

작은 복지국가 연구: 성과, 한계 그리고 연구 방향의 제시*

양재진**

이 글은 작은 복지국가 (the small welfare state)라고 부를 수 있는 한국, 일본 그리고 미국의 복지국가와 사회정책에 대한 기존 이론의 성과와 한계를 분석하고, 앞으로의 연구 방향을 제시하고자 하는 비평논문(review article)이다. 작은 복지국가는 '작은 정부'(small government)와 유사한 개념으로, 사회복지 분야에서 공공복지의 규모가 작고 사회보장 프로그램의 발달이 더딘 복지국가를 지칭한다. 그동안 복지국가와 사회정책 연구는 주로 스웨덴, 독일 등 주로 복지국가 건설의 역사가 길고, 공공복지의 규모가 크며, 다양한 프로그램이 발전한 유럽의 큰 복지국가 (big welfare state)를 중심으로 이루어져 왔다. 이 논문은 '선진' 복지국가의 발전 이론이 작은 복지국가를 이해하는 데는 도움이 되지 않다는 반성을 토대로, 작은 복지국가에 대한 기존 이론들을 비평하고 향후 연구 방향을 제시한다.

주제어: 작은 복지국가, 한국, 일본, 미국

I. 서론

이 글은 작은 복지국가 (the small welfare state)라고 부를 수 있는 한국, 일본 그리고 미국의 복지국가와 사회정책에 대한 기존 이론의 성과와 한계를 분석하고 앞으로의 연구방향을 제시하고자 하는 비평논문(review article)이다. 작은 복지국가는 '작은 정부'(small government)와 유사한 개념으로, 사회복지 분야에서 공공복지의

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A3A2052898).

** 미국 Rutgers 대학교에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심 분야는 복지행정, 관료제 등이다(jjyang@yonsei.ac.kr).

4 「정부학연구」 제22권 제3호(2016)

규모가 작고 사회보장 프로그램의 발달이 더딘 복지국가를 지칭한다. 그동안 복지국가와 사회정책 연구가 주로 스웨덴, 독일 등 주로 복지국가 건설의 역사가 길고, 공공 복지의 규모가 크며, 다양한 프로그램이 발전한 유럽의 큰 복지국가(big welfare state)를 중심으로 연구되어 왔다. 그 결과 복지국가의 발전과 재편에 관한 이론 또한 유럽의 경험을 바탕으로 만들어 졌다고 해도 과언이 아니다. 복지국가 이론에서 가장 영향력 있는 이론으로 여겨지는 권력자원론(power-resources model)이 대표적인 사례이다. 간혹 동아시아의 일본과 자유주의 국가(liberal states)의 대표 격으로 미국이 복지국가 비교연구에서 다루어지곤 했으나, 주류는 아니었다.

그러나 최근 학계에서 유럽중심주의(euro-centric) 혹은 스웨덴중심주의(swedo-centric)적인 연구풍토에 반성이 일고 있다 (Estevez-Abe, Yang and Choi, 2016). 압도적인 경제규모와 수억의 인구를 가지고 있는 미국이나 일본 같은 나라의 경험이 아닌, 인구를 다 더해봐야 한국의 절반도 되지 않는 스칸디나비아 소국들(스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드)의 경험을 일반화하는 데에 대한 비판이라고 할 수 있다. 보다 근본적으로는 유럽의 몇몇 ‘선진’ 복지국가의 경험에서 도출된 이론들을 가지고 한국, 일본, 미국 등에서 일어나는 현상을 제대로 이해할 수 없다는 반성에서 출발한다. 예를 들어, 비판 연구의 결과는 영양실조의 원인을 찾는데 도움을 줄 수 있다. 하지만 본질적으로 비판 연구와 영양실조는 다른 연구이다. 이와 마찬가지로 ‘선진’ 복지국가의 발전 이론이 작은 복지국가를 이해하는 데는 도움이 되지만 충분할 수 없다는 반성이다.

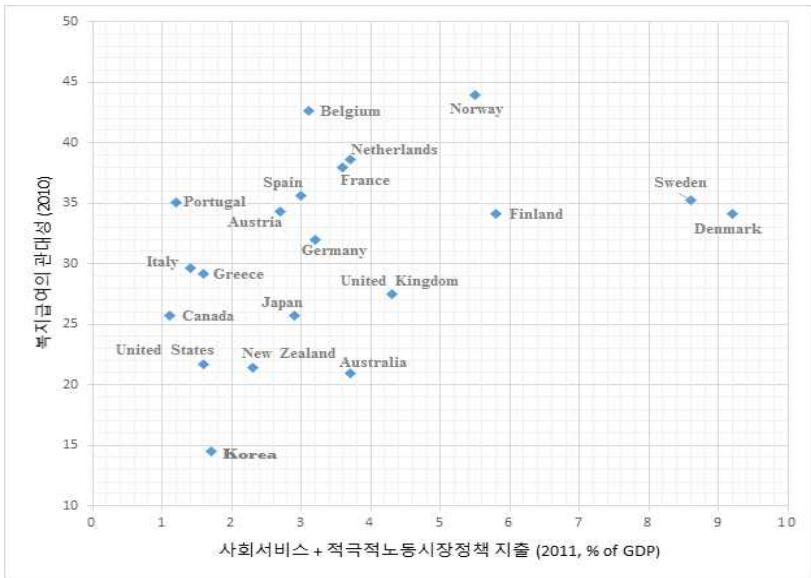
한마디로, 큰 복지국가를 형성한 원인의 결핍만으로는 작은 복지국가의 형성을 이해할 수 없다는 것이다. 이를 이해하기 위해서는 본질적으로 작은 복지국가의 태동과 형성의 내적 논리와 작동 방식에 대한 이해가 필요하다. 따라서 이를 밝히는 과업이 성공하면 복지국가와 사회정책에 대한 이해가 더 깊어질 것으로 기대되고 있다.

앞서 언급했듯이, 미국, 일본 그리고 한국 등 작은 복지국가에 대한 연구가 없었던 것은 아니다. 단지 동아시아의 일본과 한국에 대한 연구와 미국 등 다른 자유주의 복지국가에 대한 연구는 개별적으로 단절된 상태에서 진행되었고, 이들 작은 복지국가를 관통하는 일반화된 이론을 제시하지 못하고 있다. 이 글은 OECD국가 내에서 대표적인 작은 복지국가라고 할 수 있는 미국, 일본, 그리고 한국의 사회보장제도의 공통적인 특징과 그 발생 원인에 대한 기존의 연구를 비판적으로 검토하면서, 일반화의 토대가 될 수 있는 몇 가지 핵심 가설을 제시하고자 한다. 이들 작은 복지국가에 대한 설명 이론이 성립되면, 이는 다시 기존 복지국가 발전이론을 보완하여 전체적으로 복지국가 이론의 발전에 기여하게 될 것이다.

II. 작은 복지국가의 사회정책적 특징

복지국가는 산업화된 민주국가에서 찾아볼 수 있는 공통적인 현상이다. 자본주의 산업사회에서 발생하는 은퇴, 실직, 산업재해 같은 사회적 위험(social risks)과 질병 등 생애주기 상 나타나는 위험(life-course risks)에 대해 국가가 사회보장제도를 통해 대응하고 있기 때문이다. 최근에는 사회적 위험에 닥친 시민들의 소득상실에 대한 보상과 질병 치료에 대한 의료서비스의 제공뿐만 아니라, 여성의 사회진출과 가족구조의 변화 그리고 노동시장의 유연화 등으로 인해 발생하는 새로운 사회적 위험(new social risks)에 대해서도 복지국가의 역할이 확대되고 있다. 육아와 근로빈곤의 완화, 그리고 비활성화된 노동력의 노동시장 복귀를 위해 사회서비스와 적극적노동시장정책 등이 강화되는 경향을 보이고 있는 것이다. 그러나 유사한 수준의 산업화와 민주주의를 경험하고 있는 OECD국가들 내에서도 복지국가의 발전 양태는 단선적이지도 단일하지도 않다.

〈그림 1〉 복지국가의 소득보장과 프로그램 발전 정도의 차이



자료: Yang (Forthcoming: Figure 1-2)

위 〈그림 1〉의 Y축은 전통적인 사회적 위험에 대비하는 사회보장제도의 급여가 열

마나 관대한지를 나타내주는 Comparative Welfare Entitlement Dataset (CWED)의 지수 값이다. 이는 가상적으로 20년 동안 근로한 40세 노동자가 실업, 육아, 산재, 질병 등으로 근로를 하지 못해 소득상실에 빠졌을 때, 소득보장 프로그램을 통해 받을 수 있는 복지 급여 수준을 나타낸다. 복지국가의 크기 혹은 발전정도를 나타낼 때 주로 사용하는 OECD의 공공사회지출(public social expenditure) 데이터는 고령화 정도, 복지프로그램의 성숙도(특히 연금제도), 그리고 경제위기 등으로 모수인 GDP가 축소되는 경우 사회지출의 크기가 커 보이는 단점을 갖고 있다. CWED 지수 값은 바로 이러한 단점을 통제하고 한 나라의 사회보장제도 자체가 사회적 위험에 대해 얼마나 높은 소득을 보장하게 설계되어 있는지를 나타내 준다. 이에 의하면 2010년 현재 한국은 가장 낮은 수준의 소득보장을 보이고 있다. 그 위에 미국, 뉴질랜드, 호주와 같은 자유주의 국가들이 포진되어 있고, 그 바로 위에 캐나다와 일본이 위치해 있다. 한마디로, 미국을 위시한 자유주의 국가 및 한국과 일본이 작은 복지국가의 한 단면을 보여주고 있다 하겠다. X축은 신사회위험에 대비한 복지프로그램의 지출이 GDP 대비 얼마나 차지하는지를 보여주고 있다. CWED 같은 지수를 가지고 비교하는 것이 이상적이거나, 사회서비스와 적극적노동시장정책의 발달정도를 파악할 수 있는 지표가 부재한 상황에서 OECD 공공사회지출 데이터를 사용하였다. 이를 보면, 대체로 캐나다, 미국 같은 자유주의 국가와 이태리, 포르투갈, 그리스 등의 남부유럽 국가가 가장 낮은 지출 수준을 보이고, 한국과 일본이 다음에 포진하고 있다.

전반적으로 보았을 때, 미국을 위시한 자유주의 국가 그리고 동아시아의 한국과 일본이 좌측 하단을 점하고 있고, 그 대척적인 우측 상단에 스웨덴, 덴마크 그리고 노르웨이 핀란드가 자리 잡고 있다. 우측 상단의 국가들은 소득보장 수준이 높고 사회서비스와 적극적노동시장정책이 발달해 있다. 그러므로 이들을 큰 복지국가라 부르고, 좌측하단의 국가들은 작은 복지국가라고 부르려고 한다.

III. 기존 논의의 성과와 한계

1. 작은 복지국가: 숨겨진 복지국가 이야기

작은 복지국가에서는 전통적 의미의 사회적 위험 그리고 신사회위험에 대비하는 사회정책이 저발전(under-developed)되어 있다. 이와 관련하여 일부 학자들은 미국, 일본, 한국 등 작은 복지국가들의 경우, 표준화된 사회정책이 아닌 다른 사회보장

정책들이 활성화 되어 있다고 본다. 따라서 실제로는 그리 작은 복지국가가 아니라고 주장한다. 다시 말해, 주류 학계에서 공공사회정책이라 명명하고, OECD 사회지출 통계에 반영하는 사회보장제도들은 대부분 북구 유럽에서 시행하는 사회정책이고, 작은 복지국가의 사회정책들은 공식 통계에 잡히지 않아 작은 복지국가로 보일뿐이라는 것이다. Howard(1997)의 숨겨진 복지국가(Hidden Welfare State)가 대표적인 주장이다. 미국의 공공사회지출은 매우 낮지만, 국가가 조세혜택을 주어 기업이 제공하는 의료보험이나 사적연금 그리고 조세환급의 형태로 저소득 근로자에게 주어지는 근로장려세제(EITC) 등을 감안하면 매우 큰 복지국가라는 것이다.

〈표 1〉 공공사회복지지출과 순사회복지지출 변화의 국제 비교(2011, GDP 대비 %)

	스웨덴	덴마크	독일	오스트리아	프랑스	이태리	미국	일본	한국
공공사회복지지출(A)	27.2	30.05	25.54	27.69	30.05	27.53	18.97	23.06	8.99
법정민간사회복지지출(+)	+0.37	+0.22	+1.22	+0.87	+0.32	+1.43	+0.30	+0.67	+1.21
임의민간사회복지지출(+)	+2.83	+4.88	+1.96	+1.14	+3.28	+0.80	+10.54	+2.99	+1.44
사회복지성조세혜택(+)	+0.0	+0.0	+1.78	+0.15	+1.11	+0.76	+2.04	+0.45	+0.58
복지급여에 대한조세징수(-)	-5.83	-9.03	-4.48	-5.51	-4.42	-5.11	-1.73	-1.58	-0.62
순사회복지지출(B)	24.58	26.13	25.32	24.26	31.18	25.38	28.78	25.58	11.62
변화율 {(B-A)/A} × 100	-9.66 %	-13.05 %	-0.84 %	-12.4 %	0.83 %	-7.83 %	+51.73 %	+10.9 %	+29.21 %

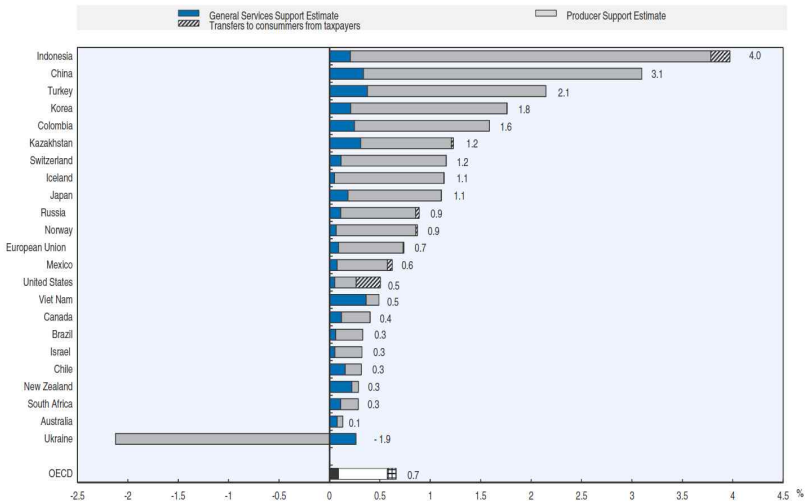
주: 순사회지출(B)=공적사회지출(A)+법정민간복지지출+임의민간복지지출+(사회복지성지출에 대한) 조세감면-(사회복지성 급여에 대한) 직·간접 조세징수액

자료: Adema, From and Ldaïque (2014: 14).

실제로 위 〈표 1〉을 보면, OECD에서 집계하는 공공사회지출(public social expenditure)을 기준으로 할 때, 2011년 현재 스웨덴과 덴마크 같은 국가들은 GDP의 30% 가까이를 지출하는 큰 복지국가이다. 반면, 미국의 공공사회지출은 GDP의 18.97%에 불과하고 한국은 이마저도 못한 8.99%에 머문다. 그런데 Howard가 주장하는 민간 기업을 통한 복지지출과 조세혜택 등을 감안하면, 미국의 순사회복지지출(net social expenditure)은 오히려 스웨덴과 덴마크 등 대부분의 유럽복지국가를

능가한다. 기업복지가 발달한 한국도 공공사회지출보다 순사회지출이 29.21%가 큰 나라이며, 일본도 10.9%가 커진다.

〈그림 2〉 농업보조금의 국제비교 (2013-2015 평균, GDP 대비 %)



자료: OECD (2016: 43)

이 뿐만이 아니다. 작은 복지국가에서는 순사회지출에도 잡히지 않는 여타의 소득 보장정책이 광범위하게 활용되고 있다. 대표적인 것이 농어업 보조금으로, 산업화 과정에서 밀려나는 농어민들에 대한 소득보장이다. 현재는 임금근로자에 대한 실업급여만이 사회지출로 잡힌다. 그러나 왜 임금근로자에 대한 소득보장지출만 사회지출로 카운트되어야 하는지에 대해서는 합리적인 이유가 없다. Sheingate(2001)은 서구 복지국가의 성장 및 재편과 동일한 맥락에서 미국 농업복지국가(agricultural welfare state)의 성장과 쇠퇴를 고찰하고 있다.

첫째, [가격손실보상금제도 같은] 농산물 프로그램(agricultural commodity programs)¹⁾은 대공황 기 연방정부가 시장 개입을 확대하면서 도입되었다.

1) 미국에서 농산물 프로그램(commodity programs)이라 함은 각종 농업보조금 정책을 관장하는 농업진흥청(Farm Service Agency)과 재정지원을 담당하는 농산품신용공사(Commodity Credit Corporation, CCC)에 의해 제공되는 가격손실보상(PLC)과 농업위험보상(ARC) 그리고 저리로 제공되는 농업신용(farm credit) 등을 지칭한다 (<https://en>).

1935년 제정된 사회보장법(Social Security Act)과 마찬가지로 1933년의 농업 조정법(Agricultural Adjustment Act)은 가장 오래된 뉴딜시대의 유산이다. 둘째, 연방정부의 농산물 프로그램은 업종별(sector-specific) 사회보험제도라 할 수 있다.... 미 정부는 농산물 가격이 떨어지면 이에 대응하여 지출을 늘렸다. 그리고 가격통제나 가격지지 정책 등은 농민의 소득을 보호하는 사회적 안전망(social safety net)으로 기능했다. 셋째, [1980년대 신자유주의 시대에 접어들자-저자 삽입] 다른 복지 프로그램과 마찬가지로 농어보조금 또한 정부의 시장개입 축소와 지출 감축이라는 시대적 논쟁의 대상이 되었다 (Sheingate, 2001: 3).

실제로 농업의 비중이 낮은 산업국가 중에서 한국과 일본은 아직도 농업보조금 등을 통해 농민들의 소득보장에 많은 지출을 하는 국가이다(그림 2 참조). 이 밖에도 한국과 일본 등 동아시아 국가에서 OECD 사회지출 통계에는 안 잡히나 사회복지적 함의가 매우 큰 교육지출이나 사적 소득이전의 규모가 크다는 점도 지적된다(김진욱, 2005; Holliday, 2000). 그리고 일본과 한국에서 시행하는 토목사업을 통한 일자리 창출, 중소기업과 영세상공인에 대한 저리 융자정책, 진입장벽을 통한 보호정책 역시 서구식 관점에서는 비전형적인, 그러나 엄연한 노동시장정책이다 (Estevez-Abe, 2008; Kim, 2010; Campbell, 2002).

Estevez-Abe가 '기능적 등가물'(functional equivalents)이라고 부르는 이러한 비전형적인 사회정책의 역할이 상대적으로 큰 것이 작은 복지국가의 특징이기도 하다. 왜 작은 복지국가에서는 비전형적인 사회정책이 발달하고, 공적인 사회보장제도는 유럽수준으로 발전하지 못한 것일까?

2. 기존 이론의 성과와 한계

작은 복지국가 미국, 일본 그리고 한국에 대한 설명은 주로 지역특수적인 변수를 중심으로 이루어져 왔다. 대표적인 것이 문화적 설명과 아시아 생산주의와 발전주의론이다 (노정호, 2014). 그리고 일반이론의 성격이 강한 생산레짐론은 자본의 생산전략이라는 관점에서 미국과 일본의 사회보장적 특징을 분석하고 있다.

1) 문화적 설명

복지국가의 표준적인 모습으로 그려지는 스웨덴을 위시한 북구 유럽 국가들과 작은 복지국가의 '다름'에 대한 첫 번째 설명은 지역특수적인 문화에서 원인을 찾는 것이었다. 동아시아에서는 유교적 문화의 영향이, 미국에서는 강한 자유주의의 유산 그리고 인종주의(racism)가 거론되었다. 유교 문화적 영향으로는 i)효 사상에 의해 부모봉양에 대한 책임감이 강한 자식의 존재, ii)생계를 같이 하는 세대단위를 넘어 친족까지 아우르며 상부상조하는 혈연에 근거한 강한 가족주의(familism), 그리고 iii)근면·절약의 자조정신과 가족의 연장으로 형성된 가부장적인 기업문화와 기업복지의 발달 등이 거론되었다 (Jones, 1993; Shin and Shaw, 2003; Rose and Shiratori, 1986; 홍경준, 1999; Lew and Wang, 2006; 류석춘·왕혜숙, 2007). 이는 유교문화의 영향에 따라 집안과 직장에서 상부상조가 이루어지기에 국가가 나서서 사회보장제도를 실시할 필요성이 덜하다는 함의로 집약된다. 동아시아에서 산업화가 되고 민주화되어 노동운동이 자유화되어도 공공사회복지 프로그램의 도입이 늦고, 사회보장제도가 시행되더라도 그 급여 수준은 낮은 이유를 유교 문화로 설명하는 것이다.

사회현상을 설명하는 데 있어 문화적 요인을 배제할 수는 없다. 그러나 Esping-Andersen이 적절히 지적했듯이, 작은 복지국가의 형성에 있어 유교문화만을 독립변수로 보기는 어렵다. 유교 문화적 설명에서 예로 드는 부모 봉양만 보더라도, 서구사회에서 역시 한 두 세대 전까지만 해도 보편화된 현상이었기 때문이다. 1950년대 영국 노인의 40%가 자식과 함께 살았고, 북구 유럽의 노르웨이에서는 이 수치가 44%에, 핀란드에서도 55%에 달했었다(Esping-Andersen, 1997: 185-186). 가족과 친족끼리 상부상조의 강한 문화적 경향성 때문에 공공복지의 발전이 더딘 것이 아니라, 연금과 같은 공공복지의 발전이 뒤늦고 그 규모가 작기 때문에 사적 영역에서 부모를 봉양하지 않을 수 없고, 가족과 친족들이 상부상조하지 않을 수 없었다는 것이 현실에 더 부합한다. 유교적 상부상조는 작은 복지국가의 원인이 아니라, 작은 복지국가로 인해 발생한 결과라고 해석하는 것이 타당할 것이다. 유교적 영향 하에, 가부장적인 기업주가 종업원들에게 베푸는 것으로 이해되는 기업복지 또한, 앞서 <표 1>에서 살펴보았듯이, 미국이 가장 앞선다. 한마디로, 유교에 기반한 문화적 설명은 작은 복지국가를 만들어낸 독립변수의 영향력을 크게 하는 매개변수 역할을 했을지는 모르지만, 원인과 결과의 인과관계 상의 독립변수일 수는 없다.

미국의 작은 복지국가를 설명하는 데 있어, 동아시아의 유교문화처럼, 강한 자유주의적 전통 그리고 인종주의가 거론되기도 한다. 토크빌이 Democracy in America

에서 묘사한 미국은 자신의 고국인 프랑스나 유럽과 달리 유기체적 사회관을 가진 카톨릭과 절대군주의 박해를 피해 자유를 찾아 온 청교도인들이 세운 이민자의 나라이다. 집단주의적인 봉건제의 역사가 부재하고, 서부 개척민의 자조와 자립정신이 깊이 뿌리박혀 있는 평등하고 자유로운 국가인 것이다. 이러한 전통 하에서 미국은 공동체의 이름으로 국가가 경제나 시민의 삶의 영역에 개입하는 것에 거부감이 강하고, 사회주의적인 결과의 평등이 아닌 기회의 평등(equality of opportunity)이란 신념이 지배하는 사회로 이해된다. 그러나 한편으로는 흑인차별의 인종주의가 깊이 뿌리박혀 있는 사회이기도 하다(Smith, 1993). 자유주의와 인종주의의 결합은 연방정부에 의한 보편주의적인 사회보장제도의 건설을 방해했다. 사회권에 기반한 보편주의 사회보장 프로그램은 인종주의적 계급 질서를 위협하기에 미국 사회의 주류인 백인들로부터 언제나 거부되었다고 풀이한다. 뉴딜 시대 이후 1960년대 까지 남부를 지배한 민주당 의원들로 인해 여러 복지개혁 입법이 좌절되었고(Weir, Orloff, and Skocpol, 1988; Lieberman, 2001), 이후 미국 복지국가의 또 다른 확장기로 일컬어지는 1960년대 존슨 대통령의 위대한 사회(Great Society) 시기도 실상은 저소득 흑인들을 분리하여 선별적 복지를 제공한 ‘인종적 불평등의 정치(politics of racial inequality)’로 이해되기도 한다(Quadagno, 1994: 188).

미국의 작은 복지국가를 이해하는 데 있어 미국사회에 지배적인 자유주의 이데올로기와 인종주의 변수를 논외로 할 수는 없다. 그러나 이것만으로는 충분하지 않다. 매개변수나 맥락을 규정하는 변수를 가지고 원인변수로 추정하여 설명하기 때문이다. 우선, 역사적으로 볼 때 자유주의와 복지국가의 양립이 불가능하지 않다. 실제로 네덜란드는 물론 북구 유럽의 스웨덴, 덴마크 같은 국가들은 자유주의의 토대위에 사회민주주의가 결합된 선진 민주주의 국가 중에서도 정치사회적으로 가장 자유로운 나라로 손꼽힌다. 이들 국가는 시장에서의 경제적 자유도 또한 미국과 대등한 정도로 높다.²⁾

다음으로는 인종주의 문제이다. 미국이 인종주의 때문에 유럽식 보편주의 복지국가가 성립하지 못한 것일 수도 있겠으나, 반대로 복지국가의 건설이 안 되었기에 사회통합이 저해되고 흑백갈등과 인종주의의 악순환이 이어지는지도 모른다. 따라서 단선적인 인종주의적 접근보다는, Alston and Ferrie (1999)가 지적하듯이 정치경제학적 독립 변수들과의 교호작용을 통해 이들 매개 변수가 어떻게 미국에서 유럽식 복지국가 건설을 어렵게 하고 있는지를 분석해야 한다. 예컨대, 미국 복지국가 형성기에

2) OECD의 생산물시장규제(product market regulation) 지수를 보면, 시장 자유도가 가장 높은 나라는 네덜란드이며 그 다음에 미국, 영국, 뉴질랜드, 핀란드, 아일랜드, 덴마크, 에스토니아, 호주, 그리고 독일의 순이다 (Koske, et al. 2015: 18).

흑백문제가 어떻게 노동계급의 연대 형성에 영향을 미쳤는지를 밝히고 이것이 복지정치에 주는 함의를 정리해야한다. 남부의 노동집약적인 농업경제의 존재가 보편주의적인 사회보험의 도입에 어떤 영향을 주었는지도 탐구해야 하며, 남부의 보수주의적 민주당 정치가들이 미국의 정치체제에 존재하는 다양한 거부점(예컨대, 강한 상원의 존재, 엄격한 삼권분립, 연방제 등)을 이용해 어떻게 유럽식 복지개혁을 무산시켰는지를 분석해야 한다.

2) 동아시아 생산주의(productivism)과 발전주의(developmentalism)

한편, 동아시아의 작은 복지국가 현상을 생산주의(productivism) 혹은 발전주의(developmentalism)로 설명하기도 한다. 생산주의자들에 의하면, 아시아의 네 마리 용(일본, 한국, 대만, 싱가포르)은 경제발전을 우선시 하며 복지국가 건설은 뒤로 미룬 생산주의적 복지 자본주의(productivist welfare capitalism) 국가군에 속한다. 경제발전에 도움이 될 수 있게 사회정책을 경제정책에 종속시키는 바람에 이들 국가에서 소득보장정책은 덜 발전하고 노동력 개발에 도움이 되는 교육 및 의료보장 부분이 상대적으로 발전했다. 서비스 전달도 민간에 의존하고 있으며 급여의 수준이 낮은 것도 생산주의에 입각한 사회정책의 특징이라고 본다(Holliday, 2000 and 2005; Kwon and Holliday, 2007; Gough, 2004).

생산주의론은 기존의 유교 내지 가족주의라는 문화적 설명을 벗어나, 아시아에서 발견되는 국가주도 경제성장이라는 맥락으로 사회보장제도의 형성과 특징을 서구 복지국가와 비교론적 시각에서 분석하고 있다. 문화라는 상부구조가 아닌 생산이라는 하부구조를 분석했다는 점에서 정치경제학적으로 이론을 발전시켰다고 평할 수 있다. 그러나 생산주의론자들이 주장하는 동아시아 생산주의적 복지자본주의 특징이 매우 독특한 동아시아의 특징만은 아니다. 일과 연계된 복지(workfare), 약한 사회권, 낮은 복지 급여, 재정적 보수주의, 사회서비스의 민간 의존 등은 사실 자유주의 복지국가의 특징이기도 하다(Choi, 2013: 219).

이와 관련하여 필자가 주목하는 동아시아 생산주의론의 보다 근본적인 한계는, 동아시아 국가들이 왜 복구식 생산주의를 택하지 않았는지에 대한 설명을 못하고 있다는 점이다. 복지국가의 물적 토대로서 생산(경제)을 강조하고 사회정책과 선순환구조를 형성하려는 노력은 필연적으로 자유주의와 특징을 공유하는 낮은 수준의 사회보장일 수밖에 없는가? 널리 알려진 대로, 스웨덴의 렌-마이드너 모델은 구조조정을 촉발하여 경제성장을 견인하는 산업정책의 면모를 강하게 가지고 있다. 대신 구조조정의

희생자인 노동자들에게 높은 수준의 실업급여와 더불어 내실 있는 직업훈련과 고용서비스(즉, 적극적노동시장정책)가 제공된다. 실업자들은 재교육시켜 성장하는 산업과 기업 쪽으로 이동시켜주는 생산주의적 복지의 원형인 것이다. 게다가 스웨덴은 높은 소득대체율을 자랑하는 육아휴직과 수준 높은 공보육을 통해 여성의 일-가정 양립을 도와 OECD 국가 중에 가장 높은 여성 고용률을 자랑한다. 자유시장경쟁을 통해 최대의 효율과 혁신을 지향함과 동시에 모두가 일하는 복지사회를 추구하기 때문이다(유모토 켄지·사토 요시히로, 2011). 한마디로 고수준의 사회보장과 생산주의가 결합되어 있다. 덴마크의 '유연한 노동시장-소득보장-적극적 노동시장'으로 이어지는 황금 삼각형(golden triangle)모델 또한 마찬가지이다. 네덜란드의 유연-안정성 정책도 그러하다. 생산주의론자들이 강조하는 공교육에 대한 투자는 어떠한가? 이들 고복지 생산주의적 자본주의 국가들에서 공교육에 대한 투자도 동아시아의 작은 생산주의 국가보다 월등히 높다. 2013년 한국과 일본이 초·중·고등학교 교육에 각각 GDP의 3.1%와 2.7%를 지출할 때, 스웨덴과 덴마크는 각각 3.9%와 4.9%를 지출한다. 미국은 한국과 유사한 3.2% 수준이다. 고등교육에 대한 공적 투자도 마찬가지이다. 같은 해 한국과 일본이 GDP의 1%와 0.8%를 지출할 때, 스웨덴과 덴마크는 2%와 2.3%를 쓴다.³⁾ 생산주의론자들은 동아시아의 작은 복지국가가 생산주의 때문이라고 하지만, 동일한 생산주의 논리가 왜 북구 유럽에서는 큰 복지국가를 낳는지를 설명하지 못하고, 또 설명하려고 하지도 않는다. 그리고 동아시아의 사회보장제도의 특징이 미국 같은 자유주의 국가와 비슷한지를 설명하지 못한다.

발전주의 복지국가론(developmental welfare state theory)은 생산주의 논리와 마찬가지로 산업화 시기 발전국가의 역할을 통해 한국 복지국가의 저발전을 설명하고 있다(Chung, 2006; Choi, 2013; Kwon, 2005). 발전주의는 생산주의 논리와는 달리 국가주도 경제성장 과정에서 형성된 국가-자본관계와 노사관계까지 분석하고 이의 복지국가적 함의를 제시한다. 이들의 설명에 의하면, 한국의 발전국가는 수출지향 산업화 전략을 채택하고, 가용한 모든 자원을 산업화에 투자하였다. 수출경쟁력을 떨어뜨리는 노동비용의 상승을 막기 위해, 노동운동을 통제하여 임금인상을 억누르고, 사회보험 등의 도입을 뒤로 미루었다. 사회보험의 도입 시에는 비용부담을 최소화하기 위해 저부담-저급여 체계로 설계했고, 지불능력이 있는 대기업부터 도입하였다. 사회보험에 국가의 재정적 지원은 사실상 전무하였다. 공적 부조 등 일반재정에서 운영해야 하는 사회적 안전망 또한 수급조건을 엄격히 하고 급여수준도 낮게 설정했다.

3) OECD Education finance indicators (<http://stats.oecd.org/> 2016년 11월 21일 검색)

그 결과 복지국가의 발전은 뒤쳐졌고, 작은 복지국가로 남았다는 주장이다.

발전주의 복지국가론은 한국 발전국가 복지체제의 초기 형성을 설득력 있게 설명하고 있다. 문제는 발전국가가 쇠퇴하고 난 1987년 민주화 이후이다. Dostal(2010: 167)이 지적했듯이, 경로의존성(path dependency)에 기대어 1960년대와 70년대 형성된 발전주의 복지체제가 그대로 21세기까지 이어졌다고 주장하는 것은 불충분하다. 따라서 발전주의 복지국가론은 동아시아의 일본을 넘어 미국 같은 민주화된 다른 작은 복지국가까지 설명하는 일반이론으로서의 가능성은 낮다 하겠다.

3) 생산레짐론(production regime)

생산레짐론자들은 미국의 저발전된 소득보장제도와 일본 기업복지의 발달을 노사 관계와 주력 생산물의 특성, 그리고 숙련형성 체제라는 관점에서 설명한다 (Estevez-Abe, Iversen and Soskice, 2001; Ebbinghaus and Manow, 2001). 생산레짐이론은 생산물시장의 특성에 따라 숙련에 대한 투자 유인이 달라지는데, 숙련의 필요성에 따라 고용보호 정도와 소득보장 수준이 달라진다고 주장한다. 주주자본주의로 명명되는 미국은 대기업의 자본조달이 주식시장에 의거하고 있고 주가의 등락에 민감하게 반응해야 하는 구조이다. 따라서 대기업일지라도 기업 내에 숙련노동자 풀(pool)을 보호하지 않고, 불경기에는 잉여숙련인력에 대한 구조조정을 감행한다. 단기적 경영성과의 극대화를 위해 대량해고 등 수량적 유연화에 보다 많이 치중하는 경향을 보인다. 그 결과 내부노동시장의 형성이 상대적으로 미약하다 할 수 있다. 이러한 상황에서 미국은 특정 생산물의 고급숙련을 요하지 않는 포디즘적 대량생산의 형성을 통해 경쟁력을 추구한다. 미숙련 혹은 반숙련 노동자로 포디즘적 대량생산체제를 유지 혹은 확대발전시키는데 충분하기 때문에 숙련노동자의 보호를 위한 내부노동시장의 형성이나 특별한 직업훈련시스템을 갖추지 않고, 숙련노동자들의 형성과 지위 유지에 도움을 주는 고용보호나 고수준의 실업보험제도도 발달하지 않았다고 본다.

반면, 일본의 대기업은 기업별로 특화된 숙련기술(firm-specific skill)을 바탕으로 한 고품위 제품 생산을 추구한다. 대기업은 연공제 임금, 승진제도, 평생고용보장을 통해 기업별로 내부노동시장을 형성하고 숙련노동자의 유출가능성을 낮춘다. 주거 은행을 통해 인내자본(patient capital)을 수혈 받는 일본 기업은 불경기에도 잉여숙련인력을 유지하여 숙련노동자 풀(pool)을 형성한다.⁴⁾ 일본의 노동자는 고용보

4) 인내자본은 투자에 따른 이윤 회수에 있어 단기간이 아닌 장기적으로 안정적인 이윤획득을 목표로 하는 투자 자본을 뜻한다. 보통 인내자본은 독일과 일본 같은 조정시장경제

장이 이루어지고 장기 재직이 임금상승에 유리하기에 이동가능성(portability)을 포기하더라도 기업별로 특화된 숙련기술을 익힌다. 기업별 내부노동시장형성에 도움이 되는 기업복지가 활성화되는 반면, 공공재적 성격이 강한 높은 수준의 실업보험은 형성되지 않는다고 분석한다.

일본과 마찬가지로 은행 중심의 장기투자 자본이 공급되는 독일의 경우에도 고품질의 특화된 상품생산을 추구한다. 기업은 일정한 고용보호를 통해 숙련노동자의 내부노동시장을 형성함과 동시에 숙련을 요하는 산업별로 소득비례형의 관대한 실업보험을 노사가 공동으로 운영한다. 자본력이 풍부하지 못한 중소기업으로 생산물시장이 형성된 경우, 산업별 소득보장체계가 더 발달하게 된다. 덴마크가 대표적인데, 경기순환주기에 의해 유휴노동력이 발생해도 이를 중소기업이 자체적으로 흡수하는 고용보장을 이를 여력이 부족하기 때문이며, 따라서 산업별로 실업보장을 함으로써 숙련노동자를 보호하는 것이 합리적 선택이 되기 때문이다. 이 경우 노동자들은 기업별로 특화된 기술보다는 산업별로 특화된 기술을 습득하는 경향을 보인다. 높은 사회적 임금(social wage)은 숙련노동자가 저가로 저숙련 산업에서라도 노동력을 팔아 생계를 유지해야 하는 압력을 차단하여, 숙련을 요하는 동종 산업 내에서 숙련노동자의 풀(pool)을 유지하는 기능을 한다고 해석한다.

요약하면, 유럽에서 발견되는 높은 수준의 소득보장은 숙련노동자를 보호하기 위한 것이고, 이를 통해 고품위의 제품을 생산하는 고급기술 균형(high skill equilibrium)이 달성된다고 본다. 대기업이 지배하는 일본의 경우, 연공급제와 기업복지를 통해 기업별로 고급기술균형을 형성하고, 미국은 고숙련이 필요 없는 기계화된 대량생산체제를 구축하고 빠른 구조조정을 통해 경쟁력을 유지하기에, 숙련노동자를 보호하기 위한 높은 수준의 소득보장제도가 필요 없다고 본다. 이 논리에 의하면 한국은 산업화 초기에는 풍부한 저임금 노동에 기반한 경공업 제품의 대량생산을 추구하였기에, 높은 수준의 소득보장이 불필요했다. 이후 대기업을 중심으로 일본식 내부노동시장이 형성되어 기업복지가 발달하고, 대기업과 원하청 관계를 맺고 있는 대다수의 중소기업은 미국식 생산체제적 특징(반숙련 노동과 수량적 유연성의 결합)을 보이고 있다. 따라서 대기업 중심의 기업복지와 낮은 수준의 공공복지가 결합되어 있는 모습을 띠고 있다고 해석된다(양재진, 2004; 신동면, 2006).

생산레짐 이론은, 사회복지가 노동의 힘에 의해 쟁취되는 것이라거나, 선거를 매개

(coordinated market economy)의 은행이 공급한다. 미국 같은 자유시장경제(liberal market economy)의 주식시장에서 기업의 단기적 성과에 민감하게 반응하는 투자 자본과 대비하여 불리우는 경향이 있다.

로 표와 교환되는 것이라는 기존의 주류적 설명과는 시각을 달리한다. 복지국가 이론의 주류인 권력자원론에서 가정하고 있는 ‘노동과 자본의 이해관계 상충’ 그리고 ‘노자의 상대적 힘에 따른 공공복지의 수준’이라는 해석과는 매우 다른 가정을 깔고 있다. 문화나 이데올로기 그리고 국가의 역할을 강조하지도 않는다. 그동안 복지국가 연구에서 소외되었거나 반복지의 주체로 여겨지던 자본(혹은 기업)의 선호와 역할에 주목한다. 자본은 공공복지에 우호적일 수 있고, 자본의 지배적인 생산전략이 무엇이나에 따라 산업수준 혹은 기업수준에서 노동과 계급 간 연대(class alliance)를 맺을 수 있다는 것이다. 그리고 이러한 노자 간의 연대를 가능하게 하기 위해 기업수준 혹은 산업수준에서 사회보장제도를 발전시킨다는 것이다. 유럽의 큰 복지국가는 노동운동과 민주주의의 산물이기 보다는 자본에 의한 생산전략의 일환인 것이며, 마찬가지로 미국과 일본 그리고 한국의 작은 복지국가도 생산체제적 특성에서 비롯된 것이라고 본다.

생산레짐 이론이 소득보장제도의 다양한 유형과 수준에 대해 새로운 시각에서 통찰력 있는 설명을 제공한다. 그러나 실업보상과 직업훈련 등 노동시장정책을 중심으로 분석한 결과를 의료, 연금, 보육 등 다른 거대한 프로그램을 포괄하는 복지국가 차원의 이론으로 격상 시킬 수 있는지 의문이다. 그리고 앞서 숨겨진 복지국가를 논할 때 언급되었듯이, 미국은 기업복지가 가장 크게 발달되어 있다. 그러나 생산체제적 관점에서 보면, 기업특수적 속련이 불필요한 미국이다. 미국의 기업복지가 유럽의 여러 나라는 물론이고 일본이나 한국보다도 훨씬 규모가 큰 이유를 생산체제론은 설명하지 못한다.

Ⅳ. 작은 복지국가 설명하기: 행위자, 제도, 그리고 시간적 배열의 집합적 결과

앞서 기존 이론들을 살펴보았지만, 부분적인 성공에도 불구하고, 한국, 일본은 물론 미국까지 아우를 수 있는 ‘공공복지의 저발전 이론’은 아직 요원해 보인다. 작은 복지국가의 형성을 이해하는 데 도움을 줄 수 있는 이론적 틀은 어떻게 구성될 수 있을까? 먼저, J.S. Mill의 일치법(method of agreement)의 논리에 따라, 미국, 일본, 한국의 작은복지국가에서 공통적으로 발견되는 잠재적 원인변수들을 찾아봐야 한다. 이때 공통점은 복지정치에서 핵심 행위자인 노동, 자본, 정치가와 관련된 공통점이어야 한다.

1. 노동: 노동의 조직화 양태, 복지정치 그리고 사회정책적 함의

한국, 일본, 미국에서 공통적으로 발견되는 경제주의적 노동운동(economic unionism)이 복지국가의 '저발전의 발전'에 미치는 영향에 대한 보다 깊이 있는 연구가 필요하다(양재진, 2005). 경제주의적 노동운동은 이기적인 이익집단 운동과 다름 아닌데, 유럽의 경험을 배경으로 한 권력자원론이 상정하는 기본 가정, 즉 '노동운동은 연대성을 지향하며 친복지적이다'라는 가정과 부합하지 않는다. 권력자원론에서 공공복지의 저발전은 노동의 조직화된 힘이 약해서라고 해석한다. 실제로 한국, 일본, 미국에서 노조조직율은 10% 내외에 불과하다. 조합주의의적 의사결정의 제도화나 단체협약의 법적 효력 확장 등 노동운동의 정책결정 상의 영향력이 제도화된 정도 또한 높지 않다. 그러나 이들 3개 국가에서 경제의 중추를 이루는 민간대기업과 공기업 그리고 공공서비스 부문에는 노동조합이 대부분 결성되어 있다. 조직화된 노동의 힘이 복지국가의 건설에 모아졌다면 지금보다 공공복지 수준은 높아졌을 것이다. 그러나 복지국가 건설 운동에서 이들의 존재감은 세 나라에서 공히 찾아보기 힘들다. 유럽의 노동운동이 전국수준 혹은 산업별 노동운동의 형태를 띤 것과는 달리, 한국과 일본은 기업별 노조가, 미국에서는 기업별 노조와 직능별 노조(craft unions)가 노동운동의 중심이다. 따라서 기업의 울타리를 넘어서는 노동시장의 문제, 빈곤 등 사회적 이슈를 협상테이블에 올리지 못하고 임금인상이나 기업복지 확충 같은 기업내부의 이슈가 단체협상의 단골 주제가 되고 있다. "노동자들이 기업별로 조직화되어 있기 때문에 이들은 실업 보험이나 공적 연금과 같은 일반적인 공공재 보다 기업에서 제공하는 특정한 복지혜택을 위해 싸워왔다"는 일본 노동운동에 대한 Steinmo(2010: 98)의 평가는 한국에도 또 미국에도 그대로 적용가능하다.

한국의 경우 1987년 민주화 이후에 노조가 조직되어 있고 지불능력이 있는 대규모 사업장의 임금과 기업복지 수준은 지속적으로 상승해왔지만, 조직화가 되지 못하고 고용주의 지불능력도 떨어지는 중소기업에서는 임금과 기업복지 수준은 상대적으로 정체되어 있는 양상을 보이고 있다. 미국에서도 1930년대 AT&T, GM, Westinghouse, Kodak, Du Pont, GE 그리고 GM같은 대기업들이 주도한 국가배제의 미국 복지자본주의(welfare capitalism)운동에 노조들은 적극 협력하거나 회유되어 고용주가 제공하는 기업연금과 의료보험 체제를 만들어가는 데 일익을 담당했다(Brandes 1976; Jacoby 1998). 권력자원론이 이론적으로 예측하는 것과 달리, 미국, 일본, 한국의 대기업과 공공부문에 조직화된 거대한 노동자군은 복지국가의 잠재적 추동력이면서도 기업의 울타리를 벗어난 공공복지의 확대를 요구하거나 추동하지

못하고, 다른 사회세력과의 정치적 연대도 이루지 못하고 있다. 노동운동의 양식(혹은 노조의 조직화 수준)에 따른 조직노동의 복지정책선호의 차이, 그리고 자본과의 타협이 어느 수준(즉, 기업, 산업, 혹은 전국)에서 일어나는지에 따라 사회보장의 보편성과 급여의 수준이 달라지는지에 대한 비교연구가 축적되면, 작은 복지국가에 대한 이해가 깊어질 것이다.

2. 자본: 대기업 중심 경제구조, 복지정치, 그리고 사회정책적 함의

미국, 일본 그리고 한국에서 공통적으로 찾아 볼 수 있는 대기업 중심 경제 구조가 복지정치에 주는 함의도 살펴봐야 한다. 아래 <표 2>에 보듯이, Forbes가 매출액, 주식 가치, 시장지배력 등을 감안해 선정한 2000개의 세계 대기업 순위에서 보듯이, 미국과 일본 그리고 한국은 유럽의 나라들보다 대기업이 많다. 대기업이 향유하는 경제력과 이의 연장선이라고 할 수 있는 정치적 영향력을 감안할 때 대기업이 복지정책에 대해 어떠한 선호를 가지고 있는지는 매우 중요한 변수이다. 그리고 이들 국가에서 노조가 대기업에 집중되어 있는 것을 감안할 때, 더욱욱 그러하다.

<표 2> Forbes 선정 글로벌 2000 기업의 국가별 분포

Ranking	Country	No. of Global 2000	Ranking	Country	No. of Global 2000
1	US	579	11	Italy	45
2	China	232	12	Switzerland	40
3	Japan	218	13	Australia	34
4	UK	94	14	Russia	27
5	South Korea	66	15	Spain	27
6	France	61	16	Germany	25
7	India	56	17	Brazil	24
8	Canada	52	18	Sweden	24
9	Hong Kong	49	19	Saudi Arabia	20
10	Taiwan	47	20	Ireland	19

자료: <http://www.forbes.com/global2000> (검색일: 2015. 5. 8)

앞서 생산레짐 이론에서도 언급되었지만, 권력자원론에서 상정하는 것과 달리 기업이 사회복지에 대해 언제나 반대를 하는 것은 아니다. 특히 지불능력이 있고 숙련노동자를 포섭해야할 필요성이 있는 대기업은 중소기업에 비해 상대적으로 복지에 대해

전향적이다 (Paster, 2013, Mares, 2001; Swenson, 2002). 그러나 모든 복지프로그램에 그러한 것은 아니다. 복지가 어떠한 형태로 주어지든 간에 복지비용의 대부분을 부담해야 하는 대기업은, 중소기업과 달리, 복지에 대한 비용지불과 기업이익이 부합하는 복지정책을 선호하고, 반대로 비용부담과 복지혜택의 연계성이 떨어지는 프로그램에 대한 지지는 떨어진다(Yang, 2011). 기업복지는 비용부담과 혜택의 일치성이 가장 높은 프로그램이다. 기업복지의 반대급부로 노사협력, 근로자의 헌신, 기업특수적 숙련의 습득 등을 기대할 수 있기 때문이다. 반면에 비용부담과 혜택의 일치성이 가장 떨어지는 프로그램은 조세기반의 보편주의적 복지이다. 누진세 구조에서 국가가 거두어들이는 법인세수와 소득세수의 대부분을 대기업과 이의 종사자들이 부담한다. 그러나 조세기반의 보편주의적 복지는 중소기업의 근로자들까지 모두 혜택을 본다. 대기업은 사회통합 같은 간접적인 혜택만을 기대할 수 있다. 사회보험은 기업복지와 조세기반 보편주의적 복지의 중간에 위치한다. 대기업은 보험료 납부자에 한해 수급권이 주어지고 소득비례형 급여를 선호할 것이 예상된다. 반면에 보험료가 부담스러운 중소기업은 보험료와 수급권의 엄격한 연계보다는 보험료 지원, 수급권의 완화, 그리고 소득재분배 요소의 도입 등을 선호하게 된다. 따라서 다른 조건이 같다면, 대기업 중심 경제에서는 엄격한 사회보험 위에 기업복지가 더해지는 형태로 사회보장제도가 형성될 가능성이 높다. 조세기반의 보편주의적 복지는 발달하기 어려운 것이다.

위와 같은 대기업의 복지에 대한 정책선호는 실제 역사적으로 어렵지 않게 발견된다. 미국 복지국가 태동의 분수령이 되었던 1930년대를 Desmond King은 아래와 같이 평가한다(King, 1995: 10).

미국의 대기업들은 노조와 작업장 혹은 업종별 단체협상을 맺을 준비가 되어 있었다. 단체협상의 주제에는 [기업]복지도 포함된다. 그러나 연방정부 입법을 통해 전체 노동자들에게 복지를 제공하는 것까지 지지할 뜻은 거의 없었다. 루즈벨트의 뉴딜 사회복지 프로그램은 역사적으로 획기적인 단절이긴 하나, 보편주의적인 사회보장체제로까지 발전하지는 못했다. 오히려 뉴딜 복지 프로그램은 사회보험 기반 프로그램과 자산조사에 입각한 무기여 복지 프로그램으로 구분되어 집행되었다. 이렇게 보험수리적(actuarial)이고 기여(contribution)에 기반한 체제는 고용주의 비용부담을 최소화하였고, 공공복지(public welfare)의 성장에 한계를 지웠다.

한국과 일본의 역사적 경험도 크게 다르지 않다. 한국과 일본도 사회보험 중심의 사회보장체계가 형성되었고 그 위에 대기업 중심의 기업복지가 더해져 있는 구조를

미고 있다. 조세기반의 복지는 잔여주의적 성격이 강하다. 양국 모두 산업화 시기 대기업을 중심으로 사회보험이 도입되었다. 그러나 급여수준은 높지 못하다. 미군 최고 사령부의 목인 하에 1945년부터 전투적 노동운동이 50년대 초까지 크게 일어나자, 일본의 대기업은 군국주의시대의 노무관리에서 벗어나 일본식 경영전략을 구사하여 노사관계의 재편에 나섰다. 1950년 중반부터 친경영적인 기업별 노동조합 체제가 확립되어 나가고, 기업복지의 발달과 함께 일본식 협력적 노사관계는 뿌리를 내리게 된다(조영훈, 2006: 2장). 한국도 1987년 민주화 이후 전투적 노동운동을 맞이하여, 1989년부터 신경영전략으로 노사관계를 재편하기 시작하였다. 임금인상과 기업복지의 제공은 새로운 노사관계를 형성하는 데 핵심 수단이었고, 자동차 산업 분야를 예외로 하고 대부분의 대기업 사업장에서 안정적인 노사관계가 형성되었다.

3. 정치가: 다수대표제, 복지정치, 그리고 사회정책적 함의

미국, 한국, 일본의 정치제도의 공통점은 다수대표제라는 데 있다. 유럽의 대부분의 국가들이 비례대표제를 채택하고 있는데 반해, 이들 작은 복지국가들은 모두 소선거구제를 채택하고 있다.⁵⁾ 또 미국과 한국은 유럽과 달리 대통령제를 채택하고 있다. 유럽이나 미국, 일본, 한국 모두 민주국가이지만, 선거제도와 권력구조의 차이가 가져다주는 복지정치적 함의는 다르다(Yang, 2011).

선거구의 크기가 큰 비례대표제일 경우, 정당은 전국을 상대로 전체 유권자의 지지 동원에 유리한 사회복지 같은 공공정책을 통해 득표를 꾀할 유인이 크다. 그러나 소선거구제도 하에서 지역구 후보는 전체국민에 영향을 미치는 사회정책을 의제화 하였고 해서 지역구 투표에 의해 보상될 가능성이 적다. 소선거구제도 하에서는 정당의 공공정책도 중요하지만 해당지역구의 출마자에 대한 인물 선호가 승패를 가르고, 해당지역의 개발 현안이나 지역구 서비스 확충과 관련한 선거공약이 훨씬 더 득표에 유리하기 때문이다. 농촌 인구가 차지하는 비중에 비해 농촌 지역구가 많기에 농업보조금 정책이 과대 성장할 가능성이 크다. 마찬가지로 논리로, 지역의 소상공인들의 이해가 정책으로 반영될 가능성도 비례대표제보다 높다.

대통령제는 전국을 단위로 하는 단일 선거구에서 선출되므로 전국에 널리 퍼져있

5) 일본은 1993년까지 우리나라에서는 중선거구제라고 불리는 단기이양식선거제도(SNTV, single non-transferable vote)를 사용하였다. SNTV는 한 선거구에서 2인 이상을 뽑는다는 점에서만 소선거구제와 다를 뿐, 정당투표가 아닌 인물투표이며 득표순으로 당선자가 결정되는 다수대표제의 한 유형이다.

는 이해관계를 대변하고 이를 정치적 지지로 동원할 강한 유인을 갖고 있다. 따라서 공공재 성격이 강한 안보, 경제성장, 공공복지 등을 주요 선거공약으로 삼고 집권 시 정부의제로 삼는 경향이 크다. 한국과 미국에서 의회 주도가 아닌, 대통령 주도로 복지국가의 성장이 이루어진 역사적 경험을 공유하는 이유이다(김대중, 노무현, 루즈벨트, 존슨). 이데올로기적으로 보수적인 대통령도 전국 단위 선거인만큼, 복지공약을 소홀히 하지 못한다.

그러나 비례대표제의 다당제 구조 하에서 연립정부를 구성하는 의원내각제와 달리 다수대표제 하 승자독식 구조인 대통령제에서는 증세문제에 매우 민감하게 된다. 비 인기 정책인 증세는 복지국가의 확대를 위해 절대적으로 필요한 조건이다. 그러나 비난을 나눠가질 수 있는 의원내각제의 연립정부와 달리 대통령은 온전히 그 정치적 책임을 혼자서 감수해야 한다. 그리고 다음 선거에서 대통령이나 집권당의 대통령 후보는 세중에 민감한 중산층 유권자들이 약간의 지지만을 철회하여도 선거에서 1등을 놓쳐 전체를 잃게 되는 패배를 맛보게 된다. 소선거구제 하 지역구 선거도 마찬가지이다. 한 표 차이라도 1등이 승자 독식하는 구조에서, 비례대표제 하에서보다 증세를 선거이슈화하기 쉽지 않다. 미국, 일본, 한국의 총조세부담률이 유럽의 복지국가에 비해 GDP의 10% 가량 낮은 이유의 하나라 할 수 있겠다. 복지재원이 확보가 안 되는 상황에서 큰 복지국가의 출현을 기대하기는 어렵다.

4. 공공복지와 사적복지 발전의 시간배열 및 경로종속

마지막으로 미국, 일본, 한국의 복지국가의 발달사를 들여다보면, 유럽과 달리 공공복지가 확대되기 전에 사적복지가 상대적으로 크게 발전했던 것을 알 수 있다. 사회보험과 민간보험이 서로 대체제 관계인 상황에서, 프로그램 도입의 시간배열은 복지국가 발달에 큰 영향을 미친다(Pierson, 1993; 2000). 유럽에서 복지국가의 태동은 사적/민간 복지가 성장하기 전에 국가 주도로 이루어졌다. 스웨덴은 1930년대 사민당의 집권에서부터 기초연금을 통해 노동자와 당시 다수를 점하고 있던 농민과 지배연합을 이룰 수 있었다. 1950년대에는 소득비례형 공적연금의 도입을 통해 중산층 화이트칼라 노동자를 복지국가의 품에 안았다. 독일도 관대한 소득비례형 사회보험의 도입과 확대를 통해 중간계급을 포괄하는 복지국가를 건설했다. 1980년대 들어와 재정문제 때문에, 소득보장 수준을 낮추고, 노후소득보장제도의 다층화를 위해 일부 사적연금이나 사적의료보험을 도입하고 있다. 그러나 중산층을 포괄하는 사회보험이 이미 자리 잡고 있는 상황에서 민간 보험의 성장은 제한될 수밖에 없다.

그러나 작은 복지국가인 미국과 한국 그리고 일본의 상황은 다르다. 공적 사회보장 제도들이 도입되고 자리를 잡기 전에 사적 복지 프로그램들이 자리를 잡았고, 공적 프로그램의 성장을 제한하고 있다. 미국은 대공황기 유럽과 마찬가지로 노동운동과 사회주의운동의 격랑에 부닥치고 자본주의체제가 전례 없이 위협받는 상황에 처했다. 그러나 유럽과 달리 미국 대기업들은 복지자본주의(welfare capitalism)라는 기치 아래 노동운동을 파괴 혹은 유화시키기 위해 기업연금, 의료보험 등 기업복지를 제공하기 시작했다. 연방 관료제의 조직적 역량이 높지 않아서 이기도 했으나, 기업들은 정부가 시장과 노사관계에 개입하는 것을 바라지 않았기에 공공복지 확대에 소극적이거나 반대적인 입장이었다. 반사회주의와 자율적 노동운동을 표방한 당시 AFL(American Federation of Labor) 같은 주류 노동운동 단체의 입장도 크게 다르지 않았다. 게다가 Metropolitan Life 같은 생명보험회사들이 집단보험(group insurance) 상품을 새롭게 개발하여 기업에 판매하면서, 거대한 보험금융시장이 형성되기 시작했다(Klein, 2003). 국가의 역할이란 조세혜택을 부여해 기업의 비용부담을 덜어주는 것으로 국한되었다. 증세에 민감한 정치제도 하에서 공공복지 확대를 위한 증세보다는, 현시성이 떨어지는 조세지출을 통해 복지의 총량을 늘려 나갔다. 결과적으로 미국은 대기업, 조직노동, 금융 산업, 그리고 중산층 시민들을 사적복지 프로그램의 거대한 지지그룹(constituency)으로 만들었고, 이들로 하여금 새로운 공공복지의 도입이나 확대에 소극적이거나 반대하는 입장을 갖게 하도록 하였다(Howard, 1997: 30-31). 전국민을 포괄하는 공적 의료보험의 도입 시도가 번번이 무산된 이유이다.

한국의 경우도 내용은 다르지만, 고용주의 퇴직금에 대한 부담 때문에 국민연금과 실업보험의 도입 시, 낮은 보험료의 보장성이 낮은 프로그램으로 설계되었다. 이후 퇴직금의 존재는 이들 사회보험 프로그램의 성장도 억누르는 결과를 낳았다. 김영삼 정부는 퇴직금전환금제도를 통해 퇴직금을 흡수하며 국민연금의 보험료를 인상하였으나 노조의 반대로 인해 퇴직금전환금제는 1998년에 폐지되었다. 노무현 정부는 퇴직금을 국민연금으로 흡수하려는 노력은 포기하고, 대신 2006년 부터 기업에 조세혜택을 부여해 퇴직금을 미국의 401K와도 같은 사적연금으로 전환시키고 있다. 거대한 퇴직연금 시장이 형성되어 있고, 국민연금은 보험료율이 9%에 20년 가까이 묶여 있는 채, 재정안정화를 위해 급여율이 대신 삭감되고 있다. 게다가 퇴직연금뿐만 아니라, 사택, 대학학자금, 건강보험 본인부담금 지원 등 각종 기업복지로 인해 조직화된 대기업 노동자들은 공공복지의 확대에 소극적이거나 무관심하다. 공공복지라는 사회적 안전망이 갖춰지지 않자, 2015년 현재 한국은 GDP의 11.4%를 민간보험 구입에

사용하고 있다(Swiss Re, 2016: 46). 이 규모가 2015년 전체 공적사회지출의 규모(GDP의 10.1%)보다 큰 점을 감안할 때, 사회보험이 민간보험시장을 구축하기 보다는 미국처럼 그 반대가 될 가능성이 더 크다 하겠다. 일본도 퇴직금, 의료, 상해보험, 주택, 용자, 자녀 및 본인 교육비, 식사 및 통근시설, 여가활용, 각종 경조금 등을 포괄하는 기업복지가 사회보장제도를 대체하거나 보완하는 역할을 하고 있다(조영훈, 2006: 21).

V. 결론

한국, 일본, 그리고 미국으로 대표되는 작은 복지국가에 대한 기존의 설명은 대체로 지역적으로 특수한 요인을 추출하고 이를 이론화 하는 것이었다. 즉, 공공복지가 저성장한 것을 유교문화, 자유주의, 인종주의, 발전국가의 유산 등으로 이해하려는 경향이 강했다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 충분한 설명이 되지 못하고, 개별 사례에 분절적으로만 적용될 뿐 일반화에도 한계가 있다. 서로 지역적으로 다른 동아시아의 한국, 일본과 태평양 건너 미국의 작은 복지국가를 함께 이해할 수 있는 이론 개발의 가능성은 없는 것인가? 이에 대하여 생산레짐이론으로 특수성을 설명하는 한편 일반화를 하려는 시도가 있었다. 그러나 미국의 거대한 기업복지를 설명하지 못하고, 노동과 국가의 이해관계와 정책선택이 배제된 아직은 불완전한 설명에 머무르고 있다. 그렇다면 작은 복지국가를 관통하는 이론은 어떻게 구축할 수 있을까? 본 리뷰 논문은 정답을 제시하기에 앞서, 유럽의 역사적 경험과는 다르면서도 미국, 한국, 일본에서 나타나는 공통적인 요인들을 제시하고, 그 이론적 의미를 살펴보았다. 공공재로서의 사회복지를 요구하지 못하는 기업별 혹은 직능별 노조의 한계, 공공복지를 불필요하게 만드는 대기업의 기업복지, 지역이슈에 매몰되게 하는 소선거제와 비인기 정책인 증세에 매우 민감한 대통령제의 복지정치적 의미를 제시하였다. 그리고 서로 대체제 관계인 사회복지와 민간/사적 복지의 발달 순서가 갖는 의미도 살펴보았다. 이 네 가지 변수를 종과 횡으로 엮는 프레임을 만들고 비교연구 결과가 축적되면, 작은 복지국가 이론 발전에 큰 진전이 있으리라 기대하는 바이다.

▣ 참고문헌

- 김진욱. 2005. “한국 복지국가 공급체계의 혼합 구성.” 한국사회복지학회 자료집. 35-56.
- 노정호. 2014. “동아시아 복지국가의 발전과 저발전: 제도와 행위자, 그리고 사회경제적 변화.” 《한국정치학회보》, 48(5).
- 농림수산식품교육문화정보원. 2015. 《2016 미 농무부 예산 주요내용 정리》.
- 류석춘·왕혜숙. 2007. “한국의 복지현실, 사회자본 그리고 공동체 자유주의.” 《현대사회와 문화》, 25(단일호): 23-48.
- 신동면. 2006. “한국의 생산체제와 복지체제의 선택적 친화성.” 《한국정치학회보》, 40(1): 115-138.
- 양재진. 2004. “한국의 산업화시기 숙련형성과 복지제도의 기원: 생산레짐 시각에서 본 1962-1986년의 재해석.” 《한국정치학회보》, 38(5): 85-104
- _____. 2005. “한국의 대기업중심 기업별 노동운동과 한국복지국가의 성격.” 《한국정치학회보》 39(3): 395-412.
- 유모토 켄지. 사토 요시히로, 2011. 《스웨덴 패러독스》. 파주: 김영사.
- 조영훈. 2006. 《일본 복지국가의 어제와 오늘: 복지국가 이론들의 비교와 평가》. 파주: 한울아카데미.
- 홍경준. 1999. “복지국가의 유형에 관한 질적비교분석-개입주의, 자유주의 그리고 유교주의 복지체제.” 《한국사회복지학회 학술대회 및 정기총회 1999년도 춘계 발표 논문집》
- Adema, Willem, Pauline From and Maxime Ladaique. 2014. “How much do OECD Countries Spend on Social Protection and How Redistributive Are Their Tax/Benefit Systems?.” *International Social Security Review*. Vol.67(1).
- Alston, Lee & Joseph P. Ferrie. 1999. *Southern Paternalism and the American Welfare State*. New York: Cambridge University Press.
- Bernhard Ebbinghaus and Philip Manow. 2001. *Comparing Welfare Capitalism: Social policy and political economy in Europe, Japan and the USA*. London and New York: Routledge.
- Brandes, Stuart D. 1976. *American Welfare Capitalism, 1880-1940*. Chicago: University of Chicago Press.
- Campbell, J. C. 2002. Japanese social policy in comparative perspective. *WBI Working Paper 37197*, Washington, DC, 《The World Bank Institute》.

- Choi, Young Jun. 2013. "Developmentalism and Productivism in East Asian Welfare Regimes." in Misa Izuhara (ed.) *Handbook on East Asian Social Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Chung, Moo-kwon. 2006. "The Korean Developmental Welfare Regime: In Search of a New Regime Type in East Asia." *Journal of Social Policy and Labor Studies*. Vol. 16: 149~171.
- Dostal, Jörg Michael. 2010. "The Developmental Welfare State and Social Policy: Shifting from Basic to Universal Social Protection." *The Korean Journal of Policy Studies*. 25(3): 147~172.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1997. "Hybrid or Unique?: the Japanese Welfare State between Europe and America." *Journal of European Social Policy*. 7(3): 179~189.
- Estévez-Abe, Margarita, Torben Iversen & David Soskice. 2001. "Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State." in Peter A. Hall and David Soskice (ed.) *Varieties of Capitalism*. New York: Oxford University Press.
- _____. 2008. *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. Jae-jin Yang and Young Jun Choi. 2016. "Beyond familism: Recalibrating family, state and market in Southern Europe and East Asia." *Journal of European Social Policy*. Vol.26 (4):301-313.
- Gough, Ian. 2004. "East Asia: the Limits of productivist regimes." In Ian Gough and Geof Wood (eds.) *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa, and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holliday, Ian. 2000. "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia." *Political Studies*. Vol.48: 706~723.
- _____. 2005. "East Asian social policy in the wake of the financial crisis: farewell to productivism?." *Policy & Policy*. 33(1) : 145~62.
- Hooks Gregory & Brian McQueen, 2010. "American Exceptionalism Revisited: The Military-Industrial Complex, Racial Tension, and the Underdeveloped Welfare State." *American Sociological Reveiw*, 75(2):185-204.
- Howard, Christopher. 1997. *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and*

- Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Jacoby, Sanford M. 1998. *Modern Manors: Welfare Capitalism since the New Deal*. Princeton: Princeton University Press.
- Jones, Catherine. 1993. "The Pacific challenge: Confucian welfare states." in Catherine Jones (ed.) *New Perspective in the Welfare State in Europe*, London: Routledge.
- Klein, Jennifer. 2003. *For All These Rights: Business, Labor, and the Shaping of America's Public-Private Welfare State*, Princeton University Press.
- Kim, J. 2005. "The Mixed Composition of Welfare State Provision System in Korea." In Proceedings of the Fall Joint Meeting of the Korean Academy of Social Welfare. (pp. 35-56), Catholic University of Daegu, Korea, October 21-22 (in Korean)
- Kim Pil Ho, 2010. "The East Asian welfare state debate and surrogate social policy: an exploratory study on Japan and South Korea." *Socio-Economic Review*, 1(25).
- King, D. 1995. *Actively seeking work?: the politics of unemployment and welfare policy in the United States and Great Britain*. University of Chicago Press.
- Koske Isabell, Isabelle Wanner, Rosamaria Bitetti & Omar Barbiero, 2013. "The 2013 update of the OECD's database on product market regulation: Policy Insights for OECD and Non-OECD Countries." «OECD Economics Department Working Paper No. 1200».
- Kwon, Huck Ju. (ed.) 2005. *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*. New York: Palgrave.
- Kwon, Soonman & Ian Holliday. 2007. "The Korean Welfare State: A Paradox of Expansion in an Era of Globalisation and Economic Crisis." *International Journal of Social Welfare*. 16(3): 242~248.
- Lew, Seok Choon & Hye Sook Wang. 2006. "Hangugui Bokjihyeonsil, Sahoejabon, Geurigo Gongdongche Jayujuui." In Realities of Korean Welfare, Social Capital, and Communitarian Liberalism. At AHNMIN Forum. May 26th.
- Lieberman, Robert. 2001. *Shifting the Color Line: Race and the American Welfare State*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mana Zeff, 2000. "Race and the underdevelopment of the American welfare state."

Theory and Society.

- Manow, P. 2001. Comparing welfare capitalism. In B. Ebbinghaus (Ed.). Taylor & Francis.
- Mares, Isabela. 2001. "Firms and t-he Welfare State: When, Why, and How Does Social Policy Matter to Employers?." In Peter A. Hall and David Soskice (eds.) *Varieties of Capitalism*. New York: Oxford University Press.
- OECD. 2016. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2016*, OECD Publishing, Paris.
- Paster, Thomas. 2013. "Business and Welfare State Development: Why Did Employers Accept Social Reforms?." *World Politics*. 65(3): 416~451.
- Pierson, P. 1993. When effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World politics*, 45(04), 595~628.
- _____. 2000. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 94(02), 251~267.
- Quadagno, Jill. 1994. *The Color of Welfare*. New York: Oxford University Press.
- Rose, Richard & Rei Shiratori. 1986. *The Welfare State East and West*, Oxford University Press.
- Sheingate, A. D. 2001. *The rise of the Agriculture Welfare State. Institutions and interest group power in the US, France and Japan*. Princeton and Oxford.
- Shin, Chang Sik & Ian Shaw. 2003. "Social Policy in South Korea: Cultural and Structural Factors in the Emergence of Welfare." *Social Policy & Administration*. 37(4): 328~341 .
- Smith, Rogers. 1993. "Beyond Tocqueville, Myrdal, and Hartz: The multiple traditions in America." *The American Political Science Review*. 87(3).
- Steinmo, Sven. 2010. *The Evolution of Modern States: Sweden, Japan, and the United States*. New York: Cambridge University Press.
- Swenson, Peter. 2002. *Capitalist against Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Swiss Re, 2016. "World insurance in 2015: steady growth amid regional disparities." *Sigma*, 3.
- Tocqueville, Alexis de. 1969. *Democracy in America*. New York: Anchor Books.
- Weir, M., Orloff, A. S., & Skocpol, T. 1988. Understanding American social politics. In Weir, M., Orloff, A. S., and Skocpol, T(eds). *The politics of social*

policy in the United States (pp. 3~27). Princeton: Princeton University Press.

Yang, Jae-jin. 2011a. "A Deductive Reasoning about the Diversity of Welfare State Building: An Institutional Power Resources Model" 《한국사회정책》, 18(4): 113~134.

_____. Forthcoming. *The Political Economy of the Small Welfare State in South Korea*. New York: Cambridge University Press.