

연구보고서 2015-16

사회보장과 경제 선순환 국제비교연구



유근춘 · 김태은

【책임연구자】

유근춘 한국보건사회연구원 연구위원

【주요저서】

사회보장 재원조달에서의 세대 간 형평성 제고방안 연구

한국보건사회연구원, 2013(공저)

사회정책목표의 실질적 달성을 위한 중장기복지재정운용방향

한국보건사회연구원, 2012(공저)

【공동연구진】

김태은 한국보건사회연구원 전문연구원

연구보고서 2015-16

사회보장과 경제 선순환 국제비교연구

발행일 2015년 12월 31일

저자 유근춘

발행인 김상호

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1층~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 (주)범신사

가격 8,000원

본 연구의 주제는 사회보장과 경제 선순환이다. 본 연구는 사회보장과 경제 선순환의 성공적인 메커니즘 자체를 밝히는 것도 중요하지만 더 중요한 것은 성공적인 메커니즘이 밝혀졌다 해도 한 사회에서 그것이 채택되고 실현되지 않으면 아무 소용이 없으므로 이러한 채택과 실현을 설명하는 것이 더 중요하다는 관점에서 이루어졌다.

이러한 연구를 수행하기 위하여 본 연구에서는 먼저 이러한 연구를 가능하게 하는 이론적 틀을 제시할 필요가 있었다. 이는 이론적 고찰을 통하여 제시되었다. 먼저 사회보장과 경제의 선순환을 설명하는 틀을 제시하였다. 이에서는 직접적 원인과 근본적 원인을 구분하는 하는데 전자가 사회보장과 경제의 선순환 메커니즘을 설명하는 것이고, 후자가 성공적인 선순환 메커니즘이 채택되어 실현되는 것을 설명하는 것이다. 연구가 많이 이루어지지 않은 사회보장과 경제의 선순환에 관한 근본적 원인의 연구를 위하여 기존의 경제성장 이론에서 제시되는 직접적 원인과 근본적 원인을 원용하여 본 연구에 적합한 근본적 원인에 의한 설명이론을 제도와 문화를 중심으로 제시하였다.

이어 이론적 고찰에서 제시된 사회보장이 경제에 미치는 성공적 메커니즘에 대한 이론을 OECD자료를 사용하여 저부담저복지, 고부담고복지, 복지국가 유형의 개념을 사용하여 살펴보았다. 이에서 현실의 성공과 실패사례를 나누어 볼 수 있었다.

다음으로 고부담고복지의 성공적 사례로 밝혀진 스웨덴에 대한 역사적 분석을 통해 이론적 고찰에서 살펴본 사회보장과 경제의 성공적 선순환

메커니즘 채택 및 실현에 대한 적용과 시사점을 살펴보았다.

본 연구는 유근춘 연구위원의 책임 하에 김태은 전문연구원의 참여로 이루어졌다. 본 연구과정에서 검독을 통해 도와주신 외부의 한신대학교 전병유 교수, 한국조세재정연구원의 최준욱 선임연구위원, 그리고 내부의 원종욱 선임연구위원과 고제이 부연구위원께 감사드린다.

2015년 12월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호

목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	9
제1절 연구의 배경 및 목적	11
제2절 연구의 내용 및 방법	12
제2장 이론적 고찰	15
제1절 사회보장과 경제의 선순환 논의 틀	17
제2절 사회보장이 경제의 성공을 가져오는 메커니즘	19
제3절 성공적인 선순환 메커니즘 채택 및 실현 조건에 대한 단서: 경제성장에 관한 논의에서의 시사점	27
제4절 제도를 선택하는 제도인 집단선택(정치과정)에 관한 이론: 사회적 딜레마 극복의 관점에서	40
제5절 사회적 딜레마를 극복하게 하는 문화에 관한 이론	64
제6절 사회보장과 경제 선순환 메커니즘 채택 및 실현의 설명모형	80
제3장 사회보장이 경제의 성공을 가져오는 메커니즘에 관한 국제비교 연구	99
제1절 분석 개요	101
제2절 국민부담과 사회복지지출의 평균을 기준으로 한 사회보장형태	106
제3절 매개요인과 경제상태 및 경쟁력	130
제4절 소결	173

제4장 성공적인 선순환 메커니즘의 선택 및 실현에 관한 사례연구:	
스웨덴을 중심으로	177
제1절 분석의 개요	179
제2절 스웨덴의 사회보장과 경제와의 관계:	
정치, 경제, 복지분야 주요 사건을 중심으로	182
제3절 소결	206
제5장 요약 및 결론	211
제1절 요약 및 결론	213
제2절 우리나라에 대한 시사점	217
제3절 본 연구의 제한점과 향후의 연구	218
참고문헌	219
부 록	225

표 목차

〈표 2-1〉 문화의 가치 지향들	70
〈표 2-2〉 문화가치 차원과 사회경제적 발전, 민주화 그리고 예산규모 (1985년 일인당 국내총생산으로 통제)	77
〈표 2-3〉 OLS 회귀분석결과: 2004 총국민소득과 2002 민주주의수준	77
〈표 3-1〉 연구 내용과 지표 간의 관계	104
〈표 3-2〉 분석 지표와 자료	105
〈표 3-3〉 북구형 국가의 경제 및 복지분야 주요 지표(1960-2014)	141
〈표 3-4〉 대륙형 국가의 경제 및 복지분야 주요 지표(1960-2014)	150
〈표 3-5〉 영미형 국가의 경제 및 복지분야 주요 지표(1960-2014)	158
〈표 3-6〉 남유럽형 국가의 경제 및 복지분야 주요 지표(1960-2014)	165
〈표 3-7〉 한국과 일본의 경제 및 복지분야 주요 지표(1960-2014)	170
〈표 3-8〉 OECD 주요국가의 국가경쟁력 비교(2011-2015)	172
〈표 4-1〉 1920년대 초기까지의 역대 주요 집권 정당 및 내각구성	184
〈표 4-2〉 1920-40년대 중반 집권 정당 및 내각구성	188
〈표 4-3〉 1940년대 중반~1980년대 중반 집권 정당 및 내각구성	195
〈표 4-4〉 1980년대 중반이후 집권 정당 및 내각구성	205

부표 목차

〈부표 1〉 스웨덴 정부구성과 정당의 세력분포	225
〈부표 2〉 스웨덴의 역대 총선결과	227
〈부표 3〉 OECD 주요국가의 조세수입구성 추이	229

그림 목차

[그림 2- 1] 사회보장과 경제 선순환의 두 방향	18
[그림 2- 2] 사회보장이 경제결과와 연결되는 메커니즘의 연구 틀	21
[그림 2- 3] 정치과정을 통한 사회적 딜레마 극복을 설명하는 개념 틀	43
[그림 2- 4] 이중순환으로서의 현대 화폐경제 구조	48
[그림 2- 5] 문화 가치지향들의 양립성 관계	72
[그림 2- 6] 문화 가치지향과 8개의 초국가적 문화지역	74
[그림 2- 7] 선진사회(중심자본주의국)와 후진사회(주변자본주의국)의 차이를 가져오는 정신적 자본 축적의 차이	84
[그림 2- 8] 인간행위의 동기와 제도 및 문화의 관계 그리고 인간의 사회적 자유	92
[그림 3- 1] OECD 주요국의 공공사회복지지출과 국민부담률: 1980년	109
[그림 3- 2] OECD 주요국의 공공사회복지지출과 국민부담률: 1985년	109
[그림 3- 3] OECD 주요국의 공공사회복지지출과 국민부담률: 1990년	110
[그림 3- 4] OECD 주요국의 공공사회복지지출과 국민부담률: 1995년	110
[그림 3- 5] OECD 주요국의 공공사회복지지출과 국민부담률: 2000년	111
[그림 3- 6] OECD 주요국의 공공사회복지지출과 국민부담률: 2005년	111
[그림 3- 7] OECD 주요국의 공공사회복지지출과 국민부담률: 2010년	112
[그림 3- 8] OECD 주요국의 공공사회복지지출과 국민부담률: 2012년	112
[그림 3- 9] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 1965년 ..	119
[그림 3-10] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 1970년 ..	120
[그림 3-11] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 1975년 ..	121
[그림 3-12] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 1980년 ..	122
[그림 3-13] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 1985년 ..	123
[그림 3-14] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 1990년 ..	124
[그림 3-15] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 1995년 ..	125

- [그림 3-16] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 2000년 · 126
- [그림 3-17] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 2005년 · 127
- [그림 3-18] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 2010년 · 128
- [그림 3-19] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 2012년 · 129

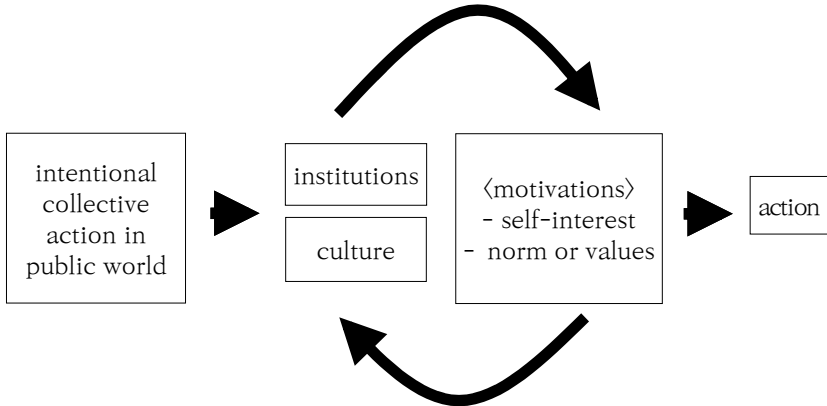
Abstract <<

International comparative study on the virtuous circle between social security and economy – Fundamental cause approach

There are countries that really seem to accomplish the virtuous circle between social security and economy. Man can investigate these countries with two different levels. The one is to study the mechanism itself that brings the virtuous circle. The other is to study the conditions under which the possible virtuous circle is socially selected and realized. The former relates to the proximate causes, the latter relates to the fundamental causes. This study supposes that the fundamental causes more important for the success of related policies.

For the fundamental cause approach it is necessary to explain how the intentional change is possible on a society level. For the intentional change on a society level the interaction between institutions/culture and self-interest/norm or values is used. Intentional collective action in public world(mainly in the political process) can be supported by the severe internal or external crisis or the existence of the excellent leadership.

[Fig. 1] Possibility of intentional change on a society level



The virtuous circle mechanisms between social security and economy are presented and examined with OECD data for international comparison.

The successful case of Sweden is studied with historical cases.

1. 연구목적

□ 연구의 동기

- 현실에서 사회보장과 경제의 선순환이 일어나는 국가와 아닌 국가들이 존재하며, 이를 연구하는 시각을 두 가지로 구분할 수 있음.
 - 하나는 현상적으로 사회보장과 경제 사이에 어떻게 선순환이 가능한지를 연구하는 것이고,
 - 다른 하나는 이렇게 가능한 선순환의 현실이 어떻게 그 사회에서 선택되어 실현되었는가를 연구하는 것임.
 - 전자를 결정하는 원인을 직접적 원인이라 하고, 후자를 결정하는 원인을 근본적인 원인이라 구별함.
 - 직접적인 원인은 선순환 자체와 관계되고, 근본적 원인은 선순환을 창출하는 능력과 관계됨.
- 아무리 현실에서 가능한 문제해결의 방법(선순환 자체)이 있어도 실제로 그 방법이 그 사회에서 채택되어 실현되지 않는다면(선순환 창출) 아무 의미가 없다는 의미에서 후자가 더 근본적인 방향의 연구임.

□ 연구목적

- 따라서 본 연구는 가능한 선순환의 현실이 어떻게 채택되어 실현될 수 있는가를 이론과 사례를 통해 제시함으로써 우리나라가 사회보장과 경제의 선순환을 확립하는데 기여함을 목적으로 함.

2. 연구내용

□ 이론적 논의를 통하여 다음을 밝혔음.

○ 직접적 원인과 관련하여 사회보장과 경제의 선순환을 가져오는 메커니즘을 제시함.

- 선순환의 두 방향 중 경제가 잘되는 경우 사회보장이 잘되는 것으로 가정하고, 사회보장이 경제에 미치는 메커니즘을 저부담저복지와 고부담고복지의 두 경우로 나누어 각각 성공과 실패의 메커니즘을 제시함.

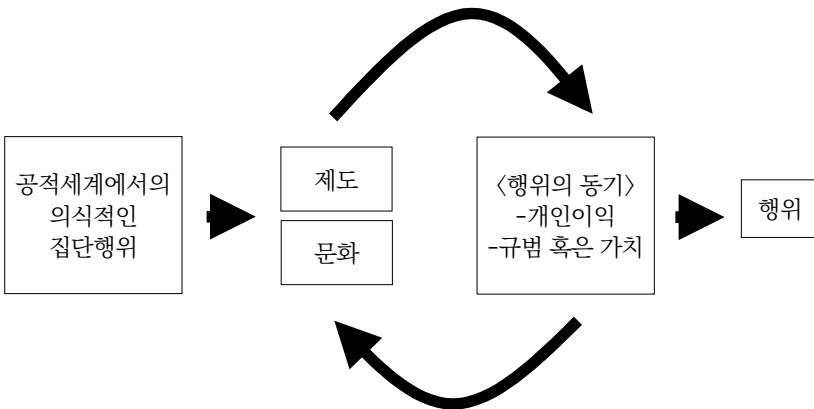
○ 근본적 원인과 관련하여 가능한 선순환 메커니즘 채택 및 실현조건을 제시함.

- 기존 경제성장 이론에서 근본적 원인으로 제시되는 운(運), 지리, 제도, 문화의 4가지 대표적 요인을 다루고, 제도와 문화 그리고 정치를 중심으로 사회적 결정이 이루어지는 공적세계를 주요 요인으로 하는 설명이론 제시함.
- 기존이론에서는 문화의 계측곤란성과 변화곤란성을 근거로 제도 중심의 설명을 하는 것이 주이나, 이는 행위의 동기 중 개인이익을 주로 설명하고 다른 중요한 동기인 규범 혹은 가치를 소홀히 하는 문제가 있음.
- 문화의 계측곤란성을 해결하는 기존이론을 제시하였고, 변화곤란성에 대해서는 공적세계에서의 의식적인 집단행위의 가능성을 설명하는 형성적 순간의 이론을 제시하였음.
- 공적세계에서의 의식적인 집단행위가 제대로 이루어질 수 있는 가능성을 정치적 의사결정과정에서의 이해관계를 기반으

로 하는 정치경제적 모델을 이용하여 설명함.

- 이러한 설명에서 제도 혹은 문화의 영향이 비의식적이지 않고 의식적이라는 의미는 기존 혹은 가능한 제도와 문화의 영향이 없다는 것이 아니라, 이 중 옳은 것을 의식적으로 선택하여 실현시킨다는 의미임. 이를 통하여 현실에서는 과거와의 단절이 이론적으로는 순환적 설명의 문제가 설명됨.
- 단절적이면서 의식적인 선택의 가능성을 높이는 현실적 설명으로서 강요된 대규모의 외적위기와 내부각성을 가져오는 뛰어난 리더십의 존재를 제시함.
- 사회보장과 경제의 선순환을 가능하게 하는 조건의 채택과 실현을 설명하는 이론은 결국 사회주준에서의 의식적인 변화 가능성을 설명하는 이론이고 이를 다음의 그림과 같이 제시함.

[그림 1] 사회수준에서의 의식적인 변화 가능성



6 사회보장과 경제 선순환 국제비교연구

- 사회보장이 경제의 성공을 가져오는 메커니즘에 관한 이론을 복지 국가 유형으로 분류한 OECD 주요국의 자료에 적용하여 국제비교를 수행함.
 - 고부담고복지의 성공은 생산적 사회지출을 중심으로 한 황금삼각형 모델 중심으로 설명이 되고, 저부담저복지의 성공은 투자를 중심으로 설명됨을 밝힘.
 - 매개요인, 경제상태 및 경쟁력에 관한 지표를 사용하여 고부담고복지, 저부담저복지의 복지국가 유형에 따른 성공과 실패의 사례를 제시함.
-
- 사회보장이 경제의 성공에 긍정적인 상관관계를 가진 것으로 추정되는 국가 중 스웨덴의 역사적 사례를 중심으로 선순환 조건의 채택 및 실현을 분석하였음.
 - 1938년의 살트슈타덴 노사협약과 1950년대 렌-마이드너 모형의 실현과 관련된 노동의 연대임금제와 기업의 복지확대가 이루어지는 역사적 사례가 중요함.
 - 부정적인 효과를 가지는 과거와 단절을 하고 새로운 선순환의 경로를 감에 있어 정치과정에서의 뛰어난 리더십이 중요했고, 이를 보조하는 요인으로 이를 가능하게 한 정치적 지형과 외부적 위기의 압력요인 그리고 운의 요소가 있었음.

3. 정책제언

- 선순환의 새로운 경로를 가기 위해서는 사회수준에서의 의식적인 변화 가능성에 대한 이론의 개발과 홍보가 필요함.
 - 제도와 문화가 사회적 행위의 동기에 미치는 영향의 중요성을 인식하고 이를 의식적으로 활용할 수 있는 이론과 정책적 조건을 조성하는 것이 필요함.

- 긍정적이고 단절적인 경로의 변화를 이루기 위해서는 외부에서 강요된 대규모 위기를 잘 이용하는 것과 뛰어난 공적 리더십이 존재하는 것이 중요함.
 - 이를 가능하게 하는 이론의 개발과 홍보가 필요함.
 - 예를 들어 우리나라의 기존의 정치지형을 분석하고 새로운 선순환을 가능하게 하는 결정이 내려질 수 있는 가능한 정치지형을 제시하는 것도 필요함.
 - 또한 뛰어난 공적 리더십이 중요함을 설득력 있게 제시하고, 이와 관련된 우리나라의 현황을 분석하고 개선방향을 제시하는 것이 필요함.

*주요용어: 사회적 딜레마, 전체최적, 조건부동의, 형성적 순간, 제도와 문화

제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적
제2절 연구의 내용 및 방법

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

현실에서 사회보장과 경제의 선순환이 일어나는 국가와 아닌 국가들이 실제로 존재한다.

이를 연구하는 시각을 두 가지로 구분될 수 있다. 하나는 현상적으로 사회보장과 경제 사이에 어떻게 선순환이 가능한지를 연구하는 것이고, 다른 하나는 이렇게 가능한 선순환의 현실이 어떻게 그 사회에서 선택되어 실현되었는가를 연구하는 것이다. 전자를 결정하는 원인을 직접적 원인이라 하고 후자를 결정하는 원인을 근본적인 원인이라 구별한다.

직접적 원인은 문제의 해결방법 자체에 관한 지식으로, 본 연구에서는 선순환 메커니즘 자체에 대한 지식이 된다. 반면에 근본적 원인은 알고 있는 문제의 해결방법이 실제로 그 사회에서 채택되어 실현이 되는가를 결정하는 요인이다. 이는 선순환 메커니즘에 관한 지식수준을 넘어서 실제로 실현이 되도록 선순환을 창출하는 능력과 관계되어 있다.

아무리 현실에서 가능한 문제해결이 방법(선순환 메커니즘에 대한 지식)이 있어도, 실제로 그 방법이 그 사회에서 채택되어 실현되지 않는다면(선순환 메커니즘에 대한 지식의 실현, 즉 선순환의 창출) 아무 의미가 없다는 의미에서 후자가 더 근본적인 방향의 연구라는 생각이 본 연구의 기본전제이다.

2. 연구의 목적

따라서 본 연구는 사회보장과 경제의 선순환에 관하여 직접적 원인과 근본적 원인을 구분하여 제시하고, 가능한 선순환의 현실이 어떻게 채택되어 실현될 수 있는가를 이론과 국제사례 비교를 통해 제시함으로써 우리나라가 사회보장과 경제의 선순환을 확립하는데 기여함을 목적으로 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구의 내용

본 연구의 주제는 사회보장과 경제의 선순환을 현실에 실현시키기 위해서는 선순환을 가능하게 하는 메커니즘 자체에 대한 지식과 이러한 지식이 채택되어 실현되도록 하는 방안에 대한 지식이 모두 필요하며, 후자의 지식이 더 우선적이라는 것이다. 즉 선순환에 대한 지식 자체보다 이를 실제로 창출할 수 있는 능력을 구비하게 하는 것이 더 중요하다는 것이다. 이를 위하여 다음과 같은 내용을 다루었다.

먼저 2장에서는 이러한 내용을 다룰 수 있게 하는 이론적 고찰을 하였다. 이론적 고찰에서는 선순환을 논의하는 틀로서 직접적 원인과 근본적 원인을 구분하는 틀을 제시하였다. 이러한 틀에 의해 먼저 직접적 원인에 해당하는 사회보장이 경제의 성공을 가져오는 메커니즘을 밝히고, 이어 근본적 원인에 대한 이론적 시사점을 찾기 위해 경제성장에 관한 논의를 다루었다. 이 시사점을 기반으로 근본적 원인으로서는 제도와 문화를 제시하였다. 제도의 측면에서는 제도를 선택하는 제도인 집단선택을 통해 어

떻게 공통문제인 사회적 딜레마를 해결할 수 있는가를 제시하였다. 이어서 문화의 측면에서는 문화를 국가수준의 가치지향으로 정의하고, 그 구체적 내용과 측정의 가능한 예를 제시하였다. 이어 문화가 단기적이고 의식적인 정책대상이 될 수 있는 경우를 밝힘으로써 역시 사회적 딜레마 해결에 어떻게 기여할 수 있는가를 제시했다. 마지막으로 선순환 채택 및 실현의 설명모형을 개혁의 두 가지 난점인 지식의 부족과 이해관계의 극복 문제라는 두 가지 관점에서 사회거시적 측면과 정치행위 중심의 집단 행위라는 측면에서 제시하였다.

이론 고찰을 한 후 3장에서는 직접적 원인의 수준에서 제시된 성공적인 메커니즘에 대한 지식을 바탕으로 OECD 주요국가들을 북구형, 대륙형, 영미형, 남유럽형으로 나누고 덧붙여 일본과 우리나라에 대한 메커니즘의 적용과 성공 및 실패에 대한 판단을 제시하여 국제사례 비교연구를 수행하였다. 이를 통해 본 연구의 국제비교사례의 중심이 되는 스웨덴의 성공여부와 다른 비교국가들의 성공여부를 판단하였다.

4장에서는 2장과 3장의 연구결과를 바탕으로 스웨덴의 역사적 사례를 중심으로 선순환의 채택 및 실현에 대한 연구를 하였다. 마지막으로 5장에서 결과를 요약하고 우리나라에 대한 시사점을 제시한다.

2. 연구 방법

연구의 틀을 세우기 위해서 이론 연구와 문헌연구를 사용하였다. 우리나라에 대한 시사점을 찾기 위해서 국제비교방법을 사용하였다. 이 과정에서 OECD 자료를 사용한 통계자료 분석과 사례연구방법을 사용하였다.

제 2 장

이론적 고찰

제1절 사회보장과 경제의 선순환 논의 틀

제2절 사회보장이 경제의 성공을 가져오는 메커니즘

제3절 성공적인 선순환 메커니즘 채택 및 실현 조건에 대한 단서
: 경제성장에 관한 논의에서의 시사점

제4절 제도를 선택하는 제도인 집단선택(정치과정)에 관한 이론
: 사회적 딜레마 극복의 관점에서

제5절 사회적 딜레마를 극복하게 하는 문화에 관한 이론

제6절 사회보장과 경제 선순환 메커니즘 채택 및 실현의
설명모형

2

이론적 고찰 <<

제1절 사회보장과 경제의 선순환 논의 틀

1. 논의 틀: 직접적 원인과 근본적 원인의 구별

사회보장과 경제의 선순환에 관한 논의는 두 가지 차원이 있다. 하나의 차원은 사회보장이 경제에 영향을 미치는 방향과 경제가 사회보장에 영향을 미치는 두 가지 방향이 모두 설명이 되고 어떤 경우에 선순환이 어떻게 일어나는지를 밝히는 것이다. 다른 하나의 차원은 선순환이 가능한 방안이 있는데 어떤 사회에서는 그 방안이 채택되어 실현이 되고 어떤 사회는 그렇지 않은 것이 설명되어야 한다. 첫 번째 차원은 직접적 원인 (proximate causes)에 관한 논의이고, 두 번째 차원은 근본적 원인 (fundamental causes)에 관한 논의이다.¹⁾ 직접적 원인은 선순환의 메커니즘이 어떤 것인가를 설명하는 것이고, 근본적 원인은 그러한 가능한 선순환 메커니즘이 왜 어떤 사회에서는 채택이 되어 실현이 되고 어떤 사회에서는 채택이 안 되어 실현이 안 되는가를 설명하는 것이다.

2. 근본적 원인의 우선성

본 연구가 현상적으로 사회보장과 경제 사이에 어떻게 선순환이 가능한가 보다 가능한 선순환이 어떻게 현실에서 채택되어 실현되는가를 더

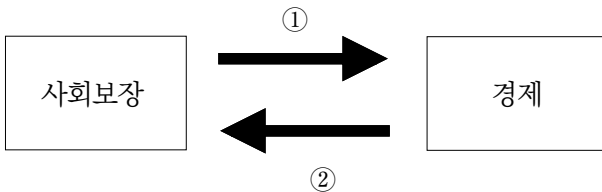
1) Acemoglu(2009, 22-23, 109-110)는 경제성장에 관하여 이러한 구분을 적용하였다.

근본적인 연구로 생각하고 이를 중심으로 연구를 진행한다고 말한 것은 바로 직접적 원인보다 근본적 원인을 중심으로 연구를 진행한다고 말하는 것과 같다. 부뚜막의 소금도 넣어야 짜다는 속담처럼 아무리 경제와 사회보장의 선순환을 가능하게 하는 방안이 있어도 이 방안이 사회에서 채택되어 실현되지 않으면 그림의 떡처럼 소용이 없다는 입장이다.

3. 논의의 구성

첫 번째 차원의 직접적 원인에서 경제가 사회보장이 잘 되도록 하는 방향은 ② 사회보장을 확대할 수 있는 여력인 물질적 기반을 경제가 형성한다는 점에서 경제가 잘 되면 당연한 것으로 일단 받아들일 수 있다고 생각된다.²⁾ 따라서 사회보장이 경제가 잘 되도록 하는 방향이 ① 어떠한 것이냐가 논의의 대상이 된다. 이는 다음의 2절에서 다루어진다.

[그림 2-1] 사회보장과 경제 선순환의 두 방향



두 번째 차원의 근본적 원인은 현실에서 선순환이 일어나는 메커니즘이 알려져 있어도 왜 어떤 사회는 이를 채택하여 선순환을 현실에서 성립

2) 경제적 부가 어떤 사회보장정책의 매개요인을 통해 어떤 사회보장의 결과를 가져오는가에 관한 내용으로 표현될 수 있다. 예를 들면 (경제적 부의 크기) → (사회보장정책: 포괄성coverage, 충분성adequacy, 지속가능성sustainability) → (사회보장결과: 소득과 자산분배, 인적자본, 사회적 자본)

시키고 어떤 사회는 이에 성공하지 못하는가를 설명하는 것이다. 이에 대한 이론적 설명은 3절 이하에서 이루어진다. 본 연구에서는 이러한 이론적 논의를 배경으로 스웨덴의 역사적 경험을 살펴보고자 한다.

제2절 사회보장이 경제의 성공을 가져오는 메커니즘³⁾

1. 논의의 구성

사회보장과 경제의 선순환 메커니즘에 관한 내용은 두 방향, 즉 경제가 사회보장의 성공을 가져오는 메커니즘과 사회보장이 경제의 성공을 가져오는 메커니즘의 설명이 모두 필요하다. 그러나 앞에서 논의한 바와 같이 경제가 사회보장의 성공을 가져오는 메커니즘은 당연한 측면이 있어 이는 해결된 것으로 보고⁴⁾ 사회보장이 경제의 성공을 가져오는 메커니즘에 관해서만 본 절에서 논의하고자 한다.

2. 사회보장이 경제적 성공을 가져오는 메커니즘의 구성

: 원인, 매개요인, 결과

사회보장이 경제의 성공을 가져오는 메커니즘의 설명은 먼저 원인의 위치에 있는 사회보장의 조건이 어떻게 나타내질 수 있는가와 경제의 성

3) 유근춘 외(2012a, 25-41)에서 이미 연구된 내용을 보완 요약하였다.

4) 그러나 아무리 경제적 자원이 풍부해도 이를 잘 사용해야 사회보장이 성공할 수 있다. 그럼에도 이는 경제적 자원이 풍부하다는 전제 하에서 이차적 문제로 생각하여 일단 이곳에서 다루지 않으나 기본적으로 이에 대한 논의도 필요하다는 점은 지적하고 넘어가고자 한다. 가능한 분석들은 앞의 주3에서 언급을 하였다.

공은 무엇인가를 제시할 수 있어야 한다. 그리고 그 과정에 매개되는 직접적 원인이 무엇인가를 제시하여야 한다.

가. 원인이 되는 사회보장의 조건

먼저 원인이 되는 사회보장의 조건은 사회보장의 형태를 구분하는 것이다. 본 연구가 경제와의 관계를 보는 것으로 이와 가장 관련이 있는 사회보장의 형태는 부담과 복지지출의 고저라 판단된다. 따라서 사회보장의 형태를 ‘고부담 고복지’와 ‘저부담 저복지’의 두 가지로 구분한다(유근춘 외, 2012a, 34-35).⁵⁾

나. 결과인 경제의 성공을 나타내는 지표

다음으로 경제의 성공상태를 나타낼 수 있는 지표로 성장(실질GDP성장률, 명목GDP성장률), 안정(실업률, CPI상승률, 국가채무, 재정수지), 경쟁력(경상수지, IMD 국가경쟁순위) 등을 상정하였다. 이는 일반적으로 받아들여지는 경제성공여부 판단의 지표라 판단된다(유근춘 외, 2012a, 38-40).

다. 원인과 결과를 이어주는 매개요인: 직접적 원인

마지막으로 조건인 사회보장의 형태와 그 결과인 경제의 성공상태를 이어주는 과정을 설명하는 직접적 원인이 무엇인가이다. 일차적으로 경

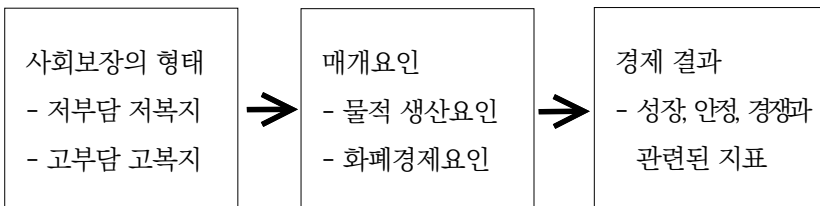
5) ‘중부담 중복지’가 언급되고 있는데 이는 독자적인 형태가 되기 어렵다(유근춘 외, 2012a, 34). 또한 이론적으로 가능한 ‘저부담 고복지’와 ‘고부담 저복지’ 또한 현실에서 존재하기 어렵다(유근춘 외, 2012a, 34).

제성장모델에서 언급되는 직접적 원인은 생산의 물질적 측면과 관련된 것으로서 물질자본(physical capital), 인적자본(human capital), 그리고 광의의 기술(technology in the broad sense)이다(Acemoglu, 2009, 105-106). 광의의 기술이란 생산의 효율성과 관련된 것으로서 통상의 물질관련 기술과 함께 시장이나 조직에 의해 효율성이 결정되는 측면도 함께 포함한다. 다음으로 자본주의가 화폐경제라는 측면에서 유도되는 경제성공의 직접적 원인은 세 가지가 언급되고 있다(유근춘 외, 2012a, 25-32). 첫째로 기업의 경우에는 수익성 있는 투자 기회가 계속적으로 유지되고 확장되어야 한다. 둘째로 국가의 경우에는 공공지출의 재정충당이 계속해서 유지되어 확장될 수 있어야 한다. 셋째로 가계의 경우에는 노동소득을 위한 일자리의 창출이 계속해서 성공적으로 이루어져야 한다.

라. 결과의 요약

사회보장이 경제의 성공을 가져오는 메커니즘은 결국 사회보장 형태인 ‘저부담 저복지’와 ‘고부담 고복지’가 두 가지 종류의 직접적 매개요인을 통해 어떻게 경제의 성공과 연결되는가이다.

[그림 2-2] 사회보장이 경제결과와 연결되는 메커니즘의 연구 틀



3. 현실에 존재하는 예에 기반 한 구체적 설명 메커니즘

상기한 메커니즘에 대해서 현재의 연구수준에서는 구체적 형태가 부여된 모형으로 제시가 못하고 어떠한 매개요인을 통해 사회보장의 형태가 경제의 결과와 어떻게 연결되는지를 제시하는 수준이다.⁶⁾

이러한 연결관계를 고려함에 있어서는 현실의 존재하는 성공과 실패 사례를 염두에 두는 방법이 현실적이라 생각된다.⁷⁾ 저부담 저복지의 경우에는 민간부분에서 저축과 투자의 여력이 많음으로 전통적인 투자에 의한 물적자본과 인적자본의 축적, 그리고 기술의 발전이 경제의 성장을 가져오는 경우를 상정할 수 있다고 생각한다. 그리고 고부담 고복지의 경우에는 현실에서 존재하는 북구의 황금삼각형 모델을 상정해 볼 수 있다(유근춘 외, 2012b, 37-39). 이에 따르면 실업급여를 중심으로 한 관대한 사회보장급여를 통해 기술도입과 노동시장의 유연성에 의한 복지문제를 해결하여 혁신적 기술채택을 용이하게 하고 노동시장유연성을 문제없이 높임으로써 경제적 효율성을 높이고, 적극적 노동시장정책을 통해 인적자본의 향상이나 취업지원을 하여 노동의 생산성과 노동시장진입을 높임으로써 관대한 사회보장급여의 문제점을 보완하도록 하는 선순환적 상호작용이 관대한 사회보장, 노동시장 유연성, 적극적 노동시장이라는 세 가지 요소 간에 존재한다. 이러한 두 가지 성공 메커니즘을 중심으로 저부담 저복지와 고부담 고복지의 각 경우에 성공과 실패 메커니즘을 제시하면 다음과 같다(유근춘 외, 2012a, 35-38).

6) 연결관계를 상관관계나 회귀분석 등으로 분석할 수 있으나 본 연구의 중점이 단순한 수량적 분석보다는 이를 염두에 두고 하는 이론적 분석에 놓여 있어 이를 하지 않았다. 이는 의미 있는 수량분석을 하기에는 아직 이론적 분석이 충분하지 못하다는 판단에 따른 것이다.

7) 이는 연구의 제한점으로서 아직 설명이 일반적인 수준에 이르지 못했다는 점을 나타내고 있다. 따라서 현실적으로도 다른 메커니즘이 존재할 수 있는 가능성을 제외하는 것도 아니고, 일반적인 수준의 설명이 존재할 수 있다는 점도 제외하는 것이 아니다.

가. 저부담 저복지의 경우

다음의 성공적인 경우와 실패적인 경우를 현실적으로 상정할 수 있다.

(성공적인 경우)

저부담 저복지 → 민간 저축과 투자의 증가로 인한 실물자본, 인적자본의 증대와 기술의 혁신, 저복지비용에 의한 가격경쟁력 → 고성장과 국가경쟁력 제고 → 저부담 저복지의 기반인 시장(일자리 증가와 소득상승)을 통한 사회문제의 해결과 세금인하 여력 → 저부담 저복지 지속가능 → ...

(실패적인 경우)

저부담 저복지 → 분배불평등으로 인한 사회문제의 격화와 유효수요부족, 저축과 투자가 촉진되지 않고 비생산적 투기자본이 형성되어 생산적 실물자본, 인적자본 축적실패 및 기술혁신 실패 → 저성장과 국가경쟁력 저하 → 저부담 저복지의 기반인 시장을 통한 사회문제의 해결실패와 세금인하 여력 쇠퇴 → 저부담 저복지의 지속가능성에 문제 발생(사회갈등 증가와 수입감소로 인한 재정적자 등) → 적절한 대응에 실패 → 저부담 저복지 유지 불가능과 관리 불가능한 난국의 도래

저부담 저복지의 경우 성공적인 경우는 생산력을 증시하는 공급중시경제학(supply-side economics)이 적용되는 경우이다. 이에 따르면 높은 저축률과 투자율은 물적자본과 인적자본의 축적, 그리고 기술의 발전을 통해 경제성장을 가져오는 중심요인이다. 또한 저부담 저복지의 저비용을 통하여 가격경쟁력을 높이고 이는 투자기회를 높여 고성장과 국가경쟁력 제고를 가져온다.

현실에서 이러한 저부담 저복지의 성공 메커니즘의 실현은 이차대전 후 전통적 자본주의의 전성기에서 이루어졌다고 생각된다. 현재는 금융 자본이 우수한 실물적 투자를 걸러내어 이에 투자하고 그에서 금융이윤을 취하는 전통적인 역할보다는 화폐에서 직접 화폐를 파생시키는 투기적 활동에 보다 중점적인 노력을 기울이는 경향이 있어 저축이 실물분야의 생산적인 투자로 이어지기 보다는 투기적인 분야로 몰려 저부담 저복지의 성공 메커니즘은 잘 작동하지 않는 것으로 판단된다.

저부담 저복지 실패의 경우에는 저복지로 인한 불평등 등의 문제로 인하여 사회문제가 악화되고 유효수요도 부족하게 되며, 민간의 저축도 투기자본으로 변하여 생산적 실물자본과 인적자본 축적에 실패하고 기술혁신에도 실패한다. 이는 저성장과 국가경쟁력 악화를 초래하여 기업투자의 기회를 낮추고 결국 저부담 저복지도 유지하지 못하게 된다. 역사적으로는 사회갈등이 주문제가 되어 선진국 진입에 실패한 남미 국가들이 예가 될 수 있다고 생각된다. 그리고 현재의 저부담 저복지 국가 대부분은 상기한 성공의 경우보다는 이러한 실패의 경우에 더 가깝다고 판단된다.

나. 고부담 고복지의 경우

(성공적인 경우)

고부담 고복지 → 혁신적 기술의 채택과 노동시장유연화 가능, 적극적 노동시장 정책과 훈련으로 인한 인적자본개발과 취업지원(생산성 향상과 함께 높은 고용률 가능) → 고성장과 국가경쟁력 제고 → 고부담 고복지의 기반인 부담능력(잉여저축의 존재)의 유지와 발전 그리고 사회부담의 감소 → 고부담 고복지 지속가능 →...

(실패적인 경우)

고부담 고복지 → 복지의존과 근로의욕저하, 도덕적 해이, 자본유출과 지하경제 → 저성장과 국가경쟁력 저하 → 고부담 고복지의 기반인 부담 능력의 쇠퇴와 사회부담의 증가 → 고부담 고복지의 지속가능성에 문제 발생(고지출과 수입감소로 인한 재정적자 등) → 적절한 대응에 실패 → 고부담 고복지 유지불가능과 관리 불가능한 난국의 도래

고부담 고복지가 성공을 하는 메커니즘은 앞에서 언급한 바와 같이 현실의 황금삼각형 모델에서 찾을 수 있다. 이에 따르면 실업급여를 포함하는 사회보장이 충분하여⁸⁾ 혁신적 기술채택 및 노동시장유연화⁹⁾가 문제 없이 가능하게 되어 경제적 효율성이 높고, 적극적 노동시장정책이 인적 자본 개발과 취업지원을 가능하게 하여 노동생산성이 높고 노동시장진입이 용이하게 되어 고성장과 국가경쟁력 제고가 가능하게 된다. 이는 기업에게 수익성 있는 투자기회를 지속적으로 유지 확장시킬 수 있는 기회를 제공한다. 이는 국가재정과 가계의 일자리에도 긍정적으로 작용하여 고부담 고복지를 지속가능하게 만든다.

고부담 고복지가 실패하는 메커니즘은 고부담 고복지의 부정적인 측면, 즉 복지의존과 근로의욕 저하, 도덕적 해이, 자본유출과 지하경제 등이 우세하게 작용하여 기업의 투자기회 축소와 이에 따른 국가재정과 가계의 일자리에 부정적 영향이 발생하여 경제의 효율성과 경쟁력이 저하되는 경우이다. 이 경우 고부담 고복지는 유지불가능하게 된다.

8) 충분한 사회보장의 내용이 가족과 고용(적극적 노동시장정책, 실업)에 관련된 경우 생산적이고 투자적인 사회지출이 이루어졌다고 할 수 있다(유근춘 외, 2011, 57-63; Lindert, 2004, 281-290).

9) 고용보호입법지수(EPL)이 작을수록 노동시장유연성이 높고, 통상 노동시장유연성이 높으면 기업의 효율성이 증가하여 경제의 성장과 경쟁력에 긍정적인 것으로 판단한다. 특히 황금삼각형모델에서는 이러한 전제가 실제로 작동하고 있다고 판단된다.

4. 논의의 방향과 성공적인 복지국가의 조건

가. 논의의 방향

사회보장이 경제의 성공을 가져오는 메커니즘을 종합적으로 고려하면 사회보장의 형태를 ‘저부담 저복지’와 ‘고부담 고복지’로 나눈 경우에 각 형태가 반드시 성공이나 실패와 이어지는 것이 아니고 각각 조건에 따라 성공과 실패가 있다는 것이다. 따라서 사회보장을 높게 할 것인지 낮게 할 것인지가 문제의 핵심이 아니고, 각 경우의 성공적인 메커니즘이 실현되게 하는 것이 문제의 핵심이 된다. 이는 본 연구가 일차적으로 성공적인 선순환 메커니즘이 어떤 것인지를 밝히고, 이차적으로 성공적 선순환 메커니즘이 어떤 사회에서는 채택되어 실현이 되고 어떤 사회에서는 그렇게 되지 않는 이유를 밝히고 그에 대한 해결방향을 제시하려는 의도와도 상응한다. 특히 본 연구는 성공 메커니즘 자체 보다 그 채택과 실현의 차원이 보다 핵심적이고 중요하다는 견해에 입각하고 있다.

나. 성공적인 복지국가의 조건

상기한 논의를 종합하면 사회보장과 경제의 선순환이라는 측면에서 성공적 복지국가를 복지형태, 사회적 지속가능성, 경제적 지속가능성, 변화 대응능력을 기준으로 다음과 같은 기준을 제시할 수 있다고 생각된다(유근춘 외, 2012a, 33).

“성공적 복지국가란 정치과정을 통해 저부담 저복지이든 고부담 고복지이든 그 사회에 적용될 복지의 형태에 국민들이 합의하고, 실제 운용에서 사회문제는 그 사회가 용인하는 수준이상으로 해결하고(사회적 지속

가능성), 복지의 기반이 되는 경제는 최소한 저해하지 않거나 발전시키면서(경제적 지속가능성), 환경의 변화로 계속 발생하는 선택된 복지형태의 새로운 문제를 정치과정을 통해 선제적으로 대응하여 적절하게 해결할 능력이 있는 국가이다.”

이러한 성공적 복지국가의 복지수준이 고수준이든 저수준이든 그 국가의 ‘적정 복지수준’이 된다. 그리고 다시 강조하면 정치과정을 통한 합의 능력, 실제운용에서 사회적 지속가능성과 경제적 지속가능성을 가능하게 하는 메커니즘을 인식하고 채택 실현하는 능력, 환경변화 시 선제적으로 적절한 대응을 할 수 있는 능력이 성공적 복지국가의 필요조건이다. 그리고 이 중 본 연구는 특히 성공적인 메커니즘의 채택 및 실현의 조건의 중요성을 강조하고 이를 가능하게 하는 조건을 연구 제시하려고 한다.

제3절 성공적인 선순환 메커니즘 채택 및 실현 조건에 대한 단서: 경제성장에 관한 논의¹⁰⁾에서의 시사점

1. 논의의 방향

우선 성공적인 사회보장과 경제의 선순환 메커니즘의 채택 및 실현의 조건을 따져볼 수 있는 논의의 틀을 도출하기 위하여 기존 경제성장에 관한 연구를 살펴보고자 한다. 특히 가능한 경제성장 메커니즘 자체와 성공적인 경제성장 메커니즘의 선택 및 실현을 구분하여 다루는 Acemoglu(2009)의 논의를 중점적으로 다루어 본 연구의 논의에 필요한 결과를 도출하도록 하겠다. 성공적인 경제성장 메커니즘의 채택 및 실현에 관한 논의는

10) Acemoglu(2009)의 논의를 중심으로 다루었다.

사회보장과 경제의 성공적인 선순환 메커니즘의 채택 및 실현과 공통점도 있고 차이점도 있다. 사회보장과 경제의 성공적인 선순환 메커니즘의 채택 및 실현과 관련된 확립된 이론이 없는 상황에서 어느 정도 확립된 이론적 성과가 있는 경제성장 분야의 논의를 참조하는 것은 좋은 출발점이 된다고 생각된다. 본 연구의 논의에 필요한 결과의 도출은 공통점을 이용하면서 차이점을 반영하는 방향이 될 것이다.

2. 국가 간 소득 차이와 경제성장률 차이를 가져오는 직접적 원인

Acemoglu(2009, 3-25)는 복지상태를 나타낼 수 있는 소득에서 국가 간의 차이가 큰 현상을 설명하려고 노력하고 있다. 이는 일차적으로 국가 간의 경제성장률 차이로 설명될 수 있다(9-11).

다음으로 경제성장률의 차이는 실물자본(physical capital), 인적자본(human capital), 그리고 넓은 의미의 기술(technology in broad sense)에 의하여 결정된다(18-19, 26-76, 77-108). 넓은 의미의 기술이란 생산의 효율성(efficiency of production)과 상관이 있는 것으로 좁은 의미의 생산기술(production technique)은 물론 시장(market) 혹은 조직(organization)을 운영하는 기술도 포함하는 효율성 혹은 비효율성의 요인들을 포함한다(19, 105-106). 시장과 조직을 운영하는 기술이란 시장이나 기업조직 등을 조직하는 방법, 그리고 이러한 조직방법을 통해 경제의 상이한 참가자들에게 동기를 부여하는 방법을 말한다. 그리고 물적자본이나 인적자본에 대한 투자보다 기술이 더 중요한 경제성장의 요인임을 언급하고 있다(105).

3. 경제성장의 직접적 원인과 근본적 원인의 구별

이상의 논의를 한 후 Acemoglu(2009, 19-21, 106, 108-143)는 경제성장의 직접적 원인(proximate causes)과 근본적 원인(fundamental causes)을 구분한다. 전자는 경제성장의 메커니즘을 설명하는데 사용되어 분석을 위한 수리적 모형을 구성할 수 있도록 한다. 이러한 직접적 원인으로는 물적자본, 인적자본, 광의의 기술이 제시된다. 이는 바로 앞에 설명한 경제성장률의 차이를 가져오는 요인들이다. 그리고 본 연구의 바로 앞 절에서 '사회보장이 경제의 성공을 가져오는 메커니즘'이라는 제목 하에 다룬 내용 중 특히 저부담저복지의 성공요인에 해당하는 내용이다.

그러나 이런 메커니즘이 알려져 있고 물적자본이나 인적자본, 그리고 기술의 이전에 있어 커다란 장벽이 존재하지 않는다고 볼 수 있는 현재의 상황을 전제로 할 때 더 근본적인 문제는 왜 어떤 나라는 기술과 물적 및 인적 자원에 충분한 투자를 하고 어떤 나라는 못하는가이다. 즉 경제성장의 메커니즘에 대한 이해가 아무리 있어도 그 메커니즘이 채택되어 실현될 수 없다면 전혀 소용이 없는 것이다. 따라서 이렇게 경제성장 메커니즘 자체의 실현을 결정하는 저변의 추동적 요인들을 근본적인 원인이라고 부른다(109-110). 만일 어떤 국가의 경제성장에 긍정적인 변화를 가져오는 것이 목적이라면 직접적 원인에 의거한 정책은 마치 질병에 대한 증상적 치료와 같고 근본적 원인에 근거한 정책은 질병의 원인에 근거한 근본적 치료와 같아 후자가 훨씬 우수하다. 본 연구도 이러한 판단에 근거하고 있다.

4. 경제성장의 근본적 원인 4가지

Acemoglu(2009, 20-21, 109-143)는 이러한 경제성장의 근본적 원인이 될 수 있는 4가지 요인들에 대한 가설들을 제시하고 검토하고 있다. 4가지 요인은 각각 운(luck), 지리(geography), 문화(culture), 그리고 제도(institution)이다.

가. 경제성장의 4가지 근본적 원인 중 운과 지리

운이란 다른 조건은 동일한데 운과 같은 성격을 갖는 어떤 작은 불확실성이나 이질성이 커다란 변화와 관련된 상이한 선택을 하게 하거나 혹은 선택과 관련하여 특정할 수 있는 근거가 없어 운적인 성격을 가지는 다중 균형(multiple equilibria)¹¹⁾ 중에 다른 선택을 하게 하여 국가들 사이에 존재하는 경제성과의 상이한 경로를 발생시키는 경우이다. 운적인 요인의 선택에 의해 직접적인 원인들의 상태가 결정되는 과정을 통해 경제성장이 설명될 수 있다(Acemoglu, 2009, 110-111).

지리란 개인이 들어서 살고 있는 물적, 지리적, 그리고 생태계적 환경에서 그 일부인 개인에게 제약요인으로 부과되는 모든 요인들을 말한다. 예를 들면 농업생산력에 영향을 미치는 토양의 질, 국부와 산업화에 영향을 미치는 자연자원, 수송에 영향을 미치는 지형, 개인선호에 영향을 미치는 기후, 개인의 건강과 생산성, 그리고 인적·물적 자본의 축적동기에 영향을 미치는 질병 등이 이에 해당한다. 이러한 요인들 역시 직접적 요인으로 설명하는 경제성장 메커니즘과 잘 연결될 수 있다(Acemoglu, 2009, 111).

11) 다중균형이란 경제적으로 동일한 조건 하에서 귀결되는 상이한 균형상태들을 말한다.

나. 사회보장과 경제 선순환의 근본적 원인과 운 및 지리의 시사점

이상에서 다룬 두 가지 경제성장의 근본적 원인인 운과 지리는 직접적 요인으로 설명하는 경제성장 메커니즘과 잘 연결될 수 있고 그러한 메커니즘 중 성공적인 것의 채택과 실현을 결정하는 데도 영향을 미친다. 하지만 성공적인 사회보장과 경제 선순환 메커니즘의 채택과 실현을 설명하는 데 어떠한 역할을 할 수 있는지는 차이가 있을 수 있어 별도로 고려를 하여야 한다.

지리의 경우 경제성장과는 직접적 요인과 근본적 요인의 양 측면에서 똑 같이 적용될 수 있지만 사회보장과 경제의 선순환과 관련된 선택에 있어서는 기후가 사람들의 태도나 선호에 미치는 영향이 사회보장과 경제성장의 선순환 메커니즘의 선택과 연결되는 경우에 한한다. 이러한 관련성은 매우 제한적이고 또한 정책적으로 개입할 여지가 적어 본 연구에서는 명시적으로 다루지 않겠다.

반면에 운이라는 요인은 직접적 원인과 근본적 원인의 양 측면에서 경제성장은 물론 사회보장과 경제성장의 선순환 메커니즘의 선택도 잘 설명할 수 있다. 그러나 그 약점도 비슷하다고 생각된다. 즉 운이라는 요인으로 단기적인 선택의 차이는 설명할 수 있지만 장기적으로 나타나는 현상은 설명이 어렵다는 점이다. 왜냐하면 운에 의한 나쁜 결과를 장기간 동안 시정 안 하고 둘 이유가 없기 때문이다. 따라서 현실에서 마주하는 의미 있는 현상들은 쉽게 바뀔 수 없는 역사적 경험의 축적 결과에 의한 것이 대부분이어서 운에 의한 설명은 현실적으로 별 의미가 없는 경우가 많다.

이러한 약점을 벗어날 수 있는 운에 관한 이론이 역사 의존성을 바탕으로 한 다중지속상태모델(models of multiple steady states with his-

tory dependence)이다(Acemoglu, 2009, 116-117). 이 이론은 기존의 경로의존성(path dependency) 이론과 그 논지가 같다. 즉 어떤 특정한 균형의 경로가 시작되면 다른 지속상태 균형으로 바꾸기는 아주 어렵거나 혹은 거의 불가능하다는 것이다. 그러나 이러한 이론에서 필연적으로 제기되는 문제는 어떻게 지속균형이 유지되는가를 설명하는 것이다. 지속균형 유지를 설명하는 요인으로 이해의 충돌이나 왜곡을 들 수 있는데 이는 다른 근본적 원인인 제도와 문화의 도움을 필요로 한다. 어떤 상태의 지속요인을 설명하는 이론은 결국 그 변화도 설명할 수 있다. 경제성장에서 경로의존성을 벗어나 새로운 경로로 나아가는 예로서 한국과 싱가포르 같은 경제기적을 이룬 국가들이 거론될 수 있다. 이런 점에서 제도와 문화는 현상의 지속과 변화를 동시에 설명할 수 있는 중요한 근본적 원인으로 된다. 이는 사회보장과 경제의 선순환 채택과 실현에도 동일하게 적용될 수 있다.

경제성장의 성공적 메커니즘 채택과 실현에 있어 운의 요인을 설득력 있게 제시하는 이론이 지도자의 역할을 강조하는 이론이다(Acemoglu, 2009, 117). 지도자가 경제성장에 미치는 영향을 실증적으로 연구한 Jones와 Olken(2005, 851-852, 861)에 의하면 지도자는 경제성장에 중요한 영향을 미친다. 중국의 예를 들면 모택동이 중국을 지배하고 있을 때 중국의 경제는 지속적인 저성장의 경로(평균 연 1.7%)에 빠져 있었다. 그러나 그의 사후 덩소평의 새로운 이념에 입각한 지도하에 고성장의 경로(평균 연 5.9%)로 바뀌었다(Jones and Olken, 2005, 848-849). 만일 지도자의 우연적 죽음("random" deaths)을 통해 지도자가 선택되었다는 측면에서 본다면 운적인 요소가 강하지만(Jones and Olken, 2005, 844), 실제로 지도자의 죽음을 통해 경제성장의 경로가 달라진 과정을 자세히 들여다보면 새로운 지도자가 설정한 정책과 발전시킨 제도가 새로

운 경제성장의 경로를 가능하게 한 것이다. 즉 단순히 새로운 지도자가 들어섰다는 것보다 그 새로운 지도자가 경제성장을 가능하게 하는 정책과 제도를 실현시킨다는 것이 중요하다. 이에 대해 다시 새로운 지도자로 성장을 조장하는 지도자가 뽑힐지 아니면 성장을 저해하는 지도자가 뽑힐지는 운이 아니냐는 반론이 있을 수 있다. 그러나 더욱 중요한 것은 새로운 지도자가 경제성장을 가능하게 하는 정책과 제도를 채택하고 실행할 권력이 있어야 한다는 점에서 보면 제도가 다시 중요하게 된다. 예를 들면 지도자에게 제한이 적은 독재정치가 그렇지 않은 민주정치에서 보다 지도자가 경제성장에 평균적으로 더 유의미한 인과적 영향을 준다 (Jones and Olken, 2005, 855-858). 이러한 사실에 의하면 지도자가 권력을 행사할 수 있는 제도적 요인이 중요한 필요조건임을 말할 수 있어도 본 연구와 같이 민주주의 국가를 전제로 하는 연구에서는 또 다시 민주주의의 지도자가 필요한 경제성장을 위한 조치를 취할 수 있는 권력을 어떤 경우에 가질 수 있을 가를 제시해야 할 필요성을 낳는다. 이에 대해서는 민주주의에서 지도자가 자신이 추구하는 정책이나 제도를 실현시킬 힘을 발휘하기 위해서는 이에 필요한 정치적 세력관계를 조성할 수 있어야 한다는 점만을 이곳에서 지적하고 자세한 점은 정치과정을 증시하는 이론을 설명하는 다음의 논의에서 자세히 다루겠다. 필요한 때에 올바른 지도자가 올바른 정책을 취할 수 있는 힘을 가지게 되는 정치적 세력관계를 조성할 수 있는가는 또다시 운이거나 운이 아닌 다른 요인일 수 있다. 본 연구에서는 정책적으로 개입할 수 있는 요인을 다루는 것이 의미 있다는 판단을 채택하고 있으므로 운이 아닌 요인을 설명하는 쪽을 택하고자 한다. 이러한 측면에서 다시 제도와 문화가 중요해진다.

다. 경제성장의 근본적 원인 중 문화와 제도

바로 위의 논의에서 보았듯이 사회보장과 경제의 선순환의 성립조건을 중점적으로 다루는 본 연구를 위해 중요한 사항은 마지막 남은 두 가지 근본적 원인인 문화와 제도이다. 먼저 경제성장과 관련된 Acemoglu(2009, 111-112, 119-123)의 논의를 살펴보고 이에 대한 본 연구의 일치점과 차이점을 제시하여 본 연구의 논의를 발전시키도록 하겠다.

먼저 문화를 개인의 경제적 행위에 영향을 미치는 신념(beliefs), 가치(values), 그리고 선호(preferences)라고 정의했다. 그 예로 종교적 신념, 다른 신분관련 행위와 대비한 재산관련 행위에 대한 선호 등을 들었다. 그리고 문화가 영향을 미치는 주요한 경로로 다음의 두 가지를 들었다. 하나는 경제성장에 영향을 미치는 행위에 대한 선호, 예를 들면 저축, 물적 및 인적 자본 축적 등에 대한 선호를 통하여 경제에 영향을 미칠 수 있다. 다른 하나는 생산성을 높일 수 있는 협력과 신뢰의 정도에 영향을 미쳐서 경제적 성과에 영향을 미칠 수 있다. 협력과 신뢰는 사회적 자본으로 다루어지는 중요한 요인이다(Acemoglu, 2009, 111).

“제도는 인간의 상호행위를 형태 짓는 인간에 의해 고안된 제약조건들이다. 그 결과 제도는 인간의 거래에서, 그것이 정치적이든, 사회적이든, 아니면 경제적이든, 유인을 구조 짓는다.”(North, 1990, 3) 경제제도를 구성하는 것은 경제적 유인에 영향을 미치는 규칙(rules), 규제(regulations), 법(laws), 그리고 정책(policies) 등이다. 개인들이 자신에게 이익이 되는 행위만을 한다는 것이 경제분석의 대표적인 전제이다. 따라서 제도가 이익이 어떻게 나누어지는가에 영향을 미침으로 당연히 제도는 경제성장의 직접적 원인에 영향을 미친다(Acemoglu, 2009, 111).

라. 사회보장과 경제 선순환의 근본적 원인과 제도 및 문화의 시사점 : 사회적 딜레마 극복의 과제

Acemoglu가 성공적인 경제성장 메커니즘 채택 및 실현을 결정하는 근본적 원인으로서는 다른 제도와 문화를 사회보장과 경제 선순환의 채택 및 실현을 결정하는 근본적 원인으로 그대로 사용할 수 없다. 따라서 필요한 수정을 하기 위한 작업이 필요하다.

성공적인 경제성장 메커니즘의 채택 및 실현과 사회보장과 경제의 선순환 메커니즘의 채택 및 실현과 관련하여 공통의 관심사는 왜 사회들이 다른 선택을 하는가이다. 즉 어떤 사회는 성공적인 메커니즘의 채택 및 실현에 성공하여 번영하고, 어떤 사회는 실패하여 쇠락하는 가이다. 이는 한 사회에서 행위를 결정하는 원동력이 무엇인가와 관련이 있다.

Acemoglu는 경제성장과 관련된 사회에서의 제도 채택 및 실현을 중심으로 논의하기 때문에 개인이익 추구를 전제로 하여 선택과 관련된 이해관계의 조정을 중심으로 다루고 있다. 이는 성공적인 제도가 채택 및 실현될 수 있는 정치과정을 이해관계를 통해 분석하는 정치경제학적 접근으로 나타나고 있다. 그에 의하면 사회에서의 집단선택은 사회전체의 선 혹은 이익(the good of the society at large)을 위해서 이루어지는 것이 아니라 정치적 균형의 결과(a result of political equilibrium)라는 것이다(Acemoglu, 2009, 140).

이러한 전제에 따르면 성공적인 메커니즘의 채택 및 실현은 정치과정에서 이해관계가 맞아 떨어지는 경우에 이루어진다. 그러나 한 사회에서 중요한 것은 이해관계가 맞아 떨어지는 경우가 극히 드물고, 통상은 합의를 위해서 이해관계를 조정해야 한다는 것이고, 더욱 문제가 되는 것은 그 합의가 사회전체의 이익을 위한 쪽으로 이루어질 수 있어야 한다는 것이다.

사회전체의 이익의 채택 및 실현이라는 관점에서 중요하게 고려해야 하는 것이 사회적 딜레마(social dilemma) 현상이다. 즉 개인이익(self-interest)을 추구하는 것을 전제하는 경우 개인적으로는 합리적이지만 사회적으로 바람직하지 않은 선택은 단기적으로 개인에게 이익을 주지만 장기적으로 모든 구성원이 그러한 개인이익을 추구하게 되면 결국에는 전체적 협력이 붕괴되어 사회 전체적으로 나쁜 성과가 나오고 결국 개인에게도 손해가 돌아가는 현상이다.¹²⁾(유근춘 외, 2011a, 63; Zeng and Chen, 2003, 587, 589) 본 연구는 이러한 사회적 딜레마 현상을 성공적인 메커니즘의 선택 및 실현을 성공적으로 달성하기 위하여 한 사회가 풀어야 하는 공통의 문제로 보고자 한다. 즉 한 사회가 성공적인 메커니즘을 채택하고 실현하기 위해서 풀어야 하는 모든 문제를 대표하지 않을 수는 있으나 거의 모든 중요한 문제상황을 포괄하고 있다고 가정하고자 한다. 이는 성공적 메커니즘의 선택에 가장 보편적이고 중대한 걸림돌이 개인이익으로 대표되는 부분최적과 사회이익으로 대표되는 전체최적 사이의 괴리이고, 풀어야 하는 문제는 어떻게 전체최적 쪽으로 선택이 이루어지게 하는가라는 점을 고려한다면 타당한 가정이라 생각된다.

사회적 딜레마 문제해결은 결국 이를 해결할 수 있는 행위의 동기가 작동하도록 만드는 것이다. 이는 결국 사적인 이익을 추구하는 개인이익이라는 동기를 극복하여, 공적인 전체최적을 선택할 수 있도록 하는 동기가 무엇일 수 있는가이다. 이러한 동기를 이루는 가장 중요한 특징은 개인이익과 같이 행위가 산출하는 결과에 의존하지 않고, 행위가 자체적으로 옳은가 아니면 그릇된 것인가에 대한 신념에만 의존하는 것이다. 이러한 동

12) 대표적 예가 교통법규 준수이다. 어떤 개인이 끼어들기를 해서 줄지어 기다리는 시간을 줄일 수 있다. 그러나 이를 본 다른 모든 개인들이 이러한 끼어들기를 흉내 내게 되면 법규를 어겨 이전과 같은 끼어들기의 개인이익을 향유하는 것도 불가능하게 되고, 전체적으로도 모두가 교통법규를 준수하여 줄지어 기다리는 경우보다 모든 개인에게 나쁜 결과가 나올 수 있다.

기의 특징은 개인의 이익과 상관없이 습관적으로 옳다고 생각하는 행위를 선택하도록 하는 것이다. 이러한 사회적 행위의 동기를 규범(norms)이라 한다.¹³⁾ 그리고 규범을 규정하는 한 사회에서 좋고 바람직한 것(what is good and desirable)이라는 개념과 관련된 것이 가치(values)이고, 이는 문화의 가장 중심적 특징이다(Schwartz, 2014, 548). 따라서 한 사회의 문화를 규정짓는다고 볼 수 있는 규범 혹은 가치는 개인이익 등 행위의 결과와 상관없이 옳고 그른 것에 대한 신념에 의해 행위를 결정하는 동기가 되며, 이는 개인의 이익에 기반을 둔 행위동기가 사회적 딜레마를 야기하는 경우 그 문제를 해결할 수 있는 수단이 될 수 있다. 그러나 이러한 문화는 통상 의식적 정책수단으로 사용되기에는 어려운 점이 있다고 지적되고 있다. 따라서 이러한 문제를 문화와 제도의 공통점과 차이점을 다루면서 제시하고 그 극복방안의 가능성에 대해 다루고자 한다.

5. 문화와 제도의 공통점과 차이점 그리고 이후의 논의

다음으로 이상의 문화와 제도에 대한 논의를 공통점과 차이점을 통해 정리하고, 이를 통해 이후에 논의해야 할 사항을 제시하고자 한다.

문화와 제도의 중요한 공통점은 둘 다 인간의 행위동기에 영향을 미쳐서 행위를 결정하는 요인이 된다는 것이다.

그러나 행위결정의 구체적 작동에서는 차이가 있다. 제도는 주로 개인 이익에 기반한 처벌과 보상이라는 메커니즘을 통해 개인의 행위에 영향을 주는 반면, 문화는 이전의 역사적 과정에서 주로 경험과 교육을 통해 형성된 옳고 그름에 대한 신념에 기반을 두고 개인이익과 직접적 상관없

13) 비-결과론자 행동(non-consequentialist behavior)과 관련된 동기이다. Rothstein(1998)의 p.128과 주 48 참조.

이 거의 습관적으로 옳다고 생각되는 방향으로 행위가 이루어지도록 한다.¹⁴⁾

그리고 문화가 역사적 과정을 통해 진화한 것이라는 점에서 통상은 인간의 단기적이고 직접적인 의식적 개입을 벗어난 것으로 보는 반면에 제도는 어려운 측면이 있다고는 해도 기본적으로 인간의 직접적인 의식적 개입이 가능한 것으로 보고 있다. 또한 문화가 정책적 개입수단으로 사용하기 어려운 점은 측정이 어렵다는 것이다. 따라서 정책적 개입을 가능하게 하는 구체적인 관계설정대신 좋은 문화는 좋은 결과를 가지고 오고, 나쁜 문화는 나쁜 결과를 가지고 온다는 식의 순환적 설명에 빠지기 쉽다. Acemoglu(2009, 122-123)는 이러한 이유로 문화를 제도의 지속성 등을 설명하는 보충적인 역할을 할 뿐이며 사회들이 다른 선택을 하는 주된 차이를 설명하는 요인은 제도라고 한다. 그리고 문화가 상기한 난점을 극복할 수 있는 것을 설명하는 이론이 이론적으로 가능하지만 아직 그러한 이론이 개발되지 않았다고 한다.

본 연구는 이러한 Acemoglu의 주장이 맞지 않다고 생각한다. 즉 제도가 Acemoglu가 주장하는 것처럼 중요하긴 하지만 문화도 사회 사이의 다른 선택을 설명하는데 똑 같이 중요하다는 것이다. 이를 설명하는 것이 이후의 논의 방향이다.

어떤 사회는 성공적 선택을 하고 다른 사회는 이에 실패하는 하는 근본적 원인을 본 연구는 공통의 문제인 사회적 딜레마 극복의 성패여부로 보았다. 이러한 관점에서 제도와 문화는 각각 고유한 영역과 기여를 하는 것으로 보고자 한다. 그리고 이 둘의 고유한 영역과 기여는 상호작용하고

14) 문화와 제도의 행위결정 과정의 차이를 이렇게 구분하는 것은 본 연구에서 결과론자와 비-결과론자 행동을 구분하는 것과 밀접한 관련이 있다. 이러한 관점에서 보면 문화는 확실히 비-결과론자 행동이 되는데 제도에 대해서는 기존연구에서 명확한 설명을 하지 않고 있는 것 같다. 본 연구는 결과론자와 비-결과론자 행동을 구분하는 관점에서 보아 제도가 결과론자 행동에 속한다는 결론에 이르렀다.

있는 것으로 보고자 한다.

먼저 제도의 고유한 영역과 기여는 사회의 선택은 결국 제도를 선택하는 제도를 통한 특정 제도의 선택을 통해 이루어진다는 것이다. 이러한 측면에서 한 사회에서 제도를 선택하는 제도인 집단선택 혹은 정치과정이 중요한 의미를 가진다. 이러한 측면에서는 어떤 형식적 요인을 갖추게 하여 집단선택 혹은 정치과정이 사회적 딜레마를 피하게 하여 성공적인 선택을 할 수 있게 하는가가 중요하다.

그러나 제도는 기본적으로 개인의 이익을 바탕으로 한 유인구조를 통해 작동한다. 물론 상기한 대로 제도의 형식적 요건을 통해 어느 정도 사회적 딜레마 문제를 해결할 수 있으나 집단선택 과정의 참여자들이 기본적으로 개인이익을 바탕으로 의사결정을 한다면 사회적 딜레마를 피하기에는 역부족일 수 있다. 이러한 측면에서 개인이익과는 상관없는 비-결과론자 행위의 동기를 형성하는 규범 혹은 가치를 결정하는 문화가 중요해진다. 이를 위해서는 규범 혹은 가치의 어떤 내용이 사회적 딜레마를 극복하게 하는데 기여하는지를 구체화할 수 있어야 한다. 그리고 Acemoglu가 언급한 두 가지 측면, 즉 문화의 구체적 내용 측정과 문화가 급격하게 변화할 수 있는 조건에 대한 이론을 제시하여야 한다.

다음절에서는 제도의 선택에 관한 제도를 다루고 이어서 문화에 대해서 다룬다. 마지막으로 모든 논의를 종합하여 사회보장과 경제의 선순환 메커니즘 채택 및 실현을 설명할 수 있는 모형을 제시한다. 이는 스웨덴 사례를 중심으로 한 국제비교연구에 있어서 이론적 바탕을 이루게 된다.

제4절 제도를 선택하는 제도인 집단선택(정치과정)에 관한 이론: 사회적 딜레마 극복의 관점에서

1. 제도를 선택하는 제도인 집단선택: 사회적 딜레마의 관점

한 사회에서 사회보장과 경제의 선순환 메커니즘을 채택하고 실현한다는 것은 결국 그 것을 가능하게 하는 제도(정책 포함)의 선택을 통해 이루어진다. 그리고 그러한 제도의 선택 또한 제도를 선택하는 제도를 통해 이루어진다. 따라서 제도의 선택에 관한 제도를 연구하는 것이 필요하다.

제도의 선택은 집단선택(collective choice)을 통해 이루어진다.¹⁵⁾ 이는 넓게는 공적 선택이 이루어지는 공적분야를 모두 포함하는 공적세계(public world), 좀 더 좁게는 공적선택이 정치과정(political process)과 결부되어 이루어지는 정치적 세계(political world)에서 이루어진다고 볼 수 있다(Rothstein, 1998, 121, 123).

집단선택을 통해 사회보장과 경제의 선순환을 성공적으로 가져올 수 있는 규칙 혹은 정책들이 제도의 형태로 결정된다. 이러한 성공적 규칙 혹은 정책들이 채택될 수 있는지를 결정하는 가장 근본적이고 공통적인 문제를 본 연구에서는 사회적 딜레마의 극복이라고 보았다. 이는 이해관

15) 관련 용어로 공공선택(public choice), 사회선택(social choice), 집단행위(collective action) 등이 있다. 공공선택은 전통적인 정치과학의 문제를 경제학의 도구를 사용해 연구하는 분야이다(Tullock, 1987, 1040) 사회선택은 개인과 사회의 관계를 다루는 분야로서, 구체적으로는 개인의 이해 혹은 판단 혹은 복지를 일종의 집합개념인 사회복지, 사회판단 혹은 사회선택으로 전환하는 집합과정을 다루는 분야이다(Sen, 1987, 382) 공공선택과 사회선택은 정치현상을 경제학적으로 다룬다는 점(the economics of politics)에서 공통점이 있고 전자는 실증적이고 후자는 규범적이라는 측면에서 차이점이 있다(Rowley, 1993, ix). 집단행위는 공동의 이해관계를 가지는 집단에서 개인들이 자신들의 행위를 최적화하는 논리를 분석하는 연구분야이다(Olson, 1987, 474). Ostrom (1990, 50-55)은 분석수준을 헌법선택(constitutional choice), 집단선택(collective choice), 운영선택(operational choice)으로 나눈다. 본 연구의 집단선택은 이 모두를 포괄하면서 주로 제도를 선택하는 제도와 관련된 헌법선택과 집단선택의 수준에 해당한다.

계가 기본이 되는 상황에서 개인이나 부분집단의 이익이 전체이익과 차이가 나는 경우 어떻게 개인이나 부분집단의 이익을 추구하고자 하는 경향을 극복하고 전체이익 쪽으로 결정이 날 수 있도록 협조를 할 것인가라는 질문에 대한 답도 된다.

2. 정치과정을 고려한 사회적 딜레마 극복: 개념 틀

먼저 정치과정을 명시적으로 고려한 사회적 딜레마 극복을 설명할 수 있는 개념 틀을 제시하겠다.¹⁶⁾ 가능한 개념 틀을 모두 조감해 볼 수 있는 이론적 틀이 아직 없다고 생각된다. 따라서 본 연구에서는 현재 연구자에게 가능하다고 생각되는 것을 제시한다.

본 연구의 중심문제는 사회보장과 경제의 선순환 채택 및 실현여부이다. 이러한 선순환 채택 및 실현의 결과(outcome)는 사회보장의 성공과 실패로 볼 수 있는 결과와 경제의 성공과 실패로 볼 수 있는 결과로 나타낼 수 있다. 이는 개념 틀의 맨 마지막에 나와 있다.

이러한 연구현상과 관련된 구조적 동인을 개념 틀의 맨 처음에 놓을 수 있다. 사회보장과 경제의 선순환에 관한 구조적 동인이란 결국 사회보장의 성공과 실패로 볼 수 있는 결과와 경제의 성공과 실패로 볼 수 있는 결과에 영향을 미칠 수 있는 것들이 포함된다. 이러한 영향을 미칠 수 있는 요인 중 중요성과 지속성이 큰 순서대로 구조적 동인이라 할 수 있다. 무엇을 구조적 동인으로 볼 수 있는가에 대해서는 분명히 공통적인 부분이 있겠지만 또한 세부에서는 여러 가지 대답이 가능하다. 이를 정리하는 데도 여러 가지 방안이 있을 수 있다. 본 연구는 직접적 원인과 근본적 원인

16) Emmenegger et. al. (2012, 9-11)의 개념 틀에 기반을 둔 것이다. 유근춘 외(2012b, 26-27)도 비슷한 응용시도이다.

을 구별했는데 구조적 동인에 해당하는 것은 직접적 원인에 영향을 미쳐 마지막 결과에 영향을 미칠 수 있는 것이다.¹⁷⁾

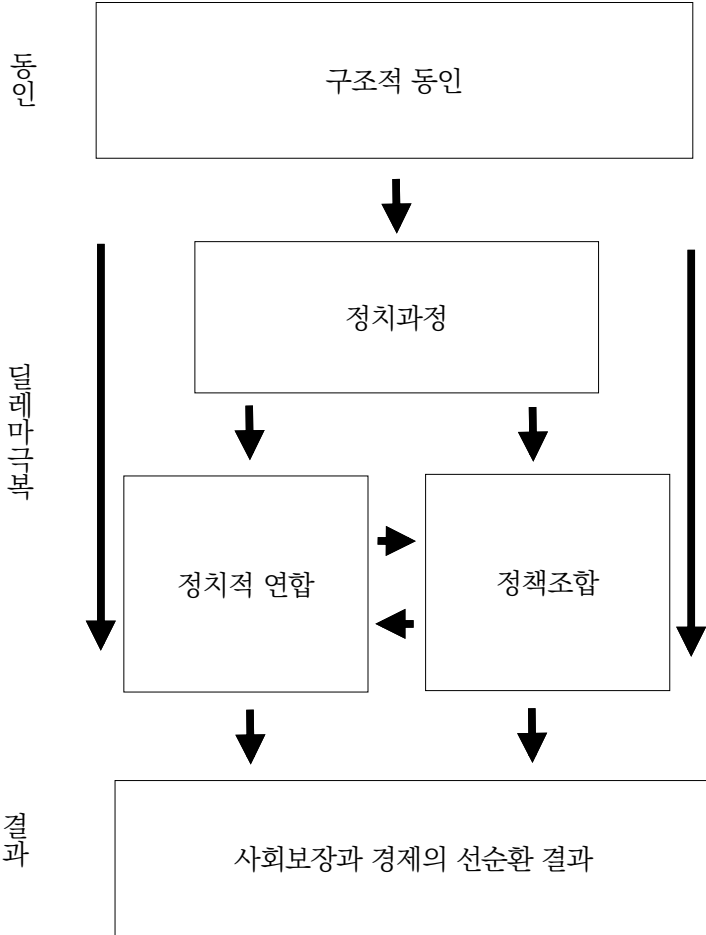
정치과정을 따로 다루는 이유는 구조적 동인이 발생시키는 영향이 결과에 영향을 미치는 정책변화로 직접 연결되지 않고, 정치과정을 통하여 과거정책, 제도 그리고 정치가 구조적 동인에서 발생하는 문제해결 압력을 정책으로 변화시키는 중재요인이 되기 때문이다(Emmenegger et. al. 2012, 10).

본 연구에서 중요시 되는 사회보장과 경제 선순환 메커니즘의 채택 및 실현 여부도 결국 이러한 정치과정을 통해 이루어진다. 본 연구에서는 사회적 딜레마의 극복이 사회보장과 경제 선순환 메커니즘의 채택 및 실현 여부를 결정하는 관건이었으므로 결국 정치과정에서 이러한 딜레마도 극복이 되어야 한다는 것이다.

사회적 딜레마의 극복은 결국 개혁이라는 형태로 등장하는 사회보장과 경제의 선순환을 가능하게 하는 정책이 옳는자와 얻는자라는 이해관계를 필연적으로 만들어내는 상황에서 어떻게 전체최적인 선순환을 가능하게 하는 정책조합이 채택될 수 있는가라는 문제로 된다. 이를 표현한 것이 정치과정의 산출(output)로 나오는 정치적 연합(political coalition)과 정책조합(policy output)이다. 이해관계는 주로 정치적 연합에 의해 파악되고 전체최적 여부는 정책조합에 의해 판단된다.

17) 구조적 동인을 구체화하기 위해서는 사회보장과 경제의 양쪽에 영향을 미치는 다음의 현상과 같은 것들을 종합하여 다룰 필요가 있다. 이중화(dualization)에 영향을 미치는 탈산업화(deindustrialization)와 세계화(globalization)(Emmenegger et. al. 2012, 9-10). 자본주의의 다양성과 관련된 자유화(liberalization)와 사회적 연대성(social solidarity)(Thelen 2012). 저출산과 고령화. 저성장기조의 정착, 지식기반 경제 등.

[그림 2-3] 정치과정을 통한 사회적 딜레마 극복을 설명하는 개념 틀



자료: 다음의 그림들을 종합한 그림임(Emmenegger et. al. 2012, p.11, Figure 1-5; 안재홍 2013, p.21. 그림 1-1).

3. 이해관계와 정치적 연합을 발생시키는 기본구조

이해관계와 정치적 연합에 대한 구조적인 측면을 보겠다. 먼저 서구정치 체계의 기본적인 두 이해관계자는 시민과 그 조직, 그리고 개인과 거대 산업, 상업, 금융 기업들로 이루어진 자본의 소유자들이다. Duverger(1974, 4-5)에 따르면 다음과 같다.

“따라서 양면신인 야누스(Janus)와 같이 ..., 서구체제(the Western system)는 대립하면서 동시에 상보적인 양상(opposing yet complementary aspects)을 보인다. 그리고 이러한 이중성(dualism)이 서구체제의 본질적 속성(essential nature)을 이룬다.

한편으로는 다원성(pluralism), 자유(freedoms), 그리고 경쟁적 선거(competitive elections)가 시민들(citizens)에게 다른 어떤 정치체제에 서보다 그들의 지배자들(governors)에게 영향을 미칠 수 있는 가능성을 부여한다. ... 이러한 권리가 상당한 기간 실질적이기보다는 오히려 형식적이었다. 그리고 아직도 어느 정도는 그렇다고 할 수 있을지 몰라도 지난 50년 동안 이러한 권리는 더 이상 논의의 여지가 없을 정도로 현실성의 지위를 확보하였다. 서구체제는 더 이상 ‘형식적’ 민주주의(‘formal’ democracy)의 사항이 아니다. ... 그것은 이제 진정한 민주주의(genuine democracy)이다.

다른 한편으로 이러한 민주주의가 서구체제의 모든 면을 대표하기에는 부족하다. 서구국가들에서 시민과 그들의 조직들(the citizens and their organizations)은 정치적 권력(political powers)의 유일한 소유자가 아니다. 그들은 정치적 권력을 주로 자본의 소유자(the owners of capital)와 나누어 가지고 있다. 자본의 소유자는 개인(individuals)도 되지만 특히 거대 산업, 상업 그리고 금융 기업들(the great industrial,

commercial, and financial firms)로 이루어져 있다. 이들이 양면신 야누스의 다른 얼굴이다. ...

정치적 결정은 두 가지 기본적인 힘들(the two principal forces)이 투표자(voters)와 부유한 자본가(rich capitalists)인 경기장에서 이루어진다. 정치적 권력이 서구체제 국가들에서는 대중(people, demos)과 부(wealth, plutos)의 양쪽에 기반을 두고 있다. 따라서 서구의 정치시스템(political system)을 ‘금권-민주주의’(金權-民主主義, pluto-democracy)라 부른다.(Duverger 1974, 4-5)

본 연구에서는 좁은 의미의 정치과정(정치적 세계, political world) 외에 학계, 여론 등 다른 집단선택에 영향을 미치는 힘들이 작용하는 공적인 영역을 통틀어 공적세계(public world)라 했다. 이런 공적세계에서 작용하는 힘들도 결국에는 상기한 두 가지 힘, 즉 투표에 근거한 대중의 힘과 부에 근거한 경제적 힘(economic power)의 소유자인 경제적 과두제(economic oligarchy)¹⁸⁾의 이해관계에서 자유로울 수 없다. 이 두 가지 힘 외에 공적세계를 구성하는 매개집단들로는 정치가(politicians), 공무원(civil servants), 그리고 여론형성에 영향력을 미치는 집단들(manipulators of public opinion)이 있다.¹⁹⁾

형식 논리적으로 대중 쪽은 다수가 힘을 발휘하는 상황에서 더 힘이 세고, 경제적 과두제는 그렇지 않은 경우에 더 힘이 세다. 대표적 예를 들면 어떤 사안이 공개적이고 투명하게 전개되면서 여론의 관심을 받으면 대중 쪽의 의견과 이익을 반영하는 쪽으로 의사결정이 이루어지기 쉽고, 반대로 비공개적이면서 불투명하게 전개되면서 여론의 관심을 받지 못하면

18) Duverger(1974, 70-90)를 참조.

19) Duverger(1974, 73-77)에서는 이들을 ‘매개계급’(intermediate class)라 하고 있다. 그리고 각 집단에 속하는 구체적 예들과 경제적 과두제에 대한 종속과 독립의 관계를 다루고 있다.

로비(lobby)를 통한 경제적 과두제의 의견과 이익을 반영하는 쪽으로의 사결정이 이루어지기 쉽다.

이러한 로비를 위해서 중요한 것이 압력집단(pressure groups)이다.²⁰⁾ 압력집단은 특정집단의 이해를 증진하기 위한 공식적 기관이다. 경제적 과두제를 위한 압력집단이 가장 먼저 발전했다. 다른 집단들도 이를 따라하게 되었는데 경제적 과두제와 반대적인 이해관계를 주로 가지는 것으로서 노동조합이 있다. 압력집단이 자신들의 지배를 확보하는 방법은 정치과정에 직·간접적으로 참여하기로 되어 있는 매개집단에 대한 영향력을 강화하는 것이다. 이에에는 대표적으로 두 가지 방법이 있다(Duverger 1974, 77-78). 첫째는 연합(coalition), 조정(coordination), 그리고 조직화(organization)를 통하여 압력집단의 지배를 위한 위상을 강화하는 것이다. 둘째는 정치가들이 선거 때문에 종속적일 수밖에 없는 여론에 직접적인 영향을 미치는 것이다. 이는 여러 방법을 통해 대중들 사이에 우호적인 시각을 조장함으로써 달성된다.

경제적 과두제의 영향력이 강하다는 전제 하에 이에 대항하여 힘의 균형을 유지하는 힘이 필요하다. 이를 길항력(countervailing power)이라 부르고자 한다.²¹⁾ 이러한 개념은 개인이나 부분집단이 사적이익(부분최적)을 추구하는데서 발생하는 사회적 딜레마의 문제를 해결하여 전체최적을 달성하는데 필요한 개념이다.

20) Duverger(1974, 77-80)을 참조.

21) Galbraith(1952, 110-114)에서 개인적인 경제적 권력이 시장의 경쟁(competition)처럼 시장의 같은 쪽에 의해서 견제되는 경우와 구분해서, 그 경제적 권력의 고객이나 공급자에 의해 견제(check)가 이루어지는 경우 길항력(countervailing power)이라는 개념을 사용하였다. 이후의 저작에서 시장의 다른 편의 개념이, 교육자나 과학자 계층 혹은 새로운 사회주의 등에 의한 견제로 확대되고 있다(Galbraith 1967, 452-461, Education and Emancipation; Galbraith 1973, 292-303, The Socialist Imperative). 이는 본 연구의 매개집단 전체가 이러한 길항력으로 기능할 수 있음을 시사한다고 생각된다.

4. 이해관계의 새로운 변화를 반영한 정책조합과 전체최적 여부

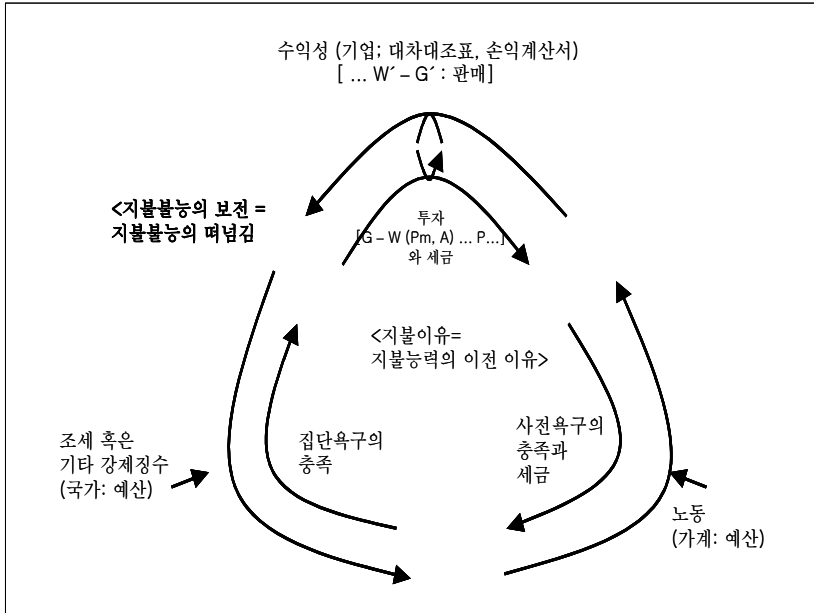
가. 전체최적의 의미

통상 전체최적은 사회의 대다수를 구성하는 대중의 이익을 가져오는 경우를 상정한다. 이는 형식 논리상 문제없이 받아들여지는 것으로 한다. 문제는 대중의 이익이 실제로 어떤 경우에 확보되는가에 대한 판단을 둘러싸고 일어난다. 예를 들어 복지를 확대하는 경우 대중의 이익이라는 관점에서 전혀 상이한 두 가지 주장이 가능하다. 하나는 대중에게 복지의 급여가 돌아감으로 대중의 이익에 부합하다는 것이고, 다른 하나는 단기적으로는 좋지만 장기적으로는 도덕적 해이와 경쟁력의 쇠퇴를 가져와 경제전체의 쇠퇴를 가져옴으로 대중의 이익과 부합하지 않다는 것이다. 이론상으로는 두 경우가 모두 가능하다. 문제는 현실이 어떤 경우에 해당하는지를 판단하게 할 수 있는 사실에 대한 판단이 자료의 존재여부와 정확성 등 여러 가지 문제로 거의 항상 논쟁거리라는 점이다. 이러한 현실적 제한을 인정하고, 이 문제는 실용적으로 가능한 만큼씩 해결해가는 수밖에 없다는 입장을 전제하고 본 연구의 다음 논의가 진행된다. 즉 현실적 판단문제는 유보하고 이론상의 논의를 진전시킨다.

나. 현대화폐경제의 구조: 정리를 위한 개념 틀

정치적 연합과 정책조합 사이의 관계, 그리고 전체최적에 대한 시사점을 더 자세히 알아보기 위해서는 그 기준이 될 수 있는 개념 틀이 필요하다. 본 연구에서는 현대의 화폐경제의 구조와 그 구성집단의 활동을 나타내는 다음의 그림을 개념 틀로 사용하여 정치적 연합과 정책조합 사이의 관계, 그리고 전체최적에 대한 시사점을 살펴보겠다.²²⁾

[그림 2-4] 이중순환으로서의 현대 화폐경제 구조



자료: Ryu 2003, 305 Abb. III-10과 유근춘 외 2012a, 27 그림 2-1을 그대로 사용함. 이는 Luhmann 1988, 137 Fig. 1을 참고함.

현대 화폐경제란 거의 모든 경제행위가 화폐를 매개로 이루어지는 경제이다. 이러한 경제의 가장 근본적인 요구사항은 화폐가 계속적으로 순환할 수 있어야 한다는 것이고, 이를 결정하는 사항이 이러한 경제의 근본구조가 된다. 이를 알아보기 위해 화폐경제의 기본행위인 지불행위를 살펴보자.

화폐의 지불은 지불하는 쪽에서는 지불능력을 이전하고 자신은 그 액수만큼 지불불능이 된다. 화폐를 수령하는 쪽에서는 그 액수만큼 지불능력이 증가하는 것이다. 수령하는 쪽에서는 수령한 화폐를 경제활동을 하

22) 이중순환이로서의 현대 화폐경제에 대한 자세한 설명은 유근춘 외(2012a, 26-32)에 나와 있다. 본 연구에서는 필요한 부분만 선택하여 본 연구의 목적에 맞게 사용한다.

는 한 다시 지불하지 않을 이유가 없기 때문에 화폐의 순환에 특별한 문제가 발생하지 않는다. 그러나 지불하는 쪽에 지불액수 만큼 발생하는 지불불능은 특별한 조치가 없으면 보전되지 않는다. 화폐경제의 존속이 화폐의 지속적인 순환에 있으므로 이러한 지불불능의 보전을 위한 기전이 화폐경제의 구조가 되는 것이다. 화폐경제의 구조를 나타내는 것이 이중순환이다.

화폐의 이중순환은 그림의 상부를 이루는 기업과 하부의 왼쪽인 국가 그리고 하부의 오른쪽인 가계의 세 구성집단 사이에서 이루어진다. 그리고 이중순환의 안쪽에는 화폐를 지불하는 이유, 즉 지불능력을 이전하는 이유가 있다. 이중순환의 바깥쪽에는 지불불능을 다른 경제주체에게 떠넘김으로써 지불불능을 보전하는 방법이 제시되어 있다. 이중순환은 각 구성집단마다 다르게 구성된다.

이중순환은 크게 두 종류로 나뉜다. 하나는 안쪽의 지불하는 이유와 바깥쪽의 지불불능의 보전이 자체적으로 연결되어 있는 경우와 아닌 경우이다. 전자는 지불의 수익성 조건이라 한다. 즉 안쪽의 지불이 바깥쪽의 보전이 전제되지 않으면 일어나지 않는 경우이다. 이는 기업에 해당된다. 후자는 지불의 예산조건으로서 안쪽의 지불을 기본적으로 바깥쪽의 예산 범위에서 하는 것이다. 이에 는 국가와 가계가 해당된다.

다. 화폐경제의 기본구조에 입각한 이해관계의 재구성

이해관계의 새로운 변화를 반영한 정치적 연합과 정책조합 사이의 관계 그리고 전체최적에 대한 시사점을 얻는 것이 상기한 이중순환구조를 언급한 이유이다. 이러한 시사점을 얻기 위하여 앞에서 언급된 이해관계와 정치적 연합을 발생시키는 기본구조를 이중순환구조의 구성집단과 결

부시키는 것으로부터 시작하고자 한다.

이해관계의 기본구조는 민주주의에 근거한 대중과 자본주의에 근거한 경제적 과두제의 둘이었고, 매개집단으로서 정치가, 공무원, 여론형성에 영향력을 미치는 집단이 존재하였다. 이중순환구조의 기업은 경제적 과두제가 탄생하는 기본적 토양이다. 그리고 가계는 대중에 해당된다. 그리고 집단선택이 일어나는 공적세계의 중심은 국가를 중심으로 하는 정치과정이다. 이러한 정치과정의 핵심은 국가의 이중순환 내부의 지불하는 이유인 집단욕구의 충족이다. 집단욕구의 충족을 둘러싼 경제적 과두제와 대중의 대립은 화폐경제의 이중순환구조로 번역하면 기업과 가계의 이중순환에 있어서의 입장차이로 번역될 수 있다.

본 연구의 경우 문제가 되는 집단욕구 충족상의 집단선택 문제는 사회보장과 경제의 선순환이다. 이를 위해서는 국가재정의 지출이 필요하며, 이는 중장기적으로 균형예산의 원칙하에 예산조건을 충족시키는 방향으로 운영되는 것이 바람직한 것으로 되어있다. 그리고 지출이 초래한 지불불능은 조세 혹은 기타 강제징수를 통해 보전이 되어야 한다. 사회보장이 경제에 미치는 영향을 중심으로 국가의 역할을 볼 때 두 가지 정책조합이 가능하였다. 하나는 저부담저복지, 다른 하나는 고부담고복지, 저부담저복지를 위해 국가가 재정을 특별히 신경 써서 마련해야 하는 것은 없다고 볼 수 있다. 따라서 실제로 재정상 문제가 되는 것은 고부담고복지의 경우에 높은 세금 등을 통해 고부담을 가능하게 하는 것이 문제가 된다.

고부담을 가능하게 하는 세금은 기업과 가계의 이중순환에서 안쪽의 지불이유에 해당한다. 이에 대한 입장은 기업과 가계, 즉 경제적 과두제와 대중이 다를 수 있다. 기본적으로 대중은 고부담에 수반하는 고급여의 혜택을 받음으로 특별히 고부담고복지에 반대할 이유가 없다. 그러나 기업의 경우 고부담에 수반하는 고급여의 혜택에 대한 수혜의식이 없고, 오

히려 생산비 증가와 수익의 감소로 의식이 된다. 따라서 기업은 고급여에 수반하는 고부담에 일반적으로 찬성할 이유가 없다.

이러한 상황에서 가계의 구성에 변화가 발생했다. 가계는 자산소득이 크지 않은 한 일자리의 노동을 통해 소득을 창출해야 계속적으로 예산조건을 충족시켜 화폐경제에 참여할 수가 있다. 최근 탈산업화(서비스산업의 발달), 세계화, 지식기반경제의 발달 등으로 인하여 사회의 전반적 분야에서 변화가 발생하였다.²³⁾ 이러한 변화가 노동을 해야만 하는 가계 부문에 이중화(dualization)를 발생시켰다(Emmenegger et al. 2012, 10-15). 이중화는 서로 다른 범주의 수급자에게 부여되는 권리, 수급권, 그리고 서비스를 정책을 통해 점점 더 차별화하는 과정을 의미한다. 이에 따르면 노동시장에서 내부자(insiders)와 외부자(outsiders)의 구분이 심화(deepening), 확대(widening), 혹은 새로 창조(creation)되는 사건이 발생하였다.²⁴⁾ 노동시장의 분절화(segmentation)에 의해 차별되는 내부자와 외부자는 각각 다음과 같이 정의된다. 내부자는 표준적인 고용 상태에 있는 사람을 의미하고, 외부자는 비정형적이고 위태로운 일자리 혹은 실업상태에 있는 사람을 의미한다(앞의 책, 29-30, 31). 이들 사이에는 부분적으로 이해관계의 갈등이 발생한다. 내부자들이 외부자들의 일자리를 희생해서라도 높은 임금을 추구하려는 유인을 가지고 있으며, 더 나아가 이를 위해 내부자와 고용주 사이에 계급을 넘어선 연합(cross-class coalition)도 가능하다(앞의 책, 13).

23) 유근춘 외 (2008, 98-117)는 경제환경과 사회환경에 따른 새로운 보건복지 정책방향에 대한 논의를 제시하고 있다.

24) 이중노동시장이론(dual labor market theory)의 1차노동시장(primary labor market)과 2차노동시장(secondary labor market)도 이러한 이중화의 한 예로 생각할 수 있다.

라. 새로운 이해관계에 따른 정책적 조합의 원형

이러한 새로운 추가된 이해관계와 관련한 새로운 정책조합의 원형은 정책이 새로 등장한 차이를 확대하는가 아닌가의 여부이다. 특히 대중에 속한 약자에게 관대한가의 여부가 중요하다.²⁵⁾ 이러한 정책조합의 원형을 이전의 기본적 이해관계와 새로 추가된 이해관계에 관해 실제에서 발견되는 형태를 통해 나타내면 다음과 같다.

먼저 이전의 기본적 이해관계에서 약자는 대중(=가계=피고용 노동자)이었고 이들에게 관대한지의 여부에 따라 고복지와 저복지가 나뉘고 각각을 가능하게 하는 고부담과 저부담이 각각에 상응하였다. 각 경우에 성공과 실패의 경우가 모두 존재하였다. 전체최적은 대중에게 유익한 경우이고, 각각의 성공한 경우이다.

- 고부담고복지: 성공(많이 걷어 잘 사용, 주된 이해관계는 경제적 과두제의 고부담 회피), 실패(많이 걷어 잘 사용 못함, 주된 이해관계는 대중의 도적적 해이)
- 저부담저복지: 성공(적게 걷고 민간투자 활성화), 실패(적게 걷었으나 민간투자 활성화 안 됨, 주된 이해관계는 경제적 과두제의 비생산적 투자)

이전의 상태에서 사회적 딜레마와 관련이 있는 부분은 다음과 같다. 고부담고복지의 성공의 경우 경제적 과두제가 고부담에 반대하는 것을 극

25) 정치과정에서 정치산물(political output)로서 정책이 나오는데 정책이 이중화와 같이 차이를 가져오는 경우에도 그 정책내용이 외부자에게 관대한가의 여부에 따라 정책결과(policy outcome)인 차이정도에 있어 차이가 날 수 있다. 이러한 측면에서 과정(process), 산출(output), 결과(outcome)를 구분하는 것은 의미가 있다(Emmenegger 2012, 10).

복하여야 한다. 저부담저복지 성공의 경우가 존재한다면 고부담과 관련된 사회적 딜레마가 존재하지 않으므로 별도 언급의 필요가 없다. 고부담 고복지가 실패하는 경우는 대중의 도덕적 해이를 극복하는 것이 사회적 딜레마의 극복을 통해 성공으로 가는 길이다. 저부담저복지 실패의 경우 경제적 과두제의 비생산적 투자를 극복하는 것이 사회적 딜레마를 극복하여 성공으로 가는 길이다. 본 연구에서는 저부담저복지의 경우 현재 상황에서 성공이 어렵다는 전제와 고부담고복지의 실패보다 성공이 더 적극적인 의미가 있다고 보아 고부담고복지에서 고부담을 둘러싼 경제적 과두제의 사회적 딜레마 극복을 주 대상으로 하겠다. 하지만 형식적인 사회적 딜레마 극복의 조건은 모든 경우에 적용된다.

새로운 이해관계가 근로자로서의 대중 내부에 내부자-외부자 차이로서 등장하는 경우의 정책조합 유형은 실제에서 발견되는 두 가지를 예시 하겠다.

하나는 탈산업화(deindustrialization) 혹은 서비스산업의 대두와 관련된 것이다. 이는 생산성에서 차이가 구조적으로 발생하는, 발전적인 부문(progressive sector)과 비발전적인 부문(nonprogressive sector) 사이에 발생하는 불균형 성장(unbalanced growth or expansion)의 결과에 관한 Baumol(1967, 417-419)의 설명을 그 근거로 하고 있다.²⁶⁾ 소득이 증가하면 서비스에 대한 수요가 증가하는 것으로 되어 있다. 그리고 제조산업에서 생산성이 증가하면 산업노동에 대한 수요가 감소한다. 반면에 서비스산업의 생산성은 제조산업에 비해 훨씬 느리게 증가한다. 이럼에도 불구하고 서비스의 임금비용이 제조업의 임금비용을 따라오게 되면 서비스노동은 과도한 가격을 매긴 것이 된다. 이러한 비용-병 문제

26) 본 연구에서는 Baumol의 설명에 해당하는 Esping-Anderse(1993, 9-11, 26-29)과 Emmenegger(2012, 15-16)의 내용을 사용하였다.

(a cost-disease problem)에 대해 세 가지 정책조합이 있는 것으로 되어 있다. 정책조합은 최소한 노동시장정책과 사회정책을 함께 고려해야 한다. 그리고 본 연구에서 정치과정을 고려하는 것과 같이 이러한 정책들이 정치적 세력관계에 의해 영향 받는 것을 반드시 고려해야 한다 (Emmenegger 2012, 16-17).

첫째로 사회정책적 개입 없이 시장의 법칙에 그대로 맡겨 두는 방법이다. 이 경우 저숙련 서비스 노동자의 고용이 증가하고, 임금은 그 생산성에 상응하기 때문에 낮다. 따라서 불평등 문제도 증가한다. 그리고 노동시장에 내부자와 외부자의 차별된 두 가지 집단이 존재한다. 이러한 정책조합은 이전의 저부담저복지의 정책조합에 해당된다. 이중화가 존재하고 불평등 문제가 증가한다는 점에서 전체최적은 아니다.

둘째로 만일 사회정책적으로 이전편향(transfer-biased)된 정책을 사용하여 높고 경직된 사회임금(social wage)이 존재한다면 생산성이 낮은 서비스부분의 일자리는 시장에서 가격적으로 견딜 수 없어 사라진다. 이 경우 실업이 높고, 고용은 낮아진다. 이 경우 그래도 사회임금을 높게 유지하는 사회정책이 있으므로 첫째의 경우보다 불평등도가 낮을 수 있다. 그러나 가계가 노동시장에서 내부자와 외부자의 두 형태로 나뉘는 것은 첫 번째와 같다. 이는 고부담고복지의 한 형태로 된다. 이중화가 존재한다는 점에서 전체최적은 아니다.

셋째로 정부가 개입을 하여 저숙련 서비스부분을 보조하는 것이다. 그리고 이 경우 저숙련 서비스부분은 주로 공공분야에 존재한다. 이 경우 고용도 높고, 평등도도 상대적으로 높게 유지될 수 있다. 그러나 이를 위해 높은 세금을 부담하여야 한다. 이 경우 노동시장에 내부자와 외부자의 차이는 상대적으로 존재하지 않게 된다. 이는 고부담고복지의 한 형태가 된다. 높은 세금을 부담하는 이해관계가 해결된다면 3가지 정책조합 중

가장 전체최적에 가깝다.

새로운 이해관계와 관련 있는 다른 정책조합은 자유화와 관련이 있다. 자유화의 3가지 다른 형태와 관련된 현실의 정책조합이다(Thelem 2012, 145-148).

첫째로 탈규제(deregulation)이다. 이는 집단노동규제의 영역을 시장의 영역으로 대체하는 정책방향이다. 따라서 노동자인 가계는 시장의 방치된 상태에서 내부자와 외부자로 차별된 두 가지 집단으로 그대로 존재한다. 고용주인 경제적 과두제가 노조를 압박하여 약화시키려한다. 사회보장도 따로 발전하지 않아 평등도가 가장 낮다. 이는 저부담저복지로서 영미형 국가에서 주로 이루어지는 정책조합이다. 이중화가 존재하고 평등도가 낮다는 점에서 전체최적이 아니다.

둘째로 이중화(dualization)이다. 현재 조정시장경제(coordinated market economies, CMEs)에게 선택지로 되어 있는 두 가지 정책조합 중 하나이다. 내부자인 핵심적인 제조업 분야의 정규노동자에게는 전통적인 강한 고용보호가 적용되는 반면, 외부자인 비전형적이고 불규칙적인 노동자들은 열등한 지위와 보호를 받는다. 이로 인해 대륙형의 상대적으로 높은 사회보장이 있어 사회적 임금이 높아 영미의 탈규제 경우보다는 평등도가 높으나 이중화의 진전에 따라 평등도가 낮아진다. 고부담고복지이며 조정적 시장경제에 속한다. 이중화가 존재한다는 점에서 전체최적이 아니다.

셋째로 제도화된 유연화(embedded flexibilization)이다. 현재 조정시장경제에게 선택지로 되어 있는 두 가지 정책조합 중 다른 하나이다. 개인을 시장에서 보호하기 보다는 시장에 성공적으로 통합하는 것을 돕는 시장친화적 노동정책을 하면서(노동시장유연성) 그 문제점 특히 사회적 약자의 시장변화에 대한 적응을 돕는 사회정책을 제도화한 것이다(특

히 관대한 실업급여를 중심으로 한 관대한 사회보장과 적극적 노동시장 정책).²⁷⁾ 높은 사회보장과 함께 저숙련과 고숙련을 포괄하는 노동정책이 이루어지고 있어 이중화가 발생하지 않아 가장 평등도가 높고, 따라서 전체최적에 가장 가까운 정책조합이 된다. 높은 세금을 부담하여야 하는 고 부담고복지이며 조정적 시장경제에 속한다.

가계가 노동시장의 새로운 이해관계에 의해 내부자와 외부자로 나뉘는 새로운 상황에 대한 위의 두 가지 종류의 정책조합은 어떤 측면을 중심으로 보는가, 즉 탈산업화를 중심으로 보는가 혹은 자유화를 중심으로 보는가에서 차이가 날 뿐 결과적으로 실제 일어난 전체 현상은 같다고 볼 수 있다. 이는 상기한 정책조합 및 전체최적 여부, 그리고 그와 관련된 이해관계 및 정치적 연합이 현재의 기본구조를 나타낼 수 있음을 의미한다고 생각된다.

5. 정치과정의 정치적 연합과 정책조합의 선택

어떠한 정책조합이 채택되는가는 그 사회의 정치적 연합이 어떠한가와 밀접한 관련이 있다. 상기한 세 가지 정책조합에 대해 실제 사례를 통해 이를 알아보겠다.

먼저 유럽의 대륙 국가와 북구국가에서 앞의 두 가지 정책적 조합 중 각각 두 번째와 세 번째의 조합이 선택된 정치적 연합의 성격을 살펴보겠다(Thelen 2012, 153-154).

이는 과거 정책의 영향이 현재의 정책적 가능성을 제약하는 예도 된다. 즉 이차대전 후 자본주의의 황금기인 1950년대와 1960년대에 유럽에 존

27) 소위 황금삼각형(golden triangle)로 불리는 정책조합이다. 유근춘 외(2012b, 37-57) 참조.

재하던 노동력 부족에 대한 정책적 대응의 차이가 이후의 이해관계와 정치적 연합의 구조에 차이를 가져왔고 그 결과 상이한 정책적 조합이 선택되었다. 그 결과가 사회보장과 경제의 선순환의 채택 및 실현 여부와 직접적으로 관련이 있다.

북구의 사회민주주의 국가에서는 기본적으로 여성을 동원함으로써 노동력 부족을 극복하려고 한 대신에 유럽대륙의 기독교 민주주의 국가들은 외국인 노동자들을 국가주도로 유입함으로써 문제를 해결하려고 하였다.

그 결과 북구에서는 여성에게 적합한 공공부문의 서비스분야가 발달되었고, 역시 여성고용을 지원하기 위한 서비스도 발달하여 생산분야에서 공공부문과 서비스부문이 잘 형성되었다. 그 결과 이 분야들이 전통적인 제조업과 함께 조직된 노동운동분야의 중요한 세력이 되었다. 이는 취약한 집단인 일반적 근로여성, 그리고 서비스부문 근로자 및 재정위기 하의 공공부문 근로자들이 잘 조직되고, 제도화된 의사결정 현장에 자신들의 목소리를 잘 반영시킬 수 있는 위치를 차지하고 있음을 의미한다. 특히 전통적 남성위주의 제조업과는 달리 서비스분야에서는 여성이 노동조합에서 다수를 차지하게 되고 이러한 여성세력이 사회민주주의와 복지국가를 지지하는 핵심세력이 되었다.

이러한 이해관계와 정치연합의 형성은 정책조합의 선택에 반영되었다. 전통적으로 강한 제조업의 이해도 계속 반영되지만 서비스분야 등 다른 이해도 제도화된 압력의 형성을 통해 노동조합운동과 당의 경쟁에서 잘 반영되어 좀 더 포괄적인 개혁연합이 형성되었고, 이를 바탕으로 공공정책에 다른 논리의 반영이 가능하였다. 즉 내부자와 외부자의 구분이 역할을 못하는 광범위한 집단협상의 효력범위에 의해 이중화가 저지되었고, 정책입안자는 노동시장 유연화는 하되 이를 보완할 수 있는 사회정책적 조치(지속적인 강한 사회보호와 공격적인 직업훈련)를 제도적으로 정착

시켰다. 그 결과가 현재의 상황에서 가장 평등적이면서도 강한 경제적 성과를 내는 정책적 조합이 되었다.

반면 유럽의 기독교 민주주의 국가들에서는 과거의 외국인 노동자 유입정책결과로 서비스부문 종사자와 여성근로자라는 대중의 대다수가 제도화된 압력집단을 형성하지 못함으로써 전통적인 제조업의 조직화된 이해관계가 새로운 상황에서도 계속 공공정책을 지배하였다. 이들 국가에서는 1980년대와 1990년대에 대규모 여성인력의 노동시장 유입이 북구에 비해 늦게나마 있었으나 그 주된 동기는 고실업과 재정난이라는 경제 불안상황에서 두 번째 수입원을 통해 가계소득을 보충하려는 것이었다. 따라서 여성들은 북구와 같이 좌파정당과 연합하여 복지국가정책을 지지하는 기반을 이루지 못 하였다. 오히려 기존연구(Iversen & Rosenbluth 2010, 142; Thelen 2012, 154 재인용)에 따르면 이러한 상태의 결혼여성들은 정치적으로 보수주의를 띠며 가구의 주 수입원인 노동시장 남성 내부자에 부과되는 세금을 올리는 정책에 지지를 보내지 않는 것으로 알려져 있다.

이러한 이해관계 하에서 핵심적인 기업과 산업인 제조업의 고용주(=경제적 과두제)와 고급기술자가 계급 간 정치연합을 하여 제조업의 노동시장 내부자들에게는 전통적인 조정제도를 유지하여 강한 고용보호가 유지된다. 반면 서비스업과 주로 서비스업에 종사하는 여성근로자 등의 비조직화되고 주변부에 머무는 비전형, 불규칙 노동자가 증가하고, 이들은 열등한 지위와 보호를 받게 되어 이중화가 발생한다. 따라서 핵심 기업과 분야에서는 지속적으로 중요한 조정이 일어남에도 불구하고 상당한 부분의 노동력이 이에서 제외되어 전체적으로 이전에 비해 평등성이 줄어드는 결과가 발생한다. 그럼에도 불구하고 이들 국가는 핵심 기업과 산업의 경쟁력을 통하여 경제적 성과가 우수하다. 역사적으로는 사회보험을 중

심으로 한 고복지를 일찍 시행하였기 때문에 더 용이한 저임금 전략을 사용하지 못 하고 고임금 고부가가치 전략을 사용할 수밖에 없었던 것이 현실적 원인이다(특히 독일의 경우)(Thelen 2012, 143). 이를 통해 북구국가들 보다는 낮지만 상대적인 고복지를 유지할 수 있다.

마지막으로 첫 번째 정책조합의 경우를 보면 이는 주로 영미국가에서 채택되었다. 이들 국가에서는 고용주와 노조가 투쟁하는 관계에 있고, 특히 고용주는 노조를 압박하고 약화시키려고 한다. 이러한 기본구도 하에서 신자유주의가 힘을 얻자 고용주(=경제적 과두제)는 전통적인 집단노동규제에 의해 조정되던 것들을 시장의 지배에 맡기는 탈규제 정책을 관철시킬 수 있었다. 이들 국가는 자유시장경제로서 평등도가 가장 낮고, 시장의 힘에 의해 이중화가 그대로 발생하여 평등도가 더 낮아졌다. 또한 이들은 저부담저복지 형태에 속하는 국가들로서 유럽대륙이나 북구의 국가들의 고부담고복지에 비해 기본적으로 평등도가 떨어진다.

이상을 종합해보면 이중화가 발생하는 상황에서 정책조합의 선택에 있어 정치연합에 따라 차이가 발생하였다. 이중화가 시장에 의해 그대로 발생하는 영미형에서는 정치연합의 변화가 없어 이중화와 탈규제의 자유화가 발생하는 정책조합이 선택되었다. 반면 제도적 노동시장 규제가 있었던 북구와 유럽국가에서는 이중화와 평등과 관련하여 상이한 정책조합이 채택되었다. 유럽대륙국가의 경우에는 탈산업화에 의해 서비스업의 고용이 늘어나고, 여성의 노동시장 참여가 늘어나는 새로운 변화에도 불구하고 전통적인 제조업과 남성 중심의 이해관계가 반영되는 고용주와 고급기술자의 정치연합이 유지되어 이중화가 방치되는 정책조합이 채택되었다. 반면에 북구에서는 새로운 변화에 부응하는 서비스업과 여성근로자의 세력화가 진전되어 정치연합에 있어 제조업과 함께 서비스업 및 여성근로자의 이해관계가 반영될 수 있는 구도가 형성되고 이는 이중화를 방

지하는 정책조합의 채택으로 나타났다.

이상의 현실분석에 의하면 북구에서 황금삼각형이라 불리는 관대한 사회보장급여-노동시장유연화-적극적 노동시장정책 간의 성공적인 상보적 관계에 있는 정책조합의 채택과 실현은 그를 뒷받침할 수 있는 현실의 정치연합이 존재하여 가능하였다. 이는 비슷한 조정시장경제에 속한 대륙형 국가의 경우 동일한 환경의 변화가 있었음에도 새로운 정치연합이 발생하지 않고 전통적 정치연합이 그대로 유지되어 이중화가 진전되는 것을 막지 못한 것을 보면 알 수 있다.

이러한 분석은 성공적인 정책조합을 지식으로 알아도 이를 채택하여 실현시킬 수 있는 정치과정에서의 정치연합이 존재하여야 한다는 사실을 나타내고 있다. 그렇다면 다음 문제는 어떻게 그러한 정치연합이 없는 경우에 그러한 정치연합이 있는 것과 같은 동일한 효과를 가져 오게 할 수 있는가의 문제이다.

북구의 경우 그러한 정치연합이 상황에 따라 우연히 존재하게 되었는지, 아니면 어떠한 의도 하에 인위적으로 조성되었는지 이곳에서는 명백하게 판단할 수 없다. 지금까지의 논의에 따르면 상황에서 우연히 선택하게 된 결과라고 보는 편이 더 맞을 것으로 판단된다.

이러한 우연적인 경우를 넘어서서 의도적으로 정치과정에서 부분최적보다 전체최적을 가져오게 할 수 있는 제도의 조건에 관한 논의를 다음으로 하겠다.

6. 정치과정에서 전체최적을 실현시킬 수 있는 제도적 조건

사회보장과 경제의 선순환을 가져올 수 있는 정책에 대한 지식이 있다고 해도 그 채택과 실현은 정치과정에서 그것을 뒷받침할 수 있는 이해관계를 반영하는 정치연합이 존재하는 경우였다. 그러나 현실에서 그것은 우연일 경우가 많다. 따라서 의식적인 정책의 관점에서 본다면 그러한 정치연합이 없는 경우에도 그것이 있는 것과 같은 효과를 낼 수 있는 정책적 가능성이 필요하다. 특히 의식적인 정책효과를 내는데 가장 중요한 것은 이해관계를 조정하여 마치 필요한 정치연합이 있는 경우와 같은 효과를 내어 사회적 딜레마의 문제를 해결하는 것이다. 이는 제도를 선택하는 제도인 정치과정의 디자인과 관련이 있다.

이해관계와 관련하여 정치과정 디자인의 중요한 점은 의사결정상황의 디자인이 개인들로 하여금 그들의 개인이익에 대한 생각을 변화시키고 따라서 그들의 행위를 변화시키는 데 결정적인 역할을 한다는 점이다 (Rothstein 1998, 119).²⁸⁾

사회적 딜레마의 핵심적 원인은 개인이익의 추구가 전체최적을 희생시켜가면서까지 추구된다는 것이다. 그러나 의사결정 상황이 공개적으로 자신들이 선택한 행위의 방향에 대해 논증적으로 근거를 제시해야 하는 상황이 되면 사회규범이 결정적으로 중요해진다. 즉 결과론자 행위인 개인이익에 근거한 결정은 뒤로 물러나고 비결정론자 행위인 사회규범에 입각한 결정이 전면에 등장하게 되는 것이다.

이러한 의사결정 상황의 예가 민주주의다. 민주주의에서는 의회에서 실제로 볼 수 있는 바와 같이 공개적이고 논증적인 토론과정(공개적 토론

28) Rothstein(1998, 119)은 이러한 주장을 뒷받침할 수 있는 실제 예들이 Ostrom(1990)에 잘 나와 있음을 지적하고 있다.

제도)을 통해 의사결정이 이루어진다. 이러한 상황에서는 참가자들에게 그들의 입장을 공개적으로 방어하도록 강제하는 압력이 존재한다. 이 경우에 정당성을 획득하여 지지를 받기 위해서 중요한 것이 도덕적인 규범들이다. 민주주의에서 도덕적 규범으로 중요한 역할을 하는 것에 대해서 다양한 의견이 있을 수 있지만 개인이나 집단의 부분적인 이익(부분최적)보다 구성원 전체의 전체적인 이익(전체최적)에 부합한 의사결정이 이루어져야 한다는 것이 중요한 규범 중에서도 중요한 쪽에 들어간다는 점에서는 대체적인 일치가 있으리라 판단된다.

이러한 결과는 우리나라를 포함한 서구정치체제에서 이해관계를 구성하는 대표적 두 집단은 대중과 경제적 과두제이고, 어떤 사안이 공개적이고 투명하게 전개되면서 여론의 관심을 받게 되면 대중 쪽의 의견과 이해를 반영하는 쪽으로 의사결정이 이루어지고, 반대로 비공개적이면서 불투명하게 전개되면서 여론의 관심을 받지 못 하면 로비를 통한 경제적 과두제의 의견과 이익을 반영하는 쪽으로 의사결정이 이루어지기 쉽다는 점을 지적했던 앞의 주장과 일치된다. 즉 서구 정치체제에서 전체최적이 유지되려면 공개적 토론에 입각한 민주주의 과정이 중시되어야 한다는 것이다.

7. 제도와 문화의 접점: 사회적 규범

이절에서는 사회보장과 경제의 선순환을 가능하게 하는 메커니즘의 채택과 실현에 영향을 미칠 수 있는 제도의 고유한 영역과 기여를 제도를 선택하는 제도, 즉 정치과정에서 살펴보았다. 정치과정에서 이해관계를 반영하는 정치적 연합이 전체최적 여부와 밀접한 관련이 있는 정책조합의 채택 및 실현에 중요한 영향을 미침을 실제 역사적 예를 통해 알아보

았다. 그러나 필요한 정치적 연합을 우연에만 맞길 수 없다는 정책적 관점에서 정치과정의 디자인이 전체최적을 가능하게 하는 정치적 연합과 같은 효과를 낼 수 있도록 조직될 수 있다는 점이 제시되었다. 즉 정치과정에서 공개적 토론을 통해 의사결정이 이루어지면 익명의 시장과 같은 다른 제도에서와는 다르게 개인이익보다는 특정한 사회적 규범이 중요한 역할을 하게 된다는 것이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 사회적 규범은 바로 문화의 중요한 특성이었다. 따라서 제도를 결정하는 제도인 민주주의가 공개적 토론 과정을 통해 투명하게 운영되는 것이 개인적 이익만을 추구하는 데서 발생하는 사회적 딜레마를 해결하는 데 중요한 기여를 하지만 그 과정에서 또한 똑같이 중요한 역할을 하는 것이 어떠한 사회적 규범이 어떤 사회에서 주도적 역할을 하는가이다. 이를 결정하는 것이 앞에서 살펴본 문화이다. 문화는 주로 역사적 경험이나 교육에 의해 내용이 결정된다.²⁹⁾ 이 내용이 그 사회의 사회규범의 내용이 되고 이에 의해 행위의 방향이 결정되는 것이다. 다음으로 사회적 딜레마를 극복과 관련된 문화에 관한 이론을 살펴 보겠다.

29) Rothstein(1998, 138-143)은 정치적 제도가 사회규범의 형성에 영향을 미치는 과정을 제시하고 있다. 즉 제도가 정당성을 인정받기 위해서 필요하다고 제시되는 3가지 조건 중 두 가지가 역시 제도의 조직구성 방식과 관련이 있는데 이들이 규범과 관련이 있다. 이는 본 장의 6절에서 다루고자 한다. 다만 본 연구는 사회규범의 내용과 관련하여 교육과 역사적 경험에 의해 결정되는 문화의 영향이 더 직접적이고 중요하다고 생각한다는 점만 밝히고 지나가고자 한다.

제5절 사회적 딜레마를 극복하게 하는 문화에 관한 이론

1. 사회적 딜레마 극복과 제도 및 문화의 관계

이전의 논의에서 사회보장과 경제의 선순환을 가능하게 하는 메커니즘의 채택 및 실현을 결정하는 근본적 원인 중 제도와 문화가 중요하다는 것이 제시되었다. 이 둘은 공통의 문제인 사회적 딜레마 해결에 똑같이 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다. 사회적 딜레마 해결의 핵심은 전체최적을 해치면서까지 추구되는 개인이나 집단의 부분적 이익추구를 제약하여 전체최적을 지향하게 만드는 것이다.

이러한 측면에서 이전의 절에서 다루었듯이 제도를 선택하는 제도인 정치과정의 공개토론적인 디자인을 통해 참가자들을 개인이나 집단의 부분최적 추구로부터 도덕 등의 사회적 규범을 중시하는 쪽으로 지향을 바꾸도록 할 수 있는 것은 커다란 진전이였다. 다음으로 중요한 것은 어떠한 내용의 사회적 규범이 한 사회에서 정치과정을 지배할 정도의 중요한 역할을 하는 가이다. 그 내용에 따라 사회적 딜레마를 극복하여 전체최적(본 연구에서는 성공적인 사회보장과 경제 선순환 메커니즘의 채택 및 실현)을 실현하는 성공정도가 사회에 따라 차이가 날 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 제도가 어느 정도 한 사회에서 중요한 역할을 하는 사회규범의 내용을 결정하는 것이 가능하다(Rothstein 1998, 138-143). 그러나 본 연구는 교육이나 역사적 경험을 통해 축적된 문화가 더 직접적이고 중요하게 사회규범의 내용을 규정한다는 입장을 채택하고자 한다. 따라서 이해관계의 극복에 있어 문화가 더 중요한 역할을 하고 있다는 입장이다.

그러나 이러한 문화의 역할에 대해 기존의 연구에서 몇 가지 난점이 제시되고 있다(Acemoglu 2009, 122-123; Rothstein 1998, 132-133). 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째로 문화는 단기적이고 의식적인 개입을 벗어남으로 정책적인 대상이 되기 어렵다.

둘째로 문화가 이해되고 정책적 개입수단으로 사용되기에는 측정이 어렵다. 즉 문화의 내용을 구체적으로 제시하여 사건의 연관관계를 설명하는데 사용할 수 있어야 한다. 그렇지 않은 경우 좋은 문화는 좋은 결과를 가져오고, 나쁜 문화는 나쁜 결과를 가져온다거나 혹은 사람들이 행위하는 대로 행위하기를 원하기 때문에 행위하는대로 행위한다는 식의 순환적 설명(circularity)에 빠지게 된다.

셋째로 탈현대 사회(postmodern society)에서 개인은 전통적 사회에서 문화로 불리는 여러 가지 차이가 나는 문화에 동시에 참여하고 있어 문화를 통해 차이를 설명하는데 한계가 있다.

본 연구는 이에 대해 먼저 문화의 개념을 국가문화 수준에서 가치지향으로 정의하는 것으로 제시한다. 다음으로 문화의 구체적 내용을 제시하는 측정 가능성에 대해 다룬다. 이곳에서는 사회적 딜레마의 극복을 쉽게 할 수 있는 사회적 규범의 내용도 함께 다룬다. 마지막으로 일반적으로는 단기적 의식적 개입을 허용하지 않는 문화가 그렇게 될 수 있는 특수한 경우를 제시하겠다.

2. 국가수준의 가치지향으로서의 문화³⁰⁾

가. 문화의 규정: 문화의 표현물과 가치중점

한 국가사회의 문화를 가장 기본적으로 규정하는 특징을 지배적인 가치 중점들(prevaling value emphases)로 규정한다. 가치 중점들은 문

30) 주로 Schwartz(2014)의 연구결과를 사용하였다. 이는 앞에서 제시한 규범 및 가치 중심의 문화개념과 일치한다.

화적 이상(cultural ideals)으로서 무엇이 좋고 바람직한지를 나타낸다 (Schwartz 2014, 548). 이러한 개념은 본 연구에서 제시한 규범이나 가치로서의 문화개념과 일치한다고 볼 수 있다.

문화는 잠재적이고 가정적인 변수로서 단지 그것을 밖으로 들어내는 다른 표현물들에 의해 인식될 수 있다. 예를 들면 한 사회의 사람들에게 일반적인 의미, 신념, 관행, 상징, 규범, 그리고 가치들이다. 이러한 표현물들은 한 사회에 보편적으로 퍼져있는 동화, 속담, 영화, 문학의 주제들, 사회화 관행, 법체계, 그리고 경제교환제도의 조직방식을 분석하여 얻을 수 있다. 더 나아가 특정한 청중들을 의식하거나 엘리트들의 협상결과로 생긴 한 사회내의 특정 하위집단의 산출물인 경우도 많다. 이러한 표현물들을 종합하고 대표하는 개념이 상기한 지배적인 가치 중점들이므로 보고자 한다(Schwartz 2014, 548-549).

나. 문화는 사회적 현상

이는 개인과 독립적인 사회차원의 현상으로서 개인에게 가해지는 사회의 압력이라는 공통적 특성을 가진 것으로 보고자 한다. 이러한 압력은 기본가치, 기대, 제약, 여건, 그리고 당연한 관행의 형태를 가진다. 개인차원의 상응하는 특성은 이러한 사회차원의 압력에 의한 결과(consequences)로 보고자 한다(Schwartz 2014, 549-550).

다. 문화의 일관성과 변화

문화적 이상은 문화의 다양한 측면에 일관성을 주지만 그 일관성은 완벽한 것이 아니어서 변화의 단초를 제공한다. 예를 들어 사회의 하위집단

들이 상이한 가치를 지지할 수 있다. 이 경우 하위집단 사이의 권력관계의 변동이 발생하면 지배적인 문화적 지향이 바뀔 수 있다. 문화적 지향의 변화를 야기할 수 있는 대표적인 외적 요인들로는 대규모 전염병의 발생, 기술진보, 부의 증가, 다른 문화와의 접촉, 전쟁 등이 있다. 통상 문화중점의 변화는 점진적이며 서서히 일어나는 것으로 상정되고 있다(Schwartz 2014, 550). 그러나 본 연구에서는 특정한 경우에 문화도 단기에 의식적으로 변할 가능성이 있어 정책의 대상이 될 수 있음을 보이고자 한다.

라. 문화 단위로서의 국가

국가는 대개 이질적인 요소를 많이 가지고 있음에도 불구하고 통합된 문화를 가지고 있는 것으로 되어 있다. 상기한 7개의 문화지향들을 각국의 상이한 표본들을 가지고 점검한 결과 상대적인 국가 점수에 일관성이 있음을 확인할 수 있어 이러한 주장을 뒷받침하고 있다. 즉 국가는 의미 있는 문화단위이다(countries are meaningful cultural units)(Schwartz 2014, 557). 따라서 본 연구에서 문화를 국제비교에 사용하는 것은 의미가 있다.

3. 문화의 구체적 내용과 측정³¹⁾

가. 문화를 규정하는 가치중점의 종류와 유형의 예

본 연구에서는 문화에 대한 내용을 독자적으로 연구하지 않고 기존의 연구 중 본 연구에 가장 적합하다고 판단되는 Schwartz(2014)의 연구결

31) 주로 Schwartz(2014)의 연구결과를 사용하였다.

과를 예로 제시하고자 한다.

이 연구에 따르면 선형적으로 한 사회가 생존하기 위해 사회성원의 행위를 규제할 필요가 있으며, 이중 가장 중요한 세 가지를 다음과 같이 보고 있다.

첫째로, 개인과 집단의 경계와 이들 사이의 최적관계를 규정하는 문제
둘째로, 사회적 생산조직을 유지하는 방식으로 재화와 서비스의 생산이 되도록 사람 사이의 경제행위를 조정하는 문제

셋째로, 인적자원과 자연자원의 사용을 규제하는 문제
문화적 가치 중점들이란 이러한 문제를 해결함에 있어 사회적으로 선호되는 것을 반영하고 동시에 정당화하는 역할을 한다(Schwartz 2014, 550).

이러한 세 가지 문제에 대한 문화의 가치지향들에 대해 베버적인 개념 틀(Weberian ideal-types)을 생각해 볼 수 있다. 다음은 대조되는 양극의 지향으로 표시된 중점가치에 관한 베버적인 개념 틀이다(Schwartz 2014, 551-553).³²⁾

32) Schwartz(2014, 564-567)는 Hofstede(2001)과 Ingleharte and Baker(2000)에 제시된 비슷한 종류의 Hofstede와 Inglehart의 문화차원과 자신의 가치지향 및 차원의 특성을 비교하고 있다. 이에 따르면 Schwartz 자신의 문화차원이 문화의 규범적 성격을 좀 더 강조하고 있다고 한다(Schwartz 2014, 567). 그 결과 제도의 조직된 방식에 암묵적으로 들어있고 또한 사회나 조직의 정책을 정당화 시킬 때 사용되는 가치에 기반을 둔 규범적 선호가 좀 더 잘 반영되어 있다고 한다. 이는 본 연구가 인간행위에 영향을 미치는 문화규범의 역할에 주목한다는 점에서 본 연구의 지향점과 일치하는 특성이다. 또한 정치학에서 사용되는 문화이론으로서 Wildavsky(1991)의 예가 있다. 그에 따르면 문화는 1. 집단의 응집력이 강하거나 혹은 약한가, 2. 집단 내의 사회적 통제가 개인적 차이를 많이 허용하는가 아니면 단지 조금만 허용하는가에 따라 위계(hierarchy), 운명주의(fatalism), 경쟁(competition) 그리고 평등주의(egalitarianism)의 4가지 기본 인간 규범- 유형(four basic human norm-patterns)으로 나뉜다. 관련 문헌으로 Thompson, Ellis and Wildavsky(1990)과 Wildavsky(1987)이 제시되고 있다. Rothstein(1998, 130-131)에서 재인용.

1) 자율 대 구속(autonomy vs embeddedness)

개인과 집단 간의 최적관계와 경계를 규정하는 문제와 관련되어 있는 개념 틀이다. 자율적 문화는 개인을 자율적이고 구분되는 개체로 다룬다. 자율성은 두 가지로 구분한다. 하나는 지성적 자율성(intellectual autonomy)이고, 다른 하나는 감정적 자율성(affective autonomy)이다. 구속문화는 개인을 집단에 속한 개체로 다룬다.

2) 평등 대 위계(egalitarianism vs hierarchy)

사회적 생산조직을 유지하는 방식으로 재화와 서비스의 생산이 되도록 사람 사이의 경제행위를 조정하는 문제와 관련이 있다. 평등적 문화는 사람들로 하여금 서로를 인간으로서 기본적인 이해를 공유하는 도덕적으로 대등한자로 인정하기를 촉구한다. 위계문화는 책임 있고 생산적인 행동을 확보하기 위하여 위계적 체계를 갖는 부여받은 역할에 의지한다.

3) 조화 대 지배(harmony vs mastery)

인적자원과 자연자원의 사용을 규제하는 문제와 관련이 있다. 조화의 문화에서는 사회와 자연의 세계를 착취하기 보다는 그것에 적응하는 것이 강조되며, 있는 그대로를 수용하고, 보존하며 존중하는 것이 변화하는 것보다 우위에 있다. 지배의 문화는 자연과 사회 환경을 지배하고 규제하고 변화하여 집단 혹은 개인의 목표를 달성하기 위하여 개인이나 집단이 적극적으로 자기 주장하는 것이 권장된다.

이상의 문화가치 지향들은 다음의 표와 같이 나타내질 수 있다.

〈표 2-1〉 문화의 가치 지향들

사회의 기본문제	가치의 양극	
개인과 집단 경계	지성적 자율성	구속
	감정적 자율성	
사회적 생산조직	평등	위계
자원사용 규제	조화	지배

나. 문화 가치지향들 간의 일반적 특징과 관계

문화 가치지향들 간의 일반적인 특징과 관계를 아는 것은 본 연구에서 사회보장과 경제의 선순환을 가능하게 하는 성공적 메커니즘의 채택 및 실현과 관련된 사회적 규범의 내용을 알기 위해서 중요하다. 이를 보면 다음과 같다(Schwartz 2014, 552-553).

첫째로 각 사회의 기본문제에 해당하는 두 쌍의 양극적 가치들은 한 쪽이 강조되면 그와 반대되는 성향을 가진 다른 한 쪽은 강조되지 않는다.

둘째로 각 문화가치지향들은 그들 사이의 양립성에 근거하는 상호관련성을 가지고 있다. 즉 전제를 공유하는 경우 유사성이 존재할 수 있다고 기대할 수 있다. 그러한 예를 국가수준에서 보면 다음과 같다.

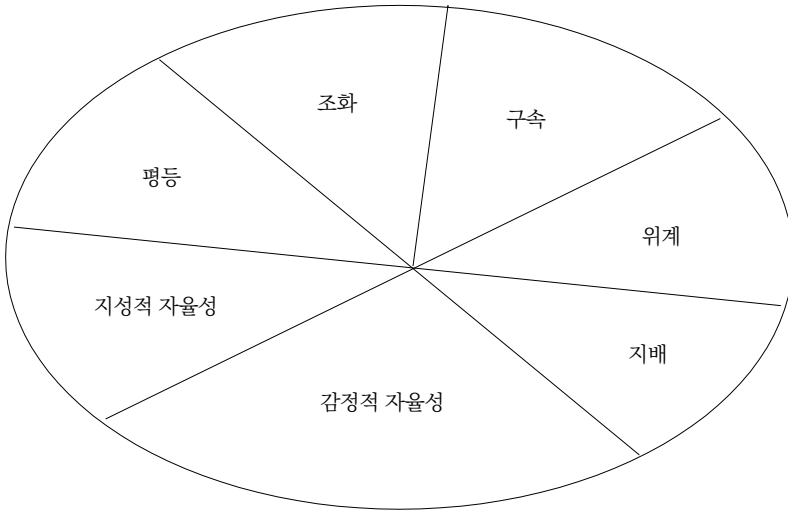
- 구속과 위계: 집단에서의 개인역할과 집단에 대한 개인의 의무가 개인의 독창적 생각이나 열망보다 중요하다는 전제를 공유하고 있다(네팔).
- 평등과 지성적 자율성: 사람들은 자신의 행동에 대한 개인적 책임을 질 수 있고 지어야 하며, 결정은 자신들의 상황이해에 근거하여 이루어져야 한다는 전제를 공유한다(북구).

- 조화와 구속: 극단적 변화를 피하는 것이 바람직하다는 전제를 공유한다(에티오피아).
- 지배와 위계: 자원분배에 있어 불평등이 정당하다는 전제를 공유한다. 이러한 예로는 유교적문화권을 들 수 있고, 이 문화에서는 집단적 성향이 권장된다.
- 지배와 감정적 자율성: 자기주장이 권장되어야 한다는 전제를 공유한다. 이러한 예로는 앵글로 국가들이 있으며, 이 문화에서는 개인적 성향이 권장된다.

상기한 예에서 본 연구의 국제적 비교와 상관있는 것은 북구국가, 앵글로 국가 그리고 유교문화권의 규범적 특성이 차이가 난다는 점이다.

셋째로 문화가치에서 일관성 있게 공유되거나 반대되는 전제들은 이들 사이에 일관성 있는 순환적 관계구조를 생성시킨다. 이 구조에 따르면 문화의 가치지향들은 양립적이거나 비양립적이며, 다음의 그림과 같이 원에 표시할 수 있는데 양립적인 가치지향들은 원에서 인접하고 비양립적인 가치지향들은 원주위에서 떨어져 있다. 이러한 구조는 7개의 가치지향에 근거한 문화적 유형을 고려함에 있어 보다 가능한 것과 가능하지 않은 것을 구별할 수 있게 해준다. 예를 들어 인접한 가치를 상대적으로 높게 강조하고 반대의 가치를 상대적으로 낮게 강조하는 것은 존재할 가능성이 높은 유형이고, 반대의 가치들을 상대적으로 높게 강조하는 유형은 존재할 가능성이 낮은 유형이다. 이러한 관계를 다음의 그림이 표시하고 있다.

[그림 2-5] 문화 가치지향들의 양립성 관계



자료: Schwartz(2014 552)의 Figure 20.1

다. 문화 가치지향의 측정근거와 측정방식의 예³³⁾

문화 가치지향은 사회의 규범, 관행, 그리고 제도에 나타난다.

이러한 문화는 개인에게는 사회에서의 위치에 따라 고유한 방식으로 영향을 미치는 (일련의 원칙과 요구)외부의 압력이다. 따라서 각 개인은 고유한 경험을 가지는 것은 물론 고유한 유전적 소인과 개성을 가지고 있음으로 사회내부의 개인의 가치들에는 개인적 차이가 발생한다. 그러나 이러한 개인적 차이는 집단구성원이 상이한 가치들에 부여하는 중요성에 있어서의 차이는 발생시키지만 평균적인 중요성(the *average importance*)에서는 그렇지 않다. 이러한 평균은 동일한 문화에 노출된 영향을 반영한다. 따라서 개인의 반응들은 동일한 문화에 노출된 집단에 걸

33) Schwartz(2014, 553-555)의 내용을 요약 정리한 내용이다.

쳐 평균됨으로써 한 사회의 잠재적인 문화 가치지향을 나타낼 수 있는 것이다. 이러한 평균적 사회적 가치는 바람직한 목표에 대한 개인과 제도 간 지속적인 협상의 산물로서 사회제도에 담겨있는 가치의 문화적 맥락을 표시하고 있고, 따라서 집단구성원 사이의 가치에 대한 정태적인 합의 정도와는 무관하다.

문화측정의 예로서 Schwartz Value Survey(SVS)를 보면 다음과 같다(Schwartz 2014, 554-555). 이는 개인의 가치 우선순위를 다룰 수 있게 만들어 준다. 56 혹은 56개의 가치항목을 포함한다. 추상적 가치항목에 대한 두 종류의 목록으로 구성된다. 응답자는 '나의 삶에서 지도원칙으로서' 각 가치항목이 가지는 중요성을 등급으로 매긴다.³⁴⁾ 국가 간 비교를 위해서는 국가 간 상응하는 의미를 가지는 가치항목이 사용되어야 한다. 가치항목에 대한 상이한 다차원 척도분석을 하여 47개의 가치항목이 국가 간 비교에 사용할 수 있는 것으로 밝혀졌다.

이러한 측도를 이용한 기존의 연구결과를 앞에서 제시한 이론과 비교한 결과 이론과 상응하는 결과를 얻었다(Schwartz 2014, 555-556). 따라서 그 결과를 본 연구의 국제비교에 사용할 수 있다. 또한 우리나라에 대한 연구를 하여 다른 결과와 비교할 수도 있다.

라. 8개의 초국가적 문화지역

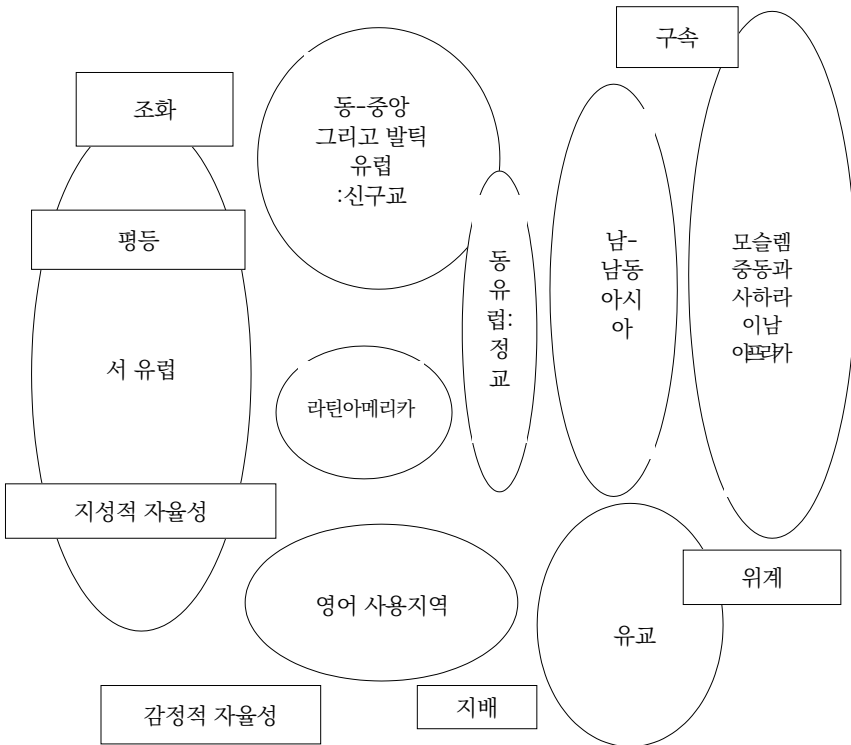
또한 Schwartz(2014, 559-564)는 자신의 가치지향의 분류와 측정방식에 따라 8개의 초국가적 문화지역이 나뉠 수 있음을 보여주고 있다.³⁵⁾

34) 9점 척도. 7(궁극적 중요성), 6(아주 중요), 5, 4(설명 없이 사용), 3(중요), 2. 1(설명 없이 사용), 0(중요하지 않음), -1(나의 가치에 상반됨)

35) 이는 국가 간의 문화적 거리에 근거를 둔 Schwartz(2014, 558)의 Figure 20.3에 근거를 둔 것이다.

초국가적으로 같이 묶이더라도 7개의 문화 가치지향의 상대적 위치에 따라서 좀 더 자세한 구분이 가능하다(cultural differences within regions are meaningful)(위의 책, 561, 서구에서의 개인주의 차이 563). 더 자세히 볼지 아니면 초국가적 수준에서 볼지는 연구의 지향에 따라 달라질 수 있겠다. 국제비교에 참고가 될 수 있도록 문화 가치지향에 따른 8개의 초국가적 문화지역을 나타내면 다음 그림과 같다.

[그림 2-6] 문화 가치지향과 8개의 초국가적 문화지역



자료: Schwartz(2014, 560)의 Figure 20.4

마. 문화와 몇 가지 변수간의 상관관계

Schwartz(2014, 567-579)는 문화와 중요한 변수 간의 상관관계를 보여주고 있다. 이는 문화이론의 약점으로 제기되었던 사항, 즉 구체적 문화특성과 구체적 사건 간의 연관관계를 나타내는 것이 미비하다는 지적에 대한 반대예로서 의미가 있다. 이러한 예 중에서 본 연구와 관련 있는 경제와 사회보장에 관련된 두 가지 예만을 살펴보고자 한다. 본 연구에서 문화는 직접적 원인 보다는 근본적 원인 즉 성공적인 메커니즘의 채택 및 실현과 관계있는 요인으로 다루었으나 본 예에서는 직접적인 원인 수준에서의 만을 다룬다.

먼저 문화가 일인당 국내총생산에 미치는 영향을 보겠다. 7개의 지표는 양극성을 이루는 지표끼리 짝 값으로 일원화 한다. 예를 들면 자율성과 구속의 경우 자율성에 지표가 두 개가 있음으로 이를 평균한 값에서 구속의 값을 빼서 한 값으로 만든다. 아래 표들에서 (Autonomy minus Embeddedness)가 이에 해당한다. <표 2-2>를 보면 3개 연도의 개인 국내총생산은 모두 자율과 평등과는 강한 양의 상관관계를 가지고 있고(이는 구속과 위계가 강한 음의 상관관계를 가짐을 의미한다), 조화와 지배는 약한 상관관계를 가지고 있다(Schwartz 2014, 567-568). 이러한 상관관계를 바탕으로 <표 2-3>과 같이 독립변수를 2004년의 일인당 국민소득의 로그를 취한 값(log GNI)으로 하고, 독립변수로 먼저 1995년의 민주주의 수준(Level of democracy 1995)과 1993년의 국가 자원(Country resources 1993)으로 하여 OLS 회귀분석을 하면 두 변수 모두 유의미한 양의 상관관계를 나타낸다. 이에 앞에서 강한 양의 상관관계가 있었던 (자율성-구속)과 (평등-위계)의 문화가치변수를 추가하면 추가전의 두 변수와 함께 (자율성-구속)의 변수가 유의미한 계수값을 가진다

(Schwartz 2014, 568-569).

다음으로 사회안전망을 보겠다. 각 문화가치에 대해 다음과 같은 사회 안전망과의 관계를 전제한다. 첫째로 자율성과 구속의 경우를 보겠다. 자율성 가치에 따르면 개인이 자신의 이해와 재능에 맞는 일자리를 구하는 것이 옳은 일이다. 이에 따르면 실업에 대응하는 안전망은 이를 가능하게 함으로 바람직하다. 이에 반하여 구속의 문화가치에 따르면 확대된 가족이 일자리 없는 사람에 대해 책임을 지는 것이 더 옳은 것으로 생각한다. 따라서 사회안전망을 제공할 유인이 적다. 두 번째로 평등의 경우는 도덕적으로 동등한 인간으로서 실업에 대한 보호를 받을 권리가 있다고 생각하지만, 위계의 경우에는 개인은 위계상의 위치에 따라 가치가 달라진다고 생각하고 실업에 대한 책임은 사회보다는 개인에 있다고 생각한다. 셋째로 조화와 지배의 문화가치 쌍을 보겠다. 조화의 경우에는 산업평화를 중시하여 사회안전망을 지지하고, 지배의 경우에는 자신의 노력에 의한 것에 더 가치를 둬서 일한 사람의 세금으로 실업자를 지원하는 제도에 미온적이게 된다. 이러한 기존의 문화가치에 따른 일반적 기대를 가지고 <표 2-2>의 1990년대 중반의 사회안전망(Social net mid-1990s)을 보면 예상한대로 자율, 평등, 그리고 조화가 사회안전망과 양의 상관관계를 가진다. 소득의 효과를 통제하기 위해 1985년의 소득으로 통제된 상관관계가 괄호 안에 표시되어 있다. 여전히 유의미한 양의 상관관계가 유지되고 있다(Schwartz 2014, 570).

〈표 2-2〉 문화가치 차원과 사회경제적 발전, 민주화 그리고 예산규모(1985년 일인당 국내총생산으로 통제)

	N	Autonomy minus Embeddedness	Egalitarianism minus Hierarchy	Harmony minus Mastery
Socioeconomic development				
1985 GDPpc	77	0.59**	0.43**	0.29*
1995 GDPpc	77	0.74**	0.49**	0.22
2004 GNIpc	77	0.76**	0.59**	0.23*
Corruption level 2006	75	-0.73** (-0.59**)	-0.49** (-0.33**)	-0.20 (-0.06)
Social net mid-1990s	63	0.61** (0.56**)	0.39** (0.30*)	0.32* (0.26*)
Democratization				
1985 Freedom House index	77	0.55** (0.40**)	0.44** (0.30*)	0.01 (-0.13)
1995 Freedom House index	77	0.69** (0.61**)	0.51** (0.40**)	0.33** (0.26*)
2002 Freedom House index	77	0.69** (0.61**)	0.58** (0.48**)	0.38** (0.30**)
Competitive type of capitalism		-0.55** ^Δ (-0.55*)	-0.52* (-0.57*)	-0.79** (-0.79**)

** $p < .01$, * $p < .05$, two-tailed.

^ΔCorrelation with intellectual autonomy minus embeddedness only. See text for explanation. Notes: Correlations in parentheses are controlled for GDPpc 1985.

GDPpc=gross domestic product *per capita*, from the World Bank; GNIpc=gross national income *per capita*, from the World Bank.

Corruption level from Transparency International. Social net mid-1990s from Botero et al. (2004) 자료: Schwartz(2014, 568)의 Table 20.2

〈표 2-3〉 OLS 회귀분석결과: 2004 총국민소득과 2002 민주주의수준

Independent Variable	Log GNI 2004		Level of Democracy 2002					
	Coefficient	<i>t</i>	Coefficient	<i>t</i>	Coefficient	<i>t</i>	Coefficient	<i>t</i>
Level of democracy 1995	0.157**	4.88	0.095**	2.85	0.725**	9.87	0.625**	7.78
	(0.032)		(0.033)		(0.073)		(0.080)	
Country resources 1993	0.053**	7.76	0.037**	4.93	0.023	0.53	0.004	0.25
	(0.007)		(0.007)		(0.015)		(0.018)	
Autonomy-embeddedness			0.673**	4.16			0.704	1.80
			(0.162)				(0.390)	
Egalitarianism-hierarchy			0.025	0.17			0.756*	2.10
			(0.150)				(0.361)	
Number of countries		76		76		76		76
<i>p</i> value		<0.0001		<0.0001		<0.0001		<0.0001
Adjusted <i>R</i> ²		0.752		0.796		0.731		0.753

** $p < .01$, * $p < .05$.

자료: Schwartz(2014, 569)의 Table 20.3

바. 사회적 딜레마의 해결에 유리한 사회규범의 내용³⁶⁾

사회적 딜레마의 해결에 유리한 사회규범의 내용을 결정하는 선형적인 방법은 없다고 생각된다. 이곳에서는 최소한의 예를 드는 방법을 사용하겠다.

먼저 사회적 딜레마에서 개인적 이익이 추구되는 상황은 전체최적과 부분최적, 그리고 장기최적과 단기최적이 갈등을 일으키는 상황이라 생각된다.

전체최적과 부분최적이 갈등을 일으키는 경우 대개 전체최적이 공적이고 개인이나 집단의 부분최적이 사적인 경우로 보아 선공후사(先公後私)라는 사회규범이 사회적 딜레마를 해결하는 역할을 할 수 있다.

또한 장기최적과 단기최적이 갈등을 일으키는 경우는 여러 가지의 상황이 있을 수 있다. 대표적인 경우로 금방의 손쉬운 증여보다 근본적인 해결능력을 갖도록 하는 경우이다. 즉 ‘물고기 보다 물고기 잡는 방법을 가리키는 것이 좋다’라는 규범이다. 즉 단기의 손쉬운 해결보다 장기축적을 통한 근본적 해결이 우수하다는 규범이다.

다음으로 들 수 있는 예는 사회적 딜레마가 이해관계의 대립을 제대로 해결 못하는 경우에 발생한다는 점이 주요 특성이므로 대립을 보는 사고방식에 대한 사회규범이 중요할 수 있다. 이는 적대적 이분법의 사고방식과 그렇지 않은 사고방식으로 나눌 수 있다. 적대적 이분법이란 대립의 상황에서 자신의 가치를 스스로 증명하지 못하고, 상대방을 악으로 만들어으로써만 자신의 존재가치를 제시하는 사고방식이다. 이는 상대방을 무조건 악으로 만들기만 하면 됨으로 손쉬운 방법이다. 그러나 그렇게 한 쪽이 이기더라도 사회 전체적으로 보면 갈등이 치솟고, 통합이 깨진다.

36) 유근춘 외(2014, 16-17, 42-43, 46-47, 346-347)를 참조하였다.

더욱이 사회의 한 부분이 저서 완전히 배제되므로 사회의 능력이 감소하고 화합에서 나오는 생동성도 없어진다. 따라서 사회규범이 아무리 극단적인 대립이 있는 경우라도 상대방을 인정하고 소통하여 크게 하나가 되는 사고방식을 권장하는 내용이 되어야 한다.

4. 문화가 단기적이고 의식적인 정책대상이 될 수 있는 경우

인간의 통상적인 사회적 행위(social action)는 통상적 의미 기대구조에 의해 이루어짐으로 의식적이지 않다. 그러나 사회행위 중 집단행위(collective action)는 어떤 행위가 한 상황의 참가자들에게 집단적으로 구속적인 경우를 말한다. 따라서 사회에서 집단행위를 통해 의식적으로 사회적 행위를 결정하는 통상적 의미 기대구조를 의식적으로 변경할 수 있다(유근춘 외 2014, 34).

따라서 문화에 속한 사회규범이라는 의미 기대구조도 집단행위를 통해 변경한다면 단기적이고 의식적인 정책의 대상이 될 수 있다. 그러나 통상 사회규범이 바뀔 정도로, 즉 지금까지의 경로의존성(path dependency)을 깨뜨리고 새로운 경로를 취할 정도로, 충분한 수의 개인의식을 집단행위가 구속적으로 만들 수 있는 경우는 드물다. 그러나 최소한 다음의 두 가지 경우에는 이것이 가능하다고 생각된다.³⁷⁾

첫째로, 강요된 커다란 내·외부의 위기가 있는 경우이다.

둘째로, 사회의 지도자 중 강력한 카리스마를 가진 지도자가 출현하여 사회구성원의 마음을 움직일 수 있는 경우이다.

위의 두 가지 상황은 서로 관련이 있을 수도 있다. 즉 커다란 내·외부

37) 유근춘 외(2014, 35-37)의 내용을 참조하였다. 이러한 상황을 형성적 순간(formative moment)라 한다. (Rothstein 1998, 29, 135, 138, 222; 유근춘 외 2014, 36)

의 위기도 유능한 지도자가 없으면 새로운 발전을 위해 이용될 수 없다. 반대로 유능한 지도자가 하여도 어느 정도 위기와 같은 상황이 있어야 사회구성원의 마음을 쉽게 움직일 수 있다.

그 외에 사회의 전반적 조건이 상기한 두 가지 비상한 상황을 무력화시킬 정도로 나쁘지 않아야 한다는 것도 언급할 필요가 있겠다.

제6절 사회보장과 경제 선순환 메커니즘 채택 및 실현의 설명모형

1. 설명모형의 출발점: 해결과제로서의 개혁

한 사회에서 사회보장과 경제 선순환 메커니즘을 채택하고 실현하는 것은 통상 개혁(reforms)을 통해서 이루어진다. 따라서 성공적인 사회보장과 경제 선순환 메커니즘의 채택 및 실현의 설명모형도 결국 개혁의 채택 및 실현을 어떻게 설명하는가와 관련이 있다. 그러나 개혁은 일반적으로 쉽지 않다. 쉽지 않은 이유는 다음의 두 가지가 대표적이다(Acemoglu, 2009, 112).

첫째로 통상 개혁은 강한 반대에 봉착하는 경우가 많다. 즉 개혁은 이해관계의 갈등을 해결할 수 있는 방법을 찾아야 성공할 수 있다. 반대의 이유는 모든 개혁에는 잃는 자와 얻는 자가 동시에 발생하게 되는데 잃는 자가 개혁을 그대로 두려고 하지 않기 때문이다(Acemoglu, 2009, 121, 141). 이는 개혁이 사회전체의 이익, 예를 들면 사회전체의 가용자원을 늘리는 것이어서, 비유적으로 사회전체의 파이(pie) 크기를 크게 만드는 것이어서, 모두를 좋게 만들 수 있는 경우에도 그 개혁에 의해 손해를 보는 집단이 있을 수 있으며, 이들의 반대가 충분히 강하면 개혁이 이루어

질 수 없다는 것이다. 따라서 이러한 경우에는 개인의 이익을 바탕으로 한 행위를 통해서 해결이 불가능하다. 이 경우 비-결과론자 동기를 이루는 규범이나 가치가 의미를 가지게 된다. 그리고 이 규범과 가치가 저항하는 집단의 부분최적이 아닌 사회전체의 전체최적에 따라 결정이 이루어지는 내용이 되는 경우 사회적 딜레마가 해결될 수 있다.

둘째로 개혁에 반대가 없는 경우에도 어떤 개혁이 실제로 원하는 효과를 가져올 지를 정확히 몰라 개혁이 쉽지 않다. 즉 개혁은 지식의 문제를 해결해야 성공할 수 있다. 개혁과 관련된 지식의 문제는 개혁사안 자체에 관한 지식과 개혁자체의 어려움을 극복할 수 있는 지식의 두 종류이다. 본 연구에서 선순환 메커니즘 중 사회보장이 경제에 미치는 방향에 관한 연구는 전자에 해당하는 연구이고, 성공적인 선순환 메커니즘의 선택 및 실현에 관한 연구는 후자에 해당하는 연구이다. 본 연구는 후자의 지식이 좀 더 중요한 기여라는 관점에서 행해진 연구이다. 이는 바로 위에서 언급한 첫 번째 개혁의 어려움인 이해관계의 극복을 위한 지식이 주가 된다. 앞의 논의에 따르면 이러한 설명은 근본적 원인에 관한 문제였고, 이는 좋은 제도나 좋은 문화가 무엇인가 그리고 이들이 어떻게 작용하는가라는 지식의 문제와 연결되어 있다.

본 연구에서는 이러한 개혁에서 부딪히는 두 가지 난점인 이해관계의 충돌과 지식부족 문제의 해결방법을 제시하는 것이 사회보장과 경제 선순환 메커니즘의 채택 및 실현 설명모형의 과제라 생각한다.

이를 위해 먼저 거시적 관점을 통하여 전체적인 정책방향을 설명하고, 다음으로 행위의 동기와 제도 및 문화와의 관계에 입각하여 어떻게 제도를 만드는 제도인 정치과정의 집단행위를 통해 성공적인 선순환 메커니즘의 채택 및 실현이 가능할 수 있는지를 제시하고자 한다.

2. 거시적 조건에 입각한 설명모형과 정책방향³⁸⁾

앞에서 제시한 바와 같이 한 사회가 어떤 문제를 해결할 때 그 문제의 해결방법을 아는 것으로 충분하지 않다. 왜냐하면 그 방법을 알았다 해도 당연히 그 방법이 채택되고 실현되는 것이 아니기 때문이다. 즉 문제해결 방법을 알았다 해도 그것이 채택 및 실현으로 이어지지 위해서는 극복하여야 할 난점, 즉 이해관계의 극복이 있다.

이러한 두 가지 문제를 해결할 수 있는 거시적 정책방향을 제시하는 설명모형이 여러 가지로 가능하겠다. 본 연구에서는 임원택(1988; 1992)이 제시한 선진사회와 후진사회의 구분에 관한 이론이라 할 수 있는 중심자본주의국과 주변자본주의국의 차이를 설명하는 이론을 제시하겠다.

임원택에 따르면 선진사회인 중심자본주의국은 후진사회인 주변자본주의국에 비해 정신적 자본의 축적이 우수하여 이를 근거로 필요한 지식을 생산하고 동시에 경제와 정치에서 나타날 수 있는 이해관계에 입각한 갈등을 해결한다는 것이다. 이러한 정신적 자본의 역할을 그는 지력(智力, knowledge power)과 윤리력(倫理力, moral power)으로 요약하였다. 즉 지력의 우수한 축적은 자연의 문제를 해결하는 과학기술의 지식과 인간과 사회의 문제를 해결하는 인문사회적 지식의 우수성을 가져왔다. 그리고 윤리력의 축적은 사회에서, 특히 경제와 정치에서, 전체최적과 부분최적, 그리고 장기최적과 단기최적이 갈등을 일으키는 상황을 충분히 해결할 수 있게 하였다. 이는 특히 경제에 있어 경제적 과두제와 노동자 사이의 갈등을 줄이고, 정치에 있어 부정부패를 줄이는 방향으로 작용하여 경제의 안정과 발전에 기여하는 것으로 되어있다(임원택 1988, 138-140, 496).

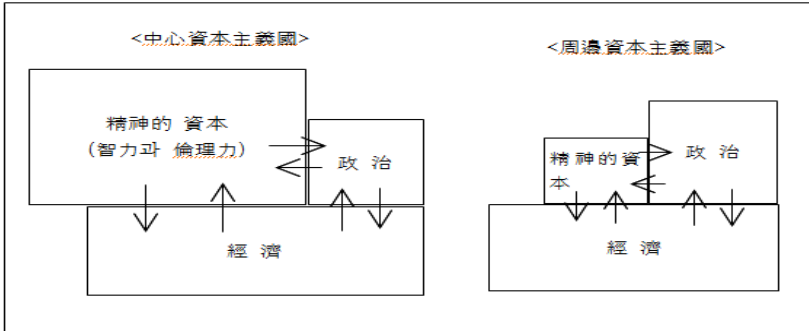
38) 유근춘 외(2014, 41-43)에 제시된 내용을 기반으로 하고 있다.

이렇게 선진사회를 가능하게 하는 정신적 자본의 주된 내용은 다름이 아닌 그 사회의 축적된 문화이다. 따라서 한 사회가 성공적인 해결방법을 알고, 더 나아가 이를 채택하고 실현하기 위해서는 그 사회의 정신적 자본인 문화의 올바른 축적을 위한 정책이 장기적으로 실행되어야 한다.

이러한 정책방향의 기본이 될 수 있는 개념은 부(富, wealth) 자체와 부를 생산하는 생산력(生産力, productive power)을 구분하고 생산력이 더 근본적임을 주장한 독일 경제학자 리스트(Friedrich List)의 관점을 채택하는 것이다.³⁹⁾ 특히 리스트에 따르면 생산력의 발전을 위해서는 이를 구성하는 물질적 자본과 정신적 자본의 상호작용이 중요한 데, 정신적 자본의 역할이 더 중요하다는 것이다(임원택 1992, 661-663, 815-812). 예를 들어 리스트는 “산업은 학문과 예술의 소산이다(manufactures are the offspring of science and the arts)”(List 1885, 140; 임원택 1992, 662 재인용)라는 말을 하고 있다. 따라서 학문과 예술 등으로 대표되는 정신적 자본이 물질적 자본을 생산하므로 학문과 예술 등 우수한 정신적 자본의 유지 및 발전을 통한 축적이 가능한 정책을 시행하는 것이 거시적 조건에 따른 설명모형에 입각한 정책방향이 된다. 이러한 정책방향의 한 가지 중요한 예는 장기적으로 확실하고 성공적인 물질적 발전을 이루기 위해서는 아이러니하게도 단기적이고 패락주의적인 물질주의나 황금만능주의에 의해 정책이 주도되어서는 안 된다는 것이다. 아래의 그림은 상기한 내용을 나타내고 있다.

39) 자세한 논의는 유근춘(2008)을 참조하라.

[그림 2-7] 선진사회(중심자본주의국)와 후진사회(주변자본주의국)의 차이를 가져오는 정신적 자본 축적의 차이



자료: 임원택(1992, 667)의 <도 2-3> (2)

3. 집단행위(특히 정치과정)를 통한 설명모형과 정책방향⁴⁰⁾

가. 정치과정을 중심으로 한 집단행위의 필요성

본 연구에서는 어떤 문제의 해결에 관하여 문제 자체를 해결하기 위한 직접적인 지식과 그 문제해결 방법을 채택 및 실현하기 위한 근본적 지식을 구분하였다. 전자를 문제해결을 위한 직접적 원인, 후자를 문제해결을 위한 근본적 원인으로 이름 지었다.

본 연구의 문제는 사회보장과 경제의 선순환을 가능하게 하는 것이다. 이 문제의 해결을 위해서도 상기한 두 가지 종류의 문제를 해결하여야 한다. 이곳에서는 후자인 근본적 원인, 특히 제도와 문화를 중심으로, 성공적인 사회보장과 경제의 선순환 메커니즘이 채택되고 실현될 수 있게 하는 정책방안이 어떻게 가능한지를 설명하도록 하겠다.

본 연구는 이러한 설명의 출발점을 사회적 딜레마의 극복에서 찾았다.

40) 유근춘 외(2014, 29-41, 44-47, 345-347)에 제시된 내용을 기반으로 하고 있다.

사회적 딜레마란 개인이나 집단이 부분의 이익을 지나치게 추구함으로써 전체최적이 상실되는 문제를 말한다.

사회수준에서 단기적이고 의식적인 정책개입을 통해 사회적 딜레마를 해결하기 위해서는 앞에서 문화적 정책의 가능성에서 언급된 사회적 행위 중 집단행위를 사용하여야 한다. 따라서 제시하여야 하는 설명은 어떻게 정치과정을 중심으로 한 집단행위를 통해서 개인이익의 과도한 추구 때문에 발생하는 사회적 딜레마를 해결할 수 있는가이다.

나. 인간행위의 동기

이를 위해 먼저 사회적 행위, 특히 집단행위까지 포함된 인간행위의 동기를 살펴보겠다. 기본적으로 가장 자연적이고 성립을 위해 별도의 고려가 필요 없는 인간행위의 동기로부터 출발한다. 이는 경제학의 합리성이 근거하는 개인이익(self-interest)만을 추구하는 경우이다. 이를 합리적 행위(rational action)라 부른다. 그러나 이러한 개인이익의 동기에서 출발하는 경우 경쟁적 시장상황을 제외하고는 사회적 딜레마는 논리적 그리고 현실적으로 피할 수 없다는 문제가 발생한다.⁴¹⁾ 다음으로 생각할 수 있는 행위의 동기는 개인이익과 정 반대인 이타적 동기와 이에 따른 이타적 행위(altruistic action)이다. 이타적 행위는 정의상 사회적 딜레마를 피하게 할 수 있다. 문제는 이 행위의 동기가 사회의 문제를 해결하기 위한 동기로서 요구되기에는 별도의 고려가 너무 많아 성공의 확률이 낮다는 것이다. 따라서 문제는 비이타적이면서도 개인이익의 동기를 충분히 제어할 수 있는 현실적인 행위의 동기를 찾는 것이다. 이러한 예를 John Rawls의 합당한 동기에 입각한 합당한 행위(reasonable action)에서

41) Rothstein(1998, 123-127)을 참조하라.

찾을 수 있다.⁴²⁾ Rawls는 자신이 Rawls(1971)에서 합리적 행위를 정의의 출발점으로 삼을 수 있다고 말한 것을 오류(error)라 말하고 있다 (Rawls 1985, 401의 주 20).⁴³⁾ 이에 입각하여 Rawls(1993, 1996)은 남들과 상관없이 자신의 이익만을 추구하는 경제적 합리성도 아니고, 동시에 현실적으로 기대하기 어려운 이타적 동기에 의한 행위도 아닌, 공적 혹은 정치적 상황에서 행해지는 합당한 행위를 제시하고 있다. 이를 Rawls는 다음과 같이 표현하고 있다.

“Persons are reasonable in one basic aspect when, among equals say, they are ready to propose principles and standards as fair terms of cooperation and to abide by them willingly, given the assurance that others will likewise do so. Those norms they view as reasonable for everyone to accept and therefore as justifiable to them; and they are ready to discuss the fair terms that others propose.”(Rawls 1993, 1996, 49)

“개인들이 동등한 권리를 가진 사람들 사이에서 다음과 같이 말할 때 하나의 근본적 관점에서 합당하다고 할 수 있다. 즉 그들이 협동의 공정한 조건으로서의 원칙과 기준을 제시할 준비가 되어있고, 다른 사람들이 똑같이 그 원칙과 기준들을 준수한다는 확신이 있는 경우에 기꺼이 자신도 그 원칙과 기준들을 준수할 준비가 되어있다고 말할 때이다. 그러한 규범들을 개인

42) Rothstein(1998, 120-123)과 유근춘 외(2014, 38-40)을 참조하라.

43) “Thus, it was an error in TJ(and a very misleading one) to describe a theory of justice as part of the theory of rational choice, as on pp. 16 and 583.” (Rawls 1985, 401 주 20) 역시 Rothstein(1998, 121)을 참조하라. Rawls(1971)는 다음과 같이 말하고 있다. “The theory of justice is a part, perhaps the most significant part, of the theory of rational choice.”(p.16) “Not only does it enable us to base the theory upon a reasonably precise notion of rational choice, ...”(p.583)

들이 합당하다고 보는 이유는 모두가 받아들일 수 있고 따라서 그들에게도 정당하다고 인식되기 때문이다. 그리고 개인들은 다른 사람들이 제안하는 공정한 조건에 대해서도 기꺼이 토론할 준비가 되어 있다.”(위 인용의 번역)

이러한 합당한 행위가 경쟁적 시장 상황과 같은 익명성(anonymity of the market, anonymous contractual situation) 하에서 의미가 있는 경제의 합리적 행위와 차이가 나는 점은 공개적인 공공상황에서의 자유로운 토론이라는 상황(the type of collective and open institutions)을 전제하고 있고,⁴⁴⁾ 따라서 앞에서 살펴보았던 바와 같이 개인이익보다 사회적 규범이 전면에 등장하게 되었다는 점이다.⁴⁵⁾

이렇게 다른 의견을 대표하는 사람들이 모여 토론, 숙고, 그리고 협상을 통해 사회에 적용될 공동의 원칙을 찾으려는 제도는 현실에 민주주의로서 존재하고 있다.⁴⁶⁾ 따라서 합당한 행위의 동기는 사회적 딜레마 해결을 위해 사용할 수 있는 현실적인 대안이 될 수 있다.

다. 합당한 행위의 구체적 모델: 조건부 동의⁴⁷⁾

합당한 행위의 구체적 모델로서 조건부 동의(contingent consent) 모델이 사용될 수 있다.⁴⁸⁾

조건부 동의의 기본적 아이디어는 공공선택에 참여하는 국민들이 정부

44) Rothstein(1998, 121, 122)을 참조하라.

45) Rawls(1993, 1996, 51)을 참조하라. 역시 Rothstein(1998, 121)을 참조하라.

46) 이렇게 동등한 다른 사람들과의 관계 속에 형성되는 공적 혹은 정치적 상황은 우리나라와 다른 민주주의 국가에서 제도적으로 존재하고 있으며, 이 제도는 경제학적 정치이론이 전제하는 바와 같이 단순한 기존 선호의 합계를 위한 장치가 아니며, 오히려 숙려와 공동선을 발견해 가는 공동의 장이다.

47) Rothstein(1998, 136-137; 2001, 222-223)과 유근춘 외(2014, 40)을 참조하라.

48) Levi(1991)에 의한 용어이다. Rothstein(1998, 136)에서 재인용.

의 집단적 행위에 대해 특정한 조건이 충족되면 자신의 이익을 추구함에도 불구하고 동의할 것이라는 것이다. 그 출발점은 국민들이 공공선(the common good)에 기여하는 규범에 따라 행위 하려는 소망과 자신의 합리적인 개인 이익(rational self-interest)을 조화시키려고 노력한다는 것이다. 즉 효용함수가 경제적 합리성의 경우에서처럼 개인 이익의 극대화 하나만이 아니라, 도덕적으로 좋다고 생각하는 집단적 정책에 기여하면서도 동시에 가능하면 자신의 이익도 충족시키려는 두 가지의 효용함수(a dual utility function)를 동시에 가진다는 것이다. 이러한 두 가지 효용함수의 구성요소인 공공선과 개인이익은 Rawls가 구분한 행위동기인 합당한(reasonable) 동기와 합리적(rational) 동기에 각각 상응한다고 볼 수 있다.

라. 조건부 동의 모델 하에서의 사회적 딜레마 해결 조건

이 경우에 사회적 딜레마가 해결되고 공공선을 추구하는 집단적 정책이 성립하기 위해서는 딜레마를 해결할 수 있는 조건이 필요하다. 최소한 다음의 세 가지 조건이 제도적으로 충족될 필요가 있다.⁴⁹⁾

첫째로, 사회구성원이 집단적 행위에 의해 생산되는 결과 자체, 즉 목표를 가치 있게 보아야 한다(실체적 정의, substantive justice). 이를 위해서는 특히 동등한 관심과 존중의 원칙(the principle of equal concern and respect)과 기본 능력이라는 이념(the idea of basic capabilities)이 충족될 필요가 있다(Rothstein 1998, 218-219). 이러한 대표적인 정의가 정책의 목적에 의해 충족된다고 생각되면 개인들은 직접적인 개인이익이 없어도 도덕적 이유로 그러한 집단적 정책에 협력하기를 선호한다.

49) Rothstein(1998, 140-143; 2001, 221-223)과 유근춘 외(2014, 40-41)을 참조하라.

다음의 두 가지 조건은 그럼에도 불구하고 다른 사람들의 봉(suckers)이 되고 싶지 않다는 동기를 반영한다.

둘째로, 사회구성원은 상기한 가치를 실행하기 위해 필요한 행정적 과정이 절차적 정의(procedural justice)를 충족시키도록 조직되기를 원한다. 즉 집단행위의 주체(대표적으로 정부)는 제공하기로 약속한 것을 공정하고 비편파적인 방식으로 제공하여야 한다. 이는 정부와의 관계에서의 신뢰상황을 요구하는 것이다.

셋째로, 사회구성원은 다른 사회구성원들도 연대성의 원칙에 따라 집단행위의 형성에 비용의 분담을 통해 동참할 것을 믿을 수 있다. 이는 다른 사회구성원에 대한 신뢰상황을 요구하며 부담의 공정한 분담(just distribution of burdens)을 의미한다.

상기한 조건들을 보면 첫 번째 조건은 보편적인 정의를 요구하지만, 둘째와 셋째는 개혁을 위해 제시된 정책자체가 제도적으로 충족해야 할 정의이다. 따라서 사회보장과 경제의 선순환을 가능하게 하는 성공적인 메커니즘이 채택되어 실현되려면 관련 정책들을 시행하는 제도자체가 절차적이고 비용분담적인 면에서 정의의 조건을 만족시켜야 한다. 그렇지 않으면 사회구성원의 사회규범 인식에 부정적인 영향을 미치고 결국에는 조건부 동의를 얻지 못해 채택되어 실현될 수가 없다. 이는 앞에서 제도가 개인이익에 관한 행위자의 인식도 변화시키지만, 동시에 행위자가 도덕적 혹은 규범적으로 옳고 정의롭다고 인식하는 내용도 변화시킬 수 있다는 점을 언급할 때 지적한 내용이다.⁵⁰⁾ 이러한 측면에서 정책이 채택되어 실현되려면 그 정책을 실현시키려는 제도 자체가 정의로워야 한다. 이러한 측면에서 “정의로운 시스템은 자신의 존재기반을 스스로 만들어야 한다”는 언급이 의미를 가지게 된다.⁵¹⁾ 이러한 의미에서 Rothstein(1998,

50) Rothstein(1998), p.138-139.

16-17, 143, 216)은 국가가 해야만 하는 것을(what the state should do) 국가가 할 수 있는 것(what the state can do)과 조화시킴으로써 정책의 채택 및 실현을 가능하게 하는 이론을 당위적 이론(normative theory)과 실증적 이론(empirical theory)의 교집합으로서의 구성적 이론(constructive theory)이라 부른다.⁵²⁾

결국 사회보장과 경제의 선순환을 가능하게 하는 개혁을 성사시키기 위해서는 그 개혁이 현실적으로 가능한 합당한 행위의 동기를 충족시킬 수 있어야 하고, 이는 조건부 동의 모델에서 개인이익을 극복할 수 있는 두 가지 규범의 지지를 필요로 하였다. 하나는 제도와 특별히 관계없이 보편적으로 요구되는 실체적 정의였고, 다른 하나는 제도의 구성방식에서 발생하는 절차와 분담에 관한 정의였다. 전자는 주로 그 사회의 교육과 경험을 통해 역사적으로 형성된 문화와 더 상관이 있고, 후자는 문화보다는 제도를 통해 더 직접적으로 설명이 가능한 부분이다. 따라서 개인 이해관계를 극복하여 사회전체의 최적에 해당하는 집단선택이 이루어지는 과정을 설명하기 위해서는 근본적 원인으로서의 문화와 제도를 단기적이고 의식적인 사회행위인 집단행위와 연결시키는 작업이 필요하다.

마. 집단행위와 문화 및 제도, 그리고 행위의 동기: 사회에서의 자유⁵³⁾

1) 통상적인 사회행위의 부자유성

인간의 움직임은 행동(behavior)과 행위(action)으로 구분된다. 전자는 관찰에서 의미를 전제할 필요가 없는 것이고 후자는 의미를 전제로 해

51) "A just system must generate its own support." Rawls(1971, 261). Rothstein (1998, 116, 143)도 참조.

52) 유근춘 외(2011, 72)도 참조.

53) 유근춘 외(2014, 29-37)에 기반하여 작성되었다.

야만 관찰이 되는 것이다(Luhmann 1988, 272; Ryu 2002, 111 주 339; 유근춘 외, 2014, 29).

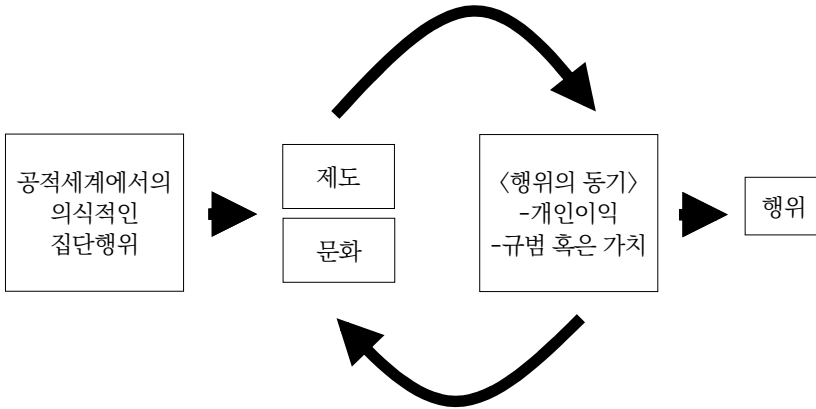
대다수의 중요한 인간의 사회적 움직임은 의미를 전제로 하는 행위라 할 수 있다. 따라서 인간의 사회적 행위가 연구의 대상이 된다. 사회적 행위는 결국 의미에 의해 발생하는데 그 의미는 한 사회에서 기대되는 의미 구조에 의해 제한된다. 따라서 이러한 기대구조는 한 사회의 사회구조가 된다(Luhmann 1984, 135, 139, 383, 392, 398-399; Ryu 2002, 102-104; 유근춘 외 2014, 29-31).

행위를 결정하는 지시구조로서의 의미를 행위동기라 할 때 이는 앞의 논의에 의해 크게 결과론자 행위와 관련 있는 개인이익과 비-결과론자 행위를 대표하는 규범 혹은 가치로 나누어 볼 수 있다. 앞의 논의에서 제시한 바와 같이 규범과 가치는 주로 문화에 속하는 것이고, 개인이익은 제도에 속하는 것으로 보았다. 하지만 조건부 동의 모델에서 본 바와 같이 제도 구성방식이 규범 혹은 가치를 형성하는데 영향을 미칠 수 있고, 반대로 제도가 정당성을 획득하여 현실적으로 받아들여져 실현될 수 있는 데는 제도의 목적이 규범 및 가치에 부합하여야 한다는 것이 필요하였다. 따라서 다음의 그림에서 제도와 문화는 동시에 두 가지 행위의 동기인 개인이익과 규범 혹은 가치에 영향을 미치고 받는다는 점을 고려하여 같은 위치에 그려 넣었다. 이는 본 연구의 설명모델인 조건부 동의 모델이 이 두 가지 행위동기에 의해 동시에 영향을 받는다는 점에 부합한다.

안정된 사회에서는 현존하는 제도 및 문화가 그에 부합하는 개인이익과 규범 혹은 가치의 조합을 강화시키고, 반대로 이러한 행위동기의 조합은 이에 부합하는 제도 및 문화의 결합상태를 강화시킨다. 이러한 관계는 그림에서 상하 두 개의 화살표로 나타내지는 순환관계로 나타내진다. 이러한 순환관계가 의미하는 바는 균형을 이루어 안정적 상태로 있는 사회에서는 사회적 행위를 이끄는 의미 기대구조로서의 행위동기가 고정되어

인간이 무의식적으로 이에 따른다는 것이다. 이는 사회행위의 부자유성을 나타내고 있다.

[그림 2-8] 인간행위의 동기와 제도 및 문화의 관계 그리고 인간의 사회적 자유



자료: 유근춘 외(2011, 10)과 유근춘 외(2014, 33)의 그림을 수정한 것임.

2) 집단행위를 통한 사회에서의 인간행위의 자유 가능성

인간의 사회적 행위 중 인간이 의식적으로 형성할 수 있는 자유를 가진 것이 집단행위임을 앞에서 밝혔다. 따라서 이러한 고정적 의미순환구조가 나타내는 경로의존성을 탈피하여 새로운 경로로 가는 개혁이 가능하기 위해서는 고정적 기대 의미구조가 변화하여야 한다. 이러한 변화 가능성은 그림의 왼쪽에 나타난 정치과정으로 대표되는 공적세계에서의 의식적인 집단행위로 표시되어 있다.

집단행위를 통한 의식적인 기대 의미구조의 변화는 제도를 선택하는 제도에 대한 개입과 규범 혹은 가치의 직접적 변경을 가져오는 문화에 대한 개입을 통해 이루어진다. 앞에서 문화에 대한 단기적이고 의식적인 정

책적 개입이 가능한 경우를 제시하였다. 제도의 경우는 통상 단기적이고 의식적인 개입이 가능한 것으로 되어 있으나 제도를 결정하는 제도를 바꾸는 상위수준의 개혁에 있어서는 형성하는 의미 기대구조까지 실제로 바뀌기 위해서는 문화에 대한 단기적이고 의식적인 개입만큼 어려움이 있고, 따라서 문화에서 단기적이고 이식적인 정책적 개입을 가능하게 했던 조건이 의미가 있다고 생각된다.

3) 과제로서의 개혁에 있어서의 행위의 자유

위와 같이 단기적으로 의식적인 개입을 통해서 경로가 바뀔 수 있는 상황을 형성적 순간이라 한다고 했다. 이러한 형성적 순간이 온 것은 가능성이 있다는 것이지 개혁이 반드시 성공적으로 이루어진다는 것을 의미하지 않는다. 오히려 개혁을 성공으로 이끄는 것은 아직도 과제로서 남는다.

개혁을 성공적으로 이끈다는 것은 원하는 결과를 얻을 수 있는 문제해결에 필요한 지식을 갖추고, 이렇게 얻어진 문제해결 방안을 이해관계를 극복하여 원하는 대로 채택하고 실현되게 만든다는 것이다. 이는 개혁을 위한 의식적 행위를 함에 있어 성공을 하기 위해서는 자연적 제약과 인위적 제약을 제대로 인식하고 극복하여 자유를 획득하여야 한다는 것을 의미한다. 특히 사회현상은 단 하나의 자연법칙에 종속되는 자연현상과 달리 가능한 해결책이 단 한 가지로 고정되어 있어 발견해야 하는 것이 아니다. 사회현상의 경우에는 조건의 선택에 따라 적용되는 질서가 달라질 수 있다. 따라서 사회문제의 해결은 여러 가지 조건에 따라 달라질 수 있는 가능성 중에서 판단에 따라 가장 적합한 조건을 적극적으로 선택하는 측면이 강하여 발견보다는 발명하는 성격이 강하다. 따라서 발견보다 자유획득의 중요성이 더 적극적으로 중요하다.

바. 사회상태 창출에 관한 정치과정 중심의 설명

이러한 발명적인 적극적인 사회상태 창출에 관한 이론의 예를 제도를 선택하는 제도의 성격을 가진 공적세계에서의 의식적인 집단행위의 중심을 이루는 정치과정을 통해 설명하겠다.

1) 집단적 기억(collective memory)에 관한 이론⁵⁴⁾

의식적이면서 강제할 수 있는 집단적 의사결정이 이루어지는 정치과정을 통해 제도와 문화에 정책적 개입을 할 때 그에 유리한 조건으로 작용할 수 있는 정신적 자본 혹은 사회적 자본이 도움이 되게 형성되고 유지 및 발전이 이루어지도록 사회적 자유를 구사하여 조건을 창출할 수 있는 가능성을 설명할 수 있는 적극적 이론이 ‘집단적 기억(collective memory)’에 관한 이론이다(Rothstein, 2000, 493-497).

집단적 기억에 의해서 결정되는 것은 한 사회의 정신적 지도(mental map)이라고 할 수 있다. 정신적 지도는 한 사회의 구성원이 다른 구성원들을 어떻게 생각하는지, 혹은 그들이 무엇을 하려고 하는지에 대한 예상할 때 채택되는 생각이다. 이는 신뢰 등과 같은 사회적 규범과 실질적으로 같은 의미를 가지고 있다. 따라서 앞의 조건부 동의에서 개인이익과 직접적 관련이 없어도 도덕이나 가치적 측면에서 동의를 하는 경우에도 정신적 지도는 중요한 역할을 한다. 즉 다른 사회구성원에 대한 생각에는 조건부 동의의 조건에 속하는 다른 사회구성원에 대한 신뢰와 정부에 대한 신뢰도 속하기 때문이다(Rothstein 1998, 127, 137; Rothstein

54) 이 이론은 1940년대 후반에 프랑스 사회학자 Maurice Halbwachs에 의해 확립되었다. Rothstein(2000, 493-494) 또한 Halbwachs(1950)에 의해 대표된다.

2000, 494-497). 따라서 집단적 기억이 바뀌어 다른 사회구성원에 대한 신뢰를 결정하는 정신적 지도가 달라지면 조건부 동의의 전제조건이 달라질 수 있다. 따라서 집단적 기억에 적극적으로 개입하여 사회적 딜레마의 해결을 시도할 수 있는 길이 열린다.

이 이론에 따르면 집단적 기억은 역사에 의해 주어진 것도 아니고, 혹은 현사회가 과거에 대한 특별한 사회구성을 기능론적으로 필요로 하여 창조된 것도 아니다. 오히려 전략적으로 행위 하는 정치적 혁신자에 의해 그들의 정치적 목적이나 야망을 달성하기 위해 사려 깊게 창조된 것이다(위의 책, 494).

이는 아이디어나 사회적 규범의 창조(the creation of ideas and social norms)를 전략적인 정치적 과정(a strategic political process)로 볼 수 있는 장점을 가지고 있다(위의 책, 493).

즉 어떤 그룹이나 사회의 집단기억은 상이한 행위자들이 자신들의 과거에 대한 독특한 해석을 특정그룹의 집단적 기억으로서 확립하려고 경쟁하는 이데올로기적인 영역(contested ideological terrain)이라는 것이다(위의 책 494).

따라서 이 이론은 기존의 아이디어나 사회적 규범의 역할에 대한 이론이 가지는 한계, 즉 특정한 아이디어나 사회적 규범들이 다른 아이디어나 다른 사회적 규범들에 대해 어떻게 우위를 점하게 됐는지를 설명 못하는 약점을 극복할 수 있는 이론이다.

따라서 집단기억에 대한 이론을 통해 선순환에 관한 사회적 딜레마를 해결하는 사회 간의 능력차이를 사회 간의 집단기억의 차이로 해석할 수 있으며, 집단기억의 전략적 정치과정의 특성을 통해 바람직한 아이디어나 사회적 규범의 창조도 시도할 수 있는 길이 열리는 것이다.

사. 정책적 시사점

성공적인 사회보장과 경제의 선순환 메커니즘을 채택하고 실현하는 데 성공하기 위해서는 근본적 원인인 제도와 문화에 대한 정치과정에서의 의식적인 집단행위적 개입을 통해 개인이익과 사회적 규범 및 가치의 관계에 의도적 영향을 미침으로써 사회적 딜레마를 극복할 수 있는 원하는 집단선택을 가져올 수 있어야 한다. 이를 위해서 필요하거나 우호적이었던 조건을 제시하면 정책적 시사점이 될 수 있겠다.

첫째로, 현실적으로 가능하면서 사회적 딜레마를 극복할 수 있는 행위의 동기가 합당한 행위였다. 이는 공개적이고 논증적인 의사결정 과정에서 그 가능성이 높아진다. 이는 제도적 조건이 사회적 딜레마를 초래하는 개인이익의 한계를 넘어 사회적 규범을 의식하게 하는 조건이기도 했다.

둘째로, 합당한 행위의 실제 모델로 기능할 수 있는 조건부 동의에서 개인이익을 넘어서 공적인 쪽으로 의사결정을 하면 사회적 딜레마를 피할 수 있다. 이것을 가능하게 하는 조건이 실제적 정의, 과정적 정의, 그리고 비용의 정의로운 분담 조건이었다. 이러한 조건이 구비된 사회는 문제해결에서 우위에 있을 수 있다.

셋째로, 이러한 구비조건이 없는 경우 있도록 환경을 바꾸어 새로운 경로로 나아갈 수 있는 가능성은 내·외부의 강요된 커다란 위기가 존재하거나 강력한 카리스마를 가진 지도자가 존재하는 경우 높다. 이러한 가능성이 있는 순간을 형성적 순간이라 한다.

넷째로, 형성적 순간을 성공적으로 이끌기 위해서는 발견보다는 발명적인 성격이 강하기 때문에 지식과 이해관계의 제한에서 자유로울 수 있는 조건이 더 중요하다. 이는 앞의 정신적 자본의 축적에 관한 정책방향을 필요로 한다.

다섯째로, 정신적 자본의 축적을 긍정적인 방향으로 이끌기 위해서는 사회의 다른 사람에 대한 판단과 행위 예측에 기반이 되는 정신적 지도에 영향을 미치는 집단적 기억을 적극적으로 창출할 수 있는 유능한 사회적 지도자가 필요하다. 따라서 이들의 자질을 향상시킬 수 있고 유능한 지도자 선택될 수 있는 제도적 조건이 필요하다.

여섯째로, 문화의 내용이 부분최적 보다는 전체최적, 단기최적보다는 장기최적, 대립상황에서 비적대적 이분법을 조장하는 내용을 가지고 있어야 한다.

상기한 정책적 시사점은 앞의 거시적 조건에서의 정책적 시사점과 함께 선순환 채택 및 실현의 국제적 비교를 위한 기준으로서의 역할을 할 수 있다.

제 3 장

사회보장이 경제의 성공을
가져오는 메커니즘에 관한
국제비교 연구

제1절 분석개요

제2절 국민부담과 사회복지지출의 평균을 기준으로 한
사회보장형태

제3절 매개요인과 경제상태 및 경쟁력

제4절 소결

3

사회보장이 경제의 성공을 << 가져오는 메커니즘에 관한 국제비교 연구

제1절 분석 개요

1. 분석내용

본장에서는 사회보장과 경제의 선순환 관계에 관한 직접적 원인에 대한 이론적 연구의 결과를 사용하여 국가 간에 어떤 차이가 있는가를 비교하는 연구를 하겠다. 사회보장과 경제의 선순환 관계는 사회보장이 경제에 영향을 미치는 방향과 경제가 사회보장에 영향을 미치는 방향의 두 가지가 있다. 그러나 이론적 연구에서 언급한 바와 같이 후자의 방향은 당연한 것으로 전제해도 커다란 문제가 발생하지 않는다고 판단하여 전자의 연구만을 하도록 하겠다.

이를 위해 2절에서는 원인에 해당하는 사회보장형태(저부담저복지, 고부담고복지)의 구성요소인 국민부담과 사회복지지출에 관한 논의를 하겠다. 우선 국민부담률과 공공사회복지지출의 평균을 기준으로 복지국가유형과 국가에 따른 사회복지형태를 판단한다. 이어 OECD 주요국의 사회복지형태의 좀 더 자세한 이해를 위해 그 구성요인인 국민부담률 구조(조세+사회보장부담)와 사회복지지출의 추이 살펴본다. 이는 같은 고부담국가이면서 사회보장부담이 상대적으로 높은 사회보험 중심의 대륙형 국가와 조세가 상대적으로 높은 보편적 복지의 북구형 국가의 특징을 살펴보고, 다른 형태의 국가의 변화를 판단할 때 도움을 받기 위해서이다.

3절에서는 매개요인과 경제상태 및 경쟁력을 근거로 2장에서 제시했던 사회보장이 경제에 영향을 미치는 메커니즘에 입각한 성공과 실패의 판단을 제시한다.

2. 분석 방법⁵⁵⁾

가. 성공과 실패의 판단근거

첫째로 원인에 해당하는 사회보장형태에 대한 판단을 위해 사회보장의 부담과 지출수준에 대한 판단근거가 필요하다. 지출수준의 고저는 OECD SOCX의 공공사회복지지출의 국제적 비교를 통해 판단한다. OECD 평균보다 높은 경우 고복지로 판단하고, 낮은 경우 저복지로 판단한다. 부담수준의 고저는 OECD의 국민부담률 자료의 국제비교를 통해 판단한다. 역시 OECD 평균보다 큰 경우 고부담, 작은 경우 저부담으로 판단한다.

둘째로 원인과 결과를 이어주는 매개요인에 대한 판단이 필요하다. 매개요인은 물적 생산요인과 화폐경제요인으로 나누어 보았었다. 본 연구에서는 주로 물적 생산요인과 관련이 되는 저축률, 투자율, 노동시장유연성(EPL; Employment Protection Legislation Index, 고용보호 입법지수), 생산적 복지지출(적극적 노동시장정책, 가족, 실업) 등의 지표를 판단근거로 사용하였다.

본 연구에서는 앞의 성공과 실패 기전에서 살펴보았듯이 일반적으로 그리고 특히 저부담저복지 형에서는 매개요인으로 높은 저축률과 투자율이 사회보장과 경제의 선순환을 잇는 고리로 생각된다. 다음으로 역시 앞의 성공과 실패 기전에서 살펴보았듯이 일반적으로 그리고 특히 고부담

55) 본 연구는 유근춘 외(2012a)와 같은 분석방법을 사용하였다.

고복지에서는 황금삼각형의 모델에서와 같이 생산적이고 투자적 사회지출인 가족과 고용(적극적 노동시장정책, 실업) 관련 지출이 복지와 경제의 선순환을 잇는 고리로 생각된다. 고용보호입법지수(EPL)의 경우 작을수록 노동시장유연성이 높다. 일반적으로, 그리고 특히 고부담고복지의 황금삼각형 모델과 관련하여 노동시장유연성이 높을수록 경제상태와 경쟁력이 좋을 것으로 가정한다.

셋째로 복지의 부담기반인 경제상태의 판단근거로는 실질 GDP 성장률, 명목 GDP 성장률, 실업률, CPI 상승률, 국가채무, 재정수지 등을 사용한다. GDP 성장률은 클수록, 실업률은 작을수록, 소비자물가(CPI) 상승률은 작을수록, 국가채무는 작을수록, 재정수지는 클수록 경제상태가 우수한 것으로 판단한다.

국가경쟁력을 판단하는 대표근거로서 경상수지를 사용하였다. 경상수지는 흑자인 경우에 경쟁력이 있는 것으로 판단한다. 이는 서비스를 포함한 상품의 국제경쟁력이 있는 경우에 경상수지 흑자가 가능하며, 이런 흑자를 가지고 해외투자와 신용공여 등이 가능하기 때문이다. 반대로 경상수지가 적자인 경우 전반적으로 국가경쟁력이 약한 것으로 판단한다. 국가경쟁력의 보조판단 자료로 IMD, WEF 국가경쟁순위를 참고한다.

사회보장이 경제에 영향을 미치는 메커니즘에 따른 원인, 매개요인 그리고 결과를 관련지표와 함께 나타내면 다음 표와 같다.⁵⁶⁾

56) 유근춘 외(2012a., 39) 표 2-1을 보완한 표이다.

〈표 3-1〉 연구 내용과 지표 간의 관계

지표/ 연구내용	부담수준과 지출수준(원인)	경제와 경쟁력에 영향 미치는 매개요인	경제상태와 경쟁력(결과)
지표 종류	<ul style="list-style-type: none"> • 국민부담률 • 공공사회복지지출 	〈일반적 그리고 저부담저복지에서 특수적 요인〉 <ul style="list-style-type: none"> • 저축률 • 투자율 〈일반적 그리고 고부담고복지의 황금삼각형 모델에서 특수적 요인〉 <ul style="list-style-type: none"> • EPL(노동시장유연성지표) • 적극적 노동시장정책 • 가족 • 실업 	<ul style="list-style-type: none"> • 실질 GDP 성장률 • 명목 GDP 성장률 • 실업률 • CPI 상승률 • 국가채무 • 재정수지 • 경상수지 • 국가경쟁순위 (IMD, WEF)

나. 비교국가 선정과 자료

비교국가는 기존의 복지국가유형을 참조하여 선택하였다. 복지국가유형에 따라 선정된 OECD국가를 표시하면 다음과 같다.⁵⁷⁾

- 유럽의 북구형: 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 덴마크
- 유럽의 대륙형: 독일, 프랑스, 벨기에, 오스트리아, 네덜란드
- 영미형: 영국, 미국, 캐나다, 오스트레일리아
- 남유럽국가: 스페인, 이탈리아, 포르투갈, 그리스
- 우리나라와 밀접한 관계가 있는 일본
- 기존의 선진 복지국가유형으로 아직 분류할 수 없는 한국

판단에 사용한 지표와 해당하는 자료를 표시하면 다음 표와 같다.

57) 유근춘 외(2012a, 41)의 선정국가와 동일하다. 이들 국가를 비교할 때 특히 경제적 측면에서 노르웨이는 1975년 이후 산유국이 되었다는 점을 고려하는 것이 필요하다. 그리고 역시 미국의 경우 자국통화가 국제 기축통화로 사용되는 점을 고려할 필요가 있겠다.

〈표 3-2〉 분석 지표와 자료

국가: OECD 19개국, 연도: 1970~2012

구분	지표	단위	자료원
국민부담률	Total tax revenue	% of GDP	OECD Revenue Statistics
저축률	Household net saving ratio	Percentage	OECD Factbook
EPL index*	Employment Protection Indicator	index	OECD/IDB Employment Protection Database
투자율	Gross fixed capital formation	Growth rate	OECD Economic Outlook
공공사회복지지출 - ALMP - 가족 - 실업	Public social expenditure - Active labour market programmes - Family - Unemployment	% of GDP	OECD Factbook
실질GDP성장률	Real GDP growth	Growth rate	OECD Factbook
명목GDP성장률	GDP growth	Growth rate	OECD Economic Outlook
실업률	Unemployment rates: total	Percentage	OECD Economic Outlook
CPI성장률	CPI: all items	Growth rate	OECD Factbook
국가채무	General government gross financial liabilities	% of GDP	OECD Economic Outlook
재정수지	General government net lending	% of GDP	OECD Economic Outlook
경상수지	Current account balance	% of GDP	OECD Economic Outlook
국가경쟁력순위	Over Ranking and Competitiveness Factors	ranking	IMD
	Global Competitiveness Index	ranking	WEF

주: OECD에서 발표하는 EPL index(Employment Protection Legislation index: 고용보호지수)는 각국의 고용보호법제의 엄격성 정도를 계량화한 것으로 수치가 클수록 규제가 강함을 의미. 정규고용, 임시고용, 집단해고의 세부 평가항목으로 구성되어 있으며, 가중평균 방식에 따라 Ver1~Ver3으로 발표됨. 본 장에서는 자료 축적시기를 고려하여 정규고용에서의 개인과 집단 해고 항목(ver1) 자료를 사용하였음.

제2절 국민부담과 사회복지지출의 평균을 기준으로 한 사회보장형태

1. 사회보장형태: 부담과 지출의 평균에 의한 판단

19개 국가들의 부담과 지출의 전체평균의 추이를 보면 부담(국민부담률)은 해당 관찰기간(1980-2012) 동안 5년 단위로 관찰했을 때 30.1%로 고정적이었으나 지출(공공사회복지지출)은 1980년의 15.4%에서 2012년의 21.6%로 중간에 한 번의 명확한 감소 외에는 계속 증가하여 왔다. 이는 부담을 늘리는 것은 평균적으로 한계가 있으며, 현실이 이 한계에 와 있다는 것을 표시하는 것으로 판단하고자 한다. 따라서 개별적으로 평균보다 클 수는 있지만 계속 커질 수는 없고 상황에 따라 다시 평균으로 회귀하는 경향이 있다고 볼 수 있다. 지출의 경우에는 2010년과 2012년에 처음으로 각각 21.7%와 21.6%로 고정적인 경향을 보였으나 앞으로 좀 더 추이를 관찰하여야 할 것으로 판단된다. 그러나 부담의 평균이 30.1%로 이미 고정된 것을 전제로 하면 사회보장형태의 국가 간 구성이 유지되는 한 이론 상 30.1% 보다 낮은 수준에서 안정될 것이라는 예상을 할 수 있다.

다음은 사회보장형태별로 살펴보겠다.

북구형을 보면 다음과 같다. 북구형은 고부담고복지의 전형적 형태를 유지해왔다. 북구형 안에서 스웨덴과 덴마크는 핀란드와 노르웨이 보다 부담은 항상 컸고, 지출은 최근으로 올수록 예외가 있지만 큰 경향이 있다. 스웨덴과 덴마크를 보면 과거에는 스웨덴이 지출은 컸고 부담의 대소는 일정치 않았으나 최근 부담과 지출 모두에서 덴마크가 커졌다. 이는 최근 덴마크가 스웨덴보다 경제와 사회보장에서 더 역동적일 수 있음을 보인다.

북구형과 대륙형을 비교하면 스웨덴과 덴마크는 부담은 항상 크고, 지출은 크거나 비슷하다. 대륙형과 비교할 때 노르웨이는 항상 지출이 작았고, 핀란드는 작다가 비슷한 고지출로 변화하였다. 노르웨이는 산유국으로서 개인의 소득이 높아 공공사회복지지출이 낮을 수 있다. 핀란드는 경제상태가 좋아지면서 공공사회복지지출이 높아질 것으로 보인다.

대륙형을 보겠다. 대륙형도 전형적인 고부담고복지의 형태를 유지해왔다. 관찰의 전체기간을 보면 경향적으로 벨기에, 프랑스, 오스트리아가 부담과 지출에서 독일과 네덜란드 보다 높았다. 네덜란드가 고지출인 적이 있었으나 독일과 함께 부담과 지출이 모두 평균 쪽으로 움직이는 경향으로 보이고 있어 최근에는 확연하게 부담과 지출이 다른 대륙형 국가보다 낮아 졌다. 이는 이들 두 국가(독일과 네덜란드)가 복지개혁에 더 적극적이고 그 효과가 나타난 국가라 판단된다.

영미형국가를 보겠다. 약간의 예외를 제외하고는 전형적인 저부담저복지의 형태를 가진다. 과거 영국이 평균에 가까운 고부담고복지였다가 최근에는 평균 근처에서 지출만 평균을 근소하게 초과하는 형태를 보이고 있다. 캐나다는 과거 부담만 평균을 근소하게 초과하는 고부담인 적이 있으나 현재에는 전형적인 저부담저복지의 형태를 보인다. 최근 부담에서 미국, 호주, 캐나다, 영국 순으로 큰 경향이 고정되었다. 최근 지출은 영국이 다른 영미형 국가보다 크고 다른 3개국은 비슷한 수준을 보이고 있다.

남유럽국가를 보겠다. 이들 국가는 저부담저복지에서 고부담고복지로 이행하는 모습을 보이고 있다고 판단된다. 이유는 관찰기간 동안 이탈리아가 1980년에 저부담고복지인 좌상의 2상한에 있다가 이후 계속 고부담고복지인 우상의 1상한에 있는 데, 다른 3개국이 모두 좌하의 3상한인 저부담저복지에서 좌상의 2상한인 저부담고복지로 이동하는 모습을 보

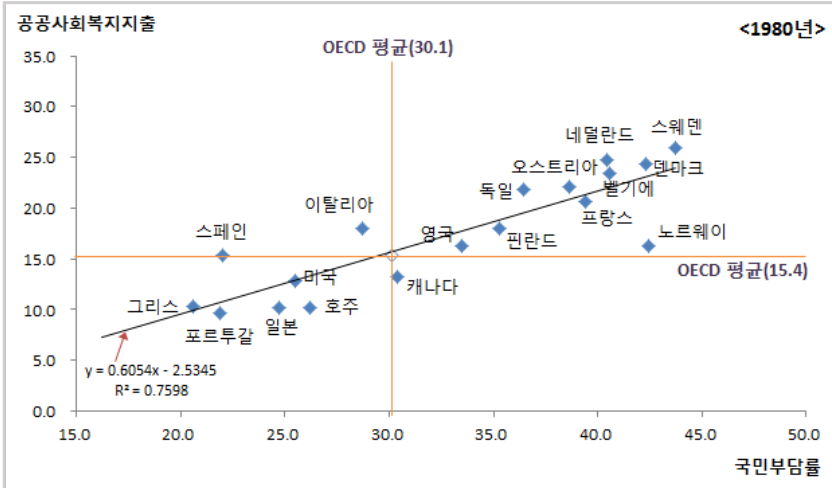
이고 있기 때문이다. 따라서 이들이 비슷한 경향을 보일 수 있는 같은 남유럽형태의 국가라는 가정이 맞다면 이후 경제가 뒷받침되는 경우 고부담고복지로 발전할 수 있다고 판단된다. 이후에는 이들 국가가 사회보험 중심의 국가로 알려져 있어 대륙형과 비슷한 형태를 보일 수 있다.

일본을 보겠다. 영미형보다 부담과 지출이 모두 작은 3상한의 저부담저복지에서 주로 지출의 상대적 상승을 통하여 현재는 2상한의 저부담고복지로 이행하였다. 이는 남유럽국가들과 같은 변화의 과정으로 판단되어 일본도 이후 경제가 뒷받침되는 경우 고부담고복지로 발전할 가능성이 있다고 보여진다.

한국을 보겠다. 한국은 저부담저복지인 영미형에 비해서도 현저하게 부담과 지출이 낮은 저부담저복지의 형태이다. 최근 부담은 영미형의 최저인 미국수준을 쫓아 왔지만 지출은 아직 현저히 낮다.

[그림 3-1] OECD 주요국의 공공사회복지지출과 국민부담률: 1980년

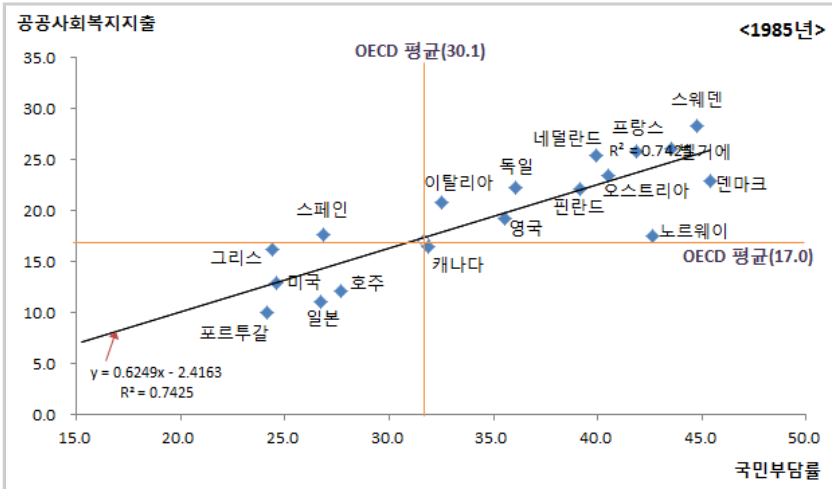
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.Stat (revenue Statistics)(인출일: 2015년 9월 16일)

[그림 3-2] OECD 주요국의 공공사회복지지출과 국민부담률: 1985년

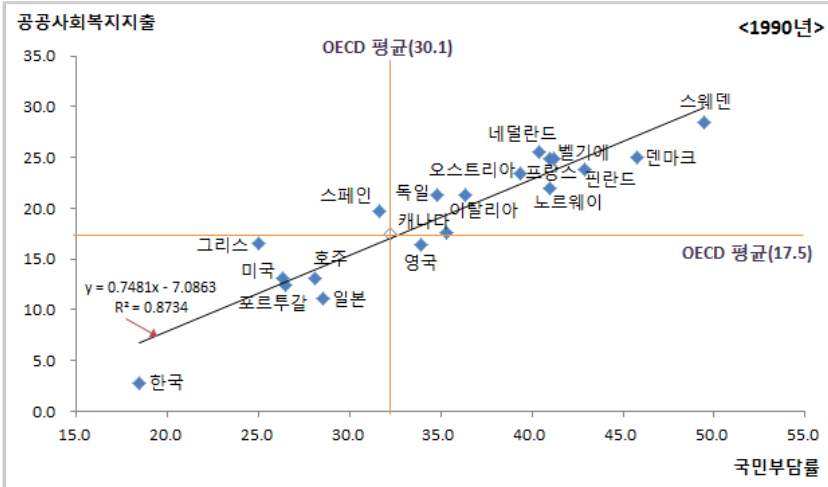
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.Stat (revenue Statistics)(인출일: 2015년 9월 16일)

[그림 3-3] OECD 주요국의 공공사회복지지출과 국민부담률: 1990년

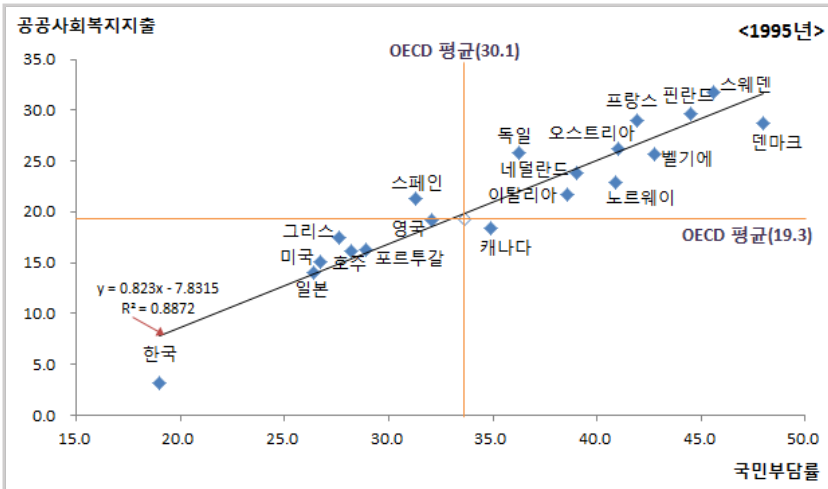
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.Stat (revenue Statistics)(인출일: 2015년 9월 16일)

[그림 3-4] OECD 주요국의 공공사회복지지출과 국민부담률: 1995년

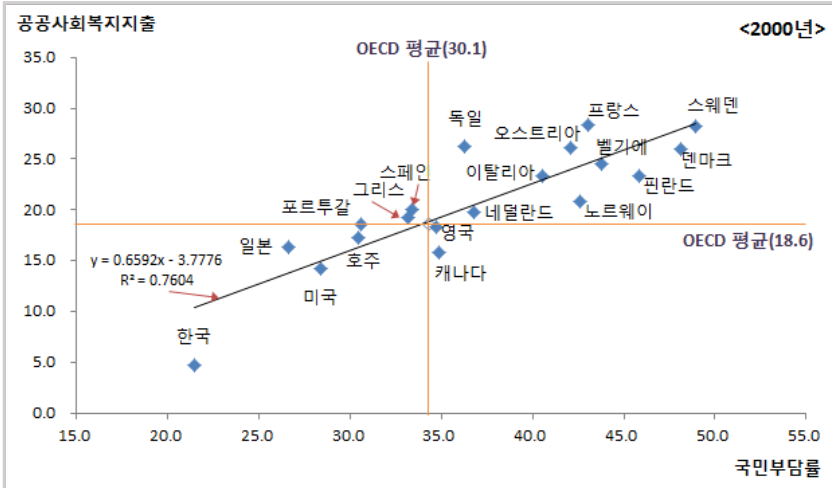
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.Stat (revenue Statistics)(인출일: 2015년 9월 16일)

[그림 3-5] OECD 주요국의 공공사회복지지출과 국민부담률: 2000년

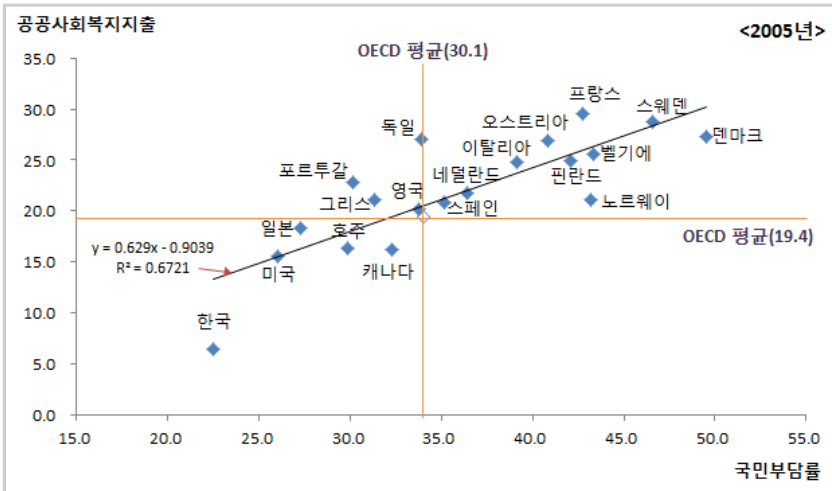
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.Stat (revenue Statistics)(인출일: 2015년 9월 16일)

[그림 3-6] OECD 주요국의 공공사회복지지출과 국민부담률: 2005년

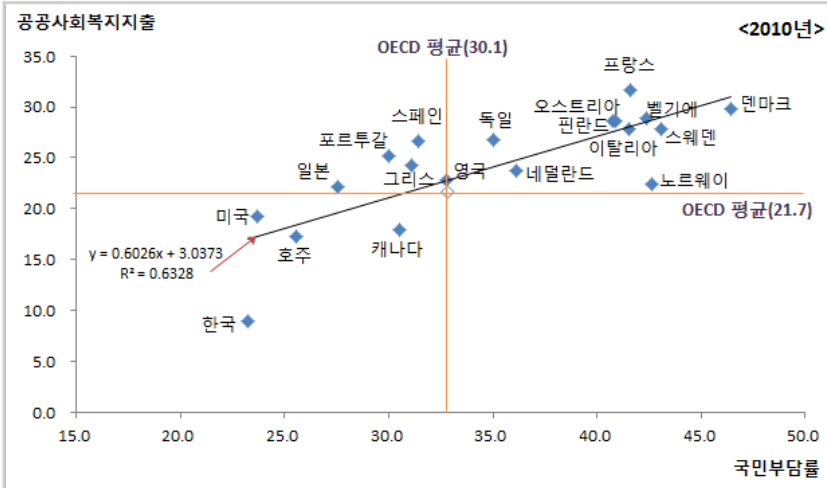
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.Stat (revenue Statistics)(인출일: 2015년 9월 16일)

[그림 3-7] OECD 주요국의 공공사회복지지출과 국민부담률: 2010년

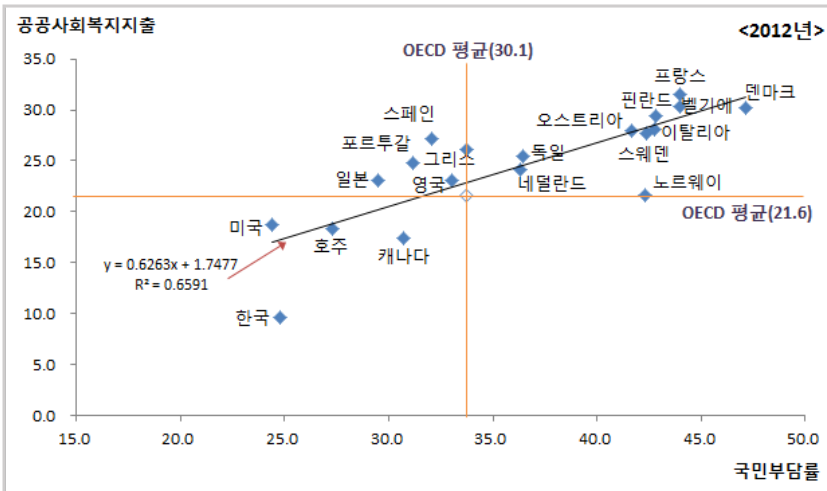
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.Stat (revenue Statistics)(인출일: 2015년 9월 16일)

[그림 3-8] OECD 주요국의 공공사회복지지출과 국민부담률: 2012년

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.Stat (revenue Statistics)(인출일: 2015년 9월 16일)

2. OECD 주요국의 국민부담률 구조(조세+사회보장부담)와 사회보장지출 추이

위에서 사회보장형태를 부담과 지출의 평균을 기준으로 복지국가형태별, 국가별로 살펴보았다. 이곳에서는 국민부담이 조세와 사회보장부담으로 구성되는 관계를 이용하여 부담 구조와 그 변화를 살펴보고자 하겠다.

이는 단기적으로 재정적자와 정부전체지출의 재조정을 통해 사회보장지출을 늘릴 수는 있으나 이들이 크지 않고 또한 장기적으로 가능하지도 않아 기본적으로는 사회보장의 부담과 지출 수준이 상응해야 한다는 전제를 하고 그 부담구조를 분석하는 것이다.

앞에서 언급한 바와 같이 고부담고복지 국가 중 대륙형은 사회보험 중심 국가여서 조세보다 사회보장부담이 상대적으로 더 높은 것으로 알려져 있고, 북구형은 조세를 중심으로 한 보편적 복지를 지향하고 있어 상대적으로 조세가 높은 것으로 알려져 있다. 이러한 가정을 확인하고 다른 형태 국가들에 대한 시사점을 얻는 것이 분석의 목적이다.

분석연도의 대상은 1965, 1980, 1995, 2012년으로 하였다(1965년 시작을 기점으로 15년 간격과 최근만 17년 간격인 2012년).

우선 1965년을 보면 OECD SOCX Data의 사회보장지출자료는 없으나 다른 부분에 대해서는 자료가 있으므로 상기한 일반적 전제를 확인할 수 있겠다. 그리고 사회보장지출에 대해서는 1960년대에 공공지출이 선진국들 간에 별 차이가 없던 것이 알려져 있어 이를 전제로 하겠다.⁵⁸⁾ 먼저 국민부담률의 19개국 평균과 대비하면 북구형 사민주의 국가와 대륙

58) Rothstein(1998, 18)에 따르면 1960년대에 GDP 대비 공공지출의 비중이 미국의 경우 28%였고, 북구평균이 29%였다고 한다.

형 조합주의 국가는 고부담을 보이고 있다. 예외적으로 영미형 자유주의 국가인 영국의 국민부담률이 평균보다 높아 고부담 국가에 속한다. 사회보장부담률을 보면 예상과 같이 대륙형 조합주의 국가에서 평균보다 높고, 이와 유사한 남유럽형에서는 이탈리아와 그리스가 평균보다 높은 고사회보험형이다. 북구 사민주의형은 1965년에는 모두 저사회보험형이다. 일본은 저부담국가이면서 사회보장부담도 평균보다 작다.

다음으로 1980년을 보겠다. 공공사회복지지출이 평균보다 높은 국가들을 보면 북구형(노르웨이만 평균보다 약간 작음)과 대륙형 그리고 남유럽형의 이탈리아와 영미형의 영국이 고복지형에 속한다. 국민부담을 보면 이들 국가는 이탈리아를 제외하고는 모두 평균보다 큰 고국민부담 국가에 속한다. 이탈리아는 저부담고복지형이라는 과도기 형태를 보이고 있다. 사회보장부담률을 보면 대륙형 국가들은 1965년과 같이 평균보다 큰 고사회보험형이다. 그런데 1965년과 다르게 북구형 국가들은 높은 국민부담률과 함께 사회보장부담률도 증가하여 덴마크를 제외하고는 모두 평균보다 커졌다. 이는 보편적인 복지국가의 대표국가인 북구형에서는 고부담의 내용이 조세와 사회보장부담 간에 분배가 되고 있다고 해석된다. 단지 덴마크는 다른 북구형국가와 달리 두 번째의 높은 국민부담률을 보이면서도, 사회보장부담에 아주 적게 재원을 의지하고 있어 극도로 높게 조세에 다른 공공지출은 물론 복지재원을 의지함을 알 수 있다. 이는 역시 덴마크가 보편복지국가인 점을 고려하면 북구 고복지의 보편주의를 감당하는데 두 가지 조세체계가 가능함을 알 수 있겠다. 예외적으로 고복지형에 속하면서 역시 고부담을 보였던 영국은 사회보장부담이 평균보다 낮아 비사회보험형을 보인 반면, 고복지저부담국가였던 이탈리아는 사회보장부담이 평균보다 높아 예상대로 고사회보험형을 보였다.

공공사회복지지출이 평균보다 낮은 국가들을 보면 영국을 제외한 영미

형 국가, 이탈리아를 제외한 남유럽 국가, 그리고 일본이 저복지형에 속한다. 저복지형 국가들의 국민부담을 보면 모두 평균보다 작아 저부담국가에 속한다. 사회보장부담률에 있어 영미형은 모두 평균보다 낮은 편에 속하며, 특히 호주는 사회보장부담이 거의 없어, 저복지 국가 중 덴마크와 유사하게 높은 조세에 의존하는 구조를 보이고 있다. 저복지형 남유럽 국가 중 스페인이 고사회보험형으로 바뀌었다. 저복지형인 일본의 경우 사회보장부담도 아직 평균보다 낮다.

1995년을 보겠다. 공공사회복지지출이 평균보다 높은 국가들을 보면 북구형과 대륙형이 모두 평균보다 높은 고복지형이다. 남유럽형 중 이탈리아와 함께 스페인이 고복지국가로 되었다. 이들 고복지 국가들의 국민부담을 보면 북구형과 대륙형은 모두 평균보다 높은 고부담을 보이고 있다. 남유럽형에서는 이탈리아만 고부담이어서 스페인은 1965년의 이탈리아처럼 저부담고복지의 과도형이다. 사회보장부담을 보면 1980년의 변화가 그대로 유지되고 있다. 즉 원래 사회보장담률이 높은 대륙형 국가 외에 덴마크를 제외한 북구형 국가들에서 여전히 높아진 고사회보장부담률을 유지하고 있다. 대륙형과 유사한 사회보험 중심의 남유럽형 중 고복지인 이탈리아와 스페인은 고사회보험형을 유지하고 있다.

공공사회복지지출이 평균보다 낮은 국가들을 보면 영미형과 남유럽형 중 포르투갈과 그리스 그리고 일본과 한국이 저복지형에 속한다. 이들 저복지 국가들의 국민부담을 보면 캐나다를 제외하고 모두 평균보다 작은 저부담형에 속한다. 영미형의 캐나다는 고부담저복지의 과도기형에 속한다. 사회보장부담을 보면 모두 평균보다 작아 저사회보험형에 속한다. 포르투갈, 그리스, 일본, 한국은 모두 사회보험 중심의 형태를 가지고 있어서 아직 충분히 발달하지 못한 상태를 보이는 것으로 판단할 수 있다. 그래도 포르투갈, 그리스, 일본은 평균에 접근한 모습을 보이는 반면 한

국은 공공사회복지지출과 국민부담에서와 같이 평균보다도 현저히 낮은 상태에 있어 전혀 미발달의 모습을 보이고 있다.

2012년을 보겠다. 공공사회복지지출이 평균보다 높은 국가들을 보면 북구형(노르웨이만 평균근처임)과 대륙형은 여전히 고복지형이다. 이들 국가 외에 영미형 중 영국이 고복지 형에 속했고 대륙형을 닮은 남유럽형과 일본이 모두 고복지형에 속하는 방향으로 변화한 것이 특징적이다. 이들 고복지국가들의 국민부담을 보면 북구형과 대륙형, 그리고 이탈리아가 고부담을 보이고 있다. 고복지 국가 중 영국, 남유럽국가 중 이탈리아를 제외한 3개국, 그리고 일본이 평균보다 작은 저부담을 보이고 있어 과도적인 형태인 저부담고복지를 나타내고 있다. 고복지국가들의 사회보장부담을 보면 1980년 이후의 변화가 그대로 유지되고 있다. 즉 사회보장부담이 원래 높은 대륙형 외에, 덴마크를 제외한 북구형(노르웨이만 평균근처)이 높고, 대륙형을 닮은 남유럽형(포르투갈만 평균근처)과 일본도 모두 높아 고사회보험형의 형태를 보인다. 영미형인 영국만 일반적으로 기대되는 바와 같은 저사회보험형을 보인다.

공공사회복지지출이 평균보다 낮은 국가들을 보면 영국을 제외한 영미형의 3개 국가와 한국이 저복지형이다. 이들 국가의 국민부담을 보면 평균보다 작아 저부담형이다. 사회보장부담을 보면 모두 평균보다 작아 비사회보험형의 형태를 보여주고 있다. 영미형의 3개국은 형태상 일반적으로 기대되는 결과이지만 기본적으로 사회보험 중심의 형태를 가지고 있는 한국은 아직 충분히 발전하지 못한 결과라 볼 수 있다. 한국은 여전히 사회보장지출, 국민부담률, 사회보장부담률에 있어 모두 평균을 훨씬 밑돌고 있다.

이상의 논의를 종합하면 고복지 국가인 북구형과 대륙형은 모두 고부담의 형태를 보이고 있다. 특히 1965년과 다르게 1980년대 이후에는 사

회보장부담률에 있어서도 북구형은 대륙형과 상대적으로 약간 작지만 평균이상의 고수준을 보이고 있다. 대신 평균적으로 국민부담률의 다른 부분인 조세에 있어서는 대륙형이 작다고 할 수 있겠다. 결론적으로 고복지를 하는 복지국가에서는 조세와 사회보장부담이 모두 평균이상의 경향을 보인다. 그리고 이 고복지의 두 형태를 서로 비교하면 좀 더 보편주의적이라 할 수 있는 북구형에서는 조세가 상대적으로 높고, 좋은 일자리 중심의 보장을 중심으로 하는 사회보험형 국가인 대륙형에서는 사회보장부담이 상대적으로 높다.

보편주의 국가 중에서 아주 다른 특징을 보이는 국가는 덴마크로서 현재로 오면서 고복지이면서도 사회보장부담률에는 거의 의존을 하지 않고 극도로 높은 조세에 의존을 하고 있다.

반면 저복지 저부담형인 영미형에서는 과거에 영국이 국민부담이 예외적으로 높았던 점을 제외하면 국민부담과 사회보장부담의 양면에서 모두 평균 이하의 저수준을 보이고 있다. 영미형은 통상 조세와 사회보장부담이 동시에 존재하는데 호주만 예외적으로 사회보장부담이 거의 없는 조세중심의 독특한 형태를 보이고 있다.

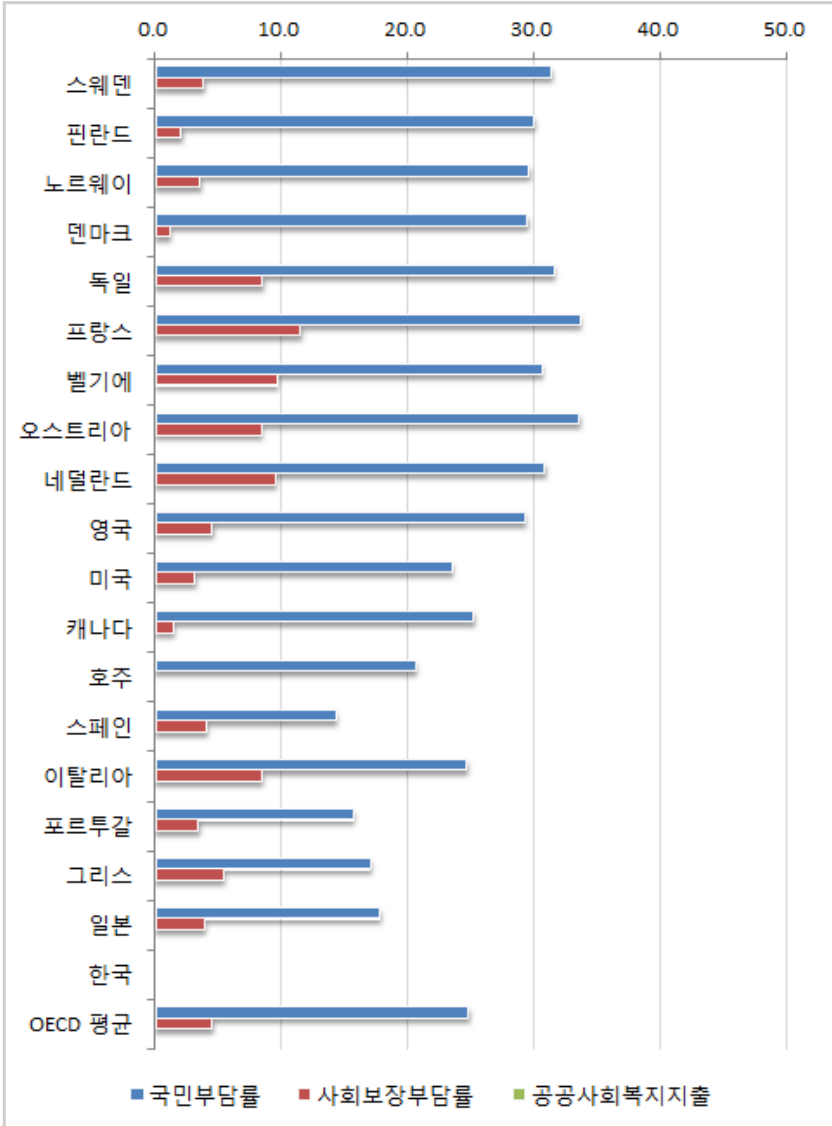
대륙형과 유사한 것으로 분류되는 남유럽형의 경우 최근으로 올수록 사회보장지출이 증가하여 고복지국으로 전환하고 있는 경향을 보이고 있으며, 이에 상응하여 사회보장부담도 고수준으로 변화하는 경향을 보이고 있다. 반면에 조세를 포함하는 국민부담 전체는 고부담고복지의 이탈리아를 제외하고는 저부담의 형태를 보이고 있어 과도기적인 저부담고복지의 형태를 보이고 있다. 같은 유형의 이탈리아가 과거 저부담고복지에서 고부담고복지로 전환한 예가 같이 적용된다는 전제가 맞는다면 경제가 허용한다면 남유럽형의 나머지 국가들도 고부담고복지로 전환할 것으로 예상할 수 있다. 그러나 경제가 뒷받침하지 않는다면 저부담고복지의

과도기 형태로는 재정난을 겪을 것으로 예측할 수 있겠다.

일본은 남유럽형과 같이 사회보험 중심이면서 최근 저부담고복지로 전환하고 있어 앞으로는 고부담고복지로 될 가능성이 있다. 또한 사회보장 부담이 상대적으로 높아 형태상으로는 남유럽형과 함께 현재로서는 대륙형의 비발전형으로 볼 수 있겠다.

한국은 일본과 같은 유형이면서 모든 수준에서 평균보다 훨씬 떨어지는 비발전형의 형태를 보이고 있다. 역시 사회보험중심의 복지형태를 가지고 있어 일본이나 남유럽형과 비슷하게 현재로서는 대륙형의 비발전형으로 볼 수 있겠다. 만일 한국이 고복지로 된다면 조세와 사회보장부담이 모두 평균보다 높아져야 하면서도 사회보험 중심의 형태상 대륙형과 같이 상대적으로 사회보장부담이 높은 형태로 되는 것이 쉽다고 판단된다. 그러나 북구형에서 보듯이 조세가 상대적으로 높은 형태도 가능하므로 그 장단점을 비교하여 호주와 같이 조세의 요소를 더 강하게 채택할 수 있는 가능성도 있다고 판단된다.

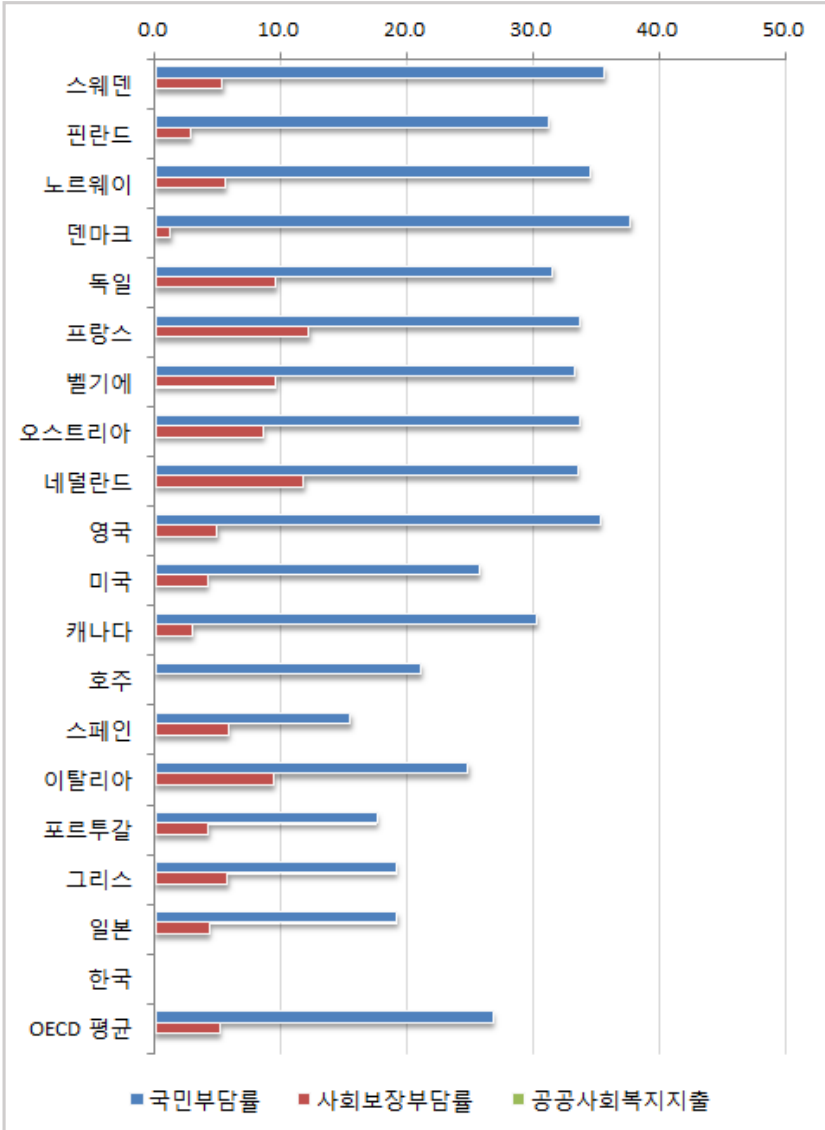
[그림 3-9] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 1965년
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.Stat (revenue Statistics)(인출일: 2015년 9월 16일)

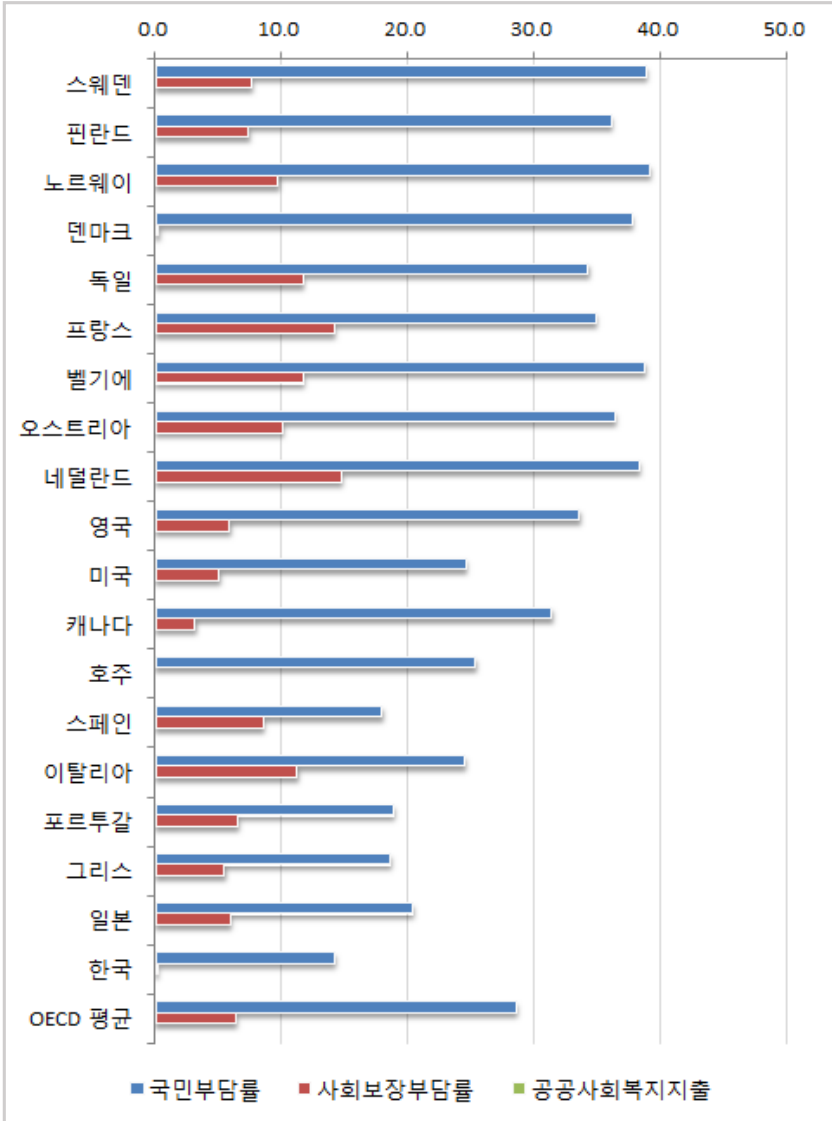
[그림 3-10] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 1970년

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.Stat (revenue Statistics)(인출일: 2015년 9월 16일)

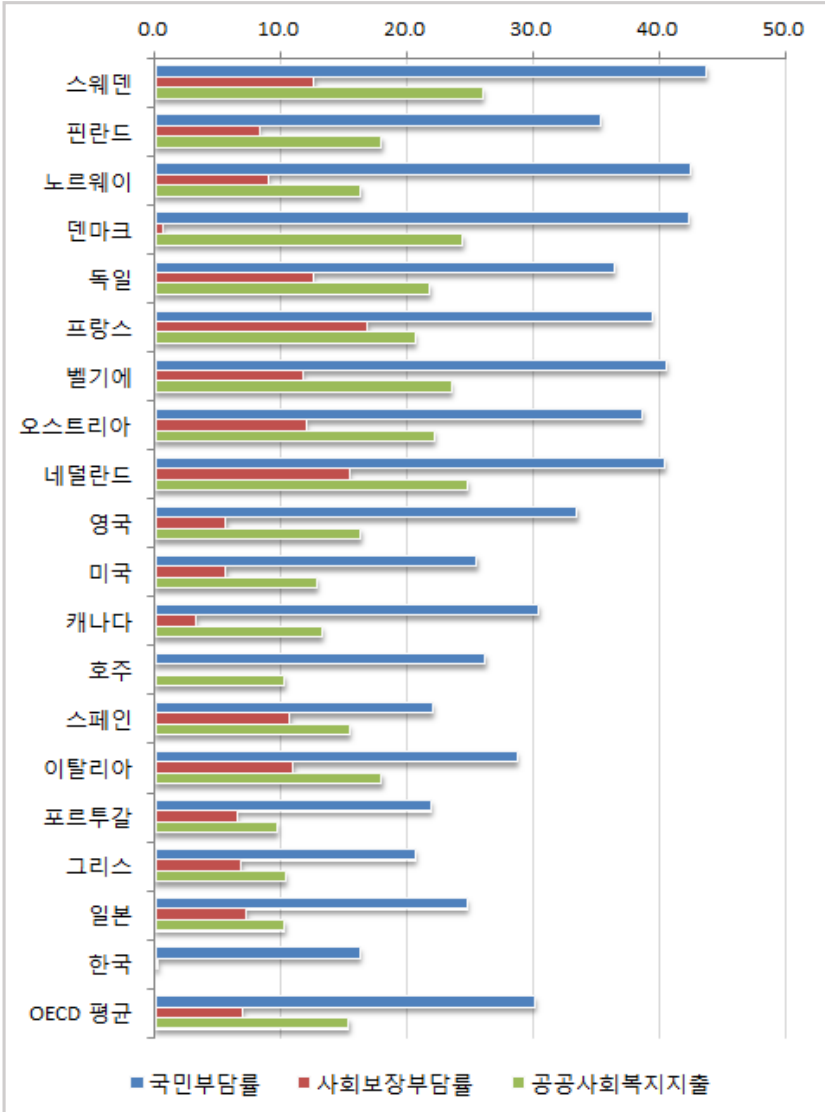
[그림 3-11] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 1975년
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.Stat (revenue Statistics)(인출일: 2015년 9월 16일)

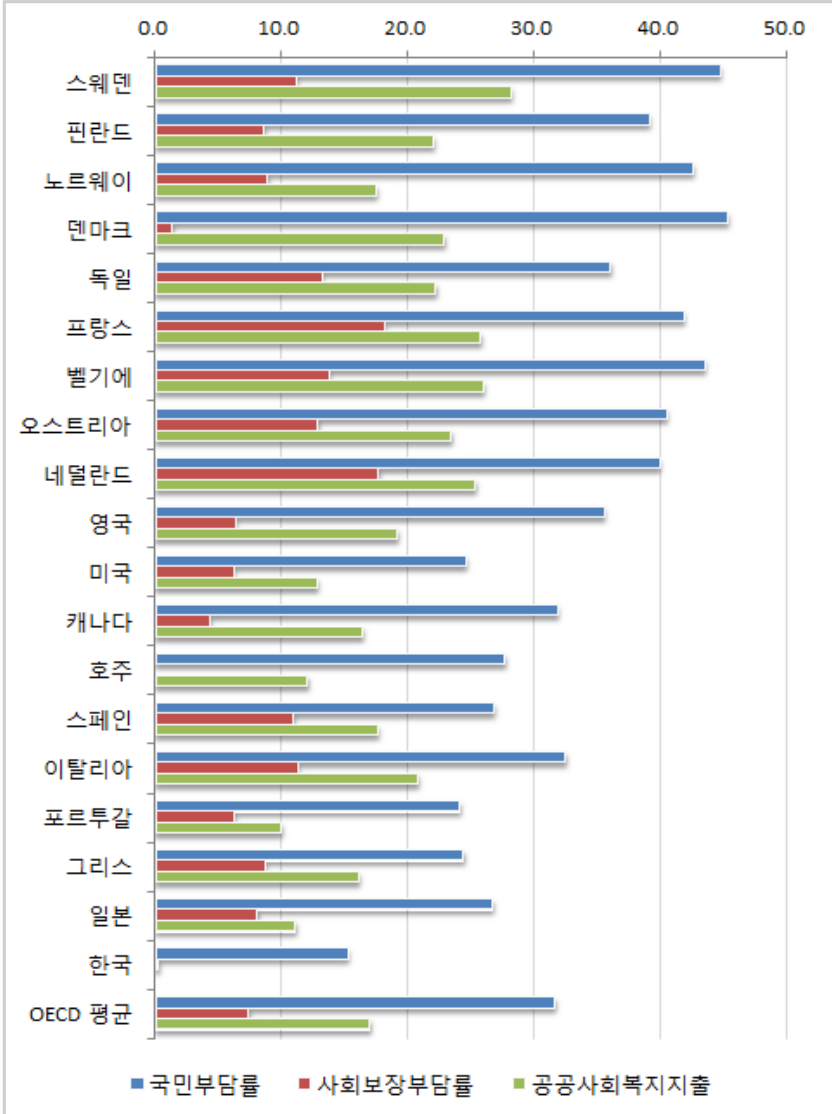
[그림 3-12] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 1980년

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.Stat (revenue Statistics)(인출일: 2015년 9월 16일)

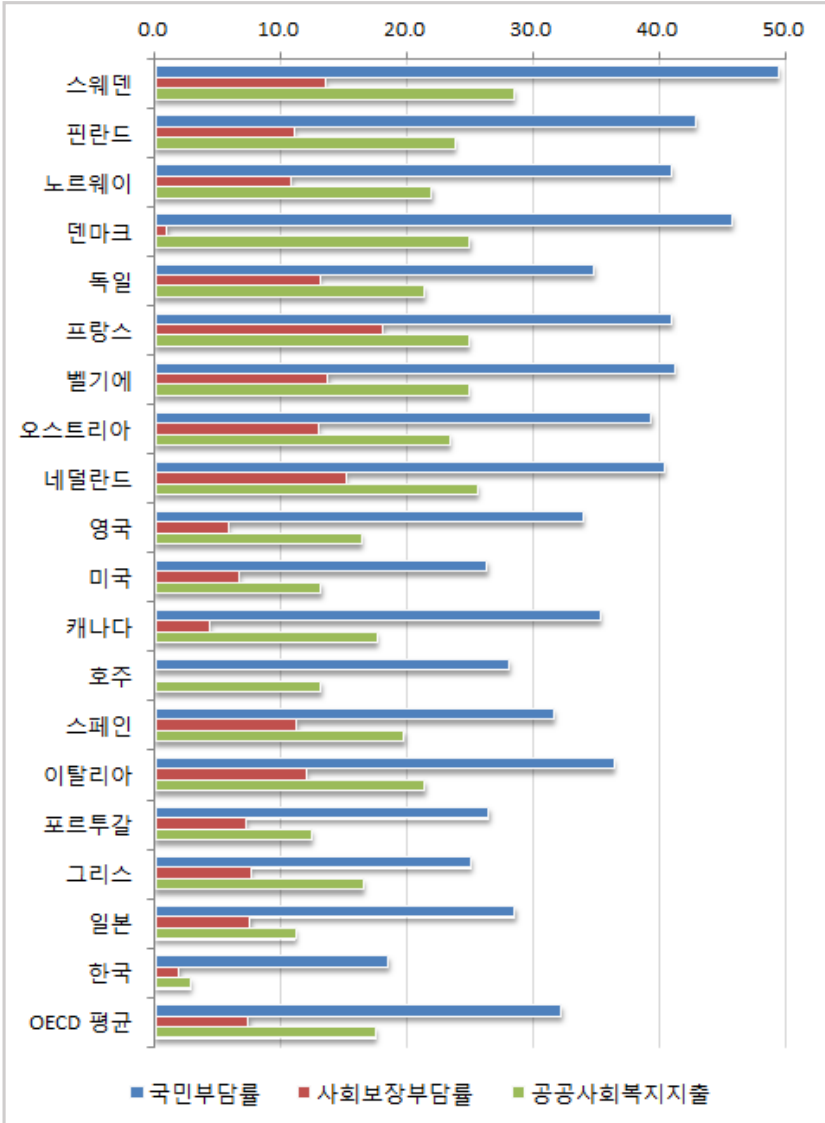
[그림 3-13] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 1985년
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.Stat (revenue Statistics)(인출일: 2015년 9월 16일)

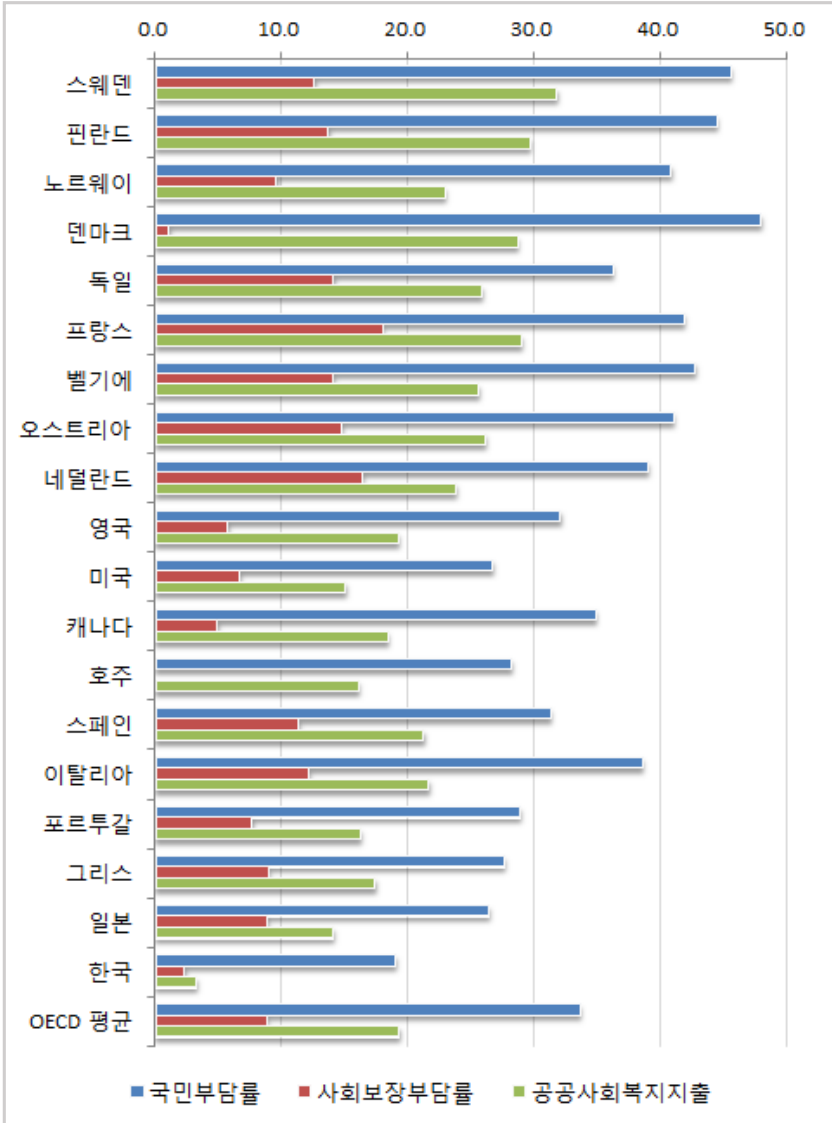
[그림 3-14] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 1990년

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.Stat (revenue Statistics)(인출일: 2015년 9월 16일)

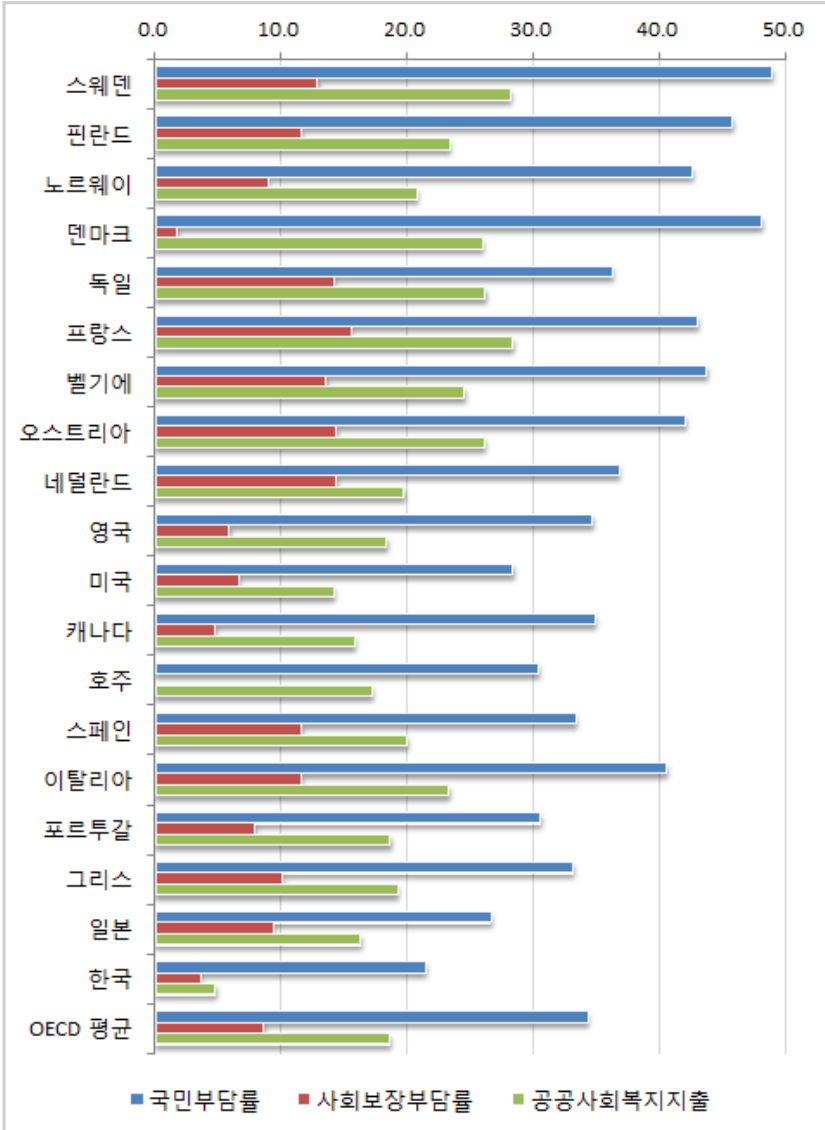
[그림 3-15] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 1995년
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.Stat (revenue Statistics)(인출일: 2015년 9월 16일)

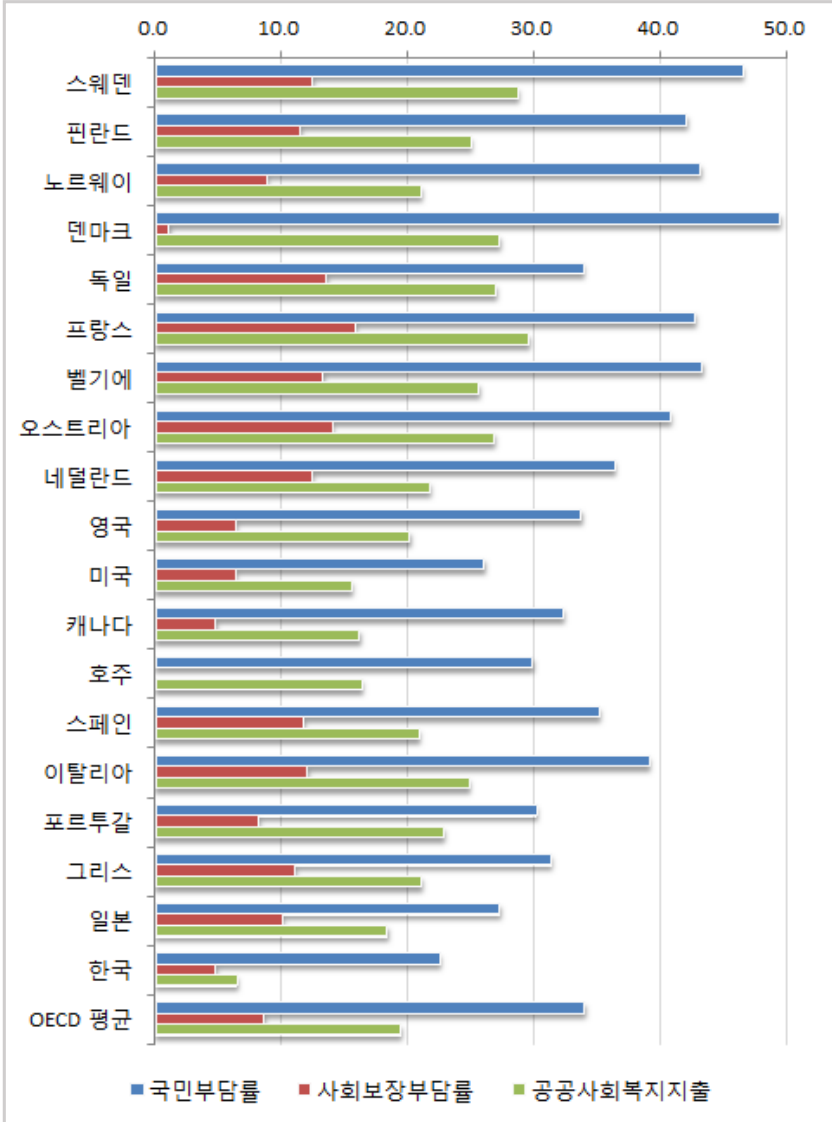
[그림 3-16] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 2000년

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.Stat (revenue Statistics)(인출일: 2015년 9월 16일)

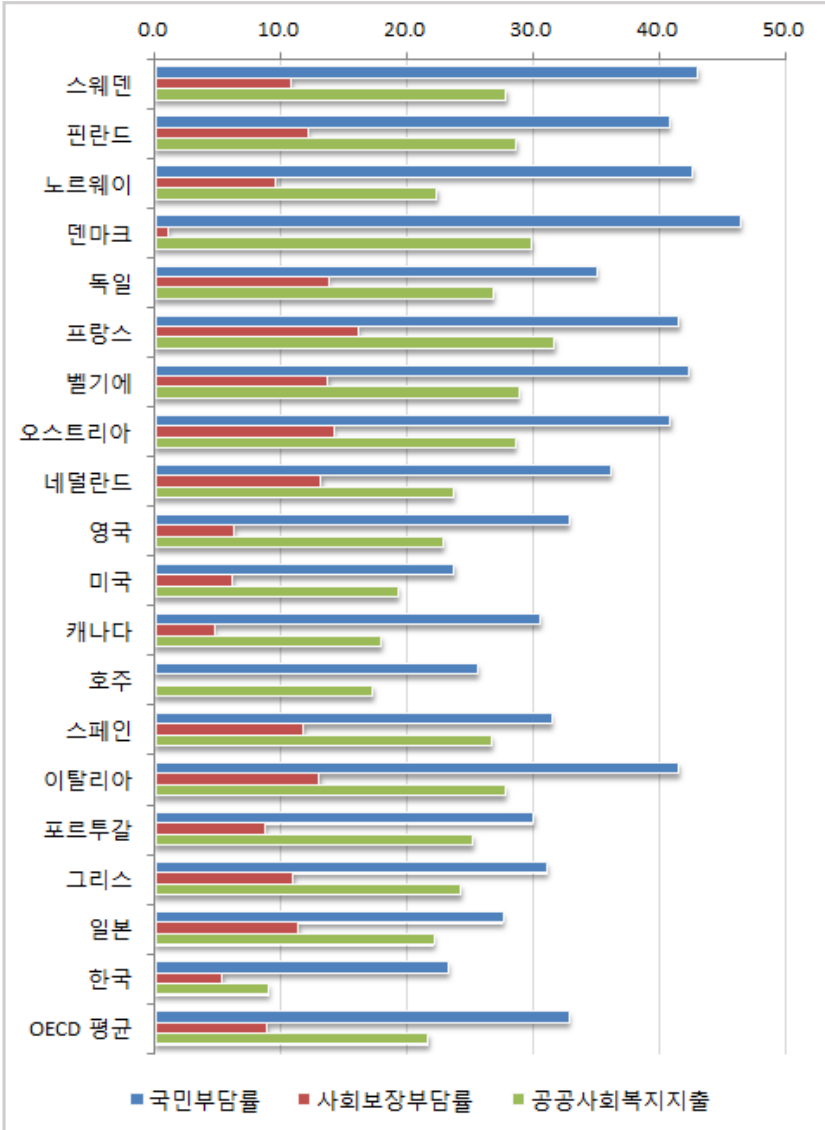
[그림 3-17] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 2005년
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.Stat (revenue Statistics)(인출일: 2015년 9월 16일)

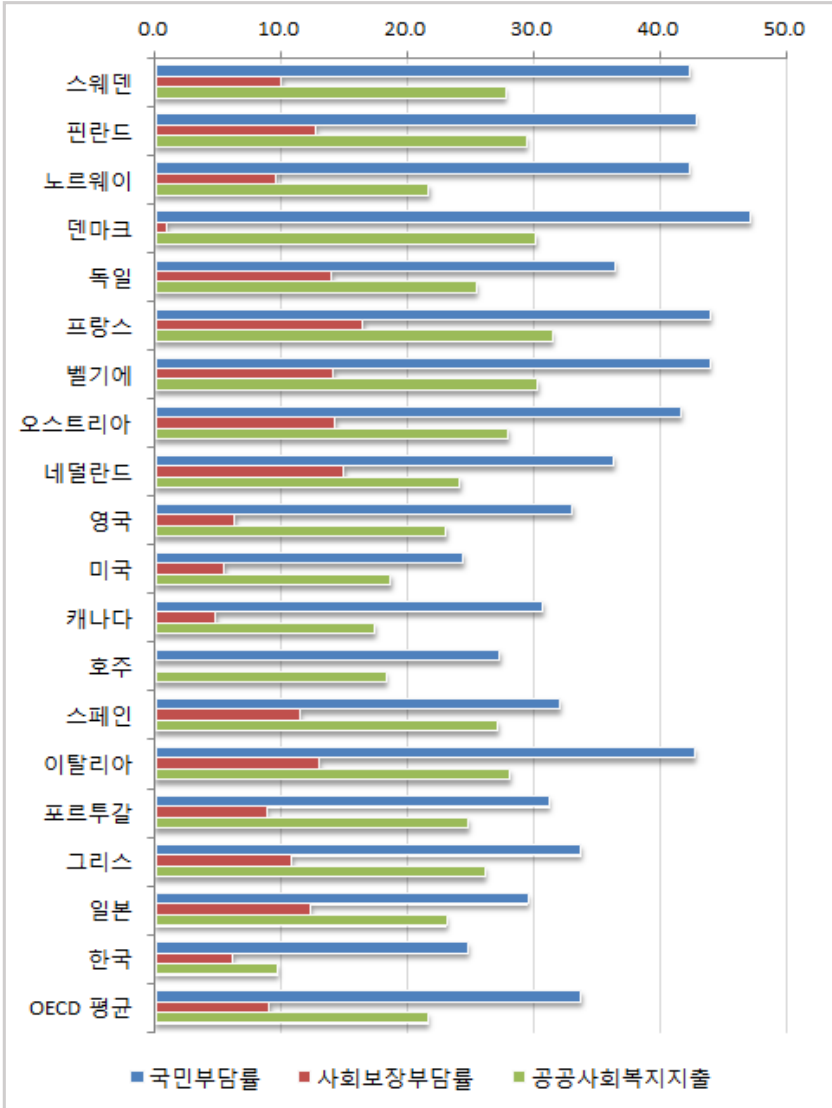
[그림 3-18] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 2010년

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.Stat (revenue Statistics)(인출일: 2015년 9월 16일)

[그림 3-19] OECD 주요국의 국민부담률, 사회보장부담률, 사회보장지출 비교: 2012년
(단위: GDP 대비 %)



주: 일본의 공공사회복지지출은 2011년 자료임.
자료: OECD.Stat (revenue Statistics)(인출일: 2015년 9월 16일)

제3절 매개요인과 경제상태 및 경쟁력

1. 북구형 국가

가. 북구형 평균과 OECD 전체 평균과의 비교

OECD 전체평균과 비교할 때 북구형 평균은 다음과 같은 특징을 보이고 있다.

1) 매개요인에 대한 판단

먼저 가계순저축률은 70년대부터 2010년대까지 2010년을 제외하고 전체평균보다 작다. 이는 고부담으로 인해 예상되는 결과이다.

그러나 고정자본형성에 관한 투자증가율은 80년대와 2000년대에 전체평균보다 크고 70년대, 90년대, 그리고 2010년대에는 전체평균보다 작아 일의적 판단이 어렵다. 그러나 북구형 국가들의 경제가 이미 성숙한 저성장 기조의 국가여서 추가적인 투자기회가 많지 않음을 고려할 때 투자가 적은 것으로 생각하기 어렵다.

고용보호입법지수를 보면 자료가 있는 1980년대부터 2010년대까지 모두 OECD전체평균보다 크다. 이는 북구의 황금삼각형모델의 성공에서 논의되는 높은 노동시장유연성을 염두에 둘 때 일견 기대와 다른 결과이다.

공공사회복지지출의 생산적 투자여부를 보면 적극적 노동시장정책, 가족, 실업 모두에 있어 북구형평균이 전체평균보다 높아 북구형에서 생산적 사회복지지출이 높음을 알 수 있다.

북구형의 매개요인 전체에 대한 판단을 경제상태 및 경쟁력과 관련시

켜서 하면 사회복지지출은 월등히 생산적이어서 전체의 다른 국가평균보다 우월할 수 있는 근거가 된다고 볼 수 있겠다. 노동시장유연성의 경우 북구형이 전체평균보다 커서, 노동시장유연성에 적용되는 북구형의 황금삼각형모델을 적용하여 경제상태 및 경쟁력에 대한 판단을 하기가 어렵다. 저축률에 있어서 최근인 2010년을 제외하고 비교기간 전부에서 작아 경제상태 및 경쟁력이라는 측면에서 부정적이지만 관련되어 있으면서 더 결정적인 투자율에 있어서는 다른 년대에서는 전체평균보다 작지만 80년대와 2000년대에는 커서 그 효과가 나누어져 있다. 따라서 북구형은 전체국가와 비교할 때 전반적으로 경제상태와 경쟁력이 우월할 수 있는 사회지출 구조를 가지고 있으며, 투자율에 따라 우월한 정도에 있어 변화가 있을 수 있다고 예상할 수 있겠다.

2) 경제상태 및 경쟁력에 관한 판단

경쟁력의 대표근거라 본 연구가 상정하고 있는 경상수지를 보면 초기의 1970년대와 1980년대를 제외하고 이후 모두 북구평균이 전체평균보다 커서 우수하다.

국가채무, 재정수지, CPI상승률, 실업률(1990년대 제외)의 경우 북구평균이 모든 연대에 있어 전체평균보다 우수하다.

실질GDP 성장률에 있어 북구형평균이 전체평균보다 전체적으로 약간 작은 경향이 있다. 최근으로 올수록 그 차이가 줄어드는 경향이 있었고 그 차이도 0.3% 이하였으나 최근인 2010년대의 5년간은 차이가 0.7%로 커졌다. 따라서 경제성장률에 있어 북구형평균은 전체평균과 비슷하거나 작았다고 판단할 수 있겠다. 그러나 북구형 국가들이 구조적으로 저성장 에 진입한 성숙한 경제인 것을 전제로 한다면 상기한 바와 같이 경제성장

률이 과도하게 부정적이지 않은 이상 경제상태의 판단에 결정적이지는 않다고 판단된다.

이상의 결과를 종합하면 전체적인 경쟁력을 나타내는 경상수지가 과거의 20년간을 제외하고는 모두 우수하고, 커다란 영향이 없다고 판단되는 실질GDP성장률 외에 모든 경제상태를 나타내는 지표가 우수하여 고부담고복지의 복구형은 평균적으로 전체비교국가보다 경제상태가 우수하다고 볼 수 있다. 이는 매개요인에서 고부담에 상응하는 상대적으로 낮은 가계 순저축률에도 불구하고 부분적으로 우수한 투자증가율과 전체적으로 우수한 생산적인 사회복지지출이 경제상태와 경쟁력에 미치는 긍정적 효과가 더 컸던 것으로 판단된다. 또한 노동시장유연성의 조치가 실제로 이루어지고 있는 것이 알려져 있으므로 영미형과 같이 유연성이 아주 큰 국가들이 포함된 비교치에서 평균적으로 고용보호입법지수가 높다고 해도 경제와 경쟁력에 유리한 황금삼각형 모델이 작동하기에 충분한 노동시장유연성이 있다고 볼 수 있다. 특히 대륙형의 고용보호입법지수의 평균보다 모두 작은 점이 이러한 추론을 지지한다고 판단된다.

나. 복구형의 각 국가별 평균과 국가 간, 복구형 평균, 전체 평균과의 비교

각 국가별 평균을 국가 간, 복구형평균, 전체평균과 비교하면 다음과 같다.

1) 매개요인에 대한 판단

가계순저축률의 경우 자료가 모두 있는 90년대부터 2010년대까지를 보겠다. 먼저 복구형평균을 기준으로 복구형 내의 국가들을 비교하면 스

웨덴과 노르웨이가 모두 북구형평균 이상이고 핀란드(1990년 제외)와 덴마크는 북구형평균 이하이다. 특히 덴마크는 가계순저축률이 음의 크기를 보이고 있다. 전체평균과 북구형 국가를 비교하면 스웨덴과 노르웨이가 1990년대를 제외하고 최근 2000년대와 2010년대에 저축률이 크다. 핀란드와 덴마크는 모든 비교연대에서 작다.

고정자본형성으로서의 투자율을 보겠다. 먼저 북구형평균을 기준으로 북구형 내의 국가들을 비교하면 노르웨이가 초기 1960년대와 1980년대를 제외하고는 모두 북구형평균 보다 투자율이 컸다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 산유국이라는 특성에 주로 기인한 것으로 판단된다. 스웨덴의 경우 1970년대와 1990년대에 북구형평균보다 작고, 다른 연대에서는 북구형평균 보다 크다. 덴마크는 1960년대와 1980년대에 북구형평균 이상인 경우를 제외하고 이후 모두 북구형평균보다 작다. 핀란드는 비교기간 전체에서 북구형평균보다 작았고 2000년대에는 음수의 수치를 보였다. 전체평균과 비교하면 북구형의 각 국가가 북구형평균 보다 큰 경우에는 전체평균 보다 역시 투자율이 높았다(스웨덴은 1980년대, 2000년대, 2010년대; 노르웨이는 1970년대, 1990-2010년대) 또한 핀란드와 덴마크의 경우 북구형평균보다 작거나 같은 경우에 전체평균보다 큰 경우가 5 경우가 있었다. 이상의 투자율에 대한 결과를 종합하겠다. 성과가 제일 좋은 노르웨이가 산유국이라는 특수한 경우를 제외하면 북구형국가내에서는 스웨덴이 덴마크와 핀란드 보다 우수하였다. 전체OECD평균과 비교할 때 북구는 특수한 노르웨이를 제외하면 시기적으로 일의적 경향을 말하기는 힘들지만 전체적으로 투자율이 더 큰 경향이 있다고 판단된다. 특히 최근 2000년대와 2010년대에 북구형과 전체 모두에서 평균 이상이고 전체적으로도 투자율이 높은 연대가 많아 스웨덴이 가장 우수한 것으로 판단된다.

고용보호입법지수를 보겠다. 먼저 북구형평균과의 비교를 하면 덴마크와 노르웨이가 모든 연대에서 평균이하여서 노동시장유연성이 북구평균보다 높다. 다음으로 핀란드는 최근 두 개의 연대에서 북구평균보다 고용입법지수가 낮아 평균이상의 노동시장유연성을 보이지만 그 이전에는 고용입법지수가 모두 평균이상이어서 노동시장유연성이 평균이하이다. 스웨덴의 경우는 모든 연대에서 고용보호입법지수가 북구평균보다 높아 노동시장유연성이 평균보다 낮았다. OECD전체평균과 비교하면 덴마크를 제외한 다른 3개국도 모든 연대에서 전체평균보다 고용보호입법지수가 같거나 커서 노동시장유연성이 낮다. 덴마크의 경우에만 최근을 뺀 과거의 3개 연대에서 고용보호입법지수가 전체평균보다 같거나 낮아 노동시장유연성이 높았던 것으로 되어 있다. 이렇게 보면 원래 황금삼각형 모델이 덴마크의 관대한 실업급여를 포함한 관대한 사회보장-노동시장유연화-적극적 노동시장정책의 3자 관계를 언급하던 내용에서 유래된 사실과 결부가 된다. 또한 북구국가들이 이러한 경향을 어느 정도 공유하고 있다는 주장을 받아들인다면 황금삼각형을 구성하는 노동시장유연화의 정도가 영미형의 심한 정도와 비교하였을 때는 낮아 위와 같은 결과가 나올 수 있지만 방식이나 정도에 있어 황금삼각형 모델의 효과를 얻기에 충분하다는 가정을 할 수도 있다고 생각된다. 본 연구에서는 기존의 알려진 주장을 존중하여 이러한 가정을 받아들이고 북구에서 지수로서의 고용보호입법지수는 전체평균과 비교해 약간 높지만 노동시장유연화의 정도는 북구의 황금삼각형 모델이 작동하기에 충분하다는 가정을 하기로 한다.

공공사회복지지출을 보겠다. 북구형평균과 각국을 비교하면 스웨덴은 모든 연대에 있어 적극적 노동시장정책, 가족에 있어 북구평균보다 크고 실업은 작다. 반대로 노르웨이는 3개 지출분야의 모든 연대에서 북구평균보다 작다. 이는 노르웨이가 노동 및 가족관련 된 생산적 지출분야에

정책적으로 신경을 쓰지 않는 것으로 보일 수 있으나 전체평균과의 비교에서 보면 적극적 노동시장정책과 가족은 평균보다 크다. 따라서 이 분야에서 월등히 높은 북구와 비교해서 상대적으로 작은 것뿐이지 실제로는 작지 않은 것으로 볼 수 있다. 그러나 실업은 전체와 비교해도 여전히 작다. 이는 제도 보다는 실업자체가 실제로 작아서 일 수 있다. 핀란드는 적극적 노동시장과 가족이 북구평균이하이다. 하지만 전체평균 비교하면 평균이상이다. 실업은 북구평균이상이다. 이는 관대한 제도의 결과로 해석할 수 있다. 덴마크의 경우 적극적 노동시장정책이 북구평균보다 작다. 반면 가족은 작다가 최근 2개 연대에서 커졌다. 실업은 모든 연대에서 평균보다 크다. 이는 실업을 보다는 관대한 실업제도의 결과이다. 전체평균과 비교하면 적극적 노동시장과 가족에서 모든 북구국가들이 모든 연대에서 평균보다 크다. 실업의 경우 산유국으로서 특수한 노르웨이는 북구와 전체 모두에 대해 작았다. 그 외에 스웨덴이 과거(1980년대)와 최근(2010년대)에 작았지만 최근 이전의 2개 연대에서는 컸다. 덴마크와 핀란드는 모든 연대에서 전체평균보다 크다. 종합적으로 보면 북구 국가들이 전체에 비해 확실한 생산적 지출로 볼 수 있는 적극적 노동시장과 가족에서 우수하고, 실업도 특수한 노르웨이를 제외하고는 커서 황금삼각형 모델의 성립을 말할 수 있다고 판단된다. 북구형내에서는 스웨덴이 적극적 노동시장과 가족이 가장 크고 실업도 작지 않아 생산적인 지출에 있어 가장 우수하다고 판단된다.

이상 매개요인을 종합해 보면 스웨덴이 일반적 경제상태와 경쟁력의 기준(저부담저복지에 대해서는 특수적)이 될 수 있는 저축률, 투자율에 있어 북구형내에서도 가장 크고, 전체국가와의 비교에서도 커서 경제상태와 경쟁력이 가장 좋을 것으로 예상된다. 또한 스웨덴이 고부담고복지의 특수적인 경제상태와 경쟁력의 기준(황금삼각형 모델)이 될 수 있는

생산적 사회지출인 적극적 노동시장정책과 가족에서 복구와 전체에서 모두 크다. 반면 복구와 전체를 비교해도 다른 요인들인 고용보호입법지수는 높고, 실업은 낮은 편이지만 황금삼각형모델이 작동하는 데는 문제가 없는 것으로 보는 것이 현실에 기반 할 때 맞는다고 판단된다. 따라서 스웨덴은 매개요인을 종합할 때 전체적으로 가장 우수할 수 있다고 예측된다. 덴마크와 핀란드는 저축률이 복구와 전체보다 작지만, 보다 중요한 투자율에서는 복구보다는 작지만 전체와의 관계에서는 크거나 작거나 하여 일의성이 없어 일반적 기준에 따를 때 역시 경제상태와 경쟁력에 일의적인 결론을 내릴 수는 없으나 투자율이 좋은 시기에는 좋은 결과를 기대할 수 있다고 생각된다. 덴마크와 핀란드는 고부담고복지의 황금삼각형 모델 측면에서 보면 적극적 노동시장과 가족에 있어 복구형평균보다는 대체로 작지만 전체평균에 비하면 크다. 또한 실업에서 덴마크와 핀란드는 복구와 전체 모두에서 평균보다 크다. 따라서 덴마크와 핀란드는 황금삼각형 모델이 작동할 수 있는 조건을 갖추고 있어 경제상태와 경쟁력이 전체국가와 비교할 때 평균이상일 수 있다. 노르웨이의 경우 일반적인 기준인 저축률, 투자율이 복구와 전체보다 대체로 평균이상으로 양호하여 경제상태와 경쟁력에서 우수하리라 기대할 수 있다. 황금삼각형 모델의 기준에서 보면 노르웨이는 고용보호입법지수로 볼 때 노동시장유연성은 복구평균이상이지만 전체에서 보면 평균이하이다. 그리고 생산적 지출인 적극적 노동시장, 가족에서는 복구평균보다는 작지만 전체평균보다는 크다. 실업에서는 복구와 전체에서 모두 평균 이하이었다. 이는 산유국으로서의 예외성에 기인한 특성으로 볼 수 있다. 예를 들면 개인소득이 높아 실업 관련 급여를 받을 필요가 작을 수 있다. 종합하면 노르웨이의 경우도 황금삼각형 모델이 적용될 수 있어 이 부분에서도 양호한 경제상태와 경쟁력을 기대할 수 있다고 판단된다.

2) 경제상태 및 경쟁력에 관한 판단

본 연구에서 전체 경쟁력을 대표하는 것으로 상정하는 경상수지를 먼저 보겠다. 북구평균과 북구국가들을 비교하겠다. 노르웨이가 1970년대를 제외하고 모두 평균보다 크다. 이는 노르웨이가 산유국이라는 것을 전제하면 당연하다고 판단된다. 다음으로 스웨덴이 최근 2010년대와 과거의 2개 연대(1970과 1980년대)에서 북구평균이상이어서 북구국가 중 경쟁력이 우수한 편에 속한다. 다음으로 덴마크는 최근 2010년대와 과거의 1970년대에서 북구평균 이상이었다. 핀란드가 1970년대를 제외하고 이후 2010년대까지 계속 북구평균 이하이었다. 이상에서 산유국 노르웨이를 제외하면 스웨덴의 국가경쟁력이 북구국가 중에서는 가장 강하다고 판단할 수 있다. 전체평균과 각 나라를 비교하면 역시 노르웨이가 1970년대를 제외하고 모두 전체평균 이상이다. 다음으로 스웨덴과 덴마크가 최근 3개 연대가 전체평균 이상이다. 핀란드는 최근 2010년대도 전체평균이하이고 그 이전에 2개 연대 평균 이상, 그리고 다시 그 이전에 평균이하이다. 따라서 핀란드는 전체평균과 비교할 때 오히려 경쟁력이 뒤지는 쪽이라 판단할 수 있다. 최근 1990년대와 2000년대에 경쟁력이 좋다가 최근 2010년대에 나빠져서 일시적일지 계속될지가 관건이다. 이상을 종합하면 북구형은 최근 3개의 연대에서 전체평균보다 경상수지가 커서(핀란드만 2010년대만 전체평균 이하) 경쟁력이 있다. 경상수지로 판단하면 산유국 노르웨이를 제외하고 스웨덴이 가장 높은 경쟁력을 보인다.

재정수지를 보겠다. 먼저 북구평균과 비교한다. 역시 노르웨이가 전 연대에서 북구평균 이상이다. 다음으로 스웨덴과 핀란드가 과거 2개 연대에서 평균 이상이고 스웨덴은 최근 4개 연대, 핀란드는 최근 3개 연대가 평균 이하이다. 이 두 국가는 재정수지에 있어 비슷한 안정정도를 보이는

것으로 판단된다. 반면 덴마크는 전 연대에서 북구평균 이하이다. OECD 전체평균과 비교하겠다. 북구평균과 비교했을 때 전체 연대에서 평균이 하이었던 덴마크까지 전체평균 이상이다. 이상을 종합하면 북구국가들이 재정수지에서 모두 전체평균과 비교하면 우수하였고, 이러한 북구국가 중 산유국 노르웨이를 제외하면 스웨덴과 핀란드가 비슷한 성과를 보이고 있다고 판단된다.

국가채무를 보겠다. 먼저 북구평균과 북구 각국을 비교하겠다. 노르웨이가 1970년대를 제외하고 전 연대에서 북구평균 이하이다. 다음으로 핀란드가 최근 2010년대를 제외하고 모든 연대에서 평균 이하이다. 스웨덴은 최근 2010년대에 처음으로 북구평균보다 작아졌다. 반면에 덴마크는 모든 연대에서 북구평균보다 국가채무가 크다. 전체평균과 각 나라를 비교하겠다. 노르웨이와 핀란드가 전 연대에서 전체평균보다 작다. 스웨덴과 덴마크는 최근 2개 연대에서 전체평균보다 작고, 그 이전 2개 연대에서 전체평균보다 커서 비슷한 양상을 보인다. 이상을 종합하면 북구국가들은 전체평균보다 경향적으로 우수하고 최근인 2000년대와 2010년대에는 모든 북구국가가 전체평균보다 우수하다. 산유국 노르웨이를 제외하면 핀란드가 우수하나 최근인 2010년대에 스웨덴보다 수치상 뒤졌다. 스웨덴과 덴마크는 유사한 경향이었으나 최근 2010년에 스웨덴이 우수해졌고 수치상으로도 스웨덴이 전체적으로 우수하다.

소비자물가지수(CPI)를 보겠다. 먼저 북구평균을 각 국가와 비교한다. 스웨덴이 전체 경향과 최근 2개 연대에서 평균 이하라 우수하다. 다음으로 핀란드이나 최근 2010년대에 평균 이상이다. 노르웨이와 덴마크는 비슷한 전체경향을 보이고 최근 2개 연대에서 역시 평균 이상이라 비슷한 정도로 우수하지 못하다. 전체평균과 각국을 비교하겠다. 핀란드의 1970년대를 제외하고는 모든 국가의 모든 연대에서 전체평균보다 작다. 북구

가 물가안정에서 전체평균보다 우수하다. 이상을 종합하면 북구국가 전체평균보다 우수하다. 북구국가 중에서 스웨덴이 우수하다.

실업률을 보겠다. 북구평균과 각 북구국가들을 비교하겠다. 노르웨이는 모든 연대에서 북구평균보다 작았다. 다음으로 덴마크가 북구평균 이하인 연대가 더 많고, 최근인 1990년대와 2000년대에 낮아, 스웨덴보다 우수하다고 볼 수 있다. 핀란드는 전 연대에서 북구평균보다 커서 가장 실업률이 높았다. 전체평균과 각 북구국가를 비교하겠다. 역시 노르웨이는 전 연대에서 전체평균보다 실업률이 작아서 가장 우수하다. 덴마크가 1990년대를 제외하고 모든 연대에서 전체평균보다 작아 우수하다. 다음으로 스웨덴과 핀란드가 과거 3개 연대에서 전체평균보다 작고, 최근 3개 연대에서 전체평균보다 커서 전체와 우열이 비슷한 양상을 보이거나 최근 동향이 나빠 실업률에서 스웨덴과 핀란드는 전체보다 약간 떨어진다고 판단된다. 전체와 비교할 때 스웨덴과 핀란드는 비슷한 양상을 보이거나 수치의 크기와 경향에서 스웨덴이 작아 스웨덴이 더 우수하다. 이상을 종합하면 OECD전체국가와 비교할 때 북구국가들 중 노르웨이와 덴마크가 우수하고 스웨덴과 핀란드는 우열의 연대수로는 동수이나 최근 연대가 전체보다 나빠 전체적으로 우열을 말하기 힘들다. 북구국가 중에서 산유국인 노르웨이를 제외하고 덴마크가 우수하다. 다음으로 스웨덴이나 최근 지표가 나빠 전체평균보다 나아질 수 있을지가 앞으로의 관건이다.

실질GDP성장률을 보겠다. 북구평균과 북구의 각국을 먼저 비교하겠다. 노르웨이가 전 연대에서 북구평균보다 커서 가장 우수하다. 다음으로 핀란드가 3개의 연대에서, 스웨덴이 2개의 연대에서 북구평균이상이나 최근 2000년대와 2010년대에서 스웨덴이 모두 우수하고 그 수치도 큰 반면, 핀란드는 최근 2010년에서 평균이하이고 그 수치도 좋지 않아 스웨덴이 더 우수한 것으로 판단한다. 덴마크가 성장률에서 전체적으로 그

리고 최근에서 가장 좋지 않은 성과를 보이고 있다. OECD 전체평균과 비교하겠다. 전체적으로 북구국가들은 성장률 면에서 전체평균보다 좋지 않다고 판단된다. 그러나 북구국가들은 성숙된 저성장 경제에 먼저 진입한 것을 전제로 하고 전체평균들의 차이가 점차로 줄어들어 2000년대 까지 0.1%p까지 줄어들었었고, 2010년대에 비정상적으로 0.7%p로 커진 것을 보면 북구가 전체 OECD 국가 평균보다 경제상태가 나쁘다고 말할 수 있는 근거로 되기에는 부족하다고 판단된다. 특히 스웨덴은 최근 2000년대와 2010년대에 북구와 전체 모두에서 성장률이 평균보다 커서 우수한 결과를 보이고 있다.

이상 경제상태 및 경쟁력을 종합해 보면 본 연구가 경쟁력을 대표한다고 상정하고 있는 경상수지에서 북구는 전체와 비교할 때 우열이 혼재하나 최근 3개의 연대에서 핀란드의 2010년대를 제외하고는 우수하여 현재 전체보다 경쟁력이 우수하다고 판단된다. 산유국인 노르웨이를 제외하고 스웨덴이 북구국가 중 가장 우수하다. 경제상태를 보면 전체평균과 비교할 때 재정수지, 소비자물가에서는 북구가 전체적으로 우수하고, 국가채무에서는 전체 경향성과 최근에서 우수하면서, 실업률에서는 비슷한 경향을 보이고 있어 북구국가들이 전체적으로 우수하다. 실질GDP성장률에서만 전체적으로 북구국가들이 전체평균보다 떨어지나 북구국가들이 성숙한 저성장경제의 단계에 먼저 진입한 점과 이후 다른 국가들의 성장률이 따라서 하락하면서 차이가 줄어드는 경향을 보였던 점에서 성장률을 근거로 북구국가들이 전체국가보다 경제상태가 나쁘다고 말하기는 어렵다고 판단된다. 결론적으로 북구가 경제상태에 있어서도 전체적으로 우수하다고 판단할 수 있겠다. 북구국가 중에서는 산유국인 노르웨이를 제외하면 스웨덴이 재정수지, 소비자물가지수, 실질GDP성장률에서 가장 우수하고, 뒤떨어지는 국가채무와 실업률에서도 가장 나쁜 국가는 아

니면서 국가채무에서는 최근 나아지는 경향이 있어 가장 우수한 국가라 판단할 수 있겠다.

매개요인과 경제상태 및 경쟁력을 종합하여 전체적으로 보겠다. 매개요인에서 북구국가들이 전체평균에 비해 일반적인 저축률과 투자율에서 뒤지지 않고, 북구국가에 특수적인 황금삼각형 모델이 성공할 수 있는 조건을 가지고 있어 전체평균보다 우수하리라고 예측할 수 있었는데 실제 경제상태 및 경쟁력의 결과로 볼 때도 전체국가 평균이상의 결과를 보여 예측과 일치한다. 이는 고부담고복지인 북구국가들이 모두 사회보장과 경제의 선순환에 있어 실패보다 성공의 결과를 보이는 것으로 판단된다. 스웨덴이 역시 매개요인에서 예측할 수 있었던 것과 같이 실제에서도 경제상태 및 경쟁력에서 종합적으로 가장 우수한 국가여서 고부담고복지 국가 중에서도 사회보장과 경제의 선순환에 있어 가장 우수한 예라 할 수 있겠다.

〈표 3-3〉 북구형 국가의 경제 및 복지분야 주요 지표(1960-2014)

(단위: %, GDP 대비 %)

구분	저축률	투자율	EPL Index	공공사회복지지출			실질 GDP 성장률	명목 GDP 성장률	실업률	CPI 성장률	국가 채무	재정 수지	경상 수지
				ALMP	가족	실업							
〈스웨덴〉													
1960년대		5.3					4.4	8.8	2.2	3.8		3.5	
1970년대		0.6					2.4	11.7	2.7	8.6	27.3	3.0	-1.3
1980년대		4.3	2.8	1.8	4.0	0.7	2.3	10.3	3.3	7.9	56.8	-1.8	-1.0
1990년대	3.7	0.3	2.8	2.3	4.0	2.0	1.8	5.0	8.7	3.3	68.9	-3.5	1.1
2000년대	7.9	2.5	2.6	1.2	3.3	1.0	2.0	4.0	6.8	1.5	53.5	1.1	6.4
2010년대	14.0	3.6	2.6	1.2	3.6	0.5	2.4	3.5	8.1	1.0	46.1	-0.9	6.6
〈핀란드〉													
1960년대		3.7						10.9	2.0	5.0		1.1	
1970년대		2.6					3.6	15.1	3.6	10.3	10.6	4.1	-1.9
1980년대		5.5	2.8	0.8	2.4	1.1	3.6	11.5	5.0	7.2	16.9	3.6	-1.8
1990년대	2.1	0.2	2.5	1.3	3.8	3.2	1.9	4.0	12.8	2.2	50.2	-2.3	0.8
2000년대	0.8	1.5	2.2	0.9	3.0	1.9	2.0	3.7	8.3	1.7	46.5	3.4	4.7
2010년대	1.9	-1.5	2.2	1.0	3.3	1.9	0.5	2.6	8.1	2.0	62.5	-2.3	-1.2

142 사회보장과 경제 선순환 국제비교연구

구분	저축률	투자율	EPL Index	공공사회복지지출			실질 GDP 성장률	명목 GDP 성장률	실업률	CPI 성장률	국가 채무	재정 수지	경상 수지
				ALMP	가족	실업							
<노르웨이>													
1960년대		4.0					8.6	1.6	3.5			3.0	
1970년대	3.9	6.1					4.7	12.8	1.6	8.4	39.5	2.6	-7.5
1980년대	1.6	0.9	2.3	0.5	2.2	0.6	2.9	10.3	2.7	8.3	31.1	5.1	0.5
1990년대	4.4	3.3	2.3	1.0	3.4	1.0	3.6	6.0	4.7	2.4	30.9	2.5	3.7
2000년대	5.2	3.3	2.3	0.7	3.0	0.5	1.8	7.0	3.5	2.1	46.3	13.5	13.8
2010년대	7.6	3.2	2.3	0.6	3.1	0.5	1.5	5.5	3.4	1.7	36.9	11.7	10.8
<덴마크>													
1960년대		8.4					5.9	11.8	1.3	6.4			
1970년대		1.8					2.5	12.5	3.0	9.3		-0.5	-3.2
1980년대		3.5	2.2	0.8	2.8	4.5	1.9	8.3	6.6	6.9	67.5	-3.1	-3.1
1990년대	-3.6	3.4	2.2	1.5	3.6	4.2	2.5	4.3	6.9	2.1	75.0	-2.2	1.1
2000년대	-1.8	1.4	2.1	1.6	3.7	2.6	0.9	3.3	4.6	2.1	49.7	2.0	2.7
2010년대	-0.7	0.3	2.2	2.1	4.0	2.3	0.5	2.3	7.2	1.8	58.4	-1.7	6.1
<북유럽형>													
1960년대		5.3					5.1	10.0	1.8	4.7		2.6	
1970년대	3.9	2.8					3.3	13.0	2.7	9.1	25.8	2.3	-3.4
1980년대	1.6	3.5	2.5	1.0	2.9	1.7	2.7	10.1	4.4	7.6	43.1	1.0	-1.3
1990년대	1.6	1.8	2.4	1.5	3.7	2.6	2.4	4.8	8.3	2.5	56.3	-1.4	1.7
2000년대	3.0	2.2	2.3	1.1	3.2	1.5	1.7	4.5	5.8	1.8	49.0	5.0	6.9
2010년대	5.7	1.4	2.3	1.2	3.5	1.3	1.2	3.5	6.7	1.6	51.0	1.7	5.6
<OECD>													
1960년대		6.6						9.1	3.2		48.3	-2.2	
1970년대	13.9	3.7					3.8	13.1	4.1	9.4	42.0	-3.3	-0.1
1980년대	10.4	3.2	2.3		1.5	1.1	3.0	12.0	6.7	9.4	53.9	-4.3	-0.5
1990년대	9.2	3.1	2.2	0.6	1.8	1.3	2.7	7.6	6.7	5.2	67.5	-3.6	-0.3
2000년대	5.0	1.0	2.2	0.5	2.0	0.9	1.8	4.3	6.5	2.7	76.2	-3.1	-1.2
2010년대	5.4	2.2	2.1	0.6	2.3	1.1	1.9	3.3	7.9	2.1	107.8	-5.6	-0.3

자료: OECD.Stat

2. 대륙형 국가

가. 대륙형 평균과 OECD 전체 평균과의 비교

대륙형 평균을 OECD 전체 평균과 비교하면 다음과 같은 특징을 보인다.

1) 매개요인에 대한 판단

가계순저축률의 경우 대륙형평균이 1980년대를 제외하고 전체평균보다 모든 연대에서 크다.

투자율의 경우 대륙형평균이 전체평균보다 1960년대와 2000년대를 제외하고 모든 연대에서 작다.

고용보호입법지수를 보면 대륙형평균이 전체평균 보다 모든 연대에서 커서 노동시장유연성은 떨어지는 방향이다.

공공사회복지지출의 경우 적극적 노동시장정책, 가족, 실업 모두에서 대륙형평균이 전체평균보다 모든 연대에서 크다. 이는 생산적 사회지출이 이루어지는 것으로서 긍정적인 방향의 결과이다.

이상의 대륙형 매개요인 전체에 대한 판단을 경제상태 및 경쟁력과 관련시켜하겠다. 저축률이 큰데 투자증가율이 전체평균보다 작다. 이는 대륙형 국가들이 이미 성숙한 경제라 투자가 크게 증가할 여지가 적다는 점을 고려하면 투자자체가 작다고 말할 수 없다. 노동시장유연성이 떨어지는 것은 북구형에서와 같이 황금삼각형 모델과 관련시켜 긍정적 해석이 가능할 지에 대한 판단은 하기가 어렵다. 사회복지지출은 생산적으로 되어 있다. 일반적 저축율과 투자율의 매개요인과 노동시장유연성에서는

판단이 어렵지만, 생산적 사회복지지출이 전체보다 모두 우수한 점을 고려하면 대륙형의 경제상태와 경쟁력은 우수한 쪽으로 가능하다.

2) 경제상태 및 경쟁력에 관한 판단

경쟁력의 대표근거로 본연구가 전제하고 있는 경상수지를 보겠다. 모든 연대에서 대륙형평균이 전체평균보다 우수하여 대륙형 국가가 경쟁력이 우수하다. 이는 매개요인의 가능성을 현실로 증명하는 근거 중의 하나로 판단된다.

재정수지는 1980년대와 1990년대를 제외하고 모두 전체평균 이상으로 우수하다.

국가채무는 최근인 2010년대를 제외하고 전체평균보다 커서 부정적인 결과를 보이고 있다.

소비자물가지수 증가율은 모든 연대에서 전체평균보다 작아 안정적인 우수한 결과를 보이고 있다.

실업률에서는 각각 3개 연대씩 우열이 있다. 최근 2010년에는 전체평균보다 작으나 그 이전의 3개 연대에서 컸다. 따라서 실업률을 근거로 전반적인 우열의 판단은 어렵다.

실질GDP성장률은 모든 연대에서 전체평균보다 작다. 그러나 대륙형 경제들이 이미 성숙한 저성장 경제임을 고려할 때 그 차이가 0.2~0.9%p 사이에 있어 경제성과의 우열을 판단하는 근거로 삼기에는 난점이 있다고 판단된다.

이상을 종합하면 경쟁력의 중요지표인 경상수지가 OECD전체국가평균보다 우수하고, 경제상태를 나타내는 재정수지와 소비자물가지수가 우수하면서, 실업률과 실질GDP성장률은 일의적이지가 않아서 전체적으로

고부담고복지인 대륙형국가들의 경제상태와 경쟁력은 OECD국가들과 비교할 때 평균이상으로 우수하다고 하겠다. 국가채무가 평균보다 떨어지나 대륙형 국가들이 재정지출이 큰 나라들이면서 그 차이가 아주 크지 않아 주의할 요인이자 경제상태나 경쟁력에 부정적일 정도는 아니라고 판단하였다.

나. 대륙형의 각 국가별 평균과 전체 평균과의 비교

대륙형의 각 국가들을 전체평균과 비교하여 각 국가의 성공과 실패에 관한 논의를 하겠다. 본 연구에서 대륙형 국가 간의 우열을 가리는 것은 중요하지 않으므로 대륙형평균과의 비교는 하지 않는다.

1) 매개요인에 대한 판단

저축률에서 보면 모든 대륙형 국가가 프랑스의 1980년대를 제외하고 전체평균보다 크다.

투자증가율에서 보면 모든 대륙형 국가들이 높은 연대도 섞여 있지만 전체평균보다 작은 연대가 훨씬 많은 경향을 보이고 있다.

고용보호입법지수의 경우 전 연대에서 벨기에가 전체평균보다 작아 노동시장유연성이 평균보다 높은 것을 제외하고, 모든 대륙형국가들이 전체평균보다 커서 노동시장유연성이 평균적으로 높다.

공공사회복지지출의 경우 적극적 노동시장은 오스트리아의 1990년대를 제외하고 모든 대륙형 국가가 OECD전체평균보다 크다. 가족의 경우 네덜란드를 제외하고 전 연대에서(독일의 2010년대 제외) 대륙형 국가가 크다. 네덜란드의 경우 1980년대를 제외하고 모두 평균보다 작다. 실업

의 경우 오스트리아를 제외하고 전 연대에서(독일의 1980년대 제외) 대륙형 국가가 크다. 오스트리아는 2000년대를 제외하고 전체평균보다 실업지출이 작다.

이상을 종합하면 저축률은 전체평균보다 큰데 투자증가율은 전체평균보다 큰 연대가 섞여 있긴 해도 모든 대륙형 국가가 전체평균보다 작은 경우가 압도적으로 많다. 이는 이들 국가가 이미 성숙한 저성장기조의 국가라는 것을 나타내는 특징이고 특별히 평균보다 경제상태가 나쁜 것을 나타내는 것은 아닌 것으로 판단된다. 노동시장유연성은 벨기에 외에 다른 국가들이 전체평균보다 작다. 북구형과 비교하면 평균도 크게 차이가 안 나고, 큰 경우도 스웨덴을 벗어나지 않는다. 따라서 영미형과 같이 노동시장유연성이 큰 나라와 비교해서 작은 것이지 경제가 비효율적으로 작동할 정도의 부정적인 수준은 아니라고 판단된다. 생산적인 공공사회 복지지출을 보면 적극적 노동시장의 경우 오스트리아의 1990년대를 제외하고 모든 국가가 모든 연대에서 전체평균보다 크다. 가족의 경우 네덜란드는 최근 3개연대가 전체평균보다 작아 기본적으로 가족분야의 지출이 작은 나라라 판단된다. 독일은 최근인 2010년대에 근소하게 작은 것을 제외하고는 커서 기본적으로 가족지출이 전체평균보다 큰 나라로 판단된다. 실업지출의 경우 오스트리아는 2000년대를 제외하고는 전체평균보다 작아 기본적으로 실업급여가 작은 나라로 판단된다. 다른 나라들은 모든 연대에서(독일의 1980년대를 제외) 전체평균보다 크다. 실업률과 비교할 때 오스트리아는 전 연대에서 전체평균보다 작아 실업급여가 작은 것이 실업이 낮은 결과라 판단할 수 있는 반면, 네덜란드는 똑 같이 실업이 모든 연대에서 전체평균보다 작음에도 불구하고 실업급여가 전 연대에서 전체평균보다 크다. 이는 제도적으로 실업급여가 관대한 것으로서 네덜란드는 북구형에서의 황금삼각형 모델이 적용될 수 있다. 독일,

프랑스, 벨기에는 실업률과 실업급여가 모두 전체평균보다 커서 네덜란드와 같은 해석이 가능한지 불분명하다. 전체적으로 보면 저축률과 투자 증가율에서 특별히 부정적인 판단을 할 수 없고 생산적 지출에서 전체평균보다 우수하여 경제상태와 경쟁력에서 전체평균보다 우수할 가능성이 있다고 판단된다.

2) 경제상태 및 경쟁력에 관한 판단

전체적 경쟁력을 대표한다고 본 연구에서 전제하고 있는 경상수지를 보겠다. 네덜란드가 전 연대에서 전체평균보다 우수하다. 독일과 벨기에는 각각 1990년대와 1970년대를 제외하고는 모두 전체평균보다 우수하다. 독일의 경우는 통일에 기인한 일시적 현상으로 볼 수 있다. 오스트리아도 1970년대와 1990년대를 제외하고는 경상수지가 전체평균보다 크다. 이는 최근에 계속 좋은 점을 판단기준으로 볼 때 역시 전체평균국가보다 우수한 것으로 판단하고자 한다. 프랑스의 경우에는 1990년대와 2000년대에 전체평균보다 커서 우수하지만 그 이전 2개 연대에서 작고, 최근 2010년에 전체평균보다 작아 일의적인 판단이 어렵다.

재정수지를 보겠다. 독일과 오스트리아가 모든 연대에서 전체평균보다 같거나 커서 우수하다. 네덜란드도 1980년대를 제외하고 모든 연대에서 전체평균보다 커서 우수하다고 말할 수 있다. 벨기에는 과거 3개 연대에서 전체평균보다 작지만 최근 2개 연대에서 커서 나쁘지 않다고 말할 수 있다. 프랑스의 경우도 과거에 2개 연대씩 전체 평균보다 크고 작고 한 반면, 최근인 2010년대에 전체 평균보다 커서 역시 부정적으로 말하기 어렵다. 그러나 기본적으로 전체평균은 물론 대륙형의 각 국가도 재정수지가 음수여서 적자를 나타내고 있다. 이는 장기적으로 시정되어야 할 사항이라도 판단된다.

국가채무를 보겠다. 독일이 전체연대에서 전체평균보다 작아 가장 우수한 결과를 보이고 있다. 네덜란드는 과거 4개 연대에서 전체평균보다 컸으나 최근 2개 연대에서 작아져 긍정적으로 판단할 수 있겠다. 오스트리아도 최근 3개 연대에서 전체평균보다 크다가 같다가 작아지는 변화를 하고 있어 판단이 어렵지만 긍정적인 변화를 하고 있는 것으로 판단된다. 프랑스는 이전 4개 연대에서는 전체평균보다 작았으나 최근 2개 연대에서 커져서 최근 문제가 있는 것으로 판단된다. 벨기에가 전체연대에서 전체평균보다 커서 문제를 보이고 있다.

소비자물가지수성장률을 보겠다. 오스트리아의 2010년대를 제외하고 모든 국가와 연대에서 전체평균보다 작아 우수한 결과를 보이고 있다.

실업률을 보겠다. 네덜란드와 오스트리아가 전 연대에서 전체평균보다 작아 우수한 결과를 보이고 있다. 독일은 최근 2010년대에 전체평균보다 작아졌다. 프랑스와 벨기에는 최근 4개 연대에서 전체평균보다 커서 문제를 보이고 있다고 판단된다.

실질GDP성장률을 보겠다. 모든 국가들이 전체 평균보다 큰 연대가 있어도 과거의 1개 연대 정도에 국한된다. 그 이외에는 모두 전체평균보다 작다. 그러나 대륙형 국가들이 성숙한 저성장 단계에 이미 진입한 것과 크게 작지 않은 점을 기준으로 할 때 이를 기준으로 전체평균보다 경제상태가 나쁜 것으로 판단하기는 어렵다.

이상을 종합하면 실질GDP성장률로 판단하는 것이 큰 의미가 없는 것을 전제로 할 때 네덜란드와 독일이 경쟁력의 대표인 경상수지는 물론 재정수지, 국가채무, 소비자물가지수, 실업률의 전체에서 우수한 국가로 되어 대륙형 국가 중 경제상태와 경쟁력에 있어 우수한 국가이다. 따라서 고부담고복지의 성공적인 국가라 하겠다. 다음으로 오스트리아는 경상수지는 물론 재정수지, 소비자물가지수, 실업률에서 우수한 성적을 보이고

국가채무에서 긍정적인 변화를 하고 있어 역시 전체적으로 우수한 국가로 볼 수 있겠다. 벨기에는 경상수지는 물론 소비자물가지수도 우수하다. 그리고 재정수지도 나쁘지 않다고 말할 수 있는 반면 국가채무와 실업률은 전체평균에 비하여 나쁜 편이다. 따라서 대표수지인 경상수지를 근거로 경제상태와 경쟁력이 나쁘지 않다고 할 수 있으나 중요한 지표 2가지가 좋지 않아 판단에 주의를 요한다고 볼 수 있겠다. 프랑스의 경우 소비자물가지수는 우수하지만 경상수지에서 일의적 판단이 어렵고 재정수지도 부정적으로 말하기 어려운 반면, 국가채무와 실업률에서 문제가 있다. 따라서 일의적 판단을 하기 어렵지만 전체적으로 좋은 쪽으로는 판단하기 어렵다. 이상 고부담고복지인 대륙형에서 확실히 성공적인 국가로 판단되는 것은 독일과 네덜란드이며, 오스트리아도 성공적인 국가로 볼 수 있겠다. 반면 벨기에는 판단이 나쁘지 않은 쪽이나 불확실성이 있고, 프랑스의 경우 일의적 판단이 어렵지만 좋지 않은 쪽의 성향이 더 많은 것으로 판단된다.

매개요인과 경제상태 및 경쟁력의 전체를 종합하여 판단하겠다. 매개요인에서는 대륙형 개별국가들이 특별한 특성을 나타내지 않으면서 전체 국가들이 저축률과 투자증가율에서는 일의적 판단이 어려운 반면 생산적 지출의 요인에서는 모든 국가가 전체평균보다 우수하여 모든 대륙형 국가가 경제상태와 경쟁력이 우수할 가능성이 있었다. 경제상태와 경쟁력에 관한 결과를 보면 네덜란드와 독일이 가장 우수하였고, 오스트리아도 우수하였다. 벨기에는 나쁘지 않다고 할 수 있고, 프랑스는 좋다고 판단하기 어려웠다. 따라서 고부담고복지인 대륙국가 중 네덜란드, 독일, 오스트리아가 사회보장과 경제의 선순환에서 성공적인 국가라 볼 수 있겠다. 그리고 프랑스는 고부담고복지인 대륙국가 중 현재 가장 실패에 가까운 나라로 판단된다.

〈표 3-4〉 대륙형 국가의 경제 및 복지분야 주요 지표(1960-2014)

(단위: %, GDP 대비 %)

구분	저축률	투자율	EPL Index	공공사회복지지출			실질 GDP 성장률	명목 GDP 성장률	실업률	CPI 성장률	국가 채무	재정 수지	경상 수지
				ALMP	가족	실업							
〈독일〉													
1960년대							3.1		2.4				
1970년대							2.0		4.9				1.0
1980년대			2.6	0.7	1.7	0.9	2.2		2.9				1.9
1990년대	10.2	1.3	2.6	1.2	2.1	1.5	2.2	3.3	8.4	2.6	50.9	-3.4	-0.7
2000년대	9.9	-0.4	2.7	1.1	2.1	1.6	0.8	1.8	8.9	1.6	65.8	-2.1	3.4
2010년대	9.5	3.0	2.7	0.9	2.2	1.4	2.0	2.6	5.7	1.5	83.6	-0.8	6.6
〈프랑스〉													
1960년대		7.9					5.9	10.2	1.4	3.9	47.5		
1970년대	15.7	3.0					4.1	13.5	3.1	8.8	35.3	-1.1	0.2
1980년대	10.1	2.5	2.4	0.7	2.6	2.1	2.4	9.7	7.5	7.4	37.9	-2.3	-0.6
1990년대	10.0	1.6	2.3	1.1	2.8	1.7	2.0	3.5	9.4	1.9	60.8	-3.8	1.2
2000년대	10.3	1.7	2.4	1.0	3.0	1.6	1.4	3.3	8.0	1.7	78.7	-3.2	0.3
2010년대	9.9	0.5	2.4	1.0	3.0	1.7	1.0	2.2	9.4	1.4	108.3	-5.0	-1.2
〈벨기에〉													
1960년대		5.7						8.2	1.5	2.6	72.6		
1970년대		2.6					3.3	11.0	3.4	7.1	67.8	-6.4	-0.4
1980년대		3.0	1.8	1.2	2.7	3.1	2.2	6.6	9.3	4.9	122.1	-10.7	0.6
1990년대	13.6	2.1	1.8	1.1	2.4	3.1	2.2	4.2	8.5	2.1	146.4	-4.7	2.6
2000년대	11.4	2.4	1.9	0.8	2.6	3.2	1.7	3.7	7.7	2.1	109.4	-1.1	1.2
2010년대	8.3	1.4	2.0	0.9	2.9	3.6	1.2	3.0	8.0	2.0	117.1	-3.7	0.3
〈오스트리아〉													
1960년대		4.2					3.8	10.6	1.5	6.1		0.4	
1970년대		1.8	2.8	0.3	3.1	0.7	2.0	6.0	3.3	3.8		-0.7	-1.2
1980년대		2.8	2.8	0.4	2.8	1.1	2.7	4.8	3.9	2.4	68.6	-3.6	0.3
1990년대	11.8	0.6	2.5	0.6	2.8	1.0	1.7	3.5	4.6	2.0	76.2	-2.4	2.3
2000년대	10.4	0.8	2.4	0.8	2.8	1.0	1.2	3.0	5.1	2.2	94.2	-2.6	1.5
2010년대	8.4	0.8	2.4	0.8	2.8	1.0	1.2	3.0	5.1	2.2	94.2	-2.6	1.5
〈네덜란드〉													
1960년대		6.8						10.4	1.0	4.0	68.8	-1.7	2.3
1970년대		1.1					3.4	11.3	3.4	7.0	53.8	-1.7	2.0
1980년대		1.9	3.1	1.0	2.1	3.0	2.2	4.4	9.3	2.9	75.9	-4.6	2.6
1990년대	13.0	4.5	2.9	1.4	1.4	2.5	3.3	5.4	6.7	2.4	82.5	-3.0	4.0
2000년대	6.1	0.8	2.9	1.3	1.7	1.3	1.6	4.2	4.4	2.1	57.2	-1.1	5.2
2010년대	6.6	-1.3	2.8	1.2	1.7	1.6	0.5	2.4	6.1	1.9	75.2	-3.6	9.7
〈대륙유럽형〉													
1960년대		6.8					5.9	9.6	1.4	3.3	63.0	-0.6	2.3
1970년대	15.7	2.7					3.5	11.6	2.9	6.8	52.3	-2.5	0.3
1980년대	10.1	2.3	2.5	0.8	2.4	1.9	2.1	6.7	7.3	4.4	78.6	-5.3	0.9
1990년대	11.7	2.5	2.5	1.0	2.3	2.0	2.5	4.2	7.4	2.3	81.8	-3.7	1.1
2000년대	9.6	1.0	2.5	1.0	2.4	1.7	1.4	3.3	6.7	1.9	77.5	-2.0	2.5
2010년대	8.5	0.9	2.4	0.9	2.5	1.8	1.2	2.7	6.8	1.8	95.7	-3.1	3.4
〈OECD〉													
1960년대		6.6						9.1	3.2		48.3	-2.2	
1970년대	13.9	3.7					3.8	13.1	4.1	9.4	42.0	-3.3	-0.1
1980년대	10.4	3.2	2.3		1.5	1.1	3.0	12.0	6.7	9.4	53.9	-4.3	-0.5
1990년대	9.2	3.1	2.2	0.6	1.8	1.3	2.7	7.6	6.7	5.2	67.5	-3.6	-0.3
2000년대	5.0	1.0	2.2	0.5	2.0	0.9	1.8	4.3	6.5	2.7	76.2	-3.1	-1.2
2010년대	5.4	2.2	2.1	0.6	2.3	1.1	1.9	3.3	7.9	2.1	107.8	-5.6	-0.3

자료: OECD.Stat

3. 영미형 국가

북구형에서 노르웨이가 산유국인 점을 고려하였듯이 영미형에서는 미국이 국내통화가 국제 기축통화도 되는 특수한 위치에 있다는 점이 해석에서 고려되어야 한다.

가. 영미형 평균과 OECD 전체 평균과의 비교

전체평균과 비교할 때 저부담저복지인 영미형평균은 다음과 같은 특징을 보여주고 있다.

1) 매개요인에 대한 판단

저축률을 보겠다. 최근의 2010년대에 전체보다 저축률이 컸으나 그 이전 2개 연대에서는 작았고, 다시 그 이전의 2개의 연대에서는 컸었다. 따라서 일의적 판단은 어려우나 최근에 우수한 점을 고려할 수 있겠다.

투자증가율을 보겠다. 최근 2개 연대에서 전체평균보다 크다. 그 이전에는 1980년대만 평균보다 크고 3개연도가 전체평균보다 작다.

고용보호입법지수는 모든 연대에서 전체평균보다 작아 영미형 국가들의 노동시장유연성이 크다고 할 수 있다.

생산적 사회지출을 보겠다. 적극적 노동시장은 전 연도에서 작고 가족도 2000년대 전체평균과 같았던 것 외에 모두 작다. 실업급여에 있어서도 1980년대 한 번 전체평균보다 컸고 그 이후에는 모두 작았다.

이상의 매개요인을 종합하겠다. 저부담저복지의 유형에서 특히 해당된다고 전제되는 저축률과 투자증가율에서 보면 저축률은 판단이 어려우나 투자증가율이 최근에 좋아져 경제상태와 경쟁력이 최근에 좋아질 가능성

이 있다. 노동시장유연성이 전체적으로 높아 일반적으로 효율성을 높여 긍정적으로 작용할 가능성이 있다. 그러나 전체평균보다 월등히 높아 그 부정적인 측면이 작용할 수 있는지 고려해 보아야 한다. 생산적 사회지출은 전체평균보다 경향적으로 작아서 이를 통한 우수성의 가능성은 없다. 결론적으로 일반적이면서도 저부담저복지에서 더 특별히 작용할 수 있는 저축률과 투자증가율에서 최근 전체적으로 우수할 가능성이 있다.

2) 경제상태 및 경쟁력에 관한 판단

경쟁력을 전체적으로 볼 수 있는 경상수지를 보겠다. 전 연대에서 전체 평균보다 작아 영미형국가들은 평균적으로 경쟁력이 우수하지 못하다.

재정수지를 보겠다. 1960년대를 제외하고는 모두 전체평균보다 우수하다. 이는 저부담이라는 영미형의 특성에 부합하는 결과라 보겠다. 다만 전체평균과 함께 영미형 평균도 음수여서 재정적자를 표시하고 있다. 이는 장기적으로 문제가 되는 점이 고려되어야 한다.

국가채무를 보겠다. 과거 2개 연대를 제외하고 현재까지 우수한 결과를 보이고 있다. 이는 저부담국가에 상응하는 특성으로 보여진다.

소비자물가지수증가율을 보겠다. 최근 2010년대만 전체평균보다 크고 이전 모든 연대에서 작아 평균적으로 물가가 안정적이라 말할 수 있겠다.

실업률을 보겠다. 최근 2개 연대에서 전체평균보다 작고 이전에는 모두 컸다. 최근에 평균적으로 우수하다고 하겠다.

실질GDP성장률을 보겠다. 1970년대를 제외하고 이후 모든 연대에서 전체평균보다 같거나 우수하였다.

이상을 종합하면 평균적으로 영미형국가들의 경상수지는 우수하지 못하지만 매개요인인 저축률과 투자증가율에서 최근 우수한 결과를 기대할 수 있었던 것에 상응해서 실질GDP증가율이 최근 4개 연대에서 평균보다

켰다. 재정수지, 국가채무, 소비자물가지수증가율에서 모두 우수하였고, 실업률도 최근 2개 연도에서 좋아 실질GDP증가율에서와 같이 특히 최근에 우수한 결과를 보인다. 저부담저복지인 영미형도 최근에 우수한 결과를 보이는 국가가 있을 것으로 판단된다.

나. 영미형의 각 국가별 평균과 전체 평균과의 비교

영미형의 각 국가들을 전체평균과 비교하여 각 국가의 성공과 실패에 관한 논의를 하겠다.

1) 매개요인에 대한 판단

저축률을 보겠다. 영국은 모든 연대에서 전체평균보다 작았다. 캐나다도 1980년대를 제외하고 이후 현재까지 계속 전체평균보다 작았다. 미국은 최근 2010년을 제외하고 모든 연도에서 전체평균보다 작았다. 호주는 최근 2010년 전체평균보다 크고 그 이전 2개 연대에서는 작고, 또 다시 그 이전 2개 연대에서는 커서 이전에는 일의적으로 말할 수 없고 최근 우수한 결과를 보이고 있다고 할 수 있다.

투자증가율을 보겠다. 호주는 최근 4개 연도에서 전체평균보다 우수한 결과를 보이고 있다. 캐나다는 최근 2개 연도에서 전체평균보다 우수한 결과를 보이고, 그 이전에는 2개 연대씩 각각 전체평균보다 우수한 연대들과 아닌 연대들이 섞여 있다. 미국과 영국은 모두 최근 연대인 2010년대에 전체평균보다 크고, 그 이전 연도들에서는 우수한 연대와 아닌 연대가 섞여 있는데 미국은 2개 연대가 우수하고 영국은 1개 연대가 우수하고 아닌 연대는 각각 3개와 4개의 연대이다.

고용보호입법지수를 보겠다. 모든 영미형국가들이 전체평균보다 낮아

노동시장유연성이 높다. 특히 미국이 고용보호입법지수가 낮다. 다음 캐나다, 영국, 호주 순으로 고용보호입법지수가 높아진다.

생산적 사회복지지출을 보겠다. 적극적 노동시장은 전 영미형국가가 모든 연대에서 전체평균보다 작다. 가족은 영국이 전 연대에서, 호주는 1980년대를 제외하고 이후 모든 연대에서 전체평균보다 크다. 미국과 캐나다는 전체평균보다 작다. 실업급여는 캐나다의 1980년대와 1990년대, 영국의 1980년대를 제외하고 모든 국가의 모든 연대에서 전체평균보다 작다.

이상의 매개요인을 종합하겠다. 저축률과 투자율을 보면 호주가 최근 2010년의 저축률과 최근 4개 연대에서 투자증가율이 높아 경제상태와 경쟁력에서 가장 우수한 결과를 보일 것으로 판단된다. 다음으로 저축률은 특별하지 않지만 최근 2개 연대에서 캐나다가 우수한 투자증가율을 보여 다음으로 최근 경제상태와 경쟁력에서 우수한 결과를 보일 것으로 예상된다. 미국이 최근 2010년 저축률과 투자증가율에서 우수하여 역시 최근 경제상태와 경쟁력이 우수할 것으로 예상된다. 영국은 저축률은 전체평균 이하이나 최근 2010년 투자율이 우수하여 최근 우수한 결과를 보일 수도 있겠다. 고용보호입법지수로 나타내지는 노동시장유연성이 모두 높아 이에서 오는 효율성을 기대할 수 있으나 너무 노동시장유연성이 높아 오는 문제점도 있을 수 있다고 생각된다. 생산적 사회지출의 경우 영국과 호주의 가족 이외에는 특별히 높은 분야가 없어 황금삼각형 모델에서와 같은 우수성을 기대할 수 없다고 판단된다.

2) 경제상태 및 경쟁력에 대한 판단

전체적인 경쟁력을 나타낸다고 전제하고 있는 경상수지를 보겠다. 캐나다의 2000년대와 미국의 1970년대를 제외하고 모든 국가의 모든 연대에서 경상수지가 전체평균보다 작다. 또한 캐나다 2000년대, 미국 1960

년대와 1970년대, 영국 1960년대를 제외하고는 모두 음수여서 적자를 나타낸다. 이는 저부담저복지의 영미형국가들이 경쟁력에서 우수하지 못함을 나타내고 있다고 판단된다.

재정수지에 있어 호주가 모든 연대에 있어 전체평균보다 커서 우수하다. 다음으로 캐나다가 최근 2개 연대와 과거 1970년대에 전체평균보다 커서 우수하다. 영국은 최근인 2010년대를 제외하고 이전 연도에 있어 우수하다. 미국은 전 연대에 있어 전체평균보다 작다.

국가채무를 보겠다. 호주가 전 연대에서 전체평균보다 작아 우수하다. 영국이 다음으로 1970년대를 제외하고 전체평균보다 작아 우수하다. 미국은 최근 2010년대에 전체평균보다 커서 문제가 있지만 그 이전의 3개 연대에 있어서는 전체평균 이하여서 우수하였다. 반면 캐나다는 최근 2010년대에 전체평균보다 작아 우수하지만 이전의 전 연대에서 전체평균보다 커서 우수하지 못하였다.

소비자물가지수 증가율을 보겠다. 미국과 캐나다가 모두 전체평균이하로 우수하다. 영국이 최근 2010년대에 전체평균 이상이고 그 이전 3개 연대에서는 전체평균 이하이었다. 호주는 최근 2개 연대에서 전체평균보다 크고, 그 이전의 2개 연대에서 평균보다 작다.

실업률을 보겠다. 호주와 영국이 최근 2개 연대에서 전체평균보다 작아서 우수하다. 그 이전 연대에서 호주는 2개 연대에서 크고, 또 그 이전의 2개 연대에서 작은 것이 섞여 있다. 영국은 그 이전의 연대에서 3개 연대에서 크고, 또 그 이전의 1개 연대에서 작다. 캐나다는 최근인 2010년대에서 전체평균 이하이고 그 이전에는 모든 연대에서 전체평균 이상이다. 미국은 최근 2010년에 전체평균이상이고, 그 이전에는 2개 연대가 전체평균 이하이고, 또 그 이전에는 3개 연대가 전체평균 이상이다.

실질GDP성장률을 보겠다. 최근 호주의 4개 연대에서 평균보다 커서 우수하다. 이는 투자증가율의 최근 4개 연대가 평균보다 컸던 것과 상응

한다. 미국이 최근 4개 연대에서 전체평균 이상이다. 이도 최근 4개 연대에서 투자증가율이 평균보다 크거나 거의 근접한 수준이었던 것과 상응한다. 캐나다는 최근 2개 연대에서 전체평균보다 크다. 이도 역시 투자증가율에서 최근 2개 연대에서 전체평균보다 컸던 것에 상응한다. 영국은 실질GDP성장률이 근소하게 평균보다 큰 2000년대를 제외하고는 모두 전체평균 이하이다. 2010년대에 투자증가율이 전체평균보다 컸는데 2010년의 실질GDP증가율은 전체평균보다 작지만 0.1%포인트로 근소하게 작아서 위에서 말한 투자증가율과 실질GDP증가율 간의 상관성을 뒷받침하는 것으로 생각된다.

이상을 종합하겠다. 경쟁력의 대표지표인 경상수지에 있어 저부담저복지의 영미형은 전체평균보다 작고, 고부담고복지인 북구형이나 대륙형이 양수인 흑자를 주로 나타낸 반면 영미형은 압도적으로 음수가 많아 적자를 주로 나타내고 있어 경쟁력이 평균이하이며 북구형이나 대륙형 국가보다 경쟁력이 떨어지는 것으로 판단된다. 이러한 전제 하에서 저부담저복지의 성공 및 실패와 특별히 밀접한 관련이 있는 것으로 나타나는 저축률 및 투자증가율과 연결된 실질GDP성장률을 보면 최근 4개 연대에서 전체평균보다 커서 호주가 가장 뛰어나다. 호주는 이외에도 재정수지, 국가채무, 실업률에서 전 연대 혹은 최근에 있어 전체평균보다 우수하여 경제상태가 전체적으로 우수한 것으로 판단된다. 호주의 경우 소비자물가지수성장률이 최근에 큰 것은 안정성문제와는 상관없는 것으로 보여진다. 즉 호주는 저부담저복지 국가 중 성공적이며, 특히 최근에 더 성공적인 것으로 보고자 한다. 미국도 호주 다음으로 실질GDP성장률에서 비슷한 실적을 보이지만 앞에서 언급한 미국달러의 특수한 위치 때문에 북구형의 노르웨이와 같이 예외로 취급하기로 한다. 다음으로 캐나다의 경우 최근 2개의 연대에서 전체평균이상 투자증가율에 상응하는 전체평균이상의 실질GDP성장률을 보이고 있다. 이는

최근에 좋은 결과를 보이는 것으로 해석하고자 한다. 그에 상응하게 캐나다의 재정수지, 국가채무, 소비자물가지수증가율, 실업률에서 최근의 지표가 전체평균이상의 좋은 결과를 보이고 있다. 영국은 실질GDP성장률이 근소하게 전체평균보다 큰 2000년대를 제외하고 모두 전체평균보다 작아 가장 좋지 않은 결과를 보이고 있다. 영국이 최근 2개 연대에서 실업률이 우수하거나 국가채무가 최근 4개 연대에서 우수한 것, 재정수지와 소비자물가지수증가율에 있어 최근을 제외하고 그 이전에 우수한 연대가 여럿 있었던 것 등의 우수한 점은 경상수지와 실질GDP증가율의 좋지 않음에 의해 압도된다고 판단된다. 따라서 저부담저복지인 영미형 중 호주는 대표적 성공사례로 판단되며, 현재의 영국은 실패의 사례에 가깝다고 판단된다.

매개요인과 경제상태 및 경쟁력을 종합하여 전체적으로 보겠다. 경쟁력의 대표지표인 경상수지의 결과를 우선시 한다면 저부담저복지의 영미형은 고부담고복지의 복구형이나 대륙형 보다 경쟁력이 떨어진다. 즉 복구형이나 대륙형은 경상수지가 전체평균보다 크고 양수가 주었던 반면, 저부담저복지의 영미형에서 경상수지는 전체평균보다 작고 음수가 주었기 때문이다. 이러한 관찰에서 정형적으로 드러나는 것은 저부담저복지에 좀 더 부합되는 경제성공의 과정으로 상정한 저축률 및 투자증가율과 실질GDP성장률의 기전보다 고부담고복지에 좀 더 부합되는 경제성공의 과정으로 상정한 황금삼각형 모델에 상응하는 충분한 노동시장유연성-관대한 실업급여를 포함하는 관대한 사회보장-충분한 적극적 노동시장의 조합이 더 사회보장과 경제의 선순환에 적합하면서 실제적으로 경제성공도 더 뛰어나다는 점이다. 이러한 제한점 내에서 호주가 저부담저복지의 영미형 중에서 특징적인 저축률 및 투자증가율과 실질GDP성장률에 있어서 가장 우수하여 성공적인 저부담저복지의 사례가 될 수 있다고 판단된다. 반면 영국은 현재로서는 실패적인 저부담저복지의 사례에 가깝다

고 말할 수 있겠다. 캐나다는 최근 성공적인 사례로 보여진다. 미국은 예외적인 사례로 다루기로 한다.

〈표 3-5〉 영미형 국가의 경제 및 복지분야 주요 지표(1960-2014)

(단위: %, GDP 대비 %)

구분	저축률	투자율	EPL Index	공공사회복지지출 ALMP	가족	실업	실질 GDP 성장률	명목 GDP 성장률	실업률	CPI 성장률	국가 채무	재정 수지	경상 수지
〈영국〉													
1960년대		5.6					3.4	7.1	3.1	3.5			0.0
1970년대		2.2					2.6	15.7	4.6	12.6	55.9	-3.0	-0.5
1980년대		3.9	1.1	0.7	2.2	1.6	2.6	10.6	9.9	7.1	44.6	-2.8	-0.7
1990년대	4.8	0.2	1.1	0.4	2.3	0.8	2.1	5.5	8.2	3.3	44.2	-3.6	-1.2
2000년대	2.3	0.2	1.3	0.3	3.1	0.3	1.9	4.4	5.4	1.9	52.6	-2.9	-2.3
2010년대	2.7	4.0	1.2	0.4	4.0	0.4	1.8	3.5	7.6	2.9	101.1	-7.3	-3.6
〈미국〉													
1960년대		5.0						7.3	4.8	2.3	57.3	-3.2	0.5
1970년대	12.1	4.0					3.6	10.0	6.2	7.1	46.8	-4.2	0.0
1980년대	9.6	3.0	0.3	0.2	0.6	0.5	3.1	8.0	7.3	5.6	52.6	-5.0	-1.7
1990년대	7.0	5.1	0.3	0.2	0.6	0.4	3.2	5.5	5.8	3.0	64.4	-3.7	-1.5
2000년대	4.4	0.2	0.3	0.1	0.7	0.4	1.8	4.1	5.5	2.6	64.7	-4.8	-4.5
2010년대	6.1	3.3	0.3	0.1	0.7	0.8	2.1	3.3	8.0	2.0	107.9	-8.5	-2.7
〈캐나다〉													
1960년대		6.2						9.3	5.0	2.5			-2.5
1970년대		4.8					4.3	12.9	6.7	7.4	49.0	-2.0	-2.8
1980년대	13.8	3.9	0.9	0.5	0.7	1.7	2.9	8.9	9.4	6.5	62.5	-6.0	-2.2
1990년대	7.8	1.9	0.9	0.5	0.8	1.5	2.4	4.2	9.5	2.2	96.9	-4.4	-2.0
2000년대	3.1	3.3	0.9	0.3	1.1	0.7	2.1	4.6	7.0	2.1	79.5	0.5	1.1
2010년대	4.5	4.3	0.9	0.2	1.2	0.7	2.5	3.9	7.4	1.8	93.1	-3.2	-2.9
〈호주〉													
1960년대		6.2					5.1	8.1	1.6	2.5			-1.8
1970년대	16.1	3.1					3.0	13.9	3.9	9.8			-1.1
1980년대	11.2	5.4	1.2	0.3	1.2	1.0	3.4	11.8	7.6	8.4	25.0	0.6	-4.1
1990년대	4.5	3.4	1.2	0.5	2.3	1.3	3.3	5.1	8.8	2.5	35.2	-0.9	-4.0
2000년대	3.4	5.9	1.3	0.4	2.9	0.6	3.0	7.1	5.5	3.2	23.2	0.9	-4.9
2010년대	10.3	3.2	1.7	0.3	2.7	0.5	2.8	6.0	5.4	2.6	36.4	-2.9	-3.4
〈영미형〉													
1960년대		5.8					4.3	7.9	3.6	2.7	57.3	-3.2	-1.0
1970년대	14.1	3.5					3.4	13.1	5.3	9.2	50.6	-3.0	-1.1
1980년대	11.5	4.1	0.9	0.4	1.2	1.2	3.0	9.8	8.5	6.9	46.2	-3.3	-2.2
1990년대	6.0	2.7	0.9	0.4	1.5	1.0	2.8	5.1	8.1	2.8	60.2	-3.1	-2.2
2000년대	3.3	2.4	0.9	0.3	2.0	0.5	2.2	5.1	5.9	2.4	54.0	-1.6	-2.7
2010년대	5.9	3.7	1.0	0.3	2.2	0.6	2.3	4.2	7.1	2.3	84.6	-5.5	-3.1
〈OECD〉													
1960년대		6.6						9.1	3.2		48.3	-2.2	
1970년대	13.9	3.7					3.8	13.1	4.1	9.4	42.0	-3.3	-0.1
1980년대	10.4	3.2	2.3		1.5	1.1	3.0	12.0	6.7	9.4	53.9	-4.3	-0.5
1990년대	9.2	3.1	2.2	0.6	1.8	1.3	2.7	7.6	6.7	5.2	67.5	-3.6	-0.3
2000년대	5.0	1.0	2.2	0.5	2.0	0.9	1.8	4.3	6.5	2.7	76.2	-3.1	-1.2
2010년대	5.4	2.2	2.1	0.6	2.3	1.1	1.9	3.3	7.9	2.1	107.8	-5.6	-0.3

자료: OECD.Stat

4. 남유럽형 국가

가. 남유럽 평균과 OECD 전체 평균과의 비교

전체평균과 남유럽평균을 비교하면 다음과 같다.

1) 매개요인에 대한 판단

저축률은 남유럽형평균이 전 연대에서 전체평균보다 작다.

투자증가율은 남유럽형이 최근 2010년대에 전체평균보다 작고, 그 이전의 3개 연대에서는 컸었다.

고용보호입법지수는 전 연대에서 전체평균보다 크고, 황금삼각형 모델이 적용되는 북구형보다도 크다. 이는 남유럽형의 노동시장유연성이 너무 낮아 효율성에 문제가 있을 수 있음을 나타낸다고 판단된다.

생산적 사회지출을 보겠다. 적극적 노동시장은 2000년대만 같고 그 이외에는 전체평균보다 작다. 가족은 전체연대에서 전체평균보다 작다. 실업은 최근 2개 연대에서 전체평균보다 크고 그 이전 2개 연대에서는 작다.

이상을 종합하면 저축률 및 투자증가율의 조합에서 저축률은 전 연대에서 전체평균이하고, 투자증가율을 최근연대에서는 전체평균보다 작고 그 이전의 3개 연대에서 컸다. 따라서 최근에는 실질GDP성장률이 전체평균보다 낮을 수 있고, 이전의 연대에서 전체평균보다 큰 연대가 나올 수 있다. 보다 더 근원적이라 생각되는 고용보호입법지수와 생산적 지출과 관련된 황금삼각형 모델과 상관있는 매개요인에 대해서는 전체평균보다 좋지 않아 성공가능성이 매우 낮다. 따라서 경쟁력이 낮을 가능성이 높다.

2) 경제상태 및 경쟁력에 관한 판단

경쟁력을 대표한다고 전제하고 있는 경상수지를 보면 남유럽형의 평균은 전체평균보다 작고, 모두 음수이다. 이는 남유럽형 국가들의 경쟁력이 우수하지 못함을 나타내고 있다.

재정수지를 보겠다. 1960년대를 제외하고 모두 전체평균보다 작으며, 역시 모두 음수이다. 이는 우수하지 못한 결과이다.

국가채무를 보겠다. 1960년대를 제외하고 모두 전체평균이상이다. 이는 우수하지 못한 결과이다.

소비자물가성장률을 보겠다. 최근 2010년대가 전체평균보다 작고 2000년대가 같은 것을 제외하고 이전의 모든 연대에서 전체평균보다 크다.

실업률은 전 연대에서 전체평균보다 커서 우수하지 못하다.

실질GDP성장률을 보면 전체평균보다 큰 1970년대를 제외하고, 그 이후에는 1개 연대(2000년대)에서 같고 나머지 연대에서 모두 작다.

이상을 종합하면 경쟁력 지표인 경상수지를 비롯해 모든 경제상태를 나타내는 지표가 좋지 않다. 이는 매개요인에서 예상하던 바와 같다. 저부담저복지에서 최근 저부담고복지로 이행한 남유럽형은 평균적으로 경쟁력과 경제상태가 전체평균보다 우수하지 못하다고 판단할 수 있다.

나. 남유럽형의 각 국가별 평균과 전체평균과의 비교

남유럽형 각 국가들을 전체평균과 비교하여 각 국가의 성공과 실패에 관한 논의를 하겠다.

1) 매개요인에 대한 판단

고부담고복지인 이탈리아를 먼저 보겠다. 저축률은 모든 연대에서 전체평균 이상이다. 투자증가율은 전체평균 이하이고 특히 최근 2010년은 음수로서 투자감소를 나타내고 있다. 고용보호입법지수를 보면 전 연대에서 전체평균보다 크다. 생산적 지출에서 보면 적극적 노동시장이 2000년대에 전체평균보다 큰 것 이외에 모든 연대에서 작다. 가족과 실업은 모든 연대에서 전체평균보다 작다. 이탈리아는 투자증가율이나 생산적 사회지출을 중심으로 한 경제상태와의 두 가지 관계에서 모두 좋은 결과를 기대할 수 없다고 판단된다.

저부담저복지에서 저부담고복지로 이행하고 있는 남유럽의 다른 3개국을 보겠다.

저축률에서 3개국 모두 전체평균보다 작다.

투자증가율을 보겠다. 스페인과 그리스는 2010년대에서, 포르투갈은 2010년대와 2000년대에서 투자증가율이 전체평균보다 작으면서 음수이다. 그 이전 스페인과 포르투갈은 그 이전 3개 연대에서 그리스는 2개 연대에서 전체평균보다 크다.

고용보호입법지수를 보면 3개국이 모두 전체평균보다 크고 포르투갈이 특히 크다. 이는 노동시장유연성이 크게 낮은 데서 오는 효율성의 문제점이 있을 수 있음을 나타낸다고 판단된다.

생산적 사회지출을 보겠다. 적극적 노동시장의 경우 스페인의 최근 3개 연대와 포르투갈의 최근 2개 연대에서 전체평균 이상이다. 그리스는 전 연대에서 전체평균보다 작다. 가족은 모두 전체평균보다 작다. 이는 가족급여에 해당하는 영역이 아직 공공이 아닌 가족에 맡겨져 있기 때문이라 판단된다. 실업의 경우 스페인이 모든 연대에서 전체평균이상이고,

포르투갈은 최근 2개 연대에서 전체평균보다 크다. 그리스는 전 연대에서 전체평균보다 작다. 스페인과 포르투갈의 경우 황금삼각형 모델에서와 같은 관대한 실업급여에 의한 것이라기보다는 실업률이 높은데서 기인한 것으로 보인다. 그리스의 경우도 실업률이 높은데도 실업급여가 전체평균보다 작은 것은 황금삼각형 모델과 같은 관대한 실업급여라는 제도적 조건이 결여되었기 때문이라 판단된다.

이상을 종합하면 고부담고복지인 이탈리아의 경우 투자증가율을 통한 경로나 생산적 사회복지지출 통한 경로 두 가지 모두에서 좋지 않은 결과를 보일 것으로 예상된다. 저부담고복지의 상태에 있는 다른 3개국도 과거 투자증가율의 경로를 통한 좋은 결과가 가능할 수 있지만, 생산적 사회복지지출을 통한 경로는 좋지 않은 결과를 보일 수 있어 전체적으로 좋지 않은 결과가 예상된다.

2) 경제상태 및 경쟁력에 관한 판단

고부담고복지인 이탈리아를 보겠다. 전체 경쟁력의 지표로 보고자 하는 경상수지의 경우 이탈리아는 최근은 전체평균 이하이고 이전 2개 연대에서 전체평균 이상이고 그 이전에는 각각 전체평균 이하와 이상인 연대가 하나씩 있다. 따라서 이는 나쁜 결과라 말하기 어렵다. 하지만 최근인 2010년대에 전체평균보다 작고 음수인 것은 긍정적이지 못한 결과라 판단된다. 재정수지는 최근 2010년에서 전체평균보다 크고 이전 4개 연대에서는 작고 그 이전의 1960년대에서 다시 커져 최근을 제외하고 전체적으로 좋지 않다고 판단된다. 국가채무의 경우 최근 3개 연대에서 전체평균보다 크고 이전에는 2개 연대에서 작고 1개 연대에서 커서, 전체적으로 좋지 않다고 판단된다. 소비자물가지수증가율의 경우 최근 3개 연대

에서 전체평균 이하이고 그 이전 2개의 연대에서 전체평균 이상이어서 양호하다고 판단된다. 실업률은 전 연대에서 전체평균보다 커서 좋지 않다. 실질GDP성장률의 경우 최근 4개 연대에서 전체평균보다 작고 그 이전의 1개 연대에서 커서 전체적으로 좋지 않다.

저부담고복지의 상태에 있는 다른 3개국을 보겠다. 경쟁력의 대표적 척도로 전제하고 있는 경상수지가 3개국 전 연대에 있어 전체평균보다 작아서 경쟁력이 좋지 않다. 재정수지는 포르투갈과 그리스는 전 연대에 있어 전체평균보다 작고, 스페인은 최근 2개 연대에서 전체평균보다 높고 그 이전 연대에서는 각각 2개 연대씩 작고 높은 것이 섞여 있다. 국가채무의 경우 스페인과 포르투갈은 모든 연대에서 전체평균보다 작아서 우수한 반면 그리스는 전 연대에서 전체평균보다 작아서 좋지 않다. 소비자물가지수증가율의 경우 포르투갈의 최근 2개 연대와 스페인의 1990년대를 제외하고 모든 연대에서 전체평균보다 크다. 실업률은 3개 국가가 모든 연대에서 전체평균보다 커서 좋지 않다. 실질GDP성장률의 경우 3개국 모두 최근인 2010년대에서는 전체평균보다 작지만 이전 연대에서는 스페인의 경우 3개 연대에서 전체평균 이상이고, 포르투갈의 경우 3개 연대에서 전체평균보다 크고, 그리스의 경우 2개 연대에서 전체평균보다 크다.

이상을 종합하면 고부담고복지인 이탈리아의 경우 경쟁력지표인 경상수지가 전체적으로는 나쁘다고 할 수 없으나 최근인 2010년대에 음수이면서 전체평균보다 낮아져 최근 좋지 않은 것으로 판단된다. 다른 경제상태에 관한 지표도 확실히 좋은 것이 없으면서 실질GDP성장률과 실업률에서 전체적으로 좋지 않아 고부담고복지인 이탈리아는 전체적으로 그리고 특히 최근에 실패 쪽으로 판단된다.

저부담고복지의 현상을 보이고 있는 남유럽형 3개국도 경쟁력의 대표

지표인 경상수지의 경우 모두 모든 연대에서 음수이면서 전체평균보다 작아 경쟁력이 나쁜 것으로 판단된다. 역시 3개국은 다른 경제상태를 나타내는 지표가 확실히 좋은 것이 없으면서 실질GDP성장률이 최근인 2010년대에 나쁘면서 이전 연도에서는 좋은 결과와 나쁜 결과가 섞여 있고, 실업률의 경우 포르투갈의 1990년대를 제외하고 모든 연대에서 전체 평균보다 커서 전체적으로 좋지 않은 쪽이면서 특히 최근 좋지 않은 상태에 있다고 판단된다. 특히 그리스의 경우 경제상태를 나타내는 지표전체가 좋지 않아 특히 문제가 많으리라 판단된다. 따라서 3개국은 전체적으로 그리고 특히 최근에 사회보장이 경제에 미치는 영향이 실패 쪽으로 판단된다.

매개요인과 경쟁력 및 경제상태를 전체적으로 종합하면 고부담고복지인 이탈리아의 경우 두 가지 종류의 매개요인에서 모두 좋지 않은 결과를 예상한대로 전체적으로, 그리고 특히 최근에 실패 쪽으로 판단된다. 경상수지에서 과거에 긍정적인 부분이 부분적으로 있었던 것은 이곳에서 살펴보고 있는 경제적 요인보다는 관광 등 무역외 수지 등에서 가능했던 것으로 판단된다.

저부담고복지의 과도기적 상태에 있다고 보여 지는 다른 3개국도 투자 증가율의 경로에서는 과거에 약간의 긍정적인 면이 작용할 가능성이 있었지만 더 결정적인 생산적 사회복지지출의 경로에 있어 좋지 않았던 매개요인의 판단대로 모두 경상수지가 나타내는 경쟁력이 전 연대에서 음수이고 전체평균보다 작아 경쟁력이 좋지 않다. 다른 경제상태도 전체적으로 좋지 않고 특히 최근에 좋지 않다. 따라서 이들 국가들도 실패의 사례에 들어간다고 판단된다.

결과적으로 남유럽형의 국가들은 전체적으로 그리고 특히 최근에 실패의 사례로 판단된다.

〈표 3-6〉 남유럽형 국가의 경제 및 복지분야 주요 지표(1960-2014)

(단위: %, GDP 대비 %)

구분	저축률	투자동	EPL Index	공공사회복지지출			실질 GDP 성장률	명목 GDP 성장률	실업률	CPI 성장률	국가 채무	재정 수지	경상 수지
				ALMP	가족	실업							
〈스페인〉													
1960년대		12.3						7.8	5.6		-1.2		
1970년대		2.1					3.8	3.9	5.8	14.4	-1.9	-5.0	
1980년대		4.9	3.5	0.4	0.3	2.3	2.8	2.7	14.8	10.2	40.5	-5.8	
1990년대	5.9	3.3	3.0	0.6	0.5	3.2	2.7	2.7	15.9	4.2	62.8	-5.3	
2000년대	5.0	2.7	2.4	0.8	1.2	2.0	2.8	2.8	11.1	3.0	53.8	-1.2	
2010년대	4.3	-2.6	2.3	0.8	1.4	2.6	0.6	0.6	17.3	2.2	70.3	-5.4	
〈이탈리아〉													
1960년대		5.5						5.8	3.6	3.7	47.6	-1.8	
1970년대		1.8					3.9	3.8	4.5	12.3	74.3	-6.7	
1980년대		2.2	2.8		1.0	1.1	2.6	2.6	8.1	11.2	89.7	-10.4	
1990년대	16.6	1.2	2.8	0.3	0.8	0.6	1.5	1.5	10.2	4.2	116.7	-7.2	
2000년대	8.4	0.9	2.8	0.6	1.4	0.5	0.5	0.5	7.9	2.3	117.3	-3.2	
2010년대	5.6	-2.8	2.8	0.5	1.5	0.6	-0.5	-0.5	8.8	1.9	127.4	-3.3	
〈포르투갈〉													
1960년대		6.6						6.1	3.5	4.2			
1970년대		4.4					4.8	5.3	5.0	17.7		-4.6	
1980년대		3.6	5.0	0.3	0.7	0.3	3.4	3.4	7.8	17.3		-5.3	
1990년대	4.6	5.6	4.6	0.5	0.8	0.7	2.9	2.9	5.7	6.2	65.9	-5.2	
2000년대	2.0	-1.0	4.5	0.6	1.2	1.0	0.9	0.9	6.6	2.6	75.6	-4.9	
2010년대	0.3	-4.0	4.1	0.6	1.3	1.2	-0.2	-0.2	10.8	1.8	105.3	-5.9	
〈그리스〉													
1960년대							8.5			2.0			
1970년대							5.5			12.3			
1980년대			2.8	0.2	0.3	0.3	0.8			19.5			
1990년대		10.5	2.8	0.3	0.9	0.4	2.1	3.7	11.0	11.1	96.2	-5.7	
2000년대	-3.7	2.6	2.8	0.2	1.1	0.5	2.8	2.8	9.8	3.2	115.8	-7.0	
2010년대	-6.9	-5.5	2.6	0.2	1.2	0.6	-1.7	-1.7	15.4	2.2	137.5	-9.1	
〈남유럽형〉													
1960년대		8.2					8.5	6.6	3.6	3.9	47.6	-1.5	
1970년대		2.8					4.5	4.3	5.1	14.2	74.3	-4.4	
1980년대		3.5	3.5	0.3	0.6	1.0	2.4	2.9	10.3	14.6	65.1	-7.2	
1990년대	9.0	5.1	3.3	0.4	0.7	1.2	2.3	2.7	10.7	6.4	85.4	-5.9	
2000년대	2.9	1.3	3.1	0.5	1.2	1.0	1.8	1.8	8.8	2.7	90.6	-4.1	
2010년대	0.8	-3.7	2.9	0.5	1.3	1.2	-0.5	-0.5	13.1	2.0	110.1	-5.9	
〈OECD〉													
1960년대		6.6						9.1	3.2		48.3	-2.2	
1970년대	13.9	3.7					3.8	13.1	4.1	9.4	42.0	-3.3	
1980년대	10.4	3.2	2.3		1.5	1.1	3.0	12.0	6.7	9.4	53.9	-4.3	
1990년대	9.2	3.1	2.2	0.6	1.8	1.3	2.7	7.6	6.7	5.2	67.5	-3.6	
2000년대	5.0	1.0	2.2	0.5	2.0	0.9	1.8	4.3	6.5	2.7	76.2	-3.1	
2010년대	5.4	2.2	2.1	0.6	2.3	1.1	1.9	3.3	7.9	2.1	107.8	-5.6	

자료: OECD.Stat

5. 한국과 일본

가. 일본 및 한국의 평균과 OECD 전체 평균과의 비교

전체평균과 일본 및 한국의 평균을 비교할 때 일본과 한국은 다음과 같은 특징을 보이고 있다.

1) 매개요인에 관한 판단

저축률은 최근 2개 연대에서 전체평균보다 작고 그 이전에는 크거나 같다. 투자증가율은 전 연대에서 전체평균보다 커서 성장률이 우수할 수 있음을 보이고 있다.

고용보호입법지수의 경우 1990년대를 제외하고 모든 연대에서 작아 노동시장유연성이 평균적으로 높다.

생산적인 사회지출인 적극적노동시장, 가족, 실업이 모두 전체평균보다 작다.

이상을 종합하면 투자증가율을 통한 저부담저복지의 성공경로가 우수할 수 있고, 보다 전체적인 경로라 생각되는 생산적 사회지출을 통한 경로는 좋지 않다.

2) 경제상태 및 경쟁력에 대한 판단

경쟁력으로 볼 수 있는 경상수지의 경우 1970년대를 제외하고 이후 모든 연대에서 양수이면서 전체평균보다 커서 경쟁력이 우수하다고 볼 수 있다.

재정수지의 경우 전 연대에서 전체평균보다 커서 우수하다.

국가채무의 경우 1970년대를 제외하고 전 연대에서 전체평균보다 커

서 우수하지 못하다.

소비자물가지수증가율에 있어 1970년대를 제외하고 모든 연대에서 전체평균보다 작아 우수하다.

실업률의 경우 1960년대를 제외하고 전 연대에서 전체평균보다 작아 우수하다.

실질GDP성장률의 경우 전 연대에서 전체평균보다 커서 우수하다.

이상을 종합하면 일본과 한국은 경쟁력을 나타내는 경상수지가 우수하고 실질GDP성장률도 함께 우수하여 아주 성공적인 사례라 할 수 있다. 다른 경제상태를 나타내는 지표들도 국가채무 외에는 우수하다. 이는 매개요인 중 생산적 사회지출 경로가 작용하지 않고 투자증가율의 경로가 작용한 것으로 판단된다.

나. 일본 및 한국과 전체 평균과의 비교

전체평균과 일본 및 한국을 비교하면 다음과 같다.

1) 매개요인에 대한 판단

일본의 경우를 보겠다. 저축률은 최근 2개 연대에서 전체평균보다 작다. 투자증가율도 최근 3개 연대에서 전체평균보다 작다. 따라서 투자증가율을 통한 경로에서 좋은 결과를 보이지 않을 것으로 예상된다. 고용보호입법지수의 경우 일본은 전 연대에서 전체평균보다 작아 높은 노동시장유연성을 보이고 있다. 반면 생산적 사회지출에 해당하는 적극적 노동시장, 가족, 실업은 모든 연대에서 전체평균이하여서 이 경로를 통한 경제성과는 기대할 수 없겠다.

한국의 경우를 보겠다. 최근인 2010년대를 제외하고 저축률은 전체평

균이상을 보이고 있다. 투자증가율도 전 연대에서 전체평균 이상이라 좋은 결과가 예상된다. 고용보호입법지수가 전체평균보다 커서 노동시장유연성이 전체평균보다 낮다. 생산적 사회지출에 해당하는 적극적 노동시장, 가족, 실업 모두 전체평균보다 작아 이 경로를 통한 좋은 경제성과를 기대할 수 없다.

이상을 종합하면 저부담저복지에서 최근 저부담고복지의 과도형태로 전환하고 있는 일본의 경우 전체적으로 좋지 않은 경제성과가 예상된다. 저부담저복지의 한국의 경우 생산적 사회지출을 통한 경로는 기대할 수 없지만 투자증가율을 통한 저부담저복지의 성공경로가 작용하여 좋은 경제성과를 기대할 수 있다고 판단된다.

2) 경제상태 및 경쟁력에 대한 판단

일본의 경우를 보겠다. 경쟁력을 대표한다고 전제하고 있는 경상수지의 경우 전 연대에서 전체평균 이상이라 우수한 결과를 보이고 있다. 재정수지는 최근 2개 연대에서 전체평균보다 작아 좋지 않고 이전 연대에서는 크다. 국가채무의 경우 1970년대를 제외하고 이후 전 연대에서 전체평균보다 커서 좋지 않다. 소비자물가지수증가율의 경우 전 연대에서 전체평균 이하이다. 이는 일반적으로는 안정적이라는 측면에서 좋은 결과이지만 최근 일본의 디플레이션의 문제를 전제로 한다면 좋지 않은 결과로 볼 수도 있다. 실업률은 전 연대에서 전체평균보다 작아 우수하다. 실질GDP성장률은 최근 3개 연대에서 전체평균보다 작아 좋지 않고, 이전 연대에서는 크다.

한국의 경우를 보겠다. 경쟁력의 대표지표인 경상수지의 경우 1990년대 이후 3개 연대에서 전체평균보다 커서 우수하고, 이전 연대에서는 전체평균보다 작다. 재정수지는 전 연대에서 전체평균보다 커서 우수하다. 국가채

무는 전체평균보다 전 연대에서 작아 우수하다. 소비자물가지수증가율은 최근 3개 연대에서 전체평균보다 크고 이전에는 2개 연대에서 각각 작고 크다. 실업률은 1960년대를 제외하고 전 연대에서 전체평균보다 작아서 우수하다. 실질GDP성장률이 전 연대에서 전체평균보다 커서 우수하다.

이상을 종합하면 일본의 경우 경상수지로 나타내지는 경쟁력은 전체적으로 우수하다. 그러나 최근인 2010년대에는 한국보다 나빠졌다. 실질GDP성장률도 최근 좋지 않고, 다른 경제상태를 나타내는 지표도 실업률 외에는 최근 좋지 않다. 소비자물가지수의 경우도 최근의 낮은 결과는 일반적으로는 좋은 결과지만 일본의 디플레이션을 고려할 좋지 않은 결과로 해석될 수 있다. 따라서 저부담저복지에서 2010년대 이후 저부담고복지의 과도기로 전환하고 있는 일본은 과거 저부담저복지의 성공사례라 볼 수 있고 여전히 경쟁력도 우수하지만 최근 경쟁력을 나타낸다고 전제하고 있는 경상수지도 약화되고 다른 경제성과를 나타내는 지표도 좋지 않아 앞으로의 귀추가 주목된다.

한국의 경우 전체적인 경쟁력을 나타낸다고 전제하고 있는 경상수지가 최근 3개 연대에서 우수하고 실질GDP성장률도 우수하다. 그 외에 크게 문제가 되지 않는다고 판단되는 물가 외에 다른 경제상태들도 우수하다. 따라서 한국은 저부담저복지의 성공사례로 될 수 있다고 판단된다.

매개요인과 경제상태 및 경쟁력을 전체적으로 보면 일본은 경제적 매개요인으로는 투자증가율이나 생산적 사회지출의 양면에서 최근 좋지 않은 결과가 예상되었으나 경쟁력을 나타내는 경상수지가 우수한 것은 다른 요인에 의해 설명이 되어야 한다고 판단된다. 그 외의 다른 경제성과들은 매개요인에서 예상되는 것과 같이 최근 나빠지는 경향을 보이고 있어 일본은 과거 저부담저복지였을 때는 성공의 사례이고 최근 저부담고복지의 과도기적 상태에 있어서는 아직은 경쟁력이 뒷받침하지만 이도 최근 하락하고 있어 앞으로 실패의 사례로 발전할 수 있다고 판단된다.

한국의 경우는 본 연구에서 전제하고 확인한 두 가지 경제성공의 경로 중 저부담저복지의 투자증가율을 통한 경로가 아주 성공적으로 적용되고 있는 국가라 판단된다. 이는 매개요인에서 투자증가율이 우수한데서 예상할 수 있는 결과였다. 더 우수하다고 판단되는 생산적 사회지출의 경로가 아님에도 불구하고 경쟁력을 나타내는 경상수지도 최근 우수하여 한국은 저부담저복지이면서 사회보장과 경제가 선순환 하는 성공적 사례라 볼 수 있겠다.

〈표 3-7〉 한국과 일본의 경제 및 복지분야 주요 지표(1960-2014)

(단위: %, GDP 대비 %)

구분	저축률	투자율	EPL Index	공공사회복지지출			실질 GDP 성장률	명목 GDP 성장률	실업률	CPI 성장률	국가 채무	재정 수지	경상 수지
			ALMP	가족	실업								
〈일본〉													
1960년대		15.7						16.3	1.3	5.3		-1.1	1.0
1970년대		5.3					4.7	13.6	1.7	9.0	22.7	-3.1	0.8
1980년대		5.0	1.7		0.4	0.5	4.4	6.2	2.5	2.5	66.5	-1.9	2.2
1990년대	9.8	0.2	1.7	0.3	0.5	0.5	1.5	2.0	3.0	1.2	88.1	-3.2	2.4
2000년대	2.6	-1.8	1.6	0.3	0.8	0.4	0.6	-0.7	4.6	-0.3	161.7	-5.4	3.3
2010년대	1.5	2.1	1.4	0.3	1.4	0.3	1.5	-0.4	4.3	0.4	212.9	-8.4	1.7
〈한국〉													
1960년대							8.8		6.6	13.2			
1970년대	13.9	18.2					10.5	31.4	4.0	15.2		-1.7	-1.6
1980년대	16.5	9.5					8.8	17.7	3.8	8.4		0.7	-1.8
1990년대	21.1	7.2	2.9	0.1	0.1	0.1	7.1	13.6	3.3	5.7		2.0	0.4
2000년대	5.2	3.9	2.4	0.2	0.4	0.2	4.7	7.2	3.6	3.1	24.5	1.8	1.6
2010년대	4.5	2.5	2.4	0.3	1.0	0.3	3.7	5.7	3.4	2.3	33.8	1.2	4.2
〈한·일 평균〉													
1960년대		15.7					8.8	16.3	3.9	9.2		-1.1	1.0
1970년대	13.9	11.8					7.6	22.5	2.8	12.1	22.7	-2.4	-0.4
1980년대	16.5	7.2	1.7		0.4	0.5	6.6	12.0	3.1	5.5	66.5	-0.6	0.2
1990년대	15.4	3.7	2.3	0.2	0.3	0.3	4.3	7.8	3.2	3.5	88.1	-0.6	1.4
2000년대	3.9	1.1	2.0	0.2	0.6	0.3	2.6	3.3	4.1	1.4	93.1	-1.8	2.5
2010년대	3.0	2.3	1.9	0.3	1.2	0.3	2.6	2.6	3.9	1.4	123.3	-3.6	3.0
〈OECD〉													
1960년대		6.6						9.1	3.2		48.3	-2.2	
1970년대	13.9	3.7					3.8	13.1	4.1	9.4	42.0	-3.3	-0.1
1980년대	10.4	3.2	2.3		1.5	1.1	3.0	12.0	6.7	9.4	53.9	-4.3	-0.5
1990년대	9.2	3.1	2.2	0.6	1.8	1.3	2.7	7.6	6.7	5.2	67.5	-3.6	-0.3
2000년대	5.0	1.0	2.2	0.5	2.0	0.9	1.8	4.3	6.5	2.7	76.2	-3.1	-1.2
2010년대	5.4	2.2	2.1	0.6	2.3	1.1	1.9	3.3	7.9	2.1	107.8	-5.6	-0.3

자료: OECD.Stat

6. 국가경쟁력

다음은 참고로 국제적으로 발표되는 전반적인 국가경쟁력에 관한 지표 중 WEF와 IMD의 결과를 정리하였다. 보다 자세한 분석은 각 지표의 구성요인들을 분해하여 본 연구에서 주 대상이 된 사회보장과 경제에 관한 사항을 따로 보아야겠지만 이곳에서는 본 연구의 경쟁력 판단이 다른 판단과 크게 상치하지 않는다는 것을 보이는 것에 만족하고자 한다.

본 연구에서 예외적인 경우로 본 미국과 노르웨이를 제외하고 경쟁력이 우수한 국가로 본 대표적인 국가는 고부담고복지의 북구형은 모두 우수하였지만 그 중 스웨덴, 고부담고복지의 대륙형 중 독일과 네덜란드, 저부담저복지의 영미형 중 호주였다. 그리고 상대적으로 약한 모습을 보인 국가는 고부담고복지인 대륙형에서 프랑스, 저부담저복지인 영미형에서는 영국이었다. 그리고 남유럽형의 국가들은 모두 특히 최근에 우수하지 못한 것으로 결과가 나왔었다. 저부담저복지에서 저부담고복지로 전환하고 있는 일본은 아직까지는 저부담저복지의 성공사례로 보았고, 한국은 저부담저복지의 성공사례로 보았다.

이상의 판단을 다음 표에 나타낸 두 가지 경쟁력 지표와 비교하면 영국의 경우를 제외하고는 전체적으로 상대적 위치가 상응함을 관찰할 수 있어 본 연구의 결론이 타당함을 보이고 있다고 생각된다. 영국의 경우는 사회보장과 경제 외에 다른 강한 요인이 반영된 결과에 의한 차이라 판단된다.

〈표 3-8〉 OECD 주요국가의 국가경쟁력 비교(2011-2015)

(단위: 순위)

구분	WEF Global Competitiveness Index					IMD World Competitiveness				
	'11	'12	'13	'14	'15	'10-'11	'11-'12	'12-'13	'13-'14	'14-'15
스웨덴	4	5	4	5	9	2	3	4	6	10
핀란드	15	17	20	18	20	7	4	3	3	4
노르웨이	13	8	6	10	7	14	16	15	11	11
덴마크	12	13	12	9	8	9	8	12	15	13
독일	10	9	9	6	10	5	6	6	4	5
프랑스	29	29	28	27	32	15	18	21	23	23
벨기에	23	25	26	28	23	19	15	17	17	18
오스트리아	18	21	23	22	26	18	19	16	16	21
네덜란드	14	11	14	14	15	8	7	5	8	8
영국	20	18	18	16	19	12	10	8	10	9
미국	1	2	1	1	1	4	5	7	5	3
캐나다	7	6	7	7	5	10	12	14	14	15
호주	9	15	16	17	18	16	20	20	21	22
스페인	35	39	45	39	37	42	36	36	35	35
이탈리아	42	40	44	46	38	48	43	42	49	49
포르투갈	40	41	46	43	36	46	45	49	51	36
그리스	56	58	54	57	50	83	90	96	91	81
일본	26	27	24	21	27	6	9	10	9	6
한국	22	22	22	26	25	22	24	19	25	26

자료: WEF(2014); IMD(2015).

제4절 소결

사회보장이 경제의 성공을 가져오는 메커니즘에 관한 연구결과를 요약하고 결론을 제시한다.

사회보장과 경제성과를 잇는 매개요인은 저부담저복지의 경우 저축률과 투자증가율로 하였고, 고부담고복지의 경우에는 실업급여를 포함하는 관대한 사회보장-노동시장유연화-적극적 노동시장의 3가지 요인이 상호작용하는 황금삼각형 모델을 상정하여 고용보호입법지수와 생산적 사회지출로 하였다. 실제 연구결과를 보면 고부담고복지인 북구형과 대륙형의 경우 일반적으로 저축률과 투자증가율은 전체평균보다 작고, 황금삼각형 모델에 상응하는 생산적 사회지출이 컸다. 반대로 저부담저복지인 영미형과 한국의 경우 일반적으로 생산적 사회지출이 전체평균보다 작고, 투자증가율이 상대적으로 컸다. 고부담고복지인 이탈리아와 현재 저부담저복지에서 저부담고복지의 과도적 형태로 옮겨간 다른 3개국을 포함하는 남유럽형의 경우와 역시 저부담저복지에서 현재 저부담고복지의 과도적 형태로 가고 있는 일본의 경우에도 일반적으로 생산적 사회지출이 전체평균보다 작거나 황금삼각형 모델의 맥락이 아니었고, 투자증가율이 전체평균보다 크게 되는 경향이 있었다.

이러한 매개요인에 관한 관찰을 전제로 하고 경제적 성과를 보면 결과적으로 경쟁력을 잘 표시하고 있다고 보여 지는 경상수지가 고부담고복지인 북구형과 대륙형에서 일반적으로 양수이면서 전체평균보다 큰 반면, 저부담저복지인 영미형에서는 음수이면서 전체평균보다 작았다. 따라서 현재로서는 평균적으로 고부담고복지 국가의 경쟁력이 저부담저복지 국가의 경쟁력보다 우수하다는 판단을 할 수 있겠다.

북구형과 대륙형을 비교하면 둘 다 우수하지만 평균적으로 최근 북구

형의 경상수지가 평균적으로 더 큰 것을 관찰할 수 있다. 이를 경쟁력이 더 큰 것으로 판단한다면 이는 북구국가에서 황금삼각형 모델의 기전이 훨씬 더 잘 작동하기 때문이라고 판단된다.

남유럽형은 이탈리아를 모델이라 전제하면 저부담저복지에서 저부담고복지의 과도기를 거쳐 고부담고복지로 가는 중이라고 볼 수 있다. 남유럽형도 생산적 사회지출에 입각한 모델이 아니라 투자증가율을 성공 모델로 하는 모델이라 판단된다. 남유럽형의 경쟁력도 전체적으로 좋지 않았다.

이상을 보면 고부담고복지이면서 생산적 사회지출을 중심으로 한 황금삼각형 모델을 성공기전으로 하는 모델이, 그렇지 않은 모델, 대표적으로 저부담저복지이면서 투자증가율을 성공기전으로 하는 모델보다 더 우수할 수 있다는 관찰을 이끌어 낼 수 있겠다. 예외적으로 현재 한국이, 일본은 과거에, 저부담저복지이면서 생산적 사회지출보다 투자증가율에 의지하면서 우수한 성과를 내고 있다. 그러나 장기적으로 더 성숙한 경제가 되어 저성장기조가 정착되면 투자증가율보다 생산적 사회지출에 의존하는 모델로의 전환이 필요할 것으로 예측된다.

이상의 서술적 통계자료를 통한 정형적인 분석결과는 계량모델을 사용한 다음 단계의 연구에 좋은 바탕이 될 수 있다고 생각된다.

연구대상 국가들을 연구결과에 따라 성공과 실패로 나타내면 다음과 같다. 예외적인 경우로 본 미국과 노르웨이를 제외하겠다. 이에 따르면 경쟁력이 우수하여 성공적인 국가로 판단되는 국가는 다음과 같다. 고부담고복지의 북구형은 모두 우수하였지만 그 중 스웨덴이 대표적으로 성공적인 경쟁력과 경제성과를 보였다. 같은 고부담고복지인 대륙형 중 독일과 네덜란드가 성공적인 경쟁력과 경제성과를 보였다. 저부담저복지의 영미형 중에서는 호주가 성공적인 경쟁력과 경제성과를 보였다. 그리고

상대적으로 약한 모습을 보인 국가는 고부담고복지인 대륙형에서 프랑스, 저부담저복지인 영미형에서는 영국이었다. 그리고 남유럽형의 국가들은 모두 특히 최근에 우수하지 못한 것으로 결과를 보였다. 저부담저복지에서 저부담고복지로 전환하고 있는 일본은 아직까지는 저부담저복지의 성공사례로 보았고, 한국은 저부담저복지의 성공사례로 보았다.

이러한 결과를 바탕으로 할 때 고부담고복지 국가인 북구의 스웨덴은 사회보장과 경제 선순환 성공사례의 대표적인 예라 할 수 있겠다. 따라서 다음 장에서는 스웨덴의 역사적 사례를 중심으로 2장의 이론적 결과를 적용하여 성공적인 사회보장과 경제 선순환 메커니즘의 채택 및 실현을 결정하는 요인들을 살펴해보도록 하겠다.

제 4 장

성공적인 선순환 메커니즘의
선택 및 실현에 관한 사례연구:
스웨덴을 중심으로

제1절 분석개요

제2절 스웨덴의 사회보장과 경제와의 관계

: 정치, 경제, 복지분야 주요 사건을 중심으로

제3절 소결

4

성공적인 선순환 메커니즘의 선택 및 실현에 관한 사례연구: 스웨덴을 중심으로

제1절 분석의 개요

1. 개괄

앞서 사회보장과 경제의 선순환이 발생하고 있는 사례의 성립근거를 설명할 수 있는 이론을 제시하여 사례분석의 틀을 제시하고(2장), 이론적 논의를 토대로 OECD 주요 국가의 실증 데이터를 활용하여 선순환의 현실이 어떻게 성립되었는가를 거시적 관점에서 살펴보았다(3장).

본 장에서는 앞장의 결과에서 도출된 바와 같이 사회보장과 경제의 선순환의 대표적 성공 사례라 할 수 있는 스웨덴⁵⁹⁾의 사례를 통해 기능하고 있는 선순환의 현실이 어떻게 성립하였는가를 역사의 분석기법을 활용하여 미시적 차원에서 보다 구체적으로 살펴보고, 한국 사회의 사회보장과 경제 선순환에 대한 시사점을 모색하고자 한다.

59) 스웨덴은 고부담, 고복지 하에서도 높은 국가경쟁력을 유지하고 있어 본 연구에서 다루고 있는 사회보장과 경제 선순환의 성공적 사례에 부합하는 것으로 판단하였다.

구분	국민부담률 (GDP 대비 %)	공공사회복지지출 (GDP 대비 %)	국가경쟁력(IMD) (순위)
스웨덴	42.8%	28.1%	5위
한국	24.3%	10.4%	26위
OECD 평균	34.1%	21.6%	-

자료: OECD.stat(2013년 기준)

2. 분석방법

가. 분석방법

스웨덴의 사회보장과 경제 선순환의 현실이 어떻게 성립하였는가를 분석하기 위해 중대기로, 경로의존성, 연속성, 장기적 변화의 요소를 분석하는 역사의 분석기법이 사용될 수 있다.⁶⁰⁾ 중대기로(Critical Juncture)를 살펴보는 것은 중요한 역사적 분기점이 되는 큰 역사적 사건을 중심으로 정치사회적 변화를 해석할 수 있게 하고, 경로의존성(Path-Dependency)은 현재의 사회적 현상, 혹은 제도를 이해하기 위해 역사적으로 어떤 제도적 발전을 거쳐 이루어졌는지 파악해 보는 방법이다. 연속성(Sequencing)은 역사적 발전과정에서 하나의 현상이 발현된 이후 연속적으로 다른 현상이 영향을 받아 표출되는 접근방식으로 두 현상이 순서가 바뀌었다면, 혹은 하나의 현상이 중간 단계를 넘어 바로 제3의 현상으로 넘어갈 수 있는지에 대한 방법론적 사유를 포함하고 있다. 마지막으로, 장기적 변화 요소를 살펴봄으로써 어떤 요인들이 변화에 영향을 미치고 있는지 파악해 보는 방법론이다.

본 장에서는 역사의 분석기법 중 중대기로와 경로의존의 방법을 중심으로 활용하여 스웨덴의 정치, 경제, 복지의 주요 사건을 중심으로 스웨덴의 사회보장과 경제 선순환의 현실이 어떻게 성립하였는가를 살펴본다.

60) 역사의 분석기법에 대한 보다 구체적인 내용은 유근춘 외(2014) pp.80-88을 참조

나. 시기구분

역사적 관점에서 스웨덴의 사회보장과 경제 선순환에 대한 구체적 내용을 파악하기 위해 시기를 적절하게 구분할 필요가 있다.

신필균(2011)은 스웨덴 복지국가의 역사를 투쟁기, 성장기, 완성기, 변화기의 4단계로 구분하고 있다. ‘투쟁기(1870년대~1920년대 초기)’는 노사가 격렬하게 대립하고 동등한 권리의 실현을 위한 투쟁과 보통선거권의 쟁취가 이루어진 시기였으며, ‘성장기(1920년대~40년대 중반)’에는 사민당이 빈곤으로부터 해방되기 위한 ‘국민의 집’ 건설 주창과 노사 관계 합의주의 실현 등을 내걸고 집권하면서 스웨덴 최대 정당으로 자리매김하였다. ‘완성기(1945년~1980년경)’에는 보편 복지 이념의 확립과 주요 사회보장제도 개혁의 수행으로 스웨덴식 사회민주주의 복지국가 모델이 형성되었고, 탈산업사회와 세계화 과정에서의 변화와 적응의 시기로 기존 양상과 다른 다양한 변화를 경험하는 ‘변화기(1980년대~현재)’로 이어지고 있다.

최연혁(2012)은 산업혁명과 사회부조 활동의 태동(1800년대 중반~1800년대 말), 노조와 사민당의 등장에 따른 사회보장제도의 확대(1900년대 초~1940년대), 2차 세계대전 이후의 사회 정책적 접근(1940년대 중반~1950년대), 1960년대와 70년대의 사회보장정책(1960년대~1970년대), 보편적 사회보장제도의 도전(1980년대~2000년대)으로 스웨덴 사회보장의 역사적 전개과정을 설명하고 있다.

여기서는 스웨덴 복지국가의 역사를 사민당의 역사와 한 맥락에서 설명하고 있는 신필균(2011)의 시기구분을 참고하여 정치·경제·복지 분야의 주요 사건을 중심으로 스웨덴의 사회보장과 경제와의 관계를 살펴보고자 한다.⁶¹⁾

제2절 스웨덴의 사회보장과 경제와의 관계: 정치, 경제, 복지분야 주요 사건을 중심으로⁶²⁾

1. 투쟁기(1870~1920년대 초기)

가. 노동운동과 사민당의 등장

스웨덴의 사회보장과 경제와의 관계에 대한 시사점을 모색하기 위해 본격적인 산업화와 노사갈등, 그리고 사민당이 등장 한 시점에서부터 그 배경과 과정을 살펴볼 필요가 있다. 스웨덴은 전통적 농업국가로 1870년대에 이르러서야 본격적으로 산업화가 이루어진 후발산업국가였으나 천연자원에 기반한 상품 경제로 뒤늦은 출발에 비해 상당히 빠른 속도로 경제 발전을 이루었다. 19세기말부터 산업화가 본격화되면서 격렬한 노사갈등이 초래되었다. 산업화 과정에서 노동자들의 삶은 극심한 저임금, 장시간 노동, 법적 보호의 부재 등 열악한 상황에 노출되었으며, 도시와 산업 부문에서 농촌인구를 적절히 흡수하지 못하여 대량 빈민이 발생하고 이로 인한 신대륙으로의 대량 이주가 폭증하는 등 산업화로 인한 사회적 문제가 표출되었다. 노동자들의 극심한 빈곤과 열악한 삶으로 인한 불만은 격렬한 노동운동으로 이어져 전국적 총파업과 직장폐쇄가 빈번하게 발생하였다.

61) 스웨덴의 사민당(1889년 창당)은 1932년 이래 일부 정권교체기(1976~1982, 1991~1994, 2006~2014)를 제외한 나머지 기간동안 장기집권하며 스웨덴 복지국가를 형성하는데 중요한 역할을 담당해왔다는 점에서 스웨덴의 사회보장과 경제선순환에 대한 사례연구에서 중요하게 다루어질 필요가 있다.

62) 스웨덴 복지국가의 발달과정 및 구체적 사례는 국내외 다양한 자료에서 소개하고 있으나 본 절에서는 복지와 경제 선순환과 관련하여 신필균(2011), 최연혁(2012), 주은선(2014), 신정완(2012), 송호근(1996), 외교부(2009), 고명현 외(2015), 김인춘(2013) 등의 문헌을 중심으로 자료를 수집하였으며, 이를 시기별, 내용별로 재구성하였다.

이러한 상황에서 69개의 노동조직이 모여서 1889년 스웨덴 사회민주노동당(SAP, Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti, 이하 사민당)이 설립되었고, 사민당 주도하에 1898년 전국노동조합총연맹노동조합(LO, Landsorganizationen, 이하 노총)이 창립으로 노동자와 저소득층의 세력화가 이루어졌으며 노동운동과 정치운동이 안정적으로 추진되었다. 한편 1899년 협동조합(KF, Kooperativa Förbundet)의 설립은 노동조합 운동과 함께 협동조합운동은 스웨덴의 자본가들의 견제세력으로 자리를 잡는 결과로 이어져 자본주의 시장의 특성 자체가 독특한 양상으로 발전되는 계기가 되었다.

나. 사회보장제도의 확충과 보통평등 선거권의 실현

본격적인 노동운동과 정치운동은 민주주의의 성장과 사회보장제도의 확충으로 이어졌다. 공중보건법(1875) 및 공장감시법(1889), 자발적인 질병보험에 대한 국가기여금 보조(1891), 산업재해시 고용주의 배상 책임을 통한 산업재해에 대한 치료 및 보상에 관한 법(1901)⁶³⁾, 지방 고용사무소 정부보조(1906), 노동자 보호법(1912)이 도입되었다. 1913년에는 국민 연금 보험제, 보편적이고 의무적인 노령보험이 실시되었고, 전국 사회복지 위원회와 연금위원회 설치되었다. 1914 빈민구제 작업과 실업에 대한 현금보상을 담당하는 국가기구 설치, 1918 빈민 구호법 제정, 1919년 1일 8시간 노동이 명문화되었다. 그리고 저소득층 국가탁아소의 운영, 저소득층 지원 등의 사회부조 사업 등을 통해 소외가정을 돌보는 사회정책의 도입으로 시작된 사회복지정책 또한 국가의 개입이 빠르게 확산되었다. 1919년에 완전한 보통평등 선거권이 실현되었고,⁶⁴⁾

63) 1906년 강제적인 직업상해보험가입 규정으로 바뀌었다.

1921년 총선에서 역사상 처음으로 여성의원 선출(하원 4명, 상원 1명) 되었다.

〈표 4-1〉 1920년대 초기까지의 역대 주요 집권 정당 및 내각구성

기간	총리	내각구성	특이 사항
1900년 9월 12일~ 1917년 10월 19일	보수 및 과도정부 집권기		
1917년 10월 19일~ 1920년 03월 10일	닐스 에덴 (Nils Eden)	연립내각	자유당 및 사민당
1920년 3월 10일~ 1920년 10월 27일	칼 알마르 브란팅 (Karl Hjalmar Branting)	사회민주당	최초로 사민당 단독내각 결성

자료: 외교부(2009).

2. 성장기(1920~40년대 중반)

1920년부터 1940년대는 ‘국민의 집’ 슬로건의 등장과 사민당의 부상, 샬트셰바덴 협약 등 스웨덴 복지국가의 기본틀이 마련되고 본격적인 성장이 이루어졌다.

가. 국민의 집 이념의 등장

1920년대 후반 등장한 ‘국민의 집’ 이념은 국민을 가족구성원에 국가를 집에 비유하여 연대에 기반한 포괄적이고 보편주의적인 스웨덴 사민주의 복지국가 비전과 목표를 제시하였다. 1928년 당시 사민당 당수 페르 알빈 한손은 경제 불황, 실업문제, 사회적 격차 심화, 정치적 불안정

64) 1907년과 1909년 개정된 선거법에 따라 24세 이상의 스웨덴 남성이 의회 선거와 지방 선거의 선거권을 부여 받았으나 1919년 이전까지는 여전히 여성은 소득과 재산에 따라 선거권이 제한되었다(신필균, 2011).

등 사회적 혼란이 격화되던 가운데 국회연설문에서 ‘분배의 형평성이 실현되는 노동시장 정책’, ‘평등과 연대 및 사회통합에 기초한 사회정책’, ‘정책 결정 및 집행 과정의 민주주의’를 통해 전 국민을 아우르는 공동체적 가치를 강조하였다.

계급투쟁이나 사유재산 폐지가 아니라 인본주의를 기반으로 ‘국민의 집’을 함께 건설하자는 사민주의적 사상의 기초를 국민에게 선언함으로써 비사회주의정당이나 농민, 중산계층들과의 정치적 대화와 협조를 가능하게 하였다. 또한 빈곤층과 노동계급만을 위한 정책이 아니라 연대성을 강조함으로써 전 국민을 아우르는 스웨덴 특유의 복지국가 모델 구축의 토대로 자리매김 하였다.

집(가정)의 기본은 공동체와 동고동락에 있다. 훌륭한 집에서는 누구든 특권 의식을 느끼지 않으며 누구도 소외되지 않는다... 이런 좋은 집에서 모든 구성원이 동등하고, 서로 배려하며, 협력 속에서 함께 일한다. 이런 “국민의 집”은 오늘날 우리가 안고 있는 특권 상류층과 저변 계층의 사회경제적 격차 문제를 극복할 수 있을 것이다... 지금의 스웨덴 사회는 사회 구성원 간의 진정한 ‘평등’을 요구받고 있다. 이런 사회적 격차를 해소하고 좋은 ‘국민의 집’을 건설하기 위해 사회적 돌봄 정책(사회복지 정책)과 경제적 균등 정책이 요구된다. 또한 기업 경영에서 (노동의 가치가 인정되는) 정당한 지분이 지불되어야 한다. 민주주의는 (정치적 수단에서뿐만 아니라) 모든 사회-경제적 측면에서도 이루어야 한다...

- 페르 알빈 한손의 국회연설문(1928.1.18.) 중; 신희균(2011)에서 재인용

나. 세계 대 공황과 사민당의 부상

1930년대 전세계에 불어닥친 대 공황의 여파는 스웨덴에서도 예외가

아니었다. 경제는 악화되었고, 실업은 치솟았으며, 노사관계는 극으로 치달았다. 1931년 오달렌(Ådalen) 총 파업에서 진압군의 발포로 5명이 사망하는 등 1930대 중반까지 전국파업과 직장폐쇄 등 노사갈등은 격렬하게 치달았다. 노동시장 불안은 수출에 주력하던 스웨덴 경제에 막대한 타격을 입힐 것이라는 우려가 팽배하였으며, 이로 인한 장기불황과 대량실업은 노사갈등을 더욱 심화시켜 악순환이 더욱 가중될 것으로 보였다. 사민당 정권은 노사갈등을 해결하기 위해 파업금지과 직장폐쇄금지법안을 제출하고 의회 통과를 위한 정족수 확보를 위해 우익정당들과의 정책협조와 연립정권을 위한 교두보 확보를 위해 총력을 기울였으나 소수 단독내각의 한계로 실행되지 못하였다.

1936년에는 당시 보수 우익 정당에 속한 농민당이 참여하고 사민당이 주도하는 적녹연정(Red-Green Coalition) 수립으로 소수 단독내각에서 불가능할 것으로 보였던 사민당의 파업금지법과 직장폐쇄금지법의 법제화 압력이 현실화되면서 노동시장 주체들의 위기감으로 중앙노총인 LO와 기업인 연맹인 SAF의 노사협상을 시작하기에 이른다. 1936년 농민당과 사민당이 주도하는 적녹연정은 사민당 주도의 최초 좌우연정으로 1930년대 대량실업, 잦은 노동쟁의 등 불안정한 노동시장과 정치적 불안정을 해소한 정치동맹으로 평가되며, 살트셰바덴 노사협약의 토대가 되었다.

다. 살트셰바덴 협약 체결

1938년 체결된 살트셰바덴 협약은 ‘국민의 집’ 이념과 함께 스웨덴 모델을 상징하는 역사적 전환점으로 스웨덴 산업경쟁력의 원동력이 되었으며, 세계에서 가장 높은 경제성장과 복지제도의 이룰 수 있었던 근간으로

평가된다. 스톡홀름 동쪽 외곽에 위치한 작은 휴양지 살트세바덴(Saltsjöbaden)에서 체결된 협약에서 노동조합(LO)과 경영자연맹(SAF)은 노동 시장위원회, 임금협상, 노동자해고, 노동쟁의 등 노동시장에 대한 공동의 책임감에 합의함으로써 지난한 노사갈등을 봉합하였다.

협약 체결 이후 노조는 임금인상 요구를 자제하고 임금협상을 산별노조와 중앙교섭으로 단일화하였으며, 사용자연맹은 일자리 창출과 고용 안정에 노력하였다. 노사간 투쟁적 임금교섭은 중앙교섭단체로 대체되었고, 평화적 임금협상을 통해 실질적 임금소득이 획기적으로 개선되어 노동자들의 삶의 질이 빠르게 향상되었다. 또한 기업의 고용안정과 노동환경의 개선을 위한 노력이 함께 이루어져 안정된 노사 관계를 바탕으로 스웨덴 경제발전의 토대가 마련되었다. 살트세바덴 협약은 단순히 노동쟁의 해결을 위한 노사타협을 넘어 스웨덴 정치·경제·사회를 지배하는 ‘살트세바덴 정신’으로 자리매김하였다.⁶⁵⁾

라. 노동조건 및 삶의 질 향상과 여성의 사회진출 지원을 위한 사회보장제도 도입

1932년 사민당 단독 정권 수립 후 실업보험제도가 도입되었고 1934년에는 실업보험지원정책을 통해 국가지원 임시고용직을 통해 기업에서 실업자를 구제할 수 있는 실업대책을 실시하고, 공공부문의 일자리를 창출하는 등 노동시장에 적극적으로 개입하였다. 또한 국가재정으로 병가수당 기금 조성하여 45만명이 가입하였고(1933), 노인연금 지급액 인상

65) 살트세바덴 협약을 통해 노사갈등이 획기적으로 감소하고 평화적 임금협상을 통해 실질적 임금소득이 획기적으로 개선되어 노동자들의 삶의 질이 빠르게 향상되었다. 또한 고용안정, 노동환경의 개선 등도 함께 이루어졌다. 살트세바덴 협약은 노동시장을 초월한 국가의 근간을 바꾼 중대한 사회적 합의의 모태가 되었으며, 살트세바덴 정신(The Spirit of Saltsjöbaden)으로 널리 사용되고 있다(최연혁, 2012).

(1935), 2주 유급휴가제(1938) 실시 등 노동조건과 삶의 질 향상을 위한 노력이 제도화 되었다.

한편 여성의 사회진출을 지원하기 위한 각종 정책과 제도도 적극 도입 되어 모성보호지원금제도(1937)를 통해 직장이 있는 여성 및 가정주부에게 동일하게 출산비용의 일부를 국가가 지원함으로써 출산으로 인한 직접적 부담을 경감시키고 사회적 차별을 줄이는 노력이 이루어졌다. 1938년 사회복지위원회(Socialvarvskommitten, Social Welfare Committee)의 구성으로 평등주의적 보편주의 원칙하에 연금, 가족수당, 의료보험, 산재보험 등이 도입되거나 확대되었고, 적극적 노동시장정책, 주택건설 보조금제도, 특별실업보험제도 도입 등 각종 사회보장제도가 체계화를 통해 스웨덴 복지국가의 본격적인 성장이 이루어졌다.

〈표 4-2〉 1920~40년대 중반 집권 정당 및 내각구성

기간	총리	내각구성	특이 사항
1921년 10월 13일~ 1923년 04월 19일	칼 알마르 브란팅 (Kar Hjalmar Branting)	사회민주당	
1923년 4월 19일~ 1924년 10월 18일	에른스트 트리게 (Ernst Trygger)	보수당	
1924년 10월 18일~ 1925년 01월 24일	칼 알마르 브란팅 (Karl Hjalmar Branting)	사회민주당	
1925년 1월 24일~ 1926년 06월 07일	리카르트 산들레르 (Rickard Sandler)	사회민주당	
1928년 10월 2일~ 1930년 06월 07일	아르비드 린드만 (Arvid Lindman)	보수당	
1932년 9월 24일~ 1936년 06월 19일	페르 알빈 한손 (Per Albin Hansson)	사회민주당	농업당 지원
1936년 9월 28일~ 1939년 12월 13일	페르 알빈 한손 (Per Albin Hansson)	사회민주당	농업당 지원
1939년 12월 13일~ 1945년 07월 31일	페르 알빈 한손 (Per Albin Hansson)	거국연합내각	사민당, 농업당, 자유당, 보수당(여야포괄)

자료: 외교부(2009).

3. 완성기(1945~80년경)

1945년 이전이 형평성을 바탕으로 한 스웨덴 복지체제의 기본 성격이 정착되는 과정이었다면, 1945년 이후는 사민당의 독자적 권력기반 구축을 바탕으로 복지제도의 효율성을 촉진시키는 노력이 수행되었다(송호근, 1996). 제2차 세계대전 이후 스웨덴 복지국가는 경제 부흥과 사민주의 노선하에서의 사회보장정책을 바탕으로 사회안전망을 구축하며 사회보장과 경제 선순환 구조의 기반을 공고히 해나간다.

가. ‘강한 사회론(The stronge society)’

페르 알빈 한손 총리 사망 후 지명된 에를란데르(Tage Erlander) 총리는 한손 총리가 제시한 국민의 집(The Peoples' Home) 사상을 한층 더 발전시켜 스웨덴 복지국가의 기틀을 잡았다. 에를란데르 총리는 1946년부터 1969년까지 23년의 재임기간 동안 “국민의 삶의 질 향상은 사회 투자를 촉구한다”라는 ‘강한 사회론(The stronge society)’을 통해 한손 전 총리가 시작한 ‘국민의 집’을 완성시켜 나갔다.

1950년대 국민의 집을 더욱 발전시킨 강한 사회론은 사회구성원이 국민개개인이 사회적 지위와 경제적 부의 정도에 관계없이 모두가 인간답게 살 수 있는 의식주를 구체적으로 실현할 수 있도록 복지와 사회적 인프라를 구축하는데 주력하였다. 이를 통해 국민의 복지 수요에 맞춰 공공부부분이 팽창되어 생산직·사무직 노동자의 교육 기회 개선, 의료 서비스 향상, 노인·아동복지 증진 등 사회적 욕구 충족을 위한 제도와 정책들이 확충되었다.

나. 렌-마이드너모델 등장

세계대전 이후 시기의 스웨덴은 고도성장, 무역수지 균형, 완전고용에 가까운 호경기를 누리며 노동력 부족과 임금 상승 및 이에 따른 물가 상승 등의 압박으로 나타났고 이에 대한 적절한 대응이 요구되었다. LO의 경제학자인 렌(Gösta Rehn)은 1948년 발표된 논문⁶⁶⁾을 통해 사민당이 인플레이션 억제를 위해 임금인상을 통제하는 동시에 팽창적 거시정책을 쓰는 경제정책 기조를 비판하고,⁶⁷⁾ ‘긴축적 총수요 관리 정책’을 제시했다. 총수요 관리 정책이란 완전고용 아래 수요가 발생하는데 따른 인플레이션을 억제하는 정책으로, 부가가치세를 통한 소비 억제와 정부 재정의 흑자 유지를 내용으로 한다.

이후 렌(Gösta Rehn)은 마이드너(Rudolf Meidner)와의 공동연구를 통해 초기에 제한한 모델을 정교화하고, 완전고용과 물가 안정 사이에서 하나의 정책 목표를 선택하는 것이 아니라 두 가지를 동시에 이루는 모델을 제시했다. 1951년 LO 노동대회에서 그들이 제출했던 보고서(‘노동조합운동과 완전고용’)가 1956년 사민당 당대회에서 채택되면서 이른바 ‘렌-마이드너 모델’은 사민당 정부에 의해 수용되어 종합적인 경제발전 전략으로 발전하였다.

렌-마이드너 모델은 완전 고용하에서의 경제정책에 대한 물가 안정, 성장과 복지의 공존을 핵심내용으로 하고 있다. 연대임금정책, 적극적 노동정책, 긴축경제정책 기조, 그리고 고용유발 보조금 제도 등의 정책적

66) Gösta Rehn(1948). Ekonomisk politik vid full sysselsättning(완전고용 상황하에서의 경제정책). Tiden(스웨덴 사민당 이론지), 40(3). pp.135-142; 신정완(2012)에서 재인용

67) Rehn은 스웨덴 사민당 정부가 전후 고도성장, 무역수지 균형, 완전고용에 가까운 호경기를 누리며 노동력 부족, 임금 상승, 물가 상승 압력에 대응을 위해 인플레이션 억제 정책(임금인상 억제)을 펼치면서 동시에 팽창적 거시정책을 펼치는 것을 비판하였다.

수단으로 4가지 경제사회 정책, 즉 경제발전, 고른 분배, 완전고용, 물가 안정이라는 정책목표를 동시에 달성하고자 하였다.

렌-마이드너 모델의 핵심 정책수단인 연대임금(Solidarity wage)정책은 노동자간 차이를 줄이지 않고 사회적 평등을 성취할 수 없다는 기본인식을 바탕으로 하고 있다. 연대임금을 통해 기업 간, 산업별간, 대기업과 중소기업 간, 정규직과 비정규직 간, 직종 간, 그리고 성별간 임금격차를 해소를 위한 범노동조직 운동으로 동일노동 동일임금의 원칙 하에 대기업 임금은 동결하고, 중소기업 임금은 인상함으로써 대기업의 일자리 창출을 유도하는 한편, 중소기업 중 임금인상을 감내할 수 없는 한계기업은 자연스럽게 퇴출되도록 하였다. 연대 임금을 지불할 수 없어 시장에서 퇴출된 저생산 기업의 해고 노동자에 대해서는 보편적 복지 제도를 통해 국가가 개입하고, 적극적 노동시장 정책을 통해 재교육, 직장 알선, 이주비용 지불 등으로 새로운 직업과 직장으로 노동 유연성을 확보함으로써 스웨덴 경제체질의 근본적 변화로 이어졌다.

렌-마이드너 모델은 구체적인 경제·사회 프로그램으로 이어졌고, 이를 기초로 한 노동시장 정책, 공공 정책, 경제정책이 1950~60년대의 고도성장, 완전고용, 물가 안정, 보편주의적 사회복지로 나타난 이른바 복지국가의 황금기를 가능하게 했다는 점에서 스웨덴 모델의 이론적 핵심을 이룬다.

다. 정치적 대타협과 사회개혁

정치적 대타협은 스웨덴 모델을 이해하는데 빠질 수 없는 매우 중요한 정신으로 평가된다(유근춘 외, 2014). 1950년대 2번째 적녹연정체제와 정치적 대타협으로 중요한 사회복지정책이 입안되고 시행되었다. 1950

년대 한국전쟁으로 인한 세계경제위축으로 수출위주의 스웨덴 경제가 타격을 받자, 정치적 안정과 국가차원의 능동적 대응을 위해 좌우연정을 제안함으로써 적녹연정체제가 다시 수립되었다. 사민당은 시장안정과 경제 성장을 위해 강력한 정부가 필요하였고, 농민당은 농민과 어민의 보호를 위한 정책이 필요했다. 두 정당의 이해가 맞아떨어지면서 1936~1939년에 걸친 3년간의 연정에 이어 1951년부터 2번째 연정체제가 수립되었다. 이 기간동안 사민당 단독으로 실현하기 어려웠던 다양한 정책을 농민당과 함께 관철시킬 수 있었으며, 노동, 가족, 복지, 교육 등 다양한 사회보장 정책 도입으로 스웨덴 복지제도 구축에 매우 중요한 초석이 되었다. 1957년 추가국민연금제도(Allmän Tjänstepension, ATP)의 도입으로 사민당과 농민당 간의 7년에 걸친 연정에 종지부를 찍게 되었다.

1946년 전임 페르 알빈 한손 총리 이후 취임한 에를란데르 총리는 1956년부터 총리의 여름별장(하르프순드 별장)을 활용하여 대화의 정치를 본격화하였다. 하르프순드 별장은 이익단체장, 특히 노조, 기업인, 정당대표 등이 참여하는 정치 공론장으로 자리매김하여, 열린 대화와 타협 정치의 상징이 되었다. 하르프순드 민주주의는 1969년 팔메(Olof Palme)에게 총리자리를 넘겨주기 전까지 15년 동안 지속되었다.

또한 매주 목요일 산업부장관 주재로 경제인 연합회의 대표들이 참가하는 열린 수출증진 회의 목요일클럽(Thursday Club)은 1955년부터 1965년까지 진행되었으며 3원적 조합주의로 발전의 토대가 되었다. 한편 사민당과 자유국민당 간의 정책공조(SAP-Liberal agreement)를 위한 하가회의(Haga Conference)도 1973년과 1976년 사이 활발하게 운영되었다.

라. 복지국가 위기와 사민당 선거패배

스웨덴 복지국가는 2차 대전 후 경제호황, 유권자들의 정치적 압력, 정당 간 경쟁, 진보적 정치 환경 등으로 원래의 구상 이상으로 계속 팽창해 왔다(김인춘, 2013). 높은 경제성장을 토대로 급증하는 복지재정을 뒷받침해 올 수 있었으나 1970년대에 세계 경제위기 가운데 복지국가 위기론이 대두되기 시작한다. 1970년대 세계 경제위기로 인해 위축된 산업 생산과 노동시장 문제를 해결하고자 재정지출이 급증하게 되었고, 수출경제에 기반한 스웨덴 경제의 제반 환경이 악화되면서 조세수입은 줄고 복지지출이 크게 늘어나면서 1970년대 말부터 재정적자가 나타나게 되었다. 복지국가의 발전으로 공공부문 근로자의 수가 급격히 늘었고, 병가 및 육아휴직자, 노령연금자, 조기퇴직자, 노동시장프로그램 참여자, 실업자 등 국가로부터 소득을 보장받는 인구 비중도 크게 늘어난 상황에서 스웨덴 복지국가는 보수 세력으로부터 국제경쟁력을 떨어뜨리는 주요 요인으로 비판받게 되었다.

1970년대 들어 노동, 조세, 복지 등에서 급진적 개혁이⁶⁸⁾ 최고조에 달했던 1976년 사민당은 선거에 패하였고 44년 만에 야당이 되었다. 1976년 집권한 중앙당, 보수당, 자유당 등 우익 3개 정당의 연립정권은 재정지출을 억제하기 위해 복지체제에 대한 조정을 시작하였다. 복지국가의 위기가 현실화된 것이다. 철강, 조선 등 전통산업의 대외경쟁력 약화, 실업 증가, 재정적자라는 구조적 문제가 대두되었기 때문이다.

완전고용에 기반한 고부담·고복지의 스웨덴 복지모델은 1970년대 이후 변화된 경제 환경에서 과중한 비용부담과 부작용의 문제에 직면하

68) 대표적으로 임노동자기금제(wage-earners' fund)도입 논란, 산업민주주의의 확대, 급격한 세금인상 등

게 되었다. 80%가 넘는 높은 한계소득세율은 근로인센티브를 약화시켰고 세금회피를 위한 다양한 행태들이 나타났다. 실업과 임금격차 확대로 인해 강력한 누진세에도 불구하고 재분배 효과가 약화되었다. 1980년에는 파트타임 근로자에 대한 연금지급액을 임금의 65%에서 50%로 축소하고, 병가보험에 대한 대기일을 도입하였다. 의료 및 주택에 대한 수혜자 부담원칙을 도입하였고, 공공사회서비스의 비용절감을 추진하였다. 그럼에도 크게 늘어난 복지재정은 대대적인 증세에도 불구하고 관리가 어려워졌으며 더구나 사양산업에 대한 정부의 구제금융으로 재정적자는 더욱 악화되었다(Lindbeck 1997; 김인춘, 2013에서 재인용).

이후 1982년 사민당이 다시 정권을 찾아오면서 소수단독내각을 구성하였으나 3개 우익정당들과 정책격차가 워낙 커 정국을 운영하는 것은 쉽지 않았다. 사민당은 공산당과 정책공조를 통해 난국을 돌파하고자 하였다. 좌익당의 도움을 받아 불안하지만 과반수를 확보할 수 있었다. 사민당 정부는 우파정부가 시행한 복지축소의 대부분을 폐기함과 동시에 복지국가의 지속가능성을 높이기 위한 구조개혁을 시작하였다. 연금개혁을 위한 연금위원회가 1984년에 설치된 것이 대표적이다. 악화된 경제상황 하에서 높은 복지지출과 재정적자를 해결하기 위해 성장과 고용을 촉진하고 외채를 조달하였다. 세계화 심화, 유럽통합의 진전 등 대내외적 환경변화⁶⁹⁾로 1980년대 들어 '제3의 길'이라는 새로운 전략을 채택하여 신자유주의적 경제정책이 도입되었고, 기존의 노사합의 및 노사정 조정, 정책적 자율성에 기반했던 스웨덴 모델은 변화가 불가피 하였다.

69) 공공부문노조의 조직화 및 영향력 확대, 이에 따른 노노간 이해관계 갈등, 급속한 임금 인상과 인플레이, 수출기업 중심 급속산업노사의 중앙임금협상 포기, 자본의 생산방식 변화 및 해외 이동 등이 1970년대와 1980년대의 변화된 환경이었다. 근본적으로 경제의 세계화 현상으로 설명할 수 있다(김인춘, 2013).

〈표 4-3〉 1940년대 중반~1980년대 중반 집권 정당 및 내각구성

기간	총리	내각구성	특이 사항
1945년 7월 31일~ 1951년 10월 01일	페르 알빈 한손 (Per Albin Hansson), 타게 에를란데르 (Tage Erlander)	사회민주당	
1951년 10월 1일~ 1957년 10월 31일	타게 에를란데르 (Tage Erlander)	사회민주당	농업당 지원
1957년 10월 31일~ 1969년 10월 14일	타게 에를란데르 (Tage Erlander)	사회민주당	
1957년 10월 31일~ 1969년 10월 14일	타게 에를란데르 (Tage Erlander)	사회민주당	
1969년 10월 14일~ 1976년 10월 08일	올로프 팔메 (Olof Palme)	사회민주당	
1976년 10월 8일~ 1978년 10월 18일	토르본 팔딘 (Thorbjorn Falldin)	비사민계 연립내각	중앙당,보수당,자유당
1982년 10월 8일~ 1986년 02월 28일	올로프 팔메 (Olof Palme)	사회민주당	사민당 단독 재집권

자료: 외교부(2009).

마. 복지제도의 구체화

사민주의의 ‘수확기’로 일컬어지는 1946년~47년 사이에는 연금인상(1946), 아동수당의 실시(1947), 산업재해보상법(1949) 등을 이루었다.

1950년대 국민의 집 사상을 이어받은 ‘강한 사회론’을 토대로 사회구성원이 국민개개인인 사회적 지위와 경제적 부의 정도에 관계없이 모두가 인간답게 살 수 있는 의식주를 구체적으로 실현할 수 있도록 복지과 사회적 인프라를 구축하였다. 1951년 3주 휴가제를 전면 실시하여 여가 활용을 통한 삶의 질의 확장과 노동시간의 단축을 통해 가족중심의 삶 확대하였고, 1953년에는 국민연금의 확대를 통해 연금생활자에게 지급하는 연금수준을 물가와 연동하였다. 1955년에는 병가보험의 확대와 농민당과의 정책 공조를 통해 전 국민을 대상으로 적용되는 의료보험제도 시행하였으며, 1957년 교육의 질과 아동의 학습능력을 증진시키기 위한 일

환으로 전국 초등 및 중고등학생에게 교육보조금 지급 등이 실시되었다. 1959년에는 소득연계 보충연금제도를 개혁하였다.

1960년대에는 가족상담원제 실시(1960), 장애연금의 자산조사폐지(1962), 병가수당 기간 상한제 폐지(1963), 4주휴가제(1963), 탁아소, 어린이 놀이방 지원제도(1964), 실업급여 지급기간 130일에서 150일로 확대(1964), 9년 의무교육제(1966), 병가수당 소득대체율 80%(1967), 아동가정 주택보조비 지급(1968), 자산조사에 기반한 기초노령연금 추가 급여가 도입(1969)되었다. 1965년부터 1975년까지 100만호 주택건설이 이루어졌다.

1970년대에는 주당40시간-주5일 근무제(1971), 출산유급 휴가제(1972), 국민치과 보험제(1973), 5주휴가제(1973), 부모보험 실시(1974), 유급출산 휴가 180일(1974), 병가보험 지급율 90퍼센트로 책정하고 소득세 부과(1974), 노동자 보호법 확대(1974), 일방적 해고금지(1974), 3년 이상 비정규직 근무자 의무적으로 정규직으로 전환 법제화(1974), 아버지 출산휴가 수장(1974), 실업급여 기간 150일에서 300일로 확대(55세 이상은 450일)(1974), 실업급여 자격이 안되는 실업자에게 현금지원제도 도입(1974), 파트타임 근로자 연금 도입(60세 이상, 소득대체율 65%)(1976), 은퇴연령 67세에서 65세로 감축(1976), 장애인 보험제도 재정비 및 보험 금액 인상(1976), 부모보험 유급출산 휴가일수 210일로 연장(1976), 산업재해 수당 및 연금 자격 대폭 확대(1977), 병가수당 소득대체율 90%(1977), 노동자 경영참여권을 위한 공동결정권을 위한 법(MBL)을 제정(1977), 5주휴가제 도입(1978), 노동환경법 발효(1978) 등 복지와 사회적 인프라가 확충되었다.

1980년대 중반까지는 출산수당 인상(1980), 아동수당 인상(셋째 이하)(1982) 등 사회보장제도의 관대성이 높아졌다.

4. 변화기(1980년대 중반~현재)

가. 재정위기와 복지개혁

1985년 자본자유화를 통해 불어 닥친 부동산버블과 금융시장의 불안은 스웨덴 사회를 본질적으로 변화시킨 계기가 되었다. 1990년대 초 스웨덴은 인플레이와 거품경제 붕괴, 고실업 등 금융위기를 맞게 되어 구제금융을 신청하는 등 심각한 재정위기에 직면하였다. 이러한 경제위기와 노동시장의 문제는 곧바로 복지국가의 위기로 이어졌다. 스웨덴 복지국가의 핵심요소였던 임금정책은 와해되었고 실업증가와 고용감소는 재정에 이중의 부담을 안겨주었다. 고성장과 완전고용이 더 이상 가능하지 않게 되면서 재정과 공공부문에 대한 구조조정이 불가피해졌다. 1990년대 들어 스웨덴의 EU 가입이 추진되고 1991년 다시 우파정권이 집권하면서 스웨덴 복지국가는 새로운 상황에 진입하게 되었다. 1990년대 초반은 복지개혁과 조세개혁이 동시에 이루어지면서 스웨덴 복지국가가 근본적으로 변화한 시기였다(Lindbeck, 2001; 김인춘, 2013에서 재인용).

1991년 경제버블, 화폐가치 하락 등 자본유동성과 재정 위기가 찾아오자 당시 4개 정당 중심의 우익정권은 야당인 사민당과 재정위기에 대처하기 위해 위기극복 의회협의체로 ‘로센바드회의(Rosenbad Conference)’를 설립하고, 적자 금융기관의 공적 자금 투입, 화폐가치 절하, 재정정책, 임금동결 및 복지혜택 축소 등의 개혁조치를 단행하였다. 공적자금을 통한 금융기관의 안정화와 비대화된 복지기관의 슬림화를 통해 복지재정을 축소하고, 효율적인 복제제도를 구축하기 위한 노력이 지속되었다. 개인의 책임을 강조하고 경제활동에 대한 동기부여를 강화시켜 전반적으로 복지제도가 혜택중심에서 급여중심으로 전환되었고, 이에 따라 스웨덴 복지체제의 특징인 보편성이 약화되었다(김인춘, 2013).

나. 우파연합의 재집권과 복지개혁

2006년부터 들어서 우익정부는 사회개혁을 통해 스웨덴 경제의 부담을 덜고 지속가능성을 높이기 위해 다양한 노력이 추진하였다. 가장 먼저 근로유인을 강화하고 경기를 부양시키기 위해 소득세를 감면하여 소비를 촉진하고자 하였다. 이와 함께 “복지”의 구조적 문제인 근로의욕 저하를 줄이고자 병가수당, 실업수당 등의 소득 대체율을 낮추고 직장복귀를 빠르게 만들었다. 즉, 복지는 꼭 필요할 때 단기적으로 도움을 주고 다시 세금을 통해 복지국가에 기여하는 적극적이고 책임 있는 시민의 역할을 강조한 것이다. 근로의욕을 고취와 함께 기업 활동과 노동시장 활성화를 촉진하여 복지재원을 확보하고자 하였다. 법인세 인하와 고용지원금 지급, 사용자 사회보장세 축소, 고용지원서비스 강화 등이 그것이다. 임금격차 축소, 여성의 고용증대, 여성의 고급인력우대, 사회 각 분야의 여성비율 증대 등을 통해 사회 각 부분의 경쟁력 높이고 공정하고 상생하는 사회구조를 만들려고 하였다. 자녀가 있는 소외계층의 1인 부모가정의 경제적 고통을 줄여주고 이들이 중장기적으로 자립하고 사회에 기여할 수 있도록 지원하고 있다. 복지서비스에 대한 개인 및 가족의 선택권과 책임성을 강조하고 있다. 가족의 책임과 가치를 중시하면서 복지에 대한 국가의 책임을 완화하고자 하였다. 복지제공 기관의 비효율적 운영, 방만한 경영, 예산 낭비 등의 문제를 해결 위해 경쟁체제 도입, 민영화 진행, 다양한 선택의 자유, 국가서비스의 슬림화와 효율화를 추진해 왔다. 이러한 개혁 방향은 2010년 우파연합정부의 재집권으로 더욱 구체화되었다. 유로존 위기로 추가적인 세금 감면을 취소한 대신 복지개선 예산을 확대하였다. 1차 국세 상한선 조정으로 중·저소득층의 실질임금 상승을 유도하고 저소득층의 연금세금을 환급하였다(김인춘, 2013).

다. 조합주의의 후퇴와 사회변화⁷⁰⁾

지난 수년간 스웨덴의 조직된 정치는 제도적 틀, 정치와 선거의 사회적 기반, 그리고 정책 과정이 어떻게 이뤄지는가에 있어서 매우 근본적인 변화를 겪었다. 우선, 스웨덴 모델의 핵심으로 일컬어지던 ‘조합주의’는 상당히 후퇴하였다(Hermansson et al. 1999; Lindvall & Sebring 2005). 1991년 사용자 단체의 조합주의적 의사결정체 탈퇴로 노동조합 단체들 역시 배제되는 결과로 이어졌으며, 사용자 단체 중앙협의회와 블루칼라 스웨덴 노동조합 총연맹(LO) 사이의 단체 임금협상은 이미 1980년대에 중단되었다. 의회 밖에서의 공식적이고 강력한 정치적 결정을 특징으로 하는 조합주의는, 비공식적이고 네트워크에 기반한 정치적 영향력 행사와 의사소통이라는 새로운 탈조합주의(post-korporatism)에 자리를 내어주고 있다. 더욱이 경제 및 사회영역에서 새로운 통화정책 관련 규제들과 새로운 형태의 재정관련 자기규제를 도입함으로써 정책적 프레임의 주요 요소들이 달라졌다고 할 수 있다(Lewin & Lindwall 2015).

스웨덴은 이제 독립적인 중앙은행, 변동환율, 중장기 혹은 장기적 목표에 맞추어진 재정정책 관련 규제들, 또한 독립적인 정부감사기관을 가지고 있고, 연금제도는 알고리즘에 의해 좌우되는 하나의 자동재정균형장치로 가지고 있다(Lundberg 2003, 2009). 이러한 제도적인 변화들은 근본적으로 경제, 사회정책적 선택의 폭을 제한한다. 이 변화들은 또한 투명성을 결여한, 선거에 의해 선택되지 않은 기관들이 중요한 정책적 결정들을 내리게 되었다는 것을 의미한다.

정치의 사회적 기반을 살펴보면 경제 사회적 불평등의 구조가 매우 근

70) 최근 스웨덴의 사회변화는 ‘Svallfors, Stefan (2014) Politik som organiserad kamp - nya spelare och nya spelregler i Sverige’을 참고하였으며, 본 단락의 인용은 상기 문헌에서 재인용

본적으로 변화해가고 있다(Björklund & Jäntti 2011, 2013). 소득격차는 극적으로 증가하였고(OECD 2011), 실업률은 증가하였으며 비정규직은 매우 흔해졌다. 또한 이민자들이 크게 증가하였고 국민의 전체적 교육 수준은 높아졌다. 즉, 사회적 불평등의 요소들이 눈에 띄게 변화한 것이다. 이러한 경제적 불평등의 심화는 정치적 영향을 야기하고 있다. 1980년대와 비교하여 오늘날 스웨덴 유권자들의 구성은 매우 다르며 투표자들의 유동성은 정치적 지형을 바꾸어놓았다. 선거 참여율은 1970~1980년대 90%를 넘는 높은 수준에서 2002년까지 대략 80% 정도로 감소하였으나, 2006년 이후로 다시 증가하였다(Persson et al. 2013). 선거 참여율의 변화는 최근에 들어 더욱 계급적 차이와 연관이 되어 보이는데, 예를 들어 가장 극적인 선거 참여 감소율은 노동자, 교육수준이 낮은 자, 그리고 저소득 계층에서 관찰된다(Oscarsson & Holmberg 2013, table 3.2).

한편, 정당구성을 살펴보면 스웨덴 의회에는 이전과 같이 다섯이 아닌 여덟개의 정당(극우정당도 포함)이 존재한다. 사회민주당은 더 이상 당연시되는 지배적 정당이 아니며 오히려 온건당으로부터 그 위치를 도전 받아왔다. 다수의 정당이 의회에 있음에도 보수 및 진보 두 진영으로 나누어지는 경향이 강화되어 왔으며 이에 따라 최근 세 번의 선거에서는 네 개의 우파 및 중도정당들의 연합세력이 조금은 약한 형태의 “적녹” 연정과 경쟁하는 양상을 보였다. 정책적으로는 같은 시기 동안에 사회민주당은 천천히, 그러나 꾸준하게 조금 더 중도로 이동해왔으며, 2000년대 초 중반부터 온건당 역시 방향을 선회하여 중도쪽으로 이동해왔다. 다시 말해 좌파와 우파진영 모두의 이데올로기적 입장이 근본적으로 이동하였으며, 이는 한편으로는 새로운 정치적 충성심의 결집, 다른 한편으로는 이데올로기적 실망으로 이어졌다(Blyth & Katz 2005; Oscarsson &

Holmberg 2013).

이익집단들 중에는 노동조합들의 엄청난 약화가 두드러지는데, 이는 그들의 정치에 대한 영향력과 노동조합 가입자 수 두 측면 모두가 해당된다. 노동조합의 쇠퇴는 증가하는 실업률과 고용의 불안정성을 반영하며, 노동시장의 구조적인 변화, 예를 들어 사무직이 늘어나고 생산직이 줄어드는 흐름 역시 반영한다. 하지만 노동조합의 쇠퇴는 또한 정부 정책의 결과이기도 한데, 이는 곧 2006년 이후 실업보험료가 높아지고 차별화되면서 많은 젊은 생산직, 서비스 종사자들이 노조를 탈퇴하거나 아예 가입을 하지 않는 결과로 이어졌기 때문이다. 비록 실업보험이 공식적으로는 노동조합의 가입과 상관이 없긴 하나, 노동조합들이 실업보험 기금을 운영하는 한편 실업보험이 노동조합 가입원 모집에 기여해온 것이 사실이다. 따라서 이 정책은 실업보험기금 가입비를 높임으로써 스웨덴 노동조합 총연맹(LO)을 약화시켰다(이러한 정책과 대조적으로, 같은 시기에 온건당이 이끄는 우파정부는 성장과 분배를 위한 스웨덴 모델의 당위적이고 긍정적인 요소로서 노동조합의 중요성을 강조하기도 함). 서비스 노동자를 포함한 노동시장의 몇몇 주요 섹터에서 일하는 많은 수의 노동자들은 오늘날 노동조합에 전혀 가입되어있지 않다.

하지만 생산직, 서비스직 노동조합들의 약화된 영향력은 사무직과 고학력 전문직을 대표하는 노동조합들에게는 해당되지 않는다. 그들의 입지는 오히려 최근 수년간 강화되어 왔다(Kjellberg 2011a, 2011b). 생산직 노동조합과 사무직 노동조합 간의 세력관계는 따라서 상당한 변화를 겪었다. 사무직 노동조합들은 불평등, 분배와 관련된 문제들에 생산직 노조들보다 훨씬 적은 관심을 보이기 때문에 이 변화는 매우 중요하다. 사무직 노조들의 많은 가입자들은 안정된 직장을 가진 고소득자들이며 따라서 더욱 평등한 소득분배를 지향하는 정책적 노력과 개혁들에 대해 생산직 노

동자 노조원들보다 훨씬 덜 관심을 보일 것으로 예상되기 때문이다.

스웨덴의 복지는 상당한 수준 민영화되었으며 공적부문의 운영은 시장 원리를 기반으로 한 해결책 및 다양한 형태의 “신공공관리(new public management)”를 도입하여 이뤄져 왔다(Blomqvist 2004; Bergh & Erlingsson 2009; Gingrich 2011). 비록 스웨덴의 거의 모든 교육, 의료 및 케어 서비스는 아직도 세금으로 이뤄지나, 1990년대 이후로 이러한 복지 서비스들이 전달되는 방식에는 매우 큰 변화가 있어왔다. 오늘날 스웨덴의 대략 15에서 20퍼센트의 의료와 케어서비스는 민간공급자가 차지하고 있다(Hartman 2011; Jordahl 2013).

의료 및 케어서비스 제공이 민간공급자에게도 가능해졌을 때, 처음에는 상당부분 비영리 민간공급자 혹은 협동조합 등이 많이 있었다. 하지만 오늘날 대부분의 민간공급자는 영리를 목적으로 하는 기업들이며, 많은 경우 이 기업들은 스웨덴에 위치하지도 않는 벤처 캐피탈 기업 혹은 사모펀드 기업들이다. 이러한 민영화 개혁이 정책 효과성이나 효율성에 미치는 결과에 대해서는 논쟁의 여지가 많다(Hartman 2011). 그러나 이러한 변화들이 복지분야에 새로운 형태의 행정처리 방식, 새로운 직업적 정체성, 서비스 사용자의 경험 등을 도입함으로써 스웨덴 복지 지형의 상당한 변화로 이어진 것에 대해서는 의심의 여지가 없다(Jordahl 2013). 또한, 스웨덴 정치에서 복지산업 관련 이해집단의 엄청난 성장 역시 매우 두드러지는 변화라고 볼 수 있다. 복지산업 관련 회사들은 자신들의 경제적 자원과 주요 조직들을 통하여 오늘날 스웨덴 복지의 재정 및 조직과 관련한 이슈들에 대해 강력한 목소리를 낼 수 있게 되었다(Blomqvist 2004, p. 152).

라. 사회보장제도의 변화

1985년 중반부터 몰아친 경제위기는 스웨덴의 사회보장제도를 변화시켰다. 1990년대 들어 더욱 강력한 복지개혁 및 사회보장 급여 축소가 이루어졌는데⁷¹⁾ 병가수당 축소(1991), 아동수당 및 주택수당 인상(1991), 모든 사회보험의 소득대체율은 75%로 축소(65%까지 축소)(1996)되었다.

본격적인 개혁은 1991~1992년 금융위기를 극복하는 과정에서 우파 연립정부와 시민당이 1992년 위기대응정책프로그램(crisis package)에 합의함으로써 구체화되었다. 이 정책프로그램은 복지수당의 축소, 복지행정기구의 재편 등 사회복지에 대한 국가개입을 축소하는 것으로, 1994년 시민당이 재집권한 후에도 재정적자 감축을 위한 공공부문의 구조조정이 지속되었다. 한편 1989년부터 시작된 논의는 여야간 두 번의 정권 교체를 거치는 동안에도 지속되어 5개 정당간 협상을 거쳐 1995년 합의문을 도출하였고, 1999년 새로운 연금법이 시행되었다.

특히 2006년 우파연합 정부의 재등장은 복지개혁의 양상을 더욱 구체화하였고 가속화하였다. 근로의욕을 고취하고 기업 활동과 노동시장 활성화를 촉진하여 복지재원을 확보하고자 법인세 인하, 고용지원금 지급, 사용자 사회보장세 축소, 고용지원서비스 강화 등이 추진되었다. 또한 임금 격차 축소, 여성의 고용증대, 여성의 고급인력우대, 사회 각 분야의 여성 비율 증대 등을 통해 사회 각 부분의 경쟁력 높이고 공정하고 상생하는 사회구조를 만들고자 하였다. 자녀가 있는 소외계층의 1인 부모가정의 경제적 고통을 줄여주고 이들이 중장기적으로 자립하고 사회에 기여할 수 있

71) 1985년 이전에도 파트타임 근로자에 대한 연금지급액 축소(임금의 65%→50%), 병가보험에 대한 대기일 도입, 의료 및 주택에 대한 수혜자 부담원칙 도입 등 공공사회서비스의 비용 절감이 추진되었으나 1985년 중반의 경제위기 이후 더욱 강력한 복지개혁 및 사회보장 급여 축소가 단행되었다.

도록 지원하고 있다. 2006년 이후 복지개혁은 개인의 선택권과 자유 확대, 복지제도의 비효율 개혁과 복지병의 해결이라는 두 가지 목표 하에 다양한 개혁정책을 추진해 왔다. 중도좌파의 야당은 사회적 약자의 삶을 더욱 어렵게 만든다는 비판을 하고 있으며 보수여당은 복지병의 해결 없이는 지속적인 복지제도가 어렵다고 주장하고 있다(김인춘, 2013).

2010년 우파연합정부의 재집권은 복지서비스에 대한 개인 및 가족의 선택권과 책임성을 강조하는 개혁 방향을 더욱 강화시켰다. 가족의 책임과 가치를 중시하면서 복지에 대한 국가의 책임을 완화하고자 하였으며, 복지제공 기관의 비효율적 운영, 방만한 경영, 예산 낭비 등의 문제를 해결 위해 경쟁체제 도입, 민영화 진행, 다양한 선택의 자유, 국가서비스의 슬림화와 효율화를 추진해 왔다. 유로존 위기로 추가적인 세금 감면을 취소한 대신 복지개선 예산을 확대하였다. 1차 국세 상한선 조정으로 중·저소득층의 실질임금 상승을 유도하고 저소득층의 연금세금을 환급하였다.

의료개혁은 사민당 집권 시기인 2005년에 추진되었다. 2005년 11월 '0-7-90-90'로 불리는 의료개혁으로 아픈 당일 1차 진료소 간호사와 상담 및 의사 예약, 7일 내에 1차 진료소 가정의와 상담, 90일 이내에 전문의 상담; 이후 90일 이내에 치료시작을 추진하였다. 그러나 이 제도가 제대로 시행되지 못하자 2008년 제정된 자유선택법(Lagen om valfrihets-system, LOV; Free Choice System Act) 시행으로 '0-7-90-90'제도를 의무화하였다. 광역지자체인 20개 란스팅(Landsting)은 광역지자체에서 선택할 수 있는 1차 진료소 및 종합병원, 그리고 전문병원의 자유선택권에 대한 정보를 제공하도록 하고 있다. 2012년 1월 1일부터 병원과 1차 진료소의 질적 개선을 위해 의료비 상한액을 900 크로네에서 1,100 크로네로, 약제 상한액을 1,800 크로네에서 2,200 크로네로 상향 조정하였다. 이 제도로 의료비가 인상되었지만 만성질환자나 고가 약을 장기 복

용하는 사람들에게 상당한 도움을 주게 되어 스웨덴 의료서비스의 중요한 부분을 차지하고 있다.

저소득층 지원 제도가 강화되어 저소득층 아동양육가족의 주택수당을 인상하여 2012년 1월 1일부터 시행하고 있다. 아동지원금 형식으로 아동 수에 따라 매월 주택수당으로 지급한다. 이는 기존의 보편적 아동수당과 선별적 주택수당에 추가하여 지원하는 저소득층 지원제도이다. 2012년부터 빈곤연금생활자의 삶의 질 개선을 위해 주택보조비를 지급하고 있다. 또한 2012년부터 임대 면세기준을 상향 조정하여 저소득층의 소득 증대 효과를 가져 오게 하고 있다.

〈표 4-4〉 1980년대 중반이후 집권 정당 및 내각구성

기간	총리	내각구성	특이 사항
1986년 2월 28일~ 1991년 10월 04일	잉바르 칼손 (Ingvar Carlsson)	사회민주당	
1991년 10월 4일~ 1994년 10월 07일	칼 빌트 (Carl Bildt)	비사민계 연립내각	온건당 주도의 중도우파 연정
1994년 10월 7일~ 1996년 03월 22일	잉바르 칼손 (Ingvar Carlsson)	사회민주당	
1996년 3월 22일~ 2006년 10월 06일	예란 페르손 (Goran Persson)	사회민주당	
2006년 10월 06일~ 2010년10월6일	프레드릭 레인펠트 (Fredrik Reinfeldt)	비사민계 연립내각	온건당 주도의 중도우파 연정
2010년 10월 6일~ 2014년 9월 14일	프레드릭 레인펠트 (Fredrik Reinfeldt)	비사민계 연립내각	온건당 주도의 중도우파 연정
2014년 9월 14일~ 현재	스테판 뢰프벤 (Stefan Lofven)	사회민주당	

자료: 외교부(2009)

제3절 소결⁷²⁾

1. 기존의 스웨덴 경험에 대한 서술

스웨덴 복지국가의 역사적 기초는 지역공동체 또는 지역 시민사회의 자율성과 역동성에 있다고 한다. 자조정신과 프로테스탄티즘 규율에 기반한 협동 의식과 상호 신뢰가 중요했다. 지자체가 대부분의 사회서비스를 제공하고 있는 것도 오랜 지방자치의 역사 뿐 아니라 지역공동체에 대한 높은 협동정신 및 신뢰라는 사회문화적 배경의 영향이 크기 때문이다. 스웨덴이 보편적인 고복지를 오랜 기간 해 올 수 있었던 것도 사회적 신뢰 수준이 매우 높기 때문이다. 이러한 협동정신과 높은 신뢰가 어디에서 비롯되고 어떻게 발전되어왔는지에 대해서는 여러 주장이 있다. 그 중 하나는 보편적이고 포괄적인 복지국가의 발전이 이러한 사회자본을 만들어 왔다는 주장이다(Rothstein 2011). 스웨덴 국가는 권력의 민주성과 공정성을 기반으로 사회정책을 발전시킨 결과, 경제성장과 투명성, 사회자본과 낮은 부패를 가져왔다는 것이다. 이와 달리 스웨덴 고유의 역사와 문화가 스웨덴의 사회자본과 복지국가를 발전시켜왔다는 주장도 있다. 이에 따르면 ‘Swedish model’이라기보다 ‘Swedish culture’가 더 맞는 것이다(Trägårdh 1990, 2010; 김인춘 2013에서 재인용). 스웨덴 복지국가의 역사적 기원은 ‘문화’에 있으며 그 문화가 스웨덴 모델의 특성을 만들어 왔다는 것이다. 역사적으로 구현된 스웨덴 고유의 문화는 자유, 사회적 규범, 중용의 합리성, 실용주의 등을 핵심으로 하며 시민사회가 그 실체라고 한다. 따라서 1930년대 이후 스웨덴 사회민주주의적 복

72) 김인춘(2013). 북유럽 국가들의 복지재정 제도 연구. 한국지방세연구원

지국가의 발전은 과거 스웨덴 문화 그 자체이기 때문에 스웨덴 모델이 다른 나라에 쉽게 적용되기 어려울 것이라고 본다. 스웨덴 시민사회의 규범적, 이념적, 정치적 성격이 오늘날의 스웨덴 복지국가를 만들어 왔다는 것이다. 중요한 것은 문화와 시민사회가 국가와 역동적이고 생산적인 상호작용을 통해 개인과 집단이 자신들의 정치적, 사적 이익을 추구하고 국가에 대해 다양한 요구와 비전 등을 요구해 오면서 오늘날의 복지국가를 이루었다는 점이다. 스웨덴의 시민사회 영역인 노조, 사회운동, 다양한 결사체 등이 이러한 활동과 역할을 해 왔다. 결국, 국가가 중요한 역할을 했음을 알 수 있다.

스웨덴 복지국가가 스웨덴 문화 그 자체에서 비롯되었던 아니면 국가의 정책과 정치로 가능했든 중요한 것은 지역 시민사회, 지방자치와 지자체의 역할이 매우 컸다는 사실이다. 스웨덴 민주주의의 핵심 가치인 자유와 평등, 연대는 이러한 시민사회의 사회진보를 위한 역동성과 실용적 개혁주의에서 발전되었다. 자율적 시민사회, 즉 ‘열린사회’가 그들의 가치를 실현시켜 온 것이다. 이러한 시민사회는 지역공동체, 즉 기초지자체에서 비롯된 것이다. 시민사회의 자유주의, 개인주의, 공동체주의가 정치적으로는 사회민주주의로, 경제적으로는 자본주의로 발전되었고 이러한 사회민주주의와 자본주의의 타협이 ‘제3의 길’인 스웨덴(복지) 모델을 성공적으로 발전시켜온 기반이 되었다.

이상 살펴본 바와 같이 기존의 스웨덴 모델을 지칭하던 핵심요소들은 상당한 변화를 겪고 있다. 스웨덴 모델의 핵심 가치인 자유와 평등, 연대가 시민사회의 사회진보를 위한 역동성과 실용적 개혁주의에서 발전되고 있는 것이다.

2. 본 연구의 이론적 결과의 적용에 의한 재 서술

상기한 서술 중 스웨덴 모델, 즉 성공적인 사회보장과 경제의 선순환을 채택하여 실현시킨 협동정신과 높은 신뢰와 같은 사회적 자본이 어떻게 성립하였는가를 설명한 것이 본 연구의 이론적 고찰이었다. 이에 따르면 첫 번째와 두 번째 설명은 본 연구에 제시한 근본적 원인 중 각각 제도와 문화에 해당한다. 본 연구의 주장은 두 가지 모두 중요하다는 것과 그것을 어떻게 단기적이고 의식적인 정책적 개입의 대상으로 할 수 있는가 있었다. 그러한 의식적 개입은 집단적 행위에 의하여 가능하였다.

본 연구에서 중요했던 것은, 어떤 사회에서나 개인과 사회에 모두 좋은 결과를 방해하는 일반적인 경향이 있는데 이것을 사회적 딜레마로 일반화 시킬 수 있다는 것과 이를 극복하는 방안을 근본적 원인을 중심으로 제시하는 것이었다.

사회적 딜레마의 핵심은 인간의 행위가 개인이나 부분집단의 이익에 의해 결정될 때 전체최적이 가능할 때에도 그것보다 훨씬 못한 부분최적이 채택 및 실현이 된다는 것이다. 따라서 현실적으로 가능하면서도 개인 이익만을 추구하지 않는 다른 종류의 행위의 가능성이 필요했는데 그것이 합당한 행위였고, 이에 해당하는 행위결정 모델이 조건부 동의 이었다. 즉 현실적으로 대부분의 개인들은 개인이익을 추구하면서도 동의할 만한 가치나 규범이 제시되면, 이를 위해 개인이익을 뒤로 미룰 수 있다는 것이다. 따라서 개인이익과 전혀 상관없이, 즉 비-결과론자적인 행위의 기반이 될 수 있는 습관적으로 받아들여지는 다른 행위의 동기, 즉 가치나 규범이 필요하며, 이는 문화에 의해 독립적으로 설명이 된다.

개인의 이익을 추구하는 부분은 주로 제도에 의해서 설명이 되고, 규범 혹은 가치에 의한 부분은 주로 문화에 의해 설명이 된다. 제도와 문화가

각각 교차적으로 개인이익과 규범 혹은 가치에 영향을 줄 수 있지만 기본적으로 개인이익은 제도에 의해, 규범 혹은 가치는 문화에 의해 그 기본 형태가 결정된다.

이러한 제도 중 중요한 것이 제도를 선택하는 제도인 정치과정을 중심으로 한 공공영역에서의 집단 의사결정 과정이었다. 그 과정에서는 이해관계에 기반한 정치적 연합이 의사결정 내용을 결정하는 주요 요인이었다. 이때 우리가 추구하는 전체최적을 선택할 수 있게 하는 정치적 연합이 존재하는 것이 중요하였다. 이는 우연일 수 있으나 최소한 집단 의사결정이 공개적이고 토론적인 상황에서 이루어질 수 있는 제도적 조건이 갖추어지면, 개인들이 개인이익보다 규범 혹은 가치에 더 의존하는 결정을 내린다는 것이 결론이었다.

따라서 규범 혹은 가치가 어떤 것인가에 따라 사회적 딜레마가 극복되어 전체최적이 선택 및 실현되기가 쉽다. 이 부분은 문화가 결정한다. 문화는 통상은 역사 속에서 장기적인 경험과 교육을 통해 성립하여 단기적이고 의식적인 정책적 개입의 대상이 아니다. 그러나 특별한 상황, 즉 외부적으로 강요된 커다란 위기나, 강력한 카리스마를 가진 사회적 지도자가 등장하여 동시에 의식적으로 한 사회의 구성원들의 의식을 집중시켜서 기존의 경로를 결정짓던, 특히 사회적 딜레마를 생산하던 규범 혹은 가치를 변화시켜, 새로운 경로, 즉 사회적 딜레마를 해결한 전체최적의 상태로 나아갈 수 있는 것이다. 이렇게 기존경로를 바꾸어 새로운 경로로 갈 수 있는 역사적 순간을 형성적 순간이라 불렀다.

이러한 가능성을 설명한 정치과정의 이론이 어떤 이념의 우위를 설명할 수 있는 집단기억에 관한 이론이었고, 그 결과 바뀌는 것을 그 사회의 정신적 지도라 했다. 정신적 지도는 결국 규범 혹은 가치로 이루어지는 문화와 같은 내용이다.

앞에서 살펴본 스웨덴의 역사에서 역사상 현대에 가장 가까운 시기에 첫 번째 형성적 순간으로 볼 수 있는 것은 살트세바덴 협약이 성립되는 시기라 판단된다. 이에 대한 일반적 서술은 앞에서 이루어졌다. 본 연구의 이론적 고찰에서 나온 설명 틀을 사용하고 좀 더 구체적인 일차적인 자료들을 사용하는 심층연구는 본 연구의 제한점으로 두고 다음의 연구로 미루기로 한다.

제 5 장

요약 및 결론

제1절 요약 및 결론

제2절 우리나라에 대한 시사점

제3절 본 연구의 제한점과 향후의 연구

제1절 요약 및 결론

본 연구는 사회보장과 경제의 선순환 문제를 다룸에 있어 직접적 원인이 설명하는 성공적인 선순환 메커니즘 자체보다, 근본적 원인이 설명하는 그러한 메커니즘의 채택 및 실현이 더 근본적인 문제라는 관점에서 이루어졌다. 그 결과 다음의 결과를 얻었다.

먼저 경제가 성공하면 사회보장이 잘 이루어지는 것은 상대적으로 쉬운 문제로 보고, 이의 가능한 연구 틀은 개략적으로 제시하고, 사회보장이 경제의 성공을 가져오는 메커니즘을 구체화하고 연구하여 다음과 같은 결과를 얻었다.

사회보장과 경제성과를 잇는 매개요인은 저부담저복지의 경우 저축률과 투자증가율로 하였고, 고부담고복지의 경우에는 실업급여를 포함하는 관대한 사회보장-노동시장유연화-적극적 노동시장의 3가지 요인이 상호 작용하는 황금삼각형 모델을 상정하여 고용보호입법지수와 생산적 사회지출로 하였다. 실제 연구결과를 보면 고부담고복지인 북구형과 대륙형의 경우 일반적으로 저축률과 투자증가율은 전체평균보다 작고, 황금삼각형 모델에 상응하는 생산적 사회지출이 컸다. 반대로 저부담저복지인 영미형과 한국의 경우 일반적으로 생산적 사회지출이 전체평균보다 작고, 투자증가율이 상대적으로 컸다. 고부담고복지인 이탈리아와 현재 저부담저복지에서 저부담고복지의 과도적 형태로 옮겨간 다른 3개국을 포함하는 남유럽형의 경우와 역시 저부담저복지에서 현재 저부담고복지의

과도적 형태로 가고 있는 일본의 경우에도 일반적으로 생산적 사회지출이 전체평균보다 작거나 황금삼각형 모델의 맥락이 아니었고, 투자증가율이 전체평균보다 크게 되는 경향이 있었다.

이러한 매개요인에 관한 관찰을 전제로 하고 경제적 성과를 보면 결과적으로 경쟁력을 잘 표시하고 있다고 보여지는 경상수지가 고부담고복지인 북구형과 대륙형에서 일반적으로 양수이면서 전체평균보다 큰 반면, 저부담저복지인 영미형에서는 음수이면서 전체평균보다 작았다. 따라서 현재로서는 평균적으로 고부담고복지 국가의 경쟁력이 저부담저복지 국가의 경쟁력보다 우수하다는 판단을 할 수 있겠다.

북구형과 대륙형을 비교하면 둘 다 우수하지만 평균적으로 최근 북구형의 경상수지가 평균적으로 더 큰 것을 관찰할 수 있다. 이를 경쟁력이 더 큰 것으로 판단한다면 이는 북구국가에서 황금삼각형 모델의 기전이 훨씬 더 잘 작동하기 때문이라고 판단된다.

남유럽형은 이탈리아를 모델이라 전제하면 저부담저복지에서 저부담고복지의 과도기를 거쳐 고부담고복지로 가는 중이라고 볼 수 있다. 남유럽형도 생산적 사회지출에 입각한 모델이 아니라 투자증가율을 성공모델로 하는 모델이라 판단된다. 남유럽형의 경쟁력도 전체적으로 좋지 않았다.

이상을 보면 고부담고복지이면서 생산적 사회지출을 중심으로 한 황금삼각형 모델을 성공기전으로 하는 모델이, 그렇지 않은 모델, 대표적으로 저부담저복지이면서 투자증가율을 성공기전으로 하는 모델보다 더 우수할 수 있다는 관찰을 이끌어낼 수 있겠다. 예외적으로 현재 한국이, 일본은 과거에, 저부담저복지이면서 생산적 사회지출보다 투자증가율에 의지하면서 우수한 성과를 내고 있다. 그러나 장기적으로 더 성숙한 경제가 되어 저성장기조가 정착되면 투자증가율보다 생산적 사회지출에 의존하는 모델로의 전환이 필요할 것으로 예측된다.

이상의 서술적 통계자료를 통한 정형적인 분석결과는 계량모델을 사용한 다음 단계의 연구에 좋은 바탕이 될 수 있다고 생각된다.

연구대상 국가들을 연구결과에 따라 고부담고복지, 그리고 저부담저복지의 각각의 성공과 실패 사례로 나누어 볼 수 있었다.

다음으로 이론적 고찰을 통해 성공적 선순환이 정책적으로 채택 및 실현될 수 있는 가능성을 밝히고 이를 스웨덴 사례를 중심으로 제시하였다. 이를 제시하면 다음과 같다.

본 연구에서 살펴본 스웨덴 모델, 즉 성공적인 사회보장과 경제의 선순환을 채택하여 실현시킨 모델에 대한 기존 설명은 그 것을 성립시킨 협동정신과 높은 신뢰와 같은 사회적 자본이 어떻게 성립하였는가에 관련된 것이었다. 기존설명은 이를 제도 아니면 문화의 둘 중에 하나를 선택하여야 하는 것이었다. 그러나 본 연구의 주장은 두 가지 모두 중요하다는 것이었고 더 나아가 그 것을 어떻게 단기적이고 의식적인 정책적 개입의 대상으로 할 수 있는가이었다. 그러한 의식적 개입은 집단적 행위에 의하여 가능하였다.

본 연구에서 중요했던 것은, 어떤 사회에서나 개인과 사회에 모두 좋은 결과를 방해하는 일반적인 경향이 있는데 이것을 사회적 딜레마로 일반화시킬 수 있다는 것과 이를 극복하는 방안을 근본적 원인을 중심으로 제시하는 것이었다.

사회적 딜레마의 핵심은 인간의 행위가 개인이나 부분집단의 이익에 의해 결정될 때 전체최적이 가능할 때에도 그것보다 훨씬 못한 부분최적이 채택 및 실현이 된다는 것이다. 따라서 현실적으로 가능하면서도 개인 이익만을 추구하지 않는 다른 종류의 행위의 가능성이 필요했는데 그것이 합당한 행위였고, 이에 해당하는 행위결정 모델이 조건부 동의 이었다. 즉 현실적으로 대부분의 개인들은 개인이익을 추구하면서도 동의할

만한 가치나 규범이 제시되면, 이를 위해 개인이익을 뒤로 미룰 수 있다는 것이다. 따라서 개인이익과 전혀 상관없이, 즉 비-결과론자적인 행위의 기반이 될 수 있는 습관적으로 받아들여지는 다른 행위의 동기, 즉 가치나 규범이 필요하며, 이는 문화에 의해 독립적으로 설명이 된다.

개인의 이익을 추구하는 부분은 주로 제도에 의해서 설명이 되고, 규범 혹은 가치에 의한 부분은 주로 문화에 의해 설명이 된다. 제도와 문화가 각각 교차적으로 개인이익과 규범 혹은 가치에 영향을 줄 수 있지만 기본적으로 개인이익은 제도에 의해, 규범 혹은 가치는 문화에 의해 그 기본 형태가 결정된다.

이러한 제도 중 중요한 것이 제도를 선택하는 제도인 정치과정을 중심으로 한 공공영역에서의 집단 의사결정 과정이었다. 그 과정에서는 이해관계에 기반한 정치적 연합이 의사결정 내용을 결정하는 주요 요인이었다. 이때 우리가 추구하는 전체최적을 선택할 수 있게 하는 정치적 연합이 존재하는 것이 중요하였다. 이는 우연일 수 있으나 최소한 집단 의사결정이 공개적이고 토론적인 상황에서 이루어질 수 있는 제도적 조건이 갖추어지면, 개인들이 개인이익보다 규범 혹은 가치에 더 의존하는 결정을 내린다는 것이 결론이었다.

따라서 규범 혹은 가치가 어떤 것인가에 따라 사회적 딜레마가 극복되어 전체최적이 선택 및 실현되기가 쉽다. 이 부분은 문화가 결정한다. 문화는 통상은 역사 속에서 장기적인 경험과 교육을 통해 성립하여 단기적이고 의식적인 정책적 개입의 대상이 아니다. 그러나 특별한 상황, 즉 외부적으로 강요된 커다란 위기나, 강력한 카리스마를 가진 사회적 지도자가 등장하여 동시에 의식적으로 한 사회의 구성원들의 의식을 집중시켜서 기존의 경로를 결정짓던, 특히 사회적 딜레마를 생산하던 규범 혹은 가치를 변화시켜, 새로운 경로, 즉 사회적 딜레마를 해결한 전체최적의

상태로 나아갈 수 있는 것이다. 이렇게 기존경로를 바꾸어 새로운 경로로 갈 수 있는 역사적 순간을 형성적 순간이라 불렀다.

이러한 가능성을 설명한 정치과정의 이론이 어떤 이념의 우위를 설명할 수 있는 집단기억에 관한 이론이었고, 그 결과 바뀌는 것을 그 사회의 정신적 지도라 했다. 정신적 지도는 결국 규범 혹은 가치로 이루어지는 문화와 같은 내용이다.

앞에서 살펴본 스웨덴의 역사에서 역사상 현대에 가장 가까운 시기에서 첫 번째 형성적 순간으로 볼 수 있는 것은 살트세바덴 협약이 성립되는 시기라 판단된다. 이에 대한 일반적 서술은 앞에서 이루어졌다. 본 연구의 이론적 고찰에서 나온 설명 틀을 사용하고 좀 더 구체적인 일차적인 자료들을 사용하는 심층연구는 본 연구의 제한점으로 두고 다음의 연구로 미루기로 한다.

제2절 우리나라에 대한 시사점

위에서 전개된 연구를 기반으로 우리나라에 대한 정책적 시사점을 제시하겠다.

우선 선순환의 새로운 경로를 가기 위해서는 사회수준에서의 의식적인 변화 가능성에 대한 이론의 개발과 홍보가 필요하다. 이를 위해서는 제도와 문화가 사회적 행위의 동기에 미치는 영향의 중요성을 인식하고 이를 의식적으로 활용할 수 있는 이론과 정책적 조건을 조성하는 것이 필요하다.

다음으로 긍정적이고 단절적인 경로의 변화를 이루기 위해서는 외부에서 강요된 대규모 위기를 잘 이용하는 것과 뛰어난 공적 리더십이 존재하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 이를 가능하게 하는 이론의 개발과 흥

보가 필요하다. 예를 들어 우리나라의 기존의 정치지형을 분석하고 새로운 선순환을 가능하게 하는 결정이 내려질 수 있는 가능한 정치지형을 제시하는 것도 필요하다. 또한 뛰어난 공적 리더십이 중요함을 설득력 있게 제시하고, 이와 관련된 우리나라의 현황을 분석하고 개선방향을 제시하는 것이 필요하다.

제3절 본 연구의 제한점과 향후의 연구

본 연구를 함에 있어 미진하여 앞으로 더 연구가 이루어져야 한다고 생각한 점을 적어보면 다음과 같다.

첫째로, 사회보장과 경제의 성공적인 선순환 메커니즘 연구에서 암묵적으로 문제가 없다고 보고 제외했던 경제가 사회보장에 미치는 과정을 정치화하여 연구를 하는 것이다.

둘째로, 이러한 사회보장과 경제의 성공적인 선순환 메커니즘의 연구를 현재의 서술적 통계에서 도출된 정형화된 결과를 사용하여 계량적인 연구로 심화시키는 것이 필요하다.

셋째로, 문화에 관한 기존의 대표적 이론을 하나 소개하는 것을 주로 하였는데, 좀 더 종합적인 연구를 통해 독자적인 이론을 제시하고, 문화에 대한 실증적인 연구를 하는 것이다.

넷째로, 스웨덴의 사례연구도 역량과 시간의 제한으로 일반적인 수준에 머물렀다. 더 구체적이고 일차적인 자료를 사용하고, 역사적 문화적 자료도 더 보강하여 본격적인 사례연구를 통해 성공적인 사례의 시사점을 밝히는 것이 필요하다. 같은 종류의 연구를 다른 나라와 실패의 사례에 까지 넓혀 하는 것이 필요하다.

참고문헌 <<

- 고명헌 외. (2015). 스웨덴 복지 모델의 이해. 서울: 아산정책연구.
- 김인춘. (2013). 북유럽 국가들의 복지재정 제도 연구. 한국지방세연구원.
- 송호근. (1996). 스웨덴의 사회정책: 렌-마이드너 모델을 중심으로. 지역연구, 5(2)
- 신필균. (2011). 복지국가 스웨덴. 서울: 후마니타스.
- 신정완. (2012). 복지자본주의나 민주적 사회주의냐: 임노동자기금논쟁과 스웨덴 사회민주주의. 서울: 사평아카데미.
- 외교부. (2009). 스웨덴 개황.
- 안재홍. (2013). 복지 자본주의 정치경제의 형성과 재편: 서유럽 강소·복지 5개국의 경험과 한국의 쟁점. 서울: 후마니타스.
- 유근춘·고경환·윤석명·변용찬·노대명·이태진·이수연·신화연·유길상·윤조덕·윤홍식·정형선. (2008). 보건복지재정 적정화 및 정책과제. 한국보건사회연구원.
- 유근춘·국중호·안창남·여유진·임완섭. (2011b). 2011 보건복지재정의 정책과제, 한국보건사회연구원.
- 유근춘·국중호·김태은. (2012a). 사회정책목표의 실질적 달성을 위한 중장기 복지재정운용방향, 한국보건사회연구원.
- 유근춘·서문희·임완섭. (2011a). 보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안에 관한 연구, 한국보건사회연구원.
- 유근춘·윤진호·권순미·임완섭·강지원. (2012b). 2012 보건복지재정의 정책과제, 한국보건사회연구원.
- 유근춘·최연혁·정병기·김종범·이호근·국중호·김선희. (2014). 사회대타협을 위한 사회협약 국제사례 연구와 시사점- 사회협약 창출능력을 중심으로, 한국보건사회연구원.
- 주은선. (2014). 변화하는 스웨덴 모델과 박근혜 정부의 복지정책 방향. 스칸디나비아 연구, 15.
- 최연혁. (2012). 주요국의 사회보장제도: 스웨덴. 한국보건사회연구원.

- Acemoglu, Daron. (2009). *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Baumol, William J. (1967). The Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. *American Economic Review*, 57(3), pp.415~426.
- Duverger, Maurice (1974). *Modern Democracies: Economic Power versus Political Power*. translated by Charles L. Markmann. New York: Holt, Rinehart and Winston(originally published in French: Janus: Les deux faces de l'Occident. Paris: Librairie Artheme Fayard, 1972).
- Emmenegger, Patrick, Häusermann, Silja, Palier, Bruno, Seeleib-Kaiser, Martin (Eds). (2012). *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1993). Post-industrial Class Structures: An Analytical Framework. in Gøsta Esping-Andersen (ed). (1993). *Changing Classes: Stratification and Mobility in Post-industrial Societies*. London: SAGE publications Ltd, 7~31.
- Galbraith, John Kenneth (1952). *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*. originally published by Houghton Mifflin Company, here New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1993, seventh printing 2008.
- Galbraith, John Kenneth (1967). *The New Industrial State*. 1st ed. 1967, 2nd rev. ed. 1971, 3rd. rev. ed. 1978, 4th. ed. 1985. originally published by Houghton Mifflin Company, here Princeton: Princeton University Press, 2007.
- Galbraith, John Kenneth (1973). *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*. originally published by Houghton Mifflin

- Company, here New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1993, seventh printing 2008.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations*, second ed.. Beverly Hills, CA: Sage.
- Inglehart, R., Baker, W.E. (2000). Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values. *American Sociological Review*, 65, pp.19~51.
- Iversen, T., Rosenbluth, F. (2010). *Women, Work and Power: The Political Economy of Gender Inequality*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Jones, Benjamin F., and Benjamin A. Olken (2005). Do Leaders Matter? National Leadership and Growth since World War II, *Quarterly Journal of Economics*, 120: 835~864.
- Lindert, Peter H. (2004). *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Vol. 1(The Story), Cambridge: Cambridge University Press.
- Luhmann, Niklas (1988). *Die Wirtschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- North, Douglass C., (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur (1987). *Collective action*, in John Eatwell, Murray Milgate and Peter Newman, eds, *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Vol 1, London: The Macmillan Press Limited, 1040-1044.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Rothstein, Bo (1998). *Just institutions matter: The moral and political logic of the universal welfare state*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rowley, Charles K., (1993). Introduction, in Charles K. Rowley, ed., *Public Choice Theory*, Vol. I, Aldershot: Edward Elgar Publishing Limited, ix-xxix.
- Ryu, Gun-Chun (2003). *Über die Wurzeln der Kostenexplosion im sozialen System der Krankenversicherung*. Lohmar-Köln: Josef Eul Verlag.
- Schwartz, Shalom H., (2014). National Culture as Value Orientations: Consequences of Value Differences and Cultural Distance, in *Handbook of the Economics of Art and Culture*, Vol.2, ed. by Victor A. Ginsburgh and David Throsby, Amsterdam et al.: Elsevier B. V..
- Sen, Amartya. (1987). social choice, in John Eatwell, Murray Milgate and Peter Newman, eds, *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Vol 4, London: The Macmillan Press Limited, 382~393.
- Svallfors, Stefan (2014) *Politik som organiserad kamp - nya spelare och nya spelregler i Sverige*
- Thelen, Kathleen. (2012). Varieties of Capitalism: Trajectories of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity, *Annual Review Political Science*, 15: 137~59.
- Thomson, Michael, Ellis, Richard, and Wildavsky, Aaron. (1990). *Cultural Theory*, Boulder, Col.: Westview Press.
- Tullock, Gordon. (1987). Public choice, in John Eatwell, Murray Milgate and Peter Newman, eds, *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Vol 3, London: The Macmillan Press Limited, 1040-1044.

- Wildavsky, Aaron (1987). Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation, *American Political Science Review*, 81.
- Wildavsky, Aaron (1991). Can Norms Rescue Self-Interest?, *Critical Review*, 5.
- Zeng, Ming and Chen, Xiao-Ping. (2003). Achieving Cooperation in Multiparty Alliances: A Social Dilemma Approach to Partnership Management, *The Academy of Management Review*, 28(4), pp.587~605.

부록 <<

〈부표 1〉 스웨덴 정부구성과 정당의 세력분포

시기	연도	정부구성 및 정당	선거결과
1920년 이전	1911	자유당(소수)	자유당 40/ 보수당 31/ 사민당 28
	1914(봄)	무당파우익(소수)	자유당 38/ 보수당 32/ 사민당 30
	1914(가을)	보수당(소수)	자유당 37/ 보수당 36/ 사민당 27
	1917	좌우연합(다수): (자유+사민)	자유당 28/ 보수당 25/ 농민당 5/ 사민당 31
1920년대~ 1940년대 중반	1920	사민당 정권(소수)	자유당 22/ 보수당 28/ 농민당 8/ 사민당 30
	1921	무당파우익(소수)	자유당 19/ 보수당 26/ 농민당 11/ 사민당 36
	1924	사민당(소수)	자유당 17/ 보수당 26/ 농민당 11/ 사민당 41
	1928	보수당(소수)	자유당 15/ 보수당 29/ 농민당 11/ 사민당 37
	1932	사민당 정권(소수)	자유당 16/ 보수당 23/ 농민당 10/ 사민당 42/ 공산당 3
	1936	사민당+농민당(다수)	자유당 13/ 보수당 18/ 농민당 14/ 사민당 46/ 공산당 3
	1940	거국정부	자유당 12/ 보수당 18/ 농민당 12/ 사민당 54/ 공산당 4
	1944	거국정부	자유당 13/ 보수당 16/ 농민당 14/ 사민당 47/ 공산당 10
1940년대 중반~ 1980년 이전	1948	사민당(소수)	자유당 23/ 보수당 12/ 농민당 13/ 사민당 46/ 공산당 6
	1952	사민당(소수)	자유당 24/ 보수당 14/ 농민당 11/ 사민당 46/ 공산당 4
	1956	사민당+농민당 (51-57)	자유당 23/ 보수당 17/ 농민당 10/ 사민당 45/ 공산당 5
	1958	사민당 단독(소수)	자유당 18/ 보수당 20/ 농민당 13/ 사민당 46/ 공산당 3
	1960	사민당 단독(소수)	자유당 18/ 보수당 17/ 중앙당 14/ 사민당 48/ 공산당 4
	1964	사민당 단독(소수)	자유당 17/ 보수당 14/ 중앙당 13/ 사민당 47/ 공산당 5

시기	연도	정부구성 및 정당	선거결과
	1968	사민당 단독(다수)	자유당 15/ 보수당 14/ 중앙당 16/ 사민당 50/ 공산당 3
	1970	사민당 단독(소수)	자유당 16/ 보수당 12/ 중앙당 20/ 사민당 45/ 공산당 5
	1973	사민당 단독(소수)	자유당 14/ 보수당 9/ 중앙당 25/ 사민당 44/ 공산당 5
	1976	우익3개정당연립(다수)	자유당 11/ 보수당 15/ 중앙당24/ 사민당 43/ 공산당 5
	1979	우익3개정당연립(다수)	자유당 10/ 보수당 20/ 중앙당18/ 사민당 43/ 공산당6
1980년대~현재	1982	사민당 단독(소수)	자유당 6/ 보수당 24/ 중앙당15/ 사민당 46/ 공산당 6
	1985	사민당 단독(소수)	자유당 14/ 보수당 21/ 중앙당12/ 사민당 45/ 공산당 5
	1988	사민당 단독(소수)	자유당 12/ 보수당 18/ 중앙당 11/ 사민당 43/ 공산당 6/ 환경당 6
	1991	우익 연립(4개정당)	자유당 9/ 보수당 22/ 중앙당 9/ 기독교민주당 7/ 신민주(극우) 7/ 사민당 38/ 공산당 5
	1994	사민당 단독(소수)	자유당 7/ 보수당 22/ 중앙당 8/ 기독교민주당 4/ 사민당 43/ 공산당 6/ 환경당 5
	1998	사민당 단독(소수)	자유당 5/ 보수당 22/ 중앙당 5/ 기독교민주당 12/ 사민당 36/ 공산당 12/ 환경당 5
	2002	사민당 단독(소수)	자유당 13/ 보수당 15/ 중앙당 6/ 기독교민주당 9/ 사민당 40/ 공산당 8/ 환경당 5
	2006	우익 연립(4개정당)	자유당 8/ 보수당 26/ 중앙당 8/ 기독교민주당 7/ 사민당 35/ 공산당 6/ 환경당 5
	2010	우익 연립(4개정당)	자유당 7/ 보수당 30/ 중앙당 7/ 기독교민주당 6/ 스웨덴민주당(극우) 6/ 사민당 31/ 공산당 6/ 환경당 7
	2014	사민당(소수)	자유당 7/ 보수당 23/ 중앙당 6/ 기독교민주당 5/ 스웨덴민주당(극우) 13/ 사민당 31/ 공산당 5/ 환경당 7

자료: 최연혁(2012). 주요국의 사회보장제도: 스웨덴. 한국보건사회연구원

〈부표 2〉 스웨덴의 역대 총선결과

Year	Social Democrats	The Liberals	The Conservative Moderate Party	The Center Party	Communist Left Party	Socialist Party	Christian Democrats	Green Party	Swedish Liberal Party	New Democrats	Sweden Democrats	Others	Voter turnout
	(S)	(FP)	(M)	(C)	(V)	(SP)	(KD)	(MP)	(LIB)	(NYD)	(SD)		
1911	28.5	40.2 ⁴⁾	31.2									0.1	57.0%
1914(3월)	30.1	32.2	37.7 ⁴⁾									0.0	69.9%
1914(9월)	36.4	26.9	36.5 ⁴⁾	0.2								0.0	66.2%
1917	31.1 ⁴⁾	27.6 ⁴⁾	24.7	8.5	8.1							0.0	65.8%
1920	29.7 ²⁾	21.8	27.9	14.2	6.4							0.0	55.3%
1921	36.2 ²⁾	18.7	25.8	11.1	4.6							3.2	54.2%
1924	41.1 ²⁾	13.0	26.1	10.8	5.1				3.9			0.0	53.0%
1928	37.0	12.9 ⁴⁾	29.4 ⁴⁾	11.2 ⁵⁾	6.4				3.0			0.1	67.4%
1932	41.7 ²⁾	10.0	23.5	14.1 ³⁾	3.0	5.3			1.8			0.7	68.6%
1936	45.9 ²⁾	12.9	17.6	14.3 ²⁾	3.3	4.4						1.6	74.5%
1940	53.8 ⁶⁾	12.0 ⁶⁾	18.0 ⁶⁾	12.0 ⁶⁾	3.5	0.7						0.0	70.3%
1944	46.7 ⁶⁾	12.9 ⁶⁾	15.9 ⁶⁾	13.6 ⁶⁾	10.3	0.2						0.4	71.9%
1948	46.1 ²⁾	22.8	12.3	12.4	6.3 ³⁾							0.1	82.7%
1952	46.1 ²⁾	24.4	14.4	10.7 ²⁾	4.3							0.1	79.1%
1956	44.6 ²⁾	23.8	17.1	9.4 ²⁾	5.0							0.1	79.8%
1958	46.2 ²⁾	18.2	19.5	12.7	3.4							0.0	77.4%
1960	47.8 ²⁾	17.5	16.5	13.6	4.5 ³⁾							0.1	85.9%
1964	47.3 ²⁾	17.0	13.7	13.2	5.2 ³⁾		1.8					1.8	83.3%

Year	Social Democrats (S)	The Liberals (FP)	The Conservative Moderate Party (M)	The Center Party (C)	Communist Left Party (V)	Socialist Party (SP)	Christian Democrats (KD)	Green Party (MP)	Swedish Liberal Party (LIB)	New Democrats (NYD)	Sweden Democrats (SD)	Others	Voter turnout
1968	50.1 ²⁾	14.3	12.9	15.7	3.0		1.5					0.36	89.3%
1970	45.3 ²⁾	16.2	11.5	19.9	4.8 ³⁾		1.8					0.4	88.3%
1973	43.6 ²⁾	9.4	14.3	25.1	5.3 ³⁾		1.8					0.6	90.84%
1976	42.7	11.1 ⁴⁾	15.6 ⁴⁾	24.1 ⁴⁾	4.8		1.4					0.4	91.76%
1979	43.2	10.6 ⁴⁾	20.3 ⁴⁾	18.1 ⁴⁾	5.6		1.4					0.8	90.72%
1982	45.6 ²⁾	5.9	23.6	15.5	5.6 ³⁾		1.9	1.7				0.2	91.44%
1985	44.7 ²⁾	14.2	21.3	12.4 ¹⁾	5.4 ³⁾		12.4 ¹⁾	1.5				0.5	89.93%
1988	43.2 ²⁾	12.2	18.3	11.3	5.8 ³⁾		2.9	5.5				0.7	85.96%
1991	37.6	9.1 ⁴⁾	21.9 ⁴⁾	8.5 ⁴⁾	4.5		7.1 ⁴⁾	3.4		6.7 ⁵⁾	0.1	0.9	86.7%
1994	45.3 ²⁾	7.2	22.4	7.7 ³⁾	6.2 ³⁾		4.1	5.0		1.2	0.3	0.8	86.4%
1998	36.4 ²⁾	4.7	22.9	5.1	12.0 ³⁾		11.8	4.5 ³⁾		0.2	0.4	2.2	81.4%
2002	39.9 ²⁾	13.4	15.3	6.2	8.4 ³⁾		9.1	4.7 ³⁾			1.4	1.7	80.11%
2006	35.0	7.5 ⁴⁾	26.2 ⁴⁾	7.9 ⁴⁾	5.9		6.6 ⁴⁾	5.2			2.9	2.7	81.99%
2010	30.7	7.1 ⁴⁾	30.1 ⁴⁾	6.6 ⁴⁾	5.6		5.6 ⁴⁾	7.3			5.7	1.4	84.6%
2014	31.2 ²⁾	5.4	23.2	6.1	5.7 ³⁾		4.6	6.8 ³⁾			12.9	4.1	83.3%

주: 1) 공동 정당명부, 2) 시민당 정권참여, 3) 시민당 정채공조, 4) 우익정권 참여, 5) 우익정권 정채공조, 6) 거국내가 참여
 자료: 유근훈 외(2014)를 토대로 2014년 총선결과 추가하였음.

230 사회보장과 경제 선순환 국제비교연구

국가	구분	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013
덴마크	소득과세	13.8	19.6	22.3	23.4	26.2	27.5	29.6	29.0	30.4	28.4	28.4	29.2	30.7
	개인소득세	12.5	18.6	21.1	22.1	23.0	24.4	25.8	24.9	24.2	23.7	23.6	23.9	26.4
	법인소득세	1.3	1.0	1.2	1.4	2.2	1.7	2.3	3.2	3.8	2.7	2.7	3.0	3.3
	사회보장기여금	1.1	1.2	0.2	0.6	1.3	0.9	1.0	1.7	1.1	1.0	1.0	0.9	0.8
	피고용자	0.9	1.0	0.1	0.4	0.8	0.9	1.0	1.7	1.0	0.9	0.9	0.8	0.8
	고용주	0.2	0.2	0.1	0.2	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0
	총급여및노동력세					0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3
	재산세	2.4	2.3	2.3	2.5	1.9	1.9	1.7	1.6	1.8	1.9	1.9	1.8	1.8
	재화및서비스세	12.2	14.6	12.9	15.9	15.6	15.1	15.4	15.5	15.8	14.8	14.9	14.8	14.8
	일반소비세	3.0	7.1	6.5	9.4	9.2	9.4	9.2	9.3	9.8	9.6	9.7	9.7	9.6
	특별소비세	8.5	6.8	5.7	5.7	5.9	5.0	5.5	5.3	5.2	4.3	4.3	4.2	4.2
	기타세금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	독일	소득과세	10.7	10.2	11.8	12.8	12.6	11.3	11.0	10.9	9.6	10.0	10.5	11.1
개인소득세		8.2	8.4	10.3	10.8	10.3	9.6	10.0	9.2	7.8	8.5	8.8	9.3	9.6
법인소득세		2.5	1.8	1.5	2.0	2.2	1.7	1.0	1.8	1.7	1.5	1.7	1.8	1.8
사회보장기여금		8.5	9.6	11.7	12.5	13.2	13.0	14.1	14.2	13.5	13.7	13.8	13.9	14.0
피고용자		3.7	4.3	5.1	5.6	5.7	5.6	6.2	6.2	5.9	6.0	6.1	6.2	6.2
고용주		4.6	5.1	6.3	6.7	6.8	6.6	7.0	7.0	6.5	6.5	6.4	6.5	6.6
총급여및노동력세		0.2	0.2	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
재산세		1.8	1.6	1.3	1.2	1.1	1.2	1.0	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9
재화및서비스세		10.4	10.0	9.2	9.9	9.3	9.3	10.1	10.2	9.8	10.3	10.4	10.4	10.2
일반소비세		5.2	5.4	5.0	6.1	5.7	5.8	6.3	6.7	6.1	7.0	7.0	7.1	7.0
특별소비세		4.6	4.1	3.7	3.4	3.2	3.2	3.4	3.2	3.3	2.9	3.0	2.9	2.8
기타세금		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
프랑스		소득과세	5.3	5.8	5.5	6.6	6.7	6.6	6.8	10.7	10.1	9.1	9.8	10.4
	개인소득세	3.6	3.6	3.7	4.6	4.8	4.4	4.8	7.8	7.7	7.0	7.3	7.9	8.4
	법인소득세	1.8	2.1	1.8	2.0	1.9	2.2	2.0	3.0	2.4	2.1	2.5	2.5	2.6
	사회보장기여금	11.5	12.2	14.2	16.8	18.1	18.1	18.0	15.5	15.8	16.1	16.2	16.5	16.8
	피고용자	2.2	2.3	3.0	4.4	4.9	5.4	5.7	3.9	4.0	3.9	3.9	4.0	4.1
	고용주	8.5	8.9	10.2	11.2	11.7	11.2	11.0	10.7	10.8	10.9	11.1	11.2	11.3
	총급여및노동력세	1.6	0.4	0.7	0.9	0.9	0.8	1.0	1.0	1.1	1.3	1.3	1.4	1.6
	재산세	1.4	1.6	1.8	1.9	2.4	2.6	2.8	2.9	3.3	3.5	3.6	3.8	3.8
	재화및서비스세	12.9	12.8	11.6	12.0	12.4	11.6	11.6	11.1	10.9	10.5	10.7	10.8	10.8
	일반소비세	7.8	8.6	8.2	8.3	8.4	7.7	7.4	7.4	7.4	7.0	7.1	7.1	7.1
	특별소비세	4.8	3.9	3.1	3.3	3.7	3.6	3.8	3.5	3.2	3.1	3.3	3.4	3.5
	기타세금	0.9	0.8	1.1	1.2	1.3	1.3	1.6	1.6	1.5	1.0	1.2	1.1	1.1

국가	구분	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013
벨기에	소득과세	8.5	10.5	15.3	16.7	17.6	15.2	16.3	16.9	15.9	14.5	14.9	15.2	15.8
	개인소득세	6.3	8.3	12.7	14.8	15.5	13.2	14.0	13.7	12.6	12.0	12.1	12.2	12.7
	법인소득세	1.9	2.2	2.7	1.9	2.1	2.0	2.3	3.1	3.2	2.6	2.8	3.0	3.1
	사회보장기여금	9.6	9.6	11.7	11.7	13.8	13.7	14.1	13.6	13.3	13.7	13.8	14.1	14.2
	피고용자	2.7	2.9	3.4	3.4	4.5	4.2	4.4	4.2	4.1	4.1	4.1	4.2	4.2
	고용주	6.3	5.9	7.3	7.4	8.1	8.6	8.5	8.2	8.0	8.3	8.4	8.6	8.7
	총급여및노동력세	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	재산세	1.1	5.0	1.2	1.3	1.2	1.6	1.6	2.1	3.0	3.1	3.1	3.3	3.5
	재화및서비스세	11.4	8.2	10.5	10.9	10.9	10.8	10.8	10.9	10.8	10.7	10.6	10.9	10.8
	일반소비세	6.5	3.4	6.3	6.8	6.9	6.8	6.5	7.1	7.0	7.0	6.9	7.0	7.0
	특별소비세	4.0	4.4	3.8	3.6	3.5	3.4	3.5	3.0	3.1	3.1	3.0	3.3	3.2
기타세금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
오스트리아	소득과세	8.6	8.5	9.5	10.3	10.7	10.1	10.8	12.0	11.6	11.6	11.9	12.2	12.5
	개인소득세	6.7	7.0	7.9	9.0	9.3	8.3	8.6	9.3	9.0	9.2	9.2	9.5	9.8
	법인소득세	1.8	1.5	1.6	1.4	1.4	1.4	1.4	2.0	2.1	1.9	2.2	2.2	2.3
	사회보장기여금	8.4	8.6	10.0	12.0	12.9	12.9	14.7	14.4	14.0	14.1	14.1	14.2	14.6
	피고용자	3.7	3.8	4.2	4.9	5.3	5.5	6.2	5.9	5.7	5.8	5.7	5.7	5.9
	고용주	3.9	4.0	4.9	5.9	6.4	6.4	7.3	6.9	6.6	6.6	6.6	6.7	6.8
	총급여및노동력세	2.6	2.6	2.9	2.7	2.3	2.4	2.8	2.7	2.6	2.8	2.8	2.9	2.9
	재산세	1.3	1.3	1.1	1.1	1.0	1.1	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6	0.7
	재화및서비스세	12.6	12.6	12.6	12.2	13.2	12.4	11.8	12.0	11.7	11.5	11.4	11.5	11.5
	일반소비세	6.3	6.2	7.2	7.8	8.5	8.2	7.6	7.9	7.7	7.7	7.6	7.8	7.7
	특별소비세	6.0	6.1	5.1	3.9	4.0	3.6	3.5	3.4	3.3	3.0	3.1	3.1	3.0
기타세금	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	
네덜란드	소득과세	11.0	11.2	13.3	13.3	10.5	13.0	10.3	9.3	10.1	10.1	9.6	9.2	
	개인소득세	8.6	9.0	10.4	10.6	7.8	10.0	7.4	5.6	6.6	8.0	7.7	7.3	
	법인소득세	2.5	2.2	3.0	2.7	2.8	3.0	2.9	3.7	3.6	2.0	1.9	1.9	
	사회보장기여금	9.5	11.8	14.7	15.4	17.7	15.1	16.4	14.4	12.4	13.2	13.8	15.0	
	피고용자	4.7	5.1	6.3	6.4	7.9	9.3	10.4	7.2	6.0	5.6	6.0	6.5	
	고용주	3.9	5.5	6.8	7.2	7.1	3.0	2.6	4.2	3.9	4.7	4.7	5.1	
	총급여및노동력세	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	재산세	1.4	1.1	0.9	1.4	1.4	1.5	1.6	2.0	1.9	1.4	1.2	1.1	
	재화및서비스세	8.8	9.3	9.3	10.2	10.3	10.7	10.6	10.8	11.6	11.1	10.8	10.7	
	일반소비세	3.8	4.9	5.5	6.4	6.5	6.7	6.1	6.4	7.1	6.8	6.5	6.5	
	특별소비세	4.5	3.9	3.1	3.0	2.9	3.0	3.5	3.3	3.4	3.1	3.1	2.9	
기타세금	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1		

232 사회보장과 경제 선순환 국제비교연구

국가	구분	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013
영국	소득과세	10.8	14.3	15.0	12.6	13.7	13.3	11.8	13.5	13.0	12.3	12.3	11.8	11.7
	개인소득세	9.7	11.1	13.4	9.8	9.3	10.0	9.3	10.2	9.8	9.4	9.4	9.1	9.2
	법인소득세	1.3	3.1	2.1	2.8	4.5	3.4	2.6	3.4	3.1	2.9	2.9	2.7	2.5
	사회보장기여금	4.5	4.9	5.9	5.6	6.3	5.8	5.7	5.9	6.4	6.2	6.3	6.3	6.2
	피고용자	2.1	2.2	2.3	2.2	3.0	2.2	2.4	2.4	2.7	2.5	2.5	2.5	2.4
	고용주	2.2	2.5	3.7	3.4	3.3	3.3	3.1	3.3	3.5	3.6	3.6	3.7	3.6
	총급여및노동력세	0.0	1.6	0.0	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	재산세	4.3	4.4	4.3	4.0	4.3	2.8	3.2	4.0	4.1	4.0	3.9	3.9	4.1
	재화및서비스세	9.7	10.2	8.4	9.8	11.2	10.5	11.3	11.1	10.2	10.1	10.9	10.9	10.9
	일반소비세	1.7	2.4	3.0	4.9	5.6	5.7	6.1	6.3	6.3	6.2	6.9	6.9	6.9
	특별소비세	7.4	7.0	5.0	4.4	4.9	4.2	4.6	4.3	3.5	3.5	3.6	3.6	3.5
	기타세금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	미국	소득과세	11.3	12.8	11.3	12.7	11.2	12.1	12.3	14.3	12.2	10.2	11.2	11.7
개인소득세		7.4	9.4	8.5	10.0	9.3	9.7	9.5	11.9	9.1	7.9	9.0	9.2	9.8
법인소득세		3.9	3.4	2.8	2.7	1.9	2.4	2.8	2.5	3.0	2.3	2.2	2.5	2.3
사회보장기여금		3.1	4.1	5.0	5.6	6.2	6.6	6.7	6.6	6.4	6.1	5.5	5.4	6.2
피고용자		1.2	1.8	2.2	2.3	2.6	2.9	2.9	3.0	2.8	2.7	2.0	2.0	2.7
고용주		1.8	2.2	2.7	3.0	3.4	3.4	3.4	3.3	3.2	3.1	3.1	3.1	3.1
총급여및노동력세		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
재산세		3.7	3.6	3.4	2.7	2.6	3.0	3.0	2.9	3.0	3.1	3.0	2.9	2.8
재화및서비스세		5.3	5.1	4.8	4.5	4.6	4.6	4.8	4.6	4.6	4.3	4.4	4.4	4.3
일반소비세		1.1	1.5	1.7	1.8	1.9	2.1	2.1	2.2	2.1	2.0	2.0	1.9	2.0
특별소비세		3.6	3.0	2.5	2.1	2.1	1.8	2.0	1.8	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
기타세금		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
캐나다		소득과세	9.7	13.5	14.8	14.2	14.1	17.2	16.2	17.5	15.2	14.2	14.3	14.5
	개인소득세	5.7	9.8	10.3	10.4	11.2	14.4	13.1	12.9	11.5	10.7	10.9	11.2	11.3
	법인소득세	3.7	3.4	4.3	3.5	2.6	2.5	2.8	4.3	3.3	3.2	3.1	2.9	2.7
	사회보장기여금	1.4	2.9	3.2	3.2	4.3	4.3	4.9	4.8	4.8	4.7	4.6	4.8	4.9
	피고용자	0.5	1.2	1.2	1.1	1.5	1.5	1.8	1.9	1.9	1.9	1.8	1.9	1.9
	고용주	0.9	1.6	1.9	2.0	2.8	2.7	3.0	2.7	2.7	2.6	2.6	2.7	2.7
	총급여및노동력세						0.8	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6
	재산세	3.6	3.9	3.0	2.8	3.0	3.5	3.7	3.3	3.5	3.5	3.3	3.3	3.2
	재화및서비스세	10.2	9.6	10.1	9.9	10.1	9.1	8.9	8.5	8.1	7.5	7.5	7.5	7.4
	일반소비세	4.5	4.4	3.9	3.5	4.2	5.0	4.9	4.9	4.8	4.3	4.4	4.5	4.4
	특별소비세	4.2	4.0	4.3	4.0	4.1	3.6	3.4	3.0	2.9	2.7	2.6	2.5	2.5
	기타세금	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0

국가	구분	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013
호주	소득과세	10.4	11.4	14.2	14.7	15.1	16.0	15.6	17.7	17.6	14.5	15.5	15.9	
	개인소득세	7.1	7.9	11.1	11.5	12.5	12.1	11.5	11.5	11.9	9.8	10.3	10.7	
	법인소득세	3.4	3.6	3.1	3.2	2.6	4.0	4.2	6.2	5.8	4.7	5.2	5.2	
	사회보장기여금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	피고용자	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	고용주	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	총급여및노동력세	0.6	0.6	1.5	1.3	1.3	1.7	1.9	1.4	1.3	1.3	1.4	1.4	
	재산세	2.4	2.3	2.2	2.0	2.2	2.5	2.5	2.7	2.6	2.4	2.3	2.4	
	재화및서비스세	7.2	6.7	7.4	8.1	9.1	7.8	8.2	8.7	8.4	7.4	7.1	7.7	
	일반소비세	1.5	1.6	1.7	1.4	2.2	2.3	2.5	3.7	4.0	3.5	3.4	3.4	
	특별소비세	4.7	4.3	4.9	5.9	5.7	4.3	4.1	4.3	3.6	3.0	3.0	3.0	
기타세금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		
스페인	소득과세	3.5	3.1	4.0	5.7	6.7	9.7	9.1	9.5	10.4	8.9	9.0	9.6	9.6
	개인소득세	2.0	1.8	2.6	4.5	5.2	6.9	7.4	6.2	6.3	6.8	7.0	7.2	7.3
	법인소득세	1.3	1.3	1.2	1.1	1.4	2.8	1.7	3.0	3.8	1.7	1.7	2.0	2.0
	사회보장기여금	4.0	5.8	8.5	10.7	10.9	11.2	11.3	11.6	11.7	11.8	11.7	11.5	11.3
	피고용자	0.9	1.2	1.6	2.4	1.9	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	2.0	1.7	1.7
	고용주	3.1	4.6	6.9	8.3	8.2	8.0	7.8	8.4	8.5	8.2	8.1	8.1	7.8
	총급여및노동력세	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	재산세	0.9	1.0	1.1	1.0	1.6	1.7	1.7	2.1	3.0	2.0	1.9	2.0	2.1
	재화및서비스세	5.8	5.6	4.3	4.6	7.6	9.0	9.0	9.9	9.9	8.4	8.2	8.5	9.1
	일반소비세	3.2	3.1	2.7	2.2	4.0	5.1	5.0	5.9	6.2	5.3	5.2	5.3	5.8
	특별소비세	2.6	2.4	1.6	2.3	3.4	3.3	3.2	3.2	2.9	2.5	2.4	2.6	2.8
기타세금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	
이탈리아	소득과세	4.4	4.3	5.3	8.9	12.0	13.3	13.6	13.5	12.4	13.6	13.4	14.0	14.2
	개인소득세	2.7	2.7	3.7	6.6	8.7	9.6	10.0	10.1	10.0	11.3	11.1	11.6	11.6
	법인소득세	1.7	1.6	1.5	2.2	3.0	3.7	3.3	2.8	2.7	2.7	2.6	2.8	3.0
	사회보장기여금	8.4	9.4	11.2	10.9	11.3	12.0	12.1	11.6	12.0	13.0	12.9	13.0	13.0
	피고용자			2.2	2.0	2.2	2.3	2.3	2.2	2.1	2.3	2.3	2.3	2.3
	고용주			9.0	8.1	8.0	8.6	8.1	8.1	8.4	9.0	8.9	8.9	8.9
	총급여및노동력세	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	재산세	1.8	1.5	0.8	1.1	0.8	0.8	2.2	1.9	2.0	2.0	2.2	2.7	2.7
	재화및서비스세	9.7	9.6	7.2	7.6	8.3	10.2	10.5	11.3	10.3	10.8	10.8	10.9	10.6
	일반소비세	3.2	3.3	3.5	4.5	4.7	5.3	5.3	6.2	5.7	6.1	6.0	5.9	5.8
	특별소비세	5.9	5.8	3.4	2.8	3.0	3.8	4.3	3.9	3.6	3.5	3.6	3.8	3.6
기타세금	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.2	2.3	2.0	2.0	2.0	2.0	

국가	구분	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	
한국	소득과세			3.4	4.1	4.0	6.1	5.7	6.2	6.6	6.6	7.3	7.4	7.1	
	개인소득세			1.2	1.9	2.0	3.7	3.4	3.1	3.0	3.3	3.5	3.7	3.7	
	법인소득세			1.3	1.8	1.7	2.4	2.2	3.0	3.6	3.2	3.7	3.7	3.4	
	사회보장기여금			0.1	0.2	0.2	1.9	2.3	3.6	4.8	5.3	5.7	6.1	6.4	
	피고용자			0.0	0.0	0.0	0.7	1.1	1.4	1.9	2.2	2.4	2.6	2.7	
	고용주			0.1	0.2	0.2	0.8	0.9	1.5	2.0	2.3	2.5	2.7	2.9	
	총급여및노동력세				0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
	재산세			1.4	1.3	1.4	2.2	2.7	2.7	2.7	2.6	2.7	2.6	2.6	2.5
	재화및서비스세			8.7	10.2	9.1	8.2	7.7	8.2	7.7	7.9	7.5	7.7	7.5	7.5
	일반소비세			1.8	3.6	3.2	3.5	3.4	3.7	3.9	4.1	4.1	4.3	4.1	
	특별소비세			6.7	6.4	5.7	4.5	3.9	4.2	3.6	3.5	2.9	3.0	2.9	
	기타세금			0.6	0.4	0.4	0.1	0.5	0.8	0.7	0.8	0.7	0.8	0.7	
OECD 평균	소득과세	8.7	9.9	10.9	11.6	11.9	12.2	11.6	12.2	11.9	11.0	11.2	11.4		
	개인소득세	6.8	7.9	9.0	9.9	9.9	10.1	9.1	9.1	8.6	8.2	8.3	8.6		
	법인소득세	2.1	2.2	2.1	2.3	2.5	2.5	2.7	3.4	3.5	2.8	2.9	2.9		
	사회보장기여금	4.5	5.1	6.4	6.9	7.4	7.4	8.8	8.6	8.6	8.9	8.9	9.0		
	피고용자	1.5	1.6	2.0	2.2	2.5	2.6	2.9	3.0	3.0	3.1	3.2	3.3		
	고용주	2.5	2.9	4.0	4.5	4.5	4.4	5.2	5.1	5.1	5.2	5.0	5.1		
	총급여및노동력세	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4		
	재산세	1.9	2.0	1.7	1.5	1.6	1.8	1.7	1.8	1.8	1.7	1.7	1.8		
	재화및서비스세	9.4	9.4	9.1	9.5	10.2	10.2	11.1	11.0	11.0	10.7	10.8	10.8		
	일반소비세	3.2	3.7	4.1	4.5	5.0	5.7	6.5	6.7	6.8	6.7	6.7	6.8		
	특별소비세	5.6	5.2	4.6	4.5	4.6	4.0	4.1	3.7	3.6	3.4	3.4	3.4		
	기타세금	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2		

자료: OECD.Stat (revenue Statistics)(인출일: 2015년 9월 16일)

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1F~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

연구보고서 발간자료 목록

발간번호	보고서명	연구책임자
연구 2015-01	의료이용 합리화를 위한 실태분석과 제도 개선방안	김남순
연구 2015-02	보건의료인력의 연수교육 개선방안	오영호
연구 2015-03	의료패러다임 변화에 따른 미래 보건의료산업 정책과제	김대중
연구 2015-04	한국의 건강불평등 지표와 정책과제: 건강불평등 완화를 위한 전략	김동진
연구 2015-05	2015 한국 의료 질 보고서: 의료서비스 질 향상에 대한 의료시스템의 성과와 과제	강희정
연구 2015-06	보건의료 공급체계 재설계를 통한 국민의료비 합리화 방안	정영호
연구 2015-07	호스피스·완화의료 활성화 방안 -노인장기요양서비스 이용자를 중심으로	최정수
연구 2015-08	주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구	강신욱
연구 2015-09	돌봄·보건의료 연합서비스(Joned-up Services)공급 모형에 관한 전망과 과제	박세경
연구 2015-10	가족형태 다변화에 따른 부양체계 변화전망과 공사 간 부양분담방안	김유경
연구 2015-11	공공 사회복지 전달체계의 변화와 정책적 함의	이현주
연구 2015-12	각국 공공부조제도 비교 연구: 스웨덴&프랑스&미국 편	임완섭
연구 2015-13	사회보장 역할분담 구조 변화와 정책적 대응방안 연구	정해식
연구 2015-14	시간제 일자리 확산이 소득불평등과 빈곤에 미치는 영향	김현경
연구 2015-15	사회보장재정 재구조화를 위한 중장기 전략연구	고제이
연구 2015-16	사회보장재정과 경제 선순환 국제비교연구	유근춘
연구 2015-17	공·사적 연금 체계의 노후소득보장 효과 전망과 발전 방향	우해봉
연구 2015-18	사회보장 중장기 재정추계 모형 개발을 위한 연구: 장기재정전망과 재정평가	신화연
연구 2015-19	사회복지법인의 재정운용 실태와 제도개선 방안	고경환
연구 2015-20	지역단위 복지서비스 수요·공급 분석	정홍원
연구 2015-21-01	가족변화에 따른 결혼·출산행태 변화와 정책과제	이삼식
연구 2015-21-02	임신·출산 및 영아기 양육 인프라의 형평성과 정책과제	이소영
연구 2015-21-03	동아시아 국가의 가족정책 비교연구	신윤정
연구 2015-21-04	여성노동·출산 및 양육행태와 정책과제	박종서
연구 2015-21-05	저출산·고령사회 동태적 분석을 위한 지역추적조사(III) -정릉3동·영등2동·소태면 사례를 중심으로	오영희

발간번호	보고서명	연구책임자
연구 2015-21-06	은퇴전환기 중고령자의 일·여가현황과 여가증진방안 연구	강은나
연구 2015-21-07	노인돌봄(케어)서비스의 제공주체간 역할정립과 연계체계 구축	선우덕
연구 2015-21-08	연령통합 지표 개발과 적용	정경희
연구 2015-21-09	인구구조 변화와 사회보장 재정의 사회경제적 파급 효과 연구	원중욱
연구 2015-21-10	저출산 극복을 위한 아동보호체계 국제비교 연구: 한중일 비교를 중심으로	류정희
연구 2015-21-11	소셜 빅데이터 기반 저출산 정책 수요 예측	송태민
연구 2015-22	한국사회의 사회심리적 불안의 원인분석과 대응방안	이상영
연구 2015-23	건강영향평가 사업 운영	김정선
연구 2015-24	한국형 복지모형 구축: 생애주기별 소득·자산·소비 연계형 복지모형 구축	여유진
연구 2015-25	사회통합 실태진단 및 대응방안 II: 사회통합과 사회이동	여유진/정해식
연구 2015-26	정책영향자의 사회통합 인식에 관한 연구	김미곤
연구 2015-27	아시아 각국의 복지제도 비교연구: 소득보장체계를 중심으로	노대명
연구 2015-28	2015년 지방자치단체 복지정책평가센터 운영 보고서 -지역사회복지계획과 연차별 시행결과의 분석	강혜규
연구 2015-29	보건복지통계정보 통합 관리 및 운영	오미애
연구 2015-30-1	국민건강과 안전을 위한 아동안전전략 구축방안 -아동손상예방 전략을 중심으로	김미숙
연구 2015-30-2	국민건강과 안전을 위한 식품안전전략 구축방안	김정선
연구 2015-31	2015년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사	이삼식
연구 2015-32	2015년 한국복지패널 기초분석 보고서	노대명
연구 2015-33	2013 한국의료패널 기초분석보고서(II)-만성질환, 임신·출산, 보건의식행태-	이수형
연구 2015-34	2015년 빈곤통계연보	정은희
연구 2015-35	2015년 소셜 빅데이터 기반 보건복지 이슈 동향 분석	송태민
연구 2015-36	의료기술 혁신과 의료보장체계의 지속성을 위한 국제동향과 정책과제	박실비아
연구 2015-37	보건분야 국제공동연구사업: 주요국 보건의료산업 육성정책 변화와 동향연구	김대중