

# 복지국가 위기의 정치와 복지정치의 위기

## -복지국가재편에 대한 논의



유범상

(한국방송통신대학교 행정학과)  
(hourun@knou.ac.kr)



## I. 위기와 의심

한국의 언론은 연일 서유럽 국가들의 위기를 보도하고 있다. 그리스에서 시작된 위기에 대한 보도는 남유럽으로 그리고 지금은 유럽대륙 자체로 옮겨가고 있다. 그렇다면 이들 국가의 위기의 핵심은 무엇인가? 언론은 과도한 복지로 인한 재정위기와 근로의욕의 상실에서 찾고 있다. 한마디로 복지로 인한 성장동력의 상실에서 위기의 원인이 있다고 본다. 이러한 인식과 진단이 한국사회에서 광범위하게 동의를 얻고 있다.

그런데 과연 서유럽국가들이 실현한 사회복지가 경제위기의 원인일까? 어떤 위기든지 복합적인 원인을 갖는다. 서유럽의 위기도 다양한 원인의 복합적 결과일 수 있다. 예를 들어 유로통합으로 인해 개별 국가가 환율정책을 자율적으로 결정할 수 없기 때문이라는 진단이 있

는가 하면, 보수주의 정권에 의한 무분별한 금융차입과 성장전략이 위기의 원인으로 보는 견해도 강력한 논거를 가지고 있다. 또한 그리스 뿐만 아니라 스페인, 포르투갈, 이탈리아 등의 높은 지하경제로 인한 세금의 탈루와 부패에서 찾는 견해도 있다.

이처럼 위기의 원인이 다양함에도 불구하고 서유럽의 위기의 모든 원인을 사회복지비의 과도한 지출로 보는 관점을 본 논문은 ‘위기의 정치’로 규정한다. 즉 본 논문에서 ‘위기의 정치’는 경제위기의 주범을 과도한 복지재정과 복지로 인한 일할 의욕의 상실로 보고 이것을 ‘진실’인 것으로 규정하는 정치를 의미한다. 이런 점에서 엄밀하게 말하면 위기의 정치는 ‘(서유럽) 복지국가(에 대한) 위기의 정치’라고 할 수 있다.

위기의 원인이 복지에 있다고 일관되게 보는 점에서 위기의 정치는 일종의 ‘프레임 정치’<sup>1)</sup>라고 할 수 있다. 또한 위기의 정치는 진실 그 자체보다도 ‘진실의 효과’에 관심을 갖고 있다. 즉 위기의 정치는 복합적 원인에 대한 분석을 통한 진실규명보다는 이 주장을 통한 의도된 효과를 거두는데 집중한다. 따라서 위기의 정치는 서유럽의 위기가 복지 때문에 발생한 것이니 복지보다는 성장을 추구해야 한다는 진실 ‘효과’를 거둔다. 이런 점에서 ‘위기의 정치’는 진보적인 견해에 대한 비판과 동시에 신자유주의적인 개혁을 촉구한다. 이것은 사회민주주의나 진보정치를 위협하고 신자유주의나 시장경제, 노동시장의 유연화를 옹호하고 당연한 것으로 만드는 정치이다.

주목할 점은 복지국가 위기의 정치는 위기의 보다 근본적이고 구조적인 원인을 저출산 고령화와 세계화에서 찾고 있다는 점이다. 즉 이 관점은 우선 저출산 고령화로 인해 부양할 인구의 부족, 즉 세금과 돌봄의 주체가 감소하는 반면 노인인구의 확장으로 복지비가 증가하고 있다고 본다. 더 나아가 세계화로 인해 민족국가는 더 이상 세계화된 자본을 통제하지 못하고, 이 과정에서 복지국가의 핵심적인 기반인 완전고용과 고임금 공식이 깨졌으며, 노동시장은 유연화되고 노동자들은 파편화·분절화되었다. 이것은 인구학적으로나 경제적으로 더 이상 복지국가의 기반이 유지될 수 없다는 것을 의미한다.

그런데 저출산의 원인은 사회복지의 결과이지 원인은 아니다. 스웨덴 복지를 설계한 뤼르달 부부는 저출산의 원인을 사회적 차원의 돌봄의 문제에서 찾았다. 그들은 교육, 의료, 주거 등 ‘아이키우기’ 가능한 사회를 설계했다. 이처럼 저출산의 원인은 사회복지의 취약성에 있다. 이로 인해 장기적으로 노동력 수급의 문제가 발생한다. 한편, 대부분의 사람들이 노령화를 복지국가 위기의 원인으로 지목해 왔다. 그런데 노령화가 자동적으로 복지국가의 위기로 연결되는 것은 아니다. “노령화에 따른 비용은 부분적으로 장기적인 생산성 성장에 달려 있다. OECD는 나라에 따라 다르지만 연평균 0.5%에서 1.2%에 달하는 실질소득

1) 레코프는 프레임은 다음과 같이 정의한다: “프레임(frame)이란 우리가 세상을 바라보는 방식을 형성하는 정신적 구조물이다. 프레임은 우리가 추구하는 목적 우리가 짜는 계획, 우리가 행동하는 방식, 그리고 우리 행동의 좋고 나쁜 결과를 결정한다. 정치에서 프레임은 사회 정책과 그 정책을 수행하고자 수립하는 제도를 형성한다. 프레임을 바꾸는 것은 이 모두를 바꾸는 것이다. 그러므로 프레임을 재구성하는 것이 바로 사회적 변화이다”(Lakoff 2004, 17).

성장률이라면 부가적 연금지출의 재정을 처리하는데 충분할 것으로 추정한다. 좀더 깊어서 말하자면, 인구통계학적인 부담은 정치운영에 달려 있다”는 것이다(Esping-Andersen 1999, 24-25). 한편 경제의 세계화가 분명 “사회정책에 대한 국민국가 정치의 국내적 영향력을 크게 약화시키고 있다”는 점은 부인할 수 없다(Mishra 2005, 23). 이러한 세계화를 ‘위로부터의 세계화’라고 한다면, 이러한 세계화에 대응하는 정치 즉 ‘밑으로부터의 세계화’도 가능하다(Mishra 2005, 16). 이것은 사회정책의 세계화, 정치적 저항의 세계화를 의미한다. 이처럼 세계화도 위기가자 기회가 될 수 있다.

이런 맥락에서 볼 때 저출산 고령화와 세계화 자체가 복지국가의 위기의 직접적인 원인이라고 볼 수 없다. 이것은 새로운 환경인 것이다. 따라서 이 환경에서 어떤 합의와 정책을 만드느냐에 따라 다양한 경로가 형성될 수 있다.

이러한 다양한 견해가 있음에도 복지국가 위기의 정치는 저출산 고령화와 세계화를 자신의 주장의 근거로 제시하고 있다. 이런 논거를 인정할 때 문제는 복지국가의 위기가 당연할 뿐만 아니라, 불가피한 것으로 인식한다는 데 있다. 다시 말해 복지국가 위기의 정치는 복지국가위기를 저출산고령화 때문에 어쩔 수 없다고 생각하는 숙명론 또는 세계화로 인한 경제환경의 변화로 인해 어쩔 수 없다고 보는 경제결정론으로 이해하도록 만든다.

본 논문은 복지국가 위기의 정치에 대한 의문에서 시작되었다. 다시 말해 서유럽의 복지국가의 위기가 과도한 복지에 있고 그 원인이 저출산 고령화와 세계화라는 주장에 대해 비판적으로 분석으로 하려는 데 있다. 결론적으로 본 논문은 복지국가 위기의 정치는 특정 정치적 또는 경제적 세력의 프레임 정치 즉 전략이라고 본다. 더 나아가 복지국가 위기의 정치와는 달리 복지국가의 위기는 이념, 정책, 세력관계의 측면에서 설명되는 ‘복지정치의 위기’에서 기인한다는 것을 보여주고자 한다.

## II. 복지정치의 원리와 구조

### 1. 복지는 정치다

사회복지는 인간이 잘 사는 상태(well-being)를 지향한다. 따라서 사회정책은 시민들이 잘사는 상태를 위한 학(學)이라고 할 수 있다. 그렇다면 어떻게 하는 것이 잘 사는 것인가? 이에 대한 답은 매우 어려울 수 있다. 질문이 추상적일 뿐만 아니라 관점에 따라 해답이 다를 수 있기 때문이다. 따라서 질문을 달리 해보자. 어떤 것이 우리를 불행하게 하는가? 이 불행을 예방하거나 제거 또는 완화하면 최소한의 삶의 조건을 확보하는 것이 아닐까? 사회복지는 이런 문제의식에서 불행의 몇 가지 원인을 제거함으로써 시민들 삶의 최소한의 조건(minimum standard of living)을 찾으려 한다.

그렇다면 공적으로 국가가 책임져야 할 개인적인 위험이 아니라 사회적인 차원의 시민들의 삶을 불행하게 하는 원인, 즉 사회적 위험을 찾아내야 한다. 다양한 위험이 제시될 수 있다. 문제는 이것이 '사회적' 위험으로 규정되는 순간 그 책임이 사회 즉 국가에 위임되는 것을 암시한다. 그래서 매우 신중할 필요가 있다.

이처럼 무엇이 사회적 위험인가는 한 사회가 선택하는 것이다. 즉 사회적 위험 자체는 합의의 산물이다. 예를 들어 기존의 출산, 노령, 장애 등의 문제는 개인적 위험이었지만, 지금은 사회적 문제이다. 저출산 고령화 문제들이 사회의 노동력과 비용에 큰 영향을 미치기 때문에, 그리고 개인적으로 책임지는데 한계가 있기 때문에 현재 대부분의 사회는 사회적 위험으로 간주하고 있다. 이런 맥락에서 현재 복지국가의 교본서인 '베버리지 리포트'는 사회적 위험으로 궁핍, 질병, 나태, 무지, 불결 등으로 규정하고 이러한 다섯 개의 적을 사회적 위험으로 몰아내기 위한 전략을 제시한다(Beveridge 1942).

이러한 위험 중에서도 특히 중요하게 처리되어야 할 것은 궁핍(want), 즉 빈곤이다. 이때 우리는 빈곤을 절대적 빈곤과 상대적 빈곤으로 구분해서 이해할 때 보다 근본적인 이해에 도달할 수 있다. 절대적인 빈곤은 말 그대로 생물학적인 욕구 충족에 어려움을 느끼는, 즉 생존적인 문제에 처해진 빈곤을 의미한다. 한편 상대적인 빈곤은 특정 사람 또는 계층과 비교하여 빈곤하다고 인정된 빈곤이다. 보통 중간층의 50% 미만의 상태가 상대적 빈곤이라고 본다. 따라서 이는 상황과 지역에 따라 다를 수 있다. 빈곤문제가 사회적 불행을 제거하는데 중요한 이유는 자본주의의 작동 원리 그 자체가 시장을 중심으로 무한경쟁과 적자생존 그리고 경쟁의 결과에 따른 승자독식의 보상시스템이기 때문에 상품화되지 못하거나 상품구매능력이 없으면 언제든지 절대적 빈곤상태에 빠지기 때문이다. 또한 이 속의 사람들은 절대적 빈곤을 겨우 벗어나더라도 상대적 빈곤감을 느낄 수 있다.

결국 국가는 빈곤을 중심으로 하는 사회적 위험의 원인을 제거해야 하는 임무를 떠맡는다. 그렇다면 자본주의 사회의 빈곤의 핵심적인 원인은 무엇인가. 그것은 모든 것을 상품으로 만들어서 시장에 판매해야만 생계비를 얻을 수 있는 시스템에 있다. 이 사회에서는 의료, 교육, 주거, 서비스 등 모든 것이 상품으로 존재한다. 시장에서 돈을 가지고 구매해야 하는 것이다. 돈이 없다면 필요를 충족시킬 방법이 없다. 따라서 자본주의 국가는 이 중에서 최소한의 삶을 보장할 수 있는 항목과 수준을 상품으로 만들지 않는 결단을 내린다. 즉 탈상품화(decommodification)을 통해 질병, 교육, 주거 등을 공공재로서 최소한 제공하며, 노령과 장애 등으로 인해 노동력 상품을 팔 수 없는 사람들에게 최소한의 생계비(소득)를 지급하려고 한다. 이를 통해 이제 국가는 복지국가가 된다.

이처럼 복지국가는 탈상품화를 통해 절대적 빈곤에 개입한다. 그렇다면 상대적 빈곤은 어떻게 할 것인가? 국가별로 상대적 빈곤해소에 적극적인 국가가 있는 반면에 이것을 최소한으로만 완화하려는 소극적인 국가가 있다. 이것은 부유한 사람들로부터 부유한 사람들



로 소득의 이전의 방식과 상이한 정책적 수단을 통해 이것을 달성한다. 예를 들어 독일 등의 대륙국가들은 사회보험을 주요 수단으로 하여 복지국가를 기획하였다. 반면 북유럽국가들은 사회보장제도 등을 핵심수단으로 하여 복지국가를 형성하였다. 그런데 사회보험인한 일정한 정도의 기여에 따른 보상을 받기 때문에 직업과 직위에 따른 소득의 변화가 적은 반면 사회보장은 필요에 따라 받기 때문에 소득이전이 크게 나타날 수 있다. 한편 신자유주의 노선을 취하는 국가는 상대적 빈곤을 노력에 따른 상벌체계의 결과로 보고 당연시한다.

이상의 상이한 복지국가의 성격을 에스핑 안데르센은 탈상품화와 계층화(stratification) 개념으로 구분한다. 즉 탈상품화란 노동력이라는 상품을 시장에서 판매하지 않고 살 수 있는 정도를 의미한다면, 계층화는 특정 계층 간의 경계와 수준의 차이를 나타내는 지표이다. 이에 따르면 스웨덴 등의 복지국가는 탈상품화의 수준이 높고 계층화의 수준이 낮다. 그만큼 절대적 빈곤과 상대적 빈곤이 낮다는 것을 의미한다. 반면 독일 등의 대륙국가들은 탈상품화의 수준은 다소 높지만 계층화의 수준은 높다고 할 수 있다. 즉 절대적 빈곤의 문제는 해결되었지만 상대적 빈곤은 어느정도 유지되는 사회라고 할 수 있다. 한편 이 구분에 따르면 신자유주의 유형의 국가, 즉 영국과 미국 등은 탈상품화의 수준도 낮고 계층화의 수준은 높은 사회이다(Esping Andersen 2007).

이상에서 보듯이 사회복지의 사회적 위험에 대한 국가적 대응이고 이 개입은 탈상품화와 계층화를 둘러싼 제도와 정책의 형성이다. 이 제도의 본질은 소득의 이전을 통한 조건의 평등을 어느정도 실현하는데 있다. 이를 위해서는 우선 사회구성원으로부터 탈상품화를 실현하기 위한 재원을 조성해야 한다. 이 재원은 모든 구성원들이 공평하게 부담하는 것이 아니라 능력이 있는 사람들이 더 많이 부담하는 방식으로 조성된다. 그런 다음 필요에 따라 재원을 분배한다. 문제는 이런 재원의 형성과 분배가 상이한 이해관계를 가진 사람들 간의 갈등을 유발한다는 점이다. 더 많이 가진 사람들이 더 많이 부담을 해야 하는 구조에 과연 자발적으로 동의할 수 있을까? 따라서 사회복지의 재원의 확보와 분배를 둘러싼 정치이다. 이 정치는 사회복지에 대해 이해관계를 달리하는 사람들 간의 갈등, 설득, 타협의 정치인 것이다. 다시 말해 복지정치는 그 본질은 탈상품화를 둘러싼 갈등과 타협의 정치이다.

## 2. 정치의 삼각형과 정책의 속살

정치는 특정 세력이 자신의 철학을 정책으로 관철시켜 나가는 행위이다(유범상, 2010). 이런 점에서 본 논문은 정치가 이념, 정책 그리고 세력의 세 요소로 구성된다고 보고 이 세 요소를 정치의 삼각형으로 지칭한다. 그리고 정치의 세 요소(삼각형)에서 복지국가의 특징을 살펴보고자 한다.

제습(Jessop 2000)은 국가를 세력관계의 물질적 응축이라고 본다. 여기에서 '물질적'이

란 특정 정책들을 담은 제도를 의미한다. 이런 관점은 역사적 제도주의와 유사한 논지를 갖고 있다. 역사적 제도주의는 정치는 제도를 형성한다는 점에서 정치의 어머니이고, 제도는 다시 정치를 규정하고 형성한다는 점에서 정치의 집이다(Thelen and Steinmo 1992, 18). 따라서 제도는 본질적으로 “사회적·정치적 행동의 화석화된 흔적”이며 “제도는 정책 뒤에 있는 핵심세력과 정책을 확립해 온 역사적 타협과 협력적 실천을 이해하는 열쇠이다”(Jorgensen 2002, 18).

그런데 세력은 자신의 철학과 방향, 즉 구체적인 나침반인 이념을 갖고 있는 존재이다. 정치세계는 특정 집단들, 이념들, 그리고 정치적 행위들로 구성된다. 이념이 특정 집단의 삶의 지도라면 정치는 특정 집단들이 자신들의 삶의 지도를 관철하려고 공적 세계에 개입하는 행위라고 할 수 있다(유범상 2005). 이런 점에서 복지국가는 특정 이념에 기반해서 세력들 간의 각축의 과정에서 형성된 제도라고 할 수 있다.

이상의 논지를 정치의 삼각형의 차원에서 정책을 이해한다면, 정책의 속살은 이념과 세력관계라고 할 수 있다. 이런 점에서 어떤 정책을 이해하려면 다음과 같은 질문을 해야 한다. 정책의 이면에 녹아 들어가 있는 세력관계는 무엇인가? 그리고 그 세력관계들의 지향(이념)이 무엇인가?

결론적으로 정책을 이해할 때, 단순히 법조문이나 제도의 매뉴얼을 들여다보는 것으로는 충분하지 않다. 제도 내에 있는 세력들 간의 이해관계와 갈등 및 타협과 이들이 추구하는 이념의 방향추를 보아야 한다.

정치의 삼각형에서 복지국가의 정치를 이해하면, 복지국가라는 제도의 총체는 특정한 세력관계와 이념들을 그 내부에 장착하고 있다. 그리고 이런 세력들이 자신의 이념을 관철하기 위해 특정 정책을 형성하는 복지정치를 실행하고 있다. 이것은 3절, 4절 그리고 5절에서 세부적으로 다룬다.

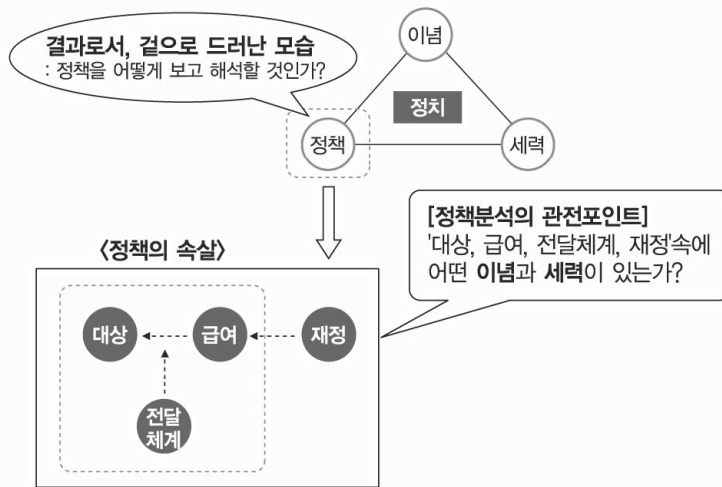
### 3. 복지정치의 비밀 : 조세정치

앞서 살펴보았듯이 빈곤문제를 필두로 하는 자본주의의 사회적 위험은 사회, 즉 공적인 주체 특히 국가가 책임을 져야 한다. 이때 비용(재원)의 문제가 발생한다. 국가는 이 비용을 어디에서 어떻게 충당할 것인가. 사회적 위험에 대한 가지 수가 많을수록 그리고 그 비용의 수준이 높을수록 더 많은 재원이 필요할 것이다. 따라서 복지정치는 기본적으로 재원확보의 정치, 즉 조세정치를 핵심으로 한다. 이것을 좀더 논의해보자.

정치의 삼각형의 관점에서 복지정책을 이해할 때 [그림 1]은 복지정책의 속살에는 이념과 세력이 있다는 것을 보여준다. 그리고 복지정책의 세부를 들여다 보면 대상, 급여, 전달체계 그리고 재정이 있다는 것을 보여준다(Gilbert and Terrell 2007). 이런 점에서 정책분석의 관전 포인트는 [그림 1]에서처럼, ‘누구에게’ (대상 또는 할당) ‘무엇을’ (급여) ‘어떤 방식으

로' (전달체계) 줄 것인가?, 그런데 '소요되는 비용' (재정)은 어떻게 조달할 것인가를 통해 정책을 들여다보아야 한다. 이를 통해 다시 정책의 속살인 이념과 세력을 파악해야 한다. 한편으로는 이렇게 정책을 독해하면서 다른 한편으로는 정치행위자가 어떠한 철학을 갖고 정책 아이디어를 구상하고 있는지 그리고 이를 실현하기 위해 어떤 방법과 전략을 선택했는지를 이해해야 한다.

〈그림 1〉 정치의 삼각형과 사회복지정책의 구조



※ 출처 : 유범상 2010 Gilbert and Terrell 2007.

[그림 1]에서 보듯이 대상, 급여, 전달체계는 모두 재정이 확보되었을 때 작동한다. 이런 점에서 복지는 재정의 확보 즉 조세를 둘러싼 정치이다. 따라서 공공재원(세금), 사회보험료, 조세비용, 민간재원 등으로 구성되는 재정이 사회복지정책을 계획하고 실행하는 데 가장 기본적인 전제조건이며, 그 국가의 사회정책을 판단하는 주요한 요소가 된다. 즉, 복지의 실현가능성(feasibility)에는 반드시 재정의 영향을 받을 수밖에 없고, 재정의 성격이나 규모에 따라 그 특성과 형태가 달라진다(Gilbert and Terrell, 2007). 결론적으로 복지는 재원구조와 밀접히 연결되어 있으며, 복지의 확대는 조세체계를 어떻게 개편할 것인가와 맞물려 있다.

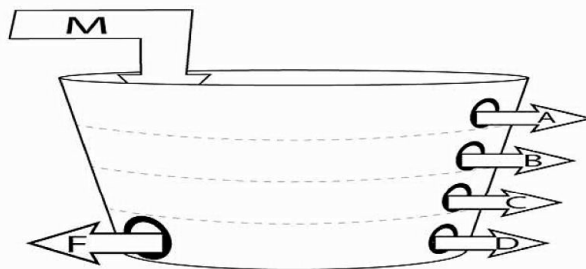
이처럼 복지국가는 어떠한 수단으로든 재원을 마련하여야 한다.<sup>2)</sup> 조세정치는 사회적 임

2) 미국을 제외하고 다른 OECD국가들에 있어서 총 조세수입은 1950년대 중반에서 1960년대 후반에 이르는 동안 매년 4.7%씩 증가하였다. 이는 매년 평균 4.4%씩 증가한 경상지출의 증가속도보다 빠른 것이다. 그러나 1970년대 중반 대공황기에 국가채무는 기록할 만한 수준으로 증가하였다. 1971년과 1975년 사이에 영국의 재정지출과 재정수입의 차이는 GNP의 11%로 벌어졌기 때문에 1975년에 국가채무는 110억 파운드에 이르렀다. 선진자본주의국가 내에서 국가의 복지활동과 다른 여러 활동의 증대가 조세징수의 막대한 증가를 초래하였다(Gough 1990, 125-126). 이처럼 정부의 재정적자는 조세수입과 깊은 연관이 있다.

금으로 쓰기 위해 들어가는 돈 즉 재원을 누가 더 부담할 것인가, 얼마나 많은 사회적 임금을 만들 것인가를 둘러싸고 벌어진다.

그림 2는 복지국가 재정 및 지출의 구조를 보여준다. 물 M(재원)을 비커(사회)에 붓게 되면, 이 물은 A, B, C, D 또는 F(복지국가의 급여와 할당)로 흘러갈 것이다. 이때 A, B, C, D는 복지를 위한 국가의 사회지출이 될 것이다. 만약 재원(M)의 투입이 줄어들었다면 통에 물이 조금 찰 것이고 따라서 D수위로 밖에 재원을 흘러 보내지 못할 것이다. 반면 재원(M)이 많이 투입된다면 A라는 통로로까지도 물(재원)을 흘려보낼 수 있을 것이다. 한편 F는 사회복지를 위해 확보된 조세를 사회복지로 쓰기 보다는 다른 곳으로 전용하는 것이다(유범상 2012a).

〈그림 2〉 재정구조와 조세정치



※ 출처 : 유범상 2012a.

복지국가의 정치는 재원(M)을 얼마만큼 누구에게서 가져 올 것인가를 둘러싼 조세정치라고 할 수 있다. 이와 관련하여 두 가지 쟁점이 존재한다. 첫째, 파이프의 관의 크기를 늘릴 것인가. 다시 말해 복지를 위한 세수를 늘릴 것인가 아니면 줄일 것인가 하는 문제이다. 예를 들어 다국적 기업들은 조세감면기간제(tax holidays), 보조금, 세금공제 따위의 형태로 각국의 정부로부터 상당한 정도의 양보를 받아내는 경향을 보이는데, 이런 경향 역시 국민 국가의 세수가 빠져나가는 또 다른 배수구로 작용한다(Mishra 2005, 95). 이런 경우는 관을 좁히는 것이다.

두 번째 쟁점은 파이프의 물을 주로 누가 대는가 하는 것과 깊이 연관되어 있다. “복지국가의 비용이 가계부문, 특히 광범위한 노동계급에 의해 부담될 수 있다면 국가지출의 팽창은 반드시 잉여가치와 자본축적을 저해하지 않을 것이다. 그러나 이것은 하나의 극단적인 경우이다. 다른 한편으로, 정반대의 상황, 즉 모든 조세가 자본에 의해 최종적으로 부담되어 잔여잉여가치를 감소시키는 상황도 마찬가지로 비현실적 가정이다”(Gough 1990, 161). 이처럼 조세정치는 이 두 극단 간의 어디에선가 타협점이 생겨난다.

그동안 부담주체를 둘러싼 제도로 간접세 방식과 직접세 방식이 지적되어 왔다. 즉 조세 제도 논의에서 빠질 수 없는 것이 직접세·간접세이다. 보통 직접세<sup>3)</sup>는 납세자의 소득이나 자산에 비례해 매겨지기 때문에 소득재분배에 기여하지만, 간접세는 납세자의 소득과 무관하게 물품 가격에 붙는 세금이기 때문에 역진적 성격을 가진다고 평가된다. 세금의 계급적 성격을 따질 때 직접세 비중을 우선 확인하는 이유다.

또한 직접세의 경우, 역진 불가능 효과(ratchet effect)가 작용하는 속성이 있다는 것이 지적되어 왔다. 직접세는 일단 한번 인하되면 그것을 다시 인상하는 것은 정치적으로 매우 어려운 선택이 될 것이기 때문이다(Mishra 2005, 92-93).

이상에서 보듯이 조세정치는 [그림 2]의 파이프(제도) 설계를 둘러싼 싸움이다. 이런 설계에서 피할 수 없는 것은 외부 환경이다. 특히 최근의 세계화는 재정적자 및 국가채무의 감축과 조세인하를 국가정책의 핵심목표로 설정토록 함으로써 사회적 보호체계와 사회지출에 대해 하향 압박을 행사한다. 각국의 정부들이 예산적자를 축소하거나 청산하기 위해 동원할 수 있는 방법으로는 공공지출을 감축하거나 조세를 인상하는 등 여러 가지 방법이 있을 수 있다. 그렇지만 세금을 인상하는 방법은 투자자와 금융시장이 결코 받아들이기 어려운 방법이다. 그들이 원하는 것은 정부가 예산적자를 줄이는 것만이 아니라 세금도 낮추는 것이기 때문이다. 금융과 자본의 이동이 자유롭고 시장과 기업의 문화를 특권화하는 현실은 조세에 대한 하향 압박을 초래하게 된다(Mishra 2005, 189).

각국의 국민경제가 세계시장에 통합되면 될수록 조세를 축소하라는 새로운 압력이 가중될 것으로 생각된다. 고용주들은 급여세를 두고 불만을 토로해 왔고, 따라서 이것을 더 인하할 것을 요구할 수 있다. 이 같은 요구는 사회적 보호를 위한 국민보험적 접근을 약화시킬 수 있다. 거기에 덧붙여 앞서 살펴본 바와 같이, OECD와 IMF 같은 국제기구들은 노동과 투자에 대한 역유인을 줄이고 좀 더 일반적으로는 시장의 '왜곡'을 방지한다는 명분을 내세워 조세인하 정책을 적극 권장하고 있다. 기업 측과 금융부분이 나서서 조세를 인상하지 못하도록 가하는 압력에 이들 국제기구들까지 가담하고 있는 셈인 것이다(Mishra 2005, 190-191).

이처럼 조세정치는 계급들 간 상이한 이익을 둘러싸고 끊임없이 새로운 균형점을 찾아 움직이고 있다. 양자는 서로 상이한 정치를 추구하고 있는 것이다.

3) 전통적으로 직접세와 간접세는 조세의 계급적 성격을 파악하는 주요한 수단이었지만, 점차 조세 체계가 복잡해지면 서 이것이 전체 세목들을 나누는 기준이 되기가 어려워졌다. 그러나 필자는 조세의 계급성을 파악하고자 할 때는 전통적인 직접세, 간접세 구분법이 여전히 유효하다고 생각한다. OECD 조세 범주로 보면, 대체로 소득이윤과세·사회보장기여금·고용과세, 자산과세가 직접세, 그리고 소비과세와 기타과세가 간접세로 간주될 수 있다. 하지만 자산과세, 소비과세, 기타과세 각각에 일부 조정이 필요한 세목들이 있다(오건호 2011, 107-108).

### Ⅲ. 상이한 복지국가유형과 이념의 위기: 오른쪽으로 움직이는 합의

여기에서부터는 복지국가 위기를 정치의 삼각형의 세 가지 요소, 즉 이념(3절), 세력(4절) 그리고 정책(5절)의 측면에서 살펴보고자 한다. 다시 말해 본 논문은 복지국가의 위기가 정치의 세 요소에서 나타나고 있다는 것에 주목한다. 이것은 세 요소의 응축인 복지정치의 위기를 의미한다.

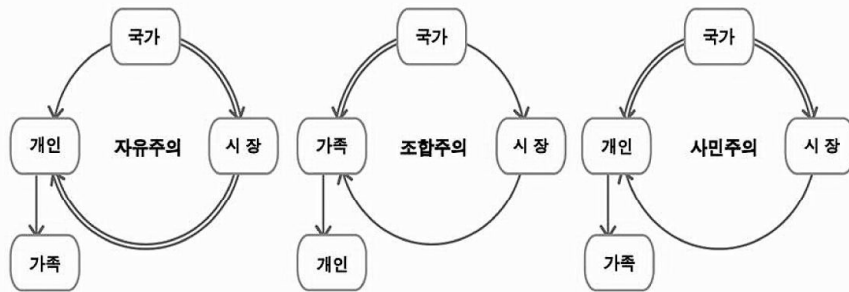
복지국가는 특정 이념에 따라서 만들어진 제도의 총체이다. 그렇다면 복지국가의 이념은 무엇인가? 대체적으로 복지국가의 이념은 사회민주주의라고 인식되어져 왔다. 사회민주주의는 사회적 위험을 보다 광범위하게 규정하고 상대적으로 높은 수준의 복지를 제공함으로써 삶의 질을 확보하려는 태도이자 전략이다. 그렇다면, 자유주의 특히 신자유주의는 복지가 존재하지 않는 것인가? 복지국가가 아니라 할 수 있는가? 이에 대해서 시장자유주의를 추구하는 신자유주의도 사회복지가 존재한다. 하지만 사회민주주의의 사회복지와 성격이 다르다.

대체적으로 윌렌스키와 르보(Wilensky and Lebeaux 1965)은 복지국가 유형을 보편주의와 잔여주의로 나뉘고, 보편주의를 사회민주주의 이념을 기반으로 정책을 만든 국가로, 잔여주의를 자유주의에 기반하여 정책과 제도를 형성한 국가로 나누어서 설명한다. 이 설명에 따르면 보편주의는 복지의 대상을 전국민으로 함으로써 사회복지에 대해 보다 많은 조세를 거둔다. 이때 조세는 대체적으로 소득이전을 목표로 삼는다. 반면 선별주의는 전국민이 아닌 특정 계층, 즉 취약계층을 중심으로 최소한의 복지를 제공한다. 따라서 많은 조세를 필요로 하지 않고 취약계층을 선발하는 과정에서 자산조사를 실시한다. 이 유형에서는 탈상품화의 수준이 낮고 소득이전이 낮기 때문에 계층화의 수준이 높다.

이와 관련하여 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen 2007)은 기본적으로 윌렌스키와 르보의 두 유형을 따른다. 그런데 사회민주주의에 기반하고 있는 유형의 복지국가를 두 가지로 세분한다. 하나의 유형은 보수주의 (조합주의적) 복지국가이고 다른 하나의 유형은 사회민주주의 복지국가이다. 전자에 유럽대륙국가들 즉 독일, 프랑스 등이 속한다면 후자에는 북유럽국가(스웨덴, 덴마크 등)가 포함된다. 그리고 자유주의 이념에 기반한 국가는 자유주의 복지국가 유형으로서 영국, 미국, 뉴질랜드 등이 속한다.

이들 국가유형들은 복지공급의 주체인 국가, 시장, 개인의 역할과 관계가 상이하하다. [그림 3]은 세 가지 복지유형의 특징을 보여준다. 첫번째 자유주의 복지유형은 국가가 시장을 지원한다. 시장은 개인이 뛰어노는 공간이다. 따라서 시장을 통해 개인은 삶의 문제를 해결한다. 이때 국가는 나락으로 떨어진 개인에 대해 최소한의 부분을 책임진다. 선별주의 복지가

〈그림 2〉 재정구조와 조세정치



※ 출처 : 유범상 2012b.

성립한다. 가족은 시장에 나간 개인이 책임져야 하는 영역이다. 따라서 가족은 개척자적이고 엄격한 아버지의 가족이다.

조합주의 복지유형은 국가가 가족을 지원한다. 시장을 자유주의에 비해 맹신하지 않는다. 독일의 질서자유주의는 시장의 독점에 대한 대응으로 출현한 것이다. 국가가 부부와 자녀가 시는 핵가족 형태의 표준적인 가족을 지원한다. 따라서 시장에 나간 아버지를 지원한다. 여기에서 여성은 가족에 종속되어 있다. 비록 시장으로부터 상대적으로 탈상품화 되었지만 가족이라는 틀 속에서 기거할 때 가장 안정적이다.

사회민주주의의 유형은 성장과 분배를 동시에 추구한다. 따라서 국가가 시장과 가족을 모두 지원한다. 가족은 노동력의 원천이고 시장은 성장의 원천이기 때문이다. 이때 국가는 가족 속의 개인에 초점을 맞춘다. 이것이 조합주의 복지유형과 다르다. 다시 말해 이 사회민주주의의 유형은 남녀를 평등하게 대한다(유범상 2012b).

이상에서 보듯이 복지국가는 제도의 응집을 의미하고, 이 유형은 각각의 사회복지라는 가치 분배와 역할의 고유한 내용을 담고 있다. 여기에서 주목할 점은 보편적 복지에 보다 유사한 것은 사회민주주의 유형이고 그 다음은 조합주의 유형이며 마지막으로 자유주의 유형은 선별주의에 가깝다는 사실이다.

그렇다면 현재 복지국가의 위기를 이 유형론에서 설명하면 어떻게 될까? 그것은 복지국가 유형들 중에 자유주의 유형에 대한 선호가 높아지는 듯이 보인다는 점에서 복지국가 위기의 징후가 발견된다. 다시 말해 보수주의 유형과 사회민주주의 유형의 복지국가가 기반하고 있는 이념은 사회민주주의이고, 자유주의 유형의 복지국가의 이념이 신자유주의인데, 현재 전세계의 이념지형이 점차적으로 오른쪽으로 움직이고 있다. 이는 현재 흐름이 신자유주의가 우위에서 있다는 것을 보여준다. 이를 보다 구체적으로 살펴보자.

대체적으로 사회민주주의와 자유주의는 자본주의를 지지하고 있다. 즉 자본주의의 생산양식에서 분배의 방식을 둘러싸고 대립해 왔다. 자유주의는 상품이 시장을 중심으로 한 경



쟁을 통해 생산, 유통될 때 성장을 가져 올 수 있고 노동시장에서 탈락자만을 선별해서 복지를 제공해 주면 된다고 주장한다. 만약 복지가 보편적으로 제공되면, 소위 복지병에 걸려

사회가 후퇴할 뿐만 아니라 개인은 자립과 자존 그리고 근면의 자본주의의 기본윤리를 잃을 것으로 본다. 즉 이들은

**재상품화란 노동시장에서 탈락했거나 진입하려는 예비 노동자가 자신을 상품화하는데 필요한 지원을 공적으로 지원하는 행위를 의미한다.**

시장이 나서야 하며 국가는 반드시 실패한다고 보았다.

반면, 사회민주주의는 자유주의가 주장해온 보이지 않는 손인 시장은 독점과 불평등 그리고 빈곤을 가져 옴으로써 실패로 귀결될 수밖에 없다고 본다. 이것은 궁극적으로 정글자본주의로 귀결되기 때문에 인간의 얼굴을 한 자본주의를 통해 자본주의의 파국을 막아야 한다고 본다. 즉 시장의 실패에 정부가 나서야 한다고 본다. 특히 이 관점은 사회적 위험에 대한 공적인 개입은 자본주의의 성장을 위한 기본적인 투자로 이해하는 경향이 있다. 즉 복지 는 자본주의의 모순을 시정하는, 시장의 실패를 감당하는 관리비용인 것이다.

양자를 사회복지의 측면에서 보면 (신)자유주의보다는 사회민주주의가 보편적 복지를 보장한다. 이 말은 사회민주주의로부터 자유주의로 이념이 이동한다면 사회복지의 방향이 보편주의에서 잔여주의로 후퇴한다는 것을 의미한다. 결론적으로 1970년 말 이후 현재까지 전체적으로 볼 때 서유럽의 이념은 보다 오른쪽, 즉 신자유주의 쪽으로 향해 움직여 왔다. 제3의 길이 그 징후이다. 즉 1980년대 영국의 대처정부와 미국의 레이건 정부 이후 사회민주주의 계열의 정파들은 제3의 길을 주창하거나 지지해 왔다. 그렇다면 제3의 길은 무엇인가? 제3의 길은 사회민주주의의 아류인가 아니면 신자유주의에 친화적인가? 서유럽의 보편적 복지의 재편의 방향은 제3의 길의 정체성을 규정하면 그 실마리를 찾을 수 있을 것이다.

제3의 길은 스스로를 '사회민주주의 혁신' 으로 표현하면서 신자유주의와 기존 사회민주주의의 사이길이라고 주장한다(Giddens 1998). 이에 대해 사회민주주의자들은 제3의 길이 신자유주의의 아류라고 주장하는 반면, 신자유주의자들은 위장된 사회민주주의로 폄하하는 경향이 있다. 그렇다면 이것을 어떻게 평가해야 하는가? 단서는 제3의 길의 상품화에 대한 입장에 있다. 사회민주주의가 신자유주의의 상품화의 정치에 대해 탈상품화의 정치라면, 제3의 길은 탈상품화보다는 재상품화(decommodification)의 정치를 추구한다고 볼 수 있다. 재상품화란 노동시장에서 탈락했거나 진입하려는 예비 노동자가 자신을 상품화하는데 필요한 지원을 공적으로 지원하는 행위를 의미한다. 즉 제3의 길은 정부지원의 직업훈련이나 재교육을 통해 노동자가 자신을 재상품화하는 것을 핵심적인 목표로 삼는다. 이런 점에서 재상품화는 사회투자국가 또는 일을 위한 복지(workfare)와 연관된다.

제3의 길이 사회민주주의보다 신자유주의에 가깝다는 것은 노동당의 블레어가 대처를 물려받았다는 점에서 블레처리즘(Blatcherism)으로 명명되는 데서 볼 수 있다. 이런 점에서 버츠크리즘(Butskellism)이 사회민주주의에 보수당이 포섭된 것이었다면 블레처리즘은 대처리즘에 대한 노동당의 포섭이라고 할 수 있다. 이런 맥락에서 제3의 길은 개인의 책임감을 통해 자본주의를 유지하고 모순을 완화하려는 노선을 택했다. 이것은 제3의 길이 계급이 아니라 개인에 주목한다는 것을 의미한다. 즉 제3의 길은 경제적 인간(Homo Economicus)을 주체로 본다(Hamilton 2011, 198, 200). 이 개인은 국가로부터 홀로 세계적인 기후의 위협요소들에 대항하는 고독한 개인의 이미지이다. 이런 점에서 블레어를 지지하는 세력은 전문직, 성직자, 관리직의 주택소유자 등의 ‘잉글랜드중산층’과 기업가들이다(Hall, 1999, 69, 76~77). 기회의 평등을 증진하고 사회정의는 자본주의 하에서 성취될 수 있음을 주장한다. 개인들은 사회적 맥락에서 고려되어야 하고, 그들이 자유를 이용할 진정한 기회가 주어져야 한다고 믿는다.

이런 관점에서 진정한 자유란 우리를 제 멋대로 두는 것이라기보다는 우리의 역량을 강화시키는 것이다(Taylor 2008, 178). 또한 제3의 길은 불평등을 인정한다는 점이다. 제3의 길은 조건의 평등보다 기회의 평등을 강조하고 있다. 블레어의 사회투자국가론은 시장의 활성화를 위한 국가이다. 즉 시장에 양질의 노동력을 공급하는 국가를 선호한다. 이를 활성화전략이라고 부른다. 이런 점에서 사회투자국가라기보다는 시장투자국가라고 하는 것이 보다 정확할지도 모른다(유범상 2012a).

이상에서 보듯이 제3의 길은 개인의 자발성을 통한 공동체의 회복을 추구하고 자본주의의 선용과 상품화를 위해 국가의 역할에 주목한다. 이처럼 제3의 길은 탈상품화가 아닌 상품화와 재상품화를 지향하기 때문에 사회의 회복이기보다 시장회복의 조건을 만드는 정치라고 할 수 있다(유범상 2012a).

#### IV. 세력과 위기: 조직노동의 쇠퇴와 사회적 합의의 약화

정치의 삼각형에 따르면 정책은 세력관계의 반영이다. 즉 세력관계의 균형점에서 정책이 위치한다. 그렇다면 복지국가를 만드는 힘은 무엇인가? 권력자원이론(power resources theory)에 의하면 복지국가를 만든 정책은 계급정치이고 계급정치의 핵심적인 추진자는 조직노동이다(Rothstein 1990; Gough 1990). 즉 복지국가는 세 가지 힘의 균형점에서 형성되는데, 그것은 노동, 자본 그리고 국가이다. 자본주의 사회라는 것을 감안하면 생산수단을 갖고 있는 자본은 기본적으로 힘의 우위에 있다. 그리고 국가가 일종의 세력관계의 응축이기 때문에 자본주의는 조직노동의 힘이 취약하다면 기본적으로 자본의 국가, 자본의 이익이 전일적으로

관철되는 정책을 생산하는 소위 공산당선언에서 언명된 ‘부르주아지의 집행기구’ (Marx and Engels, )일지 모른다. 하지만 노동자들이 조직되어 생산을 멈출 힘을 갖게 되자 비로소 노동과 자본 간의 계급적 갈등과 타협의 정치가 탄생한다.

이상에서 보듯이 복지국가는 노동자들이 자신들을 계급으로 조직하면서 자본과 갈등과 타협의 정치과정에서 탄생한다. 조직노동은 자신들이 만든 혹은 후원하는 정당을 통해 정책에 개입한다. 이런 점에서 복지국가는 “정당과 노동조합 양자에서 노동계급 세력의 힘의 표현” 이다(Pierson 2006, 33). 이처럼 노사정 간의 삼자가 협상테이블을 만들고 이것이 제도화된 것이 삼자협의주의(tripartism) 혹은 사회적 조합주의(social corporatism)이다.

이상에서 보듯이 복지국가는 노사정 간의 정치적 타협을 통한 결과물이고 여기에서 노동의 조직화와 세력화를 전제로 하고 있다. 그런데 현재 자본, 특히 국경없이 넘나드는 금융자본과 시장의 힘이 강력해진 반면 노동은 분절화되고 파편화되어 급격하게 약화되고 있다. 발(Wahl)은 복지국가를 타이타닉호에 비유하여 다음과 같이 언급하고 있다:

우리는 여전히 호화유람선의 위쪽 갑판의 고급선실에 머물고 있다. 그러나 그 유람선이 ‘타이타닉’ 호이다. 지금 배가 가라앉고 있다. 탈규제와 점점 커지는 자본의 권력, 신자유주의, 그리고 그런 것들의 결과인 금융과 경제, 사회의 위기들이 지금 복지국가의 핵심에 가공할 많나 위협이 되고 있다(Wahl 2012, 30).

이처럼 복지국가형성과 작동의 핵심기동은 조직노동이다. 신자유주의 정권은 집권하자마자 조직노동에 대한 공격을 시작했다. 그것은 구조조정과 대량해고, 파업권에 대한 법적인 제한 등의 반노조 법안을 통해 달성되었다. 그 결과 영국의 경우 대처집권 초기에 거의 59%였던 노조조직률은 2000년대 들어서 30% 이하로 떨어졌고 레이건 등장시기에 23%로 있던 미국의 노조조직률도 2000년대 초에 13%까지 떨어졌다. 흥미로운 점은 가장 보편주

〈표 1〉 노동조합 조직률 추이

노조가입률	1980	1985	1995	2001
노르웨이	57	57	56	52
스웨덴	78	81	85	78
덴마크	75	77	76	75
프랑스	19	14	10	10
이탈리아	50	42	38	35
영국	53	44	32	29
독일	35	34	29	23
오스트리아	52	52	41	36
호주	49	47	35	24
일본	31	29	24	21
미국	23	18	15	13

※ 출처: Wahl 2012, 126

의적 복지국가를 유지하고 있는 북유럽 국가들의 노조조직율은 여전히 70%를 넘나들고 있다는 점이다. 이것은 조직노동이 복지국가의 형성과 유지와 깊은 연관이 있다는 것을 의미한다.

이상에서 보듯이 조직노동은 1970년대 이후 쇠퇴했다. 이것은 전통적인 제조업과 동질적인 블루칼라 노동자의 감소와 노동자들의 다변화 등 다양한 변수때문이라는 것을 부인할 수는 없다. 하지만, 본질적으로 노동의 쇠퇴의 이면에는 자연스럽게 조직노동 스스로가 선택한 길이 아니라 자본의 다양한 공격의 결과였다. 이에 따라 사회적 갈등이 타협을 통해 해소되는 복지국가의 풍경은 점차 약해지고 있다. 우위에 선 자본이 애써 권력을 나누려 하지 않기 때문이다. 따라서 복지국가는 기존의 세력관계의 균형이 파괴되면서 변형의 길을 걷고 있다.

## V. 복지국가위기의 실체: 사회정책의 재편과 복지국가의 다양한 행로

이상에서 살펴본 바와 같이 이념은 점차 오른쪽으로 움직이고 있고, 조직노동과 자본 간의 세력관계는 점차 자본쪽으로 기울고 있다. 이런 상황에서 복지국가의 존립은 가능한가? 복지국가는 쇠퇴를 넘어서서 서서히 사라지고 있는 것은 아닌가? 이런 맥락에서 『역사의 종말』의 저자 후쿠야마는 역사는 자유주의의 승리로 끝났다고 최종 선언했다. 이런 맥락에서 많은 사람들은 1970년대와 80년대 복지국가는 재정적으로 지속될 수 없기 때문에 사라질 것이고 살아 남더라도 끊임없이 축소될 것이라고 주장했다(Glennerster 2012, 360).

〈그림 4〉 복지국가의 재편

복지국가	권능부여국가
노동자 보호	근로촉진
사회적 지원	사회적 포섭(social inclusion)
노동의 탈상품화	노동의 재상품화
무조건적인 급여	유인과 제재의 활용
보편적 권리	선별주의적 표적화
낙인 방지	사회적 형평성 회복
공공 부문의 복지제공	민영화
공공기관을 통한 서비스 전달	민간기관을 통한 서비스 전달
서비스 형태의 이전	현금 또는 증서 형태의 이전
직접지출에 중점	간접지출 증가
사회권으로서의 급여	의무를 동반한 급여
공유된 권리라는 연대의식	공유된 가치와 시민적 의무의 결합

※ 출처: Gilbert & Terrell, 2007.

복지국가의 축소와 관련하여 길버트와 테렐은 복지국가가 권능부여국가로 바뀌었다고 주장한다. 즉 최근의 정책들은 수급자를 노동시장과 어떤 형태로든 관계를 맺도록 압력을 가하는 유인이나 제재수단으로 점점 변화되고 있다. 사회적 보호를 위한 기존의 소득보장 프로그램이 탈 상품화를 추구한 것이라면, 새로운 근로연계 개혁은 “노동의 재상품화를 추구하는 것”이라고 볼 수 있다. 또한 사회적 할당은 보편적인 기준에서 선별적인 기준으로 전환되었다. 더 나아가 민영화는 진전되어 민간 부문에 대한 일반대중의 신뢰가 바탕이 되어 사회복지가 시장 경제의 가치와 방법을 받아들이고 있다(Gilbert & Terrell 2007, 467-471).

길버트와 테렐의 주장은 여러 학자들에 의해 지지되고 있다. 하지만 또 다른 학자들은 복지국가의 행로가 여전히 한 방향으로 가기보다는 다양한 갈래길에서 주춤거리고 있다고 주장한다. 즉, 신자유주의로의 길, 북유럽의 길, 그리고 제3의 길, 더 나아가 동아시아와 남미의 여러 다양한 길들이 존재한다(Esping-Andersen 1999). 그리고 복지국가의 행로도 반드시 권능부여국가로 가는 것만은 아니라고 증언한다. 특히 복지국가의 축소도 그렇게 광범위한 수준에서 일어났다고 보지 않는다. 피어슨(Pierson 2006)은 미국과 영국에서 광범위한 정책영역들에서 추진한 것들에 견주어 보아 미미한 수준이라고 평가한다. 그는 축소가 팽창과는 달리 독특하고 까다로운 정치적 기획(‘신뢰창출의 게임’ 이 아닌 ‘비난 회피의 게임’<sup>4)</sup>)이라고 주장하는데, 복지국가가 자신의 이해관계자 집단을 창출해서 이들이 복지국가 축소를 방어하고 있기 때문이다. 즉 복지국가에 의해 형성된 이익집단 및 압력집단들의 덕분에 한번 정착된 복지체제는 그에 대한 사회적 헌신이 형성되어 고착효과(lock-in effect)를 갖고 있다(Pierson 2006).

실례로 <표 2>에서 보듯이 대처 집권 이후에도 1980년대까지 주택을 제외한 대부분의 분야에서 복지삭감이 상당히 제한되었고, GDP 대비 복지지출 또한 거의 줄지 않았기 때문이다. 다시말해, 대처정부의 “다른영역들 (예를 들어 거시경제정책과 노사관계, 규제정책 및 산업정책 등)에서 추진된 개혁에 견주어 볼 때, 복지국가는 의연히 상대적 안정의 섬”으로 남아 있다(Pierson 2006; 28, 유범상 · 이현숙 2008에서 재인용).

한편, 복지축소는 각 정책에 따라 불균등하게 일어난 것으로 보이는데, 즉, 다른 프로그램에 비해 주택 프로그램, 실업보험급여, 그리고 국가 연금제도에서 대폭적으로 축소가 일어났다. 다시말해, 전체 복지비가 유지되는 한편, 보편적 프로그램인 연금과 NHS는 크게 삭감되지 않고 유지된 반면 선별적 프로그램인 실업급여와 보충급여 그리고 주택지출은 삭감과 통제의 강화가 발생한 것으로 평가된다(Pierson 2006, 280; 김영순 1998, 270-276).

그렇다면 무엇이 축소의 정치의 시기에서 복지축소가 급격하게 진행되는 것을 저지했는가? 그것은 복지국가의 지지세력의 형성과 그들의 저항이다. 이에 대해 피어슨은 “축소는

4) 복지축소는 시민들로부터 신뢰를 얻는 게임이 아니라 비난을 받을 가능성이 크기 때문에 복지축소는 비난회피를 위한 게임이 될 수 있다(Pierson 2006).

〈표 2〉 개별 복지서비스의 상대적 비용

단위 : %

		1951-52	61-61	71-72	76-77	81-82	87-88
전체 복지 비율	1)사회보장	33	38	39	37	43	45
	2)교육	20	24	26	24	22	22
	3)건강	23	21	21	20	21	21
	4)주택	20	13	12	16	10	8
	5)사회서비스	2	2	3	4	4	4
공공지출대비 복지지출		43	41	47	55	52	56
GDP대비 복지지출		16	16	20	26	24	23

※ 출처: Johnson (1994, 361), *20th Century Britain: Economic, Social and Culture Change*. Addison Wesley Longman Limited.

해당프로그램을 지지하는 이익집단이 약한 경우에, 혹은 정부가 이들 이익 집단 지지자들의 동원을 막아낼 방안을 강구한 경우에 일어난 것”(2006, 31)이라는 중요한 통찰을 제공한다(유범상·이현숙 2008). 김영순(1998)도 1980년대 스웨덴과 영국의 복지국가의 재편을 검토하면서 각기 다른 길을 가게 된 원인을 계급정치에서 찾고 있다. 즉 영국이 신자유주의 정부하에서 급격한 복지국가 축소 재편을 경험한 반면, 스웨덴은 기존의 복지국가를 유지하는 데 성공한 가장 중요한 요인은 중간 계급과 노동자 계급의 복지국가에 대한 연대적 지지, 즉 복지동맹의 존재여부였다.

결론적으로 복지국가는 현재 어떤 새로운 환경하에 있고, 이것은 소멸, 축소 또는 성장할 가능성을 동시에 갖고 있다. 그 행로를 결정하는 것은 복지정치이다. 즉 이념, 세력관계 그리고 정책의 총체로 구성된 복지정치가 어떤 길을 갈지를 결정하는 것이다.

## Ⅵ. 한국에 주는 함의: ‘위기의 정치’의 전복과 ‘복지정치’의 회복

이상에서 보듯이 복지국가는 재편 중에 있다. 재편은 축소뿐만 아니라 새로운 방향의 모색을 포함하는 포괄적인 의미를 내포한다. 그리고 복지국가의 재편을 결정하는 것은 복지정치이다. 이것이 의미하는 것은 복지국가가 역사적 운을 다했다고 평가하는 것은 매우 잘못된 것일 뿐만 아니라 그 운명을 결정하는 것이 객관적인 조건이 아니라 정치적인 갈등과 그 결과라는 것이다. 다시 말해 사회복지의 애초에 탈상품화의 정치이며 복지국가형성의 정치의 핵심에 조직노동이 있으며 정치세력들 간의 복지정치가 복지국가의 방향과 운명을 결정한다.

현재 복지국가는 분명 위기에 처해 있다. 복지국가의 운명은 정치에 좌우되기 때문에 복지국가의 위기는 복지정치의 위기를 의미한다. 정치의 위기는 정치의 삼각형의 요소에서 본 것처럼, 오른쪽으로 향하는 이념, 조직노동과 사회적 합의의 쇠퇴 그리고 이 결과 잔여

적인 사회정책 등을 내용으로 하고 있다. 하지만 이 복지국가 축소가 생각한 것처럼 광범위하고 높은 수준에서 일어난 것은 아니다. 사회복지재정이 1970년대 이후에도 지속적으로 늘어났고 축소도 특정 영역에서 낮은 수준에 머물렀기 때문이다. 이것은 복지국가축소에 대한 저항의 복지정치가 작동했다는 것을 암시한다. 저항의 복지정치의 중심에는 여전히 건재한 조직노동뿐만 아니라 시민단체와 같은 조직된 시민, 그리고 복지혜택을 누리는 시민들이 있기 때문이다.

상황이 이러한데도 불구하고 한국에서 언급되고 있는 ‘서유럽에 대한’ 복지국가 위기의 정치’는 복지국가가 소멸하고 있다는 프레임을 내포하고 이 관념을 진실로 받아들이도록 노력하고 있다. 이는 저출산 고령화나 경제적 세계화로 인해 복지축소가 불가피하다는 것을 은연중에 유포한다. 이처럼 위기의 정치 프레임이 성공적으로 작동하고 있는 현상은 한국의 복지정치가 매우 취약하다는 것을 의미한다. 우선 한국의 정치의 이념지형은 애초부터 우편향되었다. 1945년 직후의 좌우대립은 미군정, 단독임시정부수립, 한국전쟁을 거치면서 우파의 승자독식체제가 되었다. 이러한 우편향된 이념지형은 현재 한국의 복지국가의 논의를 왜곡시키고 있다. 서유럽의 복지국가에 대한 주장은 물론이고 제3의 길에 기반한 복지설계도면조차도 ‘빨갱이’로 규정되고 있기 때문이다. 복지국가 논의를 위한 핵심 주체인 한국의 조직노동은 현재 10% 미만에 있는 조직률도 문제지만, 대기업 정규직 중심으로 조직됨으로써 ‘이기주의자’, ‘경제위기의 주범’, ‘빨갱이’라는 오명 속에 사회적 지지를 받지 못하고 있다(유범상 2005; 2008). 이처럼 한국은 복지국가형성의 주체가 매우 취약한 상황 속에 있다. 특히 진보정당과 조직노동의 취약한 연계뿐만 아니라 진보정당 자체의 낮은 지지와 조직도는 현재 한국의 복지국가의 정책과 프로그램을 정치의 주요 아젠다로 올리지 못하고 있다.

이러한 현실에서 한국은 서유럽의 사례에서 보듯이 복지국가 형성의 정치와 복지국가 축소에 대한 저항의 정치를 동시에 진행해야 할 복합적인 복지정치를 시도해야 한다. 복지국가 위기의 정치가 현재 한국의 복지를 공격하고 있을 뿐만 아니라 끊임없이 축소를 시도하고 있기 때문이다. 또 한편으로 한국의 복지국가는 신자유주의에 기반하여 잔여적 복지의 상태에 있기 때문에 이를 극복하기 위한 복지국가형성의 정치도 해야 하기 때문이다.

이를 위해 우선 프레임 정치, 즉 복지국가 위기의 정치에 대항하는 프레임정치를 정교히 해야 할 것이다. 즉 복지국가가 쇠퇴가 복지 자체의 결함에서 비롯되고, 복지가 낭비를 초래함으로써 성장에 해악이라는 프레임에 맞서는 담론을 개발해야 한다. 또한 복지국가 형성의 정치와 복지국가 축소에 대한 저항의 정치주체가 조직노동과 조직된 시민이라는 점을 명심하고 조직노동과 시민들 간의 연대를 모색해야 할 것이다. 시민의 조직적 지지 속에서 진보정당과 진보정치가 가능하다는 사실에서 한국적 상황, 즉 이념, 세력, 정책에 맞는 복지정치를 모색해야 할 것이다.



## 참고문헌

- 김영순. 1998. 『복지국가의 위기와 재편: 영국과 스웨덴의 경험』. 서울: 서울대출판부.
- 오건호. 2011. 『대한민국 금고를 열다: 진보의 눈으로 국가재정 들여다보기』. 서울: 레디앙.
- 유범상. 2005. 『한국노동운동이념: 이념의 과잉과 소통의 빈곤』, 서울: 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_. 2008. 『한국노동운동 리더십의 위기: ‘이기주의자’ 라는 ‘정치적 낙인’ 에 관한 논의』, 서울: 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_. 2010. “정치평론에서 정책평론으로: ‘자각된 시민’ 과 ‘마중물정치’ 에 관한 시론적 논의”, 『정치와 평론』 제6집.
- \_\_\_\_\_. 2012a. “영국의 제3의 길과 큰 사회론의 이념과 공동체 구상: 삼쌍둥이의 차별화 전략과 복지정치”. 『공간과환경』2012년 봄호.
- \_\_\_\_\_. 2012b. “전환기의 사회정책과 가족”. 2012년 한국가정관리학회 주관 공동춘계학술대회 발표문. 2012. 6. 2.
- 유범상 · 이현숙. 2008. “영국의 복지유형과 의식의 괴리: 그 기원과 시사점.” 『한국사회복지연구회』. 제38호.
- Beveridge, W.(1942). Social Insurance and Allied Services, HMSO, Cmd. 6404.
- Esping-Andersen, G(한국사회복지학연구회 역). 1999. “황금기 이후?: 글로벌 경제안에서 복지국가의 딜레마”. 『변화하는 복지국가』. 서울: 인간과복지.
- \_\_\_\_\_(박시중 역). 2007. 『복지 자본주의의 세 가지 세계』. 서울: 성균관대 출판부
- Giddens, A. 1998(한상진 · 박찬욱 역). 『제3의 길』. 서울: 생각의 나무.
- Gilbert, N. and Terrell, P(남찬섭 · 유태균 역). 2007. 『사회복지정책론』. 서울: 나눔의집.
- Glennerster, H(박순우 역). 2012. 『사회복지재정의 이해』. 서울: 인간과복지.
- Gough, I(김연명 · 이승욱 역). 1990. 『복지국가의 정치경제학』. 서울: 한울아카데미.
- Hall, S. 1999(노대명 역). “무엇이 변했는가.” in 『제3의 길은 없다』. 서울: 당대.
- Hamilton, C(김홍식 역). 2011. 『성장승배』. 서울: 바오출판사.
- Jessop, B.(유범상 · 김문귀 역). 2000. 『전략관계적 국가이론』. 서울: 한울.
- Johnson, P.(ed.) 1994. *20th Century Britain: Economic, Social and Culture Change*. Edinburgh Gate: Addison Wesley Longman Limited.
- Jorgensen, H. 2002. *Consensus, Cooperation and Conflict: The Policy Making Process in Denmark*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Lakoff(유나영 역). 2004. 『코끼리는 생각하지 마』. 서울: 삼인.
- Mishra(이혁구 · 박시중 역). 2005. 『세계화와 복지국가의 위기: 지구적 사회정책을 향하여』. 서울: 성균관대출판부.
- Pierson (박시중 역). 2006. 『복지국가는 해체되는가?: 레이건, 대처 그리고 축소의 정치』. 서울: 성균관대출판부.
- Rothstein, B. 1990. 'Marxism, Institutional Analysis, and Working-Class Power: The Swedish Case', *Politics and Society* 18(3).
- Taylor, G(조성숙 역). 2008. 『이데올로기와 복지』. 서울: 신정.
- Thelen, K. and Steinmo, S. (1992) 'Historical Institutionalism in Comparative Politics' in Steinmo, S., Thelen, K. and Longstreth, F. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Wahl, A(남인복 역). 2012. 『지금 복지국가는 어디로 가고 있는가』. 서울: 부글.
- Wilensky, H. L. and Lebeaux, C. M.(1965). *Industrial Society and Social Welfare*. Free Press.