

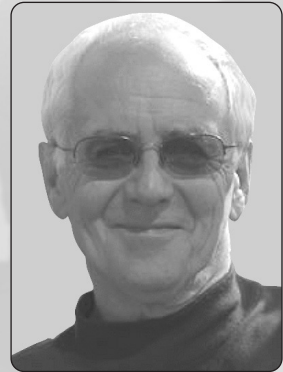
대담

영국 전문가로부터 듣는다



김용하 한국보건사회연구원 원장

&



이언 고프 런던정경대 교수

‘요람에서 무덤까지’를 슬로건으로 국가가 책임지는 복지체제를 가장 먼저 도입 하였던 영국은 급증하는 재정적자로 인하여 최근 실업수당 감축을 골자로 한 복지 개혁안을 발표하였다. 영국의 복지개혁은 근로연계형 복지를 통해 근로유인효과를 강화하고, 국가가 의료와 양육을 책임지면서 효율적인 복지정책을 제공하고자 하는데 초점을 맞추고 있다.

마지막 순서로 영국 런던정경대(London School of Economics) 이언 고프 (Ian Gough) 교수와의 인터뷰 내용을 소개한다. 이를 통해 복지논쟁에 대한 바람직한 방향을 생각해보자.

김용하 최근 영국의 복지개혁이 가시화되고 있는데, 이러한 배경은 무엇인가?

고프 복지개혁의 근본적인 이유는 근로유인효과를 높이기 위한 것이다. 나는 이번 복지개혁이 그렇게 효과적일 것이라고 생각하지 않는다. 소득재분배는 세 가지 목표를 갖는다. 첫째가 최저보장, 둘째가 근로유인, 세 번째가 비용절감이다. 이 세 가지 목적이 동시에 충족될 수는 없다. 기껏해야 두 가지를 달성할 수 있을 뿐이다. 근로인센티브를 확대하면서 동시에 최저보장을 추구한다면 정부가 부담해야 하는 비용이 크게 늘어날 수밖에 없다. 근로인센티브를 확대하면서 비용효율성을 높이고자 한다면 최저보장의 폭이 줄어든다. 하나를 취하면 포기해야 할 것도 있다는 현실을 인정해야만 한다.

김용하 영국의 출산율이 다른 유럽 국가들에 비해 상대적으로 높은 이유는 무엇이라고 생각하는가?

고프 출산율은 여러 가지 요인의 영향을 받게 된다. 정부의 복지급여로 설명되는 게 아니다. 영국의 출산율은 유럽에서도 높은 편이다. 그 이유는 10대의 출산율이 높기 때문이며, 특히 미혼모의 비율이 높다. 이는 영국 사회의 아동빈곤으로 이어져 큰 사회적 문제로 악순환을 빚어내고 있다. 영국의 이러한 문화적 요인으로 인해 높은 출산율을 보이는 것 같다. Esping-

Anderson은 출산율이 높을수록 사민주의적이고 시장주의 성격이 옅다고 한 바 있다. 하지만 사민주의 국가들은 다른 유럽 국가나 일본과 많이 다르다. 북유럽은 정부가 크고, 좋은 가족복지 프로그램이 있다. 이 때문에 가족과 일의 양립이 쉬워진다. 시장주의 국가의 국민들은 사립 보육 서비스를 이용해 일과 육아를 함께 챙길 수 있다. 즉, 국가주도형 또는 시장주도형이라는 두 가지 접근에서 가족정책을 생각할 수 있는 것이다. 영국과 같은 시장주의 국가에서는 물론 민간 서비스가 강하다. 그러니까 아이가 있는데도 일을 하려면 이런 서비스를 이용할 수 있는 경제적 여유가 있어야만 할 것이다. 영국의 중산층이라면 크게 문제되지 않을 것이다. 그래서 중산층의 높은 출산율은 어느 정도는 보육서비스에 기인한다고 말할 수 있다. 하지만 저소득층의 높은 출산율은 보육서비스로 설명되지 않는다.

김용하 영국은 상위소득 15% 계층에 대한 아동수당 지급을 폐지했다. 보편주의 대신 선별주의를 추구하는 방향으로 나아가고 있는 것인가?

고프 아니다. 과거의 추세는 확실히 선별적이였다. 그러나 선별적 제도들은 근래에 들면서 오히려 보편적 제도로 변하고 있어 보편주의가 더 강해지고 있다고 생각한다. 아동수당이 정부지출에서 차지하는 비율은 매우 낮으며, 의료서비스도 보편적 제

도로 영국의 의료제도 재정규모는 GDP의 8%에 달한다. 연금도 보편적 복지이며, 교육제도도 보편주의 방향으로 가고 있다. “통합급여”와 관련한 움직임도 같은 맥락으로 볼 수 있다. 하지만 한국이 영국의 사례에서 얼마만큼 교훈을 찾을 수 있을지는 모르겠다. 보건복지제도의 보편화는 최근 세계적인 추세이다. 행정상 효율적이며 노동시장에 대한 부정적 영향도 아주 적다. 사회혜택과 노동을 연계할 수 있다는 장점이 분명히 있기 때문이다. 선별적 복지에는 문제가 좀 더 많다. 미국은 말할 것도 없고 영국에서도 선별적 요소가 아직 남아 있다. 한국에 선별적 복지를 권하고 싶지는 않다.

김용하 뉴질랜드 및 호주와 같은 국가의 복지제도 모형에 대해서는 어떻게 생각하는가?

고프 뉴질랜드나 캐나다, 호주와 같은 국가에 대해서는 나도 자세히는 알지 못한다. 호주와 같은 국가는 지속적으로 소득연계 연금제도를 추진하고 있다. 소득이 증가함에 따라 국가가 제공하는 복지혜택을 서서히 줄여나가는 방법인데, 매우 독특한 방법이다. 소득 상위계층에는 복지혜택을 축소시키는 것으로, 이들은 차별화 전략으로 더 나아가고 있다고 말할 수 있을 것이다. 아주 흥미롭다. 몇 년 전에 OECD와 함께 사회복지제도에 대해 국가별 사례연구를 진행한 적이 있다. 그 조사

에도 호주는 가장 차별적이며, 이와 동시에 복지지향적인 제도를 유지하는 국가였다. 독특한 방법으로 사회 보장혜택을 차별화를 통해 추진하는 것이다. 이는 미국이나 영국과는 대조적이다.

김용하 복지지출이 큰 스웨덴이나 프랑스에 비해, 상대적으로 지출이 적은 영국이 재정적 위기로 더 큰 어려움을 겪는 이유는 무엇인가?

고프 영국의 재정적 위기는 순수하게 경제위기로 인한 파급효과 때문이다. 미국 다음으로 큰 타격을 입은 것이 바로 영국이었다. 런던이 뉴욕에 버금가는 금융 중심지가 아닌가. IMF의 발표도 있었지만, 정말 최악의 경제위기였다. 그 결과 2009년 영국의 GDP는 전년대비 6% 하락했다. 이러한 위기상황에서 재정을 유지하는 데는 위험이 따른다. 즉, 분모가 줄어들었는데 분자는 그대로이다. GDP가 줄었으니 조속히 정부지출도 줄여야 한다는 논의도 있다. 관심을 갖고 지켜봐야 할 문제다. 반복하자면 영국의 최근 재정적 위기는 경제위기로 인한 것이다. 상대적으로 스웨덴이나 프랑스는 타격을 덜 입었다고 할 수 있다. 영국에는 세계 금융중심지인 런던이 있다. 따라서 구제금융 규모도 영국 쪽이 컸다.

그러나 장기적인 관점에서의 지속성에 대해서 얘기하자면, 또 다른 문제가 될 것이다. 스웨덴이 전형적인 예가 될 수 있을 것

이다. 스웨덴은 높은 세율과 동시에 경제력을 보유한 국가이다. 이 두 가지가 동시에 가능하다는 것을 보여준 국가이다. 스웨덴의 이러한 성공에는 몇 가지 이유가 있을 수 있다. 우선 스웨덴 국민이 세금을 낼 수 있는 여유가 있기 때문이다. 높은 수준의 복지는 높은 세율이 필수이다. 스웨덴 국민의 납세능력과 스웨덴 정부의 완전 고용정책은 조세저변을 확대할 수 있는 여지를 마련한다. 세수를 통해 공공부문 일자리도 늘릴 수 있다. 뿐만 아니라 스웨덴은 기업에게 간접지원을 제공한다. 기업이 직원을 위한 연금 부담금과 의료보험비를 아주 적게 내도록 하는 것이다. 이러니 어찌 높은 복지수준과 시장 경쟁력을 갖추지 않을 수 있겠는가. 20년 전에 스웨덴의 이러한 현상을 논한 적이 있는데, 흥미로운 것은 아직도 스웨덴의 경제가 경쟁력을 충분히 유지하고 있다는 것이다. 그것도 정부의 복지지출을 높은 수준에서 유지하면서 말이다. 최근 스웨덴이 연금수급연령을 높이고 부담률을 조정하는 것은 복지국가로서의 전략상 일보 후퇴라고 볼 수도 있겠다. 영국도 연금수급연령을 점차적으로 상향조정해 67세로 올린다는 계획을 갖고 있다. 연금수급연령을 올리는 것은 세계적인 추세이다.

김용하 영국이 스웨덴 모델을 따르지 않는 이유는 무엇인가?

고프 신노동당 정부는 스웨덴 모델에 얼마만큼

영향을 받았다. 아동보육 및 노동시장에 투자했다. 더 많은 젊은이들을 노동시장으로 끌어들이겠다는 전략이었다. 엄격히 말해 복지는 아니었다. 적극적 노동시장 정책은 절반의 복지정책이다. 아동보육과 적극적 노동시장이라는 테마는 스웨덴에서 건너온 것이다. 하지만 복지는 정치경제적 상황에서 자유로울 수 없다. 사회적 요소도 스웨덴과 영국은 아주 다르다.

김용하 고령화 사회에 대처할 수 있는 복지정책은...

고프 두 가지에 대해 논의할 수 있을 것이다. 하나는 우리가 잘 알고 있는 사실이고, 나머지는 우리가 잘 알고 있지 못한 것이다. 첫 번째는 알다시피 연금수령 연령을 65세나 67세로 높이는 것이다. 이는 점차 많은 국가들이 채택하고 있는 것인데, 한국도 65세로 높인 것을 보니, 한가지 간단한 해결책이 맞긴 한 것 같다. 이는 불가피한 것 같다. 스웨덴은 이러한 측면에서 매우 흥미롭다. 스웨덴은 평균수명과 연금수령 연령을 연계시켜 놓았다. 이를 위한 공식이 존재한다. 즉, 평균수명이 증가할수록, 연금수령 연령 또한 올라가는 것이다.

두 번째, 우리가 잘 알지 못한 것으로, 바로 영국의 이민장려 정책이다. 현재 영국의 인구는 6천만 명이고, 아주 많다고 할 수 있다. 앞으로 2040년이 되면 7천만 명을 예상하고 있다. 심각한 문제이다. 하지만

이는 또 다른 기회가 될 수 있다. 물론 고령화로 인해 상쇄되는 부분이 있을 것이다. 자녀교육에 대한 지출을 줄일 수 밖에 없다. 한국과 같이 교육지출은 늘리고, 보건지출은 그렇지 못한 국가와는 상반된 예가 되겠지만, 연금문제는 우리가 연금수령 연령을 높일 수 있는 상황이므로 크게 걱정하지 않아도 될 것이다.

또한 점차 고령인구가 건강을 잘 유지하고 있기도 하다. 나 같은 경우도 67세에 퇴직했지만, 아직도 이렇게 일을 하고 있으니 말이다. 한 가지 영국의 사회적 문제라 한다면 환자나 장애인들을 위한 복지가 잘 갖춰져 있지 않다는 것이다. 독일과 일본과는 대조적으로 영국의 제도는 상당히 열악하다.

김용하 고령인구대책의 일환인 ‘맥두걸의 적정 인구 트러스트’에 대해 어떻게 생각하는가?

고프 나는 다소 다른 논의를 했었는데, 환경과 출산율 간의 상관관계에 대한 연구였다. 이는 내가 기후변화와 사회정책을 연구하고 있으므로 특히 관심을 갖고 있는 부분이다. 확실한 것은 기후변화에 대처하기 위해서는 우리 경제가 급진적인 개혁이 불가피하다는 것이다. 이와 관련하여 근본적으로 두 가지 해결책이 논의 중이다. 하나는 ‘녹색성장’이고 다른 하나는 ‘제로 성장’이다. 대부분의 국가는 ‘녹색성장’에 관심을 갖고 있는데, 이는 경제

성장을 계속 추진해 나감과 동시에 인구 증가로 인한 환경피해를 줄여나갈 수 있기 때문이다. 독일과 스웨덴이 이 정책을 잘 실행해 나가고 있다. 그러나 다른 국가들은 이를 반대한다. 대부분 고소득 국가들로, 그들은 ‘제로 성장’ 경제 모델을 마련하는 과정에 있다. 그 어느 누구도 어떤 것이 옳은 것인지 확신할 수 없을 것이다. 그러나 근로시간 축소는 내가 생각하기에는, 불가피하고, 또 필수적인 요건이라 생각한다.

김용하 한국에 당부할 말이 있다면?

고프 사회정책의 미래를 생각할 때는 반드시 경제성장, 기후변화, 환경 등을 고려해야만 한다. 전형적인 복지국가는 국민에 대한 보상을 목표로 삼는다. 지난 20~30년간 한국의 변화에 대해 많은 논의가 있었다. 한국은 사회정의와 경쟁력이 잘 결합된 “생산적 사회투자형” 국가이다. 우리는 이제 한 걸음 더 나아가 사회정책과 경제정책을 더 긴밀하게 결합시킬 필요가 있다. 예를 들어 비만과 같은 질병을 사전에 예방해 사회비용을 줄일 수 있도록 해야 한다. 예방은 중요한 이슈이다. 비만과 같은 질병은 사전에 예방할 수 있는데 왜 뒤늦게 큰 돈 들여 치료해야 하나? 경제와 긴밀하게 조응하는 예방적 복지국가는 아주 흥미로운 개념이다. 한국정부가 경제부문에 많은 지출을 한다고 들었다. 서구 모델을 따르기보다는 경제부문을

키우면서 예방형 복지국가를 세워나가는 것이 어떨까?

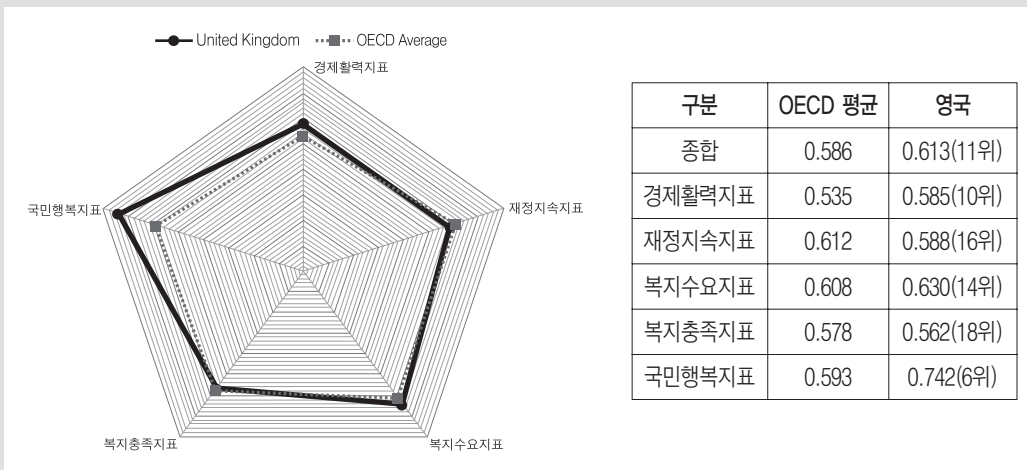
1970년대의 영국을 보라. 지역정책이나 인프라 구축, 산업정책, 농업에 대한 정부 지출이 줄줄이 줄었다. 경제부문의 지출이 크게 준 것이다. 그러한 과정에서 실업이 늘었고 사회복지 지출이 늘었다. 인프라 지출을 사회복지 지출로 돌린 셈이다. 비생산적인 시대였다. 그 이전인

1960~70년까지의 모델로 되돌아가자는 주장도 있다. 정부가 산업정책, 기업지원, 재교육 등 덜 소모적인 부문에 집중적으로 투자하던 때였다. 보상을 늘리기 위해 생산적 지출을 줄인다는 것은 말이 안 된다. 이는 한국에 내가 많이 관심을 갖고 있는 이유이다. 한국이 영국이 갔던 길을 가지 않기를 바란다.

□ 영국의 복지수준

- 30개 OECD 회원국의 복지수준을 파악하고, 이를 비교하기 위하여 한국보건사회연구원에서 복지지수로 KIHASA-Chosun Welfare Index 2011을 개발함.
 - 5개 부문에 걸쳐 총 27개 개별지표를 선정
 - 경제활력지표: 고용률, 실질경제성장률, 생산성증가율, 물가상승률, 1인당 GDP(5개)
 - 재정지속지표: 국가부채비율, 재정적자율, 조세부담률, 사회보험부담률(4개)
 - 복지수요지표: 노인인구비율, 지니계수, 빈곤율, 실업률, 장애인비율, 산업재해발생률(6개)
 - 복지충족지표: 공적연금 소득보장률, 건강보장률, 고용보장률, 아동 및 보육지원율, 장애급여 보장률, 국가투명도, 공공사회복지지출비율(7개)
 - 국민행복지표: 자살률, 출산율, 평균수명, 주관적 행복도, 여가시간(5개)
- 5개 지표를 종합한 영국의 최종순위는 11위로, 종합 평균은 0.613점임.
 - 국민행복지표, 경제활력지표는 OECD 평균을 상회하였으며, 나머지 3개 지표는 거의 평균에 가까운 수준임.
 - 전반적으로 중간수준에 머무르고 있으나 국민행복지표(0.742점, 6위)가 상대적으로 강세를 보이고 있음.

□ 영국의 지표간 종합결과



자료: 김용하 외(2011). OECD 국가의 복지지표 비교 연구, 한국보건사회연구원.

■ 이언 고프(Ian Gough)

영국 런던정경대(London School of Economics) 교수, 런던정경대 산하 CASE(Center for Analysis of Social Exclusion) 연구위원

2009년까지 University of Bath의 사회정책과 교수를 역임하였다. 유럽, 아시아, 남미 등의 복지국가, 사회정책 관련 전문가로, 현재는 기후변화와 사회정책에 대한 연구를 수행하고 있다.

저서로는 「세계 복지국가의 미래(2010)」, 「유럽복지국가: 개발도상국을 위한 설명 및 시사점(2008)」, 「동아시아 복지국가(2003)」 등이 있다.