

# 생산적 복지의 균형모형

## Generative Balanced Model of Welfare State

### 1. 서론

20세기 중반 이후 서구복지국가들을 이끌어 왔던 복지이념들은 나름대로의 장점을 가지고 각국의 사회경제적 여건에 적합한 기능을 수행해 왔지만 세기말에 가까이 오면서 모두 한계를 드러내게 되었다. 사회민주주의는 평등성 향상을 위해서 국민생활에 국가가 적극적으로 개입하였지만 그 결과 정부 기능의 비대화에 따른 관료주의의 비효율성, 근로동기 감퇴, 심각한 재정불균형 등 예상 밖의 부작용을 초래하여 국가의 지속가능한 발전을 기약할 수 없는 한계를 보이고 있다. 반면에 신자유주의는 자유시장경제를 바탕으로 국가의 간섭을 최소화하고 효율성을 최우선 가치로 추구하지만, 한편으로 대량실업, 심각한 빈부격차, 사회적 배제 등의 사회문제를 낳고 있다. 이와 같이 두 복지경제모형은 뚜렷이 상반된 정책적 지향을 가지고 복지경제를 이끌어 왔지만, 여전히 공통적으로 실업문제, 빈부격차 문제를 해결하지 못하고 있다.

기존의 복지모형들이 가진 단점을 극복하고 우리의 복지문제를 보다 현실성 있게 해결하는 원리로서 생산적



鄭敬培

한국보건사회연구원 원장

복지가 등장하였다. 생산적 복지는 평등성을 바탕으로 경제적 가치 창출을 통해 사회적 생산성을 높이려는 적극적인 복지원리로 요약된다. 즉, 생산적 복지는 인간은 누구나 사회구성원으로서 최소한의 인간다운 기초생활의 권리가 있다는 전제에서 출발하였으며 인간은 교육이나 일을 통한 능력개발과 자기실현으로 사회의 생산성에 공헌하는 것이 바람직하다는 이념을 접목시킨 것으로서 평등성과 효율성을 조화시키려는 복지원리인 것이다. 그렇다면 평등성과 효율성을 조화시키는 구체적 기제가 무엇일까? 이에 대한 해답의 하나로써 이 글은 생산적 복지가 추구하는 평등성과 효율성의 조화를 균형적 자원배분과 발전적 가치창출의 측면에서 풀어내고자 한다.

## 2. 균형지향적 자원배분

### 1) 균형질서의 가치체계

인간은 무한한 욕망을 충족시키기 위해서 한정된 자원을 과잉소비하는 경향이 있다. 그러나 다음 세대의 자원까지 현 세대가 써버리는 것은 퇴보(degenerative)의 길을 걷게 되는 시발점이다. 제약조건 없는 무한한 사용에는 합리적인 질서가 작용하지 못하고 적정수준에서 벗어나게 된다. 그러므로 균형(자원공급=자원수요)의 개념에서 자원의 공급을 한정하고 그 범위 내에서 인간의 욕망을 만족시키는 질서가 필요하다. 여기서 자원공급의 제약조건 범위 내에서 자원수요가 결정되는 적정배분상태를 말하는 균형질서라는 개념이 성립된다.

균형질서의 가치체계는 개인의 이익이 가족공동체의 공존범위 내에서 허용되고, 가족의 이익은 기업이나 소속단체의 집단이익 범위 내에서 허용되며, 집단이익은 국가이익의 범위 내에서 허용되고, 국가이익을 넘어서는 집단이익은 존재할 수가 없다. 개별국가의 국익은 다른 나라의 국가이익을 존중하는 범위 내에서만 허용될 것이며 만약 다른 나라의 국익을 침범하게 되면 전쟁이 발생하게 될 것이다. 그러므로 세계는 서로 공존하기 위해서 국제협약을 준수하는 것이 상호간에 이익이 되는 것을 이해하게 된다.

또한 균형질서개념은 개인이익과 생존으로부터 시작하여 최상위에는 자연공존의 제약조건 속에서만이 개별 행위자의 자유가 허용되는 것으로 파악한다. 다시 말하면, 개인이익이나 집단이익은 국가공동체 이익에 의해서 적절히 통제되고, 국가이익은 다

른 나라와 공존범위 내에서 추구되며, 결국은 인간은 자연과 조화롭게 공존하고 그 균형질서를 존중할 때만이 살아남을 수가 있는 것이다.

## 2) 생산적 복지와 균형질서

생산적 복지는 복지분야에서의 균형질서, 즉 균형적 자원배분을 추구한다. 균형적 배분(balanced distribution)이 달성되기 위해서 매년의 사회복지지출은 당해 연도의 가용자원 범위 내에서만 허용하는 것이 중요하다. 특히 연금보험, 의료보험, 고용보험, 산재보험 등 사회보험이 재정균형을 유지해야 하며, 다음 세대로부터 차용(borrowing)해서 현세대의 욕구(need)를 충족하게 되면 세대간 자원배분의 균형이 파괴되어서 경제는 점차로 침체되고 사회는 쇠락하게 될 것이다.

선진복지국가의 가장 어려운 문제점은 사회복지급여로 발생하는 재정부담이 국가재정 부담으로 이어진다는 것이다. 적자재정 형태로 나타나는 이러한 재정부담은 근본적으로 따져보면 현재의 가용자원보다 지출을 더 많이 하는 데서 나타나는 현상으로서 균형적 자원배분을 저해하고 있는 것이다.

또한 균형적 자원배분은 자원을 필요로 하는 각 분야간의 균형배분도 중시한다. 특정 분야에 집중된 자원배분은 한계생산성을 떨어뜨려 자원배분의 효율성을 저해하게 되므로 어느 분야에건 과도한 자원배분을 지양하고 사회전체의 효율성을 극대화할 수 있는 방향으로 자원을 배분하게 된다.

생산적 복지는  
평등성을 바탕으로  
경제적 가치 창출을 통해  
사회적 생산성을 높이려는  
적극적인 복지원리로  
요약된다.

## 3. 발전적 가치창출

### 1) 발전적 가치창출의 의미

발전적(generative)의 개념은 경제발전과 생활의 질의 창출을 뜻한다. 경제발전은 양적 성장과 질적 향상을 의미한다. 삶의 질 향상이란 만족감이 주는 요소들인 안정감, 인격존중, 자기성취, 환경요소, 행정서

비스 등의 향상을 말한다. 후자는 의식적인 요소이고 전자는 물질적 요소로서, 물질적 요소가 많아진다고 해도 인간이 안정감이 없거나, 인격적으로 존중을 못 받거나, 자존심의 상처를 입을 때는 행복할 수가 없는 것이다.

발전적 가치 창출(generating value)에 있어서 가치는 인간을 만족시키는 유용성으로서 물질이나 대상간에 상호관계로 표현할 수 있다. 여기서 유용성을 주는 가치는 물질적인 재화나 의식구조에 만족감을 주는 질적인 요소들로 구성된다. 가치의 총공급은 물질적으로 재화나 용역의 형태인 것과 정신적 만족감을 주는 삶의 질에 관한 요소 등의 총자원 공급량을 의미한다. 한편 물질적인 가치는 결국 인간의 정신적인 욕구충족에 기여할 때만 만족감을 주는 것이기 때문에 전자는 후자를 달성하기 위해서 존재한다고 볼 수 있다. 그런 의미에서 경제적·물질적 공급 못지 않게 삶의 질에 대한 서비스 공급이 중요할 것이다.

복지국가에서는 평등성의 달성이 중요 목표로 되어 있으나 일방적 시혜의 결과로 얻어지는 평등성은 인간을 수동적 수혜자로 만들기 때문에 주어진 기회를 활용하여 자기성취를 이루는 만족감이 훼손된다. 그 결과 능동적으로 빈곤탈출을 시도하기 어려울 뿐만 아니라, 근로동기를 저해하게 된다. 그러므로 평등성을 사회제도의 궁극적인 가치로 두는 것은 자기선택에 대한 제약이 과도하게 따르게 되어 자기성취에서 얻는 만족감의 가치에 비하면 훨씬 열등한 상태일 것이다. 여기서 발전적 가치창출은 물질적 소득창출과 정신적 삶의 질의 생성을 동시에 추구하기 때문에 복지국가의 물량적 접근에서 삶의 질의 향상을 위한 총량적 접근이 필요할 것이다.

## 2) 생산적 복지와 발전동력화 기제

새로운 복지개념은 '발전동력화 기제'를 중요시한다. 사회발전의 동인(generating force)은 발전혁신(innovation)으로서 신기술·신시장·신자원·신정보·새로운 서비스 등으로 새로운 생산력 증대와 삶의 질의 향상을 가져오는 요소들이다.

발전혁신을 대별하면 물질적 혁신과 삶의 질을 개선하는 편익서비스, 정보지식서비스, 문화체육, 오락관광 등이며, 제도적 혁신을 통하여 효율성을 증대시키는 것으로서 제도개혁, 새로운 경영기법을 들 수가 있다. 새로운 복지국가는 성장침체에서 벗어나기 위해서 '발전동력화 기제'의 도입이 필요하다.

'발전동력화 기제'는 투자동기, 기술개발, 능력개발, 사회봉사, 삶의 질 개선을 위한

관련 법체계를 정비하여 재정정책, 금융정책, 행정서비스 지원을 유기적으로 연계될 수 있도록 통합적인 제도적 장치를 마련해서 이윤동기를 자극하는 기제이다. 이에 따라서 투자가 증가하고 생산요소의 투입이 증가함으로써 고용증대와 자본재 수요가 증가하며, 국민총생산이 증가하게 된다. 이를 구현하는 분야별 정책을 정리하면 다음 표와 같다.

표 1. 발전동력화 정책

| 발전 동인                     | 정책 목표                        | 정책 수단         |
|---------------------------|------------------------------|---------------|
| ① 투자유발정책                  | • 이윤창출(Income Generating)    | • 이자율정책       |
| ② 기술개발정책                  | • 생산성 향상(Productivity)       | • 이윤보장 정책     |
| ③ 인력개발정책                  | • 능력향상(Capacity Improvement) | • 지식정보화, 교육훈련 |
| ④ 근로동기유발                  | • 자기성취(Self-actualization)   | • 자활저축, 빈곤탈출  |
| ⑤ 사회봉사 동기                 | • 사회통합(Social Integration)   | • 봉사시간 비축제    |
| ⑥ 삶의질 향상<br>(문화·체육·여가·교육) | • 복지향상(Quality of Life)      | • 평생교육, 문화발전  |

발전동력화 기제와 대비되는 현상이 사회퇴보화 현상이다. 국가나 조직의 쇠락과정에서 나타나는 공동된 현상은 구성원의 집단이익이 공동체이익에 우선할 때 발생한다. 우리 사회에서 집단이익 팽배, 지역갈등, 정치적 갈등, 부정부패, 법질서 훼손, 사회기초질서 파괴 등으로 공동체의 기초규범이 흔들리게 되면 결국 구조적 비효율을 제거할 수 없으며, 사회적 비용으로 첨가되어서 국가경쟁력을 상실하고, 이어 국내 경제 침체로 연결되어 경제위기를 반복하게 됨으로써 경제후퇴와 사회적 퇴보화 과정을 밟게 될 것이다. 퇴보적 사회가 발전적으로 전환하기 위해서는 첫째로 정책목표가 명확해야 하며, 둘째로 수동적 복지경제 정책이 적극적이고 생산적인 정책으로 전환되어야 하며, 셋째로 사회제도의 비능률 역기능 현상으로부터 능동적으로 순기능할 수 있도록 개선되어야 한다.

퇴보적 사회가 발전적으로 전환하기 위해서는 정책목표가 명확해야 하며, 수동적 복지경제 정책이 적극적이고 생산적인 정책으로 전환되어야 하며, 사회제도의 비능률 역기능 현상으로부터 능동적으로 순기능할 수 있도록 개선되어야 한다.

## 4. 발전적 균형정책

### 1) 발전적 균형정책 프로그램

생산적 복지가 추구하는 복지정책은 균형적 자원배분과 발전동력화 개념이 결합되어 발전적 균형정책으로 구현된다. 여기서 발전적 균형정책은 자원배분의 균형성과 발전동인이 생산적으로 작용하여 상승효과를 발생시킴으로써 분배의 평등성과 생산의 효율성을 높이고자 하는 정책이다.

**발전적 균형정책 = 균형적 배분 + 발전적 동인**

발전적 균형정책 프로그램은 빈곤탈출, 인력개발, 고용정책, 재정안정, 투자촉진 등의 세부목표별로 분야가 나뉜다. 각 분야별 정책목표와 이를 달성하기 위한 발전적 요소와 균형적 요소를 구분하면 다음 표와 같다.

표 2. 발전적 균형정책

| 목표     | 발전적 균형정책         | = (균형요소) | + (발전요소)  | 상승효과                                |
|--------|------------------|----------|-----------|-------------------------------------|
| ① 빈곤탈출 | · 사회발전안정망        | = 기초보장   | + 생산복지망   | · 자기성취 자활저축<br>(근로증가 → (임금) → 투자유치) |
| ② 인력개발 | · 인력개발망          | = 기초보장   | + 교육훈련망   | · 생산현장교육<br>(첨단기술 · 기능전환)           |
| ③ 투자촉진 | · 재정투융자정책        | = 장기재정균형 | + 투자 · 융자 | · 장기투융자<br>(첨단기술 · SOC)             |
| ④ 재정안정 | · 사회보험재정<br>안정장치 | = 확정기여   | + 적립금투자   | · 적립금 수익성 증대<br>(적립금으로 실물투자)        |
| ⑤ 고용정책 | · 적극적 고용정책       | = 기초보장   | + 취업지원제도  | · 생산성비례보조금<br>(임금 - 생산성 = 보조금)      |

서구복지국가의 평등성 이념은 수혜자의 '피동화 현상'을 조장하여 경제침체를 유발하므로, 경제발전의 동인을 자극함으로써 국가경쟁력을 높이기 위한 '발전과 균형'의 조화가 필요하며 이를 구체화한 것이 사회발전안정망이다. 사회발전안정망은 빈곤탈출정책으로서 복지수혜자에 기초보장을 제공하고 자활저축을 지원함으로써 근로를

증가시키고, 그 결과 임금수준이 낮아져서 투자유치가 가능하여 발전의 동력화가 시작된다.

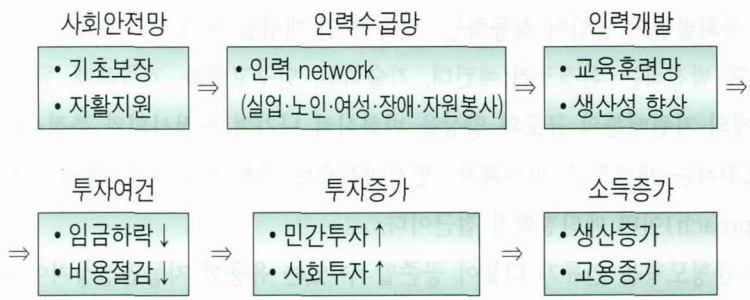
**사회발전안전망 = 사회안전망 + 생산적 복지망 + 발전 동력화**

- 사회안전망(기초보장 · 사회보험 · 긴급구호)
- 생산적 복지망(노동취업망 · 사회적 일자리망 · 노령인력망 · 사회봉사망)
- 발전동력화(투자동기 · 기술혁신 · 인력개발 · 근로동기 · 삶의질개선)

※ 사회안전망→생산적복지망→노동공급 증가→임금수준 하락→투자동기자극  
→발전동력화

사회안전망에 의해서 기초생활보장이 제공되면 인력수급망(network)에 의해서 실직자, 노인, 여성, 장애인 등의 취업을 촉진하고, 교육훈련을 통해서 이들의 기능을 향상시킴으로써 인력개발을 도모한다. 저임금으로 일할 수 있고, 여기서 발생하는 소득은 자활준비저축제도에 의해서 적립되고, 소득공제제도로써 보호한다. 총노동증가로 임금은 하락하고, 따라서 물가수준도 하락하기 때문에 실질소득은 증가하게 된다. 소득증가는 소비증가로 나타나고, 이는 생산을 자극하는 한편, 임금과 물가하락은 이윤기회를 넓혀서 투자여건이 조성되고, 그 결과로 투자증대를 가져와서 고용증대와 아울러 고급기능인력의 수요가 증가하게 된다.

생산적 복지가 추구하는 복지정책은 균형적 자원배분과 발전동력화 개념이 결합되어 발전적 균형정책으로 구현된다.



사회안전망에 의한 지원은 저기능근로자의 증가로 나타나고, 소득이

증가되면서 중간관리자와 젊은 청년노동수요가 증가하고, 노동공급의 증가 때문에 임금은 하락하고 투자가 증대하며, 고용증가와 고급기능인력의 수요가 증가하는 발전적 과정(generative process)을 진행하게 된다.

## 2) 발전적 균형국가

생산적 복지가 발전적 균형정책을 통하여 건설하고자 하는 새로운 복지국가는 소득창출과 삶의 질의 향상을 생성시키고, 자원의 균형적 배분을 도모하여 효율성과 평등성의 조화를 이루고자 하는 발전적 균형국가를 지향하고 있다. 이를 도식화하면 다음과 같다.

표 3. 발전적 균형국가(Generative Balanced State)

| 가치창출 \ 자원배분           | 불균형(Unbalanced)  | 균형적(Balanced)   |
|-----------------------|--|---|
| 발전적<br>(Generative)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자원공급 <math>\geq</math> 자원수요</li> <li>• 불균형성장 · 물가불안 · 빈부갈등</li> <li>• 비효율적 사회안전망</li> <li>• GUB(한국, 미국, 일본)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자원공급 = 자원수요</li> <li>• 균형발전(경제성장, 삶의 질)</li> <li>• 사회발전안전망</li> <li>• GBS(싱가폴, 유럽, 홍콩)</li> </ul>              |
| 퇴보적<br>(Degenerative) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자원공급 <math>\ll</math> 자원수요</li> <li>• 장기침체, 실업 · 물가, 빈부격차</li> <li>• 복지의존적 사회안전망</li> <li>• DGUB(남미, 소련, 북한)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자원공급 <math>\leq</math> 자원수요</li> <li>• 경제침체 · 적자누적</li> <li>• 소극적 사회안전망</li> <li>• DGB(쿠바, 이란, 이라크)</li> </ul> |

발전적 균형국가는 다음과 같은 특성을 가진다. 첫째, 발전적 균형모형은 정체된 균형이 아니라 사회발전의 동인이 작동하는 '역동적'인 개념을 내재하고 있다. 즉, 끊임없이 변화하고 발전하는 환경조건(예컨대, 기술혁신, 인구고령화, 가족해체 등)에 따라 복지부문의 자원배분의 규모와 양상을 변화시켜 나가며 특정사회와 특정시대의 제한성을 초월하는 개념으로, 범사회적·범시대적으로 적용될 수 있는 총체적 분석(holistic approach)이며 메타철학적 접근이다.

둘째, 발전적 균형모형은 인류가 더불어 공존할 수 있는 유용한 자동안정장치이다. 인간사회도 자연과 마찬가지로 경쟁(상극)과 공존(상생)을 통한 균형의 질서가 필요하다. 효율성을 강조하는 경쟁만으로도, 혹은 평등성을 강조하는 나눔만으로도 인간의 공



동체는 유지될 수 없다. 따라서 인류공동체가 존속해 나가기 위해서 한 근원에서 출발한 사회적 가치인 '평등'과 경제적 가치인 '효율'이 적절한 균형을 이루고자 한다.

셋째, 발전적 균형모형은 각각 상반되는 이해관계를 균형시키기 위한 사회적 합의를 이루어내는 제도적 장치를 필요로 한다. 즉, 변화하는 환경 하에서 공존하기 위한 '적정균형점'의 결정은 결국 그 사회의 구성원이 하는 가치판단이므로 각기 다른 입장에서 최적의 균형점을 조율해 나가기 위한 제도적 장치(예컨대, 노사정 조합주의)가 원활하게 작동될 수 있어야 균형적 복지의 실질적 현실화가 가능하다.

넷째, 발전적 균형모형은 인간의 자기성취 욕구를 지원함으로써 복지급여계층을 수동적인 복지수혜대상으로서 머물기보다 이들의 자기성취를 최대한 자극함으로써 능동적이고 생동감있는 적극적 복지를 실현하며, 궁극적으로 사회복지를 목표로 하는 인류베이터로서의 복지기능 수행을 중요시한다.

## 5. 결 론

세계화는 모든 국가를 무한경쟁으로 몰아넣고 있다. 각국은 국가경쟁력을 높이기 위해서 기술혁신과 효율성의 증대를 위해서 노력하고 있으며, 다른 한편으로는 경쟁에 패배하고 배제된 사람들을 사회안전망으로 보호하고 이들이 다시 일자리로 복귀할 수 있도록 도와주고 있다. 오늘날 세계화에 따른 국제경쟁에서 생존하기 위해 국가는 성장과 발전을 지속해야 되고 뒤지는 국가는 퇴보의 길을 걷게 된다. 이런 생산적이고 발전적인 성장을 지속하기 위해서는 사회발전의 동력화가 필요하다. 발전동인은 생산성 향상의 요소인 인력개발, 기술개발, 자본의 생산성 향상 등에 의한 투자유인을 제공하여 경제발전과 삶의 질의 향상을 도모하는 것이다.

우리나라는 1997년 경제위기를 맞이하여 생산적 복지의 이념하에 사회안전망을 정비하였으며, 일자리를 잃은 많은 사람들을 국가가 보호하고 도와서 경제위기를 극복하고 다시 일자리로 복귀시키게 되었

생산적 복지가  
발전적 균형정책을 통하여  
건설하고자 하는 새로운  
복지국가는 소득창출과  
삶의 질의 향상을 생성시키고,  
자원의 균형적 배분을 도모하여  
효율성과 평등성의 조화를  
이루고자 하는 발전적  
균형국가를 지향하고 있다.

다. 이러한 생산적 복지는 서구 복지국가에서 문제로 되어있는 실업문제와 경제침체, 그리고 소득불균형과 재정적자문제 등을 해결하기 위하여 사회구성원의 공존을 위한 균형적 요소와 생산성 향상을 위한 발전적 요인을 결합시킨 발전적 균형모형에 기초하고 있다. 이것은 사회안전망과 발전동인을 연계시켜서 생산성의 상승작용을 극대화하는 복지모형인 것이다. 구체적으로 생산적 복지는 사회안전망에 의해서 기초생활보장을 제공하고, 근로능력이 있는 사람은 자활·자립하도록 지원하며 실직자와 노인인력, 여성인력, 장애인력에 대해서 인력수급망(network)을 완성하여 수급을 균형시킨다. 이 과정에서 기능적으로 부적응하는 인력은 교육훈련을 통해서 능력을 향상시킨다. 이렇게 하여 노동의 공급증가는 임금하락과 비용절감을 초래하고, 투자환경을 개선하여 투자증가를 유발한다. 그 결과 생산이 증가하고 고용이 증가되며 소득이 창출되고 사회는 성장과 발전을 지속할 수 있는 것이다. 그러나 평등성과 효율성의 조화를 목표로 하는 생산적 복지가 본 궤도에 진입하기까지는 열거된 정책들이 단계적으로 도입되고 현실에 착근되어야 하므로 많은 시간과 정책적 노력이 필요할 것이다. 