

■ 서평

Risk Inequality and Welfare States: Social Policy Preferences, Development, and Dynamics*

양재진**

복지국가 현상은, 장구한 인류의 역사에 비추어 볼 때, 결코 오래지 않은 최근 100여년의 일이다. 19세기 후반 독일 비스마르크의 사회보험 입법으로 복지국가가 태동했다는 데 학자들 사이에 큰 이견이 없다. 19세기 자본주의 산업화가 전방위적으로 진행되면서, 전에는 경험해보지 못한 어려움이 보통 사람들의 삶을 짓눌렀다. 후에 사회적 위험(social risks)라 명명된 산업재해, 실업, 은퇴 같은 개인이 통제할 수 없는 구조적 위험들이 등장했다. 자본주의 경제의 주기적인 공황은 사회적 위험을 증폭시켰고, 노동계급은 이로부터 벗어나고자 공산주의라는 대안 체제의 실현을 꿈꾸었다. 비스마르크의 실험은 자본주의 시장경제의 사회적 위험에 대한 방어막을 뜻했고, 자본주의를 성공적으로 구해내었다. 네오 막시스트들의 탄식대로, 복지국가의 탄생으로 자본주의의 사망은 없던 일이 된 것이다.

사회보험 방식이 아니더라도 복지국가의 각종 사회복지 프로그램은 모두 개인이 삶면서 겪을 수 있는 각종 위험에 대한 대비책이라고 할 수 있다. 예컨대, 아이는 행복의 원천이지만, 가계지출을 크게 증가시켜 소득상실의 위험과 진배없고, 직장여성에게는 일을 그만두게 만드는 위험이기도 하다. 공동체는 출산과 육아의 위험을 분산시키기 위해 아동수당을 주고 공보육을

* Philipp Rehm 저, Cambridge University Press, 2016, 242면, ISBN: 978-1-107-10816-5

** 연세대학교 행정학과 교수(jiyang@yonsei.ac.kr)

통해 육아비용을 떨어뜨리고 일-가정 양립을 돕는다. 근로무능력 빈곤층을 대상으로한 국민기초생활보장제도 같은 공적부조 프로그램도 일반조세를 재원을 사용하지만, 널리 보면 보험제도이다. John Rawls의 표현대로, 자연적 우발성에 의해 근로능력을 타고 나지 못한 불운한 사람들에게 대한 생계보장이기 때문이다.

그래서 복지국가의 탄생과 존재 의의를 위험 분산과 사회보장에 두는 흐름이 계속 존재해 왔다. Peter Baldwin의 *The Politics of Social Solidarity*(1990)과 Nicholas Barr의 *The Welfare State as Piggy Bank*(2001)는 이런 연구 흐름을 대표하는 대표작이라 할 수 있다. 이번에 소개하는 Phillipp Rehm의 저서, *Risk Inequality and Welfare States: Social Policy Preferences, Development, and Dynamics*는 위험에 대한 보상으로서 복지국가의 성립과 발전의 양태를 조명한 또 하나의 수작이다. Rehm의 저서에 주목해야 하는 이유는, 방법론적 개인주의(methodological individualism)의 입장에서 개인의 사회정책 선호에 대한 정치적 지지를 연역적으로 추론하고, 집단 수준에서 사회적 위험의 분포 양태에 따라 복지국가의 다양한 발전 경로를 경험적으로 추적하고 있기 때문이다.

사실 현대적인 의미의 사회정책은 사회적 위험에 대한 대응에서 비롯되었다는 점은 교과서적인 이야기로 재론의 여지가 없다. 그럼에도 불구하고 많은 경우 복지국가 연구자들은 복지국가의 태동과 발전 이유를 계급투쟁의 관점에서 설명하고, 사회정책 연구자들은 사회보장제도의 효과성을 소득재분배 차원에서 다루어 온 게 큰 흐름이었다고 할 수 있다. Rehm은 다시금 현대 복지국가의 역할은 보험자(insurer)에 있다고 강조하며, 복지국가와 사회정책의 태동과 발전의 역사를 비교론적 시각에서 다시 쓰고 있다.

보험기능의 중요성에도 불구하고, 많은 문헌에서 복지국가를 재분배의 도구로 개념화하고 있다. 사회보험이 재분배의 도구이며 불평등을 줄여주는 기제임을 의심하지 않는다. 그러나 재분배는 보험(insurance)의 부산물(side effect)로 볼 수 있다. 사회보험료는 위험 여부와 상관없이 납부하지만, 사회보험 급여는 위험(risk)에 연동되어 있다. 재분배 효과는 대부분 사회적 위험에 빠지는 정도가 불균등하다는 단순한 사실에 기인한다. 사회정책은 주로 위험도가 다른 집단간의 재분배이지 소득계층간의 재분배가 아니며, 궁극적인 재분배 결과는 (불균등하게 분포된) 위험과 소득이 중첩으로 이해될 수 있겠다(pp.18-19).

Rehm이 상정하는 자연상태의 노동시장에는 사회적 위험이 불균등하게 편재되어 있다. 어디는 위험이 크고 어디는 낮거나 없다. 개인은 항상 위험에 노출되어 있는데(Rehm은 상징적으로 인간을 *Homo Insecuritas*라 부른다), 동시에 위험 회피적(risk-averse)인 합리적 인간이다. 따라서 본인이 사회적 위험이 불균등하게 분포되어 있는 노동시장의 어디에 위치해 있는지

가 특정 사회정책에 대한 선호와 지지 강도를 결정한다고 본다.

일국 차원에서 사회적 위험의 분포가 경제발전과 이에 따른 노동시장의 변화에 따라 바뀌면 복지정책의 양태도 달라지듯이, 민주화나 산업화 수준이 비슷한 나라에서도 국민경제의 서로 다른 산업적 특성에 따라 복지국가에 대한 지지가 달라지게 된다. 저자는 이러한 시각을 수학적 모델링을 통해 제시하고, 경제위기 국면의 사례연구와 통계분석 등을 통해 증명하고 있다.

인간은 ‘*Homo Insecuritas*’이면서 동시에 위험회피적인 합리적 개인’이라는 가정은, 최근 노동시장의 변화가 주는 복지정책의 양태를 예측하는데로 통찰력을 주고 있다. Rehm에 따르면, 최근 나타나는 노동시장의 양극화를 단순히 소득양극화로 이해하기 보다는 사회적 위험 발생 빈도의 양극화 차원에서 바라봐야 한다. 그리고 위험의 사전적 예측가능성의 변화에도 주목해야 한다. 예컨대, 건강보험은 다른 어떤 사회보장프로그램보다 안정적으로 광범위한 지지를 받는다. 이는 앞으로도 크게 변함이 없을 것이다. 소득이 아무리 양극화되어도, 지식기반 디지털 경계로 전환되어 노동과 연관된 위험의 분포가 크게 출렁여도, 질병에 대한 위험도는 상대적으로 균질적이기 때문이다. 그러나 유전자 검사가 일반화되어 개인이 자신의 질병 발생 위험성을 미리 알게 된다면, 건강보험에 대한 광범위한 정치적 지지는 기대하기 어렵게 된다. 교통사고 발생여부를 미리 안다면, 자동차보험이 성립할 수 없는 상황과도 같아지기 때문이다.

복지국가를 의적 로빈후드(Robin Hood)에 빗대기도 하고, 돼지저금통(Piggy Bank)에 빗대기도 한다. Rehm은 초지일관 돼지저금통이라는 관점에서 복지국가의 태동과 복지정책의 양상, 그리고 실제 변화를 추적하고 있다. 수학적 모델을 사용하여 이론적으로 논증하기에 다소 접근하기 어려운 책으로 여겨질 수 있으나, 기본 가정을 이해하고 나면 큰 어려움없이 실증분석 장을 흥미롭게 읽어 내려갈 수 있다. 한국복지국가는 성장기에 놓여 있다. 그런데 과거 서구 복지국가가 성장할 때와 매우 다른 노동시장 구조를 가지고 있다. 사회적 위험의 종류와 분포 양상도 사뭇 다르다. Rehm의 *Risk Inequality and Welfare States*가 우리나라 복지정치를 깊이 있게 이해하고 싶고, 또 미래 사회보장제도를 적실성 있게 설계하고자하는 연구자들에게 큰 도움이 되기를 바란다.