

경제적 세계화와 노인정책

Alan Walker(영국 셰필드 대학 사회정책학과 교수)

요약: 박능후 (한국보건사회연구원 연구위원)

1. 요약

- 세계화가 사회적 불평등을 심화시키고 있지만 이에 대처하는 개별 국가의 능력은 오히려 약화되고 있으며, 그 결과 노인인구층의 복지여건이 악화되고 있다는 것이 종래의 일반적인 인식이다. 본 논문은 이러한 일반적 인식을 재검토하는데 목적이 있다.

- 검토작업은 다음 네가지 영역에서 이뤄진다. 첫째, 세계화에 대한 상이한 개념정의와 시각을 검토한다. 여기에는 노령층에 대한 복지급여를 간여적 급여로 전환시키는데 있어 핵심적 역할을 행하고 있는 주요 국제기구의 활동을 중점 논의한다. 둘째, 세계화가 개별 국가에 미치는 영향이 일률적이라는 시각을 재검토하기 위해 세계화에 대해 서로 다르게 반응한 미국과 유럽방식을 비교한다. 셋째, 세계화가 노령화 정책에 미치는 영향에 대해 논의한다. 넷째, '사회적 삶의질'이란 개념을 통해 노인계층의 복지수준은 경제적 성장보다 사회적 급여에 더 큰 영향을 받게 됨을 보여 주고자 한다.

2. 세계화의 개념, 영역, 영향

- 세계화가 내포하고 있는 영역은 경제, 정치, 사회, 문화, 환경 등 대단히 포괄적이다. 따라서 세계화에 대한 개념정의는 학자에 따라 매우 다양하다. 그러나 공통적인 점은 세계화로 인해 상호간의 연계가 넓어지고, 깊어지고, 속도가 빨라졌다는 점이다.

- 세계화의 개념 자체에서 복지에 미치는 영향이 언급되고 있지는 않다. 세계화가 복지에 미친 영향은 주로 복지국가론적 관점에서 다루어지고 있으며, 아직 실증 분석보다는 추론적 수준에 머물고 있다. 세계화와 복지국가간의 관계에 대해서는 3가지 유형의 논의가 있다.

· 세계화는 점증하는 시장경제의 지배력에 의해 복지국가에 심대한 영향을 미

쳤다고 보는 관점: Mishra

- 세계화는 복지국가에 별로 영향을 미치지 않았다고 보는 관점: Leibfried & Rieger, Pierson
- 세계화가 복지국가에 영향을 미쳤으나 각국의 제도적 구조와 정치적 반응에 따라 그 영향력이 상이하다는 관점: Scharpf, Streek, Daly
- * 유럽의 경우 세 번째 시기가 적합하다고 할 수 있으나, 이 분석시각은 국제기구의 역할을 경시하거나 무시하였다는 점에서 여전히 한계가 있다.

3. 신자유주의적 세계화

- 금융시장의 통합, 외국자본의 직접투자 증대, 교역의 증가, 기술·인력의 이동 증가, 새로운 교류 방법의 확산 등 세계화 논의의 핵심은 경제문제이다. 그러나 세계화로 인한 부정적 영향이 발생한 근본 원인은 신자유주의적 이데올로기에 의해 세계화가 주도된 것에 있다. 미국과 Bretton Woods 협정에 의해 촉발되었고, 이후 영국을 비롯한 몇몇 유럽국가에 의해 확산된 신자유주의 이데올로기는 자유시장과 무역자유화는 성장을 촉진하고 개인의 생활수준을 향상시킨다고 주장한다. 그러나 이러한 주장은 아직까지 실증적으로 증명되지 못하고 있다.

- 세계화를 주도하고 있는 미국과 영국은 세계화로 야기된 치열한 경제경쟁에서 살아남기 위해 국가와 기업은 복지부담을 줄여야 하며, 불평등의 심화는 불가피하다고 주장한다. 따라서 공공지출을 강조하는 전통적인 복지국가는 유연성과 차별화가 긴요한 새로운 세계 상황에 장애물로 파악된다. 노인층이 주된 수급자이던 연금, 건강보험, 장기요양 프로그램 등은 개혁의 제 1차적 대상으로 부상된다. 연금제도를 사회적 부담으로 인식하고, 이의 개혁을 요구하는데 세계은행은 중심적 역할을 수행하였다. 세계무역기구 역시 각종 복지서비스를 민영화하거나 축소할 것을 집요하게 강조하고 있다.

- 그러나 복지축소만이 세계화에 효율적으로 대처하는 방안은 아니다. 영국을 제외한 나머지 서구 유럽 국가들은 지난 20년 동안 세계에서 가장 느그러운 연금제도와 사회적 급여를 유지하면서 동시에 세계무역에서 경쟁력을 확보할 수 있음을 실증해 보였다. 이러한 성공은 공·사간의 협력, 경제성장과 사회적 정의간의 조화에 의하여 달성되었다. 사회적 보호는 생산의 한 요소이며, 안전과 복리의 한 근원임을 보여준 것이다. 물론 최근 유럽의 높은 실업률이 이러한 서구 유럽방식에 대해 회의론을 품게도 하지만 여전히 이 방식에 대한 기대와 신뢰도는 높다.

- 아주 최근 세계은행이 기존의 엄격한 신자유주의적 입장에서 사회적 책임을

강조하는 세계화로 입장을 선회하는 듯한 모습을 보이고 있지만 여전히 세계은행의 입장은 신자유주의적이라 하겠다.

4. 세계화가 노인정책에 미친 영향

- 세계화가 노인정책에 영향을 미쳤다는 점은 분명하지만 어느 정도 어떻게 영향을 미쳤는지 정확하게 가려 내는 것은 현재로서는 불가능하다. 다만 다음과 같은 점은 강조될 수 있다.

- 첫째, 연금제도의 쇠퇴를 가져온 복지국가 재구조화 논의는 이데올로기적 이유에 의해 세계화 이전에 각 국가에서 이미 진행되었다.
 - 둘째, 국제경제기구들이 노령인구의 부담을 강조하면서 선진복지국가들의 노인을 위한 복지급여를 잔여적 급여화 하는데 주도적 역할을 수행하였다.
 - 셋째, 국제경제기구들은 동구유럽 및 개발도상국에 대해 기존 사회보장제도를 민영화하거나 사적 기금에 의존하는 정책으로 선회하는데 결정적 역할을 수행하였다.
 - 넷째, 국가개입을 축소한 영미의 노인정책이 선진복지국은 물론 후발국의 정책결정에 큰 영향을 미쳤다.
 - 다섯째, 국제경제기구의 영향력이 증대하면서 정책결정과정에서 시민들의 영향력은 축소되었다.
- 전세계적으로 노인층의 소득보장을 위한 공적기능은 약화되었다. 그러나 과거 역사는 노령계층의 경제적 안정은 민간영역에 의해 보장될 수 없음을 가르쳐 준다. 현재에도 마찬가지이다. 경제성장과 의도적인 사회개발이 결합되어야 노령층의 경제적 안정이 달성될 수 있음을 Botswana, Malaysia 등 여러 국가들이 실증해 보이고 있다. 민간시장도 중요 역할을 하지만 이것이 공공부문을 압도할 경우 노인계층의 경제적 안정은 훼손되고, 사회적 배제가 나타나는 것이다.

5. 경제적 세계화에 대한 상반된 대응방식

- 세계화에 대해 모든 국가가 일률적인 대응방식을 보이고 있는 것은 아니다. 미국과 유럽은 상반된 대응을 하고 있다. 미국방식은 단기적 대응이라는데 특성이 있다. 미국 방식은 주식시장의 주식거래가 단기반응에 주력하듯이 세계화에 대한 대응도 단기적 이익에 기반을 두고 있다. 약한 노동조합세력, 사회적 협상에

대한 경험부족 등으로 미국은 장기적 사회투자에 대해 소홀하며, 사회보장에 대한 기대도 낮다. 따라서 미국방식은 복지국가를 유연성을 방해하는 존재로 본다. 미국을 주도하는 세계화 이데올로기는 '적응적 유연화'로서 이것은 "경제엘리트가 경제적 요구사항을 설정하고 대중은 이에 적응한다"는 것이다.

- 미국방식에 비해 유럽방식은 장기적 안목에 치중한다. 유럽방식은 복지정책을 통해 국민들에게 삶의 안정을 제공하여야 이들이 유연해질 수 있다고 인식한다. 따라서 복지국가는 유연화의 방해물이 아니라 유연화를 위한 전제조건이다. 유럽방식은 '혁신적 유연화'를 강조하며 이것은 "사람들로 하여금 사회경제적 환경을 스스로 형성해 나가는 능력을 부여해 준다"는 뜻이다.

6. 국제 사회적 기준: 유럽연합의 "사회적 질" 개념 설정

- 복지수준의 경제적 하향지향을 추구하고 있는 신자유주의적 세계화에 대응하여 2000년 제네바 사회정상회의는 "국제 사회적 기준(international social standard)"을 설정할 것을 제안하였다. 설정작업이 쉽지 않았지만 이 기준이 확립되면 세계화로 인한 복지수준의 쇠퇴를 막는데 도움이 될 것이다.
- 사회적 보호는 경제성장을 위한 필수불가결한 요소이며, 사회적 목표가 경제적 목표보다 중시되어야 한다는 유럽적 인식의 한 단면을 1997년 유럽연합에서 작성한 "사회적 질에 대한 규정(the Social Quality initiative)"에서 엿볼 수 있다. 사회적 질의 개념은 경제성장과 사회적 발전을 모두 평가할 수 있는 도구이며, 개별 국가의 정책과 유럽연합의 정책의 효과성을 측정하는 기준으로 사용될 수도 있다. 이 개념의 조작적 정의가 정교하게 이뤄진다면 전세계적으로 사용될 수도 있을 것이다.
- "사회적 질이란 자신들의 복리와 잠재력을 고양하기 위해 개별 시민들이 지역 사회의 경제적 사회적 생활에 참여할 수 있는 정도"를 말한다. 개별 시민이 경험하는 사회적 질의 수준은 사회경제적 안전성 정도, 사회적 동참 수준, 사회적 결속력 정도, 자율성의 수준에 의해서 결정된다. 그러나 사회적 질의 개념은 아직 미완성 단계이며, 향후 이론화 작업이 필요한 실정이다. 만약 유럽 수준에서 이 개념이 실용성을 가진 것으로 파악되면 전세계 수준으로 발전시켜 나갈 수 있을 것이며 그 경우 개념발전을 위한 작업에 개도국의 참여가 필수적이다.

7. 결론

- 세계화에 대처하는 방식이 유럽과 미국간에 상당한 차이가 있음을 봄으로써 세계화의 영향이 반드시 한 방향으로 굳어져 있는 것이 아님을 알 수 있었다. 복지수준의 쇠퇴를 초래하고 있는 세계화의 부정적 영향은 극복 혹은 최소화할 수 있으며, 다양한 대응이 가능할 것이다.
- 한국은 세계화 과정에서 전국민에게 적용되는 보편적 사회보장체계를 구축함으로써 세계화의 부정적 효과를 극복해 나간 또다른 사례가 되고 있다.
- 그러나 세계적으로 볼 때 불행히도 사회보장을 위한 국가기능을 축소하고자 하는 국제경제기구들의 주장은 지속되고 있으며, 이러한 주장들로 인해 노인층에 대한 복지정책들은 향후에도 계속 위협받게 될 것이다.