회재정에서 차지하는 각각의 비중임. 위의 원그래프가 보여주는 사회보험에서의 비중은 그림의 숫자를 사회보험이 전체 사회재정에서 차지하는 <표 12-1>의 각 연도의 약 60% 초반의 비중으로 나누어 얻어짐.

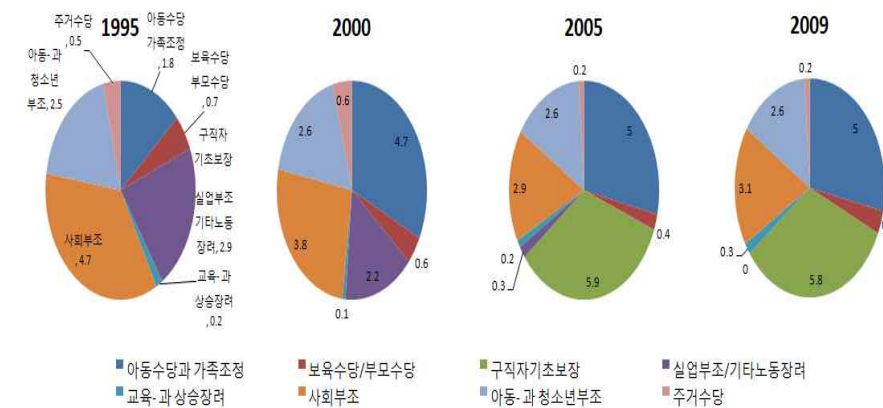
다음으로 사회재정에서 두 번째로 높은 비중을 차지하는 장려와 부조시스템의 구체적 내용을 살펴보겠다. 이에는 장려의 성격을 가지는 것으로서 가족과 양육 및 보육에 관련된 것(아동수당과 가족조정, 보육수당/부모수당), 노동분야와 관련된 것(구직자 기초보장, 실업부조/기타 노동장려, 교육과 상생장려)이 있으며, 부조의 성격을 가지는 것으로는 사회부조, 아동과 청소년 부조 그리고 주거수당이 있다.

[그림 12-5] 독일 장려-와 부조 시스템의 지출과 구성

a. 독일 장려와 부조 시스템의 지출(백만 유로)



b. 독일 장려-와 부조 시스템의 구성



주. 독일 장려와 부조시스템의 구성 그림에서 보이는 숫자는 전체 사회재정에서 차지하는 각각의 비중임. 위의 원그래프가 보여주는 장려와 부조시스템에서의 비중은 위 그림의 숫자를 장려와 부조시스템이 전체 사회재정에서 차지하는 각 연도의 비중으로 나누어 얻어짐.

구직자 기초보장은 2005년부터 Hartz IV와 관련하여 도입된 것으로서 2005년에 약 33.71%를, 2009년에 약 32.95%를 차지하여 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이는 이전에 가장 큰 비중을 차지하던 사회부조에서 근로능력자를 실업급여 II로 독립시킨 Hartz IV의 정책에 기인한다. 두 번째로 큰 비중을 차지하는 것은 아동수당과 가족조정으로서 2005년에 약 28.57%를, 2009년에 약 28.41%를 차지하고 있다. 현재 세 번째로 큰 비중을 차지하는 사회부조는 1991년에서 2000년 까지는 약 32.8%에서 약 26.01%를 차지하여 가장 높은 비중을 차지 하였으나, 이미 2000년에 아동수당과 가족조정의 약 32.19%보다 뒤지기 시작하였었다. 다음으로 아동과 청소년 부조가 꾸준히 높은 비중을 차지하고 있으며, 보육수당/부모수당 그리고 교육 과 상승장려도 낮지만 꾸준히 일정한 비중을 차지하고 있다. 주거수당은 1991년 이후 2009년 까지 감소의 경향을 보이고 있다. 그리고 실업부조/기타 노동장려는 구직자 기초보장 도입 후 거의 미미한 비중으로 감소하고 있다.

제2절 독일의 사회보장재정 추이

1. 수입 구조 및 추이

총사회재정의 재원종류에는 3가지 종류가 있다. 사회기여금, 사용자와 피보험자(파용자, 자영자, 사회보장수령자, 기타), 국가보조, 기타수입 등이다. 1991에서 2009년까지 사회기여금은 약 66%에서 약 59%대로 감소하였고, 국고보조는 약 31%에서 약 38%로 증가하였다. 사회기여금의 연평균증가율은 1995년의 5.6%에서 등락을 보이지만 계속 낮아지고 있다. 국고보조의 연평균증가율도 1995년의 7.7%에서 역시 등락을 보이지만 계속 낮아져 2009년에 2.8%를 보이고 있다.

총사회재정재원이 GDP에서 차지하는 비중은 관찰기간(1991~2009)동안 29%-32%의 수준을 안정적으로 보고 있다.

상기한 원천별 크기, 구성, 증가율, GDP 비중의 1991~2009에 걸친 변화는 아래의 표들에 자세히 나와 있다.

2. 지출 구조 및 추이

제도별 지출구조는 앞의 제도현황에 나와 있어 이곳에서는 지출성격별 종류에 따른 구조를 보겠다. 지출성격별 종류에는 사회보장지출(주기적 소득급여, 일회적 소득급여, 현물급여), 행정지출, 기타지출이 있다. 3가지 지출의 절대액 모두 증가하고 있다. 사회보장지출이 관찰기간동안 약 96%를 안정적으로 차지하고 있다. 이 중 주기적 소득급여는 약 68%에서 64%로 감소하고 있는 반면 현물급여는 약 27%에서 30%로 증가하였다.

상기한 기능별지출의 크기, 구성, 증가율, GDP 비중의 1991-2009에 걸친 변화도 아래의 표들을 참조하면 자세히 알 수 있다.

〈표 12-2〉 총사회재정의 지출과 재원조달의 구성(%)

| | 1991 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <총사회재정지출 종류>(A) | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 사회보장지출 | 96.6 | 96.5 | 96.7 | 96.4 | 96.4 | 96.4 | 96.3 | 96.2 |
| -주기적 소득급여 | 68.4 | 67.9 | 68.4 | 67.3 | 66.4 | 65.9 | 65.2 | 64.8 |
| -일회적 소득급여 | 0.6 | 0.8 | 0.6 | 0.7 | 0.8 | 0.9 | 1.0 | 1.0 |
| -현물급여 | 27.5 | 27.8 | 27.7 | 28.4 | 29.1 | 29.6 | 30.1 | 30.4 |
| 행정지출 | 3.2 | 3.3 | 3.1 | 3.3 | 3.4 | 3.4 | 3.5 | 3.6 |
| 기타지출 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.2 |
| <총사회재정재원 종류>(B) | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 사회기여금 | 66.2 | 64.5 | 62.1 | 59.9 | 60.2 | 60.0 | 60.3 | 59.6 |
| a. 사용자 | 39.8 | 37.7 | 36.1 | 33.6 | 33.7 | 33.3 | 33.3 | 32.9 |
| -실제기여 | 26.3 | 25.8 | 24.7 | 23.7 | 23.7 | 23.4 | 23.3 | 22.9 |
| -배당기여 | 13.5 | 11.9 | 11.4 | 9.9 | 10.0 | 9.9 | 10.0 | 10.0 |
| b. 피보험자 | 26.4 | 26.8 | 26.0 | 26.3 | 26.5 | 26.7 | 26.9 | 26.7 |
| -피용자 | 22.3 | 21.9 | 21.4 | 20.8 | 21.0 | 21.1 | 21.3 | 21.1 |
| -자영자 | 1.0 | 1.1 | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 1.3 | 1.2 | 1.2 |
| -사회보장수령자분담분 | 2.0 | 2.2 | 2.3 | 2.7 | 2.6 | 2.7 | 2.7 | 2.8 |
| -기타 | 1.1 | 1.5 | 1.2 | 1.6 | 1.7 | 1.6 | 1.7 | 1.6 |
| 국가보조 | 31.3 | 33.1 | 35.7 | 38.2 | 37.9 | 38.0 | 37.9 | 38.5 |
| 기타수입 | 2.4 | 2.4 | 2.2 | 1.9 | 1.9 | 2.0 | 1.8 | 1.9 |
| <기능에 따른 지출>1 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 질병 | 28.9 | 28.5 | 27.3 | 26.5 | 27.0 | 27.9 | 28.6 | 28.8 |
| 장애 | 8.1 | 8.5 | 7.8 | 7.7 | 7.7 | 7.6 | 7.8 | 7.7 |
| 노령 | 28.7 | 29.4 | 31.2 | 32.9 | 33.3 | 33.4 | 33.3 | 32.8 |
| 유족 | 9.5 | 9.1 | 8.0 | 7.3 | 7.3 | 7.2 | 7.0 | 6.9 |
| 아동 | 9.4 | 8.9 | 10.4 | 10.2 | 9.9 | 10.0 | 9.9 | 9.8 |
| 부부 | 4.3 | 3.7 | 4.2 | 3.5 | 3.3 | 3.4 | 3.4 | 3.1 |
| 모성 | 0.7 | 0.6 | 0.6 | 0.7 | 0.7 | 0.8 | 0.8 | 0.8 |
| 실업 | 8.3 | 8.5 | 7.7 | 7.5 | 7.0 | 6.2 | 5.8 | 6.9 |
| 주거 | 1.8 | 1.9 | 2.2 | 3.1 | 3.2 | 2.9 | 2.7 | 2.6 |
| 일반적 생계부조 | 0.4 | 0.9 | 0.5 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.6 |
| <총사회재정재원 원천별> | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 기업(주식회사) | 32.3 | 30.4 | 29.3 | 26.8 | 27.1 | 26.8 | 26.7 | 26.3 |
| 연방정부 | 20.4 | 20.8 | 21.7 | 24.1 | 24.0 | 24.3 | 24.1 | 24.5 |
| 주정부 | 10.1 | 10.0 | 11.2 | 10.6 | 10.3 | 10.2 | 10.2 | 10.4 |
| 지방정부 | 8.6 | 9.6 | 9.2 | 9.8 | 9.7 | 9.7 | 9.6 | 9.8 |
| 사회보험 | 0.3 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 |
| 민간조직 | 1.4 | 1.6 | 1.6 | 1.5 | 1.5 | 1.4 | 1.5 | 1.4 |
| 가계 | 26.8 | 27.2 | 26.5 | 26.8 | 27.0 | 27.2 | 27.5 | 27.2 |
| 기타 세계 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | - | - | - |

주: 1) 행정지출과 기타지출 제외
 2) 2008년은 잠정치, 2009년은 추정치
 3) 2010년 5월기준

〈표 12-3〉 총사회재정의 지출과 재원조달의 GDP 비중(%)

| | 1991 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <총사회재정지출 종류>(A) | 27.6 | 30.3 | 31.2 | 31.3 | 30.2 | 29.2 | 29.0 | 31.3 |
| 사회보장지출 | 26.7 | 29.2 | 30.1 | 30.2 | 29.1 | 28.1 | 27.9 | 30.1 |
| -주기적 소득급여 | 18.9 | 20.6 | 21.3 | 21.1 | 20.1 | 19.2 | 18.9 | 20.3 |
| -일회적 소득급여 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.3 |
| -현물급여 | 7.6 | 8.4 | 8.6 | 8.9 | 8.8 | 8.7 | 8.7 | 9.5 |
| 행정지출 | 0.9 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.1 |
| 기타지출 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| <총사회재정재원 종류>(B) | 29.1 | 30.9 | 32.5 | 32.1 | 31.6 | 30.8 | 30.8 | 32.3 |
| 사회기여금 | 19.3 | 19.9 | 20.2 | 19.3 | 19.0 | 18.5 | 18.6 | 19.2 |
| a. 사용자 | 11.6 | 11.6 | 11.7 | 10.8 | 10.6 | 10.3 | 10.3 | 10.6 |
| -실제기여 | 7.7 | 8.0 | 8.0 | 7.6 | 7.5 | 7.2 | 7.2 | 7.4 |
| -배당기여 | 3.9 | 3.7 | 3.7 | 3.2 | 3.2 | 3.0 | 3.1 | 3.2 |
| b. 피보험자 | 7.7 | 8.3 | 8.5 | 8.5 | 8.4 | 8.2 | 8.3 | 8.6 |
| -피용자 | 6.5 | 6.8 | 6.9 | 6.7 | 6.6 | 6.5 | 6.6 | 6.8 |
| -자영자 | 0.3 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 |
| -사회보장수령자분담분 | 0.6 | 0.7 | 0.7 | 0.9 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.9 |
| -기타 | 0.3 | 0.5 | 0.4 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 |
| 국가보조 | 9.1 | 10.2 | 11.6 | 12.3 | 12.0 | 11.7 | 11.7 | 12.4 |
| 기타수입 | 0.7 | 0.8 | 0.7 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.6 |
| <기능에 따른 지출>1 | 26.7 | 29.2 | 30.1 | 30.2 | 29.1 | 28.1 | 27.9 | 30.1 |
| 질병 | 7.7 | 8.3 | 8.2 | 8.0 | 7.9 | 7.8 | 8.0 | 8.7 |
| 장애 | 2.2 | 2.5 | 2.4 | 2.3 | 2.2 | 2.2 | 2.2 | 2.3 |
| 노령 | 7.7 | 8.6 | 9.4 | 9.9 | 9.7 | 9.4 | 9.3 | 9.9 |
| 유족 | 2.5 | 2.7 | 2.4 | 2.2 | 2.1 | 2.0 | 2.0 | 2.1 |
| 아동 | 2.5 | 2.6 | 3.1 | 3.1 | 2.9 | 2.8 | 2.8 | 3.0 |
| 부부 | 1.1 | 1.1 | 1.3 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 0.9 |
| 모성 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 |
| 실업 | 2.2 | 2.5 | 2.3 | 2.3 | 2.0 | 1.8 | 1.6 | 2.1 |
| 주거 | 0.5 | 0.6 | 0.7 | 0.9 | 0.9 | 0.8 | 0.7 | 0.8 |
| 일반적 생계부조 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 |
| <총사회재정재원 원천별> | 29.1 | 30.9 | 32.5 | 32.1 | 31.6 | 30.8 | 30.8 | 32.3 |
| 기업(주식회사) | 9.4 | 9.4 | 9.5 | 8.6 | 8.5 | 8.3 | 8.2 | 8.5 |
| 연방정부 | 5.9 | 6.4 | 7.1 | 7.7 | 7.6 | 7.5 | 7.4 | 7.9 |
| 주정부 | 2.9 | 3.1 | 3.6 | 3.4 | 3.3 | 3.1 | 3.1 | 3.3 |
| 지방정부 | 2.5 | 3.0 | 3.0 | 3.1 | 3.1 | 3.0 | 3.0 | 3.1 |
| 사회보험 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| 민간조직 | 0.4 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.4 | 0.4 | 0.5 |
| 가계 | 7.8 | 8.4 | 8.6 | 8.6 | 8.5 | 8.4 | 8.5 | 8.8 |
| 기타 세계 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | - | - | - |

주: 1) 행정지출과 기타지출 제외
 2) 2008년은 잠정치, 2009년은 추정치
 3) 2010년 5월기준

제3절 독일의 개혁 내용 및 평가

1. 개혁 배경

독일의 보건복지 개혁의 가장 중요한 계기를 무엇으로 볼 것인가는 관점에 따라 다를 수 있다. 본 연구에서는 현재 우리나라에서 가장 문제가 되는 보건복지관련 사안 중 복지국가의 재정적 지속가능성에 초점을 맞추어 2002년 11월 12일 소위 “뤼롭”-위원회(“Ruerup”-Kommission)의 설치를 그 발단으로 보고자 한다. 그리고 이에 이어 이러한 문제의식을 개혁으로 구체화시킨 2003년 3월 14일의 “Agenda 2010”으로 불리는 당시 독일 수상 슈뢰더의 정부정책설명을 그 구체적 실행으로 보고자 한다.

이러한 최근의 개혁 과정은 2002년 초에 노동청의 감사에서 발견된 통계치의 오류에서 시작된 “노동시장에서의 현대적 노동 위원회(Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)”, 즉 일명 “하르츠 위원회(Hartz-Kommission)”와 역시 2002년 독일국민의료보험의 재정문제에서 발단된 “사회보장의 재정에서의 지속가능성 위원회(Kommission Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme)”, 즉 일명 “뤼롭”-위원회(“Ruerup”-Kommission)의 설치와 함께 그 결과를 종합하여 정책화한 “아젠다 2010(Agenda 2010)”의 과정에서 볼 수 있다.

“아젠다 2010”은 당시 독일의 총리였던 슈뢰더 총리가 인구의 노령화, 지속되는 재정적자 및 경제 침체 상황에 직면하여, 이를 탈출하기 위한 개혁안으로서 2003년 3월 14일 발표한 것인데 주로 노동·사회부문 개혁을 그 내용으로 하고 있다.

당시에는 이미 위에서 설명했듯이 노동시장과 관련된 “하르츠 위원회”의 고용시장개혁 조치가 2002년에 이미 단행되고 있는 상황이었고, 이 조치들은 2003년에 실행될 예정이었다.

이러한 슈뢰더 총리의 개혁안은 2003년 6월 1일 당시 집권당인 사민당의 전당대회에서 90% 찬성으로 지지를 획득하였다.

이어 2003년 9월 26일 의료지출 삭감(‘07까지 230억 유로) 및 과도한 고용보호 완화를 골자로 하는 법안을 연방하원의 표결에 부쳐졌고, 당시 집권하고 있던 사민-녹색 연립은 이를 통과시키는데 성공함으로써 개혁(Agenda 2010)의 첫 관문을 통

과하게 된다.

마지막으로 2003년 12월 19일 연방상원에서 Agenda 2010 관련법안이 통과됨으로써 개혁이 시행될 수 있게 되었다.

이러한 근본적인 개혁이 이루어지게 된 데에는 당시 독일의 어려운 상황이 중요한 원인이 되었다. 당시 독일경제는 지속되는 경기침체로 인해 2003년 제로성장에 그치고, 2004년에도 침체상황이 계속되어 3년 연속해서 “EU 성장 및 안정협약”상의 한계치인 재정적자 GDP 3% 수준을 초과하고 있었다. 그리고 2003년 6월 실업률이 11.3%까지 이르렀고, 취업자 수도 감소하고 있었다.

한편 고령자에 대한 연금, 의료 기타 사회보장비 지출 규모는 당시의 GDP대비 15.1% 규모에서 2040년에는 26%로 증가할 것이라는 전망이 발표되어 사회보장의 재정적 지속가능성에 대한 우려가 커지고 있었다. 이는 독일의 지나치게 높은 사회보장 제도의 혜택과 부담으로 인하여 더욱 문제로 여겨졌다. 즉 퇴직자의 정부 의존율이 지나치게 높아, 60세 이상 가구의 경우 총 가구소득의 61%를 사회보장제도로 지원하고 있었고, 임금 중 연금, 의료보험 등 사회보장세가 차지하는 비중은 41%(2002년)로서 당시 이미 세계최고 수준이었으며, 연금의 소득대체율도 70%(당시 미국은 40% 수준)에 달하고 있었다.

2. 개혁의 내용

개혁의 중요한 분야는 고부담 고복지 국가의 경제적 기반인 동시에 노동생산성과 관련 중요한 문제가 발생할 수 있는 노동시장 등 노동분야 관련 개혁과 사회재정의 대부분을 차지하는 연금과 의료보험에 대한 개혁이었다.

가. ‘아젠다 2010’ 성립 개혁조치 이전(Hartz I ~III차 개혁안)

2002년 구성된 Hartz를 위원장으로 한 개혁위원회가 중심이 되어 4차례 걸친 노동분야의 개혁안을 발표하였으며, 그 내용은 2003년 3월에 발표되고 2003년 말에 관련 법안이 통과된 ‘아젠다 2010’에 반영되었다. 이 위원회의 I~III차 개혁안은 ‘아젠다 2010’이 성립되기 이전의 개혁조치에 해당된다. 이의 주요내용은 다음과 같다.

먼저 신속한 고용서비스 제공을 위해 최선의 환경을 조성하는데 중점을 두었다. 이를 위해 과거의 노동사무소(Labor Office)를 고용센터(Job Center)로 변경하고 전과는 달리 실업자를 위한 모든 사무가 이곳 한 곳에서 해결될 수 있게 하는 one-stop-shop으로 기능 전환을 하여, 고용촉진 기능과 속도를 강화하였으며, 또한 고령자 취업 지원을 강화 하였다(2003.10.17).

또한 민간부분의 참여를 장려하여 사설 직업소개소(Personal Service Agency) 설치를 장려하였고, 이를 통해 실업자의 임시직 배치 또는 직업훈련 등의 지원이 이루어지도록 하였다.

일자리 연결과 신규 고용창출을 위한 조치들도 이루어졌는데 이에는 다음과 같은 것이 있다. 먼저 가사 등 저소득직업(Mini-Jobs)에의 취업을 촉진하기 위해 세금 및 사회보장제가 면제되는 소득을 종전의 325유로/월에서 500유로/월로 인상하였다. 다음으로 실업자의 자영업 창업(Me Inc.) 촉진책으로서 연소득 25,000유로까지는 당시 19.9%인 소득세율을 10%로 정률 적용하였다. 그리고 특히 동독내 기업이 실업자를 고용하면 저리용자를 제공하였다. 또한 고용센터의 설치에 부응하여, 고용센터와 사회복지 사무소간 정보 교환을 활성화하기로 했으며, 2004년부터는 통합을 목표로 하였다. 마지막으로 법으로 영업시간을 정하고 있는 영업시간법을 개정하여, 토요일에도 20:00까지 소매업 분야의 영업을 허용하였다.

나. ‘아젠다 2010’ 개혁 조치(Hartz IV차 개혁안)

독일에서 노동분야와 관련 문제가 되고 있던 분야는 먼저 세계화의 경쟁에서 유연한 대응에 제한을 하고 있던 과도한 고용보호의 완화와 다음으로 장기실업자 등 근로능력이 있음에도 수급자로 남아있는 인력에 대한 취업촉진정책이었다.

먼저 ‘아젠다 2010’에 의한 고용보호 완화정책으로서는 다음과 같은 것들이 있다. 2004년 1월 1일부터 10인 이하 사업장에서 근로자를 신규 고용할 때는 해고보호조항 적용 없이 기간제 계약이 가능하도록 하였다. 다음으로 신규창업의 경우 최장 4년간 임시직 근로자의 사용을 가능하도록 하였다. 그리고 해고자 선정기준⁵⁶⁾과 무관

56) 해고자 선정기준은 사회적 선택기준(social selection criteria)으로서 근속기간, 나이, 부양의무 및 장애의

하게 회사에서 필요한(지식, 능력, 인성 등 감안) 직원에 대해서는 고용유지를 가능하도록 하였다. 또한 경영상 이유(단순, 비용절감적)에 의해 해고를 할 때는 화의절차에 의해 고용종료를 가능하도록 하였으며, 이 때 근로자는 해고구제 소송 제기 또는 근속 1년당 반개월치 임금에 해당하는 보상금 중 선택이 가능하다. 다음으로 Hartz IV 개혁안에 따른 개혁조치들이 있는데 첫째로 구직활동 촉구와 재정안정을 목적으로 하는 실업급여 축소가 있다. 이에 의하면 실업급여 지급기간을 55세 미만은 12개월, 55세 이상은 18개월로 축소하며, 시행은 충격을 완화하기 위해 2006년까지 유예하여 시행한다.⁵⁷⁾ 또한 장기실업자에 대해서는 구직활동에 더 적극적으로 나서도록 사회부조 수준의 실업부조(월 350 유로 수준)를 지급하는 동시에 이들의 취업선택권(turn down job offers)을 축소하는 것으로 하였다. 둘째로 근로능력자의 구직활동 촉구를 목적으로 실업급여II가 시행되었다. 2005년 1월 1일 부터 실업부조와 사회부조를 통합하여, 근로능력이 있는 사회부조 수급자를 실업자로 새로 등록하도록 하였으며, 이들이 실업급여II를 감액 없이 수급하기 위해서는 고용사무소에 실업자로 등록하는 동시에 구직노력을 행하도록 의무화하였다.⁵⁸⁾

연금보험 분야에서는 재정건전화를 위한 가입자 확대, 보험료 인상, 급여삭감 등의 정책이 주류를 이루었다. 먼저 2003년 1월부터 연금보험료를 19.1%에서 19.5%로 인상하였다. 다음으로 의무가입 월소득 상한선을 5,100유로에서 6,250유로로 인상(동독지역은 4,250에서 5,250유로)하여, 연금보험대상자의 수가 180만명 증가하여 총2,800만명이 가입하게 되었다. 이어진 ‘아젠다 2010’에 의해 연금개혁이 계속 이루어 졌다. 먼저 당시 정년 65세를 2011년부터 매년 1개월씩, 2035년까지 67세로 연장하도록 하는 조치가 이루어 졌으며, 이는 1969년 이후 출생자에 대해서만 적용이 되도록 하였다. 동시에 연금액은 삭감하는 조치가 이루어져 2030년까지 소득대체율을 68%로 인하하도록 하였다. 다음으로 연금보험료를 2030년까지 22%로 인상하고, 연금액 최소수준은 현행 53%에서 세전 임금평균의 43%를 보장하는 것으로 변경하였다. 또한 조기연금수령 연령을 2008까지 단계적으로 63세로 상향하도록 하

4가지가 해당된다.

57) 그 이전에는 최장 32개월이 가능하였으며, 실업이전 7년간 최소 64개월 보험 가입자 대상이어야 했다.

58) 이는 2005년 들어 실업자가 급증(30-40만 명)하는 결과를 초래하였다.

였다. 덧붙여 2004년 4월 이후 퇴직자는 간병보험료(1.7%)를 전액 납부하도록 하였으며, 2008년 이후 퇴직자는 17세 이후 이수한 교육기간을 연금기간에서 제외하도록 하였다.

건강보험 분야에서도 재정건전화를 위한 가입자 확대, 보험료 인상, 급여삭감 등의 정책이 주류를 이루었다. 먼저 의무가입 월 소득 상한선을 3,375유로에서 3,825유로로 인상하여 연간 2-3억 유로의 추가수입을 거두도록 하였다. 이어 ‘아젠다 2010’에서도 건강보험분야 개혁이 계속되었다. 의료의 질 평준화, 경쟁체제 도입 및 투명성 확보, 환자의 선택권(greater degree of patient choice) 보장을 큰 정책방향으로 하여 개혁이 이루어졌다. 350개에 달하는 상병기금(sickness funds) 통·폐합하도록 하였으며, 상병보험료는 사용자가 아닌 근로자가 부담토록 개정하였다. 이러한 맥락에서 모성보호급여는 세금으로 충당하도록 하였으며, 사망급여는 폐지하였고, 담배세는 인상하였으며, 인공임신 및 불임비용은 개인이 부담하도록 하였다. 다음으로 건강보험의 법적 급여범위를 축소하여 입원비는 1일 12유로 한도, 14일까지만 지원하도록 하였다. 또한 예방법(Prevention Law)을 제정하여 치료·재활·간호에 이어 예방을 제4의 영역으로 강화하였다. 이는 의료의 질과 효율성 증진에 기여하는 것을 목표로 하는 것이다. 더 나아가 6주 이상 요양 시에 건강보험에서 지급하던 질병급여를 폐지하였으며, 2004년 1월 1일부터 의사 수진 시에 진찰료와 별도로 분기당 10유로를 부담하도록 하였고, 약값의 10%부담(최대 10유로, 최소 5유로)도 하도록 하였다. 마지막으로 의약품의 인터넷 판매를 허용하였으며, 1인의 다수 약국소유도 허용하였다.

적극적 노동시장정책과 교육 분야의 개혁은 고부담·고복지의 사회보장 체제가 경쟁력을 확보하기 위한 중요한 분야로서 독일의 개혁에서도 강조가 되는 부분이다. 첫째로 적극적 직업훈련 정책의 하나로 경제노동부, 교육연구부 및 노사 합동으로 사업장에서 보다 많은 훈련기회를 만들도록 홍보 및 독려(사업장 훈련이 활성화되지 않을 경우 훈련세 도입 추진)가 이루어졌다. 다음으로 훈련강사 자격기준 준수 요건을 5년간 유보(2008년 8월까지)하여 기업훈련을 활성화하였다.⁵⁹⁾ 또한 훈련 의무인원 초과 1인당 최대 10만 유로를 저리 융자할 수 있도록 하였다. 둘째로 학교교육

59) 그 후로 전문지식과 훈련기술 보유를 협회에서 증명 받을 경우 자격과 무관하게 인정하도록 하였다.

의 개선을 하도록 하였다. 먼저 전일학교(all-day schools) 설립 및 전환을 유도하기 위해 2007년까지 총400억 유로를 투입하여, 교사와 교육의 질 향상, 일과 가정의 양립을 지원하고 균등한 교육기회를 부여하도록 하였다.⁶⁰⁾ 다음으로 교육의 성과지표(performance standards)를 설정하여, 전체 및 과목별 성취도를 측정하고 제시하도록 하였다.⁶¹⁾ 또한 교사 자질향상을 위한 훈련 및 지속능력개발을 지원하도록 하였다. 이는 학생의 능력에 상응한 교육실시와 성과지표 적용 및 평가를 위해서는 교사에 대한 지속적 훈련과 자질향상이 필요하기 때문이다. 셋째로, 조기 교육과 보육을 강화하였다. 먼저 3세미만 매 5명당 유치원 또는 보육사가 교육과 보육을 담당하도록 하기 위해 매년 15억 유로를 투입하기로 결정하였다. 이를 위해 연방 및 지방정부, 학계, 유치원 및 보육시설 관계자 등이 함께 참여하여, 유아 교육과 보육 질의 향상을 위한 모델 개발과 질 높은 시설의 확충을 추진하도록 하였다. 다음으로 질 높은 보육시설을 확충하고, 취업부모와 특히 결손가정을 지원하며, 자질 있는 보육사들의 일자리 기회를 확대하도록 하였다. 특히 저소득 직업 종사자를 전통적 가사 이외에 보육에 투입하여, 보육 활성화와 실업문제의 해소를 동시에 달성하도록 하며, 이를 위해 세금혜택도 부여하도록 하였다.

특히 ‘아젠다 2010’의 중요한 의미로 사회보장과 노동시장 관련된 정책 이외에 이들을 뒷받침하는 경제부문과 재정부문의 개혁이 맥락을 같이 하여 이루어 졌다는 점을 꼽을 수 있다. 즉 규제를 완화 혹은 철폐하여 경제적 유연성을 증가시키는 방향에서 개혁이 이루어졌다.

첫째로, 경제 부문에서는 다음과 같은 개혁이 이루어졌다. 먼저 제조업 분야의 장인(Meister)자격 요건을 면제하였다. 즉 제조업체 설립·인수의 전제인 장인자격 구비요건을 제3자에게 위험요인이 없는 실내장식가 등 직종에 대해서는 이를 면제(총 94개 직종 중 41개를 제외하고 예외 인정)하도록 하였으며, 설비, 전기공 등 위험요인이 있는 직종의 경우에도 5년 이상 업무전담 또는 경영직위 포함 10년 경험이 있는 기능공에 대해서는 제조업체 운영권을 부여하였다. 다음으로 소유자 원칙 폐지 등 창업촉진 및 투자확대를 위한 조치를 하였다. 즉 제조업(craft trade business)

60) 오전, 오후 시간에 아동의 개인별 수요에 맞추어 프로그램을 편성하고, 지역 복지단체, 음악학교 및 스포츠단체의 지원 하에 교과 외 과정을 운영하도록 하였다.

61) 지표개발 및 평가 업무를 수행할 국가기관을 신설하도록 하였다.

소유주는 반드시 장인(Meister) 자격을 소지하도록 하던 것을(owner's principle), 향후는 경영책임자(operating manager)만 자격을 가져도 무관하도록 하여 기업양도 및 존속을 보장하였으며, 동시에 자기고용 방식 창업도 활성화(동업 형태)하였다. 제조업 창업 시에 연간 영업이익이 2만 5천유로가 되기 전에는 상공회의소 회비를 면제하였으며, 지자체 사회간접자본·서비스 분야 투자지원 70억 유로, 주택개선 지원 80억 유로(총 150억 유로)를 장기 저리로 융자하는 등 내수 진작의 조치를 취하였다. 또한 소기업법 개정을 통하여 창업을 지원하였다. 즉 소기업 창업 시에 연간매출액 3만5천유로까지는 그 50%를 고정경비로 인정하여 주며, 판매 및 영업세를 면제하고, 여타 소득이 없는 경우에는 소득세도 면제하도록 하였다. 기업회계장부 작성면제 상한선도 과거 매출액 2십6만 유로에서 3십5만 유로로 상향조정 하였으며, 이익은 과거 2만5천 유로에서 3만 유로로 상향 조정하였다. 중소기업 창업지원 강화를 위해 재건은행(KfW)과 독일청산 은행을 통합하여 중소기업지원은행을 창설하였으며, 실업자, 연수생 채용 시에는 최대 10만 유로까지 대출을 하여준다(일자리 지원자금).

둘째로, 재정 및 조세 부문에서는 다음과 같은 개혁이 이루어졌다. 먼저 재건은행(중소기업지원은행)의 투자를 활성화하였다. 그 일환으로 주택개량 및 성장촉진 프로그램 위해 총1조3백억 유로 규모의 자금을 지원하도록 하였다. 주택개량자금은 주택소유자가 거주 및 임대주택을 개량하는 경우에 지원을 하도록 하고, 성장촉진기금은 지방정부 상하수도 시설, 쓰레기 처리시설 등 SOC시설 투자를 지원하도록 하여 건설투자의 확대가 이루어지도록 하였다. 다음으로 지방정부 재정개선 지원이 이루어졌다. 이는 보육 등 부문에 대한 투자 강화와 동시에 실업 및 사회부조제도 개선을 통해 일할 능력이 있는 사람에 대한 지방정부의 사회부조 부담을 해소하는 것을 목표로 한다. 후자에 대해서는 향후 연방정부가 1백 만 명까지 지급하는 것으로 하였다. 또한 투자 활성화를 목적으로 조세 인하가 이루어졌다. 2004년 1월 1일부터 소득세율을 과거 19.9~48.5%에서 16~45%로 인하하여 연간 150억 유로를 경감하고, 2005년부터 15~42%로 추가 인하하여 연간 65억 유로를 경감하도록 하였다. 추가적인 세율인하에 대해서는 정치세력 간 입장차이가 커서 논의만이 이루어지고 있다.

3. 개혁의 평가

독일 개혁의 핵심적 요소였던 노동분야의 개혁에 대해서 기본적으로 긍정적인 평가가 이루어지고 있다. 이를 다음의 표를 통해 검토해 보겠다. 표를 보면 근로능력자로서 사회부조에 해당하는 실업급여를 받는 주로 장기실업자인 Hartz IV의 대상자 수는 그 정책이 실행된 이후 2006년 대비 2009년에 절대수는 51만 9185명이 감소하였고, 상대적으로는 9.5%가 감소하였다. 이는 Hartz IV의 핵심요소인 자기책임과 자활에 근거한 전반적인 구직활동 촉구의 목표를 아직 완전히 달성했다고 할 수는 없더라도 구조적인 실업은 감소시켰다는 평가를 내릴 수 있게 하는 결과라 보여 진다. 즉 경제위기 동안 새로운 장기실업으로 빠지는 것에 반작용을 하였으며, 앞으로 올 경기활성화가 좀 더 취업에 호의적일 수 있는 형태를 갖추도록 하는데 기여를 하였다고 볼 수 있다. 따라서 취업을 독려하는 노동시장정책은 지금까지 이룩한 결과가 헛되지 않도록 계속 굳건히 유지되어야 한다고 평가되고 있다.

그러나 개선점에 대한 논의도 이루어지고 있다. 특히 특별한 문제가 있는 사람들에게 대해서(예를 들면 단독 양육자) 개별적 문제 상황에 대한 맞춤형 대응이 너무 부족하다는 지적이 있다. 그리고 늘어난 일자리가 주로 저소득 기간제 직업이며, 사회보험료를 부담하는 양질의 일자리는 오히려 줄어들었다는 지적도 있다. 예를 들어 2004년 말 고용상황을 분석해 보면, 취업자 수가 전년대비 약 12만 명이 증가하여 3년 만에 고용이 증가된 것으로 나타났으나, 이는 저소득직업(Mini-Job), 자영업 등 정부지원 저임금 일자리가 늘어난 결과일 뿐, 사회보험료 납부의무가 있는 일자리는 오히려 약 30만개가 감소하여 고용의 질이 저하된 것으로 나타났다.

이와 관련하여 독일의 우파는 근원적인 노동시장 유연화 조치가 독일의 경쟁력을 회복시킬 수 있다고 주장⁶²⁾하고 있는 반면, 좌파는 이러한 추가 개혁조치 제안이 독일식 사회시장경제의 근간인 해고보호와 단체협약의 기본정신을 무너트리는 것으로서 용납할 수 없다는 입장을 표명하고 있다. 그러나, 여론조사 기관인

62) 직장평의회(works council)와 근로자의 2/3가 찬성할 경우 산별협약의 적용을 배제 (시장 상황 변화에 따른 탄력적 대응이 가능하도록 기업별 협약을 우선시), 시보 기간 중의 근로자에 대해서는 별도의 낮은 임금을 지불 할 수 있도록 임금규정을 개정, 20인 이하 사업장에 대해서는 해고보호규정을 적용하지 않고, 20인 초과 사업장의 경우도 근속 4년 미만 근로자에 대해서는 해고보호규정을 미적용, 53세 초과 근로자는 해고보호 규정 적용배제 등을 주장함.

Ipos-Institut의 2005년 조사 결과에 의하면 조사대상의 63%가 임금협약은 기업차원에서 이루어지는 것이 바람직하며, 60%가 해고보호 완화가 신규고용을 촉진할 것이라고 응답하는 등 추가적인 노동시장 유연화 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 12-4〉 사회법전 II에 해당되는 근로능력자인 수급자수(Hartz IV 대상자 수)

| | | 각 연도의 6월 대상자 수 | | | | 2006년 대비 2009년 변화 | |
|-----------|--------|----------------|-----------|-----------|-----------|-------------------|-------|
| | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 절대수 | % |
| 근로능력 수급자수 | | 5,441,916 | 5,311,387 | 5,054,056 | 4,922,731 | -519,185 | -9.5 |
| 성 | 남성 | 2,756,147 | 2,621,581 | 2,457,408 | 2,413,964 | -342,183 | -12.4 |
| | 여성 | 2,685,697 | 2,689,767 | 2,596,645 | 2,508,767 | -176,930 | -6.6 |
| 연령 | 25세 미만 | 1,161,389 | 1,052,040 | 974,640 | 925,103 | -236,286 | -20.3 |
| | 25세 이상 | 3,678,043 | 3,606,656 | 3,389,802 | 3,288,413 | -389,630 | -10.6 |
| | 55세 미만 | | | | | | |
| | 55세 이상 | 602,485 | 652,691 | 689,614 | 709,215 | +106,730 | +17.7 |

자료: Joachim Moeller, Ulrich Walwei, Susanne Koch, Peter Kupka and Joss Steinke, Der Arbeitsmarkt hat profitiert(Fuenf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz) 노동시장은 이득을 보았다(사회법전 II의 5년: IAB의 평가), IAB-Kurzbericht(IAB-속보), 2009년 29호, p.2. cf. Institut fuer Arbeitsmarkt- und Berufsforschung(노동시장과 직업연구를 위한 연구소; IAB)

제4절 소결

고부담 고복지 국가가 국가경쟁력과 성장에 기여할 수 있는 조건인 노동시장유연화와 적극적 노동시장정책 및 교육의 개혁이 적시에 선제적으로 이루어져 경제위기에도 불구하고 다른 세계의 국가들 보다 경제적 성과가 우수하여 국가 경쟁력이 유지되고 있는 것으로 판단된다.

동시에 보장수준이 삭감되었음에도 불구하고 2008년 경제위기 시에 새로운 제도의 도입 없이도 경제위기의 효과를 흡수할 수 있는 제도와 보장수준이 유지되고 있었다는 점이 높이 평가될 요인이라 생각된다.

독일 사회보장제도의 지출현황을 보면 사회보장제도에 대한 지출을 나타내는 총 사회재정의 수준은 계속 증가해 왔음을 알 수 있다.

사회보험제도인 사회보장시스템이 1991-2009년 사이에 전체지출의 60-62% 사이

를 차지하고 있어 최대비중을 보이고 있다. 이는 독일이 사회보험 중심의 비스마르크형 사회보장체제인 것을 뒷받침하는 결과이다. 사회보험지출이 전체 사회재정지출에서 차지하는 비중은 관찰기간 동안 아주 작은 변동을 보이면서 60% 초반에서 안정적인 경향을 보이고 있다.

다음으로 우리나라의 기초보장과 사회서비스에 해당하는 장려와 부조시스템이 1991-2009 사이에 12-18% 사이를 차지하여 두 번째로 큰 제도임을 보이고 있다. 이 제도는 점차 그 비중이 증가하는 경향을 보이고 있다.

세 번째로 큰 지출은 기업의 사용자가 제공하는 공공 복지지출인 사용자 시스템으로서 1991-2009년 사이에 7-10% 사이를 차지하나 점차로 감소하는 추세를 보이고 있다.

총사회재정이 GDP에서 차지하는 비중은 1991년 27.6%를 보이고 1995년 30.3%까지 증가한 이후 2009년까지 30% 전후에서 안정된 모습을 보이고 있다. 두 번째로 높은 비중을 보이는 사회보장시스템과 세 번째로 높은 비중을 보이는 장려와 부조시스템도 GDP에서 차지하는 비중이 각각 20% 조금 안 되는 정도와 5% 근방에서 안정된 경향을 보이고 있다. 최근인 2009년에 약간 높아진 것은 안정된 경향이 깨진 것이라기보다는 경제위기에 기인한 현상이라 판단된다.

독일의 복지개혁은 연금제도와 의료제도와 같이 수동적 제도에서는 재정건전화를 강조하는 한편, 적극적 노동시장정책, 교육정책, 가족정책 같은 적극적 제도는 확대하는 두 가지 방향으로 진행되었다.

복지수혜자의 자립심을 저해할 수 있는 ‘급여제공’이라는 전통적 수단보다는 세계 혜택 같은 규제조치나 교육상담서비스 같이 수급자의 자발성과 역량을 배양하는 활성화 조치들이 실시되었고, 1998년 집권한 사민당-녹색당 연합정부는 사회정책의 구조조정을 추구하였으며 그 기본방향은 2003년 발표된 아젠다 2010에 잘 드러나 있다.

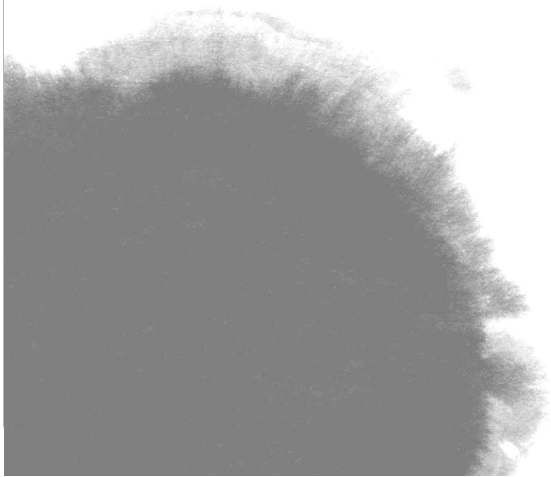
이는 전형적으로 고부담 고복지가 유지될 수 있는 조건을, 여건이 좋지 않을 때 이를 인지하고 선제적으로 적극적인 개혁을 통해 조성함으로써 실제 위기에도 좋은 결과를 보인 성공적인 사례라 판단된다.

특히 돋보이는 점은 이러한 개혁의 주체가 통상 이념적으로는 복지의 확대를 정

치기반으로 하는 좌파정권이 지지층의 반대에도 불구하고 과도한 복지를 삭감되면서도 위기 대응에 충분한 수준의 복지를 유지하였으며, 동시에 여전히 고부담 고복지임에도 불구하고 경쟁력과 성장을 이룰 수 있는 노동시장유연성과 적극적 노동시장 정책 및 교육의 개혁을 추구하였다는 점이다.

우리나라와 같이 사회보험을 중심으로 하면서도 고부담 고복지를 하고 있는 독일이 경제와 사회보장 간에 선순환적 구조를 최근의 개혁을 통해 달성하고 있어 우리나라에도 밝은 가능성이 있음을 시사하고 있다. 이러한 독일의 개혁과정에서 가장 중요했던 점은 집권당의 지도자가 복지축소에 반대하는 정치적 지지기반의 의사를 거슬러서 차기집권에 실패하면서도 적절한 수준으로 복지지출을 줄이고(즉, 축소하면서도 경제위기에 충분히 대응할 수 있는 수준을 유지함), 그 지출구조도 고부담·고지출이 성공할 수 있는 경쟁력을 배양하는 교육과 적극적 노동시장 중심으로 가져간 강력한 지도력에 있다고 생각된다.

복지국가 유형과 지속가능성



제13장 복지국가 유형과 지속가능성

현재 저수준 복지에 머물고 있는 우리나라는 향후 복지수준을 저복지로 유지할지, 중복지 혹은 고복지로 성장할 지는 예단할 수 없다. 그러나 몇몇 유럽 국가들의 국가채무 증가에 따른 경제위기 경험에 대한 논의는 향후 지속가능한 사회발전을 위해서는 복지지출을 억제하지 않으면 안 된다는 단순한 논리로 귀결되는 양상을 보이기도 하였다. 현재 증가속도로 복지재정이 확대된다면 일정 기간 후 한국의 복지재정 지출 규모는 상당 수준에 도달할 것이라는 예측에 기반 해서이다. 특히 심각한 사회·경제적 문제가 되고 있는 저출산·고령화가 지속될 경우 재정에 미치는 영향을 고려하여 지속가능한 복지체제의 발전방향 모색이 필요하다. 남유럽 국가로부터 시작된 국가재정위기가 어떠한 원인으로부터 비롯된 것인지를 정확히 파악하는 것은 우리 사회의 지속가능한 발전경로 선택에 시사 하는 바가 클 것이다.

복지체제 유형화와 복지지출의 상이한 구조 및 영향, 성과에 대한 비교적 평가는 지속가능한 한국형 복지체제의 모색에 있어 유용한 관점을 제공할 수 있다. 즉 복지 지출의 규모만을 우려하여 복지지출을 통제하고자 하는 단선적 관점을 보완하여, 우리사회가 복지지출을 어떠한 제도형태로 누구에게 얼마만큼을 어떻게 사용하는 것이 지속가능한 사회발전에 도움이 될 것인가에 대한 보다 풍부하고 현실적인 대안 모색을 가능하게 해줄 수 있다. 즉, 변화하는 글로벌 경제·고령사회 환경변화에 조용하면서도 지속가능한 새로운 사회적 조절시스템의 모색에 기여할 수 있을 것이다. 우리가 추구해야 하는 지속가능한 발전에는 경제적 및 재정적 지속가능성(economic and financial sustainability)을 고려하는 측면뿐만 아니라 빈곤을 완화, 불평등 완화, 고용률 제고, 복지수요 충족 등 사회적통합에 기반한 사회적지속가능성(social

sustainability)의 측면도 고려해야 하기 때문이다. 따라서 본 장에서는 경제적 및 재정적 지속가능성과 사회적지속가능성을 함께 고려하여 OECD 국가들의 복지체제 특성을 다각적으로 분석한다. 분석자료는 OECD와 LIS의 변수별 각 년도의 자료를 재생성하여 사용하였으며, 구체적인 변수특성은 <표 13-1>로 정리하였다. 분석방법은 SPSS Program을 사용하여 상관관계분석(correlation analysis)과 중다선형회귀분석(multiple linear regression analysis)을 실시하였다. 또한 국가채무에 영향을 미치는 원인을 파악하기 위해 로지스틱 회귀분석(logistic regression analysis)과 각 국가들이 속하는 유형을 확인하기 위해 국가채무에 영향을 미치는 공공사회복지지출수준, 고용률 및 지니계수를 기준으로 계층적 군집분석(hierarchical cluster analysis)을 하였다.

<표 13-1> 분석자료

| 구분 | 변수명 | 의미 | 년도 | 출처 |
|------|---|--|-----------|------|
| 재정 | 국가채무비율 (General government gross financial liabilities as a percentage of GDP) | 정부의 총 금융채무 / GDP | 1990~2008 | OECD |
| 경제 | 1인당 GDP(GDP per capita) | US dollars, current prices and P PPs | 1960~2008 | OECD |
| | 경상수지비율 (Current account balance as a percentage of GDP) | 경상수지 / GDP (국가 간 상품 및 서비스의 수출입, 자본 노동 등 생산요소의 이동에 따른 대가의 수입과 지급을 종합적으로 나타낸 것) | 1990~2008 | OECD |
| | 경제성장률(Real GDP growth) | 실질 GDP 성장률 | 1959~2008 | OECD |
| | 고용률(Employment rates) | 15~64세 인구 중 취업자 수 | 1966~2008 | OECD |
| 복지지출 | 공공사회복지지출 비율 (Public social expenditure) | 일반지출 + 사회보험지출 / GDP | 1980~2007 | OECD |
| 복지수요 | 실업률(Unemployment rate) | 경제활동인구 중 실업자의 수 | 1995~2008 | OECD |
| | 빈곤율(Relative Poverty Rates) | 소득: 가처분소득 기준 빈곤선: 중위 50% | 1967~2006 | LIS |
| | 지니계수(Gini coefficient) | 소득: 가처분소득 기준 | 1967~2006 | LIS |
| | 노인인구비율 (Elderly population of total population) | 전체 인구 중 65세 이상 인구 | 1950~2050 | OECD |

제1절 OECD 국가의 재정 및 복지 현황

1. 국가채무

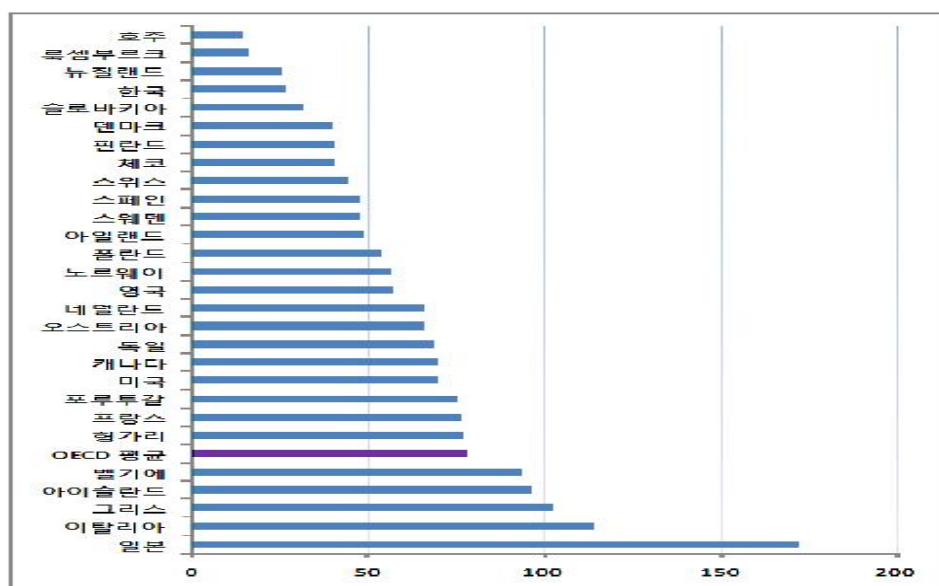
최근 그리스 등 남유럽의 금융위기는 1990년대 이후 중남미 위기와 유사하게 정부에 의한 채무누적이 지역적 혹은 국제적 차원에서 심각한 금융위기로 발전할 수 있음을 보여주는 사례라 할 수 있다. 우리나라의 경우 현재 공공채무 비율이 낮은 수준에 있고, 외채 발행을 통한 조달 비율이 낮기 때문에 아직까지는 우려할 비는 아니지만, 급속한 인구고령화로 인한 재정부담의 증가, 국공채에 대한 외국인투자 비율 증가 등의 위험요인을 안고 있는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 특히나 신용 시장에서는 재정적자 이외의 다른 요인에 의해, 즉 평가절하나 이자부담, 보증으로 인한 우발채무 등의 다른 요인에 의한 채무증가가 훨씬 더 중요하게 영향을 미친다. 따라서 재정위기는 공공채무의 과도한 누적으로 채무의 일부 혹은 전액 상환이 어려워지는 형태로 표면화되기 때문에 엄밀히 말하면 공공채무위기라고 할 수 있을 것이다(박복영 외, 2010).

그렇다면 OECD 국가들의 GDP 대비 국가채무비율은 어떠한가? 2008년 현재 국가채무가 가장 높게 나타나고 있는 나라는 일본이다. 일본은 GDP 대비 국가채무 비율이 172.1%로 OECD 평균 78.4%보다 2배 이상의 채무비율을 보이고 있다. 이탈리아(114.4%)와 그리스(102.6%), 아이슬란드(96.3%), 벨기에(93.5%)가 일본의 뒤를 잇고 있으며, 남유럽 재정위국에 속하는 포르투갈이 헝가리, 프랑스 등의 국가들과 유사한 국가채무 수준(약 70%)을 보이고 있다. EU가 재정건전성을 위해 권고하는 국가채무비율 60%⁶³⁾를 기준으로 했을 때, 영국, 노르웨이, 폴란드, 아일랜드, 스웨덴, 스페인 등의 국가가 국가채무비율 40~50% 수준, 뉴질랜드와 덴마크 등의 국가가 20~30% 수준으로 국가채무수준에 있어 안정적이라고 평가할 수 있으며, 호주는 14.3%로 국가채무 비중이 가장 낮은 국가이다.

63) EU는 1997년 마스트리히트 조약에서 정한 재정준칙에 의거하여 “안정 및 성장 협약(SGP : Stability and Growth Pact)”을 도입함으로써 준칙에 입각한 재정지출 규제책을 쓰고 있다. 본 협약은 재정적자를 GDP 대비 3% 미만으로 유지하고 국가채무를 GDP 대비 60%미만으로 유지할 것을 골자로 하여 중기적 재정목표를 균형 또는 흑자 재정에 두도록 하고 있다.

앞서 언급했듯이 이번 남유럽 재정위기는 채무의 일부 혹은 전액 상환이 어려워진 공공채무의 위기라고 할 수 있다. 하지만 OECD 국가채무 상황을 살펴보면 국가채무가 높은 모든 국가가 이번 재정위기를 겪은 것은 아니다. 국가채무가 가장 높은 일본이 위기에 처하지 않았으며 EU가 권고하는 국가채무비율 60%이하인 아일랜드와 스페인이 위기에 처했다. 따라서 재정위기의 가능성은 국가채무의 절대적 규모로 전부 설명할 수 없다. 부채의 해외 의존도나 이외의 경제지표의 검토될 필요가 있다.

[그림 13-1] OECD 국가의 국가채무(GDP 대비 비율, 2008년)



주: 터키, 멕시코의 GDP 대비 국가채무 비율 보고되지 않음.

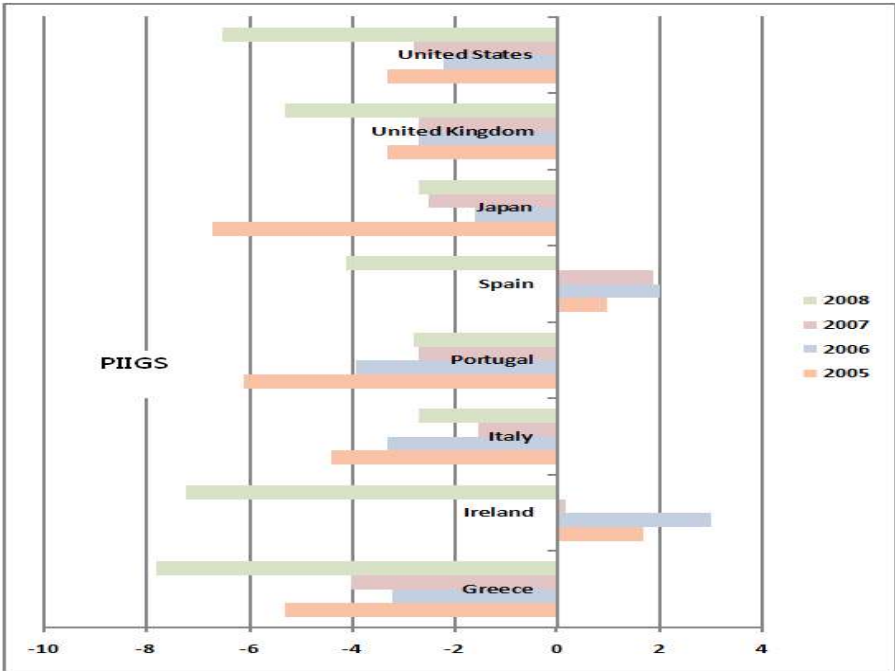
자료: OECD Factbook 2010.

우선, 국가채무의 구성을 살펴보면 국가채무가 가장 높은 일본이 그리스나 스페인 등의 국가와 달리 재정위기에 처하지 않은 것은 국가 부채의 구성 때문이라고 지적되기도 한다. 2010년 일본의 부채 중 해외비중은 0%인 것에 비해 포르투갈과 스페인은 각각 48%, 15%로 재정위기에 처한 국가는 부채의 규모면에서 일본보다 양호하지만 해외부채 비중이 높은 특징을 보인다. 또한 국가채무의 위기는 지속적인 재정수지 악화로 인한 것으로 해석할 수 있는데, 그리스를 비롯한 남유럽 국가들은 금

용위기 이전부터 방만한 재정운용과 국가채무 누적으로 재정부실이 심화되었다고 지적되곤 한다. 남유럽 PIIGS 국가의 재정적자 추이를 살펴보면 포르투갈, 이탈리아, 그리스의 재정수지는 2005년 이래 줄곧 재정적자를 기록하고 있었고 스페인과 아일랜드는 2005년 이후 재정흑자를 기록하였으나 2008년 미국발 금융위기 이후 재정수지가 급격히 악화되었다.

일본이나 미국도 국가채무비율이 높고 재정적자도 심각하지만 위기의 징조를 찾을 수는 없다. 국가채무비율이나 재정적자비율은 선진국에 비해 신흥시장에 재정위기의 가능성을 높인다고 볼 수 있는 것이다. 이러한 이유는 재정수지와 공공채무 간의 낮은 상관관계 때문이라고 거론된다. 즉, 이론적으로 재정적자 규모는 당해 연도 말 국가채무 증가분과 일치해야 하지만 대부분의 경우 채무증가분이 재정적자 규모를 초과한다. 선진국보다 신흥시장에서 이러한 재정적자와 국가채무 간의 불일치가 높게 나타나고 있으며, 이는 평가절하에 따른 외채상환부담의 증가, 정부의 우발채무 등이 원인이지만 재정적자를 축소·은폐하려는 정치적 동기도 작용하고 있다고 지적된다(박복영 외, 2010).

[그림 13-2] PIIGS 국가의 재정적자 추이(GDP 대비 비율)



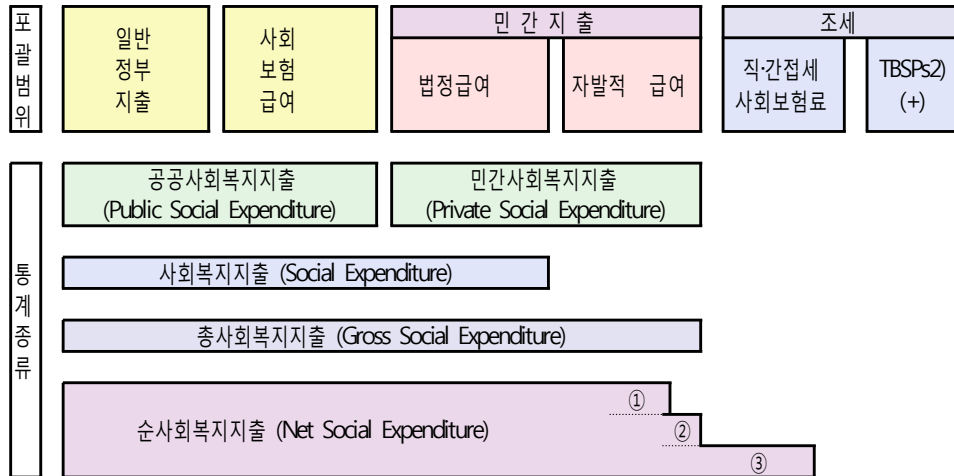
2. 공공사회복지지출

복지국가에 대한 많은 연구들은 복지국가의 수준에 대한 측정의 문제에 있어 상당한 논의를 진행시켜왔고, 다른 한편에서는 그 수준의 단편적인 비교가능성에 대한 한계를 이유로 복지체제의 유형화 작업이 이루어져왔다. 복지국가의 수준을 측정하는 지표는 자료의 접근성과 활용가능성이 높은 GDP 대비 사회복지지출이 가장 대표적이라고 할 수 있다. 물론 GDP 대비 사회복지지출은 국가 간 비교연구에서 주로 활용되고 있음에도 불구하고 이론적 적절성에 대해서 많은 비판이 제기되고 있다.

Green-Pedersen(2007)은 사회복지지출은 네 가지 측면에서 문제가 있다고 지적하고 있는데, 첫째, 사회복지지출은 국가 간 비교를 위해 GDP 대비 비율로 계산되기 때문에 경제성장에 영향을 받을 수밖에 없고, 둘째, 실업급여와 같은 현금이전 프로그램의 지출도 경제 상태에 많은 영향을 받기 때문에 경제 상황이 악화되어 실업이 증가하면 자연적으로 실업급여도 증가하게 되며, 셋째, 시차의 문제로서 지출 데이터는 많은 법적 변화들을 즉각적으로 반영하지 못한다는 점이다. 일례로 연금개혁의 경우 장기적인 효과를 의도하여 계획되기 때문에 한 해의 지출변화가 복지수준의 변화를 수반한다고 보기 어렵다. 마지막으로 지출변수의 문제점은 수혜자의 입장에서 볼 때 유용성은 높지 않다는 점이다. 특히 보건의료 지출의 경우, 미국은 민간 지출까지를 포함하면 유럽대륙 국가들에 비해 2배 이상이지만, 15% 이상의 미국인들이 건강보험의 자격을 가지고 있지 않는다는 사실이 이러한 사실을 여실히 보여준다. 이는 더 많은 복지 지출이 꼭 더 좋은 복지혜택을 나을 것이라는 예상과 상반되는 결과이다(김교성, 2010).

그러나 사회적 지출 변수의 위와 같은 한계에도 불구하고 GDP 대비 사회복지지출 수준은 국가의 복지노력을 보다 쉽게 측정할 수 있는 지표로서 복지국가의 확장과 축소를 기능하는 지표로 활용될 수 있다. 사회복지지출(Social Expenditure)이란 “복지에 악영향을 미치는 특정한 환경에 처해있는 가구 또는 개인이 공공 또는 민간 기관으로부터 수령하는 급여와 재정적 지원으로, 특정 재화나 용역에 대한 직접 지급이나 개별 계약 또는 이전을 포함하지 않는 것”을 의미한다. 즉, 현금 및 현물급여와 사회적 목적을 가진 조세혜택이 포함된다.

[그림 13-3] 사회복지지출 통계의 종류별 포괄범위



- 주: 1) Tax: 이전소득자가 부담하는 직·간접세
 2) TBSPs(Tax Breaks for Social Purposes): 비영리법인재산·근로자소득
 3) ①은 Tax > TBSPs, ②는 TBSPs = Tax, ③은 TBSPs > Tax 임.

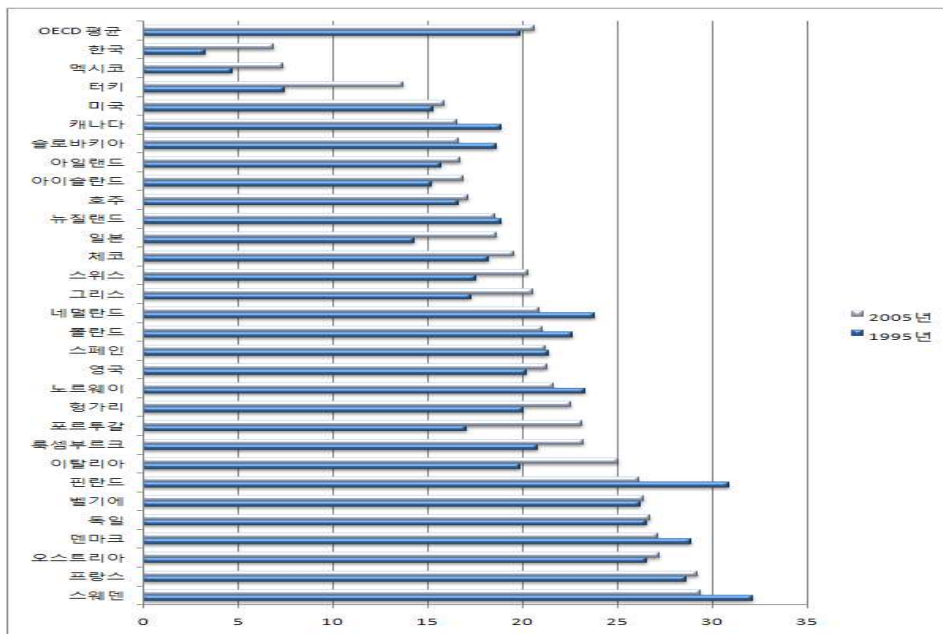
자료: 보건복지가족부(2009).

사회복지지출은 공공사회복지지출과 민간사회복지지출로 구성되는데 우리나라의 총사회복지지출 수준은 2005년 9.4%로 OECD 평균 23.5%의 40%에 불과한 수준이다. 이는 다른 OECD 국가들에 비해 공공사회복지지출이 크게 낮기 때문이다. 민간사회복지지출은 2005년 2.5%로 OECD 평균 2.9%에 근접한 수준을 보여주고 있으나, 공공사회복지지출은 2005년 GDP 대비 6.9%로 OECD 평균 20.6%의 약 30% 수준에 불과하다. OECD 국가들의 사회복지지출 수준을 살펴보면, 스웨덴과 덴마크 등과 같은 북유럽 국가들은 공공사회복지지출이 사회복지지출의 대부분을 차지하는 것에 비해 미국은 전체 사회복지지출에서 민간사회복지지출이 차지하는 비중이 상대적으로 높은 편이다.

또한 시기별로 살펴보면 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴 등의 공공사회복지지출이 상대적으로 높은 국가들은 1990년 이래로 다소 그 지출수준이 감소한 측면이 있으나, 다른 OECD 국가들은 지속적으로 증가추세에 있거나 그 수준을 유지하고 있다고 볼 수 있다. 총 지출측면에서는 OECD 국가들의 지출수준이 수렴양상을 보이고 있다고 할 수 있다. 최근 남유럽 재정위기로 이슈가 되었던 PIGS(포르투갈, 이탈리아, 그리스, 스페인)는 2005년 공공사회복지지출이 OECD 평균과 유사하

거나 약간 상회하는 국가들로서, 이들 국가들은 OECD 평균 이상의 공공사회복지지출 수준을 보이나 이번 재정위기에 안정적인 모습을 보인 덴마크, 프랑스, 스웨덴 등의 국가들과 비교해 1990년에 비해 공공사회복지지출 수준이 급격히 증가하였다는 특징을 보인다. 스웨덴이나 프랑스는 1990년 이래로 GDP 대비 20% 이상의 꾸준한 공공사회복지지출 수준이었으나, 이번 재정위기를 맞은 국가들은 1990년대 GDP 대비 20% 이하의 공공사회복지지출 수준이었던 것이다.

[그림 13-4] 공공사회복지지출 추이(1995-2005)



주: 자료의 한계로 헝가리는 2000년과 2005년, 포르투갈은 1995년 2004년 비교수치임.

캐슬(Castles, 2004)은 현상적으로 총지출 수준의 상대적인 크기에는 변화가 없었음에도 불구하고 사회적 공급의 구조에는 변화가 일어났을 가능성이 있다고 보고 정부지출 구조를 ‘사회보장’, ‘빈곤완화’, ‘정부서비스’⁶⁴⁾로 구분지어 살펴보았다. 이러한 구분은 1990년 에스핑-앤더슨의 복지국가 유형-보수주의, 자유주의, 사회민주주의를 정확하게 반영하고 있는데, 1980년과 1998년의 OECD 21개국의 사회적 지

64) ‘사회보장’은 시민들에게 다양한 권한을 제공하고, ‘정부서비스’는 시장역할의 대폭적인 축소를 가져온다. 에스핑-앤더슨의 관점에서 이 두 가지 유형 모두 탈상품화에 기여하나 ‘빈곤완화’는 시장기능의 결과를 보완하는 역할을 수행한다(우명동 외, 2007)

출 유형별 점유율을 살펴보면, 서유럽대륙의 사회보장국가는 총사회적지출 중에서 소득대체를 위한 지출의 비중이 50% 이상을 차지하고 빈곤완화와 건강보호를 위한 지출에 약 40% 정도를 지출하는 것으로 나타나고 있으며, 남유럽 국가군(이탈리아 등)도 이들 국가군과 유사한 형태를 취하는 것으로 나타나고 있다. 단지 남유럽 국가군은 서유럽 국가군보다 소득대체 목적에 보다 많이 지출하고 빈곤완화와 건강보호에 다소 적은 비중을 지출하고 있을 뿐이다. 이에 반해 영어사용권의 빈곤완화국가군은 빈곤완화 및 정부서비스 지출이 사회복지지출의 50% 이상을 차지하고 있으며, 특히 정부서비스 보다는 빈곤완화 및 건강보호 지출 비중이 큰 것으로 나타났다. 호주, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드 등이 이 국가군의 대표적인 나라이며, 미국이나 영국은 빈곤완화 및 건강보호에 대한 지출 비중이 50%이하로 다소 낮지만, 이들 국가군과 큰 유사성을 보이고 있어 에스캥-앤더슨의 자유주의 복지국가 유형으로 구분 지을 수 있다. 마지막으로 스칸디나비아의 정부서비스국가군은 빈곤완화 및 정부서비스 지출의 비중이 소득대체적인 지출을 넘어서고 있으며, 그 중에서도 정부서비스 지출에 대한 지출이 다른 국가군에 비해 높은 특징을 갖는다.

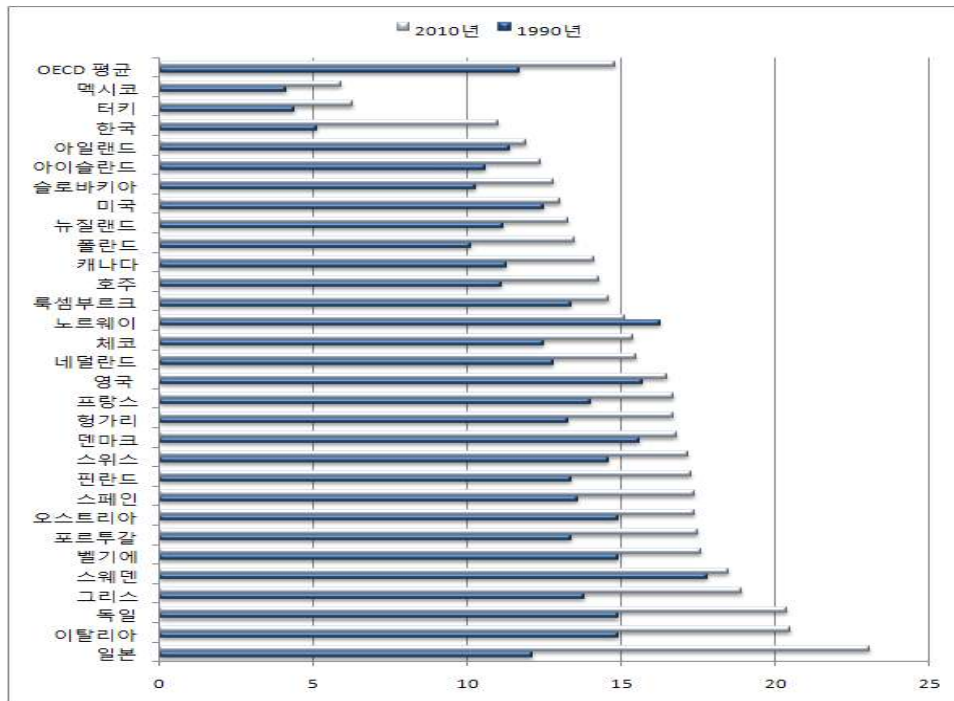
3. 노인인구비율

사회복지지출이 일반적으로 늘어나고 있다고 지적하는 관련 문헌들에서 지출 증가의 주요 요인은 인구고령화로 들고 있다. 인구고령화는 보건 및 기타 노인복지 등 다양한 분야에서 지출을 증가시켜 복지국가의 재정 상황을 불안하게 하는 복지국가의 위협요소로 제시되고 있다. 또한 생산가능인구의 감소를 가져와 노동생산성이 저하되는 동시에 노인인구에 대한 부양비용 증대라는 이중부담을 지운다. 윌렌스키도 “복지지출의 가장 강력하고 유일한 직접적인 원인이 있다면, 그것은 고령인구의 비중이다”라고 주장(Wilensky, 1975)한 바 있으며, 가렛도 “인구통계적 상황의 변화는 사회민주주의적 조합주의 국가들을 포함한 모든 나라들의 국고를 점점 더 고갈시켜 갈 것”이라고 주장했다(Garrett, 1998). 그러나 인구고령화에 따른 노인복지지출의 증가는 노인인구의 규모뿐만 아니라 노인복지와 관련된 제도들의 급여수준과도 관련된다. 또한 경제 상황 및 노령인구의 노동시장 참여 정도 등에 따라 달라질 수 있다(Shirer, 1996). 이하에서는 이와 같은 내용들에 대해 OECD 국가들의 실태를

살펴보기로 한다.

먼저 OECD 국가들의 인구고령화 상황을 살펴보면, 2010년 현재 일본이 23.1%로 OECD 국가 중 가장 고령인구비율이 높은 국가이며, 이탈리아와 독일이 각각 20.5%, 20.4%로 그 뒤를 따르고 있다. OECD 평균은 14.8%로 오스트리아, 벨기에, 핀란드, 그리스, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스 등이 17% 이상으로 다소 높은 고령인구비율을 보여주고 있다. 최근 재정위기 상황을 맞은 PIGS 국가인 포르투갈, 이탈리아, 그리스, 스페인이 모두 포함되어 있는 것은 어느 정도 고령인구비율이 복지국가의 재정상황을 압박하는 요인임을 보여준다고 할 수 있다. 그러나 이와 동시에 스웨덴, 핀란드 등이 이들 국가들 수준의 고령인구비율을 보이는 것은 고령인구비율로는 다 설명되지 않는 부분이 있음을 의미한다.

[그림 13-5] OECD 국가의 고령인구비율 추이



OECD 국가의 노인복지지출 수준은 어떠한가? 2005년 OECD 국가들의 GDP 대비 공공노인복지비율을 살펴보면, 오스트리아가 12.6%로 가장 높은 비중을 차지

하고 있고, 이탈리아와 독일이 각각 11.6%, 11.2% 수준이고, 프랑스, 그리스, 폴란드가 10%를 약간 상회하는 수준을 보이고 있다. 이는 앞서 언급하였듯이 고령인구 비율이 높은 국가가 노인복지지출이 높을 것이라는 가설을 지지한다. 하지만 고령인구 비율이 가장 높은 일본은 OECD 평균(7.0%)보다 약간 높은 8.6%를 보이고 있어 인구 고령화에 따르는 노인복지지출 증가의 상관성이 경제적·문화적·제도적 요인으로 상당히 달라질 수 있다는 것을 보여주는 사례라 할 수 있다. 즉, 일본은 OECD 국가 중 가장 빠르게 고령화가 진행되었음에도 불구하고 사회지출 팽창률이 크게 증가하지 않은 것은 일본의 경제성장률이 높았고, 가족의 부양의무 문화가 남아있었기 때문이다.

우리나라의 GDP 대비 공공노인복지지출은 2005년 현재 1.5%로서 멕시코에 이어 두 번째로 낮은 국가에 속하며, 이는 OECD 평균의 20%수준이다. 2008년 도입된 기초노령연금이 우리나라의 공공노인복지지출 규모를 증가시켰을 것으로 예상할 수 있지만, 급여수준이 낮은 관계로 크게 증가하지는 않았을 것이다. 우리나라의 노인 빈곤율은 OECD 국가 중 최고인 것에 비추면 공공노인복지지출비율 수준이 낮음을 알 수 있다. 하지만 우리나라의 고령화는 매우 빠르게 진행 중이고 경제적·문화적·제도적 요인으로 복지지출과의 상관성을 완화시킬 수는 있지만 일정정도 복지지출을 증가시킬 것이 분명하기 때문에 중장기적인 복지 재정 계획을 수립하여 이에 대한 대비를 할 필요가 있다.

전문가들은 노인복지지출의 큰 부분을 차지하는 것이 노령연금이기 때문에 연금 개혁을 이루어 낼 수만 있다면 고령자에 대한 보다 높은 지출을 불러오지 않을 수도 있다고 지적한다. 이는 재정위기의 근원이 인구고령화 자체에 있는 것이 아니라 오히려 개별 국가의 개혁능력에 있다는 사실을 말해주는 것이다. 참고로 OECD 국가들의 연금 소득대체율도 함께 살펴보면 중위소득자의 경우 그리스가 95.7%로 가장 높고, 그 다음은 아이슬란드(91.7), 룩셈부르크(90.1%), 네덜란드(88.9), 덴마크(88.0%) 순으로 나타나고 있다. OECD 평균이 60.8%인 것에 비추면 대체로 남유럽 국가(그리스 95.7%, 이탈리아 67.9%, 스페인 81.2%, 포르투갈 54.1%)들의 연금 급여부율이 높은 수준으로 나타나고 영국(33.5%)이나 미국(40.8%)과 같은 영어사용권의 자유주의 국가들은 대체로 OECD 평균 이하의 낮은 급여부율을 보이고 있다.

또한 동아시아를 대표하는 우리나라(45.1%)와 일본(35.7%)도 자유주의 국가들과 유사한 수준을 보이고 있다. 우리나라 아직은 고령화를 낮지만, 속도가 그 어느 국가보다도 빠르다. 65세 이상의 고령인구 비율이 7%에서 14%로 되는 기간이 영국은 45년, 프랑스는 115년, 서독은 45년, 스웨덴은 85년 걸린 데 비해 우리나라는 불과 22년이 걸릴 것으로 전망되고 있다. 2040년에는 OECD 국가 중 일본 다음으로 노령인구비율이 높은 국가가 된다. 따라서 노인관련 복지지출의 급부율은 단순히 그 수준을 비교하여 정책의 방향을 설정해서는 안 될 것이다.

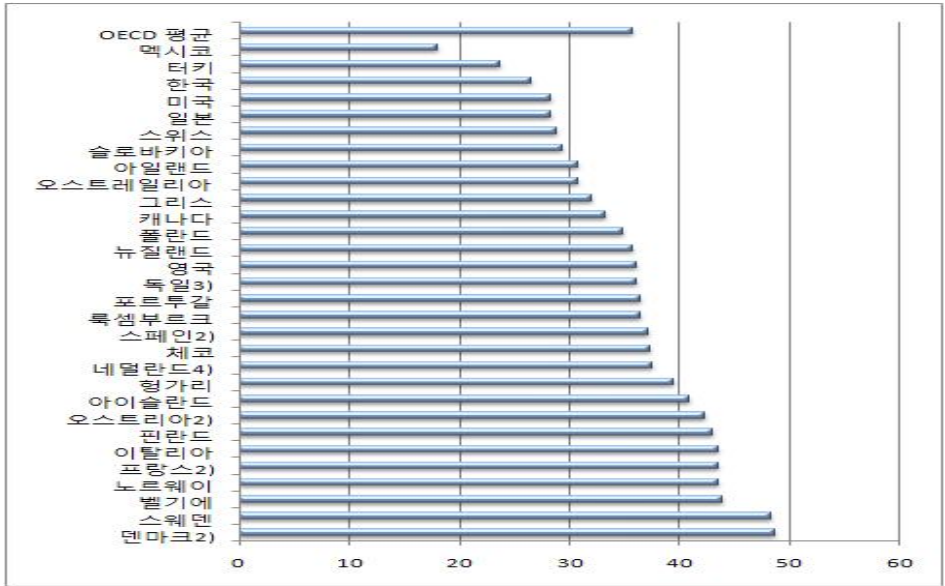
4. 국민부담률

보다 높은 삶의 수준, 사회권의 보장을 위해서는 복지지출을 늘려야 하고, 조세부담의 증가를 피할 수는 없다. 새로운 위험에 대한 새로운 제도의 도입이 필요하고 이에 따른 복지지출 증가를 감당하려면 무엇보다 복지재정이 안정적이어야 한다. 복지국가에 관한 최근의 연구에 의하면, 복지국가 발전과 조정은 국가의 재정능력 구축여부에 따라 달라진다고 한다(kato, 2003). 즉 경제적 상황이 비교적 좋았던 시기에 징세능력을 탄탄하게 갖춘 국가들은 복지국가 조정기에도 징세능력에 타격을 받지 않고 그에 대응할 수 있는 반면 그렇지 못한 국가들은 복지국가 조정기를 맞아 징세능력을 신장시키는 데 어려움에 직면한다는 것이다. 이처럼 한 국가의 징세를 통한 재정능력은 복지국가의 지속가능성을 위해 중요하다. 또한 공공사회복지지출 혹은 공공노인사회복지지출 수준을 선진국과 비교할 때에는 단순히 수치만을 비교하는 것은 적절하지 않다. 욕구의 수준을 대표하는 앞서 살펴본 노인인구비율이나 소득수준뿐만 아니라 복지제도의 성숙도, 복지재정의 여력을 나타내는 국민부담률 등을 함께 살펴보아야 한다.

그렇다면 OECD 국가들의 GDP 대비 국민부담률(조세+사회보장세) 수준은 어떠한가? 우리가 복지선진국이라고 일컫는 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등의 국가가 높은 공공사회복지지출을 할 수 있었던 것은 국민부담률 수준이 그만큼 높았기 때문임을 알 수 있다. 2007년 현재 국민부담률이 가장 높은 국가는 덴마크(48.7%)이며, 그 다음은 스웨덴(48.3%), 벨기에(43.9%), 이탈리아(43.5%), 프랑스(43.5%) 순이다.

OECD 평균 35.8%에 전주어 미국, 캐나다, 스위스, 그리스 등이 평균보다 낮고 OECD 국가 중 가장 낮은 국가는 멕시코(21.1%), 두 번째로 낮은 국가는 우리나라 (26.9%)이다. 이번 재정위기를 겪은 PIGS 국가들은 이탈리아 43.5%, 그리스 32%, 스페인 37.2%, 포르투갈 36.4%로 국민부담률 수준에서는 이탈리아를 제외한 세 국가가 OECD 평균수준 및 그 이하수준으로 나타나고 있어 이들 국가의 부담수준은 대체로 높지 않음을 알 수 있다.

[그림 13-6] 국민부담률1) 국제비교(2007년)



또한 이들 PIGS 국가들은 현재의 OECD 수준까지 증가되기까지 다른 국가들에 비해 급속한 국민부담률 증가를 경험했다. 2007년 이탈리아와 국민부담률 수준이 같은 프랑스와 비교해보면 이탈리아는 1975년 국민부담률이 25.4%로 같은 해 프랑스의 35.4%에 비해 훨씬 낮은 수준이며, 이러한 격차는 1990년대 이후 좁아지고 있음을 알 수 있다. 스페인의 경우도 2000년대에 접어들어서야 OECD 평균수준의 국민부담률을 보이고 있다. 앞서 이들 국가들은 사회복지지출 수준면에서 OECD 평균을 약간 상회하거나 평균 수준을 보이고 있음에 주목하면 이들 국가들은 저부담·고복지 국가로 표현할 수 있고, 재정측면에서 불안정하다고 평가할 수 있다.

제2절 국가재정위기의 원인과 위험도

1. 국가채무에 영향을 미치는 요인

남부유럽 복지재정위기의 많은 원인 가운데 장기간 높은 수준으로 지속되어 왔던 사회복지지출과 방만한 재정운영을 지적하고 있다. 특히, 그리스의 경우 민주화가 진행된 1970년대 이후 상당기간에 걸쳐 사회주의 정권이 집권하였으며, 분배를 강조하는 적극적 복지정책을 추진하였다. 문제는 그리스의 경제력을 뛰어넘는 수준이 되어 재정적자가 심화되고 국가부채 규모가 증가하였다는 것이다. 우리나라의 경우 2008년 기준으로 국가채무 비율이 26.8%로 OECD 30개국 중 비교적 낮은 수준에 있으므로 우려할 바는 아니지만, 급속한 인구고령화로 인한 재정부담의 증가, 국공채에 대한 외국인 투자 비율 증가 등의 위험요인이 존재하고 있다.

국가채무비율 변수 및 다른 변수들 간의 변동 크기의 정도와 방향을 살펴보기 위해 상관관계분석(Correlation Analysis)을 실시하였으며, 국가채무에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 공공사회복지지출비율, 경제성장률, 경상수지 변수를 독립변수로 투입하여 중다선형회귀분석(Multiple Linear Regression Analysis)을 실시하였다. 변수들 간의 상관관계를 살펴보면 공공사회복지지출과 국가채무비율과는 양의 상관관계($r=.355$, $\text{sig}=.05$)가 나타났으며, 경제성장률과 국가채무비율과는 음의 상관관계($r=-.163$, $\text{sig}=.05$)가 나타났다. 반면에 경상수지 변수는 유의미하지는 않으나 약한 음의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다.

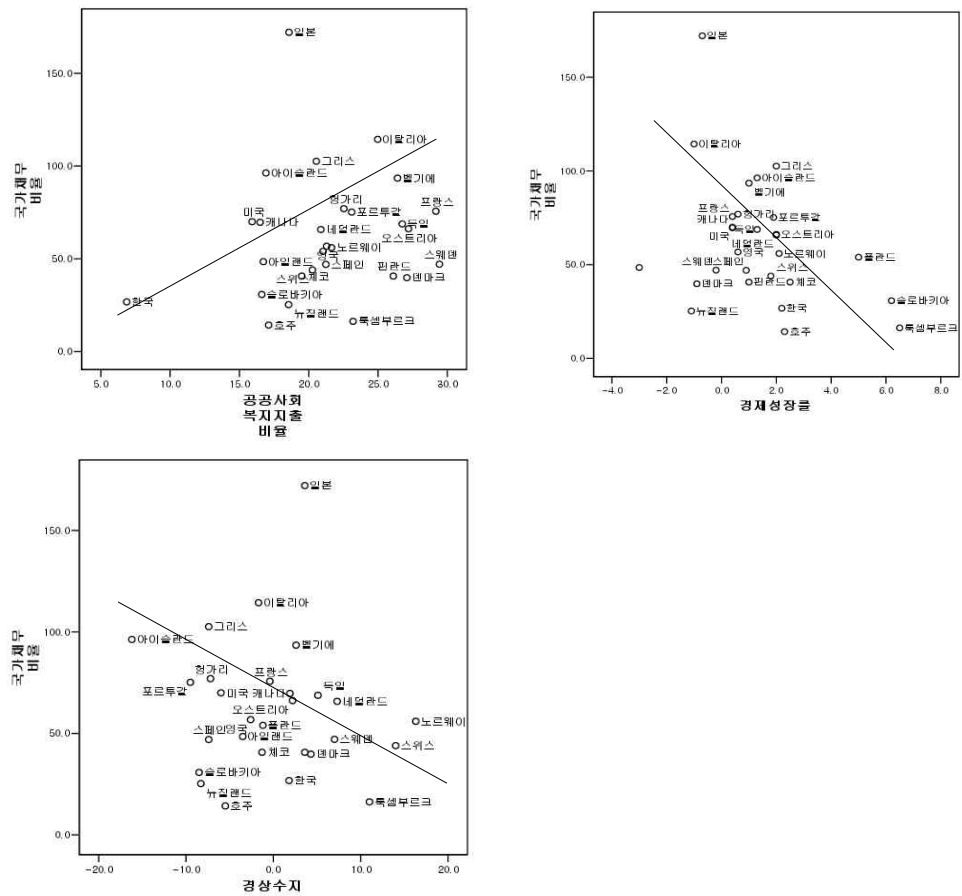
〈표 13-2〉 변수들 간의 상관관계

| 구분 | 공공사회복지지출 비율(1) | 경제성장률(2) | 경상수지(3) | 국가채무비율(4) |
|---------------|-------------------|----------|---------|-----------|
| 공공사회복지지출비율(1) | 1.000 | -0.158* | 0.229* | 0.355* |
| 경제성장률(2) | | 1.000 | -0.056 | -0.163* |
| 경상수지(3) | | | 1.000 | -0.014 |
| 국가채무비율(4) | | | | 1.000 |

주: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

각 변수별로 상관관계를 살펴보면 [그림 13-7]과 같다. 이는 앞서 언급한 회귀분석 결과를 도식화하여 나타낸 것이다.

[그림 13-7] 변수별 산점도 1



공공사회복지지출비율(Public social expenditure, *PEX*), 경제성장률(Real GDP growth, *RGDPG*), 경상수지(Current account balance as a percentage of GDP, *CAB*) 변수를 독립변수로 투입하여 국가채무(General government gross financial liabilities as a percentage of GDP, *GFL*)에 영향을 미치는 원인을 분석한 결과, 공공사회복지지출비율 변수만 유의미하게 나타났다. 공공사회복지지출비율 계수의 t값과 확률을 살펴보면 유의성이 높게 나타나며, R^2 결정계수는 84.7%, F값은 51.635로 의미가 있는 것으로 나타난다. 공공사회복지지출이 늘어나면 국가

채무가 증가하는 것으로 나타나며, 경제성장률이 저조하고, 경상수지가 적자일 경우 공공사회복지지출이 증가한다고 추정할 수 있다.

[식 1] 국가채무비율에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀방정식

$$\begin{aligned}
 GFL &= 1.705^{**} \times PEX - 1.047^{**} \times RGDPG - 0.631^{**} \times CAB \\
 &\quad (11.248) \qquad \qquad (-3.562) \qquad \qquad (-3.252) \\
 R^2 &= .847, F=51.635
 \end{aligned}$$

주: 국가채무(GFL), 공공사회복지지출비율(PEX), 경제성장률(RGDPG), 경상수지(CAB)
 1) *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001
 2) 괄호 안의 수치는 t값을 의미함.

2. 복지지출에 영향을 미치는 요인

우리나라의 총사회복지지출 규모는 2008년을 기준으로 살펴보면 112조 1,720억 원이다. 이는 2008년 GDP(국내 총생산) 대비 10.95%에 해당하는 규모이다. 총사회복지지출비용이란 정부 재정과 사회보험 등의 공공복지, 퇴직금, 기업 연금 등의 법정 민간복지, 기업의 사회 공헌 등의 자발적 민간 복지를 포함한 금액을 의미한다. 우리나라 사회 복지지출의 GDP 대비 비중 10.95% 가운데 공공사회복지지출은 GDP 대비 8.3%로 OECD 국가 중 7.6%의 멕시코를 제외하고는 가장 낮은 수준일 뿐만 아니라 OECD 평균 23.7%의 절반에도 못 미치는 비율이다. 독일, 프랑스, 스웨덴의 GDP 대비 공공사회복지지출은 30%에 달한다. 공공사회복지지출 비중이 높은 스웨덴, 독일 등은 상대적으로 소득 불평등 정도와 빈곤율이 낮으며, 공공사회복지지출이 낮은 우리나라와 영국, 미국 등은 소득불평등 정도나 빈곤율이 높게 나타난다. OECD 국가의 상대적 빈곤율의 평균비율은 약 10.4%이다. OECD 국가 가운데 미국, 멕시코, 터키 등의 빈곤율은 17%를 상회하는 반면, 복지제도가 발전한 덴마크와 스웨덴의 빈곤율은 6% 수준에 머무르고 있다. 빈곤율과 불평등에 관한 2009년 OECD 통계자료를 보면 한국의 경우 상대적 빈곤율이 6번째로 높은 반면 공공사회복지지출의 비중은 가장 적다.

공공사회복지지출 변수 및 다른 변수들 간의 상관관계분석을 실시하였으며, 공공사회복지지출에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 1인당 GDP, 실업률, 빈곤율, 지니계수, 노인인구비율 변수를 독립변수로 투입하여 중다선형회귀분석을 실시하였다. 변수들 간의 상관관계를 살펴보면 빈곤율과 지니계수와의 강한 양의 상관관계($r=.927$, $\text{sig}=.000$)가 나타났는데, 이는 지니계수와 함께 소득불평등을 측정하는 지표로 상대적 빈곤율이 널리 사용되고 있으므로 두 변수 간의 성격이 유사하기 때문에 나타난 결과로 보인다. 공공사회복지지출이 높을수록 빈곤율이 낮은 음의 상관관계($r= -.758$, $\text{sig}=.01$)를 보이고 있으며, 공공사회복지지출이 높을수록 불평등지수가 낮은 음의 상관관계($r= -.769$, $\text{sig}=.01$)로 나타나고 있는데, 이는 우리가 예상하던 결과와 같다. 노인인구비율도 공공사회복지지출율과 강한 양의 상관관계($r=.786$, $\text{sig}=.01$)를 보였다. 이는 고령화율이 공공사회복지지출 증가의 가장 큰 기여요인임을 시사하는 것이다.

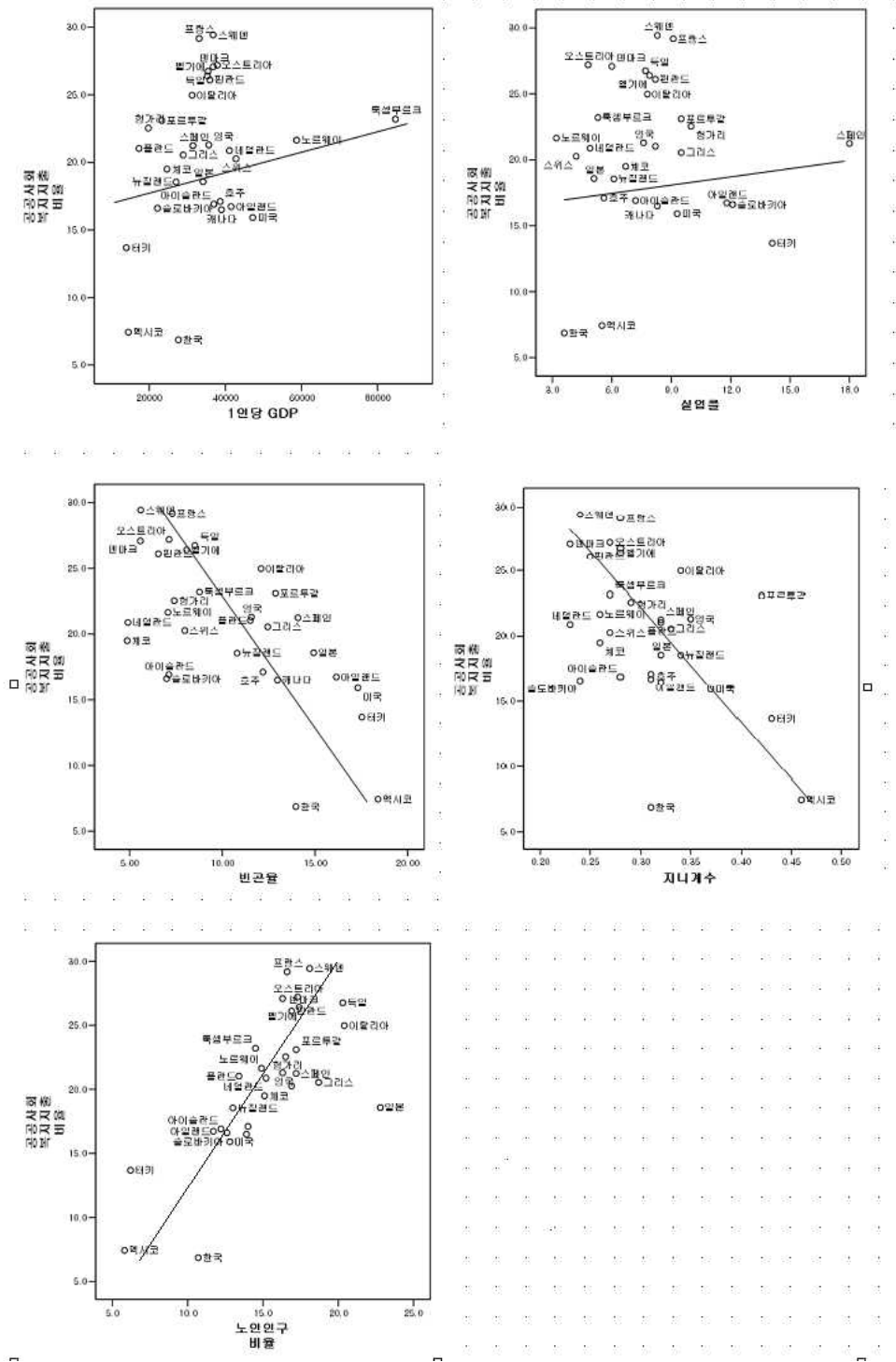
〈표 13-3〉 복지지출에 영향을 미치는 요인들의 적률상관관계

| 구분 | 1인당 GDP(1) | 실업률(2) | 빈곤율(3) | 지니계수(4) | 노인인구 비율(5) | 공공사회복지 지출비율(6) |
|-------------------|---------------|--------|--------|---------|---------------|-------------------|
| 1인당 GDP(1) | 1.000 | -0.436 | -0.165 | -0.236* | 0.464 | 0.371 |
| 실업률(2) | | 1.000 | 0.039 | 0.254 | 0.083 | 0.209 |
| 빈곤율(3) | | | 1.000 | 0.927** | -0.570* | -0.758** |
| 지니계수(4) | | | | 1.000 | -0.629* | -0.769** |
| 노인인구 비율(5) | | | | | 1.000 | 0.786** |
| 공공사회복지 지출비율(6) | | | | | | 1.000 |

주: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

각 변수별로 상관관계를 살펴보면 [그림 13-8]과 같다.

[그림 13-8] 복지지출에 영향을 미치는 요인들의 산점도



1인당 GDP(GDP per capita, PGDP), 실업률(Unemployment rate, Unemp), 빈곤율(Relative Poverty Rates, POV), 지니계수(Gini coefficient, GINI), 노인인구비율(Elderly population of total population, EP) 변수를 독립변수로 투입하여 공공사회복지지출비율(Public social expenditure, PEX)에 영향을 미치는 영향을 분석한 결과, 5개의 변수가 모두 유의미하게 나타났다. 각각의 계수들의 t값과 그 확률을 살펴보면 각 계수의 유의성이 높게 나타난다. 모형의 설명력인 R^2 결정계수는 84.8%이며, 모형의 유의성을 나타내는 F값은 65.997로 상당한 의미가 있는 것으로 나타난다. 경제발전수준(1인당 GDP)이 높을수록 공공사회복지지출은 높으며, 복지 수요 증가에 기여하는 고령화와 실업률이 높을수록 공공사회복지지출은 높아진다. 빈곤율이 낮을수록 공공사회복지지출은 높아진다. 이는 공공사회복지지출을 많이 투입하면 그 사회의 빈곤율이 낮게 관리된다는 것을 의미한다. 한편, 불평등지수는 여러 요인을 통제할 때, 불평등지수가 높을수록 공공사회복지지출이 함께 높은 것으로 나타났다. 이는 단순상관관계 결과와 상이한 것으로, 몇 가지 해석이 가능하지만, 잠정적으로 공공사회복지지출의 최종수혜 귀착이 기득권층의 계층유지에 기여하는 경우 불평등에 기여하는 결과를 초래할 수도 있다. 이는 국가들의 경험 속에서 복지체제 유형별로 보다 면밀히 확인해야 하는 문제이다. 한편, 빈곤율과 불평등지수는 강한 상관관계를 가지므로 동시에 변수투입을 하는 것이 적절하지 않지만, 빈곤율은 복지지출의 선별적 표적화에 기여하는 정도를 볼 수 있고, 불평등지수는 복지지출의 보다 광범위한 계층격차 축소에 기여하는 점을 본다는 점에서 함께 투입하였다. 따라서 불평등지수가 복지지출과 정의 상관관계로 나타난 것은 빈곤율의 영향일 가능성도 크다고 보여, 제한적 해석이 요구된다.

[식 2] 복지지출에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀방정식

$$PEX = 9.030^* \times RGD + 0.215^{**} \times Unemp - 0.317^{**} \times POV + 33.534^{**} \times GINI + 1.240^{**} \times EP$$

(1.519) (2.359) (-1.639) (2.262) (8.334)

$$R^2 = .848, F=65.997$$

주: 공공사회복지지출비율(PEX), 1인당 GDP(PGDP), 실업률(Unemp), 빈곤율(POV), 지니계수(GINI), 노인인구비율(EP)

- 1) *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001
- 2) 괄호 안의 수치는 t값을 의미함.

3. 재정위기에 영향을 미치는 요인

재정적으로 위험에 처한 국가로 분류되는 PIIGS(포르투갈, 이탈리아, 아일랜드, 그리스, 스페인)의 재정위기에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 이분형 로지스틱 회귀분석(Logistic Regression Analysis)을 실시하였다. 공공사회복지지출비율(Public social expenditure, *PEX*), 경제성장률(Real GDP growth, *RGR*), 경상수지(Current account balance as a percentage of GDP, *CAB*) 변수를 독립변수로 투입하여 종속변수인 재정위험에 처한 국가에(위험국가=1, 비위험국가=0) 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 공공사회복지지출비율은 유의미하지 않으며, Wald값을 통해 살펴보면 변수 가운데 영향력이 가장 낮은 것으로 나타났다.

[식 3] 재정위기 결정요인 로지스틱 회귀방정식

$$\ln\left(\frac{p}{1-p}\right) = -6.553 + 0.209 \times PEX - 0.664 \times RGDG - 0.286 \times CAB$$

(2.503) (1.248) (2.158) (3.642)

주: 공공사회복지지출비율(PEX), 경제성장률(RGDG), 경상수지(CAB)
괄호 안의 수치는 Wald값을 의미함.

경상수지 변수의 경우 유일하게 유의미하게 나타났는데, 경상수지가 1단위 증가하면 재정위험에 처할 확률은 .752로 나타나 경상수지가 증가할수록 위험에 처할 확률이 낮아지는 것으로 나타났다. 한 나라의 경제가 이러한 경제성과를 측정하는 지

표인 경제성장률 변수의 경우 유의미하지는 않지만 경상수지 변수와 더불어 국가 재정을 나타내는 주요변수라 할 수 있다. 이는 국가가 재정위기에 처하지 않기 위해서는 국가의 경제성장률 향상과 더불어 상품과 서비스 등의 수출과 관련해 늘어나는 생산과 일자리가 수입으로 인해 줄어드는 것보다 큰 만큼 국민 소득 수준이 높아지고 고용이 확대되는 긍정적인 효과를 가져다주는 제도적인 장치가 필요하다는 것을 의미한다.

〈표 13-4〉 재정위기 결정요인 로지스틱 회귀분석 결과

| 구분 | 회귀계수 | 표준오차 | 승산비 |
|------------|--------|-------|--------|
| | B | S.E. | Exp(B) |
| 공공사회복지지출비율 | .209 | .187 | 1.233 |
| 경제성장률 | -.664 | .452 | .515 |
| 경상수지 | -.286* | .150 | .752 |
| 상수 | -6.553 | 4.574 | .001 |
| -2 Log 우도 | 18.451 | | |
| 분류정확도(%) | 83.3 | | |

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

그렇다면 어느 국가가 재정위기의 위험에 처할 확률이 높은가? 로지스틱 회귀분석은 어떤 사건이 발생할 경우와 발생하지 않을 가능성을 예측할 수 있게 할뿐만 아니라 그 사건이 발생할 확률을 알려줄 수 있다는 점에서 본 연구에서 의의가 있는 분석방법이라고 할 수 있다. 위의 로지스틱회귀 방정식을 이용하여 OECD 국가들의 재정위기에 처할 가능성의 예측은 다음 식을 통해 계산한다.

$$\text{위험국가가 될 확률} = \frac{\text{EXP}(\text{LOGIT})}{(1 + \text{EXP}(\text{LOGIT}))}$$

예를 들어, 아이슬란드가 위험국가가 될 확률을 구하면 공공사회복지지출비율, 경제성장률, 경상수지는 각각 16.9%, 1.3%, -16.2%이기 때문에 로지스틱 회귀방정식에 의해 다음과 같이 추정된다.

예) 아이슬란드

$$\text{LOGIT} = -6.553 + 0.209 \times 16.9 - 0.664 \times 1.3 - 0.286 \times 16.2 = 0.75$$

$$\text{위험국가가 될 확률} = \frac{\text{EXP}(0.75)}{(1 + \text{EXP}(0.75))} = 0.68$$

이렇게 추정된 아이슬란드의 위험국가가 될 확률은 68%이며 다른 국가들의 확률은 다음 표와 같다. 위험국가가 될 확률이 가장 높은 아이슬란드(68%)나 그리스(19%)보다 확률이 높은 뉴질랜드(61%), 헝가리(45%), 프랑스(35%)가 재정위기가 아닌 국가임을 감안하면 위 결과를 도출한 회귀모형에 한계⁶⁵⁾가 있다고 할 수 있다. 그러나 OECD 30개국 중 재정위기를 맞은 PIIGS 국가들의 위험국가가 될 확률이 비교적 높은 것으로 나타나고, 아이슬란드, 뉴질랜드 등의 국가는 재정건전성이 약한 국가들로 언급되고 있기 때문에 제한적으로는 설명이 가능할 것이라고 본다.

위의 회귀값으로 확률계산이 가능하다. 우리나라가 위기국가가 될 확률은 네덜란드, 멕시코, 스위스, 노르웨이, 룩셈부르크와 같이 2008년 현재 0%에 가깝다. 아직은 사회복지지출수준도 낮고 경제성장률이 다른 선진 OECD 국가에 비해 양호하며 경상수지도 흑자를 기록하고 있기 때문이다. 우리나라는 현재 저출산·고령화, 여성의 노동시장참여 등으로 끊임없이 새로운 사회복지욕구가 만들어지고 있는 실정으로 사회복지지출이 늘어날 수밖에 없는 구조이다. 다른 영향 요인들이 변화가 없다는 가정 하에 사회복지지출비중의 증가에 따른 위험국가가 될 확률을 계산해보면, 사회복지지출 수준이 현재의 약2배(14%)가 되는 경우에도 위험도가 0%에 머물게 되며 3배(21%) 수준에 이르러서야 약1%의 위험확률을 갖게 된다. 모형에 한계는 있지만 현재 우리나라는 사회복지지출 증가로 인해 재정위기에 처할 확률은 지극히 낮다고 할 수 있다.

65) 본 연구의 회귀분석 모형이 다소 불완전하다. 추후 보다 적절한 모형에 의해 회귀계수 및 국가의 위험도 추정이 이루어져야 할 것이다.

〈표 13-5〉 재정위험 국가가 될 확률

| 국가 | LOGIT | 위험국가가 될 확률 | 비고 |
|-------|-------|------------|-------|
| 아이슬란드 | 0.75 | 0.68 | |
| 뉴질랜드 | 0.43 | 0.61 | |
| 아일랜드 | -0.06 | 0.48 | PIIGS |
| 헝가리 | -0.18 | 0.45 | |
| 이탈리아 | -0.18 | 0.45 | PIIGS |
| 포르투갈 | -0.27 | 0.43 | PIIGS |
| 스페인 | -0.60 | 0.36 | PIIGS |
| 프랑스 | -0.61 | 0.35 | |
| 그리스 | -1.47 | 0.19 | PIIGS |
| 덴마크 | -1.52 | 0.18 | |
| 영국 | -1.76 | 0.15 | |
| 미국 | -1.78 | 0.14 | |
| 스웨덴 | -2.27 | 0.09 | |
| 벨기에 | -2.44 | 0.08 | |
| 핀란드 | -2.79 | 0.06 | |
| 오스트리아 | -2.83 | 0.06 | |
| 호주 | -2.93 | 0.05 | |
| 터키 | -2.98 | 0.05 | |
| 일본 | -3.24 | 0.04 | |
| 독일 | -3.28 | 0.04 | |
| 체코 | -3.77 | 0.02 | |
| 캐나다 | -3.91 | 0.02 | |
| 슬로바키아 | -4.77 | 0.01 | |
| 폴란드 | -5.13 | 0.01 | |
| 네덜란드 | -5.61 | 0.00 | |
| 멕시코 | -5.72 | 0.00 | |
| 한국 | -7.09 | 0.00 | |
| 스위스 | -7.52 | 0.00 | |
| 노르웨이 | -8.09 | 0.00 | |
| 룩셈부르크 | -9.17 | 0.00 | |

제3절 OECD 국가 유형화 시도

그 동안 많은 연구자들이 국가 유형화 작업을 수행해 왔다. 가장 대표적인 학자인 Esping-Andersen은 노동의 탈상품화(de-commodification) 정도 및 복지국가 정책에 의한 사회계층체제의 형태를 기준으로 서구 복지체제의 유형을 세 가지로 구분하였다. 첫 번째 유형은 자유주의적 복지국가체제로 평균소득조사 및 보편주의적 소득이전, 그리고 국가에 의한 시장의 역할 강화 등이 특징이며, 노동의 탈상품화 효

과가 최소화되어 사회권 영역은 제한되고 다차원의 사회계층체제를 발생시킨다. 자유주의적 복지국가를 대표하는 국가는 미국, 캐나다, 오스트레일리아 등이다. 두 번째 유형은 보수적 조합주의 복지국가로 사회권이 중요하게 여겨지지만 일정 수준의 신분 차이는 유지되고 있다. 사회복지의 자격이나 급여수준이 사회적 지위의 차이를 반영한다. 따라서 노동의 탈상품화는 발생하지 않으며, 오스트리아, 프랑스, 독일, 이탈리아 등이 보수적 조합주의 복지국가 유형에 속한다. 마지막으로 세 번째 복지국가 유형은 사회민주주의적 복지국가이다. 이 체제는 보편주의 원칙과 사회권을 통한 탈상품화 효과가 가장 높은 유형으로서 시장의 복지기능을 최대한 약화시킨다. 사회구성원 모두가 급여를 받고, 국가에 의존하며, 모든 사람이 지불해야 할 의무가 있는 사회민주주의적 복지국가에서는 복지국가 추구를 위한 보편적 결속이 이루어진다. 스웨덴을 비롯한 스칸디나비아 국가들이 이 유형에 해당된다(Esping-Andersen, 1990).

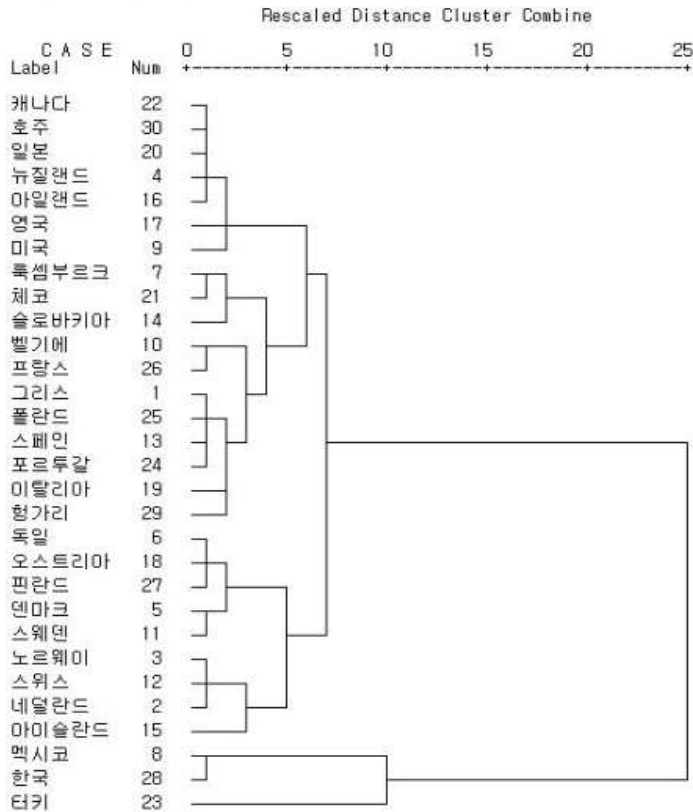
이외에도 Kleinman(1996)은 정치·사회·경제적 차이점을 중심으로 EU내 15개 국가를 강력한 국가의 관리 및 비스마르크의 전통을 지니는 보수적 조합주의 복지국가(독일, 프랑스, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드 등), 보편주의 원리 및 노동의 사회권 원리가 새로운 중산층까지 확대되고 블루칼라 노동자가 사무직 노동자와 동등한 권리를 가지는 사회민주주의 복지국가(스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이 등), 보편주의에 입각한 국가보전시스템을 형성하며, 조합주의의 특징을 갖는 지중해 연안 복지국가(스페인, 이탈리아, 그리스, 포르투갈), 그리고 영연방국가를 의미하는 앵글로 색슨 복지국가 네 가지로 유형화하였다. 또한 Castles(2004)은 OECD 21개국을 대상으로 사회적 지출의 유형, 즉 소득대체지출(사회보장)과 기타 사고 대응적 지출(빈곤완화 및 건강보호, 정부서비스)의 비중이 어떠한가를 기준으로 유형화하여 영어사용 국가군(호주, 캐나다, 아일랜드, 영국, 미국), 스칸디나비아 국가군(덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴), 서유럽대륙 국가군(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 네덜란드), 그리고 남유럽 국가군(그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인)으로 유형화 하였다.

본 분석에서는 한 국가의 경기여건을 간접적으로 나타내는 동시에 한 가구의 1차 소득의 원천이 되는 고용상황을 알려주는 고용률과 최근 발생한 남유럽 국가들의 재정위기 상황을 반영하기 위해 국가채무에 영향을 미치는 공공사회복지지출수준,

그리고 이러한 시장소득 및 국가의 재분배 활동의 결과로 나타나는 불평등 수준을 나타내는 지니계수를 통해 국가를 유형화하였다. 이들 지표는 국가 시스템을 단적으로 나타낸다고 할 수 있을 것이다.

군집분석 결과에 따라 OECD 국가의 유형화 결과를 정리하면, 유형1에는 캐나다, 호주, 일본, 뉴질랜드, 아일랜드, 영국, 미국, 유형2에는 룩셈부르크, 체코, 슬로바키아, 벨기에, 프랑스, 유형3에는 그리스, 폴란드, 스페인, 포르투갈, 이탈리아, 헝가리, 유형4에는 독일, 오스트리아, 핀란드, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 스위스, 네덜란드, 아이슬란드, 유형5에는 멕시코, 터키, 한국이 포함된다. 유형1은 앵글로색슨 국가군, 유형2는 보수주의적 복지국가군, 유형3은 남유럽 복지국가군, 유형4는 사회민주주의 복지국가군과 유사하며, 우리나라를 포함한 유형5는 공공사회복지지출이 가장 낮은 세 국가가 별개의 유형으로 구분되었다고 할 수 있다. 기존 국가 유형화 연구들의 결과가 그 기준이 조금씩 다르지만 유형화된 국가군이 상당히 유사하게 나타난 것과 같이 본 연구의 결과도 위 연구들과 크게 다르지 않다. 다만 독일이 보수주의적 조합주의 국가군에 포함되는 것에 반해 본 연구에서는 스웨덴을 비롯한 사회민주주의 복지국가와 같은 유형으로 분류되고 있으며 남유럽 재정위기 국가로 분류되는 아일랜드가 다른 PIIGS 국가인 포르투갈, 이탈리아, 그리스, 스페인이 포함된 유형3에 포함되지 않고 유형1에 포함되는 정도의 차이를 보이고 있다.

[그림 13-9] OECD 국가 유형화



주: 고용률, GDP 대비 공공사회복지지출비율, 지니계수 변수를 이용하여 군집분석을 수행함.
 자료: OECD Factbook 2010, LIS data.

유형의 구분 기준이 되는 유형 고용률, GDP 대비 공공사회복지지출비율, 지니계수, 그리고 재정위기에 처한 남유럽 국가들의 특징을 살펴볼 수 있는 국가채무에 대해 각 유형의 특징에 대해 살펴보기로 한다. 우선 유형별 고용률의 실태를 살펴보면, 고용률이 가장 높은 국가군은 유형4로 선진 복지국가들을 대표하는 스웨덴, 덴마크, 네덜란드 등이 포함된 국가군이며, 가장 낮은 국가군은 우리나라를 포함한 멕시코와 터키가 포함된 유형5이다. 이번 재정위기를 겪은 남유럽 국가들인 이탈리아, 포르투갈, 스페인 등이 포함된 유형4는 OECD 평균보다는 낮지만 우리나라가 속한 유형5 보다는 높은 상태이다. 자유주의 국가군으로 표현되는 유형1과 사회민주주의 국가군으로 표현되는 유형4의 고용률이 상대적으로 높은 반면 보수주의적 조합주의 국가군인 유형3, 4의 국가군이 상대적으로 고용률이 낮음을 볼 수 있다. 다음으로 GDP

대비 공공사회복지지출 수준을 살펴보면 OECD 평균은 20.57%이고, 우리나라가 포함된 유형5 국가군이 9.33%로 가장 낮으며 그 다음으로 17.80%의 유형1의 국가들이 낮다. 또한 GDP 대비 공공사회복지지출은 고용률이 가장 높은 유형4가 가장 높은 것을 볼 수 있다. 불평등 수준은 우리나라가 속한 유형5가 가장 높으며 고용률과 GDP 대비 공공사회복지지출이 높은 유형4 가장 낮게 나타나고 있다. 마지막으로 재정위기를 직접적으로 나타내주는 국가채무를 살펴보면 PIIGS 국가를 포함한 유형3의 국가채무 비율이 78.37%로 가장 높은 것을 알 수 있다. EU가 1997년 마스트리히트 조약⁶⁾에서는 국가채무를 GDP 대비 60% 미만으로 유지할 것을 권고하고 있는데, 이들 PIIGS 국가는 이 기준을 크게 상회하고 있으며, 영국, 일본, 아일랜드 등의 국가가 포함된 유형1도 65.24% 기준을 상회하고 있음을 볼 수 있다.

〈표 13-6〉 OECD 국가 유형별 특징

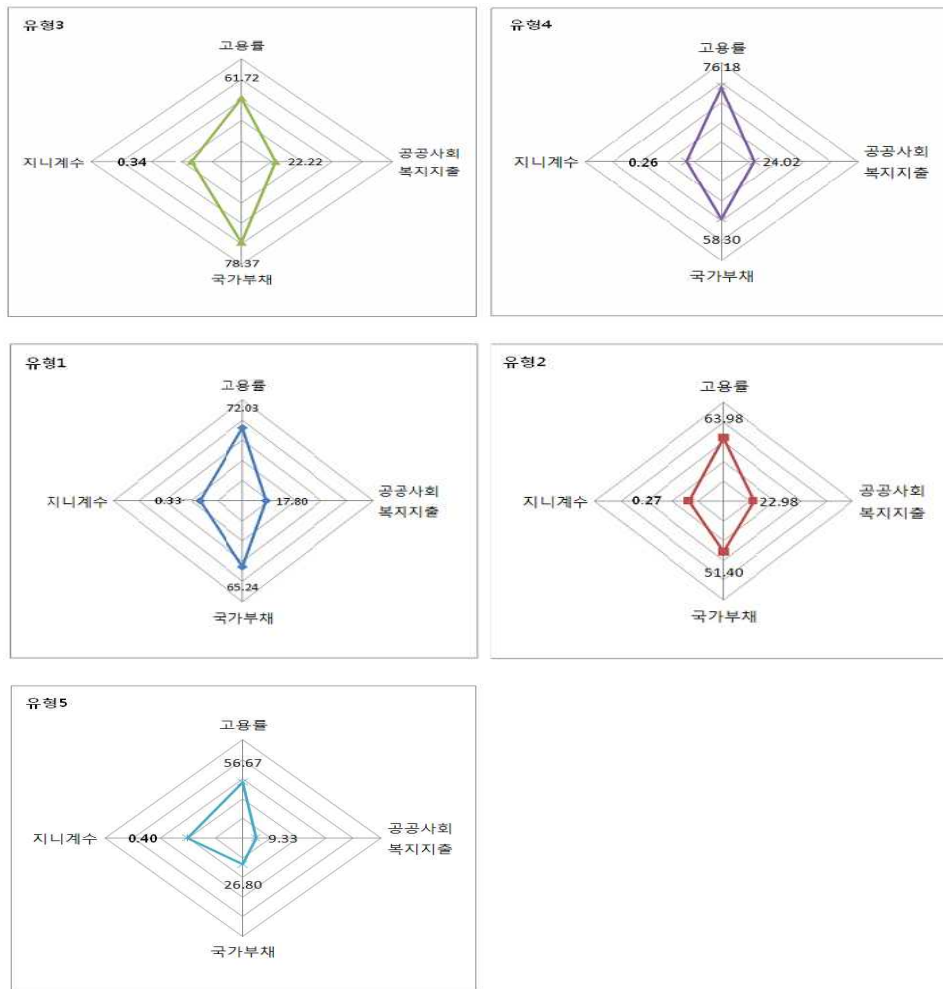
| 국가 유형 | 국가 | 고용률 | GDP 대비 공공사회복지지출 | 지니 계수 | 국가 채무 |
|--------------|--|-------|-----------------|-------|-------|
| 유형1 | 영국, 일본, 뉴질랜드, 호주, 아일랜드, 캐나다, 미국 | 72.03 | 17.80 | 0.33 | 65.24 |
| 유형2 | 프랑스, 벨기에, 룩셈부르크, 체코, 슬로바키아 | 63.98 | 22.98 | 0.27 | 51.40 |
| 유형3 | 이탈리아, 포르투갈, 헝가리, 스페인, 폴란드, 그리스 | 61.72 | 22.22 | 0.34 | 78.37 |
| 유형4 | 스웨덴, 오스트리아, 덴마크, 독일, 핀란드, 노르웨이, 네덜란드, 스위스, 아이슬란드 | 76.18 | 24.02 | 0.26 | 58.30 |
| 유형5 | 터키, 멕시코, 한국 | 56.67 | 9.33 | 0.40 | 26.80 |
| OECD 30개국 평균 | | 68.33 | 20.57 | 0.31 | 61.98 |

주: 1) 유형별 고용률, GDP 대비 공공사회복지지출, 지니계수, 국가채무의 평균값임.
 2) 터키와 멕시코의 경우 국가채무 data의 부재로 유형5의 국가채무는 한국의 국가채무임.
 자료: OECD Factbook 2010.

고용률, GDP 대비 공공사회복지지출, 지니계수, 그리고 국가채무의 실태를 유형별로 보다 쉽게 살펴보기 위하여 이들 지표에 대해 그림을 그려보면 다음과 같다. 공공사회복지지출 수준이 유사한 유형 2, 3, 4를 비교하면 고용률이 양호하고, 국가

부채와 불평등 수준이 낮은 유형은 2와 4이며 이들 국가군이 다른 국가군에 비해 긍정적인 특성을 지니고 있다고 해석할 수 있다. 우리나라를 포함 유형5의 국가군은 고용률과 공공사회복지지출, 그리고 국가부채 모두 낮은 상태이며 불평등 수준은 다른 나라에 비해 크게 높은 것을 볼 수 있다.

[그림 13-10] OECD 국가 유형별 특징의 도식화



앞서 수행한 회귀분석 결과에 따르면 공공사회복지지출은 국가채무에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공공사회복지지출은 꾸준히 증가 혹은 일정수준으로 수렴하고 있으며, 향후에도 이러한 경향은 유지될 것이다. 저출산·고령화 현상

과 여성의 경제활동참여, 가족기능의 변화 등에 따라 사회는 새로운 욕구를 생산하고 있으며 이에 대한 지원을 위한 공공사회복지지출은 구조적 조정은 있을 수 있겠으나 그 지원의 규모를 축소하는 것은 쉽지 않을 것이다. 하인리히(Karl Hinrichs, 2001)는 사회보장제도에 대해 ‘움직이는 코끼리’로 비유했다. 코끼리가 젊어서는 빠르게 나아가지만, 나이가 들면 일반적으로 상당히 느리게 나아간다는 것이다. 또한 나이에 상관없이 코끼리를 되돌리려면 큰 힘과 적지 않은 유인이 필요하기 때문이다.

이렇듯 사회복지지출 규모를 축소하는 것이 쉽지 않다면 사회복지지출규모에 대한 일정수준의 지출을 전제하고 국가채무의 증가를 막고 국가의 재정안정을 달성하기 위해서는 어떻게 해야 하는가? 우리는 이를 공공사회복지지출 수준은 상대적으로 높으나 국가부채 수준이 낮은 유형4의 국가들에 대한 검토를 통해 함의를 이끌어야 할 것이다. 즉, 사회민주주의 복지국가로 대표되는 유형4의 국가군의 경제, 사회, 재정적 특징을 보다 면밀히 살펴 우리나라의 향후 복지체제의 방향을 모색해야 할 것이다.

제4절 소결

앞에서 남유럽의 국가재정위기로부터 촉발된 복지지출에 대한 우려에 대하여 실증적 자료에 기반하여 OECD 국가들의 경험을 비교적 관점에서 분석함으로써, 복지 지출과 국가재정위기 간의 관계가 단순한 상관관계로 설명될 수 없음을 밝힐 수 있었다. 높은 복지지출은 국가채무의 증가와 상관관계가 높지만, 다른 요인들을 통제하는 경우 복지지출은 국가채무에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 스웨덴 등과 같이 복지체제 4유형의 국가군은 복지지출이 높음에도 불구하고 국가채무수준을 EU가 권고하는 수준인 GDP 60% 이하 수준에서 잘 관리하고 있는 것으로 나타났다. 또한 고용률도 높아 사회적 지속가능성도 높은 것으로 나타났다. 반면, 이번에 국가재정 위험국가로 분류된 국가들은 복지지출 수준도 높지만 불평등지수도 높다. 그만큼 공공사회복지지출이 높다 하더라도 사회복지지출이 사회의 불평등을 완화하는 방향으로 사용되지 않고 있음을 단적으로 보여주는 것이다. 또한 고

용률도 가장 낮았다.

이러한 결과는 한국 사회의 발전경로 선택에 시사하는 바가 매우 크다. 첫째, 복지지출의 높고 낮음 그 자체가 국가재정 위기로 직접적으로 이어지는 것은 아니라는 점이다. 둘째, 복지지출의 귀착이 더욱 중요하다는 점이다. 복지지출이 불평등을 완화하는 방향으로 사용된다면 복지지출이 높아도 국가재정위기는 초래되지 않는다는 점이다. 이는 사회적지속가능성의 제고에도 기여한다. 셋째, 고용률을 높게 유지하는 것이 무척 중요하다는 점이다. 고용률을 유지하는 것은 건전한 재정수입 창출 기반을 공고히 하는 것인 동시에 사회적지속가능성을 제고하는 데 기여하게 된다. 따라서 우리는 복지지출 수준 그 자체보다는 복지지출이 사회적지속가능성을 제고하는 방향으로 사용되고 있는가에 보다 관심을 가지고 보아야 할 것이다. 이는 복지지출의 귀착, 즉 복지지출이 궁극적으로 누구에게 혜택을 주고 있는가라는 문제를 보다 면밀히 살펴보아야 한다는 과제를 던져준다. 또한 복지지출이 고용률을 제고하는 방향으로 사용될 수 있다면, 즉 일자리 창출에 기여할 수 있다면 복지지출의 증가는 소모적인 것이 아니라 생산적인 것일 수 있음을 보여준다.

향후 20-30년 이후의 미래사회는 불확실함으로 가득차있다. 고령인구가 인구의 30-40%를 차지하는 사회는 어떤 모습으로 세대 간 자원분배의 과제를 해결할 수 있을까, 미래 산업지도의 혁신적 재편 속에서 근로인구는 어떤 모습으로 생산에 가담하고 생산물을 분배하게 될 것인가, 증가하는 돌봄 욕구는 우리 사회에서 어떻게 충족될 수 있을 것인가. 현재의 활용 가능한 자료로는 불확실한 미래사회의 발전방향을 판단하기에 너무나 미흡하다. 물론 복지국가 체제별로 경제적 발전단계가 상이하고 고령화율이 상이하여, 선진국의 복지체제 유형들이 한국과 같은 복지후발국에서는 벤치마킹할 수 있는 선택대안을 제공해주는 측면이 있다. 그러나 경제의 세계화로 직면하는 고용문제 등이 경제사회 발전수준과 관계없이 동시대적으로 직면하게 되는 상황에서 현재의 선진 복지체제 유형과 그 성과에 따른 결과에 기반을 두어 미래 한국사회에 제공해줄 수 있는 시사점도 어느 정도 제한적이다.

그럼에도 불구하고 복지지출 수준의 억제에 정책적 관심을 쏟기보다는 복지지출이 어떻게 사용되도록 할 것인가, 어떠한 효과를 낳도록 사용할 것인가가 더욱 중요하다는 교훈은 한국사회에 매우 유의한 시사점을 제공해준다.

[복지강국이 앓고 있다 <상> 저출산 고령화 해결이 출발점



스웨덴 스톡홀름 시내의 한 어린이집에서 교사가 아이들과 책을 읽고 있다. 스웨덴은 보육서비스를 통해 여성의 경제활동참가율을 높여 생산가능인구의 감소를 막고 있다(최연혁 스웨덴 쇠데르튼대 교수 제공).

“출산이 복지기반” … 佛, 연금은 깎아도 육아수당은 안깎아

일하는 세대가 노인을 부양해야 하는 부담도 늘어날 수밖에 없다. 현재는 생산 가능인구 6.6명이 노인 1명을 부양하지만 2050년이면 1.4명이 노인 1명을 부양해야 한다. 지금 복지제도를 그대로 유지해도 조세와 사회보험료 부담이 5배 늘어난다는 계산이 나온다.

복지 선진국 탐방에 나선 김용하 한국보건사회연구원장은 “OECD 국가의 공공사회 복지지출을 분석했더니 노인인구 비율이 높을수록 지출도 늘어났다”며 한국의 출산율 급감을 아쉬워했다. 저출산 고령화가 해결되지 않고서는 복지의 미래가 없다는 말이다.

이번에 찾아간 스웨덴 영국 프랑스는 일찍부터 복지 재원을 저출산 해결에 쏟아 부어 노인인구 비율이 16%대를 유지하고 있다. 이 국가들은 출산율 재상승으로 미래 세대의 복지 재원 부담을 줄였다.

프랑스, 출산율 높이고… 영국, 이민 적극적

프랑스의 출산율은 1993년 1.66명으로 최저점을 찍은 뒤 상승하고 있다. 인구보너스 기간에 시행한 강력한 가족정책 덕분이다. 우선 아이를 임신하면 출산준비 비용 850유로(약 130만 원)를 포함해 소득과 자녀 수에 따라 30여 가지 수당을 지급한다.

옥동석 인천대 무역학과 교수는 “프랑스가 연금을 깎아도 육아수당은 줄이지 않을 것 같다”고 말했다. 이에 비해 한국은 저출산에 안이하게 대처했다는 얘기였다. 로랑 툴몽 프랑스 국립인구연구소(INED) 박사는 “프랑스가 가족수당 보험료를 1%에서 5%까

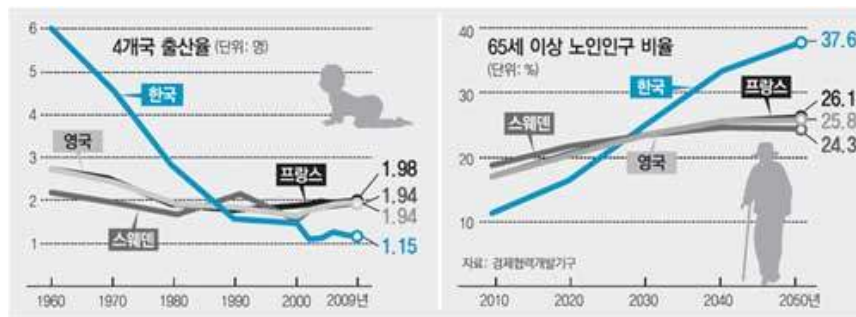
지 올리는 데는 오랜 시간이 걸렸지만 그것이 올바른 결정이었기 때문에 이를 축소하지는 않을 것” 이라고 내다봤다.

영국도 2013년부터 육아수당 지급 대상에서 소득 상위 15%를 제외하기로 한 바 있지만 첫째는 주당 20.3파운드(약 3만7000원), 둘째부터는 주당 13.4파운드(약 2만4000원)를 자녀가 19세가 될 때까지 지급한다.

영국 인구에서 이민자가 차지하는 비율은 6.5%(2008년)로 다른 유럽국가보다 높다. 이언 고프 런던정경대(LSE) 교수는 “영국은 지금 추세대로라면 2030년 600만 명, 2040년 770만 명의 이민자가 살게 된다” 며 “이민 정책이 저출산 고령화에 대한 정책 대안 중 하나” 라고 말했다.

스웨덴, 여성 경제활동참가율 72%

스웨덴은 출산율도 높지만 여성의 경제활동참여율이 72%에 이른다. 아이를 적게 낳는 한국(53%)보다 19%포인트나 높다. 스웨덴은 인구보너스기간이 끝난 1980년대부터 연금제도 개혁에 손대고 출산율을 끌어올렸다.



스웨덴에서는 아이가 태어나면 부모가 60일씩 반드시 육아휴직을 해야 한다. 1년을 더 할 수도 있다. 이 기간에는 소득의 80% 수준까지 정부가 수당을 준다. 지난해부터는 아빠의 육아휴직 비율을 늘리기 위해 부모가 절반씩 육아휴직을 쓰면 총 1만3500크로나(약 234만 원)까지 세금감면 혜택을 주기로 했다.

케네스 벨슨 스톡홀름대 사회연구소 박사는 “자녀 양육을 국가가 책임지면 이민자보다 양질의 노동력인 여성 노동력을 확보하고 출산율을 높일 수 있다” 고 말했다.

석재은 한림대 사회복지학과 교수도 동감했다. 석 교수는 “한국에서도 이민자를 받아들이는 것보다 여성 근로자를 활용하면 사회 통합에 기여한다”며 복지시스템 재설계 과정을 눈여겨봤다.

스웨덴은 생산가능인구 공급이 안정적인 단계에 들어선 이후에도 일정소득 이하 노인에게만 선별적으로 기초연금을 지급하는 최저연금보장제를 도입하는 등 제도 개혁에 속도를 내고 있다. 국내외 전문가들은 “스웨덴의 인구구조와 복지제도 개편 추세를 보면 재정위기 가능성이 거의 없다”고 입을 모았다.

김용하 원장 “출산율 높이기, 양질의 일자리가 필수조건”

인구 고령화는 선진 복지국가 재정 불안정의 첫째 요인으로 꼽혀 왔다. 하지만 이번에 방문한 프랑스, 스웨덴, 영국 등 3개국은 고령화에 대한 우려가 예상보다 크지 않았다.

이들 국가의 출산율은 우리나라에 비해 상대적으로 높아 안정적인 인구구조를 갖고 있다. 2050년경 노인인구 비율은 프랑스 26.1%, 스웨덴 24.3%, 영국 25.8%로 독일 31.5%, 이탈리아 33.7%, 일본 39.5%, 우리나라의 37.6%에 비해 크게 낮았다. 이 국가들의 평균수명이 거의 비슷하기 때문에 고령화 정도는 출산율 차이에서 비롯됨을 알 수 있다. 프랑스 스웨덴 영국의 합계출산율은 2에 가까운 정도로 높다.

다른 유럽국가에 비해 출산율이 높은 3개국은 태어난 아이의 양육과 교육을 국가가 전적으로 책임지고 있다. 스웨덴은 보육서비스, 프랑스와 영국은 아동수당 등 현금급여에 초점을 맞추고 있지만 모두 자녀를 출산해 키우는 데 충분할 정도로 제공된다는 것은 비슷하다. 3국의 보육 등 아동 관련 지출은 국내총생산(GDP)의 2~4%를 차지하고 있으며 우리나라의 0.5%와는 차이가 크다. 다만, 보육서비스 완성에 공을 들인 스웨덴이 여성경제활동 비율이 70%에 달할 정도로 높은 점은 인상적이었다.

최근 경제위기를 겪으면서 출산율이 높은 국가의 청년실업률이 저출산 국가에 비해 높아졌다는 점에도 주목해야 한다. 아무리 출산율이 높아도 양질의 일자리가 충분하지 않으면 또 다른 문제가 발생할 수 있다는 얘기다. 이는 저출산 고령화 해결을 위한 정책을 수행할 때 안정적인 일자리 제공 방안이 따라줘야 한다는 것을 뜻한다. 그 일자리를 지탱해 주는 것은 결국 경제적 역동성이다.

“고령화 순식간, 연금개혁 등 선제조치 필요” 로랑 툴롱 프랑스 국립인구소

“출산율을 높일 수는 있지만 인간 수명을 조절할 수는 없습니다. 이 때문에 고령화는 선제적인 대응이 필요합니다.”

프랑스 파리의 국립인구연구소(INED)에서 14일(현지 시간) 만난 로랑 툴롱 박사(사진)는 “저출산과 달리 고령화는 피할 수 없는 문제” 라고 말했다. 1945년 설립된 INED는 인구 동향의 기초 자료를 수집하고 중장기 인구대책을 마련하는 가족보건부 산하 연구기관이다.

툴롱 박사는 “프랑스는 합계출산율이 높아 저출산이 해결된 상태지만 고령화에 대한 대비가 미흡하다” 고 털어놓았다. 그는 출산율이 반등한 이유를 “아동 수당, 유급 출산 휴가 같은 가족정책을 한 세기 동안 꾸준히 추진한 데다 결혼하지 않은 부모가 낳은 아이가 52%에 이르는 문화적 요소가 맞물린 결과” 라고 설명했다. 프랑스의 공공사회복지지출 가운데 가족정책에 쓰는 예산은 국내총생산(GDP) 대비 3% 정도로 경제협력개발기구(OECD) 평균 2%보다 많다.

하지만 저출산과 달리 고령화는 정책적 수단을 쓰는 데 한계가 있다. 프랑스는 올해부터 연금수급 가능 최소연령 60세를 단계적으로 상향 조정한다. 6년에 걸쳐 해마다 4개월씩 올려 62세로 높이는 내용이다. 연금개혁 과정에 진통을 겪기도 했다. 또 연금 지급 시기를 늦춰 재정을 안정시킨다 해도 노인이 건강한 삶을 유지하도록 돕고 돌보는 인력과 시설을 확충하는 데 여전히 많은 비용이 들 수밖에 없다.

툴롱 박사는 “고령화는 순식간에 찾아오기 때문에 조세나 연금 개혁에서 사회적 합의를 이끌어내기 어렵다” 며 “인구보너스 기간이 끝나기 전에 대처 방안을 마련하는 게 최선” 이라고 지적했다.

[복지강국이 앓고 있다 <중> 공간 무너진 뒤 고치기는 힘들다



영국 런던의 국립신경외과병원에서 환자들이 진료를 받기 위해 기다리고 있다. 영국의 보건의료 분야는 지출 규모가 국가 예산의 25%에 이르러 실업수당과 더불어 개혁 우선순위에 올랐다.

스웨덴, 돈 쓸곳 따져 先개혁... 재정안정 - 복지유지 모두 잡아

올해 영국 정부는 대학에 주는 교육보조금을 예년의 47억 파운드에서 12억 파운드로 대폭 깎았다. 지난달 18일 만난 신현방 런던정경대(LSE) 지리환경학과 교수는 “일부 대학에서는 수업료를 인상하거나 교수들과 재계약을 하지 않고 있다”고 전했다.

영국의 공공사회복지 지출은 1인당 소득 2만 달러시대였던 1996년부터 국내총생산(GDP)의 20% 선을 유지했다. 이는 다른 유럽 국가보다 10%포인트 낮은 수준이다. 그러나 지난해 재정적자가 GDP의 12%를 넘어서고 ‘남유럽발 재정위기의 다음 타자는 영국’이란 우려가 널리 퍼지자 복지 예산부터 손댈 수밖에 없었다. 보수당 정부는 2015년까지 예산 830억 파운드(약 147조 원)를 감축하겠다고 나섰다.

재정위기에 빠진 나라들이 한번 늘렸던 복지재정을 다시 줄이는 것은 난제 중의 난제다. 재정이 정상화될 때까지 최소 10년은 허리띠를 졸라매야 하지만 국민에게 ‘10년만 참아 달라’고 설득하기는 어렵다. 취재에 동행한 옥동석 인천대 무역학과 교수는 “아직은 재정이 건전한 한국에서 지금 복지 논쟁이 일어난 것은 그나마 다행”이라며 “복지 지출을 늘리기 전에 적정 지출 수준에 대한 논의를 해야 한다는 것이 앞서 위기를 겪은 나라들의 교훈”이라고 말했다.

재정 악화되기 전에 복지 수준 관리

스웨덴이 공공사회복지 지출 수준이 높으면서도 다른 유럽 국가들에 비해 재정이 안정적인 이유는 시의 적절한 복지 개혁으로 재정 악화를 미리 막았기 때문이다.

스웨덴은 1991~1993년 경제가 마이너스 성장을 하자 정부지출의 상한선을 미리 정해 놓았다. 또 고령화비율에 따라 연금지급액을 조정하는 재정관리 대책을 마련해 이를 꾸준히 실행했다.

1989년 스웨덴의 GDP 대비 공공사회복지 지출 비중은 39%로 경제협력개발기구(OECD) 가입국 중 최고 수준이었다. 하지만 각종 수당 감축과 연금개혁에 들어갔던 2000년에 이 비중은 30.7%로 떨어졌다. 요아킴 팔메 스톡홀름 미래연구소장은 “복지 지출의 비중은 줄었지만 가족과 고용 창출을 돕는 적극적 노동시장에 대한 투자는 여전히 OECD 평균보다 2~4배로 높다”며 효율적인 복지재원 배분을 강조했다.

스웨덴은 지출 순위에서 ‘선택과 집중’ 전략을 취했던 것이다. 석재은 한림대 사회 복지학과 교수는 “스웨덴은 복지지출의 중착점이 분명하기 때문에 투자 효과도 확실한 나라”라며 “한국도 복지 지출의 우선순위를 정해 효율적으로 배분해야 한다”고 거들었다.

국가 재정 악화 땐 개인 저축도 중요

급증하는 재정적자가 GDP의 7.7% 수준에 이른 프랑스는 지난해 연금수령 가능 최소연령 60세를 2011년부터 6년에 걸쳐 단계적으로 높이기로 했다. 올해만 37억 유로(약 4조1736억 원)의 재정절감 효과를 기대하고 있다.

장폴 피투시 파리정치대 교수는 “프랑스는 개인과 기업자산 보유율이 높고 가계 저축률도 17%에 이르러 몇 년 안에 재정 균형을 이룰 것”이라고 낙관했다. 정부 재정이 적자라도 가계가 흑자면 세금도 올릴 수 있고 복지재정 감축의 영향도 줄일 수 있다는 얘기였다.

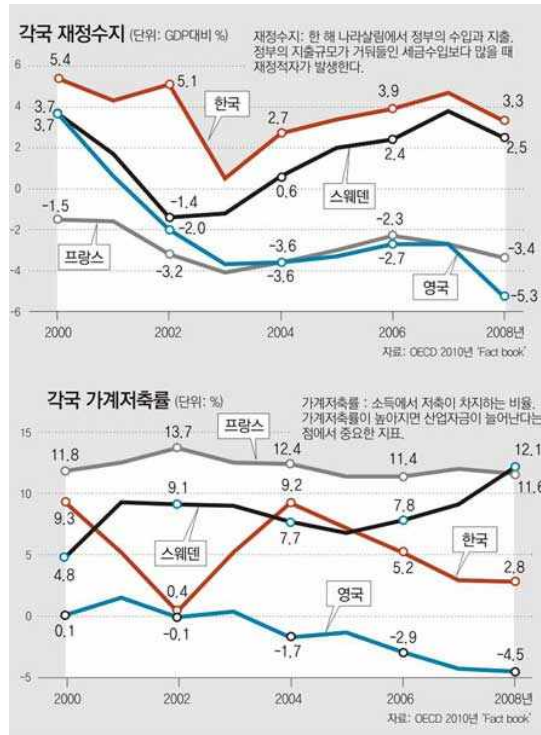
그는 같은 이유로 “한국의 가계저축률이 3% 안팎이고 가계부채가 GDP 대비 100%를 넘어서는 것은 정부 재정이 건전하더라도 크게 우려할 대목” 이라고 말했다. 다만 그는 한국에서 교육에 돈을 쓰는 비중이 높은 것은 인적 자원에 대한 투자이므로 바람직하다고 덧붙였다.

한국 적정 수준 GDP 대비 13.84%

국내외 전문가들은 한국에 대해 “아직 재정위기가 올 가능성이 거의 없는 나라” 라고 평가했다. 한국의 공공사회복지 지출은 OECD 평균의 3분의 1 수준으로 낮다. 하지만 지출 증가율은 2000년 이후 7년간 OECD 1위였다. 이 기간 제도권 밖에 있던 사람들이 국민연금과 건강보험제도 안으로 들어오는 등 복지제도도 양적인 성장을 했기 때문이다.

옥 교수는 “복지 지출이 가파르게 상승하다 보면 다음 세대에 부담을 미룰 수밖에 없다” 고 말했다.

소득 2만 달러 시대를 거친 선진국에 비춰볼 때 한국의 적정 복지 지출 수준은 얼마일까. 지난해 한국의 1인당 명목 GDP는 2만510달러이고 GDP 대비 공공사회복지 지출은 9%가량. 한국보건사회연구원의 ‘지속가능한 한국형 복지체제’ 연구에 따르면 2만 달러시대 선진국 복지 지출과 65세 이상 노인인구 비율을 감안할 때 한국의 적정 공공사회복지 지출 수준은 13.84%였다. 김용하 한국보건사회연구원장은 “한국은 복지 지출을 지금보다 4%포인트 늘릴 여력이 있다” 며 “이 수준 안에서 지출 증가 속도를 조절하고 최적의 자원을 배분해야 한다.”고 말했다.



옥동석 인천대 교수 “한국, 경제성장 → 복지확충 옛방식 바꿔야”

이번 유럽 방문을 통해 복지국가들이 오랜 세월을 걸쳐 다듬고 발전시켜온 복지의 기본 원칙을 확인할 수 있었다. 대략 네 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 나와 내 이웃 어느 누구도 비참하게 생활하도록 내버려둘 수 없기 때문에 복지가 필요하다. 둘째, 복지는 경제 부문에서 경쟁 탓에 일어나는 구조조정을 개인이 적극 수용하도록 돕는다. 셋째, 높은 세금과 복지 지출을 위해서는 정치와 정부, 그리고 개인들 사이에 신뢰 수준이 높아야 한다. 넷째, 복지에 대한 서로 다른 생각들을 인정하고 묶어내는 민주적 합의와 절차가 필요하다.

서구 복지국가도 초기에는 복지정책의 목적을 완전 고용과 소득불평등 개선에 두었기 때문에 제도의 효율성에는 큰 관심을 두지 않았다. 또 개인 간의 민주적 합의보다는 적대적 투쟁에 주력함으로써 정부의 강제력에 의존하기 일쑤였다.

그러나 오랜 복지 경험을 거치면서 이들은 좀 더 세련된 원칙을 발전시켜 안정적 복지제도가 뿌리내릴 수 있었다.

서구의 복지제도 변천이 한국에 주는 교훈은 무엇일까. 국가가 특정 산업, 기업, 일자리, 지역이 아닌 바로 개인을 보호한다는 것이 가장 중요한 교훈일 것이다. 한국 정부가 무너지는 기업을 지원함으로써 개인을 보호해온 것과는 다른 전략이다. 물론 개발 국가 시기에는 정부가 특정 산업, 기업을 지원해 경제성장을 이룸으로써 개인을 보호할 수 있었다.

하지만 글로벌 경제 아래서는 이런 전략은 외부 변화에 대한 유연한 적응을 막는다. 정부는 개인을 보호하되 개인들의 집합체인 기업, 산업, 지역에는 경쟁과 책임을 강화해야 한다. 이런 패러다임의 변화가 경제를 성장시키는 동시에 복지를 지속 가능하게 한다.

英 실업수당 개혁, 방향 맞지만 부작용 우려도

이언 고흐 런던정경대 교수 현지 전문가 인터뷰

“2008년 금융위기 이후 복지 재정을 줄이고 있습니다만 장기적으로 어떤 결과가 나올지 장담할 수 없습니다.”

지난달 18일 만난 이언 고흐 영국 런던정경대(LSE) 교수(사진)는 “영국의 재정적자는 복지 재정의 확대가 아닌 구제금융에서 비롯됐다”고 말했다.

영국은 자유주의형 복지제도를 채택해 북유럽 국가보다 복지 지출이 높지 않은 편이다. 공공사회복지 지출도 GDP 대비 21.3%로, 프랑스(29%) 스웨덴(29.4%)보다 낮다.

그런데도 경제가 나쁘면 복지에 들어가는 지출을 가장 먼저 줄인다는 게 고흐 교수의 얘기였다. 영국은 지금 육아수당 수혜자를 줄이고 실업수당 총액도 제한하는 등 고강도 복지 개혁을 단행하고 있다.

그는 이번 개혁의 배경을 “실업수당 개혁은 근로에 동기를 부여하기 위한 것”이라고 설명했다. 실업수당이 임금 소득보다 크지 않게 조정해 실업자가 일자리를 구해도 손해 보지 않고, 일하는 근로자들도 ‘근로이익’이 꺾이는 일이 없도록 했다는 것.

국가사례 연구결과 보도자료 : 동아일보(2011년 3월 2일자)

그러나 고희 교수는 “이번 개혁이 장기적으로 어떤 결과를 낼지는 지켜봐야 안다”고 조심스러운 전망을 내놓았다. 근로에 대한 인센티브 제공이 빈곤을 심화하고 노동력의 질을 낮출 수도 있다는 지적이었다.

최근 영국 정부는 스웨덴식 복지 모델을 부분적으로 도입하는 방안을 검토하고 있다. 이에 대해 그는 “스웨덴은 완전고용으로 복지 재원을 마련하고 경쟁력을 키웠다”며 “영국 정부도 아동복지 및 고용정책에 투자를 늘려 양질의 노동력을 키우려 노력하고 있다”고 말했다.

[복지강국이 앓고 있다 <하> ‘한국형 복지’ 사회적 합의 이루자



스웨덴 마트에서 일하는 20대 여성 근로자. 이 나라는 세금을 투명하게 사용한다는 믿음이 국민과 정부, 정당과 정당 사이에 형성돼 있어 복지제도 개혁 과정에서 극단적 갈등을 피할 수 있었다(스톡홀름미래연구소 제공).

넌 만큼 받는 복지 신뢰... 원칙 일관된 정책... 이것이 정답

“최근 일본 학자들과 인터뷰를 했는데, 첫 질문이 ‘스웨덴 국민은 세금을 많이 내는데 어떻게 행복지수가 높을 수 있느냐’ 는 내용이었습니니다.”

케네스 벨슨 스톡홀름대 사회연구소 박사가 지난달 16일 기자가 찾아갔을 때 전해준 일화. 그는 “남이 아니라 나를 위해 세금을 쓸 것이라는 믿음이 있어서라고 답했다” 며 “스웨덴 국민은 삶의 위기가 찾아오면 정부가 보호대책을 제공하리라고 확신한다” 고 말했다.

2008년 불거진 금융위기 이후 ‘스웨덴 모델’ 이 새롭게 평가받고 있다. 조세와 사회보험료를 합한 국민부담률이 44%나 되는 전형적인 ‘큰 정부’ 지만 금융위기가 닥치자 어느 나라보다 강하고 유연한 모습을 보였기 때문이다.

스웨덴 모델의 밑바탕에는 ‘신뢰’ 라는 사회적 자본이 있다. 투명하고 정직한 정부, 이를 믿고 세금을 내는 국민이 있었다. 반면에 한국은 증세 없는 복지는 힘들다는 사실을 알면서도 막상 증세에는 저항감이 크다.

김용하 한국보건사회연구원장은 “내가 낸 세금을 내가 돌려받을 수 있을지 불확실하기 때문이다. 신뢰가 복지국가의 전제조건이라는 얘기” 라고 말했다.

정부 기업 노조 파트너십으로 갈등 피해

스웨덴은 연금 수급권자에게 기초연금을 주고, 납입액만큼 추가연금을 주던 제도를 ‘낸 만큼 돌려받는’ 제도로 1998년 개편했다. 사회적 갈등이 예상되는 대대적인 개혁이었다. 제도를 도입하기 전에 스웨덴은 연금개혁위원회를 구성하고 15년간 논의를 거쳤다. 7개 정당의 실무단은 기업, 노조 등 이해 당사자의 의견을 모아 세세한 숫자까지 합의한 뒤 발표했다. 정부와 기업, 노조가 협상을 계속하면서 파트너십이 쌓였기에 가능한 일이었다.

지난해 연금개혁으로 인한 시위가 이어졌던 프랑스도 정부에 대한 신뢰가 높은 편이었다. 장폴 피투시 파리정치대 교수는 “국민과 정부는 일종의 사회계약 관계다. 특정 정책에 반대할 수는 있지만 신뢰관계를 통해 ‘프랑스의 미래’를 합의해 갈 수 있다” 고 말했다.

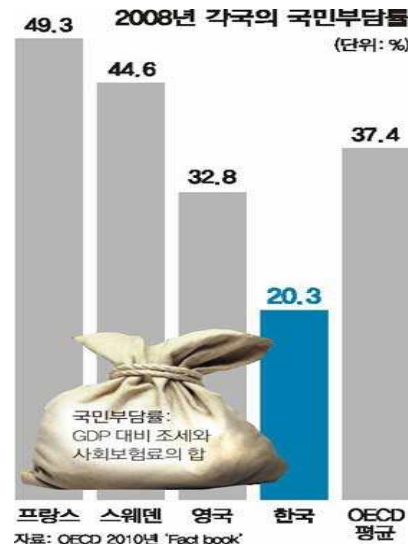
일관된 정책이 정부에 대한 신뢰 키워

영국은 노동당과 보수당이 번갈아 집권하지만 복지제도는 크게 변하지 않았다. 노동당인 토니 블레어 총리는 일자리가 최고의 복지라는 ‘근로 연계형 복지’를 꾸준히 추진했다. 보수당인 데이비드 캐머런 총리는 비대한 국립의료시스템(NHS) 개혁에 나섰지만 무상의료 원칙은 버리지 않았다.

보수당 정부의 실업수당 개혁안이 발표된 다음 날(지난달 18일), 이언 고흐 런던 정경대(LSE) 교수는 “영국의 복지개혁은 국가가 의료, 양육을 책임져야 한다는 기본 전제 아래서 효율적인 방법을 논의하는 것” 이라고 개혁의 배경을 설명했다. 정권교체와 관계없이 복지제도를 큰 틀에서 운용해야 국민이 고통분담에 호응한다는 말이었다.

스웨덴은 3년마다 정부 예산의 상한선을 정한다. 적어도 이 기간에는 정부 정책이 급격하게 변하기 어렵다는 뜻이다.

최연혁 쇠테르테른대 정치학과 교수는 “1932~1976년 장기집권했던 사민당은 좌파 지지로 탄생했지만 기업과 노조 사이에서 균형을 맞추며 정책이 극단으로 쏠리는 현상을 막았다” 고 말했다. 1976년 집권한 우익 정권도 비효율적인 복지제도의 누수를 손보는 정도로 사민당 정권의 정책을 유지했다.



한국 '신뢰' 수준 OECD 하위권

고흐 교수는 “한국도 유럽을 답습하지 말고 정부와 국민의 합의를 통해 독자적인 복지 모델을 만들어가는 것이 바람직하다” 고 조언했다. 하지만 무상복지 시리즈로 시작된 한국의 복지논쟁은 정치논쟁에 머물 뿐 현실성 있는 정책으로 연결되지 않고 있다.

우선 사회적 합의를 이끌어내야 할 국회가 제 역할을 다하지 못한다. 고령사회가 닥치기 전에 국민연금 재정 설계를 다시 해야 한다는 목소리가 높지만 국회 내 연금제도개선 특위는 5년 동안 열리지 않았다. 지난해 삼성경제연구소의 신뢰지수 조사에 따르면 경제협력개발기구(OECD) 29개국 중 24위를 차지할 정도로 신뢰가 낮은 나라라는 점도 한국형 복지에 대한 합의를 어렵게 한다.

옥동석 인천대 무역학과 교수는 “민주주의 역사가 짧은 한국은 정권이 바뀔 때마다 정책이 뒤집히는 경험을 했다. 아직 정부에 대한 신뢰가 쌓이지 못한 상태” 라고 분석했다. 석재는 한림대 사회복지학과 교수도 “복지제도가 성공하려면 투명한 정부, 정직한 정치가 기본임을 기억해야 한다. 지금이라도 정부와 국회가 한국형 복지에 대한 책임있는 논의를 해야 한다” 고 말했다.

석재는 한림대교수 “어떻게 옳은가보다 어떻게 오래갈지 논의를”

유럽 선진 복지국가에서는 ‘지속가능한 체제’ 를 향한 복지개혁이 한창이었다. 마침 영국을 방문하는 동안 실업자에 대한 근로를 강제하고 가구당 복지수당 총액을 제한하는 복지개혁안이 발표됐다. 하지만 이번 개혁은 선제적 해결이 아니라 사후처방이라는 평가를 받는다. 경제 활성화를 위한 복지 축소가 얼마나 성과를 낼지 회의적 반응도 적지 않았다.

프랑스는 영국보다 복지국가에 대한 믿음이 훨씬 강고했다. 보편적 아동양육서비스를 유지한다는 원칙을 지키면서도 연금개혁에 성공하는 등 제도 재편을 진행하고 있었다. 사회 갈등을 겪으면서도 인본주의 전통과 정치적 지성으로 해결책을 모색해 나가는 모습에서 저력이 느껴졌다

스웨덴은 경제영역과 복지영역 간 상호존중과 공존의 지혜를 발휘한다는 점이 특징이었다. 최대한 천기업 환경을 조성하는 한편, 일자리와 보편적 복지혜택을 보장한다. 모든 재화와 서비스 가격은 시장원리에 따라 거래되지만, 부담이 어려운 계층에는 소득보조가 주어지는 식이다. 시장과 복지가 철저히 역할을 분담하고 투명하게 공존한다.

스웨덴은 지속가능성을 확보하기 위해 ‘유연안전성(flexicurity)’ 을 실천하고 있었다. 경쟁력 없는 기업은 철저히 시장원리에 따라 도태시키지만 근로자들은 새 일자리를 찾을 수 있도록 돕는다.

그 결과 글로벌 경제위기에 대한 적응력이 어느 국가보다 뛰어났다. 경제사회를 통합한 의사결정 구조와 투명한 소통 및 ‘신뢰’ 는 지속가능한 체제 구축에 핵심 요소였다.

한국도 1인당 국민소득이 2만 달러를 넘어서면서 복지논쟁이 한창이다. 그러나 보편이나 선별이냐의 이분법적인 소모적 논쟁에 머물고 있는 듯해 안타깝다. 지속가능한 사회체제를 가능케 하는 핵심요소들이 무엇일지, 먼저 지혜를 모아야 할 때다.

“정부-기업-노조의 ‘복지 딜’ ... 원칙은 시장경제”

요아킴 팔메 스톡홀름 미래연구소장

“흔히 북유럽 국가는 정부가 일방적으로 시장을 통제하는 것처럼 알려져 있는데, 오해입니다. 정부와 기업, 노조는 오랜 시간에 걸쳐 정책 파트너로 공조해 왔습니다.”

요아킴 팔메 스톡홀름 미래연구소장(사진)은 지난달 16일 동아일보와의 인터뷰에서 “스웨덴은 지난 100년 동안 정부와 기업, 기업과 노조 간 제안과 협상을 반복하는 ‘딜(deal)’을 하고 약속을 지키면서 신뢰가 공고히 쌓인 상태”라고 강조했다.

1973년 설립된 스톡홀름 미래연구소는 인구구조를 예측하고 이에 대응하는 사회정책을 연구하는 곳이다. 팔메 소장은 두 차례에 걸쳐 총리를 지낸 스벤 올로프 팔메 총리의 아들이기도 하다.

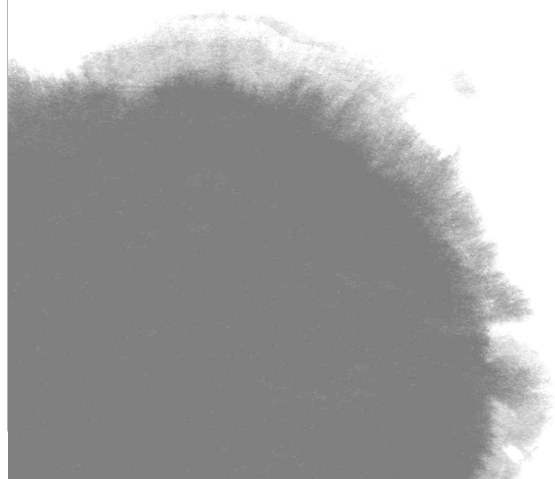
팔메 소장에 따르면 스웨덴이 2005년 상속세, 2007년 부유세를 잇달아 폐지한 것은 ‘딜’의 한 가지 예다. 국내 자본의 해외 유출이 심해지자 글로벌 시장 적응력을 높이기 위한 사회적 대타협이 이뤄졌고, 정부는 부유세를 폐지하는 대신에 기업은 국내에서 일자리를 창출한다는 ‘딜’을 했다는 설명이다.

이 모든 과정에서 시장경제의 원칙은 분명하게 작동했다. 정부는 비효율적인 기업에는 어떠한 지원도 하지 않는다. 그 대신 근로자들을 재교육해 효율적인 기업으로 옮기도록 돕는다. 팔메 소장은 “구조조정 과정에서 개인의 경쟁력을 키워주고 기업이 아닌 개인이 승자가 되도록 돕는다. 정부가 나서서 시장경제가 제대로 작동하도록 하는 전략을 쓰는 것”이라고 덧붙였다.

세율 인상이나 연금 개혁은 이해관계가 부딪칠 수밖에 없다. 정부와 의회는 어떻게 국민을 설득할까. 팔메 소장은 “국가와 국민은 일종의 계약관계다. 일관된 정책과 민주적 합의 절차를 거쳐 신뢰를 쌓아야만 한다.”고 말했다.

제4부 지속가능한 한국형 복지체제 발전방향

지속가능한 한국 복지체제의 발전방향



제14장 지속가능한 한국 복지체제의 발전방향

본 장에서는 앞부분에서 논의한 것을 바탕으로 비교국가적 관점에서 한국복지체제의 인구사회적, 경제적 조건, 분배제도적 특징을 거시적 관점과 미시적 분배귀착의 관점으로 나누어 현행 한국복지체제를 지속가능한 측면에서 살펴본다. 그리고 한국형 발전적 복지모형의 선택을 위해서 다양한 복지모형의 대안들과 지속가능성 간의 관계를 파악하여 복지모형 선택의 의미와 영향, 그리고 지속가능한 복지체제의 특징과 한국적 상황을 고려하여 지속가능한 한국형 복지체제의 발전방향을 모색하도록 한다.

497

제1 절 거시적 측면에서의 한국복지체제 특성

1. 지속가능성

인구고령화, 경제의 세계화, 후기산업사회, 가족 및 여성의 역할 변화로 특징지을 수 있는 미래 사회는 ‘가용자원의 제약’과 ‘사회적 복지욕구의 증대’라는 매우 모순적이고 딜레마에 처한 상황에서의 지혜로운 묘책을 요구한다. 여기에 한국사회의 특수성이라 할 수 있는 ‘통일’이라는 변수까지 더해진다면 그야말로 모순적이고 딜레마적 상황은 더욱 증폭될 것이다.

가용자원이 제약된 상황에서 증폭하는 사회복지 욕구를 어떻게 해결할 것인가를 모색하는 데 있어 단 하나의 사회적 합의가 가능한 원칙이 있다면, 지속가능성(sustainability)이라 할 수 있다. 지속가능성은 공동체 모두의 생존의 조건이기 때문

이다. 앞에서 언급한 바와 같이 지속가능성의 차원은 다양하다. 지속가능성은 재정적 지속가능성만을 의미하지는 않는다. 에스핑앤더슨(1999)이 지적하였듯이 출산, 양육 사회적 재생산과 고령인구의 부양 등 사회적 지속가능성도 중요하다. 또한 경제 성장 지속할 수 있는 기반이 유지되는 경제적 지속가능성도 매우 중요하다.

재정적 지속가능성은 국가부문의 복지지출 등의 부담가능성을 유념하는 것을 의미한다. 남유럽발 금융위기는 복지지출 때문이 아니라는 것이 전문가의 중론이지만, 높은 국가부채비율과 재정적자, 그리고 국민부담률(조세 및 사회보험부담률)은 재정 부담가능성을 측정하는 중요한 지표이다. 경제적 지속가능성은 경제활력이 지속되고 있는 구조로서 고용률, 1인당 GDP, 실질경제성장률 등을 통해 확인할 수 있다. 사회적 지속가능성은 고령화율, 실업률, 빈곤율, 불평등지수 등 ‘복지필요도’와 공적 노력을 통한 ‘복지충족도’, 그리고 결과적인 ‘국민체감행복도’ 등을 통해 측정할 수 있다(김용하 외, 2011).

KCWI(KIHASA-Chosun Welfare Index) 2011 한국의 지속가능 복지지수 분석 결과에 따르면, 67) 한국의 지속가능 복지지수는 OECD 회원국 30개국 중 종합 26위로 나타났다. 경제적지속가능성은 30개 OECD 회원국 중 12위, 재정지속가능성은 4위로 비교적 좋은 결과를 보인 반면, 복지필요도는 OECD 회원국 중 17위, 복지충족성은 OECD 회원국 중 28위, 국민체감행복도는 29위로 나타났다(김용하 외). 즉, 경제적지속가능성과 재정지속가능성에 비해 사회적지속가능성이 매우 취약한 것으로 나타난 결과이다.

67) KCWI 20011순위 산정은 각 지표를 표준화한 다음, 관련 전문가 델파이 조사를 통해 개별지표의 평균 가중치를 산정. 부문별 지표도 전문가의 가중치 조사를 통해 가중치 부여하여 표준화된 지표값에 가중치를 부여한 값을 합산하여 산출.

<지속가능 복지지수 지표구성>

| | 부문지표 | 개별지표 |
|-----------|--------|---|
| 경제적 지속가능성 | 경제활력지표 | 고용률, 실질경제성장률, 생산성증가율, 물가상승율, 1인당 GDP |
| 재정적 지속가능성 | 재정지속지표 | 국가부채비율, 재정적자율, 조세부담률, 사회보험부담률 |
| 사회적 지속가능성 | 복지수요지표 | 노인인구비율, 지니계수, 빈곤율, 실업률, 장애인비율, 산업재해발생비율 |
| | 복지충족지표 | 공적연금소득보장율, 건강보장율, 고용보장율, 아동 및 보육지원율, 장애급여보장율, 국가투명도, 공공사회복지지출비율 |
| | 국민행복지표 | 자살률, 출산율, 평균수명, 주관적행복도, 여가시간 |

자료: 김용하 외, 『OECD 국가의 복지 지표 비교 연구』, 2011.

〈표 14-1〉 OECD 회원국의 지속가능 복지 지수 순위

| | 종합적 지속가능성 | 경제적 지속가능성 | 재정적 지속가능성 | 사회적 지속가능성 | | |
|---------|--------------|--------------|--------------|-----------|-------|-------|
| | | | | 복지필요도 | 복지충족도 | 국민행복도 |
| 노르웨이 | 1 | 3 | 7 | 3 | 4 | 1 |
| 룩셈부르크 | 2 | 4 | 9 | 8 | 1 | 18 |
| 네덜란드 | 3 | 2 | 21 | 5 | 14 | 2 |
| 덴마크 | 4 | 17 | 20 | 2 | 7 | 3 |
| 스웨덴 | 5 | 16 | 22 | 9 | 3 | 4 |
| 스위스 | 6 | 1 | 6 | 6 | 21 | 16 |
| 오스트리아 | 7 | 6 | 24 | 7 | 5 | 21 |
| 핀란드 | 8 | 15 | 17 | 12 | 10 | 11 |
| 오스트레일리아 | 9 | 7 | 3 | 11 | 26 | 5 |
| 프랑스 | 10 | 20 | 29 | 10 | 2 | 8 |
| 영국 | 11 | 10 | 16 | 14 | 18 | 6 |
| 뉴질랜드 | 12 | 23 | 5 | 16 | 20 | 7 |
| 캐나다 | 13 | 11 | 12 | 19 | 19 | 10 |
| 아이슬랜드 | 14 | 14 | 27 | 1 | 22 | 9 |
| 독일 | 15 | 9 | 18 | 23 | 13 | 20 |
| 벨기에 | 16 | 25 | 28 | 13 | 6 | 12 |
| 스페인 | 17 | 22 | 13 | 28 | 8 | 13 |
| 체코 | 18 | 24 | 15 | 4 | 15 | 24 |
| 그리스 | 19 | 18 | 23 | 24 | 16 | 19 |
| 포르투갈 | 20 | 19 | 19 | 29 | 9 | 25 |
| 슬로바키아 | 21 | 5 | 8 | 15 | 23 | 28 |
| 아일랜드 | 22 | 26 | 10 | 21 | 25 | 15 |
| 일본 | 23 | 13 | 25 | 20 | 17 | 23 |
| 미국 | 24 | 8 | 11 | 27 | 27 | 14 |
| 이탈리아 | 25 | 27 | 30 | 22 | 12 | 22 |
| 한국 | 26 | 12 | 4 | 17 | 28 | 29 |
| 헝가리 | 27 | 28 | 26 | 18 | 11 | 30 |
| 폴란드 | 28 | 21 | 14 | 25 | 24 | 27 |
| 멕시코 | 29 | 29 | 1 | 26 | 30 | 17 |
| 터키 | 30 | 30 | 2 | 30 | 29 | 26 |

또한, OECD 국가의 복지레짐별 주요 경제·사회복지 지표를 비교해 보면 다음과 같은 점들이 특징적이다.(〈표 14-2〉 참조). 첫째, 경제상황과 관련하여, 경제발전수준을 보여주는 1인당 GDP는 시민주의 >자유주의>조합주의>남유럽>동유럽>개도국 순으로 나타났으며, 경제성장률은 동유럽>시민주의>개도국>조합주의>남유럽>자유주의 순으로 나타났다. 시민주의는 현재 경제발전수준도 높고 경제성장률도 높은 것으로 나타난 반면, 자유주의 국가는 현재 경제발전수준은 높은 편이지만, 경제성장률은 가장 낮게 나타났다. 동유럽과 개도국은 현재 경제발전수준은 가장 낮지만, 경제

성장률은 가장 높은 편이다. 또한 국가채무비율은 남유럽>조합주의>자유주의>사민주의>동유럽>개도국 순으로 나타나, 최근 금융위기를 겪고 있는 남유럽 국가군이 국가채무비율이 매우 높은 것을 보여준다. 경상수지 적자는 남유럽>동유럽>자유주의>개도국>조합주의>사민주의 순으로 나타났다. 이와 같은 경제지표를 보면, 전체적으로 사민주의는 좋은 경제제표 순위는 가장 높고, 나쁜 경제제표 순위는 가장 낮게 나타나 탁월한 경제체질을 갖고 있는 것으로 나타났다. 반면 남유럽은 경제발전수준, 경제성장률, 국가채무 및 경상수지적자 측면에서 모두 거의 최악의 수준으로 나타났다.

둘째, 경제사회적 성과지표라 할 수 있는 고용률, 실업률과 빈곤율, 빈곤갭, 불평등지니계수를 비교해보면 다음과 같다. 고용률은 자유주의>사민주의>조합주의>남유럽>동유럽>개도국 순으로 나타났고, 실업률은 남유럽>동유럽>개도국>자유주의>조합주의>사민주의 순으로 나타났다. 사민주의 및 조합주의가 고용률은 높고 빈곤율은 낮은 것으로 나타났으며, 남유럽, 동유럽, 개도국은 고용률이 낮고 실업률은 높은 것으로 나타났다. 빈곤율은 개도국>남유럽>자유주의>동유럽>조합주의>사민주의 순으로 나타났고, 빈곤갭은 개도국>자유주의>남유럽>조합주의>동유럽>사민주의 순으로 나타났다. 불평등 지니계수는 개도국>남유럽>자유주의>동유럽>조합주의>사민주의 순으로 나타났다. 사민주의는 빈곤율, 빈곤갭, 지니계수도 가장 낮아 성과지표도 가장 좋은 것으로 나타났다. 반면 남유럽은 고용률, 실업률, 빈곤율, 불평등도에서 모두 좋지 않은 성과지표를 보였다.

셋째, 복지수요 규모에 가장 큰 영향을 미치는 노인인구비율을 보면, 남유럽>조합주의>사민주의>자유주의>동유럽>개도국 순으로 나타났다.

넷째, 사회복지지출 규모와 구성을 비교해보면, GDP대비 공공사회복지지출 비율은 조합주의>사민주의>남유럽>동유럽>자유주의>개도국 순으로 나타났다. 자산조사 현금지출 구성비율은 자유주의>개도국>남유럽>조합주의>동유럽>사민주의 순이고, 사회보험 현금지출 구성비율은 동유럽>남유럽>조합주의>사민주의>개도국>자유주의 순이며, 서비스 지출 구성비율은 개도국>자유주의>사민주의>조합주의>동유럽>남유럽 순으로 나타났다. 남유럽은 자산조사 및 사회보험 현금지출 구성비율이 높은 반면, 서비스지출 구성비율은 가장 낮았다.

다섯째, 노인인구에 대한 대표적 복지지출이라 할 수 있는 GDP 대비 연금지출 비율은 조합주의>남유럽>동유럽>사민주의>자유주의>개도국 순으로 나타난 반면, 성과지표인 노인빈곤율은 개도국>남유럽>자유주의>자유주의>조합주의>사민주의 순으로 나타났다. 즉, 남유럽은 노인복지 지출도 높은 반면, 노인빈곤율도 매우 높은 것으로 나타나 복지지출이 빈곤완화에 적절히 사용되지 않고 비효율적으로 사용되고 있음을 보여준다. 조합주의도 비슷한 양상으로 복지지출이 계층화 완화에 사용되지 않는다는 것을 보여준다.

여섯째, 근로인구에 대한 소득지원지출은 사민주의>조합주의>동유럽>자유주의>남유럽>개도국 순으로 나타났고, 근로빈곤율은 개도국>남유럽>자유주의>동유럽>조합주의>사민주의 순으로 나타나, 투입과 성과가 비례하는 것으로 나타났다.

전체적으로 스웨덴 등과 같이 사민주의 복지레짐 국가군은 복지지출이 높음에도 불구하고 국가채무수준을 EU가 권고하는 수준인 GDP 60% 이하 수준에서 잘 관리하고 있는 것으로 나타났다. 또한 고용률도 높아 사회적 지속가능성도 높은 것으로 나타났다. 반면, 국가재정 위험국가로 분류된 남유럽 국가들은 복지지출 수준도 높지만 불평등지수도 높다. 이는 공공사회복지지출이 높다 하더라도 사회복지지출이 사회의 불평등을 완화하는 방향으로 사용되지 않고 있음을 단적으로 보여주는 것이다. 또한 고용률도 낮았다. 이는 에스핑-앤더슨이 복지지출의 귀착에 주목하여 계층화에 대한 영향을 살펴보아야 한다는 교훈을 일깨운다. 특히 남유럽은 높은 복지지출을 보이지만, 빈곤율, 불평등을 등 복지성과지표가 매우 좋지 않은데, 이는 복지지출이 사회의 기득권층(노동조합원, 공무원, 교사 등)에 대한 집중적 복지로 사용되는 대신 중하층의 복지수준 향상을 위해서는 복지지출이 매우 제한적으로 사용되고 있음을 의미한다. 남유럽 복지는 시장의 실패를 교정해주는 복지가 아니라, 기존 사회 계층을 강화하는 복지이다.

〈표 14-2〉 OECD 국가의 복지레짐별 주요 경제-사회복지 지표

| 유형 | 국가 | 1인당 GDP | 국가 채무 비율 | 경상 수지 비율 | 경제 성장률 | 고용률 | 실업률 | 빈곤율 | 빈곤갭 | 지니 계수 |
|----------|-----------------|---------|----------|----------|--------|-------|------|-------|-------|-------|
| 사민 주의 국가 | Belgium | 35,288 | 93.5 | 2.6 | 1 | 62 | 7.9 | 8.79 | 20.40 | 0.28 |
| | Denmark | 36,808 | 39.8 | 4.3 | -0.9 | 78.4 | 6 | 5.28 | 24.34 | 0.23 |
| | Finland | 35,918 | 40.7 | 3.6 | 1 | 71.3 | 8.2 | 7.33 | 20.30 | 0.25 |
| | Luxembourg | 84,713 | 16.3 | 11 | 6.5 | 64.4 | 5.3 | 8.10 | 20.10 | 0.27 |
| | Netherlands | 41,063 | 65.8 | 7.3 | 2 | 76.1 | 4.9 | 7.67 | 20.94 | 0.23 |
| | Norway | 58,717 | 56 | 16.3 | 2.1 | 78.1 | 3.2 | 6.80 | 29.44 | 0.26 |
| | Sweden | 36,790 | 47.1 | 7 | -0.2 | 75.7 | 8.3 | 5.34 | 24.78 | 0.24 |
| | 평균 | 47,042 | 51.31 | 7.44 | 1.64 | 72.29 | 6.26 | 7.05 | 22.90 | 0.25 |
| 조합 주의 국가 | Austria | 37,858 | 66.2 | 2.2 | 2 | 72.1 | 4.8 | 6.62 | 27.42 | 0.27 |
| | France | 33,090 | 75.7 | -0.4 | 0.4 | 64.6 | 9.1 | 7.09 | 24.44 | 0.28 |
| | Germany | 35,432 | 68.8 | 5.1 | 1.3 | 70.2 | 7.7 | 11.04 | 29.74 | 0.28 |
| | 평균 | 35,460 | 70.23 | 2.3 | 1.23 | 68.97 | 7.2 | 8.25 | 27.20 | 0.28 |
| 자유 주의 국가 | Australia | 38,637 | 14.3 | -5.5 | 2.3 | 73.2 | 5.6 | 12.39 | 23.62 | 0.31 |
| | Canada | 38,975 | 69.7 | 1.9 | 0.4 | 73.7 | 8.3 | 12.05 | 24.45 | 0.32 |
| | Iceland | 36,964 | 96.3 | -16.2 | 1.3 | 84.2 | 7.2 | 7.12 | 35.85 | 0.28 |
| | Ireland | 41,493 | 48.5 | -3.5 | -3 | 68.1 | 11.8 | 14.60 | 25.73 | 0.31 |
| | Japan | 34,132 | 172.1 | 3.6 | -0.7 | 70.7 | 5.1 | 14.93 | 34.71 | 0.32 |
| | New Zealand | 27,036 | 25.3 | -8.3 | -1.1 | 74.9 | 6.1 | 10.80 | 33.60 | 0.34 |
| | Switzerland | 42,783 | 44 | 14 | 1.8 | 79.5 | 4.2 | 8.69 | 38.68 | 0.27 |
| | United Kingdom | 35,631 | 56.8 | -2.6 | 0.6 | 72.7 | 7.6 | 8.25 | 24.78 | 0.35 |
| | United States | 47,186 | 70 | -6 | 0.4 | 70.9 | 9.3 | 17.13 | 38.32 | 0.37 |
| | 평균 | 38,093 | 66.33 | -2.51 | 0.22 | 74.21 | 7.24 | 11.77 | 31.08 | 0.32 |
| 남 유럽 국가 | Greece | 28,896 | 102.6 | -7.4 | 2 | 62.2 | 9.5 | 12.61 | 26.72 | 0.33 |
| | Italy | 31,253 | 114.4 | -1.7 | -1 | 58.7 | 7.8 | 11.40 | 33.26 | 0.34 |
| | Portugal | 23,283 | 75.2 | -9.5 | 1.9 | 68.2 | 9.5 | 12.87 | 29.03 | 0.42 |
| | Spain | 31,455 | 47 | -7.4 | 0.9 | 65.3 | 18 | 14.10 | 32.00 | 0.32 |
| | 평균 | 28,722 | 84.8 | -6.5 | 0.95 | 63.6 | 11.2 | 12.75 | 30.25 | 0.35 |
| 동 유럽 국가 | Czech Republic | 24,631 | 40.7 | -1.3 | 2.5 | 66.6 | 6.7 | 5.83 | 23.64 | 0.26 |
| | Hungary | 19,732 | 77 | -7.2 | 0.6 | 56.7 | 10 | 7.14 | 23.40 | 0.29 |
| | Poland | 17,294 | 54 | -1.2 | 5 | 59.2 | 8.2 | 14.60 | 35.60 | 0.32 |
| | Slovak Republic | 22,141 | 30.8 | -8.5 | 6.2 | 62.3 | 12.1 | 8.12 | 25.54 | 0.24 |
| | 평균 | 20,950 | 50.63 | -4.55 | 3.58 | 61.2 | 9.25 | 8.92 | 27.05 | 0.28 |
| 개발 도상 국가 | Korea | 27,658 | 26.8 | 1.8 | 2.2 | 63.8 | 3.6 | 14.79 | 36.03 | 0.31 |
| | Mexico | 14,501 | - | -0.5 | 1.3 | 61.3 | 5.5 | 18.42 | 37.94 | 0.46 |
| | Turkey | 13,952 | - | -4.6 | 0.9 | 44.9 | 14.1 | 17.53 | 32.87 | 0.43 |
| | 평균 | 18,704 | 26.8 | -1.1 | 1.47 | 56.67 | 7.73 | 16.91 | 35.61 | 0.4 |
| | OECD | 34,444 | 61.98 | -0.37 | 1.32 | 68.33 | 7.85 | 10.58 | 28.59 | 0.31 |

〈표 14-2〉 OECD 국가의 복지레짐별 주요 경제-사회복지 지표(계속)

| 유형 | 국가 | 노인 인구 비율 | GDP 대비 공공 사회 복지 지출 비율 | 공공 사회 복지 지출 대비 현금- 자산 지출 비율 | 공공 사회 복지 지출 대비 현금- 사회 보험 지출 비율 | 공공 사회 복지 지출 대비 서비스 지출 비율 | GDP 대비 연금 지출 비율 (노령 및 유족) | 노인 빈곤율 | GDP 대비 근로 인구 소득 지원 지출 비율 | 근로 빈곤율 |
|----------------|-----------------|----------------|---|---|---|---|--|-----------|---|-----------|
| 사민 주의 국가 | Belgium | 17.4 | 30.98 | 3.51 | 58.02 | 38.47 | 10.60 | 12.17 | 8.46 | 8.12 |
| | Denmark | 16.3 | 31.52 | 3.69 | 46.86 | 49.45 | 6.36 | 9.66 | 9.58 | 4.51 |
| | Finland | 16.9 | 30.49 | 10.06 | 48.43 | 41.51 | 9.87 | 13.57 | 7.97 | 6.21 |
| | Luxembourg | 14.5 | 32.16 | 1.98 | 58.02 | 40.00 | 10.03 | 3.11 | 9.26 | 8.97 |
| | Netherlands | 15.2 | 24.34 | 5.19 | 47.76 | 47.05 | 5.77 | 2.35 | 7.12 | 8.39 |
| | Norway | 14.9 | 24.61 | 4.91 | 45.23 | 49.85 | 5.49 | 9.20 | 6.85 | 6.40 |
| | Sweden | 18.1 | 33.56 | 2.12 | 47.13 | 50.75 | 8.76 | 6.08 | 7.76 | 5.17 |
| | 평균 | 16.19 | 29.67 | 4.49 | 50.21 | 45.30 | 8.13 | 8.02 | 8.14 | 6.82 |
| 조합 주의 국가 | Austria | 17.3 | 32.12 | 3.92 | 63.65 | 32.43 | 14.86 | 8.24 | 6.84 | 6.29 |
| | France | 16.6 | 33.16 | 6.36 | 53.60 | 40.04 | 14.04 | 9.20 | 5.83 | 6.75 |
| | Germany | 20.3 | 31.12 | 5.76 | 53.61 | 40.63 | 13.23 | 8.28 | 5.25 | 11.76 |
| | 평균 | 18.07 | 32.13 | 5.34 | 56.95 | 37.70 | 14.04 | 8.57 | 5.98 | 8.27 |
| 자유 주의 국가 | Australia | 14 | 21.15 | 36.73 | 10.48 | 52.79 | 4.27 | 27.05 | 5.72 | 10.41 |
| | Canada | 13.9 | 19.25 | 20.15 | 21.14 | 58.72 | 4.80 | 7.25 | 3.14 | 12.69 |
| | Iceland | 12.2 | 19.85 | 6.14 | 27.58 | 66.29 | 2.34 | 5.46 | 4.36 | 7.26 |
| | Ireland | 11.7 | 22.49 | 15.30 | 34.69 | 50.01 | 4.56 | 25.46 | 6.68 | 13.13 |
| | Japan | 22.8 | 22.91 | 2.64 | 52.28 | 45.09 | 10.70 | 20.55 | 1.88 | 12.47 |
| | New Zealand | 13 | 23.49 | 19.51 | 32.94 | 47.55 | 5.53 | 3.60 | 6.79 | 11.90 |
| | Switzerland | 16.9 | 22.15 | 5.17 | 52.88 | 41.95 | 7.38 | 18.01 | 5.48 | 7.12 |
| | United Kingdom | 16.3 | 23.32 | 12.58 | 35.63 | 51.79 | 6.21 | 10.43 | 5.03 | 7.87 |
| | United States | 12.8 | 18.06 | 7.80 | 42.23 | 49.97 | 6.83 | 23.72 | 2.21 | 16.07 |
| | 평균 | 14.84 | 21.41 | 14.00 | 34.43 | 51.57 | 5.85 | 15.72 | 4.59 | 10.99 |
| 남 유럽 국가 | Greece | 18.7 | 23.59 | 6.40 | 58.90 | 34.70 | 13.18 | 20.51 | 2.22 | 10.19 |
| | Italy | 20.4 | 29.67 | 2.68 | 64.21 | 33.12 | 16.60 | 13.20 | 3.24 | 10.90 |
| | Portugal | 17.2 | 28.16 | 7.58 | 55.57 | 36.85 | 12.48 | 20.31 | 5.30 | 11.49 |
| | Spain | 17.2 | 25.49 | 7.58 | 54.03 | 38.39 | 9.68 | 26.80 | 6.03 | 11.50 |
| | 평균 | 18.38 | 26.73 | 6.06 | 58.18 | 35.77 | 12.98 | 20.20 | 4.20 | 11.02 |
| 동 유럽 국가 | Czech Republic | 15.1 | 25.46 | 8.26 | 50.35 | 41.39 | 9.55 | 2.97 | 5.38 | 6.38 |
| | Hungary | 16.5 | 28.39 | 2.53 | 57.76 | 39.71 | 10.73 | 5.03 | 6.39 | 7.48 |
| | Poland | 13.4 | 25.10 | 5.23 | 69.46 | 25.31 | 13.60 | 5.91 | 5.14 | 16.14 |
| | Slovak Republic | 12.6 | 21.30 | 3.38 | 58.05 | 38.57 | 8.00 | 4.15 | 5.09 | 8.54 |
| | 평균 | 14.4 | 25.06 | 4.85 | 58.90 | 36.25 | 10.47 | 4.51 | 5.50 | 9.63 |
| 개발 도상 국가 | Korea | 10.7 | 7.97 | 10.73 | 31.68 | 57.59 | 1.82 | 48.51 | 1.56 | 10.91 |
| | Mexico | 5.8 | 7.86 | 7.38 | 21.13 | 71.49 | 1.48 | 22.72 | 0.76 | 17.88 |
| | Turkey | 6.2 | 11.01 | 3.01 | 55.99 | 41.00 | 6.29 | 18.48 | 0.21 | 17.44 |
| | 평균 | 7.57 | 8.95 | 7.04 | 36.27 | 56.69 | 3.20 | 29.90 | 0.84 | 15.41 |
| OECD | | 15.16 | 24.36 | 7.94 | 46.98 | 45.08 | 8.50 | 13.73 | 5.25 | 10.01 |

2. 복지지출의 수준 및 구성

복지체제 유형화와 복지지출의 상이한 구조 및 영향, 성과에 대한 비교적 평가는

지속가능한 한국형 복지체제의 모색에 있어 유용한 관점을 제공할 수 있다. 즉 복지 지출의 규모만을 우려하여 복지지출을 통제하고자 하는 단선적 관점을 보완하여, 우리사회가 복지지출을 어떠한 제도형태로 누구에게 얼마만큼을 어떻게 사용하는 것이 지속가능한 사회발전에 도움이 될 것인가에 대한 보다 풍부하고 현실적인 대안 모색을 가능하게 해줄 수 있다.

복지레짐별로 사회지출 수준의 추이를 살펴보면 <표 14-3>과 같다. 2005년 현재 평균 공적사회지출 수준은 23.4%이며, 지출수준은 조합주의, 시민주의, 남유럽, 자유주의 순으로 나타났다. 공적사회지출의 변화추이를 보면, 전체적으로 공적사회지출 수준은 복지국가 위기와 지출삭감이라는 정치적 수사에도 불구하고 지속적으로 증가해왔다. 그러나 복지레짐별, 개별국가별로 보면 공적사회지출의 변화추이에서 상이성이 발견된다. 조합주의 복지체제 국가군과 남유럽 복지체제 국가군은 최근으로 올수록 공적사회지출의 증가폭이 더욱 커지는 양상을 보이는 반면, 시민주의 복지체제 국가군은 지출수준이 40년에 걸쳐 크게 변화가 없을 뿐만 아니라 오히려 1970-90 년대에 지출수준의 정점을 기록하고 이후에는 지출이 감소하는 경향을 보이고 있다. 네덜란드는 1970년에 정점을 찍었고, 노르웨이 및 스웨덴은 1990년에 정점을 기록했다. 자유주의 복지체제 국가군은 2005년에도 20% 수준이 안 되는 수준으로 가장 지출수준이 낮으며, 40여 년 간의 지출증가폭도 비교적 완만하다.

〈표 14-3〉 공적 및 사적 사회지출(GDP 대비) 추이

| | 공적 사회 지출 | | | | | 사적 사회 지출 (의무 및 자원봉사) | | | 공적 및 사적 사회지출 | | |
|---------|----------|------|------|------|------|-------------------------|------|------|--------------|------|------|
| | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2005 | 1980 | 1990 | 2005 | 1980 | 1990 | 2005 |
| 벨기에 | 23.5 | 25.3 | 23.5 | 24.9 | 26.4 | 0.9 | 1.6 | 4.5 | 24.5 | 26.5 | 30.9 |
| 사 덴마크 | 24.8 | 26.2 | 25.2 | 25.1 | 26.9 | 1.4 | 1.6 | 2.4 | 26.2 | 27.2 | 29.5 |
| 민 핀란드 | 18.0 | 19.9 | 18.4 | 24.2 | 26.1 | 0.9 | 1.1 | 1.1 | 18.9 | 25.3 | 27.2 |
| 주 네덜란드 | 24.8 | 29.1 | 24.1 | 25.6 | 20.9 | 3.6 | 5.6 | 7.6 | 28.8 | 31.6 | 29.2 |
| 의 노르웨이 | 16.9 | 22.5 | 16.9 | 22.3 | 21.6 | 0.6 | 0.7 | 0.8 | 17.7 | 24.1 | 23.7 |
| 스웨덴 | 27.1 | 23.0 | 28.6 | 30.2 | 29.4 | 1.1 | 1.2 | 2.4 | 28.2 | 31.4 | 32.2 |
| 사민주의 평균 | 22.5 | 24.3 | 22.8 | 25.4 | 25.2 | 1.4 | 2.0 | 3.1 | 24.1 | 27.7 | 28.8 |
| 조 오스트리아 | 22.5 | 21.6 | 22.6 | 23.9 | 27.2 | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 25.0 | 26.1 | 29.1 |
| 합 주 프랑스 | 20.8 | - | 20.8 | 25.1 | 29.2 | 0.6 | 1.7 | 2.6 | 21.4 | 27.0 | 32.1 |
| 의 독일 | 22.7 | 23.5 | 23.0 | 22.3 | 26.7 | 1.1 | 1.5 | 1.9 | 25.8 | 25.4 | 29.8 |
| 조합주의 평균 | 22.0 | 22.6 | 22.1 | 23.8 | 27.7 | 0.9 | 1.4 | 1.8 | 24.1 | 26.2 | 30.3 |
| 호주 | 10.6 | 11.5 | 10.9 | 13.6 | 17.1 | 1.0 | 0.9 | 2.6 | 11.6 | 14.5 | 20.8 |
| 캐나다 | 13.7 | 18.7 | 14.1 | 18.1 | 16.5 | 1.6 | 3.3 | 5.5 | 15.3 | 21.4 | 22.0 |
| 자 아일랜드 | 16.7 | 17.1 | 16.8 | 14.9 | 16.7 | 1.3 | 1.4 | 1.3 | 18.0 | 16.3 | 18.0 |
| 유 영국 | 16.7 | 18.5 | 16.6 | 17.0 | 21.3 | 3.4 | 4.8 | 6.3 | 20.3 | 22.1 | 28.4 |
| 주 미국 | 13.1 | 15.7 | 13.3 | 13.4 | 15.9 | 4.2 | 7.1 | 9.8 | 17.7 | 21.0 | 26.1 |
| 의 일본 | 10.6 | 9.3 | 10.3 | 11.4 | 18.6 | - | - | 3.3 | 10.9 | 11.8 | 22.4 |
| 뉴질랜드 | 17.2 | 12.7 | 17.1 | 21.8 | 18.5 | 0.1 | 0.2 | 0.4 | 17.3 | 22.0 | 18.9 |
| 스위스 | 13.5 | 12.6 | 13.9 | 13.4 | 20.3 | - | 1.0 | 1.1 | 15.4 | 18.7 | 28.7 |
| 자유주의 평균 | 12.9 | 14.5 | 14.1 | 15.5 | 18.1 | 1.9 | 2.7 | 3.8 | 15.8 | 18.5 | 23.2 |
| 그리스 | 10.2 | 10.9 | 11.5 | 16.5 | 20.5 | - | 2.1 | 1.7 | 10.2 | 18.6 | 22.2 |
| 남 이탈리아 | 18.0 | 21.4 | 18.0 | 19.9 | 25.0 | - | 0.5 | 0.6 | 18.8 | 23.9 | 27.1 |
| 유럽 스페인 | 15.5 | - | 15.5 | 19.9 | 21.2 | 0.2 | 0.2 | 0.5 | 15.7 | 20.1 | 21.7 |
| 포르투갈 | 10.2 | - | 10.8 | 12.9 | 23.1 | 0.4 | 0.7 | 1.5 | 10.9 | 13.8 | 25.0 |
| 남유럽 평균 | 13.5 | 16.2 | 14.0 | 17.3 | 22.5 | 0.3 | 0.9 | 1.1 | 13.9 | 19.1 | 24.0 |
| 평균 | 17.7 | 19.4 | 18.2 | 20.5 | 23.4 | 1.1 | 1.7 | 2.5 | 19.5 | 22.9 | 26.6 |

자료: Nikolai, Rita(2009): 104 재구성.

더욱 흥미로운 것은 복지체제별로 복지지출 구성이 상이하며, 복지지출 변화추이에 있어서도 상이성이 발견된다는 점이다. 적극적 노동시장정책에 대한 지출수준은 전체 평균적으로는 0.6%에서 0.7%로 약간 증가하였다. 적극적노동시장정책에 GDP 대비 1% 이상의 지출을 하는 국가는 사민주의 국가와 독일 정도이고, 나머지 국가

들은 모두 1% 미만의 낮은 지출을 보이고 있다. 가족정책에 대한 지출은 전체 평균적으로 1.8%에서 2.1%로 증가하였으며, 사민주의 국가, 조합주의 국가가 대체로 높고, 자유주의 국가도 비교적 높게 나타난 반면, 남유럽 국가군은 매우 낮은 지출을 보였다. 교육정책 지출은 사민주의 국가군이 높은 지출을 보이고, 나머지 국가들은 비슷하게 나타났다. 수동적 노동시장정책에 대한 지출수준은 평균적으로 1.1%에서 1.2%로 약간 증가하였다. 수동적 노동시장정책 지출도 사민주의 국가가 가장 높았으며, 조합주의 국가군, 남유럽 국가군이 그 뒤를 이었으며, 자유주의 국가군은 매우 낮은 지출을 보였다. 노령연금 지출은 여러 지출 중 가장 큰 비중을 차지하는 지출이며, 7.2%에서 9.3%로 비교적 큰 폭으로 증가하였다. 노령연금 지출은 조합주의 국가군과 남유럽 국가군이 압도적으로 높았다. 사민주의 국가군은 연금지출 수준이 거의 변화되지 않거나 약간 증가한 정도인 반면, 조합주의 국가군과 남유럽 국가군은 큰 폭으로 증가하였다. 자유주의 국가군은 평균 5.8%의 매우 낮은 연금지출을 보였다.

〈표 14-4〉 공적사회복지지출(GDP 대비)의 프로그램별 지출수준과 변화

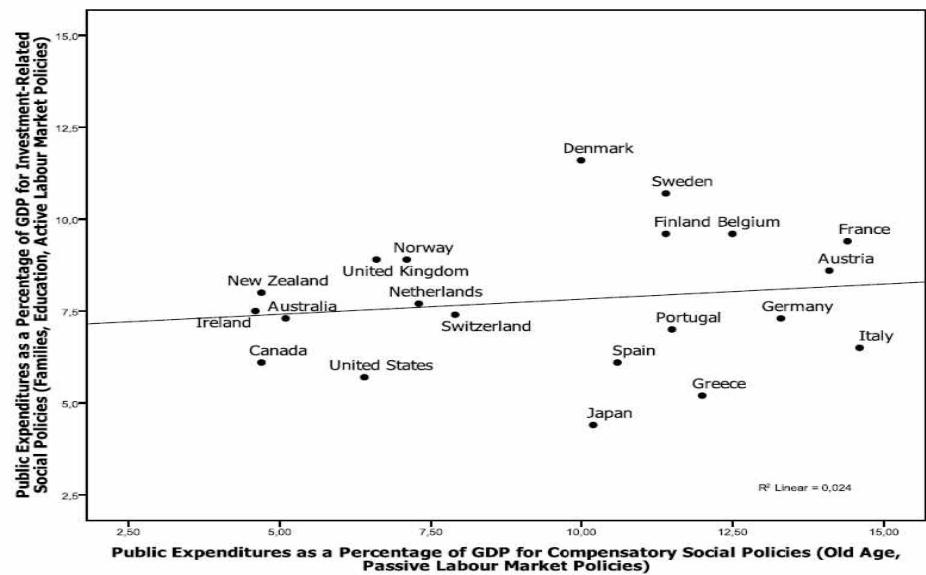
| | 사회적투자지출 | | | | | | 전통적이전지출 | | | |
|-----------|---------------|------|------|------|------|------|---------------|------|----------|------|
| | 적극적 노동시장정책 | | 가족 | | 교육 | | 수동적 노동시장정책 | | 노령(유족포함) | |
| | 1960 | 2005 | 1980 | 2005 | 1980 | 2006 | 1980 | 2005 | 1980 | 2005 |
| 벨기에 | 1.2 | 1.1 | 3 | 2.6 | 5.7 | 5.9 | 2.4 | 3.3 | 8.9 | 9.2 |
| 사 덴마크 | 0.8 | 1.7 | 2.8 | 3.2 | - | 6.7 | 4.8 | 2.8 | 7.1 | 7.2 |
| 민 핀란드 | 0.7 | 0.9 | 1.8 | 3 | 5.8 | 5.7 | 0.6 | 2 | 5.9 | 9.4 |
| 주 네덜란드 | 1.3 | 1.3 | 2.5 | 1.6 | 7.1 | 4.8 | 1.6 | 1.5 | 6.9 | 5.8 |
| 의 노르웨이 | 0.6 | 0.7 | 1.8 | 2.8 | 5.8 | 5.4 | 0.4 | 0.5 | 5.7 | 6.6 |
| 스웨덴 | 2.1 | 1.3 | 3.9 | 3.2 | 8.5 | 6.2 | 0.4 | 1.2 | 8.3 | 10.2 |
| 사민주의 평균 | 1.1 | 1.2 | 2.6 | 2.7 | 6.6 | 5.8 | 1.7 | 1.9 | 7.1 | 8.1 |
| 조 오스트리아 | 0.3 | 0.6 | 3.2 | 2.8 | 5.6 | 5.2 | 0.4 | 1.1 | 10.7 | 13.0 |
| 합 프랑스 | 0.6 | 0.9 | 2.4 | 3.0 | 5.1 | 5.5 | 2.3 | 1.7 | 9.5 | 12.7 |
| 주 독일 | 0.5 | 1.0 | 2.1 | 2.2 | 4.6 | 4.1 | 0.5 | 1.7 | 10.9 | 11.6 |
| 의 조합주의 평균 | 0.5 | 0.8 | 2.6 | 2.7 | 5.1 | 4.9 | 1.1 | 1.5 | 10.4 | 12.4 |
| 호주 | 0.4 | 0.4 | 1 | 2.8 | 5.6 | 4.1 | 0.7 | 0.5 | 3.8 | 4.6 |
| 캐나다 | 0.6 | 0.3 | 0.7 | 1 | 7.7 | 4.8 | 1.2 | 0.6 | 3 | 4.1 |
| 자 아일랜드 | 1.1 | 0.6 | 1.1 | 2.5 | 6.4 | 4.4 | 3.3 | 0.9 | 5.7 | 3.7 |
| 유 영국 | 0.7 | 0.5 | 2.3 | 3.2 | 5.7 | 5.2 | 1.2 | 0.3 | 5.9 | 6.3 |
| 주 미국 | 0.3 | 0.1 | 0.8 | 0.6 | 4.9 | 5 | 0.7 | 0.3 | 6.3 | 6.1 |
| 의 일본 | - | 0.3 | 0.5 | 0.8 | 5.9 | 3.3 | 0.5 | 0.3 | 4.1 | 9.9 |
| 뉴질랜드 | 0.9 | 0.4 | 2.2 | 2.6 | 6.7 | 5 | 0.5 | 0.4 | 7.2 | 4.3 |
| 스위스 | 0.2 | 0.7 | 1 | 1.3 | 5.2 | 5.4 | 0.1 | 0.9 | 5.8 | 7 |
| 자유주의 평균 | 0.6 | 0.4 | 1.2 | 1.9 | 6.0 | 4.7 | 1.0 | 0.5 | 5.2 | 5.8 |
| 남 그리스 | 0.2 | 0.1 | 0.3 | 1.1 | 3.2 | 4 | 0.2 | 0.4 | 5.4 | 11.6 |
| 유 이탈리아 | - | 0.6 | 1.1 | 1.3 | 4.5 | 4.6 | 0.6 | 0.5 | 8.9 | 14.1 |
| 럽 스페인 | 0.3 | 0.8 | 0.5 | 1.1 | - | 4.2 | 2 | 2.2 | 6.3 | 8.4 |
| 포르투갈 | 0.2 | 0.7 | 0.7 | 1.2 | 3.7 | 5.1 | 0.3 | 1.2 | 3.9 | 10.3 |
| 남유럽 평균 | 0.2 | 0.6 | 0.7 | 1.2 | 3.8 | 4.5 | 0.8 | 1.1 | 6.1 | 11.1 |
| 평균 | 0.6 | 0.7 | 1.8 | 2.1 | 5.4 | 5.0 | 1.1 | 1.2 | 7.2 | 9.3 |

자료: Nikolai, Rita(2009): 106 재구성.

신사회적위험에 대한 지출로 분류할 수 있는 적극적노동시장정책, 가족, 교육에 대한 지출과 구사회적위험에 대한 지출로 분류할 수 있는 노령연금 및 수동적노동시장정책에 대한 지출을 구분하여 국가별 지출행태를 살펴보면(Nikolai, 2009), 사민주의 국가군과 프랑스, 오스트리아는 양쪽 지출 모두가 높은 가운데에서도 사회 투

자적 지출에 대한 지출이 더 높았다. 반면, 남유럽국가군과 독일, 일본은 전통적인 이전지출 비중이 더욱 높은 것으로 나타났다([그림 14-1] 참조).

[그림 14-1] GDP 대비 사회투자자를 위한 공적 사회지출(2005)

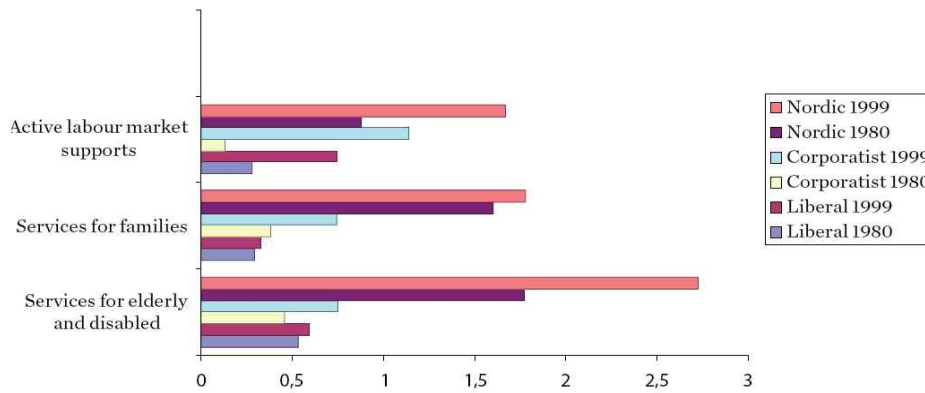


Source: retrieved April 2, 2009, from OECD, Social Expenditure Database and OECD (2009), Education at a Glance, Paris: OECD.

자료: Nikolai, Rita(2009): 110.

새로운 사회적 위험에 대한 복지레짐별 지출 변화를 보면([그림 14-2]), 노르딕 국가는 압도적으로 높은 지출을 보이고 있으며, 변화의 폭도 매우 크다. 조합주의 국가군도 지난 20년 동안 신사회적 위험에 대한 대폭 지출을 증가시켜 온 것으로 나타난다. 그러나 자유주의 국가군은 지출수준도 낮고, 변화폭도 매우 미미하다.

[그림 14-2] 새로운 사회적 위험에 대한 사회서비스 지출(GDP 대비)



Source: developed from Taylor-Gooby, 2004:16.

자료: Morel, N., Palier, B., and Palme, J. (eds.) (2009): 35.

한편, 보건의료지출을 제외한 현물급여와 현금급여 지출수준의 변화추이를 보면, 현금급여는 10.6%에서 13.6%로 증가하였으며, 현물급여도 1.2%에서 2.4%로 증가하였다. 현금급여의 지출이 가장 큰 복지체제는 조합주의 국가군으로 17.3%에 달하였으며, 남유럽과 사민주의 국가군이 13.6%로 그 다음 순이었다. 자유주의 국가군은 9.2% 수준이었으며, 증가폭도 다른 복지체제가 2-5%인 데 비해 1% 포인트에 지나지 않았다. 현금급여 증가폭이 가장 큰 국가군은 남유럽 국가군이였다. 현물급여 비율은 사민주의 국가군이 압도적으로 높은 4.1% 수준이었다. 조합주의 2.2%, 자유주의 2.0%였고, 남유럽은 1.2%로 매우 낮았다.

〈표 14-5〉 공적 영역의 현금 및 현물급여 지출수준(GDP 대비, 보건의료 제외)과 변화

| | 현금급여 | | 현물급여 | |
|---------|------|------|------|------|
| | 1960 | 2005 | 1980 | 2005 |
| 벨기에 | 1.8 | 16.2 | 0.3 | 1.8 |
| 사 덴마크 | 14.5 | 13.6 | 4.8 | 5.7 |
| 민 핀란드 | 1.4 | 15.3 | 1.9 | 3.7 |
| 주 네덜란드 | 17.8 | 11.1 | 1.4 | 2.5 |
| 의 노르웨이 | 9.6 | 10.9 | 2.4 | 4.3 |
| 스웨덴 | 13.9 | 14.5 | 5.0 | 6.8 |
| 사민주의 평균 | 9.8 | 13.6 | 2.6 | 4.1 |
| 조 오스트리아 | 16.4 | 18.4 | 0.9 | 1.4 |
| 합 프랑스 | 13.8 | 17.5 | 1.3 | 3.0 |
| 주 독일 | 15.2 | 15.9 | 0.8 | 2.2 |
| 조합주의 평균 | 15.1 | 17.3 | 1.0 | 2.2 |
| 호주 | 6.2 | 8.1 | 0.5 | 2.8 |
| 캐나다 | 5.7 | 6.8 | 2.9 | 2.6 |
| 자 아일랜드 | 8.6 | 8.4 | 1.2 | 1.2 |
| 유 영국 | 10.0 | 10.3 | 1.2 | 3.5 |
| 주 미국 | 8.5 | 8.0 | 0.9 | 0.8 |
| 의 일본 | 5.5 | 10.2 | 0.5 | 1.8 |
| 뉴질랜드 | 11.3 | 9.7 | 0.1 | 1.5 |
| 스위스 | 9.5 | 11.8 | 0.5 | 1.7 |
| 자유주의 평균 | 8.2 | 9.2 | 1.0 | 2.0 |
| 그리스 | 6.9 | 13.4 | 0.1 | 1.5 |
| 남 이탈리아 | 12.2 | 16.7 | 0.3 | 0.9 |
| 유럽 스페인 | 11.0 | 13.1 | 0.2 | 1.6 |
| 포르투갈 | 6.8 | 14.6 | - | 0.6 |
| 남유럽 평균 | 9.2 | 14.5 | 0.2 | 1.2 |
| 평균 | 10.6 | 13.6 | 1.2 | 2.4 |

자료: Nikolai, Rita(2009): 111 재구성.

이상에서 사회적 투자 개념의 공적사회지출을 가장 많이 하는 복지체제는 사민주의 국가군이고, 사민주의 복지체제는 노령연금 등 현금이전의 증가폭을 상대적으로 억제하는 대신 현물급여 증가폭을 늘려왔다. 반면, 가장 대조적으로 남유럽 국가군은 노령연금 등 현금이전의 증가폭이 최근으로 올수록 더욱 커졌으며, 사회적 투자 개념의 공적사회지출보다는 전통적인 소득이전 프로그램에 대한 지출이 컸다. 조합

주의 국가군도 공적사회지출수준이 높고 노령연금 등 현금이전지출의 증가폭이 큰 특징을 갖고 있다. 따라서 미래사회 변화에 부합하는 사회적 투자 개념의 지출의 비중이 상대적으로 높고 노령연금지출의 조정을 통해 세대 간 합리적 자원배분의 원칙을 만들어나가는 사민주의 국가군은 지속가능성이 높은 공적사회지출 구조를 만들어 나가고 있다고 평가되는 반면, 남유럽 국가군과 조합주의 국가군은 지속가능성 측면에서 취약한 공적사회지출 구조를 갖고 있는 것으로 평가된다.

3. 복지지출의 성과

복지지출이 얼마나 효과적으로 빈곤을 등 복지수요를 완화 하였는가 라는 투입대비 성과의 측면에서 살펴보았다. 복지레짐별로 공적사회복지지출비율 순위를 투입 측면으로 보고, 비빈곤율 순위를 성과 측면으로 간주하여 두 순위간의 차이를 보면, 사민주의, 자유주의, 동유럽은 투입 대비 성과가 좋은 반면, 조합주의 레짐은 별로 좋지 않았고, 남유럽 레짐은 더욱 좋지 못했다. 남유럽 레짐은 가장 비효율적인 복지지출을 한다는 의미이다. 복지지출의 귀착이 빈곤을 해소보다는 기득권층에게 사용되고 있음을 보여주는 것이다.

〈표 14-6〉 OECD 국가 복지레짐별 주요 경제사회지표 순위

| | 경제수준 | 국가재무 건전성 | 경제성장률 | 100-빈곤율 (A) | 1-지니계수 | 100-노인 인구비율 | 공적사회 복지지출율 (B) | B-A 투입대비 성과 |
|------|------|----------|-------|-------------|--------|-------------|----------------|-------------|
| 사민주의 | 1 | 3 | 2 | 1 | 1 | 4 | 2 | 1 |
| 조합주의 | 3 | 5 | 4 | 2 | 2 | 5 | 1 | -1 |
| 자유주의 | 2 | 4 | 6 | 4 | 4 | 3 | 5 | 1 |
| 남유럽 | 4 | 6 | 5 | 5 | 5 | 6 | 3 | -2 |
| 동유럽 | 5 | 2 | 1 | 3 | 2 | 2 | 4 | 1 |
| 개도국 | 6 | 1 | 3 | 5 | 5 | 1 | 5 | 0 |

자료: SOCX 원자료 재분석

노령계층 및 근로연령계층에 대한 복지지출 투입 대비 성과를 각각 살펴보면, 근로연령계층은 투입순위와 성과순위가 모두 일치하는데 비하여, 노령계층 지출순위와

비빈곤율 순위에서는 사민주의와 동유럽이 투입대비 성과가 좋았고, 조합주의가 투입 대비 성과가 좋지 않았고, 남유럽이 가장 좋지 않았다. 노령계층 지출의 대부분을 차지하는 연금지출이 빈곤층의 빈곤개선보다는 기득권층에게 주어지고 있음을 의미이다. 즉 남유럽의 경우 노령계층에 대한 연금지출은 높지만, 연금지출이 노령계층 빈곤율을 완화하는데 사용되지 않았다. 이는 연금지출이 보다 포괄적인 연금수급 대상을 확보하고 보편적인 연금수급자에 대해 급여수준의 적절성을 확보하는데 사용되기 보다는, 사회의 특권계층의 풍요로운 노후생활을 보장하는데 많은 공적연금자원이 할당되었음을 의미하는 것이다. 결코 바람직하거나 지속가능한 복지와는 거리가 있는 양상이라 하겠다.

〈표 14-7〉 OECD 국가 복지레짐별 노인 및 근로인구 빈곤율과 복지지출

| | 노령계층 | | | | | 근로연령계층 | | | | |
|------|------|------|-----------|----------|-----|--------|---------|-----------|----------|-----|
| | 빈곤율 | 연금지출 | 빈곤율 순위(A) | 지출순위 (B) | B-A | 빈곤율 | 근로복지 지출 | 빈곤율 순위(C) | 지출순위 (D) | D-C |
| 사민주의 | 8.0 | 8.1 | 2 | 4 | 2 | 6.8 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| 조합주의 | 8.6 | 14.0 | 3 | 1 | -2 | 8.3 | 2 | 2 | 2 | 0 |
| 자유주의 | 15.7 | 5.9 | 4 | 5 | 1 | 4.6 | 4 | 4 | 4 | 0 |
| 남유럽 | 20.2 | 13.0 | 5 | 2 | -3 | 4.2 | 5 | 5 | 5 | 0 |
| 동유럽 | 4.5 | 10.5 | 1 | 3 | 2 | 5.5 | 3 | 3 | 3 | 0 |
| 개도국 | 29.9 | 3.2 | 6 | 6 | 0 | 0.8 | 6 | 6 | 6 | 0 |

자료: SOCX 원자료 재분석

공공사회복지지출 중 자산조사현금, 사회보험현금, 서비스 간의 구성 비율을 비교해보면, 사민주의는 사회보험현금과 서비스가 비중이 유사하고, 자산조사현금의 비중이 매우 낮은 반면, 자유주의는 자산조사 현금 비중이 다른 복지레짐에 비해 매우 높은 것으로 나타났다. 또한 한국이 속한 개도국이 자유주의 레짐과 유사한 양상을 보이는 것으로 나타났다. 조합주의 및 남유럽은 사회보험 현금에 비해 서비스 지출 비중이 낮은 것이 특징적이다. 즉 사회보험 현금 비중만큼 서비스 지출이 이루어지는 것이 투입대비 성과 측면에서 효율적이었던 의미이다. 앞서 살펴본 바와 같이 남유럽 레짐은 새로운 사회적 위험에 대응하고 사회적 투자의 복지지출을 하기 보다는 노령연금과 같이 전통적인 현금이전지출에 복지지출의 대부분을 사용하고 있다.

그러나 사회보험 현금급여 비중과 서비스 지출 비중이 균형을 이루어야 국가의 복지 성과가 좋다는 것으로 보아, 전통적인 소득보장 중심의 현금이전지출과 새로운 사회적 위험에 대한 대응을 포함하는 현물급여 지출이 균형을 이루는 접근이 보다 바람직한 복지지출 구성으로 이해된다.

〈표 14-8〉 OECD 국가 복지레짐별 공공사회복지출의 구성: 자산조사현금-사회보험현금-서비스비중

| | 빈곤율 | 지출수준 | 구성비 | | | 현금 사회보험(=100) 대비 상대적 비중 | | |
|------|------|------|---------|---------|------|-------------------------|---------|-------|
| | | | 현금 자산조사 | 현금 사회보험 | 서비스 | 현금 자산조사 | 현금 사회보험 | 서비스 |
| 사민주의 | 8.0 | 29.7 | 4.5 | 50.2 | 45.4 | 8.9 | 100 | 90.4 |
| 조합주의 | 8.6 | 32.1 | 5.3 | 56.9 | 37.7 | 9.3 | 100 | 66.3 |
| 자유주의 | 15.7 | 21.4 | 14.0 | 34.4 | 51.6 | 40.7 | 100 | 150.0 |
| 남유럽 | 20.2 | 27.7 | 6.1 | 58.2 | 35.8 | 10.5 | 100 | 61.5 |
| 동유럽 | 4.5 | 25.1 | 4.9 | 58.9 | 36.3 | 8.3 | 100 | 61.6 |
| 개도국 | 29.9 | 8.9 | 7.0 | 36.3 | 56.7 | 19.3 | 100 | 156.2 |
| 평균 | 13.7 | 24.4 | 7.9 | 47.0 | 45.1 | 16.8 | 100 | 95.9 |

자료: SOCX 원자료 재분석

이상의 분석결과를 바탕으로 거시적 차원의 한국복지체제의 특성은 다음과 같이 평가할 수 있다. 첫째, 경제생산체제의 측면에서, 한국은 경제발전수준은 OECD 평균보다 낮지만, 경제성장률은 OECD 평균보다는 높은 편이며, 국가채무비율이 낮고 재정적지수준도 낮은 편이다. 또한 고용률은 OECD 평균보다 낮고 실업률도 낮은 편이다. 즉 한국의 경제생산체제는 현재로서는 재정건전성이 매우 좋고, 경제성장률도 좋은 편이다. 그러나 고용률이 낮고 실업률이 낮다는 것은 비경제활동인구 비중이 높다는 의미이므로 비경제활동인구를 경제활동인구로 전환하는 것이 중요한 과제가 될 수 있다.

둘째, 분배체제 측면에서 한국은 복지지출수준이 OECD 평균의 1/3 수준으로 매우 낮은 편이고, 복지지출의 구조를 보면 현금사회보험 비중이 낮고, 서비스 비중과 자산조사현금 비중이 높다. 현금사회보험 비중이 낮은 것은 연금지출 등이 아직 다른 국가에 비해 매우 낮기 때문이고, 서비스비중이 높은 것은 보건의료서비스 지출 때문이다.

제2절 미시적 측면에서의 한국복지체제 특성

미시적 분배차원에서 복지체제의 특성을 분석하는 작업은 주요 집단 간에 1차 시장분배, 2차 조세분배, 3차 복지제도 분배를 포괄하여 최종적인 사회적 자원배분이 어떻게 이루어지고 있는가를 살펴보기 위한 작업이다. 주요 집단 간에 최종적인 자원배분의 귀착을 분석하는 것은 복지체제 유형별, 국가별로 결국 어떠한 자원배분 원칙을 관철하고 있는가를 살펴볼 수 있게 한다. 예컨대, 먼저 우리가 경험해보지 못한 초고령사회에 자원배분의 최대 쟁점 중 하나는 근로연령세대와 노령세대 간의 자원배분이다. 근로연령세대와 노령세대 간에 세대간 자원배분의 공정성 및 공평성을 어떻게 확보할 것인가 하는 점이다. 근로연령세대가 상대적으로 많은 자원을 가져가면 점점 증가하는 노령세대의 빈곤과 불평등도가 증가할 것이고, 노령세대가 이미 경제호황기에 정치적으로 약속받은 연금정책 기준에 따라 좋지 않은 경제상황과 근로연령세대의 부담능력에 비해 많은 자원을 할당받고 있다면, 그 역시 지속가능한 모습이라 보기 어렵다. 따라서 미시적 분배차원에서 첫 번째로 근로연령계층과 노령계층 간의 최종적인 자원배분의 수준을 가처분소득을 통해 비교 분석해 보고자 한다. 그 다음 근로연령계층과 노령계층의 빈곤율을 비교해 보고, 지니계수를 통해 근로연령계층과 노령계층의 불평등도를 비교해본다. 또한 시장소득과 가처분소득 기준으로 불평등도의 차이를 분석하여 이전소득에 의한 불평등도 개선정도를 분석한다.

첫 번째 자원배분의 초점이 세대간 자원배분의 공정성 및 공평성을 판단하는 중심이 되는 근로연령계층과 노령계층 간의 자원배분이었다면, 두 번째 자원배분의 초점은 근로연령계층 중 시장에서 유급노동을 하는 ‘생산활동집단’과 주로 가정에서 무급 돌봄노동을 하는 ‘재생산활동집단’ 간의 자원배분의 적정성이다. 생산활동집단과 재생산활동집단 간의 자원배분이 복지체제별로, 국가별로 어떻게 이루어지고 있는가를 분석하는 것은 각 복지체제의 젠더규범과 가족정책에 따라 상이하게 나타날 것이다.

세 번째 자원배분의 초점은 생산활동집단 중 높은 교육/고숙련 근로집단과 낮은 교육/저숙련 근로집단 간의 자원배분의 적정성을 분석해보고자 하였다. 세계화된 경제환경하에서 높은교육/ 고숙련 근로집단과 낮은교육/ 저숙련 근로집단 간에 근로소

득의 양극화가 이루어질 가능성이 높다. 따라서 복지체제에 따라 생산근로집단 내 학력 및 기술 수준에 따른 근로소득 격차가 큰 경우와 작은 경우의 특징을 분석해 보고자 하였다.

분석자료는 LIS WAVE VI을 사용하였으며, 소득은 각국의 화폐기준이다. 가처분 소득1(gross datasets)은 (임금소득+자영업소득+노령급여+실업급여+사적연금+공적연금+질병급여+아동관련급여+가족휴가급여-소득세-피고용인 사회보장분담금)이며, 분석국가는 가처분소득2의 모든 국가이다. 가처분소득2(net datasets)는 (순임금소득+자영업소득+노령급여+실업급여+사적연금+공적연금+질병급여+아동관련급여+가족휴가급여)이고, 분석국가는 헝가리, 이탈리아, 스페인, 멕시코, 그리스, 폴란드, 프랑스이며 스위스는 개인소득 자료가 없으므로 분석에서 제외한다. 분석단위는 개인기준(연령, 성별, 취업여부, 교육수준)이며, 근로연령층은 25~64세와 노령층은 65세 이상으로 구분하고, 취업여부의 경우에는 핀란드, 이탈리아, 노르웨이, 스웨덴은 "PUMAS(소득 참조 기간 동안의 주된 경제활동 지위)" 변수를 사용하고, 그외 국가는 "PCLFS(최근 노동력 지위)" 변수를 사용한다. 고등교육의 경우에 '전문대 및 대학 졸'부터 고등교육(중퇴는 '중등교육'으로처리)로 분류하며, 오스트레일리아, 캐나다, 헝가리, 영국은 각국의 "PEDUC"변수를 사용하고 그외 국가는 표준화된 교육수준(ISCED97/ &myincl.educrcodepp.sas)변수를 사용한다.

1. 근로연령세대와 노령세대 간의 자원배분

근로연령세대와 노령세대 간의 자원배분을 살펴보기 위해, 근로연령인구(25-64세) 가처분소득과 노령인구(65+)의 가처분소득을 비교해보았다. LIS wave VI 자료를 분석하여 국가별로, 복지레짐별로 노령층 개인이 누리는 최종적인 가처분소득이 근로계층 개인이 활용 가능한 최종적 가처분소득에 비해 어느 정도 수준인가를 분석하였다. 근로계층 1인당 가처분소득 대비 노령계층 1인당 가처분소득은 국가평균 60.9%이며, 복지레짐별로는 사민주의 62.9%, 보수적조합주의 67.8%, 자유주의 53.8%, 남유럽 65.6%, 동유럽 74.9%, 개도국 43.2%로 나타났다(<표 14-9> 참조).

노령인구(65+) 가처분소득/ 근로연령인구(25-64) 가처분소득 배율 비교한 결과,

OECD 평균은 60.9%였는데, 한국은 동 비율이 24.7%로 국가들 중 가장 낮았으며, 평균의 40.5%에 불과했다. 그만큼 한국은 노령인구에 최종적으로 귀착되는 분배가 근로연령계층에 비해 매우 낮은 것으로 나타났다. 노령계층에 대한 상대적 자원배분이 취약하다는 것을 의미한다. 향후 연금지출이 제도성숙에 따라 증가한다고 해도 이러한 개별 노인대비 개별 근로연령인구의 분배비가 적절한 수준이 될 지는 의문이다. 고령화에 따른 총체적 배분비율은 높아지겠지만, 노인인구 개인당 귀착되는 분배비중의 측면에서 노령계층과 근로연령계층간의 적정 배분비율을 찾아가는 것이 필요하다.

〈표 14-9〉 주요국가 노령계층 및 근로연령계층의 성별에 따른 가치분소득

| | 노령층(A) | | | | 근로연령층(B) | | | | A/B |
|--------|-----------|-----------|-----------|-------|------------|------------|------------|-------|-------|
| | 남성(MA) | 여성(FA) | 계 | FAMA | 남성(MB) | 여성(FB) | 계 | FB/MB | |
| 벨기에 | 544,442 | 376,941 | 458,379 | 69.23 | 1,267,969 | 698,852 | 987,655 | 55.12 | 46.41 |
| 덴마크 | 119,258 | 96,328 | 106,164 | 80.77 | 204,795 | 163,990 | 184,694 | 80.07 | 84.65 |
| 핀란드 | 13,071 | 10,103 | 11,294 | 77.29 | 20,296 | 16,797 | 18,505 | 82.76 | 57.52 |
| 룩셈부르크 | 37,918 | 20,683 | 28,596 | 54.55 | 53,986 | 31,376 | 44,442 | 58.12 | 64.34 |
| 네덜란드 | 25,685 | 13,710 | 18,892 | 53.38 | 38,644 | 20,553 | 30,664 | 53.18 | 61.61 |
| 노르웨이 | 169,652 | 123,031 | 142,666 | 72.52 | 256,260 | 256,260 | 222,746 | 100.0 | 64.05 |
| 스웨덴 | 134,260 | 96,809 | 113,263 | 72.11 | 205,327 | 158,115 | 182,085 | 77.01 | 62.20 |
| 사민주의평균 | | | 68.55 | | | | 72.32 | | 62.97 |
| 오스트리아 | 20,697 | 13,745 | 16,747 | 66.41 | 22,796 | 14,825 | 19,120 | 65.03 | 87.59 |
| 프랑스 | 102,488 | 61,545 | 80,072 | 60.05 | 133,779 | 90,038 | 113,243 | 67.30 | 58.24 |
| 독일 | 20,123 | 12,019 | 15,496 | 59.73 | 34,245 | 19,188 | 26,939 | 56.03 | 57.52 |
| 조합주의평균 | | | 62.06 | | | | 62.79 | | 67.78 |
| 호주 | 14,185 | 11,174 | 12,583 | 78.78 | 34,270 | 23,088 | 28,831 | 67.37 | 43.64 |
| 캐나다 | 24,035 | 15,924 | 19,509 | 66.25 | 36,092 | 23,014 | 29,624 | 63.77 | 65.85 |
| 아일랜드 | 17,193 | 11,042 | 14,332 | 64.23 | 29,940 | 18,781 | 2 4,726 | 62.73 | 57.96 |
| 영국 | 10,477 | 5,580 | 7,720 | 53.26 | 21,766 | 11,917 | 16,729 | 54.75 | 46.15 |
| 미국 | 24,697 | 13,680 | 18,499 | 55.39 | 40,154 | 26,011 | 33,536 | 64.78 | 55.16 |
| 자유주의평균 | | | 63.58 | | | | 62.68 | | 53.75 |
| 그리스 | 9,552 | 6,213 | 7,864 | 65.04 | 15,285 | 10,784 | 13,503 | 70.56 | 58.24 |
| 이탈리아 | 13,714 | 9,011 | 11,284 | 65.71 | 18,971 | 13,885 | 16,931 | 73.19 | 66.65 |
| 스페인 | 10,511 | 6,943 | 8,768 | 66.05 | 15,411 | 10,995 | 13,580 | 71.34 | 64.57 |
| 남유럽평균 | | | 65.60 | | | | 71.70 | | 63.15 |
| 체코 | 105,342 | 90,577 | 96,522 | 85.98 | 181,538 | 119,946 | 152,076 | 66.07 | 63.47 |
| 헝가리 | 873,282 | 733,330 | 792,010 | 83.97 | 1,100,078 | 877,690 | 983,566 | 79.78 | 80.52 |
| 폴란드 | 15,779 | 8,874 | 12,647 | 56.24 | 16,828 | 14,294 | 15,626 | 84.94 | 80.93 |
| 동유럽평균 | | | 75.40 | | | | 76.93 | | 74.97 |
| 한국 | 6,696,680 | 3,314,318 | 5,150,247 | 49.49 | 27,464,923 | 11,976,891 | 20,872,777 | 43.61 | 24.67 |
| 멕시코 | 40,798 | 20,700 | 33,816 | 50.74 | 65,787 | 38,728 | 54,811 | 58.87 | 61.70 |
| 개도국평균 | | | 50.12 | | | | 51.24 | | 43.19 |
| 평균 | | | 65.53 | | | | 67.67 | | 60.86 |

주: 1) 헝가리, 이탈리아, 스페인, 멕시코, 그리스, 폴란드 “PNWAGE(순임금소득)” 사용, 그 외 국가 PGWAGE(총임금소득) 사용

2) 근로연령층 : 25~64세, 노령층: 65세 이상

자료: LIS WAVEVI(벨기에, 프랑스 WAVEV)

또한 노령계층 및 근로연령계층에 대한 GDP대비 복지지출율과 빈곤율을 비교해 본 결과이다(<표 14-10> 참조). 한국은 노령계층을 위한 연금지출비율은 1.8%로 OECD 평균 8.5%에 비해 1/5 수준에 불과하고, 노인빈곤율은 무려 48.5%로

OECD 평균 13.7%보다 3.5배 높았다. 한국의 근로연령계층에 대한 소득지원 지출 비율은 1.56%로 OECD 평균 5.25%에 비해 1/3 수준이고, 근로연령계층 빈곤율은 10.9%로 OECD 평균 10.0%에 비해 약간 높은 편이다. 이러한 결과는 한국은 근로연령계층에 대한 분배보다 노령계층에 대한 분배가 시급히 개선될 필요가 있음을 보여준다.

〈표 14-10〉 노령계층 및 근로연령계층에 대한 GDP대비 복지지출율 및 빈곤율 비교

| 레짐 | 국가 | 노령계층 | | 근로연령계층 | |
|------|-----------------|-----------------|-------|---------------|-----------|
| | | 연금 (노령 및 유족) | 노인빈곤율 | 근로연령층 소득지원 | 근로 빈곤율 |
| 사민주의 | Belgium | 10.60 | 12.17 | 8.46 | 8.12 |
| | Denmark | 6.36 | 9.66 | 9.58 | 4.51 |
| | Finland | 9.87 | 13.57 | 7.97 | 6.21 |
| | Luxembourg | 10.03 | 3.11 | 9.26 | 8.97 |
| | Netherlands | 5.77 | 2.35 | 7.12 | 8.39 |
| | Norway | 5.49 | 9.20 | 6.85 | 6.40 |
| | Sweden | 8.76 | 6.08 | 7.76 | 5.17 |
| 조합주의 | Austria | 14.86 | 8.24 | 6.84 | 6.29 |
| | France | 14.04 | 9.20 | 5.83 | 6.75 |
| | Germany | 13.23 | 8.28 | 5.25 | 11.76 |
| 자유주의 | Australia | 4.27 | 27.05 | 5.72 | 10.41 |
| | Canada | 4.80 | 7.25 | 3.14 | 12.69 |
| | Iceland | 2.34 | 5.46 | 4.36 | 7.26 |
| | Ireland | 4.56 | 25.46 | 6.68 | 13.13 |
| | Japan | 10.70 | 20.55 | 1.88 | 12.47 |
| | New Zealand | 5.53 | 3.60 | 6.79 | 11.90 |
| | Switzerland | 7.38 | 18.01 | 5.48 | 7.12 |
| | United Kingdom | 6.21 | 10.43 | 5.03 | 7.87 |
| | United States | 6.83 | 23.72 | 2.21 | 16.07 |
| 남유럽 | Greece | 13.18 | 20.51 | 2.22 | 10.19 |
| | Italy | 16.60 | 13.20 | 3.24 | 10.90 |
| | Portugal | 12.48 | 20.31 | 5.30 | 11.49 |
| | Spain | 9.68 | 26.80 | 6.03 | 11.50 |
| 동유럽 | Czech Republic | 9.55 | 2.97 | 5.38 | 6.38 |
| | Hungary | 10.73 | 5.03 | 6.39 | 7.48 |
| | Poland | 13.60 | 5.91 | 5.14 | 16.14 |
| | Slovak Republic | 8.00 | 4.15 | 5.09 | 8.54 |
| 개도국 | Korea | 1.82 | 48.51 | 1.56 | 10.91 |
| | Mexico | 1.48 | 22.72 | 0.76 | 17.88 |
| | Turkey | 6.29 | 18.48 | 0.21 | 17.44 |
| OECD | | 8.50 | 13.73 | 5.25 | 10.01 |

자료: LIS WAVEVI(벨기에, 프랑스 WAVEV)

2. 생산활동집단과 재생산(돌봄)활동집단 간의 자원배분

생산활동집단과 재생산(돌봄)활동집단 간의 자원배분을 살펴보기 위하여, 근로연령인구(25-64)세 중 취업자와 비취업자 간의 자원배분을 비교하였다(<표 14-11> 참조). 비취업자 가처분소득/취업자 가처분소득 배율을 비교한 결과, OECD 평균은 47.4%였는데, 한국은 20.5%였다. 이는 경제활동자로부터 비경제활동자에게 적절한 자원배분이 이루어지지 않고 있음을 의미이다. 대부분의 비경제활동인구가 여성이라는 점을 고려하고, 여성들의 대부분은 재생산(돌봄) 활동으로 인하여 유급노동에 참여하고 있지 못하다는 사실을 상기할 때, 이와 같이 근로연령계층 중 경제활동자와 비경제활동자 간의 분배율은 개선될 필요가 있다. 한국이 보이지 않는 노동, 비가시적 노동에 대한 사회적 자원의 배분에 인색하다는 것을 보여주는 결과이다 (<표 14-11> 참조).

3. 고기술/숙련근로집단과 저기술/미숙련근로집단 간의 자원배분

취업자 중 고기술/숙련근로집단과 저기술/미숙련근로집단 간의 자원배분을 살펴보기 위하여, 근로연령인구 취업자 중 고등교육수준 집단과 중등교육수준 이하 집단 간의 자원배분을 비교하였다(<표 14-12> 참조). 중등교육수준 이하 집단의 가처분소득/ 고등교육수준 이하 집단의 가처분소득 배율 비교한 결과, OECD 평균은 66.5%였는데, 한국은 59.5%로 낮은 편이다. 동 비율이 스웨덴 82.9%, 노르웨이 81.2%, 덴마크 82.3% 등 북구유럽 국가들의 고숙련근로자집단 대비 미숙련근로집단에 대한 자원배분은 관대했다. 반면, 미국, 영국은 동 비율이 모두 57.8%로 가장 낮았음. 자유주의 복지레짐에 속하는 이들 국가는 고숙련집단과 미숙련집단 간에 임금격차가 크다는 것을 의미한다.

〈표 14-11〉 근로연령층 중 취업여부에 따른 가처분소득 비교

| | | 근로연령층 | | | | | | | | A/B |
|------|---------|------------|------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|-----------|-------|
| | | 비취업자(A) | | | | 취업자(B) | | | | |
| | | 남성 (MA) | 여성 (FA) | 전체 | FA/ MA | 남성 (MA) | 여성 (FA) | 전체 | FB/ MB | |
| 사민주의 | 벨기에 | 525,266 | 324,869 | 400,284 | 61.85 | 1,444,969 | 888,642 | 1,198,628 | 61.5 | 33.4 |
| | 덴마크 | 123,913 | 102,764 | 111,541 | 82.93 | 216,533 | 177,886 | 198,159 | 82.15 | 56.29 |
| | 핀란드 | 9,611 | 9,620 | 9,617 | 100.1 | 22,681 | 19,687 | 21,256 | 86.8 | 45.24 |
| | 룩셈부르크 | 41,283 | 19,609 | 29,253 | 47.5 | 55605.21 | 34191.1 | 47056.15 | 61.49 | 62.17 |
| | 네덜란드 | 29,943 | 13,675 | 22,027 | 45.67 | 39,993 | 21,725 | 32,046 | 54.32 | 68.74 |
| | 노르웨이 | 61,641 | 53,754 | 56,428 | 87.21 | 278,635 | 218,686 | 251,121 | 78.48 | 22.47 |
| | 스웨덴 | 100,904 | 77,458 | 86,260 | 76.76 | 220,913 | 179,448 | 201,199 | 81.23 | 42.87 |
| | 사민주의 평균 | | | | 71.72 | | | | 72.28 | 47.31 |
| 조합주의 | 오스트리아 | 17,036 | 12,516 | 14,298 | 73.47 | 23,737 | 15,600 | 20,262 | 65.72 | 70.57 |
| | 프랑스 | 94,085 | 62,118 | 78,424 | 66.02 | 141,603 | 98,030 | 121,690 | 69.23 | 64.45 |
| | 독일 | 15,488 | 9,436 | 12,008 | 60.92 | 37,415 | 21,618 | 29,830 | 57.78 | 40.25 |
| | 조합주의 평균 | | | | 66.80 | | | | 64.24 | 58.42 |
| 자유주의 | 호주 | 12,759 | 10,294 | 11,007 | 80.68 | 36,580 | 27,390 | 32,539 | 74.88 | 33.83 |
| | 캐나다 | 19,262 | 10,515 | 13,635 | 54.59 | 38,717 | 27,153 | 33,405 | 70.13 | 40.82 |
| | 아일랜드 | 13,269 | 8,350 | 10,352 | 62.93 | 32,307 | 21,539 | 27,544 | 66.67 | 37.58 |
| | 영국 | 8,513 | 3,723 | 4,751 | 43.73 | 22,749 | 14,442 | 18,911 | 63.49 | 25.12 |
| | 미국 | 21,472 | 13,887 | 17,302 | 64.67 | 42,321 | 28,056 | 35,809 | 66.29 | 48.32 |
| | 자유주의 평균 | | | | 61.32 | | | | 68.29 | 37.13 |
| 남유럽 | 그리스 | 12,478 | 7,637 | 9,894 | 61.2 | 15,698 | 11,677 | 14,214 | 74.39 | 69.6 |
| | 이탈리아 | 14,373 | 9,652 | 12,358 | 67.15 | 19,683 | 14,627 | 17,676 | 74.31 | 69.91 |
| | 스페인 | 11,303 | 6,733 | 8,829 | 59.57 | 16,026 | 12,137 | 14,507 | 75.74 | 60.86 |
| | 남유럽 평균 | | | | 62.64 | | | | 74.81 | 66.79 |
| 동유럽 | 체코 | 98,891 | 83,692 | 88,529 | 84.63 | 191,655 | 132,086 | 165,726 | 68.92 | 53.42 |
| | 헝가리 | 724,162 | 548,113 | 604,655 | 75.69 | 1,184,056 | 994,565 | 1,090,263 | 84.00 | 55.46 |
| | 폴란드 | 5,615 | 6,696 | 6,087 | 119.25 | 16,951 | 14,366 | 15,724 | 84.75 | 38.71 |
| | 동유럽 평균 | | | | 93.19 | | | | 79.22 | 49.20 |
| 개도국 | 한국 | 7,560,559 | 3,736,998 | 4,730,891 | 49.43 | 28,633,592 | 14,207,936 | 23,127,088 | 49.62 | 20.46 |
| | 멕시코 | 47,261 | 14,129 | 22,986 | 29.90 | 66,527 | 43,209 | 57,779 | 64.95 | 39.78 |
| | 개도국 평균 | | | | 39.67 | | | | 57.29 | 30.12 |
| 평균 | | | | | 65.89 | | | | 69.36 | 48.16 |

주: 1) 헝가리, 이탈리아, 스페인, 멕시코, 그리스, 폴란드 "PNWAGE(순임금소득)" 사용, 그 외 국가 PGWAGE(총임금소득) 사용

2) 취업여부는 핀란드, 이탈리아, 노르웨이, 스웨덴 "PUMAS" 변수 사용, 그 외 국가 "PCLFS" 변수 사용

자료: LIS WAVEVI(벨기에, 프랑스 WAVEV)

〈표 14-12〉 근로연령층 취업자 중 교육수준에 따른 가처분소득 비교

| | | 근로연령층 | | | | | | | | A/B |
|------------------|-----------|------------|------------|------------|-----------|------------|------------|------------|-----------|-------|
| | | 비취업자(A) | | | | 취업자(B) | | | | |
| | | 남성 (MA) | 여성 (FA) | 전체 | FA/ MA | 남성 (MA) | 여성 (FA) | 전체 | FB/ MB | |
| 사 민 주 의 | 벨기에 | 1,310,488 | 726,248 | 1,070,262 | 55.42 | 1,631,661 | 1,050,147 | 1,352,067 | 64.36 | 79.16 |
| | 덴마크 | 202,018 | 166,073 | 185,927 | 82.21 | 255,717 | 200,428 | 225,974 | 78.38 | 82.28 |
| | 핀란드 | 20,443 | 17,291 | 19,071 | 84.58 | 26,757 | 22,588 | 24,518 | 84.42 | 77.78 |
| | 룩셈 부르크 | 45,302 | 27,198 | 38,218 | 60.04 | 75,209 | 46,037 | 63,236 | 61.21 | 60.44 |
| | 네덜 란드 | 33,519 | 17,997 | 26,751 | 53.69 | 51,768 | 28,809 | 41,970 | 55.65 | 63.74 |
| | 노르 웨이 | 256,320 | 201,408 | 232,792 | 78.58 | 331,354 | 245,585 | 286,606 | 74.12 | 81.22 |
| | 스웨덴 | 206,485 | 166,212 | 189,010 | 80.5 | 262,542 | 201,497 | 228,002 | 76.75 | 82.9 |
| | 사민주의 평균 | | | | 70.72 | | | | 70.70 | 75.36 |
| 조 합 주 의 | 오스트 리아 | 21,508 | 14,211 | 18,318 | 66.07 | 30,807 | 20,848 | 26,895 | 67.67 | 68.11 |
| | 프랑스 | 118,458 | 82,086 | 102,450 | 69.3 | 210,298 | 134,989 | 172,522 | 64.19 | 59.38 |
| | 독일 | 31,632 | 18,597 | 25,064 | 58.79 | 48,254 | 29,700 | 40,394 | 61.55 | 62.05 |
| | 조합주의 평균 | | | | 64.72 | | | | 64.47 | 63.18 |
| 자 유 주 의 | 호주 | 33,598 | 24,405 | 29,680 | 72.64 | 47,522 | 36,052 | 41,967 | 75.86 | 70.72 |
| | 캐나다 | 32,528 | 22,118 | 28,126 | 68 | 42,958 | 29,871 | 36,651 | 69.53 | 76.74 |
| | 아일 랜드 | 26,601 | 17,424 | 22,789 | 65.5 | 44,696 | 28,124 | 36,549 | 62.92 | 62.35 |
| | 영국 | 19,205 | 12,151 | 15,915 | 63.27 | 32,698 | 21,273 | 27,557 | 65.06 | 57.75 |
| | 미국 | 31,476 | 21,771 | 27,221 | 69.17 | 57,774 | 35,621 | 47,134 | 61.66 | 57.75 |
| 자유주의 평균 | | | | 67.72 | | | | 67.01 | 65.06 | |
| 남 유 럽 | 그리스 | 13,930 | 9,650 | 12,513 | 69.28 | 21,764 | 15,502 | 18,827 | 71.23 | 66.46 |
| | 이탈 리아 | 18,061 | 13,660 | 16,384 | 75.63 | 31,931 | 19,219 | 25,642 | 60.19 | 63.9 |
| | 스페인 | 14,247 | 9,456 | 12,584 | 66.37 | 20,696 | 16,137 | 18,537 | 77.97 | 67.89 |
| 남유럽 평균 | | | | 70.43 | | | | 69.80 | 66.08 | |
| 동 유 럽 | 체코 | 175,343 | 123,646 | 152,661 | 70.52 | 282,057 | 184,853 | 243,322 | 65.54 | 62.74 |
| | 헝가리 | 1,196,948 | 867,554 | 941,580 | 72.48 | 1,228,208 | 1,148,423 | 1,196,948 | 93.5 | 78.67 |
| | 폴란드 | 14,775 | 11,862 | 13,498 | 80.28 | 28,169 | 20,927 | 23,782 | 74.29 | 56.76 |
| 동유럽 평균 | | | | 74.43 | | | | 77.78 | 66.06 | |
| 개 도 국 | 한국 | 24,050,960 | 12,025,784 | 18,867,869 | 50.00 | 35,974,426 | 20,666,180 | 31,703,649 | 57.45 | 59.51 |
| | 멕시코 | 50,259 | 33,039 | 43,923 | 65.74 | 167,032 | 94,447 | 136,802 | 56.54 | 32.11 |
| 개도국 평균 | | | | 57.87 | | | | 57.00 | 45.81 | |
| 평균 | | | | 67.65 | | | | 67.79 | 63.59 | |

주: 1) 헝가리, 이탈리아, 스페인, 멕시코, 그리스, 폴란드 "PNWAGE(순임금소득)" 사용, 그 외 국가 PGWAGE(총임금소득) 사용
 2) 교육수준은 오스트레일리아, 캐나다, 헝가리, 영국은 각국의 "PEDUC" 변수 사용, 그외 국가 표준화된 교육수준 (ISCED97/ &myincl.educrcodehh.sas) 변수 사용 '전문대 및 대학 졸업자' 고등교육(중퇴는 중등으로처리)
 자료: LIS WAVE VI(벨기에, 프랑스 WAVE V)

제3절 한국 복지체제의 지속가능성

한국 사회가 위치한 현주소는 다음과 같은 특징들로 정리될 수 있다. 첫째, 한국은 현재로서는 지속가능성의 관점에서 경제생산체제보다는 분배체제의 보정을 통한 사회적지속가능성을 담보하는 것이 우선과제인 것으로 평가된다. 물론 향후 인구고령화에 따른 재정부담 증가에 대비하여 고령사회를 유지해 나갈 수 있는 분배의 원칙을 모색하는 것이 필요할 것이다.

둘째, 한국은 극심한 저출산으로 인한 인구 재생산 위기에 봉착해있다. 출산·양육으로 인한 부담의 사회화를 통해 출산·양육 부담을 사회전체로 분산하고 사회적 연대로 책임지지 않는다면 우리는 심각한 위기에 직면할 것이다.

셋째, 한국은 전례 없는 급속한 고령화와 최고수준의 고령화로 인하여 생산인구 부족과 부양부담 극대화가 예상된다. 2050년경 한국의 고령화수준은 일본 다음으로 높은 38% 수준이다. 인구 10명 중 4명이 고령인구라는 의미이다. 고령인구를 생산자원화하는 전략, 부족한 생산인구를 보충하기 위해 비경제활동 여성인구를 생산자원화하는 전략 등이 모색되어야 한다.

넷째, 한국은 낮은 고용률과 높은 영세 자영업 비율로 특징된다. 비경제활동인구가 높고, 특히 여성의 유급노동시장 참여율이 낮다. 생산인구가 부족해지고 산업구조도 서비스산업이 커져가는 상황에서 여성의 노동시장 참여가 제고되어야 할 것으로 생각된다. 또한 높은 영세 자영업 비율의 특징을 감안한 사회보장체계 등 사회안전망의 재구성이 필요하다. 영세자영업자는 사회안전망의 사각지대에 놓여 지기 쉬운 취약한 특성을 갖고 있기 때문이다.

다섯째, 한국은 가족영역이 아직도 전근대적 가족영역으로 남아 있다. 이는 낮은 여성고용률로 나타나며, 동시에 가족형태의 다양화와 가치관의 변화로 가족의 돌봄기능 잠재력은 현저히 약화되었다. 따라서 가족영역도 공식적(formal)이고 가시화(visible)된 영역으로 근대화시키고, 전통적으로 가족이 수행해오던 돌봄기능을 공식화하고 사회화하는 과제가 시급하다.

여섯째, 한국은 여러 복지의식조사에서 반복적으로 관찰되는 특징 중 하나는 복지권리 의식은 급속히 높아지는 반면, 실질적인 사회적 연대 책임 의식은 낮은 것으로

나타나 권리와 책임 간에 상당한 불일치와 괴리를 보이고 있다는 점이다. 시민의식의 제고를 통해 권리는 책임을 수반한다는 단순한 원리를 수용하고, 함께 책임지는 자세가 필요하다.

이와 같은 한국 사회의 특성을 감안하여, 미래 지속가능한 한국형 복지체제의 모색이 필요할 것이다.

제4절 지속가능한 한국 복지체제의 발전방향

지속가능한 복지체제의 모색을 위해 중요한 것은 사회구성원의 안정적 삶을 보장하면서 동시에 경제성장 기반을 유지하며 재정부담 수용력을 고려하는 ‘지속가능한(sustainable)’ 복지체제를 위한 최적의 선택은 무엇인가’에 대한 답을 추구하는 것이다.

본 장에서는 복지체제 비교를 통해 지속가능한 복지모형의 구성요소들을 모색하였다. 연구결과에 따르면, 한국은 적어도 남유럽의 전철을 밟아서는 안 된다는 것을 여러 분석결과에서 확인할 수 있었다. 중요한 것은 복지지출의 절대적 수준보다는 복지지출의 구성이고, 복지지출의 귀착이라는 점이다. 남유럽은 복지지출은 OECD 평균수준으로 복지지출 수준 자체가 너무 높아서 문제가 되는 것이기 보다는, 복지지출의 구성이 새로운 사회변화에 부합하는 방식으로 유연하게 전환해 나가지 못하기 때문이다. 노령연금지출 등 경직적인 높은 현금지출이 주를 이루고, 젠더평등적인 가족정책서비스와 적극적노동시장정책 등에 대한 현물서비스 급여는 매우 낮다. 이와 같이 복지지출 구성이 후기산업사회의 전환과 부합되지 않는 문제에 더하여, 더욱 심각한 문제는 복지지출의 귀착이 특권계층에게 집중되어 있다는 점이다. 복지혜택이 보편적으로 국민의 기초보장을 하는 곳에 사용되기 보다는 강력한 노동조합원, 공무원, 교사 등 특권계층에게 높은 수준의 복지가 제공되는 방식으로 복지지출이 사용되고 있다. 국가에 의한 공적복지지출의 상당부분이 특권계층의 계층적 지위 유지 및 강화에 사용되고, 중하층 국민들에게는 덜 할당되어 높은 빈곤율과 높은 불평등도 등 국민복지의 성과는 매우 낮다. 이와 같이 남유럽은 복지지출의 구성과 복지지출의 귀착 측면에서 한국이 반면교사로 삼고 극복해야 하는 복지레짐이라 할 수

있다. 한국도 변화하는 문제를 해결하는 데 관심을 두기 보다는 이미 만들어진 제도 이해관계자들을 중심으로 제도자체의 지킴이 역할에 몰두하는 경우, 남유럽의 전철을 피해가기 어려울 것이라는 점을 명심해야 할 것이다.

반면, 사민주의 복지레짐은 지속가능성 측면에서 매우 좋은 요소들을 갖추고 있다. 미래 사회에 걸 맞는 유연성을 갖추고, 복지지출 구성의 균형을 확보하고 있으며, 복지지출 귀착도 보편적인 국민기초보장을 성공적으로 달성하여 빈곤율, 불평등도의 측면에서 복지성도가 최고 수준이다. 또한 젠더평등을 지원하고 사회투자적인 지출 비중의 강화는 복지국가의 지속가능성과 선순환 구조를 만들어주는 중요한 요소이다. 물론 이러한 사민주의 복지레짐의 특징은 통합적인 정치적 의사결정체계로 인해 가능한 측면이 크다. 때문에 사민주의 복지레짐을 역사·문화·정치적 배경이 상이한 한국사회가 무조건 따라잡기는 어려울 것이다. 그러나 복지국가 지속가능성의 선순환구조를 완성시키는 요소들의 기능을 잘 이해한다면 한국사회에 맞게 잘 변형하여 적용해 나갈 수 있을 것이다.

세계화, 고령화, 후기산업사회, 가족변화라는 미래 사회의 특징들은 다음과 같은 변화를 동반한다. 세계화는 노동시장 유연화, 이주노동자 증가, 결혼이주여성 증가, 다문화가정 및 자녀 증가, 고령화는 사회적 부양부담 과중, 후기산업사회는 지식정보산업사회, 고용 없는 성장, 낮은 고용률, 생애고용주기의 다양화, 가족변화는 여성의 유급노동 참여 증가, 가족의 아동 돌봄 및 노인부양 기능 약화를 가져온다. 이에 따라 사회적 위험도 표준화된 생애주기에 따른 노령, 질병, 재해, 실업으로 인한 소득상실 및 의료욕구 등 보편적인 전통적 사회적 위험뿐만 아니라 변화된 사회여건과 다양화된 생애주기에 따른 새로운 사회적위험이 등장하였다. 새로운 사회적 위험은 인구고령화에 따른 장기요양 등 새로운 사회적 위험 증가; 세계화에 따른 노동시장 유연화에 부합 않는 경직적 체제, 소득양극화 초래, 여성유급노동증가, 가족 돌봄 잠재력 약화에 따른 돌봄 위기, 비정규 비예측적 노동기회와 저임금에 따른 근로빈곤층 증가 등을 일컫는다.

다기화 되고 불확실한 미래 사회에서 지속가능한 복지체제를 모색해나가기 위해서는 계급위험(class risk), 생애주기 위험(life-cycle risk), 세대간 위험(intergenerational risk), 그리고 젠더위험(gender risk)에 대해 대응해 나가야 한다.

역동적, 미래적, 통합적 관점이 필요하다. 더욱 심각해진 불확실성하에서 강력한 사회정의에 입각한 새로운 시민과 국가와의 사회적 계약, 사회적 투자로서의 복지(아동 투자 및 양성 평등적 복지정책); 노후보장 재설계가 필요하다. 복지공급주체인 국가, 시장, 가족, 제3섹터 간의 역할분담 하에 복지를 생산해야 한다(Esping-Andersen, 1999).

선진 복지국가 재편의 경험을 통해 지속가능한 한국의 복지체제를 모색하기 위한 조건은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 생산영역(시장)과 분배영역(국가)의 상호 존중과 상호상생의 원칙이 관철되어야 한다. 친시장적, 친기업적 생산환경 조성을 통한 생산성을 최대화하면서도, 분배는 필요에 따라 정확히 분배되는 방식이다. 생산영역과 분배영역이 각각의 논리에 따라 충실히 작동하고 사회시스템은 이를 가능토록 지원하여야 한다. 스웨덴의 경우는 낮은 물가유지를 위한 가격보조 보다는 지불단계 이용자보조금을 지원하는 방식을 채택하고 있다. 1차 분배는 공정하게, 2차/3차 분배 평등+형평의 원칙이 철저히 관철된다.

둘째, 생애주기 위험 대응에 있어서는 유연안정성(flexicurity)의 철저한 관철이 필요하다. 지식중심 경제에서 삶의 기회는 개인의 학습능력과 축적된 인적자본에 의해 좌우될 것이다. 개인 단위에서 유연한 적응이 가능하도록 아동기에 교육 및 훈련 투자를 격차 없이 수행하는 것이 매우 중요하다. 아동기 삶의 기회보장이 이후 생애기간의 기회보장보다 훨씬 더 중요하다. 비표준화된 노동생애주기의 다양성에 부합하는 유연안정성 제고가 필요하다. 또한 기업의 생사소멸은 철저히 시장의 원리에 따라 비개입적으로 이루어져야 하는 반면, 노동자는 교육, 훈련, 소득지원을 통해 재상품화를 통한 직업전환의 안정적 보장이 이루어져야 한다. 유연성을 지원하는 적극적 노동시장정책과 제도의 발전이 필요하다. 노동시장정책의 세 가지 옵션인 보호(protection)-투자(investment)-재상품화(recommodification)의 비중이 국가별 상이하다. 북유럽은 인적자본 투자(직업훈련) 가장 강조하고 노동시장 재진입 촉진에 다소 비중 적게 두고 매우 적은 직접고용창출, 영국과 네덜란드는 노동시장 재진입을 가장 강조한다. 임금과 학습에 대한 접근성에 있어서의 불평등 감소가 중요하다.

셋째, 세대 간 위험 대응에 있어서는 자원배분에 있어 세대 간 형평성 원칙이 새롭게 수립되어야 한다. 생애 주기적 접근에 의한 세대 간 정의(intergenerational

justice) 관철이 필요하다. 가치분소득 단계에서 근로연령세대와 노령세대의 필요소득을 고려한 형평적 배분의 원칙이 재수립되어야 한다. Musgrave(1986)가 주장한 고정된 상대적 (확정) 지위(fixed relative position: FRP): 근로연령세대와 노령세대 부양비를 고정하는 방식을 고려할 수 있다. 한국의 경우 노령계층에 대한 분배가 상대적으로 낮은 편이어서 세대 간 위험을 조정할 수 있는 여지가 크다. 합리적 배분 원칙을 만들어 적용한다면, 급속하고 상당한 수준의 고령화에서도 지속가능한 원칙을 만들어 나갈 수 있을 것이다.

넷째, 계급위험 대응에 있어서는 국민기본 보장 전략의 수립이 필요하다. 소득양극화, 빈곤율 증가, 불평등 지수 악화, 실업률 증가는 오히려 사회적 비용 증대를 초래하므로 국가부문의 개입을 통해 관리하여야 한다. 전통적인 소득보장의 전제하에서 서비스 지출 확대가 필요하다. 고용을 통한 사회통합, 괜찮은 일자리, 직업의 질을 향상시키는 평생교육과 훈련을 제공해야 한다.

다섯째, 젠더위험 대응에 있어서는 여성의 무급 출산/육아/돌봄 노동에 대한 사회적보상의 공식화, 가시화하여야 한다. 전근대화되고 비공식적, 비가시적 상태에 머물러있는 가족 돌봄, 여성의 무급노동에 대한 공식적 가시화가 필요하다. 그것이 인구재생산 위험을 극복할 수 있는 유일한 대안이다. 새로운 젠더 계약이 필요하다. 일·가정 양립의 확보와 양성평등을 이루는 것이 중요하다. 또한 돌봄 노동의 공식화, 사회화에 따라 여성이 다시 공식 돌봄 노동의 대부분을 차지하고, 서비스 경제 일자리의 양극화 중 돌봄 노동 일자리가 낮은 질의 일자리를 차지하게 되는 것은 지속가능하지 않은 바람직하지 못한 상황을 초래하여, 돌봄 노동의 부족, 국민기본생활보장의 위협을 초래할 것으로 우려된다. Esping-Andersen(2009), Palme(2010)은 복지개혁이 성평등에 대해 무심하여, 숙련되고 저비용의 고품질의 서비스를 모두에게 전달하는 공공보문 노동자들에게 사용하게 되는 'service state'(publicly-funded service, state-provided service: by Huber and Stephens) 개발이 부족하였다고 지적하였다. 돌봄의 사회화, 여성의 고용지원, 고품질의 서비스, 좋은 일자리 제공에 대한 확신을 주는 사회적 투자모델이 시너지 효과를 가져 올 것이다.

여섯째, 정책결정체계의 합리화와 정치문화의 신뢰성/투명성 제고가 필요하다. 이념, 정당, 정파에 관계없이 정책에 대한 과학적, 합리적 해를 구하려는 노력과 합리

적 의사결정체계의 제도화가 필요하다. 상호신뢰에 기반 한 원활한 소통과 의사결정 과정의 투명성 제고가 필수적이다.

일곱째, 복지 공급체계와 전달체계의 합리화가 필요하다. 복지공급체계 다원화에 따른 서비스 질 관리 체계의 강화가 필요하다. 복지전달체계 효율화를 통한 서비스 사각지대 및 서비스 누수 제거가 필요하다.

여덟째, 상호의존, 상생의 시민문화 제고가 필요하다. 국가, 시장, 지역사회, 가족 등 사회공동체에 의한 상호돌봄사회(Caring Society by Community)를 구축하는 마음 자세가 필요하다. 상호상생의 지혜를 모색하는 태도가 요구되며, 생애주기, 계급, 세대간, 젠더 위험에 대응하여 상호의존하고 상호 책임지는 공동체 문화가 필요하다.

참 고 문 헌

- 가네코 마사루(金子勝)(1991), 「企業社會の形成と日本社會」, 東京大學社會科學研究所編『現代日本社會5 構造』, 東京大學出版會.
- 가리야 타케히코(荻谷剛彦)(2001), 『階層化日本と教育危機——不平等再生産から意欲格差社會へ』, 東京大學出版會.
- 강달원·김영우(2010), “OECD 국가들의 인구구조의 변화에 따른 노인복지지출의 수렴현상에 관한 분석”, 「사회보장연구」, 제26권 제1호, pp.61-90.
- 강명세(2007), “한국형 복지체제의 특성: OECD 국가들과의 비교 분석”, 「아세아연구」, 제50권 제3호, pp.95-127, 228.
- 강병구(2006), “고령화에 따른 복지지출 전망”, 「사회보장연구」, 제22권 제3호, pp.1-21.
- 강성윤(2003), “현대 자본주의의 역사적 이해”. 한국노동이론정책연구소 세미나 자료집.
- 고경환(2010), “사회복지 지출의 국제 비교”, 「보건복지 Issue&Focus」, 제23호 (2010-6).
- 고마무라 코헤이(駒村康平)(2010), 「民主党政權下の社會保障制度の展望と課題」, 『週刊社會保障』 No.2561.
- 국민연금재정추계위원회(2008), 「2008 국민연금재정추계, 국민연금장기재정추계」
- 김교성(2008), “사회투자전략에 기초한 복지국가의 유형과 성과”, 「사회복지정책」, Vol.35, pp.29-59.
- 김교성·김연명·최영·김성원·김병철(2010), 『동아시아의 사회복지와 사회투자전략』, 나눔의 집.

- 김교성·김성욱(2010), 복지국가의 변화 측정을 위한 새로운 시도, 한국사회복지학
- 김성원(2009), 「일본 복지국가연구의 계보와 '다케가와-타다 논쟁: 동아시아 비교연구의 과제」, 『한국사회정책』 제16집 제1호
- 김성원(金成垣)(2010), 「若者の貧困と社會保障——日本・韓國・台湾の福祉國家体制への示唆」, 樋口明彦編『若者問題と教育・雇用・社會保障』, 法政大學出版社(근간예정).
- 김성원(金成垣)編(2010), 『現代の比較福祉國家論——東アジア發の新しい理論構築に向けて』, ミネルヴァ書房.
- 김승권 외, 2008. <능동적 복지의 개념정립과 정책과제>, 한국보건사회연구원.
- 김연명 편, 2002a. <한국 복지국가 성격 논쟁 1>, 인간과 복지.
- 김연명(2011), “한국에서 보편주의 복지국가의 의미와 과제”, 『민주사회와 정책연구』, 2011년 상반기(통권 19호)
- 김연명, “동아시아 복지체제론의 재검토: 복지체제 유형 비교의 방법론적 문제와 동아시아 복지체제 유형화의 가능성”, 『사회복지정책학회』, Vol.20, pp.133-154, 2004.
- 김연명, 2002b. “김대중 정부의 사회복지정책: 신자유주의를 넘어서,” 김연명 편, <한국 복지국가 성격 논쟁 1>, 인간과복지.
- 김연명, 2002c. “국가복지 강화론 비판에 대한 재비판과 쟁점,” 김연명 편, <한국 복지국가 성격 논쟁 1>, 인간과복지.
- 김영범, “인구 고령화와 복지지출 변동: 선진 국가의 경험을 중심으로”, 『사회보장연구』, 제23권 제2호, pp.115-134, 2007.
- 김영순, 『복지국가의 위기와 재편: 영국과 스웨덴의 경험』, 서울대학교 출판부, 2002.
- 김영순, 2007. “사회투자국가가 우리의 대안인가?” <경제와 사회> 74호
- 김용하, 2010. “보건복지 분야의 향후 국정방향과 과제,” <보건복지포럼> 166호
- 김원섭, 양재진, 이주하, 「최근 금융위기에 대한 서구 복지국가들의 사회정책적 대응: 독일, 영국, 미국의 비교연구」 『정부학연구』 16권3호, pp. 57-89. 2010.
- 김태성. 1990. “미국의 ‘복지후진성’에 관한 연구”. 『한국사회복지학』 15.
- 김태성·성경룡, 『복지국가론』, 나남, 2008.

김태성·성경룡. 1991. 『복지국가론』. 서울: 나남출판사

김호기, 2009. “제3의 길과 한국적 중도진보” 김형가 김윤태 편, <새로운 진보의 길>, 한울.

남찬섭, “한국 복지체제의 성격에 대한 경험적 연구: 에스콧 앤더슨의 기준을 중심으로”, 김연명 편, 『한국복지국가 성격 논쟁 I』, 인간과 복지, 2002.

남현욱. 1999. “통일전·후 사회 경제적 갈등해결에서 독일 국민복지국가정책의 역할: 노동시장정책 영역을 중심으로”. 『한국행정학보』 33(3): 315-331.

니시쿠보 코지(西久保浩二)(2004), 『戰略的福利厚生——經營的效果とその戰略貢獻性の検証』, 社會經濟生産性本部労働事情センター.

다치바나키 토시아키(橋木俊詔)(1998), 『日本の經濟格差格差社會——何か問題なのか』, 岩波新書.

다치바나키 토시아키(橋木俊詔)(2005), 『企業福祉の終焉——格差の時代にどう対応すべきか』, 中公新書.

다치바나키 토시아키(橋木俊詔)(2006), 『格差社會——何か問題なのか』, 岩波新書.

다케가와 쇼고(武川正吾)(1999), 『社會政策のなかの現代』, 東京大學出版會.

다케가와 쇼고(武川正吾)(2005), 「日本の福祉國家レジーム——福祉政治 給付國家 規制國家」, 武川正吾/キム・ヨンミョン編 『韓國の福祉國家, 日本の福祉國家』 東信堂.

다케가와 쇼고(武川正吾)(2010), 「初心忘れるべからず——民主党政權の社會保障政策」, 『週刊社會保障』 No.2565.

마츠우라 카즈미(松浦克己)(2002), 「日本における分配問題の概観」, 宮島洋 連合總合生活開發研究所編著 『日本の所得分配と格差』, 東洋經濟新報者.

메리 힐슨 저. 주은선·김영미 역. 2010. 『노르딕모델: 북유럽 복지국가의 꿈과 현실』 삼천리.

문진영·이상은, 2006. “사회복지 분야 국가전략의 국제비교 및 한국에 대한 함의.” 경제·인문사회연구회 편, <한국의 중장기 국정과제>, 경제·인문사회연구회.

문춘신서편집부(文春新書編集部)編(2006), 『論爭 格差社會』, 文藝春秋.

문형표(2007), “국민연금법 개정에 대한 평가와 향후 정책과제, 문형표(편), 「공적

연금제도의 평가와 정책과제」, 경제인문사회연구회 협동연구총서, 주관기관 한국개발연구원

미야모토 타로(宮本太郎)(1997), 「比較福祉國家の理論と現實」, 岡澤憲芙 宮本太郎 編『比較福祉國家論——揺らぎとオルタナティブ』法律文化社.

미야모토 타로(宮本太郎)(2008), 『福祉政治——日本の生活保障とデモクラシー』, 有斐閣.

미야모토 타로(宮本太郎)(2009), 『生活保障——排除しない社會へ』, 岩波新書.

미야모토 타로(宮本太郎)(2010), 「政權交代と日本型福祉雇用レジームの轉換」, 『情況』11(1).

미야모토 타로·시라하세 사와코·하마구치 케타로(宮本太郎 白波瀨佐和子 濱口桂一郎)(2010), 「〈座談會〉民主党政權の社會保障政策をどうみるか」 『世界』2010月8月号.

미야모토 타로·이토 팡·우즈하시 타카후미(宮本太郎/イト・ペング/埴橋孝文)(2003), 「日本型福祉國家の位置と動態」, G. 에스핀·안델센 編(埴橋孝文監譯)『轉換期の福祉國家』, 早稻田大學出版部.

박광준. 2002. 『사회복지 사상과 역사』. 양서원.

박능후 외, 『기초보장체계 비교연구』, 한국보건사회연구원, 2002.

박병현·김교성·남찬섭·Nelson Chow(2007), 『동아시아 사회복지 연구』, 공동체.

박복영, 양다영. 2010. 유럽위기를 계기로 본 재정위기의 원인과 가능성, 대외경제정책연구원.

박인화(2010), 「복지재정 운용실태와 정책과제」, 예산현안분석, 국회예산정책처, 2010년 9월.

박준식·김영범. 2009. “적극적 노동시장정책의 다양성: 복지국가 유형에 따른 차이를 중심으로”. 『경제와 사회』 통권 제81호

박형수(2010), “복지지출 장기 추계 및 정책과제,” 2010년도 한국재정학회 추계 정기학술대회 발표논문집, 한국재정학회

박형수(2010), “복지지출 장기 추계 및 정책과제,” 2010년도 한국재정학회 추계 정기학술대회 발표논문집, 한국재정학회

- 백승욱. 2009. “역사적 맥락에서 본 신자유주의의 위기: 1930년대와 현 시기 경제 위기에 대한 뒤메닐·레비의 비교를 중심으로”, 『경제와 사회』 2009년 가을호(통권 제83호).
- 백화종 외, 『경제여건 변화가 국민연금제도에 미치는 파급효과 분석』, 한국보건사회연구원, 2006.
- 보건복지가족부, 2009, 2009 OECD 사회통계지표
- 복지국가소사이어티 편, 2010. <대한민국, 복지국가를 부탁해>, 민.
- 복지국가소사이어티정책위원회 편, 2007. <복지국가혁명>, 민.
- 사토 토시킴(佐藤俊樹)(2000), 『不平等社會日本——さよなら總中流』, 中央公論新社
- 삶의질향상기획단, 2000. <새천년을 향한 생산적 복지의 길>, 퇴설당.
- 세야마 카츠오(盛山和夫)(2003), 「階層再生産の神話」, 樋口美雄 財務省総合政策研究所編 『日本の所得格差と社會階層』, 日本評論社
- 송호근. 1992. 『시장과 이데올로기』. 문학과지성사.
- 시라하세 사와코(白波瀬佐和子)(2005), 『少子高齢社會のみえない格差——ジェンダー—世代階層のゆくえ』, 東京大學出版會.
- 시라하세 사와코(白波瀬佐和子)編(2006), 『変化する社會の不平等——少子高齢化にひそむ格差』, 東京大學出版會.
- 신현중, “남유럽국가들의 복지국가로의 발전 양상: 문화적 특성, 국민의 복지인식 및 복지지출규모를 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 제20권 제4호, pp.239-268, 2010.
- 안상훈·홍경준·백승호·백정미·주은선. 2007. 비교사회정책 데이터셋. [MRDF]. 한국학술진흥재단, KRF 2005-078-BS0007.
- 안정옥, “사회적 역능성 지표와 사회의 질: 복지체제의 탈상품화 모델에 대한 함의”, 『사회와 역사』, 제81호, pp.169-211, 2009.
- 양재진 외, 2008. <사회정책의 제3의 길: 한국형 사회투자정책의 모색>, 백산서당.
- 양재진 조아라, 2009. “사회투자국가론과 경제·사회적 성과 분석,” 김연명 편, <사회투자와 한국사회정책의 미래>, 나눔의집.
- 에스핑-앤더슨, G., 박시종 옮김, 『복지체제의 위기와 대응: 포스트 산업경제의 사

- 회적 토대』, 성균관대학교 출판부, 2006.
- 여유진 2006. “사회서비스에 대한 비교 국가적 접근”. 석재은·김수정·여유진 『사회서비스 제도화모형 구축에 관한 연구』. 빈부격차·차별시정위원회.
- 여유진·정재훈·이서현 2010. 『OECD 빈곤정책 동향분석』. 한국보건사회연구원.
- 오사와 마리(大澤眞理)(2007), 『現代日本の生活保障システム』, 岩波書店(=2009, 김영 옮김, 『현대일본의 생활보장체계』, 후마니타스).
- 오타케 후미오(大竹文雄)(1994), 「1980年代の所得・資産分配」, 『季刊李異論經濟學』 第45巻第5号.
- 옥동석(2010a), “공공기관 관리의 이론과 실제: 거래비용에 근거한 개념적 분석,” 「규제연구」, 제19권 제1호, 2010년 6월, 한국규제학회·한국경제연구원.
- 옥동석(2010b), “한국의 정부부채, 왜 논란이 거듭되는가?: 펀드단위 vs. 제도단위,” 「한국경제포럼」, 제3권 제3호, 2010년 가을, 한국경제학회.
- 옥동석, 하윤희(2009), “정부부채의 추정: 개념, 쟁점 및 향후 과제,” 「규제연구」, 제18권 제1호, 한국규제학회·한국경제연구원.
- 우즈하시 타카후미(埋橋孝文)(1995), 「福祉國家の類型論と日本の位置——Esping-Andersenの所説を手がかりにして」, 『大原社會問題研究所雜誌』 445.
- 원석조 2002. 『사회복지 역사의 이해』. 양서원.
- 이상이 편, 2010a. <역동적 복지국가의 논리와 전략>, 민.
- 이상이 편, 2010b. <신자유주의를 넘어 역동적 복지국가로>, 민.
- 이상이, 2010c. “복지+경제 동시에 잡는 북유럽형 토종화 시급,” 한겨레신문 8월 17일
- 이시다 히로시(石田浩)(2000), 「産業社會の中の日本」, 原純輔編 『日本の階層システム1 近代化と社會階層』, 東京大學出版會.
- 이시다 히로시(石田浩)(2002), 「社會移動からみた格差の實態」, 宮島洋·連合總合生活開發研究所編著 『日本の所得分配と格差』, 東洋經濟新報者.
- 이와타 마사미(岩田正美)(2007), 『現代の貧困——ワーキングプア／ホームレス／生活保護』, ちくま新書.
- 이와타 마사미(岩田正美)(2009), 「非正規労働者と第2のセーフティネットをめぐって」, 樋口明彦 『日・韓非正規労働フォーラム2009』 資料集.

- 이태수, 2009. “이명박정부 1년, 복지정책의 현주소와 향후 과제,” 한겨레신문, 이명박 정부 1년 평가와 2년 전망 토론회 발표논문.
- 이태수, 2010. “경제민주화와 복지국가,” 한국정치사회학회 외, 광주항쟁 30주년 기념 심포지엄 발표논문.
- 인터넷 자료
- 임완섭, 「영국의 복지개혁: 일하는 복지를 중심으로」 『보건복지포럼』, 2011년 3월호
- 전병목 (2011), “복지수준의 평가 지표”, 미발간자료
- 정책기획위원회, 2006. <선진 복지한국의 비전과 전략>, 동도원.
- 조영훈, 2002a. “‘생산적 복지론’과 한국 복지국가의 미래,” 김연명 편, <한국 복지 국가 성격논쟁 1>, 인간과 복지.
- 조영훈, 2002b. “현 정부 복지정책의 성격: 신자유주의를 넘었나?” 김연명 편, <한국 복지국가 성격 논쟁 1>, 인간과 복지.
- 조영훈, 2002c. “혼합모형? 김연명의 한국 복지국가 유형론 평가,” 김연명 편, <한국 복지국가 성격 논쟁 1>, 인간과 복지.
- 주재범. 1997. “독일 경제의 기본질서 이해: 사회적 시장경제”. 『국제지역연구』 1(3): 88-98.
- 타다 히데노리(田多英範)(1994), 『現代日本社會保障論』, 光生館(=2008, 정재철·나 인숙 김성원 옮김, 『일본의 사회보장: 이론과 분석』, 인간과 복지).
- 타다 히데노리(田多英範)(2010), 「日本における福祉國家の変容——第1ステージから第2ステージへ」, 金成垣編 『現代の比較福祉國家論——東アジア發の新しい理論構築に向けて』, ミネルヴァ書房.
- 한국경제 60년사 편찬위원회(2010), 「한국경제 60년사: I 경제일반」, 한국개발연구원
- 한국사회보험연구소, 『산재보험급여체계의 합리적 개선방안에 관한 연구』, 2005.
- 홍경준. 2009. “선호와 정치제도를 중심으로 한 재분배 정책 발달이론의 모색,” 『한국사회복지학』, 61(4): 35-59.
- 홍석표, 2009. <유럽의 능동적 복지정책 비교연구>, 한국보건사회연구원
- 황덕순·노대명·김재진, “근로유인형 복지제도의 국제비교와 한국의 근로유인형 복지제도 발전방안 연구”, 한국노동연구원, 2010.

- 황덕순·노대명·김재진. 2010. 『근로유인형 복지제도의 국제비교와 한국의 근로유인형 복지제도 발전방안 연구』. 한국노동연구원.
- 후쿠하라 히로유키(福原宏幸)編(2007), 『社會的排除／包攝と社會政策』, 法律文化社
- 히구치 아키히코(樋口明彦)(2007), 「日本における若者問題と社會的排除——『適正な仕事』『活性化』『多元的活動』をめぐる』, 福原宏幸編『社會的排除／包攝と社會政策』, 法律文化社
- Alesina, A., E. Glaeser, and B. Sacerdote. 2001. "Why doesn't the United States have a European-style welfare state?," Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 2001(2): 187-254.
- Allan, James P. and Lyle A. Scruggs. 2000. "Three Worlds Divided or Convergent?: Comparing European Welfare States in the Late 1990s." Paper prepared for Delivery at the Twelfth International conference of Europeanists. Palmer House Hilton: Ghicago, Illinois.
- Andersen, Troben M., Bengt Holmström, Seppo Honkapohja, Sixten Korkman, Hans Tson Söderström, Juhana Vartiainen(2007), The Nordic Model: Embracing globalization and sharing risks, The Research Institute of the Finnish Economy(ETLA), Helsinki.
- Barens, M. et. al. Social impact of recession: The impact of job loss and job insecurity on social disadvantage, 2009 December, National Centre for Social Research.
- Beck, N., and J. Katz. 1995. "What to do (and not to do) with Time-Series-Cross-Section Data in Comparative Politics", American Political Science Review, Vol. 89(3): 634-47.
- Black, D. 1948. "On the Rationale of Group Decision Making", Journal of Political Economy, Vol 56: 23-34.
- Briggs, Asa (1961) "The Welfare State in Historical Perspective", European

- Journal of Sociology 2.
- Castle, Francis G (2004), *The Future of the Welfare State*, Oxford University Press
- Costello, A. 1993. *Workfare in Britain? Some Perspectives on UK Labour Market Policy*. London: Unemployment Unit.
- Cutright, P. 1961. "Political structure, economic development and national social security programs." *American Journal of Sociology*, Vol. 70:537-50.
- Dostal, Jörg Michael. 2008. "The Workfare Illusion: Re-examining the Concept and the British Case." *Social Policy & Administration* 42(1): 19-42.
- Elinor Ostrom(1990), *Governing The Commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gosta. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford.
- European Commission(2009), *Sustainability Report 2009, European Economy 9/2009, Economic and Financial Affairs*, European Commission, 2009.
- European Commission(2009), *Sustainability Report 2009, European Economy 9/2009, Economic and Financial Affairs*, European Commission, 2009.
- European Commission(2010), *Public Finances in EMU 2010, European Economy 4/2010, Directorate-General for Economic and Financial Affairs*.
- Flora, Peter, and Jens Alber. 1984. "Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe." in Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer (eds.). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick(U.S.A.) and London(U.K.).

- Freedom House. 2010. Freedom in the World, 각년도 [MRDF].
<http://www.freedom>
- Fukawa, Tetsuo & Itaru Sato, 2009, Projection of Pension, health and long-term care expenditure in Japan through macro simulation, The Japanese Journal of Social Security Policy, Vol. 8, No. 1
- Gans, J., and M. Smart. 1996. "Majority voting with single-crossing preferences", Journal of Public Economics, Vol. 59: 219-37.
- Geyer, R. 1998. "Globalization and the (non-)defence of the Welfare State." West European Politics 21(3): 77-102.
- Glennerster, Howard(2010), the Sustainability of Western Welfare State, Francis G. Castle et. al., eds, The Oxford Handbook of the Welfare State, Oxford University Press
- Grover, C., and J. Stewart. 1999. "'Market Workfare': Social Security, Social Regulation and competitiveness in the 1990s." Journal of Social Policy 28(1): 73-96.
- Heinmueller, J., and M. Hiscox. 2007. "Being specific: Measuring asset specificity for political economy," mimeo. Harvard University.
- Hicks, Alexander. 1999. Social Democracy and Welfare Capitalism: A Century of Income Security Politics. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Hong, K. Z. 2008. "Neither hybrid, nor unique: A reinterpretation of the East Asian welfare regime," Asian Social Work and Policy Review, Vol. 2: 159-180.
- Huber, E., Ragin, C., Stephens, J., Brady, D. & Beckfield, J. 2004. Comparative welfare states data set [MRDF]. Northwestern University, University of North Carolina, Duke University and Indiana University.
- IMF(2010) "From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies" prepared by Fiscal

- Affairs Department (<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/043010a.pdf>)
- Iversen, T., and D. Soskice. 2006. "Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others," *American Political Science Review*, Vol. 100: 165-181.
- Johnson, W., and J. Wallack. 2007. Database of Electoral Systems and the Personal Vote. [MRDF]. <http://dss.ucsd.edu/~jwjohnso/espv.htm>. 2010년 11월 2일 추출.
- Jones, Kathleen. 2000. *The Making of Social Policy in Britain: From the Poor Law to New Labour*. 엄영진 · 이영찬 역. 2003. 『영국 사회정책 현대사』. 인간과 복지.
- Korpi, W. 1983. *The Democratic class struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Lipset, S. M. and S. Rokkan. 1967. *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press.
- Meier, Volker., Martin Werding, 2010, Ageing and the Welfare State: Securing Sustainability. CESinfo Working Paper No..2916 (www.CESifo-group.org/wp)
- Meltzer, H., and S. Richard. 1981. "A Rational Theory of the Size of Government," *Journal of Political Economy*, Vol. 89: 914-27.
- Moene, K. O, and M. Wallerstein. 2001. "Inequality, Social Insurance, and Redistribution," *American Political Science Review*, Vol. 95: 859-74.
- Mueller, D. 2003. *Public Choice III*. New York: Cambridge University Press.
- OECD(Organizations for Economic Co-ordination and Development). 2010. OECD Social Expenditure Database [MRDF]. <http://stats.oecd.org/index.aspx>. 2010년 11월 3일 추출.
- OECD, 2010, *OECD Factbook 2010*
- OECD. 1992. *OECD National Account*.

- OECD. 1987. Economic Outlook.
- OECD. 2004. Benefits and Wages: OECD Indicators.
- OECD. 2005. Demographic Trend: Evolution of Population Aging Society. OECD Fact Book.
- OECD. 2009. Society at a Glance.
- Orloff, A. & Skocpol, T. 1984. "Why not equal protection? Explaining the politics of public social spending in Britain, 1900 - 1911, and the United States, 1880 - 1940," American Sociological Review, Vol. 49:726 - 50.
- Pampel, C., and J. Williamson. 1989. Age, Class, Politics and the Welfare State. Cambridge: Cambridge University Press.
- Persson, T. and G. Tabellini. 1998. "The size and scope of government: Comparative politics with rational politicians," European Economic Review, Vol. 43: 699-735.
- Skocpol, T. and E. Amenta. 1986. "States and social policies." Annual Review of Sociology, Vol. 12: 131 - 57.
- Stephens, J. 1979. The Transition from Capitalism to Socialism. London: Macmillan.
- Stryker, R. 1998. "Globalization and the Welfare State." International Journal of Sociology and Social Policy 18(2/3/4): 1-49.
- Thorvaldur Gylfason, Bengt Holmström, Sixten Korkman, Hans Tson Söderström, Vesa Vihriälä(2010), Nordics in Global Crisis: Vulnerability and Resilience, The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Publisher: Taloustieto Oy.
- UK Department for Work and Pension, 21th Century Welfare, 2010.
- Vis, B., K. van Kersbergen and T. Hylands, "Did the Financial Crisis Open up Opportunities for Welfare State Reform", Paper Prepared for the Workshop 'International Political Economy, May, 2010.

Visser, Jelle. 2002. "Is Employment the Answer to Social Policy." Paper prepared for the second COST A15 Conference: Welfare Reforms for the 21st Century (Oslo, 5-6 April 2002).

Wilensky, H. 1975. The welfare state and equality: Structural and ideological roots of public expenditures. Berkeley, CA: University of California Press.

Åmark, Klas. 1994. "Den svenska arbetarrörelsens förutsättningar och strategier(Conditions and Strategy of the Swedish Labour Movement)", Thullberg, Per and Kjell östberg. red. 1994. Den svenska modellen (The Swdish Model). Lund: Studentlitteratur.

Åmark, Klas. 2005. Hundra år av välfärdsolitik. Välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige. (복지정책의 100년. 노르웨이와 스웨덴에서 복지국가의 성장과정). Stockholm: Boréa.

<http://www.veteranen.se/index.php/din-pension/1517-regeringen-moette-spf>

<http://www.cerc.gouv.fr/sitedoc/minima/minimac5.html>

www.istat.it

http://www.rod.se/politikomraden/migration_och_integration/Sverige-ater-oppet-for-arbetskraftsinvandring/

<http://www.skatteverket.se/privat/skatter/arbeteinkomst/vadblirskatten/marginalskatt.4.61589f801118cb2b7b280006375.html>

<http://www.dn.se/ekonomi/arbetsinvandring-som-blir-jobbflytt>

http://www.skl.se/web/Kostnader_och_intakter.aspx-pa-haga-slott

노동이민제에 대한 보도: Riksdag & Departement 2008-11-28.

노동이민제에 대한 보도: Riksdag & Departement 2008-11-28.

스웨덴 보수당 http://www.moderat.se/material/pdfiler/moderat_11799.pdf

스웨덴 지방자치 중앙협의회 예산 자료:

스웨덴 통계청 과외수당세 자료:

전문노동인력수급에 관한 보도: DN 2010-11-16

부록

[부록 1] 제5장

1. 변수의 표기

t ; 연도 t

0 ; 기준년도(S2 지표를 평가하기 직전의 년도)

D_t ; t 기의 총채무

PB_t ; t 기의 구조적 기초수지(primary balance)

ΔPB_t ; PB_0 에 대비한 구조적 기초수지의 변화

※ $PB_t = PB_0 + \Delta PB_t$

$\Delta PB(\text{ageing})$; 기준년도 대비 연령관련 정부지출 변화에 따른 구조적 기초수지의 변화

ΔPI_t ; 기준년도 대비 정부 재산소득의 변화에 따른 구조적 기초수지의 변화

※ $\Delta PB_t = \Delta PB(\text{ageing}) + \Delta PI_t$

R ; 명목이자율

2. 이자율, 성장률 불변 하의 S2 지표의 도출

미래의 모든 시점에서 채무가 유계(有界, bounded)하여 확장하지 않는다는 의미를 반영한 관계식은 매 기간 다음과 같이 표현할 수 있다.

제1기 $|D_0(1+R) - PB_1| < M$

$$\text{제2기} \quad |D_0(1+R)^2 - \{PB_1(1+R) + PB_2\}| < M$$

$$\text{제3기} \quad |D_0(1+R)^3 - \{PB_1(1+R)^2 + PB_2(1+R) + PB_3\}| < M$$

.....

제t-1기

$$|D_0(1+R)^{t-1} - \{PB_1(1+R)^{t-2} + PB_2(1+R)^{t-3} + \cdots + PB_{t-1}\}| < M$$

제t기

$$|D_0(1+R)^t - \{PB_1(1+R)^{t-1} + PB_2(1+R)^{t-2} + \cdots + PB_t\}| < M$$

GDP대비 비율로 표현하기 위하여 제t기의 관계식에서 Y_t 를 양변에 나누면 다음과 같다.

$$\left| \frac{D_0(1+R)^t}{Y_t} - \left\{ \frac{PB_1(1+R)^{t-1}}{Y_t} + \frac{PB_2(1+R)^{t-2}}{Y_t} + \cdots + \frac{PB_t}{Y_t} \right\} \right| < \frac{M}{Y_t}$$

만약 Y_t 의 값이 매년 G 의 비율로 증가한다면, $Y_1=Y_0(1+G)$, $Y_2=Y_0(1+G)^2$, $Y_3=Y_0(1+G)^3$, ..., $Y_t=Y_0(1+G)^t$ 이므로 이들을 이용하여 위 식을 정리한다.

$$\left| \frac{D_0(1+R)^t}{Y_0(1+G)^t} - \left\{ \frac{PB_1(1+R)^{t-1}}{Y_1(1+G)^{t-1}} + \frac{PB_2(1+R)^{t-2}}{Y_2(1+G)^{t-2}} + \frac{PB_3(1+R)^{t-3}}{Y_3(1+G)^{t-3}} + \cdots + \frac{PB_t}{Y_t} \right\} \right| < \frac{M}{Y_t}$$

위 식의 양변에 $\frac{Y_0(1+G)^t}{(1+R)^t} \left(= \frac{Y_t}{(1+R)^t} \right)$ 를 곱하면 다음과 같이 정리된다.

$$\left| D_0 - \left\{ \frac{PB_1}{(1+R)} + \frac{PB_2}{(1+R)^2} + \frac{PB_3}{(1+R)^3} + \cdots + \frac{PB_t}{(1+R)^t} \right\} \right| < \frac{M}{(1+R)^t}$$

위 식의 양변에 $\lim_{t \rightarrow \infty}$ 을 적용하면, $(1+R) > 0$ 이므로 우변은 0이 되기 때문에 다음과 같이 정리할 수 있다. 이는 미래의 구조적 기초수지들의 할인가치가 현행 채무수준을 보전해야 한다는 것을 의미한다. 이 조건은 매기간 예산제약 또는 상환능

력 조건으로 볼 수 있다.

$$D_0 - \sum_{i=1}^{\infty} \frac{PB_i}{(1+R)^i} = 0 \quad (1)$$

그런데 초기의 채무(D_0), 이자율(R)과 경제성장률(G) 그리고 구조적 기초수지(PBi)의 경로에 따라 식 (1)의 조건이 충족되지 않을 수도 있다. 여기서 식 (1)을 충족시키기 위해 필요한 구조적 기초수지(PBi)의 조정액을 S 로 표시하기로 한다. 그러면 매기간 일정한 조정액, S 를 상정하면 매 기간의 관계식은 다음과 같다.

제1기 $D_0(1+R) - (PB_1 + S) = 0$

제2기 $D_0(1+R)^2 - \{(PB_1 + S)(1+R) + (PB_2 + S)\} = 0$

제3기

$$D_0(1+R)^3 - \{(PB_1 + S)(1+R)^2 + (PB_2 + S)(1+R) + (PB_3 + S)\} = 0$$

.....

제t-1기

$$D_0(1+R)^{t-1} - \{(PB_1 + S)(1+R)^{t-2} + (PB_2 + S)(1+R)^{t-3} + \cdots + (PB_{t-1} + S)\} = 0$$

제t기

$$D_0(1+R)^t - \{(PB_1 + S)(1+R)^{t-1} + (PB_2 + S)(1+R)^{t-2} + \cdots + (PB_t + S)\} = 0$$

제t기 관계식의 양변에 $(1+R)^{-t}$ 를 곱하면 다음과 같다.

$$D_0 - \{(PB_1 + S)(1+R)^{-1} + (PB_2 + S)(1+R)^{-2} + \cdots + (PB_t + S)(1+R)^{-t}\} = 0$$

이를 다시 쓰면,

$$D_0 = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{PB_t + S}{(1+R)^t} = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{PB_t}{(1+R)^t} + \sum_{t=1}^{\infty} \frac{S}{(1+R)^t}$$

여기서 $\sum_{t=1}^{\infty} \frac{1}{(1+R)^t} = \frac{1}{R}$ 의 관계를 이용하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

$$D_0 = \frac{S}{R} + \sum_{t=1}^{\infty} \frac{PB_t}{(1+R)^t} = \frac{S}{R} + \sum_{t=1}^{\infty} \frac{PB_0 + \Delta PB_t}{(1+R)^t} = \frac{S}{R} + \frac{PB_0}{R} + \sum_{t=1}^{\infty} \frac{\Delta PB_t}{(1+R)^t}$$

위 식을 S에 대하여 풀면 다음과 같다.

$$S = RD_0 - PB_0 - R \sum_{t=1}^{\infty} \frac{\Delta PB_t}{(1+R)^t}$$

위의 S값을 S2지표로서 규정할 것이다. 고령화 그리고 일반정부가 수취하는 재산 소득의 변화에 상응하여 기초수지 변화를 두 개 부분으로 분해하기 위하여, $\Delta PB_t = \Delta PB(\text{ageing}) + \Delta PIt$ 의 관계를 이용하면 식 (2)가 얻어진다.

$$S2 = RD_0 - PB_0 - R \sum_{t=1}^{\infty} \frac{\Delta PIt}{(1+R)^t} - R \sum_{t=1}^{\infty} \frac{\Delta PB(\text{ageing})_t}{(1+R)^t}$$

(2)

$$\leftarrow \text{-----} (D) \text{-----} \rightarrow \leftarrow \text{-----} (E) \text{-----} \rightarrow$$

결국 S2는 두 가지 항목의 합계로 주어진다. 첫 번째 항목 (D)는 최초의 예산상 태 그리고 재산소득에 의한 미래소득흐름의 현재가치에 관한 조건이다. 만약 구조적 기초수지가 미래에도 불변이라면(또 항목 (E)를 무시할 때) S2의 값이 0이 되기 위해서는, 미래 재산소득 흐름의 현재가치에 의해 조정된 구조적 기초수지가 현재의 채무수준에 대해 지급되는 이자지급에 일치해야 한다. 이 경우에는 정부채무의 수준이 안정적으로 유지될 것이다.

두 번째 항목 (E)는 고령화 또는 연령관련 정부지출의 증가액인데, 만약 항목 (D)의 값이 0이 되지 않는다면 두 번째 항목 (E)에서 $\Delta PB(\text{ageing})$ 의 값을 증가시켜야 한다. 즉 구조적 기초수지의 흑자를 유발할 수 있도록 연령관련 정부지출을 구조조정하여야 한다.

<부표 A-1> 정부기능에 따른 비용분류(COFOG)

| | | | |
|------|--------------------------------|------|------------------|
| 701 | 일반공공행정 | 706 | 주택 및 지역사회개발 |
| 7011 | 행정 및 입법기관, 금융 및 재정 업무, 대외업무 | 7061 | 주택개발 |
| 7012 | 해외경제원조 | 7062 | 지역사회개발 |
| 7013 | 일반행정 | 7063 | 상수도 |
| 7014 | 기초연구 | 7064 | 가로등 |
| 7015 | 일반공공행정 연구개발 | 7065 | 주택 및 지역사회개발 연구개발 |
| 7016 | 기타 일반공공행정 | 7066 | 기타 주택 및 지역사회개발 |
| 7017 | 공공부채 거래 | 707 | 보건 |
| 7018 | 정부 계층간 일반적 성격의 이전 | 7071 | 의료품·의료용구·의료장비 |
| 702 | 국방 | 7072 | 외래환자 서비스 |
| 7021 | 군방위 | 7073 | 병원 서비스 |
| 7022 | 민방위 | 7074 | 공중보건 서비스 |
| 7023 | 해외군사원조 | 7075 | 보건 연구개발 |
| 7024 | 국방 연구개발 | 7076 | 기타 보건 |
| 7025 | 기타 국방 | 708 | 휴양·문화·종교 |
| 703 | 공공질서 및 안전 | 7081 | 휴양 및 스포츠 서비스 |
| 7031 | 경찰 | 7082 | 문화 서비스 |
| 7032 | 소방 | 7083 | 방송·출판서비스 |
| 7033 | 법원 | 7084 | 종교와 기타 지역사회 서비스 |
| 7034 | 교도소 | 7085 | 휴양·문화·종교 연구개발 |
| 7035 | 공공질서 및 안전 연구개발 | 7086 | 기타 휴양·문화·종교 |
| 7036 | 기타 공공질서 및 안전 | 709 | 교육 |
| 704 | 경제사업 | 7091 | 유아 및 초등교육 |
| 7041 | 일반 경제·상업·노동업무 | 7092 | 2차교육 |
| 7042 | 농림수산·수렵 | 7093 | 2차후 비3차교육 |
| 7043 | 연료 및 에너지 | 7094 | 3차교육 |
| 7044 | 광업·제조업·건설업 | 7095 | 등급분류외 교육 |
| 7045 | 수송 | 7096 | 교육에 대한 보조서비스 |
| 7046 | 통신 | 7097 | 교육 연구개발 |
| 7047 | 기타 산업 | 7098 | 기타 교육 |
| 7048 | 경제사업 연구개발 | 710 | 사회보호 |
| 7049 | 기타 경제사업 | 7101 | 질병 및 장애 |
| 705 | 환경보호 | 7102 | 노인 |
| 7051 | 폐기물 관리 | 7103 | 유족 |
| 7052 | 폐수 관리 | 7104 | 가족과 어린이 |
| 7053 | 공해방지 | 7105 | 실업 |
| 7054 | 생물다양성과 경관보호 | 7106 | 주택 |
| 7055 | 환경보호 연구개발 | 7107 | 기타 사회소외계층 |
| 7056 | 기타 환경보호 | 7018 | 사회보호 연구개발 |
| | | 7109 | 기타 사회보호 |

자료: IMF, Government Finance Statistics Manual 2001, p.76 참조.

<부표 A-2> 비용에 대한 기능 및 경제적 분류의 교차분류

| | 비용자 보수 [GFS] | 재화와 용역의 사용 | 고정자본 소비 [GFS] | 이자 [GFS] | 보조 | 출연 | 사회급여 [GFS] | 기타 비용 | 비금융 자산의 취득 |
|------------------|--------------------|------------------|---------------------|-------------|----|----|---------------|-------|------------------|
| 일반 공공행정 | | | | | | | | | |
| 국방 | | | | | | | | | |
| 공공질서 및 안전 | | | | | | | | | |
| 경제사업 | | | | | | | | | |
| 환경보호 | | | | | | | | | |
| 주택건설 및 사회지역개발 | | | | | | | | | |
| 보건 | | | | | | | | | |
| 휴양·문화 ·종교 | | | | | | | | | |
| 교육 | | | | | | | | | |
| 사회보호 | | | | | | | | | |

자료: IMF, Government Finance Statistics Manual 2001, p.78 참조.

[부록 2] 제6장-1

우선 최적조세를 구하기 위해 본문의 식 (3)을 제약조건 $3t = \Sigma g^j$, $t \leq 1$ 을 활용하여 라그랑주 함수(Lagrangian function)로 표현하면 다음과 같다.

$$L^1(t, \lambda_1, \lambda_2) = c + V(g^1) + \lambda_1(3t - \Sigma g^j) + \lambda_2(1 - t)$$

이를 t, λ_1, λ_2 에 대해 미분하여 최적조세의 조건을 구하면,

$$\frac{\partial L^1}{\partial t} = 3\lambda_1 - \lambda_2 \leq 0, t \cdot \frac{\partial L^1}{\partial t} = 0 \quad (1)$$

$$\frac{\partial L^1}{\partial \lambda_1} = (3t - \Sigma g^j) \geq 0, \lambda_1 \cdot \frac{\partial L^1}{\partial \lambda_1} = 0 \quad (2)$$

$$\frac{\partial L^1}{\partial \lambda_2} = (1 - t) \geq 0, \lambda_2 \cdot \frac{\partial L^1}{\partial \lambda_2} = 0 \quad (3)$$

식 (1)에서 $t > 0$ 이면, $\partial L^1 / \partial t = 0$ 임. 따라서 $\lambda_2 = 3\lambda_1$. 또한 식 (2)에서 $3t = \Sigma g^j$ 이

므로 $\partial L^1/\partial \lambda_1 = 0 \Rightarrow \lambda_1 > 0 \Rightarrow \lambda_2 > 0$ 임. 이는 식 (3)에서 $\partial L^1/\partial \lambda_2 = 0$ 을 의미함. 결국 $t^c = 1$.

이제 선택된 g^J 를 구하기 위해 본문 식 (3)의 극대화 문제를 본문 식 (4)을 제약 조건으로 한 라그랑주 함수로 풀어보자.

$$L(g, \lambda) = 1 - \frac{\sum_{j=1}^3 g^j}{3} + V(g^2) + \lambda \left[V(g^1) - V(g^1) - \frac{1}{3}(\Sigma g^J - \Sigma g^J) \right],$$

이를 g^1, g^2, λ 에 대해 미분하여 극대화의 조건을 구하면,

$$\frac{\partial L}{\partial g^1} = -\frac{1}{3} + \lambda \left(V_g(g^1) - \frac{1}{3} \right) \leq 0, g^1 \cdot \frac{\partial L}{\partial g^1} = 0 \quad (4)$$

$$\frac{\partial L}{\partial g^2} = -\frac{1}{3} + V_g(g^2) - \lambda \left(\frac{1}{3} \right) \leq 0, g^2 \cdot \frac{\partial L}{\partial g^2} = 0 \quad (5)$$

$$\frac{\partial L}{\partial \lambda} = \left[V(g^1) - V(g^1) - \frac{1}{3}(\Sigma g^J - \Sigma g^J) \right] \geq 0, \lambda \cdot \frac{\partial L}{\partial \lambda} = 0 \quad (6)$$

그런데 $g^2 > 0$ 이므로, $V_g(g^2) = \frac{1}{3}(\lambda + 1)$. 또한 $g^1 > 0$ 이므로, $\lambda = \frac{1/3}{V_g(g^1) - 1/3}$ 임.

결국, $V_g(g^2) = \frac{1}{3} \cdot \frac{1}{1 - 1/[3V_g(g^1)]}$

또한 식 (6)에서 $V(g^1) - V(g^1) - \frac{1}{3}(\Sigma g^J - \Sigma g^J) = 0$ 이므로,

$$V(g^1) = V(g^1) + \frac{1}{3}(\Sigma g^J - \Sigma g^J)$$

[부록 3] 제6장-2

사회성원들의 정책선택 함수를 준선형 효용함수(quasi-linear utility function)로 표시하고(즉 $U(c^J) = c^J$, $V(g^J) = g^J$), 제약조건 $3t = \Sigma g^J + R$, $t \leq 1$ 을 활용하여 라그랑주 함수를 구하면 다음과 같다.

$$L^J(q^A) = c^J + g^J + H(R) + \lambda_1(3t - \Sigma g^J - R) + \lambda_2(1 - t)$$

이를 본문의 식 (9)에 대입하고 $t, g^J, R, \lambda_1, \lambda_2$ 에 대해 미분하여 극대화의 조건을 구하면,

$$\frac{\partial p^A}{\partial t} = \frac{\psi}{3\phi} [(3\lambda_1 - \lambda_2)(\phi^1 + \phi^2 + \phi^3)] \leq 0, t \cdot \frac{\partial p^A}{\partial t} = 0 \quad (1)$$

$$\frac{\partial p^A}{\partial \lambda_1} = \frac{\psi}{3\phi} [(3t - \Sigma g^J - R)(\phi^1 + \phi^2 + \phi^3)] \geq 0, \lambda_1 \cdot \frac{\partial p^A}{\partial \lambda_1} = 0 \quad (2)$$

$$\frac{\partial p^A}{\partial \lambda_2} = \frac{\psi}{3\phi} [(1-t)(\phi^1 + \phi^2 + \phi^3)] \geq 0, \lambda_2 \cdot \frac{\partial p^A}{\partial \lambda_2} = 0 \quad (3)$$

식 (1)에서 $t > 0$ 이면, $\partial p^A / \partial t = 0$ 임. 따라서 $\lambda_2 = 3\lambda_1$. 또한 식 (2)에서 $3t = \Sigma g^J + R$ 이므로 $\partial p^A / \partial \lambda_1 = 0 \Rightarrow \lambda_1 > 0 \Rightarrow \lambda_2 > 0$ 임. 이는 식 (3)에서 $\partial p^A / \partial \lambda_2 = 0$ 을 의미함. 결국 $t^p = 1$.

$$\frac{\partial p^A}{\partial g^1} = \frac{\psi}{3\phi} [\phi^1 - \lambda_1(\phi^1 + \phi^2 + \phi^3)] \leq 0, g^1 \cdot \frac{\partial p^A}{\partial g^1} = 0 \quad (4)$$

$$\frac{\partial p^A}{\partial g^2} = \frac{\psi}{3\phi} [\phi^2 - \lambda_1(\phi^1 + \phi^2 + \phi^3)] \leq 0, g^2 \cdot \frac{\partial p^A}{\partial g^2} = 0 \quad (5)$$

$$\frac{\partial p^A}{\partial g^3} = \frac{\psi}{3\phi} [\phi^3 - \lambda_1(\phi^1 + \phi^2 + \phi^3)] \leq 0, g^3 \cdot \frac{\partial p^A}{\partial g^3} = 0 \quad (6)$$

균형에서 $g^1 \cdot (\partial p^A / \partial g^1) = g^2 \cdot (\partial p^A / \partial g^2) = g^3 \cdot (\partial p^A / \partial g^3) = 0$ 이어야 하는데, 이 조건을 만족하려면 $g^1 = 0, g^3 = 0, g^2 > 0$ 이어야 함. 이와는 달리 $g^1 > 0$ 이거나 $g^3 > 0$ 이라면, 식 (4)~(6)의 조건을 충족하는 λ_1 은 존재하지 않기 때문임. 이를 직관적으로 해석하면, 정당 A는 선별적 이전의 한계가치(λ_1)가 가장 높은 집단에게 선별적 이전을 제공하는 것이 승리확률을 극대화하는 것이므로 $\partial p^A / \partial g^2 = 0$ 이 되도록 선별적 이전을 선택할 것이며, 이는 $g^2 > 0$ 임을 의미함.

결국 $g^{p2} > 0, g^{p1} = g^{p3} = 0$

$$\frac{\partial p^A}{\partial R} = \frac{\psi}{3\phi} [H_R(R)(\phi^1 + \phi^2 + \phi^3) - \lambda_1(\phi^1 + \phi^2 + \phi^3)] \leq 0, R \cdot \frac{\partial p^A}{\partial R} = 0 \quad (7)$$

식 (7)에서 $R > 0 \Rightarrow \Sigma \phi^J \cdot H_R(R^p) = \Sigma \phi^J \cdot \lambda_1$.

그런데 식 (5)에 의해 선별적 이전의 한계가치인 $\lambda_1 = \phi^2 / (\phi^1 + \phi^2 + \phi^3)$ 이므로,

$$\Sigma \phi^J \cdot H_R(R^p) = \phi^2 \cdot 1 \quad (8)$$

이를 다시 정리하면,

$$H_R(R^p) - 1 = -(\phi^1 + \phi^3) / 3\phi < 0, \quad \text{즉 } H_R(R^p) < 1 \text{이며, } H_R(R^p) = \frac{\phi^2}{3\phi} > \frac{1}{3} \text{ 임.}$$

$$\text{결국, } \frac{1}{3} < H_R(R^p) < 1. \quad (9)$$

[부록 4] 제6장-3

사회성원들의 정책선택 함수를 준선형 효용함수(quasi-linear utility function)로 표시하고(즉 $U(c^J) = c^J$, $V(g^J) = g^J$), 제약조건 $3t = \Sigma g^J + R$, $t \leq 1$ 을 활용하여 라그랑주 함수를 구하면 다음과 같다.

$$L^2(q^A) = c^2 + g^2 + H(R) + \lambda_1(3t - \Sigma g^J - R) + \lambda_2(1 - t)$$

551

이를 본문의 식 (14)에 대입하고 $t, g^J, R, \lambda_1, \lambda_2$ 에 대해 미분하여 극대화의 조건을 구하면,

$$\frac{\partial p^A}{\partial t} = \psi[(3\lambda_1 - \lambda_2)] \leq 0, t \cdot \frac{\partial p^A}{\partial t} = 0 \quad (1)$$

$$\frac{\partial p^A}{\partial \lambda_1} = \psi(3t - \Sigma g^J - R) \geq 0, \lambda_1 \cdot \frac{\partial p^A}{\partial \lambda_1} = 0 \quad (2)$$

$$\frac{\partial p^A}{\partial \lambda_2} = \psi(1 - t) \geq 0, \lambda_2 \cdot \frac{\partial p^A}{\partial \lambda_2} = 0 \quad (3)$$

식 (1)에서 $t > 0$ 이면, $\partial p^A / \partial t = 0$ 임. 따라서 $\lambda_2 = 3\lambda_1$. 또한 식 (2)에서 $3t = \Sigma g^J + R$ 이므로 $\partial p^A / \partial \lambda_1 = 0 \Rightarrow \lambda_1 > 0 \Rightarrow \lambda_2 > 0$ 임. 이는 식 (3)에서 $\partial p^A / \partial \lambda_2 = 0$ 을 의미함. 결국 $t^m = 1$.

$$\frac{\partial p^A}{\partial g^1} = -\psi \lambda_1 \leq 0, g^1 \cdot \frac{\partial p^A}{\partial g^1} = 0 \quad (4)$$

$$\frac{\partial p^A}{\partial g^2} = 1 - \psi \lambda_1 \leq 0, g^2 \cdot \frac{\partial p^A}{\partial g^2} = 0 \quad (5)$$

$$\frac{\partial p^A}{\partial g^3} = -\psi \lambda_1 \leq 0, g^3 \cdot \frac{\partial p^A}{\partial g^3} = 0 \quad (6)$$

균형에서 $g^1 \cdot (\partial p^A / \partial g^1) = g^2 \cdot (\partial p^A / \partial g^2) = g^3 \cdot (\partial p^A / \partial g^3) = 0$ 이어야 하는데, 이 조건을 만족하려면 $g^1 = 0, g^3 = 0, g^2 > 0$ 이어야 함. 이와는 달리 $g^1 > 0$ 이거나 $g^3 > 0$ 이라면, 식 (4)~(6)의 조건을 충족하는 λ_1 은 존재하지 않기 때문임. 이를 직관적으로 해석하면, 정당 A는 선별적 이전의 한계가치(λ_1)가 가장 높은 집단에게 선별적 이전을 제공하는 것이 승리확률을 극대화하는 것이므로 $\partial p^A / \partial g^2 = 0$ 이 되도록 선별적 이전을 선택할 것이며, 이는 $g^2 > 0$ 임을 의미함.

결국 $g^{m2} > 0, g^{m1} = g^{m3} = 0$

$$\frac{\partial p^A}{\partial R} = \psi [H_R(R) - \lambda_1] \leq 0, R \cdot \frac{\partial p^A}{\partial R} = 0 \quad (7)$$

식 (7)에서 $R > 0 \Rightarrow H_R(R^m) = \lambda_1$.

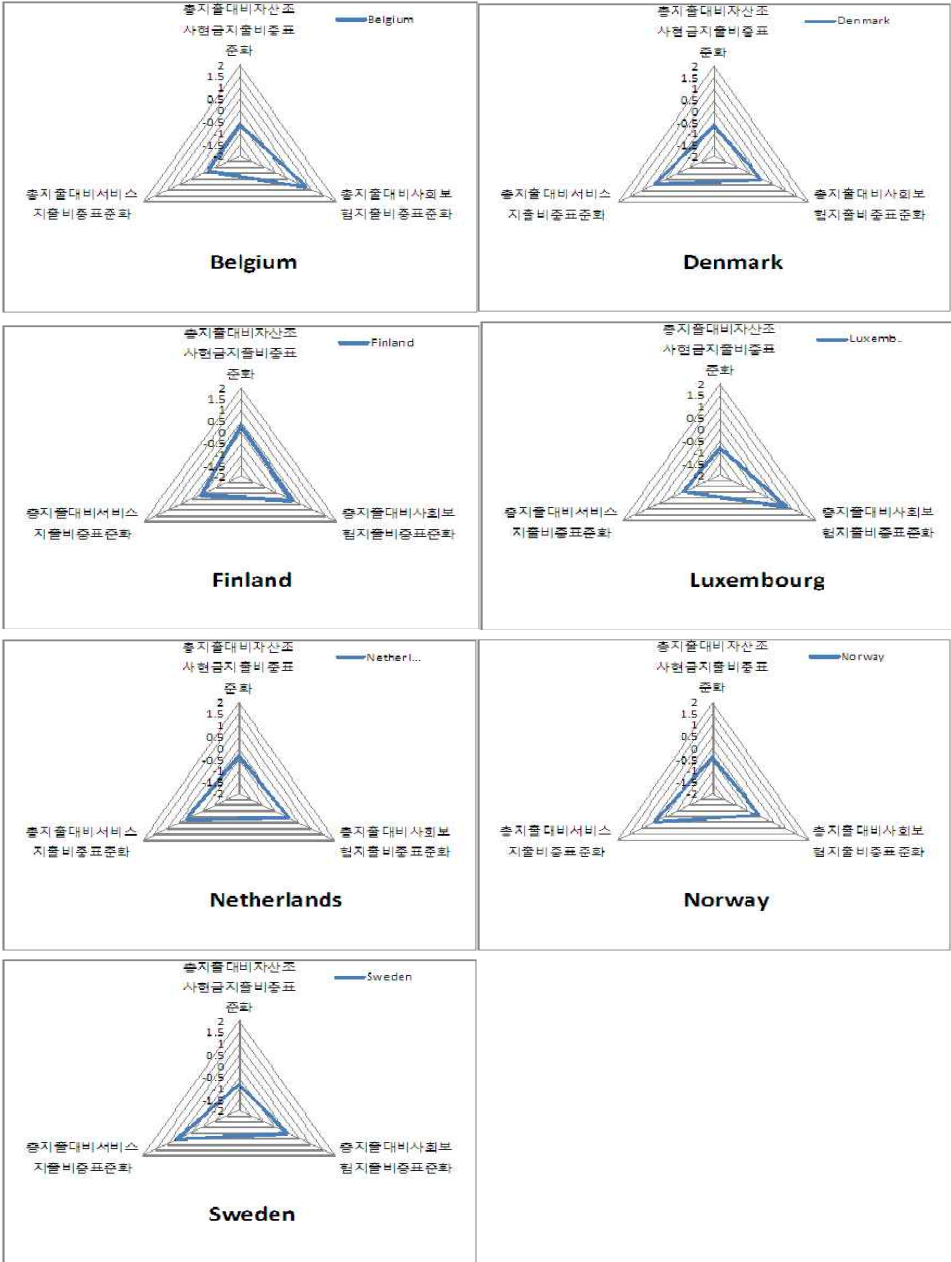
그런데 식 (5)에 의해 선별적 이전의 한계가치인 $\lambda_1 = 1$ 이므로,

$$H_R(R^m) = 1 \quad (8)$$

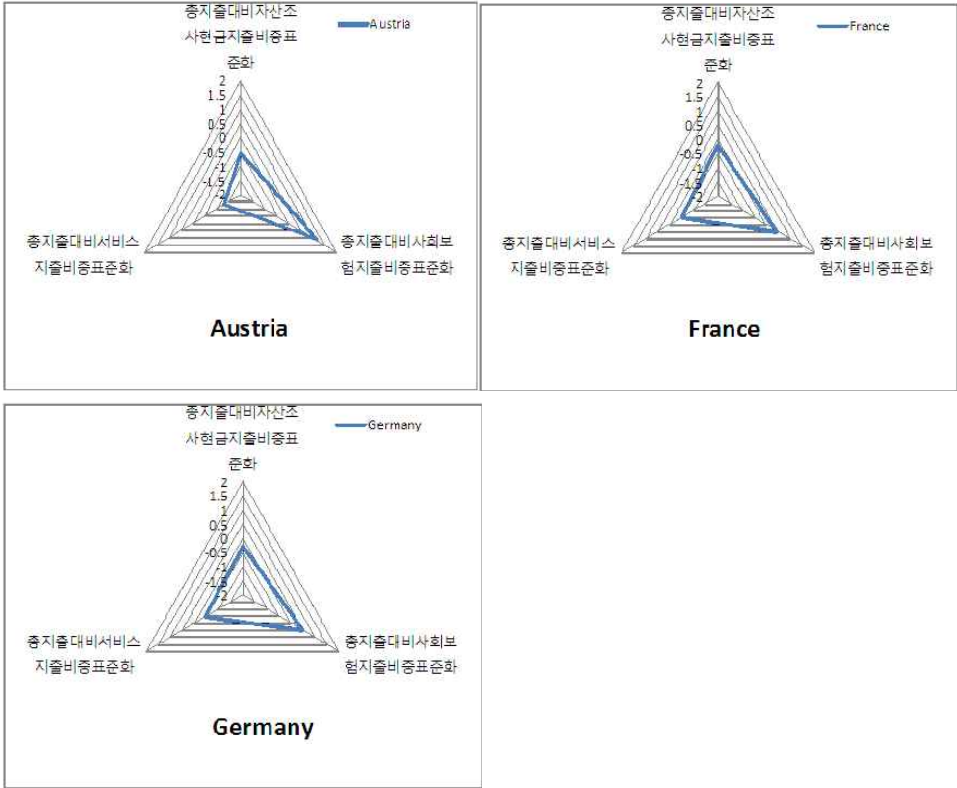
[부록 5] 제14장

OECD 국가의 공공사회복지지출 대비 자산조사현금/사회보험현금/서비스 지출의 구성
복지레짐별 비교

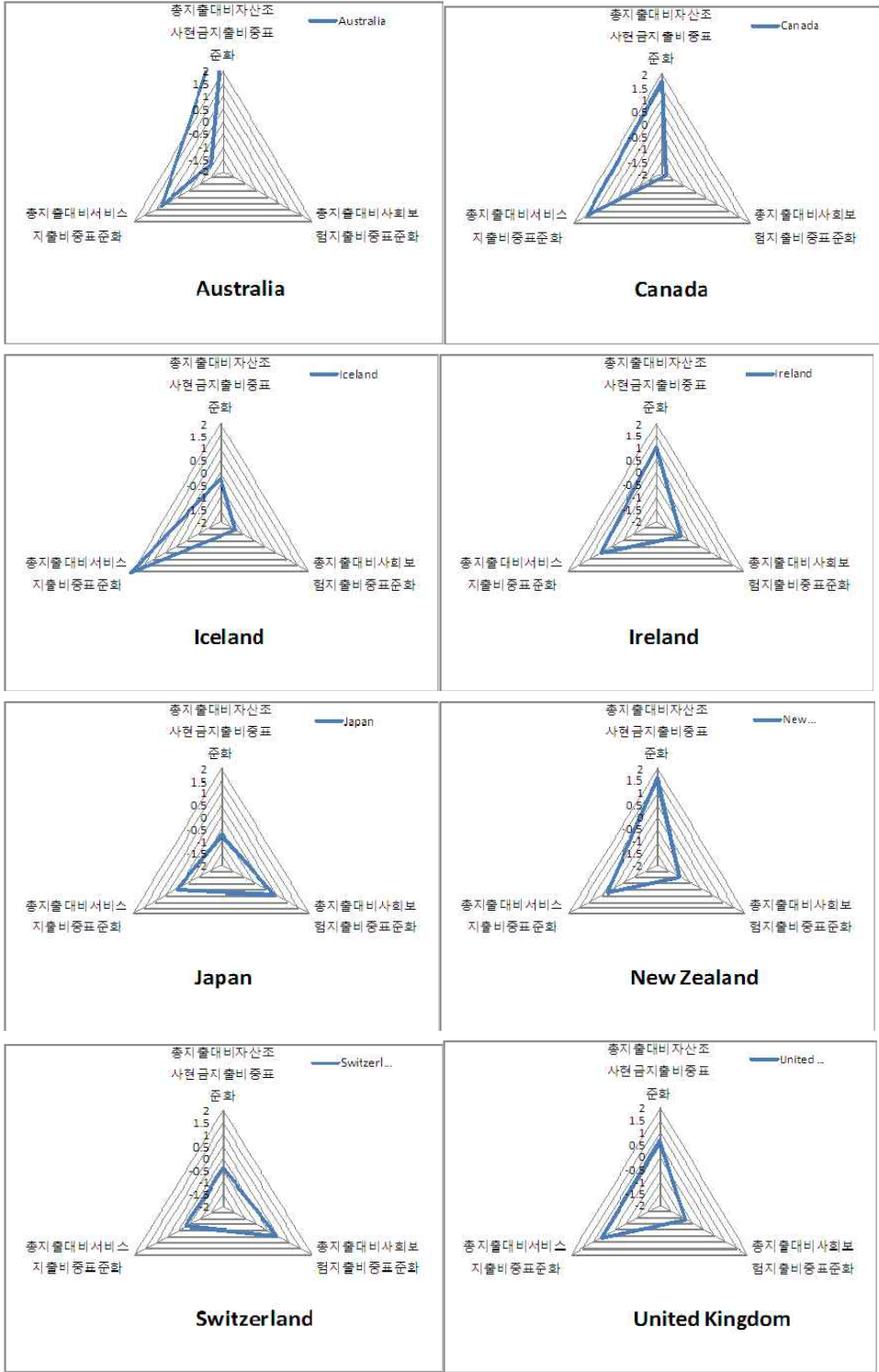
<사민주의 복지레짐>

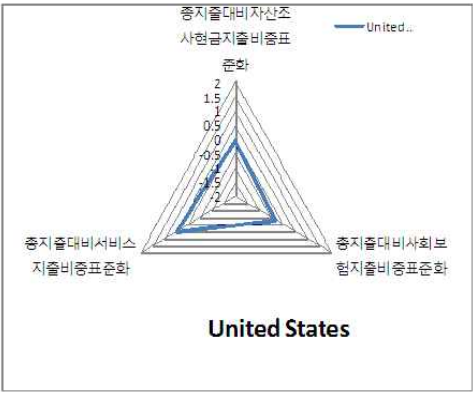


<조합주의 복지레짐>

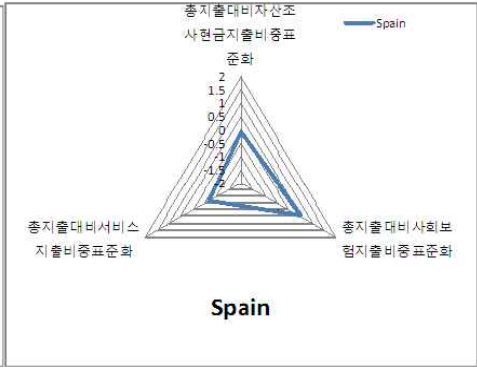
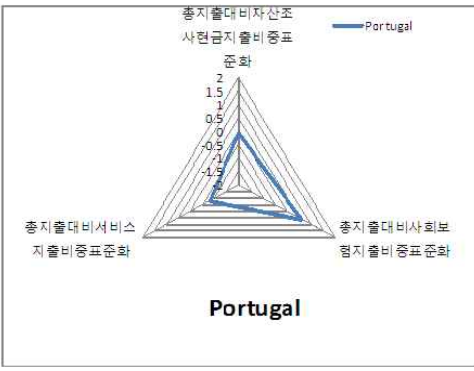
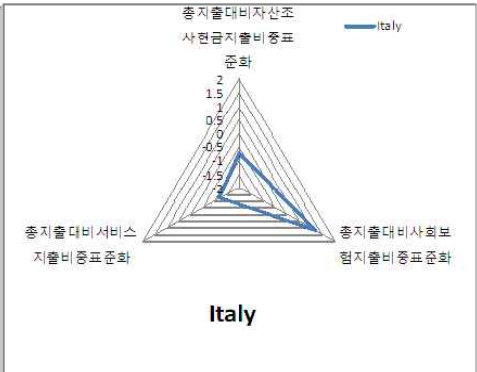
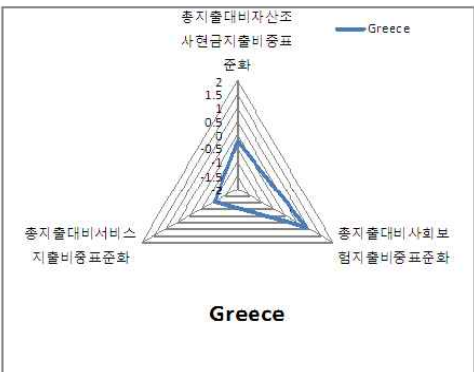


<자유주의 복지레짐>

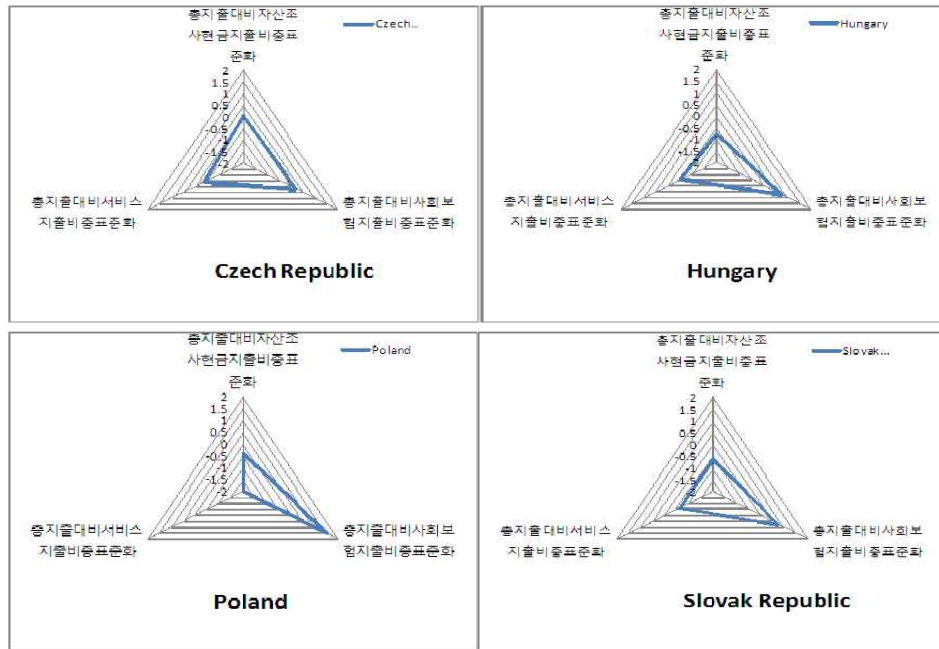




<남유럽 복지레짐>



<동유럽 국가군>



<개발도상 국가군>

