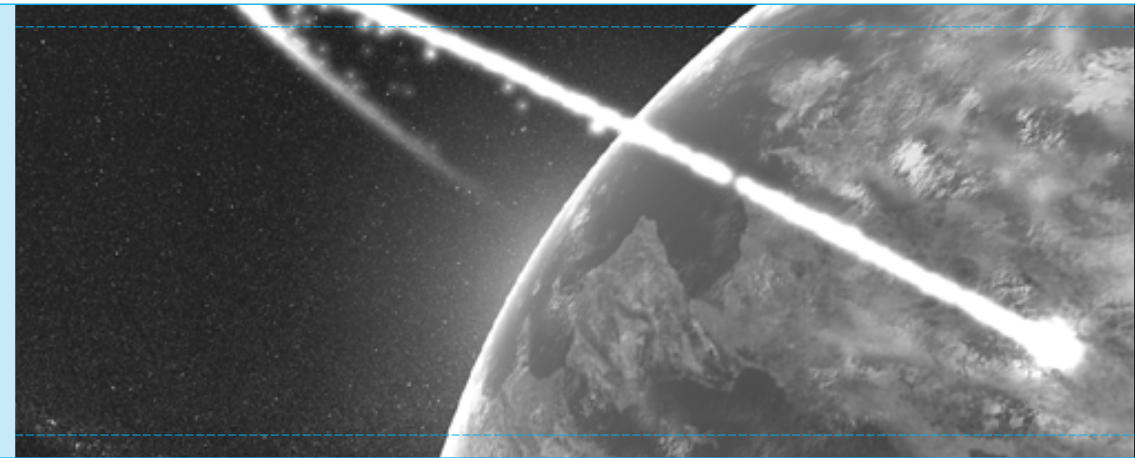


복지국가의 종언인가 지속인가¹⁾

Peter H. Lindert

미국 캘리포니아 주립대학(데이비스) 경제학과 교수



1. 시작하는 글

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

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

본 고에서는 OECD 국가의 경험을 바탕으로 우리가 알고 있는 복지국가의 위축여부, 사회지출이 경제성장에 미친 영향, 개발도상국 사회지

출시스템의 문제점, 그리고 복지국가의 특성 등을 살펴보기로 한다. 이와 더불어 복지레짐의 전파에 적합한 여건에 대해서도 논의해보고자 한다.

이를 위해 먼저 사회지출의 정의를 명확히 내려야 한다. 사회지출은 세금을 기반으로 하는 빈곤층을 위한 기본적인 부조, 실업 근로자를 위한 공공 지원(실업보상과 구직 지원), 정부 및 군 고용인 대상이 아닌 공공 연금, 공공 보건 지출, 주택 보조금 등의 정부 지출을 의미한다. 이러한 조세를 기반으로 한 사회지출은 베버리지와 기타 선구자들이 기대했던 것처럼 비교적 진보적인 소득 재분배를 하는 경향이 있다. 그러나 진보성의 정도는 일관적이거나 쉽게 측정할 수 없다. 본고에서는 복지국가를 언론에서 흔히 복지국가로 칭하는 유럽 국가들과 비슷한 국가로 정의한다. 이들 국가들은 GDP의 20 퍼센트 또는 그 이상을 사회이전에 사용하며, 그 20 퍼센트라는 기준을 편의상 복지국가를 정의하는

기준으로 본다.

복지국가에는 정부의 직접적인 시장규제, 즉 근로자보호법, 높은 최저임금, 수입장벽, 근로 시간제한 또는 정부의 기업지분참여 등이 없다. 이를 배제하는 것이 성장에 대한 결론 도출에 중요한 이유는 관련연구 결과 어떤 종류의 직접적인 시장개입은 성장에 부정적인 영향을 미친다는 결론이 나왔기 때문이다.²⁾

2. 복지국가는 여전히 건재

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

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

1) 요약정리: 홍석표 한국보건사회연구원 국제협력센터 소장
원문은 한국보건사회연구원 홈페이지 공지사항 No. 289 첨부자료 참조
(http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/news/sub02_01.jsp)

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

3. 사회지출과 경제성장

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

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

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

4. 복지국가의 특징

가. 상상된 실패와 실제 사회에서의 정책

복지국가의 비용이 높다는 주장은 설득력 있는 경제 논리를 기반으로 한다. 만일 정부가 기업이나 시장에 높은 세금을 매긴 다음, 젊은이들이 한평생 일하지 않고도 임금에 맞먹는 수당을 받게 하는 실수를 저지른다면 그런 논리는 현실에서도 가능하다. 그러나 중요한 것은 이러한 실례가 없다는 사실이다. 우리가 자본과 고소득층에 높은 세율을 적용하고 일하지 않는 이들에게 돈을 지급하는 현실에도 없는 가상을 적용했을 때에만 이 우매한 정책의 고비용이 산출되는 것이다. 진정한 역사의 경험으로 보았을 때 순GDP 대비 사회비용이 높다는 증거는 없다.

나. 복지국가의 조세조합은 성장에 더 친화적

자세히 살펴보면 고예산 복지국가들이 실은 주류 경제학자들이 경제성장에 도움이 된다고 생각하는 세제를 선호한다는 사실을 알 수 있다.³⁾ 많은 이들은 복지국가는 보통 거대 정부가 부자들에게서 빼앗고 기업이나 자본 또는 고소

득층에 높은 세금을 부과하기 때문에 고소득층이 해외로 부를 빼돌리려고 한다고 생각한다. 그렇지 않다. 즉, 복지국가들은 저예산국가인 미국이나 일본보다 기업이나 자본, 고자산소득에 대해 더 높은 세금을 부과하지 않는다. 이런 오해가 생긴 이유는 1970년대 또는 1980년대에 스웨덴과 같은 나라의 고소득에 대한 세율이 매우 높다는 뉴스를 보았기 때문일 것이다. 그러나 그 당시에도 여러 가지 감세조치와 세제상의 헛점 때문에 기업이나 부유층이 최고세율을 적용 받은 사례는 많지 않았다. 더구나 1990년대 초 이후, 스웨덴과 기타 유럽국들은 세제를 간소화하여 최고세율을 낮추었다.

만일 고예산 복지국가들이 기업이나 자본, 고자산소득에 부과하는 세금이 미국보다 낮다면 어떠한 종류의 세금으로 사회지출을 충당한다는 말인가? 일단, 이들 국가들은 청소부에서 의사나 변호사까지 모든 사람들에게 근로소득세를 부과한다. 이런 종류의 세금은 그 자체만 보면 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 그러나 북미 경제학자들을 대상으로 조사한 결과, 근로소득에 대한 과세는 확실히 경제성장에 긍정적이라고 한다. 그 이유는 노동공급이 자본공급보다 과세에 덜 민감하기 때문이다. 또 하나 주목할 것은 노동에 대한 과세를 높게 잡으면 그 부담을 복지국가를 긍정적으로 보는 소득층이 안게 된다는 사실이다. 다시 말해서 근로자들 자신이 자기들 중 더 어려운 사람들을 도와주는 사회안전망을 지원한다는 것이다.

복지국가 정부는 일반소비에 대해 중과세를

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

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

다. 취업의욕

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

관대한 실업수당이 일하는 사람 수를 줄이는 것은 사실이다. 여러 계량경제학 문헌이 이 점

을 지적하였다. 그러나 GDP에 미치는 영향은 얼마인가? 실업수당을 늘리면 실업을 늘린다는 연구결과는 적어도 2가지 점을 놓치고 있다. 먼저 이런 연구들은 보통 단순한 대체율, 즉 평균 임금 대비 표준실업수당에 초점을 맞추고 있다. 이러한 기준을 사용하는 사람들은 실업자의 일부만이 이러한 표준수당 지급자격을 갖추고 있으며, 그 중의 일부만이 실업수당을 요청하며, 이 경우에도 일년 중 제한된 기간 동안에만 실업수당을 받을 뿐이라는 사실을 간과하고 있다. 표준대체율에 실제 지급된 실업수당을 곱하면, 실제 실업수당의 지급규모는 아주 낮고 그 범위도 적다.

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

많은 이들이 전통적인 실업수당이 GDP에 미치는 영향을 과다평가하고 있으며, 이들은 또한 기본 공공부조, 즉 복지가 근로의욕저하를 예방하는 방향으로 설계된다는 사실도 간과하고 있다. 실업자들에게 직업훈련이나 구직지원이 제

공되며 이를 받아들여야 하는 압력이 있다. 고예산 복지국가들이 어떻게 고용을 장려하는지 설명하기 위하여 일자리가 없는 편모가정의 경우를 살펴보겠다. 다음 중 저소득 편모가 일자리를 찾을 인센티브가 가장 낮은 상황은 어떤 경우일까?

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

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

그 후, 미국 클린턴 정부는 초당적인 개혁을 통하여 저소득층에 일하고자 하는 의욕을 제공하였다. 첫 번째 향상은 1993년 근로소득보전세제(EITC)의 기준을 더 높인 것이었다. 이와 더불어 주 단위에서 제공하는 급여조정을 통하여 일자리가 없는 편모들이 저임금 첫 번째 일자리를 받아들여 고용경력을 쌓는데 큰 동기를 불어넣었다. 그 후 1996년의 복지개혁은 복지의 지급기간을 제한함으로써 채찍을 동반한 사랑이라는 면을 추가하였다. 이 두 정책을 통하여 빈

곤율을 높이지 않고도 복지 지급건수를 줄일 수 있었으며, 이는 2001~2002년의 경기 침체 후에도 계속 유효하였다. 한편, 토니 블레어하의 영국도 EITC에 비슷한 개혁을 적용함으로써 대처 시대의 엄격한 혜택자격 기준을 철폐하였다. 스웨덴과 같은 복지국가도 최초고용에 그렇게 높은 세금을 물린 적이 없었다. 일자리를 얻은 후에도 가족수당은 그대로 두었으며, 추가소득에 대한 세율도 높지 않았다.

라. 일하는 여성에 대한 투자

복지국가들은 자녀를 가진 여성들의 지속적인 고용을 장려하고 기술습득에 투자하는 공공 정책을 통하여 고용창출과 생산성 향상을 달성한다. 오늘날 많은 여성들이 직장을 갖기 때문에 이는 매우 중요하다. 복지국가들은 부모들에게 유급휴가를 제공하고 질 높은 공공 보육기관에 의한 탁아를 지원한다. 미시적 데이터에 의한 생산성의 향상수치를 추정하기는 쉽지 않지만 한 가지 장점은 분명하다: 이러한 복지국가들의 여성들은 미국, 일본, 스위스 남성들의 임금과 매우 비슷한 시장임금률을 받는다는 사실이다.⁴⁾

마. 공공보건: 미국의 아킬레스 건

사회지출의 가장 성장친화적인 특징은 공공 보건에서 찾아볼 수 있다. 일반적인 시장정책이 가장 취약한 부분이 바로 공공보건이기 때문이다. 가장 분명한 사례는 가장 이례적인 국가, 바로 미국이다.

미국인들은 세금에 의해 의료비용을 많이 지원 받는 국가들의 국민에 비해 수명이 짧다. 미국인의 수명은 20개 선진국 중 19위이다. 물론 그 이유가 전적으로 의료보전제도 때문은 아니다. 미국인들은 좋지 않은 건강습관과 약간 높은 공해에 노출되어 있다. 미국인의 건강 습관은 세계적으로도 유명하다(베이컨 치즈버거, 도너츠, 크림을 듬뿍 넣은 커피, 그리고 높은 살인율 등). 하지만 이 모든 요인들을 통계적으로 측정하였을 때 의료보전제도가 미국인들의 수명 단축에 큰 영향을 끼치고 있는 것을 부인할 수 없다.⁵⁾

민영화의 정도가 클수록 비용은 더 든다. 미국 의료보건의 비용이 높은 이유 중 하나는 고품질의 의료 서비스를 원하기 때문이며 이는 다른 국가들도 곧 따라 할 것으로 보인다. 하지만 비용의 일부는 높은 관료주의적 행정비용 때문이다. 세계보건기구(WHO)는 의료보건서비스의 품질에 있어서 미국을 37위에 두었다. 미국

4) Lindert, Peter H. 2004. Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century. Two volumes. Cambridge: Cambridge University Press.(Chs. 10, 11)
5) Or, Zeynep. 2000. Determinants of Health Outcomes in Industrialised Countries: A Pooled, Cross-Country, Time-Series Analysis. OECD Economic Studies 30, 1: 53~77.

이 세계 최고의 의료 기술과 시설을 가지고 있는 것은 사실이지만, 높은 가격 때문에 그 혜택을 받을 수 있는 사람은 많지 않다. 최근의 조사에 따르면 미국인들은 조사에 포함된 다른 국가 국민들보다 의료보전에 대해서 더 큰 불만을 가지고 있었다. 미국 보건제도의 문제는 공공부문에 있지 않다. 그 보다는 미국 특유의 규제를 받지 않는 시장의 특징과 65세 이상의 고비용 발생 그룹의 강력한 로비가 복합적으로 작용하기 때문이라고 볼 수 있다.

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

바. 유럽의 정책 결합

시장체제에 상당히 의존하는 미국식 방법이 의료보건에서 최악의 사례를 보이고 있다면, 서유럽식 성장과 복지는 두 가지 정책적 실패로

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

유럽의 또 다른 단점은 반경쟁적인 특징이다. 여러 가지 직접적인 시장개입을 통하여 특혜를 제공함으로써 경쟁에 대한 보호를 해주었고 이는 성장에 악영향을 미칠 수 밖에 없다.⁶⁾ 가장 대표적인 예는 근로자보호법, 높은 최저임금, 수입장벽, 정부규제 또는 자본소유비율, 근로시간 또는 매장영업시간 제한 등이다. 그러나 이

러한 보호 장치는 사회안전망이나 복지국가의 평등주의에 아무런 영향을 미치지 않는다.

5. 21세기의 수명 연장: 복지국가의 위기인가?

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

노인들의 장수추세와 출산율 감소로 고소득 국가들은 연금 프로그램을 재계속 해야 하는 상황이다. 계속 수정은 공적연금과 보건부문뿐 아니라 민간 직장보험제도에도 해당된다. 노화가 유일한 문제라면, 우리는 유엔이 예상한 각 국가간의 고령화 예상치를 사용하여 21세기 중반까지 각 국가가 안게 될 위험부담을 추측해 볼 수 있다. 2050년이 되었을 때, 65세 이상의 인구가 가장 많을 수 있는 국가는 이탈리아, 일본, 그리고 나머지 유럽국가들이다. 북미, 호주와 뉴질랜드는 상황이 덜 심각한데 그 이유는 이민자들과 비교적 높은 이민자들의 출산율 때문이다. 예외 상황은 동 아시아로써 중국, 대만, 싱가포르는 급속히 고령화가 진행되고 있어서 21세기 중반

이 되면 오늘날 대부분의 OECD 국가들이 경험하고 있는 심각한 연금 문제에 직면할 것이다.

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

사회안전망 프로그램을 망칠 수 있는 예산 문제는 고령화 또는 조기퇴직정책에만 있는 것이 아니며 여러 원인이 있을 수 있다. 연간 GDP 대비 정부 예산적자 또는 부채율을 높일 수 있는 모든 것들은 연금과 사회이전을 포함한 모든 지출을 감소시킬 수 밖에 없다. 연금이 특별한 고정기금에 묶여서 보호를 받고 있다고 해도, 정부가 궁지에 몰리면 그 기금을 풀 것이다. OECD 국가 중 예산 적자의 압박을 가장 많이 받고 있는 나라는 일본으로써 약 십여 년 동안 적자규모가 GDP의 6~8%였다. 미국은 2002년 이후 갑작스런 지출상승과 감세정책 때문에 GDP 대비 적자 비율이 2위로 올라섰다. 이러한 것들은 각 국가에 따라 미치는 영향이 다르다. 가장 영향을 받는 국가는 이탈리아와 일본의 연금제도이며, 또 미국은 의료 보험에서 영향을 받을 것이다.

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

6. OECD 연금 해결책의 기본적 관점

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

1980년대에서 1990년대에 걸친 OECD 국가들의 경험을 통하여 인구고령화로 인한 연금위

기에 대한 시사점을 얻을 수 있다. OECD 국가들은 인구고령화에 대응해 1인당 GDP 대비 연금급여액을 조금씩 하향조정하기 시작했다. 그러나 이들 국가들이 사회지출의 GDP 대비 비율을 낮춘 것은 아니며, 또한 평균연금의 절대적 실질 가치를 낮춘 것도 아니다. 연금급여액이 실질적으로 하락하지 않은 것으로 나타난 이유는 1인당 GDP가 높아졌기 때문이다. 국가들마다 퇴직연령을 늦추거나 소득보다 느린 속도로 성장하는 기준에 연금을 연동시킴으로써 경제성장에 부정적 영향을 최소화하였다.

7. 복지레짐의 전파에 적합한 여건

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

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

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

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

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

전 세계에서 가능성 있는 복지국가 후보들을 찾기 위하여, 먼저 세 가지 힘 중에서 비교적 측정 가능한 두 가지인 인구 고령화와 소득 수준을 먼저 본 다음, 민주화를 나중에 보도록 하겠다. 과거와 오늘날의 개발도상국의 인구 비례와 소득수준을 비교해 보면 놀라운 결과를 볼 수 있다. 오늘날의 개발도상국들이 연금을 포함한 사회이전에 지출하는 비용은 선진국들이 유사한 인구비례와 소득수준이었을 때 보다 훨씬 더 높다. 이러한 사회지출의 상승은 동유럽과 중유럽의 최근 데이터에서 볼 수 있을 뿐 아니라 코스타리카, 파나마, 튀니지, 스리랑카, 이집트, 볼리비아 등에서도 나타난다.

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

유럽 밖의 지역에서는 두 지역이 다른 국가보다 지출규모가 더 크다. 라틴아메리카와 중동은

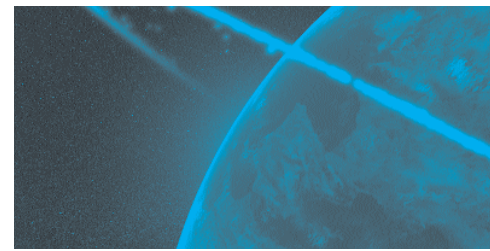
일반적으로 아프리카나 남아시아, 동아시아에 비해 노인과 장애인, 실업자와 저소득층에 대해 더 지출을 많이 하는 편이다.

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

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

어느 사회적 프로그램이 퇴보적인지 알아내려면, 일반적으로 우리가 사용하는 수치가 이중적으로 편파적이라는 사실을 인식해야 한다. 사회지출에 대한 일부 국제 데이터를 보면, 퇴보 현상을 지나치게 강조하거나 아니면 이를 숨긴다. 기여 프로그램의 급여 배분을 너무 단순하게 보면 퇴보성이 과장될 수 있다. 연금, 공공보건제도, 그리고 실업혜택마저도 종종 비교적 높은 소득층에 제공될 수 있는데, 이는 이들이 공적이거나 정부부문에 많기 때문이다. 그러나 만일 이들이 소득 그룹으로 자신들의 보험료를 내고 있다면 심각한 사회 재분배가 일어나는 것은 아니다.

그 반대로, 개발도상국의 사회이전 데이터를 보면 그 반대, 즉 낙관적인 편견이 생길 수도 있다. 복지국가라는 이름 때문에 모든 사회적 프



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

8. 마치는 글

어떻게 하면 개발도상국의 정책환경을 바꾸어 퇴보적인 사회지출의 발생 빈도를 낮추고 대신 새로운 복지국가의 등장을 볼 수 있을까? OECD 국가들의 경험을 보았을 때 사회이전 강화의 주요 원인은 소득증가, 인구 고령화, 민주

주의 부상과 사회적 유대감 등이다.⁷⁾ 여기서 악명 높은 퇴보적 제도를 없애려면 두 가지 힘, 즉 민주주의의 부상과 사회적 유대감이 아마도 가장 중요할 것이다.

좀 더 평등한 재정시스템을 구현하려면 정치적인 목소리 구현이 중요하다. 독재정권에서 민주주의로의 전환⁸⁾이 중요한 것이 아니라 민주주의 하에서 투표권과 로비력이 좀 더 하위층, 빈곤층까지 넓게 확산되는 것이다. 대통령중심제에서 의회민주주의로의 변화나 비례투표제의 변화와 같은 제도적인 변화도 도움이 될 수 있다. 오늘날 개발도상국의 사회지출 패턴은 유럽의 성공적인 국가와 같은 복지국가의 도래에 대해 낙관적일 수도 비관적일 수도 있다. 완전한 민주주의 국가처럼 보이는 곳에서 퇴보적 사회지출을 유지하는 것을 보면 비관적이 될 수밖에 없다. 유럽에서 그랬던 것처럼 정치적 목소리가 점점 빈곤층으로 확산되면서 민주주의는 특권층에게만 혜택을 주었던 제도를, 세율을 많이 높이지 않고도 진정 평등한 사회안전망으로 서서히 대체할 수 있을 것이다. **GSST**

7) Lindert, Peter H. 2003. Voice and Growth: Was Churchill Right? *Journal of Economic History* 63, 2 (June): 315~350; Lindert, Peter H. 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Two volumes. Cambridge: Cambridge University Press(Ch. 7).
8) Mulligan, Casey, Ricard Gil, and Xavier Sala-i-Martin. 2002. Social Security and Democracy. NBER Working Paper 8958(May).