

## 복지국가 담론과 새로운 국가모델에 관한 시론

김지민 동아대학교

### 논문요약

한국은 2000년을 기점으로 국내 복지국가에 대한 논의와 연구가 활발히 진행되고 있는 상황이다. 대부분의 연구 주제는 한국이 복지국가가 되기 위한 조건이 무엇이며 그 전략이 무엇인가에 대한 것이다. 그러나 많은 연구들이 한국은 이미 복지국가라는 것을 상정한 상태로 논의를 하고 있거나 한국의 목표가 유럽의 복지국가라는 전제하에서 논의되고 있는 상태다. 즉, 복지국가의 유형이나 성격 논쟁 등 대부분의 연구가 유럽의 복지국가로 수렴되어지는 결론을 보여주고 있다. 하지만 과연 한국의 여러 제한된 시스템 속에서 '유럽의 복지국가 모델이 합리적인 대안이 될 수 있는가' 또, 한국의 복지 철학과 정치 시스템을 바탕으로 '유럽의 복지국가 모델을 적용하는 것이 가능한가' 라는 문제의식을 갖게 한다. 본고는 거시적인 관점에서 복지국가론을 비판하고 한국이 나아가야 할 국가모델이 복지국가에만 있는 것이 아니라 다른 발전된 미래 모델에도 있다는 것을 제시함에 목적이 있다. 먼저 에스핑 앤더슨의 '복지국가 유형 분류'를 이용하여 유럽 복지국가의 모델을 설명하고 복지국가의 성공 요인을 다섯 가지로 논하였다. 그리고 한국과 유럽의 정치구조를 비교한 후 한국이 지향하는 복지국가 형태에 따른 저해 요소들에 대하여 설명하고, 새로운 국가모델로 공진 국가, 생태 국가, 혁신국가, 소강 국가, 지식 국가를 제시하였다. 결론적으로 본고는 한국의 프레임 속 복지가 과연 완벽한 복지 시스템인가를 생각해보고, 미래 한국의 발전을 위해 복지국가 이외의 새로운 국가모델을 제시해 본 시론적 성격의 논문이다.

주제어 : 복지국가, 복지국가 담론, 국가모델, 에스핑 앤더슨

## I. 서론

역사상 유례가 없는 코로나 팬데믹(Pandemic)으로 세계 경제가 위기에 처해 있다. 이는 한국도 마찬가지로 경제 위기는 물론 우리의 생활 전반을 바꿔놓고 있다. 정부는 사상 최대의 추경과 긴급 재난 지원금이라는 대책을 내놓았다. 국가의 재정 지출을 통해 경제생활 전반으로 타격이 생긴 전 국민에 최소한의 사회보장 장치인 복지 시스템을 가동, 국민 생활 안정과 경제회복을 도모하고자 하였다. 이러한 코로나 팬데믹을 계기로 다시금 복지국가에 대한 논의와 검토가 제기되고 있다.

한국에서 복지국가에 대한 논의는 2000년을 기점으로 활발해졌고 많은 연구들이 진행되어왔으며 축적되어왔다. 대부분의 연구 주제는 한국이 복지국가가 되기 위한 조건이 무엇이며 그 전략이 무엇인가에 대한 논의가 주를 이룬다(신진욱 2011). 또한 유럽의 복지국가와 비교하고 한국의 복지국가 유형이 무엇인지 분류하거나(홍경준 1999, 김연명 2002, 김영범 2002, 윤홍식 2011), 한국 복지체제의 성격이 무엇인가에 대한 논쟁을 규명하는 연구들이다(이인희 2005; 윤홍식 2015). 한국의 복지국가 유형은 서구의 유형화에 포함되지 않는 고유한 특성을 지닌다는 이른바 유교적 유형이 있다고 주장하고(홍경준 1999), 한국의 복지국가는 유럽의 복지국가와 유사성이 있지만, 유럽 및 일본과도 차별성을 갖는 혼합형 유형을 주장하는 입장이 있고(김연명 2002), 에스핑-앤더슨의 유형화로 분석하여 한국은 영미형(자유주의형) 복지국가에 해당한다고 주장하는 입장도 있다(조영훈 2004).

위와 달리 한국의 복지국가에 대한 비판적 견해도 있다. 윤홍식(2015)은 한국의 복지체제를 ‘카멜레온 복지체제’라고 하여 하나로 규정할 수 없고 다양한 유형이 나타난다고 결론짓고, 고세훈(2011)은 ‘한국은 포괄적이 아닌 선별적 복지를 추구하므로 복지국가가 아니다’라고 주장하고 있다. 한편, 이태수(2011)는 복지국가는 ‘한국사회가 성취해야

할 미래과제'로 상정하였고, 김영범(2002)은 서구의 제도들이 아직 도입되지 않은 점과 복지제도의 대상이 포괄적이지 않다는 점과 법적 강제력이 없다는 점을 들어 '한국의 복지국가는 미성숙 상태'라고 평가하고 있다.

이렇게 복지국가에 대한 기존의 연구들은 한국이 이미 복지국가라는 것을 상정한 상태로 논의를 하고 있거나 '발전국가 다음의 국가모델이 복지국가'라는 등식을 미리 결정해두고 출발하고 있다. 즉 한국의 다음 목표는 유럽의 복지국가라는 전제라고 할 수 있는 것이다. 이에 한국의 복지국가로써 나아가야 할 방향, 정책, 제도 등을 미시적인 관점으로 바라보는 연구들이 많이 생겨났다. 이것은 결국 복지국가의 유형이나 성격 논쟁 등 대부분의 연구가 유럽의 복지국가로 수렴 되어져 있다는 결론을 보여주고 있다. 그러나 실제 복지국가 모델 이외의 거시적인 시각의 새로운 모델에 대하여 언급하는 연구들은 드물었다고 볼 수 있다. 이러한 시각에서 본 연구는 복지국가를 거시적인 관점에서 바라보고 새로운 모델을 제시하고 있다는 점에서 기존 연구와 차별성을 가진다고 할 수 있다.

복지국가라는 것은 자본과 노동간 타협의 산물이기 때문에 두 계급 모두의 이익을 위해 작동해야 한다는 기본전제를 가지고 있다. 본래 자본주의와 복지국가는 공존할 수 없는 형태이지만 그렇다고 자본주의가 복지국가 없이 존재할 수도 없다는 딜레마를 가지기도 한다(Offe 1984, 153).

필자는 이 논문에서 과연 '한국적 상황에 유럽의 복지국가만이 추구되어야 할 모델인가' 또, '한국의 복지 철학과 정치 시스템으로 유럽의 복지국가 모델을 적용하는 것이 가능한가' 라는 의문에서 복지국가론에 대한 비판적 시각으로 접근해 보고자 한다.

본고의 목적은 거시적인 관점에서 복지국가론을 비판하고 한국이 나아가야 할 국가모델이 복지국가에만 있는 것이 아니라 다른 발전된 미래 모델도 있다는 것을 시론적으로 논의하는 데 있다.

본 연구는 한국과 유럽 복지국가의 상황을 비교하여, 한국의 복지국

가로의 변화에 대한 한계성의 이유를 고찰해보고, 새로운 국가모델을 제시하여 보다 발전된 한국의 국가 프레임을 연구함에 있다.

## II. 유럽 복지국가

### 1. 복지국가의 정의와 이념적 기원

일반적으로 복지국가란 ‘국민의 생존권을 보장하고 복지의 증진과 확보 및 행복의 추구를 국가의 중요한 임무로 하는 국가’를 말한다(21세기 정치학 사전). 복지국가에 대한 학자들의 다양한 정의를 살펴보면 윌렌스키(Willensky 1975)는 복지국가를 “국가가 모든 국민에게 최소한의 수입, 영양, 건강, 주택, 그리고 교육을 보장하는 것”이라고 정의하였다. 허크셔(Hecksher 1984)는 “자국 내에 거주하는 국민들의 삶에 대해 집합적인 책임을 지는 국가”라고 하였고, 베리(Barry 1990)는 “일련의 제도적 장치들로 이루어진 하나의 정책 집합”으로 정의하였다. 한편, 1990년대 국가론 논쟁에서 빠지지 않는 자본주의 조절이론으로 유명한 밥 제소프(Jessop 1994)은 복지국가를 “성숙한 자본주의사회의 조절 양식”으로 개념 정의를 내렸고, 윈콧(Wincott 2001)은 “사회적 시민권을 보장해주는 국가”라고 정의하였다(엄경남 2011, 재인용). 또 이러한 복지국가를 20세기 유럽 문명이 이룩한 가장 찬란한 업적이라고 평가하기도 하였다(Marquand 1994, 221).

오늘날 복지국가의 이념적 기원을 거슬러 올라가면 유럽에서 발달한 사회민주주의를 거론해 볼 수 있다. 사회민주주의적인 이념 속 복지국가가 추구하는 가치는 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, “인간의 존엄”이다. 이는 개인의 능력과 존엄성을 보장하는 것으로, 개인에 대한 기회의 평등과 자유의 평등을 보장하는 것을 기본가치로 하고 있다. 한국의 헌법에도 인간의 존엄성을 높게 평가하는 칸트의 이상주의적 사고방식이 들어있다.

둘째, “사회연대”이다. 이것은 타인의 존엄을 존중하고 호혜적 공존

을 추구하는 공동체적 의식을 뜻한다. 연대를 프랑스로 ‘솔리다리떼(Solidarite)’라고 하며 이 ‘솔리다리떼’가 복지국가나 사회민주주의, 혹은 유럽 자본주의를 뒷받침하는 가장 큰 이데올로기라고 볼 수 있다. 연대라는 것은 뒤르켐(Emile Durkheim)이 분업을 설명하면서 기계적 연대와 유기적 연대로 구분하였고, 그 후 이러한 연대를 모스(Marcel Mauss)가 ‘증여론’을 통하여 인류학적으로 밝혀내었다.<sup>1)</sup>

셋째, “사회정의”이다. 이는 구성원에 대한 공정성이 보장되며 국가의 운영원칙이 공정하고 투명하게 이루어지는 것을 추구하는 가치이다. 사회정의란 곧 법과 동일시 할 수 있으며, 법치국가가 바로 서는 나라가 곧 정의로운 사회를 구현하는 나라라고 평가할 수 있다.

## 2. 에스핑 앤더슨(Esping-Anderson)의 복지국가 모델

1990년 에스핑 앤더슨(Esping-Anderson)은 복지 자본주의를 세 가지 유형으로 분류하였다. 이는 ‘잔여적 복지국가’나 ‘제도적 복지국가’와 같은 복지국가의 ‘개념적 구성’에 따른 차이를 강조했던 기존 연구의 한계를 보완하고, 국가와 국가 사이의 질적 차이를 반영한 첫 계량적 연구로서 의미가 있다(Pierson 1998, 175). 또한, 복지국가론 분야에서 에스핑 앤더슨의 연구를 중심으로 대부분 이론적 및 경험적 연구가 이루어져 왔다.

다음은 복지국가론 분야에서의 대표적인 모델을 정리한 것이다.

에스핑 앤더슨(Esping-Anderson)은 복지국가 모델을 자유주의형, 통합조정형, 사회민주주의형으로 분류하였다. 앤더슨은 이 모델을 분류하기 위해 2가지 가설을 만들었는데, ‘탈 상품화’와 ‘계층화’가 그것이다. ‘탈 상품화’란 시장체제로부터 얼마나 자유로운가를 나타내는 지표로서, 시장 질서에 의존하지 않고서도 생활에 필요한 물품과 서비스를

1) 솔리다리떼(Solidarite)에 관한 개념의 보충은 에밀 뒤르켐(Emile Durkheim)의 『사회분업론』, 마르셀 모스(Marcel Mauss)의 『증여론』, 자크 동즐로(Jacques Donzelot)의 『사회보장의 발명』을 참조.

소비할 수 있는 정도를 나타낸다. 이는 탈 상품화가 높을수록 복지선진국이고 낮을수록 복지가 약한 국가를 뜻한다. ‘계층화’란 일정한 특성을 공유한 그룹들 간의 복지 격차 정도를 말한다. 앤더슨은 각기 다른 직업이나 계층에 속한 사람들이 사회 내에서 갖게 되는 위계적 지위에 따라, 각각 누리게 되는 복지 수준이 매우 다르다는 가설을 세웠다. 즉 탈 상품화가 높을수록, 계층화가 낮을수록 복지선진국이며 이는 스칸디나비아형(사회민주주의형)에 속한다.

첫째, 앵글로색슨형(자유주의형) 복지국가이다. 여기에 속하는 나라는 미국, 영국 등이며, 공통된 특징은 낮은 조세 부담률이다. 이들 국가는 GDP 대비 사회복지 지출이 20% 미만이며, 복지 제공자는 공공부문에 취약성을 띠며, 각 민간부문에서의 복지를 강조한다고 볼 수 있다. 이러한 소규모성 복지정치로 인하여 사회적 노사 대 타협이 상대적으로 어려운 한계점을 보인다. 사회복지 지출이 낮아 계층 간 복지와 조세갈등이 심각하며, 선별적 복지로 인해 복지 지지계층에 대한 정치적 취약점이 노출된다. 즉, 앤더슨의 가설을 적용하면 탈 상품화는 낮고, 계층화는 높게 나타난다고 볼 수 있다.

둘째, 대륙형(통합조정형) 복지국가이다. 독일, 프랑스, 오스트리아 등 소위 유럽대륙 복지 국가들이 여기에 속한다. 이들 나라는 사회보험 중심으로 복지가 이루어지고 있으며, 높은 사회복지 지출과 높은 국민연금 지출로 자유주의형 국가보다는 탈 상품화가 높고, 계층화는 낮다. 하지만 공공부문 고용이 저조하고 사회민주주의 복지국가보다는 사회복지 서비스가 미약하다는 것이 단점이다. 그리고 높은 사회보장세로 인한 높은 노동비용으로 고(高)실업률이 나타나고 이에 대한 복지 재정 부담이 악화되는 악순환이 반복된다는 것이 문제점이다. 앤더슨의 가설을 적용하면 탈 상품화는 중간, 계층화도 중간이라고 볼 수 있다.

마지막으로 스칸디나비아형(사회민주주의형) 복지국가이다. 스웨덴, 노르웨이 등 북유럽국가들이 이에 속한다. 이 모델은 사회적 위험에 포괄적이며, 대상자를 전 국민으로 하여 보편적이며, 관대한 급여를 제공하는 것이 특징이다. 또한 공공부문이 서비스를 제공하고 주도하며, 특히

높은 노조 가입률과 친 복지 국가동맹을 형성하고 있다는 것이 다른 국가들과의 차이점이다. 즉, 높은 노동시장 참여와 사회적 연대로 일과 복지의 조화를 이루고 있는 국가이다. 앤더슨의 가설을 적용하면 탈 상품화는 높고, 계층화는 낮은 이상적인 복지국가의 형태라고 볼 수 있다.

<표 1> 복지국가의 세 가지 모델

특성 \ 국가 유형	영미형(자유주의형) 복지국가	대륙형(통합조정형) 복지국가	스칸디나비아형(사회민주주의형) 복지국가
국가-시장 역할	시장의 적극적 역할 중시	가족의 복지 중심	국가가 복지의 주체
사회복지 대상	저소득층과 구호대상자 중심	피용자 중심	전 국민 대상
급여의 종류와 범위	공공부조와 제한된 사회보험	제한된 공공부조와 확대된 사회보험	생활 수준에 따른 부조
급여의 수준	최저 생계 수준	계층과 지위에 따른 차등적 급여	중간층의 생활 수준에 맞춘 급여
복지의 재분배 효과	선별적 복지로 약한 편	빈부격차의 완화	강력한 중산층화 효과
가족과 국가의 역할	가족 책임 강조 가족이 실패한 후 국가 최소 개입	가족 책임 강조 가족이 실패한 후 국가 개입	가족 역할의 사회화 가족이 실패하기 전에 국가 개입
국가	영국, 아일랜드	오스트리아, 프랑스, 독일, 이탈리아	스웨덴, 노르웨이, 덴마크

출처: 에스핑 앤더슨(1990), 박형준(2014, 193) 재인용.

### 3. 복지국가의 개혁과 성공 요인

유럽 근대 국가의 기능은 국가별 차이와 시기적인 굴곡에도 불구하고 대체로 ‘전쟁 수행국가(warfare state)’에서 ‘복지국가(welfare state)’로 이행하였다고 볼 수 있다(Merrien 1997). 이렇듯 복지국가는 파시즘과 2차 세계대전을 거치면서 자본주의도 공산주의도 아닌 새로운 길을 모색하게 되었다. 세계정치의 경제적인 요인으로 복지국가의 길을

건기 시작해, 1950년대부터 1970년대까지 복지국가의 황금기라고 불릴 만큼 국가운영에 있어 ‘성장’과 ‘분배’와 ‘안정’이라는 세 마리 토끼를 잡을 수 있었다. 하지만, 1970년대의 석유파동과 1980년대의 신자유주의라는 외부적 요인과 경기침체, 실업증대, 관료기구의 비효율성이라는 내부적 요인으로 인하여 복지국가가 위기에 빠지게 된다. 하지만, 그 기저에는 대량생산과 대량소비라는 ‘포디즘 생산체계’의 붕괴라고 할 수 있는 근본적인 원인이 있었다는 것을 간과해서는 안 된다.

<표 2> 유럽 복지국가의 위기, 개혁 및 성공 요인

	영미형(자유주의형)	대륙형(통합조정형)	스칸디나비아형 (사회민주주의형)
발전 과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구민법과 스피햄랜드법</li> <li>• 베버리지 보고서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비스마르크</li> <li>• 바이마르 헌법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 램-마이드너 모델</li> </ul>
위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정부담, 실업률 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세계화, 고령화, 취업 구조변화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세계 경제 위기, 세계화-계급 대립악화</li> </ul>
개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대처리즘, 제3의 길</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연금 개혁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연금제도, 기업형</li> </ul>
특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일하는 복지</li> <li>• 개인의 인적자원 개발과 사회적 투자로의 복지</li> <li>• 신고용 협정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동과 취업</li> <li>• 기존 제도 보완</li> <li>• 미래의 사회투자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일하는 복지</li> </ul>
성공 요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정파 간 정책수렴</li> <li>• 사회적·정치적 공감대</li> <li>• 복지에 대한 좌·우를 초월한 공동의 인식</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 합의정치와 코포라티즘</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 코포라티즘과 연대</li> </ul>

출처: 박형준(2014) 3장의 내용을 재구성.

<표 2>를 보면 알 수 있듯이 유럽의 복지국가는 각각 베버리지 보고서(Beveridge Report), 바이마르헌법, 램-마이드너 모델(Rehn-Meidner Model)<sup>2)</sup>을 통하여 1970년대까지 복지국가가 운영되는 기반이 되었으

2) 이 모델은 이윤과 생산성 수준과 관계없이 모든 회사나 산업에서 동등한 일에 동일한 임금을 지불하는 ‘연대 임금정책’, 연대 임금 정책의 결과로 실업한 사람들이 생계를 유지하고 새로운 직업을 가질 수 있도록 적극적인 ‘노동시장정책’, 물가 상승 억제 및 기업의 고이윤 억제에 주안점을 두는 ‘재정 통화정책’의 3가지 축으로 구성된다(박형준 2014, 213).

나, 포디즘 체계의 붕괴로 위기를 맞게 되었다. 하지만 각국은 연금 개혁과 복지에 대한 새로운 철학적 기반을 만들어 위기를 기회로 만드는 개혁에 성공하게 된다.

## 유럽의 일반 보편적 복지국가

국민의 생활수준보장, 삶의 질 향상



<그림 1> 유럽의 보편적 복지국가

<그림 1>은 유럽의 보편적 복지국가를 나타낸 것이다. 일반적으로 유럽의 복지국가를 형성하기 위해서는 3가지의 공통된 축이 기반이 되어야 한다. 첫째, 의회민주주의, 둘째, 적극적인 사회보장제도의 시행, 셋째, 사회민주주의와의 이념적 친화성이 복지국가를 떠받치고 있다. 세부적인 정책으로 4대 보험의 실시, 노인·아동 수당의 지급, 보육·교육 및 의료, 요양에서의 복지, 자산조사를 통한 선별적 복지에 대한 강화 정책을 실시하고 있다. 이렇게 유럽의 보편적 복지국가는 국민의 생활 수준을 보장함과 동시에 삶의 질을 향상시키는 선 순환적 구조로 되어 있다. 이것이 유럽의 복지국가가 지속적으로 유지하고 진화해 온 원동력이라 볼 수 있다.

박형준(2014, 242-254)은 이러한 복지 국가들의 성공 요인을 합의정

치와 코포라티즘(corporatism)<sup>3)</sup>이라 보고, 유럽의 복지 국가에 대한 공통점을 다섯 가지로 정리하였다. 이에 대하여 이 다섯 가지 특징을 한국적 상황에 대입, 비교하여 보았다.

첫째, 경로 의존성(path dependency)<sup>4)</sup>이다. 경로 의존성이란 시간적 순서에서 과거에 선택한 제도나 정책이 이후의 선택에 영향을 미쳐 제도의 영속화를 초래하는 현상을 의미한다. 유럽 복지국가는 역사적으로 복지라는 체제를 계속 이어왔으며, 도중에 체제변화를 하지 않고 지금까지 그 제도를 따르고 있다. 그러나 한국은 ‘권위주의 경로 의존성’이라고 볼 수 있다. 제도적, 정책적으로 복지국가와 같은 국가 프레임은 있으나 역사적 경험이 부족하여 권위주의 체제에서 복지국가체제로의 전환에 한계성을 가진다.

둘째, ‘성장’과 ‘복지’의 조화를 이루며 발전하였다. 복지국가가 확립된 1950년대부터 복지국가의 황금기인 1970년대에 유럽의 나라들은 성장과 분배, 그리고 안정이라는 세계 경제 속 에서 발전을 하였다. 북유럽 국가들에서 보이는 공통점은 복지제도가 경제 성장과 충돌하는 방식이 아닌 성장의 보완물, 경제 고도화를 위한 방편으로 활용되었다는 점이다. 1980년대 이후 세계화와 신자유주의로 인해 복지국가의 위기가 도래했는데, 이런 상황에서도 유럽의 복지 국가들은 지속적인 경제 성장과 조화될 수 있는 복지체제를 어떻게 구축할 것인가에 초점을 맞추었고, 현재까지도 지속적 성장과 복지의 조화를 통해 계속 진화하고 있다(박형준, 243-245). 한국의 경우 1960년대 권위주의 체제에서

3) 합의정치·협상(협의)민주주의(consociational democracy)이며, 정치제도의 의미를 지닌다. 코포라티즘·조합주의(corporatism)는 사회경제제도로서의 성격이 강하다. 이 합의정치와 코포라티즘은 공통적으로 주요 단체와 집단들 간의 타협과 합의를 중시하고 있다는 점이 특징이다(전기원 2009, 232).

4) 경로 의존성의 핵심적 내용은 일정한 타이밍과 순서의 패턴이 중요하고, 비슷한 역사적 조건에서 출발하여 광범위한 사회적 결과가 나타나며, 중대한 결과가 일어나는 변수가 적고, 주로 우연적인 사건에서 비롯된다. 한번 도입된 특정한 행동이나 제도는 사실상 바뀌기 어려우며, 그 결과 정치발전은 대부분 사회생활의 기본적 형태를 형성하는 결정적 계기에 의해 단절된다는 것이다(Pierson 2000, 251).

‘한강의 기적’이라 평가하듯이 고도의 경제 성장을 이뤄냈지만, 분배(복지)나 노동운동 등에 있어서는 정체되어 있었기 때문에 균등한 조화를 이루지는 못하였다고 평가 할 수 있다.

셋째, 협상민주주의(consociational democracy)이다. <표 2>에서 볼 수 있듯이, 유럽 복지국가는 ‘코포라티즘’이라고 하여 기업, 정부, 노동자 간 협상이 협의와 토론을 통하여 수평적으로 이루어지는 시스템이다. 이 시스템은 상호 간의 양보와 타협이 이루어질 수 있는 여지를 남겨놓는다. 한국에서도 이와 비슷한 노사정 위원회가 있으나 노사정 위원회는 형태적으로는 삼자 연합이지만, 유럽의 코포라티즘에서 나타나는 협상 민주주의의 산물이 아닌 1997년 외환위기 속에서 상황 논리에 따라 급조된 정책 네트워킹의 성격이 강하다(강민 외 2002, 60). 또한 수평적인 관계가 아닌 수직적 관계로 이루어져 있어서 현실상 한국은 중소기업의 목소리를 내기 힘든 구조로 되어 있다. 그리고 노사정 위원회의 파행은 국가와 노동의 대립, 자본과 노동의 대립을 야기하여 국가의 자율성을 훼손시키고, 국민들의 노동자에 대한 인식을 악화시키는 결과를 낳았다(전기원 2009, 244).

넷째, 역사적으로 도덕적 리더십을 가진 지도자나 학자들이 토론을 통하여 결과물을 만들어 내었다는 특징을 보인다. 1942년 영국의 경제학자 윌리엄 베버리지(William Beveridge)가 페이비언협회에서 베버리지 보고서를 발표하였다. 이 베버리지 보고서는 영국 복지국가의 시작점이라고도 할 수 있다. 베버리지 보고서의 정식명칭은 ‘사회보험 및 관련 서비스’로 아동 수당제도, 무료 의료시스템, 완전 고용을 위한 적극적인 노동정책을 사회보험을 통하여 빈곤 없는 사회로 만드는 것을 목표로 하고 있다. 또한 1990년대 후반, 당시 총리였던 토니 블레어(Tony Blair)는 앤서니 기든스(Anthony Giddens)의 『제3의 길』을 전략적 정책으로 이용하여 사회투자국가<sup>5)</sup>형태로의 개혁을 단행할 수 있

5) 국내에서 기든스의 『제3의 길』이 알려지면서 사회투자국가를 어떻게 해석할지에 두 가지 입장이 존재한다. 먼저 사회투자국가에 대한 비판론자들은 사회투자가 적절한 기본소득보장과 보편적 서비스를 뒷받침해 주지 못한다는 점에서

었다. 반면 한국은 1997년 외환위기로 인하여 IMF나 세계은행과 같은 외부적인 요인에 의해 국민기초생활보장제, 실업보험 확대 등 새로운 복지정책의 도입이 이루어졌다(신광영 2012, 43-44).

다섯째, 좌·우 이념을 초월한 개혁 단행이다. 1883년 당시 독일의 재상이었던 보수당 오토 폰 비스마르크(Otto Eduard Leopold von Bismarck)가 최초의 사회보험인 질병보험과 재해 보험법을 도입하였다. 당시 보수당의 복지정책 도입이 최초였다 라는 것 외에도 이념과 상관없는 시행이었다는 것으로서 그 의미가 크다. 또 복지국가의 대명사가 된 스웨덴도 1932년 한손(Per Albin Hansson)의 사민당이 집권하게 되었고 보수당과의 대 타협과 비그포르스(Ernst Johannes Wigforss)의 개혁정책으로 인류 최고의 복지모델을 만들게 되었다. 그렇지만 한국은 위와 같은 이념을 초월한 복지개혁은 없었음을 명시해 둔다.

### Ⅲ. 한국의 복지국가 담론

먼저 한국이 복지국가 모델인지 발전국가 모델인가를 밝히는 것이 이 논문의 취지는 아니기 때문에 본 논문에서는 논하지 않는다. 학계에서는 1990년대와 2000년대 국가론의 성격이나 자본주의 성격 논쟁에 대하여 많은 논의가 진행되어 왔다. 대표적으로 피터 홀(Peter Hall)과 데이비드 소스키스(David Soskice)의 자본주의 다양성 논쟁을 들 수 있다(Hall and Soskice, 2001).<sup>6)</sup> 이 장에서는 한국의 복지국가의 발전 단계를 살펴보고 한국과 유럽을 비교해 본다.

결국 신자유주의 헤게모니를 강화할 것이라는 점을 우려한다. 반면 사회투자 국가 옹호론자들은 사회투자국가의 시장 친화성을 부정하지 않으면서 노동시장 참여를 제고하는 데 매우 긍정적일 수 있음을 지적한다(우명숙 2009, 190).

- 6) 홀(Peter Hall)과 소스키스(David Soskice)는 자본주의를 구분하면서 제도가 그 중요한 역할을 하고 있으며, 유럽에서 많이 발견되는 조정 시장경제(CME: Coordinated Market Economy)와 영미 국가에서 많이 발견되는 자유 시장경제(LME: Liberal Market Economy)로 나누어서 설명하고 있다.

## 1. 한국의 복지국가 발전단계

한국의 복지국가는 권위주의 발전국가의 형태 속에서 '제안'되고 '추진'되었다. 간단히 요약하면 1987년에 일어난 민주 항쟁 이후 국민연금 제도가 도입(1988년)되었고, 1997년 IMF를 통해 신자유주의 복지가 도입되면서 의료보험 제도가 통합 일원화(2001년)되었다. 그러나 유럽 복지국가가 성장하던 시기에는 없었던 2000년 이후 보이는 저출산·고령화로 새로운 어려움에 직면하고 있는 상태라고 할 수 있겠다.

신광영(2012, 41)은 한국의 복지정치를 3단계로 나누어 설명하고 있다. 1단계는 권위주의 국가가 주도하는 정부 논리 중심의 복지국가이며, 2단계는 국외 행위자가 중심이 되는 초국적 자본 논리 중심의 복지국가를 거쳐, 사회와 정당 논리 중심의 3단계로 이루어져 있다.

한국의 복지정치는 IMF 외환위기 전까지 권위주의 국가에 의해 위로 부터 규정되었다. 이 시기는 권위주의 정권이 주도하는 복지정치 1단계에 속한다. 1단계는 복지가 필요한 사회집단이나 취약계층을 대상으로 도입되었다기보다 상대적으로 혜택을 누리는 집단에 안정적인 삶을 보장하는 방식으로 도입되었다. 대표적으로 공무원 연금(1960년), 군인연금(1960년), 사학연금(1975년) 등 특수 직역 연금제도가 먼저 도입되고, 전 국민을 대상으로 하는 국민연금 제도는 1988년 뒤늦게 도입되었다(신광영 2012, 42-43).

제2단계 복지정치는 1997년 외환위기의 시기에 복지정치가 아직 정착되지 않은 상태에서 IMF, 세계은행과 같은 국제금융기관들이 한국의 복지정책에 영향력을 행사한 시기이다. 외환위기 직후 국민 기초 생활 보장제(2000년), 실업보험 확대(1999년), 의료보험 통합(2001년) 등 복지제도의 대대적인 확충과 새로운 복지제도의 도입이 이루어졌다. 이 시기에 도입된 복지제도는 한국정부가 주도해서 이루어진 것이 아니라, IMF(국제통화기금)가 외환위기에 빠진 한국정부에 구제 금융을 제공하는 조건부로 이루어진 것이었다(신광영 2012, 43-44). 한국 관료들과

여론의 반대에도 불구하고, IMF는 신자유주의 개혁의 결과로 나타난 대량실업과 빈곤 취약층의 증가로 인한 사회정치적 혼란을 막기 위해 새로운 사회적 안전망의 확충을 한국정부에 요구하였다. 만약 정치적 저항이 심할 경우, IMF가 요구한 신자유주의적 경제개혁을 완수할 수 없기 때문에 대중적 저항을 약화시키고 사회적 갈등을 완충시킬 수 있는 제도로써 한국정부에 복지제도의 도입을 강력하게 요구했던 것이다 (신광영 2002, 71-72).

제3단계 복지정치는 이명박 정부 하에서 시민단체들이 복지를 정치에 의제화를 할 수 있는 기회구조가 제공되면서 복지가 한국 정치의 중심으로 나타나게 된 것을 특징으로 한다. 2010년 교육감 선거에서 무상급식은 가장 첨예한 정치적 균열의 핵심축이 된 논쟁이다.<sup>7)</sup> 이 선거에서 특정한 계층에게만 복지를 제공하는 선별적 복지인가 아니면 중산층도 포함되는 보편적 복지인가 등이 선거의 쟁점으로 부각 되면서, 무상급식은 선거에서 가장 핫한 이슈로 부상하였다. 복지 정책이 선거 이슈가 된 최초의 선거가 된 것이다. 이러한 무상급식을 두고 몇몇 정당에서 복지정책에 대한 논의를 하게 된다. 이 시기에 복지국가 소사이어티, 정치연구소 등 사회단체와 정당을 중심으로 한 복지정치가 형성되었는데 이를 복지정치의 제3단계라고 한다(신광영 2012, 47-48).

## 2. 유럽과 한국의 비교

<표 3>을 보면 알 수 있듯 유럽과 한국의 정치구조는 상이하다. 유럽은 의원내각제, 한국은 대통령제 형태인 정치구조이다. 제도에 있어서 무엇이 우위인지 설명하기는 어려우나 대통령제를 뽑는 다수결이나 권력에 대한 위험성을 논한 인물들도 많으며<sup>8)</sup> 정치학자인 후안 린츠

7) 영국에서는 한국보다 100여 년 앞선 1906년에 무상급식이 도입되었다.

8) 플라톤(Plato)은 어리석은 자들이 어떻게 자신보다 현명한 사람을 다수결로 선택할 수 있느냐며 반문하였다. 갈릴레오 갈릴레이(Galileo Galilei)는 “영웅을 필요로 하는 나라는 불행하다”라고 경고했으며, 칼 포퍼(Karl Popper)도 “우리 문명이 살아남으려면 우리는 먼저 위대한 인물에 맹종하는 습관부터 타파

(Juan Linz)나 아담 쉐보르스키(Adam Przeworski)는 대통령제 문제들의 대안으로 의회민주주의(의원내각제)를 제시하고 있다. 린츠는 대통령제와 의원내각제를 17가지로 비교하면서 대통령제와 의원내각제의 장단점을 분석하였는데<sup>9)</sup> 그중 대통령제의 문제점을 크게 5가지로 지적하고 있다.

<표 3> 유럽과 한국의 비교

	유럽	한국
정치구조	의원내각제	대통령제
협약체	코포라티즘	코포라티즘 부재 권위주의, 상하 수직구조
복지의 철학적 기반	자유, 평등, 연대	-
정당의 성격	계급 정치	지역 정치
사회의 성격	안정, 합의	양극화, 적대화
복지의 성격	일하는 복지, 보편적 복지	선별적 복지
국제적 상황	유럽연합(EU), 브렉시트(Brexit)	남북 분단국가, 미·중·일·러 간의 알력

첫째, 민주주의의 이중적 정당성이다. 이는 대통령과 의회가 모두 국민의 선거를 통하여 구성되었기 때문에 대통령과 국회가 충돌할 경우 조정할 수 있는 메커니즘이 존재하지 않는다는 점을 비판하고 있다. 둘째, 임기조항에 따른 경직성이다. 이는 우리나라를 예로 들면 5년이라

해야 한다”라고 설파했다. 또, 조지 버나드 쇼(George Bernard Shaw)는 “선거는 도덕적으로 참혹한 일이며, 피만 흘리지 않았을 뿐 전쟁처럼 사악하다”고 언급하였다. 영국의 정치가이자 수상을 지낸 벤자민 디즈레일리(Benjamin Disraeli)는 “다수결의 원칙은 최상의 합의제도가 되기도 하지만 최악의 합의제도이기도 하다”며 다수결로 결정되는 대통령제에 일침을 놓았다.

- 9) 17가지의 기준은 ①의원적 민주정통성 ②고정된 임기(경직성) ③인지성과 책임성 ④승자독식(제로섬 게임) ⑤임기 제한 ⑥민주주의에서의 정치 스타일 ⑦대통령직의 모호성 ⑧아웃사이더(아마추어) 선출 ⑨국민 신임 투표 지도자(위임민주주의) ⑩제도의 안정성 ⑪대통령과 부통령 ⑫대통령제의 정당 체계 ⑬수정 대통령제 ⑭지도력의 문제 ⑮대통령제와 다민족 사회(통합) ⑯군부와의 관계 ⑰내각 수반(국가원수)의 지위와 역할이다.

는 임기 동안에 대통령의 치적이나 국가적인 사업을 추진해야 하는데, 이 기간으로는 유연하게 대처하지 못한다는 것이다. 셋째, 책임성이다. 대통령제 하에서도 대통령을 선출하고 책임을 물을 수 있지만(탄핵), 의원내각제 하에서의 책임논쟁이 더 효과적인 결론을 낸다는 점이다. 넷째, 승자독식 구조(제로섬 선거)이다. 대통령제는 다수를 획득하는 승리가 모든 권한을 가지기 때문에 정치 갈등이나 양극화를 조장하는 문제를 가지고 있다. 다섯째, 재선의 부재이다. 대통령제는 임기연장이 단임 또는 중임뿐이라 정책적 연속성이 단절되어 졸속정책이 양산되는 문제점이 있다고 지적한다(Linz 1994).

현재 한국이 처해 있는 상황이 린츠가 지적한 부분과 상당 부분 상응하고 있다. 여소야대의 모습이나 승자독식 구조, 정치 갈등 등 정치적 영역에서의 문제점이 두드러진다. 제도주의적 학자인 린츠의 논리는 한 나라의 법과 제도가 바뀌면 그 나라의 정치체제도 안정화 된다는 기본 전제가 깔려있다. 따라서 린츠의 논의대로 현재 한국 정치 상황을 분석해 보았을 때, 직접민주주의제도가 도입된 '87년 체제'를 뛰어넘는 새로운 레짐을 만드는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 이러한 주장은 개헌론자들이 취하는 입장이며, 그 내부에서도 여러 가지 성격에 대한 논쟁이 있지만, 기본적으로 대통령제를 지양하고 의원내각제로 제도를 바꾸는 것이 유럽의 시스템으로 한 발짝 다가서는 길이라고 보고 있다.

유럽의 협의체는 코포라티즘을 기반으로 하고 있어 기업, 정부, 노동자 협상이 협의와 토론을 통해 수평적으로 이루어지는 시스템이다. 반면 한국은 노사정 위원회가 존재하고 있으나, 유럽의 코포라티즘 같은 수평적으로 이루어지는 시스템이 아니라, 상하 수직구조로 이루어지고 있는 시스템이다. 유럽의 정당은 계급 정치를 기반으로 하고 있어서 노조와 노동자 중심의 복지정치를 구현 할 수 있는 이상적인 정치 구도를 가지고 있다. 그러나 한국의 정당은 지역 정치에 기반하고 있어서 노조와 노동자 중심의 정책이 중심의제로 자리 잡을 수 없는 구조이다. 또 유럽 복지국가의 복지에 대한 철학적 기반은 자유·평등·연대를 기본 정신으로 하고 있는 것에 반해, 한국은 복지 1단계(권위주의)와 복지 2

단계(초국적 자본 논리)에서 보듯이 철학적 기반이 부재하다. 또한 유럽은 일하는 복지, 보편적 복지를 추구하는 데 반하여 한국은 ‘선별적 복지인가’, ‘보편적 복지인가’라는 소모적 논쟁으로 사회적 합의가 이루어지지 않고 있다. 한국 사회는 적대화 정치, 양극화가 심화 되고 있는 사회인 것에 반해, 유럽은 사회적으로 안정되어 있다고 볼 수 있다. 물론 유럽의 여러 국가로 이루어진 유럽연합(EU)의 브렉시트(Brexit) 문제로 인해 유럽이 분열되는 양상도 보이며, 이민자에 대한 복지 정책에 있어서도 균열이 일어나기도 하지만 복지국가 체제의 위상은 유지하고 있는 모습이다. 반면 한국이 처한 상황은 강대국에 둘러싸여 외교적으로 어떠한 노선을 선택할지 기로에 서 있다고 할 수 있고, 냉전의 마지막 유산인 남·북 분단국가로서 남·북 관계에 들어가는 재정적 비용도 무시할 수 없는 상황이다.<sup>10)</sup>

#### IV. 복지국가 모델의 저해 요소와 새로운 국가모델

##### 1. 복지국가 모델의 저해 요소

###### 1) 정치의 부재

첫 번째의 걸림돌은 정치의 부재이다. 유럽에서 복지국가를 성장시킨 동력은 계급적 당파성을 들 수 있고, 이것의 성공 결과로 보편적 합의의 기초를 넓힐 수 있었다. 반면 한국에서는 국가 개혁에 대한 공동의 정치적 목표로 넓게 펼쳐진 전선을 통해 거시 사회적 환경을 변화시키므로써, 노동조직과 연대문화를 발전시킬 기회구조를 창출하는 방법론이 더 큰 사회적 동력을 갖고 있다. ‘정치’를 권력투쟁으로 환원시키지 않고 정치공동체의 공공적 목표와 과제, 자원 배분을 둘러싼 세력 규합과 갈등과정으로 이해한다면, 한국의 ‘복지국가 운동에서의 문제는 정치’이다(신진욱 2011, 63).

10) 2020년 한국의 국방 예산은 50조1527억 원이며, 2020년 국방비의 정부 재정 대비 점유율은 14.1% 수준이다(미래한국 Weekly, 2020).

## 2) 경제 문제

두 번째는 경제 문제이다. 스웨덴은 복지정책을 통해 강력한 중산층이 증가하도록 하여 국가 재정지원이나 인재육성 등의 선순환이 이루어지는 구조를 만들었다. 그러나 한국은 추격형 경제에서 선도형 경제로의 구조 전환이 신속히 이루어지지 않았고, 현재는 중국의 추격으로 인해 적지 않은 경제적 위기를 맞고 있다. 또 새로운 경제 성장 동력이 필요한 가운데 정부의 경제정책이나 비전을 볼 때 그리 긍정적인 전망이 되지 않고 있다. 이러한 국가 경제 문제도 있지만 극심한 사회 양극화로 인해 중산층이 붕괴되었다는 점에서 매우 불안정하다. 그리고 1997년 IMF 위기 이후 부익부·빈익빈의 현상이 급격히 증가했다는 것에 관심을 두어야 한다.<sup>11)</sup>

## 3) 저출산·고령화 문제

세 번째는 사회문제로서 저출산·고령화의 위협이다. 현재 한국의 출산율은 2019년 기준 0.92명으로 OECD 국가 중에서 최하위를 기록하였다(한국경제, 2020).<sup>12)</sup> 65세 이상 고령 인구는 2017년 707만 명(13.8%)에서 2020년 올해 812만 명으로 전체인구의 15.7%를 기록하였다. 이는 고령 인구 구성비가 빠르게 증가하여 2025년에는 20%, 2036년에는 30%, 2051년에는 40%를 초과할 전망이다.<sup>13)</sup>

복지국가의 운영원리는 조세정책으로 이루어진다. 북유럽 국가들이

---

11) 외환위기가 오기 전까지는 소위 낙수효과를 통해 기업의 이익이 서민층까지 분배가 된다는 논리가 적용 가능하였지만, IMF 이후 정부가 어느 정도 권한을 가진 기업의 이윤 분배에 관여하지 못하게 되어 버리면서 낙수효과가 그 기능을 발휘하지 못하고 그 이윤이 재벌에 고스란히 들어가 버렸다는 논리이다.

12) 경제개발협력기구(OECD) 국가 중 합계출산율이 1명 미만인 곳은 한국이 유일하다. OECD 국가의 2018년 기준 평균 합계출산율은 1.63명이다. 이스라엘(3.09명), 멕시코(2.13명), 터키(1.99명), 프랑스(1.84명). 한국은 6년 연속 최하위를 기록하고 있다(한국경제, 2020).

13) 통계청 홈페이지. <https://kosis.kr/visual/populationKorea> (검색일:2020/12/6).

높은 수준의 복지국가 체제를 유지 할 수 있었던 것은 국민 개개인이 납부하는 높은 세금 덕택이다(박노자·이경민 2015, 39). 이에 반하여 한국은 저출산·고령화 문제로 인해 세금 납부층이 복지 혜택 증보다 비율적으로 부족한 상태이다. 따라서 현실적인 재정 확충에 어려움을 겪고 있고, 이에 따른 복지정책 재정에도 부담을 주고 있는 실정이다. 향후 저출산·고령화 등 복지 수요의 급증을 감안하면 복지 지출 상승은 불가피 할 것이라는 점에서 복지 지출이 국민부담 수준과 함께 논의되어야 한다고 볼 수 있다.

#### 4) 교육문제

네 번째, 교육문제이다. 한국의 학교 교육시스템의 고질적 문제점인 주입식 교육과 사교육, 그리고 지나친 서열화의 대학입시 시스템도 문제가 많다. 지금까지 한국사회의 조직에서는 주입식 교육으로 양성된 한국적 인재가 사회구성원으로서의 입지를 공고히 하였으나 글로벌 시대, 다국적기업과 경쟁하는 사회 속에서는 한국적 교육으로는 창의성과 창조성을 갖춘 인재를 배양함에 있어 그 한계가 있다. 또한 한국은 사교육 시장의 과열로 인한 공교육의 기능 상실이 문제시 되고 있다. 이미 사교육이 공교육을 잠식하였다고 해도 과언이 아니다. 통계청에 따르면 2019년도 사교육비 지출총액은 21조 원으로 전년도 대비 1조 5천억 원, 약 7.8% 증가하였다고 발표하였다<sup>14)</sup>. 학생 수는 점점 줄어들고 있음에도 불구하고 사교육비는 오히려 증가했음을 알 수 있다. 복지국가는 공교육을 통해 사교육을 억제해야 하지만, 사교육비의 지출증가를 보았을 때 복지국가의 공교육 기능은 성공했다고 볼 수 없다. 따라서 복지국가 모델로 정착하기 위해 필요한 한국의 교육문제는 앞으로 극복해야 할 필수 과제라고 할 수 있다.

14) 통계청. [http://kostat.go.kr/portal/korea/kor\\_nw/1/7/1/index.board?bmode=read&aSeq=381064](http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/7/1/index.board?bmode=read&aSeq=381064) (검색일:2020/12/6).

5) 남북분단 문제

다섯 번째, 남북분단이다. 한국은 남북분단 상태에 의한 국방비 지출이 많다. 2015년 기준 33조 원으로, GDP 대비 2.4%이다. 물론 국방비 지출로 창출되는 국가안보라는 공공재는 국가 전체에 필수적이며 남북분단이라는 한국의 특수한 상황으로 인해 재정 지출을 하는 것은 국가의 당연한 정책이다. 그러나 남북분단으로 인한 국방비 지출로 현재의 정부가 복지 재정 지출에 집중할 수 없는 지정학적 문제를 안고 있는 것이 현실이다.

2005년 국회 예산 정책처에서 국방비와 경제의 연관성을 분석하였다. 분석 결과 보고서에 따르면 국방비는 국가안보와 평화유지를 위한 비용이라는 측면에서는 필수 불가결한 요소이지만, 반면에 이로 인한 민간경제투자를 구축함으로써 경제 성장에는 부정적 영향을 끼친다는 연구결과가 우위였다. 그리고 정부재정에도 복지예산과의 역관계로 인하여 보건, 주택, 사회보장 등 복지 분야의 투자를 제한해 온 것으로 나타났다(국회 예산 정책처 2005). 따라서 앞의 분석 결과에서도 알 수 있듯이 남북분단이라는 특수 상황으로 인한 국방비 지출로 재정 지출이 분산되면서 복지 분야의 투자에 집중할 수 없다는 문제가 발생하게 된다.

6) 조세 체납의 문제

여섯 번째, 조세 체납의 문제이다. 2016년 기준 국제청에 따르면 대한민국 국민 중 1만 6천여 명이 13조 3,000억 원을 체납하고 있고, 이들은 1인당 평균 약 8억 원의 세금을 내지 않았다(한국경제 2016). 미국의 대부호인 록펠러(John Rockefeller), 카네기(Andrew Carnegie), 빌 게이츠(Bill Gates), 마크 저커버그(Mark Zuckerberg)의 막대한 기부 실행을 보면 사회복지의 성격과도 무관하지 않음을 알 수 있다. 그러나 현재 한국의 가장 큰 문제는 일부 체납자들로 인한 국민들의 조세 부담이 증가할 수 있다는 점과 상대적 박탈감으로 정부의 복지국가 정책에 대한 지지도가 낮아질 우려가 있다는 점이다. 즉 전체 납세자의 정치적 지지를 확보하기 힘들어지며 이에 따른 복지국가의 실효성에도

타격을 줄 수 있다.

#### 7) 인간의 문제

일곱 번째, 인간의 문제이다. 한국은 원래 집단주의 문화로 서양의 개인주의 문화와는 시작점이 다르다. 그러나 근대화와 산업화를 거치면서 개인주의와 이기주의가 빠르게 고착화 되었다. 이러한 인간의 변화로 한국 사회에서는 복지국가의 기본 원리라고 할 수 있는 ‘합의’와 ‘연대’의 정신이 점점 사라졌다. 한 나라가 완벽한 복지국가가 되기 위해서는 신뢰와 연대, 합의의 정신이 기저에 깔려 있어야 함을 전제한다면 지금의 한국은 적대화의 정치, 피아식별의 정치 등 신뢰와 연대와는 상반된 사회여서 복지국가 모델을 이행하기가 쉽지 않다.

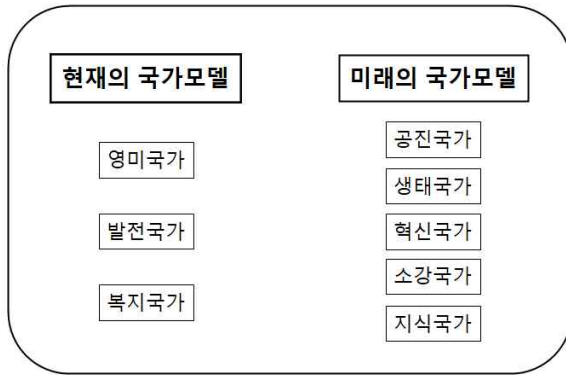
#### 8) 이념의 문제

여덟 번째, 이념의 문제이다. 이념의 문제가 첨예하게 나타나는 것이 진보·보수 프레임의 문제이다. 조지 레이코프(George Lakoff)는 ‘프레임’을 우리가 세상을 바라보는 방식을 형성하는 정신적 구조물이자 하나의 인식의 틀로서 설명하고 있다(레이코프 2006). 복지를 진보와 보수의 프레임으로 대입하면 복지를 주장하는 진보에 대해 보수는 ‘기득권자들의 세금과 기업 법인세를 높여서 복지를 하는 것’이라는 프레임으로 진보를 공격하고 있다. 쉽게 말해, 진보가 합리적이라고 하는 복지란 ‘가진 자들의 자본을 비합리적인 방식으로 빼앗는 것’이라는 내용을 주입 시키며, 복지라는 것을 부정적인 정책으로 인식하도록 한다. 복지는 이념과는 관계없이 이루어져야 할 사회적 안전보장 장치이다. 그러나 한국에서의 복지는 진보정당에서는 해야 하는 것, 보수정당에서는 유산계급의 자금을 약탈하는 것이라는 논리가 작동하고 있다. 이러한 형태의 이념적 구분이 복지국가 모델을 저해하는 요소라고 할 수 있다.

이렇게 여덟 가지로 복지국가 모델의 저해 요소를 설명하였다. 이렇

게 본다면 복지국가 모델이 과연 미래의 한국의 국가모델이 될 수 있을까? 복지국가라는 담론으로 이러한 문제를 포용할 수 있을까? 에 대해서는 부정적이다. 따라서 필자는 복지국가라는 프레임을 벗어날 필요가 있으며 그 대안으로 새로운 국가모델을 제안하려고 한다.

## 2. 새로운 국가모델 제시



<그림 1> 국가모델

<그림 1>과 같이 현재의 국가모델은 크게 세 가지로 분류할 수 있다.<sup>15)</sup> 먼저 미국과 영국식의 영미 국가이다. 이는 신자유주의를 표방하는 국가모델이다. 두 번째는 발전국가이다. 이는 한국, 싱가포르 등 개발 도상 국가에서 많이 나타나는 모델로서 중국식 모델도 여기에 속한다. 마지막으로 복지국가이다. 이는 서유럽과 북유럽 국가들에 있어서 많이 나타난다. 하지만 한국의 국가 정체성에 대한 방향을 생각해 보았을 때, 복지국가는 하나의 국가모델에 불과하며 앞서 설명하였듯이 정치의 구조적·역사적 측면에서 한국의 상황과는 많은 차이점을 보인다. 또한 현재의 한국은 한정된 복지국가 프레임에 갇혀 있기 때문에 새로

15) 물론 이 외에도 북한과 같은 독재국가 등 다른 모델이 있지만, 한국이 이 세 유형에 다 접해있기 때문에 세 가지로 제시하였다.

운 국가모델로의 전환이 필요하다. <그림 1>의 우측 다섯 가지 국가모델을 미래 한국이 지향해야 할 국가모델로 선정하여 살펴보고자 한다.

### 1) 공진 국가

공진 국가(co-evolutionary state)라는 것은 ‘서로 공존하면서 진진한다’라는 개념이다. 공진화는 ‘진화한다’라는 생물학의 개념으로, 한 생물집단이 진화하면 다른 생물집단도 함께 진화하는 현상을 의미한다. 협력관계에서 공동이 발전 하는 협력적·이타적 공진화, 경쟁을 통해 진화가 일어나는 경쟁적 공진화, 포식자 먹이사슬 공진화로 분류한다(박형준 2014, 328-334). 공진 국가가 구현해야 하는 요소로 포용적 성장, 삶의 질 투자국가, 생태적 성찰 국가, 혁신 주도국가, 양성 공진 국가를 들고 있다. 대한민국이 어디로 가야 할지 그 가이드라인을 제시한 국가이념이다.

### 2) 생태 국가

일반적으로 논의 되고 있는 생태 국가는 녹색성장, 환경 친화적 국가의 의미이다. 인간의 생명을 존중하면서 자연과의 관계 속에서 서로 상생하면서 성장하고자 하는 것을 목적으로 하고 있으며, 저 탄소 운동, 기후변화에 대처하는 데 주안점을 두고 있는 국가모델이다.

생태 국가를 다른 시각에서 접근한 앙드레 고르(André Gorz)의 ‘에콜로지카’와 비슷한 의미이기도 하다. 고르는 일반적으로 논의되는 생태 국가를 ‘환경주의(Environmentalism)’라 하여 국가의 규제를 통한 기술적인 체제 관리를 의미한다고 보고, 또 다른 의미로 ‘생태주의(Ecology)’라고 하여 자본주의 논리를 근본적으로 변경시키는 패러다임의 변화로서의 생태 국가를 의미한다고 하였다(Gorz 1994, 94-95). 즉 생태 국가는 자본주의사회에 대한 대안으로서, 노동 시간의 단축을 통한 혁신을 한 축으로 보았다. 또 ‘보다 적게 그러나 보다 낮게’라는 슬로건으로, 보다 적은 소비와 이윤을 추구하는 노동으로 더 잘 살 수 있는 사회를 지향한다고 보았다(문순홍 2006, 233).

## 3) 혁신국가

혁신국가는 슈페터(Schumpeter)가 ‘창조적 파괴’라고 한 경제이념을 토대로 만들어진 형태이다. 이는 새로운 혁신을 통해 한국경제의 성장 동력을 찾는 국가를 의미한다. 슈페터에게 있어 혁신(innovation)은 자본주의 경제발전을 내적으로 움직이게 하는 힘이다. 혁신은 창의적인 기업가가 소비자들이 잘 모르는 신제품을 도입하거나, 관련업 분야에서 경험상 검증되지 않은 새로운 생산방법을 도입하여 미개척 시장을 개척하여 새로운 공급처에 원료나 반가공품을 제공하거나 기존 산업의 독점적 지위를 타파, 기존 산업과 다른 형태의 산업 조직을 만드는 과정을 의미한다(성락선 2005, 161). 그렇다면 이러한 경제발전에 핵심적인 혁신을 관찰하는 주체가 누구인가에 관심을 갖게 되는데, 슈페터는 이에 ‘새로운 유형의 사람으로서의 기업가’를 언급하였다. 소위 ‘새로운 유형의 이 기업가’는 일반 기업가들과는 다른 정신적 태도를 가지고 있으며, 선견지명이 있고, 강력한 용기와 추진력을 가지며, 경제 활동에 있어서 다르게 행동하는 새로운 유형의 경제주체라고 정의하고 있다(정선양 2020, 189). 또한 기업가는 ‘혁신을 창출하는 것’ 혹은 ‘새로운 결합을 관찰하는 것’으로 규정하고 있다.

슈페터가 경제적인 관점에서 규정한 ‘혁신’과 ‘기업가’를 재구성해 본다면, 기존의 추격형 경제에서 이제는 선도형 경제로의 혁신이 필요하다. 또한 기술혁신에 관련된 혁신 주체들-기업, 정부, 대학, 연구소-과의 연계를 통해 새로운 사업에 국가가 적극적으로 투자를 해야 한다. 혁신은 이전과는 다른 미래 창조적인 혁신을 촉발하여, 세계 경제의 선도적인 역할을 하는 국가로 나아가야 한다. 또 기업가의 리더십을 정치 지도자의 리더십의 덕목으로 해석하여, ‘혁신을 창출 할 수 있는 지도자’, ‘선견지명과 강력한 추진력을 가지고 있는 지도자’가 ‘새로운 결합(혁신)’을 관찰시키는 주체로 나와야 한다.

#### 4) 소강 국가

소강 국가는 공자가 대동 사회를 논하면서 중간단계의 사회를 소강 국가라고 지칭하였다. 대동 사회는 유토피아적인 이상향을 말하는 것이고, 소강 국가는 인간답게 살 수 있는 삶의 질이 보장된 사회이다. 현재의 사회로 말하면 중산층이 부유한 사회를 뜻한다.

발전 모델로서의 소강 국가는 강소국, 강중국 같이 인구나 영토를 기준으로 삼는 이분법적인 관점에서 벗어나 ‘영토는 작으나 단단하며, 편안하고 여유 있는 반듯한 나라’를 의미하는 국가를 말한다(전기원 2009, 235). 그러나 구체적인 발전전략이나 비전은 제시되어 있지 않고, 아직까지 추상적인 논의에 머무르고 있다는 점이 한계이다.

#### 5) 지식 국가

마지막으로 지식 국가이다. 지식 국가란 국가의 구성 주체들이 지식을 보유하고 있으며 그 지식을 활용하고, 학습과 공유를 통해서 지식을 배양한다는 국가 형태로 정의 할 수 있다. 즉 각 주체들의 지식 활동이 유기적으로 연계되어 지식이 창출되고, 활용되고, 학습되고, 축적되고, 공유되는 국가를 말한다. 이제 4차 산업혁명이 현실로 다가왔다. 이 4차 산업혁명의 선도국가가 되기 위해 인공지능, 로봇, 생명과학, 사물인터넷을 통한 생산 등 지식 정보 국가로서의 모습으로 변모하는 것이 지식 국가라고 할 수 있다.

이렇게 다섯 가지로 국가모델을 제안해 보았다. 하지만 이러한 새로운 국가모델을 지향하기 위해서는 제도적 차원의 개헌과 법적, 제도적 개혁이 뒷받침되어야 한다. 좋은 국가 프레임이나 인재가 있다 해도 법과 제도가 뒷받침되어 있지 못하면 그 사회는 발전할 수 없다. 1789년 프랑스혁명은 「인간과 시민의 권리선언」이 있었기에 봉건제에서 국민 주권국가로의 체제이행을 할 수 있었다. 이와 동시에 간과해서는 안되는 것이 개인적 차원에서의 습속의 변화이다. 프랑스가 절대왕정이 무너졌음에도 사람들의 의식이 이전과 전혀 변화하지 않았음을 관찰한 토크빌

(Alexis de Tocqueville)은 제도의 변혁도 중요하지만, 사람들의 습속 변화가 더 중요하다는 것을 주장하였다(토크빌 1993). 결론적으로, 새로운 국가모델을 구축하기 위해서는 사회 구조적인 제도적 개혁과 개인 주체의 습속 변화가 적절하고 조화롭게 이루어져야 함을 알 수 있다.

## V. 결론

이상으로 복지국가 담론을 비판하고 한국 국가 모델의 방향성에 대해 논의 하였다. 그리고 에스핑-앤더슨의 복지국가 모델을 살펴보고, 유럽의 복지국가 개혁과 성공 요인을 분석하였다. 이를 통해 유럽의 복지국가는 코포라티즘과 협의 민주주의의 시스템이 갖춰져 있어서 복지국가가 지속적으로 유지되고 있다는 것을 알 수 있었다. 또 좌·우 이념을 초월한 복지개혁과 그 중심에는 탁월한 리더십의 지도자들이 등장했다는 점도 복지국가의 성공 요인이었음을 알 수 있었다.

한국과 유럽의 시스템을 비교하면서 한국적 시스템이 복지국가 모델을 수용하기에는 한계가 있다는 점, 그리고 정치의 부재, 경제적 문제, 남북분단 문제, 교육문제, 조세 체납의 문제, 인간의 문제, 이념의 문제로 복지국가 모델의 저해 요소들을 설명하였다.

그리고 한국의 국가 정체성의 방향을 복지국가라는 하나의 모델만을 상정하고 지향하는 것은 그 한계가 있으며 현재 이러한 복지국가 프레임을 벗어나 새로운 국가모델이 필요하다는 전제로 새로운 국가모델 다섯 가지를 제시해 보았다.

본 연구는 구체적인 정책 분석을 통해 복지국가론을 비판한 것이 아니라, 거시적인 방법으로 국가모델을 모색하였다는 점에서 추상적인 논의로 끝낸 한계를 지니고 있다. 또 복지 국가 담론을 한국과 유럽의 정치구조로 비교하는 것이 과연 타당한가? 라는 논쟁도 불려일킬 수 있는 여지가 있다는 점에서 분명한 한계점을 안고 있다. 그럼에도 불구하고, 한국이 나아가야 할 모델이 복지국가만 지향해야 하는가? 에 의문을 제시하고 복지국가 이외에도 다양한 국가모델이 존재하며, 새로운

국가모델의 방향성에 대한 논의를 공유하고 공감하는 것에 의의가 있다.

한국의 국가 정체성에 관해 연구하면서 앞으로도 지속적인 연구 과제들이 필요함을 느낀다. 먼저 복지국가에 대한 연구는 주로 정책에 대한 사상이나 담론에 주목하고 있지만, 복지국가의 본질이 무엇인지에 대한 탐색이 선행되어야 한다. 또 복지국가의 출발점이 사회민주주의에 기반을 두고 있다는 논의에 관해서는 역사적, 경험적 연구가 축적되어 왔으나, 복지국가의 이념과 사상이 무엇인지에 대한 철학적인 연구가 많이 필요하다. 복지국가의 철학적 기초를 시민권의 일부로 연계하거나 존 롤스(John Rawls)의 정의개념과 연계해서 정당화하려는 시도는 있지만(조흥식, 2013), 이는 복지국가가 탄생하고 난 뒤에 이론을 적용시키는 것에 불과하기 때문에 한계가 있다. 그래서 복지국가 모델의 철학적 기반을 구축하는 작업이 후속 과제이며, 국가 방향성에 대한 체계적인 정책적 연구도 수반 되어야 한다.

<참고문헌>

- 강민·김옥경. 2002. “국가의 변혁능력을 위한 정책 네트워크 : 헤게모니 담론, 전략관계, 그리고 구조적 맥락.” 『한국정치학회보』 제36권 1호, 47-67.
- 고르, 앙드레. 2008. 『에콜로지카』. 임희근·정혜용 옮김. 서울: 생각의 나무.
- 고세훈. 2006. 『복지 한국, 미래는 있는가: 이해관계자 복지의 모색』. 서울: 후마니타스.
- 국회예산정책처. 2005. 『국방비의 경제 연관성 분석』. 국회예산정책처 연구보고서.
- 김연명. 2002. 『한국 복지국가 성격논쟁 I』. 서울: 인간과 복지.
- 김영범. 2002. “한국 복지국가의 유형화에 대한 비판적 검토.” 『비판사회정책』 제11호, 85-108.
- 동즐로, 자크. 2005. 『사회보장의 발명』. 주형일 옮김. 서울: 동문선.
- 뒤르캠, 에밀. 1982. 『자살론·사회분업론』. 임희섭 옮김. 서울: 삼성출판사.
- 레이코프, 조지. 2006. 『코끼리는 생각하지 마』. 유나영 옮김. 서울: 삼인.
- 모스, 마르셀. 2002. 『증여론』. 이상률 옮김. 서울: 한길사.
- 문순홍. 2006. 『생태학의 담론』. 서울: 아르케.
- 박노자·이경민. 2015. “북유럽 복지국가를 말한다.” 『월간 복지동향』 203호, 36-41.
- 박형준. 2014. 『한국사회, 무엇을 어떻게 바꿀 것인가: 박형준의 공진 국가 구상』. 서울: 메디치.
- 성락선. 2005. “슈페터, 경제발전 그리고 기업가의 역할.” 『經濟學研究』 제53집 4호, 147-171.
- 신광영. 2002. “한국의 경제위기와 복지개혁.” 『국가전략』 제8권 1호, 57-75.
- \_\_\_\_\_. 2012. “현대 한국의 복지정치와 복지담론.” 『경제와사회』 95호, 39-66.
- 신진욱. 2011. “한국에서 복지국가 운동의 조건과 전략.” 『시민과 세계』 19권, 47-70.
- 우명숙. 2009. “사회투자국가의 ‘개인화된’ 사회투자의 한계.” 『비판사회정책』 28권, 187-223.

- 윤홍식. 2011. “보편주의 복지국가 비판의 불편한 진실과 과제.” 『페미니즘 연구』 제11권 1호, 167-206.
- \_\_\_\_\_. 2015. “한국 복지국가 연구의 성과와 과제: 한국 복지체제의 진경(眞景) 그리기.” 『비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집』 2-35.
- 엄경남. 2011. “복지국가 관점에서 바라본 교육 복지 우선지원 사업정책 분석 : Esping-Andersen의 복지국가 유형 분류를 중심으로.” 『한국아동복지학』, 36호, 35-64.
- 이인희. 2015. “복지국가의 유형과 성격 연구.” 『정치정보연구』, 제8권 2호, 164-189.
- 이태수. 2011. 『왜 복지국가인가: 정글의 한국사회, 복지가 해답이다』. 서울: 이학사.
- 전기원. 2009. “세계경제위기 이후 한국 발전모델의 모색: 소강(小康) 발전국가모델을 위한 시론.” 『한국시민윤리학회보』 제22권 2호, 225-252.
- 정선양. 2020. “슈페터와 기술혁신 : 「경제발전의 이론」 독일어 제1판의 주요 내용과 현대에 대한 시사점.” 『기술혁신학회지』 제23권 2호, 181-207.
- 조영훈. 2004. “자유주의 복지유형으로서의 한국 복지국가: 민영보험의 상대적 발달을 중심으로.” 『상황과 복지』 제19권, 311-337.
- 조흥식. 2013. 『대한민국, 복지국가의 길을 묻다』. 서울: 이매진.
- 토크빌, 알렉시스 드. 1993. 『구체제와 프랑스혁명』. 이용재 옮김. 서울: 일월서각.
- 홍경준. 1999. “복지국가의 유형에 관한 질적 비교분석 개인주의, 자유주의 그리고 유교주의 복지국가.” 『한국사회복지학』 38호, 309-335.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gorz, Andre. 1994. *Capitalism, Socialism and Ecology*. trans, Chris Turner. London: Verso.
- Hall, P and Soskice, D. 2001. *Varieties of capitalism : the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford : Oxford University Press.

- Juan J. Linz. 1994. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, in J. J. Linz and A. Valenzuela (eds), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 3-87.
- Marquand, D. 1994. Reinventing Federalism: Europe and the Left In D. Miliband(ed.). *Reinventing the Left*. Cambridge: Polity, pp. 219-230.
- Merrien, François-Xavier. 1997. *L'État-providence*. PUF. 심창학·강봉화 역. 2000. 『복지국가』. 서울: 한길사.
- Offe, C. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. edited by John Keane. Cambridge: The MIT Press.
- Pierson, C. 1998. *Beyond the Welfare state: The New Political Economy of Welfare(2nd eds)*, The Pennsylvania State University Press: Pennsylvania.
- Pierson, Paul. 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*. 94, 251-267.
- 21세기 정치학 대사전. <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=727384&cid=42140&categoryId=42140> (최종검색일: 2020/12/6).
- 미래한국 Weekly. 2020. “[심층분석] 2020 국방예산.... 문 정부의 방위력개선비 알고 보니 前정부 추진사업들.” (1월 8일). <https://www.futurekorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=125717> (최종검색일: 2020/12/6).
- 한국경제. 2016. “신은경·심형래 등 유명연예인, 수억 원 세금 체납 들통났다.” (12월 14일). <http://newslabit.hankyung.com/article/2016121458641> (최종검색일: 2020/12/10).
- \_\_\_\_\_. 2020. “1인당 출산율 0.92명...OECD '최악'.”(8월 26일). <https://www.hankyung.com/economy/article/202008266580i> (최종검색일: 2020/12/14).
- 통계청 홈페이지. <https://kosis.kr/visual/populationKorea> (최종검색

일: 2020/12/6).

\_\_\_\_\_. <http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action> (최종검색일:  
2020/12/6).

투고일 : 2020년 12월 31일 . 심사일 : 2021년 1월 25일 . 게재확정일 : 2021년 1월 31일

\* 김지민은 동아대학교에서 국제학 박사과정을 수료하였다. 현재는 동아대학교  
중국·일본학부 소속 강사로 재직 중이다. 한국어 국외 보급, 국제사회, 국제교류  
분야에 관심이 많다.

<Abstract>

## A Basic Analysis on the Welfare State discourse and the New State Model

KIM, JIMIN

(Dong-A University)

In Korea, since 2000, discussions and studies on the domestic welfare state are actively underway. Most of the research topics are about what the conditions are for Korea to become a welfare state and what its strategy is. However, many studies are already discussing Korea as a welfare state, or under the premise that its goal is to become a welfare state in Europe. In other words, it shows the conclusion that most of the studies, such as debates on the types and characteristics of welfare states, converge to European welfare states. However, can the European welfare state model be a reasonable alternative in Korea's many limited systems? Also, is it possible to apply Europe's welfare state model based on Korea's welfare philosophy and political system? raise a question called. This paper first explained the European welfare state model using Esping Anderson's "classification of welfare state types" and discussed the success factors of the welfare state in five ways. In addition, after comparing the political structures of Korea and Europe, the limitations of the welfare state that Korea aims for were examined, and the co-evolutionary state, ecological state, innovative state, well-off state, and knowledge state were suggested as new state models. In conclusion, this paper is a basic nature of thinking about whether welfare in Korea's frame is a perfect welfare system and presenting a new state model other than welfare state for the future development of Korea.

**Keywords** : Welfare State, Welfare State Discourse, State Model, Esping-Anderson