

참여사회연구소 창립 15주년 기념 국제심포지엄

---

# 복지국가의 길을 묻다

## Asking the Way to Welfare State in South Korea

---

일시 | 2011년 10월 14일(금) 9:30~17:30

장소 | 한국불교역사문화기념관 국제회의장(조계사 내)

주최 | 참여사회연구소

프리드리히에버트재단 한국사무소

한겨레사회정책연구소

후원 | 참여연대 사회복지위원회, 프레시안

한겨레신문사, 학지사

## 프로그램

### 09:30 사전행사

인사말

장임원 참여사회연구소 이사장

크리스토프 폴만 프리드리히에버트재단 한국사무소 소장

### 10:00 세션1 복지국가의 이념과 모델

사회

조흥식 참여사회연구소 소장, 서울대 사회복지학과 교수

발표1\_유럽복지국가의 형성과 변형

스벤 요헴 콘스탄츠대 정치행정학과 교수(독일)

발표2\_동아시아 복지자본주의의 발전과 도전: 쟁점과 전망

뤼이젠더 국립중정대 사회복지학과 교수(대만)

발표3\_한국적 복지국가 담론

이태수 꽃동네대학교 사회복지학과 교수

12:00 휴식

### 14:00 세션2 한국적 복지국가의 전략 I

사회

홍윤기 동국대학교 철학과 교수

발표1\_복지국가, 하나의 시민적 기획: 분배정의를 넘어서는  
한국 복지국가의 도덕적 기초의 모색

장은주 영산대학교 법과대학 교수(철학)

발표2\_한국 복지국가의 요건: 시민복지국가를 지향하며

조흥식 서울대학교 사회복지학과 교수

발표3\_정글자본주의에서 복지자본주의로: 복지-생산체제 새판  
짜기

이병천 강원대학교 경제학과 교수

토론

박구용 전남대학교 철학과 교수

고세훈 고려대학교 공공행정학부 교수

유종일 KDI 국제정책대학원 교수

**15:00 휴식**

**15:20 세션3 한국적 복지국가의 전략II**

사회

홍일표 한겨레경제연구소 수석연구원

발표1\_한국의 복지국가와 복지정치의 제도들: 문제점과 개혁 과제

김영순 서울과학기술대학교 기초교육학부 교수

발표2\_복지국가의 조세체계와 함의: 보편적 복지국가 친화적인 조세구조는 있는 것일까

윤홍식 인하대학교 행정학과 교수

토론

최태욱 한림국제대학원대학교 국제학과 교수

이상민 민주노동당 이정희 의원 비서관

**16:00 휴식**

**16:20 세션4 종합토론**

사회

신진욱 중앙대학교 사회학과 교수

토론

김용익 서울대학교 의과대학 의학과 교수

김영훈 전국민주노동조합총연맹 위원장

박순성 민주정책연구원 원장

박원석 복지국가실현연석회의 상임집행위원장

이창곤 한겨레사회정책연구소 소장

**17:30 폐회**

# PROGRAM

## **09:30 Opening Ceremony**

Opening Remarks

Im-Won Jang\_Chairman of the board, Institute for Participatory Society(IPS)

Christoph Pohlmann\_Resident Representative,  
Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Office

## **10:00 Session 1 Ideas and Models of Welfare States**

**Moderator**

Heung-Seek Cho\_Professor, Dept. of Social Welfare, Seoul National University, Korea

**Presentation1\_Formation and Transformation of European Welfare States**

Sven Jochem\_Professor, Dept. of Politics and Public Administration, University of Konstanz, Germany

**Presentation2\_Development and Challenges of East-Asian Welfare Capitalism: Issues and Prospects**

Jen-Der Lue\_Professor, Dept. of Social Welfare, National Chungchen University, Taiwan

**Presentation3\_Discourse on Korean Welfare States**

Tae-Soo Lee\_Professor, Dept. of Social Welfare, Kkottongnae University, Korea

**12:00 Break**

## **14:00 Session2 Strategies for Welfare State in South Korea 1**

### **Moderator**

Yun-Gi Hong\_Professor, Dept. of Philosophy, Dongguk University, Korea Moderator

### **Presentation1\_The Welfare State as a Civil Project: the Search for the Moral Foundation of Korean Welfare State Beyond Distributive Justice**

Eun-Joo Chang\_Professor, College of Law(Philosophy), Youngsan University, Korea

### **Presentation2\_The Precondition for Korean Welfare State: Toward Civil Welfare State**

Heung-Seek Cho\_Professor, Dept. of Social Welfare, Seoul National University, Korea

### **Presentation3\_From Jungle Capitalism to Welfare Capitalism**

Byeong-Cheon Lee\_Professor, Dept. of Economics, Kangwon National University, Korea

### **Discussion**

Ku-Yong Park\_Professor, Dept. of Philosophy, Chonnam National University, Korea

Se-Hoon Ko\_Professor, School of Public Administration, Korea University, Korea

Jong-Il You\_Professor, KDI school of Public Policy and Management, Korea

**15:00 Break**

## **15:20 Session 3 Strategies for Welfare State in South Korea 2**

### **Moderator**

Il-Pyo Hong\_Researcher, Hankyoreh Economic Research Institute, Korea

### **The Politics of Welfare and Institutions of Interest Representation in Korea**

Yeong-Soon Kim\_Professor, School of Liberal Arts, Seoul

National University of Science & Technology, Korea

**Presentation2\_The Tax Structure of Welfare States:  
Recommendations for Universal Welfare States**

Hong-Sik Yoon\_Professor, Dept. of Public Administration, Inha University, Korea

**Discussion**

Tae-Uk Choi\_Professor, Dept. of International Studies, Hallym University of Graduates Studies, Korea

Sang-Min Lee\_Legislative assistant, The office of Democratic Labor Party (DLP) Chairwoman Jung-hee Lee, Korea

**16:00 Break**

**16:20 Session 4. Panel Discussion**

**Moderator**

Jin-Wook Shin\_Professor, Dept. of Sociology. Chung-Ang University, Korea

**Discussion**

Yong-Ik Kim\_Professor, Dept. of Health Policy and Management, Seoul National University College of Medicine, Korea

Young-Hoon Kim\_President, Korean Confederation of Trade Unions, Korea

Sun-Song Park\_President, The institute for Democracy and policies, Korea

Won-Suk Park\_Executive Director, Network for welfare state, Korea

Chang-Gon Lee\_President, Hankyoreh Institute for Social Policy, Korea

**17:30 EOT**

# 목차

## 세션1 복지국가의 이념과 모델

발표1 유럽복지국가의 형성과 변형 / 스벤 요헨	13
발표2 동아시아 복지자본주의의 발전과 도전: 쟁점과 전망 / 튀이젠더	30
발표3 한국적 복지국가 담론 / 이태수	41

## 세션2 한국적 복지국가의 전략 I

발표1 복지국가, 하나의 시민적 기획: 분배정의를 넘어서는 한국 복지국가의 도덕적 기초의 모색 / 장은주	53
발표2 한국 복지국가의 요건: 시민복지국가를 지향하며 / 조흥식	60
발표3 정글자본주의에서 복지자본주의로: 복지-생산체제 새판짜기/ 이병천	68
토론1 복지국가, 하나의 '시민적 기획'의 성공을 위하여 / 박구용	78
토론2 '한국 복지국가의 요건'에 대한 논평 / 고세훈	84
토론3 '정글자본주의에서 복지자본주의로'에 대한 논평 / 유종일	88

## 세션3 한국적 복지국가의 전략 II

발표1 한국의 복지국가와 복지정치의 제도들: 문제점과 개혁과제 / 김영순	91
발표2 복지국가의 조세체계와 함의: 보편적 복지국가 친화적인 조세구조는 있는 것일까 / 윤흥식	99
토론1 '한국의 복지국가와 복지정치의 제도들'에 대한 논평/ 최태욱	104
토론2 보편적 복지국가 조세구조에 대한 분석 및 비평 / 이상민	109

# Contents

## **Session 1 Ideas and Models of Welfare States**

- Presentation1 Formation and Transformation of European Welfare States  
/ Sven Jochem 13
- Presentation2 Development and Challenges of East-Asian Welfare  
Capitalism: Issues and Prospects / Jen-Der Lue 30
- Presentation3 Discourse on Korean Welfare States / Tae-Soo Lee 41

## **Session2 Strategies for Welfare State in South Korea 1**

- Presentation1 The Welfare State as a Civil Project: the Search for the Moral Foundation  
of Korean Welfare State Beyond Distributive Justice  
/ Eun-Joo Chang 53
- Presentation2 The Precondition for Korean Welfare State: Toward Civil Welfare State  
/ Heung-Seek Cho 60
- Presentation3 From Jungle Capitalism to Welfare Capitalism  
/ Byeong-Cheon Lee 68
- Discussion1 For the success of 'The Welfare State as a Civil Project' / Ku-Yong  
Park 78
- Discussion2 Comments on the Heung-Seek Cho's Presentation / Se-Hoon Ko 84
- Discussion3 Comments on the Byeong-Cheon Lee's Presentation/ Jong-II You 88

## **Session 3 Strategies for Welfare State in South Korea 2**

- Presentation1 The Politics of Welfare and Institutions of Interest Representation in Korea  
/ Yeong-Soon Kim 91
- Presentation2 The Tax Structure of Welfare States: Recommendations for Universal Welfare  
States / Hong-Sik Yoon 99
- Discussion1 Comments on the Yeong-Soon Kim's Presentation / Tae-Uk Choi 104
- Discussion2 Comments on the Hong-Sik Yoon's Presentation / Sang-Min Lee 109

[인사말1]

인사드립니다.

참여사회연구소 이사장 장임원

참여연대가 1994년 출발하였고 그 2년 후에 참여사회연구소가 설립되어 이제 15주년을 맞이했습니다. 우리 연구소는 포럼과 심포지엄, 토론회 그리고 프로젝트연구와 <시민과 세계>의 발행을 통하여 진보적 참여민주사회의 확장에 꾸준히 노력해 왔습니다.

지금 우리사회는 복지가 중심담론을 차지하고 있습니다. 신자유주의가 몰고 온 양극화로 인해 시민대중의 고통은 감내하기 어려운 지경에 이르렀습니다. 일자리 창출의 태부족에 의한 청년실업과 비정규직 노동자에 대한 차별의 확대심화, 천정부지로 치솟는 교육비 상승, 공공의료의 쇠퇴와 건강보험의 보장성 축소 등 시민의 삶 전반에 어둠이 짙게 드리워져 있습니다.

그러나 어둠은 빛을 이기지 못합니다. 우리는 그 빛을 만드는 작업의 장에 함께 하고 있습니다. 복지가 어둠을 물리치는 빛입니다. 차별 없이 일하고 부담 없이 공부하고, 병든 사람을 무상으로 치료하는 복지, 소비적 낭비로 외면 받지 않고 생산적 풍요로 인식되는 보편적 복지가 곧 현실사회의 대안입니다. 오늘 이 심포지엄이 복지의 담론을 넘어 현실의 한국사회를 관통하는 ‘한국적 복지국가’의 개념이론과 실천적 전략을 구현하는 작업이기를 소망하고 기대합니다.

이 심포지엄에 진보적 싱크탱크로서의 세계적 명성을 가진 프리드리히에버트재단 한국 사무소의 동참은 우리에게 큰 지지와 보탬입니다. 그리고 직접 토론에도 참여하는 한겨레사회정책연구소의 공동주최에 동지애를 표하고 싶습니다. 또한 참여연대 사회복지위원회와 프레시안, 한겨레신문사, 학지사의 후원에 감사드립니다. 특히 후원뿐만 아니라 여러 가지로 도움을 준 참여연대 사회복지위원회에 큰 감사를 포함합니다.

이 심포지엄의 내용을 채워주신 발표자, 토론자, 사회자 모든 분들에게 깊은 감사를 드리며 특히 독일 콘스탄츠대 스펀 요햄 교수님, 대만 국립중정대 튀이젠더 교수님께 즐거운 한국가을여행이 되기를 기원합니다.

## [인사말2]

## 환영사

프리드리히에버트재단 한국사무소장 크리스토프 폴만

한국 복지국가의 미래에 관한 국제 심포지엄을 개최하게 되어 매우 기쁘고 또 영광스럽습니다. 이 심포지엄에 참석해 주신 여러분 모두에게 깊은 감사를 드립니다.

내년 선거를 앞두고 이 심포지엄을 개최하게 된 것은 아주 시기 적절한 일이라 생각합니다. 한국 복지국가의 미래야말로 2012년 총선과 대선에서 아마도 결정적인 이슈가 될 것이기에, 진보적인 정치권, 시민사회, 학계가 이 분야의 지식을 심화하고 이에 관한 각자의 입장을 뚜렷이 부각시킬 필요가 있을 것입니다.

따라서, 저는 이 자리를 빌려 오랫동안 프리드리히 에버트 재단과 함께 협력해 온 참여연대, 특히 이 심포지엄을 저희 재단과 함께 준비하여, 많은 훌륭한 학자들과 활동가들이 함께 모이는 자리를 마련해 주신 참여사회연구소의 박영선 실장님께, 심심한 감사를 표합니다. 또한 이 행사를 함께 주관해 주시는 한겨레 사회정책 연구소 관계자 여러분들께도 감사를 드립니다.

또한, 유럽과 동아시아의 현대 복지국가에 관한 비교연구 분야에서 잘 알려진 전문가이신 스펀 요헴 교수님과 튀이젠더 교수님에게, 오늘 우리에게 교수님들의 전문지식과 경험을 나누어 주시기 위해 먼 길을 마다하지 않고 와 주신 것에 대해 특별한 감사를 드립니다. 이제, 독일 사회민주주의적 시각을 대변하고 있는 프리드리히 에버트 재단의 관점에서 한국 복지사회의 미래에 관한 몇 가지 단상을 여러분과 나누고자 합니다.

복지국가의 미래에 대한 논쟁은, 최근 한국의 국내 정치를 뜨겁게 달구는 중요한 주제 중 하나로 대두되었습니다. 2012년 총선에서 이 문제는 아주 중요한 역할을 하게 될 것입니다. 유럽에서도 지난 10년 내지 15년간 유럽형 복지국가의 미래에 대해 심도 있는 토론이 진행되었습니다. 이러한 정치적 논쟁은 독일을 비롯해 많은 유럽국가들이 경우에 따라 근본적인 사회 개혁을 추진하는 결과를 초래했습니다.

한국의 현 사회보장제도를 들여다 보면 우선 두 가지가 눈에 띕니다. 하나는 사회적으로 위협이나 어려움에 처했을 때 누릴 수 있는 혜택이 기본 수준에 그치는 것입니다. 둘째는

이렇게 낮은 수준의 보장으로 인해 임금 외 비용이나 세금 같은 사회보장제도 비용 역시 유럽보다 비교적 낮다는 점입니다. 이러한 복지국가의 단점은 위기에 처했을 때 발생하는 부담의 상당 부분을 개인에게 떠넘기는 것입니다. 이 제도는 자동적으로 부유층과 상위 중산층에게는 유리한 반면, 그 외 사회 구성원들에게는 사회 안전망이 자신들을 충분히 보호할 수 없기 때문에 끊임없이 하위층으로 추락할 위험에 빠뜨립니다. 바로 이런 연유에서, 유럽에서는 지난 100년을 거치면서 보편적 사회보장제도가 추구할 가치가 있는 제도라는 것에 기본적인 사회적 합의가 형성되었습니다.

최근 유럽에서 진행되고 있는 복지국가에 관한 논의에서 드러나는 세 가지 주요 경험을 소개함으로써 한국의 복지 논의에 도움이 되기를 기대해 봅니다

첫째, 서유럽의 복지 국가[모델]은 사회 보장, 사회 평화 및 일정 수준의 사회 평등을 이루는 데 결정적임을 입증하고 있습니다. 유럽 사회의 고령화와 같은 요인들로 인해 유럽 국가들 역시 끊임없는 개혁의 압력에서 자유로울 수 없음에도 불구하고 포괄적인 복지국가를 유지해야 한다는 점에서는, 영국을 제외한 서·북구 유럽의 거대한 보수 및 진보 정당들이 모두 합의하고 있습니다. 서유럽 복지 시스템의 효력은 금융과 경제위기를 겪으면서 여실히 드러났는데, [경제 위기로] 직장을 잃게 된 수백만의 실업자들이 미국에서와는 달리 사회 안전망의 혜택을 받았으며 따라서 사회도 상당한 정도로 평화와 안정을 유지할 수 있었습니다.

둘째, 포괄적 복지 국가는 비용 부담이 너무 커서, 국가가 이미 달성한 번영된 경제를 위협하는 요인으로 작용할 수 있다는 비난을 자주 받습니다. 유럽의 진보적 관점에서 볼 때, 이것은 아주 근시안적인 비판입니다. 효과적이며 유용한 동시에 보편적인 사회보장제도는 우선 생산성을 높이는 중요한 요소입니다. 현대적 복지 국가에서는, 시민들이 그들의 삶이 사회적으로 보장되어 있음을 알고 있음으로 인해, 그들의 생산성을 [마음껏] 펼칠 수 있는 것입니다. 유럽, 특히 스칸디나비아 국가와 독일의 사회적 시장경제는 높은 생산 수준과 잘 발달된 사회보장제도가 대립 관계에 있는 것이 아니라 오히려 상호간 긍정적 영향을 끼친다는 것을 보여줍니다.

셋째, 여기서 중요한 것은 통합적인 사고방식입니다. 현대적 복지국가는 질병, 노후 생활, 간병 및 재해와 같이 삶에서 겪는 기본적인 어려움을 극복하도록 지원할 뿐만 아니라 예방적 복지국가(preventive welfare state)의 차원에서 경제적 경쟁에서 살아 남을 수 있게 해 주어야 합니다. 이를 위해 사회 정책, 교육 정책, 노동시장 정책과 가족 정책에 전통적인 사회정책과 결합한 통합적 접근 방식이 필요합니다.

한국의 경우, 이러한 정책에 속한 예를 들어 보자면 우선, 지배적인 재벌과 재벌에 종속되어 있는 중소기업 간의 이분법적 경제구조를 극복하는 것을 들 수 있을 것입니다. 교육 정책에 서는 직업교육을 더 강조해야 하지 않을까 생각됩니다. 노동시장에서는, 대학 졸업자가 80%까지 될 필요가 없습니다. 이들 중 적지 않은 수가 졸업을 하기 위해 상당한 빚 부담까지 지고 있는 것으로 알고 있습니다. 가족정책에서는, 국가에서 육아지원책을 강력하게 확대해야 여성들이 더 적극적으로 직업생활을 할 수 있을 것이며 출산율도 올라갈 것이고, 또한 무엇보다도 양성평등에 보다 더 다가갈 수 있게 될 것입니다. 이러한 의미에서 한국의 경제 및 교육체제를 보다 생산적, 참여적으로 만들어야만 한국의 복지국가로 지속적으로 확장해 가는 것이 가능해 질 것이며 또한 이를 위한 재정기반을 확보하는 데에도 도움이 될 것입니다.

한 가지 분명한 사실은 포괄적 복지 국가는 그냥 얻어지는 것이 아니라, 이를 위해 비용을 지불해야 한다는 사실입니다. 유럽인들은 높은 수준의 사회 보장이 그만큼 가치가 있다고 판단했기 때문에 서·북구 유럽의 세금과 임금 외 비용은 한국보다 많습니다. 그럼에도 수출 지향적 국가인 스칸디나비아와 독일은 글로벌 경쟁에서 지금까지 우위를 차지하고 있습니다.

이를 통해 우리는 진보적인 관점에서 다음과 같은 결론을 내릴 수 있겠습니다. 한국인은 지난 40년간 믿을 수 없을 만큼 열심히 일하여 현재와 같이 부러울 만한 높은 수준의 복지체제를 갖추었습니다. 한국인은 실효성 있는 사회 보장을 누릴 자격이 있습니다. 이는 한국인을 좀 더 공평한 사회에서 살아갈 수 있게 해 줄 것입니다. 독일과 스칸디나비아 국가의 사례를 보면, 합리적이고 단계적인 복지국가 건설한다는 것이 달성한 부의 수준을 위협하지 않을까 하는 두려움을 가질 필요가 없습니다. 오히려 그 반대가 사실이니깐요.

저는, 오늘 그리고 앞으로 몇 주, 몇 달간, 한국 정치권, 시민 사회 그리고 학계의 진보적 세력이 함께 새로운 한국의 복지국가를 위하여 포괄적이고 일관성 있는, 동시에 재정적으로 건전한 비전과 청사진을 발전시킬 수 있기를 바라 마지 않습니다. 이를 위해 오늘 이 심포지엄이 중요한 기여를 할 수 있기를 희망합니다. 이제 여러 선생님들의 훌륭한 발표와 토론을 기대하겠습니다.

감사합니다.

---

세션1\_발표1

## 유럽 복지국가의 형성과 변형

---

스벤 요헴 / 콘스탄츠대 정치행정학과 교수, 독일



# Formation and Transformation of European Welfare States – What can be learned?

*Prof. Dr. Sven Jochem*  
*University of Konstanz, Germany*  
*Mail: sven.jochem@uni-konstanz.de*

*„Asking the Way to Welfare State in South Korea“*  
*Friday, October 14, 2011, 9.30-17.30*  
*Conference Hall, Museum of Korean Buddhist History (Jogyesa Temple)*

*Institute for Participatory Society*  
*Friedrich-Ebert Stiftung Korea Office*  
*Hankyoreh Institute for Social Policy*

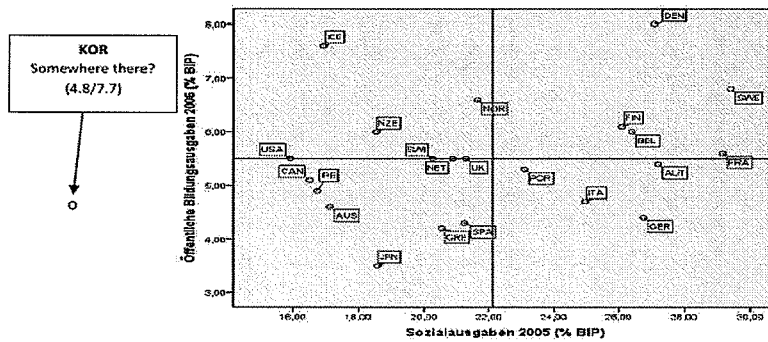


## Content

- 1 Introduction: Worlds of Welfare – Worlds of Crises?
- 2 The Nordic Model of Preventive Social Policies
- 3 Conclusion – Implications for Welfare Reforms in South Korea



Figure 1 Social Policy and Education Policy – The »Two Legs« of the Preventive Welfare



Source: Public social spending: OECD database; education spending: OECD Education at a Glance 2009; Social spending in Portugal in 2004: OECD Database; education spending in Greece in 2005: OECD Education at a Glance 2008. Luxembourg is missing because data on education are not available. The reference lines mark the arithmetical mean. The approximate position of the Korean welfare state is estimated on the data provided by OECD (2011a: 31 and 2011b: 154).

3



# 1 Introduction

- Worlds of Welfare
  - Three and More Roads
  - Social Policy and Education
- The „Two Legs“ of the Welfare State

4



# 1 Introduction

- Worlds of Crises
  - Different Patterns of the Financial Crisis
  - Political Reactions?
  - The Role of the Welfare State?



# 2 The Nordic Model of Preventive Social Policies

- Social Policy and Economic Dynamics...
  - Balanced Public Budgets
  - Invasive Tax State
  - Economic Competitiveness

Table 1: Measurements of societal wealth and economic dynamics

	HDI	GCI	PI	GII
Australia	2	16	13	18
Austria	25	18	15	21
Belgium	18	19	21	17
Canada	8	10	17	12
Denmark	19	9	19	5
Finland	16	7	3	6
France	14	15	9	22
Germany	10	5	18	16
Greece	22	83	8	46
Iceland	17	31	--	1
Ireland	5	29	14	19
Italy	23	48	11	38
Japan	11	6	4	13
Luxembourg	24	20	--	15
Netherlands	7	8	6	8
New Zealand	3	23	5	9
Norway	1	14	1	10
Portugal	40	46	22	34
Spain	20	42	12	30
Sweden	9	2	2	2
Switzerland	13	1	10	4
UK	26	12	16	14
USA	4	4	20	11
<b>Total number of countries covered in investigation</b>	169	139	22	132

Notes: In this table the rankings of the respective countries is provided. The period of investigation is for the Human Development Index (HDI) 2010, for the Global Competitiveness Index (GCI) 2010/11, for the Progress Index (PI) 2008 and for the Global Innovation Index (GII) 2009/2010. -- = no data available.

Sources: UNDP (2010), World Economic Forum (2010b), Zentrum für gesellschaftlichen Fortschritt (2010), INSEAD (2010).



## 2 The Nordic Model of Preventive Social Policies

- ...as well as Welfare and Happiness

=> How is this possible?



## 2 The Nordic Model of Preventive Social Policies

- Employment Creation

Table 2: Employment Profiles

	Employment rate		Standardised unemployment rate 2008	Long-term unemployment		Part-time employment	
	1994	2008		1994	2008	% total 2008	% women 2008
Australia	66.0	73.2	4.2	36.1	14.9	23.8	71.7
Austria	68.4	72.1	3.8	18.4	24.2	17.6	80.4
Belgium	55.7	62.0	7.0	58.3	52.6	18.7	82.9
Canada	67.0	73.7	6.1	17.9	7.1	18.4	67.8
Denmark	72.4	78.4	3.4	32.1	16.1	18.0	63.7
Finland	60.7	71.9	6.4	NA	18.2	11.5	63.0
France	58.4	64.6	7.8	38.5	37.9	13.4	79.5
Germany	64.5	70.2	7.3	44.3	53.4	22.1	79.9
Greece	54.1	62.2	7.7	50.5	49.6	7.8	67.4
Iceland	78.5	84.2	3.0	15.1	4.1	15.1	71.2
Ireland	51.9	68.1	6.3	64.3	29.4	21.0	79.0
Italy	51.5	58.7	6.8	61.5	47.5	16.3	75.8
Japan	69.3	70.7	4.0	17.5	33.3	19.6	70.4
Luxembourg	60.2	64.4	4.9	29.6	38.6	12.7	91.9
Netherlands	63.9	76.1	2.8	49.4	36.3	36.1	75.5
New Zealand	68.0	74.9	4.2	32.7	4.4	22.4	72.3
Norway	72.2	78.1	2.5	28.8	6.0	20.3	71.7
Portugal	64.0	68.2	7.7	43.4	48.3	9.7	68.5
Spain	47.4	65.3	11.4	56.2	23.8	11.1	80.6
Sweden	71.5	75.7	6.2	25.7	12.4	14.4	64.6
Switzerland	75.6	79.5	3.5	29.0	34.3	25.9	81.2
UK	68.7	72.7	5.6	45.4	25.5	22.9	76.1
USA	72.0	70.9	5.8	12.2	10.6	12.2	68.1
<b>Arithmetical mean</b>	<b>64.4</b>	<b>71.1</b>	<b>5.6</b>	<b>36.7</b>	<b>27.3</b>	<b>17.9</b>	<b>74.0</b>

Note: Employment rate = percentage of employees in the working-age population (15-64 years of age); long-term unemployment = percentage of long-term unemployed (12 months or more) out of total unemployment; part-time employment: total = percentage of part-time employment out of total employment; part-time employment: women = percentage of female part-time employment out of total part-time employment.

Source: OECD Employment Outlook 2009 (Statistical Annex).



## 2 The Nordic Model of Preventive Social Policies

- Working Societies
  - Helping the Workforce, not the Firms (even in Times of Crises...)
- Economic Innovation and Education

Table 3: Labour Market Profiles

	Employment rate 55-64	Spending on active labour market policy as a percentage of GDP	Real average wage growth (%)			
			2008	2007	1990- 1995	1995- 2000
Australia	57.4	0.32	1.0	2.1	1.2	1.1
Austria	41.0	0.68	1.2	0.6	0.9	-0.1
Belgium	32.8	1.30	2.1	1.3	0.3	-0.1
Canada	57.5	0.29	-0.2	2.0	1.1	2.6
Denmark	57.7	1.31	0.8	1.6	2.0	0.3
Finland	56.4	0.86	-0.1	1.4	2.4	1.3
France	38.2	0.92	1.1	1.3	1.4	1.0
Germany	53.8	0.77	2.1	0.8	0.3	0.0
Greece	42.9	--	3.2	2.4	2.8	2.2
Iceland	83.3	--	--	--	--	--
Ireland	53.9	0.62	2.5	2.2	2.7	3.2
Italy	34.4	0.46	-0.7	0.8	0.3	0.1
Japan	66.3	0.16	1.3	0.5	0.3	-0.4
Luxembourg	38.3	0.48	1.9	1.2	1.1	1.9
Netherlands	50.7	1.09	0.3	0.0	0.4	3.3
New Zealand	71.9	0.35	NA	NA	NA	NA
Norway	69.3	0.56	1.2	2.2	3.2	6.0
Portugal	50.8	0.53	1.1	2.6	0.3	1.0
Spain	45.6	0.80	1.9	-0.5	-0.1	0.2
Sweden	70.3	1.12	-0.3	3.3	1.4	3.7
Switzerland	68.4	0.60	1.0	0.9	1.1	0.3
UK	58.2	0.32	1.0	2.6	1.6	1.4
USA	62.1	0.13	1.0	2.9	0.4	1.0
<b>Arithmetical mean</b>	<b>54.8</b>	<b>0.7</b>	<b>1.1</b>	<b>1.5</b>	<b>1.2</b>	<b>1.4</b>

Note: Employment rate 55-64 = employment rate of older workers between 55 and 64 years of age as a percentage of the age-specific population.

Source: OECD Employment Outlook 2009 (Statistical Annex).



## 2 The Nordic Model of Preventive Social Policies

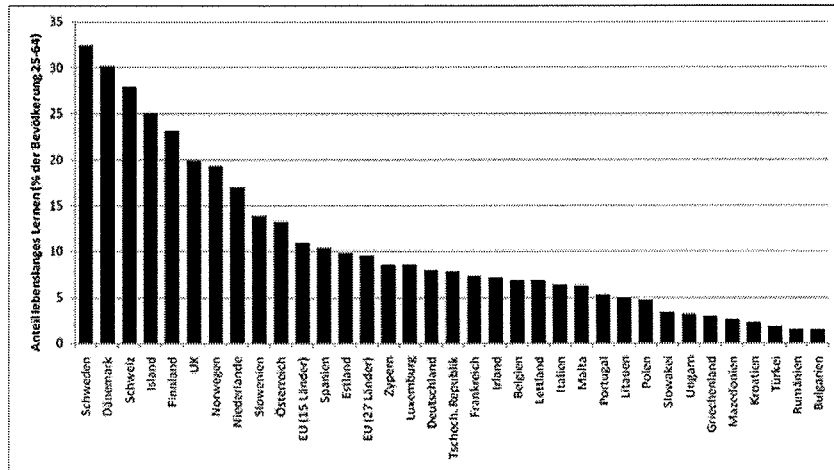
- Wage Setting: The Export Sector on the Lead
- Active Labour Market Policies
- Maximizing the Labour Force as a Goal
  
- But: Impact of European Integration...
- Impact of the Financial Crisis?



## 2 The Nordic Model of Preventive Social Policies

- Education, Lifelong Learning and Family Policies

Figure 2 Lifelong Learning in Europe, 2008



Note: The share of the population between the ages of 25 and 64 who participated in general or occupational training/education in the four weeks preceding the survey.

Source: Eurostat Database, Sweden 2007 data



## 2 The Nordic Model of Preventive Social Policies

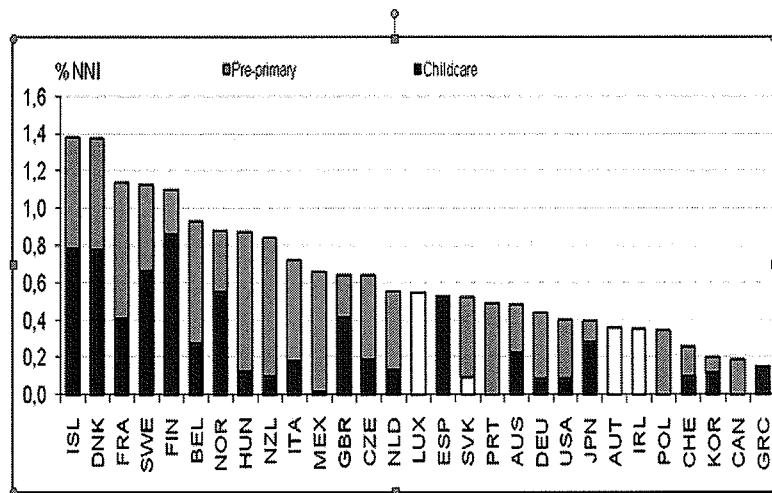
- Education
  - „Free Lunch“?
  - Administrative Networks
  - Interplay Enterprises, Civic Movements and the Individuals



## 2 The Nordic Model of Preventive Social Policies

- Family Policies

Figure 3: Child-Care-Costs-in-International-Comparison



Source: OECD Family database ([www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database)); OECD 2009; Society at a Glance, Paris: OECD (NNI = Net National Income).



## 2 The Nordic Model of Preventive Social Policies

- Family Policies
  - Enabling Work and Family
  - Nationalization of the Family?
    - Childcare
  - Network: Public Administration, Civic Associations and the Families



## 2 The Nordic Model of Preventive Social Policies

- Fiscal Resources
  - Nordic Tax States
    - „Tax and Spend“, minimize Public Debt, consolidate Public Budgets
  - Fiscal Pressures
    - Individuals
    - Local Administrative Bodies



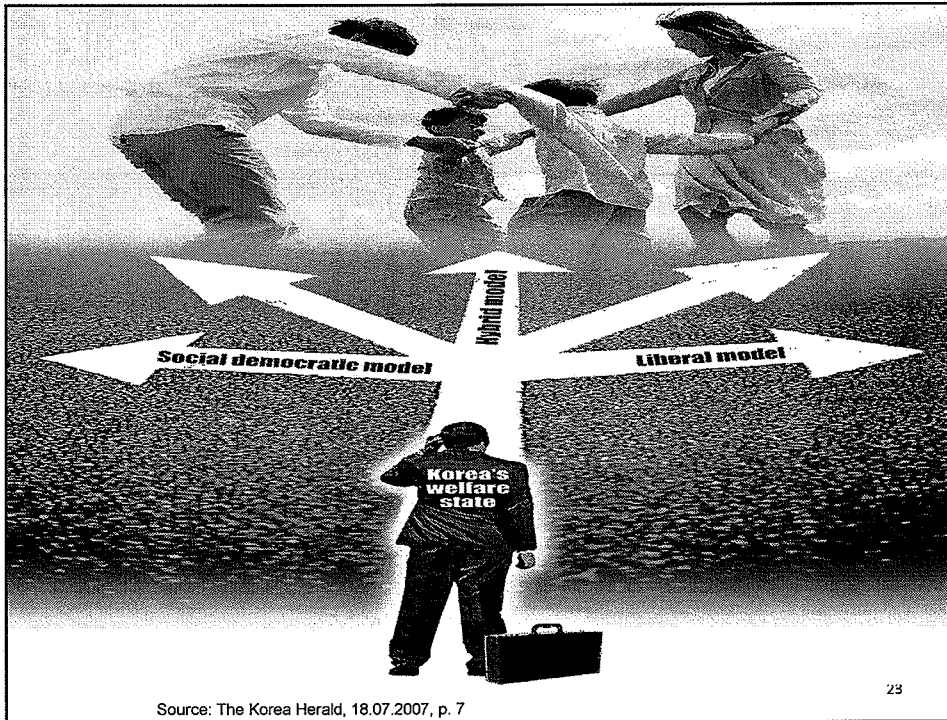
## 2 The Nordic Model of Preventive Social Policies

- Conclusion
  - The Best of All Possible Worlds?
  - Competitiveness and Social Security (and Happiness)!
  - Normative Changes
  - European Integration



## 3 Conclusion – Implications for Welfare Reforms in South Korea

- What can be Learned?



23

Fachbereich Politik- & Verwaltungswissenschaft

Universität Konstanz

Prof. Dr. Sven Jochem

### 3 Conclusion – Implications for Welfare Reforms in South Korea

- Expansion – But in which Direction?
  - Historical Patterns and Path Dependence
- Broadening and Strengthening of Existing Systems
  - Old Age Security

24



### 3 Conclusion – Implications for Welfare Reforms in South Korea

- Family Policy in Korea?
  - Spending and Administrative Help
- Unemployment Insurance
  - Quality of Working Contracts
  - Welfare State as Automatic Stabilizer



### 3 Conclusion – Implications for Welfare Reforms in South Korea

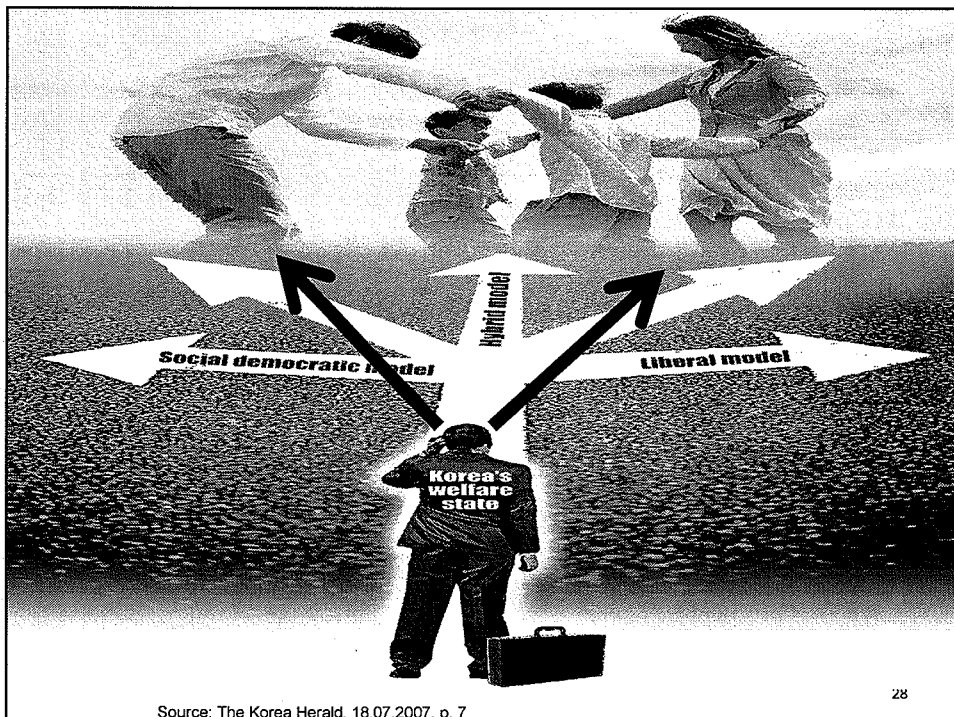
- Tax Policies
  - Avoid Inequality!
    - Fiscal Resources of the Welfare State
    - Equality, Social Trust and Happiness



## 3 Conclusion – Implications for Welfare Reforms in South Korea

- The State in Korea
  - Strong
  - Corporatist Intermediation
  - Administrative Resources

27

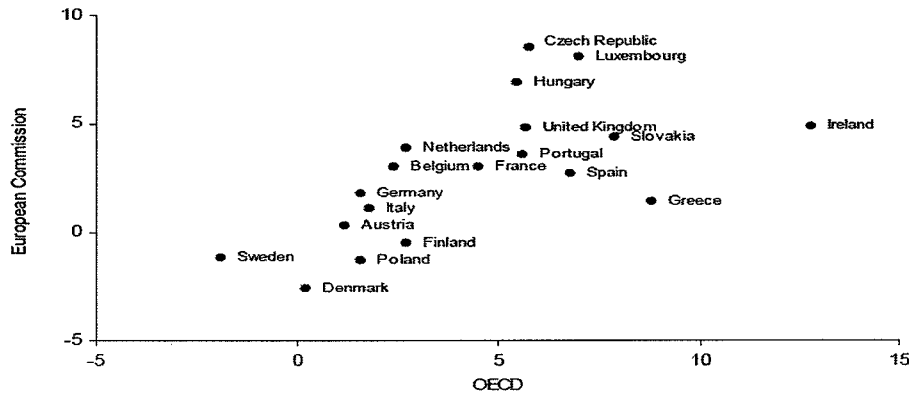


Source: The Korea Herald, 18.07.2007, p. 7

28



Figure 1.9 Long-term sustainability of public finances (S2 indicator)

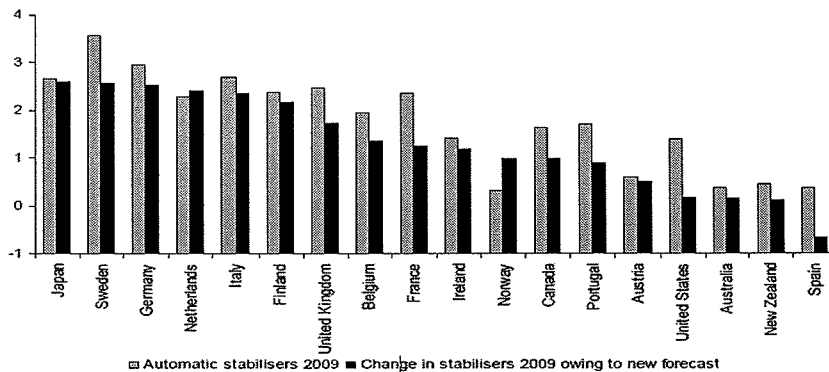


Note: The European Commission figures refer to 2007 and the OECD's to 2008. Sources: European Commission (2008) and OECD (2009).

Source: Finanspolitiska Rådet 2009: Swedish Fiscal Policy, Stockholm, p. 61.



Figure 1.11 Automatic stimulus measures



Note: Percentage of GDP. The grey bars show the size of the automatically generated stimulus measures, calculated as the OECD's budget elasticity multiplied by the IMF's estimate of the production gap in 2009. The black bars show how much these automatically generated stimulus measures have increased as a result of the IMF's revision of its estimate of the output gap in the past year. Source: Fiscal Policy Council calculations.

Source: Finanspolitiska Rådet 2009: Swedish Fiscal Policy, Stockholm, p. 61.



Thank you very much  
for your attention!

And I am looking forward to an  
interesting discussion

---

세션1\_발표 2

# **동아시아 복지자본주의의 발전과 도전 : 쟁점과 전망**

---

뤼이젠더 / 국립중앙대 사회복지학과 교수, 대만

## Development and Challenges of East-Asian Welfare Regimes: Issues and Prospects

Peter Jen-Der Lue (Associate  
Professor of Department for Social  
Welfare, National Chung-Cheng  
University, Taiwan)

- "The self-regulating free market utopia could not endure without destroying the human and natural substance of society, without destroying mankind and turning his environment into a desert". -- Karl Polanyi, *The Great Transformation*, 1958

## **The General Characteristics of Social and Labor Regime in East-Asia:**

1. Developmentalist (the Subordination of Social Policy to Economic Policy)
2. Productivist (Investment upon Human Capital Investment: Education, Work Training, Health and partly Housing)
3. Weak Social Democracy (Weak Labor Union and Leftist Party)
4. Middle Conservatism (the Special Role of Family in the Delivery of Welfare Services)
5. Strong Etatism (Emphasis upon the privileged Status of Military Servicemen, Official and Teachers.)
6. Partly state regulated welfare system (the principle of Social Insurance System)
7. Middle Corporatism (the differentiated Status of Social Insurance System along the line of Occupation)

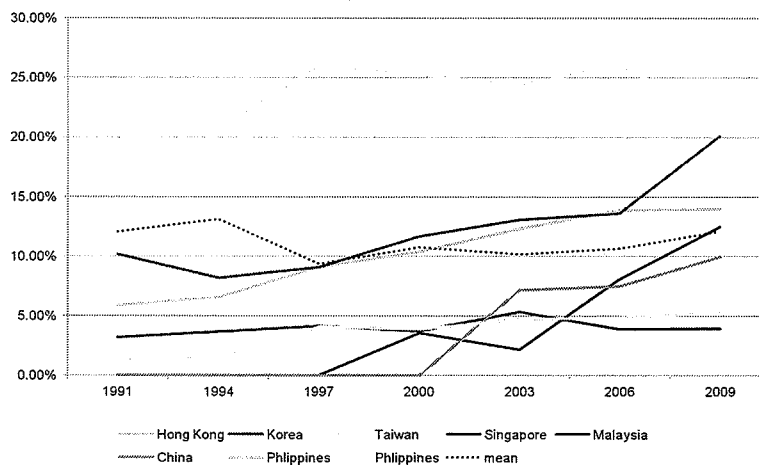
### ***Productivist Welfare Capitalism***

- ∞ Debates on conceptualizing social welfare development and social policy systems in East Asia
  - ◇ Examples:
    - → Goodman, White and Kwon' (1998) - argued that 'It is misleading to think in terms of one homogeneous, overarching "East Asian Welfare Model"' (p.14)
    - → Jones' notions of Confucian welfare states (1990)
    - → Holliday's 'Productivist Welfare Capitalism' (2000)
    - → Ramesh (2004) and others questions the usefulness of such categorization because all social welfare in capitalist societies must necessarily be productivist.

## *Productivist Welfare Capitalism*

- ☞ Emphasis of 'Productivist Welfare Capitalism'
  - ✧ economic growth as the overarching objective of social as well as economic policy
  - ✧ productivism does not necessarily mean minimalist social policies
  - ✧ Ensuring a ready supply of appropriately qualified labour to serve the economy, securing social and political security, and the smooth operation of the labour market
  - ✧ Focus on social investment rather than social protection
  - ✧ Emphasis on the role of family and community in providing support to those in

Figure 1. cent. Govt. Expenditure- Social Security and Welfare in Eight nations from 1991-2009

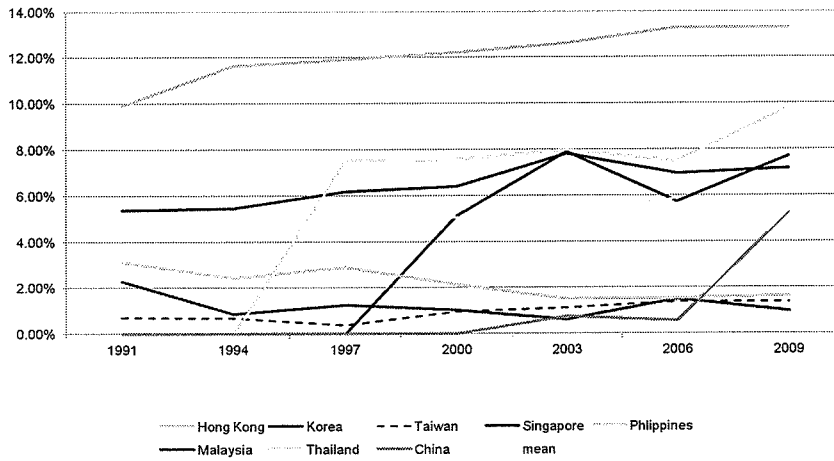


資料來源：亞洲開發銀行Key Indicators (ADB)

<https://sdb.org/sdb/index.jsp>

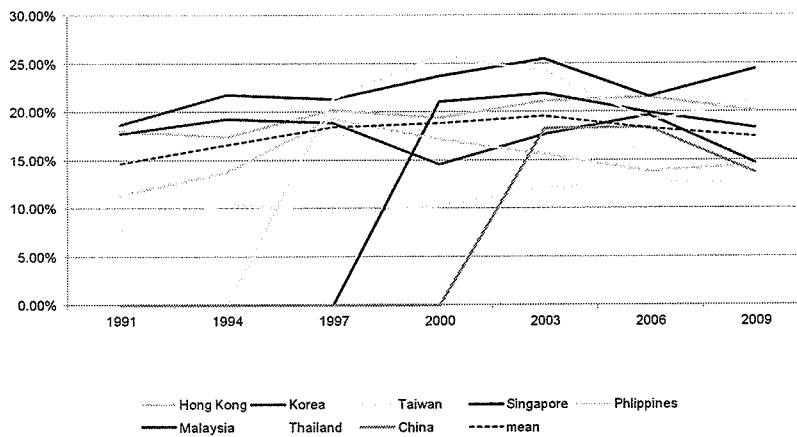
<https://sdb.org/sdb/index.jsp>

Figure.2 cent. Govt. Expenditure- Health in Eight nations from 1991 - 2009



資料來源：亞洲開發銀行Key Indicators (ADB)  
<https://sdb.sadb.org/sdb/index.jsp>  
<https://sdb.sadb.org/sdb/index.jsp>

Figure.3 cent. Govt. Expenditure-Education in eight nations from 1991-2009



資料來源：亞洲開發銀行Key Indicators (ADB)  
<https://sdb.sadb.org/sdb/index.jsp>  
<https://sdb.sadb.org/sdb/index.jsp>

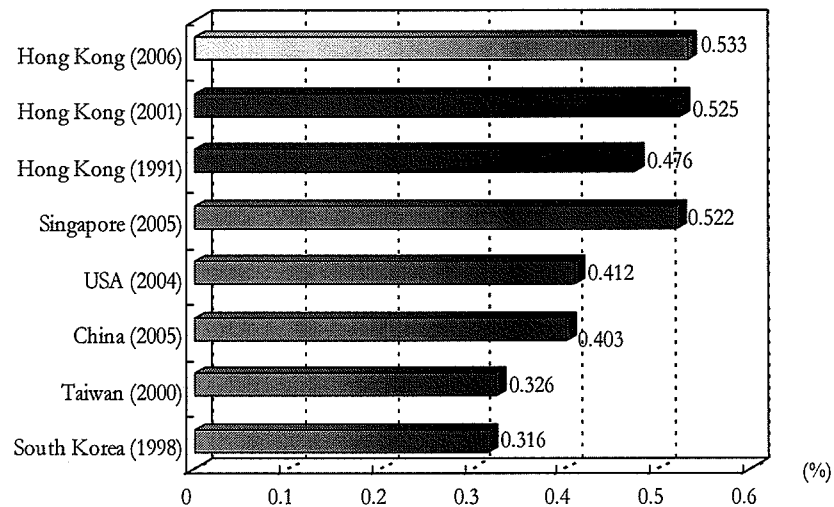
## Types of East-Asian Welfare Regimes

- Social Insurance v.s. Provident Funds
- North-Eastern v.s. South-Eastern Asia: Legacy of Colonial Countries
- Variation by Economic Growth

## Unemployment, % of total labor force. Annual Average

	1990-1995	1996-2000	2001-2005
Hong Kong	2.03	4.14	6.78
Japan	2.50	4.08	5.08
Singapore	2.38	3.52	4.67
UK	8.90	6.52	4.80

### *Gini-coefficient in selected regions*



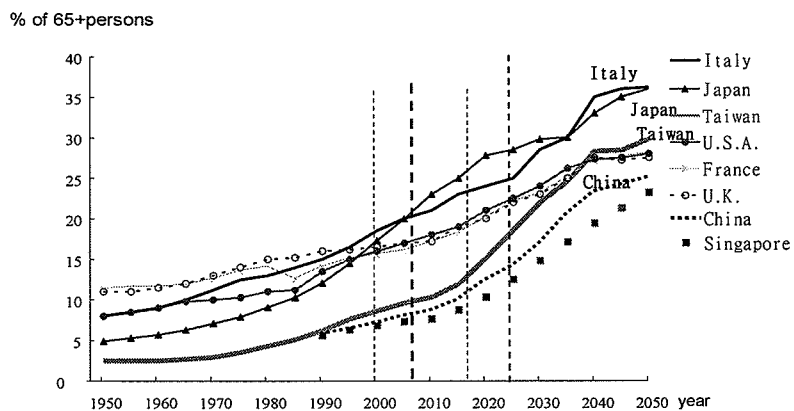
## Dynamics of East-Asian Welfare Expansion after Late 1980

- Modernization and 'Logic of Industrialism' Thesis
- Democratization
- Civil Society Organizations (CSOs) and Social Movements
- 'Beyond Productivism' Thesis

## Challenges of East-Asian Welfare Regimes for the 21st Century

- Super-Aging Society
- Imbalance of Decreasing Revenues and Increasing Welfare Demands for financing the Welfare System
- The Changing Labor Market and the Rise of Atypical Workers

## Trend of Aging in Various Countries



Source : UN Statistics Division , *World Population Prospects : The 2000Revision* , February 2001.

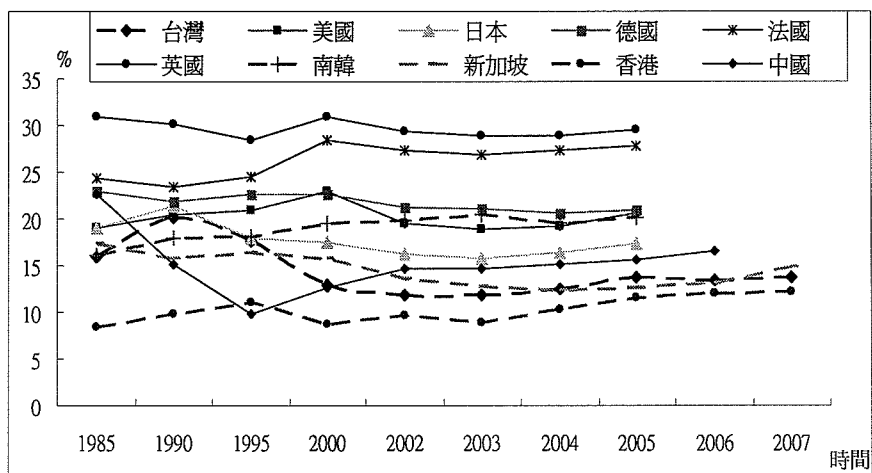
**Population Aged 65 years and above as  
percent of Total Population**

	1960	1975	1985	1995	2025
Hong Kong	2.8	5.4	7.5	9.7	24.3
Singapore	3.3	3.6	4.3	5.6	15.2
Korea	2.1	4.1	5.3	6.3	20.6
Taiwan	2.5	3.5	5.1	7.6	17.1

**Table 2 Trend of Dependency Ratios in Japan, Korea and Taiwan**

	1960	1990	2000	2010	2020	2030
OECD Average	61.6	51.6	49.6	48.9	53.8	60.7
Japan	56.1	43.7	46.4	56.0	65.6	67.4
Korea	82.7	44.6	38.9	40.3	41.6	52.5
Taiwan	92.0	49.9	42.3	36.3	40.7	53.5

## 各國租稅負擔率



## Tax burden rate: International Comparison

	Taiwan	U.S.	Japan	Germany	France	UK	Korea	Singapore	Hong Kong	China
1985	16	19.1	19.1	22.9	24.3	30.9	16.1	17.4	8.4	22.6
1990	20.1	20.5	21.4	21.8	23.5	30.1	17.9	15.8	9.9	15.1
1995	17.7	20.9	17.9	22.7	24.5	28.5	18.1	16.4	11.1	9.9
2000	12.9	23.0	17.5	22.7	28.4	30.9	19.6	15.8	8.7	12.7
2002	11.9	19.6	16.2	21.2	27.3	29.4	19.8	13.6	9.7	14.7
2003	11.9	18.9	15.8	21.1	26.8	28.9	20.4	12.8	8.9	14.7
2004	12.5	19.2	16.4	20.7	27.3	28.9	19.5	12.3	10.3	15.1
2005	13.7	20.6	17.3	20.9	27.8	29.6	20.2	12.6	11.6	15.7
2006	13.5	—	—	—	—	—	—	13.2	12.1	16.5
2007	14.0	—	—	—	—	—	—	14.0	12.1	—

## Possible Scenarios for the Future

- Liberal Welfare Regime
- Social Investment State

### Factors shaping the Possible Developmental Paths of East-Asian Welfare Regimes

- Institutional Design: Fragmentalism v.s Universalism (Baldwin, 1990)
- Class-Coalition between Middle Class and Working Class (Mares, 2003): Family and Care Policy as Focal Point?
- Citizen's Conception to Social Rights and the Problems of Taxing
- The Problems of Agricultural Sector

---

세션1\_발표 3

## 한국적 복지국가 담론

---

이태수 / 꽃동네대학교 사회복지학과 교수

# 한국의 복지국가 담론

2011. 10. 14

이 태 수  
꽃동네대학교 교수  
참여연대 사회복지위원회 위원장

## = 목 차 =

1. 문제인식
2. 한국 복지국가 담론의 전개 양상
  - 2-1. 복지국가 담론 전개과정의 시기 구분
  - 2-2. 복지국가 담론들
3. 한국 복지국가의 현단계와 담론의 발전 방향
  - 3-1. 한국 복지국가의 현단계
  - 3-2. 한국 복지국가 발전과 복지국가 담론의  
관계
  - 3-3. 복지국가 담론의 향후 발전 방향

## I. 문제인식

한국 사회 내에 복지국가에 대한 담론이 그 어느 때보다도 풍성. 이는 복지국가로 발돋움하기 위한 필연적 과정  
복지국가담론이란 국가의 현재와 미래의 상에 대해 한국사회가 집단적으로 '이성적 해답을 구하는 과정 (하버마스)'

지금까지 한국 사회에서 국가에 대한 성격을 논함에 있어서는 주로 국가안보의 수호자, 민주주의의 체현자, 경제발전의 총기획자 등의 모습이 지배적. 이제 복지국가로서의 성격을 논함은 매우 큰 진전이자 발전

앞으로 한국 복지국가의 발전을 위해

- Q1. 복지국가담론의 그간 어떤 단계를 거쳐 발전하였나?
- Q2. 복지국가담론을 이끄는 구체적인 주장들은?
- Q3. 한국의 복지국가는 어디까지 왔고 어떤 특징을 지녔나?
- Q4. 향후 복지국가의 발전을 위한 담론의 진행 방향은?

## II. 한국 복지국가담론의 전개 양상

### II-1. 한국 복지국가담론 전개과정과 시기구분

#### ◆ IMF 구제금융기 이전

- 의미있는 복지국가 담론의 흔적 찾아 보기 힘들. 한국 사회에서 복지정책에 대한 관심이 높아지고 그 필요성에 대한 사회적 공감대 높아진 시점과 무관하지 않을 것이기에 IMF 경제위기를 겪은 이후부터의 시기에 주목

#### ◆ IMF 구제금융기 이후 DJ - 참여정부

- 구제금융기 직후 참여연대를 비롯하여 시민사회노동단체도 IMF 경제위기에 대응하기 위한 과감한 복지정책의 전개를 주문.
- DJ 정부 역시 '생산적 복지'를 국정기조로 내세우며 과거 어떤 정부보다도 복지에 대해 상대적으로 전향적임. 복지에 대한 사회적 논의가 발달.
- 참여정부는 출범부터 복지에 대한 사회적 기대감을 더욱 고조시키며 출발. "진보의 핵심적 가치가 복지"임을 천명. 「Vision 2030」, 사회투자국가(Social Investment State)를 채택.

## II-1. 한국 복지국가담론의 전개 과정과 시기구분

- 2007년 7월에 발족한 '복지국가소사이어티'에 주목. 참여정부의 복지정책에 대한 상대적 부진을 본격적인 복지국가운동의 부재와 상층부 중심의 정책전개에 따른 한계라고 진단한 일단의 지식인집단이 '역동적 복지국가'를 기치로 내걸며 영국의 페이비안소사이어티에 필적되는 복지국가 건설의 전초기지 구축 포부

### ◆ 이명박 정부 등장 이후

- 복지국가담론이 본격적인 사회적 반향을 얻게 된 동기는 역설적이게도 반복지의 성향을 가진 이명박정부의 등장
- 감세로 인한 재정압박과 친시장, 친기업이라는 이명박정부의 핵심기조로는 과거 10년간 누적되어온 복지팽창의 압력을 담아낼 수는 없었고, 이는 대중들과 진보적 지식인, 그리고 야권의 정치인 등에게 있어 복지로의 수렴현상이 자연스럽게 일어남

## II-1. 한국 복지국가담론의 전개 과정과 시기구분

- 이 시기 복지국가담론과 관련해서 가장 주목할만한 사건은 2010년의 6.2 지방선거. 바야흐로 한국 사회에 복지정치(welfare politics)가 본격화됨을 알림
- 최근 시민사회진영이 복지국가 담론의 한계를 극복하고 복지국가 운동의 뿌리를 내리기 위해 복지국가 담론의 장에 적극적인 역할 시작.

### <표. 복지국가 전개의 시기구분>

시기 구분	불모기	형성기	내연기	분출기
주요 계기	- IMF 경제위기/DJ정부 출현 이전	DJ 정 부 와 참여정부 시기	MB 정 부 등 장 이 후 6.2지방선거까지	6.2지방선거 이후
연도	- 1997년	1998년 - 2007년	2008년 - 2010년 6월	2010년 6월 -
담론 기여 주체	-	▷ 참 여 연 대 등 일부시민사회노동 단체 ▷ 집권층	▷ 복지국가소사이 어 티 등 진 보 적 지식인집단	▷ 정치권 ▷ 시민사회노동단 체

시기 구분	불모기	형성기	내연기	분출기
환경적 요소	-	▷경제위기이후 구조조정에 대비책 필요 ▷양극화, 저출산, 고령화 등의 심화	▷ MB 정 부 하 의 반복지정책 ▷대중의 생활상 위기 심화	▷ MB 정 부 의 반복지정책 지속
담론의 성과	-	▷복지정책의 진전 ▷복지담론 형성	▷ 복 지 국 가 운 동 의 전면적 등장 ▷ 지 식 인, 정 치 인, 대중들에게 복지담론 확산	▷대안적 국가상 제시 ▷복지정책의 시작 ▷ 지방정부 차원의 보편적 복지정책 구현 시도
담론의 한계	-	▷상층부 중심의 복지담론 유포의 한계 ▷ 복지국가운동의 대중적 뿌리 부실	▷대중적 착근 미진	▷정치인들의 과도한 복지담론 참여로 인한 대중의 거부감 가능성

## II-2. 한국 복지국가 담론을 형성한 주장들

### ◆역동적 복지국가론

- 복지국가소사이어티의 주장
- 사회복지를 강화하여 이전 지출을 확대하고 이를 통해 가처분 소득을 늘리며 내수를 진작시키자는 단순 논리에서 벗어나, 경제 부문의 제도와 규범을 공정하고 혁신적으로 재편하면서 복지 부문의 제도와 정책을 질적으로 변혁하는 것을 동시에 추진하는 전략을 채택
- 보편적 복지/능동적 복지 / 혁신적인 경제/ 협력적이고 공정한 경제

## II-2. 한국 복지국가 담론을 형성한 주장들

### ◆사회연대복지국가론

- 진보신당의 주장
- 기본적으로 노동시장과 복지체계 양대 축을 중심으로 경제와 복지가 선순환하는 국가 모형으로서의 복지국가를 지향
- 분배냐 성장이냐의 이분법을 넘어 '복지에 기반한 성장', '성장에 따른 복지 확대'라는 복지와 경제의 동반성장을 모색
- 공공복지, 연대노동, 연대경제,
- 노동자에 기반한 정당의 정체성에 맞게 노동이 경제와 복지의 수혜자 또는 수동체가 아니라 경제성장을 주도하고 복지를 견인하는 핵심체라고 규정

## II-2. 한국 복지국가 담론을 형성한 주장들

### ◆ 한국형 복지국가론

- 한나라당의 박근혜등 보수당 내 상대적인 친복지진영
- 산업화 시대의 표준적 노동생활, 가부장적 성역할분담, 자본주의 황금기의 경제적 풍요에 기대었던 기존의 전통주의적 소득보장국가형 복지국가는 한국 사회에서도 더 이상 존립 불가능
- 소득보장에서 생활보장으로의 개념적 전환
  - 생활보장=소득보장+서비스보장
- 다층적 사회보장 안전망 체계
  - 생애주기적인 일반적 욕구(global needs)에 대한 '기본생활보장'과 특수한 욕구(specific needs)에 대한 '범주적 생활보장'을 동시에 고려한 다층 안전망으로의 구조조정

## II-2. 한국 복지국가 담론을 형성한 주장들

### ◆ 보편적 복지국가론

- 참여연대 등 시민사회 진영
- 21세기 한국사회의 구조적 변혁을 위해 보편주의에 입각한 복지국가로의 대전환 천명. 특히 국가운영체제의 전환을 추동
- 공정한 경제/좋은 일자리 창출/ 노동에 대한 보호/ 보편적 사회보장/ 공정과세

## II-2. 한국 복지국가 담론을 형성한 주장들

### ◆ 정의로운 복지국가론

- 일부 정치인
- 진보적 자유주의에 기초하여 사회적 평등과 경제적 평등의 확대를 목표
- 보편적 복지/적극적 복지/ 근로복지를 통해 경제적 보장, 고용가능성 확보, 활성화 달성

### ◆ 삼차원 복지국가론

- 일부 정치인
- 보편적 복지/ 노동연대/ 생태사회 전환의 3대 지점
- 정규직과 비정규직의 노동연대, 건강보험 강화운동과 같은 국민공감운동, 사회복지세 등 주목

## III. 한국 복지국가의 현단계와 담론의 발전방향

### III-1. 한국 복지국가의 수준과 성격

#### 1) 한국 복지국가의 현 수준

한국의 복지국가 담론이 어떤 의의를 지니며 향후 발전방향을 잡아야 하느냐에 있어 중요한 것은 현재 한국의 복지국가 수준이나 성격이 어떠냐에 대한 진단

지금의 한국 복지국가는 세계화라는 국제적 환경과 양극화, 저출산고령화, 고용없는 성장, 지식기반경제 등의 국내 환경 속에서 이륙단계(take-off)에 놓여있다고 판단할 수 있음(이혜경, 2010).

그러나 이륙에 성공할 지, 그리고 어떤 상공에 머물지는 극히 불투명하고 미지수인 채로 불확실성과 불예측성에 직면

### III-1. 한국 복지국가의 수준과 성격

#### 2) 한국 복지국가의 성격 논쟁

◆ 에스핑-안데르센 유형론에 입각한 복지국가론  
DJ 정부 이후 한국이 복지국가로 진입했음을 인식하며 많은 이들이 그 상태에서 한국의 복지국가성격이 에스핑-안데르센 유형의 어딘가에 속할 것인지를 검토

그 과정에서 국가개입의 강화된 사민주의(김연명, 2002)/보수주의(남찬성, 2004)/자유주의(조영훈, 2009)/보수주의와 자유주의 결합(정무권(2004) 등 다양한 견해 표출.

결국 이 견해에서는 한국의 복지국가가 서구의 일반적인 발전경로를 밟고 있음을 인정하는 계기가 됨.

### III-1. 한국 복지국가의 수준과 성격

#### 2) 한국 복지국가의 성격 논쟁

◆ 생산레짐과 복지체제의 관계 속에서 본 복지국가론

한국의 복지국가가 가진 특수성을 이해하려면 생산주의적 성격(Mishra et al., 2004)이나 발전주의국가의 성격을 무시할 수 없으며(정무권, 2007), 따라서 에스핑-안데르센 유형론보다는 자본주의의 다양성(varieties of capitalism)에 입각하여 생산레짐과 복지체제의 관계를 보아야 한다는 주장 등장

신동면(2007)도 신제도주의 방법론을 사용하여 자본주의 다양성속에 정책의 결정과정을 다루기도 함.

### III-1. 한국 복지국가의 수준과 성격

#### 2) 한국 복지국가의 성격 논쟁

##### ◆ 동아시아복지레짐론

대안적 동아시아 복지레짐론을 통해 한국을 포함한 동아시아복지국가의 특수성을 해명하려는 시도가 이루어지기도.

그러나 동아시아복지레짐이 에스핑-안데르센유형의 제4유형에 속한다기 보다는 독특한 새로운 속성을 지닌 것으로서 (김연명, 2007)의 한국 복지국가성격을 규명하려고도 함.

### III-2. 한국 복지국가 발전과 담론의 관계

현재 한국의 복지국가 수준은 OECD 국가 중 최하위권에 머물만큼 낮은 상태이지만 상대적으로 비약적인 발전과정을 보았을 때 복지국가로의 이륙단계라고 볼 수 있으나,

한국 사회내의 독특한 측면들(보수적 국민인식과 발전주의적 유산, 경제/노동구조의 신자유주의적 요소의 강력한 착근, 민간위주의 복지인프라, 복지국가의 지지기반의 미진...) 등등을 생각할 때,

동아시아적 특징을 지닌, 그러나 크게 발달하지 못하는 복지국가로 남느냐, 아니면 동아시아적 특징을 지닌 그러면서도 강력한 복지국가 수준을 달성하느냐는 아직 열려있는 상태라고 보여짐. 이러한 기로에선 한국 복지국가에서 중요한 것은 복지국가담론과 복지국가운동을 통한 한국사회내 복지국가발전의 추동력을 생성시키는 것

### III-3. 한국 복지국가담론의 향후 발전 방향

#### 1) 최근 복지국가 담론의 새로운 지형: 시민사회의 다양한 참여

이명박정부 이후, 그리고 6.2 지방선거를 전후하여 복지국가 담론의 장이 정치권에서 과도하게 분출되는 현상이 가져올 부작용을 생각할 때, 복지국가의 담론은 복지국가주체세력을 형성하는 복지국가 운동과 결합할 필요

최근 시민사회진영에서 다양하게 일어나고 있는 복지국가운동의 경향성은 이런 의미에서 매우 고무적임.

특히 그동안 복지국가운동이 극히 미미하였던 과거를 성찰하고 '복지국가운동 없는 복지국가담론'의 한계를 벗어나려는 노력이 진행 중

### III-3. 한국 복지국가담론의 향후 발전 방향

#### 2) 복지국가 담론의 발전방향

◆ 한국 복지국가의 현재상과 향후 도달가능한 미래상에 대한 집중적 논의

현재의 복지국가 성격을 정확히 진단하되, 향후 도달해야 할 미래상으로의 경로, 이행에 대한 담론 필요

little America vs. big Sweden 논의처럼 좀 더 부명한 미래 복지국가 도달점에 대한 사회적 합의(한 진영내에서도) 도출 필요. 이때 한국사회의 경제구조, 고용구조, 교육, 환경, 정부간 관계 등 포괄적인 부문을 포용해야 함.

### III-3. 한국 복지국가담론의 향후 발전 방향

#### 2) 복지국가 담론의 발전방향

◆ 복지정치의 다양한 경험 축적

현재 가동되기 시작하고 있는 복지정치의 국면, 특히 2012년의 주요한 정치적 계기가 향후 한국의 복지국가 진로에 미치는 영향력을 생각할 때 복지국가 담론이 다양한 정치세력의 복지국가에 대한 입장을 결정하는 데에 직간접적으로 개입되어야 함.

이를 위해 담론이 정치전략수준까지도 내려와야 함.

### III-3. 한국 복지국가담론의 향후 발전 방향

#### 2) 복지국가 담론의 발전방향

◆ 노동자, 중소기업인, 농민, 여성, 노인, 장애인 등을 아우르는 복지국가시민운동 형성

현재 노동진영을 비롯하여 다양한 기층운동진영에서 복지국가에 대한 의제 형성과 달성의지, 전략적 움직임 등이 극히 미약

그러나 이러한 조직화된 시민사회 진영의 노력없이 복지정치가 가동되지도, 복지국가의 동력이 생기지도 않는다는 점에서 시민사회 중심의 복지국가 담론 지형에서의 역할이 강조되어야 함

---

세션2\_발표1

**복지국가, 하나의 시민적 기획**  
**: 분배정의를 넘어서는 한국 복지국가의 도덕적**  
**기초의 모색**

---

장은주 / 영산대학교 법과대학 교수(철학)

1. 지금 우리 사회의 복지 담론은 '선별적이나 보편적이나?'와 같은 그 자체로는 그 다지 생산적인 것처럼 보이지 않을 뿐만 아니라 조금은 엉뚱하기까지 한 문제에만 매달려 있는 것처럼 보인다. 복지 확대나 보편적 복지를 내세우기 이전에 복지국가의 필연성과 당위성 그리고 그 도덕적 기초에 대한 사회적 공감대 형성이 우선적으로 필요할 텐데도, 그런 과정은 생략하고 문제를 선거전략적 차원에서만 접근하다 보니 엉뚱한 정치적 전선이 형성되고 관심과 문제가 온통 재원이나 복지 수혜의 범위 같은 문제로 전위되어 불필요한 정치적 혼란만 가중되고 있는 것은 아닌지 모르겠다.

그런데 우리 사회는 사실 복지국가 형성을 위한 가장 기본적이고 실질적인 사회정치적 '주체'라는 전제부터 결여하고 있는 것처럼 보인다. 많은 사람들이 지적하듯이 우리 사회에는 일찍부터 복지국가의 길을 가고 있는 유럽 국가들과는 달리 조직되고 단결된 노동자 계급의 규모와 역량이 미약하고 또 그것에 기초한 강력한 사회민주주의적 정당도 존재하지 않는 것이다. 그러다 보니 우리 사회에서 복지국가의 실현가능성에 대한 회의들이 여기저기서 쏟아져 나오기도 한다. 더구나 우리 사회가 전범으로 여기고 그래서 모방하고자 하는 유럽의 여러 복지국가들은 지금 여러 차원의 한계를 드러내며 커다란 위기에 직면해 있고 그래서 거기서도 '복지국가의 재구성'에 대한 요구들이 쏟아져 나오고 있다.

물론 이런 모든 사정은 우리 사회가 복지국가에 대한 지향을 포기해야 하거나 우리 사회에서는 복지국가가 실현되기 힘들다는 것을 예단하기 위한 근거로 이해되어서는 안 될 것이다. 우리는 유럽의 경험과 성과에서 배울 것은 충분히 배우면서도 우리 자신의 길을 가야만 한다. 그리하여 이제 우리는 새삼스러울지라도 무엇보다도 왜 우리 사회가 복지국가 기획을 추구해야 하는 것인지, 그 기획의 참된 의미나 본성은 무엇인지, 그 도덕적-철학적 기초는 무엇일 수 있는지와 같은 물음부터 너무 늦지 않게 따져보고 점검하는 일부터 시작하면서 우리 사회의 상황과 조건에 맞는 고유한 복지국가 모델을 다듬어 가야 할 것이다.

2. 통상적으로 유럽의 복지국가는 때때로 '사회 정의'의 이념 그 자체와 등치되곤 했던 특정한 분배 정의의 이상에서 그 주된 도덕적 기초를 찾곤 했다. 나는 이를 마이클 영(Michael Young)의 개념을 빌려 '실질적 메리토크라시(real meritocracy)'의 이념이라고 이해 해 보고자 한다.

메리토크라시는 자본주의적 시장 경제를 사실적이면서도 규범적으로 지배하고 있는 정의 이념이(자 그에 따른 사회체제)라고 할 수 있다. 그것은 부와 권력과 명예 등과 같은 사회적 재화를 어떤 사람의 타고난 혈통이나 신분이나 계급 같은 것이 아니라 오로지

능력(기여/노력)에 따라 사람들에게 분배하거나 할당하는 것만이 정의롭다는 기본 이념을 갖고 있다. 여기서 우리가 놓치지 말아야 하는 것은 메리토크라시 이념은 정치적 근대성의 평등 이념과 결합된 어떤 전제 위에서만 온전하게 작동할 수 있다는 점이다. 바로 '기회의 균등(평등)'이라는 원칙이 그것이다. 모두가 자신의 능력을 동일하게 발휘할 수 있는 기회가 충분히 보장되지 않는다면 그 이념이 강조하는 능력에 따른 분배라는 기준은 제대로 적용되고 작동할 수 없는 것이다.

통상적인 자유주의는 여기서 '차별'의 문제에만 일차적인 관심을 쏟는다. 인종차별이나 남녀차별 같은 것이 제대로 제거되지 않는다면 사회적 경쟁에서 기회 균등 원칙이 빛이 바랄 수밖에 없을 것이기 때문이다. 그러나 서구 사회들에서 복지국가를 건설하는 데 앞장섰던 '개혁주의적 좌파'(사회적 자유주의나 사회민주주의)는 진정한 공정성의 실현을 위해서는 그런 차별의 철폐 보다 더 많은 것이 필요하다고 본다. 단순한 차별의 철폐만으로는 '형식적인' 기회 균등의 확보로 끝날 우려가 있기 때문이다. 무엇보다도 교육이나 상속, 가정환경 등과 같은 사회적 배경이 사람들 사이의 능력과 조건의 차이를 경쟁의 출발선상 이전에 처음부터 결정지을 가능성이 큰 것이다. 그리하여 개혁주의적 좌파들은 그런 사회적 배경의 작용을 무화하거나 중화시킬 수 있는 어떤 사회적 평등화 체제로서의 복지국가를 요구한다.

그러니까 모든 시민에게 가장 기본적인 수준에서나마 삶의 안정성과 자기실현의 기회를 보장해 주려는 국가 시스템으로서의 복지국가는 사회적 배경에 따른 사회 성원들 사이의 출발선상의 능력의 차이를 해소해서 진정한 기회의 균등과 공정한 경쟁의 가능성을 확립해 보려는 사회 정의의 실현을 지향한다는 차원에서 이해되고 정당화될 수 있는 것이다.

그러나 메리토크라시적 분배 정의의 이상은 쉽게 극복하기 힘든 근본적인 내적 한계도 가지고 있다. 메리토크라시의 이상은, 그 실질화라는 전제 위에서도, 여전히 너무 쉽게 경쟁의 승자들을 위한 이데올로기가 될 위험을 갖고 있다. 그러니까 그것은 어떤 지위에 대한 형식적 자격(qualification)을 '도덕적 자격' 또는 '응분'(desert)으로 바꾸어 승자들을 추켜세우고 그들의 독식을 정당화하는 반면, 경쟁의 패자들은 무시와 배제의 위험에 빠트려 둘 가능성이 큰 것이다. 메리토크라시 이상이 지닌 이와 같은 근본적인 한계를 넘어설 수 있는 성찰 또한 절실하다.

3. 롤스의 정의론은 크게 보아 바로 그런 맥락에서 서구 개혁주의적 좌파 일반의 복지국가 기획에 대한 새로운 정치철학적 정당화 시도의 하나라고 볼 수 있다. 그의 분배 정의론은 기여/능력 원칙과는 근본적으로 무관한 '차등의 원칙'이라는 강한 민주적-평등주의

적 장치에 대한 구상을 통해 메리토크라시 이념과 원칙적으로 결별하려 한다.

개혁주의 좌파들이 놓치곤 하는, 실질적 기회 균등을 방해하는 또 다른 중요한 변수가 있다. 그것은 바로 자연적 소질의 불평등이다. 이런 자연적 소질은 사회적 배경 이상으로 사회 성원들 사이의 공정한 경쟁 관계에 부정적인 영향을 미친다. 아무나 노력만으로 빌 게이츠나 스티브 잡스가 될 수는 없을 것이고 아무나 열심히 연습한다고 김연아나 박태환이 될 수는 없는 것이다. 그런데 롤스에 따르면 그와 같은 사람들 사이의 타고난 재능의 차이도 사회 정의의 관점에서 보면 정당화될 수 없는 불평등의 요소다. 스티브 잡스든 김연아든 자신의 재능을 스스로에게만 힘입어 가지게 된 것이 아니기 때문이다. 그들의 재능은 한갓된 우연일 뿐이다. 그래서 그들의 성공은 대부분 그들 스스로가 그 향유에 대한 정당한 '도덕적 자격(moral desert)' 같은 것을 가졌다고 주장할 수 없는, 그리고 그런 의미에서 도덕적으로 자의적이다. 사회는 정의롭고자 한다면 그런 능력의 차이가 공정성의 이념에 위배되게끔 작용하도록 내버려 두어서는 안 된다. 그래서 그런 재능 중 상당한 몫을 사회 전체의 공동 자산이라고 여기고 자신들이 그 재능을 통해 벌어들인 부나 재화 중에서 자기 몫이 아니라 그 사회 전체의 몫에 상응하는 정도를 사회 전체를 위해 내놓을 용의는 보여줄 수 있어야 한다. 그리하여 그렇지 못한 사람, 특히 나쁜 운(luck) 때문에 무고하게 고통 받는 사람들을 위해 사용될 수 있도록 해야만 한다. '운의 중화(the neutralization of the luck)'가 필요하다. 이런 관점에서 보면 제대로 된 복지국가란 바로 그와 같은 사회생활의 자연적 기초 상태가 드러내는 도덕적 결점을 2차적 수준에서 교정 또는 보완하는 구성물 정도로 이해될 수 있겠다.

그러나 내가 볼 때 롤스는 개인의 사회적 성공을 아주 강하게 개인이 지닌 재능의 함수일 것이라고 본다거나 그 개인의 노력이나 선택조차 그의 자연적 우연에 빚지고 있다고 보는, 쉽게 수긍하기 힘든 특정한 인간학적 전제 위에서만 자신의 반-메리토크라시적 접근법을 옹호할 수 있다. 그리고 그런 한에서 민주주의적 평등 원칙과 그에 따른 정의가 메리토크라시를 넘어 시민들 사이의 사회경제적 수준의 평등까지도 요구함을 보여주려는 그의 시도는 그다지 성공적이라고 평가하기 힘들 것처럼 보인다. 나아가 어떤 사람이 스스로 갖고 있는 능력과 재능을 발휘하여 쌓아올린 부가 사회 전체의 공동 자산이라는 롤스의 주장은, 설사 우리가 그 반성적 합리성을 수용한다고 하더라도, 적어도 많은 사람들의 메리토크라시적인 직관적 정의 개념과는 쉽게 조화되기 힘들 것 같다는 문제도 있다.

4. 우리가 분배 정의 패러다임을 쫓지 말아야 할 많은 좋은 이유들이 있다. 무엇보다도 그런 패러다임에서 문제를 보면 복지국가의 실현이란 결국 서로 다른 이해관계를 가진 사회 세력들의 밥그릇 싸움의 문제가 될 우려가 크고 또 그래서 경제 위기 같은 상황에

서는 복지국가를 추구하기도 지켜내기도 쉽지 않을 수 있다. 그리고 그런 한에서 복지국가 건설의 문제는 결국 이해관계에 기반을 둔 정치적 역관계의 문제가 될 것이고, 그래서 우리 진보 진영의 일부가 민듯이 노동계급의 단결 및 다른 사회 세력들과의 연대 그리고 강력한 진보 정당 같은 것이 복지국가 건설에서 결정적으로 중요한 문제가 되지 않을 수 없다. 그러나 다른 한 편으로는 또한 우리 사회 같은 곳에서는 바로 그런 전제들을 심각하게 결여하고 있기 때문에 복지국가의 실현 또한 아주 요원한 일로 보이게 할 우려도 있다.

그렇다면 우리가 추구할 수 있는 복지국가는 어떤 본성을 가지고 어떤 도덕적 기초를 가진 것으로 이해할 수 있을까? 나는 여기서 우리가 복지국가를 우리나라가 헌법상 그 정체로 채택하고 있는 '민주공화국'의 근본적인 '도덕적 목적'과 관련하여 이해해 보자는 제안을 해 보려 한다. 민주공화국은 단순히 '군주제가 아닌 국가'가 아니다. 그것은 이 땅에 살고 있는 사람들 모두의 '존엄성'을 보호하고 증진시키려는 도덕적 목적을 위해 그 사람들이 스스로의 의지를 모아 구성해 낸 특별한 종류의 정치공동체다. 그래서 민주공화국은 그 본성상 고도의 복지국가일 수밖에 없다. 왜냐하면 사람다운 삶의 가능성을 사회적-정치적으로 보장해야 한다는 것은 이 땅의 시민들이 하나의 정치공동체를 형성한 바로 그 목적에 속하는 것이라 할 수 있기 때문이다. 여기서 복지는 모든 사람의 존엄의 평등을 보장하고 실현해야 한다는 민주공화국의 도덕적 목적과 관련하여 모든 시민이 정당하게 누릴 수 있는 헌법적으로 보장된 보편적 권리가 되지 않으면 안 된다. 여기서 민주공화국의 복지국가성은 그것을 형성하고 구성하는 시민들의 정치적 기획 그 자체의 핵심일 수밖에 없다.

복지국가는 적어도 시민들의 기본적인 필요 충족과 관련하여서는 좁고 경직된 능력/기여에 따른 몫의 분배라는 메리트크라시적 지평 너머에서 '필요에 따른 분배'라는 정의 원칙을 따르는 그런 공동체로 이해될 수 있다. 이런 복지국가는 사회의 모든 성원이 어떤 식으로든 서로 의지하고 있고 서로가 서로에 대해 그 삶을 빚지고 있다는 공유된 의식의 사회정치적 창조물이라고 이해될 수 있을 것이다. 그리하여 국가는 모든 시민이 적어도 인간으로서의 존엄함을 유지할 수 있는 가장 기본적인 수준의 필요를, 사회에 대한 기여나 능력의 탁월한 발휘 같은 것과는 무관하게, 무조건적이고 절대적으로 보장받을 수 있게 해야 할 것이다. 그리고 이런 의미에서 국가는 참된 의미의 '사회 보장 국가'가 되어야 한다.

그러나 여기서 그와 같은 연대의 가치는 정의의 이념에 내재적으로 포섭될 수 있어야 한다. 민주공화국은 궁극적으로는 모든 시민의 인간으로서의 존엄성을 보호하고 실현하기 위해 형성된 하나의 협업적-연대적 조직이라고 할 수 있다. 그런 의미에서 민주공화국의 도덕적 목적은 민주적-정치적 연대를 통해서만 실현될 수 있다는 것은 분명하다.

그러나 반대로 그 연대는 그런 도덕적 목적 그 자체와 관련된 정의의 실현이라는 목적의 인도를 받지 않으면 안 된다. 시민들은 모두가 평등하게 자유롭기 위해 연대하는 것이며 또 단지 그런 연대를 통해서만 모두가 평등하게 자유로울 수 있는 것이다.

결국 문제는 '민주주의적 정의'다. 그것은 서로 함께 힘을 합쳐 공동의 도덕적 목적을 추구하는 시민들이 서로 서로를 평등한 구성원으로 인정하고 존중할 수 있어야 한다는 원칙을 출발점으로 한다. 중요한 것은 원칙적으로 한 정치공동체의 모든 시민이 적극적 주체가 되어 그 정치공동체의 모든 중요한 제도들과 사회적·정치적·경제적 근본 구조를 스스로 효과적으로 규정할 수 있어야 한다는 것이다. 여기서 가장 핵심적인 관건은 민주공화국이라는 정의 실현을 위한 협업적-연대적 관계에서 모든 성원은 그 존엄성에서 평등한 존재자로 존중될 수 있어야 한다는 것이다. 여기서는 관련된 누구도 배제되지 않고 함께 고려되어야 하며 누구도 무시되거나 지나쳐 버려서는 안 된다. 중요한 것은 모든 시민이 사회적 배제와 그에 따른 모욕에 대한 불안이나 공포 없이 자기실현을 이루기 위한 실질적 가능성을 보장받고 또 그 바탕 위에서 당당하고 위엄 있게 사회적이고 정치적인 질서를 형성하는 과정에 적극적으로 참여하는 시민적 주체가 될 수 있는 역량의 확보, 곧 '시민적 역량 형성'(civil empowerment)이다.

그런데 여기서 우리가 놓치지 말아야 하는 것은, 그런 방식으로 민주주의적 존엄의 평등과 정의가 모든 시민에게 보장되기 위해서는 그들은 시민적-정치적 자유를 가능한 최대한으로 누릴 수 있어야 할 뿐만 아니라 또한 그리고 동시에 위엄 있고 품위 있는 삶을 위한 물질적 전제 또한 충분히 확보할 수 있어야 한다는 것이다. 시민들은 자신들의 사회적 삶의 안녕이 제대로 확보되고 자기실현의 기회를 충분히 확신할 수 있을 때에만 자신들의 시민적-정치적 자유도 제대로 향유할 수 있고 또 공적이고 정치적인 삶에 더 적극적이고 더 자발적으로 참여할 수 있을 것이다. 바꾸어 말하면, 시민들은 자신들의 인간적 필요가, 적어도 사회에서 통상적으로 견딜만한 것으로 인정되고 수용되는 최소한의 수준에서나마 제대로 만족되지 않는 상태에서는, 가령 기본적인 의식주 문제를 해결하지 못한 상태에서는, 결코 자신의 정치적 권리를 제대로 향유할 수 없을 것이다. 그러니까 민주주의적 정의는 모든 시민이 절대적으로 향유할 수 있어야만 하는 그 물질적 전제들과 함께만 완전할 수 있다. 단지 그런 전제들을 확보한 위에서만 시민들은 사회적 배제나 모욕에 대한 불안과 공포 없이 제대로 된 민주주의적 주체로서 시민적 삶을 살아갈 수 있는 가능성을 가질 수 있는 것이다. 이제 복지국가는 이런 방식의 보편적 기본권으로 실현되어야 할 민주주의적 정의의 내적 함축이다.

여기서 복지는 헌법적 기본권의 문제다. 그래서 가령 반값 등록금 요구 같은 것은, 기본적으로 수혜자가 져야 할 부담에 대한 공적 지원 같은 차원이나 단순한 실질적 기회 균등 확보라는 차원에서만이 아니라, 무엇보다도 헌법적으로 보장되고 그래서 국가의 의무

로 인식되는 '교육 기본권'의 관점에서 접근되어야 할 것이다. 나아가 이렇게 복지가 시민적 역량 형성을 위한 사회 보장의 문제가 되면, 말하자면 복지의 초점 또한 통상적인 복지 담론에서와는 다르게 설정될 수 있다. 여기서 중요한 것은 시민 개개인의 민주주의적 주체로서의 물질적 토대이고, 그것은 시민들이 단순히 사회적 임금을 더 많이 확보하고 이런 저런 공적 서비스를 더 많이 누리는 것만이 아니라 일상적인 사회적 삶을 위엄 있게 그리고 자부심을 갖고 향유할 수 있게끔 양질의 일자리에 대한 권리와 노동 과정 속에서 그 존엄성을 지키기 위해 필요한 여러 권리들을 실현하며 살아갈 수 있어야 한다는 것을 의미할 것이기 때문이다.

나는 이렇게 이해된 시민적 기획으로서의 복지국가는 유럽적 복지국가 기획의 참된 본성이기도 할 것이라 믿는다. 그 기획 또한 단순한 '노동자계급'만의 기획은 아니었으며, 민주공화국을 이루고 있는 모든 성원의 시민성(시티즌십)을 확인하고 그것을 실질화하는 기획이었다. 사실 오늘날 보이는 유럽적 복지국가의 가장 큰 한계는 그 '민주주의적 결점'이며 그래서 그 재구성의 관건도 바로 민주주의의 심화에서 찾아져야 하는 것이다. 만약 그렇다면 우리 사회가 유럽에서와 같은 강력한 노동 운동이나 그에 기초한 사회민주주의적 정당을 결여하고 있다는 사실이 그 자체로 문제일 수는 없다. 중요한 것은 우리 사회가 또한 시민이기도 한 노동자계급과 그 밖의 다른 많은 성원들의 민주적-연대적 시민성을 어떤 방식으로 확인하고 공유할 것인가, 다시 말해 모든 사회 성원이 평등하게 자유롭게 그리고 인간적 존엄성을 누리며 살기를 원한다면 그런 민주적-연대적 시민성이 절대적으로 필수적이고 불가결한 것임을 어떻게 공감적으로 수용하게 할 수 있는가 하는 것이다. 그리고 그와 같은 시민적-민주적 연대의 논리가 작동하고 뿌리 내린 '시민적 영역'(the civil sphere)을, 신자유주의적 생존의 논리나 권력과 지배의 논리 및 승자 독식의 논리 같은 것에 맞서, 어떻게 확대시키고 공고하게 뿌리를 내리게 할 것인가이다. 만약 그런 과제를 달성할 수 있다면 우리는 말하자면 '시민적 길'을 통해 복지국가를 이루어낼 수 있을 것이며, 그 복지국가는 결코 특수하거나 예외적인 것이 아니라 진정으로 보편적인 모델이 될 수 있을 것이다.

---

세션2\_발표2

# **한국 복지국가의 요건 : 시민복지국가를 지향하며**

---

조흥식 / 서울대학교 사회복지학과 교수



# 한국복지국가의 요건: 시민복지국가를 지향하며

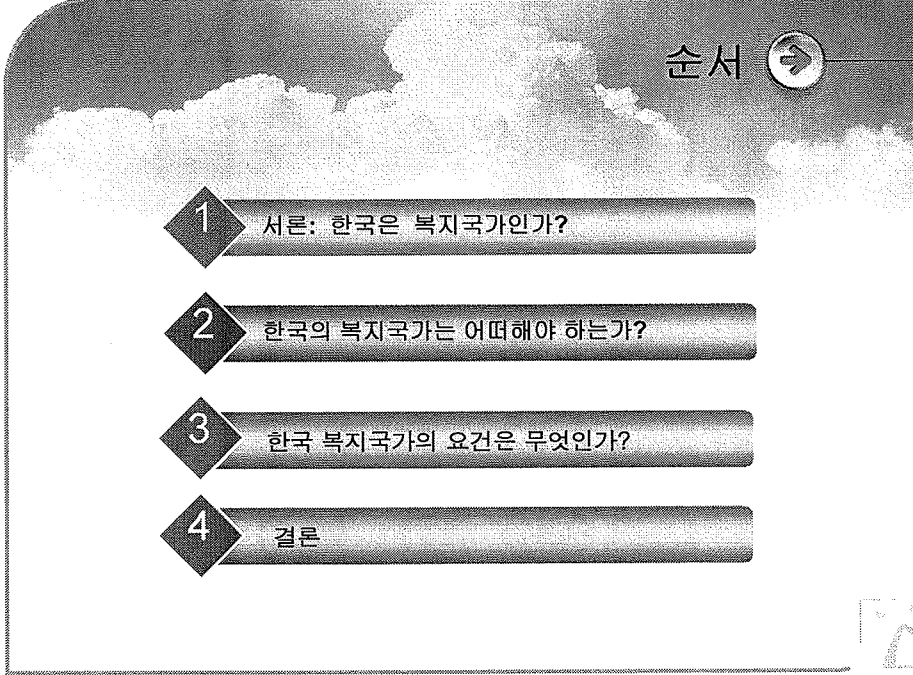
## The Preconditions for Korean Welfare State : Toward the Civil Welfare State




### 조 흥 식 Heung-Seek CHO


서울대학교 사회복지학과 교수 Professor, Dept. of  
Social Welfare, Seoul National University





순서 

- 1
서론: 한국은 복지국가인가?
- 2
한국의 복지국가는 어떠해야 하는가?
- 3
한국 복지국가의 요건은 무엇인가?
- 4
결론



## 1. 서론: 한국사회는 복지국가인가?



한국은 1) 사회안전망 장치를 구축하라는 IMF의 강한 권고와 함께 국민기초생활보장제도의 시행, 4대 사회보험의 정비, 사회복지서비스의 강화 등 제도의 확장, 2) 복지에산의 증대 3) 국가의 개입을 통한 시장의 부작용 해결 강화 4) 복지문제가 국민의 주요 관심사가 된 점 5) 비록 수사적(rhetoric) 표현에 가깝지만 김대중 정부의 생산적 복지, 노무현 정부의 참여복지, 이명박 정부의 능동적 복지를 복지정책의 중요한 국정과제로 내세운 점 등을 고려하면 외환위기 이후인 1998년부터 복지국가의 문턱에 들어섰다고 할 수 있음.

- ❖ 취약계층의 생계보조를 넘어 일반 국민의 노동력 재생산 과정에 개입하는 일정한 수준의 보편적 복지제도 정착이 전제가 되어야 하는 점에서 보면 한국 복지국가는 아직 빈약함.
- ❖ 2009년부터 불붙기 시작한 무상급식 논쟁은 급식뿐만 아니라 무상복지라는 사회복지의 큰 틀로 세상의 이목을 집중
- ❖ 후발 복지국가가 갖는 이점은 선발국가의 경험을 타산지석으로 삼아 시행착오를 겪지 않으면서 복지국가를 만들어 갈 수 있기 때문
- ❖ 이 글의 목적은 한국이 진정한 복지국가가 되기 위한 기본 요건들을 제시하는 데 있음.



## 2. 한국 복지국가는 어떠해야 하는가?



### 1) 한국 복지국가의 특성

첫째, 성장담론의 우세에 비해 복지담론의 열세

\* 현재 한국에서 제기되고 있는 복지(국가) 논쟁의 핵심 쟁점

- (1) 복지와 경제성장 간의 케케묵은 담론; 선성장-후복지 논리 vs 성장과 복지의 동반성장 논리/ 성장친화형 복지 논리
- (2) 재정문제 논쟁; 세금 폭탄론 논쟁
- (3) 복지 선택 논쟁; 보편적 복지 vs. 선별적 복지

둘째, 보편주의 복지제도의 열세에 비해 선별주의 복지제도의 우세

셋째, 국가복지의 왜소화에 따른 자가복지(自家福祉)/연복지(relation-based welfare)/연고복지 혹은 각개약진복지의 편중성

넷째, 국가 복지재정의 왜소함



## 2. 한국 복지국가는 어떠해야 하는가?



다섯째, 사회보장제도의 재분배 기능의 빈약함

여섯째, 남성생계부양자형 복지구조

### 2) 한국 복지국가의 이상적 모형: 시민복지국가를 지향하며

- 20세기는 복지국가 형성과 발전의 시대; 이미 19세기 후반부터 식민자본축적을 통해 발달된 복지체제가 20세기 제국주의 간 전쟁과 독립국가의 출현, 계급갈등, 민주주의와 인권, 그리고 활발한 여성운동에 의한 여권의 발전 등을 겪으면서 위상을 공고히 해 옴.
- 20세기 후반 들어 세계화(globalization)와 정보화를 기반으로 한 지식기반사회의 조류가 거세지면서 서구 복지국가의 재편; '제3의 길'과 같이 복지국가 내의 변화가 끊임없이 시도



## 2. 한국 복지국가는 어떠해야 하는가?



- 2008년 9월 미국 월가에서 발생한 세계금융위기는 복지국가에서 자본주의가 갖는 근원적인 문제 제기; 조지프 스티글리츠(Joseph Stiglitz)의 진단—> 경제위기의 주원인의 하나로 지나친 금융규제 완화정책과 금융 감독당국의 부실한 감독 등을 예로 지적하면서 시장이 과연 자기조절 기능을 갖고 있느냐에 대해 강한 의문/  
세계금융위기는 단순한 경제모델이나 정책의 실패가 아니라 자본주의 패러다임의 오류이기 때문에 새로운 패러다임이 필요함을 강조

- 1) 지난 15년 동안의 선성장-후복지 정책기조를 계속 유지하는 한,
- 2) 미국식 FTA를 맺고, 자발적인 민영화와 규제완화를 시행하는 한,
- 3) 소득양극화를 양산하면서 복지로 그 구멍을 메운다는 것,
- 4) 단순히 법적·제도적인 정비나 정책 프로그램의 시행만으로는 진정한 복지국가가 될 수 없음. 이런 상황에서 복지만 늘리면 필경 재정이 악화되어 복지 포퓰리즘이라는 비판을 받을 수 있음.



## 2. 한국 복지국가는 어떠해야 하는가?



현재 한국 복지국가의 이상적 모형에 대한 접근

- (1) 영미식 자유주의 모형; 가족책임을 유지함과 동시에 복지에 대한 법적·제도적인 정비나 복지정책 프로그램의 기능적 개선 → 보수적 색채를 가진 여당이 추구하는 모형
- (2) 사회민주주의 모형; 노동시장에서의 차별적 처우 철폐와 사회보장제도의 사각지대 해소, 완벽한 보편적 복지 추구 → 진보정당이 선호하는 복지국가 모형
- (3) 사회투자형 복지국가 모형; 경제성장과 복지의 동반성장을 목표로 하는 성장친화형 복지국가 모형 → 현재 제1 야당이 추구하는 모형

\* 사회투자형 복지국가 정책은 우리의 경제사회 변화과정에서 필요한 측면도 있지만 첫째, 중산층에까지 보편적으로 현금을 지급하는 프로그램 등의 사회안전망이 갖춰진 서구 복지국가에서 시도하는 사회투자 프로그램들을 기본적 사회안전망이 취약한 한국 사회에 그대로 적용하기는 어렵다는 점, 둘째, 사회투자정책에 드는 재정을 어떻게 조달할 것인가에 대한 사회적 합의가 관건인 점, 셋째, 노동시장 안에서 적절한 일자리를 충분히 제공하지 않으면 당장 정책적 한계를 갖게 된다는 점, 넷째, 보건복지, 교육, 고용정책, 청소년·가족·여성정책, 문화·체육정책 등 사회정책 프로그램들 간의 연계성을 높이지 못하면 정책 목적을 달성할 수 없다는 점, 다섯째, 영국 외 서구 어느 나라도 복지국가 대신 사회투자국가를 전면에 내세우는 나라가 없다는 점 등과 같은 한계가 있음.



## 3. 한국 복지국가의 요건은 무엇인가?



### 1) 전통적 복지국가의 요건

첫째, 국가안보 즉 평화의 보장

둘째, 중도적 성격으로서의 복지국가를 가장 잘 반영하고 있는

경제제도로써 수정자본주의 또는 혼합경제체제의 운용과 경제 수준 및 고용의 안정도에서 '성숙단계(maturity stage)'에 진입

셋째, 정치제도로써의 대의민주주의

넷째, 국민 개인의 복지에 대한 국가의 막중한 책임의 수행; 국가 예산 중 복지지출비의 비중이 상대적으로 큼

다섯째, 사회·문화적인 면에서 '반전체주의(anti-totalitarianism)' 속성



### 3. 한국 복지국가의 요건은 무엇인가?



#### 2) 시민복지국가의 요건: 일곱 빛깔 무지개 담론의 활성화로부터

- ❖ 복지국가는 정치발전의 역사적 산물로서 불가역적인 구조; 생산체제와 복지체제의 형성과 변화를 매개하는 중요한 영역은 정치체제의 특징과 복지동맹의 여부
- ❖ 한국 복지국가의 유형을 시민복지국가로 규정할 때, 전통적 서구 복지국가의 요건을 기반으로 하여 자본의 세계화, 노동시장과 가족구조의 변화, 젠더의 중요성, 문화적 측면 등 변화된 사회경제조건을 가능한 모두 충족하는 복지국가 요건을 제시하는 게 중요



### 3. 한국 복지국가의 요건은 무엇인가?



첫째, 시민복지국가의 생산체제로서 대기업과 중소기업의 상생 구조와 협력적 노사관계  
 둘째, 생산체제의 변화전략과 긴밀한 상호보완관계를 가질 수 있도록 하는 복지제도설계;  
 복지급여 범위의 포괄성/ 복지급여의 양과 질의 관대성/ 적극적 노동시장정책에 의한  
 고용 활성화/ 돌봄의 국가 책임성

셋째, 민주주의의 성숙과 새로운 사회적 대타협; 지배세력이 유포한  
 신자유주의(시장만능주의) 이념과 담론의 퇴각이 필요

넷째, 공공성을 담보로 하는 사회권 신장; '홍익인간' 이념

테일러 굿비(Taylor-Gooby, 2009): "사회권은 호혜, 포용(inclusion), 신뢰의 세 가지  
 사회가치에 기반"

- ❖ 호혜- 집단 간 수평적 재분배 cf. 사회보험체계
- ❖ 포용- 일반 국민들과 소수 취약집단 간의 수직적 재분배 cf. 조세를 재원으로 지급하는 자산조사 급여와 서비스
- ❖ 신뢰- 특정 유형의 재분배를 지지하기 보다는 복지서비스와 이를 제공하는 사람을 지지하고 믿는 것
- ❖ \* 사회권을 구성하는 가치 중에서 신뢰는 그 중요성이 더해가는 반면, 신뢰를 유지하는 것은 점점 어려워지고 있음



### 3. 한국 복지국가의 요건은 무엇인가?



다섯째, 정부의 정책기능에 대한 정의의 구축;

2010년 국제투명성기구(TI ; TransparencyInternational)의 국가별 부패인식지수:

한국5.4점(39위) / 178개국 가운데 뉴질랜드·덴마크·싱가포르등 3개국이 9.3점으로 공동 1위 / 스웨덴·핀란드 9.2점, 캐나다 8.9점, 네덜란드 8.8점, 스위스·오스트레일리아 8.7점, 노르웨이 8.6점—> 복지국가의 정도와 정부의 부패는 반비례

여섯째, 남성생계부양자모델로 구조화 되어 있는 가족영역을 획기적으로 전환하여 전체

재생산영역의 구조를 개편; 부양의무자를 확인하는 방식을 지양하고 가족의 책임을 축소

일곱째, 생태적 지속가능발전(ecologically sustainable development)의 개념으로 복지국가를  
조망

여덟째, 지역자치 연대운동의 활성화

아홉째, 민족 분단국가인 한국의 특수성과 맞물려 있는 전쟁의 불안을 종식; 통일과 평화는  
양자택일이 아님.

이상 9가지 요건들이 제대로 작동하려면 복지담론, 성장·노동담론, 정의담론, 젠더담론, 생태담론, 풀뿌리지역담론, 평화담론 등 7가지 담론의 활성화가 필요.



### 3. 한국 복지국가의 요건은 무엇인가?



❖ 시민 담론의 활성화는 어떻게 해야 가능할까?

첫째, 불안정 고용, 비정규직 문제, 빈곤, 주거불안, 이주노동자의 권리, 장애인차별 등의  
실질적인 생활과 직결된 사회문제들을 정치 이슈화해야 함; 지역 풀뿌리공동체  
주민들의 생활정치 작업에 의해 달성될 수 있음.

둘째, 시민은 자신의 삶을 규정짓는 복지정책과 경제정책 결정에 참여할 수 있는  
경로장치를 만들어야 함; 현재 정책정당은 고사하고, 정당의 대표성 자체가 여전히  
문제가 되고 있으며, 시민사회단체의 정책 영향력 또한 미흡한 문제 등을 해결해야 함.

셋째, 노동조직은 노동시장에서의 통제력을 높여야 하며, 시장과 정부에 대한 영향력을  
높여야 함; 노동자와 자영자, 노동자와 빈민, 그리고 중산층과의 복지동맹을 맺을 수  
있는 정책 프로그램의 설계 필요



## 4. 결론



- ❖ 바람직한 시민복지국가를 만들어가려면 적어도 재정과 제도화에 대한 깊은 논의를 거치야 함.

\*재정문제는 무엇보다 대중적인 합의와 지지를 얻어 내어야 할 문제이고, 제도화 문제는 중앙정부와 지방자치단체의 행정체계 구축 문제와 직결됨.

- ❖ 시민복지국가는 구호나 깃발이 아닌 구체성과 실현성을 담보해야 함.



---

세션2\_발표3

**정글자본주의에서 복지자본주의로:  
복지-생산체제 새판짜기**

---

이병천 / 강원대학교 경제학과 교수

## 1. '복지 올인'에서 통합적 발전체제로

오늘의 승자독식 정글자본주의를 넘어서기 위해 한국의 진보개혁파는 보편적 복지국가 기획을 내세우고 있다. 이 기획은 산업화, 민주화이후 진보의 새 대안을 제시했다는 점에서 의미가 크다. 보편적 복지체제를 성공적으로 착근시킬 수 있는 구체적 전략을 깊이 궁구해야 할 것이다. 그러나 복지만 가지고는 '두 국민' 분열 성장체제를 극복하고 민주적 복지자본주의를 구축하기는 어렵다.

첫째, 복지는 진보의 전유물이 아니다. 독일의 비스마르크 복지 체제를 비롯하여 기왕의 복지자본주의 경험들도 그러했으며, 이미 한국에도 보수가 변신하여 복지 대안 경쟁에 나서고 있다. 유럽 복지국가 경험으로 보나, 2008년 위기 이후 다시 세계경제가 재정 위기와 씨름하고 있는 상황으로 보나 재정건전성 이슈가 한국이 복지국가로 가는 길에서 중요한 난관으로 대두되어 있다. 무상급식의제 이후 '복지전쟁 2라운드'에서 대중적 지지를 확보하는 데 진보는 만만찮은 난관에 부딪힐 것이다.

둘째, 복지국가란 2차분배인 복지로만 설 수 있는 국가가 결코 아니다. 유럽의 경험, 특히 영국, 스웨덴의 비교연구는 성공적인 복지체제가 생산체제(노동·기업·산업·교육훈련·금융체제 등)와 선순환 관계를 가져야 함을 잘 알려준다. 진보개혁파는 복지국가로 진입하기 위해서는 물론 지속가능한 복지국가를 위해서도 복지와 생산체제를 포괄하는 통합적인 '복지국가 발전체제'수준의 기획을 가져야 한다.

또한 진보 개혁파가 복지국가 발전체제 수준의 기획을 세워야 한다는 것은 최근 일어나고 있는 한국사회의ダイナミック한 변화를 통해서도 요구되고 있다. 무상급식 의제의 부상 이후 새 전환적 변화를 상징하는 두 사건, 즉 '김진숙 현상' 그리고 '안철수 현상'이 이를 잘 보여준다. 한진중공업 부당 정리해고사태, 이에 대한 김진숙의 크레인 농성 사투와 희망버스 연대 현상은 복지국가 건설에 대한 우리들의 지향이 노동문제의 관문을 우회할 수 없다는 것, 복지국가는 노동의 가치를 존중하는 복지국가, '공정 노동' 위에 서는 복지국가여야 함을 웅변해 주고 있다. 또한 희망버스 동력이 약화되는 가운데 한국사회는 다시 안철수에 대한 폭발적인 대중의 호응을 목격했다. '안철수 현상'의 뿌리에는 그가 '삼성 동물원'이라고 말한, 불공정하고 약탈적이기까지 한 재벌의 독식과 탐욕에 숨막혀, 열린 시장생태계를 바라는 중소·혁신기업, 청년 학생, 자영업자, 중산층 등 수많은 '어른들의 열망이 깔려 있다고 생각된다.

달리 주목해야 할 것은 최근 유력 보수 언론에서 '자본주의 4.0'이란 것을 들고 나온 것

이다. 새로 제시된 한국 보수의 '자본주의 4.0' '공생발전' 체제는 보편복지를 '복지 포플리즘'이라 비판한다. 정부개입을 확대하는 '복지 포플리즘'은 재원고갈로 지속불가능하다고 본다. 그러면서 시장과 기업이 주도하는 기업 생태계 개혁을 통한 공생성장의 길을 제시한다. 보수의 자본주의 4.0기획은 다분히 위선적인 구석이 있지만, 복지에 올인할 때 진보가 처하게 될 곤경과 빈틈을 파고 들어온 측면도 있다.

이 글은 위와 같은 문제의식에서 복지-생산체제 혼합전략에 초점을 맞추어 복지국가의 한국적 경로에 대한 논의를 한 걸음 더 진전시키기 위해 쓰여졌다.

## 2. 정글자본주의의 출현: 배제적 이중화의 덫

세계화 시대 오늘의 우리는 대다수 사람들의 예상을 훨씬 능가하는, 괴물스런 정글자본주의 체제와 대면하고 있다. 지난 시기 권위주의 개발국가 체제도 재벌에 대한 거대한 특혜와 권력집중 그리고 노동자·서민 대중의 희생과 발언봉쇄, 그리하여 격심한 계급 구조적 이중화와 유인구조 이중화 현상을 내장하고 있었던 것이 사실이다. 그것은 재벌의 부가 국부의 근간을 차지하는 선성장-후분배-저복지체제였다. 오늘의 정글자본주의에는 그 그들이 질게 드리워져 있다. 그러나 지난날 '이중구조적 개발주의' 체제에는 나름의 낙수효과가 있었다. 고용이 꾸준히 증대되고 암묵적으로 고용안정성이 보장되었으며 임금도 빠르게 상승했다. 대·중소기업 격차도 그리 크지 않았다. 또 개방 수위를 조절했다는 것이 중요하다. 이에 따라 중소기업, 영세자영업, 농업 부문 등이 글로벌 시장경쟁으로부터 보호되었다. 그리하여 재벌이 주도하는 투자와 수출이 나름대로 '낙수효과'를 발휘하고 국민경제 통합성이 유지되었던 것이다. 반면에 오늘의 정글자본주의에는 그런 낙수효과조차 일어나지 않는다. 그래서 우리는 이 체제를 '배제적 이중화' 체제라고 부르곤 한다.

1997년 IMF 위기와 구조조정을 전환점으로 성립되고 이명박 정부시기에 전면적으로 개화된 이 성장체제는 신자유주의적 시장화에 개발주의 구체제 유산이 기묘하게 중첩된 모습을 하고 있다. 왜 이런 체제가 출현하게 됐나. 두 가지 핵심적인 이유 때문이다. 먼저, 민주화시대에 들어와서도 재벌개혁에 성공하지 못한 개혁지체 국가가 됐기 때문이다. 시장 규율로 재벌체제를 개혁한다는 정책은 재벌권력에 대한 민주적 규율기제를 수립하지 못한채 재벌 지배와 자유화된 금융시장이 공생하는 결과를 가져 왔다. 둘째, 배제적 이중화 체제는 관리된 개방으로부터 무분별한 전면 개방으로 전환한 결과이기도 하다. 한국의 재벌과 정부는 미국이 추락하고 중국이 세계시장, 세계의 공장으로 떠오르

면서 재편된 새 국제분업구조에 적극적으로 올라타는 길을 필사적으로 추구했다. 그러면 서 국내시장의 보호 장벽을 제거하고 이를 무자비한 글로벌 경쟁과 불안정속으로 집어 넣었다. 이상 두 측면의 변화가 소수 재벌에게 사회적, 시민적 책임과 헌신에서 해방되는 자유를 얻게 하면서 노동과 복지의 축, 그리고 기업간 관계와 산업구조 연관의 축에서 '두 국민' 분열의 이중화 성장체제를 낳았다.

1) 이 체제의 핵심기제는 수출독주와 내수빈혈이다. 수출 지향은 한국형 성장체제의 오랜 특징이었지만 이제야말로 수출주도성장이라는 말이 적절하다. 그리고 첨단을 쫓아가는 조립형공업화 방식은 한국적 압축성장의 비결이자 약한 고리인데 그 양면성은 이 수출독주체제에서 잘 나타난다. 핵심원천 기술부족과 취약한 부품소재-중소기업기반때문에 주로 일본에서 소재, 부품 및 기계류를 수입하고 이를 조립해 중국 등에 수출하는 방식은 '나홀로 수출'증대를 낳을 뿐 국내 분업연관과 고용창출의 파급 효과는 미미하다. 조립형 성장 체제는 경쟁력 질 측면에서 기술적 우위보다 비용 우위에 기반을 둔다. 비용 경쟁력을 높이기 위해 재벌과 정부가 가동하는 정책과 계급·계층구조적 틀이 바로 고환율정책 그리고 노동자와 중소기업 쥐어짜기다.

2) 고환율에 의한 수출 부양 정책은 97년이래 일관된 정책기조였지만 이명박 정부는 이를 엄청나게 공격적으로 밀어 부쳤다. 인위적 고환율 정책은 수출, 내수 양극화를 조장하는 가장 강력한 비용 사회화, 이익 사유화 정책으로 수출 재벌기업 지원 비용을 내수와 국민대중에 전가하고 내수 침체를 강제한다(환차손,외평채,고물가)

3) 수출주도 성장체제의 분업구조는 조립 완제품 수출(재벌 대기업), 핵심부품소재 수입(외국), 노동동집약적 저부가가치 위탁 가공(국내 납품 중소기업)의 3자 구조로 짜여진다. 수출대기업은 국내 중소하도급 업체와 수직적 분업체제를 진전시켰다. 이 체제의 핵심은 재벌대기업이 저임 노동력풀에 기반하고 있는 중소기업위에 올라탐으로써 비용경쟁력제고를 도모한다는 데 있다. 여기에 납품단가 후려치기, 기술탈취, 인력빼가기 등 대기업의 일방적 수탈과 불공정거래가 중첩된다.

4) 재벌주도 배제적 이중화 체제는 노동자·영세자영업자·실업자의 희생과 고통을 강제한다. 한국의 유연한 노동시장은 '고용없는 성장'체제이며, 고용보호·복지보호 모두에서 배제된 비정규직을 양산할 뿐 더러,한진중공업사태에서 보듯이 정규직조차 재벌권력의 자의적인 정리해고 칼날위에 서게 한다. 이는 첨단지향-숙련절약형 압축성장패턴

때문에 기업내부노동시장이 취약한 점과 무관하지 않다. 다른 한편 취약노동자 바로 곁에 노동시장에 진입하지 못하거나 탈락해 생업을 도모하는 영세자영업자 대군이 존재한다. 이들은 글로벌경쟁위험에 여과없이 노출되어 있고 실업급여도 받지 못한다.

배제적 이중화 성장체제의 중심에는 노동시장 이중화현상이 자리잡고 있다. 이는 포섭과 배제를 결합한 재벌의 분할지배전략, 그리고 기업별 노조와 낮은 조직율에 갇힌채 단기적 이익을 추구하는 대기업 정규직노동의 생존전략의 합작물이다. 이런 이중화 체제아래 한국의 노동자들은 하나의 통일된 계급으로서 구성,연대 능력을 파괴당한다.

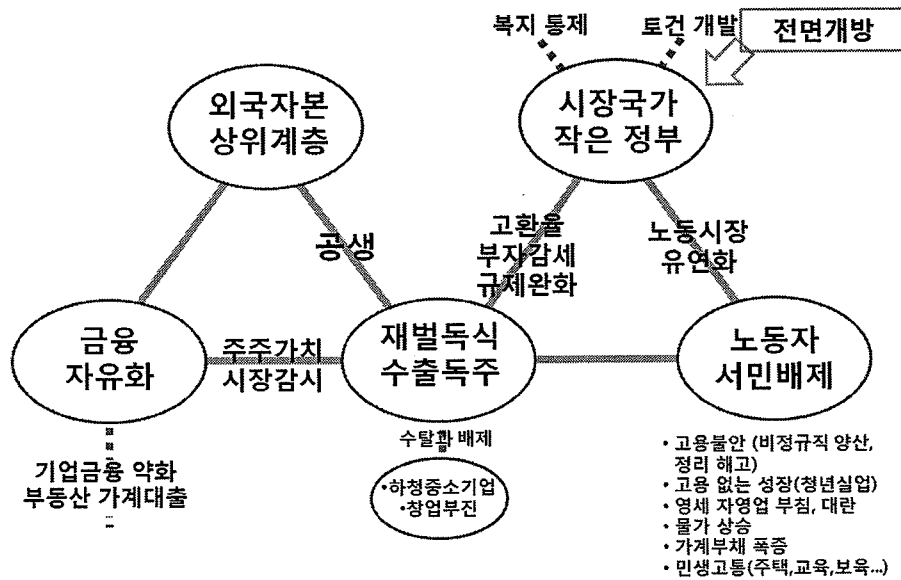
5) '재벌하기 좋은 나라' 한국은 노동하기 나쁜 나라일뿐 더러, 사실 기업하기도 나쁜 나라이다. 한국의 주식회사나 유한회사 법인 대표는 연대 보증제도 등에 따라 무한책임을 지고 있다. 정관 기재 등기이사 역시 무한책임이다. 국가에서 공짜로 돈장사를 할수 있는 면허를 받은 은행은 위험을 거의 중소기업, 창업 기업에 전가하고 있다. 한국시장에는 중소기업자를 위한 최소한의 제도적 안전장치가 존재하지 않는다. 이처럼 고도로 채권자 이익을 보호하는 낮은 파산법은 실패한 기업가의 재기, 패자부활을 거의 불가능케 하는 원시 자본주의적 제도다.

6) 정상적 정부라면 생산체제 이중화와 과잉시장화 모순을 복지 안전망 확충으로 완화시키려할 것이다. 97년 이후 민주정부가 한 일이 미약하지만 바로 그런 일이었다. 그러나 현 정부는 이를 '좌파정책'이라고 비판하고 세입에는 부자감세, 세출에는 복지 통제와 토건 사업을 핵심 기조로 삼았다. 복지증대는 '복지포퓰리즘'으로 공격받고, 대규모 부자감세와 4대강 사업이 초래한 재정건전성 악화의 모든 부담은 복지 목조르기로 전가된다. 재정건전성을 지배하는 정부의 기본 사고틀은 국제금융시장의 '규율'을 맹신하는 것이다. 그러나 나라안에도 부자감세는 물론 복지통제를 통한 재정건전성 확보를 옹호하는 강력한 사회적 동의기반이 존재한다.

배제적 이중화의 복지-생산체제는 기업체제에서 재벌대자본의 과잉 경직성과 폐쇄성, 노동체제에서 과잉 유연화, 그리고 복지체제에서 과소 보호로, 즉 경직-유연-불안정체제로 특징지어진다. 이 체제는 광범한 비정규직 노동자, 영세자영업자, 실업자 그리고 중소기업의 희생 위에서 있으며, 그 지배 블록은 재벌과 국제금융자본, 그리고 이들과 이해관계를 같이하는 상층 계급·계층이다. 이는 스웨덴식의, 재벌과 정규직 노동의 타협으로 문제를 해결하기가 어려운 구도다. 또한 체제개혁의 어려움은 저변에 놓인 비정규직, 영세자영업자, 실업자,중소상공인 등은 독자적 이해당사자로서 정치적 정체성이 미약하고

자기 이익을 대변할 조직 역량이 미약하다는 데 있다. 반면 민중 구성에서 가장 높은 조직자원을 가진 대기업 정규직 노동자는 기업별 노조에 갇혀 단기적 이익을 추구한다. 한국의 복지국가 운동에서 대기업 정규직 노동자는 결코 능동적 주체가 되고 있지 않다. 객관적 모순구조와 시민-민중적 주체성을 구성하는 정치능력간의 간극, 여기에 문제의 어려움이 있다.

## 배제적 이중화 성장체제



### 3. 복지국가 발전체제 새판짜기: 복지 -생산체제 혼합전략

세계화와 유럽통합, 지식기반사회, 서비스화의 도전과 마주한 유럽복지국가의 대응 방식은 세가지 유형으로 나타났다. 전통적 복지국가 고수형(독일, 프랑스 등 대륙유럽), 흔히 제3의 길로 불리는 복지국가 자유화형 (영국), 그리고 복지국가 현대화형(스웨덴, 덴마크 등 북구)이 그것이다. 보편복지를 배제한 미국형을 기준으로 삼아 자본주의 2.0을 건너 뛰는 보수판 '자본주의 4.0'과 달리, 덴마크·스웨덴은 보편복지에 기반해 자본주의 2.0을 확보하면서 가는 현대화된 복지국가 발전체제다. 특히 덴마크 모델은 한국 보수파에서 '자본주의 4.0' 판을 내 세우기 훨씬 이전에 '진보판 자본주의 4.0'을 선도했다고도 볼수 있다. 두 모델은 모두 세계화 시대 소득보장과 사회서비스로 중층화된 보편적 복지, 양질의 일자리, 그리고 역동적 성장의 '세 마리 토끼'를 잡은 발전체제를 낳았다. 그러나

우리는 덴마크, 스웨덴과는 크게 다른 한국적 조건을 직시해야 한다.

한국은 노동의 힘이 약함은 물론, 보편 복지국가를 떠받치는 세가지 기본가치, 즉 상호성, 포용, 제도 및 사람에 대한 신뢰, 이 모두에 대한 국민적 합의가 취약하다. 또 한국의 복지국가 길은 전통적 복지국가 황금기와는 전혀 다른 조건에 놓여 있다. 유럽복지국가 자체가 재정문제와 씨름해왔고 2008년 위기이후 다시 세계적인 재정위기도 닥친 상황인 만큼 결코 재정 건전성 문제를 회피할 수 없다. 따라서 보수와 진보간에 감세철회·증세를 통한 재정건전성 강화나, 복지지출 통제를 통한 재정건전성 강화나하는 다툼이 치열할 수밖에 없다. 소득 보장 수준, 그리고 사회서비스의 시장화나 공공화나 다툼에서 보편적 복지 재정의 사회적 합의를 넓힐 수 있는 지혜가 절실하다. 이와 함께 복지지출 구조에서 소득보장과 사회서비스를 우리 사정에 맞게 증충화하는 전략을 짜야 한다. 어떤 이중전략인가? 스웨덴, 덴마크가 보여준 바, 소득보장은 축소하고 사회서비스 부분을 확대함으로써 복지와 성장의 선순환을 도모한 정책은 한국 복지국가 정책 설계에서 잘 참고해야 할 부분이다. 이런 관점에서 한국이 후발성 이익을 살려 가족친화적이고 고용친화적인 복지에 우선 투자해야 한다는 견해가 제안된 바 있다. 그러나 이는 평등과 연대가 최우선적으로 요구되는 취약 계층과 복지부문을 우선 지원하는 전략과 충돌할 여지도 있다. 사회 투자우선이나 성장과 무관한 보편복지권 우선이나를 둘러싼 갈등을 해결해야 한다.

그렇지만 한국의 복지국가 발전체제 새판짜기에서 무엇보다 중요한 것은 복지-생산체제의 혼합 전략이다. 복지란 2차분배를 통한 자본주의 모순의 완화기제이기 때문에 수요·공급의 양측면에서 생산체제가 원활히 작동하지 않고는 복지국가는 지속불가능하고 진입도 어렵다. 그러면 어떤 발전체제인가? 그간 진보 학계와 복지국가 운동 안에서는 스웨덴식 계급타협 모델을 대안으로 제시하기도 했다. '살쥘바덴 협약'의 한국판이 거론되기도 했다. 그러나 나는 스웨덴식 타협과 그 생산체제가 우리의 대안이 되기는 어렵다고 생각한다. 보편복지와 별도로 생산체제에서 스웨덴 모델은 대기업과 노조가 타협한 매우 경직적, 폐쇄적인 모델이다. 스웨덴에는 60년-70년대 이래 민간 부문에서 신생기업이 거의 나타나지 않았고 일자리도 거의 창출되지 않았다. 또 파산법이 중요한데, 덴마크, 이탈리아, 미국, 캐나다가 채무자 우호적 국가군인 반면, 스웨덴, 독일, 영국은 채권자 우호적 국가군에 속한다. 목하 한국 생산체제 개혁에서 가장 중요한 과제는 경제의 허리에 해당하는 중소·벤처기업을 어떻게 역동적으로 성장하게 하는가, 비정규직, 영세자영업자 등 광범한 취약 계층에 어떻게 새로운 활로를 마련하는가 하는 것이다. 그런데 차별대기업-정규직 노동의 타협안은 오히려 비정규직 문제, 일자리 문제, 그리고 중소·

벤처기업 문제를 더 악화시킬 수도 있다. 그런 타협체제가 구축되면 정규직을 포섭하고 비정규직을 비롯한 아웃사이드를 배제하는 이중화 체제가 더 공고화될 수도 있다. 따라서 한국의 새 생산체제 길은 스웨덴보다는 중소기업 친국인 덴마크, 제 3이태리, 미국의 실리콘 벨리 등에서 더 많은 것을 가져올수 있을 것이다. 더 구체적으로 한국이 배제적 이중화 체제를 넘어 보편적 복지와 선순환하는 생산체제 길로 내디디려면, 어떤 정책과 제도 설계가 필요할까?

1) 기업과 산업의 수준에서 배제적 이중화를 극복하고 공정하게 경쟁하고 공생 협력할 수 있는 열린 시장경제 생태계를 구축해야 한다. 이를 위해 최우선 돼야 할 조치는 고삐 풀린 재벌에 공정·공생시장을 위한 '생태적 시장규율'을 부과하는 것이다. 구체적으로는 철저하고 엄정한 반독점법의 시행과 '경제 민주화' (헌법 119조)조치다.

2) 사회구성원 모두에게 생산적 '경제시민'으로 쉽게 시장에 참여할 수 있는 기회를 제공하고, 패배해도 쉽게 재기할 수 있는 제도들을 구축해야 한다. 이를 바탕으로 역동적으로 발전하는 열린 시민적 시장을 추구해야 한다. 이를 위해 필수적인 세가지 조건을 들어 보면 아래와 같다.

- 시장에 참여하는 기회를 균등하게 보장해야 하는데, 이는 분배 정의없이 실현될수 없다. 시장경제에서 기업활동이란 기본적으로 '남의 돈'을 이용해서 하는 것이다. 따라서 열린 시민적 시장체제로 가려면 발본적인 조세개혁과 별도로, 보편적인, 평등한 금융이용 또는 접근이 가능하게 해야 한다. 이는 생산주체로서 경제시민 또는 생산자 시민을 위한 일종의 자산평등주의적 조치에 해당한다.

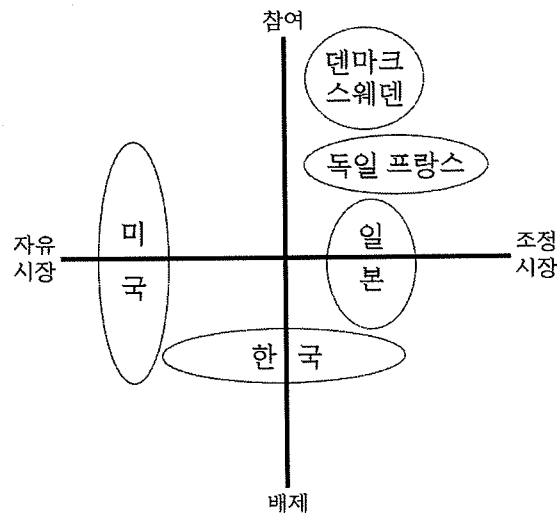
- 기업 활동의 가치사슬 전반에 걸쳐 기업이 필요로 하는 중간 투입물(서비스와 재화)를 적절하게 제공하는 공공 부문의 지원체계가 발전되어야 한다. 탈추격단계의 새 공사 협력체계라 할수 있는, 이 공적 지원 서비스 또는 '리얼 서비스'는 사업계획 수립, 기술 개발지원, 디자인 개발, 품질검사, 마케팅, 경영 및 금융, 인력 훈련 등을 포괄한다.

- 파산법의 내용을 획기적으로 바꾸어야 한다. 채권자와 금융 자본의 이익 중심으로 만들어져 있는 파산법, "수천년전의 함무라비법보다 채무자의 보호에 더욱 취약하

다"라고 지적받고 있는 시대착오적 법을 채무자 우호적인 파산법으로 바꾸어야 한다. 우선적으로 중소기업의 대표이사 등에 대한 연대보증제도를 폐지해야 한다.

3) 우리는 시민적 이해당사자 자본주의가 순수자본주의 부문으로만 구성된다고 생각할 필요는 없다. 협동 조합, 노동자 자주관리 기업, 사회연대기금 등 사회적 경제가 널리 발전되어야 한다. 이는 새로운 일자리 창출과 복지공동체의 토대인 동시에, 대안적인 협동과 연대 경제의 보루다. 노동조합등 기존의 진보운동도 협동조합 운동에 나설 필요가 있다.

4) 국민경제의 국경을 다시 단속해야 한다. 이는 위기의 세계화시대 우리경제의 대외적 안정성, 민주적 자기통치력 확보를 위해 그리고 내수 경제와 지역 경제를 재활성화하기 위해 기본적 조건이다. 이미 체결된 한-EU FTA는 심각한 독소조항을 내포하고 있다. 곧 강행될 것으로 보이는 한미 FTA 비준을 막아내야 한다.



#### 4. 어떻게 고양이 목에 방울을 달까?

강한 재벌과 약한 노동의 조건, 더욱이 재벌에 의해 노동시장이 분할 지배되고 대기업 노조는 기업별 노조에 갇혀 있는 조건에서 어떻게 복지국가 발전체제를 향한 시민적 진보 연합을 구성해 낼 수 있을까.

노동자, 서민은 물론 광범한 중간층들도 독점 독식체제의 공공악적인 배제적 축적과 탐욕 행위의 희생자로 되어 있는 게 지금 한국경제의 구도다. 그렇다면 재벌개혁과 경제민주화 운동이야말로 비정규직, 자영업자, 정리해고자, 실업자, 중소기업인, 혁신 벤처기업가, 중견기업인까지 저변넓게 묶어 세울 수 있는, 복지국가 발전체제 새판짜기의 중심 고리가 될 수 있지 않을까. 우리는 김진숙이 노동의 가치와 존엄을 위해 '한진동물원'과 싸우고 있다면, 안철수는 기업 및 산업의 공생 생태계를 가꾸기 위해 '삼성동물원'과 싸우고 있다고 볼 수 있을 것이다. 나는 이를테면, 오늘날 김진숙·희망버스 현상과 안철수 현상으로 그 이해를 표출한 시민-민중적 주체들이 배제적 정글자본주의 정점을 장악하고 있는 탐욕, 무책임 재벌과 싸우는 데서 연대해야 하며 연대할 수 있을 것으로 생각해 본다.

이 두 "을"의 연대는 세계화 시대 약한 노동의 조건속에서 공정·공생시장의 생태계 진보와 노동 진보가 만나고 연대하는 문제이다. 달리 말해 다양한 주체위치에 흩어진채로 '각개 약진'을 도모하고 있는 "을" 대중들의 광범한 저변을 민주적 공생의 협력 연대로 묶어 세우는 문제, 새 민주적 복지국가 발전체제 판짜기를 위한 집단적 주체와 집단의 지를 구성하고 활성화시키는 문제이다.

---

세션2\_토론1

**복지국가,  
하나의 ‘시민적 기획’ 의 성공을 위하여**

---

박구용 / 전남대학교 철학과 교수

OECD가 제공하는 Society at a Glance 2011을 보면 소득 성장이 빈곤의 해결책일 수 없으며 사회복지 수혜를 가장 많이 받는 계층이 소득 기준 하위 30%가 아니라 중위 40%라는 것을 명확히 알 수 있다. 더구나 사회복지와 관련된 각종 지표에서 우리나라는 OECD 회원국 중에서 가장 열악한 상황이며 이를 극복할 수 있는 환경 또한 취약한 실정이다. 무엇보다 복지국가를 향한 사회적 기초라고 할 수 있는 구성원 사이의 신뢰도가 매우 낮은 수준이기 때문이다.

타인에 대한 높은 수준의 신뢰도에 있어 OECD 평균이 59%인데 반해 우리나라는 40%밖에 되지 않는다. 관련 자료를 분석해보면 사회적 신뢰도는 국가 전체의 소득수준보다 국가 내부의 공정한 소득재분배의 정도에 비례하는 것으로 나타난다. 이런 맥락에서 소득재분배 효과가 높은 사회복지를 구현하는 것이 정의와 연대를 동시에 실현하는 것처럼 보인다. 그런데 이와 같이 이상적인 사회복지를 위해서 서로 공정하는 나눌 수 있는 방법도 중요하지만 필요한 재원을 합리적으로 확보하는 방법도 찾아야 한다.

우리나라는 2009년 기준 GDP 대비 약 7.53%만을 사회복지를 위한 공공재원으로 사용했다. 진보진영이 모범으로 내세우는 스웨덴이 27.33%, 보수진영의 이상국가인 미국이 16.20%를 사용하고 있는 것과 비교하면 우리의 복지담론은 구름 속을 헤매고 있는지도 모른다. 조세부담에서도 미국이 소득세 14.8%, 사회보장기금 7.7%를 합쳐 22.4%인데 비해, 한국은 각각 4.2%, 7.6%, 11.8%인 점을 고려하면 무엇보다 사회복지를 위한 재원확보가 가장 우선적으로 해결해야 할 문제임에 틀림없다. 그렇다면 더 많은 재원을 위해 누가 더 많이 기여할 것인가?

일반적으로 분배를 정의의 관점에서 접근하면 많이 버는 사람이 많이 내고 적게 버는 사람이 많이 받는 것이 공정할 것이다. 특히 일을 해서 벌어들인 소득에 대해서는 비교적 낮은 누진세율을 적용하더라도 상속이나 투기를 통해 벌어들인 소득에 대해서는 강력한 세금은 부과하는 조세정책이 정의론의 관점에서 가장 매력적이다. 가장 급진적인 분배의 정의론을 기초로 재산소유 민주주의를 주장하는 롤즈(J. Rawls)가 최대 수혜자가 재화와 담론자본을 독점하지 못하도록 총소득(블로소득+근로소득)에서 블로소득에 해당하는 상속과 증여에 대해서만 엄격하고 과중한 누진 세제를 적용하자고 제안한 것도 이 같은 맥락이다. 근로소득의 과세는 경제적 효율성에 따라, 블로소득의 과세는 차등의 원칙에 따라 부과하는 것이다. 실제로 자유주의를 대표하는 미국은 사회복지를 위한 재원을 상속세, 증여세, 법인세에서 주로 조달하고 있다. 그러나 이처럼 작은 수의 사람이 많이 내는 체계는 복지의 기초인 사회적 연대를 확장하지 못한다.

실제로 미국은 사회적 연대가 약하기 때문에 사회복지를 위한 재원 조달에서 노동조합과 시민단체로부터 합의를 이끌어내지 못하는 것으로 알려져 있다. 그 때문에 소수의 부자들에 의존하는 복지재원 조달방식에서 벗어나지 못하고 있으며 그만큼 나눌 수 있는

빵의 크기도 작다. 반면 사회적 연대의식이 높은 북유럽 국가들은 상속세, 증여세, 법인세를 매우 낮게 책정하고 있음에도 불구하고 광범위한 사회적 합의를 통해 간접세를 높임으로써 수준 높은 사회복지국을 실현하고 있다. 이처럼 누진세율을 낮추고 비례세율을 높이는 것은 조세정의나 사회정의에 부합하지 않을 수 있지만 사회적 연대에 역행하는 것은 아니다. 정의만을 강조하면 연대의 가능성이 오히려 좁아질 수 있다. 내는 사람만이 아니라 받는 사람의 규모도 줄이는 정의보다 내고 받는 사람의 수를 늘리는 연대가 오히려 장기적으로는 더 정의로운 사회를 구현할 수 있다. 따라서 빈부의 차이를 기준으로 시민을 적과 동지로 나누는 담론보다 모두가 함께 많이 내고 공정하게 나눌 수 있는 사회복지, 곧 정의와 연대의 경계에서 사회복지를 확장하는 길을 찾아야 한다.

위와 같은 맥락에서 「복지국가, 하나의 '시민적 기획」에서 메리트크라시적 이념뿐만 아니라 그것과 결별하기 위해 강력한 평등주의적 지향을 갖는 롤즈의 정의론의 한계를 동시에 극복하려는 장은주 선생님의 시도는 최근 활성화되고 있는 복지담론에 새로운 지평을 열고 있는 것으로 보인다. 실제로 복지 수준이 자유주의 국가보다 열악한 상황에서 사회적 정의와 연대를 승-패나 패-패가 아닌 승-승 관계로 발전시키기 위해 특수한 계층을 적대시하는 정의보다 중산층과 저소득층의 광범위한 연대를 우선시하는 시민민주주의가 성장해야 하기 때문이다.

장은주 선생님의 지적처럼 ①다원주의 사회에서 분배의 보편적 정의를 위한 초월적 원칙이나 기준의 정당화가 불가능하며, ②분배의 정의론은 기본적으로 '이해관계의 정치' 패러다임을 벗어나기 어려우며, 이 때문에 ③분배의 정의론에 기초한 사회복지 정치는 적과 동지의 대결과 갈등으로 발전할 가능성이 매우 높다. 공정한 소득 재분배를 지향하는 복지정책을 약자들의 복지병이나 원한감정에 기초한 도적들의 갈취라고 폄하하는 관점들에 대해 수구 보수파들의 편집증이라고 무시하기는 쉽지만 양자택일을 강요하는 사적 정치로는 사회적 연대에 기초한 복지를 구현할 수 없다. 더구나 강한 보편주의를 요구하는 방식으로 정당화된 규범적 정의의 원칙을 법제화를 통해 구체화하려고 하면 그만큼 입법에 과부하가 걸리게 되며, 이 경우 대부분의 현대 국가에서는 입법의 구속력은 약화되면서 행정에 의한 법령의 과밀화 현상이 나타나면서 형식적 민주주의 자체가 허약해진다. 특히 입법부의 전문화가 미약한 한국의 경우 행정부로의 백지위임 경향이 가속화되고 있다는 것은 결코 단순한 문제가 아니다.

분배의 정의에 기초한 사회복지 패러다임의 이러한 한계에도 불구하고 도덕적으로 정당화된 정의의 원칙이 한 나라, 혹은 정부의 복지정책과 구체적인 현실을 비판할 수 있는 기준으로 작용할 수 있다는 것을 부정할 필요는 없다. 다만 실체적 정의관을 법체계에 삽입하려는 모든 시도는 베버(M. Weber)의 법형식주의와 루만(N. Luhmann)의 법체계이론이 제기하는 법적 안정성의 훼손이라는 문제를 극복해야만 한다. 이들에 따르면 실제

적 정의관이 요구하는 내용으로 형식적 법체계를 실질화(Materialisierung)하면 법치주의, 혹은 자기참조적인 법체계가 무너질 수 있다. 물론 법형식주의와 법체계이론 역시 법적 안정성과 체계의 자기참조(Selbstreferenz) 주장이 탈규범적인 합리성에 기초한 것이 아니라, 공정한 분배를 위한 정의론이나 공정한 정치적 참여를 지향하는 민주주의 원칙과 실천적 담론에서 규범적 우선성을 놓고 경쟁해야만 하는 도덕적 요구라는 것을 인정해야만 한다.

법체계의 안정성이나 자기참조를 사회적 정의와 양자택일의 대상으로 삼는 모든 담론은 사회적 연대 없이는 성취될 수 없는 민주주의 원칙에 부합하지 않는다. 장은주 선생님의 주장처럼 '능력과 기여에 따른 몫의 분배'라는 메리토크라시적 지평이나 '필요에 따른 분배'라는 정의론의 지평에만 몰입할 경우 이와 같은 딜레마를 극복할 수 없다. 이런 맥락에서 모든 시민이 인간의 존엄성을 유지할 수 있는 필요조건을 사회적 기여나 능력과 무관하게 무조건적으로 보장받아야 하는 권리(인권, 기본권) 차원에서 접근하는 장은주 선생님의 시도는 정의와 연대의 경계에서 복지국가의 정당성을 찾아가는 설득력 있는 길로 보인다. 이는 무엇보다 평등주의적 복지담론의 한계를 넘어설 수 있는 가능성을 담고 있다.

평등주의는 ①자유주의적 복지주의나 ②사회민주주의적 복지주의가 모두 채택하고 있는 이념으로써 전자는 사적 자율성 중심의 법적 평등에 후자는 사적 자율성을 보장할 수 있는 실질적 평등에 관심을 집중한다. 그런데 두 가지 복지(정치, 법) 패러다임은 각기 다른 방식으로 차이에 둔감하다. ①은 사적 자율성을 행사하기 위해 요구되는 경제적 자원과 담론 자원의 소유에서 차이, 곧 정치 경제적, 사회 문화적 불평등에 둔감하고, ②는 그러한 차이와 불평등을 해소하기 위해 특별한 혜택을 제공하지만 차별의 원인으로 작동하고 있는 차이를 동일성의 범주로 포섭 동화시킴으로써 차이를 동일성과 동일한 자격을 갖는 범주로 인정하지 않는다. 여기서 많은 사람들이 ②가 차이에 둔감하다는 것에 대해 이견이 많을 것이다.

하버마스(J. Habermas)가 잘 지적하고 있듯이 동일성의 관점에서 평등주의를 강화하기 위한 사회민주주의적 복지패러다임은 '차이에 대해 특수한 법적 혜택을 제공하고 차이를 그대로 동결시킨다.' 실제로 이제까지 구현된 사민복지는 정의뿐만 아니라 연대성의 관점에서도 '차이'를 부정함으로써 동일성을 회복하는 방식으로 정책을 추진해 왔다. 차별과 불평등을 해소하는 과정에서 차이도 해소되는 것이다. 이는 사적 자율성을 훼손하는 지점, 즉 사적 자율성을 보장하기 위한 복지가 오히려 사적 자율성을 훼손하는 임계지점을 넘어서는 경우이다. 예를 들어 어떤 차이가 분배만이 아니라 여러 가지 권리 찾기 영역에서 실제적인 차이와 차별을 동반할 경우 동등하고 평등한 대우보다 차이를 인정하는 것이 더 우선할 수 있다. 예를 들어 여성과 남성의 차이는 동등한 대우로는 차이를

무시하는 결과를 가져올 수 있다. 이 경우 차이는 차별의 근거로만 지속적으로 생명력을 유지한다. 이는 다시 두 가지 방식으로 진행된다. 대부분의 경우는 차이가 과소평가되는 경우지만 과대평가되는 경우도 적지 않다. 이런 문제를 극복하기 위해서는 무엇보다 복지를 인권의 지평에서 정당화를 시도할 때 관련 기본권을 사회권으로 축소하는 것을 경계해야 한다.

장은주 선생님은 이런 맥락에서 자유권과 사회권의 상호의존성과 불가분성을 강조하면서 사회복지를 헌법이 보장하는 보편적 기본권으로 실현할 수 있는 민주주의를 주장하는 것으로 보인다. 따라서 하나의 '시민적 기획'으로서 복지국가에서는 더 많은 물질적 복지의 향유보다 지배와 억압이 없는 자유를, 노동계급 중심의 분배 정의보다 모든 시민의 존엄성이 우선성을 갖는 것으로 묘사된다. 물론 시민적 기획의 주체는 시민들 스스로 토론과 심의에 적극적으로 참여하는 것을 통해서 가능하다. 상호주관적 참여만이 차이를 온전하게 인정하는 정의로운 연대를 형성할 수 있기 때문이다.

여성과 남성의 차이를 평등주의가 아니라 차이의 관점에서 인정하는 정의는 일반적 복지보다 역차별의 특수한 복지를 통해 연대의 출구를 마련할 수 있다. 예를 들어 여성가장 편부모 빈곤가정의 경우 일반적 복지행정을 통해 차이가 가려지고 둔감하게 될 가능성이 높다. 그렇다고 연대의 관점에서 차이를 온전하게 인정하기 위한 복지정책이 특수성만을 고집해서는 안 될 것이다. 예를 들어 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업, 내국인과 외국인 노동자 사이의 차이를 지나치게 강조하는 복지는 오히려 차이를 실제적인 것으로 강화하고 과장할 수 있다. 따라서 잘못된 방식으로 차이를 과소평가나 과대평가하는 것을 차단하기 위해서는 사회적 권력에 의해 왜곡 교란되지 않는 의사소통적 권력을 형성할 수 있는 공론장을 활성화해야만 한다. 사회적 정의와 연대를 형성하고 실천하는 과정으로서 민주주의적 공론장의 신장만이 사회적 감금과 배제의 굴레에 있는 사람들의 목소리로 더 낫은 복지국가를 위한 새 판짜기를 할 수 있기 때문이다.

최대의 민주주의가 최선의 복지라는 입장을 가진 사람은 현실적으로 담론자원의 불평등이 쉽게 극복될 수 없으며 그 때문에 공적 담론과 심의가 공적 배제의 은폐수단으로 광범위하게 활용되고 있다는 비판과 함께 특히 공적 담론이 지식과 권력의 암묵적 협력공간으로 왜곡되는 것을 차단하기 위해 공통성과 동등한 비중으로 차이를 찾아가는 과정이어야 한다는 요구를 진지하게 받아들여야 한다. 그래야만 민주주의가 담론만큼 투쟁에, 토론만큼 자기표현의 광장에서 성장할 수 있다. 그렇다고 담론이나 토론을 이론적으로 정당화된 이상으로 규정하면서 반대로 투쟁과 자기표현을 역사 진행의 과정에서 실천을 요구하는 현실로 분할하는 것은 옳지 않다. 정의로운 복지사회를 지향하는 시민 민주주의자는 담론과 토론을 투쟁과 갈등의 외부에 정착시켜서는 안 된다. 이 경우 정의로운 복지사회를 구상하고 실천해야 할 시민들은 주체가 아니라 대상으로 전락할 위험이

있다.

시민이 기획하고 형성하는 복지국가를 위한 정치적 담론과 토론은 '비공적'nonpublic 자기 고백과 표현을 갈망하는 시민들의 갈등과 투쟁을 피해가기보다 끌어들여야 하고, 제거하기보다 오히려 활성화시켜야 한다. 갈등과 투쟁을 차단하기 위해 담론과 토론의 참여자를 일부 전문가나 대표자로 제한하는 것은 참여가 아니라 배제를 강화하는 것이다. 토론과 담론이 많아질수록 이견, 불일치, 갈등, 투쟁이 많아지지만 그만큼 협의와 합의의 가능성은 줄어들기보다 늘어난다. 그렇다고 모든 토론과 담론에 모든 사람이 참여할 필요도 이유도 없다. 그보다는 공적으로 정당화될 수 없을 것처럼 보이는 다양한 관점들이 교차하는 담론을 만들고 찾아가는 실천이 필요하다. '우리'의 이름으로 배제되고 감금된 '우리 안의 타자'들이 만들어가는 담론이 어찌면 부재의 실재, 곧 출구 없는 성의 유일한 출구일 수 있다.

---

세션2\_토론2

# 조흥식 교수의 ‘한국 복지국가의 요건’ 에 대한 논평

---

고세훈 / 고려대학교 공공행정학부 교수

1. 논문의 전반부에서 한국복지의 발전과 관련된 핵심 쟁점들이 적절히 나열됐고, 정리 됨.
  
2. 그러나 후반부, 특히 한국복지국가의 요건과 관련하여 시민복지국가를 논의할 때, 누구도 쉽게 반박할 수 없는 지나치게 규범적 진술들로 채워져 있기 때문에, 저자의 주장들이 과연 어떤 정책지침이나 대안을 위한 안내의 역할을 할 수 있을지 의문. (예컨대 “생산체제로서 대기업과 중소기업의 상생 구조와 협력적 노사관계,” “민주주의의 성숙과 새로운 사회적 대타협,” “홍익인간 이념에 바탕을 둔 공공성을 담보로 하는 사회권 신장,” “호혜, 포용(inclusion), 신뢰의 세 가지 사회가치의 확산” “반부패와 정의,” “생태적 지속발전” “지역공동체 중심의 주민자치 연대운동,” “전쟁불안의 종식과 평화담론의 확대” 등) 정치는 가치와 정책을 둘러싼 엄정한 선택들의 연속. 따라서 모든 규범적 언명은, 그것이 대안적 지위를 획득하려면, 실천과 정책적 함의를 위한 안내, 지침 혹은 방법론을 일정하게 담아내야. 예컨대 인간의 얼굴을 한 자본주의("a kinder, gentler capitalism")를 주창한다고 해서 자동적으로 대안의 지위에 오르는 것은 아니며, 대안을 위한 수많은 논의들이 종종 말의 성찬으로 끝나는 것은 그 때문. 이 점에서 “가장 신실한 말이 가장 허망한 말”이 될 수 있음.[평론가 황현산이 영화 「시」를 감상하면서 시작법에 관한 강의가 막상 시 입문자의 시 쓰기에는 별로 도움이 되지 않는다는 맥락을 전하면서 했던 표현. 「한겨레」 2010. 7. 24]
  
3. 저자는 한국적 상황을 고려해서 시민복지국가 개념을 들여오지만, 과연 한국적 특수성이 무엇인지 체계적인 제시가 없고, 논문의 전개에서 한국의 고유한 환경이란 요인이 얼마나 감안됐는지 잘 드러나지 않음. 오히려 논문은 반복해서 서구 학자들을 인용하고 서구의 경험을 준거로 삼음. 설부른 비교도 문제지만 비교가 없으면 이론도 따라서 정당한 문제제기도 없을 것. 예컨대 한국이 “복지국가의 반열에 들어섰다,” “복지국가의 문턱은 넘어섰다” 등 언명의 문제. 문턱(threshold)이란 것이 의미가 있으려면 문턱 앞뒤의 차이가 있어야 할 것임. 그것은 때론 단순한 정도(degree)를 넘는 질적 차이의 문제일 것. 복지국가의 문턱을 넘어섰다는 저자의 인식은 복지국가로 진입해서 웬만큼 발전의 조건을 갖췄고 이제 남은 문제는 시간이 문제라는 함의를 지님. 공간적 비교 없이 한국을 이시적으로만 비교하면 이해가 안 되는 것은 아니지만, 예컨대 DJ정부가 복지를 확대한 것도 기실은 외환위기가 만든 엄혹한 상황이라는 ‘외적’ 요인에 의해서 복지의 ‘부재’를 벗어났던 것에 불과한 것. 문제는 이와 같은 언명들이 다소 안이한 진단과 전망으로 이어질 위험이 있다는 점. 왜냐하면 가장 초보적인 국가별 비교의 관점에서 보더라도, 저자도 지적하다시피, 한국은 복지관련 지출에서 OECD 최하위

이고, 복지국가 논의에서 복지국가로 분류되지 않는 미국보다 현저히 복지관련 지출이 떨어지며, 멕시코에도 못 미친다는 데서 추론할 수 있듯이 사실은 상당수의 제3세계 국가들보다 저열할 것이기 때문. 무엇보다 이런 언명(인식)은 한국은 복지국가로의 발전을 위한 최소한의 전통, 역사, 제도 등을 결여한 채, 경로의존 자체를 거론할 수 없는 '반복지의 덫'에 갇힌 상황임을 간과하게 만들고, 따라서 복지국가로의 진입과 발전과 관련된 설명요인들을 적절히 추론해 낼 수 없게 만들. 구미국가들 사이에도 엄연한 '환경의 차이' 존재. 한국이 선진 복지국가들과 환경이 다르다면, 그 차이는 오히려 극복해야 할 결핍으로 받아들여야 하는 것은 아닌지. 예컨대 복지국가들의 발전요건과 관련하여 한국은 '부재의 악순환'을 겪고 있기 때문. 부재하면, 가능하면 존재하도록 만들어야. 더욱이 한국적 특수성을 강조하다 보면, (예컨대 한국적 민주주의와 유사한 맥락에서) 복지라는 보편적 가치를 오히려 현실에서 회피하게 만드는 '반복지'의 정치와 쉽게 연결되는 것은 아닌지 의문.

4. 이와 관련하여 복지국가 자체가 서구적 개념. 오늘날 복지가 시대적 담론으로 부상하고 있다면, 복지라는 가치가, 예컨대 민주주의의 그것처럼, 일정한 보편성을 획득했기 때문. 복지국가 발전과 관련된 기존의 이론적 접근들 또한 선진 자본주의, 선진 민주주의 국가들의 경험들로부터 최소한의 설명요인들을 추출하여 성립된 것으로 우리와 환경이 다르다고 쉽게 내칠 수 있는 것은 아닐 것. 가령 한국적 현실이 사민주의적 문제인식이나 접근을 어렵게 만든다면, 과연 신자유주의는 우리 실정에 맞게 검증이 돼서 이리 극단적이고 지속적으로 추진되고 있는 것인지 묻게 됨.

5. 저자는 거대담론 위주의 논의를 회의하는 듯이 보이지만 막상 논문에선 거대담론들이 넘치고 있음. ("복지담론, 성장·노동담론, 정의담론, 젠더담론, 생태담론, 풀뿌리지역담론, 평화담론 등 7가지 담론이 활성화해야 하고. 사회경제적 약자와 서민의 실질적 삶의 문제를 정치쟁점화하고. 대중의 정치세력화, 노동과 중산층의 복지동맹을 맺어야." 등) 복지국가로의 도정이 결코 쉬운 것은 아니지만 복잡한 문제는 아님. not easy but simple. 저자가 오히려 문제를 복잡하게 만들어서 더 어렵게 만드는 것은 아닌지 의문. 주체 없이, 곧 주체의 정치적 대표 없이, 요컨대 '대표 없이 복지 없다'는 단순한 명제에 먼저 충실해야. 복지가 보편적 가치이면 복지국가들의 발전을 위한 이론도 보편성을 웬만큼 떨 수밖에 없을 것. '노동의 요구'가 가장 결정적인 요인으로 작용한다는 점은 한국적 맥락에서도 변화가 없음. 하나의 집단이나 계급으로서 노동의 상쇄력 (countervailing power)이 웬만큼 제도화되기 전까지 명실상부한 복지국가로의 진입은 요원할 것. 물론 한국적 현 상황에서 노동의 요구가 정치적으로 대표되는 것은 결

코 쉽지 않음. 그러나 쉽지 않다는 것은 도정(道程)의 문제이며 길 자체를 선택하는 문제는 아님.

6. 거대담론의 종언 담론은 실상은 거대담론이 자신의 역할을 일정하게 수행한 이후의 문제제기일 뿐. 이데올로기의 종언은 이데올로기가 다양하게 실험되고 정치적 역할을 한 이후의 문제일 뿐. 가령 요즘 구미학자들 사이에 제기되는 시장과 함께하는(with) 복지, 시장을 위한(for) 복지 등 개념들도 실은 시장을 거스르는(against) 복지를 전제하는 개념들. 같은 맥락에서 소비적 복지가 웬만큼 충족이 된 다음에, 생산적 복지나 사회투자국가 개념이 가능한 것이며, 소비적 복지(시장 밖으로 내몰린 사람들을 보호하는 일)가 전제되지 않으면, 소위 생산적 복지나 사회투자국가 개념은 반복지의 악순환을 초래하기 쉬움. 전자가 웬만큼 마련되지 않았는데 후자에 치중하면, 시장에서 밀려난 사람들을 오히려 강제로 시장 안으로 재상품화시키는 결과가 발생하고, 결국 시장에서 밀려난 사람들을 늘리고, 국가복지의 부담만 가중시킬 것. 요컨대 거대담론을 회의하려면, 거대담론들이 제기한 문제가 최소한도로 혹은 어느 정도 해소돼야.

7. 결국 계급담론으로 다시 돌아갈 수밖에 없음. 저자가 말하는 노동과 중간계급의 연대나 동맹도 동맹이나 연대 당사자들 각각의 집단적 결속을 전제로 하는 것. 계급담론의 폄하는 자본의 논리일 뿐. 자본이 스스로 가장 계급적이기 때문. 자본은 계급이익 앞에서 가장 신속한 연대를 보이는 반면 계급적이라고 비난받는 노동은 실제로 가장 비계급적. 국가복지는 시혜이거나 싸워서 얻거나 혹은 이 둘의 조합의 문제. 시혜의 전통이 없고 '자본의 필요'가 설정해 주는 한계 안에서 근근이 유지되어온 한국복지의 발전은, 따라서, 거의 온전히 '노동의 요구'의 산물, 곧 주체의 문제 즉 여하히 노동의 권력자원을 확보하는가의 문제로 귀착될 수밖에 없을 것. 그리하여 핵심은 넓은 의미의 계급적 연대를 통한 노동의 상쇄력의 제도화. 만일 계급을 어떤 선험적 이론이 아닌, 현실세계에서 체계적이고 점점 더 대규모로 양산되는 다양한 시장탈락자를 중심으로, 다소 느슨하게 인식한다면, 계급적 연대와 결속에 초점을 두는 관점은 신자유주의적 세계화 속에서 전략적으로도 의미를 지닐 것.

---

세션2\_토론3

## **이병천 교수의 ‘정글자본주의에서 복지자본주의로’ 에 대한 논평**

---

유종일 / KDI 국제정책대학원 교수

지금 '월가를 점령하라'는 운동이 전 세계적으로 들불처럼 번지고 있다. 신자유주의 시장 독재와 금융자본의 탐욕이 낳은 금융위기와 소득불평등에 저항하여 젊은이들이 경제민주화를 외치고 있다. 한국경제도 유사한 상황이다. 단, 금융자본의 탐욕보다는 재벌의 탐욕이 '배제적 이중화'와 이것이 배태한 민생위기의 주된 요인이다.

이병천 교수의 논문은 이 '배제적 이중화'의 구조에 대한 분석과 극복방안을 담고 있다. 그런데 이 교수의 분석과 주장은 필자의 견해와 너무나 유사한 것이어서 논평자로서 문제를 제기하거나 더 보탬 것이 없을 정도다. 복지체제만으로는 '배제적 이중화' 체제를 극복할 수 없으며 생산체제의 개혁, 즉 경제민주화가 필요하다는 주장, 재벌과의 타협이 아니라 강력한 재벌개혁이 필요하다는 주장, 실질적 기회평등과 사회적 경제의 중요성에 대한 인식, 경제국경의 민주적 통제 필요성에 대한 주장 등은 평자의 평소 소신이기도 하다. 자본주의 4.0 비판도 평자와 생각이 같다. 게다가 이병천 교수는 한국 생산체제가 '배제적 이중화'를 초래하는 구조를 정확하게 분석하고 있다.

평자가 조금 견해를 달리하는 부분과 추가적인 고려를 해주셨으면 하는 부분들을 간단히 언급하는 것으로 평자의 소임을 다하고자 한다.

첫째, 이 교수는 97년 외환위기와 구조조정을 전환점으로 하여 한국경제가 국가주도 조정시장에서 재벌주도 조정시장으로 변화했다고 한다. 국가의 후퇴와 재벌주도성의 확립은 87년 민주화 이후 시작되었으며 특히 김영삼 정부의 '세계화' 정책으로 만개하였다. 이 시기에 정책자금과 산업정책이 폐기되었고 자본자유화가 이루어졌다. 정주영의 대권 도전이나 이견희의 북경발언은 재벌이 이미 국가의 통제를 넘어섰음을 보여준 것이었다. 재벌주도 경제 아래서 양극화는 이미 이때부터 시작되었다는 것도 평자가 강조하는 사실이다.

이렇게 시기구분을 중시하는 까닭은 국가주도는 좋았는데 김대중·노무현 민주개혁정부가 시장자유화를 한 것이 만악의 근원이 되었다는 식의 인식이 일부에 유포되어 있기 때문이다. 국가주도 혹은 관치경제는 재벌중심 특권적 성장체제와 혼연일체였으며 이를 해체하고 시장기능을 강화하는 것은 필요한 일이었다. 단, 시장자유화가 아닌 시장민주화를 추진했어야 한다. 시장민주화란 시장기능을 존중하면서도 실질적 기회평등을 보장하기 위한 제반 정책과 시장의 실패를 보완하기 위한 규제를 함께 도입하는 것이다. 이러한 정책과 규제는 정권과 이에 복무하는 관료의 자의적 시장개입과 통제가 아닌 투명하고 민주적인 절차에 입각하며 시민의 참여가 보장되는 '민주적 통제'여야 한다.

둘째, 복지정책 설계에서 소득보장은 축소하면서 사회서비스를 확대해야 한다는 주장은 동의하기 어렵다. 이 주장은 소위 사회투자국가론에 입각한 것인데, 노무현 정부의 '비전 2030'이나 박근혜 씨가 주장하는 '생애주기별 맞춤형 복지'의 기본정신이다. 복구 복지국

가의 현대화에서는 이것이 올바른 방향일지 몰라도 연금이나 실업급여 등 소득보장 프로그램이 워낙 사각지대가 크고 급여수준이 낮은 우리나라 현실에서는 옳지 않다는 것이 평자의 생각이다. 노무현 정부에서 바로 이런 생각으로 '더 내고 덜 받는' 국민연금 개악을 했던 것이다. 사회서비스 확대도 필요하지만 사각지대 해소가 더 중요하다.

셋째, 한국경제 새판짜기와 관련하여 노동관계 개혁을 좀 더 고민할 필요가 있어 보인다. 소수의 재벌기업과 대다수의 영세기업이 공존하는 한국의 산업구조를 볼 때 덴마크식 유연안정성 모델이 우리나라에 적용되기는 쉽지 않다. 협동조합 등 사회적 경제를 육성하는 것은 대찬성이지만 금방 될 일은 아니다. (이 교수의 지적대로 사회적 신뢰 기반이 취약하고, 기존의 농수축협, 중기협, 신협, 생협 등 대부분의 협동조합이 원래의 협동조합 정신을 살리는 경우가 거의 없는 것이 현실이다.) 산업별 단체교섭과 효력확대를 통한 노동시장의 이중구조 극복을 우선적으로 추진할 필요가 있다는 것이 평자의 생각이다.

마지막으로 금융민주화와 관련하여 이 교수는 보편적 금융접근권 보장을 주장한다. 매우 중요한 문제다. 이 교수는 이를 위해 지역밀착형 관계금융을 구축하고 사회적 연대은행을 육성하는 방안을 제시하고 있다. 평자는 우리나라 금융시스템이 재벌독식 문제 못지않게 심각한 문제를 안고 있다고 보며, 금융민주화의 어젠다를 확대해야 한다고 본다. 경제력 집중의 방지와 금융안정성 강화를 위한 금산분리 강화, 금융감독체계 개혁과 금융소비자가 보호 강화(통합도산법 상 개인회생절차 정비 포함), 은행의 공공성과 책임성 확보를 위한 은행지배구조 개혁 등이 반드시 필요하다는 것이다.

---

세션3\_발표1

# 한국의 복지정치와 이익대표 정치제도들: 문제점과 개혁과제

---

김영순 / 서울과학기술대학교 기초교육학부 교수

# 한국의 복지국가와 복지정치의 제도들

문제점과 개혁과제

김영순(서울과학기술대, 정치학)

## 목차

- I. 머리말
- II. 이론적 논의: 복지정치, 복지국가, 그리고 이익대표의 제도
- III. 한국의 복지정치와 이익대표의 정치제도
  1. 한국 복지정치의 특징
  2. 이익대표제도와 복지정치
- IV. 맺으면서: 최근 복지정치의 변화와 제도개혁 과제

## 머리말

- 사회복지의 정치적으로 결정되는 재분배체계
  - 복지정치의 특징->복지국가의 특징
    - :주요 사회집단의 이해관계, 정치적 능력, 세력관계가 복지국가의 형성과 발전에 중요한 영향
  - 복지정치의 맥락(context)로서의 정치제도의 중요성
- 한국의 이익대표의 정치제도들은 복지정치에 어떤 영향을 미쳤나?
- 시민사회의 사회적 균열을 반영할 수 있는 복지정치의 활성화를 위해 어떤 제도개혁이 필요한가?

## II. 이론적 논의

: 복지정치, 복지국가 & 이익대표의 제도들

- 역사적 제도주의와 복지국가 연구
  - 1) 복지 프로그램의 구조 자체의 영향력
  - 2) 정책결정의 틀(framework of decision-making)로서의 정치적 제도들의 영향력
- 이 글은 후자, 그 중에서도 '정당'과 '사회적 대화기구'에 주목
  - : 민주주의적 자본주의 사회에서 국가와 시민사회를 연결해 온 이익대표의 두 중요한 결절점
- '부드러운 제약'으로서의 제도

### III-1

## 한국 복지정치의 특징들: 2010년 이전

- 복지이슈의 과소 정치의제화  
: 무의사결정(non-decision)
- 복지태도의 비계급적 성격
- 복지 관련 이익집단정치의 '극단적 다원주의'(extreme pluralism) 경향
- 시민운동(social movement organizations)의 중요한 역할

### III-2-1 시민사회로부터 유리된 정당

#### ○ 정당과 복지정치

- 민주주의 사회에서 가장 중요한 (이익)대표의 제도
- 시민사회로부터 표출되는 이익을 집약하여 공공정책에 반영  
→ 시민사회의 사회경제적 균열을 정치화하고 그 결과 도출된 결정을 정책화함으로써 대의제 민주주의를 작동하게 함.
- 선진복지국가들에서 복지는 정당 간 경쟁의 핵심 이슈이고, 정당은 복지정치의 핵심적 제도
- 재분배를 위한 '민주적 계급투쟁'을 수행할 수 있게 하는 경제적 약자들의 '권력자원' (Korpi 1978)

## ○시민사회로부터 유리된 정당

### 1. 이익집약

- 여,야 모두 자신의 지지기반이 되는 시민사회 집단들로부터 표출되는 이익을 수렴, 집약, 대변하지 않음
- 갈등조정 기능을 수행하지 않음  
: 극단적 다원주의 형태의 이익갈등 폭발 → 행정부처의 처리 수순
- 의약분업, 국민연금 8대 비밀소동, 영유아보육법..

### 2. 정책형성에 무능

- 여, 야 모두 정책의 설계/입법화 능력 부재
- 시민단체, 행정부, 노동단체의 정책안을 수동적으로 수용  
ex. 의료보험 통합, 기초생활보장법 제정, 1차 연금개혁...
- 장기적인 복지국가 전략의 수립에서 배제  
ex. 생산적 복지, 비전 2030, 사회보장기본법 전부개정안

→ 한국 복지정치의 특징들

## 원인

- 정당체제의 이념적 스펙트럼을 좁힌 냉전반공체제의 유산
  - 노동자계급의 정치적 조직화를 허용하지 않았던 억압적 노동통제체제의 유산
  - 정당을 부차화시킨 관료적 권위주의체제의 유산
  - 민주화 이후 institution-building
- 
- 
- 인물 중심 선거를 유도하고 지역주의를 유지시키는 선거제도

## III-2-2. 사회적 협의체제의 불구화

사회 코포라티즘, 사회적 협의, 사회적 대화, 사회협약...

- 사회복지의 사회적 임금으로서의 성격 때문에 노사 간의 핵심 관심사, 삼자협상의 주된 교환물
- 1980년대 이후 사회 코포라티즘은 쇠퇴했으나 사회적 협의의 형태로 사회적 대화 지속 + 코포라티즘 구조 없는 '사회협약 정치'의 출현(Baccaro 2003; 김학노 2011)
- 임금억제-복지 맞교환은 과거보다 악화, 그러나 임금조율, 거시경제, 교육, 훈련, 노동시장정책과 더불어 여전히 복지 중요한 협의대상.

## 한국의 사회적 대화 실험이 복지정치에 미친 영향

- 1997년 '2.6 합의': 정리해고와 복지의 교환
- 민주노총의 탈퇴, 노.사의 잇단 탈퇴와 공전-> 사회적 대화의 불구화
- 영향
  - 기업별 노조체제의 강화 : 국가복지에 대한 조직노동의 무관심과 기업복지 추구
  - 삼자협상에서 정치적 교환 대상으로서의 국가복지에 대한 부정적 체험

→ 한국 복지정치의 특징들

- 신생 민주주의의 공고화 과정은 민주주의를 작동하게 만들 정치적 제도들의 형성과정
- 이 제도들은 시민사회로부터 표출되는 사회경제적 이해관계를 표출, 집약할 이익대표체계를 포함
- 민주화 이후 한국의 불완전한 이익대표제도들은 복지이슈를 무의사결정의 영역에 묻어둠
- 이런 이익대표체계의 궁극적 피해자는 사회적 약자들

## IV. 최근 복지정치의 변화와 제도개혁 과제

### □ 2010년 지방선거 이후 복지정치 변화

- 복지 문제의 핵심 정치이슈로의 부상
- 정당정치 활성화
- 시민운동의 새로운 흐름 :정책, 입법운동에서 직접 정치로  
(-사회적 협의체제의 비활성화 상태 지속)

### □ 변화의 원인

- 위험수위에 달한 한국의 사회적 위험
- 제도가 결정적인 것은 아니며 행위자들의 역동적 상호작용이 중요
- 특정한 국면에서 '연성 권력자원'을 이용한 변화의 가능성

## 제도개혁의 과제들

- 정책 중심 선거와 정당제도화를 위한 국회의원 선거제도의 개혁: 비례대표제의 확대, 강화
- 사회적 협의체제 구축을 위한 법과 제도의 정비
- 공공정책의 입안, 집행에서 시민참여의 확대를 위한 거버넌스 시스템의 마련, 결사체 민주주의의 제도화

---

세션3\_발표2

**복지국가의 조세체계와 함의:  
보편적 복지국가 친화적인 조세구조는 있는  
것일까?**

---

윤홍식 / 인하대학교 행정학과 교수

본 연구는 OECD 주요 국가들을 중심으로 조세체계를 둘러싼 논쟁을 정리하고, 조세 체계에 따라 복지국가를 유형화했다. 이를 통해 몇 가지 의미 있는 결론과 정책함의를 도출했다. 먼저 일부문헌에서 주장하는 것처럼 산업화된 복지국가들의 조세기반이 소득세에 기반한 누진세에서 소비세를 중심으로 한 역진세로 대체되고 있다는 주장은 검증되지 않았다. 오히려 지난 반세기 동안 GDP 대비 누진세와 역진세 비중은 모두 증가했다. 중요한 것은 보편주의 복지국가의 사회지출을 감당하기 위해서는 높은 수준의 누진세와 역진세 모두가 필요하다는 사실이다. 직접세와 간접세와 관련된 논란은 간접세가 직접세를 대체하고 있다는 주장이 핵심이다. 그러나 분석결과 1에서 보듯 제시된 기간 동안 GDP 대비 직접세와 간접세 비중 역시 모두 증가했다. 이 역시 큰 복지국가를 지탱하기 위해서는 직간접세 모두 필요한 현실을 보여주고 있다.

누진세/역진세와 직접세/간접세를 둘러싼 논란이 주로 국내문제를 중심으로 진행되었다면 세원의 유동성 여부와 관련된 논란은 최근 가속화되고 있는 세계화와 맞물려 진행되고 있다. 경기변동, 국제경쟁, 세계화의 심화로 인해 외국자본을 유치하고 국내자본이 외국으로 빠져나가지 않게 하기 위해서는 자본에 대한 세금, 특히 법인소득세를 낮춰야 한다는 주장이 국내외로부터 대두되었기 때문이다(Bettendorf, Gorter et al., 2006; Daveri 2001, Ganghof, 2000, Kemmerling, 2002 재인용:15-6). 물론 보편주의 복지국가인 스웨덴의 유효법인세율은 자유주의 복지국가인 영국에 비해 낮았다. 그러나 유동적 세원인 법인소득세의 중요성이 보편주의 복지국가에서 감소했다고는 볼 수는 없다. 왜냐하면 보편주의 복지국가에서 GDP 대비 법인세 비중은 세계화가 본격적으로 진행된 90년대 이후에도 지속적으로 증가했기 때문이다. 핵심은 유동성이 높은 자본에게 유리한 조세환경을 제공하면서도 자본으로부터의 세수 규모를 유지하는 것이다. 자본으로부터의 세수 규모를 유지하지 못할 경우, 부족한 세수를 노동소득과 소비로 이전시키거나, 정부의 부채를 증가시켜야 하는데 이 두 가지 방법 모두 정치적으로도 경제적으로도 적절한 대응방안이 아니기 때문이다. 결국 세계화로 인한 법인세에 대한 정책방향은 스웨덴과 같이 일정수준에서 유효법인세율을 유지하는 동시에, 국내외 자본의 투자를 촉진시킴으로써 세원을 넓히고, 궁극적으로 법인세의 총량을 늘리는 것이 될 것이다.

이러한 세 가지 논란을 근거로 본 연구는 GDP 대비 조세구성에 따라 복지국가를 3가지로 유형화했다: 균형조세유형, 고사회보장세유형, 저사회보장세유형. 분석결과는 Esping-Andersen의 통상적인 복지체제와 대체로 일치해, 보편주의 복지국가에 조용한 조세체계가 존재할 수도 있다는 가능성을 제시했다. 이들 보편주의 복지국가의 특성은 직접세와 간접세, 누진세와 역진세 모두 GDP 대비 조세비중이 큰, 균형조세를 유지하고

있다는 점이다. 누진세와 역진세, 간접세와 직접세, 유동적 세원과 비유동적 세원 중 특정세목을 선택하는 것이 아니라 두 세원의 조화를 통해 총량을 확대하는 전략을 취하고 있다.

3가지 유형과 두 개의 국가를 다시 2가지 유형으로 구분해서 논의 하면 보다 분명한 결론에 도달한다. 세 가지 유형과 2개의 국가는 복지국가의 크기가 작은 동아시아(한국과 일본), 영미권 국가(영국, 미국, 캐나다, 호주), 남유럽국가(스페인, 포르투갈, 그리스)를 한 축으로 하고, 상대적으로 복지국가의 규모가 큰 유럽형으로 구분된다. 큰 복지국가는 재산세를 예외로 하면 큰 규모의 직접세와 간접세를 동시에 유지하고 있는 반면 작은 복지국가들은 직접세와 간접세의 규모 모두가 작다.

다음으로 고세금 유럽형의 함의는 사회적 평등을 실현하는 보편주의 복지국가는 단순히 조세규모의 문제가 아니라 재원의 성격과 지출의 내용과 관련이 있음을 보여주고 있다. 고세금 유럽형을 “균형조세유형”과 “고사회보장세유형”으로 구분 짓는 특성은 개인소득세와 피고용주의 사회보장기여금의 차이에 기인한다. 균형조세유형은 상대적으로 전자의 규모가 큰 반면 고사회보장세유형은 후자의 규모가 큰 것이 특징이다. 그리고 이러한 특성이 두 복지국가 체제의 보편성을 가르는 핵심 준거가 된다. 상대적으로 보험수리원칙이 지켜지는 사회보장기여금에 의존하는 고사회보장세유형에서는 복지급여가 기여금을 납부한 대상으로 한정될 가능성이 높은 반면, 균형조세유형에서 복지급여는 일반조세에 근거하기 때문에 보험수리원칙에 연연할 필요가 없다. 이는 균형조세유형에서 복지급여를 보다 광범위한 대중에게 보편적으로 지급할 수 있는 여지를 넓히게 되는 것이다. 결국 균형조세유형이 보편주의 복지국가 친화적인 조세구조와 조용하게 되는 이유이다.

그러면 이러한 결론은 한국사회에 어떤 함의를 주고 있는 것일까? 복지국가와 조세체계 분석결과가 한국에 주는 함의 중 가장 중요한 하나만 꼽으라면 오건호(2010)가 지적 것과 같이 세금의 절대량을 늘리는 것이다. 홍원호(2011), 정승일·이상구(2011), 이상호(2011), 민주노동당(2011) 등 최근에 쏟아져 나온 재원마련 방안은 모두 어떻게 하면 재원을 늘려, 복지를 확대할 수 있을까로 모아진다. 이견이 있을 수 없다. 그러나 세금의 절대량을 늘리는 것은 복지의 총량을 증가시킬 수 있을지는 몰라도, 반드시 사회적 평등을 최적화 시키는 보편주의 복지국가에 조용하는 것은 아니다. 왜냐하면 총량에 대한 고민은 조세가 어떻게 쓰이게 될지에 대한 고민을 간과할 수 있기 때문이다.

이러한 논의를 근거로 한국사회가 보편주의 복지국가를 지향한다면 단순히 재원의 총량을 확대하는 문제를 넘어 보편주의 복지국가에 상응하는 조세구조로의 개혁이 동시에 진행될 필요가 있다. 조세개혁의 중요한 원칙은 직접세와 간접세, 누진세와 역진세를 모두 확대할 필요가 있다(누진성을 강화하는 동시에 세원을 확대하는 방향에서). 이는 누가 세금을 내고 있으며, 누가 낼 것인가와 관련되어 있고, 크게 보면 한국의 현재 노동시장과 미래의 노동시장 조건에 기반 한다. 구체적으로 직접세이자 누진세인 개인소득세와 간접세이자 역진세인 일반소비세의 확대를 모색하는 것이다(동시에 진행될 필요는 없지만 반드시 두 세원 모두 확대되어야 한다). 한국의 항목별 조세규모를 OECD 국가들과 비교해도 유사한 결론이 도출된다. 한국의 GDP 대비 개인소득세, 법인세, 사회보장기여금, 일반소비세 비중은 비교 대상 17개국 중 가장 낮다. 특히 큰 복지국가들의 근간이 되는 노후소득, 실업, 건강에 대한 안전망을 확보하기 위해서는 2008년 현재 OECD 평균의 절반에도 미치지 못하는 사회보장기여금을 대폭 확대할 필요가 있다. 다만 피고용주의 사회보장기여금은 이미 OECD 평균에 근접한 수준이라는 점을 고려해, 먼저 고용주의 부담금을 확대할 필요가 있다.

반면 일부에서 주장하는 것과는 달리 법인세와 재산세의 규모는 확대하는 것이 아니라 현재 수준을 유지할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 2008년 이후 시행한 법인세 감세를 모두 철회해 최소한 GDP 대비 법인세 규모를 2007년 수준으로 유지하는 것이다. 2008년 현재 GDP 대비 한국의 법인세 규모는 4.0%로 OECD 평균은 물론 노르웨이를 제외한 대부분의 유럽복지국가들 보다 크다. 재산세도 2007년 수준에서 동결할 필요가 있다. 다만 법인세의 총규모는 현 상태로 유지하되, 한국적 특성을 고려해 기업의 이윤규모에 따른 누진성을 강화할 필요가 있다. GDP 대비 재산세의 규모는 OECD 평균의 두 배에 달하고, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이의 3배에 달하는 규모다. 정리하면 직접세와 간접세, 누진세와 역진세를 함께 확대해 총 조세규모를 늘릴 필요가 있다. 증세의 대상은 (고소득층에게는 누진성을 강화하고, 저소득층에게는 면세기준을 낮추어 과세기반을 확대한) 개인소득세, 고용주의 사회보장기여금, 일반소비세를 확대하는 것이다.

그러나 증세 이전에 중요한 전제는 세금은 국가에 대한 국민의 신뢰에 기반 한다는 점이다. 다시 말해 “내가 더 낸 세금이 복지급여로 내게 다시 돌아온다”는 사회적 믿음에 근거한다. 이러한 점을 고려하면 보편적 복지에 대한 국민의 경험이 일천한 한국사회에서 지금 당장 증세를 주장하는 것은 적절하지 않다. 실제로 국가에 대한 신뢰 없이 증세를 도모한 대부분의 국가들이 실패를 경험하고 조세에 대한 불신만 확대했던 사실을 기억할 필요가 있다(이현우, 2007; 임성학, 2007; Akaishi and Steinmo, 2006). 그러므로 증

요한 것은 먼저 세출구조조정과 효율화를 통해 국민이 부분적이라도 보편적 복지에 대해 경험한 이후에 복지확대를 위한 (앞서 제기한) 증세여부와 방법에 대한 사회적 합의를 이루는 것이 필요하다.

마지막으로 경제 친화적인 조세체계에 대해 이야기할 필요가 있을 것 같다. 경제성장 담론은 한국의 진보에게 계류과 같이 불편한 존재인 것 같다. 경제성장을 옹호하자니 보수 우파의 프레임에 갇히는 것 같고, 외면하자니 시민의 자생적 요구를 외면하는 것 같은 딜레마에 빠져 있다. 보편주의 복지국가에 조응하는 조세체계는 경제성장 친화적이어야 한다는 Lindert(2004)의 주장이 한국의 진보에게 불편한 이유다. 그러나 자본주의의 비인간화를 막아낸 복지국가의 역사는 진보가 어떻게 우파의 담론조차 자신의 것으로 만들어내었는지를 이야기해주고 있다. 민주주의에 관한 문제를 제외하면 좌파(사민당)가 주장하는 (복지국가의 핵심 특성인) 공적으로 통제되는 시장과 시민에 대한 보호는 사실 전간기 파시스트와 민족사회주의자들의 주된 주장들이었다. 스웨덴 복지국가를 상징하는 '인민의 집' 역시 극우파들의 담론이었던 '인민'과 '민족'이라는 개념을 스웨덴 사민당이 자신의 것으로 받아들인 것이다(Berman, 2010:242).

자본주의의 지속성을 전제한 경제성장도 마찬가지이다. 정통을 주장하는 마르크스주의자들은 자본주의가 스스로의 모순에 의해 자멸할 수밖에 없는 운명을 타고났다고 믿었지만, 수세기가 지나도 자본주의는 무너지지 않았으며, 노동자계급이 지배적인 사회는 도래하지 않았다. 현실이 이렇다면 에두아르트 베른슈타인(Eduard Bernstein)이 주장했던 것처럼 좌파의 전통을 지키는 것이 중요한 것이 아니라 현실의 변화를 이루어내는 것이 중요한 것이다(Bernstein, 1999). 왜냐하면 시민의 보다 나은 삶을 구현하고자하는 복지국가는 필연적으로 (자본주의 체제하에서) 부의 증대에 의존할 수밖에 없기 때문이다(Berman, 2010). 그러므로 우리가 비판하는 것은 경제성장 자체가 아니라 경제성장의 과실이 불평등하게 나누어지고 있는 현실이 되어야한다. 지금 한국에서 불평등과 양극화가 심화되고, 각개약진의 무한경쟁으로 인해 공동체가 파괴되는 것은 경제성장을 중요한 가치로 두고 있기 때문이 아니라, 경제성장의 과실을 조세와 복지정책을 통해 사회적 통제 하에 두지 못했기 때문이다. 문제는 정치이지 경제(성장)가 아니다. 전후 복지국가가 우리에게 남긴 유산은 시장을 사회적 이해에 완벽히 복무하게 하는 국가의 전지전능한 권능이 아니라 시민의 복지를 위해 필수적인 비경제적 가치와 경제적 가치 간의 긴장과 갈등이 복지국가를 통해서 가장 잘 조정될 수 있다는 역사적 경험이다.

---

세션3\_토론1

**김영순 교수의 ‘한국의 복지국가와  
복지정치의 제도들’ 에 대한 논평**

---

최태욱 / 한림국제대학원대학교 국제학과 교수

1. 발제자의 핵심 주장에 동의한다.

- 한국 복지정치의 발전은 제도개혁을 통해 가능할 것이며, 그 핵심은 정당제도와 사회적 협의체제의 개혁이다.
- 이 두 제도는 정책결정과정에서 국가복지의 주 수혜자인 사회경제적 약자집단들이 (직접 혹은 대리인을 통해) 안정적으로 참여할 수 있도록 해주는 선진 복지정치의 핵심 제도다. 말하자면 이 둘이 시민사회의 구성원 누구에게나 동등하고 효과적인 정치과정 참여를 보장하는 '포괄의 정치경제'를 가능케 하는 것이다.
- 이 핵심 이익대표 제도들에 결합이 있을 경우 복지정치가 제대로 작동될 리는 없는 바, 한국의 상황이 바로 그렇다는 발제자의 지적은 정확한 것이다.

2. 특히 한국의 결합 있는 민주주의의 핵심은 바로 '시민사회로부터 유리된 정당정치'라는 지적에 100% 동의한다.

- 안철수 현상이 생긴 근본 원인도 바로 이것일 것이다.
- 이익대표 기구로서 한국의 정당이 이토록 무능한 이유 중의 하나가 소선거구 일위대표제 중심의 현행 선거제도라고 강조한 것에 대해 적극 찬동한다. 그 선거제도가 지역주의와 조우하면서 현재의 '정책 없는 정당체제'를 만들었다는 설명은 매우 명쾌하다.
- 따라서 이 문제에 대한 해법은 비례대표제의 강화라고 한 것은 제도주의 논리에 따른 자연스럽고 합당한 결론이다.

3. 한국의 결합 있는 이익대표 체계의 두 번째 원인은 사회적 협의체제의 '불구화' 때문이라는 지적에도 100% 동의한다.

- 이 불구화된 사회적 협의체제로인해 기별노조체제가 오히려 강화되었고 대기업 정규직 노조들은 국가복지가 아닌 기업복지 확충에 총력을 집중하게 되었다는 분석은 시사하는 바가 크다.
- 그만큼 복지국가 건설 역량은 축소된 것이다.
- 이 상황에서 (보편주의 국가복지를 가장 절실하게 필요로 하는) 조직되지 않은 비정규직 노동자들과 독자적 행동력이 취약한 중소기업 노동자들은 방치된 상태에 있는

것이다.

- 이 같은 조직 노동의 무관심 속에 노동연대보다는 시민연대가 한국의 복지국가 발전을 추동해왔고, 이는 앞으로도 마찬가지로 이러한 결론 도출이 가능하다. 더구나 정당마저 이익대표 기능을 제대로 못하는 상태가 아닌가.
- 결국 시민정치가 지배 혹은 주도하는 한국이 될 것인가?

4. 한국의 사회적 협의체제가 '불구화'된 까닭, 혹은 그것을 정상화시킬 수 있는 방안에 대한 발제자의 논의는 특별히 신중하게 읽어야 할 부분이다.

- o 발제자는 과거 사회적 코포라티즘이 발달되지 않았던 이태리, 아일랜드, 포르투갈, 스페인 등에서 비교적 최근에 새로운 형태의 사회협약정치가 출현하면서 "구조적 조건보다는 행위자들의 전략적 선택을 중시하는 설명이 힘을 얻게 되었다. 즉 사회협약의 정치는 노사정 참여자들이 참여에 따른 이득이 비용보다 크다고 생각할 때 출현할 수 있으며, 특히 합의에 의한 경제관리가 필요해지는 경제위기 시에 그 가능성이 높아진다."고 설명하고 있다.
- 이는 마치 구조 혹은 제도적 조건으로부터 자유롭게 행위자들의 전략적 상호작용만으로도 사회적 협의체제가 작동될 수 있다는 주장인 것처럼 들린다.
- 한국에서도 김대중 정부 당시의 노사정위원회 도입이 이러한 행위자 변수의 변화 덕분이었으며, 앞으로 이 행위자 요건만 더욱 잘 충족되면 사회적 협의체제의 발전이 가능한 것이라고 해석할 수도 있다.
- 발제자가 한국에서 사회협약이 실패한 가장 직접적인 원인으로 "노동 측에게 거의 사활적 이익이랄 수 있는 정리해고가 교환조건으로 들어간 것"을 꼽은 것도 행위자 변수의 중요성을 강조한 것으로 해석될 여지가 충분하다. 그러한 주장은 그토록 무리한 조건이 들어가지 않았더라면 (비용-이득 계산에 따른) 노동 측의 합리적 선택이 노사정위 참여라는 쪽으로 나올 수도 있었으리라는 판단에 근거한 것이 아닌가. 그렇다면 그 경우 제도나 구조 변수는 상관이 없다는 것인가?
- 비슷하게 오해될 수 있는 부분이 2011년 서울시의 무상급식 찬반투표와 관련된 언급에서 "이런 복지문제의 핵심 정치의제로의 부상과정은 제도가 결정적인 것이 아니며 행위자들의 전략적 상호작용이 중요하다는 명제를 일깨운다."고 말한 부분이다.
- o 그러나 발제자는 결론부에서 행위자 결정론 혹은 중심론에 대한 회의론을 펼치며 제도개혁을 향후의 과제로 제시한다.

- “(2011년 서울시의 무상급식 찬반투표 과정에서 나타난) 새로운 복지정치의 조짐은 그것이 제도화에 의해 뒷받침되지 않는다면 뿌리내리지 못하고 사라질 수 있다.” 그리고 “협상의 돌파는... (행위자 변수로 설명이) 가능하겠지만, 복지정치의 안정화를 위해서는 제도개혁이 필요하다.”는 등의 언급이 그것이다.
- 그리고 발제자는 정당의 제도화를 위한 비례대표제 강화라는 선거제도 개혁안을 내놓는다.
- o 결국 제도주의 입장을 고수한 것이라고 여겨지는데 그 입장을 일관성 있게 유지하기 위해서는 시종일관 보다 명확한 서술이 필요할 듯하다.

5. 제도주의 입장을 일관성 있게 유지하기 위해서는, (노동이나 기업 등 주요 이익집단들 조직의 중앙집권화 및 집중화, 그리고 사민당의 집권 등과 같은 고전적 코포리티즘의 제도 조건들이 결여된) 새로운 유형의 코포리티즘 확산을 설명할 때도 그것을 가능케 하는 제도 요건을 강조해야 할 것이다.

- o 물론 행위자 변수도 중요하다. 그러나 그것만으로 사회적 협의체제가 안정적으로 잘 작동될 수 있는 것은 아니지 않는가. Institutions matter!
- o 그렇다면 여기서도 제도변수의 중요성을 지적해주어야 한다. 그래야 한국을 위한 제도주의적 시사점도 뽑아낼 수 있다.
- o 예컨대, 새로운 유형의 사회협의체제를 가동하고 있는 이태리, 네덜란드, 아일랜드, 포르투갈, 스페인 등의 국가들이 어떠한 정당정치를 운영하고 있는지를 살펴봐야 한다.
- 혹시 그 나라들은 모두 시민사회의 대표 기능을 제법 잘 수행하고 있는 정당체제를 갖고 있는 것은 아닐까?
- 즉 사회경제적 약자를 포함한 주요 이익집단들의 선호와 이익을 잘 대변하는 정당들이 포진해있어, 이 정당들이 그 이익집단들의 정치세력화를 도와 사회적 협의 혹은 합의 기구가 (모든 참여자들의) 동등한 파트너십에 기초하여 잘 운영될 수 있도록 해 주는 것은 아닐까?
- 포괄적 성격의 정당제도 덕분에 동등한 파트너십의 향유가 누구에게나 보장되기에 사회협의체가 지속될 수 있고, 그러기에 행위자 변수에 유의미한 변화가 생겼을 때, 제도 변수가 그것을 안정적으로 받아들여 사회적 협의체제의 발전을 가능하게 하는 것이 아닐까?

- 만약 그렇다면 각 나라의 선거제도를 관찰하는 것이 중요하다. 그런 포괄의 정당정치 비례성이 상당한 선거제도를 요건으로 하기 때문이다.
- o 상기 국가들은 최소한 다음과 같은 제도 요건을 갖춘 것으로 여겨진다. 특히 한국과 비교했을 때, 그 요건들을 더욱 뚜렷한 것으로 보인다.
  - 비례성이 상당한 선거제도를 갖고 있다.
  - 따라서 정당들이 이념과 정책 중심의 정치를 펼치며, 특정 범위의 시민들을 각각 대변하고 있다. 거꾸로 보자면, 이는 사회적 협의체에 참여하는 주요 이익집단들이 '자기 정당' 즉 자신들의 정치적 대리인을 확보하고 있다는 것이다.
  - 이것이 이들 나라에서의 사회적 협의체가 (참여집단들 간에 정치경제적으로 동등한 파트너십을 유지하며) 발전해갈 수 있는 '비법'이 아니겠는가.

6. 결국 제도개혁 과제와 핵심은 선거제도 개혁이다. 그것으로 한국의 정당 부실 문제와 사회적 협의체 미비 문제를 동시에 그리고 상당 부분 해결할 수 있다.

---

세션3\_토론2

## **‘보편적 복지국가 조세구조’ 분석 및 비평**

---

이상민 / 민주노동당 이정희 의원실 비서관

# ‘보편적 복지국가 조세구조’ 분석 및 비평

형식적, 이론적, 정치적 측면 분석을 통해

이상민 (이정희 의원실)

보편적 복지국가의 조세구조

## 복지국가 재원 확보를 위한 기존의 논거들

- 부자감세 철회와 세출 구조조정을 통해
- 소비세(간접세, 역진적) 인상을 통해  
⇒ 부가가치세 세율인상
- 재산세(직접세, 누진적) 인상을 통해  
⇒ 재산세율인상, 중부세 강화
- 슈퍼리치 자산 과세 강화를 통해  
⇒ 부유세 신설
- 슈퍼리치 소득 과세 강화를 통해  
⇒ 소득세 등 최고세율구간 신설, 사회복지목적세
- 보편적 계층에 중세  
⇒ 보편적 사회복지목적세, 비과세감면

보편적 복지국가의 조세구조

## 믿음의 영역을 분석적 영역으로 확대

### 형식적 측면

- 누진세 vs. 역진세,
- 직접세 vs. 간접세,
- 유동성 vs. 비유동성의 통계적 분석을 통해
- 신화와 믿음의 영역 → 과학적 분석의 영역
- 소비세, 재산세, 소득세 비율의 비교 분석  
⇒ 세금의 간접세 ~~≠~~ 불평등 확대  
⇒ 가장 효율적인 세금 ~~≠~~ 간접세

보편적 복지국가의 조세구조

## 초과부담, 모든 세금이 갖는 한계

### 이론적 측면

- 국민경제증가 > 법인세 인하시 증가세수규모
- NOT 법인세, BUT 모든 세금의 특징

### 초과부담 크기

- 차별적 개소세 > 비차별적 소비세
- 소득세 > 인두세 (콜렛헤이그, 헨리 조지)
- 소득세 (특히 자본소득세) > 소비세, 재산세 ??

보편적 복지국가의 조세구조

## 보편적 복지국가 조세구조 분석 및 비판

### FDI VS. 법인세율

- OECD 국가 FDI 투자와 법인세 실효세율에 대한 분석 결과 상관관계가 거의 없음.

국내 FDI 투자국가	2010년		
	금액	증감율	법인세율
한국			22
미국	1,974,404	32.8	35
일본	2,083,233	7.7	30
네덜란드	1,184,887	△37.6	25.5
영국	649,133	△66.8	28
독일	268,260	△52.9	15
말레이시아	105,822	25.5	28
싱가포르	772,977	77.1	18
프랑스	159,919	46	34
캐나다	480,345	58.4	19
홍콩	92,527	△88.0	17
케이만군도	130,112	△38.8	0
벨기에	83,465	162.9	34
중국	414,178	159.5	25
아일랜드	325,884	6,279.80	12.5

보편적 복지국가의 조세구조

## 법인세에 대한 변명

### 최근 GDP 대비 법인세수비율이 과대 ?

- 법인의 세부담이 증가한 것이 아니라 법인이 GDP에 차지하는 비중이 커져서임
- 우리나라의 경우 소득 파악률이 저조하여 상대적으로 법인세수가 많은 것임
- 소득세와 법인세는 사업의 주체에 따라 세액이 다르지 않도록 세율을 조정하는 것이 핵심임
- 외국과 비교시 실효세율을 비교하는 것이 중요

보편적 복지국가의 조세구조

## 재산세에 대한 변명

### GDP 대비 재산세 규모는 OECD 평균 두배?

- GDP 대비 부동산 가격의 비중이 높기 때문에 당연한 현상임. 한국 400% 이상으로 세계 최고 2위권(일본, 미국이 200% 수준)
- 개인 재산 중 부동산 차지하는 비중이 세계 최고
- 거래세는 낮추면서 보유세를 확대할 필요 있음
- 단 조지스트식의 과격한 증세론은 주의해야

보편적 복지국가의 조세구조

## 소비세에 대한 변명

### 소비세 증세확대에 대한 조건

- 연간 매출 4800만원 이하 간이과세자 비율이 40%임. 소비세율 증세 이전 간이과세 폐지해야
- 부과면세, 비과세 등을 정비가 선행되어야
- 복지논쟁은 '정치논쟁' 정치적 득실을 계산해야
- 보편적 복지 확대과정에서 복지혜택에 대한 사회적 경험 및 믿음이 선행되어야

보편적 복지국가의 조세구조

**소득세에 대한 변명**  
 정부의 공식 근로소득세 실효세율 과연  
**10.6%?**  
**NOT 10%, BUT 3.4%!**

**세율보다 더 중요한 비과세 감면**

급여총계 (비과세포함)	과세대상 근로소득	근로소득금액 (근로소득공제제외)	과세표준 (소득공제제외)	산출세액 (세율공제한금액)	결정세액 (세액공제등제외)
369,570	361,466	239,866	121,318	15,262	12,851
	근로소득공제	소득공제	세액공제 (세액감면포함)	결정세액	
감면액	121,600	118,548	2,410	12,851	
결정세액 감 면액	10,026	11,092	2,410	12,851	

보편적 복지국가의 조세구조

**소득세에 대한 변명 2**

**세율보다 더 중요한 비과세 감면**

연봉수준	2008년	2012년 적용 소득세법 (33%세율 + 공제축소)	'부자감세협 회' 명분 세법 개편안 (35%세율 + 공제)	
	MB 감세 이전	B	C	C - B
130,000,000	16,920,250	16,201,950	15,160,250	-1,041,700
150,000,000	23,570,250	22,735,950	21,810,250	-925,700
170,000,000	30,220,250	29,269,950	28,460,250	-809,700
200,000,000	40,195,250	39,070,950	38,435,250	-635,700
250,000,000	56,820,250	55,405,950	55,060,250	-345,700
300,000,000	73,445,250	71,740,950	71,685,250	-55,700
310,000,000	76,770,250	75,007,950	75,010,250	2,300

보편적 복지국가의 조세구조