

## 오늘날의 서구복지국가 무엇이 문제인가? : 한국의 사회복지 발전방향에의 함의\*

김 태 성\*\*

- I. 서론
- II. 서구복지국가의 변화와 대응
- III. 무엇이 문제인가?
- IV. 한국의 사회복지 발전방향에의 함의

### I. 서론

최근 서구의 복지국가들은 여러 가지 측면에서 많은 어려움을 겪고 있다. 이러한 국가들은 1970년대 중반이후 지속적으로 낮은 경제성장률과 높은 실업율로 인해 고도로 발전된 사회복지제도들을 뒷받침할 재정능력이 줄어들게 되어 마침내 사회복지제도들을 축소하는 경향으로 나아가고 있는 실정이다. 특히 그동안 사회복지와 경제, 양자 모두의 성공적인 수행으로 복지국가의 상징으로 주목받아왔던 스웨덴 역시 1990년대에 들어와서 실업률이 10%가까이 올라가고 경제성장률은 마이너스로 되자, 사회복지 프로그램을 부분적이거나 축소하려는 움직임을 보이고 있다.

이러한 상황에서 최근 우리의 언론매체들은 서구의 복지국가는 실패한 것으로, 따라서 우리가 배워서는 안될 것으로 매도하는 경향이 있으며, 많은 수의 일반국민들은 또한 그렇게 믿는 경향이 있다. 특히 지금까지도 낙후된 사회복지를 확대할 의지가 약했던 우리의 주요 정책결정자들에게, 최근의 서구복지국가의 경험은 사회복지의 확대를 더욱 등한시하고 경제우선주의 원칙을 고수하게 하는 근거가 되고 있다. 이것은 최근에 우리의 최고정책결정자가 복지국가의 핵심적인 정책인 소득보장정책들, 즉 '소비적 복지'를 등한시 한 채, 이른바 '생산적 복지'를 강조하는 데서도 나타난다.

\* 이 논문의 수정에 도움을 주신 익명의 심사위원에게 감사를 드립니다.

\*\* 서울대학교 사회복지학과 부교수

## 오늘날의 서구복지국가 무엇이 문제인가?

그렇다면 정말 서구복지국가는 이제 끝난 것인가? 이 질문에 답을 하기 위하여서는 오늘날의 서구복지국가들이 어려움에 처하게 된 문제의 근원이 무엇인가를 밝혀내야 한다. 이 글에서는 문제의 원인에 대한 다양한 논의 가운데서도 특히 - 가장 중요하다고 생각되는 - 사회복지와 국가경제간의 관계에 초점을 맞추어 논의를 전개시키고자 한다.

사회복지와 국가경제와의 관계에 관한 논의는 크게 세 가지로 구분될 수 있다.

첫째는 서구복지국가들의 지나친(?) 사회복지의 확대가 직접적으로 국가경제를 나쁘게 만들었고 이렇게 나빠진 경제 때문에 사회복지가 부담이 되고 있다는 논리이다. 즉 문제의 근원은 사회복지 그 자체에 있다고 보는 관점이다. 이것은 복지국가를 비판하는 사람들의 주된 관점이고, 우리의 정책결정자들이 갖고 있는 관점이기도 하다.

둘째는, 반대의 인과관계로, 1980년대부터 서구의 복지국가들은 사회복지와 관련이 없는 다른 이유들로 인해 국가경제가 나빠졌으며, 이렇게 나빠진 경제 하에서 사회복지가 부담이 되고 있다는 논리이다. 이러한 관점에 의하면, 문제의 근원은 서구복지국가들의 경제 그 자체에 있는 것이다. 즉, 사회복지가 희생자이며, 이른바 ‘희생자를 비난’(Blaming the Victim)해서는 안된다는 것이다.

셋째는 이상의 두 가지 관점과 달리 문제의 근원을 정치적 혹은 이념적인 측면에 있다고 보는 것이다. 즉 1980년대 이후에 나타나기 시작한 세계적인 정치·이념적 환경의 변화가 사회복지와 국가경제 둘다에 영향을 미쳐 오늘날의 서구복지국가들의 문제를 야기시켰다는 논리이다.

오늘날의 서구 복지국가들의 문제의 근원을 명확히 알아내는 것은 우리의 사회복지 방향 설정에 많은 도움을 줄 수 있을 것이다. 즉 문제의 근원이 무엇이나에 따라 우리나라 사회복지의 방향이 달라질 수 있는 것이다.

이 글의 목적은 오늘날 서구복지국가들의 문제의 근원을 상기의 세 가지 관점을 중심으로 설명하고, 이를 바탕으로 한국의 사회복지 방향을 제시하는 데 있다. 이를 위해서는 먼저 서구의 복지국가들이 오늘날 어떻게 변화되었는가를 간단히나마 기술하는 것이 순서일 것이다.

## II. 최근 서구복지국가의 변화와 대응

널리 알려진 바와 같이, 오늘날의 서구복지국가는 19세기 말에서 20세기 초 사이에 복지국가로의 길에 들어섰으며, 특히 2차세계대전 이후부터 1970년대 초반까지 급속한 확대와 더불어 성숙의 단계에 접어들었다. 그러나, 1970년대의 두 번

에 걸친 오일쇼크 이후 상황은 변화하였으며, 특히 1980년대의 전환기에 들어서면서부터는 여러 가지 측면에서 과거와는 상이한 양상을 보이고 있다. 여기에서는 1980년대 이후 서구복지국가의 모습이 이전의 모습과 비교해서 어떻게 변화되었는지를 다음 4가지의 측면에서 간략히 논의하고자 한다: 사회복지지출의 규모, 국가경제의 상황, 빈곤과 소득불평등의 정도, 그리고 세부적인 사회복지정책의 내용.

## 1. 사회복지 지출규모의 변화

표 1에서 보는 바와 같이, 서구 복지국가들은 1980년대 이후와 이전에 있어 GDP에서 사회복지지출이 차지하는 비율에 뚜렷한 차이를 보인다. 대부분의 국가들에서, 1960년부터 1980년까지의 20년 동안 사회복지지출은 매우 큰 폭으로 증가하였다. 예를들면, 스웨덴의 경우 1960년에는 GDP의 10.8%를 사회복지에 지출하던 것이 1980년에는 32%로 그 비율이 세 배 이상 증가하였으며, 그 밖의 국가들의 경우도 이에 미치지 못하지만 2배 혹은 그 이상으로 증가하였다. 문자그대로 이 시기는 복지국가의 황금기였다.

이와같은 상황은 1980년대 들어서면서 급격히 변화하여, 1980년부터 1990년까지의 10년 동안, 서구복지국가의 사회복지 지출 증가율은 크게 둔화되었다. OECD 국가의 평균으로 볼 때, GDP 대비 사회복지지출은 1980년 20.1%에서 1990년 21.8%로 1.7% 증가하는데 그쳤다.

다만, 이 시기의 변화는 동일한 방향과 규모로 전개되기보다는 국가별로 심한 편차를 보이며 진행되었다고 보는 것이 옳을 것이다. 즉, 벨기에나 독일의 경우는 GDP에서 사회복지지출이 차지하는 비율은 약간 줄어든 반면(예를들면, 독일의 경우 1980년에 25.4%에서 1990년 23.5%로 줄었다), 이탈리아, 캐나다, 노르웨이 등에서 그 수치는 비교적 크게 상승하였다(예를들면, 노르웨이의 경우 수치는 1980년 22.4%에서 1990년 28.7%로 6.3% 상승했다). 그러나, 전체적으로 볼 때 이 시기는 그 이전의 시기와 비교해 볼 때 사회복지의 확대가 정체된 시기라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 1980년대 서구복지국가들은 사회복지 지출규모의 면에서 볼 때 - 이전 시기에 비교해 볼 때 성장률이 다소 낮아지긴 하였지만 - 축소되기는커녕 오히려 늘어났다. 그렇다면, 왜 1980년대 서구복지국가들은 '복지국가 위기'를 의식하며 다양한 방법으로 사회복지프로그램의 축소 혹은 재조정을 도모하였음에도 불구하고 사회복지의 지출규모는 줄어들지 않거나 혹은 약간 늘어나기조차 하였는가?

이것은 크게 두 가지로 설명될 수 있다. 그 하나는 정치적 이유로, 사회복지의 수급자 수가 많고(예를들면, 노인) 이들은 선거권, 이익집단 등 다양한 경로를 통해 정치적 힘을 행사하고 있기 때문에 이들에 대한 프로그램을 축소하는 것이 쉽

## 오늘날의 서구복지국가 무엇이 문제인가?

지 않다는 점이다. 다른 하나의 이유는 경제적인 것으로, 이 시기의 불리해진 경제적 상황이 사회복지의 욕구(need)를 오히려 증가시켰다는 점이다. 특히, 이 시기의 대량실업은 실업보험이나 공적부조 등에 의존하는 인구를 크게 증가시켰다. 예를 들면, 독일의 경우 공적부조에 의존하는 실업자의 비율은 1970년에 1%에 불과하였으나 1986년에 그 비율은 33%로 크게 증가하였다<sup>1)</sup>. 다시말해, 비록 이 시기에 사회복지의 질과 내용(자격, 급여액 등) 면에서 볼 때는 위축되었지만, 욕구의 증가(노인, 실업자, 여성세대주 가구 등의 증가)로 많은 국가에서 이 시기 동안에도 사회복지지출의 규모는 오히려 증가하였던 것이다<sup>2)</sup>. 이에 덧붙여, 이 시기의 의료수가 상승도 사회복지지출을 늘리는데 기여하였다.

요컨대, 1980년대 이후 현재에 이르기까지 서구복지국가들의 사회복지지출을 줄이기 위한 다양한 시도의 결과로서 사회적 보호의 내용과 질에 있어 상당한 변화를 가져왔음에도 불구하고, 경제적, 정치적, 인구학적 이유 등으로 인해 실질적인 사회복지지출의 규모는 이 시기를 통해 정체되거나 다소 늘어난 결과를 보여주었다.

<표 1> 주요 서구복지국가들의 GDP대비 사회복지지출의 변화추세

국가/연도	1960	1970	1980	1990
캐나다	9.12	11.80	14.37	18.79
노르웨이	7.85	16.13	22.40	28.74
스웨덴	10.83	16.76	32.42	33.13
미국	7.26	10.38	14.10	14.58
벨기에	-	19.26	25.44	25.21
프랑스	13.42	16.68	23.85	26.49
독일	18.10	19.53	25.40	23.47
영국	10.21	13.20	21.30	22.34
이탈리아	13.10	16.94	19.75	24.96
OECD 전체평균	10.1	14.0	20.1	21.8
OECD, EC회원국평균1)			21.6	22.3
OECD, 비EC회원국평균2)			18.2	21.2

1) EC국가는 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아 등임.

2) 비EC국가는 미국, 스웨덴, 노르웨이, 캐나다, 오스트리아 등임

출처: OECD, *New Orientations For Social Policy*, Paris: OECD, 1994.

1) Room, G., *New Poverty in the European Community*, New York: St.Martin's Press, 1990, p. 62.

2) 이러한 측면에 대한 실증적 연구는 다음을 참조하라. Alestalo, M. and H. Uusitalo, "Social Expenditure: A Decompositional Approach," in Kohlberg, J. E.(ed.) *The Study of Welfare State Regimes*, New York: M. E.Sharp, 1992, pp. 37-69.

2. 서구복지국가의 경제적 상황 변화

서구복지국가들은 이차대전 이후 1970년대 초반까지만 해도 비교적 높은 경제 성장률과 완전고용에 가까운 낮은 실업률을 기록하며 사상 유례없는 장기적인 호황을 누렸다. 표 2와 표 3에서 보는 바와같이, 1970년까지만 해도 경제성장률은 평균 5%대를 기록하였으며, 실업률은 평균 3%대를 유지하였다. 그러나, 이러한 상황은 두번에 걸친 유가파동을 거치면서 급격히 변화하여, 1980년대에 들어서면서 서구복지국가들은 평균적으로 3% 미만의 경제성장률과 10%대에 이르는 높은 실업률을 기록하였다. 특히, 영국, 프랑스와 이탈리아 등의 나라들은 이 기간 동안 몇 년간에 걸쳐 지속적으로 두 자리 수의 실업률을 경험하였다.

<표 2> 실업률의 변화추이

(단위 : %)

국가/연도	1960	1970	1980-90(평균)	1994
미국	5.4	5.0	7.1	6.1
영국	1.3	2.8	8.7	9.2
독일	1.0	1.0	6.7	9.6
프랑스	1.4	3.0	9.0	12.2
이탈리아	5.5	5.0	10.4	11.3
스웨덴	1.2	1.5	2.5	8.0
캐나다	6.5	6.8	9.2	10.4
OECD평균 (유럽국가들)	2.9	3.5	8.7	11.2

출처: OECD, *Economic Outlook*, December 1995.

<표 3> 실질경제성장율의 변화 추이

(단위 : %)

	1960-68	1971-78	1979-90	1990-94
미국	4.5	3.3	2.6	2.0
독일	4.1	2.7	2.0	3.1
프랑스	5.4	3.3	2.8	1.2
영국	3.0	2.4	2.1	0.9
이탈리아	5.7	3.7	2.4	1.0
스웨덴	-	1.9	2.2	-0.2
OECD평균	5.1	3.6	2.7	1.8

출처: OECD, *Economic Outlook*, December 1995.

## 오늘날의 서구복지국가 무엇이 문제인가?

이같은 상황은 90년대 들어서면서 더욱 악화되어 경제성장률은 더 하락하고 실업률 또한 낮아질 기미를 보이지 않았다. 특히, 경제와 복지의 성공적인 통합모델- 이른바 ‘스웨덴모델’로서 각광받아 왔던 스웨덴조차도 90년대 들어서면서 ‘위기’의 징후를 보이기 시작하였다. 1990년대 초 이후 경제성장률은 마이너스를 기록하였고 실업률도 10%대에 육박하고 있는 것이 스웨덴의 이러한 상황을 잘 반영하고 있다. 이렇게 서구복지국가들의 나빠진 경제상황하에서는 사회복지가 부담이 될 수밖에 없는 것이다.

### 3. 빈곤과 소득불평등의 변화

지금까지 서술한 바와같이 1980년대 들어와서 사회복지의 정체가 되고, 경제성장률은 낮아진 대신 실업률은 높아지는 장기적인 불황의 국면이 계속되고 있다. 또한 후술하겠지만 산업구조의 변화로 인해 서비스산업에 종사하는 근로자의 비율이 높아지고, 특히 이러한 서비스산업 가운데서도 파트타임, 임시직 고용 등의 저임금 근로자의 비율이 크게 상승하고 있다. 이같은 현상의 결과로서 대부분의 국가에서 빈곤율은 증가하고, 소득불평등도 또한 심해지는 이른바 ‘새로운 빈곤’(New Poverty) 시대로 접어들게 되었다<sup>3)</sup>.

<표 4> 주요국에서의 빈곤율과 소득불평등도의 변화

국가	연도	빈곤율 <sup>1)</sup>	소득불평등(Gini계수)
미국	1979	16.6	0.309
	1986	18.4	0.341
영국	1979	9.2	0.270
	1986	9.1	0.304
스웨덴	1981	5.4	0.199
	1987	7.6	0.220
노르웨이	1979	5.0	0.222
	1986	7.3	0.234
프랑스	1979	8.2	0.297
	1984	7.5	0.296

1) 각 국가의 중위소득의 50% 이하에 있는 사람의 백분율.

출처: OECD, *Income Distribution in OECD Countries*, Paris: OECD, 1995.

표 4에서 보는 바와같이, 많은 국가에서 1970년대 말에 비해 1980년대 빈곤율과 소득불평등도는 악화되었다. 특히, 이러한 변화는 전통적으로 복지후진국으로 분류되어 왔던 미국에서는 물론이고, 최상위의 복지국가에 속하는 스웨덴이나 노

3) Room, G. 전제서.

르웨이 등의 국가에서도 발생하였다는 점에 주목할 필요가 있다. 결국 1980년대부터 서구복지국가들이 변화하면서 결과적으로 가장 피해를 보는 집단은 다름아닌 빈자를 비롯한 사회적으로 취약한 계층에 속하는 사람들이다.

#### 4. 사회복지 정책내용의 변화

1980년대 들어오면서 많은 서구복지국가들은 사회복지에 어느 정도 부담을 느끼기 시작하면서 사회복지정책을 다소 축소하려는 경향을 보여왔다. 그러나, 이러한 경향은 모든 국가에서 동일한 내용과 방향으로 진행된 것은 아니었다. 다만 대부분의 국가에서 공통적인 것은 주된 사회복지정책들의 기본적인 골격은 그대로 둔 채 부분적인 내용만을 개혁하여 왔다는 점이다. 이러한 개혁의 내용 가운데 특히 중요한 것들은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 사회복지 급여의 소득대체율(*income replacement rate*)을 줄이는 것이다. 지금까지 서구복지국가들의 사회복지 급여액의 소득대체율은 높아서, EC국가들 평균적으로 볼 때, 연금의 경우 80%, 실업보험의 경우 60%, 질병수당의 경우 약 70%에 이른다<sup>4)</sup>. 이 가운데 특히 근로동기가 문제가 되는-즉 근로능력이 있는 사람을 대상으로 하는-실업보험과 질병수당이 대체율 삭감의 주요 대상이 되고 있다. 예를 들면, 스웨덴의 경우 1990년대 들어와서 질병수당과 실업보험의 소득대체율을 90%에서 80%로 낮추었다(처음 3일간은 65%)<sup>5)</sup>. 또한 많은 국가들에서, 연금의 경우에 있어서도 연금급여액을 매년 물가나 임금상승에 연동하여 자동적으로 조정하던 이전까지의 방식을 수정하여 조정기간을 연장하였으며, 특히 스웨덴의 경우 파트타임 근로자를 위한 연금급여액을 줄였다<sup>6)</sup>.

둘째, 사회복지 수혜자격을 까다롭게 하는 것이다. 연금의 완전급여를 받을 수 있는 퇴직연령을 상향조정하거나, 질병수당 혹은 실업보험을 받기위한 대기기간(*waiting days*)을 연장 또는 새로이 도입하거나, 연금기여기간을 연장하는 등의 개혁이 여기에 해당한다. 예를 들면, 스웨덴에서는 실업보험에 대한 1일의 대기기간을 신설하였으며, 2중체계의 연금에서 소득비례연금(*earning-related pension*)에 대한 기여기간을 연장하였을 뿐만 아니라, 이전까지 사용자만 부담하던 기여금을 피용자에게도 부담하게 하였다<sup>7)</sup>.

셋째, 이른바 '워크페어'(work-fare)를 강조하는 것이다. 이러한 예는 실업보험이

4) European Community, *Social Protection in Europe*, Luxembourg: EC, 1993.

5) OECD, *OECD Economic Surveys: 1993-1994, Sweden*. Paris: OECD, 1995.

6) Stephens, J. D., "The Scandinavian Welfare States: Achievement, Crisis, and Prospects," in G. Esping-Andersen(ed.), *Welfare State in Transition*, London: Sage, 1996, pp. 32-65.

7) OECD, 전게서.

## 오늘날의 서구복지국가 무엇이 문제인가?

나 공적부조 프로그램의 수혜자가 되기 위해서는 일정한 일이나 훈련을 받아야 하는 등의 조건을 강화하는 정책 등에서 찾아볼 수 있다.

넷째, 사회복지프로그램의 운영효율성을 높이기 위하여 사회복지 전달체계에서의 민영화와 분권화를 추진하는 것이다. 교육이나 탁아서비스에서 민간부문과의 경쟁을 유도하기 위한 각종의 정책들이 여기에 해당한다. ‘교육증서’(voucher)를 부모에게 주어 사립과 공립학교 가운데 자율적으로 선택하게 하는 제도 등이 그 대표적인 예이다.

마지막으로, 사회복지의 부담을 줄이기 위한 개혁은 조세부담률을 낮추고자 하는 시도로 나타난다. 아래 표에서 보는 바와같이 1978년에서 1992년 사이에 대부분의 국가에서 이전에 비해 많게는 7%에서 적게는 1%에 이르기까지 세율이 낮아졌다.

<표 5> 총한계세율

	1978	1992
독일	66.0	63.8
프랑스	57.1	63.4
노르웨이	70.1	62.9
스웨덴	75.4	62.6
영국	51.6	50.4
미국	44.3	38.5

\* 여기에서 총한계세율이란 평균소득자가 총소득에서 부담하는 모든 종류의 조세(소득세, 사회보장조세, 소비세 등)의 한계세율을 말한다.

출처: OECD, *Jobs Study: Evidence and Explanation*, Paris: OECD, 1994.

지금까지 살펴본 바와같이, 오늘날의 서구복지국가들은 이차대전 이후 1970년대 중반까지의 상황과는 달리 경제적 사정이 악화됨에 따라 사회복지에 대한 욕구(need) 또한 늘어났다. 그러나, 이러한 경제적 사정과 더불어 1980년대 이후 사회복지에 대한 다양한 비판이 제기되면서 오히려 사회복지를 축소하려는 다양한 시도들이 나타나기 시작하였다. 그 결과, 많은 국가들의 빈곤과 소득불평등은 이전에 비해 오히려 증가하고 있다. 그렇다면 서구복지국가는 1980년대 이후 왜 이렇게 되었는가? 지금부터는 이러한 문제에 대해 본격적으로 논의해 보고자 한다.

### III. 무엇이 문제인가?

지금까지 제시한 바와같이 오늘날의 서구복지국가들은 여러 가지 측면에서 상



당한 어려움을 겪고 있다. 한편으로는 낮은 경제성장률과 높은 실업률, 그리고 국가재정 적자폭의 확대와 같은 전반적인 경제적 사정의 악화로부터, 다른 한편으로는 - 비록 아직은 대부분의 국가에서 GDP 대비 사회복지지출의 비율이 크게 감소하지는 않았지만 - 여러가지 사회복지프로그램의 축소로부터 오는 어려움이 그것이다. 그 결과로서 전반적인 국민들의 복지 혹은 삶의 질은 과거에 비해 상대적으로 열악해지고 있으며, 그 중에서도 특히 저소득층을 비롯한 사회적 취약계층의 생활수준은 더욱 나빠져 빈곤율이나 소득불평등도는 커지고 있는 상황이다.

일반적으로 국가경제가 좋지 않으면 국가의 지출능력은 감소되는데 비해 실업자의 증가, 연금수급자의 증가 등으로 인한 사회복지에 대한 수요(need)는 커지게 되어 사회복지지출의 필요성은 높아지게 된다<sup>8)</sup>. 그러나 이러한 지출증가의 필요성에도 불구하고 경제적 능력 이상으로 사회복지지출을 확대하게 되면 국가경제는 더욱 나빠지게 되는 악순환에 빠지게 된다. 따라서, 이와같은 악순환의 고리를 끊기 위해서는 오늘날 서구복지국가가 직면해 있는 문제의 원인을 명확하게 알아야 할 필요가 있다.

그렇다면 무엇이 문제인가? 오늘날의 전세계적인 신보수주의의 분위기에서, 그리고 언론매체 등에서의 서구복지국가들에 대한 보도를 통해서, 많은 사람들은 오늘날 서구복지국가들의 문제를 야기시킨 주원인을 이들의 지나친 사회복지지출에서 찾는 경향이 있다. 과연 그러한가?

오늘날 서구복지국가들이 직면하고 있는 문제의 원인들은 다양하고, 또한 이러한 원인들은 서로 복잡하게 얽혀있어 문제의 원인과 결과를 명확하기 구분하는 것은 쉽지 않으며, 따라서 어떤 특정의 원인이 문제의 가장 중요한 원인이라고 단정하기도 또한 어렵다. 그럼에도 불구하고, 이에 대한 논의는 크게 사회복지와 국가경제와의 관계에 초점이 맞추어지고 있으며, 이러한 관계에서 문제의 원인을 찾는 관점은 다시 다음과 같은 세 가지로 나눌 수 있다.

첫째는 이른바 '복지국가의 실패'(welfare state failure)의 관점으로 과도한 사회복지지출이 직접적으로 국가경제를 어렵게 만들었다는 설명이고, 둘째는 이른바 '시장 실패'(market failure)의 관점으로 서구복지국가들의 시장경제가 실패하여 그들의 경제가 어렵게 되어 사회복지의 문제가 부담이 되었다는 설명이며, 셋째는 정치적 관점으로 오늘날의 서구복지국가의 문제를 이데올로기의 변화, 코포라티즘의 약화, 계급역학관계(자본가계급 vs 노동자계급)의 변화 등과 같은 정치적 변수로 설명한다.

8) 수요중심의 케인즈경제학에서는 사회복지의 역순환적 기능을 강조하고 있는데, 이에 의하면 불경기 때 국가 재정적자를 통해 사회복지지출을 늘려 수요를 창출함으로써 경기부양에 도움을 주어 경제순환의 폭을 줄이는 기능을 한다는 것이다. 그러나, 이러한 가정은 1970년대 중반이후의 지속적인 스테그플레이션하에서는 여지없이 무너지고 말았다.

1. 과도한 사회복지지출이 서구복지국가들의 국가경제를 어렵게 만들었는가?

이 문제는 지난 70년대부터 보다 근본적인 차원에서의 평등과 효율의 관계에 관한 논의에서부터 구체적으로는 사회복지지출과 경제성장과의 관계에 대한 논의에 이르기까지 많은 논쟁이 있어 왔으나, 아직 객관적이고 과학적인 명확한 답은 없는 상황이다<sup>9)</sup>.

일반적으로, 지나친 사회복지의 확대가 국가경제에 직접적으로 해를 줄 수 있다는 논리들 가운데 자주 거론되는 것들은 다음의 6가지이다.

첫째, 사회복지가 확대되면, 사용자의 입장에서는 일반조세나 각종의 사회보장성조세(각종의 사회보험부담액)의 부담이 커져서 총노동비용이 커지게 되며, 이에 따라 생산하는 재화나 서비스의 가격이 높아져 경쟁력이 약화되어 국가경제에 해가 될 수 있다는 것이다.

둘째, 근로자의 입장에서는, 한편으로는 높은 일반조세나 사회보장성조세의 부담 때문에(소득효과), 그리고 일을 하지 않고서도 후한 사회복지급여(사회복지급여의 높은 소득대체율)를 받기 때문에(대체효과) 근로동기나 근로시간이 줄어 국가총생산이 줄어든다는 것이다.

셋째, 한편으로는 높은 조세부담으로 인해 저축할 수 있는 가처분소득이 줄어들어서, 다른 한편으로는 위험의 발생(노령, 실업, 장애, 질병 등)에 대한 철저한 사회보장으로 인해, 개인의 저축동기가 줄어들게 되고 결과적으로 투자율이 낮아져서 생산성이 저하되어 국가총생산이 줄어든다는 것이다.

넷째, 사회적 자원(자본이나 노동)의 비효율적인 배분이 발생하여 생산성이 높은 부문으로의 사회적 자원의 배분이 이루어지지 않는다는 점이다. 특히 사회복지의 확대로 노동시장의 경직성(labor market rigidity)을 야기시켜 생산성에 따른 노동 배분(labor allocation)이 효율적으로 이루어지지 않아 경제성장에 해가 된다는 논리이다.

다섯째, 사회복지의 확대는 불필요한 가족해체를 유발하여 노인단독가구나 여성세대주가구를 증가시키고 생산에 참여할 수 있는 인력을 줄게 하는 반면 사회복지의존율을 높여 경제에 해가 된다는 것이다.

마지막으로, 높은 조세부담하에서는 사용자나 근로자 모두 탈세의 동기를 높여

9) 이러한 연구들의 대표적인 것들은 다음과 같다. Okun, A., *Equality and Efficiency: The Big Trade-off* Washington, D. C: The Brookings Institution, 1973; Le Grand, J., *Equity and Choice*, New York: Harper Collins, 1991; Blank, R., *Social Protection Versus Economic Flexibility: Is There a Trade-off* Chicago: University of Chicago Press, 1994; Kenworthy, L., "Equality and Efficiency: The Illusory Trade-off," *European Journal of Political Research*, 27, 1995, pp. 225-254.

서 지하경제의 규모를 크게 할 수 있으며, 결국 이로 인해 효율적인 자원배분이 왜곡되어 경제에 해가 된다는 것이다.

그러나 사회복지의 확대가 경제에 해를 준다는 상기의 일반적인 6가지의 논리는 오늘날의 서구복지국가의 문제점을 설명하는데 이론적 혹은 실증적인 측면에서 많은 논란과 한계가 있다.

우선, 사회복지의 확대로 인한 노동비용이 커져서 국제경쟁력이 떨어진다는 논리는 실증적으로 뒷받침되지 못한다. 실제로 서구복지국가들에서 사용자가 부담하는 사회보험부담금이 총노동비용에서 차지하는 비율이 일반적으로 높다는 것은 사실이다. 예를들면 1970년대 중반 이후 오늘날까지의 평균부담률은 프랑스가 약 28%, 스웨덴이 24%, 이탈리아가 32%, 독일이 16% 등으로 비교적 높은 반면, 영국은 9%, 미국은 7% 등으로 낮은 편이다<sup>10)</sup>. 그러나 위의 각국의 사회복지 부담률의 차이에서 보듯이 부담률이 높다고 해서 반드시 경쟁력이 떨어지는 것은 아니다. 예를들면, 스웨덴이나 독일의 부담률이 영국의 그것보다 높다고 해서 이들 국가가 영국에 비해 경쟁력이 떨어지거나 국가경제가 더 나쁜 상황에 있는 것은 아니다. 오히려 지난 20여년 간의 경제성장률이나 실업률로 나타난 경제지표로 볼 때 영국의 경제적 상황은 스웨덴이나 독일의 상황보다 더 좋지 못했다<sup>11)</sup>.

요컨대 사용자가 부담하는 사회보험부담금이 높다고 해서 이것이 경쟁력에 직접적이고 결정적인 영향을 주는 것은 아니다. 비록 노동비용이 커지게 되면 가격 경쟁력에서 불리한 것은 사실이지만, 진정한 경쟁력은 생산하는 재화나 서비스의 질의 경쟁력이며, 이것을 높이기 위해서는 인적 또는 물적자본에의 투자를 통하여 생산성을 높여야 하는 것이다. 오늘날 서구복지국가들은 오래 전부터 재화나 서비스의 질의 경쟁력에 있어 후발산업국가들보다 앞서 있다. 즉 사회보장이 확대됨에 따라 사용자가 부담하는 노동비용이 커졌다는 이유만으로 서구복지국가들의 국가경제의 경쟁력이 떨어졌다는 논리는 설득력이 약하다. 만일 오늘날 이러한 국가들의 진정한 질의 경쟁력이 떨어졌다면 이것은 이러한 국가들의 생산성 향상을 위한 인적, 물적 자본 투자의 실패에서 그 원인을 찾아야 할 것이다<sup>12)</sup>.

둘째, 사회복지의 확대가 사람들의 근로동기나 근로시간을 줄인다는 논리 또한 비판의 소지가 있다. 이것은 복지국가를 비판하는 사람들의 가장 중요한 논리로서 여기에 관하여는 수많은 실증적인 연구들이 있어왔는데, 전체적으로 볼 때 사회복지 확대가 사람들의 근로행위에 별로 영향을 미치지 못하는 것으로 나타난다<sup>13)</sup>.

10) OECD, *Jobs Study*, 전게서.

11) OECD, *Economic Outlook*, 전게서.

12) Baily, M. N., G. Burtless and R. Litan, *Growth with Equity*, Washington, D. C.: the Brookings Institution, 1993.

13) Danziger, S., R. Haveman and R. Plotnick, "How Income Transfer Programs Affect Work, Saving, and Income Distribution," *Journal of Economic Literature*, 19, 1981, pp.

## 오늘날의 서구복지국가 무엇이 문제인가?

특히 남자이면서 노동활동이 왕성한 연령층(25-55세)의 노동행위에는 거의 영향을 미치지 않는다. 다만 노령층, 청소년층(25세 이하), 그리고 여성세대주 등의 근로행위에 어느 정도 영향을 주는 것은 사실이다.

그런데 이 문제는 국가들의 성격에 따라서도 또한 큰 차이를 보인다. 스웨덴을 비롯한 스칸디나비아 국가들의 사회복지정책은 적극적 노동시장정책(active labor market policy)을 통하여 가능한 한 노동시장참여를 유도하여 전체적인 노동시장참여율이 높을 뿐만 아니라 특히 노령층이나 여성들의 노동시장참여율 또한 높다. 반면에 독일이나 프랑스 등의 유럽대륙국가들의 사회복지정책은 소득보장의 측면을 강조하여 노령층이나 여성의 노동시장에의 참여를 억제하는 경향이 있다<sup>14)</sup>. 실제로 전체적인 노동시장참여율을 보면 스웨덴을 비롯한 스칸디나비아국가들은 1980년대 이후 80% 이상을 유지한 반면, 독일이나 프랑스 등의 유럽국가들의 그것은 60%대이다. 특히 노령층이나 여성에 초점을 맞추면 더욱 차이가 나는데, 노령층(60-64세)의 경제활동 비율을 보면 스웨덴은 64%인데 비해 프랑스나 독일은 각각 25%, 31% 정도이고, 여성의 경우 스웨덴은 80%에 육박하나, 유럽국가들은 대략 60% 미만이다<sup>15)</sup>. 즉 사회복지와 노동시장참여와의 관계의 문제는 국가들의 사회복지정책의 성격에 따라 달라서 일반화하기 어렵다고 볼 수 있다.

셋째, 사회복지의 확대로 개인저축과 투자가 줄어드는 문제이다. 서구복지국가들의 경우 가계저축율이나 투자율이 낮은 것은 사실이다. 한국, 일본, 대만 등의 가계저축률은 30% 이상인데 반하여 이들 서구복지국가들의 그것은 10%대이고, GDP의 비율로는 대부분 10% 미만이다<sup>16)</sup>. 투자가 줄면 그만큼 생산성이 떨어지기 때문에 이러한 낮은 투자율은 오늘날의 서구복지국가들의 국가경제적 어려움에 기여한 바가 크다.

사회복지가 이러한 낮은 저축이나 투자율에 대해 부분적으로 책임이 있는 것은 사실이라 할 수 있다. 그러나 사회복지로 인한 저축감소는 주로 개인저축에 영향을 주는데, 서구복지국가들의 경우 개인저축은 투자를 위한 국가총저축의 대략 10%에 불과하기 때문에<sup>17)</sup>, 사회복지에 의한 개인저축 감소는 큰 문제가 되지는 못한다. 즉 국가의 재정정책이나 금융정책 등의 다양한 방법으로 국가총저축을 늘리는 것이 가능하기 때문이다. 그러나, 문제가 되는 것은 오늘날의 이른바 '지구경제'(global economy)의 상황에서는 과거에 비해 국가의 재정·금융정책으로 국가총투

---

975-1028.

14) Esping-Anderson, G., "After the Golden Age: Welfare state Dilemmas in a Global Economy," in G. Esping-Andersen(ed.), *Welfare States in Transition*, London: Sage, 1996, pp. 1-30.

15) OECD, *Jobs Study*, 전게서.

16) OECD, *Economic Outlook*, Paris: OECD, 1994.

17) Lampman, R. J., *Social Welfare Spending*, New York: Academic Press, 1984.

자를 늘릴 수 있는 여지가 점점 줄어든다는 데 있다.

넷째, 사회복지가 사회적 자원의 효율적인 배분에 장애가 된다는 점이다. 여기에서는 특히 노동시장의 경직성의 문제에 초점이 맞추어진다. 오늘날 점점 기술의 중요성이 커지고, 또한 급속한 기술변화에 대해 발빠르게 대응해야 할 필요성이 증가하고 있다. 특히 이른바 '포스트포디즘'적인 다품종소량생산의 생산방식이 확대됨에 따라 적절한 기술을 가진 노동력의 수요와 공급이 제때에 이루어질 필요성 또한 증가하고 있다. 즉, 오늘날의 격심한 세계경쟁 하에서는 노동시장 유연성(flexibility)의 요구가 이전보다 더욱 중요한 이슈로 제기되고 있는 것이다.

사회복지의 확대가 이러한 노동시장의 유연성에 어느 정도 해를 주는 것 또한 완전히 부인할 수는 없는 사실이다. 예를들면, 후한 실업보험제도는 근로자들의 보유임금(reserve wage)을 높임으로써 이들로 하여금 적극적으로 재취업하려 하거나 생산성 향상(기술습득을 위한 투자를 통하여)을 위해 노력하려는 동기를 약화시킬 수 있다. 또한 높은 해고수당(severance pay)이나 높은 사회보장성조세의 부담은 사용자들로 하여금 노동력에 대한 수요가 줄거나 이윤이 낮아질 때 생산성이 낮은 노동력을 쉽게 해고하기 어렵게 하고, 그 반대의 경우 새로운 노동력을 고용하기 어렵게 할 수 있다. 이로 인한 노동시장의 경직성은 효율적인 노동력 배분을 어렵게 하고 결국 국가경제의 생산성을 떨어뜨릴 수 있다는 것이다.

그러나, 비록 사회복지가 노동시장의 유연성에 어느 정도 해를 준다 하더라도, 노동시장의 경직성에 영향을 주는 근본적이고 더 중요한 요인은 노사관계의 단체협약에서 찾아야 한다<sup>18)</sup>. 오늘날 서구복지국가들은 그 동안의 강력한 노동조합의 힘을 바탕으로 노동자들에 대한 고용, 해고, 임금, 근로시간 등의 여러 가지의 근로조건 등에서 노동자들의 이익을 크게 신장시켰으며, 또한 노동자들의 삶의 질을 크게 향상시킨 것은 사실이다. 그러나, 바로 이러한 근로조건이 오늘날 서구복지국가의 경제의 변화로 인하여 노동시장의 유연성에 장애가 되고 있는 것이다. 즉, 경기가 침체하여 노동수요가 적을 때에도 임금을 줄이거나 해고하기가 어렵고, 새로운 산업에서 노동수요가 발생하여도 신속하게 신규고용하거나 노동이동하는 것을 어렵게 만드는 이른바 '기술부적합'(skill mismatches)현상이 일어나 생산성이 떨어지는 것이다. 한마디로 말하면, 오늘날 서구복지국가들에서의 노동시장유연성의 주된 장애는 노사관계에서 찾아야 하며, 순수한 사회복지프로그램 그 자체의 탓으로 돌려져서는 안된다.

다섯째, 사회복지의 확대가 불필요한 가족해체를 유발시켜 생산활동에 참여할 수 있는 사람들의 숫자를 줄이는 반면 복지수급자의 숫자를 늘려 국가경제에 해가 된다는 주장이다. 사실, 오늘날 서구복지국가들에서 노인단독가구세대와 아이를 키우는 여성세대주가가 많은 것은 사실이다. 예를들면, 오늘날 서구복지국가는 65

18) Blank, 전제서.

## 오늘날의 서구복지국가 무엇이 문제인가?

세 이상 노인 가운데 80-90%는 노인단독가구를 이루고 살고 있다<sup>19)</sup>. 또한 여성세대주가구도 크게 증가하여, 예를들면, 영국의 경우 아동을 키우는 가구들 가운데 단 일부모가구(이 가운데 거의 대부분은 여성세대주가구이다)가 1971년에는 8%이던 것이, 1984년에는 13%로 증가하였고, 독일 경우도 1975년에는 8.4%이던 것이 1982년에는 11.4%로 증가하였다<sup>20)</sup>.

그렇다면 이렇게 노인이나 여성세대주 가구가 증가한 것에 사회복지가 얼마나 영향을 주었는가? 사실 이 문제를 과학적으로 정확히 밝히기는 어렵다. 다만 노인이나 여성세대주 가구가 증가한 것은 오늘날의 현상만은 아니라는 데 주의할 필요가 있다. 즉 이러한 현상은 멀리는 20세기 들어와서부터, 가까이는 2차세계대전 이후부터 나타나기 시작한 현상이라 할 수 있다. 다시말해, 이것은 산업사회 혹은 후기산업사회의 일반적 특성, 즉 생활양식(life-style)의 변화, 결혼, 이혼, 자식, 부모에 관한 가치관의 변화 등에서 혹은 국가들의 사회문화적 환경의 차이에서 그 원인을 찾아야 한다. 예를들면, 서구복지국가들 가운데서도 가족결속을 강조하는 카톨릭 전통이 강한 국가인 이탈리아, 스페인, 프랑스 등에서의 노인단독가구의 비율은 비교적 낮아 노인들 가운데 약 30-40%정도가 여전히 자식들과 함께 살고 있으며, 유교적 전통이 강한 일본의 경우는 약 70% 가까이 자식들과 같이 사는 것으로 나타났다<sup>21)</sup>.

또한 설사 사회복지의 확대가 노인이나 여성세대주가구가 증가한다 하더라도, 이들이 국가경제에 기여할 수 있는 노동생산성이 낮기 때문에 그 효과는 미미하다. 그리고 이들의 노동시장참여를 굳이 필요로 한다면 국가정책으로 이를 유도할 수도 있을 것이다. 위에서 언급했듯이 스웨덴은 경우 특히 여성의 노동시장참여를 장려하는 각종의 사회정책을 실시함으로써 이들의 노동시장참여율을 여타의 국가들에 비해 크게 높였다.

무엇보다도 중요한 것은, 사회복지의 존재이유가 바로 이러한 산업사회의 현상 - 노인이나 여성세대주 증가 - 에 대비한 것이라는 것을 생각하면, 이 문제는 어떻게 보면 해결되어야 할 문제라기보다는 문제 해결의 결과라고 할 수 있다.

마지막으로, 사회복지의 확대가 지하경제를 늘려 국가경제에 해가 된다는 점이다. 이러한 주장도 또한 실증적인 뒷받침이 미약하다. 비록 사회복지의 부담으로 사람들이 탈세의 동기가 커지는 것은 사실이나 실제로 행동으로 옮기기 위하여서는 여러 사회적 조건들-예를들면, 조세체계, 소득과약의 정확성 여부, 국민들 사이의 연대감의 정도, 조세에 대한 가치관 등의 측면에서의 조건들-에 따라 다르게 나타날 수 있다. 실제로 서구복지국가들 사이에서 사회복지의 부담이 큰 나라라 해

19) OECD, *New Orientation for Social Policy*, Paris: OECD, 1994.

20) Room, 전제서.

21) OECD, *New Orientation for Social Policy*, Paris: OECD, 1994.

서 지하경제의 규모가 큰 것은 아니다. 예를들면, 스웨덴을 비롯한 복지선진국들인 스칸디나비아 국가들의 지하경제의 규모는 비교적 낮아 GDP의 5% 이내인 반면, 이탈리아, 스페인 등의 남부유럽국가들의 그것은 상당히 높아 10-20% 대에 이른다<sup>22)</sup>. 무엇보다도 사회복지의 부담이 매우 낮은 우리나라의 높은 지하경제의 규모(대략 GDP의 15% 이상)를 보라<sup>23)</sup>.

지금까지 보았듯이 사회복지의 확대가 국가경제에 해를 줄 수 있는 것으로 거론되고 있는 요인들 자체도 실증적인 측면에서 볼 때 불확실하다고 할 수 있다. 더구나, 사회복지가 국가경제에 미치는 순기능적 역할을 감안한다면, 전체적으로 볼 때 사회복지의 확대가 국가경제에 해를 준다는 주장들은 더욱 그 근거가 미약해진다.

널리 알려진 바와같이, 사회복지가 확대되면 첫째, 인적자본의 향상을 통하여 근로자들의 생산성을 높일 수 있고, 둘째, 총수요관리를 통해 경제안정에 도움이 되며, 셋째, 기술변화에 대한 대응을 용이하게 할 수 있고, 넷째, 사회적·정치적 안정을 이룰 수 있으며, 다섯째, 미래의 불확실성을 제거하는 등의 기능을 통해 국가경제에 여러 가지 도움을 줄 수 있다<sup>24)</sup>. 실제로 많은 실증적 연구들이 이러한 관점을 뒷받침하고 있다<sup>25)</sup>.

요컨대, 사회복지의 확대가 국가경제에 직접적으로 해를 준다는 주장은 실증적으로 명확히 뒷받침되지 않고 있기 때문에, 아주 보수적으로 이야기한다 해도 사회복지와 국가경제와의 관계는 불명확하다고 보는 것이 타당하다.

그럼에도 불구하고 아주 최근(1990년대) 들어와서는 사회복지와 국가경제와의 관계를 다소 부정적인 것으로 보는 관점이 늘어나는 경향이 있는 것 같다. 이러한 경향은, 위에서의 논의들이 주로 1980년대 중반까지의 상황에 대한 자료를 근거로 해서 전개된 것인데 반하여, 그 이후 즉 1980년대 중후반에서 오늘날까지의 이들 서구복지국가들의 국가경제적 상황이 이전과 또다른 방향으로 전개되고 있는 데 기인한다고 볼 수 있다.

예를들면, 그 동안 경제나 복지 모두에서 성공적인 복지국가로 알려졌던 스웨덴의 경우 80년대 말 90년대 초에 이르러 국가경제가 극도로 나빠져 마이너스 경

22) Esping-Anderson, 전게서.

23) 유일호, “우리나라의 탈세규모 측정: 소득세와 부가가치세”, 『재정논집』, 9, 1995, pp. 93-117.

24) 이것에 관하여서는 다음을 참조하라. 김태성, “한국의 사회복지: 왜 낙후되었는가: 비용편익분석적 관점”, 『사회복지연구』, 8, 1996, pp. 1-40; Lampman, 전게서.

25) Friedland, R. and J. Sanders, “The Public Economy and Economic Growth in Western Market Economies,” *American sociological Review*, 50, 1985, pp. 421-437; Kenworthy, 전게서.

## 오늘날의 서구복지국가 무엇이 문제인가?

제성장을 기록하였고, 그 동안 다른 유럽대륙의 복지국가들과 달리 아주 낮았던 실업률 또한 8-9%대로 크게 높아진 것에서, 혹은 유럽대륙 복지국가들의 경제가 1980년대 말 이후에도 - 미국의 회복세와는 대조적으로 - 회복의 기미가 보이지 않은데서 찾을 수 있다.

또한 사회복지와 국가경제의 관계에 대한 최근의 실증적인 연구에서 1980년대 부터는 이들의 관계가 - 이전의 다소 엇갈리는 결과와 대조적으로 - 다소 부정적으로 밝혀진 것 또한 이러한 경향을 뒷받침하고 있다<sup>26)</sup>.

그렇다면 왜 사회복지와 국가경제의 관계의 부정적인 측면이 1980년대 중반 이후 특히 오늘날에 와서 이전에 비해 더욱 크게 부각되고 있는가?

이것은 크게 보면 두 가지로 설명할 수 있는데, 그 하나는 사회복지가 국가경제에 미치는 부정적인 효과가 시간을 두고 늦게 나타날 수 있다는 점(delayed effects)이며, 다른 하나는 이른바 오늘날의 '지구경제'(global economy)의 현상 때문이다.

서구의 복지국가들은 대부분 2차 세계대전 이후 1970년대 말까지 크게 확장하다가 1980년대 이후부터 정체상태에 있다고 볼 수 있으며, 이 때 사회복지의 확대가 국가경제에 미치는 부정적인 효과가 확대된 시기에 당장 나타나기보다는 시간을 두고 서서히 나타나는데 그것이 오늘날에 와서야 나타나기 시작한다는 것이다. 이것은 크게 세 가지의 논리로 설명된다<sup>27)</sup>.

첫째, 사회복지가 확대시의 개인의 행동-근로, 저축, 탈세, 가족해체, 복지의 오용 및 남용 등-에는 조세제도와 사회복지제도에 대한 다양한 정보가 필요하고 적응하는 데는 일정한 비용이 동반되기 때문에 시간이 필요하다는 것이다.

둘째, 개인의 행동은 또한 그 사회의 관습, 규범, 태도, 윤리 등에 따라 좌우되기 때문에 사회복지의 급여가 사람들에게 미치는 경제적 동기만으로 쉽게 사람들의 행동변화를 야기시키지 않는다는 것이다. 예를들면, 사회복지급여가 아무리 후하다 해도 대부분의 사람들은 사회복지프로그램을 남용하지 않으며 정직하게 조세제도에 따를 뿐만 아니라, 어떤 사람들은 자신들이 자격이 되는 프로그램-대표적으로 실업급여나 공적부조-을 신청하지조차 않는다. 이러한 관습과 규범은 동기부여와 통제 체제(incentive and control system)에 대한 사회적 제도(social institution)에 의해 형성되는데, 후한 복지정책이 오래 지속되면 새로운 동기부여와 통제체제가 서서히 형성되어 기존의 관습과 규범을 벗어나게 된다. 따라서 복지정책이 오래 지속되면 새로운 동기와 통제 체제하에서 가치관이 형성된 세대에서는 기존 관습에 대

26) Pfaller, A and I. Gough, "The Competitiveness of Industrialized Welfare States: A Cross-country Survey," in Pfaller, et al.(eds.), *Can the Welfare State Compete?*, London: Macmillan, 1991, pp. 15-45.

27) Lindbeck, A., "Hazardous Welfare State Dynamics," *American Economic Review*, 82(2), 1995, pp. 9-15.



한 도전 - 예를들면 탈세, 복지의 오용 및 남용 등 - 이 강하게 나타날 수 있다.

셋째, 개인의 행동은 대개 집합적 행위(collective action)에 따라 결정되는데 여기에도 일정한 시간이 필요하다는 것이다. 예를들면, 근로시간에 대한 개인의 선택은 대개 노조와 사용자간의 단체협약에서의 여러 조건에 따라 좌우되기 때문에 복지정책이 변화에 따라 즉각적으로 반응하지 못할 수 있다.

이렇게 사회복지의 확대가 경제에 해를 주는 효과가 서서히 늦게 나타날 수 있다는 논리는 최근의 서구복지국가들의 문제점을 설명하는 하나의 관점이 될 수 있는 것이 사실이다. 그러나 문제는 이러한 논리가 아직 실증적인 연구에 의하여 뒷받침되지 못하고 있다는 점이다. 어찌보면, 이러한 관점은 현재의 사회과학방법론의 한계 내에서 실증적으로 밝혀내기란 상당히 어려울 것으로 보이며, 당분간은 이 문제는 상당한 논란거리로 남을 것 같다.

사회복지의 확대가 국가경제에 해를 주는 효과가 오늘날 두드러지게 나타날 수 있다는 두 번째의 근거로 제시되고 있는 것은 이른바 오늘날 가속화되고 있는 '지구경제'(global economy)라는 것과 관련이 있다.

복지국가는 성격상 국민국가의 형성 및 공고화와 밀접한 관계가 있었다. 얼마 전까지만 해도 한 국가 테두리 내에서의 사회복지와 경제정책은 외부의 영향으로부터 비교적 자유로운 가운데 국가 내의 자율적이고 독립적인 정책으로서 복지와 경제의 조화로운 정책이 가능했다. 그러나, 1980년대 이후 이러한 국민국가의 경계는 경제영역에서부터 붕괴되기 시작하였다. 다시말해, 경제에 국경이 없어지고 국제경쟁이 치열해진 이른바 '지구경제'에 들어서서 노동과 자본이 이전보다 자유롭게 이동할 수 있는 가능성이 커지자 사회복지와 국가경제간의 관계에서 부정적인 측면이 좀더 부각될 수 있게 된 것이다. 우선, 치열한 국제경쟁 상황에서 서구복지국가들의 높은 조세와 사회보장성조세 부담이 경쟁력(특히, 가격경쟁력)에서 다른 국가들, 특히 일찌부터 일본, 최근에는 신흥산업국가들(NICs)보다 불리하게 되었으며, 이러한 가격경쟁력의 저하로 인해 이들 국가는 국제무역에서 상대적으로 불리한 입장에 처하게 될 수 있다는 것이다.

둘째는, 국내의 높은 조세부담과 고노동비용은 국내투자에서의 이윤율을 감소시켜 기업의 국내투자유인을 감소시킬 수 있다. 따라서 이들 기업은 해외투자에 주력하는 다국적 기업으로 변모를 시도하게 되었으며, 따라서 국내경제는 위축되어 실업률이 증가한다는 것이다. 또한 오늘날에는 국제금융에 크게 영향을 받기 때문에, 이전의 케인즈적 접근방식에 따라 국가의 재정정책이나 금융정책을 통해 총수요를 관리함으로써 성장, 고용, 분배정책을 적절하게 채택할 수 있는 여지도 줄어들 수 있다.

위에서 보듯이, 오늘날 이른바 '지구경제'의 상황에서 서구 복지국가들의 높은 사회복지 부담이 국가경제에 해를 줄 수 있는 가능성이 과거에 비해 더 커질 수

## 오늘날의 서구복지국가 무엇이 문제인가?

있다는 것은 어느 정도 사실이다. 따라서 오늘날의 서구복지국가는 새로운 시대에 맞게 적응해야 할 필요성 또한 높은 것이 사실이다. 그러나, '지구경제'의 상황이라 해서 높은 사회복지지출이 반드시 국가경제에 해를 주는 것은 아니다. 정확히 말한다면, 오늘날 서구복지국가들의 나빠진 국가경제의 상황이 때마침 '지구경제'와 맞물려 사회복지의 문제가 좀 더 심각해졌다고 보는 것이 타당하다. 다시 말하면, 서구복지국가들의 국가경제만 좋았다면 '지구경제'의 상황이 사회복지의 문제에 그렇게 큰 영향을 주지는 않았을 것이다. 요컨대 문제는 서구복지국가들의 나빠진 국가경제에 있는 것이다.

### 2. 서구복지국가들의 경제의 실패

지금까지는 서구의 복지국가들에서 사회복지의 확대가 국가경제를 나쁘게 만들었다는 주장에 대하여 논의하였다. 지금부터는 반대의 인과관계로, 어떤 다른 요인들에 의하여 서구의 복지국가들의 경제가 나빠지게 되었으며, 이로 인해 사회복지가 부담이 되었다는 이른바 'Blaming the Victim'의 관점을 논의하고자 한다.

앞에서도 언급한 바와같이, 서구의 복지국가들은 빠르게는 1970년대 중반이후, 늦어도 1980년대 이후에는 전반적인 경제적 상황이 이전과 비교하여 뚜렷이 나빠졌다. 예를들면, 1960년대의 이러한 국가들의 연평균 경제성장률은 평균 5%에 이르렀으며, 반면에 실업률은 평균 3% 이내로 비교적 낮게 유지되었다. 그러나, 1970년대 중반이후부터 나빠지기 시작한 상황은 1980년대에 들어 더욱 악화되면서 연평균성장률은 평균 2% 정도에 그친 반면, 실업률은 평균 8%에 이르렀다.

이와같이 서구복지국가들의 1970년대 이후 지속적인 경제적 침체는 어떤 요인에 의해 설명가능한가? 이는 사회복지와 비교적 무관한 많은 요인들에 의해 설명될 수 있는데 크게 다음과 같은 세 가지를 들 수 있다.

첫째, 가장 단순한 그러나 가장 중요하고 근본적인 원인은 인구학적 측면에서 찾을 수 있다. 즉 인구의 고령화와 출산율의 감소, 여성세대주가구의 증가 등으로 생산활동에 참여할 수 있는 절대인구의 수가 줄어드는 반면, 사회복지의 수요(need)는 증가되어 이것이 경제에 해가 된다는 것이다. 이것은 의학수준의 발전과 생활수준의 향상 등으로 인한 노인수명의 연장과 산업사회의 생활양식(life-style)에 변화로 인한 가족구조의 변화에 기인하는 것이므로 사회복지와는 비교적 무관하다 할 수 있다.

오늘날 서구복지국가들에서 노인이 전체 인구에서 차지하는 비율은 대략 15-18%대이다. 이것은 1960년대의 10-12%대에 비하여 약 5% 이상 증가한 것이다. 이러한 수치는 오늘날 국제시장에서 이러한 국가들에 강력히 도전하고 있는 신흥 공업국가들의 노인인구비가 6-9%대에 불과한 것과 비교해 볼 때 매우 높은 것으로

로, 적어도 국가총생산이라는 절대적인 측면에서 볼 때 크게 불리한 것이다. 또 다른 측면으로, 이러한 단순한 노인인구비율보다 더 중요한 요소는 노인인구 대 근로가능한 인구의 비율 즉 의존율(dependency ratio)이다. 보통 65세 이상 노인 한명당 15-64세의 노동가능한 인구수의 비율로 나타내는 이러한 의존율은, 이들 서구복지국가의 경우 1960년대에 평균수치가 7.5명이던 것이 1990년에는 5.4명으로 감소하였다. 이 문제는 특히 스웨덴에서 심각하여 1990년 현재 부양률은 3.6명에 불과하다. 특히 사회복지의 욕구(need)가 가장 크고 또한 비용도 많이 드는 80세 이상의 노인층의 인구 또한 크게 증가하여, 1960년에 비하여 오늘날 대부분 세배 가까이 증가하였다<sup>28)</sup>.

이와함께 이혼율의 증가나 미혼모의 증가 등으로 아이를 키우는 여성세대주 가구도 크게 증가하고 있으며, 이들 가구들도 또한 사회복지에의 욕구가 크기 때문에 국가경제에 적지않은 부담을 주고 있는 것이 사실이다.

요컨대 이와같이 산업사회 혹은 후기산업사회의 특성으로 생산활동에 참여할 수 있는 절대인구의 수는 줄어드는 반면, 사회복지의 욕구(need)는 오히려 증가하는 것이 오늘날의 치열한 국제경쟁의 상황에서 이러한 국가들의 국가경제를 불리하게 만드는 가장 근본적인 이유라 할 수 있다.

둘째, 산업구조의 변화이다. 이는 이른바 '탈산업화'(deindustrialization)의 현상으로 전통적으로 생산성이 높고 비교적 고임금인 제조업의 비중(고용비율이나 총생산에 기여비율)이 줄어드는 대신 생산성이 낮은 서비스업의 비중이 커지는 현상을 말한다.

1960년대까지만 해도 서비스 산업부문의 고용인구가 전체의 40%대에 머물렀던 서구복지국가의 산업구조는 1990년경에는 이들 부분에서의 고용이 60%대로 늘어나면서 크게 변화하고 있다<sup>29)</sup>. 이와같은 서비스산업 중심으로의 산업구조의 변화는 그 자체로 국가경제의 생산성을 저하시켜 특히 오늘날과 같은 치열한 국제경쟁의 상황에서 매우 불리한 요인으로 작용하고 있다. 실제로, 서구복지국가들의 생산성은 크게 둔화되어, 1960년대 OECD 평균 연 4% 정도였던 생산성 증가율은 1980년대의 경우 1.5%에 그쳤다<sup>30)</sup>.

또한 기술의 중요성이 날로 증가함에 따라, 특히 1980년대 이후 전문적이고 숙련된 노동의 필요성은 높아진 반면, 반숙련 혹은 미숙련노동이 주종을 이루는 제조업은 줄어들어 이른바 '양극화'현상이 두드러지게 나타나고 있다. 이러한 양극화현상으로 다수의 반숙련 혹은 미숙련의 생산직 근로자들이 서비스업으로 대거 물리게 되어 전체적으로 국가경제의 생산성이 떨어지게 된 것이다. 또한 기술의 중

28) OECD, *New Orientation for Social Policy*, 전계서, p. 100.

29) OECD, *Jobs Study*, 전계서, p. 5.

30) OECD, 상계서, p. 60.

## 오늘날의 서구복지국가 무엇이 문제인가?

요성은 노동시장의 유연성과 기술의 시의적절한 공급을 어느 때보다 필요로 하는데, 앞에서도 언급한 바와같이, 그동안의 노사관계로 인한 노동시장의 경직성으로 이것이 원활히 이루어지지 못하여 국가경제에 해를 주게 된 것이다.

셋째, 1970년대의 두 번에 걸친 유가파동(Oil shock)으로 국제이자율이 높아지고, 전세계적으로 경기가 침체하자 서구복지국가들의 경제는 과거에 비하여 나빠지기 시작하였다는 점이다. 이 때까지의 세계시장은 서구산업국가들의 자본집약적이고 고에너지, 고기술집약적인 산업에 의하여 주도되었는데, 이러한 유가파동으로 에너지가격이 크게 오르고 이자율이 높아지자 생산성 향상을 위한 투자가 어려움을 겪게 되었다. 반면에 상대적으로 노동집약적이거나 에너지를 적게 사용하는 산업이 주요하던 후발산업국가들 - 특히 4개의 아시아 국가들 - 의 경쟁력이 높아지게 되어, 서구복지국가들은 이들에 비해 상대적으로 불리한 위치에 처하게 된 것이다. 실제로 1976-1990년까지의 세계시장점유율을 보면 OECD국가들은 평균적으로 그 기간 동안 약 3%가 줄어든 대신, 4개 아시아국가들 - 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 - 은 평균적으로 약 20%로 크게 증가하였다<sup>31)</sup>.

이렇게 사회복지와 무관한 이유들로 서구복지국가들의 국가경제가 1980년대에 들어서 급격히 나빠지자 과대한 사회복지는 재정적으로 부담이 되게 되는데, 이때 정치적인 이유 등으로 사회복지지출은 쉽게 줄일 수 없어 국가경제는 더욱 악화되는 악순환을 거듭하게 된다. 즉, 사회복지와 국가경제와의 인과관계에서 최초의 원인은 서구복지국가들의 나빠진 국가경제에 있다고 할 수 있다. 다시말해서, 서구의 복지국가들이 1980년대에 들어와서도 국가경제가 계속 좋았다면 오늘날과 같은 복지국가의 문제는 없었을 것이다.

### 3. 정치적 문제

널리 알려진 바와같이 오늘날의 서구복지국가들은 2차세계대전 후에 급격히 확대되기 시작하였다. 이같은 2차대전을 전후(前後)로 한 복지국가의 급속한 확대는 무엇보다도 전쟁기간 혹은 후의 적으로부터의 내부적 단결이 강화된 데서 기인한다. 즉 크게는 국민적 연대감(solidarity)이 높아지고, 작게는 사용자와 근로자 사이의 합의를 바탕으로 한 이른바 ‘합의의 정치’(consensus politics)가 용이해졌으며, 이러한 요인이 사회복지정책의 확대를 가능하게 하였다는 것이다<sup>32)</sup>.

이러한 요인과 더불어 이 시기의 높은 경제성장률과 낮은 실업률은 자본과 노

31) OECD, *Jobs Study*, 전계서, p. 88.

32) Hecllo, H. "Toward a New Welfare State," in P. Flora and A.J. Heidenheimer(eds.), *The Development of Welfare State in Europe and America*, New Brunswick: Transaction, 1982, pp. 383-406.

동 사이의 합의구축을 비교적 용이하게 하였으며, 따라서 비록 사회복지의 확대가 자본에 다소 부담이 되더라도 이를 사회적 합의(산업평화)를 위한 투자로 인식하게 하였다.

또한, 이차대전 후의 동서 냉전상황에서 이념의 첨예한 대립은 각 이념의 우월성을 강조하는 이른바 '이념경쟁'을 낳았다. 이같은 경쟁의 상황에서 서구의 산업자본주의 국가들은 순수한 사회주의와 순수한 시장경제의 중간형태로서, 시장경제를 유지하면서도 사회주의의 장점(빈곤, 불평등 해결, 모든 국민의 생활 충족 등)을 충족시키는 것이 가능하다는 것을 보여주는 형태로서 '복지국가'를 선호하게 된 것이다<sup>33)</sup>.

이와같이 복지국가가 선호되는 이념적 분위기, 그리고 전반적인 국민들의 결속력이 높았던 상황에서, 마지막으로 사용자, 근로자, 그리고 국가의 이른바 '3자주의'(tripartism)의 조합주의적(corporatist) 정책결정으로 사회복지와 경제의 조화로운 발전이 가능하였다(대표적으로 스웨덴). 또한 이러한 구도하에서는 사회복지가 크게 확대되어도 그것이 경제에 미치는 부정적인 효과가 나타나기 어려운 반면, 스웨덴과 같은 '동일노동에 대한 동일임금'이라는 연대임금정책(solidarity wage policy)도 가능하게 된 것이다.

이렇게 복지국가의 확대에 유리하게 작용했던 정치적, 이념적 조건들은 1980년대부터 바뀌기 시작하는데, 바로 이와같이 변화한 정치적, 이념적 상황으로부터 오늘날 복지국가에서의 문제의 원인을 찾을 수 있다.

첫째는, 1980년대부터 이념적인 측면에서의 신보수주의적 분위기가 때마침 발생한 소련을 비롯한 동구권 사회주의 국가의 몰락과 맞물려 사회주의는 실패한 것으로 보는 경향이 팽배해졌다는 것이다. 이러한 상황에서 첨예한 이념대립 시기의 복지국가의 사회주의적 요소에 대한 선호는 더이상 불필요한 것으로 받아들여지고, 철저한 시장경제의 논리가 지배하기 시작하였다. 특히 미국의 레이건, 영국의 대처에 의하여 주도된 신보수주의 체제하에서, 이 두 국가들의 이른바 '공급측 경제'(supply-side economics) 정책은 세금을 줄이고 사회복지를 축소하는 방식으로 경쟁력을 높이려는 정책을 시도하였다. 이러한 영미국가들의 신보수주의적 움직임에 대해 위협을 느낀 유럽의 복지국가들 역시 이에 대처하기 위해 복지국가 재편의 필요성을 재인식하게 된 것이다.

둘째는, 이차대전 이후 형성되었던 자본과 노동의 합의 구축의 분위기가 더 이상 지속하기 어려운 상황으로 변화하였다는 점이다. 이와같은 상황은 여러 가지 측면에서 설명할 수 있다. 먼저, 70년대에 두 번에 걸친 유가파동으로 서구복지국가들의 경제적 상황의 악화에 따른 대량실업은 노동의 힘을 상대적으로 약화시켰

33) Mishra, R., "Social Policy in the Post-modern World," in C. Jones(ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London: Routledge, 1993, pp. 18-40.

## 오늘날의 서구복지국가 무엇이 문제인가?

으며, 자본측 역시 나빠진 경제적 상황에서 증가하는 사회복지에 대한 부담능력이 감소하였을 뿐만 아니라, 더 이상 이를 사회적 합의를 위한 투자로서 인식하지 않게 된 것이다.

합의구축의 분위기를 위축시킨 또 하나의 요인으로, 후발산업국가들의 도전과 ‘지구경제’(경제의 지구화 또는 세계화)를 들 수 있다. 서구복지국가들은 이들 후발국가들의 도전에 대응하기 위해 고기술산업에의 투자의 필요성이 높아지게 되었으며, 또한 이른바 지구경제의 시대에 자본과 노동이 자유롭게 이동가능하게 되고, 해외에서의 생산활동이 크게 늘어나자 국내노동의 힘이 상대적으로 위축되는 반면, 자본의 힘은 상대적으로 커지게 된 것이다. 이러한 상황에서 자본은 전통적인 3자주의에서 탈퇴하려는 움직임을 보이게 되었고, 중앙정부 수준에서의 중앙집중적인 노사협상이 어렵게 되었다. 실제로 스웨덴의 경우 자본의 대표조직인 SAF가 국가적 차원에서의 협상에 더 이상 참여하지 않으며, 다만 지역적, 지방적 차원에서의 협상에만 응하고 있다<sup>34)</sup>.

셋째, 후기산업사회의 산업과 산업구조 및 직업구조의 변화로 2차세계대전 이래 서구국가들에서 강력한 노동조합의 가장 큰 지주로서의 역할을 해왔던 제조업에 근무하는 다수의 동질적인 육체노동자들의 숫자가 감소한 점이다. 즉 서비스업 및 공공부문 근로자의 급속한 확대로 노동조직은 다양화, 분절화되기 시작하였으며, 따라서 전국가적 차원에서의 응집력 있는 고도의 중앙집중적인 노동조합(centralized and national-level labor union)의 형태에서, 분절화되고 지역적인 노동조합(decentralized and local-level labor union)의 형태로 변화하여, 전체적인 노조의 힘이 약화되고 있는 실정이다.

넷째, 위에서와 유사하게, 후기산업사회의 일반적 특성으로 대규모조직(예, 노동 vs 자본)보다는 소규모의 다양한 조직들이 많이 생기고 이들의 정치적 영향력 또한 점차 커지고 있다는 점이다. 예를들면, 여성, 노인, 인종, 환경 등으로 나뉘어진 다양한 조직들이 큰 구도의 자본 vs 노동의 정치보다 더 중요한 영향을 행사하게 되었다는 점이다<sup>35)</sup>.

이렇게 소규모 집단들이 많아지면 전체로서 노동자 자체의 응집력이 약해져서 노동의 힘이 약해질 뿐만 아니라, 정치적으로 국가전체의 이익에 반하는 결정이 증가할 수 있다. 일반적으로 말하자면, 이른바 대규모 조직이면서 사회구성원 대다수에게 영향을 주는 ‘포괄적’ 집단(encompassing organization)(예, 스웨덴의 LO)은 사회전체의 이익을 항상 염두에 두고 있기 때문에 조직의 이익과 사회의 이익을 같은 것으로 생각하여, 사회전체에 큰 손실을 줄 수 있는 재분배정책은 반대하고

34) Stephens, 전계서.

35) Pierson, C., *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*, Cambridge: Polity Press, 1991.

효율적인 정책을 선호하는 경향이 있다. 반면에 소규모의 특별 이익집단(special interest group)은 사회전체의 이익이라는 차원도 무시하고, 자신들만의 이익만을 위한 정책을 선호하여, 재분배정책을 통하여 자신들의 이익을 챙기는 경향이 있다<sup>36)</sup>.

즉 오늘날의 복지국가의 문제는 바로 이러한 포괄적 조직(encompassing organization)이 와해되고, 소규모의 좁은 이익을 추구하는 집단이 많아져, 경제와 복지 모두가 실패하는 것이다. 예를들면, 인구수도 많지 않고 동질적인 스웨덴, 오스트리아 등은 1980년대까지만 해도 포괄적 조직이 지배적이었지만 오늘날에서는 이러한 조직이 와해되고 있어 문제가 되고 있는 것이다<sup>37)</sup>.

#### IV. 한국의 사회복지 발전방향에의 함의

지금까지 논의해 온 바와같이, 오늘날의 서구의 복지국가들이 여러 가지의 어려움에 봉착하게 된 가장 중요한 원인은, 1980년대에 들어와서부터 세계경제환경의 변화로 이들 국가들의 국가경제가 나빠졌고 또한 정치적, 이념적 환경의 변화로 사회복지에 대한 지지가 약해져, 전체적으로 볼 때 사회복지가 부담이 되게 된 점이다. 물론 이러한 국가들의 지나친(?) 사회복지 확대가, 1980년대 들어와서부터 국가경제에 부분적으로 해를 준 것은 사실이고, 어찌보면 일정한 성장의 한계(growth to limit)에 도달하였다고 볼 수도 있으나, 그 자체가 오늘날 서구복지국가에 봉착한 문제의 근본적인 원인이라고 할 수는 없다.

여하튼, 오늘날의 서구복지국가는 상당히 어려움을 겪고 있는 것은 사실이고, 이것이 많은 사람들에게는 서구복지국가의 와해 혹은 몰락으로 비쳐지고 있는 상황이다. 그렇다면 오늘날의 이러한 서구복지국가들의 상황이 우리에게 주는 의미는 무엇인가?

알려진 바와같이, 지금까지 우리나라의 모든 정책결정자들은 경제성장과 반공을 가장 중요한 가치로 여겨온 반면, 사회복지지는 부차적인 것 혹은 경제성장에 해를 주는 것 정도로 인식하여 왔으며, 현재의 정책결정자들 역시 이러한 점에서는 마찬가지인 것 같다<sup>38)</sup>.

36) Olson, M., "The Devolution of the Nordic and Teutonic Economies," *American Economic Review*, 85, 1995, pp. 22-27.

37) Crepaz, M., "Corporatism in Decline?," *Comparative Political Studies*, 25, 1992, pp.139-168; Lewin, "The Rise and Decline of Corporatism: The Case of Sweden," *European Journal of Political Research*, 26, 1994, pp. 59-79.

38) 왜 그렇게 생각하게 되었는가에 관해서는, 김태성, "한국의 사회복지 왜 낙후되었는가?", 전게서. 참조.

## 오늘날의 서구복지국가 무엇이 문제인가?

따라서 이러한 정책결정자들에게는 최근의 복지국가의 문제는 복지국가가 실패한 것으로 비춰지는 것 같고, 따라서 서구복지국가들의 전철을 밟아서는 안된다는 생각에 더욱 확신을 갖게 된 듯하다. 이와같은 생각은, 가뜩이나 약했던 사회복지 확대의 의지를 더욱 약화시키고 공고화시키는 결과를 가져온 것 같다. 이것은 최근의 이른바 ‘생산적 복지’의 강조나 ‘복지병’에 대한 언급에서 분명하게 드러난다.

그렇다면 과연 최근의 서구복지국가의 경험을 위와 같은 방식으로 해석하는 것은 옳은 방향인가? 결론부터 이야기하자면 이것은 최근의 서구복지국가의 변화에 대한 잘못된 이해와 아전인수격의 해석에서 나온 것이라 할 수 있다. 지금부터는 이러한 점에 대해 차례로 논의한다.

첫째, 우선 아주 단순하게 이야기해서 오늘날의 서구복지국가들에서 과대한 사회복지지출이 설사 문제가 된다하더라도, 이는 사회복지지출이 GDP에서 차지하는 비율이 30% 가까이 혹은 그 이상일 때의 문제라는 점이다. 앞서서도 설명했듯이, 서구복지국가들이 사회복지지출을 GDP의 20%대로 유지하였던 60-70년대에는 거의 문제가 없었다. 우리는 현재 GDP의 대략 3% 정도(교육지출을 합산한다면 대략 7-8%)만을 사회복지지출에 사용하고 있으며, 이러한 우리의 상황에서 GDP의 30%를 사용하고 있는 국가들의 문제를 우리의 문제로 생각하는 것은 큰 착각이다. 물론 기본방향을 잘못(?)잡으면 조만간에 우리도 서구복지국가들의 문제에 봉착될 수 있다는 우려는 이해할 수 있지만, 서구복지국가의 경험에서 보듯이 적어도 20%대까지는 사회복지지출이 대부분의 국가에서 문제가 없었던 것을 감안한다면, 이것은 지나친 우려이다.

둘째, 오늘날 서구복지국가들이 이른바 ‘생산적 복지’ 혹은 ‘워크페어’(work-fare)를 강조하는 것은 사실이다. 이것은 이러한 국가들의 국가경제를 호전시키기 위해서라도 필요하다. 그러나, 서구복지국가들의 역사적 발전과정을 통해 볼 때 복지국가의 핵심적 역할은 소득보장정책 등을 통해 사람들이 살아가는 동안에 부딪치는 다양한 위험(노령, 질병, 실업, 장애, 빈곤 등)으로부터 이들의 안정된 생활을 보장해 주는 것이다. 실제로 사회복지지출의 대부분은 이러한 수급자의 소비능력을 높이기 위한 ‘소비적 복지’에 사용되어 왔고, ‘생산적 복지’를 강조하는 오늘날에도 이러한 기조는 여전히 유지되고 있다. 대부분의 서구복지국가들에서 오늘날에도 여전히 전체 사회복지지출의 대략 2/3에서 3/4를 국민연금, 질병수당, 실업보험급여, 공적부조, 아동수당 등의 ‘소비적 복지’에 사용하고 있으며, 나머지 부분을 교육, 의료, 직업훈련등의 노동시장정책 등 이른바 ‘생산적 복지’에 사용하고 있다.

이러한 서구복지국가들과 대조적으로, 우리나라의 경우 소득보장정책에의 지출이 매우 미약하다. 예를들어, 국민연금에 GDP의 0.2%, 공적부조에 0.2% 등을 포함하여 전체적으로 ‘소비적 복지’에 전체사회복지지출의 약 1/4미만을 사용하고 있



다. 반면에 교육에 약 4%, 의료비 지출에 약 1.6% 정도를 지출하고 있으며, 여기에 각종의 노동시장정책프로그램에의 지출까지 포함시키면 전체 사회복지지출의 3/4 이상을 이른바 '생산적 복지'에 사용하고 있는 셈이다.

위의 설명이 의미하는 것은, 서구복지국가들은 상당한 수준의 '소비적 복지'를 이룬 후에 비로소 생산적 복지를 강조하기 시작하였다는 것이다. 따라서 현시점에서는 서구복지국가들의 생산적 복지에 대한 강조를 배우기에 앞서, 먼저 '소비적 복지'에 대한 지출을 크게 확대해야 한다. 즉, 우리나라의 경우 사회복지 확대에 있어서의 정책우선순위가 바뀐 것이다.

셋째, 서구복지국가의 경험을 통해 볼 때, 사회복지를 확대하기 위해서는 국가경제가 좋아야 한다는 점이다. 서구복지국가들의 1980년대 이후의 문제는 이러한 국가들의 경제적 사정이 나빠져서, 사회복지에의 욕구(need)를 해결할 경제적 능력이 저하됨에 따라 사회복지가 부담이 되기 시작한 것이다. 반면에 2차세계대전 이후부터 적어도 1970년대 중반까지 호경기를 구가하던 시기에 이들 국가들은 이를 바탕으로 사회복지를 크게 확대했었다.

이에 비해 우리의 경우는 어떠한가? 얼마전까지만 해도 우리는 사회복지를 확대하려 해도 경제적 능력이 이를 따라주지 못했던 것이 것이 사실이다. 그러나 그동안 경제성장을 지상의 목표로하여 경제적 능력은 키워온 결과 오늘날에는 일인당국민소득이 일만불이 넘는 정도의 수준에 이르렀다. 이제는 사회복지를 확대할 경제적 능력이 충분히 갖추어진 시점에 도달하였다고 볼 수 있다<sup>39)</sup>.

비록 최근에 경기침체에 대한 우려의 목소리가 높아지고 있기는 하지만, 우리나라는 지금까지 계속 연평균 7-8%의 높은 경제성장률과 2%정도의 낮은 실업률을 계속 유지해 오고 있으며, 이는 서구복지국가들과 비교해 볼 때 상대적으로 매우 좋은 수준이다. 우리의 현재의 시기는, 서구의 사회복지 확대시기에 비교될 수 있을 정도로 사회복지 수요(need)는 적고 경제적 능력은 큰 상황이다. 즉 현 시점이 우리나라의 사회복지를 크게 확대하기에 좋은 시기인 것이다.

지금까지 우리나라의 정책결정자들은 지속적인 경제성장으로 빈곤이나 소득불평등을 줄일 수 있다는 환상을 갖고 있었는데, 이는 수많은 실증적 연구에 의해 부정되고 있다. 최근의 대표적인 예가 미국의 경우이다. 미국은 최근 성장률이 과거에 비하여(70년대 중반이후 80년대 중반까지) 높아지고 있는데 반하여, 빈곤이나 소득불평등은 크게 늘고 있으며, 이의 주된 원인은 그동안의 사회복지 감소에 있다는 것이다<sup>40)</sup>.

우리나라의 경우, 지난 30년동안 높은 경제성장률과 낮은 실업률을 유지했는데

39) 우리정부의 경우 매년 정부의 재정은 흑자이고, 쓰지못해 남기는 돈이 몇조에 달하는 것에서 쉽게 볼 수 있다.

40) 이것에 관한 최근의 대표적인 연구로는 Danziger and Gotts Chalk, *America Unequal*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.

## 오늘날의 서구복지국가 무엇이 문제인가?

---

도 불구하고, 최소한 인구의 약 10%는 지속적으로 인간의 존엄성이 훼손될 정도의 삶을 영위해가고 있다<sup>41)</sup>. 이를 해결하기 위한 유일한 방법은 사회복지의 확대이며, 시기적으로 지금이 가장 적절한 때이다.

마지막으로, 오늘날의 서구복지국가들의 어려움을 볼 때, 서구복지국가의 모형에는 어떤 한계가 있음을 알 수 있으며, 따라서 우리가 반드시 그러한 모형을 따를 필요는 없다는 점이다. 즉 우리는 우리의 사회문화적 특수성으로 인해, 서구복지국가들과 같이 GDP의 30% 혹은 그 이상을 사회복지에 사용할 필요성이 상대적으로 적다고 할 수 있다. 위에서 논의한 바와같이, 오늘날 서구국가의 사회복지에 있어 주요한 문제는 사회복지에 대한 수요(need)가 지나치게 높다는 점이다. 특히 노인단독가구, 여성세대주가구가 너무 많고, 이들이 거의 대부분 국가복지에 의존하고 있다는 점에 문제의 심각성이 있다.

우리는 다행히 유교문화의 장점-노인공경, 혈연관계중시, 강한 가족결속력 등으로 가족내 혹은 가족간의 복지가 강하게 남아있어, 국가복지에의 의존이 상대적으로 낮을 수 있다. 즉 우리는 서구복지국가들과는 달리, 상대적으로 적은 사회복지지출로 더 효과적인 사회복지를 이룰 수 있는 유리한 입장에 있다 하겠다. 사실, 최근 복지와 관련된 우리의 문화적 특수성은 서구의 복지국가연구자들로부터 관심의 대상이 되는 점이기도 하다<sup>42)</sup>.

따라서 이러한 장점을 살리는 방향에서 복지국가모형을 구축하는 한편 이러한 가족내 혹은 가족간 이전으로 해결이 안되는 사람들에 대해서는 과감하게 국가에 의한 사회복지를 확대해야 것이다.

---

41) 김태성, “저소득층 소득분배형태의 변화추세: 1966-1992,” 『사회복지연구』, 6, 1995, pp. 35-70.

42) Esping-Anderson, 전제서.