

NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS,  
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

# 한국 복지국가의 진단과 전망

## 한국형 복지국가 모델의 경로와 지향

A Path to a Korean Model of Welfare State:  
Assessment and Outlook

한국보건사회연구원 조성은 외



이 보고서는 「경제·인문사회연구회 협동연구사업」의 일환으로 수행된 연구과제 중 하나입니다.

이 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 경제·인문사회연구회의 공식적인 입장이 아님을 밝힙니다.

경제·인문사회연구회 협동연구총서

“한국 복지국가의 진단과 전망:  
한국형 복지국가 모델의 경로와 지향”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
23-47-01	한국 복지국가의 진단과 전망: 한국형 복지국가 모델의 경로와 지향	한국보건사회연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	공동연구원	연구보조원
저 자		조성은, 윤홍식, 최영준, 김기태, 강지원, 신영규, 한신실, 양종민, 정무권, 윤형중, 류진아, 장성현, 배건우, 오서은, 송철종, 손동기		
주관 연구기관	한국보건사회연구원	조성은 연구위원 (총괄책임자)	김기태 연구위원 강지원 연구위원 신영규 부연구위원 송철종 교수 손동기 박사	류진아 전문연구원 장성현 연구원
협력 연구기관	인하대학교	윤홍식 교수	한신실 부연구위원 양종민 박사	배건우 연구원
	연세대학교	최영준 교수	정무권 교수 윤형중 대표	오서은 연구원





# 제 출 문

경제·인문사회연구회 이사장 귀하

본 보고서를 “한국 복지국가의 진단과 전망: 한국형 복지국가  
모델의 경로와 지향”의 최종보고서로 제출합니다.

2023년 9월

한국보건사회연구원  
원장 이 태 수



## 국문요약

본 연구는 복지국가 성격 규명을 위한 분석틀을 마련하고, 이에 근거하여 국제적인 수준에서 한국 복지국가가 처한 상황과 여건 등을 분석하며, 한국형 복지국가 모델의 지향과 이를 추진하기 위한 과제를 도출하고자 하였다. 이를 위해 역사적 제도주의의 관점을 취했는데, 제도의 형성과 변화를 주요 행위자들의 권력관계의 변화의 측면에서 이해하려고 하며, 일반화를 추구하는 변수 중심의 접근 보다는 역사적 시간과 공간 속에서 다양한 제도(정치, 경제, 사회)들과 행위자들 간 시간에 따른 상호작용의 연속성(time and sequences)이 어떤 제도적 결과를 만들어 내는지를 분석하고자 하였다.

한국의 경우 원조복지체제의 근원인 미국의 원조가 급감하면서 어쩔 수 없는 생산체제와 복지체제의 변화로 한국 복지국가 태동기를 맞이하게 된다. 1961년 쿠데타로 정권을 잡은 박정희 정부는 집권의 정당성을 확보하기 위해 국가주도 산업화 전략을 채택하고 개발주의라는 성장 방식을 선택하였다. 그리고 이러한 생산 체제를 효과적으로 운영하기 위해 정치체제와 복지체제도 개발독재체제와 생산주의 복지체제 성향으로 개편한다. 게다가 이전 시기의 제도적 유산이 거의 부재한 상태였기에 각 체제가 높은 상호보완성 속에 유기적으로 기능하여 매우 권위주의적이며 억압적인 정치 상황 하에서도 엄청난 경제 성장을 달성하는 동시에 낮은 사회 지출을 유지하면서 다양한 사회적 위험에 안정적으로 대응할 수 있었던 것이다. 문제는 복지국가 태동기가 남긴 역사적 유산들이 이후 복지국가 성장기에 발달 경로를 제한하는 장애물로 작동하게 되었다는 점이다.

발전주의의 유산이 남아있는 상황, 성장하지 못한 노동계급의 영향력 등 서구 복지국가와 같은 복지확대 경로로 이행하는 데는 일정한 한계를 가진 채 복지국가 체제를 유지해가고 있다. 일정 정도 Wood와 Gough가 설명하는 ‘생산주의 복지체제’의 특성을 보이고 있는데, 경제정책에 종속된 사회정책의 비자율성, 소득보장보다 교육이나 기초 의료 투자에 집중된 사회정책, 복지제공자보다 규제자로서의 국가와 스스로의 복지에 책임을 지고 있는 가족(가구), 공적복지 기능의 대체물로서 시장복지 등이 그것이다. 그러나 이러한 특징과 함께 한국 복지국가는 여전히 발전주의의 경로에서 이어진 특징들을 가지고 있다. 사회정책을 경제정책의 종속적인 수단으로 보느냐(생산주의 복지체제), 아니면 경제정책을 사회정책의 대체제로 보느냐(개발주의 복지체제)의 차이는 있지만, 경제정책을 사회정책보다 우선시 하면서 경제정책을 위시한 모든 정부 정책은 경제 성장에 도움이 되는 쪽으로 활용할 수 있다는 정당성을 요구받는 전 사회적 압박은 발전주의의 오랜 뿌리로부터 이어진 것이라 할 수 있다. 다른 국가들과의 군집분석을 통해 한국 복지국가의 특징을 살펴볼 때 여전히 미국과 가까운 군집으로 묶이는 것을 보면 발전주의가 수용한 자유주의 이념의 영향도 강하게 남아있다고 판단된다. 한국의 경우 낮은 노동조합 가입률, 약한 노사정 합의문화, 좌파 정당을 비롯한 여성, 청년의 낮은 의회 진출 등 복

지정치의 중요한 부분들에서 취약성을 보여왔다. 이에 비해 중앙정부가 중심이 되어 의제를 선정하고 관료가 추진해나가는 관행에서 알 수 있듯이 복지정치에서 정부 관료의 영향력을 상당히 큰 편이다. 이렇게 약한 복지정치를 대체하는 관료의 영향력 구조는 국가중심의 발전주의 경제체제와 맞물리면서 한국 복지국가의 특징을 구성한다.

과거 산업적 시민권(industrial citizenship)을 바탕으로 수립된 복지국가는 현재 불안정 노동, 급속한 돌봄 수요의 확장, 빈곤과 불평등의 확대, 기후위기 심화 등으로 어려움을 겪고 있다. 안정된 고용을 바탕으로 한 사회보험제도, 공공부조, 그리고 사회서비스는 현재의 증가하는 사회적 위험을 대처하는 데 한계를 드러내고 있다. 우리도 마찬가지로 상황에 놓여있는데 이러한 제도와 체제의 한계는 1960~1990년대까지 이어온 한국의 개발주의 복지국가 체제가 새로운 체제로 이행하는 기회가 될 수 있다. 그렇지만 체제 전환은 이상향에 대한 설계로 가능한 것이 아니라 과거 정책에 대한 세밀한 해체 작업이 필요하고, 새로운 정책에 대한 조정(coordination)과 합의가 필요하다.

본 연구에서 제안하는 포스트 성장전략은 기본적으로 전통적인 GDP에 근거한 양적, 물질적 성장의 패러다임을 넘어 환경과 삶의 질 문제를 동시에 해결할 수 있는 새로운 경제시스템과 복지모델로서의 새로운 차원의 질적 성장모델을 의미한다. 급진적이며 비판적인 탈성장의 관점과 낙관적이며 성공 가능성이 낮은 녹색성장의 관점 사이에서 실용적이고 현실주의적이면서 동시에 미래의 기후변화에 대비하고 자연, 경제, 사회가 조화롭게 어울릴 수 있는 질적 삶의 질, 즉 좋은 삶을 누리기 위한 제3의 전략이 필요하다는 관점이다. 포스트 성장전략은 탈동조화를 적극적으로 추진하는 한편, 점진적으로 물질적 성장의 굴레를 벗어나면서 기술 발전의 성과에 공공성을 강화(공공재화, 커먼즈화)하고, 동시에 복지에 대한 개념을 공동체적, 관계적, 역량향상으로 전환하여 인간, 사회, 경제, 그리고 자연의 조화를 추구하는 것이다. 이는 지구환경을 보전하고 보다 나은 삶의 질과 복지를 유지해야 한다는 전환적인 관점을 받아들이면서, 새로운 자본주의 경제체제와 성장전략, 그리고 복지체제를 보다 실용적으로 구축해야 한다는 것이다.

전통적인 복지국가의 사례와 같이 성장을 담보로 한 복지는 향후 불가능할 수도 있다. 또 최근에 대두되는 고립과 외로움, 고독사의 문제는 한국의 복지체제에 완전히 새로운 과제를 던지고 있다. 자본주의 시기 생성된 복지국가에서 사회보장제도는 주로 노동시장에서 발생하는 노령, 실업, 산재, 상병으로 인해 발생하는 소득 상실에 대한 대응을 중심으로 설계된 반면, 고독사, 고립, 은둔, 단절과 같은 '관계'의 문제는 비경제적 요소를 포함한 새로운 복지국가의 과제로 떠오르고 있다.

**키워드 :** 역사적 제도주의, 한국 복지국가, 포스트 성장주의

# Abstract

This study establishes an analytical framework to identify the characteristics of the welfare state, and based on this, analyzes the situation and conditions faced by the Korean welfare state at the international level, and derives the direction of the Korean welfare state model and improvement tasks to promote it. To this end, we took the perspective of historical institutionalism, which seeks to understand the formation and change of institutions in terms of changes in the power relations of major actors, and rather than a variable-centered approach that seeks generalization, we take the perspective of various institutions (political, economy and social institutions) and time and sequences between actors produces institutional results in historical time and space.

In the case of Korea, as aid from the United States, the source of the aid welfare system, plummeted, inevitable changes in the production system and welfare system led to the birth of the Korean welfare state. The Park Chung-hee government, which came to power through a coup in 1961, adopted a state-led industrialization strategy and chose a growth method called developmentalism to secure the legitimacy of its power. And in order to effectively operate this production system, the political system and welfare system are also reorganized to have a developmental dictatorship system and a productivist welfare system tendency. Moreover, as the institutional legacy of the previous period was largely absent, each system functioned organically with a high degree of complementarity, achieving tremendous economic growth even under a highly authoritarian and repressive political situation, while maintaining low social expenditures and various social risks. was able to respond stably. The problem is that the historical legacies left behind from the early days of the welfare state came to act as obstacles that limited the development path during the subsequent growth period of the welfare state.

The welfare state system is being maintained with certain limitations in transitioning to the same welfare expansion path as Western welfare states, such as the legacy of developmentalism remaining and the influence of the underdeveloped working class. To some extent, it exhibits the characteristics of the 'productivist welfare system' described by Wood and Gough, including non-autonomy of social policy subordinated to economic policy, social policy focused on investment in education and basic medical care rather than income security, and the state

as a regulator rather than a welfare provider. These include the family (household) that is responsible for its own welfare, and market welfare as a substitute for the public welfare function. However, along with these characteristics, the Korean welfare state still has characteristics inherited from the path of developmentalism. Although there is a difference between viewing social policy as a subordinate means of economic policy (productivist welfare system) or viewing economic policy as a substitute for social policy (developmentalist welfare system), economic policy is prioritized over social policy and economic policy is It can be said that the pressure on society as a whole, which requires justification that all government policies can be used to help economic growth, is a continuation of the long roots of developmentalism. When looking at the characteristics of the Korean welfare state through cluster analysis with other countries, it is still grouped into a cluster close to the United States, which suggests that the influence of the liberal ideology embraced by developmentalism remains strong. In the case of Korea, it has shown vulnerabilities in important aspects of welfare politics, such as low labor union membership rate, weak labor-management-government consensus culture, and low representation of women and youth, including left-wing parties, in parliament. In comparison, the influence of government officials in welfare politics is quite large, as can be seen from the practice of the central government taking the lead in selecting the agenda and having officials promote it. The bureaucratic influence structure that replaces this weak welfare politics, combined with the state-centered developmentalist economic system, constitutes the characteristics of the Korean welfare state.

The welfare state established in the past based on industrial citizenship is currently suffering from unstable labor, rapid expansion of care demand, expansion of poverty and inequality, and deepening climate crisis. Social insurance systems, public assistance, and social services based on stable employment are showing their limitations in coping with the current increasing social risks. We are also in the same situation, and the limitations of these institutions and systems can be an opportunity for Korea's developmentalist welfare state system, which continued from the 1960s to the 1990s, to transition to a new system. However, system transformation is not possible through utopian design, but requires detailed dismantling of past policies and coordination and agreement on new policies.

The post-growth strategy proposed in this study basically means a qualitative growth model

at a new level as a new economic system and welfare model that can simultaneously solve environmental and quality of life issues beyond the paradigm of quantitative and material growth based on traditional GDP. Between the radical and pessimistic perspective of degrowth and the optimistic and unlikely perspective of green growth, it is practical and realistic, while at the same time preparing for future climate change and creating a quality of life where nature, economy and society can live in harmony. The view is that a third strategy is needed to enjoy a good life. The post-growth strategy actively promotes decoupling, while gradually breaking away from the shackles of material growth, reinforcing the public nature of the results of technological development (public goods, commons), and at the same time transforming the concept of welfare into a community and relational one, pursues harmony among humans, society, economy, and nature by shifting to capacity improvement. This means that a new capitalist economic system, growth strategy, and welfare system must be established in a more practical way while accepting the transformative perspective that the global environment must be preserved and a better quality of life and welfare must be maintained.

Welfare that guarantees growth, as in the case of traditional welfare states, may not be possible in the future. In addition, the recently emerging problems of isolation, loneliness, and lonely deaths are posing completely new challenges to Korea's welfare system. In the welfare state created during the capitalist era, the social security system was mainly designed to respond to loss of income caused by old age, unemployment, industrial accidents, and sickness in the labor market, while it was designed to respond to 'loss of income' such as lonely death, isolation, seclusion, and disconnection. The issue of 'relationships' is emerging as a challenge for the new welfare state, including non-economic factors.

**Keyword :** Historical institutionalism, Korean welfare state, post-growthism

## 정책 제안

1) 현재 한국 복지국가의 긍정적 요소를 강화하여 복지국가의 지속가능성을 높인다. 한국의 복지체제는 기술변화에 따른 노동시장 변화에 불구하고 고용지표와 분배지표를 적어도 지난 10년 동안에는 긍정적으로 관리했다. 이러한 노동시장에서의 불평등 완화는 복지제도의 수요를 감소시키고 복지재정의 공급을 늘릴 수 있으므로 지속적인 개선을 추진해야 한다.

2) 현재 한국 복지국가의 취약한 부분에 집중하여 정책적 개선을 추진한다. 다음과 같은 정책과제를 우선순위로 추진하는 것을 제안한다.

첫째로 한국의 노인빈곤율은 최근 40% 이하로 떨어졌지만 OECD 국가 가운데 가장 높은 수준이며 사회보장제도의 넓은 실질적·제도적 사각지대도 여전히 과제로 남아있다. 빈곤노인을 비롯하여 취약 계층에 대한 지원 확대는 당분간 지속되어야 한다.

둘째, 소득 및 돌봄 중심의 복지체제는 새로이 부각되는 사회적 위험에 대한 대응에서는 여전히 한계를 보이고 있다. 새로이 부각되는 위험은 고립, 외로움, ‘도움을 청하지 않음’의 문제 등을 포함하여 새로운 취약계층에 대한 대응이 필요하다. 이와 같은 새로운 유형의 사회적 위험은 전통적인 사회보장의 접근에서 다뤄진 바가 없다. 이를 사회적 위험으로 어떻게 규정할지도 합의가 이뤄지지 않았다. 이와 같은 ‘관계’의 문제는 사회보장의 근간인 연대와 공동체 의식을 훼손한다는 점에서 위협적인 변수로 부상하고 있기 때문에 적극적으로 대응해야 한다.

셋째, 복지체제의 개선 및 확장의 필요성에도 불구하고 이를 위한 물적 기반이 되는 조세 부담에 대한 시민의 지지는 여전히 낮다. 국가에 대한 신뢰도가 높지 않은 것이 주요한 이유 가운데 하나로 꼽힌다. 한국의 복지국가는 외형적·양적으로 성장하고 있으나, 그 배경에 ‘국가’에 대한 시민들의 신뢰는 아직 안정적이지 않다. 한국의 복지국가는 과거의 사회적 위험에 대응하면서 동시에 새롭게 부상하는 사회적 위험에 대응해야 하는 이중의 과제를 안고 있다. 그럼에도 불구하고, 공동의 위험에 대응하기 위한 정치적·경제적 토대는 여전히 미약하다.

넷째, 여성, 청년 등 복지가 필요한 계층들이 정치적으로 자신의 요구를 표현하고 실현시킬 수 있는 정치구조 개혁을 통해 복지정치를 활성화시킨다. 역사적으로 서구 복지국가의 성장은 노동계급의 정치세력화로 표현되는 복지정치 과정의 결과물이다. 한국의 경우 낮은 노동조합 가입률, 약한 노사정 합의문화, 좌파 정당을 비롯한 여성, 청년의 낮은 의회 진출 등 복지정치의 중요한 부분들에서 취약성을 보여왔다. 복지정치의 활성화는 복지확대에 중요한 요인이다.



3) 전통적인 GDP에 근거한 양적, 물질적 성장의 패러다임을 넘어 환경과 삶의 질 문제를 동시에 해결할 수 있는 새로운 경제시스템과 복지모델로서의 새로운 차원의 질적 성장모델을 추진한다. 이를 위한 세부과제를 다음과 같이 제안한다.

첫째로, 기후변화를 막고 지구의 생태적 안전과 인류의 삶의 질을 개선하는 경제체제와 신성장 전략을 세우는 것이다. 핵심은 경제생산, 에너지 소비, 일상생활에서 탄소생산량을 줄이고 친환경적인 생태계를 구축하기 위해 삶의 방식과 제도를 어떻게 새롭게 설계할 것인가이다. 가능한 만큼 경제성장과 소비와의 관계를 점진적으로 탈동조화(decoupling)시키면서 관계적 개념의 좋은 삶을 유지, 개선하는 것이 기본원칙이다.

둘째, 이를 위해서는 현재의 신자유주의화에 의한 경제주의(economization) 헤게모니를 극복하고, 상품화된 자본주의 시장경제의 영역을 줄이는 플라니안 개념의 다원적 경제를 발전시키는 동시에, 인간과 사회 본연의 사회적 관계를 복원하는 복지개념을 실현할 수 있는 경제시스템으로의 전환이 필요하다.

셋째, 인류 지식 발전의 산물인 기술 발전은 한편으로는 자본주의 체제의 생산시스템과 노동시장을 급격히 변화시키면서, 다른 한편으로 미래 사회에 대한 불확실성과 변영의 양면성을 제공해 준다. 기술은 그 자체적으로는 중립적일지 모르나 그 활용은 정치적인 것이다. 따라서 인류의 기술진보를 통해 어떻게 기후변화와 자본주의의 폐해를 줄이는 방식으로 활용할 수 있는 제도를 구축할 것인가에 대한 고민이 동시에 필요하다.

마지막으로 이 모든 체제전환을 이해하는 데 중요한 것은 정치적 행위자로서 시민들의 보다 적극적인 의지와 역량개발, 그리고 국가의 역할과 이를 가능하게 하는 새로운 거버넌스의 구축이다.



## 제1장 서론

제1절 연구의 배경과 목적 .....	3
1. 연구 배경과 목적 .....	3
2. 연구의 필요성 .....	4
제2절 연구의 내용과 방법 .....	6
1. 선행연구와의 차별성 .....	6
2. 주요 연구내용 .....	7
3. 연구추진방법 .....	8

## 제2장 복지국가와 복지체제

제1절 복지국가의 형성과 궤적 어떻게 설명할 것인가: 현실을 설명하는 이론적 도전 .....	11
1. 들어가며 .....	11
2. 역사적 관점 .....	14
3. 국민국가(national state)와 복지국가(welfare state) .....	20
4. 복지국가 논의에서 수렴과 다양성 .....	32
5. 체제변동에 대한 일반적 이해 .....	36
6. 사회적 관계로서 복지국가와 상호보완성 .....	39
7. 중범위적·미시적 관점에서의 체제이행: 제도변화의 동학 .....	57
8. 소결 .....	66
제2절 성장과 복지레짐의 관점에서 국가 사례연구 .....	68
1. 성장과 복지레짐의 정의와 1950년대 이후 변화 양상 .....	68
2. 성장과 복지레짐 다양성의 결정 요인으로서 성장 연합 .....	72
3. 수출주도 성장모델의 사례: 독일 .....	76
4. 균형 성장모델의 사례: 스웨덴 .....	80
5. 정체된 성장모델의 사례: 이탈리아 .....	85
6. 결론 및 함의 .....	89

### 제3장 한국 복지국가의 역사적 변화

제1절 들어가며 .....	97
제2절 한국 복지국가의 시기 구분 .....	99
제3절 한국 복지국가와 정치체제 .....	103
1. 한국 복지국가에서 정치체제와 관료 .....	103
2. 48년 체제, 극우반공체제 .....	104
3. 61년 체제, 개발독재체제 .....	105
4. 87년 체제, 절차적·제한적 민주주의 체제 .....	107
5. 한국 복지국가에서 관료의 역할과 기능 .....	108
제4절 한국 복지국가와 생산체제 .....	112
1. 1950년대, 자본주의체제의 정착 .....	112
2. 1960-70년대, 국가주도 수출중심 산업화 전략 .....	114
3. 1980년대 이후, 대기업 주도 수출주도전략과 개발주의 성장방식의 해체 .....	120
제5절 한국 복지국가와 복지체제 .....	124
1. 들어가며 .....	124
2. 1950년대, 원조복지체제 .....	128
3. 1960-80년대, '생산주의' 복지체제 .....	129
4. 1990-2000년대, '복지국가체제' 초기 단계 .....	134
제6절 소결 .....	138

### 제4장 한국 복지국가의 현단계

제1절 정치체제 .....	143
1. 노동의 정치적 영향력 .....	143
2. 정치적 다양성 .....	147
3. 집권 세력의 성격과 공공사회지출 증가 .....	150
4. 관료 중심의 복지정치 .....	152

제2절 경제 체제 .....	155
1. 복지국가와 경제 체제 .....	155
2. 수출주도형 발전주의 .....	157
3. 대기업·정규직 중심의 양극화 구조 .....	163
4. 경제정책 .....	175
5. 재정의 지속가능성 .....	181
6. 산업구조 .....	184
7. 경제의 지속가능성 .....	188
제3절 복지체제 .....	196
1. 국제비교적 관점에서 본 한국의 복지체제 .....	196
2. 한국 복지체제의 현주소 및 한계 .....	211

## 제5장 한국 복지국가의 미래

제1절 대전환기와 복지국가의 예상미래 .....	233
1. 들어가며 .....	233
2. 복지국가 체제전환의 압력들 .....	236
3. 예상되는 미래 복지국가 시나리오 .....	241
제2절 희망미래: 참성장체제와 새로운 복지국가로의 이행 .....	252
1. 포스트 성장전략(Post-Growth Strategy)으로서 참성장 전략(Genuine Progress) .....	252
2. 포스트 성장시대의 복지국가: 물질주의적 성장에 종속된 도구적 복지에서 자연과 사회에 연계되는 관계적 복지로 .....	258
3. 미래 복지국가의 기본 프레임으로서의 관계적 복지의 개념화 .....	263
4. 포스트 성장시대의 참성장 전략과 새로운 복지국가 모델로의 이행 전략 .....	264
제3절 전환의 사례: 사회보험료에서 사회보험세로 .....	284
1. 체제변동의 예시: 사회보험료에서 사회보험세로 .....	284
2. 프랑스 일반사회보장기여금 사례 .....	288
3. 사회보험세 설계 방안 .....	302
4. 사회보험세 개편 효과와 이행 전략 .....	309

## 제6장 결론

제1절 연구의 주요 결과 .....	315
제2절 발전주의 복지국가의 유산과 극복과제 .....	318
1. 발전주의 복지국가의 유산 .....	318
2. 새로운 복지국가로의 이행 가능성과 정책과제 .....	319
■ 참고문헌 .....	323

## 표 차례

〈표 2-1〉 20세기 중반이후 성장과 복지레짐의 변화 .....	72
〈표 2-2〉 성장모델에 따른 지배적인 성장연합과 사회정책의 초점 .....	76
〈표 3-1〉 한국 복지국가의 시기 구분 : 1945~2000s .....	101
〈표 4-1〉 보건복지 분야 주요 기본계획 현황 .....	153
〈표 4-2〉 사회복지시설 운영 주체 현황 (2020년 기준) .....	154
〈표 4-3〉 자유시장경제체제와 조정시장경제체제의 제도적 환경 비교 .....	157
〈표 4-4〉 한국 및 주요국의 일인당 국내총생산 비교 .....	158
〈표 4-5〉 한국 및 주요국의 일인당 경제성장률 비교 .....	160
〈표 4-6〉 한국의 경제성장률과 지출 항목의 증가율 .....	161
〈표 4-7〉 한국 및 주요국의 일인당 국민총소득 비교 .....	163
〈표 4-8〉 대기업과 중소기업 종사자의 소득 .....	166
〈표 4-9〉 정규직과 비정규직(특수형태제외) 임금격차 .....	167
〈표 4-10〉 대기업과 중소기업의 생산성 격차 .....	169
〈표 4-11〉 한국 및 주요국의 지니계수 비교 .....	170
〈표 4-12〉 소득 5분위 배율(배)과 소득 10분위 배율(배) .....	171
〈표 4-13〉 한국의 성장회계 분석 결과 .....	192
〈표 4-14〉 한국과 주요국의 총요소 생산성 증가율(%) .....	192
〈표 4-15〉 한국과 주요국의 노동생산성 증가율(%) .....	192
〈표 4-16〉 클러스터 유형별 해당 국가와 특징 .....	201
〈표 4-17〉 국가별 클러스터의 변화 .....	208
〈표 4-18〉 복지국가 유형별 복지체제 특성 비교 .....	213
〈표 5-1〉 유형별, 영역별 미래 변화·사건 .....	243
〈표 5-2〉 프랑스 사회보호 계정 유무 구분 .....	290
〈표 5-3〉 2023년 LFSS 수입과 지출: 기초의무레짐(Régimes obligatoires de base) 수입과 지출 추이 및 추정 .....	297
〈표 5-4〉 2023년 1월 기준 프랑스 사회보호 기여 비율: 고용주와 노동자 .....	299
〈표 5-5〉 고용보험 보험료율(2023년 기준) .....	304
〈표 5-6〉 국민연금 보험료율(1998년부터 현재까지) .....	304
〈표 5-7〉 건강보험 보험료율(2023년 기준) .....	305
〈표 5-8〉 사회보험 가입률 .....	311

## 그림 차례

[그림 1-1] 한국 복지 ‘국가’의 구성 .....	7
[그림 2-1] 현재, 누적된 과거와 미래 .....	15
[그림 2-2] 국민국가 형성 요인과 과정 .....	26
[그림 2-3] 국민국가와 강제력, 자본, 시민사회의 성장 .....	27
[그림 2-4] 강제, 자본 축적, 시민 권력 .....	31
[그림 2-5] 복지체제의 수렴과 다양성 .....	34
[그림 2-6] 젠더평등과 출산율 간의 관계 .....	38
[그림 2-7] 상호보완성의 파동 .....	41
[그림 2-8] 복지국가에 대한 정치, 경제, 복지체제의 통합적 접근(PEW 접근) .....	47
[그림 2-9] 메타 제도로서 복지국가와 체제 간 상호보완성 .....	49
[그림 2-10] 자본주의 모델, 체제, 제도, 그리고 제도구성 요소 간의 관계 .....	51
[그림 2-11] 상보성 수준과 체제 효과의 동적인 변화 .....	55
[그림 2-12] 제도변화 관점에서의 경로의존성의 개념도 .....	60
[그림 2-13] 구조와 행위관계에서 행위자의 성찰성(reflexivity)과 제도변화의 메커니즘 .....	62
[그림 4-1] 유럽 주요국 및 한국의 노동조합 가입률(1990~2019년) .....	144
[그림 4-2] 유럽 주요국 및 한국의 단체협약 적용률(1990~2019년) .....	145
[그림 4-3] 유럽 주요국 및 한국의 노사정 사회협약 체결 횟수(1980대~2010년대) .....	146
[그림 4-4] 유럽 주요국 및 한국의 좌파정당 의회 의석 비율(1980~2020년) .....	147
[그림 4-5] 유럽 주요국 및 한국 의회의 여성 의원 비율(2023년) .....	148
[그림 4-6] 유럽 주요국 및 한국 의회의 40세 이하 의원 비율(2023년) .....	149
[그림 4-7] OECD 회원국의 내각 구성원 평균 나이(2018년) .....	150
[그림 4-8] 역대 대통령 집권 기간 GDP 대비 공공사회지출 규모 연평균 증가율 .....	151
[그림 4-9] 한국의 연간 경제성장률 추이(1961~2022) .....	159
[그림 4-10] 한국의 수출의 경제성장 기여도 .....	162
[그림 4-11] 한국의 지니계수(가계동향조사) 추이(1990~2016) .....	165
[그림 4-12] 한국의 지니계수(가계금융복지조사) 추이(2011~2021) .....	165
[그림 4-13] 소득점유율과 필마비율 .....	173
[그림 4-14] 소득 계층별 분포 .....	174
[그림 4-15] 무역개방도 추이 .....	175
[그림 4-16] 자본자유화지수 추이 .....	176



[그림 4-17] 중앙은행 독립성 지수 추이 .....	177
[그림 4-18] GDP 대비 정부지출 비율 .....	178
[그림 4-19] GDP 대비 사회보장지출 비율 .....	179
[그림 4-20] GDP 대비 소득세 비율 .....	180
[그림 4-21] GDP 대비 법인세 비율 .....	181
[그림 4-22] GDP 대비 재정수지 비율 .....	182
[그림 4-23] GDP 대비 정부부채 비율 .....	183
[그림 4-24] 처분가능소득 대비 가계부채 비율(%) .....	184
[그림 4-25] 한국 및 주요국의 산업구조 변화 .....	185
[그림 4-26] 한국의 산업별 취업자 수 .....	187
[그림 4-27] 한국과 주요국의 취약국가지수: 경기침체 .....	189
[그림 4-28] 한국과 주요국의 취약국가지수: 불균형 개발 .....	190
[그림 4-29] 한국과 주요국의 취약국가지수: 인력유출 .....	190
[그림 4-30] 한국과 주요국의 환경정책 엄격성 지수 추이 .....	194
[그림 4-31] GDP 대비 환경보호지출 비율(%) .....	195
[그림 4-32] 공공사회복지지출(Public total function, 2019) .....	198
[그림 4-33] 공공사회복지지출을 활용한 군집분석(1990~2019) .....	199
[그림 4-34] 36개국에 대한 군집 분석 결과(1990~2019) .....	200
[그림 4-35] GDP 성장률과 공공사회복지지출 .....	202
[그림 4-36] 출산율과 공공사회복지지출 .....	203
[그림 4-37] 고령화율과 공공사회복지지출 .....	204
[그림 4-38] 고용률(15~64세)과 공공사회복지지출 .....	205
[그림 4-39] 고용률(15~74세)과 공공사회복지지출 .....	205
[그림 4-40] 여성고용률(15~64세)과 공공사회복지지출 .....	206
[그림 4-41] 여성고용률(15~74세)과 공공사회복지지출 .....	206
[그림 4-42] 공공사회복지지출(Public total function, 2019) .....	207
[그림 4-43] 18개국에 대한 군집 분석 결과(1990~2019) .....	209
[그림 4-44] 순 공공사회복지지출(2017) .....	210
[그림 4-45] 사회적 위험의 중첩성 .....	212
[그림 4-46] 요소비용국민소득 가운데 피용자보수, 기업 및 재산 소득 추이 및 피용자보수비율 .....	215
[그림 4-47] 한국의 지니계수(가계금융복지조사) 추이 .....	216
[그림 4-48] 한국과 OECD 가처분소득 기준 지니계수 .....	217
[그림 4-49] OECD 주요국의 가처분소득 지니 계수 추이 .....	217
[그림 4-50] 보정 방식 차이에 따른 노동소득분배율 추이 .....	219

## CONTENTS

[그림 4-51] 한국, 미국, 일본과 OECD 평균 고용률(위) 및 실업률(아래)	220
[그림 4-52] OECD 회원국의 저임금노동자 비율	221
[그림 4-53] 정규직·비정규직의 사회보험 가입 비율	222
[그림 4-54] OECD 회원국의 GDP 대비 공공사회지출 규모	223
[그림 4-55] 한국의 삶의 질과 사회적 지지체계	224
[그림 4-56] 어려움에 처했을 때 도움 유무와 도움 희망 여부	225
[그림 4-57] 1인당 국민소득 3, 4, 5만 달러 시점에서의 주요 국가 조세부담률	227
[그림 4-58] 정부 신뢰도	228
[그림 4-59] 복지 수준 및 세금 추가 부담 관련 태도 변화	229
[그림 5-1] 삶에 의미를 주는 요인 국제비교	234
[그림 5-2] 주요 선진국가 경제성장률 추이(1970년대-2020년까지)	237
[그림 5-3] OECD 국가들의 20년간 저·중·고숙련 일자리 비중 변화율(% point, 1995년-2015년)	238
[그림 5-4] 우리나라 총부양비, 유소년부양비, 노년부양비의 변화	239
[그림 5-5] 미래 경로 시나리오	242
[그림 5-6] 미래 사회복지 환경 변화와 사회복지 시나리오 구성	247
[그림 5-7] 미래 사회복지 환경 변화와 사회복지 시나리오 구성(사회지출)	248
[그림 5-8] 복지국가체제별 정부부채의 규모	249
[그림 5-9] 기후변화와 다양한 글로벌 위기에 대비하는 3가지 성장전략	253
[그림 5-10] 포스트 성장시대의 기후변화 대응과 사회적 정의를 지향하는 경제 모델	256
[그림 5-11] 자연과 사회가 함께 결합된(embedded) 신경제	257
[그림 5-12] 미래의 복지국가 모델	265
[그림 5-13] 플라니의 다원적 경제와 사회연대경제의 개념	272
[그림 5-14] 프랑스 사회보장 체계	289
[그림 5-15] 1959년 이후 GDP 대비 사회지출 추이	291
[그림 5-16] 2021년 위험별 ASSO 비용 분석	292
[그림 5-17] 공공부채와 공공적자	293
[그림 5-18] 프랑스 정부 일반 지출	295
[그림 5-19] 프랑스 정부 차입능력과 차입요건	295
[그림 5-20] 프랑스 정부 부채	296
[그림 5-21] 2022년 일반레짐 재원 구조	300
[그림 5-22] 징수 유형별 사회보장 재원 분포 추이 1959-2021년	301
[그림 5-23] 2023 대한민국 조세	308
[그림 5-24] 사회보험세로의 체제 전환	309



# 서론





## 제1절

## 연구의 배경과 목적



## 1. 연구 배경과 목적

우리나라는 두 차례의 경제위기(1997, 2008)와 코로나19를 경험하면서 대대적인 사회보험의 적용 확대와 EITC·기초연금 등을 도입하여 소득보장제도가 다층화되었으며, 2017년 보편적 아동수당 도입으로 공공부조, 사회보험에 이어 제3세대 소득보장 제도를 갖춘 국가가 되었다. 이와 함께 보편적인 영유아 교육·보육서비스와 노인장기요양보험, 지역사회통합돌봄 등 저출생·고령화 인구구조 변화에 대응하는 새로운 복지프로그램이 계속 도입되어 왔다. 이러한 복지국가 프로그램의 급속한 확대를 통해 외형적으로는 복지국가 단계에 접어들었다고 평가할 수 있는 반면 다른 한편에서는 향후 재정적 지속가능성과 제도 간 정합성에 대한 충분한 고려가 부족함을 지적받고 있다.

특히 20세기를 전후하여 확대된 사회정책에 대해 개별 프로그램의 개선 과제를 거시정책적 관점에서 재조정해야 하는 필요성이 있다. 예를 들어 1997년 경제위기 대응의 일환으로 실업급여와 적극적노동시장정책을 포함하는 고용보험의 개편이 있었고 고용보험 미가입자에 대한 적용 대상 확대를 지속적으로 추진했으나, 여전히 사각지대가 발생하고 있다. 코로나19 대응에서 고용보험의 주요 사각지대(특고, 자영업자 등)를 포함하는 고용보험제도로 확대되었으나 자영업자는 여전히 일부만 포함되어 향후 고용보험에서 소득기반 노동보험으로 확대하여야 한다는 주장이 있다. 공적연금은 윤석열 정부가 연금개혁을 추진하고 있지만 여러 쟁점들에서 아직 합의에 이르지 못하고 있다. 그동안 공적연금의 성숙으로 공공사회지출이 자연 증가할 전망이나, 여전히 공적연금 수급액은 노후생활을 보장하기에 부족한 수준이다. 또한 베이비붐세대의 고령화 이후 공적연금 가입 여부에 따른 전기 노인과 후기 노인 간 노후소득의 격차가 발생하고 있다. 일반적으로 노인빈곤에 대한 대응은 다층적인 노후소득보장제도 개편을 통해 이뤄지고 있으나, 우리나라는 기초연금, 노인일자리 등 ‘정부 재정’을 통해 대응하고 있는데 이러한 기형적인 구조를 언제까지 지속할 수 있을 지에 대해 의문이 제기된다. 사회서비스 영역에서는 보편적인 사회서비스로 전환하였지만, 사각지대 해소를 이유로 사회보험(노인장기요양보험)과 일반 재정(지역사회통합돌봄, 노인맞춤돌봄서비스 등) 간 유사·중복 문제가 발생하고, 부모의 선호를 이유로 교육재정과 일반 재정 간 다부처 사업이 확대되고 있다.

대표적으로 언급한 이러한 과제들은 거시정책 차원에서의 조정이 필요하다. 거시적 조정은 프로그램별 개선·발전이 아닌 경제·사회 전체의 관점에서 각 영역을 조망하고, 대한민국 국가 체제의 발전을 위한 전략을 도출하는 것으로 ‘지속가능한 복지국가’는 이러한 조망 속에서 만들어갈 수 있다.

본 연구는 이러한 거시적 차원에서 지속가능한 한국형 복지국가를 모색하고자 한다. 본 연구는 한국의 복지국가를 진단하고, 경제수준과 인구구조를 고려한 지속가능한 한국형 복지국가 모델을 정립하는데 연구의 목적이 있다. 이를 위해 역사적 제도주의의 최근 이론 동향을 반영하여 복지국가 성격 규명을 위한 분석틀을 마련하고, 이에 근거하여 국제적인 수준에서 한국 복지국가가 처한 상황과 여건 등을 분석하고, 한국형 복지국가 모델의 지향과 이를 추진하기 위한 개선과제를 도출하고자 한다.

## 2. 연구의 필요성

그동안 우리나라는 선진국보다 매우 낮은 수준의 지출로 유럽 중심의 복지국가유형론에 근거한 국가 간 비교연구에서는 크게 주목받지 못했다. 대다수의 해외학자들이 복지국가를 연구할 때 아시아 국가로는 일본 정도를 포함할 뿐 우리나라는 동아시아복지국가연구와 같이 지역적으로 제한된 연구에서만 대상이 되어 왔다. 한편 국내에서 이뤄진 연구에서는 조합주의, 사민주의, 자유주의, 남유럽국가군, 혼합형 등으로 분류하는 등 학자마다, 분석하는 제도마다, 분석하는 방법마다 한국을 서로 다른 복지국가 유형으로 분류하기도 하는 등 복지국가 연구 차원에서 한국은 다소 불충분하게 연구된 것이다. 예를 들어 에스핑-앤더슨의 사민주의, 조합주의(혹은 보수주의), 그리고 자유주의 복지국가의 3분류 체계에서는 사회보험의 높은 비중을 들어 보수주의 레짐으로 분류하기도 하였고, 현물보다 높은 현금지출의 비중과 노령층의 현금 지출 비중이 높은 특징을 들어 남유럽국가군으로 분류되었다. 이렇게 거시적 차원의 분석이 불충분한 결과로 대통령 선거와 국회의원 선거, 지방선거 등 정책창(policy window)이 열릴 때마다 기존 제도의 사각지대에만 초점을 두거나 해외 특정 국가 사례에 의존하여 새로운 제도들이 제안되었고, 이러한 제안들은 기존 제도와의 정합성을 고려해 사업의 도입과 예산의 편성과정에서 후퇴되는 경향을 보였다.

우리나라의 사회보장제도의 근간(1차 사회안전망)은 ‘사회보험’이지만, 조합주의 국가들과 달리 단일 사회보험자라는 특성을 가지고 있다. 한편, 건강보험의 통합이나 일부 특수직역을 제외한 모든 국민을 하나의 공적연금 시스템에 통합 적용했다는 점에서 연대주의적 특징이 있기도 하다. 한편, 사회서비스의 대부분은 민간 전달체계에 의존하고 있다. 이처럼 조합주의 특성, 사민주의 특성, 자유주의 특성이 혼재해있다는 점에서 혼합형 혹은 이상점에 위치한 복지국가로 여겨지

는 것이다.

그러나 이제 중요한 것은 서구 연구자 시각에서의 유형에 맞추어 우리나라를 해석하는 것이 아닌, 한국형 복지국가의 방향을 모색하는 것이다. 두 차례의 경제위기와 고령화 대응, 코로나19를 경험하면서 다수의 선진국 역시 다양한 개혁을 통해 각국이 지향하던 복지국가 모델에서 변화를 꾀하고 있다. 물론 국가마다 개혁의 지점은 상이하여 네덜란드와 독일에서는 보건 지출을 통제하기 위한 보건개혁을, 일본과 스웨덴은 세원의 확충을 위한 조세개혁을, 스웨덴과 핀란드는 서비스 전달체계 개혁을, 미국과 영국은 근로자에 대한 지원을 위한 소득보장제도 개혁 등을 단행하였다. 또한 신사회적위험을 중심으로 한 복지국가유형론은 저출생·고령화로 인한 돌봄과 결합하여 코로나19 이후에 새로운 준거틀로 제시되고 있다. 즉 서구 복지국가 모델 역시 21세기에는 그 정형성에서 벗어나고 있다는 것이다.

재정통계가 공개되는 2007년 이후 우리나라의 사회복지 분야 예산과 보건 분야 예산이 가파르게 증가했으며, OECD 공공사회지출 역시 증가하는 속도가 가장 빠른 국가이다. 인구 규모 및 경제 수준과 유사한 국가들과 비교할 때 우리나라의 사회지출은 여전히 낮은 수준이지만, 노인빈곤율과 불평등, 급격한 고령화 등 인구구조 변화에 대응하고 국민의 삶의 질을 높이는 사회지출 확대에 대한 국민들의 동의 수준은 상당하다. 그러나 한정된 예산과 그동안의 성과 등을 고려할 때, 우리는 새로운 질문을 던져야 할 때이다. 과연 현재의 경향을 앞으로도 유지할 수 있을 것인가? 한국 복지국가는 어떠한 지향과 목표를 향해 추구되어야 할 것인가?

## 제2절

### 연구의 내용과 방법



#### 1. 선행연구와의 차별성

기존연구와 본 연구의 가장 큰 차별성은 복지국가를 단순히 조세(사회보험료 포함)에 기반한 재분배 정책이 구성하는 체제라는 전통적 접근에 벗어나, 한국 복지국가를 경제와 복지의 통합적인 틀로 분석한다는 것이다.

에스핑-안데르센(Esping-Andersen, 1990)의 복지체제에 관한 전형적 논의는 물론 국내 연구의 대부분은 복지국가를 국가의 경제 특성과 관련 없이 이루어지는 재분배체제로 보았다. 복지국가를 탈상품화로 개념화한 에스핑-안데르센의 논의는 이를 대표하고, 2000년대 초에 있었던 한국 복지국가의 성격을 둘러싼 논쟁(김연명 편, 2002), 이후 자산복지, 중부담-중복지와 같은 한국 복지국가의 모형을 둘러싼 논쟁도 유사하다고 할 수 있다(김도균, 2018). 여유진 외(2014)의 연구의 경우 경제와 산업구조를 한 장으로 다루고 있지만, 경제와 산업구조는 복지구조와 통합적으로 다루어지기 보다는 병렬적 내용으로 다루어지고 있음. 각 장의 연계가 거의 없어, 별도의 논문을 모아놓은 것 이상으로 보기 어렵다.

그러나 상식적인 관점에서 보면 국민의 복지에 가장 큰 영향을 미치는 것은 시장에서 이루어지는 분배이고, 시장에서 이루어지는 분배의 특성은 그 사회의 산업구조, 성장방식, 노동시장 등과 밀접히 연관되어 있다. 복지제도는 이러한 산업구조, 성장방식, 노동구조에서 발생하는 사회적 위험에 대응하기 위해 제도화된 재분배제도라고 할 수 있다. 그러므로 한국 사회가 지향하는 복지국가의 모형은 현재 한국 경제의 산업구조와 성장방식이 어떤 사회적 위험을 만들어내고 확산하는지에 대한 인식이 없다면 적절하게 구성될 수 없다. 더불어 이러한 인식은 한국 사회가 직면한 사회적 위험에 대한 대응이 단지 복지제도의 확대와 변화의 문제만이 아닌 경제구조와 성장방식과 관련 있다는 것을 의미하며, 사회문제를 사후적으로 복지제도를 통해 대응하는 것은 대단히 제한적이라는 점을 고려할 필요가 있다.

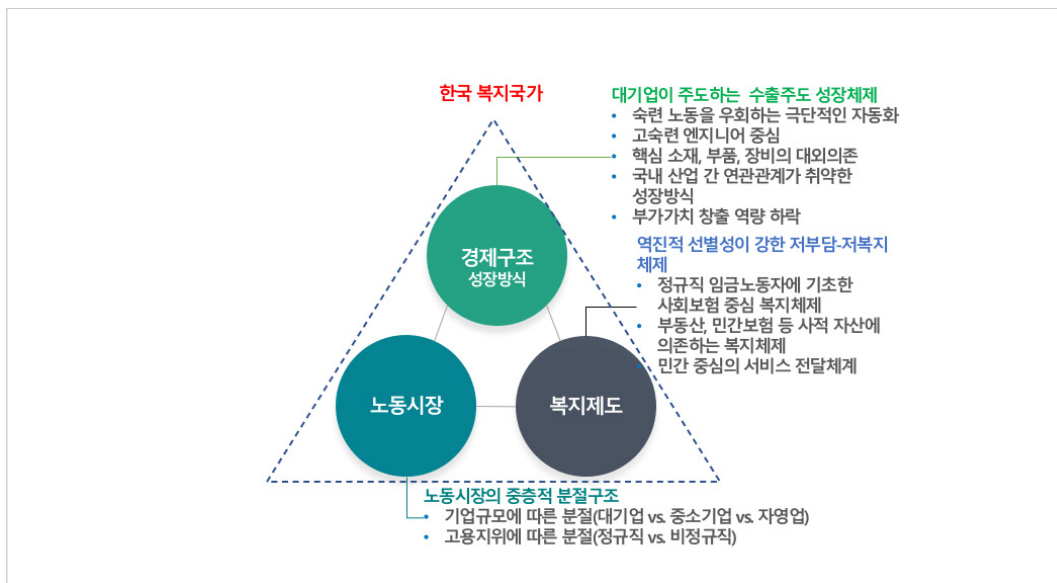
이러한 인식을 기반으로 본 연구는 한국 복지국가의 과거와 현재의 모습을 경제구조와 통합적 관점에서 조망함으로써 현실적으로 한국 사회가 만들어갈 수 있는 복지국가 모형의 몇 가지 가능한 유형을 도출하려고 한다(아래의 [그림 1-1] 참고). 예를 들어, 기존과 같이 대기업 중심의 수출이 한국 경제를 이끌어가는 구조가 필요한 복지국가의 적절한 모형을 검토할 수도 있고, 최근 블



북화 되고, 보호주의가 심화되는 세계정세에서 지금보다 조금 더 내수 중심의 경제성장 방식과 조용하는 복지국가 모형에 대해서도 검토할 수 있다고 판단된다. 즉 복지국가의 지향을 복지제도의 개선방안 등에서 찾는 것이 아니라 복지-생산체제 간의 조율관계를 조망하는 시각에서 찾고자 하며, 이에 대한 이행과정의 정치적 성격도 고려할 것이다.

최근 유럽에서는 성장체제와 복지체제가 서로 밀접히 연관되며 형성되었다는 연구가 다양한 방식으로 제시되고 있다는 점도(Hassel and Palier eds., 2021; Thelen, 2014) 우리가 한국 복지국가를 이러한 관점에서 접근해야 하는 이유라고 판단된다. 다음의 [그림 1-1]과 같이 한국 복지국가는 ‘국가’를 구성하는 경제구조, 노동시장, 복지제도가 각각의 특징을 갖고 있는 동시에 서로 연결되어서 전체 국가 체제를 형성하고 있는 것이다.

[그림 1-1] 한국 복지 ‘국가’의 구성



자료: 저자 작성

## 2. 주요 연구내용

본 연구는 크게 4가지 주제를 부분으로 하여 다음과 같이 구성된다.

먼저 역사적 제도주의의 이론 동향 및 분석틀에 대한 분석을 진행한다. 역사적 제도주의의 이론적 관점과 실증 연구를 검토하여 한국 복지국가의 과거-현재-미래를 조망하는 분석틀을 마련한다.

두 번째로 한국 복지국가의 발전 경로와 내적 구조를 규명하고자 한다. 역사적 관점에서 한국 복지국가의 발전 경로를 탐색하고 내적 구조의 형성에 대한 결정 요인 분석하여 파악한다.

세 번째로 앞에서의 분석들을 바탕으로 한국 복지국가의 현 단계를 분석한다. 여기에서는 주로 국제비교 관점에서 한국의 복지국가 현 단계 분석이 이루어지는데, 새롭게 드러난 레짐을 관통하는 이론적 근거 및 설명에 기반하여 한국 복지국가의 현 위치에 대한 함의를 도출한다. 생산레짐, 복지레짐, 정치레짐의 한국 특성을 살펴보고 한국의 현 단계에 대한 제도주의적 분석으로 경로의 존성과 사각지대의 특성을 파악한다.

마지막으로 우리 사회가 처한 도전적인 환경(새로운 사회적 위험)에 대응하고, 한국복지국가의 지속가능성을 담보하는 한국형 복지국가의 미래 방향을 제안한다. 새로운 사회적 위험 요인을 식별하고, 각 요인의 영향을 분석하고, 이를 바탕으로 한국 복지국가의 미래를 탐색한다.

### 3. 연구추진방법

본 연구는 문헌고찰, 실증자료 분석 등의 방법으로 진행되었다.

본 연구에서 고찰한 문헌으로는 국내외 복지국가 및 생산체제, 정치체제 관련 이론, 국내외 복지국가 역사 관련 문헌을 검토하였다. 실증자료 분석으로는 주로 국제비교 관점에서 한국의 복지국가 현 단계 분석을 위한 OECD SOCX(~2019), 20~21년 PSE 잠정치 등 주요 지표를 분석하였다. 복지국가의 미래 방향 모색을 위해서는 복지체제를 둘러싼 환경 분석을 연구진 전체 워크숍 등을 통해 진행하였는데 ① 가장 일어날 가능성이 높으며, ② 일어났을 때 가장 임팩트가 큰 사안들에 먼저 초점을 두어 분석하였다. 디지털화, 기후변화, 저출산고령화, 전염병, 탈세계화와 민족주의의 부활, 사회적 갈등의 확산 등이 검토되었으며, 이 요인들과 함께 ‘와일드카드(wild cards- low probability + tremendous impacts)’가 함께 분석틀에서 고려가 되었다. 예를 들어, 남북체제의 변화나 통일, 그리고 예상치 못한 자연재해(그리고 그로 인한 추가적 재해)가 그러한 와일드카드의 가능성을 가지고 있다. 이러한 내외적 환경 요인이 감안된 분석틀 내에서 복지체제의 각 주체들의 변화, 사회적 위험의 진화와 새로운 사회적 위험의 식별, 그리고 가능한 정책적 대안들에 대한 논의를 진행하였다.



## 복지국가와 복지체제

---





## 제1절

# 복지국가의 형성과 궤적 어떻게 설명할 것인가 현실을 설명하는 이론적 도전



## 1. 들어가며

유엔무역개발회(UNCTAD) 이사회는 2021년 7월 2일 개최된 폐막 회의에서 한국의 지위를 그룹 A(아시아-아프리카)에서 그룹 B(선진국)로 변경했다. 만장일치였다.<sup>1)</sup> 1964년 UNCTAD가 설립된 이래 57년 만에 처음 있는 일이었다. UNCTAD의 결정은 19세기 이래 한국이 품어왔던 오랜 소망이 실현된 것처럼 보였다. 대부분의 개발도상국이 1인당 GDP가 일정 수준에 다다르면 성장이 둔화하는 중간소득함정(the middle-income trap)에 빠졌던 것을 고려하면(Melguizo, Nieto-Parra, Perea, and Perez, 2017; Jankowska, Nagengast, and Perea, 2012), 한국의 성취는 놀라운 것이었다. 더욱이 많은 이들이 한국 사회의 대부분의 사회경제적 문제가 한국이 후진국이기 때문에 발생한 것이라고 믿었기 때문에 한국이 선진국이 된다는 것은 그동안 한국 사회가 직면한 문제 또한 자연스럽게 해결된다는 것을 의미했다. 실제로 이념을 가리지 않고 대부분의 언론은 한국 사회에 발생하는 많은 문제가 한국이 후진국이기 때문이라고 진단했다. 문제가 ‘후진국 한국’과 연결되면 큰 논쟁 없이 그 문제를 해결해야 한다고 생각할 정도였다. “선진국에는 그런 일이 없다”라는 경구는 한국 사회가 문제를 풀어나가는 상투적 접근방법이었다(김종태, 2018: 30, 35). 공적 복지를 확대해야 하는 중요한 이유 중 하나도 한국의 GDP 대비 사회지출이 OECD 회원국의 평균보다 낮기 때문이라는 것이었다. 그래서 한국이 선진국이 되었다는 UNCTAD의 공인은 많은 한국인에게 곧 “불행 끝, 행복 시작”을 의미했다.

그러나 선진국이라는 명예(?)는 한국 사회가 직면한 문제를 해결하는데 아무런 역할을 하지 못한다는 것이 곧바로 드러났다. 선진국 한국은 점점 더 심각해지는 사회경제적 위기와 평행선처럼 공존했기 때문이다(신광영, 윤홍식 편, 2022a, 2022b, 2022c; 이태수 외, 2022; 윤홍식, 2021; 김종태, 2018). 서구 선진국처럼 공적 복지를 확대한다고 문제가 완화될 것 같지도 않았다. 한국의 GDP 대비 사회지출은 1990년 2.6%에서 2022년 14.8%로 불과 32년 만에 5.7배나 높아졌다. OECD 회원국의 평균 사회지출이 동 기간 1.3배 증가한 것과 비교되는 수치이다(OECD, 2023a). 물론 한국의 사회지출은 여전히 충분하지 않다. 하지만 한국의 사회지출을 OECD 평균

1) UNCTAD는 회원국을 4개의 그룹으로 분류하는데, 그룹 A는 아시아, 아프리카, 그룹 C는 중남미 국가, 그룹 D는 동구권 국가이고, 그룹 B는 소위 선진국(developed countries)으로 분류되는 국가들이 포함되어 있다.

수준인 21.1%까지 6.3% 포인트(2022년 명목 GDP 기준 135.5조 원) 늘린다고 한국 사회가 직면한 사회경제적 위기가 완화될 것 같지는 않다. 미국의 사례는 사회지출의 확대만으로는 그 사회가 직면한 문제를 완화할 수 없다는 것을 분명하게 보여준다. 미국의 GDP 대비 사회지출은 2021년 기준으로 OECD 평균보다 높은 22.1%이다. 더 나아가 미국의 순사회지출(Total net social spending)은 29.4%(2019년)로 프랑스 30.1%에 이어 OECD 회원국 중 두 번째로 높다(OECD, 2023b). 하지만 미국은 OECD 회원국 중 소득불평등과 빈곤이 가장 심각한 나라 중 하나이다. 그렇다고 성장이 사회경제적 위기를 해결해 줄 것 같지도 않다. 다시 과거처럼 고도성장을 재현하는 것이 불가능할 뿐만 아니라, 성장이 불평등을 완화하는 역할은 이미 1990년대 초를 거치면서 사라졌기 때문이다. 오히려 우리가 성장에 더 몰입할수록 위기는 더 심각해질 수 있다(윤홍식, 2021).

무엇이 문제일까? 우리가 (경제적으로) 선진국에 진입했지만, 사회경제적 위기는 더 심각해지고 복잡해졌다. 사회경제적 위기를 공적 복지의 확대로도, 성장을 통해서도 완화할 수 없다면, 우리에게 남은 선택지는 무엇일까? 결국 우리가 성공했던 그 과정 하나하나를 ‘복기’해보는 것에서부터 해법의 실마리를 찾을 수밖에 없다. 왜냐하면, 한국 사회가 직면한 사회경제적 위기의 근원은 한국 사회가 성공했던 그 방식에 내재해 있기 때문이다. 다시 말해, 우리가 직면한 사회경제적 위기를 풀어나갈 실마리는 생산과 분배방식으로서 한국 복지국가의 궤적을 역사적으로 조망하는 길 뿐이다. 우리는 한국 복지국가를 역사적·총체적으로 접근하는 것을 통해 현재 한국 사회가 직면한 사회경제적 위기를 진단하고, 그 위기를 풀어나갈 실마리를 찾아야 한다.

이러한 문제의식에 기초해 본 장은 우리가 한국 복지국가를 이해하고자 할 때 필요한 이론적 논의들을 개괄적으로 정리했다. 우리가 직면한 사회경제적 위기를 즉각적으로 해결할 수 있는 실용적 정책을 연구하는데 익숙한 우리 같은 연구자들에게 한국 복지국가를 이해하기 위한 이론적 논의는 거추장스럽고, 심지어 불필요하다고 느낄지 모른다. 그러나 사회경제적 위험에 대한 적합한 정책 대응은 그 위험의 현상을 있는 그대로 이해한다고 해서 만들어지는 것이 아니다. 현상에 대한 대응은 증상을 완화하는 대증요법은 될 수 있지만, 위기의 원인을 제거하는 근본적 해결책이 되기는 어렵기 때문이다. 한국 복지국가가 직면한 사회경제적 위기의 근원을 구조적으로 설명할 수 있는 이론이 필요한 이유이다.

먼저 ‘역사적 관점’에서는 복지국가를 이해하기 위해 왜 역사적 관점이 필요한지를 검토했다. 복지국가가 고정된 사물이 아니라 국내외 사회·경제·정치의 변화에 따라 끊임없이 (재)구성되는 분배체계<sup>2)</sup>라고 가정했을 때 복지국가를 역사적으로 접근하는 것은 선택이 아니라 필수이다. 이

2) 여기서 분배체계란 시장에서 이루어지는 생산·분배와 시장 밖에서 이루어지는 재분배를 모두 포괄하는 것으로 정의한다.

어서 복지국가의 관점에서 국민국가(national state)의 형성을 검토했다. 복지국가가 19세기 후반부터 형성되기 시작했다는 것이 역사적 사실이라면, 근대국가(즉 국민국가)의 형성은 복지국가의 탄생과 성장을 이해하는 중요한 단초를 제공할 것으로 생각된다. 아주 단순하게 이야기하면, 국민국가의 형성 없이 복지국가를 상상할 수 없기 때문이다. 구체적으로 국가의 강제와 자본의 집적이라는 틀로 유럽 국민국가의 1000년 역사를 분석한 찰스 틸리(Tilly, 2018[1992])의 분석들은 우리가 근대국가의 형성과 복지국가의 형성 간의 관계를 이해하는 중요한 실마리를 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

‘복지국가의 수렴과 분화’에서는 복지국가가 1980년대 이후 특정한 방향으로 수렴하고 있는지 아니면, 여전히 다양성을 유지하고 있는지에 대한 논란을 어떻게 이해할지에 대해 검토할 것이다. 이 논의가 중요한 이유는 우리가 국민국가의 분배체제로서 복지국가를 자본주의의 세계적 흐름과 무관한 독립적인 분배체제로 보아야 하는지, 아니면 그 흐름과 조응하면서 재구성되는 분배체제로 보는 것이 타당한지를 가르는 준거를 제시하기 때문이다.

다음으로 ‘상호보완성의 문제’에서는 복지국가를 단순히 국민연금, 고용보험, 국민기초생활보장제도, 보육서비스 등과 같은 재분배정책으로 접근하는 관점을 비판하고, 대신 분배체제로서 복지국가를 국가를 매개로 형성되는 정치, 경제, 복지체제 간의 상호보완성(또는 상호의존성)의 관점에서 설명하고자 시도했다. 제2차 세계대전 이후 서유럽에서 꽃피운 복지국가의 가장 중요한 과제 중 하나가 ‘완전고용’이었다는 점을 생각한다면, 복지국가는 단순히 재분배 정책들을 담은 ‘자루’가 아니라는 것은 너무나 자연스러운 생각이다. 재분배 제도들 간의 상호관련성은 물론이고, 시장에서 이루어지는 생산과 분배는 복지국가의 가장 중요한 관심사이자, 국민국가의 가장 중요한 정치적 문제이다.

마지막으로는 논의를 간략하게 정리하고, 이 절이 다음 두 절에서 다룰 한국과 서유럽 복지국가 사례에 주는 이론적 함의를 정리했다. 간략히 정리하면 한국 복지국가의 과거, 현재, 미래와 관련된 이론적 함의는 크게 네 가지다. 첫째, 분배체제로서 한국 복지국가를 역사적·총체적 관점에서 분석해야 한다는 것이고, 둘째 정치, 경제, 복지체제를 상호보완적 관계에서 바라보아야 한다는 것이다. 세 번째는 현재 한국 복지국가의 과제를 시대의 규정성 하에서 분석해야 한다는 것이다. 한국 복지국가는 세계 자본주의의 변화와 무관하게 존재할 수 없기 때문이다. 마지막으로 복지국가를 재분배 제도의 단순한 합이 아니라 정치, 경제, 복지체제에 대한 ‘국가의 전략적 행위’라는 측면에서 검토해야 한다는 것이다. 한국 복지국가의 현재와 미래는 이러한 분석에 기초했을 때 비로소 이해할 수 있고 예상해 볼 수 있을 것이다. 한국 복지국가의 미래를 이해하는 최선의 길은 우리가 걸어왔던 길과 현재의 우리를 정확하게 이해하는 것이다. 더욱이 한국 사회가 한국 복지국가를 어떻게 만들어갈지는 한국인만의 관심사가 아니다. 한국 복지국가의 과거, 현재, 미래

는 (식민지에서 독립한) 신생 국민국가들이 걸어가야 할 길과 가지 말아야 할 길을 보여주는 이정표이자 반면교사이다.

## 2. 역사적 관점

왜 우리는 한국 복지국가의 현재와 미래를 역사적 관점에서 보아야 할까? 여기서는 우리가 복지국가를 역사적 관점에서 검토해야 하는 세 가지 이유를 간단하게 정리했다. 먼저 복지국가가 근대국가의 형성과정에서 나타난 역사적 산물이라는 데 주목했다. 두 번째는 우리가 지금 직면한 사회경제적 위기의 본질은 그 위기를 역사적으로 조망할 때 비로소 드러나기 때문이다. 마지막으로 역사적 관점만이 우리가 어떤 복지국가를 만들어갈지에 대한 미래를 열 수 있다고 믿기 때문이다.

### 가. 역사적 산물

지금 우리는 국가를 당연한 것으로 느끼고 있지만, 인류 역사 전체를 보면 인간은 대부분의 시간 동안 국가 없이 살아왔다. 국가, 특히 국민국가는 인류의 긴 역사를 놓고 보면 지난 몇백 년의 특수한 역사적 조건의 산물이라고 할 수 있다(Pierson, 1997[1996]). 이러한 이유로 우리는 복지국가를 국민국가가 만들어지는 과정에서 국민국가가 직면한 “특수한 역사적 조건의 산물”이라고 간주한다. 모든 근대국가가 복지국가가 아닌 것처럼, 복지국가는 근대국가의 보편적 형태가 아니다. 실제로 복지국가는 어느 날 갑자기 눈을 떠보니 우리 곁에 있었던 분배체계가 아니다. 노르베르트 엘리아스(Norbert Elias, 1999[1939])가 국가 형성의 과정에서 이야기했던 것처럼, 우리는 과거를 되돌아볼 때 종종 복지국가 형성의 중요한 측면을 간과하곤 한다. 왜냐하면 우리의 인식은 복지국가가 민족과 국민국가의 형성이라는 오랜 역사적 과정의 우연적 결과물이라는 역사적 인식 대신 현상으로서 제2차 세계대전 이후 본격적으로 드러나기 시작한 ‘복지국가’의 모습에 포획되어 있기 때문이다.

그래서 현재의 복지국가가 지속가능한 분배체제인지를 이해하기 위해서 우리는 역사를 거슬러 올라가야 한다. 역사를 거슬러 올라가다 보면, 복지국가란 16세기부터 시작된 서유럽 자본주의 확대 과정에서 19세기 말부터 형성되기 시작한 산업 자본주의의 분배체제임을 알 수 있다. 쾰러(Köhler, 2014)는 복지국가가 북서유럽의 발명품이라는 것을 단언한다.

“복지국가가 유럽의 발명품이라는 것은 일상적인 토론과 정치적 담론은 물론 학술

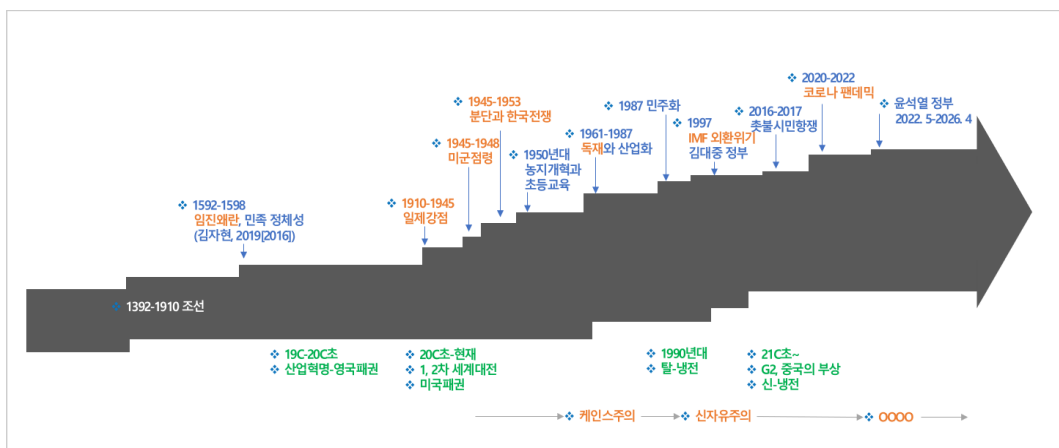


문헌에서도 일반적으로 인식되고 있는 바이다. (...) 비록 비스마르크 수상의 사회정책개혁이 비민주적이고, 국민국가 건설과 경제적 발전을 위한 의도를 갖고 있었으며, 노동조합을 해체하고 사회민주주의 운동을 탄압하는 것과 함께 이루어졌다고 해도, 최초의 복지국가는 1870년대 독일에서 성립된 것으로 알려져 있다.”

그렇다면 우리는 서유럽 자본주의가 왜 19세기라는 시점에 소위 “복지국가”라는 이전과는 다른 분배체계가 필요했는지, 그리고 그 전개 과정은 어떠했는지, 어떤 힘들과 우연들이 그러한 과정을 강제했는지를 살펴볼 때 복지국가의 현재를 이해하고 미래를 가늠해 볼 수 있다. 한국 복지국가에 대한 이해도 마찬가지이다. 한국이 세계 자본주의 체제에 편입되면서부터 한국이라는 국가의 분배체계가 어떻게, 왜 변화했는지를 이해할 때 우리는 비로소 현재 한국 복지국가의 실재를 이해할 수 있는 것이다. 이러한 역사적 접근 방법은 복지국가를 단순히 자본주의 생산체제를 재생산하기 위한 기능적 도구로 이해하는 마르크스주의의 접근법을 벗어나는 길이기도 하다 (Pierson, 1997[1996]).

그럼 역사적 관점을 취한다는 것은 무슨 말인가? 그것은 앞서 이야기 한 것처럼 우리가 연구하는 대상의 과거 궤적을 통해 그 대상의 현재를 보고 그 대상의 미래를 만들어갈 현재의 행동 지침을 숙고한다는 것이다. 아래 [그림 2-1]은 이러한 생각을 도식화한 것이다. 2023년 현재 한국 사회(또는 한국 복지국가)는 우리가 걸어왔던 먼 과거의 선택과 행동의 누적된 결과이다.

[그림 2-1] 현재, 누적된 과거와 미래



자료: 저자 작성

또한 역사적 관점은 케인스주의, 신자유주의라고 언급한 것처럼 시대의 규정성을 전제로 과거와 현재를 분석하고 미래를 이야기한다는 것이다. 우리가 동의하건 동의하지 않건 우리는 우리가 살고 있는 시대의 사회경제적 한계를 벗어나기 어렵다. 과거도 마찬가지이다. 제2차 대전이 끝나고 (길게 보았을 때) 1970년대까지 케인스주의에 기초한 역사적 복지국가가 황금시대를 누릴 수 있었던 것은 전후 미국 패권이 만들어 놓은 국제질서라는 조건이 있었기에 가능했다. 1970년대 미국이 달러의 금 태환을 폐기하면서 전후 국제질서가 해체되기 시작하자 자본주의는 위기를 맞게 되었고, 복지국가도 함께 위기에 처했다. ‘가능성의 한계’<sup>3)</sup> 이러한 ‘시대적 규정력’이라는 문제의식을 반영한 개념이다. 페르낭 브로델(Fernand Braudel, 2017[1990])이 이야기했던 “거의 움직이지 않는 역사, 곧 인간을 둘러싼 환경과 인간 사이의 관계에 대한 역사” 위에 “느린 리듬의 역사...사회사”로서 복지국가를 조망하는 것이다. 우리가 과거에 취했고 현재 취할 수 있는 행위는 우리를 둘러싼 환경 위에 느리게 움직이는 사회경제적 조건이라는 한계 내에 있다. 인간의 행위를 이렇게 보면, 누적된 과거로서 현재와 그 현재에서 벌어지는 일들이 누적될 미래는 모두 시대라는 ‘가능성의 한계’ 내에 있다고 할 수 있다.

이러한 인식은 우리에게 두 가지 질문을 제기하게 한다. 먼저 한국 복지국가를 역사적 관점에서 접근했을 때 핵심적 쟁점은 “한국 복지체제의 역사적 기원은 어디까지 거슬러 올라가야 하나?”이다(윤홍식, 2019a). 복지국가가 국민국가에 기초한 것이라면 그 기원을 민족(nation) 정체성이 형성되는 16세기까지 거슬러 올라가야 하는지, 아니면 한국 사회가 본격적으로 산업화를 시작한 1960년대까지만 거슬러 올라가는 것이 바람직 한 것인지 논란이 될 수 있다. 이 쟁점은 현대 사회를 역사적으로 분석하려고 하는 대부분의 연구자들이 직면한 문제이다. 중국사의 석학인 존 페어뱅크와 조너선 스펜스를 계승했다고 평가받는 클라우스 뮐한(Mühlhan, 2023[2019])은 현대 중국을 분석한 최근 저작에서 “근본적 쟁점은 우리가 현대 중국의 형성을 이해하려면 얼마나 거슬러 올라가야 하는가 하는 문제이다”라고 『기원과 궤적』이 한국 복지국가에 던졌던 질문과 완벽하게 동일한 질문을 제기했다.

다른 하나는 현재가 과거의 선택과 행동의 누적된 결과이며, 모든 과거가 현재와 관련이 있다면, 과거의 모든 시기는 현재를 설명하는데 동등한 중요성을 갖는가이다(현재와 미래의 관계도 유사한 관점에서 볼 수 있다). 우리는 그렇지 않다고 생각한다. 모든 과거가 현재와 관련이 있고 모든 현재가 미래와 관련이 있지만, 어떤 시기는 다른 시기보다 현재에 더 큰 영향을 미쳤을 수 있다. 예를 들어, 현재 한국 복지국가의 ‘역진적 선별성’은 1960년대부터 시작된 한국 산업화의 시기 중 자동화 설비를 통해 숙련노동을 우회하는 생산방식이 본격화된 1990년대와 더 밀접한 관련이 있다(윤홍식, 2019c). 물론 이러한 판단은 우리가 무엇을 중심에 놓고 어떤 관점에서 한국

3) 가능성의 한계에 대한 자세한 논의는 윤홍식(2019b: 188-190)을 참고.

복지국가의 성격을 바라보는가에 따라 달라질 수 있다. 그리고 이 두 가지 질문은 우리가 한국 복지국가의 과거, 현재, 미래를 이해하는데 “지난 일들을 적어 대대로 전해 내려오는 것을 간추려 정리하려 할 뿐 창작하려는 게 아닙니다.”라고 이야기했던 사마천(司馬遷)과 “역사는 오직 실제로 그것이 어떠했는가를 보여주려 할 뿐이다.”라는 레오폴트 폰 랑케(Leopold von Ranke, 1795~1886)의 실증주의 관점 대신에 “역사는 가정되는 것이 아니라 탐구된다.”는 마르크 블로크(Marc Bloch, 1886-1944)의 관점에 더 무게를 둔 것이라고 할 수 있다(Curthoys and Docker, 2013[2011]; Block, 2007[1941]; 사마천, 2007).<sup>4)</sup> 그러나 우리는 이 두 관점이 이분법적 선택의 문제가 아니라는 것을 알고 있다. 우리는 확인할 수 있는 과거의 사실에 근거해 역사를 탐구하는 것이기 때문이다. 14세기 북아프리카 튀니스의 역사학자 이븐 칼둔(ابن خلدون, Ibn Khaldun, 2020)은 ‘있는 그대로의 사실’과 ‘탐구’의 관계에 대해 이렇게 이야기했다.

“역사학은 고전과 유용성을 모아 놓은 고결한 목적의 학문임을 알아야 한다. (...) 역사학자가 전해 오는 역사적인 정보를 액면 그대로 믿고 관습의 원리·정치의 법칙·문명의 속성·인간사회에서 발생하는 여러 가지 상황들을 제대로 판단하지 못하거나 혹은 고대의 자료를 평가하는 당시나 비슷한 시기의 자료와 비교하지 않는다면, 그는 아마도 진리의 길에서 벗어나 실족하고 그 길에서 멀어지게 될 것이다.”

## 나. 위기의 원인

조 굴디(Jo Guldi)와 데이비드 아미타지(David Armitage)는 『역사학 선언』의 첫 문장을 마르크스와 엥겔스의 『공산당선언』의 유명한 문장을 빌어 “유령이 이 시대를 떠돌고 있다. 단기라는 유령이”로 시작했다(Guldi and Armitage, 2018[2014]). 굴디와 아미타지는 우리 시대의 사회경제 위기가 점점 더 심각해지는 이유를 위기의 근원에 대한 거시적 성찰 대신 위기의 단기적 현상에 집중하기 때문이라고 진단했다. “항구적인 선거 운동의 시대, 정치인들은 다음 선거에서 이기기 위해서만 계획을 수립한다”라는 것이다. 한국도 마찬가지이다. 1987년 민주화 이후, 보수당(현재 국민의힘)과 민주당이 번갈아 가면서 집권했지만, 보수당 정권과 민주당 정권 모두 한국 사회가 직면한 사회경제 위기를 완화·해소하기 위한 근본적 개혁보다는 집권 5년 동안 이를 수 있는

4) 사마천이 확인된 사실에만 근거해 『사기』를 썼다면 『사기』는 지금과 같은 모습이 아니었을 것이다. 확인된 사실에 기초한 탐구가 있었기에 수많은 이야기들이 기록될 수 있었다고 생각한다. 또한 랑케를 실증주의 사학의 태두라고 이야기하지만, 랑케도 자신이 했던 말과 달리 실증주의에서 벗어난 주장을 종종 역사서에 남겼다. 예를 들어, 랑케는 “신의 존재는 무엇보다도 역사의 위대한 상호작용을 통해 입증된다.”라든지, “모든 근대사의 핵심으로 다룰 수 있는 자격이 있는 민족은 게르만 민족뿐”이라고 주장했다(Curthoys and Docker, 2013[2010]; 97, 102). 이런 주장은 그가 주창한 실증주의와는 대단히 거리가 먼 주장이다.

단기적 성과에 집중했다. 결과적으로 1987년 민주화 이후 한국 사회는 물질적 풍요와 극심한 사회경제 위기가 공존하는 사회가 되었다.

우리가 한국 복지국가를 역사적 관점에서 본다는 것은 바로 이러한 단기주의를 넘어 우리 사회경제가 직면한 위기의 본질을 이해하기 위함이다. 너무나 상식적이지만, 우리가 직면한 위기의 본질을 이해하지 못한다면, 지금 우리가 생각하고 실행하는 대안은 임시적 대안이 될 수밖에 없고, 임시적 대안은 문제를 해결하는 것이 아니라 더 악화시킬 수도 있다. 최근 <다음 사회>라는 영화가 개봉되면서 다시 불거진 특성화 고등학교 학생들의 현장실습 과정에서 벌어지는 인권유린과 노동착취는 단순히 현장실습을 폐지하거나 ‘직업교육훈련촉진법’을 개정하는 단기적 접근으로 해결할 수 있는 문제가 아니다. 물론 현장실습을 폐지하거나 법을 개정하면 실습 과정에서 벌어지는 문제를 완화할 수도 있다. 하지만 학생들이 학교를 졸업하고 직면해야 하는 노동시장의 현실은 조금도 변하지 않는다. 이처럼 현상적 대응은 잠시 위기를 감추거나 뒤로 미룰 수는 있지만, 근본적으로 문제를 해결하는 대안이 될 수 없다.<sup>5)</sup> 근본적 해결책을 내는 것은 노동시장, 더 나아가서 우리나라의 성장방식, 즉 산업구조가 만들어지는 역동적 과정을 이해해야 가능한 작업이다.

사실 이러한 단기와 장기적 관점의 논쟁은 오늘날의 문제는 아니었다. 반정으로 왕위에 오른 중종은 재위 10년째 되는 1515년, 성균관을 찾아 조선 최고의 지성인 성균관 유생들에게 시대가 직면한 어려움을 풀고 옛 성인의 정치를 실현하려면 무엇을 해야 할지 물었다. 지금으로 치면 국가가 직면한 사회경제 위기를 풀 수 있는 대안을 그 당시 최고의 지성들에게 물은 것이다. 여러 유생들의 답변이 있었다. 하지만 중종의 마음을 사로잡은 것은 조광조의 답변이었다. 조광조는 중종에게 현상에 매몰되지 말고 근본을 돌아보라는 무거운 요구를 했다. “근본을 바로잡는 일은 우회적인 것 같지만, 사실 효력을 쉽게 얻을 수 있는 길입니다. 말단에 매달리는 일이 중요한 것 같지만, 사실은 성과를 거두기 어렵습니다”(신병주, 2021). 문제의 본질과 현상을 구분하고 근본을 바로잡으라고 요구한 것이다. 우리가 왜 위기에 처했는지 모르는데, 우리가 그 위기를 해결할 해법을 갖고 있을 리 없기 때문이다.

## 다. 미래를 이야기하기 위해

역사를 단순히 과거에 대한 이야기라고 생각할 수도 있지만, 역사의 가장 중요한 목적은 고대 이래 지금까지 (몇몇 예외적인 경우를 제외하면) 항상 현재와 미래를 경계하고 예비하는 것이었다. 서구 세계에서 역사학의 창시자라 불리는 헤로도토스(Herodotos)는 기원전 5세기경 벌어진

5) 물론 그렇다고 불필요하다는 것은 아니다. 근본적 개혁은 오랜 시간이 걸릴 수 있기 때문에 지금 당장 발생하는 문제와 피해를 최소화하기 위해서는 현장실습과 관련된 법을 개정할 필요가 있다.

그리스와 페르시아제국과의 전쟁에 관한 『역사』를 쓰면서, 먼저 자신이 누구인지를(할리카르네 소스인)<sup>6)</sup> 밝히고 왜 이 『역사』를 저술했는지를 이야기하는 것으로 『역사』를 시작한다. 헤로도토스는 이를 기록하는 이유에 대해, “이는 인간들이 이룬 일들이 시간이 흐르면서 잊히지 않도록 하고 또 헬라스인들과 이방인들이 보여 준 위대하고 놀라운 행적들과 특히 그들이 서로 전쟁을 벌인 원인이 세상에 널리 알려지도록 하려는 것이다.”라고 설명한다(Herodotos, 2016). 동양에서도 마찬가지였다. 사마천이 『사기』를 통해 수많은 사람과 국가의 흥망성쇠를 기록하고 평가한 여러 가지 이유가 있었겠지만, 기본적으로 과거를 돌아봄으로써 후세에 경계를 주기 위함이었을 것이다. 이처럼 동서양과 고금을 막론하고 우리는 과거를 통해서만 현재를 이해하고 (정확하든 부정확하든) 미래를 전망하고 대비할 수 있기 때문이다. 우리가 살고 있는 세계가 어떻게 만들어졌는지를 이해하는 것은 지금 우리가 직면한 문제의 근원을 이해하는 것이고, 그 근원에 문제를 해결하기 위한 정책을 만든다는 것은 바로 미래를 만들어가는 것이다.

그래서 우리가 한국 복지국가의 역사적 관점에서 분석한다는 것은 과거를 탐구함으로써 한국 복지국가의 장기적 변화를 이해하려는 것이다. 다시 말해, 한국 복지국가를 장기적 시각에서 조망하는 것은 한국 복지국가가 한국 사회가 직면한 사회경제 위기를 해소·완화하기 위해 지금 그리고 앞으로 무엇을 해야 하는지 그 답을 찾는 것이다. 지난 수백 년간 가장 풍요로운 시대를 살고 있는 수많은 한국인들이 스스로 목숨을 끊고, 아이를 낳지 않으며, 화가 치밀어 있는 이 현실을 어떻게 설명할 수 있을까? 현재가 만들어진 근원을 이해하지 못한다면 어떻게 우리가 직면한 문제를 풀 수 있는 정책을 만들 수 있을까? 역사를 과거와 현재의 역동적 관계로 이해했던 프랑스의 역사학자 장 세노는 “과거는 현실에서 벌어지는 문제를 올바르게 이해하기 위한 수단이고, 그것이 오늘의 행동과 실천으로 이어지지 않는다면 아무 소용이 없다”라고 했다(주진오, 2021). 바꾸어 말하면 우리가 현실 문제에 대해 제대로 된 행동과 실천하기 위해서는 과거에 대한 올바른 이해가 필요하다는 것이다. 그리고 그 올바른 과거란 며칠 전, 몇 년 전의 사건이 아니라, 현실에서 벌어지는 문제의 근원이 만들어졌던 장기의 시간을 의미한다.

물론 우리는 한국 복지국가의 미래가 어떠할지 알지 못한다(사실 알 수 없다). 다만 분명한 것은 한국 복지국가(정확하게는 분배체계)가 어떻게 만들어졌으며, 어떤 길을 걸어왔는지를 이해하는 것은 우리가 한국 복지국가의 미래를 볼 수 있는 유일한 준거라는 것이다. 클라우스 뮐한(Klasu Mühlhan, 2023[2019]), 개번 매클랙(Gavan McCormack, 1988[1996]), 윤홍식(2019a, 2021)이 각각 현재와 미래의 중국, 일본, 한국을 이해하기 위해 가장 중요하게 생각했던 것은 “**역사를 알아야 한다**”는 것이었다. 우리는 이러한 명제를 복지국가 일반은 물론이고 한국 복지국가를 이해하고 미래를 내다보는데도 동일하게 적용할 수 있다고 믿는다. 우리는 그렇다고 과

6) 소아시아 이오니아 지방 남쪽에 위치했던 그리스 국가가 있던 지역으로 현재 터키의 보드룸(Bodrum).

거의 누적이 현재이고 누적되는 현재가 미래가 된다는 단순한 경로의존적 결정론에 동의하지 않는다. 한국 복지국가의 미래는 단순한 과거의 누적된 예정된 결과(경로의존의 연속)가 아니라 우리가 과거의 무게를 이겨내고 선택을 통해 창조하는 분배체계의 새로운 구성물이다.

### 3. 국민국가(national state)와 복지국가(welfare state)<sup>7)</sup>

국가에 대한 논의를 하는 이유는 근대국가에 대한 이해 없이, 복지'국가'에 대한 이해가 불가능하기 때문이다.<sup>8)</sup> 우리가 국가에 '복지'라는 단어를 덧붙여 '복지국가'라고 부르는 것은 '국가'를 시간적으로 특정한 역사적 시기에, 공간적으로는 특정한 지역에 위치시킨다는 것을 의미한다(모든 국가가 근대국가가 아니며, 모든 근대국가도 복지국가가 아니다). 실제로 우리가 "복지국가"라고 부르는 국가의 특별한 형태와 기능은 "자본주의의 특정한 시기(제2차 대전 이후부터 1970년대까지)에 특정한 지역(북서유럽과 북미대륙)에서 출현한 역사적 산물이기 때문이다"(윤홍식, 2019a).<sup>9)</sup> 복지국가를 이렇게 이해한다면 (근대)국가에 대한 이해 없이 복지국가를 이야기하는 것은 분명한 한계가 있다. 여기서는 먼저 근대국가의 대표적 형태로 알려진 국민국가를 검토했다. 민족(nation)과 관련해서는 이어지는 국민국가가 어떻게 형성되었는지를 살펴보면서 함께 다루었다. 국민국가의 형성에 대한 논의는 왜 국가에 복지라는 한정어를 붙인 '복지국가'라는 개념이 만들어질 수 있었는지 그 연유의 단초를 제공할 수 있을 것이다. 마지막으로 국민국가의 형성을 한국의 역사적 경험에 근거해 조망해본다. 서구의 역사적 경험인 국민국가의 형성이 한국에서 국민국가의 형성과 어떤 차이점이 있는지, 그리고 그 차이가 한국 복지국가의 특성과 어떤 관련성이 있는지를 검토했다.

7) 민족국가(nation-state)와 국민국가(national state)가 구분 없이 사용되지만 둘은 상의한 의미를 갖는다. 민족국가는 공통의 언어, 종교, 상징적 정체성 등을 공유한 국가로 정의되는 반면, 국민국가는 "중앙집권화되고 차별화된 자치 가능한 구조를 방편으로 다양한 인접 지역과 도시를 통치하는 국가"로 정의된다(Tilly, 2018[1992]: 19). 즉, 민족국가가 곧 국민국가로 등치될 수 없다는 것이다. 반면 피어슨(Pierson, 1997[1996])은 *national state*와 *nation-state*를 구분하지 않고 *nation-state*를 국민국가로 통칭한다. 나중에 다시 이야기하겠지만, 우리는 국민국가와 민족국가를 구분하는 것은 한국 복지국가의 독특한 성격을 설명하는데 유용하다고 생각한다.

8) 복지국가를 언급하지 않고 복지체제로 언급해도 마찬가지이다. 복지체제 또한 현실적으로 개별 국민국가에 기초한(국민국가의 주권 범위에 한정된) 재분배체계를 의미하기 때문이다.

9) 우리는 그래서 이 시기에 만들어진 복지국가를 '역사적 복지국가'라고 부르고 1980년대 이후의 복지국가와 개념으로 구분한다.



## 가. 국민국가<sup>10)</sup>

국가란 무엇인가? 수많은 논의가 있지만, 명확하게 국가가 무엇인지에 대한 합의된 정의는 없다. 사실 국가가 무엇인지에 대해서 지난 2천 년 동안 이 질문들에 매달려 왔던 최고의 지성들도 전적으로 설득력 있는 대답을 내놓지 못했다(Pierson, 1997[1996]). 그래서 근대국가에 대한 대표적 연구자인 제숍(Jessop, 2019[2008])은 국가를 분석하는 가장 큰 어려움은 “국가를 정의하는 것”이며 “국가를 정의하려는 모든 시도는 선택적일 수밖에 없다.”라고 했던 것이다. 이러한 현실은 국가가 다면적인 특성을 갖고 있음을 반영한다는 것을 의미한다. 여기서는 국가가 무엇인지를 둘러싼 오래된 논쟁을 이어가기 보다는 국가의 다양한 형태 중 가장 최근에 나타난 ‘국민국가’에 관해서 검토했다. 근대국가의 정의와 관련해 가장 많이 인용되는 막스 베버(Max Weber, 2011[1919])의 정의로부터 출발하자.

“국가란 무엇인가? 사회학적으로 정치적 결사체나 국가를 정의하는 데 있어서 그것이 수행하는 업무의 내용을 준거로 삼을 수는 없다. 과거든 현재든 정치적 결사체들이 다루지 않는 업무란 거의 없다. 그 반대도 마찬가지이다. 즉 정치적 결사체들(오늘날의 표현으로는 국가이지만, 역사적으로 근대국가 이전의 조직체들까지 포함해)만이 언제나 배타적으로 수행하는 고유 업무라고 할 만한 것은 없다. 사회학적 관점에서 볼 때, 다른 모든 정치적 결사체들과 마찬가지로 근대국가란, 국가만이 하는 고유한 업무에 의해서가 아니라 그것이 고유하게 지니고 있는 특수한 수단을 준거로 정의될 수밖에 없는데, 그 수단이란 곧 물리적 폭력/강권력이다.”

베버에 따르면 어떤 국가가 근대국가인지를 가리는 핵심 준거는 그 국가가 특정한 영역(영토) 내에서 물리적 강권력을 독점적으로 소유하고 있는지 여부에 달려있지 국가가 어떤 기능을 수행하는지와는 무관하다. 실제로 서구에서 근대국가는 봉건제 시대에 봉건영주, 도시국가, 왕, 황제, 교황 등과 같은 다양한 정치체에 산재해 있는 물리적 강권력을 권력의 중심에 집중시킴으로써 만들어졌다(Pierson, 1997[1996]).<sup>11)</sup> 톨리(Tilly, 2018[1992])가 인용한 자료에 따르면 “1200년 이탈리아반도에만 200~300여 개의 확실한 도시국가들이 존재”했다고 한다. 하지만 ‘물리적 강권력’을 강조하는 베버의 주장은 우리가 실제 현실에서 ‘국가’에 대해 느끼는 인식과는 거리가

10) 여기서는 국민국가를 근대국가의 전형적인 형태로 보고, 근대국가와 국민국가를 혼용해서 사용한다.

11) 피어슨(Pierson, 1997[1996]: 27)은 물리적 강권력 이외에도 영토권, 주권, 입헌성, 시민권, 징세 등을 근대국가의 중요한 특성으로 다루고 있다.

있다. 어쩌면 대부분의 사람들은 일상에서 (특별한 경우를 제외하면) 국가의 ‘물리적 강권력’을 (실제 강력하게 존재하지만) 체감하지 못할 가능성이 크다. 물론 국가에 대한 베버의 생각이 제1차 세계대전 중에 정리된 것이라는 시대적 상황을 고려할 필요가 있다. 당시는 국가가 시장에 개입하는 일은 매우 이례적이었고 사람들의 일상에 개입하는 일도 매우 드물었다. 산재보험, 공공부조 등과 같은 몇몇 복지정책(재분배정책)이 제도화되어 있었지만, 그 대상과 수준은 매우 제한적이었다. 실제로 제1차 세계대전까지만 해도 영국인 대부분은 우편서비스와 경찰의 치안 활동을 제외하면 ‘국가’를 거의 인지할 수 없었다고 한다(Brandal, Bratberg, and Thorsen, 2014 [2013]).

반면 지금 사람들은 국가의 존재를 일상적으로 체감하고 있을 가능성이 크다. 국가는 경제활동을 규제하거나 촉진하기 위해 시장에 개입하고, 실업, 질병, 노령 등으로 인해 소득을 상실한 사람들에게 공적 급여를 제공하고 돌봄이 필요한 사람들에게 서비스를 제공하는 것과 같이 사람들의 일상에 개입하고 있기 때문이다. 문제는 베버의 근대국가에 대한 정의에 따르면 이런 국가의 ‘기능’은 근대국가와 전(前)근대국가를 가르는 기준이 될 수 없다는 것이다. 베버는 전근대국가도 근대국가가 수행하는 대부분의 업무를 다루기 때문에 국가를 국가가 수행하는 기능을 통해 정의할 수 없다고 했다. 하지만 엄밀하게 보면 물리적 폭력/강제력도 근대국가가 100% 독점하고 있다고 할 수는 없다. 근대국가를 전근대국가와 단절된 국가형태가 아니라 전근대국가의 다양한 형태로부터 역사적으로 구성된 20세기에 지배적인 국가형태라고 이해해야 하는 이유이다. 그래서 근대국가를 전근대국가와 완전히 상이한 무엇으로 정의하기보다는 근대국가가 전근대국가에 비해 어떤 역할을 어떤 수준으로 어떤 방식으로 수행하는지에 관심을 두는 것이 근대국가를 실용적으로 이해하는 데 도움이 될 것 같다.

두 번째 비판은 베버의 정의는 국가(국가권력)가 사회경제적 관계라는 현실에 주목하지 않았다는 점이다. 국가에 대한 베버식 정의의 문제는 국가가 (전근대국가와 달리) 무엇을 (독점적으로) 갖고 있는지는 이야기하지만, 그것을 무엇을 위해 어떻게 행사하는지 관해서는 이야기하지 않는다는 점이다. 무엇을 가지고만 있다면, 그 독점적 소유의 의미는 제한적일 수밖에 없다(국가권력은 정치적 승리를 나타내는 단순한 트로피가 아니다). 대신 니코스 풀란차스(Nicos Poulantzas, 1975[1974])는 국가(기구)를 국가기구가 수행하는 역할을 사회계급과 재생산 문제와 관련해 이해했다. 즉, 국가를 “하나의 사회적 관계”로 이해한 것이다(Jessop, 2019[2008]).

국가에 대한 이러한 관점은 마르크스와 엥겔스(Marx and Engels, 1995[1948])가 〈공산주의자선언〉에서 “근대국가의 집행부(the executive)는 전체 부르주아지의 공동 업무를 관리하는 위원회에 불과하다”라고 주장했던 것과는 다른 의미를 갖는다. 국가를 사회적 관계로 바라보는 관점은 국가를 특정 계급·계층에 의해 독점적으로 지배한다는 것에 동의하지 않는다.<sup>12)</sup> 또한 국가



가 마치 스스로 생각하는 살아있는 생물(유기체)과 같이 자신이 독점하고 있는 물리적 강제력을 스스로를 위해 판단하고 행사할 수 있다는, 즉 국가가 사회경제적 계급으로부터 ‘상대적 자율성’을 갖는다는 주장에 대해서도 이의를 제기한다. 비록 자본주의 사회에서 자본주의를 재생산하는 것은 가장 중요한 과제이고, 국가는 자본가의 이해를 (주로) 대변할 수도 있다. 하지만 누가 국가 권력을 장악하는가에 따라, 즉 국가권력을 둘러싼 권력관계에 따라 상이하게 행사될 수도 있다. 국가는 때로는 자본가 단기적 이해에 반할 수도 있기 때문이다(Pierson, 1997[1996]). 이러한 생각은 이탈리아의 마르크스주의자 그람시의 생각에 잘 드러난다. 그람시(Gramsci, 1999[1947])는 지식인에 대한 지배계급의 헤게모니와 같이, 국가권력은 사회경제적 계급 간의 복잡한 협상 과정을 거치면서 구성되며, 사회경제적 권력관계에 따라 유동적이라고 생각했다.

그러므로 근대국가가 복지국가의 역할을 강화할지의 여부는 국가 체제에 그 속성이 새겨져 있는 것이 아니라, 주어진 시간 범위 내에서 그 사회의 사회경제적 계급·계층이 국가구조와 어떤 ‘전략적 관계’를 구성하는지에 달려있는 것이다.<sup>13)</sup> 또한 이는 근대국가가 왜 복지국가라는 형태로 변화했는지를 생각할 수 있게 한다. 국가가 그 자체에 본래부터 타고난(?) 특수한 속성을 내재하고 있는 것이 아니라면, 그 사회의 사회경제적 관계에 따라 구성되고, 그 관계의 변화에 따라 얼마든지 재구성될 수 있기 때문이다. 그래서 앞서 비숍을 인용한 것처럼, 국가를 어떻게 정의할지는 선택적일 수밖에 없다. 이러한 논의에 기초해 이 글에서는 복지국가를 근대국가의 한 형태로, 분배와 재분배를 둘러싼 제도들과 상호의존적으로 사회에 착근한 정치체(political entity)로 정의한다. 복지국가가 근대국가의 하나의 ‘잠정적’ 국가형태라는 것을 의미한다.

## 나. 국민국가의 형성과 복지국가

### 1) 민족과 국민

복지국가를 논하는데 왜 민족(nation)을 다루어야 할까? 너무 멀리 나간 것일 수도 있다. 하지만 복지국가는 국민국가를 전제한 분배체계라는 점을 기억하자. 즉, 국민(민족, nation)이 형성되어야 국민국가(national state)가 만들어지고, 국민국가가 만들어져야 복지국가라는 일국 분배체계가 만들어질 수 있다. 더욱이 복지국가가 시민권에 기반하고 있다는 점은 복지국가라는 개념이 국민의 탄생 없이는 불가능하다는 것을 의미한다. 우리가 복지국가를 논하는 데 있어 민족과

12) 물론 풀란차스는 현실 자본주의에서 국가를 (지배계급인) 부르주아의 지배도구로 보았다. 동시에 풀란차스는 국가를 계급투쟁의 장으로 보기도 했으며, 피지배계급이 계급투쟁을 통해 국가에 압력을 행사한다고 보았다(Poulantzas, 1975[1974]).

13) 전략적 관계라는 표현은 제숍이 사용한 개념이다(Jessop, 1990).

국민을 이야기해야 하는 이유이다.

이러한 이유로 여기서는 국민국가 형성의 전제가 되는 네이션(nation)의 형성에 주목했다. 두 가지 상이한 주장이 공존한다. 하나는 민족이 근대가 만들어 낸 ‘상상된 공동체’ 또는 ‘만들어진 전통’이라는 주장이다(Anderson, 2018[2006]; Hobsbawm, 1994[1990]). 다른 하나는 민족이 근대 이전부터 존재했다는 주장이다(Gat and Yakobson, 2020[2013]; 김자현, 2019[2016]; 신기욱, 2009[2006]). 먼저 근대주의자라고 할 수 있는 전자의 주장부터 살펴보자. 베네딕트 앤더슨(Anderson, 2018[2006]: 25)은 “민족은 상상되었다”고 단언한다. 왜냐하면 민족은 개인이 직접적으로 경험할 수 있는 것이 아니라, 자신이 특정한 공동체에 속한다는 것이 ‘무엇을 의미하는지’에 대한 공유된 이해에 기초해 상상되기 때문이다. 특히 앤더슨은 인쇄 자본주의 발전이 서로 전혀 알지 못하고 만날 일이 없는 사람들이 상상된 공동체인 민족을 형성하는 데 결정적 역할을 했다고 주장한다(Anderson, 2018[2006]). 에릭 홉스봄(Hobsbawm, 1994[1990])도 민족을 “원초적이거나 불변의 사회적 실체로 보지 않으며, 근대에 나타난 특징”이라고 단언한다. 실제로 노르베르트 엘리아스(Norbert Elias, 1999[1939])의 『문명화의과정 II』는 수많은 정치체로 분할되어 있던 유럽이 국민국가로 통합해 가는 여정을 프랑스, 영국, 독일 등의 사례를 통해 보여주고 있다. “이탈리아를 만들었다. 이제 이탈리아인들을 만들어야 할 차례다.”라는 마시모 다젤리오(Massimo d’Azeglio, 1798-1866)의 이야기는 ‘상상된 공동체’로서 민족을 극적으로 표현하는 것이라고 할 수 있다(Hobsbawm, 2004[1983]).

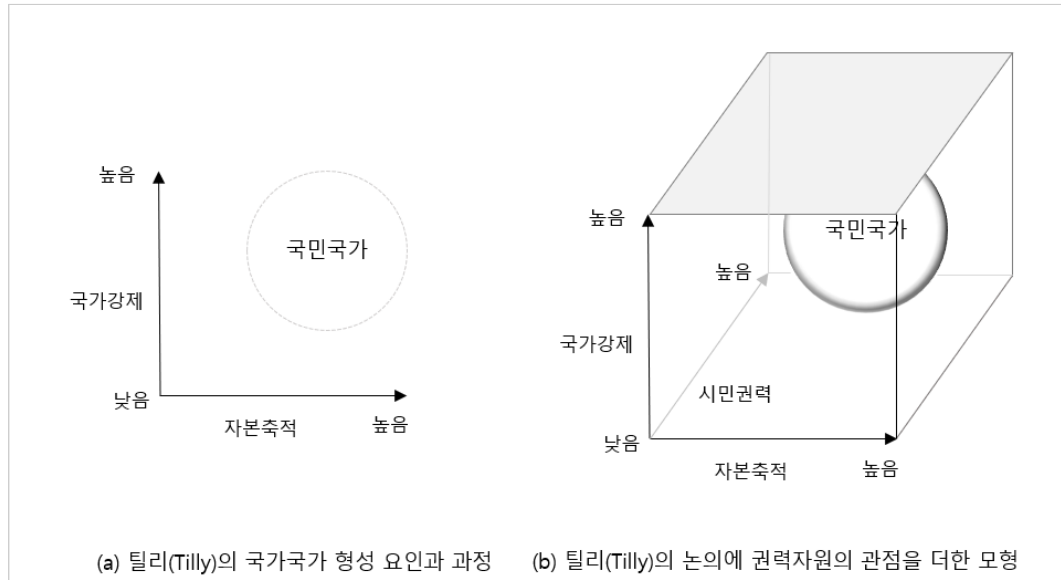
한국에서도 서구와 같이 ‘민족’을 근대의 구성물로 인식하는 다수의 논의가 있다. 19세기 말 이전에는 한민족이라는 개념이 존재하지 않았다는 주장부터 민족(주의)은 경제성장과 권위주의를 정당화하기 위해 만들어진 이데올로기라는 주장까지 다양한 학문 분야에서 민족을 근대에 창조된 구성물이라고 주장한다(권혁범, 2014; 신기욱, 2009; 신형기, 2003; Eckert, 2008[1991]). 한국 자본주의의 기원을 일제강점기로 거슬러 올라가는 카터 에커트(Carter Eckert, 2008[1991])는 19세기 이전까지 한국 민족이라는 개념이 존재하지 않았다고 단언한다. 그러나 이에 대한 반론도 만만치 않다. 김자현(2019[2016])은 1592년 임진왜란(임진전쟁)을 기점으로 한국에서 “민족 개념이 처음 등장했다”고 주장한다. 임진왜란을 계기로 조선 사회에서 우리와 타자(침략자 일본)를 구분하는 경계가 생겼고, 이를 가능하게 했던 핵심 요인으로 앤더슨이 강조한 공통의 언어인 한글의 광범위한 사용이 있었다는 것이다. 오드 아르네 베스타(Odd Arne Westad, 2022[2021])는 한중 관계 600년사를 조망하면서 한국인을 중국과 대비해 의로운 ‘민족’이라고 부르는 데 주저함이 없다. 상대적으로 동일한 지역에서 수 천 년을 살았고, 적어도 고려부터 시작해 조선에 이르기까지 천 년 가까이 단일한 국가를 형성했던 역사에 비추어보면 민족 형성의 기점을 근대 이전으로 거슬러 올라가는 것은 어쩌면 자연스러워 보인다.

그러나 김자현과 베스타가 이야기한 ‘민족’이 지금 우리가 이야기하는 ‘민족’이라고 보기는 어렵다. 또한 한국 사회에서 민족이 단지 근대의 ‘상상된 공동체’라는 서구의 시각을 동의하기도 어렵다. 왜냐하면 종족적으로 한국인은 오랫동안 한반도와 그 주변이라는 일정한 지역에서 공통의 문화, 언어, 정체성을 가지고 살아왔지만, 이 (원형적 민족이라고 부를 수 있는) 한국인들이 일제 강점, 분단, 한국전쟁, 산업화, 민주화를 거치면서 지금 우리가 알고 있는 민족으로, 국민으로 재구성되었다는 것도 분명하기 때문이다. 그러므로 한국 복지국가의 성격과 미래를 검토하는 이 연구에서 중요한 것은 신기욱(2009[2006])도 이야기했던 것처럼 종족(ethnicity)으로서 민족(nation)이, 국민(people)으로서 민족(nation)으로 전환되는 특성을 이해하는 것이다. 반공주의, 권위주의, 산업화와 강력하게 연계되면서 종족으로서 민족이 국민으로 민족으로 재구성된 한국이라는 국민국가의 성격은 왜 우리가 사회적 연대에 취약한 분배체제인 한국 복지국가를 만들었는지를 이해할 수 있는 단초를 제공할 수 있기 때문이다.

## 2) 국민국가의 형성과 복지국가

베버가 이야기한 “강제력을 독점한 국가”는 주권(sovereignty)의 탄생과 결부되어 있다. 근대에 들어서면서 군주의 사적 권리가 공적 권리화 되면서 주권이 통치의 원리가 되었다(최진석, 2015). 이러한 주권의 독점적 주체로서 국민국가가 서구에서 어떻게 형성되었는지는 다양한 설명이 가능하다. 다만 분명한 것은 유럽에서 국민국가의 형성은 몇 가지 중요한 특성을 가진다. 톨리(Tilly, 2018[1992])는 그 핵심에 자본과 강제수단의 축적과 집중이 있었고([그림 2-2] (a) 참고), 이러한 두 요인이 다양한 형태에서 출발한 유럽 국가가 “결국은 국민국가의 길로 합쳐”지게 하는 가장 큰 요인이라고 설명한다. 자본을 축적하는 과정에서 도시가 만들어졌고, 이러한 자본의 집중과 축적이 강제수단의 축적과 집중을 동반하면서 국민국가가 만들어졌다는 것이다. 그리고 그 중요한 매개는 근대까지 지속되었던 유럽에서 벌어진 수많은 전쟁이었다. 유럽의 항시적 전쟁상태는 국가가 전쟁에 필요한 자원을 추출하고 집중할 수 있는 강제력을 전제하는데, 국민국가는 그러한 역할을 수행하는 데 가장 우월한 정부형태였다는 것이다(Tilly, 2018[1992]).

[그림 2-2] 국민국가 형성 요인과 과정

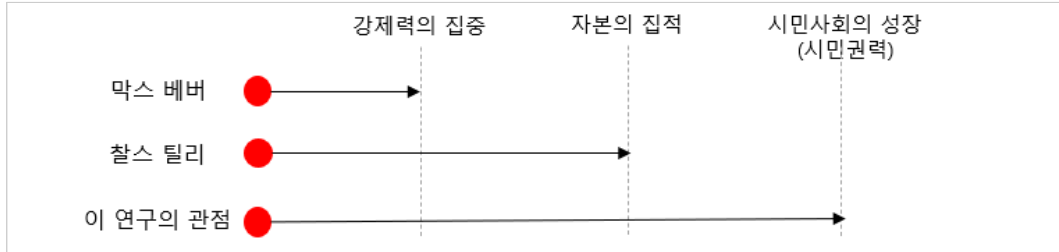


자료: Tilly, 2018[1992]를 참고하여 저자 작성

국민국가 형성과 관련된 티리의 가설은 왜 유럽에서 다양한 형태의 전(前)근대국가가 국민국가로 수렴되었는지를 잘 설명해준다. 그러나 한계도 분명하다. 티리의 가설로는 유사한 형태의 국민국가로 수렴한 유럽 국가들이 왜 다양한 형태의 복지국가를 만들었는지를 설명하기 어렵다. 그러면 국민국가의 한 형태로서 복지국가는 왜 다양한 모습을 띠게 되었을까? 복지국가의 다양성을 설명하기 위해서는 티리의 핵심 변수인 자본과 강제력의 축적과 집중과 함께, 그 축적과 집중 과정에서 발생하는 (그 사회를 구성하는 중요한 집단(계급)들 간의) 권력관계의 다양한 성격을 살펴볼 필요가 있다는 것이 우리의 가설이다.<sup>14)</sup> [그림 2-3]에서 보는 것처럼, 근대국가의 특성을 설명하는데 막스 베버는 강제력의 집중을 강조했고 찰스 티리는 강제력과 함께 자본의 집적을 강조했다면, 우리는 여기에 강제력의 집중과 자본의 집권 과정에서 수반되는 시민사회의 성장(시민권력)을 더했다. 주장의 핵심은 상식적이다. 지배층이 항구적 전쟁을 수행하기 위해서는 군대와 전쟁 물자를 동원해야 한다(Elias, 1999[1939]). 예를 들어, 베스트팔렌 조약으로 종결된 전쟁은 무려 30년이나 지속되었고(1618~48), 30년 전쟁이 끝나자마자 시작된 프랑스와 스페인 전쟁은 1648년부터 1659년까지 12년이나 지속되었다. 이는 지배층이 그 사회를 구성하는 다른 누군가로부터 일상적으로 물자를 추출하고 병사를 징집해야 한다는 것을 의미한다.

14) 여기서는 권력관계를 단기적 관계로 바라보는 관점에서 벗어나 그 사회의 다양한 계급이 자신의 권력자원에 기초해 다른 계급과 맺는 중장기적 관계로 정의한다.

[그림 2-3] 국민국가와 강제력, 자본, 시민사회의 성장



자료: 저자 작성

그런데 이러한 과제의 성공적 이행 여부는 필연적으로 그 사회의 권력관계의 구성과 밀접한 관련을 가질 수밖에 없다. [그림 2-2] (b)에서 보는 것처럼 강제력과 자본의 축적과 집중이 유사한 수준으로 이루어졌다고 해도, 시민사회의 힘에 따라 분배체계의 모습은 상이한 형태를 띠게 된다는 것이다.<sup>15)</sup> 시민사회의 힘이 강할수록 지배집단은 자원을 추출하고 군대를 동원하기 위해 피지배계급에 더 많은 양보를 해야 했을 것이다. 그래서 시민 권력의 축적과 집중도가 높을 경우, 분배체계는 상대적으로 피지배계급에 더 이로운 방식으로 구성되며, 그 반대도 성립될 수 있다는 것이다. 즉 강제력의 대상과 자원 추출의 대상이 되는 시민사회의 권력 수준에 따라 지배계급의 양보 수준과 형식이 결정되고, 이것이 분배체계의 형태와 수준을 결정했을 가능성이 크다. 유럽에서 자본주의의 발전이 서유럽에서는 농민의 권리 확대로, 동유럽에서는 재판농노제라 불리는 지주(영주)의 권력 강화로 나타난 것도(Andersen, 2014[2013]) 이러한 강제, 자본, 시민 권력의 집중과 축적의 불균형적 전개가 불러온 결과라고 할 수 있다.

북유럽 국가들은 이러한 가설을 뒷받침하는 사례 중 하나이다. 스웨덴은 18세기까지 독립성이 강한 자영농이 압도적으로 다수였기 때문에(Anderson, 2014[2013]; Tilly, 2008[1992]), 전쟁을 위한 군대와 자원 동원은 필연적으로 시민사회(자영농)의 동의를 얻어야 했다. 특히 영국과 유럽 중심부에 있는 국가들에 비해 자본축적이 제한적이었던 스웨덴과 핀란드의 경우 농민이 보유한 자원은 다른 유럽 지역보다 더 중요했을 것이다(Andersen, 2014[2013]; Tilly, 2008[1992]). 이는 지배계급이 피지배계급인 농민들에게 정치적·경제적으로 일정한 양보를 제공해야 하는 상황을 만들었던 것이다.

정리하면 복지국가의 관점에서 국민국가의 형성을 설명하려면, 우리는 단순히 베버가 이야기

15) 여기서 시민사회는 “여러 복합적인 비국가적 활동들(경제적·문화적 생산, 가족생활, 그리고 자발적 결사체)에 주로 종사하면서 국가제도에 온갖 종류의 압력과 통제를 가함으로써 자신들의 정체성을 유지하고 변화시켜 나가는 사람들로 구성된 제도들의 총체이다.”라는 킨(Keane)의 정의와 유사한 개념으로 사용되었다(Pierson, 1997[1996]). 다시 말해, 국가의 자원 동원과 강제력에 때로는 저항하고 협상하면서 자신들의 이해를 실현해나가는 제도들의 총체로서 시민사회이다.

한 ‘강제력의 독점’이나 톨리의 가설인 ‘자본과 강제력의 축적과 집중’의 과정으로 국민국가의 형성을 설명하는 것만으로는 충분하지 않다. 자원의 동원 과정에서 발생할 수밖에 없는 시민사회와 의 협의(협상) 과정이 추가되어야 한다. 이러한 세 가지 요인의 종합을 통해 현대 복지국가의 다양한 형태의 기원을 설명할 수 있는 것이다. 더불어 강제력과 자본의 축적과 집중 과정 또한 톨리가 이야기했듯이 단일한 형태가 아니며, 이 다양한 경로가 시민사회(권력)의 다양성과 결합하면서 어떤 분배체계를 재구성했는지를 설명할 때 우리가 복지국가의 과거와 현재는 물론 미래를 이해할 수 있는 중요한 단서를 얻을 수 있을 것이다. 개별 국가의 강제력과 산업적 특성이 권력관계의 특성과 밀접한 연관을 가지며(그 반대의 경우도 성립한다), 분배체계로서 복지국가의 다양한 모습이 구성된다는 것이다.

#### 다. 한국 국민국가의 형성과 복지국가

네이션(nation)은 매우 논쟁적인 개념으로 정의하는 것 자체가 어렵기로 악명이 높다(Anderson, 2018[2006]). 더욱이 서구 사회의 역사적 과정에서 만들어진 네이션이라는 개념을 서구와는 다른 역사를 걸어온 한국어로 번역하는 것은 더 난해한 일이다. 실제로 19세기 말에서 20세기 초 한·중·일 삼국의 지식인은 서세동점에 맞서 독립을 유지하고 자강을 도모하는 길을 찾기 위해 독일 법학자 블룬치온(Bluntschli)의 〈일반국가법, Allgemeines Staatsrecht〉을 번역했다. 서구의 힘이 국민국가에 기반한다고 믿었기 때문이다. 그런데 근대국가의 성립조건으로 블룬치온이 이야기한 독일어 나치오(nation)는 당시 동아시아엔 없던 개념이었다.<sup>16)</sup> 그래서 일본의 가토 히로유키는 나치오(natio)를 민족(民種)으로, 중국의 량치차오는 민족(民族)으로, 조선의 나진·김상연은 인민(人民)으로 각자의 필요에 따라 다르게 번역했다(정혜정, 2020).<sup>17)</sup> 이런 논란은 근대로 접어든 이후에도 지속되었다. 일반적으로 한국 사회에서는 인종과 종족을 명확하게 구분해 사용하지 않았다. 또한 한국 사회에서 ‘민족’은 주로 “nation”을 뜻하지만 “ethnic”과 “race”의 의미도 담고 있다(신기욱, 2009[2006]).

그러면 왜 한국 사회에서 민족을 정의하는 데 이런 어려움이 있었던 것일까? 그것은 한국(더 확대하면 동북아시아)에서 종족적이며 문화적 동질성을 갖는 민족(nation)은 전근대 시대에 이미 일정한 모습을 갖추고 있었기 때문이다(김자현, 2019[2016]; 신기욱, 2009[2006]; Gat and Yakobson, 2020[2013]). 김자현(2019[2016])이 “한국은 17세기에 ‘nation’ 바로 앞까지 도달

16) 한국에서 네이션(nation)을 민족 또는 국민으로 번역해 사용한 것은 1880년 이후였다. 서양에서도 네이션은 프랑스 혁명(1789년) 이후에 출현했다(이진경, 2015).

17) 독일어 nation은 영어로는 People로 번역되며, 영어의 nation은 독일어로는 volk이다.



했다”고 주장할 수 있었던 이유이다. 반면 유럽 국민국가의 전형이라고 알려진 프랑스에서 민족의 형성은 프랑스 지역의 다른 영주들과 비교할 때 “교회가 왕가를 지지하는 것을 제외하면” 큰 영지를 가진 대지주에 불과했던 루이 6세의 카페 왕조가 현재 프랑스 영토로 알려진 지역을 통합해 가는 천 년에 걸친 긴 여정이었다(Elias, 1999[1939]). 유럽에서 국민국가의 형성은 공통의 정체성을 가진 민족 형성이 국민국가의 형성과 궤를 같이하지만, 한국에서 국민국가의 형성은 국민국가 이전에 존재했던 민족을 국민국가라는 근대국가로 전환하는 과정이었던 것이다. 블룬치온(Bluntschli)의 〈일반국가법〉을 번역하면서 동아시아 삼국이 모두 독일어 나치오(nation)를 국민으로 번역하지 않았던 이유였다. 블룬치온은 민족이 “스스로 통치할 수 있는 도덕적 능력을 갖추었을 때 국민이 될 수 있다”고 주장했고, 당시 동아시아 3국은 민중, 민족, 인종을 서구처럼 국민으로 전환해야 민족과 국가의 안위를 담보할 수 있다고 생각했기 때문이다(정혜정, 2020).

그렇다면 국민국가의 형성 이전에 (종족으로서) 민족이 이미 존재했다는 것은 복지국가의 관점에서 어떤 의미일까? [그림 2-2]의 (b)에서 보았던 것처럼 서구에서 국민국가의 형성은 강제력, 자본, 시민 권력의 (동유럽의 예외가 있지만) 상대적으로 균형적인 축적과 집중을 의미했다. 하지만 한국에서 국민국가의 형성 과정은 서구와 달리 세 요인의 축적과 집중이 불균형적으로 이루어졌다. 예를 들어, 서구에서 국민국가를 형성하는 과정에서 중요한 역할을 했던 전쟁은 한국에서는 유사한 역할을 하지 않았다. 왜냐하면 한국에서 지배층은 전쟁에 필요한 자원을 동원하기 위해 시민사회와 협상할 필요가 상대적으로 크지 않았기 때문이다. 다양한 설명이 가능하겠지만, 첫째, 중앙집권적인 근대국가를 만드는 과정에서 전쟁이 항시적이었던 서구와 달리 한국에서 전쟁은 매우 예외적이었다. 1592년 임진왜란, 1627년 정묘호란, 1636년 병자호란을 제외하면 1894년 갑오농민전쟁 이전까지 한국은 거의 250여 년 가까이 만주족 제국이었던 청(淸) 중심의 동아시아 국제질서에서 평화를 누렸다. 전쟁을 위해 자원을 동원할 필요가 상대적으로 덜했던 것이다. 흥미로운 사실은 갑신정변, 임오군란, 갑오농민전쟁 등 지배세력이 현상을 변경하려는 세력의 저항(전쟁에 준하는 상황)에 직면했을 때도, 이러한 긴장 관계를 해소하는 방식은 현상을 변경하려는 세력과의 협상이 아니라 임오군란(1882년), 갑신정변(1884년), 갑오농민전쟁(1894-1895) 등에서 보듯 외국 군대(청군과 일본군)를 동원하는 것이었다.

둘째, 자본주의 과정에서 농민의 권리가 성장했던 서유럽과 달리(Andersen, 2014[2013]), 조선 후기 대다수 농민은 독립적인 자영농과는 거리가 멀었다. 지주의 권리가 강화되고 농민의 소작농화가 확대되었기 때문이다. 왕실과 왕족의 토지라는 점에서 대표성에 문제가 있지만, 고창현 소재 명례궁장토의 소작료를 보면 1888년 1,129두에서 1901년 2,003두로 불과 십 년 만에 두 배나 높아졌다(왕종현, 1991). 동유럽에서 발생한 재판노동제와 같이 19세기 들어서면서 지주의 권리가 강화되는 현상이 나타났던 것이다. 셋째, 근대국가를 형성하는 과정에서 필요한 자원을

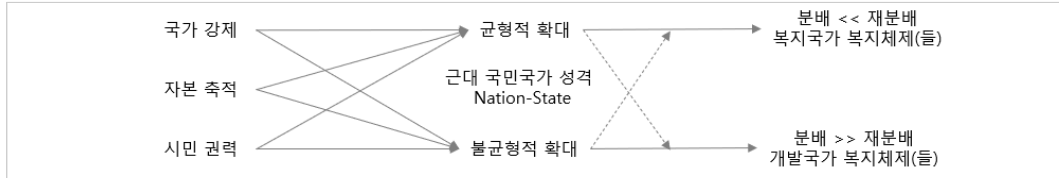
동원하기 위해서는 자본의 축적과 강제력의 집중이 선행되어야 하는데, 한국은 이런 조건을 갖추지 못했다. 자본주의 땀아를 둘러싼 논란이 일 정도로 조선 경제에서 상품화폐 경제가 발전한 것은 사실이지만, 조선은 여전히 현물 중심의 농업이 지배적인 사회였다(윤홍식, 2019a). 지방에 대한 중앙의 통제도 중앙에서 책임자(수령, 지방관)가 파견되었지만, 그 외의 필요 인력(향리)은 지방에서 자체적으로 충원했고 그 비용 또한 자체적으로 충당할 정도로 조선의 통치는 (뮐한(Mühlhan, 2023[2019])이 청 제국을 설명하면서 사용했던) “최소주의 통치 원칙”에 입각했다고 할 수 있다. 근대국가를 운영하기 위한 권력의 중앙집권화와 대규모 관료제도가 “사회의 금전화”에 의존한다는 점을 고려하면(Elias, 1999[1939]), 조선(한국)은 그 조건을 갖추고 있지 못했던 것 같다.

한국에서 국민국가의 형성은 기본적으로 배제적 성격을 갖는다는 점을 지적할 필요가 있다. 한국 사회에서 전근대시기에 이미 민족으로 구성된 민족국가(nation-state에 근접한 형태)가 존재했다면, 근대국가를 만들어가는 한국 사회의 과제는 이 민족을 국민국가(national state)로 전환하는 것이다. 문제는 민족과 국가를 “하이픈으로 연결해서 표기하는” 민족국가는 기본적으로 타자에 대한 배제를 상정하고 있다는 점이다(Guldi and Armitage, 2018[2014]; Butler and Spivak, 2008[2007]). 그 배제의 대상은 다른 민족일 수도 있지만, 내부적으로 민족의 규범적 모습과 다른 집단일 수도 있다(예를 들어, 좌파, 노동자 등). 그렇다면 민족국가가 국민국가로 등치되는 한국의 근대국가 만들기는 기본적으로 내외부의 배제를 만들어가는 방식이었다는 것을 의미한다. 이러한 특성은 왜 한국 사회에서 복지국가의 확대 과정이 지속적으로 배제되는 집단을 양산했는지를 설명하는 중요한 이유 중 하나가 될 수 있다.

이러한 정치경제적 조건에서는 [그림 2-4]에서 보는 것과 같이 강제력, 자본, 시민 권력의 균형적 축적과 집중을 통한 서구의 ‘국민국가’의 형성을 기대하기 어려웠을 것이다. 20세기에 들어서도 근대 정부수립 과정은 강제력의 축적과 집중을 제외하면 이전의 경향과 유사했다. 한국에서 정체의 중심이 국왕과 그 관료로부터 국가로 이동하면서 근대국가가 만들어진 시점은 명목상 상해에서 대한민국 임시정부가 수립된 1919년 9월이다. 그러나 임시정부의 수립 과정은 강제력과 자본의 집중과 축적도, 시민사회의 확대도 없었다. 1945년 8월 일제 강점으로부터 해방은 한국에서 국민국가를 만들어가는 새로운 출발점이었다. 그러나 일제가 조선 지배를 위해 물리적 힘을 동원해 일방적으로 구축한 강제력이 미군정을 통해 대한민국 정부가 계승한 것을 제외하면, 국민국가를 만들어가는 과정에서 자본과 시민 권력의 축적과 집중은 없었다. 특히 미군정의 시민사회에 대한 억압은 한국 사회에서 복지국가 형성의 중요한 축인 시민 권력의 성장을 가로막는 결정적 장애물이었다(윤홍식, 2017). 자본의 축적과 집중도 해방 후 분단과 한국전쟁을 거치면서 커다란 어려움에 직면했다.



[그림 2-4] 강제, 자본 축적, 시민 권력



자료: 저자 작성

서구와 달리 (한국)전쟁이 (자본의 축적과 집중은 아니더라도) 시민사회의 성장과 연관되지 않았다는 점도 지적할 필요가 있다. 서유럽에서는 항시적 전쟁상태로 대규모 자원의 동원이 필요했고, 이러한 필요가 지배집단과 시민사회와 협상을 통해 시민 권력을 증대시켰다(Elias, 1999[1939]; Tilly, 2008[1992]). 반면 한국전쟁 과정에서 이승만 정부는 전쟁 비용을 농민에게 부과했지만(토지수득세), 미국이 제공한 원조와 비교하면 큰 비중이 아니었다(윤홍식, 2018a). 전쟁에 소요되는 비용 대부분을 미국의 원조에 의존했기 때문이다. 1960년대 이후 본격화된 산업화도 시민사회의 성장을 우회했던 이전의 국민국가 형성의 과정과 유사한 경향이 나타난다. 외국에서 도입한 차관과 수출 중심의 성장방식은 상대적으로 국내 자본과 국내 시장이 산업화에 덜 중요했다는 것을 의미했다(윤홍식, 2018b). 근대 이전에 구축되었던 관료제도와 (과거제와 같은) 능력주의의 유산이 산업화 과정에서 강력한 국가 역량의 뿌리가 되었겠지만, 그 자리에 시민사회가 들어설 자리는 없었다.

다시 말해, 생산을 위한 국내 자본의 동원과 생산된 상품을 소비할 시장으로서 내수가 덜 중요했다는 것은 국가가 시민사회의 직접적 동의 없이 자율적으로 국민국가 형성을 주도할 수 있었다는 것을 의미했다. 이러한 정치경제적 과정을 통해 한국 사회는 연대를 통해 자신의 안위를 집단적으로 보장받는 방식보다는 권위주의 정권이 주도하는 산업화에 편승해 각자 자신의 몫을 경쟁적으로 쟁기는 것이 더 합리적인 사회가 되었던 것이다. 각자도생의 사회가 탄생한 것이다. 1987년 뒤늦게 민주화가 이루어졌지만, 반세기 가까이 지속된 국민국가 형성의 한국적 길은 변화하지 않았다. 킨(Keane)은 국가와 시민사회의 관계에서 “자율적이고 공고한 시민사회 없이는 자유, 평등, 민주주의는 공허하며, 국가가 보호적, 재분배적, 갈등조정 역할을 수행하지 않을 때, 시민사회를 변화시키려는 노력은 불평등과 부자유를 양산할 수 있다”고 이야기했다(Pierson, 1997[1996]). 한국의 국민국가 형성과정에서 그러했다. 정리하면 강제력과 자본의 집중과 축적에 비해 성장하지 못한 시민사회라는 불균형적인 국민국가의 형성과정에서 사회적 연대를 통한 분배보다 시장에서 각자도생을 위한 치열한 경쟁을 통한 분배를 선호하는 분배체계를 만든 것이다.

## 4. 복지국가 논의에서 수렴과 다양성

1980년대 말부터 1990년대 초를 거치면서, 자본주의의 강력한(?) 대안으로 간주되었던 사회주의 정권이 무너지자, 프랜시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)는 “자유민주주의가 ‘인류의 이데올로기 진화의 종점’이나 ‘인류 최후의 정부형태’가 될지도 모르며, 따라서 자유민주주의는 ‘역사의 종말’이 된다고 주장했다”(Fukuyama, 1992[1992]). 실제로 1980년대와 1990년대를 거치면서 자본주의 세계는 영미식 자본주의로 수렴되는 것처럼 보였고, 이에 따라 복지국가도 신자유주의적으로 재편되기 시작했다. 1990년대에 들어서면서 GDP 대비 사회지출은 정체하기 시작했으며, 실업, 질병, 노령 등 사회적 위험에 대응하는 사회보장제도는 유급 노동 참여를 강조하는 정책(근로연계복지)으로 변화하기 시작했다. 사회서비스를 시장화하는 것 또한 거스를 수 없는 흐름처럼 보였다.

실제로, 사민주의 복지국가의 전형으로 알려진 스웨덴에서는 1981년 중앙당, 사민당, 자유당이 함께 신자유주의의 대표적 특성이라고 할 수 있는 대규모 감세를 단행했다(Ganghof, 2006; Steinmo, 1993). 스웨덴의 감세는 1980년대 신자유주의 시대의 문을 열었던 미국 레이건 행정부의 감세 규모를 압도할 정도였다. 미국 레이건 정부의 감세 규모가 GDP 대비 1~2% 포인트였던 것에 반해 스웨덴의 감세 규모는 GDP 대비 6~7% 포인트에 달했던 것이다(Ganghof, 2006: 89). 대표적인 조정시장경제로서 독일 모델의 특성을 강조했던 볼프강 슈트렉도 1980년대 이후 독일에서 신자유주의가 확산하자, 독일 자본주의는 자본주의 다양성(varieties of capitalism) 논의에서 주장하는 것과 달리 더 이상 조정시장경제가 아니라고 단언했다(자유시장경제가 되었다는 것이다)(Streeck, 2009). 그러자 소득 불평등과 빈곤은 복지체제의 유형과 관계없이 대부분의 복지국가에서 심각해지기 시작했다. 후쿠야마의 단언처럼 세계는 자유민주주의로 수렴하는 것처럼 보였다.

하지만 개별 복지국가는 여전히 자신의 고유한 특성을 유지하고 있다는 반론이 곳곳에서 제기되었다(윤홍식, 2023). 자본주의 다양성 논의는 세계가 신자유주의 체제로 수렴되고 있다는 주장에 대한 본격적인 반론의 시작을 알리는 신호였다. 자본주의 체제의 패러다임이 케인스주의에서 신자유주의로 변화했지만, 국민국가의 자본주의는 자신의 고유한 역사적 경로에 따라 고유한 특성을 계속 유지하고 있다는 것이 ‘자본주의 다양성’의 핵심 주장이었다(Hall and Soskice, eds., 2001). 밥 한케(Bob Hancké)는 자본주의 다양성 논의를 둘러싼 논쟁을 다룬 서문에서 “선진 자본주의 경제는 신자유주의라는 단 하나의 유형으로 수렴되지 않았을 뿐만 아니라, 글로벌라이제이션으로 인해 서로 다른 사회경제적 모델과 연관된 비교 제도적 이점으로 오히려 그 차이가 더 커졌다”라고 단언했다(Hancké, 2009). 캐슬린 테런(Kathleen Thelen)은 신자유주의

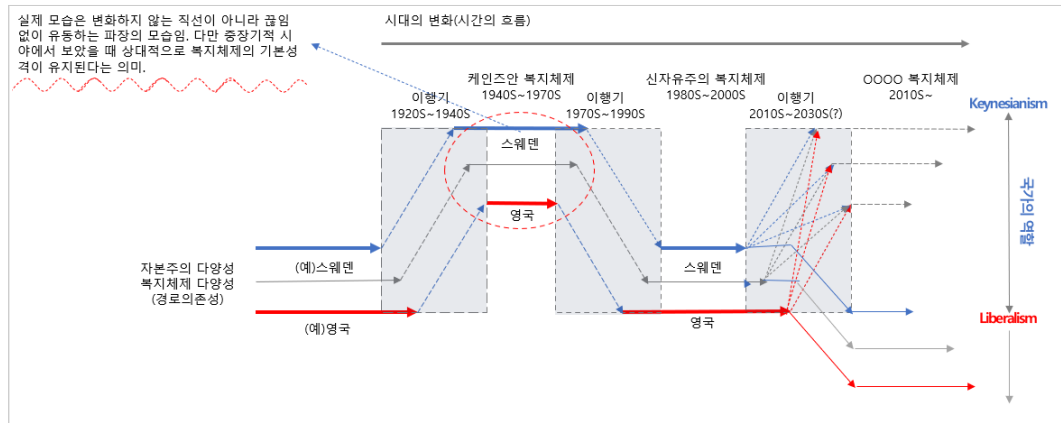
가 1980년대 이후 지배적 이데올로기로 등장했고, 거의 모든 선진 자본주의 국가에서 신자유주의화가 진행된 것은 분명하지만, 신자유주의화의 양상은 개별 국민국가의 역사적 유산에 따라 상이했다는 것을 논증했다(Thelen, 2014). 신자유주의가 단일한 신자유주의 모형으로 수렴되는 것이 아니라 개별 국가의 특성에 따라 다양한 형태로 변형되면서, 신자유주의 시대에도 서구 자본주의의 다양성이 유지되었다는 것이다. 실제로 네덜란드는 노동시장 유연화를 통해 고용을 늘리는 방식으로 신자유주의화에 대응한 반면, 독일은 나쁜 일자리를 늘려 노동시장을 이중화하는 방식으로 대응했다(Thelen, 2014). 복지체제를 유형화한 에스핑 안데르센의 논의 또한 이러한 맥락과 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다(Esping-Andersen, 1990). 코로나19 팬데믹에 대한 개별 복지국가의 대응 또한 국민국가의 복지체제가 단일한 유형으로 수렴되지 않았다는 것을 확인시켜준다(윤홍식, 2022).

어떤 주장이 지난 40년간의 변화를 적절하게 설명하고 있는 것일까? 1980년대 이후 세계가 신자유주의화 되었다는 주장에 반론을 제기할 사람은 없다. 마찬가지로 개별 국가의 복지체제와 자본주의가 상이하다는 것 또한 반론의 여지가 없다. 사실 1990년대 “역사의 종말”을 선언했던 후쿠야마(Fukuyama)도 최근 출간한 저작에서 2000년대 이후 자유주의가 “쇠퇴해 온 것은 확실하다”라며 자신의 주장을 번복했다(Fukuyama, 2023[2022]). 사실이 이와 같다면 우리는 수렴과 분기를 어떻게 이해해야 할까? 이 논의가 중요한 이유는 분명하다. 개별 국민국가 복지체제의 특성은 앞서 언급했듯이 세계 자본주의의 패러다임 변화와 분리해서 사고할 수 없기 때문이다. 한국 복지국가도 예외일 수 없다. 그렇다면 수렴과 분기의 문제는 윤홍식(2023)이 주장한 것처럼 “개별 국가의 제도적 다양성은 신자유주의라는 커다란 흐름 내의 다양성”인 것이다. [그림 2-5]는 이러한 생각을 도식화한 것이다.

지난 100년 동안 개별 국민국가의 복지체제가 단일한 유형으로 수렴한 경우는 없다(다양성). 그러나 [그림 2-5]에서 보는 것처럼 개별 국민국가의 복지체제는 시대의 흐름에 따라 그 성격이 ‘유사한 방향’으로 변화했다(수렴). 예를 들어, 1940년대부터 1970년대까지 대부분의 국민국가의 생산과 분배는 케인스주의에 따라 국가가 생산과 분배를 조직하는 데 적극적 역할을 했다. 스웨덴과 독일은 물론이고 영국과 미국에서도 국가의 역할은 케인스주의라는 패러다임 내에 있었다. 그러나 스웨덴과 미국 모두 케인스주의 정책을 실천했다고 해서 두 복지국가가 단일한 유형으로 수렴되었다고 할 수는 없다. 케인스주의라는 지배적인 담론 하에서 스웨덴은 공적 복지의 확대를 통해 시민이 직면한 사회적 위험에 대응했지만, 미국은 성장을 통해 괜찮은 일자리를 만드는 방식으로 시민의 소득을 높이고, 개별 시민이 시장에서 사회적 위험에 대응하는 방식으로 복지체제를 구성했기 때문이다. 1980년대부터 본격화된 신자유주의 시기도 케인스주의 시대와 유사한 관점을 적용할 수 있다. 대다수 서구 복지국가는 앞서 언급했듯이 신자유주의 패러다임을 받아들

였지만, 신자유주의 패러다임이 기존 제도의 유산과 마주치면서 테런이 이야기했던 것처럼 상이한 모습의 신자유주의화가 진행되었기 때문이다.

[그림 2-5] 복지체제의 수렴과 다양성



자료: 저자 작성

국가의 역할과 관련해서도 단순히 국가와 시장을 두 개의 대립하는 선택지로 설정하거나 국가 개입의 강함과 약함으로 분류하는 것도 적절하지 않다. 케인스주의가 그렇듯이 신자유주의 또한 국가의 적극적 개입 없이는 지속될 수 없기 때문이다. 세계 자본주의의 패러다임의 변화에 따라 국가는 강력한 케인스주의의 수호자도, 신자유주의 옹호자도 될 수도 있었기 때문이다. 국가가 특정 이념(예를 케인스주의)에 친화적이라는 것은 국가가 정치·경제·사회와 맺는 전략적 관계를 간과한 것에서 비롯된 것이다.

[그림 2-5]를 이행기를 중심으로 조금 더 구체적으로 살펴보면 첫째, 국가가 어떤 이념을 옹호하고 지지할지는 이행기의 성격과 개별 국민국가의 정치경제적 유산에 따라 상이할 수 있다. 예를 들어, 자본주의 체제가 (고전적) 자유주의에서 케인스주의로 이행할 수 있었던 중요한 조건 중 하나로 19세기 말부터 노동조합이 활성화되고 보통선거권이 확대되면서 노동자의 이해와 요구를 대변하는 좌파 정당의 성장이 있었다. 즉, 조직된 노동의 힘과 좌파 정당의 힘이 강화되면서 자본주의 체제가 (고전적) 자유주의에서 케인스주의로 전환될 수 있던 것이다. 반면 케인스주의에서 신자유주의로 이행하는 시기였던 1970년대부터 1990년대까지는 1920년대부터 1940년까지 진행된 이행기와는 정반대로 조직된 노동의 힘과 이를 대변하는 좌파 정당의 힘이 약화되었다. 결과적으로 자본과 노동의 힘의 균형이 자본으로 기울면서 자본에 이로운 방향으로 자본주의 질서와 복지국가가 재편되었다.

둘째, 이행기에는 자본주의 질서가 새롭게 재편되면서, 개별 국민국가의 새로운 경로가 만들어질 수 있다. 자유주의 복지체제의 성격이 강했던 핀란드가 1920~1940년대 이행기를 거치면서 사민주의 복지체제로 전환한 것이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 핀란드처럼 극적인 변화는 아니지만, 영국 복지체제는 1970~1990년대 이행기를 거치면서 사민주의적 성격이 약화되고 자유주의적 성격이 강화된 사례이다. 이처럼 일반적이지는 않지만, 개별 국가의 조건에 따라 복지체제의 성격이 이행기 이전과 다른 모습으로 재구성될 수도 있다. 즉, 2008년 금융위기, 2010년 유럽 재정위기, 2020년 코로나 팬데믹을 거치면서 기존의 신자유주의 체제가 종언을 고하고 새로운 자본주의 체제로 이행을 시작했다면, 2010년대 이후 진행되는 개별 국민국가의 복지체제 이행기 역시 자본주의 체제와 개별 국가의 조건에 따라 이전과는 상이한 모습으로 재구성될 수 있는 것이다. 다만 권력자원이라는 측면에서 보았을 때, 2010년대 이후의 이행기가 일하는 사람들에게 더 유리한 생산과 복지체제로 귀결될 것으로 보이지는 않는다. 신자유주의 체제를 대신할 대안이 없고 일하는 사람들 대부분이 조직되어 있지 않고, 이를 대변하는 강력한 정당 또한 부재한 상황에서 1920~1940년대의 이행기처럼 자본과 노동이 힘의 균형을 이루는 것은 어려워 보이기 때문이다.

다만 이행기에는 생산과 분배를 둘러싼 논란이 정치적으로 중요한 의제로 등장했다는 세 번째 특성을 고려하면, 2010년대 이행기 이후 우리가 어떤 분배체제를 구성할 수 있을지는 논쟁적이다. 최근 연구들을 보면 2010년대 이후 유럽에서 생산과 분배를 둘러싼 논쟁이 재점화되었다는 것은 분명해 보인다. 실제로 독일, 영국, 스웨덴은 물론이고 스페인에서도 생산과 분배를 둘러싼 이슈가 좌파와 우파의 균열선을 따라 재정치화되고 있다(McManus, 2022).

마지막으로 [그림 2-5]에서는 시간의 흐름에 따른 복지국가의 성격이 변화하지 않는 것처럼 직선으로 그려져 있지만, 현실에서 변하지 않는 체제는 없기 때문에 실제 모습은 끊임없이 변화하는 작은 파동에 가깝다. 그리고 이런 파동의 누적이 이행기에 자본주의 체제와 개별 국민국가가 기존과는 다른 성격의 체제로 이행하는 동력이 된다고 할 수 있다.

정리하면, 개별 국민국가의 복지체제는 자신의 정치·경제·사회의 역사적 유산에 따라 고유한 특성을 갖고 있지만, 자본주의 세계체제의 변화에 영향을 받으며, 복지체제의 모습을 재구성한다. 즉, 우리는 개별 복지국가의 모습을 시대적 규정성과 그 내면의 다양성이라는 차원에서 이해해야 한다. 그러므로 수렴과 분기(또는 다양성)는 둘 중 하나를 선택해야 하는 문제가 아니라 공존하는 것이며, 그래서 우리는 수렴이라는 자본주의 세계체제의 큰 흐름에서 다양성이라는 개별 국민국가 복지체제의 성격을 설명할 수 있는 것이다.

## 5. 체제변동에 대한 일반적 이해

체제는 일정 정도의 안정(stability)과 균형(equilibrium)을 유지하기 때문에 급격한 변화는 쉽게 일어나지 않는다는 것이 일반적 경험이다. 그럼에도 역사적으로 단절적 체제변동 역시 꾸준히 일어나기도 했다. 우리나라의 정치체제 변동이나 동구권의 체제변동 등이 그 예이다. 체제변동은 특정한 사건에 의해 촉발되기도 하지만, 다양한 요인들의 결합으로 일어나는 경우가 많다. 정치적 불만족에 따른 내부 정치적 투쟁이나 협상, 집중적인 혹은 지속적인 사회운동, 극심한 불황과 경제위기, 그리고 국제환경의 변화와 국제적 압력 등과 같은 체제변동을 자극하는 여러 요인들이 복합적으로 작용한다. 복지국가체제나 이와 연계된 사회경제체제 혹은 정치체제 역시 이러한 요인들이 맥락에 따라서 다른 방식으로 결합하고 작동하면서 변화가 일어나기도, 그렇지 않기도 하다. 공산주의 운동이 독일 사회보험 태동에 미친 영향, 대공황이 미국 복지국가에 미친 영향, 제2차 세계대전이 영국의 보건 시스템에 미친 영향 등은 모두 이러한 예에 속할 수 있다.

체제변동을 설명하는 가장 전통적인 관점은 기능주의적(functional)이고 점진주의적(incremental)인 관점으로서 선형적 발전(linear development)을 가정하는 것이다. 선형적이고 점진적인 발전을 설명했던 하나의 이론들은 구조주의적 접근이다. 경제체제 발전을 설명한 Rostow(1960)는 선형적 변화와 전환을 주장한 대표적인 학자이다. 그가 설파한 선형적 발전론에 따르면 모든 자본주의 사회는 전통사회에서 도약(준비)단계를 거쳐 성숙단계와 대중소비단계까지의 ‘경제성장 5단계’를 거치게 된다. 권위주의 정치체제에서 민주주의 정치체제로의 전환도 이러한 관점으로 설명될 수 있다. 이러한 점진적이고 선형적 체제변동 설명은 합리론적 관점에서 이해될 수 있다. 체제 내부의 문제에 대한 합리적 진단이 내려지면, 이에 대한 논의와 변화에 대한 합의가 이루어지고, 변화에 대한 계획과 준비를 통해서 사회의 합의를 유지하며 현 체제를 새로운 체제로 변화시킬 수 있다는 설명이다.

이러한 선형적 관점은 변화에 대해 명확한 이해를 제공하지만, 실제 현실에서 이러한 명확한 합리적·선형적 변화를 경험적으로 찾아보기가 쉽지 않다는 약점을 가지고 있다. 우선 발전이 전혀 일어나지 않는 상태에서 문제 상황을 계속 유지하거나 악화시키는 경우도 많다. 대한민국과 같은 소수의 국가를 제외하면 지난 100년 동안 1세계와 3세계 사이를 건넌 국가들은 없다. 또한, ‘Economic backwardness’를 설명한 Gerschenkron(1962)과 같이 먼저 발전한 선진국가들이 기존에 존재하던 기술과 인프라 때문에 새로운 발전이 더딜 수 있고, 오히려 후발주자가 값싸게 기술 등을 채택하고 추격하면서 오히려 선행주자를 추월하는 비선형적 발전의 가능성도 존재한다.

선형적 발전은 민주주의 연구에서도 그 명확한 경험적 증거를 찾기 어렵다. 현 체제를 유지하



려는 내재된 권력과 이익이 합리적 판단과는 독립적으로 새로운 변화를 끊임없이 차단하는 사례들이 있다. 또한 초반 성급한 변화로 결과적으로 체제변동에 실패하고 구체제로 복귀하는 경우가 발생할 수도 있다. 최근 비교정치 분야에서 가장 많은 연구가 이루어지고 있는 ‘권위주의로의 회귀(back to authoritarianism)’는 이러한 맥락에서 설명될 수 있다(Art, 2012). 소련에서 러시아로의 자본주의/민주주의 혁명이나 ‘Arab Spring’ 등의 다양한 사례들은 변화가 의도된 결과를 반드시 가져오지는 않음을 보여준다.

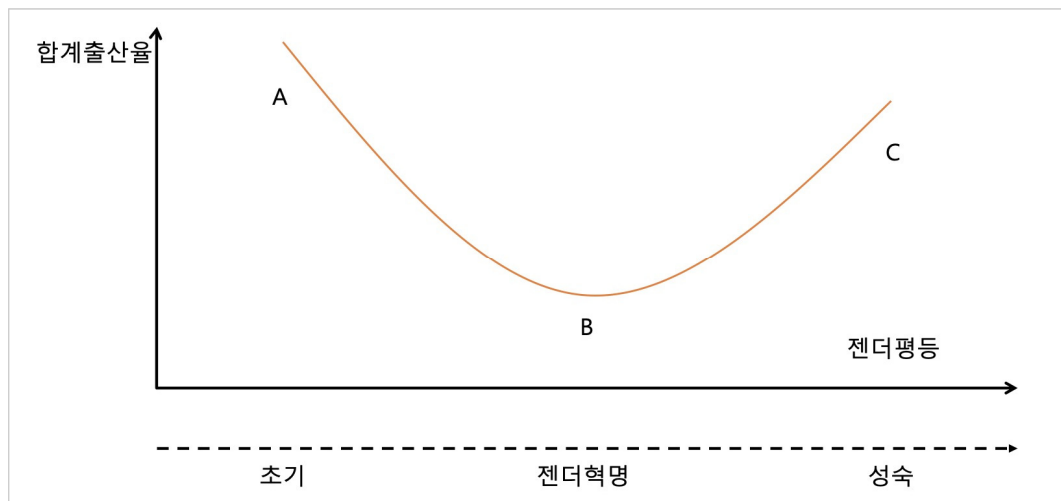
그렇다면 선진 민주주의 국가 틀 내에서 선형적이고 점진적 체제 전환과 축적된 모순 이후 극한 변화인 ‘혁명’과 같은 단절적 균형(punctuated equilibrium)을 선택지에서 제외하면, 또 어떠한 변화의 양상을 떠올릴 수 있을까? 또 다른 체제변화의 일반적 패턴으로 주목할 수 있는 것은 ‘U자형(U-shape)’ 체제변동이라고 할 수 있다. 하나의 체제가 불완전 균형을 이루고 있는 상황에서 내외부적으로 축적된 문제들은 체제변동을 추동한다. 다만 체제변동이 시작되어도 아직 합의되지 않은 새로운 규범, 체제변동이 초래할 불확실성, 체제변동에 반대하는 이들의 힘과 이에 따른 사회적 불안(social unrest) 등에 의해서 체제변동은 의도치 않은 결과나 혼돈 혹은 부정적 결과를 단기적으로 발생시킨다. 체제변동은 이러한 부정적 결과와 새로운 체제가 만들 불확실성으로 인해서 U자 변화를 완성하지 못하고 다시 원점으로 되돌아갈 수도 있다. 하지만, 시간이 지남에 따라 새로운 체제가 안정화(stabilisation)와 견고화(consolidation) 과정을 거치면서 점차 불확실성과 사회적 불안이 감소하고 체제가 의도된 바람직한 결과로 회복하게 된다. 이러한 과정을 경험하면 U자형 체제전환이 완성된다. 젠더체제나 노동시장체제전환과 같은 이러한 변화는 혁명과 같은 눈에 띄는 단절이 있지는 않기 때문에 단기적으로 뚜렷하게 보이지 않을 수 있지만 시간이 흐름에 따라 보다 명확하게 보일 수 있다.

U자형 체제전환에 대한 이론적 논의는 여러 문헌에서도 발견된다. Boix(2003)는 민주주의와 재분배에 대한 연구에서 민주주의와 경제발전 사이의 관계가 U자 형태가 될 수 있음을 시사한 바 있다. 민주주의가 유지되고 발전하기 위해서는 국가가 극심한 불평등을 줄이는 정책을 펼쳐야 하고, 광범위한 중산층이 필요하다. 하지만, 이를 통해 경제성장이 일어나면 불평등은 증가할 수 있으며, 이는 민주주의를 위협할 수 있다. 소수에 의해 좌우되는 민주주의로 가지 않고 재분배를 통해 균형을 이루게 되면 민주주의의 지속적 발전을 도모할 수 있게 된다. 결국 민주주의는 국가의 재분배 역할과 이의 결과인 불평등의 상황에 따라 다른 체제변동이나 유지도 가능할 수 있다고 언급하기도 하였다.

또 다른 예는 Esping-Andersen and Billari(2015)가 제시한 젠더혁명과 출산율의 관계이다. 출산율은 오히려 젠더평등이 거의 없는 사회에서 더 높다. 제3세계의 예가 그러하다. 한 사회에서 젠더평등이 진행되면 출산율은 증가하기보다 오히려 줄어든다. 이러한 사회에서는 가부장 사회

보다 출산율이 낮게 나타나며, 이는 ‘여성의 노동시장 참여’가 비판의 대상이 되게 한다. 하지만 젠더혁명이 일정 수준 이상으로 지속되어 성평등 사회가 되면, 즉 일·생활 균형이 일정 수준에 이르게 되면 결과적으로 출산율은 다시 증가하게 된다. Kim and Choi(2023)의 연구 역시 유사하게 이러한 U자형 발전모델을 제시한다. 이들에 따르면 국가의 가족 지출이 거의 없을 때 오히려 일·생활균형이 높게 나타나고 지출이 증가할수록 일·생활 균형 수준이 낮아진다. 하지만 가족 지출이 GDP 대비 1% 정도의 수준을 넘어서게 되면 지출 증가와 함께 일·생활 균형도 함께 향상되는 것으로 나타났다.

[그림 2-6] 젠더평등과 출산율 간의 관계



자료: Esping-Andersen and Billari. (2015). Re-theorizing family demographics.

기존 연구들은 각기 다른 분야에서 체제변동을 논의하고 있으며, 다양한 통찰을 제공한다. 하지만, 왜 하나의 균형을 이루고 있던 체제가 다른 체제로 전환할 때 그 시작이 쉽지 않은지, 변화를 시작해도 상당 기간 부정적 효과를 만들어 내는지, 혹은 체제전환의 시도가 실패로 돌아가는지 그 구체적 메커니즘에 대한 이론적 논의는 부재하다. U자형의 변화를 논의한 연구들에서도 역시 왜 초기 체제전환에서 오히려 성과가 부정적으로 나타나는지에 대한 자세한 설명을 찾기는 쉽지 않다. 이에 이어지는 절에서는 먼저 체제변화에 대한 이해를 높이기 위해 신제도주의적 관점에서 제도이행을 어떻게 설명하는지 논의할 예정이다. 미시적 관점에서의 제도이행에 대한 설명 이후 이를 바탕으로 제도와 제도의 관계에 초점을 둔 제도적 상보성의 개념을 중심으로 체제전환을 논의하고자 한다. 또한, 기존의 제도적 상보성 논의의 한계를 지적하고, 새로운 체제전환의 분석틀을 제공하고자 한다.



## 6. 사회적 관계로서 복지국가와 상호보완성<sup>18)</sup>

생산체제에 대한 합의된 정의는 없는 듯 같다. 국내의 문헌에서도 생산체제가 무엇인지 구체적으로 개념화하고 이에 기초해 논의를 전개하는 경우는 드물고, 생산체제를 몇 가지 특징을 통해 포괄적으로 언급할 뿐이다. 예를 들어, 자본주의 다양성 논의를 촉발한 피터 홀과 데이비드 소스키스가 공동 편찬한 *Varieties of Capitalism*은 자본주의의 생산방식은 기업의 역량과 밀접하게 연관되어 있고, 기업은 관계적이기 때문에 기업이 '생산을 조정하는 방식'이 자본주의를 이해하는 핵심이라고 설명한다. 생산을 조정하는 방식으로는 산업관계(노동조합과 다른 기업과의 관계), 직업훈련과 교육, 기업의 지배구조(자본조달방식), 피고용자 등을 언급하고 있다(Hall and Soskice, 2001). 군터 타우브너(Gunther Teubner, 2001)는 같은 책에서 명시적으로 생산체제라는 개념을 사용하지만, 홀과 소스키스와 유사하게 독일 자본주의의 조정방식의 특성을 설명한다. 사실상 조정방식 또는 생산체제를 정치체제(권력자원, 권력구조, 선거제도 등)와 복지체제(사회보험, 수당, 서비스 등)를 포괄하는 개념으로 사용하고 있다. 이러한 접근은 성장체제의 관점에서 성장과 복지의 관계를 집중적으로 논의한 Growth and Welfare(Hassel and Palier, 2021)에서도 동일하게 나타난다. 여기서 성장체제는 “경제를 위한 거버넌스”로 정의된다.

반면 이 절에서는 생산체제(조정방식, 성장체제)를 생산체제, 정치체제, 복지체제로 구분했다. 이러한 구분을 통해 우리는 정치와 (재)분배가 단순히 생산에 종속되는 문제를 해결하고, 각 체제가 가지는 고유한 역할과 체제 간 상호보완성을 이해하는 계기를 제공할 수 있을 것으로 기대한다. 먼저 생산체제는 “생산이 이루어지는 사회적 방식(social system of production)과 구성요소”로 정의했다(윤홍식, 2023). 생산체제는 산업관계(기업 간, 기업과 노동조합 간 관계), 자본조달 방식(기업지배 형태), 생산성, 부의 창출, 일자리 창출 등과 관련된 성장 동력 등이 해당할 수 있다. 다음으로 정치체제는 “생산과 분배와 관련된 제도를 결정이 이루어지는 사회적 방식과 구성요소”이다. 그 사회의 핵심적 균열 구조(분배, 정체성, 지역 등), 권력자원, 선거제도, 권력구조 등을 언급할 수 있다. 이는 자본주의 다양성 논의에서는 언급되지 않았던 부분이다. 마지막으로 복지체제는 “사회적 위험에 대한 대응과 재생산의 사회적 방식과 구성요소”로 정의한다. 개인과 가족의 복지와 관련해 국가, 시장, 가족의 역할, 복지제도의 보편성 정도(선별주의와 보편주의 제도의 비중 및 관계), 사회복지지출에서 현물(사회서비스)과 현금(소득보장)의 구성, 사회보장제도의 탈상품화, 계층화 등이 복지체제의 중요한 구성요소이다. 여기서 사회서비스는 자본주의 다양성 논의에서 생산체제를 구성하는 제도로 분류했던 직업훈련, 교육 등을 포괄하는 개념으로 사용할 수 있다.

18) 생산, 복지, 정치체제에 대한 구체적 논의는 윤홍식(2023)을 참고.

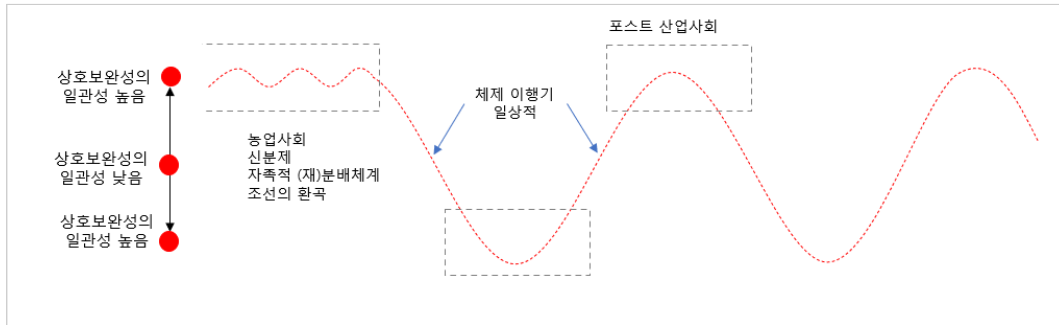
## 가. 상호보완성

복지국가를 사회적 관계로서 논의하기 전에 상호보완성에 대한 간략히 정리할 필요가 있다. 아오키(Aoki)는 일본과 미국(서구)의 경제체제를 비교하기 위해 상호보완성의 개념을 사용했다. 이 개념은 자본주의 경제체제는 다양한 제도들로 구성되어 있는데, 이 제도들이 서로 보완관계를 갖고 있어야 좋은 경제적 성과를 낼 수 있다는 생각에 뿌리를 두고 있다(Aoki, 2010; Aoki, Kim, and Okuno-Fujiwara, 1996). 그렇다면 제도들이 서로 어떤 관계에 있어야 상호보완적인 관계를 갖는 것일까? 단순화하면, A와 B 제도가 긍정적인 방향으로 서로의 특성을 강화해야 둘 간에 상호보완적 관계가 있다고 볼 수 있다. 2000년대부터 확산하기 시작한 자본주의 다양성 논의는 바로 아오키의 이러한 상호보완성 개념에 근거해 개별 국민국가의 자본주의 체제의 특성을 설명한 것이다. 논의의 요점은 “국민국가의 경제의 한 영역에서 특정한 조정이 제도화된 국가는 다른 영역에서도 상호보완적인 제도를 발전시키는 경향이 있다”는 것이다(Hall and Soskice, 2001).

그러나 아오키와 자본주의 다양성 논의는 제도 간의 상호보완성이 유무의 문제인지, 수준의 문제인지, 아니면 질의 문제인지를 분명하게 정의하지 않았다. 더 나아가 제도 간 상호보완성이 높은 것이 좋다면, 그 높다는 것이 무엇을 의미하는지도 논란이 될 수 있다. 예를 들어, 한국은 1990년대부터 대기업이 자동화 설비를 활용해 숙련노동의 사용을 우회하는 방식으로 경제성장을 이루었다. 이러한 성장방식은 필연적으로 노동시장에서 좋은 일자리를 줄이고 나쁜 일자리가 늘어나는 현상으로 이어지면서 불평등이 증가했다. 그러면 이런 상황에서 복지제도와 성장방식 간에 상호보완성이 높다는 것은 어떤 의미일까? 여러 답변이 가능하겠지만, 성장방식이 만들어 낸 불평등을 복지 확대를 통해 줄인다면, 이는 두 제도 간에 상호보완성이 높다는 것을 의미하는 것일까?

그래서 이 글에서는 상호보완성을 좋고 나쁨의 가치의 문제로도, 수준의 문제로도, 유무의 문제로도 접근하지 않는다. 왜냐하면 상호보완성은 고정된 무엇이 아니라 시대의 변화에 따라 움직이는 유동적인 것이기 때문이다. [그림 2-7]에서 보는 것처럼 제도 간에 상호보완성은 높을 수도 있고 낮을 수도 있다. 그러나 높은 것이 좋은 것이고 낮은 것이 나쁜 것이라고 단언할 수는 없다. 산업구조가 제조업 중심에서 서비스업으로 전환되면, 제조업 중심의 산업구조에 맞추어 제도화되어 있던 복지제도는 산업구조와의 정합성이 떨어진다. 그리고 변화하는 산업구조(제조업에서 서비스업)에 맞추어 새로운 복지제도가 만들어진다. 예를 들어, 덴마크에서 서비스 산업 노동조합은 노동시장의 신자유주의화로 인해 고용지위에 따른 임금 격차가 벌어지는 것을 완화하기 위해 교육훈련과 육아휴직 등 사회서비스를 확대할 것을 요구했다(Thelen, 2014).

[그림 2-7] 상호보완성의 파동



자료: 저자 작성

또한 산업구조가 완전히 서비스업으로 전환할 때까지 산업구조는 제조업과 서비스업이 병존하는 형태를 유지할 것이다. 이에 따라 복지제도 또한 제조업과 서비스업의 특성에 맞는 제도들을 병존시켜야 한다. 하지만 한 체제(또는 제도)의 변화가 다른 체제(제도)의 변화로 즉각 연계되는 것은 아니기 때문에 사회 전체로 보면 체제(제도) 간 상호보완성은 한동안 낮을 수밖에 없다. 즉, [그림 2-7]에서 보는 것처럼 체제(제도) 간에 상호보완성이 높고 낮음을 이행과정으로 이해할 필요가 있다는 것이다. 중요한 것은 (무엇이 먼저 변화할지는 모르겠지만) 어떤 제도와 체제가 변화할 때 이와 관련된 제도와 체제들이 그 변화에 맞추어 얼마나 신속히 적절한 형태로 변화하는가이다. 전환의 속도가 느리거나 전환의 범위가 충분하지 않다면 그 과정에서 많은 이들이 전환으로 인한 사회적 위험에 노출될 수 있기 때문이다. 그래서 상호보완성의 문제는 정적인 관점이 아니라 동적인 관점, 즉 상호보완성이 높고 낮음을 시대의 전환에 따라 이동하는 파동의 관점에서 바라볼 필요가 있다. 상호보완성을 이해하기 위해서는 역사적 관점이 필요하다는 것이다.

여기서 상호보완성을 바라보는 관점이 기존 논의와 다른 또 하나의 지점은 복지정책을 생산체제를 구성하는 일부로 바라보지 않고 재분배의 사회적 방식이라고 할 수 있는 독립적인 복지체제의 구성물로 분류했다는 점이다. 시장에서 이루어지는 분배와 사회적 위험에 대응하는 재분배는 엄연히 다른 작동원리에 따라 운영되고 제도화되기 때문이다. 상호보완성의 개념을 제도 간의 관계로 국한했던 기존 논의와 달리 체제 간의 관계로도 보아야 한다는 관점 또한 기존과 다른 특징이다. 개별 복지정책은 각각의 운영원리가 상이할 수 있지만, 복지체제라는 큰 틀에서 보면 그 사회의 복지제도를 관통하는 보편적 원리가 있다. 잘 알려져 있듯이 복지체제를 사민주의, 자유주의, 보수주의 등으로 구분할 수 있는 이유이다. 또한 이미 자본주의 다양성 논의에서 검토했지만, 산업관계, 자본조달 방식 등 자본주의 생산방식 또한 국가별로 상이한 특성을 제도화했기 때문에 자본주의 체제 또한 조정시장경제와 자유시장경제로 구분할 수 있는 것이다. 이렇게 보면 상호보

완성의 관점을 제도 간의 관계에서 체제 간의 관계로 확장하는 것은 자연스럽다고 할 수 있다.

정리하면 상호보완성은 제도 간의 관계를 설명하는 개념을 넘어 체제 간의 관계를 설명하는 개념으로 확장할 수 있다. 또한 상호보완성은 정태적 개념이 아니라 동태적 개념으로 접근해야 한다. 왜냐하면 어떤 제도와 체제도 고정되어 있지 않기 때문이다. 복지제도를 복지체제의 구성물로 독립적으로 접근한 것도 주목할 필요가 있다. 마지막으로 복지체제(제도)의 변화는 경제체제의 변화를 전제한다고 생각하지만, 반드시 변화가 경제에서 복지로만 흐르는 않는다. 여기서는 정치, 경제, 복지체제가 서로에게 영향을 미치는 상호보완적인 관계로 접근했다.

#### 나. 제도적 상보성과 체제전환

체제(또는 제도) 간 상호보완성을 [그림 2-7]에서 설명한 것처럼 체제전환과 연결 지어 조금 더 구체적으로 살펴보자. 체제전환과 관련된 논의는 크게 두 흐름이 있는데, 하나는 자본주의 체제가 1970년대 이후 사회적으로 퇴행적인 궤적으로 수렴되고 있다는 주장이다. 다른 하나는 여기서 강조하는 관점으로, 신자유주의의 세계화에도 불구하고 많은 복지국가들이 오랜 역사적 과정에서 형성된 기존의 복지국가체제의 기본 골격으로부터 커다란 이탈을 보이지 않고 있다는 것이다(Baccaro and Pontusson, 2016). 후자의 관점은 주로 제도변화의 경로의존성(path-dependence)에 강조점을 두었다. 특히 1980년대 대처주의와 레이건노믹스로 대표되는 복지축소(welfare retrenchment) 논쟁에서 피어슨(Pierson) 등은 경로의존의 메커니즘 설명에서 선거 정치(electoral politics)나 정책 피드백(policy feedback) 현상을 제시하면서 복지제도의 형성과 이미 형성된 제도 틀 하에서의 축소의 논리는 서로 다른 정치과정을 요구하는 것이라고 주장하였다(Pierson, 1993, 1994, 2001).

하지만, 제도를 중심으로 하는 복지국가체제의 논의는 몇 가지 한계를 지니고 있다. 첫째는 앞서 언급했듯이 하나의 제도가 변화거나 변화하지 않은 것이 종종 체제의 경로의존이나 경로탈피로 해석되었다는 점이다. 예를 들어, 연금이나 보건과 같은 하나의 제도가 복지축소의 시기에 급진적 변화를 보이지 않았다는 것이 종종 복지체제의 경로의존성으로 해석되곤 했었다. 정책체제(policy regime)<sup>19)</sup>를 볼 때 역시 하나의 제도에 집중해서 그 변화를 설명하는 경향이 있으며, 그 정책체제를 구성하고 있는 다양한 제도들 간의 상호작용과 시너지 혹은 부정합에 초점을 맞추지 않는 경향이 있었다.

19) 예를 들어, 장애인정책이나 아동정책은 실제로 하나의 정책으로 구성되어 있기보다 다양한 고용, 복지, 조세, 문화 정책 등으로 구성되어 있다. 그렇기 때문에 장애인정책이 하나의 제도로 이해되기보다는 정책체제(policy regime)로 이해되는 것이 더 적당하다.

그러한 점에서 자본주의 다양성의 시각과 최근 신제도주의 방법론에 근거하여 이루어진 복지국가 등 체제에 대한 많은 경험적 연구들은 기존의 신제도주의 논쟁을 한층 더 진전된 수준으로 올려놓고 있다. 이들 연구는 최근의 복지개혁 및 자본주의 체제변화의 경향을 설명하면서 역사적 발전과정에서 주어진 환경, 생산체제와 복지체제, 그리고 정치체제의 특징과 지배 연합의 특성에 따라 자신들의 복지제도를 축소, 재구조화, 확대하는 다양한 대응 양식을 보이고 있음을 증명하고 있다. 특히, 이러한 연구들에서 주목할 개념은 기존의 제도이행을 체제이행으로 해석하거나 제도와 제도 사이의 관계에 주목하지 않았던 오류를 극복하고 있는 (이 글에서 강조하고 있는) 제도적 상보성(institutional complementarities)이다.

제도적 상보성 개념은 제도를 단일하고 독립적 단위로 접근하던 미시적 관점에서 벗어나 제도와 제도 간의 관계 그리고 체제의 관점에서 분석할 수 있게 하였다. 제도적 상보성에 대한 느슨한 개념은 제도와 제도 사이에 존재하는 상호의존성(interdependency)이라고 할 수 있다. 하지만, 좀 더 발전된 이론적 개념에서 제도적 상보성은 둘 혹은 그 이상의 제도들이 각각 독립적으로 존재할 때보다 공존할 때 더 나은 기능을 하게 되는 경우를 일컫는다(Deeg, 2005). 체제가 연계된 제도의 합이라고 할 때 제도적 상보성은 왜 체제가 무작위적인 제도들의 합이 아니라 특정한 형태의 제도들의 합으로 나타나는지 설명할 수 있는 열쇠가 된다. 마찬가지로 자본주의 모델이 체제의 합이라고 할 때 왜 자본주의 모델이 무작위적으로 다양하게 나타나는 것이 아니라 특정한 체제 및 제도 조합의 제한된 수로 나타나는지 역시 제도적 상보성의 관점에서 설명될 수 있다(Amable, 2003; Hall and Soskice, 2001; Magnin, 2018). 예를 들어, Esping-Andersen(1990)이 복지국가체제를 사회민주주의 모델, 보수주의 모델, 자유주의 모델로 구분한 것이나 자본주의 다양성 논의에서 자본주의 유형을 크게 자유시장경제와 조정시장경제로 구분한 것도 이러한 예시가 될 수 있다.

제도적 상보성은 왜 A 국가에서 완벽하고 효율적인 제도나 가장 좋은 경험(best practice)이 B 국가에 의해 벤치마킹(benchmarking)되고 정책이전(policy transfer)이 되었을 때 실패하거나 오히려 체제의 효율성을 떨어뜨리는지를 설명하기도 한다. 제도 간의 응집성(coherence)이 높아 상호의존성과 상호보완성이 높은 경우 한 제도의 대치(displacement)가 상호보완성을 떨어뜨리면서 오히려 전체적인 체제의 효율성을 떨어뜨릴 수 있다는 것이다. 국가 간의 정책학습을 권장하고자 유럽연합에서 지속적으로 추진해 온 ‘Open Method of Coordination’이 보인 한계나 서구 유럽이나 국제기구들에 의해 제도를 이식해온 동유럽의 자본주의 전환의 어려움 혹은 실패 등은 이러한 예에 속한다(Boyer, 2005; Deeg and Jackson, 2007). 각 국가가 최적의 제도배열(optimal institutional configuration)을 구성하기 위해 다른 국가에서 가장 최상으로 평가되는 개별 제도들을 가져와 조합한다고 해도 결과적으로 최상의 성과를 기대할 수 없는 이유

이기도 하다(Magnin, 2018).

이러한 최상의 독립적이고 개별화된 제도보다는 상호보충적(supplementary) 혹은 시너지(synergy) 관계에 있는 제도의 조합이 더 나은 체제의 성과를 도출할 수 있다(Deeg, 2007). 이것이 제도적 상보성의 원리이다. 이때 제도 간에 상보성이 높은 상황은 제도적 응집성(coherence)이 높은 상황으로 묘사된다. Magnin(2018)에 따르면 제도적 응집성은 두 제도가 서로를 강화시키는 과정이라고 할 수 있다.<sup>20)</sup>

기존 논의에 따르면 제도적 상보성은 ‘효율성’과 같은 체제의 성과와 밀접한 연계를 맺고 있다. Amable(2003)은 둘 이상의 제도들이 상보성을 가지고 있다는 것은 한 영역에서의 제도가 다른 영역의 제도의 기능과 효율성을 높여주는 방식으로 공존함을 의미한다고 한 바 있다. 즉 높은 제도적 응집성으로 제도 간 커플링(coupling)이 강화되고, 그로 인해서 더 좋은 성과가 나오는 상태라고 할 수 있다. 더 나아가 Boyer(2005)는 제도적 상보성을 제도 E와 E'가 함께 있을 때가 각각이 별도로 작동할 때보다 더 좋은 성과(pareto-improving)를 내는 상태로 정의하면서 이를 다음과 같이 표현하기도 하였다.

$$R(E, E') > R(E) \text{ and } R(E, E') > R(E')$$

이는 제도적 상보성을 더 나은 성과와 연계하는 아이디어를 내포하고 있다. 실제 이후 연구들은 제도적 상보성이 높은 체제들이 더 나은 성과를 도출하는지에 대한 실증을 이어온 바 있다. Hall and Gingerich(2004)의 경우 제도적 상보성이 강할수록, 그리고 내적 일관성이 높을수록 체제의 경제적 성과가 높게 나타난다고 분석하였다. Bakker and Vliet (2022)의 사회투자과 고용성과에 대한 연구에서도 제도 간의 상보성이 높을수록 고용성과가 높을 수 있다는 가설이 제한적이지만 지지되는 것으로 나타나기도 하였다. 백승호(2005)의 연구도 제도적 상보성 수준과 소득 불평등의 관계를 분석하며 제도적 상보성이 소득 불평등 개선을 달성하는 데 중요한 변수임을 입증한 바 있다. 한편으로 이들 연구 결과는 한 영역에서의 개혁 노력이 다른 상호보완적 영역에서의 개혁과 함께 실행되지 않으면 오히려 부정적인 경제적 성과를 낼 수 있다는 것을 암시한다. 왜냐하면 각 제도는 다른 제도들과 서로에 대한 응집성 하에서 각각의 성과를 높이기 때문이다. 제도적 상보성이 더 높은 체제 성과를 도출한다는 것은 단면적(snapshot) 차원에서는 이해하기 어렵지 않다. 응집성이 있는 제도의 합이 그렇지 않은 제도들의 합에 비해서 효율성 등의 성과가

20) 이와 유사하면서도 구분되는 개념은 제도적 양립성(compatibility)이다. 제도적 양립성은 응집성과 관계없이 두 제도가 함께 존재하는 상황을 일컫는다. 결과적으로 제도적 상보성은 단순한 양립성을 넘어서 성공적인 ‘응집성’으로 해석할 수 있는 것이다(Boyer, 2005).



더 높을 수 있다.

하지만, 제도적 상보성과 성과가 크게 관계가 없다는 연구도 존재한다. Kenworthy(2006)는 1974년부터 2000년까지 18개 선진국의 제도의 응집성과 경제성장 및 고용의 성과를 분석하였는데, 분석 결과 Hall and Gingerich(2004)와는 달리 제도적 상보성과 성과 간의 관계가 없는 것으로 나타났다.

더 나아가, 앞에서 언급한 것처럼(그림 2-7) 참고) 한 체제를 횡단면이 아닌 동적으로 파악하려고 한다면 해석이 달라질 수 있다. 응집성이 높은 제도 간의 상보성은 특정 시점에서 높은 성과를 낼 수 있지만, 시간이 흐르고 환경이 변화하여도 지속적으로 높은 성과를 생산할 것이라 가정하기는 쉽지 않다. 이는 각 체제와 제도를 둘러싼 사회경제적 환경 그리고 정치적 환경이 계속 변화하기 때문이다. ‘변화에 대응 및 적응’이 성과에 중요하다는 관점에서는 한 형태의 상보성 유지가 지속적 성과 창출이 될 것이라 예상하기 어렵다. 즉, 동적인 관점에서 볼 때 한 체제에서 다른 체제로의 전환과정에서 제도적 상보성의 문제는 횡단면적 관점에서 이해하는 제도적 상보성과는 다른 해석이 필요하다. 왜냐하면 제도들과 체제들이 동시에 변화하기 어렵기 때문에 일정 기간 동안 제도 간, 체제 간 상호보완성이 약화되는 것은 필연적이다. 실제 Hall and Gingerich(2004)의 연구에서도 시간이 지나면서 제도적 상보성과 성과 사이에 관계가 약화되는 것으로 나타난 것도 이러한 관점에서 해석 가능하다.

이렇게 제도 간의 응집성을 바탕으로 한 제도적 상보성이 좋은 성과를 창출하는 조건이 되기도 하지만, 사회경제 구조와 맥락의 변화가 한 체제의 성과를 감소시키며 체제전환을 요구할 때는 제도 간 응집성이 높은 상태가 경로의존성을 강화하는 기제가 될 수도 있다. 앞 절에서 설명하였듯이 하나의 제도는 일단 뿌리를 내리고 내재된 이익(embedded interests)을 확장하게 되면 변화에 저항하는 경로의존성을 강화하는 경향을 보인다. 이때 이러한 제도와 제도 사이에 존재하는 응집성과 일관성은 새로운 변화를 어렵게 하는 요소가 될 수 있는 것이다(Deeg and Jackson, 2006). 체제의 성과가 줄어들게 되면 체제변동에 대한 압력이 증가할 수 있지만, 때로는 권력의 지형에 따라서 그러한 압력을 견디고 체제이행을 거부할 수 있으며, 때로는 모두가 현 체제에 불만을 가지고 이행을 요구한다고 해도 제도적 상보성과 새로운 체제에 대한 불확실성이 이행을 가능하지 않게 할 수 있다.

정리하면, 변화하는 환경에 맞게 형성된 체제와 그 내부의 제도적 상보성은 높은 효율성을 보이며 좋은 성과를 내지만, 만일 또 다른 외적 환경이 조성되면 기존의 제도적 상보성이 만든 균형(equilibrium)과 경로의존성은 성과를 지속적으로 창출하지 못하게 하는 제약조건이 될 수 있다. 그렇기 때문에 제도적 상보성은 경제적·사회적 효율성에 대한 설명이 될 수도 있지만, 한편으로 왜 최적의 성과를 내지 못하는 체제가 계속 유지되는지에 대한 핵심적 설명이 될 수도 있다.

한편 제도적 상보성에 대한 연구는 지난 20년 동안 상당히 축적되었지만, 제도적 상보성과 성과의 변화에 대한 분석은 아직 충분히 정리되었다 하기 어렵다. 이를 위해서는 횡단면적 시각에서의 제도적 상보성과 체제의 균형을 이해하는 것을 넘어 동적 관점(dynamic perspective)에서 제도적 상보성의 역할과 체제의 균형을 분석할 수 있어야 한다. 동적 관점에서의 제도적 상보성에 대한 이해는 복지국가체제의 전환을 논의하는 데에도 핵심적인 역할을 하게 될 것이다.

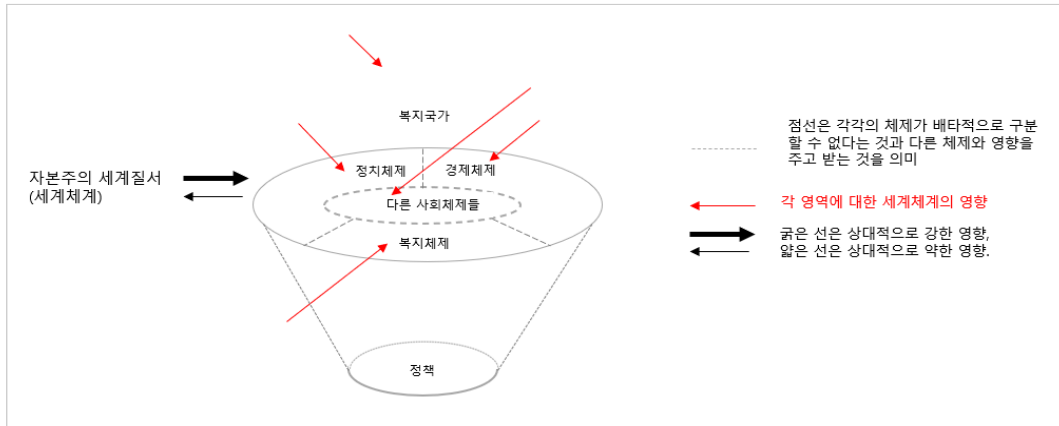
#### 다. 복지국가에 대한 『기원과 궤적』의 접근

그러면 기존 논의는 상호보완성은 어떻게 이해하고 있었을까? 『한국 복지국가의 기원과 궤적』(이하 『기원과 궤적』)은 복지국가를 단순한 재분배 제도들의 합이 아니라 정치, 경제, 복지체제가 상호보완적으로 결합해 만들어진 (시장에서의 분배와 시장 밖에서의 재분배를 모두 포함하는) 분배체제로 접근했다는 점에서 복지국가를 바라보는 기존 논의가 큰 차이가 있다. 다시 말해, 『기원과 궤적』은 복지국가를 재분배 기능을 수행하는 국민국가의 기능적 하위 영역으로 설정하지 않고, 국민국가의 다양한 형태 중 하나로 이해했다는 점에서 그 의미가 크다고 할 수 있다.

[그림 2-8]을 보면, 복지국가는 정치, 경제, 복지체제 및 다른 체제들로 구성되어 있다. 그리고 각 체제를 가르는 경계는 실선이 아니라 점선으로 구분되어 있으며, 정책은 체제들과 일정한 거리를 두고 모든 체제들과 일정한 관계를 갖는 것으로 그려져 있다. 이는 복지국가를 이해하는데 두 가지 측면에서 중요하다. 먼저 각각의 체제가 배타적 영역을 갖지 않는다는 것에 주목하자. 특정한 체제가 배타적 영역을 갖지 않는다는 것은 각 체제의 경계가 고정된 것이 아니라 유동적이라는 것을 의미한다. 즉 경제체제와 정치체제의 경계는 앞서 언급한 시대의 변화에 따라, 국가에 따라 상이하게 그어질 수 있다. 또한 각 체제의 경계를 분명하게 구분할 수 없다는 것을 의미한다. 이러한 특성은 개별 정책을 통해 분명하게 드러나는데, 예를 들어, 복지국가가 공적 영역에서 사회서비스를 확대하는 정책은 복지정책으로 분류할 수 있지만, 노동시장에서 공공부문의 일자리를 늘리고 인적자본을 강화하는 정책이라는 점에서 수요와 공급 측면의 경제정책으로 분류할 수 있다. 또한 사회서비스의 확대는 사회서비스에 종사하는 노동자를 늘린다는 점에서 권력자원의 변화를 가져오기 때문에 정치체제와 관련된 정책이라고 할 수도 있다. 즉, 개별 정책은 정치, 경제, 복지체제 모두와 관련이 있지만, 어느 측면의 정책이 강조될지는 국가와 시대에 따라 상이하다는 것을 의미한다.



[그림 2-8] 복지국가에 대한 정치, 경제, 복지체제의 통합적 접근(PEW 접근)



자료: 저자 작성

이렇듯 『기원과 궤적』은 복지국가의 관점을 확대하고 각각의 체제와 제도들이 상호보완적으로 관련되어 있다는 논의를 분명히 했다는 점에서 의미가 있다. 또한 『기원과 궤적』은 분배와 재분배가 작동하는 원리를 역동적이고 통합적으로 이해하는데 기여했다고 할 수 있다. 그러나 『기원과 궤적』의 한계 또한 분명하다. 하나는 『기원과 궤적』은 복지국가를 구성하는 정치체제, 경제체제, 복지체제가 마치 자신의 이해에 따라 자율적으로 다른 체제들과 상호의존적 관계를 만들고 조정하는 ‘제도’로 (암묵적으로) 간주했다는 점이다. 그러나 정치, 경제, 복지체제는 각자의 이해에 따라 움직이는 제도가 아니다. 경제체제가 제조업에서 서비스업으로 변화했다고 해서 복지체제가 이에 조용해 자율적으로 자신의 재분배 제도를 조정하지 않는다. 만약 복지체제가 경제체제의 변화에 조용해 복지체제를 재구성하려면 둘 간의 상호보완성을 새로운 방식으로 조정하고 구성할 수 있는 ‘무엇인가’가 있어야 한다. 그런데 『기원과 궤적』은 이 ‘무엇인가’에 대한 설명이 없다. 『기원과 궤적』의 중요한 한계라고 할 수 있다.

다른 하나는 복지국가를 정치-경제-복지체제의 완전한 결합체로 상정했다는 점이다. 국가가 그 사회를 구성하는 모든 제도를 조정하고 통제하면서 관여하는 것은 불가능하다. 복지국가를 이렇게 상정하면 사회적으로 나타나는 모든 실패는 복지국가의 실패로 귀결된다(Jessop, 2021[2008]). 복지국가는 항시적 실패에 놓이게 되는 것이다. 모든 사회적 실패를 복지국가의 실패와 동일시하려면 모든 사회적 행위와 공식적·비공식적 제도가 복지국가의 통제 하에 있어야 한다. 그러나 이러한 가정은 설득력이 없으며, 현실적으로 불가능하다. 국가는 사회의 모든 것이 아니라 사회의 일부이다. 복지국가는 더더욱 그러하다. 사회는 국가가 만들어지기 이전부터 존재했고, 복지국가는 근대에 만들어진 국민국가의 특수한 형태라는 점을 기억할 필요가 있다.

## 라. 사회적 관계로서 복지국가

우리의 관점은 복지국가에 대한 분석 틀로서 『기원과 궤적』의 성과와 한계를 비판적으로 계승하려고 했다. 우리는 복지국가를 단순히 재분배 제도의 합이나 이를 둘러싼 권력관계로만 바라보지 않는다. 복지국가를 정치, 경제, 복지체제와 상호보완적인 관계를 갖는 분배체제로 바라보았다는 점에서 우리는 여전히 『기원과 궤적』과 같은 입장에 있다. 그러나 각각의 체제를 자율적으로 행동하는 사물 또는 주체로 보지 않았다는 점에서 『기원과 궤적』과 상이하다. 대신 우리는 권력의 원천(이념적, 경제적, 군사적, 정치적 권력)에 대한 분석을 통해 자본주의와 국민국가를 이해하려고 했던 마이클 만(Mann, 2012)이 ‘국가(국민국가)’를 권력의 형태를 결정하는 핵심적 제도로 간주했던 것과 니콜스 폴란차스의 논의에 기초해 국가를 하나의 사회적 관계라고 정의한 제소프(Jessop, 2021[2008])의 논의에 주목했다. 이들 논의에 기초해 우리는 복지국가를 정치-복지-경제체제 각각의 경계를 설정하고 이들 간의 상호보완적 접합을 조정하는 분배체제로 이해했다. 앞서 이야기한 체제가 작동하게 하고 체제 간 관계를 설정하는 그 ‘무엇인가’를 복지국가라고 이야기하는 것이다.

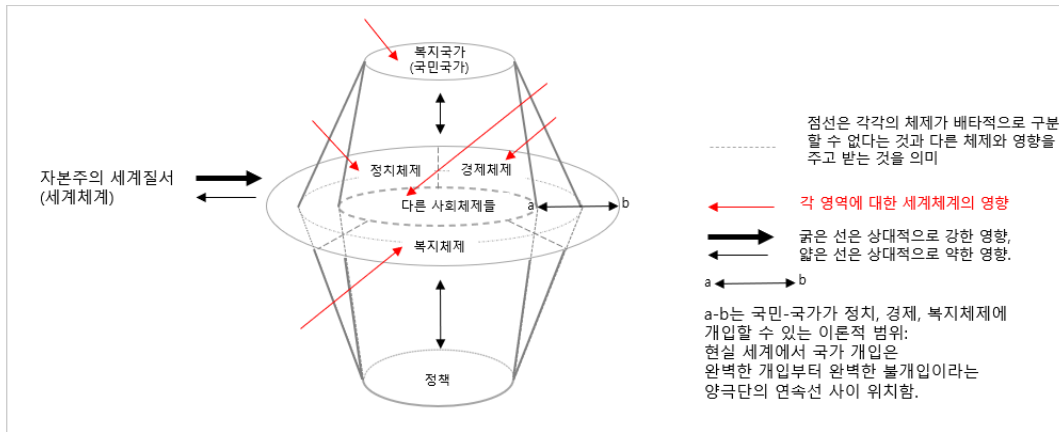
복지국가를 이렇게 보면 만(Mann, 2014[2011])이 이야기했던 것처럼 복지국가는 누군가 더 많은 몫을 얻기 위해 다른 누군가의 몫을 줄이는 권력(분배적 권력)을 둘러싼 투쟁이 일어나는 핵심 장소라 할 수 있다.<sup>21)</sup> 왜냐하면 국가는 각자의 이해를 갖는 사회세력이 무엇을 어떤 방식으로 어떻게 생산하고 누구에게 어떤 방식으로 나눌지(경제체제), 생산한 부를 누구에게 어떤 방식으로 다시 분배(복지체제)할지, 이러한 분배와 재분배를 결정하는 합법적 장치로 권력기구를 어떻게 구성하고 사용할지(정치체제) 등을 결정하기 때문이다. 이렇게 보면 복지국가는 정치, 경제, 복지체제와 독립적으로 존재하지만, 그 체제들과 완전히 분리되거나 단절된 제도가 아니다. 제소프(Jessop, 2021[2008])의 논의를 빌리면 복지국가는 정치, 경제, 복지체제와 같이 사회를 구성하는 하나의 제도에 불과하지만, 모순적이게도 다른 체제(제도)들이 상호보완적으로 작동·유지할 수 있도록 제도화하는 역할을 담당하기 때문이다.

아래 [그림 2-9]은 이런 복지국가와 정치, 경제, 복지체제 간의 관계를 도식화한 것이다. 먼저 체제 간의 경계를 설정한 것에 주목할 필요가 있다. 이는 각 체제가 작동하는 영역을 복지국가가 결정한다는 것을 의미한다. 상호보완성에 기초해 복지국가가 체제 간의 역할을 조정하고 제도화한 최종 결과를 ‘정책’이라고 보았을 때, 정책이 경제정책의 성격을 가질 것인지(더 많이 가질 것인지), 아니면 복지정책(사회정책)의 성격을 가질 것인지를 복지국가가 결정한다는 것이다. 이러한 체제의 경계를 설정하는 일은 어떤 정책이 복지정책의 원리에 따라 작동할지 아니면 경제정

21) 만은 분배적 권력과 집합적 권력을 대비시켰지만, 여기서는 분배적 권력을 분배를 둘러싼 권력관계로 이해했다.

책의 원리에 따라 작동할지를 결정하게 된다. 1970년대 초 박정희 정권이 제도화를 고려했던 ‘국민복지연금’은 재분배정책을 경제정책의 원칙에 따라 설계하려고 했던 대표적인 사례이다. 노무현 정부에서 제도화한 근로장려세제(EITC)도 재분배정책이 아니라 취약계층의 노동 동기를 높이기 위한 경제정책의 일환으로 제도화되었다는 점을 기억할 필요가 있다. 2005년부터 본격화한 저출산 정책도 저출산 현상을 완화해 미래의 노동력을 안정적으로 확보해 지속 가능한 성장을 담보하기 위한 것이다. 이재명 (전) 경기지사가 코로나19 재난지원금을 복지정책이 아니라 재정정책(경제정책)이라고 이야기했던 것도 체제의 경계를 설정하는 국가의 역할을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

[그림 2-9] 메타 제도로서 복지국가와 체제 간 상호보완성



자료: 저자 작성

다음으로 앞서 이야기한 것처럼 복지국가는 세 체제(다른 사회체제들과도)와 분리되어 있지만, 세 체제의 경계를 (한시적으로) 설정하며, 체제 간의 상호보완성의 정도를 조정하는 역할을 담당하고 있다는 것을 의미한다. 그러나 복지국가는 세 체제의 모든 영역에 관여하고 조정하지 않는다. [그림 2-9]에서 복지국가와 세 체제 사이를 가로지르는 선이 세 체제의 전체 영역을 포괄하지 않고 중간에 그어져 있는 이유이다. 복지국가와 체제가 연결된 선 바깥에 있는 영역은 복지국가가 관여할 수 없는 영역으로 남아있다. 예를 들어, 비공식 돌봄, 비공식 경제(지하경제), 공식적 제도적 과정을 통해 이루어지지 않는 정치적 결정 등은 모두 복지국가와 체제들을 연결하는 선 바깥에 놓여 있는 영역이다. 복지국가가 관여하는 영역이 넓을수록 복지국가는 각 체제의 작동방식을 결정하고 체제 간에 상호보완성을 조정하는 더 큰 역할을 수행할 수 있다. 그러나 조정과 개입 영역이 큰 만큼 복지국가가 실패할 가능성은 더 커진다.

정리하면 복지국가는 정치, 경제, 복지체제가 국민국가 내에서 안정적으로 작동할 수 있도록 체제(제도) 간의 경계와 성격을 정하고 어떤 상호보완적 관계를 어떤 수준으로 제도화할지를 조정하는 역할을 한다. 그리고 그 역할은 시대적 변화에 따라, 국가의 정치경제적 유산에 따라 복지국가가 누구의 이해를 대변하는지에 따라 상이하다. 자본주의 사회에서 분배체제로서 복지국가의 성격이 다양할 수밖에 없는 이유이다. 그러므로 우리가 한국 복지국가를 연구한다는 것은 이 모든 작동원리를 통합적으로, 역사적으로 이해한다는 것을 의미한다. 한국 복지국가의 미래 또한 이러한 과거와 현재에 대한 분석을 통해 바라보아야 한다. 그럴 때 우리는 우리가 바라는 미래의 복지국가 모습을 지금 우리가 하려는 선택의 누적된 결과로 그려 볼 수 있을 것이다.

#### 마. 제도적 상보성과 체제전환에 대한 이론적 분석들

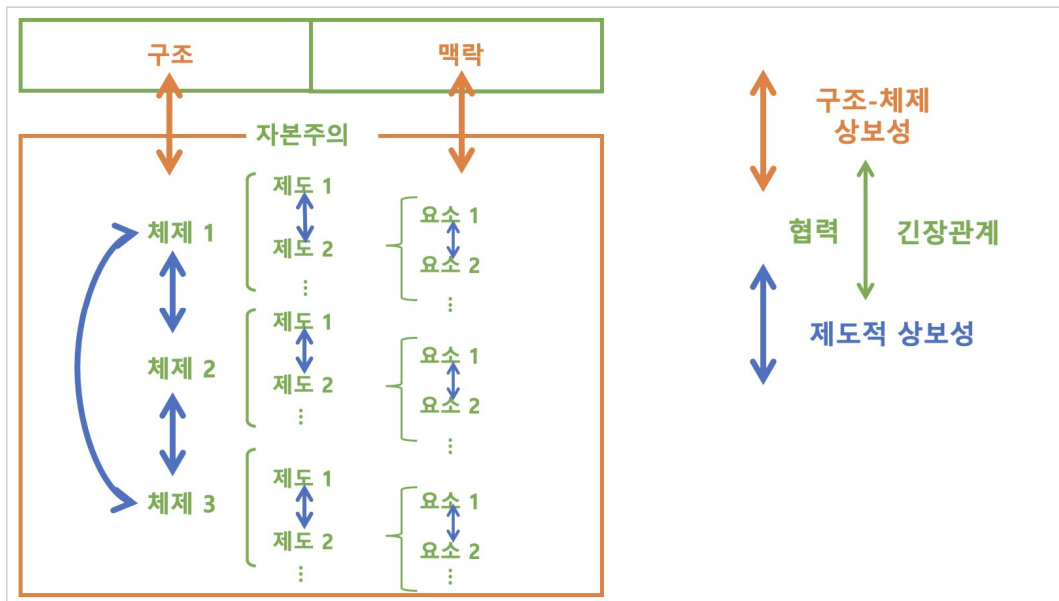
제도적 상보성의 효율을 높이는 기능과 경로의존성을 강화해 비효율성을 유지하는 현상을 동시에 이해하기 위해서는 제도적 상보성과 응집성을 분리하여 이해할 필요가 있다. 제도적 상보성은 제도 간 응집성이 높은 상태라고 할 수 있다. 하지만, 구조적 변화는 개별 제도 및 제도적 상보성의 효율성을 낮추는 압력을 준다. 예를 들어, 산업화에서 탈산업화로의 변화는 산업화 단계에서 최적의 성과를 위해 구축되었던 제도들의 성과를 낮출 수 있다. 특히, 남성 전일제 노동을 근간으로 했던 사회보험이나 실업보험의 역할에 균열을 가한다. 또한, 지식기반경제로의 이행은 과거의 전통적 형태의 적극적노동시장정책의 효율성을 침해하기 시작한다. 결과적으로 탈산업화와 지식기반경제로의 이행은 실업보험과 적극적노동시장정책 사이에 존재하는 응집성까지 약화시킬 수 있다. 제도적 상보성이 여전히 존재하고 이 제도적 상보성 혹은 각각의 제도를 대체할 수 있는 대안적 제도가 쉽게 등장하지 않는 상황에서, 제도 간의 상보성은 다양한 틈과 균열을 노출할 수 있다. 그렇기에 어떠한 제도와 체제도 항시적 불완전성을 가지고 있으며, 이상형(ideal type)과 현실형(real type) 사이에는 항상 틈이 존재한다(Streeck and Thelen, 2005). 이러한 틈과 균열이 즉각적인 체제 전환을 추동하지는 못하기에 이상형이 아닌 현실형의 체제는 균형(equilibrium)을 이루고 유지되는 것처럼 보이지만, 실제 많은 비응집성(incoherence)이 존재하는 불균형(disequilibrium) 상태라고도 할 수 있다. 그럼에도 제도와 행위자와의 긍정적 환류(positive feedback)와 권력관계는 불균형 상태를 항구적 상황으로 유지할 수도 있게 한다.

정리하면 체제전환을 이해하기 위한 첫 단계는 1) 제도적 상보성과 응집성을 분리하는 작업, 그리고 2) 체제균형을 체제불균형으로 이해하는 것이다. 거의 모든 제도와 체제들이 완전하지 못한 응집성을 가진 제도적 상보성을 바탕으로 한 불안정 균형 상태에 있다. 그리고, 이러한 체제는 구조의 압력 및 상호 영향으로 그 불안정성이 더욱 확대될 수 있다. 하지만, 기능적으로 문제 진단과 합리적 논의를 통해 체제의 전환을 기대하는 것은 어렵다. 이는 제도의 경로의존성으로 혹은

다층적 차원에 존재하는 제도적 상보성으로 설명될 수 있다.

제도적 상보성은 자본주의 모델 내에 다양한 방식으로 존재한다. 기존 문헌들에서는 체제와 체제 간에 존재하는 상보성도 제도적 상보성으로 이해하고 있다. 예를 들어 복지체제와 생산체제 그리고 정치체제와 생산체제의 관계를 이해하는데 상보성이 매우 중요한 개념이다(Chung, 2008). 한 체제 내에는 교육제도와 노동시장제도의 관계와 같이 제도와 제도 간 제도적 상보성이 존재할 수 있다. 또한, 한 제도 내에 각 요소나 프로그램 간에도 상호보완성을 가질 수 있다. 즉, 한 자본주의 모델 내에 존재하는 다양한 상호보완성은 비효율적 모델과 체제들이 왜 지속하는지에 대한 또 다른 중요한 이유를 제공한다.

[그림 2-10] 자본주의 모델, 체제, 제도, 그리고 제도구성 요소 간의 관계



자료: 저자 작성

하지만 많은 경우 구조적 변화는 제도적 상보성에 압력을 주며 변화를 추동한다. 단순히 체제와 체제 혹은 제도와 제도와의 상보성만이 중요한 것이 아닌, 구조와 체제 간의 상보성 역시 중요하다. 산업화에서 탈산업화로 이행하게 되면 산업화에 맞는 체제에서 탈산업화에 맞는 체제로 이행하는 것이 성과를 생산하는 데 중요하다. 구조-체제의 상보성을 감안하면 현재 체제들은 더 큰 위기 상황에 있다. 그것은 구조의 변화가 다층적으로 일어나고 있기 때문이다. 탈산업화에서 디지털화, 세계화에서 탈세계화, 젊은 인구구조에서 고령화된 인구구조로의 변화, 기후변화의 심화 등이 그러하며, 이러한 구조적 변화 속에 체제는 구조와의 상보성이 약화 되고, 기존 제도와 체제

로는 위기가 더 심화할 수 있다는 분명한 시그널을 보내고 있다. 그렇기 때문에 각 제도의 경로의 존성 그리고 제도적 상보성을 바탕으로 한 체제의 점진적 변화와 유지는 그 체제의 사회경제적 성과를 상당히 낮출 가능성을 가지고 있다. 따라서, 자본주의 모델 내에서의 제도적 상보성을 넘어 ‘구조/맥락과 체제(structure-regime) 간의 연계성’을 이해하는 것이 매우 중요하다. 즉, 구조적 변화를 이해해야 체제의 변화 방향을 이해할 수 있는 것이다. 구조와 체제 내의 제도적 상보성은 때에 따라 협력적 관계 혹은 긴장 관계를 가진다. 기존 연구에서는 이러한 체제전환 이해의 세 번째 단계인 3) 구조와 제도적 상보성의 관계에 깊게 주목하지 않았다.

하지만, 이것이 구조결정론(structure determinism)을 의미하는 것은 아니다. 즉, 구조가 변화한다고 체제가 자동으로 변화한다는 의미가 아니다. 구조가 변화해도 어떠한 체제에서는 전혀 미동조차 하지 않고, 어떤 체제는 미세조정(fine-tuning)에 그치며, 다른 체제에서는 패러다임적 변화(paradigmatic transformation)를 경험하기도 한다. 또한, 어떠한 체제는 다른 구조적 환경에서 모두 정합성이 높지만, 어떠한 체제는 어떠한 구조적 환경에서도 적합성이 높지 않을 수 있다. 그렇기 때문에 구조를 이해하는 동시에 체제 내 동학을 이해할 필요가 있는 것이다.

그렇다면, 하나의 체제는 제도적 상보성의 장벽을 넘어 어떻게 새로운 체제로 전환할 수 있을까? 제도 E, 제도 E', 그리고 제도 E''의 제도적 상보성이 여전히 존재하지만 더 이상 기대되는 성과를 도출하지 못할 때, E를 더 나은 제도로 간주되는 새로운 제도 F로 대체(displacement)하는 상황을 가정할 수 있다. 하지만, E가 F로 변화하여 F가 기존의 E'/E''와 양립하는 상황이 되면 E와 E'/E''가 공존하는 상황보다 성과가 악화되는 경우가 발생할 수도 있다. 이에 제도적 상보성을 주장하는 기존의 학자들은 E가 더 나은 F로 변화하는 것만으로 더 나은 체제를 기대하기는 어려울 것이라 설명한다. 따라서 E에서 F로의 변화가 실효성을 갖는 가장 이상적인 개혁은 E'는 F'로, E''는 F''로의 개혁이 함께 동시에 일어나는 경우라고 할 수 있다. 그렇게 된다면 기존의 제도적 상보성이었던 E-E'-E''의 조합은 단번에 F-F'-F''라는 새로운 제도적 상보성으로 대체되면서 바람직한 최적의 성과를 기대할 수 있게 된다.

$$R'(E, E', E'') \rightarrow R^{t+1}(F, F', F'')$$

이러한 변화는 경제발전론에서 종종 빅푸쉬 이론(Big-push theory)으로 이야기되곤 한다(Todaro and Smith, 2012). 빅푸쉬 이론은 기존 개발도상국의 발전 패러다임으로서의 경제적 점진주의(economic gradualism)에 반대하며, 개발도상국에 ‘단번 도약’의 가능성을 열어주는 차원에서 가치 있는 이론이다. 이 관점에는 서로 연계되어 있지 않은 경제영역에 점진적인 투자들은 “사막의 이곳저곳에 물을 흩뿌리는 것과 같기(sprinkling here and there a few drops of



water in a desert)” 때문에 규모 있는 단번의 대규모 투자로 변화를 이끌어야 한다는 주장이 담겨 있다<sup>22)</sup>.

개발도상국 경제개발의 경우에 상당한 설득력이 있다. 하지만, 대부분의 선진 민주주의 국가에서 이런 빅푸쉬의 가능성은 크지 않다. 가장 중요한 이유는 개발도상국과 달리 민주주의가 발전된 곳에서는 상당한 거부점(veto points)과 거부가능성(veto possibilities)이 존재하기 때문이다. 이미 논의된 바와 같이 개별 제도 뒤에는 이를 뒷받침하고 있는 내재된 행위자들과 제도의 뿌리 깊은 유산들(legacies)이 존재하기 때문에 제도 혹은 제도 내의 요소가 변화하는 것은 쉽지 않다. 제도 하나의 변화도 어려운데 더욱이 여러 제도들을 한 번에 대치하는 상황은 매우 특별한 경우가 아니면 쉽게 발생하기 어렵다. 문제는 이런 경우 새로 도입된 F와 기존 E'/E'' 간 조합이 F를 도입하며 기대했던 효과를 상쇄하거나 심지어 부정적 영향을 줄 수 있는 것이다. 이로 인해 결과적으로 기대했던 개혁(F의 도입)의 결과가 도출되지 않음으로 개혁에 대한 지지는 줄어들고 다른 개혁 역시 추동력을 상실하게 되며, 최악의 경우 F는 다시 E로 회귀하게 된다.

$$R'(E, E'', E'') \rightarrow R^{t+1}(F, E', E'') \rightarrow R^{t+2}(E, E', E'')$$

하지만, E에서 F로의 변화가 항상 실패로 돌아가는 것은 아니다. 최근 사회과학 이론에 진화론(evolution theory)을 접목한 학자들(예를 들어 Sven Steinmo의 'The evolution of modern states')은 공진화(co-evolution) 개념에 주목한 바 있다. 공진화는 둘 이상의 요인들 혹은 집단들이 상호 연계되어 진화가 발생하는 것을 일컫는다.<sup>23)</sup> Steinmo(2010)는 하부체제 여러 요소들이 서로 간에 연계되어 있고(inter-connected), 상호 관련되어(inter-related) 있기 때문에 공진화 과정이 일어난다고 언급한 바 있다. 즉, 한 요인의 진화가 일어나면 연계된 다른 곳들에서도 함께 진화 현상이 일어나는 것이다. E가 F로 변화되면서 E'와 E''가 F'와 F''로 함께 시간을 두고 변화하는 과정을 겪는 것이다.

$$R^{(t-1)}(E, E', E'') \rightarrow R^t(F, E', E'') \rightarrow R^{t+1}(F, F', E'') \rightarrow R^{t+2}(F, F', F'')$$

다만 진화과정이나 체제 내 제도의 변화과정에서 하나의 체제 요소 변화가 공진화를 일으키는 경우보다 그렇지 않은 경우가 더 많을 수 있다. 즉, 상호연계된 시스템 하에서 한 영역의 변화가

22) <https://www.economicdiscussion.net/economic-theories/big-push-theory/big-push-theory-of-economic-development-economics/30177> (2023. 4. 20. 접속)

23) <https://evolution.berkeley.edu/evolution-101/mechanisms-the-processes-of-evolution/coevolution/> (2023. 4. 23. 접속)

발생했지만, 다른 곳에 영향을 주지 못하고 소멸하거나 회귀하는 경우이다. 그렇다면, 어떠한 경우에 하나의 변화가 다른 요인들의 변화를 추동하고, 어떠한 경우에 하나의 변화가 그 변화로 그치고 마는 것일까?

이를 이해하기 위해 제도적 위계성(institutional hierarchy) 개념이 도움이 될 수 있다. 제도적 위계성 관점에 따르면 제도들은 제도 내에서도 좀 더 우위에 있는 제도, 즉 헤게모니를 가지고 있는 제도와 그렇지 않은 제도로 분류할 수 있다. 제도들은 생태계와 마찬가지로 체제 내에서 서로 경쟁하고 협력하면서 상호위계성을 갖는다(Magnin, 2018). 제도적 위계성 개념이 들어오게 되면 각 제도가 수평적 관계 속에서 상호보완성을 갖는 것이 아니라 때로는 수직적으로 구성될 수 있다는 것을 이해할 수 있다. 동아시아 개발주의 체제에서는 경제 관련 제도와 복지 관련 제도가 상호보완성을 가지고 있었지만, 두 제도 사이에 위계성은 분명했다. Holliday(2000)의 생산주의적 자본주의론에 따르면 사회제도들은 경제적 목적에 종속되어 있었다. 최근 앵글로색슨 자본주의 사회에서도 파이낸스(finance) 영역이 다른 산업 및 사회 제도에 대해 가지는 우위성이 강력하다(Boyer, 2011). 이러한 경우 지배적 위치에 있는 제도의 변화는 다른 상보성 관계에 있는 제도들을 변화시킬 수 있지만, 종속적 위치에 있는 제도의 변화는 생태계의 변화를 이끌어내기 어려울 것이다.

제도적 위계성 논의는 제도적 위계에서 상위의 제도를 변화시켜야 전체가 공진화될 가능성이 있음을 암시한다. 하지만, 이러한 가정 역시 문제가 있을 수 있다. 상위에 위치한 제도들은 그 체제에 중추적 위치를 점하고 있고, 체제 (불완전) 균형에 핵심적 위치를 차지하고 있다. 그만큼 변화가 가장 어려운 대상인 것이다. 또한 권력을 중심으로 보는 정치경제학적 관점으로 볼 때 또 다른 해석이 가능하다. 제도적 위계성이 있다는 것은 그 사회에서 가장 권력이 있는 이들이 그 제도를 높은 위계에 위치시켰음을 의미하는 것이다. 만일 상위제도의 변화가 어렵다면, 다른 방안으로 상대적으로 주변부에 있는 제도를 영향력 있는 규모로 변화시켜 전체 생태계에 영향을 주는 것을 생각해볼 수 있다. 예를 들어, 사회보험을 중심으로 하는 복지체제는 생산체제에 상대적으로 종속적 위치를 차지하지만, 기본소득과 같이 전체 체제에 상당한 임팩트가 있는 제도가 도입될 경우 위계 상 상위에 있는 생산체제까지 공진화를 추동할 가능성이 있다. 또 다른 경우는 사회적 신뢰 혹은 정부 및 정치 신뢰가 높은 사회를 상정해볼 수 있다. 높은 신뢰가 형성된 사회에서는 최상위에 있지는 않지만 가장 빠르게 성과를 낼 수 있는 하나의 제도를 변화시키고, 그것을 기반으로 다른 제도들이 함께 변화했을 때 더 나은 체제 성과가 가능함을 설득하기 더 용이하다. 이는 정치적 조정기제와 사회적 자본을 자산으로 제도적 상보성을 해체 및 재조합하며 체제 전환을 이루어내는 경우이다.

지금까지 이러한 동적 관점의 제도적 상보성을 중심으로 체제 전환을 논의한 논문은 매우 드물

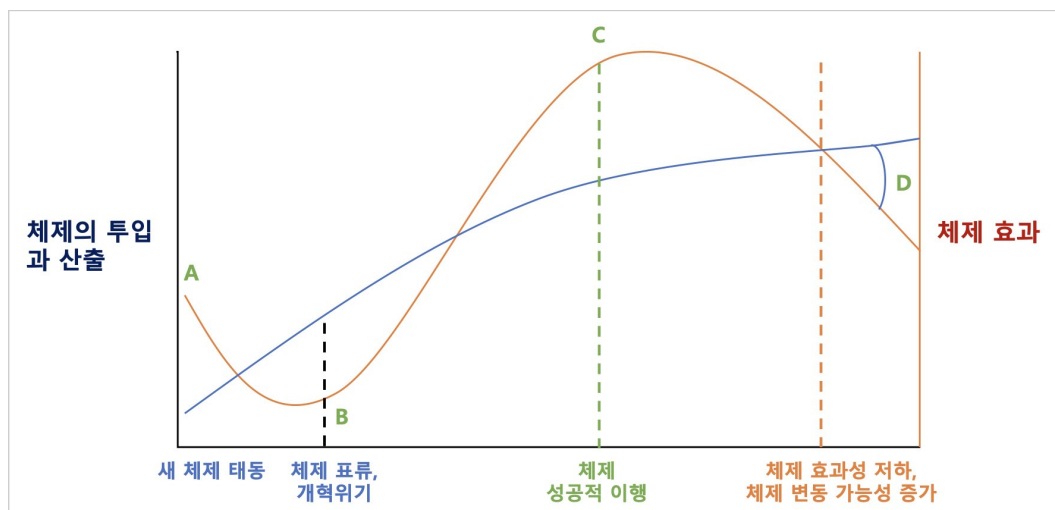


다. Boyer(2005)의 경우 제도적 상보성의 생애주기를 X축으로, 제도적 상보성의 결합(coupling) 수준을 Y축으로 하여 제도적 상보성의 역U자 과정을 소개한 바 있다. 그는 이러한 생애주기에 중요한 요인으로 본 연구와 같이 ‘맥락의 변화(change in the context)’에 주목하였다. 하지만, 그의 접근은 1) 제도적 상보성의 성과 변화를 다루지 못했다는 점, 그리고 2) 변화 성공 뿐 아니라 실패의 메커니즘에 대한 뚜렷한 규명이 없다는 점에서 한계를 가진다. 구조와 맥락이 변화의 조건을 제공하지만, 반드시 변화로 귀결되거나 기존에 형성되어 있던 상보성이 소멸하는 것은 아니다. 여러 저발전 국가에서 보이듯이, 상당한 문제에도 불구하고 상보성은 변치 않고 유지되는 경우가 많다.

결과적으로 체제전환의 분석틀을 수립하기 위해서는 다음과 같은 이해가 모두 요구된다. 즉, ① 미시 수준에서 각 제도의 변화에 대한 이해; ② 중범위 수준에서 제도와 제도 사이의 수평 혹은 수직적 연계(linkage)에 대한 이해; ③ 제도적 상보성의 결합 수준과 체제 성과 간의 관계에 대한 이해; ④ 체제와 구조 간의 긴장관계에 대한 이해; 마지막으로 ⑤ 한 사회가 가지는 정치적 조정기제와 체제 전환에서의 역할에 대한 종합적인 이해가 필요하다.

지금까지의 논의를 바탕으로 본 연구에서는 다음 [그림 2-11]과 같은 분석틀을 제안한다. X축은 Boyer(2005)의 연구와 유사하게 체제의 시간적 변동이다. Y축은 두 개로 구성되는데, 하나(파란색)는 Boyer와 마찬가지로 체제의 투입과 산출 수준, 다른 하나(오렌지색)는 제도적 상보성이 생산하는 체제의 성과(performance)이다.

[그림 2-11] 상보성 수준과 체제 효과의 동적인 변화



자료: 저자 작성

[그림 2-11]은 과거의 체제가 가진 제도적 상보성이 해체되면서 개혁이 본격화되는 시점에서 출발한다. 새로운 체제가 태동하는 시기에는 일반적으로 자연적 상보성(natural complementarity)이 생산되기를 기대하기 어렵다. 기존의 제도들이 여전히 존재하는 가운데 새로 도입된 제도들의 투입과 산출이 시작되는 시기이다. 구제도와 신제도의 결합으로 구성된 체제는 상보성 수준이 매우 낮으며, 동시에 그 성과 역시 높지 않다(A 포인트). A 단계에서의 성과는 새로운 체제의 성과라기보다 과거 체제의 성과일 가능성이 크다. 성과가 낮아지는 것은 상보성이 낮기 때문일 수도 있지만 상당 부분 과거 체제의 효과성이 떨어지기 때문일 수도 있다. 그러나 한편으로 이 시기는 새로운 정권이 들어와서 개혁이 막 시작되었을 때와 같이 일반적으로 대중들이 새로운 체제에 지지를 보내는 ‘허니문’ 시기이기도 하다.

만일 초기 개혁에서 개혁가가 제도적 상보성에 대한 이해가 있고, 이를 기반으로 빅푸쉬(big push)를 가능하게 한다면 빠르게 성과를 낼 수도 있다. 하지만, 앞서 논의한 바와 같이 많은 경우 그렇지 못하다. 이식된 제도에 대한 투입과 산출은 증가해도 실제 이 제도가 안착하고 성과를 내는 데까지 어느 정도의 시간이 소요되는 게 일반적이다. 새로운 체제의 초기 단계에는 기존의 제도적 상보성이 해체된 상황에서 신규 제도들이 효과적으로 배열(alignment)되지 않게 되면서 의도하지 않은 이슈와 문제들이 발생하기 때문이다. 지난 정부에서 최저임금을 급속히 인상했을 때 가장 큰 위기를 경험했던 집단인 영세 자영업자들이 우리 사회에서 가장 사회보장제도의 혜택을 받지 못하는 집단 중 하나라는 사실은 이러한 제도 간 새로운 배열의 실패를 보여준다.

결과적으로 A에서 B 시기로 이행하면서 대중들은 개혁의 성과를 기대하지만, 오히려 체제의 성과가 그다지 선명하지 못하거나 오히려 하락할 수 있다. 또한, 새로운 체제를 향한 개혁의 혼선이 개혁가 내부에서 발생할 수도 있다. 이러한 현상들은 대중의 지지를 떨어뜨리게 되고 체제 개혁은 표류하게 된다. 따라서 B 포인트는 체제 전환에서 가장 중요한 순간(critical juncture)이 된다. 이 시기를 견디지 못하는 경우 체제 전환을 위한 노력은 급속히 줄어들고 다시 A 포인트 혹은 과거 체제로의 회귀가 일어난다.

하지만 만일 제도적 위계성과 실행과 성과 사이의 시차를 충분히 이해하면서 질서 있는 ‘푸쉬’를 시행한 경우 이 시기에 일부 성과 하락이 발생하더라도 다음 단계로 넘어갈 가능성이 있다. 체계적 개혁이 이루어지면 기존 체제에 대한 예산이나 인적 인프라와 같은 투입이 증가하고 제도가 안착하며 시간이 흐름에 따라 본격적인 체제의 성과가 향상된다. 동시에 새로운 제도 간 혹은 새로운 제도와 기존 제도 간의 의도된 상호보완성(complementarity by design)이 증가하게 된다. 결과적으로 B 포인트, 즉 투입과 산출 수준이 기대한 성과보다 낮았던 지점을 넘어 이 수준보다 성과가 더 높은 C 포인트에 이르면 체제전환에 성공적으로 도달하게 되고 제도적 상보성과 성과 간에도 깊은 연계를 갖게 된다.

하지만, 어떠한 제도적 상보성도 지속적으로 높은 성과를 도출하기는 어렵다. A 지점에서 출발했던 구조와 맥락의 조건이 C 지점을 지나면서 본격적으로 변화하게 되면서 현재의 제도적 상보성이 더는 그 이상의 좋은 성과를 내지 못하게 된다. 체제를 구성하는 제도들에 투입되는 투입과 산출은 계속 유지되거나 증가하면서 경로의존성을 보인다. 하지만, 제도의 경로의존성에도 불구하고 체제의 효과성이 지속적으로 줄어드는 것이다. 투입과 산출이 높은 수준으로 유지되지만 체제의 성과가 저하되게 되고, 둘 사이의 차이가 커지게 되면 또 다른 체제전환의 가능성이 증가한다. 이 새로운 체제전환의 압력은 D, 즉 상보성 수준과 체제 효과 간의 격차가 커질수록 증가한다. 이것이 체제의 투입/산출과 성과를 분리해서 이해해야 하는 이유이다.

체제의 산출과 성과 간 차이가 커지는 이 시기에 중요한 것은 각 사회가 가지고 있는 정치적 조정(political coordination) 기제라고 할 수 있다. 정치적 조정 기제가 효과적으로 작동하는 사회에서는 D가 과도하게 커지면서 사회적 혼란과 문제를 만들기 전에 새로운 체제로의 전환에 대한 논의와 개혁을 본격적으로 시작하게 될 것이다. 하지만, 정치적 조정 기제가 없거나 사회적 자본이 없는 국가에서는 현 체제에서 여전히 혜택을 보는 누군가는 현 체제를 지키려고 하고, 그렇지 않은 이들은 변화를 요구하면서 정치투쟁이나 혼란이 발생할 가능성이 크다. 기존의 권력 집단이 일정 이상의 힘을 가지고 있으면 많은 제3세계 국가에서 발견되는 바와 같이 경제나 사회의 문제 상황이 지속되어도 기존 체제는 여전히 유지될 수 있다. 즉, 불완전하고 응집성이 저하된 기존의 제도적 상보성이 지속될 가능성이 크다. 이는 조정 실패(coordination failure)라고 할 수 있다. 만일 새로운 체제로의 전환이 이루어지면 다시 A 지점으로 이동하여 [그림 2-11]의 경로를 겪게 된다. A 지점에서의 이동이 체제전환의 성공이 될 수도 있고, 다시 실패하여 과거로 회귀할 수도 있다.

## 7. 중범위적·미시적 관점에서의 체제이행: 제도변화의 동학

### 가. 체제이행의 동학: 서론

최근 체제변동에 대한 논의는 위의 거시적 수준에서 중범위 수준에서의 제도변화의 관점에서 미시적으로 제도와 행위자의 역동적 상호관계에 초점을 둔 연구로 초점이 모이고 있다. 특히, 정치경제학 분야에서 관심을 갖는 중요한 이슈 중의 하나는 다양한 사회변동과 글로벌 위기에 대한 복지국가들의 다양한 대응과 제도변화, 그리고 자본주의 다양성 이론의 관점에서 자본주의 체제를 구성하는 다양한 레짐들과, 레짐을 구성하는 다양한 제도들의 상호보완성(institutional complementarities)의 역동성을 설명하는 것이다(정무권, 2007a).

방법론적으로 그리고 이론적으로 구조적 기능주의에 기초한 구조조정론에서 탈피하고자 하는 1980년대 맑스주의적 조절이론에서부터 시장과 경제를 역사적으로 형성된 제도로써 간주하는 폴라니의 영향을 받은 비교정치경제학자들, 사회문화적 관점의 사회학적 제도주의, 그리고 공리주의적 기반의 합리적 제도주의 등 여러 신제도주의 시각들 사이에서 이러한 복지국가의 대응과 제도변화에 대한 다양한 논쟁이 제기되고 있다.

그리고 신제도주의 내에서도 제도의 개념을 가지고 다양한 논쟁이 있어 왔다. 초기 논쟁에서는 제도의 개념에서부터 제도 형성과 변화에 대한 설명까지 많은 차이가 있었으나 점차 서로의 관점을 각각 자신의 관점에서 수용하면서 서로의 장단점을 보완하는 과정을 거치고 있다. 이에 따라 본 장에서는 다양한 신제도주의적 관점에서 상호 공유되고 있는 제도의 개념을 기반으로 제도변화의 동학을 이론적 관점에서 설명하고자 한다(정무권, 2007a).

신제도주의에서 제도란 공식적인 제도 외에도 비공식적인 규칙, 절차, 관행들을 포함하며, 상당한 지속성을 가지면서 개인들이나 사회집단들이 행동을 규율하거나 제약한다고 본다(North, 1990; Esping-Andersen, 1990; Hall, 1986; Steinmo, Thelen, and Longstreth, 1992; Thelen, 1999).<sup>24)</sup> 이런 제도의 개념으로 역사적 제도주의 시각은 한 사회의 정치과정이나 정치행위자들의 이익 형성, 전략적 선택행위에 영향을 미치는 요인으로서 그 사회의 역사적 발전과정에서 형성된 주요 제도들의 특징과 제도들의 상호작용 관계를 보는 것에 초점을 두었다. 즉, 분석하고자 하는 이슈와 관련된 국가와 사회의 주요 제도들의 특징이 역사적으로 주어진 시공간 속에서 어떻게 다른 행위자들의 특정한 이익 또는 이해관계를 형성시키고 그들 간의 권력관계를 구조화시키는가를 찾아내는 데 기여해 왔다(Steinmo et al., 1992: 2). 반면에 합리적 제도주의는 방법론적 개인주의에 기반하여 합리적 개인이 자신의 이익을 극대화하는 동기로서 제도의 형성과 변화를 설명하며, 사회학적 제도주의는 공유되는 규범의 형성과 변화에 초점을 둔다(Hall and Taylor, 1996).

본 절의 주제는 우리가 기대하는 미래의 변화를 어떻게 이해하고 설명할 것인가이다. 이를 위해서는 먼저 제도변화의 제약과 가능성을 설명하고자 발전된 개념인 제도의 경로의존성의 메커니즘과 그 인과관계에 대한 구체적인 이해가 필요하다. 과거에 제도가 어떻게 형성되고 변화해 왔는가에 대한 역동성을 이해해야 미래의 제도변화가 어떻게 발생할까에 대한 단초를 찾을 수가 있는 것이다. 따라서 최근에는 제도변화의 메커니즘을 설명하기 위해 비결정론적이며 개방적인 경로의존성 개념을 중심으로 역사적 행위자의 역할에 초점을 두어 기존 제도의 경로의존성 하에서

24) 제도의 개념화에 있어서도 큰 틀에서는 다양한 시각들이 합의를 이루고 있지만, 구체적으로 제도의 형성과 변화를 설명하는 가운데, 제도의 정의를 형식적인 측면을 더 강조하는 학자들과 비공식적 제도의 측면의 중요성을 인정하는 학자들이 다양하게 존재한다. 이에 대하여 Streeck and Thelen(2005)의 제1장을 참조.

발생하는 새로운 제도의 경로형성(path-shaping) 메커니즘을 설명하고자 하는 시도가 진행되고 있다.<sup>25)</sup>

#### 나. 제도 경로의존성의 미래 지향적 재해석

일반적으로 경로의존성은 경제학에서 제기된 수확 체증(increasing return) 논리와 함께 시스템이론에서의 피드백(feedback) 메커니즘으로 설명하기 시작하였다. 하나의 제도 또는 경로가 형성되면 이와 관련된 행위자들의 이해관계가 제도에 결속(locked in)되고 긍정적인 피드백(positive feedback)이 형성되어 경로의존성이 발생한다는, 즉 이미 형성된 제도의 제약성을 강조하는 단순 논리이다(Pierson, 2001, Thelen, 1999). 그러나 이제 경로의존성의 개념은 한번 형성된 제도가 왜 쉽게 변화하지 않는가에 초점을 두어 설명하는 기제가 아니라, 제도가 왜, 어떻게 변화하는가를 통합적으로 설명하는 기제가 되어야 한다.

에빙하우스(Ebbinghaus)는 제도의 지속성과 변화를 함께 설명하기 위해서는 초기의 수확 체증과 긍정적 피드백의 논리를 강조한 폐쇄적 경로의존성의 관점이 아닌 개방적 경로의존성의 개념이 필요하다고 주장한다(Ebbinghaus, 2005). 개방적 경로의존성의 메커니즘이란 역사적으로 중요한 전환점(historical critical conjunctures)에서 다양한 대안들이 기존의 제도적 기반 위에서 가지치기(branching pathways)를 하듯 지속적으로 대안을 선택해가는 과정으로 이해할 필요가 있다는 것이다(Ebbinghaus, 2005). 제도의 진화과정에서 제도는 점진적으로 변화하기도 하지만, 중요한 역사적 전환점마다 이전의 제도적 유산에서 가능한 대안들 속에서 역사적 상황에 따른 선택의 수준에 따라 점진적인 변화로부터 때로는 급진적인 질적 변화까지 다양한 경로의 형성이 가능하다는 것이다([그림 2-12] 참조).

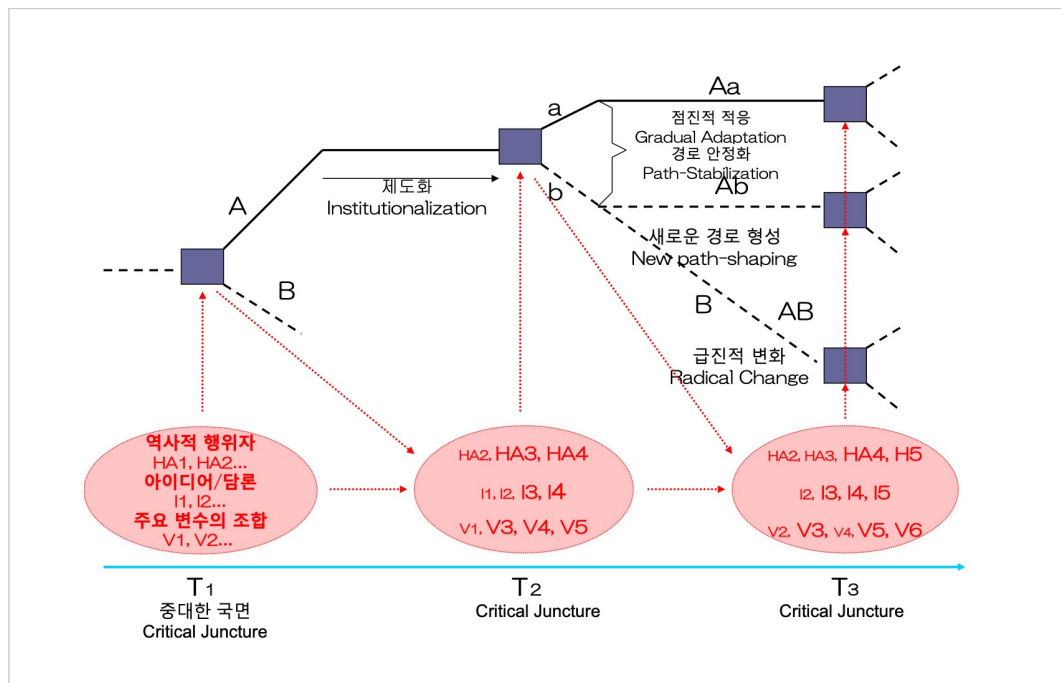
미래의 제도변화 가능성과 변화를 위한 전략적 대안과 정책의 수립을 위해서는 이러한 수확 체증, 결속, 긍정적 피드백, 또는 자기강화(self-reinforcing)를 기본적으로 결정하는 요인과 메커니즘이 무엇인가를 이해하는 것이 중요하다. 이에 대해 합리적 제도주의에서는 개인의 합리성에 근거한 개인들의 집합적 효율성 선택의 결과로 설명하며, 역사적 제도주의에서는 주요 행위자와 제도 간의 권력관계를, 사회학적 제도주의에서는 사회구성원에 대한 제도의 정당성의 수준을 강조한다. 이러한 다양한 제도 형성 관점은 큰 틀에서 구조와 행위자 간의 관계로서 사회적 관계를 규정하는 존재론적 관점에서 볼 때 상호 배타적이라기보단 설명의 수준이 단위에 따라 보완적이라 할 수 있다.

25) 경로의존성의 개념화와 메커니즘에 대한 구체적인 논의를 하는 문헌으로서 Mahoney(2000), Pierson(2000, 2004), Campbell(2004), Crouch and Farrell(2004), Ebbinghaus(2005), Torfing(1999, 2001)을 참조.

이미 앞에서 언급했듯이, 복지국가의 역사적 형성과정이나 복지정책의 특성은 기본적으로 자원 및 기회, 삶의 필요 충족의 분배갈등(distributional conflicts)이 핵심이다. 따라서 관련된 행위자들 간의 이해관계와 갈등의 기반으로서 이러한 다양한 자원들을 분배시키는 구조, 제도, 그리고 행위자들의 권력관계가 중심적인 인과적 메커니즘이라고 할 수 있다. 따라서 복지국가 개념과 발전과정을 자본주의 체제 발전의 한 부분으로 본다면, 자본주의 체제를 구성하는 생산레짐, 노동시장레짐, 복지레짐, 정치레짐 등 다양한 제도와 정책 간의 상호관계를 매개하는 인과적 메커니즘을 제도와 행위자 간의 상호관계 속에서 이해하는 것이 중요하다.

특히, 미래의 제도변화를 추동하는 관점에서는 이들 레짐과 제도의 형성과 변화과정에서 상호 어떤 관계가 만들어지고 그 주체인 주요 행위자들의 동기와 이익 형성이 기존의 권력관계를 어떻게 변화시키는가 의 역동성을 이해해야 행위자들이 미래의 제도와 제도들의 큰 복합체인 체제변화를 위한 제도설계와 전략적 행위를 선택할 수 있다. 특정 역사적 시점에서 기존의 제도와 구조가 만들어 낸 권력관계와 정당화된 문화가 모순을 드러내고 문제들이 심화, 확산하면서 변화를 추구하는 주요 행위자들이 다양한 제도와 정책에 대한 아이디어를 형성하고 영향력을 행사할 수 있게 된다고 할 수 있다.

[그림 2-12] 제도변화 관점에서의 경로의존성의 개념도



자료: 저자 작성



그러면 제도변화와 그 기저에 권력관계의 변화는 어떻게 일어나는가? 제도변화 요인을 구분하는 하나의 차원으로 크게 외적 충격을 강조하는 시각과 제도가 갖는 내적 특징을 중심으로 보는 시각으로 나누어 볼 수 있다. 또 다른 차원에서는 제도변화의 주된 원인과 과정을 위기나 외부적 충격에 의한 급진적 변화로 관점과 일상의 과정에서 점진적 변화의 축적된 결과로서 보는 관점으로 나누어 볼 수 있다. 일찍이 크레즈너(Krasner)는 특정 시점의 급진적 변화를 ‘단절된 균형(punctuated equilibrium)’이라고 하였고(Krasner, 1984), 역사적 제도주의나 역사사회학에서는 변화의 중요 전환점(critical conjuncture)으로 설명한다.

제도변화를 제도 자체의 내부적 모순과 한계를 고려하지 않고 외부효과 또는 외부적 환경변화로 단절적으로 보는 것은 적절하지 않다. 또한 제도변화를 논의할 때, 제도의 단위와 수준, 그리고 상호 관련된 제도들의 복합적 집합(complex arrangement)이라고 할 수 있는 레짐(regime) 내에서의 제도 간의 상호작용과 레짐과 레짐 사이의 상호작용들을 고려한다면, 제도의 외부적 요인과 내부적 요인을 별개로 구별하는 것은 적절하지 않다. 제도가 일정 기간 정당성을 가지고 있고 권력관계가 안정되더라도 제도가 본질적으로 가지고 있는 내재적 모순과 문제들이 점진적으로 누적된 결과 큰 사건이 발생하게 된다. 바꿔 말하면, 시간의 변화와 행위자들의 성찰성에 따라 제도 및 레짐 간의 관계의 상호보완성의 균형이 깨지고 여러 외부 환경의 충격이 발생하면서 다양한 형식과 수준의 제도변화가 일어나게 된다. 이런 맥락에서 클레멘스와 쿡(Clemens and Cook)은 제도가 가지고 있는 특징으로서 제도의 변이성(mutability), 내적 모순성(internal contradictions), 그리고 다원성(multiplicity)을 제시한다(Clemens and Cook, 1999). 기본적으로 제도는 완전하지 않다. 제도는 불완전과 모순성의 복합체라는 것이다. 제도의 종류와 특성에 따라 어떤 제도는 쉽게 변하거나 적응하지만, 어떤 제도는 일단 형성되면 내적으로 모순성을 가지더라도 다양한 제도 간의 상호작용에 따라 일정 기간 안정성을 가지거나, 또는 점진적으로 상호 갈등과 불일치성이 누적되면서 중요한 급진적 변화의 동인이 될 수 있다는 것이다. 그리고 이러한 제도변화의 요인은 기존의 제도 틀에서 어떤 자원을 가지고 제약, 확산, 또는 상호 매개가 되느냐에 따라 다르다(Clemens and Cook, 1999; 정무권 2007a).

#### 다. 제도변화의 동학으로서 제도와 행위자와의 관계

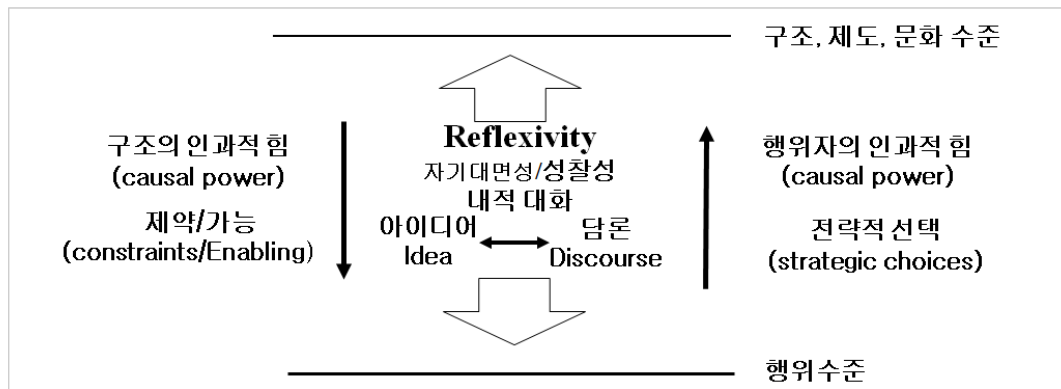
그러면 기존의 제도가 변화하면서 새로운 경로는 어떻게 형성되고, 어떤 내용을 갖게 되는가의 과정적 측면에 대한 설명이 필요하다(정무권, 2012). 제도변화를 설명하는 설득력 있는 메커니즘은 일찍이 구조주의 시각에서도 제기되었던 제도와 행위자 간의 상호관계이다.<sup>26)</sup> 제도와 행위자

26) 여기서 제도와 구조, 제도, 문화는 서로 다른 개념이지만 일정 기간에 행위자들의 동기, 인식, 행위를 규율한다는 관

는 상호 분리된 별개의 것(dualism)이 아니라 서로를 전제로 하여 존재하는 것이라는 인식이다(Giddens, 1979; Isaac, 1987).<sup>27)</sup> 특히 최근에는 기존의 제도가 붕괴되고 새로운 제도가 만들어지는 전환기적 시기에는 주어진 제약 속에서 주요 역사적 행위자들의 아이디어와 행위의 전략적 선택이 매우 중요하게 인식되고 있다(Katznelson, 1997; Campbell, 2004; Blyth, 2002).

제도 또는 구조와 행위자의 관계를 비판적 실재론의 관점에서 보면 그 실마리를 풀기에 유용하다([그림 2-13] 참조).<sup>28)</sup> 비판적 실재론의 관점에서 구조와 제도변화의 설명을 주도하는 아처(Archer)는 미시적 관점에서 제도변화에서의 행위자의 역할을 행위자의 성찰성(reflexivity)의 개념을 통해 설명한다. 즉 구조와 제도가 외부적으로 변화하는 것이 아니라 끊임없는 행위자들의 성찰의 결과로서 변화한다 설명하는 것이다. 행위자와 구조 간의 상호관계를 설명하기 위해서는 어느 사회든 존재론적으로 행위자의 구조에 대한 성찰성(reflexivity)이 존재함을 전제해야 한다. 아처는 성찰성을 “모든 정상적인 사람들이 자신들의 사회적 맥락과의 관계 속에서 자신들을 고려하는 정신적 능력의 규칙적인 행사”로 정의한다(Archer, 2007).

[그림 2-13] 구조와 행위관계에서 행위자의 성찰성(reflexivity)과 제도변화의 메커니즘



자료: 정무권. (2012). 위험사회론과 사회적 위험의 역동성: 사회적 위험의 거시적 연구를 위한 비판적 검토.

점에서 상호 호환하면서 이해할 필요가 있다. 구조는 거시적, 장기적이면서 결정성이 강한 사회를 구성하는 큰 틀의 의미를 가진다. 따라서 사회와 역사의 변화를 설명하는 데에 구조주의적 관점은 사회구조가 인간의 행위를 단적으로 결정하는 구조기능주의 또는 결정론적 경향을 갖는다고 비판받아 왔다. 반면에 제도의 개념은 결정론적인 구조주의를 비판하면서 중범위적이면서 법제도를 포함하여 인간 행위를 규정하는 다양한 규범과 문화적 관점까지 포괄한다. 문화는 규범적 정당성으로서 장기적이며 포괄적인 개념에서부터 좁은 집단단위의 정당화된 규범에 이르기까지 다양한 수준의 인지적 관점으로 인간의 행위를 규정하는 개념으로 사용된다. 이론적 관점이나 논자에 따라 특정 사회를 설명하는 과정에서 구조, 제도, 문화는 다양한 방식으로 사용되고 있다.

27) 제도/구조는 인간의 행위와 분리되어 그 자체가 스스로 형성되고 변화하며 인간의 행위를 제약하는 것이 아니다. 또한 제도의 형성은 제도와 분리되어 인간의 자발적인 행위만으로 되는 것도 아니다. 제도의 형성과 변화는 항상 인간행위와 아이디어가 매개되어 한편으로는 인간의 행위를 제약하면서 다른 한편으로는 새로운 제도를 만들어 낸다는 것이다.

28) 비판적 실재론의 선구적 학자로는 Bhaskar부터 시작하여 다양하다. 국내 학자로는 이영철(2006), 김선희(2009) 참조. 여기서는 비판적 실재론에 대한 소개와 논쟁을 다루지는 않는다.



성찰성은 모든 사회에서 그 사회의 구성원으로서의 주관적 주체인 행위자가 객관적인 구조가 만들어 내는 가능성과 제약을 나름대로 숙고하면서 매개하는 속성이라고 할 수 있다. 즉 “인간의 행동은 어떻게 나오는가”라는 근본적인 질문에 대해 자신과 환경의 관계에서 자신을 고려하는 ‘내적 대화(internal conversation)’의 과정을 의미한다. 인간은 누구나 어떤 식으로든 이러한 자기대면적/성찰적 과정을 가진다는 것이다. 이를 통해 인간과 환경(행위자와 구조)은 상호 영향을 주고받는 인과적 힘(causal power)을 가진다. 이때 그 결과는 이 두 힘의 상호적 부딪침의 결과가 아니라, 인간 내면의 성찰적 과정의 결과라는 것이다. 인간 개개인은 주어진 구조, 제도, 문화적 맥락에서 자신과 구조와의 관계를 지속적으로 성찰하게 되고, 경험과 지식을 통해서 현 구조와 제도의 모순성, 문제들을 점진적으로 성찰하게 된다. 따라서 그 결과는 전통적인 구조론에서와 같이 결정론적으로 결정되는 것이 아니라 인간 내면의 심사숙고 과정의 결과에 따라 비결정론적이며 다양하다는 것이다. 즉, 인간과 구조와의 관계에서 저항, 복종, 협력, 적응 등 다양한 결과가 나올 수 있다. 성찰성의 결과에 따라 상황적으로 다양한 가능성이 존재한다는 것이다.

#### 라. 제도변화의 전략적 시작으로서 대안의 새로운 아이디어 개발과 주도적 담론형성

제도의 형성과 변화를 설명하는 데 있어 행위자들의 아이디어라는 개념의 중요성은 인간이 사고하고 반성하는, 즉 성찰하는 존재로서 주어진 상황에 따라 전략적 선택이 가능하다는 가정에서 출발한다(정무권, 2007a; Schmidt, 2008). 전략적 선택의 개념은 합리적 선택 제도주의자들에 의해 시작되었지만, 역사적 제도주의 시각에서도 이해관계에 따라 권력관계의 변화를 시도하는 행위자의 전략적 선택과 집단행위를 일컬어 사용한다. 전략적 선택이라는 개념을 사용할 때 주의할 것은 이것이 행위자의 자발성보다는 주어진 구조/제도의 제한 속에서 행위자들의 성찰성에 의한 창의적인 선택성, 즉 제한된 선택이면서도 긴 역사적 발전과정에서 새로운 경로를 형성하는(new path-shaping) 과정을 설명하고자 하는 개념이라는 것이다. 시간과 연속성의 개념을 강조하고 있는 역사적 제도주의 시각에서는 역사적 상황 또는 우연(historical contingency)에 의한 경로 형성을 강조하기도 한다. 주요 행위자들, 즉 영향력 있는 개인, 정부의 정책, 그리고 사회세력의 집단행동은 주어진 제도적 제약 하에서 변화를 위한 아이디어의 창출과 전략적 선택에 따라 새로운 경로를 창출할 수 있는 것이다. 이런 측면에서 주요 행위자들의 아이디어와 주도적 개혁담론의 형성은 주어진 제약 속에서도 새로운 경로를 만들어 내는 중요한 매개수단이다. 이 과정에서 제도변화의 다양성이 나오는 것이다.

아이디어의 중요성을 주장하는 학자들에 따르면, 불확실성을 비롯해 여러 원인에 의해 기존 제도의 정당성이 약화하면서 중요 행위자들 사이에서 문제해결을 위해 새로운 아이디어가 등장하

게 되고, 새로운 아이디어들이 서로 경쟁하는 과정에서 적절성과 정당성을 인정받는 아이디어가 기존의 것을 대체하면서 제도변화가 일어난다.<sup>29)</sup> 이러한 아이디어 개념의 등장은 비교론적인 관점에서, 그리고 제도변화의 과정적인 측면에서 제도변화의 내용과 한계, 그리고 그 과정을 구체적으로 설명하거나 이해하는 데 유용할 수 있다.

이런 맥락에서 캠벨(Campbell)은 아이디어라는 개념을 중심으로 제도변화의 메커니즘을 설명한다. 그는 아이디어 개념을 사용할 때 일어날 수 있는 개념상의 혼란을 인정하고 이를 해결하면서 제도의 형성과 변화를 설명하기 위한 보다 체계적인 개념화를 시도한다(Campbell, 2004). 그는 아이디어의 개념을 의사결정의 배경이 될 수 있는 기저에 깔린(underlying) 그리고 종종 당연시 여겨지는(taken-for-granted) 가정(assumptions)들을 넓게는 세계관(world view), 규범(norms), 정체성(identities), 가치(values), 학문적 패러다임(intellectual paradigms), 문화(cultures), 이익(interests)으로 규정한다. 다시 말해서, 행위자들이 원하는 것으로 믿고 있는 신념 체계로 정의한다. 그리고 그는 아이디어를 수준과 기능에 따라 네 가지로 분류한다. 먼저, 한편으로는 행위자의 선택과 결정을 제한하는 제도(background)이면서도, 다른 한편으로는 문제해결을 위한 제도변화를 촉진하는 기능(foreground)을 수행한다는 것을 강조한다. 그런 가운데, 다시 아이디어의 개념화를 두 수준으로 나눈다. 전자는 실질적 인과관계를 구체화하여 기술적(descriptive)이고 이론적 분석을 가능하게 하는 인식론적 수준(cognitive level)이고, 후자는 가치, 태도, 정체성 등을 강조하는 규범적 수준(normative level)이다. 인식론적 수준에서의 아이디어란 결과 중심적(outcome-oriented)이며, 이를 큰 틀에서 제도의 정당성을 지배하는 패러다임(paradigms)의 수준과 이를 위한 구체적인 실행 프로그램인 정책프로그램(programs) 수준으로 다시 나눈다. 다음으로 규범적 수준에서의 아이디어는 규범적 차원에서의 정당성 문제와 연계되는 수준으로 이해하고, 그 수준을 다시 일반 대중(the public)들이 인식하고 있는 공공의 정서(public sentiment)와 정책 추진자들이 제도변화를 위한 정당성으로 제시하는 가치규범인 프레임(frames)으로 나눈다. 이와 같은 아이디어의 다양한 수준과 기능에 대한 개념화를 통해 캠벨은 제도변화의 분석에서 어떤 과정과 내용의 제도변화가 이루어지는가를 설명하고자 한다. 그는 제도의 변화과정에서 경로의존성을 설명하기 위하여 브리콜라주(bricolage)의 개념을 통해 아이디어의 확산(diffusion)과 해석(translation)의 단계적 개념을 도입한다.<sup>30)</sup>

29) 아이디어는 경로의존성(path dependence), 확산(diffusion), 해석(translation)의 과정을 거친다. 정책 아이디어에 대한 논의를 잘 검토한 글로 (하연섭, 2006)을 참조.

30) 브리콜라주의 개념은 원래 인류학자인 레비스트라우스(Claude Levi-Strauss)가 부족사회 연구에서 부족사회의 문화담당자가 제한된 자료와 용구를 가지고 넓은 범위의 다양한 일들을 능숙하게 처리하는 것을 묘사하고자 만든 용어이다. 이러한 개념을 유추하여 캠벨은 제도의 경로의존성과 점진적인 제도변화를 설명하기 위한 개념으로 사용된다. 이는 변화과정에서 행위자가 획득 가능한 제도적 자원과 원칙들을 가지고 재조합함으로써 새로운 제도를 창출하는 것을 의미한다. 제도변화의 진화론적인 과정을 설명하는 개념으로서 기존의 제도와 유사하면서도 조금씩 다

그러나 명심해야 하는 것은 아이디어는 순수한 행위자의 자발적이고 자유로운 사고의 결과로 나오는 것이 아니라는 것이다. 즉 역사적으로 형성된 제도적 틀에서, 한편으로는 행위자의 선택을 제한하면서도 다른 한편으로는 제도변화를 가능하게 하는 수단 또는 매개자로서 구체적인 역할과 기능들을 인식하는 것이다. 이를 통해 경로의존성의 구체적인 메커니즘과 제도변화의 내용과 한계, 그리고 경로의존성과 경로 형성의 동학(dynamics)을 유용하게 설명할 수 있다. 이 과정에서 행위자의 전략적 선택이 강조되는데(Scharpf, 2000), 이때 중요한 것이 제도의 정치적 속성이다. 정치는 목적 및 이익(interests)에 대한 행위자들 간의 갈등, 이에 상응하는 권력관계의 불균형으로 특징 지어지며, 제도는 이러한 관계를 지속 또는 변화시키는 매개체이다. 즉, 경로의존성과 제도변화를 설명함에 있어 제도를 지속시키는 근본적 메커니즘은 권력관계의 변화라는 것이다.<sup>31)</sup>

이런 맥락에서 제도변화의 중요한 변수는 주어진 기존 구조 및 제도의 제약 속에서의 행위자의 아이디어(ideas)와 전략적 선택(strategic choices/decisions)이다. 외적 충격과 내적 모순 등 다양한 요인에 의해 제도의 모순이 발생하고 제도 간의 상호보완성(complementarities)에 문제가 나타나기 시작하면 기존의 권력관계가 약화 또는 붕괴할 수 있다. 그리고 새로운 권력관계의 형성과정에서 전략적으로 문제해결을 위한 아이디어와 아이디어 간의 경쟁이 담론의 형성을 통해서 정당성을 인정받게 되면 제도의 변화가 일어난다. 다시 새로운 경로의 형성은 이후의 선택을 제약하게 된다.<sup>32)</sup> 때문에 인과적 설명에서 역사, 시간(timing)이 매우 중요한 변수가 된다. 유사한 사건이라 할지라도 그 당시의 조건과 상황, 역사적 우연적 사건 등이 이후의 경로의존성으로 작용하여 변화를 제약 또는 가능하게 하는 것이다.

복지국가의 발전과 개혁을 설명하는데 역사적 제도주의가 갖는 장점은 제도의 형성과 변화를 주요 행위자들의 권력관계의 변화의 측면에서 이해하려고 하며, 일반화를 추구하는 변수 중심의 접근보다는 역사적 시간과 공간 속에서 다양한 제도(정치, 경제, 사회)들과 행위자들 간 시간에 따른 상호작용의 연속성(time and sequences)이 어떤 제도적 결과를 만들어 내는지를 분석하는 구성주의적 접근(configurational approach)을 강조한다는 것이다(Ragin, 1987; Katznelson, 1997, Pierson, 2004). 아이켄베리(Ikenberry)는 역사적 제도주의 시각에서 경로의존성과 제도변화를 설명하는 핵심적인 개념으로서 ‘중요한 전환점(critical junctures)’과 ‘발

르게 변화한다는 의미이다.

31) 여기서 권력(power)의 개념은 다알(Robert A. Dahl)이 다원주의 시각에서 제기한 행태주의에 바탕을 둔 1차원적 권력의 개념이 아니라, 루크(Luke)의 제3차원의 권력의 개념 또는 현실주의(realism) 권력의 개념으로 이해한다. 이러한 권력(power)의 개념을 잘 정리한 것으로 (Isaac, 1987) 참조.

32) 각 분파의 이론적 방법론적 시각에서의 한계를 극복하고 경험적 세계를 더 잘 설명하기 위해서는 다양한 시각들의 장단점들을 서로 수용하고 보완하여 신제도주의 방법론을 더욱 발전시키고 있는 제2의 신제도주의 운동(the second movement)이라고 불리기도 한다(Campbell, 2004).

전적 경로(developmental pathway)’를 제시하였다. 역사적으로 중요한 전환점에 한 제도의 기본 틀이 형성되면, 이것은 지속적으로 자신을 강화하는 발전적 과정을 밟는다는 것이다. 그러나 Katznelson이 주장하였듯이, 이러한 발전적 경로 형성은 기능주의적 결과가 아닌, 제도의 형성과 관련된 행위자들의 끊임없는 정치적 투쟁의 산물이다. 다시 말해서 제도의 안정성과 변화에 영향을 주는 조건은 곧 제도가 만들어 내는 권력관계의 불균형과 행위자들 간의 지속적인 재협상(renegotiation)의 결과라는 것이다. 결국 제도의 변화를 주도한 행위자와 기존의 제도를 유지하고자 하는 행위자들 간의 권력관계와 전략적 정치행위와 협상력이 매우 중요하다(Katznelson, 1997; Thelen, 2014).

## 8. 소결

이 절은 우리가 한국 복지국가를 이해하고자 할 때 필요한 이론적 논의를 정리해 한국 복지국가의 과거, 현재, 미래를 이야기할 때 우리가 견지해야 할 관점을 제시하고자 했다. 먼저 복지국가를 이해하기 위해 왜 역사적 관점이 필요한지를 검토했다. 한국 복지국가의 역사를 이해하는 것은 현재 한국 복지국가의 특성이 어떻게 만들어졌는지를 이해하는 것이자, 한국 복지국가가 직면한 사회경제적 위기의 근원을 이해할 수 있는 길이기 때문이다. 또한 이 절은 복지국가의 관점에서 국민국가(national state)의 형성을 검토했다. 복지국가가 19세기 후반부터 형성되기 시작했다는 것이 역사적 사실이라면, 근대국가(즉 국민국가)의 형성은 복지국가의 탄생과 성장을 이해하는 중요한 단초를 제공할 것으로 생각된다. 국민국가의 형성과 관련해 막스 베버의 강제력의 집중과 찰스 틸리의 자본의 직접에 더해 이 글은 시민 권력의 확대가 국민국가의 형성과 밀접히 관련되어 있다는 관점을 추가했다. 특히 시민 권력이라는 변수는 지체된 한국 복지국가의 현재를 이해할 수 있는 중요한 단초를 제공해 줄 것으로 기대한다. 또한 이 글은 복지국가를 경제, 정치, 복지체제의 상호보완적 관점에서 접근함으로써 복지국가를 단순히 재분배제도의 합으로 보려는 관점을 지양했다. 이는 복지국가 연구가 단순히 재분배의 문제만이 아닌 생산과 분배를 포괄하는 관점에서 연구될 필요가 있다는 점을 강조한 것이다. 더불어 체제 간 상호보완적 관계가 국가를 통해 매개된다는 가정을 제시함으로써 『기원과 궤적』의 상호보완성 논의의 한계를 보완했다.

쉽지 않은 논의였지만 우리는 이러한 이론적 논의를 통해 한국 복지국가의 과거, 현재, 미래를 총체적으로 이해할 수 있을 것으로 기대한다. 한국 복지국가에 대한 기존의 논의가 연구자의 자의적 판단에 따라 이루어졌고, 프로그램과 재분배정책(프로그램)을 중심으로 검토되었다는 점을 고려하면, 이러한 논의는 한국 복지국가 논의를 한 걸음 더 진전시키는 시도가 될 것으로 기대한다. 더욱이 한국 복지국가 연구는 단순히 개별 국민국가의 사례가 아니라 서구 열강으로부터 독립한

개발도상국가들이 어떤 복지국가의 길로 가야 하는지에 대한 긍정적·부정적 안내서가 될 수 있다는 점에서 그 의미가 결코 작다고 할 수 없다. 한국이 제2차 대전 이후 식민지에서 독립한 국가 중에서 거의 유일하게 산업화와 민주화라는 이중혁명을 거치고 복지국가에 진입한 국가라는 점을 고려한다면, 한국 복지국가를 어떻게 이해하고 만들어갈지는 한국인만의 관심사가 아니다. 마지막으로 쉽지 않은 논의였기 때문에 한계 또한 분명하다. 이 절에서 제기한 여러 가지 검토와 주장들은 이론적으로 보다 정치한 비교분석이 있어야 하고, 실증적 검증이 필요하다는 점에서 미완성이라는 점 또한 분명히 할 필요가 있다.

## 제2절

## 성장과 복지레짐의 관점에서 국가 사례연구



## 1. 성장과 복지레짐의 정의와 1950년대 이후 변화 양상

앞선 장에서 언급했듯이 1950년대 이후 복지체제는 케인즈주의와 신자유주의라는 거대한 시대적 패러다임에 직면했으며, 복지국가들은 상호보완성의 측면에서 이러한 시대적 흐름에 제도(혹은 체제)를 재조정해나갔다. 이 장에서는 케인즈주의와 신자유주의와 더불어 가장 최근의 시대적 패러다임이라고 할 수 있는 지식기반경제(knowledge based economy) 시대의 기업가 정부(Entrepreneurial state)까지 확장시켜 각 시기별로 복지국가들이 어떠한 방식으로 제도를 재조정해나갔는지 그 궤적을 살펴보고자 한다. 그리고 앞에서 언급한 사회적 관계로서의 복지국가에 대한 관점을 확장시켜 성장과 복지레짐이 거시적인 경제 패러다임과 성장 동력의 변화에 따라 다양한 양상으로 나타나는 원인에 대해 ‘성장 연합(growth coalition)’이라는 개념을 통해 설명하고자 한다. 지배적인 성장연합에 따라 성장모델이 국가마다 다르며, 안정적인 성장 모델은 조직화된 이익 연합에 의해 유지된다고 할 수 있다. 이들은 정책 결정 과정에서 특권을 누린다. 특히 정부 정책 중 거시경제 정책이 성장모델의 기능적 요건과 이해관계를 반영하도록 요구한다(Baccaro and Pontusson, 2019, 2022). 이러한 맥락에서 1950년대 이후 성장연합의 관점에서 거대한 시대적 패러다임의 전환에 따라 각각의 성장모델은 어떻게 대응했는지 구체적으로 살펴보고자 독일, 스웨덴, 이탈리아에 관한 사례연구를 진행했다. 앞선 장에서 언급한 체제 간 상호보완성의 측면에서 성장 연합은 정치체제라고 할 수 있으며 성장 동력과 이를 위한 혁신과 역량이 경제체제라고 할 수 있다. 아울러 경제 발전 과정에서 발생할 수 있는 사회적 위험을 해결하기 위한 제도로서 복지체제를 정의할 수 있다.

성장과 복지레짐이란 경제발전과 복지제도의 발전을 통합적으로 이해하는 분석틀이라고 할 수 있다(Hassel and Palier, 2021, 2023). 성장레짐이란 기업의 전문화(specialization), 인구의 소비 및 저축 패턴, 기술 사용 및 업무 조직화를 결정하는 제도적, 정책적, 조직적 틀을 포함한 경제 거버넌스 방식을 의미한다(Hassel and Palier, 2021). 성장 레짐은 성장 모델과 달리 각 제도를 구성하고 있는 다양한 구성 요소 간의 상호작용과 상호보완성을 강조하는 개념이라고 할 수 있다. 성장레짐은 세 가지 핵심 영역으로 구성되어 있다(Hassel and Palier, 2023). 첫째, 제도는 경제를 조직하고 기업과 정부의 전략을 결정한다(Amable, 2003). 둘째, 총수요는 민간 소비(가



계 및 기업), 민간 투자, 공공 지출(소비 및 투자), 순 수출 등이 있다(Baccaro and Pontusson, 2016). 셋째, 주요 성장 동력은 부의 창출, 일자리 창출, 생산성 향상에 기여하는 요소를 의미하며, 농업, 제조업, 서비스업(고부가가치/저부가가치 서비스), 금융, 주택, 지식 기반 활동, 정보/통신 기술(ICT) 등이 있다.

사회정책 혹은 복지정책은 이러한 성장레짐과 밀접한 관련이 있다. 사회정책이란 노동자와 시민을 시장과 자본가로부터 보호하기 위해 존재한다고 알려졌다(Esping-Andersen, 1985). 그러나 복지국가는 경제발전에 기여할 수 있으며, 따라서 고용주(사용자)에 의해 지지를 받을 수도 있다(Mares, 2003; Iversen and Soskice, 2015). 또한 복지국가는 경제 시스템 관리를 위한 성장체제의 중요한 구성 요소이기도 하다(Amable, 2003). 각각의 정치경제 시스템에서 기술 형성 시스템(skill-formation system), 노동시장, 복지지시스템이 구성되는 방식은 상이하며, 서로 다른 방식으로 작동한다. 교육 시스템, 노동 시장 규칙, 사회 보호 등의 제도는 비교 복지국가 문헌에서 복지레짐의 핵심 요소로 정의하고 있다(Esping-Andersen, 1990). 이 세 가지 요소는 체계적으로 서로를 보완하며 레짐이라고 부를 수 있을 정도로 하나의 시스템으로 작동한다. 예를 들어, 중앙집중적인(centralized) 임금 결정 제도는 보다 포괄적인 사회 보호 시스템과 부합하며 종종 중간 수준의 기술(혹은 특정 기술)에 초점을 맞추는 반면, 분권적 임금 결정과 규제 수준이 낮은 노동 시장은 일반적인 기술(general skills)을 제공하는 교육 시스템(국가와 고용주 모두의 개입이 거의 없는) 및 잔여주의(residual) 사회 정책과 부합한다(Hassel and Palier, 2023).

성장 레짐은 경제의 수요와 공급 측면을 연결하며, 복지정책은 양쪽 모두에 기여한다. 구체적으로 노동시장 제도는 임금을 결정하며, 따라서 노동시장의 규제를 통해 노동력의 수요와 공급 역시 결정한다. 또한 교육과 기술훈련은 기술을 결정하고, 따라서 특정 산업에 있어 전문화를 추구한다. 마지막으로 사회정책은 소비를 유지하거나 촉진하는 자원을 제공함으로써 특정한 유형의 기술의 공급을 보호할 수 있다. 성장 레짐은 특정 성장 동력을 포함하며 시간이 지남에 따라 다양한 형태를 취한다고 할 수 있으며, 경제 성장이 생성되고 분배되는 뚜렷한 방식으로 구별된다(Hall, 2022; Hassel and Palier, 2021). 이러한 측면에서 성장과 복지레짐에 대한 논의는 이 연구의 이론적 분석틀인 사회적 관계로서 복지국가의 개념과 밀접한 관련이 있다. 복지국가는 정치, 경제, 복지체제가 국민국가 내에서 안정적으로 작동할 수 있도록 체제들(제도들) 간의 경계와 성격을 정하고 어떤 상호보완적 관계를 어떤 수준으로 제도화할지를 조정하는 역할을 한다. 그리고 그 역할은 시대적 변화에 따라, 국가의 정치경제적 유산에 따라 복지국가가 누구의 이해를 대변하는지에 따라 상이하다. 따라서 자본주의 사회에서 분배체계로서 복지국가의 성격이 다양한 수밖에 없는 이유이다.

2차 세계대전 이후 성장 동력은 시간이 지남에 따라 변화하고, 성장 체제는 자본주의의 새로운

변화 동인에 맞춰 조정되었다. 성장과 복지 체제의 공진화(coevolution)를 이해하려면 새로운 성장 동력과 그것이 성장과 복지 체제에 미치는 영향을 분석하는 것이 핵심이다. 새로운 성장 동력은 거시경제 정책뿐만 아니라 다양한 사회 정책 개혁에 영향을 미친다. <표 2-1>은 성장 동력의 변화에 따른 성장과 복지체제의 변화를 요약하고 있다.

우선 근대화 혹은 포드주의(Fordism) 성장 엔진은 표준화된 대량 산업 생산과 중산층의 부상에 힘입어 추진되었으며, 국내 시장에 광범위하게 의존했다(Boyer, 2011). 성장 체제인 포드주의는 경기 순환적 재정 정책을 통해 총수요를 관리함으로써 경제성장을 촉진시킬 수 있다는 케인즈주의와도 관련이 있다. 케인즈주의는 미국의 대공황 시기에 등장한 일종의 국가 개입에 대한 경제 정책적 측면의 사회적 합의라고 할 수 있다(Hall, 2022). 좀 더 구체적으로는 장기적인 측면에서 경제 안정성을 유지하고 생산 능력을 강화하기 위해 재량적 통화 및 재정 정책 등과 같은 경기 순환적 총수요 관리 수단의 적극적인 활용을 의미한다. 따라서 정책 결정의 초점은 재정, 통화 및 사회정책을 통해 완전 고용을 달성하고 유지함으로써 총수요를 자극하는 데 맞춰져 있었다(Blyth and Matthijs, 2017). 케인즈주의가 정책 패러다임으로 확대되는 과정에서 복지국가는 경기 순환을 관리하는 데 핵심적인 역할을 했다(Hemerijck, 2012). 포괄적인 사회 보장을 통해 경기 순환에 역행하여 경기 침체나 민간 지출의 확장적 호황 과정에서 발생하는 사회적 위험을 자동적으로 보상해줌으로써 1950년대 이후 진행된 노동과 도시 생활의 급격한 변화를 사회적으로 수용하는 데 중추적인 역할을 담당했다(Boyer, 1990).

이 시기는 “영광의 30년(Les Trente Glorieuses)”이라 불릴 정도로 경제 성장이 지속적으로 가능했으며, 사회복지정책의 측면에서도 지속적으로 제도 확장이 이루어진 시기였다. 당시 정책 입안자와 경제 엘리트들은 거시 경제를 위해 국내 재정 및 통화 정책의 조정이 필요할 뿐만 아니라 사회 및 정치적 안정이 경제 성장 그 자체보다 중요하다는 데 동의했다. 뿐만 아니라 조직화된 자본과 노동 역시 완전 고용, 고임금, 소비자 수요 증가, 생산성 향상, 모든 사람의 생활 수준 향상이라는 긍정적 선순환을 불러일으키는 복지국가와 케인즈주의 혼합 경제 질서를 지지했다(Hemerijck, 2013). 전후 재건을 기반으로 한 복지국가의 확대는 사회보장 혜택의 증가와 정부에서 제공하는 사회 서비스 분야의 일자리 창출을 통해 내수의 원천이 되었다. 사회정책이 경제 성장을 뒷받침하는 동안 경제 성장은 전례 없는 사회정책 확장을 위한 재원을 창출했다(Hassel and Palier, 2023).

그 다음으로 자유화와 관련하여 1970년대 후반, 높은 인플레이션과 대량 실업, 성장 둔화로 인해 케인즈주의적 수요 관리와 교착 상태에 빠진 코포리티즘(corporatism)에 대한 정당성이 약화되었으며, 케인즈주의 경제 이론이 실업률과 인플레이션의 동시 상승에 대응하는 데 한계에 직면하자, 케인즈주의에서 신자유주의로의 패러다임 전환이 이루어졌다. 새로운 패러다임은 예산의



엄격성, 임금 억제, 통화주의, 기업의 경쟁력에 중점을 두었다(Hall, 1993). 1980년대 초반부터 유럽의 정치경제적 맥락에서 관대한 사회 보호 정책을 유지하면서 완전 고용을 달성하는 게 불가능하게 여겨졌으며, 따라서 복지와 경제 성장의 선순환 구조가 더 이상 유지되기 어렵다는 인식이 확대되었다. 경제학에서 통화주의(monetarism)가 부상하고 정치 영역에서 신자유주의가 확산되면서 사회 및 경제 정책의 목표 역시 변화하였다. 2차 세계대전 이후 30년 동안의 목표였던 완전 고용은 균형 예산, 낮은 인플레이션, 안정적인 통화(stable currency), 중앙은행의 독립성, 민영화, 노동 시장 재규제 및 복지 축소로 변화하였다(Hay, 2004). 특히 관대한 사회정책은 구직 동기를 떨어뜨리고 의존적인 문화를 조성한다는 비판을 받게 되었다. 따라서 사회정책의 방향성은 활성화(activation)와 사회투자형 지출로 바뀌었다(Lødemel and Trickey, 2001). 한편, 금융화는 경제 기능에서 금융 시장, 인센티브, 참여자 및 조직의 중요성이 확대되는 것을 의미한다(Fligstein & Goldstein, 2015). 특히 가계 금융화에 대한 관심이 높아지고 있는데, 초기 연구들은 금융 서비스 부문의 성장에 따른 구조적 변화와 사회복지 기관의 개별화로 인해 가계가 금융 경제에 편입되는 것에 주목했다(Goldstein & Knight, 2023). 금융화는 가계의 자산 증식에 기여하기 때문에 경제에 전반적인 확장 효과를 가져온다고 여겨졌으며, 소비지출에 영향을 미쳐 내수에 영향을 미치게 되었다. 그러나 자유화 및 금융화 시대는 노동시장 유연화와 자산기반 복지의 확대로 인해 노동자의 취약성을 증가시키고 금융 시스템의 불안정성을 증가시켰다.

마지막으로 지식기반경제와 관련하여 지식기반경제는 물리적 투입물이나 천연 자원보다 지적 역량에 더 많이 의존하며, 빠른 속도의 기술 및 과학의 발전이 성장의 원동력이라고 할 수 있다(Powell and Snellman, 2004). 따라서 고등교육(higher education)이 기술 및 과학의 발전에 있어 중추적인 역할을 담당한다. 기술 발전은 숙련된 근로자의 생산성을 향상시키는 반면, 중숙련 및 저숙련 근로자를 대체하거나 하향 조정하는 것으로 보인다. 자유화와 금융화가 지속되는 가운데 디지털 경제의 부상은 새로운 성장 동력이 되었다. 이는 디지털 인프라와 기술에 대한 국가적 투자에 힘입은 바가 컸다(Mazzucato 2015). ICT의 확산은 이제 디지털 경제로의 광범위한 재편으로 이어졌다. 전 세계적으로 기술과 인적 역량은 기회의 분배, 즉 경제 분배와 재분배 과정에서 핵심적인 요소가 되었다. 1990년대 후반부터 사회 정책의 기능과 형태, 그리고 새로운 지식 기반 경제에서의 역할에 관한 사회 투자 측면에서 새로운 아이디어가 등장하기 시작했다. 이들은 사회 정책의 생산적 잠재력을 강조하며 사회 정책 제공에 대한 새로운 경제적 근거를 제시하였다(Garritzmman et al., 2022). 따라서 사람들의 인적 자본, 기술 및 역량을 강화하는 정책은 경제학자, 정부 및 국제기구로부터 큰 관심을 받고 있다. 디지털화된 지식 기반 경제에서 성공하기 위해서는 고도로 숙련되고 교육받은 인력이 필요하다. 인적 자본 개발을 촉진하기 위해 필요한 투자가 이루어지지 않는다면 적절한 기술과 교육의 부족은 미래의 경제 성장과 고용 창출을 저해할 것

으로 예상되었다. 경제적 측면에서 사회적 투자 관점은 개인의 노동시장에서의 기회와 소득 잠재력을 향상시킬 것으로 기대된다. 거시적 수준에서는 더 나은 교육을 받고 더 나은 기술을 습득한 개인이 경제 성장에 있어 더 많은 기여를 할 수 있을 것이라고 기대되고 있다(Garritzmann et al., 2022). 사회 투자 관점은 복지 정책이 단순히 보상적인 측면에서 사회적 위험에 대응하는 게 아니라 투자적인 관점에서 개인의 미래 소득의 보장이나 향상을 목표로 하기 때문에 사회정책과 경제성장은 상호보완적인 것으로 간주될 뿐만 아니라 실제로 사회정책은 경제성장의 전제조건으로 간주되기도 한다(Moreau et al., 2012).

〈표 2-1〉 20세기 중반이후 성장과 복지레짐의 변화

성장 레짐	성장 동력	정책 패러다임	경제 및 사회적 어려움에 대한 진단	복지국가	정책초점
근대화 (Modernization)	제조업	케인즈주의	불충분한 수요로 인한 낮은 성장과 실업	소득 보장과 안정망 제공을 통한 위험 보장 범위 확대	완전고용
자유화	세계화, 금융화	신자유주의	노동시장 경직성으로 인한 공급 제약으로 발생하는 인플레이션 및 실업률 증가	노동시장 자유화, 활성화, 복지기능의 민영화	물가 안정
지식기반경제	역동적 서비스, 디지털화	기업가 정부(Entrepreneurial state)	오늘날의 일자리를 채우고 미래의 일자리를 창출할 수 있는 적절한 기술 부족과 관련된 실업률	사회 투자	체제 안정/투자

자료: Hassel and Palier. (2023). Same Trend, Different Paths: Growth and Welfare Regimes Across Time and Space.

## 2. 성장과 복지레짐 다양성의 결정 요인으로서 성장 연합

그러나 국가별 성장과 복지 체제를 비교하면 동일한 성장 레짐 내에서도 다양성이 존재하고 있다는 것을 알 수 있다. 예컨대, 근대화 시기에도 내수나 임금이 주도하는 성장 모델과 수출이 주도하는 성장 모델 사이에 차이가 있었다. 이 기간 동안 성장과 복지 체제는 이미 상당한 차이를 보였으며, 시간이 지남에 따라 궤도가 수렴하기보다는 더욱 분화되거나 간극이 커지는 양상을 보였다. 예컨대, 미국, 영국, 프랑스는 포드주의 임금 주도 성장 체제의 분명한 예라고 할 수 있다

(Jessop, 1989). 그러나 국가마다 다른 국가 개입 모델을 통해 포드주의적 근대화를 추진했다. 프랑스와 영국은 모두 국가가 주도하는 경제 계획을 추구한 반면 미국은 고등 교육, 연구 및 공공 인프라에 대한 투자에 집중했다(Hall, 2021). 한편, 일부 국가는 이미 1950년대에 수출을 중심으로 성장 모델을 전환하기 시작했다. 대표적으로 독일은 제2차 세계대전 이후 산업을 빠르게 회복하였고, 1950년대부터 수출에 집중하기 시작했다(Jessop, 1989). 독일은 내수 중심의 성장이라는 전통적인 포드주의 모델을 따르지 않고 처음부터 수출 중심의 성장 체제를 따랐다. 시간이 지남에 따라 노동조합과 제조업 부문의 노동자들은 고용 안정과 복지 확대를 통해 임금 억제에 대한 보상을 받았다(Palier and Thelen, 2010).

이러한 성장과 복지레짐이 거시적인 경제 패러다임과 성장 동력의 변화에 따라 다양한 양상으로 나타나는 이유 중 한 가지는 성장 연합(growth coalition)이 국가 혹은 레짐별로 서로 상이했기 때문이다(Baccaro and Pontusson, 2019, 2022). Baccaro와 Pontusson(2022)은 안정적인 성장 모델은 정책 결정 영역에 대한 특권을 누리고 정부 정책, 특히 거시경제 정책이 성장 모델의 기능적 요건과 이해관계를 반영하도록 보장하는 조직화된 이익 연합에 의해 유지된다고 주장하고 있다. 이들은 그람시주의적인 관점(Gramsci, 1971)인 사회 블록(social bloc)이라는 용어를 바탕으로 지배적인 성장 모델이 실행 가능한 정책 옵션과 다양한 집단이 선택할 수 있는 연합 대안을 제약한다는 점을 강조하고 있다. 성장 연합이란 '평등한 사람들 간의 연합'이 아니라 일부 구성원이 다른 구성원에 비해 상대적으로 특권을 누리는 내부 위계를 가지고 있다(Baccaro and Pontusson, 2019). 무엇보다도 성장 연합은 경쟁하는 연합이 아니라 특정한 공간과 시간에는 단 하나의 성장 연합만 존재하며, 주로 경제 부문의 대기업 소유주와 관리자는 성장 연합 내에서 특권적인 지위를 늘 차지하고 있다고 가정한다. 따라서 성장 연합을 둘러싼 정치는 본질적으로 어떤 집단이 성장 연합의 핵심에 직접 포함되고, 어떤 집단이 주변부에 속하며, 어떤 집단이 성장 연합으로부터 제외되는지에 대한 문제와 관련이 있다(Baccaro and Pontusson, 2019). 또한 성장 연합이란 행위자이기보다는 사회 집단과 이러한 집단을 대표하는 조직화된 행위자 간의 관계(혹은 상호작용)의 구조화된 구성이라고 할 수 있다. 사례연구에서 자세하게 서술하고 있듯이 성장연합은 역동적이며 성장 모델과 부합하여 변화한다.

성장 연합은 두 종류로 구분할 수 있다(Hopkin and Voss, 2022). 성장의 주요 원천이자 수혜자인 좁은 "지배적인" 연합과 전자의 조건에 따라 성장 모델에 동의하고 이익을 얻는 훨씬 광범위한 "2차" 연합이다. "지배적" 연합의 핵심은 성장 모델을 뒷받침하는 기관과 이해관계가 모호하지 않고 밀접하게 묶여 있는 조직화된 경제 부문으로 구성된다. 예를 들어, 수출 주도 모델에서, 이러한 연합은 기업의 소유주와 관리자, 핵심 직원, 그 가족 및 지역 경제 번영을 위해 이러한 기업에 크게 의존하는 지역의 거주자로 구성된 수출 지향 제조 부문 내의 교차 계층 연합이라고 할 수 있

다. 그러나 Baccaro와 Pontusson(2016)이 지적한 바와 같이 그러한 집단이 아무리 잘 조직되고 영향력이 있더라도 그들이 유권자의 과반수를 구성할 가능성은 매우 낮다. 이와 같은 상황에서 정당의 주요 과제는 기존의 성장 모델에 의해 이익이 덜 명확하게 보호되지만, 서비스, 공공재, 또는 더 일반적으로 인프라의 제공을 통해 성장을 가능하게 하는 유권자의 지지를 동원하여 뚜렷한 성장 모델의 성공적인 운영에 필요한 지배적인 성장 연합을 구축하고 유지하는 것이다.

다시 말해, 지배적인 성장 연합이 선거에서도 지배적인 연합이 될 것이라는 보장은 없다. 그럼에도 불구하고 성장 모델의 핵심적인 정책 토대는 다양한 메커니즘을 통해 선거 경쟁으로부터 보호될 수 있다(Baccaro and Pontusson, 2022). 첫째, 거시경제 정책의 기본적인 기조는 선거에서 다수당이 직접 결정할 수 있는 것이 아니라 제도화되어 있다. 예를 들어, 통화정책은 독립적인 중앙은행에 의해 맡겨진다. 유로존의 재정 정책은 유럽의 재정 규칙이나 “부채 브레이크”와 같은 헌법 조항에 의해 제약을 받는다. 둘째, 경제 정책은 고도로 기술적인 영역으로, 선거 경쟁의 ‘시끄러운 정치(nosiy politics)’보다는 잘 정의된(well defined) 부문별 이해관계가 반영될 가능성이 높은 기술 위원회의 ‘조용한 정치(quiet politics)’에 의해 운영될 가능성이 높다(Culpepper, 2010). 예컨대, Hübscher와 Sattler(2022)는 재정 정책과 관련하여 유권자 선호도와 정부 정책 간의 불일치에 관련된 사례를 제시하고 있다. 내수 중심의 영국과 수출 중심의 독일 양국에서 유권자들은 긴축(austerity)에 반대하는 경향이 있지만, 수출 주도 성장에 의존하는 국가인 독일에서 내수에 의존하는 국가인 영국보다 긴축정책을 추진할 가능성이 훨씬 더 크다. 마지막으로 기성 정당들은 성장 모델의 핵심 정책에 수렴할 가능성이 크기 때문에 선거 경쟁의 여지가 거시적인 성장 모델에는 위협적이지 않은 이슈로 제한될 수 있다. 이러한 논의는 결국 성장 모델의 성공에 핵심적인 그룹과 부문으로 구성된 성장 연합이 다른 사회 집단보다 공공 정책 형성에 더 큰 영향력을 가지고 있으며, ‘정상 정치(normal politics)’의 조건 하에서는 당파적 경쟁이 이를 뒤집을 가능성이 낮다는 것을 시사한다(Baccaro and Pontusson, 2022). 다시 말해, 그람시의 헤게모니 개념을 바탕으로 안정적 성장 연합이 자신의 핵심 이익을 ‘국익’으로 성공적으로 투사하는 능력이 성장 모델의 선거에서의 불확실성을 감소시키는데 관건이 된다고 할 수 있다(Schmidt 2008).

Lynch와 Watson(2022)은 성장 연합이라는 개념을 바탕으로 성장 모델에 따른 주도적인 성장 연합과 관련 사회정책을 구분하였다. <표 2-2>에서 제시하고 있듯이 우선 신용(credit)에 기반한 소비주도 성장 모델에서 성장 연합의 지배적인 부문은 가계 및 소비자 부채의 확대에 이익을 얻게 되는 금융 부문이라고 할 수 있다. 이 부문에 속한 주체들의 핵심적인 경제적 목표는 신용에 쉽게 접근할 수 있는 소비자 수요를 유지하는 것이다. 금융상품의 공급 증가와 주택 수요 증가로 인한 실질 소득의 증가는 신용(credit) 및 소득 중심의 소비를 촉진하여 내수를 활성화한다. 이러한 성장모델은 금융 부문의 높은 소득과 주택에서 창출된 부(wealth)로 인해 불평등을 야기하며

(Lin and Neely, 2020), 저소득층과 주택 가격이 정제된 지역의 사람들은 스스로를 소외된 존재로 인식하게 될 수 있다. 따라서 소비 주도형 성장모델에서 복지정책은 부채에 기반한 국내 소비와 투자를 촉진하고 금융 부문을 보호하기 위한 개입이 주요 목표일 가능성이 크다. 다시 말해, 공적 복지를 주변화시키고(residualize) 사적인 수준의 사회보호와 교육에 대한 의존도가 높다. 사적 복지 수단과 모기지(mortgage)에 대한 접근은 개인이 재정적 수단을 통해 스스로 복지를 책임지도록 장려한다(Avlijas, et al, 2021). 특히 금융 부문의 고소득층에 대한 낮은 세율은 잔여적(residual) 복지국가에 유리하며, 이는 다른 부문의 근로자가 신용에 의존하지 않고 소비를 유지할 수 있는 능력을 감소시킴으로써 성장 모델의 유지에도 도움이 된다. 그러나 내수가 신용에 기반한 소비주도 성장모델의 핵심 원동력이기 때문에 복지국가는 소득에 대한 소득세 공제(income tax credit) 또는 최저임금 등을 통해 저임금 근로자의 생계를 어느 정도 보장함으로써 이들이 성장에 부정적인 영향을 미치지 않도록 한다(Avlijas, et al., 2021). 또한 수동적인 복지정책 보다는 활성화 정책을 통해 임금 상승을 제한하고, 이를 통해 부채를 통한 소비를 촉진함으로써 이러한 성장 모델을 유지하게 만든다.

수출 주도형 성장모델에서의 성장 연합은 더욱 명확하게 드러난다. 수출 중심의 제조업체가 핵심적인 구성원이고 이 부문의 직원들이 2차적인 구성원이라고 할 수 있다. 이 연합의 경제적 목표는 글로벌 시장에서 수출 경쟁력을 확보하기 위해 실질 임금의 성장을 억제하고 내수를 억제하는 것이다. 글로벌 시장에서의 수요가 내수 부족을 보완하는 한 실질 임금 상승에 대한 억제가 성장을 저해하지 않는다. 이해관계가 상반되는 핵심 집단은 저임금 서비스 부문 근로자와 노동시장 '외부자'로, 이들은 모두 이 성장모델에서 현저히 불리한 위치에 있다고 할 수 있다. 수출주도형 성장모델에서 핵심적인 관심사는 임금을 억제하되 수출 부문에서 숙련된 근로자의 사기를 떨어뜨리지 않는 것이다. 따라서 이 성장모델의 복지정책은 이중화된(dualized) 양상을 보여주고 있다. 수출 부문의 숙련 근로자는 임금 억제와 단체 교섭의 원활한 기능에 대한 대가로 다양한 형태의 유예된(deferred) 보상을 받을 수 있으며, 직업 훈련 및 보조금 교육과 같은 인적 자본에 대한 투자는 수출 부문의 고용주에게 혜택을 제공한다. 기업은 산업 구조조정을 통해 생산성이 높은 제조 공정에서 생산성이 낮은 서비스 부문을 걸러내고자 한다. 이를 통해 내부적으로 인력을 세분화하고 노동 시장의 이원화를 허용하는 노동 시장 규칙의 변화를 도입하였다. 사회적 파트너, 즉 고용주 및 근로자 대표들은 핵심 제조업을 살리기 위해 서비스를 포함한 다른 부문에서 비정형 고용(atypical employment)과 저임금 부문의 출현을 용인한다(Palier and Thelen, 2010).

균형 성장모델의 경우 수출을 통한 성장과 어느 정도의 임금 및 부채 주도의 소비 성장을 혼합하는 형태를 의미하며, 수출 부문의 고용주와 노동조합, 보호 부문의 노조, 은행 업계, 중산층 소비자 등으로 구성된 상당히 포괄적인 성장 연합으로 구성된다. 지배적인 성장연합이 대규모이고



다양한 집단으로 구성되어 있기 때문에 균형잡힌 성장모델을 위한 이상적인 사회정책을 이론화하는 것은 어려울 수 있다. 한편으로, 북유럽 국가들의 경우 적어도 지식 집약적인 서비스 부문으로의 전환을 수반하는 수출 부문의 혁신을 지원하기 위해 인적자본에 대한 투자, 노동시장 유연화, 혁신을 위한 금융화를 지원하는 전략을 지지할 수 있다. 한편, 저숙련 서비스 근로자를 대표하는 노조는 유연안정화(flexicurity)로의 전환을 원칙적으로 지지하지만, 소비를 촉진하는 전통적인 사회 프로그램 역시 계속 선호할 수도 있다.

마지막으로 정제된 성장모델의 두드러진 특징은 지배적인 성장 연합이 없다는 점이다. 안정적인 연합이 존재하지 않기 때문에 선호하는 사회 정책 모델 역시 명확하게 존재하지 않는다. 따라서 복지정책의 초점이 노동시장 내부자에게는 이익이 되지만 노동시장 외부자의 소비를 촉진하지 않는 성장 억제 경직성을 유지하는데 있을 수도 있고, 소비와 인적 자본 투자를 모두 낮추는 긴축 정책에 있을 수도 있다. 이러한 두 가지 선택지 모두에서 사회 정책은 소비를 촉진하지 않고 수출 경쟁력을 떨어뜨려 성장을 오히려 가로막을 수 있다.

이 연구에서는 수출주도 성장모델의 대표적인 사례로 독일, 균형 성장모델의 대표적인 사례로 스웨덴, 정제된 성장모델의 대표적인 사례로 이탈리아에 대해서 살펴보고자 한다.

〈표 2-2〉 성장모델에 따른 지배적인 성장연합과 사회정책의 초점

성장모델	지배적 성장 연합	사회정책의 초점
소비주도 성장모델	금융 부문, 중산층 주택 소유자	신용기반 소비를 유지하기 위한 사회 보호의 축소
수출주도 성장모델	수출부문	수출 경쟁력 보호를 위한 사회보호의 이중화
균형 성장모델	수출부문 고용주와 노조, 내수 서비스 부문 노조, 중산층 주택소유자	수출주도와 임금주도 성장모델을 지지하는 사회정책
정제된 성장모델	뚜렷하게 없음(불안정한 연합)	없음

자료: Lynch and Watson. (2022). Welfare States and Growth Models.

### 3. 수출주도 성장모델의 사례: 독일

독일의 성장은 주로 제조업 수출에 의해 견인되고 있으며, 이는 실질 환율에 민감한 제조업 부문의 핵심 이익을 보호하며 공격적인 디플레이션과 억제된 내수 혼합으로 구성된다. 이에 따라 독일의 수출주도성장 모델은 보호받는 근로자와 보호받지 못하는 근로자 간의 계급 내 ‘분배투쟁’이 치열한 것이 특징이다(Hopkin and Voss, 2022). 이 갈등은 일자리 보존과 임금 상승 사이의

근본적인 균형을 중심으로 구성되어 있으며, 그 결과가 국가의 실질 환율과 그에 따른 대외 경쟁력을 결정한다. 독일의 수출 주도 성장 모델은 제도에 의해 뒷받침되기 때문에 정부 정책 변경을 통해 쉽게 수정할 수 없다. 유연하지 않은 환율 제도(유로화)는 경쟁력 불균형(competitiveness imbalance)의 교정을 막고, 노사관계 제도는 경쟁적 디스인플레이션(disinflation)을 촉진하며, 재정 연방주의 시스템은 지방 정부의 재정 여력을 심각하게 제약한다. 이러한 제도들은 독일의 저평가 체제(undervaluation regime)를 공동으로 뒷받침하고 있다(Höpner, 2018). 유연하지 않은 환율 제도와 민간 및 공공 부문 모두에서 임금 적정화를 보장하는 메커니즘의 결합은 독일 수출 주도 성장 모델에 견고한 제도적 기반을 제공하여 정권이 바뀌더라도 성장 모델을 계속 유지되고 있다.

따라서 복지의 확대는 주로 보편적인 제도보다 제조업에서 안정적으로 고용된 사람들에게 혜택을 주는 사회보험 제도를 통해 이루어졌다(Avlijas, et al., 2021). 1980년대에는 조기 퇴직, 장기 실직자를 위한 실업급여, 무기 계약직 근로자를 위한 강력한 고용 보호가 경제 구조조정에 대한 근로자의 완충 역할을 했다. 이러한 제도는 높은 보험료와 상대적으로 낮은 임금 인상으로 충당되었으며, 이 두 가지 제도는 정부가 석탄 및 철강 산업의 구조조정과 이후 통일에 대처하는 데 도움이 되었다. 경기 침체로 인해 노동시장에서 실업이나 조기 퇴직으로 내몰리더라도 부문별 실질임금 억제는 장기적으로 개별 근로자에게 이득이 되었으며, 고용주들은 조정된 임금 설정과 생산성 향상 기술에 대한 투자로 이익을 얻을 수 있었다.

역사적으로 독일은 다른 유럽 국가에 비해 임금 및 물가 상승률이 낮았다. 이러한 추세는 원래 명목 환율 상승으로 이어져야 한다. 그러나 유로화는 이러한 조정을 불가능하게 만들었다. 유로화 내에서 독일의 명목 디플레이션이 1%포인트 상승할 때마다 유로존의 다른 회원국에 대한 실질 평가절하로 이어졌다. 따라서 2008년 금융위기 이전에는 이로 인해 유로존 주변국과 독일 간의 실질 환율 격차가 커졌고 이에 따라 계정 불균형이 발생했다(Scharpf, 2011). 임금 교섭 제도는 저평가 체제의 또 다른 축을 담당하고 있다. 독일의 노사관계 시스템은 과거처럼 '조정'되지 않지만 1990년대 이후 상당한 자유화를 거쳤다(Baccaro and Howell, 2017). 독일의 통일과 수출 시장에서의 경쟁 압력 증가와 같은 외부 요인은 독일의 수출중심 기업들로 하여금 비용 절감 전략에 매진하도록 하였다. 예컨대, 부품 공급업체들은 1990년대에 업계 수준의 표준이 너무 비싸다고 생각하여 사용자 단체를 탈퇴하기 시작했다. 이에 따라 사용자 단체는 OT(Ohne Tarifvertrag) 멤버십, 즉 계약의 표준을 적용하지 않더라도 회원사로 남아있을 수 있도록 허용하는 방식으로 대응했다. OT 멤버십 관행은 제조업 부문에서 시작되었지만, 전통적으로 단체협약 연장에 의존하여 임금을 경쟁에서 벗어나게 했던 소매업과 같은 저임금 서비스 부문에서 특히 널리 퍼졌다(Baccaro and Pontsson, 2022). 독일에서는 부문별 사회적 파트너가 단체협약 연

장에 동의하더라도 부문별 사용자단체가 거부권을 행사할 수 있다. 수출 중심 산업이 주를 이루는 독일에서 부문별 사용자 단체는 거부권을 이용해 서비스 부문의 법정 연장을 막는 데 자주 사용했고, 저숙련 서비스 부문의 임금을 제조업 임금에서 분리하는 데 기여했다. 서비스 부문 임금을 낮게 유지하는 것은 실질 환율 디스플레이션의 비용을 국내 부문으로 전가하기 때문에 수출 주도 기업에게 유리했다(Günther and Höpner, 2023).

이와 같은 독일의 성장 레짐은 1990년대 초반부터 2008년 금융위기 사이에 지배적인 성장 연합의 일부로 남아있는 수출 제조 자본과 보호 노동자들에게 유리하게 결정되었고, 그렇지 않은 소외된 외부인들의 희생으로 결정되었다. 이는 독일 최대 수출 제조 기업의 최고 경영자들이 강력한 노사 협의회 및 핵심 근로자와 연합하여 공급망을 합리화하기 위한 기업 협상의 결과였다(Hopkin and Voss, 2022). 이후 사회민주주의 성향의 슈뢰더 정부 하에서 ‘임금 정체를 위한 고용’이 정치적으로 제도화된 원칙이 되었고, 슈뢰더는 독일 성장연합의 주요 인사들과 오랫동안 쌓아온 개인적 인연 덕분에 대대적인 노동시장 개혁을 시행할 수 있었다.

1990년대 초 기업들이 국제 경쟁력에 점점 더 초점을 맞추고 부문별 협정의 개방 조항을 확립하고 자본 투자와 저임금 일자리를 동유럽 외곽으로 이동시키며 자본과 핵심 노동자들이 엄격한 ‘임금 절제’와 비급여 삭감을 시행함에 따라 연합 역학이 변화하기 시작했다. 이에 따라 1990년대 중반까지 노동생산성과 맞물려 진행되던 고부가가치 제조업과 저부가가치 서비스업의 실질임금은 갑자기 급격한 격차를 보이기 시작했다(Baccaro and Benassi, 2017). 이는 사회민주당(SPD) 기반 내에서 경제 변화의 수혜자와 피해자 사이의 간극을 넓히는 위협이 되었고, SPD 지도자 게르하르트 슈뢰더는 수출 지향 기업과 그들의 핵심 노동자들의 이익을 위해 하르츠 개혁(Hartz reform)과 같은 노력을 기울였다.

하르츠 개혁 이전에 독일의 통일은 체제의 상호보완성을 약화시키는 결과를 초래했다. 상이한 두 경제 체제의 통합을 의미하는 독일 통일은 그 과정에서 많은 비용이 수반되었다. 1991년부터 2003년까지 독일의 GDP 성장률은 18%에 그쳤는데, 이는 같은 기간 영국이나 네덜란드의 성장률의 절반에 불과했다(Lynch and Watson, 2022). 낮은 경제성장률은 낮은 고용 창출과 높은 실업률을 초래했다(Jacobi and Kluge, 2006). 당시 서독의 실업률은 10%에 육박했으며, 동독은 18%에 가까웠다. 당시 독일의 실업급여제도는 비스마르크 방식에 기반하고 있었으며, 이전 소득과 연계된 수당을 실업자에게 지급하고 실업 기간 동안 기업이 교육에 투자하도록 설계되었다. 실업급여 지급 기간은 제한이 없었으며, 장기실업자의 비율이 다른 OECD 국가에 비해 높았다(OECD, 2004). 독일의 수출주도 성장모델에 있어 체제의 상호보완성이 높다고 평가받았던 실업급여제도는 1990년대 후반부터 근로 의욕을 떨어뜨린다는 이유로 비판을 받기 시작했다. 특히 사회보험 제도의 혜택이 서독에서 동독으로 이전된다고 생각한 서독의 많은 유권자들이 관대한



사회보험 제도에 대해 적대적인 태도를 나타내기 시작했다(Rehm, 2016).

이러한 맥락에서 하르츠 개혁은 실업자를 활성화(activation)시킴으로써 노동수요를 촉진하려는 목표를 가지고 추진되었다. 이 개혁의 목표는 우선 동독의 유보임금(reservation wage)을 낮추어 장기 실업자들이 일자리를 찾도록 유도하고, 동독과 서독 모두에서 높은 실업 비용으로 인한 재정 부담을 줄이며, 전반적인 고용률을 높이는데 있었다(Avlijas, et al., 2021). 하르츠 개혁을 통해 실업급여 기간이 32개월에서 12개월(고령 근로자의 경우 최대 24개월)로 단축되고 근로 조건이 강화되었다. 하르츠 개혁의 또 다른 측면은 세금 및 사회보장 면제를 받을 수 있는 시간제 일자의 임금 상한선을 높여 임시직 고용에 대한 규제를 완화했다(Lynch and Watson, 2022). 2003년 이후 독일은 하르츠 2 개혁과 2015년 이전까지 국가 최저임금의 부재로 인해 저임금 시간제 고용(미니 잡)이 폭발적으로 증가했다(Jacobi and Kluve, 2006). 결과적으로 독일의 실업 보호 시스템에 대한 이러한 활성화된 개혁은 독일이 수출 주도형 성장모형으로 전환하고 이를 유지하는 데 중요한 결과를 가져왔다.

개혁은 경제적으로나 정치적으로나 모두 효과가 있었다. 교섭 분권화와 양보 교섭에 따른 임금 조정은 독일 상품 부문의 경쟁력을 향상시켰다. 뿐만 아니라, 하르츠 2 개혁은 독일 정부의 정치적 안정을 도모하는 데도 효과적이었다. 미니잡(mini job)의 성장은 가격에 민감한 독일 수출 부문의 경쟁력을 위협하지 않으면서도 저임금 근로자에게 정체되거나 감소하는 가계 소득을 보완할 수 있는 메커니즘을 제공함으로써 독일 성장모형을 정치적으로 안정화시켰다(Lynch and Watson, 2022). 하르츠 개혁의 이러한 측면은 부(wealth)의 안정적 축적에 직접적으로 기여했다기보다는 독일의 성장모델에서 나타난 경제적 역기능을 관리함으로써 중요한 정당화 역할을 한 것으로 평가된다. 그러나 하르츠 개혁에는 임시직, 계약직, 보호받지 못하는 미니 및 미디잡(mini and midi jobs) 등을 더욱 활성화하여 노동 시장의 내부자와 외부자 구분을 강화하는 다른 여러 노동 시장 자유화 조치도 포함되었다(Palier and Thelen, 2010).

수출주도 성장모델로서 독일의 지속적인 성공의 이면에는 빠르게 변화하는 시장 상황에 맞춰 전통적인 정치-경제적 제도를 지속적이고 능동적으로 조정해 온 것이 큰 역할을 했다(Thelen, 2021). 특히 급격한 기술 변화의 시기에 교육과 훈련의 방향성을 살펴보면 그 의미를 보다 정확하게 파악할 수 있다. 대부분의 국가에서 고등 교육을 장려함으로써 갈수록 중요해지는 고급 기술(특히 엔지니어링) 향상에 대응했다. 그러나 독일의 경우 고품질의 제조업 기업들이 기업 기반 직업 훈련에 크게 의존해왔기 때문에 고용주와 노조는 생산이 점점 더 지식 집약적으로 변함에 따라 이러한 훈련의 질을 높이기 위해 협력해 왔다(Thelen, 2014).

그러나 첨단 제조업 분야에서 기업 자체적으로 효과적으로 제공하기 어려운 이론적 기술이 점점 더 많이 요구되고 있다. 따라서 독일의 사용자(고용주)들은 지나치게 학문적인 교육으로 간주

되는 것을 방지하면서 가장 뛰어난 학생들을 제조업 분야로 계속 유인하는 방안을 모색하는 게 큰 관건이었다. 제조업체들이 찾은 해결책은 지역의 응용과학대학(Fachhochschulen)과의 파트너십을 통해 직업 자격증과 학사 학위를 동시에 수여하는 새롭고 더 까다로운 견습 과정을 만드는 것이었다(Thelen, 2021). 우수한 학생들은 이중 자격증뿐만 아니라 ‘일반’ 대학생과 달리 공부하는 동안 (견습생으로서) 임금을 받을 수 있기 때문에 이러한 ‘이중 학습’ 프로그램에 매력을 느끼게 되었다. 결정적으로, 이러한 높은 가치를 지닌 이중 학위 프로그램에 대한 접근은 기업을 통해서만 가능하며, 청소년은 직접 지원할 수 없고 참여 기업이 견습생으로 채용해야 했다. 따라서 대부분의 다른 나라에서처럼 직업교육과 대학 교육 사이의 경계를 완화하는 대신, 독일의 발전은 고등교육 시스템의 일부를 기업이 지배하는 전통적인 직업 시스템의 논리에 종속시키는 방식으로 진행되었다(Thelen 2014).

한편, 독일의 혁신 정책에서 제조업 부문의 지속적인 지배력이 드러나고 있다. 국가차원의 삼자간 ‘산업의 미래를 위한 동맹(Alliance for the Future of Industry)’에는 정책 입안자와 모든 주요 제조업 이해 관계자의 대표가 포함되었다. 이 동맹은 산업 강국으로서의 독일의 입지를 지키고 디지털 시대에 독일 제조업의 경쟁력을 확보하는 것을 목표로 하였다(Thelen, 2021). 독일 혁신 정책의 중심에는 정부, 대학, 기업이 연구에 대대적으로 투자하는 야심찬 전략적 이니셔티브인 ‘인더스트리 4.0(Industrie 4.0)’이 자리 잡고 있다. 핵심 산업분야에서 지속적인 혁신을 추진한 결과, 독일은 사물 인터넷(IoT) 및 기계 간 통신(Machine to Machine, M2M) 분야의 세계적인 리더가 되었다. 한편 인더스트리 4.0의 실행을 책임지는 운영위원회에 기계공학 무역 협회(VDMA), 독일 산업 연맹(BDI), 전기 산업 제조업체 협회(ZVEI), 독일 자동차 산업 협회(VDA), 그리고 IG 금속과 같은 독일 제조업의 핵심적인 주체들이 대거 포함되어 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 결과적으로 독일의 지식 경제로의 전환은 전통적인 강점에서 급격하게 벗어난 것이 아니라 더욱 높은 품질과 점점 더 디지털화되는 제조업을 지원하는 전략을 두 배로 강화하는 과정이었다고 평가할 수 있다(Thelen, 2021). 이러한 전환은 독일 정치 경제에서 산업 영역의 지속적인 지배력을 강화하여 지식기반경제 시대에 독일 성장 전략의 중심에 놓이게 했다.

#### 4. 균형 성장모델의 사례: 스웨덴

성장 모델의 관점에서 스웨덴은 내수와 수출이 성장과 소비를 주도하는 균형 잡힌 성장의 모델의 전형적인 사례로 간주된다. 스웨덴은 포드주의에서 신자유주의, 지식기반경제로 전환하는 과정에서 첨단 ICT 서비스 분야로 진출하여 수출 경쟁력을 유지해 왔지만, 수출 경쟁력을 유지하기 위해 내수를 억제하는 경제 및 사회 정책을 고수하지 않았다(Lynch and Watson, 2022). 오히려

러 전 세계에서 가장 높은 수준의 보편적인 사회보장제도를 갖춘 복지국가와 강력한 서비스 부문 노조의 존재는 저숙련 근로자의 급격한 임금 하락을 방어하는 역할을 하고 있다고 평가받는다(Baccaro and Pontusson, 2016).

균형 주도 성장모델의 대표적인 사례인 스웨덴의 경우 19세기 후반부터 산업화가 시작되었으며, 수출주도로 이루어졌다(Erixon and Pontusson, 2022). 처음에는 목재와 철을 가공하고 종이, 펄프, 철강을 수출하는 산업화가 주를 이루었지만, 이 시기에는 자본재를 수출하는 혁신적인 엔지니어링 회사들도 다수 등장했다. 스웨덴 사회민주당은 1930년대에 농민당(Agrarian party)과 협상을 통해 정치적 권력을 강화했으며, 농민당은 농업 관세 인하에 대한 대가로 케인즈주의적 회복 조치를 지지했다. 이 협상은 국내 산업의 이익을 위한 것이었기 때문에 수출에 초점을 맞춘 기업들의 저항에 직면했다. 그러나 1938년 샬트셰바덴협약(Saltsjöbaden Agreement)에 수출 지향적 기업들의 고용주들이 대거 참여하면서 1930년대의 계급적 타협이 이루어졌다. 샬트셰바덴협약은 건설 및 기타 보호 부문의 임금 상승을 통제하기 위해 LO(블루칼라 노조 연맹)와 수출 지향적 고용주 협회 간의 협력을 제도화했다. 1930년대 스웨덴 사회민주주의의 유지는 이 두 계급간 동맹이 어떻게 공존할 수 있는지에 달려있었다.

1940년대와 50년대는 볼보(Volvo)나 일렉트로룩스(Electrolux)와 같이 포드주의 방식으로 내구적 소비재(consumer durable)를 생산하는 새로운 유형의 분화가 나타났다(Erixon, 1997). 전체 산업의 부가가치에서 차지하는 비중이 급격하게 증가하면서 이러한 기업들은 수출 지향 산업과 내수 지향 산업 간의 전통적인 격차를 해소하는 중추적인 위치를 차지하게 되었다. 2차 세계대전 이후 국내외 가계 소비의 지속적인 증가에 힘입어 포드주의 대량 생산체제의 기업들은 규모의 경제의 이점과 국제 무역시장에서의 중추적인 역할을 바탕으로 빠른 생산성 향상을 이룩할 수 있었다(Erixon and Pontusson, 2022). 특히 1960년대 초반부터 블루칼라 노동조합이 연대적 임금 정책을 추진하면서 수출 부문에서 이윤율 감소를 통한 생산성 향상에 기여하였다.

그러나 수출시장의 중요성이 증가하고 스웨덴 대기업들의 해외 투자가 늘어나면서 1960년대 후반부터 계급 타협을 바탕으로한 정치가 점점 어려워졌다(Erixon, 1997). 포드주의를 기반으로 한 성장동력은 더 이상 힘을 발휘하기 어려웠고, 원자재, 철강, 조선과 관련된 전통적인 수출 산업이 쇠퇴하였다. 특히 이러한 전통적인 수출 산업은 1970년대 경기침체와 더불어 사양 산업으로 전환되었다. 당시 스웨덴 제조업 기업들은 좀 더 유연한 생산전략들을 실험했지만(Swenson and Pontusson, 1996), 사민당 정부는 자발적인 임금 억제와 긴축 재정 정책으로 뒷받침되는 대규모 평가 절하를 통해 가격 경쟁력을 회복하고자 했다. 1980년대의 새로운 거시경제 정책 패러다임은 기업의 혁신에 대한 압박을 줄여 생산성 성장 둔화에 기여했지만, 금융 규제 완화는 부동산과 금융 자산에 투기 거품을 일으켜 1990년대 초 OECD 전체에 걸친 경기 침체의 맥락에서 금융

위기의 단초를 마련하기도 했다. 1980년대 정책 선택으로 인해 1990년대 초 스웨덴은 심각한 경기 침체를 겪게 되었다.

자동차, 투자재, 원자재 등 주로 저기술 또는 중간기술로 분류되는 스웨덴의 전통적인 수출기업들은 1990년대의 지속적인 통화 가치 하락뿐만 아니라 높은 해외 수요와 세계 시장 가격 상승의 혜택을 누렸다. 그러나 Erixon과 Pontusson(2022)에 따르면 1990년대의 스웨덴 원자재 생산기업이 누린 호황은 수출 성장의 내생적 요인으로 간주해야 하며, 투자 확대를 통한 경쟁력 강화로 이어지는 수익성의 향상과는 별개로 봐야 한다고 주장하였다. 다시 말해, 이러한 일시적인 호황은 수출 가격 변동으로 인해 설명될 수 있다는 것이다.

그럼에도 불구하고, 1980년대 중반 볼보와 다른 대형 수출 지향 엔지니어링 회사들이 임금 교섭의 분권화를 강력히 추진한 것은 주목할 만하다(Pontusson and Swenson, 1996). 이러한 기업들의 노력은 근본적으로 수출부문과 내수부문의 임금 상승 수준을 분리하여 수출 주도 성장 모델의 여건을 조성하는 데 있었다(Bacaaro and Pontsson, 2022). 그러나 실제로는 내수 기반의 서비스업의 임금 상승분은 수출 기반 제조업의 임금 상승분에 계속 보조를 맞췄다. 기업들이 추진한 수출 주도 성장모델로의 전환이 실패한 이유는 스웨덴의 강력한 공공부문 노조가 조합원들의 임금을 수출 부문의 임금에 맞춰야 한다고 주장하면서 공공부문 내 임금 연대를 통해 민간 서비스 부문의 임금 상승 압력을 가했다(Bacaaro and Pontsson, 2022). 다시 말해, 성장 연합 외부에 잘 조직된 이익 집단인 공공 부문 근로자의 높은 협상력 때문에 1980년대에 수출 주도 성장모델이 스웨덴에 주된 성장모델로 자리매김하지 못했다.

한편, 1990년대 후반 수출 주도 산업의 경기 회복에서 ICT 부문의 중추적인 역할에 주목할 필요가 있다. 제조(컴퓨터 장비)와 서비스(정보 기술과 통신)를 연결하는 ICT 부문은 대규모 기술 기회와 시장 점유율을 차지하기 위한 치열한 투쟁이 특징이었다. 그 결과, ICT 기업들은 1990년대 후반에 수익 점유율이 소폭 증가하는데 그쳤다(Erixon, 2011). 그러나 좀 더 거시적인 관점에서 스웨덴 수출에서 서비스 부문이 차지하는 비중이 1990년대 중반 약 18%에서 2000년대 후반 세계 금융위기 직전에 22%까지 상승했다는 점은 주목할 만하다. 첨단 기술 제조업과 다양한 IT 및 비즈니스 서비스의 확장을 통한 수출 다변화는 1980년대 이전의 수출주도형 모형과도 차별점이 있으며, 수출 주도 성장의 대표적인 사례인 독일에서보다 수출을 통해 더 많은 가계 소비를 창출했고, 내수를 대상으로 하는 서비스업이 빠르게 성장했다는 사실에도 주목할 필요가 있다. 실제로 보호받는 서비스업(sheltered service)의 총부가가치에서 차지하는 비중은 1995년부터 2005년 사이에 감소했지만, 세계적인 경쟁에 노출된 서비스업에 비해 성장률이 낮았기 때문이다(Erixon and Pontusson, 2022). 실제로 보호된 서비스업의 부가가치는 제조업보다 더 빠르게 상승했다.

전체 산업 부가가치의 약 45%를 차지하는 보호된 민간부문은 임금 주도 성장을 특징으로 한다. 이 부문의 부가가치에서 이윤이 차지하는 비중은 감소했지만, 임금 상승에 따른 수요에 대응하여 더 많은 생산이 이루어짐으로써 이윤과 고용이 증가하였다. 제조업에서의 이윤 주도 성장과 보호된 서비스업에서의 임금주도 성장은 서로를 보완했다. 이러한 관점에서 수출주도형 모델의 대표적인 국가인 독일과의 비교가 더 유효할 수 있다. 스웨덴은 독일과 마찬가지로 수출 지향적 제조업이 2차 세계대전 이후 경제성장을 이끈 주요 산업이었으며, 1980년대까지 지배적인 위치를 차지했지만, 그 이후 두 국가는 서로 다른 경로로 나아갔다. 독일은 전통적인 제조업 수출에 대한 의존도를 갈수록 높인 반면, 스웨덴은 산업구조의 다각화 혹은 분화를 추구했다(Thelen, 2021).

특히 1990년대 경제 회복에 있어 ICT 부문이 맡게 된 핵심적인 역할은 균형 잡힌 수출 주도 성장의 틀 내에서 구조적인 변화를 보여주는 가장 분명한 지표라고 할 수 있다(Erixon, 2011). 2000년대 초반 스웨덴의 전체 수출에서 ICT 제품이 차지하는 비중은 감소했지만, 여전히 독일과 대부분의 다른 유럽 국가에 비해 높은 수준을 유지하고 있다. 특히 소프트웨어 서비스는 지난 10년 동안 수출과 수입의 중요한 원천이 되었다. 스웨덴의 칼 빌트(Carl Bildt) 총리는 1993년에 정부 위원회를 소집하여 스웨덴이 IT 부문의 선두주자가 되기 위한 종합 계획을 마련하였다(Thelen, 2021). 특히하게도 이 위원회에는 스웨덴 사용자 단체 대표가 단 한 명도 포함되지 않았다. 대신 통신 또는 컴퓨터 소프트웨어 산업의 6개 기업 최고 경영진과 학계 전문가들로 구성되었다. 스웨덴의 혁신정책은 독일과 달리 인프라보다 IT 사용자에게 초점을 맞췄다. 학교에서 IT 교육을 적극적으로 장려했다. 스웨덴 노조는 ICT 기술을 보급하는 데 있어 핵심적인 역할을 담당한 또 다른 주체라고 할 수 있다. 디지털 기기의 활용 능력이 조합원의 고용 전망에 매우 중요하다는 것을 인식한 LO와 TCO(사무직 노조)는 컴퓨터를 노조원에게 대량 공급했다. 그 결과 국가, 사용자 단체, 노조 간의 3자 협력을 기반으로 컴퓨터와 인터넷에 접속할 수 있는 스웨덴의 가구 수가 급격하게 증가했다(Fogelberg, 2011). 이를 바탕으로 스웨덴에는 ICT 전문가가 매우 많을 뿐만 아니라 스웨덴 국민의 디지털 기술 수준은 모든 EU 국가 중 최상위권에 속한다고 할 수 있다. 스웨덴 게임 산업과 Skype 및 Spotify와 같은 기업의 성공은 부분적으로 스웨덴에 매우 수준 높은 ICT 소비자(및 생산자)로 구성된 인구가 있다는 사실의 결과라고 할 수 있다(Pontusson, 2009).

한편, ICT 부문의 부상과 더불어 서비스 수출의 중요성이 꾸준히 증가하고 있는 것은 1990년대 중반 이후 스웨덴 성장 모델의 다각화에서 또 다른 중요한 차원을 시사하고 있다(Baccaro and Pontusson, 2016). 1993~1995년 서비스 수출은 GDP의 6%, 전체 수출의 18%를 차지했지만 2006~2007년에는 GDP의 10%, 전체 수출의 22%를 차지했다. 스웨덴이 주로 수출하는 서비스 산업의 세계시장의 경쟁력은 전통적인 제조업에 비해 노동비용 절감에 덜 의존한다는 측면



에서 서비스 수출로의 전환은 수출주도와 소비주도 성장의 조합을 성장하는 주요 요인이라고 할 수 있다.

1991년 중도우파 정부에 의해 시작되어 1994년부터 2006년까지 사회민주당 정부가 용인하고 2006년 이후 중도우파 정당에 의해 더욱 촉진된 교육 및 복지 서비스의 민영화는 산업 다각화의 또 다른 중요한 형태를 나타낸다고 할 수 있다(Erixon and Pontusson, 2022). 교육, 의료 및 노인 돌봄에 대한 소비는 여전히 거의 전적으로 정부에서 자금을 지원하고 있지만, 이 영역에서 민간 영리 제공업체가 점점 더 두드러지게 성장하고 있다. 2002년부터 2014년까지 교육 분야의 영리 제공업체에 대한 정부 지원은 2003년부터 2014년까지 247% 증가했다(Svallfors and Tyllström, 2019), 같은 기간 동안 의료 서비스 분야의 영리 제공업체에 대한 지출은 106% 증가했으며, 노인 케어 분야의 영리 제공업체에 대한 지출 역시 130% 증가했다. 2000년부터 2015년까지 이 세 부문의 전체 고용은 20% 증가한 반면, 영리 제공업체의 고용은 65% 증가했으며, 2015년 전체 고용의 약 20%를 차지했다. 무엇보다도 중요한 사실은 스웨덴의 대표적인 재벌인 발렌베리(Wallenbergs) 가(家)의 투자회사와 다른 금융기업에 의해 통제를 받는 거대기업들이 “복지-산업 복합체(welfare-industrial complex)”라고 불리는 새로운 사업 부문을 지배하게 되었다는 점이다(Erixon and Pontusson, 2022). Svallfors 와 Tyllström(2019)이 강조한 바와 같이, 조직화된 기업들은 복지국가에 반대하는 목소리를 덜 내게 되었으며, 동시에 기업 행위자들이 복지국가 재편에 직접적으로 관여하게 되었다(Busemeyer and Thelen, 2020).

스웨덴이 혁신과 역동적인 서비스로 성장 전략을 전환한 중요한 이유 중 하나는 스웨덴의 복지국가 규모때문이라고 할 수 있다(Baccaro and Pontusson, 2016). 스웨덴의 공공 부문 규모가 크고 내수가 중요하기 때문에 독일처럼 국제 경쟁력을 유지하기 위한 임금 억제가 사실상 어려웠다. 1980년대 말에 실업률이 급격하게 증가하면서 복지 관대주의를 둘러싼 논쟁이 벌어졌으며, 1991년에 정권을 잡은 보수정부는 실업과 관련된 보상의 관대성을 줄이기 위해 예산을 삭감했다. 1975년과 1985년 사이에 실업 보험 지출은 7.3%, 질병 보험은 13.8%, 산재 보험은 21.7% 감소했다(Korpi and Palme, 2003). 지출 삭감과 공공 고용 감소는 각국의 부채 상황에 도움이 되었을 뿐만 아니라 기술 혁신과 높은 기술력을 바탕으로 성장을 재개하기 위한 집단적 투자도 가능하게 했다. 앞서 언급했듯이 ICT 교육과 가정용 장비에 대한 막대한 투자는 물론, 노동자들이 제조업에서 ICT 기반의 역동적인 서비스로 전환할 수 있도록 기술 향상 중심의 노동 시장 정책에도 힘을 쏟았다. 다시 말해 지식기반 경제에 대비하고 가족의 일과 삶의 균형을 개선하기 위해 일반 기술(general skill)에 투자할 필요성을 강조했으며, 이는 사회적 투자(social invest)라고 불리게 되었다(Morel et al., 2012). 스웨덴은 유럽 복지 국가 중 덴마크와 함께 노동자 교육, 공공 고용 서비스, 민간 부문 일자리 보조금, 정부 일자리 창출에 가장 많은 돈을 지출하고 있다. 또한

유아 교육 및 보육 프로그램에 대해서도 막대한 예산을 투자하고 있다(Palier and Hay, 2017).

이러한 복지 정책의 목표는 모든 사람이 학업 및 직업적 성공을 도모하고, 필요시 직종 전환을 지원하며 부모가 가정과 직장업무를 병행할 수 있도록 하는 동시에 높은 노동 시장 참여율을 촉진할 수 있도록 인적 자본에 지속적으로 투자하는 것이다(Avlijas, et al., 2021). 따라서 스웨덴의 복지 재조정 과정은 사회투자 정책을 통해 역동적인 서비스 분야의 노동생산성을 높이고 사회지출의 도덕적 해이(moral hazard)를 효과적으로 줄이는 방향으로 진행되었다. 스웨덴의 사회지출 규모는 여전히 세계에서 가장 높은 수준이지만, 이러한 복지제도에 관한 일련의 재조정 과정을 통해 사회지출을 교육과 노동력의 동원에 집중할 수 있게 되면서 보다 지속가능한 사회로 나아가고 있다.

## 5. 정체된 성장모델의 사례: 이탈리아

이탈리아 경제는 R&D에 대한 낮은 투자, 기술 및 조직적 후퇴, 국내 제품 시장에서의 약한 경쟁을 특징으로 한다(Capussela, 2018). 특히 막대한 공공 부채는 이탈리아가 신기술과 R&D에 투자할 수 없는 원인으로 작용했다. 이탈리아 기업들은 다른 유럽 국가들에 비해 성장 속도가 더디고 혁신성이 떨어졌다(Avlijas, et al., 2021). 또한 이들 기업의 규모와 생산성 역시 1980년대 후반부터 감소했다. 경제에 대한 이러한 제약 요인 중 어느 것도 이탈리아 맥락에서 새로운 것은 아니지만, 새롭게 등장한 글로벌 과제를 고려할 때 그 중요성은 시간이 지남에 따라 강화되는 경향을 보였다(Capussela, 2018). 이탈리아는 1990년대 중반 유로화 가입을 준비한 이후 경제 모델을 개혁하고 경쟁력을 강화하기 위한 시도를 거듭했지만, 번번이 실패했다(Hassel, 2006). 순수출(net export)의 성장 기여도는 1994년부터 2007년까지 사실상 마이너스를 기록했으며, 수출에서 ICT와 서비스가 차지하는 비중도 감소했다. Baccaro와 Pontusson(2016)은 이탈리아가 노동집약적 제조업에 특화되어 있고 이러한 산업에서 글로벌 경쟁이 치열해졌을 뿐만 아니라 유로존 가입으로 인해 이탈리아 수출업체의 가격 경쟁력이 더욱 감소했기 때문에 세계 시장에서 수출을 통한 주요한 이득을 얻지 못했다고 지적했다.

사실 이탈리아는 1990년대부터 유럽통화기구(Economic and Monetary Union, EMU)에 대한 가입 준비를 시작하였다(Baccaro and Bulfone, 2022). 이는 스페인보다 약 10년 가량 늦은 셈인데, 거시경제 조정의 이행이 이렇게 지연된 것은 EMU 가입에 필요한 개혁이 집권 기독교 민주당(DC)을 지지하는 '사회 블록'의 선호와 양립할 수 없었기 때문이다. 1950년대부터 1990년대 초반까지 이탈리아 정치의 패권 세력이었던 기독교민주당은 북서부의 대기업, 주로 북동부에 위치한 중소기업 소유주, 상점 주인, 남부 공공 부문 노동자 등 이질적인 사회경제적 이해관계 연

합의 지지에 의존했다(Amable, et al., 2011). 이들 집단의 정책 선호도가 서로 이질적이었기 때문에 실질적인 예산 삭감을 실행하는 것은 사실상 불가능했다. 예컨대, 만연한 탈세 문제를 해결하고자 하면 중소기업 소유주와 소규모 자영업자가 소외될 수밖에 없으며, 대기업은 자신들에게 유리한 관대한 보조금 제도의 단계적 폐지에 반대했다. 남부 이탈리아 유권자들은 공공 고용 감소에 반대했고, 정당 관계자들은 국영 기업이 정치권에 자금을 공급하는 중요한 채널이었기 때문에 급진적인 민영화 추진에 대해 적대적이었다. 게다가 고령 노동자의 증가로 인해 연금 개혁에 반대하는 유권자도 늘어났다(Ferrera and Gualmini, 2004).

따라서 거시경제 조정은 1990년대 초 기독교 민주당(DC)과 다른 정당들이 무너질 때까지 이루어지지 않았으며, 유럽 통합을 지지하는 좌파 자유주의 정당과 기술관료집단(technocrats)의 동맹인 중도 좌파에 의해 정치적으로 주도되었다(Deeg, 2005). 중도 좌파는 한계 노동시장(marginal labor market) 규제 완화, 임금 억제(wage compression), 공기업의 민영화, 복지국가 개혁, 기업 지배구조 자유화 등 일련의 개혁을 추진했다(Simoni, 2020; Baccaro and Bulfone, 2022). 개혁의 속도는 1996년 중도 좌파가 이탈리아를 유럽통화동맹(EMU) 창립 회원국으로 끌어들이겠다는 공약을 내걸고 선거에서 승리한 이후 가속화되었다.

EMU로의 통합과정은 크게 두 가지 상반된 방식으로 회원국들에게 영향을 미쳤다(Walters, 1990). 우선 월터스 1(Walters 1)은 국내 물가 상승률이 평균보다 높은 국가에 적용되었다. 이들 국가에서는 유로화로 인한 명목금리(단기 및 장기 금리 모두)의 수렴이 실질금리 하락으로 이어져 건설 경기가 활성화되고 신용 수요가 증가했으며 은행은 신용 공급을 늘려 이에 대응했다. 또한 주로 내수에 의존하는 기타 서비스 부문이 확대되었다. 그러나 이들 국가는 다른 통화동맹 회원국에 비해 실질 환율이 절상되어 제조업과 같은 수출 부문의 가격 경쟁력이 악화되어 가격 상승에 대한 민감도를 줄이거나 해외 투자를 위한 방안 모색이 필요했다. 반면, 월터스 2(Walters 2)의 경우 그 반대라고 할 수 있으며, 평균보다 낮은 물가상승률이 낮은 국가에서 통화정책과 물가상승률의 조합으로 인한 실질 이자율이 완전 고용에 필요한 수준보다 높아졌지만, 실질환율은 평가절하되었다(Baccaro and Bulfone, 2022). 이러한 구조는 금리에 민감한 건설 및 기타 국내 서비스 부문에 불이익을 주는 반면 환율에 민감한 제조업에는 유리하게 작용했다. 다시 말해, EMU가 다른 통화동맹 회원국들의 명목 환율 조정을 배제하고 구조적으로 저평가된 환율 체제를 보장했기 때문에 이득이었다(Höpner 2018).

이탈리아의 경우 사회적 협약을 바탕으로 한 임금 조정과 흑자 예산의 축적을 통해 대외 경쟁력을 높이는 것을 목표로 하는 월터스 2 전략으로 EMU에 가입했다. 1995년부터 2000년까지 이탈리아의 명목 임금 상승률은 독일만큼 낮았고 다른 유로존 국가들보다 낮았다. 또한 재정 정책은 대규모 공공 부채 재고를 낮추기 위해 상당한 규모의 1차 재정 흑자를 기록했다(Baccaro and



Bulfone, 2022). 그러나 이러한 전략은 2000년대 초반에 중도 좌파에서 중도 우파로 정부가 바뀌면서 수정되었다. 특히 공공부문 근로자를 중심으로 임금 조정이 완화되었고, 확장적인 재정정책을 추진하면서 예산 흑자의 규모가 줄어들었다. 이 기간 동안 스페인 사례와 같이 주택 가격 상승과 같은 성장의 동력이 마련되기도 했지만, 신용 붐(credit boom)이 없었고, 건설 투자가 크게 증가하지 않았다. 전반적으로 내수 부양책은 예산의 제약과 잘못된 사회지출의 조합으로 인해 성장동력을 다시 끌어올리기에는 한계를 보였다.

결국 중도 좌파는 이탈리아를 EMU에 가입시키는 데 성공했지만, 기대했던 성장률 상승은 실현되지 않았고, 결국 2001년 선거에서 패배했다. 중도 좌파 성장 전략의 실패를 설명하는 데는 두 가지 이유가 있다(Baccaro and Bulfone, 2022). 첫째, EMU 가입을 위해 필요한 막대한 규모의 재정 조정과 공공 부채 감축으로 인해 내수가 침체되어 금리 인하 효과가 제한되었다. 둘째, 이탈리아의 수출 주도 전략은 수출 기반이 충분히 크지 않아 성공할 가능성이 낮았다. 이탈리아는 유로존에서 두 번째로 큰 제조업 부문을 보유하고 있었지만 독일에 비해서는 규모가 상당히 작았다. 1990년대 이후 제조업 기반에서 가장 역동적인 부문은 오래된 공업 지역에서 고도로 세계화된 중견기업으로 성장한 소규모 기업들로 구성되었다. 이들 기업은 강력한 성과에도 불구하고 수출을 통해 전체 이탈리아 경제의 성장을 주도하는 데 한계를 보였다. 게다가 이탈리아의 수출 기반은 거대한 규모의 다국적 기업의 부재로 인해 갈수록 축소되었다.

2001년 이후 등장한 중도 우파 정권은 이전 중도 좌파의 예산 조정으로 인해 영향을 받은 중소기업 소유주, 소규모 자영업자, 전문직, 공공부문 노동자에 의존했다(Afonso and Bulfone, 2019). 이러한 지지집단을 만족시키기 위해 중도 우파는 감세, 최저 연금의 인상, 공공부문 임금 인상, 남부 유럽을 타겟으로한 공공인프라에 대한 투자를 추진하였다. 그러나 이러한 정책 초점은 성장을 끌어올리는데 한계를 보였다. 실제로 중도 우파는 공공 부문 임금 인상, 최저 연금 인상, 소득세 일부 감세 등 일부 수요 확대 조치를 시행했지만, 정반대의 효과를 초래한 정책 역시 추진하였다. 대표적으로 실업 문제를 해결하기 위해 중도 우파는 저임금 기간제 일자리 창출을 촉진하였으며 생산성과 실질 임금 상승을 억제하고 수요 역시 억제하였다(Baccaro and Bulfone, 2022). 실제로 실업을 증가를 막기 위한 노력에 비해 실업급여와 고용 보호에 대한 삭감이 더 심각했다. 또한 저임금 기간제 일자리 창출로 인해 노동시장은 연령대별로 점점 더 이원화되고 있다. 중장년 노동자는 여전히 보호받는 고용계약의 혜택을 누리고 있지만, 청년 노동자는 점점 더 임시직 계약으로 내몰리고 있다(Avlijas, et al., 2021).

또한 당시 건설한 발전 부문으로 여겨진 건설 부문에 투자를 하기보다는 가용 자원의 대부분을 소유자가 직접 거주하는 주택에 대한 세금을 감면하는데 사용하였다(Baldini and Poggio, 2014). 이는 당시 중도우파가 내수 주도의 경기 반등을 촉진하는 것보다 가계의 부(wealth)를 보

호하는 데 더 관심이 있었음을 시사한다. 더욱이 중도 우파의 정책은 중도 좌파가 축적한 주요 재정 흑자를 약화시켜 위기 직전까지 이탈리아의 재정 입지를 약화시켰다.

이러한 저성장, 때로는 마이너스 성장의 상황에서 이탈리아는 점점 더 부족한 자원으로 공공 부채를 관리하거나 통제하고 내수를 부양해야 하는 악순환에 갇혀 있다(Avlijas, et al., 2021). 금융 위기 이후 유럽통화기구와 유럽중앙은행(European Central Bank, ECB) 등 외부에서 부과한 재정 제약으로 인해 재정 감축에 대한 외부의 압박과 이에 대한 국내의 저항으로 정치적 갈등이 심화되었다(Sacchi, 2016). 구체적으로는 이탈리아 국민은 국제 경쟁 압력으로 인해 초래되는 빈곤을 받아들이지 않았고 이탈리아 정부는 국내 소비를 억제하는 것을 받아들이지 않았다.

결국 현재까지 새로운 성장 동력을 모색하고 이를 추진하기 위한 패러다임의 전환이 있었다는 증거를 찾기 어려운 상황이다(Avlijas, et al., 2021). 오히려 복지 확대에 사용할 수 있는 한정된 자원의 대부분을 단기 고용 장려금, 세액 공제, 소비 지향적 혜택(실업 수당 및 잔여 최소 소득 제도(new residual minimum income scheme))에 사용하였으며, 이는 기존의 복지 시스템에서 소외된 집단인 청년 노동자와 빈곤층의 소득 지원을 확대하는 정책이다(Ronchi and Vesan, 2022). 이러한 정책의 목표는 궁극적으로 가계 소비 촉진을 통해 내수를 유지하기 위함이지, 새로운 성장동력에 대한 근본적인 고민이 반영된 정책 목표라고 볼 수 없다. 또한 최근 이탈리아의 정치 상황(급진적, 반유럽연합, 반이민 정당의 집권)은 내수에 의존하는 국가가 다른 성장 모델로의 전환을 모색하지 않고 긴축, 복지 삭감, 임금 절제를 강요하는 것이 얼마나 위험한지를 단적으로 보여주고 있다(Avlijas, et al., 2021).

이러한 상황에서 이탈리아는 보육 정책에 있어 약간의 제도 개선을 제외하고는 새로운 사회적 위험이나 사회투자정책을 위한 사회지출의 확대를 시도하지 않았다(Kazepov and Ranci, 2017). GDP 대비 노령연금 및 유족연금 지출은 유럽에서 그리스에 이어 두 번째로 높은 수준이며, 가족 정책, 교육, 적극적 노동시장 정책에 대한 지출은 다른 EU 국가에 비해 훨씬 낮다. 특히 민간 보육 서비스 제공업체의 확대를 통해 여성 노동력 참여를 높이고 보육에 대한 접근성을 높이려는 최근의 노력은 민영화 증가로 인한 서비스 품질 저하로 인해 부분적으로 실패했다(Kazepov and Ranci, 2017). 특히 아동 수당에 대한 이탈리아 정부의 개입은 성장 연합이 부재할 경우 성장과 복지의 선순환 관계와는 상관없이 추진될 수 있음을 보여준다. 다시 말해, 이탈리아의 가족 정책은 일반적인 축적 문제나 수출 경쟁력 또는 소비 촉진이라는 보다 구체적인 문제를 해결하는 데 초점을 맞추기보다는 성장의 필요성에 특별히 주의를 기울이지 않았던 정당의 선거 관심사에 기반한 민족주의와 포퓰리즘에 의해 주도되었다(Lynch and Watson, 2022). 실제로 2007년 이후 정권을 잡은 중도 우파와 중도 좌파 정부 모두 저출산의 근본적인 원인이라고 할 수 있는 청년 일자리 부족과 같은 문제를 해결하기보다는 출산 보너스를 두 배로 늘리고 자국의 시민

들 사시에서 태어난 둘째, 셋째에 대한 수당을 인상하는 방안으로 저출산 정책을 추진하였다. 이렇듯 성장과 복지의 선순환 관계를 고려하지 않은 사회정책의 추진은 결과적으로 출산을 반등도 어렵게 만들고 성장 동력의 창출을 통한 경제 성장도 이룩하지 못했다는 점에서 우리에게도 시사하는 바가 크다.

앞서 언급한 독일과 스웨덴 사례와 달리 지식기반경제로의 전환에 있어 주요 요소라고 할 수 있는 교육 정책과 관련하여 이탈리아는 다른 EU 국가들과 달리 2000년대 이후 교육과 관련된 예산을 삭감하였다. 대표적으로 중도 우파 베를루스코니 정부가 2008년부터 2010년 사이에 채택한 교육 개혁으로 인해 의무 교육과 대학 교육에 대한 지출이 모두 감소했다(Ronchi and Vesan, 2022). 이러한 교육에 대한 낮은 투자는 숙련된 노동력을 요구하지 않고 혁신과 R&D에 대한 투자가 거의 없는 이탈리아의 경제와 노동시장 구조를 반영한다고 해석할 수 있다(Kazepov and Ranci 2017). 다시 말해, ICT 기술의 습득과 같은 숙련된 노동력에 대한 수요를 높이고 있는 다른 선진국들과 달리 이탈리아는 정반대의 방향으로 나아가고 있기 때문에 지식기반경제에 효과적으로 대비하지 못하고 있다는 평가를 받고 있다(Avlijas, et al., 2021). 이와 더불어 숙련된 기술을 가진 노동자가 일자리를 찾는데 어려움을 겪고 있고, 기술 습득에 대한 노력에 비해 경제적 수익이 매우 낮기 때문에 개인과 국가 모두 인적 자본에 투자할 유인이 모두 감소하는 악순환이 반복되고 있다(Kazepov and Ranci 2017).

## 6. 결론 및 함의

이 장에서 살펴본 성장과 복지레짐은 경제발전과 복지제도의 발전을 통합적으로 이해하는 분석틀이라고 할 수 있다. 성장 레짐은 경제의 수요와 공급 측면을 연결하며, 복지정책은 양쪽 모두에 기여한다. 노동시장 제도는 임금 결정과 규제를 통해 노동력의 수요와 공급 역시 결정한다. 또한 교육과 기술훈련은 특정 산업에 있어 전문화를 추구한다. 마지막으로 사회정책은 소비를 유지하거나 촉진하는 자원을 제공함으로써 특정한 유형의 기술의 공급을 보호할 수 있다. 성장 레짐은 특정 성장 동력을 포함하며 시간이 지남에 따라 다양한 형태를 취한다고 할 수 있으며, 경제 성장이 생성되고 분배되는 뚜렷한 방식으로 구별된다(Hall, 2022; Hassel and Palier, 2021). 이러한 측면에서 성장과 복지레짐에 대한 논의는 이 연구의 이론적 분석틀인 사회적 관계로서 복지국가의 개념과 밀접한 관련이 있다. 복지국가는 정치, 경제, 복지체제가 국민국가 내에서 안정적으로 작동할 수 있도록 체제들(제도들) 간의 경계와 성격을 정하고 어떤 상호보완적 관계를 어떤 수준으로 제도화할지를 조정하는 역할을 한다. 그리고 그 역할은 시대적 변화에 따라, 국가의 정치경제적 유산에 따라 복지국가가 누구의 이해를 대변하는지에 따라 상이하다.

전후 서구 복지국가의 성장과 복지레짐은 크게 세 가지 흐름으로 구분할 수 있다. 우선 포드주의는 표준화된 대량 산업 생산과 관련이 있으며, 총수요 자극을 위한 도구로서 소득 대체를 원칙으로 하는 케인즈주의 복지국가의 수립과 밀접한 관련이 있다(Jessop, 1989). 전후 재건을 기반으로 한 복지국가의 확대는 사회보장 혜택의 증가와 정부에서 제공하는 사회 서비스 분야 일자리 창출을 통해 내수의 원천이 되었으며, 경제 성장은 전례 없는 사회 정책 확장을 위한 재원을 창출하였다(Hassel and Paler, 2023). 그러나 1974년 경제위기와 더불어 케인즈주의가 실업률과 인플레이션의 동시 상승을 설명하고 대응하는데 한계를 드러내자, 신자유주의로의 패러다임 전환이 일어났다. 새로운 패러다임은 엄격한 예산관리, 임금 억제, 통화주의, 기업의 경쟁력 강화에 초점을 두었다. 사회복지지출은 더 이상 경제 성장을 보장하는 중심적인 역할을 하지 못하고 경제 성장의 촉진제가 아닌 비용으로 인식되었다(Palier and Thelen, 2010). 따라서 사회정책은 활성화(activation)와 사회투자형 지출의 형태도 방향성이 바뀌었다. 마지막으로 지식기반경제와 관련하여 자유화와 금융화가 지속되는 가운데 디지털 경제의 부상은 새로운 성장 동력이 되었다. 디지털화된 지식 기반 경제에서 성공하기 위해서는 고도로 숙련되고 교육받은 인력이 필요한데, 사회투자정책은 신자유주의적 관점에서 벗어나 인간의 기술과 역량을 창출, 동원, 재생산하는 것을 목표로 하는 새로운 정책적 대안으로 부상했다(Garritzmann et al., 2022). 다시 말해, 사회정책과 경제성장이 상호보완적으로 간주된 것이다.

그러나 동일한 성장 레짐 내에서도 다양성이 존재하며, 이러한 다양성의 원인은 성장 연합이 국가 혹은 성장모델별로 상이했기 때문이다(Baccaro and Pontusson, 2019, 2022). 성장연합이란 행위자이기보다는 사회 집단과 이러한 집단을 대표하는 조직화된 행위자 간의 관계(혹은 상호작용)의 구조화된 구성이라고 할 수 있다. 예컨대, 독일이 제조업 기반 수출주도 성장모델을 지금까지 유지할 수 있었던 데에는 강점 분야를 방어하고 강화하기 위해 이상적으로 구성되고 배치된 산업 내 계급 간 연합의 노력이 있었기 때문이다. 독일 노조와 독일 고용주 모두 부문별 노선을 따라 조직되어 있으며, 전체 제조업 섹터를 아우르는 강력한 제도적 장치가 부재하다. 노조 측면에서는 제조업의 조직 수준이 서비스업의 조직 수준을 훨씬 능가하며, 금속노동조합(IG Metall)이 단연 지배적인 역할을 하고 있다. 공공 부문 노조는 많은 선진 산업 국가에서 막강한 영향력을 행사하지만, 독일의 공공 부문은 유럽 기준으로 볼 때 규모가 상대적으로 작다(Thelen, 2021). 또한 부문별 블루칼라 노동자와 화이트칼라 노동자는 같은 노조로 조직되어 해당 부문의 성공과 운명이 함께 묶여 있다. 노동조합과 협상하는 사용자 협회는 산업별로 구성되어 있으며, 부문별 노동조합은 정치적으로 그들의 이익을 대변한다. 또한 스웨덴의 대기업과 달리 독일의 대기업은 특정 부문에 집중되어 있는 경향이 있다. 독일의 제조업 이해관계는 특정 산업과 부문 내에서 긴밀하게 조직화되어 있으며, 공격적인 비용 절감과 새로운 제품 시장 및 생산 기술에 대한 기존 제

도적 장치의 적극적인 적응을 통해 오랜 기간 동안 부문별 강점을 방어하기 위한 철통 같은 동맹을 구축하는 데 도움이 되었다.

스웨덴의 경우 수출주도와 임금주도를 모두 지지하는 균형성장 모델의 대표적인 사례라고 할 수 있으며, 스웨덴 노조는 저숙련 서비스 근로자와 고숙련 화이트칼라 근로자 모두에서 강력한 입지를 확보하고 있다(Thelen, 2021). 제조업의 이해관계는 강력하지만, 이들은 포괄적이면서도 서로 교차하는 협회에 모두 속해있다. 따라서 독일과 달리 스웨덴의 주요 제조업 노조인 IF Metall은 저숙련 서비스업 등 다른 부문의 근로자를 포함하는 광범위한 블루칼라 연맹의 일부라고 할 수 있다. 또한 IF Metall은 서비스업으로의 고용 전환과 함께 규모와 힘이 커진 별도의 사무직 연맹에 속한 제조업 화이트칼라 노조와도 협력해야 한다. 사용자 측면에서는 스웨덴의 경영 이해관계는 독일보다 더 집중되어 있고 다각화되어 있다.

스웨덴의 매우 다른 생산자 그룹 환경은 독일과는 전혀 다른 조정 패턴을 뒷받침했다. 제조업 외부에서 노조의 입지가 강해지면서 독일식 이원화가 차단되었고, 실제로 서비스업으로 고용이 장기적으로 전환되면서 화이트칼라 조합원 수가 블루칼라보다 더 많아졌다. 스웨덴의 기업 집단은 포트폴리오를 재편하고, 자동차와 같은 부문에서 철수하고, 지식 집약적인 제조업과 서비스업으로 진출함으로써 시장의 압력에 대응했다. 독일이 전통적인 제조업 강점 분야에서 두 배로 성장하는 동안 스웨덴은 첨단 기술 제조 및 서비스 분야로 이동했다. 국가 정책이 ICT를 촉진하는 데 핵심적인 역할을 했지만, 스웨덴의 성장 체제로의 전환을 촉진하는 데는 기업 집단의 역할이 중요했다. 이는 성장연합의 구성이 독일보다 포괄적이고 수출과 내수를 아울렀기 때문이라고 해석할 수 있다.

반면, 이탈리아의 경우 정체된 성장모델의 대표적인 사례라고 할 수 있으며, R&D에 대한 낮은 투자, 기술 및 조직적 후퇴, 국내 제품 시장에서의 약한 경쟁을 특징으로 한다(Capussela, 2018). 이탈리아는 1990년대 중반 유로화 가입을 준비한 이후 경제 모델을 개혁하고 경쟁력을 강화하기 위한 시도를 거듭했지만, 번번이 실패했다. 이러한 개혁의 실패 원인에는 1950년대부터 1990년대 초반까지 이탈리아 정치의 패권 세력이었던 기독교민주당의 지지세력이 굉장히 이질적인 집단들로 구성되었기 때문이다. 이들 집단의 정책 선호도가 이질적이었기 때문에 혁신적인 경제성장을 위한 제도개혁을 실생하는 것은 굉장히 어려웠다. 실제로 저출산 문제가 심각한 사회 문제로 대두되었지만 성장연합이 매우 이질적이고 이해관계가 첨예했기 때문에 수출 경쟁력 또는 소비 촉진이라는 측면에서 가족정책에 접근하기 보다는 단순히 선거에 승리하기 위한 민족주의와 포퓰리즘에 기반한 현금성 지출을 남발했다(Lynch and Watson, 2022). 이렇듯 성장과 복지의 선순환 관계를 고려하지 않은 사회정책의 추진 혹은 사회제도의 개혁은 결과적으로 문제 해결을 위한 근본적인 대책이 되지 못했으며, 성장 동력 창출을 통한 경제 성장도 이룩하지 못한다



는 측면에서 성장과 복지가 서로 선순환 관계를 유발할 수 있는 성장 모델의 선택과 성장 연합의 구성이 무엇보다도 중요함을 알 수 있다.

결론적으로 복지국가를 각자의 이해를 갖는 사회세력이 무엇을 어떤 방식으로 어떻게 생산하고 누구에게 어떤 방식으로 나눌지(경제체제), 생산한 부를 누구에게 어떤 방식으로 다시 분배(복지체제)할지, 이러한 분배와 재분배를 결정하는 합법적 장치로 권력기구를 어떻게 구성하고 사용할지(정치체제) 등을 결정하는 주체라고 이해할 때, 시대적 패러다임에 따라 대응하는 방식은 성장모델에 따라 다르다고 할 수 있다. 그리고 이러한 성장모델은 지배적 성장 연합의 구성에 따라 사회정책의 초점이 달라진다. 이 연구에서 언급한 독일의 경우 수출부문 성장 연합을 유지하고 발전시키기 위해 신자유주의, 지식기반경제로의 변화 역시 핵심적인 제조업을 강화하는 방식으로 이루어졌다. 반면, 스웨덴의 경우 성장 연합이 수출부문 고용주와 노조, 내수 서비스 부문 노조, 중산층 주택소유자로 이루어졌기 때문에 수출주도와 임금주도 성장모델을 아우르는 방식으로 시대적 변화에 대응했으며, 전국민의 ICT 기술에 대한 역량 강화를 통해 첨단 기술 제조 및 서비스 분야로 산업 체제를 전환했다. 반면, 이탈리아의 경우 지배적인 성장연합이 구성되어 있지 않고, 1950년대부터 40여년 간 장기집권한 기독교민주당의 지지세력이 매우 이질적인 집단들로 구성되어 일관적인 방향으로 제도적인 재조정과 개혁을 추진하기 어려웠다. 따라서 경제 성장의 장기적인 방향성이 부재하고 이를 추진하기 위한 성장 연합의 구성이 제대로 이루어지지 않는다면 경제체제, 복지체제, 정치체제가 서로를 보완하지 못하고 오히려 제도실패가 이어지는 악순환이 반복될 수 있다.

또한 성장연합의 존재는 체제의 상호보완성이 떨어졌을 때 이를 다시 조정하는 데 있어 거시적인 방향성을 제시할 수 있다는 측면에서 의의가 있다. 예컨대, 앞의 독일 사례에서 알 수 있듯이 독일의 통일로 인해 경제성장률이 둔화되고 실업률이 상승하자 독일의 수출주도 성장모델에 있어 체제의 상호보완성이 높다고 평가받았던 관대한 사회보험제도가 오히려 상호보완성을 약화시키는 결과를 초래했다. 다시 말해, 경제발전과 복지 간의 선순환 관계가 약화되었다. 이러한 맥락에서 추진된 하르츠 개혁은 많은 비판에도 불구하고 경제적으로나 정치적으로 모두 효과가 있었다. 교섭 분권화와 양보 교섭에 따른 임금 조정은 독일 상품 부문의 경쟁력을 향상시켰다. 뿐만 아니라, 하르츠 2 개혁은 독일 정부의 정치적 안정을 도모하는 데도 효과적이었다. 미니잡(mini job)의 성장은 가격에 민감한 독일 수출 부문의 경쟁력을 위협하지 않으면서도 저임금 근로자에게 정제되거나 감소하는 가계 소득을 보완할 수 있는 메커니즘을 제공함으로써 독일 성장모형을 정치적으로 안정화시켰다(Lynch and Watson, 2022). 하르츠 개혁의 이러한 측면은 부(wealth)의 안정적 축적에 직접적으로 기여했다기보다는 독일의 성장모델에서 나타난 경제적 역기능을 관리함으로써 중요한 정당화 역할을 한 것으로 평가된다.

다만, 지배적인 성장연합 외부에 있는 집단이 직면할 수 있는 사회적 위험에 대응하기 위한 공적인 안전망을 복지국가가 구축해야할 필요가 있다. 독일의 하르츠 개혁의 경우 임시직, 계약직, 보호받지 못하는 미니 및 미디잡(mini and midi jobs) 등을 더욱 활성화하여 노동 시장의 내부자와 외부자 구분을 강화하는 결과를 초래했다(Palier and Thelen, 2010). 따라서 성장 연합을 바탕으로한 성장모델의 외부 집단을 사회적 안전망 내부로 어떻게 포섭할지에 대해 복지국가의 역할이 중요하다고 할 수 있다.







## 한국 복지국가의 역사적 변화

---





## 제1절

## 들어가며



복지국가는 국민 국가의 통치 방식을 결정하는 정치 체제의 틀 안에서 선택된 특정한 생산 및 복지 체제의 상호보완적 관계 속에 그 성격이 결정된다. 이는 자본주의적 산업화로 야기된 사회적 위험에 대한 근대 국가의 종합적인 대응의 산물로서 복지국가를 인식하는 관점에 근거한다. 왜냐하면 산업화 과정에서 동반되는 다양한 사회 변화, 예를 들어 산업 구조 및 성장 전략, 노동 방식 등의 변화로 인해 야기된 가족과 지역공동체의 와해, 고용과 임금의 불안정성 및 불평등의 증대, 계층화 문제 등과 같은 위험들에 대응하는 사회 구성원들의 집합적 선택의 산물로서 복지국가가 발전했다고 보기 때문이다. 그리고 이 선택은 근대 국가에서 사회적 합의의 방식과 경로를 결정하는 정치체제의 울타리 안에서 이루어질 수밖에 없다. 다시 말해, 복지국가는 한 국가가 어떤 방식으로 성장할 것이며 그 과정에서 발생하는 사회 문제에 대응하기 위해 국가와 시장, 가족 등 복지 제공 주체의 역할을 어떻게 분배할 것인지에 대한 정치적 선택 과정에서 그 성격이 결정된다.

이처럼 복지국가를 구성하는 정치·경제·사회 제도들은 과거 그것이 도입·형성되던 시기의 사회 구성원 간 권력관계나 그 조정 방식이 반영된 산출물이라 할 수 있다. 그런데 제도라는 것은 그것이 정치 제도이든, 경제 제도이든, 사회 제도이든 일단 도입되면 그 자체로 유산이 되기도 하고, 사회적 학습 과정을 거쳐 제반 환경이 변하더라도 그 특성을 계속해서 유지하려는 경향을 보인다. 문제는 시간 흐름에 따라 복지국가의 성격이 변한다는 데 있다. 이러한 변화의 가장 큰 이유는 근대 국가를 구성하는 정치체제와 생산체제, 그리고 복지 체제가 여러 상황적 맥락에 따라 변화하고 이 과정에서 복지국가를 구성하는 제도도 이에 맞춰 재조정되기 때문이다. 따라서 특정 시점에 대한 분석만으로는 해당 국가가 갖는 복지국가의 성격과 그 배경을 온전히 이해하기 어려울 수밖에 없다. 즉, 유동적인 복지국가의 속성을 이해하기 위해서는 그 변천 과정을 반추하는 작업이 필수적이다. 그리고 그 과정에서 정치·경제·사회 전 영역을 개별적으로 살펴보는 동시에 그 관계를 총체적으로 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 복지국가는 정치 체제와 생산 체제, 그리고 복지 체제를 구성하는 다양한 제도 간의 관계 속에서 상호 보완성을 높이는 방향으로 각각의 제도를 조정하기 때문이다. 정리하면 현 한국 복지국가의 기원과 특성을 이해하기 위해서는 과거 한국의 정치 체제와 생산 체제, 그리고 복지 체제의 변천 과정을 살펴보아야 한다.

한국 복지국가의 변천 과정을 살펴보기 위한 본격적인 논의에 들어가기에 앞서 결정해야 할 사항은 분석 수준을 어느 층위로 할 것인가이다. 본 장에서 한국 복지국가를 설명하기 위해 선정하

분석 수준은 체제(regime)이다. 여기에서 체제란, 해당 공동체 구성원들의 행동 양식을 제약하는 일련의 작동 방식을 뜻한다(Easton, 1965). 즉, 사회적 합의에 의해서든, 암묵적인 관습에 의해서든, 아니면 어떤 이유에서든 해당 사회 구성원들이 받아들이고 받아들여야만 하는 일련의 기본 제약을 말한다. 예를 들어 근대 국가에서 정치체제는 헌법으로 규정된다(박찬욱, 황수익, 안청시, 백종국, 2001). 즉, 정치체제는 헌법에서 규정한 바에 따라 정치체 내에서 제기될 수 있는 다양한 문제와 관련하여 그 문제를 해결하기 위해 권력을 행사하고 결정을 내리는 주체와 그 결정에 타당성을 부여하는 규칙이기 때문이다. 그리고 생산체제는 산업구조와 성장방식, 즉, 산업정책이나 금융정책, 노동시장 구조, 직업훈련과 교육 정책 등 제도 차원에서 여러 관련 정책의 특성으로 설명할 수 있다(Hollingsworth and Boyer, 1997; Hall and Soskice, 2001). 마지막으로 복지체제는 국가, 시장, 그리고 가족 사이에서 복지의 생산이 할당되는 방식을 지칭한다.<sup>33)</sup> 즉, 복지국가의 성격을 좌우하는 복지 체제는 공적 복지를 제공하는 국가 뿐 사적 복지를 제공하는 주체로서 시장과 가족의 역할을 고려해 종합적으로 설명할 필요가 있다(Esping-Andersen, 1999). 이처럼 체제는 관련 기능을 수행하기 위해 체계적으로 상호 연관된 법과 제도(또는 정책)의 복합체라 하겠다.

그리고 한국 복지국가를 이해하기 위한 방법으로서 정치, 생산, 복지 체제의 역사적 변천 과정을 살펴보고자 역사적 방법(historical method)을 차용하였다(Wallerstien, 1999[1974]; Dobb, 1980[1962]). 이 방법은 원자료인 일차 자료를 직접 분석하고 해석하는 것이 아니라 관련 분야의 관점에서 기존 일차 자료를 연구한 성과들, 즉 다양한 2차 사료를 바탕으로 연구 문제를 논증해 가는 방식이다. 이러한 연구 방법은 그 특성상 연구자가 임의 또는 자의적으로 연구 자료를 취사선택한다는 비판으로부터 자유롭기 어렵다. 하지만 시론적 논의를 검토하는 과정에서 귀납적 방식으로 함의를 도출하고, 이를 통해 해당 시기의 사회·경제·정치적 배경과 복지국가로서의 역사적 기원과 궤적을 탐색할 수 있다는 점에서 매우 유용한 방법이라 할 수 있다(박찬욱 외, 2001; 윤홍식, 2013). 이를 통해 기존의 다양한 연구 결과들을 종합적으로 정리하면서 각 체제의 역사적 변천 과정을 우선 검토함으로써 개별 체제가 한국 복지국가를 형성하는 데 있어, 어떻게 유기적으로 조응하면서 상호보완적인 관계를 형성해 왔는지에 대한 실마리를 찾고자 한다.

33) 후술하였지만, 한국의 경우 국가, 시장, 가족 외에도 외국의 원조 역시 중요한 복지 제공 주체로서 기능한 바 있다.

## 제2절

## 한국 복지국가의 시기 구분



본 장에서는 한국 복지국가 변천 과정에 대한 이해를 돕기 위하여 전복지국가기, 태동기, 성장기로 시기를 구분하였다. 시기별 경제, 생산, 복지 체제의 특징은 <표 3-1>과 같다.

먼저, 제1기는 전복지국가기로서 1945년 광복 직후부터 1960년까지의 시기이다. 이 시기 한국은 식민지기와 한국 전쟁을 경험하면서 경제 성장을 위한 모든 기반 시설이 파괴되었으며 산업화를 담당할 자본이나 기업도 부재한 상황이었다. 그리고 광복 직후 미 군정기를 경험하면서 신탁통치의 찬반을 둘러싸고 좌우 대립이 극렬해진 상황에서 뒤이은 한국전쟁으로 인해 극우 반공이 다른 무엇보다 중요한 체제 이념으로 작동하였다. 정치체제 차원에서 자유민주주의를 표방했음에도 현실에서는 대통령 1인에 의해 국가가 통치 및 운영되는 독재 정권 시기이다. 또한 생산 체제 차원에서는 자본주의 체제를 채택하고 적산 불하와 농지 개혁을 시행하면서 사유재산제도를 확립해 가는 와중에 이후 산업화 전략에 주요 행위자로 기능한 재벌 대기업의 맹아가 싹 트는 시기이다. 한편, 국가는 재정 기반이 전혀 마련되지 않은 상황에서 해외 원조에 적극적으로 기댈 수밖에 없었고, 경제 성장 뿐만 아니라 분배와 재분배 정책 역시 원조를 통해 해결하는 전략을 채택하였다. 이 시기 말, 미국의 원조 정책 기조에 따라 자립경제수립을 계획하고, 근대적 사회보장제도의 도입을 추진하였으나 정치적, 재정적 이유로 실패로 돌아가면서 복지국가의 기능을 수행할 수 없는 상태가 지속되었다. 그 결과, 이 시기 국가가 시행하는 복지 정책 대부분은 미국으로부터 받은 원조 물자를 그대로 분배하는 것에 불과하였다. 즉, 일국 차원에서 볼 때, 사회정책도 유명무실하였으며 국가, 시장, 가족으로 대표되는 복지공급 주체의 역량도 부재한 시기였다.

다음 제2기는 복지국가 태동기로서 1960년대부터 1986년까지의 시기이다.<sup>34)</sup> 이 시기 쿠데타를 통해 정권을 잡은 군사 정권은 집권의 정당성을 확보하는 과제와 기존까지 정부의 주된 재원이었던 원조가 급감하는 상황에 대처해야 하는 과제를 동시에 떠안은 상황이었다. 이에 정부는 국가 주도 산업화 전략을 추진하면서 부족한 재원을 마련하기 위해 조세보다는 부채를 활용하는 관방주의적 정책 기조를 채택하였다. 그 결과, 정부는 산업화를 추진하고자 국내 자본과 기업에 대한 유인책으로서 감세 정책을 취하였고, 노사관계 역시 기업과 노동 간의 협상보다는 정부에 의한 노

34) 복지국가 태동기와 복지국가 성장기가 어떤 특정 시점을 기준으로 명확하게 구분되는 것은 아니다. 왜냐하면 두 시기가 전환되는 기간에는 각 시기가 가진 특성이 혼재된 양상이 지속되기 때문이다. 물론, 이전 시기의 제도적 유산이 이후 시기에 더 오랫동안 유지되는 것은 제도가 가진 특성에 기인한다.

동 탄압 정책에 기대는 양상이 일관되게 나타났다. 복지체제 차원에서도 관방주의적 조세 정책의 결과 사회정책을 시행할 여력이 불충분하였기 때문에, 고용과 성장, 그리고 감세 조치를 통해 가처분 소득을 증가시키는 전략을 추진하였다. 또한, 부족한 공공복지의 기능을 대체하기 위한 방편으로 저축 동원 전략을 채택하였다. 그리고 이렇게 조성된 민간 저축은 경제성장을 위한 재원으로 사용하는 등 경제정책과 조세정책, 사회정책은 모두 경제성장을 위한 도구로 사용되었다. 즉, 이 시기의 한국 복지국가는 생산주의 복지체제<sup>35)</sup>의 성격이 강하게 나타난 특성을 가지며, 결과적으로는 국가보다 시장과 기업이 재분배 기능을 전담하는 등 자유주의 복지체제로 성장 가능한 경로를 밟기 시작한 시기이다.<sup>36)</sup> 그리고 정치·생산·복지체제 간 상호보완성이 높아 경제성장을 통한 분배와 조세정책과 사적 복지 기제를 활용한 재분배 등을 문제 없이 해결한 시기이기도 하다. 먼저, 생산체제 차원에서는 국가 주도 산업화 전략을 추진하는 데 필요한 기업과 유휴노동력이 준비되어 있었고, 낮은 재정 여력에 대응하여 관방주의적 조세 정책은 산업정책과 사회정책의 기능을 수행하였다. 그리고 복지체제 차원에서 볼 때, 사회정책은 경제성장에 집중하는 과정에서 정책 후순위에 위치했으며, 기업과 가족은 미약한 공적 복지 기능을 대체하는 역할을 수행하는 등 생산주의 복지체제로서 그 기능을 충실히 수행하였다. 그리고 개발독재체제는 이러한 전 과정을 가능하게 한 전제였다.

마지막으로 제3기인 복지국가 성장기는 1987년부터 2000년대 중반까지의 시기이다.<sup>37)</sup> 87년 체제를 통해 절차적 민주주의를 확립하였음에도 불구하고 노동과 시민은 정치적으로 배제된 제한적 민주주의의 시기이다. 그리고 과거 반공주의의 유산이 지속되면서 정치적으로는 정책 경쟁이나 진보 대 보수와 같은 이념적인 대립보다는 집권에 초점을 맞춘 형태의 경쟁 구도를 유지하는 양상이 나타났다. 즉, 정치적 민주화에도 불구하고 노동 계급은 복지국가 발전을 위한 중요 권력 자원으로 성장할 수 없는 상황이었다. 게다가 정치 체제 차원에서 민주화는 형식적으로 달성되었을 뿐 현실에서는 다득표제와 소선거구제 등과 같은 제도를 통해 거대 양당 구조가 굳어졌고, 정

35) 후술하였지만, 서구 선진국을 포함하여 개발도상국, 즉 후발 산업 국가와 제3세계 국가들을 모두 포괄한 복지체제 논의나 한국의 생산체제를 다루는 논의들에서 한국을 위시한 후발복지국가, 주로 동아시아 국가들은 생산주의 복지체제(productivist welfare regime)로 정의하곤 한다(이혜경, 1993b; 김정주, 2017; Goodman and PEng, 1999; Holiday, 2000; Wood & Gough, 2006). 여기에 대해 다양한 논쟁과 비판이 있으며, 대표적인 주장은 한국의 복지체제를 개발주의 복지체제(developmental welfare system)로 보아야 한다는 주장이 있다(Goodman, White and Kwon, 1998; Kwon, 1999; 윤홍식, 2018a; 2020, 구체적인 주장은 윤홍식(2020)을 참조할 것.), 본 연구에서는 정치체제와 생산체제 그리고 복지체제 간의 상호보완적 관계를 검토한 결과를 토대로 1960년대 이후부터 1990년대까지 한국 복지국가의 복지 체제를 생산주의 복지체제로 정의한다.

36) 본 연구에서 2000년대 중반 이후 한국 복지체제의 특성에 대해 다루지는 못했다. 하지만 2010년대 주요 사회보장 제도의 특성과 지표들 통해 서구 복지국가와 한국을 함께 실증 분석한 연구 결과에 따르면 한국은 자유주의 복지체제 국가들과 매우 유사한 특성을 보이는 것으로 나타났다(한신실, 2020).

37) 본 장에서는 한국 복지국가의 역사적 변천 과정을 살펴보는 데 목적을 두고 있어, 해방 직후부터 2000년대 중반, 즉 김대중-노무현 두 자유주의 정부 시기까지만을 다룬다.

치적 균열 역시 진보와 보수의 이념 대립보다는 분단으로 인한 반공주의와 지역주의에 집중된 시기이다. 생산 체제 차원에서는 신자유주의가 확산되고 대기업에 의한 조립형 수출주도 산업화 전략이 추진되면서 과거 고용과 성장으로 해결하던 분배와 재분배 문제에 국가가 적절히 대응하지 못하는 상황으로 이어지면서 복지 체제와의 상호보완성도 훼손되기 시작한 시기이다. 대표적으로 이 시기 국가는 사회보험 중심의 공적 복지 강화 전략을 채택하였는데 대기업 중심의 생산체제 하에서 양극화된 노동시장 구조로 인해 국가 복지에 혜택을 받는 소수와 그렇지 못한 다수로 시민 사회가 구분되는 이중화의 결과로 이어졌다. 그리고 정치체제 차원에서도 분단 체제라는 조건과 소선거구제, 단순 다수제라는 선거제도와 과거 정치체제가 선택한 노동 탄압적 정책 기조 등 기존의 정치적 유산이 친 복지세력의 성장을 막는 결정적인 장애물로 작동하면서 복지 체제와 생산체제 간 괴리를 해소하는데 역량이 부족한 시기였다.

〈표 3-1〉 한국 복지국가의 시기 구분 : 1945~2000s

구분	시기	정치체제		생산체제		복지체제			체제 간 상보성 수준
		정치특성	관료	성장전략	노동계급	복지체제	책임주체		
전복지 국가기 (45~60)	광복직후	극우 반공	미군정기	-	-	원조복지 체제	국가기능 부재	해외 (미국)	-
	50년대		이승만 정부	원조중심					
복지국가 태동기 (61~87)	60년대	개발 독재	박정희 정권	국가주도 공업화 (경공업)	억압정책	생산주의 복지체제	형식적 제도 구축	기업, 가족	높음
	70년대			국가주도 공업화 (중공업)			기업· 가족 책임 강화		
	80년대								
복지국가 성장기 (88~)	80년대 말 90년대 초	형식적 민주화	노태우 정부	개발주의 의 해체와 신자유주 의의 확산	단위 사업장 중심 노동운동	초기 복지국가 체제	사회보험 위주의 국가복지 확대기	기업, 가족 (+ 국가)	중간
	90년대 중	지역	김영삼 정부				시장복지 확대기	기업, 가족	
	90년대 말 00년대 초	민주주의	김대중 정부	재벌 대기업 중심의 수출 주도 성장 전략	노동내부 수직적 이질화와 대표성 상실		국가복지 확대 + 복지융합 추진	기업, 가족 중심+국가	낮음
	00년대 중	시민사회 성장	노무현 정부					기업, 가족 중심+국가	

자료: 저자 작성.



이제 앞서 개괄한 한국 복지국가의 변천 과정을 정치·경제·복지체제의 측면에서 구체적으로 검토해 보려 한다. 이후의 논의는 다음의 차례대로 구성하였다. 먼저 제3절에서는 한국의 정치 체제에 대해 살펴보았다. 이를 통해 한국 복지국가의 변화를 추동한 정치체제의 성격은 어떠했으며, 이후 살펴볼 생산 체제와 복지 체제에 정치 체제가 어떠한 영향을 미쳤을 것인지에 대해 논하였다. 특히 개발국가의 입장에서 주요한 정책 결정자로서 관료에게 어떤 역할과 권한이 부여되었는지도 개괄적으로나마 검토하였다. 제4절에서는 경제체제의 변천 과정을 살펴보았는데, 변천 과정은 시기별로 한국 복지국가가 산업정책과 노사관계, 자본 축적 방식 등과 관련하여 어떠한 선장 전략을 선택하였는지를 검토하였다. 제5절에서 살펴본 복지 체제의 변천 과정은 한국 복지국가가 선택한 경제체제의 정책 기조에 조응하도록 국가가 선택한 복지 공급 주체와 정책 기조, 국가의 역할에 초점을 맞추어 검토하였다. 그리고 마지막 결론에서는 정치체제와 경제체제, 복지 체제가 어떤 방식으로 상호보완적 관계를 형성하였고, 그 결과로써 한국 복지국가의 성격이 어떻게 특징 지워져 왔는지를 정리하였다.

## 제3절

## 한국 복지국가와 정치체제



## 1. 한국 복지국가에서 정치체제와 관료

근대 국가에 있어 정치체제는 정치 공동체를 제약하는 일련의 작동 방식으로서 헌법으로 대표된다. 그 이유는 헌법에 따라 공식화된 제약은 역사·경제·사회·문화적 제 요인의 영향 아래 헌법 제정 당시 주요 정치 세력들 사이에서 이루어진 타협의 산물이기 때문이다(박찬욱 외, 2001: 13). 즉, 헌법은 당대의 정치 현실을 반영하는 동시에 정치 공동체 내 행위자들의 행위를 제약하는 규범이다. 이러한 차원에서 한국의 정치체제를 헌법 제정 및 개정을 중심으로 살펴보면 1948년, 최초로 제정된 제헌 헌법을 기원으로 이후, 1952년, 1960년, 1962년, 1969년, 1972년, 1980년 체제를 거쳐 현재의 1987년 개헌을 통해 현재에 이르고 있다.<sup>38)</sup> 이 중 한국 복지국가의 성격을 좌우하는 체제는 극우반공체제로서 48년 체제와 개발독재체제로서 61년 체제, 그리고 자유민주주의 체제로서 87년 체제를 들 수 있다(박인수, 2006; 손호철, 2009).

이 때문에 한국 복지국가의 역사를 이해하기 위해 살펴보는 정치체제의 변천 과정 역시 근대 국가의 운영 및 통치 방식을 결정하는 헌법의 제정 및 개정을 중심으로 관료(또는 권력자, authority)와 정치 공동체 구성원 간 역동을 함께 살펴볼 필요가 있다(Easton, 1965). 왜냐하면 정치체제는 헌법에 따라 규정됨에도 불구하고 한국에서는 정치 공동체 내에서 권력자, 즉 대통령을 중심으로 한 관료 체제에 부여된 권한에 의해 모든 정책 결정이 좌우되어 왔기 때문이다. 그리고 복지 체제마저도 서구 복지국가와 달리 정치 공동체 구성원 간의 합의보다는 관료 중심의 정책 결정을 통해 결정되는 역사적 경로를 걸어왔다는 점에서 관료에 관심을 가질 만한 이유는 충분하다. 여기에서 관료는 정책 결정과 집행의 일정한 역할을 담당하는 개인 또는 행위자 집단으로서 정치체제 내에서 구성원들에게 구속력을 제공하는 주체를 의미한다. 일반적으로 관료란 대통령에서부터 국회의원, 또는 공무원, 행정부처 등을 모두 포함한다. 하지만 본 장에서는 한국 정치체제의 가장 큰 특징이 대통령 1인에 권력이 집중된 체제라는 점을 고려하여 한국 정치 체제의 변천 과정을 대통령을 중심으로 살펴보려 한다. 그리고 헌법 개정 시기와 대통령을 중심으로 권위주의 정부의 관료 구성을 살펴봄으로써, 한국 정치체제의 변천 과정뿐 아니라 정치체제가 해당 시기 복

38) 이후, 각 체제는 48년 체제, 52년 체제, 60년 체제, 69년 체제, 72년 체제, 80년 체제, 87년 체제로 지칭한다.

지 체제에 미친 영향을 동시에 검토하고자 한다.

## 2. 48년 체제, 극우반공체제

48년 체제는 대한민국 건국과 함께 출범한 제헌헌법 체제로 간선제 대통령제와 기간산업의 국유화, 농지개혁을 주요 내용으로 한다. 그리고 현실에서는 국가보안법으로 상징되는 극우반공체제로 기능했다. 일례로 생산체제로서 자유주의적 시장경제체제를 추구함에도 반공주의에 입각하여 귀속재산을 처리하고 원조물자를 불하하는 등 관료 자본주의적인 성격을 보였다. 하지만 자유민주주의를 정치체제로 채택하였음에도 불구하고 분단 대치 상황을 정권 차원에서 적극 활용하여 이후 헌법 개헌 과정에서 전통적인 권위주의를 강화하는 모습이 관찰되었기 때문이다(손호철, 2003).

이처럼, 극우반공체제가 한국 정치체제의 주류 이데올로기로 자리 잡을 수 있었던 것은 다음과 같은 시대 상황이 있었기에 가능했다. 1945년 8월 15일, 외세에 의해 비자주적으로 광복하게 된 한국은 동시에 민족 공동체가 분열되는 경험을 한다. 제2차 세계 대전 직후, 미국과 소련은 전후 패권을 장악하기 위한 목적으로 각자의 점령지역에 우호 정부를 세우려는 시도를 전 세계적으로 추진하였는데, 이들에 의해 분단 점령된 한국 역시 희생양이 될 수밖에 없었기 때문이다. 그리고 남한의 경우 외세에 의한 조국 해방과 미·소 강대국의 신탁통치로 우익과 중도 세력만 살아남게 되면서 국내 정치 세력의 입지와 활동 공간이 제약되었다. 특히, 미소 신탁통치가 추진되는 과정에서 정치 세력 간 균열의 축은 좌우 이념 대립의 축과 정확히 일치하게 되었는데, 신탁통치안을 둘러싼 좌우 대립 과정에서 친일 세력 중심의 우익이 정치적 입지를 강화할 수 있었고, 이들은 이후 정부 관료로 정책 결정 과정에 다시 등장하게 된다(박찬욱 외, 2001; 윤홍식, 2019a; 조성은 외, 2019). 즉, 광복 직후 냉전 체제가 공고해지는 세계정세 속에서 미국의 신탁통치는 일제강점기 시절 부일 관료들과 공산주의를 피해 월남한 북 피난민들의 정치적 입지를 강화했고, 이는 이후 한국 정치·생산 체제와 책임자의 통치 방식에 지대한 영향을 미치게 된 것이다.

이처럼 극우반공체제를 활용해 권위주의적 독재체제가 가능했던 데는 자유민주주의 자체가 일반 국민에게 있어서나 정치 지도자들에게 있어서나 한 번도 경험해 보지 못한 제도라는 시대적 맥락도 같이 고려할 필요가 있다. 광복 직후, 신탁 통치를 경험하고 좌우 대립이 극렬한 상황에서 국민 대부분은 본인 스스로가 합의의 주체라는 인식을 하지 못했고, 헌법 제정에 참여했던 대부분의 정치 세력에게서도 자유민주주의는 공산주의에 대한 반대 명제로서만 받아들여졌기 때문이다. 게다가 1948년, 결국 대한민국과 조선민주주의인민공화국이 각각 서로 다른 정치체제로 건국되면서 지역적으로도 이념적으로도 분할 되었을 뿐 아니라 두 개의 적대적 정치공동체가 양립하게

되었다. 그리고 이어지는 한국 전쟁으로 인해 남한에서 반공은 언제나 정치적 반대자를 탄압하고 정치적 자유를 제한함으로써 집권을 정당화하는 때가 되었다(김연명, 1993). 즉, 남한은 정치체제로서 미국의 영향 아래 자유민주주의를 이상형으로 삼게 되면서 분단 체제로 인한 정치 공동체 간 갈등이 더욱 격렬해지는 결과로 이어졌으며 극우반공주의는 다른 무엇보다 중요한 정치적 정당성을 제공하는 요인이 되었다.

한편, 48년 체제를 뒤이어 한국전쟁 직후 출범한 54년 체제는 자유시장경제 체제를 표방하는 동시에 초대 대통령에 대해 중임제한 규정을 철폐하는 등 정치적으로는 억압적 권위주의의 기원이 되었다. 이를 기점으로 한국에서의 권위주의는 정치 지도 세력, 가령 집권 여당에 권력이 집중된다기보다 통치 구조 자체가 제도화되면서 통치자 1인을 정점으로 하는 일종의 독재체제로 기능하게 된다. 즉, 한국의 정치체제는 최초 내각책임제로 입안되었던 제헌헌법의 권력구조를 대통령제로 바꾼 52년 체제 이후, 대통령은 한나라의 권력 구조를 개인적 선호에 따라 일순간 바꾸어 버릴 수 있을 만큼의 정치적 권위를 지닌 개인 중심의 권력 집중 체제의 특징을 보였다. 그리고 이 과정에서 독재자들은 반공국가 체제 확립을 권력 집중의 명분으로 사용하면서 집권의 정당성을 확보하였다. 그리고 이후에도 이어지는 독재 정부들에서는 반공을 중심으로 경제 성장과 체제 경쟁을 최우선 과제로 제시하면서 국가의 복지 기능을 개인과 시장에 이관하는 전략을 채택하였다. 이처럼 분단 체제는 한국 복지국가 발달에 있어 큰 장애 요인으로 기능했다.

이후 역사적 흐름을 고려하더라도 정치체제로 채택된 자유민주주의 체제는 87년 체제 이전까지 한국 사회 전반에 뿌리내리지 못하고 성문화되었다. 왜냐하면, 한국 전쟁과 남북한의 대결 구도, 쿠데타라는 정당성이 결여 된 집권 과정에서 국가의 존속과 안전을 확보하고 산업화를 통한 경제 성장을 추진하는 것이 자유민주주의 체제하에서 국민 개개인의 인권을 보장하고 대의 민주주의를 이룩하는 것보다 더 우선되었기 때문이다. 따라서 관료들은 국가의 모든 힘을 경제 성장이라는 특정한 방향으로 동원하는 데 집중하였고, 이러한 상황에서 정치체제로서 자유민주주의는 정상적으로 작동하고 국가 복지의 강화는 요원할 수밖에 없는 상황이었다.

### 3. 61년 체제, 개발독재체제

5·16 쿠데타 이후 출범한 61년 체제는 개발독재체제로 박정희 정권 시기의 62년 체제와 69년, 72년 체제, 그리고 전두환 정권 시기의 80년 체제를 포괄한다(이병천, 2005; 손호철, 2009). 61년 체제는 약 4번의 개헌을 통해 독재체제가 성립했다 그 성격이 다소 완화된다는 경로를 보인다. 가령, 62년 체제는 대통령 중임제 복원과 사법부의 위헌심사권 도입이 주요 내용이며, 69년 체제는 박정희 대통령의 3선과 권력 유지를 위한 대통령 탄핵소추 요건 강화를 주 내용으로 하며 독재

체제의 성격이 강화되었다. 그리고 유신체제로 더 잘 알려진 72년 체제는 체육관 선거로 이어진 대통령 간선제 도입과 기본권·노동3권의 대폭 제약, 국회의원 3분의 1과 법관 임명권을 부여하는 등이 골자로서 독재체제를 정치체제에 내재화시킨 가장 반민주적인 체제이다. 하지만 12.12. 군사 반란 이후, 5.17 쿠데타를 통해 출범한 신군부 세력에 의해 출범한 80년 체제는 당시 자유주의적 운동과 진보 운동의 반독재 민주화에 대한 반작용으로서 대통령의 독재가 가능했던 유신체제의 대통령 임기를 7년 단임제로 바꾼 것을 주요 내용으로 하면서 독재체제의 종말을 고했다.

61년 체제의 특징은 정치 측면에서 48년 체제와 같은 억압성과 권위주의의 성격이 유지되었으나 군부가 권력의 핵심으로 부상하면서 민중 배제적인 종속적 산업화와 밀접한 관련이 있는 ‘관료적 권위주의’ 체제로 변모했다는 데서 찾을 수 있다(손호철, 2006). 61년 체제는 이 과정에서 생산 체제를 건국 초기 구축하려 했던 자유주의적 시장경제체제에서 집단조정체제(group-based coordination regime)로 전환하고 ‘개발국가(또는 발전국가) developmental state’로 통칭하는 국가주도형 생산체제를 구축하였다(White, 1988; 이병천, 1998). 자본축적체제도 국가 주도 산업화 정책 기조에 따라 70년대 중화학 공업화 이후 테일러 주의에서 포드주의적 국가독점자본주의로 전환하였다. 그리고 이러한 움직임은 한국의 포드주의가 노동계급 전부를 포섭하는 서구의 그것과 달리 국가 주도 성장 산업에 적합한 노동 계급만을 선별적으로 포섭하는 주변부적 포드주의 축적체제로 발전시키는 결과를 야기하였다(손호철, 2009; 윤홍식, 2018b). 그리고 이러한 특징은 이후 사회보험을 중심으로 공적 복지를 강화하는 과정에서 대규모 사각지대 문제를 초래하면서 한국 복지체제가 선별적이면서도 역진적으로 성숙해 가는 데 주요한 역할을 하게 된 것이다.

또한, 개발국가로서 61년 체제하에 정부 주도로 추진한 산업화와 도시화 전략은 정치 공동체를 구성하고 있는 하위 집단의 의식 변화에도 지대한 영향을 미쳤다(Shin, 1999; 박찬욱 외, 2001). 먼저, 산업화가 진전되면서 직업구조가 변화하면서 도시 인구가 증가하였는데, 이는 인구의 대도시 편중 현상을 심화시키고 지배적인 가족 형태를 대가족에서 핵가족 또는 1인 가구 중심으로 재편하는 결과로 이어졌다. 그리고 경제가 성장하고 불평등은 증가하였으나 이를 해결하기 위한 복지제도를 발달시키기보다는 성장을 통해 분배 문제를 해결하는 전략을 채택하였다. 즉, 정치체제로서 61년 체제는 정치 공동체의 복지나 분배 문제에 대응하려 하기보다는 북한과의 대립 구도를 적극 활용하여 독재정권으로서 집권의 정당성을 확보하고 권력을 지속해서 유지하는 데 관심을 두었다(백낙청, 1998; 윤홍식, 2013). 가령, 북한과의 경쟁에서 승리하기 위한 명분으로써 재벌 중심의 경제발전 전략을 정당화하고 노동 조직에 대한 자본의 힘을 강화하는 정책 기조를 선택하였으며(구해근, 2002; 윤진호, 2011). 복지 관련 입법도 실제 정부의 집권에 대한 정당성 확보 차원보다는 반공국가로서 체제 경쟁의 일환으로 추진되었다. 실제, 이때 당시 입안된 법안의 절대

다수가 군사원호 관련 법률이었다는 점만 보더라도 북한과의 대립 구도는 한국 복지국가 발전에 장애 요인이었으며(남찬섭, 2008; 백승욱, 이지원, 2009), 국방비 지출 부담은 복지 확대에 대한 여론을 무마시키는 현실적이면서도 정당한 명분이 되었다(김연명, 1993). 이외에도 군부 정권에서는 정치 공동체로서 분단 체제라는 점을 적극 활용하여 정권에 위협이 되는 사회운동 세력을 좌파나 공산주의자로 몰아 폭력적으로 탄압하였다(김혜진, 1992). 즉, 61년 체제는 한국 복지 체제의 성장 경로에 매우 부정적인 영향을 미치는 기원이 되었다.

#### 4. 87년 체제, 절차적·제한적 민주주의 체제

자유민주주의는 48년 체제와 61년 체제를 거치면서 경험한 권위주의 체제하에서도 정치체제의 이상형으로 유지되었다. 그리고 그 결과, 1986년 민주화 운동의 가장 중요한 정치적 목표는 절차적 민주주의의 회복이었다(조현연, 2007). 이는 한국에서의 민주화 투쟁이 서구 유럽과 달리 사회경제적 구조나 기존 질서의 급진적인 변화를 동반하는 혁명적인 성격을 지니기보다 대통령 직선제의 수용으로 대표되는 자유로운 선거를 통한 관료 선출에 집중한 것에서도 확인된다.

그리고 이런 방식의 민주화가 진행된 데에는 분단체제라는 조건이 암묵적이든 가시적이든 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 먼저 극우반공체제로 특징 지워진 48년 체제 때는 미군정 시기와 한국 전쟁을 거치면서 좌파 세력이 거의 제거되다시피 하였고, 자본과 우파가 노동과 좌파를 압도할 수 있는 결정적인 힘의 우위를 가지면서 노동계급의 세력화가 불가능했다. 61년 체제에서도 분단 체제를 통해 정당화된 반공 이념은 사회운동 세력에 대한 이념 공세와 북한과의 경쟁에서 승리하기 위한 명분을 제공하였다. 즉, 재벌 중심의 경제발전을 정당화하고 노조와 노동운동에 대해 폭력적으로 탄압하는 데 대한 정당성을 제공하면서 노동계급은 사회정치적 문제에 보수화될 수밖에 없었다(서중석, 2008; 신광영, 조돈문, 조은, 2003; 윤진호, 2011; 구해근, 2002). 결과적으로 노동 계급은 서구 복지국가에서와 같이 복지국가의 발달을 견인하는 권력자원으로서 성장할 수 없었다. 87년 민주화 이후에도 단위 사업장에서 노동조건을 개선할 추구하는 방식으로 노동운동이 진행되면서 시민사회에 대한 대표성을 상실함으로써 한국 복지국가에 노동의 역할은 극히 제한되었다.

87년 체제는 민주화 항쟁의 결과로 출범한 뒤 현재까지 이어지고 있다. 주요 특징으로는 행정부와 사법부에 대한 국회의 견제권을 강화하고 대통령 직선제와 5년 단임제로 변경하면서 의원내각제적 요소를 강화하였으며, 언론·출판·집회·결사에 대한 허가제와 검열제 금지, 경제 민주화 규정, 기본권 및 복지 향상을 위한 규정 보완 등 절차적 민주주의를 확립하였다. 물론, 전술한 대로 87년 체제 이전까지 모든 권위주의 정부도 자신들이 권력을 잡게 된 행태와 달리 이상적인 정치



체제로서 자유민주주의를 표방하였다. 하지만 현실에서는 집권자 스스로 반민주적이고 비민주적으로 국정을 운영하였다. 다만, 이처럼 헌법에 규정된 정치체제와 현실에서의 모순된 정치적 행위 일체를 북한으로부터의 안전 확보와 산업화와 경제발전을 이룩하고 자유민주주의 기초를 다지려는 조치로써 정당화하였다.

그리고 87년 체제 이후 전개되는 민주적 이행 과정에서도 정치체제로서 자유민주주의의 틀은 유지된 채 정치적 갈등은 정책 경쟁이나 진보 대 보수와 같은 이념적인 특징을 띄기보다 기존 체제를 유지하면서 집권에 초점을 맞춘 형태의 경쟁 구도를 보였다(윤홍식, 2020). 이와 같은 배경에는 민주화 과정에서 기존 권위주의 세력과 당시 보수 야당이 합의한 다득표제와 소선거구제 등과 같은 제도가 있었다. 즉, 이들 제도를 통해 굳어진 거대 양당 구조는 민주화 이후에도 노동계급과 중산계급의 연대를 어렵게 하고 중산계급의 지지가 친 복지 정당이라 할 수 있는 진보정당보다 거대 양당으로 양분되는 결과로 이어졌기 때문이다. 또한, 1990년대 초, 집권을 위한 정당 간 합당으로 다양한 국민의 이해가 대변되는 정치 구도 형성은 더욱 요원할 수밖에 없었고, 2000년대 중반까지 지역 대립이 핵심적 균열 구조로 부상하면서 진보와 보수의 이념적 대립은 지속해서 부차적인 지위에 그쳤다(손호철, 2017). 하지만 2000년대 중반 이후 지역주의와 지역 균열이 상당히 악화되면서 심화된 사회·경제적 불평등에 대한 불만이 세대 균열이란 형태로 부상하면서 정치가 복지에 관심을 가지기 시작하였다. 이러한 상황에서도 기존의 정치적 유산, 즉 분단 체제라는 조건과 소선거구제, 단순 다수제라는 선거제도, 그리고 과거 정치체제가 선택한 노동 탄압적 정책 기조 등은 진보 정당이 시민 사회를 대표하는 정치 세력으로 성장하는 데 있어 결정적인 장애물로 작동하였고, 정책 없는 정당 정치가 선거철마다 확대 재생산되는 상황이 지속되고 있다(김수진, 2008).

## 5. 한국 복지국가에서 관료의 역할과 기능

한국의 정치 체제는 제헌 초기부터 자유민주주의를 표방했음에도 1948년 국민 국가 수립 이후 87년 체제까지 소수의 관료, 통치자에 의해 지배되어 왔다. 이는 한국 정치에서 최고위 관료인 대통령 개인의 통치 스타일이나 정책 결정 방식이 거의 모든 정책 기조에 적지 않은 영향을 미쳤음을 시사한다. 게다가 이러한 과거 권위주의 시대의 정책적 유산 및 정치 경험은 민주화 이후에도 적지 않은 영향을 미치고 있다. 특히, 전술한 대로 한국의 정치 체제는 부정선거와 군사쿠데타 등 정통성이 결여 된 상태에서 반공을 기치로 권력을 잡은 대통령이 정점인 권력 집중 체제였기 때문에 정권의 생존 여부는 통치자의 정치생명과 직접적으로 연계되어 있었다. 따라서 모든 국가 기구는 정권의 생명 연장을 위한 도구로 이용되었고, 87년 체제 이전까지만 하더라도 반공 국가 체제



확립과 산업화를 통한 경제 발전을 권력 집중의 명분으로 사용하였다. 이처럼 국가 관료 조직을 통한 경제 성장의 성과는 87년 체제 이전의 개발주의 시대 권위주의 정부의 정당성을 부여하는데 중요한 역할을 수행하였으며, 반공주의 역시 여전히 정치적 반대 세력과 좌파 진보 세력을 효과적으로 억압하는 기제로 사용되었다. 그리고 경제성장에 정권의 모든 역량을 쏟았기 때문에 공적 복지를 확대할 만한 여력이 부족하여 빈곤이나 분배의 문제도 성장을 통해 시장 소득을 높이거나 해결하거나 조세 정책을 통해 가처분 소득을 높이는 방식으로 해결하는 전략을 채택하였다.

87년 체제 이전까지 정치체제의 권력 운영이 대통령 1인 독재로 이루어지면서 관료, 특히 대통령과 그 주변 인물의 영향력이 매우 큰 특징을 보인다. 물론, 헌법에서는 입법·행정·사법의 삼권 분립을 명시하고 있었음에도 권력의 실체는 대통령에게 집중되었으며, 정치체제 역시 대통령 1인에 의해 조작되거나 폐기, 또는 변경되기도 하였다. 이러한 권력 지형은 1948년 국민국가를 수립함과 동시에 조성되었고, 박정희·전두환 군부독재 시기에는 절정에 달하였다. 즉, 헌법에서는 선거를 통한 정권 교체를 규정하고 있지만 실제 선거를 통한 정권 교체는 불가능했으며, 선거 과정 자체도 종종 공정성이 훼손된 채 진행되었고, 의회 역시 제구실을 하지 못했다. 이러한 상황에서 국가적으로 중요한 정책 결정은 의회 내에서 토론과 선거에서의 정책 경쟁을 통해 이루어지기보다 행정부처 소속 관료들의 합리성에 근거한 판단으로 이루어졌으며 정치적으로 민감한 정책 결정에서도 정치인들은 배제되었다(장달중, 1986; 박찬욱 외, 2001).

물론, 민주화가 진행되면서 과거 물리적 강제력을 가진 군·경찰·정보기관 등 국가 기구의 정치적 영향력은 상대적으로 줄어들었으나 그에 대한 반대급부로 검찰의 정치적 역할이 증대하였다(박찬욱 외, 2001). 실제 야당을 포함해 정치권이 연루된 예민한 사안에서 검찰의 역할이 중요해지면서 검찰 수뇌부 인선은 정치적으로 중요한 관심사가 되었다. 즉, 삼권 분립이 명확하게 이루어지지 않은 상황에서 검찰이 법적 절차에 의한 또 다른 강제력으로서 정권에 의해 사용될 수 있는 것이다. 결과적으로 민주화에도 불구하고 과거 권위주의 정권의 통치 방식이 유지되고 있다고 볼 수 있다. 즉, 87년 체제 이후 현재까지도 대통령 중심의 권력 지형이 잔존하고 있다(이신용, 2010; 김영순, 2018). 일례로 개인적인 관계로 구축되는 비제도적 참모 조직과 관료 조직에 대한 의존, 대동소이한 정책 경쟁으로 인한 정당 정치의 취약한 대의 기능 등이 대통령 중심 통치 구조가 유지되고 있음을 보여준다. 즉, 여러 차례 정권 교체에도 불구하고 권력자의 통치 방식이 과거와 유사하게 대통령 중심으로 구도를 취하는 것에서 알 수 있듯이 한국의 정치체제는 자유민주주의를 표방한 과거 권위주의 정치체제의 경로가 지속되고 있다.

더 큰 문제는 대통령 1인 중심의 국가 운영 방식이 전문적 지식과 역량보다 통치자에 대한 충성심에 기반한 개인적인 관계를 중심으로 하는 보좌 체계, 즉 통치 구조를 구축하였다는 것이다. 그리고 이때 정책 결정과 관련하여 권력을 가진 행위자들은 비합법적인 방식을 통해서도 충원되었

다. 이러한 통치 방식은 48년 체제와 61년 체제뿐 아니라 절차적 민주주의를 달성했다고 평가되는 87년 체제에서도 그대로 통용되면서 내각이나 청와대 등 공식화된 기구보다 사적 친분에 기초한 정책 결정 방식이 지속되고 있는 상황이다. 이 때문에 국정 운영 과정에서 정치적 판단이 필요하거나 주요한 정책 기조를 결정해야 하는 상황에서 내각이나 의회 등 제도화된 기구보다는 주변의 특정인 또는 개인 참모의 조언과 판단에 의존하는 구조가 유지되었다. 이에 따라 대통령 주변의 소수 인물이 중요 정보의 흐름을 통제 또는 장악하여 국정 운영에 부정적인 영향을 미칠 수 있었고, 최악의 경우 사적인 관계를 통해 인사 및 정책 결정에까지 개입함으로써 사실상 국정을 중단하는 경우도 나타났다.<sup>39)</sup> 그 결과, 국가의 모든 역량과 정책은 집권의 정당화를 가장 잘 확보할 수 있는 자본과 기업 쪽으로 집중되었고, 실제 국민의 요구나 사회가 직면하고 있는 문제들은 배제되었다. 즉, 관료 중심의 국정 운영의 결과, 시민 절대다수가 요구하는 공적 복지는 정책 우선순위에서 후순위에 놓일 수밖에 없는 구조였다.

한국 정치 체제의 독특한 특징 중 하나는 대통령 중심의 독재 체제였음에도 불구하고 일관되게 정당을 통한 의회 민주주의를 추구해 왔다는 점이다. 즉, 민주화 이전 시기에도 외형적으로는 자유민주주의의 정치 체제 틀을 고수한 것이다. 이처럼 주기적으로 선거를 하고 정당을 통해 통치하였지만, 실제 정당의 기능은 정권에 대한 지지를 동원하는 수단으로써 활용되는 데 그쳤다. 그리고 이러한 정당 정치의 특성은 민주화 이후에도 바뀌지 않고 지속되고 있다. 예컨대, 민주화 이후 생겨난 주요 정당들은 사실상 출신 지역을 기초로 특정 정치인과 동일시되면서 권력 장악을 위한 방편으로 이용되었으며, 대통령 선거 승리를 위한 득표 도구로 이용되었다. 상황에 따라 집권이 어려워질 것 같다는 판단이 서면 정당은 쉽게 이합 집산하였으며 그 명칭도 빈번하게 바뀌었다. 즉, 한국 정치체제에서 정당은 이념적으로 특정 집단을 대리한다기보다 집권을 위한 사당으로 기능하였고 이러한 특징은 현재까지도 이어져 오고 있다. 따라서 선거 자체가 정책 선거보다 파벌 선거로 치러지면서 민주적 절차를 통해 공적 복지가 확대될 수 있는 선거라는 경로 자체가 제 기능을 발휘하지 못하는 현상으로 나타났다. 즉, 복지국가 성장에 있어 정치체제는 매우 수동적인 기제로 작동한 것이다.

그리고 분단된 정치공동체가 남긴 대립 구조의 유산은 87년 민주화 이후 소련의 붕괴, 수차례에 걸친 남북 정상회담 및 공산권 국가들의 체제 변화 등으로 과거에 비해 전 세계적으로 정치 공동체의 단절 정도가 약화되었음에도 남북의 적대적 대립구조를 지속시킴으로써 정치적 위험 요인으로 잔존하고 있다. 더욱이 정치 공동체 분열에 따른 경쟁 구도는 자유민주주의라는 정치체제

39) 본 장에서 다루는 시기에 속하지는 않지만, 실제 박근혜 정부의 경우 박근혜-최순실 게이트로 인해 2017년 3월 10일 헌법재판소에서 박근혜 대통령이 탄핵 인용 결정으로 파면당한 바 있다. 박근혜-최순실 게이트는 민간인 신분의 최순실을 중심으로 발생한 사건으로 박근혜 전 대통령의 비호 아래 소위 '비선 실세'로서 대통령의 의사결정과 국정, 인사 문제 등에 광범위하게 개입하여 사익을 취하고 국정농단을 일삼은 일련의 국정농단을 말한다.

하에서 노동계급의 정치 세력화를 좌절시켰을 뿐 아니라 서구의 권력자원과 정치 세력화를 무산시켰다는데 한국 복지국가 형성에 갖는 함의는 더욱 크다(윤홍식, 2013; 김영순, 2018). 즉, 87년 민주화 이후, 국내 좌파 정치세력 내 중요 권력자원이 통일 운동에 초점을 맞추게 되면서 복지국가로의 이행의 전제라 할 수 있는 노동자 정당 내부의 연대 및 비노동 계급과의 연대를 가로막는 결과로 이어졌으며, 종래엔 진보정당의 성장과 계급 투쟁을 방해하는 장애물로 작동하였다.

## 제4절

## 한국 복지국가와 생산체제



## 1. 1950년대, 자본주의체제의 정착

## 가. 시장 질서의 확립과 사유재산제도의 확립

해방 이후, 신탁통치를 시작한 미군정은 노동자의 기능과 경영자의 기능을 철저히 분리하고 사유재산제도를 확립하는 등 근대적 시장경제질서 도입을 추진하기 위한 일련의 정책을 시행하였다(전용덕, 1997; 조성은 외, 2019). 실제 제헌헌법에서도 노동자는 기업의 경영참여권과 이익균점권에서 배제되었다. 또한, 일제 지배 청산 목표를 달성하고자 일본인이 남기고 간 귀속 재산의 매각을 통한 불하를 추진하였다. 이러한 정책 기조는 1950년대 전반에 걸쳐 추진되었으며 1950년대 말까지 대부분의 귀속 기업체와 부동산이 일부 민간 기업체의 소유로 전환되었다(고영선, 2008). 이렇게 사유화 된 재산은 일본인이 남기고 간 사유재산에 추가로 국공유 재산이 포함되었다. 이는 극우반공체제의 성격이 반영된 것인데, 한국 전쟁으로 공산주의를 체험하면서 1954년 개헌을 추진하였고, 이 과정에서 국공유 기업체의 범위를 대폭 축소하고 불하범위를 몇 개 기간 산업체를 제외한 전체 산업으로 확대한 데 따른 것이다. 그 결과, 1958년 당시 대부분의 귀속 기업체와 부동산의 소유자가 민간으로 전환되면서 이후 한국 산업화 과정에서 주된 행위자로 기능한 대기업의 모체가 태동하는 결과로 이어졌다(고영선, 2008).

이 당시 성장한 대다수의 기업은 이렇다 할 경제적 성과나 생산력의 증가 없이 미국으로부터 유입되는 막대한 원조 물자와 적산 불하를 통해 그 규모를 키울 수 있었다. 문제는 이들 기업이 자본을 집적하는 과정에서 중요한 역할을 수행한 이들이 노동계급이 아니라 반공주의에 입각한 적산불하 정책과 냉전 체제에서 소련과의 경쟁에 이기기 위한 목적을 가진 미국, 즉 제3자의 원조였다는 점이다. 결국, 기업이 성장하는 과정에서 노동계급이 중요한 역할을 수행하지 못함에 따라 복지국가의 중요한 권력자원으로 성장하는 것도 불가능했다. 즉, 자본주의체제가 자리 잡아가는 상황에서 그 부작용에 대한 대응책인 복지국가 발전의 주요 주체가 부재한 상황인 것이다. 그리고 이는 80년대 후반 민주화 이전까지 한국 복지국가에서 노동계급이 주체로 등장하지 못하게 하는 배경이 되었다.

북한에 이어 실시된 토지개혁은 엄청난 소득 재분배를 초래하여 소득 불평등도를 완화하였을

뿐만 아니라 정치적 통합과 이후 경제발전에 기여하는 중요한 의미를 가진다(고영선, 2008). 그럼에도 농지 개혁 과정에서 확립된 경자유전의 원칙, 즉 농지 소유 상한제 및 임대차 규제 등은 농지의 균등 분배에만 치중한 나머지 농업 경영 구조를 영세화 시킴으로써 장기적으로는 농업과 농촌의 발전을 저해한 것으로 평가된다. 또한, 이에 대한 반대급부로 농촌에서는 유희 노동력이 급격하게 증가하였는데, 이들은 이후 도시의 저임금·장시간 노동력으로 상품화되면서 산업화 시기의 중요한 자원이 되었다.

#### 나. 해외 원조와 경제부흥계획

광복 직후, 경제 성장을 위한 국가의 생산 시설 및 자원 등 관련 기반이 불충분한 상황에서 발발한 한국 전쟁은 남한의 자립 경제 기능을 완전히 초토화 시켰다. 이 때문에 1950년대 제공된 해외 원조는 경제 성장에 있어 그 역할이 절대적이었다. 또한, 미소 냉전 체제가 확립되는 과정에서 한반도 내 소련과의 경쟁 구도는 미국의 막대한 원조를 가능케 하였다. 실제 미국은 한국 전쟁 이후 대규모의 무상 원조를 제공했는데, 원조 규모가 가장 컸던 1957년에는 당시 한국 국내 총생산의 1/4에 수준이었다(최상오, 2005). 또한, 당시 공식 환율이 시장 환율의 절반에 불과했다는 점을 고려하면 미국의 무상원조의 실제 국내 총생산의 절반에 달할 정도였다.

그리고 1950년대 중반 물가가 안정화 국면에 들어서면서 원조 물자를 생산 부문에 사용할 수 있을 정도로 경제가 성장하게 되었는데 이때 미국의 원조는 경제 성장의 마중물로서 절대적인 역할을 수행하였다. 또한, 미국의 원조는 복지체제에서 중요한 복지 공급 주체가 아님에도 이 시기 한국 복지국가에 있어서는 가장 중요한 역할을 수행하는 주체로 기능하였다. 즉, 전후 거의 모든 생산시설이 파괴되고 국민의 절대 다수가 빈곤 위험에 직면해 있는 상황에서 막대한 미국의 원조는 중요한 산업물자임과 동시에 구호물자였다.

1950년대 후반, 미국으로부터의 원조가 감소하는 문제 상황이 발생하였다. 이외에도 문제는 원조 물자 구성에 대한 한국의 이승만 정부와 미국의 시각 차이에 있었다(Woo, 1991; 고영선, 2008). 이승만 정부는 자립경제 건설을 목적으로 막대한 재원이 필요한 일련의 개발계획을 통해 경제재건을 추구하였다. 따라서 상술한 대로 전후 재건기에 엄청난 규모의 원조를 받는 한국은 부흥계획에 입각하여 시설재 중심으로 한 계획 원조를 요구하였다. 하지만 한국의 입장은 미국의 의도와 정면으로 배치되었다. 왜냐하면 미국은 전후 일본의 산업화를 지원하면서 한국은 공산품 시장의 역할을 수행하도록 설계하였기 때문이다. 따라서 미국 정부는 재정안정과 민생 문제 해결을 목적으로 한 민간 부문 수요물자로서 민간기업에 판매하기 위해 도입하는 소비재 중심의 비계획 원조를 제공하였다. 그리고 실제 원조 역시 미국의 계획대로 추진되어 전체 원조의 3/4가량이 비

계획 원조였으며, 계획원조라 하더라도 대다수는 교통·통신 등 사회간접자본 재건에 사용되었다.

이처럼 동아시아 경제의 중심축을 일본에 둔 미국의 전략 의도는 이승만 정부에게 있어 새로운 식민 지배 탄생을 의미하였기에 결국 수입대체산업을 육성하는 정책 기조를 선택하게 되는 결과로 이어졌다. 이처럼 수입대체정책은 당시 한국의 정치·경제 상황을 고려할 때, 불가피한 선택이었기 때문에 정부는 저환율을 유지하고 수입을 통제하는 한편 금융을 억압하는 전략을 채택하게 된다. 그리고 이러한 정부의 광범위한 시장 개입은 다양한 부작용을 유산으로 남긴다(Woo, 1991; 고영선, 2008; 윤희식, 2019a). 일례로 1950년대 추진된 적산불하, 원조물자 배정, 수입 쿼터 및 외환 배정, 은행 대출, 자금 조달 등의 과정에서 정권과의 유착을 통해 이득을 보는 기업이 다수 발생하였고, 기업은 성공하기 위해서는 정권과 유착해야 하는 관행이 배태된 것이다. 이상의 과정에서 적산 기업 중에서 재벌의 맹아가 만들어졌으며, 이들이 성장해 가면서 산업화를 위한 기초가 구축되었다.

동시에 1950년대 중반 이후 제3세계에 대한 미국의 지원 방향이 전환되면서 경제개발을 위한 정치적 조건들이 조성된 한국도 산업화를 촉진하고 경제 성장을 꾀하기 위한 경제개발 계획을 수립하는 계기가 되었다. 그 배경에는 미국 정부의 원조 정책과 관련한 태도 변화가 있었다. 즉, 공산권과의 냉전 체제가 격화되면서 이 경쟁에서 승리하는데 가장 효과적인 방법은 원조 국가들의 경제 성장을 촉진시키는 것이라는 정부 내의 정책 기조가 우세해졌기 때문이다. 이에 미국 정부는 무상으로 제공하는 군사 원조를 축소하고 개발차관기금을 통해 유상으로 제공하는 경제 원조를 확대하는 전략을 추진하였다(Woo, 1991). 이러한 차원에서 1950년대 후반 수립된 경제개발계획의 주된 목적 중 일부는 미국으로부터 보다 많은 원조를 받는데 있었을 것으로 판단된다. 그리고 이러한 정책 기조는 이후 박정희 정부가 입안한 경제개발 계획에도 지속되었다(윤희식, 2018b).

## 2. 1960-70년대, 국가주도 수출중심 산업화 전략

### 가. 정부 주도의 경제개발계획 및 공업화 전략 추진

1961년 쿠데타를 통해 집권한 박정희 정부는 집권의 정당성을 확보하기 위한 일환으로 경제의 산업화를 통한 자립 기반 구축을 추진하였다. 이때 산업화 전략은 국가가 주도적인 역할을 수행하면서 수출에 대한 각종 지원과 더불어 특정 산업을 육성하는 전형적인 개발주의 방식의 산업정책(industrial policy)의 형태를 띠었다. 가령, 박정희 정부는 집권 초부터 경제개발을 국정의 중심 과제로 천명하였다(조순, 1991). 즉, 쿠데타라는 불법적인 형태로 정권을 잡으면서 발생한 정통



성 결여를 보전하기 위해 경제 측면에서 성공을 강조할 수밖에 없었기 때문이다. 또한, 경제 발전에 늦게 착수한 국가일수록 국가의 역할이 중요했는데, 특히 식민지기를 경험한 독립국의 경우에는 현실적으로 정부가 자본가 또는 기업가로서 역할을 수행하는 것 외에 경제 발전을 위한 별다른 대안이 부재하였기 때문이다(Gerschenkron, 1966; Chang, 2006[2003]).

1960년대 박정희 정부 집권 이후 시행된 경제개발계획의 핵심 산업정책은 공업화였다. 이러한 공업화 전략에 따라 1차 산업의 비중이 급감하고 2차 산업이 급증하는 산업구조 변화가 수반되었다. 가령, 집권 초기인 1960년대에는 식료품·섬유산업을 중심으로 한 경공업 위주의 수출지향적 공업화가 추진되었다. 이 과정에서 국내 산업의 발전을 계획하고 기업, 특히 재벌을 통해 계획을 집행하는 등의 전략이 수반되었다. 이를 위해 노동집약적 공업화가 강요되었고, 단순 반복적 노동과정이 주로 채택되었다. 하지만 1960년대 말 경제위기와 1970년대 제1차 석유파동을 경험하면서 정책 기조가 구조조정과 강력한 안정화 정책, 이를 바탕으로 석유화학·금속·기계산업 등 중화학공업의 집중 육성과 수출주도정책으로 전환되면서 산업의 고부가가치화가 진전되었다.

전술한 대로 공업화 과정 전반에 걸쳐 정부는 매우 중요한 역할을 수행하였다. 가령, 중화학공업 육성을 위해 선정 업종에 대한 장기 정책 금융 공급 확대 및 조세 유인 제공, 신규 기술 인력 공급을 위한 각종 전문학교 및 직업교육기관, 정부출연연구소 신설·확대하였다(안충영, 김주훈, 1995). 특히, 1974년 은행을 중심으로 보험회사·공공기금 등의 출연으로 조성된 국민투자기금을 활용하여 금융기간에 대여하는 형태로 운영하면서 정부는 방대한 자금의 공급 및 민간기업 위험 부담의 축소를 모색하였고, 결과적으로 국민투자기금이 중화학 공업의 설비투자 확충에 중심적인 역할을 수행하였다(김준경, 1993). 물론, 국민투자기금만으로는 중화학공업에 필요한 재원이 부족하여 은행은 다시 대규모의 대출을 직접 제공할 수밖에 없었는데, 그 결과, 금융 기관은 중화학공업 건설을 지원하기 위한 정책자금의 배급창구로 전략하였고 ‘관치금융’의 관행이 본격적으로 가동되기 시작하였다.

정리하면 후발 국가로서 한국 산업구조의 급격한 변동 과정 중심에는 주도적인 국가의 개입이 있었기 때문에 가능했다(Amsden, 1990[1989]; Chang, 2006[2003]). 즉, 1960-70년대 한국 개발국가 모델을 성공할 수 있게 한 전제는 중앙집권적이면서도 강력한 권위를 가진 정부의 다차원적인 지원과 수출 목표 부과(수출실적 의무제도), 금융통제, 진입 제한적 산업정책, 시장지배적 기업에 대한 가격통제, 자본도피를 봉쇄하는 엄격한 외환관리 등과 같은 자본에 대한 규제 등으로 설명할 수 된다. 한편, 국가주도 공업화 전략이 정부 주도로 추진되었음에도, 실제 주요 행위자는 공기업이 아니라 민간 자본과 대기업이었다(고영선, 2008; 박영구, 2005). 그리고 이러한 전략의 결과, 재벌 대기업 및 산하 계열의 독과점 기업과 중소기업 및 중견·벤처기업의 분화로 특징지어지는 이중 구조의 기업 생태계가 구조화 되었다(김정일, 2008). 결과적으로 70년대 이후 국가 주



도형 수출 중심 성장 전략은 국가가 전략 산업 및 기업을 선별하여 집중적으로 지원하는 중화학 공업화를 중심으로 진행되었고, 이에 따른 반대 급부로 중화학 공업을 감당할 수 있는 ‘재벌’이라는 대기업 부문의 급속한 성장을 야기하였다.

#### 나. 산업정책으로서 관방주의<sup>40)</sup>적 조세정책

전술한대로 1960년 대 초반, 이전 시기까지 경제 성장의 주요한 원천이었던 원조가 급감하면서 국가는 이를 대체하기 위한 재정 원천을 찾아야 하는 상황에 놓이게 되었다. 이때 박정희 정부는 부족한 재정 능력을 조세를 통해 확보하기 보다는 외국 자본, 즉 차관으로 대체하였다. 조세 강화를 통해 충분한 내자 동원이 어려웠던 당시 시대적·경제적 맥락을 고려할 때, 외국 자본 유치는 가장 난이도가 낮은 선택지였기 때문이다. 문제는 차관이 원조와 달리 부채의 개념이기 때문에 상환을 전제로 한다는 점에서 필연적으로 이를 위한 재원을 충당해야 한다는 데 있었다. 따라서 외국 자본을 유치한 국가가 외자 분배를 통제함으로써 기업들을 규율하고 통제에 순응하도록 하는 국가 주도 산업화 전략은 당연한 귀결이었다.

이처럼 관방주의적 정책 기조를 선택한 정부는 낮은 조세 재정 의존성을 핵심으로 하는 조세정책을 추진해야 했기에 기업들을 대상으로 지속적인 감세 정책을 취해야 했으며, 이러한 정책 기조는 1960-70년대 전반에 걸쳐 추진되었다. 즉, 경제 성장을 촉진하기 위해 자본 투자와 기업의 생산활동을 장려하기 위한 유인책으로서 조세 감면이 산업정책 기능을 가진 수단과 같이 활용되었다. 문제는 관방주의적 조세 정책으로 발생한 세수 부족을 보존하기 위한 대안으로 부가가치세를 도입하면서 발생하였다. 즉, 경제 발전 비용을 사회화하는 과정에서 특정 집단에게 조세 감면 혜택을 제공하는 대신 그로 인해 부족한 추가 비용을 전 사회 구성원에게 분담시켜야 하는 불공평하면서도 역진적인 조세 구조가 형성되었기 때문이다(김도균, 2012; 김미경, 2018).

이러한 조세 정책의 배경에는 경제 성장이 국가 재정을 증대시키는 가장 확실한 방법이라는 박정희 정부 소속 관료들의 관방주의 경향이 있었다. 즉, 국가 자체를 하나의 거대한 공기업으로 인

40) 관방주의(Cameralism)란, 일종의 권위주의 국가가 가진 특성으로서 국가 스스로가 국방력, 경제력, 기술력, 인적 자원 개발 등의 영역에서 발전할 수 있는 능력을 가지고 있으며, 이를 정치적 정당성의 원천으로 삼는 것을 의미한다(Wagner, 2012: 126-130; 김미경, 2018: 51-52). 관방주의 지향을 가진 국가는 경제 질서에 참여하는 ‘기업가’적 행위자로서 조세 재정에 대한 의존을 최소화하는 한편, 다양한 비조세 재원으로부터 조성한 자금의 할당이나 조세지출을 비롯한 자본 감세 조치 등을 통해 자본축적을 유도하는 전략을 취하게 되는 것이다. 왜냐하면 국가가 조세를 통해 경제 질서에 개입, 즉 복지 체제 차원에서 시장소득의 불평등을 개선하려는 재분배 제도 자체가 개인들의 경제적 동기와 책임을 사적영역에서 공적영역으로 이전시키는 것을 의미하기 때문이다. 이는 결과적으로 국가에 의한 사회통제로 인식될 수 있어 자유로운 경제 질서 확립이라는 국가의 정당성을 훼손시키는 요인이 될 수 있다. 이에 따라 국가는 조세에 대한 의존도를 최소화하고 발전(또는 개발), 즉 성장을 최우선 과제로 삼게 되는 것이며, 이 과정에서 뒤따르는 빈곤이나 불평등의 문제 역시 성장에 기반한 고용을 통해 해결하려는 성향을 띄게 된다.

식했기 때문에 국가는 기업의 최고 경영자였으며, 기업은 최고 경영자의 경영 방침에 따라 경쟁력과 수익성을 실현하기 위해 노력하는 임원진의 역할을 수행하는 것이 당연한 것이었다. 그리고 국가가 산업화를 추진하는 과정에서 필요한 자원을 기업이나 일반 시민들의 조세를 통해 충당하기 보다는 기업이 초기 자본을 금융시장에서 마련하듯 해외 자본을 유치하는 것도 마찬가지였다. 따라서 국가는 그 자체가 거대 공기업으로 경제정책이든 사회정책이든 조세정책이든 모든 정책은 국가의 수익성 증대, 즉 경제 성장에 최우선 순위를 두고, 각종 세제·금융 혜택을 제공하여 민간 대기업이 개별 산업 부문을 담당하도록 하였다(박영구, 2005). 일례로 1960년대 경공업 중심 산업화 전략의 결과로 성장한 사적 자본이 1970년대 중화학 공업 중심의 산업화 전략을 채택한 국가의 산업 고도화 발전 전략에 불응하려는 갈등 상황이 발생하였다. 이러한 상황에서도 국가는 기업들에 대한 규제나 증세 조치를 취하기 보다는 민간 자본에 대한 감세 조치(예: 1972년 8.3조치)를 적극적으로 취하는 방식의 조세 정책을 추진하였다. 즉, 생산체제로서 중화학 중심의 국가 주도 산업화 전략으로 전환하는 과정에서 보여지는 국가와 민간 기업 사이의 관계는 민간 자본의 투자 위험에 대한 국가의 공적 보호 제공과 기업의 국가 산업 정책에 대한 순응의 교환 관계였던 것이다(김미경, 2018). 그리고 이 과정에서 조세 정책은 산업 정책으로서 생산 체제를 지지하는 중요한 수단으로 활용되었음을 알 수 있다.

1970년대 들어 본격적으로 중화학 공업화가 추진되면서 정부는 재원 확보와 금융 지원을 위한 법과 제도를 정비하는 작업에 착수하였다. 이 과정에서 정부가 선택한 방법은 내자 동원과 외자 유치였다. 이때 활용된 내자 동원의 주요 재원은 조세를 중심으로 하기 보다는 감세 정책을 통해 증가한 민간 저축 중심의 국민 투자 기금이었다(김도균, 2018; 김명수, 2023). 이처럼 민간 저축을 산업 및 경제 정책으로 대표되는 중화학 공업화를 위한 재원에 활용하였다는 사실은 이 시기 한국의 복지국가가 생산주의 복지체제로서 기능했다는 점을 증빙한다(Wood and Gough, 2006). 후술하였듯이 관방주의 지향의 정책 기조는 사회정책에 대한 국가의 역할을 축소시켰고, 그리고 감세 정책을 취하면서 개인들의 가처분소득을 높여 저축이나 자산을 마련하여 사회적 위험에 직접적으로 대응하도록 하였다. 이렇게 마련된 개인의 자산은 사회정책의 대체물이었으나 실제로는 경제 성장을 위한 마중물로 활용되었다는 점에서 사회정책이 경제정책의 종속된다<sup>41)</sup>는 생산주의 복지체제의 성격을 여실히 반영하는 것이라 하겠다. 이는 1970년대 중반 이후 추진된 확장적 감세 정책을 통해 설명 가능하다. 조세에 대한 낮은 의존도를 지속하려는 정책 기조하에 조세 정책이 산업 정책의 기능을 넘어 사회정책의 기능까지 포괄하게 되었는데, 1974년

41) 본 연구에서는 종속의 개념을 말 그대로 자주성이 없이 주가 되는 것에 딸려 붙는다는 의미가 아니라 어떤 특정 목적을 위해 결합한다는 의미로 사용하고자 한다. 즉 생산주의 복지체제에서 사회정책이 경제정책에 종속된다는 명제에 대한 의미를 본 연구에서는 생산주의 복지체제에서 사회정책은 경제성장을 목적으로 경제정책과 결합된다고 간주한다.

발표된 1.14 긴급조치 3호 “국민 생활의 안정을 위한 대통령 긴급 조치”가 대표 사례이다. 그리고 이러한 조치는 저소득층 및 중산층에 대한 감세 정책 기조를 실질적인 제도로 외연화시키면서 감세 정책을 통해 복지 지출을 조세 지출로 대체하는 일종의 미국식 자유주의 복지체제의 기원이 되었다. 즉, 경제성장을 통해 분배와 재분배 목표를 모두 달성하려는 개발주의 생산체제 하에서 관방주의 지향의 정책 기조는 국가가 담당해야 하는 복지 제공주체로서의 기능을 시장에 이양하는 결과로 이어질 수 밖에 없는 구조이기 때문이다. 다시 말해, 조세 재정에 대한 낮은 의존성을 유지하면서 산업화를 위한 재원을 조세가 아닌 부채에 의존했기에 산업화가 심화됨에 따라 발생하는 사회정책에 대한 공적 지출 압력에 복지 지출이 아닌 조세 지출로 대응할 수 밖에 없었던 것이다.

게다가 저소득층의 재정 기여도 자체가 낮았기 때문에 이러한 감세 정책을 통해 조세 수입이 감소한 것도 아니었다. 하지만 감세 정책을 통해 저소득층의 가처분 소득 증가를 꾀함으로써 조세 지출을 통해 국가의 복지 지출이 증가했다고 느끼도록 하는 외부 효과가 동반되었다는 점에서 큰 의미를 가진다. 문제는 이후 복지체제 논의에서 다시 다루겠지만 조세 지출을 복지지출로 느끼게 하는 정책 효과는 90년대 이후 직접적인 공적 지출에 대한 복지 요구에 국가가 적절히 대응하도록 하는데 있어 구조적 제약 요인이 되었다는데 있다.

#### 다. 억압주의 방식의 조정과 통제를 통한 개발주의 노사관계 구축

1960-70년대 조세 정책에서도 알 수 있듯이 이 시기 국가 주도 산업화 전략에서 기업에 대한 국가의 정책 기조는 보조금을 지급하고 세제 혜택을 주는 유인을 제공하는 한편, 생산과 투자 결정에 대한 전권을 행사함으로써 일종의 경영자와 같이 기업들에 대한 통제력을 행사하는 것이었다(Amsden, 1990[1989]; 문병주, 2005; 김미경, 2018). 즉, 국가-기업 간 관계는 국가의 감독 하에 기업들끼리 경쟁하고 협조하는 일종의 기업 내 계열사 또는 원-하청 업체와 같은 위계적인 구조로 볼 수 있다. 따라서 이 시기의 기업 운영 전략도 자발적이면서 능동적으로 경영 전략을 수립하기보다는 국가가 제공하는 독점적 지대 획득에 몰두하는 경향이 강하게 나타났다(최종원, 1999). 또한 국가는 기업에 대한 지원 여부를 결정할 때, 기업 규모를 기준으로 성공 여부를 판단하는 전략을 구사하였기 때문에 기업들은 내실 있는 수익 확대 전략보다는 팽창 지향적인 전략을 우선하였고, 그 결과 대규모 기업들이 등장하였다(신광영, 1990a).

시기적으로도 미국에 대한 원조가 급감하고 자립경제를 수립해야 했던 상황에서 쿠데타를 통해 정권을 잡은 정부는 정권의 존립 및 타당성을 확보하기 위한 근거로서 안보와 경제 성장을 제시하였고 이는 극우반공체제에서 개발독재체제로의 전환을 촉진하는 계기가 되었다. 그리고 이 시기의 경제 성장의 표면에는 정부 경제 관료들이 국가주도형 경제개발계획을 수립하고, 기업은

이를 수행하면서 고용과 성장을 증진시키는 기능을 담당하도록 역할 분담이 되었으나 실제로는 국가에 대한 일방적인 의존 관계였다(문병주, 2005; Chang, 2006[2003]). 일례로 1970년대 들어 본격적으로 추진된 중화학 공업화 과정에 참여해야 할 기업들의 자본과 기술의 부족이 심각했고, 중화학 공업 분야 역시 시장의 불확실성이 강해 기업 차원에서 투자에 참여하기 쉽지 않은 문제가 있었다. 이에 유신 정권의 성패를 중화학 공업화로 여긴 정부는 기업들에 절대적으로 유리한 투자 및 시장 여건을 조성해줄 수밖에 없었다. 결국 정부는 각종 정책자금을 지원하고 세제 혜택을 제공하는 한편, 내수 시장 확보를 위한 수입 보호 및 독과점적 시장구조 용인, 그리고 노동 조직에 대한 억압을 강화하는 등의 친기업 정책을 제공하게 되었다(최병선, 1993). 이 때문에 1960-70년대 노동정책은 강력한 국가 개입에 따른 통제적이면서 억압적인 특징을 띠게 된다. 즉, 주로는 노동 탄압적인 전략을 추진하는 한편 부분적 유화정책과 동원정책으로 종으로 하는 국가 주도의 노사갈등 관리 전략을 채택한 것이다. 가령, 1961년 쿠데타 직후 집권한 박정희 정부는 기존의 모든 노동조합 해산시킨 뒤 정부 주도하에 중앙 노조 산하 산별노조 방식으로 노동조합을 재구조화 하고, 노조의 정치활동을 금지하는 내용의 노동관계 관련 법률을 개정하여 노동조합 통제체제를 구축하였다(한국노총, 1979; 문병주, 2004). 그 결과 노조의 정치적 배제와 경제적 주변화, 그리고 위계적 서열화를 달성할 수 있었다(신광영, 1990b; 서봉섭, 1995).

또한, 정부는 1960년대 말 임금 상승과 함께 부상한 외채 누적 및 부실기업 사태에 대응하고 기업을 정부 계획에 순응시키고자 기업에 대한 유인책 중 하나로 노동 통제 수준을 강화시킨다. 이에 대한 반대 급부로 노동운동의 표적이 기업에서 정부로 대체되게 되는데, 이로 인해 국가는 노동운동에 대한 전면 탄압 정책을 추진하게 된다. 이 과정에서 노동조합의 어용화 현상도 관찰되지만 1970년대 중반 이후의 노동 운동은 독점 자본과 국가 권력에 저항하는 등 민주화 세력과 연대하면서 더욱 격화되는 양상을 보이게 된다(송호근, 2000). 물론, 탄압적인 노동 정책에 대응하는 노동조합의 정책 기조가 서구와 같이 교섭이나 협조의 형태보다 투쟁의 성격으로 발전한 데에 대해서는 일제 시기 노조 활동의 정책적 유산으로 해석하는 경우도 있다(김수곤, 이주호, 1995). 일례로 식민지기, 총독부 역시 조선인 위주의 노동자들에 대한 통제책으로써 노동조합 조직 자체를 금지하고 노동 권리를 억압하는 정책을 채택하는 한편, 주로 일본인이나 친일조선인인 경영자에게는 노사 관계에서 우위를 점할 수 있도록 다양한 방식의 혜택을 제공하였다. 이에 일제 시기 노사관계는 근로조건 개선을 위한 것이기 보다는 민족 감정의 대결이나 반일이나 항일 등 독립운동의 성격으로서 반식민지적 저항 운동으로서 특징을 강하게 띠었다. 그리고 이러한 노동운동의 성격이 학습되어 산업화시기까지 이어져 내려온 것으로 해석하는 것이다.

이외에도 정부는 1960년대 이후 진행된 산업화 시기 전반에 걸쳐 각종 노동 법률을 제·개정함으로써 주도적으로 노사관계 활동의 틀을 제한하고 노동 조합 활동에 직접적으로 개입하였다. 이

역시 마찬가지로 정부와 노동 간 관계를 악화시키는 요인으로 작동하게 된다(이혜경, 1993a; 이원보, 1999). 이에 따라 자본은 기업내 노사관계에 협력적으로 대응할 필요가 없어지고, 기업은 노동조합의 요구에 소극적으로 응하는 수준의 노사관계를 설정하는 양상을 보였다(김수곤, 이주호, 1995; 고영선, 2008). 왜냐하면 이 시기 자본이 인식하는 노사 간 신뢰 관계라는 것이 정부와 기업 간 관계처럼 주종 관계라는 인식에 기초하였기 때문에 사용자의 온정이 아닌 노동자의 자주적 요구에 따른 근로조건 개선은 노사 신뢰 관계를 훼손 결과였기 때문이다(문병주, 2005). 이 때문에, 산업화 과정에서 설정된 기업 내 노사관계는 자본에게 절대적으로 유리한 노사간 힘의 불균형 관계와 그에 따른 불신 관계로 구축되었다. 이는 정부의 친기업-반노동 정책 기조, 그리고 전체 노동자들의 이익을 대변하기 위한 대표단체의 부재가 원인으로 작동하였다. 그리고 그 결과, 노동운동은 국가 복지 확대를 위한 시민의 대표성을 가지기 어려워졌고, 이는 이후 신자유주의가 확산되고 더 이상 생산주의 복지체제가 기능하기 어려운 상황에서 요구되는 복지국가 발전에 필수적인 권력자원으로 성장하지 못하는 원인이 되었다.

### 3. 1980년대 이후, 대기업 주도 수출주도전략과 개발주의 성장방식의 해체

#### 가. 신자유주의의 확산과 자본축적 방식의 변화

1980년대 들어 본격적으로 추진된 경제 개방화 및 자유화 과정은 생산 체제 전반에 걸쳐 신자유주의 정책을 수용하는 과정과 밀접한 연관성을 가진다(김정주, 2017; 윤홍식, 2019b). 일례로 1980년대 초반부터 1990년대 말까지 상품시장-자본 및 금융시장-노동시장 등 산업 전 분야에 걸쳐 신자유주의 정책이 확산되는 현상이 나타났다. 이렇게 추진된 신자유주의 정책은 기업의 극대화된 이윤과 효율성 추구에 방해가 되는 시장 내 다른 경제 주체들에 적대적인 특성을 보였다. 즉, 기업의 효율성을 시장의 효율성과 등치시키면서 기업 이윤을 극대화하기 위한 정책들을 시장의 효율성을 극대화하기 위한 정책으로 호도하면서 기업과 시장, 그리고 시장의 이익과 국익을 동일시하는 인식을 만연화시킨 것이다.

그 결과, 1980년대 이후 지속해서 추진되고 있는 신자유주의적 재편 과정은 자본에 대한 규제 철폐, 공공부문 민영화, 노동시장 유연화를 핵심으로 일관된 흐름이 관철되는 양상을 띤다. 이 때, 주요한 행위자들은 과거 경제 기획원을 중심으로 한 구체제 출신의 경제 관료 집단으로 이들에 의해 과거 개발주의 생산체제에서 신자유주의 생산체제로의 전환이 주도되었다(김정주, 2017). 1980년대 신자유주의로의 전환을 주도한 관료들은 퇴직 이후 대기업 관련 일에 종사하면서 경제 정책 결정의 주요 행위자, 즉 외부 민간 전문가로 중용되었는데, 이 과정에서 국가와 자본을 등치



시키는 ‘자본의 국가화’ 현상이 심화되었다. 이에 따라 1987년 이후의 정치적 민주화에도 불구하고 실제로 노동자 집단이나 시민사회는 탈정치화되었을 뿐 아니라 노사관계에서도 노동 배제적이고 억압적인 정책 기조가 유지 및 강화되는 현상이 나타났다. 즉, 개발주의 생산체제 하에서 국가가 담당했던 기능을 자본과 기업이 대체하는 동안 노동 계급은 여전히 수동적인 억압 대상에 위치한 것이다. 이처럼 1987년 정치적 민주화에도 불구하고 경제 영역에서 추진된 신자유주의적 축적체제로의 전환은 한국 사회 내 부와 소득 분배 상태의 불평등과 사회적 양극화를 심화시키는 결과로 이어졌다.

게다가 민주화 이후 가속화되던 노동계급의 분화가 1990년대 초반을 기점으로 비정규직이나 안 좋은 일자리가 양산되면서 본격화되었고 불평등이 확대되는 현상으로 이어졌다(김정주, 2017; 윤홍식, 2018a). 이러한 상황에서 발생한 1997년 IMF 외환위기는 기존의 신자유주의적 전환으로 인해 아기된 사회 문제보다는 과거 국가주도 개발체제 하에서 형성되어 온 관치경제를 단절시키는 계기가 되었다. 즉, IMF 외환 위기는 재벌을 중심으로 한 대자본이 국가를 대신해 경제적 주도권을 장악하는 기점이 되었고, 국가를 대체하는 재벌과 대기업이 한국 생산 체제의 자본 축적방식을 주도하게 된 것이다. 일례로 경제 위기를 극복하는 과정에서 채택된 비용 절감 중심의 수출 주도 조립형 성장 전략은 재벌 대기업의 경제 성과 및 수익 개선에 도움이 되었을 뿐 그 성과가 일반 국민이나 중소기업에게까지 확산된 것은 아니었다(윤홍식, 2020).

문제는 재벌 대기업이 주도하는 수출 주도 성장 방식은 최종재 생산에 필요한 중간재와 부품을 해외에서 조달하면서 국내 산업의 가치 사슬을 단절시켰다는데 있다. 그 결과, 국내 양질의 일자리는 재벌 대기업에만 집중되었을 뿐, 사회 전체적으로는 그 규모가 축소되면서 노동시장 양극화를 심화시키고 사회보장과 사적 자산 축적의 불평등을 확대하는 결과를 초래하였다. 또한 대규모 구조 조정 과정에서 노동력을 방출한 대기업 및 제조업 부문과 방출된 유휴 노동력이 집중된 중소기업 및 서비스업 부문 간 노동생산성 및 수익성 격차와 지급 여력 격차를 심화되었고, 이는 임금 양극화로 이어졌다. 게다가 90년대 이후 증가한 노동 내부 간 임금 격차의 원인은 1980년대 신자유주의 정책을 수용하는 과정에서 대기업의 비용상승 요인을 중소기업 부문으로 전가하거나 우회하는 과정에서 배태되었다. 즉, 대기업의 비용 절감을 위해 구조화된 하도급 관계와 경제위기 이후 비정규 고용이 확산되면서 나타난 노동시장의 계층성 심화가 그 수단이 된 것이다. 그리고 궁극적으로는 재벌 대기업이 주도하는 수출 중심의 신자유주의적 성장체제가 기존까지 한국 복지국가의 공적 복지 기능을 대체해왔던 사적 기제의 실효성마저 침해하는 현상으로 이어졌다. 즉, 생산주의 복지체제 하에서 고용과 성장을 매개로 시장에서 야기된 부작용을 자체적으로 해소하는 기능이 훼손되기 시작한 것이다.

## 나. 정치와 경제의 분리, 그리고 재벌 대기업 중심의 성장 전략

전술한 대로 1980년대 이후 신자유주의 정책의 수용 등을 통해 한국 사회 내에서 저임금 노동력의 확산 및 사회-경제적 양극화가 심화되는 과정에서 신자유주의 정책의 핵심이라 할 수 있는 공급 중심 경제학적 이데올로기는 낙수 효과를 강조하는 방식으로 광범위하게 유포되었다. 특히, 경제위기 이후 실제 재벌을 중심으로 한 대자본의 수익성이 빠르게 개선되고 이윤극대화 전략에 기초한 새로운 방식으로 축적 방식을 전환할 수 있었던 기저에는 수직적 하청 계열화를 통해 중소기업에 대한 수요독점적 수탈구조와 대기업 외부에 광범위하게 형성된 저임금 노동력이 있었다. 즉, 대기업과 중소기업 간 임금 격차는 대기업이 외부의 저임금 노동력을 활용함으로써 경제위기 이후 자신의 수익성을 개선시킬 수 있었던 하나의 필요조건이 된 셈이다(정준호, 2016; 윤홍식, 2018a).

경제 위기 이후 채택한 대기업 중심 수출 주도형 조립형 성장 전략의 결과, 산업현장에서 숙련과 기술이 분리되었고, 생산성 향상의 수단이 노동자가 아닌 공정 자동화로 대체되면서 노동시장 분절화가 더욱 심해지는 결과로 이어졌다(정준호, 2016; 윤홍식, 2018a). 이 과정에서 광범위하게 형성된 저임금의 유휴 노동력의 존재, 그리고 이들을 적극 흡수한 중소기업과 대기업 간 임금 격차 심화는 역으로 외주 확대를 통한 비용 중심의 구조 조정 과정을 더욱 정당화 하였다. 결과적으로 시장 효율성의 추구가 중소기업의 고용의 질 악화와 기업 간 임금 격차를 증대시키는 결과로 이어진 것이다. 게다가 정부가 외환 위기 극복 과정에서 채택한 수출 중심 산업 전략은 해외로부터의 자본유입이 아닌 수출을 통한 무역수지 흑자와 그를 통한 자본 확충이었고, 이때 노동시장 유연화와 임금 억압을 핵심으로 하는 신자유주의 정책은 이러한 산업 전략을 뒷받침하기 위해 당연히 선택해야 하는 정책으로 간주되었다. 즉, 생산체제 차원에서 경제 성장을 위해서는 수출 산업의 주도적인 역할을 수행하는 재벌 대기업에 더욱 의존적일 수밖에 없었고, 재벌을 정점으로 한 불균형적인 경제구조는 더욱 고착화될 수밖에 없는 구조였다. 결국 고용과 감세를 통해 가처분소득을 높여 복지 욕구의 해결과 사회적 위험에 대한 대응을 개인화시킨 생산주의 복지체제가 기능할 수 없는 상황이 된 것이다.

이러한 상황에서 경제 위기 이후 집권한 김대중, 노무현 두 자유주의 정부의 가장 모순적인 실책은 다양한 정책적 수단들을 통해 시장을 재사회화하는 것이 아니라 오히려 국가와 시장의 역할을 구분하고 정치와 경제를 분리시킴으로써 시장을 정치적 규율이 작동하지 않는 또한 작동해서도 안되는 사회의 불가침 영역으로 구분시켰다는 데 있다(김정주, 2017; 윤홍식, 2019b). 즉, 자본을 제외한 모든 경제 주체들이 오직 자본 축적을 위해 동원되어야 할 대상으로 전략하였음에도 불구하고 시장에서 국가 스스로를 행위자로 인식하고 더이상 자본과 기업을 규율할 수 없는 외부



자로 소외시켰기 때문이다. 그 결과, 실업과 빈곤 등의 문제들은 자본 동원에 응하지 못한 개인들에게 가해지는 일종의 벌로서 정당화 되었고, 이러한 불평등은 오히려 개인이 선택한 결과로 치환되어 버렸다. 문제는 이처럼 신자유주의 생산체제 하에서 발생한 사회 문제에 적절히 대응할 수 있는 공적 복지 기제가 부재하다는데 있다. 즉, 과거 생산주의 복지체제는 고용과 성장을 통해 사회 문제에 대응해왔는데, 더 이상 성장이 고용을 견인하지 않게 되었고, 국가가 자본과 기업을 규율하지 못하는 상황이 지속되면서 정치·생산·복지체제 사이의 상호보완적인 관계가 단절된 것이다.

## 제5절

## 한국 복지국가와 복지체제



## 1. 들어가며

복지국가의 여러 속성 중 복지 체제의 변천 과정과 그 경로를 역사적으로 고찰하기 위해서는 선행되어야 하는 작업이 있다. 그 과업은 시기별 복지체제를 개념적·이론적으로 설명하기 위한 분석틀(framework)을 정하는 것이다. 즉, 복지국가로서 한국의 속성을 온전히 이해하기 위해서는 하나의 분석 틀을 통해 역사를 조망함으로써 그간 복지 체제가 어떤 속성을 가지면서 변천해왔는지를 정확하게 포착하고, 시기별 복지 체제의 상이한 속성을 설명할 수 있어야 한다.

지금까지 한국 복지체제론 논의는 Esping-Andersen(1990)의 복지체제 유형화론에서 서구 선진복지국가들을 대상으로 정립한 복지체제의 이념형 분석 틀을 차용해 진행되는 경향이 주를 이뤄 왔다. 실제로 기존의 한국 복지체제 논의는 Esping-Andersen의 복지체제 유형론 입장에서 서구 선진복지국가와의 비교를 통해 한국의 복지체제 이념형을 그들 사이 어딘가에 끼워 맞추거나, 혹은 특이한 사례로서의 한국을 설명하는 데 초점이 맞춰져 있었다(남찬섭, 2003; 김연명, 2004; 2013; 최영준, 2011; 한신실, 2020 등 다수). 그 결과, 전자의 노력들은 오히려 후자의 타당성을 담보하는 논리를 제공한 반면 후자의 논의들은 한국의 특수성은 설명하지만 그로 인해 유형화가 갖는 간결성이라는 이론적 장점을 훼손하는 결과로 귀착되었다. 왜냐하면 이념형으로서의 복지 체제는 다양한 특성을 가지는 개별 복지국가를 설명하기 위한 일종의 대표 모형(representation)을 제시하는데 그 목적이 있기 때문이다(김영순, 2017). 즉, 유형화라는 분석틀 하에 제시된 이념형에 포함되지 않는 특수 사례는 해당 사례의 복지체제를 설명하는데 있어 큰 제약을 가질 수 밖에 없는 것이다.

그럼에도 다수의 선행연구에서는 Esping-Andersen 이 서구 복지선진국의 복지체제를 설명하기 위해 유형화한 이념형으로 한국의 복지체제를 설명하는데 불충분하다는 점을 줄곧 주장해 온 바 있다(김연명, 2004; 김영순, 2017; Chang, 2004; Ferrera, 2008; 2010; Gough, 2000; Holiday, 2000; Aspalter, 2005; Kwon, 2009). 대표적으로 Gough(2000)는 Esping-Andersen의 복지 체제는 그 특성상 일정 수준 이상의 사회 지출을 하고 있고 여러 사회 보장제도를 도입 및 운영하고 있는 선진복지국가들을 설명하기에는 적합하지만,<sup>42)</sup> 이들을 제외한 후발 산업국가나 제3세계 국가의 복지 체제를 설명할 수 없는 부분이 더욱 크다는 점을 비판하

였다. 즉, 일정 수준 이상의 복지국가가 아닌 경우에는 국가, 시장, 가족과 같은 복지 제공 주체만으로 사회가 필요로 하는 복지 욕구를 모두 충족시킬 수 없기 때문에 이들 국가의 복지 체제를 설명하기 위해서는 시민사회나 NGO를 포함한 공동체와 국제원조(international welfare) 등을 모두 고려할 수 있는 새로운 분석틀이 필요하다는 것이다. 왜냐하면 복지국가의 체제적 속성은 현실세계에서 나타나는 실체적 권한을 가진 모든 경제 주체 간에 존재하는 특정한 교환·호혜·분배 양식의 통합적 상호 작용을 통해 형성되기 때문이다(Polanyi, 2006[1991]).

이러한 관점에서 Wood와 Gough(2006)은 서구 선진복지국가와 후발산업국가, 그리고 제3세계 국가를 모두 포괄하는 복지체제 이념형 틀을 개발하였다. 이 분석틀은 복지국가 발달 수준을 모두 아우를 수 있도록 기존의 Esping-Andersen의 3가지 복지 체제를 묶은 “복지국가체제 Welfare State Regime” 외에 “비공식 보장체제 Informal Security Regime”)와 “불안정체제 Insecurity Regime”)를 추가한 것이다. 이 중 기존의 Esping-Andersen류의 체제론에서 체계화한 복지국가체제와 달리 Wood와 Gough가 새롭게 제시한 두 체제, 비공식 보장체제와 불안정체제를 간략히 설명하면 다음과 같다. 먼저, 비공식 보장체제란 주변부적 자본주의 속성을 가진 사회의 구성원들이 국가보다 공동체와 가족관계에 거의 전적으로 의존하면서 사회보장에 대한 욕구를 충족시키는 체제를 말하며, 비보장체제란 주요 행위자들 간 갈등과 정치적 불안정이 일상화된 사회에서 총체적인 비보장과 함께 안정적인 비공식적 원조체계 출현을 차단하는 체제를 의미한다. 따라서 상대적 자율성을 확보한 국가와 시장, 그리고 공동체 간 복지생산과 분배의 역할을 적절히 조정하는 서구 중심의 복지국가체제와는 달리 이들 두 체제에서는 약하거나 부패한 국가, 조직화 되지 않은 공동체를 특징으로 한다.

그리고 Wood와 Gough(2006)는 한국의 복지체제를 설명하면서, 한국은 경제정책에 종속된 사회정책의 비자율성, 소득보장보다 교육이나 기초 의료 투자에 집중된 사회정책, 복지제공자보다 규제자로서의 국가와 스스로의 복지에 책임을 지고 있는 가족(가구), 공적복지 기능의 대체물로서 시장복지 등을 특징으로 하는 “생산주의 복지체제”의 성격을 가지고 있음을 강조한다. 이러한 논리에 따라 한국을 서구형 복지국가체제(welfare state regimes)와는 다른 비공식적 보장체제로부터 분화되어 새롭게 등장하는 생산주의 복지국가체제(emerging productivist welfare state regime)로 분류하였다. Wood와 Gough에 따르면, “생산주의 복지체제”<sup>43)</sup>는 국가가 주도

42) 일례로 한국이 Esping-Andersen의 유형화 분석틀에 유의한 분석대상이 된 지는 채 20년이 되지 않은 것으로 판단된다. 즉, 복지국가인지를 판단하기 위한 기준(Piersion, C., 1998), 사회보험과 공공부조가 사회보장제도로써 제도화되었는지에 대한 여부, 참정권이 보장되었는지에 대한 여부, 공공사회지출이 GDP 대비 5%를 초과하였는지에 대한 여부를 모두 충족한 것은 2000년 중반 이후의 일이기 때문이다.

43) 생산주의 복지체제에서 사회정책의 성격은 다음과 같다. 첫째, 사회의 자율적 주체나 정부의 자율적 영역이 아니라 높은 수준의 경제 성장을 유지하는 것이 제일의 목표인 경제 정책에 다소 종속적인 경향을 가진다. 둘째, 사회 보장 보다는 교육이나 보건 등 사회 투자 정책적인 성향을 띤다. 셋째, 정권 유지 및 집권 정당화를 목적으로 추진되는 성

하는 경제 성장을 제일의 정책 목표로 삼고 노동 상품화를 추진하는 신흥 자본주의 시장 경제 체제(emerging capitalist market economies)를 기저에 두고, 사회정책의 기능을 시장화하고 책임 주체를 개인화한 특징을 가진다. 또한, 상당한 통제력과 사회 기반 역량을 가진 강력한 단일 국가에 의해 통치되는 정치체제의 특성을 기반으로 한다. 즉, 생산주의 복지체제는 서구 중심의 복지체제 논의로 설명되지 않는 국가 계획형 복지체제의 속성을 가진다.

윤홍식(2018a; 2020)은 한국 복지국가의 성격을 생산주의 복지체제로 정의할 때 갖는 한계를 지적하였는데, 주된 비판 내용은 다음과 같다. 첫째, 생산주의 복지체제는 불평등과 빈곤 등과 같이 자본주의의 부작용으로 나타나는 사회 문제와 산업화 과정에서 경험 가능한 실업이나 은퇴와 같은 사회적 위험에 사회지출의 유의미한 확대 없이 어떻게 대응했는지를 설명하기 어렵다는 한계를 가진다. 둘째, 사회정책이 경제정책에 종속된 것은 한국을 위시한 생산주의 복지체제 국가들에서만 나타나는 고유한 현상이 아니라 서구 복지국가들이나 남미 개발도상국 등 다른 국가들에서도 일반적으로 나타나는 현상이라는 점이다. 그리고 이러한 비판을 근거로 한국의 복지체제를 개발주의 복지체제로 정의해야 한다고 주장했다. 개발주의 복지체제의 특징은 다음과 같다. 첫째, 산업화와 높은 경제성장을 통한 고용으로 공적 복지의 확대 없이 불평등과 빈곤을 완화시키는 등 경제정책을 사회정책의 대체제로 활용한다. 둘째, 저임금과 취약한 공적복지에 대한 대응책으로서 조세 정책을 활용하여 조세 지출을 사회 지출과 같이 인식하게 한다. 셋째, 경제성장을 통한 소득 증가에 낮은 세금을 결합하여 취약한 공적 복지를 보완할 수 있는 사적 자산을 축적하는 전략을 활용한다. 넷째, 사회적 위험에 대응하는 연대의 방식을 사회적 연대에 기초하지 않고 개인과 가족이 시장에서 자립해야 하는 가족적 연대로 제도화한다.

하지만 매우 대립적이면서 양립 불가능해 보이는 생산주의 복지체제와 개발주의 복지체제가 실은 같은 현상을 서로 다른 방식으로 표현하고 있음을 주지할 필요가 있다. 즉, 생산주의 복지체제나 개발주의 복지체제, 양자 모두 경제 성장과 고용을 통해 분배 문제를 해결하고 불충분한 공적 복지 기능은 가족과 시장으로 대체했다는 점이다. 그리고 두 체제 모두 집권의 정당성을 확보하고 정권을 유지하기 위해 선택한 최우선 전략이 경제 성장이었으며, 그에 따라 경제정책을 위시한 모든 정부 정책은 경제 성장에 도움이 되는 쪽으로 활용되는 수단이 되었다. 가령, 사회정책의 기능적 대체물로서 추진된 저축동원전략의 산물인 사적 자산이 산업화를 위한 재원으로 활용된 부분 역시 국가에 가용한 자원은 모두 경제정책의 일환으로 사용되었음을 의미한다. 마지막으로 생산주의 복지체제나 개발주의 복지체제 모두 위험 분산의 주체로서 국가에 의한 공적복지보다

향을 가진다. 넷째, 국가의 역할은 직접적인 공급보다는 규제를 중심으로 이루어지며, 강력한 가족 책임 주의, 높은 저축률을 통한 자립적인 문제 해결, 시장화 된 복지 공급 및 활성화된 기업 복지 등에 의존하는 복지 혼합 전략을 채택하는 경향을 가진다.

는 기업 복지나 민간 금융 또는 부동산 등 자산을 활용하게 한다는 점에서 복지체제로서 대동소이한 성격을 공유한다 하겠다. 물론, 사회정책을 경제정책의 종속적인 수단으로 보느냐(생산주의 복지체제), 아니면 경제정책을 사회정책의 대체제로 보느냐(개발주의 복지체제)의 차이는 있을 수 있다. 하지만 본 연구의 관점과 같이 복지국가를 생산체제와 복지체제, 정치체제가 상호보완적인 관계 속에서 사회적 위험과 사회 문제에 대응하기 위한 근대 국가의 산물로 이해한다면 사회 정책에 대한 생산주의 복지체제와 개발주의 복지체제의 입장 차는 무의미해진다. 즉, 국가주도형 산업화 전략을 채택한 생산체제 하에서 경제정책과 사회정책은 모두 경제 성장과 국민의 복지 증진으로 추구하기 위한 수단이었기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 생산주의 복지체제와 개발주의 복지체제를 등가물로서 보고, 한국 복지국가의 제2기에 해당하는 1960년대부터 1980년대 사이의 복지체제를 생산주의 복지체제로 정의하고자 한다.

이어지는 절에서는 Wood와 Gough의 분석틀을 기반으로 한국 복지체제의 역사적 변천 과정을 살펴보고자 한다. 그리고 이 분석틀을 기준으로 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 하나의 분석틀과 논리 구조 하에 한국 복지국가의 기원부터 현재에 이르기까지의 변천 과정을 설명할 수 있다. 둘째, 한국 복지국가에 대한 해석에 이견이 있음에도 불구하고 한국을 위시한 후발산업국가들과 제3세계 국가들, 그리고 서구 선진복지국가들의 복지체제 특성을 동시에 설명한다. 따라서 이들 분석틀을 통해 과거 한국 복지국가의 기원부터 현재까지의 발달 궤적을 그려볼 수 있을 뿐 아니라 미래 한국 복지국가의 발달 경로가 어떠한 것인지에 대한 이념형도 추정하는데 도움이 될 수 있기 때문이다.

그리고 앞서 구분한 복지국가 3개의 시기를 기준으로 시기별 한국의 복지체제를 정의하고 그 특성을 개괄하면 다음과 같다. 광복 직후부터 1950년대는 복지국가 태동기로 명명하였으나 실제로는 국가가 복지공급주체로서 전혀 역할을 하지 못하는 비공식보장체제의 특성을 보이는 시기이다. 물론, 한국전쟁을 경험하면서 국민의 절대 다수가 빈곤 위험에 직면해 있었기 때문에 복지 요구도 무시할 수 없는 시기였다. 이에 국가는 조세를 통해 복지 재원을 마련하지 않고 해외 원조에 의존하여 복지 요구에 대응했다는 점에서 원조복지체제로 명명하였다. 다음으로 복지국가 태동기라 볼 수 있는 1960년대부터 1997년까지는 생산주의 복지체제로 정의되는 시기이다. 앞서 살펴본 바와 같이 국가주도 산업화 전략에 따라 경제정책과 사회정책이 경제성장을 위한 수단으로 활용되었고, 관방주의적 조세정책에 따라 감세 정책을 통해 가처분 소득을 높이는 정책 기조가 채택되었다. 그리고 고용과 경제성장을 통해 빈곤과 불평등을 완화하였으며, 그럼에도 잔존한 복지 요구는 기업의 복지 책임과 사적 자산 축적을 통해 시장의 역할을 강화하는 방식으로 불충분한 국가의 복지 기능을 대체 한 시기이다. 마지막으로 1980년대 이후의 시기는 복지국가 성장기라 할 수 있다. 이 시기의 가장 큰 특징은 신자유주의가 확산되면서 시장과 기업이 동일시되었고, 개발

주의 생산체제가 해체되는 과정에서 국가는 시장을 규제하는 극히 비효율적인 주체로서 경제성장에 방해 요인으로 등치되었다는 점이다. 그리고 그 결과, 성장 전략 역시 국가 주도형 수출증심 성장 전략에서 대기업이 독점적 지위를 누리는 조립형 수출주도전략으로 대체되는 시기이다. 또한, 생산체제와 성장 전략의 변화는 노동시장 이중화와 정규직과 비정규직 간 임금 격차 및 불평등 확대 등 양극화 현상이 심화되는 결과로 이어졌다. 주지하다시피, 이전 시기 별다른 사회 정책 없이 빈곤과 불평등에 대처하는 과정에서 국가는 경제 정책과 조세 정책을 적절히 활용하여 대응해왔다. 하지만 개발주의 성장체제가 해체되고 국가가 시장에서 과거와 같은 권위적인 지위 권한을 누리기가 어려워짐에 따라 산업화로 인해 야기된 사회 문제에 대응할만한 수단을 제공해야 하는 정책 요구가 부상하게 되었다. 이에 정부는 1980년대 후반부터 현재까지 다양한 근대적 사회보장제도들을 꾸준히 도입 및 시행하였고, 그 결과 초기 복지국가 단계에 진입한 시기이다. 이제 각 시기의 한국 복지체제의 특성을 보다 구체적으로 살펴보도록 하자.

## 2. 1950년대, 원조복지체제

식민지기와 한국전쟁을 거치는 과정에서 한국은 사회 전반에 걸쳐 거의 궤멸적 타격을 받았다. 그 결과, 시민들은 절대 빈곤 상태에 노출되었고, 정부는 이들을 구제할 수 있는 능력 자체가 부재한 상황이었다. 따라서 국가는 독자적으로 시민들의 복지 요구에 대응하기 보다는 정부의 역할을 최소화하는 동시에 가족과 시장의 역할을 강조하였다. 실제로도 정부의 보건과 사회 보호 관련 지출 예산의 상당 부분도 원조물자로 충족되었기 때문에 사실상 이 시기에 제공된 복지 급여 대부분이 원조에 기초해 집행되었다(조성은 외, 2019; 윤홍식, 2019a). 또한 국가 역시 전후 난민 정착 사업, 주택사업, 조선구호령에 의한 공공부조사업, 천재지변에 대한 일시적인 응급구호사업 등에 주력하면서 그 기능이 매우 잔여적이거나 제한적이었다(이상엽, 김병식, 2001). 즉, 당시 국가가 시행하는 복지 정책은 대부분은 미국으로부터 제공 받은 원조를 나누어 주는 것에 불과하였다.

이처럼 해방 이후 60년대까지 한국 복지 체제에 있어서 해외, 특히 미국의 원조는 국가, 시장, 가족의 역할을 압도하였다. 일례로 국가 행정부처(보건사회부)에서 지출하는 복지 예산의 규모보다 외원기관이 제공한 원조물자의 규모가 더 컸다는 점에서 복지 체제의 한 구성체로 국가의 역할은 거의 유명무실한 수준이었다. 따라서 해방 이후 사회적 혼란과 한국 전쟁을 거치면서 대다수 한국인은 정부의 사회정책보다는 구호 물자에 의존해야 하는 상황이 이어졌는데, 이때 구호물자를 받기 위해서는 스스로가 공산주의자가 아니라는 것을 증명해야 했다. 그리고 이 과정에서 국가는 사상 검증을 통과한 사람에 한해 조건부로 피난증을 발급해주었고, 이들만 구호 대상자가 되었기 때문에 반공은 생존을 보장받는 길이었다(김성현, 2016; 조성은 외, 2019).



한편, 1950년대 중반 이후 산업화가 추진되기 시작하면서 노동시장에서 발생하는 사회위험에 대응하기 위한 방안으로 사회보험과 같은 근대적 사회보장제도 도입이 정부 차원에서 시도되었다. 하지만, 재정상의 이유로 국회에 상정되지도 못하고 법안이 폐기되면서 복지 공급 주체로서의 국가의 제한적인 역할은 지속되었다. 이러한 상황이 지속되면서 한국의 복지 체제는 원조 물자에 의존한 매우 특이한 성격으로 성립되었다. 즉, 복지 제공 주체로서 국가와 시장의 역할이 매우 약한 상황에서 외부 행위자에 의해 의존한 복지 체제는 시민사회가 복지 제도에 대한 이해관계자로 성숙할 기회도 앗아간 것이다. 또한, 국가도 시민의 욕구에 반응하여 복지정책을 시행하기 어려운 상태가 지속됨에 따라 시민의 반응에 무감각해지는 결과로 이어졌고, 시민에게 걷은 재원이 아닌 해외 원조에 의존해 제공된 다양한 복지정책은 국가가 시민이 직면하는 사회적 위험에 직접적이고 민감하게 대응할 필요를 약화시켰다. 즉, 한국 복지국가에서는 서구 복지국가와 같이 복지 공급을 주도하는 국가, 시장, 가족의 역할이 배제된 채 원조가 그 역할을 대체한 것이다. 그 결과, 시민 또한 사회적 위험에 대한 안전망으로서 국가의 역할에 기대하지 않는 상황을 학습되었다. 이 시기의 제도적 유산은 비공식보자체제, 즉 원조복지체제의 경험으로서 시민들이 국가에 의해 제공되는 공적 복지를 기대하지 않게 하고 국가는 복지제도를 확장하고 도입하는데 있어 시민의 목소리에 민감하게 대응할 필요가 없을 뿐 더러 국가 외의 주체를 통해서도 사회 문제에 대응할 수 있다는 경험이 축적되었다.

### 3. 1960-80년대, ‘생산주의’ 복지체제

#### 가. 기업 책임 중심의 복지 제도 구축

1950년대 말, 미국의 정책 기조 방향이 변경되면서 원조복지체제의 바탕이 되었던 원조 규모 역시 급감하였다. 이러한 상황에서 쿠데타로 정권을 잡은 정부는 집권의 타당성 확보를 위해 경제 개발을 주요한 정책 목표로 삼을 수 밖에 없었다. 그 결과, 국가 주도의 개발주의식 산업화가 진행되었고, 복지체제 역시 변화되는 수순을 걷게 된다. 물론, 박정희 정권 초기였던 1960년대 초반 20여 개 이상의 복지법률이 공포되었으나 실제 도입된 복지제도는 실효성 측면에서 유명무실한 상황이었다. 이를 반영하듯 엄청난 수의 복지 입법이 진행되었음에도 1960년대 중반까지 절대빈곤율은 40%에 육박하는 등 복지제도가 당시 가장 시급한 정책 과제였던 빈곤 해소에는 기능하지 못하였던 것으로 보인다(서상목, 1979). 이처럼 1960년대 초반 입법화 된 다수의 복지제도가 제 기능을 하지 못한 데는 다양한 해석이 엇갈린다. 특히, 당시 구축된 복지제도들이 실제 민생 문제 해결을 위해 도입하였다고 보다는 군사 정권이 반공을 목표로 도입한 것이라는 해석에 관심을 가



질 필요가 있다(남찬섭, 2008; 백승욱, 이지원, 2009). 즉, 전술한대로 1960년대 중반까지 도입된 다수의 복지관련 입법 중 군사원호와 관련된 것이 절대 다수로 당시 한국은 공적 복지가 제 기능을 하기 어려운 상태였기 때문이다.

게다가 1960년대 이후 정부의 역량이 산업화와 경제 성장에 집중되면서 일반 국민을 대상으로 한 복지제도 확대는 정책 우선 순위에서 밀려나게 된다. 즉, 경제 성장 논리와 복지에 대한 국가의 최소 개입 의지가 보다 공고해진 것으로 해석된다. 대표적으로 1960년대 중반 이후, 경제 성장의 결과는 공적 복지의 확대에 이어지지 못했고 오히려 정부의 복지 예산이 감소하는 현상이 나타났다(정무권, 1996; 우명숙, 2005). 그리고 산업화 과정에서 경제 성장이 가속화 되자 국가는 시민 사회와 노동조직에 대한 억압 정책을 채택하였는데, 복지제도에 대한 국가 전략 역시 이러한 반노동자적 성격이 투영되었다. 특히, 복지 체제 차원에서는 생산주의적 복지체제가 발아한 시기였다. 예컨대, 산업화를 통해 경제가 성장하면서 국가 권력이 지속적으로 강화되었는데, 이 과정에서 국가는 노동이나 시민 사회에 대한 정치적 억압을 통해 정당성의 위기를 회피하는 전략을 채택하였다. 왜냐하면, 권위주의적 개발국가는 사회정책의 형식적 제도화 과정을 통해 복지에 대한 국가의 역할을 규정할 수 있었고, 이후 발생 가능한 복지에 대한 대중의 요구를 미리 차단할 수 있었기 때문이다. 하지만 복지 정치적 관점에서 생산주의 복지체제로의 전환은 복지국가에 대한 국가 역할의 제한성을 '보증'받을 수 있었다. 그 결과, 다수의 현대화된 복지제도들이 실효적이라기 보다는 형식적으로 정비되었는데, 이때 기업과 가족의 역할을 극대화하면서 도입된 다수의 제도적 유산은 이후 복지국가체제 초기 단계에서 근대적 사회보장제도의 발전과 확대를 제약하는 장애물로 작동하게 된다(이혜경, 1993b; 정무권, 1996).

앞서 살펴본 바와 같이 박정희 정부 후반부인 1970년대 유신체제 시기, 중화학 공업 육성으로 대표되는 국가의 성장 전략은 한국 복지체제의 발전 경로를 결정하게 된다(우명숙, 2005; 문병주, 2005; 윤홍식, 2018b). 특히 61년 체제가 72년 체제, 즉 유신 체제로 진화하는 과정에서 정부는 정치 권력의 독점적 지위를 갖게 되었는데, 이때 강화된 정부의 권한과 기능을 적극 활용하여 국가 주도 중화학 공업화 전략을 추진하게 된 것이다. 이에 따라 국가는 중화학 공업화 전략을 성공하는데 필요한 여러 노동·복지·조세 제도 등의 마련에 적극적인 관심을 가졌다. 특히, 1970년대 전반에 걸쳐 확인 가능한 노사관계의 변화와 기업 복지의 확대는 관방주의 지향 개발주의적 시각에서 생산주의 복지체제의 성향을 가진 복지국가가 확고하게 자리 잡는 계기가 되었다. 일례로 이 시기 노동 정책은 경제성장이라는 목표 하에 노동자 권리에 대한 국가의 억압을 강화함으로써 기업의 성장을 적극 장려하고, 이에 대한 수단으로서 노동자의 동원을 원활하게 하기 위한 국가의 정책 지향이 반영된 것이다.

게다가 1970년대 이후, 중화학 공업 중심의 산업화 전략이 추진되면서 정부의 기업 지원 정책

의 기조가 변화하였다. 대표적으로 중화학 공업 육성 시기 이전에 비해 대기업에 대한 좀 더 적극적이고 ‘편향적인’ 지원이 확대되었다(우명숙, 2005; 문병주, 2005). 그리고 이러한 정부의 정책 기조는 대기업에 대한 일방적인 지원이었다기 보다 기업 지원에 대한 명시적인 성과 즉, 국가가 기업을 지원하는 대신 국가가 부담해야 하는 공적 복지에 대한 책임을 일부 수행할 것을 요구하는 호혜 관계의 산물이었다는데서 생산주의적 복지체제로서의 성향이 극명하게 드러난다. 일례로 1970년대 이후 정부는 기업들에서 여러 복지 부담을 이양시켰는데, 이는 일종의 ‘정치적 비용’으로 해석할 수 있는 것이다(송호근, 1993). 다시 말해 대기업의 성장이 산업화 과정에서 제공된 권위주의적 개발국가의 적극적 지원 속에 이루어진 만큼 복지국가에서 공적 복지가 책임졌어야 하는 노동자의 복지 일부를 기업 지원에 대한 대가로서 구각가 기업에 부과한 비용이었던 것이다.

이처럼 1970년대 중화학 공업화 전략을 추진하는 과정에서 제공된 기업에 대한 국가 지원은 단순 재정 지원이었다기보다 경제 발전을 목표로 한 국가와 기업의 긴밀한 제도적 관계를 구축하려는 정부의 대안 정책으로 해석할 수 있다(Evans, 1995). 또한, 실제로 대기업은 국가의 금융 지원과 감세 정책을 통해 정부가 추진하는 중화학 공업 분야에 투자를 확대하면서 엄청난 성공을 경험하게 되었다(최종원, 1999; Woo, 1991). 그 결과, 대기업은 신자유주의 시기 국민 경제 내에서 절대적으로 지배적인 지위를 향유할 수 있게 된다. 이러한 국가의 지원은 기업에게 가시적인 성과를 요구하게 된다. 즉, 대기업으로 집중되는 노동력을 활용하여 기업 단위의 생산성 향상과 이를 장기적으로 지원해줄 안정적인 노사관계를 토대로 한 경제 성장을 의미한다.

상술한 바와 같이 박정희 정부는 계급 성격의 노동조직을 경제 성장의 장애물로 인식하면서 노동조합을 축소하거나 대체할 대안 노동 조직 구성을 꾀하였다. 이를 대변하듯 박정희 정부는 1970년대 이후 노사 협조를 강조할 수 있는 친기업 성격의 조직, 즉 노사협의회와 같은 조직의 설립을 권고 및 강제하였고, 이 정책 기조는 1980년대에도 지속된다. 즉, 1980년대 전두환 정부가 한국의 노조체제를 기업노조체제로 전환시키고, 노사협의회 의무화를 시도했던 것도 기업 단위 생산성 향상을 위한 노동력 동원을 더욱 간편히 하기 위한 조치로 평가할 수 있다(노동부, 1983; Ha, 1992). 이처럼 기업 단위의 노동력 동원은 자연스레 기업 복지의 발달로 이어지는데, 노동자의 ‘후생복지’에 대한 관심 자체가 노동자의 생산성 향상을 위한 기업주들의 실용주의적 태도에 기인한 것이기 때문이다(최균, 1992; 송호근, 1993). 즉, 산업노동자들을 위한 공적복지로 대표되는 사회적 안전망이 거의 없다시피 했던 시기에 각종 융자지원이나 사내 후생복지시설 등 기업 복지의 확대는 노동자 복지로써 중요한 의미를 가질 뿐 아니라 숙련 노동자를 유치할 수 있는 중요한 유인책이기 때문이다.

이러한 차원에서 1977년, 의무 시행이 결정된 직장의료보험은 생산주의 복지체제 하에서 발현된 기업의 복지 책임이 근대 복지국가의 사회보험을 대체하는 기능적 등가물로서 구체화 된 중요

한 사례이다(문병주, 2005). 즉, 관방주의를 지향하고 생산주의 복지체제 속성을 가진 복지국가에서 직장의료보험은 국가의 부담은 최소화하고 가입자인 기업과 노동자의 책임이 강조된 매우 적절한 모형이었기 때문이다. 이를 반영하듯 1970년대 중반 이후 격화된 북한과의 체제 경쟁은 정부 차원에서 의료보험 확대에 관심을 가지게 되는 계기가 되었음에도(김연명, 1993; Lee, 1993), 정부는 여전히 재정 부담을 우려해 의료보호 등 빈곤층 대상의 의료서비스만 담당하는 역할을 수행했다(한국의료보험연합회, 1997). 그리고 이러한 정책 기조의 결과, 사회보험제도조차도 실질적으로는 개별 집단을 대상으로 하는 기업복지의 일환으로 도입되었다. 이는 이후 의료보험 적용 대상을 전 국민으로 확대하는 과정에서 나타난 기업과 노동자의 불만을 통해 알 수 있는데, 이러한 불만의 기저에는 의료보험은 기업복지제도라는 인식이 있었을 가능성이 높았기 때문이다.

#### 나. 관방주의 지향과 저축동원전략

1960-70년대 산업화 시기 한국은 주된 성장 재원으로 조세보다는 외자와 통화 창출 등 부채를 활용하였는데, 이는 관방주의 지향(cameralist orientations)에서 비롯되었다(김미경, 2018: 51-52; 154-155). 이러한 정책 기조는 직전 시기의 유산으로 이해할 필요가 있는데, 자본주의체제가 정착하던 이승만 정권 시기에는 전쟁이라는 상황과 불충분한 국가 능력으로 해외 원조에 의존할 수 밖에 없어 구조적으로 낮은 조세 재정 의존성이 지속되는 시기였기 때문이다. 하지만 1960년대 이후 본격적으로 산업화 전략을 추진한 박정희 정권은 경제 성장으로 낮은 조세 재정 의존성의 구조적 특성을 변화시킬 제도적 역량을 갖추 수 있었음에도 의도적으로 부채를 통한 개발재정 확보 방식을 일관되게 추구하다는 점에서 전형적인 관방주의 지향 성장 전략을 취했다고 평가할 수 있다(김미경, 2018). 일례로 긴급조치 3호(‘국민생활의 안정을 위한 대통령 긴급조치’, 1974.1.14. 조치)와 후속 입법을 기점으로 단계적으로 추진된 감세 정책은 개인들의 과세 부담을 경감하고 조세 지출을 통한 가처분 소득을 제고하는데 목적이 있었다. 즉, 저소득층의 세 부담을 경감하는 소득보장 수단으로서 조세제도를 ‘사회정책’과 같이 활용한 것이다(김도균, 2018; 김미경, 2018). 무엇보다 당시 정부가 직면한 재정위기가 심각했음에도 기업과 개인을 대상으로 한 조세 감면 정책이 전방위적으로 이루어졌다는 사실은 재정지출을 통한 복지국가로의 발전 경로가 원천적으로 봉쇄되었음을 의미한다.

이러한 정책 기조는 생산주의 복지체제의 성향을 강하게 띄는데, 근로소득세 감면정책의 주된 목적 중 하나가 저축 확대를 위한 세제 유인에 있었기 때문이다(김도균, 2018). 즉, 개인 ‘소득의 보전’을 통해 개발 재원으로 쓰일 ‘저축을 유인’하는 것이 근로소득세 감면정책의 중요 목표였던

것이다(김명수, 2023). 또한, 감세 정책의 주요 대상이었던 저소득층과 중산층을 납세 부담에서 자유롭게 하고 가처분 소득을 높여줌으로써 가계 차원에서 조세 지출을 마치 복지 지출처럼 느끼게 하는 정치적 착시 효과를 노릴 수 있었다(김미경, 2018). 이는 1980년대 개발주의 성장방식이 해체되기 전까지 한국 복지국가가 실질적인 사회 지출의 증가 없이 빈곤과 불평등을 해소하는 성과를 달성하는 중요한 기제로 작동한다.

한편, 박정희 정부는 개발 재원 확보를 위한 증세 요구와 투자 유인을 위한 감세 요구라는 상충적인 정책 요구에 대응하기 위하여 1974년부터 추진된 대대적인 조세 감면과 1977년 부가가치세 도입 등 상반된 성격의 조세 정책을 추진한다(김미경, 2018). 주지하다시피 부가가치세로 대표되는 소비세는 그 자체가 내포하고 있는 역진적인 성격에도 불구하고 감세 정책에 따른 세수 결손을 보충하면서 징세를 둘러싼 마찰을 완화하면서 안정적으로 세수를 늘릴 수 있는 ‘비 가시’적이고 ‘중립’적인 세제 수단이었기 때문이다(차병권, 1986; 이형구, 전승훈, 2003). 또한, 정부 입장에서 볼 때, 소비세 강화는 세수 마련 차원도 있지만 한편으로는 소비 억제를 통해 저축을 유인하려는 목적에 따른 조치의 일환이었다(김명수, 2023). 즉, 경제 성장을 위한 재원을 마련하기 위해 선택 가능한 정책 수단 중 민간 소비를 억제하여 가계 저축을 확대 조성하기 위한 방법으로서 소비세를 적극 활용한 것으로 볼 수 있다.

이처럼 국가는 전형적인 생산주의 복지체제 성향의 정책 기조를 유지하였다(김도균, 2018). 예컨대 국민저축운동과 같이 복지 부담을 가족에 떠넘기기 위한 정책들을 추진하였다. 그리고 이러한 정책들이 가능했던 이유는 저연령대의 인구가 많고 고연령대의 인구가 적은 당시 인구 구조 하에서 가계저축이 소득보장제도로서의 적절한 역할을 수행한데서 찾을 수 있다. 즉, 젊은 인구구조 하에서 요구되는 정책은 연금제도와 같이 장기적이면서 꾸준한 지출이 요구되는 현금성 소득보장제도보다는 교육이나 육아와 같은 현물성 제도와 사회투자 성향의 제도에 방점이 찍혀 있었기 때문이다. 이러한 상황에서 가계저축은 공적 복지가 포괄하지 못한 부분을 대체하는 역할을 적절히 수행할 수 있었다. 즉, 국가 복지는 일종의 목적성 저축을 전제로 하기 때문에 조성된 기금의 사용처가 매우 경직적인데 반해 가계 저축은 목적이 매우 다양하고 가변적이며 상황에 대한 유연성이 큰 다목적 기금과 같이 기능했기 때문이다. 또한, 이렇게 조성된 가계 저축은 시민들의 복지를 책임지는 역할을 안정적으로 수행하는 등 한국 복지국가에서 매우 중요한 역할을 수행했을 뿐만 아니라, 이 시기 생산체제와 매우 높은 상호보완적인 관계를 형성하면서 자본축적과 산업화에 결정적인 기여를 하게 된다.

하지만 이러한 제반 환경은 1990년대 이후 국가복지를 확대해야 하는 상황에서 큰 장애 요인으로 작동한다. 예컨대 87년 이후 민주화에도 불구하고 복지 정치가 증세로까지 이어지지 못하면서 여전히 자산 증식을 위한 저축은 중산층 가계의 중요한 생존 전략 중 하나로 기능했기 때문이

다(구인회, 2011; 신광영, 2011). 생산주의 복지체제의 운영 원리상 사회적 연대라는 규범이 약화 되고 가족적 연대가 이를 대신하면서 1980년대 이후 신자유주의 생산체제 하 성장 방식 전환 과정에서 발생한 사회 문제에 대한 대응 방식도 기존의 방식이 고수되었다. 즉, 공적 복지를 통한 복지국가의 확대보다는 위험 대응을 위한 수단을 개인화 하는 데 주력하는 정책 학습을 이끌어 낸 것이다. 결국, 관방주의적 개발주의 생산체제와 높은 상호보완성을 가진 생산주의 복지체제는 이후 한국 복지국가가 신자유주의 생산체제에 대응하는 단계에서 매우 부정적인 영향을 미치는 유산으로 남기게 된다.

#### 4. 1990-2000년대, ‘복지국가체제’ 초기 단계

##### 가. 복지정치의 지형 변화

한국 복지국가, 그리고 복지체제의 측면에서 정치체제가 가장 큰 의미를 지닌 사건은 87년 체제의 출범이다. 즉, 전술한 바와 같이 87년 체제의 특징은 절차적 민주주의의 회복이었는데, 통치구조 자체도 군부정권의 개발독재체제에서 선거를 통한 직선제 형태로 전환하면서 복지정치의 장이 열릴 수 있었던 것이다. 즉, 87년 체제를 기점으로 복지정치가 시작되었다고 볼 수 있다(손호철, 2009; 김영순, 2018).

하지만 87년 체제의 막이 열림과 동시에 집권한 노태우 정부는 과거 권위주의 정부들의 생산주의 복지체제에 입각한 선성장 후분배 원칙과 정책 기조를 유지하였다. 물론, 민주화 이후 사회경제적 요구 폭발에 대한 대응으로 국민연금 도입, 의료보험 전 국민 적용 등 복지팽창 정책을 채택하면서 기존의 생산주의 복지체제를 일부 벗어난 측면도 있다. 그리고 뒤 이은 김영삼 정부 시기 역시 민주화의 열기가 잦아들고 체제가 안정화되면서 복지개혁은 지지 부진해지는 한편 신자유주의적 정책 기조에 맞춰 분배 방식도 시장의 기능을 확대하는 경향이 강화되었다. 또한, 한국 정치체제에서 중요한 역할을 수행한 관료의 기능은 잔존하여 1990년대 이후 도입된 거의 모든 복지 법률이 행정부의 발의로 의회에 상정되었고, 이러한 정부 원안은 입법과정에서 별다른 수정 없이 통과되는 배제의 정치가 지속되었다(김연명, 1999; 손호철, 2009). 즉, 주요한 복지정책의 방향은 대통령의 결단에 의해 정해졌고, 행정부 관료들에 의해 정교화 되면서 서구 복지국가들과 같이 노동조합이나 시민사회와 같은 권력자원은 그 역할이 매우 제한된 것이다.

게다가 1987년 민주화 과정에서 기존 권위주의 세력과 보수야당이 합의한 소선거구제와 다수득표제 등은 현재와 같은 거대 양당 구조를 고착화시키면서 노동계급과 중간계급을 괴리시키고, 중간계급의 지지 역시 양당으로 분열시키는 결과로 귀착하였다. 특히, 노동운동의 경우에는 단위



사업장에서 노동조건을 개선하는데 힘을 집중하면서 시민사회에 대한 대표성이 약화 되었고 종래에는 노동 조합 스스로 고립되어 버렸다(윤홍식, 2020). 또한, 1980년대 후반부터 1990년대 후반에 이르기까지 복지제도 입법화와 개선에 큰 영향을 미친 시민운동의 경우, 개별 복지제도의 수준을 넘어 복지국가를 확장하는 사회적 합의까지 그 영역을 확장하기 위한 정치적 지지 기반이 미약한 이유로 공적 복지의 확대를 통한 복지체제의 성격 전환을 끌어내기에는 역부족이었다.

주지하다시피 87년 이전까지 한국 사회는 냉전, 분단체제와 개발독재체제의 영향력으로 인해 계급 균열의 정치적 영향력은 미미하였다. 이러한 상황에서 80년대 이후 신자유주의가 확산되고 생산체제가 정부주도에서 대기업주도로 성장방식이 전환되자 계급·계층 간 격차가 심화되기 시작하였고, 1997년 외환 위기 이후 그 격차가 급격하게 벌어지면서 집단간 대립 양상 역시 격화되었다. 이에 2000년대 이후부터 본격적으로 복지가 선거에서 중요한 쟁점으로 부상하기 시작하였다. 물론, 2002년 이후, 3김시대가 끝나면서부터는 지역주의와 지역균열이 상당히 약화되고, 세대균열과 계급균열이 중요한 정치적 균열구조로 부상한 것도 그 배경이 되었다(강원택, 2003). 하지만 세대 균열이 보수와 진보라는 이념 대립의 양상을 띄면서 복지정치가 실제 선거 정치에서 전면에 나서게 된 계기가 된 것이다.

이러한 정치적 균열 구조 변화 과정에서도 한국 복지정치 지형의 가장 표면적이고 최종적인 장은 집권 정부에 의해 결정되었다(김영순, 2018). 80년대 이후 생산체제가 시장과 자본 중심으로 전환되면서 국가의 영향력이 미약해진 산업이나 노동 등 다른 정책영역들에 비해 복지 영역은 정치가 영향을 미칠 수 있는 여지가 큰 영역이었기 때문이다. 즉, 한국 정치체제의 가장 큰 특징인 대통령과 관료 중심의 정책 결정 구조에서 대통령은 집중된 권력을 가지고 복지정책의 결정에 있어서도 가장 큰 영향력을 미칠 수 있었다. 예컨대, 김대중 정부와 노무현 정부는 개혁적 자유주의 정부로서 복지개혁에 가장 적극적으로 나서면서 실제로 급속한 복지확대를 이룩하였다. 하지만 당시 정부의 재정 여력이나 지지기반, 그리고 경제 상황 등에서 비롯된 복지노력(welfare efforts)은 외환위기 이후 신자유주의를 전면화 시킨 경제정책의 문제점을 수습하기엔 역부족일 수 밖에 없었다. 따라서 김대중 정부의 “생산적 복지”나 노무현 정부의 “사회투자국가”는 경제정책에 압도될 수밖에 없었던 사회정책의 한계를 여실히 보여준다(한신실, 2020). 이처럼 이 시기 정부가 보여주는 한계, 복지 정책 집행을 위한 제도적·정치적 기반의 정비 실패, 그리고 초기 복지국가 체제 이후의 복지국가 발달 경로에 대한 청사진 부재 등은 그대로 유산으로 남아 향후 한국 복지국가의 가능성을 제약하는 장애가 될 것으로 보인다.

## 나. 초기 복지국가 체제로의 진입과 기존 복지 체제의 유산

1997년 외환위기는 예기치 못하게 한국 복지체제가 전환 및 발전할 수 있는 계기로 작동하였다. 하지만 1990년대 후반 이후에도 생산주의 복지체제의 핵심 분배방식인 낮은 세금이라는 정책 유산이 잔존하면서 낮은 조세 재정 의존도는 한국 복지체제의 발달 경로를 제약하는 중대한 장애 요인이었다. 물론, 감세 정책과 적은 사회 지출의 결과 중산층 이상 집단은 부동산과 민간보험 등 사적 자산을 축적할 수 있는 가처분 소득을 충분히 확보할 수 있었고, 저소득층에게는 세금을 납부할 의무를 면제시켜주어 필수 소비에 지출할 수 있는 가처분소득을 확보할 수 있게 할 수 있었다. 하지만 외환 위기로 실업과 빈곤이 급증하면서 공적 복지의 확대가 불가피한 상황에서도 유지된 관방주의적 조세 정책은 정부가 중요한 복지공급 주체로서 부상하지 못하게하는 결정적인 역할을 수행한 것이다.

게다가 1990년대 후반 이후, 감세 대상을 중산층으로 확대하는 정책과 사회보험을 강화하는 정책 기조가 결합하면서 정부 정책은 역진성을 강화하는 부작용을 초래하였다(윤홍식, 2020). 그리고 제도적 학습이나 사회적 합의 과정 없이 제한적 민주주의 체제 하에서 권위주의 방식으로 근로소득자와 영세자영업자로 대표되는 기타 경제활동인구를 하후상박식 사회보험 제도로 모두 포괄하는 정책 추진은 주요 이해관계자들이 연합하지 못하게 하는 요인으로 작동하였다(우명숙, 2005). 특히, 이러한 현상은 복지에 대한 국가 개입의 최소화, 기업 단위의 경제 조정 메커니즘과 기업의 책임 강화를 중심으로 한 생산주의 복지체제 발전과정과 한 맥락에서 이해할 필요가 있다. 즉, 생산주의 복지체제에서 복지국가체제로 전환하는 과정에서 추진된 근대적 사회보장제도의 확대가 제한적 민주주의 정치체제와 신자유주의적 생산체제와의 상호 작용 속에 오히려 반복적 결과로 이어진 것이다.

또한, 생산주의 복지체제 하에서 자산축적을 통해 공적 복지를 대체하는 기존의 제도 유산은 2000년대 이후 공적 복지 강화를 위한 재원 부담의 책임을 져야 하는 시민들에게 이중적인 복지 태도를 가지게 하였다(김항기, 권혁용, 2017; 윤홍식, 2018a). 특히, 1970년대 생산주의 복지체제 하에서 추진된 조세 지출 정책은 2000년대 증세 정치를 추진해야 하는 한국 복지국가에 중요한 영향을 미쳤다. 즉, 1970년대 중반 이후, 실질 임금의 하락을 보완하기 위한 일종의 소득 보장 제도로 기능한 조세 정책에 대한 학습 효과는 90년대 이후 성장방식의 변화로 인해 야기된 빈곤과 양극화에 대한 대응 양식도 국가의 사회지출 확대를 통한 공적 복지 강화보다는 조세 지출을 통한 개인의 가처분 소득 증대에 기대도록 만들었기 때문이다(김미경, 2018). 예컨대, 과거 관방주의적 조세정책과 저축동원 전략하에 자산 축적이 가능했던 이들 대다수는 중산층 이상 이었는데, 사회보험 위주의 공적복지 확대 과정에서의 재원 부담 대상 역시 중산층 이상이었던 이들은



가처분소득을 토대로 자산을 축적해야 하는 경험적 기대 속에서 공적 복지에 대한 부담이 추가로 얹혀진 것이다. 그 결과 국가는 공적 복지 확대를 위해 이들의 재원 부담을 이끌어 내야 하는 상황에서 증세에 부담과 저항이 복지정치로 확대되고, 이는 오히려 집권에 대한 정치적 위기로 이어지는 경로가 되었다. 즉, 생산주의 복지체제가 해체되고 공적 사회보장을 강화하는 복지국가체제 초기단계에서 구 복지체제의 유산이 장애요인이 된 것이다.

## 제6절

## 소결



본 장에서는 한국 복지국가의 역사적 변화 과정을 살펴보기 위해 전복지국가기, 복지국가 태동기, 복지국가 성장기로 구분하고 각각의 시기를 정치체제와 생산체제, 복지체제의 차원에서 개괄적으로 살펴보았다. 이를 위해 역사적 방법을 차용하여 최대한 많은 2차 사료를 바탕으로 한국 복지국가를 구성하는 개별 하위 체제의 시기별 특징과 변화 과정, 그리고 체제 간 상호작용 관계를 고찰하였다. 물론, 시론적 논의를 모아 정리한 연구이기에 이견과 비판으로부터 자유롭기 어려운 한계를 내포한 작업이다. 하지만 각각의 개별 연구 결과를 통해 한국 복지국가를 구성하는 하위 요소, 정치·생산·복지 체제가 어떻게 유기적으로 조응하면서 상호 보완적으로 관계를 맺어오거나 상호보완적인 관계를 맺기 위해 변화해왔는지를 살펴봄으로써 한국 복지국가의 성격과 변화 과정을 설명했다는데 의의를 두고자 한다.

먼저, 전복지국가기에는 국가의 강제성이나 자본축적 기능이 모두 빈약한 상태였기에 복지국가로서의 기능은 거의 전무하였다. 따라서 국가는 강제성을 가지기 위해 정치적으로는 극우반공 체제를 선택하였으며, 자본축적 기능을 강화하기 위해 자본주의체제를 정착시키는데 주력할 수밖에 없었다. 그리고 정부는 부족한 재정 능력과 사회 전반에 산재한 정책 과제, 예컨대 경제성장과 빈곤 해결, 산업 구조 개편 및 고도화 등에 전방위적으로 대처해야 하는 상황에 직면한 상태였다. 문제는 당시 제한된 가능성 하에서 우선순위를 부여할 수 밖에 없었고, 결국 경제성장에 모든 역량을 총 동원하는 전략적 선택을 하였다. 이에 따라 복지국가의 재분배 역할과 공적복지의 기능은 해외 원조에 의존하게 되는 결과로 이어진 것으로 판단된다. 이러한 맥락 하에 이 시기 한국 복지국가의 복지체제를 외부 주체와 재원에 의해 좌우되는 비공식보장체제로서 원조복지체제로 정의하였다.

이어지는 복지국가 태동기는 한국 복지국가의 자발적인 선택이 아닌 외생적인 변화로 인해 시작된다. 즉, 원조복지체제의 근원인 미국의 원조가 급감하면서 어쩔 수 없는 생산체제와 복지체제의 변화로 한국 복지국가 역시 그 특성이 변화하게 된 것이다. 이 과정에서 정치 체제 역시 한국 복지국가의 특성을 결정하는 중요한 영향력을 미쳤다. 예컨대 1961년 쿠데타로 정권을 잡은 박정희 정부는 집권의 정당성을 확보하기 위해 국가주도 산업화 전략을 채택하고 개발주의라는 성장 방식을 선택하였다. 그리고 이러한 생산 체제를 효과적으로 운영하기 위해 정치체제와 복지체제도 개발독재체제와 생산주의 복지체제 성향으로 개편할 수 밖에 없었던 것이다. 게다가 이전 시

기의 제도적 유산이 거의 부재한 상태였기에 각 체제가 높은 상호보완성 속에 유기적으로 기능하여 매우 권위주의적이며 억압적인 정치 상황 하에서도 엄청난 경제 성장을 달성하는 동시에 낮은 사회 지출을 유지하면서 다양한 사회적 위험에 안정적으로 대응할 수 있었던 것이다. 문제는 복지국가 태동기가 남긴 역사적 유산들이 이후 복지국가 성장기에 발달 경로를 제한하는 장애물로 작동하게 되었다는 점이다.

마지막으로 복지국가 성장기는 1970년대 말 신자유주의 확산과 함께 시작한다. 1980년대 들어서 경제성장이 둔화되면서 “국가는 비효율적이고, 시장은 효율적이다.”라는 신화에 기반하여 시장의 독립성을 강조하고 국가의 역할을 최소화하는 방식으로 성장 방식이 변화하였는데, 이 과정에서 개발주의 생산체제가 신자유주의 생산체제로 전환되었다. 이러한 생산체제의 전환은 기존까지 어느 정도 성과를 보여준 생산주의 복지체제의 실효성을 저하시키는 결과로 이어졌다. 게다가 군부독재에 대한 비판과 민주화에 대한 시민사회의 요구로 87년 체제가 출범하게 되지만 이전 정치체제 하에서 세력화되지 못한 계급정당과 사회적 합의 구조의 부재로 절차적 민주주의와 제한적 민주주의라는 모순된 정치체제가 구조화되었다. 즉, 생산체제의 변화, 그리고 생산체제와 복지체제의 부정합성에 따라 공적복지 확대 필요성에 대한 국가와 시민사회의 인식에도 불구하고 이를 제도적으로 외연화 하기 어려운 복지 정치의 장이 오히려 정치·생산·복지체제 간 상호보완성을 제고하는데 장애요인으로 작동하고 있는 것이다.

본 장에서 검토한 한국 복지국가의 역사는 2000년대 중반까지이다. 2000년대 중반부터 2020년 현재에 이르는 약 15년 간 복지정치의 장이 열리고, 생산체제와 복지체제 간 부정합성이 더욱 커지면서 많은 제도적 변화가 이루어진 것은 주지된 사실이다. 그럼에도 불구하고 한국 복지국가를 구성하는 복지체제의 전격적인 변화가 이루어지지 않은 것 또한 명백하다. 복지국가가 성장 방식과 산업 구조, 조세정책과 임금정책, 노동시장 구조, 재분배 방식의 연계, 그리고 이들에 대한 정치적 선택의 결과라면 한국 복지국가를 구성하는 현 정치-생산-복지체제 간 상호보완성은 매우 낮은 상태라 하겠다. 하지만 더 큰 문제는 앞으로 한국 사회가 직면하게 될 다양한 변화들이 내포한 위험은 예측마저 불가능하다는 점이다. 이에 한국 복지국가가 더 이상 실패에 안주하지 않고 현재 마주친 다양한 사회 문제에 적절히 대응하고 미래에 경험할 미지의 위험에 대비하기 위해서는 정치-생산-복지체제 간 상호보완성을 높일 수 있는 작업에 하루 빨리 착수해야 할 것이다.





## 한국 복지국가의 현단계

---





## 제1절 정치체제



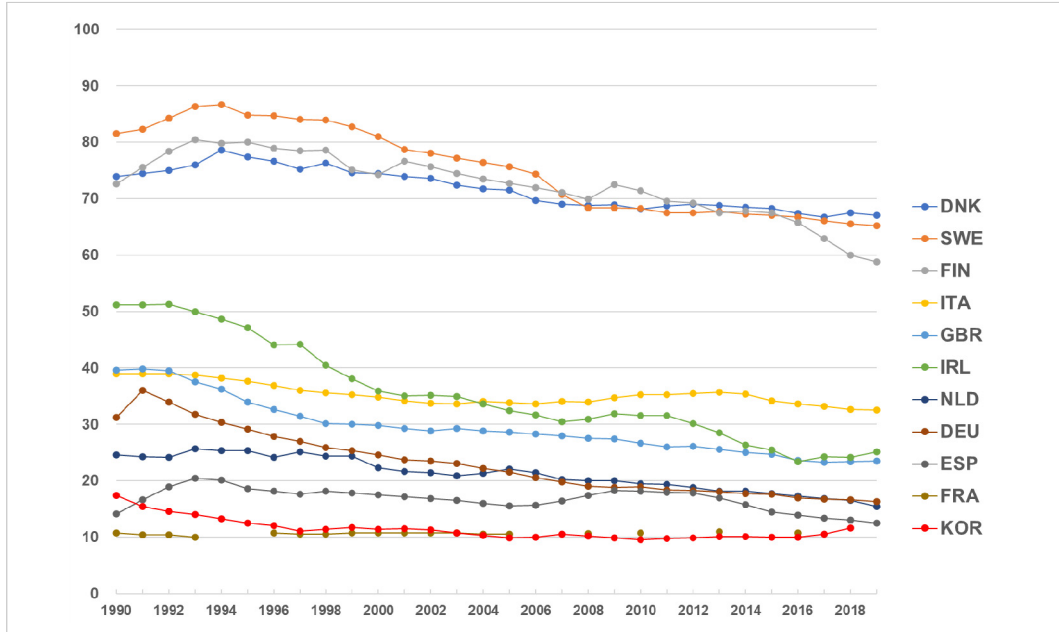
### 1. 노동의 정치적 영향력

#### 가. 노동조합 가입률

이미 많은 연구가 지적한 것처럼 유럽 복지국가와 비교하면 한국의 노동조합 가입률은 매우 낮은 수준이다. OECD(2023a)의 자료에 따르면 한국의 노동조합 가입률은 1990년대 후반 이후 큰 변화 없이 10% 내외를 기록하고 있다. 반면 북유럽 복지국가인 덴마크, 스웨덴, 핀란드는 60~70% 수준의 노동조합 가입률로 세계에서 가장 높은 수준을 보인다. 이렇게 높은 수준의 노동조합 가입률은 오랜 시간에 걸쳐 구축된 노-사-정 사이의 조직적 조합주의(organized corporatism)와 노동자들이 자율적으로 가입하고 노동조합이 관리를 담당하는 실업급여 제도인 겐트(Ghent) 시스템에 기인하는 바가 크다. 그러나 1990년대 초반 이후 북유럽 국가들의 노동조합 가입률은 지속해서 감소하고 있다. 북유럽 국가들 다음으로 높은 노동조합 가입률을 보이는 나라는 이탈리아로 2019년 기준 30%를 상회하는 수준이고, 그 뒤를 아일랜드와 영국이 20%대 중반을 기록하고 있다. 유럽 주요국 가운데 한국과 비슷하게 20% 이하의 노동조합 가입률을 보이는 나라는 독일, 네덜란드, 스페인, 프랑스 등이 있다. 그러나 이 네 나라에는 모두 사업장 단위의 직장평의회(work council) 제도가 발달해 있고, 단체교섭이 주로 산업 부문별로 이루어지고 있어 낮은 노동조합 가입률에도 불구하고 노동자단체를 통한 노동자의 대표성이 상당한 수준으로 보장되고 있다. 산업 부문별 단체협약과 직장평의회 제도가 발달하지 않은 한국에서 낮은 노동조합 가입률은 노동조합의 노동자 대표성이 매우 낮음을 보여준다.



[그림 4-1] 유럽 주요국 및 한국의 노동조합 가입률(1990~2019년)

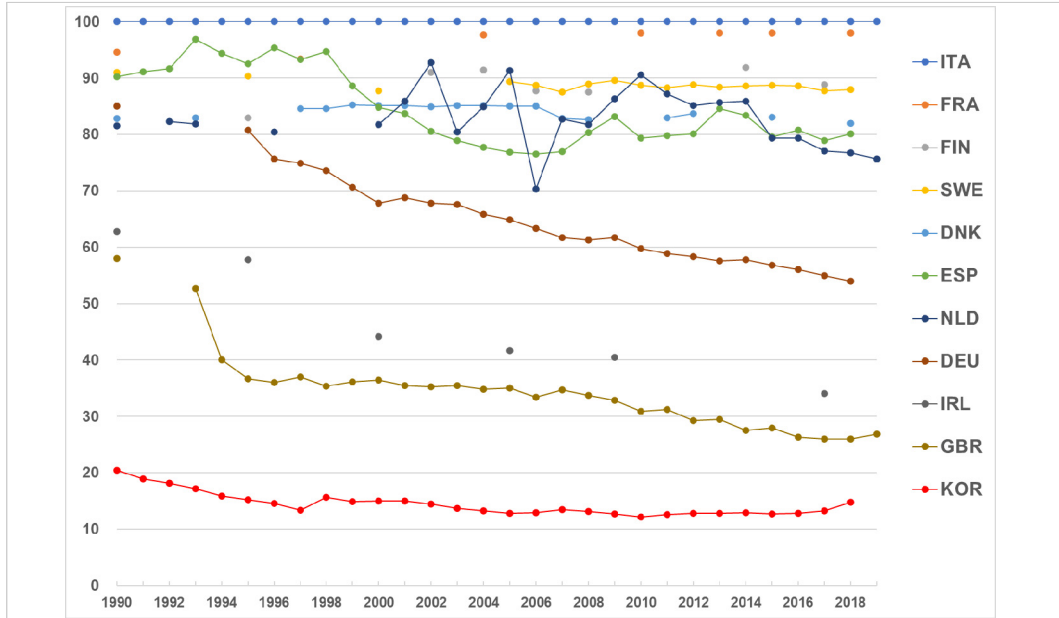


자료: OECD. Trade Union Dataset <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD> (2023.8.17. 접속)

#### 나. 노동시장 단체협약 적용률

유럽 복지국가들과 비교하면 한국의 단체협약 적용률은 압도적으로 낮은 수준이고, 이는 노동 시장에서 노동자 대부분이 임금협상에서 취약하고 불리한 상황에 놓여 있음을 보여준다. 이탈리아의 단체협약 적용률은 100%를 기록하고, 프랑스도 95%를 넘는다. 최근 핀란드와 스웨덴의 단체협약 적용률은 과거에 비해 낮아지는 경향이 있지만, 덴마크와 함께 80%대를 보인다. 독일, 아일랜드, 영국에서 단체협약 적용률은 1990년대 이후 꾸준히 하락하는 모습을 보이지만, 2018년 기준으로 독일은 50% 중반, 아일랜드는 30%대 중반, 영국은 20%대 후반 수준을 기록하고 있다. 반면 한국의 단체협약 적용률은 1990년에 20%를 넘기도 했지만, 이후 10%대 초중반 수준을 유지하고 있다. 한국의 단체협약 적용률은 수준과 변화 양상 측면에서 노동조합 가입률과 매우 비슷하다. 이는 한국에서 주로 노동조합에 가입할 수 있는 노동자들만 단체협약의 보호를 받을 수 있는 상황임을 보여준다. 즉, 노동조합과 단체협약이라는 제도가 노동시장에서 안정적인 지위를 보유하고 있는 20% 미만의 노동자들만을 위해 작동하고 있다고 해석할 수 있다.

[그림 4-2] 유럽 주요국 및 한국의 단체협약 적용률(1990~2019년)



자료: OECD. Collective bargaining coverage <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CBC> (2023. 8.17. 접속)

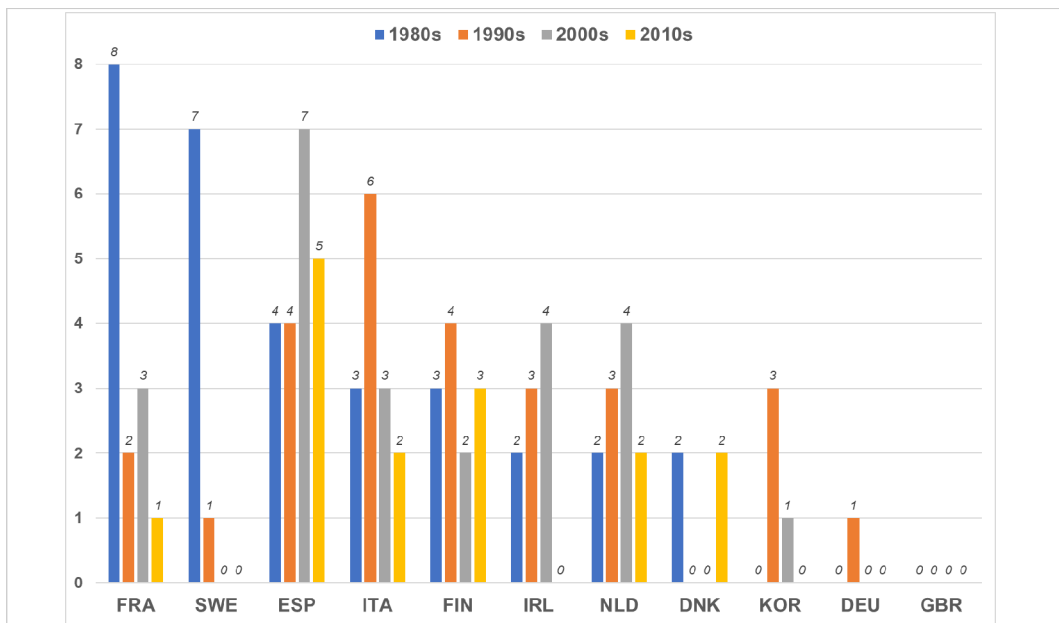
#### 다. 노사정 사회협약 체결 횟수

노사정 사회협약(social pact)은 노사관계, 경제정책, 사회정책 등의 주요 현안에 관해 중앙정부, 고용자단체, 노동자단체가 함께 논의하고 합의를 맺는 계약으로써 그 내용은 노사정이 함께 추구해야 할 목표와 그 목표를 달성하기 위해 당사자들이 지켜야 할 책임을 명시한다.<sup>44)</sup> 따라서 노사정 사회협약은 사회경제적 주요 현안에 대한 협상에 노동자단체가 직접 참여함으로써 노동자들의 이해를 대변하는 주요한 제도이다. 노사정 사회협약은 노동자들의 참여가 정치적으로 보장된 국가에서 상대적으로 빈번히 활용되는 경향이 있는데 1990년대 이후 전 세계적으로 노동자단체의 정치적 영향력이 줄어들면서 노사정 사회협약 체결 횟수도 전반적으로 감소하는 추세가 발견된다. OECD-AIAS-ICTWSS(2023)에 따르면 1980년대에 여덟 차례 사회협약을 체결했던 프랑스의 경우 2010년대에는 그 수가 한 차례로 줄어들었고, 1980년대 일곱 번 사회협약을 체결했던 스웨덴은 1990년대 한 차례 사회협약을 체결한 이후 지금까지 노사정 사회협약을 활용하지

44) Avdagic, S., Rhodes, M., & Visser, J. (Eds.). (2011). Social pacts in Europe: Emergence, evolution, and institutionalization. Oxford University Press.

않고 있다. 다른 유럽 국가들에서도 사회협약 체결 횟수는 2000년대 이후 뚜렷이 줄어들고 있다. 독일은 1980년부터 현재까지 1990년대에 한 차례 노사정 사회협약을 체결한 것이 전부이고, 영국은 자유주의에 기반한 노사관계의 특성으로 한 번도 사회협약을 체결한 적이 없다. 한국은 전통적으로 노사정 사이의 합의 문화가 매우 약했기 때문에 1980년대까지 노사정 사회협약 체결 경험은 없었다. 이후 1993년에 한국에서 첫 노사정 사회협약이 체결되었고, 1994년과 1998년에도 각각 노사정이 함께하는 사회협약이 체결되었다. 그러나 2000년대 들어 한 차례 사회협약이 더 있었지만, 이를 마지막으로 지금까지 사회협약이 체결되지 않고 있다. 한국에서는 사회협약이 체결되지 못하고 있는 것뿐만 아니라 사회경제적 주요 현안에 대해 노사정이 함께 만나 논의할 수 있는 제도마저 제대로 작동하지 않고 있다.

[그림 4-3] 유럽 주요국 및 한국의 노사정 사회협약 체결 횟수(1980대~2010년대)



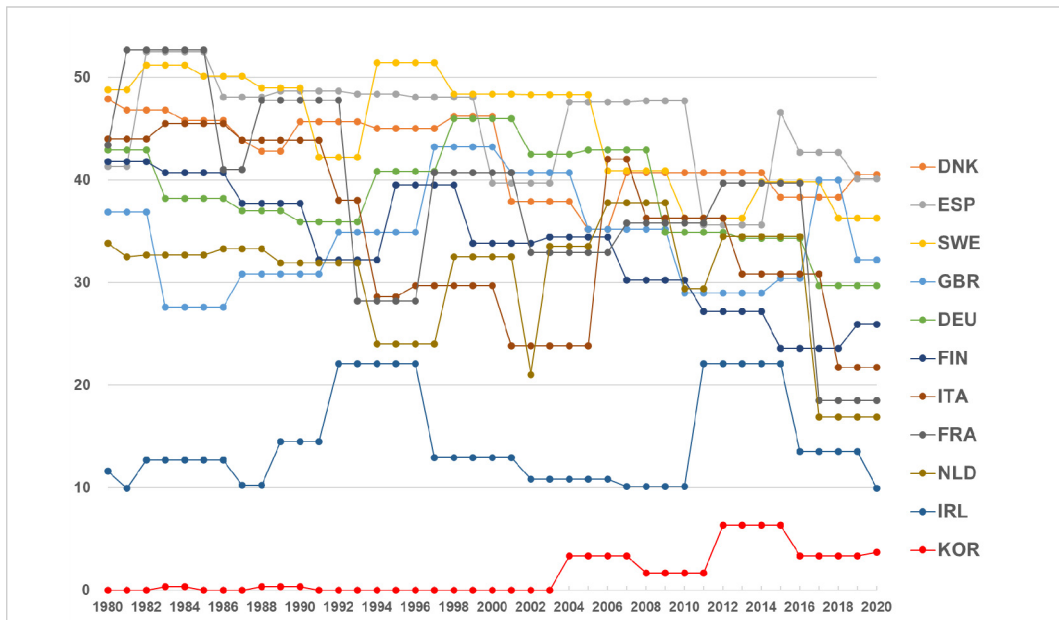
자료: OECD-AIAS-ICTWSS. OECD/AIAS ICTWSS database <https://www.oecd.org/employment/ictwss-database.htm> (2023.8.17. 접속)

## 2. 정치적 다양성

### 가. 좌파정당 의회 의석 비율

의회에서 좌파정당의 의석 비율 역시 한국은 유럽의 복지국가들과 비교해서 매우 낮은 수준을 유지하고 있다. 1980년대 이후 유럽 국가 대부분의 좌파정당 의회 의석 비율이 낮아지는 경향이 뚜렷하고, 2000년 이후에는 어떤 국가에서도 좌파정당 의회 의석 비율이 50%를 넘지 못하고 있다. 오랫동안 사회민주주의 가치가 높은 지지를 받았던 스웨덴과 덴마크도 2000년대 후반부터는 좌파정당들이 의회의 40% 이상을 차지하는 일이 어려워지고 있다. 반대로 한국은 2000년대 중반 들어 원내 좌파정당의 비율이 조금씩 높아지는 경향이 나타나고 있지만, 지금까지 10%를 넘는 적은 한 번도 없다. 2012~2015년 사이에 국회 내 좌파정당의 의석 비중이 6.3%까지 오르기도 했으나 2016년에 다시 3.3%로 떨어졌다. 유럽 복지국가에서 좌파정당이 의회 의석의 10%도 점유하지 못하는 경우는 매우 드문 일이다. 이처럼 매우 저조한 한국 좌파정당의 선거 결과는 제도권 안에서 노동자 계층의 이해를 대변하는 데 큰 한계로 작용하고 있다. 더 나아가 의회 구성에 있어 직능대표성도 제대로 반영되지 못하는 결과로 이어지고 있다.

[그림 4-4] 유럽 주요국 및 한국의 좌파정당 의회 의석 비율(1980~2020년)

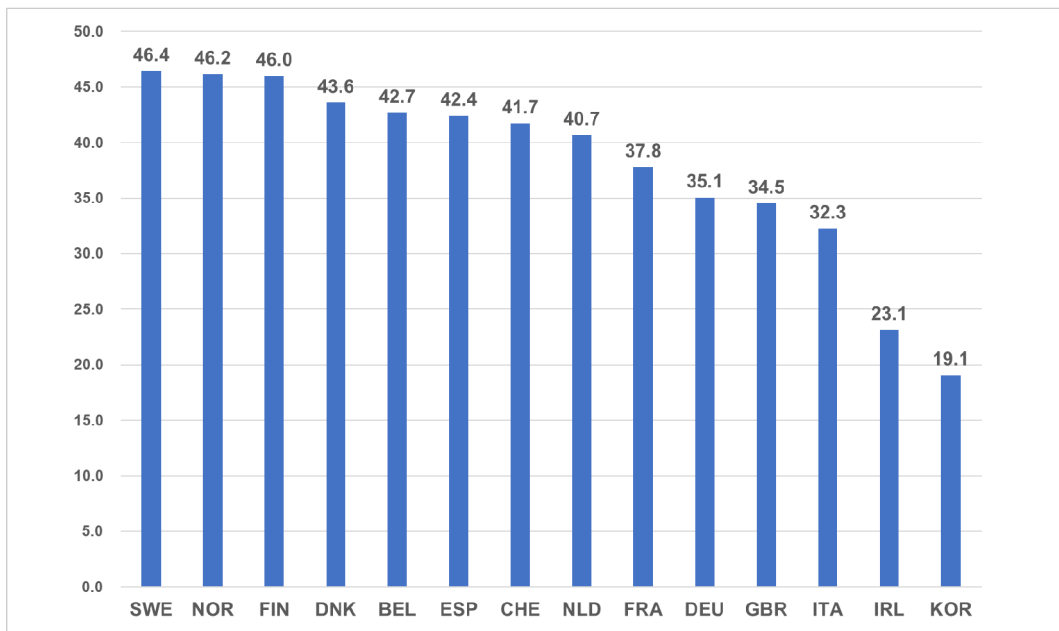


자료: 국외 자료는 Comparative Political Data Set, 한국 자료는 선거관리위원회 자료 활용.

## 나. 여성 의원 비율

유럽 주요국들과 비교하면 의회 여성 의원 비율 역시 한국은 매우 낮은 수준이다. 유럽 많은 국가에서 여성 의원 비율은 40%를 넘는다. 2023년 현재 북유럽 국가인 스웨덴(46.4%), 노르웨이(46.2%), 핀란드(46.0%), 덴마크(43.6%)는 가장 높은 수준의 여성 의원 비율을 보여준다. 뒤를 이어 벨기에(42.7%), 스페인(42.4%), 스위스(41.7%), 네덜란드(40.7%) 등에서도 여성이 의회의 40% 이상을 차지하고 있다. 여성 의원 비율 측면에서 유럽에서 가장 낮은 수준에 속하는 아일랜드(23.1%)조차 한국(19.1%)보다 높다. 이처럼 낮은 여성 의원 비율은 여성의 교육 수준이 높아지고 노동시장 참여가 확대되는 상황이 정치적으로 제대로 반영되지 못하고 있음을 보여준다. 조세와 사회보장부담금 측면에서 여성의 기여도가 높아지고 있고, 사회서비스의 공급과 이용에 있어 여성의 역할이 커진 상황에서 여성의 제한된 의회 진출은 사회정책과 복지국가 발전을 저해하는 요인으로 작동할 수 있다.

[그림 4-5] 유럽 주요국 및 한국 의회의 여성 의원 비율(2023년)

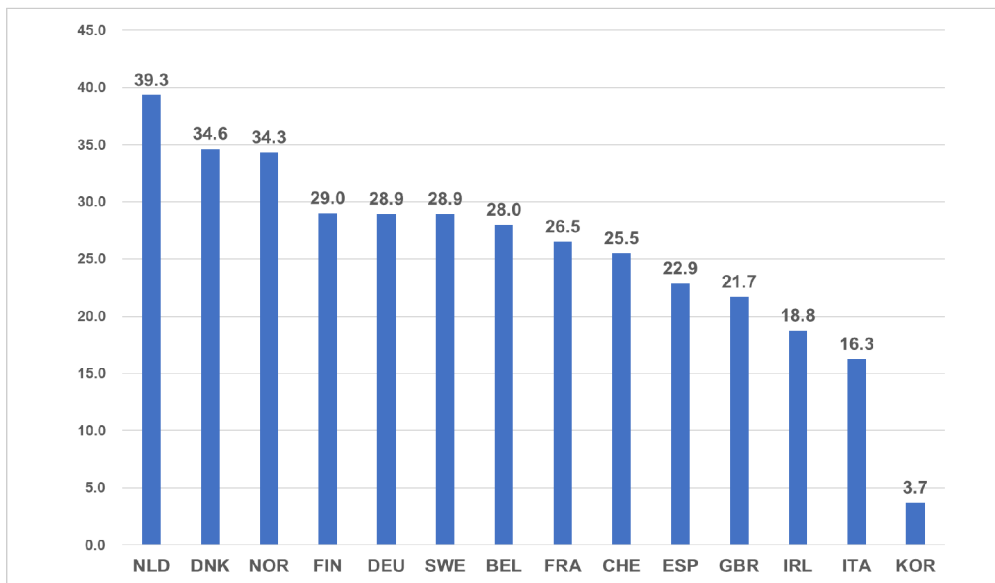


자료: Inter-Parliamentary Union. (2023). Compare data on Parliaments [https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Acurrent\\_women\\_percent&structure=any\\_\\_lower\\_chamber#bar](https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Acurrent_women_percent&structure=any__lower_chamber#bar) (2023.8.17. 접속)

## 다. 청년의 정치 참여

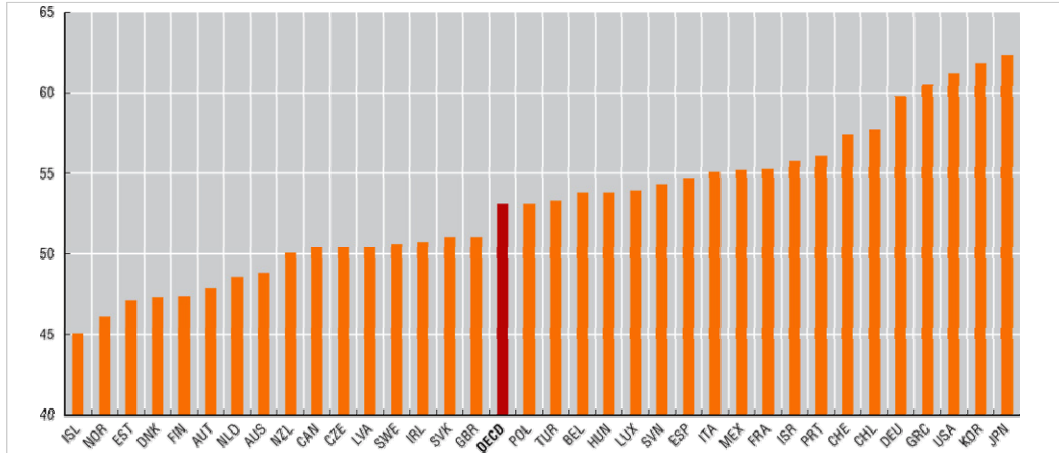
전 세계적으로 이전 세대와 비교하여 현재 청년 세대가 경제적으로 어려움을 겪고 있다는 지적이 많다. 이러한 문제의식 때문인지 최근 유럽 복지국가에서는 청년들의 의회 진출이 눈에 띄게 활발해졌다. Inter-Parliamentary Union(2023)에 따르면, 2023년 현재 여러 유럽 나라에서 40세 이하 의원의 비율이 20%를 넘는 것으로 나타난다. 네덜란드(39.3%), 덴마크(34.6%), 노르웨이(34.3%) 등과 같은 나라에서는 40세 이하 청년이 의회의 30% 이상을 차지하고 있고, 핀란드(29.0%), 독일(28.9%), 스웨덴(28.9%), 벨기에(28.0%)에서도 그 수치가 30%에 육박한다. 반면 한국의 경우, 국회에서 40세 이하 의원 비율은 3.7%에 불과하다. 특히 2020년에 실시된 제21대 국회의원 선거에서 30세 미만 당선자는 2명뿐이었다. 이러한 경향은 내각 구성원들의 평균 나이에서도 잘 나타난다. OECD(2020)에 따르면 2020년 기준 OECD 회원국들의 내각 구성원 평균 연령은 53세였고, 아이슬란드(45세), 노르웨이(46.2세), 에스토니아(47.1세), 덴마크(47.4세), 핀란드(47.4세)가 가장 높은 다섯 개 나라로 꼽혔다. 반면 한국은 61.8세로 나타나 일본(62.4세) 다음으로 내각 구성원의 평균 연령이 높은 국가였다. 이렇게 미미한 수준의 청년의 정치 참여를 바탕으로 적절한 청년정책의 수립과 집행을 기대하기는 요원하다. 더욱이 앞으로 청년들이 살아갈 국가와 사회를 건설하는 데 청년들의 목소리가 제대로 반영되기도 어려울 것이다.

[그림 4-6] 유럽 주요국 및 한국 의회의 40세 이하 의원 비율(2023년)



자료: Inter-Parliamentary Union. (2023). [https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Atotal\\_younger\\_40\\_percentage&structure=any\\_lower\\_chamber#map](https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Atotal_younger_40_percentage&structure=any_lower_chamber#map) (2023.8.17. 접속)

[그림 4-7] OECD 회원국의 내각 구성원 평균 나이(2018년)



자료: OECD. Youth representation in politics <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c3488416-en/index.html?itemId=/content/component/c3488416-en#fig3-13> (2023.8.17. 접속)

### 3. 집권 세력의 성격과 공공사회지출 증가

유럽 복지국가와 비교하여 한국에서는 노동자 계층을 대변하는 정치조직이나 체제가 발달하지 못하였지만, 1990년 GDP 대비 2.6%에 그쳤던 한국의 공공사회지출 규모는 꾸준히 늘어 2021년에는 14.9%까지 올랐다.<sup>45)</sup> 그사이 크고 작은 경제위기와 경기침체 그리고 탈산업화에 따른 노동시장 이중구조 심화는 사회안전망에 대한 대중의 요구를 높였고, 고령화와 저출산 현상이 심화하면서 정부의 사회정책적 대응에 요청도 커졌다. 이러한 상황에서 주요 정당들 사이에서 각종 사회정책 프로그램의 도입과 확대를 위한 경쟁이 커졌고, 이는 공공사회지출 규모 증가로 이어졌다.

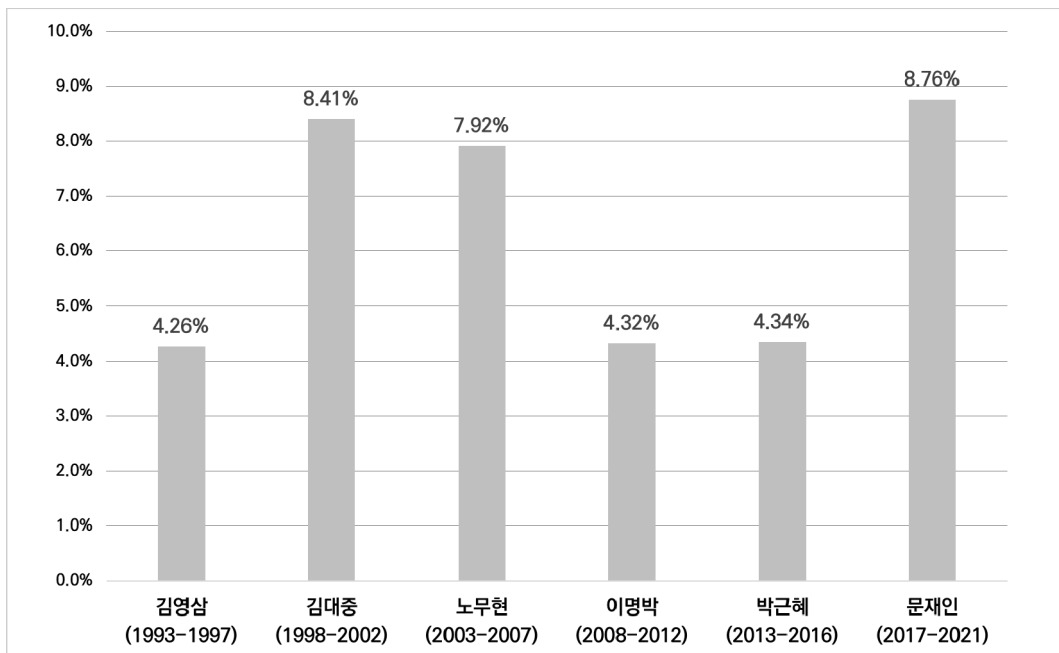
다만 국정운영을 책임지는 대통령이 위 같은 사회문제 해결을 위해 복지제도 확대에 얼마나 적극적인지에 따라 집권 기간의 공공사회지출 증가 수준은 다르게 나타난다. 역대 대통령이 집권하는 동안 GDP 대비 공공사회지출 규모가 전년도와 비교해 얼마나 증가했는지를 살펴보면, 1993~1997년 김영삼 대통령 시절의 연평균 증가율은 4.26%, 2008~2012년 이명박 대통령 시절은 4.32%, 2013~2016년 박근혜 대통령 시절은 4.34%로 나타나 보수정당 소속의 대통령 집권 시기 공공사회지출 연평균 증가율은 약 4.3% 수준임을 알 수 있다. 반면 1998~2002년 김대중 대통령 시절 연평균 증가율은 8.41%, 2003~2007년 노무현 대통령 시절은 7.92%,

45) OECD. (2023). Social Expenditure – Aggregated data. [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG)



2017~2021년 문재인 대통령 시절은 8.76%로 나타났다. 중도정당이 집권하던 시기에는 보수정당 집권 시기보다 공공사회지출 연평균 증가율이 약 2배 정도 높았음을 확인할 수 있다. 김대중, 노무현, 문재인 대통령은 진보정당 소속이 아니었고, 노동자 계층의 지지를 바탕으로 정권을 차지하거나 국정을 운영한 것도 아니었으므로 이들 대통령 시기의 적극적인 복지 확대를 유럽 복지국가 확대를 설명하는 권력자원이론의 관점으로 이해하기는 어렵다. 1990년 이후 보수정당의 집권 시기에도 공공사회지출 규모는 계속 증가하였다는 점과 한국의 정부 형태가 중앙집권적 대통령중심제를 채택하고 있다는 점을 고려하면 한국 복지제도는 각종 사회적 위험의 확대에 따른 사회문제에 대응하기 위한 정책 수단으로서 국정운영의 최고 책임자의 의지에 따라 그 확대 규모가 결정되었다고 해석할 수 있다.

[그림 4-8] 역대 대통령 집권 기간 GDP 대비 공공사회지출 규모 연평균 증가율



자료: 연구진 계산.

## 4. 관료 중심의 복지정치

### 가. 정부 중심의 복지정치

한국 복지국가의 특징 가운데 하나는 중앙정부가 중심이 되어 정기적으로 보건복지 분야의 수많은 기본계획을 수립하고, 관료가 계획 추진 상황을 관리한다는 것이다. 사회보장 기본계획을 비롯하여 저출산고령화 기본계획, 아동정책 기본계획, 농어촌보건복지 기본계획, 공공보건의료 기본계획 등 보건복지의 거의 모든 분야를 아우르는 다양한 기본계획들이 관련 법률을 근거로 수립된다. 이와 같은 중앙정부 관료 중심의 정기적인 중장기 사회정책 방향 수립 관행은 유럽 복지국가에서 찾아보기 어렵다. 대부분의 유럽 국가에서 새로운 정부가 들어서면 내각과 집권 정당은 집권 기간에 추진할 사회정책의 방향과 아젠다를 제시하지만, 그 내용이 보건복지 전 분야를 포괄하지 않을 뿐만 아니라 관료들이 그 내용의 수립과 추진에 적극적으로 관여하는 경우는 드물다. 유럽 복지국가 역시 필요에 따라 중장기적으로 사회정책 제도 개편을 위한 계획을 수립하는 경우가 많다. 이때 계획의 구체적인 내용은 일선 관료, 이해당사자, 노동시장 단체, 사회단체 등 다양한 집단의 토론과 합의를 통해 확정되고, 이러한 과정은 일반적으로 긴 시간이 필요하므로 계획 수립에 오랜 시간이 걸리는 경향이 뚜렷하다. 반면 한국의 수많은 기본계획은 흔히 전문가라고 불리는 국책 연구기관의 연구자, 대학교 교수, 중앙부처 고위 관료, 공기업의 경영진 등이 주도하여 비교적 짧은 시간 안에 마련된다. 이해당사자들 사이의 토론과 합의가 반영되는 경우는 매우 드물다. 이와 같은 한국의 보건복지 분야 기본계획 수립 관행은 한국 사회정책 관련 의사 결정권이 소수의 엘리트에게 쏠려 있음을 보여준다.

이러한 관행은 과거 발전주의 국가모델의 연장선으로 볼 수도 있다. 1962년 시작된 경제개발 5개년 계획은 4차를 맞이한 1977년에는 ‘보건 및 사회보장 부문 계획’이 포함되기 시작했으며, 1982년 5차 계획에서는 이름이 ‘경제사회발전 5개년 계획’(볼드 및 밑줄 필자 강조)으로 바뀌면서 사회발전에 대한 국가주도가 강화되었다. 1993년 당시 문민정부는 “민간 주도 시장경제”를 강조하면서 경제사회개발 5개년 계획을 작성을 중단하고 대신 1998년부터 정부의 ‘제 1차 사회보장장기발전계획’이 수립됐고, 이후 법정계획으로서 사회보장 기본계획으로 이어지고 있다. 경제발전 중심의 국가 발전 모델에 최적화한 정부 부처 질서는 지난 30여 년 동안 국가 역할의 변화에도 유지되고 있는데 경제부처인 기획재정부의 막강한 권한에도 변화가 크지 않아 이에 대한 비판이 제기된다. “기획재정부는 그런 옛 재정경제원을 쏙 빼닮았다. 세제, 예산, 정책조정 등 ‘경제 3권’을 제도적으로 보장받고 있을 뿐 아니라, 나머지 1권(금융)도 인적 지배와 정책 지배를 통해서 사실상 장악한 것이나 다름없다” (오재록, 2009)는 지적과 같이 기획재정부의 권한과 위상은 정

권이 바뀌고 시간이 흐른 2020년대에도 유지되고 있으며, 다른 부처 위에 사실상 군림할 뿐 아니라 청와대 혹은 당정, 국회의 결정에도 반하는 경우도 관찰된다. “기재부로 대표되는 경제관료권력에 집중된 막강한 기능과 권력”(김철, 2022)은 여러 의사결정에서 경제발전의 논리가 관철되고 사회정책이 정제되는데 영향을 끼친다.

〈표 4-1〉 보건복지 분야 주요 기본계획 현황

기본계획	근거 법률	수립 주기
감염병의 예방 및 관리에 관한 기본계획	감염병의 예방 및 관리에 관한 법률	5년
공공보건의료 기본계획	공공보건의료에 관한 법률	5년
노인장기요양보험 기본계획	노인장기요양보험법	5년
노후준비 지원에 관한 기본계획	노후준비지원법	5년
농어촌보건복지 기본계획	농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법	5년
사회보장 기본계획	사회보장기본법	5년
아동정책 기본계획	아동복지법	5년
여성정책 기본계획	양성평등기본법	5년
응급의료 기본계획	응급의료에 관한 법률	5년
장기요양 기본계획	노인장기요양보험법	5년
저출산고령사회 기본계획	저출산·고령사회기본법	5년

자료: 각 법률 참고하여 저자 작성.

#### 나. 사회서비스 제공기관 운영과 관리의 관료주의적 특성

20세기 말부터 사회복지서비스 수요가 급격히 늘면서 한국의 지방자치단체들은 이에 대응하기 위해 사회복지사업을 급격히 확대하고, 사회복지시설을 설치했다. 이 과정에서 사회복지서비스 제공의 효율성과 전문성을 높인다는 취지에 따라 민간 위탁이 사회복지서비스 제공 방식의 관행으로 자리잡았다. 2020년 현재, 지방자치단체가 설치하거나 운영하는 사회복지시설 8,041개 가운데 92.2%인 7,411개 시설이 민간 위탁으로 운영 중이고, 영역별로는 노인, 장애인, 사회복지관, 어린이집 등 대부분 영역에서 민간 위탁 비중이 90%를 넘는다(보건복지부, 2021). 대다수 사회복지시설이 민간 위탁 방식으로 운영되고 있지만, 시설을 운영하는 민간 조직의 자율성이 제한받는 경우가 흔하다. 시설 직원들의 신분은 민간인이지만, 그들의 채용 및 인사에 관한 기준과 방식은 지방자치단체와 유사한 경우가 많고, 일선 공무원들은 예산, 평가, 복무 점검 등을 이유로 시설 운영과 조직 관리에 빈번히 간섭한다. 또한 민간 위탁 운영기관과 시설장을 선정하는 과정에서도 지방자치단체장과 담당 공무원의 권한이 커서 위탁기관이 지방자치단체로부터 운영의 독립

성을 보장받기 어려운 상황도 많다.

2022년 한국은 사회서비스의 품질을 높이기 위해 중앙사회서비스원과 17개 시도사회서비스원을 설립하였다. 이러한 정책은 중앙정부가 중심이 되어 하향식으로 사회서비스 품질과 전달체계를 관리하겠다는 의도를 명확히 보여준다. 정부가 사회서비스 관리를 주도함으로써 공공성을 높이겠다는 의도를 표방했지만, 해당 공공기관을 설치함으로써 관료주의적 특성을 강화한 것 외에 기존 정책과 별다른 차별성을 보여주지 못한다. 관료주의적 특성을 높이는 것이 공공성을 담보하지는 못한다. 유럽 복지국가에서 사회서비스는 주로 지방정부가 관리하는데 이때 민간 조직의 참여와 자율적 통제가 활발하다. 심지어 사회서비스의 공공성이 가장 높다고 알려진 북유럽 복지국가에서도 중앙정부는 지방정부와 민간 조직의 자율성을 보장해주는 방향으로 정책을 운용하고 있다. 유럽 복지국가와 비교할 때 한국의 사회서비스 관리는 관료주의적 성격이 매우 도드라진다고 할 수 있다.

〈표 4-2〉 사회복지시설 운영 주체 현황(2020년 기준)

(단위: 개소)

구분	총 시설 개수	지방자치단체 설치/운영 시설						민간 시설
		소계		직영		위탁		
계	60,087	8,041	100%	630	7.8%	7,411	92.2%	52,046
노인*	13,940	1,002	100%	95	9.5%	907	90.5%	12,938
아동	5,613	686	100%	102	14.9%	584	85.1%	4,927
장애인	3,880	730	100%	13	1.8%	717	98.2%	3,150
정신보건	428	0	-	0	-	0	-	428
노숙인	145	40	100%	3	7.5%	37	92.5%	105
지역자활센터	250	250	100%	10	4.0%	240	96.0%	0
사회복지관	473	374	100%	28	7.5%	346	92.5%	99
어린이집	35,352	4,958	100%	379	7.6%	4,579	92.4%	30,394

\*경로당, 노인교실 제외

자료: 보건복지부. (2021). 2021 보건복지 통계연보.

## 제2절

## 경제 체제



## 1. 복지국가와 경제 체제

복지국가 논의를 위해 경제체제를 크게 두 가지 부문에서 나누어 볼 수 있다. 하나는 경제 부문이고, 다른 하나는 산업 부문이다. 그리고 여기에 지속가능성을 추가하고자 한다. 여기서 경제는 거시경제를, 산업은 미시경제적 관점을 의미할 수 있다. 이 두 가지 관점에서 한국경제의 경제체제를 경제 및 산업 변수를 중심으로 서술하고자 한다. 다만 거시경제는 주요 거시경제변수로 구분하여 보다 자세하게 살펴보고자 한다. 경제부문을 경제성장, 소득불평등, 대외개방, 거시경제정책으로 나누어 살펴보고, 산업부문은 산업구조 변화를 중심으로 서술하고자 한다. 그리고 지속가능성에 대해 서술하고자 한다. 정무권(2007a)에서도 한국의 발전주의 생산레짐을 설명하면서 경제성장 중심의 거시경제정책과 국가 주도의 산업화 정책을 큰 특징으로 서술하고 있다.<sup>46)</sup> 경제성장 중심의 거시경제정책은 수출주도형 성장 전략과 함께 낮은 세율로 대표되는 재정정책을 포함하고 있다. 또한 국가 주도의 산업정책은 정부의 주도로 이루어진 수출산업 중심의 산업정책이 중심이었다. 이처럼 경제체제와 관련하여 한국경제의 가장 큰 특징은 수출중심의 고도성장과 산업화(그리고 이후의 탈산업화)이다. 한국경제는 1960년대부터 1997년 동아시아 외환위기를 겪기 전까지 약 35년 동안 수출 중심의 고도성장을 이룩하였다. 한국은행 경제통계시스템에 따르면 1961년부터 1996년까지 한국의 경제성장률은 연평균 9%<sup>47)</sup>에 달하였다. 같은 기간 한국의 실질 수출 증가율은 연평균 약 18%<sup>48)</sup>이었다. 또한 한국경제는 고도성장 과정에서 산업화를 이루었으며 최근에는 탈산업화 현상을 보이고 있다. 1964년에 한국의 농업비중은 47%, 제조업 비중은 13%, 서비스업 비중은 30%였으나, 산업화 과정을 거치면서 농업의 비중은 줄어들어 1988년에 9%, 제조업의 비중은 계속 증가하여 28%, 서비스업의 비중은 45%를 차지하였다. 이후 탈산업화로 제조업 비중 보다는 서비스업의 비중이 커지다가 2010년대에는 제조업의 비중이 다시 증가하는 현상을 보이기도 하였다. 2022년에 농업의 비중은 1.6%, 제조업의 비중은 26%, 서비스업의

46) 정무권(2007a)은 이 외에도 노동시장의 구조, 노동조직과 임금, 재벌 중심의 산업구조를 한국의 발전주의 생산레짐의 특징으로 설명하고 있다.

47) 한국은행 경제통계시스템의 '경제활동별 GDP 및 GNI(원계열, 실질, 분기 및 연간)'을 이용하여 저자가 산출하였음 (ecos.bok.or.kr/#/Short/1ddc2b. 2023.04.30. 접속)

48) 한국은행 경제통계시스템의 '국내총생산에 대한 지출(원계열, 실질, 분기 및 연간)'을 이용하여 저자가 산출하였음 (ecos.bok.or.kr/#/Short/bd9950. 2023.04.30. 접속)

비중은 58%를 차지하는 것으로 나타났다.<sup>49)</sup> 따라서 본 절에서는 이러한 두 가지 관점 하에서 국제 비교를 시도하고자 한다.

국제 비교를 위해서는 대상 국가 선정도 중요하다. 이를 위해 경제체제를 구별한 뒤 이에 해당하는 국가들을 선정하는 것이 합리적이다. 안상훈(2002)은 Esping-Anderson(1990)이 복지체제의 구분에 관한 논의를 시작했을 때 생산체제에 대한 논의도 시작되었음을 주장한 바 있다. 이어 안상훈(2004)과 신동면(2006)은 자본주의 다양성의 관점에서 시장경제체제를 자유시장경제체제(조정되지 않은 시장경제체제)와 조정시장경제체제로 구분하였다. 이는 경제행위자들 사이의 조정(coordination)이 시장에서 일어나는지 시장 외적인 요인에 의해 일어나는지를 기준으로 구분한 것이다. 자유시장경제체제(Liberal Market Economies: LME)를 대표하는 국가는 미국과 영국이 있으며, 조정시장경제체제(Coordinated Market Economies: CME)를 대표하는 국가는 독일과 일본 그리고 스칸디나비아반도의 국가이다. 이 두 가지 형태의 경제체제의 제도적 환경은 다음의 <표 4-3>에 정리되어 있다. 다음의 <표 4-3>에서 보듯이 자본주의를 바탕으로 시장 중심의 조정 여부를 기초로 구분한 생산체제에서 한국과 비교할 수 있는 국가는 자유시장경제체제의 미국과 영국, 조정시장경제체제의 독일과 일본, 그리고 스칸디나비아 반도의 스웨덴이다. 따라서 이 절에서는 한국과 미국, 영국, 독일, 일본, 스웨덴<sup>50)</sup>의 경제체제를 주요 경제 변수를 중심으로 서술하고자 한다. 이 절에서 다루고자 하는 주요 경제 변수는 앞에서 언급한 한국의 거시경제와 산업 부문에서 나타난 경제적 성과를 대표하는 변수들이다.

49) 한국은행 경제통계시스템의 '경제활동별 GDP 및 GNI(원계열, 명목, 분기 및 연간)'을 이용하여 저자가 산출하였음  
(ecos.bok.or.kr/#/Short/88c351 2023.04.30. 접속)

50) 이하의 경제체제에서는 원고 작성의 편의를 위해 이 5개 국가를 주요 국가, 주요국, 주요 5개국이라 칭한다.

〈표 4-3〉 자유시장경제체제와 조정시장경제체제의 제도적 환경 비교

	자유시장경제체제	조정시장경제체제
국가사례	미국, 영국	독일, 일본, 스웨덴
금융·경제 관리 방식	단기적 금융시장 균형 (주주 중심)	장기적 자본부채 감당 (자금관리자 중심)
	제한적인 사업조정, 독점금지법	강력한 사업연합회, 회사 간 연결망
생산체계	미숙련 생산	고숙련 생산
	대량생산	고급 질적 생산
	산술적 유연화	유연적 특성화
노사관계	탈중앙적 협상	조정된 협상
	논쟁적 작업장 관계	노동자대표참여 법적 보장
훈련·고용	일반교육 중심	직업훈련 중심
	단기 재직, 잦은 이직, 회사 간 이동	장기 재직, 낮은 이직률, 회사 내 이동

자료: 안상훈(2004, p.952)과 신동면(2006, p.118)의 〈표1〉 발췌. 재인용: Ebbinghaus and Manow(2001); Soskice (1999); Hollingworth and Boyer (1997)

## 2. 수출주도형 발전주의

### 1) 압축성장

여기에서는 거시경제 관점에서 생산체제와 관련 있는 주요 경제변수들을 살펴보고자 한다. 한국경제의 가장 큰 특징은 수출주도형 고도성장이다. 수출주도형 경제성장에는 정부가 중요한 역할을 한 바 있다. 정부 주도로 수출 중심의 고도성장을 이룩한 것을 가리켜 압축성장이라고도 부른다. 거시경제 성과 변수와 거시경제 환경 및 정책과 관련된 변수를 중심으로 서술하고자 한다. 거시경제 성과 변수로는 경제성장률과 일인당 소득, 그리고 분배 지표인 지니계수를 보고자 한다. 거시경제 환경 및 정책과 관련된 변수로는 무역개방도와 자본자유화 지표, 그리고 통화정책과 관련된 지표로 중앙은행 독립성 지수를 살펴보고, 재정정책과 관련된 지표로 평균세율에 관한 자료를 정리하고자 한다.

우선 한국은행 경제통계시스템의 자료를 이용하여 1960년대부터 현재까지 한국의 경제성장을 요약하고자 한다. 〈표 4-4〉는 한국을 비롯한 주요 5개 국가의 일인당 국내총생산을 보여준다. 국가 간 비교를 위해서는 국내총생산 측정의 통화를 맞추고, 물가수준과 인구 규모를 고려해야 한다. 따라서 PPP를 적용한 미국 달러 기준의 일인당 국내총생산을 비교한다. 〈표 4-4〉에서 보듯이 1970년도에 한국의 일인당 국내총생산은 2천6백8달러이고 당시 미국의 일인당 국내총생산은 2만5천2백9십 달러이다. 1970년에 한국의 일인당 국내총생산은 미국의 10.3% 수준에 불과



하였다. 미국의 일인당 국내총생산도 계속 증가하였으나 한국은 더 빠르게 증가하여 2021년에 한국의 일인당 국내총생산이 미국의 약 70% 수준까지 도달하였다. 2021년에 한국의 일인당 국내총생산은 4만3천1백9십6달러이고 미국은 6만1천7백9십6달러이다. 전통적인 경제성장이론에서는 저소득국가의 경제성장률이 선진국보다 높아 그 격차를 줄이는 수렴(convergence) 현상이 발생한다고 예측한다. 한국과 미국의 일인당 국내총생산 격차를 보면 개발도상국이 선진국을 추격하는 따라잡기(catch-up)가 발생한 것으로 보인다. 독일, 일본, 스웨덴, 영국과 비교해도 마찬가지 상황이다. 특히, 1970년에 한국의 일인당 국내총생산은 일본의 약 16%, 영국의 14% 수준이었는데 한국의 경제성장 속도가 훨씬 빨라 최근에는 일본과 영국을 앞지른 것으로 나타났다. 2021년에 한국의 일인당 국내총생산이 일본의 약 104%, 영국의 약 101% 수준인 것으로 나타났다.

〈표 4-4〉 한국 및 주요국의 일인당 국내총생산 비교

연도	일인당 국내총생산(2015기준 PPP, 미국달러)					
	한국	독일	일본	스웨덴	영국	미국
1970	2,608.1	20,849.7	16,424.6	23,232.4	18,651.0	25,290.7
1980	5,350.2	27,523.1	22,569.5	27,299.3	22,732.9	31,093.4
1990	12,354.5	34,182.9	33,214.0	32,932.0	29,848.5	39,215.8
2000	22,415.8	40,319.8	36,772.7	39,169.0	37,041.2	48,705.4
2010	33,574.0	44,551.7	38,545.7	46,078.0	40,063.9	52,876.0
2021	43,176.9	49,490.0	41,598.1	51,844.2	42,639.8	61,796.1

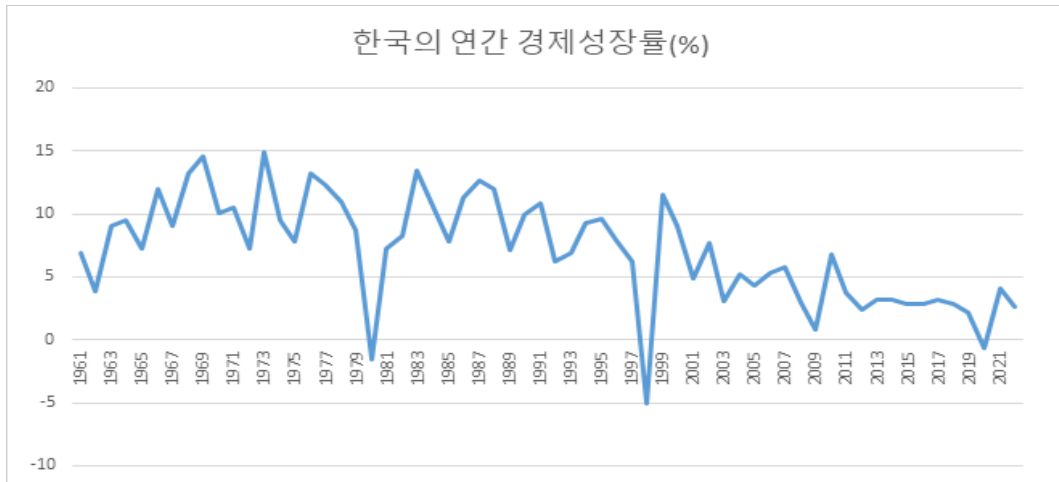
연도	일인당 국내총생산(2015기준 PPP, 미국달러)					
		독일	일본	스웨덴	영국	미국
1970		12.5	15.9	11.2	14.0	10.3
1980		19.4	23.7	19.6	23.5	17.2
1990		36.1	37.2	37.5	41.4	31.5
2000		55.6	61.0	57.2	60.5	46.0
2010		75.4	87.1	72.9	83.8	63.5
2021		87.2	103.8	83.3	101.3	69.9

자료: OECD. GDP per capita. [https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=PDB\\_LV&lang=en#](https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=PDB_LV&lang=en#) 2023. 5.4. 접속)

한국이 미국과의 격차를 줄이고 일본이나 영국의 일인당 국내총생산을 앞지른 데는 남다르게 빠른 경제성장을 이루어냈기 때문이다. [그림 4-9]는 1961년부터 2022년까지 한국의 연간 경제성장률 추이를 보여준다. 오일쇼크로 인한 1980년, 동아시아 외환위기로 인한 1998년, 코로나

19 팬데믹으로 인한 2020년을 제외하고는 모두 양의 성장률을 보이고 있다. 특히, 1980년 오일 쇼크로 음의 성장률을 보였음에도 불구하고 1961년부터 1996년까지 한국은 연평균 9%에 달하는 경제성장률을 보였다. 이는 유례를 찾아보기 힘든 결과이다. 그러나 외환위기 이후 한국 경제의 성장률을 점차 낮아져 2007년 글로벌 금융위기 이후에는 연평균 5%를 넘지 못하고 있다.<sup>51)</sup>

[그림 4-9] 한국의 연간 경제성장률 추이(1961-2022)



자료: 한국은행. 국제 주요국 경제성장률. [ecos.bok.or.kr/#/Short/63d8b9](https://ecos.bok.or.kr/#/Short/63d8b9) (2023.4.30. 접속)

앞에서 언급했듯이 경제성장률의 국가 간 비교를 위해서는 인구규모와 물가상승률을 통제해야 한다. <표 4-8>은 한국과 독일, 일본, 스웨덴, 영국, 미국의 일인당 경제성장률을 비교하고 있다. 한국은 위 5개 국가보다 일인당 경제성장률이 매우 높다. 경제성장이론에 따르면 저개발국가의 경제성장률이 높고 소득수준이 높아질수록 경제성장률은 낮아진다. 독일, 일본, 스웨덴, 영국, 미국은 선진국으로 소득 수준이 높아질수록 경제성장률이 낮아지는 추세를 보이고 있다. 반면에 한국은 저개발국가에서 고도성장의 개발도상국을 거쳐 이제는 선진국으로 진입하였다. 이에 따라 1971년부터 2000년까지 연평균 6.4%의 매우 빠른 일인당 경제성장률을 보이다가 2001년 이후부터는 경제성장률이 많이 낮아졌다. 2001년부터 2010년까지는 연평균 3.6%, 2011년부터 2021년까지는 연평균 2.0%의 일인당 경제성장률을 보이고 있다. 2001년부터 한국의 경제성장률이 많이 낮아졌다고는 하지만 주요 5개국에 비해서는 높은 수준이다.

51) [그림 4-9]에서 2010년 경제성장률이 5%를 넘지만 이는 2009년 경제성장률이 낮았던 것에 따른 기저효과로 보인다.

〈표 4-5〉 한국 및 주요국의 일인당 경제성장률 비교

(단위: %)

기간	한국	독일	일본	스웨덴	영국	미국
1971-1980	6.4	2.5	2.8	1.6	1.7	1.9
1981-1990	7.8	2.1	3.5	1.8	2.8	2.2
1991-2000	5.0	1.2	0.7	1.9	2.3	2.3
2001-2010	3.6	0.8	0.5	1.5	0.6	0.8
2011-2021	2.0	0.6	0.7	0.9	0.5	1.3

자료: OECD, GDP per capita(PPP)를 이용하여 저자 산출 [https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=PDB\\_LV&lang=en#](https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=PDB_LV&lang=en#) (2023.5.4. 접속)

## 2) 수출주도형 경제성장

한국경제는 수출주도형 경제성장을 해왔음을 언급한 바 있다. 여전히 한국의 경제성장에 있어서 수출주도형 전략이 그 역할을 하고 있는지도 살펴볼 필요가 있다. 강두용(2023)은 글로벌 금융위기 이후 세계교역의 탄성치가 절반 이상 하락하면서 세계교역의 크게 둔화되었음을 밝히고 있다. 이어 강두용(2023)은 글로벌 금융위기 이전과 이후(코로나19 영향 제외)로 구분하여 한국 수출의 탄력성이 1.8에서 0.6으로 하락하였으며, 2013-2019 기간에는 한국의 수출증가율이 경제성장률을 밑돌았음을 밝혔다. 이를 통해 수출주도형 경제성장이 끝났음을 주장하였다. 이는 한국경제에 심각한 경고이다.

한국은행 경제통계시스템의 자료에 따르면 한국의 경제성장이 둔화되면서 수출 증가율도 계속 하락세에 있음을 확인할 수 있다. 〈표 4-6〉은 한국경제의 경제성장률과 지출항목의 증가율을 보여준다. 연평균 7% 이상의 고도성장을 이룬 1960년대부터 2000년대까지 한국의 수출 증가율은 연평균 10% 이상을 크게 상회하였으며 경제성장률을 앞섰다. 다만 1980년대에 수출 증가율이 11.8%로 1960년대와 1970년대에 비해 상당히 둔화되었다. 이는 오일쇼크 이후 선진국 중심으로 보호무역주의가 퍼지면서 한국제품 수입규제 등 무역 환경이 한국에 비우호적이었던 것에서 비롯된 것으로 보인다. 2001-2010 기간에는 경제성장률이 상당히 둔화되었으나 수출 증가율은 경제성장률의 2배 수준을 보이고 있다. 그러나 글로벌 금융위기 이후인 2010년대에는 경제성장률과 수출 증가율이 크게 둔화되었다. 글로벌 금융위기와 코로나19의 영향을 제외한 2013-2019 기간을 보면 경제성장률이 2.9%, 수출 증가율이 2.2%로 수출증가율이 경제성장률에 못 미치고 있다.

〈표 4-6〉 한국의 경제성장률과 지출 항목의 증가율

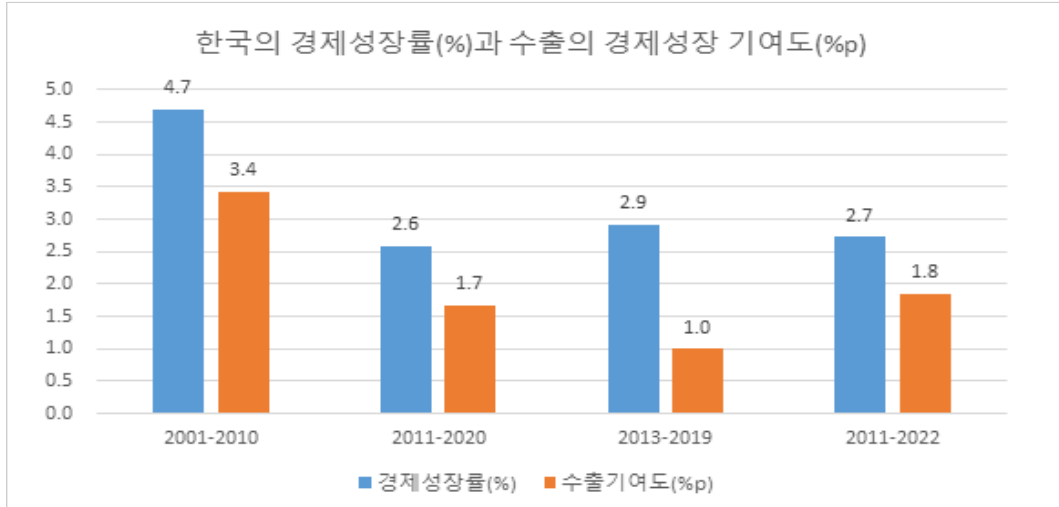
(단위: %)

기간	국내총생산	소비	투자	수출	수입(공제)
1961-1970	9.5	7.7	22.7	30.9	19.7
1971-1980	9.4	6.8	15.1	23.3	16.5
1981-1990	10.0	8.2	12.7	11.8	10.9
1991-2000	7.2	6.0	7.3	14.8	11.7
1991-1996	8.4	7.8	10.2	14.3	15.3
2001-2010	4.7	4.0	3.8	9.8	7.9
2001-2007	5.2	4.6	4.5	11.2	9.4
2011-2020	2.6	2.3	2.6	3.5	3.3
2013-2019	2.9	2.9	3.6	2.2	2.7
2011-2022	2.7	2.6	2.4	4.1	3.9

자료: 한국은행. 국내총생산에 대한 지출(실질, 연간)을 이용하여 저자 산출 [ecos.bok.or.kr/#/Short/85d71a](https://ecos.bok.or.kr/#/Short/85d71a) (2023. 8.12.접속)

강두용(2023)의 주장대로 수출주도형 성장은 끝났는가에 대해서는 아직은 조심스러운 판단을 내릴 필요가 있다. 수출 증가율이 경제성장률보다 낮다면 수출이 경제성장을 이끌어 낸다고 보기 어렵다. 하지만 여전히 수출은 경제성장에 있어 상당한 역할을 하고 있다. 조의윤(2022)은 수출이 국민경제에 얼마나 기여했는지를 분석했는데 2021년의 경제성장률 4.1% 중 수출은 2.1%p 만큼 경제성장에 기여했음을 추정하였다. 이는 세계경제가 코로나19에서 벗어나면서 위축된 세계교역이 회복된 결과로 일종의 기저효과를 포함하고 있는 것으로 볼 수 있다. [그림 4-10]은 한국의 2001년 이후 경제성장률과 수출의 경제성장 기여도를 보여주고 있다. 2001-2010년 기간에는 경제성장률 4.7% 중 수출은 3.4%p 기여하였다. 2011-2020년 기간에는 경제성장률 2.6% 중 수출이 1.7%p를, 2011-2022년 기간으로 확장한 경우에는 경제성장률 2.7% 중 수출이 1.8%p를 기여하였다. 글로벌 금융위기의 여파와 코로나19의 영향을 제외한 2013-2019년 기간에는 수출 기여도가 다른 기간에 비해 현저히 떨어지긴 했으나 여전히 상당한 부분을 차지하고 있다. 2013-2019년 기간의 경제성장률은 2.9%이나 수출은 1.0%p 기여하였다. 2013-2019년 기간의 경제성장 중 34.5%를 수출이 기여한 것이다. 이 기간에 수출 증가율(2.2%)이 경제성장률(2.9%)을 밑돌았다고 해도 경제성장에 대한 기여율이 34.5%라는 것은 수출이 아직은 한국 경제 성장에 중요한 요인임을 시사한다.

[그림 4-10] 한국의 수출의 경제성장 기여도



자료: 한국은행, 지출항목별 성장기여도(실질, 연간)을 이용하여 저자 산출. [ecos.bok.or.kr/#/Short/5b1cb3](https://ecos.bok.or.kr/#/Short/5b1cb3). 2023. 8.12. 접속)

경제성장을 분석하고 비교할 때에는 국내총생산 혹은 일인당 국내총생산을 이용한다. 때로는 한 나라 국민의 소득 수준을 파악하거나 국가 간 비교를 할 때에도 일인당 국내총생산을 사용하였다. 한 국가 내에서 이루어진 총생산에 의해 그 경제의 총소득이 결정된다고 보는 국민소득 삼면 등가의 원칙에 따른 것이다. 과거에는 한 나라 전체의 경제활동 중에서 대외적 요인이 차지하는 비중이 작았기 때문에 그 타당성을 인정받았다. 하지만 최근에는 무역자유화 및 자본자유화 등으로 인해 한 나라의 경제활동에서 대외적 요인이 차지하는 비중이 커졌다. 국내총생산의 경우 국적에 관계없이 한 국가의 영토 내에서 이루어진 모든 생산 활동을 포착한다. 예를 들어, 한국의 국내총생산은 한국의 영토 내에서 외국인이 생산해 낸 부가가치는 포함하는 반면에 한국인이 외국에서 얻은 소득은 포함시키지 않고 있다. 따라서 최근에는 한 나라 국민의 소득 수준을 파악할 때 국내총생산 보다는 국민총소득(GNI, Gross National Income)을 사용한다. 국민총소득은 한 나라에서 발생한 총소득 중에서 외국인이 자국 영토에서 얻은 소득을 제하고 내국인이 외국 영토에서 얻은 소득을 포함시킨 것이다.

〈표 4-7〉은 한국과 주요 5개국의 일인당 국민총소득을 비교하고 있다. OECD에서는 경상 가격 PPP의 미국 달러로 표시한 일인당 국민총소득을 보고하고 있는데 이는 물가 수준의 변화를 고려하지 않았기 때문에 연도 별 비교에는 주의해야 한다. 〈표 4-7〉에 따르면 1970년에 한국의 일인당 국민총소득은 611.4달러이고, 같은 해에 독일은 4,065.9달러, 일본은 3,316.8달러, 스웨덴은 4,831.5달러, 영국은 3,950.1달러, 미국은 5,238.5달러이다. 1970년에 한국의 일인당 국민

총소득은 미국의 11.7% 수준에 불과하였다. 2000년에 한국의 일인당 국민총소득은 18,414.8달러로 이는 독일, 일본, 스웨덴, 영국, 미국의 50% 수준을 넘어서는 수준이었다. 2021년에는 47,397달러로 미국의 일인당 국민총소득 71,090.3달러의 66.7% 수준까지 증가하였다. 또한 영국의 일인당 국민총소득의 95.3% 수준까지 상승했으며, 일본의 44,977.4달러보다는 더 높은 수준을 보이고 있다.

〈표 4-7〉 한국 및 주요국의 일인당 국민총소득 비교

연도	일인당 국민총소득(current PPP, 미국달러)					
	한국	독일	일본	스웨덴	영국	미국
1970	611.4	4065.9	3316.8	4831.5	3950.1	5238.5
1980	2380.4	10456.0	8904.0	11083.7	9206.2	12502.1
1990	8347.0	19691.7	20106.1	19924.7	17489.0	23592.1
2000	18414.8	27301.8	27684.6	29642.0	26614.9	36769.6
2010	31784.1	40470.9	36284.3	43368.7	36597.8	48967.6
2021	47397.0	60884.5	44977.4	62377.1	49738.6	71090.3

연도	5개국 대비 한국의 일인당 국민총소득 비율(%)					
		독일	일본	스웨덴	영국	미국
1970		15.0	18.4	12.7	15.5	11.7
1980		22.8	26.7	21.5	25.9	19.0
1990		42.4	41.5	41.9	47.7	35.4
2000		67.4	66.5	62.1	69.2	50.1
2010		78.5	87.6	73.3	86.8	64.9
2021		77.8	105.4	76.0	95.3	66.7

자료: OECD, GNI per capita. <https://data.oecd.org/chart/74JZ> (2023.5.7. 접속)

### 3. 대기업·정규직 중심의 양극화 구조

#### 1) 소득불평등

앞의 〈표 4-4〉와 〈표 4-7〉를 보면, 한국은 눈부신 경제성장에 힘입어 일인당 국내총생산이나 일인당 국민총소득 모두 주목할 만한 성장을 이루어냈다. 1970년에 미국의 10% 정도였던 일인당 소득<sup>52)</sup>이 2021년에는 미국의 2/3수준까지 증가하였다. 특히, 일본과 비교해서는 일인당 국내총생산이든 일인당 국민총소득이든 2021년에 한국이 일본의 일인당 소득을 앞지른 것으로 나

타났다. 그런데 일인당 소득은 평균의 개념이다. 따라서 경제 전체의 소득이 개별 경제주체들에게 얼마나 평등하게 분배되었는가는 일인당 국내총생산이나 일인당 국민총소득으로는 파악하기 어렵다. 따라서 앞에서 살펴 본 일인당 소득은 소득 불평등을 제대로 보여주지 못한다는 단점이 있다.

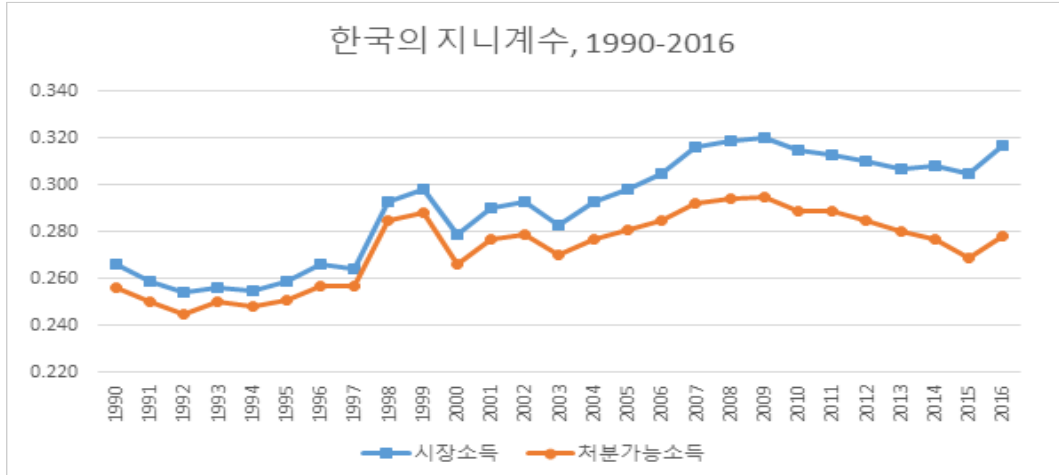
이에 소득 불평등을 측정하는 지표로 지니계수가 널리 사용되고 있다. 지니계수는 소득이 가장 낮은 사람부터 높은 순서대로 경제주체들을 나열한 후 소득 하위  $x\%$ 가 경제 전체의 소득에서 차지하는 비중을 이용하여 소득 불평등 정도를 측정하는 지표이다. 지니계수는 0과 1 사이의 값을 가지며 지니계수가 0이면 소득이 완전 평등하고, 지니계수가 1이면 소득이 완전 불평등한 것을 의미한다. 지니계수를 추정하기 위해서는 가계 소득에 대한 충분한 정보를 얻어야 한다. 하지만 일부 소득 자료에 대해서는 엄밀한 정보를 얻기 어렵다. 예를 들어, 무급 종사자, 가족 종사자나 자영업자는 시장 임금이 존재하지 않기 때문에 이들 소득에 대한 정보는 충분히 얻기 어렵다.

[그림 4-11]는 한국의 가계동향조사를 이용하여 구한 1990년부터 2016년까지의 지니계수의 추이를 보여준다. [그림 4-12]는 한국의 가계금융복지조사를 이용하여 구한 2011년부터 2021년까지의 지니계수의 추이를 보여준다. [그림 4-11]와 [그림 4-12]의 지니계수가 차이를 보이는 것은 통계조사의 차이와 소득 측정에서의 차이에서 기인한 것으로 보인다. [그림 4-11]와 [그림 4-12] 모두 시장가격을 이용한 경우와 처분가능소득을 이용한 경우를 모두 보여주고 있다. 처분가능소득 지니계수를 통해 정부의 재분배 정책이 얼마나 효과를 보이는지 가늠할 수 있다. [그림 4-11]를 보면 한국의 지니계수는 1997년 외환위기를 겪으면서 상승하였다. 1997년 이전에 시장 소득 기준 지니계수가 0.270 이하였으나 1998년에 0.293으로 급상승한 이후 2006년부터는 0.3을 넘기고 있다. 처분가능소득 기준 지니계수도 이와 비슷한 양상을 보이고 있으나 정부의 재분배 정책에 힘입어 시장소득 지니계수와 처분가능소득 지니계수의 격차가 커지고 있다. 강문성 외(2021)는 1990년대 초반까지 한국은 성장과 분배라는 두 마리 토끼를 잡은 것으로 평가받고 있었으나 외환위기를 겪으면서 소득 불평등이 심해진 것으로 설명하고 있다. [그림 4-11]에서도 이를 확인할 수 있다. [그림 4-12]은 [그림 4-11]에 비해 한국의 소득 불평등이 심화된 것으로 나타났다. 그런데 처분가능소득 지니계수가 지속적으로 낮아지는 것으로 보아 정부의 소득 재분배 정책의 효과가 나타나고 있는 것으로 보인다. [그림 4-12]에서도 시장소득 지니계수와 처분가능소득 지니계수의 격차가 계속 증가하고 있다.

52) 앞에서 언급했듯이 일인당 국내총생산이나 일인당 국민총소득은 그 개념 상 차이가 있다. 하지만 일인당 소득을 나타내는 지표로 일인당 국내총생산이나 일인당 국민총소득 모두 자주 사용되기 때문에 일인당 소득이라는 표현으로 두 지표를 함께 이해하고자 한다.

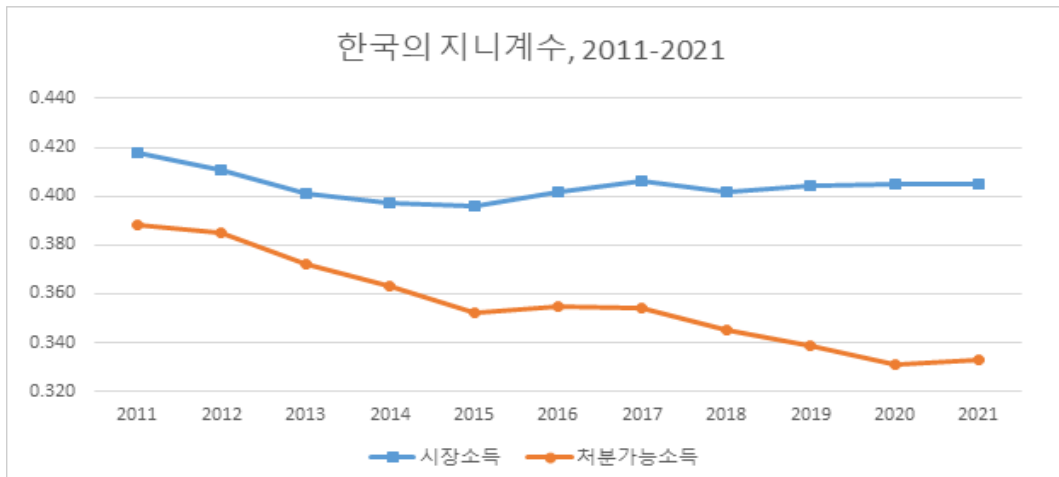


[그림 4-11] 한국의 지니계수(가계동향조사) 추이(1990~2016)



자료: 통계청. 가계동향조사의 소득분배지표. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1L6E001&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1L6E001&conn_path=I2) (2023.5.7. 접속)

[그림 4-12] 한국의 지니계수(가계금융복지조사) 추이(2011~2021)



자료: 통계청. 가계금융복지조사의 소득분배지표. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDLF05&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05&conn_path=I2) (2023.5.7. 접속)

한국의 소득 불평등이 악화되고 있는 이유는 무엇인가? 강문성 외(2021)는 성장을 악화, 대기업과 중소기업, 그리고 정규직과 비정규직 간의 임금격차, 비임금소득에서의 불평등 확대를 그 원인으로 들고 있다. 외환위기 이후 성장률이 악화되면서 고도성장으로 인한 열매가 저소득층까지 충분히 전달되지 않았으며, 고용 없는 성장으로 실업이 증가한 것이 하나의 원인이 되었다. 또한 대기업과 중소기업 간의 임금격차와 정규직과 비정규직 간의 임금격차도 하나의 원인이 되고 있다. 가구소득의 불평등에는 고령화 현상도 한 몫 하는 것으로 보인다. 그리고 외환위기 이후에 이자, 배당소득, 영업잉여 및 임대료 등 비임금소득에서의 불평등이 확대된 것으로 나타났으며 이것이 소득 불평등도가 악화된 원인이 되고 있다.

## 2) 대기업과 중소기업의 임금 분절 구조

대기업과 중소기업 간의 임금 격차는 한국의 소득 불평등의 주요 원인으로 꼽히고 있다. <표 4-8>은 통계청의 일자리행정통계에서 발표한 대기업과 중소기업에 종사하는 노동자의 평균소득과 중위소득을 비교하고 있다. 2016년에 대기업 노동자의 평균소득은 476만원, 중위소득은 406만원인데 반해 중소기업에 종사하는 노동자의 평균소득 213만원, 중위소득은 172만원으로 집계되었다. 2016년에 중소기업 노동자의 평균소득은 대기업의 45% 수준으로 263만원이 작았다. 이후 대기업과 중소기업 종사자의 소득 격차는 더욱 벌어졌다. 2021년에 대기업 종사자의 평균소득은 563만원이고 중소기업 종사자의 평균소득은 266만원으로 나타났다. 그 격차로는 중소기업 종사자의 평균소득이 대기업에 비해 297만원 작았다.

<표 4-8> 대기업과 중소기업 종사자의 소득

(단위: 만 원)

연도	대기업		중소기업	
	평균소득	중위소득	평균소득	중위소득
2016	476	406	213	172
2017	488	417	223	180
2018	501	425	231	188
2019	515	438	245	201
2020	529	445	259	210
2021	563	464	266	217

자료: 통계청, 일자리행정통계의 기업규모별 소득. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1EP\\_2001&conn\\_path=l2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1EP_2001&conn_path=l2) (2023.8.12. 접속)

이러한 임금격차는 고용형태별 차이에서도 발견할 수 있다. <표 4-9>는 정규직과 비정규직의 임금격차를 보여주고 있다. 대기업과 중소기업의 임금격차와 함께 정규직과 비정규직의 임금격차도 한국 소득불평등의 주요 요인이다. 2006년의 정규직 월 임금총액은 233만원인데 반해 비정규직의 월 임금총액은 약 109만원으로 정규직의 47% 수준이었다. 반면에 2022년에 정규직의 월 임금총액은 약 408만원이고 비정규직의 월 임금총액은 약 183만원으로 정규직의 약 45% 수준이다. 2006년부터 2022년까지 정규직의 월 임금총액은 연평균 3.5% 증가한데 반해 비정규직의 월 임금총액은 매년 3.2%씩 증가하였다. 이는 정규직과 비정규직의 임금격차가 점점 더 커지고 있음을 의미한다. 2006년에 정규직과 비정규직의 월 임금총액 격차는 약 124만원이었으나 2022년에는 그 격차가 225만원으로 더욱 커졌다.

<표 4-9> 정규직과 비정규직(특수형태제외) 임금격차

(단위: 천 원)

연도	정규직	비정규직(특수형태제외)
2006	2,330	1,089
2007	2,435	1,180
2008	2,569	1,220
2009	2,606	1,232
2010	2,677	1,244
2011	2,814	1,309
2012	2,903	1,342
2013	2,985	1,404
2014	3,151	1,333
2015	3,194	1,372
2016	3,283	1,445
2017	3,363	1,506
2018	3,510	1,588
2019	3,612	1,643
2020	3,693	1,620
2021	3,795	1,681
2022	4,078	1,826

자료: 통계청. 고용형태별근로실태조사의 규모별 임금 및 근로시간. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT\\_118N\\_LCE0007&conn\\_path=l2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_LCE0007&conn_path=l2) (2023.8.12. 접속)

신고전파 경제이론에 따르면 노동자의 임금은 노동시장에서 생산성에 의해 결정된다. 이에 따르면 대기업과 중소기업의 임금격차를 이해할 때 생산성을 살펴볼 필요가 있다. 국민일보

(2022.09.20.)<sup>53)</sup>의 기사는 한국의 모든 소득 불평등은 원인은 대기업과 중소기업의 생산성 격차에 있다고 주장한 OECD의 ‘2022년 한국 경제 보고서’를 인용하였다. 같은 기사에서 OECD 보고서에는 한국의 대기업과 중소기업의 생산성 격차가 OECD 국가 중에서 가장 높음을 언급하였다. 한국의 모든 소득 불평등이 대기업과 중소기업 간의 생산성 격차에서 기인한다고 주장에 완전히 동의하긴 힘들지만 아주 큰 요인임은 부정할 수 없다.

〈표 4-10〉은 통계청의 중소기업기본통계에 수록된 자료를 이용하여 구한 대기업과 중소기업의 생산성 격차를 보여준다. 기업의 노동생산성은 실질매출액을 종사자수로 나누어 구하였으며, 실질매출액은 중소기업기본통계의 기업 매출액을 한국은행 경제통계시스템의 생산자물가지수로 나누어 구하였다. 2015년부터 2020년까지 전산업 기준으로 중소기업의 노동생산성은 평균 1억 4천9백만 원이며, 대기업은 7억 5천9백만 원으로 중소기업의 노동생산성이 대기업의 19.7% 수준이다. 이를 제조업과 서비스업으로 나누어 보면, 제조업의 노동생산성이 서비스업의 노동생산성 보다 높게 나타났으며 대기업과 중소기업 간의 생산성 격차도 서비스업보다 제조업에서 작았다. 하지만 그 차이는 크지 않다. 결론적으로 말하자면 최근 한국 중소기업의 노동생산성은 대기업의 약 1/5 수준임을 알 수 있다. 한 가지 강조하고 싶은 것은 서비스업에서의 중소기업과 제조업 간의 노동생산성 격차가 크다는 점이다. 한국의 산업구조와 관련하여 차후에 [그림 4-26]의 한국의 산업별 취업자 수를 통해 알 수 있듯이 서비스업에 종사하는 취업자 수가 최근 전체 취업자의 70%를 상회한다. 제조업의 취업자 수는 20%에 미치지 못한다. 2015년부터 2020년 기간을 보면 [그림 4-26]에 따르면 서비스업의 취업자 수가 전체 취업자의 70%이며, 중소기업기본통계에 따르면 서비스업에서 중소기업 종사자 수가 전체 종사자의 88%인 것으로 나타났다. 따라서 서비스업의 중소기업 노동생산성이 대기업은 물론 전산업에 비해 낮고 대기업의 노동생산성과의 격차가 큰 것은 한국 경제의 소득 불평등은 물론 성장에도 큰 걸림돌임은 부정할 수 없다.

53) 국민일보. 2022.09.20. “OECD ‘대기업·중소 생산성 격차가 한국 모든 불평등의 원인’”(기사검색일 2023.08.12.)

〈표 4-10〉 대기업과 중소기업의 생산성 격차

(단위: 억 원, %)

연도	전산업			
	전체기업(억원)	중소기업(A,억원)	대기업(B,억원)	A/B*100(%)
2015	2.49	1.46	7.61	19.2
2016	2.55	1.51	7.76	19.4
2017	2.61	1.53	7.91	19.3
2018	2.58	1.50	7.84	19.2
2019	2.56	1.48	7.22	20.6
2020	2.55	1.48	7.18	20.6
연도	제조업			
	전체기업(억원)	중소기업(A,억원)	대기업(B,억원)	A/B*100(%)
2015	3.95	2.02	8.78	23.0
2016	4.06	2.10	9.00	23.3
2017	4.18	2.14	9.31	22.9
2018	4.23	2.14	9.41	22.7
2019	4.15	2.10	8.83	23.8
2020	4.07	2.07	8.62	24.0
연도	서비스업			
	전체기업(억원)	중소기업(A,억원)	대기업(B,억원)	A/B*100(%)
2015	2.01	1.28	6.46	19.7
2016	2.03	1.28	6.50	19.7
2017	2.11	1.31	6.69	19.6
2018	2.05	1.29	6.52	19.8
2019	2.03	1.28	6.12	20.9
2020	2.05	1.27	6.19	20.6

주: 중소기업기본법 개정사항을 반영하여 2019년 통계부터 중소기업의 분류가 바뀌었기에 2015-2018년 통계와 2019-2020년 통계를 비교함에 주의를 해야 함

자료: 통계청. 중소기업기본통계의 시도별·산업별·기업규모별 종사자수, 매출액. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=142&tblId=DT\\_BR501&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=142&tblId=DT_BR501&conn_path=I2) (2023.8.12. 접속)와 한국은행. 생산자물가지수. [cos.bok.or.kr/#/Short/37d988](http://cos.bok.or.kr/#/Short/37d988) (2023.8.12. 접속)를 이용하여 저자 계산

### 3) 소득 양극화

〈표 4-11〉는 OECD가 처분가능소득을 이용하여 구한 한국, 독일, 일본, 스웨덴, 영국, 미국의 지니계수를 보여 주고 있다.<sup>54)</sup> 우선 한국의 2011년부터 2020년까지의 지니계수를 보면 소득 불

54) 지니계수는 많은 연구자들에 의해, 그리고 많은 기관들에 의해 추정되었다. 여기에서는 앞서 제시한 일인당 소득 자

평등 완화가 일어나는 것을 알 수 있다. 독일, 스웨덴, 영국은 지니계수의 큰 변동이 없으며, 미국은 지니계수가 다소 개선되고 있는 것으로 나타났다. OECD에서도 국가 별 지니계수를 모든 연도에 대해서 추정하지 못하고 있는데 2018년에는 한국을 비롯한 주요 5개국의 지니계수를 모두 구축하고 있다. 2018년에 한국의 지니계수는 0.345이며, 이는 조정시장경제체제를 갖추고 있는 독일(0.289), 일본(0.334), 스웨덴(0.273)에 비해 소득 불평등이 심한 것으로 나타났다. 특히, 독일, 스웨덴에 비해서는 소득 불평등 정도가 크게 심한 것을 알 수 있다. 반면에 자유시장경제체제를 갖추고 있는 영국(0.366)과 미국(0.393) 보다는 낮은 지니계수를 보여 소득 불평등이 상대적으로 약한 것으로 나타났다.

〈표 4-11〉 한국 및 주요국의 지니계수 비교

연도	한국	독일	일본	스웨덴	영국	미국
2002	.	.	.	.	0.359	.
2003	.	.	.	.	0.353	.
2004	.	.	.	.	0.354	.
2005	.	.	.	.	0.359	.
2006	.	.	.	.	0.364	.
2007	.	.	.	.	0.373	.
2008	.	0.285	.	.	0.369	.
2009	.	.	.	.	0.374	.
2010	.	.	.	.	0.351	.
2011	0.388	0.291	.	.	0.354	.
2012	0.385	0.289	.	.	0.351	.
2013	0.372	0.292	.	0.267	0.358	0.396
2014	0.363	0.289	.	0.272	0.356	0.394
2015	0.352	0.293	.	0.276	0.360	0.390
2016	0.355	0.294	.	0.280	0.351	0.391
2017	0.354	0.289	.	0.282	0.357	0.390
2018	0.345	0.289	0.334	0.273	0.366	0.393
2019	0.339	0.296	.	0.277	0.366	0.395
2020	0.331	.	.	0.276	0.355	0.378
2021	.	.	.	.	.	0.375

자료: OECD. GINI Coefficients. (<https://data.oecd.org/chart/74K2> (2023.5.7. 접속))

료들과의 일관성을 위해 OECD가 추정한 지니계수를 제시하고자 한다.

소득 불평등의 결과는 결국 양극화의 심화로 나타날 수 있다. 한국 경제의 양극화를 볼 수 있는 자료를 제시하여 양극화 수준에 대한 간단한 논의를 진행하고자 한다.<sup>55)</sup> 소득 불평등과 마찬가지로 양극화 문제도 시장소득과 처분가능소득으로 나누어 볼 필요가 있다. 처분가능소득은 정부의 소득 재분배 정책의 영향을 받기 때문이다. <표 4-15>는 소득 5분위 배율과 소득 10분위 배율을 나타낸다. 소득 5분위 배율은 소득 상위20% 계층의 평균소득을 소득 하위20% 계층의 평균소득으로 나눈 값이며, 소득 10분위 배율은 소득 상위10% 계층의 평균소득을 소득 하위10% 계층의 평균소득으로 나눈 값이다. 이는 양극화 수준을 엿볼 수 있는 가장 기초적인 자료이다. 시장소득 기준으로 보면 소득 10분위 배율이 크게 증가하여 양극화 현상이 두드러지게 나타난다. 2011년의 시장소득 기준 소득 10분위 배율이 28.20에서 2021년에는 33.04로 상승하였다. 소득 5분위 배율도 2011년부터 2021년 기간의 초반에는 하락하는 경향을 보이다가 다시 증가하는 경향을 보이고 있다. 처분가능소득 기준을 보면 양극화 정도가 상당히 개선되고 있음을 알 수 있다. 처분가능소득 기준 소득 5분위 배율이 2011년에 8.32에서 2021년에 5.96으로, 소득 10분위 배율은 2011년에 16.04에서 2021년에 10.08로 하락하였다.

<표 4-12> 소득 5분위 배율(배)과 소득 10분위 배율(배)

(단위: 배)

연도	소득5분위배율		소득10분위배율	
	시장소득	처분가능소득	시장소득	처분가능소득
2011	11.21	8.32	28.20	16.04
2012	10.65	8.10	26.55	15.75
2013	10.29	7.68	25.90	14.60
2014	10.32	7.37	25.90	13.51
2015	10.41	6.91	26.76	12.27
2016	10.88	6.98	29.36	12.47
2017	11.27	6.96	31.28	12.54
2018	11.15	6.54	31.10	11.36
2019	11.56	6.25	32.43	10.71
2020	11.37	5.85	31.83	9.74
2021	11.52	5.96	33.04	10.08

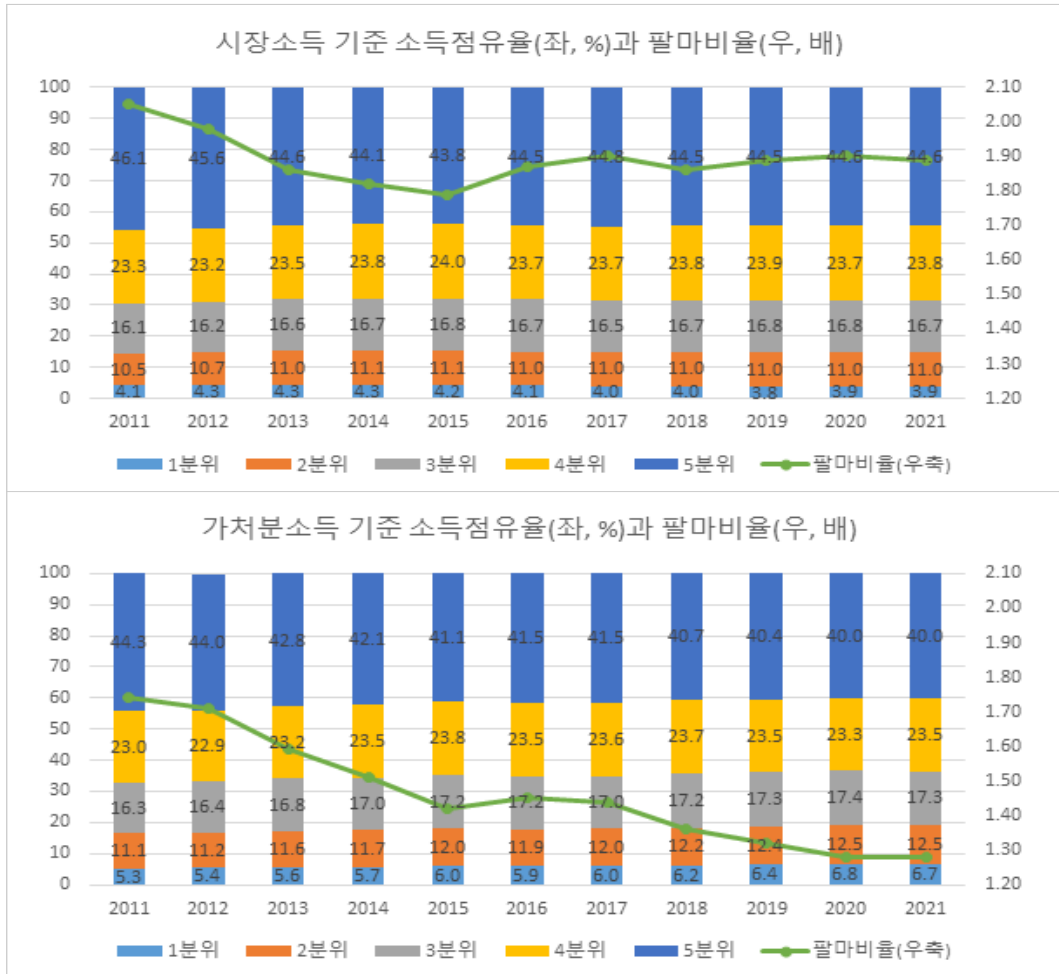
자료: 통계청. 가계금융복지조사의 소득분배지표. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDLF05&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05&conn_path=I3) (2023.8.12. 접속)

55) 양극화를 나타내는 지표는 결국 소득 불평등을 기반으로 작성되기 때문에 소득 불평등 지표와 혼용되어 사용될 수 있다.



[그림 4-13]은 소득 5분위별 소득 점유율과 이를 이용하여 구한 팔마비율을 보여준다. 이를 통해 소득 불평등과 양극화 정도를 살펴볼 수 있다. 소득점유율은 전체 총 소득에서 각 소득분위별 총 소득이 차지하는 비율을 의미한다. 예를 들어, 소득 1분위 점유율은 소득 1분위 인구(가구)의 소득총액을 전체 인구(가구)의 소득총액으로 나눈 값이다. 팔마비율은 소득 상위 10% 인구(가구)의 소득점유율을 하위 40% 인구(가구)의 소득점유율로 나눈 값으로 소득 불평등 정도를 볼 수 있는 지표 중 하나이다. 시장소득 기준으로 소득 1분위의 소득점유율은 4% 정도이고, 소득 5분위의 소득점유율은 약 45% 수준으로 보인다. 소득 상위 20% 인구가 전체 소득의 약 45%를 차지하고 있는 것이다. 시장소득 기준 팔마비율은 2011년부터 2015년까지는 하락하는 양상이지만 2015년 이후에는 다소 상승하는 모양새이다. 처분가능소득 기준으로 보면 소득 재분배 정책의 영향이 나타남을 확인할 수 있다. 처분가능소득 기준 소득 1분위의 소득점유율이 2011년에 5.3%에서 2021년에 6.7%로 상승하였고, 소득 5분위의 소득점유율은 2011년에 44.3%에서 2021년에 40% 수준으로 하락하였다. 이러한 현상은 팔마비율에서도 뚜렷하게 보이는데 시장소득 기준에 비해 팔마비율이 낮은 수준이며, 2011년부터 꾸준히 하락하는 양상이다.

[그림 4-13] 소득점유율과 팔마비율

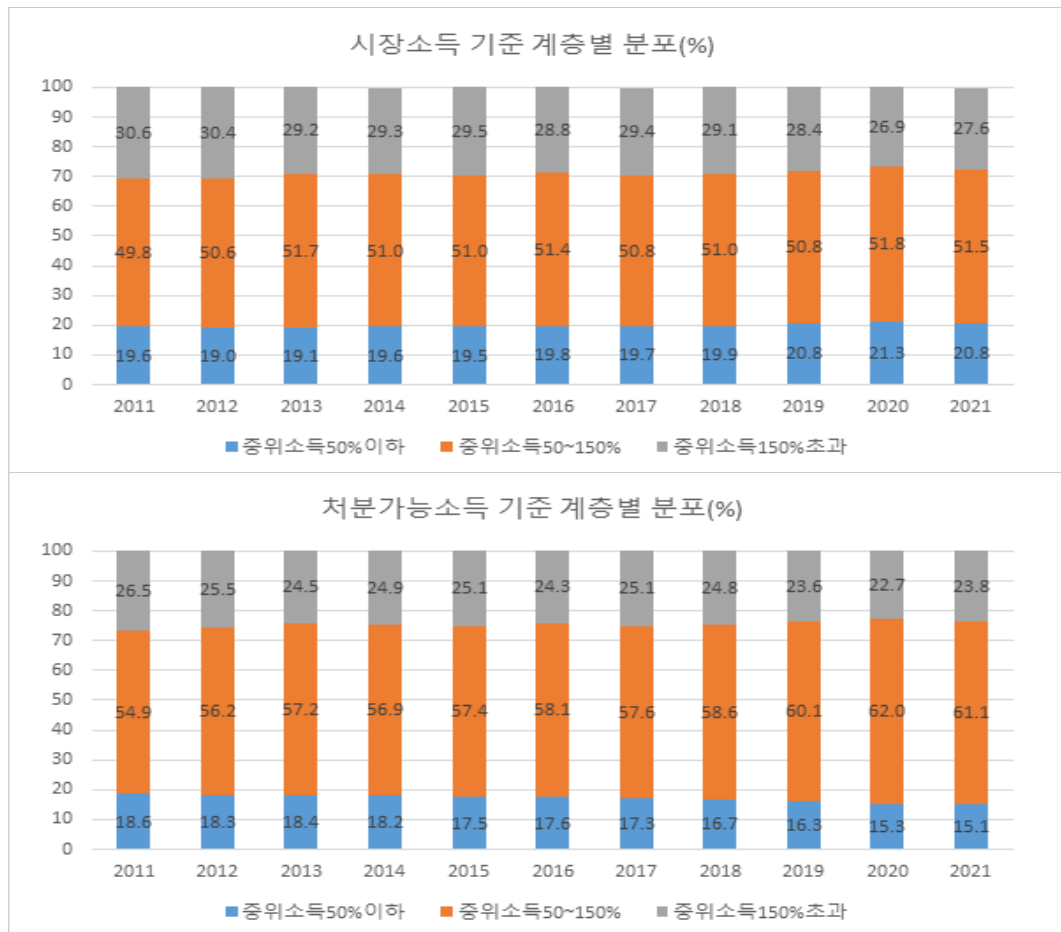


자료: 통계청. 가계금융복지조사의 소득분배지표. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDLF05&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05&conn_path=I3) (2023.8.12. 접속)

[그림 4-14]는 소득 기준 계층별 분포를 나타낸다. 중위소득을 이용하여 중위소득 50% 이하(저소득층), 중위소득의 50~150%(중산층), 중위소득 150% 초과(고소득층)에 해당하는 인구의 비중을 표시한 것이다. 시장소득 기준으로 보면 2011년에 비해 고소득층의 비중이 줄어들고 있다. 2011년에 고소득층의 비중이 30.6%였으나 2021년에 27.6%로 하락하였다. 반면에 중산층의 비중이 증가하였다. 2011년에 중산층의 비중이 49.8%였으나 2021년에 51.5%로 증가하였다. 이 기간에 저소득층(상대적 빈곤층)이 약간이나마 증가하였다. 2011년에 저소득층이 19.6%였으나 2021년에는 20.8%로 증가하였다. 처분가능소득 기준으로 보면 고소득층의 감소와 중산

층의 증가가 더욱 두드러지게 나타난다. 반면에 저소득층의 비중이 현저하게 줄어들었다. 2011년에 처분가능소득 기준 저소득층의 비중이 18.6%였으나 2021년에는 15.1%로 감소하였다. 이는 소득재분배 정책이 빈곤층에 집중된 결과로 이해할 수 있다.

[그림 4-14] 소득 계층별 분포



자료: 통계청, 가계금융복지조사의 소득분배지표. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDLF05&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05&conn_path=I3) (2023.8.12. 접속)

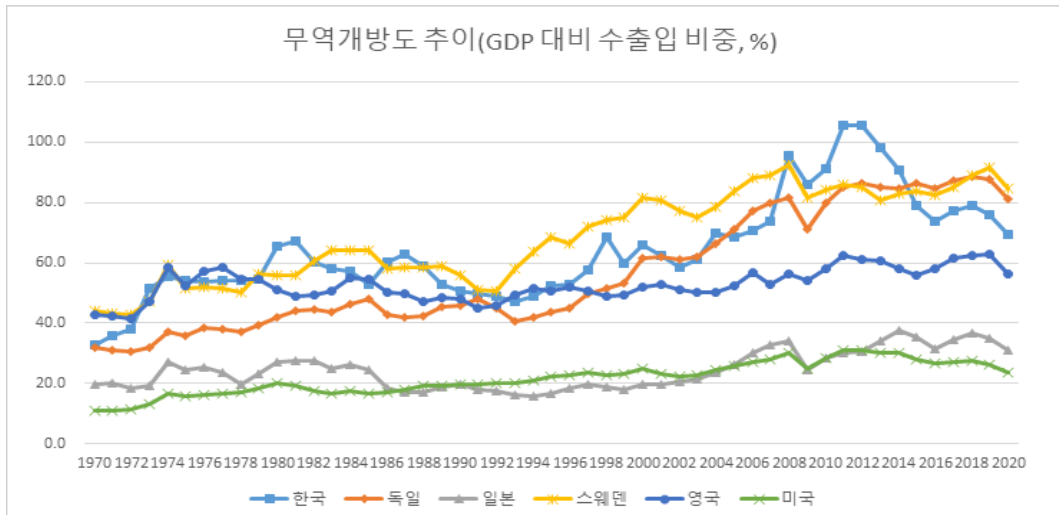
## 4. 경제정책

### 1) 대외개방

다음으로 경제체제와 관련이 있는 지표는 개방도이다. 한국의 경우 수출 중심의 경제성장을 이루어냈으며, 1990년대 초반에는 자본자유화를 단행하였다. 당시의 자본자유화는 1997년 외환 위기의 원인이 되기도 하였으나 자본자유화는 경제성장 과정에서 필요한 변화 중 하나이다. 여기에서는 개방도 지표를 무역개방도와 자본자유화지수를 통해 살펴보고자 한다.

[그림 4-15]는 GDP 대비 수출입 비중을 통해 무역개방도의 추이를 보여주고 있다. 한국을 비롯한 주요 5개 국가 모두 1970년에 비해 무역개방도가 증가하는 추세를 보이고 있다. 특히, 한국, 독일, 스웨덴의 무역개방도 상승세가 눈에 띈다. 한국의 경우 1970년에 GDP 대비 수출입 비중이 32.6%였으나 무역개방도가 꾸준히 상승하여 2011년과 2012년에는 GDP 대비 105%가 넘는 무역개방도를 보였다. 이후 점차 줄어들어 2020년에는 GDP 대비 수출입 비중이 69.2%였다. 독일과 스웨덴도 GDP 대비 수출입 비중이 높은 편이지만, 일본과 미국은 GDP 대비 수출입 비중이 다른 나라에 비해 높지 않다.

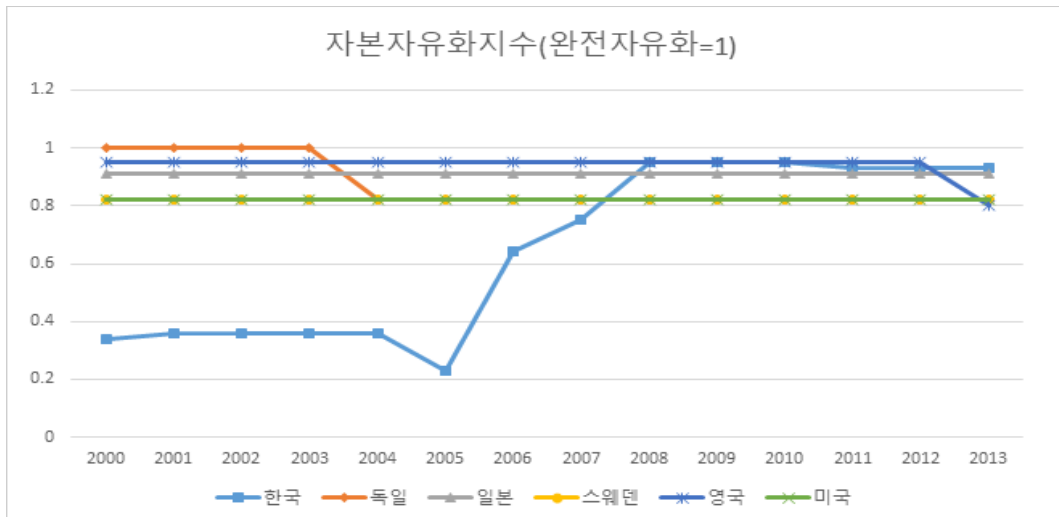
[그림 4-15] 무역개방도 추이



자료: World Bank, World Development Indicators. <https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?dsid=2&series=NE.TRD.GNFS.ZS> (2023.5.8. 접속)

[그림 4-16]은 2000년부터 2013년까지 자본시장 자유화 지수이다. 완전자유화를 1이라고 했을 때 자본시장 개방 정도를 보여준다. 독일, 일본, 스웨덴, 영국, 미국 모두 0.8 이상에서 일정한 자본시장 자유화를 보이고 있는 반면에 한국은 2005년 이후 자본시장 개방도가 크게 증가하였다. 한국의 경우 2000년부터 2005년까지 0.4 미만의 자본시장 자유화를 보이다가 2006년부터 자본시장 자유화가 크게 증가하였다. 그 결과 2008년부터 0.9가 넘는 자본시장 자유화 정도를 보이고 있다.

[그림 4-16] 자본자유화지수 추이



자료: IMF, Capital Account Openness Index. [https://www.imf.org/external/datamapper/ka\\_new@CL/DEU/JPN/KOR/SWE/GBR/USA?year=2013](https://www.imf.org/external/datamapper/ka_new@CL/DEU/JPN/KOR/SWE/GBR/USA?year=2013) (2023.5.8. 접속)

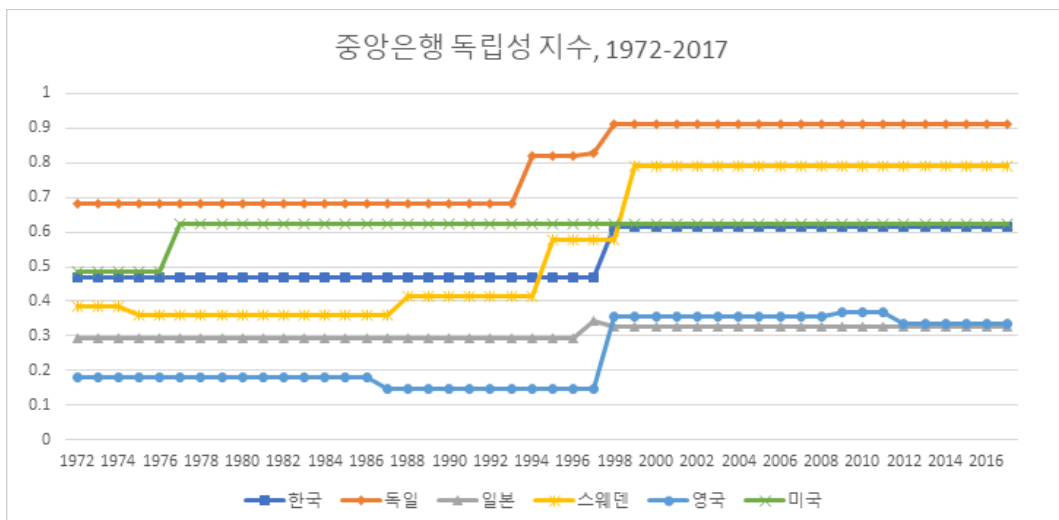
## 2) 거시경제정책

경제정책은 경제체제와 밀접한 관련이 있다. 특히, 통화정책과 재정정책은 총수요관리정책 혹은 거시경제안정화정책으로 생산(소득)과 물가와 같은 거시경제변수와 밀접한 관계를 가지고 있다. 통화정책은 물가안정을 주요 목표로 삼고 있으며 물가안정과 함께 경제성장을 또 다른 목표로 하고 있다. 재정정책은 총수요와 직접적인 관련이 있으며, 정부의 재정지출 뿐 만 아니라 재원 마련을 위한 조세도 총수요 함수에서 중요한 변수이다.

[그림 4-17]은 중앙은행 독립성 지수를 보여준다. 중앙은행이 완전 독립적이면 지수가 1의 값을 갖게 된다. 중앙은행 독립성은 통화정책의 투명성과 그에 따른 신뢰도와 관련이 있다. 중앙은행의 독립성이 보장될수록 통화정책의 동태적 비일관성 문제를 방지할 수 있어 물가를 안정적으

로 관리할 수 있다. 통화정책의 동태적 비일관성이란 준칙(rule)과 자유재량(discretion) 문제와 관련이 있는데 중앙은행이 준칙에 따라 통화정책을 펼칠 때 통화정책의 신뢰성 확보가 가능하다.<sup>56)</sup> 그렇기 때문에 중앙은행이 독립적으로 운영될수록 시장참여자들은 중앙은행이 물가안정이라는 목표달성을 위해 일관적인 정책을 펼칠 것이라 기대한다. 한국의 경우 중앙은행 독립성 지수가 1997년 외환위기 이전까지는 0.4695에서 일정한 값을 보였다. 하지만 외환위기 이후 독립성이 강화되어 0.617의 중앙은행 독립성을 보이고 있다. 독일의 중앙은행 독립성은 다른 국가에 비해 높은 수준을 보이고 있으며 1990년대 중반부터 중앙은행 독립성이 더욱 강화되어 1998년부터는 0.912의 독립성을 보이고 있다. 반면에 일본과 영국의 중앙은행 독립성은 한국 보다 낮은 수준을 보이고 있다. 스웨덴은 1994년까지 한국 보다 낮은 중앙은행 독립성을 보이다가 1995년부터 한국보다 높아졌다.

[그림 4-17] 중앙은행 독립성 지수 추이



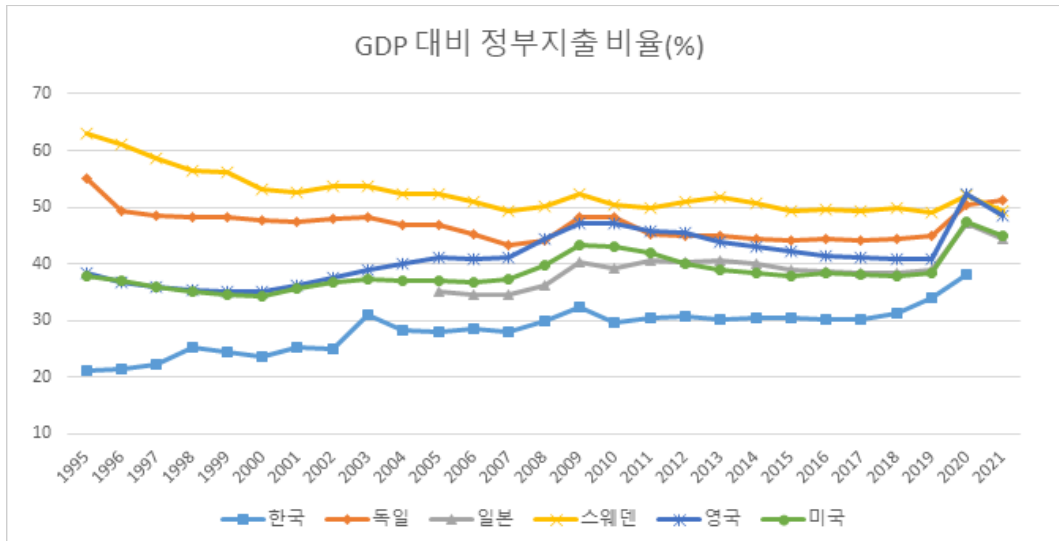
자료: Romelli. (2022). <https://doi.org/10.1093/epolic/eiac011> (2023.5.8.접속)

다음은 한국의 재정정책에 관한 지표를 독일, 일본, 스웨덴, 영국, 미국과 비교하였다. 앞에서 말한 대로 정부의 재정지출은 총수요의 한 항목이며 재정수입 원천인 조세는 총수요의 한 항목인 가계의 소비지출에 영향을 미치는 중요한 변수이다. 또한 재정지출 중 사회보장지출과 조세는 소득재분배 기능을 가지고 있기 때문에 국민소득과도 큰 연관성이 있다.

56) 통화정책의 동태적 비일관성에 대해서는 이종화, 신관호(2019)의 12장 p.457-460을 참조.

[그림 4-18]은 한국, 독일, 일본, 스웨덴, 영국, 미국의 GDP 대비 정부지출의 비율을 보여준다. 코로나19를 겪고 있는 2020년 이후를 제외하고 보면 1995년부터 조정시장경제체제인 독일과 스웨덴은 감소 추세에 있다. 독일은 1995년에 55%에서 2019년에 45% 수준까지 하락했으며 스웨덴은 1995년에 63%에서 2019년에 49%로 하락하였다. 반면에 한국은 1995년에 약 21%에서 2019년에 약 34%로 꾸준히 증가하는 추세를 보여준다. 자유시장경제체제인 영국과 미국은 글로벌 금융위기 시기에 정부지출이 증가하긴 하였지만 1995년부터 2019년까지 비교적 일정한 수준을 보이고 있다. 일본도 2005년 35% 수준에서 2019년에 39% 수준으로 비교적 일정한 수준을 보이고 있다.

[그림 4-18] GDP 대비 정부지출 비율



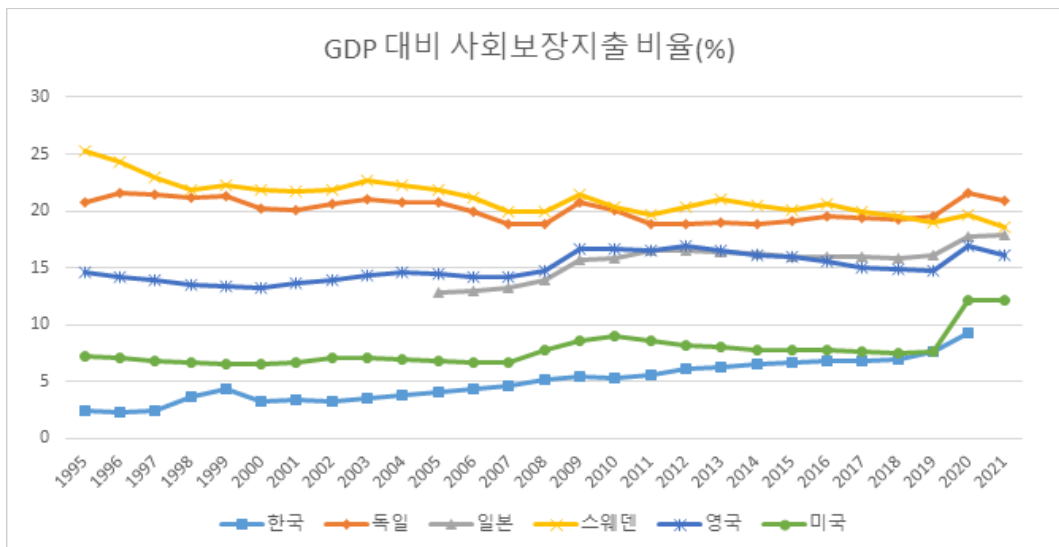
자료: OECD, General Government Spending. <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart> (2023.5.20. 접속)

[그림 4-19]은 GDP 대비 사회보장지출의 비율을 보여주고 있다. 우선 한국, 독일, 일본, 스웨덴, 영국, 미국 모두 코로나19가 강타했던 2020년에 사회보장지출 비율이 큰 폭으로 증가했음을 확인할 수 있다. 미국과 유럽의 선진국을 중심으로 발생했던 글로벌 금융위기 시기인 2008~2009년에는 독일, 일본, 스웨덴, 영국, 미국 모두 사회보장지출의 비율이 증가하였다. 한국은 외환위기를 겪었던 1998~1999년에 사회보장지출의 비율이 증가하였다. 사회보장지출은 경제위기 상황에서 국민의 안정적인 생활을 보장하기 위해 크게 증가할 수밖에 없다. 일반적인 상황에서는 사회보장지출은 소득재분배의 역할을 담당하고 있다. 한국이 보이는 가장 큰 특징 두 가



지는 다른 주요 국가에 비해 사회보장지출의 비율이 낮지만 1995년부터 2019년까지 꾸준히 증가하고 있다는 것이다. 조정시장경제체제에 해당하는 독일과 스웨덴의 사회보장지출 비율은 다른 국가에 비해 높은 수준이지만 다소 하락하고 있는 추세이다. 특히, 스웨덴은 1995년 25%에서 2019년에 19.6%로 하락하였다. 독일의 경우 아주 작은 차이이기는 하지만 글로벌 금융위기 이전의 사회보장지출 비율은 20%를 조금 넘는 수준이었으나 글로벌 금융위기 이후에는 20% 이하를 주로 보이고 있다. 자유시장경제체제인 영국과 미국의 사회보장지출 비율은 독일이나 스웨덴 보다는 상당히 낮은 수준이다. 1995년부터 2019년까지 영국의 GDP 대비 사회보장지출 비율은 평균 15% 수준이며, 미국은 이 보다 더 낮은 약 7.4%이다. 그리고 글로벌 금융위기 이전보다 이후에 다소나마 증가하는 모습을 보이고 있다.

[그림 4-19] GDP 대비 사회보장지출 비율



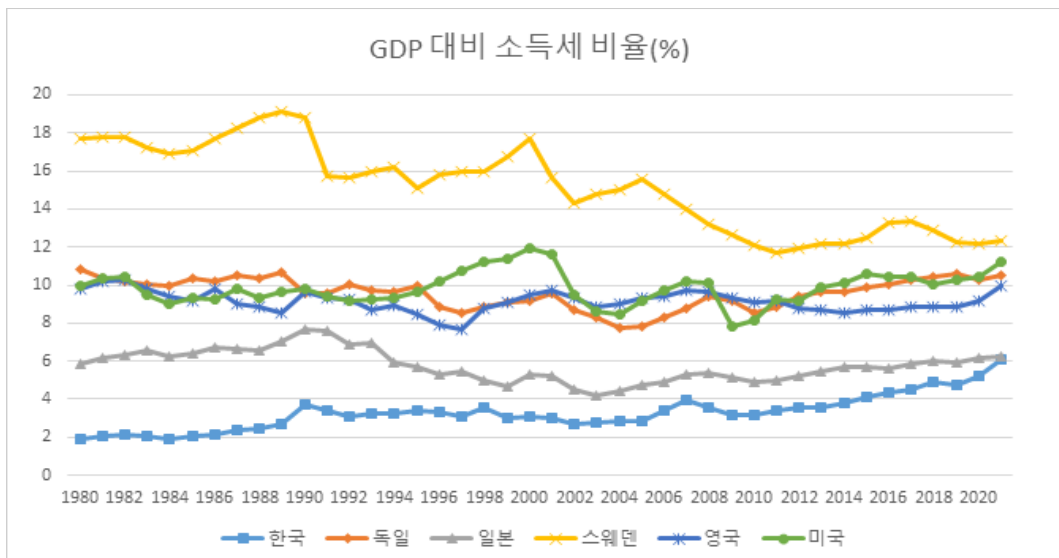
자료: OECD. General Government Spending, Social Protection. <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart> (2023.05.20. 접속)

다음은 정부지출의 원천이 되기도 하며 소득재분배 기능도 가지고 있는 조세에 관한 지표이다. [그림 4-20]과 [그림 4-21]은 GDP 대비 개인의 소득세 비율과 법인세 비율을 보여준다. 완벽한 구분은 아니지만 소득세를 통해서는 소비자로서의 가계의 세금 부담을 엿볼 수 있고 법인세 비율은 생산자로서 기업의 세금 부담을 보고자 한다.

[그림 4-20]을 보면 한국의 개인 소득세 비율이 주요 국가에 비해 상당히 낮으며, 꾸준히 증가하는 추세를 확인할 수 있다. 스웨덴의 GDP 대비 소득세 비율은 다른 국가에 비해 높은 수준

인테 1980년에 17.7%에서 1989년에 19%를 넘었다가 이후 꾸준히 하락하여 2021년에는 12.3% 수준이다. 1980년부터 2021년까지 독일의 GDP 대비 소득세 비율은 등락은 있으나 비교적 일정한 수준을 보였다. 영국과 미국도 독일과 비슷한 수준의 GDP 대비 소득세 비율을 보이고 있다. 다만 미국의 경우 1990년대 후반에 일시적으로 상승하는 추세를 보이기도 하였다. 일본의 GDP 대비 소득세 비율은 한국 보다는 높지만 다른 주요 국가 보다는 낮은 수준이다. 1980년대에는 상승하는 추세이다가 1990년대부터 2000년대 초반까지는 하락하는 추세이며 이후 다시 다소 증가하는 추세를 보이고 있다.

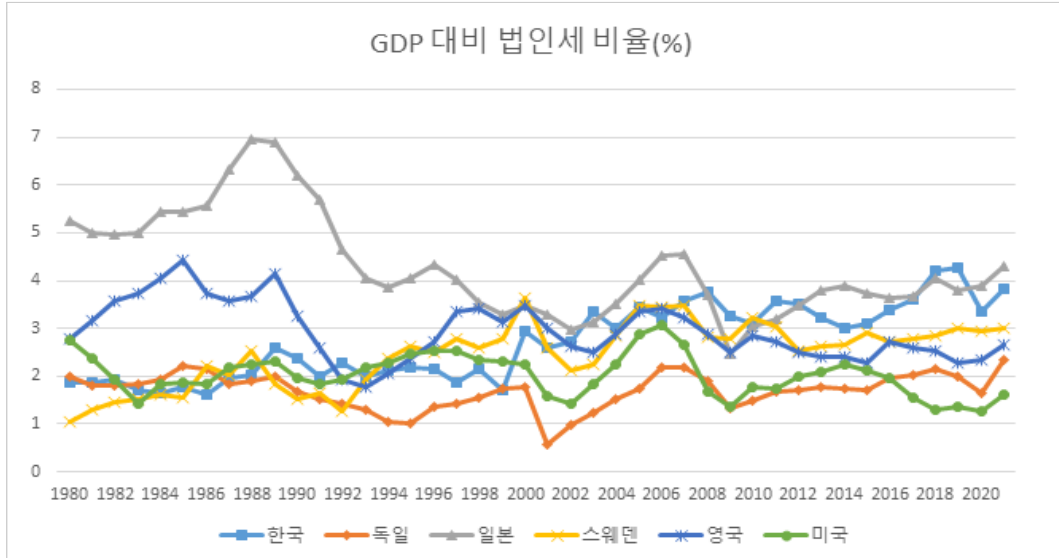
[그림 4-20] GDP 대비 소득세 비율



자료: OECD, Tax on Personal Income. <https://data.oecd.org/tax/tax-on-personal-income.htm#indicator-chart> (2023.5.20. 접속)

[그림 4-21]은 GDP 대비 법인세 비율이다. 한국의 GDP 대비 법인세 비율은 꾸준히 증가하고 있다. 1980년에 약 1.9%였으나 2021년에는 3.8% 수준으로 증가하였다. 스웨덴도 한국과 유사한 수준에서 GDP 대비 법인세 비율을 보이고 있으며 증가하는 추세를 보이고 있다. 독일의 GDP 대비 법인세 비율은 1~2%대에서 비교적 큰 변동이 없다. 이는 미국과도 비슷하다. 영국의 GDP 대비 법인세 비율은 1980년대에 3~4%대 수준에서 최근에는 2%대로 하락하였다. 1980년대부터 1990년대 중반까지 일본의 GDP 대비 법인세 비율은 다른 주요 국가에 비해 높은 수준이었으나 최근에는 3~4%대로 하락하였다. 최근에는 한국과 유사한 수준이다.

[그림 4-21] GDP 대비 법인세 비율



자료: OECD, Tax on Corporate Profits. <https://data.oecd.org/tax/tax-on-corporate-profits.htm#indicator-chart> (2023.5.20. 접속)

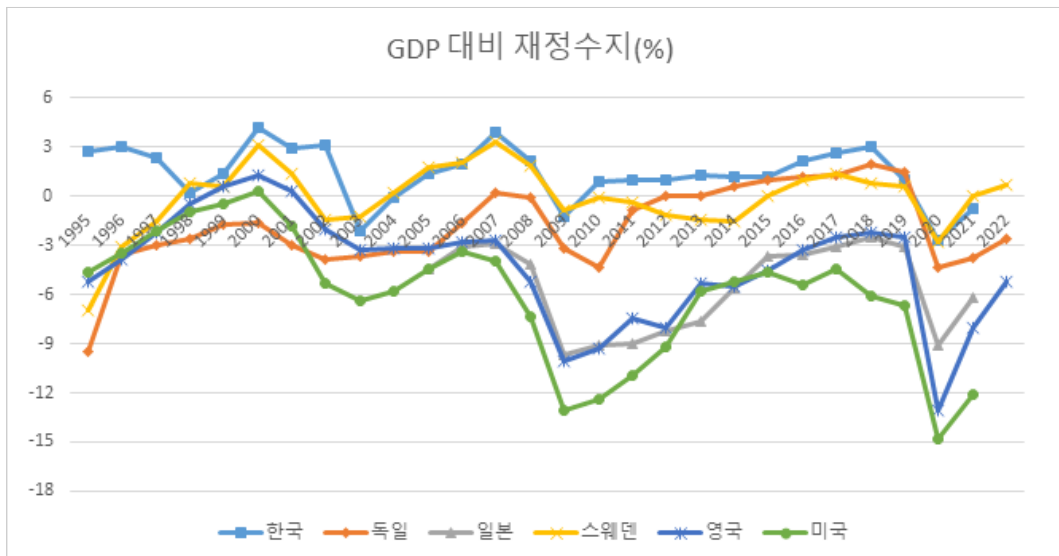
## 5. 재정의 지속가능성

복지국가 논의에서 빠질 수 없는 것이 재정의 지속가능성이다. 재정의 지속가능성은 정부 재정과 가계의 부채 수준을 통해 살펴보고자 한다. 이에 여기에서는 [그림 4-22] GDP 대비 재정수지 비율과 [그림 4-23] GDP 대비 정부부채 비율을 통해 한국과 독일, 일본, 스웨덴, 영국, 미국의 재정의 지속가능성을 간단하게 살펴보고자 한다. 이어 [그림 4-24]에서는 OECD 자료를 통해 한국과 독일, 일본, 스웨덴, 영국, 미국의 가계부채를 살펴보고자 한다.

[그림 4-22]은 한국과 주요 국가의 GDP 대비 재정수지의 비율을 보여준다. 재정수지는 정부의 재정수입과 재정지출의 차이를 의미한다. 재정수지가 양수이면 재정흑자를, 음수이면 재정적자를 나타낸다. 재정적자는 재정수입보다 재정지출이 많다는 것을 의미하며, 재정적자가 지속되면 정부 재정의 지속가능성에 부정적인 것으로 볼 수 있다. 대부분의 재정수입에 조세수입에 의존하고 있기 때문에 이는 복합적으로 따져봐야 한다. 다만 단순히 재정수지가 적자라고 해서 정부 재정이 큰 위기에 빠지는 것은 아니지만 재정수지 적자 지속은 관심을 기울여야 한다. 여기에서는 재정수입과 재정지출에 부정적이었던 코로나19 기간을 제외하고 살펴보고자 한다. 1995년부터 2019년까지 한국의 재정수지는 일시적으로 적자를 보이는 해도 있었으나 대부분 흑자를 보이고 있다. 독일과 스웨덴은 재정수지 적자와 흑자를 번갈아 보이고 있으며, 이 두 국가의 재정수지 움직임은

유사하다. 반면에 영국과 미국은 1995년부터 2019년까지 대부분의 기간 동안 재정수지 적자를 보이고 있으며, 이 두 국가의 재정수지 움직임은 유사하다. 일본의 자료는 2005년부터 보여주고 있는데 전 기간에 걸쳐 재정수지 적자를 보이고 있다.

[그림 4-22] GDP 대비 재정수지 비율

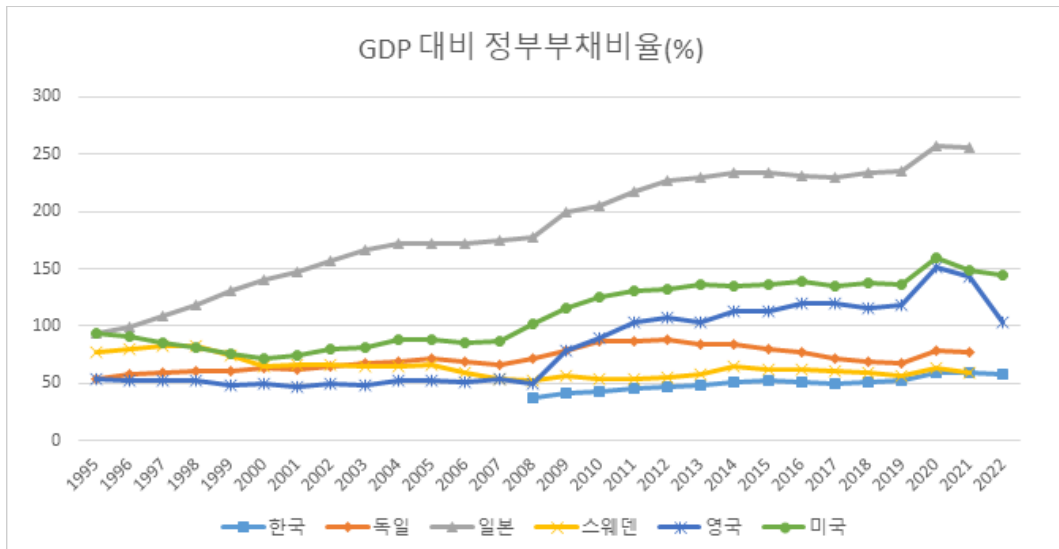


자료: OECD, General Government Deficit. (<https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm#indicator-chart>) (2023.5.20. 접속)

[그림 4-23]은 한국과 주요 국가의 GDP 대비 정부부채의 비율이다. 재정의 지속가능성을 논할 때 가장 많이 활용되는 자료이다. 한국의 경우 2008년부터 자료를 보여주고 있는데 다른 주요 국가에 비해 낮은 수준이기는 하지만 꾸준히 증가하는 추세를 보여준다. 2008년에는 약 38% 수준이었는데 2022년에는 약 58% 수준으로 증가하였다. 잃어버린 30년이라는 장기침체를 겪고 있는 일본을 제외하고, 조정시장경제체제인 독일과 스웨덴, 그리고 자유시장경제체제인 영국과 미국은 큰 차이를 보이고 있다. 우선 일본의 GDP 대비 정부부채 비율은 다른 국가들에 비해 매우 높다. 1997년에 이미 정부부채가 GDP 대비 100%를 넘어섰으며 2010년에 200%를 돌파하여 2021년에는 256%를 보이고 있다. 이는 장기침체로 인한 대규모 확장적 재정정책을 오랜 기간 펼쳐왔기 때문으로 판단된다. 조정시장경제체제인 독일과 스웨덴의 GDP 대비 정부부채 비율은 1995년부터 2021년까지 모두 100% 이하를 보이고 있다. 자유시장경제체제인 영국과 미국의 GDP 대비 정부부채 비율은 상당히 높아졌다. 영국은 2008년까지 50% 정도의 수준에서 유지되다가 2009년부터 빠르게 증가하여 2011년에 100%를 넘어선 이후 2021년에 143% 수준까지 증

가하였다. 2009년 이후 영국의 GDP 대비 정부부채 비율의 증가는 유럽의 재정위기에서 비롯된 것으로 보인다. 글로벌 금융위기를 겪으면서 유럽에서는 남유럽의 그리스를 시작으로 이탈리아 그리고 서유럽의 포르투갈과 스페인 등이 재정위기를 겪은 바 있다. 미국은 1995년부터 2007년까지는 GDP 대비 정부부채 비율이 100%를 넘지 않았으나 글로벌 금융위기가 발생한 2008년부터 100%를 넘어선 이후 2022년에 144% 수준을 보이고 있다. 특히, 영국과 미국은 코로나19가 발생한 2020년에 GDP 대비 정부부채의 비율이 대폭 상승한 바 있다.

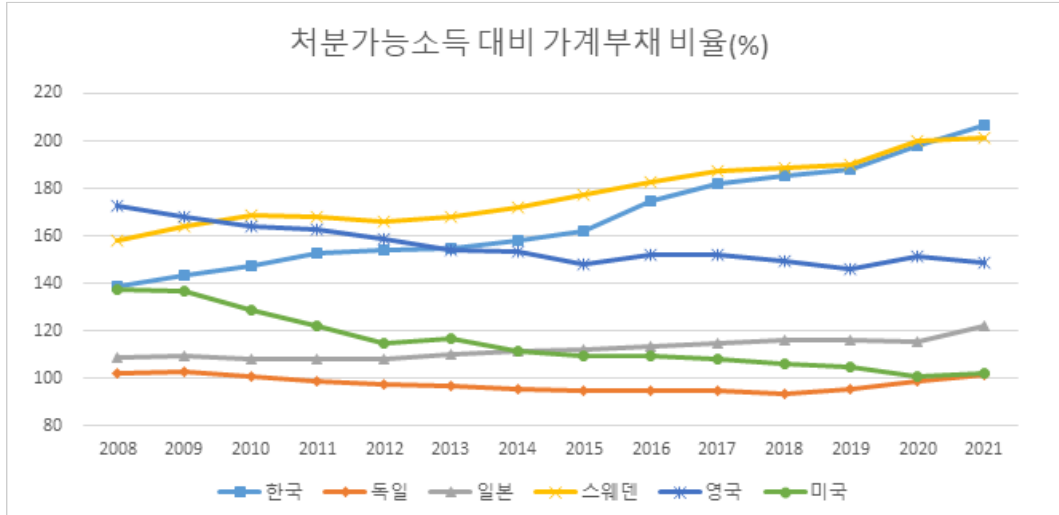
[그림 4-23] GDP 대비 정부부채 비율



자료: OECD, General Government Debt. <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm#indicator-chart> (2023.5.23. 접속)

재정수지 적자와 정부부채의 증가는 다양한 상황과 맞물려 있다. 특히, 경제 위기 상황에서는 재정지출의 압력이 크게 발생하며, 감세정책은 또 다른 자원 조달 방법인 정부부채의 증가를 가져온다. 나랏빚인 정부부채의 증가는 정부 재정의 지속가능성을 크게 저하시킬 수 있다. 재정 여력을 감안한 GDP 대비 정부부채 비율로 보면 정부부채의 증가가 가진 위험성은 일본이 가장 커 보인다. 영국과 미국도 글로벌 금융위기 이후 정부부채의 증가가 두드러졌다. 반면에 독일과 스웨덴의 재정수지 적자와 정부부채는 비교적 잘 관리되고 있거나 재정여력에 문제는 없어 보인다.

[그림 4-24] 처분가능소득 대비 가계부채 비율(%)



자료: OECD, National Accounts at a Glance, Debt of Household. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=NAAG#> (2023.8.12. 접속)

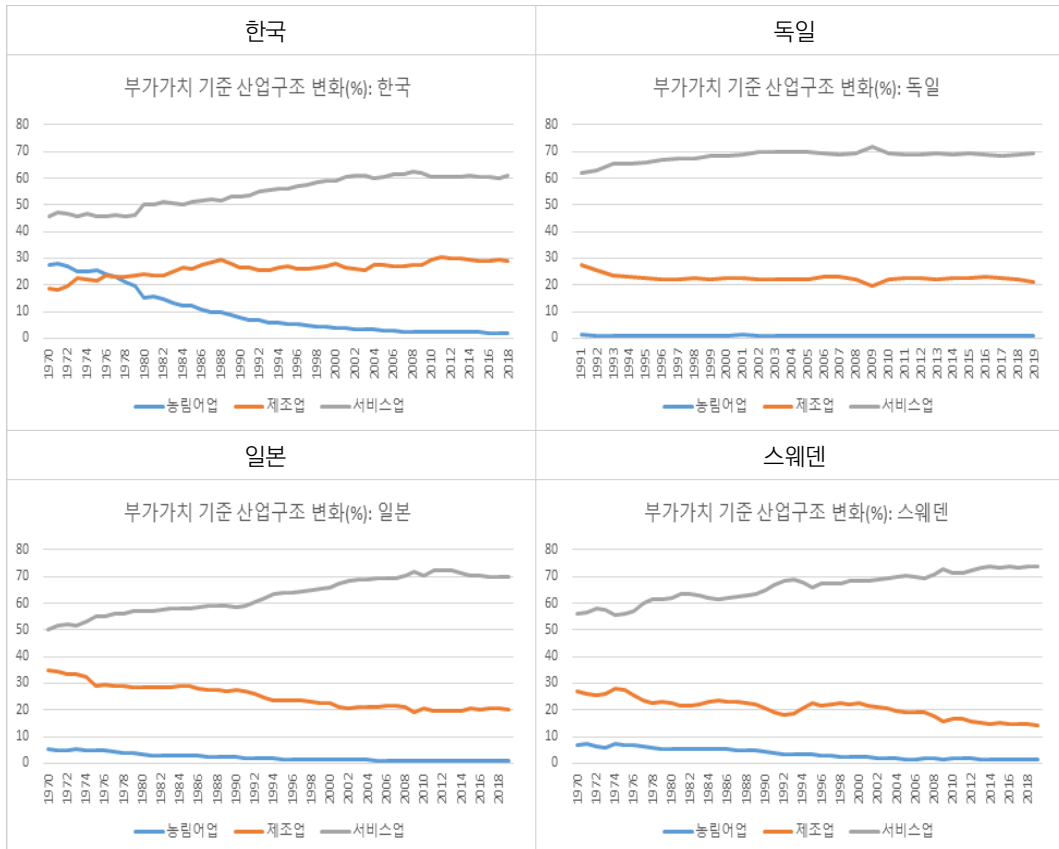
[그림 4-24]는 OECD의 National Accounts at a Glance에서 발표한 한국과 독일, 일본, 스웨덴, 영국, 미국의 처분가능소득 대비 가계부채 비율을 보여준다. 가계부채는 가계의 예산 제약에 영향을 미치며 동시에 저축 및 투자에도 영향을 미치게 된다. 독일의 처분가능소득 대비 가계부채는 2008년부터 2021년까지 평균 97.6% 수준으로 안정적이라 볼 수 있다. 영국과 미국의 처분가능소득 대비 가계부채는 계속 하락하는 추세이나 한국, 일본, 스웨덴은 지속적으로 상승하고 있다. 특히, 한국의 가계부채 비율의 증가 속도가 매우 빠르다. 한국은 2008년에 가계부채 비율이 138.5%로 스웨덴, 영국보다 낮고 미국과 비슷한 수준이었다. 그 이후 매우 빠른 속도로 증가하여 2021년에 한국의 가계부채 비율이 206.5%에 달하였으며 이는 주요 5개국보다 높은 수준이다. 한국의 높은 가계부채 비율은 가계의 소비여력에 큰 부담을 줄 수 있으며 이는 투자 및 생산에도 부정적인 영향을 미칠 수 있기에 주의를 기울일 필요가 있다.

## 6. 산업구조

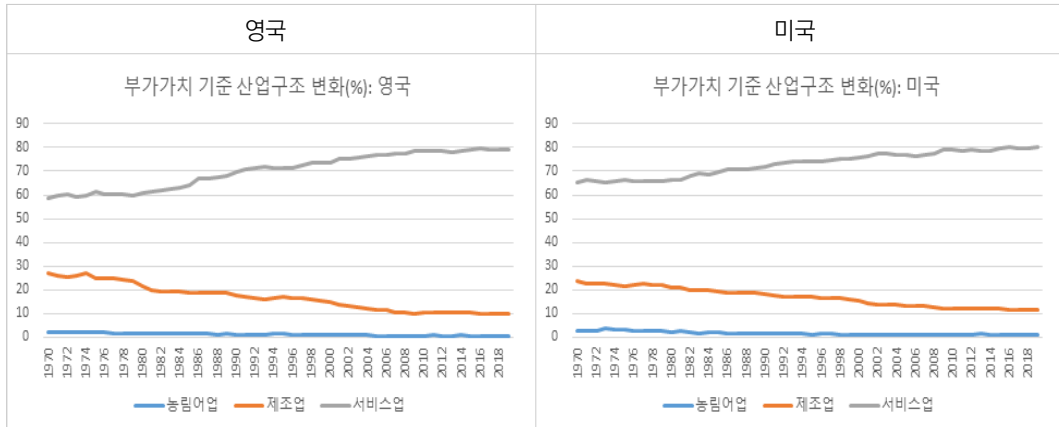
역사적으로 볼 때 경제발전 과정에서 예외 없이 나타나는 현상이 산업화이다. 경제발전 과정에서 경제의 자원이 생산성이 높은 산업으로 모여들면서 빠른 경제성장을 이끌어 내는 것이 산업화이다. 과거 한국의 고도성장 시기에는 제조업으로 생산요소가 몰리면서 제조업 중심의 경제성장

을 이끌어 내었다. 강문성 외(2021)에 따르면 한국, 일본, 대만, 중국 등 동아시아 국가들은 제조업이 주도하는 산업화를 이룩하였다. 제조업 중심의 산업화는 생산성이 높은 제조업으로 노동을 비롯한 다른 자원들이 몰리면서 제조업의 빠른 성장을 통해 경제가 성장하는 과정을 말한다. 동아시아를 비롯하여 빠른 경제성장을 달성한 개발도상국들에서 공통적으로 나타나는 현상이다. 이후 산업구조가 고도화되면 제조업의 비중이 줄고 서비스업의 비중이 더 늘어나는 탈산업화 현상도 나타나게 된다. 탈산업화는 주로 선진국에서 나타나는 현상이다. 이러한 방식의 산업구조의 고도화가 발생하게 되면 농업의 비중이 크게 줄고 제조업의 비중은 역U자형의 형태를 보이며, 서비스업의 비중이 꾸준히 크게 증가한다.

[그림 4-25] 한국 및 주요국의 산업구조 변화



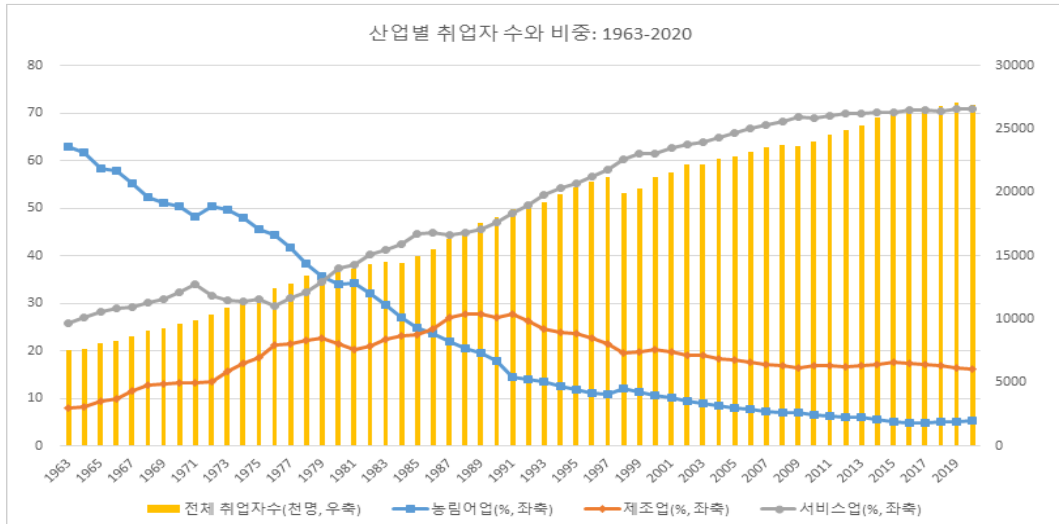




자료: OECD STAN database, Value Added by industry. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=STAN#> (2023.6.1. 접속)

[그림 4-25]은 한국과 독일, 일본, 스웨덴, 영국, 미국의 산업구조 변화를 보여주고 있다. OECD STAN database에서 구한 산업별 부가가치 자료를 이용하였다. 한국의 산업구조 변화는 다음과 같다. 경제발전 초기인 1970년대 초반에는 농업의 비중이 제조업보다 컸다. 1970년대에는 농업의 비중이 빠르게 하락하고 제조업의 비중이 빠르게 증가하였다. 이 기간 동안 서비스업의 비중에는 큰 변화가 없었다. 1980년대에도 농업의 비중은 빠르게 하락하였고 제조업 비중의 증가는 계속 되었다. 이 기간에는 서비스업의 비중도 증가하기 시작하였다. 이후 농업의 비중은 계속 하락하였다. 1990년대부터 제조업 비중의 증가가 둔화되었고 글로벌 금융위기까지 제조업의 비중이 하락하는 시기도 발생하였다. 같은 기간 서비스업 비중의 증가세는 계속 되었다. 글로벌 금융위기 이후에는 다시 제조업의 비중이 커지기 시작하였으며 이 기간의 서비스업 비중은 60% 수준을 보이고 있다. 요약하자면, 한국의 농업의 비중은 꾸준히 하락하였다. 제조업은 1980년대 까지 비중이 증가하다가 1990년대와 2000년대에 비중의 증가세가 멈추었으며 때론 비중이 하락 하던 시기도 있었다. 그러나 2010년대에는 다시 제조업 비중이 증가하였다. 서비스업 비중은 꾸준히 증가하여 2010년대에는 60% 수준을 보이고 있다. 이는 다음의 [그림 4-54] 취업자 수를 이용한 한국의 산업구조 변화를 통해서도 확인할 수 있다.

[그림 4-26] 한국의 산업별 취업자 수



자료: 통계청. 경제활동인구조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1DA7E06S&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7E06S&conn_path=I2) (2023.6.6. 접속)

독일, 일본, 스웨덴, 영국, 미국은 모두 선진국으로 산업구조 변화를 보면 제조업 비중이 꾸준히 하락하고 있으며 서비스업은 높은 비중을 보이고 있다. 독일의 자료는 독일 통일 이후의 자료만 제시하고 있어 이러한 현상이 상대적으로 두드러지지 않아 보인다. 조정시장경제체제를 갖추고 있는 독일, 일본, 스웨덴과 자유시장경제체제를 갖추고 있는 영국, 미국을 비교해 보면 독일, 일본, 스웨덴에 비해 영국과 미국의 제조업 비중이 더 작고, 서비스업 비중의 증가가 더 크게 나타났다. 강문성 외(2021)에서는 미국을 서비스업 중심 국가, 독일과 일본을 제조업 중심 국가로 분류하고 있다. 1970년에는 일본과 스웨덴의 제조업 비중은 각각 34.9%, 27%였고, 영국과 미국의 제조업 비중은 각각 27%, 23.5%였다. 2019년에는 독일이 21.2%, 일본이 20.2%, 스웨덴이 14.4%인 반면에 영국은 9.9%, 미국은 11.5%인 것으로 나타났다. 제조업 비중의 하락과 함께 서비스업 비중의 증가가 나타났는데 2019년 기준으로 독일의 서비스업 비중은 69.5%, 일본은 70.1%, 스웨덴은 73.8%인 반면에 영국의 서비스업 비중은 79.2%, 미국은 80.1%이다.

이러한 산업구조의 변화를 통해 한국의 산업구조에 관해 두 가지를 언급하고자 한다. 하나는 산업구조의 서비스화이고, 다른 하나는 제조업 중심의 산업구조이다. 강문성 외(2021)에서도 이 두 가지를 언급하고 있다. 산업구조가 고도화되면서 서비스업의 비중이 커지고 있어 경제성장 측면에서 서비스업의 역할이 중요해지고 있다. 그런데 한국의 경우 서비스업에서의 생산성 향상이 충분히 일어나지 않아 선진국과 격차를 보이고 있다. 강문성 외(2021)에서는 특히, 사업서비스업

이 주요 선진국에 비해 발달하지 못하고 있다는 점을 강조하고 있다. 이종화, 송철종(2014)에서도 한국은 현대적 서비스업에서는 생산성 향상을 보이고 있으나 전통적 서비스업에서는 그렇지 못함을 밝히고 있다. 특히, 고부가가치를 보이는 서비스업에서 음(-)의 생산성 증가는 한국 경제 성장을 저해할 수 있음을 지적하였다. 강문성 외(2021)에서도 선진국의 경우 금융 및 사업서비스가 크게 확장되어 왔음을 언급하고 있으며, 한국은 금융·보험·부동산업이 부진하다고 지적하였다.

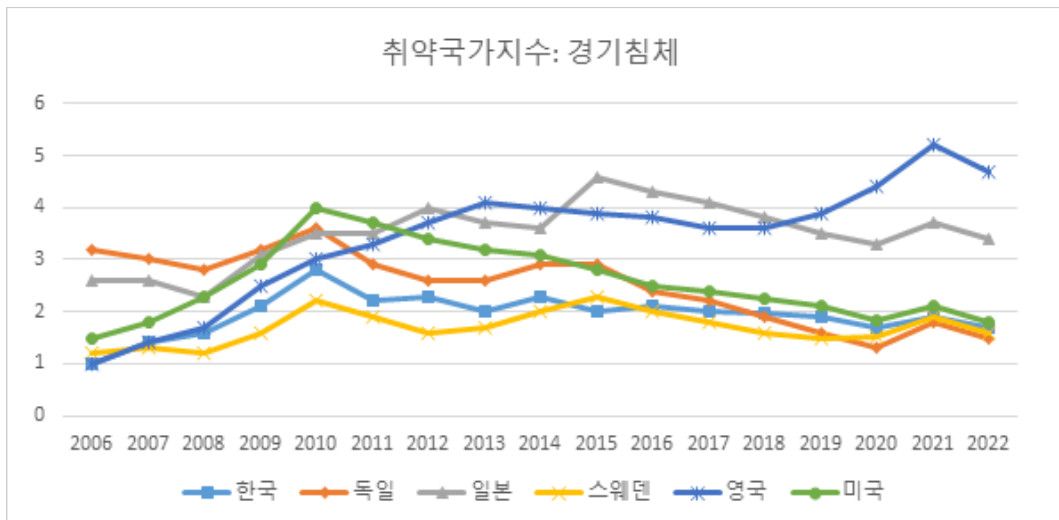
또한 한국의 경우 주요 선진국에 비해 산업구조에서 제조업이 여전히 강세를 보이고 있다. 앞서도 언급했듯이 경제발전 초기에는 제조업의 비중이 증가하다가 산업구조가 고도화되는 과정에서 제조업의 비중이 줄어들어 역U자형의 양상을 보이게 된다. 그런데 한국의 경우 다른 선진국에 비해 제조업 비중의 감소가 나타나지 않고 있다. [그림 4-25]에서도 보듯이 한국의 제조업 비중은 1990년대부터 2000년대까지 증가세가 멈추었다. 이 기간에 서비스업의 비중은 꾸준히 증가하였다. 그러나 글로벌 금융위기 이후인 2010년부터 제조업 비중이 다소 증가하였다. 한국의 제조업 중심의 산업구조를 논의할 때 산업정책의 역할을 빼놓을 수 없다. 강문성 외(2021)에 따르면 고도성장기의 한국의 산업정책에 대해서 시장의 기능을 중시하는 신고전파 관점과 정부 주도였다는 점을 강조한 수정주의적 관점이 있다. 신고전파 관점은 정부 주도의 산업정책이 펼쳐졌다고 해도 결국 시장에 의해 자본집약적 산업으로 자원 배분이 일어나 고도성장을 이룩할 수 있었다는 것이다. 반면에 정부주도의 수정주의적 관점은 비교우위에 따라 정부 주도의 산업 간 자원 배분에 의해 시장실패를 극복하고 산업구조 변화를 가져올 수 있었다는 것이다. 어느 관점이 옳은가와 같은 논의 보다는 결국 한국의 산업정책의 결과 선진국을 빠른 속도로 따라잡을 수 있었다는데 동의하고 있는 것이다. 한국의 대표적인 산업정책은 1970년대 중화학공업육성정책과 1990년대 후반부터 시작된 IT육성정책이 있다.

## 7. 경제의 지속가능성

최근에는 경제의 지속가능성에 대한 논의가 활발하다. 여기에서도 경제의 지속가능성에 관한 지표를 간략하게 소개하고자 한다. 우선 평화기금(The Fund for Peace)이 구축한 취약국가지수(Fragile State Index)를 통해 한국과 주요국가의 경제 분야에서의 국가 취약성의 변화를 살펴보고자 한다. 최근의 지속가능성 논의는 기후와 환경 문제에 집중되어 있으나, 전통적인 경제성장 이론에서는 생산성 또한 중요한 이슈이다. 따라서 생산성 증가율을 통해 한국경제의 지속가능성에 대한 논의를 먼저 다루고, 그 이후에 기후와 환경 측면에서의 지속가능성에 대한 논의를 간략하게 정리하고자 한다.

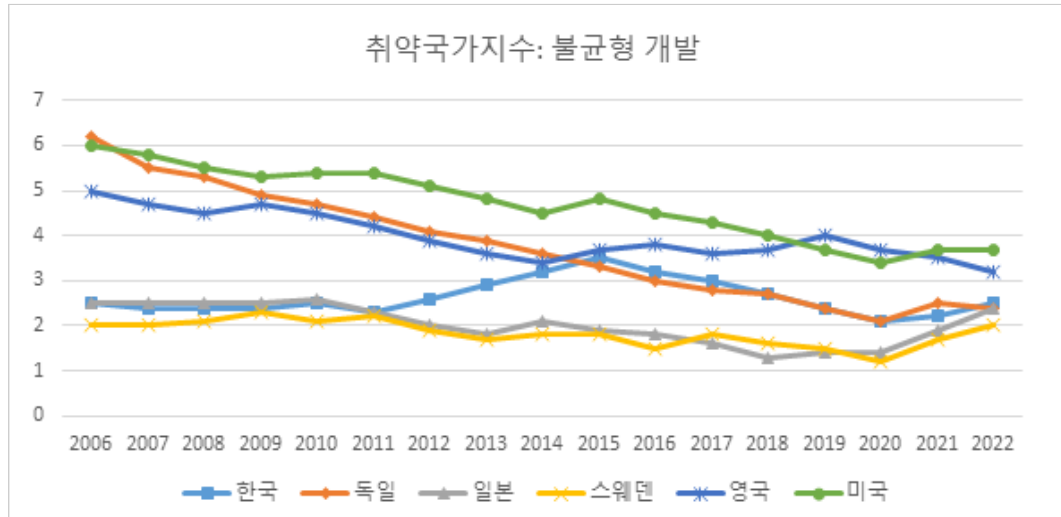
평화기금은 2006년부터 응집력 지표(cohesion indicators), 경제적 지표(economic indicators), 정치적 지표(political indicators), 사회적 지표(social and cross-cutting indicators)의 네 가지 영역으로 나누어 취약국가지수를 발표하고 있다. 각각의 영역에는 세 가지 하위지표로 구성되어 있다. 경제적 지표에는 경기침체(economic decline), 불균형 개발(uneven economic development), 인력유출(human flight and brain drain)이라는 세 개의 하위 지표로 구성되어 있다. 하위지표는 0~10 사이의 값을 가질 수 있는데 0은 가장 안정적, 10은 가장 취약한 정도를 나타낸다. 경제적 지표는 세 하위지표의 합으로 구성되어 0~30 사이의 값을 갖게 되고 0에 가까울수록 안정적이고 30에 가까울수록 경제적 측면에서 취약하다고 할 수 있다. 따라서 취약국가지수는 네 가지 지표 영역의 점수의 합으로 추정되는데 점수가 높을수록 (120에 가까울수록) 취약한 국가이다. [그림 4-27], [그림 4-28], [그림 4-29]에서는 한국과 주요국의 경제적 지표의 세 하위지표인 경기침체, 불균형 개발, 인력유출의 추이를 비교하고 있다.

[그림 4-27] 한국과 주요국의 취약국가지수: 경기침체



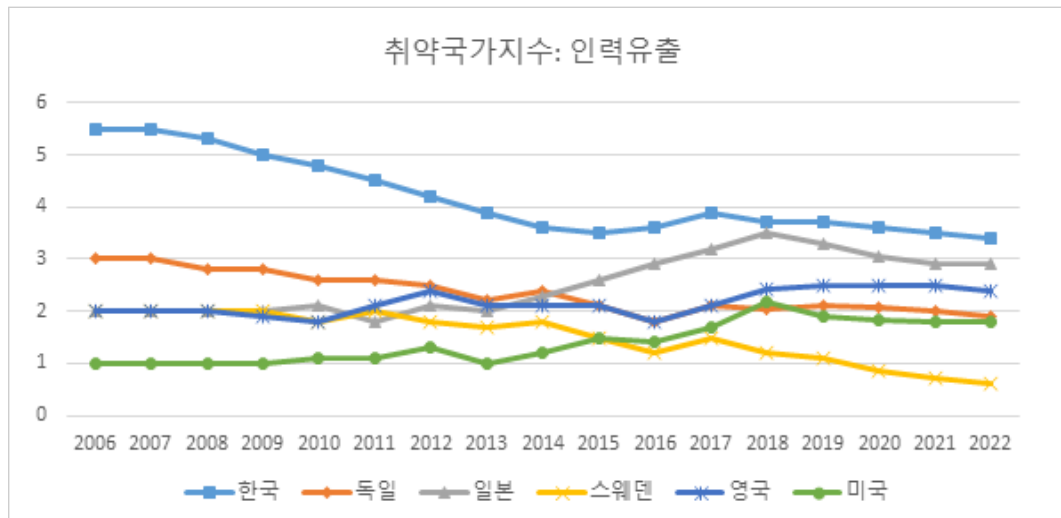
자료: The Fund for Peace, Fragile State Index. <https://fragilestatesindex.org/excel/> (2023.5.20. 접속)

[그림 4-28] 한국과 주요국의 취약국가지수: 불균형 개발



자료: The Fund for Peace, Fragile State Index. <https://fragilestatesindex.org/excel/> (2023.5.20. 접속)

[그림 4-29] 한국과 주요국의 취약국가지수: 인력유출



자료: The Fund for Peace, Fragile State Index. <https://fragilestatesindex.org/excel/> (2023.5.20. 접속)

취약국가지수의 경기침체 지표는 공식 영역의 경제 상황에 초점을 맞춘 것으로 경제의 소득, 생산, 실업, 물가상승률, 생산성, 빈곤 및 경영실패 등의 지표를 담고 있다. 따라서 이 지표를 통해서 경제여건의 악화 정도를 파악할 수 있다. 불균형 개발 지표는 경제의 성과로서 구조적인 불

평등에 초점을 두고 있다. 인력유출 지표는 인적 자원의 해외 유출과 그로 인해 경제에 미치는 부정적 영향에 초점을 두고 있다. [그림 4-27]의 경기침체 지표와 [그림 4-28]의 불균형 개발 지표를 보면 한국은 다른 주요국과 비교해 나쁘지 않은 성과를 보이고 있다. [그림 4-29]의 인력유출 지표에서는 다른 주요국보다 높은 취약성 점수를 보이고 있지만 이는 꾸준히 하락하고 있다. 경기침체 지수를 보면 글로벌 금융위기로 주요국의 취약성이 높아진 것을 확인할 수 있다. 이후 영국과 일본은 경기침체 지표에서의 개선이 나타나지 않았고, 독일과 스웨덴, 미국은 개선되는 상황을 보였다. 경제의 불평등에 의한 취약성을 보여주는 [그림 4-28]의 불균형 개발을 보면 조정시장경제체제인 독일, 일본, 스웨덴과 자유시장경제체제인 영국과 미국의 차이가 드러난다. 영국과 미국의 불균형 개발의 취약성이 독일, 일본, 스웨덴에 비해 높게 나타났다. 2006년을 보면 독일의 불균형 개발 지표가 영국과 미국 수준으로 높았으나 독일은 꾸준히 하락하여 2022년에는 영국, 미국보다는 낮고 일본과 스웨덴과는 비슷한 수준을 보이고 있다. [그림 4-29]의 인력유출 지표에서는 주요국이 모두 선진국이기 때문에 인력유출로 인한 취약성은 크지 않은 것으로 나타났다. 다만 최근에 일본의 인력유출에 의한 취약성은 다소 높아진 것을 확인할 수 있다.

지속가능성 관점에서 살펴볼 두 번째 변수는 생산성이다. 전통적인 경제성장이론에 따르면 노동과 자본은 한계생산체감의 법칙을 따르기 때문에 노동, 자본과 같은 생산요소 투입에 의존하는 경제성장은 결국 멈추게 되어 있다. 경제성장의 수렴현상에 따르면 개발도상국의 경제성장이 빠르게 일어나지만 정상상태에 가까워진 선진국의 경제성장 속도는 점차 둔화된다. 하지만 기술혁신에 의해 나타나는 생산성 향상은 생산요소의 한계생산체감을 상쇄시키고도 경제성장을 이끌어낼 수 있기 때문에 지속적인 성장이 가능하다.<sup>57)</sup> 그렇기 때문에 지속성장을 위해서는 생산성 향상에 힘을 필요로 한다.

생산성 향상이 경제성장에 기여한 바는 성장회계(growth accounting)를 통해 분석한다. 성장회계는 생산량 증가로 측정하는 경제성장률에서 노동 및 자본, 그리고 기타 생산요소나 중간재 투입에 의한 기여도와 기술진보에 의한 기여도를 구분해 내는 방법이다. 여기서 기술진보의 경제성장 기여도를 생산성 향상으로 이해한다. Young(1995)은 성장회계 방법을 이용해 한국, 홍콩, 싱가포르, 대만의 고도성장은 생산성 향상 보다는 생산요소투입에 의해 일어났음을 밝혔다.

57) 경제성장에 있어서의 생산성의 역할 및 지속성장에 대해서는 이종화, 신관호(2019)의 제6장을 참조.

〈표 4-13〉 한국의 성장회계 분석 결과

기간	부가가치 기준 경제성장률(%)	생산요소의 기여도		
		자본	노동	총요소생산성 (TFP)
2001-2005	4.95	3.09(62.42%)	1.13(22.83%)	0.73(14.75%)
2006-2010	4.31	2.13(49.42%)	1.52(35.27%)	0.66(15.31%)
2011-2015	2.98	1.73(58.05%)	0.36(12.08%)	0.90(30.20%)
2016-2021	2.39	1.92(80.33%)	0.46(19.25%)	0.003(0.13%)
2001-2021	3.60	2.20(61.11%)	0.85(23.61%)	0.55(15.28%)

자료: 한국생산성본부. (2022). 2022 총요소생산성 국제비교의 〈표 V-4〉와 〈표 V-5〉에서 발췌함

〈표 4-13〉은 한국생산성본부에서 분석한 성장회계 결과이다. 한국의 경우 여전히 총요소 생산성의 증가율이 높지 않다. 2001년부터 2021년까지 한국의 총요소 생산성 증가율은 연평균 0.55%이며, 경제성장률(3.60%)에 기여한 정도는 15.28%이다. 이는 생산요소투입의 기여도 보다 상당히 낮다. 같은 기간 자본투입의 기여도는 2.20%이며 이는 경제성장률 중 61.11%를 차지한다. 노동투입의 기여도는 0.85%로 경제성장률 중 23.61%를 차지한다.

〈표 4-14〉 한국과 주요국의 총요소 생산성 증가율(%)

기간	한국	독일	일본	스웨덴	영국	미국
1971-1980	1.387	1.379	0.356	0.295	0.375	0.292
1981-1990	2.792	1.267	1.314	-0.336	0.791	0.668
1991-2000	1.211	1.135	-0.239	1.180	0.702	0.779
2001-2010	1.585	0.105	0.015	0.610	0.040	0.710
2011-2019	0.321	0.557	0.404	0.398	0.018	0.442

자료: Penn World Table 10.01. <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/?lang=en>을 이용하여 저자 계산

〈표 4-15〉 한국과 주요국의 노동생산성 증가율(%)

기간	한국	독일	일본	스웨덴	영국	미국
1971-1980	5.3	2.5	3.6	1.1	2.0	1.0
1981-1990	6.8	1.3	3.5	1.5	2.2	1.5
1991-2000	5.3	1.4	1.1	2.8	2.2	2.1
2001-2010	3.3	0.6	0.6	1.8	0.8	1.6
2011-2020	1.4	0.2	-0.1	0.5	-0.5	1.1

자료: OECD Stat의 GDP per person employed를 이용하여 저자 계산



〈표 4-14〉은 한국과 주요국의 총요소 생산성 증가율을 보여준다. 한국의 총요소 생산성 증가율은 고도성장을 보여준 1970년대와 1980년대에 비교적 높게 나타났으나 이후 감소하여 2011년부터 2019년 기간에는 연평균 0.321%로 상당히 낮은 수치를 보인다. 이는 노동생산성 증가율을 추계한 〈표 4-15〉의 결과에서도 확인할 수 있다. 노동생산성은 노동자 1명 당 평균 생산성의 개념이다. 고도성장을 보인 1970년대, 1980년대 그리고 1990년대에 비교적 높은 노동생산성 증가율을 보였으나 2011년부터 2020년 기간에는 연평균 1.4%로 상당히 낮아졌다. 조정시장경제체제인 독일, 일본, 스웨덴과 자유시장경제체제인 영국과 미국을 비교하면 총요소 생산성 증가율의 경우 일본과 스웨덴이 마이너스 증가율을 보인 기간이 있긴 하였으나 영국과 미국보다 총요소 생산성 증가율이 비교적 높았다. 특히, 독일의 총요소 생산성 증가율이 다른 국가에 비해 높았다. 그러나 2011년부터 2019년 기간 동안 총요소 생산성 증가율이 상당히 둔화되었는데 영국의 총요소 생산성 증가율 둔화가 크게 나타났다. 〈표 4-15〉의 노동생산성 증가율을 보면 주요국의 상황이 좋지 않다. 2000년대 들어와서 주요국의 노동생산성 증가율이 상당히 둔화되었는데 2010년대에는 일본과 영국에서 노동생산성이 오히려 감소한 것으로 나타났다. 지속가능성 관점에서 생산성 증가율을 보면 최근에 그 위기감이 두드러지고 있음을 확인할 수 있다.

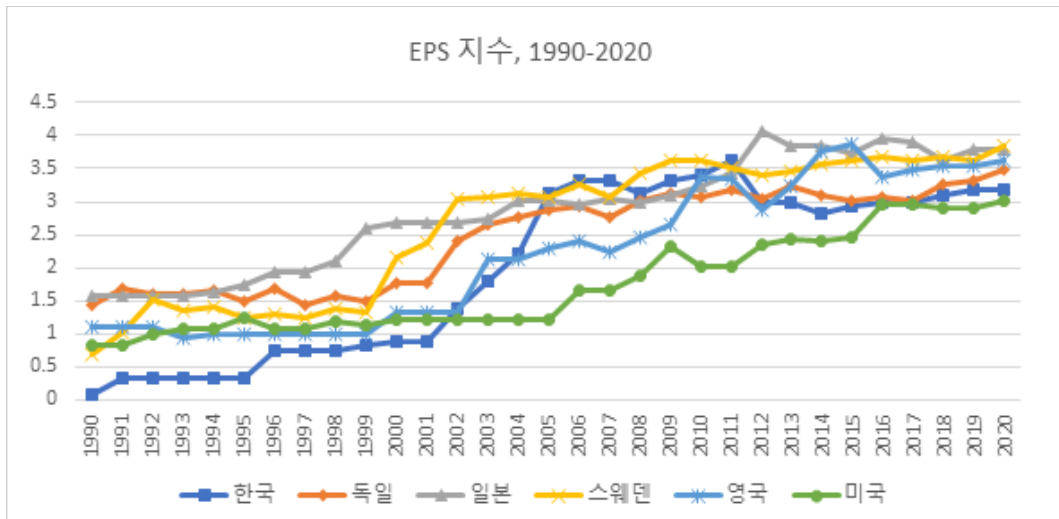
지속가능성에 관한 또 다른 이슈는 기후와 환경이다. 최근에는 지속가능성은 곧 기후와 환경 문제 해결을 의미하는 수준까지 이르렀다. 과거에는 생산의 과정에서 혹은 경제성장 과정에서 환경오염은 어쩔 수 없는 결과로 여기던 시절도 있었다. 하지만 환경파괴가 우리의 삶의 질을 떨어뜨리고 우리 경제의 지속가능성을 해친다는 인식이 커지면서 환경보전에 관한 관심이 커졌다. 환경 쿠즈네츠 곡선으로 잘 알려진 대로 환경오염 수준과 1인당 국민소득 사이에는 역U자형의 관계가 성립한다. 이는 소득수준이 낮은 국가에서는 생산을 늘리는 과정에서 환경오염이 증가하다가 일정 소득 수준이 넘어서게 되면 삶의 질에 더 관심을 갖게 되어 환경오염 수준이 오히려 감소한다는 주장이다. 최근에는 유엔의 지속가능발전목표를 통해 지속가능발전에 관한 전 지구적 관심을 이끌어내고 있다. 유엔의 지속가능발전목표는 경제, 사회, 환경이라는 세 개의 영역에 17개 발전목표를 구축하고 장기적인 관점에서 선진국과 개발도상국의 협력을 통해 지속가능발전을 추구하고자 노력하는 것이다.<sup>58)</sup>

최근의 인식은 경제성장과 환경보존은 잡기 힘든 두 마리 토끼가 아니라는 것이다. 환경을 파괴하는 경제성장은 올바르지 않은 것으로 인식하고 있다. 단기적으로 경제성장과 환경보존은 상충될 수 있으나 장기적으로 이 두 이슈는 함께 달성되어야 한다. 각국의 정부들은 환경보존을 위해 시장을 기반으로 하는 조세제도나 가격정책을 택하기도 하고, 비시장 정책으로 오염물질 배출량을 규제하기도 한다. 또한 장기적으로 환경보존을 위한 기술혁신을 위한 노력도 함께 하고 있

58) 유엔의 지속가능발전목표에 대해서는 송철종 외(2020)의 제2장 제1절(p.23-40)을 참조.

다. 또한 환경보존을 위한 전 지구적 노력과 함께 자유무역의 확대에 따라 각국의 정부 및 기업들이 환경기준 충족을 위한 기술혁신에도 노력하고 있다. 이러한 노력은 각종 환경규제 강화로 나타난다. 환경규제 강화에 대한 지표로 OECD가 구축한 환경정책 엄격성(Environmental Policy Stringency, 이하 EPS) 지수가 있다. EPS 지수는 0~6 사이의 값을 갖게 되는데 0은 환경규제가 없는 상태로 엄격하지 않음을 의미하고, 6은 가장 엄격한 상태인데 목표하는 환경규제를 달성한 상태로 이해할 수 있다.<sup>59)</sup>

[그림 4-30] 한국과 주요국의 환경정책 엄격성 지수 추이



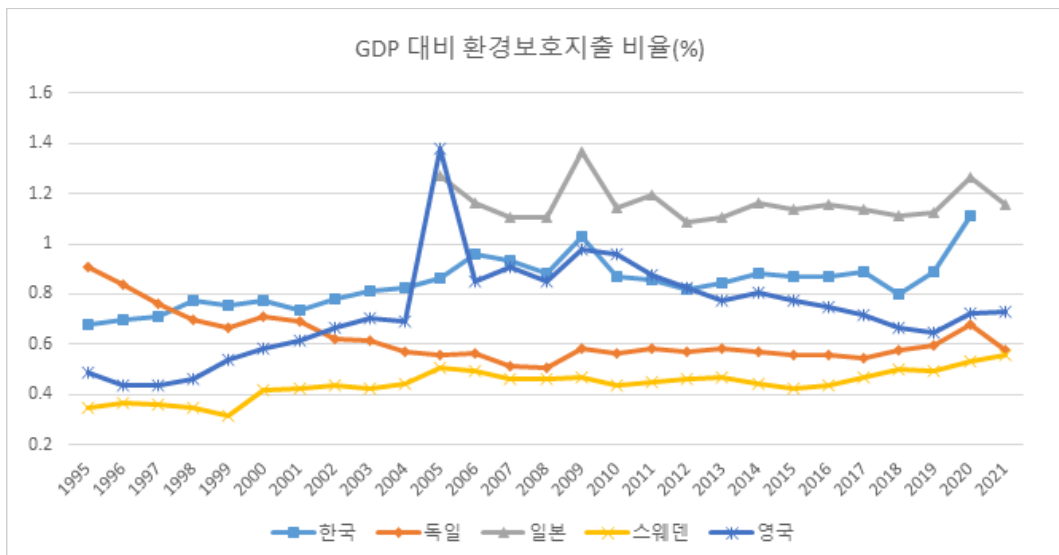
자료: OECD.stat, Environmental Policy Stringency index. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPS>, (2023.5.20. 접속)

[그림 4-30]은 한국과 주요국의 환경정책 엄격성 지수 추이를 보여준다. 그림에서 보듯이 모든 국가들의 환경정책이 엄격해지고 있음을 알 수 있다. 특히, 한국은 1990년에 EPS 지수가 0.083으로 환경규제가 거의 없는 것이나 다름없는 상황이었다. 하지만 기후 및 환경에 대한 중요성이 커지면서 환경정책 엄격성이 꾸준히 증가하였다. 2000년대 초반에는 환경규제가 빠른 속도로 강화되기도 하였다. 그러나 2012년부터는 환경정책 엄격성이 다소 약화되고 있다. 조정시장경제체제인 독일, 일본, 스웨덴과 자유시장경제체제인 영국, 미국을 비교하자면 독일, 일본, 스웨덴의 환경정책 엄격성이 영국과 미국에 비해 다소 높은 것으로 나타났다. 하지만 최근에 영국과 미국도 환경규제가 강화되는 속도가 빨라지고 있다.

59) EPS 지수에 대한 자세한 설명은 Kruse et al.(2022) p.10-18을 참조.

[그림 4-31]는 한국과 주요국의 정부지출 중 환경보호지출의 GDP 대비 비율을 보여주고 있다. OECD에서 미국 자료를 보고하지 않아 미국은 제외하였다. 한국 정부의 GDP 대비 환경보호지출은 비교적 꾸준히 증가하고 있는 것처럼 보인다. 다만 2009년과 2020년에 자료 값이 상승한 것은 환경보호지출의 증가라기 보다는 각각 글로벌 금융위기와 코로나19로 인하여 GDP 성장이 부진한 것에서 기인한 것으로 보인다. GDP 대비 환경보호지출 비중이 가장 높은 국가는 일본이고, 가장 낮은 국가는 스웨덴이다. 그러나 스웨덴의 환경보호지출은 꾸준히 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 영국의 환경보호지출은 1995년부터 글로벌 금융위기 시기까지 증가하는 추세를 보이다가 그 이후에는 오히려 감소하고 있다. 이와는 반대로 독일의 경우 1995년부터 글로벌 금융위기 시기까지 환경보호지출 비중이 하락하다가 그 이후에 다소 증가하는 양상을 보이고 있다.

[그림 4-31] GDP 대비 환경보호지출 비율(%)



자료: OECD, General Government Spending, Environmental Protection. <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart> (2023.5.20. 접속)

## 제3절

## 복지체제



## 1. 국제비교적 관점에서 본 한국의 복지체제

본 절에서는 국제비교를 통해 한국 복지체제의 현 위치를 살펴보고자 한다. 분석틀은 제2장에서 제시한 바와 같이 ‘복지체제의 수렴과 다양성’([그림 2-5])과 ‘상호보완성’([그림 2-9])을 중심으로 살펴본다. 오래전 제기됐던 한국 복지국가 논쟁에서 전문가가 아닌 일반 국민이 받은 가장 중요한 화두는 ‘한국은 복지국가인가?’이다. 그 유명한 에스핑-안델센의 복지국가유형론과 그 뒤를 이어 세분화된 다양한 수정된 복지국가유형론 등에서 한국은 언제나 예외적인 국가였다. 이런 이유로 지금까지 한국의 복지체제 발전과정은 세계에 내놓을만한 ‘복지국가’로서의 위상을 갖는 것이었다. 한국의 복지국가 논쟁은 어떤 복지국가를 지향할 것인가에 대한 다양한 시각과 논의, 근거를 집대성한 실로 방대한 작업이지만, 서로 다른 견해를 밝히는 전문가조차 공통으로 동의한 것은 한국은 ‘아직은 복지국가에 진입하지 않았다’는 전제였다. 아직 복지국가에 진입하지 않았는데, 복지국가의 경로를 탐색한다는 것이 너무 앞서나가는 생각이라는 지적도 있었지만, 그 시절 많은 전문가의 논쟁이 없었다면, 긴 시간 동안 항해할 복지국가로 가는 길이 경제 상황이나 집권 정당과 정권교체에도 흔들리지 않고 일관되게 추진되기는 어려웠을 것이다.

이제 우리는 복지국가의 외형을 갖추었다. 코로나19는 전 세계적으로 한국의 감염병 대응과 국민의 기본적인 삶을 보장하는 복지국가로서의 위상을 보여주었다. 그렇지만 국민의 삶의 질과 사회적 지지 체계는 여전히 낮다. 여기서 한국 복지국가의 민낯이 드러난다. 경제성장에 전주어 손색이 없는 복지국가를 건설한 것이 아니라, 외형만 겨우 갖추어 놓은 복지국가를 어떻게 내실화할 것인가, 이것이 새로운 복지국가 논쟁을 촉발할 것이다. 따라서 본 절에서는 OECD 공공사회복지지출의 구조 분석을 통해 한국의 복지체제가 기존의 복지유형론을 기준으로 어떻게 수렴하는지를 살펴볼 것이다. 이를 바탕으로 한국의 복지체제가 경제체제, 정치체제와 어떻게 상호보완하는지 함께 논의하고자 한다.

## 가. OECD 공공사회지출의 추이를 통해 본 한국의 복지체제 변동

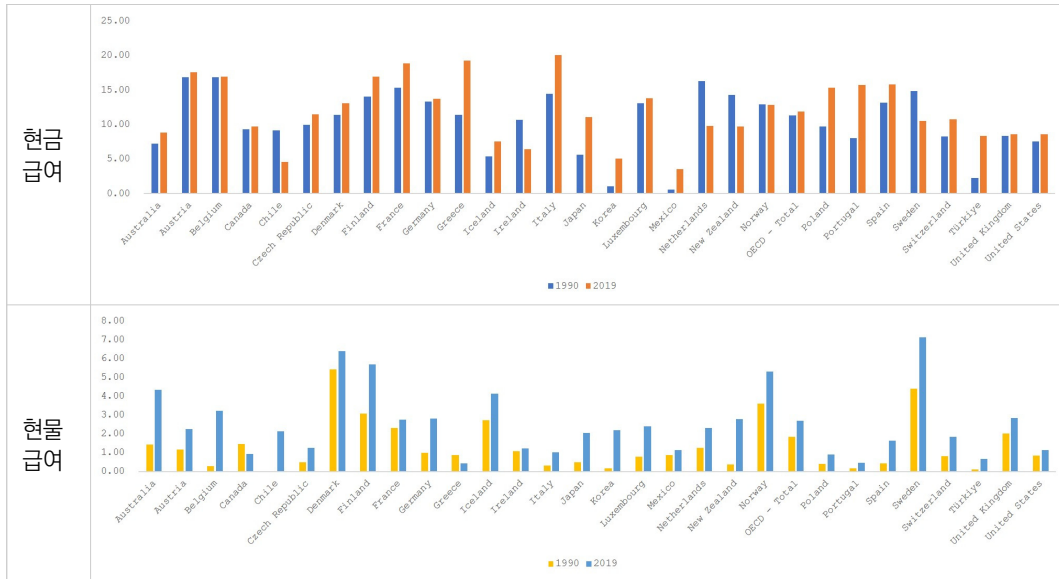
OECD 공공사회지출은 OECD가 각국의 복지체제를 비교하기 위해 생산하는 국제통계이다. 한국은 OECD 회원국으로써, 사회복지지출통계(Social expenditure database)의 작성지침(an interpretive guide)에 따라 한국의 사회복지지출을 생산하여 OECD에 제공하며, 국제간 비교, 분석을 통한 정책 수립 및 평가자료로 활용하고 있다. 즉 OECD 사회복지지출은 국가간 사회보장수준을 비교하는 기본통계로 활용되고 있을 뿐만 아니라 국가의 정책수립에도 핵심 통계(근거자료)로 활용되고 있다. 공공사회복지 지출은 “가구나 개인이 복지에 불리한 환경에 처해있는 동안 공적제도에 의한 사회적 급여나 재정적 지원을 말하며, 지출항목은 노인, 유족, 근로무능력관련 급여, 보건, 가족, 적극적 노동시장 프로그램, 실업, 주거, 기타로 분류된다”(OECD SOCX, 2015). 물론 재정지출이 제도의 특성을 고려할 수는 없지만, 급여의 유형(현금, 현물)과 분야별 지출 구조(노령, 가족, 보건 등), 부문별(공공, 법정민간, 자발적민간) 구성과 조세의 역할(공공, 순공공) 등을 탐색함으로써 제도 특성을 간접적으로 보여준다. 이때 공공사회복지 지출(Public Social Expenditure)은 “일반정부 지출(공공부조, 사회보상, 사회복지서비스) 및 사회보험 지출(공적연금, 건강보험, 산재보험, 고용보험, 장기요양보험), 공기업의 취약계층 요금 감면 등으로 이뤄진다(고경환 외, 2017).”

먼저, 1990년과 2019년에 OECD 공공사회복지지출을 비교하면, 다음과 같다. 먼저 현금급여의 경우, 1990년 데이터가 확보된 30개 국가의 평균은 GDP 대비 10.4%이며, 2019년 데이터가 확보된 39개 국가의 평균은 GDP 대비 11.4%로 나타났다. 두 시점 모두 데이터가 확보된 30개국 중 24개 국가에서 현금급여는 증가한 것으로 나타났다. 특히 약 30년 동안 현금급여의 증가는 그리스(7.829%p), 포르투갈(7.694%p), 튀르키예(6.124%p), 이탈리아(5.667%p), 일본(5.465%p), 한국(3.985%), 프랑스(3.535%p) 그리고 핀란드(2.910%p) 순으로 나타났다. 반면에 이 기간 동안 현금 급여가 감소한 국가로는 네덜란드(△6.507%p), 뉴질랜드(△4.621%p), 칠레(△4.602%p), 스웨덴(△4.385%p), 아일랜드(△4.288%p), 노르웨이(△0.079%p) 순으로 나타났다.

반면에 현물급여는 1990년 평균이 GDP 대비 5.6% 수준이며, 2019년 평균은 8.2%이다. 지난 30여년간 네덜란드를 제외한 모든 국가에서 현물급여는 증가했다. 특히 칠레(6.718%p), 일본(6.836%p), 한국(5.287%p), 영국(4.715%p), 노르웨이(4.284%p), 독일(4.153%p), 뉴질랜드(4.127%p), 미국(4.121%p), 호주(4.027%p) 순으로 나타났다.

[그림 4-32] 공공사회복지지출(Public total function, 2019)

(단위: % of GDP)



주: 현금과 현물로 구분되는 급여에 한해서 분석함.

자료: OECD. Social Expenditure Aggregated Data(2023). [https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOEX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOEX_AGG) (2023. 7. 10. 접속)

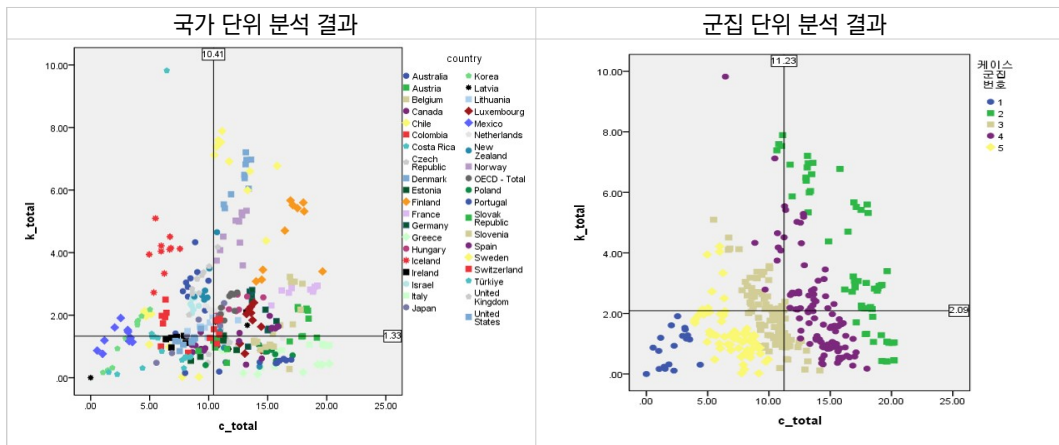
현금급여와 현물급여의 변화를 통해 각국의 제도들이 얼마나, 혹은 어떻게 변화했는지 확인하기는 어렵다. 다만, 일반적으로 현금급여는 고령과 아동 및 가족에 대한 소득보장에 초점을 맞추므로, 대상별 사회수당과 저소득층에 대한 소득보전의 형태를 뜻한다. 이와 비교할 때 현물급여는 보건의료나 사회적 돌봄(교육 제외)에 초점을 맞추기 때문에, 현물급여의 증가는 결국 보건의료서비스에 대한 공공지출의 증가와 사회적 돌봄에 대한 사회투자적인 성격을 가진다. 그러므로, 현금 급여와 현물급여를 기준으로 한 분류는 지출의 총 수준을 기준으로 한 수렴과 함께 국가별 차이를 살펴보는 데 유용하다.

본 절에서는 급여 유형(현금, 현물)을 두 개의 축으로 하여 OECD 회원국을 대상으로 군집 분석을 통해 5개 집단으로 구분하였다. OECD SOEX 데이터는 1980년부터 구축되었으나, 한국은 1990년부터 데이터를 제공했으므로, 본 고에서는 1990년부터 2019년까지로 한정하였고, 각 연도에 모두 자료가 있는 국가에 대해서만 분석에 포함하였다.

군집분석을 실시한 결과는 다음과 같다. 왼쪽은 국가 단위로 분석하여 현금급여와 현물 급여의 구성과 추이를 살펴보았다. 오른쪽은 군집 단위로 분석하여 군집을 기준으로 현금급여와 현물 급여의 구성과 추이를 살펴보았다. 국가 단위의 분석은 최종 분석에 포함할 국가들을 선정하는 데

참고하였고, 군집 단위 분석은 군집의 이동과 한국의 수렴을 살펴보는 데 활용하였다. 보다 직관적인 비교 설명을 위해 본 연구에서는 전체 시계열 자료를 기준으로 현금급여와 현물급여를 표준화하였다.

[그림 4-33] 공공사회복지지출을 활용한 군집분석(1990~2019)



주: 1) 현금과 현물을 구분하지 않는 ALMP는 분석에 포함하지 않음.

2) 왼쪽(평균)은 모든 시계열의 국가 자료를 통한 국가 단위 평균, 오른쪽(평균)은 군집의 평균임.

자료: OECD. Social Expenditure Aggregated Data(2023). [https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG) (2023. 7. 10. 접속)

분석 결과를 상세히 설명하면, 다음과 같다. 먼저, 군집1은 현금급여와 현물 급여 모두 가장 낮은 수준의 국가다. 이 유형에는 칠레, 콜롬비아, 아일랜드, 멕시코 등 OECD 국가 중에서 상대적으로 GDP 수준이 낮은 저개발 국가와 공공사회복지지출이 낮은 국가들로 구성된다. 이례적으로 네덜란드와 한국이 포함되었다. 네덜란드는 1990년과 2019년 사이에 GDP 대비 현금급여와 현물급여 모두 감소한 유일한 국가다.

이와 유사하게 군집5 유형은 군집1보다는 현금과 현물 급여 모두 높지만, OECD 전체 국가의 시계열 평균을 기준으로 하면 현금급여는 낮고 현물 급여는 평균과 유사하게 수렴된다. 이 유형에는 캐나다, 일본, 미국이 포함된다. 공통적으로, 현금급여의 비중이 낮고, 현물 급여의 비중이 상대적으로 높고, 전반적으로 복지지출은 낮은 잔여적 복지국가 모델을 보여준다.

한편, 현금과 현물의 평균 근처에는 군집 2유형이 존재한다. 이 유형에는 영국, 호주, 뉴질랜드와 같은 영어권 국가와 체코, 아이슬란드, 이스라엘, 룩셈부르크 등 유럽 국가 중 상대적으로 인구 규모가 적은 국가들이 포함되어 있다.

군집3과 군집4는 현금급여의 비중이 평균보다 높은 공통점을 가지고 있다. 현물 급여와 현금급

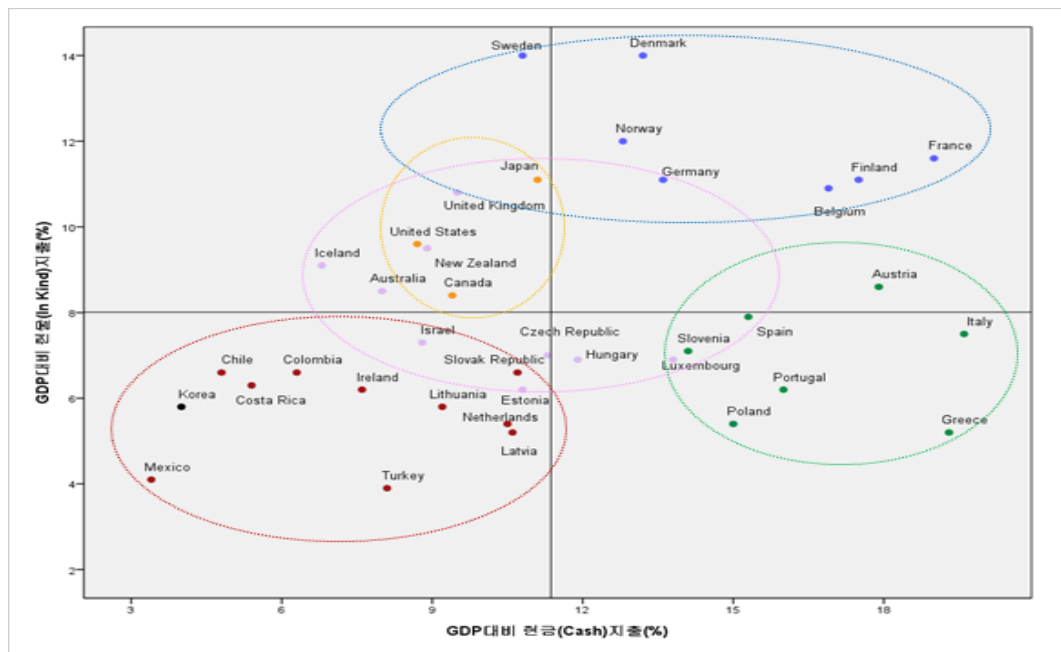


여의 관계가 균형적인 3유형과 현금급여의 비중이 현물 급여의 비중을 압도하는 4유형으로 구분된다. 먼저 군집3 유형에는 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 노르웨이, 스웨덴이 포함된다. 이 국가들은 전통적인 복지국가유형론에서 북유럽형으로 명명되던 국가들이다. 그러나 프랑스와 독일은 전통적으로 유럽대륙형으로 구분됐는데, 시계열 분석 자료에서는 북유럽국가군에 포함되었다. 실제로, 공공사회복지지출이 가장 높은 국가는 프랑스다.

이와 비교할 때, 4유형은 현금급여가 평균 이상이라는 공통점을 가지고 있지만, 현물 급여는 국가별 편차가 존재한다. 군집4에는 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인 등 남유럽 국가들 중심으로 구성된다. 한때, 남유럽 모델은 유럽대륙모델과 유사하지만, 복지지출이 상대적으로 낮은 것으로 묘사됐는데, 이제 남유럽 모델은 현금급여의 비중이 독보적으로 많고 현물 급여가 매우 낮은 독특한 특징을 갖고 있다.

이러한 분석 결과는 에스핑 안데르센의 전통적인 복지국가 유형과 상이하다. 무엇보다도 눈여겨볼 지점은 유럽대륙 모델의 해체 혹은 변화다. 유럽대륙국가들은 과거 매우 균질적인 모델로 여겨졌지만, 경제 규모와 인구 수준 등에 따라 서로 다른 유형으로 구분되었다.

[그림 4-34] 36개국에 대한 군집 분석 결과(1990~2019)



주: 군집분석 이후 현금 급여와 현물 급여의 표준화 점수를 기준으로 제시함.

자료: OECD. Social Expenditure Aggregated Data(2023). [https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG). (2023. 7. 10. 접속)

〈표 4-16〉 클러스터 유형별 해당 국가와 특징

	1유형	2유형	3유형	4유형	5유형
해당국가	Chile, Colombia, Costa Rica, Ireland, Latvia, Lithuania, Mexico, Slovak Republic, Netherlands, Turkey	Australia, Czech Republic, Estonia, Hungary, Iceland, Israel, Luxembourg, New Zealand, United Kingdom	Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Norway, Sweden	Austria, Greece, Italy, Poland, Portugal, Slovenia, Spain	Canada, Japan, United States
현금(표준화) 중심점	-0.86082	-0.32319	0.80201	1.24605	-0.37989
현물(표준화) 중심점	-0.90551	0.00452	1.58215	-0.45175	0.65363

주: OECD 36개 국가의 군집분석 실시를 통해 현금 급여와 현물 급여를 표준화하였음.

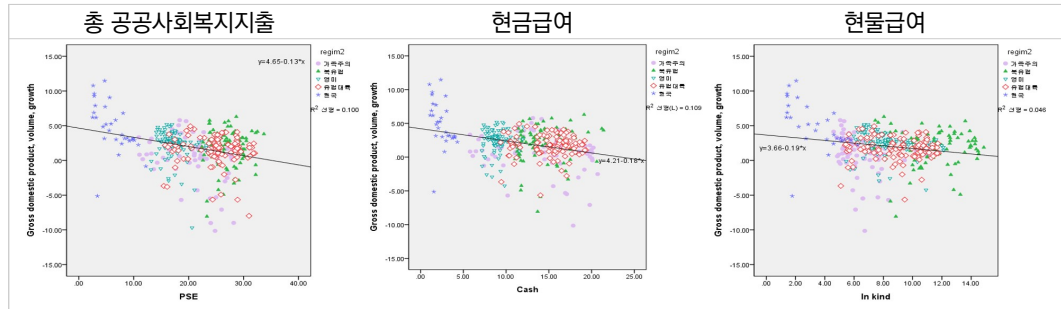
자료: OECD. Social Expenditure Aggregated Data(2023). [https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG). (2023. 7. 10. 접속)

본 연구에서는 선행연구 고찰을 15개국을 선정하고, 거시경제변수 및 인구구조 변수와의 관계를 복지 레짐별로 살펴보았다. 이를 위해 1990년부터 2020년 사이의 데이터를 병합하였다. 분석 대상은 전통적인 복지국가유형론을 고려하여 선정하였다. 즉 영미형은 미국, 영국, 호주, 캐나다로, 유럽대륙형은 독일, 프랑스, 벨기에, 네덜란드, 이탈리아로, 북유럽형은 스웨덴, 핀란드, 덴마크로, 그리고 가족주의유형은 그리스와 일본을 포함하였다. 한국은 가족주의유형으로 분류하지만, 별도로 표시하였다.

OECD 회원국의 사회복지지출은 GDP 성장률과 밀접한 관련이 있다. 1990년부터 2020년 사이에 GDP 성장률과 공공사회복지지출의 관계를 분석한 결과, 경제성장률과 공공사회복지지출은 부적 관계에 있다. 경제성장률은 전년 대비 증가를 측정하는 지표인데, 선진국일수록 증가율은 둔화되는 경향이 있다. 반면에 저개발 국가거나 신흥 개발국가들은 경제성장률이 가파르게 증가하는 경향이 있다. 따라서 전년 대비 GDP 성장률이 높다는 것은 상대적으로 저개발 국가일 가능성이 있는 반면, 전년 대비 GDP 성장률이 낮다는 것은 상대적으로 선진국일 가능성이 있다. 이는 현금급여와 현물 급여 양쪽에서 공통적으로 나타나는 현상이다.

이를 복지 레짐별로 살펴보면, 경제성장률과 급여의 관계에서 레짐별 차이가 상당히 명확하게 드러난다. 한국은 경제성장률이 가장 높지만 급여 수준은 가장 낮고, 북유럽 국가들은 경제성장률이 소폭 증가하지만 현물 급여는 상대적으로 높은 편이다.

[그림 4-35] GDP 성장률과 공공사회복지지출



주: 1990년부터 2020년 중 제시되어 있는 데이터에 한해서 분석함.

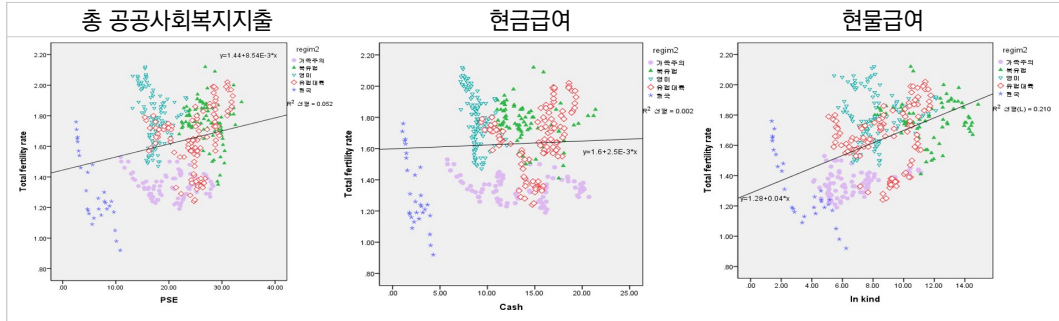
자료: 1) OECD. Economic Outlook(2021) no. 110. <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode>. (2023. 7. 10. 접속)

2) OECD. Social Expenditure Aggregated Data(2022). [https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG). (2023. 7. 10. 접속)

각국의 복지 대응은 복지수요와 밀접한 관련이 있는데 최근 전 세계적인 화두는 저출산과 고령화이다. 본 연구에서는 출산율과 고령화율과 공공사회복지지출의 관계를 살펴보았다. 먼저 출산율과 공공사회복지지출의 관계를 살펴보면, 공공사회복지지출이 증가할수록 출산율이 증가하는 경향성을 확인할 수 있다. 이는 현금 급여의 증가보다 현물급여의 증가율이 더욱 두드러지게 나타났다. 전 세계적으로 출산율이 감소하는 추세이므로, 현금 급여의 총액을 증가시키는 요인들(예, 아동 인구, 1인당 급여 수준, 새로운 현금 급여 등)이 유효하지 않다는 것을 의미한다. 반면에 현물급여의 증가와 출산율의 상당이 밀접한 관계가 있는데, 일반적으로 출산을 장려하는 산전후 지원(난임 포함), 육아휴직 및 육아기 근로시간 단축급여 및 청구제도, 유아교육 및 보육서비스, 아동 보호조치 등이 모두 현물급여에 포함되기 때문이다. 이러한 제도는 대부분 ‘가족’ 영역에서 다뤄지는데, 가족 영역의 평균 지출은 GDP 대비 2.21% 수준으로 노령 지출의 평균(7.61%)보다 현저히 낮다.

이를 복지레짐별로 살펴보면, 출산율과 현물급여의 관계에서 복지레짐별 차이가 상당히 명확하게 드러나는데, 한국은 출산율이 급격하게 증가하였고 현물 급여의 비중도 상대적으로 증가하였다. 가족주의형은 한국과 유사한 위치에 있지만, 출산율이 1.2 이상을 유지하고 있는 것이 특징적이다. 영미형 국가들은 출산율이 상당히 높은 편인데, 현금급여의 비중은 낮지만 현물급여의 비중은 상당히 높은 것으로 나타났다. 반면, 유럽대륙형과 북유럽형에 속하는 국가는 현금급여와 현물 급여 모두에서 평균을 기준으로 이원화된 양상을 보인다. 이는 기존의 유럽대륙과 북유럽으로 구분짓는 방식이 지속가능인가에 대한 의문으로 연계되며, 유럽 국가(북유럽 포함) 간에 변화가 있음을 짐작할 수 있다.

[그림 4-36] 출산율과 공공사회복지지출



주: 1990년부터 2020년 중 제시되어 있는 데이터에 한해서 분석함.

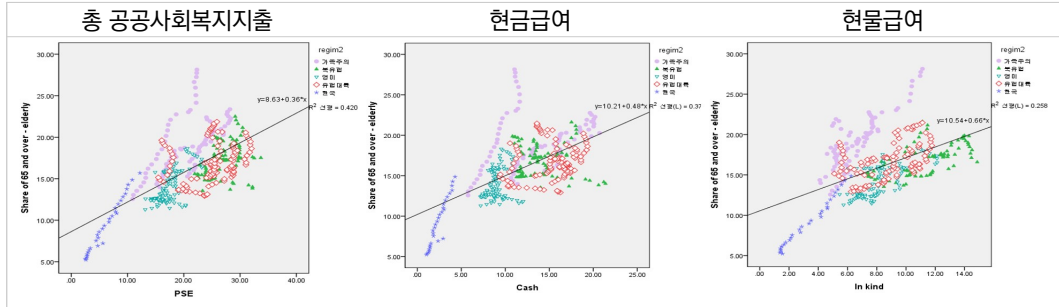
자료: 1) OECD. Economic Outlook(2021) no. 110. <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode>. (2023. 7. 10. 접속)

2) OECD. Social Expenditure Aggregated Data(2022). [https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG) (2023. 7. 10. 접속)

한편, 고령화율과 공공사회복지지출의 관계를 살펴보면, 총 공공사회복지지출과 현금급여, 현물급여 모두 고령화율과 정적인 관계를 가지고 있음을 확인할 수 있다. 이는 노령지출(old age)의 상당수가 공적연금이므로 고령화율의 증가와 현금 급여 간 관계는 상당히 명확하게 나타난다. 즉 우리나라의 공공사회복지지출이 높지 않은 이유 역시 공적연금의 지출이 아직은 낮기 때문이다(한국 3.08%). 반면에, 고령화율과 현물급여의 관계는 보건 지출(health)을 통해 설명할 수 있다. 노인 1인당 지출하는 의료비는 비노인 인구와 비교할 때 확연히 높다. 이런 이유로, 세계 각국은 노인의료비를 효율적으로 운용하기 위해서 급성기와 만성질환을 구분하고 이에 대응하는 필요한 서비스를 제공하는 방안을 마련하고 있다. 때로 전담 의사와 돌봄서비스를 결합하거나, 때로 의약품 지출을 통제하는 방식 등이 가능하다.

이를 복지레짐별로 살펴보면, 고령화율은 가족주의 국가에서 두드러진 특징을 보여준다. 즉 한국을 포함해서 그리스와 일본은 고령화율의 증가에 따라 현금급여와 현물급여 모두 상당히 급격하게 발전했음을 보여준다. 그러나 현금급여의 발전이 이질적이라면, 현물 급여의 발전은 상당히 동질적이다. 또한 북유럽형 국가도 고령화율에 따라 현물급여가 계속 증가하는 패턴을 보여주고 있다.

[그림 4-37] 고령화율과 공공사회복지지출



주: 1990년부터 2020년 중 제시되어 있는 데이터에 한해서 분석함.

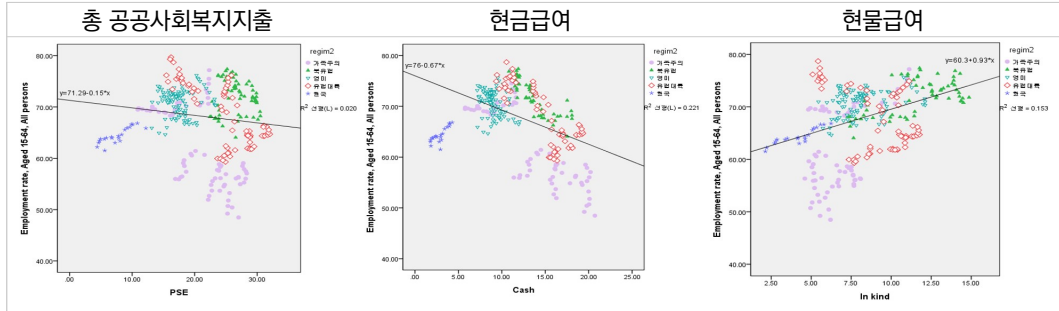
자료: 1) OECD. Historical population.(2021). <https://stats.oecd.org/index.aspx?r=568496#>. (2023. 7. 10. 접속)

2) OECD. Social Expenditure Aggregated Data(2022). [https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG) (2023. 7. 10. 접속)

다음으로, 인구구조의 변화는 생산가능인구의 변화를 뜻한다. 저출산과 고령화로 생산가능인구가 감소하게 되면 우선적으로 각국은 가용한 인적자원(예, 여성, 노인 등)의 활용에 초점을 맞추며, 근로가능인구가 노동시장으로부터 이탈하지 않도록 근로를 장려하는 정책들을 펼치게 된다. 이를 위해 적극적노동시장정책과 일가족양립정책을 추진하게 된다. 아래 그림은 고용률과 여성 고용률을 공공사회복지지출 수준과 현금급여, 현물급여의 관계를 복지레짐별로 살펴본 것이다. 본 연구에서는 전통적인 경제활동인구인 15~64세를 기본으로 하되, 고령화로 노동시장에서 근로하는 고령인구가 증가한 것을 고려하여 15~74세로 확대하여 살펴보았다.

먼저 고용률은 연령 범위(15~64세, 15~74세)와 관계없이 총 공공사회복지지출과 현금 급여에서는 부(-)적 관계를, 현물급여는 정(+)적 관계를 나타내고 있다. 특히 연령범위를 확대했을 때 고용률과 현금급여의 부(-)적 관계가 두드러지게 나타났다. 이는 두 가지로 해석할 수 있다. 먼저, 연금수급가능 연령이 고용상태에 있는 경우 공적연금을 이연할 수 있으므로, 노령지출을 상대적으로 낮췄을 가능성이 있다. 반대로 연금수급가능 연령이 고용상태에 있다는 것은 공적연금의 미성숙을 의미한다. 즉 노후소득보장이 이뤄지지 않아 계속 일할 수밖에 없는 상황일 때, 고령자에 대한 소득지원은 연금보다 상대적으로 낮다(예, 노인일자리 등).

[그림 4-38] 고용률(15-64세)과 공공사회복지지출

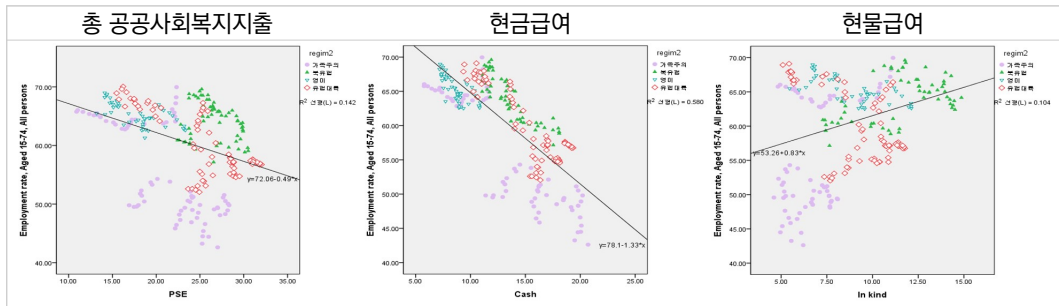


주: 1990년부터 2020년 중 제시되어 있는 데이터에 한해서 분석함.

자료: 1) OECD. Historical population.(2021). <https://stats.oecd.org/index.aspx?r=568496#>. (2023. 7. 10. 접속)

2) OECD. Social Expenditure Aggregated Data(2022). [https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG). (2023. 7. 10. 접속)

[그림 4-39] 고용률(15-74세)과 공공사회복지지출



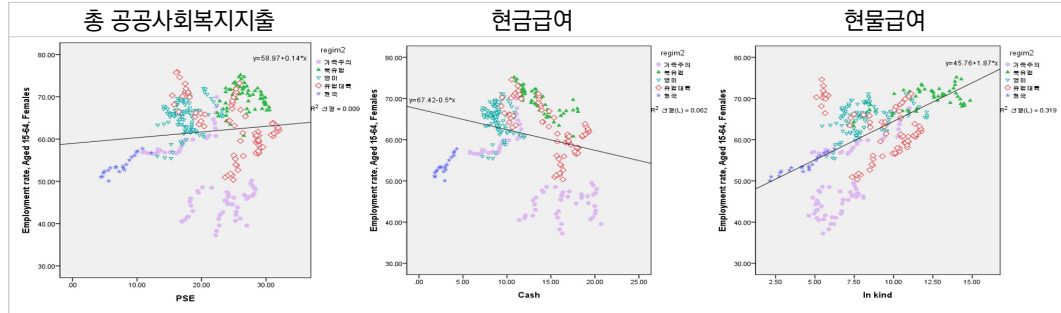
주: 1990년부터 2020년 중 제시되어 있는 데이터에 한해서 분석함.

자료: 1) OECD. Historical population.(2021). <https://stats.oecd.org/index.aspx?r=568496#>. (2023. 7. 10. 접속)

2) OECD. Social Expenditure Aggregated Data(2022). [https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG) (2023. 7. 10. 접속)

여성고용률은 전체 고용률과 다르게, 공공사회복지지출과 정적 관계를 보여준다. 그러나 현금급여는 부적 관계를, 현물급여는 정적 관계를 나타내는 것은 고용률과 같은 패턴이다. 특히 북유럽형 국가에서 여성의 고용률과 현물급여의 정적 관계가 강하게 나타났다.

[그림 4-40] 여성고용률(15-64세)과 공공사회복지지출

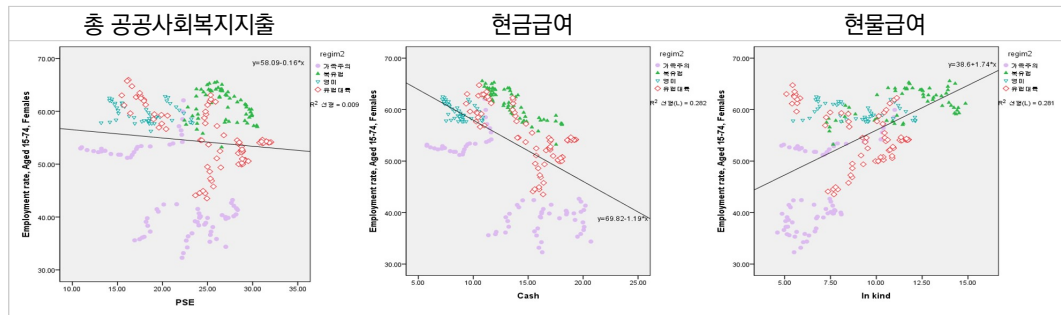


주: 1990년부터 2020년 중 제시되어 있는 데이터에 한해서 분석함.

자료: 1) OECD. Historical population.(2021). <https://stats.oecd.org/index.aspx?r=568496#>. (2023. 7. 10. 접속)

2) OECD. Social Expenditure Aggregated Data(2022). [https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG) (2023. 7. 10. 접속)

[그림 4-41] 여성고용률(15-74세)과 공공사회복지지출



주: 1990년부터 2020년 중 제시되어 있는 데이터에 한해서 분석함.

자료: 1) OECD. Historical population.(2021). <https://stats.oecd.org/index.aspx?r=568496#>. (2023. 7. 10. 접속)

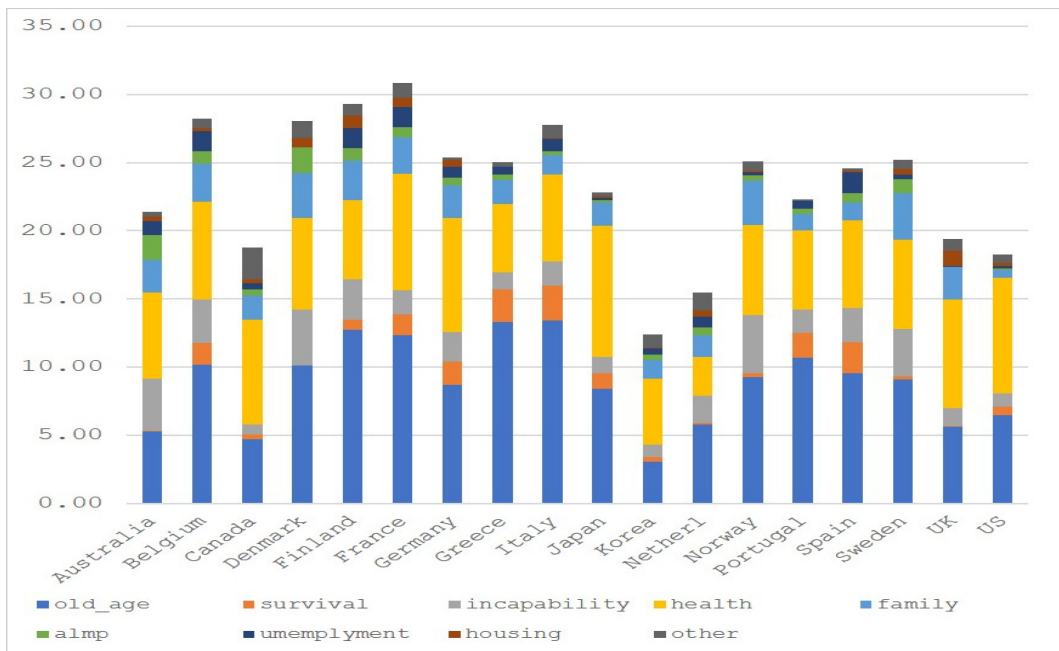
2) OECD. Social Expenditure Aggregated Data(2022). [https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG) (2023. 7. 10. 접속)

이러한 분석을 통해 우리는 거시경제변수와 인구구조는 복지지출을 제약하기도 하고, 복지지출을 유도하기도 한다는 것을 발견하였다. 또한 전통적인 복지국가유형도 변화하고 있음을 확인하였다.



아래 그래프는 공공사회복지지출의 영역별 구조를 보여준다. 가장 최근에 발표된 통계(2019)로, 일반적으로 복지레짐 유형화론에서 분석하는 국가들을 요약하여 제시하였다. 한국은 여전히 가장 낮은 수준이지만, 네덜란드와는 상당히 근접한다. 또한, 영역별 구조를 비교하면, 한국은 노령 지출이 상대적으로 낮고, 보건지출과 가족지출은 평균 수준에 약간 못 미친다. 이는 다수의 연구에서 지적하듯이 한국은 공적연금이 아직 성숙하지 않았고, 노후소득보장제도의 기능이 다소 미흡하다. 한편, 보건영역의 경우 네덜란드와 핀란드, 그리스보다 높은 수준을 나타내는데, 우리나라는 건강보험 단일보험으로 일반재정에서 지출하는 국가와 다자간 사회보험 국가들과 차이가 있다. 노령과 보건은 대표적인 고령화 대응 예산이다. 특히 노령지출의 예산은 공적연금의 성숙에 따라 계속 증가할 것으로 예상된다.

[그림 4-42] 공공사회복지지출(Public total function, 2019)



자료: OECD. Social Expenditure Aggregated Data(2023). [https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG) (2023. 7. 10. 접속)

이들 국가에 대해서 1990년과 2019년의 군집 분석 결과를 살펴보았다. 대부분의 국가에서 클러스터의 위치가 변했고, 캐나다, 독일, 노르웨이, 영국, 미국만 클러스터가 변화하지 않았다. 다만, 이들 국가에서는 클러스터가 같지만 클러스터 중심점으로부터의 거리에는 차이가 있다. 즉 30여년간 각국의 복지지출의 패턴은 상당한 변화를 경험하면서 변화하였다. 한국 역시 OECD 회

원국 중 여전히 GDP 대비 공공사회복지지출의 비중이 낮지만, 급격한 발전을 보였다. 또한, 과거 한국은 이상점에 가까웠으나, 최근에는 5유형에 포함되었다. 이 유형은 미국을 포함한다.

〈표 4-17〉 국가별 클러스터의 변화

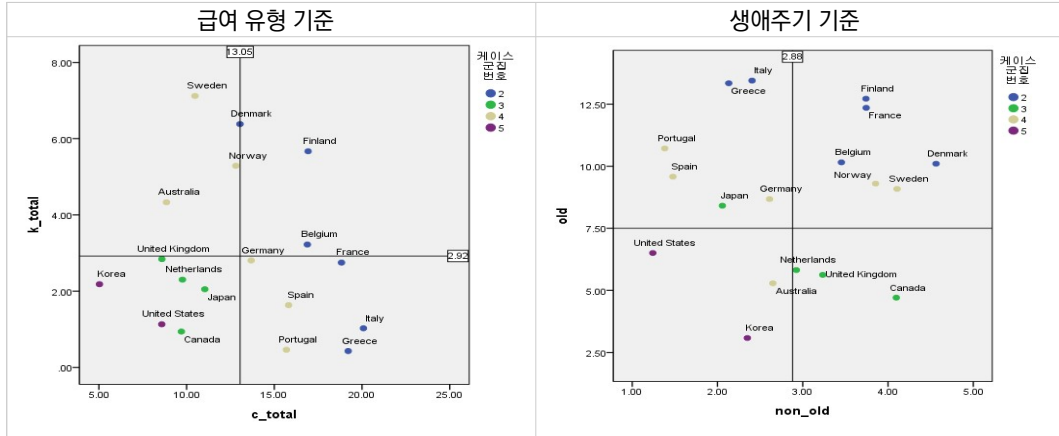
country	1990		2019	
	클러스터유형	클러스터 거리 <sup>1)</sup>	클러스터 유형	클러스터 거리 <sup>1)</sup>
Australia	5	0.2615	4	1.6309
Belgium	4	1.4521	2	0.3448
Canada	3	1.1422	3	1.3432
Denmark	4	0.8421	2	0.0558
Finland	4	1.2581	2	2.1462
France	4	1.6551	2	0.9292
Germany	4	1.4849	4	0.4091
Greece	3	0.0388	2	1.3628
Italy	4	1.7249	2	0.0122
Japan	5	2.3685	3	0.8418
Korea	1	0.7281	5	0.9725
Netherlands	4	2.0311	3	0.2298
Norway	4	0.6891	4	1.8251
Portugal	5	0.0545	4	0.1329
Spain	3	1.9468	4	1.4731
Sweden	2	0.5958	4	1.9441
United Kingdom	3	1.5422	3	0.9642
United States	5	0.0405	5	1.2625

주: 1) 클러스터 중심점까지의 거리를 뜻함.

자료: OECD. Social Expenditure Aggregated Data(2023). [https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG) (2023. 7. 10. 접속)

이를 고려하기 위해 18개국을 대상으로 군집 분석을 별도로 실시하였다. 앞서 언급한 바와 같이 미국과 한국의 지출 수준에 차이는 있지만, 매우 낮은 지출을 유지하고 있다는 점에서 같은 군집에 포함되었다. 이를 고려 관련 지출과 가족 관련 지출의 관계를 비교한 결과, 레짐 구분과 생애 주기 기준이 일치하지는 않는 것으로 나타났다.

[그림 4-43] 18개국에 대한 군집 분석 결과(1990~2019)



자료: 저자 작성

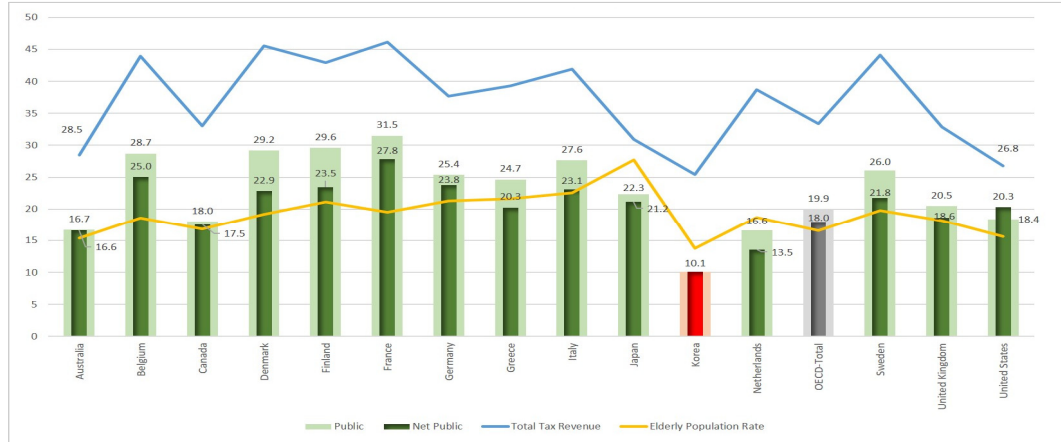
한국이 미국과 유사한 복지체제를 가지고 있다는 점에 대해서는 이견이 존재할 수 있다. 이를 확인하기 위해 복지체제에서 조세의 역할을 확인해보았다. 우리가 일반적으로 부르는 공공사회복지지출은 실제로는 ‘총 공공사회복지지출’을 뜻하며, OECD는 조세의 역할을 고려하기 위해 ‘순 공공사회복지지출’을 별도로 측정한다.

2017년 기준 총 공공사회복지지출과 순 공공사회복지지출의 격차를 살펴보면, 미국은 분석 대상 국가 중에서 유일하게 순 공공사회복지지출이 총 공공사회복지지출보다 높은 국가이다. 한국은 총 공공사회복지지출과 순 공공사회복지지출이 같다. 한국은 조세부담률이 상대적으로 낮고, 근로소득 공제와 같은 다수의 세제 혜택을 통해 국민의 복지를 증진하는 제도의 역할이 크기 때문이다.

원래 이러한 세액공제는 미국과 함께 영국, 호주 등 영미권 국가들에서 먼저 발전하였다. 특이한 것은 미국은 자녀가 있는 저소득 유자녀 가족을 지원하기 위해 보편적인 아동수당 대신 근로자가구의 소득을 보전하는 근로장려세제, 자녀장려세제 등을 매우 광범위하게 활용하였다. 반면, 영국은 아동수당이 존재하는 상황에서 저소득 유자녀 가족을 지원하기 위해 저소득 유자녀 가족에 대한 세액 공제를 도입하였다. 그러나 세액공제의 혜택이 저소득층 가족이 아니라 중산층 가족에게 타겟팅되는 한계를 인지하고, 통합급여 방식으로 전환하였다.

한국은 근로장려세제와 자녀장려세제(자녀장려금)가 먼저 도입된 후 아동수당이 도입되었고, 최근 부모급여가 도입되었다.

[그림 4-44] 순 공공사회복지지출(2017)



자료: OECD. Social Expenditure Aggregated Data(2023). [https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG) (2023. 7. 10. 접속)

#### 나. 비교 관점에서 본 한국 복지체제의 특성

이러한 분석 결과를 토대로 한국의 복지체제를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 상당히 오랜 시간에 걸쳐 공공사회복지지출이 증가하였다. 과거 한국은 OECD 회원국 중에서 유래없이 낮은 수준으로, 복지국가유형화 연구에서는 항상 예외적인 국가로 인식되었다. 그러나, 2019년 기준으로 한국은 미국과 같은 유형이지만, 지출 수준과 지출 구조에서는 약간의 거리감이 있다. 그럼에도 불구하고, 한국이 복지국가유형에서 수렴되는 구조로 등장했다는 점에서 의의가 있다 (1990~2017년 데이터를 분석하면, 한국은 여전히 어떤 클러스터에도 속하지 않는 예외적인 국가였다). 둘째, 우리나라에서 새로운 제도를 도입할 때 빈번하게 검토하는 해외 사례로는 스웨덴, 영국, 일본이 있는데, 이들 유형은 3유형과 4유형에 걸쳐있다. 어떤 국가의 사례를 검토하는가는 어떤 복지국가를 지향하는가와 상당히 밀접한 관계가 있다. 한국이 지향해야 할 모델에 대한 사회적 합의가 논의될 필요가 있다. 외형적으로는 복지국가의 모습을 갖췄지만, 자세를 고려하면, 미국과 매우 유사한 구조를 가지고 있다. 그러나 다수의 연구자들은 한국의 복지국가 이상형으로 미국을 제시하지 않는다. 미국의 잔여적인 복지의 한계를 이미 알고 있기 때문이다. 과거에는 복지 지출을 늘려야 한다고 주장하면서, OECD 선진국 중에서 가장 낮은 수준인 미국 혹은 평균을 목표로 제시하는 연구들이 빈번하였다. 이제 우리는 외형을 넘어서 내실을 어떻게 구조화할 것인가에 대한 논의를 시작할 필요가 있다.

## 2. 한국 복지체제의 현주소 및 한계

### 가. 한국 복지체제의 환경

이 글에서는 한국 복지국가 복지체제의 현 상황을 짚고자 한다. 특히, 복지체제의 현실형이 노출하는 한계를 새로운 정치·사회·경제적 변화의 맥락에서 검토한다. 한국은 유래가 드문 ‘압축 성장과 압축 복지’(김미곤 외, 2018)를 거치면서 분배체제의 외형적·형식적 모양새를 구축했다. 그러나, 최근 급격한 정치·경제·사회·문화·환경적 변화와 여기에서 비롯하는 사회적 위험은 기존 분배체제의 문법과 관행으로는 대응하는 데 한계를 노출하고 있다. 이제는 외양에 걸맞는 내실화가 필요하다.

복지국가 내·외부의 환경변화는 특히 코로나 19 범유행 상황에서 새로운 사회적 위험으로 명명된 바 있다. Choi, Kühner and Shi(2022)는 시대 변화에 따라 취약 계층에서 자주 목격될 수 있는 새로운 사회적 위험으로 질병, 실업, 기술 격차, 교육 격차, 돌봄 부담 가중, 외로움, 사회심리적 증상 등을 제시했다. 정홍원, 김성아, 최혜진, 류진아, 김진욱, 이주하(2023)는 코로나 19 범유행 상황에서 기존 복지국가의 질서를 위협하는 Covid 사회적 위험(COVID social risks)을 들었다. 새로운 사회적 위험으로는 기후 생태위기 및 팬데믹, 디지털 전환 및 비대면 사회, 불평등 심화, 플랫폼 증대 및 고용 축소, 탈 숙련화, 돌봄위기, 건강 불평등으로 제시됐다([그림 4-45] 참고).

이러한 상황을 고려하면, 한국의 복지국가는 2중의 과제를 안고 있는 셈이다. 현재 건설해놓은 복지국가라는 집의 내실을 꺾이는 동시에, 새로운 사회적 위험에 대응하기 위해서 집의 구조를 다시 설계해야 하기 때문이다.

이번 절에서는 한국 복지국가 복지체제의 기존 문법과 관행이 새로운 사회적 위험 혹은 사회적 욕구에 대응하는 데 어떠한 부분에서 부정합 혹은 이격이 발생하는지를 살펴보았다. 이번 장의 다른 절에서 정치체제와 경제체제의 성격 및 변화의 양상을 살펴보는 점을 고려해서, 이 절에서는 복지체제에 한정해서 논의를 진행하고자 한다.

[그림 4-45] 사회적 위험의 중첩성



자료: 정홍원 외. (2023). 코로나 19 위기 이후 사회적 위험의 추이와 변동.

#### 나. 한국 복지체제의 현 실태와 한계

한국 복지체제의 현 실태를 분석하기 위해서 세 가지 측면에 주안점을 두었다. 첫째, 전통적인 복지체제에서 핵심을 이뤄온 소득분배와 관련한 최근의 지표를 살펴보고 디지털 변화, 가구 구조로 비롯되는 소득분배 추이를 분석 및 평가했다. 둘째, 전통적인 분배 영역에서 벗어난 새로운 ‘분배’에 대한 욕구(돌봄, 고립, 외로움 등)를 검토했다. 마지막으로 복지국가의 재원이 되는 조세의 부담률 수준이 한국의 발전 수준에 맞춰 적정한지, 그렇지 않다면 그 원인이 무엇인지를 간단히 살펴보았다. 이와 같은 검토를 통해서 해당 영역에서 한국 복지국가의 현실형이 새로운 시대적 상황과 욕구에 부합한지를 검토하고 부정합의 지점을 확인하고자 한다.

이와 같은 분석 과정에서 한국 복지국가의 유형적 특수성을 고려했다. 여유진, 남찬섭, 조한나(2018)는 다른 복지국가들과 비교했을 때, 한국 복지국가의 특징을 다음과 같이 설명했다. 먼저, 복지국가의 기본목표를 빈곤 완화에 둔 소극적인 역할에 한정했다(〈표 4-18〉 참고). 또, 복지국가의 기본원칙이 안정적인 피용자 중심의 사회보험과 일부 저소득층을 대상으로 하는 표적화한 이전과 서비스를 중심에 둔다. 복지의 1차적인 제공자는 여전히 가족이다. 그 결과, 시민들이 국가와 사회에 대한 신뢰 수준이 낮고, 삶의 질과 행복 수준도 상대적으로 낮다. 이와 같은 한국 복지국가 현실태의 특징을 염두에 두고, 이 글에서는 한국 복지체제의 한계와 성과를 제시했다.

〈표 4-18〉 복지국가 유형별 복지체제 특성 비교

구분	사민주의	보수주의	자유주의	남유럽	한국
노동시장 특성	유연적 높은 평등수준 낮은 실업률 높은 여성고용	경직적 중간 평등수준 높은 실업률 중간 수준 여성고용	유연적 낮은 평등수준 낮은 실업률 높은 여성고용	경직적 중간 평등수준 높은 실업률 낮은 여성고용	유연적 낮은 평등수준 낮은 실업률 낮은 여성고용
(고등)교육체제 특성	공공재적 성격	공공재적 성격 (혼합형)	사유재 성격	혼합형	사유재 성격
가족 특성	개인주의	가족주의	개인주의	강한 가족주의	강한 가족주의
복지국가의 기본원칙	일반조세를 재원으로 하는 모든 시민의 권리에 기반한 이전과 서비스	고용주와 피용자 기여를 재원으로 하는 강제적 사회보험과 사회서비스의 혼합	일반조세를 재원으로 하는 '욕구 있는 자'에 대한 표적화된 이전과 서비스	고용주와 피용자 기여를 재원으로 하는 강제보험	안정적인 피용자 중심의 사회보험과 일부 저소득층을 대상으로 하는 표적화된 이전과 서비스
복지국가의 기본목표	안정과 평등	안정	빈곤완화	안정	빈곤 완화
복지의 일차적 제공자	국가	국가(제3섹터)	시장	시장과 가족	가족
커버리지	전체 시민	전체 시민 (근로자 중심)	욕구 있는 시민	안정적 근로자 중심	안정적 근로자 중심, 일부 욕구 있는 시민
복지국가 성과	낮은 수준의 빈곤율과 불평등도	낮거나 중간 수준의 빈곤율과 불평등도	높은 수준의 빈곤율과 불평등도	중간 수준의 빈곤율과 높은 수준의 불평등도	높은 수준의 빈곤율과 불평등도
국가와 사회에 대한 신뢰수준	높은 수준	비교적 높은 수준-중간 수준	낮은 수준	중간 수준	낮은 수준
삶의 질과 행복 수준	높은 수준	높거나 중간 수준	높거나 중간 수준	낮은 수준	낮은 수준

자료: 여유진, 남찬섭, 조한나. (2019). 한국형 복지모형 구축: 복지국가의 역사적·철학적 기반 연구. 〈표 2-5〉 재인용.



### 1) 소득 분배체제의 성과 혹은 한계

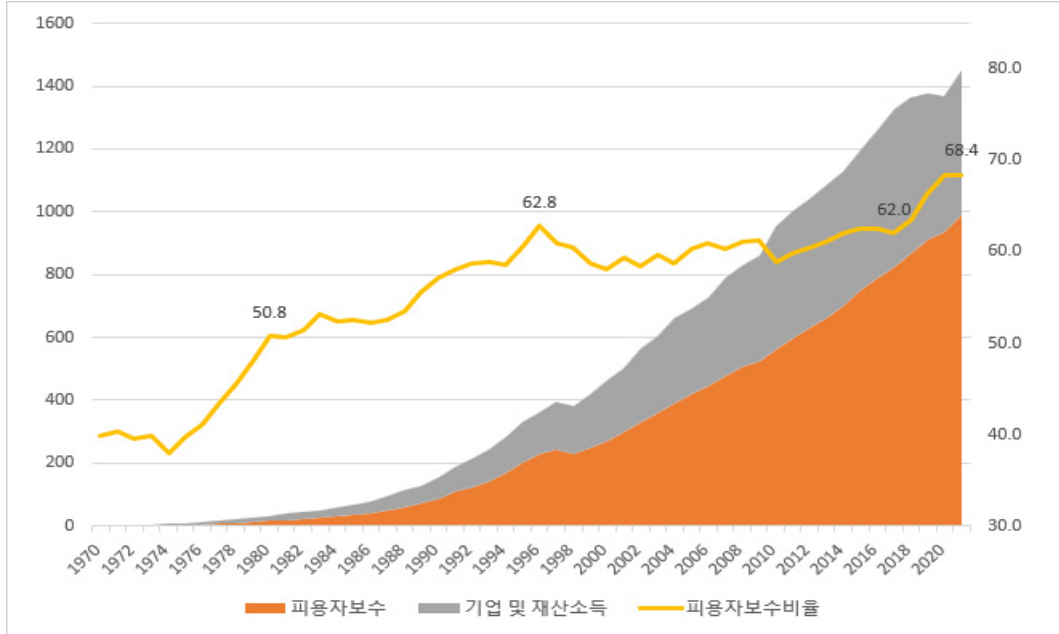
디지털 변환, 4차 산업혁명 등 기술변화가 노동시장 및 소득분배에 미칠 영향에 대한 논의가 적지 않다. 급격한 기술변화는 산업구조의 개편으로 이어지고, 노동시장에 여파를 줄 것이라는 예상이다. 인공지능의 발전으로 일자리가 급격히 감소하고 숙련 구조의 양극화는 불평등의 확대로 이어질 것이라는 예견이다(Frey and Osborne, 2013). 물론, 이에 대한 반론도 적지 않다. 이를 테면, Joel Mokyr(2019, 김기태 외, 2022에서 재인용)는 기술발전에 따른 노동시장 충격은 가상의 시나리오에 가까우며, 복지국가의 제도적 환경에 따라 그 여파는 다르게 나타날 것이라고 전망했다. 복지국가의 위기는 디지털화 혹은 자동화보다 이민이나 정치적 우경화와 같은 정치사회적 환경 변화에서 더 크게 부각될 것이라는 주장이다.

국내의 최근 통계를 보면, 기술 발전에 따른 복지체제의 충격은 예단하기는 어려울 것으로 보인다. 한국의 피용자보수비율(구 노동소득분배율) 및 한국과 외국의 고용률 및 실업률 지표를 보면, 코로나-19 대유행에 따른 충격은 일부 관찰되지만 디지털 전환 혹은 기술 변화에 따른 파급 효과를 관찰하기는 쉽지 않다. 먼저, 한국의 피용자보수비율을 보면([그림 4-46] 참고), 70년대 이후 등락을 반복했지만 1996년에 62.8%로 정점을 찍은 뒤, 금융위기 이후에 잠시 하락하고, 오래 완만하게 유지되다가 지난 6년 사이 상승하는 것을 확인할 수 있다. 특히 2017년 이후 피용자보수비율이 61.0%에서 2020년까지 68.4%로 크게 상승했다. 해당 기간 동안 피용자보수 총액은 꾸준히 증가한 반면, 기업 및 재산 소득이 503.5조원에서 459.0조원으로 감소했다. 코로나 19 범유행 상황에서 자영업자의 소득 감소도 일정 부분 영향을 미쳤을 것으로 추정된다.

과거 정권의 최저임금인상 등 정책적 변수도 원인으로 풀이된다. 실제로 2010년대 말에 중소기업 비정규직 노동자의 평균 임금은 대기업 정규직 노동자 평균 임금의 37.4%(2016년)에서 44.5%(2020년)으로 상승했다(소득주도성장특별위원회, 2022). 이와 같은 결과는 시장소득 불평등은 꾸준히 심화하고 있다는 통념과는 상충하는 결과로 보인다.

[그림 4-46] 요소비용국민소득 가운데 피용자보수, 기업 및 재산 소득 추이 및 피용자보수비율

(단위: 조원, %)



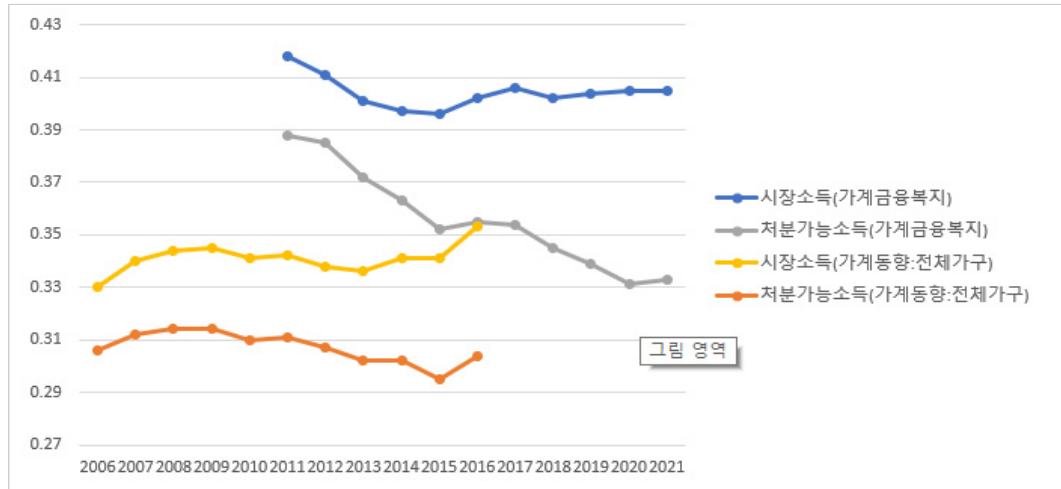
주: 1) 피용자보수비율 = (피용자보수 ÷ 요소비용국민소득) × 100, 요소비용국민소득 = 피용자보수 + 기업 및 재산 소득

2) 자료는 한국은행의 국민계정에 근거한 것이며, 과거 노동소득분배율에서 자영업자의 노동소득이 포함된 것으로 오해된 점을 감안해서 피용자소득비율이라는 용어로 대체한 것임.

자료: 통계청, 피용자보수비율. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?cdNo=2&clacCd=10&idxCd=F0137#>에서 인출한 자료 근거해서 저자가 작성(2023.5.10. 접속)

이원진, 김현경, 함선유, 성재민, 하은솔, 한겨레(2022)의 소득 분배 실태 분석의 결과는 통계와 통념 사이의 모순을 상당 부분 해소해준다. 이원진 외(2022)의 분석에 따르면, 고령화, 가구 규모 감소와 같은 인구·가구구조 변화를 통제하면 대체로 2010년대 개인취업소득 분배가 개선됐고, 가구 단위의 시장소득 분배도 개선됐다. 즉, 개인취업소득 분배지표를 집계하지 않는 통계청(2023a)의 공식 시장 소득분배지표는 인구·가족 구조 변동에 따른 영향을 배제하지 않은 것이다. 이를 통제하지 않으면 노동시장 변화가 2010년대 시장소득 분배를 정체·악화시켰다는 오해로 이어질 수 있다. 실제로 통계청의 가구 시장 및 가처분소득의 변화 추이를 보면([그림 4-47] 참고)), 2010년 이후 시장소득은 완만하게 유지된 점을 확인할 수 있다. 시장소득 분배의 개선을 인구·가족구조 변화가 상쇄한 것으로 해석할 수 있다. 가처분소득 기준 지니계수는 빠른 속도도 개선됐다.

[그림 4-47] 한국의 지니계수(가계금융복지조사) 추이

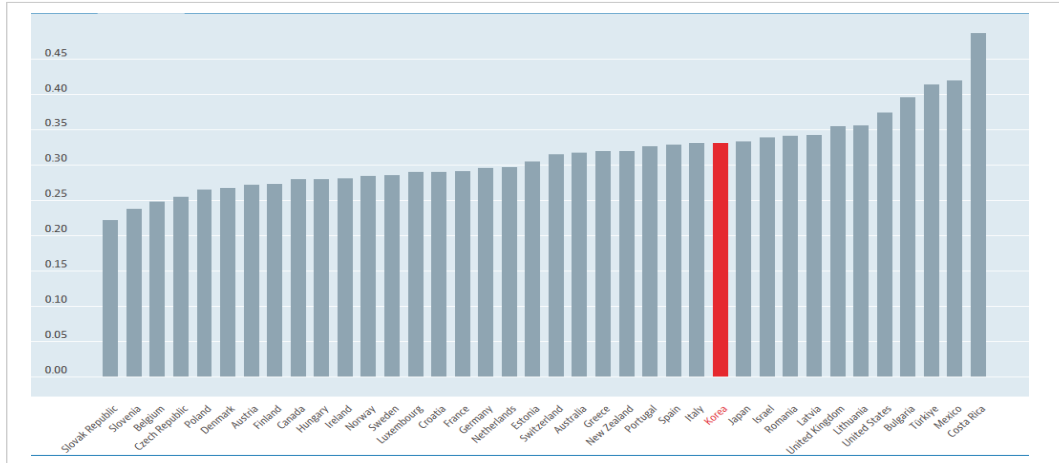


자료: 국가지표체계 지니계수. <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4225> (2023.7.14. 접속)

물론, 2010년 이후 관찰되는 소득 분배 개선 내용은 물론 두가지 지점에서 주의할 대목이 있다. 첫째, 지난 10년 동안의 소득 분배가 일정 부분 개선됐다고 할지라도 그러한 경향이 지속될 것이라는 보장이 없다. 지난 10년 동안의 변화는 교육수준 향상, 고용률 증가, 상용근로자 비율 증가, 무급가족종사자 비율 감소, 일자리 특성 변화 및 최저임금 인상 등과 같은 정책 효과도 일부 작용했을 것으로 보인다(이원진 외. 2022), 이를 두고 한국의 분배체제가 앞으로도 제대로 개선될 것이라고 예단하기 어렵다. 특히, 지난 10년 동안 시장소득 분배 지표를 악화시킨 주된 원인인 가족 구조 변화 및 고령화가 앞으로도 심화할 가능성을 고려할 필요가 있다.

둘째, 최근의 일부 긍정적 변화에도 불구하고 한국의 소득 분배 지표가 다른 나라에 견줘서 혹은 과거에 견줘서 긍정적이라고 보기 어렵다. OECD 국가들 가운데 한국은 여전히 소득 불평등도가 상대적으로 높은 국가다([그림 4-48] 참고). 한국은 2020년 기준으로 가처분소득 기준 지니계수는 0.331이다. 2010년대 이후 한국의 가처분소득 기준 지니계수가 개선됐지만, 국제적인 수준에서 봤을 때 한국은 여전히 불평등한 국가라는 점도 사실이다([그림 4-48] 참고).

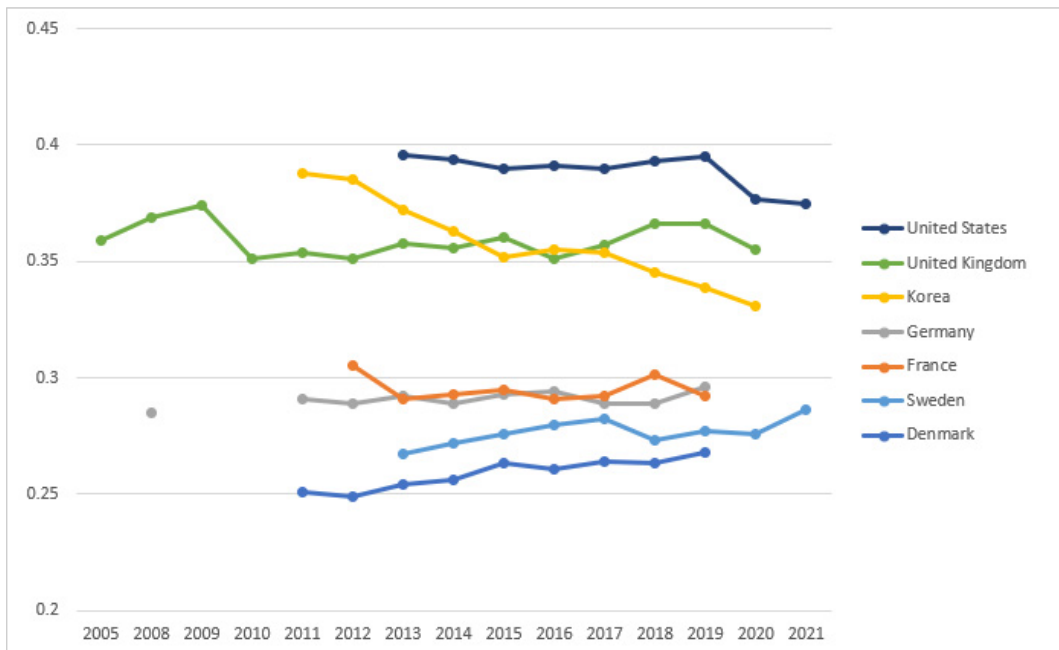
[그림 4-48] 한국과 OECD 가처분소득 기준 지니계수



주: 국가별로 기준 시점은 상이하며 2018~2021년 사이에 분포함. 한국은 2020년 기준이며 지니계수는 0.331임. 그림에서 제시한 가계금융복지조사 처분가득소득 기준 지니계수와 같은 수치임.

자료: OECD. Income Inequality. <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm> (2023.7.14. 접속)

[그림 4-49] OECD 주요국의 가처분소득 지니 계수 추이



자료: OECD. Income Distribution Database. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD#> (2023.7.14. 접속)

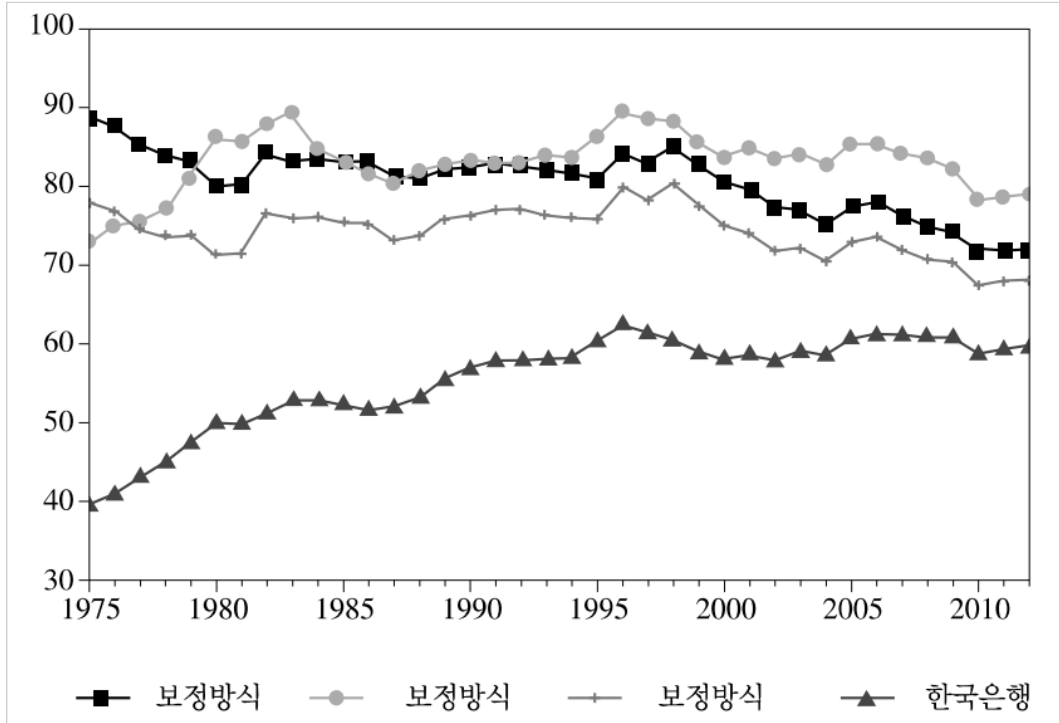
지금까지의 소득 분배 추이를 보면, 디지털 변환, 플랫폼 노동, 노동형태의 다변화 등으로 논의되는 노동시장 충격과 불평등 심화 등의 논의는 적어도 한국에 한정해서는, 그리고 지난 10년 사이로 한해서는, 관찰하기 어렵다. 오히려 한국에서 시장소득 분배 지표를 악화시키는 주된 원인은, 적어도 근미래에는, 디지털 전환이 아니라 인구구조 변화와 가구 규모 감소로 보는 것이 적절할 것이다. 더불어, 2010년대 이후 공적이전소득을 통해서 가처분소득의 불평등 수준은 상당 부분 완화하고 있는 점도 확인할 필요가 있다.

이는 한국에서의 다소 독특한 경향이라는 점도 확인해둔다. 소득 불평등 심화(혹은 지난 40여 년 동안 심화한 소득 불평등 수준의 유지)는 서구 복지국가에서는 2010년대 이후에도 관찰되고 있다(그림 4-49) 참고). 특히, 소득 분배가 상대적으로 평등했던 북유럽 국가인 스웨덴과 덴마크에서 가처분소득 지니계수가 완만히 증가하는 점이 눈에 띈다. 반면, 한국은 2010년대 이후 가처분소득 기준 불평등 수준은 꾸준히 완화하는 경향이 나타난다.

소득분배 지표와 관련해서, 한가지 짚어볼 대목은 있다. 앞서 살펴본 노동소득분배율은 지표의 내용에 대한 논란이 적지 않은 것도 사실이다. 특히 자영업자의 소득을 노동소득에 포함했는지 여부, 그리고 포함하는 경우에는 산식에 따라 양상이 크게 다르게 나타나는 점에 주의할 필요가 있다. 주상영, 전수민(2014)은 한국은행의 노동소득분배율과 다른 방식의 노동소득분배지표를 비교했을 때 차이를 다음의 [그림 4-50]와 같이 제시한 바 있다. 한국의 경우, 총노동자 대비 자영업자 비율은 2011년 기준 28.2%로 독일(11.6%), 스웨덴(10.5%)보다 높으며, 한국의 자영업자의 소득을 어떻게 산정하느냐에 따라 노동소득분배율은 크게 다르게 나타난다.

이번 분석에서는 일단 자영업자를 제외한 피용자보수비율을 살펴보았다. 피용자 보수 비율이 증가하는 데는 자영업자 비율의 급격한 감소가 일정 부분 영향을 미친다는 점도 고려할 필요가 있다. 특히, 코로나 19 범유행 상황에서 자영업자의 급격한 소득 감소 및 폐업이 해당 지표에 영향을 미쳤을 것이다. 2020년 이후 지표는 이점을 염두에 둘 필요가 있다.

[그림 4-50] 보정 방식 차이에 따른 노동소득분배율 추이



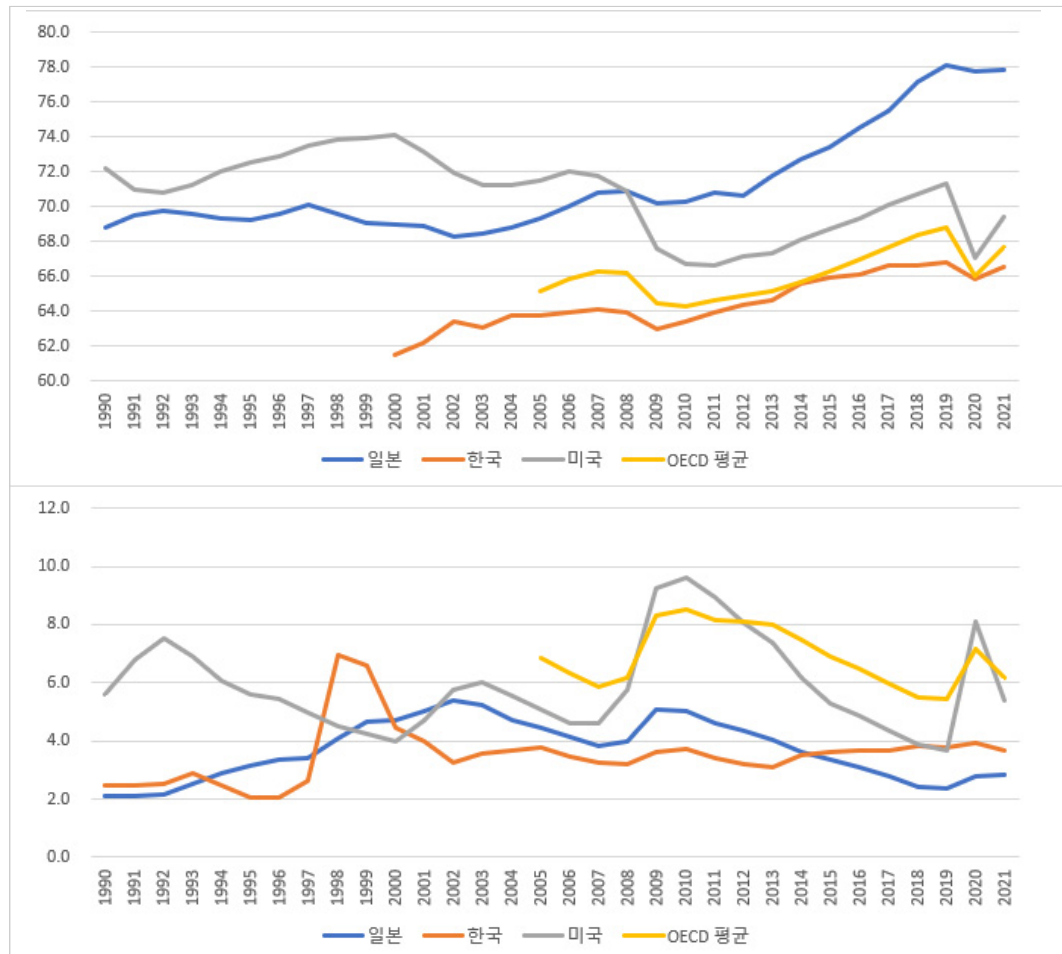
주: 한국은행 방식은 자영업자의 소득을 노동소득에 포함하지 않으며, 세가지 보정방식은 자영업자 소득에 포함하는 산식에 따라 다른 결과값을 나타냄.

자료: 주상영, 전수민. (2014). 노동소득분배율의 측정: 한국에 적합한 대안의 모색

디지털 변환 및 자동화 등으로 비롯되는 노동시장의 충격 여부를 고용 지표로도 확인해보았다. 고용률과 실업률 기준으로 보면 노동시장의 충격을 확인하기는 어렵다. 한국과 미국, 일본 및 OECD 회원국의 평균 고용률([그림 4-51] 참고)은 2020년에 일시적인 충격을 받았으나, 이는 코로나 19 범유행의 영향인 것으로 풀이된다. 미국은 2000년을 전후해서 고용률이 정점을 찍은 뒤 전반적으로 하락하는 추세가 보이지만, 일본은 반대로 1990년대 이후 꾸준히 해당 지표가 상승하고 있다. 한국과 OECD 평균 고용률은 유사한 추이를 보이면서, 2000년 이후 완만하게 증가하고 있다.

한국을 비롯한 복지국가들에서 실업률 추이도 일정한 경향성을 보인다고 단정하기 어렵다([그림 4-51] 아래 참고). 물론, 고용률과 실업률만 한정해서 디지털 전환이 불러올 노동시장이 충격을 단정하기는 어렵다. 일자리의 양뿐 아니라, 질에 관한 추가적인 분석이 필요하다.

[그림 4-51] 한국, 미국, 일본과 OECD 평균 고용률(위) 및 실업률(아래)



주: 1) 고용률은 근로연령대 인구 대비 비율

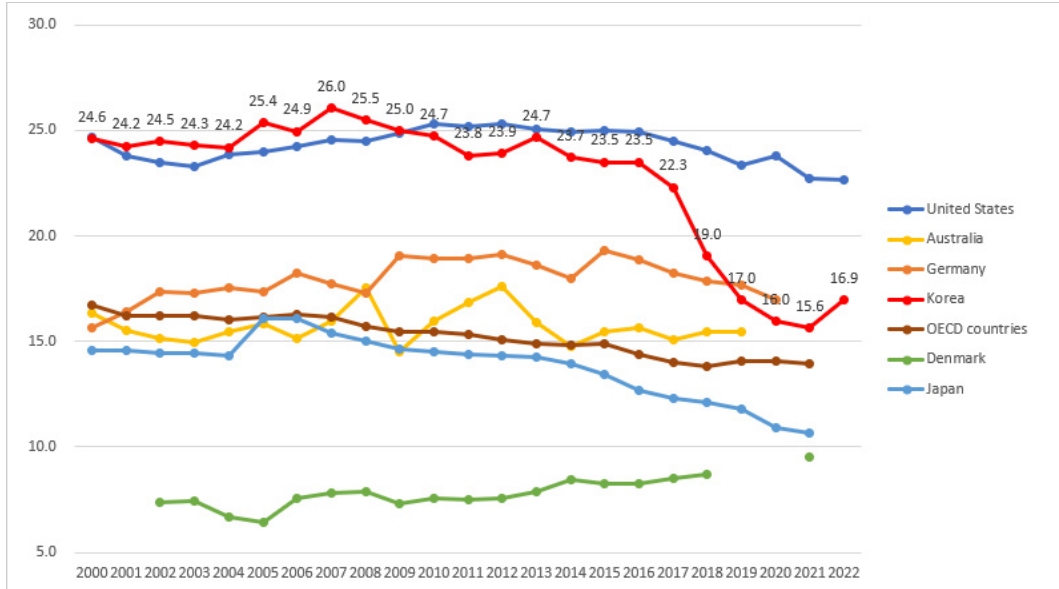
2) 실업률은 전체 labor force 대비 비율

자료: OECD. Unemployment rate (indicator). <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm> 및 OECD. Employment rate. <https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm>에서 인출한 자료 근거해서 저자가 그림 (2023.5.10. 접속).



[그림 4-52] OECD 회원국의 저임금노동자 비율

(단위: %)



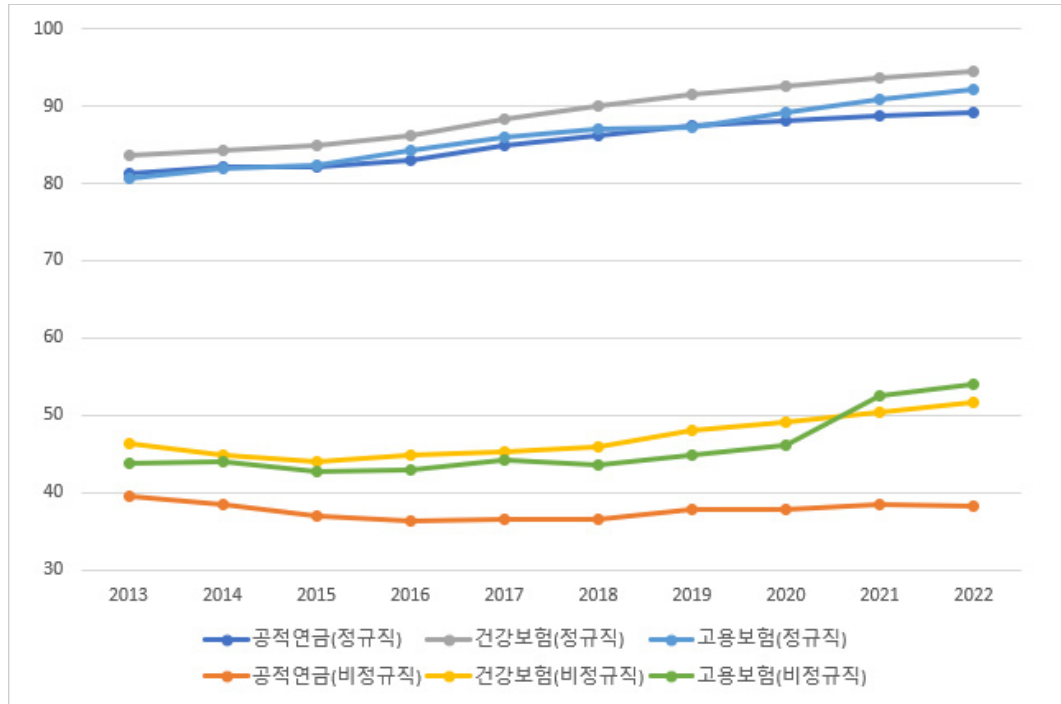
주: 저임금 노동자 비율은 전체 풀타임 노동자 가운데 풀타임 노동자의 중위임금 2/3 미만인 풀타임 근로자의 비율  
 자료: OECD. Incidence of Low Pay. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=64192> (2024.7.16. 접속)

일자리의 질을 파악할 수 있는 지표의 하나인 저임금 노동자 비율을 살펴보았다. 저임금노동자 비율은 한국에서 2017~2021년 사이 비율이 급격하게 감소했다. 2017년 22.3%이던 비율은 2021년 15.6%까지 떨어졌다. 디지털 변환에 따라, 이른바 깃 노동, 플랫폼 노동을 양산하면서 불안정한 저임금 일자리가 늘어날 것이라는 일부 우려(Hern, 2020)는 지금까지는 현실화하지 않는 것으로 보인다. 참고로, 2015~2019년 사이 상용직 근로자 비율이 65.5%에서 71.4%로 증가했다(소득주도성장특별위원회, 2022).

더불어, 한국의 복지체제에서 고질적인 문제점으로 지적되는 제도적, 실질적 사각지대의 문제는 조금씩 해소되고 있다(고용노동부, 2021; 통계청, 2023c). 가장 빠른 속도로 사각지대가 해소되는 고용보험의 경우, 가입자 수는 2017년 1295.9만명에서 2022년 1489.9만명으로 약 200만 명 증가했다(통계청, 2023c). 고용보험 가입률도 2015년 정규직 기준 82.4%에서 2020년 89.2%로 늘었고, 비정규직 가입률도 같은 기간 42.6%에서 46.1%로 소폭 증가했다(소득주도성장특별위원회, 2022).

[그림 4-53] 정규직·비정규직의 사회보험 가입 비율

(단위: %)



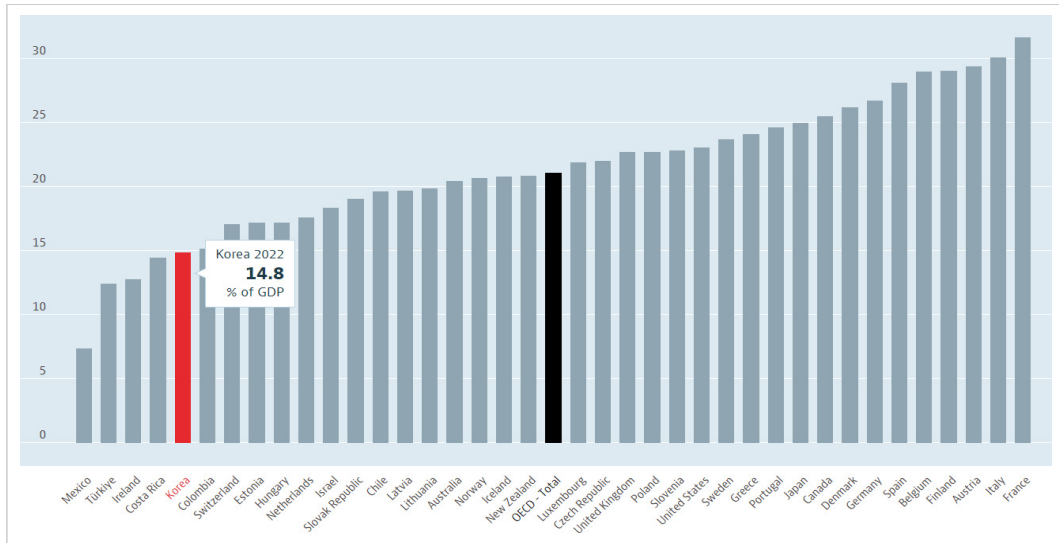
자료: 통계청, 임금근로자 사회보험 가입률. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?cdNo=2&clasCd=10&idxCd=F0121> (2023.7.16. 접속)

정규직 및 비정규직 사이에서 나타나는 사회보험 가입률 수준 차이는 이중노동시장 및 ‘역진적 선별성’(윤홍식, 2019)의 현황을 반영한다([그림 4-53] 참고). 물론, 비정규직 노동자들의 사회보험 가입 문제는 다른 복지국가들도 함께 고심하는 문제다. 이를테면, 유럽국가에서 비정규직(atypical)<sup>60</sup> 노동자들의 실업보험 가입 비율은 5%(체코, 코로아티아, 헝가리)에서 72%(영국)로 차이가 나며, 유럽연합에서 중위 수준은 20%(벨기에, 스페인) 수준이다(Jara & Tomino, 2018). 사회보험 사각지대의 문제를 한국적인 특수성이라고 단언하기는 어렵다. 이는 한국 복지국가뿐 아니라 모든 복지국가들이 함께 풀어가야 할 과제다.

60) Xavier Jara & Tomino(2018)는 ‘비정규직’을 지칭하는 표현을 ‘atypical’과 ‘non-standard’를 모두 사용하면서 시간제, 계약직, 임시직 노동자와 자영업자를 포괄하는 개념으로 제시함. 본문의 실업보험 비율에서는 자영업자는 제외한 비정규직 노동자의 수치임.

[그림 4-54] OECD 회원국의 GDP 대비 공공사회지출 규모

(단위: %)



주: 2018~2022년 사이 국가별 최신 자료에 따른 수치임.

자료: OECD. Social Spending. <https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm> (2023.8.18. 접속)

최근에 이뤄진 일부 긍정적인 변화에도 불구하고, 한국 복지체제의 개선과 재구조화의 여지는 충분히 넓다. 한국의 공공사회지출규모는 여전히 OECD 국가 가운데 가장 낮은 수준이다([그림 4-54] 참고). 가처분소득 기준 지니계수도 0.331로 OECD 국가 가운데 상대적으로 높다. OECD 국가들 대부분이 1970년대 이후 소득불평등이 지속적으로 심화했다는 점을 고려할 필요가 있다. 한국은 이미 악화된 복지국가들의 평균 수준에도 미치지 못하다는 뜻이기 때문이다. 한국의 소득 분배지표가 OECD 평균에 근접한다고 해도 이를 적정하다고 보기는 어렵다. 노인빈곤율도 최근 처음으로 40% 이하로 떨어졌지만 OECD 국가 가운데 가장 높은 수준이며, 복지제도의 넓은 실질적·제도적 사각지대도 소득 보장 제도에서 과제로 남아 있다.

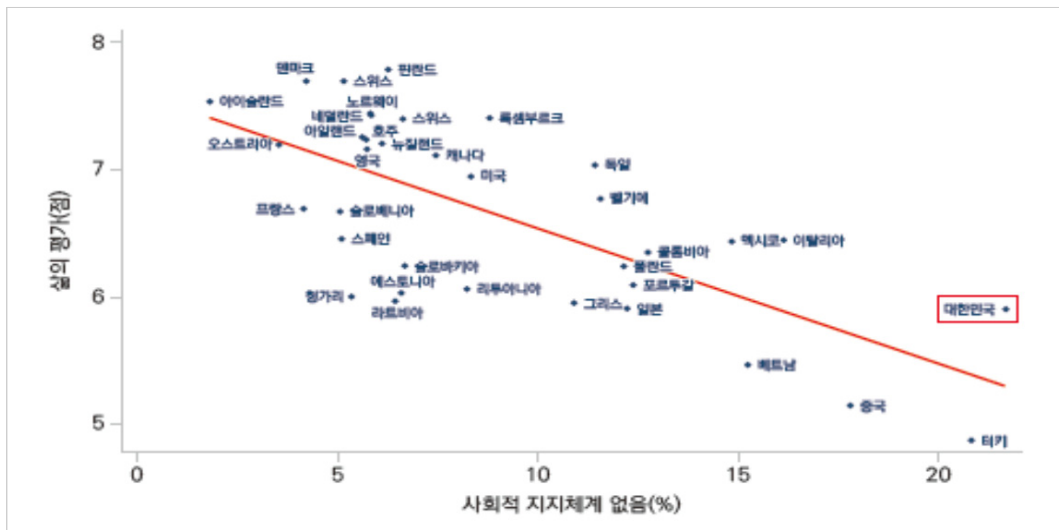
## 2) 새로운 사회적 위험, 외로움에 대응하는 복지체제의 한계

최근에 대두되는 고립과 외로움, 고독사의 문제는 한국의 복지체제에 완전히 새로운 과제를 던지고 있다. 자본주의 시기 생성된 복지국가에서 사회보장제도는 주로 노동시장에서 발생하는 노령, 실업, 산재, 상병으로 인해 발생하는 소득 상실에 대한 대응을 중심으로 설계됐다. 여기에 더해 돌봄에 대한 욕구는 증가하고 있으나, 이에 대한 대응은 뒤늦게 일부라도 이뤄지고 있다.

돌봄 서비스에 대한 보장 역시 지출 보전이라는 측면에서 크게 보면 소득 보장과 일정한 관련

이 있다. 반면, 고독사, 고립, 은둔, 단절의 문제는 지출 보전의 성격과도 무관하게 대두되고 있다. 고립과 외로움과 같은 새로운 사회적 위험은 전통적인 사회보장의 원리에 따라 다뤄진 바가 없다. 이를 사회적 위험으로 어떻게 규정할지도 합의가 이뤄지지 않고 있다. 이와 같은 ‘관계’의 문제는 사회보장의 근간인 연대와 공동체 의식을 훼손한다는 점에서 위협적인 변수로 부상하고 있다.

[그림 4-55] 한국의 삶의 질과 사회적 지지체계



자료: 김성아. (2022). 국제 비교로 보는 한국인의 행복

한국은 특히 ‘어려움에 처했을 때 도움을 받을 수 있는’ 주변의 사회적 지지체계가 OECD 국가 가운데 가장 낮다 (김성아, 2022, [그림 4-55] 참고). 어려움에 처했을 때 도움을 받을 수 있는 지인이 없다고 답한 비율이 20%를 넘다는 의미다. 삶의 질 측면에서도 OECD 국가 가운데 낮은 편에 속한다.

한국인의 낮은 네트워크 수준은 외로움과 고립의 문제로 부각될 가능성이 있다. 이는 다른 측면에서도 확인될 수 있다. 전통적으로 네트워크를 ‘도움 가능 여부’를 중심으로 하는 사회적 지지체계를 설문하고 파악했으나 (OECD, 2023), 어려움에 처했을 때 ‘도움을 희망하는지’를 기준으로 네트워크를 파악하면 또 다른 현상이 파악된다. ‘갑자기 큰 돈이 필요할 때’ 혹은 ‘우울하거나 스트레스를 받을 때’, 즉 도움이 필요할 때 도움을 받기 원하지 않는 집단의 비율도 20%가 넘게 나타났다(정세정, 김기태, 2022, [그림 4-56] 참고). 어려움 속에서도 사적 혹은 공적인 도움을 원하지 않는 집단은 소득 분위별로도 큰 차이를 보이지 않으면서 나타났다(정세정, 김기태, 2022).

신청주의에 입각한 사회보장제도에서 이들은 거대한 사각지대로 남을 가능성이 높다. 이들은 일반적으로 정의하고 있는 고립 및 은둔과도 다른 집단으로 부각된다. 고립은 “외부적으로 타인과의 사회적 관계, 어려운 일이 있을 때 도움을 청할 수 있는 지지체계, 외출 정도의 측면에서, 내부적으로는 고립감 빈도 등에서 사회적 관계 자본이 부재하거나 부족한 상황”(김성아, 노현주, 김기태 외, 2022)을 가리킨다. 은둔은 “사회적 관계 자본이 결핍되어 있으며, 외출 없이 제한된 공간에서 살아가는 상황”(김성아, 노현주, 김기태 외, 2022)을 의미한다. 정세정, 김기태(2022)가 찾아낸 ‘도움을 원하지 않는’ 상태는 고립과 은둔과도 다른 개념이다. 이들은 사회적 관계 자본의 유무와 무관하게 그러한 사회자본을 활용하기를 거부하는 집단이기 때문이다.

고립 및 은둔의 문제와 더불어 ‘도움받기를 거부하는’ 상황은 한국 복지국가의 미성숙의 문제와 더불어 한국 사회정책에 도전이 되고 있다. 공공부조 및 일부 사회보험에서 가구 단위의 접근 및 신청주의의 원리에 대한 재검토의 여지를 남긴다. 동시에 사회적 연대의식의 약화와 공동체 의식의 희석은 복지국가에 대한 지지에도 영향을 미칠 가능성 있다. 이와 같은 상황을 고려하면, 소득 및 서비스 중심 접근을 넘어서 분자화하는 개인들을 공동체 안으로 포괄할 수 있는 새로운 사회정책적 접근이 필요하다. 그러나 이에 대한 대응은 여전히 미약한 상황이다.

[그림 4-56] 어려움에 처했을 때 도움 유무와 도움 희망 여부

표 3. 갑자기 큰돈이 필요할 때 도움 가능 여부 및 도움 희망 여부에 따른 응답자 분포

(단위: %)

	도움받기를 원함	도움받기를 원하지 않음
도움받을 곳이 있음	65.58 (집단 I. 비배제)	8.61 (집단 II. 자발적 배제)
도움받을 곳이 없음	12.74 (집단 III. 비자발적 배제)	13.07 (집단 IV. 고립)

자료: 한국보건사회연구원. (2021). 사회 참여, 자본, 인식 조사에 근거해 필자 작성.

표 4. 우울하거나 스트레스를 받을 때 도움 가능 여부 및 도움 희망 여부에 따른 응답자 분포

(단위: %)

	도움받기를 원함	도움받기를 원하지 않음
도움받을 곳이 있음	72.05 (집단 I. 비배제)	8.32 (집단 II. 자발적 배제)
도움받을 곳이 없음	7.86 (집단 III. 비자발적 배제)	11.78 (집단 IV. 고립)

자료: 한국보건사회연구원. (2021). 사회 참여, 자본, 인식 조사에 근거해 필자 작성.

자료: 정세정, 김기태. (2022). 사회배제를 보는 또 다른 시각: 도움받기를 원하지 않는 사람들.

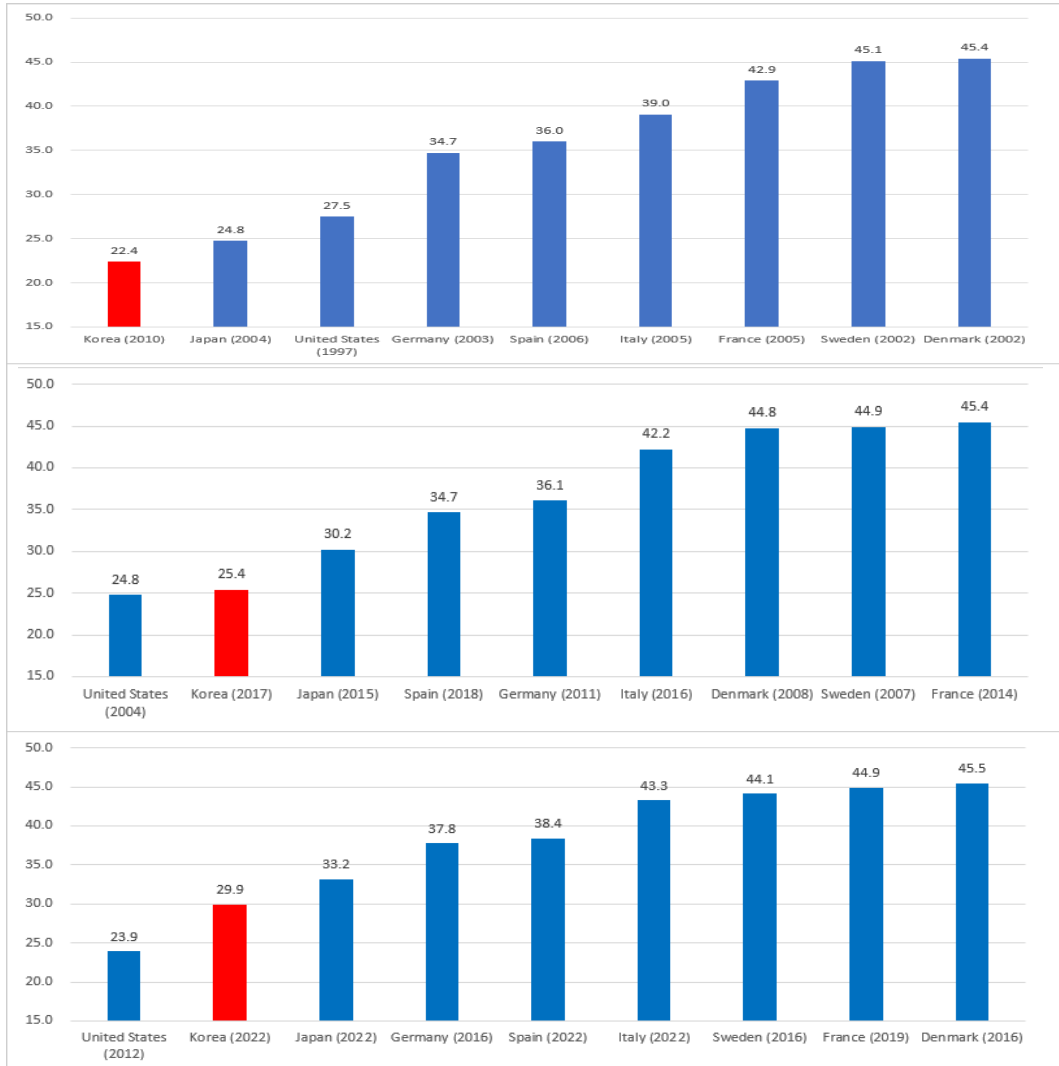
### 3) 낮은 조세부담률, 낮은 국가 신뢰도

한국의 경제 발전 수준에 비해서 조세 부담률은 현저히 낮다. 이는 복지국가의 확장을 막는 걸림돌이 되고 있다. 배경에는 국민들의 국가에 대한 낮은 신뢰도 등이 있을 것으로 추정된다. 물론 한국의 낮은 조세 부담률은 한국의 경제 발전 수준이 다른 복지국가보다 낮은 탓일 수도 있다. 이와 같은 점을 고려했다. 1인당 국민소득이 동등한 시점을 기준으로 한국과 다른 복지국가들의 조세부담률 수준을 비교했다. [그림 4-57]은 1인당 국민소득 3, 4, 5만 달러 (실질 가격 PPP) 기준, 각 국가의 조세부담률을 제시한 것이다. 한국은 미국을 제외하고는 현저히 낮은 조세부담률을 보이고 있다. 단순히 한국의 경제 발전 수준이 낮기 때문이라고 보기도 어렵다.

이를테면, 1인당 GDP가 5만 달러에 이른 시점을 기준으로 보면, 한국은 2022년에 조세부담률이 29.9%였다. 이는 덴마크(2016년 기준)의 45.5%, 프랑스(2019년 기준)의 44.9%보다 현격하게 낮은 수준이다. [그림 4-57]에서 비교한 국가 가운데는 미국(2012년 기준)의 23.9%가 한국보다 유일하게 낮다.

[그림 4-57] 1인당 국민소득 3, 4, 5만 달러 시점에서의 주요 국가 조세부담률

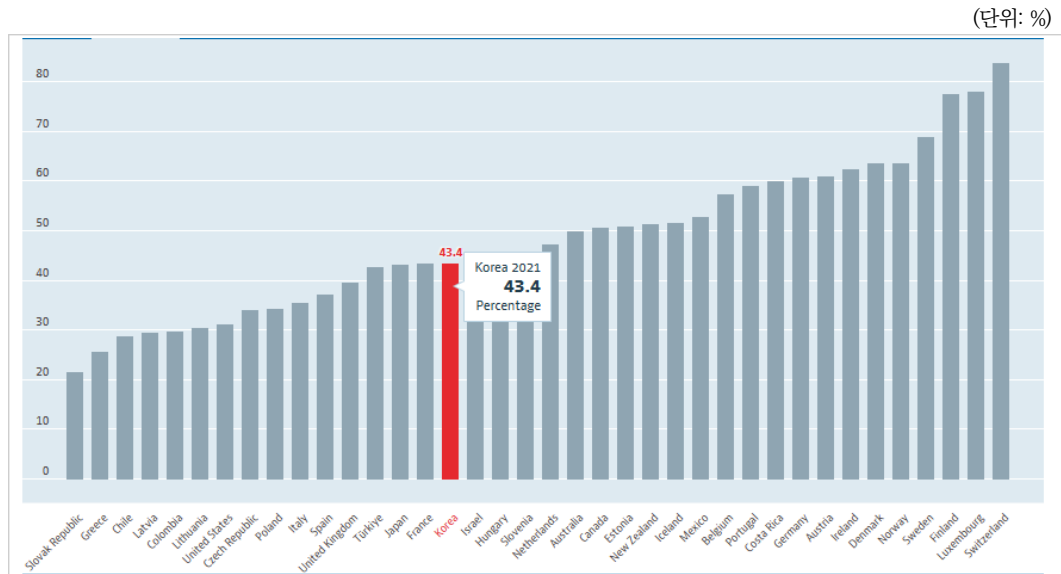
(단위: %)



자료: OECD. Level of GDP per capita [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=PDB\\_LV](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=PDB_LV), OECD (2023i). Tax Revenue. <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV> 종합해서 필자 작성(2023. 6. 9. 접속)



[그림 4-58] 정부 신뢰도



주: '정부에 대한 확신이 있나'는 설문에 대해서 긍정적으로 답한 응답자의 비율. OECD 자료에서는 시계열 자료는 존재하지 않음.

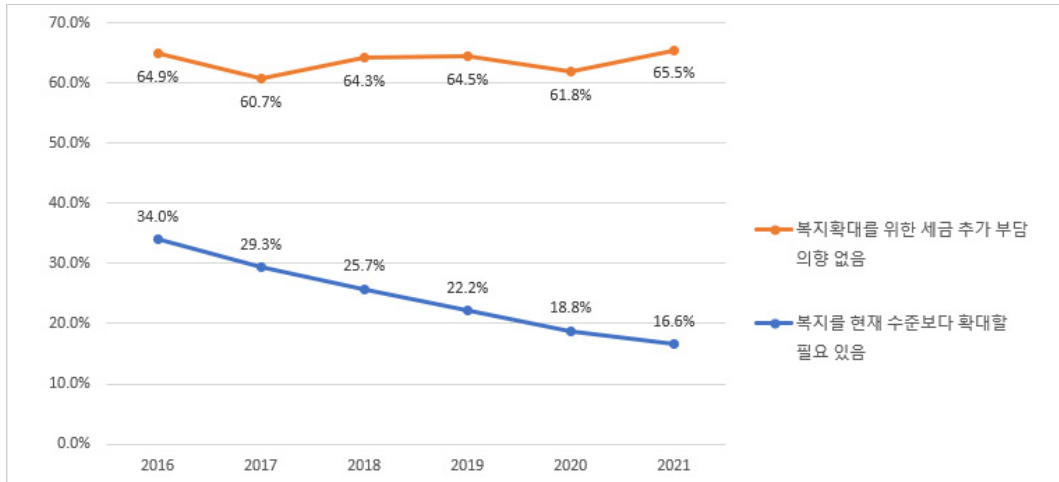
자료: OECD. Trust in Government. <https://data.oecd.org/gga/trust-in-government.htm> (2023.7.16. 접속)

낮은 조세 부담률은 정부에 대한 낮은 신뢰도와 연결될 수 있다. 세금 징수 및 재정 지출을 담당하는 정부에 대한 신뢰가 낮을수록 조세시스템에 대한 시민들의 태도 역시 부정적일 가능성이 크기 때문이다(양종민, 2020). 한국의 정부 신뢰도는 지난 2018년 기준으로 43.4%로 OECD 국가들 가운데 상대적으로 낮다([그림 4-58] 참고). 한국에서 정부에 대한 신뢰도는 시기에 따라 편차가 큰 점도 고려할 필요가 있다. '중앙 정부부처'에 대한 신뢰도를 묻는 설문에서는 2016년 24.6%에서 2021년 56.0%로 시기와 정부의 성격에 따라서 낙차가 매우 컸다(통계청, 2023d). 정부에 대한 평균적인 신뢰 수준 및 신뢰도의 잦은 변동을 보면, 한국인이 중앙 정부에 대한 안정적인 신뢰를 갖는다고 보기 어렵다.

한국의 복지국가는 외형적·양적으로 성장하고 있으나, 그 배경에 '국가'에 대한 시민들의 신뢰는 아직 안정적이거나 일관되지 않다. 현재 복지수준에 대한 인식에서도 현재 수준이 '적당하다'는 다소 보수적인 비율이 2016년 55.0%에서 2020년 69.7%로 늘어났고, 복지를 현재 수준보다 확대할 필요가 있다는 비율은 같은 기간 34.0%에서 18.8%로 감소했다(김성아, 노현주, 안수란 외, 2022).

[그림 4-59] 복지 수준 및 세금 추가 부담 관련 태도 변화

(단위: %)



자료: 김성아, 노현주, 안수란 외. (2022). 사회정책 성과 및 동향 분석 기초연구의 그림 8-7과 8-8과 한국조세재정연구원. (2022). 14차년도 재정패널조사 기초분석보고서의 표 75와 76 종합해서 필자가 그림.

복지 확대를 위한 세금 추가 부담이 없다는 비율 역시 60% 수준으로 유지되고 있다(한국조세재정연구원, 2022). 복지 확대에 대한 의견은 시기에 따라 가변적이지만, 세금 추가 부담에 대한 부정적인 의견은 대체로 변화가 없이 높게 나타나고 있다.

이와 같은 경향은 코로나 19 감염병 상황에서 ‘팬데믹 상황에서 정부의 경제적 지원의 필요성’에 대해서는 84.7%가 동의하면서도, 증세에 반대하는 의견이 59.8%에 이른다는 2020년 설문 결과와도 일맥상통하다(이지혜, 2020).

#### 다. 소결

지금까지 세가지 측면에서 한국 복지체제의 현실태를 살펴보았다. 물론, 한국 복지국가의 현황을 정치, 경제, 복지체제 간의 상호보완성 관점에서 이해하기 위해서는 보다 복합적이고 입체적인 접근이 필요한 것이 사실이다. 따라서, 이 글은 한국 복지체제의 현 실태를 그리는 소묘에 가까울 것이다. 이와 같은 점을 염두에 두고, 이번 절의 내용을 정리하자면 다음과 같다. 첫째, 한국의 복지체제는 기술변화에 따른 노동시장 변화에 불구하고 고용지표와 분배지표를, 적어도 지난 10년 동안에는, 긍정적으로 관리했다. 소득분배지표는 여전히 더 개선할 여지가 크다. 이를테면, 가처분소득 기준 지니계수도 0.331로 OECD 국가 가운데 상대적으로 높다. OECD 국가들 대부분이 1970년대 이후 소득불평등이 지속적으로 심화했다. 한국은 이미 악화된 복지국가들의 평균

수준에도 미치지 못하다. 한국의 소득분배지표가 OECD 평균에 근접한다 해도 이를 적정하다고 보기 어려운 이유다. 특히, 한국의 노인빈곤율은 최근 40% 이하로 떨어졌지만 OECD 국가 가운데 가장 높은 수준이다. 사회보장제도의 넓은 실질적·제도적 사각지대도 여전히 과제로 남아있다. 둘째, 소득 및 돌봄 중심의 복지체제는 새로이 부각되는 사회적 위험에 대한 대응에서는 여전히 한계를 보이고 있다. 여기서 새로이 부각되는 위험은 고립, 외로움, ‘도움을 청하지 않음’의 문제 등을 포함한다. 이와 같은 새로운 유형의 사회적 위험은 전통적인 사회보장의 접근에서 다뤄진 바가 없다. 이를 사회적 위험으로 어떻게 규정할지도 합의가 이뤄지지 않았다. 이와 같은 ‘관계’의 문제는 사회보장의 근간인 연대와 공동체 의식을 훼손한다는 점에서 위협적인 변수로 부상하고 있다.

셋째, 복지체제의 개선 및 확장의 필요성에도 불구하고 이를 위한 물적 기반이 되는 조세 부담에 대한 시민의 지지는 여전히 낮다. 국가에 대한 신뢰도가 높지 않은 것이 주요한 이유 가운데 하나로 꼽힌다. 한국의 복지국가는 외형적·양적으로 성장하고 있으나, 그 배경에 ‘국가’에 대한 시민들의 신뢰는 아직 안정적이지 않다. 한국의 복지국가는 과거의 사회적 위험에 대응하면서 동시에 새롭게 부상하는 사회적 위험에 대응해야 하는 이중의 과제를 안고 있다. 그럼에도 불구하고, 공동의 위험에 대응하기 위한 정치적·경제적 토대는 여전히 미약하다.



## 한국 복지국가의 미래

---





## 제1절

## 대전환기와 복지국가의 예상미래



## 1. 들어가며

서구와 동아시아의 복지국가는 지난 20년 동안 다양한 압력과 변화에 직면하고 있다. 산업화에서 탈산업화로의 전환을 경험하였으며, 이는 산업과 고용 그리고 성역할 등에 지대한 변화를 주었다. 이어 고령화와 이를 추동하는 저출산, 그리고 코로나19 이후 더욱 가속화되고 있는 디지털화 역시 중요한 변화라고 할 수 있다. 2023년 3월에는 IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change, 기후변화에 관한 정부 간 협의체)에서 기후변화에 대한 ‘마지막 경고’를 하면서 개인의 안녕과 인류의 미래에 대한 우려를 강력히 표명한 바 있다.<sup>61)</sup> 개별 국가의 저성장 기조 속에 국가 간 무역 갈등과 지정학적 갈등이 증가하고 있으며, 탈세제화가 하나의 거시적 변화로 나타나고 있다.

이러한 변화 속에서 과거 산업적 시민권(industrial citizenship)을 바탕으로 수립된 복지국가는 현재 불안정 노동, 급속한 돌봄 수요의 확장, 빈곤과 불평등의 확대, 기후위기 심화 등으로 어려움을 겪고 있다. 안정된 고용을 바탕으로 한 사회보험제도, 공공부조, 그리고 사회서비스는 현재의 증가하는 사회적 위험을 대처하는 데 한계를 드러내고 있다. 또한, 20세기 후반부터 강조되고 있는 사회투자 패러다임(social investment paradigm) 역시 큰 변화를 이끌어내지 못하고 있다. 이에 새로운 사회적 위험과 코로나19 이후의 위험에 대응하기에 현재의 복지국가 구조가 적당하지 않다는 우려가 증가하고 있다. 우리나라는 지난 20년간 진보와 보수 정권이 번갈아 집권하면서도 복지국가의 제도와 지출 모두가 확장한 바 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 대부분의 사회 및 복지 관련 지표는 OECD에서 최하위를 기록하고 있으며, 이후에도 그다지 개선될 가능성이 크지 않아 보인다.

우리나라는 20세기 후반부터 개발주의(developmentalism)의 기조 하에 국가 최우선 목표로 서 ‘성장’에 집중해온 바 있다. 높은 노동강도와 낮은 사회적 비용에 기반한 수출주도형 성장전략은 결과적으로 1인당 GDP 3만 달러를 달성하면서 경제적 가격을 창출하는 데 성공하였다. 하지만, 그 과정에서 개인의 안녕이나 다양한 사회적 가치, 그리고 지속가능성은 간과되었다. 개발주

61) <https://www.theguardian.com/environment/2023/mar/20/ipcc-climate-crisis-report-delivers-final-warning-on-15c> (2023. 3. 23. 접속)

의적 유산에 더해 1990년대부터 본격화된 신자유주의적 성격의 총화된 사회경제체제는 그 변화의 노력이 없었다고 할 수 없지만, 여전히 그 성격을 강하게 유지하고 있다.

더욱이 성장 우선 원리는 국가 차원을 넘어 개인의 가치에 내재해 나타나기도 한다. Pew Research Center에서 17개국 시민들을 대상으로 한 조사에서 ‘무엇이 삶에서 가장 가치가 있는가?’의 질문에 유일하게 우리나라만이 가족이나 건강 혹은 사회가 아닌 물질적 안녕(material well-being)을 최우선 가치로 꼽은 바 있다. 우리나라 시민들에게 가족이나 사회는 물질적 가치와 직업보다 의미 있는 대상이 아니었다.

[그림 5-1] 삶에 의미를 주는 요인 국제비교

	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위
Australia	가족(Family)	직업 (Occupation)	친구	물질적 안녕	사회
New Zealand	가족	직업	친구	물질적 안녕	사회
Sweden	가족	직업	친구	물질적 안녕/건강	
France	가족	직업	건강	물질적 안녕	친구
Greece	가족	직업	건강	친구	취미
Germany	가족	직업/건강		물질적 안녕/전반적 만족	
Canada	가족	직업	물질적 안녕	친구	사회
Singapore	가족	직업	사회	물질적 안녕	친구
Italy	가족/직업		물질적 안녕	건강	친구
Netherlands	가족	물질적 안녕	건강	친구	직업
Belgium	가족	물질적 안녕	직업	건강	친구
Japan	가족	물질적 안녕	직업/건강		취미
UK	가족	친구(Friends)	취미(Hobbies)	직업	건강
U.S.	가족	친구	물질적 안녕	직업	신앙
Spain	건강(Health)	물질적 안녕	직업	가족	사회
South Korea	물질적 안녕 (Material well-being)	건강	가족	전반적 만족 (General Positive)	사회/자유
Taiwan	사회(Society)	물질적 안녕	가족	자유 (Freedom)	취미

자료: Spring, (2021). Global Attitude Survey. Q36. “What Makes Life Meaningful? Views from 17 Advanced Economies”.

이러한 다양한 사회적 문제를 목도하며 지난 정부들은 한국 복지국가의 경로를 변화시키려는 시도를 해왔다. 노무현 정부의 동반성장, 박근혜 정부의 경제민주화와 한국형 복지국가, 문재인 정부의 소득주도성장과 혁신적 포용국가 등은 기존 체제의 문제에 대응하기 위한 새로운 체제로 이행하려는 시도 중 하나였다. 이에 따른 변화가 있었지만, 얼마나 성공적으로 체제 이행을 했는지에 대해서는 의문이 있다. 왜 체제 전환의 시도는 ‘결코’ 쉽지 않을까?



앞서 이론 논의에서 다루었듯이 제도적 상보성은 중요한 경로의존의 원천으로 작용하면서 한국 복지국가가 변화하는 환경에 최적화된 전환을 하는 것을 막는다. 이론적으로 보면 자본주의 모델(Capitalism model)은 생산체제(production regime), 복지체제(welfare regime), 조세체제(tax regime), 정치체제(political regime) 등과 같은 체제로 구성되어 있고, 각 체제는 연금 체제나 보건체제와 같은 일련의 정책체제(policy regime)로 구성되어 있다. 또한, 정책체제는 다시 여러 제도(institution)로 구성되어 있으며, 각 제도는 다양한 요소들, 예를 들어 적용 범위, 자격조건, 재정 조달이나 행정체제 등으로 구성되어 있다. 여기에 신제도주의의 이론을 결합하면 한 제도를 구성하는 각 요소는 경로의존성(path-dependency)을 띠는 경향이 있다. 그렇다면, 그 요소의 합인 제도, 제도의 합인 체제, 체제의 합인 자본주의 또한 모두 강한 경로의존적 특성을 가질 것이란 가정을 어렵지 않게 내릴 수 있다.

또한, 각 요소와 요소, 제도와 제도, 체제와 체제 사이에는 상호보완적 속성을 역사적으로 구축되어 있다. 그렇기 때문에 각 제도의 경로의존성보다 더욱 강한 경로의존성을 가지게 되는 것이다. 이러한 이유로 단순히 현재(status quo)에 대한 불만족(dissatisfaction)만으로 정책이 쉽게 변화하거나 새로운 체제로 이행하기 어려울 것이라는 해석을 가능하게 한다.

그렇지만, 제도적 상보성과 경로의존성은 변화가 불가능함을 의미하는 것은 아니다. 제도와 체제를 둘러싼 사회경제적 구조가 지속적으로 변화하고 있기 때문에 기존의 제도와 체제가 구조적 변화에 조응하는 변화를 하지 못하면 제도와 체제의 효율성이 떨어지면서 다양한 사회경제적 문제들이 증폭될 수 있다. 정치적 행위자들은 경로의존성과 제도적 상보성이 창출하는 이러한 비효율성 증가와 증가하는 사회적 문제와 위협에 대응하여 변화를 시도하는 경향을 보인다. 선거에서의 ‘공약’은 이러한 노력의 대표적인 예이다. 하지만, 변화가 항상 긍정적인 결과만을 낳는 것은 아니며, 부정적 결과로 귀결될 수도 있다. 그렇기 때문에 새로운 정책이 도입되고 긍정적 체제변화를 가져오기 위해서는 과거 정책에 대한 세밀한 해체 작업이 필요하고, 새로운 정책에 대한 조정(coordination)과 합의가 필요하다. 이러한 과정이 없다면 실제 정치권력에 의해서 새로운 체제의 변화를 시작했다고 해도 다양한 이유로 회귀하는 경우가 발생할 수 있다.

본 연구는 한국 복지국가의 미래를 논의하면서 단순히 이상형(ideal type)만을 제시하는 것은 큰 의미가 없다. 개발주의주적이고 신자유주의적인 한국 복지국가가 지난 시간 동안 충분한 성과를 거두지 못하였고 여전히 다양한 사회 지표들이 지난 20년 동안 OECD에서 최하위권에 머물고 있는 상황이다. 이러한 이유가 단순히 이상형을 세우지 못했기 때문은 아닐 것이다. 복지국가의 미래와 바람직한 사회경제체제에 대한 기존의 논의는 무엇이 바람직한가라는 ‘청사진’이나 ‘이상형’을 제시하고, 그 타당성을 가리는 것이 주를 이루었다. 하지만, 어떻게 그러한 이상형에 도달할 수 있는지, 그리고 그 과정에 어떠한 요소를 감안해야 하는지에 대한 이론적이고 전략적인 논의는

충분하지 않았다. 즉, 하나의 현실형(real type)에서 원하는 이상형으로 어떻게 이행할 수 있는지, 그 이행을 어떻게 이해해야 하는지, 어떠한 장애물이 존재하는지에 대한 이론적 이해나 논의가 사실상 부재했다. 이행에 대한 이해와 전략이 존재해야 이상형이 현실 가능한 목표로서 존재할 수 있다는 사실이 간과되어 온 것이다.

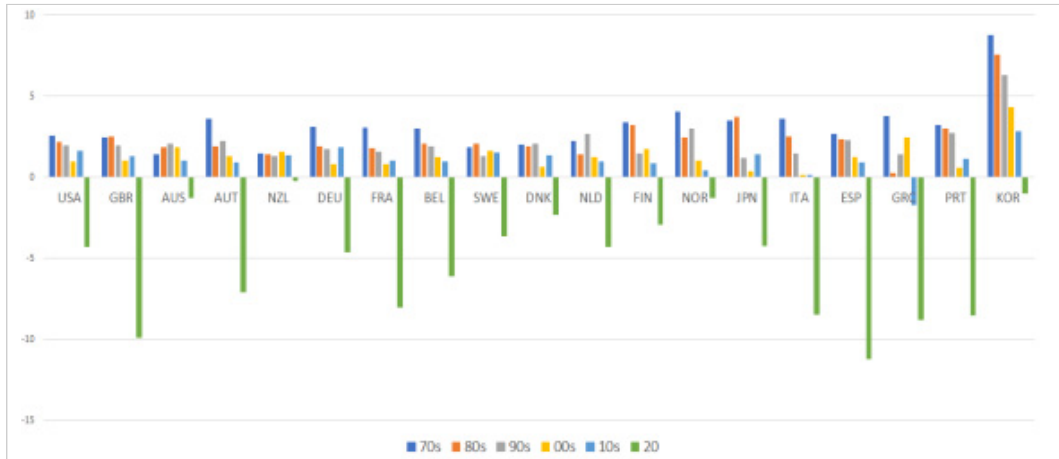
위의 문제의식에 기반하여 본 장에서는 현재 복지국가가 당면한 사회경제적 압력을 판명하고, 이러한 맥락 하에서 예상되는 복지국가의 미래를 그려보고자 한다. 뒤이어 예상되는 미래를 넘어서 이상형적 미래 복지국가의 모습을 구상해보고자 한다. 특히, 참성장전략을 제안하면서 기후변화에 대응하면서 관계복지를 핵심으로 하는 한국 복지국가 상을 제안한다. 마지막으로 체제전환의 사례로 사회보험재정체제 전환을 제안하고자 한다. 한국 복지국가 체제전환에 대한 전반적인 논의는 매우 광범위하기 때문에 본 고에서는 체제전환의 이론적 논의를 디지털 사회경제와 관련하여 가장 밀접한 연관을 맺고 있는 복지국가의 사회보험재정 사례에 적용하고자 한다.

이 장에서는 첫째, 복지국가체제의 미래 변수들을 판명하고, 한국 복지국가 미래의 방향을 제안하고자 한다. 둘째, 불완전 균형 상태에 있는 하나의 체제(regime)가 어떠한 방식으로 더 나은 체제로 경로전환을 할 수 있는지에 대한 이론적이고 실증적인 논의를 도출하고자 한다. 셋째, 사회보험재정체제를 하나의 예로, 복지국가 미래 변수들이 체제에 어떠한 영향을 미치는지 제시하고, 새로운 미래 방향을 제안하고자 한다. 동시에 이론적 논의를 적용하여 체제이행이 어떠한 방식으로 가능한지 논의하고자 한다.

## 2. 복지국가 체제전환의 압력들

복지국가를 둘러싼 환경은 빠르게 변화하고 있다. 먼저, 경제에서 보이는 핵심적인 경향성은 ‘제로성장(zero growth)’이다. 소위 ‘제로성장’ 혹은 저성장과 같이 성장률이 정체되거나 0에 가깝다는 것은 고용과 투자가 줄고, 빈곤과 불평등이 증가하며, 이로 인해 사회정치적 혼란이 가중될 것을 예상하게 한다. 그렇기에 많은 국가들은 제로성장에 대한 일종의 ‘공포’를 가지고 있다. 하지만, 대부분의 선진국에 제로성장은 더 이상 가설적 상황이 아닌 점차 현실로 다가오고 있다. 실제 선진국의 경제성장률과 생산성 증가율은 1970년대 이래로 지속적으로 감소하고 있다. 5%를 넘어갔던 성장률은 1-2%로 줄었고, 2007/8년 경제위기와 최근 코로나 팬데믹 위기를 맞으면서 제로성장의 우려가 현실화되고 있음을 목격할 수 있다. 중요한 점은 그럼에도 이들 국가가 단 한 번도 전통적인 성장기조(GDPism)를 변화시키지 않았다는 것이다. 즉, 성장하기 위한 노력이 오히려 저성장을 넘어 제로성장으로 나타나고 있으며, 성장의 둔화가 국가가 기후변화나 사회적 위기에 대응하기 위해 탈성장적 관점을 선택한 결과인 것은 아니라는 점이다.

[그림 5-2] 주요 선진국가 경제성장률 추이 (1970년대-2020년까지)



자료: OECD. Gross domestic product (GDP) : GDP, volume – annual growth rates in percentage. <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60703> (2023.4.1. 접속).

이러한 정체상태를 극복할 수 있는 요인은 기술진보이다. 주류경제학 설명에 따르면 기술혁신은 생산성의 혁신을 불러와 1인당 생산량을 높이고 정체상태 경제를 넘어 ‘성장’하는 경제를 이룩할 수 있게 된다. 그러면, 현재 경제성장률이 지속적으로 떨어지는 것은 기술혁신이 일어나지 않아서일까? 전화를 들고 다니며 세계 곳곳의 정보를 검색할 수 있고, 손을 놓고 운전할 수 있는 시대가 왔으며, 가상 캐릭터가 인간 모델을 대신하는 시대를 현재 우리는 살고 있다. 이렇게 기술혁신이 지난 시기 동안 가파르게 이루어진 것으로 보이지만, 생산성의 증가는 오히려 더뎠다고 하는 것이다. 생산성의 역설(productivity paradox)로 불리는 이 현상은 현재 OECD 대부분의 국가에서 광범위하게 일어나고 있다(Andrews, Criscuolo and Gal, 2016).

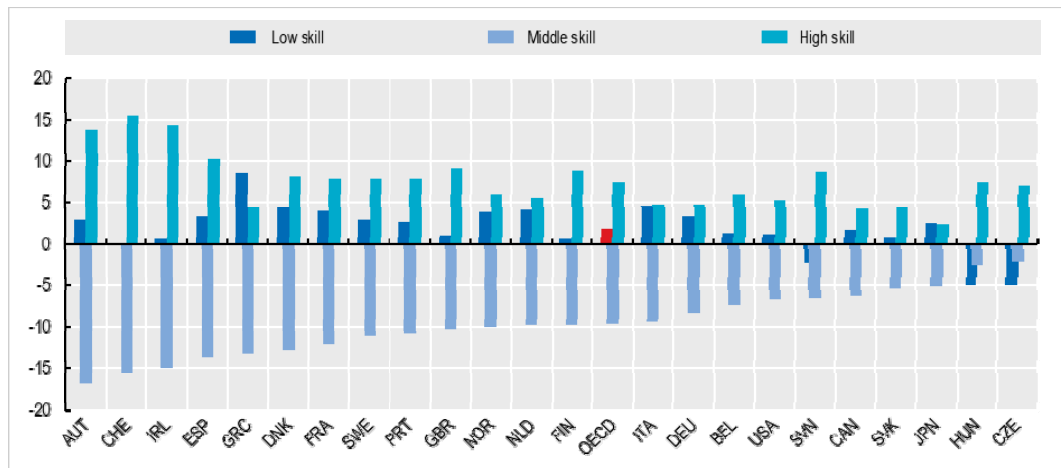
생산성의 역설에 대한 해석은 여전히 논쟁적이다. Brynjolfsson and McAfee(2014)와 같이 기술혁신에 긍정적인 입장은 지금까지의 기술혁신이 개인들의 생활을 풍요롭게 하고 생산성에도 기여하고 있지만, 아직 ‘성장’으로 현실화되지 않았기 때문이라고 주장한다. 어떠한 특정한 티핑 포인트에 이르면 기술발전이 성장과 생산성의 향상으로 연결될 것이라는 입장이다. 이 견해에 따르면 기술적 특이점(technological singularity)에 가까운 생성형 인공지능은 새로운 변화가 될 수 있다.

반면에 Gordon(2012)과 같은 학자는 기술발전이 지금의 생산성 흐름을 변화시키기에는 역부족이라고 주장한다. 또한 불평등, 인구구조 변화, 부채 증가, 교육 등의 문제로 인해서 당분간 더 이상의 생산성 발전을 기대하긴 어렵다고 판단한다. 또 다른 학자들은 소수 기업만의 기술발전과 이를 따라가지 못하는 다수의 기업들의 생산성 지체를 원인으로 설명하기도 한다(Soete, 2018).

한 국가가 소수의 디지털 기업과 다수의 저생산성·저숙련 산업 영역으로 구성된다면 국가 차원의 생산성 및 성장을 향상을 기대하기는 더욱 어려울 것이다.

그렇다면 Gordon이 말한 불평등과 같은 생산성의 장애 요소들을 우리는 극복할 수 있을까? 이미 탈산업화와 디지털화가 결합된 사회가 중산층 일자리를 줄이고, 저숙련 및 저임금 일자리 및 고임금 일자리를 창출한다는 것이 여러 연구를 통해서 증명된 바 있다(Goos, Manning and Salomons, 2009; OECD, 2017). [그림 5-3]에서 발견되는 바와 같이 1995년부터 2015년까지 중숙련 일자리가 증가한 국가는 단 한 곳도 발견되지 않았다. 고용안정성의 악화 또한 우려할 지점이다. 가치창출의 원천이 생산에서 혁신으로 이동하고 경쟁의 대상이 예측불가능한 글로벌화된 시장으로 확장되면서 기업은 비정규직을 더욱 선호하게 되었다(오호영, 2015). 정보통신기술의 발전이 한편으로 노동시장의 경직성을 완화하는 긍정적 효과를 지니기도 하지만, 불안정 노동자에 대한 충분한 보호가 부재한 상황에서는 노동시장 내부의 이중구조화를 더욱 심화시킬 우려가 크다.

[그림 5-3] OECD 국가들의 20년간 저·중·고숙련 일자리 비중 변화율(% point, 1995년-2015년)



자료: OECD, (2017). How technology and globalisation are transforming the labour market. in OECD Employment Outlook 2017.

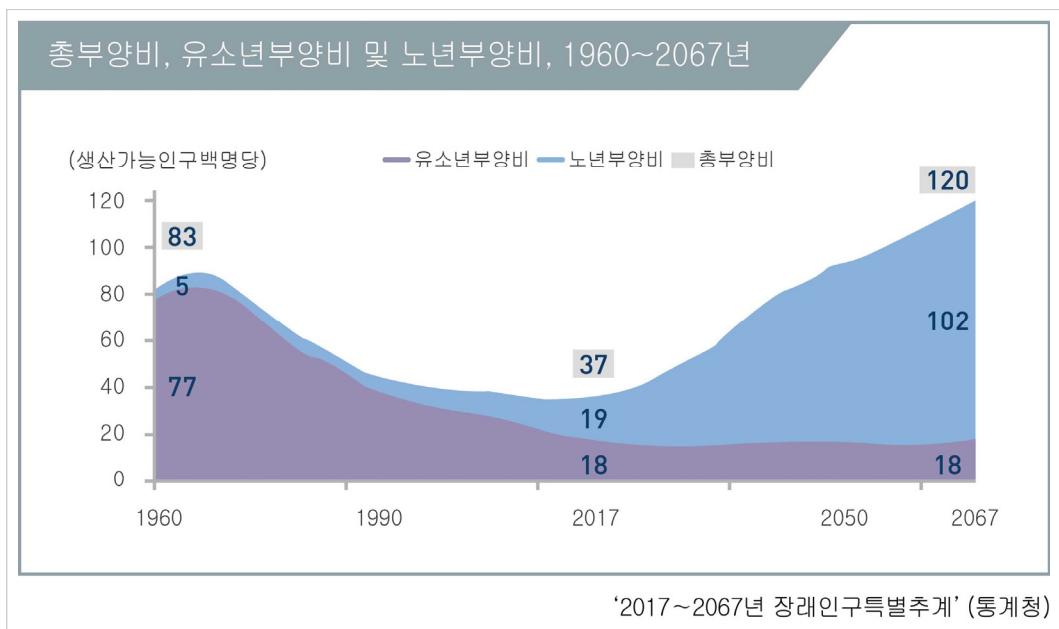
이러한 경향은 인공지능의 본격적 발전과 함께 더욱 심화될 우려가 크다. 인공지능을 만들고 통제할 수 있는 이들과 인공지능에 의해서 작업을 지시받는 다수로 구분될 가능성이 크기 때문이다. 특히 생성형 인공지능은 기존의 반복적 업무를 대체하는 것을 넘어 창의성을 요구하는 업무 및 직업마저 대체할 가능성이 커지고 있는 상황이다.

위기에 처한 노동자들을 보호하기 위한 사회보험제도와 공공부조제도 또한 과거 제조업 및 남

성중심고용 기반 산업화의 산물이다. 지난 20년을 통해 현재의 복지국가 제도들이 불평등을 줄이는데 한계가 있음을 우리는 목격해 왔다. 기존의 제도가 다가올 사회적 위험에 일부 대처할 수 있지만, 근본적인 전환에 대한 대안이 되기는 쉽지 않은 것이다.

인구구조의 변화 역시 이미 우리나라의 경우 피하기 어려운 확실한 미래의 모습이 되고 있다. 이미 0.7에 이른 출산율을 넘어 우리나라는 2050년 경에는 일본보다 더 고령화된 사회가 될 것으로 예측된다. [그림 5-4]와 같이 부양비가 가장 낮았던 2017년 이후 노년부양비가 급격히 상승하면서 2067년에는 총부양비 120에 이르며, 이때 중위연령은 60세를 넘을 것으로 통계청은 예측하고 있다. 이에 따라 이미 심각한 돌봄과 건강의 이슈는 한층 더 심화할 것으로 우려된다. 가족의 돌봄 역할이 상당 부분 약화된 현실에서 급격한 돌봄 수요의 증가는 더 확장적인 동시에 효율적으로 풀 수밖에 없는 난제가 되어가고 있다. 관련하여 복지기술(welfare technology)이나 이주민의 유입 등 다양한 사회적 이슈들이 이어질 것으로 예상되며, 다른 한편에서는 제3영역의 역할이나 지역공동체의 역할이 지속적으로 논의될 것으로 보인다.

[그림 5-4] 우리나라 총부양비, 유소년부양비, 노년부양비의 변화



자료: 통계청, [http://sti.kostat.go.kr/window/2019a/main/2019\\_sum\\_8.html](http://sti.kostat.go.kr/window/2019a/main/2019_sum_8.html) (2023. 4. 1. 접속)

결혼과 출산에 대한 거부는 현재 사회경제체제에 대한 청년들의 불신이기도 하며, 불확실한 미래 앞에서 내린 합리적 결정에 가깝다. 디지털 시대가 성큼 다가오고 있지만, 20세기형 지위

(position)를 차지하기 위한 경쟁과 이를 위한 사교육 열풍은 오히려 심화되고 있다. 2022년 초 중고 사교육비 현황을 보면 1인당 사교육비는 월평균 41만 원, 참여 학생 기준 52만 원으로 사상 최대를 기록한 바 있다<sup>62)</sup>. 자신이 하고 싶은 일을 위한 역량을 강화하고, 자신이 어떻게 행복해질 수 있을지를 논의하며, 창의성을 발전시키는 ‘교과서적 교육’은 현실에서 찾아보기 어렵다. 한편에서는 의대를 향한 줄서기가 한창이고, 다른 편에서는 여전한 장시간 근로와 산업재해 등이 나타나고 있다. 이러한 모습들은 결혼과 출산에 대한 청년들의 ‘합리적 판단’에 영향을 미친다.

한편으로 이러한 불안정과 불평등의 악화는 사회정치적 갈등을 증폭시키고 있다. 저성장과 경제침체 속 포퓰리즘 정책을 앞세운 극우정치인이 대거 등장해 분노한 대중을 선동하는 정치 극단화의 움직임이 최근 세계 곳곳에서 목격된다. 정치인은 자신의 지지층만을 위한 일명 ‘팬덤 정치’ 전략을 내세우며 양극화를 부추기고, 분열된 사회 속 시민들의 사회적 신뢰와 연대는 훼손되고 있다. 이로 인해 계층, 세대, 젠더 간의 혐오와 갈등은 빠르게 확산되고, 복합적인 사회적 갈등이 더 극심한 사회경제적 불평등을 불러일으키는 깊은 악순환의 고리에 빠지고 있다. 무엇보다 분열과 갈등은 새로운 전환과 개혁을 위한 사회적 합의를 가로막는 걸림돌이 되며 마주할 미래의 불확실성과 위험을 가중시키는 요인으로 작용할 우려가 크다.

한편 기술적 특이점과 함께 우리에게 가깝게 다가온 미래는 지구의 생태변화이다. 지구기는 ‘1.5도 상승(산업화 이전 시기에 비해)’의 기후재앙 시기를 2040년 정도로 보던 예측에서 이제 5년 이내일 수도 있다는 추계까지 나온 상황이다. 이러한 주장은 새로운 것은 아니다. 이미 1970년대부터 Meadows et al(1972)의 ‘성장의 한계(The Limits to Growth)’, Olson and Landsberg(1973)의 ‘무성장 사회(The No-Growth Society)’ 그리고 Renshaw(1976)의 ‘진보의 종언(The End of Progress)’ 등 여러 학자들이 자본주의의 성장방식 및 생태위기에 대해 강하게 경고한 바 있다. 그러나 현재의 체제는 오래전부터 경고된 이 위기를 전혀 대처하지 못했다. 역설적이게도 기후위기 관점에서 제로성장과 이로 인한 탄소 절감은 우리가 더 적극적으로 받아들이야 하는 현재 그리고 미래가 되고 있다. 탈성장주의자들은 지구와 인류의 생존 자체가 위협을 받게 되면서 산업화 이래로 채택된 ‘끊임없는 성장’ 관점에 문제제기를 하고, ‘탄소중립’을 핵심으로 하는 성장의 새로운 관점이 필요함을 주장한다.

대전환기적 사회경제적 변화 그리고 정치적 변화 앞에서 현재의 복지국가가 불평등을 줄이며, 사회의 연대를 증가시키면서 모두를 행복하게 하는 방향으로 갈 수 있을 것인지에 대해서는 회의적인 시선이 있다. 그렇기 때문에 미래 복지국가는 다양한 개혁의 논의가 있을 것이며, 실제 변화가 있을 것으로 예상된다. 이에 현재 상황에서 예상되거나 희망하는 두 시나리오에 대해서 살펴보고자 한다.

62) <https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=156556110> (2023. 4. 1. 접속)



### 3. 예상되는 미래 복지국가 시나리오

#### 가. 미래 시나리오

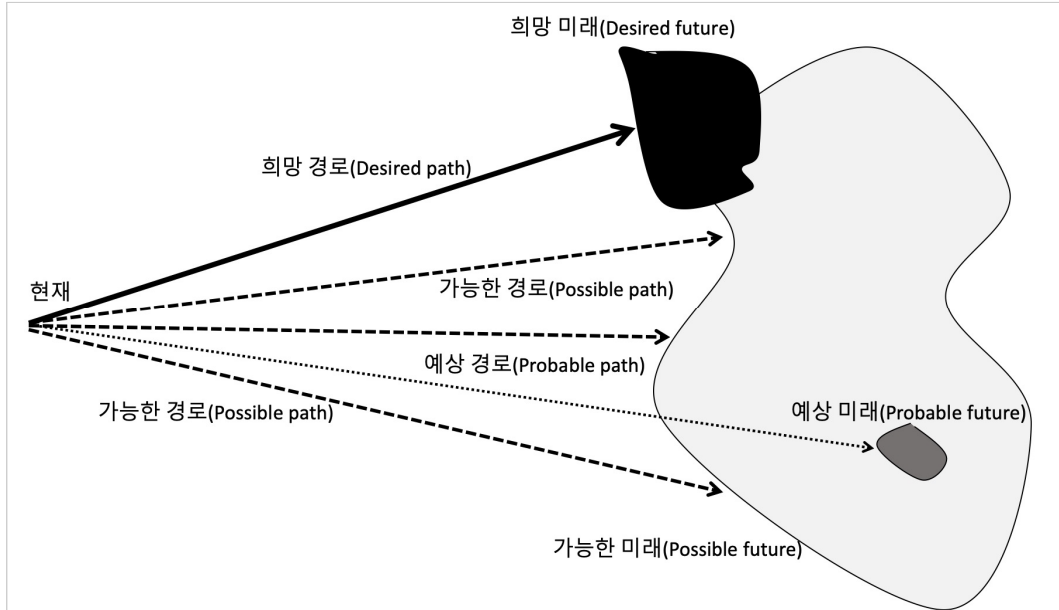
앞에서 살펴본 바와 같이 현 사회는 저성장, 신자유주의화, 불평등과 사회갈등, 코로나19 팬데믹과 기후변화 등 다양한 차원의 글로벌 위기를 겪고 있고, 궁극적으로 물질주의적 성장의 한계를 드러내면서 새로운 경제체제와 성장전략, 그리고 복지체제의 재구성을 요구하고 있다. 가장 근본적인 체제 전환의 필요성은 이미 오래된 미래인 성장의 한계를 어떻게 극복하고 인류의 삶의 질, 즉 복지를 지속적으로 증진시킬 것인가에 있다.

이러한 사회경제구조의 압력이 복지국가 체제의 변화를 추동할 동기를 제공하지만, 실제 의도되거나 바람직하다고 여겨지는 변화로 이어지는 것은 아니다. 많은 국가에서 경험한 바와 같이 공적연금과 같은 제도(institution) 하나의 변화도 쉽지 않다. 하물며, 제도의 합이자 규범과 가치의 총체인 체제(regime)의 변화는 당연히 매우 어렵다. 그렇기 때문에 많은 국가들이나 국가 내의 복지체제들이 다양한 문제를 내포하고, 행위자들이 그러한 문제들을 인지하면서도 큰 변화 없이 경로의존적 모습을 보인다. 현재 많은 복지국가들이 21세기의 거대한 사회경제적 도전에도 불구하고 모수적 개혁에서 벗어나지 못하는 이유이기도 하다.

이를 미래 시나리오 기법(future scenario planning)의 관점에서 이해하면 다음과 같이 표현될 수 있다(Lindgren and Bandhold, 2009). 현재에서 미래를 예측할 때 다양한 경로를 예상할 수 있다. 미래는 정해져 있는 것이 아닌 현재 어떠한 선택을 하는지에 따라서 달라질 수 있다. 밑의 그림과 같이 현재에서 큰 변화가 주어지지 않았을 때 예상 경로(probable path)를 통해 도달 가능성이 제일 큰 예상 미래(probable future)가 있다. 하지만, 그것은 ‘ceteris paribus(모든 것이 다 일정하다면)’이라는 관점에서의 예측(forecasting)에 가깝다. 이는 공적연금 재정예측과 같이 ‘ceteris paribus’에 기반한 추세외삽법(extrapolation)을 통해서 어느 정도 예측이 가능하다. 이러한 경우는 근본적 변화를 보이는 사회경제적 구조에 근본적 대응을 하기보다는 현상적이고 단기적 대응을 반복하는 시나리오에 가깝다고 할 수 있다.



[그림 5-5] 미래 경로 시나리오



자료: Lindgren and Bandhold. (2009), Scenario Planning에서 저자 일부 변경

하지만, 각 사회와 국가의 행위자 주체들이 제대로 이를 미래에 반영하지 못하면 예상된 미래보다 더 좋지 않은 경로를 택할 수도 있게 된다. 반대로, 예상되는 경로에 추가적인 정책개혁이나 사회적 합의를 통해서 일종의 성과(performance)를 도출하게 되면 예상되는 미래보다 더 나은 미래로 도달할 수 있게 된다. 가능한 미래 중 가장 바람직한 상황이 희망 경로(desired path)와 희망 미래(desired future)이다. 희망 미래는 증거기반정책(evidence-based policy)과 속의 민주주의(deliberative democracy)를 통해서 여러 사회 이해관계자들과 일반적으로 성장이 지속적으로 일어나는 상황, 불평등이나 빈곤이 높지 않은 상황, 지구온도를 예상대로 억제하여 기후변화를 최소화하는 상황, 국가 간 혹은 국가 내 갈등이 최소화된 상황 등이 희망 미래라고 할 수 있다. 희망 미래는 소위 ‘과거의 무게를 이겨내고 선택을 통해 창조하는’ 이상형(ideal type)이라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 단기적이고 현상적인 대응에 치중하는 현실형(real type)의 가능한 미래와는 상당한 거리가 있다. 즉, 예상 미래에서 근본적이고 장기적이며 긍정적 변화를 이끌어내는 희망 미래로 가기 위해서는 상당한 변화를 요구한다.

한국 복지국가 논의로 돌아와서 예상 미래, 가능한 미래, 그리고 희망 미래를 그려보자. 미래는 불특정한 시간이기 때문에 여기에서는 10년 후인 2033년을 고정 시점으로 삼아 논의를 진행해 보고자 한다. 10년을 잡은 이유는 미래에 영향을 미치는 다양한 요인들을 고려할 때 10년을 넘는

미래에 대한 예측은 불확실성과 부정확성이 과도하게 높아질 수 있기 때문이다. 또한, 3년이나 5년과 같이 중단기적 미래의 경우 정책적 변화를 기대하기 어려운 시계이다. 그렇기에 약 10년 정도의 미래를 내다보는 것이 적절하다고 판단하였다.

본 연구에서는 본 연구와 매우 유사한 문제의식을 가지고 미래 시나리오를 예측한 정홍원, 김예슬, 김기태, 최혜진, 홍성주(2022)의 연구를 출발점으로 하여 미래 시나리오를 구축하였다. 정홍원 외(2022) 연구에서는 미래 사회복지에 영향을 미치는 요인을 판별하고, 이를 중심으로 미래 시나리오를 구축하며, 마지막으로 미래 환경변화가 사회복지에 미치는 영향에 대해 분석하고 있다.

정홍원 외(2022)의 연구에서는 기존 시나리오 연구 방법론에 기반하여 전문가 델파이 조사를 실행하였으며, 이를 통해 발생가능성이 높은 요인들과 발생했을 때 파급효과가 큰 요인들을 판별하였다. 이 연구에서 발생가능성이 높으면서도 파급효과가 큰 요인들을 사회, 기술, 경제, 환경으로 나누어 다음과 같이 정리하였다.

〈표 5-1〉 유형별, 영역별 미래 변화·사건

영역	미래 변화·사건
사회(S)	성별 갈등 심화, 정년퇴직 연령 상승, 수도권 인구 집중, 일부 지자체 통폐합
기술(T)	정보 독점과 편중, 인공지능 활용 윤리 논란, 무인 첨단공장 본격화, 양자컴퓨터 상용화
경제(E)	저성장 체제, 여성 경제활동 증가, 불안정 일자리 증가, 고용 형태 다변화, 기업 간 격차 확대, 온라인 시장 주류화, 정보를 통한 이윤 확대
환경(E)	탄소중립 법률 제정, 환경오염 심각, 쓰레기 매립 갈등 증폭, 탈플라스틱 국제 압력, 자연재해 증가, 기후 변화·환경오염에 따른 질병 증가, 팬데믹 발생

자료: 정홍원 외. (2022). 미래사회 변동이 사회복지 영역에 미치는 영향과 변화 예측 연구-영향 변수 도출과 시나리오 작성을 중심으로.

#### 나. 예상미래: 양극화된 미래와 녹색성장

발생가능성이 높고, 발생했을 때 영향력이 높은 이러한 요인들을 결합하면 예상 미래(probable future)에 대한 상을 도출할 수 있다. 예상되는 미래는 전반적으로 현재로부터 경로의 존성을 가진 미래이며, 구조적 변화가 없이 미시적인 모수적 개혁으로 결과된 미래라고 할 수 있다. 기존의 경제체제가 큰 변화 없이 유지되는 것이 가장 핵심적인 가정이다. 최영준(2021)이 제시한 현재에 가격을 최대화하는 ‘GDPism’으로 대표되는 근시안적 패러다임이 현재 가치생산을 중시하는 돌봄적 패러다임, 미래 경제적 가치창출을 위한 활동을 중시하는 투자적 패러다임, 미래 가치를 창출을 위한 지속가능 패러다임을 여전히 압도하게 될 가능성이 크다. 즉, 경제성장을

가장 중요시하며, 사회나 환경의 이슈보다 GDP 증가율을 우선시하게 된다. 경제성장률을 유지하고 높이기 위해 수출중심 및 재벌중심의 경제구조는 크게 변화시키기 어려울 것이며, 동시에 현 구조에 부담이 되는 증세나 노동의 직간접적 비용 상승은 억제되는 기조가 유지될 가능성이 크다. 결과적으로 경제적이고 물질적인 가치를 최우선시하며, 산업을 진흥하고 경제를 성장시키려는 기조가 여전히 국정운영에 가장 중요한 가치를 점하고 있을 가능성이 크다. 이러한 상황에서 앞서 언급한 다양한 사회경제적 위기들을 경감시키려고 하지만, 구조적 개혁이 없기 때문에 위기의 일상화가 예상된다. 이후 언급되듯이 기후변화 역시 단기적으로 접근하며, 동시에 기술이 기후변화에 가장 중요한 대안으로 간주되며, 경제체제 기조는 크게 변화되지 않는 시나리오이다.

사회영역의 경우 역시 기존의 분배구조나 정책기조에 큰 변화가 없는 시나리오이다. 인구의 고령화와 수도권 집중 현상, 지역 소멸 등이 중요한 요인으로 예상되었다. 기술 분야에서는 본격적인 디지털화와 함께 정보독점, 본격적인 인공지능 및 로봇의 활용 등이 예상되었다. 경제영역의 경우 저성장 하에서 계속 진행되고 있는 기업 간의 양극화, 개인 간의 불평등, 불안정 일자리 증가 등이 예상 가능한 미래이면서 사회복지에 큰 영향을 미치는 요인이 될 것이라 예측되었다. 마지막으로 환경 분야의 경우는 기후위기가 심화되면서 자연재해나 새로운 형태의 질병이 나타날 가능성이 크고, 환경오염 등이 심각해질 것으로 보았다.

인구구조가 빠르게 고령화로 이행되고 인구는 줄어들지만, 서울을 중심으로 하는 수도권에 인구가 몰리고 이외 지역은 소멸이 될 가능성이 매우 크다. 디지털화가 일부 기업의 생산성을 획기적으로 높일 수 있지만, 생산성이 높은 고도의 프론티어 회사들(frontier firms)과 여타 일반 회사들의 격차는 더욱 심해질 것으로 예상된다. 결과적으로 고용의 양극화도 지속될 가능성이 크다. 즉, 지금까지 실증적으로 제시되었던 고소득 일자리와 저소득 일자리가 증가하고 중간소득 일자리가 줄어드는 모습은 계속 나타날 가능성이 크다(Goos et al, 2009; OECD, 2017).

하지만, 정홍원 외(2022) 연구에서의 전문가 의견과 최근 골드만 삭스(Hatzius, 2023)나 GPT 혁명을 주도하고 있는 OPENAI(Eloundou, Manning, Mishkin and Rock, 2023)에서 출판된 미래 노동시장 연구를 보면 양극화의 양상이 달라질 가능성을 예상할 수 있다. 이들 연구는 생성형 인공지능 시대가 되면서 ‘모라벡의 역설’이 더욱 강하게 나타날 수 있음을 보여주고 있다. 즉, 인간이 하고 있는 어려운 일들은 기계가 쉽게 대체할 수 있고, 쉬운 일은 기계가 대체하기 어렵다는 것이다. 실증연구에서도 전문직이나 높은 숙련이나 지식이 요구되는 직업들은 인공지능에 의해 대체될 가능성이 큰 반면, 청소나 건설업과 같은 직업들은 영향을 크게 받지 않을 것으로 예측하고 있다. 이러한 미래가 현실화 될 경우 소수의 초고소득 일자리를 제외하면 고소득 일자리도 줄어들고 저소득 일자리가 더욱 증가할 가능성도 있다. 결과적으로 양극화된 노동시장과 미래는 피하기 어려운 미래 모습이 될 가능성이 크다.

기후변화가 더 가시화되면서 이에 대한 대응은 지금보다 더 적극적인 형태로 이루어질 가능성이 있다. 정홍원 외(2022)의 연구에서는 기후변화나 성장의 한계 그리고 사회적 부작용에 대응하기 위해 국가가 개입할 것이라는 일부 예측도 있었다. 예를 들어, 기후변화 대응을 위해서 탈플라스틱이나 탄소중립과 같은 법률이 제정될 가능성이 높다고 보았다. 이러한 전략은 현재 기후위기에 대응하기 위해 국제사회에서 제안되고 있는 녹색성장전략(green growth)에 가깝다고 할 수 있다. 녹색성장전략은 인류의 삶의 질과 진보를 위해서는 성장이 필요하며, 대신에 경제성장의 패턴을 친환경 기술의 진보로 환경을 고려하는 성장, 즉 녹색성장으로 전환할 것을 주장한다. 즉 화석연료를 덜 사용하고 탄소생산을 줄이는 다양한 기술혁신과 재생에너지 투자를 통해 지속적인 성장을 유지하면서 동시에 기후변화에 대비하는 것이다.

녹색성장은 기후변화에 둔감하면서 20세기적 성장을 지속하는 갈색성장(brown growth)이나, 성장을 일부 포기하고 보다 적극적인 기후대응을 주문하는 탈성장 전략(degrowth strategy)과는 차이를 보인다. 녹색성장전략은 기후변화를 중요한 사안으로 인식하지만 충분히 대응할 수 있으며, 경제성장과 온실가스 배출 간의 절대적 탈동조화(abosolute decoupling) 또한 실현 가능하다고 본다. 특히, 경제성장과 환경보호의 양립가능성에 대해 낙관적 관점을 지닌다는 점에서도 구별된다. 기술 진보에 따른 다양한 혁신적 성과들로 정책과 제도를 환경친화적으로 전환하고 기존의 성장 중심적인 시장경제의 부정적 외부효과를 줄이면서 지속가능한 경제성장을 이루는 것이 가능하다는 것이다(Jacob and Mazzucato, 2016). 이러한 관점에서는 성장이 멈추거나 줄어든다면 지금까지 누려왔던 물질주의적 복지를 실현할 수 없기 때문에 지속적인 성장이 필요하며, 다만 단순히 GDP와 소득 중심의 복지개념을 넘어서 환경의 지속가능성을 고려하는 다양한 관점의 삶의 질 및 복지개념이 필요하다고 주장한다.

이러한 녹색성장 관점에서 기대되는 미래는 경제와 환경이 선순환하며 시너지 효과를 극대화하는 녹색경제(green economy) 체제이다. 실제로 금융위기 이후 녹색성장이 주요 선진국들의 핵심 경기부양책으로 채택되고, 세계 녹색산업 시장은 매년 4% 가량 꾸준히 성장해 오고 있다<sup>63)</sup>. 최근에는 탄소중립 달성과 함께 사회적 불평등과 일자리 문제까지 동시에 해결하기 위한 다양한 정책들이 ‘그린뉴딜(Green new deal)’ 정책 패키지로 주요 국가들에서 활발히 추진되고 있다(Mastini, Kallis and Hickel, 2021). 한국의 지난 정부들도 국제사회의 녹색성장 패러다임에 발맞춰 환경과 경제의 조화를 이루는 것을 중요한 국가목표로 제시하며 녹색산업 확대에 주력해 왔으며,<sup>64)</sup> 현 정부에서도 ‘2050 탄소중립 달성과 녹색성장 실현’의 국가 비전 달성을 위한 기본

63) 미국 환경시장 컨설팅 연구소 (Environmental Business International Inc., EBI)의 발표를 환경부 공식블로그에서 재인용(<https://blog.naver.com/PostView.nhn?isHttpsRedirect=true&blogId=mesns&logNo=221824224985&categoryNo=27&parentCategoryNo=27&from=thumbnailList>, 2023. 7. 11. 접속)

64) <https://www.me.go.kr/home/web/board/read.do?menuId=10525&boardId=1588730&boardMasterId=>

계획을 발표하며 그 기초를 이어가는 등 녹색경제는 현시점 가장 바람직한 미래의 모습이라고 할 수 있다.

하지만, 2023년 3월 기후변화간 정부협의체(IPCC) 보고서에서 과학자들은 당장 규모 있는 기후대응을 하지 않으면 기후변화를 막을 마지막 기회를 잃을 수 있다는 것을 경고한 바 있다<sup>65)</sup>. 그렇기 때문에 기술의 발전을 통해서 기후변화가 대응되기를 기다리는 것은 과도하게 낙관적인 태도라는 비판이 존재한다. 기술이 그렇게 빠르게 좋아지지 않을 수 있으며, 반면 기후변화는 더욱 빠르게 나타날 수도 있는 것이다. 또한, 제본스의 역설과 같이 자원 활용의 효율성이 진전되어도 총사용량은 오히려 증가할 수도 있기 때문에 녹색성장이 더 좋은 기후대응이 되지 않을 가능성도 존재한다(사이토 고헤이, 2021).

또한, 녹색성장전략 자체가 현재 진행되고 있는 저성장 기초를 근본적으로 변화시킬 것으로 낙관하기도 어렵다. 기후변화 대응과 저성장 속에 소득과 고용의 양극화, 서울/경기와 지역의 양극화, 정치적 양극화 등은 사회적 갈등을 증폭시킬 가능성이 크다. 특히, 사회적 재분배가 지금과 같이 제대로 작동하지 않는 상황에서는 사회적 갈등뿐만 아니라 디지털화에 대한 저항, 그리고 탄소를 줄이려는 노력까지 가로막을 변수가 될 수 있다. 기후위기와 관련된 질병 및 재해는 기후변화 대응을 촉진하는 요인이 될 수 있지만, 탄소배출을 획기적으로 감축하려는 노력은 어느 정도 성장의 지체에 영향을 미칠 가능성이 크다. 그렇게 되면 당장 불안정한 개인들과 더 높은 이윤을 추구하는 기업들은 지속적으로 기후변화 대응을 반대할 가능성이 높아지는 것이다.

앞선 예상 미래는 제도적 변화들이 거의 없고, 앞서 언급된 위기 요인들이 모두 결합한 형태로 나타나게 되었을 때의 사회 모습이다. 이러한 미래 모습은 정홍원 외(2022)의 전망에 따르면 '각자도생·생존게임 사회'에 가깝다고 할 수 있다. 이들은 갈등의 수준과 격차의 수준을 두 축으로 하여 둘 모두가 높은 사회를 '각자도생·생존게임 사회'로 정의하였다. 반면에 둘 모두가 낮은 바람직한 모습을 광장 공동체 사회로 상정하였다. 각자도생·생존게임 사회의 경우 복지국가의 역할이 매우 제한적인 상태라고 할 수 있으며, 갈색성장 기초에서 벗어나려고는 하나 크게 벗어나지 않은 상태라고 할 수 있다.

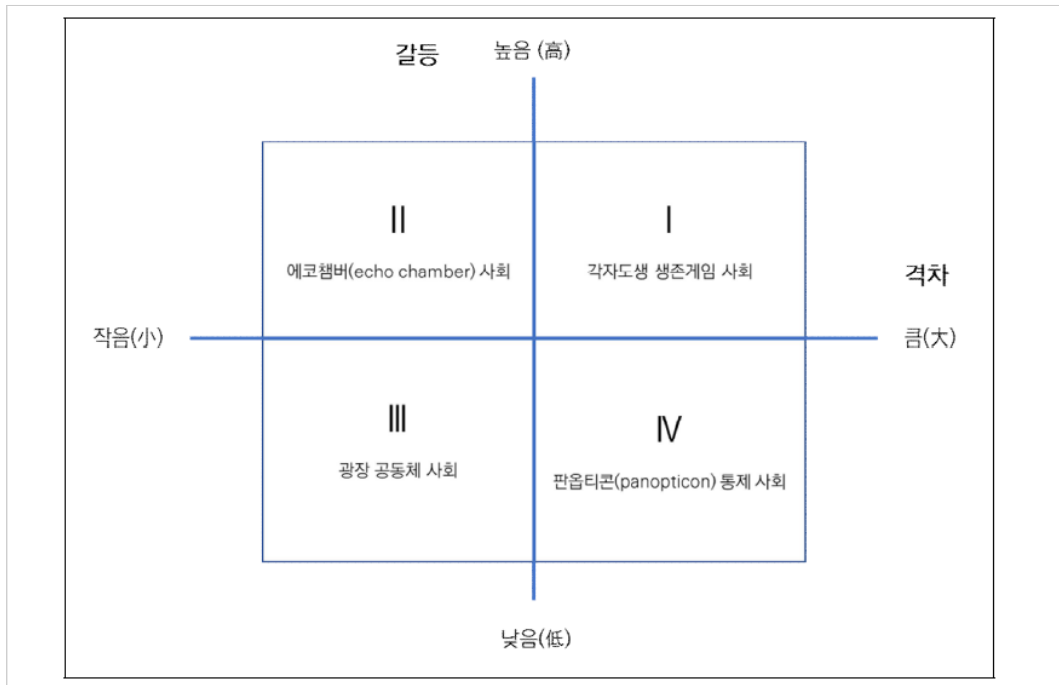
각자도생 사회가 되었다는 것은 정치체제가 단기적 조정을 넘어 중장기적 조정을 통해서 사회 문제를 풀어내려는 근본적 노력을 하지 않았다는 것을 의미한다. 혹은 이러한 노력을 하기에 일반 시민들이 정부나 정치에 대한 신뢰가 없거나 전 사회적으로 근시적 생존게임에 몰두해 있는 상태를 의미한다. 공동체나 연대적 시민사회가 부재한 상황에서 근시적 정치와 근본적 사회경제적 변

d=1 (2023. 7. 11. 접속)

65) <https://www.theguardian.com/environment/2023/mar/20/ipcc-climate-crisis-report-delivers-final-warning-on-15c> (Scientists deliver 'final warning' on climate crisis: act now or it's too late, The Guardian, 20 March 2023) (2023. 7. 13. 접속)

화 속 불확실성에 노출된 파편화된 개인들은 생존게임에 몰두할 가능성이 크다. 이들의 합리성과 민첩성(agility)은 중장기적 사회적 이슈를 숙의적으로 논의하는 것이 거의 불가능하게 한다. 정치체제는 존재하지만, 가장 기본적인 민주주의 기능을 제외하고는 연대나 신뢰를 향한 정치가 부재한 상황이다.

[그림 5-6] 미래 사회복지 환경 변화와 사회복지 시나리오 구성



자료: 정홍원 외. (2022). 미래사회 변동이 사회복지 영역에 미치는 영향과 변화 예측 연구-영향 변수 도출과 시나리오 작성 중심으로.

#### 다. 예상미래: 모수적 개혁과 선별적 복지국가의 지속

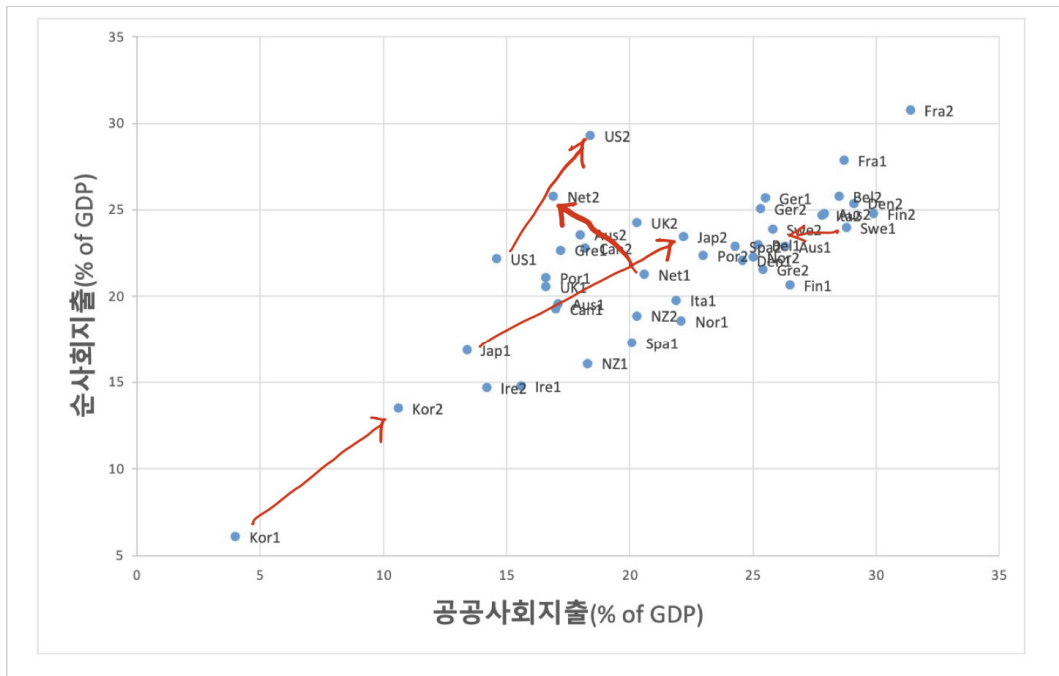
예상 미래를 더 나은 미래로 전환하기 위한 노력이 정치와 정책의 역할이다. 기존 체제를 전환하려는 노력은 크게 모수적 전환(parametric transition) 방식과 구조적 전환(paradigmatic transition) 방식으로 구분하여 논의할 수 있다. 모수적 전환은 기존 체제의 근본적 변화 없이 기존 요소들의 미세조정(fine-tuning)을 통해서 이루어지는 방식이다. 그렇기에 상대적으로 달성 가능성은 크고, 그 기대하는 경로로의 이행은 쉽지 않을 수 있다. 반면에 구조적 전환은 기존 체제의 근본적 전환을 가져오기 때문에 희망 미래로의 이행에 가까워지는 장점이 있는 반면 실제 달성



할 가능성이 크지 않을 수 있다는 단점이 있다.

각자도생·생존게임 사회에서는 구조적 전환이 쉽지 않을 수 있다. 예상 미래는 이 시나리오 하에서 예상되는 보수적 개혁과 선별성이 강한 복지국가의 대응이다. 복지국가는 이미 발생한 사회적 위험에 대응하는 역할에 집중할 가능성이 크며, 디지털화 진행에 대한 선제적 조치나 전통적 복지국가 역할에서 벗어나 기후변화 대응 등에 사회정책이 적극적인 역할을 할 가능성은 매우 약한 시나리오다.

[그림 5-7] 미래 사회복지 환경 변화와 사회복지 시나리오 구성(사회지출)



주: 그림에서 1시기는 1995-99년의 평균 지출 수준, 2시기는 2015-19년 사이의 평균 지출 수준을 의미함  
 자료: OECD. [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG) (2023. 8. 8. 접속)

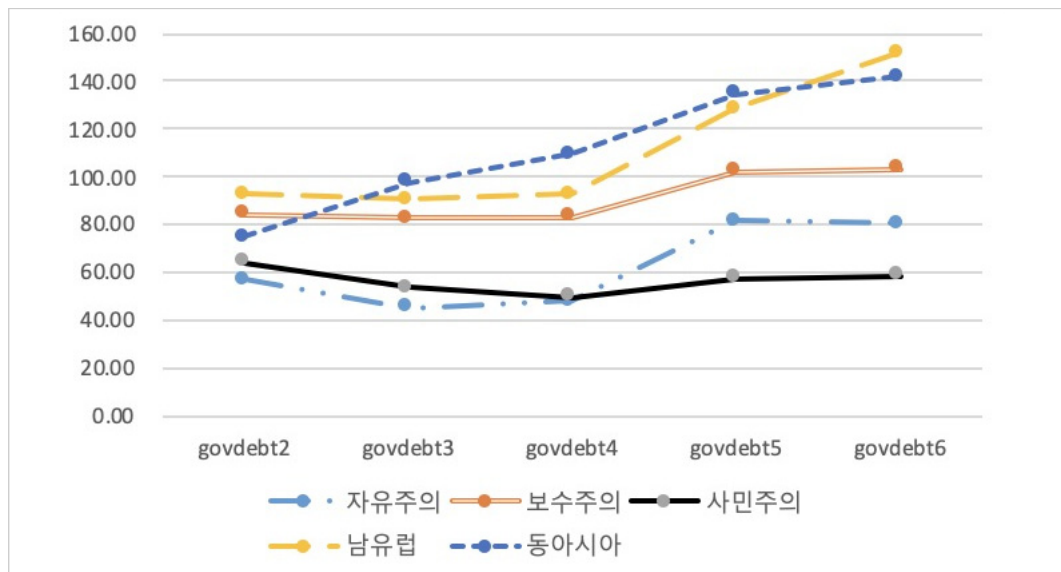
하지만, 보수적 개혁 시나리오가 복지국가 규모나 산출 및 제도의 축소를 의미하는 것은 아니다. [그림 5-7]에서 발견되는 바와 같이 1990년대 후반(1시기)과 2010년대 후반(2시기)을 비교하면 대한민국의 사회지출은 ‘급증’했다고 할 수 있다. 우리와 유사한 복지국가 형태를 보이는 국가인 미국과 일본을 보면 같은 시기에 축소되었다기보다 유사하게 그 지출 수준이 OECD 평균을 향해 가고 있는 것을 발견할 수 있다. 다만, 일본은 고령화와 함께 연금이나 보건 등 공적사회지출 중심으로 증가했다면, 미국의 경우 순사회지출, 즉 민간지출과 조세혜택 등이 증가하며 ‘복지사



회'가 확장된 모습으로 나타났다. 우리나라 역시 보수적 개혁을 택할 경우 한편으로 고령화와 함께 연금과 보건을 중심으로 한 공적지출이 자동으로 증가할 가능성 크다. 동시에 공적지출의 부담과 재정적 지속가능성에 대한 공격이 지속될 경우 민간지출을 증가시켜서 욕구를 대비하게 하는 미국 방식이 선택될 가능성도 없지 않다.

경제 및 생산체제는 여전히 성장중심적이고 저성장의 압박으로 인해서 사회적 가치나 미래의 지속가능성이 희생될 가능성이 큰 체제이다. 이로 인한 결과는 몇 가지로 나타날 수 있다. 첫째, 효율성과 선별성의 강조이다. 성장기조가 크게 변화하지 않은 상황에서 광범위한 재분배를 기대하기 어렵고, 경제적 기득권층에게 경제적 재분배를 기대하거나 요구하지 않을 가능성이 크다. 여전히 더 큰 복지국가는 정부의 부채를 증가시키고 경제성장을 약화시킬 수 있다는 편견이 강하게 자리잡으면서 복지국가 개혁을 보수적인 방식으로 유도하게 되는 시나리오이다. 하지만, 지난 30년 동안 복지국가와 경제성장 혹은 복지국가와 정부부채 규모를 보면 둘 사이에 중요한 상관관계가 없음은 이미 실증적으로 입증된 바 있다. 사회민주주의 국가의 부채 규모가 실제 가장 낮게 유지되었으며, 이에 반해 남유럽 국가와 일본과 같은 국가가 매우 높은 정부부채를 유지함을 알 수 있다.

[그림 5-8] 복지국가체제별 정부부채의 규모



주: 그림에서 2시기는 90년대 후반의 평균, 3시기는 2000-04년, 4시기는 2005-09년, 5시기는 2010-14년, 6시기는 2015-19년 사이의 평균을 의미함

자료: OECD. <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm> (2023. 8. 8. 접속)

결과적으로 저성장 하에서 정부부채에 대한 경계와 강조는 ‘제한된 예산’을 초래하며, 이러한 상황에서 미래 복지국가는 항상 효율성을 강조하고, 누가 더 ‘약자’이며 ‘취약한 자’인가에 대한 선별성을 강조할 가능성이 크다. 양극화 및 기술실업이 등장하게 되면서 공공부조에 대한 의존성이 높아질 가능성이 크기 때문에 공공부조 예산은 증가할 것이라 예상된다. 또한, 현재 보편적으로 제공하고 있는 여러 현금급여나 사회서비스 역시 선별성에 대한 압박이 증가할 가능성이 크다. 예를 들어, 아동수당의 보편성을 약화시키고 선별성을 강화하여 취약아동 지원의 방향으로 가는 게 바람직하다는 논의가 커질 수 있다. 현재 소득 하위 70% 노인에게 지급되는 기초연금 역시 더 하위계층에 한정해 지급해야 한다는 논의가 이미 시작되었다. 이러한 논의들은 부의 소득세를 기초로 하는 안심소득제와 같은 아이디어로 결합해 발전할 가능성이 있다.

이러한 효율성과 선별성에 대한 논의는 수당이나 공공부조를 넘어서 사회보험과 사회서비스에 대해서도 확대될 수 있다. 실업급여의 경우 부정수급에 대한 모니터링이 대폭 강화될 수 있으며, 반복수급을 방지하기 위한 다양한 제도적 장치를 통해서 실업급여의 재정안정을 도모할 가능성이 크다. 이미 정부 차원에서 논의되고 있는 실업급여 하한선 폐지나 반복수급에 대한 모니터링이 그러한 예이다. 아동돌봄이나 장기요양에서는 그 보편성이 유지될 가능성이 크지만, 서비스를 더 시장화하고 산업화하면서 차등적 서비스를 개발하고, 취약계층 이상에게는 추가비용을 지불하게 하는 방식으로의 변화가 일어날 가능성이 크다. 효율성과 선별성에 기반한 개혁들은 당장에 효율성을 높일 수 있을지 모르나 결과적으로 빈곤층에 대한 사회적 스티그마와 비판을 가하면서 더 잔여적 성격의 복지를 강조하는 방식의 개혁이 될 가능성이 크다<sup>66)</sup>. 이러한 모습에 가장 가까운 복지국가는 영국이라고 할 수 있다.

둘째, 첫 번째 지점과 연결되어 특정한 형태의 ‘재정안정성’이 강조되는 복지국가 개혁이다. 미래에 많은 재원을 요구하는 제도들에 대한 축소개혁 압박은 지속적으로 증가할 가능성이 크다. 대표적인 것이 공적연금이다. 국민연금, 공무원연금과 같은 특수직역연금은 지속적으로 그 급여율 삭감에 대한 압박을 받게 될 것이다. 미래세대에게 부담을 주면 안 된다는 세대론이 주요 담론으로 작용하게 될 것이다. 하지만, 미래세대에게 사회적 위험을 넘기지 않기 위해서 현세대가 직접 증세를 통해서 문제를 해결하려는 노력은 여전히 미비할 가능성이 크다. 하지만, 공적연금의 기여율 인상은 선거라는 제도에 막혀 실현될 가능성이 크지 않다. 그렇기 때문에 문제를 풀고 미래로 가기보다는 문제가 터질 때까지 이를 품고 미래로 갈 가능성이 크다. 각자도생 사회에서 현세대의 증세는 현세대의 기득권에서 받아들여지지 않을 것이며, 증세에 대한 의지의 부족은 복지의 삭감이라는 결과로 귀결될 가능성이 크다.

66) [https://imnews.imbc.com/news/2023/politics/article/6503097\\_36119.html](https://imnews.imbc.com/news/2023/politics/article/6503097_36119.html) ("여자분들 청년들, 해외여행 가고 샤넬 사서" 실업급여 깎는다?, (MBC 뉴스 2023. 7. 13.) (2023. 7. 13. 접속)

미래 복지국가를 예측할 때 공적연금만큼 재정안정성을 위협하는 제도는 건강보험이다. 이미 서구 복지국가 사례에서 보듯이 보건과 건강제도의 재정안정성을 확보한 국가들이 고령사회에서도 재정 압박을 받지 않고 있음을 알 수 있다. 하지만, 재정안정성의 잣대가 건강보험에 강하게 적용될지는 미지수이다. 이미 미래를 위한 의사수급정책이나 비대면 진료 수가 책정 등과 같은 보건 개혁이 의사를 비롯한 이해관계자 집단의 힘에 밀려 실현이 되지 않고 있다. 그렇기에 예상 미래에서 재정안정성은 경제적 부를 가진 집단이나 의사와 같은 집단의 이해를 거스르지 못한 채 일반 국민들 혹은 중산층들의 복지를 삭감하는 방식의 '재정안정성' 개혁에 머무를 가능성이 크다.

증가하게 될 복지정책들도 있을 것이다. 저출산 관련 정책들이나 정신건강 및 사회적 고립이나 우울과 관련된 정책들, 그리고 이주민에 관련된 정책들은 증가할 가능성이 크다. 하지만, 여기에도 효율성과 선별성의 원칙이 적용될 가능성이 크다. 또한, 저출산이나 정신건강의 악화 등은 경쟁사회가 낳은 부정적 결과물일 가능성이 커서 제한적이고 선별적인 일부 정책이 이러한 심각해지는 사회적 위험에 효과적으로 대응할 수 있을지에 대해서는 의문이다. 또한, 각자도생 사회에서 선별적 정책의 수혜자가 많아질 경우 '부정수급'이나 '도덕적 해이'에 대한 담론이 강화될 가능성이 크고, 이 경우 선별적 정책의 선별성은 더 커지며, 사회적 위험의 해소에는 큰 역할을 하지 못할 가능성도 존재한다.

마지막으로 교육이나 고용과 같은 사회투자 정책은 매우 제한적으로 이루어질 가능성이 높다. 보수적 개혁 하에서는 현재와 같이 교육이나 고용에서 '투자가 충분히 이루어지지 않는 민간 전달 체계'와 바우처 방식을 유지할 가능성이 크고, 직업훈련과 같은 적극적인노동시장정책 역시 제한적으로 이루어질 가능성이 크다. 오히려 기업을 지원해서 일자리 창출을 유도한다거나 창업지원 정책을 시행할 가능성이 크며, 더 공평하고 평등한 교육이나 고용기회, 그리고 이를 위한 현금지원 정책은 주요한 수단이 되지 않을 가능성이 크다.

결과적으로 예상 미래 하에서도 사회지출은 꾸준히 증가할 것이며, 10년 혹은 15년 이내로 GDP 대비 20% 이상의 사회지출을 기록할 가능성이 크다. 하지만, 여전히 충분하지 않은 사회보험, 제한된 공공부조와 서비스 등으로 위험을 경감시키는 방식의 개입이 될 것이며, 적극적으로 예방하고 사회변화를 이끄는 복지국가를 기대하기는 어렵다.

이에 비해 희망 미래는 기존에 예상되는 양극화와 기후변화에 더욱 적극적으로 대응하며 구조적 전환을 시행하는 시나리오이다. 희망 미래에 대해서는 다음 절에서 보다 자세히 다루도록 한다.

## 제2절

## 희망미래

## : 참성장체제와 새로운 복지국가로의 이행



## 1. 포스트 성장전략(Post-Growth Strategy)으로서 참성장 전략(Genuine Progress)

### 가. 포스트 성장시대의 새로운 경제체제와 성장전략을 찾아서

희망 미래의 시나리오에서 우리가 고려해야 할 큰 변수는 최근 인류가 실감하고 있는 기후변화와 코로나19 팬데믹으로 보여준 지구 생태계의 위기이다. 또한 앞에서 살펴본 바와 같이 20세기 자본주의를 지배했던 물질적 성장 중심의 성장전략과 이로 인해 발생하는 빈곤과 실업 등 다양한 사회적 위험을 해소하고자 했던 복지국가와의 상호보완 체제는 그 지속가능성의 한계를 드러내고 있다. 이와 같이 성장의 한계와 새로운 생태적 위기에 대응하기 위해서는 획기적이며 전환적인 세계관과 비전을 세우고 이에 상응하는 제도설계와 이행전략을 수립하는 것이 매우 시급하다. 지금까지의 GDP 지표에 기반한 물질적 성장전략을 대체하고 기후변화에 대응하는 전략은 크게 세 가지 방향으로 제시되고 있다.

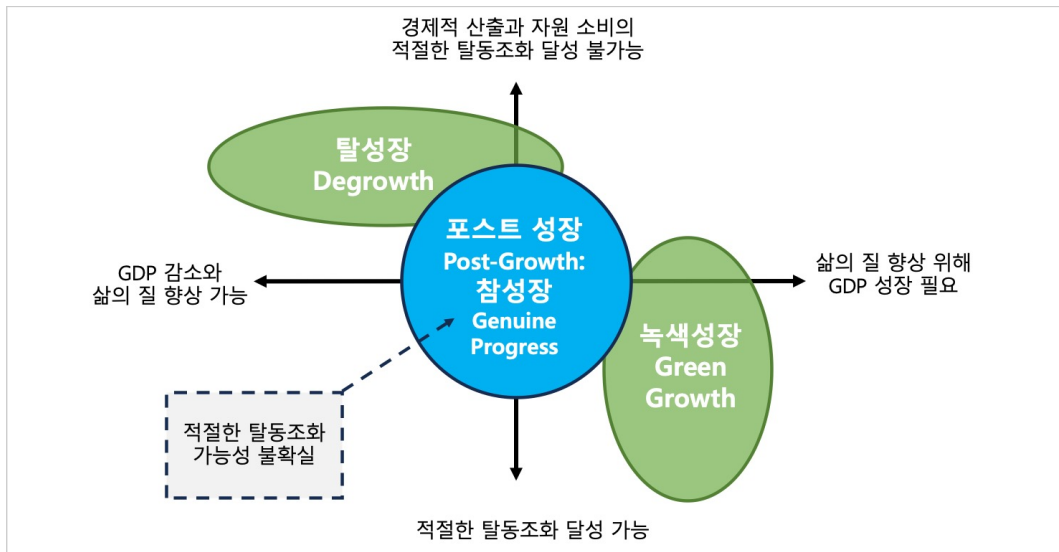
첫 번째는 탈성장(Degrowth) 전략이다. 이는 가장 급진적인 대안으로, 인류 생존의 위기로 제기된 기후변화를 막기 위해서는 현재의 물질적 성장을 대폭 줄이지 않으면 안 된다는 비판적인 관점이다. 이를 위해서는 단순히 GDP를 줄이는 것만이 아니라, 현재 인류가 만들어 놓은 다양한 제도와 생활방식을 근본적으로 바꿔야 한다는 것이다. 현재의 성장체제를 유지하는 것으로는 기후변화를 막기 어렵기 때문에 근본적으로 물질적 생산을 줄이고 과시적 소비를 줄이며, 자연친화적인 삶의 방식으로 전환하기 위한 다양한 영역에서의 구조 및 제도 변화를 요구한다(Asara, Otero, Demaria and Corbera, 2015; Kallis, 2014). 다시 말해서 경제적 산출과 자원의 소비는 긴밀한 인과관계를 갖기 때문에 기본적인 자원의 소비와 물질적 생산을 줄여야 한다는 것이다.

한편 탈성장 전략은 복지의 문제를 다른 관점으로 해석한다. 지금까지의 주류경제학의 복지는 GDP의 성장에 의한 소득증대의 관점에서 논의되었다. 그러나 탈성장 전략은 경제성장으로 불평등이 심화되고 개인들의 진정한 삶이 실현되지 못하는 현실에서 보는 바와 같이 근본적으로 삶의 질은 경제성장과 관련이 없다고 주장한다. 오히려 경제성장이 보편적인 사람들의 삶의 질을 악화시켰다고 해석한다. 따라서 삶의 질과 복지 문제는 새롭게 정의되고 재구성되어야 한다고 주장한

다. 탈성장 전략을 추구하더라도 개인의 삶의 질과 복지는 현재의 물질 중심적인 복지개념을 완전히 탈피하여 자연과 동조화된 개념으로 재정의함으로써 비로소 달라질 수 있다는 것이다. <그림 5-9>에서 개념적으로 보여주듯이 탈성장은 기후변화를 해결하기 위해서는 물질적 성장과 완전한 탈동조화를 해야 하고 물질적 성장이 없이도 삶의 질 향상이 가능하다고 주장한다. 다만 이러한 탈성장의 관점은 논자들에 따라 정도의 차이는 있지만, 과거와의 급진적이고 단절적 관점에서의 체제전환을 주장함으로써 현실적인 이행에 많은 문제점을 노출하고 있다.

현재 물질주의적 성장과 신자유주의의 지배적 이데올로기화, 그리고 물질적 소비가 문화로 자리 잡은 현실에서 일종의 중간노선이자 실용적인 노선이라고 할 수 있는 포스트 성장전략도 사실상 그 이행이 쉽지 않다. 모든 것이 긴밀하게 얽혀있는 글로벌 경제체제에서 이윤과 자본 축적을 목적으로 하는 자유주의 시장경제와 다국적 기업, 그리고 금융시스템이 여전히 생산체제에 지배적이며, 과시적이고 소비지향적인 문화, 양극화, 다변화된 노동시장 체제가 뿌리 깊게 내린 현 자본주의 체제에서 새로운 생산체제와 소비문화, 그리고 복지와 삶의 질의 개념화는 어쩌면 매우 당연하고 필요하지만, 매우 지난한 과정이 될 수밖에 없다.

[그림 5-9] 기후변화와 다양한 글로벌 위기에 대비하는 3가지 성장전략



자료: Petschow et al. (2020). Social Well-Being Within Planetary Boundaries: the Precautionary Post-Growth Approach.

두 번째는 앞에서 이미 제시되었던 녹색성장(Green Growth) 전략이다. 녹색 성장전략은 앞선 탈성장 전략의 비판적인 관점과 대조적으로 낙관적인 관점에서 최신 기술의 급속한 발전에 따

라 기존의 화석연료를 덜 사용하고 탄소생산을 줄이는 다양한 재생에너지 기술을 통해 지속적인 양적 성장을 유지하면서 기후변화에 대비할 수 있다는 입장이다. 기술의 진보에 따른 다양한 혁신적인 성과와 정책 및 제도의 변화를 통해 기존의 성장 중심적인 시장경제의 부정적 외부효과를 줄이면서 지속적인 성장이 가능하다는 것이다(Jacob and Mazzucato, 2016). 그러나 앞에서 논의되었듯이 이는 너무 낙관적인 관점이다. 이 관점의 심각한 약점은 지속적인 성장이 멈추거나 줄어들면 지금까지 누려왔던 물질주의적 복지를 유지하기 어렵기 때문에 어떤 식으로든 지속적인 물질적 성장이 필요하다는 것을 전제하고 있다는 것이다(그림 5-9 참조). 이 때문에 초기의 World Bank와 같은 신자유주의적인 국제기구에서 제시했던 기능주의적 녹색성장 전략은 현재로서는 많은 비판을 받고 있다. 대신에 최근 녹색성장을 기조로 하는 학자들 사이에서도 단순히 GDP와 소득 중심의 복지개념을 넘어서 환경을 고려하는 다양한 관점의 삶의 질 및 복지개념이 필요하다고 주장이 제기된다. 그러나 진정한 기후변화 대응과 불평등 완화를 위해서는 성장과 복지개념 모두 전환적인 재개념화가 필요하다는 것이 우리의 관점이다.

세 번째는 현재의 우리 시스템에서의 경로의존성을 고민하면서 패러다임 전환을 요구하는 실용적인 관점에서 포스트 성장전략으로 참성장 전략이다. 앞선 탈성장 전략은 논리적으로는 가능하나 현실적으로는 제도 및 구조변화의 맥락에서 급진적으로 이행되기 어렵다는 문제가 제기된다. 현재의 성장 중심의 자본주의 체제의 지속가능성이 한계에 도달함에 따라 이후의 성장전략은 단순한 물질적 성장이 아닌 탈성장 전략의 주장과 같이 성장과 소비의 탈동조화를 추구할 필요가 있으나, 급진적인 탈동조화는 현실적으로 불가능하며 미래의 경제와 생활의 안정을 보장할 수 없다는 것이다. 녹색성장이 주장하는 기술의 혁신을 통한 성과의 재분배와 제도의 변화 또한 중요하나, 지속적인 물질적 성장으로 기후변화와 양극화와 삶의 질 문제를 해결한다는 것은 여전히 물질적 성장 논리에 머무르는 것일 뿐 아니라, 지나친 낙관으로서 현실적으로 실현되기 어렵다는 것이다(Jackson, 2008, 2017; Petschow et al., 2020; 최영준, 2021).

따라서 본 연구에서 제안하는 포스트 성장전략은 기본적으로 전통적인 GDP에 근거한 양적, 물질적 성장의 패러다임을 넘어 환경과 삶의 질 문제를 동시에 해결할 수 있는 새로운 경제시스템과 복지모델로서의 새로운 차원의 질적 성장모델을 의미한다. 급진적이며 비판적인 탈성장의 관점과 낙관적이며 성공 가능성이 낮은 녹색성장의 관점 사이에서 실용적이고 현실주의적이면서 동시에 미래의 기후변화에 대비하고 자연, 경제, 사회가 조화롭게 어울릴 수 있는 질적 삶의 질, 즉 좋은 삶을 누리기 위한 제3의 전략이 필요하다는 관점이다. 그런 의미에서 [그림 5-9]에서 보여주는 바와 같이, 약간 애매모호하기는 하지만, 포스트 성장전략은 탈동조화를 적극적으로 추진하는 한편, 점진적으로 물질적 성장의 굴레를 벗어나면서 기술 발전의 성과에 공공성을 강화(공공재화, 커먼즈화)하고, 동시에 복지에 대한 개념을 공동체적, 관계적, 역량향상으로 전환하여 인



간, 사회, 경제, 그리고 자연의 조화를 추구하는 것이다. 이는 지구환경을 보전하고 보다 나은 삶의 질과 복지를 유지해야 한다는 전환적인 관점을 받아들이면서, 새로운 자본주의 경제체제와 성장전략, 그리고 복지체제를 보다 실용적으로 구축해야 한다는 것이다.

이 장에서는 미래의 경제구조와 성장전략으로서 이러한 신중하면서도 실용적인 관점에서의 포스트 성장전략을 제시하고 이에 따른 새로운 복지국가 구조, 제도, 역할의 변화방향을 제시한다. 이러한 희망 미래의 시나리오와 함께 본 연구는 우리에게 지금까지 당연한 것으로 익숙해 있던 경제체제의 작동 논리와 복지의 개념을 털어 버리고 새로운 개념과 제도를 구축할 필요가 있다는 것을 제안한다.

#### 나. 포스트 성장의 대안으로서 참성장의 의미

포스트 성장을 이해하는 가장 중요한 출발점은 한 세기에 걸쳐 우리에게 깊이 뿌리 내린 전통적 경제학의 논리와 GDP에 기반한 성장의 신화이다. 기존의 경제학은 경제의 작동 메커니즘을 추상적인 논리 구조로 이해하고 자연의 무차별적 착취와 노동 생산성의 극대화로 물질적 가치를 증대시키는 독립적인 영역으로 이해해 왔다. 즉 인간의 존엄성과 자연과의 생태적 조화를 고려하지 않았던 것이다. 이는 기존의 경제학이 전제하는 개인주의적이며 이기적인 개인으로서의 존재론적 관점에서 재고할 필요가 있다.

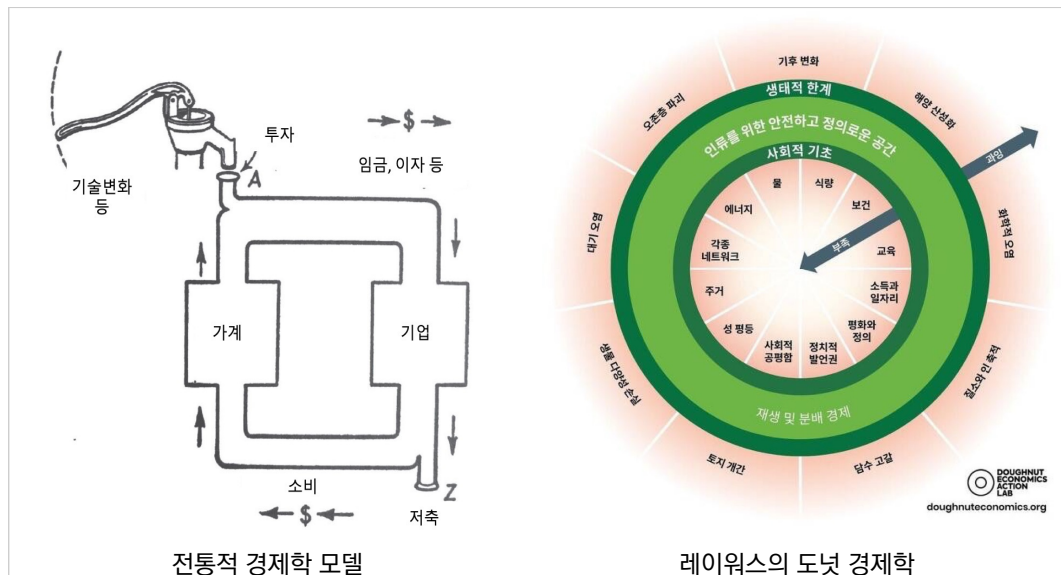
따라서 현재의 인류가 당면한 위기를 극복하기 위해서는 신자유주의 자본주의 경제체제의 재구성과 새로운 성장전략, 그리고 복지체제의 재구성이 요구된다. 즉 성장의 한계를 극복하고 인류의 삶의 질, 즉 복지를 지속적으로 증진시킬 수 있는 지속가능한 발전을 새롭게 기획하는 것이다. 이렇게 지금까지의 성장 중심 경제 이데올로기화와 복지를 성장의 도구로 종속시키는 것을 탈피하는 포스트 성장시대의 성장전략을 ‘참성장 전략(genuine progress)’으로 개념화할 수 있을 것이다(최영준, 2021).

이때 이런 맥락에서 미래의 경제체제는 본 연구에서 제안하는 관계적 복지개념과 양립하기 위해 다음의 네 가지 조건을 충족해야 할 것이다. 첫째로, 기후변화를 막고 지구의 생태적 안전과 인류의 삶의 질을 개선하는 경제체제와 신성장 전략을 세우는 것이다. 핵심은 경제생산, 에너지 소비, 일상생활에서 탄소생산량을 줄이고 친환경적인 생태계를 구축하기 위해 삶의 방식과 제도를 어떻게 새롭게 설계할 것인가이다. 가능한 만큼 경제성장과 소비와의 관계를 점진적으로 탈동조화(decoupling)시키면서 관계적 개념의 좋은 삶을 유지, 개선하는 것이 기본원칙이다. 둘째로, 이를 위해서는 현재의 신자유주의화에 의한 경제주의(economization) 헤게모니를 극복하고, 상품화된 자본주의 시장경제의 영역을 줄이는 플라니안 개념의 다원적 경제를 발전시키는 동시



에, 인간과 사회 본연의 사회적 관계를 복원하는 복지개념을 실현할 수 있는 경제시스템으로의 전환이 필요하다. 셋째로, 인류 지식 발전의 산물인 기술 발전은 한편으로는 자본주의 체제의 생산 시스템과 노동시장을 급격히 변화시키면서, 다른 한편으로 미래 사회에 대한 불확실성과 번영의 양면성을 제공해 준다. 기술은 그 자체적으로는 중립적일지 모르나 그 활용은 정치적인 것이다. 따라서 인류의 기술진보를 통해 어떻게 기후변화와 자본주의의 폐해를 줄이는 방식으로 활용할 수 있는 제도를 구축할 것인가에 대한 고민이 동시에 필요하다. 마지막으로 이 모든 체제전환을 이해하는 데 중요한 것은 정치적 행위자로서 시민들의 보다 적극적인 의지와 역량개발, 그리고 국가의 역할과 이를 가능하게 하는 새로운 거버넌스의 구축이다.

[그림 5-10] 포스트 성장시대의 기후변화 대응과 사회적 정의를 지향하는 경제 모델



자료: Raworth. (2017). Doughnut economics: seven ways to think like a 21st-century economist.

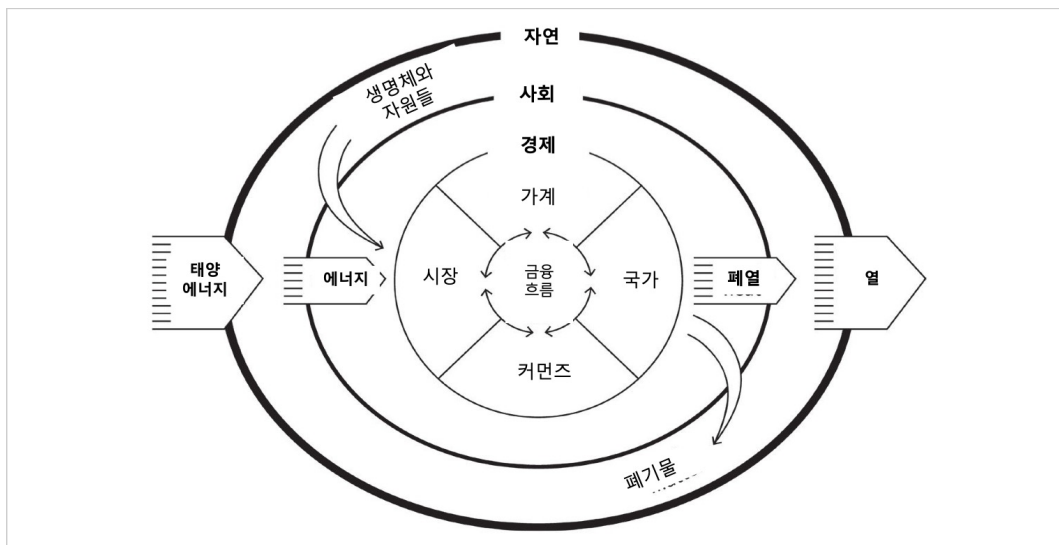
이런 맥락에서 최근에 케이트 레이워스는 기후변화에 대비하고 참성장을 지향하는 새로운 경제체제의 개념화로서 ‘도넛 경제학(Doughnut Economics)’을 제안하였다(Raworth, 2017). [그림 5-9]는 전통적 경제모델과 포스트 성장시대의 경제모델의 개념을 비교해서 보여준다. 왼쪽의 그림은 새뮤얼슨의 전통적인 경제순환 모델이다. 지금까지의 경제성장, 경제정책들이 경제의 구조를 가계와 기업 간의 자원 흐름으로 보는 이러한 폐쇄적인 경제 모델의 관점에서 발전해 왔다. 경제는 가계의 소비를 위한 기업의 생산 흐름으로 이해되며 자연과의 관계와 인간사회의 본질적인 문제를 배제한 이윤추구의 효율적 시장을 통해서 자원이 순환되는 개념이다. 그러나 전통적

경제모델은 불평등을 심화시키고 자연을 파괴하여 기후변화와 감염병 위기를 만들어 냈다. 이에 미래의 경제모델은 생태적 환경과 사회적 정의와 복지를 동시에 양쪽에서 제약함으로써 중간에 인류가 안정적이며 정의롭게 살아갈 수 있는 공간으로서 재생과 재분배 경제를 제안하였다.

이와 유사한 맥락에서 최영준은 참성장 전략을 제시하면서 미래의 성장전략은 기존의 개념과 이론적 틀을 깨는 전환적 사고를 요구하며, 기후변화 문제와 시민의 보편적 복지와 공공성을 강조하는 연대적 성장전략을 통해 공멸이 아닌 공존의 시대로 전환할 것을 주장한다(최영준, 2021).

레이워스는 전통적 경제학에 대해 이는 결코 가치중립적인 과학이 아니며, 현실 세계에서 자연과 인간과 사회와의 관계를 무시한 왜곡된 경제모델이라고 비판한다(Raworth, 2017). 그의 설명은 폴라니의 중심 명제인 경제를 사회에 다시 재결합시키는 과제와 같다. 우리는 태양으로부터 에너지를 받으면서 동시에 다양한 생물 세계에서 자원을 공급받고 있고, 인간사회에서는 다양한 주체들, 가계, 국가, 시장, 커먼즈 등이 상호 의존적으로 연계되어 인간의 필요를 충족시키기 위해 경제활동을 한다. 레이워스는 또한 전통적 경제학에서 배제했던 공동자원(커먼즈)을 중요한 경제 주체로 포함했다. 따라서 우리의 현실적인 순환경제체제는 아래의 그림과 같이 자연과 사회가 함께 결합한 체제라고 주장한다.

[그림 5-11] 자연과 사회가 함께 결합된(embedded) 신경제



자료: Raworth. (2017). Doughnut economics: seven ways to think like a 21st-century economist.

## 2. 포스트 성장시대의 복지국가: 물질주의적 성장에 종속된 도구적 복지에서 자연과 사회에 연계되는 관계적 복지로

### 가. 포스트 성장시대의 복지개념의 재구성

현재 우리를 지배한 근대문명은 자본주의 시장경제를 중심으로 이기적인 개인들이 자신들의 욕망을 채우기 위한 치열한 경쟁을 통해 소비를 통한 만족과 행복을 추구하는 성장 중심의 세계관에 기반하고 있다. 이에 따른 결과로 우리는 불평등의 심화, 자연의 과도한 사용과 탄소배출로 인한 기후변화, 코로나19와 같은 감염병 위기를 맞고 있다. 그런 가운데 사람의 가치와 존중이 무너졌다. 더 높은 소득과 부, 지위를 얻기 위한 무한 경쟁이 벌어지고 있다. 우리는 직업과 보수에 따라, 사회적 명망에 따라 수직적으로 서열화하는 치열한 경쟁 시대에 살고 있다. 하찮은 일이라도 우리 모두에게 필수적인 직업과 노동에 대한 존중과 관심이 없다. 각자의 다양한 직업과 일이, 그리고 개인들의 다양한 삶의 방식이, 우리 사회 전체에 즉 공동체적 관점에서 어떤 의미가 있고 우리 삶에 어떤 기여를 하고 있는가에 대해서는 관심이 없다. 개인의 생존과 이익을 위한 각자도생의 시대가 된 것이다.

이제는 경제와 복지에 대한 개념과 패러다임이 바뀌어야 한다. 각자가 좋아하는 일에 대해 자부심을 가지고 일할 수 있도록 존중해야 한다. 경제성장은 수단이지 목적이 아니다. 복지 또한 시장의 활성화를 위한 생계유지나 소비를 통한 경제성장을 위한 수단이 아니다. 복지의 진정한 목적은 무엇인가? 가장 중요한 것은 사람이다. 코로나19와 생태위기를 겪으며, 서구 복지국가들이 감염병 통제에 무력화되는 모습을 보면서, 우리는 ‘행복이란 무엇인가? 좋은 삶이란 무엇인가?’에 대한 본질적 성찰이 필요한 시점에 도달했다.

일찍이 20세 말 올리히 벡은 근대문명의 역설로서 글로벌 위험사회의 도래를 경고하였다(Beck, 1992, 1999). 벡은 근대적 문명의 핵심인 과학기술의 발전과 경제의 양적 성장이 의도하지 않았던 다양한 위험들을 만들어 내면서 새로운 차원의 글로벌 위험사회(World Risk Society)가 도래했다고 주장한다. 그리고 이러한 근대문명에 대한 성찰적(reflexive) 대응이 위험의 개인화를 초래하면서 복지국가의 대응력이 무력해진다고 주장한다. 복지국가의 집단적 보호체계가 무력해지면서 개인들이 각자도생으로 위험을 회피할 수밖에 없고, 무한 경쟁과 개인화는 오늘날 우리의 삶과 세상을 더 큰 위험으로 몰아가고 있다. 이에 대한 대안으로 벡은 새로운 세계시민공동체 구성의 필요성을 주장한다. 새로운 문명과 가치가 필요하다는 것이다(정무권, 2012).

이제 새로운 복지의 개념이 필요하다. 지금까지 복지의 개념은 크게 3가지 단계로 진화해 왔다. 여기서는 복지개념의 단계적 진화를 살펴보고 미래 복지국가에서의 복지개념을 논의해 본다.

### 1) 공리주의에 기반한 주관적 만족으로서 행복: 전통적 복지개념의 기초

오늘날 가장 지배적인 행복의 관점은 현 자본주의와 근대주의의 기본 이념적 기초가 되는 공리주의, 즉 쾌락주의(hedonism) 관점에서의 행복의 개념이다. 이를 현대경제학은 효용의 개념으로 치환시키고, 자본주의 시장경제에서 분배적 효용을 극대화하는 물질적 성장으로 부의 취득을 통한 소비의 극대화에서 오는 주관적 만족을 ‘행복’ 또는 ‘좋은 삶’으로 정의하고 있다. 이는 인간 존재를 개인적 효용을 극대화하는 개인주의적 자유주의 사상의 근거가 되기도 한다. 이에 따라 복지의 기능 또한 시장의 효용을 극대화하기 위하여 개인들이 시장에서 구매하지 못하는 재화들을 구매할 수 있게 하는 소득보장에 초점을 둔다. 따라서 복지를 위해서는 분배할 물질적 가치를 증대시켜야 한다. 이것이 경제성장이다. 오늘날 경제성장의 중심 지표는 GDP 성장률로 간주되고, 모든 국가들은 성장을 위한 경제조정과 다양한 정책들을 실시한다. 정치인들은 주기적인 선거에 승리하기 위하여 경제성장에 목을 맨다. 선거전략으로 항상 제기되는 “바보야, 문제는 경제야”라는 구호는 좌·우 정파를 불문하고 경제성장을 우선시하는 정치인들의 이데올로기가 되었고 다른 중요한 사회적 문제와 복지 아젠다를 잠재웠다. 심지어는 일반 시민들도 경제성장이 복지에 우선한다는 성장 이데올로기에 세뇌되었다.

우리 사회를 지배하고 있는 헤도니즘 관점에서의 행복과 복지개념의 한계를 경험적 연구를 통해 잘 제기한 것이 이스털린의 ‘행복의 역설’이다(Easterlin, 1974). 일정 수준의 물질적 충족에 이르게 되면 물질적 풍요와 인간이 주관적으로 느끼는 행복감은 더 이상 상관성이 없다는 것이다. 즉 현대인들에게 물질적 풍요와 행복이 반드시 일치하지는 않는다는 것이다. 이는 광범위한 의식 조사를 통해 밝혀졌지만, 여전히 주관적 관점에서 행복감을 설명하고 있다. 어쨌든, 이로부터 경제학 분야에서도 좀 더 다양한 관점에서의 행복에 관한 성찰적 연구가 시작되었다. 그러나 이러한 반성에도 불구하고 여전히 우리 사회에서는 이기적인 개인과 공리주의적 사고가 우리의 의사결정을 지배하고 있다.

### 2) 자유와 자아실현의 보편적 인간존재로서 인간 기본 필요(human basic needs): 보편적·객관적 복지개념의 기초

인간의 존재 목적과 인간과 사회와의 관계 속에서 보편적이며 객관적으로 충족되어야 할 요소들과 이들을 위한 중간적 차원의 필요와 제도를 제시한 ‘인간 기본 필요’ 관점이 있다. 앞의 공리주의에 기반한 개인들의 주관적 효용의 극대화로서 행복의 개념과 대비되는 개념이다. 이 관점은 인간이 사회적 존재로서 그리고 도덕적 존재로서 추구해야 할 가치로 자유와 참여를 가정한다(Doyal and Gough, 1991). 이 가치는 모든 인간이 누려야 할 보편적 가치로서 권리로 인정되

며, 이를 위해서는 개인으로서 다양한 해(harms)를 피할 수 있는 자율과 건강을 시작으로 이를 가능하게 만드는 하위의 다양한 중간 필요들(intermediate need satisfiers)이 충족되도록 국가와 사회가 다양한 제도들을 구축해야 한다는 것이다. 이런 제도들을 갖춘 국가를 복지국가라고 할 수 있을 것이다.

앞의 전통적 복지개념은 존재론적으로 자신의 이익을 극대화하는 원자화된 개인으로서 주관적 욕구를 충족시키는 것이고 이를 위한 개인들의 소득증대와 보장에 복지를 개념화하고 이를 위해서는 양적 경제성장이 필요하다는 것이다. 반면에 객관적·보편적 기본 필요의 관점에 따르면 인간의 존재성이 사회적이라면, 인간 필요(human needs) 또한 사회적인 것이다. 이에 따라 보편적 인간 기본 필요이론의 체계는 사회적 개인으로서의 존재론적 기반에서 이를 충족시키기 위한 정치·경제·사회 제도의 체계를 총체적으로 개념화함으로써 다음의 역량이론과 함께 현재 지배적인 개인주의적 주관적 관점에서의 행복, 복지개념의 극복을 제시하는 중요한 이론적 기반이 된다.

그리고 최근에 기후변화에 대응하는 복지개념과 관련하여 객관적이며 보편적인 인간 필요 개념과 제도의 체계는 중요한 논리적 근거를 제시한다. 고프는 인간 기본 필요의 개념이 한 시대의 개인과 사회관계가 아니라 미래세대와의 상호 필요의 충족과 보편적 복지 권리 존중의 근거를 제시한다고 주장한다(Gough, 2015). 더 나아가 기후변화는 모든 인류에게 해를 주는 공동의 위협이고 인류는 공동으로 세대와 국가와 지역을 넘어 보편적 기본 필요를 충족시켜야 하는 윤리적 책임이 있다고 주장한다. 그러나 현재의 국가와 지역, 문화에 따라 기본 필요를 충족을 위한 조건과 제도들의 구성은 다양할 수밖에 없으며, 기본욕구를 충족시키기 위한 최소한의 기준을 넘기 위해 공동으로 노력해야 한다고 강조한다. 기후변화가 주는 인류 공동의 위협은 인간사회의 보편적인 기본 필요를 공동으로 충족시키고 지속가능한 사회가 되기 위한 협력과 노력이 필요하다는 논리를 제공한다. 고프는 자신의 인간 기본 필요 이론은 자율성을 강조하기 때문에 개인 차원의 필요 충족을 강조하는 개인주의적 존재론이 아니며, 자율은 상호의존적으로만 가능하다는 점에서 사회적 관계를 중요시하는 관계론적 존재론을 전제한다고 주장한다(Gough, 2015). 이런 의미에서 인간 기본 필요 관점은 기후변화에 대비하고 다음의 역량이론과 관계적 복지를 매개하는 중요한 복지개념이 될 수 있다.

### 3) 역량이론에 기반한 인간 번영(human flourishing)과 좋은 삶(good life): 관계적 복지개념의 기초

행복의 역설과 고프의 인간 필요 이론과 함께 역량접근법은 현 자본주의와 근대주의

(modernism)의 기본 이념적 기초가 되는 공리주의, 즉 쾌락주의(hedonism) 관점에서의 행복의 개념을 비판하면서, 고대 아리스토텔레스의 공동체적 ‘좋은 삶(good life)’의 명제가 되는 에우다이모니아(eudaimonia)의 개념을 부활시키고, 이를 기반으로 포괄적인 삶의 질 개념을 전제하여 새로운 대안적 복지개념으로 떠오르고 있다.

아리스토텔레스의 공동체주의적 관점에서의 좋은 삶(good life)의 개념은 관계적 복지의 핵심 철학적 기반이 될 수 있으며 동시에 인간 개개인의 자주적 역량을 강조하는 역량접근법과 깊은 관계가 있다. 그리고 폴라니의 관점에서도 아리스토텔레스나 역량이론의 좋은 삶의 개념은 경제를 다시 사회적인 것으로 되돌려 인간 삶의 기본인 경제생활에서 상호적 관계로서 사회적 생산을 하고 공동체에 기여하는 사회적 가치의 실현을 인간의 본질적 좋은 삶으로 해석한다(Wolf, 2012). 모두 존재론적 관점에서 인간과 사회와의 관계적 존재론을 전제하고 있는 것이다.

역량접근법은 일찍이 노벨경제학상을 받은 아마타야 센에 의해 제안되었다. 역량접근법은 현재 지배적인 공리주의적 관점의 경제성장, 복지, 발전의 개념을 비판하고, 인간의 진정한 자유와 삶의 본질이 무엇인지를 성찰하면서 대안적 개념으로 발전한 것이다(Sen, 1999; Nussbaum, 1986, 2011). 센은 경제학적 관점에서 신고전주의 경제학을 비판으로 다양한 학문분과의 이론들을 접목시키면서 복지와 삶의 질 중심의 역량이론을 발전시켰다면, 마사 누스바움은 좀 더 정치적인 관점에서 역량이론을 제시한다. 센은 역량을 “사람이 성취할 수 있는 기능들의 선택 가능한 조합”으로 정의하고, 누수바움은 한 마디로 “사람은 무엇을 할 수 있고, 무엇이 될 수 있는가?”라는 총체적인 질문에 대한 대답과 같다고 주장한다(Sen, 1999; Nussbaum, 1986, 2011). 누수바움은 특히 인간의 삶의 질의 기본 요소와 수준을 평가하기 위해 핵심역량 10개를 제안하였다.<sup>67)</sup> 그 중에 하나가 바로 관계이다. 여기에서 강조하는 관계의 의미는 다른 사람과 더불어 살고 다른 사람을 인정해야 하며 다른 사람에게 관심을 보이고 다양한 사회적 상호작용에도 참여할 수 있어야 한다는 것이다. 다른 사람의 처지를 이해하고 상호적 관계를 맺음으로써 자존감을 가질 수 있다. 누수바움은 아리스토텔레스의 주장을 빌어, 인간의 덕성(arete, virtue), 그중에서도 특히, 우정, 사랑, 정치참여 등과 같은 내재가치를 실천하면서 살아갈 때 가능하다고 해석한다. 아리스토텔레스는 인간에 내재된 아레테(덕성)를 실현하는 삶을 통해 이것이 가능하다고 한다(Nussbaum, 1986, 2011).

센 또한 역량이란 단순히 물질적 부의 증진으로 실현되는 것이 아니라, 인간이 주어진 환경 속에서 얼마나 자주적으로 자신의 인생을 선택하고 삶을 개척할 수 있는가에 더 초점을 둔다. 따라

67) 누수바움은 10대 핵심역량으로 ①생명(life), ②신체건강(bodily health), ③신체안전성(bodily integrity), ④감각, 상상, 사고(senses, imagination, and thought), ⑤감정(emotion), ⑥실천이성(practical reason), ⑦관계(affiliation), ⑧인간 이외의 종(other species), ⑨놀이(play), ⑩환경통제(control over one's environment) 제시한다.



서 공리주의에 기반을 둔 신고전주의 경제학에서의 공리주의적인 단일 기준의 빈곤을 비판하고 사회관계 속에서 자신의 처한 상황을 이해하고 숙의를 통해 자신의 인생을 개척할 수 있는 건강, 교육 등 기본 인프라가 중요한 한편, 정치적 환경, 즉 소통과 숙의가 가능한 민주주의와 정의로운 사회관계 또한 개인의 역량을 증진하는 중요한 조건으로 주장한다(Sen, 1999).<sup>68)</sup>

이런 맥락에서 역량접근법은 암묵적으로 관계적 존재론에 근거하고 있다. 개념적으로는 개인들의 역량과 역량을 발휘할 수 있는 조건들을 강조하고 있지만, 그 역량은 경제적 자원으로서의 인적자원 개념의 역량이 아니라, 인간사회 공동체에서 인간으로서의 실제적 삶을 살아갈 수 있는 실질적 자유를 누릴 수 있는 총체적 역량의 개념이다. 센은 역량의 증진과 자유는 반드시 경제적 소득이나 부로 가능한 것이 아니며 비록 경제적 자원이 부족하더라도 자신들의 자주적인 삶의 방식을 선택할 수 있는 자유와 민주주의 공동체가 중요하다고 강조한다. 삶의 가치와 공동체적 가치를 공유하며 기여할 수 있는 역량을 기반으로 숙의와 민주적 공동체 속에서 살아갈 수 있다면, 그것이 실질적인 자유의 향유이며 정의로운 것으로 주장한다(Sen, 1999; Laruffa, 2018, 2019).

그러나 이러한 가치적, 철학적 전환은 단기간에 이루어지는 것이 아니다. 지금의 헤도니즘과 개인주의, 공리주의가 지배적인 가치, 철학이 된 것은 16세기 상업사회, 부르주아 계급의 출현, 자본주의, 자유주의, 그리고 근대경제학의 발전으로 이어지는 반세기에 걸친 문명변화의 결과이다. 그러나 최근의 글로벌 경제위기와 사회변동, 특히 코로나19 감염병은 생태위기와 함께 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 충격을 주고 있다. 현재와 미래에 예상되는 도전들을 극복하기 위해서는 현시대의 가치와 제도에 대하여 보다 근본적인 성찰과 변화가 필요하다. 이러한 변화는 인간관계의 변화가 수반되어야 가능하다. 사회적으로 필수적인 노동은 아무리 하찮아 보이더라도 존중해야 한다. 돌봄서비스의 영역은 공급자만의 문제가 아니다. 가족, 돌봄 제공자, 피돌봄자 간에 서로를 존중하고 소통하는 관계가 형성되어야 한다. 코로나19 위기를 통해 우리의 필수적 영역이 되어 버린 택배와 배달, 돌봄의 영역은 단순히 도구적·기능적 복지 관점으로는 문제가 해결될 수 없다. 그리고 문화예술, 교육, 여가 등에서의 일자리는 지식기반산업의 기반이 되는 영역이자 우리의 생활을 풍요롭게 해주며 앞으로 보다 자유로운 노동으로서 창의력을 발휘하고 성장해야 할 일자리들이다.

현재 복지국가의 중요한 기능은 위험의 사후적 '보호'가 주된 기능이다. 힐러리 코탐이 영국사회에서 실험적으로 시도하면서 성공으로 이끈 경험을 소개한 '래디컬 헬프'에서 볼 수 있듯이, 기존의 복지제도로 해결하지 못했던 빈곤의 악순환 문제를 해결할 수 있었던 핵심 기제는 개인들에

68) UN이 1978년부터 센의 역량접근법 이론에 근거하여 인간개발지수(Human Development Index)를 개발하여 GDP에 대한 대안적 지표로서 사용하게 하고 있다. 이에 따라 역량접근법은 인간 삶의 질의 본질적 의미와 사회적 정의를 이해하고 평가하고 촉진하는 개념적, 이론적 틀을 제공한다. 물질적 충족만이 행복이나 삶의 질의 척도가 아니라 다양한 삶의 방식에서 인간의 실질적 자유를 위한 다양한 기회들을 보장하고 활용하는 데에 초점을 둔다.



게 자신감과 역량을 불어넣어 자신의 문제를 지역사회와 적극적인 관계를 맺으면서 해결하도록 하면서 가능했다. 이러한 인간존재와 인간사회의 철학적, 존재론적 성찰을 바탕으로 미래의 복지 국가에 대한 대안적 논의가 시작되어야 한다.

### 3. 미래 복지국가의 기본 프레임으로서의 관계적 복지의 개념화

관계적 복지의 개념은 여러 지적 기원과 최근의 실천적 실험에서 나타나고 있다. 먼저 그 지적 기원은 앞에서 논의했듯이 고대 아리스토텔레스 철학에서 찾을 수 있다. 이후, 마르크스, 베블린, 플라니의 자본주의 비판, 다른 한편으로 센, 누수바움 등으로 이어지는 역량이론적 접근, 그리고 아처, 도네티의 비판적 실재론에 기초한 관계적 사회학(relational sociology) 등 자본주의 비판에 초점을 둔 다양한 지식사회학으로부터 점진적으로 발전해 왔다고 할 수 있다(Archer, 1995, 2007; Donati, 2014, 2015).

최근 실천적 차원에서 흥미로운 실험으로는 'Radical Help'의 저자인 Hilary Cottam의 실험이 있다(Cottam, 2018). 이는 영국 복지체제의 맥락에서 베버리지 복지국가의 한계를 비판하고 보다 실질적으로 현 영국의 빈곤과 다양한 복지 문제를 해결해 나갈 수 있는 접근법으로 관계적 복지의 개념과 역량적 접근을 제시하고 있다. 저자는 필요한 복지를 물량으로, 즉 당장 필요한 현금이나 서비스를 제공해 채워주는 현 복지체제 방식은 효과가 없다고 비판한다. 지금까지의 국가 복지는 항상 부족했고 근본적인 역량을 변화시킬 수 없었다는 것이다. Cottam의 실험은 국가복지의 한계를 비판하면서 단순히 현금 급여, 혹은 기능적 서비스의 제공이 아닌, 취약한 계층으로 전락한 개개인의 고유한 맥락과 상황들을 이해하고 스스로 장애를 극복할 수 있는 관계적 지원을 제공할 때 오히려 취약계층 개인들이 자신의 동기부여와 행동을 스스로 변화시키면서 문제들을 각자의 방식으로 해결해 나갔음을 보여준다.

관계적 복지의 공통적 관점은 전통적 복지국가는 수직적 관점에서 개개인의 부족한 욕구를 기계적으로 충족시켜줌으로써 실질적으로 개개인의 문제를 근본적으로 해결하지 못하고 있다는 것이다. 이에 따라 미래사회의 해결 방법은 국가와 개인/시민사회 사이에 근본적인 변화를 요구하며, 이는 개개인의 관계적 문제를 해결해주는 역량의 강화를 의미한다. 기존의 복지 관점의 한계는 빈곤층, 취약계층은 기본적으로 수동적이며 개인이 가지고 있는 결함에 의해 부족한 욕구를 충족시켜줌으로써 문제를 해결할 수 있다는 도구적·기능적 관점에 기반하고 있다는 것이다.

관계적 복지를 증대시킬 수 있는 중요한 수단은 결사체 조직이 호혜적으로 관계망을 만들고 개인 또는 집단의 문제해결을 위해 서로 도움을 주고받고 협력할 수 있는 기반을 만들어 주는 것이다. 소득보장제도가 당장의 빈곤문제를 해결하기 위한 수단으로서만 머무르면 안 된다는 것이다.

보다 중요한 것은 소득보장과 더불어 이들의 관계적 역량을 증진시키는 것이다.

따라서 복지프로그램이 개개인, 조직 및 지역단위의 역량을 키우도록 설계되고, 지역사회의 사회적 관계망을 유기적으로 형성하고 호혜적으로 자신들의 문제와 지역의 문제해결을 이해관계자들과 협력해서 해결할 수 있도록 지향하는 것이 중요하다는 것이다.

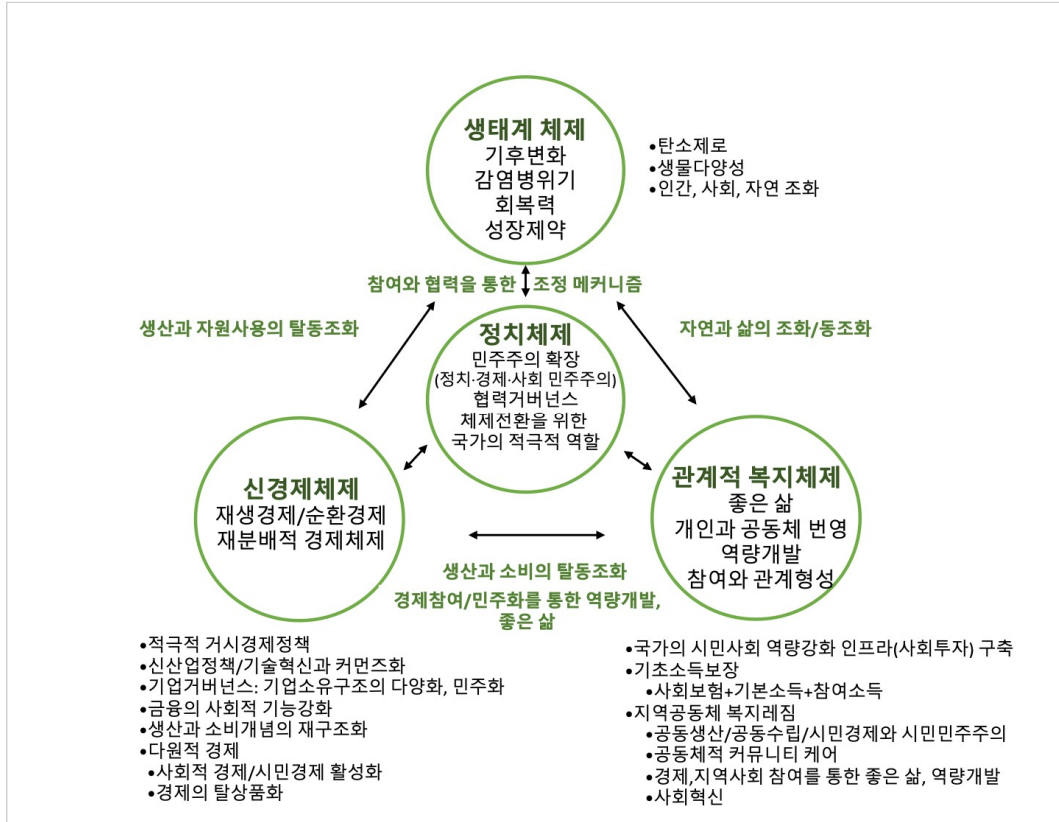
정리하면, 관계적 복지란 인간 기본권리, 사회정의, 그리고 사회와 환경의 지속가능한 발전에 기반한 인간중심의 협력적 접근을 기반으로 한다. 따라서 관계적 복지 관점에서 복지의 개념은 개인, 집단, 환경과의 관계를 인간사회의 지속가능한 통합적 발전의 중심에 놓고 서로 협력하여 창조하는 자원을 의미한다. 이를 위해서는 국가, 공적 영역, 그리고 시민사회는 모든 사람들이 사회와 함께 번영하고 가치 있는 삶을 살며 지속가능한 역량을 증진시킬 수 있는 다양한 공공가치와 커먼스들을 구축할 필요가 있다. 관계적 복지의 궁극적 목적은 미래의 지속가능한 사회를 보장하고 긍정적인 가치를 창출하는 공동체와 관계 자원들을 확보하고 강화시키는 것이다(Heimburg and Ness, 2021). 유럽사회에서 부상한 이러한 관계적 복지의 개념은 현 복지국가의 한계를 넘어 새로운 복지 모델을 구축하는 개념으로서 점차 전 세계적으로 확산하고 있다.

나아가 미래의 복지국가적 차원에서 관계적 복지의 개념은 인간 번영과 역량을 보장하는 관계 지향적 사회를 위한 정치, 경제, 제도를 가진 복지국가를 구축함을 의미한다. 그 기본 원리는 개인들의 역량을 강화하며 사회적 네트워크를 구축하고 임파워먼트를 부여하면서 다양한 사회문제들을 협력하여 해결하는 과정이다. 이를 위해서는 전통적인 국가복지 중심으로 수직적이며 경제성장의 도구적인 복지를 제공하는 것이 아니라 국가의 다양한 자원과 조직, 시장의 기업, 시민사회의 개인 및 다양한 결사체들이 기후변화와 환경, 고용, 사회서비스 공급 등 다양한 영역에서 서로 협력하여 공동으로 기획하고 생산하는 새로운 거버넌스를 구축하는 것이 요구된다. 이를 바탕으로 관계적 복지국가 또는 관계적 국가의 개념으로 새로운 국가 역할을 개념화하기도 한다(Mulgan, 2012; Donati, 2021).

#### 4. 포스트 성장시대의 참성장 전략과 새로운 복지국가 모델로의 이행 전략

여기에서는 앞의 논의를 바탕으로 희망 미래의 포스트 성장을 위한 참성장 전략의 핵심 방향과 새로운 복지국가 모델의 발전 방향과 체제/제도의 상보성을 설명하고자 한다. [그림 5-12]는 그 내용을 이해를 돕기 위한 개념도이다. 구체적인 내용을 설명하기 전에 이와 같은 새로운 모델로의 체제전환의 이행과정에서 예견되는 딜레마를 먼저 짚고 넘어가고자 한다.

[그림 5-12] 미래의 복지국가 모델



자료: 저자 작성

## 가. 포스트 성장전략으로 이행에서 예견되는 도전과 딜레마들

포스트 성장전략의 원칙은 앞에서 언급했듯이, 기본적으로 가능한 탄소생산량을 줄이고 자원 소비의 한계를 설정하고 그 한계 내에서 경제적 생산과 소비를 탈동조화(decoupling)시키는 것이다. 현재의 복지체제는 성장을 전제로 형성되는 경제적 부를 재분배하는 원리로 작동되고 있다. 그러나 미래의 복지국가는 물리적 성장 없이 인간 삶의 복지와 삶의 질을 향상시키는 비전과 가치를 확립하고 이를 가능하게 하는 제도들을 구축할 필요가 있다. 그렇기에 어떻게 지구의 생태적 안전을 유지하는 가운데 경제적 안정화와 삶의 질을 유지, 개선할 것인가가 큰 딜레마로 제기된다. 신자유주의적이고 성장지향의 경제시스템과 복지체제가 굳게 자리매김해 있는 지금의 구조적 상황 가운데 포스트 성장전략으로의 이행은 몇 가지 중요한 도전과 딜레마를 예상된다(Strunz and Schindler, 2018; Walker, Angela and Tim, 2021).

첫째로, 현재 글로벌 경제는 이미 앞에서 언급되었던 것처럼 저성장시대로 들어갔고 장기적으로 제로성장이 예측된다. 대다수의 국가들은 재정 긴축의 시대로 접어들었다고 예고되며, 이러한 저성장시대 속 불평등이 심화함에 따라 복지수요는 증가하게 된다. 결국 포스트 성장전략은 그 이행과정에서 복지국가의 재정, 자원 조달의 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대한 많은 도전을 받게 된다. 둘째로, 어떻게 현 복지국가의 성장의존적 복지제도의 경로의존성을 극복하고 변화시킬 것의 문제제기가 있다. 그러나 역사적이고 장기적으로 보면, 경로의존성과 새로운 경로 형성은 시대와 상황에 따라 다양한 수준으로 나타나고 있다. 셋째로, 포스트 성장시대에도 새로운 복지수요가 증가할 것으로 예상된다면, 과연 새로운 복지체제는 이를 감당한 역량이 있을 것인가의 질문이 제기된다. 새로운 복지의 개념과 현장에서의 제도 형성은 이미 여러 국가, 지역사회에서 일어나고 있다. 다양한 방식과 수준에서 대안적 경제와 복지로서 사회연대경제 운동이 일어나고 있으며, 거시적으로도 기후변화와 복지국가의 변화 담론이 활발히 일어나고 있다. 마지막으로, 포스트 성장전략과 대안적 복지제도로 이행하는 과정에서의 정치적 제약과 저항을 극복하는 문제가 존재한다.

이러한 딜레마들은 결국 체제 전환 비용을 어떻게 조달할 것인가의 문제로 수렴된다고 할 수 있다. 또 한편으로 이러한 문제제기는 체제전환의 효과를 아직 확실히 예측할 수 없는 상황에서, 현재의 성장중심 경제 및 복지체제의 관점에서 볼 때 당연하게 나오게 될 것인데, 이는 결국 자가당착적인 문제가 될 수 있다. 미래 패러다임 전환의 논의에서 과거 패러다임의 사고방식으로 계속 문제제기를 하는 것이다.

당연히 이러한 딜레마를 해결하는 것은 쉽지 않을 것으로 예측된다. 정치적으로 볼 때도 주기적으로 선거를 치르는 정치인이나 유권자들이 단기적인 이익에 집착하기 때문에 쉽지 않을 것이다. 그러나 역사적 과정을 보면, 위기 시에는 평상시와 같은 단기적인 정치적 합리성보다는 장기적인 생각의 전환과 리더십이 중요한 역할을 해왔다는 것을 상기할 필요가 있다. 무엇보다, 현재의 경제침체에 의한 '저성장'과 미래의 포스트 성장전략에서의 '포스트 성장'의 의미를 구별할 필요 있다. 뒤에서 자세히 논의하지만, 체제의 전환은 밑으로부터의 사회운동적 성격의 압력과 위로부터의 현명한 리더십이 만나는 지점에서 현실적으로 가능하였다. 이를 위해서는 제2장의 체제 전환의 논리에서 언급되었듯이, 포스트 성장전략에 따른 경제의 구성과 원리, 거시경제정책의 변화, 복지의 새로운 개념과 이를 위한 국가의 새로운 역할 등에 대한 지속적인 아이디어의 확산과 담론을 주도하는 것이 출발점이 될 것이다. 체제개혁의 정치적 과정은 민주적으로 이행될 필요가 있으며, 특히 과거와 달리 기후변화에 대응하는 체제개혁은 밑으로부터의 압력과 다양한 주체들의 협력적 거버넌스의 구축이 없이는 실패할 것이다.

## 나. 생태계 체제의 역할

생산체제와 복지체제의 상호 관계에 대한 기존의 자본주의 다양성과 본 연구의 이론적 틀([그림 5-12] 참고)의 중대한 차이점은 지구의 생태체제가 큰 제약 변수로 들어갔다는 것이다. 미래의 자본주의 체제에서의 생산체제와 복지체제의 상호 관계는 생태체제의 매개를 통해야만 한다는 것이다. 지구온난화와 감염병 위기는 현재의 자본주의 체제의 작동원리를 설명하는 데 배제되었지만, 미래에는 생태환경의 한계 속에서 자연수탈과 생산이 탈동조화되는 경제체제가 새롭게 구성되고 작동해야 한다는 것이다. 복지의 개념과 제도도 자연과 환경에 인간과 사회가 조화를 이룰 수 있는 방향으로 삶의 방식과 가치체제가 만들어져야 한다. 이를 통해서 우리의 지구환경이 빠른 회복력을 가질 수 있어야 한다.

## 다. 신경제 생산체제: 재생적 순환경제와 재분배적 경제체제

### 1) 생산과 소비 개념의 재구조화: 지속가능한 경제를 위한 생산과 소비인식의 변화

참성장 전략은 단순히 정부 정책의 변화만으로 가능하지 않다. 지난 300년의 자본주의 체제와 함께 깊이 뿌리내린 우리의 경제체제와 생산과 소비, 그리고 삶의 양식과 문화를 변화시키는 거대한 작업이다. 그러나 이제는 그 뿌리를 점차 걷어내면서 다시 새로운 경제와 삶의 방식을 뿌리내리는 작업을 시작해야 하는 시점이다.

이 작업은 먼저 인간의 본성, 인간사회의 존재론적 관점에서의 성찰에서부터 시작되어야 한다. 오늘날 자본주의 체제와 자유주의 사상은 근대성의 문화적 뿌리로서 원자화된 이기적 개인주의에 기반하고 있다. 따라서 인간의 번영은 생산자원의 효율적 결합을 통한 물질적 풍요와 소비를 통한 욕구의 충족에 기반을 두고 있다. 또한 앞에서 제기된 헤도니즘과 공리주의에 기반한 행복의 개념이 복지의 개념으로 여전히 우리 사회에 깊이 내재화 되어 있다. 이에 따라 소비문화는 한편으로는 성장의 동력이며, 다른 한편으로 개인 행복의 기반이 된다. 기업은 새로운 상품의 개발과 소비의 전시효과를 통해 이윤을 극대화하며, 개인들은 이를 향유함으로써 삶의 만족을 느낀다. 이것이 오늘날 자본주의 체제의 작동원리이다.

포스트 성장시대는 현대문명의 개인들에게 내재화된 개념화와 가치체계를 변화시키는 작업부터 시작되어야 한다. 뒤에서 다시 논의되지만, 인간 역사에서 사회변동을 뒤돌아보면 변화의 주인공은 모순된 구조의 축적에서 위기의 등장에 따라 성찰된 다양한 개인 및 집단에서 시작되었기 때문이다.

## 2) 포스트 성장 거시경제 관리

포스트 성장주의의 핵심 원리는 물질적 성장에 의존하지 않는 경제적 번영이 가능한 경제체제를 구축하는 것이다. 기존의 성장레짐 이론은 이기적 본성의 개인이 효용을 극대화하는 합리적 선택에 기반한 신고전주의 경제학에서의 기업의 이윤추구와 투자, 개인의 공급 중심의 성장개념, 안정적 수요 중심의 케인지안 경제이론을 기반으로 한다. 그러나 포스트 성장으로서 참성장 전략의 관점은 기존의 성장이론을 넘어 보다 설득력 있는 거시경제정책을 요구한다. 기존의 성장이론들이 다양한 성장동력을 제시하면서도 공통적으로 간과한 것은 환경위기와 지구 자원의 유한성이다. 따라서 참성장 전략에서의 거시정책은 성장의 딜레마를 극복할 수 있는 거시경제 정책을 개발하는 것이다. 반면 물질적 성장을 줄이지 않으면 안 된다고 주장하는 탈성장 전략은 그 경우 확증할 수 없는 경제침체를 어떻게 담보할 수 있는가의 한계를 가지고 있고, 기술발전을 통한 물질적 성장에 의존하는 낙관적 녹색성장론은 경제주체들이 과연 물질적 성장의 탐욕을 극복할 수 있을 것인가의 질문이 제기된다.

경제체제의 원만한 전환을 위해서는 그 과정에서 경제적 안정을 도모하는 것이 중요하다. 여기서 경제적 안정이란 기존의 GDP 성장을 의미하는 것이 아니다. 필수 수요를 유지하고 일자리 창출과 재화의 공급을 유지하기 위하여 케인지안 경제이론에서 제시한 정부의 재정정책과 통화정책의 관리가 여전히 중요하다. 그러나 그 방향과 내용에서는 이전의 성장이론과는 다른 참성장 개념에서의 거시경제 정책을 선택해야 할 것이다(Jackson, 2017; Walker et al., 2021). 경기변동을 안정시키는 안정화 정책과 적절한 통화정책의 결합은 환경친화적이며 개인들의 역량을 증대시키는 경제정책으로 나아가야 할 것이다. 다만 이러한 정책 방향이 우리가 아직 가지 않았던 길이기 때문에 본질적인 가치 전환에 근거하는 한편 점진적이면서도 실용적인 접근을 취해야 할 것이다(Petschow et al., 2020).

먼저 거시정책관리는 질 좋은 일자리의 창출과 경제적 차원의 인적자원 개발뿐만 아니라 협력적 시민, 문제해결 능력을 강화하는 역량증대를 위한 광범위한 사회투자정책, 사회의 다양한 차원의 불평등을 줄이면서 재정적 안정화를 기할 수 있는 일관성 있는 경제적 프레임 하에 만들어지고 집행되어야 한다(Jackson, 2017). 이를 위해서는 정부 역량을 증대시키는 것이 필요하다. 뿐만 아니라 시민들의 적극적인 정치참여와 새로운 성장전략 및 복지체제에 대한 담론의 형성과 합의의 위한 공론장의 형성 등 국민 참여적 정책 또한 효과적인 제도변화를 위해 요구된다. 이는 새로운 차원의 관계적 국가, 관계적 복지국가의 개념과도 연계된다.



### 3) 신산업정책: 기술혁신과 성과의 커먼즈화

참성장 전략은 녹색성장론의 주장처럼 기술의 발전이 지구의 환경문제를 해결하는데 기여하는 것에는 동의하지만, 기술혁신이 환경문제와 지속적인 성장을 동시에 가능케 할 것이라는 주장에는 동의하지 않는다. 성장의 딜레마는 사람들의 가치와 행동 변화, 그리고 제도변화를 통해 지속적으로 해결해야 할 과제이며, 이를 위해서는 기술혁신의 과실을 더욱 사회적으로 공유하는 체제를 만들어야 한다고 주장한다. 또한 다양한 자연 자원과 기술혁신의 산출물들을 커먼즈화 하여 개인들이 포스트 성장에 적응하고 공유하면서 개인 및 사회의 역량증진에 기여할 수 있는 제도와 거버넌스를 구축할 것을 강조한다(Jackson, 2017; Mazzucato, 2015, 2021). 특히 기존의 성장 전략에서 무한자원화 해왔던 토지 및 자연 자원을 관리하는 동시에 4차 산업혁명이 낳은 디지털 경제에서의 다양한 형태의 정보, 지식, 디지털화를 커먼즈로 통제하는 것이 중요하다고 강조한다(Jackson, 2017, Raworth, 2017; Mazzucato, 2015, 2021). 즉 기술혁신의 수혜를 소수의 개발자와 독점자본에 한정시키는 것이 아니라 공동자원과 공공재로서 모두가 혜택을 누리도록 하는 것이다. 이것이 디지털 경제가 점점 생산의 독점화와 가속화하고 노동시장의 일자리를 감축시켜 불안정을 높이는 것에 대한 대응전략이 될 수 있다.

이를 위해서는 특히 국가가 대체에너지와 신기술들을 개발하는 R&D 제공에 보다 적극적인 역할을 해야 하며, 새로운 기술개발의 성과를 통해 기후변화를 통제하고, 그 혜택을 지금처럼 소수의 기업만이 아닌 가능한 모든 사람들이 누릴 수 있도록 통제하는 것이 강조된다. 따라서 국가의 공공성 통제력에는 결국 국가의 권력을 시민들이 얼마나 통제할 수 있느냐 하는 시민들의 민주적 역량이 매우 중요하다. 결국 정부의 적극적 산업정책은 경제를 재생, 순환 경제로 전환하고 혁신의 성과를 가능한 커먼즈화 하며, 다양한 일자리 창출을 통해 경제체제 자체가 사전적으로 재분배되는 경제체제로 전환할 수 있어야 한다.

### 4) 기업거버넌스: 소유구조의 다양화와 민주화

다음으로 신경제 체제에서의 또 하나의 중요한 변화는 기업의 거버넌스 구조를 변화시키는 것이다. 기존 생산체제의 거버넌스는 기본적으로 기업의 소유를 개인 및 투자자의 소유로 전제하고 자유주의 자본시장 경제체제와 유럽의 이해당사자 조정시장 경제체제로 이분화하였다. 그러나 미래 경제체제는 기업 소유구조의 다양화와 민주화, 즉 경제민주주의의 확산을 필요로 한다. 레이워스는 현 경제체제의 본질적 문제점으로 “누가 소유하는가?”의 질문을 던지고, 자본, 토지, 화폐, 노동, 혁신의 성과를 과연 누가 소유해야 하는가에 대해 문제제기를 하였다(Raworth, 2017).



현실 세계에서는 지역과 사회에 따라 토지는 개인과 국가뿐만 아니라 지역사회에서 커먼즈의 형태로 공동소유하는 경우도 많다. 기업의 경우에도 개인투자자의 독점적 소유를 통해 노동자를 고용하여 임금을 지불한다. 노동의 상품화를 통해 기업의 소유주는 노동을 통제하고 이윤을 취하게 된다. 기존의 복지국가는 이러한 노동의 탈상품화를 복지를 통한 사후적 소득보장을 통해 시도해 왔다. 그러나 미래의 경제에서는 다음에 논의되는 사회적 경제의 확대를 통해 기업의 소유주에 의해 종속된 고용의 형태로서 제한된 임금을 받는 것이 아니라, 기업의 경영과 분배에 노동자들도 참여하거나, 협동조합, 또는 노동자들이 투자하고 고용하는 노동자 기업, 지역의 주민들이 투자하고 일을 하면 소득을 나누는 마을 기업 등 다양한 형태의 소유구조를 갖는 기업들이 혁신적으로 성장할 수 있다. 경제민주주의를 통해 경제체제 내에서의 재분배적 구조가 확산되고 있고 이를 더 확대할 필요가 있는 것이다.

이미 역사적으로 자본주의 발전과정에서 소수이지만 다양한 소유의 기업들과 제도들이 있었다. 초기 자본주의 산업화의 시기에 노동자들의 협동조합 운동을 통해 노동자 소유기업들이 탄생하였고, 최근에는 이윤취득이 목적이 아닌 사회적 목적 실현을 목표로 하는 사회적 기업이라는 새로운 혼합조직(hybrid organization) 형태의 기업들이 빠르게 성장하면서 다양한 소유 형태의 기업들이 확산하고 있다.

##### 5) 금융의 사회투자 기능 강화

자본주의 체제가 산업자본주의에서 금융자본주의로 전환되고 신자유주의가 확산하면서 자본의 영향력은 시장에서뿐만 아니라 정치적 영역에서도 통제할 수 없는 지배력을 가지게 되었다. 화폐도 원래는 교환의 목적으로 사용되었고, 산업사회에서는 개인의 저축과 산업투자의 목적으로 금융시스템이 작동되었다. 그러나 신자유주의화와 금융자본주의가 지배적이게 되면서 돈이 돈을 버는 수단이 되었다. 피케티도 현재의 불평등 문제의 원인을 자본소득이 임금소득을 넘어섰기 때문으로 해석하였다(Piketty, 2017).

또한 경제에서 금융의 지배는 성장전략에서도 부채주도 성장을 유인하고 그 과잉이 바로 2007년 미국발 글로벌 금융위기를 초래했다. 자본 투자자들의 사적 이익을 위한 다양한 금융상품을 통해 부동산 투기를 유발하고 거품경제를 만듦으로써 일시적으로 고속성장을 이룰 수 있었지만, 결국 거품은 붕괴되고, 정부는 당장 급한 경제적 안정을 위해 구제금융을 실시하였다. 결국 그 손실을 일반 시민들의 세금으로 떠안기게 된 것이다(Jackson, 2017; Raworth, 2017).

따라서 미래경제에서의 금융의 역할은 투기적 역할에서 벗어나 본연의 인내자본으로서의 산업자본의 역할을 하는 한편, 다양한 서민 금융시스템을 개발하여 일반 시민들의 필요를 충족하고 역

량을 강화할 수 있는 사회적 목적으로서의 사회투자 기능을 강화하는 방향으로 나아가야 한다.

#### 6) 자본주의 시장경제체제의 다원적 경제화와 사회적 연대경제의 형성

최근 자본주의의 위기와 관련하여 칼 폴라니의 자본주의 해석과 이중운동의 논리가 새롭게 재평가되고 있다. 폴라니의 재발견은 19세기 자본주의 시장의 문제와 최근의 글로벌 경제화와 신자유주의 시대의 문제들의 원인을 설명하고 대안적 시각을 제공하는 것으로 주목받고 있다.<sup>69)</sup> 폴라니의 자본주의 해석은 최근의 사회적 경제의 성장에 대한 거시적인 사회변동 차원에서의 이론적 근거를 제시하고 있을 뿐만 아니라 현재 많은 한계를 드러내고 있는 케인지안 복지국가의 대안적 이론의 형성에도 영향을 미치고 있다(정무권, 2020).

폴라니의 자본주의 해석과 그가 추구하는 인간 경제(human economy)의 모습 또한 관계적 존재론에 기반하고 있다고 할 수 있다(Polanyi, 1977; Harvey, 2007; Johnson, 2009). 폴라니의 인간경제의 발전과정에 대한 인류역사학적 분석에 따르면, 인간사회의 생산과 분배를 담당하는 경제체제는 인간이 자연과 사회와의 긴밀한 맥락적 관계 속에서 경제적 욕구와 필요를 충족시키기 위해 서로 상호작용하면서 형성된 사회적 관계에 배태된(embedded) 가운데 제도적으로 구성되는 과정(instituted process of the economy)이며, 그 과정에서 다양한 형식의 경제활동이 시공간의 맥락에 따라 발생(emerging), 제도화하는 것으로 해석한다(Mendell, 2003).<sup>70)</sup> 인간사회의 경제형성은 신고전경제학에서 주장하는 추상적, 법칙적 논리가 아니라 인간과 사회, 자연과의 상호작용 속에서 생존과 삶을 위해 제도적으로 만들어 나가는 과정이라는 것이다.

이러한 인류학적, 역사적 관점에서 폴라니는 두 가지 개념으로서의 경제체제를 분석적으로 정의하고 자본주의 체제의 문제를 분석한다. 인간이 사회적 존재로서 사회와 자연과 어울리며 삶을 살아가는 과정에서 사회발전에 따라 사회적으로 필요한 다양한 형태의 수요들을 충족시켜나가는 '실체적 경제(substantive economy)'가 있다고 정의한다(Polanyi, 1977; 홍기빈, 2009; 칼 폴라니, 2017). 이는 본연의 '인간 살림살이' 경제로 정의하기도 한다. 본연의 경제의 의미라고 할 수 있다.

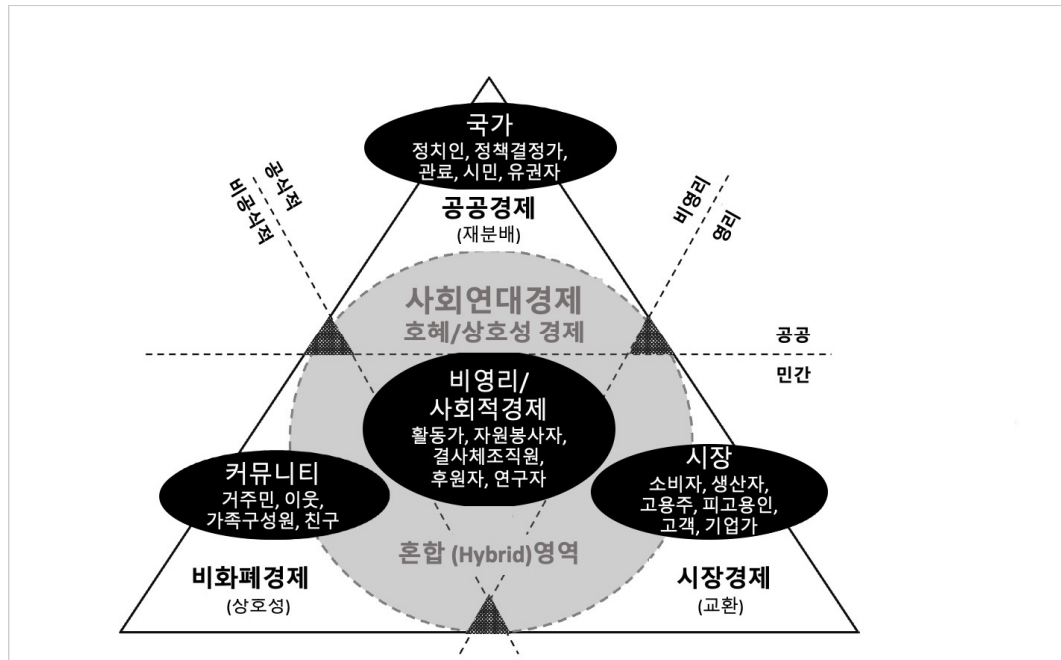
그런데, 산업자본주의의 발전과 함께 등장한 신고전주의 경제학은 시장을 모든 재화를 추상적으로 상품화와 교환의 영역으로 개념화함으로써 경제와 시장을 사회적인 것(the social)으로부터

69) 다원적 경제(plural economy) 부분은 정무권(2020: 221-225)에서 일부 수정하였다.

70) embedded(ness)는 폴라니의 핵심개념인데 국내에서는 다양하게 번역되어 사용되고 있다. '배태된', '착근된', '묻어들어가는' '내포된' 등 다양한 해석들이다. 서구 학계에서도 그 진정한 의미에 대해서 논란이 있다. 네오 폴라니안 중의 하나인 Fred Bloc은 이 개념을 '광산의 암벽들 사이에 embedded 되어 있는 석탄'과 같은 의미로 해석하고 있다(홍기빈, 2007).

분리했다고 해석한다. 자유주의 시장경제 논리는 순수하게 추상적인 수준에서 독립적으로 자기 조절기능(self-regulating)의 기제를 가지고 있다는 허구적 가설이 자본주의 발전과 함께 지배적 이데올로기로 만들어지고 이를 역사적으로 인위적으로 이행함(제도화)으로써 인간사회를 파괴적인 영역으로 만들어 버렸다고 주장한다. 이러한 상품화된 재화들의 교환을 통해 가치와 자본을 증식시키는 독립된 시장경제의 영역을 ‘형식적 경제(formal economy)’라고 한다. 경제를 사회로부터 분리한 추상적 자유시장경제는 원래 사회적인 것인 노동, 토지, 화폐 등 본질적인 생산의 자원을 허구적으로 상품화시킴으로써 인간사회의 본연의 삶들을 위한 생산과 소비가 어렵게 되었다고 해석한다.

[그림 5-13] 플라니의 다원적 경제와 사회연대경제의 개념



자료: Pestoff. (1992). Third Sector and Co-operative Services: An Alternative to Privatization과 Avelino et al. (2015). Transition towards New Economic Models?: A Transformative Social Innovation Perspective에서 변형.

그리고 플라니는 인류역사에서 경제제도의 발전과정은 실체적 경제의 관점에서 크게 교환(exchange), 재분배(redistribution), 호혜성(reciprocity)이라는 세 가지 원리로 작동하는 경제형태들이 시대와 공간에 따라 다양한 방식으로 혼합되어 다원적 경제(plural economy)를 형성하면서 존재해 왔다고 주장한다(Polanyi, 1977; 이병천, 나익주, 2017; 정무권 2020).

첫째로, 시장경제(market)의 형태로서 교환(exchange) 원리에 의해 작동된다. 재화와 서비스의 생산과 분배가 수요와 공급에 따른 가격의 형성에 따라 교환되는 시장경제(market economy)를 의미한다. 공급자와 소비자는 계약 관계에 기초한다. 오늘날 자본주의 시장경제의 지배적인 원리라고 할 수 있다. 사회적 수요에 의한 재화의 생산이나 공급보다는 이윤추구의 기업들에 의한 또는 당사자들의 사적 이익에 기초한 경제의 원리를 의미한다. 따라서 시장의 원리는 사회적 관계에 반드시 연계되지 않는다. 대신에 시장경제는 사회적 관계를 파괴하거나 약화시킨다.

둘째로, 공공경제(public economy)의 형태로서 재분배(redistribution) 원리에 의해 작동된다. 중앙의 공적 권위체제, 즉 국가의 책임으로 생산과 분배가 되는 경제이다. 이를 비시장경제(non-market economy)라고도 한다.<sup>71)</sup> 다양한 복지정책을 통한 현금 및 현물급여, 공기업 및 국가에 의한 직접적인 공공재와 서비스 생산과 공급, 거시경제정책을 통한 직, 간접적인 소득과 자원의 재분배가 이루어지는 원리이다. 재정의 메커니즘은 주로 조세와 다양한 정부 수입, 그리고 정부지출과 규제에 이루어진다.

셋째로, 가족경제, 지역사회 비공식적 경제, 사회적 경제를 포괄하는 경제형태로서 호혜성(reciprocity) 원리에 의해 작동된다. 이는 집단 또는 개인들 간에 다양한 사회적 관계 형성을 통해 재화와 서비스가 생산, 분배되는 원리로서 이를 비화폐경제(non-monetary economy)라고 부르기도 한다. 호혜성은 참여자들 간에 시장에서의 계약 관계에 의한 이윤을 목적으로 한 교환보다는 구성원들의 다양한 사회적 연계성에 의해 자발적으로 상호 주고받는 관계를 형성하는 것을 의미한다.<sup>72)</sup> 그리고 호혜성은 시장과 달리 사회적 관계를 더욱 직접적으로 반영하고, 그 관계는 상호주의적이어야 하기 때문에 인정(recognition)과 권력의 평등을 지향하게 된다. 이러한 호혜적 관계가 바로 개인과 집단 간에 신뢰를 만드는 ‘관계적’ 의미의 사회적 자본 형성의 중요한 기제 된다(Donati, 2013, 2014).

그리고 이러한 세 가지의 원리가 균형적으로 작동하는 다원적 경제를 통해 인간 삶이 보다 친환경적으로 자연과 이웃과 상호 의존하면서 자신과 사회적 필요에 따라 경제활동을 하는 삶의 양식을 확대하고, 이를 통해 지구온난화를 해결하는 실천적 주체가 될 뿐 아니라, 모든 것을 시장화, 경제화하는 신자유주의적 자본주의 체제의 파괴적인 효과를 억제하고 인간화된 자본주의를 구축할 수 있다.

71) 비시장적 경제라는 의미에서 보면, 반드시 국가에 의한 재분배의 기제뿐만 아니라, 비영리 또는 제3섹터에서의 순수한 민간기금이나 비영리조직의 활동을 통한 재분배도 포함될 수도 있을 것이다(Evers and Laville, 2004).

72) 여기서 ‘선물’의 의미는 화폐경제가 발전되기 전의 ‘물물교환’의 형식을 의미하는 것이 아니라, 오늘날 많은 경우 호혜성에 기반한 경제행위들은 화폐로 교환된다. 이러한 호혜성에 기반한 ‘선물’의 개념은 폴라니와 함께 모스의 이론에 기반을 둔다.

자본주의 역사에서도 이 세 가지 경제원리의 혼합이 역동적으로 변화해 왔음을 알 수 있다. 초기 자유방임 시대에는 시장의 원리가 급속히 확장되면서 그 대안으로 이전의 호혜적 경제가 초기의 협동조합 운동처럼 사회적 경제의 방식으로 싹트기 시작했다. 대공황과 2차 대전 이후의 현대 자본주의 체제와 민주주의 체제에서는 시장경제의 원리와 복지국가의 재분배원리가 중심이 되는 혼합 경제로 발전했다. 70년대 이후 신자유주의 등장으로 다시 시장경제가 확장되고 국가의 재분배가 축소되었다. 그 폐해로 최근에는 시민사회를 중심으로 호혜성의 원리를 기반으로 하는 사회적 경제가 새로운 혁신의 옷을 입고 다시 부활하고 있다. 그 이유는 국가복지 중심의 비시장 기제를 통한 케인지안 복지주의 이중운동이 그 한계를 드러냈기 때문이다. 따라서 이제는 사회의 자기보호의 이중운동 방식이 국가복지에만 의존하는 것이 아닌, 시민사회의 사회적 역량과 혁신, 그리고 민주적 연대로 추동되는 사회적 경제의 이중운동으로 성장하고 있다고 해석할 수 있다.

사회적 연대경제 운동은 지역이나 국가 등 공간적 단위에서 세 가지의 경제원리가 보다 조화롭게 작동하는 혼합적 경제체제의 형성을 의미한다. 사회적 경제는 그 연대적 경제체제 내에서 호혜적 원리에 의해 민주적 혼합조직들을 중심으로 재화가 생산, 분배되는 경제 또는 조직들의 집합을 의미한다. 따라서 연대경제는 현재의 시장 중심의 신자유주의적 자본주의 체제에서 세 경제원리가 균형적 조화를 이루면서 사람과 환경을 중심으로 경제가 작동되는 대안적 경제체제의 형성을 의미한다. 즉 자본주의 시장경제의 큰 틀에서 연대적 경제의 점진적 확산에 따라 인간중심의 경제체제로 진화하는 과정을 의미한다. 더 나아가 정치적으로도 공공영역의 민주적 확장을 통해 국가와 관료제의 성격을 민주적으로 변화시키고 연대경제 확대를 위한 정책과 제도를 창출할 수 있도록 하는 정치적 변화의 차원도 포함한다. 이때 그 변화의 축은 시민사회 주도로 아래로부터의 지역단위의 민주적 연대를 형성하여 중앙과 글로벌 차원의 사회를 변화시키는 것을 의미한다.

사회적 경제의 확장을 통한 다원적 경제화와 연대경제의 형성은 케인지안 국가복지에서 주로 의존하는 노동의 탈상품화 전략의 한계를 극복한다. 세계화, 신자유주의, 그리고 기술 발전은 기존의 포디즘 산업화 시대의 안정적 노동시장을 기반으로 하는 소득보장 중심의 국가복지에 의존한 탈상품화 전략을 어렵게 만들고 있다. 더욱이 현재 재정적 압박을 받고있는 관료적이고 획일화된 공공사회서비스나, 격차를 만들어 내는 시장화·민영화된 사회서비스 공급체계로는 다양한 신사회 위험의 등장에 따라 급증하는 사회서비스 수요를 감당할 수 없다. 시장을 사회적인 것으로 재배태화 시키고 사회적 경제를 기반으로 하는 연대적 경제를 형성하는 것은 상품화된 시장 그 자체를 탈상품화 시키고 인간적 경제(the human economy)를 형성하는 작업이다. 물론 미래에도 재분배 기능을 수행하는 국가복지는 여전히 필요하다. 그러나 그 작동방식은 앞에서 언급되었던 것처럼 연대경제체제의 형성과 함께 보다 민주화되고 분권화된, 지역단위에서 시민사회가 주도하여 복지공급과 정책을 결정하는 새로운 복지국가를 의미할 것이다.

이러한 네오폴라니안(neo-Polanyian) 관점은 자본주의 체제의 다양성 이론(variety of capitalism)의 관점에서도 중요한 시사점을 준다. 사회적 경제의 영역이 다원적 경제체제의 중요한 한 축으로 확대될 경우 생산과 복지가 더욱 유기적으로 결합되고 기존의 케인지안 복지국가의 탈상품화 기제와 생산과 복지의 관계가 질적으로 다른 대안적 복지자본주의 유형을 제공하게 될 수 있다. 특히 새로운 사회적 경제조직의 중요한 특징인 사회적 목적을 위한 경제조직으로서 조직 내 그리고 지역사회 구성원과의 관계에서 모두 다중이해관계의 민주적 거버넌스를 강조한다면, 사회적 경제를 기반으로 하는 새로운 복지국가의 패러다임은 기존의 복지국가가 지향했던 사회민주주의 수준을 넘어 경제민주주의로, 또한 정치적으로도 대의민주주의를 넘어 참여민주주의, 또는 지역사회에서 시민들이 자신들의 복합적인 지역문제를 심의(deliberate process)하는 시민민주주의(civil democracy)로의 확장을 의미한다.

## 라. 포스트 성장시대의 참성장 전략과 관계적 복지체제

여기에서는 이미 앞에서 살펴본 포스트 성장시대의 복지개념을 바탕으로 구체적으로 관계적 복지체제의 주요 발전 방향을 제시하고자 한다.

### 1) 소득보장제도: 기초소득보장

포스트 성장시대에 성장에 의존하지 않는 번영의 딜레마는 현 복지체제의 개혁 방향에 많은 고민거리와 논쟁거리를 만든다. 왜냐하면 현재의 복지체제는 성장을 기반으로 하여 구축되었기 때문이다. 자본주의 다양성 논쟁에서 이미 국가별로 다양한 자본주의 체제와 복지체제가 상호보완적으로 발전함으로써 성장과 분배의 성과에 다양성을 보여주고 있지만, 이들 다양성에도 불구하고 근본적인 공통점은 모두 성장을 기반으로 하여 노동시장 구조와 재분배, 특히 소득보장제도가 발전하였다는 것이다.

현재 복지국가의 기본 모형은 사회보험 기반의 비스마르크 모델이든, 조세 기반의 베버리지 모델이든 모두 성장을 기반으로 하여 고용과 세수의 증대를 통해 다양한 사회적 위험으로부터 소득보장을 해준다. 다시 말해서 현재의 다양한 형태의 사회보험제도와 소득보장은 성장 의존적인 제도라는 것이다. 그렇다면 포스트 성장시대에 어떻게 현재의 사회보험제도와 소득보장을 변화시킬 것인가? 그 대안으로 기본소득이 제기되고 있지만, 급진적 전환은 불가능하고 기본소득 또한 한편으로 성장기반의 논리를 내포하고 있다.

따라서 현시점에서 복지제도의 중심인 소득보장을 위한 다양한 사회보험과 현금 급여 제도를 어떻게 점진적으로 사회경제적 변화에 발 맞추어 변화시키면서 성장과 탈동조화 시킬 것인가가



중요한 복지개혁의 과제라고 할 수 있다. 한편으로는 사회보험이 모두를 위한 사회보장이 되게 하기 위한 재정체계 개혁 등이 필요하며, 다른 한편으로는 시장영역을 넘는 추가적 소득보장 체계를 고안할 필요가 있다. 사회적 영역과 환경 영역에서 필요한 인력 수요를 충당하기 위한 참여소득제를 통해 소득을 보장하면서 동시에 세원을 마련하는 방식이 필요하다. 모든 사회복지제도를 대체하는 완전한 의미의 기본소득은 현실적으로 불가능하다. 대신에 준기본소득의 다양한 소득보장 제도를 만들어, 사회보험, 준기본소득(수당), 참여소득 등을 통해 가능한 많은 사람들이 다양한 형태의 노동, 일자리에 참여하고 소득을 얻도록 함으로써 정부의 재정적 부담을 줄이는 한편, 일반 시민들의 다양한 경제, 사회참여와 소득을 연계시킴으로써 공동체에 기여하는 좋은 삶의 형태를 만들어 나갈 필요가 있다.

핵심은 현재 사회보험 개혁 논쟁의 중심인 고용 중심의 사회보험제도를 소득 중심의 사회보험 제도로 점진적으로 이행하되, 디지털화에 맞추어 고용주의 인당 사회보험료를 사회보험세로의 전환을 통해 상호보완성을 높이는 방안도 필요하다. 현재 많은 서구 복지국가에서 연금제도는 가장 중요하지만 어려운 개혁의 소용돌이에 놓여 있다. 또한 노동시장의 이중구조와 파편화로 사각 지대에 놓인 불안정 노동 계층, 특히 최근 기술 발전에 따라 급속히 증가하는 프리케리아트 집단의 고용안정과 소득보장 또한 중요한 쟁점이 되고 있다. 뿐만 아니라 고령화로 인한 건강보험 비용부담의 증가도 심각한 문제로 제기되고 있다. 따라서 위에서 논의되었던 물질적 성장에 의존하지 않는 포스트 성장 속에서 일자리를 증대시키고, 이와 동시에 이어 논의되는 1차, 2차 노동시장을 재편하는 것이 중요한 관건이다.

## 2) 새로운 노동의 개념과 노동시장

포스트 성장 담론은 새로운 노동 및 일의 개념과 노동시장 구조의 변화를 제시한다. 포스트 성장시대의 노동시장은 기본적으로 모든 고용에서의 적절한 임금을 목표로 한다. 물질적 성장을 전제로 하는 기존의 노동시장 개념에서는 이를 설명하기 어렵다. 따라서 포스트 성장체제에서는 새로운 개념의 노동과 노동시장의 재설계가 필요하다.

### (1) 노동의 새로운 개념

포스트 성장체제에서는 노동 개념의 새로운 정의가 필요하다. 인류사회에서 노동은 매우 중요하다. 노동은 기본생활을 위한 중요한 수단이며 사회적으로도 노동을 통해 경제가치와 사회적 가치가 생산되며, 경제적, 사회적, 정치적 유대, 네트워크 형성의 중요한 기반이 된다. 그러나 자본주의 시장경제가 성장하면서 노동은 하나의 상품으로 변질되었다. 노동은 소득의 기본 원천이지



만, 사회적 가치와 자아실현, 좋은 삶의 사회적 관계로서의 노동은 경시되었다. 실업은 빈곤에 빠지게 만들고 인간 가치를 상실하는 사회적 소외의 근원이 된다. 일자리를 공급하고 참여하는 노동 시장이 기업의 이윤추구 논리와 상품화에 따른 수요와 공급의 한 재화로 전락하였다. 따라서 노동의 가치는 다시 재구성되어야 하며 모든 사람이 다양한 형태의 노동에 참여하여 좋은 삶을 실현할 수 있도록 해야 한다.

현재 기술의 발전과 생산체제의 변화, 그리고 글로벌화된 경제에서의 기업 간의 경쟁 심화는 이중화되고 파편화된 노동시장을 만들어 냈으며, 일자리를 줄이고 높은 실업률을 만들어 내고 있다. 특히 젊은 층의 노동시장 진입의 어려움과 좋은 일자리의 부족, 또한 노인층의 조기 퇴직은 다양한 사회문제를 낳고 있다. 더욱이 포스트 성장이 추구하는 성장과 소비의 탈동조화 논리는 현 체제의 상품화된 노동시장의 유지를 더욱 어렵게 만들고 있다. 따라서 노동시간 공유와 감축, 다양한 형태의 일자리와 일의 형식, 참여일자리 등 노동시장의 전반적인 재개념화와 제도변화가 필요하다.

## (2) 1차 노동시장: 고생산성 중심의 노동시장과 양질의 서비스 노동시장

현재의 노동시장은 글로벌 경쟁과 다양한 형태의 노동 출현으로 저임금화와 노동불안정성이 심화되었고, 이에 따라 노동시장의 심각한 이중화와 소득불평등을 만들어 내고 있다. 기술 발전은 기술집약적인 산업에서는 고생산성에 기반한 고임금 체계를 가능케 한다. 그러나 기술의 발전에 따라 오히려 고생산성, 고임금의 일자리는 줄어들게 되며, 새로운 고임금의 일자리 창출은 아직 불확실하다. 대신에 새로운 서비스 산업이 발전할 가능성이 크다. 산업생산은 ICT 기술과 로봇의 발전으로 일자리가 줄어들어는 반면에, 인간이 할 수밖에 없는 창조적, 문화적 산업에서 새로운 서비스 일자리가 증가할 수 있다. 어쨌든 글로벌화된 경제체제 하에서 새로운 기술의 발전에 따라 고숙련, 고임금의 일자리와 노동시장은 여전히 필요하고 이는 주로 경쟁적 노동시장에서 유지될 것이다. 보다 인간화된 자본주의 체제를 구성하는 플라니의 다원적 경제(plural economy)의 관점에서 보면, 이러한 고생산성, 고임금의 노동시장은 이윤경제를 추구하는 공식적 경제(formal economy)에서 유지될 것이다.

그러나 상품화된 단일적 노동시장 구조를 다음과 같이 사회적 수요에 따라 작동하는 본질적 경제체제에서의 노동시장으로 확대한다면, 지금의 노동시장 이중구조화와 불평등 문제는 완화될 것으로 기대할 수 있다.

## (3) 2차 노동시장: 실체적 경제에 기반한 사회적 경제 노동시장

플라니의 실체적 경제(substantive economy) 중심의 사회적 경제(social economy)에 기반

한 노동시장의 형성은 사회적 경제의 기본 원리에 따른 적절한 근로조건과 임금을 실현할 수 있다. 포스트 성장시대에는 사람들의 기본적 생활과 연계되는 친환경 식량 생산과 유통이 이루어지고, 돌봄을 비롯한 건강, 문화, 교육 등 다양한 사회서비스 영역에서 공공경제와 함께 시민사회가 적극적으로 이윤이 목적이 아닌 지역사회의 다양한 사회적 수요들을 충족시키기 위한 재화와 서비스의 생산활동을 하는 사회적 경제를 통해 노동시장에 참여할 수 있다. 이러한 개념의 사회적 경제는 이미 선진 복지국가들을 중심으로 ‘사회연대경제(social and solidarity economy)’ 또는 ‘연대경제(solidarity economy)’의 개념으로 빠르게 성장하고 있으며, 현재의 시장경제와 국가복지가 하지 못하는 다양한 사회적 수요의 충족을 담당하고 있다. 그리고 이러한 사회적 경제는 친환경적인 경제활동을 강조하면서 지역사회 단위에서 지속가능한 발전의 중요한 수단이 되고 있다. 따라서 포스트 성장체제에서 이는 환경을 침해하는 과다한 소비를 줄이면서 친환경적 소비를 주도하는 경제체제에 중요한 기반이 될 수 있는 것이다. 특히 사회적 경제의 원리는 참여노동의 개념으로서 노동을 통한 사회적 가치의 창출과 지역사회에 기여하는 자아실현을 강조한다. 즉 개인의 역량개발과 좋은 삶이라는 새로운 복지의 개념과도 일치하는 것이다. 또한 사회적 경제조직은 조직구성원들과 관련 이해관계자들의 민주적 참여와 거버넌스를 강조한다. 이는 이윤추구의 전통적인 시장경제에서의 노동이 고용에 종속되는 것과 다른 노동의 개념이다. 조직 내에서의 민주적 참여의 강조는 일의 자주성과 민주적 시민으로서의 정치적 역량개발에도 중요한 기반이 되며 나아가 궁극적으로 경제민주주의와 시민사회의 민주주의를 확장하는 중요한 제도적 기반이 된다.

### 3) 지역공동체 복지레짐: 지역경제와 사회서비스의 사회적 경제화<sup>73)</sup>

#### (1) 지역공동체 복지레짐의 개념화

지역공동체 복지레짐은 지역사회 주민들이 서로 협력하여 필요한 복지서비스를 공동으로 결정하고 생산하고 관리하는 지역 복지시스템의 구축을 의미한다. 또한 지역경제와 복지가 제도적으로 분리된 것이 아닌 긴밀히 연계된 시스템이다. 사회적 경제는 사회서비스만을 생산하는 것이 아니다. 지역의 다양한 자산을 기반으로 지역에서 필요한 다양한 경제적 재화와 서비스의 생산이 가능하다. 이러한 사회적 경제에 의한 호혜적 경제생산이 증가하고, 복지국가의 새로운 패러다임적 소득보장제도의 개혁과 더불어 사회적 경제에 의한 공공 사회서비스 공급의 확대가 이루어진다면, 지역경제는 보다 균형된 다원적 경제를 유지할 수 있게 된다. 이로써 이전의 시장 경제체제보다 지역사회의 사회적 수요에 더 잘 대응하고, 노동시장 자체의 상품화 압력이 약화되고,

73) 이 부분은 정무권(2020: 229-237)에서 요약, 수정, 보완하였음.

탈상품화된 경제영역이 확대되는 연대경제체제가 형성될 수 있다. 즉 폴라니안 관점에서 사회적 경제는 경제와 사회를 지역기반으로 재배태화(re-embedding) 하는 중심 역할을 수행한다.

이와 같이 사회적 경제는 지역경제와 지역사회를 긴밀하게 연결하는 동시에, 정치적 차원에서는 지역단위에서의 결사체 참여민주주의와 심의민주주의를 확장하고, 더 나아가 시민민주주의를 제도화시키는 데에 중요한 역할을 할 수 있다. 즉 사회적 경제는 앞선 제3섹터의 역할에서 논의되었듯이 지역단위에서 경제, 복지, 정치과정을 상호 긴밀하게 연계시키는 매개적 제도의 역할을 하게 된다. 이런 맥락에서 ‘관련된 제도들의 상호 연계적 집합’을 의미하는 체제(regime) 차원에서 지역사회 단위에서 사회적 경제를 중심으로 국가, 비영리, 시장복지가 서로 협력하는 ‘지역공동체 복지레짐’이 형성될 수 있는 것이다. 그리고 이때 지역공동체 복지레짐은 지역사회의 복지, 경제, 정치, 사회영역의 다양한 조직, 정책과 제도들 간의 관계와 역할을 조정하는 새로운 차원의 신공공거버넌스(new public governance)가 뒷받침되어야 한다.

## (2) 지역공동체 복지레짐의 대안적 제도 모델: 공동생산, 공동수립, 신공공거버넌스

지역공동체 복지레짐은 실제로 어떤 제도의 모습으로 발현(emerging)이 될 수 있을까? 현재 글로벌 수준에서 나타나는 사회적 경제에 기초한 새로운 제도들이 발전하는 사례들을 보면, 크게 세 가지 경향이 나타난다. 첫째는 사회서비스의 생산과 공급과정에서 지역구성원들이 다양한 방식으로 참여하는 공동생산(co-production)이고, 둘째는, 다양한 형태와 수준의 공동생산에서 수요와 공급 방식을 주민들이 지방정부와 공동으로 결정하는 공동수립 (co-construction) 제도의 형성, 셋째로, 공동생산과 공동수립 제도를 뒷받침하는 신공공거버넌스(new public governance)의 구축이다.

### ① 공동생산

공동생산은 기본적으로 서비스의 생산을 소비자와 생산자가 공동으로 하는 것을 의미한다. 다만 아직 개인, 조직, 집단 수준에서 누가 공동생산자로 규정되는지, 공동생산의 범위가 어디까지 인지 등 이론적 논란이 있다. 이 분야를 주도하는 페스토프를 비롯한 일련의 그룹은 공동생산을 지역단위 혹은 개별조직 단위에서 전문 공급자, 수혜자, 가족, 지역주민 등이 공동으로 협력하여 서비스 전달체계를 구축하는 것으로 설명한다. 즉 기획과 설계(planning and design), 관리(management), 생산(production) 등 일련의 지역사회의 서비스 전달체계를 공동으로 수행하는 포괄적 개념으로 정의한다(Pestoff, 1999, 2009, 2012; Pestoff et al., 2012). 이러한 공동생산의 개념은 기본적으로 사회서비스 공급체계의 패러다임 변화를 의미할 수 있다. 공동생산은 최근에 와서 신공공관리론에 대한 비판과 함께 여러 국가와 지역에서 보건의료, 돌봄, 교육 및 직

업 훈련 등 다양한 사회서비스를 시민참여적으로 제공하는 대안적 개념으로 빠르게 성장하고 있다.

공동생산의 필요성은 오늘날 복지국가의 복지서비스가 당면한 문제들을 해결하는 데 있어 가지는 중요한 장점에서 비롯된다(Pestoff, 2009, 2012). 그동안 국가복지의 서비스 질 문제를 해결하기 위하여 신공공관리론은 민영화 전략을 주도해 왔으나, 서비스 공급에서 품질의 격차, 사각지대의 발생, 책무성 등에서 많은 문제점을 낳았다. 또한 질 좋은 공공서비스를 제공한다고 알려진 시민주의 스칸디나비아 국가들 사이에서도 다양화, 개인화되어가는 서비스의 수요에 비해 획일화, 관료제화된 서비스에 대한 시민들의 불만이 증가하고 있다. 이에 따라 보육이나 교육의 영역에서 시민들의 참여에 의한 협동조합 및 사회적 기업을 통한 서비스 공급이 증가하고 있다(Pestoff, 2009). 따라서 사회적 경제조직의 논리에 의해 수요자가 참여를 통해 자신의 다양한 수요와 아이디어를 반영한 서비스를 받게 되는 것은 일종의 경제적 관점에서 높은 비용의 고급스러운 서비스 질의 개념이 아니라 인간의 협동, 이타적, 또는 자아실현의 동기 차원에서 서비스 질의 만족도를 높일 수 있다.

## ② 공동수립

지역공동체 복지레짐에서 사회적 경제가 추구하는 지역단위에서의 대안적 연대경제와 참여민주주의의 제도화를 위해서는 서비스 공급에서의 공동생산이라는 제도 위에 사회적 경제를 비롯한 시민사회 조직들이 정책 결정에 파트너로 참여하는 공동수립 제도가 함께 뒷받침되어야 한다. 공동생산이 주로 조직적 차원에서 그리고 정책의 집행 관점에서의 사회서비스 공급의 대안적 제도라고 하면, 공동수립은 한 단계 높은 제도적 수준에서 사회적 경제를 중심으로 시민사회와 정부가 공동으로 지역발전이나 지역사회문제를 해결하기 위하여 정책 아젠다를 제시하고 제도를 설계하는 정책형성 차원에서의 제도라고 할 수 있다(Vaillancourt, 2013). 공동수립은 정부의 정책형성과 결정과정을 민주화하는 거버넌스 방식이다. 발 란쿠르(Yves Vaillancourt)는 역사적으로 국가가 시민사회나 시장의 주요 행위자들을 파트너로 하는 유사 공동수립 정책결정 제도와 대비되는 퀘벡의 사회적 경제 기반 공동수립 제도의 민주성과 독특성을 강조한다(Vaillancourt, 2013).

## ③ 공동체적 커뮤니티케어: 돌봄 사회를 향하여

미래사회는 돌봄 사회를 지향해야 한다. 저출산고령사회가 빠르게 진전됨에 따라 돌봄서비스의 비용이 증가한다. 그리고 현재의 복지체제에서의 기능적 돌봄서비스는 오히려 저임금 서비스 노동, 수혜자와 공급자의 불신, 불필요한 비용의 증가로 실질적 돌봄의 기능을 수행하지 못하고

있다. 따라서 미래의 돌봄사회를 위해서는 앞에서 언급된 지역사회의 다양한 주체들(지방정부, 공공서비스, 사회적 경제, 비영리, 시민조직, 시장 등)의 긴밀한 네트워크와 연계 체제를 형성하여 공동생산과 공동수립의 방식으로 공동체적 커뮤니티케어 시스템을 구축할 필요가 있다. 이것이 돌봄사회로 가는 제도를 구축하는 길이 될 것이다.

#### ④ 지역사회 네트워킹, 참여: 좋은 삶, 역량개발, 사회혁신

관계적 복지의 핵심은 지역사회에서 다양한 형태의 결사체 조직화와 사회적 경제화를 통해 시민들이 서로 소통하고 호혜적으로 의존할 수 있는 지역사회 네트워크를 구축하는 것이다. 이러한 네트워크는 지역의 문제를 서로 공유하고 해결하기 위한 혁신을 유발하고 실천에 참여할 수 있게 하는 중요한 기제이기 때문이다. 그리고 이러한 지역문제 해결에 참여하면서 개인들은 사회학습(social learning)을 통해 암묵적 지식을 획득하게 되고 다양한 경험을 통해 역량개발을 할 수 있다. 이는 지역사회의 주인으로서 자주적이고 협력적으로 문제를 해결하고 공동체에 기여하는 좋은 삶의 방식이 되는 것이다.

### 마. 포스트 성장시대의 정치체제

#### 1) 포스트 성장시대의 국가의 새로운 역할과 협력거버넌스

포스트 성장시대의 경제와 복지의 모습은 제약된 자원소비와 물질적 성장의 탈동조화 가운데 인간 삶의 역량증대와 복지의 증진을 지속시키는 것이다. 앞에서 논의되었듯이 포스트 성장경제에서는 현재의 소비지상주의적 복지와 경제성장은 불가능하다. 따라서 보다 보편적이고 적극적인 자유와 사회참여를 통한 지구환경의 문제해결, 삶의 양식에서 공동체적 관계를 증진하는 새로운 삶의 질과 복지의 개념을 전제로 한다. 또한 국가, 시장, 시민사회가 공동으로 협력하여 경제를 꾸리고 복지를 유지하는 새로운 협력적 거버넌스(collaborative governance)를 필요로 한다. 이를 위해서는 국가의 역할 또한 새롭게 규정되고 변화해야 한다. 이는 케인지안 시대의 큰 정부는 아닐 것이며, 신자유주의 시대의 작은 정부 또는 긴축경제도 아닐 것이다. 정부는 대자본의 무모한 독점적 이윤생산과 불공정 시장을 규제하는 역할뿐만 아니라, 시민사회의 활발한 경제참여와 지속가능한 생산 및 일자리 창출을 가능하게 하는 역량을 가져야 할 것이다.

첫째로, 녹색성장에서 주장했던 기술혁신의 성과를 독점적 대자본의 독점적 이윤이 아닌 공공재 또는 커먼즈화 하여 다양한 시민이 누릴 수 있도록 하고, 이를 통해 새로운 서비스 일자리들이 창출될 수 있도록 다양한 정책과 조정 능력을 갖추어야 할 것이다. 최근 지식기반 경제체제에서의 다양한 지식과 문화 자원들의 커먼즈화가 중요한 이론적, 정책적 과제로 부상하고 있다. 따라서

이를 위한 새로운 커먼즈 제도의 창출과 설계에 대한 국가와 시민사회의 협력적 노력이 필요하다.

둘째로, 정부는 구조와 제도의 변화 시점에서 풀뿌리 시민들의 다양한 사회운동을 지원하며, 기존의 소비와 생산문화에 대한 새로운 관점과 이해를 도모하고 교육하며, 동시에 이를 지원하는 다양한 공적 인프라를 구축할 필요가 있다. 특히 기존의 사회투자 개념을 더욱 확대되고 보강해야 한다. 기존의 사회투자 개념은 케인지안 사민주의적 복지개념에 신자유주의적 영향으로 성장을 극복하는 것이 아니라 더욱 성장에 종속되는 복지의 개념으로 전락했다. 즉 글로벌 경제화, 신자유주의적 시장경제, 복지지출 및 재정 긴축으로 상품화된 노동시장에서의 고용 증대를 인적자원의 개발이라는 논리에 치중하고 말았다. 그러나 새로운 사회투자의 개념은 앞에서 제기되었던 지속가능한 발전을 위한 다양한 자연자원과 지식자원의 공동자원화(communs), 이를 위한 공공인프라 구축, 개인들의 좋은 삶을 실현할 수 있는 총체적인 역량개발에 초점을 두어야 한다. 즉 성장의 제약을 인식하며 인간역량의 다양한 개발을 통해 물질적 풍요가 아닌 사회참여와 좋은 삶을 누리는 복지체제를 구축하는 것이다.

마지막으로, 국가는 이러한 체제변동을 명확히 인식하고 다양한 정책들을 개발하며 체제변동을 위한 시민사회 그리고 시장과의 동반자적 거버넌스를 구축해야 한다.

## 2) 민주주의 확장, 사회민주주의에서 경제민주주의와 시민민주주의로

시민민주주의 개념은 기존의 민주주의 이론에서 한 단계 그 영역을 확장한 개념이라고 할 수 있다. 시민민주주의 개념을 제시한 페스토프나 도나티에 따르면 시민민주주의는 지역사회의 다양한 공공서비스 생산 영역에 시민들이 직접 참여함으로써 사회적 차원의 생활세계에 민주주의를 확대하는 개념이다. 민주주의 발전과정을 보면, 초기의 정치적 참여의 시민권에서 대의민주주의로, 복지국가의 발전에 따라 기본생활의 보장 차원의 사회적 시민권에서 사회민주주의로, 그리고 경제적 영역에서 소유와 생산과정의 참여에서 경제민주주의로 진화해 왔다. 이때 시민민주주의는 지역사회에서 시민들의 공동체적 일상생활에 영향을 미치는 공공서비스, 공공선(the common good), 공동자산(the commons)을 창출하고 관리하는 데에 시민으로서의 참여 권리와 책임을 부여하는 것을 의미한다(Pestoff, 1999, 2009; Donati, 2014).

기존의 대의민주주의는 그 핵심 메커니즘인 투입(input side)에 초점을 두어 이익집단, 정당, 선거 등 정책형성의 과정에 주목했다. 그러나 오늘날 투입 중심의 대의민주주의는 위기를 맞게 되었다. 다양한 이익갈등의 조정 능력이 떨어지고 있으며, 현 복지국가 체제에서 실제 시민들의 다양한 복지 수요들이 적절히 투입되지 못하며, 복지 수요와 내용, 그리고 질의 수준이 소수의 엘리트와 관료제적 관점에서 결정되는 엘리트 민주주의가 더욱 심화되고 있다. 더욱이 기존의 대의민



주주의에서는 정책집행에서의 행정민주주의 또는 시민참여가 일종의 블랙박스의 개념으로 배제된 측면이 있었다. 이는 결과적으로 복지공급 전달체계와 시민생활에서 많은 문제와 불만을 낳았으며, 정부 및 복지국가의 정당성을 약화시키고 있다. 따라서 정책산출(output)과 정책집행 과정에서 복지국가가 관료제화되는 문제를 방지하고, 복지국가 그리고 복지서비스의 민주성을 높이는 노력이 필요한 것이다(Pestoff, 1999, 2009).

사회연대경제, 공동체적 커뮤니티케어의 의미는 민주적 연대에 기반한 지역사회에 경제, 사회, 정치영역에 민주주의를 확대하는 토대를 만드는 것에 더 방점을 두고 있다. 즉 시민들이 주체가 되어 경제조직을 만드는 경제민주주의를 실현하고, 지역사회의 복지를 책임지는 사회민주주의를 실현하는 것이며, 이러한 경제, 사회영역의 민주주의는 궁극적으로 지역의 정치참여뿐만 아니라 중앙의 정치를 변화시킬 수 있는 역량을 기르는 것이며, 이를 통해 시민민주주의를 실현하는 길이 될 수 있다.



## 제3절

## 전환의 사례: 사회보험료에서 사회보험세로



## 1. 체제변동의 예시: 사회보험료에서 사회보험세로

본 절에서는 체제변동의 예시로 사회보험료를 사회보험세로 전환하는 아이디어를 제안하고 논의하고자 한다. 2장에서 논의했던 제도적 상보성과 체제변동 논의에 기반하여 현재의 체제가 어떻게 희망 미래로 이동할 수 있을 것인가에 대한 사례연구이다. 전체 체제변동을 논의하는 것은 연구의 범위상 무리가 있기 때문에 그중 제도적 상보성과 경로의존의 이슈가 있으면서도 사회경제적 환경의 변화에 상당한 영향을 받는 사례로 사회보험재정을 선택하였다.

사회보험은 복지국가 분배체제의 핵심적 위치를 차지한다. 모든 복지국가에서 가장 큰 규모를 가진 정책으로 분배 관련 지출의 대부분을 차지하고 있다. 이들은 노령, 실업, 질병, 산업재해, 돌봄과 같은 사회적 위험에 대응하는 핵심적 역할을 한다. 우리의 경우 소위 국민연금과 건강보험, 실업보험, 산업재해보상보험, 그리고 노인장기요양보험이 이에 속하며 사회적 위험을 경감시키는 데 핵심적인 역할을 하고 있다. 우리의 사회보험은 노동자 1인을 기준으로 고용주와 피고용인이 보험료를 균등하게 분배하는 방식을 취하고 있다(산업재해보상보험 제외). 분배체제의 핵심적 위치를 차지하고 있는 사회보험은 변화하는 사회경제적 환경에서 중요한 도전을 맞이하고 있다. 사회보험은 남성 중심 전일제 노동이 일상적이었던 산업화 시대에서 출발하였기 때문에 탈산업화되고 디지털화되는 시대에서 경제체제 및 다른 제도들과의 상호보완성이 급격히 낮아지고 있는 것이 발견된다.

특히, 사회보험에 도전을 주는 가장 중요한 사회경제적 변화는 디지털화이다. 기술적 특이점(technological singularity)이 언제 도래할 것인지에 대한 전망과 관련해 지난 10년 동안 많은 전문가들이 그 시점을 인공지능(Artificial General Intelligence, 이하 AGI)의 개발로 제시했다. 멀게만 느껴졌던 AGI 시대는 현재 OpenAI사 GPT-3.5에 기반한 ChatGPT의 대중적 활용이 시작되면서 이미 도래했음을 느낄 수 있다. 다양한 IT 회사들이 유사한 AGI 출시를 준비 중이며 이러한 AGI가 노동시장을 얼마나 변화시킬 것인지에 대한 논의가 이제 막 본격화되고 있다. AGI가 장착된 로봇이 상용화될 경우 지식정보 서비스를 대체하는 것을 넘어서 노동시장의 대전환의 발생이 불가피할 것으로 보인다.

이미 많은 연구들이 소위 4차산업혁명과 디지털화가 고용에 미칠 영향에 대해 주목해 왔다. 디

지텔화가 직업 자체를 대체할 것이라는 의견부터, 직무를 대체할 것, 혹은 어떠한 성격의 직무인가가 중요할 것이라는 전망 등이 제시되었다(Autor, Levy and Murnane, 2003; Goos et al, 2009; Brynjolfsson and McAfee, 2014; Frey and Osborne, 2017). 또한, 일부에서는 산업혁명 시기부터 그랬듯이 기술의 발전에도 불구하고 인류는 새로운 직업들을 만들어 낼 것이기 때문에 노동의 종말은 오지 않을 것이라는 견해도 있다. 기술 발전과 노동시장 및 일자리에 대한 다양한 견해도 불구하고, 대체로 합의할 수 있는 미래의 모습은 다음과 같다.

첫째, 기술 발전은 급속도로 빨라질 것이다. 둘째, 고용주는 쉽게 지금의 인력들을 기술로 대체할 방안들을 찾아낼 것이다. 다시 말해, 추가 고용에 대한 장점(merits)은 사라질 것이다. 셋째, 불평등은 증가할 것이다. 특정 직업 혹은 직무를 AGI가 대체하면서 제품이나 서비스 생산에 있어서 인간의 기여 비중은 줄어들 것이다. 결국, 이러한 상황은 여전히 AGI를 통제할 수 있는 위치에 있는 소수와 AGI의 지시를 받아 일하는 다수의 노동자들의 구분을 만들 것이다. 이미 기존의 연구들은 20세기 후반부터 거의 모든 OECD 국가에서 중산층 일자리고 사라지고 고소득 일자리와 저소득 일자리로 이중화되고 있음을 보인 바 있다.

산업혁명 시기와 같이 디지털화가 일자리를 소멸시키는 만큼 새로운 일자리들이 나타날 것이라는 낙관론은 역사적으로 정확하다고 할 수 없다. 노벨경제학상 공동수상자 베네지와 뒤플로(Banerjee and Duflo, 2019)의 저서에 따르면, 산업혁명으로 장기적으로는 모든 것이 훨씬 좋아지지 않았냐고 하지만, ‘장기’는 정말로 긴 기간이다. 영국에서 블루칼라 노동자들의 임금은 1755년에서 1802년 사이에 반토막이 났다. 1802년이 유독 임금이 낮은 해이긴 했지만, 1755년부터 그다음 세기로 넘어갈 때까지 블루칼라의 임금은 내내 하락 추세였다. 1800년대에 들어서면서 다시 오르기 시작했지만 1755년 수준을 회복한 것은 1820년이 되어서였다. 즉, 만일 기술발전 이후 다시 노동시장의 안정이 온다고 해도 상당한 시간이 소요될 수 있다는 것이다. 또한, 인간이 직접 기계를 작동시킨 것과 달리 AGI는 자신이 직접 판단하여 행동한다는 점에서 지금까지의 기술과는 또 다른 차원일 것으로 예상된다.

이러한 디지털 전환은 현재의 복지국가 제도들의 효과성을 낮추며, 다른 제도들과의 정합성 또한 떨어질 가능성이 크다. 현재 사회보험은 제조업 기반의 산업적 시민권(industrial citizenship)을 기반으로 하고 있으나, 이미 탈산업화와 함께 그 정합성에 대해 많은 의문이 제기되어 왔다(Palier, 2010). 더욱이 사회보험의 주 대상이었던 중산층이 약화되고 사회보험 가입이 저조한 저소득층이 증가함에 따라 갈수록 공공부조로 하층이 더해지면서 공공부조와 관련된 논쟁도 계속해서 제기되는 상황이다. 또한, 사회투자(social investment)가 선진 복지국가의 가장 최근의 대안적 패러다임으로 등장하고 많은 국가에서 근로연계복지로 대표되는 정책개혁이 이루어졌지만, 디지털 기술을 기반으로 한 지식기반경제(knowledge-based economy)가 빠르게 진

행되면서 ‘어떠한 사회투자가 더 좋은 성과를 내는가’에 대한 질문이 더해지고 있다. 한편으로 알파고(Alpha Go)에서 출발한 디지털화에 대한 충격과 기존 복지제도의 한계는 기본소득에 대한 논쟁을 촉발하고 있다.

하지만 다양한 논의에도 불구하고, 여전히 20세기 복지국가의 형태는 일부 신자유주의적 개혁에 노출된 것을 제외하면 사회보험을 핵심으로 하고, 공공부조와 사회투자정책을 가진 그 원형은 크게 변화하지 않고 있다. 그것은 서구에서도 그렇고, 뒤늦게 출발한 우리나라의 경우도 그러하다. 하지만, 디지털화의 변화는 경로파괴적(path-breaking) 속성을 가지고 산업 및 노동시장을 변화시키려 하고 있지만, 사회보험을 중심으로 하는 분배체계의 법과 제도는 여전히 매우 경로의 존속(path-dependence)이다. 문제는 이렇게 구조와 체제 그리고 제도 간의 상호보완성이 약화될 경우 미래의 사회적 위험을 효과적으로 대처하기 어렵다는 점이다.

본 연구가 가진 문제제기는 이러한 대전환기(Great Transformation)를 배경으로 한다. 위에서 제기된 예측 가능한 미래에 대처하기 위해서 현대 복지국가 재정방식의 핵심을 이루고 있는 사회보험료를 논하고자 한다. 국내외의 새로운 복지국가에 대한 논쟁은 어떠한 방식으로 분배하는 것이 더 적절한 것인가에 초점이 맞추어져 있었다. 대표적인 것이 사회보험 강화론과 기본소득 도입론에 대한 논쟁이다. 이 논쟁은 대전환기에 꾸준히 중요한 위치를 차지할 것으로 판단된다. 하지만, 보편적 기본소득이 완전히 도입된다고 해도 사회보험이 사라질 것이라 예상하는 이들은 많지 않다. 건강보험이 사라지기 쉽지 않으며, 이미 오랜 기간 기여를 통해 자격조건을 갖춘 가입자가 많은 공적연금 제도도 사라지기 쉽지 않다. 기본소득은 현실적으로 ‘기본’적 수준이 될 가능성이 크기 때문에 기초보장(basic security)을 넘어 소득보장(income security)까지 여전히 사회보험의 몫이 될 가능성이 크다. 이는 고용보험 역시 마찬가지가 될 것이다.

하지만, 이에 비해서 어떠한 방식으로 사회보험의 재정을 더욱 공평하고 지속가능하게 마련할 것인가에 대한 논의는 제한적으로 이루어져 왔다. ‘제한적’이라는 의미는 사회보험이 일반적으로 고용주와 노동자/시민의 기여로 구성되어 있어 지금까지는 어떻게 노동자나 시민이 부담하는 방식을 재편할 것인가에 대한 한정된 논의로 진행되어 왔다는 것이다. 소득중심의 전 국민 사회보험의 안은 실시간 소득 파악 시스템을 기반으로 기존의 사각지대에 있었던 자영업자나 특수고용 노동자 및 플랫폼 노동자들을 포괄할 수 있도록 제안한다(최현수, 2020). 이를 넘어 노대명, 정세정, 박윤경, 이지혜, 임지영, 이호근(2020)의 연구에서는 사회보험료를 사회보장세로 전환하는 다양한 아이디어를 제시한 바 있다. 유사하게 프랑스의 일반사회보장기여금(Contribution Sociale Généralisée or CSG)에 영향을 받아 가입자의 모든 소득을 기반으로 사회보험료를 책정해야 한다는 주장들이 존재한다(안중석, 2021).

이에 비해서 가입자가 아닌 고용주의 부담은 어떠한 방식으로 변화해야 할 것인지 대한 정책

논의는 많지 않다. 노대명 외(2020)의 연구에서는 고용을 외주화하고 높은 수익을 올리는 기업들의 문제를 제기하면서 기업들도 일종의 사회보장세를 부담하는 방안을 강구할 필요성을 제기한 바 있다. 더 나아가 유종성, 박기백, 이진심(2022)의 경우 고용이 줄어드는 시대에 맞추어 고용 회피를 최소화할 수 있도록 고용이 아닌 이윤에 사회보험료를 부과하는 아이디어를 제시한 바 있다(유종성 외, 2022).

이윤에 부과하는 사회보험료나 고용주가 부담하는 별도의 사회보장세에 대한 제안은 앞서 논의한 디지털 시대와의 정합성이 높은 제안이다. 우선, 디지털화가 특정 업무뿐 아니라 직업을 대체할 가능성이 커지고 있다. 둘째, 사회보험의 성숙이 인구구조의 고령화와 맞물리면서 재정 부담의 압박이 더욱 증가하고 있다. 셋째, 경제구조의 변화와 함께 노동과 산업의 이중화가 가속화 되고, 노동시장의 불안정성과 불평등이 심화될 위험이 커지고 있다. 국가 차원에서 고용의 증가는 가장 중요한 정책목표이지만, 역설적이게도 이러한 배경들은 고용주가 고용을 회피하거나 외주화하려는 유인을 더욱 강화한다. 따라서 노동자 당(per worker) 정률의 보험료가 반드시 정답이 아닐 수 있으며, 이윤에 기반한(profit-based) 보험료를 고려할 수 있는 시대가 다가오고 있다. 이윤에 기반한 보험료는 기존에 논의되었던 디지털세(digital tax)의 연장선상에 있다.

이윤에 기반한 사회보험료/사회보험세에 대한 논의가 시대적 정합성을 가지고 있음에도 불구하고, 국내외에 이론적 및 경험적 연구는 거의 존재하지 않는다. 이를 언급한 연구들도 정책적 제안 수준으로 제시할 뿐 구체적인 실증연구를 통해서 노동자 당 보험료와 이윤에 기반한 보험료를 체계적으로 비교하지 못하였다. 기존에 알려진 지식은 이윤이 높은 기업이 고용도 많이 하는 기업이라는 사실이다. 하지만, 지식기반경제와 디지털화는 이러한 상식을 변화시키고 있다. 오히려 디지털 기술을 활용한 기업들은 소수만으로도 막대한 부를 창출할 수 있게 되었다. 만일 이러한 흐름이 지속된다면 고용을 많이 하는 기업은 지속적으로 비용의 압박에서 벗어나지 못하며, 고용을 줄이려는 유인이 커질 것이며, 반대로 고용을 줄일수록 사회적 비용의 압박에서 벗어나 높은 순이익을 창출하게 된다. 이는 사회적으로 바람직한 상황은 아닐 것이다.

현재 사회보험은 다양한 압박에 노출되어 있다. 한편으로는 사각지대가 지속적으로 발생하는 상황에서 현재의 제도가 디지털화 시대에 타당한 정책수단인지에 대한 의문이 제기된다. 다른 한편으로는 사회보험의 성숙과 복지수요 급증에 따라 재정압박이 증가하고 있다. 재정압박의 해결 방안인 사회보험료 인상안은 현재의 구조 내에서 사회적 저항을 이겨내지 못하고 있으며, 이에 재정압박을 해결할 다른 대안으로 급여의 축소방안이 추진되고 있다. 이러한 상황은 사회보험의 진화를 통한 발전을 어렵게 한다. 본 연구는 그동안 구체적으로 논의되지 않았던 고용주 사회보험료 부담 방식을 부분 혹은 완전히 전환하는 안을 제시하고자 한다. 한편으로는 변화하는 사회경제체제에 조응하는 방식을 통해 사회보험료 재정방식의 사회적 바람직성을 높이고, 다른 한편으로는

디지털 시대에 모두가 사각지대 없이 혜택을 누릴 수 있는 사회보험 개편안을 제안하고자 한다. 이윤 기반 고용주 사회보험료와 함께 모든 소득에 대한 사회보험료를 부과하여 직종과 관계없이 정률의 보험료를 지불하도록 하는 방안을 검토하는 것이다.

본 연구는 고용 회피나 외주화, 사회보험 가입 회피를 촉진하는 현재의 재정 부담 방식을 벗어나면서 이중화된 산업구조 및 노동시장의 불평등을 경감시킬 수 있는 사회보험 재정체제 변화의 대안을 제시하고자 한다. 동시에 이상적 모형으로의 체제 전환이 어떠한 방식으로 가능할 것인지에 대해 간략하게 논의하게 될 것이다. 본 절에서는 먼저, 일반사회보장기여금(contribution sociale généralisée, CSG)이라는 사회보장세를 도입한 프랑스 사례를 검토하면서 이행전략에서 고려해야 하는 부분들을 검토하고자 한다. 이후 한국의 맥락에서 사회보험세가 어떻게 도입될 수 있을지를 논의하고자 한다.

## 2. 프랑스 일반사회보장기여금 사례

### 가. 프랑스 복지국가와 사회보호

#### (1) 프랑스 사회보장체계 개요

사회보험은 기본적으로 고용주와 피고용인, 때로는 정부의 기여로 운영되며, 노동자 1인당 보험료가 책정되는 구조이다. 이러한 사회보험료 구조가 앞서 논의한 바와 같이 경제체제 변화와 정합성이 떨어지면서 조세의 구조로 전환되는 사례가 나타나고 있다. 여기에서는 조세형 사회보장 제도를 도입하고 점진적으로 확장 운영 중인 프랑스 사례를 살펴본다.

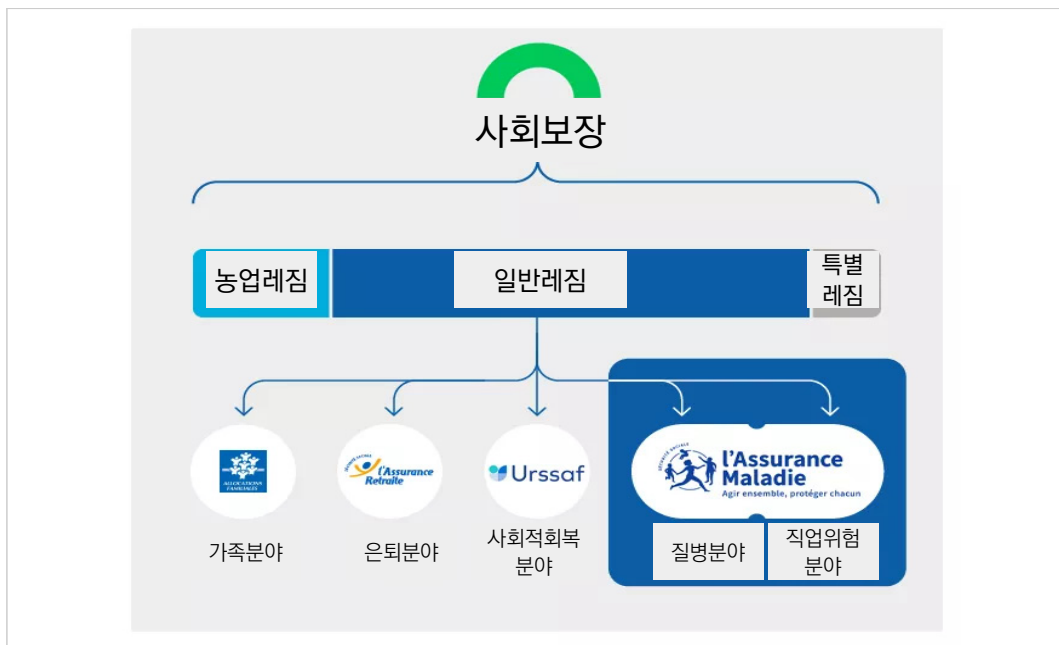
프랑스는 1991년 늘어나는 사회보장지출 재원을 마련하기 위해 모든 소득에 부과되는 조세인 일반사회보장기여금(contribution sociale généralisée, CSG)을 도입해 지금까지 중요한 재원으로 활용하고 있다. 프랑스의 개혁사례는 마찬가지로 사회보험 중심 체계의 한계를 직면하고 있는 한국 복지국가에 주는 함의가 크며(최영준, 김지현, 2018), 후술할 이윤에 기반한 사회보험료/사회보장세를 설계하는 데 있어서도 주요하게 참고할 사례이다.

프랑스의 일반사회보장기여금을 살펴보기 위해서는 먼저 프랑스 사회복지 체계 및 이와 관련한 주요한 개념인 ‘사회보호(Protection sociale)’, ‘사회보장(Sécurité sociale)’, 그리고 ‘사회보험(Assurance sociale)’을 이해할 필요가 있다. 사회보호(Protection sociale)는 사회보장, 실업보험, 사회부조(Aide sociale) 그리고 사회복지서비스(Action sociale)를 포함하는 가장 폭넓은 일반적인 개념이며, 사회보장(Sécurité sociale)은 사회보험과 가족수당(Prestations

familiales)을 포함하는 그 하위의 개념이다. 또한 프랑스의 사회보험(Assurance sociale)은 노령연금(Assurance Vieillesse)과 의료보험(Assurance Maladie)만을 포함하고 산재보험과 실업보험은 이에 포함되지 않는다. 그렇기에 프랑스 사회보험을 우리나라의 4대 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험)과 같은 맥락에서 이해하기 위해서는 보다 광의의 개념에서 이해할 필요가 있다.

프랑스 사회보장은 개인들(les individus)이 맞닥뜨릴 수 있는 사회적 위험(les risques sociaux)을 대비하기 위한 ‘사회보호레짐(des régimes de protection sociale)’으로, 국민의 88%를 대상으로 하는 사회보장인 일반레짐(régime général)과, 농업 종사자를 대상으로 하는 농업레짐(régime agricole) 및 기타 100여 개의 특별레짐(régime agricole)으로 구성된다.<sup>74)</sup>

[그림 5-14] 프랑스 사회보장 체계



자료: <https://www.lecomparateurassurance.com/10-guide-mutuelle/105942-quels-sont-differents-regimes-base-protection-sociale> (2023. 4. 2. 접속)

프랑스 사회보장은 일반행정과 구분되어 독립된 행정을 통해서 이뤄진다. 프랑스 사회보장행정에는 사회보험레짐(régimes d'assurance sociale)과 사회보험에 의존하는 기관(Organisme

74) <https://www.lecomparateurassurance.com/10-guide-mutuelle/105942-quels-sont-differents-regimes-base-protection-sociale> (2023. 4. 2. 접속)



-s dépendant des assurances sociales, 이하 ODASS)이 속하며, 이들 모두를 총괄하는 곳이 사회보장행정국(ASSO)이다. ASSO에는 병원(Hôpitaux), 사회보장의 일반레짐과 특별레짐(Eensemble des régimes de Sécurité sociale) (régimes de base de sécurité sociale et régimes spéciaux), 추가연금레짐(régimes de retraite complémentaire, AGIRC, ARRCO), 실업보험(Assurance chômage) 그리고 다양한 사회기관(divers organismes sociaux)이 포함되어 있다. 그리고 1996년부터 ASSO의 지출 목표와 수입 예측은 사회보장기금법(LFSS)을 검토하는 일환으로 의회에서 의결되고 있다.<sup>75)</sup>

〈표 5-2〉 프랑스 사회보호 계정 유무 구분

구분	LFSS	ASSO
군인이나 공무원에게 지급되는 연금 및 급여	포함	미포함
일반레짐	포함	포함
특별레짐	포함	포함
보충연금	미포함	포함
실업보험레짐	미포함	포함

\*사회보장

자료: 저자 작성

## (2) 프랑스 복지국가의 현황

프랑스는 2022년 기준 OECD에서 국내총생산(GDP) 대비 공공사회복지지출이 31.6%로 가장 큰 나라이다. 프랑스는 2009년 이후부터 GDP 대비 사회복지지출이 30%를 넘고 있고 2020년 코로나 시기에는 34.9%에 달했다. OECD 평균 21.1%와 비교할 때 10% 이상 높은 수치이다.<sup>76)</sup> 사회보호에 대한 지출 또한 상당히 높다. 프랑스 사회보장 관련 연구와 통계를 담당하고 있는 DREES(Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques)에 따르면 프랑스는 2021년 GDP 대비 33.3%에 해당하는 8,340억 유로를 사회보호에 사용했다. 오스트리아 31.8%, 이탈리아 31.5%, 독일 31%와 비교할 때에도 상당히 많은 지출수준이다 (DREES, 2022).

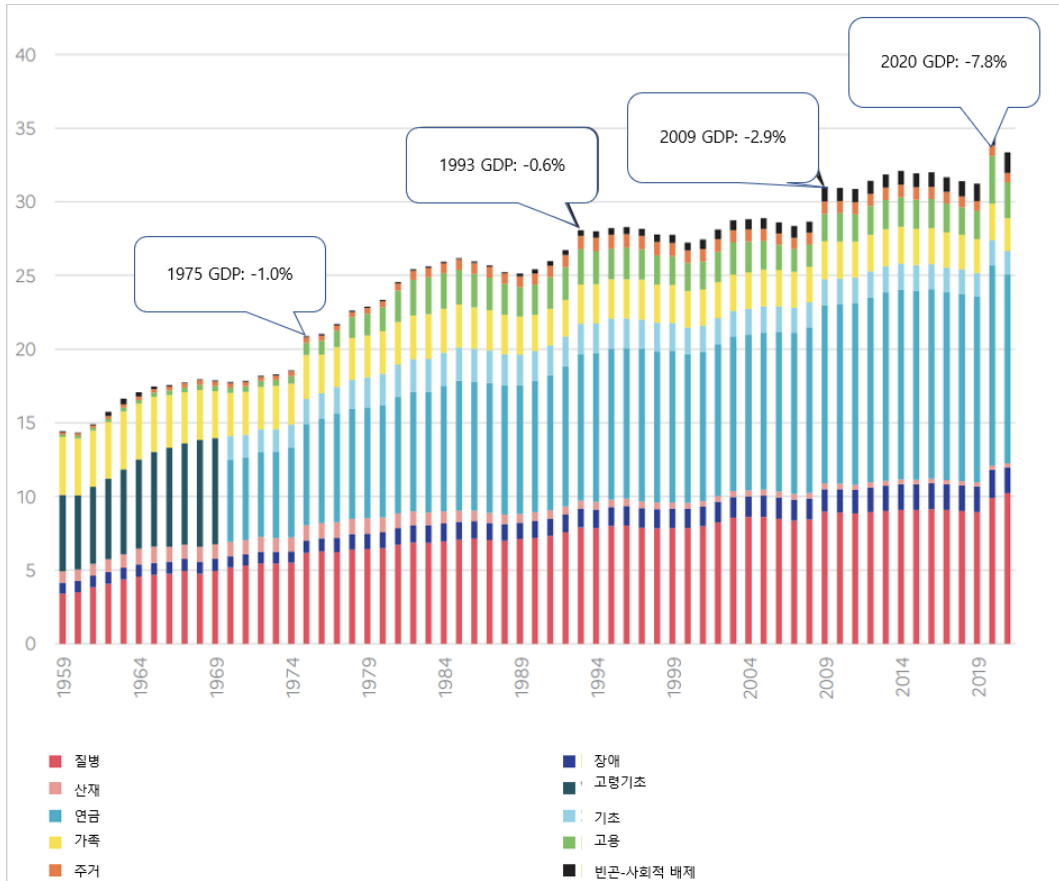
75) <https://www.budget.gouv.fr/reperes/finances-publiques/dossiers/le-financement-de-la-securite-sociale> (2023. 4. 20. 접속)

76) <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm> (2023. 4. 14. 접속)



[그림 5-15] 1959년 이후 GDP 대비 사회지출 추이

(단위: %)



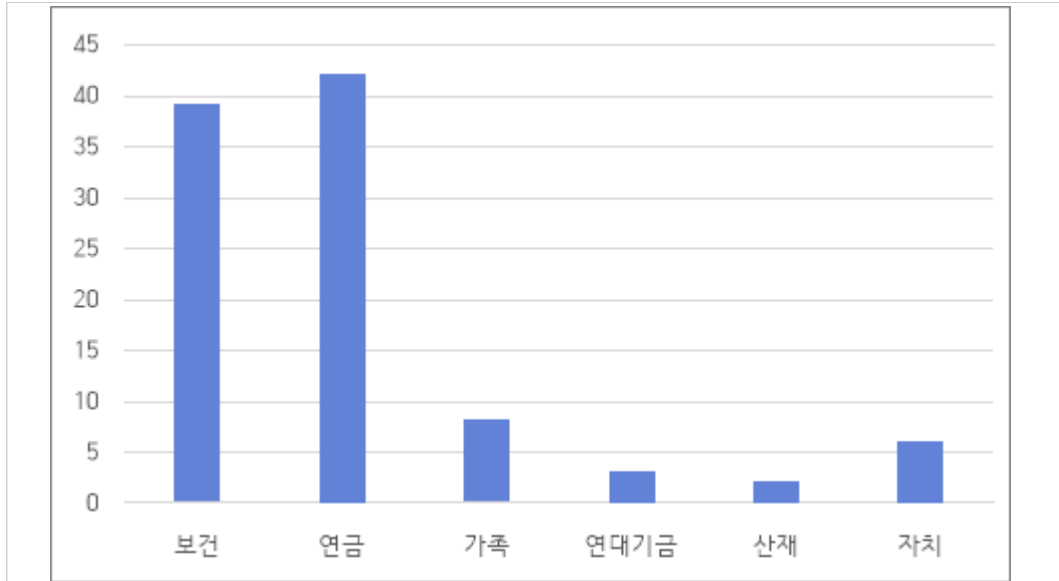
자료: [https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2023-01/CPS22\\_MAJ%20Fiche%2003%20-%20La%20protection%20sociale%20depuis%201959.pdf](https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2023-01/CPS22_MAJ%20Fiche%2003%20-%20La%20protection%20sociale%20depuis%201959.pdf) (2023. 4. 20. 접속)

다만 프랑스의 높은 사회복지지출이 사실상 연금과 보건에 한정되어 있다는 점이 한계로 지적된다. 프랑스 사회보장행정을 총괄하는 '사회보장행정국(Administrations de sécurité sociale, 이하 ASSO)'에 따르면 2021년 지출한 6,830억 유로에서 보건과 연금이 차지하는 비중이 80%를 넘었다.<sup>77)</sup> 1959년 이후 GDP 대비 사회지출의 변화에서도 보건과 연금이 가장 크게 차지하고 있다. 반면 가족과 고용(노동시장), 적극적 노동시장 등 사회투자에 대해서는 지출이 미흡하다는 한계가 있다.

77) <https://www.budget.gouv.fr/panorama-finances-publique/administrations-de-securite-sociale-asso> (2023. 4. 20. 접속)

[그림 5-16] 2021년 위험별 ASSO 비용 분석

(단위: %)



자료: <https://www.budget.gouv.fr/panorama-finances-publique/administrations-de-securite-sociale-asso> (2023. 4. 20. 접속)

높은 사회복지지출의 원인은 정치적 차원에서도 찾을 수 있다. 브뤼노 팔리에(Bruno Palier, 2018)에 따르면 프랑스 복지국가는 ‘베버리지 모델(le modèle beveridigien universaliste)’을 추구하지만, 실제로는 비스마르크식 사회보험체제(le système bismarckien d’assurances sociales)에 가깝다(최영준, 김지현, 2018, 재인용). 그렇기에 복지제도 개혁을 위해서는 각 지역의 이해를 반영하는 절차가 필요하고 실제 개혁의 시도들이 지역 중심 반발로 인해 실패할 가능성이 클 수밖에 없다(최영준, 김지현, 2018).

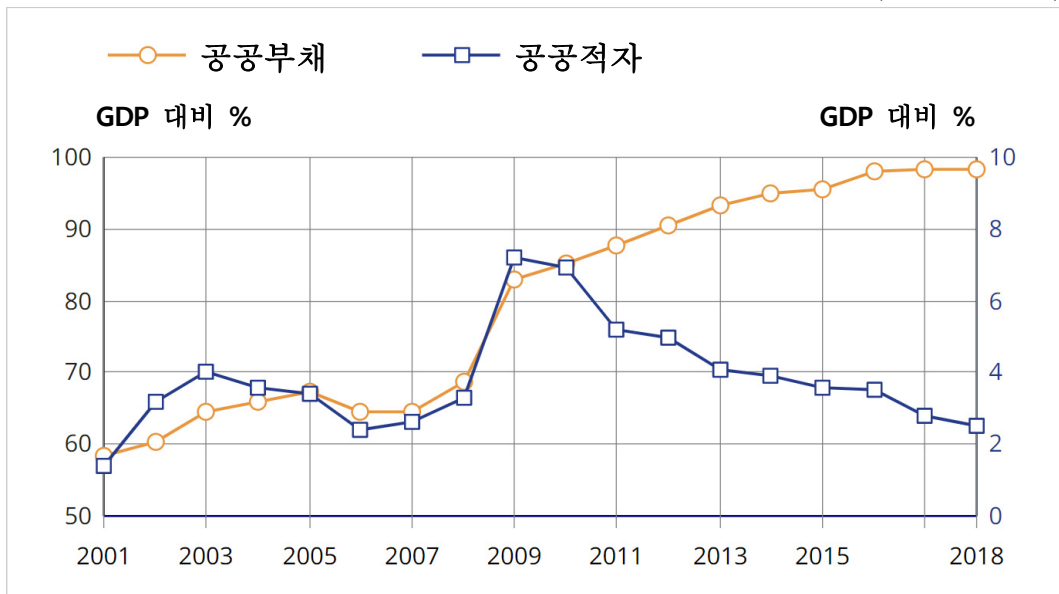
프랑스 복지국가가 마주하는 또 다른 어려움은 프랑스 사회보장체제가 지니는 복잡성과 특수성에 있다. 프랑스는 비교적 관대한 사회보호를 하면서도 지역에 기반해 정해지는 기여율, 자기 부담금, 급여 등이 복잡한 형태라는 비판을 받는다. 또한 프랑스 사회보장재정에는 의무적인 사회보장과 보충사회보장이 결합해 있고, 사회보장재정에 기초의무레짐(les régimes obligatoires de base)과 사회보호의무레짐(les régimes obligatoires de protection sociale)이 포함된다. 그리고 사회보장의 가족, 은퇴, 사회적 회복, 그리고 건강의 각 영역과 보충 사회보장은 보장 정도와 운영도 각자 다른 방식으로 다양하게 작동하고 있다. 즉 프랑스 사회보장은 각 영역에서 각기 다른 목적과 관리 방식을 통해 자율적이고 독립적으로 운영되고 있으며, 이는 사회보장재정 측면에서도 각 조직과 기관들이 통일된 한 방향으로 수렴되기 어려운 구조적 한

계를 낳는다.

결과적으로 이는 사회보호에 들어가는 국가의 재정부담과 공공부채(Dette publique)를 키우고, 복지국가의 지속가능성에 대한 우려를 낳아 왔다. 이에 1993년 이후 매 정부에서 미래 세대에 대한 부담과 국가의 재정 압박을 덜기 위해서 연금제도를 중심으로 사회보장 관련 개혁을 시도하였으나 사회적 저항에 막혀 큰 성공을 이뤄내고 있지 못하다.

[그림 5-17] 공공부채와 공공적자

(단위: GDP 대비 %)



자료: 프랑스 통계청(INSEE). <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4238363?sommaire=4238781> (2023. 4. 20. 접속)

#### 나. 프랑스 사회보장 재정방식<sup>78)</sup>

프랑스의 사회보호를 위한 자원(le financement de la protection sociale)은 직업별 노동자들이 납입하는 보험료를 중심으로 하는 사회보험시스템(un système d'assurances sociales)을 근간으로 한다. 사회보장재정도 각 위험 영역에 대한 보험료(des cotisations)와 기여금(des contributions)으로 충당된다. 기여금은 국가, 지방자치단체, 공공단체 등이 사회보장기관 및 단체로 비용을 이전하는 것을 말한다. 이를 통해서 사회보장재원의 적자 또는 추가적인 비용에 대한

78) 이 부분은 김지영(2013) '프랑스 사회보장체계에서의 재정통제'를 중심으로 작성되었음을 밝힌다.

재정적 지원이 이뤄지게 되며 보험료와 마찬가지로 사용처가 정해진 특정된 재원으로 활용된다.

프랑스 사회보장은 직능별로 납입하는 보험료(cotisation)와 보장이 다르게 적용된다. 사회보장을 담당하는 사회직능별 및 사회위험별 주체들도 재정적 자율성(Autonomie financière)과 운영의 자율성(Autonomie de gestion)을 보장받는다. 국가가 이들 사회보장을 담당하고 있는 기관을 강제적으로 통제할 수단도 뚜렷이 없다. 다만 이렇게 다양한 형태로 사회보험을 적용하다 보니 직능별 차이와 개인별 차이가 발생하고 이를 메우기 위한 국가의 부담이 증가하는 문제가 발생하며, 따라서 사회보장재정을 위해 다양한 사회보장기관 및 단체와의 협력이 불가피하다.

보험료는 기본적으로 개인의 임금을 기준으로 부과되기 때문에 사회보장재정은 경기에 영향을 많이 받는다. 즉 경기가 나빠지면 사회보장재정이 나빠질 수 있다. 사회보장지출 또한 인구변화 등 사회적 요인에 영향을 크게 받는다. 인구고령화로 인해 연금과 건강보험에 대한 지출이 크게 증가할 것으로 예상되며 그렇기 때문에 사회보장재정의 균형을 찾는다는 것은 매우 어려운 일이다. 이에 프랑스 헌법은 이러한 사회보장재정의 특수성을 반영하여 느슨한 규정을 적용하는데, 프랑스 헌법34조(L'article 34 de la Constitution)는 “재정 균형(équilibre financier)의 일반적인 조건을 결정하고, 세입 예측을 고려하여 조직법에 따라 조건과 적용을 받는 지출 목표를 설정한다”라고 규정하고 있다.<sup>79)</sup> 실제 코로나19 전까지 사회보장행정(ASSO)의 흑자는 특히 수입의 역동성으로 인해 55억 유로 증가하여 +108억 유로에 달했다. 이는 사회보장기금의 잔고가 회복되고 있는 것을 의미한다. 아래 그림에서도 알 수 있듯이 사회보장재정에서 차입능력과 차입요건의 경우 편차가 있지만 비교적 안정적이라고 할 수 있다. 또한 국가부채에 있어서 사회보장이 1990년 이후 증가하고 있지만 그 폭이 공공재정이나 국가재정과 비교했을 때 그렇게 크다고 할 수 없다.

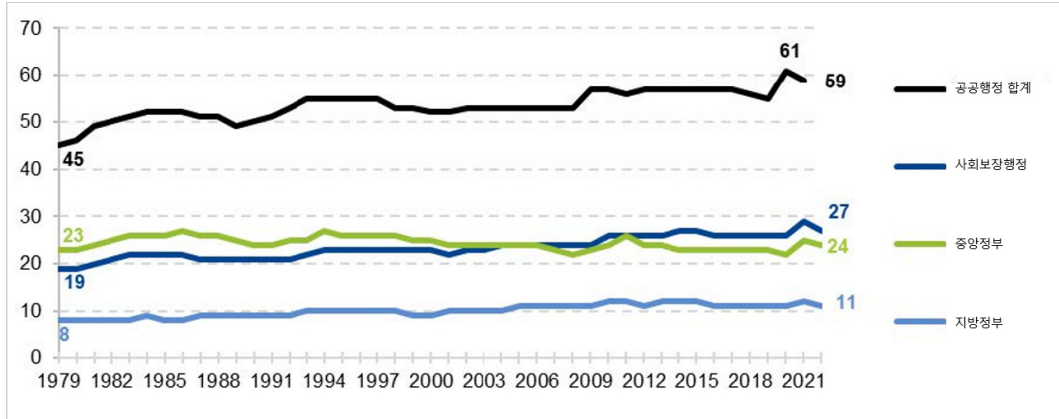
2021년 ASSO의 지출은 GDP의 27%인 6,830억 유로에 달한다. ASSO에는 특히 사회보장제도, 실업보험, 의무보충연금제도 및 공립병원(군병원 제외)이 포함되어 있어 코로나19와 같은 보건 위기의 결과로 ASSO의 지출은 느리지만 계속 증가했다(2021년 +3%, 2020년 +6%). 반면 ASSO의 수입은 2020년 3% 감소했다. 다만 2021년에는 8% 증가할 것으로 전망됐는데 이는 경제활동의 반등으로 인해 사회보장 기여금이 증가하기 때문이라고 봤다.<sup>80)</sup>

79) <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/l-examen-parlementaire-des-lois-de-financement-de-la-securite-sociale> (2023. 4. 3. 접속)

80) <https://evaluation.securite-sociale.fr/home/financement/111-situation-financiere-de-la-s.html> (2023. 4. 2. 접속)

[그림 5-18] 프랑스 정부 일반 지출

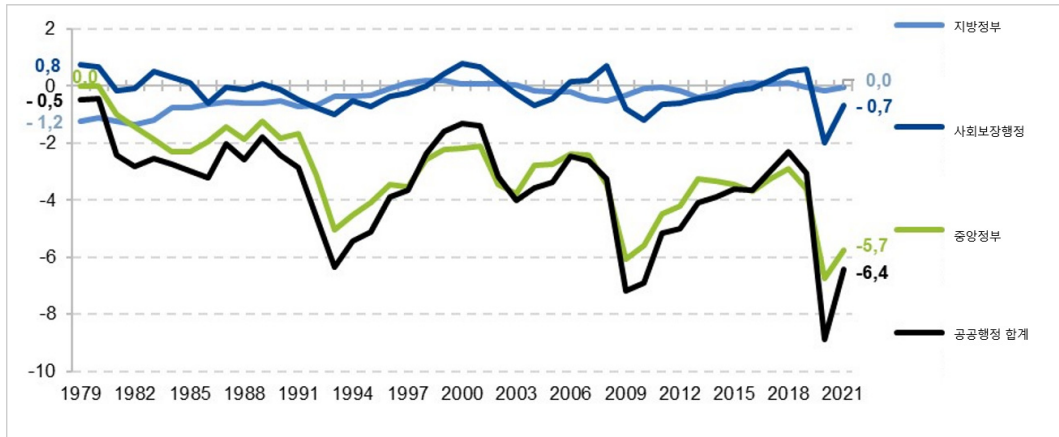
(단위: GDP 대비 %)



자료: <https://evaluation.securite-sociale.fr/home/financement/111-situation-financiere-de-la-s.html>  
(2023. 4. 2. 접속)

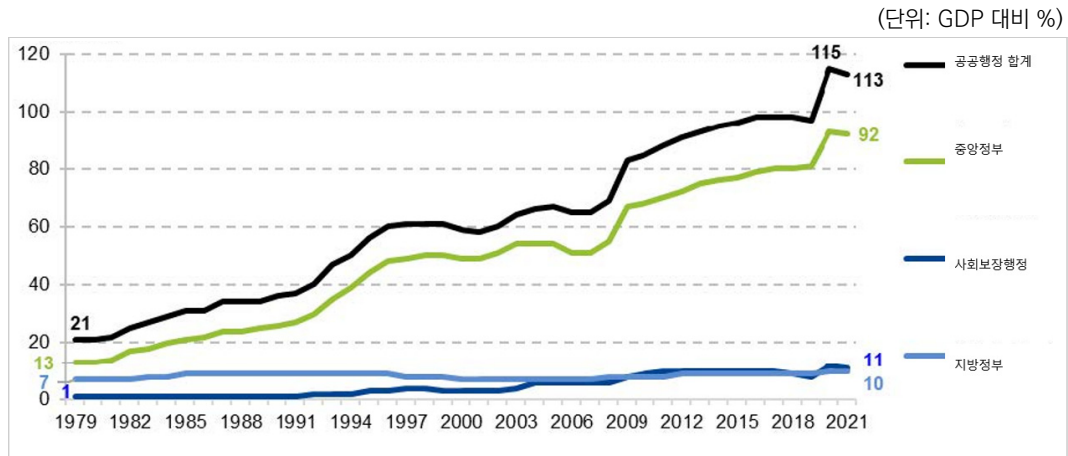
[그림 5-19] 프랑스 정부 차입능력과 차입요건

(단위: GDP 대비 %)



자료: <https://evaluation.securite-sociale.fr/home/financement/111-situation-financiere-de-la-s.html>  
(2023. 4. 2. 접속)

[그림 5-20] 프랑스 정부 부채



자료: <https://evaluation.securite-sociale.fr/home/financement/111-situation-financiere-de-la-s.html>  
(2023. 4. 2. 접속)

한편 사회보험기여금과 수당지급은 사회보장재정법(Loi de financement de la Sécurité sociale, 이하 LFSS)에 의해 결정된다. LFSS는 의무레짐(Régimes obligatoires)과 일반레짐(Régime général)의 수입과 지출 및 재원조달에 기여하는 기금들에 대한 내용을 담으며, 국가의 료보험지출목표(Objectif national de dépenses d'assurance maladie)<sup>81)</sup>를 정하고 이와 관련된 기관의 예산을 할당한다. LFSS는 사회보험 기여금 및 분담금의 감면 또는 면제 조치와 관련된 계수조정의 총액을 승인하기도 한다(김은경, 2012). 프랑스 의회는 LFSS에 대해 입법권을 행사할 수 있는 고유한 권한을 가지고 매년 사회보장 지출을 통제하고 있지만, 과잉지출과 이로 인한 국가재정 부담 문제는 쉽게 해결되지 않고 있다. 아래 <표 5-3>은 2023년 사회보장재정법안(PLFSS 2023)의 사회보장 주요 분야별 LFSS 수입과 지출을 정리한 것으로, 가장 많은 적자가 나타나는 항목은 노령과 질병이다. 또한 기초의무레짐과 노령연대기금의 통합재정을 살펴보면 적자재정이 코로나 시기에 크게 확대되었다 점차 축소되고 있긴 하지만 장기적으로는 적자가 확대되는 양상이 이어질 것으로 보인다.

81) 국가의료보험지출목표(ONDAM)는 1996년 조례에 의해서 만들어졌으며, 매년 의회에서 결정된다. 국가의료보험 지출목표(ONDAM)는 민간 또는 공공 의료시설(établissements de santé publics et privés)뿐만 아니라 의료 사회시설(établissements médico-sociaux)에 대한 지출도 관여한다.

〈표 5-3〉 2023년 LFSS 수입과 지출: 기초의무레짐(Régimes obligatoires de base) 수입과 지출 추이 및 추정

(단위: 10억 유로)

구분		2019	2020	2021	2022(p)	2023(p)	2024(p)	2025(p)	2026(p)
질병	수입	216.6	209.8	209.4	221.0	231.2	238.3	244.6	251.6
	지출	218.1	240.3	235.4	242.9	238.3	243.6	249.4	254.6
	잔액	-1.5	-30.5	-26.1	-21.9	-7.1	-5.3	-4.8	-3.0
산재 및 직업병	수입	14.7	13.5	15.1	16.2	17.0	17.7	18.4	19.1
	지출	13.6	13.6	13.9	14.2	14.8	15.1	15.5	15.8
	잔액	1.1	-0.1	1.3	2.0	2.2	2.6	2.9	3.3
가족	수입	51.4	48.2	51.8	53.5	56.7	58.5	60.3	62.2
	지출	49.9	50.0	48.9	50.9	55.3	57.7	59.8	61.4
	잔액	1.5	-1.8	2.9	2.6	1.3	0.8	0.5	0.8
노령	수입	240.0	241.2	249.4	258.9	269.7	280.5	289.5	297.9
	지출	241.3	246.1	250.5	261.9	273.3	289.7	303.2	313.6
	잔액	-1.3	-4.9	-1.1	-3.0	-3.6	-9.2	-13.7	-15.7
독립(Autonomie)	수입			32.8	35.0	36.2	40.1	41.1	42.4
	지출			32.6	35.4	37.4	39.3	40.8	42.0
	잔액			0.3	-0.4	-1.2	0.8	0.3	0.3
모든 분야 통합	수입	509.1	499.3	544.2	569.6	593.2	616.8	635.5	654.4
	지출	509.2	536.5	567.0	590.3	601.6	627.1	650.3	668.8
	잔액	-0.2	-37.3	-22.7	-20.7	-8.4	-10.3	-14.7	-14.4
노령연대 기금 (FSV)	수입	17.2	16.7	17.7	19.8	20.6	21.5	22.3	23.1
	지출	18.8	19.1	19.3	18.0	19.3	19.7	20.0	20.4
	잔액	-1.6	-2.5	-1.5	1.8	1.3	1.7	2.3	2.8
기초의무 레짐+노령연대기금	수입	508.0	497.2	543.0	571.8	594.8	618.9	638.1	657.5
	지출	509.7	536.9	567.3	590.7	601.9	627.5	650.6	669.1
	잔액	-1.7	-39.7	-24.3	-18.9	-7.1	-8.5	-12.5	-11.6

자료: Conseil des ministres. (2022). Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour l'année.

#### 다. 일반사회보장기여금 도입 사례

프랑스 사회보장 재원은 크게 사회기여금(cotisations sociales), 일반사회보장기여금(contribution sociale généralisée, 이하 CSG), 세금 및 관세 그리고 기타 사회기여금(impôts et taxes et autres contributions sociales), 순이전(transfert nets), 국가기여금(contributions de l'Etat, 공공기여금으로 불리기도 함), 기타 등 6가지로 구분할 수 있다. 그중



CSG는 프랑스 사회보장체제의 대표적 개혁사례이자 현재 프랑스 사회보장제도를 지탱하는 중요한 재원이다(노대명, 2017). 1990년대 중반 당시 프랑스 복지국가는 다른 서구 복지국가들과 마찬가지로 사회경제환경의 급변과 인구고령화로 인한 위기에 직면해 있었다(노대명, 2017). 사회보험료 수입은 줄어드는 반면 노인, 의료보장, 실업부조, 가족 및 아동 등 계속해서 늘어나는 사회보장지출을 감당하기 위한 새로운 수입이 필요했다(최영준, 김지현, 2018). 우리와 달리 부가가치세나 고용주 기여분이 이미 높은 프랑스에서 이 부분을 강화하는 것은 적절한 대안이 되지 못하는 상황이었다. 이에 프랑스 정부는 역진적이지 않으면서 연금과 투자 등 근로 외 소득자도 대상으로 포괄하는 일종의 사회보장세를 도입해 사회보장을 위한 재원을 강화하고자 하였다.

이에 1991년 프랑스 사회당 미셸 로카르 정부는 1990년 재정법(la loi de finances) 개편을 근거로 연금·수당과 같은 대체소득, 금융소득, 상속소득 등 모든 소득에 목적세를 과세하여 사회보장재원을 충당하는 CSG를 도입하였다. CSG는 프랑스의 모든 거주자에게 적용되며, 특히 재정적자의 위험이 큰 건강보험, 가족수당, 노령연대기금(FSV)의 재원을 마련하는 것이 주요한 목적이었다. 도입 초기 1.1%로 매우 낮았던 세율은 1998년 7.5%까지 오른 후 유지되다가 마크롱 정부에서 다시 9.2%로 크게 인상되었다(은민수, 2012). 사회 및 가족수당을 제외한 대부분의 소득에서 원천 공제되며, 일정률로 부과되지만 일부 소득 종류(급여, 동산 등)와 당사자의 상황(근로, 퇴직, 무직 등)에 따라 요율이 다르게 적용된다.

현재는 조세 목적으로 프랑스에 거주하고 의무적 프랑스 건강 보험 제도에 어떤 자격으로든 의존하는 사람은 근로소득, 대체소득, 자산소득, 투자상품소득, 도박소득에 대해 CSG와 함께 사회부채상환기여금(Contribution au Remboursement de la Dette Sociale, CRDS)이 부과된다. CSG는 근로소득에 9.2%, 대체소득(일상병 수당, 실업 수당 등)에는 6.2%의 세율로 부과되며, 여기에 CRDS로 부과되는 0.5%가 합하여 현재 일반사회보장기여금으로 9.7%가 부과되고 있다. 2019년 CSG로 약 1,200억 유로가 징수되었고 이 중 1,020억 유로는 일반 사회보장제도와 노령연대기금의 자금조달에 할당되었다.<sup>82)</sup>

82) <https://www.lafinancepourtous.com/decryptages/politiques-economiques/economie-francaise/comptes-publics/les-comptes-de-la-securite-sociale/> (2023. 4. 2. 접속)

〈표 5-4〉 2023년 1월 기준 프랑스 사회보호 기여 비율: 고용주와 노동자

구분	총 임금 기준		한도 내에서	
	고용주	노동자	고용주	노동자
건강, 출산, 장애, 사망보험, 연대자율기여금(CSA)	7.3%			
Bas-Rhin, Haut-Rhin 및 Moselle 지역 추가 질병 분담금(요율 2022년 4월 1일 수정)		1.3%		
연금	1.9%	0.4%	8.55%	6.9%
가족수당	3.45%			
사회적 대화에 대한 기여	0.016%			
산업재해	Carsat에 의한 산재코드에 의해 결정			
CSG 과제		2.4%	총급여의 98.25%	
CSG 비과세		6.8%		
사회부채상환기부금(CRDS)		0.5%		
국민주택지원기금(Fnal) 직원 50명 이상	0.5%			
국민주택지원기금(Fnal) 직원 50명 미만			0.1%	
교통비 및 부가교통비				
실업보험	4.05%			
임금보장 기여금	0.15%			
고용주에게 부과되는 사회패키지(forfait social)	20%			
직업훈련 기여금(11인 미만)	0.55%			
직업훈련 기여금(11인 이상)	1%			
CPF-CDD 기여	1%			
건설세금-주요 부분*	0.59%			
건설세금-잔액**	0.09%			

\*Alsace-Moselle에 위치한 시설에 대한 건설 세금 기여율은 주요 부분에 대해 0.44%다.

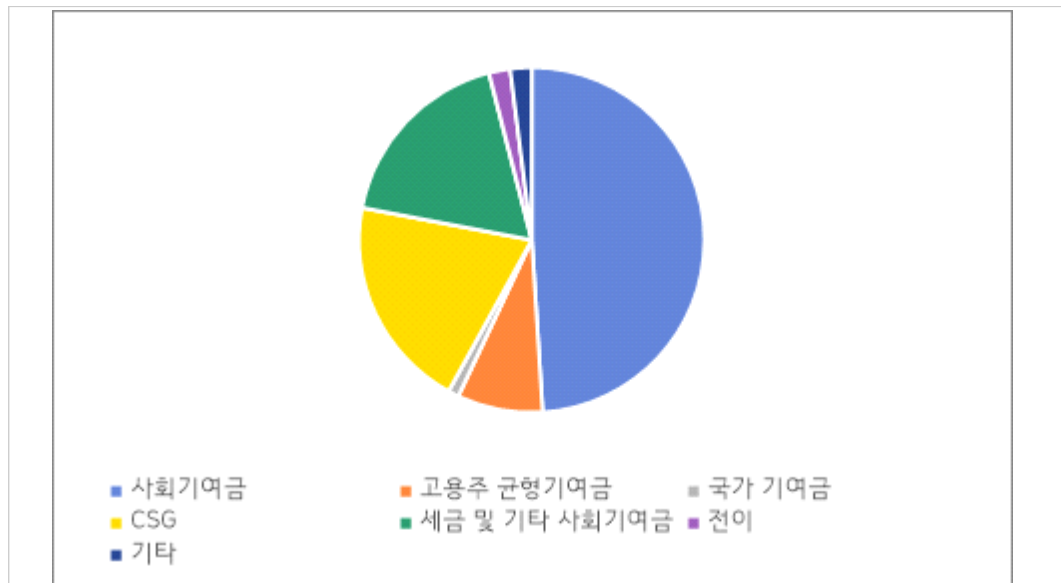
\*\*건설세금 잔액은 Bas-Rhin, Haut-Rhin 및 Moselle에 위치한 시설에 부과되지 않는다. 건설에 대한 추가 분담금은 "근로 학습" 직원의 5% 미만을 고용하는 건설 세금 대상 직원이 250명 이상인 회사에서 지불할 수 있다. 교대근무자의 고용률에 따라 그 비율이 달라진다.

자료: <https://www.urssaf.fr/portail/home/taux-et-baremes/taux-de-cotisations/les-employeurs/les-taux-de-cotisations-de-droit.html> (2023. 4. 2. 접속)

이렇게 사회보험 중심 사회보험체계로 발전해오던 프랑스가 일종의 사회보장제인 CSG를 도입한 것은 사회보험체계의 취약점을 보완하고 연대와 보편성을 강조하는 북유럽형 복지국가로 전환하는 의미를 지닌다(노대명, 2017). 또한 변화하는 사회경제적 환경에 맞게 사회보장을 위한 재원의 전반적인 재구조화를 이루는 시도이기도 하다. 2022년 기준 사회보장 일반레짐 재원은 사회보장 기여금(2022년 총자원의 58%), CSG (20%), 세금 및 관세 및 기타 사회 기여금(18%), 순이체(2%), 기타 제품(1%)으로 구성되었는데, 임금과 관련된 기여금인 노동자 개인이 내는 기여금, 고용주 기여금 그리고 CSG가 전체의 80%를 차지하고 있다.

[그림 5-21] 2022년 일반레짐 자원 구조

(단위: %)

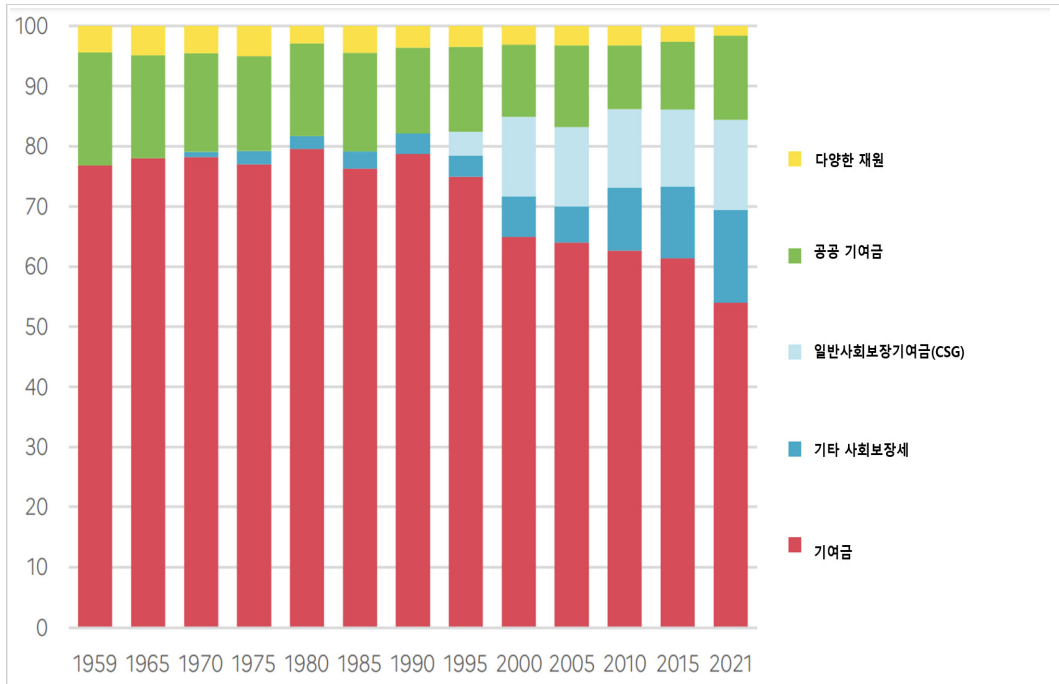


자료: Jean-Pierre LABOUREIX et al. (2022). Les Comptes de la Sécurité Sociale. <https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/CCSS/2022/2022-09-CCSS.pdf> (2023. 4. 2. 접속).

이때 장기간의 추이를 살펴보면 프랑스 사회보장 자원분포에서 나타나는 뚜렷한 변화를 확인할 수 있다. 아래 그림을 보면 CSG 도입 이후 고용주에 대한 사회보장기여금이 사회보장재원에 차지하는 비중이 2022년 58%로 여전히 주요 재원으로 남아있지만 그 비중이 계속해서 감소하고 있다. 사회보장의 혜택을 받는 개인이 납입하는 기여금의 비중 또한 감소하고, 대신 국가 조세가 주요한 재원으로 확대되고 있다. 결국 CSG 및 CRDS의 이러한 발전은 사회보장재정을 자산소득과 연관 지어 활동소득에만 의존할 필요가 없다는 요구에 부응하고 있는 의미를 지니기도 한다.

[그림 5-22] 징수 유형별 사회보장 자원 분포 추이 1959-2021년

(단위: %)



자료: Jean-Pierre LABOUREIX et al. (2022). Les Comptes de la Sécurité Sociale. <https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/CCSS/2022/2022-09-CCSS.pdf> (2023. 4. 2. 접속).

하지만, CSG 도입이 어떠한 사회적 저항이 없이 도입되었다고 보기는 어렵다. 미셸 로카르드 정부(gouvernement Michel Rocard)는 1990년 11월 헌법 제49조 3항을 근거로 정부 주도로 CSG를 제안했다. 이에 대해서 프랑스 의회는 11월 19일 총리에 대한 불신임안(motion de censure)을 투표했지만 284표를 얻어 5표 차이로 실패했다. 총리는 사회보장자원 조달의 기반을 넓히고자 했으며, 임금소득 뿐만이 아닌 모든 소득에 부과하는 CSG가 사회적 정의에 부합한다고 설파하였다. 결과적으로 CSG는 1991년 1.1%라는 낮은 수준으로 도입되었고, 이후 점진적으로 증가시키는 데 성공해 오고 있다.

CSG의 도입은 시민들의 반발을 불러올 수도 있었다. 하지만, 기존에 임금노동자들에 부과되던 실업과 건강에 대한 부담금이 폐지되면서 임금노동자의 반발을 줄일 수 있었다. 오히려 임금노동자의 구매력이 증가할 수도 있었기 때문이다. CSG가 도입되는 과정에서 CGT(프랑스 노동총동맹)와 같은 노동단체는 자본가와 기업의 부담은 그대로인 채 시민들의 부담만 증가한다고 반대하기도 하였다. 실제 노동단체들을 중심으로 1990년 10월 25일 전국단위의 시위가 열리기도 하였지만, 시민들의 참여까지 확대되진 않았다. 결정적으로 앞에서 지적인 바와 같이 프랑스는 이

미 고용주의 부담이 노동자의 부담보다 월등히 높은 상황이었으며, 임금소득 뿐 아니라 모든 소득에 CSG를 부과함으로써 누진적인 요소를 갖추었기 때문에 반발을 최소화할 수 있었다고 평가된다. 또한 높은 수준이 아닌 낮은 수준에서 시작한 점, 기존 제도를 대체하기보다 점진적 변화를 도모했다는 점도 성공적인 정착을 가능케 한 요인이었다.

### 3. 사회보험세 설계 방안

프랑스의 사례는 복지국가의 핵심 재정전략인 사회보험료의 체제전환을 통해서 어떻게 제도 간 상호보완성을 높일 수 있는지를 잘 보여준다. 프랑스의 경우 부담 수준이 상당히 높았던 기존의 고용주 사회보험료를 유지하면서 다변화되는 개인들의 소득을 고려하여 모든 소득에 사회보험세를 징수하는 전략을 세웠다. 특히, 프랑스의 경우 유럽연합 국가로서 기업들이 상당히 자유롭게 국경을 넘나들 수 있는 이동성과 지리적 특성이 있었다는 점을 고려할 필요가 있다. 그렇기 때문에 현실적으로 생산성이 높고 이윤이 많은 고용주에게 사회보험세를 부과하는 것은 쉽지 않을 수 있다. 이들의 사회보험세 부담이 더 크기 때문이며, 동시에 '탈출(exit)'의 가능성이 높기 때문이다.

반면에 우리의 경우 개인과 기업 모두에 사회보험세를 부과하는 방안을 고려할 수 있다. 상대적으로 기업의 이동성이 유럽에 비해서 낮고, 정부의 창업이나 연구개발 등에 있어서 다양하고 상당한 지원이 기업과 연결되어 있기 때문에 사회보험세 부과에 정당성도 찾을 수 있다. 다만 개인의 경우 전면적으로 사회보험세로 이동할 경우 우리 국민들이 가지고 있는 전통적인 '보험'의 개념이 과도하게 약화될 수 있기 때문에 본 연구에서는 프랑스와 달리 개인이 아닌 고용주의 사회보험료를 사회보험세로 전환하는 방안을 논의하고자 한다.

구체적으로 이윤에 기반한 사회보험료/사회보장세를 설계하기 위해 세 가지 기준을 제시하고자 한다. 첫 번째 기준은 원칙적으로 기업이 부담하는 사회보험료의 총액이 이전 부과체계에서 부담하던 금액과 동일하다는 점이다. 부담액 산정 기준이 고용인원에서 이윤으로 바뀔 뿐, 모든 기업이 부담하는 총액은 이전과 동일하다. 다만, 각각의 기업들로선 고용인원과 이윤에 따라 이전과 다른 사회보험세를 내게 된다. 이 기준은 이윤 기반 사회보험세 부과체계의 실현 가능성을 높이기 위한 취지다.

두 번째 기준은 정률로 부과한다는 점이다. 기업의 이윤에 부과하는 법인세는 소득이 커질수록 세율이 높아지는 '누진적'인 구조이고, 누진성은 체계성, 중립성 등과 함께 Mirrlees를 비롯한 조세 전문가들이 제시하는 조세의 중요 원칙이다(Mirrlees et al, 2011). 하지만 이윤 기반 사회보험료의 경우엔 누진성만큼 명확성도 중요하다. 누진적인 보험료율이 아닌 정률로 부과할 경우 기

업이 부담하는 사회보험료를 누구나 계산할 수 있고, 기존의 고용인원 기반 사회보험료와 비교해 각 기업의 부담이 얼마나 달라지는지도 쉽게 파악할 수 있는 장점이 있다. 또한 이윤 기반 사회보험료가 정률로 부과된다고 해서 전체 조세체계의 누진성이 훼손된다고 보기도 어렵다. 이미 기존의 사회보험료가 조세의 누진성과는 관계없이 부과되고 있었고, 누진성은 법인세 체계 내에서 충분히 달성 가능하기 때문이다. 이윤 기반 사회보험료 부과체계가 제도적으로 충분히 정착한 뒤에는 향후 누진적 개편을 통해 조세의 공정성을 높일 수도 있다. 다만, 도입 초기엔 단순하고도 명확한 제도를 위해 정률의 사회보험료를 제안한다.

세 번째 기준은 법인세와는 달리 면세·비과세·감면을 되도록 허용하지 않는 것이다. 국내 조세체계의 특징적인 부분은 소득세, 법인세, 부가가치세 등 중요 세목에서 광범위한 면세·비과세·감면 제도를 운영하고 있다는 것이다. 이는 세금을 감면해 특정한 정책적 목적을 달성하기 위한 것이기도 하지만, 조세의 누진성, 명확성, 체계성, 중립성 등 모든 조세 원칙에 반하며 막대한 행정 비용을 발생시키고, 궁극적으로 조세체계를 복잡하고 어렵게 만들어 납세자의 혼란을 야기하는 근본 원인이다. 따라서 이윤 기반 사회보험료는 법인세와 달리 비과세소득과 소득공제 등을 허용하지 않되 외국납부세액공제와 재해손실세액공제 등 긴급하고 불가피한 공제 제도만을 존치한다. 또한 법인세의 이월결손금 공제 제도의 경우 이윤 기반 사회보험료에도 적용해 특정 연도에만 이익을 본 기업이 손해를 입지 않도록 한다. 정리하면, 이윤기반 사회보험료의 부과 기준이 되는 금액은 법인세의 '과세표준'과 동일하지 않다. 이월결손금 공제는 적용하고, 몇몇 긴급한 공제 제도만을 존치하되, 다른 비과세소득과 공제 제도는 제외하기 때문이다. 다만 이윤 기반 사회보험료가 면세·비과세·감면을 되도록 적용하지 않는다고 해서 기존 조세체계 상에 큰 변화를 주지는 않을 것으로 보인다. 기존 소득세, 법인세, 부가가치세 등에 적용하는 면세·비과세·감면 제도는 그대로 존재하기 때문이다.

이상의 세 가지 기준을 적용해 이윤 기반의 사회보험료 부과체계를 제안하고자 한다. 우선 이윤 기반 사회보험료 부과체계에서 기업이 부담할 금액부터 확인해야 한다. 첫 번째 기준을 적용하면 기업이 부담할 사회보험료의 총액은 동일하다. 2021년 기준 4대 사회보험의 수입액 중에 기업이 부담한 보험료의 규모는 약 68조 3,390억 원이다. 따라서 원칙적으로 현행 고용인원 당 부과하는 체계를 이윤에 부과하는 방식으로 바꾸더라도 기업이 부담하는 총액은 2021년 기준 약 68조 3,390억 원으로 동일하다.

이 금액은 각 4대 보험의 기금과 재정 자료를 통해 확인하고, 일부 추정된 금액이다. 고용보험의 경우 보험료가 보수월액 대비 근로자가 0.8%, 사업자가 0.8%(2021년 기준)를 부담했다. 2022년 7월부터 보험료율이 각각 0.9%로 인상됐다. 2021회계연도 고용보험기금 수입결산보고서에 따르면 2021년 기준으로 보험료 수입(사회보장기여금 수납액)이 총 14조 5,565억 원이고,

이 중 고용주 부담금은 8조 3,975억 원이다. 고용주 부담이 반을 넘는 이유는 고용안정 및 직업능력과 관련된 기여는 고용주만이 하고 있기 때문이다. 실업급여의 경우 노동자와 사업주의 부담이 균등하다.

구체적으로, 실업급여 지급을 위한 보험료율은 근로자와 사업주가 0.9%씩으로 동일하지만, 고용안정, 직업능력 개발 사업을 위한 보험료는 사업주에게만 부과되고, 보험료율은 기업 규모에 따라 다르다. 고용보험은 1995년 도입 이후 꾸준히 보험료율이 증가했다. 실업급여의 경우 1995년엔 보험료율이 0.6%(노동자와 사업주 각 0.3%씩 부담)에서 1999년 1.0%로 증가했고, 2003년 0.9%로 인하했다가 점진적으로 올랐다. 2019년 10월 1.6%로 올랐고, 2022년 7월부터 지금의 1.8%가 적용되기 시작했다.

〈표 5-5〉 고용보험 보험료율(2023년 기준)

구 분		노동자	사업주
실업급여		0.9%	0.9%
고용안정, 직업능력 개발사업	150인 미만기업	-	0.25%
	150인 이상기업(우선지원 대상기업)	-	0.45%
	150인 이상~1000인 미만 기업(우선지원 대상기업 제외)	-	0.65%
	1000인 이상 기업 및 국가, 지방자치단체가 직접 행하는 사업	-	0.85%

자료: 한국고용정보원. (2023). 고용보험료 안내. <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/EIH-EG-EI-010-L.html>. (2023.9.5.접속)

국민연금의 경우 1998년부터 지금까지 근로자와 사업주에 각각 4.5%의 보험료율이 적용됐다. 이 보험료율에 근로자의 ‘기준소득월액’이 곱해져 근로자와 사업주가 낼 보험료의 규모가 결정된다. 기준소득월액이란 보험료를 산정하기 위해 가입자의 소득월액을 기준으로 대통령령으로 정하는 금액으로 월 급여에서 비과세소득을 제한 것이다. 월 납부하는 보험료의 상한액과 하한액은 정해져 있다. 2023년 7월 1일부터 1년간 적용되는 상한액은 월 26만 5,500원(기준소득월액 590만 원 이상)이고, 하한액은 1,800원(기준소득월액 37만 원 이하)이다.

〈표 5-6〉 국민연금 보험료율(1998년부터 현재까지)

	근로자	사업주
국민연금 보험료율	4.5%	4.5%

자료: 국민연금. (2023). 연금보험료. [https://www.nps.or.kr/jsppage/cyber\\_pr/easy/easy\\_03\\_01.jsp](https://www.nps.or.kr/jsppage/cyber_pr/easy/easy_03_01.jsp) (2023.9.5.접속)



국민연금의 납입액 가운데 기업부담분의 경우 국민연금공단이 국회에 제출한 사업설명자료에 따르면 2021년 기준 22조 8,787억 원이다. 국민연금의 경우 피고용주 부담금이 30조 6,614억 원으로 기업부담분과는 상당한 차이가 있다. 이는 피고용주가 추가 납입을 하거나, 자영업자와 소득이 없는 사람도 임의 가입 등을 통해 납입이 가능하기 때문이다.

건강보험의 경우 장기요양보험료가 함께 부과된다. 건강보험료율은 7.09%로 근로자와 사업주가 3.534%씩을 분담하고, 장기요양보험료는 건강보험료의 12.81%(2023년 기준)로 이 역시 근로자와 사업주가 동일하게 부담한다. 장기요양보험료를 기준소득월액 기준으로 환산하면 보험료율이 0.4527%이고, 이를 건강보험료율과 합하면 보험료율이 3.99%가 된다. 건강보험도 보험료의 상한액과 하한액이 있다.

국민연금과 달리 건강보험과 장기요양보험의 경우 보험료율이 자주 변했다. 현재 7.09%의 건강보험료율은 2000년에만 해도 불과 2.80%였다. 코로나19 직전인 2019년 6.46%에서 2020년 6.67%, 2021년 6.86%, 2022년 6.99%, 2023년 7.09%로 바뀌었다. 장기요양보험료 역시 2021년 건강보험료의 11.52%에서 2022년 12.27%, 2023년 12.81%로 변경됐다. 고령화에 따른 의료 수요 증가와 건강보험 보장성 강화 등의 정책에 따라 건강보험료도 지속적으로 인상되고 있다.

〈표 5-7〉 건강보험 보험료율(2023년 기준)

	근로자	사업주
건강보험료율	3.5345%	3.5345%
장기요양보험료율	0.4527%	0.4527%
통합 보험료율	3.99%	3.99%

자료: 국민건강보험. (2023). 건강보험료. [https://www.nhis.or.kr/\\_custom/nhis/\\_common/board/index/](https://www.nhis.or.kr/_custom/nhis/_common/board/index/) (2023.9.5.접속)

‘2021 건강보험 주요통계’에 따르면 전체 건강보험 재정 수입 가운데 직장 건강보험료는 2021년 기준 58조 9,968억 원으로 파악된다. 하지만 이 가운데 사업자와 근로자가 각각 얼마를 분담하는지는 관련 자료에 명시되지 않았다. 자료의 한계로 인해 이 경우 사업자와 근로자가 절반씩 부담하는 건강보험료 부과체계를 적용해 직장 건강보험료의 절반인 29조 4,984억 원을 사업자의 부담분으로 추정했다.

산업재해보상보험은 사업주가 100% 부담하고, 출퇴근시 발생한 재해를 제외하면 업종별로 다른 보험료율이 적용된다. 사업자가 전액 부담하는 산재보험의 경우 ‘2021년 산재보험 사업연보’에 따르면 사업자 부담분은 7조 5,644억 원이다. 다만, 산업재해보상보험은 다른 보험들과 달리

보험의 역할과 함께 산업재해를 억제하는 기능이 보험료에 포함되어 있다. 산업재해 발생 시 보험료가 증가하는 특징이 있기에 사회적 위험을 줄이는 순기능이 있다. 그렇기 때문에 만일 산업재해보상보험 보험료를 이윤에 부과하는 사회보장세로 전환할 경우 산업재해가 많은 중소기업에 산업재해 문제가 더 커질 위험이 있다. 이 이유로 사회보장세 전환에서 산업재해보상보험은 제외하고자 한다.

산업재해보상보험을 제외하고 이상의 3대 사회보험에서 기업부담분을 총합하면 총 60조 7,746억 원이 도출된다. 이는 2021년 기준 소득세(114.1조 원), 부가가치세(71.2조 원), 법인세(70.4조 원) 다음으로 큰 부과금으로, 사회보험료 부과금액을 '사회보장세'라고 명명할 경우 곧바로 4대 세목으로 부상한다. 안종석, 전병목(2020)에 의하면 사회보장세는 포괄형과 개별형으로 구분할 수 있다. 포괄형은 사회보장제도 전반을 포괄해 재정을 조달하는 조세 제도를 의미하고, 개별형은 특정한 사회부조나 사회보험에 대한 재원 조달을 목적으로 하는 조세 제도를 의미한다. 기존 사회보장세 논의와 입법 시도는 대부분 '포괄형'이었으나, 이 논의에서 다루는 이윤 기반 사회보험료 부과체계는 기존의 4대 사회보험의 부과체계를 대체하는 '개별형' 사회보장세에 해당한다. 본 연구에선 이 '개별형 사회보장세'를 '사회보험세'로 부르고자 한다.

이윤 기반 사회보험세를 도입하기 위해서는 부과 대상과 세율이 명확해야 한다. 부과 대상은 기업의 이윤이고, 정확히는 비과세·감면을 최소화한 일종의 '과세표준'을 산출해야 한다. 이는 법인세 부과 대상인 '당기순이익'(재무제표상으로는 '법인세 차감 전 이익')과 다르다. 세율의 경우 앞선 세 가지 원칙(①기업 부담분 총액은 이전과 동일, ②정률세, ③비과세·감면 최소화)에 맞게 책정할 필요가 있다. 세율을 결정할 때 고려해야 할 요소도 여러 가지다. 우선 이윤이 발생하지 않는 기업들에 사회보험세를 아예 부과하지 않는다면 사회보험 재정에 기여하지 않는 기업들이 지나치게 많아진다. 이는 사회보험 연대의 정신에도 반하고, 재정 안정성도 훼손할 가능성이 크다. 따라서 고용인원을 아예 고려하지 않을지, 아니면 고용인원에 따라 일부 사회보험료를 부과하되, 더 큰 비중을 이윤에 부과할지 등의 고려가 필요하다.

또한 현행 사회보험에도 건강보험과 국민연금에 '기준소득월액'의 상한선이 있듯이, 이윤에 부과하는 사회보험료에도 상한선을 둘지에 대해서도 논의가 필요한 대목이다. 이윤이 많을수록 사회보험세를 지급할 수 있는 여력이 있는 것은 사실이지만, 기존보다 지나치게 많은 사회보험세를 내게 될 경우 새로운 제도에 대한 수용성이 떨어질 수 있다. 일례로 삼성전자의 경우 금융감독원 전자공시사이트(dart.fss.or.kr)에 공개된 2021년 사업보고서 기준 고용인원이 11만 2,868명, 연간 급여총액(소득세법 제20조에 따라 관할 세무서에 제출하는 근로소득지급명세서의 근로소득 기준)이 15조 8,450억 1,500만 원이다. 이를 통해 기업이 부담하는 사회보험료 금액을 추정해보면 식대 비과세와 건강보험과 국민연금에 적용되는 보험료 상한 기준 등을 감안해도 1조 5천

억 원을 넘을 수 없다. 반면 삼성전자는 2021년 영업이익 51조 6,338억 원, 법인세 차감 전 순이익이 53조 3,518억 원에 달했다. 만일 이윤에 5%만 부과해도 2조 6,675억 원(실제로 사회보험세의 부과 대상은 법인세 '과세표준'보다 큼)이기 때문에 기존에 부담했던 사회보험료보다 훨씬 크다. 물론, 모든 기업이 부담하는 사회보험세를 계산하면서 실제 납부 액수는 변화할 수도 있다.

이렇듯 이윤에 부과하면 경제적 능력에 상응하게 부과하는 '응능과세'의 원칙에 부합하지만, 기존의 사회보험료가 이 원칙대로 부과되지 않았기 때문에 제도에 대한 반발을 초래할 수 있다. 따라서 이윤에 비해 고용인원이 적은 경우와 이윤이 없는 반면에 고용인원이 많은 경우에 사회보험세를 어떻게 적용해야 하는지는 보다 치밀하고도 구체적인 논의가 필요하다. 이를 사회보험세의 '상한액'과 '하한액'으로 풀어가는 것도 방법이고, 혹은 고용인원에 따라 상한액과 하한액을 달리 적용하는 방안은 기존에 비해 제도적 변화가 크지 않은 장점이 있다. 물론 이 경우엔 사회보험세 부과 방식이 복잡해지고, 자신에게 부과된 사회보험세를 쉽게 계산하기는 어려워진다.

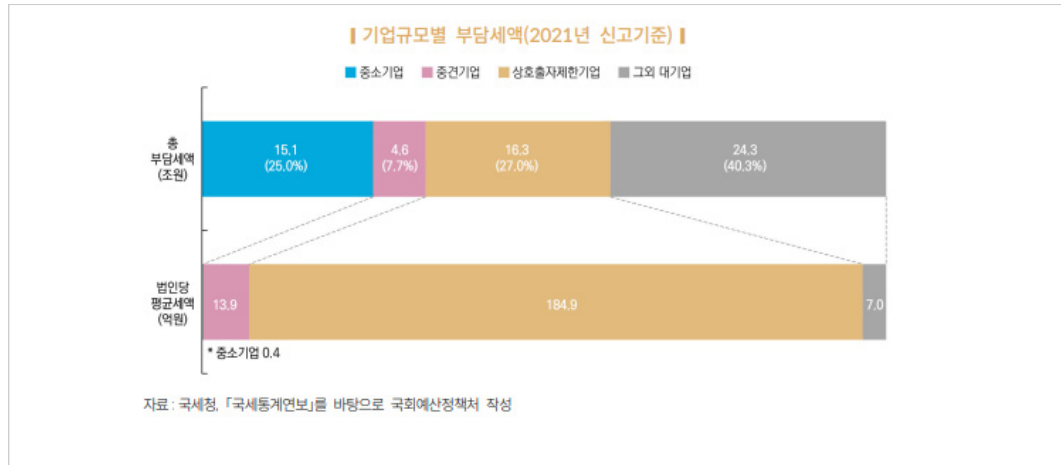
사회보험세를 도입할 때 가장 중요한 관건이 '세율'이다. 본 연구에선 자료의 한계로 정확한 '사회보험세 정률 세율'을 제안하기는 어렵지만, 확보 가능한 자료를 통해 가능한 세율 범위를 추정했다. 2021년 기준 기업이 부담한 사회보험료와 같은 금액을 기업의 이윤에서 건어야 한다. 이를 추산하려면 일단 국내 모든 기업의 실적 자료가 있어야 하지만, 현실적으로 이런 자료는 존재하지 않는다. 대신 한국공인회계사회를 통해 외부감사 대상의 법인(2021년 3만 6,652개)의 개별 기준과 연결 기준의 매출액, 영업이익, 당기순이익 자료를 확보했다. 외부감사 대상이란 2021년 기준으로 4가지 사항(직전 사업연도 말 자산총액이 120억 원 이상, 부채 70억 원 이상, 매출액 100억 원 이상, 종업원수 100명 이상) 가운데 2개 이상 해당하는 것을 의미한다. 이 자료를 분석한 결과 외부감사 대상 기업들의 2021년 총 영업이익은 438조 3,730억 원이다. 영업이익을 산출한 이유는 법인세 부과 대상의 '당기순이익'과 재무제표상 당기순이익이 서로 다르기 때문이다. 재무제표에서 당기순이익은 법인세를 내고 난 뒤의 이익이다. 따라서 사회보험세 부과 대상의 이윤과 가까운 근사치를 얻으려면 재무제표상 영업이익과 당기순이익 가운데 선택해야 하고, 본 연구에선 여러 한계가 있지만 법인세를 제하지 않고, 영업외손익도 반영하지 않은 '영업이익'을 선택했다.

이렇게 출발점으로 삼은 금액이 2021년 외부감사 대상인 3만 6,652개 기업의 영업이익인 총 438조 3,730억 원이다. 문제는 외부감사 대상 법인만으로 4대 보험의 기업부담분을 모두 채울 수 없다는 점이다. 특히 총 고용인원은 외부감사를 받지 않는 소규모 기업들이 더 많다. 정률의 사회보험세와 달리 누진적인 법인세의 경우에도 중소기업이 부담하는 법인세의 규모가 작지 않다. 2021년 신고 기준으로 300인 미만 중소기업의 법인세 부담액은 15.1조 원으로 전체 법인세 수입의 25%를 차지한다. 법인세는 여러 비과세·감면이 적용돼 소규모 기업의 세부담이 더 적다는

점도 감안해야 한다. 따라서 외부감사를 받지 않는 소규모 기업들로부터 걷을 수 있는 사회보험세도 상당하다고 추론하는 것이 합리적이다.

[그림 5-23] 2023 대한민국 조세

(단위: %)



자료: 국회예산정책처. (2023). 2023년 대한민국 조세.

2021년 기준 법인세 신고법인 수 83.8만 개 가운데 실제 세부담 기업 수는 42만 개다. 사회보험세의 경우 각종 공제가 적용되지 않기 때문에 규모가 작은 기업들도 상당수 사회보험세를 부담하게 된다.

또한 고용인원을 감안해도 규모가 작은 기업들이 사회보험세를 일정 부분 부담하는 것이 적절하다. 취업자 수는 2021년 12월 기준 2,729.8만 명으로 이 중 1인~4인 규모의 사업장에서 종사하는 인원이 972.4만 명이고, 5명~299명 규모의 사업장에서 일하는 인원이 1,469.5만 명이다.

이상의 논의를 종합하면 외부감사 대상의 3만 6,652개 기업들이 전체 기업분 사회보험료에서 차지하는 비중을 정확히 예측하기는 불가능하다. 다만, 300인 미만 중소기업이 법인세 세수입의 25%를 부담하고, 사회보험세가 누진적인 법인세와 달리 정률 세율이며, 비과세·감면을 최소화해 과세 범위가 법인세보다 훨씬 넓다는 점을 감안하면 외부감사 대상의 기업들이 사회보험세에서 40%~75% 차지한다고 보는 것이 무리한 추정은 아니다.

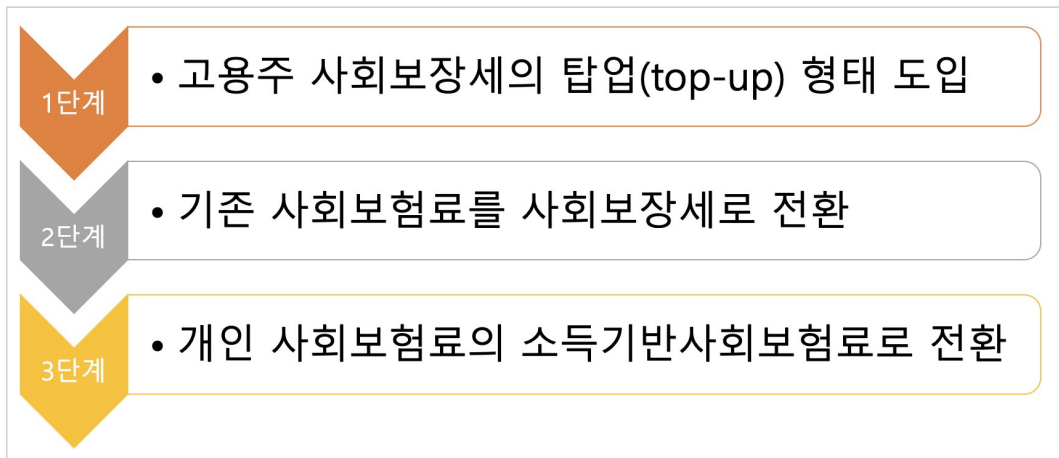
이런 추정을 적용할 경우 2021년 외부감사 대상 기업들로부터 같은 해 기업이 부담한 사회보험료 총액 68조 3,390억 원 가운데 27조 3,356억 원~51조 2,543억 원을 사회보험세로 걷어야 한다. 이들 기업의 영업이익을 기준으로 한다면 27조 3,356억 원을 걷을 경우 세율이 6.2%가 되고, 51조 2,543억 원을 걷을 경우 세율이 11.6%가 된다. 따라서 여러 추정에 기반하지만, 사회보

협세 기업부담분을 전액 기업 이윤에 부과할 경우 세율은 6.2%~11.6% 정도로 볼 수 있다. 여기에 사회보험료 상한액과 하한액 등의 여러 조건을 더할 경우 세율은 달라질 수 있다.

#### 4. 사회보험세 개편 효과와 이행 전략

더 구체적인 이행 전략은 대안이 확정된 이후에 결정되는 것이 적절할 것이다. 여기에서는 사회보험세로의 전환이 어떻게 유연하게 이루어지면서 상호보완성을 높일 수 있을 것인지에 대해서 논의하고자 한다. 기본적인 3단계 전략은 다음과 같다.

[그림 5-24] 사회보험세로의 체제 전환



자료: 저자 작성

사회보험세에 가장 직접적인 영향을 받는 기업이 민감하게 대응할 가능성이 크다. 긍정적인 부분은 이윤 기반의 사회보험세로 개편할 경우 기업 입장에서 근로자의 사회보험 가입을 회피할 유인이 없어진다는 점이다. 또한, 고용으로 인한 과도한 비용을 걱정하지 않아도 된다는 장점이 있다. 하지만, 이윤에 기반한 사회보험료에 대한 아이디어는 기업에 부담이 된다거나 법인세 이중과세라는 비판에 직면하곤 한다. 하지만, 이는 정확한 비판은 아니다. 현 고용주 보험료 총액을 고정할 때 이윤에 기반한 사회보험료로 전환할 경우 어떤 기업들은 더 이득을 보고, 어떤 기업들은 지금보다 손해를 보게 될 것이다. 또한, 법인세와 유사할 수 있지만 사회보험료의 또 다른 재정방식이고, 구체적인 방안은 차이가 있을 수 있다. 게다가 법인세를 내는 기업들은 이미 사회보험료를 내고 있다. 고용인원에 따라 내던 사회보험료가 이윤에 부과되는 방식으로 바뀔 뿐이다. 이전

보다 이윤에 페널티를 주는 방식이긴 하다. 때문에 단순히 이중과세라고 하기는 어렵다.

수용성을 높이기 위해서는 구체적인 제도설계로 들어가서 더 많은 연구와 논의를 할 필요가 있다. 프랑스의 CSG가 매우 낮은 1%대 세율로 시작한 것처럼 전체 사회보험료를 사회보험세로 전환하기보다는 향후 국민연금, 건강보험, 고용보험의 고용주 부담금 증가분에 대하여 탑업(top-up) 형태의 사회보험세를 적용하는 것을 고려해볼 수 있다. 이를 시작으로 정책 도입의 수용성을 높이고, 그 장점에 대해 사회적 공감대를 넓혀가면서 2단계로 기존의 사회보험료까지 사회보험세로 단계적으로 전환하는 것을 고려할 수 있다. 또한, 시작 단계에서 기존의 제도를 새로운 제도로 대체하면서 전체적으로 추가 부담을 최소화하는 것도 하나의 전략이라고 할 수 있다.

일부 기업의 경우 부담이 너무 커진다면 반발할 가능성이 있다. 기존 고용인원 대비 이익이 큰 기업들이 그러하며, 이들에 대해 초기에 배려가 필요한지 아니면 취지에 맞게 사회보장세 취지를 관철하는 것이 바람직할지는 사회적 논의에 따를 필요가 있다. 또한, 전 취업자 중 약 4%를 고용하고 있는 삼성전자가 6조 원 정도(전체 약 10%)의 사회보험 재정을 부담할 가능성이 있는 경우 한 기업이 부담하는 사회보험세의 상한을 두어야 하는지 역시 논의사항이 될 수 있다.

사회보험세로의 개편이 기업의 외주화 유인을 줄이고, 직접 고용을 늘리는 유인으로 작동할 것 인지는 좀 더 지켜볼 필요가 있다. 고용의 외주화를 하여도 사회보험료를 절감하지 못하기 때문에 기존보다는 외주화의 유인이 줄겠지만, 이것만으로 직접 고용이 늘어날 것이라 기대하기는 쉽지 않다. 다만, 비정규직의 낮은 사회보험 가입률은 개선될 것으로 예상된다. 건강보험을 제외하면 비정규직의 사회보험 가입률은 낮게 유지되고 있는 상황이다. 특히 사회보험 가입 대상임에도 사용자 혹은 근로자의 가입 회피로 미가입된 이들이 다수이며, 기업들은 이들의 가입 여부와 관계없이 사회보험세를 내기 때문에 가입을 회피할 이유가 없어진다. 기업 입장에서 종속성, 전속성을 따질 이유도 없어진다. 기업은 몇 명의 사회보험 가입자를 고용하든 관계없이 사회보험세를 내게 되기 때문이다.

다만, 근로자 본인은 고용주의 회피 때문에 가입이 안 되는 경우는 사라지지만, 스스로 사회보험료를 납부하지 않기 위해서 가입 회피를 할 수 있다. 하지만, 고용주 기여가 자동으로 이루어지는 상황에서 개인이 납부하지 않는 것은 본인의 손해이다. 그렇기 때문에 비정규직 및 플랫폼 노동자 등의 가입유인이 전보다 훨씬 증가할 가능성이 크다. 특히, 영세자영자나 플랫폼 노동자와 같이 지위가 모호한 경우에도 임금노동자와 같은 보험료율을 적용받을 경우 가입 및 보험료 납부 가능성이 더 높아질 수 있다.

개인에 대한 사회보험 부과체계 개편도 탄력을 받게 될 가능성이 크다. 이것이 체제전환의 3단계가 될 수 있다. 사회보험세와 제도적 상보성이 높은 제도는 개인의 모든 소득에 사회보험료를 부과하는 소득중심보험이라고 할 수 있다. 임금소득이나 사업소득뿐 아니라 금융소득 등에 포괄



적으로 부과하는 사회보험료로 전환될 경우 건강보험 지역가입자에 대한 차등이 사라질 수 있다. 또한 이 방안으로 전환될 경우 기존보다 사회보험 재정이 더 확충될 수 있다. 이렇게 확충된 재정은 자영업자나 플랫폼 노동자의 축소된 보험료를 상쇄하는 효과를 낼 수 있다. 다만, 실업급여 등의 구체적인 수급요건 등은 추가적으로 세밀한 논의를 필요로 한다.

제도적 상보성을 높이기 위해 현행 통합고용세액공제를 확대하는 방안도 고려해볼 만하다. 현행 통합고용세액공제는 상시근로자 1인 증가 시 500만 원~1,300만 원의 세액공제를 제공한다. 공제기간은 중소기업은 3년이며 대기업은 2년으로 되어 있다. 이를 확대할 경우 상시근로자를 ‘사회보험 가입 근로자’로 바꾸고, 상시든 기간제든 사회보험 가입 근로자의 증가 시에 일정 기간 동안 법인세 세액공제를 확대하는 방안을 논의할 수 있다. 동시에 공제액도 증액할 경우 사회보험 가입 유도가 자연스럽게 이루어질 수 있을 것이다.

〈표 5-8〉 사회보험 가입률

(단위: %, %p, 전년동월대비)

	2021. 8.			2022. 8.					
	국민 연금 <sup>1)2)</sup>	건강 보험 <sup>1)</sup>	고용 보험 <sup>3)</sup>	국민 연금 <sup>1)2)</sup>	증감	건강 보험 <sup>1)</sup>	증감	고용 보험 <sup>3)</sup>	증감
〈임금근로자〉	69.4	77.0	75.2	70.0	0.6	78.5	1.5	77.0	1.8
정규직	88.8	93.6	90.9	89.1	0.3	94.5	0.9	92.2	1.3
비정규직	38.4	50.3	52.6	38.3	-0.1	51.7	1.4	54.0	1.4
- 한시적	50.1	65.2	62.0	48.1	-2.0	65.2	0.0	60.5	-1.5
· 기간제	53.0	69.1	64.4	50.9	-2.1	68.7	-0.4	62.1	-2.3
· 비기간제	28.9	37.7	44.5	28.1	-0.8	40.5	2.8	48.6	4.1
- 시간제	21.0	29.5	31.3	19.9	-1.1	29.6	0.1	32.1	0.8
- 비전형	17.7	31.1	43.8	18.3	0.6	33.1	2.0	49.5	5.7

주: 1) 직장가입자만 집계한 수치임(지역가입자, 수급권자 및 피부양자는 제외)

2) 공무원, 군인, 사립학교 교직원, 별정우체국법이 정하는 연금 등 특수직역 연금 포함

3) 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원은 응답대상에서 제외

자료: 통계청. (2022). 경제활동 인구조사 근로 형태별 부가조사 2022년 8월 부가조사

이러한 체제전환을 위하여 정부와 국회는 엄밀한 증거를 생산할 수 있는 증거기반정책을 준비하고, 동시에 숙의민주주의를 실현할 수 있는 위원회를 설치할 필요가 있다. 이 위원회에서는 어떠한 증거를 생산할 것인지를 함께 논의하고, 투명하게 증거를 생산하며, 생산된 증거를 함께 논의하고 해석할 수 있는 구조를 지니고 있어야 한다. 또한, 전문가 중심으로 가지 않고 평등하고 공개적인 환경 속에서 다양한 이해관계자의 목소리가 함께 반영될 수 있어야 한다(최영준, 전미선, 2017).







## 결론





## 제1절

## 연구의 주요 결과



본 연구는 복지국가 성격 규명을 위한 분석틀을 마련하고, 이에 근거하여 국제적인 수준에서 한국 복지국가가 처한 상황과 여건 등을 분석하며, 한국형 복지국가 모델의 지향과 이를 추진하기 위한 개선과제를 도출하고자 하였다. 이를 위해 역사적 제도주의의 관점을 취했는데, 제도의 형성과 변화를 주요 행위자들의 권력관계의 변화의 측면에서 이해하려고 하며, 일반화를 추구하는 변수 중심의 접근보다는 역사적 시간과 공간 속에서 다양한 제도(정치, 경제, 사회)들과 행위자들 간 시간에 따른 상호작용의 연속성(time and sequences)이 어떤 제도적 결과를 만들어 내는지를 분석하고자 하였다.

한국의 경우 원조복지체제의 근원인 미국의 원조가 급감하면서 어쩔 수 없는 생산체제와 복지체제의 변화로 한국 복지국가 태동기를 맞이하게 된다. 1961년 쿠데타로 정권을 잡은 박정희 정부는 집권의 정당성을 확보하기 위해 국가주도 산업화 전략을 채택하고 개발주의라는 성장 방식을 선택하였다. 그리고 이러한 생산 체제를 효과적으로 운영하기 위해 정치체제와 복지체제도 개발독재체제와 생산주의 복지체제 성향으로 개편한다. 게다가 이전 시기의 제도적 유산이 거의 부재한 상태였기에 각 체제가 높은 상호보완성 속에 유기적으로 기능하여 매우 권위주의적이며 억압적인 정치 상황 하에서도 엄청난 경제 성장을 달성하는 동시에 낮은 사회 지출을 유지하면서 다양한 사회적 위험에 안정적으로 대응할 수 있었던 것이다. 문제는 복지국가 태동기가 남긴 역사적 유산들이 이후 복지국가 성장기에 발달 경로를 제한하는 장애물로 작동하게 되었다는 점이다.

발전주의의 유산이 남아있는 상황, 성장하지 못한 노동계급의 영향력 등 서구 복지국가와 같은 복지확대 경로로 이행하는 데는 일정한 한계를 가진 채 복지국가 체제를 유지해가고 있다. 일정 정도 Wood와 Gough가 설명하는 '생산주의 복지체제'의 특성을 보이고 있는데, 경제정책에 종속된 사회정책의 비자율성, 소득보장보다 교육이나 기초 의료 투자에 집중된 사회정책, 복지제공자보다 규제자로서의 국가와 스스로의 복지에 책임을 지고 있는 가족(가구), 공적복지 기능의 대체물로서 시장복지 등이 그것이다. 그러나 이러한 특징과 함께 한국 복지국가는 여전히 발전주의의 경로에서 이어진 특징들을 가지고 있다. 사회정책을 경제정책의 종속적인 수단으로 보느냐(생산주의 복지체제), 아니면 경제정책을 사회정책의 대체제로 보느냐(개발주의 복지체제)의 차이는 있지만, 경제정책을 사회정책보다 우선시 하면서 경제정책을 위시한 모든 정부 정책은 경제 성장에 도움이 되는 쪽으로 활용할 수 있다는 정당성을 요구받는 전 사회적 압박은 발전주의의 오랜

뿌리로부터 이어진 것이라 할 수 있다. 다른 국가들과의 군집분석을 통해 한국 복지국가의 특징을 살펴볼 때 여전히 미국과 가까운 군집으로 묶이는 것을 보면 발전주의가 수용한 자유주의 이념의 영향도 강하게 남아있다고 판단된다. 한국의 경우 낮은 노동조합 가입률, 약한 노사정 합의문화, 좌파 정당을 비롯한 여성, 청년의 낮은 의회 진출 등 복지정치의 중요한 부분들에서 취약성을 보여왔다. 이에 비해 중앙정부가 중심이 되어 의제를 선정하고 관료가 추진해나가는 관행에서 알 수 있듯이 복지정치에서 정부 관료의 영향력을 상당히 큰 편이다. 이렇게 약한 복지정치를 대체하는 관료의 영향력 구조는 국가중심의 발전주의 경제체제와 맞물리면서 한국 복지국가의 특징을 구성한다.

과거 산업적 시민권(industrial citizenship)을 바탕으로 수립된 복지국가는 현재 불안정 노동, 급속한 돌봄 수요의 확장, 빈곤과 불평등의 확대, 기후위기 심화 등으로 어려움을 겪고 있다. 안정된 고용을 바탕으로 한 사회보험제도, 공공부조, 그리고 사회서비스는 현재의 증가하는 사회적 위험을 대처하는 데 한계를 드러내고 있다. 우리도 마찬가지로 상황에 놓여있는데 이러한 제도와 체제의 한계는 1960~1990년대까지 이어온 한국의 개발주의 복지국가 체제가 새로운 체제로 이행하는 기회가 될 수 있다. 그렇지만 체제 전환은 이상향에 대한 설계로 가능한 것이 아니라 과거 정책에 대한 세밀한 해체 작업이 필요하고, 새로운 정책에 대한 조정(coordination)과 합의가 필요하다.

본 연구에서 제안하는 포스트 성장전략은 기본적으로 전통적인 GDP에 근거한 양적, 물질적 성장의 패러다임을 넘어 환경과 삶의 질 문제를 동시에 해결할 수 있는 새로운 경제시스템과 복지 모델로서의 새로운 차원의 질적 성장모델을 의미한다. 급진적이며 비판적인 탈성장의 관점과 낙관적이며 성공 가능성이 낮은 녹색성장의 관점 사이에서 실용적이고 현실주의적이면서 동시에 미래의 기후변화에 대비하고 자연, 경제, 사회가 조화롭게 어울릴 수 있는 질적 삶의 질, 즉 좋은 삶을 누리기 위한 제3의 전략이 필요하다는 관점이다. 포스트 성장전략은 탈동조화를 적극적으로 추진하는 한편, 점진적으로 물질적 성장의 굴레를 벗어나면서 기술 발전의 성과에 공공성을 강화(공공재화, 커먼즈화)하고, 동시에 복지에 대한 개념을 공동체적, 관계적, 역량향상으로 전환하여 인간, 사회, 경제, 그리고 자연의 조화를 추구하는 것이다. 이는 지구환경을 보전하고 보다 나은 삶의 질과 복지를 유지해야 한다는 전환적인 관점을 받아들이면서, 새로운 자본주의 경제체제와 성장전략, 그리고 복지체제를 보다 실용적으로 구축해야 한다는 것이다.

전통적인 복지국가의 사례와 같이 성장을 담보로 한 복지는 향후 불가능할 수도 있다. 또 최근에 대두되는 고립과 외로움, 고독사의 문제는 한국의 복지체제에 완전히 새로운 과제를 던지고 있다. 자본주의 시기 생성된 복지국가에서 사회보장제도는 주로 노동시장에서 발생하는 노령, 실업, 산재, 상병으로 인해 발생하는 소득 상실에 대한 대응을 중심으로 설계된 반면, 고독사, 고립,

은둔, 단절과 같은 ‘관계’의 문제는 비경제적 요소를 포함한 새로운 복지국가의 과제로 떠오르고 있다.

## 제2절

## 발전주의 복지국가의 유산과 극복과제



## 1. 발전주의 복지국가의 유산

## 가. 발전주의의 오랜 뿌리

본 연구에서는 한국 복지국가를 이해하기 위한 방법으로서 분석의 관점에서는 정치, 경제, 복지체제 간의 상호보완성 관점을, 분석에서는 역사적 방법(historical method)을 중심으로 현재의 여러 상황들을 비교 국가들과 견주어 분석하였다. 그 결과 여전한 발전주의의 유산을 확인할 수 있었다.

한국은 익히 잘 알려진 바와 같이 1960~1980년대까지 개발독재에 기반한 국가주도 산업화를 통해 압축 성장에 성공하였지만, 복지체제에 있어서는 생산주의 복지체제에 머물면서 기업과 가족의 책임을 강조하였다. 이러한 체제들 간의 상호보완성은 상당한 사회·경제적 성과를 빠르게 가져오는 데는 성공하였지만, 1990년대 이후 새로운 사회체제로의 이행이 서서히 진행되면서 기업과 가족의 역할은 축소되고 이를 국가복지를 통해 채워야 하는 상황에 놓이게 된다. 그러나 발전주의의 유산이 남아있는 상황, 성장하지 못한 노동계급의 영향력 등 서구 복지국가와 같은 복지 확대 경로로 이행하는 데는 일정한 한계를 가진 채 복지국가 체제를 유지해가고 있다. 일정 정도 Wood와 Gough가 설명하는 ‘생산주의 복지체제’의 특성을 보이고 있는데, 경제정책에 종속된 사회정책의 비자율성, 소득보장보다 교육이나 기초 의료 투자에 집중된 사회정책, 복지제공자보다 규제자로서의 국가와 스스로의 복지에 책임을 지고 있는 가족(가구), 공적복지 기능의 대체물로서 시장복지 등이 그것이다. 그러나 이러한 특징과 함께 한국 복지국가는 여전히 발전주의의 경로에서 이어진 특징들을 가지고 있다. 사회정책을 경제정책의 종속적인 수단으로 보느냐(생산주의 복지체제), 아니면 경제정책을 사회정책의 대체제로 보느냐(개발주의 복지체제)의 차이는 있지만, 경제정책을 사회정책보다 우선시 하면서 경제정책을 위시한 모든 정부 정책은 경제 성장에 도움이 되는 쪽으로 활용할 수 있다는 정당성을 요구받는 전 사회적 압박은 발전주의의 오랜 뿌리로부터 이어진 것이라 할 수 있다. 다른 국가들과의 군집분석을 통해 한국 복지국가의 특징을 살펴볼 때 여전히 미국과 가까운 군집으로 묶이는 것을 보면 발전주의가 수용한 자유주의 이념의 영향도 강하게 남아있다고 판단된다.



이러한 개발주의적 국가의 성격은 대기업 중심의 경제구조, 정규직 중심의 임금구조, 소득분배 구조의 양극화에서도 확인된다. 시장에서의 경쟁을 중시하면서 국가가 계획한 전략에 순응하는 대기업의 수출주도 성장을, 국가 경제계획이 뒷받침하며 성장해온 경제체제의 경로는 큰 틀을 유지한 채 여전히 유지되고 있다.

## 나. 약한 복지정치

역사적으로 서구 복지국가의 성장은 노동계급의 정치세력화로 표현되는 복지정치 과정의 결과물이다. 여기에 여성, 청년 등 복지가 필요한 계층들이 정치적으로 자신의 요구를 표현하고 실현시킬 수 있는 정치구조는 복지확대에 중요한 요인이다.

그런데 한국의 경우 낮은 노동조합 가입률, 약한 노사정 합의문화, 좌파 정당을 비롯한 여성, 청년의 낮은 의회 진출 등 복지정치의 중요한 부분들에서 취약성을 보여왔다. 이에 비해 중앙정부가 중심이 되어 의제를 선정하고 관료가 추진해나가는 관행에서 알 수 있듯이 복지정치에서 정부 관료의 영향력을 상당히 큰 편이다. 이렇게 약한 복지정치를 대체하는 관료의 영향력 구조는 국가 중심의 발전주의 경제체제와 맞물리면서 한국 복지국가의 특징을 구성한다. 기재부로 대표되는 경제 관료권력에 집중된 막강한 기능과 권력은 경제정책을 보완하거나 촉진하는 범위에서, 또는 사회적 관심과 정치적 노력이 막대할 경우에 한정하여 사회정책이 발전되는 경향을 보인다.

## 2. 새로운 복지국가로의 이행 가능성과 정책과제

각 요소와 요소, 제도와 제도, 체제와 체제 사이에는 상호보완적 속성을 역사적으로 구축해왔기 때문에 강한 경로의존성을 가지게 된다. 그래서 단순히 현재(status quo)에 대한 불만족(dissatisfaction)만으로 정책이 쉽게 변화하거나 새로운 체제로 이행하지 못하는 것이 현실이다. 반면 향후 제도와 체제를 둘러싼 사회경제적 구조가 빠르게 변할 것이 예상되는데, 기존의 제도와 체제가 구조적 변화에 조용하는 변화를 하지 못하면 제도와 체제의 효율성이 떨어지면서 다양한 사회경제적 문제들이 증폭될 수 있다. 정치적 행위자들은 경로의존성과 제도적 상보성이 창출하는 이러한 비효율성 증가와 증가하는 사회적 문제와 위협에 대응하여 변화를 시도하는 경향을 보인다.

과거 산업적 시민권(industrial citizenship)을 바탕으로 수립된 복지국가는 현재 불안정 노동, 급속한 돌봄 수요의 확장, 빈곤과 불평등의 확대, 기후위기 심화 등으로 어려움을 겪고 있다. 안정된 고용을 바탕으로 한 사회보험제도, 공공부조, 그리고 사회서비스는 현재의 증가하는 사회

적 위협을 대처하는 데 한계를 드러내고 있다. 우리도 마찬가지로 상황에 놓여있는데 이러한 제도와 체제의 한계는 1960~1990년대까지 이어온 한국의 개발주의 복지국가 체제가 새로운 체제로 이행하는 기회가 될 수 있다. 그렇지만 체제 전환은 이상향에 대한 설계로 가능한 것이 아니라 과거 정책에 대한 세밀한 해체 작업이 필요하고, 새로운 정책에 대한 조정(coordination)과 합의가 필요하다.

모든 위협요소들을 검토하는 것은 한계가 있지만 향후 예상되는 저성장에 대해서는 진지한 고민이 필요하다. 전통적인 복지국가의 사례와 같이 성장을 담보로 한 복지는 향후 불가능할 수도 있다. 또 최근에 대두되는 고립과 외로움, 고독사의 문제는 한국의 복지체제에 완전히 새로운 과제를 던지고 있다. 자본주의 시기 생성된 복지국가에서 사회보장제도는 주로 노동시장에서 발생하는 노령, 실업, 산재, 상병으로 인해 발생하는 소득 상실에 대한 대응을 중심으로 설계된 반면, 고독사, 고립, 은둔, 단절과 같은 ‘관계’의 문제는 비경제적 요소를 포함한 새로운 복지국가의 과제로 떠오르고 있다.

이러한 분석에 기반하여 다음과 같은 정책적 제언을 제시한다.

우선 현재 한국 복지국가의 긍정적 요소를 강화하여 복지국가의 지속가능성을 높이고 더 나은 복지국가로 가기 위한 전제로 한국의 복지체제의 긍정적 측면, 예를 들어 기술변화에 따른 노동시장 변화에 불구하고 고용지표와 분배지표를 적어도 지난 10년 동안에는 긍정적으로 관리해왔는데 이러한 노동시장에서의 불평등 완화는 복지제도의 수요를 감소시키고 복지재정의 공급을 늘릴 수 있으므로 지속적으로 유지해야 한다.

그리고 현재 한국 복지국가의 취약한 부분에 집중하여 정책적 개선을 추진한다. 다음과 같은 정책과제를 우선순위로 추진하는 것을 제안한다.

첫째로 한국의 노인빈곤율은 최근 40% 이하로 떨어졌지만 OECD 국가 가운데 가장 높은 수준이며 사회보장제도의 넓은 실질적·제도적 사각지대도 여전히 과제로 남아있다. 빈곤노인을 비롯하여 취약계층에 대한 지원 확대는 당분간 지속되어야 한다.

둘째, 소득 및 돌봄 중심의 복지체제는 새로이 부각되는 사회적 위험에 대한 대응에서는 여전히 한계를 보이고 있다. 새로이 부각되는 위험은 고립, 외로움, ‘도움을 청하지 않음’의 문제 등을 포함하여 새로운 취약계층에 대한 대응이 필요하다. 이와 같은 새로운 유형의 사회적 위험은 전통적인 사회보장의 접근에서 다뤄진 바가 없다. 이를 사회적 위험으로 어떻게 규정할지도 합의가 이뤄지지 않았다. 이와 같은 ‘관계’의 문제는 사회보장의 근간인 연대와 공동체 의식을 훼손한다는 점에서 위협적인 변수로 부상하고 있기 때문에 적극적으로 대응해야 한다.

셋째, 복지체제의 개선 및 확장의 필요성에도 불구하고 이를 위한 물적 기반이 되는 조세 부담에 대한 시민의 지지는 여전히 낮다. 국가에 대한 신뢰도가 높지 않은 것이 주요한 이유 가운데 하

나로 꼽힌다. 한국의 복지국가는 외형적·양적으로 성장하고 있으나, 그 배경에 ‘국가’에 대한 시민들의 신뢰는 아직 안정적이지 않다. 한국의 복지국가는 과거의 사회적 위험에 대응하면서 동시에 새롭게 부상하는 사회적 위험에 대응해야 하는 이중의 과제를 안고 있다. 그럼에도 불구하고, 공동의 위험에 대응하기 위한 정치적·경제적 토대는 여전히 미약하다.

넷째, 여성, 청년 등 복지가 필요한 계층들이 정치적으로 자신의 요구를 표현하고 실현시킬 수 있는 정치구조 개혁을 통해 복지정치를 활성화시킨다. 역사적으로 서구 복지국가의 성장은 노동 계급의 정치세력화로 표현되는 복지정치 과정의 결과물이다. 한국의 경우 낮은 노동조합 가입률, 약한 노사정 합의문화, 좌파 정당을 비롯한 여성, 청년의 낮은 의회 진출 등 복지정치의 중요한 부분들에서 취약성을 보여왔다. 복지정치의 활성화는 복지확대에 중요한 요인이다.

보다 중장기적으로는 전통적인 GDP에 근거한 양적, 물질적 성장의 패러다임을 넘어 환경과 삶의 질 문제를 동시에 해결할 수 있는 새로운 경제시스템과 복지모델로서의 새로운 차원의 질적 성장모델이 필요하다. 이를 위한 세부과제를 다음과 같이 제안한다.

첫째로, 기후변화를 막고 지구의 생태적 안전과 인류의 삶의 질을 개선하는 경제체제와 신성장 전략을 세우는 것이다. 핵심은 경제생산, 에너지 소비, 일상생활에서 탄소생산량을 줄이고 친환경적인 생태계를 구축하기 위해 삶의 방식과 제도를 어떻게 새롭게 설계할 것인가이다. 가능한 만큼 경제성장과 소비와의 관계를 점진적으로 탈동조화(decoupling)시키면서 관계적 개념의 좋은 삶을 유지, 개선하는 것이 기본원칙이다.

둘째, 이를 위해서는 현재의 신자유주의화에 의한 경제주의(economization) 헤게모니를 극복하고, 상품화된 자본주의 시장경제의 영역을 줄이는 플라니안 개념의 다원적 경제를 발전시키는 동시에, 인간과 사회 본연의 사회적 관계를 복원하는 복지개념을 실현할 수 있는 경제시스템으로의 전환이 필요하다.

셋째, 인류 지식 발전의 산물인 기술 발전은 한편으로는 자본주의 체제의 생산시스템과 노동시장을 급격히 변화시키면서, 다른 한편으로 미래 사회에 대한 불확실성과 변영의 양면성을 제공해 준다. 기술은 그 자체적으로는 중립적일지 모르나 그 활용은 정치적인 것이다. 따라서 인류의 기술진보를 통해 어떻게 기후변화와 자본주의의 폐해를 줄이는 방식으로 활용할 수 있는 제도를 구축할 것인가에 대한 고민이 동시에 필요하다.

마지막으로 이 모든 체제전환을 이해하는 데 중요한 것은 정치적 행위자로서 시민들의 보다 적극적인 의지와 역량개발, 그리고 국가의 역할과 이를 가능하게 하는 새로운 거버넌스의 구축이 필요하다.



## 참고문헌



- 강두용. (2023). 제2차 세계화의 종언과 한국경제. KIET 산업경제, 2023년05호, 7-22.
- 강문성, 강인수, 김태준, 박성훈, 박태호, 송백훈, ...한홍열. (2021). 한국경제의 이해, 서울: 박영사.
- 강원택. (2003). 세대 갈등과 균열 구조. 『한국의 선거정치: 이념, 지역, 세대와 미디어』, 서울: 푸른길, 313-335.
- 고경환, 김재진, 이기호, 박아연, 강지원, 안민영, 정영애. (2017). 한국의 사회복지지출 작성방법 마련 및 산출. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 고영선. (2008). 한국경제의 성장과 정부의 역할- 과거, 현재, 미래. 서울: 한국경제개발원.
- 고용노동부. (2021). 고용행정통계로 본 2021, 9월 노동시장 동향. 세종: 고용노동부.
- 구인회. (2011). 복지 개혁: 복지국가 이상과 발전주의 유산 사이에서”, 강원택·장덕진 엮음, 『노무현 정부의 실험: 미완의 개혁』, 파주: 한울아카데미, 215-245.
- 구해근. (2002). 한국 노동계급의 형성, 신광영 역, 서울: 창비.
- 국민일보. (2022.09.20.). OECD ‘대기업·中企 생산성 격차가 한국 모든 불평등의 원인’. (기사검색일 2023.08.12.)
- 국회예산정책처. (2023). 2023년 대한민국 조세. 국회예산정책처.
- 권혁범. (2014). 민족주의는 죄악인가, 서울: 아로파.
- 김기태, 노현주, 김성욱, 민기채, 김아래미, 송아영, 류진아. (2022). 21 세기 환경 변화에 대응하는 복지국가의 제도 개혁 사례 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김도균. (2012). 국가의 저축동원과 발전주의 복지체제의 형성: 한국과 일본 사례 비교연구. 한국사회정책, 19(1), 163-198.
- 김도균. (2018). 한국 복지자본주의의 역사: 자산기반복지의 형성과 변화. 서울대학교출판문화원.
- 김명수. (2023). 개발재정의 역사적 기원과 작동방식에 관한 연구: 산업화 시대 한국국가는 ‘감세국가’인가?. 한국사회정책, 30(1). 5-37.
- 김미경. (2018). 감세국가의 함정: 한국의 국가와 민주주의에 관한 재정사회학적 고찰. 서울: 후마니타스.
- 김미곤, 강혜규, 고제이, 김태완, 남찬섭, 노대명, 최효진. (2018). 한국의 사회보장제도. 세종: 한국보건사회연구원.

- 김성아. (2022). 국제 비교로 보는 한국인의 행복. 보건복지이슈&포커스, 419호. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김성아, 노현주, 김기태, 김문길, 안수란, 신영규, 함선유. (2022). 고립은둔 청년 지원사업 모형 개발 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김성아, 노현주, 안수란, 이소영, 조성은, 고든솔, 신영규. (2022). 사회정책 성과 및 동향 분석 기초연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김성현. (2016). 난민이라는 존재의 인식과 삶. 김성보, 김종엽, 이해령, 홍석률(편), 『한국현대생활문화사: 1950년대』, 파주: 창비, 83-106.
- 김수곤, 이주호. (1995). 노사관계와 인력개발정책, 차동세, 김광석 편, 한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전. 서울: 한국개발연구원. 524-565.
- 김수진. (2008). 한국 민주주의와 정당정치. 서울: 백산서당.
- 김연명. (1993). 한반도의 냉전체제가 남북한 사회복지에 미친 영향. 중앙대학교 대학원 박사학위논문.
- 김연명 편. (2002). 한국 복지국가 성격논쟁 I. 서울: 인간과 복지.
- 김연명. (2004). 동아시아 복지체제론의 재검토: 복지체제 유형 비교의 방법론적 문제와 동아시아 복지체제 유형화의 가능성. 사회복지정책, 20호, 133-154.
- 김연명. (2013). 한국 복지국가의 성격과 전망: 남부유럽복지체제와의 비교를 중심으로, 한국사회복지조사연구, 36호, 27-59.
- 김영순. (2017). 복지국가 유형화 논의의 현단계와 그 이론적·정책적 함의. 사회과학논집, 48(1), 111-137.
- 김영순. (2018). 민주화 이후 30년, 한국 복지국가 발전의 주체와 권력자원: 변화와 전망. 시민과 세계, 31호, 1-44.
- 김원섭. (2011). 한국 복지국가 연구에 대한 이론적 고찰. 아세아연구, 54(4), 186-215.
- 김은경. (2012). 프랑스의 재정. 서울: 한국조세연구원.
- 김자현. (2019). 임진전쟁과 민족의 탄생. 서울: 너머북스.
- 김정일. (2008). 한국자본주의와 자동차산업의 전개. 한국콘텐츠학회논문지, 8(9), 226-233.
- 김정주. (2017). 경제위기 이후 '97년 체제'의 성격과 한국자본주의의 모순. 2017년 한국사회경제학회 겨울학술대회 자료집, 261-271.
- 김종일. (1992). 한국 사회복지정책의 흐름과 논리. 경제와 사회, 16호, 26-45.
- 김종태. (2016). 선진국의 탄생: 한국의 서구 중심 담론과 비전의 계보학. 서울: 돌베개.
- 김준경. (1993). 정책금융의 재원조달 개선방안, 송대희·문형표 편. 국가예산과 정책목표. 서울: 한국

- 개발연구원, 114-176.
- 김지영. (2013). 프랑스 사회보장체계에서의 재정통제. 한양법학회, 24(2), 119-148.
- 김항기, 권혁용. (2017). 부동산과 복지국가: 자산, 부채, 그리고 복지태도. 한국정치학보 511호, 251-285.
- 김혜진. (1992). 박정희정권기 반공이데올로기의 정치경제적 기능. 역사비평. 18호, 151-162.
- 남찬섭. (2002). 한국 복지체제의 성격에 대한 경험적 연구: 에스핑-앤더슨의 기준을 중심으로. 상황과 복지, 11호, 163-202.
- 남찬섭. (2008). 1970년대의 사회복지①. 복지동향, 88호, 39-45.
- 남찬섭, 이명진. (2013). 공공성의 재구성과 생활공공성의 등장: 학교 급식과 무상급식의 전개과정을 중심으로. 아세아연구, 56(2), 75-110.
- 노대명. (2017). 프랑스 사회보장제도의 최근 개편 동향: 마크롱 정부의 대선 공약을 중심으로. 국제사회보장리뷰, 2017년 1호, 41-5.
- 노대명, 정세정, 박윤경, 이지혜, 임지영, 이호근. (2020). 고용형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편방안 연구. 세종“ 한국보건사회연구원.
- 노동부. (1983). 노동부 백서. 서울: 노동부.
- 문병주. (2004). 한국 국가복지체제의 저발전과 노동조합운동, 1961-1987. 한국산업사회학회 춘계 학술대회 발표논문집.
- 문병주. (2005). 한국의 산업화 시기 노사관계와 복지체제의 성격: 생산레짐론적 시각에서의 재조명. 한국정치학회보, 39(5), 153-177.
- 박병영. (2003). 1980년대 한국 개발국가의 변화와 지속: 산업정책 전략과 조직을 중심으로. 동서연구, 15(1), 31-61.
- 박영구. (2005). 구조변동과 중화학공업화, 이대근 편, 새로운 한국경제발전사: 조선 후기에서 20세기 고도성장까지, 서울: 나남출판, 403-428.
- 박인수. (2006). 한국 헌법의 이해. 대구: 영남대학교 출판부.
- 박찬욱, 황수익, 안청시, 백종국. (2001). 한국정치 50년 : 변화와 발전 방향. 1995년도 학술진흥재단 중점연구소지원과제 연구보고서.
- 백낙청. (1998). 흔들리는 분단체제. 서울: 창비.
- 백승욱, 이지원. (2009). 1960년대 발전 담론과 사회개발 정책의 형성. 사회와 역사, 107호, 349-388.
- 백승호. (2005). 분배조정과 생산조정의 제도적 상보성에 관한 비교사회정책연구: 소득 불평등에 미친 영향을 중심으로. 한국사회복지학, 57(4), 91-118.
- 보건복지부. (2021). 2021 보건복지 통계연보.



- 사마천. (2007). 사기열전 2, 서울: 민음사.
- 사이토 고헤이. (2021). 지속 불가능 자본주의. 김영현 역. 서울: 다다서재.
- 서봉섭. (1995). 한국 정치체제의 정당성과 복지정책: 3·4·5·6공화국의 비교. 고려대학교 대학원 박사 학위논문.
- 서상목. (1979). 빈곤인구의 추계와 속성분석. 한국개발연구, 1(2), 13-30.
- 서중석. (2008). 조봉암과 1950년대(상): 조봉암의 사회민주주의와 평화통일론. 서울: 역사비평사.
- 소득주도성장특별위원회. (2022). 소득주도성장 성과와 과제. 서울: 소득주도성장특별위원회.
- 손호철. (2003). 현대 한국정치: 이론과 역사 1945-2003. 서울: 사회평론.
- 손호철. (2009). '한국체제' 논쟁을 다시 생각한다: 87년 체제, 97년 체제, 08년 체제론을 중심으로. 한국과 국제정치, 25(2), 31-59.
- 손호철. (2017). 촛불혁명과 2017년 체제. 서울: 서강대학교출판부.
- 송철중, 고혜진, 이은솔, 조보배, 문경연, 이지선, ...한기호. (2020). 북한의 복지 분야 지속가능발전 목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 송호근. (1993). 한국의 복지정책: '형식적 기업복지의 이론적 기반. 한국사회학, 26호, 83-115.
- 송호근. (2000). 박정희 정권의 국가와 노동: 노동 정치의 한계. 사회와 역사, 58호, 199-234.
- 신광영. (1990a). 아시아 신흥공업국의 산업화와 노조운동: 한국과 대만 비교연구, "아시아문화 6호, pp. 1-36.
- 신광영. (1990b). 생산의 정치와 80년대 한국의 노동조합, "사회와 역사 26호, pp. 11-39.
- 신광영, 조돈문, 조은. (2003). 한국사회의 계급론적 이해. 서울: 한울아카데미.
- 신광영. (2011). .현재 한국의 일과 생활의 구조적 전환, 2011년 비판사회학대회 추계학술대회 발표문.
- 신광영, 윤홍식. (2022a). 성공의 뒷에 빠진 대한민국: 역진적 선별 복지의 정치·경제적 궤적. 서울: 후마니타스.
- 신광영, 윤홍식. (2022b). 성공의 뒷에서 벗어나기 1, 서울: 후마니타스.
- 신광영, 윤홍식. (2022c). 성공의 뒷에서 벗어나기 2, 서울: 후마니타스.
- 신동면. (2006). 한국의 생산체제와 복지체제의 선택적 친화성. 한국정치학회보, 40(1), 115-138.
- 신기욱. (2009). 한국 민족주의의 계보와 정치. 서울: 창비.
- 신병주. (2021). 조광조 평전: 사화의 시대, 성리학적 이상을 꿈꾼 개혁가의 비상. 서울: 한겨레출판.
- 신형기. (2003). 민족 이야기를 넘어서. 서울: 삼인.
- 안상훈. (2002). 세 가지 복지자본주의에서의 생산적 복지, 그 성적표: 복지국가의 경제적 효과와 평등전략의 차이에 관한 체제론적 비교연구. 한국사회복지학, 40호, 162-189.

- 안상훈. (2004). 생산레짐과 복지체제의 상이한 조합에 따른 경제성과와 복지수준의 차이에 관한 연구: 선진자본주의 국가를 중심으로. 한국사회복지학회 학술대회논문집, 949-969.
- 안종석. (2021). 사회보장제에 대한 고찰. 재정포럼 296권, 30-61. 세종: 한국조세재정연구원.
- 안충영, 김주훈. (1995). 대외지향 무역정책과 산업발전. 차동세·김광석 편. 한국경제 방세기: 역사적 평가와 21세기 비전, 서울: 한국개발연구원, 312-269.
- 양재진. (2004). 한국의 산업화시기 숙련형성과 복지제도의 기원: 생산레짐 시각에서 본 1962-1986년의 재해석. 한국정치학회보, 38(5), 85-103.
- 양종민. (2020). 한국 사회의 복지태도에 대한 연구: 정부의 책임성, 증세, 조세시스템에 대한 태도를 중심으로. 비판사회정책, 68호, 79-112.
- 여유진, 김미곤, 강혜규, 장수면, 강병구, 김수정, ...최준영. (2014). 한국형 복지모형 구축: 한국의 특수성과 한국형 복지국가. 세종: 한국보건사회연구원.
- 여유진, 남찬섭, 조한나. (2018). 한국형 복지모형 구축: 복지국가의 역사적·철학적 기반 연구, 세종: 한국보건사회연구원.
- 여유진, 김미곤, 김기태, 정재훈, 김인춘, 서현수, ...김선. (2022). 노르딕 모델과 대륙형 모델의 형성 및 변천과정 연구. 세종: 경제인문사회연구회.
- 오재록. (2009). 정부조직개편에 따른 기획재정부의 권력관계 변화 분석. 행정논총, 47(2), 211-232.
- 오호영. (2015). 노동의 미래와 노동시장 유연성. 정책연구. 한국경제연구원.
- 왕중현. (1991). 19세기 말 호남지역 주제의 확대와 토지문제. 한국역사연구회 편, 1894년 농민전쟁 연구 1: 농민전쟁의 사회경제적 배경. 서울: 역사비평사, 31-70.
- 우명숙. (2005). 한국 초기 사회복지정책의 재해석: 제도주의적 시각의 분석적 유용성을 제안하며. 경제와 사회, 67, 226-359.
- 유종성, 박기백, 이진심. (2022). 사회보험 실현을 위한 사회보험료 개혁과 사회보장제 도입방안. 2021년도 국회사무처연구용역보고서.
- 윤여문. (2021). 12대 분야별 예산의 최근 10년간 현황 및 국회심의 결과. NABO FOCUS, 29호, 서울: 국회예산정책처.
- 윤진호. (2011). 노동정책과 노동운동의 성장. 유종일 역, 박정희의 맨얼굴. 서울: 시사IN북, 227-278.
- 윤홍식. (2011). 보편주의를 둘러싼 주요쟁점: 보편주의 복지정책을 위한 시론. 한국사회복지학, 63(2), 57-79.
- 윤홍식. (2013). 한국 복지국가 주체형성에 대한 분단체제의 규정성: 문제제기를 위한 탐색. 사회복지정책, 40(3), 299-319.

- 윤홍식. (2017). 미군정하 한국 복지체제, 1945~8: 좌절된 혁명과 대역전. 한국사회정책, 24(2), 181-215.
- 윤홍식. (2018a). 자유주의 정부 시기 한국 복지체제, 1998-2007: 복지체제의 삼중구조화. 한국사회 복지교육, 44권, 27-50.
- 윤홍식. (2018b). 박정희 정권시기 한국 복지체제: 반공개발국가, 복지국가의 기능적 등가물. 한국사회 정책, 25(1). 195-229.
- 윤홍식. (2019a). 한국 복지국가의 기원과 궤적 1. 서울: 사회평론아카데미.
- 윤홍식. (2019b). 한국 복지국가의 기원과 궤적2: 반공개발국가 복지체제의 형성-1945년부터1980년까지, 서울:사회평론아카데미.
- 윤홍식. 한국 복지국가의 기원과 궤적3: 신자유주의와 복지국가-1980년부터 2016년까지, 서울:사회평론아카데미, 2019c년.
- 윤홍식. (2020). 문재인 정부 2년 반, 한국 복지체제: 개발국가 복지체제의 해체와 과제. 비판사회정책 66호, 131-174.
- 윤홍식. (2021). 이상한 성공: 한국은 왜 불평등한 복지국가가 되었을까?, 서울: 한겨레출판.
- 윤홍식. (2022). 정권 교체와 한국 복지체제의 지속, 변화, 전환: 윤석열 정부의 출범과 한국 복지체제 전망. 비판사회정책 76호, 189-218.
- 윤홍식. (2023). 포스트 코로나, 한국 복지체제의 재구성: 분배체제의 상호보완성을 중심으로. 사회과학연구. 62(1), 3-24.
- 은민수. (2012). 복지국가와 역진적 조세의 정치. 한국사회정책, 19(4), 207-250.
- 이병천. (1998). 한국의 발전국가 자본주의와 발전딜레마. 창작과 비평, 101호, 250-270.
- 이병천. (2005). 전환시대의 한국 자본주의론: '61년 체제'와 '87년 체제'의 시험대. 역사비평, 71호, 67-90.
- 이상엽, 김병식. (2001). 역대 정부의 사회복지정책의 변화 분석: 정권의 수단성과 사회적 요구를 중심으로. 한국정책과학학회보, 5(1), 203-221.
- 이상우, 조은상. (2003). 산업화 이후 영국과 한국 기업의 통제 형태 및 노사관계변화에 대한 비교분석. 인사관리연구, 27(4), 199-220.
- 이상철. (1991). 수입대체공업화정책의 전개, 1953~1961. 안병직 편, 한국경제성장사: 예비적 고찰, 서울: 서울대학교출판부, 449-482.
- 이신용. (2010). 민주주의가 사회복지정책에 미치는 영향. 김윤태 역, 한국 복지국가의 전망: 새로운 도전, 새로운 대안, 파주: 한울아카데미, 365-406.
- 이원보. (1999). 경제개발기의 노동운동, 1961-1987. 한국노동운동사 대토론회 자료집, 113-128.

- 이원진, 김현경, 함선유, 성재민, 하은솔, 한겨레. (2022). 소득분배 변화와 원인 분석 연구. 서울: 소득주도성장특별위원회, 세종: 한국보건사회연구원.
- 이종화, 송철중. (2014). 한국 서비스 산업의 생산성 분석. 한국경제의 분석, 20(3), 1-55.
- 이종화, 신관호. (2019). 거시경제학 제3판. 서울: 박영사.
- 이지혜. (2020.6.24.). '복지 확대' 원하지만 '증세 거부감'은 더 완강해져. 한겨레. <https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/950689.html> (2023.9.12. 접속).
- 이진경. (2015). 국가를 보는 입장들. 이진경, 전주희, 최진석, 정정훈, 최영철 외, 국가를 생각하다, 28-66.
- 이태수, 이창곤, 윤홍식, 김진석, 남기철, 신진욱, 반가운, 성공한 나라, 불안한 시민, 성남: 헤이박스, 2022년.
- 이형구, 전승훈(편). (2003). 조세·재정정책 50년 증언 및 정책평가) 서울: 한국조세연구원.
- 이혜경. (1993a). 권위주의적 자본주의 사회에서의 복지국가의 발달. 한국사회복지학, 21호, 162-191.
- 이혜경. (1993b). 한국의 소득보장제도: 압축성장의 한계와 탈도구화의 과제. 연세사회복지연구, 1호, 63-92.
- 장달중. (1986). 제3공화국과 권위주의적 근대화. 한국정치학회 편, 현대한국정치론. 서울: 법문사, 225-250.
- 전병목, 안종석. (2020). 사회보장세에 대한 기초 연구. 연구보고서 20(2).
- 전용덕. (1997). 기업의 소유권과 산업정책", 전용덕·김영용·정기화(편), 한국경제의 성장과 제도변화, 서울: 한국경제연구원, 161-227.
- 정무권. (1996). 한국 사회복지제도의 초기형성에 관한 연구. 한국사회정책, 3(1), 309-352.
- 정무권. (2004). 한국 발전주의 생산레짐과 복지체제의 형성: 1960년대-1990년대 초. 한국복지국가연구회 월례세미나 발표논문(11.13.).
- 정무권. (2007a). 세계화, 민주화, 한국의 발전주의 생산레짐과 복지체제의 재편. 한국사회정책, 14(2), 6-73.
- 정무권. (2007b). 한국 발전주의 생산레짐과 복지체제의 형성. 한국사회정책, 14(1), 한국사회정책학회, 257-307.
- 정무권. (2012). 위험사회론과 사회적 위험의 역동성: 사회적 위험의 거시적 연구를 위한 비판적 검토. 한국사회와 행정연구, 23(2), 195-224.
- 정무권. (2020). 복지국가의 미래와 사회적 경제의 새로운 역할: 지역공동체 복지레짐의 형성. 지역발전연구, 29(3), 191-249.

- 정세정, 김기태. (2022). 사회배제를 보는 또 다른 시각: 도움받기를 원하지 않는 사람들. 보건복지포럼, 2022년 4호, 77-89.
- 정세정, 김기태. (2022). 사회배제를 보는 또 다른 시각: 도움받기를 원하지 않는 사람들. 보건복지포럼, 2022년4호, 77-89.
- 정의룡, 양재진. (2012). 서구와 한국 복지국가의 변화와 지속: 퍼지셋 이상형 분석을 중심으로. 한국정치학회보, 46(1), 309-336.
- 정준호. (2016). 한국 산업화의 특성과 글로벌 가치사슬. 이병천, 유철규, 전창환, 정준호 엮음, 한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존. 서울: 돌베개, 70-111.
- 정책기획위원회. (2009). 사회비전 2030: 선진복지국가를 위한 비전과 전략. 서울: 정책기획위원회.
- 정혜정. (2020). 근대 한중일 불륜칠리의 민족·국민 개념의 수용과 변용. 아세아연구, 63(3), 79-108.
- 정홍원, 김성아, 최혜진, 류진아, 김진옥, 이주하. (2023). 코로나 19 위기 이후 사회적 위험의 추이와 변동. 세종: 한국보건사회연구원.
- 정홍원, 김예슬, 김기태, 최혜진, 홍성주. (2022). 미래사회 변동이 사회복지 영역에 미치는 영향과 변화 예측 연구-영향 변수 도출과 시나리오 작성을 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.
- 조성은, 이방현, 고경환, 김수진, 김희성, 안수란, ...김재현. (2019). 한국 사회보장제도의 역사적 변화 과정과 미래 발전 방향. 세종: 한국보건사회연구원.
- 조 순. (1991). 압축성장의 시발과 개발전략의 정착: 1960년대. 구본호, 이규억 편, 한국경제의 역사적 조명, 서울:한국개발연구원, 169-205.
- 조의윤. (2022). 수출의 국민경제 기여효과 분석(2021년). Trade Focus, 16호, 한국무역협회.
- 조현연. (2007). '87년 체제'의 정치적 등장 배경과 한국 민주주의 연구: 87년 9차 개헌과 13대 대통령 선거를 중심으로. 기억과 전망, 16호, 217-252.
- 주상영, 전수민. (2014). 노동소득분배율의 측정: 한국에 적합한 대안의 모색, 사회경제평론, 43호, 31-65
- 주진오. (2021). 주진오의 한국현재사. 파주: 추수밭.
- 차병권. (1986). 개발연대의 세제 개혁과 부가가치세의 도입경위. 경제논집, 25(2), 149-180.
- 최 균. (1992). 한국 기업복지의 사회경제적 성격. 서울대학교 박사학위논문.
- 최상오. (2005). 외원원조와 수입대체공업화. 이대근 편, 새로운 한국경제발전사: 조선 후기에서 20세기 고도성장까지. 서울: 나남출판, 349-375.
- 최영준. (2011). 한국 복지정책과 복지정치 발전: 생산주의 복지체제의 진화. 아세아연구, 54(2), 7-41.
- 최영준. (2021). 참성장전략: 공멸이 아닌 공존의 시대로. LAB2050, 연구보고서, 1-21.

- 최영준, 김지현. (2018). 프랑스 복지국가의 개편 노력과 일반사회보장기여금. 국제사회보장리뷰, 6호, 57-65.
- 최영준, 전미선. (2017). 공공정책에서 어떻게 합의를 이끌어 낼 것인가?: 공무원연금 개혁 과정 분석. 한국행정학보, 51(3), 359-38.
- 최병선. (1993). 정치경제체제의 전환과 국가능력. 김석준 외, 국가와 공공정책, 서울: 법문사, 246-276.
- 최장집. (1997). 한국의 노동운동과 국가, 서울: 나남.
- 최종원. (1999). 한국의 정부-기업관계 진화과정분석. 행정논총, 37(1), 137-174.
- 최진석. (2015). 주권과 폭력사이. 이진경, 전주희, 최진석, 정정훈, 최영철 외, 국가를 생각하다, 90-113.
- 최현수. (2020). 진짜 뉴딜은, '소득 중심의 전 국민 사회보험' 실현을 위한 '월 단위 실시간 소득·매출 파악시스템 구축을 통한 국세청 사회적 징수 통합'이다. 월간 복지동향, 264호, 33-40.
- 칼 폴라니. (2017). 인간의 살림살이. 이병천, 나익주(옮김). 서울: 후마니타스.
- 통계청. (2022). 경제활동 인구조사 근로 형태별 부가조사 2022년 8월 부가조사.
- 하연섭. (2006). 정책아이디어와 제도변화: 우리나라에서 신자유주의의 해석과 적용을 중심으로. 행정논총, 44(4), 1-27.
- 한국노동조합총연맹. (1977). 사업보고. 서울: 한국노동조합총연맹.
- 한국노총. (1979). 한국노동운동사. 서울: 한국노동조합총연맹.
- 한국생산성본부. (2022). 2022 중요소생산성 국제비교. 서울: 한국생산성본부.
- 한국의료보험연합회. (1997). 의료보험의 발자취 1996년까지. 한국의료보험연합회.
- 한국조세재정연구원. (2022). 14차년도 재정패널 조사 기초분석보고서. 세종: 한국조세재정연구원.
- 한신실. (2020). 한국은 어떤 복지국가로 성장해 왔는가?. 한국사회정책, 27(1), 153-185.
- 홍기빈. (2009). 칼 폴라니와 한국에서의 사회적 경제. 한국사회적경제연대회의, 한국사회적경제연구회 10월 월례 포럼 발표자료.
- Afonso, A., and Bulfone, F. (2019). Electoral coalitions and policy reversals in Portugal and Italy in the aftermath of the eurozone crisis. South European Society and Politics, 24(2), 233-257.
- Aghion, P. and Howitt, P.W. (2008). The Economics of Growth, Cambridge: MIT Press.
- Ahrens, J., and Patrick J. (2010). Transitional institutions, institutional complementarities and economic performance in China: A 'Varieties of Capitalism' approach. Ordnungspolit

- ische Diskurse, 2010-11.
- Alexader Sam. (2016). Policies for a post-growth economy. Melbourne: Melbourne Sustainable Society Institute. Online at <http://simplicitycollective.com/policies-for-a-post-growth-economy> (2023.3.23. 접속).
- Alexopoulou, S., Joachim A., and Martin K. (2022). The grey digital divide and welfare state regimes: a comparative study of European countries. *Information Technology and People*, 35(8), 273-291.
- Almeida, V. (2008). Capitalism, Institutional Complementarities and the Third Sector The Private Institutions for Social Solidarity (IPSS) in Portugal.
- Amable, B. (2000). Institutional complementarity and diversity of social systems of innovation and production. *Review of International Political Economy*, 7(4), 645-687.
- Amable, B. (2003). The diversity of modern capitalism. OUP Oxford.
- Amable, B. (2016). Institutional complementarities in the dynamic comparative analysis of capitalism. *Journal of institutional economics*, 12(1), 79-103.
- Amable, B., Guillaud, E., and Palombarini, S. (2011). The political economy of neo-liberalism in Italy and France. Documents de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne 2011.5 1. Universite Pantheon- Sorbonne.
- Amsden, Alice H. (1990). 아시아의 다음 거인. 이근달 역. 서울: 시사영어사(Original work published 1989).
- Anderson, B. (2018[2006]). 상상된 공동체. 서지원 옮김(Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism, 2006 edition). 서울: 도서출판 길.
- Anderson, P. (2014[2013]). 절대주의 국가의 계보. 김현일 옮김(Lineages of the absolutist state, 2013 edition). 서울: 현실문화
- Andrews, D., Criscuolo, C., and Gal, P. N. (2016). The best versus the rest: the global productivity slowdown, divergence across firms and the role of public policy.
- Anheier, H. K. (2009). What kind of nonprofit sector, what kind of society? Comparative policy reflections. *American Behavioral Scientist*, 52(7), 1082-1094.
- Anheier, H. K. (2017). Civil society challenged: Towards an enabling policy environment. *Economics*, 11(1).
- Aoki, M., Kim, H. K., and Okuno-Fujiwara, M., eds, (1996). The role of government in East Asian economic development. New York: Oxford University Press.



- Aoki, M. (2007). Endogenizing institutions and institutional changes. *Journal of institutional economics*, 3(1), 1-31.
- Aoki, M. (2010). *Corporations in evolving diversity*. New York: Oxford University Press.
- Archer, M. S. (1995). *Realist social theory: The morphogenetic approach*. Cambridge university press.
- Archer, M. S. (2007). *Making our Way through the World: Human Reflexivity and Social Mobility*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Armingeon, Klaus, Sarah Engler, Lucas Leemann and David Weisstanner. (2023). *Comparative Political Data Set 1960-2021*. Zurich/Lueneburg/Lucerne: University of Zurich, Leuphana University Lueneburg, and University of Lucerne.
- Art, D. (2012). What do we know about authoritarianism after ten years?. *Comparative Politics*, 44(3), 351-373.
- Asara, V., Otero, I., Demaria, F., and Corbera, E. (2015). Socially sustainable degrowth as a social-ecological transformation: repoliticizing sustainability. *Sustainability Science*, 10, 375-384.
- Aspalter, C. (2006). The East Asian welfare model. *International Journal of Social Welfare*, 15(4), 290-301.
- Autor, D. H., Levy, F., and Murnane, R. J. (2003). The skill content of recent technological change: An empirical exploration. *The Quarterly journal of economics*, 118(4), 1279-1333.
- Avdagic, S., Rhodes, M., and Visser, J. (Eds.). (2011). *Social pacts in Europe: Emergence, evolution, and institutionalization*. Oxford University Press.
- Avelino, F., Dumitru, A., Longhurst, N., Wittmayer, J., Hielscher, S., Weaver, P., and Haxeltine, A. (2015). *Transition towards New Economic Models?: A Transformative Social Innovation Perspective*. TRANSIT Working paper 3. September.
- Avlijas, S., Hassel, A., and Palier, B. (2021). Growth strategies and welfare reforms in Europe. in Hassel, A., and Palier, B. (Eds.). *Growth and welfare in advanced capitalist economies: How have growth regimes evolved?*. Oxford University Press. 372-428
- Baccaro, L., and Benassi, C. (2017). Throwing out the ballast: growth models and the liberalization of German industrial relations. *Socio-economic review*, 15(1), 85-115.
- Baccaro, L., and Bulfone, F. (2022). Growth and Stagnation in Southern Europe. in Baccaro, L., Blyth, M., and Pontusson, J. *Diminishing returns: The new politics of growth and*

- stagnation. Oxford University Press.
- Baccaro, L., and Howell, C. (2017). Trajectories of neoliberal transformation: European industrial relations since the 1970s. Cambridge University Press.
- Baccaro, L., and Pontusson, J. (2016). Rethinking comparative political economy: the growth model perspective. *Politics and society*, 44(2), 175-207.
- Baccaro, L., and Pontusson, J. (2019). Social Blocs and Growth Models: An Analytical Framework with Germany and Sweden as Illustrative Cases. *Unequal Democracies Working paper n° 7*, April.
- Baccaro, L., and Pontusson, J. (2022). The politics of growth models. *Review of Keynesian economics*, 10(2), 204-221.
- Baccaro, L. and Pontusson, J. (2016). Rethinking comparative political economy: The growth model perspective. *Politics and Society*, 44(2), 175-207.
- Bakker, V., and Olaf V. V. (2022). Social investment, employment and policy and institutional complementarities: A comparative analysis across 26 OECD countries. *Journal of Social Policy*, 51(4), 728-750.
- Baldini, M., and Poggio, T. (2014). The Italian housing system and the global financial crisis. *Journal of Housing and the Built Environment*, 29, 317-334.
- Banerjee, A. V., and Duflo, E. (2019). Good economics for hard times. PublicAffairs.
- Baumol, W. J. (2012). Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. *The American Economic Review*, 57(3), 415-426.
- Behrendt, C., Quynh A. N., and Uma R. (2019). Social protection systems and the future of work: Ensuring social security for digital platform workers. *International Social Security Review*, 72(3), 17-41.
- Beck, U. (1992). *Risk Society*. London. Sage Publications,
- Beck, Ulrich. (1999). *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press,.
- Bilan, Y., Vasilyeva, T., Lyeonov, S., and Bagmet, K. (2019). Institutional complementarity for social and economic development, *Business: theory and practice*.
- Block, M. (2007[1941]). *역사를 위한 변명. 고봉만 옮김(Aologie pour l'historire)*. 서울: 한길사.
- Blyth, M. (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Blyth, M., and Matthijs, M. (2017). Black Swans, Lame Ducks, and the mystery of IPE's missing

- macroeconomy. *Review of international political economy*, 24(2), 203-231.
- Boix, C. (2003) *Democracy and redistribution*. Cambridge University Press.
- Boyer, R. (1990). *The Regulation School. A Critical Introduction*. New York: Columbia Univ. Press.
- Boyer, R. (2005). Coherence, diversity, and the evolution of capitalisms—the institutional complementarity hypothesis. *Evolutionary and Institutional Economics Review*, 2, 43-80.
- Boyer, R. (2011). Are there laws of motion of capitalism?. *Socio-Economic Review*, 9(1), 59-81.
- Brandal, N., Bratberg, Ø., and Thorsen, D. (2014[2013]). 북유럽 사회민주주의의 모델, 홍기빈 옮김 (Nordic model of social democracy), 서울: 책세상.
- Braudel, F. (2017[1990]). 지중해: 펠리페 2세 시대의 지중해 세계 I., 주경철·조준희 옮김 (La Méditerranée à l'époque de Philippe II), 서울: 까치.
- Brynjolfsson, E., and McAfee, A. (2014). *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*, WW Norton & Company.
- Buchen, C. (2005). Institutional complementarities in transition: The case of Estonia and Slovenia. *European School on New Institutional Economics*, Càrgese, Italy, May.
- Büchs, M. (2021). Sustainable welfare: How do universal basic income and universal basic services compare?. *Ecological Economics* 189, 107152.
- Burawoy, M. (2015). Facing an unequal world. *Current Sociology*, 63(1), 5-34.
- Busemeyer, M. R. (2009). Asset specificity, institutional complementarities and the variety of skill regimes in coordinated market economies. *Socio-Economic Review*, 7(3), 375-406.
- Busemeyer, M. R., and Thelen, K. (2020). Institutional sources of business power. *World Politics*, 72(3), 448-480.
- Butler, J. and Spivak, G. (2008[2007]). 누가 민족국가를 노래하는가, 주해연 옮김 (Who sings the nation-state). 서울: 산책자.
- Campbell, J. L. (2004). *Institutional change and globalization*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Capussela, A. L. (2018). *The Political Economy of Italy's Decline*. Oxford University Press.
- Chang, Ha-Joon, (2006), 국가의 역할, 이종태, 황해선 옮김, 서울: 부키. (Original work published 2003).
- Choi, Y.J., Kühner, S. and Shi, S. (2022). From “new social risks” to “COVID social risks”: the challenges for inclusive society in South Korea, Hong Kong and Taiwan Amid the pand

- emic. Policy and Society, 1-15.
- Chung, M. K. (2008). Institutional Complementarities and Change: The Relationship between Production and Welfare Regime in Korea. 5th International Conference on East Asian Social Policy.
- Clemens, E. S., and Cook, J. M. (1999). Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change. *Annual Review of Sociology*, 25, 441-66.
- Collington, R. (2022). Disrupting the welfare state? Digitalisation and the retrenchment of public sector capacity. *New political economy*, 27(2), 312-328.
- Conseil des ministres. (2022). Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour l'année.
- Cottam, H. (2018). Radical Help: How We Can Remake the Relationships Between Us and Revolutionise the Welfare State, London: Virago.
- Cox, R. H. (2001). The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany. *World Politics*, 53.
- Crouch, C., and Farrell, H. (2004). Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism. *Rationality and Society*, 16, 5-43.
- Crouch, C., and Streek, W. (1998). Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity, London: Sage Publications.
- Culpepper, P. D. (2010). Quiet politics and business power: Corporate control in Europe and Japan. Cambridge University Press.
- Curthoys, A. and Docker, J. (2013[2011]). 역사, 진질에 대한 이야기의 이야기, 김민수 옮김(Is history fiction?). 파주: 작가정신.
- Daly, H. and John C. (1989). For the Common Good – Redirecting the Economy Toward Community, the Environment and a Sustainable Future, Boston: Beacon Press.
- Deeg, R. (2005). Complementarity and Institutional Change: How useful a concept?. WZB-markets and Politics Working Paper No. SP II, 21.
- Deeg, R., and Gregory J. (2007). Towards a more dynamic theory of capitalist variety. *Socio-economic review*, 5(1), 149-179.
- Deeg, R. (2007). Complementarity and institutional change in capitalist systems. *Journal of European Public Policy*, 14(4), 611-630.
- Dobb, M. (2010[1980]). 자본주의 발전연구. 이선근 옮김. 서울: 광민사.
- Donati, P. (2014). Relational Goods and Their Subjects: The Ferment of a New Civil Society and

- Civil Democracy. RECERCA, REVISTA DE PENSAMENT I ANALISI, 14, 19-46.
- Donati, P. (2015). Beyond the traditional welfare state: relational inclusion. and the welfare society. AIS-PS-SP Working Papers. WP. No.1.
- Donati, P. (2021). Transcending Modernity with Relational Thinking. Routledge.
- Doyal, L., and Gough, I. (1991). A theory of human need, London: Macmillan.
- DREES. (2022). La protection sociale en France et en Europe en 2021: Résultats des comptes de la protection sociale. [https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2023-01/CPS2022\\_MAJ.pdf](https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2023-01/CPS2022_MAJ.pdf)
- Easterlin, R. A. (1974). Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence. In Nations and households in economic growth. 89-125. Academic press.
- Easterlin, R. (1995). Will raising the incomes of all increase the happiness of all? Journal of Economic Behaviour and Organization. 27, 35-47.
- Easton, D. (1965). A Systems Analysis of Political Life, New York: John Wiley.
- Ebbinghaus, B., and Manow, P. (2001). Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and USA, London: Routledge.
- Ebbinghaus, B. (2005). Can Path Dependence Explain Institutional Change?: Two Approaches Applied to Welfare State Reform. Max-Planck Institute for the Study of Societies. Discussion Paper 05/2.
- Eckert, C. (2008[1991]). 제국의 후예, 주익종 옮김(Offspring of empire), 서울: 푸른역사.
- Eichhorst, W., Rinne, U., Blix, M., Buhr, D., and Weber, E. (2017). Digitalisation of the welfare state. CESifo Forum, ifo Institut-Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, 18(4).
- Elias, N. (1999[1939]). 문명화과정 II, 박미애 옮김(Über den prozeß der zivilisation II), 서울: 한길사.
- Eloundou, T., Manning, S., Mishkin, P., and Rock, D. (2023). Gpts are gpts: An early look at the labor market impact potential of large language models. arXiv preprint arXiv, 2303.10130.
- Erixon, L. (1997). The Golden Age of the Swedish Model: The Coherence Between Capital Accumulation; Economic Policy in Sweden in the Early Postwar Period. Report 97:9, Oslo: Institutt for Samfunnsforskning (Institute for Social Research).
- Erixon, L. (2011). Under the influence of traumatic events, new ideas, economic experts and the ICT Revolution—the economic policy and macroeconomic performance of Sweden

- n in the 1990s and 2000s. In *Comparative Social Research 28: The Nordic Varieties of Capitalism*, edited by Lars Mjoset, 265-330. Oslo: Emerald.
- Erixon, L., and Pontusson, J. (2022). Rebalancing balanced growth: the evolution of the Swedish growth model since the mid-1990s. in Baccaro, L., Blyth, M., and Pontusson, J. *Diminishing returns: The new politics of growth and stagnation*. Oxford University Press. 268-92.
- Esping-Andersen G. (1985). *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press
- Esping-Anderson, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G., *Welfare states and the Economy*, N. J. Smelser and R. Swedberg(eds.). (1994). *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G., and Billari, F. C. (2015). Re-theorizing family demographics. *Population and development review*, 41(1), 1-31.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press.
- Evers A., and Laville J. L. (2004). Defining the third sector in Europe. in Evers Adalbert. and Laville Jean-Louis, (eds), *The Third Sector in Europe*, 11-42, Cheltenham: Edward Elgar.
- Ferrera, M. (2008). Welfare reform in Southern Europe: Institutional constraints and opportunities, Cavana, H.(eds.), *Challenges to the Welfare state: Internal and External Dynamics for Change*, Edward Elgar.
- Ferrera, M. (2020). The south european countries, in Castles, F., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. and Pierson, C.(eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, M., and Gualmini, E. (2004). *Rescued by Europe?: Social and labour market reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*. Amsterdam University Press.
- Fetscher, V. (2022). Explaining support for redistribution: social insurance systems and fairness. *Political Science Research and Methods*, 1-17.
- Fioramonti, L., Coscieme, L., Costanza, R., Kubiszewski, I., Trebeck, K., Wallis, S., and De Vogi, R. (2022). *Wellbeing economy: An effective paradigm to mainstream post-growth*

- policies?. *Ecological Economics*, 192, 107261.
- Fligstein, N., and Goldstein, A. (2015). The emergence of a finance culture in American households, 1989–2007. *Socio-Economic Review*, 13(3), 575–601.
- Fogelberg, H. (2011). Research on IT use and users in Sweden, with particular focus on 1990–2010. Working Paper of the Division of History of Science and Technology.
- Frey, C. B. and Osborne, M. A. (2013). The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization?. *Oxford Martin Programme on Technology and Employment working paper*, 1–77.
- Frey, C. B., and Osborne, M. A. (2017). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?. *Technological forecasting and social change*, 114, 254–280.
- Fukuyama, F. (1992[1992]). 역사의 종말: 역사의 종점에 선 최후의 인간, 이상훈 옮김(The end of history and the last man). 서울: 한마음사.
- Fukuyama, F. (2023[2022]). 자유주의와 그 불만, 이상원 옮김(Liberalism and its discontents), 파주: 아르테.
- Ganghof, S. (2006). The politics of income taxation: A comparative analysis, Colchester: ECPR Press.
- Garrizmann JL, Hausermann S, Palier B. (2022). The World Politics of Social Investment, Vol. 1: Welfare States in the Knowledge Economy. New York: Oxford Univ. Press
- Gat, A. and Yakobson, A. (2020[2013]). 민족, 유나영 옮김(Nations), 파주: 교육서가.
- Gerlinger, T., Uwe F., and Walter H. (2019). ESPN Thematic Report on Financing Social Protection – Germany. European Commission.
- Gerschenkron, A. (1966). Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Giddens, A. (1979). Central Problems in Social Theory: Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis, Berkeley: University of California Press.
- Goldstein, A., and Knight, C. R. (2023). Boom, Bust, Repeat: Financial Market Participation and Cycles of Speculation. *American Journal of Sociology*, 128(5), 1430–1471.
- Goodman, R., and Ito, P. (1996). The East Asian Welfare States: Perpetetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building. in Gosta Esping-Andersen(ed.). *Welfare States in Transition: National Adaptation in Global Economies*, Sage Publications.
- Goodman, R., White, G., and Kwon, H. (1999). The East Asian Welfare Model, London: Routledge.



ge.

- Goos, M., Manning, A., and Salomons, A. (2009). Job polarization in Europe. *American economic review*, 99(2), 58-63.
- Gordon, R. J. (2012). Is US economic growth over? Faltering innovation confronts the six head winds. (No. w18315). National Bureau of Economic Research.
- Gough, I. (2000). Welfare Regimes in East Asia, Institute for International Policy Analysis. University of Bath, SPDC Working Paper.
- Gough, I., Wood, G., Barrientos, A., Bevan, P., Davis, P., and Room, G. (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gough, I. (2015). Climate change and sustainable welfare: the centrality of human needs. *Cambridge Journal of Economics*. 39, 1191-1214.
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the prison notebooks*, edited and translated by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith.
- Gramsci, A. (1999[1947]). *그람시의 옥중수고 2: 철학·역사·문화편*, 이상훈 옮김(Selections from the Prison Notebooks). 서울: 거름.
- Guldi, J. and Armitage, D. (2018[2014]). *역사학 선언*, 안두환 옮김(The history manifesto), 서울: 한울아카데미.
- Günther, W., and Höpner, M. (2023). Why does Germany abstain from statutory bargaining extensions? Explaining the exceptional German erosion of collective wage bargaining. *Economic and Industrial Democracy*, 44(1), 88-108.
- Ha, J., R. (1992). *The State and Labor Policy Development in South Korean Industrialization: 1961~1990*, Dissertation, Temple University.
- Ha, J., C. (2006). *국가의 역할*, 이종태·황해선 옮김, 서울: 부키(Original work published 2003).
- Ha, J., C. (2004). *사다리 걷어차기*, 형성백 역, 서울: 부키(Original work published 2003).
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policy making in Britain. *Comparative politics*, 275-296.
- Hall, P. A., and Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 963-957.
- Hall, P. and Soskice, D.(eds.). (2001). *Varieties of Capitalism*, Oxford: Oxford Univ. Press.
- Hall, P. A., and Daniel W. G. (2004). *Varieties of capitalism and institutional complementarities*

- in the macroeconomy: an empirical analysis.
- Hall, P. A., and Daniel W. G. (2009). Varieties of capitalism and institutional complementarities in the political economy: An empirical analysis. *British journal of political science*, 39 (3), 449-482.
- Hall, P. A., and Kathleen T. (2009). Institutional change in varieties of capitalism. *Socio-economic review*, 7(1), 7-34.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigm, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain. *Comparative Politics*, 25, 275-296.
- Hall, P. A. (2021). How growth strategies evolve in the developed democracies. in Hassel, A., and Palier, B. (Eds.). *Growth and welfare in advanced capitalist economies: How have growth regimes evolved?*. Oxford University Press. 57-97.
- Hall, P. A. (2022). Growth regimes. *Business History Review*, 1-25.
- Hancké, B. (2009). Introducing the debate." Hancké, B. ed., *Debating varieties of capitalism: A reader*. 1-74. New York: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2010). *A Companion to Marx's Capital*. London: Verso.
- Harvey, D. (2007). Neoliberalism and the City. *Studies in Social Justice*, 1(1), 2-13.
- Harvey, D. (2014). *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*, London: Profile Books.
- Hassel, A. (2006). *Wage setting, social pacts and the Euro: A new role for the state*. Amsterdam University Press.
- Hassel, A., & Palier, B. (2021). *Growth and welfare in advanced capitalist economies: How have growth regimes evolved?*. Oxford University Press.
- Hassel, A., & Palier, B. (2023). Same Trend, Different Paths: Growth and Welfare Regimes Across Time and Space, *Annual Review of Political Science*, Vol. 26, 347-368.
- Hatzius, J. (2023). The Potentially Large Effects of Artificial Intelligence on Economic Growth (Briggs/Kodnani). Goldman Sachs.
- Hay, C. (2004). Ideas, interests and institutions in the comparative political economy of great transformations. *Review of International Political Economy*, 11(1), 204-226.
- Hecht, K., Tania B., and Abigail D. (2022). Richness, insecurity and the welfare state. *Journal of Social Policy*, 1-22.
- Hemerijck, A. (2012). Two or three waves of welfare state transformation? in Morel, N., and Palier, B. (Eds.). *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies and challenges*.

- ges. Policy Press.
- Hemerijck, A. (2013). Changing welfare states. OUP Oxford.
- Hern, A. (2020.1.29.). Gig economy traps workers in precarious existence, says report, The Guardian. <https://www.theguardian.com/business/2020/jan/29/gig-economy-traps-workers-in-precarious-existence-says-report> (2023.8.18. 접속)
- Herodotos. (2016). 역사, 김봉철 옮김(Historiai), 서울: 도서출판 길.
- Hobsbawm, E. (1994[1990]). 1780년 이후의 민족과 민족주의, 강명세 옮김(Nations and nationalism since 1780), 서울: 창비.
- Hobsbawm, E. (2004[1983]). 대량 생산되는 전통들: 유럽, 1870~1914, Hobsbawm, E., Cannadine, D., Cohn, B., Morgan, P., Ranger, T., and Trevor-Roper, H., 만들어진 전통. 박지향, 장문석 옮김(The invention of tradition), 493-577. 서울: 휴머니스트.
- Holliday, I. (2000). Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. Political Studies, 48, 706-723.
- Hollingsworth J.R. and Boyer, R., Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production, in Hollingsworth J.R. and Boyer, R. (eds.) Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions, New York: Cambridge University Press, 1997.
- Hopkin, J., and Voss, D. (2022). Political Parties and Growth Models. in Baccaro, L., Blyth, M., and Pontusson, J. Diminishing returns: The new politics of growth and stagnation. Oxford University Press.
- Höpner, M. (2018). The German Undervaluation Regime under Bretton Woods, 1950-1973. Unpublished manuscript, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne.
- Huber, E. and John D. S. (2001). Development and Crisis of the Welfare State: Parties and policies in global market, Chicago Univ. Press.
- Hübscher, E., and Sattler, T. (2022). Growth models under austerity. in Baccaro, L., Blyth, M., and Pontusson, J. Diminishing returns: The new politics of growth and stagnation. Oxford University Press. 401-19.
- Isaac, J. C. (1987). Power and Marxist theory: A realist view(p. 208). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Iversen, T. (2005). Capitalism, Democracy, and Welfare, Cambridge: Cambridge University Press.
- Iversen, T., and Soskice, D. (2015). Politics for markets. Journal of European Social Policy, 25

- (1), 76-93.
- Jacobi, L., and Kluve, J. (2006). Before and after the Hartz reforms: The performance of active labour market policy in Germany. RWI Discussion Paper. No. 41.
- Jacobs, M., and Mazzucato, M. (Eds.). (2016). Rethinking capitalism: Economics and policy for sustainable and inclusive growth, John Wiley & Sons.
- Jackson, T. (2008). Where is the wellbeing dividend? Nature, structure and consumption inequalities. *Local Environment*, 13(8), 703-723.
- Jackson, T. (2017)., *Prosperity Without Growth: Foundations for the Economy of Tomorrow*. 2nd ed, London: Routledge.
- Jacobs, M., and Mariana M. (2016). Rethinking capitalism: Economics and policy for sustainable and inclusive growth, John Wiley and Sons.
- Jacobs, M. (1991). *The Green Economy*, London: Pluto Press.
- Jankowska, A., Nagengast, A., and Perea, J. (2012). The middle-income trap: Comparing Asian and Latin American experience. *Policy Insights*, 96.
- Jara, H. X., and Tumino, A. (2018). Income protection of atypical workers in the event of unemployment in Europe, Sevilla: European Commission.
- Jean-Pierre LABOUREIX et al. (2022). Les Comptes de la Sécurité Sociale. <https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/CCSS/2022/2022-09-CCSS.pdf> (2023. 4. 2. 접속).
- Jessop B. (1989). Conservative regimes and the transition to post-Fordism: the cases of Great Britain and West Germany. In *Capitalist Development and Crisis Theory: Accumulation, Regulation, and Spatial Restructuring*, ed. M Gottdiener, N Komninos, 261-99. Basingstoke, UK: Macmillan
- Jessop, B. (1990). *State theory: Putting capitalist states in their place*. PA: The Pennsylvania State University Press.
- Jessop, B. (2019[2008]). 국가권력, 남상백 옮김(State power: A strategic relational approach), 서울: 이매진.
- Jessoula, M., Pavalini, E., Raitano, M., and Naliti, M. (2019). ESPN Thematic Report on "Financial social protection – Italy. European Commission.
- Johnson, N. (1987). *The Welfare States in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*. Amherst, MA : University of Massachusetts Press.

- Johnson, S. (2009). Polanyi and the instituted processes of markets: Introducing a wellbeing perspective. No. 9. Working Paper.
- Kallis, G. (2011). In defence of degrowth. *Ecological Economics*, 70(5), 873-880.
- Kallis, G. (2014). Social limits of growth. In *Degrowth*. 137-140. Routledge.
- Kallis, G. (2015). The degrowth alternative, essay for the great transition initiative. Online at [www.greattransition.org/publication/the-degrowth-alternative](http://www.greattransition.org/publication/the-degrowth-alternative) (2023.3.22. 접속).
- Kang, N (2010). Globalisation and Institutional Change in the State-Led Model: The Case of Corporate Governance in South Korea. *New Political Economy*, 15(4), 519-542.
- Kang, N, and Jeremy M (2012). Institutional complementarity between corporate governance and corporate social responsibility: A comparative institutional analysis of three capitalism. *Socio-Economic Review*, 10(1), 85-108.
- Katznelson, I. (1997). Structure and Configuration in Comparative Politics. In *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman. eds. Cambridge: Cambridge University Press.
- Katzenstein, P. (1985). *Small States and World Markets*. Ithaca: Cornell Univ. Press.
- Katznelson, I. (1997). Structure and Configuration in Comparative Politics. In *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Mark I. L. and Alan S. Z. eds. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kazepov, Y., and Ranci, C. (2017). Is every country fit for social investment? Italy as an adverse case. *Journal of European Social Policy*, 27(1), 90-104.
- Kenworthy, L. (2006). Institutional coherence and macroeconomic performance. *Socio-Economic Review*, 4(1), 69-91.
- Khaldun, I. (2020). *무꺾디마: 이슬람 역사와 문명에 대한 기록*, 김정아 옮김(The Muqaddimah). 서울: 소명출판.
- Kim, J. H., and Choi, Y. J. (2023). Do childcare policies and schedule control enhance variable time workers' work-life balance? A gender analysis across European countries. *International Journal of Social Welfare*.
- Kodras, J. E. (2001). State, capital, and civil society in the battle over welfare reform: The contribution of geographic perspectives. *Urban Geography*, 22(5), 499-502.
- Koivunen, A., Jari O., and Janne H. (2021). *The Nordic Economic, Social and Political Model: Challenges in the 21st Century*. Taylor and Francis.

- Köhler, G. (2014). Is there an Asian welfare state model? East and South Asian trajectories and approaches to the welfare state, Friedrich Ebert Stiftung.
- Korpi, W., and Palme, J. (2003). New politics and class politics in the context of austerity and globalization: Welfare state regress in 18 countries, 1975–95. *American political science review*, 97(3), 425–446.
- Krampf, A. (2019). What do workers want? Institutional complementarity as a mechanism of social change. *Journal of Institutional Economics*, 15(5), 881–896.
- Krasner, S. D. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16, 223–246.
- Kruse, Tobias, Antoine Dechezleprêtre, Rudy Saffar and Leo Robert. (2022). Measuring environmental policy stringency in OECD countries: An update of the OECD composite EPS indicator. OECD Economics Department Working Papers, No. 1703.
- Kvist, J. (2019). ESPN Thematic Report on Financing social protection – Denmark. European Commission.
- Kwon, H. (1999). The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation, St. Antony's College.
- Kwon, H. (2009). The reform of the developmental welfare state in East Asia. *International Journal of Social Welfare*, 18(s1), S12–S21.
- Larasati, Z. W., Tauchid K. Y., and Akbarian R. S. (2022). Digital welfare state and problem arising: an exploration and future research agenda. *International Journal of Sociology and Social Policy* ahead-of-print.
- Laruffa, F. (2018). Toward a Post-Neoliberal Social Policy?: Social Investment versus Capability Approach. *Momentum Quarterly*, 7(4), 171–187.
- Laruffa, F. (2019). What is a Capability-enhancing Social Policy?: Individual Autonomy, Democratic Citizenship and the Insufficiency of the Employment-focused Paradigm. *Journal of Human Development and Capabilities*, 21(1), 1–16.
- Latouche, S. (2007). Degrowth: an electoral stake?. *International Journal of inclusive Democracy* 3(1) (January).
- Lechevalier, S., Pauline D., and Wonkyu S. (2019). Financialization and industrial policies in Japan and Korea: Evolving institutional complementarities and loss of state capabilities. *Structural Change and Economic Dynamics*, 48, 69–85.
- Lee, J., C. (1993). The Politics of National Health Insurance in South Korea, 1961~1989, Dissert

- ation, Johns Hopkins Universeity.
- Lieberman, R. C. (2002). Ideas, institutions, and political order: Explaining political change. American political science review, 96(4), 697-712.
- Lindgren, M., and Bandhold, H. (2009). Scenario Planning, Palgrave Macmillan.
- Lin, K. H., and Neely, M. T. (2020). Divested: Inequality in Financialized America. Oxford University Press, USA.
- Lødemel, I., and Trickey, H. (Eds.). (2001). 'An offer you can't refuse': workfare in international perspective. Policy Press.
- Loga, J. (2018). Civil society and the welfare state in Norway—historical relations and future roles. Community Development Journal, 53(3), 574-591.
- Lynch, J., and Watson, S. (2022). Welfare States and Growth Models. in Baccaro, L., Blyth, M., and Pontusson, J. Diminishing returns: The new politics of growth and stagnation. Oxford University Press.
- Magnin, E. (2018). Varieties of capitalism and sustainable development: Institutional complementarity dynamics or radical change in the hierarchy of institutions?. Journal of economic issues, 52(4), 1143-1158.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. Theory and Society, 29, 507-548.
- Mahoney, J., and Rueschemeyer, D. (2003). Comparative Historical Analysis in the Social Sciences. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. Theory and Society, 29, 507-548.
- Mann, M. (2012). The sources of social power, Volume 1, A history of power from the beginning to AD 1760(2012 edition), New York: Cambridge University Press.
- Mann, M. (2014[2011]). 사라진 권력 살아날 권력, 김희숙(Power in the 21st century: Conversations with John Hall), 서울: 생각의길.
- Mares I. (2003). The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press.
- Markard, J., and Volker H. H. (2016). Analysis of complementarities: Framework and examples from the energy transition. Technological forecasting and social change, 111, 63-75.
- Marx, K. and Engles, F. (1995[1948]). The communist manifesto, 100th ed. New York: International Publisher.
- Mastini, R., Kallis, G., and Hickel, J. (2021). A green new deal without growth?. Ecological Econ



- omics, 179, 106832.
- Mazzucato, M. (2015). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Revised edition, New York: Public Affairs.
- Mazzucato, M. (2021). *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, New York: Harper Business.
- MBC 뉴스. (2023. 7. 13.) 여자들은 청년들, 해외여행 가고 샤넬 사서" 실업급여 깎는다?, [https://imnews.imbc.com/news/2023/politics/article/6503097\\_36119.html](https://imnews.imbc.com/news/2023/politics/article/6503097_36119.html) (2023.7.13. 접속)
- McCormack, G. (1988[1996]). 일본, 허울뿐인 풍요, 한경구, 이숙중, 최은봉, 권은숙 옮김(*The emptiness of Japanese affluence*), 서울: 창비.
- McManus, I. (2022). *The repoliticalization of the welfare state*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., and Behrens, W. W. (2018). The limits to growth. In *Green planet blues* (25-29). Routledge.
- Meier, H. E. (2008). Institutional Complementarities and Institutional Dynamics: Exploring Varieties in European Football Capitalism. *Socio-Economic Review*, 6(1), 99-133.
- Melguizo, A., Nieto-Parra, S., Perea, J., and Perez, J. (2017). No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin America. *OECD Working Paper*, No. 340.
- Mendell, M. (2003). Karl polanyi and instituted process of economic democratization Polanyian Perspectives on Instituted Economic Processes, Development and Transformation,
- Mendelski, M. (2009). The possibilities and limitations of institutional complementarities in explaining post-communist diversity. Pdf recuperado de.
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., and Poterba, J. (2011). The Mirrlees Review: conclusions and recommendations for reform. *Fiscal Studies*, 32(3), 331-359.
- Mokyr, J. (2019). Is Innovation Bad for Us?. *Journal of Economic History*, 79(4), 1183-1189.
- Morel, N., and Palier, B. (Eds.). (2012). *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies and challenges*. Policy Press.
- Mulgan, G. (2012). Government with the People: the outline of a relational state. in the *Relational State: How Recognizing the Importance of Human Relationships Could Revolutionise the Role of the State*. Graeme Cooke and Rick Muir.(eds.). Institute for Public Policy

- Research.
- Mühlhan, K. (2023[2019]). *현대 중국의 탄생: 청제국에서 시진핑까지, 윤희진 옮김*(Making China Modern). 서울: 너머북스.
- North, D. C. (1990). A transaction cost theory of politics. *Journal of theoretical politics*, 2(4), 355-367.
- Nölke, A. (2021). In search of institutional complementarities: Comparative Capitalism and economic policy reform. *Journal of Economic Policy Reform*, 24(4), 405-412.
- Nussbaum, M. (1986). *The Fragility of Goodness: Luck and Ethics in Greek Tragedy and Philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. (2011). *Creating Capabilities: the Human Development Approach*, Cambridge: Harvard University Press.
- OECD. (2017). How technology and globalisation are transforming the labour market. in *OECD Employment Outlook 2017*. ([https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2017-7-en](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-7-en).)
- O'Reilly, J., Ranft, F., Neufeind, M., Gregory, S. S., Zierahn, U., Went, R., and Holts, K. (2018). *Work in the digital age: challenges of the fourth industrial revolution*, Rowman and Littlefield International Ltd.
- Olson, M., and Landsberg, H. H. (Eds.). (1973). *The no-growth society*, Routledge.
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Palier, B. (2010). A long goodbye to Bismarck?: the politics of welfare reform in continental Europe (p. 456). Amsterdam University Press.
- Palier, B. (2018). The French welfare state. Paper presented at 'The French welfare state' workshop. Sciences Po. France.
- Palier, B., and Hay, C. (2017). The reconfiguration of the welfare state in Europe. *Reconfiguring European states in crisis*, 331.
- Palier, B., and Kathleen T. (2010). Institutionalizing dualism: Complementarities and change in France and Germany. *Politics and Society*, 38(1), 119-148.
- Palier, B., and Thelen, K. (2010). Institutionalizing dualism: Complementarities and change in France and Germany. *Politics and Society*, 38(1), 119-148.
- Perez, C. (2003). *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Cheltenham: Edward Elgar.

- Pestoff, V. (1992). Third Sector and Co-operative Services: An Alternative to Privatization. *Journal of Consumer Policy*, 15, 21-45.
- Pestoff, V. (1999). *Beyond the Market and State. Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*; Aldershot, Ashgate & English Editions.
- Pestoff, V. (2009). *A Democratic Architecture for the Welfare State*, London: Routledge.
- Pestoff, V. (2012). Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *Voluntas*, 23(4), 1102-1118.
- Pestoff, V., Brandsen, T., and Verschuere, B. (2012). (eds.). *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*. London: Routledge.
- Petschow, U., Lange, S., Hofmann, D., Pissarskoi, E., aus dem Moore, N., Korfhage, T., and Ott, H. E. (2020). *Social Well-Being Within Planetary Boundaries: the Precautionary Post-Growth Approach*. Partial Report for the "Approaches to Resource Conservation in the Context of Post-Growth Concepts" project. Commissioned by the Federal Environment Agency, Germany. Umweltbundesamt.
- Pierre. L. (2015). Sécurité sociale et assurances sociales : la mise en œuvre de la sécurité sociale. *Vie sociale*. n° 10, 51-71. <https://www.cairn.info/revue-vie-sociale-2015-2-page-51.htm>
- Pierson, P. (1993). When Effect Become Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45, 595-628.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, C. (1997[1996]). *근대국가의 이해*, 박형신, 이택면 옮김(The modern state), 서울: 일신사.
- Pierson, C. (1998). *Beyond the Welfare State: The new political economy of welfare*(2nd eds.), The Pennsylvania State University Press: Pennsylvania.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 94(2), 251-267.
- Pierson, P. (2001). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94, 251-267.
- Pierson, P. (2001). *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.

- Piketty, T. (2017). *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge: Belknap Press.
- Polanyi, K. (1977). *The Livelihood of Man: Studies in Social Discontinuity*. London: Academic Press.
- Polanyi, K. (1942). *Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, reprinted 2002. Uckfield: Beacon Press.
- Polanyi, K. (2006). *거대한 전환: 우리시대의 정치적 경제적 기원*, 박현수 역. 서울: 민음사(Original work published 1991).
- Pontusson, J. (2009). Once Again a Model: Nordic Social Democracy in a Globalized World. In *Futures of the Left*, edited by George Ross, James Shoch and James Cronin. Durham: Duke University Press
- Pontusson, J., and Swenson, P. (1996). Labor markets, production strategies, and wage bargaining institutions: The Swedish employer offensive in comparative perspective. *Comparative political studies*, 29(2), 223-250.
- Poulantzas, N. (1975[1974]). *Classes in contemporary capitalism*. Fernbach, D. Trans. (*Les classes sociales dans le capitalisme*). Norfolk: Low and Brydone Printers.
- Powell, W. W., and Snellman, K. (2004). The knowledge economy. *Annu. Rev. Sociol.*, 30, 199-220.
- Ragin, C. C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley: University of California Press.
- Rathgeb, P., and Marius R. B. (2022). How to study the populist radical right and the welfare state?. *West european politics*, 45(1), 1-23.
- Raworth, K. (2017). *Doughnut economics: seven ways to think like a 21st-century economist*. Chelsea Green Publishing.
- Rehm, P. (2016). *Risk inequality and welfare states: Social policy preferences, development, and dynamics*. Cambridge University Press.
- Renshaw, E. F. (1976). *End of progress: adjusting to a no-growth economy*.
- Romelli, D. (2022). The Political Economy of Reforms in Central Bank Design: Evidence from a New Dataset. *Economic Policy*, eiac011, <https://doi.org/10.1093/epolic/eiac011>. (2023.5.8. 접속)
- Ronchi, S. and Vesan, P. (2022). Reforming without investing: explaining nonsocial investment strategies in Italy. In *The World Politics of Social Investment(Volume II): The Politics*

- of Varying Social Investment Strategies, edited by J. L. Garritzmann, S. Häusermann, and B. Palier. Oxford: Oxford University Press.
- Rostow W. (1960). The Stages of Economic Growth: A Non – communist Manifesto, Chapter II, Cambridge University Press.
- Saez, E., and Gabriel Z. (2020). Keeping business alive: the government will pay. *Social Europe*, 18(3).
- Sayer, A. (2018). Welfare and moral economy. *Ethics and Social Welfare*, 12(1), 20-33.
- Scharpf, F. W. (2000). Institutions in comparative policy research. *Comparative political studies*, 33(6-7), 762-790.
- Scharpf, F. W. (2011). Monetary union, fiscal crisis and the pre-emption of democracy. *Zeitschrift für Staats-und Europawissenschaften (ZSE)/Journal for Comparative Government and European Policy*, 163-198.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *American Review of Political Science*, 11, 303-326.
- Schmidt, V. A. (2000). Values and Discourse in the Politics of Adjustment. In *Welfare and Work in the Open Economy: From Vulnerabilities to Competitiveness*. Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt. eds. Oxford: Oxford University Press, 229-309.
- Schmidt, V. A. (2002). Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?. *Comparative Political Studies*, 35, 168-193.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press.
- Shin, D. C. (1999), *Mass Politics and Culture in Democratizing Korea*, Cambridge University Press.
- Simoni, M. (2020). Institutional roots of economic decline: lessons from Italy. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 50(3), 382-397.
- Smith, A., and Rob R. (2012). What is protective space? Reconsidering niches in transitions to sustainability. *Research policy*, 41(6), 1025-1036.
- Soete, L. (2018). Destructive creation: explaining the productivity paradox in the digital age. In Neufeind, M., J. O'Reilly and F. Ranft (Eds.), *Work in the Digital Age: Challenges of the Fourth Industrial Revolution* (29-46). Rowman and Littlefield.
- Soskice, D. (1999a). Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s.

- Spring. (2021). Global Attitude Survey. Q36. What Makes Life Meaningful? Views from 17 Advanced Economies
- Stadelmann, S. I. (2011). Social volunteering in welfare states: Where crowding out should occur. *Political Studies*, 59(1), 135-155.
- Steinmo, S. (1993). *Taxation and democracy*, New Haven: Yale University.
- Steinmo, S. (2010). *The evolution of modern states: Sweden, Japan, and the United States*. Cambridge University Press.
- Steinmo, S., Thelen, K., and Longstreth, F. (Eds.). (1992). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge University Press.
- Stiglitz, J. E. (2015). *Rewriting the rules of the American economy: An agenda for growth and shared prosperity*, WW Norton and Company.
- Streeck, W. (2009). *Re-forming capitalism: The liberalization of the German political economy*. New York: Oxford University Press.
- Streeck, W. and Thelen, K. (Eds.). (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.
- Strunz, S., and Schindler, H. (2018). Identifying Barriers Towards a Post-growth Economy: A Political Economy View. *Ecological Economics*. 153, 68-77.
- Svallfors, S., and Tyllström, A. (2019). Resilient privatization: The puzzling case of for-profit welfare providers in Sweden. *Socio-Economic Review*, 17(3), 745-765.
- Teubner, G. (2001). Legal irritants: how unifying law ends up in new divergences. In Hall, P. and D. Soskice (eds), *Varieties of capitalism*, 417-441. New York: Oxford University Press.
- Thelen, K. (2014). *Varieties of liberalization and the politics of social solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, K. (2014). *Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity*. Cambridge university press.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Thelen, K. (2019). Transitions to the knowledge economy in Germany, Sweden, and the Netherlands. in Hassel, A., and Palier, B. (Eds.). *Growth and welfare in advanced capitalist economies: How have growth regimes evolved?*. Oxford University Press. 203-226.

- Tilly, C. (2018[1992]). 유럽 국민국가의 계보: 990~1992년, 지봉근 옮김(Coercion, Capital and European States), 서울: 그린비.
- Todaro, S. C., and Smith, M. P. (2012). Economic Development. 11th edition, New York, USA, Addison Wesley.
- Torfiging, J. (1999). Towards a Schumpeterian workfare postnational regime: path-shaping and path-dependency in Danish welfare state reform. *Economy and Society*, 28(3), 369-402.
- Torfiging, J. (2001). Path-Dependent Danish Welfare Reforms: The Contribution of the New Institutionalism to Understanding Evolutionary Change. *Scandinavian Political Studies*, 24, 227-309.
- Todaro, S. C. and Smith, M. P. (2012). Economic Development. 11 edition, New York, USA, Addison Wesley.
- Vaillancourt, Y. (2013). The Co-construction of Public Policy: The Contribution of the Social Economy. In Bouchard, Marie. J. (ed.). *Innovation and the Social Economy: The Quebec Experience*. Tronto: University of Toronto Press.
- Victor, P. (2008). *Managing without Growth – Slower by Design not Disaster*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Von Heimburg, D., and Ness, O. (2021). Relational Welfare: a socially just response to co-creating health and wellbeing for all. *Scandinavian Journal of Public Health*. 49, 639-652.
- Wagner, R. E. (2012). The cameralists: Fertile sources for a new science of public finance. In Schmidt, Karl-Heinz(Eds.), *Handbook of the History of Economic Thought: Insights on the founders of the modern economics*, New York: Springer.
- Walker, C. C., Angela D., and Tim J. (2021). Welfare systems without economic growth: A review of the challenges and next steps for the field. *Ecological Economics*, 186, 107066.
- Wallace, J. (2019). *The enabling state: where are we now?*. Carnegie UK.
- Wallerstien, I. (1999). 근대 세계-체제 I : 자본주의적 농업과 16세기 유럽 세계 경제의 기원. 나종일, 박상익, 김명환, 김대륜 옮김. 서울: 까치.
- Weber, M. (2011[1919]). 소명으로서의 정치, 박상훈 옮김 (Politik als beruf). 서울: 후마니타스.
- Wested O. (2022[2021]). 제국과 의로운 민족, 옥창준 옮김(Empire and righteous nation). 서울: 너머북스.
- White, G.(eds.). (1988). *Developmental States in East Asia*, New York: St. Martin`s Press.
- Wolf, S. (2012). *Meaning in life and why it matters* (Vol. 35). Princeton University Press.



- Woo, J. (1991). Race to the Swift: State and finance in Korean industrialization, Columbia University Press.
- Woo, M. (2004). The Politics of Social Welfare Policy in South Korea, University Press of America.
- Wood, G. and Gough, I. (2006). A Comparative welfare regime approach to global social policy. World Development, 34(10), 1696-1712.
- Young, A. (1995). The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience. Quarterly Journal of Economics, 110(3), 641-680.
- ZAIDMAN, C. (2013). La protection sociale en France et en Europe en 2011. DOCUMENT DE TRAVAIL. SERIE STATISTIQUES-DREES, 181.

국민건강보험. (2023). 건강보험료. [https://www.nhis.or.kr/\\_custom/nhis/\\_common/board/index/](https://www.nhis.or.kr/_custom/nhis/_common/board/index/) (2023.9.5. 접속)

국민연금. (2023). 연금보험료. [https://www.nps.or.kr/jsppage/cyber\\_pr/easy/easy\\_03\\_01.jsp](https://www.nps.or.kr/jsppage/cyber_pr/easy/easy_03_01.jsp) (2023.9.5. 접속)

프랑스 통계청(INSEE). <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4238363?sommaire=4238781> (2023.4.20. 접속)

통계청, 피용자보수비율, <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?cdNo=2&clasCd=10&idxCd=F0137#> (2023.5.10. 접속)

통계청, 기관신뢰도. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?clasCd=8&idxCd=8048> (2023.7.16. 접속)

통계청, 임금근로자 사회보험 가입률, <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?cdNo=2&clasCd=10&idxCd=F0121> (2023.7.16. 접속)

통계청, 국가지표체계 지니계수, <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4225> (2023.7.14. 접속)

통계청, 가계동향조사의 소득분배지표. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1L6E001&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1L6E001&conn_path=I2) (2023.5.7. 접속)

통계청, 일자리행정통계의 기업규모별 소득. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1EP\\_2001&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1EP_2001&conn_path=I2) (2023.8.12. 접속)

통계청, 고용형태별근로실태조사의 규모별 임금 및 근로시간. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT\\_118N\\_LCE0007&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_LCE0007&conn_path=I2) (2023.8.12. 접속)

통계청, 중소기업기본통계의 시도별·산업별·기업규모별 종사자수, 매출액. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=142&tblId=DT\\_BR501&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=142&tblId=DT_BR501&conn_path=I2) (2023.8.12. 접속)

- 통계청. 가계금융복지조사의 소득분배지표. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDLF05&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05&conn_path=I3) (2023.8.12. 접속)
- 통계청. 경제활동인구조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1DA7E06S&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7E06S&conn_path=I2) (2023.6.6. 접속)
- 한국고용정보원. (2023) 고용보험료 안내. <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/EIH-EG-EI-010-L.html>. (2023.9.5. 접속)
- 한국은행. 경제활동별 GDP 및 GNI(원계열, 실질, 분기 및 연간). [ecos.bok.or.kr/#/Short/1ddc2b](https://ecos.bok.or.kr/#/Short/1ddc2b) (2023.4.30. 접속)
- 한국은행. 국내총생산에 대한 지출(원계열, 실질, 분기 및 연간). [ecos.bok.or.kr/#/Short/bd9950](https://ecos.bok.or.kr/#/Short/bd9950) (2023.4.30. 접속)
- 한국은행. 국제 주요국 경제성장률. [ecos.bok.or.kr/#/Short/63d8b9](https://ecos.bok.or.kr/#/Short/63d8b9) (2023.4.30. 접속)
- 한국은행. 국내총생산에 대한 지출(실질, 연간). [ecos.bok.or.kr/#/Short/85d71a](https://ecos.bok.or.kr/#/Short/85d71a) (2023.8.12. 접속)
- 한국은행. 지출항목별 성장기여도(실질, 연간). [ecos.bok.or.kr/#/Short/5b1cb3](https://ecos.bok.or.kr/#/Short/5b1cb3) (2023.8.12. 접속)
- 한국은행. 생산자물가지수. [ecos.bok.or.kr/#/Short/37d988](https://ecos.bok.or.kr/#/Short/37d988) (2023.8.12. 접속)
- IMF. Capital Account Openness Index. [https://www.imf.org/external/datamapper/ka\\_new@CL/DEU/JPN/KOR/SWE/GBR/USA?year=2013](https://www.imf.org/external/datamapper/ka_new@CL/DEU/JPN/KOR/SWE/GBR/USA?year=2013) (2023.5.8. 접속)
- <https://www.budget.gouv.fr/panorama-finances-publique/administrations-de-securite-sociale-asso> (2023.4.20. 접속)
- <https://www.budget.gouv.fr/reperes/finances-publiques/dossiers/le-financement-de-la-securite-sociale> (2023.4.20. 접속)
- [https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2023-01/CPS22\\_MAJ%20Fiche%2003%20-%20La%20protection%20sociale%20depuis%201959.pdf](https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2023-01/CPS22_MAJ%20Fiche%2003%20-%20La%20protection%20sociale%20depuis%201959.pdf) (2023.4.20. 접속)
- <https://evaluation.securite-sociale.fr/home/financement/111-situation-financiere-de-la-s.html> (2023.4.2. 접속)
- <https://www.lafinancepourtous.com/decryptages/politiques-economiques/economie-francaise/comptes-publics/les-comptes-de-la-securite-sociale/> (2023.4.2. 접속)
- <https://www.lecomparateurassurance.com/10-guide-mutuelle/105942-quels-sont-differents-regimes-base-protection-sociale> (2023.4.2. 접속)
- <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm> (2023.4.14. 접속)
- <https://www.urssaf.fr/portail/home/taux-et-baremes/taux-de-cotisations/les-employeurs>

- /les-taux-de-cotisations-de-droit.html (2023.4.2. 접속)
- Inter-Parliamentary Union. (2023). Compare data on Parliaments [https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Acurrent\\_women\\_percent&structure=any\\_\\_lower\\_chamber#bar](https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Acurrent_women_percent&structure=any__lower_chamber#bar). (2023.8.17. 접속)
- OECD-AIAS-ICTWSS. OECD/AIAS ICTWSS database <https://www.oecd.org/employment/ictwss-database.htm> (2023.8.17. 접속)
- OECD. Collective bargaining coverage <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CBC> (2023.8.17. 접속)
- OECD. Community. <https://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/community/> (2023.6.8. 접속)
- OECD. Compare your country: Expenditure for social purposes. <https://www.compareyourcountry.org/social-expenditure> (2023. 3. 27. 접속).
- OECD. Economic Outlook(2021) no. 110. <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode>. (2023. 7. 10. 접속)
- OECD. Employment rate, <https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm> (2023.5.10. 접속)
- OECD. GDP per capita. [https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=PDB\\_LV&lang=en#](https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=PDB_LV&lang=en#) (2023.5.4. 접속)
- OECD, General Government Debt. (<https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm#indicator-chart> (2023.5.23. 접속)
- OECD, General Government Deficit. (<https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm#indicator-chart> (2023.5.20. 접속)
- OECD, General Government Spending. <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart> (2023.5.20. 접속)
- OECD, General Government Spending, Environmental Protection. (<https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart> (2023.5.20. 접속)
- OECD. General Government Spending, Social Protection. <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart> (2023.5.20. 접속)
- OECD, GINI Coefficients. <https://data.oecd.org/chart/74K2> (2023.5.7. 접속)
- OECD, GNI per capita. <https://data.oecd.org/chart/74JZ> (2023.5.7. 접속)
- OECD. Gross domestic product (GDP) : GDP, volume – annual growth rates in percentage. <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60703> (2023.4.1. 접속)

- OECD. Historical population.(2021). <https://stats.oecd.org/index.aspx?r=568496#>. (2023. 7. 10. 접속)
- OECD. <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm> (2023. 8. 8. 접속)
- OECD. [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG) (2023. 8. 8. 접속)
- OECD. Incidence of Low Pay, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=64192> (2024.7.16. 접속)
- OECD. Income Distribution Database. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD#> (2023.7.14. 접속)
- OECD. Income Inequality, <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm> (2023.7. 14. 접속)
- OECD. Level of GDP per capita, [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=PDB\\_LV](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=PDB_LV) (2023.6.9. 접속)
- OECD, National Accounts at a Glance, Debt of Household. (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=NAAG#>) (2023.8.12. 접속)
- OECD. Social expenditure-Aggregated data. OECD Stat. (2023. 3. 26. 접속).
- OECD. Social Expenditure Aggregated Data(2022). [https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG) (2023. 7. 10. 접속)
- OECD. Social Expenditure Aggregated Data(2023). [https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG) (2023. 7. 10. 접속)
- OECD. Social Expenditure - Aggregated data. [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG) (2023.8.17. 접속)
- OECD. Social Spending, <https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm> (2023.8.18. 접속)
- OECD STAN database, Value Added by industry. (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=STAN#>) (2023.6.1. 접속)
- OECD.stat, Environmental Policy Stringency index. (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPS>) (2023.5.20. 접속)
- OECD, Tax on Personal Income. (<https://data.oecd.org/tax/tax-on-personal-income.htm#indicator-chart>) (2023.5.20. 접속)
- OECD, Tax on Corporate Profits. (<https://data.oecd.org/tax/tax-on-corporate-profits.htm#indicator-chart>) (2023.5.20. 접속)

OECD. Tax Revenue. <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV> (2023.6.9. 접속)

OECD. Trade Union Dataset <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD> (2023.8.17. 접속)

OECD, Trust in Government, <https://data.oecd.org/gga/trust-in-government.htm> (2023.7.16. 접속)

OECD. Unemployment rate (indicator), <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm> (2023.5.10. 접속)

OECD. Youth representation in politics <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c3488416-en/index.html?itemId=/content/component/c3488416-en#fig3-13> (2023.8.17. 접속)

Penn World Table. <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/?lang=en>

The Fund for Peace, Fragile State Index. <https://fragilestatesindex.org/excel/> (2023.5.20. 접속)

World Bank, World Development Indicators. <https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?dsid=2&series=NE.TRD.GNFS.ZS> (2023.5.8. 접속)

협동연구총서 23-47-01

## 한국 복지국가의 진단과 전망: 한국형 복지국가 모델의 경로와 지향

발행 2023년 11월  
발행처 경제·인문사회연구회  
주소 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 연구지원동  
전화 044) 211-1000  
홈페이지 [www.nrc.re.kr](http://www.nrc.re.kr)  
ISBN 979-11-5567-676-9

\* 연구회의 허락 없이 보고서 내용의 일부 또는 전체를 복사하거나 전재하는 행위를 금합니다.