

복지국가의 인센티브 문제에 관한 연구

전 병 유*

◀ 요약 ▶

이 글에서는 북구 복지국가 모델이 경제적 인센티브와 윤리-규범의 문제로 인하여 장기적으로 지속가능하기 어렵다는 경제학적 논리를 비판적으로 검토하였다. 형평을 목적으로 하는 정치적 기획인 복지국가의 주된 경제적 기능은 위험에 대한 사회적 보호 즉 보험 기능이다. 복지국가는 사적 보험의 실패를 극복하여 인적자원과 혁신 투자를 촉진하는 효과를 가지지만, 기여와 분리된 조세 기반의 보편적 복지와 시장에서의 임금평등을 추구하는 복지국가는 잠재적으로 인센티브의 문제를 가질 수 있다. 그러나 스웨덴과 같은 북구 복지국가는 고용 중심의 제도 배열, 노동윤리와 급여규범 유지에 기여하는 제도·정책의 설계·운영, 격차 축소의 인센티브 메커니즘 형성, 교육에 대한 공적 투자와 사회보장과의 정합성 구축 등을 통해 이를 극복할 수 있었다. 북구 복지국가 모델은 인센티브-규범의 문제가 이론과 논리의 문제가 아니라 제도와 정책으로 대응가능한 현실의 문제를 보여주는 현실적 사례라고 할 수 있다.

주제어: 복지국가, 유인, 적극적노동시장정책, 불평등

* 한신대학교 정조교양대학 교수(bycheon@hs.ac.kr). 이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었다(NRF-2010-332-B00255). 유익한 논평을 해 주신 논평자 세 분께 감사드립니다.

1. 문제제기

복지국가는 여전히 이념적이고 논쟁적이다. 복지국가의 동일한 현상을 놓고 다른 해석과 주장들이 제기되는 경우도 적지 않다. 효율성과 형평성을 조화시키는 데 성공적이었던 스웨덴 복지국가 모델에 대해서도 정통 경제학에서는 그 경제적 지속가능성에 대한 회의적인 평가를 하는 경우가 적지 않다.

복지국가의 지속가능성에 대해서는 권력자원이론, 탈산업화에 따른 평등-고용-재정의 트릴레마, 글로벌화에 따른 자본이동과 조세인하 압력, 고령화와 이민노동, 노동시장 유연화와 가족해체와 같은 새로운 사회적 위험 등 다양한 맥락에서 논쟁이 이루어지고 있다.

이와 관련해서 인센티브의 문제도 빠뜨릴 수 없다. 복지국가의 재정은 고용에 의존하고 고령화에 따른 노동력인구의 감소를 감안할 때 노동에 대한 역인센티브를 일으키지 않으면서 관대한 복지를 유지하는 것은 복지국가가 직면한 중요한 도전의 하나이다. 복지국가의 지속가능성은 복지국가에 대한 정치적 지지뿐만 아니라, 지속적이고 실용주의적인 제도 개선을 통한 경제적 인센티브 문제의 해결에 의존한다.

Heckmann(2009)은 복지국가에는 다양한 형태가 존재하고 그 차이는 인센티브의 구조와 성과의 차이로 설명될 수 있다는 점을 지적하고 있다. 복지국가들 사이의 성과의 차이도 사회의 모든 주체들이 새로운 기회에 대응할 수 있도록 적절한 인센티브를 고안해 내는 것에 좌우된다는 것이다.

OECD는 1994년 고용전략 보고서에서 실업함정, 빈곤함정, 복지의존성 등 복지국가의 인센티브 문제를 제기하였다. 그러나 OECD의 2006년 고용전략보고서에서는 북구 복지국가 모델(Nordic Model)을 앵글로색슨모델과 동일한 수준의 효율성을 나타내는 것으로 평가하였고, EU의 이른바 Sapir 위원회 ‘An Agenda for a Growing Europe(2004)’ 보고서에서도 북유럽모델만이 효율성과 형평성을 동시에 달성한 것으로 평가하고 있다. 그러나 여전히 대부분의 경제학 중심의 연구들은 조세에 기초한 보편적 복지를 추구하고 있는 북구 복지국가의 내재적 인센티브의 문제를 지속적으로 제기하고 있다.

이 글은 북구 복지국가 중에서도 스웨덴 사례를 중심으로 하여 복지국가가 내재적인

인센티브의 문제로 인해서 장기적으로 지속가능하지 않다는 정통 경제학의 논리를 비판적으로 검토하고 어떠한 논리와 정책으로 인센티브의 문제에 대응하고 있는지를 검토하고자 한다.

우리나라의 경우 아직 복지 수준이 그리 높지 않고 경제개발의 역사적 경험으로 노동 인센티브가 매우 높은 수준으로 형성되어 있기 때문에 인센티브의 문제가 본격적으로 제기되지는 않고 있다. 다만, 빠른 고령화로 생산가능인구에 비해 피부양자의 비중이 높아지고, 복지급여 수준이 높아질수록 우리나라에서도 본격적으로 제기될 수 있는 문제이다. 이미 국민기초생활보장제도에서의 근로유인의 문제가 제기되면서 제도 개편 논의가 시작되고 있고, 실업급여의 경우에도 급여하한선이 최저임금에 근접하면서 근로유인의 문제가 제기되고 있다. 복지국가를 경제적인 의미에서 지속가능한 형태로 설계하기 위해서는 인센티브 문제를 고려한 제도의 세심한 설계가 요구되는 시점이라고 할 수 있다.

이 글에서는 복지국가의 경제 논리를 비판하는 기존의 경제학 연구를 검토하고 여기서 제기되는 노동 인센티브와 규범 문제의 성격을 파악하고, 북구 복지국가의 기본 특징인 관대한 급여와 임금격차축소 전략이 어떻게 인센티브 문제를 극복하였는지를 검토하고자 한다. 이 글의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 복지국가의 지속가능성과 관련하여 경제적 인센티브의 문제가 경제학에서 어떻게 제기되고 있는지를 살펴보고, 제3절에서는 북구 복지국가의 인센티브 문제의 성격을 정리하며, 제4~6절에서는 북구 복지국가가 이러한 인센티브의 문제에 대응하여 어떠한 논리와 정책으로 대응하였는지를 살펴보고자 한다.

2. 복지국가의 자기해체적 특성?

복지국가 제도와 이를 유지하기 위한 재원인 조세가 개인의 경제적 행위에 역인센티브로 작용하고 관대한 급여가 도덕적 해이를 초래하기 때문에 복지국가가 지속가능하지 않을 수 있다는 문제는 그동안 경제학자들 사이에서 종종 제기되었다(Lindbeck 1995, Lindbeck, Nyberg and Weibull 2003, Henrekson and Persson 2004, Beaulier and Caplan 2007). 스웨덴의

경제학자이자 1990년대 초반 경제위기 시 개혁 자문위원회인 이른바 린드벡 위원회(Lindbeck Commission)를 이끈 아사르 린드벡(Assar Lindbeck)이 대표적이다. 그는 복지국가가가 스스로를 해체하는 효과(hypothesis of self-destroying effects of welfare state)를 가진다고 주장하였다. 평등을 추구하는 복지국가의 정치적 기획은 높은 수준의 조세와 정부지출을 필요로 하고, 이는 경제적 인센티브와 노동윤리를 침해하여, 고용이나 소득으로 측정되는 경제적 효율성을 해친다고 본 것이다.

경제학에서 관대한 급여는 ‘레저에 대한 보조’ 또는 ‘일하지 않는 자에 대한 보상’으로 간주된다¹⁾. 높은 한계세율과 조세격차(tax wedge)는 근로 시간에 영향을 주고, 급여에 따르는 도덕적 해이는 근로 기간에 영향을 주어 노동공급을 줄이는 효과를 가지며²⁾, 가구 내 생산을 촉진하고 민간서비스 영역의 고용 창출을 억제한다. 임금노동자에 대해 높게 과세하고 실업자에 대해 관대하게 급여를 주면, 의중임금(reservation wage)이 높아지면서 일자리 제의를 쉽게 받아들이지 않게 되고 결국 실업률은 낮아지지 않는다는 것이 경제학의 기본 논리이다.

특히 린드벡은 복지국가를 유럽문명의 승리로 평가하면서도 스스로의 기반을 무너뜨리는 위험한 동학(hazardous dynamics)을 내재하고 있다고 평가하였다. 스웨덴 복지국가의 단기적인 성과에도 불구하고 장기적으로는 인센티브의 문제가 드러날 것으로 보았다. 장기에는 경제적 역인센티브를 억제해오던 규범과 윤리가 해체될 수 있기 때문이라는 것이다. 일반적으로 사회적 규범, 태도, 윤리 등은 인센티브가 개인의 경제적 행위에 미치는 문제가 드러나는 것을 지연시키는 경향이 있으며 개인들은 사회적 규범에 의해서 영향을 받기 때문에 복지국가 제도가 내포하고 있는 경제적 인센티브의 변화에 즉각적으로 반응하지 않는다는 것이다. 복지급여 초기에는 사회적 규범의 제약을 받지만, 사회적 규범은 수급자가 증가할수록 약화되며, 부모가 이러한 규범을 자식에게 각인시키려는 인센티브도 복지국가가 관대해질수록 약화된다는 것이다³⁾. 특히 경제위기로 인하여 많

1) 성과보다는 욕구와 시민권에 기초한 수급을 이야기하는 탈상품화(decommodification) 논의는 역설적이게도 복지국가의 경제적 인센티브 논리(복지제도에 의한 노동공급 억제 인센티브)와 유사한 논리를 가진다.

2) 예를 들어 Prescott(2004)는 노동공급(전체 인구 대비 전체 시장노동시간으로 측정된 노동공급)에서의 미국과 유럽의 차이는 세율에서의 차이로 설명된다고 분석하였다. 유럽의 세율을 미국 수준으로 낮춘다면, 개인 당 노동 투입이 늘어나 세율이 감소되어도 세수는 유지될 수 있을 것이라는 분석도 있다(Ohanian et al., 2006).

3) 노동 윤리로부터 벗어나는 것이 초래하는 비효용은 급여수급자의 비중이 반비례한다고 보고 있다. 노동 윤리는 네트워크 외부성을 가진다. 많은 사람들이 선한 행동(good behavior)을 하면, 이로부터 개인의 효용도 증가한다. 따라서 경제위기로 급여수급자가 증가할 경우 노동윤리와 급여규범이 약화되는 악순환이 발생할 수 있다

은 사람들을 복지수혜자로 편입되어 일정 비율을 넘으면, 이전에 습득된 급여 규범이나 노동윤리는 더 쉽게 버려질 수 있다고 지적하고 있다(ketchup effect)¹⁾.

스웨덴을 비롯한 북유럽 국가들이 1990년대 초반 경제위기를 겪으면서 복구 보편적 복지국가 모델의 인센티브 문제와 경제적 지속가능성에 대해 경제학 중심의 연구프로젝트들이 진행되었다. 대표적으로 1992-1993년에 걸쳐 이루어진 린드벡위원회 보고서(Lindbeck et al. 1994), 스웨덴(Center for Business and Policy Studies: SNS)과 미국(National Bureau of Economic Research: NBER)의 경제학자들의 공동 작업으로 이루어진 1차 연구 보고서 The Welfare State in Transition(1997)과 2차 연구보고서 Reforming the Welfare State: Recovery and Beyond in Sweden(2010), 그리고 Heckmann의 연구보고서(2009), Lindert와 Bergh의 지상 논쟁 등을 들 수 있다. Lindert(1994)를 제외한 대부분의 연구보고서들은 복구 복지국가 모델이 형평을 추구하면서도 효율을 달성한 사례로 인정하면서도, 복지국가의 인센티브 문제로 인해 장기적으로는 지속가능하지 않기 때문에 시장친화적 개혁을 추진해야한다는 정책적 함의를 제출하고 있다.

예를 들어 Heckman(2009)은 스웨덴의 1990년대 위기 이후의 경제 회복은 그리 인상적이지 않았고 여전히 다양한 인센티브 문제를 가지고 있다고 비판한다. 공식 통계는 복지프로그램에 잠겨 있는 사람들을 고용과 산출로 계산하는 오류를 범하고 있으며, 젊은 사람일수록 상병휴가 참가율이 높은 것을 노동윤리 약화의 증거로 보고 있다. 적극적노동시장정책도 비용 대비 효율성이 떨어지며, 노동조합이 공적 이해를 위해 임금을 자제하는 행동은 위기 시에나 가능하고 계몽주의적으로 행동할 가능성은 낮은 것으로 평가하고 있다. 높은 과세 수준과 보호의 관대성이 사회의 동력을 약화시키고 글로벌 경제에 요구되는 숙련 투자를 위한 인센티브를 창출하지 못하는 것으로 보고 있다.

SNS/NBER의 두 번의 연구보고서들은 스웨덴모델의 제도 배열을 다양한 측면에서 탁월하게 분석하고 있으며 개별 저자들의 분석과 주장의 다양성이 나타나고 있기는 하지

(Lindbeck, 1999, 2003). 또한 노동에 대한 가치와 태도는 세대가 변하면서 달라질 수 있다. 관대한 사회보험제도가 부모로 하여금 자식들에게 엄격한 노동 윤리를 강제할 인센티브를 약화시키기 때문이다. 노동에 대한 보수가 줄어들었다면(경제적 인센티브가 약화된다면), 부모들이 자식들에게 노동윤리를 강하게 강제할 인센티브가 줄어들게 된다. 이렇게 천천히 움직이는 문화적 변화가 노동윤리와 태도를 변화시킬 수 있다(Lindbeck and Nyberg. 2006).

1) 장기에는 규범과 윤리의 훼손이 수급자뿐만 아니라 시스템의 관리자에게서도 나타난다는 점도 지적하였다. 그 결과 덜 효율적인 통제 하에서, 개인들이 시스템을 남용할 가능성이 더 커지며 정책의 변화에 따른 불확실성과 안정적이지 못한 규칙들이 새로운 위험을 만들어낸다고 보았다(Lindbeck, 1999).

만, 전반적인 결론은 Heckmann(2009)과 유사하다. 즉 조세와 급여에서의 경제적 효율성의 상실과 높은 비용으로 인하여 스웨덴 복지 정책들의 장기지속가능성에 의문을 제기하고 있다. 스웨덴이 90년대 초반 경제위기 이후 시장개혁으로 불평등이 증가하였지만 빈곤을 낮은 수준으로 유지하면서 상대적으로 강하게 회복한 것으로 평가하면서도, 위기 이전 수준의 고용을 회복하지는 못하였다는 점, 주로 인센티브 문제에 기인한 실업기간의 장기화로 실업률이 더 높아졌다는 점, 적극적노동시장정책이 경기회복에 기여하지 못하고 비용 대비 효과적이지 못하다는 점, 실업자들이 구직활동에 투자하는 시간이 미국보다 짧다는 점 등을 지적하고 있다. 다만 확정급여형에서 확정기여형으로 전환한 90년대 초반의 연금개혁이나 각종 급여의 소득대체를 축소나 지급기간 단축 등과 같이 경제적 인센티브를 강화한 정책들이 그나마 효과적이었다고 분석하고 있다.

그러나 복구의 보편적 복지국가들은 이러한 경제학적 논리를 현실에서 넘어서고 있다. 미시적인 분석에서 근로역인센티브의 실증 사례들이 보고되고는 있지만 거시적으로 볼 때, 보편적인 복지국가인 스웨덴의 경우 고용 상실이나 생산성 하락, 예산 적자와 같은 커다란 대가를 치르지는 않았다. 복지국가의 경제적 효과에 대해서 실질적인 복지국가와 가상의 모형을 동일한 것으로 상상하고 비판하는 보수주의자들의 발언은 대부분 옳지 않은 것으로 판명되었다(Lindert, 2006). 지난 30~40년간 고용률은 크게 낮아지지는 않았고 규범과 윤리는 약화되지 않았으며, 90년대 초반의 경제위기의 충격이나 2008년 글로벌 금융위기의 충격도 가장 탄력적으로 극복하였고, 혁신과 성장에서도 선두권을 유지하고 있다. 다음 절에서는 복지국가가 내재하고 있는 인센티브 문제의 성격을 검토하고, 이에 대해 어떻게 제도적으로 대응을 해왔는지에 대해서 검토해보고자 한다.

3. 공유재로서의 복지와 인센티브 문제

복지국가의 가장 주요한 경제적 기능은 보험 기능이다. 복지국가는 사적보험이 작동하지 않는 상황에서 시장 부재 또는 시장 실패를 보완한다. 실업, 질병, 은퇴 등과 같은 사회적 위험에서 사적보험이 작동하지 못하는 이유로는 정보의 비대칭성과 불확실성이 초래하

는 도덕적 해이와 역선택¹⁾, 위험들 사이의 상호의존성(인플레이와 연금, 불황과 실업급여 등), 시간상의 위험 공유의 문제(timing problem)²⁾, 그리고 이러한 문제들을 다루는데 매우 많은 비용이 든다는 사실 등을 들 수 있다. 경험적으로 볼 때에도 사회보험의 85% 정도가 민간보험시장에서 커버할 수 없는 위험을 다루는 것으로 알려져 있다. 또한 국가별로 비교해보면, 정부지출비중과 사적 보험 사이에는 부의 관계가 존재한다. 정부지출비중이 클 경우 민간보험시장이 발달하지 않았고, 작을 경우 민간보험시장이 큰 것으로 나타나고 있다(Sinn, 1996). 이러한 복지국가의 보험 기능은 개인이 위험기피적일 때 직접적인 후생효과를 가질 뿐만 아니라, 위험이 높은 행위를 감행하도록 개인행동을 유도한다. 위험감수형 투자를 통해 기술혁신을 촉진하고 구조조정을 더 부드럽고 빠르게 추진할 수 있어 생산성 및 성장 효과를 가진다.

그러나 복지국가의 보험기능도 사적보험이 가지는 인센티브의 문제에서 자유로울 수 없다. 대수의 법칙에 따라서, 더 많은 사람들이 보험에 가입하면 위험공유기능은 강화되지만, 인센티브 문제는 더 악화된다. 사회보험은 사적보험이 제공하지 못하는 보험기능을 제공하지만, 사적보험이 가지는 인센티브 문제를 모두 피해갈 수 있는 것은 아니다.

특히 조세를 기반으로 하여 보편적 복지를 추구하는 북구 복지국가의 경우, 재원이 공유 자산인 조세로부터 조달되고 기여(contributions)와 수급자격(entitlements)의 연계는 약하게 설계되는 경우가 많다. 조세는 고용, 투자, 저축 등 다양한 경제 행위들의 사적 편익과 사회적 편익의 차이를 초래하여 인센티브의 문제를 야기한다. 기여와 급여가 분리된다는 것은 개인의 개별적인 행동이 전체 세수에 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려하지 않고 행동하도록 한다. 결국 고용에 따른 사적 편익과 사회적 편익에서의 차이가 발생할 수 있다. 고용의 사회적 편익이 사적 편익보다 크데, 고용에 대한 인센티브가 약화되면 공유재인 조세의 기반이 와해될 수 있다.

1) Barr(2001)는 사회보험은 역선택을 방지할 수 있다는 측면을 강조하고 있다. 모든 사람에게 가입을 강제할 수 있고, 역선택을 방지할 수 있다는 것이다.

2) 시간상의 위험공유의 문제(timing problem)란 자녀의 미래 경력에 대한 위험을 커버하는 보험의 문제이다. 청년층에게 성공적인 경력을 가질 수 없는 위험이 있고 특히 태어나지 않은 어린이들에게는 그 위험이 더 크다. 부모의 입장에서 재분배적 과세는 사적 시장에 아무런 대체제가 없는 자녀의 미래 경력에 대한 사회보험일 수 있다. 자신들의 자녀가 불운에 맡겨지는 것에 대한 보험으로 소득재분배프로그램을 부모는 선택할 수 있다는 것이다. 이렇게 복지국가가 경력보험(career insurance)을 제공한다면, 과도한 예방적 저축, 다양한 직업 선택, 고용보호계약, 자식에 대한 과도한 투자, 과도한 건강 우려 등과 관련된 값비싼 사적 보험을 회피할 수 있을 것이다.

이는 인적자본에 대한 투자의 경우에도 마찬가지이다. 조세와 이전지출 그리고 노동 시장 제도들이 숙련에 대한 보상의 격차(임금격차)를 줄일 경우 인적자본에 대한 투자의 인센티브는 줄어들 수 있다. 인적자본투자의 사회적 수익과 사적 수익의 차이가 발생하기 때문이다. 인적자본에 대한 투자의 감소는 복지국가의 장기적인 조세 기반을 위축시킨다. 복지국가의 이러한 공유재적 제도 배열의 특성은 이른바 공유지의 비극이라 알려져 있는 문제와 동일하다고 할 수 있다.

그러나 북구 복지국가들에서는 이러한 문제들이 심각하게 나타나지 않았다. 인센티브 문제를 제어하는 다양한 대응 기제들이 발달되었기 때문이다. 북구 복지국가는 사회 안전망과 사회서비스 제공을 통해 대부분의 사람들에게 합리적인 수준에서의 표준적인 생활 수준을 보장하며, 수급은 기여에 연동시키지 않았다. 따라서 복지국가의 공유재적 기능을 유지하기 위해서는 재정적 지속가능성을 확보하는 것이 핵심이다. 개인적인 수준에서는 기여와 수급 사이에 관련성이 약하지만, 전체적인 수준에서는 기여와 수급은 일치해야 하고, 세금은 지출을 커버할 수 있어야 한다. 이것이 복지국가의 재정적 제약이다. 복지국가의 재정적 지속가능성은 고용과 인적자본에 기반하는 과세에 있다. 스웨덴의 경우 세금의 80% 정도는 노동시장에서 벌어들인 소득과 그것의 소비에 의존하고 있다 (Andersen, 2011c). 따라서 노동 인센티브를 유지하는 것은 북구 복지국가의 지속가능성에서도 매우 중요한 역할을 한다. 북구 복지국가가 다양한 형태로 노동에 대한 역인센티브의 제어 장치를 발전시켰다. 이러한 역인센티브의 제어장치로서 고용 중심 정책 설계와 근로조건부과, 높은 수준의 노동윤리와 급여규범, 교육 시스템 등을 스웨덴 사례를 중심으로 살펴보고자 한다.

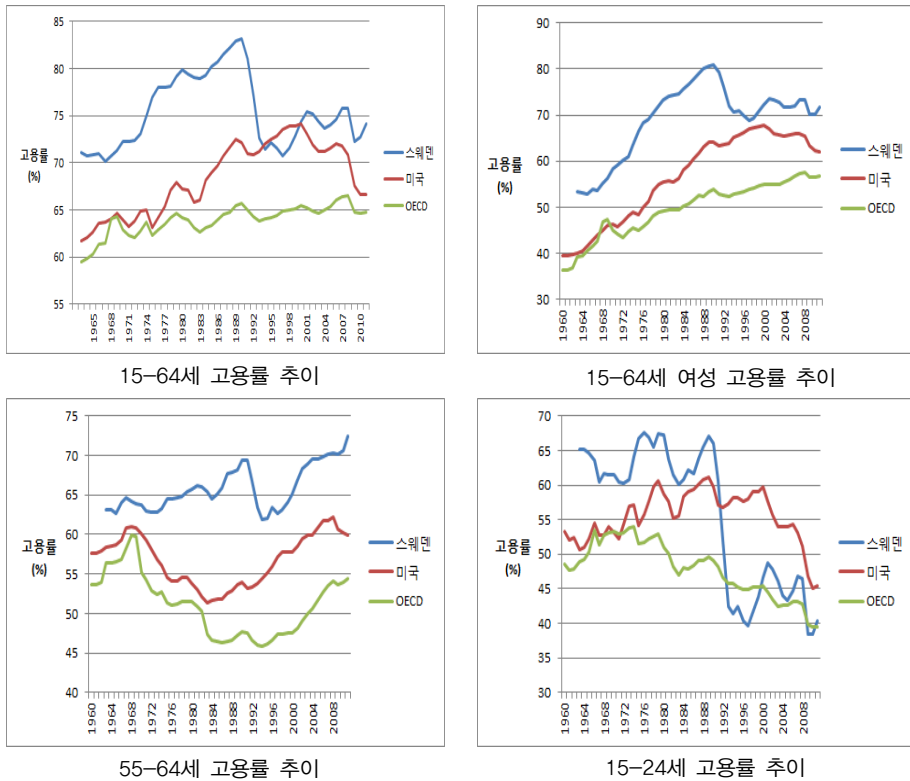
4. 고용 중심 제도 설계와 노동공급 인센티브

대표적인 북구 복지국가인 스웨덴의 경우 평균적인 근로자의 소득세율이 50%를 넘고 부가가치세도 25%나 된다. 조세격차(고용주가 내는 노동비용과 근로자가 가져가는 세금공제후임금의 차이)도 40% 수준으로 미국의 30%, 우리나라의 20%에 비해서 훨씬 높다¹⁾.

그러나 대부분의 실증 연구들은¹⁾ 높은 한계세율과 조세격차가 노동공급에 미치는 영향이 그리 크지 않은 것으로 분석하고 있다.

상대적으로 높은 한계세율과 조세격차에도 불구하고 스웨덴의 고용 성과는 양호하였다. 1940년부터 1990년 위기 이전까지 스웨덴의 실업률은 1~4% 사이를 유지하였고, 고용률은 80%를 넘어서기도 하였다. 물론 [그림 1]에서 보는 바와 같이 스웨덴의 고용률은 1990년 경제위기 이후 떨어진 상태이지만, 2011년에 71.1%로 OECD 평균 64.8%에 비해서 높은 수준을 나타내고 있다. 가계 내 추가적인 노동공급이기 때문에 한계세율이나 조세격차의 영향을 더 크게 받는 여성이나 고령자의 경우에도 스웨덴의 고용률이 월등히 높다.

[그림 1] 고용률 추이(1950-2011)



자료: OECD, stats.oecd.org

1) 2012년 현재 조세격차는 스웨덴이 42.8%, 미국 29.6%, 한국 21.0%, OECD 35.6%이다.(<http://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxingwages.htm>).

1) 스웨덴에서 조세가 노동공급에 미치는 영향에 관한 서베이는 Aronsson and Walker(2010) 참조.

스웨덴에서 막대한 세금 부담과 세전-세후 소득 격차에도 불구하고 노동시장참여율이 높은 것은 고용을 고려하여 정책을 설계하고 이 방향에서 관련 제도를 끊임없이 실용적으로 개혁했기 때문이다¹⁾. 실제로 정부 예산에서 고용 창출 기능이 약한 장애 관련 지원보다는 고용 창출 기능이 강한 보육에 대한 지원을 더 많이 하고 있다. 예를 들어 OECD의 사회지출 통계에 따르면, 장애 관련 사회지출이 스웨덴의 경우 GDP 대비 2.7%로 미국의 1.4%보다 약 2배 정도 높다(표 1). 그러나 보육과 가족 관련 사회지출은 3.8%로 미국의 0.7%에 비해서 5배 이상 높은 비중을 차지하고 있다. 정부보조가 들어가는 보육도 고용된 노동자에게만 주어지는 경향이 강하고, 유급부모휴가도 피고용인에게만 허용하는 경향이 강하다. 스웨덴의 경우, 소득보장제도는 어떠한 형태로든 이전의 고용 경험과 연계되어 있다. 실업급여는 실업보험가입여부²⁾나 직업경력에 좌우되며, 상병급여나 육아휴가도 이전의 노동소득에 좌우된다. 스웨덴에서는 실업에 대한 대책으로 조기퇴직을 고려해본 적이 없었다.

[표 1] 사회지출프로그램별 GDP 대비 비중

(단위: %)

		1980	1985	1990	1995	2000	2007	2008	2009
장애 관련 현금급여	스웨덴	4.4	4.1	5.1	3.6	3.5	3.1	2.8	2.7
	미국	1.2	1	0.9	1.2	1.2	1.5	1.4	1.4
	한국	-	-	0.7	1.2	1.4	1.7	2.0	2.1
가족 관련 수당 및 현물급여	스웨덴	3.9	4.1	4.4	3.7	3	3.4	3.5	3.8
	미국	0.8	0.7	0.5	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7
	한국	-	-	0.03	0.06	0.11	0.5	0.7	0.8
연금 관련 급여	스웨덴	7.1	7.6	7.7	8.1	7.2	7.1	7.4	8.2
	미국	6.1	6.3	6	6.3	5.8	6	6.1	6.8
	한국	-	-	0.7	1.2	1.4	1.7	2.0	2.1

출처: OECD, stats.oecd.org

1) Rogerson(2007)은 북구국가들이 높은 조세에도 불구하고 노동시간이 짧지 않은 것은 정부지출이 고용친화적으로 설계되어 있기 때문이라는 점을 실증적으로 보여주고 있다.
 2) 스웨덴에서 실업급여는 세금으로 지급되지만 관리는 노동조합이 한다.

한편 스웨덴의 노동에 대한 역인센티브와 복지의존성을 나타내는 지표로 높은 상병휴가나 장애연금수급자 비율의 문제를 지적하기도 한다. 스웨덴의 경우 상병휴가 비율은 높은 편이고 스웨덴에서 중요한 사회적 이슈가 되고 있다. 상병휴가 비율이 가장 높았던 1995-2003년간 그 비율은 스웨덴 5.6%로 EU평균의 2.45%에 비해서 두 배 이상 높다. OECD(2005)에 따르면, 인구학적 요인이나 노동시장의 특성(높은 노동시장참가율과 낮은 파트타임비율 등)을 통제하더라도 다른 국가들에 비해서 높은 것으로 나타나고 있다.

그러나 높은 상병휴가 비율이나 장애연금수급자 비율은 높은 고용률의 이면으로 볼 수 있다. Lund et al.(2008)에 따르면, 스웨덴의 경우 상병휴가 비율이 높은 것은 인구구조나 작업환경 등의 요인보다는 노동능력(work ability score)이 낮은 사람들이 노동시장에 많이 나와 있기 때문인 것으로 분석하였다. 건강에 약간 문제가 있어도 일자리를 가지는 경우가 많고 건강의 이유로 쉽게 실직하지 않도록 하는 제도와 정책이 있기 때문이다. 또한 수급자에 대한 관리 강화, 상병휴가 소득대체율 축소와 상병휴가기간 상한 설정 등 지속적인 개혁을 통해 노동력 인구 중 수급의존자 비중은 1997-2005년간 20-21%에서 2007년 18%로 줄었고 장애급여 진입 비율도 1/3 수준으로 줄었으며 상병휴가 비중도 2000년 이후 감소하고 있다(OECD, 2008). 또한 상병휴가자들이 다시 노동시장으로 복귀할 수 있도록 노동시장정책을 적극 활용하고 있다.

스웨덴은 기존 제도가 노동공급에 부정적인 효과를 가진다고 판단되면 이를 실용적으로 수정하는 능력이 뛰어났다. 예를 들어, 1971년의 과세 개혁으로 가족단위가 아닌 개인단위 과세체제로 개혁함으로써 기혼여성의 한계세율을 낮추었다. Selin(2009)에 따르면 이 개혁이 없었으면 여성고용률이 10%는 낮아졌을 것으로 추정하고 있다. 고령화가 평등을 추구하면서 높은 고용률을 유지하려는 국가 기획에 커다란 위협 요인이 될 것이라고 판단하여 90년대 후반 연금개혁을 통해 연금수급연령을 기대수명에 맞추어 조정하고 더 오래 일할 경우 더 많은 연금혜택을 제공하는 방식으로 제도를 지속적으로 수정하였다. 2007년에는 노동공급의 인센티브를 높이기 위해서 자유주의국가들이 채택하고 있는 근로장려세제(Earned Income Tax Credit)를 도입하는 유연성도 보여주고 있다. 스웨덴의 EITC에서는 결혼유무나 자녀수, 연령에 상관없이 일하는 모든 개인에게 적용되도록 하였으며 미취업에서 취업으로 이동할 경우 발생하는 임금 중에서 세금으로 지불되는 금액의 비중이 소득이 증가함에 따라 감소하는 방식으로 설계하여 인센티브의 문제를 방지

하였다. 스웨덴의 EITC는 2011년에 GDP의 2.3%에 달할 만큼 큰 규모로 시행하고 있으며, 노동공급과 고용창출에 미치는 효과는 근로에 대한 역인센티브와 관련된 비용을 감내하고도 남는 것으로 평가되고 있다(Immervoll and Pearson, 2009). 이러한 사례들은 스웨덴의 정책 담당자들이 고용의 문제를 대단히 중요하게 생각하고 있다는 점을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

스웨덴의 사례는 경제적 인센티브는 유무의 문제가 아니라 정도의 문제이고 이는 정책을 어떤 방식으로 설계하느냐에 따라서 크게 좌우된다는 점을 보여준다. 복구 복지국가가 지속가능한 것은 세심한 제도설계를 통해 인센티브의 문제를 바람직한 방향으로 해결하는 데 성공하였기 때문이다. 이와 관련된 하나의 사례로 근로조건부과(employment conditionalities)와 활성화(activation) 정책에 대해서 좀 더 자세하게 살펴보자.

근로조건부과나 활성화 정책의 효과성에 대한 경제학적 평가는 대부분 비판적이다(Kluge 2006, Forslund and Krueger 2010). 임금과 고용에 장기적으로 미미한 효과만을 나타내고 비용 대비 편익 검증을 통과하지 못하고 있으며 경기회복기에 적극적노동시장정책이 고용률 제고에 기여를 하지 못했다는 것이다. 그러나 이러한 평가도 단순히 부분균형분석에 기초한 직접적 효과에만 주목하여 다양한 요인들 간의 상호작용을 고려하는 일반균형 효과를 간과하는 문제를 가지고 있다.

스웨덴의 사회안전망은 대단히 관대하면서도 근로조건부의 성격이 강하다. 이는 복지국가의 공유재적 성격이 초래하는 인센티브 문제에 대응하기 위한 것으로 해석되어야 한다. 특히 Andersen(2011b)은 근로조건부과는 일자리를 찾을 수 없다는 사실과 관련된 것이 아니라 일하려는 의지와 관련된다는 점을 지적하고 있다. 근로조건부과는 일을 할 것이냐 급여를 받을 것이냐의 선택지를 주는 것이 아니라, 얼마나 적극적으로 구직활동을 하는지, 어떤 일자리면 받아들일려고 하는지가 중요하다는 것이다. 근로조건부과가 대응하는 도덕적 해이는 일자리를 받아들일 만한 최소조건(임금이나 고용형태, 일자리 소재지 등), 즉 의중요구(reservation demands)와 관련된다. 근로조건부과가 이루어지지 않을 경우 개인의 의중요구는 높은 수준으로 유지된다. 개인으로서는 적절한 일자리가 나타나지 않을 경우 좀 더 기다리는 것이 합리적이지만 사회 전체로 보면 비용이 커진다. 이 경우 급여수준을 낮추는 것이 인센티브 구조를 회복하는 것이지만, 이는 복지국가의 목적과는 부합하지 않는다. 급여를 낮추지 않고 인센티브를 회복하도록 하는 것이 급여

에 근로조건을 부과하는 것이다. 이 경우 의중요구는 낮아지게 된다. 실업자는 활성화 프로그램에 참여하기보다는 개인적으로는 최적이지 않은 일자리라도 받아들이기 된다¹⁾.

활성화 정책의 효과는 다양하다. 프로그램에 참여함으로써 노동시장에 참여할 수 없는 구속효과(lock-in effect)나 참여를 통해 성과를 거두는 프로그램 효과(post-program effect)와 같은 직접적 효과뿐만 아니라, 일자리의 의중요건을 낮추는 인센티브 효과(위협 효과 또는 동기부여효과), 즉 실업자와 취업자들에게도 영향을 주어 임금 상승을 억제하고 고용을 창출하는 임금효과(wage moderation)도 가진다. 따라서 복지국가에서 활성화 정책에 대한 평가는 프로그램에 들어오지 않은 사람들의 반응까지를 고려하는 일반균형 모델의 접근이 필요하다. 활성화 프로그램이 급여에 대한 조건으로 부과될 경우 실업자들은 더 적극적으로 일자리를 찾으려 할 것이고 취업자들도 외부 옵션이 상대적으로 덜 매력적이기 때문에 더 낮은 임금을 수용하게 된다는 것이다.

따라서 북구 복지국가들이 단순히 적극적노동시장정책에 사람들을 많이 끌어안고 있다는 것을 복지의존성이나 복지함정의 증거로 제시하는 것은 스웨덴의 복지 제도 배열의 전체를 모든 변수들의 상호의존 관계를 검토하는 일반균형론적 관점에서 해석하지 못하고 부분균형적 해석에 그치는 것으로 비판될 수 있다.

물론 근로조건부과에 따른 활성화 정책은 보험 기능과 인센티브 기능의 균형을 달성하기 위해 잘 설계-운영되는 측면이 중요하다. 과도한 근로조건부과가 초래하는 부작용이 있으며, 많은 예산이 들어가는 프로그램이기 때문에 타이밍, 타겟그룹, 그리고 프로그램 유형도 중요하다. 활성화 정책을 통한 조기개입은 인센티브를 강화할 수 있지만, 비용이 많이 들고, 짧은 구직활동을 통해 취업이 가능한 사람들이 들어오게 되어 사중손실의 가능성을 가진다. 또한 노동공급 측면의 정책이기 때문에 노동수요의 문제도 여전히 남아 있다. 복지국가에서 저임금일자리는 정책 선택지가 아니기 때문에 노동 수요 부족과 관련한 인센티브 문제에 대해 임금보조금이나 공공부문 고용 확대 정책을 사용할 수 있지만 사중손실과 구축효과의 문제는 여전히 숙제로 남아 있다. 활성화 정책은 이념적, 실

1) 관대한 사회보장제도는 소득이 있는 일자리를 찾는 것의 급박함-절실함을 완화해 준다. 이는 긍정적, 부정적 측면을 모두 가진다. 개인은 좀 더 좋은 일자리매칭을 찾을 시간적 여유를 가진다는 점이고 좋은 일자리매칭은 기업과 사회에도 기여한다(Diamond, 1981). 반대로, 구직강도나 의중수요가 사회적으로 바람직한 수준보다도 높아진다면, 이는 고용을 줄이고 사회보장에 의존하는 사람들의 비중을 높게 된다. 문제는 개인적 비용과 사회적비용이 같지 않다는 점이다. 근로조건부과는 사회적 최적을 찾아가는 하나의 방법이라고 할 수 있다.

증적 판단과 평가의 문제라기보다는 보험과 인센티브 균형을 유지하기 위한 프로그램의 정교한 설계와 운영의 문제이다. 북구 복지국가가 성공적이었다면 이러한 세심한 제도설계 능력에서의 성공이라고 할 것이다.

스웨덴은 이러한 정책 설계와 운영에서 매우 탄력적이고 유연하였다. 특히 1990년 경제위기를 거치면서 사회정책과 노동시장정책에서 급여를 줄이고 인센티브를 강화하는 많은 개혁 조치가 이루어졌다. 실업보험과 상병보험에서의 소득대체율과 지급기간의 축소, 전반적인 적극적노동시장정책 지출의 축소¹⁾ 훈련 지출 축소와 구직활동에 대한 지원 강화²⁾, 공공부문 고용보다는 민간에 대한 임금보조금 대폭 확대 등의 개혁 조치들이 추진되었다. 청년이나 장기실업자에게 초기 단계의 의무적 구직활동과 최초의 일자리 제의를 받아들이도록 하는 조건 부과를 강화하였으며, 활성화 정책 참여를 실업급여의 조건으로 간주하는 정책도 약화되었다³⁾. “Skill first, Work Later” 전략의 후퇴라고 비판받을 정책을 방향이었다.

이에 대해서는 1950년대 이후 형성된 스웨덴 모델의 해체로 보는 시각도 있고 1970-90년간 약화된 스웨덴 모델의 원형이 다시 복원된 것으로 보는 시각도 존재한다. Bengtsson(2012)는 스웨덴에서 1990년대 이후의 개혁이 스웨덴 모델의 원형인 렌-마이드너 모델의 정신이 약화된 것으로 평가하고 있다. 90년대 이후 인센티브를 강화하는 형태로 활성화를 강조함으로써 사회정책과 노동시장정책의 경계가 사라져버렸고 노동시장 통합에서 개인의 의무와 책임이 점차적으로 더 강조되었다는 것이다. 매칭과 카운슬링에 과도하게 의존하고, 실업자들에게 재교육받을 기회를 주지 않고 제의된 첫 번째 일자리를 받아들이도록 하는 것은 렌-마이드너 모델이 극복하고자 했던 구사회(old society)의 정책이라는 것이다. 렌-마이드너 모델의 근대적 노동시장정책은 국가 자원을 개인의 숙련 형성과 이동성을 강화하는 데 투자해야 한다는 정신에 기초하는 것이라는 관점에서

1) 적극적 노동시장정책의 비중도 과거에 비해서는 많이 축소되었다. 2010년 현재 스웨덴의 GDP 대비 적극적노동시장지출 비중은 1.1%로 OECD 평균 0.7%에 비해서는 높지만, 덴마크의 1.9%, 벨기에 1.5%, 네델란드 1.2%에 비해서는 낮은 것으로 나타나고 있다. http://www.oecd-ilibrary.org/employment/public-expenditure-on-active-labour-market-policies_20752342-table9

2) 전체 노동시장정책 지출 가운데 훈련의 비중은 2008년 현재 스웨덴은 7.6%에 불과하다. OECD 평균 40%, 노르딕국가들 평균 30%에 크게 미치지 못한다(부록 그림 1] 참조).

3) 예를 들어 1999년 경제활동보장(Activity Guarantee) 조치를 통해 활성화프로그램에 참여하면 수급으로 다시 돌아갈 수 없고 정상적인 노동시장으로 진입하도록 하였다. 이는 2007년에 Job and Development Guarantee로 전환하여 더 강화되었다.

스웨덴의 90년대 개혁을 비판하고 있다¹⁾.

반면 Kananen(2012)는 1990년대 이후 스웨덴에서의 워크페어의 도입과 강화가 전통적인 평등주의적 스웨덴 모델이 개인주의적 모델로 대체되는 것은 아닌 것으로 보고 있다. 다만 통제 메커니즘을 통해 사회적 제도 배열을 재구축하는 과정이었고 전통적인 평등주의적 요소를 유지하고 있다고 평가한다. 예를 들어, 실업보험에서 개혁은 자격조건과 대체율이 조정되는 정도였고, 1990년대에 정부가 지원하는 실업부조 형태보다는 실업급여 중에서 소득과 연계된 부분(전통적인 복구복지모델의 핵심이라고 평가된다)의 비중이 90년대에 늘어났다는 점에서 보험 원리는 오히려 강화된 측면도 있음을 지적하고 있다. 물론 Kananen(2012)도 바람직하지 않은 행동에 대해 정의하고 벌을 주는 방법보다는 자발적 선택을 통해서 창의적인 잠재력을 실현하는 방법으로 추진했다면, 기존의 모델의 가치를 더 잘 유지했을 것으로 보기도 하였다.

물론 1990년대의 스웨덴의 개혁 조치들은 다양하게 해석될 여지가 있는 것은 사실이다. 그러나 1980년대에 소극적노동시장정책으로 경사되었던 것을 90년대에는 적극적노동시장정책을 좀 더 강화하는 방향으로 전환하였다는 점, 그동안 노동시장과 제도·정책의 밖에 있었던 계층들을 노동시장과 제도로 끌어들이는 정책들을 지속적으로 확대하였다는 점, 보수당 정부에서는 약화되었지만 사민당 정부 하에서는 여전히 “Skill first, Work Later” 전략을 유지하고 있다는 점, 훈련프로그램의 축소는 교육에의 참여 증가와 동시에 해석되어야 한다는 점²⁾ 등은 1990년대의 개혁 조치들이 일방적으로 스웨덴 모델의 폐기와 시장주의로의 회귀로 보기 어려운 지점들이다. 오히려 변화된 조건에서 스웨덴 모델의 개선으로 평가할 수 있다. 1990년대 스웨덴의 개혁 조치들은 조세에 기반하는 관대한 급여와 시장에서의 불평등의 억제라는 복구 복지국가의 기본 원리와 큰 틀을 해체하는 것이라기보다는 그 원리와 틀 내에서 실용주의적으로 해답을 모색해나간 것으로 보아야 할 것이다.

1) 렌마이드너모델의 근대적 노동시장은 인력과잉이 존재할 경우에도 고용보호를 제공함으로써 노동시장의 위협을 개인으로부터 사회로 이전하는 메커니즘에 기초한다는 것이다.

2) 1990년 초 경제위기 이후 스웨덴 정부는 실업자들을 교육기관에 등록을 촉진하는 정책을 활용하였고 실업자들이 학교에 등록하는 경향이 강화되었다. 경제 위기를 인적자원을 증대하는 기회로 활용하였다고도 해석할 수 있다.

5. 윤리와 규범 그리고 인센티브

노동 윤리와 급여 규범은 역인센티브를 제어하는 데 중요한 역할을 한다. 북구 복지국가들의 시민들은 매우 높은 노동 윤리와 급여 규범을 가지고 있는 것으로 알려져 있다. 시민들의 윤리와 규범이 매우 높아 무임승차하지 않으려는 성향이 강하다(Cahuc and Algan, 2009). 앞서서도 검토하였듯이, 복지국가의 자기해체적 특성을 비판하는 논리의 하나는 이러한 노동윤리와 급여규범이 장기적으로 약화될 수밖에 없다는 것이다. 복지국가에 대한 사회문화적 비판은 관대한 복지가 장기적으로 노동규범에 부정적 영향을 미치고 이것이 산출과 고용의 측면에서 부정적인 효과를 일으킨다는 것이다.

확실히 강한 규범은 경제적 인센티브 문제에 대응하는 데 효과적이다. 약한 경제적 인센티브에도 불구하고 고용률이 높은 데에는 이러한 윤리와 규범이 작용하고 있는 것은 분명하다. 그러나 윤리와 규범의 약화를 복지국가의 자기 해체 요인으로 보는 논리에는 다음과 같은 문제가 있다.

첫째, 윤리와 규범은 제도·정책·정치와 상호작용하는데, 제도·정치·규범이 윤리와 규범을 약화하는 경로만 있는 것이 아니라 강화하는 경로도 존재한다. 둘째, 경험적으로 볼 때, 복지국가에서 윤리와 규범은 장기적으로 약화되었다는 증거는 분명하지 않다. 셋째, 윤리와 규범이 중요하기는 하지만 복지국가의 지속가능성을 해체할 만큼 중요한 변수는 아니다.

윤리와 규범은 경제적 인센티브나 여타 제도들에 의해서 뒷받침되어야 한다. 정치·제도는 규범을 강화하고 규범은 정치·제도를 강화한다. 앞서서 검토한 근로조건부과도 한편으로는 고용에 집중함으로써 노동 규범을 지지하는 역할을 하고, 이를 통해 정치적 지지를 확보하는 데에도 기여하고 있다. 또한 사회학에서는 규범은 제재에 의해 지지된다고 하는데, 근로조건부과나 적극적노동시장정책이 제재(sanctions)의 역할을 한다고 볼 수 있다. 실제로 스웨덴의 경우 공공부문을 포함하는 제도들이 시민들 사이의 신뢰를 형성하는 데 매우 중요한 역할을 한 것이 사실이다. 관대한 복지급여가 오히려 노동규범을 강화하는 상황도 존재하고 부모들은 자식들에게 자부심을 느끼게 하는 방법으로 가치를

각인하려는 인센티브도 유지되고 있는 것이다.

Lindbeck and Nyberg(2006)나 Heinemann(2008) 등이 정부 지출 비중과 노동윤리의 부의 관계를 실증적으로 보여주기도 하지만, 이는 Halla et al.(2008, 2009, 2010)이나 Corneo(2011, 2012) 등에 의해서 경험적으로 반증되고 비판되었다. 복지가 확대된 지난 30년간 OECD 국가들에서 노동 윤리는 낮아지지 않은 것으로 조사되고 있다. Corneo(2011)는 “아이들이 집에서 배우는 중요한 덕목들이 있다. 이 중에서 무엇이 가장 중요하다고 생각되나?”라는 설문에 대해서 “열심히 일하는 것(Hard Work)”으로 응답한 설문을 분석한 결과, 1981년 이후 OECD 국가들에서 이 지표가 감소하는 징후를 거의 발견할 수 없었다. 또한 회귀분석에서도 사회지출의 증가는 노동 윤리를 유의하게 높이는 것으로 분석되었다. 서베이 자료를 활용한 복지국가에 대한 문화적 비판은 근거가 취약한 것으로 비판된다¹⁾.

윤리와 규범이 역인센티브를 억제하고 제도와 정책의 순응성을 높임으로써 복지국가의 지속가능성을 높이는 데 중요한 역할을 하는 것은 사실이다. 그러나 복지국가 지속가능성의 유일한 잣대는 아니다. 기본적인 노동 윤리와 급여 규범에서는 주요 선진국가들의 경우 큰 차이가 나지 않는다는 분석도 있다. Svallfors(1997)는 서로 다른 복지 제도와 목표를 가지고 있는 국가들 사이에도 정의와 불공정에 관한 기본 가치와 규범은 국가별로 거의 차이가 나타나지 않았다는 점을 보여주었다. 또한 연대의 규범으로 행동하고자 하는 의지는 일반적인 현상이라고 한다. 예를 들어 대부분의 사람들은 개인적 이해를 위해 투표하기보다는 사회 전체를 보고 투표하는 경향은 어디에서나 나타난다(sociotropic voting).

또한 Corneo(2011)는 개인의 노동윤리와 개인의 소득 사이에는 일률적인 관계가 나타나지 않는 것으로 분석하고 있다. 이는 노동규범이 약해진다고 해서 경제적 성과가 반드시 침해당하는 것은 아니라는 점을 시사한다. 오히려 개인 수준에서 강한 노동규범과

1) Lindbeck and Nyberg(2006)은 World Value Survey 자료를 분석하여 자기보고식 노동 친화적 태도(pro-work attitude) 지표와 GDP 대비 사회지출의 비중은 부의 상관관계를 가지는 것으로 보았다. 그러나 Corneo(2011)의 모델과 분석은 이러한 결과를 부정한다. Corneo(2011)는 Lindbeck and Nyberg(2006)의 경우, 높은 사회지출은 열심히 일하는 것이 중요한 덕목이라고 응답한 확률을 떨어뜨린다는 결론을 도출했는데, 이는 표본과 회귀모형의 한계에 기인하는 것으로 비판한다. WVS의 첫 번째 웨이브만 사용했다는 점, 이전의 사회주의 국가들을 제외하였다는 점, 아이가 하나인 경우라고 응답자만 대상으로 했다는 점, 국가더미를 사용하지 않았다는 점 등을 지적하고 있다.

소득창출능력 사이의 경험적인 부의 관계를 확인하였다. 너무 강한 노동윤리는 경제적 성과에 부정적인 것으로 나타날 수도 있다는 것이다. 개인의 소득분포상의 위치를 개인의 생산성 지표로 보고 개인의 노동규범으로부터 얼마나 영향을 받는지를 분석해본 결과, 노동규범이 낮은 수준에서는 규범이 높아질수록 소득도 높아지지만, 노동규범이 이미 높은 수준에서는 규범이 높아진다고 하더라도 응답자의 소득이 높아지는 것은 아닌 것으로 분석되었다. 그 이유로 강한 노동규범과 과로가 초래한 건강 문제로 인한 소득창출능력 저하, 과로로 인한 사회적 관계에의 시간할당과 투자 저하, 위험을 감수하는 시도의 저하와 그에 따른 특정 직업에 대한 개인적 자질의 희생과 더 좋은 일자리 기회의 포기 등을 들고 있다.

노동윤리와 급여규범이 인센티브 문제를 해결하는 데 매우 중요한 역할을 하지만, 여기에 과도한 역할을 부여할 필요는 없다. 또한 북구 복지국가의 경우 노동윤리와 급여규범은 복지 확대에 의하여 약화된다고 보기는 어렵고 오히려 복지 정책이나 제도와 상호 작용하면서 유지되고 있다고 평가해야 할 것이다. 윤리와 규범의 해체가 복지국가의 약화로 이어진 것은 경험적으로 지지받지 어렵다고 볼 수 있다.

6. 평등의 인센티브 효과

북구 복지국가는 급여가 관대할 뿐만 아니라 시장에서의 불평등이 억제되어 있다는 점도 주요한 특징으로 한다. OECD(2011)에 따르면, 북구 복지국가들의 불평등 수준은 1990년 이후 전반적으로 높아지기는 했지만, 여전히 가장 낮은 수준이다. 북구 복지국가들의 가구시장소득 지니계수는 0.35 정도로 높은 편이지만, 가처분소득 지니계수는 0.25로 매우 낮은 편이고, 개인 시장 임금 지니계수도 0.25 전후로 매우 낮은 편이다. 1970-80년대에 크게 낮아졌던 대출자에 대한 임금프리미엄도 최근 증가하고 있기는 하지만, 여전히 여타 OECD 국가들에 비해서 크게 낮은 수준이다(Lindquist 2000, Björklundm and Freeman 2010).

경제학에서는 불평등이 인센티브 효과를 가진다는 점을 강조한다. 임금격차는 개인

의 인적자본이나 생산성에 대한 보상의 차이를 반영하는 것이기 때문에 임금격차가 크다는 것은 인적자본에 대한 투자를 늘리거나 더 열심히 일할 인센티브가 크다는 것을 의미한다. 따라서 임금격차축소는 고등교육에 대한 인센티브를 줄이고, 저숙련계층의 고용기회를 줄이는 효과를 가진다.

그러나 스웨덴을 비롯한 북구 복지국가들의 경우 다른 한국을 제외한 어느 나라보다도 고등교육 진학률이 높고 혁신 투자가 활성화되어 있다. SNS/NBER 이차보고서의 한 논문인 Björklund and Freeman(2010)에서도 “고등교육에 대한 투자수익률이 현저하게 낮은 스웨덴에서 왜 젊은 계층의 고등교육 특히 이공계 진학률이 높은지”에 대해서 경제이론의 틀 내에서는 잘 설명하지 못하겠다는 식으로 결론을 짓고 있다. 이는 각종 제도가 인센티브에 미치는 경로가 경제이론의 교과서에서 이야기하는 것처럼 단순하지 않다는 것을 인정하지 않기 때문이다. 예를 들어 Kolm and Tonin(2012)의 모델과 실증 분석에 따르면, 북구 복지국가들의 경우, 임금격차축소에 따른 숙련공급 감소 효과는 상대적으로 작았다. 임금격차축소가 교육의 기회비용을 낮추는 효과를 가지기 때문이다.

북구 복지국가에서 인구와 노동력의 교육 수준과 성과는 복지국가의 경제적 지속가능성(Andersen and Svarer, 2008)과 정치적 지지(Hassler et al. 2003)에서 매우 중요한 요소이다. 높은 고용률을 압축된 임금구조와 일치시키는 데 있어서도 노동력의 수준을 높게 유지하는 것은 필요하다. 교육은 특히 노동시장에서의 저숙련일자리를 줄여 사회의 모든 구성원들에게 적절한 임금과 고용전망을 가지는 일자리를 제공하겠다는 복지국가의 분배적 목표를 달성하는 데 있어서 중요한 수단이며 글로벌화와 기술변화의 숙련편향효과가 초래하는 저숙련노동의 실업 문제에 대응하는 데 있어서도 중요하다. 인구와 노동력의 숙련 수준이 낮으면, 상대적으로 높은 최저임금 하에서 높은 실업을 감수하든지, 아니면 저임금일자리라도 받아들여야 한다. 후자는 북구국가들이 받아들이기 어렵기 때문에 가능한 한 자격과 숙련이 낮은 노동력을 낮은 비율로 유지해야 한다¹⁾.

따라서 복지국가에서 교육에 대한 투자는 매우 광범위하며 교육은 전액 세금으로 충당되는 경우가 많다. 교육이 세금으로 이루어질 경우 비용 제약이 교육을 방해하지 않게 된다. 공교육이 없을 경우, 교육은 부모의 저축과 자본시장에 의존하게 된다. 그러나, 부모의 저축과 자본시장은 부모의 능력부족과 자본시장에서의 도덕적 해이 문제(교육에 대

1) 이것은 왜 북구 복지국가 모델이 불숙련노동의 이민에 취약한지를 역설적으로 보여주는 것이기도 하다.

한 수익은 개인의 노력에 좌우되기 때문에 발생하는 문제)로 인하여 개인의 인적자본을 충분히 개발·활용할 만큼 이루어지지 못한다. 공교육은 이러한 교육에서의 시장 실패를 보완한다.

이 경우 무상 공교육도 여전히 인센티브의 문제를 가진다. 교육에 대한 사적 비용과 사회적 비용이 다르기 때문에 마찬가지로 도덕적 해이와 역선택의 문제가 발생한다. 이러한 무상공교육의 인센티브 문제는 교육과 사회보장의 암묵적 계약으로 해결할 수 있다. 북구 복지국가의 모델에는 공공재로서 교육이 제공되면(평등한 기회) 좋은 일자리와 세금으로 보상하는 암묵적 계약이 존재한다고 볼 수 있다. 북구 복지국가에서 사회보장과 교육은 가장 비중이 높은 공공지출인데 이는 서로 경제적·정치적으로 연계되어 있다(Poutvaara 2007). 공교육과 사회보장은 세대 간 암묵적 계약의 두 부분이고, 무상공교육은 충분히 커다란 규모의 사회보장시스템과 연계된다면 시스템적 효율성을 유지할 수 있다. 이는 이미 Becker and Murphy(1988)에서 사회보장과 무상공교육 사이의 세대 간 거래라는 개념으로 암묵적으로 제시된 것이다. 자식 세대는 공교육에 대한 빚을 부모 세대의 연금을 위한 조세 납부로 갚는 것이다. 이는 전형적으로 가계 내 조정으로 이루어지던 부분이다. 젊은 세대는 생산적인 인적자원을 축적하고 싶지만 자금을 조달할 신용시장이 없다. 중년층들은 자신의 자산을 분산투자하여 젊은 층의 인적자원에 투자하고 싶지만 이를 담당할 시장이 없다. 이러한 경우 가계 내에서는, 부모의 이타주의와 가계 내 조정을 통해서 금융수단의 부재를 보완한다. 그러나 이 경우에도 부모가 미래 세대의 성과를 내 부회할 수 있어야 하며, 신용계약에 직면하지 않아야만 효율성이 담보될 수 있다. 경험적인 연구에 따르면 이러한 조건은 잘 만족되지 않는다고 한다. 가계 내 조정의 경우에도 민간시장이 직면하는 동일한 인센티브와 강제(교육을 받으면서도 열심히 공부하지 않아 노동시장에서 성과를 거두지 못하는 문제)에 직면하기 때문이다. 따라서 복지국가를 매개로 하여 무상공교육을 통해 청년들은 중년층으로부터 인적자본에 투자할 자금을 빌릴 수 있고, 사회보장세금으로 이를 되갚을 수 있다면 이는 세대 간 자원의 효율적 재배분으로 볼 수 있다¹⁾.

1) 특히 생산성격차가 존재하는 상황에서 고등교육에 비용을 대는 세대 간 계약은 시간 상의 불일치(time-inconsistency) 문제를 가질 수 있다. 투표자들이 자신들이 투표하지 않기로 한 대안에 대해서 전략적으로 투표하는 문제이다. 즉, 젊은 고속권의 시민은 무상공교육과 사회보장급여 사이의 세대 간 계약으로부터 가장 큰 수혜자이지만, 교육을 마치고 일을 해서 세금을 내야할 시점에 계약을 해제하는 방향으로 투표할 가능성이 있다. 여기에

실제로 사회보험과 정부의 교육에의 개입은 매우 강한 상관관계를 확인할 수 있다 (Gradstein, 2010). 공교육은 조세에 기반한 급여와 임금격차 축소가 초래하는 인적자본에 의 과소투자에 대한 적절한 대응으로 볼 수 있고 교육에 대한 보조는 이러한 인세티브나 규범의 해체를 방지하는 기능을 가진다. 관대한 사회보험을 가진 나라의 경우 관대한 교육 정책을 운영함으로써 노동 인센티브의 약화를 억제하고 있다. 동시에 국가에 의한 교육 투자는 사회보장의 지속가능성을 보장한다.

결국 스웨덴의 젊은이들이 낮은 교육투자수익률에도 불구하고 높은 고등교육진학률을 보이는 데에는 공공부문에 의한 적극적인 교육 투자를 통해 교육의 사적 비용을 크게 떨어뜨렸다는 점이 가장 직접적인 요인일 것이다. 스웨덴의 경우 고등교육에서도 학생들은 장학금과 학자금 대출을 충분히 받을 수 있고, 졸업 후 소득에 연동되는 상환 제도를 가지고 있다. 그러나 단순히 공공부문의 교육투자가 그 자체로 그치기보다는 복지 제도와의 암묵적인 제도적 보완성을 형성함으로써 전체 복지국가의 시스템적 효율성을 보장하고 있다. 북구 복지국가에서는 공공부문의 교육 투자가 고숙련노동의 공급과 기업 혁신의 활성화를 통해 재정 기반을 확충하였고 사회보험의 재원으로 보상하는 암묵적인 제도 배열을 확인할 수 있다.

임금격차축소 기제는 과거에 비해 약화되었지만 북구 국가에서 여전히 다양한 형태로 남아 있다¹⁾. 북구 복지국가들은 노동시장에서의 평등화 전략을 추구하면서 이를 인적 자원 및 혁신 투자로 연계하고 사회보장과의 제도적 보완성을 유지함으로써 격차축소의 인센티브 문제를 극복하는 성공적인 제도 배열을 여전히 유지하고 있다고 볼 수 있다.

7. 맺음말

이 글은 북구 복지국가 모델이 경제적 인센티브 문제로 인해 장기적으로 지속가능하지 않다는 정통 경제학적 논리를 비판적으로 검토해보았다.

서도 복지국가의 정치경제적 근거를 찾을 수 있다.

1) 스웨덴이나 덴마크의 산별교섭을 통한 임금격차 축소 전략의 유지, 노르웨이의 ‘연대대안(Solidarity Alternative)’이나 ‘저임금보장인상(low wage guarantee)’, 핀란드의 토포세토(Toposeto) 모델 등.

정통경제이론에서는 조세에 기반한 복지 급여 체계와 시장에서의 낮은 임금격차를 가지는 복구 복지국가 모델은 노동공급과 교육투자의 역인센티브의 문제와 노동윤리와 급여규범의 약화 문제를 내재하고 있어서 장기지속가능하지 않다고 보고 있다. 복구 복지국가의 주요 기능의 하나는 보험 기능이고 이는 시민들의 조세에 기초한다. 위험 공유라는 보험 기능의 효율성은 위험을 보호하지 못하는 시장의 부재와 시장의 실패를 극복하여 인적자원투자와 구조조정을 촉진한다. 그러나 공유재로서의 복지국가의 보험 기능은 그 자체로 노동 인센티브와 윤리의 저하 문제를 내재하고 있는 것이 사실이다. 여기에서 복지국가의 장기적 실패론자들은 복지국가 자기해체의 논리적 근거를 찾는다. 기여와 분리된 보편적 복지는 인센티브와 규범의 문제로 인해 장기적으로 지속가능하지 않다는 것이다. 그러나 현실적으로 복구 복지국가들은 문제들을 정교하고 탄력적인 제도 배열을 통해 극복하고 있는 것으로 볼 수 있다.

정통경제이론이 때로 현실과 괴리되는 논리와 주장을 이어가는 것은 경제적 인센티브와 윤리-규범의 문제가 단순히 이론과 논리의 문제가 아니며 현실과 정도의 문제라는 점을 쉽게 인정하려 하지 않기 때문이며, 제도의 인센티브 효과의 경로와 논리를 다양한 변수들의 상호 연관을 고려하는 일반균형 관점보다는 일부 변수들의 인과관계에만 집중하는 부분균형론적 접근 때문이다.

복구 복지국가들은 ‘공유재의 비극’인 인센티브 문제를 억제하기 위해 다양한 제도 설계를 하고 있다. 이 글에서는 고용을 중시하는 정책-제도의 구축과 근로조건부과 등 고용 중심의 제도 배열, 노동윤리와 급여규범의 역할과 한계, 불평등과 격차의 인센티브 효과, 교육에 대한 공적 투자와 사회보장과의 정합성 구축 등을 논리적으로 검토해보았다.

복구 복지국가 모델은 커다란 조세격차와 임금격차가 노동공급과 인적자원투자의 역인센티브를 제공하는 측면도 있지만, 인센티브를 제공하는 측면도 있으며 역인센티브를 억제할 수 있는 다양한 제도적 장치도 작동 가능하다는 점을 보여주었다. 또한 특정한 개별적인 제도가 부분균형 측면에서는 역인센티브를 가지지만 일반균형측면에서는 인센티브로 작동할 수 있고 다른 제도들과 정합적으로 결합될 경우 인센티브로 작동할 수 있는 사실을 보여주는 현실적 사례라고 할 수 있을 것이다.

■ 참고문헌 □

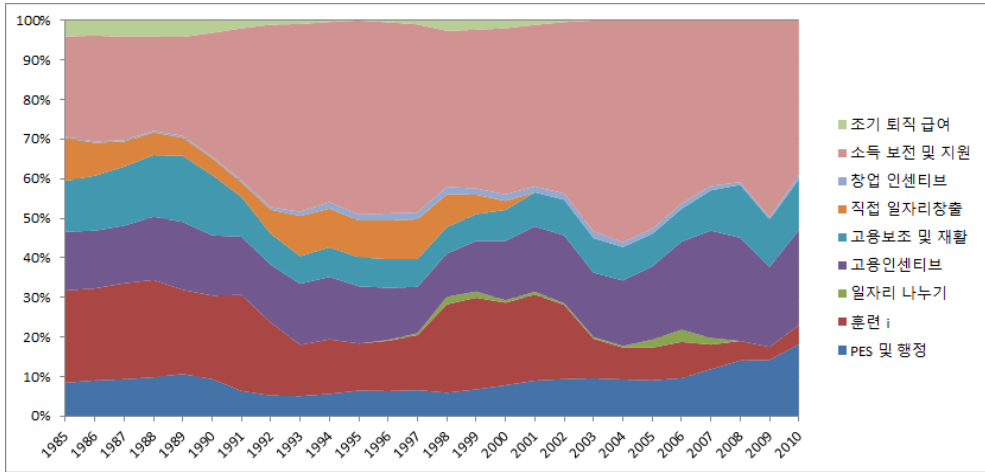
- Agell, J. & Lommerud, K. (1993). Egalitarianism and Growth. *Scandinavian Journal of Economics*, 95(4), 559-79.
- Andersen, M. Torben. (2012). The Welfare State and the Great Recession. Leibniz Information Center for Economics, Forum.
- Andersen, M. Torben. (2011a). Why do Scandinavians work? CEPR, CESifo and IZA.
- Andersen, M. Torben. (2011b). Social policies and activation in the Scandinavian welfare model: the case of Denmark. *Economics Working Paper*, 2011-10.
- Andersen, M. Torben. (2011c). Welfare State-The Scandinavian Model. *Economics Working Paper*, 2011-1.
- Andersen, M. Torben. & Svarer, Michael. (2008). The Role of Workfare in Striking a Balance between Incentives and Insurance in the Labour Market. CESifo WP 2267, CESifo Group Munich.
- Aronsson, T., & Walker, J. R. (2010). Labor Supply, Tax Base and Public Policy in Sweden. In *Reforming the Welfare State: Recovery and Beyond in Sweden*, ed. R. Freeman, B. Swedenborg, & R. Topel, 127-158. Chicago: University of Chicago Press.
- Barr, Nicholas. (2001). *The welfare state as piggy bank*, Oxford University Press.
- Beaulier, Scott & Bryan Caplan. (2007). Behavioral Economics and Perverse Effects of the Welfare State. *Kyklos*, 60(4), 485-507.
- Becker, Gary S & Murphy, Kevin M, (1988). A Theory of Rational Addiction. *Journal of Political Economy*, 96(4), 675-700.
- Björklund, Anders. & Freeman, R.B. (2010). Searching for Optimal Inequality/Incentives. in Freeman R.B. et. al, (eds). *Reforming the welfare state: recovery and beyond in Sweden*, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Brännström, Lars. & Stenberg, Sten-Åke. (2007). Does Social Assistance Reciprocity Influence Unemployment? Macro-level Findings from Sweden in a Period of Turbulence, *Acta Sociologica*, 50(4), 347-362.
- Cahuc, Pierre. & Algan, Yann. (2008). Civic Virtue and Labor Market Institutions. *American Economic Journal:Microeconomics*, 1(1), 111-145.
- Corneo, Giacomo. (2011). Work Norms and the Welfare State. CESifo Working Paper Series 3665, CESifo Group Munich.

- Corneo, Giacomo & Neher, Frank. (2012). Income Inequality and Self-Reported Values. DP SFB/TR 15, Free University of Berlin.
- Diamond, Peter A. (1981). Mobility Costs, Frictional Unemployment, and Efficiency. *Journal of Political Economy*, 89(4), 798-812.
- Forslund, A. & Krueger, A.B. (2010). Did Active Labour Market Policies Help Sweden Rebound from the Depression of the Early 1990s? In *Reforming the Welfare State: Recovery and Beyond in Sweden*, ed. R. Freeman, B. Swedenborg, & R. Topel, 127-158. Chicago: University of Chicago Press.
- Freeman, Richard B. & Swedenborg, Birgitta. & Robert H. Topel, (1997). *Welfare state in transition*, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Freeman, Richard B. & Swedenborg, Birgitta. & Robert H. Topel, (2010). *Reforming the welfare state: recovery and beyond in Sweden*. National Bureau of Economic Research, Inc.
- Gradstein, Mark. (2010). Social Insurance, Education, and Work Ethics. CEPR Discussion Papers 7838.
- Halla, Martin. (2010). The Link between the Intrinsic Motivation to Comply and Compliance Behavior: A Critical Appraisal of Existing Evidence. IZA Discussion Papers 4843, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Halla, Martin. & Lackner, Mario. & Schneider, Friedrich. (2009). An Empirical Analysis of the Dynamics of the Welfare State: The Case of Benefit Morale. IZA Discussion Papers 4165, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Halla, Martin. & Schneider, Friedrich. (2008). "Taxes and Benefits: Two Distinct Options to Cheat on the State? IZA Discussion Papers 3536, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Hassler, John. & Jos V. R. Mora. & K. Storesletten. & F. Zilibotti. (2003). The Survival of the Welfare State. *American Economic Review*, 93(1), 87-112.
- Heckman, James. (2009). The Viability of Welfare State. UCD Geary Institute Discussion Paper.
- Heinemann, Friedrich. (2008). Is the Welfare State Self-Destructive? A Study of Government Benefit Morale. *Kyklos*, 61(2), 237-257.
- Henrekson, Magnus. & Persson, Matts. (2004). The Effects on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System. *Journal of Labor Economics*, 2(1), 87-113.
- Immervoll, Herwig. & Pearson, Mark. (2009). A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 81.

- Jamet, Stephanie. & Chalaux, Thomas. & Koen, Vincent. (2013). Labour Market and Social Policies to Foster More Inclusive Growth in Sweden, Economics Department Working Papers, 1023.
- Kananen, Johannes. (2012)., Nordic paths from welfare to workfare: Danish, Swedish and Finnish labour market reforms in comparison, *Local Economy* 27(5-6), 558-576.
- Kluve, J. (2006). The Effectiveness of European Active Labor Market Policy. IZA Discussion Paper, 2018.
- Lindbeck, Assar. (2008). Prospects for the Welfare State, Technical report, Lecture at Fundación Carolina, Biblioteca Nacional, Madrid.
- Lindbeck, Assar. & Nyberg, Sten. (2006). Raising Children to Work Hard: Altruism, Work Norms, and Social Insurance. *The Quarterly Journal of Economics*. 121(4), 1473-1503.
- Lindbeck, Assar. & Nyberg, Sten. & Weibull, J.W. (2003). Social Norms and Welfare State Dynamics. *Journal of the European Economic Association*. 1(2-3), 533-542.
- Lindbeck, Assar. & Nyberg, Sten. & Weibull, J.W. (1999). Social Norms and Economic Incentives in the Welfare State. *Quarterly Journal of Economics*. 114(1), 1-35.
- Lindbeck, Assar. (1995). Hazardous Welfare-State Dynamics. *American Economic Review, Papers and Proceedings*. 85(2), 9-15.
- Lindert, H. Peter. (2006). 극단형 복지국가 스웨덴이 주는 교훈. 국제사회보장동향. 한국보건사회연구원.
- Lindert, Peter H. (2004). *Growing public: social spending and economic growth since the eighteenth century*. Cambridge University Press.
- Lindquist, M. J. (2000). Wage Compression and Welfare in Sweden. Research Papers in Economics 2000-4, Stockholm University, Department of Economics.
- Lund, T. & Christensen, K.B. & Vaez, M. & Labriola, M. & Josephson, M. & Villadsen, E. & Voss, M. (2008). Differences in sickness absence in Sweden and Denmark: the cross national HAKNAK study, *European Journal of Public Health*, 19(3), 343-349.
- Lutz G. Arnold. (2006). Does the Choice between Wage Inequality and Unemployment Affect Productivity Growth? *German Economic Review*. 7(2), 87-112.
- Ohanian, L. A. & Rogerson, R. (2006). Long-term Changes in Labour Supply and Taxes: Evidence from OECD Countries, 1956-2004. NBER WP 12786.
- OECD. (2011). *Devided we stand*, OECD:Paris.
- OECD. (2008). *OECD Economic Survey-Sweden*, OECD:Paris.
- OECD. (2005). *OECD Economic Survey-Sweden*, OECD:Paris.

- Poutvaara, Panu. (2007). Social security incentives, human capital investment and mobility of labor. *Journal of Public Economics*, *91(7-8)*, 1299-1325.
- Prescott, C. Edward. (2004). Why do Americans Work so Much More than Europeans? NBER Working Papers 10316.
- Rogerson, Richard. (2007). Taxation and market work: is Scandinavia an outlier? *Economic Theory*, *32(1)*, 59-85.
- Selin, Håkan, (2009). The Rise in Female Employment and the Role of Tax Incentive. An Empirical Analysis of the Swedish Individual Tax Reform of 1971, WP 2009-3, Center for Fiscal Studies, Uppsala University.
- Sinn, Hans-Werner. (1996). A Theory of the Welfare State, NBER Working Papers 4856.

[부록 그림 1] 스웨덴의 노동시장정책 프로그램별 지출 비중



자료: OECD, stats.oecd.org

A Study of Incentive Problems of Welfare State

Cheon, Byung You *

This paper is to critically review the economic reasoning of non-sustainability of welfare state due to its intrinsic incentive problems and to see how the nordic welfare state responds to them. The welfare state as a political design of state to pursue equality has social insurance as its main economic function. It survives market failure of private insurance to contribute to human capital investment and industrial restructuring. The universal tax-financed welfare state, however, has the problem of tragedy of commons such as reduced work incentive and work ethics. But, the existing nordic welfare state overcomes it through employment-focused policy arrangements, maintenance of work ethics and benefits moral, incentive mechanism of wage-compression, public educational investment and its complementation with social security. The Nordic model shows that problems of incentive and moral are not about those of theory and reasoning, but about their reality which policies and institutions could respond to.

Key Words: welfare state, incentive, inequality, social insurance

◆ 2013.03.05. 접수 / 2013.04.01. 1차 수정 / 2013.04.08. 게재 확정

* Professor, Dep. of Liberal Arts, Hanshin University(bycheon@hs.ac.kr). This work was supported by the Korea Research Foundation Grant funded by the Korean Government(NRF-2010-332-B00255). I appreciate three anonymous referees for their helpful comments.