

연구보고서 2005-24

OECD국가의 사회지출과 경제성장

홍 석 표

이 정 우

Peter H. Lindert

Harold L. Wilensky

Randall S. Jones

Peter Taylor-Gooby

Willem Adema

Peter Whiteford

김 지 현

배 이 화

박 소 정

한국보건사회연구원

머 리 말

최근 우리나라에서는 “성장이나 분배냐”가 첨예한 쟁점으로 부상되었고, 이로 인해 사회경제정책의 기본방향 설정은 기로에 서 있는 현실이다. 우리 사회에서 논란이 되고 있는 성장과 분배정책의 올바른 방향을 모색하기 위해 지금까지 논의되었던 개별정책을 보다 포괄적이고 거시적인 관점에서 이 문제를 살펴보아야 할 시점이다. 또한 성장과 분배의 선순환관계도 규명해야 하겠다.

선진국일수록 중산층이 넓게 분포하고 있다는 것은 이미 잘 알려져 있는 사실이다. 국가경제의 원동력은 바로 중산층임을 부인할 수 없을 것이다. 그러나 최근 우리나라에서는 사회 전 분야에 걸쳐 양극화현상이 나타나고 있다. 임금 근로자내의 임금격차의 양극화, 자영업자내의 소득양극화, 산업간 양극화 등 우리나라가 선진국으로 진입하는데 장애요인으로 작용할 수 있는 현상이 많이 나타나고 있다. 이와 같은 양극화현상을 치유하지 않는 경우 사회통합을 해치고, 나아가 정치적 불안정과 불확실성을 배가시키며 결국 우리나라는 대외경쟁력에서 뒤지는 결과를 초래할 것이다.

이러한 양극화를 치유하는 데는 경제·산업적인 접근도 필요할 것이다. 경제와 산업구조의 재편등과 함께 사회부분에서의 치유는 사회안전망의 확충을 통해서 가능하다고 본다. 우리나라도 IMF 외환위기를 겪으면서 사회안전망이 크게 신장되었고 내용면에서도 다양해 졌다고 생각된다. 단순히 극빈층에 대한 공공부조성격에서 벗어나 사회보험제도의 확충과 각종 사회서비스가 제공되고 있다. 저성장시대에 직면한 우리경제는 국가경제에서 비중이 점차 커지고 있는 사회안전망부문에서 새로운 성장산업을 발굴하는 지혜도 필요하다고 생각한다.

지금 우리사회에서 심화되고 있는 양극화문제는 우리나라가 선진국으로 진입하는 데에 장애요인으로 작용할 수 있다. 이러한 양극화문제를 개선하고 사회통합을 이루기 위해서는 영미형 시장주의 국가보다는 성장과 분배의 균형을 추

구하는 북구형 사민주의 국가의 사회정책이 우리에게 설득력 있는 모델이라는 것이 본 연구를 통해 확인되었다. 따라서 성장과 분배간 이분법적 논쟁을 이제는 중단하고 지속가능한 성장과 분배가 함께하는 한국형 사회정책의 수립에 우리 모두의 지혜를 모을 때라고 생각한다.

본 연구는 본원의 홍석표 부연구위원의 책임 하에 Peter Lindert 교수(제2장, 제8장, 미국 UC Davis), Harold Wilensky 교수(제3장, 미국 UC Berkeley), 이정우 교수(제4장, 경북대학교), Randall Jones 박사(제5장, OECD), Peter Taylor-Gooby 교수(제6장, 영국 Kent대학교), Willem Adema 박사(제6장, OECD), Peter Whiteford 박사(제6장, OECD)와의 국제공동연구로 수행되었다. 영문원고에 대한 편집 및 국문요약정리는 본원의 홍석표 부연구위원, 김지현 주임연구원, 배이화 연구원과 박소정 보건복지부 국제협력팀 영문에디터가 담당하였다.

2005년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

목 차

요약	11
제1장 서론	74
제 I 부 성장과 분배	76
제2장 복지국가의 종언인가 지속인가	76
제1절 개요	76
제2절 복지국가는 여전히	77
제3절 사회지출과 경제	78
제4절 복지국가의 특징	78
제5절 21세기의 수명:	85
제6절 OECD 연금 해	86
제7절 복지레짐의 전파에 적합한 여건	87
제8절 정책적 함의	89
제3장 복지지출 규모와 경제성장의 관계론	91
제1절 개요	91
제2절 정치경제체제유형에 따른 경제성과	92
제3절 경제에 유익한 타협점들	97
제4절 경제성과에 기여한 주요 원인	99
제5절 복지국가 축소에 대한 논의와 전개방향	100
제6절 민간의료보험 대 공적의료보험	105
제7절 고지출 경로 대 저지출 경로	106
제8절 정책적 함의	110

제4장 동반성장의 길: 40년에 걸친 성장지상주의를 탈피하자	112
제1절 개요	112
제2절 성장과 분배: 새로운 관점	114
제3절 경제 양극화의 도전	117
제4절 참여정부의 사회통합정책	119
제5절 정책적 함의	130
제Ⅱ부 국가별 사회지출과 경제성장	132
제5장 한국과 일본의 사회지출과 경제성장	132
제1절 개요	132
제2절 경제성장과 성장 잠재력	132
제3절 한국과 일본의 사회지출 경향	135
제4절 사회지출과 경제성장과의 관계	139
제5절 사회지출과 불평등 및 빈곤의 추세	139
제6절 한국과 일본의 사회지출 현안	144
제7절 정책적 시사점	150
제6장 영국의 사회지출과 경제성장	156
제1절 개요	156
제2절 영국의 사회정책의 발전: 보수당과 신노동당	158
제3절 최근 사회정책의 방향 및 목표	160
제4절 정책의 성과	163
제5절 정책적 함의	171
제7장 캐나다의 사회지출과 경제성장	174
제1절 개요	174
제2절 주요 사회경제 지표	174
제3절 경제성장과 그 원인들	176
제4절 사회정책 추이	177
제5절 세금/급여 제도를 통한 재분배	182

제6절 소득 불평등 추이	184
제7절 정책적 함의	188
제8장 극단형 복지국가 스웨덴이 주는 교훈	190
제1절 개요	190
제2절 스웨덴 복지국가의 특징	191
제3절 인구고령화에 대한 조기 대응	196
제4절 스웨덴의 정책 결함	198
제5절 정책적 함의	199
제9장 결론	202
참고문헌	204

표 목 차

〈표 3-1〉 정치경제체제의 유형에 따른 노동생산성과 가구소득 불평등률 비교 …	93
〈표 3-2〉 1950~1989의 조합주의, 에너지 쇼크에 대한 취약성, 복지, 경제성장간의 관계 ……………	95
〈표 4-1〉 자본주의의 3대 모델 ……………	116
〈표 5-1〉 성장 잠재력에 대한 국가간의 비교 ……………	134
〈표 5-2〉 OECD 국가들의 순 공적사회지출 ……………	137
〈표 5-3〉 OECD 국가의 총 순 사회지출 ……………	138
〈표 5-4〉 한국의 비정규직 ……………	140
〈표 5-5〉 조세/급여체계가 소득분배에 미치는 영향 ……………	142
〈표 5-6〉 OECD 국가의 소득이전과 세금 ……………	143
〈표 5-7〉 보건 규모에 대한 예측 ……………	148
〈표 5-8〉 한국의 고용보험제도의 커버리지 ……………	149
〈표 6-1〉 성별, 장기(12개월+), 25세 이하, 국가정의 ……………	168
〈표 6-2〉 정부지출, 총 세금 및 개인 소득세의 최고세율에 대한 사회보장 기여비율 ……………	169
〈표 6-3〉 성장, 무역수지, 순 국가 저축 ……………	170
〈표 6-4〉 투자(2003) ……………	170
〈표 6-5〉 생산성: 1인당 및 노동시간당 GDP ……………	171
〈표 7-1〉 캐나다의 부(富), 정부개입, 고용 및 인구구조에 대한 지표 ……………	175
〈표 7-2〉 GDP 성장에의 요소별 기여율 ……………	177
〈표 7-3〉 OECD 국가들의 소득 재분배 및 이전과 세金的 진보성 ……………	184
〈표 7-4〉 세금/급여 체계의 재분배적 성격 ……………	187
〈표 8-1〉 국내 총생산 대비 사회이전 비용 ……………	192

그림목차

[그림 3-1] 조합주의 국가 경제성과의 주요 원인에 대한 인과 모델	96
[그림 3-2] 18개국 연금 정책의 경로	103
[그림 3-3] 연금의 발전단계	104
[그림 5-1] 공적사회지출에 대한 비교	135
[그림 5-2] OECD 국가의 상대적 빈곤의 종합 측정	142
[그림 5-3] 국민연금제도의 장기 전망	146
[그림 5-4] 현재의 총 의료 지출	147
[그림 6-1] 중위소득 60% 이하 가구	165
[그림 6-2] 소득불평등: 균일화된 가처분소득 지니계수	166
[그림 6-3] 가처분소득 분포	167
[그림 7-1] 캐나다의 사회보장시스템의 중요요소인 공공부조	181
[그림 7-2] 캐나다의 소득격차	185

Abstract

Social Spending and Economic Growth in OECD Countries

This study project is aimed at contributing to the understanding of trends in social security expenditures in selected OECD countries, the effect of redistributive policies on economic growth, and the level of social security spending required for sustainable growth.

In detail, the study:

- Examines and analyzes changes taken place, and the causes thereof, in pension schemes, health insurance programs, and social welfare spending;
- Analyzes the correlation between a wide range of indices that have to do with redistribution (tax rates and social security spending), which change as population aging proceeds (or with any other changes in social factors), and a range host of economic indicators concerning unemployment rate, GDP growth rate, domestic consumption, industrial structure and capital investment;
- Delves into some of the salient features of the link between economic growth and social expenditure and social redistribution, and come up with recommendations for redistribution policies that are not only compatible with, but complementary to the economy's productivity.

요 약

1. 연구의 배경 및 목적

- 최근 우리나라에서는 “성장이나 분배냐”가 첨예한 쟁점으로 부상되었고, 이로 인해 사회경제정책의 기본방향 설정은 기로에 서 있는 현실임. 따라서 우리 사회에서 논란이 되고 있는 성장과 분배정책의 올바른 방향을 모색하기 위해 본 보고서에서는 OECD국가의 사회복지지출과 경제성장의 관계를 분석해 보고자 함.
- 제2장에서는 OECD 국가의 경험을 바탕으로 우리가 알고 있는 복지국가의 위축여부, 사회지출이 경제성장에 미친 영향, 개발도상국 사회지출시스템의 문제점, 그리고 복지국가의 특성 등을 살펴보기로 함. 이와 더불어 복지레짐의 전파에 적합한 여건에 대해서도 논의함.
- 제3장에서는 복지지출 규모와 경제성장의 관계론에 대해 고찰함. 수년에 걸쳐 선진국들을 대상으로 GDP 대비 정부지출을 조사한 결과, 복지지출은 총 부채율 및 적자와 상관이 없었음을 보여주고 있음.
- 제4장에서는 한국 사회에 두드러지게 나타나고 있는 양극화 현상을 해결하기 위한 노력으로서 성장과 분배의 관계를 재조명 해보고, 이 둘의 동반발전의 길을 모색하고 있음.
- 제5장에서는 한국과 일본의 경제성과와 성장잠재력 및 사회지출의 경향을 살펴보고, 사회지출과 경제성장과의 관계를 규명해 볼 것이며, 불평등 및 빈곤 해소 방안과 경제성장을 위한 효과적인 사회지출 정책을 제시함.

- 제6장에서는 우선 영국의 사회정책의 흐름을 이해하기 위해 보수당 정부 집권 시기와 신노동당 시기의 대조적인 정책적 특징을 검토하고 있음. ‘제3의 길’로 일컬어지는 복지 통화주의를 표방하는 신노동당의 정책들을 노동 정책과 공공 지출 정책을 중심으로 살펴봄. 이들 정책들의 사회복지 목표와 경제적 목표라는 측면에서 실효성을 평가하고 영국의 경험을 바탕으로 도출해 낼 수 있는 시사점을 제시함.
- 제7장에서는 캐나다의 사회경제적 추이를 국제적인 관점에서 비교한 후 경제 성장의 다양한 원인을 검토하고 이어 사회 정책의 발전상황을 고찰
- 제8장에서는 1970년대 이후 사회지출이 매우 극단적이었음에도 불구하고 다른 OECD 국가들의 평균 성장률보다 더 나은 성과를 기록한 스웨덴의 복지국가로서의 특징과 그 시사점을 살펴봄.

제 1 부 성장과 분배

2. 복지국가의 종언인가 지속인가

가. 개요

- 본 장에서는 OECD 국가의 경험을 바탕으로 우리가 알고 있는 복지국가의 위축여부, 사회지출이 경제성장에 미친 영향, 개발도상국 사회지출시스템의 문제점, 그리고 복지국가의 특성 등을 살펴보기로 함.
 - 이와 더불어 복지레짐의 전파에 적합한 여건에 대해서도 논의함.
- 본 장에서 사용한 사회지출의 정의는 다음과 같음.
 - 사회지출은 세금을 기반으로 하는 빈곤층을 위한 기본적인 부조, 실업 근

- 로자를 위한 공공 지원(실업보상과 구직 지원), 정부 및 군 고용인 대상이 아닌 공공 연금, 공공 보건 지출, 주택 보조금 등의 정부 지출을 의미
- 또한 복지국가를 언론에서 흔히 복지국가로 칭하는 유럽 국가들과 비슷한 국가로 정의
 - 이들 국가들은 GDP의 20퍼센트 또는 그 이상을 사회이전에 사용하며, 20퍼센트라는 기준을 편의상 복지국가를 정의하는 기준으로 봄.

나. 복지국가는 여전히 건재

- 경제적 종의 하나로써, 20세기에 등장한 복지국가는 매우 강한 생존본능을 보여주었음. 점차 확대되고 있는 OECD 국가군에서 복지국가의 수는 안정되거나 늘어나는 추세를 보이고 있음. 1980년 이후, OECD 국가군에서 다음과 같은 움직임을 볼 수 있음.
 - 아일랜드는 20%의 기준으로 봤을 때 복지국가의 대열을 떠났음.
 - 1990년대 말, 스위스는 서서히 연금과 공공보건의 강화하면서 아일랜드의 자리를 차지하게 됨.
 - 다른 국가들은 20% 수준에 머물고 있다. 네덜란드는 1995년 이후 장애 또는 다른 프로그램을 대폭 삭감하면서 그 수준이하로 떨어졌으며, 일본은 국가생산의 17%를 사회이전하면서 복지국가의 지위에 접근하고 있음.
 - 동유럽에서는 체코, 헝가리와 폴란드가 1990년대의 불황과 그 이후의 회복기에 걸쳐서 복지국가의 위치를 고수하고 있음.
 - 기타 여섯 개의 OECD 국가들이 20% 가까이에서 맴돌고 있음(호주, 캐나다, 뉴질랜드, 포르투갈, 스페인, 영국).

다. 사회지출과 경제성장

- 19세기 말에서 21세기 초까지의 경험으로 보았을 때 조세를 기반으로 한

사회지출이 생산성에 해를 끼치고 경제성장을 둔화시킬 수 있다는 주장의 근거는 찾을 수 없음.

- 경제에서 사회지출이 차지하는 비중과 GDP의 수준 또는 경제성장과는 어떠한 상관관계도 없음.

라. 복지국가의 특징

□ 상상된 실패와 실제 사회에서의 정책

- 복지국가의 비용이 높다는 주장은 설득력 있는 경제 논리를 기반으로 함.
 - 만일 정부가 기업이나 시장에 높은 세금을 매긴 다음, 젊은이들이 한 평생 일하지 않고도 임금에 맞먹는 수당을 받게 하는 실수를 저지른다면 그런 논리는 현실에서도 가능하나 이러한 실례는 없음.
- 우리가 자본과 고소득층에 높은 세율을 적용하고 일하지 않는 이들에게 돈을 지급하는 현실에도 없는 가상을 적용했을 때에만 이 우매한 정책의 고비용이 산출되는 것임.
 - 진정한 역사의 경험으로 보았을 때 순GDP 대비 사회비용이 높다는 증거는 없음.

□ 복지국가의 조세조합은 성장에 더 친화적

- 고예산 복지국가들이 실은 주류 경제학자들이 경제성장에 도움이 된다고 생각하는 세제를 선호한다는 사실을 알 수 있음.
 - 복지국가들은 저예산국가인 미국이나 일본보다 기업이나 자본, 고재산소득에 대해 더 높은 세금을 부과하지 않음.
- 기업이나 자본, 고소득재산에 부과하는 세금이 미국보다 낮은 고예산 복지국가들은 근로소득세, 소비세 등으로 사회지출을 충당함.
 - 북미 경제학자들을 대상으로 조사한 결과, 근로소득에 대한 과세는 확실히 경제성장에 긍정적이라고 함. 그 이유는 노동공급이 자본공급보

다 과세에 덜 민감하기 때문임. 또 하나 주목할 것은 노동에 대한 과세를 높게 잡으면 그 부담을 복지국가를 긍정적으로 보는 소득층이 안게 됨. 다시 말해서 근로자들 자신이 자기들 중 더 어려운 사람들을 도와주는 사회안전망을 지원한다는 것임.

- 복지국가 정부는 일반소비에 대해 중과세를 함. 유럽의 부가가치세(VAT)의 성격을 띠는 이러한 세금은 경제 보수주의자들이 매우 선호함. 이는 저축에 대한 이중과세를 하지 않기 때문에 성장에 친화적이기 때문임.
- 마지막으로 복지국가들 특히 북유럽의 국가들은 가장 높은 특소세율을 가지고 있음. 이것도 주류 경제학자들이 선호하는 세금임. 술, 담배, 휘발유와 같은 중독성 제품은 건강과 공기에 악영향을 미치는 사회적으로 부정적인 것들이기 때문임.

□ 취업의욕

- 복지국가들이 수급자들에게 관대한 실업수당을 제공하여 근로의욕을 저하시킨다는 주장이 있음. 실업수당을 제공하는 것은 실업을 장려하여 고용과 생산을 저하시키는 정책처럼 보이기 때문임. 그러나 이것이 GDP에 미치는 영향은 기타 복지국가의 사회지출 혜택이 GDP에 미치는 긍정적인 영향에 비하면 미미함.
- 많은 이들이 전통적인 실업수당이 GDP에 미치는 영향을 과다평가하고 있으며, 이들은 또한 기본 공공부조, 즉, 복지가 근로의욕저하를 예방하는 방향으로 설계된다는 사실도 간과하고 있음.

□ 일하는 여성에 대한 투자

- 복지국가들은 자녀를 가진 여성들의 지속적인 고용을 장려하고 기술습득에 투자하는 공공정책을 통하여 고용창출과 생산성 향상을 달성함. 오늘날 많은 여성들이 직장을 갖기 때문에 이는 매우 중요함.
- 복지국가들은 부모들에게 유급휴가를 제공하고 질 높은 공공 보육기

관에 의한 타아를 지원함.

□ 공공보건: 미국의 아킬레스 건

- 사회지출의 가장 성장친화적인 특징은 공공보건에서 찾아볼 수 있음. 일반적인 시장정책이 가장 취약한 부분이 바로 공공보건이기 때문임. 가장 분명한 사례는 가장 이례적인 국가, 바로 미국임.
 - 미국인들은 세금에 의해 의료비용을 많이 지원 받는 국가들의 국민에 비해 수명이 짧다. 미국인의 수명은 20개 선진국 중 19위임.
 - 모든 요인들을 통계적으로 측정하였을 때 의료보전제도가 미국인들의 수명단축에 큰 영향을 끼치고 있는 것을 부인할 수 없음.
 - 민영화의 정도가 클수록 비용은 더 소요됨. 미국 의료보전의 비용이 높은 이유 중 하나는 고품질의 의료 서비스를 원하기 때문이지만 비용의 일부는 높은 관료주의적 행정비용 때문임.
 - 미국이 세계 최고의 의료 기술과 시설을 가지고 있는 것은 사실이지만, 높은 가격 때문에 그 혜택을 받을 수 있는 사람은 많지 않음. 최근의 조사에 따르면 미국인들은 조사에 포함된 다른 국가 국민들보다 의료보전에 대해서 더 큰 불만을 가지고 있음.
 - 미국 보전제도의 문제는 공공부문에 있지 않음. 그 보다는 미국 특유의 규제를 받지 않는 시장의 특징과 65세 이상의 고비용 발생 그룹의 강력한 로비가 복합적으로 작용하기 때문이라고 볼 수 있음.

□ 유럽의 정책 결함

- 시장체제에 상당히 의존하는 미국식 방법이 의료보전에서 최악의 사례를 보이고 있다면, 서유럽식 성장과 복지는 두 가지 정책적 실패로 인해 어려움을 겪었음.
 - 유럽의 문제 중 첫 번째는 고등교육으로써 이는 빈곤층과 병자, 그리고 고령층과 매우 격리되어 있음. 고등교육 부문은 시장경쟁과 제한된 공공보조가 현명하게 잘 배합되어야 함. 이 부문에서 미국과 캐나

다는 유럽과 일본보다는 더 나은 제도적 배합을 선택하였음.

- 유럽의 또 다른 단점은 반경쟁적인 특징임. 여러 가지 직접적인 시장 개입을 통하여 특혜를 제공함으로써 경쟁에 대한 보호를 해주었고 이는 성장에 악영향을 미칠 수 밖에 없음.

마. 21세기의 수명 연장: 복지국가의 위기인가?

- 고령화의 시대에 복지국가가 살아남을 수 있을까? 많은 국가에서 예산상의 문제로 공적연금을 지목하고 있으며, 이 보다는 약하지만 의료보건예산도 지적하고 있음.
 - 노인들의 장수추세와 출산율 감소로 고소득 국가들은 연금 프로그램을 재계축해야 하는 상황임. 계축 수정은 공적연금과 보건부문뿐 아니라 민간 직장보험제도에도 해당됨.
 - 연금문제의 다른 원인은 남유럽과 서유럽에 만연되어 있는 조기퇴직정책임. 해고방지법 때문에 근로자를 해고하기 어려운 이들 국가들은 50~64세의 중장년층의 조기퇴직을 재정적으로 지원하였던 것임. 그리하여 고용자들이 부담해야 하는 내연적 세금은 1990년 초에 최고조에 달하였음.

바. OECD 연금 해결책의 기본적 관점

- 대부분의 공적연금제도는 현재 부과방식임. 이는 현재 일을 하는 근로자들이 자신들의 은퇴 후가 아닌 현재 노인들의 은퇴생활을 지원하는 방식임. 많은 사람들은 인구고령화의 대책으로 부과방식에서 확정기여식 연금으로의 전환을 주장하고 있으나 이는 근거가 미약한 논리임.
 - 확정기여방식이 부과방식보다 더 영구성이 있다고 믿을 만한 근거는 없음. 평균수명의 변화에도 불구하고 조정이 필요없는 연금제도는 존재하지 않음.
 - 현재 부과방식을 채택하고 있는 국가들도 초기에는 대부분 적립식의

확정기여방식으로 시작하였으나 나중에 부과방식으로 전환하였음.

- 1980년대에서 1990년대에 걸친 OECD국가들의 경험을 통하여 인구고령화로 인한 연금위기에 대한 시사점을 얻을 수 있음.
 - OECD국가들은 인구고령화에 대응해 1인당 GDP 대비 연금급여액을 조금씩 하향조정하기 시작했음. 그러나 이들 국가들이 사회지출의 GDP 대비 비율을 낮춘 것은 아니며, 또한 평균연금의 절대적 실질 가치를 낮춘 것도 아님.
 - 연금급여액이 실질적으로 하락하지 않은 것으로 나타난 이유는 1인당 GDP가 높아졌기 때문임. 국가들마다 퇴직연령을 늦추거나 소득보다 느린 속도로 성장하는 기준에 연금을 연동시킴으로써 경제성장에 부정적 영향을 최소화하였음.

사. 복지레짐의 전파에 적합한 여건

- 만일 복지레짐이 다른 국가로 전파된다면 그 이유는 과거와 같은 힘에 의해서 일 것임. OECD 국가들의 백 년이 넘는 경험에 의해 그 힘이 무엇인지를 알고 있음. 복지국가의 부상은 세 가지 힘에 의해 주도되며, 그 중요도는 다음과 같음.
 - (1) 완전한 목소리를 갖는 민주주의
 - (2) 인구 고령화
 - (3) 소득 증가
- 역사를 돌이켜 볼 때, 복지국가에 대한 각 국가의 의지 또한 위의 세 가지 요인과 추가적인 두 가지 요인에 의해 결정됨.
 - (1) 개방 경제에의 의지
 - (2) 이질적 소득계층과 소득단체간의 사회적인 유대감
 - 이는 많은 역사 및 경제 문헌에서도 밝히고 있음. 따라서 우리는 민주

화, 고령화, 번영, 무역개방, 그리고 비교적 사회적 동질성이 있는 국가에서 복지국가가 도래할 것을 예상할 수 있음.

아. 정책적 함의

- 개발도상국의 정책환경을 바꾸어 퇴보적인 사회지출의 발생 빈도를 낮추고 대신 새로운 복지국가의 등장을 보기 위해서는 소득증가, 인구 고령화, 민주주의 부상과 사회적 유대감이 필수조건임.
 - 여기서 악명 높은 퇴보적 제도를 없애려면 두 가지 힘, 즉, 민주주의의 부상과 사회적 유대감이 아마도 가장 중요할 것임.
- 좀 더 평등한 재정시스템을 구현하려면 정치적인 목소리 구현이 중요함. 독재정권에서 민주주의로의 전환이 중요한 것이 아니라 민주주의 하에서 투표권과 로비력이 좀 더 하위층, 빈곤층까지 넓게 확산되는 것임.
 - 대통령중심제에서 의회민주주의로의 변화나 비례투표제로의 변화와 같은 제도적인 변화도 도움이 될 수 있음.
- 유럽에서 그랬던 것처럼 정치적 목소리가 점점 빈곤층으로 확산되면서 민주주의는 특권층에게만 혜택을 주었던 제도를, 세율을 많이 높이지 않고도 진정 평등한 사회안전망으로 서서히 대체할 수 있을 것임.

3. 복지지출 규모와 경제성장의 관계론

가. 개요

- 사회지출은 공공재정의 주요 지출과 정치 갈등의 원인으로 지목되어 왔음. 오늘날에는 복지지출이 공공예산 적자의 주원인이며, 이는 국가에 위기상황을 초래한다는 ‘복지국가의 위기론’이 대두되고 있음.

□ 그러나 수년에 걸쳐 선진국들을 대상으로 GDP 대비 정부 지출을 조사한 결과, 복지지출은 총 부채율 및 적자와 상관이 없었음. 따라서 사회지출이 경제성장의 걸림돌로 작용한다고 볼 수 없었음.

- 결국 부채율은 정부 지출에 달려있는 것이 아니라 국가의 활동에 따라 달라지는 것으로 보이며, 오히려 경제에 더 큰 영향을 미치는 요인은 정부조직과 재정체계임.

나. 정치경제체제유형에 따른 경제성과

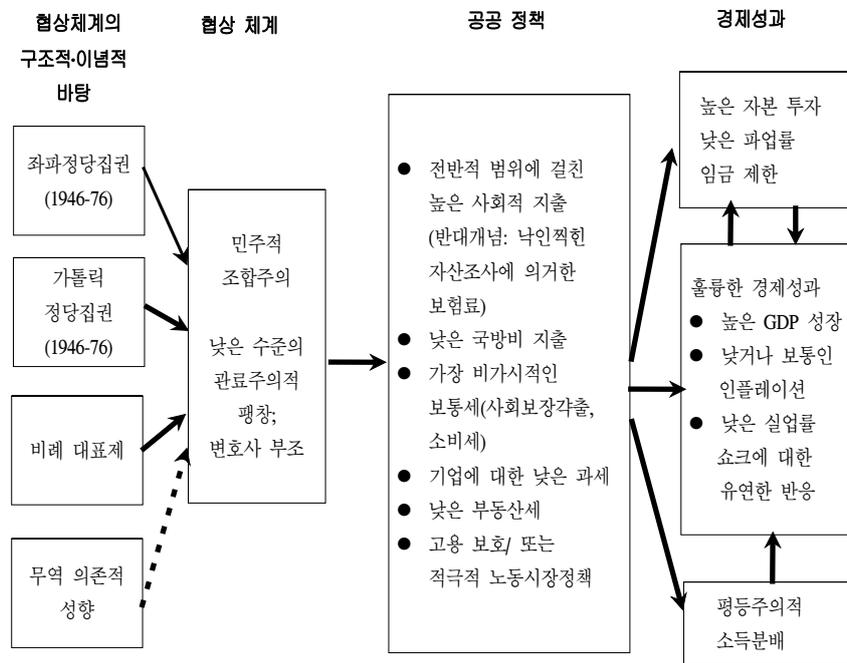
□ 효과적인 비교를 위해 부유한 민주국가의 정치경제체제의 유형을 가톨릭 정당인지, 좌파정당인지의 여부와 사회적 파트너 간 협상의 형태를 기준으로 분류하였음.

- 좌파 조합주의·좌파 가톨릭 조합주의·가톨릭 조합주의·노동 없는 조합주의·조합주의와 거리가 먼 국가들로 구분됨.
- 전반적으로 조합주의 국가들이 비조합주의 국가들과 노동조합 없는 조합주의 국가들보다 노동생산성과 가구소득 형평성에서 높은 성적을 거두었음. 이로 미루어 조합주의 국가들의 높은 소득 형평성과 고용 안정성, 복지 및 빈곤 제도 등의 요소들은 생산성과 소득 성장을 저해하지 않은 것임.

□ 각 국가들의 실질 GDP 성장, 인플레이션 억제, 실업억제를 기준으로 비교·분석한 결과, 1970년대에서 90년대에 이르기까지 대부분의 조합주의 국가들은 노동조합의 유무여부와 상관없이 오일쇼크 등의 경제위기시에도 낮은 인플레이션과 실업률을 유지하여 시장주의 민주국가들보다 비교적 훌륭한 경제성과를 거둘 수 있었음.

다. 경제에 유익한 타협점들

[그림 1] 조합주의 국가 경제성과의 주요 원인에 대한 인과 모델



□ [그림 1]에서처럼 조합주의는 비례대표제와 무역 의존적 사회경제체제라는 독특한 사회적·역사적인 배경 하에 합의 중심의 협력적인 체계가 형성된 것임. 합의에 의한 교섭이 정착하자 중도 좌파와 중도 우파의 연합이 이루어졌고, 이들 정권이 만들어내는 정책들은 경제성장에 유익한 방향으로 타협점을 찾았음. 이러한 체계 안에서 다음과 같은 ‘사회적 교환’이 일어났음.

— {사회적 권리에 기초한 사회 보장 및 관련 프로그램 제공·실질 임금 상

승} ⇔ {명목 노동 임금 동결}

- {임금동결·노사안정·기업 및 자본에 대한 세금 감면} ⇔ {고용안정}
- {일터에서 민주적 참여보장} ⇔ {노사안정·임금동결}

- 이 모든 교환의 결과, 정부는 세금징수능력을 강화함과 동시에 시민들의 간접세 수용성을 높였음. 정부는 기업의 자본, 이윤 및 재산에 대해 낮은 세율을 적용하고 노동자는 이를 수용하였음.
- 협상과 교환의 관행과 강하고 노동운동이 있으면서 조합 민주주의의 성격이 강한 국가일수록 사측은 정책 실행에 있어 전반적으로 노동자의 편에 서려는 경향을 보임. 그 결과 국가는 간섭하지 않으면서도 보다 효과적인 체제를 도모할 수 있었음.

라. 경제성과에 기여한 주요 원인

- 조합주의적 타협 체계와 파업 빈도를 낮추는 정책·높은 고정 자본투자·위기시의 임금 인상을 자제하는 정책들은 경제성과를 내는데 긍정적으로 작용하였음. 그 중에서도 낮은 파업빈도는 경제성과에 가장 큰 영향을 미치는 주요 요소였음.
- 사회지출은 전반적으로 경제성장에 긍정적 효과를 낸다고 볼 수 있음. 그러나 사회지출이 어떤 구조를 취하는가에 따라서 경제성과의 결과는 달라짐.
 - 영미국가군의 자산조사 방식은 관료체계를 팽창시키고 경제성장에 역효과를 초래한 것으로 보임.
 - 경제성과에 이로운 사회정책은 공공부조와 실업급여보다는 적극적 노동시장 정책과 가족에 중점을 둔 것들이었음. 이러한 정책들은 노동력을 강화시키고 빈곤의 여성화와 소득 불평등을 해소하여 장기적으로 생산성을 높이고 경제성과에 이바지하게 됨.

- 적극적 노동시장 정책: 고용 창출·도제훈련·직업훈련·재교육의 인센티브 도입·학습을 병행한 근로 프로그램·문맹률 퇴치 및 직업능력 향상·고용자와 피고용자를 연결시켜주는 강력한 노동시장·교통비 및 이사비 지원·빈곤 지역의 근로자에 대한 이동비용 및 주택임대료 지원 연계 등
- 가족정책: (유급 또는 무급)육아휴직·방과 후 보육시설·가족 대출·이자 보조·주택 보조 등

□ 사회지출이 큰 국가들은 그 세원을 주로 소비세와 사회보장세로 충당함으로써 저항을 최소화 하고 기업소득과 이윤, 자본 이자에 대한 조세부담을 낮게 유지함으로써 기업의 생산성을 높임. 반면 조합주의와 거리가 먼 영미국가들은 주로 재산세를 주요 세원으로 하여 경제성장에 악영향을 미쳤음.

□ 그러나 경제성장에 대한 세계의 영향은 노사관계나 자본이 미치는 영향보다는 적으며 80년대에는 거의 그 영향력이 소멸되었다고 볼 수 있음. 오히려 세계는 정치와 더 큰 관련성을 가짐.

- 조합주의국가들은 이러한 사실에 착안하여 세금제도를 노사정간의 타협의 도구로 사용해 사회 안정과 경제성장에 기여하였음.
- 조합주의적 성향이 약한 민주국가들은 재산세를 선호함. 이러한 세금은 경제성장을 저해할 뿐 아니라 납세자들의 반발을 야기하는 등 다른 변수들에게도 영향을 미침.

마. 복지국가 축소에 대한 논의와 전개방향

□ 사회지출이 경제성장에 악영향을 준다는 인식이 만연한 이후, 교육비·가족수당·공공부조·실업 급여 등은 감축되었으나 연금·장애 보험·국민의료보험 등 그 비용이 GDP 성장률을 웃도는 복지 예산들은 그대로 유지되었음. 이러한 비용의 감소 및 증가의 패턴은 다음의 다섯 가지 이유로 설명됨.

- 교육비의 삭감은 교육대상 인구가 줄어든 것에서 기인함. 또한 ‘후기 고령인구’의 증가로 건강과 장애 수당에 대한 지출이 늘어나게 되었음.
 - 사회보장에 따른 보상범위가 전면적으로 늘어난 이후, 비용을 조절하거나 프로그램을 재조정하려는 다양한 방법들이 실효를 거두는 시점에 도달하였음.
 - 사회지출비용 남용이 현저한 부문에 대하여는 정부의 구조조정이 이루어졌음.
 - 경제성장률이 평균 이하일 때 분모가 작아짐으로써 상대적으로 GDP 대비 사회지출비가 증가하였음.
 - 국민들은 현재 제도의 현상유지를 원함.
- 복지 예산 삭감에 대한 반대에는 크게 두 가지 이유가 있음.
- 복지국가는 언제나 고비용 프로그램의 주 수급층인 고령인구에 역점을 두었음. 이러한 조치는 세대간 갈등을 초래하기는커녕 젊은 층에게 환영을 받았는데, 이는 고령부모의 부양부담을 줄일 수 있기 때문이었음.
 - 정부가 복지지출의 삭감을 고려할 때 대중의 강력한 반대에 부딪혔음. 정부들은 예산 삭감에 난항을 겪었으며 사회지출에 대해 부정적이었던 정치세력은 오래가지 않았음.
- 합의 민주주의 국가들은 사회적 권리 및 보편성의 원칙들을 유지하면서도 현재의 사회정책과 노동시장의 비용을 통제할 수 있었음.
- 부유한 민주주의 국가들은 노동시장 이탈 인구 및 건강한 고령인구가 증가하는 현상을 당면하고 있음. 연금수령인구의 폭발적인 증가와 직장을 원하는 건강한 고령인구의 증가에 따라 정부는 이들을 납세자와 파트타임 근로자로 전환하여 연금을 일부만 수령하도록 하였음. 이러한 유연한 퇴직정책은 현실적으로 많은 문제점을 내포하고 있음.

□ 조기 퇴직에 따른 급여 삭감과 파트타임 근로 고령자들에게 충분한 부분연금을 제공하는 것 간의 균형점을 찾아야 함. 또한 기피업종에 종사하는 고령 근로자들의 고충을 감소시켜야 함. 부분장애인의 경우 적절한 소득과 의료 지원이 필요하며, 재활을 위해서는 근로 중심 재활과 적극적 노동시장 정책간의 연계를 위한 자원 재할당이 필요함. 이와 같은 시도는 스웨덴과 핀란드에서 있었음.

— 사회적 교섭의 산물인 핀란드의 복지국가개혁은 연금지출과 보험료를 감소시키는 성과를 낳음. 그 내용은 다음과 같음.

- 평균 유효 퇴직 연령을 2~3년 늦춤.
- 연금제도를 평균수명증가와 다른 인구통계학적 변화에 맞게 개편함.
- 민간부문 소득 관련 연금을 단일화, 단순화 하는 것임.

□ 부유한 민주국가들의 공공 연금 정책 역사를 살펴보면 앵글로 스칸디나비아의 평등주의에 기반을 두는지, 또는 유럽대륙의 능력주의에 기반을 두는지를 막론하고 보편적 분류연금제도(universal categorical pensions)로 발전함. 이 제도들이 자리를 잡고, 보상범위가 확장되며, 인구가 고령화 되고, 보험수급액이 증가함에 따라 그 비용도 증가하게 되었음. 이러한 추세는 젊은 층과 고령층 유권자 모두로부터 오는 정치적 압력에 기인함.

바. 민간의료보험 대 공적의료보험

□ 미국의 의료보험은 크게 공적 의료보험 부재·거대한 민간 부문·전문의의 비교적 높은 비율·고비용 제도로 특징지어짐.

□ 의료부문에서 공공과 민간의 혼합 형태로 인해 미국의 민간 회사들은 비용이전과 위험선택(risk selection)이라는 두 가지 게임을 할 인센티브를 얻게 됨.

— 만약 정부가 메디케어(주로 고령층 대상)와 메디케이드(빈곤층 자산조사를 통한 수급), 그리고 여타의 민간 서비스 비용을 통제하려 든다면 고

용주, 건강관리 의료 단체(HMOs), 보험사, 병원들이 보상범위를 제한하고 환자들에게 더 많은 치료비를 부과함으로써 비용을 공공부문으로 이전하려 할 것임.

- 민간 보험사들은 젊고 건강한 환자들만 골라 가입을 시키고, 나이가 많고 건강이 좋지 않아 비용이 많이 드는 환자들은 공공부문으로 떠넘기려 할 것임.
 - 이러한 행태는 결국 비용을 증가시키면서 보상범위는 축소시킴.
- 지난 25년간 미국에서는 비용절감과 민영화에 대한 목소리가 컸음. 그러나 보건에 대한 시장모델은 불합리 할 뿐 아니라 여러 보건 관련 지표를 상승시켜 결국 제도 자체를 보호주의 쪽으로 기울게 만들었음.
- 미국을 제외한 부유한 민주국가들은 ‘사회적 권리’와 ‘위험의 공유’라는 두 원칙을 기반으로 하여 의료 서비스 보장범위를 일반적이고도 포괄적으로 만들었음. 또한 점차 공공 재원에 의존하는 방향으로 갔음.
- 일반적으로 중앙 집중화된 국가의 재원 조달은 서비스에의 접근성을 확대하고 국가의 건강 상태를 증진시킴. 또한 가격 통제에 있어서도 우위를 보임. 이러한 조합은 계층과 지역의 건강 불평등을 해소하고 서비스의 특성화 정도를 제한하여 국가의 건강을 개선시킴.
- 국가 통제 없는 민영화·상업화된 제도는 의료의 전문화·고비용화를 가속화함. 미국의 경우 전문의의 비율이 77%로 영국, 프랑스, 스웨덴에 비교하였을 때 월등히 높은 비율을 차지하고 있음.
- 전문의의 비율이 높으면 기술혁신을 확산시키나 병원비 및 병원 인건비 증가를 부추기고 사회적 효율성을 저하시키는 등 역효과를 내기도 함.
 - 일반의와 전문의가 50대 50의 비율일 때 의학 지식의 확산·치료의 연속성·양질의 진단 제공·예방 모두에 내실을 기할 수 있을 것임.

- 가족주치의와 내과의, 공중보건 간호사 쪽으로 지출을 재분배한 국가들은 고비용 기술 및 전문의의 서비스 남용을 막으면서 인구 감소 방지정책에 지출을 늘렸음. 이들 국가들은 서비스에의 접근성을 개선하였고 보건의 불평등을 크게 해소하였음. 예방 의료 서비스의 효과는 더욱 증가하였는데, 이것은 이 서비스가 광범위한 보건 관련 프로그램과 접목되어 취약층에게 제공된 것과, 비용압력이 의사의 활동을 제약하지 않는 환경 때문임.

사. 고지출 경로(high road) 대 저지출 경로(low road)

- 부유한 민주국가들의 지난 반세기 동안의 정책 살펴보면 크게 조합 민주주의 방식인 고지출 경로와 미국의 방식인 저지출 경로로 나누어짐.
- 고지출 경로는 좌파주의, 가톨릭, 비례대표, 무역 의존성으로 특정 지어지는 사회구조를 가지고 있으며, 여기서 각각의 행위자들은 민주적 조합주의에 입각하여 협상함.
 - 그 결과 65세 이상 고령연령층을 든든히 받쳐줌과 동시에 국민들에게 광범위하고도 넉넉한 혜택이 주어지게 되었음.
 - 많은 양의 세금 징수가 가능하게 되었고 낮은 과업률과 높은 자본 투자율을 보유함.
 - 적극적 노동시장과 확장적·혁신적인 정책들이 생겨났음.
 - 전반적으로 살펴보면 조세 저항이 낮게 나타났고 정당권력도 거의 쇠락하지 않았음. 괄목할만한 경제성과를 거두었고, 평등주의에 입각한 소득분배도 일어났음. 보건 부문에서 거둔 실적은 훌륭하였으며 보건, 안전, 환경관련 법들이 잘 준수되었음.
- 저지출 경로의 대표적 예인 미국의 경우 1980년대부터 저지출 경로에 입각한 정책을 구체화하여 우수한 경제성과와 저실업률을 이룰 수 있었음. 저지출 경로의 전반적인 특징들은 다음과 같음.

- 미국, 뉴질랜드, 프랑스, 일본에서는 노조 세력이 매우 빠르게 약화되었음.
- 대립적인 노사 관계와 이에 따른 파업으로 인해 작업 손실이 비교적 많았음.
- 저소득층 소득 수준이 정체되었음. 미국의 경우 소득수준의 하위 30~50% 계층의 임금은 낮은 수준에서 변동이 없었으며 빈곤층의 다수가 근로 빈곤층임.
- 미국에서는 유통 무역 부문과 같은 대규모의 고속 성장 부문에서 저 교육, 미숙련 근로자의 고용이 많았음. 파트타임이나 일용직, 계약직 등 임시 고용이 크게 늘었고, 근무시간이 일정하지 않았음.
- 고임금, 고숙련 근로자와 교육을 받지 못한 이들의 격차가 크게 벌어지게 되었음. 이것은 탈노조화와 초중고 교육을 등한시 하는 풍조, 적극적인 노동시장의 부재, 가족 정책의 부재에 기인함.
- 노동력의 20% 정도를 차지하는 대졸 중산층에 대한 투자를 제외하고, 물적 인프라와 인적자원에 대하여 투자가 미미하였음.
- 대부분의 노동력에 대하여 고용 안정성이 감소하였음.
- 미국의 복지지출은 국제적 복지지출평균을 밑돌았으며 공공연금을 제외하고는 비효율적임이 드러남. 미국은 부유한 민주국가 중 유일하게 공적의료보험이 없으며 보건제도에 GDP의 15% 이상을 지출하면서도 평균이하의 보건실적을 내고 있음. 장애인과 실업자에 대한 재활 지원 및 교육 투자도 부족하여 수동적인 노동시장 정책을 고수하였음.
- 미국의 경우 불평등, 가족해체 등을 배경으로 다수의 폭력사건이 발생하였으며 사회지출과 민간지출 부문의 R&D가 위축되었음.
- 정책적 규제는 간섭이 심하고 비효율적임.
- 근로시간이 길.

- 고용이 창출되었음. 가장 강력한 고용 창출의 구조적 원천은 인구의 연령 구조, 순 이민 인구, 가족 해체, 여성 경제활동 인구 등 인구통계학적·사회적 구조임.
- 저지출 경로와 고지출 경로의 이득과 비용은 서로 매우 다르며, 둘 중 어느 경로로도 좋은 경제성과를 낼 수 있음. 선택은 중점을 어디에 두느냐에 따라서 달라짐.

아. 시사점

- 본 장은 19개의 부유한 민주주의 국가들의 유사점과 차이점을 분석하여 비슷한 경제 수준의 국가들 중 공공 재정의 지출이 많은 국가와 적은 국가들 간의 1950년부터 1990년대까지의 경제성과를 비교하였음.
- 좌파 조합주의·좌파 가톨릭 조합주의·가톨릭 조합주의·노동 없는 조합주의·조합주의와 거리가 먼 국가의 5가지의 정치 경제적 유형 분석에서 각각의 장단점을 연구한 결과, 사회지출은 경제성과에 해롭지 않으며 오히려 순기능을 하는 경우가 많았음.
- 각 국가들의 연금제도는 통합적인 시스템으로 가고 있는 추세임.
- 미국의 보건 시스템을 다른 국가들과의 시스템과 비교한 결과, 민영화·상업화된 제도는 의료의 전문화와 고비용화를 가속화함. 공공부문과 민간부문의 적절한 혼합이 필요함.
- 대립적인 두개의 전략, 즉, 미국이 추구한 저지출 경로와 유럽대륙의 고지출 경로의 이득과 비용은 서로 매우 다름. 두 가지 모두 좋은 경제성과를 낼 수 있으나, 선택은 중점을 어디에 두느냐에 달렸음.

4. 동반성장의 길

가. 배경

- 1960년대 이후 1997년 IMF 사태에 이르기까지 한국은 고도의 경제 성장과 더불어 성공적으로 분배 문제를 해결하였음.
 - 경제 성장과 함께 대량의 일자리 창출로 분배 문제의 자동적인 해결이 가능했음.
 - 1993년 세계은행의 보고서는 한국을 성장과 분배를 조화시킨 성공적 사례로 소개한바 있음.
- IMF 사태 이후 산업간, 기업간, 계층간 양극화 현상이 심화되고 있음.
 - IT 산업과 비IT산업, 수출산업과 내수산업, 대기업과 중소기업 등의 경제양극화 현상이 우리 경제를 위협하고 있음.
 - IMF 이후 소득 불평등과 자산 불평등의 측면 모두에서 빈부격차의 문제가 심화되고 있음.
 - 소득과 자산의 불평등이 심화되어가고 있음에도 사회보장 지출은 미약한 수준임.
- 본 논문의 목적은 한국 사회에 두드러지게 나타나고 있는 양극화 현상을 해결하기 위한 노력으로서 성장과분배의 관계를 재조명 해보고, 이 둘의 동반발전의 길을 모색하는 것임.

나. 성장과 분배: 새로운 관점

- 분배와 성장 사이의 관계에 대한 다양한 경제학 이론이 있음.
 - Harrod-Domar 성장모델에 의하면, 소득분배의 불평등에 의한 계급간의 상이한 저축률이 성장률의 결정에 중요한 영향을 준다고 보았음.

- 반면, 1970년대 세계은행에서 발행된 ‘재분배와 성장의 동시달성’(Redistribution with Growth)에 따르면, 토지, 인적 자산, 신용에의 접근성 등 생산적 자산을 빈민들에게 재분배함으로써, 성장과 재분배의 동시달성이 가능하다고 보았음.
- 1990년대 이후 경제학계에서 불평등이 성장에 유해하다고 보는, 분배와 성장의 관계를 새롭게 해석하는 관점이 출현하였음. 이 관점은 다음의 세 가지 이론적 기둥 위에서 있음.
 - 첫째, 한 나라의 소득분배가 불평등할수록 빈민들이 많아지고, 이들은 소득재분배 정책을 위해서 과도한 세금을 요구할 것이며, 결과적으로 이는 성장을 저해함.
 - 둘째, 한 나라의 소득분배가 불평등하면 사회적, 정치적 불안정이 클 것이고, 이는 투자 위축을 초래하며, 결과적으로 성장에 부정적 효과를 가져옴.
 - 셋째, 신용시장이 정보의 비대칭성 문제를 가지고 있는 상황에서, 소득분배의 불평등은 빈민들로 하여금 교육투자를 위한 용자를 어렵게 하고, 결과적으로 교육투자의 감소와 경제성장의 저해를 초래함.
- 복지국가의 ‘위기’ 혹은 ‘소멸’에 대한 우려에도 불구하고, 지금까지 복지국가는 건재하며, 오히려 이의 긍정적 효과를 밝힌 연구들도 다수 존재함.
- 자본주의의 3대 모델인 앵글로-색슨 모델(자유시장경제), 라인 모델(거시담합주의), 북구 모델(사민주의) 중에서, 지난 10-20년간의 경제종합성적표에 의하면, 북구 모델은 앵글로-색슨 모델과 비교할 때 효율성, 성장에서 비슷한 수치를 보이면서도 분배의 평등, 사회적 통합성에서 월등한 결과를 보임.

다. 경제 양극화의 도전

- 우리 경제를 위협하고 있는 산업간, 기업간, 계층간 양극화 문제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 측면에서의 노력이 필요함.

- 중소기업의 기술개발과 대기업-중소기업 간의 공정한 경쟁체제 구축 등을 통해서 산업의 경쟁력을 높이고, 일자리를 확충해야 함.
- 사회 인프라 구축을 통해서 투명성 제고와 신뢰의 문화 정착이 필요함.
- 사회안전망을 강화해야 함. 이를 위해서는 아래의 4가지 사회통합의 기본 전략이 필요함.
 - 첫째, GDP 대비 사회보장비 지출 수준을 늘려야 함. 현재 한국은 OECD 회원국 중 가장 낮은 사회보장비 지출 수준에 머물고 있음.
 - 둘째, 조세정책과 같은 정부의 정책들의 실효성을 확보해야 함. 정부는 세원투명성을 높이고 효율성을 극대화하도록 인프라를 구축해야 함.
 - 셋째, 사회보장지출을 위한 다양한 제도를 개발해야 함. 선진국과는 달리 한국은 실업급여와 사회부조 정도만 실시되고 있음.
 - 넷째, 정부 재정의 재분배 기능을 강화하여서 사회적 지출을 증가시켜야 함. 정부의 사회적 지출 증가는 소비의 증가로 이어져, 불경기의 극복을 앞당기는 효과도 있음.

라. 참여정부의 사회통합정책

- 참여정부의 사회통합정책은 크게 자산금융시장 영역, 노동시장 영역, 사회안전망 영역, 그리고 교육 영역으로 나눌 수 있음.

1) 자산금융시장 영역

- 참여정부가 추진하는 자산영역 정책으로는 부동산 정책과 우리사주제도 활성화 정책이 있으며, 인적 자산의 확충에도 노력을 기울이고 있음.

- 참여정부의 부동산 정책은 크게 3가지로 요약할 수 있음.
 - 기존의 취득세와 거래세 위주의 부동산 조세체계를 넘어서 보유세 중심으로 개편을 추진함. 참여정부는 현재의 부동산 평균 보유세 세율인 0.12% 수준에서 임기 말까지 두 배 수준으로 높일 계획임.

- 주택공급의 지속적 확대를 통한 주택시장의 안정을 모색함. 2012년까지 전국 주택보급률 115% 달성 목표 하에, 국민임대주택 100만호를 포함한 공공임대주택 150만호를 건설해서 무주택 서민층의 임대주택 수요를 충족시킬 계획임.
 - 부동산종합정보센터를 설립하여 전국의 주택과 토지의 보유 및 거래 실태 파악을 통한 정부 정책의 실효성을 확보할 계획임.
- 참여정부가 추진하고 있는 또 다른 자산영역 정책인 우리사주제도 활성화 정책은 수많은 나라에서 도입 운영하고 있는데, 이는 소유의 분산과정에서 종업원의 참가가 중요함을 반영해 주는 것임.
- 종업원의 자사주 보유에 따른 기대효과는 자산분배 개선이나 종업원의 재산형성 이외에도 주식시장의 활성화와 적대적 M&A 방지와 같이 자산시장에 미치는 효과와 노사관계 개선이나 고용안정 등과 같이 노동시장에 미치는 효과 등이 있음.
 - 참여정부는 우리사주제도를 활성화하기 위해 스톡옵션형 우리사주제도 도입과 차입형 우리사주제도 확대 등에 힘쓰고 있음.
- 참여정부는 기술혁신이 국가경쟁력의 핵심이 된 지금 교육제도 개편을 통해서 인적 자산 확충에 역점을 두고 있음.
- 2004년 8월 발표된 ‘2008년 대입제도 개선방안’이 이러한 정부의 노력을 잘 반영해 주고 있음.
 - 정부는 가난한 가정의 자녀들에게 장학금을 지급해주는 등의 방법을 통해서 실질적 교육기회 균등을 위해 노력해야 함.

2) 노동시장 영역

- 참여정부는 외환위기 이후 한국사회에서의 비정규직과 근로빈곤층의 급속한 증가에 대한 대책으로 사회적 일자리 창출과 자활사업의 확충에 힘쓰고 있음.
- 일을 많이 할수록 우대받는 사회적 보상체계를 확립하기 위해서는 소득

세액공제제도(EITC)의 도입을 검토해야 하며, 지원대상도 현행 국민기초생활보상자를 포함한 차상위 빈곤계층까지 확대해야 함. 또한 저소득계층 대상 소득보조형 일자리로서 다양한 형태의 사회적 일자리 창출이 필요함.

- 근로빈곤층의 일자리 창출은 정부의 복지지출 증가와 함께 NGO 및 노사의 협력이 필수적임.

3) 사회안전망 영역

□ 참여정부는 전 국민을 대상으로 하는 복지체계를 확립하기 위한 목적으로 생산적 복지, 고용친화적 복지를 지향하고 있으며, 이를 위해서 사회안전망 확충에 노력하고 있음.

- 참여정부는 사회안전망 확충을 통해 사회보험의 사각지대를 해소하고, 일부 빈곤층에 국한되어있는 공공부조제도를 보다 많은 빈곤층으로 확대하도록 복지서비스를 늘리고 있음.
- 빈곤의 대물림을 방지하기 위한 목적으로 아동 및 청소년을 대상으로 하는 복지교육부문의 지출을 확대하고 있음.
- 앞으로 큰 문제가 될 고령화 문제에 대한 대책으로 단순히 소득보장의 차원을 넘어서 의료보장 문제, 고령자 취업기회 제공 등의 종합적 접근을 하고 있음.

4) 교육 영역

□ 참여정부는 미래의성장잠재력을 확충하면서도 사회통합에 기여할 수 있도록 유아 보육에서부터 학교교육, 직업재교육, 고령자 교육시스템에 이르기까지 평생교육 프로그램 마련에 힘쓰고 있음.

- 특히 참여정부는 핵가족화 및 이혼 급증 등에 따른 빈곤아동의 증가에

대해 건강관리, 생계보호, 학교 적응력 배양 등을 통한 희망투자 정책을 수립하였음.

- 저소득층의 4세 이하 아동의 보육을 전액지원하고 있으며, 2004~5년 정 부예산에서 보육 분야의 증가율이 가장 높은 것으로 나타났음.

마. 정책적 함의

- 여러 경제학계의 연구에서 밝혀졌듯이, 성장과 분배는 동시달성이 가능한 것임.
- 참여정부의 사회정책은 한편으로는 혁신 및 경제성장, 다른 한편으로는 약 자의 보호와 사회통합을 통해서, 성장과 분배의 동반발전에 초점을 맞추고 있음. 이는 한국 사회에 팽배한 산업간, 기업간, 계층간 양극화 현상을 해 결할 수 있는 유일한 길임. 성장과 분배의 동시달성을 위해서는 앞에서 살 펴본 바와 같이 아래의 4가지 영역에서의 노력이 필요할 것임.
 - 자산 불평등의 원천적 축소와 개선
 - 근로빈곤층의 인적 자본에 대한 투자
 - 사회안전망 확충
 - 빈곤아동에 대한 희망투자
- 또한 참여정부가 노력하고 있는 부동산 투기 억제, 부패의 청산 등은 한국 사회에 공정성을 가져오고, 경쟁력 강화에도 도움이 되어, 성장과 분배 양 쪽에 긍정적 효과를 가져 올 것임.

제Ⅱ부 국가별 사회지출과 경제성장

5. 한국과 일본의 사회지출과 경제성장

가. 개요

- 한국은 GDP대비 사회복지 지출이 OECD국가 중 최하위권이며, 일본은 GDP대비 사회복지지출이 대부분의 선진 유럽국가들 보다 낮은 수준임.
 - 한국과 일본은 국제화의 조류와 가열된 경쟁체제 속에서 지난 10년간 소득 불평등이 심화되었음.
 - 두 국가에서의 인구고령화의 급속한 진전은 향후 50년간 양국의 사회지출에 큰 부담으로 작용할 것임.
- 본 논문의 목적은 한국과 일본의 경제성과와 성장잠재력 및 사회지출의 경향을 살펴보고, 사회지출과 경제성장과의 관계를 규명해 볼 것이며, 불평등 및 빈곤 해소 방안과 경제성장을 위한 효과적인 사회지출 정책을 제시하고자 하는 것임.

나. 경제성과와 성장 잠재력

- 한국은 30여 년간의 이례적인 경제성장으로 1965년 \$100 수준이던 1인당 국민소득이 1990년대 중반 \$10,000로 뛰어 올라서 OECD 평균의 60% 수준이 되었음.
 - 1997년 외환위기로 한국의 1인당 국민소득은 급격히 감소하였지만, 정부의 시장중심의 경제체제 구축을 위한 다양한 개혁으로 1998년 이후 1인당 국민소득은 OECD 평균의 3분의 2 수준으로 증가되었음.
 - 현재 한국의 1인당 국민소득은 OECD국가 30개국 중 24위에 그치지만

성장잠재력은 4.5%로 OECD 회원국 중 가장 높음.

- 일본은 고성장 시대의 말미인 1973년의 1인당 국민소득이 OECD 평균의 85%에 이르렀고, 그 후 지속적인 경제성장으로 1980년대 말에는 1인당 국민소득이 OECD 평균을 넘어섰음. 그러나 1990년대 초반 이후의 지속적인 경기침체로 1인당 국민소득이 OECD국가 중 중위권에 속하게 되었으며, 성장잠재력은 1%로 OECD 평균(2.5%)보다 낮게 나타났음.

다. 한국과 일본의 사회지출 경향

- 한국의 2001년 공적 사회지출은 GDP대비 6%로 OECD국가 중 가장 낮은 수준임. 한국의 사회지출이 낮은 이유는 다음과 같은 요인에서 찾아볼 수 있음.
 - 한국의 평균 연령이 OECD국가에 비해 비교적 젊어서 고령 및 유족연금과 의료보험에 대한 지출이 적음.
 - 실업률이 낮으며 장기실업자들이 적어서 실업 및 적극적 노동시장정책에 대한 지출 적음.
 - 공적 사회지출을 보충하는 민간부문 사회지출이 2001년 GDP의 4%에 육박하여 OECD 평균의 두 배에 가까움.
- 일본은 1980~1991년 사이 GDP대비 11% 정도의 공적 사회지출 수준을 유지하였으나, 1990년대 들어서 17%에 육박하는 괄목할만한 증가율을 보였음.
 - 그러나 일본의 전반적인 사회지출은 여전히 OECD 평균인 20%보다 낮은 수준임.
 - 2003년 일본의 공적 사회지출의 80%를 연금, 보건의료, 실업, 장기간호보험이 차지하였음.
 - 일본은 연금과 의료에 대한 사회지출은 OECD 평균보다 높지만, 실업정

책 및 적극적 노동시장정책, 가족수당, 장애 및 질병급여에 대한 투자 부족으로 공적사회지출의 전반적인 수준은 OECD 평균보다 낮음.

라. 사회지출과 경제성장과의 관계

- 최근 OECD에서 실시한 국가간 조사결과에 따르면, 사회지출의 증가가 경제성장을 감소시키는 역할을 함.
 - 이는 경제적 효율성과 사회지출을 통한 형평성의 증대가 상호 배타적이라는 가설을 뒷받침하는 것으로, 사회지출이 노동력 공급이나 저축, 자본투자의 감소라는 결과를 낳을 수 있기 때문임.
 - 무엇보다도 경제성장에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 세율 인상인 것으로 보임. 세율인상의 영향은 Leibfritz et al.(1996)에 의해 계량화 되었는데, 이에 따르면 세율이 10% 인상되면 경제성장이 0.5% 둔화된다고 함.
 - 한국과 일본은 다른 OECD국가에 비해 세금부담이 매우 적은 편으로, 양국의 정부세입은 GDP대비 30% 정도로 OECD 평균인 43%보다 훨씬 낮음. 특히, 경제성장의 가장 큰 장애요인 중 하나인 직접세는 한국이 22%, 일본이 26%로 OECD 평균인 31%보다 낮은 수준임.

마. 사회지출과 불평등 및 빈곤의 추세

- 한국의 불평등은 1990년대에 다소 해소되는 것처럼 보였으나, 97년 외환위기 이후 더욱 심화되었음. 2004년 소득분배의 불균형 수치인 지니계수가 34.4로 매우 높아 한국은 불평등 면에서 OECD국가 중 상위 3위 안에 들었음. 이러한 불평등의 원인은 중소기업의 당면과제와 노동시장의 이원화에서 찾아볼 수 있음.
 - 실제 기업의 99.8%를 차지하는 중소기업의 역할은 증대되고 있으나 그 성과는 최근 몇 년간 하락세를 보이고 있음.

- 비정규직 근로자의 비율은 2001년 16.6%에서 2004년 29.7%로 두 배 가까이 증가하였는데 이는 OECD 회원국 중 두 번째로 높은 수준임.
- 일본은 사회지출이 낮음에도 불구하고 지니계수가 OECD 평균을 상회하는 수준임. 이는 불평등 및 빈곤에는 낮은 사회지출보다는 소득분배의 변화가 저소득층의 상대빈곤율을 높여서 더 큰 문제가 될 수 있음을 보여주는 것임.
 - 일본의 상대빈곤율은 2004년 GDP대비 15.4%로 OECD국가 중 5위였음. 이는 다른 국가에 비해 일본의 세제나 소득이전이 소득분배에 미치는 영향이 비교적 적음을 보여주는 것임.
 - 일본의 총 이전지출은 2000년 가계 가처분소득의 17%로 OECD 평균에 가까웠지만, 소득 하위 20%에 돌아간 비율은 비교적 적었음.
 - 일본의 세율은 상당히 낮은 수준이었지만 저소득층의 부담률은 높았음.
 - 낮은 소득이전 수준과 높은 세금 부담으로 소득 하위 20%로 이전된 순 금액은 가계가처분 소득 대비 OECD 평균인 4% 보다 낮은 1.3%에 그쳤음.

바. 한국과 일본의 사회지출 현안

- 한국과 일본 사회안전망이 직면한 도전은 급변하는 인구구조임.
 - 한국은 저출산 및 인구고령화로 인해 향후 50년 안에 OECD국가 중 3번째의 고령국이 될 것이고, 일본은 2025년경에 최고령국이 될 것임.
 - 한국과 일본의 출산율은 각각 1.2명과 1.3명으로 OECD국가 중 가장 낮은 수준임.

1) 공적연금

- 한국의 경우, 1988년 도입된 국민연금제도는 현재 40년 가입 시 퇴직 전 소득의 60%를 지급받을 수 있도록 고안되었는데, 현행대로라면 2036년에는

적자를 낼 것이며, 2047년에는 기금이 모두 고갈될 것임.

- 정부는 이에 대한 대책으로 급여수준은 40년 가입기준으로 소득대체율을 60%에서 50%로 하향 조정하고 보험료는 2010년부터 매 5년마다 1.38%씩 상향 조정하여 2030년까지 15.9%로 올린다는 재정개혁 방안을 국회에 제출하였음.
 - 국민연금제도는 제한적인 보장범위와 자영업자의 적은 납부액도 문제점으로 지적되고 있음.
- 일본의 공적연금제도는 기초 연금과 근로자 연금보험으로 구성되어 있음.
- 기초연금은 정액급여를 지급하여 고령인구에게 일정소득을 보장해 주는 것으로, 평균임금의 19% 수준임.
 - 근로자 연금보험은 5인 이상 사업장의 근로자는 의무적으로 가입해야 하는 것으로, 보험료는 13.9%로 기업과 근로자가 반씩 부담함.
 - 2004년 도입된 "거시경제적 물가연동"제도로 현재의 소득대체율은 59%에서 50%로 하향 조정될 것이고 보험료 부담률은 2017년까지 13.58%에서 18.3%로 점진적으로 증가할 것임.

2) 보건의료

- 일본의 의료제도는 의무 의료보험으로 정부의 강력한 규제 하에 운용됨. 그러나 건강보험은 구조가 통합되어 있지 않음.
- 일본의 총 의료지출은 OECD 평균보다 낮은 GDP대비 7.5%로 비교적 적은 비용을 지출하고 있음.
- 일본의 의료제도는 다음의 2가지 문제점을 가지고 있음.
- 1인당 병원 방문 회수가 OECD 평균보다 3배 가량 높음.

- 중환자병상 중 대부분이 고령 환자의 장기 치료에 사용되고 있는 "사회적 입원"현상이 팽배해 있음.

3) 실업보험

- 한국에서 1995년 도입된 고용보험제도는 가입대상의 확대 실시로 2004년 가입대상비율이 85%로 증가하였으며, 보험 가입률은 54%로 증가하였음.
 - 그러나 2004년 말까지 고용보험 가입대상자중 1/3 이상이 가입하지 않고 있고, 비정규직 근로자의 높은 이직률과 다수의 소규모 기업으로 인해 효과적인 보장 범위의 확대는 어려운 실정임.
 - 2004년 실업자 중 24%만이 실업보험의 혜택을 받았음.

4) 적극적 노동시장정책

- 한국과 일본의 노동시장정책에 대한 총지출은 다른 OECD국가들과 비교해서 낮은 편임.
 - 2003년의 경우 OECD 평균 2%에 비해 한국은 GDP대비 0.4%로 두 번째로 낮았고, 일본은 0.8%로 네 번째로 낮았음.
- 한국은 외환위기 이후 교육에 대한 공공지출을 대폭 늘리고 있지만, 교육대상자 선정이 30세 이하에 치중되어 있고, 중도 탈락률이 높으며 교육이수자의 취업률도 높지 않음.
- 일본은 민간부문 고용알선 회사의 엄격한 규제로 적극적 노동시장정책 지출의 80% 이상을 공공서비스에 의존하고 있음.

5) 공공부조

- 한국과 일본의 주요한 공공부조는 기초생활보장제도임.

- 그러나 이 제도는 사회적 이목으로 수혜대상자들이 신청을 꺼리고, 신청 조건 또한 엄격한 편이어서 제대로 확산되지 못했음.
- 한국은 2000년 10월 "생산적 복지제도"를 도입하여 최저생계비 이상의 생활수준 보장은 하나의 '권리'가 되었고, 수급자는 부조를 받는 대신 구직활동 및 직업교육 등 자활에 참여하는 조건으로 지원받고 있음.

사. 정책적 시사점

1) 공공재정의 상태를 고려한 사회지출의 개발

- 정부의 정책은 소득분배와 빈곤 추세에 큰 영향을 미침. 생산가능 인구의 상대빈곤율은 생산가능인구에 대한 비(非) 의료부문의 사회지출이 높을수록 낮음. 따라서 사회보장비 지출은 많은 긍정적 경제효과를 가져다 줄 것임.
- 한국은 총 공공부채와 GDP대비 정부 지출이 OECD국가 중 가장 낮은 수준으로 사회복지제도와 공공서비스 수준이 아직 미흡함을 보여줌.
- 일본은 사회지출이 주로 고령연금과 의료비 지출에 집중되어서 생산가능인구에 대한지출은 낮은 편임. 지난 10년간 대규모 적자로 인해 2004년 총 공공부채가 GDP대비 160%로 OECD국가 중 가장 높았던 일본은 사회지출의 증가와 관련하여 많은 위험요소를 안고 있음.

2) 경제성장 촉진을 위한 세율 인상 제한

- 한국은 현 제도 하에서 연금과 의료보험만 합해도 28%에 이르는 사회보장 부담금의 증가에 직면해 있음.
- 일본은 근로자소득 중 사회보장비 부담률이 25%로 기업과 근로자가 반반씩 부담하고 있지만, 향후 20년간 35%로 증가할 것으로 예상되어 부담률은 더 증가할 것임.

한국과 일본은 경제성장을 저해하는 세율인상을 최소화하는 것이 중요함.

3) 노동시장의 취약성 해결을 위한 시장소득 불평등의 원인 근절

한국과 일본이 경험하고 있는 노동시장의 이원화로 인한 정규직과 비정규직 근로자의 임금과 사회보장의 큰 격차는 불평등 및 효율성의 문제를 일으키고 있음.

양국은 비정규직 근로자에 대한 사회안전망 보장범위를 확대함으로써 이들의 고용률을 높여야 함.

- 유럽 국가의 선례 상 비정규직의 근로자보호 강화는 전반적인 고용률 하락으로 이어지기 때문에 양국은 정규직 근로자에 대한 보호 수위를 낮추는 것이 바람직할 것임.

4) 중소기업 부문의 구조조정 장려

한국과 일본은 대기업과 중소기업 간의 큰 임금격차를 보여 왔고, 현재는 중소기업의 실적 악화에 따라 그 차가 더 커지고 있음.

한국 정부의 중소기업에 대한 많은 지원은 오히려 중소기업의 경쟁력 및 독립성과 생존능력을 악화시키는 결과를 초래하였음.

- 최근 조사결과는 정부지원이 기업의 혁신과 경쟁력 강화를 위한 노력을 저해함을 보여주었음.

중소기업에 대한 양국 정부의 지원 규모 축소는 필수적임.

5) 공적연금의 근본적인 개혁추구

한국의 현행 공적연금제도는 장기적인 지속을 위해 근본적인 개혁이 필요함.

- 소득비례연금은 보험률을 낮추어 지속가능한 수준으로 조정되어야 하고,

세금으로 충당하고 있는 사회복지제도는 보편적인 기초연금으로 전환되어야 함.

- 국민연금은 가용재원에 맞추어 운용되어야 하며, 부유층에 돌아가는 기본연금을 감소시키는 정책을 마련해야 함.
 - 효과적인 기업연금제도 개발을 장려하여 조기퇴직의 동기를 약화시키고 퇴직에 대비한 민간부문의 저축을 촉진시켜야 함.
 - 확정급여형이 아닌 확정기여형 기업연금제도를 장려하여 연금의 이동성과 노동의 이동성을 동시에 촉진시켜야 함.
- 일본의 경우 2004년 도입된 ‘거시경제적 물가연동’ 제도개혁은 현행의 공적연금 제도를 지속 가능하게 할 것이나, 빠르게 진행되고 있는 인구고령화 사안을 고려해 보다 강도 높은 개혁이 필요함.
- 현행 연금제도는 적자를 보고 있어서 정부의 보조금과 부담금 인상이 필요하지만, 이는 성장에 저해요소가 될 수 있기 때문에, 부담률에 상한선을 두어 연금급여 수준을 경제인구통계학적 동향에 맞추는 방향으로 개혁하는 것이 필요함.

6) 보건의료부문의 효율성 증대

- 한국의 보건의료부문지출은 GDP대비 5% 정도로 OECD국가 중 가장 낮은 수준이나 고령화와 소득증가로 의료비 지출의 급격한 증가가 예상됨.
- 따라서 환자들의 빈번한 병원 방문, 비교적 긴 입원기간, 높은 수준의 의약품 비용 지출과 같은 제도의 문제점을 개선하는 것이 중요함.
 - 의료부문의 경쟁력 강화를 위해서 규제개혁이 필수적임.
- 일본 의료보험제도의재정은 의료비 지출 증가세가 국민소득 증가세를 앞지르고 있는 최근의 상황에서 크게 악화되었음.

- 대부분의 의료비 지출은 고령인구의 증가에 기인하는 것으로 2002년 70~74세의 1인당 의료비지출 수준은 20-24세의 8배로 나타났음.
- 의료비 지출의 증가를 막기 위해서는 다음과 같은 개혁이 이루어져야 함.
 - 각종 의료보험 기금의 규모 확장을 위한 하나로의 통합
 - 의료보험 기금의 지불자로서의 역할 강화
 - 지불방식의 행위별수가제로부터의 탈피
 - 의료서비스 규정 개혁의 필수화

7) 고용보험제도의 적합한 적용범위 보장

- 한국은 사회보장당국과 조세당국과의 협력 강화를 통해 고용보험제도의 가입률 확대 정책이 최우선 되어야 하며, 비정규직 근로자에 대한 고용보험제도의 보장범위를 확대하여 비정규직 고용 동기를 감소시켜야 함.

8) 적극적 노동시장정책의 개선

- 한국과 일본은 적극적 노동시장정책에 대한 지출이 매우 낮음. 효과적인 적극적 노동시장정책이 성장을 촉진할 수는 있지만, 각각의 정책에 대한 결과를 평가하는 것이 필수적임.
 - 교육훈련 과정에서 교육대상자 위주의 교육 실시, 교육 규모의 소수정예 유지, 교육 결과의 시장가치에 대한 검증, 현장실습교육 등이 이루어져야 함.
- 한국은 고용보조금이 사중비용을 증가시키므로 반드시 줄여야 함.
- 일본은 공공서비스에 대한 의존도를 낮추기 위해 민간 고용알선 회사들의 규제 완화가 필수적임.

9) 기초생활보장제도의 수급자층 확대

- 한국과 일본의 공공부조 수급비율은 낮은 편임.
- 현재의 엄격한 자격요건을 완화하여 빈곤층으로 하여금 보다 쉽게 지원을 받을 수 있는 여건을 마련하여야 하며 지원금 또한 최저생계비를 보장 받을 수 있는 수준이 되어야 함.

6. 영국의 사회지출과 경제성장

가. 배경

- 유럽 복지국가의 발달은 민주시민역사의 발달, 복지권이 시민권으로 확대되는 과정, 그리고 정치, 경제 개념의 발전과 맥락을 같이함.
 - 초기에는 경쟁적인 시장 경제의 유지를 위해 복지 지출이 제한되었고, 제1차 대전 이후 경제위기가 도래한 직후 영국은 여러 종류의 지출을 삭감하기 시작함.
 - 반면 케인즈 방식의 경제 개혁은 국가의 정부가 복지 제공을 담당함으로써 실업 관리, 공공지출, 적자 지출 등 주요 부분들을 관리하고 경기 침체시 경제 회복을 꾀하는 것에 중점을 둠.
- 사회지출에 대한 양극의 입장으로써 자유 통화주의는 복지 지출을 단순한 부담으로 보는 반면, 복지 통화주의는 자원의 재분배를 통하여 복지외 경제 목표를 달성할 수 있다고 주장함.
 - 이러한 배경에서 서유럽에서 가장 선진 경제국이며 활발한 국제 무역 및 투자 관계를 갖고 있는 국가인 영국의 정책 변천 과정을 살펴보는 것은 큰 도움이 될 것임.

- 영국에서는 1979년 제 3의 방식으로 대표되는 복지 통화주의 정부가 자유 통화주의 정부를 대체함.
- 정책은 이행단계에서 단기적인 정치적 목적들에 의해 영향을 받게 되지만 영국의 자유 통화주의 정부와 복지 통화주의 정부의 두 행정부가 추구한 전반적인 방향은 흥미로운 유사점과 차이점을 갖고 있으며 경제와 사회 정책과의 관계에 있어서 가장 의미 있는 두 가지 접근방식의 주요 특징을 보여주고 있음.
 - 복지 목표와 경제 목표의 동시 달성에 효과적이며 실질적인 결과들을 도출해 낼 수 있었던 영국의 사례를 고찰해 보는 것은 상이한 접근법으로 이행된 정책들이 어떠한 결과를 낳게 되는가를 조명해 볼 수 있는 기회를 제공하게 될 것임.
- 본 장의 목적은 영국의 주요 사회정책의 검토를 통해 영국 경제와 사회지출, 재분배의 관계를 고찰하는 것임.
- 본 장은 서론과 결론을 포함하여 총 5장으로 구성됨.
 - 제2장에서는 영국의 사회정책의 흐름을 이해하기 위해 보수당 정부 집권 시기와 신노동당 시기의 대조적인 정책적 특징을 검토함.
 - 제3장에서는 '제 3의 길'로 일컬어지는 복지 통화주의를 표방하는 신노동당의 정책들을 노동 정책과 공공 지출 정책을 중심으로 살펴봄.
 - 제4장에서는 이들 정책들이 사회복지 목표와 경제적 목표라는 측면에서 실효성을 평가 함.
 - 제5장에서는 영국의 경험을 바탕으로 도출해 낼 수 있는 시사점을 제시함.

나. 영국의 사회정책의 발전: 보수당과 신노동당

1) 보수당 정부: 1979~1997

- 1980년부터 1990년대 초 중반까지의 보수당 정권은 시장의 힘과 개인의 책임을 지속적으로 강조했으며, 국가의 지원은 목표 대상자에게만 제공하고 민간부문은 장려하되 세금은 낮게 유지한다는 정책 기조를 가짐.
 - 여러 우수 국영 기업들이 민영화되었고 공공 주택들이 원래 임차인들에게 판매되었고 연금의 민영화도 시행됨.
 - 1990년대 초 고용주들이 taxa소를 제공하도록 정부 차원에서 장려하는 움직임이 있었고 근로 가정을 위해 제한된 형태의 taxa소 바우처 제도를 시작함.
- 노동시장정책에서도 근로 인센티브를 강조하는 시장식 접근 방법을 선호함.
 - 국가 차원의 실업 보험은 더욱 엄격히 제한되면서 1983년에서 1998년 사이 실업 수당이 평균 소득의 36퍼센트에서 28퍼센트로 하락함.
 - 개인의 구직 노력이 강력히 요구되었고 이러한 사회적 분위기는 1990년대 초반까지 계속됨. 청년 실업자 관리는 여러 가지 강제성을 수반한 프로그램들을 통해서 이루어졌으며 1987년에 이르러서는 프로그램에 참여하지 않는 사람은 실업 수당 자격이 박탈됨.
- 보수당이 추구했던 시장 중심적 정책은 영국이 복지 국가에 대해 갖고 있는 자유주의적 사고와 연계되어 복지가 일차적으로 시민 개인의 문제이며 노동 시장의 문제를 해결하기 위해서 근로 장려책의 추진, 연금 제도의 민영화와 이에 따른 적절한 법규 적용 등을 전제로 함.
 - 보수당은 강력한 중앙 통제식 영국 헌법을 바탕으로 노동 시장과 민영화 개혁 등을 신속하게 추진함.
 - 1997년 보수당에 이어 정권을 잡게 된 노동당 정부는 이전 정부가 대중

의 지지를 기반으로 시행했던 시장식 접근 방식을 바탕으로 과거 사회민주적 정책들의 일환이었던 복지 목표를 달성하고자 함.

2) 신 노동당의 복지 통화주의

- 과거 노동당은 고 소득층의 세금 인상을 통해 사회 지출을 높이고 신케인즈식 ‘대체 경제전략’을 펼치는 정책을 추진한 후 총선에서 패배한 경험을 바탕으로 1997년은 구조조정의 일환으로써 복지 국가의 방향을 재설정해야 한다고 선언함.
 - 1997년 선거 성명서의 사회정의 위원회 보고서에서는 ‘변화하는 세계에서 자국의 위치를 확립하려면 영국은 변화해야 한다’고 주장함.
 - 노동당의 이러한 새로운 방향은 여러 계층으로부터 지지를 얻어냈고 1997년과 2001년 신 노동당의 선거 승리를 이끌어내는데 기여함. 신 노동당 정권은 정부의 복지 개입에 대한 방향과 규모를 제한하면서 간혹 좌파 보다는 우파 정권에 더 비슷한 성격을 띠는 정책들을 펼침.
- 토니 블레어는 복지와 시민권에 대하여 개인 가치의 평등, 결과보다는 기회의 평등, 책임을 수반하는 권한, 권리보다는 능력을 제공하는 국가의 역할을 포함한 4가지 주요 가치를 강조함.
 - 이 가치들은 ‘제3의 길’의 기반이 되었으며 중도좌파적 정부의 역할을 가능하게 함. 즉, 국민 전체의 요구를 충족시키는 소극적인 혜택을 광범위하게 제공하는 대신, 정부는 국민에게 권한을 부여하고 경제 활동 기회를 확보할 수 있도록 준비시키는 역할을 함.
 - 잠재적 급여 근로자를 최대한 증가시키는 정책을 통해 경제적 목표를 달성하고 잠재적 근로 가능자들의 구직 활동과 적절한 급여를 받도록 함으로써 사회적 목표를 함께 달성하고자 함.

□ 신노동당은 국가가 단순 제공자가 아닌 능력배양 지원자의 역할을 한다는 개념을 시행하기 위해 서비스 관련 정책 수립 과정에 특히 시민 사회 단체의 참여를 유도하였고 계획과 통제 기능을 강화함.

- 시민 단체와의 공공 부분 협약에 제시된 목표 진척 상황을 모니터하고, 시행상의 투명성의 확보를 위해 350개 이상의 목표에 관한 정보를 재무성 웹사이트에 공개함.

다. 최근 사회 정책의 방향 및 목표

□ 신노동당 정책은 사회지출과 경제성장은 노동시장 정책과 공공지출 정책의 조화를 통해 이루어 질 수 있으며 이를 통해 상호 호혜적인 사회 정의와 성장의 선순환을 가져온다는 신념을 바탕으로 함.

□ 노동 시장 정책 방향 및 목표는 아래와 같음.

- 정책의 방향은 저임금 근로자들의 수입 증가 정책을 통해 가능한 많은 사람들을 급여 근로자로 편입시키고, 교육 및 고용 기회의 확대하며, 근로 능력 보유자에 대한 복지 급여를 제한하는 것임.
- 정책의 목표는 빈곤을 감소시키고 여성과 소수 인종을 위한 사회정의를 구현하며 복지급여 비용을 낮추고 생산 가능 노동력을 확대하는 데에 있음. 또한 교육과 훈련의 기준을 더욱 강화함으로써 노동의 질을 높이고 지식 집약적이며 고부가가치 부분에서 영국의 국가적 경쟁력을 확보하는 것임.

1) 노동 인구의 가동화

□ 영국은 1990년대 초의 경기 침체에서 비교적 빨리 회복하면서 다른 유럽 국가들에 비해 높은 고용률과 낮은 실업률을 유지함. 이는 비교적 적은 규제들과 강성 노조의 부재, 그리고 투자 자본으로의 용이한 접근성과 같은

영국 노동시장의 유연성 때문임.

- 신노동당은 복지 급여보다는 근로를 강조한 과거의 자유통화주의 정부의 기초를 유지하면서 취업 훈련과 상담에 필요한 자원을 늘리고 특정 실업자들을 대상으로 하는 포괄적이면서도 맞춤형인 정책을 개발하였으며, 저임금 계층을 위한 수입 증진 정책을 추진함.
- 가장 널리 알려진 공공 정책 개혁인 뉴딜 프로그램은 집중적인 개별 자문 서비스와 함께 취업 경험 및 훈련을 제공함으로써 고용 가능성을 높이려는 목표로 개발되었으며 25세 이하 실업자들에게 의무적으로 적용됨.
 - 의무 조항은 실업 급여를 받기 위한 조건으로 수급자는 취업 관련 인터뷰에 반드시 참여해야 하고 싱글 게이트웨이(Single Gateway) 제도를 통해 모든 신규 급여 신청자들에 대해서는 급여 수급기간이 정해져 있음.
 - 모든 급여 관리 기관들과 취업 기관들을 통합하고 실업자들에게 제한된 기간동안만 급여를 제공함으로써 이들을 적극적인 구직으로 유도함.
- 뉴딜과 함께 시행된 ‘기본생활보장’(make work pay) 정책은 저임금 근로자와 가족들의 빈곤을 완화하기 위해 고안된 것으로, 구직자 수당을 임금상승률 이하로 책정하는 내용을 담고 있음.
- 이 외에도 대규모 세제 혜택 제도가 도입되어 초기에는 자녀가 있는 빈곤 가족을 대상으로 시행되다가 후에 자녀가 없는 가족 및 장애인 가족에까지 확대되었으며 이후 대규모 빈곤 퇴치 프로그램으로 발전됨.
- 노동 시장 정책의 특징은 아래와 같음.
 - 첫째, 대부분이 세제 혜택의 형식이거나 목적 지출로써 재무성의 관리 하에 있음.
 - 둘째, 새로운 정책들은 모두 엄격한 기준을 갖고 수급 대상을 정하고 있으며 그에 따른 결과도 매우 구체적임.

- 셋째 민간 부문 참여를 매우 강조하고 있다는 것인데 가장 대표적인 부문은 육아 분야로써 급여 혹은 적절한 임금의 제공을 통해 부모들이 탁아 서비스를 사용할 수 있도록 하는 목표를 갖고 있음. 또한 빈곤을 해소하기 위한 전략적인 복지 정책으로 민간 노동 시장의 취업을 적극 유도함.

2) 공공 지출

- 공공 지출 정책은 지출 규모를 억제하는 방향으로 고안되었으나 교육과 의료보전에서는 증가하면서 GDP 대비 공공지출 상승분의 대부분을 차지함.
 - 두 부문 모두 국가의 독점체제가 해체되면서 교육에 관한 권한과 예산의 책임은 대부분 지방정부에서 학교와 대학으로, 의료부문은 중앙 NHS 관리자로부터 현장에 있는 실무자에게로 이양됨
 - 의료 부문에서는 일반 의사 단체가 예산 운영권을 갖고 환자를 대신해 병원과 기타 의료 제공업체에서 서비스를 구입함.
 - 교육 분야에서는 실험과 시험 결과를 표로 만들어 공개하는 제도를 통해 시장 질서를 강화함.
- 교육 분야의 개혁은 전문가 집단으로부터 강한 반대에 부딪혔으며 상당한 정치 쟁점으로 부각되기도 하였으나 예산 확대, 특히 의료 보전 부문에서 크게 확대됨으로써 연착륙에 성공할 수 있었으며 영국 정부는 EU 국가들의 평균 수준까지 공공 지출을 늘리고자 함.

라. 정책의 성과

- 영국정부에서 시행한 정책들은 사회복지 목표 달성의 효과(빈곤 퇴치, 기회 확대 등)와 경제목표 달성(경쟁력 강화)의 효과의 측면에서 평가할 수 있음.
 - 목표 대상층의 빈곤이 현저하게 감소했으며 고용 창출이 이에 결정적인 역할을 수행함.

- 여성을 위한 교육과 고용의 기회도 증진되었으며 사회 서비스의 질도 향상됨.
- 최소 임금과 세제혜택에 대한 우려에도 불구하고 이러한 사회 정책의 성공이 경제 목표를 희생하지 않으면서 달성됨. 따라서 영국은 기간 내 계속 비교적 높은 경제성장을 유지 할 수 있었고, 자국의 경제는 투자자들에게 상당히 매력적인 대상이 되고 있으며 생산성도 경쟁력을 확보함.

1) 사회적 목표

① 빈곤

- 1980년대 초의 빈곤이 확대되던 추세와 달리 1990년대 초에서 중반까지는 아동 빈곤의 감소 폭은 과거 증대되었던 빈곤을 상쇄할 정도로 컸으며 연금 수급자와 근로 연령대의 성인들의 빈곤율도 감소함.
 - 노동력을 활성화하려는 신노동당의 정책은 저소득층의 고용을 증진시켰고 빈곤가정의 아동과 같이 특정 그룹을 대상으로 하는 정책은 실질적인 효과를 낳게됨.
 - 정부 정책은 빈곤 향상에 효과가 있었으며 앞으로는 더 많은 효과가 나타날 것이며 이러한 긍정적인 성과는 유리한 경제 여건 속에서 적절한 복지 혜택 및 고용 정책이 시행되었기 때문이라는 사실을 주지해야 함.

② 재분배와 불평등

- 소득 불평등은 1980년대에 심화되었다가 최근에는 하락 가능성을 보이고 있음. 1980년대의 소득 불균형이 심화되면서 고소득층의 소득이 많이 증가했으나 이러한 상승세는 1990년대에 둔화됨.
 - 하위층의 소득은 정부 정책에 힘입어 증가세를 보이고 있지만 신노동당의 정책이 아직도 초기 이행단계 이므로 결론을 내리기에는 이름.

- 재분배에 있어서도 1990년대 초 고소득층과 저소득층의 수입 격차는 심했으나 정부의 노동시장과 최소 임금정책에 기인하여 가장 소득이 낮은 1/5분위 계층은 국가 정책에 힘입어 수입이 증가함.
- 빈곤과 불평등의 증거를 복합적으로 보면 복지 통화주의 정책은 최빈곤층 중 특정 그룹에 도움을 주었다는 결론을 내릴 수 있으며 향후 목표 대상 그룹에게 상당한 혜택을 줄 수 있는 잠재력을 확인하게 됨.

③ 고용과 실업

- 영국정부의 정책 이 후 실업률이 현저하게 감소했으며, 감소추세는 특히 목표 대상이었던 젊은 층에서의 감소가 뚜렷하고 장기 실업률은 거의 절반으로 줄어듦.
- 신 노동당 정부의 정책은 특정 그룹들을 대상으로 정했으며 목표 대상에서 분명히 가시적인 효과를 거둠.
 - 뉴딜 프로그램을 통해 젊은 층과 편부모 층을 지원하고, 보육 정책을 통해 저소득층과 자녀가 있는 여성을 지원한 결과 특히 편부모들의 고용률이 최근까지 급속히 증가하는 효과를 보임.
 - 자녀가 있는 여성의 고용률도 증가해 자녀가 있는 남성의 고용률과 비슷한 수준으로 됨.
 - 신노동당은 선거 년도인 2001년까지 25만 젊은이들을 유급 고용으로 유도하겠다는 목표를 달성했고 이는 과거 영국의 어떤 정책보다도 성공적 이었음.
 - 유럽 기준으로 이미 높았던 영국의 경제 활동 여성의 비율이 높아졌으며 인구 고령화에도 불구하고 근로자 한명 이상 가구 비율이 높아짐. 이는 곧 정부의 근로 연계 복지 전략과 노동 시장의 활성화 전략이 효과를 거두었음을 의미함.

④ 공공 지출

- 전반적인 공공 지출은 억제되었으나 부문에 따라서 다른 양상을 보임.
 - 기본적으로 사회보장 급여에 대한 지출은 초기 억제된 이후 약간 증가했는데 이는 수당 지급 대상을 엄격하게 설정했고 연금 지출이 민간 부문으로 전환되었기 때문임.
 - 고용 복지 정책이 복지 급여체제로 편입되면서 직접적 고용 지출은 감소되었으나 교육에 대한 지출은 교육에 대한 강한 정부 의지 때문에 더욱 증가했으며 건강 보험에 대한 지출도 급속히 증가함.
 - 영국은 또한 사회보험 기여 수준을 낮게 유지함으로써 직접 노동 비용을 낮추고 개인 소득세의 최고세율을 낮춤.

2) 경제적 목표

① 성장 및 투자

- 지난 10년간의 경제 성장과 G7 국가의 최근 성장, 무역 수지와 국가 저축 비교에서 영국은 이 기간 동안 비교적 건전한 성장을 유지했으며, 지난 2년간은 미국 다음으로 높은 성장을 기록함.
- 투자에 있어서 영국은 유입이 유출보다 크다는 특징을 갖고 있음.
 - 유입된 총 투자액은 해외투자의 절반 정도이며 해외 투자 및 경제 규모로 보았을 때 투자도 상당히 큼. 이는 곧 영국이 안정된 경제 환경과 노동 시장 개혁이 양질의 노동력을 제공함으로써 최근에 외국인 투자자에게 상당히 매력적인 대상이 되었음을 시사함.

② 생산성

- 시간당 노동 생산성 비교에서 영국은 일본, 이탈리아, 캐나다보다 높으나

프랑스, 독일, 미국보다는 낮은 것을 보여주고 있으나 1인당 수치에서 영국이 미국 다음으로 높음. 이는 영국에서 장시간 노동이 경쟁력과 성장의 바탕이 되는 생산성 유지에 중요하다는 사실을 반영함.

- 이는 특히 저임금 저 부가가치의 노동 시장 하위에 있는 노동층을 급여 수급에서 노동으로 이동시키려는 노동 시장 정책과 일치함.
- 2000년 이후의 연 생산성 증가에서는 대체적으로 영국이 미국, 일본, 독일에 뒤떨어져 있으나 프랑스, 이탈리아, 캐나다를 앞지르고 있음.

마. 제언

- 지금까지 검토한 영국 정책에 대한 논의는 여러 가지 복합적인 요소들이 얽혀있기 때문에 정책 시행의 초기 단계에서 확정적인 결론을 내리기는 어려우나 몇 가지 분명한 결과들을 검토해 볼 수 있음.
- 복지 수급자에서 근로자로의 전환을 유도하는 정책과 세부적 목표를 대상으로 고안된 정책의 이행으로 최하위층의 빈곤률의 감소를 달성함. 이에 따라 장기간 지속되었던 불평등이 완화되는 증거도 보이는데 이는 빈곤층의 생활수준이 향상에 기인하는 것으로 보임.
 - 공공 지출 정책은 이러한 결과를 낳는데 바탕이 되었으며 전체 국가 지출을 크게 늘리지 않으면서 건강보험에 대한 지출을 높이는데 성공함.
 - 견고한 경제 성장이 유지되고 있으며 해외 투자에 적극 참여하고 있으며 최근에는 대 영국 투자에 대한 관심이 높아지고 있음.
 - 전반적으로 복지 통화주의가 자유 통화주의보다 빈곤 퇴치와 서비스 제공이라는 복지 목표에 더 성공적이었음을 보여줌.
- 앞으로의 개혁 조치들은 높은 경제 성장과 경쟁력을 유지하면서 빈곤 퇴치를 달성할 수 있는 방식으로 고안되고 시행되어야 할 것임. 이를 위해서는 현재 정책들의 특징인 공공 지출에 대한 억제와 근로에 역점을 정책적 의지

가 지속되어야 함. 이런 맥락에서 본 장에서는 세 가지 부문에 대해 제안함.

- 일과 생활의 균형: 현재의 노동력 동원과 장시간 근로를 바탕으로 하는 생산성은 육아 및 기타 책임에 있어서 개인의 책임을 강조하므로 복지의 관점에서 일부 그룹들의 근로시간을 줄이는 것이 바람직함. 이는 노동 시장 규제와 특정 대상을 목표로 하는 세제 혜택을 통해 가능하며 이는 생산성을 저해하지 않는 수준에서 유지되어야 함.
- 생산성: 장시간 근로를 통해 생산성을 달성하고 저부가 가치 부문에 치중되어 있는 현재 경제 구조는 국제적 경쟁력을 약화시키므로 고부가가치로 고용의 전환이 이루어져야 함.

영국의 경험은 복지의 목표가 증진될 수 있으며 특히 경제적 성공을 이루면서 동시에 빈곤 퇴치와 고용 확대를 통한 재분배가 가능하다는 것을 보여줌.

영국의 정책이 성공했다고 해서 다른 상황에서도 그대로 적용이 가능하다고 볼 수는 없음.

- 영국의 개혁은 다수당이 두려움 없이 정책을 시행할 수 있었으며 노조가 약한 상황이었으며 경제적으로는 유연성과 탄력성의 전통을 갖고 있었고 조합주의가 결여된 상황이었으며 사회적으로는 개인주의의 오랜 전통과 개인의 책임을 수용하는 분위기가 주도적이었음.
- 영국의 방식을 다른 곳에 적용하려면 광범위한 수정을 통한 것이어야 함.

7. 캐나다의 사회지출과 경제성장

가. 배경

본 장의 목적은 캐나다의 사회경제적 추이를 국제적인 관점에서 비교한 후

경제 성장의 다양한 원인을 검토하고 이어 사회 정책의 발전상황을 고찰하는 것임.

□ 본 장은 서론과 결론을 포함하여 총 5장으로 구성되어있음.

- 제2장에서는 캐나다의 사회 지출의 지표를 바탕으로 연금, 의료보험 및 기타 사회 정책 개혁의 지출 패턴을 살펴봄.
- 제3장에서는 캐나다는 과거보다 능동적인 성격을 띤 사회 지출이 많아졌음을 밝히고 이것이 미래의 경제 성장을 주도하는데 중요한 역할을 담당할 것을 예측해 봄.
- 제4장에서는 캐나다의 세금/급여 제도의 재분배적인 성격과 그것이 소득 불평등과 빈곤에 미치는 영향을 분석해 봄.
- 제5장에서는 소득 불평등, 사회정책 및 경제 성장과의 연관성을 고찰해 봄.

나. 개요 및 주요 사회경제 지표

□ 캐나다는 OECD 국가들 중 가장 부유한 국가 중 하나로써, 1인당 GDP가 OECD 평균보다 약 15% 높으며, GDP 대비 세금 비율은 유럽 국가들보다는 적고 미국보다는 현저히 높음.

- 비교적 높은 취업률을 기록하고 있으며, 특히 여성의 취업률이 OECD 평균보다 12% 높음.
- 빈곤율은 OECD 평균 수준이며 서·북유럽 보다는 높으나 미국보다는 낮게 나타남.
- 여성 근로자들의 노동시장 퇴출을 막는 것이 미래의 노동 공급을 유지하고 인구 고령화에 경제적으로 대처하는데 필수적이라는 관점에서, 캐나다의 상황은 비교적 양호함.

다. 경제 성장과 그 원인들

- 많은 OECD국가들은 경제구조의 급격한 변화를 겪고 있으며 이에 따라 성장과 번영의 원인 또한 달라지고 있음.
 - OECD 자료에 따르면 효율적인 노동 활용성과 같은 기본요소들은 아직도 중요한 성장 요인이며 혁신, 연구개발, 정보통신기술 (ICT), 기업가 정신 및 인적 자원 등이 효율성 증대에 점점 더 중요한 요인이 되고 있음.
 - 캐나다의 경험으로 미루어 교육과 연구 개발에 대한 공공 투자는 생산성 향상에 중대한 영향을 미침.
- 캐나다의 경우, 노동 시장제도가 노동자원의 재분배를 효과적으로 수행하여 노동생산성과 활용성을 높이는데 기여함.
 - 다요소 생산성(MFP: Multi-Factor Productivity)증가가 성장의 주요 요인으로 보이며 이는 비즈니스 환경과 생산 프로세스에서의 정보통신기술의 사용과 가장 관계가 깊은 것으로 보임.
 - 캐나다는 정보통신기술부문의 둔화와 일반적인 장비와 자본 주식 투자율의 감소가 맞물려 초래된 결과로 노동생산성이 비교적 높았다가 2003년/2004년 시간당 생산량 성장의 속도가 둔화됨.
- 1990년대 높은 연구개발 투자로 인한 생산성 증가는 점차 약화되기 시작하였고, 연구개발 투자도 둔화되었으며, 천연자원산업의 생산성 또한 높은 상품가격으로 인해 둔화됨.
 - 신기술 구축과 관련 프로세스 시행 등의 경영적인 요소에 기인한 것으로 보임.
 - 미국과 비교하여 경영교육(MBA)을 받은 CEO비율이 낮은 것도 혁신에 영향을 미칠 수 있음.
 - 경제 충격이나 주요 정책 개발로 인해 생산성에 부정적 영향을 미치는

요인이 없다면, 생산성 성장이 연 2퍼센트 포인트의 속도로 다시 회복 될 가능성도 보임.

라. 사회 정책 추이

1) 국제적 비교

- 캐나다의 GDP 대비 사회지출은 점진적으로 성장하였으며 1970년대 초, 1980년대, 1990년대에는 강한 증가세를 보임. 1960년대 이후 OECD 평균이하를 유지하던 캐나다의 사회지출은 1990년대 초 21~24%에 도달함으로써 OECD 평균에 근접함. 그러나 1993년 이후 18% 가량으로 하락하였고, 최근까지 다른 OECD 국가와 함께 감소세를 보임.
- 캐나다의 노인과 노동연령인구에 대한 현금 이전 공공지출은 약 5%, 3%로 비교적 낮은 편이며, 건강 및 기타 사회 서비스에 대한 지출은 OECD 평균보다 높음. 한편 각종 서비스를 세금에 의한 재원으로 조달하는 것은 캐나다의 세금/급여 제도의 재분배적 성격을 강화하고 있음.

2) 캐나다의 사회 지출

- 지난 40여 년 동안 캐나다의 복지 개혁에 영향을 준 요인은 많지만 주목할 만한 두 가지는 정부의 재정상황과 연방·주(州)·준주(準州) 간 관계의 역동성임.
 - 캐나다의 연방 정부는 육아 휴가를 포함한 직장 보증을 담당하며 각 주 정부에서는 사회 및 가족 서비스를 담당함.
 - 과거에는 캐나다 공공부조(CAP:Canada Assistant Plan)에 따라서 주정부의 서비스 제공에 사용되는 1 달러(CAD)마다 연방 당국으로부터 50센트의 보조를 받는 공동부담형식이었으나 1990년대 이후에는 여기에 지출 상한선이 설정됨.

- 2004~2005년도에는 CST(Canada Social Transfer:캐나다 사회 이전)에 대한 연방지출이 65억 달러에 달한 반면 272억 달러의 CHT(Canada Health Transfer:캐나다 보건이전)와 평등화 보조금(equalization grant)의 보건 할당량(40%)에 의한 지출을 합하면 연방의 총 보건 지출은 305억 달러로, 캐나다 주 정부 건강지출의 37%에 달하고 있음.
- 1950년대와 1960년대에 캐나다는 강한 경제 성장에 힘입어 세 가지 보편적인 급여, 즉, 고령 보장·가족 수당·보편적 공공 건강보험 제도를 포함한 복지 국가 정책을 확대함.
 - 1961년 모든 주 정부들이 병원보험을 도입하였고, 1972년에는 병원에 소속되지 않은 의사들을 포함하는 보험인 ‘메디케어’를 도입함.
 - 비용분담형 복지(Cost-shared (federal/provincial) welfare), 캐나다 공공부조, 장애인 직업재활 프로그램(VRD: the vocational rehabilitation disability programme), 캐나다·퀘벡 연금(CPP/QPP: the Canadian and Quebec Pension Plan)과 수익 보장 보조금(GIS: the Guaranteed Income Supplement)은 모두 1975년 이전에 시행되었으며 가족 수당과 실업보험의 범위도 확대됨.
- 1980년대 초 사회개혁이 시작되었고 1990년대 말까지 사회지출 축소가 계속되었으나 감소세는 그리 크지 않았으며 인구 고령화를 감안할 때 다시 증가세로 돌아설 전망이다.
 - ① 노인들을 위한 기본 수입지원
- 캐나다에는 다음과 같은 고령자를 위한 몇 가지 공공 지원 프로그램이 있음.
 - 기본 공공 소득 지원 프로그램은 모든 노인을 대상으로 하는 OAS(Old Age Security: 고령보장)가 대표적임.
- 1980년대 이후, 고령자들을 위한 기본소득지원제도에 세 가지 광범위한 개

혁을 가함.

- 첫째는 1983년 이후 연금공제가 연계되지 않게 된 것이었으며, 둘째는 1988년에 연령 공제가 환급 불가 공제로 바뀌었다가 1997년 이후 완전히 소득조사를 통한 방식으로 바뀌었으며, 셋째는 OAS가 준 보편적 프로그램으로 개혁되어 OAS 수급자 중 가장 높은 소득층은 급여 전부 또는 일부를 환급을 통하여 돌려주어야 함.
- 1996년 이후 OAS에는 소득조사 요건이 추가 되었고 그 전년도에 세금 보고를 기준으로 자격여부를 판별하였으며 2000년 초에는 고령층의 약 95%가 OAS 급여를 받음.
- 지출을 감축하려는 노력의 결과로 기본 제도는 더 진보적이 되었으나 극 빈곤층을 제외한 나머지 모든 계층의 급여 규모는 줄어들음.

② 캐나다/퀘벡 연금

- CPP(Canada Pension Plan), 즉, 캐나다 연금제(퀘벡주에서는 QPP)는 소득 비례 기여 방식(earning-related)의 연금 제도임.
 - CPP와 QPP는 한 해 징수된 연금 보험료로 그 해의 연금 수급자에게 급여를 지급하는 부과방식(PAYG)으로 설계되었으며, 고용주들과 근로자들에게 동일하게 부과되는 각출률은 3.6%로 매우 낮았음.
- CPP와 QPP는 1990년 중반에 중요한 두 가지 변화를 겪게됨.
 - 첫째는 고용주·근로자의 임금배분 이전에 이루어지는 각출의 비율이 기여대상소득(contributory earnings)의 9.9% 선에서 안정화됨.
 - 둘째는 기여 소득의 공제율이 1997년 이후 동결되어 실제적으로는 해를 거듭할수록 기여대상소득을 늘리는 결과를 낳았음.
 - 이러한 변화로 연금의 재정은 흑자가 되었고, 이 금액은 연방과 주의 채권뿐만 아니라 다양한 형태의 자산에 투자됨.

- 기본연금제의 개혁과는 달리 CPP와 QPP의 개혁은 일견 역진적으로 보일 수 있으나, 캐나다 인구 고령화 추세를 볼 때 늘어날 수밖에 없는 공적연금지출의 증가를 둔화시키는데 기여함.

3) 건강 정책 개발

- 캐나다는 의사, 간호사 및 기타 의료전문인들에 의한 1차적 의료서비스인 메디케어에 소요되는 재정을 세금으로 충당함.
 - 주정부와 준주정부는 노인, 아동, 사회부조 수급자 등 특정 대상에게 공공건강보험 적용범위 이외의 의료서비스를 지원함.
 - 1990년대 초 캐나다의 보건공공지출은 대부분의 OECD 국가들보다 높은 비율로 증가하였고 1993년부터 1997년까지 감소세를 보이다가 2000년 이후 다시 급격히 상승하였으나 1990년대 중반에는 개인보험 지출과 공공보험의 개인부담분의 성장률이 비슷한 수준을 유지하게 됨.

4) 일반적 복지 추이

- 캐나다에서 실업급여는 1990년 초에 감소하였으나 장애연금은 꾸준히 증가하였고 적극적 노동시장 프로그램에 대한 지출은 경기에 따라 변동이 있었음.
- 1985년의 캐나다의 사회부조 지급률은 저소득층의 40% 이었는데 2000년에 들어 30%로 낮아짐.
 - 급여 자격기준은 특히 신규 신청인에 대해서 엄격해졌으며 급여는 특정 상황을 제외하고는 구직 노력을 한다는 조건을 충족시켜야만 수급이 가능하게 됨. 결과적으로 1990년대에 이르러 사회부조의 신규 수급자 발생률이 절반으로 줄어들었고, 수급 탈피율이 비교적 안정화 됨.
- 가족지원을 위한 공공지출은 1993년과 1998년 NCB(National Child Benefit:자녀양육보조급여)의 도입과 더불어 상승하고 있음.

- NCB의 도입으로 연방정부는 자녀가 있는 가정에 더 많은 현금 급여를 주게 되었고, 이에 주 정부는 보육지원·소득지원 프로그램과 같은 가족 서비스 및 다른 사업에 재원을 활용할 수 있게 됨.
 - NCB 도입 이후 편부모가정의 가처분소득이 10% 넘게 인상 되었고 유자녀 가정의 저소득 발생률이 0.6% 낮아지면서 빈곤감소의 효과도 보게 됨.
- 적극적 노동시장 정책에 대한 공공지출은 크게 상승하는 추세는 아니나, 사회부조 지원은 구직의무를 점점 강화하고 있으며, NCB개혁 또한 사회부조 수급자들의 취업을 장려함.

마. 세금/급여 제도를 통한 재분배

- 사회정책을 포함한 정부정책지원 세금 수준은 2004년 GDP의 33%로 미국보다는 상당히 높은 수준이나 OECD 평균보다는 낮으며 21위를 기록함.
- 총 세수는 1970년대 중반의 GDP 32%에서 1990년의 36%로 높아졌으나 2000년 이후 낮아지고 있음. 세수의 약 45%는 중앙정부에 의해 징수되고 있으며, 이는 OECD 국가의 평균인 50%에 약간 못 미치는 편임.
 - 2004년도 소득세·수익세는 GDP의 15.4%이고 총 세수의 46%를 차지하며, 이는 재산세와 아울러 OECD 평균보다 높으며 상품과 서비스에 대한 사회보장기여 세금은 GDP와 총 세수와 대비하여 낮은 편임.
 - 미시적 관점에서 볼 때 2004년 평균생산노동자의 소득이 100%라 할 때 한 개인이 내는 총 세금은 인건비의 32.3%로 OECD 평균인 36.5%보다는 낮지만 미국, 호주, 뉴질랜드, 영국, 한국 일본보다는 높음.
- 2002년, 캐나다는 OECD 국가 중 가장 진보적으로 가족부조정책을 실행함. 이로써 저소득 가정의 세금/이전 지원을 관대하게 하였고 평균소득가정의 급여는 OECD 평균보다 조금 낮은 수준으로, 고소득 가정의 급여는 평균보다 많이 낮은 수준으로 하는 구조를 띠게 됨.

- 개인 소득·가처분 소득·직접세에 대한 지니 계수 및 근로 연령과 65세 이상의 개인이 받는 총 이전에 대한 가(假)지니 계수의 기준으로 보면 호주, 뉴질랜드, 덴마크와 영국이 가장 진보적인 분배를 하고 있으며 캐나다는 총 이전규모와 근로연령층의 급여에 있어 평균 이상의 진보성을 띠고 있음.

바. 소득 불평등, 사회 정책과 성장간의 연관성

- 캐나다의 지니 계수로 측정된 소득 격차는 1970년대 중반에서 1990년대 중반까지 낮아졌다가 다시 높아짐.
 - 소득 격차 정도가 높아진 것은 저소득 가구의 소득 상황이 악화된 데에 기인한 것이 아니라, 상위 10분위 소득자들의 소득 상황이 상당히 높아졌기 때문임.
 - 1970년대 중반에서 1980년대 중반까지 캐나다의 노인층은 근로연령층보다 소득 상황을 많이 개선시킴.

1) 연관성에 대한 증거 검토

- 1990년대 전반부에는 소득 격차가 성장에 나쁘다는 쪽으로 합의가 도출되는 듯 했으나 최근에는 이러한 선행적인 결과에 의문이 제기되고 있음.
 - 이는 평가방법이 비교적 소득 분포가 좁은 선진국과 비교적 소득 분포가 넓은 저개발국을 포함하는 횡단 OLS 모델을 기반으로 하였기 때문임.
 - Forbes(2000)는 패널 추정 테크닉(panel estimation technique)을 사용하여 각 국가들을 장기적으로 보아서 국가별 특수성 변수를 제하고 본 결과, 소득격차가 적을수록 낮은 성장과 관련이 깊다고 함.
- 성장에 관한 OECD 연구에서 캐나다의 경험은 교육과 연구개발에 대한 투자가 중요한 역할을 했다는 것을 보여줌.
 - ‘소극적인 지출’은 경제성장에 나쁜 듯이 보이고, ‘적극적 사회 지출’은

경제 성장에 득이 되는 것으로 보임. 즉, 근로 의욕을 강화하기 위한 직장 내 급여 제공 확대, 급여 제공에 대한 공동 책임 부여, 또한 고용 지원이나 보육 지원을 강화하여 소득지원 수혜자들이나 부모들이 더 긴 시간 지급고용에 종사할 수 있도록 하는 등의 능동적 접근방식은 어떤 사회 정책보다도 경제성장에 더 도움이 될 수 있음.

□ 사회 지출과 불평등, 빈곤과의 관계는 매우 복잡함.

- 대부분의 OECD 국가의 사회 프로그램은 한 사람의 일생에 있어서의 재분배를 일차적인 목적으로 하고 있으며, 가난한 자와 부유한 자간의 재분배는 일생의 분배를 파악하기 위해서는 한 개인의 일평생 동안의 세금 데이터가 있어야 하고, 비교적 복잡한 모델링이 필요하다 보통 2차적인 목적이나 특정 시간대의 데이터만 가지고는 이 두 가지 재분배의 형태를 구분하는 것이 불가능함.

□ 여러 국가에 있어서, 높은 사회 지출은 한 시점에서의 불평등 축소와는 관계가 있으나, 근로연령층에 대한 지출변화와 가처분소득 불평등의 변화 사이에는 뚜렷한 관계가 없는 것으로 평가됨.

사. 정책적 함의

□ 캐나다는 OECD 국가들 중 가장 부유한 국가 중 하나로써, 비교적 높은 취업률을 기록하며, 유럽보다는 그 개입정도가 낮지만 미국보다는 훨씬 더 개입적인 세금/급여제도를 가지고 있음.

□ 높은 취업률과 사회 지출 규모, 세금/급여제도의 재분배적 성격 때문에 캐나다의 빈곤율은 미국보다 낮은 수준이었으나 가처분 소득의 분포는 폭이 좁아지다가 1990년대 중반에 와서 넓어지기 시작함.

- 캐나다의 세금/급여제도는 세월이 가면서 더 재분배적 성격을 띠고 있음.

- 여러 변수가 있는 가운데, 소득 불평등이 완화되면 생산성 증대와 경제 성장으로 이어진다고 분명하게 말하기는 어려움. 단, 사회 지출은 경제 성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있으나, ‘능동적인’ 사회 정책과 교육은 경제 성장에 도움이 되는 것으로 평가됨.
- 사회 정책 개발을 평가하려면 공공 재정의 현황을 반드시 고려해야 함. 캐나다에서 예산에 대한 고려는 사회 개혁의 주요 요인으로 이에 따라 사회 정책은 후퇴하는 기미를 보이다가 21세기 초에 들어서야 다시 부상하기 시작함.
 - 건강 지출은 최근에는 다시 증가하기 시작했으며, 노인들에 대한 공공지출은 인구 고령화에 따라 늘어나고 있으나 급여 개혁에 따라 장차 지출의 성장률은 낮아짐.
 - 대부분의 주정부에서는 나름의 정책을 통하여 고용 내 급여를 제공함으로써 일을 하도록 하는 재정적 인센티브를 강화함.
 - 캐나다 연방정부와 정부의 여러 부처, 퀘벡 주에서는 자녀와 방과 후 보육에 대한 중요성을 인식하고 있으며 아동 개발을 통한 성장 촉진과 자녀가 있는 부모에게 고용 기회를 더 많이 제공하려함.
 - 노동 공급은 단기적으로는 성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있으나, 이들 정책에 의한 경제적 효과는 대부분 장기간에 걸쳐 나타나게 될 것으로 예상됨.

8. 스웨덴

가. 배경

- 스웨덴은 복지국가의 전형적이고 극단적인 예로 묘사되어 왔음.
 - 마르키스 차일드(Marquis Child)가 스웨덴을 ‘중도의 길’로 부른 이유는

민주국가 중에서도 스웨덴의 극단적인 역할을 강조한 것인 동시에 ‘중도’의 좌측에는 공산주의 독재가 존재하고 있었기 때문임.

— 스웨덴은 복지국가 중에서도 스펙트럼의 끝에 위치한다고 볼 수 있음.

□ 극단적이라고 할 수 있는 1980년 이후 스웨덴의 경험은 경제성장에 긍정적인 것이었음.

— 스웨덴은 극단적인 복지국가이지만 고용상실, 생산성 하락, 예산적자와 같은 대가를 치르지 않았음.

— 스웨덴의 사회이전지출은 향후 경제활동을 할 수 있는 인적자원을 개발 하는데 역점을 두었음.

— 인구고령화에 따른 예산 위기를 예방하기 위해서 현세대 근로자들에게 보험료를 부과하여 은퇴자에게 연금급여를 지급하는 부과방식 (Pay-as-you-go)에 있어서 선구적 역할을 하였음.

□ 본 논문의 목적은 1970년대 이후 사회지출이 매우 극단적이었음에도 불구하고 다른 OECD 국가들의 평균 성장률보다 더 나은 성과를 기록한 스웨덴의 복지국가로서의 특징과 그 시사점을 살펴보기 위한 것임.

나. 스웨덴 복지국가의 특징

1) 인적 자본에 대한 사회지출 강조

□ 지난 20여 년 동안 스웨덴은 사회지출과 교육지출을 위한 과세에 있어서 주도적인 국가였음.

— 1981년에서 1999년까지 GDP 대비 사회지출에 있어서 세계 선두를 차지 하였음.

— GDP 대비 공공보건지출 규모에 있어서도 선도그룹에 있음.

- 적극적 노동시장정책(ALMP: Active Labor Market Policy)에 대한 지출, 즉, 재교육, 재정착, 구직지원을 위한 보조금 형태에 있어서도 선도하고 있음.
 - GDP 대비 적극적 노동시장정책에 대한 지출은 1.4%로 3위이며, 지출 규모를 지원비율(고용 1인당 ALMP/노동시장 참가자 1인당 GDP)로 보았을 때는 가장 높음.
 - 스웨덴의 GDP 대비 교육지출과 공공 영유아 보육지출은 각각 1위와 2위임.
- 실업수당, 공공부조(기초생활지원), 공적연금이나 유족·장애급여에 있어서는 중간 정도의 순위를 차지함.
- 스웨덴의 사회지출 구성은 공공보건, 공공교육, 재교육, 구직, 공공 영유아 보육 등 인적자본의 투자와 관련된 지출을 강조하는 반면, 비교적 소극적인 사회지출에 있어서는 전반적으로 크게 부각시키지 않음.
- 이러한 패턴은 OECD 국가들의 성장추세와 비교해 보았을 때, 스웨덴의 전체적인 사회이전지출 정책들이 GDP에 가시적인 손실을 입히지 않았다는 결론을 내릴 수 있게 함.

2) 세제 구성

- 스웨덴은 다른 3개 북유럽 국가들과 함께 경제성장에 친화적이며 진보적이지 않은 세제를 가지고 있음.
- 이 4개 국가들은 자본과 관련된 법인소득, 배당금, 이자, 재산 등에 대한 조세에 대해서는 높은 세금을 매기지 않는 것을 중요시함.
 - 반면, 노동소득, 소비, 건강에 해를 끼치는 중독성 상품(알코올, 담배, 가솔린)에 대해서는 높은 조세를 부과함.
 - 이러한 조세구조는 성장 친화적이라는 것과 복지정책을 위해 가장 많은

조세를 내는 소득집단이 이러한 정책에 찬성을 한다는 특징이 있음.

- 스웨덴에서는 2차 대전 이후 사회지출이 GDP의 10%에서 30%로 높아지면서, 계속 증가하는 사회지출 예산 기반을 성장친화적인 소비세에 두어야 한다는 입장이 대두되게 되었음.
 - 간접세가 스웨덴에서 확립될 수 있었던 것에는 주요 정당이나 로비가 아니라 경쟁적 정치 프로세스의 역할이 컸음.

3) 자산조사 완화

- 스웨덴의 재정적 인센티브가 인적자본 형성과 경제성장에 친화적인 또 하나의 간접적인 요인은 자산조사의 완화에 있음.
 - 지금까지 고소득 기업가들에 대해 높은 한계세율을 적용하지 않았음.
 - 또한 ‘일하는 복지’(workfare)를 장려하기 위해서 자산조사를 통해 편부모가 직장을 구한 사실을 발견해도 공공보건이나 보육지원 등의 보편주의적인 급여를 박탈하지 않았음.

다. 인구 고령화에 대한 조기 대응

- 스웨덴은 연금급여나 장애급여를 다른 국가에 비해 많이 지급하지 않을 뿐만 아니라, 고령화 위기에 일찍 대처함으로써 일본이나 몇몇 유럽 국가들보다 연금위기에 대해 상대적으로 적게 영향을 받았음.
 - 1998년 이전에 연금수급가능 평균 퇴직연령을 상향조정 하였음.
 - 1998년 이후 공적연금개혁을 통하여 GDP 대비 공적연금의 비율을 고정 시킴에 따라 노인수가 많아질수록 노인 한명에게 지급되는 연금 지급액은 줄어들었음.
- 스웨덴 남성들은 몇몇 국가를 제외한 대부분의 OECD 국가들보다 평균퇴직연

령이 높으며, 여성들은 세계 어느 국가 여성들보다도 평균퇴직연령이 높음.

- 스웨덴의 퇴직연령이 높은 이유는 은퇴를 지연시키는 여러 인센티브를 가지고 있기 때문임.
- 스웨덴은 일과 저축을 장려하는 쪽으로 연금제도를 개선하는 동시에 거시경제적 위험구조를 변경하였음.
 - 1994년 발의되고 1998년 의회에서 시행된 연금개혁은 “명목 확정 기여 방식”이라는 제도로 다음의 3가지 특징을 가지고 있음.
 - 정액기본연금과 노동 기간 중 최고 15년의 소득을 기준으로 하던 것과는 달리, 전체 근로 기간의 평균을 기준으로 비율을 정함.
 - 적립식 민간연금의 요소가 다소 있지만, 기본적으로 부과방식 (Pay-as-you-go)임.
 - 연금급여를 소비자 물가에 연동시키지 않고 국민소득을 기준으로 함.
 - 스웨덴의 연금개혁을 유발시킨 동기는 다음의 3가지에서 찾을 수 있음.
 - 개혁지지자들과 의회가 연금의 GDP 비중을 안정시키고자 하였음.
 - 개인의 연금 권리 중 더 많은 부분을 개인이 일한 근속년수 전체에 비례하게 함으로써, 근로 인센티브를 강화시키고자 하였음.
 - 저축을 장려하는 인센티브를 강조하려 하였음.
- 스웨덴은 GDP 대비 연금과 기타 사회이전지출에 있어 가장 큰 지출국임에도 불구하고 국민들이 65세까지 일하도록 하는 비교적 강한 인센티브를 제공하는 공적연금제도를 만들 수 있었음.

라. 스웨덴의 정책 결함

- 여느 정부와 마찬가지로 스웨덴도 경제 제도와 정책에 있어 시행착오를 겪었었음.
 - 1970년대 노조연합(LO)은 자본주의자들에 대해 너무 강력한 권한을 가

지려 하였음.

- 1980년대와 1990년대 초의 거시경제정책 또한 여러 가지 문제점을 노출시켰음.
- 그러나 이러한 시행착오는 복지국가와는 아무 상관이 없는 것이었음. 1970년대 노조 측의 권한장악은 취약층으로의 사회이전이 아니라 특권층의 힘을 더 강화하기 위한 것이었음.

마. 시사점

- 전후 스웨덴의 경험은 한 국가의 경제성장이 복지정책 및 기타 정책과 어떠한 관계가 있는지 다음의 결과들을 보여주고 있음.
 - 스웨덴의 사회이전지출 정책은 유지되었으며, 사회지출은 삭감되지 않았음.
 - 사회지출 비율의 안정화는 상반된 의견의 민주적 균형을 반영하는 것임.
 - 스웨덴은 비교적 안정적으로 복지국가를 중심으로 움직이는 정치적인 균형 작업이 진행되고 있음.
 - 스웨덴이 다른 고소득 민주국가보다 복지국가 쪽에 가까운 정치적 균형을 취하게 된 것에 대해 애서 린벡(Assar Linbeck)은 3가지 이유를 제시하고 있음.
 - 비교적 빠른 2차대전 후의 인구고령화
 - 사회복지 프로그램의 보편성으로 중간소득층의 지지 확보
 - 사회적 연대의식과 소득층간 이동성
 - 스웨덴의 일련의 복지정책이 경제성장에 미친 영향은 다음과 같음.
 - 1976년과 1992년 사이, 조정 고정환율제 등의 잘못된 거시경제정책을 가지고 있었고, 이는 큰 대가를 치러야 했음.
 - 스웨덴의 조세정책은 다른 OECD 국가들의 정책에 비교해서 성장을 저해하지 않았음. 1980년대 초, 이미 자본에 대한 과세를 낮추는 여러

가지 절세와 공제를 제공하는 방향으로 소득세 구조를 수정하였음.

- 스웨덴의 적극적인 노동시장 정책은 가시적인 성장 효과가 없었음.
- 스웨덴은 여성과 고령층의 근로를 장려하였음. 여성의 상대적 소득 능력과 고용수준은 어느 선진국보다 높으며, 남성과 여성 모두 나이가 많을 때까지 일을 하기 때문에 연금제도에 대한 압력이 완화되었음.

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

선진국일수록 중산층이 넓게 분포하고 있다는 것은 이미 잘 알려져 있는 사실이다. 국가경제의 원동력은 바로 중산층임을 부인할 수 없을 것이다. 그러나 최근 우리나라에서는 사회 전 분야에 걸쳐 양극화현상이 나타나고 있다. 임금 근로자내의 임금격차의 양극화, 자영업자내의 소득양극화, 산업간 양극화 등 우리나라가 선진국으로 진입하는데 장애요인으로 작용할 수 있는 현상이 많이 나타나고 있다. 이와 같은 양극화현상을 치유하지 않는 경우 사회통합을 해치고, 나아가 정치적 불안정과 불확실성을 배가시키며 결국 우리나라는 대외경쟁력에서 뒤지는 결과를 초래할 것이다.

이러한 양극화를 치유하는 데는 경제·산업적인 접근도 필요할 것이다. 경제와 산업구조의 재편등과 함께 사회부분에서의 치유는 사회안전망의 확충을 통해서 가능하다고 본다. 우리나라도 IMF 외환위기를 겪으면서 사회안전망이 크게 신장되었고 내용면에서도 다양해 졌다고 생각된다. 단순히 극빈층에 대한 공공부조성격에서 벗어나 사회보험제도의 확충과 각종 사회서비스가 제공되고 있다. 저성장시대에 직면한 우리경제는 국가경제에서 비중이 점차 커지고 있는 사회안전망부문에서 새로운 성장산업을 발굴하는 지혜도 필요하다고 생각한다.

최근 우리나라에서는 “성장이냐 분배냐”가 첨예한 쟁점으로 부상되었고, 이로 인해 사회경제정책의 기본방향 설정은 기로에 서 있는 현실이다. 따라서 우리 사회에서 논란이 되고 있는 성장과 분배정책의 올바른 방향을 모색하기 위해 본 보고서에서는 OECD국가의 사회복지지출과 경제성장의 관계를 분석해 보고자 한다. 우선 제2장에서는 OECD 국가의 경험을 바탕으로 우리가 알고 있는 복지국가의 위축여부, 사회지출이 경제성장에 미친 영향, 개발도상국 사회지

출시시스템의 문제점, 그리고 복지국가의 특성 등을 살펴보기로 한다. 이와 더불어 복지레짐의 전파에 적합한 여건에 대해서도 논의한다. 제3장에서는 복지지출 규모와 경제성장의 관계론에 대해 고찰한다. 사회지출은 공공재정의 주요 지출과 정치 갈등의 원인으로 지목되어 왔다. 오늘날에는 복지지출이 공공예산 적자의 주원인이며, 이는 국가에 위기상황을 초래한다는 ‘복지국가의 위기론’이 대두되고 있다. 그러나 수년에 걸쳐 선진국들을 대상으로 GDP 대비 정부지출을 조사한 결과, 복지지출은 총 부채율 및 적자와 상관이 없었음을 보여주고 있다. 제4장에서는 한국 사회에 두드러지게 나타나고 있는 양극화 현상을 해결하기 위한 노력으로서 성장과 분배의 관계를 재조명 해보고, 이 둘의 동반발전의 길을 모색하고 있다.

제5장에서 제8장까지는 국가별 사회지출과 경제성장에 관해 논의하고 있다. 본 보고서에서 논의된 국가는 한국, 일본, 영국, 캐나다 및 스웨덴이다. 제5장에서는 한국과 일본의 경제성과와 성장잠재력 및 사회지출의 경향을 살펴보고, 사회지출과 경제성장과의 관계를 규명해 볼 것이며, 불평등 및 빈곤 해소 방안과 경제성장을 위한 효과적인 사회지출 정책을 제시하고 있다. 제6장에서는 우선 영국의 사회정책의 흐름을 이해하기 위해 보수당 정부 집권 시기와 신노동당 시기의 대조적인 정책적 특징을 검토하고 있다. ‘제3의 길’로 일컬어지는 복지 통화주의를 표방하는 신노동당의 정책들을 노동 정책과 공공 지출 정책을 중심으로 살펴본다. 이들 정책들의 사회복지 목표와 경제적 목표라는 측면에서 실효성을 평가하고 영국의 경험을 바탕으로 도출해 낼 수 있는 시사점을 제시한다.

제7장에서는 캐나다의 사회경제적 추이를 국제적인 관점에서 비교한 후 경제성장의 다양한 원인을 검토하고 이어 사회 정책의 발전상황을 고찰한다. 제8장에서는 1970년대 이후 사회지출이 매우 극단적이었음에도 불구하고 다른 OECD 국가들의 평균 성장률보다 더 나은 성과를 기록한 스웨덴의 복지국가로서의 특징과 그 시사점을 살펴본다.

제 I 부 성장과 분배

제2장 복지국가의 종언인가 지속인가

제1절 개요

오늘날 전세계 국가들은 국가생산의 많은 부분을 사회지출로 할애하고 있다. 저소득국과 중소득국의 정부들도 20세기 이전의 어느 국가보다도 사회이전에 더 많은 지출을 하고 있다. 오늘날의 사회지출은 경제성장에 도움이 되었을까 아니면 해가 되었을까? 또 이로 인해 경제 불균형은 완화되었을까?

대부분의 사람들은 성장과 평등을 상호배타적인 것으로 본다. 이에 따르면 사회지출을 낮게 유지하는 미국이나 일본과는 달리 유럽의 복지국가들은 경제성장을 희생하면서 소득의 평준화를 추구하였다는 것이다. 또한 복지국가는 인구고령화에 따른 국가재정의 압박으로 인해 결국은 위축될 수밖에 없다고 한다.

본 장에서는 OECD 국가의 경험을 바탕으로 우리가 알고 있는 복지국가의 위축여부, 사회지출이 경제성장에 미친 영향, 개발도상국 사회지출시스템의 문제점, 그리고 복지국가의 특성 등을 살펴보기로 한다. 이와 더불어 복지레짐의 전파에 적합한 여건에 대해서도 논의해보고자 한다.

이를 위해 먼저 사회지출의 정의를 명확히 내려야 한다. 사회지출은 세금을 기반으로 하는 빈곤층을 위한 기본적인 부조, 실업 근로자를 위한 공공 지원(실업보상과 구직 지원), 정부 및 군 고용인 대상이 아닌 공공 연금, 공공 보건 지출, 주택 보조금 등의 정부 지출을 의미한다. 이러한 조세를 기반으로 한 사회지출은 베버리지와 기타 선구자들이 기대했던 것처럼 비교적 진보적인 소득

재분배를 하는 경향이 있다. 그러나 진보성의 정도는 일관적이거나 쉽게 측정할 수 없다. 본 장에서는 복지국가를 언론에서 흔히 복지국가로 칭하는 유럽 국가들과 비슷한 국가로 정의한다. 이들 국가들은 GDP의 20퍼센트 또는 그 이상을 사회이전에 사용하며, 그 20퍼센트라는 기준을 편의상 복지국가를 정의하는 기준으로 본다.

복지국가에는 정부의 직접적인 시장규제, 즉, 근로자보호법, 높은 최저임금, 수입장벽, 근로시간제한 또는 정부의 기업지분참여 등이 없다. 이를 배제하는 것이 성장에 대한 결론 도출에 중요한 이유는 관련연구 결과 어떤 종류의 직접적인 시장개입은 성장에 부정적인 영향을 미친다는 결론이 나왔기 때문이다.^{주1)}

제2절 복지국가는 여전히 견재

경제적 종의 하나로써, 20세기에 등장한 복지국가는 매우 강한 생존본능을 보여주었다. 점차 확대되고 있는 OECD 국가군에서 복지국가의 수는 안정되거나 늘어나는 추세를 보이고 있다. 1980년 이후, OECD 국가군에서 다음과 같은 움직임을 볼 수 있다:

- 아일랜드는 20%의 기준으로 봤을 때 복지국가의 대열을 떠났다.
- 1990년대 말, 스위스는 서서히 연금과 공공보건의 강화하면서 아일랜드의 자리를 차지하게 된다.
- 다른 국가들은 20% 수준에 머물고 있다. 네덜란드는 1995년 이후 장애 또는 다른 프로그램을 대폭 삭감하면서 그 수준이하로 떨어졌으며, 일본은 국가생산의 17%를 사회이전하면서 복지국가의 지위에 접근하고 있다.
- 동유럽에서는 체코, 헝가리와 폴란드가 1990년대의 불황과 그 이후의 회복기에 걸쳐서 복지국가의 위치를 고수하고 있다.

주1) Lindert, Peter H. 2004. Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century. Two volumes. Cambridge: Cambridge University Press(Ch. 19); Allard, Gayle J., and Peter H. Lindert. In progress. Euro-Productivity and Euro-Jobs since 1960: Which Institutions Really Matter?

- 기타 여섯 개의 OECD 국가들이 20% 가까이에서 맴돌고 있다(호주, 캐나다, 뉴질랜드, 포르투갈, 스페인, 영국).

제3절 사회지출과 경제성장

지난 25년간 복지국가가 생존하였다는 사실은 많은 이들을 놀라게 한다. 조세를 기반으로 한 사회지출은 생산성에 해를 끼치고 경제성장을 둔화시킬 수 있다는 두려움은 사회지출과 관련하여 제기될 수 있는 가능한 두려움이기도 하다. 많은 이들은 사회지출이 납세자와 수급자 양측의 생산성을 저해하고 복지국가들은 비복지국가들에 비해 예산적자의 폭이 훨씬 크다고 생각한다.

그러나 19세기 말에서 21세기 초까지의 경험으로 보았을 때 이러한 두려움의 근거는 찾을 수 없다. 절대수치뿐 아니라 경제성장에 영향을 미치는 요인들을 통계적으로 측정해도 마찬가지다. 경제에서 사회지출이 차지하는 비중과 GDP의 수준 또는 경제성장과는 어떠한 상관관계도 없다. 물론 국가마다 세제나 복지에 대한 관점이 다르기 때문에, 각각의 가중치를 적용한 경제 분석은 필요하다. 몇몇 경제학자들이 그러한 시험을 해 본 결과, 높은 사회지출이 1인당 GDP에 강력한 또는 상당히 부정적인 영향을 미친다는 결론을 얻지 못하였다.

제4절 복지국가의 특징

1. 상상된 실패와 실제 사회에서의 정책

복지국가의 비용이 높다는 주장은 설득력 있는 경제 논리를 기반으로 한다. 만일 정부가 기업이나 시장에 높은 세금을 매긴 다음, 젊은이들이 한평생 일하지 않고도 임금에 맞먹는 수당을 받게 하는 실수를 저지른다면 그런 논리는 현실에서도 가능하다. 그러나 중요한 것은 이러한 실례가 없다는 사실이다. 우리가 자본과 고소득층에 높은 세율을 적용하고 일하지 않는 이들에게 돈을 지급

하는 현실에도 없는 가상을 적용했을 때에만 이 우매한 정책의 고비용이 산출되는 것이다. 진정한 역사의 경험으로 보았을 때 순 GDP 대비 사회비용이 높다는 증거는 없다.

2. 복지국가의 조세조합은 성장에 더 친화적

자세히 살펴보면 고예산 복지국가들이 실은 주류 경제학자들이 경제성장에 도움이 된다고 생각하는 세제를 선호한다는 사실을 알 수 있다.^{주2)} 많은 이들은 복지국가는 보통 거대 정부가 부자들에게서 빼앗고 기업이나 자본 또는 고소득층에 높은 세금을 부과하기 때문에 고소득층이 해외로 부를 빼돌리려고 한다고 생각한다. 그렇지 않다. 즉, 복지국가들은 저예산국가인 미국이나 일본보다 기업이나 자본, 고자산소득에 대해 더 높은 세금을 부과하지 않는다. 이런 오해가 생긴 이유는 1970년대 또는 1980년대에 스웨덴과 같은 나라의 고소득에 대한 세율이 매우 높다는 뉴스를 보았기 때문일 것이다. 그러나 그 당시에도 여러 가지 감세조치와 세제상의 허점 때문에 기업이나 부유층이 최고세율을 적용 받은 사례는 많지 않았다. 더구나 1990년대 초 이후, 스웨덴과 기타 유럽국들은 세제를 간소화하여 최고세율을 낮추었다.

만일 고예산 복지국가들이 기업이나 자본, 고자산소득에 부과하는 세금이 미국보다 낮다면 어떠한 종류의 세금으로 사회지출을 충당한다는 말인가? 일단, 이들 국가들은 청소부에서 의사나 변호사까지 모든 사람들에게 근로소득세를 부과한다. 이런 종류의 세금은 그 자체만 보면 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 그러나 북미 경제학자들을 대상으로 조사한 결과, 근로소득에 대한 과세는 확실히 경제성장에 긍정적이라고 한다. 그 이유는 노동공급이 자본공급

주2) Wilensky, Harold. 2002. Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance. Berkeley: University of California Press, 2002; Kato, Junko. 2003. Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion. Cambridge: Cambridge University Press; Lindert, Peter H. 2004. Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century. Two volumes. Cambridge: Cambridge University Press; Timmons, Jeffrey F. 2005. Left, Right, and Center: Partisanship, Taxes, and the Welfare State. ITAM, Mexico DF, February 16.

보다 과세에 덜 민감하기 때문이다. 또 하나 주목할 것은 노동에 대한 과세를 높게 잡으면 그 부담을 복지국가를 긍정적으로 보는 소득층이 안게 된다는 사실이다. 다시 말해서 근로자들 자신이 자기들 중 더 어려운 사람들을 도와주는 사회안전망을 지원한다는 것이다.

복지국가 정부는 일반소비에 대해 중과세를 한다. 유럽의 부가가치세(VAT)의 성격을 띠는 이러한 세금은 경제 보수주의자들이 매우 선호한다. 이는 저축에 대한 이중과세를 하지 않기 때문에 성장에 친화적이기 때문이다. 이러한 성장 친화적인 세금이 보수 경제학자들이 많은 미국보다 유럽의 복지국가에서 더 중요한 세제라는 것은 매우 놀라운 사실이다.

마지막으로 복지국가들 특히 북유럽의 국가들은 가장 높은 특소세율을 가지고 있다. 이것도 주류 경제학자들이 선호하는 세금이다. 술, 담배, 휘발유와 같은 중독성 제품은 건강과 공기에 악영향을 미치는 사회적으로 부정적인 것들이기 때문이다. 이러한 종류의 세금에 의존하는 것이 경제성장이나 복지에 부정적일 수 있는가? 놀라운 것은 이러한 세금도 미국에서는 매우 낮다는 사실이다.

3. 취업의욕

복지국가들이 일하는 사람들에게 세금을 부과할 뿐 아니라 복지 수급자들의 근로의욕을 저하시킨다고 걱정하는 것은 당연하다. 관대한 실업수당을 제공하는 것은 실업을 장려하여 고용과 생산을 저하시키는 정책처럼 보이기 때문이다. 이러한 두려움은 정상적으로는 맞지만 이것이 GDP에 미치는 영향은 기타 복지국가의 사회지출 혜택이 GDP에 미치는 긍정적인 영향에 비하면 미미하다.

관대한 실업수당이 일하는 사람 수를 줄이는 것은 사실이다. 여러 계량경제학 문헌이 이 점을 지적하였다. 그러나 GDP에 미치는 영향은 얼마인가? 실업수당을 늘리면 실업을 늘린다는 연구결과는 적어도 2가지 점을 놓치고 있다. 먼저 이런 연구들은 보통 단순한 대체율, 즉, 평균임금 대비 표준실업수당에 초점을 맞추고 있다. 이러한 기준을 사용하는 사람들은 실업자의 일부만이 이러한 표준수당 수급자격을 갖추고 있으며, 그 중의 일부만이 실업수당을 요청하

며, 이 경우에도 일년 중 제한된 기간 동안에만 실업수당을 받을 뿐이라는 사실을 간과하고 있다. 표준대체율에 실제 지급된 실업수당을 곱하면, 실제 실업수당의 지급규모는 아주 낮고 그 범위도 적다.

이러한 접근방식의 두 번째 문제점은 이들 연구들이 고용에 미치는 영향만을 추정할 뿐이지 GDP에 미치는 영향까지 보지는 않는다는 것이다. 노동공급이 줄어들었을 때 고용이 감소하는 것에 비해서 생산감소는 덜하며 도리어 노동생산성은 높아진다. 이는 또한 모든 노동이 똑같은 품질이라고 가정할 때이다. 그렇지만 실은 실업수당은 평균이하의 소득잠재력을 가진 사람들에게만 영향을 미치기 때문에, 근로자 1인당 생산성은 더 높아진다. 이 모든 것을 감안할 때 실업수당이 GDP에 미치는 영향은 아주 작다.

많은 이들이 전통적인 실업수당이 GDP에 미치는 영향을 과다평가하고 있으며, 이들은 또한 기본 공공부조, 즉, 복지가 근로의욕저하를 예방하는 방향으로 설계된다는 사실도 간과하고 있다. 실업자들에게 직업훈련이나 구직지원이 제공되며 이를 받아들여야 하는 압력이 있다. 고예산 복지국가들이 어떻게 고용을 장려하는지 설명하기 위하여 일자리가 없는 편모가정의 경우를 살펴보겠다. 다음 중 저소득 편모가 일자리를 찾을 인센티브가 가장 낮은 상황은 어떤 경우일까?

- (a) 레이건 하의 미국
- (b) 클린턴 하의 미국
- (c) 토니 블레어하의 현 영국
- (d) 현재의 복지국가인 스웨덴

저소득 편모가 일자리를 찾을 확률이 낮은 경우는 일자리를 찾자마자 복지나 그 외 공공부조를 앗아가는 정책환경이다. 어떠한 국가가 그런 정책을 사용할까? 복지지출을 낮게 유지하고자 하는 국가, 즉, 빈곤선 위의 그 어느 누구도 도와주려 하지 않는 국가이다. 이러한 엄격한 수단위주의 구두쇠 정책은 1980년대 초 보수파 대처 수상(영국)-레이건 대통령(미국) 시기에 시행되었다. 따라서 정답은 (a) 이다.

그 후, 미국 클린턴 정부는 초당적인 개혁을 통하여 저소득층에 일하고자 하는 의욕을 제공하였다. 첫 번째 향상은 1993년 근로소득보전세제(EITC)의 기준을 더 높인 것이었다. 이와 더불어 주 단위에서 제공하는 급여조정을 통하여 일자리가 없는 편모들이 저임금 첫 번째 일자리를 받아들여 고용경력을 쌓는데 큰 동기를 불어넣었다. 그 후 1996년의 복지개혁은 복지의 수급기간을 제한함으로써 채찍을 동반한 사랑이라는 면을 추가하였다. 이 두 정책을 통하여 빈곤율을 높이지 않고도 복지 수급건수를 줄일 수 있었으며, 이는 2001~2002년의 경기 침체 후에도 계속 유효하였다. 한편, 토니 블레어하의 영국도 EITC에 비슷한 개혁을 적용함으로써 대처 시대의 엄격한 혜택자격 기준을 철폐하였다. 스웨덴과 같은 복지국가도 최초고용에 그렇게 높은 세금을 물린 적이 없었다. 일자리를 얻은 후에도 가족수당은 그대로 두었으며, 추가소득에 대한 세율도 높지 않았다.

4. 일하는 여성에 대한 투자

복지국가들은 자녀를 가진 여성들의 지속적인 고용을 장려하고 기술습득에 투자하는 공공정책을 통하여 고용창출과 생산성 향상을 달성한다. 오늘날 많은 여성들이 직장을 갖기 때문에 이는 매우 중요하다. 복지국가들은 부모들에게 유급휴가를 제공하고 질 높은 공공 보육기관에 의한 탁아를 지원한다. 미시적 데이터에 의한 생산성의 향상수치를 추정하기는 쉽지 않지만 한 가지 장점은 분명하다: 이러한 복지국가들의 여성들은 미국, 일본, 스위스 남성들의 임금과 매우 비슷한 시장임금률을 받는다는 사실이다.^{주3)}

5. 공공보건: 미국의 아킬레스 건

사회지출의 가장 성장친화적인 특징은 공공보건에서 찾아볼 수 있다. 일반적인 시장정책이 가장 취약한 부분이 바로 공공보건이기 때문이다. 가장 분명한

주3) Lindert, Peter H. 2004. Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century. Two volumes. Cambridge: Cambridge University Press.(Chs. 10, 11)

사례는 가장 이해적인 국가, 바로 미국이다.

미국인들은 세금에 의해 의료비용을 많이 지원 받는 국가들의 국민에 비해 수명이 짧다. 미국인의 수명은 20개 선진국 중 19위이다. 물론 그 이유가 전적으로 의료보전제도 때문은 아니다. 미국인들은 좋지 않은 건강습관과 약간 높은 공해에 노출되어 있다. 미국인의 건강 습관은 세계적으로도 유명하다(베이컨 치즈버거, 도너츠, 크림을 듬뿍 넣은 커피, 그리고 높은 살인율 등). 하지만 이 모든 요인들을 통계적으로 측정하였을 때 의료보전제도가 미국인들의 수명 단축에 큰 영향을 끼치고 있는 것을 부인할 수 없다.^{주4)}

민영화의 정도가 클수록 비용은 더 든다. 미국 의료보전의 비용이 높은 이유 중 하나는 고품질의 의료 서비스를 원하기 때문이며 이는 다른 국가들도 곧 따라 할 것으로 보인다. 하지만 비용의 일부는 높은 관료주의적 행정비용 때문이다. 세계보건기구(WHO)는 의료보전서비스의 품질에 있어서 미국을 37위에 두었다. 미국이 세계 최고의 의료 기술과 시설을 가지고 있는 것은 사실이지만, 높은 가격 때문에 그 혜택을 받을 수 있는 사람은 많지 않다. 최근의 조사에 따르면 미국인들은 조사에 포함된 다른 국가 국민들보다 의료보전에 대해서 더 큰 불만을 가지고 있었다. 미국 보전제도의 문제는 공공부문에 있지 않다. 그 보다는 미국 특유의 규제를 받지 않는 시장의 특징과 65세 이상의 고비용 발생 그룹의 강력한 로비가 복합적으로 작용하기 때문이라고 볼 수 있다.

과연 미국이 비대해진 의료보전제도에서 탈출할 수 있을지는 세월이 지나야 알 수 있다. 캐나다의 경험으로 보았을 때 연방제도하에서는 개혁이 밑에서부터 일어나야 한다. 약 반세기전, 캐나다의 일부 지역에서는 연방정부가 나서기 전에 주 단위에서 보편적인 의료보험제도를 시행하기 시작하였다. 어찌면 미국에서도 일부 개혁성향의 주에서 65세 이하의 인구에게도 사회화된 의료보전을 제공하기 시작할 수도 있을 것이다.

주4) Or, Zeynep. 2000. Determinants of Health Outcomes in Industrialised Countries: A Pooled, Cross-Country, Time-Series Analysis. OECD Economic Studies 30, 1: 53~77.

6. 유럽의 정책 결함

시장체제에 상당히 의존하는 미국식 방법이 의료보건에서 최악의 사례를 보이고 있다면, 서유럽식 성장과 복지는 두 가지 정책적 실패로 인해 어려움을 겪었다. 유럽의 문제 중 첫 번째는 고등교육으로써 이는 빈곤층과 병자, 그리고 고령층과 매우 격리되어 있다. 고등교육 부문은 시장경쟁과 제한된 공공보조가 현명하게 잘 배합되어야 한다. 이 부문에서 미국과 캐나다는 유럽과 일본보다는 더 나은 제도적 배합을 선택하였다. 북미 정부가 고등교육에 주는 보조금은 고등교육의 ‘외적인’ 혜택을 동반함으로써 일반 국민에게 어느 정도의 (측정하기는 힘들지만) 과급효과를 주고 있다. 그렇지만 정부가 고등교육비의 전부 또는 반도 부담하지 않는다. 즉, 공립대학들은 연구보조금, 질 높은 교수와 학생들을 얻기 위해 사립대학과 경쟁할 수밖에 없다. 각 교수들도 서로 잘 가르치기 위해 경쟁하는데, 미국은 다른 어느 나라보다 교수에 대한 학생들의 평가를 중시한다. 이와는 반대로 서유럽과 일본은 국내 대학들과 또는 외국 대학들과 충분히 경쟁하도록 허용되거나 강요당하지 않는다.

유럽의 또 다른 단점은 반경쟁적인 특징이다. 여러 가지 직접적인 시장개입을 통하여 특혜를 제공함으로써 경쟁에 대한 보호를 해주었고 이는 성장에 악영향을 미칠 수밖에 없다.주5) 가장 대표적인 예는 근로자보호법, 높은 최저임금, 수입장벽, 정부규제 또는 자본소유비율, 근로시간 또는 매장영업시간 제한 등이다. 그러나 이러한 보호 장치는 사회안전망이나 복지국가의 평등주의에 아무런 영향을 미치지 않는다.

주5) Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 1994. The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations. Two volumes. Paris: OECD; Blanchard, Olivier and Pedro Portugal. 2001. What Lies Behind an Unemployment Rate: Comparing Portuguese and U.S. Labor Markets. American Economic Review 91, 1 (March): 187-207; Lindert, Peter H. 2004. Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century. Two volumes. Cambridge: Cambridge University Press(Ch. 19).

제5절 21세기의 수명 연장: 복지국가의 위기인가?

만일 복지국가가 20세기에 경제성장에 해를 미치지 않았다고 해서 21세기에 도 그러리라는 보장이 있는가? 언론에서는 매일 인구의 고령화 때문에 균형예산을 이루기가 힘들고 경제성장을 유지하기가 힘들다고 강조한다. 고령화의 시대에 복지국가가 살아남을 수 있을까? 많은 국가에서 예산상의 문제로 공적연금을 지목하고 있으며, 이 보다는 약하지만 의료보전예산도 지적하고 있다.

노인들의 장수추세와 출산을 감소로 고소득 국가들은 연금 프로그램을 재계측 해야 하는 상황이다. 계측 수정은 공적연금과 보건부문뿐 아니라 민간 직장 보험제도에도 해당된다. 노화가 유일한 문제라면, 우리는 유엔이 예상한 각 국가간의 고령화 예상치를 사용하여 21세기 중반까지 각 국가가 안게 될 위험부담을 추측해 볼 수 있다. 2050년이 되었을 때, 65세 이상의 인구가 가장 많을 수 있는 국가는 이탈리아, 일본, 그리고 나머지 유럽국가들이다. 북미, 호주와 뉴질랜드는 상황이 덜 심각한데 그 이유는 이민자들과 비교적 높은 이민자들의 출산율 때문이다. 예외상황은 동 아시아로써 중국, 대만, 싱가포르를 급속히 고령화가 진행되고 있어서 21세기 중반이 되면 오늘날 대부분의 OECD 국가들이 경험하고 있는 심각한 연금 문제에 직면할 것이다.

연금문제의 다른 원인은 피할 수 있지만 남유럽과 서유럽에 만연되어 있는 현상이다. 해고방지법 때문에 근로자를 해고하기 어려운 이들 국가들은 50~64세의 중장년층의 조기퇴직을 재정적으로 지원하였던 것이다. 그리하여 고용자들이 부담해야 하는 내연적 세금은 1990년 초에 최고조에 달하였다. 특히 이탈리아는 이 문제가 심각하지만, 아직까지는 조기퇴직과 관련된 보조금을 일부 또는 소규모 삭감하였을 뿐이다.

사회안전망 프로그램을 망칠 수 있는 예산 문제는 고령화 또는 조기퇴직정책에만 있는 것이 아니며 여러 원인이 있을 수 있다. 연간 GDP 대비 정부 예산 적자 또는 부채율을 높일 수 있는 모든 것들은 연금과 사회이전을 포함한 모든 지출을 감소시킬 수밖에 없다. 연금이 특별한 고정기금에 묶여서 보호를 받고 있다고 해도, 정부가 궁지에 몰리면 그 기금을 풀 것이다. OECD 국가 중 예산

적자의 압박을 가장 많이 받고 있는 나라는 일본으로써 약 십여 년 동안 적자 규모가 GDP의 6~8%였다. 미국은 2002년 이후 갑작스런 지출상승과 감세정책 때문에 GDP 대비 적자 비율이 2위로 올라섰다. 이러한 것들은 각 국가에 따라 미치는 영향이 다르다. 가장 영향을 받는 국가는 이탈리아와 일본의 연금제도이며, 또 미국은 의료 보험에서 영향을 받을 것이다.

제6절 OECD 연금 해결책의 기본적 관점

대부분의 공적연금제도는 현재 부과방식이다. 이는 현재 일을 하는 근로자들이 자신들의 은퇴 후가 아닌 현재 노인들의 은퇴생활을 지원하는 방식이다. 많은 사람들은 인구고령화의 대책으로 부과방식에서 확정기여식 연금으로의 전환을 주장하고 있으나 이는 근거가 미약한 논리이다. 확정기여방식이 부과방식보다 더 영구성이 있다고 믿을 만한 근거는 없다. 평균수명의 변화에도 불구하고 조정이 필요 없는 연금제도는 존재하지 않는다. 현재 부과방식을 채택하고 있는 국가들도 초기에는 대부분 적립식의 확정기여방식으로 시작하였으나 나중에 부과방식으로 전환하였다. 1880년대의 비스마르크 사회보장개혁은 확정기여방식으로 출발하였으나 이후에 점점 더 부과방식과 일반 납세자들에 의존하는 방식으로 바뀌었다. 1935년의 미국 사회보장법은 부과방식이 아닌 적립방식을 채택했다. 그러나 정치적인 결정에 의해 점차 부과방식으로 전환되었다. 또한 영국의 마가렛 대처 수상의 그 유명한 공적연금의 민영화는 아직 유지되고 있으나 진보적인 재분배와 부과방식으로서의 중요한 수정이 가해진 상태이다. 게다가 부과방식에서 확정기여방식으로 전환하였을 경우, 일부 노인층이 누락될 우려가 있다. 경제활동기간 중 소득이 낮거나 퇴직 후 연금자산의 가치가 크게 하락한 노인들이 바로 그들이다.

1980년대에서 1990년대에 걸친 OECD 국가들의 경험을 통하여 인구고령화로 인한 연금위기에 대한 시사점을 얻을 수 있다. OECD 국가들은 인구고령화에 대응해 1인당 GDP 대비 연금급여액을 조금씩 하향조정하기 시작했다. 그러나

이들 국가들이 사회지출의 GDP 대비 비율을 낮춘 것은 아니며, 또한 평균연금의 절대적 실질 가치를 낮춘 것도 아니다. 연금급여액이 실질적으로 하락하지 않은 것으로 나타난 이유는 1인당 GDP가 높아졌기 때문이다. 국가들마다 퇴직 연령을 늦추거나 소득보다 느린 속도로 성장하는 기준에 연금을 연동시킴으로써 경제성장에 부정적 영향을 최소화하였다.

제7절 복지레짐의 전파에 적합한 여건

만일 복지레짐이 다른 국가로 전파된다면 그 이유는 과거와 같은 힘에 의해서 일 것이다. OECD 국가들의 백 년이 넘는 경험에 의해 그 힘이 무엇인지를 알고 있다. 복지국가의 부상은 세 가지 힘에 의해 주도되며, 그 중요도는 다음과 같다:

- (1) 완전한 목소리를 갖는 민주주의
- (2) 인구 고령화
- (3) 소득 증가

역사를 돌이켜 볼 때, 복지국가에 대한 각 국가의 의지 또한 위의 세 가지 요인과 추가적인 두 가지 요인에 의해 결정된다:

- (1) 개방 경제에의 의지
- (2) 이질적 소득계층과 소득단체간의 사회적 유대감

이는 많은 역사 및 경제 문헌에서도 밝히고 있다. 따라서 우리는 민주화, 고령화, 번영, 무역개방, 그리고 비교적 사회적 동질성이 있는 국가에서 복지국가 가 도래할 것을 예상할 수 있다.

전 세계에서 가능성 있는 복지국가 후보들을 찾기 위하여, 먼저 세 가지 힘 중에서 비교적 측정 가능한 두 가지인 인구 고령화와 소득 수준을 먼저 본 다음, 민주화를 나중에 보도록 하겠다. 과거와 오늘날의 개발도상국의 인구 비례

와 소득수준을 비교해 보면 놀라운 결과를 볼 수 있다. 오늘날의 개발도상국들이 연금을 포함한 사회이전에 지출하는 비용은 선진국들이 유사한 인구비례와 소득수준이었을 때 보다 훨씬 더 높다. 이러한 사회지출의 상승은 동유럽과 중유럽의 최근 데이터에서 볼 수 있을 뿐 아니라 코스타리카, 파나마, 튀니지, 스리랑카, 이집트, 볼리비아 등에서도 나타난다.

개발도상국 중 어느 나라가 영구적 복지국가의 길을 계속 추구할 것인가? 각국의 인구연령분포와 소득수준을 기반으로 역사에서 유추해 볼 경우, 우선 대표주자들은 중유럽과 동유럽으로써 고령화된 인구, 건전한 성장전망 등의 현황, 그리고 엘리트식 민주주의에서 좀 더 완전한 민주주의로의 전환, 그리고 공산주의하의 사회안전망 시행 경험 등이 그 배경이다. 1990년대 초와 중반의 경기 침체 이후, GDP 대비 사회이전의 비중은 줄어들었지만 이들 국가들은 다른 국가들 보다는 높은 수준에 있다.

유럽 밖의 지역에서는 두 지역이 다른 국가보다 지출규모가 더 크다. 라틴아메리카와 중동은 일반적으로 아프리카나 남아시아, 동아시아에 비해 노인과 장애인, 실업자와 저소득층에 대해 더 지출을 많이 하는 편이다.

복지국가가 될 가능성이 높은 개발도상국을 선택하려면 사회이전의 숫자 외의 것도 고려해야 한다. 사회이전의 실질적인 수혜자는 누구이며 그 비용은 누가 부담하는가? 많은 저소득국과 중간 소득국들의 현황은 고소득국이나 전환기 국가들과는 다르다.

많은 개발도상국의 사회지출은 진보적이라고 볼 수 없으며, 일부 국가들은 도리어 퇴보하고 있다. 사회지출의 재원이 되는 세원의 분포로 보았을 때 일부 사회지출은 도리어 소득 불균형을 초래하고 있다.

어느 사회적 프로그램이 퇴보적인지 알아내려면, 일반적으로 우리가 사용하는 수치가 이중적으로 편파적이라는 사실을 인식해야 한다. 사회지출에 대한 일부 국제 데이터를 보면, 퇴보현상을 지나치게 강조하거나 아니면 이를 숨긴다. 기여 프로그램의 급여 배분을 너무 단순하게 보면 퇴보성이 과장될 수 있다. 연금, 공공보건제도, 그리고 실업혜택마저도 종종 비교적 높은 소득층에 제공될 수 있는데, 이는 이들이 공적이거나 정부부문에 많기 때문이다. 그러나 만

일 이들이 소득 그룹으로 자신들의 보험료를 내고 있다면 심각한 사회 재분배가 일어나는 것은 아니다.

그 반대로, 개발도상국의 사회이전 데이터를 보면 그 반대, 즉, 낙관적인 편견이 생길 수도 있다. 복지국가라는 이름 때문에 모든 사회적 프로그램이 진보적인 배분 방식을 가진다고 오해할 수도 있다. 또한 사회적 프로그램의 혜택수혜자 수치만 보고 비평 없이 수치를 받아드리는 실수를 범할 수 있다. 예를 들어, 인구의 80%가 사회이전 프로그램의 혜택을 받고 있다는 데이터에는, 대부분의 대상자가 극소액의 지원을 받는 반면 소수가 대규모 혜택을 받는 경우도 있다는 사실을 놓칠 수 있다. 그 좋은 예가 공공교육(가난한 시골국민학교와 일류대학), 공공보건(예방접종 위주의 시골 병원과 수도권 병원은 다름), 연금(최소생계연금과 공무원연금은 같지 않음)이다.

제8절 정책적 함의

어떻게 하면 개발도상국의 정책환경을 바꾸어 퇴보적인 사회지출의 발생 빈도를 낮추고 대신 새로운 복지국가의 등장을 볼 수 있을까? OECD 국가들의 경험을 보았을 때 사회이전 강화의 주요 원인은 소득증가, 인구 고령화, 민주주의 부상과 사회적 유대감 등이다.^{주6)} 여기서 악명 높은 퇴보적 제도를 없애려면 두 가지 힘, 즉, 민주주의의 부상과 사회적 유대감이 아마도 가장 중요할 것이다.

좀 더 평등한 재정시스템을 구현하려면 정치적인 목소리 구현이 중요하다. 독재정권에서 민주주의로의 전환^{주7)}이 중요한 것이 아니라 민주주의 하에서 투표권과 로비력이 좀 더 하위층, 빈곤층까지 넓게 확산되는 것이다. 대통령중심

주6) Lindert, Peter H. 2003. Voice and Growth: Was Churchill Right? *Journal of Economic History* 63, 2 (June): 315~350; Lindert, Peter H. 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Two volumes. Cambridge: Cambridge University Press(Ch. 7).

주7) Mulligan, Casey, Ricard Gil, and Xavier Sala-I-Martin. 2002. *Social Security and Democracy*. NBER Working Paper 8958(May).

제에서 의회민주주의로의 변화나 비례투표제로의 변화와 같은 제도적인 변화도 도움이 될 수 있다. 오늘날 개발도상국의 사회지출 패턴은 유럽의 성공적인 국가와 같은 복지국가의 도래에 대해 낙관적일 수도 비관적일 수도 있다. 완전한 민주주의 국가처럼 보이는 곳에서 퇴보적 사회지출을 유지하는 것을 보면 비관적이 될 수밖에 없다. 유럽에서 그랬던 것처럼 정치적 목소리가 점점 빈곤층으로 확산되면서 민주주의는 특권층에게만 혜택을 주었던 제도를, 세율을 많이 높이지 않고도 진정 평등한 사회안전망으로 서서히 대체할 수 있을 것이다.

제3장 복지지출 규모와 경제성장의 관계론

제1절 개요

사회지출은 공공재정의 주요 지출과 정치 갈등의 원인으로 지목되어 왔다. 오늘날에는 ‘복지국가의 위기론’이 대두되고 있다. 복지지출이 공공예산 적자의 주 원인이며, 적자는 위험한 것이기 때문에 국가에 위기상황을 초래한다는 것이다. 그러나 이것은 과장된 논의이다. 실제로 1961년부터 1990년간 12개의 유럽 국가를 대상으로 GDP 대비 정부 지출을 조사한 결과, 복지지출이 총 부채율 및 적자와 상관이 없는 것으로 밝혀졌다.^{주8)} 마찬가지로 1993년과 1994년 사이, 스웨덴, 벨기에, 네덜란드, 노르웨이 등의 복지지출이 많은 국가와 일본, 미국, 아일랜드 등 복지지출이 적은 국가를 비교하여 총 부채율을 살펴보았을 때 사회지출과 경제성장간의 상관관계가 없었으며 따라서 사회지출이 경제성장의 걸림돌로 작용한다고 볼 수 없었다.^{주9)} 결국 부채율은 정부 지출에 달려있는 것이 아니라 국가의 활동에 따라 달라지는 것으로 보인다. 오히려 경제에 더 큰 영향을 미치는 요인은 정부조직과 재정체계이다.^{주10)}

주8) Jürgen Von Hagen, Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. University of California at Berkeley Center for German and European Studies, 1992. Political Economy of European Integration Research Group, Working Paper 1.9. pp.12~13.; David R. Cameron, "On the Limits of the Public Economy." The Annals 459, 1982, 46~62. 참고로 작성.

주9) OECD National Accounts. 1993~1994

주10) Jürgen Von Hagen, op. cit. pp.38ff

제2절 정치경제체제유형에 따른 경제성과

보다 효과적인 비교를 위해 정치경제체제의 유형을 분류하였다. 대중 기반 정당이면서 오래도록 세력을 유지해 온 가톨릭 정당과 좌파정당을 두 축으로 하고, 사회적 파트너 간 협상의 형태를 기준으로 분류하였을 때 부유한 민주주의 국가들은 크게 5가지 - 좌파 조합주의·좌파 가톨릭 조합주의·가톨릭 조합주의·노동 없는 조합주의·조합주의와 거리가 먼 국가들 - 로 유형화 된다.^{주11)} <표 3-1>에서는 위에 위치할수록 조합주의적 성향이 강하고 아래로 갈수록 다원적 성향이 강하다. 이들 국가 간 노동생산성과 가구소득 불평등률을 비교하였다.

주11) 여기서 말하는 민주조합주의(2002, ch. 2)는 다음의 4가지 상호 연관된 특징이 있다. (1) 견고하게 조직된 노동·고용주·직능단체와 이들의 의견에 대해 수용적인 중앙집권화된 정부의 협상 채널이 존재함; (2) 민간부문과 공공부문 경계가 뚜렷하지 않음; (3) 노동시장문제 밖에도 넓은 범위의 이슈를 다루는 협상체제와 (4) 이에 따른 사회 경제 정책의 통합, 아울러 정책 수립 및 집행에 관한 전국민적 합의.

〈표 3-1〉 정치경제체제의 유형에 따른 노동생산성과 가구소득 불평등률 비교

	노동 생산성 증가율 1980-2002 (%) ^{주12)}	가구 처분 소득 불평등률 (90/10비율) ^{주13)}
좌파 조합주의 (Left Corporatist)		
스웨덴	2.0 (3)	2.96 (16)
노르웨이	1.3 (13)	2.80 (18)
핀란드	2.9 (2)	2.90 (17)
덴마크	1.8 (5)	3.15 (14)
평균	2.0	2.96
좌파 가톨릭 조합주의 (Left-Catholic Corporatist)		
네덜란드	1.1 (16)	2.98 (15)
벨기에	1.5 (10)	3.19 (13)
오스트리아	2.0 (3)	3.37 (11)
평균	1.5	3.18
가톨릭 조합주의 (Catholic Corporatist)		
이탈리아	1.3 (13)	4.48 (3)
서독	0.8 (17)	3.29 (12)
평균	1.1	3.89
노동조합 없는 조합주의 (Corporatist Without Labor)		
프랑스	1.7 (6)	3.54 (9)
일본	1.6 (8)	4.17 ^{주14)} (6)
스위스	0.4 (18)	3.62 (8)
평균	1.2	3.78
	1.7 (스위스제외)	
조합주의와 거리가 먼 국가들 (Least Corporatist)		
미국	1.5 (10)	5.45 (1)
영국	1.6 (8)	4.58 (2)
뉴질랜드	1.2 (15)	3.46 ^{주15)} (10)
호주	1.6 (8)	4.33 (4)
캐나다	1.3 (13)	4.13 (7)
아일랜드	3.2 (1)	4.33 (4)
평균	1.7	4.38
	1.4 (아일랜드 제외)	
전체 평균	1.9	3.71

주12) 비즈니스 부문의 평균 비율은 매년 증가함. Source: OECD, OECD Employment Outlook 2003: Toward More and Better Jobs(Paris: OECD, 2003), Table 1.A.1.1., p.60. ()안은 순위를 뜻함. 아일랜드를 제외시킨 이유는 Wilensky, Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance. Berkeley: University of California Press, 2002에 상술되어있음.

이들 지표를 살펴본 결과, 전반적으로 조합주의 국가들이 비조합주의 국가들과 노동조합 없는 조합주의 국가들보다 노동생산성과 가구소득 형평성에서 높은 성적을 거두었다. Mishel, Bernstein, and Schmitt의 1999년도 국가비교연구^{주16)}에서도 1989년부터 1996년까지 12국가 중 연간 일인당 소득성장 수준이 가장 낮게 나타난 국가들은 미국, 캐나다, 프랑스였으며, 조합주의 국가들은 높은 소득 성장을 보였다. 조합주의 국가들의 높은 소득 형평성과 고용 안정성, 복지 및 빈곤 제도 등의 요소들은 생산성과 소득 성장을 저해하지 않은 것이다.

주13) Luxembourg Income Survey, "LIS Key Figures: Income Inequality Measures", <http://www.lisproject.org/keyfigures/inequitable.htm>. 순위가 낮을수록 평등주의에 가까움.

주14) Peter Gottschalk and Timothy B. Smeeding, "Empirical Evidence on Income Inequality in Industrialized Countries," Luxembourg Income Study Working Paper No.154 (February 1999), p.42.

주15) Ibid. Timothy M. Smeeding은 뉴질랜드가 1980년대 후반부터 확연히 평등주의에서 멀어졌다고 언급하였음. "The Gap between Rich and Poor: A Cross-national Perspective for Why Inequality Matters and What Policy Can Do to Alleviate It," National Institute of Population and Social Security Research Working Paper, Tokyo, 21 March 2001, p.12.

주16) Lawrence Mishel, Jared Bernstein, and John Schmitt. The State of Working America: 1998 ~ 99. Ithaca, NY: ILR Press, an imprint of Cornell University Press, 1999

〈표 3-2〉 1950년에서 1989년 사이의 조합주의, 에너지 쇼크에 대한 취약성, 복지, 경제성과 간의 관계

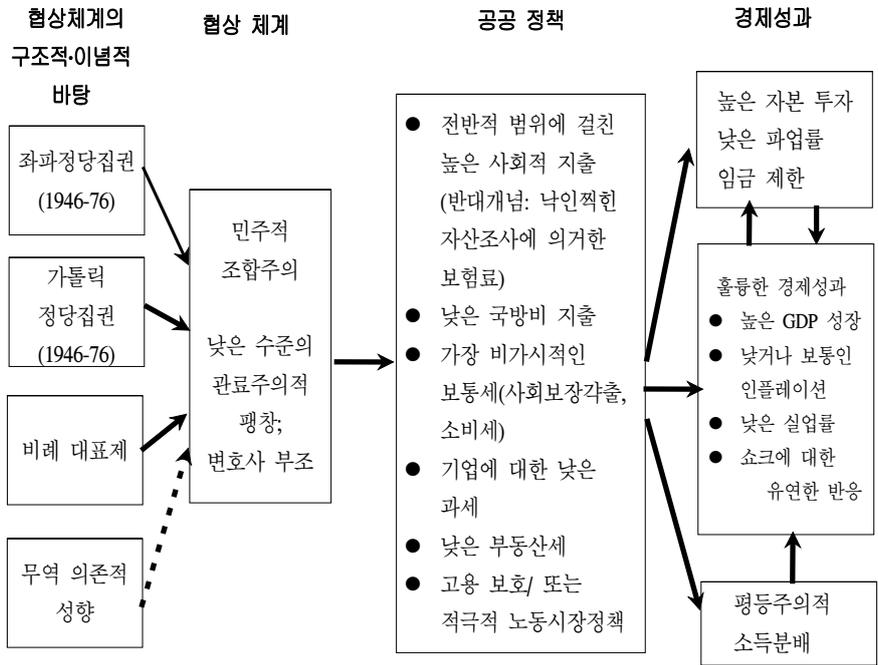
에너지 쇼크에 대한 높은 취약성, 1970											에너지 쇼크에 대한 낮거나 중간 수준의 취약성, 1970																		
노동이 없는 조합주의 지출이 낮은 국가조합주의					조합주의 지출이 높은 국가					노동 없는 조합주의 지출이 높은 국가					조합주의 지출이 높은 국가**					가장 낮은 수준의 조합주의 지출이 낮은 국가									
경제성과 지표					경제성과 지표					경제성과 지표					경제성과 지표					경제성과 지표									
	1950 -74	1960 -74	1974 -79	1980 -84	1985 -89		1950 -74	1960 -74	1974 -79	1980 -84	1985 -89		1950 -74	1960 -74	1974-7 9	1980-8 4	1985-8 9		1950-7 4	1960-7 4	1974-7 9	1980-8 4	1985-8 9		1950-7 4	1960-7 4	1974-7 9	1980-8 4	1985-8 9
일본	4	4	6	6	6	스웨덴	4	3	3	4	3	프랑스	3	5	4	1	2	서독	5	4	5	4	4	뉴질랜드	3	3	2	3	1
스위스	4	3	4	5	5	핀란드	4	3	2	4	3						노르웨이*	4	3	6	5	3	오스트리아*	3	3	1	3	2	
						벨기에	4	5	3	3	4						오스트리아	4	6	6	5	5	미국*	2	2	2	4	4	
						덴마크	3	2	2	2	2						네덜란드*	4	3	4	2	2	캐나다*	2	3	2	1	2	
						이태리	3	2	1	1	2						이스라엘	2	2	1	-	-	영국*	2	1	1	1	2	
																							아일랜드	1	1	2	1	3	
평균	4.0	3.6	5.0	5.5	5.5	평균	3.6	3.0	2.2	2.8	2.8	평균	3.0	5.0	4.0	1.0	2.0	평균	3.8	3.6	4.4	4.0	3.5	평균	2.2	2.2	1.7	2.2	2.3

** 독일은 조합주의의 경계인 경우 이스라엘은 지출이 낮은 국가

* 에너지 쇼크에 대해 취약성이 가장 낮음

위의 <표 3-2>는 6점 척도이며, 1인당 실질 GDP 성장에 2점, 인플레이션 억제에 2점, 실업억제에 대하여 2점을 부여하여 최고 점수는 6점, 최저 점수는 1점으로 평가하였다. 분석 결과, 1970년대에서 90년대 초에 이르기까지 높은 수준의 사회지출 및 세금으로 특징지어지는 대부분의 조합주의 국가들은 노동조합의 유무여부와 상관없이 오일쇼크 등의 경제위기시에도 낮은 인플레이션과 실업률을 유지하여 시장주의 민주국가들보다 비교적 훌륭한 경제성과를 거둘 수 있었다. 또한 1990년에서 1996년에 이르기까지 조합주의 국가들은 비교적 낮은 수준의 실업률을 유지하였다. 그러나 시장주의 민주국가들도 인플레이션을 억제하는 데에는 두각을 나타내었다. 실질 GDP 증가율은 비조합주의 국가들이 2.3% 으로 가장 높았고 조합주의 국가들은 2.0%, 노동 없는 조합주의 국가들이 0.4%로 가장 낮았다

[그림 3-1] 조합주의 국가 경제성과의 주요 원인에 대한 인과 모델



제3절 경제에 유익한 타협점들

[그림 3-1]은 경제성과의 회귀 분석에 사용된 인과 모델을 도식화 한 것이다. 그림에서처럼 조합주의는 비례대표제와 무역 의존적 사회경제체제라는 독특한 사회적·역사적인 배경 하에 합의 중심의 협력적인 체계가 형성된 것이다. 합의에 의한 교섭이 정착하자 중도 좌파와 중도 우파의 연합이 이루어졌고, 이들 정권이 만들어내는 정책안들은 경제성장에 유익한 방향으로 타협점을 찾았다. 이러한 체계 안에서 일어난 ‘사회적 교환’은 다음과 같다.

- (1) {사회적 권리에 기초한 사회 보장 및 관련 프로그램 제공·실질 임금 상승} ⇔ {명목 노동 임금 동결}

노동자들의 명목 임금이 동결되었지만 그들에게 주어지는 대가는 전반적인 복지 급여, 곧 ‘사회적 임금’의 증가였다. 이것은 공공부조와 같은 자산조사에 의한 급여(Means-testing)를 대체하였다.

※ 자산 조사에 의한 급여 방식은 엄격한 조사를 통하여 빈곤층을 가려내기 때문에, 수급자에게는 ‘빈곤층’이라는 낙인이 찍힐 가능성이 높다. 반면 소득조사(income-testing)는 소득 군에 따라 사회적 권리와 공동부담의 등급을 결정하는 방식이며 개인적이고도 구분이 불투명하기 때문에 ‘낙인’은 없다. 자산조사방식은 영국과 기타 다원적인 국가들(미국, 캐나다, 아일랜드)에서 나타나며, 좌파 정당이 강세를 보이는 민주 조합주의 국가들은 주로 소득조사방식에 의존한다.

- (2) {임금동결·노사안정·기업 및 자본에 대한 세금 감면} ⇔ {고용안정}

노동자들은 임금 동결과 노사안정을 조건으로 고용안정을 확보 하였다. 또한 정부와 노동자 간에는 기업에 부과되는 회사소득세와 이익 및 자본에 부과되는 세금을 감면해주자는 협상이 이루어졌다. 파업은 노사관리가 허술한 곳에서 자주 나타나며 경제성과를 저해한다.^{주17)} 한편 많은 연구논문에서는 안정된 고용

주17) Sean Flaherty, "Strike Activity and Productivity Change: The U.S. Auto Industry." Industrial

이 노동저항을 줄이고 기술 전수를 용이하게 하여 신기술에의 빠른 적응과 효율성을 도출해낸다고 밝히고 있다. 기업과 자본에 매기는 세금이 경제성장에 미치는 영향은 미미하게 나타났다.^{주18)}

(3) {일터에서 민주적 참여보장} ↔ {노사안정·임금동결}

사측은 일터에서 노동자들에게 민주적 참여를 보장함으로써 노사안정과 임금동결을 이끌어 냈다. 1989년 독일통일 전까지 독일의 중앙조합연합과 고용주연합은 지역 단체 협상의 큰 틀을 마련하였다. 벨기에, 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등의 국가들에서는 근로자와 노조위원장이 의료보험, 실업보험, 사고보험, 연금을 담당하는 노사정위원회에 참여할 수 있는 채널을 마련해두었다.

이 모든 교환의 결과, 정부는 세금징수능력을 강화함과 동시에 시민들의 간접세 수용성을 높였다. 아울러 정부는 기업의 자본, 이윤 및 재산에 대해 낮은 세율을 적용하고, 노동자는 이를 받아들였다. 자본 또는 이윤에 대한 세금보다 재산세가 경제성장에 더욱 역효과를 낸다는 관점에서 이것은 큰 진보라고 볼 수 있다. 재산세 의존도가 높을수록 다원적 민주주의에 가깝다.

또한 위와 같이 협상과 교환의 관행과 강한 노동운동이 있으면서 조합 민주주의의 성격이 강한 국가일수록 사측은 정책 실행에 있어 전반적으로 노동자의 편에 서려는 경향을 보인다. 그 결과 국가는 간섭하지 않으면서도 보다 효과적인 체제를 도모할 수 있었다. 따라서 유럽의 규제가 경직되고 비효율적이며 미국의 규제는 유연하고 효율적이라는 말은 타당한 증거가 없다. 오히려 미국의

Relations 26(1987a): 174~185.; J.R. Norsworthy and Craig A. Zabala. "Worker Attitudes, Worker Behavior, and Productivity in the U.S. Automobile Industry, 1959-1976." *Industrial and Labor Relations Review* 38(1985): 557.; Randy Hodson, "Individual Voice on the Shop Floor: The Role of Unions." *Social Forces* 74 (4 June 1997): 1183-1212.; Randy Hodson, "Worker Resistance: An Underdeveloped Concept in the Sociology of Work." *Economic and Industrial Democracy* 16(1 February 1995): 79~110.

주18) Stephen J. Nickell, "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America." *The Journal of Economic Perspectives* 11(3 Summer, 1997): 55~74.

규제는 많이 경직된 경향을 보이는데 이는 노조의 구조와 정치력의 취약성, 협동채널의 부재에 기인한다.

제4절 경제성장에 기여한 주요 원인

높은 사회지출로 특징지어지는 복지국가들의 경우, 조합주의적 타협 체계와 파업 빈도를 낮추는 정책, 높은 고정 자본투자, 위기시의 임금 인상을 자제하는 정책들이 경제성장을 내는데 긍정적으로 작용하였다. 그 중에서도 낮은 파업빈도는 경제성장에 가장 큰 영향을 미치는 주요 요소였다.

사회지출은 전반적으로 경제성장에 긍정적 효과를 낸다고 볼 수 있다. 그러나 사회지출이 어떤 구조를 취하는가에 따라서 경제성장의 결과는 달라진다. 사례를 살펴보면 영미국가군의 자산조사 방식은 관료체계를 팽창시키고 경제성장에 역효과를 초래한 것으로 보인다. 한편 경제성장에 이로운 사회정책은 공공부조와 실업급여보다는 적극적 노동시장 정책과 가족에 중점을 둔 것들이다. 이러한 정책들은 노동력을 강화시키고 빈곤의 여성화와 소득 불평등을 해소하여 장기적으로 생산성을 높이고 경제성장에 이바지하게 되는 것이다. 적극적 노동시장 정책은 고용 창출·도제훈련·직업훈련·재교육의 인센티브 도입·학습을 병행한 근로 프로그램·문맹률 퇴치 및 직업능력 향상·고용자와 피고용자를 연결시켜주는 강력한 노동시장·교통비 및 이사비 지원·빈곤 지역의 근로자에 대한 이동비용 및 주택임대료 지원 연계 등을 들 수 있다. 가족정책으로는 (유급 또는 무급)육아휴직·방과 후 보육시설·가족 대출·이자 보조·주택 보조 등이 있다. 한편 경제 위기 발생시 명목임금수준을 유지하는 것은 인플레이션을 방지하는데 효과가 있다.

사회지출이 큰 국가들은 그 세원을 주로 소비세와 사회보장세로 충당함으로써 저항을 최소화 하고 기업소득과 이윤, 자본 이자에 대한 조세부담을 낮게 유지함으로써 기업의 생산성을 높였다. 이와는 반대로 조합주의와 거리가 먼

영미국가들은 주로 재산세를 주요 세원으로 하여 경제성장에 악영향을 미쳤다. 그러나 경제성장에 대한 세계의 영향은 노사관계나 자본이 미치는 영향보다는 적으며 80년대에는 거의 그 영향력이 소멸되었다고 볼 수 있다. 오히려 세계는 경제성장보다는 정치와 더 큰 관련성을 갖는다. 조합주의국가들은 이러한 사실에 착안하여 세금제도를 노사정간의 타협의 도구로 사용해 사회 안정과 경제성장에 기여할 수 있었다. 조합주의적 성향이 약한 민주국가들은 재산세를 선호한다. 이러한 세금은 경제성장을 저해할 뿐 아니라 다른 변수들에게도 영향을 미친다. 그 중에서도 가장 두드러진 점은 납세자들의 반발을 야기한다는 점이다.

제5절 복지국가 축소에 대한 논의와 전개방향

사회지출이 경제성장에 악영향을 준다는 인식이 정부의 지출을 줄이는 결과를 낳았을까? 실제로 교육비·가족 수당·공공부조·실업 급여 등은 감축되었으나 연금·장애 보험·국민의료보험 등 그 비용이 GDP 성장률을 웃도는 복지 예산들은 그대로 유지되었다. 이러한 비용의 감소 및 증가의 패턴은 다음의 다섯 가지 이유로 설명된다.

첫째, 인구구조 때문이다. 교육비의 삭감은 교육대상 인구가 줄어든 것에서 기인한다. 학교교육대상 인구가 많았던 ‘젊은’ 국가들에서 이 연령층이 점차 줄어들자, GDP 대비 교육비 수준 또한 줄어들거나 유지되었다. 반면 ‘고령’ 국가들은 1인당 연금과 GDP 대비 연금 모두가 증가하였으나 그 증가율은 점차 감소하였으며 이후에는 일정 수준을 유지하였다. 또한 ‘후기 고령인구’가 늘어나 건강과 장애 수당에 대한 지출이 늘어나게 되었다. 복지지출 감소의 둘째 원인은, 보상범위가 전면적으로 늘어난 이후, 비용을 조절하거나 프로그램을 재조정하려는 다양한 방법들이 실효를 거두는 시점에 도달했기 때문이다. 셋째, 사회지출비용 납용이 현저한 부문에 대하여는 정부의 구조조정이 이루어졌다. 장애 수당 삭감의 경우는 극심한 저항을 만나기도 하였다. 넷째, 경제성장률이 평균

이하일 때 분모가 작아짐으로써 상대적으로 GDP 대비 사회지출비가 증가했기 때문이다. 다섯째, 연금 또는 보험 가입자, 강한 정치 세력, 대중적 인기의 상호 작용에서 나타나는바 국민들은 현재 제도의 현상유지를 원한다. 이는 정책 지도자들이 이미 상당한 혜택을 제공한 것을 의미한다.

복지 예산 삭감에 대한 반대에 대하여 두 가지 패턴에 주목해야 한다. 첫째, 복지국가는 언제나 건강 보험, 연금, 장애 보험과 같이 고비용 프로그램의 주 수급층인 고령인구에 역점을 두었다. 이러한 조치는 세대간 갈등을 초래하기는 커녕 젊은 층에게 환영을 받았는데, 이는 고령부모의 부양부담을 줄일 수 있기 때문이었다. 둘째는 정부가 복지지출의 삭감을 고려할 때 대중의 강력한 반대에 부딪히게 된다는 것이다. 정부들은 예산 삭감에 난항을 겪었으며 사회지출에 대해 부정적이었던 정치인들의 수명은 짧았다. 다시 말해서 1980년대 이후 실질적인 삭감은 매우 미미하였고 점진적으로 이루어졌다고 볼 수 있다.

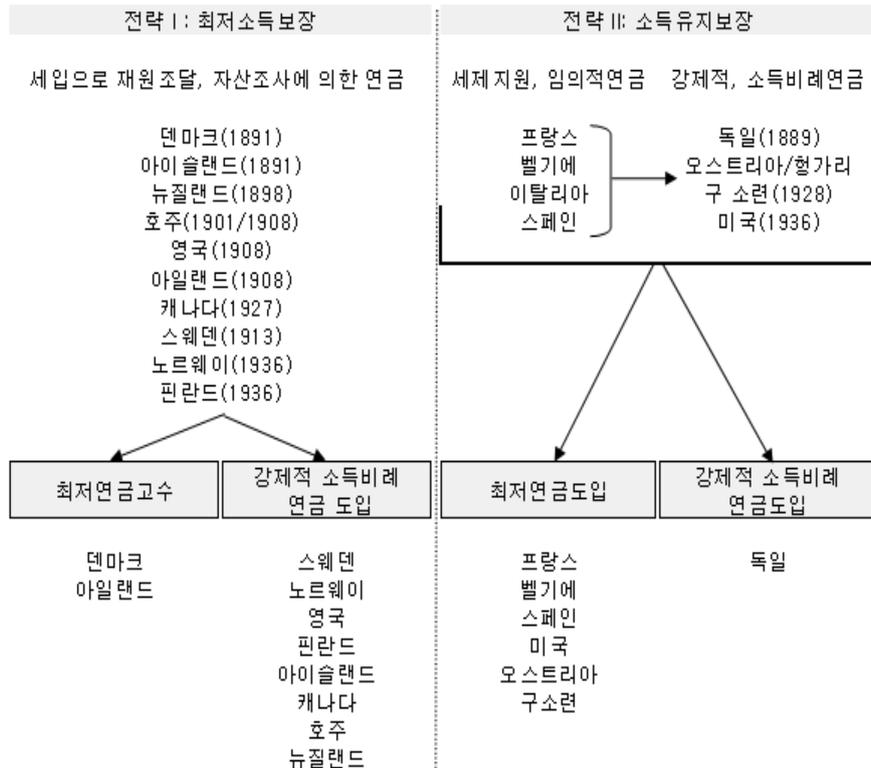
합의 민주주의 국가들이 사회적 권리 및 보편성의 원칙들을 유지하면서도 현재의 사회정책과 노동시장의 비용을 통제할 수 있었다는 것은 과거로부터 현재까지의 경험으로 증명되고 있다.

부유한 민주주의 국가들이 겪고 있는 두 가지 추세는 정책 입안자들에게 심각한 이슈로 대두되고 있다. 하나는 100년간 지속된, 노동시장을 떠나는 사람들이 증가하는 것이고 또 하나는 건강한 고령인구의 증가이다. 연금수령인구의 폭발적인 증가와 파트타임 직장이라도 원하는 건강한 고령인구의 증가에 따라 정부는 이들을 납세자와 파트타임 근로자로 전환하여 연금을 일부만 수령하도록 하였다. 이러한 유연한 퇴직정책은 퇴직을 강요하는 것보다 훨씬 나은 정책이지만 현실적으로 많은 문제점을 내포하고 있다. 우선 조기 퇴직에 따른 급여 삭감과 파트타임 근로 고령자들에게 충분한 부분연금을 제공하는 것 간의 균형점을 찾아야 한다. 또한 기피업종에 종사하는 고령 근로자들의 고충을 감소시켜 부분장애인의 경우 적절한 소득과 의료 지원이 필요하며 재활에 초점을 맞춘다면 근로 중심 재활과 적극적 노동시장 정책간의 연계를 위한 재원 재할당이 필요하다. 이와 같은 시도는 스웨덴과 핀란드에서 있었다.

특히 핀란드의 복지국가개혁은 노동계, 근로자, 경영진이라는 사회적 파트너 간의 조합주의 협상체계가 주요 연금과 관련 프로그램에 관한 합의를 도출해내기 위해 어떤 조치를 취할 수 있는지를 보여주는 좋은 모델이다. 정책의 주요 목표로는, ① 평균 유효 퇴직 연령을 2~3년 늦추고 ② 연금제도를 평균수명 증가와 다른 인구통계학적 변화에 맞게 개편하며 ③ 민간부문 소득 관련 연금을 단일화, 단순화 하는 것이다. 사회적 교섭의 산물인 이 개혁은 연금지출과 보험료를 감소시키는 성과를 낳았다.

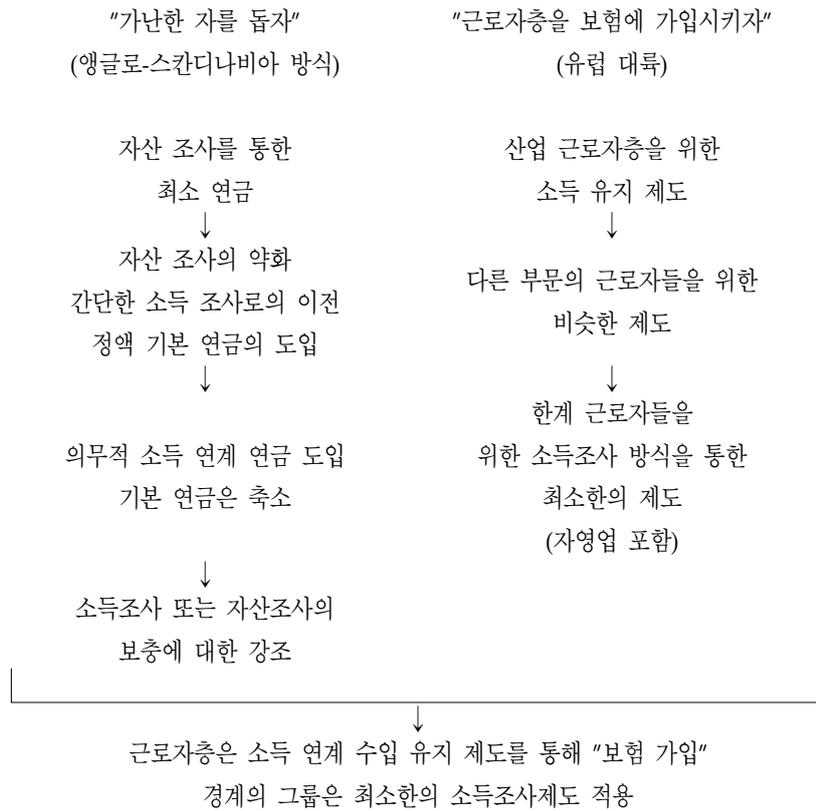
국가의 공공 연금 정책 역사를 살펴보면 시작이 어떠했든지 정책은 통합되는 방향으로 가고 있으며 다원적 민주주의 국가들도 핀란드와 다른 성공적인 개혁 국가들의 전차를 밟을 것으로 보인다. 이러한 과정을 다음처럼 도식화 하였다. (그림 3-2, 3-3 참조).

[그림 3-2] 18개국 연금 정책의 경로-고령인구소득보장으로 통합 되어가는 이원적 제도주19)



주19) Overbye E. "Convergence in Policy Outcomes: Social Security Systems in Perspective", *Journal of Public Policy*, 1994을 참고로 작성. Cf: Harold L Wilensky, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley, CA: University of California Press, 1975 pp.40~42.; Margaret S. Gordon, *Social Security in Industrialized Countries*. Cambridge: Cambridge, 1988.; Joakim Palme, *Pension Rights in Welfare Capitalism. The Development of Old-Age Pensions in 18 OECD Countries 1930 to 1985*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research, 1990.; Kari Salminen, *Pension Schemes in the Making. A Comparative Study of the Scandinavian Countries*, Helsinki., 1993.

[그림 3-3] 연금의 발전 단계: 능력주의 및 평등주의 원칙이 통합되는 과정^{주20)}



이들 국가들은 앵글로 스칸디나비아의 평등주의에 기반을 두는지, 또는 유럽 대륙의 능력주의에 기반을 두는지를 막론하고 이 둘을 통합하여 보편적 분류연금제도(universal categorical pensions)를 탄생시켰다. 이 제도들이 자리를 잡고,

주20) Overbye, op. cit. Cf: Harold L Wilensky, op. cit. ; Margaret S. Gordon, op. cit.; Kari Salminen, op. cit.

보상범위가 확장되며, 인구가 고령화 되고 보험수급액이 증가함에 따라 그 비용도 증가하게 되었다. 이러한 추세는 젊은 층과 고령층 유권자 모두로부터 오는 정치적 압력에 기인한다.

제6절 민간의료보험 대 공적의료보험

미국의 의료보험은 크게 공적 의료보험 부재·거대한 민간 부문·전문의의 비교적 높은 비율·고비용 제도로 특징지어질 수 있다. 미국의 사례에서 공공과 민간의 혼합 형태로 인해 미국의 민간 회사들은 비용 이전과 위험선택(risk selection)이라는 두 가지 게임을 할 인센티브를 얻게 된다. 만약 정부가 메디케어(주로 고령층 대상)와 메디케이드(빈곤층 대상 자산조사를 통한 수급), 그리고 여타의 민간 서비스 비용을 통제하려 든다면 고용주, 건강관리 의료 단체(HMOs), 보험사, 병원들은 보상범위를 제한하고 환자들에게 더 많은 치료비를 부과함으로써 비용을 공공부문으로 이전하려 할 것이다. 민간 보험사들은 또한 위험선택을 통하여 비용을 절감하려 할 것이다. 그 방식은 젊고 건강한 환자들만 골라 가입을 시키고, 나이가 많고 건강이 좋지 않아 비용이 많이 드는 환자들은 공공부문으로 떠넘기는 것이다. 이러한 행태는 비용을 증가시키면서 보상범위는 축소시키기 마련이다.

지난 25년간 미국에서는 비용절감과 민영화에 대한 목소리가 컸다. 그러나 보건에 대한 시장모델은 불합리 할 뿐 아니라 공공부문을 통한 1인당 지출도 여러 보건 관련 지표를 상승시켜 결국 제도 자체를 보호주의 쪽으로 기울게 만들었다.

미국을 제외한 부유한 민주국가들은 ‘사회적 권리’와 ‘위험의 공유’라는 두 원칙을 기반으로 하여 의료 서비스 보장범위를 일반적이고도 포괄적으로 만들었다. 또한 개인 또는 기업의 납부금과 정부 소득으로 예산을 세워 중앙에서 통제하는 제도를 마련하였고 점차 공공 재원에 의존하는 방향으로 갔다. 일반

적으로 중앙 집중화된 국가의 재원 조달은 서비스에의 접근성을 확대하고 국가의 사망률을 어느 정도 낮추며 건강 상태를 증진시킨다. 아울러 가격 통제에 있어서도 우위를 보인다. 결국 이러한 조합은 계층과 지역의 건강 불평등을 해소하고 서비스의 특성화 정도를 제한하여 국가의 건강을 개선시키는 것이다.

국가 통제 없는 민영화, 상업화된 제도는 의료의 전문화와 고비용화를 가속화한다. 미국의 경우 전문의의 비율이 77%로 영국 34%, 프랑스 42%, 스웨덴 45%에 비교하였을 때 월등히 높은 비율을 차지하고 있다. 전문의의 비율이 높으면 비싼 기술을 사용하고 기술혁신을 확산시키게 된다. 그러나 병원비 및 병원 인건비 증가를 부추기고 사회적 효율성을 저하시키는 등 역효과를 내기도 한다. 생각건대 일반의와 전문의가 50대 50의 비율일 때 생물 의학적 지식의 확산을 도모하는 한편 치료의 연속성을 제공하고 보다 많은 환자에게 보다 나은 진단을 가능하게 하고 예방에 더 많은 시간과 비용을 투자할 수 있다고 여겨진다.

가족주치의와 내과의, 공중보건 간호사 쪽으로 지출을 재분배한 국가들은 고비용 기술 및 전문의의 서비스 남용을 막으면서, 인구 감소 방지정책에 지출을 늘렸다. 이들 국가들은 서비스에의 접근성을 개선하였고 보건의 불평등을 크게 해소하였다. 예방 의료 서비스의 효과는 더욱 증가하였는데 이것은 이 서비스가 더 광범위한 보건 관련 프로그램과 접목되어 위험에 처해있는 취약층에게 제공된 것과, 비용에 대한 압력이 의사의 진료 시간과 활동에 방해 되지 않는 환경 때문이었다.

제7절 고지출 경로(high road) 대 저지출 경로(low road)

부유한 민주국가들의 지난 반세기를 살펴보면 비용과 이익에 관하여 완전히 상반되는 정책들을 가지고 경제성장을 이루어낸 것을 볼 수 있다. 이 상반되는 경로는 크게 조합 민주주의 방식과 미국의 방식으로 나누어진다.

조합 민주주의 방식을 고지출 경로라고 할 때, 고지출 경로는 좌파주의, 가톨릭, 비례대표, 무역 의존성으로 특정 지어지는 사회구조를 가지고 있으며 여기서 각각의 행위자들은 민주적 조합주의에 입각하여 협상을 한다. 그 결과 65세 이상 고령연령층을 든든히 받쳐줌과 동시에 국민들에게 광범위하고도 넉넉한 혜택이 주어지게 되었다. 아울러 많은 양의 세금 징수가 가능하게 되었고 낮은 과업률과 높은 자본 투자율을 보유하게 되었다. 또한 적극적 노동시장과 확장적이고 혁신적인 정책들이 생겨났다. 그 결과를 전반적으로 살펴보면 조세 저항이 낮게 나타났고 정당권력도 거의 쇠락하지 않았다. 괄목할만한 경제성장을 거두었고, 평등주의에 입각한 소득분배도 일어났다. 보건 부문에서 거둔 실적은 훌륭하였으며 보건, 안전, 환경관련 법들이 잘 준수되었다.

미국의 경우 1980년대부터 저지출 경로 방식이 구체화되었고 이에 우수한 경제성과 저실업률을 이룰 수 있었다. 저지출 경로의 지지자들은 이 전략을 “유연성”, “노동시장의 규제완화”로 규정하지만 반대자들은 “노동의 위기”라 칭한다. 다음은 저지출 경로의 전반적인 특징들이다.

- (1) 노조세력 약화: 미국, 뉴질랜드, 프랑스, 일본에서는 노조 세력이 매우 빠르게 약화 되었다. 그 밖의 국가들에서는 노조 밀도가 높아졌으며 일부는 안정화 되거나 약간의 감소세만 보였다.^{주21)}
- (2) 대립적 노사관계: 미국에서는 대립적인 노사 관계와 이에 따른 과업으로 인해 작업 손실이 비교적 많았다. 조합주의 민주국가들은 비교적 낮은 수준을 유지하였다.
- (3) 저소득층 소득 수준 정체: 미국 소득수준의 하위 30%~50% 계층의 임금은 낮은 수준에서 변동이 없었다. 저임금 구조 때문에 고용을 통한 빈곤 해소는 매우 어렵다. 미국의 빈곤층의 다수가 근로 빈곤층이다.

주21) Harold L. Wilensky, op. cit. p.127 n2

- (4) 미숙련 근로자 사용: 미국에서는 유통 무역 부문처럼 대규모의 고속 성장 부분에서 저 교육, 미숙련 근로자의 고용이 많았다. 파트타임이나 일용직, 계약직 등 임시 고용이 크게 늘었고, 근무시간이 일정하지 않아서 근로자의 가족생활과 건강에 부정적인 영향을 미쳤다.^{주22)}
- (5) 불평등 증가: 고임금, 고숙련 근로자와 교육을 받지 못한 이들의 격차가 크게 벌어지게 되었다. 이것은 탈노조화와 초중고 교육을 등한시 하는 풍조, 적극적 노동시장의 부재, 가족 정책의 부재에 기인한다.
- (6) 빈약한 투자: 노동력의 20% 정도를 차지하는 대졸 중산층에 대한 투자를 제외하고, 물적 인프라와 인적자원에 대하여 투자가 미미하였다.
- (7) 고용 안정성 감소: 대부분의 노동력에 대하여 고용 안정성이 감소하였다.
- (8) 복지 수준 미약: 미국의 복지지출은 국제적 복지지출평균을 밑돌았으며 공공연금을 제외하고는 비효율적임이 드러났다. 미국은 부유한 민주국가 중 유일하게 공적의료보험이 없었으며 보건제도에 GDP의 15% 이상을 지출하면서도 평균이하의 보건실적을 내고 있다. 또한 장애인과 실업자에 대한 재활 지원 및 교육 투자도 부족하여 수동적인 노동시장 정책을 고수하였다.
- (9) 폭력 만연, R&D 위축: 미국의 경우 불평등, 가족해체 등을 배경으로 다수의 폭력 사건이 발생하였다. 또한 높은 군비지출로 인하여 사회지출과 민간 지출 부문의 R&D가 위축되었다.
- (10) 불합리한 간섭 및 규제: 저지출 경로에서 나타나는 정책적 규제는 간섭이

주22) Harriet Presser, *Working in a 24/7 Economy: Challenges for American Families*. New York: Russell Sage Foundation, 2003.

심하고 비효율적이었다. 예를 들어 미국의 보건을 살펴보면 민간 지출 대 공공 지출의 비율이 각각 55%, 45%이며 재원 조달이 분산되어있어서 행정비용낭비와 부정부패가 많이 발생한다. 레이건 정부와 부시 정부의 반규제 정책은 병원과 의사에 대한 임금 지급에 대해 더욱 많은 조항을 신설함으로써 가장 간섭적이었다. 또한 대처 수상의 규제완화/민영화 정책은 결국 더 많은 규제를 낳았다. 한편 합의 민주주의 국가들은 법과 질서를 수립·시행하는 데 산업, 노동계, 전문가를 참여시킴으로써 규제에 대한 부정적 반응을 피할 수 있었다.

- (11) 긴 근로 시간: 모든 부유한 민주국가의 연간 근로 시간은 19세기 말부터 1960까지 계속적으로 감소하였다. OECD 11개국의 1960~1994년 동안의 제조업체 관련 자료에 나타난 바로는 미국과 캐나다를 제외한 다른 국가들의 연간 근로시간이 계속적으로 감소하였다^{주23)}. 이러한 노동 시장 정책의 차이는 고지출 경로에서 나타나는 노동조합과 좌파 정당의 세력 때문이다. 이들은 적은 근로 시간 및 기타 혜택을 노사 평화·임금 동결·사용자 중심 세제 혜택 대신 얻은 것이고, 이는 조합주의 교섭 체계 안에서 이루어진 것이다.
- (12) 고용 창출: 고용 창출은 제시된 경제성과 지표와 그 요소들과 관계성이 적기 때문에 별도의 분석이 필요하다. 사실상 고용이 많이 창출되는 곳에서는 실업이 많이 발생하기도 한다. 캐나다, 호주, 미국, 노르웨이에서는 많은 고용이 창출되었지만 프랑스, 서독, 오스트리아, 영국은 항상 중간 값 아래였다. 이러한 결과의 이유는 첫째로 미국과 유럽의 고용창출 비교 시 '수요정책'과 '노동력의 비유동성'에 지나치게 집중하기 때문이다. 고용창출 그 자체가 하나의 목적이라면 정책 분석가들은 재정정책과 통화정책의

주23) 1994년 근로시간이 가장 긴 6개 국가는 미국(1994 시간), 일본(1960 시간), 캐나다(1898 시간), 영국(1824 시간), 이태리(1804 시간), 프랑스(1638 시간)이다.

적절한 조합에 집중하여야 할 것이다. 그러나 고용 창출이 실제로는 경제 정책의 영향을 적게 받으며 소득 악화·교육에 대한 낮은 투자·저품질의 제품과 서비스 양산·노조와 근로자 참여의 악화·장기 생산성 악화·경기 침체와 삶의 질 저하 등을 초래한다면, 노동의 공급과 질을 재편하는 적극적인 노동시장 정책, 교육정책, 가족정책, 노동 법 개혁 등의 다른 전략들이 필요 할 것이다. 경제와 노동시장 정책 둘 다 고용 창출에 기여를 하지만 어느 쪽을 강조하느냐의 문제이다.

가장 강력한 고용 창출의 구조적 원천은 인구의 연령 구조, 순 이민 인구, 가족 해체, 여성 경제활동 인구 등 인구통계학적·사회적 구조이다. 고령층 인구가 많은 국가는 청장년층이 많은 국가들보다 고용창출이 덜 요구될 것이다. 값싼 노동력의 증가는 젊은 층과 이민자 증가, 여성 노동력 증가, 여성 가장 증가에 기인한다. 다시 말해서 대부분 고용 창출의 근원은 높은 수준의 최저임금제와 강력한 이민 억제 정책과 같이 저임금 근로를 직접적으로 지양하는 정책을 제외하고는 경제정책과 직접적으로 관련된 것이 아니다.

결론적으로, 저지출 경로와 고지출 경로의 이득과 비용은 서로 매우 다르다. 둘 중 어느 경로로도 좋은 경제성과를 낼 수 있다. 선택은 중점을 어디에 두느냐에 따라서 달라지는 것이다.

제8절 정책적 함의

본 장은 19개의 부유한 민주주의 국가들의 유사점과 차이점을 분석하여 비슷한 경제 수준의 국가들 중 공공 재정의 지출이 많은 국가와 적은 국가들 간의 1950년부터 1990년대까지의 경제성과를 비교하였다. 5가지의 정치 경제적 유형 분석에서 각각의 장단점을 연구한 결과, 사회지출은 경제성과에 해롭지 않으며 오히려 순기능을 하는 경우가 많았음을 밝혔다. 또한 연금제도의 통합과 개혁

에 대해 주목하여 각 국가들의 제도가 통합적인 시스템으로 가고 있는 추세임을 시사하였다. 한편 미국의 보건 시스템을 다른 국가들과의 시스템과 비교한 결과 민영화·상업화된 제도는 의료의 전문화와 고비용화를 가속화 한다는 것을 밝히고, 공공부문과 민간부문의 적절한 혼합이 필요함을 제안하였다. 끝으로 대립적인 두개의 전략, 즉, 미국이 추구한 저지출 경로와 유럽대륙의 고지출 경로를 비교하여, 이 두 가지 경로의 이득과 비용은 서로 매우 다름을 시사하였다. 이들 모두 좋은 경제성과를 낼 수 있으나, 선택은 중점을 어디에 두느냐에 달렸다는 말로 마무리 짓는다.

제4장 동반성장의 길: 40년에 걸친 성장지상주의를 탈피하자

제1절 개요

1960년대 이후 1997년 IMF 사태에 이르기까지 한국경제는 세계에서 유례를 찾기 어려울 정도의 고도성장을 해왔다. 그 과정에서 성장과 더불어 대량의 일자리가 만들어져서 최선의 복지는 일자리라는 말 그대로 분배 문제가 저절로 해결된 측면이 있었다. 따라서 정부에서 성장에만 신경을 쓰고 복지문제는 등한히 했음에도 불구하고 빈부격차 문제는 크게 불거지지 않았고, 오히려 다른 나라에 비해 빠른 속도로 빈곤을 감소시키면서 고도성장을 달성하였다. 따라서 세계은행의 1993년 보고서에서 한국을 성장과 분배를 조화시킨 성공적 사례로 소개한 것도 결코 놀라운 일이 아니다.

그러나 IMF 사태 이후 상황은 크게 달라지고 있다. 최근 산업간, 기업간, 계층간 양극화 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 수출은 뿔뿔 날고 있는데 내수는 지극히 부진하며, 자동차, 조선, 철강, IT 등 업종은 호조인데 다른 산업들은 그렇지 못하다. 대기업은 막대한 이익을 올리고 있지만 중소기업은 대단히 어렵다. 정규직은 안정된 일자리와 소득이 보장된 반면 비정규직의 어깨에 무거운 짐이 다 쏠려 있다. 특히 IMF사태 이후 갑자기 나빠진 빈부격차는 줄어들지 않고 있을 뿐만 아니라, 인적자본 투자의 상당 부분을 가계가 담당하고 있는 한국의 실정에서 장기적으로 경제성장의 동력을 훼손하고 세대간 격차를 심화시키는 구조로 고착되어가는 게 아닌가 우려할만한 점이 있다. 가구소득의 불평등도는 IMF 사태 이후 갑자기 높아진 이후 내려오지 않는다.

소득 불평등뿐만 아니라 자산의 불평등도 주목해야 한다. 부동산이나 주식

등 자산 불평등의 심화는 자산이 소득을 낳으므로 다시 소득격차를 심화시키고 있으며, 서민들의 심리적 박탈감을 초래하여 사회통합을 저해한다. 국제비교에 의하면 지표상으로는 한국의 소득분배가 외국에 비해 그렇게 나쁘지 않으나 국민이 느끼는 빈부격차는 매우 큰데, 그런 괴리가 발생하는 주된 이유는 자산의 불평등, 특히 부동산 문제에 있는 것으로 보인다. 그런 의미에서 10년간 잠자던 부동산 가격이 최근 몇 년간 급등한 것은 사태를 크게 악화시켰음에 분명하다.

이처럼 소득과 자산의 불평등이 심화되어가고 있음에도 불구하고 GDP대비 사회보장 지출은 OECD국가에 비해 너무 낮다. 어떤 사람은 소득 1만불 시대에 다른 나라의 3만불 시대 복지를 하려고 한다고 공격하고 있으나 이는 옳지 않다. 우리나라의 복지지출 수준은 수십년간 바닥을 헤매고 있다가 국민의 정부 때 괄목할만한 증가가 있어서 겨우 체면을 유지하는 정도이지만 아직 다른 나라의 1만불 시대의 복지에 미달하고 있다.

그럼에도 불구하고 일각에서는 걸핏하면 참여정부를 ‘분배주의’, 혹은 한 걸음 더 나아가 ‘좌파’라고 부르는데, 이는 온당치 못하다. 참여정부는 성장을 대단히 중시하지만 분배도 무시해서는 안 된다는 인식을 갖고 있다. 그리고 성장과 분배는 얼마든지 같이 갈 수 있다는 입장이다. 40년간 성장지상주의가 우리의 사고방식을 지배하다 보니 분배도 중요하므로 신경을 쓸 필요가 있다는 지극히 온건한 입장조차 제대로 이해를 못하는 모양이다. 그만큼 우리 사회의 사상적 스펙트럼이 우파로 기울어져 있다고 볼 수 있다.

1930년대 세계 대공황기에 자본주의가 위기에 빠졌을 때 자본주의의 구원투수였던 케인즈조차 한 때 좌파로 몰린 적이 있으니 좌파, 우파의 개념은 연기처럼 종잡을 수 없는 면이 있다. 연암 박지원은 “이 세상에 까마귀만큼 검은 것도 없지만 빛이 비치면 황색, 녹색, 또는 비취색으로도 보인다. 물건에는 일정한 빛깔이 없는데, 내가 먼저 눈과 마음으로 정해버리고 만다”면서 주관적 독단주의를 경계하였다. 우리도 이제는 근거 없는 비판은 그만 두고 양극화라는 난제를 해결하는 데 힘을 모으는 것이 옳지 않겠는가. 그러기 위해서는 먼저 성장과 분배에 대한 우리의 생각을 정리할 필요가 있다.

제2절 성장과 분배: 새로운 관점

지난 40년간 세계에서 가장 빠른 성장률을 자랑해온 한국에서 성장지상주의가 뿌리 깊게 자리를 잡고 있다는 사실은 어쩌면 자연스러운 결과일지도 모른다. 그런 배경 하에서 참여정부가 성장일변도의 정책을 탈피하여 분배도 꽤 중요하다는 입장을 취한 것은 당연히 보수층의 비판의 표적이 되었다. 참여정부는 초기부터 지금까지 줄곧 언론으로부터 성장 대신 분배에 관심을 기울인다고 비판받아 왔으며, 경제학자들도 심심찮게 그런 논조의 칼럼을 신문에 싣고 있다. 아마도 이들 언론인과 학자들은 오래 전에 학교에서 배운 경제학을 그대로 진리라고 믿고 있는 모양이다. 대표적인 예로 상이한 계급간의 상이한 저축률이 성장률의 결정에 중요한 영향을 준다는 Harrod-Domar 성장모델에 의하면 소득분배가 불평등할수록 저축률이 높아지고, 따라서 성장률도 높아지는 것으로 되어 있다. 이런 이론을 믿게 되면 분배 개선은 성장에 오히려 역효과가 나는 것으로 생각하게 되고, 따라서 참여정부가 강조하는 분배개선론은 방향을 틀리게 잡은 것으로 보일 수 있겠다.

그러나 경제학에는 다양한 이론들이 있으며, 분배와 성장 사이의 관계에 대해서도 반드시 일방통행적 이론만 있는 게 아니다. 예를 들어 1970년대 세계은행에서 나온 보고서는 재분배를 통한 성장을 강조하고 있었다(Chenery et al, 1974). 그들은 저개발국의 빈곤과 불평등이 성장을 저해한다는 점을 강조하였고, 성장과 재분배의 동시 달성이 가능하다는 점을 주장하였다. 특히 토지, 인적 자산, 신용에의 접근성 등 생산적 자산을 빈민들에게 유리하게 재분배하는 정책을 씌으로써 성장과 재분배를 동시에 달성하는 것이 가능하다는 것이 그들 논점의 핵심이었고 그래서 그들의 책의 제목도 ‘재분배와 성장의 동시달성’이었다. 이런 새로운 주장이 충분히 검증되지 못한 채 1980년대에 들어와 신자유주의, 워싱턴 합의가 나타나면서 성장지상주의가 판세를 주도한 것은 여러모로 아쉬운 점이 많다.

그리하여 경제학계에서 분배와 성장의 관계가 다시 조명을 받게 된 것은

1990년대 이후의 일이다. 이 시기에 분배와 성장을 보는 새로운 관점이 출현하였다. 이 견해는 불평등이 성장에 유해하다고 보는 점에서 새로운 관점이다. 이 새로운 관점은 세 개의 이론적 기둥 위에서 있다. 첫째는 조세-재분배 경로다(Alesina and Rodrik, 1994). 어떤 나라가 소득분배가 불평등할수록 다수의 가난한 사람들이 있고, 이들은 정부에 대해 소득재분배 정책을 위해서 세금을 많이 거둘 것을 요구하게 된다. 이는 공공선택이론에서 나오는 중위투표자 모델(median voter model)로 쉽게 설명된다. 과도한 세금, 과도한 재분배는 성장을 저해한다는 것이 이 이론이 함축하는 바이다.

둘째는 사회적, 정치적 불안정과 관련이 있다. 어떤 나라의 소득분배가 지나치게 불평등하면 사회적, 정치적 불안정이 클 것이고, 그런 나라에서는 투자가 활발히 일어날 수가 없고, 그 결과 성장은 저해된다(Alesina and Perotti, 1996). 사회적 불안정은 직접적으로 기업가들로 하여금 투자를 꺼리게 만들 수도 있고, 아니면 빈부격차가 심한 사회에서 발생하기 쉬운 범죄의 예방을 위해 과도한 비용을 지출하도록 만들어 간접적으로 투자를 저해하게 되는데, 어느 경로이든 결국 지나친 불평등이 성장을 저해한다는 것이다.

셋째, 신용시장이 정보의 비대칭성 문제를 갖고 있는 상황에서 지나친 불평등은 가난한 사람들로 하여금 교육투자를 위한 용자를 어렵게 만들고, 결국 빈민들의 교육투자를 낮춤으로써 경제성장을 저해하게 된다(Persson and Tabellini, 1994; Birdsall and Londono, 1997). 가난한 집의 애들은 비록 똑똑하더라도 학자금 마련이 어렵고, 따라서 적정 수준 이하의 인적자본 투자를 하게 된다는 것이다.

최근 10여년 간 나온 많은 실증적 분석은 대체로 분배와 성장에 관한 새로운 관점을 지지해주고 있다. 그러나 아직 만장일치라고 할 수는 없고, 게 중에는 새로운 관점을 부정하는 연구(Forbes, 2000)도 있어서 좀 더 결과를 지켜볼 필요가 있다.

또 다른 측면에서 이 문제를 보자면 지금까지 소위 복지국가의 ‘위기’ 혹은 ‘소멸’에 대해서 수도 없이 많은 연구가 쏟아져 나왔지만 복지국가는 건재하다

는 점을 지적하지 않을 수 없다. 우리나라의 언론은 허구한 날 복지국가의 위기만 논하고 있지만 오히려 복지국가의 긍정적 효과를 밝히는 연구도 많이 있고, 지금까지 복지국가가 성장을 저해한다는 증거는 그리 강력하지 않다는 점을 인식할 필요가 있다(Pfaller, 1990; Atkinson, 1999; Lindert, 2004).

<표 4-1> 자본주의의 3대 모델

	고용 보호 지수	실업 보호 지수	성장률 (1991 ~2003)	실업률 (1993 ~2004)	빈곤 (2000)	노조 조직률 (2000)	단체협약 (1985~92)	노동시장 지출 /GDP(2003)
앵글로-색슨 모델 (자유시장경제)	0.24	0.18	3.3	7.01	12.5	25	1.5	0.95
라인 모델 (거시담합주의)	0.71	0.73	1.9	5.35	8.7	33	2.3	2.45
북구 모델 (사민주의)	0.70	0.66	2.8	8.38	5.3	76	2.8	3.31

Source: Hall and Soskice, 2001

다른 측면을 보자. 1980년대 이래 요란한 시장주의 반혁명에도 불구하고, 앵글로-색슨 모델이 확실한 우위를 차지했다고 보기 어렵다는 점도 생각해봐야 한다. 영미형 시장주의 모델은 여러 가지 가능한 시장 모델 중 하나일 뿐이고, 그것이 다른 모델에 비해 우월하다는 증거는 없다(Hall and Soskice, 2001; Amable, 2003). 오히려 <표 4-1>이 보여주듯이 지난 10-20년간의 경제 종합성적표를 보면 영미형 시장모델과 대척점에 서 있는 북구 모델이 오히려 우수한 성적을 보이고 있음은 어떻게 설명되어야 할까? 북구 모델은 영미형 모델과 비교할 때 효율성, 성장에서 비슷한 성적으로 올리면서도 분배의 평등, 사회적 통합성에서는 훨씬 나은 성과를 보이고 있어서 영미형 모델을 능가하고 있다.

복지국가를 둘러싼 온갖 논쟁도 한국처럼 소득수준에 비해 복지지출이 턱없이 낮은 나라에는 그대로 적용할 수 없다. 일부 복지국가의 경우에는 조세를

통한 재분배와 관대한 복지제도가 지나치게 나간 측면이 있고, 따라서 실패를 교정하기 위해서 복지국가를 수술하고 있는 것이 사실이다. 이들 나라에서는 감세와 작은 정부를 향한 노력을 하고 있다. 그렇다고 해서 한국 정부에도 똑 같은 것을 요구한다면 이보다 더 불합리한 주장도 없을 것이다. 한국은 아직 소득수준에 비해 너무 낮은 복지제도를 갖고 있기 때문이다. 한국에 대해서 소위 복지병이나 영국병을 걱정한다면 이는 기우에 불과하다. 비유하자면 이제 막 등산을 시작한 사람이 다른 사람들이 너무 높이 산에 올라갔다가 高山病을 만나서 하산하는 걸 보고, “아! 이게 대세로구나 우리도 내려가자” 이렇게 이야기하는 것과 다를 바 없다. 따라서 참여정부를 가리켜 분배주의, 좌파 운운하는 것도 사실 근거 없는 이야기에 불과하다.

제3절 경제 양극화의 도전

현재 우리 경제를 위협하고 있는 경제양극화의 특성이라고 할 수 있는 대기업과 중소기업, IT산업과 비IT산업, 수출산업과 내수산업 등의 양극화 문제를 해결하기 위해서는 중소기업의 기술개발과 대기업-중소기업간의 공정한 경쟁체제 구축 등을 통해 산업의 경쟁력을 높여야 한다. 최선의 복지는 일자리이므로 산업의 경쟁력이 높아지고, 일자리가 확충되는 것이 양극화 문제 해결을 위해 필요하다.

또한 사회양극화 문제를 해결하기 위해서는 이해관계자의 참여로 상호신뢰의 문화를 정착시키고, 그를 통한 사회의 투명성을 제고해야 한다. 이처럼 사회의 투명성 제고를 위한 인프라가 제대로 구축되었을 때 비로소 양극화 문제 해결을 위한 정부의 정책에 대한 신뢰와 실효성을 기대할 수 있다.

사회 인프라 구축과 함께 필요한 것은 사회안전망을 강화하는 것이다. 특히 일시적, 구조적 이유로 노동시장에서 탈락한 사람들에 대해서 사회안전망을 갖추고, 노동시장에 재진입할 수 있도록 하는 유인책 및 지원책을 강구할 필요가

있다.^{주24)} 특히 급속한 고령화 사회의 진전과 가족 해체에 따라 늘어나는 빈곤 아동에게 공평한 기회를 제공하고 빈곤의 대물림을 방지하기 위한 인적 자본 투자는 아무리 강조해도 지나치지 않다. 이를 위해서는 다음과 같은 몇 가지 사회통합의 기본적인 전략이 필요하다.

첫째, OECD 회원국 중 가장 낮은 사회보장비 지출 수준을 어느 정도 끌어 올려야 한다. 우리나라의 GDP 대비 사회보장지출 수준은 10% 수준으로서 유럽 국가들의 3분의 1, 미국, 일본의 2분의 1 수준에 불과하다. 이들 나라의 1인당 GDP 수준이 우리보다 훨씬 높다는 점을 감안하면 1인당 사회보장비 예산의 절대 규모는 더욱 낮다는 것을 알 수 있다.

둘째, 소득불평등을 완화하기 위한 조세와 이전지출과 같은 정부 정책의 실효성을 확보해야 한다. 정부의 조세정책을 통한 소득재분배 개선 효과가 거의 제로에 가까울 정도로 실효성이 없는 것은 사회보호계층들에게 지출되어야 할 복지예산 규모가 외국에 비해 절대적으로 적고, 재분배를 하기 위한 기본조건인 소득과약이 고액자영소득자 계층에서 잘 안되고 있다는 점, 그리고 저소득층에 대한 서비스 전달체계의 효과가 미약하기 때문이다. 참여정부는 재분배의 실효성을 제고하기 위한 방법으로 세원투명성을 높이고, 사회복지 전달체계를 점검하여 효율성을 극대화하도록 인프라를 구축하는데 박차를 가하고 있다. 셋째, 예산 반영이 전제조건이기는 하지만, 사회보장지출을 위한 다양한 제도를 개발해야 한다. 급격한 고령화 및 핵가족화의 진전으로 가족단위의 보호체계가 해체되고 있는 상태에서, 사회적 보호를 필요로 하는 사람들이 늘어나고 있다. 선진국에서는 사회보장정책의 일환으로 실업급여를 위시해서 실업부조, 사회부조, 주거급여, 보편적 가족수당, 편부모수당, 아동보호수당, 근로유인급여 등의 매우 다양한 제도를 실시하고 있지만, 우리나라는 실업급여와 사회부조 정도만 실시

주24) 생산적 복지가 경제위기로 야기된 절대빈곤 문제와 실업문제에 대응하는데 초점을 둔 반면 참여복지는 경제위기 극복과정에서 심화된 상대빈곤문제, 세계화·정보화·고령화가 야기하는 각종 사회문제, 소득상승에 뒤따르는 국민들의 고복지요구 등 새로운 복지수요에 대응하여 국민에 대한 보편적 복지서비스를 제공함으로써 선진사회복지제도를 구축하는데 목표를 두고 있다(참여복지기획단(2003), p.5).

하고 있으며, 그나마 혜택을 받고 있는 계층 역시 한정적이어서 도처에 사각지대가 있다.

또한 우리의 눈을 단기적 현안으로 돌릴 때, 우리가 겪고 있는 심각한 내수 부진을 타개하기 위해서도 정부 재정의 재분배 기능을 강조할 필요가 있다. 경제를 사람으로 비유하면 피와 같아서 원활하게 순환하지 않으면 세포가 괴사한다. 대기업, 수출부문은 유례를 찾기 어려운 호황이지만 그 돈이 중소기업, 내수부문으로 흘러오지 않는 문제가 있고, 결국 소비 부진으로 인해 투자도 안 되고 있는 형국이다. 이로 인해 중소기업, 자영업자, 비정규직의 고통은 대단히 큰데, 이들의 숫자를 합하면 대단히 클 것이다. 경기가 나빠져 사람들이 실업이나 소득 상실로 고통을 받을 때 정부가 나서서 실업보험 등 각종 사회적 지출을 증가시키면 경제적 고통을 줄여줄 뿐 아니라 이것은 소비의 증가로 이어져 불경기의 극복을 앞당기는 효과가 있다. 이런 의미에서 정부 재정을 자동안정장치(automatic stabilizers)라고 부른다. 선진국은 사회보장 및 조세의 재분배 기능이 강해서 이런 효과가 확실히 나타나지만 한국은 위에서 본 바와 같이 재분배 기능이 거의 없기 때문에 지금의 내수 불경기가 이토록 오래 가고 그 정도도 이처럼 심한 것으로 추측된다.

제4절 참여정부의 사회통합정책

참여정부의 사회통합정책은 크게 자산의 불평등을 다룬 자산금융시장 영역, 미래사회에 대한 희망투자로서의 교육 영역, 참여복지를 위한 노동시장 영역, 그리고 사회안전망 영역으로 크게 나눌 수 있다.

경기침체, 경제양극화, 고령화 및 가족해체 등에 의한 빈곤층의 증가는 복지 수요를 증가시키고 있다. 빈부격차가 심해지고 현재의 내수 불황이 오래 가는 상황에서 복지예산의 효율성을 제고하고, 성장잠재력을 훼손시키지 않는 범위에서 어느 정도 사회보장 지출을 늘리는 것은 불가피한 것으로 보인다. 그렇지

않아도 한국의 사회보장 예산은 국민소득 수준에 비해 아직 과소한 편이며, 우리의 사회안전망은 도처에 구멍이 뚫려 있는 실정이다.^{주25)}

참여정부가 추진하는 자산영역과 관련된 정책으로는 부동산정책과 우리사주제도 활성화 정책이 있다. 참여정부의 부동산 정책은 부동산 투기를 막아 장기적으로 주택가격을 안정시키고, 주택을 종래의 보유 개념에서 주거 개념으로 전환하여 중산층, 서민들이 주택문제로 고통 받는 것을 없애려는 것이다. 또한 우리사주제도를 활성화하기 위해 스톡옵션형 우리사주제도 도입과 차입형 우리사주제도의 확대 등 종업원의 자사주 보유를 확대함으로써 자산 불평등 완화와 함께 기업지배구조 개선과 생산성 향상 및 노사화합에 기여할 수 있도록 할 것이다.

참여복지와 관련해서는 전 국민을 대상으로 하는 복지체계를 확립하기 위한 방법으로 사회안전망을 강화하는 한편, 사회안전망의 사각지대를 줄이기 위한 정책을 마련하는 한편, 근로빈곤층 대책으로 일을 더 많이 할수록 소득이 늘어날 수 있도록 사회보장체계와 조세제도를 개선하고, 사회적 일자리 창출 및 창업지원 등의 실효성을 제고해야 할 것이다.

교육투자영역과 관련해서는 미래의 성장잠재력을 확충하면서도 사회통합에 기여할 수 있도록 유아 보육에서부터 학교교육, 직업재교육, 그리고 고령화 사회 도래에 따른 고령자 교육시스템까지 평생교육 프로그램을 마련하고자 한다. 아래에서는 이들 사회통합 정책의 구체적인 내용을 몇 가지 주요 항목으로 나누어 좀 더 상세히 살펴보기로 하자.

1. 3대 자산의 분배개선

가. 부동산

우리나라에서는 주택을 사용(use) 개념이 아닌 투기적 재산증식수단으로서의 보유(own) 개념으로 인식하는 경향이 있다. 우리나라의 땅값은 세계 최고 수준이

주25) 캐나다의 재무부 장관을 지냈고 현재 OECD 사무총장으로 있는 도널드 존스턴씨는 한국에 올 때마다 한국의 사회안전망을 확충할 것을 권고한다.

다. 몇 년전 자료에 의하면 한국 땅을 팔면 캐나다를 6번, 프랑스를 8번 살 수 있다. 만일 땅값 올림픽 대회가 열리면 한국은 세계 최상위 성적을 거둘 것이다.

지난 수십 년 동안 정부는 부동산투기 대책을 충분히 마련하지 않은 채 개발에 치중해 와서 땅값 폭등을 가져왔을 뿐 아니라 불황이 닥칠 때마다 경기진작을 위한 불쏘시개로 부동산정책을 악용한 것도 문제를 계속 악화시켰다. 부동산의 보유가 지극히 편중된 상황에서 땅값 폭등은 빈부격차 확대의 주요인이었다고 말해도 좋다. 1995년 국토연구원의 조사 결과 우리나라 상위 5%가 50%의 땅(공시지가 기준)을 갖고 있고, 하위 50%는 겨우 2.6%에 불과하다는 사실은 충격적이다.

참여정부의 부동산 정책은 크게 3가지로 요약된다. 첫째, 보유세의 점진적 강화이다. 종래 취득세와 거래세 위주의 부동산 조세체계를 보유세 중심으로 서서히 개편하자는 것이다. 이를 위해 이미 오래 전부터 준비해왔던 전국의 토지와 건물을 합산하여 누진적으로 과세하는 종합부동산세 도입을 추진중이다. 부동산에 대한 보유세 부담은 매우 낮은 수준이다. 부동산 보유세의 세율은 평균 0.12%에 머물고 있는데, 이는 선진국이 대략 1% 내외라는 것과 비교하면 매우 낮음을 알 수 있다. 참여정부에서는 이것을 매년 높여나가서 임기말까지 두 배 수준으로 높일 목표를 갖고 추진중이며, 보유세 세수가 증대해가면 당연히 거래세를 인하하여 그 부담을 낮추어야 할 것이다. 이런 정책을 오래 동안 꾸준히 추진해가면 한국의 부동산 세금도 선진국처럼 보유세 중심으로 바뀌게 될 것이다.^{주26)}

둘째, 주택공급을 지속적으로 확대함으로써 주택시장을 안정시킬 것이다. 특히 국민임대주택의 증가는 서민들의 주거 문제 해결에 큰 도움을 줄 것이다. 2012년까지 전국 주택보급률 115% 달성을 목표로 하되, 국민임대 100만호를 포함한 공공임대주택 150만호를 건설하여 무주택 서민층의 임대주택 수요를 충족시켜 현재 3.4%에 불과한 장기임대주택 재고율을 15%로 높여나갈 계획이다.

주26) 부동산 세금 중 보유세와 거래세의 비중이 선진국에서는 대략 8:2 정도인데 한국에서는 거꾸로 2:8이다.

그 중에는 대한주택공사 등 공공기관이 다가구주택 등 기존주택을 매입하여 국민임대주택으로 공급하는 매입임대 방안도 포함되는 바 이는 여러 장점을 가지는 창의적 정책으로 평가될 것이다.

셋째, 정부 정책의 실효성을 확보할 수 있는 행정인프라 구축의 일환으로 부동산종합정보센터를 설립하여 전국의 주택과 토지의 보유 및 거래실태를 파악하는 것이다. 그 하나로 내년 말이면 대형할인점에서 물건을 사면 바로 해당 전산망에 거래내역이 입력되는 것처럼 부동산 거래내역도 실시간으로 파악될 것이다. 그리고 그 동안 부동산거래에서 당연시되었던 허위가격 신고가 사라지고 실거래 가격 신고가 자리잡게 될 것이다.

나. 우리사주제도

참여정부가 추진하고 있는 또 다른 자산분배 관련정책은 우리사주제도 활성화 정책이다. 종업원의 자사주 보유에 따른 기대효과는 자산분배 개선이나 종업원의 재산형성이외에도 주식시장의 활성화와 적대적 M&A 방지와 같이 자산시장에 미치는 효과와 노사관계 개선이나 고용안정 등과 같이 노동시장에 미치는 효과 등 다양하다.

외국인이 우리나라 주식시장의 44%를 차지하고 있고, IMF구제금융 과정을 거치면서 외국투기자본에게 매각된 일부 국내 기업들이 새로운 선진기술 유입이나 투자 없이 인력감축 일변도의 구조조정을 한 후, 다시 매각하는 현실에서 이 제도가 한국의 자산시장과 노동시장에 미치는 함의는 매우 크다.

우리사주제도는 그 효과가 큰 만큼 수많은 나라가 도입하여 운영하고 있는데, 이는 소유의 분산과정에서 종업원의 참가가 그만큼 중요하다는 것을 의미한다. 각 나라마다 상이한 사회보장체계나 소유체계에 따라 제도가 달라지지만 구 사회주의국이 자본주의로 가는 단계에서 민영화의 한 수단으로, 그리고 자본주의 국가에서는 기업의 생산성 향상과 노사화합을 위한 수단으로 사용되고 있다.

우리나라에서 본격적인 우리사주제도 활성화 정책의 시작은 1970년대로 미국과 비슷하다. 미국은 확대되어가는 빈부격차가 자본주의 발전의 장애가 됨을

인식하고, 그 대안으로서 정치권과 학계에서 이 제도 도입을 주장했고, 지금은 종업원의 주요한 퇴직연금제도의 한 형태로 자리 잡고 있다. 그에 반해 우리나라는 정부가 종업원에게 베푸는 일종의 시혜적인 성격으로 우리사주제도를 도입하였으나, 부동산과 마찬가지로 주식시장에 버블현상이 나타나면서 이 제도의 기본적 취지는 상실되어버렸고, 급기야 IT 벤처기업이 주도하였던 주식시장의 투기거품이 빠지면서 불나비처럼 뛰어들었던 일부 종업원들은 막대한 손실을 입었다. 그리하여 이 제도가 우리에게 남긴 이미지는 좋지 않는 것이 사실이다. 현실적으로 종업원뿐만 아니라 경영자, 정부도 이 제도의 기본방향이나 활용방법 등에 대해서 충분한 이해가 없었던 것이 미국과 한국의 성공/실패를 가르는 주된 이유였다고 할 수 있다.

미국은 우리사주조합격인 ESOT 설립기업이 1만개업체에 달하고 전체 민간부문 피용자의 8%에 해당하는 8백만명이 이 제도를 활용하고 있으며, 전체주식시장의 4%를 보유하고 있다. 그리고 약 1천개 기업이 대주주 기업이며, 100% 종업원소유기업도 역시 1천개나 된다. 우리나라의 우리사주조합이 전체 주식시장의 0.8% 정도밖에 차지하지 못하고 있다는 점과 비교하면 큰 차이가 있다.

우리사주제도는 어느 일방에게 유리한 것이 아닌 노사가 상생(win-win)하도록 하는 장치이다. 또한 종업원의 자사주 보유는 주인의식 함양에 따라 노사관계를 개선하고 임금유연성을 확보하는 데 매우 효과적이다. 실제로 우리사주조합이 대주주이면서 기업이 투명하게 운영되는 경우, 노사관계는 저절로 좋아질 수밖에 없다. 경기변동에 따라 고용을 안정화시키고 임금의 유연성을 십분 발휘할 수 있다. 게다가 외국 투기자본에 대한 적대적 M&A방어에도 기여할 수 있어서 노사뿐만 아니라 국가적인 차원에서 도움이 된다.

최근 우리나라에서는 공적자금을 투입하여 회생된 기업의 매각이 진행되고 있는데 그 과정에서 우리사주제도에 대한 관심이 높아지고 있다. 유럽을 비롯하여 세계의 많은 나라는 정부가 나서서 종업원에 대한 우선협상권을 부여하거나 금융지원을 아끼지 않으며, 인수에 대한 책임을 분명히 하기 위해 인수조건으로서 반드시 경영참가를 하도록 유도하기도 한다.^{주27)} 이런 점에서 우리나라

도 우리사주제도를 노사화합의 도구로 활용할 수 있도록 설계하고, 조합원의 기업인수를 지원하고, 보유지분에 따른 의결권 행사를 통해 경영참가를 할 수 있는 길을 마련할 필요가 있다.

우리 사회는 노동자의 경영참가에 대해 많은 오해가 있다. 세계 많은 나라가 경영참가를 통해서 좋은 성과를 거두고 있지만 어떤 나라도 종업원이 직접 경영을 하는 경우는 드물다. 특히 우리사주제도를 통한 경영참가는 엄연히 소유와 경영의 분리원칙에 근거한 가운데 주주로서 참가하는 것이다. 경영은 전문 경영인에게 맡기고, 조합원은 주주에서 지분소유에 따른 책임을 다하는 차원에서 조합원이 선임하거나 추천한 사외이사나 감사 등의 전문가를 통해 간접적으로 대리 행사하는 것이다. 실제로 최근 노동계가 보유지분을 근거로 요구했던 경영참가 내용이나 방법도 그런 것이었다.

‘렌트 카는 세차를 하지 않는다’는 말이 있다. 우리사주제도는 회사가 더 이상 남의 회사가 아니라 우리 회사라는 인식을 심어줌으로써 노동자들의 헌신을 가져올 수 있다. 노사관계와 기업지배구조의 개선, 생산성 향상, 국내자본시장 건전 육성을 위해서 좋은 수단이 될 수 있다.

다. 인적 자산

지식정보화 시대를 맞아 자연자원이 부족한 우리나라로서는 인적 자산 확충에 더욱 역점을 두어야 한다. 지금처럼 공교육의 기능이 약하고 사교육에 대한 의존이 높은 현실은 교육 초기단계에서부터 부모의 소득수준에 따라 자녀교육의 질적 수준이 결정되도록 함으로써 교육기회의 차별을 통해 계층갈등을 초래할 가능성이 있다.^{주28)}

주27) 프랑스는 정부지분 매각시 20%는 종업원에게 반드시 의무적으로 매각하도록 하고 있고, 종업원 400명 이상의 사업체에서는 반드시 경영참가를 의무적으로 하도록 되어 있으며, OECD 국가들에서는 대부분 유사한 제도를 가지고 있으며, 심지어 미국에서도 크라이슬러 특별법과 같이 의회차원에서 적극 지원한 적도 있다.

주28) 통계청이 발표한 2002년 연간 교육비 지출액을 보면, 1분위가 81만원인데 반해, 10분위는 484만원으로 약 6배의 차이가 나며, 사교육비 지출액의 격차(1분위 33만원, 10분위 299만

교육투자는 참여정부가 추구하는 혁신주도형 경제성장을 위해서도 필요하다. 혁신주도형 경제의 기초가 되는 것은 인적 자원의 질인데, 이를 체계적으로 길러내는 것이 교육의 목표이다. 미국의 경제학자이자 클린턴 행정부에서 노동부장관을 지낸 로버트 라이히(Robert Reich, 1991, 2001)는 이제 각국의 부는 각국이 어느 정도 고급인력을 양성해내느냐의 경쟁에 달려 있다고 분석하였다. 기업은 국적을 따지지 않고, 가장 창의적이고, 분석적인 고급인력이 풍부한 나라로 모여들게 되어 있기 때문에 그런 인력을 공급해내는 것이 국가의 중요한 임무가 된다.

그런 관점에서 본다면 지금껏 한국의 공교육은 그 역할을 제대로 해내지 못했다고 해도 지나친 말이 아니다. 중고등학교는 학생의 상급학교 진학을 위한 입시기관 노릇을 한지 오래고 그 병은 점차 초등학교, 유치원까지 전염되고 있다. 학생의 창의력이나 개성, 자질 운운하는 얘기는 이제 교과서에서나 볼 수 있을 뿐이다. 심지어 진짜 수업은 학원에서 듣고, 학교에서는 잠이나 잔다는 말이 나오고 있다.

게다가 지역간 교육여건의 격차가 수도권 집중을 부추기고 지역불균형을 심화시키는 주지의 사실이다. 아무리 좋은 직장이 지방에 있어도 아이 교육문제 때문에 취직을 꺼리고, 여의치 않다면 ‘주말 가족’도 불사한다. 공장을 지방으로 이전시키고 싶어도 사원의 자녀 교육 문제가 결정적인 걸림돌이 되는 경우도 많다.

참여정부는 기술혁신이 국가경쟁력의 핵심이 된 지금 교육기관의 역할이 21세기형 인재 육성에 있음을 분명히 하고 이를 위해 교육제도를 개편하는 작업에 나서고 있다. 이를 위한 첫걸음은 2004년 8월에 발표된 ‘2008년 대입제도 개선방안’에 드러나 있다. 이 방안은 지금껏 문제로 지적되어 왔던 수능시험을 접수 대신 9등급으로만 나누는 대신 학교생활기록부 반영 비중을 확대하고, 학생선발 방식을 특성화·전문화된 다양한 방식으로 대학 자율로 선택할 수 있도록 하는 것을 골자로 하고 있다.

이제 대학은 ‘적당한’ 학생을 뽑아서 ‘최고의’ 인재를 길러내는 본연의 역할

원)는 9배에 달한다.

로 돌아와야 한다. 점수 한 점이라도 높은 학생을 뽑는다는 변별력에 대한 지나친 집착은 어느 모로 보나 상계를 벗어난 느낌을 준다. 이것이 바로 공교육을 파행으로 몰고 가고 망국적 과외열풍을 일으킨 데 상당한 책임이 있다. 정상적인 고등학교 교육을 열심히 받고, 거기서 괜찮은 학교 성적을 올린 학생을 우대하는 방향으로 바뀌어야 한다. 그런 의미에서 이번에 발표된 새로운 입시 제도는 이제까지 거꾸로 가던 입시제도를 모처럼 옳은 방향으로 돌려놓은 중요한 개혁이라 평가할 수 있다.

상대적으로 불리한 환경 속에서도 좋은 성적을 올린 시골 학생은 도시의 학생보다 비록 수능 성적은 좀 떨어질지 모르나 그 잠재력은 결코 못하지 않을 것이다. 실제로 대학에 들어오고 난 뒤의 성적은 수능시험보다 고교 성적이 더 상관관계가 높다고 하지 않는가. 수능보다는 내신을 중시하는 것은 여러 모로 타당하다. 그럼에도 불구하고 지금 몇몇 일류대학이 내신은 아예 무시할 정도로 변별력을 없애고 면접이야, 논술이야 하면서 온갖 기발한 방식으로 세칭 좋은 고등학교 출신 학생을 우대해온 것은 잘못돼도 크게 잘못된 것이다. 학생들의 학교 선택권이 없는 상황에서 학교 이름만 보고 입시에서 차별을 해왔으니 이는 매우 불공정한 것이다. 고등학교 등급제는 불합리, 불공평, 비교육적이다.

수능 과목별 9등급, 내신 과목별 9등급이면 변별력으로 충분하다. 한국만큼 대입입시에서 변별력이 높은 나라도 찾아보기 어려울 것이다. 내신, 수능, 논술, 면접... 소수점으로 당락이 바뀌는 판에 더 이상 변별력을 요구하는 것은 무리다. 오히려 과잉 변별력이 과잉 과외를 부추기고 있다. 점수 대신 등급제 도입이란 발표가 나가자 변별력이 없다고 걱정하는 한국의 일부 대학들은 이제 생각을 바꾸어야 한다. 더 이상 무슨 변별력이 필요하단 말인가? 우리나라의 대학이 '변별력 주의'를 탈피하지 않는 한 입시지옥과 과외병은 없어지지 않을 것이다. 이제는 대학이 생각을 바꾸어야 한다. 대학이 진정 가져야 할 자율권은 대학별 고사나 심층 면접이 아니다. 더 이상 변별력을 요구해서 과외를 부추기고 학생들의 고통을 가중시키는 일은 없어야 한다.

교육역량은 우수학생 선발보다는 인재 양성에 집중해야 한다. 새 대입제도는

전반적인 교육의 질을 제고함으로써 평준화는 결국 하향평준화에 불과하다는 잘못된 비판을 불식시킬 수 있을 것이다. 입시의 중압이 줄어들면 고등학생들도 비로소 소설을 읽을 수 있고, 운동장에서 공을 찰 수 있으니 훨씬 뛰어난 인재가 비로소 나올 수 있을 것이다. 이것이야말로 하향평준화가 아니고 상향평준화다. 새 입시제도는 불리한 여건의 지방 학생들에게 더 넓은 기회를 주고 지방교육의 활력을 불어넣는다는 점에서 교육 불평등, 지역불균형을 해소할 수 있는 유력한 방안이기도 하다. 새 대입제도는 창의적 인재양성을 통해 혁신주도형 경제의 건설에도 기여할 것이다.

교육의 기능은 성장 동력을 확충하는데도 있지만 로버트 라이히의 말대로 공교육이라면 빈부격차를 개선하거나 아니면 최소한 심각성을 줄이기 위해 가난한 가정의 자녀들이 대학 교육을 받을 수 있는 기회를 더욱 확대해야 할 것이다(Reich, 2003). 이를 위해서 현재 성적을 기준으로 지급되고 있는 각종 장학금을 실질적 기회균등을 위한 사회적 보호와 학교적응 강화를 위해 가정형편을 기준으로 지급될 수 있도록 정비해야 할 것이다.

2. 일을 통한 복지 - 노동시장과 일자리

외환위기 이후 실업률, 경제성장률 등 경제지표는 회복되었으나 비정규직의 급속한 증가, 근로빈곤층의 증가가 나타나고 있다. 일을 해도 빈곤에서 탈피할 수 없는 근로빈곤층의 증가는 사회갈등의 증폭은 물론 근로의욕의 약화와 복지욕구 증대로 연결된다. 참여정부는 근로빈곤층 문제를 해결하려는 의지를 갖고 있고, 그런 점에서 국민의 정부가 추진한 생산적 복지의 연장선상에 있다. 단순한 시혜차원의 복지가 아닌 빈곤으로부터의 탈출을 돕고, 열심히 일하는 사람이 우대받는 사회적 보상체계와 자활지원체계 구축, 그리고 일자리 창출을 통한 일할 기회를 확대하는 참여복지가 그것이다.

최저한의 기본소득이 보장된 가운데 일을 통해 추가적 소득을 확보할 수 있도록, 일할 기회 확대를 위한 사회적 일자리 창출과 자활사업의 확충이 중요하

다. 일할수록 더 많은 보상을 받을 수 있도록 소득세액공제제도(EITC)의 도입을 신중히 검토하는 한편, 일자리 자체에 대한 매력을 높여야 한다. 지원대상도 현행 국민기초생활보장대상자를 포함한 차상위 빈곤계층까지로 확대할 필요가 있을 것이다.

저소득계층에 대한 소득보조형 일자리로서 다양한 형태의 사회적 일자리를 만드는 것도 생산적 복지이자 빈곤탈출을 위한 유용한 방법이 될 수 있다. 최저임금 정도의 급여를 지급하고 독거노인을 위한 빨래방이나 저소득 장애인 이동 보조와 같은 일자리를 한시적으로 만들어 1-2년 정도 참여하도록 한다면, NGO와 정부가 공동으로 지분을 각출하여 자체 수익모델을 창출하는 등 다양한 일자리 창출이 필요하다.

근로빈곤층의 일자리 창출과 일자리 나누기는 정부의 복지지출 증가와 함께 NGO 및 노사의 협력이 필수적이다. 네덜란드, 아일랜드, 스웨덴에서는 노사가 공동체라는 인식을 갖고 사회적 책임을 다하고 있다. 최근 우리나라에서도 노사정 사회적 협약의 필요성에 대한 공감 분위기가 확산되고 있는 바, 당사자들이 각자의 이해를 넘어 공생이나 공멸이나 하는 차원에서 대국적으로 판단해야 할 것이다.

3. 사회안전망

참여정부의 복지정책은 전 국민의 복지, 미래를 위한 인적투자로서의 생산적 복지, 그리고 고용친화적 복지를 지향하고 있다. 이를 위해 사회안전망을 확충하여 사회보험의 사각지대를 해소하고, 일부 빈곤층에 국한되어 있는 공공부조 제도를 보다 많은 빈곤층으로 확대하도록 복지서비스를 늘리고, 빈곤의 대물림을 방지하기 위해 아동 및 청소년을 위한 복지·교육부문의 지출을 확대하고 있다. 그리고 장차 다칠 고령화 문제에 대처하기 위해 단순한 소득보장의 차원을 넘어서 의료보장의 문제뿐 아니라, 고령자를 위한 취업기회 제공과 같은 종합적 대책으로 접근하고 있다.

현재 사회안전망에는 너무나 큰 구멍(사각지대)이 곳곳에 나 있다. 근로빈곤층 전체의 사회보험 적용률을 보면, 국민연금은 30%, 산재보험은 50%, 고용보험은 21% 수준에 불과하다. 복지부가 조사한 공공부조 적용실태를 보면 국민 기초생활보장제도는 전 국민의 3% 내외로서 빈곤가구의 일부밖에 보호하지 못하는 것으로 나타났고, 자활사업에는 저소득층 근로능력자의 극소수만이 참여하고 있다. 자활지원사업 역시 기초생활보장 수급자 중 근로능력자 위주로 진행되어 대다수 근로빈곤층이 혜택을 보지 못하고 있다.

빈곤층에게 최소한의 기본소득을 보장하기 위해 의료·교육·주거급여를 확대할 필요가 있다. 이를 위해서는 예산의 확보와 전달체계 개선이 필요하다. 국민 기초생활보장에서도 저소득층의 생활보호, 실업급여, 공공근로, 노숙자보호, 한시생활보호, 생업자금융자 등의 사업을 실시하고 있으나 여전히 광범위한 사각지대와 급여의 불충분성 등의 문제가 남아 있어 제도의 실효성을 높이기 위한 보다 정교한 모델이 요구된다.

요컨대 구멍이 많이 난 사회안전망의 그물을 촘촘히 짜서 최종적 구제 수단의 역할을 할 수 있게 고쳐야 한다. 더구나 경제의 구조조정을 위해서는 구조적, 마찰적 실업이 불가피한데, 사회안전망의 확보 없이는 해고 자체가 완강한 반대에 부딪치게 된다. 그러니 경제의 원활한 구조조정을 통한 체질강화와 경제성장을 위해서도 사회안전망을 제대로 갖추는 것은 필요하다.

4. 희망투자: 빈곤아동대책

핵가족화 및 이혼 급증과 같은 가족 해체에 따른 빈곤아동의 증가는 우리 사회의 가장 아픈 상처다. 편부모 가정의 빈곤율은 28%로서 평균 가정의 3배나 되고, 이들이 건강과 영양상태의 악화, 사랑과 신뢰관계의 부족, 낮은 학업 성취도, 높은 비행 발생률 등의 문제점을 생각할 때, 그대로 방치한다면 우리 사회의 미래는 암담하다.

참여정부는 아주 늦은 감이 있지만 빈곤아동에 대해 건강관리, 생계보호와

학교 적응력 배양 등을 통해 희망을 심어주는 정책을 수립, 발표한 바 있다. 학교 급식을 개선하여 방학 중에도 밥을 굶는 일이 없도록 해야 하며, 빈곤 지역에 설치된 아동지원센터를 통하여 종합적 지원이 필요하다. 저소득층의 4세 이하 아동의 보육을 전액 지원하는 등 보육을 위해서는 집중적 노력을 하고 있다. 2004~5년 정부 예산에서 증가율이 가장 높은 것이 바로 보육 분야다. 또 5세 아동에 대한 무상교육을 저소득층부터 실시한다. 결식아동만은 반드시 없애겠다는 의지를 갖고 방학 중에도 굶는 아이가 없도록 살피고 있다.

미국은 Head Start, 영국은 Sure Start, 프랑스는 ZEP(저소득층 밀집지역에 대한 집중 투자) 등의 빈곤아동에 대한 통합서비스 정책을 개발하여 실시하고 있는데, 이들 프로그램의 핵심은 보편적 아동수당제도로 아동 빈곤을 예방하고, 이혼과정에서도 아동양육이 보장될 수 있도록 제도화하며, 건강과 복지 및 학습이 결합된 조기 통합서비스 실시, 빈곤 가정과 아동에 대한 개별적 지원과 함께 빈곤지역에 대한 집중투자 등으로 요약된다.

비록 가난하더라도 아동·청소년이 미래를 꿈꿀 수 있는 사회가 희망이 있는 사회이며 그렇게 만드는 것이 부모의 책임이자 국가의 책임이다. 국가가 그 책임을 다하기 위해서는 빈곤 아동에 대한 소극적인 기본생활 보장의 차원을 넘어 적극적인 사회투자로서 보는 패러다임의 변화가 필요하다고 하겠다.

제5절 정책적 함의

참여정부는 한편으로는 혁신 및 경제성장, 다른 한편으로는 약자의 보호와 사회통합을 이루려고 노력하고 있다. 부족한 사회보장 지출을 확충하면서 동시에 소위 복지병의 부작용을 경계하여 경제의 성장과 효율이 저해되지 않도록 해야 한다. 한국 재정의 소득재분배 기능은 거의 제로에 가까우므로 대폭 개선이 요구된다. 선진국에서 보듯 조세와 정부의 재정지출을 통한 재분배가 이루어지려면 고소득 자영업자의 소득과약과 형평과세, 그리고 저소득층에 대한

서비스 전달체계의 효율성 개선 등이 동시에 추진될 필요가 있다.

그러나 자칫하면 근로의욕 저하라는 부작용을 빚기 쉬운 세금 증가와 사회지출 증가라는 소득 재분배보다는 자산의 불평등을 원천적으로 축소하는 것이 더 바람직하다. 특히 한국처럼 부동산 문제가 심각한 나라에서는 더욱 그러하다. 부동산 가격의 안정은 저소득층의 생활을 개선시켜 소득분배를 개선할 뿐 아니라 기업의 공장부지 비용을 낮추어 경쟁력 강화에도 기여하므로 일석이조의 효과가 있다.

참여정부의 사회정책은 성장과 분배의 동반발전에 초점이 맞추어져 있다. 성장에는 분배가 따르는 것이요, 분배가 성장을 촉진한다. 특히 미래사회는 기술 혁신에 의해 경제성장이 결정되는데, 빈곤층의 인적 자본에 대한 투자는 성장과 분배 양쪽으로 도움이 될 것이다. 급속한 고령화 사회의 도래 및 가정해체에 따른 사회적 비용을 사전에 줄이기 위해 사회안전망을 확충하는 한편, 근로 빈곤층 및 빈곤아동에 대한 인적투자를 늘리는 것은 아주 중요하다.

비록 내수경기가 불황에 빠져 국민들이 몹시 힘들지만, 그래도 지난 3년간의 참여정부를 돌아해보면 많은 변화가 있었다. 정경유착이 거의 사라졌고, 정치권도 놀랄 만큼 깨끗해졌다. 부패가 줄어들면 그만큼 기업경쟁력이 높아질 것이다. 부동산 투기를 통한 일확천금이나 뇌물은 전형적인 불로소득인데 이런 불로소득이 팽배해 있으면 생산적 활동이 위축될 수밖에 없다. 참여정부가 노력하는 부동산 투기의 억제, 부패의 청산은 우리 사회를 보다 맑고, 공정하게 할 뿐 아니라 경쟁력 강화에도 도움을 줄 것이므로 역시 성장과 분배 양쪽에 이바지하는 일석이조의 전략이다.

최근 사회정책의 화두는 성장이나 분배나 하는 것이다. 흔히 이를 두 마리의 토끼에 비유하면서 성장에 주력할 것을 요구하는 목소리가 크다. 그러나 우리가 위에서 보았듯이 성장과 분배는 따로 가는 것이 아니고 얼마든지 같이 갈 수 있으며, 분배가 잘 될수록 성장에 유리하다는 최근의 경제학계의 연구 성과는 깊이 참고해야 할 것이다. 참여정부는 성장과 분배를 수레의 두 바퀴로 해서 나아가고 있다. 이 방법 말고는 급속히 진행중인 양극화의 사회적 파장을 감당하기 어렵기 때문에 오직 이 길로 갈 수밖에 없다.

제Ⅱ부 국가별 사회지출과 경제성장

제5장 한국과 일본의 사회지출과 경제성장

제1절 개요

한국은 지난 몇 십 년 동안 사회복지제도를 개발해왔지만 GDP대비 사회복지지출은 여전히 OECD국가 중 최하위를 맴돌고 있다. 또한 일본은 고소득 국가임에도 불구하고 GDP대비 사회복지지출이 대부분의 선진 유럽국가들 보다 낮은 수준이다. 이와 같이, 한국과 일본은 국제화의 조류와 가열된 경쟁체제 속에서 지난 10년 간 소득 불평등이 심화되었고, 인구고령화의 급속한 진전은 향후 50년 간 양국의 사회지출에 큰 부담으로 작용할 것이다.

이에 본 장에서는 한국과 일본의 경제성과와 성장잠재력 및 사회지출 경향을 살펴보고 사회지출과 경제성장과의 관계를 규명해 볼 것이다. 또한, 사회지출이 불평등 및 빈곤에 미치는 영향과 두 나라의 공적연금, 보건의료, 실업보험, 적극적 노동시장정책, 공공부조 등의 현안들을 통하여 불평등 및 빈곤 해소 방안과 경제성장을 위한 효과적인 사회지출 정책을 제시하고자 한다.

제2절 경제성과와 성장 잠재력

한국은 30여 년간의 이례적인 경제성장으로 인해 1965년 \$100 수준이던 1인당 국민소득이 1990년대 중반에는 \$10,000로 뛰어 올라 OECD 평균의 60% 수

준이 되었다. 그러나 1997년 외환위기는 한국의 1인당 국민소득을 급격히 감소시켰다. 이에 정부는 시장중심의 경제체제 구축을 위하여 기업 및 금융부문과 노동시장에 대한 다양한 개혁을 단행하였으며 그 결과 1998년 이후 한국 경제는 연평균 성장률 6%를 기록하며 회복세를 보였고, 1인당 국민소득은 OECD 평균의 3분의 2 수준으로 증가되었다.

일본의 경우 고성장 시대의 말미인 1973년의 1인당 국민소득은 OECD 평균의 85%에 다다랐고, 그 후 지속적인 경제성장으로 1980년대 말의 1인당 국민소득은 OECD 평균을 넘어섰다. 그러나 1990년대 초 부동산 거품이 붕괴되자 일본 경제는 10년 이상의 침체를 겪게 되었고 소득 수준은 다른 선진국에 비해 낮아지게 되었다.

현재 한국의 1인당 국민소득은 OECD국가 30개국 중 24위에 그친다. 그러나 성장잠재력은 4.5%로 OECD 회원국 중 가장 높아 고소득 국가의 반열에 오를 수 있는 가능성을 보여주고 있다. 반면에 일본은 1990년대 초반 이후의 계속된 경기침체로 인해 1인당 국민소득 면에서 OECD국가 중 중위권에 속하게 되었고, 중기적으로(2005년-2012년) 볼 때 최근 생산성 증대를 나타내고 있음에도 불구하고 인구고령화로 인해 OECD 평균인 2.5% 보다 낮은 1% 가량의 성장잠재력을 보이고 있다. 따라서 일본은 OECD국가 중 성장잠재력이 가장 낮은 국가군에 속하게 될 것으로 전망된다(표 5-1 참조).

〈표 5-1〉 성장 잠재력에 대한 국가간의 비교(2005년~2012년 연평균, %)

1. 고용의 잠재적 성장에 대한 기여도를 퍼센티지 포인트로 표시

국가	GDP 잠재 성장률	노동 생산성 증가 잠재력 (시간당 노동성과)	잠재적 노동 투입량 (총 노동 시간)	근로 시간	잠재적 고용 증가	잠재적 고용의 요소		
						추세 참여율	경제 활동 인구	구조적 실업
일본	1.1	1.8	-0.7	-0.1	-0.5	0.2	-0.8	0.0
한국	4.4	3.9	0.4	-0.1	0.5	0.1	0.4	0.0
호주	3.3	2.2	1.0	0.0	1.1	0.0	0.9	0.1
오스트리아	2.1	1.7	0.4	0.0	0.2	0.1	0.3	0.0
벨기에	1.9	1.9	0.0	-0.2	0.6	0.1	0.2	0.0
캐나다	3.0	2.0	0.9	0.0	1.1	0.0	0.9	0.0
덴마크	1.4	1.6	-0.1	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.0
핀란드	1.8	2.3	-0.5	-0.2	-0.1	-0.3	-0.1	0.1
프랑스	1.8	1.8	0.0	-0.1	0.3	-0.1	0.1	0.0
독일	1.6	1.6	0.0	-0.1	0.0	0.2	-0.2	0.0
그리스	3.5	3.0	0.5	0.0	0.5	0.5	0.0	0.1
아이슬란드	3.2	2.4	0.8	-0.1	1.4	0.0	0.9	0.0
아일랜드	5.0	3.3	1.6	-0.3	1.3	0.5	1.4	0.1
이태리	1.1	1.2	-0.1	-0.1	0.2	0.2	-0.3	0.1
네덜란드	1.8	1.6	0.2	-0.1	0.6	0.2	0.2	0.0
뉴질랜드	2.9	2.1	0.8	-0.1	1.2	0.1	0.7	0.1
노르웨이	2.7	2.1	0.6	0.0	0.7	0.0	0.6	0.0
스페인	2.9	1.3	1.7	0.0	1.6	0.3	1.2	0.2
스웨덴	2.2	2.1	0.1	-0.1	0.3	-0.1	0.2	0.0
스위스	1.4	1.2	0.2	-0.1	0.4	0.2	0.1	0.0
영국	2.5	2.2	0.3	-0.1	0.5	0.0	0.4	0.0
미국	3.3	2.3	0.9	0.0	0.8	-0.2	1.1	0.0
유로 지역	1.9	1.6	0.2	-0.1	0.4	0.1	0.1	0.1
OECD 총계	2.4	2.0	0.4	0.0	0.5	-0.2	0.6	0.0

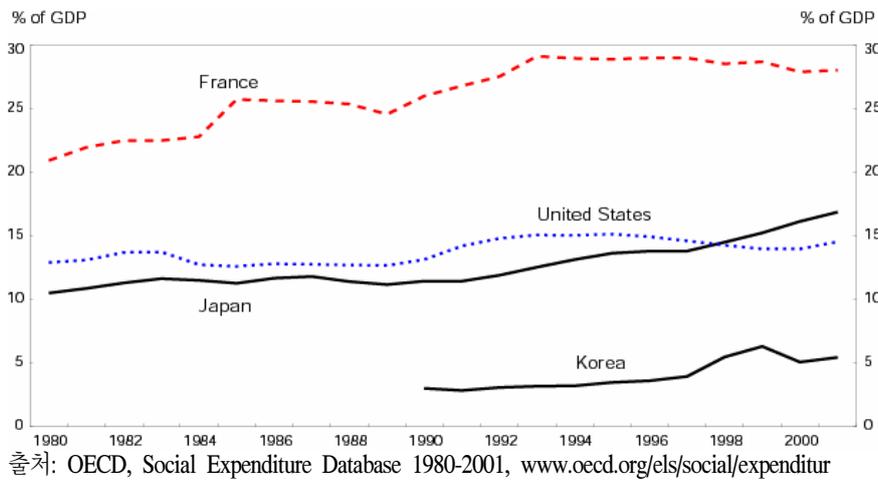
출처: OECD.

제3절 한국과 일본의 사회지출 경향

1. 한국

2001년 한국의 공적 사회지출은 GDP대비 6%로 OECD국가 중 가장 낮은 수준이다. 이는 불과 40년 만에 세계 최빈국 중에서 OECD 회원국으로 급성장하여 사회안전망이 비교적 최근에 시작되었기 때문이다. 비록 대기업에 제한적으로 적용된 것이었지만 한국의 공적 사회안전망은 1977년 의료보험의 도입을 시작으로 1988년 국민연금제도와 1995년 실업보험을 차례로 도입하였다. 그 후 1997년 외환위기를 통해 보다 광범위한 사회안전망 구축의 필요성이 대두되었고 이는 “생산적 복지” 제도를 도입케 하였다.

[그림 5-1] 공적 사회지출에 대한 비교(GDP대비 %)



한국의 사회지출이 낮은 이유는 다음과 같은 특수한 요인에서 찾아 볼 수 있으며 이는 실제 지표에서 나타나는 것과는 달리 한국의 사회안전망이 더 발달되어 있을 수 있음을 의미한다.

- (1) 한국의 평균연령이 OECD국가에 비해 비교적 젊기 때문에 고령 및 유족연금과 의료보험에 대한 지출이 적음.
- (2) 실업률이 낮고 장기실업자들이 적어 실업 및 적극적 노동시장정책에 대한 지출이 적었음.
- (3) 공적 사회지출을 보충하는 민간부문 사회지출이 2001년 GDP의 4%에 육박하여 OECD 평균의 두 배에 달함. 따라서 실제 민간부문이 총 사회지출에서 차지하는 비중은 40%에 가까워 OECD국가 중 가장 높은 수준을 보임.

2. 일본

일본은 1974년 도입된 고용보험제도의 기틀을 마련한 1947년 실업보험제도를 초두로 1961년 공적연금제도와 의료보험제도, 2000년 장기요양보장제도를 도입하였다. 1980-1991년 사이의 일본의 공적 사회지출은 GDP대비 11% 정도의 수준을 유지하고 있었으나 1990년대에 들어서서 큰 변동을 보이지 않았던 OECD 국가들에 비해 일본은 거의 17%에 육박하는 괄목할만한 증가율을 보였다. 그럼에도 불구하고 현재 일본의 전반적인 사회지출은 여전히 OECD 평균인 20%보다 낮은 수준이다.

현재 일본의 사회지출은 연금, 보건의료, 실업, 장기간호보험에 크게 집중되어 있다. 위의 사회보험제도에 소요된 총 지출액은 2003년 공적 사회지출의 80%를 차지하고 있고, 이 중 3/4이 주로 고령인구에 집중되어 있는 반면, 기초생활보장 및 가족 급여에 대한 지출은 6% 밖에 되지 않는다. 따라서 연금과 의료에 대한 사회지출은 OECD 평균보다 높으나 총 공적 사회지출의 전반적인 수준은 실업정책 및 적극적 노동시장정책, 가족수당, 장애 및 질병급여에 대한 투자 부족으로 OECD 평균보다 낮다.

현재 OECD국가 중 GDP대비 총 공적 사회지출이 25위인 일본은 복지국가의 기준을 GDP대비 20%의 사회지출로 본다면 유럽 18개국이 속한 복지국가의 반

열에 들지 못한다(표 5-2 참조). 그러나 총 공적 사회지출은 세제나 민간 사회지출의 영향을 반영하지 않았기에 완전한 잣대가 될 수 없고, 실제로 직접세, 간접세, 세제혜택 등은 사회지출에 많은 영향을 끼치고 있다. 이와 같은 세제를 고려할 경우 일본의 사회지출은 높아지고 OECD 평균은 낮아져 일본과 다른 복지국가간의 차이는 상당히 줄어들게 된다. 또한 기업이 가족수당을 제공하는 일본은 민간 사회지출이 비교적 높아 이로 인해 2001년 일본의 총 순 사회지출은 GDP대비 20%에 달하여 OECD 평균과 같은 수준이었다(표 5-3 참조).

〈표 5-2〉 OECD 국가들의 순 공적사회지출

(2001년 GDP 대비 %)

	일본	한국	OECD 평균 ¹⁾
1 총 공적 사회 지출	16.9	6.1	20.4
2 현금 급여에 대한 직접세 ²⁾	0.2	0.0	1.2
3 현금 급여에 대한 간접세	0.6	0.3	1.8
4 순 직접 공적사회 지출	16.1	5.8	17.4
4 = 1 - 2 - 3			
5 순 세제 혜택	1.0	4.3	0.5
6 순 공적 사회지출	17.1	6.1	17.9
6 = 4 + 5			

주: 1) 23개국 평균. 그리스, 헝가리, 룩셈부르크, 폴란드, 포르투갈, 스위스, 터키 미 포함.

2) 사회 보장 부담금 포함.

출처: Adema and Ladaique (2005).

〈표 5-3〉 OECD 국가의 총 순 사회지출

(2001년 순 공공 및 민간 지출을 GDP 대비 %)

	공적 순 지출	민간 순 지출			총 순 지출 공공 + 민간	총지출대비 민간부문 비율
		의무적	자발적	총계		
일본	17.1	0.7	2.5	3.2	20.2	15.8
한국	6.1	2.2	1.7	3.9	10.0	39.0
호주	17.1	0.7	3.5	4.2	21.1	19.9
오스트리아	20.6	0.5	0.7	1.2	21.8	5.5
벨기에	21.2	1.4	0.6	2.0	23.2	8.6
캐나다	17.1	0.0	3.5	3.5	20.3	17.2
체코 공화국	18.7	0.0	0.0	0.0	18.7	0.0
덴마크	21.8	0.1	0.6	0.7	22.5	3.1
핀란드	19.2	0.1	0.7	0.7	20.0	3.5
프랑스	25.2	0.0	1.8	1.8	27.0	6.7
독일	25.4	0.8	1.9	2.6	27.6	9.4
아이슬란드	17.6	0.7	0.0	0.7	18.4	3.8
아일랜드	12.2	0.0	0.4	0.4	12.5	3.2
이태리	20.9	1.1	0.1	1.2	21.9	5.5
멕시코	6.3	0.0	0.2	0.2	6.2	3.2
네덜란드	18.0	0.4	4.1	4.5	22.1	20.4
뉴질랜드	15.5	0.0	0.5	0.5	15.9	3.1
노르웨이	19.6	0.8	0.5	1.2	20.9	5.7
슬로바키아	16.4	0.2	0.1	0.4	16.7	2.4
스페인	16.7	0.0	0.3	0.3	17.0	1.8
스웨덴	23.7	0.3	1.9	2.2	26.0	8.5
영국	19.8	0.4	3.2	3.6	23.3	15.5
미국	15.9	0.4	8.1	8.5	23.1	36.8
OECD 평균	17.9	0.5	1.6	2.1	19.8	10.4

출처: Adema and Ladaique (2005).

제4절 사회지출과 경제성장과의 관계

최근 OECD에서 실시한 국가간 조사결과에 따르면 소득분배와 경제성장간의 연관성에 대한 신뢰할 만한 근거는 없다(Arjona et al., 2001). 그러나 동 연구는 사회지출의 증가가 경제성장을 감소시키는 역할을 한다고 전하고 있다. 일례로 사회지출을 18.5%에서 19.5%로 늘리면 장기적으로 GDP를 0.7% 감소시킨다는 것이다. 이 결과는 경제적 효율성과 사회지출을 통한 형평성 증대가 상호 배타적이라는 가설을 뒷받침하는데, 이는 사회지출이 노동력 공급이나 저축, 자본투자의 감소라는 결과를 낳을 수 있기 때문이다. 이에 경제성장에 가장 큰 영향력을 끼치는 요인은 무엇보다도 세율 인상인 것으로 보인다. OECD의 한 보고서는 세율을 인상하면 1인당 실질생산량이 감소된다고 전하고 있다(Bassanini et al., 2001). 세율인상의 영향은 Leibfritz et al.(1996)에 의해 계량화 되었는데 이 결과에 따르면 세율이 10% 포인트 인상되면 경제성장이 0.5% 둔화된다고 한다.

한국과 일본은 다른 OECD국가에 비해 세금부담이 매우 적다. 양국의 정부세입은 GDP대비 30% 정도로 OECD 평균인 43%보다 훨씬 낮다. 게다가 경제성장의 가장 큰 장애요인 중 하나인 직접세는 한국이 22%, 일본이 26%로 OECD 평균인 31% 보다 낮은 수준이다.

제5절 사회지출과 불평등 및 빈곤의 추세

1. 한국

한국의 불평등은 1990년대에 다소 해소되는 것처럼 보였으나 1997년 외환위기 이후 더욱 심화되었다. 2004년 소득 불균형에 대한 전국조사 결과 지니계수가 34.4로 매우 높아 한국은 불평등 면에서 OECD국가 중 상위 3위 안에 들 정도였다.

이러한 불평등의 원인은 중소기업의 당면과제와 노동시장의 이원화에서 찾아볼 수 있다. 실제 기업의 99.8%를 차지하는 중소기업의 역할은 더욱 증대되고

있으나 그 성과는 최근 몇 년간 계속 하락세를 보이고 있다. 기초기술(Low tech)로 분류되는 중소 제조업체들의 평균 자산수익률(ROA)은 1996년 5.6%에서 2004년에 2.2%로 하락하였고 첨단기술(High tech) 중소기업들의 상황은 더욱 심하다(2005 OECD Economic Survey Korea). 게다가 수익성 있는 중소기업은 같은 기간 90%에서 60%로 감소하였다. 더불어 비정규직 근로자의 비율은 2001년 16.6%에서 2004년 29.7%로 거의 두 배나 증가한 상황인데 이는 OECD 회원국 중 두 번째로 높은 수준으로 비정규직의 높은 비율과 증가는 한국의 평등과 효율성에 부정적인 영향을 끼치고 있다(표 5-4 참조). 비정규직은 정규직 근로자보다 20~27% 적은 임금을 받고 있고(Jeong, 2003) 그 중 3분의 1은 사회보험 제도의 혜택도 받지 못하고 있다. 다시 말해 낮은 임금, 사회안전망으로부터의 비보호, 고용 불안정 등을 겪게 하는 이원화된 노동시장으로 인해 불평등이 야기되었고 1997년 이후 소득불평등 심화의 원인이 되었을 것으로 보인다.

〈표 5-4〉 한국의 비정규직(직원 대비 %)

		2001	2002	2003	2004
확정 기간 계약직	1개월 이하	5.6	5.2	6.7	5.6
	1개월 이상 1년 이하	2.8	2.7	4.9	4.7
	1년	1.5	1.9	3.3	4.4
	1년 이상 3년 이하	0.6	0.6	1.3	1.7
	3년 이상	0.5	0.6	0.7	0.8
	계	11.0	10.9	17.0	17.1
비확정계약 근로자, 타의에 의해서 업무를 중단 해야 할 수 있음		2.9	3.8	4.3	7.6
파견 알선 업체 직원		1.0	0.7	0.7	0.8
일용직		2.2	2.9	4.2	4.6
총계		1 16.6	18.1	25.9	29.7
정관 항목: 총 직원 수 (단위:1000)		13	14	14	14

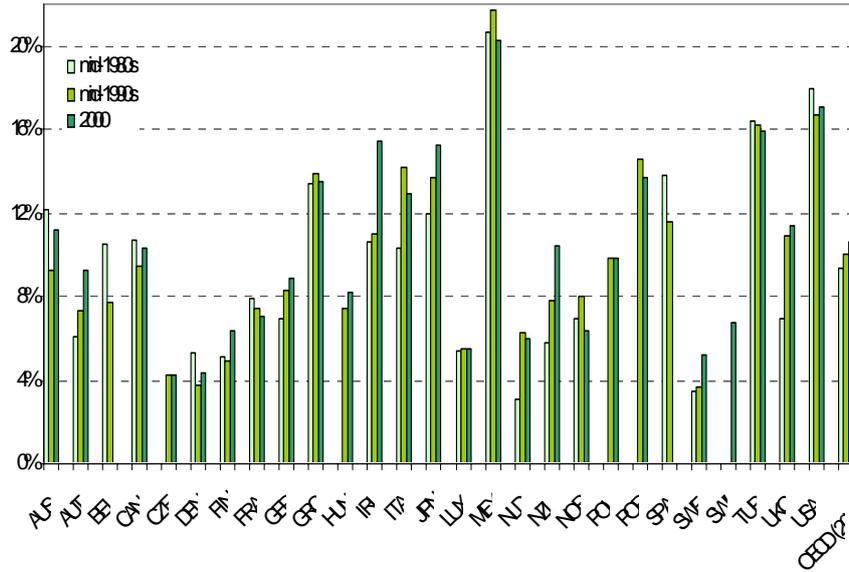
1. 중복 항목 때문에 총계는 조정 됨. 추가 조사는 매년 8월 실시됨. 최근의 결과에 영향을 끼칠 만한 몇 가지 변화가 있었음. 첫째, 월별 경제 활동 인구 조사 표본이 2003년 1월부터 대체 되어 확정 계약 관련 질문이 이 조사 내용으로 옮겨짐. 둘째, 계약이 정기적으로 갱신되어 고용이 지속 될 것으로 파악 된 근로자들은 2002년 이후 "계약직"으로 이동.
출처: 노동부, 경제 활동인구 조사와 경제 활동인구 추가 조사

2. 일본

낮은 사회지출은 성장 잠재력에는 긍정적이거나 빈곤과 불평등에는 그다지 긍정적이지만은 않다. 일본의 경우 사회지출이 낮음에도 불구하고 지니계수가 OECD 평균을 살짝 웃도는 수준인 것으로 보아 불평등 및 빈곤에는 낮은 사회지출보다 소득분배의 변화가 더 큰 문제인 것으로 보인다. 이는 저소득층에 큰 영향을 주어 상대빈곤율을 높이기 때문이다.

일본의 상대빈곤율은 2004년 GDP대비 15.4%로 OECD국가 중 5위였다(그림 5-2 참조). 이렇듯 상대빈곤율이 높은 이유는 일본의 세제 및 연금제도가 소득분배에 미치는 영향이 비교적 미미하기 때문인데(표 5-5 참조) 이는 다른 국가에 비해 일본의 세제나 소득이전이 소득분배에 미치는 영향이 비교적 적다는 증거이다(표 5-6 참조). 일본의 총 이천지출은 2000년 가계 가처분 소득의 17%로 OECD 평균에 가깝다. 그러나 소득 하위 20%에 돌아간 비율은 비교적 적었다. 세금 측면을 보면 일본의 세율은 상당히 낮은 수준이었지만 저소득층의 부담률은 높았다. 낮은 소득이전 수준과 높은 세금 부담으로 소득 하위 20%로 이전된 순 금액은 가계 가처분 소득 대비 OECD 평균인 4% 보다 낮은 1.3%에 그쳤다. 따라서 상대빈곤율 감소와 불평등 및 빈곤을 해소하기 위해서는 저소득층으로의 적절한 과세 부여 및 소득분배가 확실히 이루어져야 할 것이다.

[그림 5-2] OECD국가의 상대적 빈곤의 종합 측정(2000, GDP대비 %)



<표 5-5> 조세/급여체계가 소득분배에 미치는 영향

국가	A. 총 인구					
	시장 소득		가처분 소득		차이: 시장-가처분	
	1980s	2000	1980s	2000	1980s	2000
호주	42.9	47.1	31.2	30.5	11.7	16.6
캐나다	39.7	42.0	29.0	30.1	10.7	11.9
덴마크	37.5	40.8	22.8	22.5	14.6	18.3
프랑스	45.1	48.7	27.6	27.3	17.6	21.4
독일 ¹⁾	43.6	46.3	26.3	27.5	17.2	18.7
일본	31.7	36.9	27.8	31.4	3.9	5.6
네덜란드	40.9	36.7	23.4	25.1	17.6	11.6
뉴질랜드	40.6	48.3	27.0	33.7	13.6	14.6
영국	44.4	48.5	28.6	32.6	15.8	15.9
미국	40.4	45.0	33.8	35.7	6.7	9.4
평균	40.7	44.0	27.7	29.6	12.9	14.4

B. 경제활동인구						
국가	시장 소득		가처분 소득		차이: 시장-가처분	
	1980s	2000	1980s	2000	1980s	2000
호주	38.9	42.1	30.4	29.5	8.5	12.6
캐나다	36.7	39.0	28.6	30.5	8.0	8.5
덴마크	29.6	35.5	22.0	22.6	7.6	12.9
프랑스	39.2	40.3	26.7	27.2	12.5	13.2
독일 ¹⁾	36.0	39.3	25.4	27.2	10.6	12.2
일본	30.9	36.2	27.6	31.0	3.3	5.2
네덜란드	37.3	33.2	23.3	25.0	14.0	8.2
뉴질랜드	36.2	43.0	26.3	33.0	9.9	9.9
영국	38.9	43.2	27.7	31.9	11.2	11.3
미국	37.6	42.0	32.6	34.6	5.1	7.4
평균	36.1	39.4	27.1	29.3	9.1	10.1

주: 1) The Western Länder of Germany,
출처: Adema and Whiteford(2005).

〈표 5-6〉 OECD 국가의 소득이전과 세금

(2000년 전후)

	가계 가처분 소득 대비 이전 비율 (HDI)	하위 20% 소득군의 이전 비율	HDI 대비 하위 20% 로의 이 전 비율	HDI 대비 세금 비율	하위 20% 소득군의 비율	HDI 대비 하위 20% 소득군이 납부한 세금 비율	HDI 대비 하위 20% 소득군이 로의 이전 비율
	(1)	(2)	(3) = 1 * 2	(4)	(5)	(6) = 4 * 5	(7) = 3 / 6
호주	15.1	40.6	6.1	24.8	0.4	0.1	6.0
캐나다	14.7	26.3	3.9	28.8	3.6	10.4	2.8
덴마크	25.5	35.9	9.2	53.3	6.0	3.2	6.0
프랑스	30.1	19.6	5.9	9.2	7.7	0.7	5.2
독일	26.9	20.2	5.4	38.3	3.0	1.2	4.3
일본	17.0	15.7	2.7	18.2	7.4	1.4	1.3
네덜란드	19.0	32.5	6.2	34.5	5.2	1.8	4.4
뉴질랜드	13.6	33.3	4.5	27.7	0.7	0.2	4.3
영국	16.8	33.7	5.7	21.5	1.8	0.4	5.3
미국	7.4	25.5	1.9	32.1	1.4	0.5	1.4
OECD 평균¹⁾	20.1	22.8	4.6	29.3	4.0	1.2	4.0

주: 1) OECD 27개국. 아이슬란드, 한국, 슬로바키아 공화국 미포함
출처: Adema and Whiteford(2005)

그러나 1980년대 이후의 사회지출 규모의 변화만으로 상대적 빈곤과 불평등의 증가를 설명할 수 없다. 일본의 불평등 및 빈곤의 증가 추세는 생산가능인구의 소득불평등이 확대되면서 나타난 결과이다. 생산가능인구의 소득불균형은 대부분의 OECD국가가 증가추세를 보이고 있으나 1990년대 중반이후 OECD 평균 0.3%에 비해 3.3%의 증가율을 보인 체코를 제외하고는 일본의 증가율이 2.3%로 가장 높았다. 이는 시장소득의 분배는 임금소득, 자영업 소득과 자본수입의 변화에 의해 영향을 받는데 일본에서 가장 불평등이 심한 자영업과 자본수입의 상대적 중요성이 1990년대 후반부터 감소하였기 때문이다. 따라서 임금소득이 시장소득 불평등 증가의 가장 중요한 요소라는 사실을 시사한다.

또한 임금 소득 불평등이 확대되고 있는 이유 중 하나는 한국과 마찬가지로 노동시장이원화의 증가 때문이다(2005 OECD Economic Survey of Japan). 비정규직 근로자를 고용하는 이유는 낮은 노동비용과 기업들의 고용 유연성 확대에 대한 욕구 때문이다. 이러한 이유로 고용된 비정규직 근로자 비율은 1994년 19%에서 2003년 28%로 증가하여 OECD국가 중 상위 3위를 기록하고 있다. 이처럼 노동시장이 이분화 되다 보니 정규직과 비정규직간의 임금격차, 사회안전망 적용범위 격차가 큰 점을 고려할 때 형평성의 문제가 심각하게 제기된다. 더불어 기업들은 비정규직에 대한 교육 투자를 거의 하지 않아 장기 성장잠재력이 악화되므로 효율성의 문제까지 제기 되고 있는 실정이다.

제6절 한국과 일본의 사회지출 현안

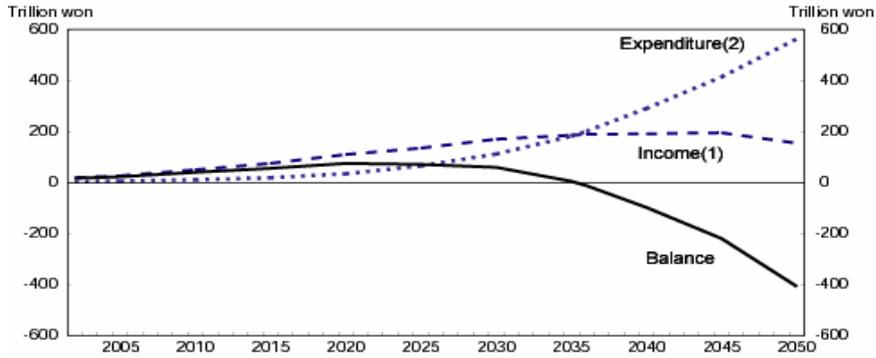
한국과 일본 사회안전망의 직면한 도전은 급변하는 인구구조이다. 한국은 저출산 및 인구고령화로 인해 향후 50년 안에 OECD국가 중 세 번째의 고령국이 될 것이고, 이미 고령국 중 하나인 일본은 2025년경에 OECD국가 중 최고령국이 될 것이다. 한국과 일본의 출산율은 각각 1.2명과 1.3명으로 OECD국가 중 가장 낮은 수준이다.

1. 공적연금

가. 한국

1988년 처음 도입된 국민연금제도는 1998년 개혁에도 불구하고 지속가능성은 없어 보인다. 현재 40년 가입 시 퇴직 전 소득의 60%를 지급받을 수 있도록 고안된 국민연금제도는 현행대로라면 2036년에는 적자를 낼 것이며, 2047년에는 기금이 모두 고갈될 것이다. 따라서 정부에서도 이러한 우려에 공감하고, 보험료는 점진적으로 올리고 급여수준은 단계적으로 낮추는 재정개혁 방안을 마련하여 국회에 제출해 놓고 있다. 제출한 개혁방안에 따르면, 급여수준은 '40년 가입기준으로 소득대체율은 60%에서 50%'로 하향 조정하고 보험료는 2010년부터 매 5년마다 1.38%씩 상향 조정하여 2030년까지 15.9%로 올린다는 것이다. 또한 국민연금의 지속가능성과 더불어 제한적인 보장범위도 난제로 지적되고 있는데 도입 초기인 1988년 4백4십만 명이던 가입자의 수는 2004년 1천2백4십만 명으로 거의 3배가 증가하였음에도 불구하고 총 납부자는 전체 근로자의 55% 밖에 되지 않는다. 더불어 직장가입자(2003년 평균 180만원 납입)와 주로 자영업자인 개인가입자(평균 105만원 납입) 간의 납부금액에도 큰 차이가 있다. 이렇듯 국민연금의 낮은 적용범위와 자영업자의 적은 납부액은 고령인구의 빈곤을 예방하는 데에는 부적합해 보인다.

[그림 5-3] 국민 연금 제도의 장기 전망



- 1. 투자 수입 포함.
- 2. 행정 비용 포함.

출처: 국민 연금 연구원.

나. 일본

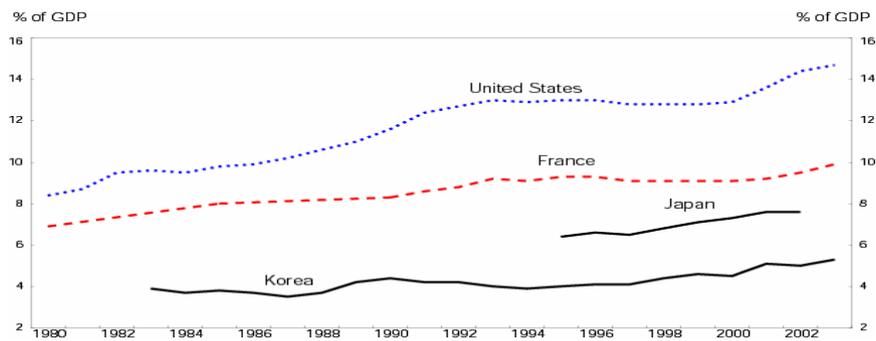
일본의 공적연금제도는 기초 연금과 근로자 연금보험으로 구성되어 있다. 정액급여를 지급하여 고령인구에게 일정 소득을 보장해 주는 기초연금은 현재 월 지급액 76,000엔으로 평균임금의 19% 수준이다. 두 번째 단계인 근로자 연금보험은 5인 이상 사업장의 근로자는 의무적으로 가입하여야 하고, 현재 보험료는 13.9%로 기업과 근로자가 각각 반씩 부담한다.

2004년에 도입한 “거시경제적 물가연동”제도로 현재의 소득대체율은 59%에서 50%로 하향 조정될 것이고 보험료 부담률은 2017년까지 13.58%에서 18.3%로 점진적으로 증가할 것이다. 이는 고령화로 인한 경제활동인구 감소와 연금 가입 가능인구의 감소 속에서도 연금제도를 지속하기 위한 것으로 정부의 연금 보조금은 2004년 총 지출의 1/3에서 2009년에는 1/2로 증가할 것이며, 일반세입으로 충당될 전망이다.

2. 보건의료

일본의 의료제도는 의무 의료보험으로 정부의 강력한 규제 하에서 운용된다. 그러나 건강보험은 그 구조가 통합되어 있지 않아 대기업 근로자는 각 회사의 보험조합에서, 중소기업 근로자는 중앙정부의 보험 정책에 의해, 그 외 기타는 지방자치단체의 보험제도에 따라 보조금을 지원받아 보험에 가입하고 있다. 일본의 총 의료지출은 OECD 평균보다 약간 낮은 GDP대비 7.5%로 비교적 적은 비용을 지출하고 있다(그림 5-4 참조). 이처럼 한국과 일본의 1인당 소득 대비 의료비지출은 훨씬 적다.

[그림 5-4] 현재의 총 의료 지출(GDP 대비 %)



출처: OECD, Health Data 2005

그러나 일본의 의료제도는 몇 가지 문제점을 가지고 있는데 첫째, 외래 환자의 병원 방문에 대한 횟수와 기간에 대한 제한이 없기 때문에 진료시간이 상당히 짧기는 하지만 1인당 병원 방문 회수가 OECD 평균보다 3배가량 높다(표 5-7 참조). 둘째, 중환자병상 중 대부분이 고령 환자의 장기 치료에 사용되고 있는“사회적 입원”현상이 팽배해 입원환자와 외래 환자를 포함한 일본의 전체 의료비 지출은 OECD 평균보다 높다.

〈표 5-7〉 보건 규모에 대한 예측(2002)¹⁾

	일본	한국	OECD 평균	최고	최저
연간 일 인당병원 방문 횟수	14.1	10.6	5.5	14.1	2.6
단기 입원의 평균기간 ²⁾	22.2	11.0	7.6	22.2	4.0
PPP를 사용하여 미 달러로 일인당 약 지출 표시	393	274	237	670	120

주: 1) 일부 국가의 경우는 2000년 또는 2001년 데이터임

2) 일본의 데이터는 일반 입원병실 데이터임 (Ippan Byosho).

출처: OECD Health Data 2001.

3. 실업보험

1995년 도입된 한국의 고용보험제도는 초기 30인 이상 사업장에만 해당되었지만 한 달 이하 근로하는 일용직 근로자, 60세 이상 신규 채용자, 공공사업 참가자 등 가입대상의 확대 실시로 2004년 가입대상비율이 85%로 증가하였고, 시간제 근로자들에 대한 가입요건 또한 18시간에서 15시간으로 낮춰져 보험 가입률은 54%로 증가하였다.

그러나 2004년 말까지 고용보험 가입대상자중 1/3 이상이 가입하지 않고 있어 제도 이행의 어려움이 입증되었으며, 비정규직 근로자의 높은 이직율과 다수의 소규모 기업으로 인해 효과적인 보장범위의 확대는 매우 어려운 실정이다. 이로 인해 2004년 실업자 중 24% 만이 실업보험의 혜택을 받았으며 이는 보험금 지급 요건이 상당히 엄격하다는 것을 보여준다(표 5-8 참조).

〈표 5-8〉 한국의 고용 보험 제도의 커버리지(근로자 수 (단위:1000), %)

	1995년 7월	1999년 7월	2000년 12월	2001년 9월	2002년 10월	2003년 11월	2004년 12월
임금 및 월급 수령자	12	12	13	13	13	14	14
고용 보험 가입 대상	4	8	8	9	9	9	12
실제 가입자	4	5	6747	6	7	7	7
임금 및 월급 수령자 중 가입 대상을 퍼센티지로 표시	33.4	66.2	66.2	69.9	66.5	66.0	84.9
가입 대상자 중 가입자를 퍼센티지로 표시	98.2	70.4	77.6	74.3	76.6	74.4	63.8
임금 및 월급 수령자 중 가입자를 퍼센티지로 표시	32.8	46.6	51.3	51.9	51.0	49.1	54.2
실업자 중 보험료를 받는 비율 ¹	...	13.5	...	16.0	...	19.1	23.6

1. 연 평균.

출처: 노동부.

4. 적극적 노동시장정책

한국과 일본의 노동시장정책에 대한 총 지출은 다른 OECD국가들과 비교해 볼 때 비교적 낮아 2003년의 경우 OECD 평균 2%에 비해 한국은 GDP대비 0.4%로 OECD 국가 중 두 번째로 낮고, 일본은 0.8%로 네 번째로 낮았다. 따라서 적극적 노동시장정책이 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 것이 입증된 점을 감안할 때(Arjona et al., 2001) 한국과 일본의 경우는 그 역할이 너무 미미하다고 할 수 있다.

또한 한국은 외환위기 이후 교육에 대한 공공지출을 대폭 늘리고 있으나 교육대상자 선정이 30세 이하에 치중되어 있고, 중도 탈락률이 높으며, 교육 이수자의 취업률도 그리 높지 않다(2000, OECD Economic Survey of Korea). 또한 한국의 적극적 노동시장정책의 중요한 요소인 취업보조금이 실제로 장년층의 고용을 증가시켰는지도 의문이다. 보조금 수급 기업 중 92%가 보조금이 없었어도 같은 수의 직원을 고용했을 것이라고 응답하였기에(Chang, 2004) 이러한 결과는 사중손실(deadweight loss)이 많게는 90%까지 나타나는 기타 OECD국가의 조사결과와도 일치한다(Martin and Grubb, 2001).

일본의 경우 민간부문 고용알선 회사의 엄격한 규제로 적극적 노동시장정책 지출의 80% 이상이 공공 고용청에서 이루어지고 있어 공공서비스에 대한 의존도가 높게 나타나고 있다.

5. 공공부조

한국과 일본의 주된 공공부조는 기초생활보장제도이다. 그러나 이 제도는 수혜대상자들이 사회적 이목 때문에 신청을 꺼리고, 신청 조건 또한 비교적 엄격해서 제대로 확산되지 못했다. 이로 인해 한국은 2000년 10월에 도입한“생산적 복지”제도를 통해 일부 개혁을 단행하였는데 이로 인해 최저생계비 이상의 생활수준 보장은 하나의‘권리’가 되었고, 수급자는 부조를 받는 대신 구직활동 및 직업교육 등 자활(自活)에 참여하는 조건으로 지원받고 있다.

제7절 정책적 시사점

1. 공공재정의 상태를 고려한 사회지출의 개발

정부의 정책은 소득분배와 빈곤 추세에 큰 영향을 미친다. 실제로 생산가능 인구의 상대빈곤율은 생산가능인구에 대한 비(非) 의료부문의 사회지출이 높을 수록 낮다(Förster and Mira d'Ercole, 2005). 이에 사회보장비 지출은 많은 긍정적인 경제효과를 가져다 줄 것이다.

한국의 재정상황은 건전하다. 현재 총 공공부채와 GDP대비 정부 지출은 OECD국가 중 가장 낮은 수준으로 사회복지제도와 공공서비스 수준이 아직 미흡하다는 것을 보여준다. 따라서 경제발전이 지속됨에 따라 사회지출은 계속 증가할 것이다. 공적사회지출은 2004년~2005년 사이 두 자릿수로 증가하였으나 북한과의 경제통합으로 인한 잠재적인 경제비용을 감안한다면 한국은 정부 지출과 부채를 비교적 낮은 수준으로 운용해야 할 것이다.

앞에서도 언급하였듯이 일본의 사회지출은 주로 고령연금과 의료비 지출에 집중되어 있어 생산가능인구에 대한 지출은 비교적 낮다. 따라서 사회지출의 증가는 재정상황을 고려해야 하기에 지난 10년간 대규모 적자로 인해 2004년 총 공공부채가 GDP대비 160%로 OECD국가 중 가장 높았던 일본은 많은 위험요소를 안고 있는 상황이다.

2. 경제성장 촉진을 위한 세율 인상 제한

한국과 일본의 세율은 비교적 낮다. 그러나 한국은 현 제도 하에서 연금과 의료보험만 합해도 28%에 이르는 사회보장분담금의 증가에 직면해 있고, 일본은 근로자소득 중 사회보장비 부담률이 25%로 기업과 근로자가 반반씩 부담하고는 있지만 향후 20년간 35%로 증가할 것으로 예상되어 현재의 연금제도를 유지하기 위해서는 부담률을 더욱 증가시켜야할 것이다. 따라서 한국과 일본은 경제성장을 저해하는 세율인상을(Bassanini *et al.*, 2001 and Arjona *et al.*, 2001) 최소화하는 것이 매우 중요하다.

3. 노동시장의 취약성 해결을 위한 시장소득 불평등의 원인 근절

한국과 일본이 최근 경험한 노동 시장의 이원화로 인한 정규직과 비정규직 근로자 임금과 사회보장의 큰 격차는 불평등 및 효율성의 문제를 불러일으키고 있다. 이에 양국은 비정규직 근로자에 대한 사회안전망 보장범위를 확대함으로써 이들의 고용률을 높여야 할 것이다.

일본의 경험은 정규직과 비정규직 간의 고용보장 정도가 다를 경우 비정규직의 증가가 야기된다는 점에서 다른 OECD국가들의 경우와 비슷하다. 일본의 비정규직 근로자보호수준은 OECD국가들 중 하위 50%에 속한다. 따라서 비정규직 근로자보호를 강화하여 정규직과 비정규직간의 차이를 줄이는 것이 기업의 비정규직에 대한 선호도를 낮출 수 있는 방법이 될 것이다. 그러나 몇몇 유럽 국가의 선례 상 비정규직의 근로자보호 강화는 전반적으로 고용률 하락을 불러

일으켰기에 양국은 오히려 정규직 근로자에 대한 보호 수위를 낮추는 것이 바람직할 것이다.

4. 중소기업 부문의 구조조정 장려

한국과 일본은 지금까지 대기업과 중소기업 간의 큰 임금격차를 보여 왔고, 현재는 중소기업의 실적 악화에 따라 그 차가 더 커지고 있다. 중소기업의 실적 악화에는 몇 가지 구조적인 요인이 작용하였는데 중국 및 다른 저임금 국가와의 치열한 경쟁에 직면해 있고, 대기업과의 전통적인 하청관계가 약화되고 있기 때문이다. 그러나 이보다 더 중요한 것은 현재 대기업들이 구조조정을 단행하는 상황에서 특히 한국 정부의 중소기업에 대한 많은 지원은 오히려 중소기업의 경쟁력 및 독립성과 생존능력을 약화시키는 결과를 초래하였다. 정부의 지원을 받은 중소기업들의 실적이 그렇지 않은 다른 기업들의 실적과 다를 바 없었다는 최근 조사결과는 정부지원이 기업의 혁신과 경쟁력 강화를 위한 노력을 저해한다는 것을 시사하기도 한다(Kim, 2005). 따라서 중소기업에 대한 양국 정부의 지원규모 축소는 필수적이라 하겠다.

5. 공적연금의 근본적인 개혁추구

가. 한국

한국의 현행 공적연금제도는 장기적인 지속을 위해 근본적인 개혁이 필요하다. 다시 말해, 소득비례연금은 보험요율을 낮추어 지속가능한 수준으로 조정되어야 하고, 더 나아가 세금으로 충당하는 사회복지제도는 현재 협소한 보장범위와 자산조사를 통해 혜택을 지원하고 있으나 앞으로는 비교적 낮은 정액급여가 적용되는 보편적인 기초연금으로 점차 전환되어야 할 것이다. OECD 한국보고서(2001 Economic Survey of Korea)의 제안대로 국민연금은 가용재원에 맞추어 운용되어야 하고 부유층에 돌아가는 기본연금을 감소하는 정책을 마련해야 한다.

이와 같은 방향의 개혁은 국민연금기금의 자산축적에 상당한 제약을 줄 것이며 단일기관에 자산이 집중되는데 따른 위험을 줄일 수 있을 것이다. 또한 효과적인 기업연금제도 개발을 장려하여 조기퇴직의 동기를 약화시키고 퇴직에 대비한 민간부문의 저축을 촉진시켜야 한다. 이에 일시불인 퇴직금에 대한 세금을 여러 해에 걸쳐 낮은 세율로 과세하는 세제 혜택을 철폐하여 기존 제도에 대한 근로자들의 선호도를 낮추어야 하고, 확정급여형이 아닌 확정기여형 기업연금제도를 장려하여 연금의 이동성과 함께 노동의 이동성을 촉진시켜야 할 것이다.

나. 일본

일본의 세율인상 억제와 공적 연금제도의 개혁 여부에 달려있다고 할 수 있다. 2004년 도입된 일본의 ‘거시경제적 물가연동’ 제도개혁은 현행의 공적연금 제도를 지속가능하게 할 것이나 예상보다 훨씬 빠른 속도로 진행되고 있는 인구고령화 사안을 고려해 보다 강도 높은 개혁이 필요하다.

현재의 연금제도하에서 일을 하고 있는 세대의 소득이 고령인구에게 많이 이전되는 반면 현재 일을 하고 있는 세대의 퇴직 후에는 이러한 소득이전 혜택을 받지 못하게 된다. 다시 말해 현행 연금제도는 적자를 보고 있어서 정부의 대규모 보조금과 부담금 인상이 필요하나 이는 성장에 저해요소가 될 수 있기에 현 연금제도는 대체율이 현재 상정하고 있는 수준보다 떨어지는 한이 있더라도 분담률에 상한선을 두어 연금급여 수준을 경제·인구통계학적 동향에 맞추는 방향으로 개혁해야 한다.

6. 보건의료부문의 효율성 증대

일본의 의료비 지출 증가세가 국민소득 증가세를 앞지르고 있는 상황에서 최근 몇 년간 일본의료보험제도의 재정은 크게 악화되었다. 대부분의 지출은 고령인구의 증가에 기인한 것으로 2002년 70~74세의 1인당 의료비지출 수준은

20-24세의 지출수준의 8배로 나타났다. 이에 앞으로의 지출추세는 인구고령화와 1인당 지출비용에 따라 결정될 것이며, 이러한 의료비 지출의 증가를 막기 위해서는 다음과 같은 다양한 개혁이 이루어져야 할 것이다.

- (1) 각종 의료보험 기금의 규모 확장을 위한 하나로의 통합
- (2) 의료보험 기금의 지불자로서의 역할 강화
- (3) 지불방식의 행위별수가제로부터의 탈피
- (4) 의료서비스 규정 개혁의 필수화

또한 한국의 보건의료부문 지출은 GDP대비 5% 정도로 OECD국가 중 가장 낮은 수준이나 고령화와 소득증가로 인해 의료비 지출의 급격한 증가가 예상된다. 따라서, 현재 환자들의 빈번한 병원 방문, 비교적 긴 입원기간, 높은 수준의 의약품 비용 지출과 같은 제도의 문제점을 개선하는 것이 매우 중요하며, 일본과 마찬가지로 의료부문의 경쟁력을 강화하기 위한 규제개혁이 필수적이라 하겠다.

7. 고용보험제도의 적합한 적용범위 보장

한국은 사회보장당국과 조세당국과의 협력 강화를 통해 고용보험제도의 가입률 확대 정책이 최우선 되어야 하고 비정규직 근로자에 대한 고용보험제도의 보장범위를 확대하여 비정규직 고용 동기를 감소시켜야 한다.

8. 적극적 노동시장정책의 개선

앞에서 언급한 바와 같이 한국과 일본의 적극적 노동시장정책에 대한 지출이 매우 낮다. 효과적인 적극적 노동시장정책이 성장을 촉진할 수는 있지만 각각의 정책에 대한 결과를 평가하는 것이 필수적이다. 특히 교육훈련 과정이 이수자의 취업에 미치는 역할이 미미한 것으로 보이며 이를 더 효과적으로 발전시키기 위해서는 교육대상자 위주의 교육 실시, 교육 규모의 소수정예 유지, 교육

결과의 시장 가치에 대한 검증, 현장실습교육 등이 이루어져야 한다. 또한 한국은 고용 보조금이 사중비용을 증가시키므로 반드시 줄여야 하고 일본은 공공서비스에 대한 의존도를 낮추기 위해 민간 고용알선 회사들의 규제 완화가 필수적이다.

9. 기초생활보장제도의 수급자층 확대

한국과 일본의 공공부조 수급비율은 비교적 낮다. 따라서 현재의 엄격한 자격요건을 완화하여 빈곤층으로 하여금 보다 쉽게 지원을 받을 수 있는 여건을 마련하는 것이 관건이며 지원금 또한 최저생계비를 보장 받을 수 있는 수준이 되어야 한다.

제6장 영국의 사회지출과 경제성장

제1절 개요

지난 세기 서유럽 복지 국가들의 발달 상황은 정치적 압력과 정치 경제적 변화로 설명될 수 있다. 초기의 연구들은 자원, 수요의 중요성을 강조했으며 국가 지출을 GDP 성장 및 인구 고령화와 연계하였다. 그 후 정치학자들은 정당, 특히 좌파 정당의 역할을 강조했다. 또한 중산층과 전문가 집단들은 복지국가 제도로부터 혜택을 받게 되며 많은 국가들에서 이들 집단이 복지 국가를 유지하는 정치단체로써 중요한 역할을 한다는 점이 강조되었다. 최근에는 다른 압력 요인들, 특히 종교계 이익집단, 성과 연령에 따른 이익 단체 및 정치 단체들의 역할이 부각되고 있다.

유럽 복지국가의 발달은 민주시민역사의 발달, 복지권이 시민권으로 확대되는 과정, 그리고 정치경제 개념의 발전과 맥락을 같이한다. 초기에는 경쟁적인 시장 경제의 유지를 위해 복지 지출이 제한되었고, 제1차 대전 이후 경제위기가 도래한 직후 영국은 여러 종류의 지출을 삭감하기 시작했다. 반면 케인즈 방식의 경제 개혁은 국가의 정부가 복지 제공을 담당함으로써 실업 관리, 공공 지출, 적자 지출 등 주요 부분들을 관리하고 경기 침체 시 경제 회복을 피하는 것에 중점을 두었다.

그러나 금융시장의 세계화와 상품과 서비스의 경쟁이 특정 교류, 국내 상황, 고용률 관리 능력을 약화시킴에 따라 최근 연구들은 지금까지의 복지 국가 발전을 이끌어온 사회경제정책에 의문점을 제기하고 있다. 인구 고령화 등 사회의 급격한 변화로 인해 가족 구조의 변화, 편부모 가정 비율의 증가 등 가장 사회적 비용이 큰 부분에서 새로운 문제들이 야기되었다. 기술 발달로 기계가 인간 노동을 대체하고, 효율적인 자원 관리로 인해 노동력의 필요성이 감소하

고, 비숙련 노동자의 일자리 수가 줄어들며 노조의 기반은 약화되었다.

이러한 상황에서 적자 지출을 허용하지 않는 통화주의의 등장으로 정부의 개입과 사회 지출은 제한되었고 국가, 좌파, 그리고 노조의 권한은 약화되기 시작하였다. 이에 대한 한 가지 대응 방식은 국가 복지를 삭감하고 경제의 경쟁력 강화에 필요하다고 판단되는 부분을 중점적으로 지원하는 것이었고 다른 방식은 복지를 추구하되 간접적으로 경제의 생산성에 도움이 되는 방식에만 한정하는 방법이었다.

사회지출에 대한 양극의 입장으로써 자유 통화주의는 복지 지출을 단순한 부담으로 보는 반면, 복지 통화주의는 자원의 재분배를 통하여 복지와 경제 목표를 달성할 수 있다고 주장한다. 이러한 배경에서 서유럽에서 가장 선진 경제국이며 활발한 국제 무역 및 투자 관계를 갖고 있는 국가인 영국의 정책 변천 과정을 살펴보는 것은 큰 도움이 될 것이다. 영국에서는 1997년 제3의 방식으로 대표되는 복지 통화주의 정부가 자유 통화주의 정부를 대체했다.

정책은 이행단계에서 단기적인 정치적 목적들에 의해 영향을 받게 되지만 영국의 자유 통화주의 정부와 복지 통화주의 정부의 두 행정부가 추구한 전반적인 방향은 흥미로운 유사점과 차이점을 갖고 있으며 경제와 사회 정책과의 관계에 있어서 가장 의미 있는 두 가지 접근방식의 주요 특징을 보여주고 있다. 이런 측면에서 복지 목표와 경제 목표의 동시 달성에 효과적이며 실질적인 결과들을 도출해 낼 수 있었던 영국의 사례를 고찰해 보는 것은 상이한 접근법을 갖고 이행되었던 정책들이 어떠한 결과를 낳게 되는가를 조명해 볼 수 있는 기회를 제공하게 될 것이다.

본 장의 목적은 영국의 주요 사회정책의 검토를 통해 영국 경제와 사회지출, 재분배의 관계를 고찰하는 것이다. 이에 본 장에서는 첫째, 영국의 사회정책의 흐름을 이해하기 위해 보수당 정부 집권 시기와 신노동당 시기의 대조적인 정책적 특징을 검토하고, 다음으로 ‘제3의 길’로 일컬어지는 복지 통화주의를 표방하는 신노동당의 정책들을 노동 정책과 공공 지출 정책을 중심으로 살펴볼 것이다. 세 번째로 이들 정책들의 사회복지 목표와 경제적 목표라는 측면에서

의 실효성을 평가할 것이다. 마지막으로 영국의 경험을 바탕으로 도출해 낼 수 있는 시사점을 제시한다.

제2절 영국의 사회정책의 발전: 보수당과 신노동당

1. 보수당 정부: 1979~1997

1980년대와 1990년대 중반까지의 보수당 정권은 시장의 힘과 개인의 책임을 지속적으로 강조했으며, 국가의 지원은 목표 대상자에게만 제공하고 민간부문은 장려하되 세금은 낮게 유지한다는 정책 기조를 갖고 있었다. 이에 따라 여러 우수 국영 기업들이 민영화되었고 공공 주택들이 원래 임차인들에게 판매되었고 연금의 민영화도 시행되었다. 직업과 가정생활의 조화 등의 문제는 정책 이슈가 거의 되지 못했다. 보육 또한 원칙적으로 개인의 책임이었지만 1990년대 초 고용주들이 탁아소를 제공하도록 정부 차원에서 장려하는 움직임이 있었고 근로 가정을 위해 제한된 형태의 탁아소 바우처 제도를 시작했다. 장기 요양에 관한 논의가 이루어지긴 했으나 목적 자체는 주로 비용 절감에 있었으며 부양 책임을 가족들이 갖게 되는 경제 활동 제약 등의 관점은 없었다.

노동 시장 정책에서도 근로 인센티브를 강조하는 시장식 접근 방법을 강하게 선호했던 것을 알 수 있다. 국가 차원의 실업 보험은 더욱 엄격히 제한되면서 1983년에서 1998년 사이 실업 수당이 평균 소득의 36퍼센트에서 28퍼센트로 하락했다. 개인의 구직 노력이 강력히 요구되었고 이러한 사회적 분위기는 1990년대 초반까지 계속 되었다. 청년 실업자 관리는 여러 가지 강제성을 수반한 프로그램들을 통해서 이루어졌는데 그 중 가장 대표적인 것으로 1983년에 도입된 청년 교육 프로그램을 들 수 있다. 1987년에 이르러서는 이 프로그램에 참여하지 않는 사람은 실업 수당 자격이 박탈되게 되어 있었다.

보수당이 추구했던 시장 중심적 정책은 영국이 복지 국가에 대해 갖고 있는 자유주의적 사고와 연계되어 복지가 일차적으로 시민 개인의 문제이며 노동 시

장의 문제를 해결하기 위해서 근로 장려책의 추진, 연금 제도의 민영화와 이에 따른 적절한 법규 적용 등을 전제로 하고 있다. 보수당은 강력한 중앙 통제식 영국 헌법을 바탕으로 노동 시장과 민영화 개혁 등을 신속하게 추진할 수 있었다. 1997년 보수당에 이어 정권을 잡게 된 노동당 정부는 이전 정부가 대중의 지지를 기반으로 시행했던 시장식 접근 방식을 바탕으로 과거 사회 민주적 정책들의 일환이었던 복지 목표를 달성하고자 했다.

2. 신 노동당의 복지 통화주의

과거 노동당이 총선에서 패배했던 이유는 고 소득층의 세금 인상을 통해 사회 지출을 높이고 신케인즈 식 ‘대체 경제전략’을 펼치는 정책을 추진했기 때문이었다. 이 경험을 바탕으로 1997년 노동당은 고통스러운 구조조정의 일환으로써 복지 국가의 방향을 재설정해야 한다고 선언했다. 1997년 선거 성명서의 사회정의 위원회 보고서에서는 ‘변화하는 세계에서 자국의 위치를 확립하려면 영국은 변화해야한다’고 주장했다. 이렇듯 경제적 성공을 목표로 한 국가 복지 정책의 방향 전환은 놀랍다. 왜냐하면 이는 노동당의 전통적인 좌파적 성향, 즉, 사회 정책의 목표를 재분배로만 간주한다거나 국민의 사회적 필요를 충족하기 위한 목적으로 고용을 늘리고 필요 서비스를 제공하는 과거의 기조와 현저하게 다르기 때문이다. 노동당의 이러한 새로운 방향은 여러 계층으로부터 지지를 얻어냈고 1997년과 2001년 신 노동당의 선거 승리를 이끌어내는데 기여했다. 신 노동당 정권은 정부의 복지 개입에 대한 방향과 규모를 제한하면서 간혹 좌파 정권이라기보다는 우파 정권에 더 비슷한 성격을 띠는 정책들을 펼쳤다.

토니 블레어는 복지와 시민권에 대하여 4가지 주요 가치를 강조했다. 즉, 개인 가치의 평등, 결과보다는 기회의 평등, 책임을 수반하는 권한, 권리보다는 능력을 제공하는 국가의 역할이다. 이 가치들은 ‘제 3의 길’의 기반이 되었으며 중도좌파적 정부의 역할을 가능하게 했다. 즉, 국민 전체의 요구를 충족시키는

소극적인 혜택을 광범위하게 제공하는 대신, 정부는 국민에게 권한을 부여하고 경제 활동 기회를 확보할 수 있도록 준비시킨다는 역할이다. 이 방식은 잠재적 급여 근로자를 최대한 증가시키는 정책을 통해 경제적 목표를 달성하고 잠재적 근로 가능자들의 구직 활동과 적절한 급여를 받도록 함으로써 사회적 목표를 함께 달성하고자 했던 정책이었다. 즉, 시장을 통해 취직을 할 수 없는 사람들에게 계만 복지 서비스를 제공하는 것만이 정부의 책임인 것이다. 이 방식은 보수당 정부가 채택했던 새로운 사회적 위험에 대한 해결 방식과는 현저하게 달랐다.

신노동당은 국가가 단순 제공자가 아닌 능력배양 지원자의 역할을 한다는 개념을 시행하기 위해 서비스 관련 정책 수립 과정에 특히 시민 사회 단체의 참여를 유도했다. 이와 함께 정부는 계획과 통제 기능을 강화했다. 시민 단체와의 공공 부분 협약에 제시된 목표 진척 상황을 모니터하고, 시행상의 투명성의 확보를 위해 350개 이상의 목표에 관한 정보를 재무성 웹사이트에 공개했다.

제3절 최근 사회 정책의 방향 및 목표

신노동당 정책은 사회지출과 경제성장은 노동시장 정책과 공공지출 정책의 조화를 통해 이루어 질 수 있으며 이를 통해 상호 호혜적인 사회 정의와 성장의 선순환을 가져온다는 신념을 바탕으로 하고 있다.

노동 시장 정책 방향 및 목표는 구체적으로 다음과 같다. 첫째, 저임금 근로자들의 수입 증가 정책을 통해 가능한 많은 사람들을 급여 근로자로 편입시키고, 교육 및 고용 기회를 확대하며, 근로 능력 보유자에 대한 복지 급여를 제한하는 것 등이다. 이러한 정책의 목표는 빈곤을 감소시키고 여성과 소수 인종을 위한 사회정의를 구현하며 복지급여 비용을 낮추고 생산 가능 노동력을 확대하는 데에 있다. 둘째, 교육과 훈련의 기준을 더욱 강화함으로써 노동의 질을 높이고 지식 집약적이며 고부가가치 부분에서 영국의 국가적 경쟁력을 확보하는 것이다.

공공지출 정책은 첫째, 전반적인 지출 규모의 축소와 새로운 경영 기술의 도입을 통한 효율적인 지출 관리를 목표로 한다. 이를 위해 준 시장 및 일부 민간 기업의 참여를 확대한다. 이를 통해 기존의 복지 서비스 비용을 낮출 수 있게 된다. 둘째, 국민의 욕구가 높은 부문(특히 건강보험과 교육)에 있어서 철저한 관리를 통해 목표 대상에 대한 지출이 이루어 질 수 있도록 한다. 취약 계층에 필요한 혜택을 제공함으로써 사회 정의를 구현한다.

1. 노동 인구의 가동화

영국은 1990년대 초의 경기 침체에서 비교적 빨리 회복하면서 다른 유럽 국가들에 비해 높은 고용률과 낮은 실업률을 유지할 수 있었다. 이는 비교적 적은 규제들과 강성 노조의 부재, 그리고 투자 자본으로의 용이한 접근성과 같은 영국 노동시장의 유연성 때문으로 볼 수 있다. 그러나 저숙련 부문이 매우 크기 때문에 생산성 증가율이 상대적으로 낮고 신흥 산업국들과의 경쟁에 취약하다. 또한 대부분의 유럽 국가들과 마찬가지로 여성의 고용률은 높아지고 있으나 남성들의 고용률은 1980년대와 90년대 초기에 걸쳐 낮아지고 있다.

신노동당은 복지 급여보다는 근로를 강조한 과거의 자유통화주의 정부의 기조를 유지하면서 취업 훈련과 상담에 필요한 자원을 늘리고 특정 실업자들을 대상으로 하는 포괄적이면서도 맞춤형인 정책을 개발하였으며, 저임금 계층을 위한 수입 증진 정책을 추진했다.

가장 널리 알려진 공공 정책 개혁은 뉴딜 프로그램이다. 뉴딜은 집중적인 개별 자문 서비스와 함께 취업 경험 및 훈련을 제공함으로써 고용 가능성을 높이는 목표로 개발되었으며 25세 이하 실업자들에게 의무적으로 적용되었다. 의무 조항은 실업 급여를 받기 위한 조건이었다. 이들은 취업 관련 인터뷰에 반드시 참여해야 하고 싱글 게이트웨이(Single Gateway) 제도를 통해 모든 신규 급여 신청자들에 대해서는 급여 수혜기간이 정해져 있었다. 이의 시행을 위해 모든 급여 관리 기관들과 취업 기관들을 통합하고 실업자들에게 제한된 기간동

안만 급여를 제공함으로써 이들을 적극적인 구직으로 유도하는 것이다.

뉴딜과 함께 시행된 ‘기본생활보장’(make work pay) 정책은 저임금 근로자와 가족들의 빈곤을 완화하기 위해 고안된 것으로, 구직자 수당을 임금상승률 이하로 책정하는 내용을 담고 있었다. 이 외에도 대규모 세제 혜택 제도가 도입되어 초기에는 자녀가 있는 빈곤 가족을 대상으로 시행되다가 후에 자녀가 없는 가족 및 장애인 가족에까지 확대되었다. 이는 이후 대규모 빈곤 퇴치 프로그램으로 발전되었다.

복지 통화주의 정책은 또한 여성의 취업과 가정 친화적인 고용을 강조했다. 신노동당은 국가 보육 전략을 수립해 빈곤지역에 탁아소를 설치하고 다른 지역으로 확대했다. 그러나 양육 지원을 위한 주요 정책은 저임금 근로자의 양육비 지원을 위한 세금 혜택이었다. 이러한 보육 전략들은 모성 권리, 수당과 급여 확대, 부성 휴가제와 권리 도입, 임시직 근로자의 권리 확대 등에 대한 정책들의 일부이다.

노동 시장 정책의 특징 중 하나는 대부분이 세제 혜택의 형식이거나 목적 지출로써 재무성의 관리 하에 있다는 것이다. 둘째, 새로운 정책들은 모두 엄격한 기준을 갖고 수급 대상을 정하고 있으며 그에 따른 결과도 매우 구체적이라는 것이다. 셋째, 민간 부문 참여를 매우 강조하고 있다는 것인데 가장 대표적인 부문은 육아 분야로써 급여 혹은 적절한 임금의 제공을 통해 부모들이 탁아 서비스를 사용할 수 있도록 하는 목표를 갖고 있다. 또한 빈곤을 해소하기 위한 전략적인 복지 정책으로 민간 노동 시장의 취업을 적극 유도하고 있다.

2. 공공 지출

공공 지출 정책은 지출 규모를 억제하는 방향으로 고안되었다. 그러나 교육과 의료보건에서는 증가하면서 GDP 대비 공공지출 상승분의 대부분을 차지했다. 두 부문 모두 국가의 독점체제가 해체되면서 교육에 관한 권한과 예산의 책임은 대부분 지방정부에서 학교와 대학으로, 의료부문은 중앙 NHS 관리자로

부터 현장에 있는 실무자에게로 이양되었다. 이에 따라 영향력 또한 소비자에게로 이전되었다. 1980년대 이후 상당한 재원이 대학과 대학생들에게 주어졌는데, 그 중 상당 부분이 바우처의 형태로 제공되었다.

신노동당은 이러한 정책을 유지 확대하였다. 의료 부문에서는 일반 의사 단체가 예산 운영권을 갖고 환자를 대신해 병원과 기타 의료 제공업체에서 서비스를 구입한다. 비정부 영리 및 비영리 단체들이 현재 논의 과정에 있는 시장 개혁에 참여할 수 있도록 권장되었고 이러한 기조는 앞으로도 계속될 것이다. 교육 분야에서는 실험과 시험 결과를 표로 만들어 공개하는 제도를 통해 시장 질서를 강화했다.

이러한 변화들은 여러 다른 공공 서비스에서도 반영되고 있다. 이는 소비자들이 더 많은 선택권과 다양한 의료 제공업체들과 전문인들로부터 다양한 서비스를 받을 수 있도록 한다. 교육 분야의 개혁은 전문가 집단으로부터 강한 반대에 부딪쳤으며 상당한 정치 쟁점으로 부각되었다. 이러한 변화는 예산 확대, 특히 의료 보건 부문에서 크게 확대됨으로써 연착륙에 성공할 수 있었으며 영국 정부는 EU 국가들의 평균 수준까지 공공 지출을 늘리고자 한다.

제4절 정책의 성과

위 정책들은 두 단계로 평가할 수 있다. 즉, 사회복지 목표 달성의 효과(빈곤 퇴치, 기회확대 등)와 경제목표 달성(경쟁력 강화)의 효과 측면이다. 일정 관점에서 본다면 최근 일련의 사회 정책들은 대단한 성공을 거두었다고 할 수 있다. 정책 결과들의 공통적인 특징은 목표 대상층에서 확실한 효과를 얻을 수 있었다는 것이다. 특히 목표 대상층의 빈곤이 현저하게 감소했으며 고용 창출이 이에 결정적인 역할을 했다. 여성을 위한 교육과 고용의 기회도 증진되었으며 사회 서비스의 질도 향상되었다.

중요한 사실은 최소 임금과 세제혜택에 대한 우려에도 불구하고 이러한 사회

정책의 성공이 경제 목표를 희생하지 않으면서 달성되었다는 사실이다. 영국은 기간 내 계속 비교적 높은 경제성장을 유지 할 수 있었고, 자국의 경제는 투자자들에게 상당히 매력적인 대상이 되고 있으며 생산성도 경쟁력을 확보할 수 있도록 유지되고 있다. 대부분의 분석가들은 신 노동당 정책이 이러한 긍정적인 사회적 경제적 동반 발전에 기여했다는 것에 동의하고 있다.

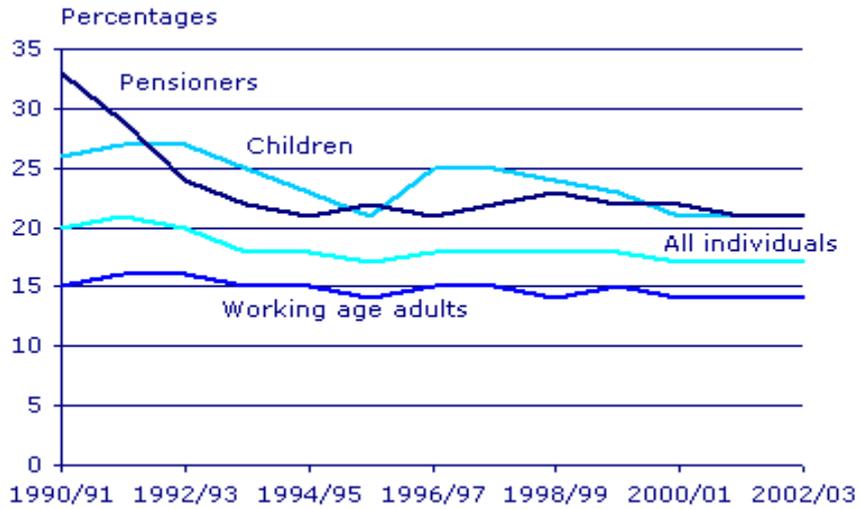
1. 사회적 목표

가. 빈곤

1980년대 초의 빈곤이 확대되던 추세와 달리 1990년대 초에서 중반까지는 대부분의 그룹에서 빈곤이 감소했다(그림 6-1 참조). 아동 빈곤의 감소 폭은 과거 증대되었던 빈곤을 상쇄할 정도로 컸으며 연금 수혜자와 근로 연령대의 성인들의 빈곤율도 감소했다. 빈곤 감소의 폭이 크지 않은 가장 중요한 이유는 소득 불균형이 심화되었기 때문일 것이다. 소득 격차가 커지면 중간 소득 목표치는 낮아진다. 노동력을 활성화하려는 신노동당의 정책은 저소득층의 고용을 증진시켰고 빈곤가정의 아동과 같이 특정 그룹을 대상으로 하는 정책은 실질적인 효과를 낳게 되었다. 단 소득 불균형의 심화를 막기 위해서는 더 많은 지출이 요구될 것이다.

정부 정책은 빈곤 감소에 효과가 있었으며 앞으로는 더 많은 효과가 나타날 것이다. 그러나 이러한 긍정적인 성과는 유리한 경제 여건 속에서 적절한 복지 혜택 및 고용 정책이 시행되었기 때문이라는 사실을 주지해야 한다.

[그림 6-1] 중위소득 60% 이하 가구



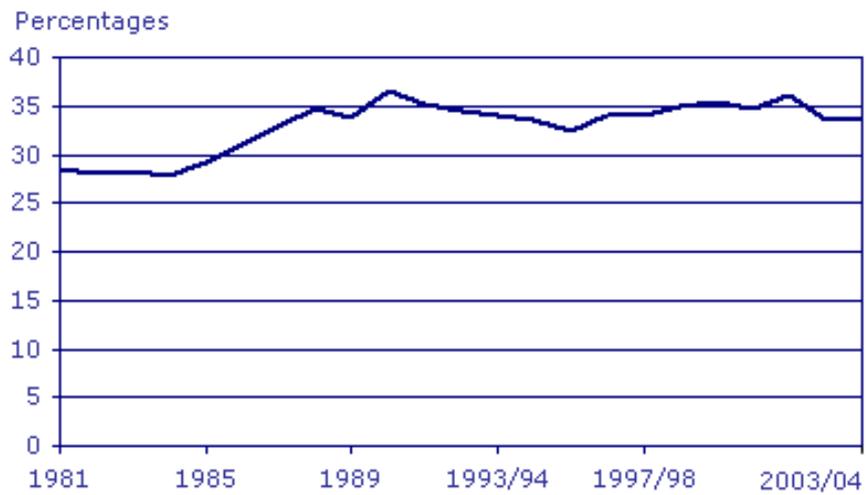
출처: DWP(2005), Households below Average Incomes - First release, 2005, HMSO, London

나. 재분배와 불평등

소득 불평등은 1980년대에 심화되었다가 최근에는 하락 가능성을 보여주고 있다(그림 6-2 참조). 여기에서 중요한 것은 1980년대의 소득 불균형이 심화되면서 고소득층의 소득이 많이 증가했다는 것이고(그림 6-3 참조), 이러한 상승세는 1990년대에 둔화되었다. 하위층의 소득은 정부 정책에 힘입어 증가세를 보이고 있지만 신노동당의 정책이 아직도 초기 이행단계 이므로 결론을 내리기에는 이르다. 재분배에 있어서도 1990년대 초 고소득층과 저소득층의 수입 격차는 심했다. 그러나 가장 소득이 낮은 1/5분위 계층은 국가 정책에 힘입어 수입이 증가한 것을 볼 수 있다. 이는 정부의 노동 시장과 최소 임금 정책에 기인한 것으로 보인다.

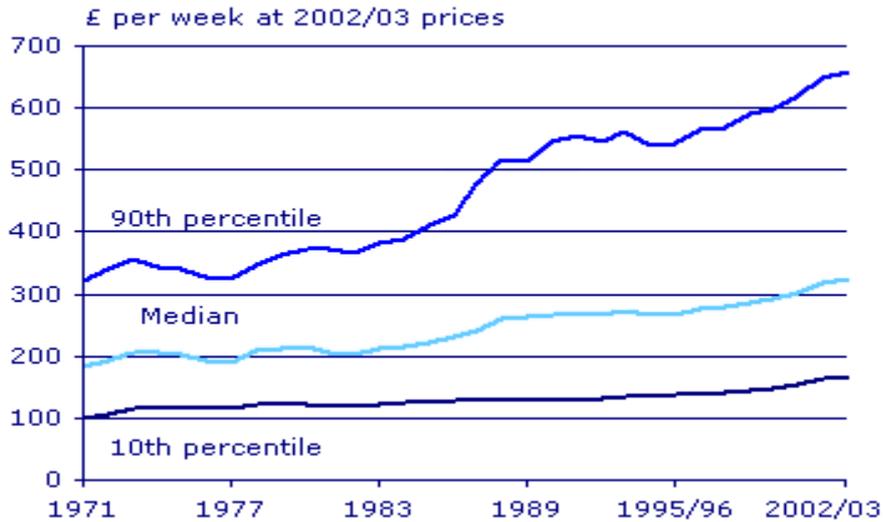
빈곤과 불평등의 증거를 복합적으로 보면 복지 통화주의 정책은 최빈곤층 중 특정 그룹에 도움을 주었다는 결론을 내릴 수 있으며 향후 목표 대상 그룹에게 상당한 혜택을 줄 수 있는 잠재력을 확인하게 되었다.

[그림 6-2] 소득불평등: 균등화 가치분소득 지니계수, 1981~2004



출처: ONS website(<http://www.statistics.gov.uk>)

[그림 6-3] 가치분소득 분포, 1971~2003



출처: ONS website(<http://www.statistics.gov.uk>)

다. 고용과 실업

고용률의 향상은 사회 정책의 목표이자 경제 정책의 목표이다. 고용이란 한편으로는 행복과 더 나은 사회형성에 바탕이 되며 그 자체가 복지 향상이라고 할 수 있다. 또한 실업 인구의 감소는 국가 지출을 낮추고 생산적 고용을 위한 인구의 증가를 의미하기도 한다.

<표 6-1>은 각 국가의 실업의 정의를 기반으로 한 OECD 통계를 보여준다. 여러 국가들 중에서 특히 영국은 현저하게 실업률이 감소한 것을 볼 수 있다. 감소추세는 모든 그룹에서 나타나고 있으며 특히 목표 대상이었던 젊은 층에서의 감소가 뚜렷하고 장기 실업률은 거의 절반으로 줄었다.

신 노동당 정부의 정책은 특정 그룹들을 대상으로 정했으며 목표 대상에서 분명히 가시적인 효과를 거두었다. 뉴딜 프로그램을 통해 젊은 층과 편부모 층

을 지원하고, 보육 정책을 통해 저소득층과 자녀가 있는 여성을 지원했다. 그 결과 특히 편부모들의 고용률이 최근까지 급속히 증가하는 효과를 보였다. 자녀가 있는 여성의 고용률도 증가해 자녀가 있는 남성의 고용률과 비슷한 수준이 되었다. 신노동당은 선거 년도인 2001년까지 25만 젊은이들을 유급 고용으로 유도하겠다는 목표를 달성했고 이는 과거 영국의 어떤 정책보다도 성공적이었다.

유럽 기준으로 이미 높았던 영국의 경제 활동 여성의 비율이 높아졌으며 인구 고령화에도 불구하고 근로자 한명 이상 가구 비율이 높아졌다. 이는 정부의 근로 연계 복지 전략과 노동 시장의 활성화 전략이 효과를 거두었다는 것을 의미한다.

〈표 6-1〉 성별 장기실업(12개월+, 25세 이하)

	캐나다	프랑스	독일	이탈리아	일본	영국	미국
남자 1994	10.9	10.8	7.3	8.7	2.8	11.4	6.2
남자 2004	7.5	9.3	10.3	6.5	4.9	5.0	5.6
여자 1994	9.8	14.1	10.1	15.4	3.0	7.3	6.0
여자 2004	6.8	11.0	9.3	10.9	4.4	4.2	5.4
남자 >25 1994	17.9	24.1	8.2	26.3	5.6	19.2	13.2
남자 >25 2004	14.9	21.6	13.3	20.7	10.9	11.8	12.6
여자 <25 1994	13.7	31.7	8.3	36.5	5.3	12.6	11.6
여자 <25 2004	11.8	24.2	9.7	27.2	8.3	9.9	11.0
12m+ 1994	17.9	38.5	44.3	61.5	17.5	45.4	12.2
12m+ 2004	9.5	41.6	51.8	49.7	33.7	21.4	12.7

출처: OECD 2005, OECD Factfile

라. 공공 지출

전반적인 공공 지출은 억제되었으나 부문에 따라서 다른 양상을 보인다. 기본적으로 사회보장 급여에 대한 지출은 초기 억제된 이후 약간 증가했는데 이는 수당 지급 대상을 엄격하게 설정했고 연금 지출이 민간 부문으로 전환되었기 때문이다. 고용 복지 정책이 복지 급여체제로 편입되면서 직접적 고용 지출은 감소되었다. 하지만 교육에 대한 지출은 교육에 대한 강한 정부 의지 때문에 더욱 증가했으며 건강 보험에 대한 지출도 급속히 증가했다. 영국은 또한 사회보험 기여 수준을 낮게 유지함으로써 직접 노동 비용을 낮추고 개인 소득세의 최고세율을 낮추었다. <표 6-2>는 여러 국가를 비교하는 표로써 영국은 다른 유럽 국가에 비해 낮지만 G7 국가나 캐나다에 비해 세 후 총 수입이 높다는 것을 보여준다.

<표 6-2> 정부 지출, 전체 세금 대비 사회보장세 비율, 개인소득세의 최고세율

	캐나다	프랑스	독일	이탈리아	일본	영국	미국
정부지출	41.1	53.4	46.8	48.5	38.2	43.9	36.5
사회보장기여율	14.7	34.6	37.4	26.0	33.9	16.4	24.7
개인소득세의 최고세율	46.4	40.0	51.2	41.4	47.2	40.0	45.2

출처: OECD (2005b), OECD in Figures, Paris: OECD

2. 경제적 목표

가. 성장 및 투자

<표 6-3>는 지난 10년간의 경제 성장과 G7 국가의 최근 성장, 무역 수지와 국가 저축을 보여주고 있다. 영국은 이 기간 동안 비교적 건전한 성장을 유지했으며, 지난 2년간은 미국 다음으로 높은 성장을 기록했다. <표 6-4>는 최근의

투자 데이터를 보여주고 있다. 영국은 유입이 유출보다 크다는 특징을 갖고 있다. 이것은 비교적 최근의 동향으로서 유입된 총 투자액은 해외투자의 절반 정도이며 해외 투자 및 경제 규모로 보았을 때 투자도 상당히 크다는 것을 알 수 있다. 이러한 통계는 영국이 최근에 외국인 투자자에게 상당히 매력적인 대상이 되었음을 시사한다. 이는 안정된 경제 환경과 노동 시장 개혁이 양질의 노동력을 제공했기 때문일 수 있다.

〈표 6-3〉 성장, 무역 수지(상품 및 서비스, %GDP, 현 물가), 순 국가 저축 (%GDP, 현 물가)

	캐나다	프랑스	독일	이탈리아	일본	영국	미국
1994~04	3.4	2.3	1.5	1.6	1.2	2.8	3.3
2002~03	2.0	0.8	0.0	0.3	1.3	2.2	3.1
2003~04	2.9	2.3	1.6	1.2	2.7	3.1	4.4
무역수지 2004	3.9	0.3	4.9	0.8	1.6	-3.3	-4.5
순국가저축률 2004	8.7	6.4	5.7	5.6	6.1	4.3	1.3

출처: OECD 2005, OECD Factfile

〈표 6-4〉 투자(%GDP, 10억불) 2003

	캐나다	프랑스	독일	이탈리아	일본	영국	미국
유출입							
유 입	0.64	1.19	n.a.	1.0	0.17	3.69	0.91
유 출	4.85	2.34	n.a.	1.15	0.66	3.08	2.16
내외부							
내 부	274	520	660	181	90	609	1586
외 부	312	720	718	239	336	1236	2063

출처: Economic indicators from OECD (2005)

나. 생산성

<표 6-5>는 영국의 시간당 노동 생산성이 일본, 이탈리아, 캐나다보다 높으나 프랑스, 독일, 미국보다는 낮은 것을 보여주고 있다. 이는 비교적 높은 투자 유출에서도 볼 수 있다. 흥미로운 것은 1인당 수치에서 영국이 미국다음으로 높다는 것이다. 이는 영국에서 장시간 노동이 경쟁력과 성장의 바탕이 되는 생산성 유지에 중요하다는 사실을 반영한다. 이 점은 특히 저임금 저 부가가치의 노동 시장 하위에 있는 노동층을 급여 수혜에서 노동으로 이동시키려는 노동 시장 정책과 일치한다. 다른 요인들이 동일하다면 노동의 가용성이 증가했다고 해서 고 자본 투자로 이어지는 것은 아니다. 자본이 노동을 대체하기 쉽기 때문이다.

2000년 이후의 연 생산성 증가를 보면 대체적으로 영국은 미국, 일본, 독일에 뒤떨어져 있으나 프랑스, 이탈리아, 캐나다를 앞지르고 있는 것을 보여준다.

<표 6-5> 생산성: 1 인당 및 노동시간당 GDP(2004, 미국 대비 %)

	캐나다	프랑스	독일	이탈리아	일본	영국	미국
1인당	79	74	72	70	75	79	100
시간당	76	103	91	78	70	86	100

출처: OECD Productivity website

제5절 정책적 함의

지금까지 검토한 영국 정책에 대한 논의는 여러 가지 복합적인 요소들이 얽혀있기 때문에 정책 시행의 초기 단계에서 확정적인 결론을 내리기는 어려울 것이다. 그러나 몇 가지 분명한 결과들을 짚어볼 수 있다.

- (1) 복지 수혜자에서 근로자로의 전환을 유도하는 정책과 세부적 목표를 대상으로 고안된 정책의 이행으로 최하위층의 빈곤율의 감소를 달성할 수 있었다. 이에 따라 장기간 지속되었던 불평등이 완화되는 증거도 보이는데 이는 빈곤층의 생활수준의 향상에 기인하는 것으로 보인다.
- (2) 공공 지출 정책은 이러한 결과를 낳는데 바탕이 되었으며 전체 국가 지출을 크게 늘리지 않으면서 건강보험에 대한 지출을 높이는데 성공했다.
- (3) 견고한 경제 성장이 유지되고 있으며 해외 투자에 적극 참여하고 있다. 최근에는 대 영국 투자에 대한 관심이 높아지고 있는 증거가 나오고 있다.
- (4) 전반적으로 복지 통화주의가 자유 통화주의보다 빈곤 퇴치와 서비스 제공이라는 복지 목표에 더 성공적이었음을 보여준다. 이러한 성공은 경제 상황이 좋았다는 사실을 주목해야 하지만 적어도 분명한 사실은 복지 정책이 경제적 목표를 희생한다는 주장은 설득력을 잃는다는 것이다. 뿐만 아니라 복지 개혁이 경제 성공에 긍정적인 영향을 미쳤을 가능성도 충분하다. 신노동당의 사회정책으로 인해 영국 인구의 상당 부분이 복지 급여 수혜자에서 고용 근로 쪽으로 전환할 수 있었고 하위층의 임금이 상승되었다. 즉, 복지에서 근로로 이동된 것이다.

앞으로의 개혁 조치들은 높은 경제 성장과 경쟁력을 유지하면서 빈곤 퇴치를 달성할 수 있는 방식으로 고안되고 시행되어야 할 것이다. 이를 위해서는 현재 정책들의 특징인 공공 지출에 대한 억제와 근로에 역점을 둔 정책적 의지가 지속되어야 한다. 이런 맥락에서 본고에서는 세 가지 부문에 대해 제언을 하고자 한다.

- (1) 일과 생활의 균형: 현재의 노동력 동원과 장시간 근로를 바탕으로 하는 생산성은 육아 및 기타 책임에 있어서 개인의 책임을 강조하므로 복지의 관

점에서 일부 그룹들의 근로시간을 줄이는 것이 바람직하다. 이는 노동 시장 규제와 특정 대상을 목표로 하는 세제 혜택을 통해 가능하며 이는 생산성을 저해하지 않는 수준에서 유지되어야 한다.

- (2) 생산성: 장시간 근로를 통해 생산성을 달성하고 저부가 가치 부문에 치중되어 있는 현재 경제 구조는 국제적 경쟁력을 약화시킨다. 따라서 고부가치로 고용의 전환이 이루어져야 할 것이다. 기존의 장기적인 교육 연수 정책과 더불어 보다 더 직접적인 개입도 고려해 볼 수 있다. 즉, 과세 대상을 기업에서 다른 부문으로 전환한다거나 투자에 대해 새로운 세제 혜택을 도입할 수도 있다. 프랑스에서 1997년 도입되었다가 지금은 사라진 근로시간 제한제(주당 35시간)와 유사한 프로그램도 한 방법이 될 수 있다. 근로 시간 제한은 지역의 생산성 협의를 통한 임금 수준을 보호하고 가장 효과적으로 노동이 사용되도록 중요한 인센티브 역할을 했다는 것이 밝혀졌다. 영국의 장시간 근로 전통을 고려해 볼 때 프랑스보다는 더 유연한 제한제가 적합할 것이다.

위 제안들은 영국에서의 사회 서비스 제공을 향상하기 위한 방법들이다. 영국에서는 기존의 정책들이 경쟁력을 유지하면서도 실질적인 향상을 가져왔다는 것을 기억해야 한다. 현재와 같이 매우 경쟁적이고 세계화된 후기 산업사회에서 정책 본연의 목적을 달성하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 영국의 경험은 복지의 목표가 증진될 수 있으며 특히 경제적 성공을 이루면서 동시에 빈곤 퇴치와 고용 확대를 통한 재분배가 가능하다는 것을 보여주었다.

영국의 정책이 성공했다고 해서 다른 상황에서도 그대로 적용이 가능하다고 볼 수는 없다. 특히 영국의 개혁은 다수당이 두려움 없이 정책을 시행할 수 있었으며 노조가 약한 상황이었다. 경제적으로는 유연성과 탄력성의 전통을 갖고 있었고 조합주의가 결여된 상황이었으며 사회적으로는 개인주의의 오랜 전통과 개인의 책임을 수용하는 분위기가 주도적이었다. 이러한 이유 때문에 영국의 방식을 다른 곳에 적용하려면 광범위한 수정을 통한 것이어야 할 것이다.

제7장 캐나다의 사회지출과 경제성장

제1절 개요

본 장은 캐나다의 사회경제적 추이를 살펴본 후 경제 성장의 다양한 원인을 검토하고 이어 사회 정책의 발전상황을 분석한다. 이에 캐나다의 사회 지출의 지표를 바탕으로 연금, 의료보험 및 기타 사회 정책 개혁의 지출 패턴을 살펴본다. 이러한 분석을 기반으로, 캐나다는 과거보다 능동적인 성격을 띤 사회 지출이 많아졌음을 밝히고 이것이 미래의 경제 성장을 주도하는데 중요한 역할을 담당할 것이라고 예측한다. 또한 캐나다의 세금/급여 제도의 재분배적인 성격과 그것이 소득 불평등과 빈곤에 미치는 영향을 고찰한다. 마지막으로 소득 불평등, 사회정책 및 경제 성장과의 연관성을 고찰한다.

제2절 주요 사회경제 지표

캐나다의 1인당 GDP는 OECD 평균보다 약 15% 높으며, GDP 대비 세금 비율은 유럽 국가들보다는 적고 미국보다는 현저히 높다. 비교적 높은 취업률을 유지하며, 특히 여성의 취업률이 OECD 평균보다 12% 높다. 한편 캐나다의 노동 시장은 1993년 경제적 위기 이후 좋은 성과를 보여왔다. 빈곤율은 OECD 평균 수준이며 서·북유럽 보다는 높으나 미국보다는 낮게 나타난다. 한편 정규직 고용률이 OECD 평균보다 높은 상황에서 부모들은 일과 육아의 책임 사이에서 갈등하고 있는 것으로 보이며, 이는 1990년대 이후 차츰 낮아지고 있는 출산율에 영향을 미쳤을 가능성이 있다.^{주29)} 고령인구의 비율은 2000년에 19% 이하 수준이었으나 향후 45년 동안에는 그 두 배가 될 것으로 전망된다(표 7-1 참조).

주29) OECD (2005a), OECD Compendium of Productivity Indicators, 2005, OECD, Paris.

<표 7-1> 캐나다의 부(富), 정부개입, 고용 및 인구구조에 대한 지표

	1인당GDP(USD)	GDP대비	GDP대비	인구대비 고용비용			파트타임	빈곤율(2)	출산율		연령의존율	
	물가지수(PPPs) 기준	세금비율	사회지출	고용비용			실업율		인구	가구	15-64세인구대비	
	2003	2004(1)	비율	남녀모두	남	녀	고용비용				2004	2004
호주	30 100	31.6	18.0	69.5	78.1	63.4	40.8	5.5	11.2	11.6	1.75	18.3
캐나다	30 400	33.0	17.8	72.6	78.5	69.3	27.2	7.2	10.3	13.6	1.52	18.5
덴마크	30 700	49.6	29.2	76.0	81.5	72.5	24.3	5.3	4.3	2.4	1.72	22.5
프랑스	28 300	43.7	28.5	62.8	68.5	57.0	23.6	9.6	7.0	7.3	1.89	24.5
독일	27 600	34.6	27.4	65.5	72.0	60.5	37.0	9.9	9.8	12.8	1.31	24.0
일본	28 000	25.3	16.9	68.7	86.9	61.7	41.7	4.9	15.3	14.3	1.32	25.3
한국	19 300	24.6	6.1	63.6	79.3	55.5	11.9	3.6	1.17	9.9
네덜란드	30 400	39.3	21.8	73.1	81.2	65.3	60.2	4.7	6.0	9.0	1.73	20.1
뉴질랜드	23 200	35.4	18.5	73.5	83.3	67.8	35.4	4.0	9.8	14.6	1.90	18.1
뉴질랜드	30 100	36.1	21.8	72.7	80.8	67.6	40.4	4.7	11.4	16.2	1.64	24.4
영국	37 300	25.4	14.8	71.2	80.1	67.6	18.8	5.6	17.1	21.7	2.01	18.6
미국												
OECD	26 300	36.3	21.2	65.3	77.6	57.3	25.4	6.9	10.4	12.3	1.6	20.6

(1) 2003년 OECD 평균 자료 참고. 수치는 변할 수 있음.

(2) 중위균등화소득(Median equivalised income)의 50퍼센트보다 낮은 가구소득의 가구 및 사람들의 비율

Source : OECD (2004), National Accounts of OECD countries, Main aggregates, Volume 1

OECD (2005), Revenue Statistics 1965-2004

OECD (2005), Employment Outlook, Statistical Annex

OECD (2005), Society at a Glance: OECD Social Indicators (www.OECD.org/els/social/indicators/SAG)

Förster and Mira (2005), Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s (www.OECD.org/els/workingpapers).

제3절 경제 성장과 그 원인들

많은 OECD국가들은 경제구조의 급격한 변화를 겪고 있으며 이에 따라 성장과 번영의 원인 또한 달라지고 있다. OECD 자료에 따르면 효율적인 노동 활용성과 같은 기본요소들은 아직도 중요한 성장 요인이며 혁신, 연구개발, 정보통신기술(ICT), 기업가 정신 및 인적 자원 등이 효율성 증대에 점점 더 중요한 요인이 되고 있다. 캐나다의 경험으로 미루어 교육과 연구 개발에 대한 공공 투자는 생산성 향상에 중대한 영향을 미친다.^{주30)}

캐나다의 경우, 노동 시장제도가 노동자원의 재분배를 효과적으로 수행하여 노동생산성과 활용성을 높이는데 기여하였다. 정보통신분야의 투자는 1985년 10%에서 2001년 20%로 높아졌는데 이것은 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본보다는 높고 호주, 영국, 미국보다는 낮은 수준이었다. 이러한 모든 것은 캐나다가 1995년에서 2003년에 이르기까지 가장 좋은 실적을 내게 하였다. 또한 다요소 생산성(MFP: Multi-Factor Productivity)증가가 성장의 주요 요인으로 보이는데, 이는 비즈니스 환경과 생산 프로세스에서의 정보통신기술의 사용과 가장 관계가 깊어 보인다.^{주31)}

한편 캐나다는 노동생산성이 비교적 높았다가 2003년/2004년 시간당 생산량 성장의 속도가 둔화되었다. 이것은 정보통신기술부문의 둔화와 일반적인 장비와 자본 주식 투자율의 감소가 맞물려 초래된 결과로 여겨진다(표 7-2 참조). 또한 1990년대 높은 연구개발 투자로 인한 생산성 증가는 점차 약화되기 시작하였고, 연구개발 투자도 둔화되었으며, 천연자원산업의 생산성 또한 높은 상품 가격으로 인해 둔화되었다. 이는 신기술 구축과 관련 프로세스 시행 등의 경영적인 요소에 기인한 것으로 보인다. 또한 미국과 비교하여 경영교육(MBA)을 받은 CEO비율이 낮은 것도 혁신에 영향을 미칠 수 있다. 중요한 경제 충격이나 주요 정책 개발로 인해 생산성에 부정적 영향을 미치는 요인이 없다면, 생산성 성장이 연 2퍼센트 포인트의 속도로 다시 회복될 가능성도 보인다.

주30) Bassanini et al. 2001; Lloyd-Ellies(2000)

주31) Pilat, 2005

〈표 7-2〉 GDP성장에의 요소별 기여율(1990~95, 1995~2003), 연 평균 성장율

	캐나다	프랑스	독일	일본	영국	미국
1990~95 ¹⁾						
노동투여	0.20	-0.55	-0.72	-0.55	-0.84	0.77
ICT 자본	0.40	0.18	0.34	0.37	0.49	0.52
ICT 하드웨어	0.19	0.09	0.18	0.23	0.27	0.26
소프트웨어	0.15	0.05	0.10	0.09	0.18	0.18
통신 장비	0.06	0.04	0.06	0.05	0.04	0.08
비 ICT 자본	0.63	0.66	0.61	0.94	0.54	0.21
다요소 생산성	0.47	0.77	1.06	0.74	1.47	0.95
GDP 성장	1.70	1.06	1.29	1.50	1.65	2.45
1995~2003 ²⁾						
노동투여	1.16	0.21	-0.24	-0.70	0.49	0.65
ICT 자본	0.59	0.36	0.38	0.57	0.65	0.80
ICT 하드웨어	0.35	0.16	0.23	0.36	0.43	0.42
소프트웨어	0.15	0.13	0.10	0.12	0.13	0.24
통신 장비	0.10	0.07	0.05	0.08	0.09	0.14
비 ICT 자본	0.63	0.43	0.43	0.57	0.36	0.29
다요소 생산성	1.05	1.35	0.64	0.56	1.23	1.50
GDP 성장	3.43	2.35	1.22	1.00	2.73	3.24

주: 1) 독일은 1991~95 자료.

2) 프랑스와 일본은 1995~2002 자료.

Source: OECD Productivity Database, July 2005; see www.oecd.org/statistics/productivity for further detail.

제4절 사회정책 추이

1. 국제적 비교

캐나다의 GDP 대비 사회지출은 점진적으로 성장하였으며 1970년대 초, 1980년대, 1990년대에는 강한 증가세를 보였다. 1960년대 이후 OECD 평균이하를 유지하던 캐나다의 사회지출은 1990년대 초 21~24%에 도달함으로써 OECD 평균에 근접했다. 그러나 1993년 이후 18% 가량으로 하락하였고, 최근까지 다른 OECD 국가와 함께 감소세를 타고 있다. 캐나다의 노인과 노동연령인구에 대한

현금 이전 공공지출은 약 5%, 3%로 비교적 낮은 편이며, 건강 및 기타 사회 서비스에 대한 지출은 OECD 평균보다 높다. 한편 각종 서비스를 세금에 의한 재원으로 조달하는 것은 캐나다의 세금/급여 제도의 재분배적 성격을 강화하고 있다.

2. 캐나다의 사회지출

지난 40여 년 동안 캐나다의 복지 개혁에 영향을 준 요인은 많지만 주목할 만한 두 가지는 정부의 재정상황과 연방·주(州)·준주(準州) 간 관계의 역동성이다. 캐나다는 10개의 주와 3개의 준주로 구성되어 있으며, 사회 및 가족정책 개발은 연방·주·준주 행정부가 함께 책임지고 있다. 캐나다의 연방 정부는 육아 휴가를 포함한 직장 보증을 담당하며 각 주 정부에서는 사회 및 가족 서비스를 담당한다. 과거에는 캐나다 공공부조(CAP:Canada Assistant Plan)에 따라서 주정부의 서비스 제공에 사용되는 1 달러(CAD)마다 연방 당국으로부터 50센트의 보조를 받는 공동부담형식이었다. 그러다가 1990년대 이후에는 여기에 지출 상한선이 설정되었다.^{주32)} 2004~2005년도에는 CST(Canada Social Transfer:캐나다 사회 이전)에 대한 연방지출이 65억 달러에 달했다. 한편 272억 달러의 CHT(Canada Health Transfer:캐나다 보건이전)와 평등화 보조금(equalization grant)의 보건 할당량(40%)에 의한 지출을 합하면 연방의 총 보건 지출은 305억 달러로, 캐나다 주 정부 건강지출의 37%에 달하고 있다. 1950년대와 1960년대에 캐나다는 강한 경제 성장에 힘입어 세 가지 보편적인 급여, 즉, 고령 보장·가족 수당·보편적 공공 건강보험 제도를 포함한 복지 국가 정책을 확대해 나갔다. 1961년 모든 주 정부들이 병원보험을 도입하였고, 1972년에는 병원에 소속되지 않은 의사들을 포함하는 보험인‘메디케어’를 도입하였다.^{주33)} 비용분담형 복지(Cost-shared (federal/provincial) welfare), 캐나다 공공부조, 장애인 직업재활 프로그램(VRDP: the vocational rehabilitation disability programme), 캐나다·퀘벡 연금

주32) OECD (1999b), The Battle Against Exclusion, Vol.3, Social Assistance in Canada and Switzerland, OECD, Paris.

주33) CIHI, Health Care in Canada 2002, Canada Institute for Health Information, Ottawa, Canada., 2002

(CPP/QPP: the Canadian and Quebec Pension Plan)과 수익 보장 보조금(GIS: the Guaranteed Income Supplement)은 모두 1975년 이전에 시행되었으며 가족 수당과 실업보험의 범위도 확대되었다.

2차 세계대전 이후 캐나다 연방 예산은 균형을 유지하였으나 1차 오일 쇼크 이후 적자를 면할 수 없었다. 이에 1980년대 초 사회개혁이 시작되었고 1990년대 말까지 사회지출 축소가 계속되었다. 그러나 그 감소세는 그리 크지 않았으며 인구 고령화를 감안할 때 다시 증가세로 돌아설 전망이다.

가. 노인들을 위한 기본 소득지원

캐나다에는 고령자를 위한 몇 가지 공공 지원 프로그램이 있다. 대표적인 기본 공공 소득 지원 프로그램은 모든 노인을 대상으로 하는 OAS(Old Age Security:고령보장)이다. 몇몇을 제외한 대부분의 주 정부는 보조적인 성격의 자체적인 소득지원 프로그램을 가지고 있다.

1980년대 이후, 고령자들을 위한 기본소득지원제도에 세 가지 광범위한 개혁이 가해지게 되었다. 첫째는 1983년 이후 연금공제가 연계되지 않게 된 것이었으며, 둘째는 1988년에 연령 공제가 환급 불가 공제로 바뀌었다가 1997년 이후 완전히 소득조사를 통한 방식으로 바뀌었다. 셋째는 OAS가 준 보편적 프로그램으로 개혁되어 OAS 수급자 중 가장 높은 소득층은 급여 전부 또는 일부를 환급을 통하여 돌려주어야 하는 것이었다. 1996년 이후 OAS에는 소득조사 요건이 추가되었고 그 전년도에 세금 보고를 기준으로 자격여부를 판별하였다. 2000년 초, 고령층의 약 95%가 OAS 급여를 받았다. 지출을 감축하려는 노력의 결과로 기본 제도는 더 진보적이 되었으나 극 빈곤층을 제외한 나머지 모든 계층의 급여 규모는 줄어들었다.

나. 캐나다/퀘벡 연금

CPP(Canada Pension Plan), 즉, 캐나다 연금제(퀘벡주에서는 QPP)는 소득 비례 기여 방식(earning-related)의 연금 제도이다. CPP와 QPP는 한 해 징수된 연금

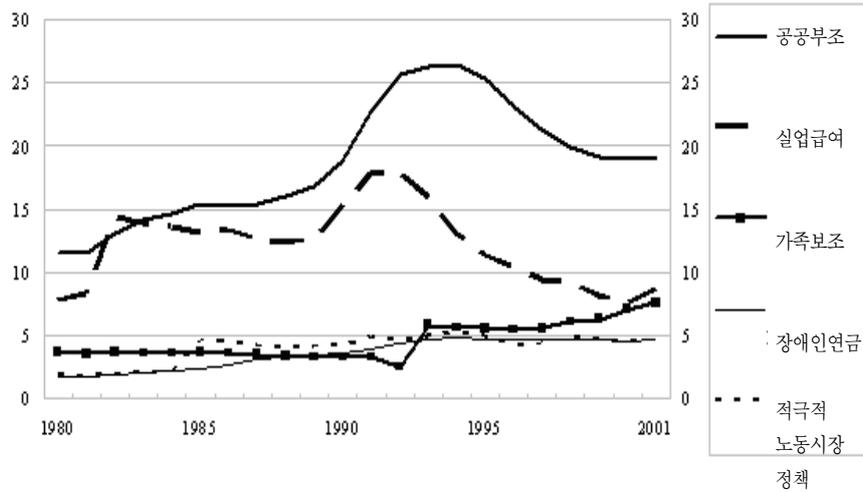
보험료로 그 해의 연금 수급자에게 급여를 지급하는 부과방식(PAYG)으로 설계되었으며, 고용주들과 근로자들에게 동일하게 부과되는 각출률은 3.6%로 매우 낮았다. 이 시스템은 1990년 중반에 중요한 두 가지 변화를 겪게 되었다. 첫째는 고용주·근로자의 임금배분 이전에 이루어지는 각출의 비율이 기여대상소득(contributory earnings)의 9.9% 선에서 안정화되었다는 것이다. 둘째는 기여 소득의 공제율이 1997년 이후 동결되어 실제적으로는 해를 거듭할수록 기여대상소득을 늘리는 결과를 낳았다는 것이다. 이러한 변화로 연금의 재정은 흑자가 되었고, 이 금액은 연방과 주의 채권뿐만 아니라 다양한 형태의 자산에 투자되었다. 기본연금제의 개혁과는 달리 CPP와 QPP의 개혁은 일견 역진적으로 보일 수 있으나, 캐나다 인구 고령화 추세를 볼 때 늘어날 수밖에 없는 공적연금지출의 증가를 둔화시키는데 기여하였다.

3. 건강 정책 개발

캐나다에서는 의사, 간호사 및 기타 의료전문인들에 의한 1차적 의료서비스인 메디케어에 소요되는 재정을 세금으로 충당한다. 병원치료비(기타 장기 요양치료)는 일차적으로 주정부와 준주정부에 의해 조달되고, 병실 비용은 개인이 부담한다. 주정부와 준주정부는 노인, 아동, 사회부조 수급자 등 특정 대상에게 공공건강보험 적용범위 이외의 의료서비스를 지원한다. 이처럼 캐나다의 병원보험과 의료보험은 1961년과 1972년 이후 연방·주·준주정부가 비용을 공동으로 부담하였고 그 이후 큰 변화는 없었다. 그러다가 1990년대 초 캐나다의 보건공공지출은 대부분의 OECD 국가들보다 높은 비율로 증가하였고 1993년부터 1997년까지 감소세를 보이다가 2000년 이후 다시 급격히 상승하였다. 그러나 1990년대 중반에는 개인보험 지출과 공공보험의 개인부담분의 성장률이 비슷한 수준을 유지하게 되었다.

[그림 7-1] 캐나다의 사회보장 시스템의 중요요소인 공공 부조(현금이전과 사회서비스)

1980~2001년까지의 근로연령층에 대한 현금사회지출(10억 달러)



Source: OECD Social Expenditure Database (www.OECD.org/els/social/expenditure).

4. 일반적 복지 추이

[그림 7-1]은 근로 연령층을 위한 공공사회지출에 있어 공공부조가 사회 지원 프로그램의 중요한 부분임을 나타낸다. 실업급여는 1990년 초에 감소하였다. 장애연금은 꾸준히 증가하였고 적극적 노동시장 프로그램에 대한 지출은 경기에 따라 변동이 있었다. 가족지원을 위한 공공지출은 1993년과 1998년 NCB(National Child Benefit:자녀양육보조급여)의 도입과 더불어 상승하고 있다. 여기서 알 수 있는 것은 1990년대 중반 이후 사회부조에 대한 공공지출이 계속 낮아진다는 것이다. 1985년의 캐나다의 사회부조 지급률은 저소득층의 40% 이었는데 2000년에 들어 30%로 낮아졌다.주34) 급여 자격기준은 특히 신규 신청인

주34) Sceviour, R. and R. Finnie, "Social Assistance Use: Trends in Incidence, Entry and Exit Rates", Canadian Economic Observer, August, Statistics Canada, Ottawa., 2004

에 대해서 엄격해졌으며 급여는 특정상황을 제외하고는 구직 노력을 한다는 조건을 충족 시켜야만 수급이 가능했다. 그 결과, 1990년대에 이르러 사회부조의 신규 수급자 발생률이 절반으로 줄어들었고, 수급 탈피율이 비교적 안정화 되었다. 무자녀 가정의 탈피율은 떨어지고 유자녀 가정의 경우는 상승하였다. 1981년에서 2001년 사이 편부모의 취업률은 59%에서 68%로 증가하였으며, 이는 1990년대 말 시행된 가족 급여개혁과 연관이 있다. NCB의 도입으로 연방정부는 자녀가 있는 가정에 더 많은 현금 급여를 주게 되었고, 이에 주 정부는 보육지원·소득지원 프로그램과 같은 가족 서비스 및 다른 사업에 재원을 활용할 수 있게 되었다. NCB 도입 전에는 두 자녀를 둔 편부모가 최저 임금으로 일을 하는 것이 가계에 큰 도움이 되지 못하였으나 도입 이후 이러한 가정의 가처분소득이 10% 넘게 인상 되었고 유자녀 가정의 저소득 발생률이 0.6% 낮아지면서 빈곤감소의 효과도 보게 되었다.

각 캐나다의 주와 준주는 자체적으로 보육정책을 비롯한 사회 및 가정 정책을 설계할 권리를 갖고 있다. 공공보육지원의 현황은 지역에 따라 편차가 있는데, 퀘벡주의 보육 투자는 다른 주의 GDP대비 0.2%와 달리 0.8%에 이른다. 연방정부는 향후 5년 동안 보육 부문에 50억 캐나다 달러를 추가로 지출할 계획이다. 적극적 노동시장 정책에 대한 공공지출은 크게 상승하는 추세는 아니나, 사회부조 지원은 구직의무를 점점 강화하고 있으며, NCB개혁 또한 사회부조 수급자들의 취업을 장려하고 있다. 또한 아동 지원이 늘면서 부모들의 근로가 가능하게 되었고, 결국 경제 성장에 이바지하게 되었다.^{주35)}

제5절 세금/급여 제도를 통한 재분배

사회정책을 포함한 정부정책지원 세금 수준은 2004년 GDP의 33%이다. 이것은 미국보다는 상당히 높은 수준이나 OECD 평균보다는 낮으며 21위를 기록하

주35) Cleveland, G., and M. Krashinsky, *The Benefits and Costs of Good Child Care*, Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto, Toronto; OECD (2005b), *Education at a Glance*, 2005 Edition, OECD, Paris., 1998.

였다.^{주36)} 총 세수는 1970년대 중반의 GDP 32%에서 1990년의 36%로 높아졌으나 2000년 이후 낮아지고 있다. 세수의 약 45%는 중앙정부에 의해 징수되고 있으며, 이는 OECD 국가의 평균인 50%에 약간 못 미치는 편이다. 2004년도 소득세·수익세는 GDP의 15.4%이고 총 세수의 46%를 차지하며, 이는 재산세와 아울러 OECD 평균보다 높다. 상품과 서비스에 대한 사회보장기여 세금은 GDP와 총 세수와 대비하여 낮은 편이다.

2004년 평균생산노동자의 소득이 100%라 할 때 한 개인이 내는 총 세금은 인건비의 32.3%로 OECD 평균인 36.5%보다는 낮지만 미국, 호주, 뉴질랜드, 영국, 한국 일본보다는 높다. 두 자녀를 가진 부모가정의 경우 임금에 부과된 세율은 23%이었으며, OECD 평균은 26.2%였다.^{주37)} 2002년, 캐나다는 OECD 국가 중 가장 진보적으로 가족부조정책을 실행하였다. 이로써 저소득 가정의 세금/이전 지원을 관대하게 하였고 평균소득가정의 급여는 OECD 평균보다 조금 낮은 수준으로, 고소득 가정의 급여는 평균보다 많이 낮은 수준으로 하는 구조를 띠게 되었다.

<표 7-3>은 개인 소득·가처분 소득·직접세에 대한 지니 계수 및 근로 연령과 65세 이상의 개인이 받는 총 이전에 대한 가(假)지니 계수를 보여준다. 지니계수는 소득분배의 불평등성이나 급진성을 측정할 때 유용하며, 수치가 0일 때는 완전한 평등 상황, 100(또는 1)일 때는 완전한 불평등 상황을 의미한다. 가지니계수는 그 범위를 -100에서 100까지로 하는데, 이는 가장 가난한 계층의 10%와 가장 부유한 계층 10%가 받는 사회보장급여의 비율을 기준으로 하기 때문이다.

이 기준으로 보면 호주, 뉴질랜드, 덴마크와 영국이 가장 진보적인 분배를 하고 있다. 캐나다는 총 이전규모와 근로연령층의 급여에 있어 평균 이상의 진보성을 띠고 있다. 연금수급자들에게 특히 진보적인 이전 분배를 보여주는(마이너스 또는 0에 가까운 수치) 국가는 호주·캐나다·덴마크·네덜란드·뉴질랜드·영국으로, 이들 국가들의 연금은 대부분이 정액(flat-rate) 급여방식이다(표 7-3 참조).

주36) OECD (2005e), Revenue Statistics, 1965-2004, OECD, Paris.

주37) OECD (2005f), Taxing Wages, 2003-2004, OECD, Paris.

〈표 7-3〉 OECD 국가들의 소득 재분배 및 이전과 세금의 진보성, 2000년 기준

	지니 계수			반지니 계수			5분위 비율
	소득과 세금			현금이전			전체
	개인소득	가처분 소득	직접세	총이전	연금 수혜자	근로연령	
호주	47.1	30.5	54.5	-38.3	-6.1	-42.4	12.69
캐나다	42.0	30.1	44.6	-12.0	-0.6	-11.2	1.70
덴마크	40.8	22.5	34.8	-29.2	-5.6	-28.1	4.33
프랑스	48.7	27.3	44.9	-3.0	23.9	-7.1	0.83
독일	47.7	34.5	42.2	-1.3	18.0	-6.5	0.96
일본	41.0	31.4	31.9	3.2	11.0	3.3	0.77
네덜란드	36.7	25.1	37.1	-22.1	-0.9	-26.3	3.07
뉴질랜드	48.3	33.7	52.2	-30.7	-0.1	-37.1	5.12
영국	48.5	32.6	50.8	-28.6	2.6	-35.4	4.81
미국	45.0	35.7	57.3	-8.8	11.5	-12.6	1.41
OECD-27	44.3	30.9	44.1	-6.5	12.0	-7.2	2.14

Source: Calculated from various waves of OECD Income Distribution Study.

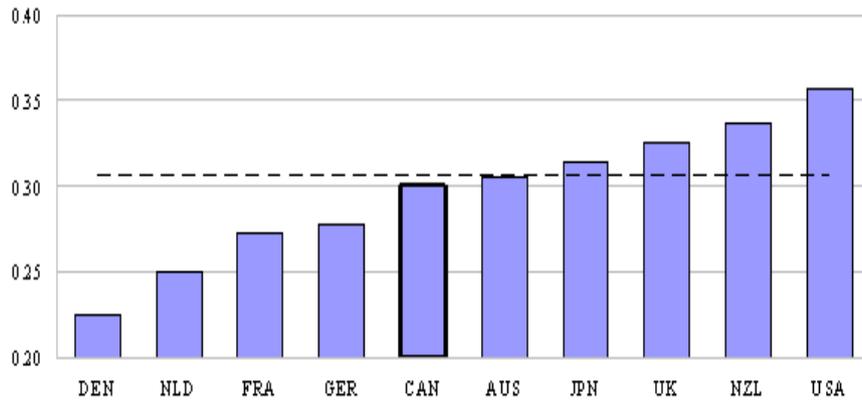
제6절 소득 불평등 추이

국가간 비교에서 캐나다는 소득 격차 정도가 평균에 가깝다. 덴마크나 네덜란드는 캐나다보다 소득 격차 수준이 낮으며 뉴질랜드와 미국의 경우는 그 격차가 크다(그림 7-2 참조).

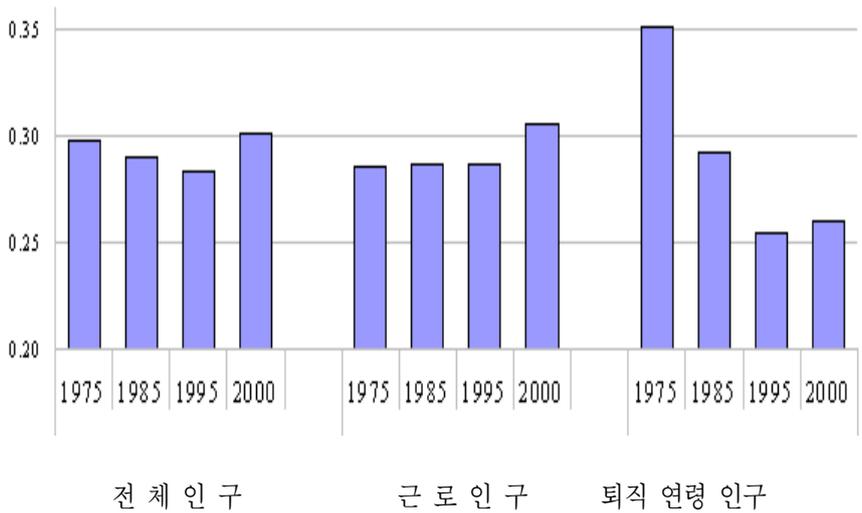
캐나다의 소득 격차 추이는 지난 10년간 변화되어 왔다. [그림 7-2]의 B항을 보면 지니 계수로 측정된 소득 격차가 1970년대 중반에서 1990년대 중반까지 좁혀졌다가 다시 커진 것을 볼 수 있다. 소득 격차 정도가 높아진 것은 저소득 가구의 소득 상황이 악화된 데에 기인한 것이 아니라, 상위 10분위 소득자들의 소득 상황이 상당히 높아졌기 때문이다. 이와 반대로, 1970년대 중반에서 1980년대 중반까지 캐나다의 노인층은 근로연령층보다 소득 상황을 많이 개선시켰다.

[그림 7-2] 캐나다의 소득격차(OECD 평균 수준)

A. 지니 계수, 총인구 기준 (2000)



B. 캐나다 지니 계수, 근로 인구 및 퇴직 연령층 인구 (1975~2000)



Source: Förster and Mira d'Ercole (2005) Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s (www.OECD.org/els/workingpapers).

1. 연관성에 대한 증거 검토

1990년대 전반부에는 소득 격차가 성장에 나쁘다는 쪽으로 합의가 도출되는 듯 했다. 그러나 최근에는 이러한 선형적인 결과에 의문이 제기되고 있는데, 이는 그 평가방법이 비교적 소득 분포가 좁은 선진국과 비교적 소득 분포가 넓은 저개발국을 포함하는 횡단 OLS 모델을 기반으로 하였기 때문이다. 한편 Forbes(2000)는 패널 추정 테크닉(panel estimation technique)을 사용하여 각 국가들을 장기적으로 보아서 국가별 특수성 변수를 제하고 본 결과, 소득격차가 적을수록 낮은 성장과 관련이 깊다고 하였다.

성장에 관한 OECD 연구에서 캐나다의 경험은 교육과 연구개발에 대한 투자가 중요한 역할을 했다는 것을 보여준다. 중요한 것은 어떤 종류의 사회 지출이 경제성장에 영향을 미치는가에 대한 것이다. ‘소극적인 지출’은 경제성장에 나쁜 듯이 보이고, ‘적극적 사회 지출’은 경제 성장에 득이 되는 것으로 보인다. 즉, 근로 의욕을 강화하기 위한 직장 내 급여 제공 확대, 급여 제공에 대한 공동 책임 부여, 또한 고용 지원이나 보육 지원을 강화하여 소득지원 수혜자나 부모들이 더 긴 시간 지급고용에 종사할 수 있도록 하는 등의 능동적 접근방식은 어떤 사회 정책보다도 경제성장에 더 도움이 될 수 있다.

사회 지출과 불평등, 빈곤과의 관계는 매우 복잡하다. 앞에서 언급한 것처럼, 대부분의 OECD 국가의 사회 프로그램은 한 사람의 인생에 있어서의 재분배를 일차적인 목적으로 하고 있으며, 가난한 자와 부유한 자간의 재분배는 보통 2차적인 목적이다. 그러나 특정 시간대의 데이터만 가지고는 이 두 가지 재분배의 형태를 구분하는 것이 불가능하다. 왜냐하면 인생의 분배를 파악하기 위해서는 한 개인의 일평생 동안의 세금 데이터가 있어야 하고, 비교적 복잡한 모델링이 필요하다. 생애 재분배가 생애 소득 불평등을 줄이지는 못할 수도 있을 것이다. 그러나 소비를 완화시킴으로써 생애 빈곤을 줄일 수 있고, 어느 한 시점에서의 불평등과 빈곤을 줄일 수는 있다.

〈표 7-4〉 세금/급여 체계의 재분배적 성격(1980년대 이래 증가)

국가 (전체인구)	시장소득 불평등률(A)		가처분소득 불평등률(B)		A-B	
	1980년대	2000년	1980년대	2000년	1980년대	2000년
호주	42.9	47.1	31.2	30.5	11.7	16.6
캐나다	39.7	42	29	30.1	10.7	11.9
덴마크	37.5	40.8	22.8	22.5	14.6	18.3
프랑스	45.1	48.7	27.6	27.3	17.6	21.4
독일(서부)	43.6	46.3	26.3	27.5	17.2	18.7
일본	31.7	36.9	27.8	31.4	3.9	5.6
네덜란드	40.9	36.7	23.4	25.1	17.6	11.6
뉴질랜드	40.6	48.3	27	33.7	13.6	14.6
영국	44.4	48.5	28.6	32.6	15.8	15.9
미국	40.4	45	33.8	35.7	6.7	9.4
OECD 10개국	40.7	44	27.7	29.6	12.9	14.4
국가 (근로인구)	시장소득 불평등률(A)		가처분소득 불평등률(B)		A-B	
	1980년대	2000년	1980년대	2000년	1980년대	2000년
호주	38.9	42.1	30.4	29.5	8.5	12.6
캐나다	36.7	39	28.6	30.5	8	8.5
덴마크	29.6	35.5	22	22.6	7.6	12.9
프랑스	39.2	40.3	26.7	27.2	12.5	13.2
독일(서부)	36	39.3	25.4	27.2	10.6	12.2
일본	30.9	36.2	27.6	31	3.3	5.2
네덜란드	37.3	33.2	23.3	25	14	8.2
뉴질랜드	36.2	43	26.3	33	9.9	9.9
영국	38.9	43.2	27.7	31.9	11.2	11.3
미국	37.6	42	32.6	34.6	5.1	7.4
OECD 10개국	36.1	39.4	27.1	29.3	9.1	10.1

source: 저자가 직접 산출

위에서 언급하였듯이 분석에 여러 가지 문제점이 있음에도 불구하고, 존재하는 데이터를 가지고 몇 개의 사실을 도출해 낼 수 있다. 여러 국가에 있어서, 높은 사회 지출은 한 시점에서의 불평등 축소와는 관계가 있으나, 근로연령층에 대한 지출변화와 가처분소득 불평등의 변화 사이에는 뚜렷한 관계가 없는 듯 하다. 왜냐하면 가처분소득의 불평등은 사회 지출 규모의 변화에만 달려 있

는 것이 아니라 지출 분포의 변화와 시장 소득 불평등의 변화도 반영하기 때문이다. 시장 소득 불평등은 거의 모든 OECD 국가들에게서 증가하였으며 시장과 가처분 소득 불평등간의 차이는 대부분의 국가에서 더 커진 것으로 보인다.

이는 근로 연령층을 위한 사회지출이 OECD 국가들의 커져가는 불평등을 줄이는데 도움이 되었음을 보여준다. 특히 호주와 덴마크에서 효과적이었고 네덜란드는 그 보다 덜 효과적이었다. 캐나다에서 효율성의 증가는 비교적 적었다 (표 7-4 참조).

제7절 정책적 함의

캐나다는 비교적 높은 취업률·사회지출 규모·세금/급여제도의 재분배적 성격 때문에 빈곤율이 다소 낮은 수준이다. 캐나다의 사회제도는 시간이 지나면서 재분배적 성격이 강해지고 있다.

여러 변수가 있는 가운데, 소득 불평등이 완화되면 생산성 증대와 경제 성장으로 이어진다고 분명하게 말하기는 어렵다. 단, 사회 지출은 경제 성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있으나, ‘능동적인’ 사회 정책과 교육은 경제 성장에 도움이 되는 것으로 보인다.

사회 정책 개발을 평가하려면 반드시 공공 재정을 고려해야 한다. 캐나다의 사회개혁은 재정에 대한 고려 이후에 이루어졌다. 이에 따라 사회 정책은 후퇴하는 기미를 보이다가 21세기 초에 들어서야 다시 부상하기 시작하였다. 건강 지출은 최근에는 다시 증가하기 시작했으며, 노인들에 대한 공공지출은 인구 고령화에 따라 늘어나고 있으나, 장차 급여 개혁에 따라 장차 지출의 성장률은 낮아질 것이다. 전반적으로 볼 때 소득지원은 각 주에 따라 구직 노력과 구직의 가능성을 조건으로 하고 있다. 또한 대부분의 주정부에서는 나름의 정책을 통하여 고용 내 급여를 제공함으로써 노동을 장려하는 재정적 인센티브를 강화하고 있다. 캐나다 연방정부와 정부의 여러 부처, 퀘벡 주에서는 자녀와 방과 후 보육에 대한 중요성을 인식하고 있다. 아동 개발을 통하여 미래경제성장의

잠재력을 키우고 자녀가 있는 부모에게 고용 기회를 더 많이 제공하려는 것이다. 인구 고령화의 문제는 이러한 정책에의 투자를 더욱 촉진시킨다. 앞으로는 공공 지출에 부모 고용 기회 제공과 아동들의 영·유아기부터 청소년기까지 고품질의 보육서비스와 교육제공이 포함되어야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 노동 공급은 단기적으로는 성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있으나, 이들 정책에 의한 경제적 효과는 대부분 장기간에 걸쳐 나타나게 될 것이다.

제8장 극단형 복지국가 스웨덴이 주는 교훈

제1절 개요

수십 년 동안, 스웨덴은 복지국가의 전형적이고 극단적인 예로 묘사되어 왔다. Marquis Child^{주38)}가 스웨덴을 ‘중도의 길’이라고 부른 이유도 민주국가 중에서 스웨덴의 극단적인 역할을 강조한 것이었으며, ‘중도’의 좌측에는 공산주의 독재가 존재하고 있었기 때문이기도 하다. 즉, 스웨덴은 확실히 복지국가 중에서도 스펙트럼의 끝에 위치하고 있다고 볼 수 있다.^{주39)}

스웨덴은 실질적 복지국가이지만 모든 국민들을 똑같이 대우한 것은 아니다. 이는 일본이 OECD 국가 중에서 극단적인 시장경제 국가의 전형인 예일 뿐, 자유방임형 무정부 국가가 아닌 것과 마찬가지로, 실제로 부유한 민주주의 국가들은 어떤 기본적인 틀에 꼭 맞지는 않는다.

스웨덴은 극단적인 복지국가이지만 고용상실, 생산성 하락이나 예산적자와 같은 대가를 치르지 않았다. 복지국가의 경제적 효과에 대해서 실질적인 복지국가와 가상의 모형을 같은 것으로 상상하고 비판하는 보수주의자들의 발언은 대부분 옳지 않다. 주목할 만한 것은, 1980년 이후 극단적이라고 할 수 있는 스웨덴의 경험은 경제성장에 긍정적인 것이었지 해를 끼치지 않았다는 사실이다. 특히, 스웨덴의 사회이전지출(이하 ‘사회지출’)은 경제활동을 하지 않을 사람보다는 향후 경제활동을 할 수 있는 인적자원을 개발하는데 역점을 두었다는 것이다. 또한 스웨덴은 인구고령화에 따른 예산 위기를 예방하기 위하여 현세대 근로자들에게 보험료를 부과하여 은퇴자에게 연금급여를 지급하는 부과방식(Pay-as-you-go)의 공적연금을 조정하는 데에 있어서도 선구자 역할을 하였으며,

주38) Marquis W. Child, Sweden: The Middle way, New Haven:Yale University Press, 1938

주39) Ibid.

여러 사회정책상의 오류를 자체적으로 수정하기도 하였다. 스웨덴은 이러한 과정을 통하여 1970년대 이후 사회지출이 매우 극단적이었음에도 불구하고 다른 OECD 국가들 평균 성장률보다 더 나은 성과를 기록함으로써 복지국가의 시사점을 제공한다.

제2절 스웨덴 복지국가의 특징

1. 인적 자본에 대한 사회지출 강조

지난 20여 년 동안, 스웨덴은 사회지출과 교육지출을 위한 과세에 있어서 주도적인 국가였다. 1981년에서 1999년까지, <표 8-1>의 첫 항목에서 보듯이 2000년과 2001년에 덴마크가 스웨덴을 앞지른 것을 제외하고는, 스웨덴은 GDP 대비 사회지출에 있어 세계 선두를 차지하였다(표 8-1 참조).

〈표 8-1〉 국내 총생산 대비 사회이전 비용(%)

	총사회지출	공공 보건	적극적 노동시장정책	실업 수당	공공부조 (기초생활지원)	공적연금, 유족·장애 급여
호주	18.0	6.2	0.4	1.0	2.8	7.3
오스트리아	26.0	5.2	0.5	0.8	2.9	15.9
벨기에	27.2	6.4	1.3	2.2	2.3	14.6
캐나다	17.8	6.7	0.4	0.8	0.9	6.1
체코	20.1	6.7	0.2	0.2	1.6	10.6
덴마크	29.2	7.1	1.5	3.0	3.8	12.2
핀란드	24.8	5.3	0.9	2.0	3.0	12.7
프랑스	28.5	7.2	1.3	1.6	2.8	14.3
독일	27.4	8.0	1.1	1.2	1.9	14.4
그리스	24.3	5.2	0.2	0.4	1.8	15.3
헝가리	20.1	5.1	0.5	0.4	2.5	11.0
아이슬란드	19.8	7.5	0.1	0.2	2.6	8.9
아일랜드	13.8	4.9	0.7	0.7	1.6	4.9
이탈리아	24.4	6.3	0.5	0.6	1.0	16.0
일본	16.9	6.3	0.3	0.5	0.6	9.1
한국	6.1	3.2	0.3	0.2	0.1	1.9
멕시코	11.8	2.7	0.1	-	0.3	7.8
네덜란드	21.8	5.7	1.5	1.3	1.1	11.2
뉴질랜드	18.5	6.1	0.5	1.1	2.2	7.7
노르웨이	23.9	6.8	0.8	0.4	3.2	11.9
폴란드	23.0	4.4	0.1	1.0	0.9	16.1
포르투갈	21.1	6.3	0.6	0.9	1.2	11.8
슬로바키아	17.9	5.0	0.4	0.5	1.5	9.2
스페인	19.6	5.4	0.8	1.3	0.5	11.2
스웨덴	28.9	7.4	1.4	1.0	2.9	15.0
스위스	26.4	6.4	0.5	0.5	1.2	17.1
터키 (1999)	13.2	3.9	0.1	0.9	1.1	6.7
영국	21.8	6.1	0.3	0.3	2.2	11.2
미국	14.8	6.2	0.2	0.3	0.4	7.3
OECD-21	21.9	6.1	0.7	1.1	1.9	11.4
OECD-30	21.2	5.9	0.6	0.9	1.8	11.1
OECD 30개국 중 스웨덴의 순위	2위 (1981~1999: 1위),	2위	3위 (실업자 1인당: 1위)	11위	6위	6위

Source: OECD (2004), Social Expenditure Database (SOCX, www.oecd.org/els/social/expenditure).

스웨덴은 또한 독일을 제외하고 GDP 대비 공공보건지출 규모에 있어서도 선
도그룹에 있다. 아울러 적극적 노동시장정책(ALMP: Active Labor Market Policy)

에 대한 지출, 즉, 재교육, 재정착, 구직지원을 위한 보조금 형태에 있어서도 선
 도하고 있다. <표 8-1>에서 이는 GDP 대비 1.4%로서 3위이며 지출 규모를 지
 원비율(고용 1인당 ALMP/ 노동시장 참가자 1인당 GDP)로 보았을 때에는 가장
 높다. 스웨덴은 또한 <표 8-1>에서 나타나지 않는 두 가지 사회지출영역에 있
 어서도 두각을 나타내는데, GDP 대비 교육지출은 1위, 공공 영유아 보육은 2위
 이다. 이와 반대로, 스웨덴은 어떤 사회지출에 있어서는 상위 3위권에 들지 못
 한다. <표 8-1>에서 보듯이 스웨덴은 실업수당, 공공부조(기초생활지원), 또는
 공적연금이나 유족·장애급여에 있어서는 중간 정도의 순위를 차지할 뿐이다.
 즉, 스웨덴의 사회지출 구성은 공공 보건, 공공 교육, 재교육, 구직, 공공 영유
 아 보육 등 인적자본의 투자와 관련된 지출을 가장 강조하는 반면, 비교적 소
 극적인 사회지출 - 사람들의 소득창출 능력에 직접적인 도움을 주지 않는 종류
 의 이전에 있어서는 전반적으로 크게 부각시키지 않는다. 실업보상, 기본 복지
 지원, 고령자 대상연금, 유족급여 등의 분야가 그 예이다. 이러한 패턴은 OECD
 국가들의 성장추세와 비교하여 보았을 때, 스웨덴의 전체적인 사회이전지출 정
 책들이 GDP에 가시적인 손실을 입히지 않았다는 결론을 내릴 수 있게 한다.

2. 세제 구성

경제 보수주의자들은 스웨덴의 높은 평균과세율에 대해 비판을 하지만, 사실
 스웨덴은 다른 3개 북유럽 국가들과 함께 경제성장에 친화적이며 그리 진보적
 이지 않은 세제를 가지고 있다. 이 4개 국가들은 자본과 관련된 조세, 즉, 법인
 소득, 배당금, 이자, 재산 등에 대해 높은 세금을 매기지 않는 것을 중요시 한
 다.^{주40)} 반면에, 노동소득, 소비, 그리고 건강에 해를 끼치는 중독성 상품(알코
 올, 담배, 가솔린)에 대해서 높은 조세를 부과한다. 이러한 조세구조는 경제 성
 장에 도움이 될 가능성이 있다. 고예산 복지국가의 이러한 조세구조는 두 가지
 면에 있어서 특징적이다. 정통 경제이론에 따라 이러한 조세구조는 성장 친화

주40) 자세한 내용은 Peter H. Lindert, *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, volume 1. pp.177-178, 255 참조

적이라는 것과, 복지정책을 위해 가장 조세를 많이 내는 소득집단이 이러한 정책에 찬성투표를 던진다는 것이다.

북유럽 국가들은 어떻게 일반 국민들이 부담하게 되는 간접세를 그렇게 많이 사용하게 되었을까? 스웨덴의 경우 그 역사는 20세기 중반까지 거슬러 올라간다. 2차 대전 이후 사회지출이 GDP의 10 퍼센트에서 30 퍼센트로 높아지면 서⁴¹⁾, 계속 증가하는 사회지출 예산 기반을 성장친화적인 소비세에 두어야 한다는 입장은 스웨덴의 제도에 자리 잡게 되었다. 이러한 결정은 주요 정당이나 어떤 로비에 의해서가 아니라 경쟁적 정치 프로세스에 의하여 이루어진 것이다. 전쟁 직후에는 그 누구도 대규모 부가가치세(VAT)로 발전된 거래세를 원하지 않았다. 사회민주당(SAP)과 블루칼라 노조(LO)의 대부분이 이를 원하지 않았고, 이들의 연합인 공산주의자들도 노동자들에게 가장 부담이 되는 모든 종류의 판매세에 대해 부정적이었다. 자본가 정당 또한 판매세뿐 아니라 모든 종류의 조세에 반대하였고, 판매세 시행이 소득세 인하로 이어질 것이라는 주장에도 설득 당하지 않았다.

그러나 사회안전망이나 연금을 제공하기 위해서는 어떤 방식을 통해서든 재원을 조달해야만 했다. 이 때 거래세 무효화를 외치던 노조측이 힘을 얻고 있는 상황에서 블루칼라 노조 측 두 명의 경제학자들이 노조의 입장과 의견을 달리하면서 1948년 거래세 시행을 주장하였다. 1950년대 말, 당시 재무장관도 거래세 시행에 동의하게 되었고, 사회민주당 또한 자본소득세 인상이 스웨덴에서 자본이탈을 가져 올 위험이 있다는 것을 깨달으면서 흔들리기 시작하였다. 하지만 계속 집권을 하기 위해서는 연합 정당 쪽의 지지도 필요하였다. 궁극적으로 사회민주당 지도자들은 공산주의자들 자신이 인기가 없을 때에 거부권을 행사했다가는 정부가 와해될 수 있어서 거부하지 않을 것이라고 정확하게 예측하였다. 공산주의자들은 기권표를 던졌고 거래세는 다시 복원되었다.

주41) Sven Steinmo, *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press, 1993, pp.126-135 ; Harold Wilensky, *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley :University of California Press. 2002, pp.384 ~ 385.

스웨덴의 이러한 정책적 결단과 예산 규모의 관계를 보다 잘 이해하려면 미국의 부가가치세 또는 정액 소비세의 사례를 생각해 볼 수 있다. 경제학자들, 특히 공화당에 가까운 학자들은 일률과세의 효율성을 자주 강조해왔다. 그러나 주 차원의 판매세는 한계가 있었고, 연방 소비세 제안은 상정한 측이 공화당이든 민주당이든 간에 계속 거부당했다. 공화당 쪽이 제안을 하면 마치 가지지 못한 쪽에서 가진 쪽으로의 부의 이전으로 보이기 마련이었고, 민주당 측으로 민심이 기울 수밖에 없는 싸움이었다. 한번은 민주당측 알 올맨 의원이 이 안을 상정한 적이 있었다. 결국 사장당한 1979년의 세계개혁법 안은 10% 부가가치세를 부과하는 것으로써 사회보장세와 복잡하고 허점이 많은 소득세를 대체 하자는 것이었다. 민주당내의 타 의원들은 이 상정안이 스웨덴의 것과 마찬가지로 역진적이라고 비난하였다. 세계 개혁을 반대하는 보수주의자들은 이 안을 민주당 쪽에서 제안하였으며, 스웨덴식 복지국가 제도는 가당치도 없다고 여겼기 때문에 반대하였다. 이 법안은 거부되었고 올맨 의원 또한 1980년 선거에서 패하였다.^{주42)}

이러한 정치적인 결과에 큰 영향을 미친 것은 상정된 사회 예산의 규모였다. 예산의 규모가 작으면 적절한 세제에서 얻을 수 있는 효율성 또한 낮다. 작은 정부가 현실이자 지향점인 한, 미국의 보수주의자들은 소비세로의 전환에서 얻는 효율성이 빈곤층에서 부유층으로의 부의 이동을 상쇄할 만큼 크다고 주장할 수 없을 것이다. 세제의 개선에서 얻는 효과는 미국보다는 스웨덴과 같은 고예산 환경에서 더욱 큰 것으로 보인다.

3. 자산조사 완화

스웨덴의 재정적 인센티브가 인적자본 형성과 경제성장에 기여하게 만드는 또 하나의 간접적인 요인이 있다. 아직 검증되지 않았지만 낮은 한계세율에 가장 영향을 받는 그룹은 소득액의 양극에 있는 두 집단 - 고소득 기업가들과 빈곤층 편모집단이다. 스웨덴은 과거로부터 지금까지 기업가들에 대해 높은 한계

주42) Sven Steinmo, *op. cit.*

세율을 적용하지 않았다. 이는 기업생산성을 높이는데 이바지한다. 또한 구직 편부모에게 직장을 구하고 경력을 쌓기를 장려하는 인센티브를 제공하여 왔다. 스웨덴의 정책은 ‘일하는 복지’(workfare)를 장려하기 위해 단지 초기 구직을 위한 인센티브만 제공하는 것이 아니다. 자산조사를 통해 편부모가 직장을 구한 사실을 발견했다고 해도 보편주의적인 급여, 즉, 공공보건이나 보육지원 등의 급여를 박탈하지 않는다. 1993년 이전, 미국과 영국정책은 자산조사를 너무 과도하게 하는 바람에 부모가 첫 직장을 얻자마자 복지급여를 조세로 빼앗는 결과를 낳았다.

제3절 인구 고령화에 대한 조기 대응

<표 8-1>에 제시된 바와 같이, 스웨덴은 연금급여나 장애급여를 다른 국가에 비해 많이 지급하지 않을 뿐 만 아니라, 고령화 위기에 일찍 대처함으로써 다른 국가들보다 연금위기에 상대적으로 적은 영향을 받았다. 스웨덴은 1980년대에 이미 고령층 인구가 많았고 이에 따라 두 가지 조치를 취하였다. 우선 스웨덴은 1998년 이전에 연금수급가능 평균 퇴직연령을 상향조정 하였다. 또한 1998년 이후 공적연금개혁을 통하여 GDP 대비 공적연금의 비율을 고정시킴에 따라, 노인 수가 많아질수록 노인 한 명에게 지급하는 연금 지급액수는 줄어들 수밖에 없었다.

많은 사람들이 요람에서 무덤까지의 생계를 보장해주는 복지국가에서는 많은 보조금을 지원하여 조기 퇴직을 유도할 것으로 예상된다. 이렇게 해서 젊은 층과 중년층 근로자들에게 완전고용을 제공하는 평등주의적인 목적을 달성하리라는 것이다. 또한 복지국가의 비교적 낮은 실업률이 나이 든 근로자들을 노동시장에서 일찍 퇴직 시켰기 때문일 것이라고 예상된다. 그러나 스웨덴의 실상은 그 반대이다. 스웨덴 남성은 아이슬란드, 일본, 한국, 노르웨이와 스위스를 제외한 나머지 OECD 국가들보다 평균 퇴직 연령이 더 높다. 스웨덴 여성들은 세계 어느 국가 여성보다 평균 퇴직 연령이 높다. 나이가 들어도 오래 일함으로써

스웨덴은 높은 1인당 GDP를 달성하는 것이다.

스웨덴의 퇴직연령이 높은 이유는 은퇴를 지연시키는 여러 인센티브를 가지고 있기 때문이다. 이는 위에 나열한 평균 퇴직연령이 높은 다른 국가들에 더욱 시사점을 가질 수 있는 논의이기도 하다. 인구고령화는 스웨덴보다 다른 국가의 정부 예산에 더 큰 부담이 될 것이다. 그 이유는 스웨덴이 워낙 오래 인구고령화의 환경에 있기도 하고 또 1985년에서 1995년 사이에 임시적으로 고령화 추세가 중단되었기 때문이기도 하다.

스웨덴과 기타국가들의 조기퇴직 정책은 다르다. 스웨덴은 조기퇴직을 장려하기 위해 지원금을 주는 다섯 국가 - 벨기에, 프랑스, 독일, 이탈리아(1995년 전), 네덜란드 - 와 입장이 뚜렷이 다르다. 어떤 기준으로 보아도 1990년 초에는 남녀 모두의 55~64세 연령대의 퇴직 비율이 스웨덴보다 나머지 5개국이 훨씬 높았다. 선택적 퇴직 연령은 스웨덴과 다른 많은 OECD 국가들 모두 60세이기 때문에 이것 때문에 평균 퇴직연령이 다른 이유가 될 수 없다. 그 보다는 조기 퇴직했을 때 받을 수 있는 급여의 비율이 다르기 때문이다.

스웨덴은 일과 저축을 장려하는 쪽으로 연금제도를 개선하는 동시에 거시경제적 위험 구조를 변경하였다. 1994년 발의되고 1998년 의회에서 시행된 연금 개혁은 소위 “명목 확정기여방식”이라고 부르는 제도이다. 이 새로운 제도는 세 가지 큰 특징을 갖고 있다. 우선 정액기본연금과 노동 기간 중 임금이 가장 높았던 15년의 소득을 기준으로 하던 것과는 달리, 전체 근로기간의 평균을 기준으로 하여 비율을 정한다. 또한 적립식 민간연금의 요소가 약간 있긴 하지만 기본적으로는 부과방식(Pay-as-you-go)이다. 마지막으로 연금급여를 소비자 물가에 연동시키지 않는 대신 국민소득을 기준으로 한다.

매년 근로자와 고용주는 근로자의 총 연금 적용가능 소득의 18.5%를 기여한다. 18.5% 중 16%를 그 해 퇴직자들에게 지급함으로써, 현세대 근로자들에게 보험료를 부과하여 은퇴자에게 연금급여를 지급하는 부과방식(Pay-as-you-go)을 고수하고 있다. 이렇게 높은 연금 비중의 귀속 명목 가치는 물가지수가 아닌 명목상 국민소득에 따라 높아진다. 나머지 2.5%는 의무적으로 퇴직계좌에 들어가 개인이 원하는 증권에 분산투자할 수 있다. 이런 면에 있어서 스웨덴의 연

금제도는 부분적으로 민영화 되어 있다.

연금개혁의 동기는 세 가지이다. 첫 번째로 개혁지지자들과 의회가 연금의 GDP비중을 안정시키고자 했고 목적은 어느 정도 달성 되었다. 스웨덴의 연금 가입자들과 현재의 근로자들은 비유컨대 연금에 관하여 각각 지주와 소작농민의 역할을 하게 되었다. 따라서 퇴직자들과 근로자들이 국민소득 변동의 위험 요소를 나눠 갖는 것이다. 연금에 있어 이것은 명목적 급여에 더 큰 변동을 뜻한다. 국가 전체로 보았을 때 이는 거시경제의 자동 안정성을 약화시키는 대가로 정부의 예산적자의 변동을 줄이게 된다.

두 번째, 개인의 연금 권리 중 더 많은 부분을 개인이 일한 근속년수 전체에 비례하게 함으로써, 근로 인센티브를 강화시키고자 하였다. 이 과정에서 연금의 누진성을 많이 감소시켰다.

끝으로, 저축을 장려하는 인센티브를 강조하려 하였다. 그러나 작으나마 의무적으로 민영화된 연금 부분이 얼마만큼 이 목적을 달성할 수 있는지는 의문이다.

결국 스웨덴은 GDP대비 연금과 기타 사회이전지출에 있어 가장 큰 지출국임에도 불구하고 국민들이 65세까지 일하도록 하는 비교적 강한 인센티브를 제공하는 공적연금제도를 만들었다. 이것이 계획대로 운용된다면 연금이 GDP에서 차지하는 비중을 안정적으로 유지할 수 있을 것이다.^{주43)}

제4절 스웨덴의 정책 결함

여느 정부와 마찬가지로 스웨덴도 경제 제도와 정책에 있어 많은 실수를 하였는데, 특히 1970년대 노조연합(LO)은 1970년대에 자본주의자들에 대해 너무 강력한 권한을 가지려고 하였으며, 스웨덴의 거시경제정책 또한 1980년대와 1990년대 초에 여러 가지 문제를 일으켰다.

1970년 노조는 임금체제를 과도하게 압축하고, 수익에 세금을 부과하여 그 이익금으로 “임금근로자 기금”을 만들어 기업을 인수하고 노동자들을 지배 주

주43) Stefan Akerby, "Sweden's Pension Reform-An example for Others?" *Unitas* 79, 4:26~29, 1998.

주로 만들려고 하는 등 지나친 권한을 쟁취하려 하였다. 한편, 고용주들과 숙련 노동자그룹은 강력히 반발하였고, 협동적인 임금협상이 무너지기 시작했다. 이렇게 갈등을 유발한 1970년대의 정책은 결국 1990년대 초의 경기침체를 야기하였고, 그 결과 강성 노조는 물러설 수밖에 없었다.

1990년대 초의 경기침체는 외적인 요인과 더불어 스웨덴의 일련의 정책적 실수 때문이었다. 세계 경제가 1991~1992년 미국에 뒤이어 경기침체에 빠지기 시작하였을 때에 스웨덴은 1980년대의 과도한 예산적자에 따른 통화완화정책을 긴축적인 통화·재정정책으로 바꾸는 실수를 저질렀다. 이는 당시에 부상한 유로화의 전신인 유럽통화연합(EMU)과 독일 마르크화에 환율을 고정시키려고 했기 때문이었다. 그러나 상황은 가장 악조건이었다. 세계적인 경기 침체가 도래했을 뿐만 아니라 독일 마르크화의 가치가 상승하였던 바, 상승하는 통화에 연동을 시킨 스웨덴의 상품은 국제 시장에서 경쟁력을 잃게 되었다. 1990년대 초는 스웨덴에 있어서 60년만의 최악의 불황이었다.

그러나 두 가지 실수는 복지국가와는 아무 상관이 없는 것이었다. 1970년대 노조측의 권한장악은 취약층으로의 사회이전이 아니라 특권층의 힘을 더 강화하기 위한 것이었다. 이와 마찬가지로 거시 정책적 실수 또한 복지국가와는 전혀 무관한 것이었다.

제5절 정책적 함의

전후 스웨덴의 경험은 한 국가의 경제성장이 복지 정책 및 기타 정책과 어떤 관계가 있는지 몇 가지 분명한 결과를 보여주고 있다.

- (1) 국내외의 많은 비난에도 불구하고, 스웨덴의 사회이전지출 정책은 유지되었고 사회지출은 삭감되지 않았다.
- (2) 사회지출 비율의 안정화는 상반된 의견의 민주적 균형을 반영하는 것으로써, 극적인 반전 없이 복지국가의 방향으로 가는 것이었다. 모든 국가가 의견의 균형을 가지고 있듯이, 스웨덴도 자체의 평형을 찾은 듯하다. 스웨덴

의 정치적 흐름 또한 비교적 안정적인 복지국가를 중심으로 움직이는 정치적인 균형 작업이 진행되는 듯하다. 민주적인 장치는 사회민주당과 중도우파의 반대세력들로 하여금 사회정책프로그램에 대해 비교적 유사한 입장을 취하게 하고 있다. 1932년 이후 장기집권 했다고 국제적으로 널리 알려졌음에도 불구하고, 사회민주당은 두 번에 걸쳐 오랜 기간 동안 집권하지 못했으며 현재까지 취약한 상태이다. 사회민주당의 강경파가 주도하여 제조업체에 높은 소득세를 부과하여 노동자에게 운영권을 넘기는 악명 높은 “임금근로자 기금”을 만들려고 하였지만 결국은 이를 포기할 수밖에 없었다. 이와 반대로, 1990년에 최고조를 이룬 세금이나 사회이전을 삭감하려는 시도 또한 반대에 부딪혀 복지국가 시행에 큰 타격을 입히지는 않았다.

- (3) 스웨덴이 어떻게 다른 고소득 민주국가보다 복지국가 쪽에 가까운 정치적 균형을 취하게 되었는가에 대해 스웨덴 경제 연구의 대가라고 할 수 있는 Assar Linbeck^{주44)}은 설득력 있는 일련의 이유를 제시하고 있다. 먼저 그는 “비교적 빠른 2차대전 후의 인구고령화”를 지적한다. 둘째, 사회정책 프로그램의 보편성은 중간소득층의 지지를 얻어낼 수 있었다. 이러한 중간층의 지지 확보는 중도우파 연맹이 집권했던 1976~1982년과 1991~1994년 사이에 정책이 거의 바뀌지 않았던 이유였다.^{주45)} Linbeck은 또한 사회적 연대의식과 소득층간 이동성을 지적하면서 많은 사람들이 “나도 저렇게 될 수 있다”는 생각을 가지고 있다는 사실을 지적한다. 보통 중간층 투표자들에게 중간소득층에서 하위소득층으로 얼마나 빨리 추락할 수 있는지를 강조하는 것처럼, 스웨덴에서는 하위소득층이 중간소득층으로 이동하는 것이 쉽다는 점을 강조한다. 그는 스웨덴에 있어서 중간층과 하위층 간에 존재하는 불평등의 크기가 생애에 걸쳐 얼마나 적은가에 초점을 맞추었고, 스웨덴의 중간소득층 사람들은 저소득층 사람들을 마치 이전의 자신을 보는 것처럼 이해하기가 쉽다고 본다.

주44) Assar Lindbeck, “The Swedish Experiment”, *Journal of Economic Literature* 35, 3(September), 1273 ~ 1319 Expanded version: *The Swedish Experiment* Stockholm;Förlag, 1997.

주45) Ibid.

- (4) 스웨덴의 이러한 일련에 복지정책은 경제성장에 어떤 영향을 미쳤을까?
- a) 스웨덴은 적어도 1976년과 1992년 사이, 잘못된 거시경제정책을 가지고 있었다. 정부와 중앙은행은 조정 고정환율제를 폐지했어야 하고 1971년 이후 크로나를 변동환율제로 바꾸어야 했다. 고정환율제는 특히 1990년대 초 스웨덴이 자국 통화인 크로나를 EU 통화로 연동시키려 할 때 특히 큰 대가를 치러야만 했다.
 - b) 한편 스웨덴의 조세정책은 다른 OECD 국가들의 정책에 비해서 성장을 저해하지 않았다. 지금까지 사람들은 스웨덴의 높은 전체 세율과 고소득층에 대한 높은 세율에만 너무 관심을 가졌었다. 1980년대 초, 스웨덴은 이미 자본에 대한 과세를 낮추는 여러 가지 절세와 공제를 제공하는 방향으로 소득세 구조를 수정하였다. 스웨덴의 세금 구조는 소득이 아닌 소비를 강조하는 것이다.
 - c) 스웨덴의 잘 알려진 적극적인 노동시장 정책은 가시적인 성장 효과가 없었다.
 - d) 마지막으로, 스웨덴은 여성과 고령층의 근로를 장려하였다. 여러 정책 덕분에, 스웨덴 여성의 상대적 소득 능력과 고용 수준은 어느 선진국보다 더 높으며, 남성과 여성 모두 나이가 많을 때까지 일을 하기 때문에 연금제도에 대한 압력이 완화되었다.

제9장 결론

최근 우리나라에서는 “성장이냐 분배냐”가 첨예한 쟁점으로 부상되었고, 이로 인해 사회경제정책의 기본방향 설정은 기로에 서 있는 현실이다. 본 연구를 통해 사회지출은 경제성장에 부정적인 영향을 미치지 않는다는 것과 지속적인 성장을 가능케 하는 선순환적인 분배정책에 정책적 우선순위가 주어져야한다는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 OECD국가의 사회복지지출과 경제성장의 관계를 분석해 얻어진 것이라 “성장이냐 분배냐”는 소모적인 논쟁을 상당부분 불식시키리라 생각한다. OECD의 사민주의 국가들과 북구 복지국가들의 경우 경제성과 뿐 아니라 삶의 질과 같은 중요한 사회적 성과의 측면에서도 다른 국가들보다 월등히 뛰어났다.

미국 캘리포니아 주립대학(데이비스)의 피터 린더트 교수의 논문에서는 1980년대 이후 OECD국가의 경험에서 소득재분배가 국가생산에 악영향을 미친다는 계량경제적 증거는 전혀 없다고 하였고 그 근거로 고복지예산 국가들의 조세조합이 미국, 일본 등 저복지예산 국가의 조세조합보다 성장에 이롭게 구성되어 있기 때문이라고 밝혔다. 이와 더불어 사회복지학 관련 저서로 국내에서도 유명한 미국 버클리 대학의 해럴드 윌렌스키 교수의 논문에서는 북구형 사민주의 국가의 노동생산성 성장률 및 실질소득성장률이 영미형 시장주의 국가보다 높다고 하였다. Wilensky 교수는 특히 조합주의의 협상체계에 중점을 두었다. 경제적인 관점에서 이러한 조합주의 협상체제는 이기적인 이익추구나 분산된 결정체에서 기인하는 죄수의 딜레마를 최소화 하는데 효과적이라는 것이다. 그러나 더욱 주목해야 할 점은 과세의 정도, 사회지출의 정도를 규정하는 것뿐만 아니라 제도적 장치의 정비가 더욱 중요하다는 것이다.

본 연구의 결과를 통해 나타난 향후 정책적 과제를 살펴보면 다음과 같다. 첫째는 정책의 양도가 가능한가에 대한 것이다. 한 국가에서, 또는 부유한 국가

에서 효과적으로 작용하였던 정책이 저소득 국가에서도 같은 효과를 낼 수 있는지는 각 국가의 제도적 수용능력이 상이하기 때문에 확실치가 않다. 본 연구에서 드러난 중요한 논점은 세금과 복지지출의 정도가 매우 중요하나 조합주의 협상 및 정책 체계 등과 같은 제도적 지원이 더욱 효과적이라는 것이다. 그러나 문제는 세금이나 복지지출의 정도를 조절하는 것보다 제도적 체계를 바꾸는 것이 훨씬 어렵다는 것에 있다. 명백한 사실은 공공부문의 성장은 경제성장을 이끌어 낼 수 있는 제도적 발전을 수반하여야 한다는 것이다. 어떻게 경제성장을 이끌어 낼 수 있는 제도를 도입 또는 개발할 수 있는지가 관건인 것이다. 예를 들어 고소득의 부유한 OECD국가들이 경제성장에 호의적인 인프라를 가지고 있는 반면 중·저소득 국가들은 그렇지 못하다. 따라서 OECD국가들의 결과를 다른 중·저소득 국가들에 적용하는 것에는 문제점이 있을 수 있다. 다시 말해 부유한 국가들의 사회지출과 경제성장의 관계가 부의 상관관계이건 또는 그렇지 않건 간에 이것이 중·저소득 국가들에게 적용될 수 있는가에 관한 것이다. 각 국가의 사회적 메커니즘은 서로 다르다. 따라서 이러한 체계를 받아들일 때 새로운 제도적 정비나 전략을 필요로 할 것이다.

지금 우리사회에서 심화되고 있는 양극화문제는 우리나라가 선진국으로 진입하는 데에 장애요인으로 작용할 수 있다. 이러한 양극화문제를 개선하고 사회통합을 이루기 위해서는 영미형 시장주의 국가보다는 성장과 분배의 균형을 추구하는 북구형 사민주의 국가의 사회정책이 우리에게 설득력 있는 모델이라는 것이 본 연구를 통해 확인되었다. 따라서 성장과 분배간 이분법적 논쟁을 이제는 중단하고 지속가능한 성장과 분배가 함께하는 한국형 사회정책의 수립에 우리 모두의 지혜를 모을 때라고 생각한다.

참 고 문 헌

- ABI (2002), *What Makes People Save?* Occasional Paper.
- Ackerby, S. (1998), "Sweden's Pension Reform An Example for Others?", *Unitas* 70, 4:26~29.
- Adema, W., Eklind B., Lotz, J. Einerhand, M. and Pearson, M. (1996), "Net Public Social Expenditure", *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No.19, OECD, Paris.
- Adema, W. and Maxime, L. (2005), "Net Social Expenditure, 2005 Edition", in *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* No.29, Paris.
- Adema, W. and Whiteford, P. (2005), "Social Spending and Economic Growth in Canada", in *Interational Symposium on Social Spending and Economic Growth in OECD Countries*, Conference organised by the Korea Institute for Health and Social Affairs, Seoul, November 2005.
- Agell, J., Lindh, T. and Ohlsson H. (1999), "Growth and the Public Sector: A Reply." *European Journal of Political Economy* 15:359~366.
- Aghion, P. and Williamson, J.G. (1999), *Globalization, Inequality and History: Theory, History and Policy*, Cambridge University Press.
- Alesina, A. and Glaeser, E. (2004), *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford: Oxford University Press.
- Alesina, A. and Perotti, R. (1996), "Income Distribution, Political Instability, and Investment" *European Economic Review*, 40(6).
- Alesina, A. and Rodrik, D. (1994), "Distributive Politics and Economic Growth"

- Quarterly Journal of Economics*, 109(2).
- Allard, G. (2003), "Jobs and Labor Market Institutions in the OECD." Doctoral dissertation, University of California-Davis.
- Allard, G. and Lindert, H. In progress. "Euro-Productivity and Euro Jobs since 1960: Which Institutions Really Matter?"
- Amable, B. (2003), *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press.
- Atkinson, A.B. (1997), "Bringing Income Distribution in from the Cold" *Economic Journal* 107/441, pp.297 ~ 321.
- Atkinson, A.B. (1999), *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. Cambridge: MIT Press.
- Atkinson, A.B. (1995), "The Welfare. State and Economic Performance." Centre for Economics and Related Disciplines, London School of Economics, Discussion Paper WSP/109.
- Arjona, R., Ladaïque, M. and Pearson, M. (2001), "Growth, Inequality and Social Protection", *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No.51, OECD, Paris.
- Baek, Y. and Jones, R.S. (2005), "Sustaining high growth through innovation: reforming the R&D and education systems in Korea", OECD Economics Department Working Paper No.470, Paris.
- Baldwin, P. (1990), *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Barr (1998), *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press.
- Barreto, E. (ed.). (1994), *Social Security Systems in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Barro, J. (1997), *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical*

Study. Cambridge: MIT Press.

- Barro, J. and Lee, J. (1993), "Winners and Losers in Economic Growth." *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington, World Bank, pp.267 ~ 314.
- Bassanini, A., Scarpetta, S. and Hemmings P. (2001), "Economic Growth: The role of Policies and Institutions, Panel Data Evidence from OECD Countries", *Economics Working Department Paper*, No. 283, OECD, Paris.
- Battle (2001), "Relentless Incrementalism: Deconstruction and reconstructing Canadian Income Security Policy", Caledon Institute of Social Policy, Ottawa, Canada.
- Battle (2003), "Sustaining Public Pensions in Canada: A Tale of Two Reforms", Caledon Institute of Social Policy, Ottawa, Canada.
- Battle, K., Mendelson, M., Meyer, D., Millar, J. and Whiteford. P. (2001), *Benefits for Children: A Four Country Study*, Caledon Institute of Social Policy, Ottawa, Canada.
- Bertranou, M., Ginneken, W. and Solorio, C. (2004), "The Impact of Tax-Financed Pensions on Poverty Reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica, and Uruguay." *International Social Security Review* 57, 4,(September): 3 ~ 18.
- Birdsall, N. and Londono, J. (1997), "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction" *American Economic Review*, 87/2, pp.32 ~ 37.
- Blair, T. (1999), 'Beveridge revisited A Welfare State for the 21st century', in Walker R. (ed.), *Ending Child Poverty Popular welfare for the 21st century* Bristol Policy Press.
- Blair, T. (1998), *The Third Way*, Fabian Pamphlet 588, London: Fabian Society.

- Blair, T. (2003), 'Progress and Justice in the 21st Century', Fabian Society Annual Lecture.
- Blanchard, O. (2004), "The Economic Future of Europe." *Journal of Economic Perspectives* 18, 4(Fall): 3-26.
- Blanchard, O. and Portugal, P. (2001), "What Lies Behind an Unemployment Rate: Comparing Portuguese and U.S. Labor Markets." *American Economic Review* 91, 1(March): 187-207.
- Blanchard, O. and Wolfers, J. (2000), "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence," *Economic Journal* 110, 462(March): C1-C33.
- Blanden, J., Goodman, A., Gregg, P. and Machin, S. (2005), 'Changes in intergenerational mobility in Britain' in Corak, M *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Cambridge University press, Cambridge.
- Blundell, R. and Johnson, P. (1999), "Pensions and Retirement in the United Kingdom." In Jonathan Gruber and David Wise(eds.), *Social Security Programs and Retirement around the World*. Chicago: University of Chicago Press: 403 ~ 436.
- Bodenhorn, K.A. and Kemper, L.D. (1997), *Spending for Health*. Living Well 3. California Center for Health Improvement.
- Borzutsky, S. (2002), *Vital Connections: Politics, Social Security, and Inequality in Chile*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Butler, D. and Kavanagh, D. (1997), *The British General Election of 1997*, Macmillan.
- Cabinet Office (2005), *Annual Report on Japanese Economy and Public Finance*, Tokyo.

- Cabinet Office (1999), *Modernising Government*, Cm4130, London: Stationery Office.
- Cameron, D.R. (1982), "On the Limits of the Public Economy." *The Annals* 459:46~62.
- Cashin, P. (1994), "Government Spending, Taxes and Economic Growth". *IMF Working Paper*, WP/94/92, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Castles, F. (1998), *Families of Nations*, London: Routledge.
- Chang, J. (2004), "Grants to Promote Employment of the Elderly in Korea Introduction and Evaluation", Korea Labor Institute Issue Paper No.Seoul.
- Cheon, B. (2003), *Employment Polarization and Poverty Policy*, Korea Labor Institute.
- Chenery, H. et al. (1974), *Redistribution with Growth*, Oxford University Press.
- Childs, M. (1938), *Sweden: The Middle Way*. New Haven: Yale University Press.
- Chung, J. and Lee, B. (2005), "Flexibility, Turnover and Training", Korea Labor Institute Issue Paper No.Seoul.
- CIHI (2002), *Health Care in Canada 2002*, Canada Institute for Health Information, Ottawa, Canada.
- CIHI (2004), *National Health Expenditure Trends*, Canada Institute for Health Information, Ottawa, Canada.
- Clark, T. (2002), 'Rewarding saving and alleviating poverty, IFS Briefing Note no.22.
- Clark, T. and Emmerson, C. (2002), the tax and benefit system and the incentive to invest in a SH pension, IFS bulletin 28.
- Cleveland, G. and Krashinsky, M. (1998), *The Benefits and Costs of Good Child Care*, Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto, Toronto.

- Crossen, S. (1991), "Consumption Taxes and International Competitiveness: The OECD Experience." Statement before the Committee on Ways and Means, Hearings on Factors Affecting U.S. International Competitiveness, U.S. House of Representatives, Washington, D.C.
- Commission on Social Justice (1994), *Social Justice: Strategies for National Renewal*, London: Vintage.
- Conservative Manifesto (1987), 'The Next Moves Forward.'
- Cruz S., Oyague, A. and Mesa-Lago, C. (eds.). (1998), *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care System in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- D'Addio, A.C. and D'Ercole, M. (2005), "Trends and Determinants of Fertility Rates: the Role of Policies", *Social, Employment and Migration Working Papers*, No.27, Paris.
- Daunton, M. (2002), *Just Taxes: The Politics of Taxation in Britain 1914 ~ 1979*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Deakin, N. and Parry, R. (2000), *The Treasury and Social Policy*, London: Macmillan.
- DeFerranti, D., Perry, E., Francisco, H.G. and Walton, M. (2004), *Inequality in Latin America: Breaking With History?* Washington: World Bank.
- Department for Work and Pensions (2002), *Pathways to work: Helping people into Employment* CM 5660, November 2002.
- Disney, R., Emmerson, C. and Smith, S. (2004), "Pension Reform and Economic Performance in Britain in the 1980s and 1990s." In David Card, Richard Blundell, and Richard B. Freeman(eds.), *Seeking a Premier Economy: The Economic Effects of British Economic Reforms, 1980 ~ 2000*, pp.233 ~ 273.

- Doi, T. and Ihori, T. (2002), "Fiscal reconstruction and local interest groups in Japan", *Journal of the Japanese and International Economics*, 16, pp.492~511.
- Driver, S. and Martell, L. (2002), 'New Labour, Work and the Family', *Social Policy and administration*, vol. 36 no 1, pp.46~61.
- DSS (1998), A New Contract for Welfare, cm 3805, HMSO.
- DSS (2001), Social Security Departmental Report, The Government's Expenditure Plans 2001-02 to 2003-04 and main estimate 2001-02, London: HMSO.
- DSS (2000), The Changing Welfare State: Social Security Spending, DSS, London: HMSO.
- DWP (2000,) *Opportunity for All: Second Annual Report* cm 4865, HMSO, London.
- DWP (2002), *Opportunity for All*, Cm 5598, London: HMSO.
- DWP (2003), *New Deal Evaluation Data Base*.
- DWP (2005), Households below Average Incomes First release, 2005, HMSO, London.
- DWP (2005b), Households below Average Incomes 1994-5 to 2003-4, HMSO, London.
- DWP, *Attendance allowance and disability living allowance*, HMSO, London.
- Emerson, M. (1988), "Regulation or Deregulation of the Labour Market: Policy Regimes for the Recruitment and Dismissal of Employees in the Industrialized Countries." *European Economic Review* 32: 775~817.
- Ermisch, J, and Francesconi, M. (2002), Intergenerational Social Mobility and Assortive Mating in Britain, University of Essex: ISER paper.
- EU (1996), Social Protection in the EU 1995, DGV, Brussels: EU.

- EU (2002), *Employment in Europe*, 2002, Brussels.
- EU (2002), *Social Protection in Europe*, EU Brussels.
- Eurostat (2003), *Population at risk of poverty in 1999*, Eurostat News Release 43/2003, Brussels.
- Evans, R.G. and Stoddart, G.L. (1994), "Producing Health, Consuming Health Care." In *The Nations Health*, ed. Philip R. Lee and Carroll L. Estes, 14-33. 4th ed. Boston and London: Jones and Bartlett.
- Ferguson, N. (2003), "Europe Between Brussels and Byzantium: Some Thoughts on European Integration." November 1, 2003. Working Paper PRI-6. <http://ies.berkeley.edu/pubs/workingpapers/ay0304.html#7>.
- Filquiera, F. and Moraes, J.A. (1999), "Political Environments, Sector Specific Configurations, and Strategic Devices: Understanding Institutional Reform in Uruguay." Inter-American Development Bank, Working Paper R-351.
- Finance Canada (2004), "Federal Support for health care: The Facts", Finance Canada, Ottawa, Canada, September (www.fin.gc.ca).
- Flaherty, S. (1987a), "Strike Activity and Productivity Change: The U.S. Auto Industry." *Industrial Relations* 26:174 ~ 185.
- Flaherty, S. (1987b), "Strike Activity, Worker Militancy, and Productivity Change in Manufacturing, 1961 ~ 1981." *Industrial and Labor Relations Review* 40: 585 ~ 600.
- Fölster, S. and Henrekson, M. (1999), "Growth and the Public Sector: A Critique of the Critics." *European Journal of Political Economy* 15(June): 3337 ~ 358.
- Forbes, K.L. (2000), "A Measurement of the Relationship between Inequality and Growth" *American Economic Review*, 90/4.
- Forbes, K. (2000), "A reassessment of the relationship between inequality and

growth", *American Economic Review*, Vol. 90, No.4, pp.869 ~ 87.

Förster, M. and Mira d'Ercole, M. (2005), "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", *Social, Employment and Migration Working Papers*, No.22, Paris.

Friedman, B.M. (1989), *Day of Reckoning: The Consequences of American Economic Policy*. New York: Vintage Books.

Galor, O. and Zeira, J. (1993), Income distribution and macroeconomics, *Review of Economic Studies*, Vol 60. pp.35 ~ 52.

Gho, K., Chang, Y. and Lee, N. (2003), *Estimation of Social Expenditures in Korea on the Basis of the OECD Guidelines: 1990 ~ 2001*, Korea Institute for Health and Social Affairs, Seoul, Korea.

Giddens, A. (1998), *The Third Way*, Polity Press, Cambridge.

Gill, I., Packard, T. and Yermo, J. (2004), *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

Gottschalk, P. and Smeeding, T.M. (1997), "Empirical Evidence on Income Inequality in Industrialized Countries." Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, Luxembourg Income Study Working Paper No.154.

Government of Canada (2003), *The National Child Benefit, Progress Report: 2002*, Her Majesty the Queen in Right of Canada, Ottawa.

Gwartney, J., Lawson R. and Holcombe, R.G. (1998), "The Size and Functions of Government and Economic Growth", Joint Economic Committee Paper, Washington DC.

Ha, J. (2004), "Economic Polarization and Policy Issues, Institute for Monetary and Economic Research, Bank of Korea.

- Hall, P.A. and Soskice, D. (eds). (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press.
- Hall, R.E. and Rabushka, A. (1985), *The Flat Tax*. Stanford: Hoover Institution.
- Hansson, P. and Henrekson, M. (1994), "A New Framework for Testing the Effect of Government Spending on Growth and Productivity", *Public Choice*, Vol.81, pp.381 ~ 401.
- Harris, R.G. (2002), "Social Policy and Productivity Growth: What are the Linkages", *The Review of Economic Performance and Social Progress*, pp.279 ~ 306.
- Hasluck, C., Mac Knight, A. and Elias, P. (2000), Evaluation of the New Deal for Lone Parents: Early Lessons from the Phase One Prototype Costs Benefit Econometric Analyses, *DSS Research Report 110*, Leeds: Corporate Document Services.
- Heidenheimer, A.J., Hecl, H. and Adams, C.T. *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*. 3rd.
- Hills, J. (2002), 'Does the policy response change?' in Hills J., Le Grand J. and Piachaud D. *Understanding Social Exclusion*, Oxford: Oxford University Press, pp.226 ~ 243.
- Hodson, R. (1995), "Worker Resistance: An Underdeveloped Concept in the Sociology of Work." *Economic and Industrial Democracy* 16: 79 ~ 110.
- Hodson, R. (1997), "Individual Voice on the Shop Floor: The Role of Unions." *Social Forces* 74: 1183 ~ 1212.
- House of Lords (1999), *Welfare Reform and Pensions Bill: Explanatory Notes*, session 1998 ~ 99, HL Bill 62-EN.
- Huber, E. and Stephens, J. (2001), *Development and Crisis of the Welfare State*,

Chicago University Press, Chicago.

Hwang, D. (2001), "Poverty after the 1997 Economic Crisis," *Labor Policy Studies Vol I*.

IFS (2003c), *The New Tax Credits*, briefing paper no 35.

Imai, Y. (2002), "Health Care in Japan", OECD Economics Department Working Paper No.321, Paris.

IMF (2005), "Republic of Korea: 2004 Article IV Consultation", IMF Country Report No. 05/49, Washington D.C.

Imrohorglu, A., Imrohorglu, S. and Joines, D. (1995), "A life cycle analysis of social security". *Economic Theory*, No. 6, Vol.1, pp.83 ~ 114.

International Labour Organization (1995), *World Employment 1995: An ILO Report*. International Labour Organization.

Iwamoto, Y. (2004), "Issues in Japanese Health Policy and Medical Expenditure", in Toshiaki Tachibanaki ed., *The Economics of Social Security in Japan*, Edward Elger.

Jenson, J. (2003), "Redesigning the welfare mix for families: Policy Challenges", Discussion paper F30, Canadian Policy Research Network, Ontario.

Jeong, J. (2003), "Wages in Korea", Korea Labor Institute Issue Paper No.Seoul.

Jorgenson, D.W. and Yun, K. (1986), "Tax Policy and Capital Allocation." *The Scandinavian Journal of Economics* 88: 355 ~ 377.

Kaldor, N. (1957), "A model of economic growth", *Economic Journal*, Vol.67, pp.591 ~ 624.

Kellison, M. (2004), "The McKinsey Global Institute Productivity Studies: Lessons for Canada", *Centre for the Study of Living Standards Research Report*, Number 2004-10, Ottawa.

- Kamada, K., Okuno, N. and Futagami, R. (1998), "Decisions on regional allocation of public investment: the case of Japan", *Applied Economic Letters*.
- Kato, J. (2003), *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kay, S.J. (2000), "The Politics of Postponement: Political Incentives and the Sequencing of Social Security Expenditures in Argentina and Uruguay." Paper presented at the Year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki, September.
- Kim, H. (2005), "The Effects of Policy Lending Programmes for Korean SMEs", KDI Annual Report, Korea Development Institute, Seoul.
- King's Fund (2001), *The Wrong Target (again)?*, King's Fund, London.
- Labour Party Manifesto (1997).
- Labour Party Manifesto (2001).
- Land, H. and Lewis, J. (1998), "Care and the Change Role of the State in the UK."
- Lee, J. (2004), "Social Impact of the Crisis" in Duck Koo Chung and Barry Eichengreen(eds), *The Korean Economy beyond the Crisis*, Edward Elgar.
- Lee, J. and Lee, S. (2001), "The Economic Crisis and the Gap between Rich and Poor: Income Distribution and Poverty before and after the 1997 Economic Crisis", *International Economic Studies*.
- Lee, W. et al. (2001), "Assessing the role of Korean Employment Insurance and Work Injury Insurance as a Social Safety Net", paper prepared for the International Symposium for Sharing Productive Welfare Experience, Korea Labor Institute, Seoul, September.
- Leibfritz, W., Thornton, J. and Bibbee, A. (1997), "Taxation and Economic

- Performance", OECD Economics Department Working Paper No.176, Paris.
- Lefebvre, P. and Merrigan, P. (2003), "Assessing family Policy in Canada, A new deal for Families and Children", *Choices*, Vol.No., IRPP, June, www.irpp.org.
- Lewis, J. and Surender, R. (2004), *Welfare State Change: Towards a Third Way?*. Oxford University Press.
- Lindbeck, A. (1997), "The Swedish Experiment." *Journal of Economic Literature* 35, 3(September), 1273-1319. Expanded version: *The Swedish Experiment*. Stockholm: SNS Forlag.
- Lindert, P.H. (2003), "Voice and Growth: Was Churchill Right?" *Journal of Economic History* 63, 2(June): 315 ~ 350.
- Lindert, P.H. (2004), *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Two volumes. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindert, P.H. (2005), "Growing Public: Is the Welfare State Mortal or Exportable?" in *International Symposium on Social Spending and Economic Growth in OECD Countries*, Conference organised by the Korea Institute for Health and Social Affairs, Seoul, November 2005.
- Lloyd-Ellis, H. (2000), "The impacts of Inequality on Productivity Growth: A Primer", *Applied Research Branch Papers*, R-00-3E, Human Resources Development Canada, Ottawa, May.
- Madrid, R.L. (2003), *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*. Stanford: Stanford University Press.
- McNamara, K. (1998), *The Currency of Ideas*, Cornell University Press, Ithaca.
- Medici, A. (2004), "The Political Economic of Reform in Brazil's Civil Servant

- Pension Scheme.” Inter-American Development Bank, Technical Report on Pensions No.002(September).
- Mesa Lago, C. (1978), *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Mesa Lago, C. (1994), *Changing Social Security in Latin America: Toward Alleviating the Social Costs of Economic Reform*. Boulder: Lynne Rienner.
- Mesa Lago, C. (2005), “Assessing the World Bank Report *Keeping the Promise*.” *International Social Security Review* 58, 2~3: 97~117.
- Meyer, B.D. (1995), “Lessons from the US Unemployment Insurance Experiments.” *Journal of Economic Literature* 33, 1(March): 91~131.
- Michalopoulos, C., Tattrie, D., Miller, C., Robbins, P.K., Morris, P., Gyarmati, D., Redcross, C., Foley, K. and Ford, R. (2002), *Making Work Pay: Final Report on Long-Term Welfare Recipients in the Selfsufficiency Project*, Social Research and Demonstration Corporation, Ottawa.
- Milligan, K. and Stabile, M. (2004), “The Integration of Child Tax credits and Welfare: Evidence from the National Child Benefit programme”, NBER Working Paper, No. 10968, Cambridge, Massachusetts, US, December.
- Mintz, A. and Huang, C. (1991), “Guns versus Butter: The Indirect Link.” *American Journal of Political Science* 35: 738~757.
- Miron, J.A. and Weil, D.N. (1998), “The Genesis and Evolution of Social Security.” In Michael D. Bordo, Claudia Goldin, and Eugene N. White (eds.), *The Defining Moment: The Great Depression in the American Economy in the Twentieth Century*. Chicago: University of Chicago Press for the NBER, 297~322.
- Mishel, L., Bernstein, J. and Schmitt, J. (1999), *The State of Working America: 1998-99*. Ithaca, NY: ILR Press, an imprint of Cornell University Press.

- Misra, R., Chatterjee, R. and Rao, S. (2003), *India Health Report*. New Delhi: Oxford University Press for the World Bank.
- Mitchell, O.S. (1996), "Social Security Reform in Uruguay: An Economic Assessment." University of Pennsylvania, Pension Research Council Working Paper 1996-20. Winter.
- Mulligan, C., Gil, R. and Sala-I-Martin, X. (2002), "Social Security and Democracy." NBER Working Paper 8958(May).
- Myles, J. and Quadagno, J. (1996), "Recent Trends in Pension Reform: A Comparative View." Conference on Reform of the Retirement Income Systems, Queen's University, February 1-2.
- NAPF (2002), *Survey of Occupational Pension Funds*.
- National Audit Office (2002), *The New Deal for Young People* HCP 639 2001-2.
- National Institute of Population and Social Security Research (2003-2003), *Social Security in Japan*, Tokyo.
- Nickell, S.J. (1997), "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America." *Journal of Economic Perspectives* 11, 3(summer): 55 ~ 74.
- Nickell, S.J. (1998), "Unemployment: Questions and Some Answers." *The Economic Journal* 108: 802 ~ 816.
- Niemela, H. and Salminen, K. (1994), "State or Corporations: Trends of Pension Policy in Scandanavia." *Pokitiikka*, 35, 4.
- Nikkocitigroup (2004), "Household Burden Hikes and Their Repercussions", *Economic and Market Analysis*, 30 September 2004, Tokyo.
- Noh, D. (2004), *Korea's Self-reliance Projects: Now and Future*, 9.
- Norregaard, J. and Owens, J. (1992), "Taxing Profits in a Global Economy." *The OECD Observer* 175: 35 ~ 38.

- Norsworthy, J.R. and Zabala, C.A. (1985), "Worker Attitudes, Worker Behavior, and Productivity in the U.S. Automobile Industry, 1959-1976." *Industrial and Labor Relations Review* 38: 557.
- NPI/Rowntree (2003), 'Monitoring Poverty and Social Exclusion.'
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations*. Two volumes. Paris: OECD.
- OECD (1997), *Implementing the OECD Jobs Strategy: Lessons From Member Countries*. Paris: OECD.
- OECD (1999a), *OECD Historical Series, 1960~1997*, OECD, Paris.
- OECD (1999b), *The Battle Against Exclusion, Vol.3, Social Assistance in Canada and Switzerland*, OECD, Paris.
- OECD (2000), *Pushing Ahead with Reform in Korea, Labour Market and Social Safety-net policies*, OECD, Paris.
- OECD (2001a), *Economic Survey of Korea*, Paris.
- OECD (2001b), *Economic Survey of Japan*, Paris.
- OECD (2003a), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life, Vol.2, Austria, Ireland and Japan*, Paris.
- OECD (2003b), Source *OECD Social Expenditures Data Set*. Downloaded November.
- OECD (2003c), *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*, OECD, Paris.
- OECD (2004a), *Ageing and Employment Policies: Korea*, Paris.
- OECD (2004b), *Labour Force Statistics*, OECD, Paris.
- OECD (2004c), *Employment Outlook*, Paris.

- OECD (2004d), *OECD Social Expenditure Database, 1980-2001*, OECD, Paris.
- OECD (2004e), *OECD Health Data 2004*, Paris (www.oecd.org/health/healthdata).
- OECD (2005a), *Economic Survey of Korea*, Paris.
- OECD (2005b), OECD Factfile.
- OECD (2005c), *Economic Survey of Japan*, Paris.
- OECD (2005a), *OECD Compendium of Productivity Indicators, 2005*, OECD, Paris.
- OECD (2005d), *Education at a Glance, 2005 Edition*, OECD, Paris.
- OECD (2005e), OECD in Figures. Paris: OECD.
- OECD (2005f), *Taxing wages, 2003-2004*, Paris.
- OECD (2005g), *Health at a Glance*, OECD, Paris.
- OECD (2005h), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life, Vol. Canada, Finland, Sweden, and the United Kingdom*, OECD, Paris.
- OECD (2005i), *Revenue Statistics, 1965-2004*, OECD, Paris.
- OECD (2005j), *Taxing Wages, 2003-2004*, OECD, Paris.
- ONS (2000), *Social Trends no 30*, HMSO, London.
- ONS (2003), *Social Trends no 33*, HMSO, London.
- ONS (2003), *Social Trends*, no 33.
- ONS (2005), *Social Trends no 35*, HMSO, London.
- Or, Z. (2000), "Determinants of Health Outcomes in Industrialised Countries: A Pooled, Cross-Country, Time-Series Analysis." *OECD Economic Studies* 30, 1: 53 ~ 77.
- Paes de Barros, R. and Foguel, M.N. (2002), "Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza." In Ricardo Henriques (ed.),

- Desigualdade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, pp.719~739.*
- Palacios, R. and Montserrat Pallarès-Miralles, M. (2000), "International Patterns of Pension Provision." Washington DC: World Bank.
<http://www.worldbank.org/pensions>.
- Parker, G. and Clark, H. (1998), 'Paying for Long-Term Care' in Taylor-Gooby, P ed *Choice and Public Policy*, London: Macmillan.
- Patashnik, E.M. (2000), *Putting Trust in the U.S. Budget*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paxton, W. and Dixon, M. (2005), *The State of the Nation*, London: IPPR.
- Payne G. and Roberts (2002).
- Perotti, R. (1994), "Income distribution and investment", *European Economic Review*, Vol.38, pp.827~35.
- Perotti, R. (1996), "Growth, income distribution and democracy: what the data say", *Journal of Economic Growth*, Vol.1, No.2, pp.149~87.
- Persson, T. and Tabellini, G. (1994), "Is Inequality Harmful for Growth?" *The American Economic Review*. 84(3 Jun., 1994): 600~621.
- Peters, D.H., Abdo, S., Yazbeck, Sharma, R.R., Ramana, G.N.V., Pritchett, L.H. and Wagstaff, A. (2002), *Better Health Systems for India's Poor: findings, Analysis, and Options*. Washington: The World Bank.
- Pfaller, A. (1990), *Can the Welfare State Compete?: A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries*, Macmillan.
- Piachaud, D. and Sutherland, H. (2002), 'Child Poverty', In Hills, Piachaud and Le Grand (2002), *Understanding Social Exclusion*, Oxford: Oxford University Press, pp.141~154.
- Pierson, P. (2001), "Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring

in Affluent Democracies", Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press: Oxford, pp.410~456.

Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State?* Cambridge University Press, Cambridge.

Pierson, P. (2000), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.

Pilat, D. (2005), "Canada's Productivity Performance in International Perspective", *International Productivity Monitor*, Number 10, Spring, pp.24~44.

Pilat, D and Hoffmann, A. (2004), "Competitiveness Challenges for OECD economies Lessons from the OECD growth project", paper presented at the Korean Development Institute's 33rd Anniversary Conference on Industrial Dynamism and Competitiveness in the East Asian Economies, Seoul, 22-23 April 2004.

Pollock, A. (2004), NHS PLC, London: Verso.

PPI (2003), *The Pensions Landscape*.

Presidential Commission on Social Inclusion (2004a), *Human Capital Investment for the Prevention of Inherited Poverty*.

Presidential Commission on Social Inclusion (2004b), *Working Out of Poverty*.

Presser, H. (2003), *Working in a 24/7 Economy: Challenges for American Families*. New York: Russell Sage Foundation.

Ramesh, M. (2005), "Social Security through Compulsory Savings: The case of Singapore", in: A Glance at Social Policy Issues in Asia Proceedings of the International Symposium for the opening of the OECD Regional Centre on Health and Social Policy, Seoul.

Rao, S. (2005), "An analysis of the Labour Productivity Growth Slowdown in

- Canada since 2000", *International Productivity Monitor*, Number 10, Spring, pp.3 ~ 23.
- Reich, R. (1991), *The Work of Nations*, Vintage Books.
- Reich, R. (2001), *The Future of Success: Working and Living in the New Economy*, Vintage Books.
- Reich, R. (2003), *I Will be Short: Essentials for a Decent Working Society*, Beacon Press.
- Rhodes, M. (2000), 'Social democracy and the third way in British welfare', *West European Politics*, pp.178 ~ 179.
- Robaschik, F. and Yoshino, N. (2004), "Local government finance in Japan: can irresponsible borrowing be avoided?", *Duisburg Working Paper on East Asian Economic Studies*.
- Sala-i-Martin, X. (1996), "A Positive Theory of Social Security." *Journal of Economic Growth* 1, 2(June), 277 ~ 304.
- Savage, J.D. (2001), "Budgetary Collective Action Problems: Convergence and Compliance under the Maastricht Treaty on European Union." *Public Administration Review* 61: 43 ~ 53.
- Sceviour, R. and Finnie, R. (2004), "Social Assistance Use: Trends in Incidence, Entry and Exit Rates", *Canadian Economic Observer*, August, Statistics Canada, Ottawa.
- Scharpf, F. and Schmidt, V. (2000), *Welfare and Work in the Open Economy: Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford: University Press.
- Schmidt, V. (2002), *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.
- Slemrod, J. (1995), "What Do Cross-Country Studies Teach about Government

- Involvement, Prosperity, and Economic Growth?" *Brookings Papers in Economic Activity* 2, 373~431.
- Soskice, D. (1999), Divergent Production Regimes: Co-ordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s, in Kitschelt et al. (eds.), *Continuity and Change*, 101~34.
- Steinmo, S. (1993), *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press.
- Sutherland, H., Sefton, T. and Piachaud, D. (2003), 'Poverty in Britain: the impact of government policy since 1997, Cambridge University Press.
- Tachibanaki, T. (2000), "Japan is not a welfare state, but", in R. Griffiths and T. Tachibanaki, eds., *From austerity to affluence*, London: Macmillan.
- Tachibanaki, T. (2003), "The Role of Firms in Welfare Provision", in *Labor Markets and Firm Benefit Policies in Japan and the United States*.
- Taylor-Gooby, P. (2001), 'Complex Equality Redistribution, Class and Gender' in R. Edwards and J. Glover (eds) *Risk and Citizenship: Key Issues in Welfare*, Routledge, London.
- Taylor-Gooby, P. (2004a), 'Market Means, Welfare Ends: the UK Welfare State Experiment'(with Trine Larsen and Johannes Kananen), *Journal of Social Policy* vol.33, no.4.
- Taylor-Gooby, P. (2004b), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, (edited), Oxford University Press.
- Timmons, J.F. (2005), "Left, Right, and Center: Partisanship, Taxes, and the Welfare State." ITAM, Mexico DF, February 16.
- Treasury (1999), *Tackling Poverty and Extending Opportunity: The Modernisation of*

- Britain's Tax and Benefit System*. No.4. London: HMSO.
- Treasury (2002), *Comprehensive Spending Review 2002*.
- Treasury (2004), *Public Spending Review 2005-8*, Cmnd 6237, London: HMSO.
- Treasury (2005a), *Public expenditure: Statistical analysis 2005*, HMSO: London.
- Treasury (2005b) *Pocket Databank*, Treasury website.
- Tremewan, C. (1998), "Welfare and Governance: Public Housing under Singapore's party-State." In R. Goodman, G. White, and H. Kwon (eds.). 1998. *The Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. London: Routledge, 77 ~ 105.
- Vogel, S.K. (1996), *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Von Hagen, J. (1992), *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*. University of California at Berkeley Center for German and European Studies, Political Economy of European Integration Research Group, Working Paper 1.9.
- Wanless, D. (2002), *Securing our Future Health*, London: HMSO.
- Ward, M.D. and Davis, D.R. (1992), "Sizing Up the Peace Dividend: Economic Growth and Military Spending in the United States, 1948 ~ 1996." *American Political Science Review* 86: 748 ~ 755.
- Watson, W. (2002), "Social Policy and Productivity: Anybody Here See Any Levers?" *The Review of Economic Performance and Social Progress*, pp.307 ~ 321.
- Western, B. and Beckett, K. (1999), "How Unregulated Is the U.S. Labor Market?" *American Journal of Sociology* 104: 1030 ~ 1060.
- White and Riley (2002), *Findings from the Macro-Evaluation of the New Deal for*

Young People, London: DWP.

- Wilensky, H.L. (1965), "The Problems and Prospects of the Welfare State." In *Industrial Society and Social Welfare* by Harold L. Wilensky and C.N. Lebeaux. v-ii. Enlarged Edition. New York: Free Press-Macmillan.
- Wilensky, H.L. (1975), *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Wilensky, H.L. (1985), "Nothing Fails Like Success: The Evaluation-Research Industry and Labor-Market Policy." *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 24: 1~19.
- Wilensky, H.L. (1992), "Active Labor-Market Policy: Its Content, Effectiveness, and Odd Relation to Evaluation Research." In *Social Research and Social Reform*, ed. Colin Crouch and Anthony Heath. 315-350. Oxford: Oxford University Press.
- Wilensky, H.L. (2002), *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley: University of California Press.
- Wilensky, H.L. (2005a), "Is There A Crisis of the Welfare State?" In *Handbook of Public Policy*, eds. B. Guy Peters and Jon Pierre. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Wilensky, H.L. (2005b), "Tradeoffs in Public Finances: Comparing the Wellbeing of Big Spenders and Lean Spenders", in *Interational Symposium on Social Spending and Economic Growth in OECD Countries*, Conference organised by the Korea Institute for Health and Social Affairs, Seoul, November 2005.
- Wilensky, H.L. and Turner, L. (1987), *Democratic Corporatism and Policy Linkages: The Interdependence of Industrial, Labor-Market, Incomes and Social Policies in Eight Countries*. Research Monograph Series #69,

Berkeley, CA: Institute of International Studies, University of California, Berkeley.

Wolf, M. (2004), *Why Globalization Works*, Yale University Press.

World Bank (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press.

World Bank. Annually. *World Development Reports*.

World Bank (2003), *India: Sustaining Reform, Reducing Poverty*. New Delhi: Oxford University Press.

World Bank (2004), *Inequality and Economic Development in Brazil*. Washington: The World Bank.

Yoshino, N. and Sakakibara, E. (2002), "The current state of the Japanese economy and remedies", in *Asian Economic Papers*, Vol. No. Spring.

Yu, G. and Kim, D. (2003), *A Comparative Study of Income Distribution and Poverty*, Korea Development Institute.

(제2장 복지국가의 증언인가 지속인가)

Agell, Jonas, T. Lindh, and H. Ohlsson. 1999. "Growth and the Public Sector: A Reply." *European Journal of Political Economy* 15: 359-366.

Alesina, Alberto and Edward Glaeser. 2004. *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford: Oxford University Press.

Allard, Gayle. 2003. "Jobs and Labor Market Institutions in the OECD." Doctoral dissertation, University of California-Davis.

Allard, Gayle J., and Peter H. Lindert. In progress. "Euro-Productivity and Euro Jobs since 1960: Which Institutions Really Matter?"

- Atkinson, A.B. 1999. *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. Cambridge: MIT Press.
- Barreto, Francisco E.(ed.) 1994. *Social Security Systems in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Barro, Robert J. 1997. *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge: MIT Press.
- Barro, Robert J. and Jong-Wha Lee. 1993. "Winners and Losers in Economic Growth." *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington, World Bank, pp.267 ~ 314.
- Bertranou, Fabio M., Wouter van Ginneken, and Carmen Solorio. 2004. "The Impact of Tax-Financed Pensions on Poverty Reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica, and Uruguay." *International Social Security Review* 57, 4,(September): 3 ~ 18.
- Blanchard, Olivier. 2004. "The Economic Future of Europe." *Journal of Economic Perspectives* 18, 4(Fall): 3 ~ 26.
- Blanchard, Olivier and Pedro Portugal. 2001. "What Lies Behind an Unemployment Rate: Comparing Portuguese and U.S. Labor Markets." *American Economic Review* 91, 1(March): 187 ~ 207.
- Blanchard, Olivier and Justin Wolfers. 2000. "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence," *Economic Journal* 110, 462(March): C1 ~ C33.
- Blundell, Richard and Paul Johnson. 1999. "Pensions and Retirement in the United Kingdom." In Jonathan Gruber and David Wise(eds.), *Social Security Programs and Retirement around the World*. Chicago: University of Chicago Press: 403 ~ 436.
- Borzutsky, Silvia. 2002. *Vital Connections: Politics, Social Security, and Inequality*

- in Chile*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Cruz Saco, Oyague, María Amparo and Carmelo Mesa-Lago(eds.). 1998. *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care System in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- DeFerranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco H. G. Ferreira, and Michael Walton. 2004. *Inequality in Latin America: Breaking With History?* Washington: World Bank.
- Disney, Richard, Carl Emmerson, and Sarah Smith. 2004. "Pension Reform and Economic Performance in Britain in the 1980s and 1990s." In David Card, Richard Blundell, and Richard B. Freeman(eds.), *Seeking a Premier Economy: The Economic Effects of British Economic Reforms, 1980~2000*, 233~273.
- Filquiera, Fernando and Juan Andrés Moraes. 1999. "Political Environments, Sector Specific Configurations, and Strategic Devices: Understanding Institutional Reform in Uruguay." Inter-American Development Bank, Working Paper R-351.
- Fölster, S. and M. Henrekson. 1999. "Growth and the Public Sector: A Critique of the Critics." *European Journal of Political Economy* 15(June): 3337~3358.
- Gill, Indermit, Truman Packard, and Juan Yermo. 2004. *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Kato, Junko. 2003. *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kay, Stephen J. 2000. "The Politics of Postponement: Political Incentives and the Sequencing of Social Security Expenditures in Argentina and Uruguay." Paper presented at the Year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki, September.

- Lindert, Peter H. 2003. "Voice and Growth: Was Churchill Right?" *Journal of Economic History* 63, 2(June): 315 ~ 350.
- Lindert, Peter H. 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Two volumes. Cambridge: Cambridge University Press.
- Madrid, Raúl L. 2003. *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*. Stanford: Stanford University Press.
- Medici, André. 2004. "The Political Economic of Reform in Brazil's Civil Servant Pension Scheme." Inter-American Development Bank, Technical Report on Pensions No.002(September).
- Mesa Lago, Carmelo. 1978. *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Mesa Lago, Carmelo. 1994. *Changing Social Security in Latin America: Toward Alleviating the Social Costs of Economic Reform*. Boulder: Lynne Rienner.
- Mesa Lago, Carmelo. 2005. "Assessing the World Bank Report *Keeping the Promise*." *International Social Security Review* 58, 2 ~ 3: 97 ~ 117.
- Meyer, B.D. 1995. "Lessons from the US Unemployment Insurance Experiments." *Journal of Economic Literature* 33, 1(March): 91 ~ 131.
- Miron, Jeffrey A. and David N. Weil. 1998. "The Genesis and Evolution of Social Security." In Michael D. Bordo, Claudia Goldin, and Eugene N. White (eds.), *The Defining Moment: The Great Depression in the American Economy in the Twentieth Century*. Chicago: University of Chicago Press for the NBER, 297 ~ 322.
- Misra, Rajiv, Rachel Chatterjee, and Sujatha Rao. 2003. *India Health Report*. New Delhi: Oxford University Press for the World Bank.

- Mitchell, Olivia S. 1996. "Social Security Reform in Uruguay: An Economic Assessment." University of Pennsylvania, Pension Research Council Working Paper 1996~20. Winter.
- Mulligan, Casey, Ricard Gil, and Xavier Sala-i-Martin. 2002. "Social Security and Democracy." NBER Working Paper 8958(May).
- Nickell, Stephen J. 1997. "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America." *Journal of Economic Perspectives* 11, 3(summer): 55~74.
- Or, Zeynep. 2000. "Determinants of Health Outcomes in Industrialised Countries: A Pooled, Cross-Country, Time-Series Analysis." *OECD Economic Studies* 30, 1: 53~77.
- Organization for Economic Cooperation and Development(OECD). 1994. *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations*. Two volumes. Paris: OECD.
- Organization for Economic Cooperation and Development(OECD). 2003. Source *OECD Social Expenditures Data Set*. Downloaded November.
- Paes de Barros, Ricardo and Miguel Nathan Foguel. 2002. "Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza." In Ricardo Henriques (ed.), *Desigualdade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA*, pp.719~739.
- Palacios, Robert and Montserrat Pallarès-Miralles. 2000. "International Patterns of Pension Provision." Washington DC: World Bank.
<http://www.worldbank.org/pensions>.
- Peters, David H., Abdo S. Yazbeck, Rashmi R. Sharma, G.N.V. Ramana, Lant H. Pritchett, and Adam Wagstaff. 2002. *Better Health Systems for India's Poor: findings, Analysis, and Options*. Washington: The World Bank.
- Sala-i-Martin, Xavier. 1996. "A Positive Theory of Social Security." *Journal of Economic Growth* 1, 2(June), 277~304.

- Slemrod, Joel. 1995. "What Do Cross-Country Studies Teach about Government Involvement, Prosperity, and Economic Growth?" *Brookings Papers in Economic Activity* 2, 373~431.
- Timmons, Jeffrey F. 2005. "Left, Right, and Center: Partisanship, Taxes, and the Welfare State." ITAM, Mexico DF, February 16.
- Wilensky, Harold. 2002. *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley: University of California Press, 2002.
- World Bank. Annually. *World Development Reports*.
- World Bank. 2003. *India: Sustaining Reform, Reducing Poverty*. New Delhi: Oxford University Press.
- World Bank. 2004. *Inequality and Economic Development in Brazil*. Washington: The World Bank.

(제3장 복지지출 규모와 경제성장의 관계론)

- Atkinson, A.B. "The Welfare. State and Economic Performance." Centre for Economics and Related Disciplines, London School of Economics, 1995. Discussion Paper WSP/109.
- Bodenhorn, Karen A. and Lee D. Kemper. *Spending for Health*. Living Well 3. California Center for Health Improvement, 1997.
- Cameron, David R. "On the Limits of the Public Economy." *The Annals* 459 (1982): 46~62.
- Crossen, Sijbren. "Consumption Taxes and International Competitiveness: The OECD Experience." Statement before the Committee on Ways and Means, Hearings on Factors Affecting U.S. International Competitiveness, U.S. House of Representatives, Washington, D.C., June 20, 1991.

- Emerson, Michael. "Regulation or Deregulation of the Labour Market: Policy Regimes for the Recruitment and Dismissal of Employees in the Industrialized Countries." *European Economic Review* 32(4 1988): 775~817.
- Evans, Robert G. and Gregory L. Stoddart. "Producing Health, Consuming Health Care." In *The Nations Health*, ed. Philip R. Lee and Carroll L. Estes, 14-33. 4th ed. Boston and London: Jones and Bartlett, 1994.
- Flaherty, Sean. "Strike Activity and Productivity Change: The U.S. Auto Industry." *Industrial Relations* 26 (1987a): 174~185.
- Flaherty, Sean. "Strike Activity, Worker Militancy, and Productivity Change in Manufacturing, 1961-1981." *Industrial and Labor Relations Review* 40 (1987b): 585~600.
- Friedman, Benjamin M. *Day of Reckoning: The Consequences of American Economic Policy*. New York: Vintage Books, 1989.
- Ferguson, Niall. "Europe Between Brussels and Byzantium: Some Thoughts on European Integration." November 1, 2003. Working Paper PRI-6. <http://ies.berkeley.edu/pubs/workingpapers/ay0304.html#7>
- Gottschalk, Peter and Timothy M. Smeeding. "Empirical Evidence on Income Inequality in Industrialized Countries." Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, 1997. Luxembourg Income Study Working Paper No.154.
- Heidenheimer, Arnold J., Hugh Hecllo, and Carolyun Teich Adams. *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*. 3rd
- Hodson, Randy. "Worker Resistance: An Underdeveloped Concept in the Sociology of Work." *Economic and Industrial Democracy* 16(1 February 1995): 79~110.

- Hodson, Randy. "Individual Voice on the Shop Floor: The Role of Unions." *Social Forces* 74 (4 June 1997): 1183 ~ 1212.
- International Labour Organization. *World Employment 1995: An ILO Report*. International Labour Organization, 1995.
- Jorgenson, Dale W. and Kun-Young Yun. "Tax Policy and Capital Allocation." *The Scandinavian Journal of Economics* 88(2 1986): 355 ~ 377.
- Lindert, Peter H. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, two volumes.
- Mintz, Alex and Chi Huang. "Guns versus Butter: The Indirect Link." *American Journal of Political Science* 35(1991): 738 ~ 757.
- Mishel, Lawrence, Jared Bernstein, and John Schmitt. *The State of Working America: 1998 ~ 99*. Ithaca, NY: ILR Press, an imprint of Cornell University Press, 1999.
- Myles, John and Jill Quadagno. "Recent Trends in Pension Reform: A Comparative View." Conference on Reform of the Retirement Income Systems, Queen's University, February 1 ~ 2, 1996.
- Nickell, Stephen J. "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America." *The Journal of Economic Perspectives* 11(3 Summer, 1997): 55 ~ 74.
- Nickell, Stephen J. "Unemployment: Questions and Some Answers." *The Economic Journal* 108(448 May 1998): 802 ~ 816.
- Niemela, Heikki and Kari Salminen. "State or Corporations: Trends of Pension Policy in Scandanavia." *Pokitiikka*, 35, 4(January 1994).
- Norsworthy, J.R. and Craig A. Zabala. "Worker Attitudes, Worker Behavior, and

- Productivity in the U.S. Automobile Industry, 1959~1976." *Industrial and Labor Relations Review* 38(1985): 557.
- Norregaard, John and Jeffrey Owens. "Taxing Profits in a Global Economy." *The OECD Observer* 175(1992): 35~38.
- OECD. *Implementing the OECD Jobs Strategy: Lessons From Member Countries*. Paris: OECD, 1997.
- Patashnik, Eric M. *Putting Trust in the U.S. Budget*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Pierson, Paul. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press, 2000.
- Persson, Torsten and Guido Tabellini. "Is Inequality Harmful for Growth?" *The American Economic Review*. 84(3 Jun., 1994): 600~621.
- Presser, Harriet. *Working in a 24/7 Economy: Challenges for American Families*. New York: Russell Sage Foundation, 2003.
- Savage, James. D. "Budgetary Collective Action Problems: Convergence and Compliance under the Maastricht Treaty on European Union." *Public Administration Review* 61(1 January/February 2001): 43~53.
- Vogel, Steven K. *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1996.
- Von Hagen, Jurgen. *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*. University of California at Berkeley Center for German and European Studies, 1992. Political Economy of European Integration Research Group, Working Paper 1.9.
- Ward, Michael D. and David R. Davis. "Sizing Up the Peace Dividend: Economic Growth and Military Spending in the United States, 1948~1996." *American*

Political Science Review 86(3 1992): 748 ~ 755.

Western, Bruce and Katherine Beckett. "How Unregulated Is the U.S. Labor Market?" *American Journal of Sociology* 104(4 1999): 1030 ~ 1060.

Wilensky, Harold L. "The Problems and Prospects of the Welfare State." In *Industrial Society and Social Welfare* by Harold L. Wilensky and C.N. Lebeaux. v-iii. Enlarged Edition. New York: Free Press-Macmillan, 1965.

Wilensky, Harold L. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley, CA: University of California Press, 1975.

Wilensky, Harold L. "Nothing Fails Like Success: The Evaluation-Research Industry and Labor-Market Policy." *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 24(1 1985): 1 ~ 19.

Wilensky, Harold L. "Active Labor-Market Policy: Its Content, Effectiveness, and Odd Relation to Evaluation Research." In *Social Research and Social Reform*, ed. Colin Crouch and Anthony Heath. 315-350. Oxford: Oxford University Press, 1992.

Wilensky, Harold L. *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley: University of California Press, 2002.

Wilensky, Harold L. "Is There A Crisis of the Welfare State?" In *Handbook of Public Policy*, eds. B. Guy Peters and Jon Pierre. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2005, forthcoming.

Wilensky, Harold L. and Lowell Turner. *Democratic Corporatism and Policy Linkages: The Interdependence of Industrial, Labor-Market, Incomes and Social Policies in Eight Countries*. Research Monograph Series #69, Berkeley, CA: Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1987.

(제4장 동반성장의 길)

- Aghion, Pilippe, and Williamson, Jeffrey G., *Globalization, Inequality and History: Theory, History and Policy*, Cambridge University Press, 1999
- Alesina, A., and R. Perotti, "Income Distribution, Political Instability, and Investment" *European Economic Review*, 40(6), 1996
- Alesina, A., and D. Rodrik, "Distributive Politics and Economic Growth" *Quarterly Journal of Economics*, 109(2), 1994
- Amable, Bruno, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, 2003
- Atkinson, A. B., "Bringing Income Distribution in from the Cold" *Economic Journal* 107/441, Mar. 1997, pp.297~321
- _____, *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, MIT Press, 1999.
- Birdsall, Nancy, and Juan Luis Londono, "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction" *American Economic Review*, 87/2, May 1997, pp.32~37
- Cheon, Byung-You, *Employment Polarization and Poverty Policy*, Korea Labor Institute, 2003.
- Chenery, Hollis, et al, *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, 1974.
- Forbes, K. L., "A Measurement of the Relationship between Inequality and Growth" *American Economic Review*, 90/4, Sep. 2000.
- Ha, Joonkyung, "Economic Polarization and Policy Issues, Institute for Monetary and Economic Research, Bank of Korea, 2004. 8.
- Hall, Peter A., and David Soskice(eds), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, 2001.
- Hwang, Doek Soon, "Poverty after the 1997 Economic Crisis," *Labor Policy*

Studies Vol I, 2001.

Lee, Jung-Woo, "Social Impact of the Crisis" in Duck Koo Chung and Barry Eichengreen(eds), *The Korean Economy beyond the Crisis*, Edward Elgar, 2004.

Lee Jung-Woo and Sung ilim Lee, "The Economic Crisis and the Gap between Rich and Poor: Income Distribution and Poverty before and after the 1997 Economic Crisis", *International Economic Studies*, 2001.

Lindert, Peter H., *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, 2 vols, Cambridge University Press, 2004

Noh, Dae-myung, *Korea's Self-reliance Projects: Now and Future*, 2004.9.

Persson, Torsten, and Guido Tabellini, "Is Inequality Harmful for Growth?" *American Economic Review*, 84/3, June, 1994, pp.600~621

Pfaller, Alfred, *Can the Welfare State Compete?: A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries*, Macmillan, 1990.

Presidential Commission on Social Inclusion, *Human Capital Investment for the Prevention of Inherited Poverty*, Jul. 2004.

_____, *Working Out of Poverty*, Oct. 2004.

Reich, Robert, *The Work of Nations*, Vintage Books, 1991.

_____, *The Future of Success: Working and Living in the New Economy*, Vintage Books, 2001.

_____, *I Will be Short: Essentials for a Decent Working Society*, Beacon Press, 2003.

Wolf, Martin, *Why Globalization Works*, Yale University Press, 2004.

World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, 1993.

Yu, Gyeongjoon and Dae il Kim, *A Comparative Study of Income Distribution and Poverty*, Korea Development Institute, 2003.

(제5장 한국과 일본의 사회지출과 경제성장)

Adema, Willem and Maxime Ladaique(2005), "Net Social Expenditure, 2005 Edition", in OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 29, Paris.

Adema, Willem and Peter Whiteford(2005), "Social Spending and Economic Growth in Canada", in *Interational Symposium on Social Spending and Economic Growth in OECD Countries*, Conference organised by the Korea Institute for Health and Social Affairs, Seoul, November 2005.

Arjona, Roman, Maxime Ladaique and Mark Pearson(2001), "Growth, Inequality and Social Protection", OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers No.19, Paris.

Baek, Yongchun and Randall S. Jones(2005), "Sustaining high growth through innovation: reforming the R&D and education systems in Korea", OECD Economics Department Working Paper No.470, Paris.

Bassanini, Andrea, Stefano Scarpetta and Philip Hemmings(2001), "Economic Growth: The Role of Policies and Institutions, Panel Data Evidence from OECD Countries", OECD Economics Department Working Paper No. 283, Paris.

Cabinet Office (2005), *Annual Report on Japanese Economy and Public Finance*, Tokyo.

Chang, Jiyeun (2004), "Grants to Promote Employment of the Elderly in Korea Introduction and Evaluation", Korea Labor Institute Issue Paper No.Seoul.

- Chung, Jaeho and Byung-Hee Lee (2005), "Flexibility, Turnover and Training", Korea Labor Institute Issue Paper No.Seoul.
- Doi, T. and T. Iori (2002), "Fiscal reconstruction and local interest groups in Japan", *Journal of the Japanese and International Economics*, 16, pp.492 ~ 511.
- Förster, Michael and Marco Mira d'Ercole (2005), "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.22, Paris.
- Imai, Yutaka (2002), "Health Care in Japan", OECD Economics Department Working Paper No.321, Paris.
- IMF (2005), "Republic of Korea: 2004 Article IV Consultation", IMF Country Report No.05/49, Washington D.C.
- Iwamoto, Yasushi (2004), "Issues in Japanese Health Policy and Medical Expenditure", in Toshiaki Tachibanaki ed., *The Economics of Social Security in Japan*, Edward Elger.
- Jeong, Jin-Ho (2003), "Wages in Korea", Korea Labor Institute Issue Paper No.Seoul.
- Kamada, K., N. Okuno and R. Futagami (1998), "Decisions on regional allocation of public investment: the case of Japan", *Applied Economic Letters*.
- Kim, Hyeon-Wook (2005), "The Effects of Policy Lending Programmes for Korean SMEs", KDI Annual Report, Korea Development Institute, Seoul.
- Lee, Won-Duck et al. (2001), "Assessing the role of Korean Employment Insurance and Work Injury Insurance as a Social Safety Net", paper prepared for the International Symposium for Sharing Productive Welfare Experience, Korea Labor Institute, Seoul, September.

- Leibfritz, Willi, John Thornton and Alexandra Bibbee (1997), "Taxation and Economic Performance", OECD Economics Department Working Paper No 176, Paris.
- Lindert, Peter (2005), "Growing Public: Is the Welfare State Mortal or Exportable?" in *International Symposium on Social Spending and Economic Growth in OECD Countries*, Conference organised by the Korea Institute for Health and Social Affairs, Seoul, November 2005.
- Martin, John and David Grubb (2001), "What works and for whom: a review of OECD countries' experience with active labour market policies", *Swedish Economic Policy Review*.
- National Institute of Population and Social Security Research (2003-2003), *Social Security in Japan*, Tokyo.
- Nikkocitigroup (2004), "Household Burden Hikes and Their Repercussions", *Economic and Market Analysis*, 30 September 2004, Tokyo.
- OECD (2000), *Pushing Ahead with Reform in Korea: Labour Market and Social Safety-net Policies*, Paris.
- OECD (2001a), *Economic Survey of Korea*, Paris.
- OECD (2001b), *Economic Survey of Japan*, Paris.
- OECD (2003), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, Vol.2, Austria, Ireland and Japan, Paris.
- OECD (2004a), *Ageing and Employment Policies: Korea*, Paris.
- OECD (2004b), *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2005), *Economic Survey of Korea*, Paris.
- OECD (2005a), *Economic Survey of Japan*, Paris.
- OECD (2005b), *Taxing wages, 2003-2004*, Paris.

- Robaschik, F. and N. Yoshino (2004), "Local government finance in Japan: can irresponsible borrowing be avoided?", Duisburg Working Paper on East Asian Economic Studies, No.
- Tachibanaki, Toshiaki (2000), "Japan is not a welfare state, but", in R. Griffiths and T. Tachibanaki, eds., *From austerity to affluence*, London: Macmillan.
- Tachibanaki, Toshiaki (2003), "The Role of Firms in Welfare Provision", in *Labor Markets and Firm Benefit Policies in Japan and the United States*.
- Wilensky, Harold L. (2005), "Tradeoffs in Public Finances: Comparing the Wellbeing of Big Spenders and Lean Spenders", in *International Symposium on Social Spending and Economic Growth in OECD Countries*, Conference organised by the Korea Institute for Health and Social Affairs, Seoul, November 2005.
- Yoshino, N. and E. Sakakibara (2002), "The current state of the Japanese economy and remedies", in *Asian Economic Papers*, Vol. No. Spring.

(제6장 영국의 사회지출과 경제성장)

- ABI (2002) *What Makes People Save?* Occasional Paper.
- Baldwin, P. (1990) *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Blair T. (1999), 'Beveridge revisited A Welfare State for the 21st century', in Walker R. (ed.), *Ending Child Poverty Popular welfare for the 21st century* Bristol Policy Press.
- Blair, T. (1998) *The Third Way*, Fabian Pamphlet 588, London: Fabian Society.
- Blair, T. (2003) 'Progress and Justice in the 21st Century', Fabian Society Annual Lecture, 2003).

- Blanden, J., A. Goodman, P. Gregg and S. Machin (2005) 'Changes in intergenerational mobility in Britain' in Corak, M *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Cambridge University press, Cambridge.
- Butler, D and Kavanagh, D (1997) *The British General Election of 1997*, Macmillan
- Cabinet Office (1999) *Modernising Government*, Cm4130, London: Stationery Office.
- Castles, F (1998) *Families of Nations*, London: Routledge.
- Clark, T (2002) 'Rewarding saving and alleviating poverty, IFS Briefing Note no 22.
- Clark, T and Emmerson, C (2002) the tax and benefit system and the incentive to invest in a SH pension, IFS bulletin 28.
- Commission on Social Justice (1994), *Social Justice: Strategies for National Renewal*, London: Vintage.
- Conservative Manifesto (1987) 'The Next Moves Forward'.
- Deakin N. and Parry R. (2000), *The Treasury and Social Policy*, London: Macmillan.
- Department for Work and Pensions (2002), *Pathways to work: Helping people into Employment* CM 5660, November 2002.
- Driver. S., Martell, L., 2002, 'New Labour, Work and the Family', *Social Policy and administration*, vol. 36 no.1, pp.46~61.
- DSS (1998) A New Contract for Welfare, cm 3805, HMSO.
- DSS (2001), Social Security Departmental Report, The Government's Expenditure Plans 2001-02 to 2003-04 and main estimate 2001-02, London: HMSO.
- DSS, (2000), The Changing Welfare State: Social Security Spending, DSS, London:

HMSO.

DWP (2000) *Opportunity for All: Second Annual Report* cm 4865, HMSO, London.

DWP (2002) *Opportunity for All*, Cm 5598, London: HMSO.

DWP (2003), *New Deal Evaluation Data Base*, 2003.

DWP (2005) Households below Average Incomes First release, 2005, HMSO, London

DWP (2005b) Households below Average Incomes 1994-5 to 2003-4, HMSO, London

DWP, *Attendance allowance and disability living allowance*, HMSO, London

Ermisch, J, and Francesconi, M. (2002) Intergenerational Social Mobility and Assortive Mating in Britain, University of Essex: ISER paper.

EU (1996) Social Protection in the EU 1995, DGV, Brussels: EU.

EU (2002) *Employment in Europe*, 2002, Brussels.

EU (2002) *Social Protection in Europe*, EU Brussels

Eurostat (2003), *Population at risk of poverty in 1999*, Eurostat News Release 43/2003, Brussels.

Giddens, A. (1998) *The Third Way*, Polity Press, Cambridge.

Hasluck, C., Mac Knight A. and Elias P. (2000), Evaluation of the New Deal for Lone Parents: Early Lessons from the Phase One Prototype Costs Benefit and Econometric Analyses, *DSS Research Report 110*, Leeds: Corporate Document Services.

Hills, J (2002): 'Does the policy response change?' in Hills J., Le Grand J. and Piachaud D. *Understanding Social Exclusion*, Oxford: Oxford University Press, pp.226 ~ 243.

- House of Lords (1999) *Welfare Reform and Pensions Bill: Explanatory Notes*, session 1998~99, HL Bill 62-EN.
- Huber, E and Stephens, J (2001) *Development and Crisis of the Welfare State*, Chicago University Press, Chicago.
- IFS (2003c) *The New Tax Credits*, briefing paper no.35.
- King's Fund (2001) *The Wrong Target (again)?*, King's Fund, London.
- Labour Party Manifesto, 1997.
- Labour Party Manifesto, May 2001.
- Land, H. and Lewis, J. (1998), "Care and the Change Role of the State in the UK"
- Lewis, Jane; Surender, R (2004, eds.). *Welfare State Change: Towards a Third Way?*. Oxford University Press.
- McNamara, K (1998) *The Currency of Ideas*, Cornell University Press, Ithaca.
- NAPF (2002) *Survey of Occupational Pension Funds*
- National Audit Office (2002) *The New Deal for Young People HCP 639 2001-2*.
- NPI/Rowntree (2003) 'Monitoring Poverty and Social Exclusion'.
- OECD (2005) OECD Factfile.
- OECD (2005b) *OECD in Figures*. Paris: OECD
- ONS (2000) *Social Trends no 30*, HMSO, London.
- ONS (2003) *Social Trends no 33*, HMSO, London.
- ONS (2003), *Social Trends*, no 33.
- ONS (2005) *Social Trends no 35*, HMSO, London
- Parker, G and Clark, H, (1998) 'Paying for Long-Term Care' in Taylor-Gooby, P

ed *Choice and Public Policy*, London: Macmillan.

Paxton, W and Dixon, M (2005) *The State of the Nation*, London: IPPR.

Payne G., and Roberts (2002)

Piachaud D. and Sutherland H. (2002), 'Child Poverty', In Hills, Piachaud and Le Grand (2002), *Understanding Social Exclusion*, Oxford: Oxford University Press, pp.141 ~ 154.

Pierson, P, (2001) "Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies", Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press: Oxford, pp.410 ~ 456.

Pierson, P. (1994) *Dismantling the Welfare State?* Cambridge University Press, Cambridge.

Pollock, A (2004) *NHS PLC*, London: Verso.

PPI (2003) *The Pensions Landscape*

Rhodes M., (2000), ' Social democracy and the third way in British welfare', *West European Politics*, pp.178 ~ 179.

Scharpf. F, and Schmidt V. (2000, eds.), *Welfare and Work in the Open Economy: Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford: University Press.

Scharpf. F, and Schmidt V. (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy: Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford: University Press.

Schmidt, V (2002) *The Futures of European Capitalism* , Oxford University Press, Oxford.

Soskice, D. (1999), "Divergent Production Regimes: Co-ordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s, in Kitschelt et al. (eds.), *Continuity and Change*, 101 ~ 34.

Sutherland, H. Sefton, T. and Piachaud, D., 2003, 'Poverty in Britain: the impact of

- government policy since 1997, Cambridge University Press).
- Taylor-Gooby, P (2001) 'Complex Equality Redistribution, Class and Gender' in R.Edwards and J.Glover (eds) *Risk and Citizenship: Key Issues in Welfare*, Routledge, London.
- Taylor-Gooby, P (2004a) 'Market Means, Welfare Ends: the UK Welfare State Experiment'(with Trine Larsen and Johannes Kananen), *Journal of Social Policy* vol.33, no.4.
- Taylor-Gooby, P (2004b) *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, (edited), Oxford University Press.
- Treasury (1999) *Tackling Poverty and Extending Opportunity: The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System*. No.4. London: HMSO.
- Treasury (1999) *Tackling Poverty and Extending Opportunity: The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System*. No.4. London: HMSO.
- Treasury, (2002) *Comprehensive Spending Review 2002*.
- Treasury (2005) *Public expenditure: Statistical analysis 2005*, HMSO: London.
- Treasury (2005b) *Pocket Databank*, Treasury website
- Treasury (2004) *Public Spending Review 2005-8*, Cmnd 6237, London: HMSO.
- Wanless, D. (2002) *Securing our Future Health*, London: HMSO
- White and Riley (2002) *Findings from the Macro-Evaluation of the New Deal for Young People*, London: DWP.
- (제7장 캐나다의 사회지출과 경제성장)
- Adema, W. and M. Ladaique (2005), "Net Social Expenditure, 2005 Edition", *Social, Employment and Migration Working Papers*, No.29, Paris.

- Adema, W., B. Eklind, J. Lotz, M. Einerhand and M. Pearson (1996), "Net Public Social Expenditure", *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No.19, OECD, Paris.
- Arjona R., M. Ladaique and M. Pearson (2001), "Growth, Inequality and Social Protection", *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No.51, OECD, Paris.
- Barr (1998), *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press.
- Bassanini, A., S. Scarpetta and P. Hemmings (2001), "Economic Growth: The role of Policies and Institutions, Panel Data Evidence from OECD Countries", *Economics Working Department Paper*, No.283, OECD, Paris.
- Battle (2001), "Relentless Incrementalism: Deconstruction and reconstructing Canadian Income Security Policy", Caledon Institute of Social Policy, Ottawa, Canada.
- Battle (2003), "Sustaining Public Pensions in Canada: A Tale of Two Reforms", Caledon Institute of Social Policy, Ottawa, Canada.
- Battle, K., M. Mendelson, D. Meyer, J. Millar, and P. Whiteford (2001), *Benefits for Children: A Four Country Study*, Caledon Institute of Social Policy, Ottawa, Canada.
- Cashin, P. (1994) "Government Spending, Taxes and Economic Growth". *IMF Working Paper*, WP/94/92, International Monetary Fund, Washington, DC.
- CIHI (2002), *Health Care in Canada 2002*, Canada Institute for Health Information, Ottawa, Canada.
- CIHI (2004), *National Health Expenditure Trends*, Canada Institute for Health Information, Ottawa, Canada.
- Cleveland, G., and M. Krashinsky (1998), *The Benefits and Costs of Good Child*

Care, Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto, Toronto.

D'Addio, A-C and M. Mira D'Ercole (2005), "Trends and Determinants of Fertility Rates: the Role of Policies", *Social, Employment and Migration Working Papers*, No.27, Paris.

Finance Canada (2004), "Federal Support for health care: The Facts", Finance Canada, Ottawa, Canada, September (www.fin.gc.ca).

Forbes, K. (2000) "A reassessment of the relationship between inequality and growth", *American Economic Review*, Vol.90, No.4, pp.869 ~ 87.

Förster, M. and M. Mira d'Ercole (2005), "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", *Social, Employment and Migration Working Papers*, No.22, Paris.

Galor, O, and J. Zeira (1993), Income distribution and macroeconomics, *Review of Economic Studies*, Vol.60. pp.35 ~ 52.

Gho, K, Y. Chang and N. Lee (2003), *Estimation of Social Expenditures in Korea on the Basis of the OECD Guidelines: 1990 ~ 2001*, Korea Institute for Health and Social Affairs, Seoul, Korea.

Government of Canada (2003), *The National Child Benefit, Progress Report: 2002*, Her Majesty the Queen in Right of Canada, Ottawa.

Gwartney, J., R Lawson and R.G. Holcombe (1998) "The Size and Functions of Government and Economic Growth", Joint Economic Committee Paper, Washington DC.

Hansson, P. and M. Henrekson (1994), "A New Framework for Testing the Effect of Government Spending on Growth and Productivity", *Public Choice*, Vol.81, pp.381 ~ 401.

- Harris, R.G (2002), "Social Policy and Productivity Growth: What are the Linkages", *The Review of Economic Performance and Social Progress*, pp.279 ~ 306.
- Imrohorglu, A., S. Imrohorglu and D. Joines (1995) "A life cycle analysis of social security". *Economic Theory*, No. 6, Vol.1, pp.83 ~ 114.
- Jenson, J. (2003), "Redesigning the welfare mix for families: Policy Challenges", Discussion paper F30, Canadian Policy Research Network, Ontario.
- Kaldor, N. (1957) "A model of economic growth", *Economic Journal*, Vol.67, pp.591 ~ 624.
- Kellison, M. (2004), "The McKinsey Global Institute Productivity Studies: Lessons for Canada", *Centre for the Study of Living Standards Research Report*, Number 2004-10, Ottawa.
- Lefebvre, P. and P. Merrigan (2003), "Assessing family Policy in Canada, A new deal for Families and Children", *Choices*, Vol.No., IRPP, June, www.irpp.org.
- Lloyd-Ellis, H. (2000), "The impacts of Inequality on Productivity Growth: A Primer", *Applied Research Branch Papers*, R-00-3E, Human Resources Development Canada, Ottawa, May.
- Michalopoulos, C., D. Tattrie, C. Miller, P.K. Robbins, P. Morris, D. Gyarmati, C. Redcross, K. Foley, and R. Ford (2002), *Making Work Pay: Final Report on Long-Term Welfare Recipients in the Selfsufficiency Project*, Social Research and Demonstration Corporation, Ottawa.
- Milligan, K. and M. Stabile (2004), "The Integration of Child Tax credits and Welfare: Evidence from the National Child Benefit programme", NBER Working Paper, No. 10968, Cambridge, Massachusetts, US, December.
- OECD (1999a), *OECD Historical Series, 1960- 1997*, OECD, Paris.

- OECD (1999b), *The Battle Against Exclusion, Vol.3, Social Assistance in Canada and Switzerland*, OECD, Paris.
- OECD (2000), *Pushing Ahead with Reform in Korea, Labour Market and Social Safety-net policies*, OECD, Paris.
- OECD (2003a), *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*, OECD, Paris.
- OECD (2004a), *Labour Force Statistics*, OECD, Paris.
- OECD (2004b), *OECD Social Expenditure Database, 1980~2001*, OECD, Paris.
- OECD (2004c), *OECD Health Data 2004*, Paris (www.oecd.org/health/healthdata).
- OECD (2005a), *OECD Compendium of Productivity Indicators, 2005*, OECD, Paris.
- OECD (2005b), *Education at a Glance, 2005 Edition*, OECD, Paris.
- OECD (2005c), *Health at a Glance*, OECD, Paris.
- OECD (2005d), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life, Vol.Canada, Finland, Sweden, and the United Kingdom*, OECD, Paris.
- OECD (2005e), *Revenue Statistics, 1965-2004*, OECD, Paris.
- OECD (2005f), *Taxing Wages, 2003-2004*, OECD, Paris.
- Persson, T. and G. Tabellini (1994), "Is Inequality Harmful for Growth? *American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, pp.600~21.
- Perotti, R. (1994) "Income distribution and investment", *European Economic Review*, Vol.38, pp.827~35.
- Perotti, R. (1996) "Growth, income distribution and democracy: what the data say", *Journal of Economic Growth*, Vol.1, No.2, pp.149~87.
- Pilat, D. (2005), "Canada's Productivity Performance in International Perspective", *International Productivity Monitor*, Number 10, Spring, pp.24~44.

Pilat, D and A. Hoffmann (2004), "Competitiveness Challenges for OECD economies Lessons from the OECD growth project", paper presented at the Korean Development Institute's 33rd Anniversary Conference on Industrial Dynamism and Competitiveness in the East Asian Economies, Seoul, 22-23 April 2004.

Ramesh, M (2005), "Social Security through Compulsory Savings: The case of Singapore", in: A Glance at Social Policy Issues in Asia Proceedings of the International Symposium for the opening of the OECD Regional Centre on Health and Social Policy, Seoul.

Rao, S. (2005), "An analysis of the Labour Productivity Growth Slowdown in Canada since 2000", *International Productivity Monitor*, Number 10, Spring, pp.3 ~ 23.

Sceviour, R. and R. Finnie (2004), "Social Assistance Use: Trends in Incidence, Entry and Exit Rates", *Canadian Economic Observer*, August, Statistics Canada, Ottawa.

Watson, W (2002), "Social Policy and Productivity: Anybody Here See Any Levers?" *The Review of Economic Performance and Social Progress*, pp.307 ~ 321.

(제8장 극단형 복지국가 스웨덴이 주는 교훈)

Ackerby, Stefan. 1998. "Sweden's Pension Reform An Example for Others?" *Unitas* 70, 4: 26 ~ 29.

Childs, Marquis W. 1938. *Sweden: The Middle Way*. New Haven: Yale University Press.

Daunton, Martin. 2002. *Just Taxes: The Politics of Taxation in Britain 1914-1979*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hall, Robert E. and Alvin Rabushka. 1985. *The Flat Tax*. Stanford: Hoover Institution.
- Kato, Junko. 2003. *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindbeck, Assar. 1997. "The Swedish Experiment." *Journal of Economic Literature* 35, 3(September), 1273-1319. Expanded version: *The Swedish Experiment*. Stockholm: SNS Forlag, 1997.
- Lindert, Peter H. Lindert. 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, two volumes.
- Steinmo, Sven. 1993. *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press.
- Timmons, Jeffrey F. 2005. "Left, Right, and Center: Partisanship, Taxes, and the Welfare State." ITAM, Mexico DF, February 16.
- Tremewan, Christopher. 1998. "Welfare and Governance: Public Housing under Singapore's party-State." In R. Goodman, G. White, and H. Kwon (eds.). 1998. *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. London: Routledge, 77~105.
- Wilensky, Harold. 2002. *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley: University of California Press.

연구보고서 2005-24

OECD 국가의 사회지출과 경제성장
Social Spending and Economic Growth in OECD Countries

발행일	2005년 12월 일	값 8,000원
저 자	홍 석 표 외	
발행인	김 용 문	
발행처	한국보건사회연구원	
	서울특별시 은평구 불광동 산42-14(우: 122-705)	
	대표전화: 02) 380-8000	
	http://www.kihasa.re.kr	
등 록	1994년 7월 1일 (제8-142호)	
인 쇄	동원문화사	

© 한국보건사회연구원 2005

ISBN 89-8187-371-2 93330