

# 사회복지정책에서 시장적 접근의 평가

이 태 수(꽃동네현도사회복지대학교 교수 / (재)한국보건복지인력개발원 원장)

## 1. 서론 : 복지와 시장 사이의 관계성

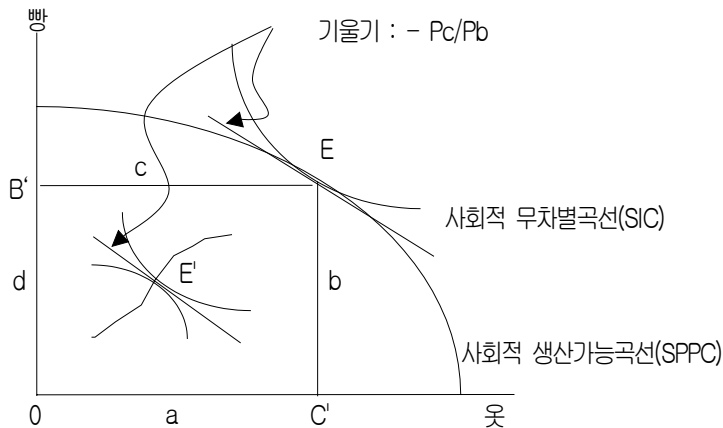
### 1) 경제학 이론에서 본 ‘시장’ vs. 자본주의 현실

사회복지는 시장과 어떤 관계에 있는가? 일반적으로 자본주의 경제의 주 결정원리는 시장에서의 가격작용이다. 시장의 ‘보이지 않는 손(invisible hands)’인 가격은 미세한 조정(fine tuning)을 거쳐 마침내 모든 상품시장에서의 개별적 균형(individual equilibrium)을 만들어 내며, 더 나아가 시장 전체의 균형, 즉 일반균형(general equilibrium)까지 만들어 낸다.

시장학과(market school)에 따르면 시장은 주어진 자원조건 하에서 항상 최적의 상황, 소위 파레토최적(Pareto's Optimum)을 달성하여 준다. 아래 그림에서와 같이 빵과 옷, 두재화만을 생산·소비하는 경제에서 시장은 지복점(至福點, bliss point) E를 달성하고 여기에서는 사회적인 생산가능곡선(Social Production Possibility Curve, SPPC)과 사회적 무차별곡선(Social Indifference Curve, SIC)의 접점이 생겨난다. 이로써 일 경제의 빵과 옷의 총 생산량과 총 소비량이 각기 선분 OB'과 선분 OC'이 된다.

이들 간에 최적의 배분점이 E'이 되어 이 경제에서 활동하는 소비자 두 사람의 분배뿔이 각각 a, b, c, d 의 점들에 의해 표현된다고 할 수 있다.

<그림 1> 사회적 최적 생산, 소비, 분배점의 도출



20세기 초에 전통적인 신고전학과(neo-classicals)에 의해 확립된 시장예찬론은 곧 바로 시장실패(market failure)이론이 Lipsey & Lancaster에 의해 제기되므로써 크게 훼손되고, 신고전파의 시장학파로서의 골격은 20세기 초반 그 자체에서 부정되는 동시에 그 보완책이 강구되는 운명을 맞는다.

흔히 독점(monopoly), 공공재(public goods), 외부효과(externality), 정보의 비대칭성 등 4가지 요인으로 대표되는 시장실패 요인은 이론적인 시장실패 이론을 현실에서 입증하는 대표적인 사례가 되었으며, 이론적으로는 차선의 이론(second best theory)을 통해, 정책적으로는 정부의 강력한 정책개입을 통해 그 돌파구를 찾았던 것이다.

이때 정부의 강력한 개입의 구체적인 수단이 된 재정지출정책 가운데에 사회복지부문의 중요성을 빼놓을 수가 없다. 물론 20세기 전면적으로 전개된 사회복지정책의 활성화는 이러한 경제학자들 간의 이론적 수사(修辭)에 상관없이 현실세계에서 이미 당위(當爲)가 되어 있었다.

19세기 초반 정착된 자유자본주의(free capitalism)가 19세기 말에 독점자본주의로 나타나면서, 유럽대륙국가들이 직면한 사회위기는 스스로의 돌파구를 열기 어려웠다. 제1차 세계대전을 계기로 세계자본주의체제가 지닌 모순의 1차적 해결과정을 파괴적으로 겪어낸 서구사회는 사회방위의 차원으로 복지국가의 원형을 만들어가기 시작했다.

이런 일련의 과정을 반추함으로써 알 수 있듯이 사실 사회복지제도가 시장제도의 보완적 역할을 행한 것은 이론에 의해 정립되기 앞서 현실에서 먼저 구현된 것이었다.

## 2) 시장논리 vs. 복지논리

그렇다면 시장과 복지란 어떤 관계를 맺고 있는 것인가?

이를 논하기 위해 형평성과 효율성이란 개념을 차용해 볼 수 있다. 먼저 형평성을 소득이나 욕구충족에 있어 지나친 불균형을 해소하고 되도록 사회구성원이 고르게 그 사회의 성과물을 향유한다는 점에서 ‘복지’의 핵심적인 목적이라고 보아 ‘복지논리’라고 한다면, 효율성이란 주어진 조건 내에서 사회전체의 총생산물이나 총효용수준이 가능한 한 최대로 충족되어진다는 점에서 시장을 통하여 가장 잘 실현되어진다는 점에서 ‘시장의 논리’라고 칭할 수 있을 것이다.

그렇다면 이제 이들 사이의 관계에 대하여 다음과 같은 3가지 명제가 성립될 수 있을 것이다.

### (1) 명제 1 : “시장의 논리와 복지의 논리는 상호 배타적이다”

이 명제는 양자사이에 상충적인 관계가 있다는 주장의 전형적인 표현이다. 일반적으로 많은 이들에게 고정 관념화되어 있는 바와 같이 시장의 논리를 반하여 인위적인 소득재분배 정책과 같은 복지정책이 시행되면 근로의욕이 감퇴되고 이는 결국 근로의욕을 감퇴시키는 동시에 나아가 시장의 자동조절 기능이 훼손되므로 양자는 서로 원리 면에서, 그리고 실제 현실 속에서 상호 배타적인 관계를 기본으로 한다고 말하여진다.

이들 주장의 가장 강력한 근거는 효율성을 추구하는 시장과 형평성이 추구되는 복지 측면

은 그 기본 원리 면에서 매우 대조적이라는 점이다. 즉, 시장의 세계와 복지의 세계는 개인주의(individualism)와 반대된 집단주의(collectivism), 시장에서의 자발적 교환(voluntary exchange)에 대비된 탈시장적인 선물교환(gift exchange), 상품경제(commodity economy)와 대비되는 탈상품경제(de-commodification economy), 경쟁을 통하여 능력에 따라 성과를 취하는 사회와 협동을 통한 공동체정신 하의 공동선(commom good)이 추구되는 사회, 물신주의(物神主義, fetishism)와 인본주의(humanism)등 등으로 극히 대조적인 측면을 보이고 있다.

이렇듯 상충적인 양자의 특징은 마침내 시장논리와 복지논리는 상충적이라 여겨진다. 이에 대한 구체적인 논거로는 첫째, 복지는 기본적으로 반(反)시장적인 것으로서 시장의 기능과 복지의 기능은 서로 다르다. 둘째, 시장의 논리는 자율적인 균형달성의 논리이고 복지의 논리는 이와 대조적으로 인위적인 균형회복의 논리에 해당한다. 셋째, 따라서 시장의 논리가 입증되면 복지의 논리는 그 타당성이 부정되고, 반대로 시장의 논리가 부정되어야만 복지의 논리가 설득력을 갖게 된다.

결국 이러한 명제는 인위적인 형평성의 추구란 자율적인 성과인 효율성을 잠식하게 되므로 일반적으로 복지는 시장의 성과를 저해하는 것으로 이해된다. 특히, 정부에 의해 강조되는 적극적인 복지정책이란 시장의 성과를 근본적으로 저해하는 것으로서 복지정책이 정당화될 수 있는 영역이란 오로지 시장의 논리를 저해하지 않는 범위 내에서만 가능하다. 생산적 복지도 이러한 관점에서 있었다고 볼 수 있다.

## (2) 명제 2: “복지의 논리는 시장의 논리를 보완한다”

양자의 관계를 보완적이라 보는 이 명제는 소위 시장실패를 그 논거로 한다. 독점의 존재와 외부성, 공공재의 필연적 등장, 정보의 불완전성 등을 기초로 하여 복지의 논리가 결코 시장의 논리를 해치는 것이 아니며 오히려 시장의 효율성을 보완 내지는 강화하는 논리라고 말하고 있다.

결국 형평성의 추구는 결코 효율성을 저해하는 것이 아니며, 오히려 시장에 의하여 발생하는 왜곡과 오류는 필연적인 것으로서 이러한 시장의 역기능을 조정하는 것으로서의 복지의 존재는 매우 긍정적인 의미를 지닌다. 결국 형평성이 효율성을 보완한다는 것이다. 따라서 ②의 명제는 ①의 명제를 부정하게 된다.

더군다나 형평성의 추구로 인해 사회통합효과가 발생하고 시장임금을 보완하는 사회적 임금(social wage)가 제공됨으로써 노동력의 안정적 재생산이 이루어지는 등의 비가시적인 효과를 통해 시장자체의 근간(fundamentals)이 확보된다는 점을 인정한다면 복지의 논리가 시장의 논리에 대한 관계는 ‘보완’을 넘어 ‘필연’의 영역으로 들어설 수도 있다.

## (3) 명제 3: “시장의 논리가 복지의 논리를 보완한다”

이 명제는 ②의 명제에 대한 역(逆)으로서 시장의 논리에 의해 복지의 논리가 보완받는다라는 것이다. 이 주장의 기본적인 논거는 매우 미시적인 것에 기초하는 데, 복지의 논리도 결국은 주어진 제약조건 하에서의 최선 아니면 차선, 차차선의 해를 찾아야 한다는 현실앞에서 예외

일 수 없다는 데에서 출발한다. 특히 현재와 같이 단기 또는 중기적으로 사회복지에 대한 인적, 물적 자원의 확대가 결코 적정 수준까지 이루어지지 않을 것이라는 엄연한 현실적인 제약을 극복하기 위하여는 복지의 영역에서도 시장의 논리에 입각한 효율성의 접근방식을 적절히 활용하여야 할 필요성이 있는 것이다.

즉, 복지의 영역도 시장의 논리에 의하여 추구되는 효율성의 측면에서 재고해보아야 할 부분이 분명히 존재한다는 것이다. 따라서 당위로서의 형평성을 추구하되 그 과정 또는 방법론의 측면에서는 시장의 논리에서 제공되는 효율성의 관점을 부분적으로 활용하여야 한다는 것이다.

이러한 세가지 명제를 통해 알 수 있는 것은 사실 시장의 논리와 복지의 논리는 하나의 명제로 정의하기 어려운, 중층적 분석 대상이라는 것이다. ①의 명제가 거시적(macro) 단계의 논의를 기반으로 한다면, ②의 명제는 준거시적(quasi-macro) 단계, 그리고 ③의 명제는 미시적(micro) 단계를 각기 설정하고 있다고 보아야 한다.

## 2. 복지와 경제의 관계에 대한 구체적인 이론들

### 1) 분배와 성장에 관한 거시경제 이론

#### (1) 소득분배와 자본축적

소득분배가 자본축적에 영향을 미쳐 결국 경제성장이 영향을 주게 되는 경로에 주목한 이론들이야말로 이 분야의 가장 고전적인 이론들이다. 이때 말하는 소득분배는 주로 기능적 소득분배를 중심으로 논한다. 물론 임금 몫의 증가는 통상적으로 가구별 소득분배의 불평등도를 낮추는 경향이 있으므로, 간접적으로는 가구별 소득분배와 자본축적의 관계에 관한 이론도 된다.

#### ① 마르크스 - 케인즈류 이론

자본주의에 대해 비판적이었던 마르크스나 케인즈가 분배와 성장간의 상충이론을 전개한 것은 자연스러운 일이었다. 마르크스는 고전적인 생계비 임금 가설에 따라 임금은 모두 소비되고, 저축은 이윤에서 나온다고 보았다. 이 논리에 따르면 노동시장이 포화상태에 이르러 임금이 상승하게 되면 이윤 몫이 줄어들어 자본축적이 저하되고 따라서 경제성장이 떨어진다. 반대로 임금하락, 즉 분배의 악화는 자본축적과 성장을 증가시키는 역할을 한다.

케인즈 또한 『평화의 경제적 귀결』이라는 저서에서 자본주의의 극심한 불평등이 정당화되는 유일한 이유는 고소득을 얻는 자본가들이 이를 소비하기보다는 저축하고 투자하여 성장을 가져오기 때문이라고 주장하였다. 이러한 인식이 Kaldor 등 여러 케인즈학파의 학자들에 의해

발전되었다. 이윤 몫이 높으면, 고소득자의 소득이 커져서 저축이 증가한다기보다도 개인에 비해 기업의 저축(내부유보)성향이 높기 때문에 저축이 증가한다는 주장이 새롭게 주장되었다. 이뿐만 아니라 이윤 몫의 증가는 투자유인의 강화를 의미하기 때문에 자본축적이 가속화된다는 것이며, 따라서 분배와 성장 간에 상충관계가 존재한다는 것이다.

## ② 과소소비 이론

앞서 살펴본 마르크스-케인즈류의 이론과 유사하게 임금과 소비, 이윤과 저축의 연결고리에 주목하면서도 결론은 정반대로 나타나는 이론이 바로 과소소비 이론(underconsumption theory)이다. 일찍이 Hobson이 이러한 이론을 폈고, 현대에는 Steindler이나 Sweezy와 같은 학자들이 대표적이다. 이들에 따르면 이윤 몫의 증가, 즉 분배의 악화가 저축률의 증가를 가져오지만 그것은 바로 소비수요의 하락을 의미하기 때문에 유효수요의 부족과 공급과잉으로 나타나고, 이는 곧 투자를 저하시켜 성장을 떨어뜨린다는 것이다. 이는 곧 케인즈가 말한 '절약의 역설(paradox of thrift)'을 동태적으로 파악한 것이라 할 수 있다.

Steindler이나 Sweezy는 이러한 이론에 입각하여 현대의 독점자본주의가 이윤 몫을 증가시키고, 이는 결국 자본가들에게 성장을 저하라는 부메랑이 되어 돌아올 것이라고 주장하였다.

## ③ 신고전파 이론

Solow 등이 개발한 신고전파의 성장론에서는 분배가 중요한 변수로 취급되지 않는다. 그러나 정상상태(定常狀態, steady state)에 이르는 과정에서는 저축률이 성장률을 결정하는 주요 변수이기 때문에, 저축률과 무관할 수 없는 소득분배가 성장률에 영향을 미칠 수밖에 없다. 단지 마르크스나 케인즈주의 전통에서는 기능적 소득분배에 주목하지만, 신고전파에서는 소득의 원천과 상관없이 소득수준과 저축률의 관계에 주목한다. 일반적으로 가난한 가계의 저축률은 낮고 부유한 가계의 저축률은 높기 때문에 소득분배가 불평등할수록 저축률과 성장률이 높아진다는 결론이 나온다.

## ④ 종합적 논의

소득분배가 저축률에 미치는 영향에 있어서 임금은 모두 소비되고 이윤에서만 저축이 이루어진다는 가설도, 고소득자일수록 반드시 저축성향이 높다는 가설도 지나친 단순화임에 틀림없다. 특히, 소득분배가 변화할 때 그것이 저축률에 미치는 영향은 평균저축성향이 아니라 한계저축성향이고, 이는 반드시 이윤소득이 임금보다 크거나 소득수준이 올라갈수록 크다고 할 수 없을 것이다. 또한 고소득계층이 자기과시적인 사치성 소비에 몰두하는 경우에는 저축률이 높지 않을 수도 있다. 이러한 점들을 고려할 때 소득분배와 저축률의 관계는 궁극적으로는 주어진 경제의 구체적 특성을 파악하는 경험적 연구에 따라서 결론을 내려야지 이론적인 분석만으로 알 수 있는 것은 아니라고 하겠다.

이론적으로 제기되는 또 하나의 문제는 저축률과 성장률의 관계이다. 신고전파 이론에서처럼 완전고용을 전제로 하지 않는 한, 저축률의 증가가 반드시 투자의 증가 및 성장률의 증가

로 이어진다고 볼 수는 없다. 오히려 단기적으로는 소비수요 감소에 의한 경기침체의 가능성이 있는 것이 사실이다. 장기적인 경제성장을 다루는 데는 단기적인 수요변동은 고려사항이 아니라는 것이 신고전파의 주장이지만, 장기는 곧 단기의 연속에 불과하다는 것을 상기한다면 결코 유효수요의 문제를 무시할 수 없다. 그러나 소비수요의 감소가 반드시 투자 및 성장의 저하로 이어지는 것은 아니라는 것이 이론적으로 규명되었다. 투자에 대한 보상은 수요기대와 더불어 단위당 마진에 의해서도 결정되기 때문이다(Marglin - Bhaduri, 1990; You, 1994). 결국 기능적 소득분배가 성장에 미치는 영향은 투자함수의 구체적인 형태에 따라 달라진다. 투자에 대한 '가속효과(accelerator effect)'가 큰 경우에는 분배와 성장이 상호보완관계를 이루며, 반면에 '수익성효과(profitability effect)'가 큰 경우에는 분배와 성장 사이에 상충관계가 형성된다.

2결론적으로 소득분배와 자본축적의 연결고리는 각 경제에 있어서 저축함수나 투자함수의 구체적인 특성에 따라 달리 나타날 수 있다.

## (2) 소득분배와 인플레이션

소득분배가 물가상승률에 영향을 줌으로써 경제성장에도 영향을 끼치는 경로에 주목하는 이론으로는 갈등인플레이션 이론(conflict theory of inflation)과 사회조합주의론(theory of social corporatism)이 있다.

갈등인플레이션 이론은 Rowthorn(1977)에 의해 처음 정치화되고 남미에 많이 적용된 이론으로서 인플레이션을 사회갈등의 산물로 파악한다. 분배가 악화되어 사회갈등이 심화되면, 노동조합의 임금인상 요구가 거세어짐에 따라 인플레이션이 가속화된다는 것이다. 이는 결국 금리인상이나 통화공급 축소 등 통화당국의 반인플레이 정책을 초래할 수밖에 없고, 따라서 경제성장이 저하된다는 논리다.

80년대에 개발된 이론인 사회조합주의론도 유사한 논리를 펼친다(Bruno and Sachs, 1985). 사회조합주의론은 스웨덴, 오스트리아 등 '저실업 - 저물가'를 실현한 나라들의 특징이 단체교섭의 중앙 집중임에 착안한다. 분산화 된 단체교섭에 비해 이 경우에는 임금교섭이 거시경제적 안목을 배경으로 이루어지므로 임금인상 요구가 자제되어 인플레이션이 억제된다는 것이다.

## (3) 분배와 거시정책 왜곡

소득분배의 불평등이 사회적 갈등을 일으키고 이것이 성장을 저하시키는 또 다른 경로로 부각된 것이 거시경제정책의 왜곡이다. Jeffrey Sachs(1990)는 라틴아메리카의 경제성장이 호황과 침체를 거듭하며 저조했던 이유를 바로 이러한 사회적 갈등이 정부로 하여금 포퓰리즘(populism)과 같이 왜곡된 거시경제정책을 실행하도록 강요했기 때문이라고 주장한다.

유사한 논리로 Kaminski-Pereira(1996)는, 라틴 아메리카는 불평등한 소득분배 때문에 정부가 높은 소비 수준을 유지하는 정책을 펼 수밖에 없었으며, 이를 위해 투자를 줄이게 되어, 결국 성장률이 낮아졌다는 것을 실증하였다. 특히 1980년대의 부채 위기 때 이러한 현상이 두

드러졌다는 것을 보여 주었다. 초·중등학교의 취학률과 평균 수명은 공평한 소득분배를 대표하는 변수들이라고 생각하고, 나라별로 소비가 GDP에서 차지하는 비중이 전국적인 초·중등학교의 취학률 그리고 평균 수명과 역의 관계에 있음을 밝히고 있다.

#### (4) 소득분배와 수요구조

공업화 과정에서 규모의 경제를 실현하기 위해서는 내수시장 확대가 긴요하기 때문에, 공산품의 대중적 수요가 가능한 소득분배가 성장으로 이어진다는 이론이다 (Murphy, Shleifer and Vishny, 1989). 반면에 소득분배가 매우 불평등하여 중산층이 별로 없으면 공업화를 위한 내수시장이 형성되지 않는다. 부유층은 고급수입제품을 찾고, 가난한 계층은 공산품 구매력이 없기 때문이다.

이 이론은 공업화 초기단계에 있는 나라의 경우에 보다 잘 적용되는 것이기는 하지만, 전후 자본주의 황금기라고 일컬어지는 50년대 ~ 60년대의 서구의 고성장을 설명할 때도 적용된다. 소위 Fordism이론에 따르면 당시의 고성장은 실질임금 상승과 사회복지 확대에 기초한 소득분배의 개선이 공산품 수요기반을 확대하고, 이것이 대량생산과 그에 따른 규모의 경제 실현을 가능하게 함으로써 생산성 향상으로 이어진 결과라고 한다.

## 2) 분배와 성장에 관한 미시경제 이론

### ① 정치적 재분배 이론

자산분배가 나쁘면 소득분배가 나빠지고 재분배에 대한 정치적 압력이 거세진다. 통상 자산 재분배는 정치적으로 어렵기 때문에 조세와 정부지출에 의한 소득재분배를 추진하게 되는데, 조세는 노동공급이나 저축 또는 투자에 대한 유인을 감소시켜 비효율성을 초래하므로 성장의 저하를 초래한다는 주장이다.

Alesina-Rodrik(1994)과 Persson-Tabellini(1994) 등이 이러한 가설을 기초로 역사적 시계열 자료를 이용하여 민주주의 국가들에서 소득불평등과 경제성장 간에 반비례의 관계가 있음을 보여주고 있다.

Birdsall-Londono(1997)는 자산과 인적자본의 불평등 분배는 전체 경제성장에 중요한 영향을 미치는 것은 물론이고, 빈곤계층의 소득증대에 결정적인 영향을 미친다고 결론 내린다. 즉, 공평한 자산분배는 성장에 미치는 부정적인 효과를 감소시켜서 경제전체의 성장률을 증대시켜 나갈 뿐만 아니라, 높은 성장률을 통하여 빈곤계층을 간접적으로 감소시키는 효과도 가져온다고 한다.

소득불평등이 조세에 의해 충분히 시정되지 않는 경우에는 조세의 비효율성이라는 경로가 아니라 정치적 불안정이라는 경로를 통하여 성장을 저해할 수 있다. Alesina-Perotti(1996)는 71개 국가의 1960~85년 사이의 자료들을 분석하여, 정치적 불안정이라는 중간 경로를 통하여 소득불평등과 경제성장 간 반비례의 관계가 있음을 밝혔다.

일단의 학자들은 소득불평등이 성장을 방해하게 되는 것은 정치적 불안정과 불확실한 투자

환경 때문이 아니라, 소득불평등이 성장을 활성화시키는 자유주의적이고 개방적인 경제정책을 도입하는데 부정적인 영향을 미침으로써 성장에 해가 된다고 주장한다.

Grossman and Helpman(1994)과 Mitra(1999)등의 로비단체모델은 어떤 경제 내에서 로비단체들의 규모와 숫자는 소득분배가 나쁠수록 많아짐을 보여준다. 1960년에서1995년까지의 기간 동안 소득분배와 무역 개방 정도에 관한 47개국의 국가간 데이터를 이용하여, 초기의 자본과 소득분배가, 훗날의 무역 개방을 진척시키는데 중요하고도 강력한 결정요소임을 밝힌 연구도 있다(황진영, 2002).

## ② 소득분배와 인적자본 형성

기본적인 건강과 교육 등 인적자본 투자는 매우 효율적인 투자임에도 불구하고, 가난한 사람들은 자본시장의 불완전성 때문에 이러한 투자를 할 수 없게 됨으로써 경제의 효율성과 성장을 저해한다는 이론이 있다. Okun(1975)이나 Loury(1981) 등이 미국경제에 대해 이 문제를 지적했으며, 세계은행은 많은 개도국에서 이 문제가 심각함을 지적하고 있다(World Bank, 1990).

Jasperson(1997)은 소득불평등과 인적자본 형성의 고리에서 한 걸음 더 나아가 정책선택의 문제까지 연결시킨다. 라틴아메리카의 심각한 소득불평등 문제는 국민이 기초교육과 보건을 통해 인력개발을 할 기회를 대부분 상실하게 만들었으며, 그 결과 정부가 수입대체산업과 같은 내부 지향적인 개발 전략을 택하게 만들었다는 주장이다. 이에 비하면 동아시아 국가들은 좀 더 나은 소득분배 시스템 덕분에 대중을 위한 기초교육을 통해 인적 자본에 투자를 많이 할 수 있었으며, 결과적으로 기술 집약적인 수출 산업을 개발하여 수출 지향적인 개발 전략을 취할 수 있었다고 한다.

## ③ 자산분배와 직업선택의 이론

자본시장의 불완전성 때문에 기업가가 되기 위해서는 일정한 부가 있어야 가능하다는 점에 착안하여 자산분배와 직업선택을 연결시키는 이론이 있다(Banerjee and Newman, 1993; Galor and Zeira, 1993). 자산분배가 불평등하면 소수만이 기업가가 될 수 있고, 이는 곧 노동수요는 작고 노동공급은 많은 상황을 초래해서 임금이 낮아짐에 따라 분배의 악순환이 일어난다는 이론이다. 반면에 자산분배가 고르면 기업가가 많아지고, 이에 따라 노동수요가 늘어나고 노동공급은 줄어들기 때문에 임금이 높아지고 분배의 선순환이 일어난다. 이때 기업가가 많을수록 효율성과 경제성장을 높이게 된다. 따라서 분배와 성장 간에도 선순환이 일어난다.

# 3) 복지과 경제성장과의 관계에 대한 이론

## ① 복지병 이론

흔히 복지부문에의 과도한 투자는 근로의욕을 감소시켜 경제성장의 둔화를 가져온다는 '복지병' 이론이 주장되곤 한다. 예를 들어 실업수당이 매우 높을 경우에 굳이 재취업을 위한 구



직활동을 열심히 하지 않게 된다는 것이다. 병가에 대한 너그러운 인정도 노동자들로 하여금 지나치게 병가를 많이 사용하게 만들 수 있다. 일반적으로 복지의 수혜자들에게는 노동공급을 줄이는 유인이 존재한다고 볼 수 있다. 이 이론에 따르면 유럽 국가들의 실업률이 상대적으로 높은 것은 유럽의 복지제도가 지나치게 관대하기 때문이라고 한다.

그러나 실제로 복지병이 얼마나 노동공급을 감소시키고 실업을 유발하며 성장을 감소시키는 지에 대해 학계의 합의는 존재하지 않는다. 아래에 보는 바와 같이 복지는 노동공급을 확대하거나 성장을 촉진하는 역할도 하기 때문이다. 경험적으로 보았을 때, 복지병은 매우 높은 수준의 사회보장이 상당히 오랜 기간 제공되었을 때 비로소 나타난다고 보는 것이 타당하다.

## ② 유연성 이론

복지병 이론과는 반대로 복지가 잘 되어 있어야 노동시장의 유연성이 확보되어 구조조정이 신속하게 이루어질 수 있고, 따라서 성장에 도움이 된다는 유연성 이론이 존재한다. 외환위기 당시에 IMF가 구조조정을 요구하면서 사회안전망 구축의 필요성을 제기한 것도 이 같은 맥락에서였다.

Rodrik(1998)은 실제로 외부충격이 심한 소규모 개방경제일수록 사회보장지출이 많다는 것을 보여주고 있다. 이는 곧 구조조정의 빈도가 높은 나라일수록 사회복지의 필요성도 높다는 것을 반증한다는 것이다.

조금 다른 맥락이기는 하지만 유명한 스웨덴의 노동운동 이론가인 Rhen은 ‘연대임금제’에 의한 임금의 평등화가 생산성이 낮은 기업의 생존을 불가능하게 함으로써 구조조정을 촉진하고 따라서 경제성장도 촉진시킬 것이라고 주장하였다.

## ③ 복지와 인적자본 형성

복지와 성장의 가장 중요한 연결고리는 아마도 앞서 말한 인적자본 형성에 있을 것이다. 소득분배의 불평등이 인적자본 형성에 걸림돌이 되는 것을 방지하기 위하여 복지지출이 역할을 하는 것이다. 거시적으로는 공교육과 공공의료, 미시적으로는 빈곤계층을 겨냥한 보육비나 의료지원 등이 이러한 역할을 하고 실업자에 대한 직업교육훈련도 마찬가지로 성격을 지닌다. 특히 기본적인 교육과 건강에 대한 복지지출은 매우 효율적인 투자라는 것에 학계는 대체로 합의하고 있다.

신성장이론의 등장과 더불어 인적자본이 경제성장에서 차지하는 역할이 점점 더 강조되고 있다. 이러한 관점에서 볼 때 인적자본 형성을 촉진하는 복지지출은 성장을 촉진하는 것이다.

## ④ 복지와 노동공급

복지병 이론과는 정반대로 복지가 노동공급을 증가시켜 성장을 촉진한다는 주장도 있다. 자녀나 부모의 부양의무에 묶여 경제활동 참가가 제약받는 여성들의 경우 보육지원, 장기요양 등 적절한 사회복지 서비스는 그녀들의 경제활동을 가능하게 하는 중요한 요인이 될 수 있다. 장애인이나 고령자 등 기타 사회적 제약 때문에 경제활동 참가가 어려운 이들에게도 복지서

비스를 통하여 경제활동 참가를 촉진할 수 있다. 참여정부 출범 당시에 제기되었던 신성장 전략에서 이를 강조한 바 있다.

### 3. 한국의 사회복지정책에 있어서 ‘시장적 접근’의 흔적

#### 1) 시장적 접근에 대한 총괄적 평가 : ‘성장의 한계’ 돌입

적어도 근대적 의미의 공식 사회복지정책이 구사되기 시작했던 해방이후부터, 더 가깝게는 1960년대 이후부터 지금까지 크게 보았을 때 경제논리에 압도된 성장제일주의 시대라고 총괄적으로 평가할 수 있다.

물론 DJ 정부 이후 상대적으로 복지부문에 대한 정책기조상의 변화 조짐이 일어난 것은 사실이지만 한국의 복지정책사를 평가할 때 최근의 이러한 조짐이 이전에 누적된 시장 논리의 흔적을 반전시킬만한 영향력을 초래했다고 할 수 없다.

따라서 적어도 40년 이상 지속되어온 성장우선주의의 정책기조가 한국사회정책에 남긴 것은 정책의 일치함과 불완전성이 아닐 수 없다. 이는 곧 한국사회에 ‘성장의 한계(limit to the growth)’를 남긴 것으로 통칭할 수 있다. 그 구체적인 근거를 열거해 보기로 한다.

#### (1) 국민생활에 미친 부정적 영향들

##### ① 시장과 가족에의 과도한 의존

국민생활에 있어서 기본적인 욕구에 대해 시장과 가족에 대해 과도한 의존을 행하는 구조가 정착됨으로써 국민생활의 불안정성이 초래되었다.

먼저 교육비와 주거비 측면을 보면, 이들 항목은 우리나라의 가구지출 항목 중 가장 큰 비중을 차지하며 중산층 및 저소득계층의 가계를 압박하는 가장 큰 요인으로 작용하고 있는 것으로 나타난다. 즉, 1990년 도시근로자 가구의 교육·주거비 지출 비중이 가계지출의 25.7%를 차지했으나 2002년에는 30.8%로 높아졌다(가구당 월평균 85만 8천원을 지출).

<표 1> 소득계층별 주거비 부담이 과도한 가구의 비율(세입자)

	상위계층	중위계층	하위계층
2000년	19.4%	20.5%	28.2%
2001년	18.4%	16.7%	35.9%

비고 : 하위계층은 소득 3분위 이하, 중위는 소득 4-7분위, 상위는 8분위 이상. 수도권 5개 도시 1000여 가구 조사 자료임.  
자료 : 국토연구원, 「2000 및 2001 전월세 주택시장 조사」 2001.

또한 의료비측면을 보면, 1977년부터 시행된 의료보험제도는 기초적인 의료욕구를 어느 정도 해결되고 있으나 <표 2>에서 보는 것처럼 비급여를 포함한 본인부담금의 비중이 입원

34.4%, 외래 64.7%를 차지할 정도로 워낙 커 중증질환에 노출되었을 경우 의료비 지출이 상당한 가계압박의 요인으로 작용하고 있다.

<표 2> 건강보험 본인부담율의 구성(2001년)

구분	보험자 부담	본인 부담		
		소계	법정 본인부담	비급여 부담
입원	65.6	34.4	18.7	15.7
외래	35.3	64.7	30.9	33.8

자료 : 건강보험공단, “건강보험 본인부담 실태와 추이 분석”, 「건강보험포럼」, 2002년 가을호.

<표 3> 우리나라 공공의료의 비율(2000)

구분	전체의료기관	공공보건의료기관	
		개소수	비율(%)
기관수	36,412	3,573	9.8
병상수	229,109	44,922	19.6

자료 : 보건복지부, 「보건복지통계연보」, 2002.

한편, 아동부양부담의 측면을 보면, 아동보육은 90년대 이후 일정한 진척이 이루어지고 있으나 <표 4>에서 보는 것처럼 공공부분이 차지하는 보육의 비중은 극히 취약하다. 공공보육시설의 비중은 전체 보육시설의 6.5%, 공공보육시설에서 보육하는 아동수는 전체 보육아동수의 13.9%에 불과하고 나머지는 모두 민간부문(시장부문)에 의존하는 구조임을 부정할 수 없다.

<표 4> 보육시설 및 보육아동수의 공공민간의 비율

	국공립	민간	합계
보육시설수	1,306(6.5)	18,791(93.5)	20,097(100.0)
보육아동수	102,118(13.9)	632,074(86.1)	734,192(100.0)

자료 : 보건복지부, 「보건복지통계연보」, 2002.

## ② 조세와 사회복지의 재분배 기능의 취약

매우 심각한 현상으로서 조세와 사회복지가 소득불평등을 완화시키는 효과는 OECD 평균이 41.6%로 나타나나 한국의 경우는 4.5%(2000년 기준)에 불과한 것인데, 이는 조세와 사회복지 제도가 소득분배에 긍정적인 영향을 거의 미치지 못하고 있다는 것을 의미한다. 이는 다른 말로 현재 우리나라의 조세정책과 사회복지정책으로는 소득재분배의 악화현상을 스스로 치유할 자정능력이 거의 없다는 것이다.

〈표 5〉 소득불평등도의 국제비교(시장소득 기준 및 계수변화율)

	시장소득 Gini 계수(A)	가처분소득 Gini 계수(B)	변화율(%) (B-A)/B×100
OECD 평균	0.380	0.272	41.6
한국(1996)	0.302	0.298	1.3
한국(2000)	0.374	0.358	4.5

비교 : OECD 15개국 평균치임. 연도는 1979년-1988년.

자료 : 유경준, “소득분배 국제비교를 통한 복지정책의 방향”, KDI, 2003. 9.

### ③ 공공부문과 사회적 일자리 창출 정책의 부재

공공부문의 고용 확대와 사회적 일자리의 창출은 고용확대와 소득 증대 그리고 복지확대를 직접적으로 연결시켜 경제성장과 분배가 선순환을 불러일으킬 수 있는 핵심 부분이다. 그러나 한국의 경우는 이 두 부분이 취약하여 복지와 경제의 선순환이 발생되지 않고 있다. 특히 사회적 일자리 창출 정책은 IMF 외환위기 시 공공근로사업 정도로 진행되었으나 최근에는 예산 배정이 대폭 축소되었다. 엄격한 의미의 사회적 일자리 창출정책으로 볼 수 있는 자활사업 역시 투자재원 부족으로 고용창출에 대규모로 기여하지 못하고 있다. 2002년 기준으로 자활사업에서 시장진입을 목적으로 한 up-grade 형 자활은 대상자가 1만여 명에 불과하며, 취로형 자활도 2만 8천 명 정도에 그치고 있는 형편이다.

공공부문의 고용창출은 여성, 노인의 인력을 흡수하여 경제성장에 기여할 수 있는 중요한 부분이다. 특히 보건 및 사회복지서비스 분야는 복지 확대와 고용창출을 동시에 달성할 수 있는 매우 중요한 부문이지만 한국의 경우는 이 분야의 고용창출 능력이 매우 부족한 것이다. 보건 및 보육 등 사회복지서비스 분야에 고용된 인력은 한국의 경우 전체 산업취업자의 2.2%에 불과한 반면(2000년), 미국은 11.1%, 독일은 10.3%, 스웨덴은 18.4%라는 사실이 이를 입증하고 있다.

## (2) 부실한 복지정책과 성장 잠재력의 훼손

### ① 노동운동의 전투화와 노동계급의 양극화

노동력 재생산을 시장임금에 과도하게 의존하는 상황에서는 노동자들은 ‘시장임금’을 최대한 높이는 방법을 선택할 수밖에 없고, 이것이 필사적인 임금인상 투쟁과 노동운동의 ‘전투화’를 유도하게 된다. 1987년 이후 노동운동의 전투화 뒤에는 바로 이러한 ‘시장의 과잉’ 현상이 자리 잡고 있다고 하겠다. 시장임금의 급속한 확대를 요구하는 노동운동의 전투화는 기업의 불확실성을 증폭시켜 성장의 장애요인으로 작용함에 틀림없다.

### ② 노동시장 유연화의 장애 요인

노동력재생산이 시장에 과도하게 의존하는 구조에서는 노동시장에서의 배제가 곧 가족생활

의 결정적 위기를 의미함. 따라서 노동운동으로 하여금 노동시장의 유연화에 필사적인 저항을 하게 만들 수밖에 없는데 한국 사회는 지금 이것을 목격하고 있는 것다고 보아야 한다.

### ③ 분배 갈등의 격화

부실한 복지정책과 ‘시장·가족의존적’ 노동력재생산구조는 계층간 교육기회와 고용기회의 차이를 더욱 확대시키고 있으며, 저소득층, 비정규직 등 사회배제 집단의 분배 요구가 격화되고, 이는 다시 사회갈등을 관리하기위한 비용을 늘리고 성장을 위한 체제 안정을 저해하고 있다.

### ④ 출산율의 비정상적인 하락과 성장잠재력 훼손

주지하다시피, 우리나라는 1985년에 1.67에 이르던 합계출산율이 1990년에 1.59로 떨어졌고, 2000년에는 1.47, 2001년에는 1.3으로 하락하고 있다. 이는 주요 선진국에 비해 상당히 낮은 수치이다. 특히 2002년에는 1.17로 하락하였으며 이는 OECD 가입국 중 가장 낮은 수치이다.

<표 6> 주요국의 연도별 출산율 추이

	한국	일본	미국	프랑스	스웨덴
1980	2.7	1.8	1.8	2.0	1.7
1990	1.6	1.5	2.1	1.8	2.1
2001	1.3	1.3	2.0	1.9	1.5

자료 : 통계청, 「2001 인구통계연보(총괄, 출생, 사망 편)」, 2002.

출산율 1.17대는 사실상 여성들의 ‘출산 파업’이 진행되고 있는 것으로 보아야 한다. ‘출산 파업’에 영향을 주는 요인은 다양하나 주거비, 아동양육과 교육이 과도하게 시장에 의존하는 구조가 아동보육과 성장에 너무 많은 비용을 초래하고 이것이 직간접적으로 출산율 하락에 매우 중요한 요인으로 작용한다.

### ⑤ 여성경제활동 참여의 장애 요인

아동보육시설의 불충분, 노인요양보호제도의 미비로 아동·노인부양 부담이 여성에게 집중되면서 여성을 노동시장에서 퇴출시키는 역할을 하고 있다. 즉, 부실한 복지정책이 여성노동력 활용을 제약함으로써 성장의 잠재력을 훼손시키고 있는 것이다. 한국의 경우 20대에 60% 수준을 보이던 여성의 경제활동인구가 출산연령기인 30세 전후에 45%로 급격히 떨어진 뒤 30세 중반부터 다시 늘어나는 전형적인 M자(字)형을 보이고 있다. 그러나 아동·노인케어정책이 잘 갖추어진 캐나다와 스웨덴은 20대의 경제활동인구가 50대 초반까지 그대로 유지되고 있음을 통해 볼 때 이러한 젊은 여성노동력의 퇴장은 성장잠재력을 저하시키는 데에 지대한 기여를 한다고 할 수 있다.

이러한 근거들을 통해 볼 때 한국사회에서의 성장에 대한 심각한 장애가 역설적이게도 성장지상주의의 결과이며 복지정책을 시장적 접근으로 시도한 결과이라고 결론지을 수 있을 것이다.

## 2) 최근 참여복지의 시장적 접근 평가 : 시장논리의 활용 vs. 시장논리의 ‘어설픈’ 조화

참여정부는 출범부터 ‘복지와 경제의 선순환을 선언한 바 있다. 참여정부는 정치적 부패구조·지역주의 청산 등 정치적 개혁과 지방분권으로 대변되는 균형발전 외에도 성장지상주의의 탈피를 탈피하여 분배정책의 위상을 정립하고자 하는 시대정신을 반영하면서 출범하였다고 볼 수 있다.

그러나 정치적 개혁 등에서는 일정정도 성공을 거둔 현 정부가 복지정책에 있어서의 성과는 뚜렷하지 않다고 평가되고 있다. 물론 일정부문에서의 진전이 부분적으로 이루어졌다고 짐작까지 부인할 수 없다. 즉,

- ▷ 기초생활보장제도 적용 범위의 부분적 확대
- ▷ 복지전달체계의 부분적 개편 및 내실화
- ▷ 빈곤아동과 관련된 종합정책
- ▷ 저출산고령사회에 대한 강조 및 대안 모색
- ▷ 보육정책의 전향적 추진
- ▷ 요양보험의 시범실시
- ▷ 의료보장성의 부분적 강화

등이 현재까지 참여정부의 성과라 할만하다.

그럼에도 불구하고 참여정부에서의 복지정책에 대한 성과가 아래 <표 6>과 같이 일반대중과 지식인들 사이에서 긍정적으로 평가받고 있지 못한 이유는, 가깝게는 IMF 경제위기 이후 한국사회의 주요모순(사회 전부문의 급속한 양극분해)을 극복하는 데에 필요한 수준·필요한 정책을 효과적으로 시행하지 못한 결과이며, 멀게는 30년 이상 지속된 경제성장지상주의의 폐해를 거두어 낼 만큼, 30년간의 체증(滯症) 현상을 제거하는 데에 적절한 강도 높은 구체정책을 입안하고 실행하는 데에 실패한 것이라 볼 수 있다.

<표 6> 사회복지서비스 만족도

분 야	불만족(%)	보통(%)	만족(%)
국민기초생활보장제도	35.5	51.6	12.9
노인복지 서비스	24.5	59.4	15.2
장애인복지 서비스	45.8	46.6	7.6
보육시설 서비스	23.7	50.7	25.6
소계	32.4	52.1	15.3

자료 : 한국보건사회연구원(2005).

좀더 구체적인 한계들을 나열하면 다음과 같다.

첫째, 복지정책을 추동할 정책기조가 부재하다는 것이다.

여기에는 ‘참여복지’라는 정책기조에서 ‘참여(participation)’라는 용어가 현 시점 사회복지정책의 담론을 지배하는 데에 실패한 측면이 인정된다. 또한 ‘복지와 경제의 선순환’ 역시 정치적 수사(修辭)이 그쳤다고 볼 만큼 구체적이고 풍부한 이론적 논거와 실증적 정책사례를 제시하지 못한 점이 인정된다.

둘째, 정책의 성과가 미진하여 오히려 국민정서에 반하거나 복지현장의 퇴보를 가져오는 정책사례를 시행한 점이다.

국민연금과 건강보험 등 사회보험의 왜곡 구조를 과감히 시정하는 데에 실패하여 여전히 국민의 공감대 폭을 넓히는 데 한계를 노정하고 있으며, 특히 복지서비스부문의 대폭적인 지방이양 사업의 재정분권정책은 복지부문의 정확한 이해를 결여한 대표적인 복지정책 실패사례로까지 거론될 만하다.

셋째, 정책패러다임을 바꿀만한 획기적 정책이 부재한 점이다. 영유아보육에 있어서는 과감한 정책적 변환을 초래할만한 시도를 행하는 여지가 보이지만 여전히 구체적인 정책 실행에 대한 신뢰를 주지 못하고 있다. 또한 차상위계층 대책의 미흡성으로 인하여 사회적 설득을 얻지 못하고 있으며 최근 불거지고 있는 사회양극화의 심각성에 부응하는 강도의 획기적 정책대안 마련에 여전히 실패하고 있다고 평가된다.

넷째, 시민사회노동단체 등 개혁적 시민세력과의 연대 조성의 실패를 들 수 있다. 즉, 사회협약정신의 발휘가 없다는 점이다.

이는 노사정위원회의 파행으로 이미 확인되고 있지만 적어도 사회정책 분야에 있어서만이라도 포괄적 아니면 개별정책적 차원에서 사회적 합의 정신을 발휘할 수 있음에도 불구하고 이를 실행하지 못하고 있다. 그 대표적인 예가 국민연금법 개정의 실패에 따른 정책 표류현상이라 할 것이다.

마지막으로 무엇보다도 중요하게 지적할 사항이 바로 복지부문에 대한 시장적 접근을 어설프게 시도하고 있다는 점이다.

바로 의료와 보육의 서비스산업화를 통해 그 자체의 경쟁력을 키움은 물론 고부가가치창출 가능성을 제고한다는 정부의 정책방향은 현 정부의 정책 중 가장 실망스러운 부분이면서 더 나아가서는 ‘반복지적’ 정책으로 평가될 수도 있다.

이는 지금까지 횡행한 시장적 접근을 극복하고 국가책임하의 강고한 복지정책을 수립해야 하는 현시점의 과제를 외면하고 해당 분야의 공공성을 심각하게 훼손함은 물론 참여정부의 복지정책의 기조를 근본적으로 의심하게 만드는 정책으로 평가될 가능성이 있다.

아직 확정되지는 않았지만, 보육료의 자율화를 통해 시장원리를 통해 중산층 이상의 고급 보육수요를 충족시킨다거나 의료의 영리화와 개방화를 통해 부가가치를 창출한다는 정책 발상은 현정부의 복지에 대한 진지하지 못한 접근, ‘어설프’ 시장논리의 활용이란 비난을 받기에 충분하다고 볼 수 있다.

#### 4. 결론 : 시장적 접근을 넘어

그간 한국의 정부정책기조에서 한번도 본류를 차지하지 못하면서 주변적이고 종속적인 지위를 벗어나지 못했던 복지정책이 이제는 적어도 경제정책을 뛰어넘는, 아니 적어도 그와 병행하는 위상을 차지할 때가 되었다.

그러나 여전히 국민의식 속에 그리고 정부관료의 뇌리에 박힌 ‘시장우월주의’ 또는 ‘시장적 접근’의 우월성의 벽을 넘는다는 것이 그리 쉽지만은 않을 것임을 안다. 또한 이것이 무모한 이상주의자들의 경제죽이기라는 보수주의 학자 및 언론의 비아냥이 결코 만만하지 않음도 안다.

그러나 우리나라에서도 이제 ‘시장의 신화’는 깨질 때가 되었다. 시장이 물신주의적 지위를 지니고 복지부문을 압도하는 후진국적 모습을 벗을 때가 되었다는 것이다.

참여정부에서 보여주고 있는 현재의 실망스런 모습도 결국 이러한 구각을 깨는 데에 실패한 데에서 오는 것이다. 따라서 복지를 시장적 접근이 아니라 복지 그 자체의 논리와 철학으로 바라보는 정책을 구사하는 길은 요원하면서도 포기할 수 없는 희망이 아닐 수 없다.