

# 복지지출 규모와 경제성장의 관계론<sup>1)</sup>

Harold L. Wilensky

미국 캘리포니아 주립대학(버클리) 정치학과 명예교수

## 1. 서론

사회지출은 공공재정의 주요 지출과 정치 갈등의 원인으로 지목되어 왔다. 오늘날에는 ‘복지국가의 위기론’이 대두되고 있다. 복지지출이 공공예산 적자의 주 원인이며, 적자는 위험한 것이기 때문에 국가에 위기상황을 초래한다는 것이다. 그러나 이것은 과장된 논의이다. 실제로 1961년부터 1990년간 12개의 유럽 국가를 대상으로 GDP 대비 정부 지출을 조사한 결과, 복지지출이 총 부채율 및 적자와 상관이 없는 것으로 밝혀졌다.<sup>2)</sup> 마찬가지로 1993년과 1994년 사이, 스웨덴, 벨기에, 네덜란드, 노르웨이 등의 복지지출이 많은 국가와 일본, 미국, 아일랜드 등 복지지출이 적은 국가를 비교하여 총

부채율을 살펴보았을 때 사회지출과 경제성장 간의 상관관계가 없었으며, 따라서 사회지출이 경제성장의 걸림돌로 작용한다고 볼 수 없었다.<sup>3)</sup> 결국 부채율은 정부 지출에 달려있는 것이 아니라 국가의 활동에 따라 달라지는 것으로 보인다. 오히려 경제에 더 큰 영향을 미치는 요인은 정부조직과 재정체계이다.<sup>4)</sup>

## 2. 정치경제체제유형에 따른 경제성과

보다 효과적인 비교를 위해 정치경제체제의 유형을 분류하였다. 대중 기반 정당이면서 오래도록 세력을 유지해 온 가톨릭 정당과 좌파정당을 두 축으로 하고, 사회적 파트너 간 협상의 형

1) 요약정리: 배이화 한국보건사회연구원 연구원  
원문은 한국보건사회연구원 홈페이지 공지사항 No. 289 첨부자료 참조  
([http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/news/sub02\\_01.jsp](http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/news/sub02_01.jsp))

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

3) OECD National Accounts, 1993~1994

4) Jürgen Von Hagen, op. cit. pp.38ff

태를 기준으로 분류하였을 때 부유한 민주주의 국가들은 크게 5가지 - 좌파 조합주의·좌파 가톨릭 조합주의·가톨릭 조합주의·노동 없는 조합주의·조합주의와 거리가 먼 국가들 - 로 유형화 된다.<sup>5)</sup> <표 1>에서는 위에 위치할수록 조합주의적 성향이 강하고 아래로 갈수록 다원

적 성향이 강하다. 이들 국가 간 노동생산성과 가구소득 불평등률을 비교하였다(<표 1> 참조). 이들 지표를 살펴본 결과, 전반적으로 조합주의 국가들이 비조합주의 국가들과 노동조합 없는 조합주의 국가들보다 노동생산성과 가구소득 형평성에서 높은 성적을 거두었다. Mishel,

표 1. 정치경제체제의 유형에 따른 노동생산성과 가구소득 불평등률 비교

	노동 생산성 증가율 1980~2002 (%) <sup>1)</sup>	가구 처분 소득 불평등률 (90/10비율) <sup>2)</sup>
<b>좌파 조합주의(Left Corporatist)</b>		
스웨덴	2.0 (3)	2.96 (16)
노르웨이	1.3 (13)	2.80 (18)
핀란드	2.9 (2)	2.90 (17)
덴마크	1.8 (5)	3.15 (14)
평균	2.0	2.96
<b>좌파 가톨릭 조합주의 (Left-Catholic Corporatist)</b>		
네덜란드	1.1 (16)	2.98 (15)
벨기에	1.5 (10)	3.19 (13)
오스트리아	2.0 (3)	3.37 (11)
평균	1.5	3.18
<b>가톨릭 조합주의 (Catholic Corporatist)</b>		
이탈리아	1.3 (13)	4.48 (3)
서독	0.8 (17)	3.29 (12)
평균	1.1	3.89
<b>노동조합 없는 조합주의 (Corporatist Without Labor)</b>		
프랑스	1.7 (6)	3.54 (9)
일본	1.6 (8)	4.17 <sup>3)</sup> (6)
스위스	0.4 (18)	3.62 (8)
평균	1.2	3.78
	1.7 (스위스제외)	

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

표 1. 계속

	노동 생산성 증가율 1980~2002 (%) <sup>1)</sup>	가구 처분 소득 불평등률 (90/10비율) <sup>2)</sup>
<b>조합주의와 거리가 먼 국가들 (Least Corporatist)</b>		
미국	1.5 (10)	5.45 (1)
영국	1.6 (8)	4.58 (2)
뉴질랜드	1.2 (15)	3.46 <sup>4)</sup> (10)
호주	1.6 (8)	4.33 (4)
캐나다	1.3 (13)	4.13 (7)
아일랜드	3.2 (1)	4.33 (4)
평균	1.7	4.38
	1.4 (아일랜드 제외)	
<b>전체 평균</b>	<b>1.9</b>	<b>3.71</b>

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

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

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

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

Bernstein, and Schmitt의 1999년도 국가비교연구<sup>6)</sup>에서도 1989년부터 1996년까지 12국가 중 연간 일인당 소득성장 수준이 가장 낮게 나타난 국가들은 미국, 캐나다, 프랑스였으며, 조합주

의 국가들은 높은 소득 성장을 보였다. 조합주의 국가들의 높은 소득 형평성과 고용 안정성, 복지 및 빈곤 제도 등의 요소들은 생산성과 소득 성장을 저해하지 않은 것이다.

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



에 합의 중심의 협력적인 체계가 형성된 것이다. 합의에 의한 교섭이 정착하자 중도 좌파와 중도 우파의 연합이 이루어졌고, 이들 정권이 만들어내는 정책안들은 경제성장에 유익한 방향으로 타협점을 찾았다. 이러한 체계 안에서 일어난 '사회적 교환'은 다음과 같다.

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

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

※ 자산 조사에 의한 급여 방식은 엄격한 조사를 통하여 빈곤층을 가려내기 때문에, 수급자에게는 '빈곤층'이라는 낙인이 찍힐 가능성이 높다. 반면 소득조사(income-testing)는 소득 군에 따라 사회적 권리와 공동부담의 등급을 결정하는 방식이며 개인적이고도 구분이 불투명하기 때문에 '낙인'은 없다. 자산조사방식은 영국과 기

타 다원적인 국가들(미국, 캐나다, 아일랜드)에서 나타나며, 좌파 정당이 강세를 보이는 민주 조합주의 국가들은 주로 소득조사 방식에 의존한다.

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

노동자들은 임금 동결과 노사안정을 조건으로 고용안정을 확보 하였다. 또한 정부와 노동자 간에는 기업에 부과되는 회사소득세와 이익 및 자본에 부과되는 세금을 감면해주자는 협상이 이루어졌다. 파업은 노사관리가 허술한 곳에서 자주 나타나며 경제성장을 저해한다.<sup>7)</sup> 한편 많은 연구논문에서는 안정된 고용이 노동저항을 줄이고 기술 전수를 용이하게 하여 신기술에의 빠른 적응과 효율성을 도출해낸다고 밝히고 있다. 기업과 자본에 매기는 세금이 경제성장에 미치는 영향은 미미하게 나타났다.<sup>8)</sup>

**(3) {일터에서 민주적 참여보장} ⇔ {노사안정 · 임금동결}**

사측은 일터에서 노동자들에게 민주적 참여

를 보장함으로써 노사안정과 임금동결을 이끌어 냈다. 1989년 독일통일 전까지 독일의 중앙 조합연합과 고용주 연합은 지역 단체 협상의 큰 틀을 마련하였다. 벨기에, 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등의 국가들에서는 근로자와 노조위원장이 의료보험, 실업보험, 사고보험, 연금을 다루는 노사정위원회에 참여할 수 있는 채널을 마련해 두었다.

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

또한 위와 같이 협상과 교환의 관행과 강한 노동조합이 있으면서 조합 민주주의의 성격이 강한 국가일수록 사측은 정책 실행에 있어 전반적으로 노동자의 편에 서려는 경향을 보인다. 그 결과 국가는 간섭하지 않으면서도 보다 효과적인 체제를 도모할 수 있었다. 따라서 유럽의 규제가 경직되고 비효율적이며 미국의 규제는 유연하고 효율적이라는 말은 타당한 증거가 없다. 오히려 미국의 규제는 많이 경직된 경향을 보이는데 이는 노조의 구조와 정치력의 취약성, 협동채널의 부재에 기인한다.

**4. 경제성장에 기여한 주요 원인**

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

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

7) Sean Flaherty, "Strike Activity and Productivity Change: The U.S. Auto Industry," *Industrial Relations* 26(1987a): 174~185.; J.R. Norsworthy and Craig A. Zabala, "Worker Attitudes, Worker Behavior, and Productivity in the U.S. Automobile Industry, 1959~1976," *Industrial and Labor Relations Review* 38(1985): 557.; Randy Hodson, "Individual Voice on the Shop Floor: The Role of Unions," *Social Forces* 74 (4 June 1997): 1183~1212.; Randy Hodson, "Worker Resistance: An Underdeveloped Concept in the Sociology of Work," *Economic and Industrial Democracy* 16(1 February 1995): 79~110.  
8) Stephen J. Nickell, "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America," *The Journal of Economic Perspectives* 11(3 Summer, 1997): 55~74.

기 발생시 명목임금수준을 유지하는 것은 인플레이션을 방지하는데 효과가 있다.

사회지출이 큰 국가들은 그 세원을 주로 소비세와 사회보장세로 충당함으로써 저항을 최소화 하고 기업소득과 이윤, 자본 이자에 대한 조세부담을 낮게 유지함으로써 기업의 생산성을 높였다. 이와는 반대로 조합주의와 거리가 먼 영미국가들은 주로 재산세를 주요 세원으로 하여 경제성장에 악영향을 미쳤다. 그러나 경제성장에 대한 세제의 영향은 노사관계나 자본이 미치는 영향보다는 적다. 오히려 세제는 경제성보다 정치와 더 큰 관련성을 갖는다. 조합주의 국가들은 이러한 사실에 착안하여 세금제도를 노사정간의 타협의 도구로 사용해 사회 안정과 경제성장에 기여할 수 있었다. 조합주의적 성향이 약한 민주국가들은 재산세를 선호한다. 이러한 세금은 경제성장을 저해할 뿐 아니라 다른 변수들에게도 영향을 미친다. 그 중에서도 가장 두드러진 점은 납세자들의 반발을 야기한다는 점이다.

5. 복지국가 축소에 대한 논의와 전개방향

사회지출이 경제성장에 악영향을 준다는 인식이 정부의 지출을 줄이는 결과를 낳았을까? 전반적으로 부유한 민주주의 국가의 많은 정부에서 교육비·가족 수당·공공부조·실업 급여 등은 감축되었으나 연금·장애 보험·국민 의료보험 등 그 비용이 GDP 성장률을 웃도는

복지 예산들은 그대로 유지되었다. 이러한 비용의 감소 및 증가의 패턴은 다음의 다섯 가지 이유로 설명된다.

첫째, 인구구조 때문이다. 교육비의 삭감은 교육대상 인구가 줄어든 것에서 기인한다. 학교 교육대상 인구가 많았던 '젊은' 국가들에서 이 연령층이 점차 줄어들자, GDP 대비 교육비 수준 또한 줄어들거나 유지되었다. 반면 '고령' 국가들은 1인당 연금과 GDP 대비 연금 모두가 증가하였으나 그 증가율은 점차 감소하였으며 이후에는 일정 수준을 유지하였다. 또한 '후기 고령인구'가 늘어나 건강과 장애 수당에 대한 지출이 늘어나게 되었다. 복지지출 감소의 둘째 원인은, 보상범위가 전면적으로 늘어난 이후, 비용을 조절하거나 프로그램을 재조정하려는 다양한 방법들이 실효를 거두는 시점에 도달했기 때문이다. 셋째, 사회지출비용 남용이 현저한 부문에 대하여는 정부의 구조조정이 이루어졌다. 장애수당 삭감의 경우는 극심한 저항을 만나기도 하였다. 넷째, 경제성장률이 평균 이하일 때 분모가 작아짐으로써 상대적으로 GDP 대비 사회지출비가 증가했기 때문이다. 다섯째, 연금 또는 보험 가입자, 강한 정치 세력, 대중적 인기의 상호작용에서 나타나는바 국민들은 현재 제도의 현상유지를 원한다. 이는 정책 지도자들이 이미 상당한 혜택을 제공한 것을 의미한다.

복지 예산 삭감에 대한 반대에 대하여 두 가지 패턴에 주목해야 한다. 첫째, 복지국가는 언제나 건강 보험, 연금, 장애 보험과 같이 고비용 프로그램의 주 수급층인 고령인구에 역점을 두

었다. 이러한 조치는 세대간 갈등을 초래하기는 커녕 젊은 층에게 환영을 받았는데, 이는 고령 부모의 부양부담을 줄일 수 있기 때문이었다. 둘째는 정부가 복지지출의 삭감을 고려할 때 대중의 강력한 반대에 부딪히게 된다는 것이다. 정부들은 예산 삭감에 난항을 겪었으며 사회지출에 대해 부정적이었던 정치인들의 수명은 짧았다. 다시 말해서 1980년대 이후 실질적인 삭감은 매우 미미하였고 점진적으로 이루어졌다고 볼 수 있다.

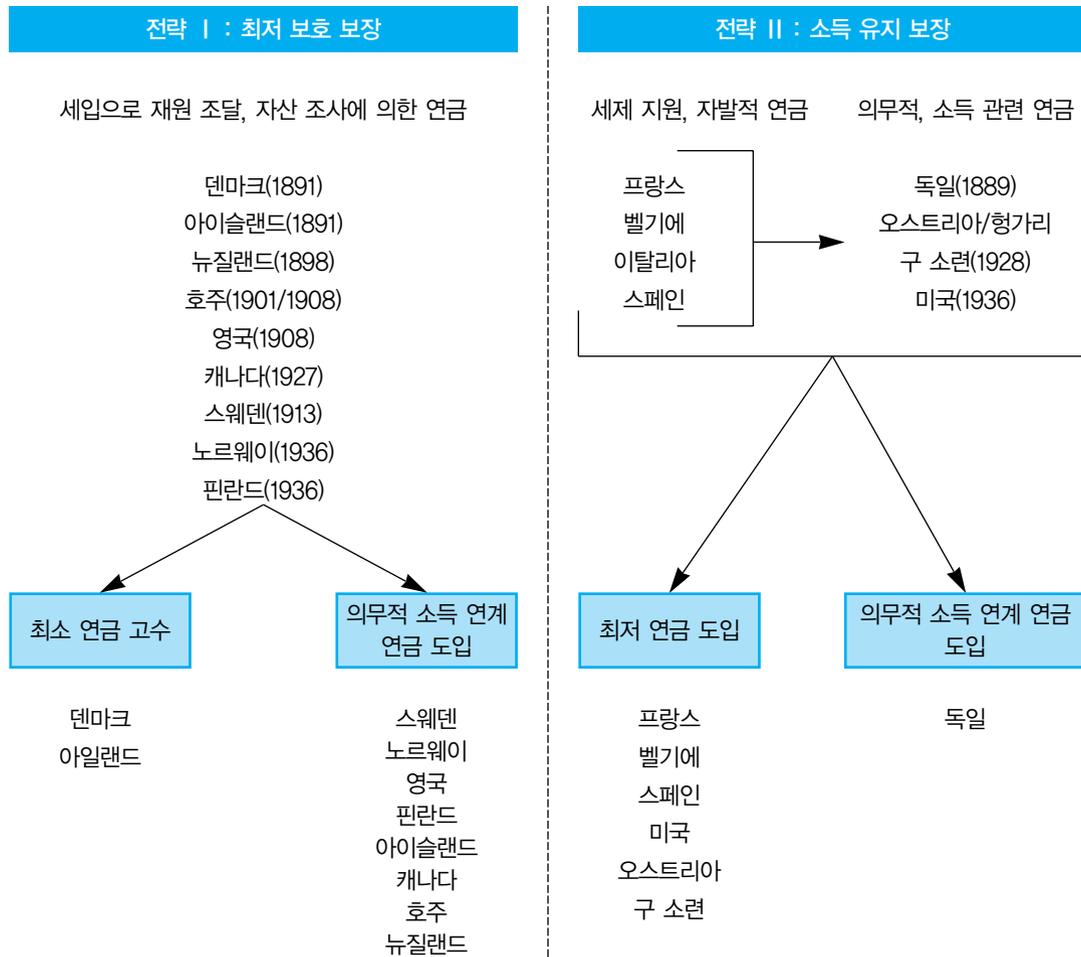
부유한 민주주의 국가들이 겪고 있는 두 가지 추세는 정책 입안자들에게 심각한 이슈로 대두되고 있다. 하나는 100년간 지속된, 노동시장을 떠나는 사람들이 증가하는 것이고 또 하나는 건 강한 고령인구의 증가이다. 연금수령인구의 폭발적인 증가와 파트타임 직장이라도 원하는 건 강한 고령인구의 증가에 따라 정부는 이들을 납세자와 파트타임 근로자로 전환하여 연금을 일부분 수령하도록 하였다. 이러한 유연한 퇴직정책은 퇴직을 강요하는 것보다 훨씬 나은 정책이지만 현실적으로 많은 문제점을 내포하고 있다. 우선 조기 퇴직에 따른 급여 삭감과 파트타임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

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

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

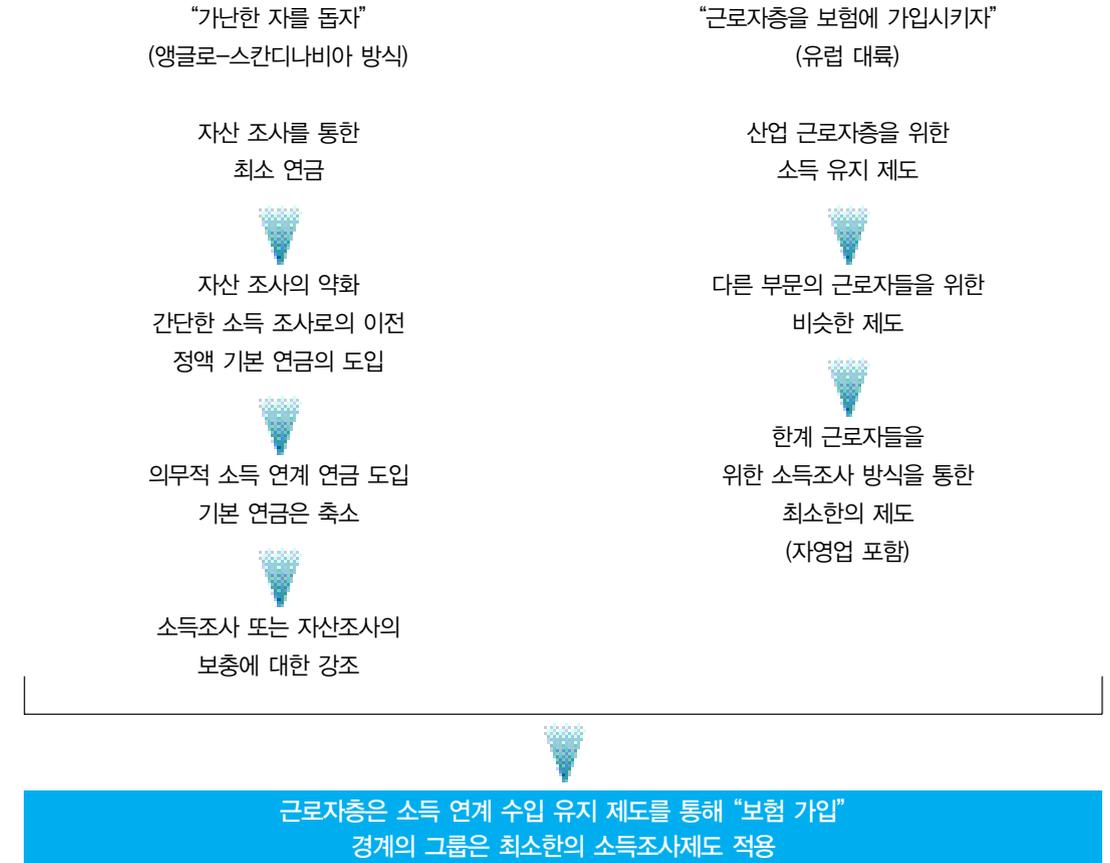
이들 국가들은 앵글로 스칸디나비아의 평등주의에 기반을 두는지, 또는 유럽대륙의 능력주의에 기반을 두는지를 막론하고 이 둘을 통합하여 보편적 분류연금제도(universal categorical pensions)를 탄생시켰다. 이 제도들이 자리를 잡고, 보상범위가 확장되며, 인구가 고령화 되고 보험수급액이 증가함에 따라 그 비용도 증가하게 되었다. 이러한 추세는 젊은 층과 고령층 유권자 모두로부터 오는 정치적 압력에 기인한다.

도표 2. 18개국 연금 정책의 경로-고령인구소득보장으로 통합 되어가는 이원적 제도<sup>1)</sup>



주: 1) Overbye E. 'Convergence in Policy Outcomes: Social Security Systems in Perspective', Journal of Public Policy, 1994을 참고로 작성. Cf: Harold L Wilensky, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley, CA: University of California Press, 1975 pp.40~42; Margaret S. Gordon, *Social Security in Industrialized Countries*, Cambridge: Cambridge, 1988; Joakim Palme, *Pension Rights in Welfare Capitalism. The Development of Old-Age Pensions in 18 OECD Countries 1930 to 1985*, Stockholm: Swedish Institute for Social Research, 1990; Kari Salminen, *Pension Schemes in the Making. A Comparative Study of the Scandinavian Countries*, Helsinki, 1993.

도표 3. 연금의 발전 단계: 능력주의 및 평등주의 원칙이 통합되는 과정<sup>1)</sup>



주: 1) Overbye, op. cit. Cf: Harold L Wilensky, op. cit. ; Margaret S. Gordon, op. cit.; Kari Salminen, op. cit.

### 6. 민간의료보험 대 공적의료보험

미국의 의료보험은 크게 공적 의료보험 부재 · 거대한 민간 부문 · 전문의의 비교적 높은 비용 · 고비용 제도로 특징지어질 수 있다.

미국의 사례에서 공공과 민간의 혼합 형태로 인해 미국의 민간 회사들은 비용 이전과 위험선택(risk selection)이라는 두 가지 게임을 할 인센

티브를 얻게 된다. 만약 정부가 메디케어(주로 고령층 대상)와 메디케이드(빈곤층 대상 자산조사를 통한 수급), 여타의 민간 서비스 비용을 통제하려 든다면 고용주, 건강관리 의료 단체(HMOs), 보험사, 병원들은 보상범위를 제한하고 환자들에게 더 많은 치료비를 부과함으로써 비용을 공공부문으로 이전하려 할 것이다. 민간 보험사들은 또한 위험선택을 통하여 비용을 절

감하려 할 것이다. 그 방식은 젊고 건강한 환자들만 골라 가입을 시키고, 나이가 많고 건강이 좋지 않아 비용이 많이 드는 환자들은 공공부문으로 떠넘기는 것이다. 이러한 행태는 비용을 증가시키면서 보상범위는 축소시키기 마련이다.

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

미국을 제외한 부유한 민주국가들은 ‘사회적 권리’와 ‘위험의 공유’라는 두 원칙을 기반으로 하여 의료 서비스 보장범위를 일반적이고도 포괄적으로 만들었다. 또한 개인 또는 기업의 납부금과 정부 소득으로 예산을 세워 중앙에서 통제하는 제도를 마련하였고 점차 공공 재원에 의존하는 방향으로 갔다. 일반적으로 중앙 집중화된 국가의 재원 조달은 서비스의 접근성을 확대하고 국가의 사망률을 어느 정도 낮추며 건강 상태를 증진시킨다. 아울러 가격 통제에 있어서도 우위를 보인다. 결국 이러한 조합은 계층과 지역의 건강 불평등을 해소하고 서비스의 특성화 정도를 제한하여 국가의 건강을 개선시키는 것이다.

국가 통제 없는 민영화, 상업화된 제도는 의료의 전문화와 고비용화를 가속화한다. 미국의 경우 전문의의 비율이 77%로 영국 34%, 프랑스 42%, 스웨덴 45%에 비교하였을 때 월등히 높은 비율을 차지하고 있다. 전문의의 비율이

높으면 비싼 기술을 사용하고 기술혁신을 확산시키게 된다. 그러나 병원비 및 병원 인건비 증가를 부추기고 사회적 효율성을 저하시키는 등 역효과를 내기도 한다.

생각건대 일반의와 전문의가 50대 50의 비율일 때 생물 의학적 지식의 확산을 도모하는 한편 치료의 연속성을 제공하고 보다 많은 환자에게 보다 나은 진단을 가능하게 하고 예방에 더 많은 시간과 비용을 투자할 수 있다고 여겨진다.

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

### 7. 고지출 경로(high road) 대 저지출 경로(low road)

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

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

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

**(1) 노조세력 약화** : 미국, 뉴질랜드, 프랑스, 일본에서는 노조 세력이 매우 빠르게 약화 되었

다. 그 밖의 국가들에서는 노조 밀도가 높아졌으며 일부는 안정화 되거나 약간의 감소세만 보였다.<sup>9)</sup>

**(2) 대립적 노사관계** : 미국에서는 대립적인 노사 관계와 이에 따른 파업으로 인해 작업 손실이 비교적 많았다. 조합주의 민주국가들은 비교적 낮은 수준을 유지하였다.

**(3) 저소득층 소득 수준 정체** : 미국 소득수준의 하위 30%~50% 계층의 임금은 낮은 수준에서 변동이 없었다. 저임금 구조 때문에 고용을 통한 빈곤 해소는 매우 어렵다. 미국의 빈곤층의 다수가 근로 빈곤층이다.

**(4) 미숙련 근로자 사용** : 미국에서는 유통 무역 부문처럼 대규모의 고속 성장 부문에서 저교육, 미숙련 근로자의 고용이 많았다. 파트타임이나 일용직, 계약직 등 임시 고용이 크게 늘었고, 근무시간이 일정하지 않아서 근로자의 가족생활과 건강에 부정적인 영향을 미쳤다.<sup>10)</sup>

**(5) 불평등 증가** : 고임금, 고숙련 근로자와 교육을 받지 못한 이들의 격차가 크게 벌어지게 되었다. 이것은 탈노조화와 초중고 교육을 등한시 하는 풍조, 적극적 노동시장의 부재, 가족 정책의 부재에 기인한다.

9) Harold L. Wilensky, op. cit. p.127 n2  
10) Harriet Presser, *Working in a 24/7 Economy: Challenges for American Families*, New York: Russell Sage Foundation, 2003

**(6) 빈약한 투자 :** 노동력의 20% 정도를 차지하는 대졸 중산층에 대한 투자를 제외하고, 물적 인프라와 인적자원에 대하여 투자가 미미하였다.

**(7) 고용 안정성 감소 :** 대부분의 노동력에 대하여 고용 안정성이 감소하였다.

**(8) 복지 수준 미약 :** 미국의 복지지출은 국제적 복지지출평균을 밑돌았으며 공공연금을 제외하고는 비효율적임이 드러났다. 미국은 부유한 민주국가 중 유일하게 공적의료보험이 없었으며 보건제도에 GDP의 15% 이상을 지출하면서도 평균이하의 보건실적을 내고 있다. 또한 장애인과 실업자에 대한 재활 지원 및 교육 투자도 부족하여 수동적인 노동시장 정책을 고수하였다.

**(9) 폭력 만연, R&D 위축 :** 미국의 경우 불평등, 가족해체 등을 배경으로 다수의 폭력 사건이 발생하였다. 또한 높은 군비지출로 인하여 사회지출과 민간지출 부문의 R&D가 위축되었다.

**(10) 불합리한 간섭 및 규제 :** 저지출 경로에서 나타나는 정책적 규제는 간섭이 심하고 비효율적이었다. 예를 들어 미국의 보건을 살펴보면 민간 지출 대 공공 지출의 비율이 각각 55%,

45%이며 자원 조달이 분산되어있어서 행정비용 낭비와 부정부패가 많이 발생한다. 레이건 정부와 부시 정부의 반규제 정책은 병원과 의사에 대한 임금 지급에 대해 더욱 많은 조항을 신설함으로써 가장 간섭적이었다. 또한 대처 수상의 규제완화/민영화 정책은 결국 더 많은 규제를 낳았다. 한편 합의 민주주의 국가들은 법과 질서를 수립·시행하는 데 산업, 노동계, 전문가를 참여시킴으로써 규제에 대한 부정적 반응을 피할 수 있었다.

**(11) 긴 근로 시간 :** 모든 부유한 민주국가의 연간 근로 시간은 19세기 말부터 1960까지 계속적으로 감소하였다.<sup>11)</sup> 이러한 노동 시장 정책의 차이는 고지출 경로에서 나타나는 노동조합과 좌파 정당의 세력 때문이다. 이들은 적은 근로 시간 및 기타 혜택을 노사 평화·임금 동결·사용자 중심 세제 혜택 대신 얻은 것이고, 이는 조합주의 교섭 체계 안에서 이루어진 것이다.

**(12) 고용 창출 :** 고용 창출은 제시된 경제성과 지표와 그 요소들과 관계성이 적기 때문에 별도의 분석이 필요하다. 사실상 고용이 많이 창출되는 곳에서는 실업이 많이 발생하기도 한다. 캐나다, 호주, 미국, 노르웨이에서는 많은 고용이 창출되었지만 프랑스, 서독, 오스트리아, 영국은 항상 중간 값 아래였다. 이러한 결과의

이유는 첫째로 미국과 유럽의 고용창출 비교 시 '수요정책'과 '노동력의 비유동성'에 지나치게 집중하기 때문이다. 고용창출 그 자체가 하나의 목적이란 정책 분석가들은 재정정책과 통화정책의 적절한 조합에 집중하여야 할 것이다. 그러나 고용 창출이 실제로는 경제 정책의 영향을 적게 받으며 소득 악화·교육에 대한 낮은 투자·저품질의 제품과 서비스 양산·노조와 근로자 참여의 악화·장기 생산성 악화·경기 침체와 삶의 질 저하 등을 초래한다면, 노동의 공급과 질을 재편하는 적극적 노동시장 정책, 교육정책, 가족정책, 노동 법 개혁 등의 다른 전략들이 필요 할 것이다. 경제와 노동시장 정책들 다 고용 창출에 기여를 하지만 어느 쪽을 강조하느냐의 문제이다.

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

결론적으로, 저지출 경로와 고지출 경로의 이

득과 비용은 서로 매우 다르다. 둘 중 어느 경로로도 좋은 경제성과를 낼 수 있다. 선택은 중점을 어디에 두느냐에 따라서 달라지는 것이다.

### 8. 결론

본고는 19개의 부유한 민주주의 국가들의 유사점과 차이점을 분석하여 비슷한 경제 수준의 국가들 중 공공 재정의 지출이 많은 국가와 적은 국가들 간의 1950년부터 1990년대까지의 경제성과를 비교하였다. 5가지의 정치 경제적 유형 분석에서 각각의 장단점을 연구한 결과, 사회지출은 경제성과에 해롭지 않으며 오히려 순기능을 하는 경우가 많았음을 밝혔다. 또한 연금제도의 통합과 개혁에 대해 주목하여 각 국가들의 제도가 통합적인 시스템으로 가고 있는 추세임을 시사하였다. 한편 미국의 보건 시스템을 다른 국가들과의 시스템과 비교한 결과 민영화·상업화된 제도는 의료의 전문화와 고비용화를 가속화 한다는 것을 밝히고, 공공부문과 민간부문의 적절한 혼합이 필요함을 제안하였다. 끝으로 대립적인 두개의 전략, 즉 미국이 추구한 저지출 경로와 유럽대륙의 고지출 경로를 비교하여 이 두 가지 경로의 이득과 비용은 서로 매우 다름을 시사하였다. 이들 모두 좋은 경제성과를 낼 수 있으나, 선택은 중점을 어디에 두느냐에 달렸다는 말로 마무리 짓는다. GSST

11) OECD 11개국의 1960~1994년 동안의 제조업체 관련 자료에 나타난 바로는 미국과 캐나다를 제외한 다른 국가들의 연간 근로시간이 계속적으로 감소하였다 1994년 근로시간이 가장 긴 6개 국가는 미국(1994 시간), 일본(1960 시간), 캐나다(1898 시간), 영국(1824 시간), 이태리(1804 시간), 프랑스(1638 시간)이다.