

복지와 고용이 함께 가는 복지국가: 새로운 복지 패러다임의 모색*

홍경준(성균관대 교수)

I. 들어가는 말

이 글에서는 복지와 고용이 함께 가는 새로운 복지국가의 패러다임을 제시하고자 한다. 왜 복지와 고용이 함께 가는 복지국가인가? 시장경제에서 이루어지는 1차 배분 구조의 개선 없는 복지는 지속가능성이 현저하게 떨어져서 밑 빠진 독에 물 붓기가 될 가능성이 높다. 탈공업화와 경제의 세계화가 진행되는 현실에서 복지 없는 고용은 불가능하다. 따라서 좌절에 빠진 우리 국민들을 다시 희망이라는 기차에 태우기 위해서는 복지가 고용과 유기적으로 결합된 고용 친화적 복지가 되어야 하며, 고용 또한 복지 친화적 고용이 되어야 한다. 복지와 고용이 함께 가는 복지국가란 무엇을 말하는가? 그것은 복지의 문제와 고용의 문제를 통합적으로 사고하면서, 노동시장을 통해 이루어지는 소득의 배분과 복지를 통해 이루어지는 재분배가 상호보완성(complementarity)을 가지고 작동하도록 복지제도를 개혁함을 의미한다. 물론 이러한 방식의 개혁을 말하기 위해서는 그에 앞서 검토해야 할 몇 가지의 사항이 있다.

우선, 상호보완성이란 무엇인가에 관한 개념정의이다. 제도들 사이의 관계에 관심을 가지고 자본주의의 다양한 형태에 주목하는 Amable(2003: 59-66)에 따르면, 제도의 상호보완성은 다음과 같이 정의된다. 첫째, 만일 어떤 제도의 특정한 형태가 다른 제도의 존재, 기능, 효율성을 강화한다면 두 제도는 상호보완성을 가진다고 정의할 수 있다. 가령 탈규제화된 노동시장과 탈규제화된 생산물시장이 상호보완적이라면, 노동시장에서의 탈규제 강화는 탈규제화된 생산물시장의 한계수익을 증가시킨다. 둘째, 상호보완성은 또한 성과의 비교우위(comparative performance)를 통해서도 정의할 수 있다. 가령 노동시장의 가능한 제도적 형태가 x_1, x_2 이며, 생산물시장에서 가능한 제도적 형태가 y_1, y_2 라 하자. 이 경우 x_1 과 y_1 의 결합, 또는 x_2 와 y_2 의 결합이 x_1 과 y_2 , 또는 x_2 와 y_1 의 결합보다 더 나은 성과를 산출한다면 x_1 과 y_1 , 혹은 x_2 와 y_2 는 상호보완적이다. 셋째, 어떤 제도적 형태의 존재가 다른 제도의 출현이나 적용을 이끈다면 두 제도는 상호보완적이라고 정의할 수 있다. 이 경우 상호보완성에 관한 정의는 동태적인 차원에서 이루어진다. 이 글에서 강조하는 것은 이러한 세 가지 개념정의 모두를 포함하지만, 특히 그 중에서도 두 번째 개념정의의 방식을 중시한다. 즉 노동시장의 소득 배분과 복지를 통한 재분배가 상호보완성(complementarity)을 가지고 작동할 때, 보다 나은 사회경제적 성과를 산출한다는 점을 중시한다.

복지와 고용이 함께 가는 복지국가 구축과 관련하여 검토해야 할 두 번째의 사항은 복지와 고용 사이의 상호보완성이 왜 중요한가에 관한 점이다. 물론 상호보완성에 대한 이 글의 개념정의 방식에 따

* 이 글은 선진사회복지연구회 토론회 발표를 위해 필자가 이전에 작성했던 여러 글들의 일부를 옮기거나 수정하여 작성했습니다. 이 글에 대한 직접인용은 적절치 않으니 삼가주십시오.

른다면, 상호보완적인 노동시장과 복지는 그렇지 않은 경우와 비교할 때, 보다 나은 성과를 산출하기 때문에 중요하다. 윌리엄 베버리지(William Beveridge)는 이미 70 여 년 전에 사회보장 계획이 원활하게 작동하기 위해서 요구되는 세 가지의 가정 중 하나로 ‘고용의 유지와 대량실업의 방지’를 들면서 그것이 필요한 5가지의 이유를 조목조목 나열한 바 있다(Beveridge, 1995: 241-42). 이 경우 복지와 고용의 상호보완성은 사회보장제도의 원활한 작동을 이끌기 때문에 중요하다. 하지만, 이 글에서 주목하는 성과는 그보다 좀 더 광범위하다. II절에서는 노동시장과 복지의 관계에 관한 여러 이론적 논의들을 검토함으로써, 복지와 고용의 상호보완성이 어떤 성과를 산출할 것인지를 살펴본다.

복지와 고용이 함께 가는 복지국가의 구축과 관련하여 세 번째로 검토해야 할 사항은 개혁의 필요성과 관련된 문제이다. 왜냐하면, 개혁이 필요하다는 주장이 설득력을 가지려면 현재 여기에서 노동시장제도를 통한 배분과 복지제도를 통한 재분배의 작동방식, 즉 복지와 고용이 상호보완적이지 않다는 점, 더 나아가 그것이 심각한 문제를 산출하고 있다는 점이 어느 정도 밝혀져야 하기 때문이다. 우리는 이를 한국 복지체제의 과거와 현재에 대한 조망을 통해 III절과 IV절에서 구체화할 것이다.

복지와 고용이 함께 가는 복지국가의 구축과 관련하여 검토해야 할 마지막 사항은 다음과 같은 질문과 관련된다. 복지와 고용의 상호보완성이 중요하며, 그것이 지금 여기에서 그것이 문제가 된다고 하더라도, 왜 그 개혁이 노동시장이 아닌 복지에 두어져야 하느냐? 이러한 질문은 시장원리에 기초한 배분과 정치적 의사결정에 기초한 재분배 중 어떤 것을 외생적인 것으로 두는 것이 적절한가에 관한 광범위하고도 복잡한 논란과 관련된 것이기도 하며, 제도들 사이의 위계(institutional hierarchy)와 관련된 문제이기도 하다. 대단히 중요한 문제이긴 하지만, 이 글에서는 이러한 문제를 직접 다루지는 않을 생각이다. 이 글의 강조점이 복지에 두어져 있고, 그런 맥락에서 주로 복지의 개혁에 초점을 두고 복지와 고용의 관계를 다루는 것이 이 글의 목적이기 때문이다.

II. 복지와 고용이 함께 가는 복지: 왜 중요한가?²⁾

복지는 다양한 방식으로 개념정의 할 수 있지만, 이 글에서는 사회적 위험의 발생에 따른 소득의 상실을 예방하고, 사회적으로 합의된 최소한의 소득과 서비스의 수준(minimum standard of income and service)을 보장함으로써 궁극적으로는 빈곤과 불평등을 완화하는 국가개입으로 그것을 정의하고자 한다. 달리 말하면 복지는 다양한 이전 프로그램(transfer programm)을 통해 소득을 재분배하고 위험을 분산하는 정부노력이다. 문제는 복지에 대한 사람들의 평가가 상이하다는 점이다. 사람들의 행위를 합리적 선택의 결과로 이해한다면, 복지정책을 통해 효용(혹은 만족감)의 증가를 경험하는 사람들은 복지의 확대를 찬성하지만, 반대로 효용(혹은 만족감)의 감소를 경험하는 사람은 복지의 확대에 반대한다고 말할 수 있다.

그렇다면 복지에 대한 사람들의 이질성은 어디에서 비롯되는가? 경제적 지위, 위험회피 성향, 연령 등 개인이 가진 여러 특성들이 영향을 미치겠지만, 이 글의 주제와 관련해서 보면 노동시장에서 사람들이 부여받는 지위에 주목할 필요가 있다. 오늘날 사람들의 가장 중요한 소득의 원천은 근로소득이

2)II절의 서술은 홍경준·최영기(2011)의 일부를 그대로 옮겼다.

다. 노인인구의 증가는 연금제도를 통한 이전소득의 비중을 증가시키고 있으며, 산업구조의 변화와 금융시장의 세계화는 금융소득을 비롯한 재산소득의 중요성을 부각시키고 있지만, 여전히 다수의 사람들은 근로를 통해 획득하는 근로소득을 소득의 가장 중요한 원천으로 삼고 있다. 그리고 이러한 근로소득의 유무와 크기는 대체로 노동시장에서 이루어지는 고용을 통해 결정된다. 이런 맥락에서 복지에 대한 사람들의 선호를 그들의 노동시장, 혹은 고용 특성에서 찾는 논의들이 존재한다.

II절에서는 이러한 이론적 논의들을 통해 노동시장과 복지가 어떻게 관련되는지, 또한 더 나아가 그것이 우리 사회에서 매우 중요하게 다루어지는 경제성장이라는 성과에 어떻게 영향을 미치는지를 살펴해보도록 하자. 그런데 이에 앞서, 여기에서 소개할 이론적 논의들의 기본적인 가정에 대해 언급할 필요가 있다. 이러한 논의들은 모두 복지에 대한 의사결정은 비시장적-집합적인 성격의 것임을 강조한다는 점이 바로 그것이다. 사실, 복지에 대한 의사결정이 다른 많은 재화들처럼 시장에서의 의사결정에 기초한다면 선호의 이질성이나 제도들 사이의 관계는 큰 문제가 되지 않을 수도 있다. 하지만, 앞서 개념정의한 바와 같이 복지가 국가의 개입이며 정부의 노력이라면, 그것은 정치영역에서 집합적으로 의사결정 되는 특징을 가진다. 결국, 어떻게 이질적인 선호를 가진 개인들의 선택을 바탕으로 복지에 대한 집합적인 선택을 도출할 것인가? 라는 문제가 제기된다는 것이다. 불행하게도, 몇 가지의 윤리적 조건을 충족하면서 이를 가능케 할 방법은 없다는 점이 Arrow의 '불가능성 정리(Impossibility Theorem)'에 의해 밝혀졌다. 만일 그것을 가능하게 하려면 사람들의 선호나 집합적 의사결정 기제인 정치제도에 일정한 제약조건을 두어야 한다. 가령, 복지에 대한 사람들의 선호를 그들이 가진 어떤 특성의 단조함수(monotonic function)로 표시함과 동시에 집합적 의사결정의 기제를 민주주의 하의 단순다수결 원칙(simple majority rule)으로 둔다면 집합적 선택이 가능하다³⁾. 이어질 논의들은 모두 이러한 가정에 기초하여 복지의 집합적 선택 문제를 고찰한다.

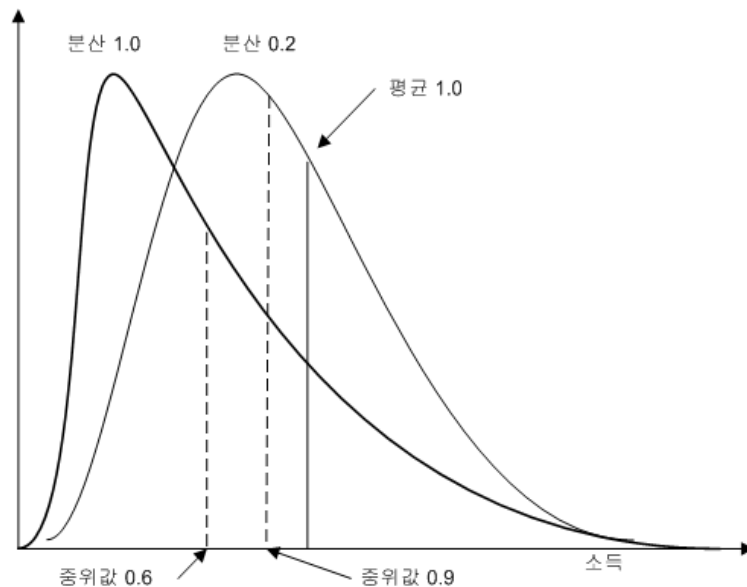
1. 배분과 재분배

정부가 거둔 세금(혹은 기여금)이 사회성원들이 가지는 근로소득에 대한 비례소득세로 충당되며, 모든 세금(혹은 기여금)이 복지를 통해 사회성원들에게 재분배된다고 가정하면, 복지에 대한 사회성원들의 선호는 그들이 가진 근로소득의 함수로 표현할 수 있다. 즉, 복지에 대한 사회성원들의 선호는 그들이 가진 근로소득의 단조함수로 표시할 수 있다. 집합적 의사결정이 단순다수결 원칙에 의해 이루어진다면, 각주 1)에서 제시한 선호의 단일 교차성 조건에 의해 중위소득자의 복지선호가 집합적 의사결정의 균형이 된다. 그런데 중위소득자가 얼마만큼의 복지를 선호할 것인가는 노동시장에서의 소득분배 상황이 결정한다.

<그림 1>은 근로소득의 분산이 1.0인 경우와 0.2인 경우를 나타낸 것이다. 평균값이 1.0으로 고정되어 있다고 가정할 때 중위소득자의 위치는 근로소득의 분산, 즉 노동시장에서의 불평등 정도에 따라 달라짐을 알 수 있다. 평균값이 고정되어 있는 상태에서 불평등 정도가 커지면 중위소득자의 위치는 보다 낮은 쪽으로 이동한다. 반대로 불평등의 감소는 중위소득자의 위치를 평균값 쪽으로 이동시키는

3)이 경우 중위 특성을 가진 사회성원의 선호가 집합적 선택의 결과가 된다. 이를 선호의 단일 교차성(single crossing property) 조건이라 한다(Gans and Smart, 1996).

결과를 초래한다. 결국 복지가 중위소득자의 선호에 기초하여 정치적 의사결정 과정을 통해 결정된다면, 노동시장에서의 소득분배 상황이 중요한 것이다. 물론, 여기에서 소득분배 상황이 복지의 결정에 미치는 효과는 복지의 본질을 무엇으로 보느냐에 따라 달리 평가된다. 복지의 본질을 소득재분배로 이해한다면, 다른 조건이 같을 때 소득 수준이 낮은 사람일수록 복지를 더 선호한다고 가정할 수 있다. 재분배를 통해 얻는 이익은 소득 수준에 반비례하기 때문이다.



<그림 1> 근로소득의 분산 정도와 중위소득자의 위치
출처: 홍경준(2007)

Meltzer와 Richard(1981)는 이러한 관점에서 복지의 결정이론을 다음과 같은 두 개의 가설을 중심으로 제시하였다. 첫째, 불평등 정도가 심화될수록 복지는 발전한다. 앞의 <그림 1>에서 묘사한 바와 같이 불평등의 심화는 중위소득자의 위치를 평균값과는 반대의 방향으로 이동시키는 효과를 가진다. 이러한 이동이 크면 클수록, 중위 소득자가 선호하는 복지의 크기 또한 커지기 때문에 불평등의 심화는 복지의 발전을 가져온다는 것이다. 둘째, 집합적 의사결정 과정에의 참여범위, 즉 투표권이 확대될수록 복지는 커진다. 일정 금액 이상의 세금을 납부하던 사람에게만 주어지던 투표권은 보통선거권의 도입에 따라 점차 성인 남녀 모두에게로 확대되는 과정을 거쳤다. 투표권의 범위 확대는 결국 낮은 소득을 가진 사회성원이 중위소득자의 지위를 차지하는 결과를 초래하며, 그에 따라 중위소득자가 선호하는 복지의 크기는 더 커진다는 것이다.

이와는 반대로, 위험 분산 장치인 사회보험이 복지의 가장 핵심적인 제도라는 점에 주목하여 복지의 본질을 위험 분산에 둔다면, 복지에 대한 사람들의 선호는 근로소득의 증가함수(monotonically increasing function)로 표시할 수 있다. 위험회피에 대한 선호, 다른 말로 표현하면 보험에 대한 수요가 소득의 크기에 비례하여 증가한다면 말이다. 앞의 이론모형과는 정반대로 이러한 이론모형에서는 중위소득자의 소득수준이 평균소득에 가깝게 갈수록, 즉 근로소득의 불평등 정도가 적을수록 집합적으로 선택되는 복지의 수준은 높아진다는 가설을 도출할 수 있다(Moene and Wallerstein, 2001).

이처럼 복지를 재분배의 장치로 볼 것이냐, 아니면 위험 분산의 장치로 볼 것이냐에 따라 노동시장에서의 소득배분 상황이 복지에 미치는 효과는 상이한 것으로 파악된다. 하지만 이러한 논의들은 집합적으로 결정되는 복지의 수준이 노동시장에서 이루어지는 배분의 결과와 밀접한 관계를 가진다고 본다는 점에서는 같다. 즉, 노동시장에서의 배분 결과가 복지를 통한 재분배에 매우 중요하다는 것이다.

2. 노동시장 제도와 복지

앞의 논의들은 노동시장에서 이루어지는 배분의 결과가 복지의 결정에 중요한 영향을 미친다는 점을 보여주지만, 그러한 배분의 결과는 외생적인 것으로 가정된다. 만일, 노동시장에서 이루어지는 배분의 결과가, 혹은 그로부터 비롯되는 사람들의 복지에 대한 선호가 노동시장 제도에 의해 내생적으로 결정되는 것이라면 어떨까? 이 경우 복지와 고용이 함께 가는 복지가 중요한 이유는 보다 더 분명하게 제시될 수 있을 것이다.

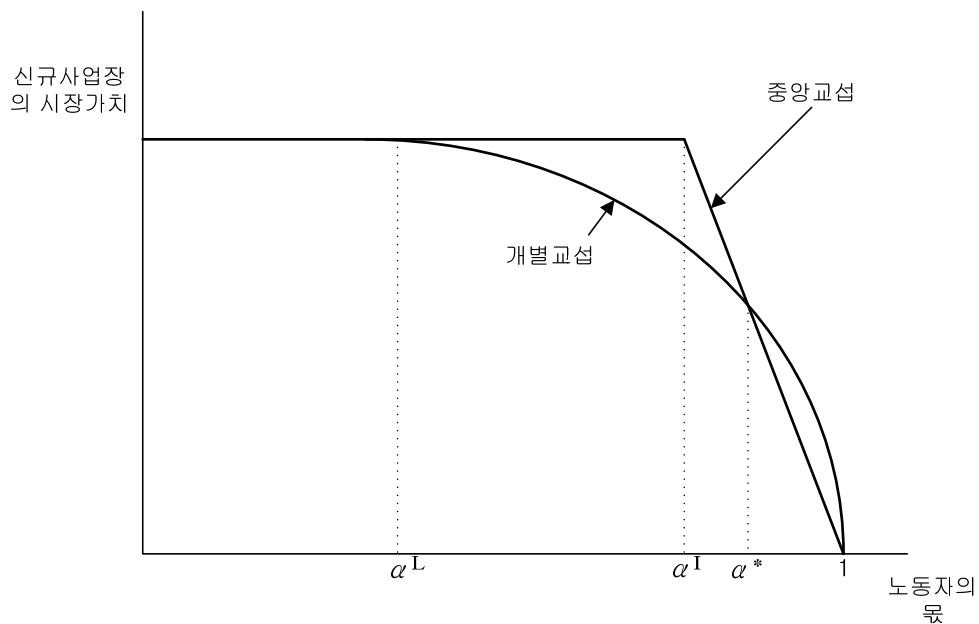
홍경준(2007)은 복지의 결정에 영향을 주는 노동시장의 배분 결과가 임금유동의 억제와 완전고용을 목적으로 하는 노동시장 제도들에 의해 내생적으로 결정되었던 역사적 사례들에 대한 Moene와 Wallerstein(1999)의 검토를 인용하면서, 노동시장 제도와 복지 제도 사이에는 밀접한 관련성이 있다고 주장한다⁴⁾. 1970년대 중반 이후 1980년대 말까지, 유럽 공동체(European Community) 국가들은 실업률의 지속적인 상승을 심각한 문제로 경험하고 있었다. 반면, 동일한 시기에 스웨덴과 노르웨이 등 유럽자유무역연합(European Free Trade Association)에 속한 국가들은 불평등의 축소와 완전고용, 그리고 포괄적인 복지라는 성과를 동시에 달성했던 역사적 경험을 가지고 있다. 특히 주목할 것은 이들이 가진 독특한 노동시장 제도들, 즉 연대임금정책과 중앙교섭, 그리고 적극적 노동시장정책이다. 연대임금정책에 대한 사용자의 지지는 개별 단위에서 발생할 수 있는 임금유동(wage drift)의 억제를 그것이 얼마나 강제할 수 있는가에 달려있는데, 중앙교섭은 그를 위한 효과적인 장치로 기능했다. 한편, 연대임금정책이 경제의 효율성을 증진시키는 역할을 수행하기 위해서는 한계 부문의 적절한 퇴출을 유인할 수 있어야 한다. 하지만 한계 부문의 퇴출은 실업의 증가를 초래할 수 있기 때문에 이에 대응할 수 있는 적절한 정책적 수단 또한 마련되어야 한다. 통상적인 유효수요 관리 정책은 인플레이션을 유발할 가능성이 높기 때문에 적절하지 않다. 대신에 생산성이 높은 성장 부문이 계속 시장에 진입함으로써 실업의 증가를 억제할 수 있어야 한다. 즉, 적극적 노동시장 정책과 관대한 소득보장제도는 생산성이 높은 성장 부문의 시장 진입이 계속 이루어진다는 조건과 함께 작동할 때 비로소 성과를 산출한다는 것이다. 그렇다면, 생산성이 높은 성장 부문의 시장 진입을 유인하는 장치는 무엇인가?

r 을 시장의 균형임금, 혹은 단체교섭이 존재하지 않는 상황에서 결정되는 임금수준이라 하고, 두 가지의 단체협상을 생각해보자. 먼저 개별교섭의 경우이다. 노동자와의 개별교섭에서 r 은 사업주에게 일종의 제약조건이 된다. 왜냐하면, r 보다 낮은 수준의 임금을 교섭에서 제시하는 것은 불가능하기 때문이다. 표준적인 임금교섭력 이론(wage bargaining theory)에 따르면, 교섭을 통해 결정되는 임금수준은 노동자 1인당 개별 사업장 총수입(plant's revenues per worker)의 일정 비율($0 < \alpha < 1$)이다. 교섭을 통해 결정되는 임금수준이 시장의 균형임금, 혹은 단체교섭이 존재하지 않는 상황에서 결

4)이하의 서술은 홍경준(2007)의 일부를 그대로 옮겼다.

정되는 임금수준과 같다면, 교섭의 경제적 효과는 0이라고 할 수 있다. <그림 2>는 신규로 시장에 진입하는 생산성이 높은 사업장의 시장가치를 α 의 함수로 나타낸 것이다. <그림 2>에서 α^L 과 α^I 는 각각 개별교섭과 단체교섭의 경제적 효과가 0인 경우에 노동자가 획득할 수 있는 최대의 몫을 나타내는데, $\alpha^L < \alpha^I$ 이다⁵⁾.

이제 α 의 변화가 이 신규 사업장의 시장가치에 어떤 영향을 미치는지를 살펴보자. 우선 $\alpha \leq \alpha^L$ 인 경우, α 의 변화는 이 신규 사업장의 시장가치에 아무런 영향을 미치지 못한다. $\alpha^L < \alpha \leq \alpha^I$ 인 경우, 개별교섭을 통한 α 의 증가는 이 사업장의 시장가치를 감소시킨다. 물론 이 경우 중앙교섭을 통한 α 의 증가는 이 신규 사업장의 시장가치에 영향을 미치지 못한다. 마지막으로 $\alpha > \alpha^I$ 인 경우 개별교섭과 중앙교섭 모두에서 이 사업장의 시장가치는 α 의 증가에 따라 감소한다.



<그림 2> 신규 사업장의 시장가치; 개별교섭과 중앙교섭의 비교

출처: Moene and Wallerstein(1999)

결국 <그림 2>에서 $\alpha < \alpha^*$ 인 경우, 중앙교섭은 개별교섭과 비교할 때 신규 사업장의 시장가치를 더 높게 한다. 생산성이 높은 신규 사업장의 시장 진입은 해당 사업장의 시장가치가 더 높을 때 촉진되므로, $\alpha < \alpha^*$ 인 경우 중앙교섭은 개별교섭에 비해 신규 사업장의 진입을 촉진하는 효과를 가지게 된다. 결국 적극적 노동시장정책과 소득보장제도는 노동조합에 의해 이루어지는 임금유동의 억제, 생산성이 높은 성장 부문의 지속적인 시장 진입이라는 제도적 조건에 기대어 불평등 축소와 완전고용이라는 성과를 낼 수 있었던 것이다.

5)개별교섭의 경우에는 해당 사업장(이 경우는 생산성이 가장 높은 신규 사업장)의 총수입(P)이, 중앙교섭의 경우에는 전체 사업장의 평균 총수입($\bar{P}$)이 임금(r)을 결정하므로, $r = \alpha^L \times P = \alpha^I \times \bar{P}$ 이다. 따라서 $\alpha^L = \frac{r}{P}$, $\alpha^I = \frac{r}{\bar{P}}$ 인데, $P > \bar{P}$ 이므로 결국 $\alpha^L < \alpha^I$ 이다.

한편, Iversen과 Soskice(2001)는 일자리의 직능 전속성(skill specificity)⁶⁾ 정도가 노동시장에서의 위험회피 성향을 내생적으로 결정하기 때문에, 직능 특성과 복지 사이에는 밀접한 관련성이 있다고 주장한다. 노동시장에서의 고용지위를 ①일반적 직능(general skill)과 특수적 직능(specific skill)을 모두 사용하는 영역에의 고용 ②일반적 직능만 사용하는 영역에의 고용 ③실업 등의 세 가지로 구분한다면, 사람들은 세 가지 경우 모두를 고려하여 자신의 기대효용을 극대화하려 한다. 이들은 이러한 상황에서 사람들의 위험회피 성향이 0보다 크다면 일반적 직능에 대한 특수적 직능의 비중 증가는 복지의 증가를 초래한다는 점을 수리모형의 비교정태 분석 결과를 통해 제시한다. 이를 직관적으로 서술하면 다음과 같다. 첫째, 직능 전속성과 노동시장에서의 범용성(transferability)은 대체로 반비례 관계에 있기 때문에 특수적 직능을 가진 사회성원은 잠재적으로 보다 긴 실직기간 또는 심각한 소득하락을 실직상태에서 경험하게 된다. 둘째, 그에 따라 특수적 직능을 가진 사회성원은 일반적 직능을 가진 사회성원보다 그러한 위험을 회피하고자 하는 동기를 더 많이 가진다. 즉 직능의 전속성 정도가 클수록 위험회피 성향은 높아진다. 셋째, 복지는 앞서 살펴본 바와 같이 노동시장에서 발생하는 실직이나 소득하락의 위험을 분산하는 수단이다. 넷째, 따라서 직능 전속성 정도가 큰 사회성원일수록 복지에 대한 선호는 커진다.

이러한 논의들은 노동시장에서의 배분이 복지의 결정에 영향을 미치며, 노동시장에서의 배분은 다양한 노동시장제도에 의해 내생적으로 결정됨을 잘 보여준다. 즉, 노동시장은 배분의 결과를 통해, 또한 그러한 배분결과에 대한 영향력을 통해 직접적, 간접적으로 복지의 결정을 좌우한다는 것이다. 노동시장과 복지의 이러한 밀접한 관련성 때문에 두 제도 사이의 관계에 따라 산출되는 성과 또한 달라질 수 있다. 이제 이에 대한 논의를 살펴보자.

3. 노동시장과 복지, 그리고 경제성장

노동시장과 복지가 상호보완적일 때 산출할 수 있는 성과는 무엇인가? 우선 베버리지가 강조했듯이 잘 작동하는 노동시장은 사회보장제도의 원활한 작동에 필수적이다. 하지만, 여기에서 살펴보고자 하는 성과는 자본주의적 시장경제의 발전에 필수적인 경제성장의 문제이다. 경제성장의 문제는 뒤에서 다시 언급하겠지만 중간국가로서의 한국의 위상이나 급속한 경제발전을 경험한 한국 사회구성원들의 선호체계와 관련하여 결코 소홀히 취급할 수 없는 성과지표이다. 불평등과 경제성장의 관계에 관한 최근의 논의들은 이렇게 중요한 경제성장의 문제가 노동시장과 복지의 관계에 따라 달라질 수 있음을 보여준다. 불평등이 경제성장에 미치는 효과에 관한 논의는 사실 오랫동안 주류 경제학에서 잘 다루어지지 않았다. 하지만, 최근에 등장한 새로운 성장이론("new" growth theory)들은 성장의 동력이라 할 수 있는 (물적, 인적)자본 축적의 내생성에 대해 관심을 가지게 되었다. 이러한 관점에 따르면, 불평등은 다양한 경로를 통해 자본축적에 영향을 미치므로 결국 경제성장은 불평등 정도와 밀접한 관련을 가진다. 특히 성장에 대한 정치경제학적 접근에서 불평등은 재분배 정책에 대한 정치적 결정에 영향을 미치는 핵심적 변수로 취급된다.

6) 특정 기업 혹은 특정 산업에서만 해당 직능이 가치를 인정받는 정도를 직능 전속성이라고 한다. 특수적 직능은 특정 기업 혹은 특정 산업에서만 해당 직능이 가치를 인정받는 반면, 일반적 직능은 다양한 기업과 다양한 산업에서 가치를 인정받는다.

Persson과 Tabellini(1994)는 불평등의 심화는 조세에 기초한 재분배 정책의 확대를 초래하는데, 그것은 자본축적에 대한 조세의 부정적 효과 때문에 경제성장을 저해하여 결국 불평등의 심화가 성장을 저해한다는 이론 모형을 제시하였다. 불평등의 심화가 재분배 정책의 확대를 초래하는 이유는 앞서 살펴보았던 Meltzer와 Richard(1981)의 논의가 제시하는 바와 같다. 즉, 세율에 대한 각 개인들의 선호는 그들이 가진 특성인 개인 특유의 능력 e^i 의 단조함수로 표시할 수 있고, 이는 선호의 단일 교차성 원리를 충족하는 것이기도 하다. 결국 이 사회에서도 세율의 크기는 Meltzer와 Richard(1981)의 논의와 마찬가지로 노동시장에서의 소득분포 형태에 따라 결정되는 것이다. 즉, 개인 특유의 능력이나 소득의 중위값이 평균값으로부터 멀어지는 방식으로 불평등 정도가 심화될수록 집합적으로 결정되는 세율의 크기는 커지게 된다. 하지만 문제는 세율의 증가가 경제성장에 미치는 효과가 부정적이라는 데에 있다. 개인 특유의 능력 e^i 의 값이 큰 개인일수록, 즉 더 많은 근로소득을 가진 개인일수록 더 많은 자본소득을 축적한다면 그에 대한 세율의 증가는 당연히 자본소득의 축적에 부정적인 효과를 산출할 것이다. 또한 국민소득이 사회 전체에 축적된 자본소득과 같은 비율로 증가한다면, 결국 자본소득에 대한 세율의 증가는 경제성장률을 낮추는 효과를 가지기 때문이다.

노동시장의 배분결과가 불평등을 확대하는 방향에 있다면, 정치적 의사결정 과정에서 적절한 수준을 초과하는 재분배가 균형으로 등장하고, 이는 궁극적으로 경제성장을 훼손하는 결과를 초래한다는 논의가 함의하는 바는 무엇인가? 이러한 논의에 기반한다면, 노동시장의 분배결과들에 직접적으로 영향을 미치는 노동시장 제도와 복지제도에 대한 선제적인 대응은 과도한 재분배를 억제함으로써 결국 분배와 성장의 선순환 메커니즘을 창출하는데 기여한다. 따라서 복지의 발전전략은 언제나 노동시장의 특성과 그를 결정하는 제도적 조건들, 그리고 노동시장에서의 배분 결과를 고려하면서 구체화되어야 한다. 복지의 문제와 고용의 문제를 통합적으로 사고하면서, 노동시장을 통해 이루어지는 소득의 배분과 복지를 통해 이루어지는 재분배가 상호보완성을 가지고 작동해야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

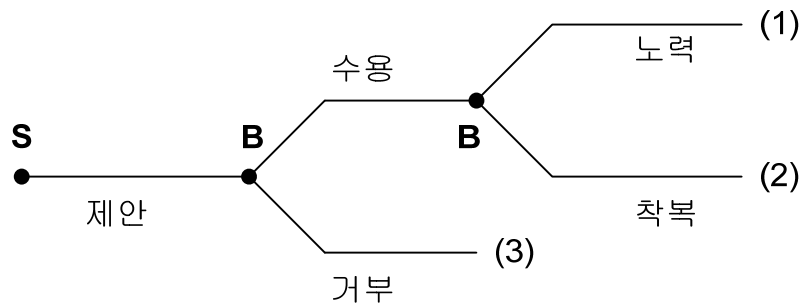
물론 우리가 복지와 고용이 함께 가는 복지를 강조하는 배경에는 복지가 민주주의적 의사결정 과정을 통해 집합적으로 결정되며, 노동시장을 통해 이루어지는 소득의 배분 결과가 이 정치적 결정 과정에 영향력을 행사한다고 보기 때문이다. 그러므로 만일, 민주주의 정치가 아닌 다른 방식으로 복지를 결정한다면 복지와 고용은 다른 방식으로 함께 갈 수 있다. 우리는 그러한 예를 한국 복지체제의 과거에서 찾을 수 있다.

III. 개발국가형 복지체제의 형성과 붕괴⁷⁾

개발 연대부터 1990년대 중반까지 우리나라의 복지체제는 '낙후된 국가-성장한 시장-선택된 공동체'로 특징지을 수 있다. 우선 국가복지는 GDP 대비 지출규모나 주요제도의 도입 시기, 급여 수준 등에서 쉽게 확인할 수 있을 만큼 낙후되어 있었다. 반면에 기업에 의해 제공되는 기업복지는 짧은 기간 상당히 발전해왔다. 또한 혈연이나 지연을 매개로 제공하는 연(緣)복지는 의문화화(擬文化化)되어 사회성원들의 복지욕구를 충족하는 대안적 기제로 활용되어 왔다. 한국 복지체제의 이러한 특성은 계약

7) 개발국가형 복지체제의 특성에 대한 이하의 서술은 Hong(2008)의 일부를 그대로 옮겼다.

적 지대(contingent rent)-경제의 파이를 확대하는 과정에 헌신할 것을 전제로 참여자들에게 개발 국가가 제공하는 각종 산업정책과 관치금융 등의 특혜-에 기초한 개발전략을 원활하게 재생산하는 조건이었다. 이러한 복지체제의 특성은 국가(S)와 두 개의 집단(A: 농업 및 도시 비공식 부문, B: 산업 부문)으로 구성된 시민들 사이에 이루어지는 게임을 통해 묘사될 수 있다. 시민들의 재산권 보호에 대한 협약이 존재하며, 이를 유지하기 위한 최소한의 공권력 유지 비용을 $2t$ 라 하자. 물론 이러한 비용은 집단 A와 집단 B가 각각 부담하는 조세 t 를 통해 충당하며, 이러한 조세는 효율성의 훼손이 없는 최적조세수준이라 하자. 만일 이러한 게임이 되풀이 될 경우, 이러한 국가는 야경국가라고 할 수 있다.



보수(pay-off)	S	A	B
(1)	$\tau - s + T(s + e)$	$-\tau - \Delta$	$(1 - T)(s + e) - \alpha e$
(2)	$\tau - s + Ts$	$-\tau - \Delta$	$(1 - T)s$
(3)	0	0	0

<그림 3> 계약적 지대 게임의 행동전략과 보수

출처: Hong(2008)

이제 다음의 가능성에 대해 생각해보자. 즉 국가(S)는 산업화를 통한 경제적 발전에 관심을 가지고 있고, 그에 따라 산업부문(B)에게 s 만큼의 보조금 지급을 제안한다. 만일 B가 S의 이러한 제안을 거부한다면 게임은 종결된다(결과 3). 반대로 B가 S의 이러한 제안을 받아들인다면, S는 농업 및 도시 비공식 부문(A)에게 τ 라는 추가적인 조세를 부과하여 재원을 마련한 뒤 B에게 보조금을 지급한다. 물론 τ 는 A에게 Δ 만큼의 추가적인 손실을 초래한다. 보조금을 지급받은 후에 B는 αe 만큼의 비용이 드는 노력 e 를 투입하여 산업적 성취($s + e$)를 이룰 수 있다(결과 1). 물론 B는 보조금 s 를 그냥 착복해버릴 수도 있다(결과 2). 여기에서 산업적 성취를 위한 B의 노력 e 에 대한 정보는 S에게 제공되지 않는다고 가정하자. 즉, S는 산업적 성취의 결과를 관찰할 수 있을 뿐이며, 이 성취의 일정비율(T)을 획득할 수 있다⁸⁾. S와 B 사이의 계약적 지대 게임은 전형적인 주인-대리인 문제(principal-agency problem)이다. 이 게임이 단 한번만 진행되는 1회 게임(one-shot game)이라면, 균형은 B가 보조금을 착복하는 결과 (2)이다. 물론 결과에 따르는 보수(pay-off)의 단순합으로 계산할 때 사회적으로 바람직한 결과는 결과 (1)이다. 그렇다면 결과 (1)을 얻기 위해서는 어떤 조정기제가 필요한가? 이 게임

8)논의의 단순화를 위해 $1 - \alpha < T$, $\alpha < 1$, $e(1 - \alpha) > \Delta$ 이라고 가정한다.

이 무한 반복되며, S가 다음과 같은 제안을 B에게 한다고 생각해보자.

t 기: $s = s^*$ 만큼의 보조금을 지급

$t + 1$ 기: t 기에 B가 S가 기대한 산업적 성취를 이루면 $s = s^*$ 를, 그렇지 않으면 $s = 0$ 을 지급

이러한 제안을 B가 수용하고 노력을 투입하여 산업적 성취를 이루려면, 결과 (2)로부터 얻는 보수보다 결과 (1)로부터 얻는 보수가 작지 않아야 한다. 즉 결과 (1)을 얻기 위해서는, 무한반복게임에 필요한 시간할인 인자(discount factor) $\delta (0 < \delta < 1)$ 를 고려하여 다음의 조건이 충족되는 만큼의 보조금 지급이 필요하다.

$$s^* = \frac{-e(1-T-\alpha)}{\delta(1-T)}$$

여기에서 s^* 는 B의 산업적 성취를 조건으로 지급되는 계약적 지대(contingent rent)라고 할 수 있다. 그런데 이러한 계약적 지대 게임이 지속되기 위해서는 게임의 무한반복을 가능케 하는 몇 가지의 장치가 마련되어야 한다. 또한 그러한 조건들이 바로 한국 복지체제의 특성들이라고 할 수 있다. 이를 나열하면 다음과 같다.

첫째, 복지의 탈정치화(depolicitization)이다. 다른 조건이 같다면, 이 게임의 지속가능성에 대한 B의 확신-이는 시간할인 인자 δ 로 표시된다-이 클수록 계약적 지대의 크기는 작아질 수 있다. 계약적 지대 제공의 지속 가능성, 즉 경제발전 우선전략이 지속될 것이라는 확신을 참여자들이 가져야 한다는 것이다. 정치영역을 통해 표출될 수 있는 복지요구의 억제에는 B가 이러한 확신을 가지는 데 기여한다.

둘째, 복지의 저발전이다. 다른 조건이 같다면, 계약적 지대의 크기가 클수록 산업적 성취를 위한 참여자의 노력은 더 커진다. 따라서 적절한 크기의 계약적 지대를 유지하기 위해 정부재정에서 산업적 발전과 상관없이 보이는 다른 지출들은 최대한 억제되며, 이는 복지의 저 발전을 이끈다.

셋째, 핵심 산업부문을 중심으로 한 기업복지와 종신고용 등 경직적 노동시장의 발전이다. 국가가 제공하는 계약적 지대의 수혜 여부를 놓고 경쟁하는 복수의 게임 참여자들이 존재한다면, 계약적 지대의 효과는 더 커질 수 있다. 즉, 산업적 성취가 높은 참여자들에게만 선별적으로 계약적 지대를 제공한다면 발전국가의 촉발전략(trigger strategy)이 가지는 실효성은 더 커질 수 있다. 산업적 성취를 증가시켜 계약적 지대의 수혜를 받으려는 기업들의 노력은 자연스럽게 기계, 공장설비와 같은 자본재 산업과 내구소비재 산업 등에서 기업 특수적 숙련의 필요성을 높인다. 하지만 복지가 탈정치화된 상황에서는 이러한 기업 특수적 숙련 체득의 위험을 분산해주는 제도적 장치로 서구에서 발전한 국가복지가 거의 존재하지 않는다. 따라서 기업 특수적 숙련 체득의 위험 분산 기제로 기업복지와 종신고용 등 경직적 노동시장이 국가복지를 대신하여 발전한다.

넷째, 숨겨진 복지국가(hidden welfare state)⁹⁾의 영역이 커진다. 적어도 발전의 초기에는 계약적

9)소득보장제도와 사회서비스와 같은 프로그램은 일련의 정치과정을 통해 직접적으로 가시화되지만, 유사한 효과를 산출하는 조세지출과 보조금 등은 쉽게 가시화되지 않는다. 이런 점에 주목하여 Howard(1997)는 ‘숨

지대를 제공하는데 필요한 자원이 농업과 도시 비공식 부문에서 추출되어야 한다. 하지만 이 부문은 산업적 발전의 과정에서 소외될 가능성이 높다. 그로부터 발생할 수 있는 정치적 갈등을 최소화하기 위해서는 발전을 통해 획득한 파이 $T(s+e)$ 의 일부가 사후적으로(ex post) 이들에게 보상되어야 한다. 복지가 탈정치화된 상황에서 이러한 보상 역시 쉽게 드러나지 않는 형태인 연(緣)복지¹⁰⁾와 감세 및 면세를 통한 조세지출, 보조금 등으로 이루어지며, 이에 따라 숨겨진 복지국가의 영역이 커진다.

이상에서 언급한 ①복지의 탈정치화와 ②복지의 저발전, ③기업복지의 발전, ④숨겨진 복지국가의 영역 확대가 바로 개발 연대부터 1990년대 중반까지 한국 복지가 가져왔던 특성이며, 개발전략을 구성하는 핵심적 요소였다. 그런데, 여기에서 우리가 주목해야 할 점은 이러한 요소들이 고용과 복지의 상호보완적 관계를 이끄는 데 기여했다는 데에 있다. 우선 산업적 발전과 그에 기초한 경제성장은 닫혀 있던 고용의 기회를 대폭 확대함으로써, 빈곤과 실업이라는 사회위험을 대폭 축소했다. 또한 산업적 발전은 노동시장에서의 배분을 불평등 축소의 방향에 가깝게 하는데 기여했다. 이러한 상황에서 사람들의 재분배 요구는 정치적으로 조직화될 필요도 적었고, 그럴 수도 없었다. 권위주의적 국가는 철저히 복지를 탈정치화 했기 때문이다. 대신 간헐적으로 제기되는 복지 요구는 연(緣)복지와 감세 및 면세, 보조금 등 숨겨진 복지국가 프로그램으로 대응되었고, 노동시장의 위험은 비록 핵심 산업부문에 국한된 것이긴 하지만 기업 주도의 경직적 노동시장을 통해 해결되었다. 경제성장이 고용을 매개로 분배로 이어지는 선순환 구조가 작동하면서, 노동시장과 복지는 상호보완적 관계를 가지게 된 것이다.

한국의 개발국가형 복지체제는 적어도 1990년대 초반까지는 순조롭게 기능했다. 경제성장은 고용창출을 매개로 빈곤과 분배상황의 개선을 이끌었고, 이에 따라 사람들은 현재의, 또한 미래의 삶의 조건에 대해 낙관할 수 있었다. 사람들의 낙관은 사회 통합성을 제고함으로써 경제성장을 가능케 하는 정치경제적 조건을 공고화할 수 있었다. 이러한 배경에서 성장-고용-분배의 선순환과 노동시장과 복지의 상호보완적 관계가 가능했던 것이다. 하지만 개발국가형 복지체제는 1990년대 중반 이후 국제적인 경쟁 격화와 신자유주의의 전면화, 탈공업화와 기술혁신의 숙련편향성, 경제와 정치의 세계화에 따라 더 이상 순조롭게 작동하지 못하고 있다. 이와 관련하여 다음과 같은 세 가지 측면이 지적될 수 있다.

우선, 농업 및 도시 비공식 부문을 통한 자원 추출은 경제의 확대 재생산에 따라 점점 그 비중이 감소하였다. 확대재생산에 요구되는 자원은 이제 외부로부터 조달되어야 했다. 확대재생산에서 필수적인 최종생산물 또한 내수보다는 수출에 의존해야 했다. 결국 경제의 확대 재생산은 자원의 조달과 최종생산물의 판매 모두에서 대외 의존성을 심화하는 방법으로 진행되었다. 심화된 대외의존성은 경제의 글로벌화가 진전될수록 더 자주, 그리고 더 깊게 한국 경제를 위기국면에 몰아넣고, 이로 인해 사회성원들의 삶의 안정성은 쉽게 훼손당한다.

둘째, 글로벌화의 진전과 경제구조의 고도화는 정부가 제공하는 계약적 지대에 대한 산업부문의 의존성도 약화시켰다. 정부 개입보다는 시장의 자율성이 강조되기 시작한 것이다. 또한 신자유주의 원리의 확산과 '급진적 혁신'에 기반을 둔 신산업 영역의 확장은 기업복지와 종신고용으로 대표되는 '경직

겨진 복지국가'라는 개념을 제시하였다.

10) 연복지(緣福祉; realtion-based welfare)는 혈연, 지연 등 비공식적 연줄망에 속한 사람들 사이에서 이루어지는 복지수급을 말한다. 이에 대해서는 홍경준(1999)를 참조하라.

적' 노동시장을 영미식의 유연한 노동시장구조로 대체하는 효과를 낳았다.

셋째, 심화된 경제적 불안정에 따라 재분배에 대한 사람들의 갈증은 커진다. 하지만 연(緣)복지는 세계에서 가장 낮은 출산율과 가족 간 이전소득의 급격한 감소에서 보이듯 급격하게 쇠퇴해버렸고, 숨겨진 복지국가의 비효율성은 과거와는 달리 쉽게 노출된다. 이런 상황에서 진행된 삶의 피폐와 고용 상황의 악화, 인구 고령화, 교육 및 주거의 심각한 문제들은 재분배를 둘러싼 사람들 사이의 갈등을 더 증폭시킨다. 민주화의 진전은 이러한 요구를 더 쉽게 정치영역에 제기할 수 있게 하였다. 결국 복지의 탈정치화는 점점 더 어렵게 되었고, 이는 계약적 지대에 대한 기업들의 의존성 악화와 함께 계약적 지대 게임의 반복 가능성을 담아버렸다.

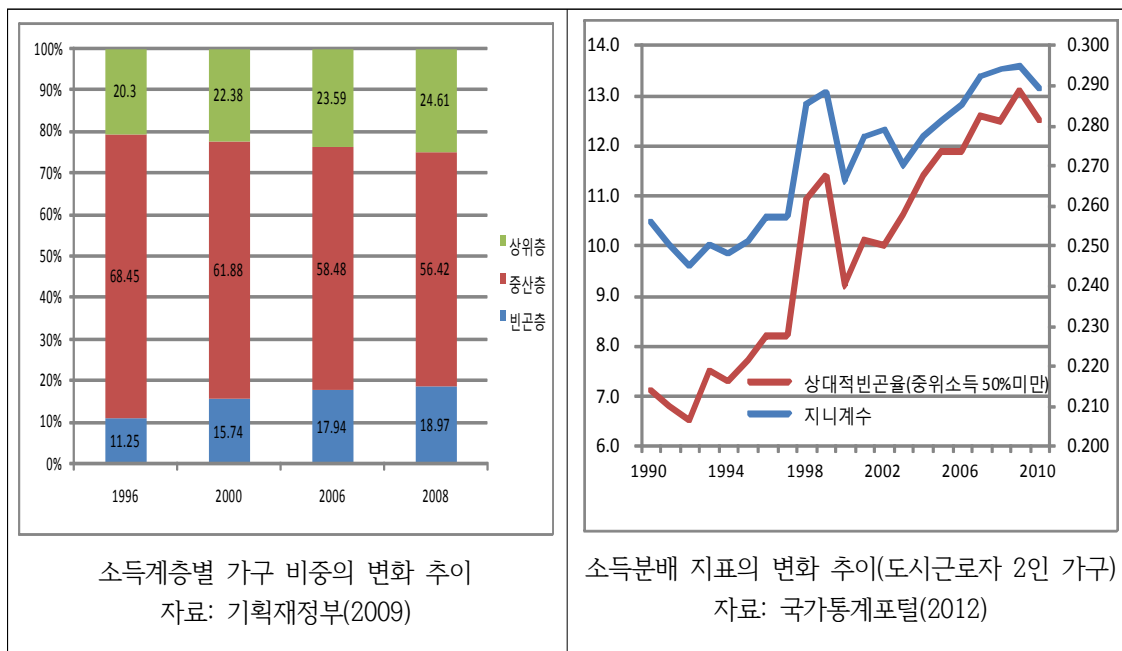
이상의 세 가지 측면은 한국에서 개발국가형 복지체제가 더 이상 작동하지 못함을 보여주는 증거이다. 이러한 체제에 기댄 성장-고용-분배의 선순환도, 노동시장과 복지의 상호보완적 관계도 더 이상 유지될 수 없게 된 것이다.

IV. 한국 복지체제의 현재; 개발국가형 복지체제의 붕괴 이후

한국에서 중산층이 무너져간다는 우려가 확산되고 있다. 작년 연말 통계청이 전국의 3만 8천명을 대상으로 2011년 사회조사를 실시한 결과는 중산층 붕괴에 대한 이러한 우려가 틀리지 않았음을 잘 보여준다. 이 통계에 따르면, 자신을 중산층이라고 생각하는 가구주는 전체의 52%이다. 이는 1988년 사회조사를 실시한 이후 가장 낮은 수치이며, 2년 전의 조사결과와 비교할 때도 2.1%포인트나 낮다. 반면에 자신을 하층이라고 생각하는 사람들의 비율은 2009년 42.4%에서 올해 45.3%로 늘었다. 1988년엔 24%포인트만큼 벌어져있던 중산층과 하층의 비중 차이가 올해는 불과 7.5%포인트로 좁혀진 것이다. 삶의 조건에 대한 장기적인 전망 또한 나쁘다. 두 해 전의 한 설문조사(매경이코노미, 2009)에 따르면, '외환위기 이후 중산층 비중이 어떻게 되었는가'라는 물음에 '감소했다'는 답변을 한 우리 국민은 71%에 달했다. 또한 '향후 10년간 중산층이 증가할 것'이라고 답한 사람은 14%에 불과한데 반해, '비슷할 것'이라고 답한 사람은 37%, '감소할 것'이라고 답한 사람은 49%나 된다. 앞서 언급한 통계청의 2111년 사회조사를 다시 보아도 우리 국민들이 미래의 상황이 더 나아질 것이라고 보고 있지 않음을 알 수 있다. 일생동안 노력하더라도 자신의 사회 경제적 지위가 높아지지 않을 것으로 보는 우리 국민이 전체의 58%에 달했는데 이는 2년 전 같은 조사보다 10% 포인트 높아진 수치다. 자녀 세대의 계층 상향 가능성에 대해선 42%만이 '가능성이 크다'고 답했고, 거꾸로 '가능성이 적다'는 답은 42.9%에 달했다. 자녀의 계층 상향 가능성에 대한 부정적 응답이 긍정적 응답을 넘어선 것 역시 관련 조사가 시작된 1988년 이후 처음이다.

장기적으로 삶의 조건이 더 나아지지 않을 것이라는 우리 국민들의 이러한 인식은 도대체 어디에서 비롯된 것일까? 장기적으로 삶의 조건이 더 나아지지 않을 것이라는 국민들의 비관적 인식은 일상에서 반복적으로 접하면서 체득한 실존적 체험의 산물이라고 할 수 있다. 국민들이 지난 시기 동안 경험한 삶의 조건이 지속적으로 악화되었음을 요약적으로 보여주는 객관적 지표가 있기 때문이다. <그림 4>의 왼쪽은 벌어들인 총소득에서 세금이나 사회보험 기여금등을 빼고 실제로 가계가 마음대로 쓸 수

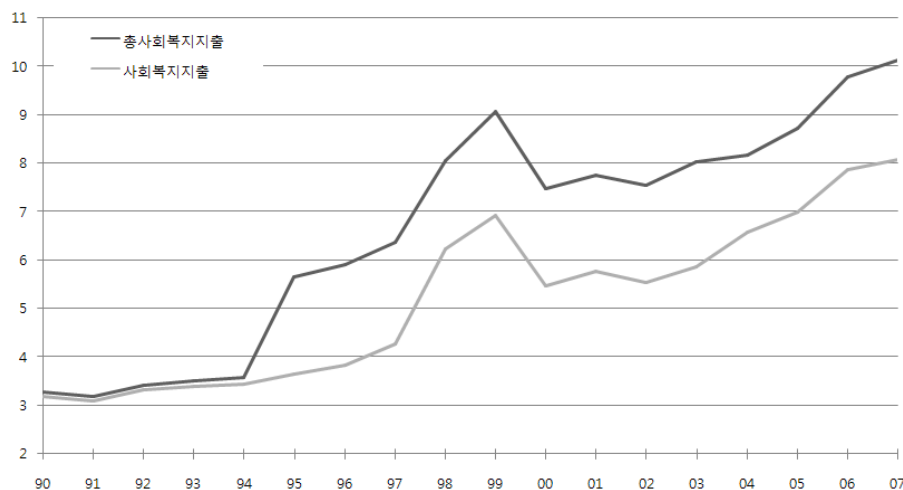
있는 가처분 소득을 기준으로 가구를 상위층과 중산층, 빈곤층으로 구분하고, 해당하는 가구가 전체 가구에서 차지하는 비중이 1996년 이후 2008년까지 어떻게 변화해왔는가를 살펴본 것이다. 중위소득의 50% 미만 가구를 빈곤층, 50~150%의 가구를 중산층, 150% 이상 가구를 상위층이라 할 때, 중산층의 비중은 1996년의 경우 68.5%였지만, 2008년에는 56.4%에 불과하다. 반면에 빈곤층의 비중은 11.25%에서 18.97%로 증가하여 중산층 규모의 변화와는 상반된 추이를 보여준다. 상위층의 비중 또한 20.3%에서 24.6%로 증가했다. 결국 1996년 이후 한국에서 중산층의 비중은 점차로 줄어든 반면, 상위층과 빈곤층의 비중은 증가하였음을 그림은 잘 보여준다. 중산층의 상당수가 빈곤층으로 전락하고 있음은 2인 이상 도시 근로자 가구의 소득분배 지표의 변화 추이를 통해서도 알 수 있다. <그림 4>의 오른쪽 그림은 2인 이상 도시 근로자 가구의 가처분 소득을 기준으로 하여 추정한 상대빈곤율과 지니계수의 변화추이를 살펴본 결과이다. 상대빈곤율은 외환위기 직후인 1998년에 급격하게 높아져서 1999년에는 최고점에 도달했다가 점차 낮아지더니, 2004년에는 다시 1999년의 수준에 도달했다. 그 이후로는 계속 높아져서 2010년 현재는 12.5%에 달한다. 즉, 2인 이상 전체 도시 근로자 100 가구 중 약 13 가구가 빈곤한 상태에 놓여있는 것이다. 불평등의 정도를 나타내는 지니계수 또한 상대빈곤율의 변화추이와 비슷하다.



<그림 4> 우리 국민들의 삶은 어떻게 변해왔나?

결국 <그림 4>는 1990년대 이후 한국에서는 소위 소득분포의 양극화 현상이 심화되어 왔고, 그 과정에서 장기적으로 삶의 조건이 더 나아지지 않을 것이라는 국민들의 비관적 인식이 광범위하게 자리를 잡게 되었음을 요약적으로 보여준다. 일자리 불안, 노후 불안, 자녀 교육 불안, 주거 불안, 그리고 평화 불안이라는 5대 불안거리로부터 자유로운 국민의 수는 과연 얼마나 될까? 당연히 5대 불안거리로부터 벗어날 방안을, 좀 더 맘 편하게 먹고 사는 것을 가능케 할 대안을 우리 국민들은 갈구했다.

사실 외환위기 이후 대한민국의 복지는 상당한 규모로 확대되었다. 외환위기가 초래한 경제의 구조조정이 실업자와 빈곤층의 규모를 늘렸지만, 그들을 보호할 안전망이 전혀 없다는 현실에 대한 반성이 있었기 때문이다. 기존 제도의 개혁과 새로운 제도의 도입은 한국이 시장경제의 발전, 민주주의의 확립과 함께 복지국가의 길로 나섰다는 국내외의 평가를 이끌어 낼만큼 매우 인상적이었다. 김대중 정부에서는 4대 사회보험의 확대와 국민기초생활보장제도의 도입과 같은 소득보장제도의 발전이 있었다. 특히 1961년 제정된 생활보호법이 2000년 10월 국민기초생활보장법으로 대체되었다는 사실은 외환위기 이후 대한민국 복지의 변화 중에서 가장 주목할 만한 성과였다. 김대중 정부의 뒤를 이어 등장한 노무현 정부에서는 취약계층 위주의 잔여적인 사회서비스를 노인과 장애인을 중심으로 한 보편적 서비스로 확충하려는 노력이 전개되었다. 악화된 고용사정을 돌파하는 수단으로, 또한 인구고령화와 가족구조의 변화에 따라 커진 사회성원들의 사회서비스 욕구에 대한 대응 수단으로 사회서비스에 대한 정책적 관심이 증대된 것도 이 시기의 일이다. 한편, 빈곤 가구의 근로에 대한 재정적 유인을 직접 제공하는 근로장려제도 도입되었다. 이러한 일련의 제도 확장과 제도 도입, 새로운 정책영역의 등장은 ‘복지국가의 태동’이라는 표현이 등장할 만큼 복지의 발전을 의미하는 것이다.



<그림 5> 사회복지지출의 추이(% of GDP)

출처: 고경환 외(2009)

주: 사회복지지출은 공공부문지출과 법정민간부문 지출을 합산한 것이며, 총사회복지지출은 여기에 자발적 민간지출을 합산한 것임.

한국의 사회지출은 다른 OECD 국가들에 비해서는 여전히 낮은 수준이지만, <그림 5>가 보여주는 바와 같이 1990년대 후반 이후 주목할 만한 증가폭을 이루었다. 특히 국민연금 가입대상 확대의 효과는 기여기간을 충족한 가입자들이 수급연령에 도달하여야 현실화되기 때문에 현재까지의 사회지출 통계가 복지개혁의 성과를 과소 반영한다는 점을 인식하면, 복지 발전의 속도는 높게 평가할 만하다. 복지의 이러한 발전이 사회성원들의 어려움을 완화시키는 데 적잖게 기여했다는 점은 사실이다. 하지만 그간 진행된 경제구조의 변화와 그에 따른 노동시장의 변화는 확대된 복지로도 감당할 수 없는 어려움

을 산출해왔다. 외환위기 이후 경제사회구조의 변화는 대단히 빠른 속도로 진행되었다. 특히 미국이 앞장서고 국제금융자본이 주도한 신자유주의 세계화의 물결이 한국에서는 거대한 파도가 되었다. 대기업의 호조와 중소기업의 침체, 정규직의 소득증가와 비정규직의 소득불안정, 상층과 하층 사이의 점증하는 소득격차, 세계 최저의 출산율과 빠른 속도의 고령화는 삶의 불안정을 가속화했다. 한편에서는 복지가 확대되었지만 또 다른 편에서는 그로부터 배제된 사람들이 증가한 상황, 그것이 바로 외환위기 이후 전개된 상황이다. 외환위기 이후 지난 십 오년은 한국에서 복지국가의 태동을 지켜볼 수 있었던 시간이다. 하지만 또한 시장주의적 개혁이 파생한 경제성장의 저하와 불평등의 증가, 고용 불안의 확대가 일상화된 시간이기도 하다. 복지와 고용이, 성장과 분배가 따로 노는 시간이었던 것이다.

V. 새로운 패러다임의 모색

그렇다면, 어떤 대안적 패러다임이 있을까? 우선 생각해볼 수 있는 대안은 눈부신 기적을 가져다 준 개발국가형 복지체제로의 회귀이다. 절대빈곤의 나락에서 허우적대다가 불과 한 세대 만에 세계 11위의 무역대국으로 발전하고 정치민주화의 수준도 이제는 어디 내놔도 크게 손색이 없는 오늘의 한국, 그래서 2차 세계대전 이후 70여개나 된다는 신생 독립국 중에서 가장 성공한 사례로 꼽히는 우리를 가능케 한 기반이 바로 그러한 전략에 따라 마련되었음은 부인할 수 없다. 이명박 정부와 새누리당은 7%의 경제성장과 4만 달러의 국민소득을 공약하면서 이러한 패러다임에 대한 국민들의 향수에 기대 집권할 수 있었다. 그러나 과거의 업적이 미래의 영광을 보장하지는 않는다는 점을 우리는 지난 5년간 뼈저리게 알 수 있었다.

두 번째는 신자유주의에 기초한 영미식 경제사회 발전전략이라는 패러다임을 생각해 볼 수 있다. 사실 이러한 전략은 외환위기 이후 시장주의적 개혁이라는 이름으로 우리사회에서 작동하였고, 이명박 정부가 집권 후에는 더 강하게 추진된 패러다임이다. 하지만, 그 결과는 어떠했는가? 경제성장은 회복되지 않은 가운데 불평등은 한층 심화되었고, 고용 불안은 더욱 확대되었다. 국민들의 불안은 좌절로, 그리고 분노로 바뀌었다.

그렇다면 패러다임의 전환은 어디에 강조점을 두어야 할까? 국민들은 복지의 강화가 증가하는 불평등을 완화하고 최소한의 생활을 보장할 수 있는 대안이 될 수 있음을 인식하게 되었다. 복지의 확대가 대한민국 미래의 핵심 가치가 된 것이다. 그러나 복지의 확대는 아무렇게나 이루어져서는 안 된다. 복지와 고용이, 성장과 분배가 따로 놀게 해서는 안 된다는 것이다. 신자유주의에 기초한 시장주의적 개혁의 병폐는 내버려두고, 복지의 확대만을 꾀한다면 지난 정부들의 과오를 되풀이 할 가능성이 높다. 복지는 부자에게 돈을 빼앗아 가난한 사람들에게 나누어주는 것이 아니다. 복지는 성장을 희생하고 분배에 치중하는 것이 아니다. 시민권을 가진 사람이면 누구나 혜택을 받는 복지, 경제발전을 견인하고 성장에 도움이 되는 복지가 얼마든지 가능하다. 그렇게 되기 위해선 복지와 고용이 함께 가야 한다. 복지와 고용이 함께 가는 복지국가를 통해 복지와 고용이 상호보완적인 관계를 맺게 되면, 경제적으로는 성장과 고용, 그리고 분배의 선순환 구조를 작동시킬 수 있으며, 정치적으로는 민주주의의 훼손 없이도 재정적 지속가능성을 담보할 수 있다.

사실 1990년대 이후 서구의 선진 국가들은 국민들의 고용을 격려하고 촉진하는 것을 매우 중요한 정책적 화두로 삼아왔다. 하지만 현 시점에서 중간점검을 해 보면 그러한 화두에 따른 정책노선은 다양했으며, 그 성과 또한 국가마다 엇갈린다는 사실을 알 수 있다. 특히 저임금 일자리의 확산과 근로소득의 불평등 확대에 대한 대응방식은 큰 차이를 가진다. 하지만 저임금 일자리의 확산이나 근로소득의 불평등 확대를 낳는 노동시장의 문제를 도외시한 채로 근로빈곤층을 중심으로 한 워크페어(workfare) 만으로는 문제를 해결할 수 없다는 점은 분명해 보인다. 이 경우 복지와 고용은 갈등적인 관계에 놓일 가능성이 높고, 그에 따라 자원의 낭비와 사회성원 사이의 정치적 균열을 확대할 수 있기 때문이다.

한국은 어떠한가? 외환위기 이후 지난 십 여 년 간 복지는 확대되어 왔지만, 그 과정에서 급변하는 노동시장과 고용의 문제를 통합적으로 고려한 적은 거의 없다. 복지가 다가올 총선과 대선에서 핵심 이슈가 될 것임이 확실해지자, 복지와 고용의 융합을 말하는 사람들도 늘어났다. 좋은 일이다. 그러나 진짜와 가짜는 구별해야 한다. 근로빈곤층을 중심으로 한 노동시장 취약계층의 문제가 중요하긴 하지만, 우리 경제의 근간이자 국민의 중핵이며 납세자인 다수의 임금근로자와 자영근로자를 포괄하는 복지여야만 진짜다. 고용 없는 복지는 지속가능성이 없다는 점, 복지 없는 고용은 변화된 경제 환경에서 성립할 수 없다는 점을 인식해야만 진짜다. 경제발전을 견인하고 성장을 돕고 불평등과 고용불안을 억제하려면 거시적인 경제사회발전 전략을 구성하는 부분집합으로 복지의 발전전략이 구체화되어야 한다. 그런데 이러한 발전전략과 정책방향을 구체화하는데서 우리가 고려해야 할 세 가지가 있다.

우선 한국의 발전단계를 고려할 때, 과거처럼 모방할만한 선진사례를 찾기는 매우 어려운 실정이라는 점을 염두에 두어야 한다. 전통적인 유럽식 복지국가나 미국식 신자유주의를 우리 현실에 그대로 가져올 수는 없다. 따라서 완결된 발전전략을 모색하기보다는 수정과 변화의 가능성을 염두에 둔 중장기전략을 마련할 수밖에 없다.

두 번째로는 현재 주어져 있는 노동시장 상황에 대한 고려이다. 수출부문과 내수부문, 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직등의 구분에 의해 한국의 노동시장은 이중화되어 있다. 또한 영세자영자와 무급종사자, 비공식고용(employees holding informal jobs; 법적으로든 관행상으로든 노동법, 소득과세, 사회보장, 고용관련 보호를 받지 못하는 고용) 종사자의 규모도 매우 크다. 보호가 없기에 규제도 불가능한 주변 노동시장의 축소 없이는 공정한 복지도 과세기반의 확충도 공명불에 그칠 가능성이 높다.

세 번째는 효율적인 전달체계의 구축이다. 대한민국의 복지 전달체계는 정부와 민간, 중앙정부와 지방정부, 부처와 부처 사이의 복잡한 역할 분담에 기초하여 작동하고 있다. 이익집단의 사익 추구 행위가 만연하고 있어 국민들의 복지에 대한 실질 체감도는 매우 낮다. 이익집단의 과도한 사익 추구를 억제하고, 사람 중심의 복지전달체계를 구축할 수 있는 세밀한 추진전략과 프로그램이 마련되어야 한다.

복지와 고용이 함께 가는 복지국가는 이러한 세 가지 조건을 고려한 <2+2 전략>이다. 그것은 노동시장에서의 사회임금 체계 구축을 통해 생애주기 전체의 안정성을 확보하는 아웃바운드 전략(out-bound strategy)과 노동시장 외부의 생애주기로부터 노동시장 진입을 촉진하는 인바운드 전략(in-bound strategy)을 함께 고려한다는 점에서 2 트랙 전략이다. 또한 소득보장과 서비스보장이라는 2가지 복지급여를 힘께 활용한다는 점에서 2 트랙 전략이다. 우선 노동시장 내부의 근로계층에 대한 적정 수준의 사회임금체계 구축을 통해 근로소득이 중단되는 노동시장 외부의 생애주기, 즉 누구나 경

험할 수 있는 실업, 교육훈련, 육아/가사, 은퇴/장애 주기의 어려움을 완화하고 생활안정성을 확보하는 아웃바운드 전략이 필요하다. 노령과 실업, 질병 등에 대한 사회보험의 내실화는 근로소득이 중단되는 어려운 생애주기에서 직면하는 사회위험을 미리 대비하게 함으로서, 생애주기 전체의 안정성을 확보하는데 기여한다. 또한 보육과 의료서비스의 질 향상과 보장성 강화, 다양한 형태의 공공임대주택 확보와 임대료 지원정책은 가계지출을 경감하는데 기여할 것이다. 이러한 프로그램들의 창발과 재배열을 통한 제도적 혁신은 결국 적정한 사회적 임금체계의 마련을 의미한다. 적정 수준의 사회적 임금체계는 시장임금만을 통해 생애주기의 모든 어려움을 해결해야 하는 대한민국의 현실을 바꿈으로서 지금 여기에서의 임금인상에만 올인하는 행태를 억제할 뿐 아니라, 일자리를 늘리는 노동시간 단축이나 임금피크제의 활성화를 가능케 할 것이다.

한편 인바운드 전략은 실업, 교육/훈련, 육아/가사, 은퇴/장애라는 생애주기로부터 노동시장 진입을 촉진하는 급여패키지를 생애주기별로 마련하는 것으로 구성된다. 인바운드 전략에서 핵심적인 것은 보호도 없고 규제도 불가능한 주변 노동시장의 개선을 통해 안정적인 노동시장을 확대한다는 기본 방향에서 이러한 정책들이 추진되어야 한다는 점이다. 협동조합 등 사회적 경제의 활성화와 사회서비스 혁신을 통한 팬찮은 서비스 일자리 확대, 적정근로시간에 기초한 일자리 나누기 등은 팬찮은 일자리를 늘림으로서 비공식 고용을 축소하고 안정적인 노동시장을 확대하는데 기여할 것이다. 그러나 영세자영업의 구조조정에도 불구하고 임금근로로의 전환률이 연 4~5%에 그치고 있는 현실을 감안하면, 비공식 고용을 축소하는 정책적 기제의 마련이 필요하다. 최저임금 준수와 근로기준법 적용 확대를 통해 노동정책의 사각지대를 해소해야 하며, 비정규직 문제의 개선을 위해 모범 사용자로서의 공공부문의 역할 강화와 대기업의 고용창출 노력을 촉진하기 위한 고용구조 공시제 등도 도입해야 한다. 또한 사회보험료 감면제도는 사회보험 사각지대 완화와 함께 주변 노동시장의 축소를 정책목표로 가질 수 있도록 체계화되어야 한다.

실업, 교육/훈련, 육아/가사라는 생애주기로부터 노동시장 진입을 촉진하기 위해서는 노동시장 진입이 안정적으로 이루어진 이후에 국민연금 가입 경력을 인정해주는 연금 크레딧 제도의 도입이 이루어져야 한다. 실업으로부터 취업으로의 이행을 촉진하기 위해서는 국민기초생활보장제도와 근로장려금(EITC), 의료급여 등 빈곤정책의 제도적 재배열을 통해 근로빈곤층의 취업을 유인할 수 있어야 하며, 직접 일자리 창출 위주로 이루어진 재정사업의 구조조정을 통해 고용-복지 통합 서비스 전달체계에 기초한 한국형 고용안전망의 구축이 이루어져야 한다.

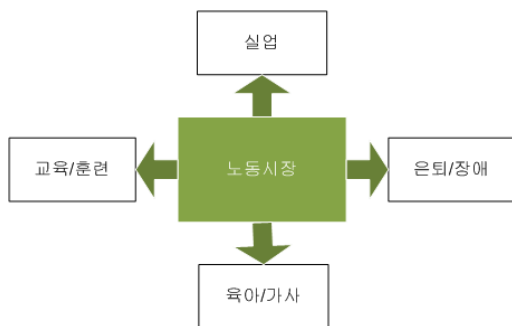
날로 심각해져가는 청년층의 실업문제를 완화하면서 교육/훈련으로부터 취업으로의 이행을 촉진하기 위해서는 질 좋은 중소기업 일자리 확보를 통한 청년 일자리의 확대정책이 제도화되어야 한다. 이와 함께 사회보험방식의 청년연금제도를 도입하여 청년준비기금을 국민연금기금처럼 적립하고, 아동이 청년이 된 시점에서 대학등록금, 해외연수, 직업훈련 등 인적자본 향상과 취업, 창업 등 노동시장 진입과 관련하여 사용할 수 있는 급여를 제공하는 방안도 고려할 수 있다. 이러한 프로그램은 제도화의 요구가 커지고 있는 아동수당이나 반값 등록금의 육구를 해소하는 방안으로도 활용될 수 있다. 또한 ‘일-가정 양립정책’의 확충 및 체계화는 여성들을 육아/가사에 구속시키지 않고 노동시장으로 이행할 수 있는데 기여할 것이다. 은퇴/장애로부터 노동시장의 재진입을 촉진하기 위해서는 노인 일자리나 장애인 일자리의 창출 뿐 아니라 실질적인 정년 연장이 이루어지도록 임금 피크제가 제도화되어야

비전: 복지와 고용이 함께 가는 복지국가

사회적임금체계의 구축을 통한
생애주기의 사회적 위험 분산

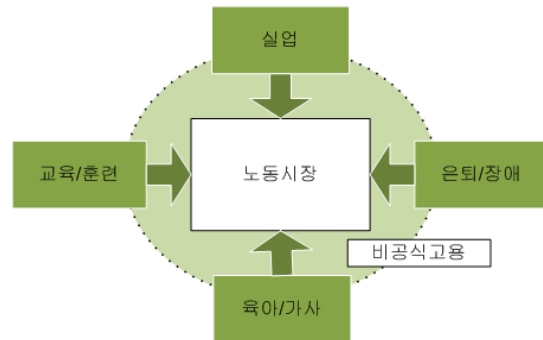
생애주기별 이행적 급여패키지를 통한
노동시장 이행 촉진

아웃바운드 전략



- ▶ 지속가능한 노후소득보장체계의 마련
 - 기초노령연금과 국민연금의 정합성 강화
 - 직역연금과 국민연금의 일원화
- ▶ 보편적 의료서비스의 제공
 - 전달체계 개혁을 통한 의료비용 통제기전 마련
 - 건강보험의 보장성 확대
- ▶ 고용보험의 사각지대 해소
 - 이직사유에 의한 수급자격 요건 완화를 통한 고용지원 서비스에 대한 접근성 강화
 - 사회보험료 지원 등을 통한 사각지대 축소
- ▶ 보편적 보육서비스의 제공
 - 보육 전달체계의 혁신
 - 보육 서비스의 품질 개선과 보편화
- ▶ 주거복지정책의 제도화
 - LH공사 개혁 등 주택공급 인프라 개혁
 - 신축, 매입, 재임대 등을 통한 공공임대주택 확충 및 임대료 보조제도 마련

인바운드 전략



- ▶ 비공식고용에서 공식고용으로
 - 협동조합 등 사회적 경제의 활성화
 - 사회보험료 감면을 통한 비공식 고용 축소
 - 연금 크레딧 부여를 통한 노동시장 이행 촉진
 - 모범 사용자로서의 공공부문 역할 강화
 - 대기업에 대한 고용구조 공시제 도입
 - 적정근로시간과 연계한 일자리나누기
 - 사회서비스 혁신을 통한 일자리 확충
- ▶ 실업에서 취업으로
 - 빈곤정책의 혁신과 재배열을 통한 취업촉진
 - 고용정책 구조조정을 통한 고용안전망 구축
 - 고용-복지 통합 서비스 전달체계 마련
- ▶ 교육/훈련에서 취업으로
 - 청년연금지도의 도입
 - 양질의 중소기업 일자리 확보
- ▶ 육아/가사에서 취업으로
 - 일/가정 양립정책의 확충 및 체계화
 - 수요자 중심 보육전달체계 구축과 보육 질 개선
- ▶ 은퇴/장애에서 재취업으로
 - 임금 피크제를 통한 정년시점의 연장
 - 장애인에 대한 자립지원수당 지급

한다.

복지와 고용이 함께 가는 복지국가가 현실화되기 위해서는 반드시 언급해야 할 두 가지 점이 있다. 우선 복지는 정치의 문제이지만, 동시에 경제적 뒷받침 없이는 불가능하다는 점을 유념해야 한다. 재정 개혁과 조세 개혁이 복지재정 확보의 일차적 방안이지만, 지속가능한 복지재정을 위해서는 성장이 필수적이다. 성장은 보편적 복지의 지속 가능성에도 필요조건이다. 베버리지의 보편적 복지를 대표하는 영국의 공적 연금제도는 저성장 때문에 연금 급여의 수준을 향상시킬 수 없었다. 그에 따라 대부분의 중산층을 민간 연금으로 향하게 만들었다. 개별 정책 수준에서는 보편적 복지였지만, 체제 수준에서는 그렇지 못한 결과를 초래한 것이 바로 저성장의 문제였다. 대한민국엔 성장이 여전히 필요하다. 물론 대한민국에 필요한 성장은 지금까지의 성장과는 다른 성장이어야 한다. 경제성장의 요인은 크게 보면 두 가지이다. 노동, 자본, 자연자원과 같은 생산요소 투입의 증가에 의해 생산이 늘어날 수도 있고, 동일한 양의 생산요소를 가지고도 이를 더욱 효율적으로 사용해서 생산을 증가시킬 수도 있다. 전자를 요소투입주도 성장, 후자를 생산성주도 성장이라고 부른다. 요소투입주도 성장에서 가장 핵심적인 것은 물적자본의 축적, 곧 투자인 반면 생산성주도 성장에서 가장 핵심적인 것은 기술발전, 즉 혁신이다. 경제가 발전할수록 생산성주도 성장, 혁신 중심 성장이 중요해진다. 혁신의 바탕이 되는 것은 인적자본과 지식자본의 축적이다. 결국 토건과 물적자본 위주의 성장이 아니라 인적자본과 지식자본의 축적에 기초한 생산성주도 성장, 혁신 중심 성장이 우리에게겐 필요하다. 이러한 성장은 복지에 기초할 때 가능하며, 이러한 성장은 복지와 고용이 함께 가는 복지국가를 위해 필요하다.

두 번째로 언급해야 할 것은 복지 거버넌스의 개혁이다. 복지와 고용이 함께 가는 복지국가가 되기 위해서는 복지 거버넌스 개혁이 선행되어야 한다. 분배를 둘러싼 다툼이라는 성격을 가지는 복지의 정책결정 및 집행의 실현가능성은 어떤 정치제도가 작동하느냐에 따라 상당히 다르다는 것이 비교사회 복지 분야의 여러 연구들을 통해 입증되어왔다. 복지는 '정치'의 문제임을 인식하고 그에 걸맞은 거버넌스 구조를 고민할 필요가 있다. 우선, 협애한 복지 개념을 탈피할 필요가 있다. 현재 우리에게 요구되는 복지는 대외 경제 환경의 불안정성을 완화할 수 있는 내수 창출 정책이어야 하며, 심각하게 제기될 고용 불안정을 억제하는 고용창출 기제여야 하며, 사회의 압도적인 다수를 구성하는 근로연령층이 빈곤위험에 빠지기 전에 개입함으로써 사회의 건전한 기풍을 유지하고 경제 재도약의 동력을 보존하는 미래대응적인 것이어야 한다. 이러한 정책은 고용과 복지, 더 나아가서는 교육을 아우르는 통합적인 것이므로, 현재와 같은 중앙정부의 업무분장 구조에서는 현실화되기 어렵다. 따라서 개별 정부 부처들 사이의 통폐합이나 실효성 있는 정책조정기구의 마련이 필요하다. 또한 사회경제정책의 정합성 확보를 위한 기획기능을 수행할 수 있는 유능한 정부조직과 사람들의 선호를 잘 반영함과 동시에 미래에 대한 비전을 제시할 수 있는 유능하고 민주적인 정당조직의 존재도 이러한 복지 패러다임이 원활하게 작동하기 위한 필요조건이다.

<참고문헌>

- 고경환.장영식.강지원.김재진.정무성. 2009. 『2007년도 한국의 사회복지지출추계와 OECD국가의 노후소득보장체계』. 서울: 한국보건사회연구원.
- 국가통계포털. 2011. 소득분배지표. <http://www.kosis.kr>. 2012년 1월 23일 방문.
- 기획재정부. 2009. 2009~2013년 국가재정운용계획; 보건·복지·노동분야. <http://www.mosf.go.kr>. 2009년 7월 11일 방문.
- 홍경준. 1999. 『한국의 사회복지체제 연구: 국가·시장·공동체의 결합구조』. 서울: 나남출판.
- 홍경준. 2007. "노동시장제도, 임금분산, 그리고 복지정책," 『한국사회복지학』. 59(4): 297 ~ 317.
- 홍경준 최영기. 2011. “복지와 고용의 융합”, 서상목·양옥경 편, 『그들이 아닌 우리를 위한 복지: 21세기 한국 사회의 새로운 복지 패러다임』. 서울: 학지사.
- Amable, B. 2004. *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford University Press.
- Beveridge, W. 1942. *Social Insurance and Allied Services*. Reprinted 1995 by HMSO, HMSO.
- Gans, J., and M. Smart. 1996. "Majority voting with single-crossing preferences", *Journal of Public Economics*. 59: 219-37.
- Hong, K. Z. 2008. "Neither Hybrid, Nor Unique: A Reinterpretation of the East Asian Welfare Regime," *Asian Social Work and Policy Review*. 2: 159-180.
- Howard, C. 1997. *The Hidden Welfare State: Tax expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton University Press.
- Iversen, T., and D. Soskice. 2001. "An Asset Theory of Social Policy Preferences", *American Political Science Review*. 95: 875-93.
- Meltzer, H., and S. Richard. 1981. "A Rational Theory of the Size of Government", *Journal of Political Economy*. 89: 914-27.
- Moene, K. O, and M. Wallerstein. 1999. "Social Democratic Labor Market Institutions: A Retrospective Analysis", H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks, and J. D. Stephens, eds, *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge University Press: 231-60.
- Moene, K. O, and M. Wallerstein. 2001. "Inequality, Social Insurance, and Redistribution", *American Political Science Review*. 95: 859-74.
- Persson, T. and G. Tabellini. 1994. "Is Inequality harmful for Growth?," *American Economic Review*. 84: 600-621.