

---

## 사회민주주의 복지사상: 뫼르달 부부와 에스핑-앤더슨을 중심으로

신 광 영

---

이 논문은 사회민주주의 복지 정책의 토대를 이루고 사회민주주의 복지 사상을 뫼르달 부부와 에스핑-앤더슨의 논의를 중심으로 분석한다.

뫼르달 부부와 에스핑-앤더슨의 복지 사상은 거의 반세기 정도의 시간적 격차를 두고 있지만, 모두 정치철학적 관점과 사회과학적 논의를 바탕으로 복지를 논의하고 있다는 점에서 공통점을 보이고 있다. 또한 모두 사회민주주의 복지국가에 대한 열렬한 옹호론자라는 점에서도 공통점을 보이고 있다. 그러나 뫼르달 부부의 복지 논의가 복지국가 초기의 복지 문제를 다루고 있고, 사회학자인 에스핑-앤더슨의 복지논의는 1960년대 복지국가의 황금기를 거친 이후의 복지국가 위기 문제를 다루고 있다는 점에서 큰 차이를 보인다. 그러나 뫼르달 부부와 에스핑-앤더슨은 공통적으로 사회민주주의 복지국가의 사상적 토대를 사회과학적 논의를 통해서 제공하고 있다는 점에서 현대 복지국가론의 토대를 제시하고 있다. “과학이 정치를 주도해야 한다”는 사회과학적 논의에 대한 강조는 뫼르달 부부의 인구문제에 대한 대응과 에스핑-앤더슨의 가족구조의 변화에 대한 선제적 대응으로서의 복지제도에 관한 논의에서 잘 나타나고 있다. 이러한 논의는 인구위기와 가족위기를 겪고 있는 한국 사회에도 주는 시사점이 크다고 볼 수 있다.

**주제어: 사회민주주의, 뮈르달 부부, 에스핑-앤더슨, 인구위기, 가족문제, 복지국가**

“삶의 위험을 제거하도록 조직된 사회에서는 모험이나 드라마가 부족하여 사람들이 정신적으로 좌절감을 갖고 불행하다. 복지국가의 병폐를 다루는 이론이 그렇게 전개된다. 솔직히 이것은 말도 안 되는 소리이다.

이 논리는 너무도 분명하게 신 포도(sour grape)의 논리로 부러움을 합리화하려는 보상 논리이다. ... 스웨덴의 풍요가 미국인들로 하여금 스웨덴의 문제를 끄집어내게 하는 감정적인 동기를 제공한다. ...

불쌍한 아이젠하우어(Dwight D. Eisenhower)는 수 년 전 “우호적인 사회주의 국가”는 복지국가로 인하여 불행 중에서도 자살이 만연하는 별을 받는다고 말했다. 액면 그대로 통계를 받아들인다고 해도, 이것은 명백한 오류이다. 공식 통계로 핀란드, 헝가리, 서독, 오스트리아와 동독과 같은 많은 나라들에서 자살률이 스웨덴보다 높다. 복지국가의 발전으로 자살률이 높아지고 있지도 않다.“

(Myrdal, 1972: 29)

## 1. 문제제기

오늘날 복지국가를 떠올리면 으레 스칸디나비아 국가들을 떠올린다. 영국의 비버리지가 주장한 “요람에서 무덤까지”라는 복지국가의 구호를 가장 잘 실현시킨 나라들은 영국이 아니라 북유럽 국가들이기 때문이다. 복지국가나 복지제도에 대해서 더 많은 지식이 있는 사람들에게 스칸디나비아 국가들은 그냥 복지국가가 아니라 사회민주주의 복지국가로 더 잘 알려져 있다. 덴마

크 출신 사회학자인 에스핑 앤더슨의 저서 *The Three Worlds of Welfare Capitalism* <복지 자본주의 세 가지 형태>(1991년)가 복지국가에 대한 새로운 인식을 크게 넓혔고, 이후 거의 모든 복지국가와 관련된 연구에 새로운 패러다임을 제공한 덕택이다.

에스핑 앤더슨이 주장하는 사회민주주의 복지국가의 특징 중의 하나는 노동력의 “탈상품화”이다. 탈상품화는 노동을 제공하고 그 대가로 임금을 얻는 자본주의 사회에서 노동자들이 고용주가 주는 임금에 의존하는 정도가 약화되는 변화를 의미한다. 시장 임금 대신에 국가가 복지형태로 제공하는 대안적인 생계수단이 있을 때, 고용주에 의존하는 상품으로서의 노동력의 의미는 약화되기 때문이다. 그리하여 노동의 대가로 주어지는 시장 임금과 대비해서, 국가가 복지 형태로 제공되는 대안적인 생계수단을 사회적 임금 (social wage)라고도 부른다.<sup>1)</sup>

스칸디나비아 국가들에서 본격적인 복지제도 도입은 20세기 중반부터 시작되었다. 스웨덴의 경우, 스웨덴 모델의 틀을 구성하는 본격적인 복지제도의 도입은 2차 대전 이후에 이루어졌다. 1932년 사민당이 선거에서 승리하여 집권하면서, 사회민주주의 복지국가 실험을 시작할 수 있는 여건이 마련되었고, 이후 가장 오랫동안 사회민주주의 실험이 이루어지면서, 스웨덴은 오늘날에는 복지국가의 상징이 되었다.

1930년대 사회민주주의 복지국가의 이념을 보다 체계적인 이론으로 제시한 사람은 스웨덴 경제학자였던 군나르 뮌헨(Gunnar Myrdal)과 알바 뮌헨(Alva Myrdal)이었다. 뮌헨 부부는 사회민주주의 이론가들이자 활동적인 운동가였기 때문에, 복지와 관련하여서는 뮌헨 부부로 더 많이 알려져 있다. 군나르 뮌헨은 1974년 노벨 경제학상을 수상하였고, 알바 뮌헨은 1982년 노벨 평화상을 수상하였다. 군나르 뮌헨은 1974년 프리드리히 하이에크와 공동으로 노벨경제학상을 수상하였는데, 하이에크와 같은 반동적인 경제학자와는 공동으로 수상할 수 없다고 하여, 수상식에 불참한 일은 뮌

1) 사회적 임금은 개인들에게 현금이나 바우처로 제공되는 공적 이전(public transfer)만을 포함하는 것이 아니라 의료나 교육이 같이 국가가 무료로 제공하는 각종 서비스를 포함한다.

르달의 성격을 잘 드러내는 매우 유명한 일화였다.

뮌르달 부부가 사회경제학적인 관점에서 복지국가의 필요성을 역설하였다면, 에스핑 앤더슨은 보다 마르크스주의적 관점을 복지국가를 논의에 도입하였다. 뮌르달이 정통 경제학에서 출발하여, 정통 경제학을 비판하는 관점에서 복지국가를 논의하였던 반면에, 에스핑-앤더슨은 한편으로는 마르크스주의 관점을 비판하면서 또 다른 한편으로는 마르크스의 개념을 부분적으로 복지국가 논의에 적용하여 복지국가에 대한 새로운 이해를 제시하였다. 결과적으로는 뮌르달과 에스핑-앤더슨 모두 열렬한 사회민주주의자 복지국가 옹호론자이면서 동시에 복지국가 일반에 관한 사회과학적인 논의를 새롭게 개선하여 사회이론으로서의 복지국가론을 발전시키는데 기여하였다.

군나르 뮌르달과 에스핑 앤더슨은 경제학과 사회학이라는 전공 영역이 서로 다름에도 불구하고, 사회민주주의 복지국가의 이론적 틀을 구축하는데 기여했다는 점에서 공통점을 지니고 있다. 그리고 그들의 이론은 이념적인 가치를 내세우기 보다는 사회과학적 분석을 통해서 왜 사회민주주의적인 복지국가가 우월한 체제인지를 밝히고 있다. 그들의 논의는 스칸디나비아 복지국가에 대한 이론적 옹호라는 점에 그치지 않고, 비교적인 관점에서 복지국가에 대한 이해를 높이는 데도 크게 기여했다. 특히 그들의 논의는 복지국가를 어려운 사람들을 국가 도와주는 걸로만 생각해 왔던 한국의 연구자나 복지를 비효율적인 필요악이라고 생각해 온 한국의 정책 담당자들에게 평등과 효율(경제성장) 그리고 민주주의와 연대를 동시에 구현할 수 있는 복지정책에 대한 새로운 인식을 제공해주었다는 점에서 한국 사회에 미치는 영향도 매우 컸다고 볼 수 있다.

## 2. 열렬한 사회민주주의자: 뮌르달 부부와 에스핑-앤더슨

사회민주주의 복지국가는 스칸디나비아에서 꽃을 피웠다. 모든 혁신적인 제도와 체제의 구축에는 행위자로서의 사람들이 있다. 궁극적으로는 정치에

의해서 매듭이 지어지지만, 정치적인 차원의 법과 제도가 만들어지기 위해서는 대중의 지지를 얻어서 특정한 방식으로 제도를 바꾸거나 새로운 제도의 도입을 정당화하는 이론과 사상이 필요하다. 그런 점에서 복지 사상은 새로운 복지체제의 충분조건은 아니지만, 대단히 중요한 필요조건이다.

스칸디나비아 사회민주주의 복지 사상과 이론과 관련하여서는 뮈르달 부부와 요스타 에스핑-앤더슨의 사회민주주의 이론과 복지 사상이 중요하다. 뮈르달 부부와 에스핑-앤더슨은 반세기 정도의 차이를 두고 활동했다. 군나르 뮈르달은 1898년 스웨덴 구스타프에서 태어났고, 에스핑-앤더슨은 덴마크 내스트베드에서 태어났다. 뮈르달은 스톡홀름대학에서 법학을 공부하고, 1927년 법학 박사학위를 받았다. 반면, 에스핑-앤더슨은 덴마크 코펜하겐 대학에서 사회학을 공부하고, 1975년 미국 위스콘신대학에서 사회학 박사학위를 받았다. 뮈르달은 스웨덴에서 학위를 받았지만, 이후 미국에 머물면서 미국 사회과학의 영향을 많이 받았다. 전공과 경력이 차이에도 불구하고, 세 사람은 복지가 낭비가 아니라 경제와 사회를 발전시키는 핵심적인 요인으로 인식하였다는 점에서 공통점을 보이고 있다. 뮈르달 부부는 복지가 단순히 재분배에 그치는 것이 아니라, 민주주의와 국민경제를 발전시킬 수 있는 정책이라고 주장하였다 (Myrdal 1932; Myrdal 1941). 에스핑-앤더슨(1985)은 사회민주주의의 복지가 효율성을 보장하는 제도라는 점을 강조하여, 복지의 사회 투자적 성격을 강조하였다. 뮈르달 부부와 에스핑-앤더슨은 복지에 대한 생산적인 기능을 공통적으로 인식하였고, 이러한 인식은 스칸디나비아 복지국가의 제도를 뒷받침하는 핵심적인 이념이 되었다.

그러나 그들이 직면한 경제적, 정치적, 사회적 환경은 대단히 달랐다. 뮈르달 부부는 1920-30년대 대공황이라는 경제위기와 저출산으로 인한 인구위기를 경험하였다. 또한 이 시기 유럽 사회민주주의 정당들은 정치적으로 러시아 공산주의, 독일 파시즘, 영미식 자본주의 등이 모두 위기에 겪고 있었기 때문에 독자적인 대안을 찾아야만 했다. 이러한 상황에서 사회민주주의 정당들은 평등과 효율을 동시에 이룰 수 있는 정책을 제시하여야 했다. 에스핑-앤더슨은 1970년대 서구 자본주의의 위기와 그 이후 복지국가의 위기를 경험하였다. 복지국가의 황금기라고 할 수 있는 1960년대가 지나고, 1970년

대 두 차례 석유과동으로 인한 자본주의의 위기와 1980년대 복지국가에 대한 좌파와 우파의 비판이 점증하는 상황에서, 에스핑-앤더슨은 체계적으로 사회민주주의 복지국가를 옹호하는 역할을 하였다.

## 2.1 자본주의 위기와 인구 위기

1930년대는 대공황으로 인하여 스웨덴도 경제 불황에서 벗어나지 못하고 있었던 시기였다. 1925년부터 1930년까지 뫼르달은 독일, 영국과 미국을 방문하여 자본주의 사회들의 심각한 경제 불황을 더욱 잘 알게 되었다. 특히 1929-1930년 록펠러 재단으로부터 장학금을 받아서 미국에 체류하면서, 미국 사회의 불평등과 빈곤 문제를 직접 경험하게 되었다. 이 경험은 이후 1938년 카네기재단으로부터 지원을 받아서 이루어진 미국의 빈곤 문제와 흑백문제에 대한 연구의 토대가 되었다. 그리고 연구 결과는 1944년 *The American Dream: The Negro Problem and Modern Democracy*으로 출간되어 인종문제를 본격적으로 연구한 고전적인 연구가 되었다.

복지문제에 대한 뫼르달 부부의 관심은 정치경제학에서 시작되었다. 뫼르달은 인구가 고전적인 정치경제학 주제였지만, 20세기 정치경제학 논의에서 간과된 주제가 되었다는 점을 강조하고, 정치경제학의 출발은 인구라는 관점에서 인구, 경제와 복지와의 관계를 다루었다. 인구문제에 관한 뫼르달의 논의는 현대 사회정책에서 최초로 사회과학적인 논의가 정책에 개입한 사례가 되었다는 점에서 큰 의의를 지닌다(Carlson, 1990: x). 구체적으로, 뫼르달은 그의 부인 알바 뫼르달과 함께 스웨덴 인구정책을 바꾸는데 있어서, 사회과학적 지식과 연구 결과의 힘을 실제로 보여주었다. 뫼르달 부부가 스웨덴 복지정책 논쟁에 개입한 것은 1919-1939년 사이에 이루어졌다. 인구문제는 지금도 논란이 되고 있는 문제이지만, 그 당시 신말머스주의자들(neo-Malthusians)<sup>2)</sup>은 인구의 감소가 평균적인 생활수준을 높일 것이라고 주

2) 신말머스주의자들은 영국의 말머스 동맹(Malthusian League)(1887-1927)과 같이 피임과 같은 방법을 통한 인구증가를 막는 예방적 인구통제를 선호하였다 (Dolan 2000).

장하였다. 뮌헨은 이러한 주장에 반대하여 인구의 감소가 궁극적으로 경제위기를 가져올 것이라고 보았다.

1920년대와 1930년대 인구 문제는 여러 정치 세력들 간의 서로 다른 견해를 낳은 문제 중 하나가 되었다. 1934년 부인 알바 뮌헨과 함께 집필한 *Kris I befolkningsfrågan* <인구 문제의 위기>는 인구위기가 민주주의와 관련된 문제라는 점을 강조하였다. 뮌헨 부부는 인구만큼 민주주의의 미래에 치명적이 요소는 없다고 주장하고, 인구문제를 해결하지 못하면, 민주주의는 없다고 주장하였다. 그는 인구 감소가 전체적으로 저축의 감소를 가져오고, 이는 투자와 소비의 축소로 이어지며, 투자되지 않은 저축은 손실을 가져와 실업과 고령인구의 증가로 귀결되며, 결국 이는 청년의 승진과 경력 축적에 장애를 낳아서 사회 위기를 초래한다고 보았다.

1930년대 인구위기는 유럽 전역에서 나타났다. 그러나 인구위기에 대응하는 유럽의 여러 정권들의 이념은 매우 달랐다. 이태리의 파시스트 정권이나 독일의 나치 정권은 인종적 순수성을 유지하고, 전통적인 가족 가치를 강조하여 신혼부부들에게 금전적인 지원을 해주고, 출산을 장려하는 정책을 실시하였다. 그러나 대공황이 불어 닥치면서 실업이 만연하고, 결혼을 못하는 청년들이 급증하면서, 출산율도 급감하였다. 대공황과 더불어 1930년대 중반 유럽 전역은 인구 재앙의 위기감에 휩싸였다.<sup>3)</sup> 전반적으로 19세기 말에 비해서 유럽의 출산율은 절반 정도로 낮아졌고, 스웨덴의 출산율은 스칸디나비아 국가들 가운데서도 가장 낮은 수준을 보여주었다.

뮌헨 부부는 인구문제의 핵심이 정상적인 자녀수를 유지하면서 일정 수준의 생활을 유지하는 것이 어려운 현실에 있다고 보고, 자녀가 있는 가정의 요구를 충족시킬 수 있는 사회정책이 필요하다고 주장하였다. 즉, 출산율 저하에 따른 우려와 출산율을 높이기 위한 정책의 필요성을 인정하면서, 출산율 저하의 문제를 해결하는 길은 젊은 사람들이 결혼을 해서 자녀를 낳고

3) 이 시기 유럽과 스웨덴의 출산 촉진 정책에 관해서는 다음을 참조. D. V. Glass (1940), *Population Policies and Movements in Europe*, Oxford: Clarendon Press 및 Allan Carlson(1990), *The Swedish Experiment in Family Politics: The Myrdals and the Interwar Population Crisis*, London: Transaction Publishers, ch. 2 및 ch. 3.

도 경제활동에 참여해야 빈곤에서 벗어날 수 있기 때문에, 여성들의 사회활동을 가능케 하는 것이 출산율을 높일 수 있는 길이라고 보았다. 그것은 가족을 대상으로 한 복지정책의 도입을 통해서 가능하다고 본 것이다. 또한 출산휴가제도와 부부개별 과세 등도 가족을 대상으로 한 것이기 때문에, 뮌르달 부부가 강조한 인구문제 해결책과 밀접한 관련을 맺고 있다. 사회정책을 통해서 사회를 개조할 수 있다는 사회공학적(social engineering) 사고가 체계적으로 제시되었다. 독일과 이태리에서는 가족의 전통적인 역할을 강조하면서, 전통적인 역할의 약화가 결혼과 출산 기피의 원인이라고 보아서 전통적인 역할을 다시 회복시키려 하였다. 반면에, 스웨덴의 뮌르달 부부는 전혀 다른 관점에서, 양성 평등과 가족 복지가 출산율을 높일 수 있는 가장 효과적인 방법이라고 주장한 것이다.

인구위기를 해결하기 위한 뮌르달 부부의 주장은 새로운 인구 논쟁으로 확대되었다(Carlson, 1990: 99-128). 그들의 주장은 보수적인 학자들로부터 뿐만 아니라 좌파 사회주의자들로부터도 비판의 대상이 되었다. 보수 우파 학자들은 국가의 보육과 출산을 촉진하기 위한 개입은 개인의 자유로운 선택을 약화시킨다고 비판하였다. 공공 보육은 아이들을 부모로부터 분리시켜, “사회의 자녀”로 만든다는 비판받았다(Carlson 1990: 103). 이것은 공공 보육이 독일의 히틀러나 이태리의 무솔리니와 같은 전체주의적 사고의 산물이라는 주장에 근거한 것이었다.

교회 목사들은 저출산이 경제적인 원인의 결과라고 보는 견해를 비판하고, 출산은 도덕의 문제라고 주장하였다. 일부 좌파 사회주의자들도 뮌르달이 빈곤층에게 더 많은 자녀를 낳기를 강요한다고 비판하였고, 또 다른 좌파 사회주의자들은 더 나아가 인구 증가를 내세우는 것은 군사적이고 팽창주의적인 사고를 반영하고 있다고 비판하였다(Carlson 1990: 106 및 120).



<표 1> 유럽 여러 나라의 조출산을 1899-1937.

	1899/01	1909/11	1919/21	1929/31	1931/35	1936	1937
Belgium	29.1	23.4	20.2	18.4	16.8	15.2	15.3
Denmark	29.8	27.5	24.0	18.4	17.7	17.8	18.0
Germany	35.4	29.8	23.7	17.2	16.6	19.0	18.8
England and Wales	28.7	24.2	22.6	16.1	15.0	14.8	14.9
Finland	32.4	29.9	23.1	22.3	19.5	19.1	19.9
France	21.7	19.3	18.4	17.7	16.5	15.0	14.7
Italy	33.1	32.5	27.8	25.7	23.8	22.4	22.9
Holland	32.1	28.7	26.7	22.7	21.1	20.2	19.8
Norway	29.8	26.3	24.3	17.0	15.2	14.6	15.1
Switzerland	28.9	24.9	20.1	17.0	16.4	15.6	14.9
Sweden	26.8	24.7	21.6	15.2	14.1	14.2	14.4

Source: Bickel 1947.

출처: Ann-Sophie Kalvemmark(2008: 39)에서 재인용

그러나 사민당 지도부에서는 뮌헨 부부의 문제제기와 대안을 받아들였다. 1928년 사민당 당수인 한손(Per Albin Hasson)이 주장한 “인민의 집(Folkhemmet)” 노선과 맞물려 인구위기에 대한 정책적 대응은 스웨덴 가족복지 정책의 핵심적인 원리가 되었다 (Carlson 1990: 25-26). 스웨덴 사민당은 1928년 선거 패배의 원인을 분석하면서, 당시까지 농업 노동자와 농민을 간과하고 지나치게 노동조합에만 의존하는 전통적인 계급노선을 추구하는 것이 한계였다는 점을 인식하였다. 한손의 “인민의 집” 담론은 이러한 상황에서 새로운 변화를 모색하기 위한 새로운 비전으로 제시되었다. “인민의 집” 담론은 노동자들뿐만 아니라 농민과 자영업자를 포함한 모든 스웨덴 국민들이 스웨덴이라는 커다란 가정의 울타리 속에서 평등하게 대접받고, 서로 배려하며, 협력하는 가족 구성원이 될 수 있도록 스웨덴 사회를 만들겠다는 비전을 담고 있었다. “인민의 집” 담론은 프롤레타리아트 중심의 계급투쟁이 아니라 사회 구성원 모두가 오붓한 가정 속에서 조화를 이루고, 서로 연대의식을 공유하며 공생하는 따뜻한 가정을 스웨덴 사회민주주의가 추구하는 새로운 스웨덴 사회의 미래상으로 제시한 것이다.

한손은 1936년 선거 캠페인에서 청년 세대를 대상으로 인구 감소가 여러

세대의 복지 증진을 위협하는 요소이며, 사회민주당은 이러한 상황에 대응하기 위하여 아동과 어머니를 위한 대대적인 지원을 할 것이라고 선언하였다. 가족의 안전과 복지가 인구위기를 해결하는데 핵심적인 요소로 본 것이다. 1936년 선거에서 사민당은 “인민의 집” 속에서 자녀, 어머니와 가족이 누릴 수 있는 복지를 내세워 승리를 거두었다(Carlson 1990: 171-172). 결과적으로 뉘르달의 인구위기를 극복하기 위한 복지정책 제안은 스웨덴 사민당의 집권에 기여하였고, 스웨덴 사회민주주의 복지의 틀을 마련하는 기본적인 이론이 되었다.

## 2.2 자본주의 위기와 복지국가의 위기

1970년대 서구 자본주의는 두 차례 석유팽동으로 인하여, 급격하게 위기에 빠졌다. 두 차례 중동 전쟁으로 석유 가격이 폭등하면서, 값싼 석유에 의존하여 성장하였던 서구 자본주의는 큰 위기에 처하게 되었다. 석유 에너지에 의존하였던 제조업이 크게 타격을 받아, 경제 전체가 극심한 침체에 빠지게 되었다. 그리고 정부의 재정이 직접 타격을 받으면서, 1960년대 황금기를 이루었던 복지국가에 대한 비판이 좌파와 우파에서 동시에 등장하였다. 좌파의 비판은 복지국가의 구조적 모순에 초점을 맞추고 있다. 복지국가를 부르주아 자본주의 재생산을 위한 위기관리 시스템으로 보고, 위기관리에 필요한 재정 수요의 증대와 동원 가능한 복지재정 사이에서 발생하는 구조적 모순을 중심으로 “복지국가의 재정위기론” (Block, 1981; Gough, 1983; O'Connor, 1973; Offe, 1985)이 등장하였고, “생활세계의 식민화”와 같은 복지국가에 대한 내재적인 원리에 대한 비판(Habermas, 1973)도 등장하였다. 반면, 우파의 비판은 자유주의적 경제이념과 정치원리에 근거한 비판이 주류를 이루었다. 복지국가가 국가의 과도한 분배 개입을 가져와 경제의 비효율을 낳는다고 비판하고, 경제 위기의 해결책은 시장의 역할을 회복하는 것이라고 주장하였다(Joseph, 1974). 실업과 질병에 대한 집단적인 정책적 대응은 개인의 자율성을 훼손하고, 선택의 자유를 억압하기 때문에 복지국가는 개인의 자유를 억압한다고 시장주의자들로부터 비판을 받았다(Hayek, 2007).

이러한 우파의 복지국가 비판 논리는 영국의 보수당 대처(Margaret Thatcher)와 미국 공화당 레이건(Ronald Reagan)의 신자유주의로 구체화되었다. 영국과 미국의 신자유주의가 내세운 구체적인 정책은 복지국가를 되돌리는 탈복지 정책이었다. 구체적으로 감세와 더불어 복지지출을 삭감하는 정책 담론을 통해서 복지제도를 재편하는 것이었다.<sup>4)</sup>

에스핑-앤더슨의 복지국가에 관한 논의는 두 가지 점에서 복지국가 위기론에 대한 대응이었다고 볼 수 있다. 첫째는 우파의 복지국가에 대한 비판에 대응한 것이었다. 대처와 레이건이 주도하는 복지국가에 대한 신자유주의적 공격이 주로 복지국가가 비생산적이고 경제성장에 장애가 된다는 점에 초점을 맞추고 있지만, 그것은 바로 영미식 복지국가만의 속성이라고 반박하였다. 상대적으로 열악한 복지국가인 잔여적 복지국가(the residual welfare state)에서 복지는 생산적인 기여를 하지 못한다는 것이다. 그러나 사회민주주의적인 복지국가에서 복지는 경제성장에 기여를 하고, 보다 풍요로운 사회를 만들어 나가는 핵심적인 기능을 하는 제도라는 것이다. 복지를 통해서 더 많은 여성들이 경제활동에 참여할 수 있고, 복지를 통해서 건강하고 교육을 잘 받은 인력이 양성되기 때문에, 복지는 경제성장에 기여한다는 것이다.

둘째로 좌파에 대한 대응은 사회민주주의 복지국가가 노동계급의 저항을 회유하기 위한 정책적 산물이 아니라 노동계급의 투쟁을 통해서 이루어낸 성취물이라는 것을 밝히고 있다. 복지국가에 대한 비교 연구를 통해서 복지국가를 여러 가지 하위 유형으로 유형화하고, 스칸디나비아의 사회민주주의 복지국가들은 오랜 계급투쟁의 성과물이며, 그렇기 때문에 복지국가를 통해서 평등과 연대의 제도화에 성공하였다고 주장하였다. 에스핑-앤더슨은 복지국가 유형론을 통하여 영미식 복지국가의 문제를 제기하고, 사회민주주의 복지국가의 우월성과 진보성을 이론적으로 또한 경험적으로 밝히고 있다.

4) 영국과 미국에서 이루어진 신자유주의적 복지국가 개편은 실질적인 복지지출 삭감으로 나타나지는 않았다. 복지 프로그램 간의 복지지출 변화가 있었지만, 전체적인 복지지출의 비중을 크게 변하지 않았다. Paul Pierson은 이러한 현상을 복지국가 형성기의 정치와는 다른 이해 집단이 형성되었기 때문에 정치적인 이유에서 복지제도 개편을 추구하는 정치세력이 그것을 관철시키는 것이 어려웠기 때문이라고 주장했다. Paul Pierson(2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

### 3. 민주주의, 복지과 사회문제

뮈르달의 정치 이념은 민주주의에 뿌리를 두고 있다. 그리고 오늘날 민주주의 사회에서는 강제적인 방법을 동원할 수 없기 때문에, 사회정책이 필요하다는 것이다. 권위주의 사회에서는 정부가 국민들의 뜻과 무관하게 강제로 특정 정책을 실시할 수 있지만, 민주주의 사회에서는 그런 것은 불가능하다고 보았다. 민주주의 사회의 기본 원리는 정부가 정책을 강제할 수 없다는 점에 있다고 본 것이다. 그러므로 민주주의 사회에서는 사회정책이 더욱 중요해진다고 주장했다. 그리하여 뮈르달은 사회정책이 민주주의 원칙에 기초하여 “다수 인구의 물질적, 정신적 복지를 증진시키기 위해 취해진 정치적 수단의 총체”라고 보았다 (Myrdal, 1940: 28-29).

정부의 사회정책은 정부가 사용하는 예산과 관련이 있다. 정부가 세금으로 거둬들인 돈을 어디에 쓸 것인가가 사회정책에 영향을 미친다. 어디에 예산을 쓸 것인가는 한 사회가 직면하고 있는 시대 상황과 그 사회의 정치적 이상에 따라 달라질 것이다. 시대적인 상황은 각 사회가 직면하고 있는 경제문제나 사회문제들의 내용과 정책적 대응을 요구하는 집단이나 국민의 요구 수준 따라 달라진다. 저출산 문제가 가장 심각한 문제로 인식될 수도 있고, 단순하게 여러 문제 중의 하나로 인식될 수도 있다. 군비지출이 중요하다고 생각하는 국민들이 있는가 하면, 군비지출이 그야말로 낭비라고 생각하는 국민들도 있다. 그야말로 각 사회의 국민 인식에 따라서 그리고 국민들이 가지고 있는 정치적 이상에 따라서 현실은 다르게 인식된다.

뮈르달은 1967년 미국 워싱턴에서 미국계획연구소(the American Institute of Planners)가 개최한 컨퍼런스 기조연설을 통해서 미국에 대한 그의 생각을 공개적으로 드러냈다. 그는 미국이 달을 개척하기 위해 천문학적인 돈을 소비하는 것을 포기하고 미국을 포함해서 인간이 사는 지구의 생활환경을 개선하기 위해서 돈을 써야 한다고 주장하고, 더 나아가 월남전과 같은 전쟁과 전쟁 준비로 엄청난 돈을 쓰는 대신, 미국 내 대도시에 형성되어 있는 슬럼을 없애고 또 낙후된 나라들을 돕는데 그 돈을 써야 한다고 주장했다 (Myrdal, 1973: 124). 미국 정부가 엄청난 규모의 우주 개발비와 군비를 자국

내 빈곤 문제를 해결하기 위해서 쓰라는 주장이었다.

뮌헨은 비생산적인 군비지출과 우주개발 대신에 사람에 대한 투자를 강조하였다. 국민의 복지에 전혀 기여하지 못하는 비합리적인 지출인 군비지출과 우주개발이 체제의 우수성을 보여주기 위한 전형적인 비생산적인 지출이라고 비판하였다. 반면에, 훨씬 더 적은 비용으로 빈곤 아동 교육에 투자하거나, 빈민들의 직업능력 개발에 투자하면, 실질적으로 빈곤 문제를 해결할 수 있다고 보았다. 노동 투입량의 질적, 양적 증가가 빈곤에서 벗어날 수 있는 반 빈곤정책의 핵심이며, 이는 노동의 질을 높이기 위한 교육과 노동에 참여할 수 있도록 지원하는 다양한 복지 프로그램을 통해서 이루어질 수 있다고 본 것이다. 이러한 의미에서 뮌헨은 복지가 대단히 생산적인 사회 투자라고 주장했다.

사회정책은 사회문제에 대한 단편적인 대응이 아니라, 국민 전체의 삶의 질을 높이기 위한 정책이다. 뮌헨은 인구위기가 좁은 주거환경, 부적절한 영양, 나쁜 건강 상태, 실업, 경제적 불안정 등의 모든 문제와 관련이 있기 때문에 인구위기를 극복하기 위하여 총체적인 사회 정책적 접근이 필요하다고 보았다. 노동시장, 주거, 식사와 건강 등이 모두 인구위기와 관련되어 있다는 인식은 복지가 어떤 정책보다 포괄적이고 광범위한 접근을 필요로 한다는 인식에 토대를 두고 있다. 단적으로 가족과 사회와 건강해지기 위해서 평등주의와 사회적 위험으로부터 벗어나 일과 가족생활을 즐길 수 있어야 한다는 것이었다. 사회민주주의적 이념은 추상적인 논리가 아니라 구체적인 삶 속에서 실현되는 평등주의와 연대의식에 기반을 둔 사회 건설이라는 점에서 뮌헨은 자신의 인구문제에 대한 접근을 ‘사회주의적’이라고 규정하였다.

인구위기를 극복하기 위한 뮌헨의 사회정책은 ‘탈시장화’와 ‘탈가족화’로 특징지어진다. 이에 대하여 자유주의자들은 국가가 시장을 대신하여 가족의 생계와 가족 구성원의 삶에 개입하는 ‘탈시장화’가 개인주의에 기초한 시장원리에 반하는 것이라고 비판하였다. 그리고 보수주의자들은 탈가족화에 초점을 맞추어 공공보육은 국가가 부모로부터 어린이를 납치하는 것이라고 공공보육을 맹비난하였다. 그리고 자유주의자들과 보수주의자들은 인구

위기를 해결하기 위한 국가의 개입을 소련식 계획경제 체제하에서 개인과 가족이 모두 국가에 종속되는 전체주의 사회로 나아가는 길이라고 비판하였다.

에스핑-앤더슨은 “탈상품화”를 중심으로 복지국가를 논의하고 있다. 그는 노동시장과 독립적으로 생계를 유지할 수 있는 공적인 자원을 제공하는 국가를 복지국가라고 인식하였다. 그는 복지를 사회권적 시민권이라고 주장한 마셜(T. H. Marshall, 1950)의 논의가 추상적이라고 지적하고, 복지국가는 구체적으로 상품으로서의 노동력이 국가의 지원에 의해서 상품으로서의 지위가 약화되는 “탈상품화(decommodification)”를 핵심적인 원리로 하는 국가라고 보았다 (Esping-Andersen, 1990: 21-23). 즉, 탈상품화는 자유주의자들이 비판한 탈시장화로 바로 그것을 복지국가의 중요한 요소로 본 것이다. 그리고 복지국가는 그 자체가 계층 체제라고 보고, 복지정책 차원뿐만 아니라 계층 구조에 미치는 복지제도의 영향을 고려하여 복지 자본주의를 세 가지 유형으로 구분하였다. 그는 서구 18개 국가들의 탈상품화의 정도와 사회정책의 결과로 나타나는 계층 체제를 중심으로 서구 복지 자본주의를 자유 복지 자본주의, 보수적 복지자본주의, 사회민주주의 복지자본주의로 구분하였다 (Esping-Andersen, 1990: 26-29).<sup>5)</sup> 자유주의 복지국가(liberal welfare state)는 영국과 미국과 같은 복지국가로 자산조사를 통해서 복지가 제한된 사람들을 대상으로 해서 주어지고, 국가의 복지는 시장을 보완하는 수준에서 이루어지기 때문에 사적 보험이 발달한 것이 특징이다. 보수적 복지국가는 프랑스나 독일과 같은 대륙 국가들의 복지제도의 특징으로 가장 두드러진 점은 복지제도를 통해서 계층 체제를 유지하는 것이 특징이다. 국가가 시장을 대체해서 복지를 제공하기 때문에, 사적인 복지는 제한적이지만, 계층 체제를 유지하는 방식으로 복지가 제공되기 때문에, 재분배 효과는 제한적이다. 마지막으로, 사회민주주의 복지국가는 보편주의적 원리에 기초하여 모든 사람들이 복지 혜택을 받으며, 모든 사람들이 복지 재정에 기여하는 방식으로 재정

5) 여기에서 사용된 용어는 정치철학에서 사용되는 용어와 의미가 다르다. 예를 들어, 보수주의는 과거의 가치를 중요하게 생각하지만, 보수적 복지국가에서의 보수의 의미는 기존의 계층체제가 정년 이후에도 지속이 된다는 의미에서 보수주의이다. 독일이 보수주의 복지국가의 대표적인 예이다.

조달이 이루어진다. 그리고 복지를 통한 재분배 효과가 크기 때문에, 복지는 계층체제를 약화시키는 효과를 갖는다. 그러므로 사회민주주의 복지국가에서 노동의 탈 상품화의 정도가 높고, 계층 간 불평등도 낮다. 사회민주주의 복지국가에서는 시장 의존도뿐만 아니라 가족 의존도도 낮은 것이 특징이다. 세 가지 복지자본주의는 유럽과 미국을 중심으로 한 논의라는 점에서 복지자본주의 일반에 관한 논의라고 보기는 힘들지만, 적어도 복지가 상대적으로 발전되어 있는 서구 사회들의 복지체제를 이론적인 논의와 함께 경험적인 분석을 바탕으로 논의하고 있다는 점에서 복지국가 논의의 새로운 지평을 열었다고 볼 수 있다.<sup>6)</sup>

이러한 세 가지 유형의 복지국가는 어떻게 형성되었는가? 에스핑-앤더슨은 복지국가의 형태가 정치적 연합 형성의 성격에 따라 달라졌으며, 노동계급이나 농민과 같은 단일한 계급의 권력 자원이 아니라 계급 동맹을 통한 권력 자원의 축적을 통해서 이루어졌다고 보았다. 구체적으로 사회민주주의 복지국가 형성에서는 노동계급의 힘에 의한 것이 아니라 노동계급과 농민과의 동맹(적-녹 동맹)이 결정적으로 중요했다고 보았다. 독일이나 이탈리아에서 노동조합과 좌파 정당이 농민들에게 위협적인 존재로 받아들여졌고, 농민은 보수 세력에 의해서 포섭되었다. 반면에, 스칸디나비아에서는 농민에 대한 보조를 좌파 정당들이 받아들이고, 농민은 보편적 복지제도를 받아들이면서 노동자와 농민의 동맹이 성공을 거둘 수 있었다는 것이다. 에스핑-앤더슨은 농민을 누가 어떻게 끌어들이는가가 복지국가 형성에서 중요한 요소가 되었다고 보았다(Esping-Andersen, 1990: 30-31).

복지국가는 사회문제에 대한 집단적인 대응 방식의 하나이다. 뮌헨 부부의 경우, 인구문제가 당시 시대적으로 중요하게 인식되었던 사회문제였지만, 에스핑-앤더슨의 경우 시장의 위험으로부터 개인과 가족을 보호하는 것이 중요한 사회문제이었다. 사회가 변함에 따라서, 사회문제도 달라지고 또한 사회문제의 성격도 바뀌고 있다. 에스핑-앤더슨은 사회민주주의 복지국

6) Google Citation을 통해서 확인할 수 있는 Esping-Andersen의 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*의 영향력은 인용회수를 통해서 간접적으로 확인할 수 있다. 그 책의 인용횟수는 2016년 1월 31일 현재 24,119로 사회과학 분야 최고의 인용횟수를 보여주고 있다.

가가 고정된 형태로 존재하는 것이 아니라 사회변화에 따라서 지속적으로 진화했다고 보았다. 그는 산업부문에서 농업이 지속적으로 축소되고, 산업구조가 고도화되고, 서비스업이 대두되면서, 노동계급의 경우 농민보다는 새로운 중간계급인 화이트칼라 계층과의 연대가 더 중요하게 되었다고 보았다. 그 결과 전통적인 적-녹 연합의 정치적 효과는 약화되었고, 적-백의 연합이 요구되었다고 보았다. 그 결과, 에스핑-앤더슨은 “스칸디나비아 모델은 거의 전적으로 새로운 중간계급을 새로운 복지국가로 끌어들이 수 있는 사회민주당의 능력에 의존했다”라고 평가했다(Esping-Andersen, 1990: 31). 앵글로 색슨 모델에서 새로운 중간계급은 국가로 끌어들이지 못해서, 그들을 대상으로 하는 사보험이 더 지배적인 형태가 되었고, 유럽 대륙의 경우에는 새로운 중간계급이 보수정당들에 의해서 포섭되면서, 기존의 계층 질서를 유지하는 방식으로 통합되어 오히려 계층별 사회보험 체계가 강화되었다는 것이다(Esping-Andersen, 1990: 32-33 및 58-65).

20세기 자본주의 사회가 급격하게 변하면서, 전후에 형성된 정치체제나 정책들의 효과는 크게 약화되었다. 새로운 사회변동에 따른 사회문제들이 대두되면서, 복지제도도 여러 가지 한계를 드러냈다. 에스핑-앤더슨은 고전적인 사회민주주의 복지국가가 과거 많은 문제를 해결하였지만, 새로운 문제들을 많이 만들어 냈기 때문에 또 다른 새로운 형태의 사회민주주의 복지국가가 필요하다는 주장에 동의하고, 새로운 복지국가를 모색하는 작업을 했다(Esping-Andersen(ed.), 1996, 2002 및 2009). 그는 현재 우리가 역사적 전환을 겪고 있다고 보고, 핵심적인 사회적 변화를 세 가지로 보았다. 첫째는 인구와 가족의 변화이다. 여성의 역할이 바뀌고 결혼과 출산이 필연이 아니라 선택이 되면서, 선택의 자유가 신장되었지만, 동시에 사회적 위험도 증가되었다는 것이다. 둘째는 세계화와 더불어 테크놀로지의 변화로 과거와 같은 안정되고 높은 수준의 보상이 주어지는 일자리가 줄어들면서 저임금, 실업과 불안정 고용과 같은 사회적 배제가 더 심화되어, 1930년대 논쟁을 이끌었던 ‘사회 문제’가 다시 등장하고 있다고 보았다. 셋째, 새롭게 등장하는 서비스 경제는 사회 양극화를 낳고 있다고 보았다. 숙련, 전문직 일자리가 늘어났지만, 저임금 단순 서비스 노동도 늘어나면서 고용의 양극화가 나타났



다. 이러한 변화들은 전통적인 복지제도들의 효과를 크게 약화시켰고, 새로운 복지국가의 모색을 필요로 한다고 본 것이다(Esping-Andersen, 2002: 2-3). 이러한 변화에 대응하는 신자유주의 대안은 개인의 책임과 시장의 역동성을 강조하였지만, 불평등을 심화시키고 빈곤층을 양산하여 문제를 더 악화시켰다고 보았다. 그리고 기든스에 의해서 제시된 “제3의 길”도 과거와의 단절을 강조했지만, 개인의 역량을 강조하는 정책이 중심이었기 때문에, 대부분의 유럽 국가들에서 환영받지 못했다고 진단하였다.

복지국가의 재편은 정부, 가족과 시장의 역할을 어떻게 재조정하느냐 하는 문제와 직결되어 있다. 이것은 누가 개인의 복지를 책임지는가 하는 책임 주체의 문제와도 연관된 문제이다. 전통 사회에서 모든 책임은 가족이나 마을이었다. 가족원의 복지는 가족 구성원들의 공동 책임으로 인식되었고, 가족의 책임을 넘어서는 경우에는 지역 공동체에서 도와주는 방식으로 복지가 해결되었다. 산업사회에서는 가족의 복지는 주로 고용을 통해서 이루어졌다. 노동시장에서의 고용을 통한 소득이 가족 구성원의 생활을 가능케 하는 경제적 자원이 되었고, 특히 남성 가장을 중심으로 하는 가족에서 남성 가장의 고용이 대단히 중요하게 인식되었다. 노동계급의 힘이 강한 곳에서는 실업으로 인한 가족의 위험을 노동조합이어나 국가가 주체가 되어 보호해주는 실업보험이 등장하였다. 노동계급의 힘이 약한 곳에서는 여전히 모든 것이 시장에 의해서 좌우되는 상황에서 크게 벗어나지 못했고, 결과적으로 빈곤과 불평등이 만연하게 되는 결과를 가져왔다. 이러한 곳에서는 극빈층에 대한 지원이 도입되었지만, 구조적인 불평등과 빈곤을 해소하지 못하여 빈곤층이 만성적으로 존재한다.

에스핑-앤더슨은 전후의 자본주의 체제에서 일어난 변화가 3가지 복지 공급 주체의 역할에 관한 새로운 논의를 요구한다고 주장한다(Esping-Andersen, 2002: 17-18). 이러한 변화는 주로 가족이나 여성의 역할과 관련된 변화들이다. 변화를 요약하면 다음과 같다(Esping-Andersen, 2002: 19-20).

첫째, 전후 사회정책을 뒷받침했던 가족 구조인 남성 가장 가구가 더 이상 타당하지 않다.

둘째, 자녀를 둔 여성의 고용은 나이 어린 자녀를 보호할 새로운 제도를 필요로 한다.

셋째, 만연한 청년 실업과 집을 마련하는 것이 어려워져 청년들이 가족을 이루지 못하고 있다.

넷째, 가족은 점차 불안정해지고 또 이러한 불안정은 빈곤으로 이어진다.

다섯째, 아동기의 질이 이후 생활기회에 더 중요해졌다.

에스핑-앤더슨은 이러한 변화를 중심으로 복지국가에 관한 논의를 재구성하고자 하였다. 그리하여 2000년대 들어서 에스핑-앤더슨은 1930년대 뮌헨 부부가 관심을 기울였던 ‘인구문제’ 중에서 특히 ‘여성의 문제’에 초점을 맞춰 새로운 복지국가에 관한 논의를 발전시켰다. 그는 현대 사회에서 일어나고 있는 가장 큰 혁명적인 사회변동은 여성의 역할 변화라고 보고 이를 “젠더 혁명(gender revolution)”(2002: 20) 혹은 “미완의 혁명(the incomplete revolution)”(2009: 3)이라고 불렀다. 이러한 변화와 관련하여, 그는 페미니스트들이 가족 내 혹은 사회 수준에서의 양성 평등을 부르짖고 있지만, 보다 근본적인 불균형 상태가 사회 전반에 만들어지고 있다고 보았다. 전통적인 핵가족은 소수가 되고 있고, 비정형적인 가족(동거, 독신, 홀부모 가족 등)이 크게 증가하고 있으며, 스칸디나비아 지역과 미국에서처럼 부부의 절반이 이혼을 경험하고 있다. 남성 가장 가구가 과거 다수의 가족 모형이었다면, 이제는 더 이상 그렇지 않게 되었다. 과거 독신이 주로 사별에 의한 것이었다면, 현재는 독립과 자율을 선호하는 사람들의 선택에 의한 것이라는 점에서 독신 가구도 과거와는 완전히 다르며, 주로 여성의 경제활동 참여가 높아지면서 나타난 결과이다. 그리고 이러한 변화는 여성의 경제활동참가를 가능케 할 새로운 복지제도를 필요로 한다는 것이 에스핑-앤더슨의 핵심적인 주장이다. 1930년대 인구위기에 대응해서 새로운 가족복지 정책이 필요했던 것처럼, 21세기 가족과 여성의 역할 변화는 전면적으로 새로운 복지제도를 필요로 한다는 것이다. 왜냐하면, 이러한 변화는 전후 형성된 복지국가가 추구했던 이상과는 전혀 다른 사회를 만들어 내고 있기 때문이다.

에스핑-앤더슨은 이러한 변화의 결과로 맞벌이 부부 가구, 홀벌이 부부 가

구, 독신 가구, 실업 가구 등 다양한 가족 형태가 만들어 지면서, 가족 형태에 따른 불평등이 더 커지는 결과를 낳고 있다는 것을 밝혔다. 그러므로 전통적인 남성 가장 가구를 전제로 하는 핵가족에 기초한 복지 시스템은 더 이상 불평등을 약화시키지 못하고 있는 점을 강조하고 있다. 또한 그는 이러한 가족 형태의 다양화로 자녀 교육의 문제가 대두되며, 유아기와 청년기의 교육과 기술 습득이 평생의 생활기회에 영향을 미치기 때문에, 불평등과 빈곤 문제를 해결하기 위해서는 가족 정책이 국가 복지정책의 중심적인 대상이 되어야 한다고 보았다. 그리하여 빈곤 아동에게 투자하는 것이 불평등을 약화시킬 수 있는 핵심적인 정책 수단이라고 보았다. 에스핑-앤더슨은 아동기 불평등이 기회의 불평등을 낳는 핵심적인 요소이며, 지식경제 시대에 아동기 교육 기회의 불평등은 성인기 불평등을 더 심화시킬 수 있기 때문에, 아동기에 정부가 개입하여 인지적 능력(cognitive skills)과 비인지적 능력(non-cognitive skills)을 배양할 수 있는 교육 기회를 평등하게 제공하는 것이 중요하다는 점을 강조하였다.<sup>7)</sup>

에스핑-앤더슨은 이러한 논의가 지식경제 시대에 더더욱 중요하다는 점을 강조한다. 지식경제 시대의 불평등은 “무지의 바다 위에 탁월한 섬”으로 묘사되는 다수의 저숙련 인구와 소수의 지식 엘리트로 구성된 미래 사회로 비유되지만, 대부분의 사람들은 소수의 무식한 사람과 평균적으로 높은 수준의 지식을 지닌 사람들이 다수가 되는 사회를 원할 것이고 보고, 아동기 교육 투자가 이러한 대안적인 사회를 구현하는 중요한 정책적 개입이라고 주

7) 2000년 노벨 경제학상을 수상한 James Heckman은 일란성 쌍둥이를 연구하여 생물학적으로 동일한 조건을 지닌 아이들이 각기 다른 환경 속에서 대단히 다른 성인으로 성장한다는 것을 경험적으로 밝혔다. 그리고 그는 국가가 아동기 빈곤 아동에 투자하는 것이 그들이 성인이 되었을 때, 범죄를 줄일 수 있고, 소득을 높이고, 교육 수준을 높이고, 더 건강해지기 때문에 사후적으로 성인 빈곤층이 되었을 때 복지 지원을 하는 것보다 훨씬 비용이 적게 든다는 것을 경험적으로 밝혔다. 이에 대한 논의는 다음 논문을 참조할 것. James Heckman(2008), “Schools, Skills and Synapses,” *Economic Inquiry* 8:46:289-324 및 Frances Campbell, Gabriella Conti, James J. Heckman, Seong Hyeok Moon, Rodrigo Pinto, Elizabeth Pungello and Yi Pan(2014), “Early Childhood Investments Substantially Boost Adult Health,” *Science*. 343(6178): 1478-1485.

장하였다(Esping-Andersen, 2009: 113-117). 그는 이러한 개입을 "사회투자 전략(a social investment strategy)"이라고 불렀다(Esping-Andersen, 2009: 130-140). 가족이 자녀의 교육에 투자할 수 있도록 정부가 가족을 지원하는 것이 중요하다고 주장했다. 구체적으로 부모의 소득에 따른 자녀의 성장 환경의 차이를 줄이기 위하여, 아동 빈곤을 제거하는 재분배 전략이 필요하며, 아동의 교육 환경 격차를 줄이기 위하여 양질의 아동보육과 유치원 교육이 중요하고, 어머니의 고용을 높이면서 동시에 그로 인한 자녀 교육의 문제를 해결하기 위한 양질의 보편적 아동 보육 제도가 구비되어야 한다고 주장하였다 (Esping-Andersen, 2009: 130-144).

에스핑-앤더슨이 강조하고 있는 중요한 사회변동 가운데 뒤르달 부부가 본격적으로 경험하지 못한 또 하나의 큰 사회변동은 고령화이다. 고령화 문제는 앞에서 다룬 결혼 제도의 약화와 관련되어 있는 저출산과 직접 관련되어 있다. 약간의 출산을 저하는 향후 엄청난 결과를 낳는다는 점에서 사소한 문제가 결코 아니다. 그러나 저출산으로 인하여 인구 구조상 고령인구가 유권자의 다수를 차지하는 상황이 도래하면서, 고령층이 정치적으로 더 큰 영향력을 행사하게 되는 변화가 나타난다. 오늘날 고령화는 속도가 빠르고, 수명이 늘며, 퇴직과 고령 연령이 일치하는 점이 과거의 고령화와 다르다 (Esping-Andersen, 2009: 147). 에스핑-앤더슨은 고령화에 대응한 사회 정책이 "세대 간 공정성"과 "세대 내 공정성"을 동시에 고려해야 한다는 점을 강조하였다. "내일의 퇴직자들 내의 복지 분배는 무엇보다도 오늘날 어린이들 사이의 생활 기회 불평등에 달려있다"는 점에서 미래의 평등한 은퇴에 관심을 가져야 한다(Esping-Andersen, 2009: 163). 구체적으로 퇴직 연령을 높일 뿐만 아니라 연공서열 임금제도 하에서 고령층이 훨씬 높은 임금을 받기 때문에 세대 간 공정성을 위반할 수 있기 때문에 임금제도의 조정도 필요하다고 보았다.<sup>8)</sup>

8) 프랑스는 60세 퇴직제도를 도입하고 있으나, 연공서열 임금제도가 유지되면서, 60세의 노동자는 35세의 노동자에 비해서 40% 더 높은 임금을 받고 있기 때문에 세대 간 공정성이 크게 훼손되고 있다 (Esping-Andersen, 2009: 164).

#### 4. 결론: 사회과학과 복지국가

뮌헨 부부와 에스핑-앤더슨의 모두 사회과학자로서 경험적 연구에 바탕을 둔 사회정책을 모색하고 있다는 공통점을 지니고 있다. 일찍이 1930년대 과학이 정치를 이끌어야 한다고 주장한 뮌헨은 도덕적 주장이나 이데올로기를 내세워 복지를 논의하는 것의 한계를 제시하고, 엄밀한 사회과학적 연구를 통해서 사회문제를 해결하기 위한 노력이 사회민주주의의 복지 논의의 핵심이라는 것을 스스로 보여주었다. 두 사람은 정치적 이념과 가치를 엄밀한 사회과학 논의와 결합시켜 사회민주주의 복지국가론을 만들었다는 점에서 큰 기여를 하였다.

시대적 환경은 서로 다르지만, 뮌헨 부부와 에스핑-앤더슨이 보여준 사회민주주의적인 복지국가 논의는 복지국가를 구현하고자 하는 한국 사회에 여러 가지 시사점을 던지고 있다. 첫째, 두 사람의 복지정책 논의는 복지정책 논의가 한국 사회의 현실에 대한 면밀한 분석과 더불어 미래 사회에 대한 예측에 기초해야 한다는 점을 보여준다. 1930년대 인구위기에 관한 뮌헨 부부의 연구나 1990년대 복지국가의 위기에 관한 에스핑-앤더슨의 논의는 모두 매우 엄밀한 경험적인 연구에 기반을 두고 있다. 물론 뮌헨 부부와 에스핑-앤더슨은 평등주의와 연대주의라는 가치를 내세운 사회민주주의자였지만, 복지국가 논의는 철저하게 엄밀한 경험적 분석에 바탕을 두고 있다는 점에서 “과학이 정치를 지배해야 한다”는 뮌헨 부부의 주장이 공유되고 있다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 점은 한국사회에서 이루어지는 복지국가 논의에서도 꼭 필요한 점이라고 볼 수 있다.

둘째, 사회변동의 방향에 대한 전망과 관련하여, 사회변동에 따른 사회문제를 예측하고 그것에 정책적으로 대응하는 “선제적 정책 전략”의 중요성에 대한 강조이다. 인구의 변화나 가족의 변화에 따른 복합적인 사회변동에 관한 두 사람의 논의는 ‘사회학적 상상력’을 통해서 제기된 논의에 바탕을 두고 있다. C. W. 밀즈가 강조한 상호연관성의 산물로서의 사회현상에 대한 접근을 통해서 현재 사회문제뿐만 아니라 미래의 사회문제에 대한 예측과 대응이 가능하다는 것을 뮌헨 부부와 에스핑-앤더슨은 잘 보여주고 있다.

셋째, 뫼르달 부부와 에스핑-앤더슨은 가치의 차원에서 민주주의 사회에서 가능한 사회정책이란 무엇이고 어떤 가치에 기반을 두어야 하는가를 잘 보여준다. 민주주의, 평등주의와 연대의 가치를 동시에 이룰 수 있는 제도와 정책에 대한 고려가 뫼르달 부부와 에스핑-앤더슨이 공유하고 있는 특징이다. 그러므로 형식적 민주주의를 넘어서 실질적인 민주주의의 구현은 복지를 통해서만 가능하다는 것을 또한 세 사람은 잘 보여준다. 평등주의만을 강조한 경우, 소련식 사회체제가 될 수 있고, 민주적 자유만을 강조한 경우, 영미식 자본주의 사회가 될 것이다. 개인의 자유, 평등과 연대를 동시에 이룰 수 있는 것은 오직 복지제도를 통해서만 가능하다는 점에서 뫼르달과 에스핑-앤더슨의 논의는 복지국가를 모색하는 한국 사회에 중요한 시사점을 제시한다고 볼 수 있다.

## 《참고문헌》

- Barber, William J. 2008. *Gunnar Myrdal: An Intellectual Biography*, London: Palgrave Macmillan.
- Block, Fred. 1981. "The Fiscal Crisis of the Capitalist State," *Annual Review of Sociology*, 7: 1-27.
- Carlson, Allan. 1990. *The Swedish Experiment in Family Politics: The Myrdals and the Interwar Population Crisis*, London: Transaction Publisher.
- Dolan, Brian ed.. 2000. *Malthus, Medicine & Morality: Malthusianism after 1798*. Amsterdam: Rodopi
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2009. *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*, Cambridge: Polity.
- Campbel, Frances, Gabriella Conti, James J. Heckman, Seong Hyeok Moon, Rodrigo Pinto, Elizabeth Pungello and Yi Pan(2014), "Early Childhood Investments Substantially Boost Adult Health," *Science* 343(6178): 1478-1485.
- Gough, Ian. 1979. *The Political Economy of the Welfare State*, London: Macmillan.
- Habermas, Jurgen. 1973. *Legitimation Crisis*, New York: Beacon Press.
- Heckman, James. 2008. "Schools, Skills and Synapses," *Economic Inquiry* 46:289-324.
- Kalvemark, Ann-Sohie. 2008. *Sweden in the 1930s: Population development, population debate and policy implications*, Helsinki: Almqvist & Wiksell.
- Myrdal, Alva. 1941. *Nation and Family: The Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy*, London: Harper & Brothers.

- Myrdal, Gunnar. 1940. *Population: A Problem for Democracy*, Cambridge: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_. 1953. *The Political Element in the Development of Economic Theory*, London: Routledge & Kegan Paul.
- \_\_\_\_\_. 1972. "What is Wrong with the Welfare State," *Essays and Lectures*, ed. by 岡田 目壘 美, 京都: 啓文社, pp. 27-38.
- O'Connor, James. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin Press.
- Offe, Claus. 1984. *Contradictions of the Welfare State*, ed. John Keane. Cambridge, MA: MIT Press.



<Abstract>

## **Social Democratic Ideas of Social Welfare: Focusing on Gunnar and Alva Myrdal and Gøsta Esping-Andersen**

Shin, Kwang-Yeong

This paper analyzes the social thought on the welfare states focusing on theories of social welfare by Myrdals(Gunnar Myrdal and Alva Myrdal) and Gøsta Esping-Andersen. Though their ideas of social welfare show the time difference of almost half century, they show common characteristics of developing ideas of social welfare based on political philosophy and social sciences. In addition, they are enthusiastic supporters of social democratic welfare states in common. While Myrdals deal with the problems of welfare state in the early period, Esping-Andersen deals with the crisis of the welfare states after the golden era of the welfare states. They provide the foundation of the theory of the social democratic welfare state based on social scientific research. An emphasis on “sciences should lead the politics” is well reflected in Myrdals’ discussion of the population crisis and Esping-Andersen’s preventive responses to the family changes. Those have significant implication to the Korean society suffering from the population crisis and the family crisis simultaneously.

**Key Words: social democracy, Myrdals, Espig-Anderson, population crisis, welfare state**

---

성명: 신광영  
소속: 중앙대 사회학과  
E-mail: kyshin20@gamil.com

논문 접수일: 2016.5.27.  
수정원고 접수일: 2016. 6.23.

논문심사 완료일: 2016.6.23.  
게재 확정일: 2016.6.24.