

# 서구 노령 보장정책의 변화 추이에 관한 분석\*

복지체제의 차이를 중심으로

김 종 일\*\*

I. 문제제기와 접근방법 II. '복지국가 위기'와 보수우파의 대안 III. 서구 노령보장정책의 변화 추이 IV. 결론 : 복지체제에 대한 몇 가지 함의
--

## I. 문제제기와 접근방법

2차 대전 이후 날로 팽창하던 서구의 복지국가는 1970년대 초반에 세계 경제가 깊은 침체의 늪에 빠지면서 여러 가지 공격과 도전에 직면하게 되었다. 이러한 공격과 도전의 진원지는 비단 우파 정치 세력이나 자본측에 국한된 것이 아니었다. 좌파는 좌파대로 복지국가의 모순과 한계를 지적하였고 여성과 노인을 비롯한 각종 사회적 소수는 그들 나름대로 불만을 터뜨렸다. 이 모든 담론은 이른바 복지국가의 위기라는 말로 요약되었다. “정도와 양상에는 차이가 있겠지만 서구 복지국가 전체가 혼란에 빠져있다”<sup>1)</sup>는 것이 대다수 연구자들의 진단이었다. 더구나 영국의 Thatcher 정부와 미국의 Reagan 정부가 들어서면서 복지국가 위기론은 그 절정에 이르렀다. Thatcher와 Reagan의 등장은 영국과 미국은 물론 서구 전체에 보수 회귀의 거센 바람을 일으키는 촉매 작용을 하였고 이어서 서구 각국에서는 복지국가 체제를 개혁해야 한다는 소리가 높아만 갔다. 여기서 개혁이라는 용어는 소극적인 의미에서 복지국가의 효율성을 높인다는 것으로 해석되기도 하였지만 적극적으로는

\* 이 논문은 1994년도 건국대학교 일반 연구비의 지원을 받아 작성되었음.

\*\* 건국대학교 사회복지학과

1) Mishra, Ramesh, The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change, Brighton: Wheatsheaf Books, 1984, p.xiii.

복지국가의 해체를 암시하는 말로도 풀이되었다.

복지국가 위기론이 본격적으로 터져 나온지 이제 20년 가량 되었다. Thatcher 와 Reagan 은 권력을 떠났지만 보수 우파는 갈수록 위세가 커지는 듯하다. 과연 서구의 복지국가는 위기에 놓여 있는가? 더 나아가 해체 과정을 밟고 있는 것은 아닌가? 이와 같은 질문은 매우 자연스럽게 흥미로운 것이지만 즉자적인 답변을 허용하지 않는 질문이기도 하다. 최근의 연구 동향을 보면 이 질문에 대한 연구의 양은 꾸준히 늘고 있다. 그리고 대답은 대개 두 갈래로 나뉜다. 하나는 서구 복지국가 체제가 별다른 상처없이 우파의 공세를 무난히 넘겼다고 보는 견해이다. 상당수의 연구자들이 이 견해를 표명하고 있다. 서구 복지국가 체제에 '근본적인' 변화가 일어났다고 주장하는 연구자들은 그렇게 많지 않다. Myles 는 이 견해를 표명하는 대표적인 연구자의 한 사람이다. 그가 내린 잠정적인 결론은 서구의 복지국가가 말라 죽고 있는 것 (withering away)이 아니라 팽창도 위축도 하지 않는 고착 상태 (impasse)에 놓여 있다는 것이다.<sup>2)</sup> 또 하나의 갈래는, 이와 대조적으로, 복지국가 체제의 변화를 강조하고 있다. Mishra는 영국의 경우를 예로 들면서 서구의 복지국가가 서서히 복지 다원주의 (welfare pluralism) 쪽으로 방향을 전환하고 있다고 주장한다.<sup>3)</sup> 말하자면 후자 쪽에 가까운 견해를 보이고 있는 것이다. 그러나 이들의 주장은 모두 종합적이고 체계적인 실증 연구의 결과로 얻어진 것은 아니라는 점에서 '잠정적'이고 '부분적'이라는 비판을 면하기 어렵다. 이렇게 서로 다른 결론이 나오는 이유는 일단 연구 대상과 방법의 차이에서 찾아야 하겠지만 연구자들이 지니고 있는 관점의 차이가 미치는 영향도 무시할 수 없다. 예를 들어, Mishra는 복지 다원주의의 불가피성을 줄곧 인정해 온 연구자인 반면에 Myles는 확고한 시민주의 노선을 견지해 왔다. 또한 지적해야 할 점은 본질적으로 이들의 주장이 상호 배타적이라기보다는 상호 보완적이라는 사실이다. Myles와 같은 연구자들은 근본적인 변화가 없었다는 점에 주목하고 있고 Mishra와 같은 연구자들은 변화의 가능성을 강조하고 있는데 양자의 그림은 합쳐져야 전체 그림에 근접할 것이다. 결국 서구 복지국가 체제의 연구는 대상 국가의 수와 그 내용의 방대성을 고려할 때 마치 퍼즐 맞추기의 양상을 띠고 할 수 있다. 어떠한 연구가 전체의 모습을 좀 더 확실하게 보여줄 수 있는 '퍼즐 조각'이 될 것인지는 일차적으로 연구의 규모와 자료의 질에 달려 있다. 그러나 커다란 퍼즐 조각 하나가 전체의 그림을 단번에 완성하는 것은 아니라는 점에서 작고 무수한 퍼즐

2) Myles, John, Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pensions, Boston: Little, Brown and Company, 1984; "Decline or Impasse?: The Current State of the Welfare State," Studies in Political Economy, Vol.26, Summer, 1988, pp.73-107.

3) Mishra, 앞 책; "The British Welfare State: Retrospect and Prospect," paper presented to the International Conference on Social Welfare, Seoul, 1992.

조각의 유용성은 강조되어야 할 것이다. 이러한 의미에서 이 연구도 기본적으로 수많은 '퍼즐 조각' 중의 하나에 불과하겠지만 그 의미는 결코 무시할 수 없다.

이 연구의 기본 목적은 복지국가 위기론이 무성했던 지난 20년 동안에 서구의 복지국가 체제가 실제로 어떻게 바뀌었으며 그 과정에서 보수 우파의 영향력이 얼마나 작용했는지를 분석하려는 것이다. 좀 더 구체적으로 말하면, 다음의 두 질문을 중심으로 연구를 진행해 나갈 계획이다.

첫째, 서구 복지국가 체제가 보수 우파 세력이 바라고 주장하는 방향, 이를테면 민영화(privatization)나 복지 다원주의(welfare pluralism) 쪽으로 진행하고 있다는 충분한 증거를 발견할 수 있는가?

둘째, 복지국가 체제의 변화 양상을 살펴 볼 때 복지체제에 따라 유의미한 차이점이 보이는가?

이러한 목적을 제대로 이루기 위해서는 서구 복지국가의 모든 영역에 대하여 엄밀한 분석이 이루어져야 하는데 여러 가지 제약 때문에 이 연구는 그와 같은 방대한 프로젝트를 표방하지는 않을 것이다. 이 연구는 주로 노령 보장 정책, 그 중에서도 노령 연금에 초점을 맞추고 있다. 서구 복지국가에서 노령 보장이 차지하는 비중은 절대적이다.<sup>4)</sup> 게다가 노령 보장 제도는 사회 보장 제도 중에서 가장 보편적이고 안정적이기 때문에 이 제도의 변화 추이와 양상에 대한 분석 결과는 다른 제도의 변화 추이를 예측하는 데에도 큰 도움이 될 수 있다. 따라서 노령 보장 정책의 변화 추이를 분석해 보면 서구 복지국가 전체의 흐름을 읽는데 큰 어려움이 없을 것으로 믿는다. 둘째로 연구 대상이다. 이 연구에서는 서구의 모든 나라를 분석 대상으로 삼지 않고 각 복지체제<sup>5)</sup>의 대표적인 나라 넷만을 골랐다. 주어진 제약 조건 아래에서 효율적이고도 집중적인 분석을 위한 방안이다. 이렇게 하면 노령 보장 정책의 변화 추이를 살피는 가운데에 각 복지체제의 움직임도 아울러 분석할

4) EC의 통계 자료에 따르면, 노령 보장 급여에 지출된 돈은 1988년 현재 EC 전체의 평균이 GDP의 8.6%였다. 한편 사회 보장 지출액 가운데 노령 보장 지출액이 차지하는 비중은 1992년에 순수 노령 연금만 36.6%, 장애와 유족 연금 지출을 포함하면 54.2%에 이르는 것으로 나타났다. E.C. Eurostat, *Facts Through Figures*, Brussels, 1994.

5) 복지국가의 유형에 관하여는 다양한 논의가 존재하지만 이 글에서는 Esping-Andersen의 복지국가 체제(welfare-state regime)라는 개념을 선택했다. 그의 모델이 선진 자본주의 사회의 구조를 가장 조직적으로 분석할 수 있는 도구로 평가되기 때문이다(Ginsburg, 1992). Esping-Andersen은 탈상품화(decommodification)라는 기준을 중심으로 자유주의(liberal), 조합주의(corporatist), 시민주의(social democratic)의 세 가지 복지국가 체제를 제시한 바 있다. Esping-Andersen, Goesta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* Cambridge: Polity Press, 1990.

수 있다. 자유주의 복지국가의 대표로는 미국, 조합주의 대표는 독일, 사민주의 대표에는 스웨덴이 선택되었다. 영국은 이 세 가지 체제중의 어느 곳에도 해당되지 않는 독특한 경우로 간주하여 분석 대상에 집어넣었다. 이러한 접근 방식이 갖는 한계도 물론 적지 않을 것이다. 특히 각 복지체제의 '대표'가 되는 나라들이 통계학적 의미의 대표 표본이 아니기 때문에 특정 국가의 경우를 일반화하기 어려운 점이 있다. 그러나 분석 대상에 포함된 나라들의 비중과 상징성이 만만치 않으므로 복지국가의 흐름을 짚어 보는 데에는 별다른 걸림돌이 되지 않을 것이다.

접근 방식의 한계를 제외한 이 연구의 가장 큰 문제점은 단연코 자료이다. 이 연구는 기본적으로 변화에 대한 비교 연구이기 때문에 양질의 시계열 자료가 필요한데 이 연구의 대상국들을 아우르는 종합적이고 체계적인 시계열 자료는 거의 존재하지 않는다. 영국과 독일의 경우에는 EC의 통계 자료를 쓸 수 있으나 스웨덴과 미국은 별도의 자료를 사용해야 한다. 게다가 이들 나라의 자료 내용이나 집계 방식에 차이가 많기 때문에 비교에는 어려움이 많다. OECD는 이 네 나라를 모두 포괄하는 기구이고 여러 가지 유용한 정책 논문을 발행하고 있지만, 다양하고 구체적인 일차 자료를 수집·제공하는 측면에서는 오히려 EC만 못하다.<sup>6)</sup> 이러한 제약 속에서도 글쓴이는 가능하면 일차 자료를 쓰기 위해 나름대로의 최선을 다했다.

## II. '복지국가의 위기'와 보수 우파의 대안

Alber<sup>7)</sup>가 적절히 지적한대로, 복지국가에 대한 본격적인 공격이 1970년대의 경제 불황과 함께 시작되었다고 해서 복지국가 위기론의 본질이 경제 문제라고 간주하는 것은 매우 피상적인 해석이다. 먼저, 복지국가에 대한 공격은 세계 경제가 번창하고 있을 때에도 끊임 없이 제기되었다는 사실을 상기할 필요가 있다. 아니 좀 더 정확히 말하면, 복지국가에 대한 공격은 복지국가의 형성과 동시에 시작되었던 것이다. 결국 복지국가를 둘러싼 논쟁은 경기 변동에 대한 단순 반응이 아니라 여러 사회 세력의 이해와 가치가 상호 싸움과

6) 예를 들어, '사회 지출' (social expenditure)이라는 항목의 개념도 집계 기구에 따라 제각각이다. OECD는 교육과 의료에 대한 지출을 포함하는 반면에 EC의 자료는 사회 보장 지출만을 계산한다. 한편, ILO에서는 의료 지출을 포함시키지만 교육 지출은 제외하고 있다.

7) Alber, Jens, "Continuities and Changes in the Idea of the Welfare State," *Politics and Society*, Vol.16, No.4, 1988, pp.451-468.

타협을 계속하다가 경제 상황이 악화되면서 그 균형이 흔들리는 현상으로 이해하는 것이 타당할 것이다. 그렇다고 복지국가의 물적 토대인 경제 상황이 무의미한 변수라는 뜻은 물론 아니다. 경제 상황이 복지국가의 형성과 전환에 핵심적인 변수 노릇은 못한다고 해도 복지국가를 지탱하는 세력 균형에 중요한 영향을 미치는 변수가 된다는 것은 쉽게 알 수 있다. 특히 1970년대 중반 이후에 세계 경제가 깊은 침체의 늪에 빠지면서 복지국가에 대한 계급 타협은 한계에 이른 것처럼 보였다. 이것을 계기로 서구의 보수 우파 세력은 2차 대전 이래 하나의 사회 제도로 정착한 복지국가에 대하여 그 동안 보여준 무력증을 일거에 해소하고 세력 균형을 역전시키기 위한 총공세를 시작하였다.<sup>8)</sup> 보수 우파의 비판은 한마디로 “복지국가가 먹이를 주는 주인의 손을 물어뜯고 있다”는 것이었다<sup>9)</sup>. 그 증거로 제시된 각종의 경제 지표는 이들의 주장을 충분히 받쳐주는 듯하였다. <표1>을 보면 1970년대의 경제 상황이 1960년대와 견주어 크게 나빠지고 있음을 알 수 있다.

주목할 점은 실업 증가와 인플레이션이 동시에 진행되는 이른바 stagflation 현상이 폭넓게 나타난 사실이다. 보수 우파 세력은 이것을 전통적인 Keynes 정책의 파탄으로 규정하였다.<sup>10)</sup> Keynes 이론이 정부의 경제 개입을 강조하고 있고 정부의 개입이 결국 시장 기제의 마비를 초래하여 경제 파탄의 원인이 되었다는 주장이었다. 이들은 나아가 Keynes 이론에

8) 여러 연구자들이 1970년대 중반 이후의 이러한 움직임을 대개 신보수주의 (neo-conservatism) 라는 용어로 표현하고 있으나 엄격히 말해서 신보수주의라는 용어는 그 뜻이 모호하기 짝이 없다. 예를 들어, 일부에서는 신보수주의자를 과거에 자유주의자 (liberal)였다가 보수 쪽으로 전향한 사람 (이를테면, Moynihan)으로 이해하는가 하면 또 어떤 이들은 Friedman과 같이 전형적인 자유방임주의자를 신보수주의자의 대표로 부르고 있다. 또한 신보수주의의 핵심 내용들 (예컨대, 민영화나 작은 정부)은 전통적인 보수주의와 전혀 다른 것이 없기 때문에 구태여 신보수주의라는 말을 쓸 필요가 있는지 의문이 든다. 신보수주의의 주장이 한마디로 "Keynes 이론으로 돌아가자"는 내용인 만큼 고전적인 보수주의와 다를 것이 없는 것이다. 보수주의에다 '새로운 (neo)'이라는 접두어를 붙인 이유가 1960년대 후반을 풍미했던 신좌파 (New Left)의 경우와 같이 사상적 부흥을 가리키기 위한 것이라면 그 나름대로 의의는 있겠지만 좌파와 달리 우파의 경우는 사회적 소수로 전략한 경향이 없기 때문에 이러한 용어는 쓸데없는 혼란만 조성할 가능성이 높다. 한편 신보수주의와 신우파 (New Right)를 구분해야 한다는 주장도 있다. 그러나 신보수주의의 센터인 미국과 영국에서조차 신보수주의와 신우파의 개념이 명확하게 쓰이지 않고 있는 실정이다. 이러한 점을 감안하여 이 글에서는 신보수주의나 신우파라는 모호하고 혼란스러운 개념 대신에 보수 우파라는 일반 용어를 쓰고자 한다.

9) Myles의 앞 논문, 1988, p.75.

10) Keynes 경제 이론에 바탕을 둔 Phillips Curve 모형에 따르면, 실업률과 물가 상승률은 서로 역의 관계에 있다. 즉, 물가가 오르면 실업률은 낮아지고 반대로 물가가 내리면 실업률은 높아진다는 것이다. 1970년대 이후에 서구 경제는 이 Phillips Curve 이론으로 설명할 수 없는 stagflation 현상에 부딪히게 되었다.

〈표 1〉 주요 선진국의 경제 지표, 1963-81

	연평균 GDP 성장률 (%)		연평균 실업률 (%)		연평균 물가상승률 (%)	
	1963-72	1973-81	1963-72	1973-81	1963-72	1973-81
미국	3.9	2.6	4.7	7.0	3.7	8.8
영국	2.9	1.3	2.0	5.4	5.9	14.2
독일	4.4	2.4	1.1	3.8	3.2	5.2
프랑스	5.5	2.8	1.9	5.1	4.7	11.1
스웨덴	3.9	1.8	1.9	2.2	5.4	10.0

자료: OECD, Economic Outlook, Paris, 1983. 주장이었다.

바탕을 둔 복지국가 체제를 뜯어고치거나 해체해야 한다고 주장하였다. 복지국가의 팽창이 자본 축적과 경제 성장의 잠재력을 갉아먹고 있다는 것이었다.<sup>11)</sup>

설상가상으로 서구 사회의 급격한 노령화 현상<sup>12)</sup>이 복지 지출의 규모를 더욱 확대시키고 정부는 만성적인 적자에 시달리게 되면서 서구 사회 전반에 걸쳐 복지국가 위기론이 널리 퍼지게 되었다. 이에 대한 대안으로 보수 우파가 내세운 정책은 기본적으로 경제를 시장 기능에 맡기고 국가는 Keynes 이전의 최소 국가 상태로 돌아가야 한다는 것이었다. Friedman은 아예 “현재 시행중인 사회 복지 제도는 대부분 태어나선 안될 것들이었다”라고 까지 극언하였다.<sup>13)</sup> 보수 우파의 주장을 종합하면 대체로 민영화 (privatization)와 작은 정부라는 개념으로 요약할 수 있다.

11) 영국의 보수 우파는 복지국가 체제가 이른바 3D 현상을 유발하였다고 비판하였다. 3D란 탈산업화 (deindustrialization), 동기 박탈 (disincentives), 도덕성 저하 (demoralization)를 가리킨다. Cochrane, Allan and John Clarke (eds.), Comparing Welfare States: Britain in International Context, London: SAGE Publications, 1993, p.50.

12) 한 사회의 노령화 상태를 가리키는 지표 중의 하나가 노령 인구 부양 비율이다. 이것은 65세 이상의 노령자 한 사람을 부양할 수 있는 현재 노동 인구 (15-64세)의 수가 얼마나 되는지를 가리키는 지표로서 이 숫자가 낮을수록 노령화 상태가 심화된 것으로 본다. OECD의 최근 자료에 따르면, OECD 국가의 평균 노령 인구 부양 비율은 1960년에 7.5에서 1990년에 5.4로 낮아졌다. OECD, New Orientations for Social Policy, Paris, 1994.

13) Friedman, Milton and Rose, Free to Choose, New York: Avon Books, 1980, p.110.

## 1. 민영화

사회 복지 분야에서 민영화는 기본적으로 시장과 비공식 부문이 복지 서비스의 공급과 재정 주체로 등장하는 현상을 가리킨다. Olsson은 이것을 한마디로 “국가는 적게, 시장은 많이 (less state, more market)”라고 표현했다.<sup>14)</sup> 사회 복지의 민영화는 크게 직업 복지 (occupational welfare)와 사적 시장 (private markets)의 영역으로 나누어 진행된다.

### 1) 직업 복지

직업 복지의 주체는 기업 (기업 복지), 노조 (자주 복지), 그리고 양자의 혼합, 이렇게 세 종류가 있다. 그러나 가장 일반적인 것은 역시 기업 복지이다. 기업 복지는 ① 경제적 필요보다는 고용 또는 직업 지위 (occupational status)를 전제로 하고, ② 선별주의에 바탕을 두며, ③ 노동 시장의 ‘회초리’를 강화하는 특성을 가지고 있다. 한마디로 시장 순응적 (market-conforming)이란 말이다. 국가 복지가 노동력의 탈상품화 경향을 촉진하여 시장 기제를 망치고 있다고 비판해온 보수 우파에게는 시장 기제를 운존시키면서 ‘당근’의 구실까지 할 수 있는 기업 복지가 당연히 선호의 대상이 된다.

노령 보장에 관한 기업 복지 제도 중에는 기업 연금 (corporate pensions)이 절대적인 비중을 차지한다. 미국과 같이 의료 보장을 비롯한 상당수의 복지 프로그램이 기업 복지의 영역으로 간주되고 있는 나라에서도 노령 보장은 전통적으로 국가의 책임이었다. 그러나 이것에 대한 보수 우파의 도전은 뜨겁다. 그들은 국가 주도의 노령 보장 대신에 사적 연금 (private pensions)이나 기업 연금을 주장하고 있다. 기업도 대부분 이 주장에 동조한다. 그 이유는 무엇일까? 우선 기업 연금이 노동 시장에서 고용주의 위치를 강화해주기 때문이다.<sup>15)</sup> 첫째, 노동자들은 기업 연금을 받기 위해 이직을 꺼리게 된다. 둘째, 노동자의 은퇴 연령을 기업이 자의로 조절할 수 있다. 게다가 기업 연금은 세계상의 혜택을 받을 수 있는 좋은 수단이 된다. 기업 복지의 역사가 이것을 증명하고 있다. 뿐만 아니라 영국을 비롯한 여러 나라 정부에서는 기업 연금이 현행의 공적 연금을 대체할 수 있는 가능성에 대하여 적극적으로 검토하고 있다. 물론 기업 연금은 지금도 여러 나라에서 이미 중요한 노령 보장의 원천 노릇을 하고 있지만 이들 정부가 검토하고 있는 것은 국가 복지의 보조 역할 정도가 아닌 대체 역할의 가능성이다. 이들은 기업 연금이 한계점에 이른 사회 보장 비용을 줄이면서 동시에 국민 저축도 증대시키는 효과를 낼 수 있다는 점에 주목한다.

14) Olsson, Sven E., Social Policy and Welfare State in Sweden, Lund: Arkiv Forlag, 1993, p.247.

15) OECD, Private Pensions and Public Policy, Paris, 1992, pp.18-19.

Gilbert는 국가 복지 대신에 기업 복지가 강조되고 있는 현실을 신산업복지국가(neo-industrial welfare state) 라고 부른다.<sup>16)</sup> 20세기 초에 미국에서 기업(산업) 복지가 크게 유행한 적이 있었는데 그 시기를 염두에 두고 현재의 상황을 그렇게 이름지은 것이다. 그러나 '구'산업복지국가는 대공황을 계기로 일거에 와해되고 말았다. 복지의 필요성이 가장 부각되는 시기에 가장 먼저 버려진 것이 복지였다. 이것은 보수 우파가 강조하고 있는 직업(산업, 기업) 복지의 구조적 한계가 무엇인지를 잘 말해주는 증거라 하겠다.

## 2) 사적 시장

민영화의 요체는 사회 복지의 담당 주체를 국가에서 시장으로 옮기는 것이다. 다시 말해서 사회 복지를 하나의 상품으로 만드는 일이기도 하다. 보수 우파의 논리는 이렇다: 국가는 효율성 그리고 선택의 기회 제공이라는 측면에서 시장의 상대가 못된다. Friedman은 "사회 복지를 애초부터 시장에 맡겼더라면 지금 국가에 기대서 살고 있는 복지 종속자들이 벌써 자립했을 것이다"라고 장담한다.<sup>17)</sup>

민영화의 구체적인 방법으로는 다음과 같은 조치들이 사용된다: ① 국가/공공 시설과 제도의 폐쇄와 폐지, ② 공공 자산 매각, ③ 공공 부문이 제공하던 서비스를 개인이나 기업이 대행하도록 계약하는 방법(contracting out)<sup>18)</sup>, ④ 수혜자도 비용을 분담하게 함, ⑤ 국가 복지의 수혜 자격 제한, ⑥ 정부의 규제 완화.

1970년대 말부터 노령 보장의 영역에도 이러한 민영화 방안이 구체적으로 제시되기 시작하였다. 이러한 방안들은 노령 보장 부문에서 국가의 역할을 완전히 제거하고 개인에게 노후 설계를 전적으로 책임 지우는 급진적인 제안에서부터 현재의 제도적 골격을 대체로 유지하되 시장 원리를 적절히 가미하는 정도의 개선 안에 이르기까지 그 이념적 스펙트럼이 다양하다. 하지만 사적 연금이 공적 연금과 견주어서 비용이 덜 들고 노동 시장을 활성화

16) Gilbert, Neil, "The Welfare State Adrift," *Social Work*, Vol.31, No.4, 1986, pp.251-256.

17) *ibid.*, p.110.

18) 미국은 교도소나 정부 주택, 공공 건강 보호 등의 분야에서 개인이나 기업의 서비스 제공이 늘어나고 있으며 영국은 1987년부터 건강 서비스와 지방 정부의 사회 복지 서비스는 반드시 최소 가격 입찰자와 계약을 맺도록 법으로 강제하고 있다 (Samson, Colin, "The Three Faces of Privatization," *Sociology*, Vol.28, No.1, 1994, pp.79-97.). 이것은 국가의 역할이 복지의 공급자에서 구매자로 바뀐다는 뜻이며 이른바 준시장(quasi-markets)의 창출에 해당한다. 여기서 준시장의 창출이란 국가가 특정 복지 프로그램의 완전한 민영화를 추진하기 어려운 경우에 국가 재정으로 비용을 부담하되 그 공급은 시장 논리에 따라 이루어지도록 하는 방법을 가리킨다 (Cochrane and Clarke의 앞 책, 1993: 63-65).



화하며 국민 저축을 늘리는 장점이 있다고 주장한다는 점에서는 공통성을 보인다.<sup>19)</sup> 미국 보수 세력의 대표적 연구 기관의 하나인 Heritage Foundation이 제시한 방안은 보수 우파의 평소 주장을 집약해 놓은 것이다.<sup>20)</sup> Family Security Plan으로 명명된 이 방안에 따르면, 정부의 사회 보장<sup>21)</sup> 프로그램에서 떠나고 싶은 사람은 자유롭게 떠나도록 허용하며 정부는 이들이 그 동안 적립한 사회 보장 기여액을 일시에 전액 돌려주되 이 돈과 미래의 기여액을 반드시 개인 은퇴 계정 (Individual Retirement Account, IRA)<sup>22)</sup>에 투자하도록 강제한다는 것이다. 이 방안은 위의 세 번째 방법에 해당하는 것으로서 공적 연금 제도의 완전 철폐보다는 조금 온건하게 보이지만 현 제도에 강한 불만을 지닌 중상층의 탈출을 유도하여 궁극적으로 미국 사회 보장 체제의 해체를 꾀하고 있다.

## 2. 작은 정부

정부의 시장 개입을 모든 사회 경제적 문제의 근원으로 보는 보수 우파에게는 민영화와 작은 정부는 불가분의 관계로 간주된다. 민영화라는 것이 결국은 정부 (특히 중앙 정부)의 역할 축소를 전제로 하는 정책이기 때문이다. 이념적 스펙트럼에 따라 정도의 차이는 있겠지만 보수 우파의 궁극적 목표는 최소 국가 (minimal state)이다. 요즘 이들의 이론적 근거는 Robert Nozick과 같은 철학자가 제공한다. Nozick은 최소국가 이상의 국가는 반드시 개인의 권리를 침해하기 마련이라고 주장한다.<sup>23)</sup> 그는 재산권의 신성함을 역설하면서 국가가 부자의 재산을 가져다가 빈자에게 나누어주는 것은 결코 도덕적으로 정당한 일이 아니라고 말한다. 한편, Friedman은 자유보다 평등 (특히 결과의 평등)을 추구하는 국가는 자유와

19) OECD 앞 보고서, 1992.

20) Abramovitz, Mimi, "The Privatization of the Welfare State: A Review," *Social Work*, Vol.31, No.4, 1986, pp.257-64; *TIME*, "Social Insecurity," March 20, 1995.

21) 상식적인 말이지만, 미국에서 사회 보장 (Social Security)이란 용어는 사실상 노령 보장의 (old-age security) 개념으로 쓰인다.

22) IRA는 미국에서 Reagan이 집권하면서 Economic Recovery Tax Act of 1981에 바탕을 두고 만들어진 사적 연금의 대표적인 형태라고 할 수 있다. 개인은 자기가 선택한 금융 기관에 개인 은퇴 계정 (IRA)을 설정하고 연간 \$2,000 한도 안에서 은퇴 기금을 적립한다. 해당 금융 기관은 이 돈을 금융 시장에 투자하여 증식시키는 책임을 진다. 정부는 IRA에서 발생하는 이익에 대하여는 최종 인출시 (은퇴시)까지 세금을 부과하지 않으며 또한 이 계좌에 적립하는 금액을 소득세 부과 대상에서 제외해 준다. 만일 만기 이전에 인출하는 경우에는 세제상의 불이익을 받게 된다.

23) Nozick의 최소 국가론은 다음에서 재인용한 것임. Johnson, Norman, *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*, Brighton: Wheatsheaf Books, 1987, pp.154-154.

평등 모두를 잃게 마련이라고 역설하면서 자유를 추구하면 자유와 평등을 다 얻을 수 있다고 결론을 내린다.<sup>24)</sup> 이것은 물론 전후의 서구 복지국가를 자유 대신 평등을 추구하는 국가로 규정하고 복지국가의 '실패'가 바로 자유를 소홀히 하고 평등에 치중한 결과라는 시사이기도 하다.

이와 같은 논리를 바탕으로 보수 우파는 비대해진 현재의 국가 체제를 복지국가 이전의 상태로 돌려놓는 것이 모든 문제의 근본 해결책이라고 믿는다. 그 첫 번째 단계로 국가의 사회 복지 활동을 축소하는 것이 급선무라고 주장한다. 이들이 현단계에서 인정하는 수준은 대개 구빈법 시대의 사회 복지 활동과 같은 성격의 것이다. 즉, 국가 복지는 권리가 아닌 필요에 따라 제공해야 하며 그 수준도 최소에 그쳐야 한다는 것이다. 따라서 보수 우파에게 국가는 사회 복지의 최후 수단일 뿐이다. 아울러 이들은 그 동안 소홀하게 취급된 가족과 같은 원초 집단의 중요성을 강조하면서 시장의 역할과 함께 자원 봉사 부문(voluntary sector)의 활동을 확대하는 것이 작은 정부를 구현하는 지름길이라고 생각한다.

한편, 국가의 복지 활동을 축소하기 위한 구체적인 방안으로 제시된 것 중에는 균형 예산의 강조, 중상류층과 기업에 대한 조세 감면, 통화 공급 축소, 그리고 대대적인 탈규제 조치 등이 포함되는 바 이러한 정책은 Friedman이 주장한 통화주의(Monitarism)와 Reagan과 Thatcher 정부에서 중용된 이른바 공급 중심 경제학(Supply-side Economics)의 핵심 내용들이다.

### III. 서구 노령 보장 정책의 변화 추이

서구 사회에서 복지국가는 확고한 사회 제도(social institution)의 하나로 자리잡은지 오래 되었지만 그렇다고 해서 이것을 체계적이고 일관된 이념 체계로 간주하는 것은 매우 안일한 해석일 것이다. 복지국가는 Alber가 말한 대로 계급 타협의 산물로 보는 것이 더욱 타당한 해석이다.<sup>25)</sup> 그리고 계급 타협은 고정 불변의 것이 아니다. 따라서 복지국가의 외연과 내포도 끊임없이 변한다. 복지국가의 핵심 요소인 노령 보장도 마찬가지다. 특히 1970년대 중반 이후에 보수 우파의 공격이 거세어 지면서 노령 보장 정책도 많은 변화를 보였다. 이 장에서는 이러한 변화의 구체적인 내용들을 각 나라별로 살펴보도록 하겠다.

---

24) *ibid.*, p.139.

25) *ibid.*, p.457.

1. 미국

미국의 노령 보장 제도는 가족 정책이나 의료 보장 등의 영역과 달리 '현대적인' 복지 제도의 틀을 제대로 갖추었다고 평가된다.<sup>26)</sup> 실제로 1935년에 사회 보장법이 제정된 이래 미국의 노령 보장 제도는 그 목적에 부합되는 성과<sup>27)</sup>를 거두었고 정치적 지지 기반도 확고해서 각양의 공격과 도전을 무난히 극복할 수 있었던 것이다. 그러나 1970년대 후반에 이르면서 상황은 달라지게 되었다. 1960년대의 대규모 반전 운동과 민권 운동, 그리고 Watergate 사건 등으로 수세에 몰려 있던 보수 우파가 노령 보장 제도에 대하여 거센 반격을 시도하기 시작하였다. 이들의 반격을 촉발한 직접 요인은 사회 보장 기금의 적자가 눈덩이처럼 불어나는 데도 불구하고 사회 보장 지출액은 계속해서 증가하고 있다는 사실이었다. <표 2>를 보면, 노령 보장 지출의 대 GDP 비율이 1971년에 5.5%에서 1980년에는 6.9%로 1.4% 늘어났는데 이 10년 동안의 GDP 성장 규모까지 감안하면 엄청난 지출 증가임을 쉽게 알 수 있다. 반면에 노령 보장에서 절대 비중을 차지하는 OASI 기금의 재정 수지는 갈수록 악화되어 1970년대 말에는 \$30억 이상의 적자를 보이고 있었다.

<표 2> 미국의 노령 보장 지출과 OASI<sup>(1)</sup>기금 재정 수지의 추이, 1971-80

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
노령보장지출 (% of GDP)	5.5	5.6	6.0	6.3	6.7	6.8	6.7	6.5	6.6	6.9
OASI 기금의 재정 수지 (\$100만)	+1,713	+2,068	+16	+1,452	+2,080	-1,969	-4,326	-3,236	-3,176	-3,176

(1) OASI (Old Age and Survivors Insurance)는 미국 사회 보장 (Social Security)에서 가장 중요할 뿐만 아니라 지출 규모도 가장 큰 부분이다.

자료: ① 노령 보장 지출은 OECD, Reforming Public Pensions, Paris, 1988 ② OASI 기금 재정 수지는 U.S. Congressional Budget Office, Cash Income, Outgo, and Balances of the Social Security and Medicare Trust Funds: 1936-1999, Washington, D.C., 1995.

26) Myles, John, "Postwar Capitalism and the Extension of Social Security into a Retirement Wage," in The Politics of Social Policy in the United States, edited by M. Weir, A. Orloff, and T. Skocpol, Princeton: Princeton University Press, 1988b, p.265.

27) 1990년 현재 65세 이상 미국 노인의 92%가 각종의 사회 (노령) 보장 급여를 받고 있으며 이 급여가 총소득의 36%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 65세 이상 노인의 36%가 노령 보장 혜택에 빈곤선 (poverty line)을 벗어나고 있다 (U.S. Social Security Administration, Fast Facts and Figures about Social Security, Baltimore, 1993).

이러한 상황에서 기업과 보수 우파는 사회 보장의 문제점을 이데올로기 차원이 아닌 학술적 차원에서 조직적으로 지적하기 시작하였다. 그것은 사회 보장에 대한 여론의 지지가 상당히 높다는 사실을 고려한 전술상의 선택이었다. 첫 공격은 뒷날 Reagan 정부의 경제 자문 회의 (Council of Economic Advisors) 의장으로 활약한 Martin Feldstein이 1974년에 발표한 논문에서 시작되었다. 정교한 계량 경제학 방법을 사용해서 발표한 이 논문에서 그는 사회 보장이 미국의 자본 스톱을 사회 보장이 시행된 이래로 무려 38%나 감소시켰다고 주장하였다.<sup>28)</sup> 이 논문을 신호로 보수 우파의 비판적 연구가 줄을 이었고 사회 보장 개혁에 대한 목소리도 높아만 갔다. 보수 우파의 공격은 1980년에 공화당의 Reagan 정부가 들어서면서 구체적인 정책으로 열매를 맺을 수 있게 되었다.

Reagan은 집권 7개월만에 종합 예산 조정법 (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981, BRA)에 서명함으로써 사회 복지 개혁에 착수하였다. OBRA 자체는 사회 보장, 즉 노령 보장보다는 AFDC와 같은 공적 부조 프로그램을 주된 과녁으로 삼고 있는 법률이었지만 노령 보장의 수혜자 가운데에 정치적으로 취약한 저소득층도 이 법의 희생 제물이 되어야 했다. OBRA의 영향을 받은 노령 보장의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다: ① 저소득자에 대한 최소 급여의 폐지, ② 사망 급여의 제한, ③ 사망한 노동자의 나이든 자녀에게 지급되는 급여의 점진적 폐지. 이제 Reagan 정부는 OBRA의 뒤를 이어 사회 보장을 겨냥한 조치를 준비하게 되는데 여기에는 미래 급여의 10% 삭감, 조기 퇴직 급여의 31% 삭감, 장해 급여 수혜자의 자격 강화<sup>29)</sup> 등의 내용이 포함되어 중간층의 광범위한 반발을 초래하였다.

그러나 중간층의 반발에도 불구하고 미국 경제의 계속되는 침체와 인플레이션의 가속화는 사회 보장 개혁의 주장에 상당한 근거를 부여하고 있었다. 더구나 사회 보장 기금은 1982년에 최악의 재정 상황을 기록하였다. OASI 기금의 적자 하나만해도 \$113억<sup>30)</sup>에 이르러 사회 보장 시행 역사상 처음으로 노령 급여의 지불 연기 사태가 일어날 형편에 놓이게 되었던 것이다. 이와 같은 상황에 직면한 Reagan 정부는 사회 보장 개혁 시도가 보수 우파의 과당적 음모로 보이지 않도록 하기 위하여 초당적인 사회 보장 개혁 위원회 (National Commission on Social Security Reform)를 구성하고 본격적인 개혁 작업을 시작하였다. 이렇게 해서 만들어진 것이 바로 1983년의 개정 사회보장법 (Social Security Act Amendments of

28) Myles의 앞책, p.278.

29) 이 조치로 1983년에는 장해 급여의 수혜자가 5년전인 1978년에 비해 무려 21.7%나 감소하였다 (Stoesz and Karger의 앞 논문, 1993, p.622).

30) U.S. Congressional Budget Office, Cash Income, Outgo, and Balances of the Social Security and Medicare Trust Funds: 1936-1999, Washington, D.C, 1995.

1983)이다. 이 개정법은 1935년에 사회보장법이 만들어진 이래 가장 중요한 입법 조치로 간주된다.

1983년 개정법의 주요 내용을 정리하면 결국 다음 세 가지로 요약할 수 있다.<sup>31)</sup>

첫째, 수입 증대를 위한 조치들이다. 구체적으로 살펴보자.

- ① 적용 대상의 확대: 신규 채용 연방 공무원과 비영리 단체의 직원을 새로이 포함시키며 지방 정부 공무원의 사회 보장 프로그램 탈퇴를 금지하였다.
- ② 사회 보장세 인상: 고용주와 피용자의 분담세율을 종전의 5.4%에서 5.7%로 올리고 자영자의 세율은 8.05%에서 고용주/피용자 부담률과 똑같이 되도록 11.4%<sup>32)</sup>로 크게 올렸다.

둘째로 급여 수준을 삭감하였다.

- ① 생활비 조정 (cost of living adjustment, COLA)<sup>33)</sup> 연기: 생활비 조정의 기준이 종전의 회계년 (fiscal year)에서 역년 (calendar year)으로 바뀌었다. 미국의 회계년은 6월이 기점이므로 이 조치는 COLA의 지급이 6개월 연기되는 결과를 가져왔다. 얼핏 보면 그다지 중요한 것 같지 않은 이 조치만으로도 1983년부터 5년동안 약 \$390억이 절약되었다.
- ② 일부 고소득층의 급여에 대한 과세: 사상 처음으로 사회 보장 급여에 대하여 소득세를 부과하기로 하였다. 즉, 일정 기준<sup>34)</sup> 이상의 소득자는 사회 보장 급여의 50%까지를 소득세 부과 대상으로 간주하는 조치이다.

셋째는 조기 은퇴를 줄이기 위한 조치들이다.

- ① 은퇴 연령 인상: 완전 노령 급여를 받을 수 있는 정규 은퇴 연령을 65세에서 67세로

31) 1983년 개정 사회보장법의 주요 내용은 다음 자료에 바탕을 두고 정리하였다. Ozawa, Martha, "The 1983 Amendments to the Social Security Act: The Issue of Intergenerational Equity," *Social Work*, Vol.29, No.2, 1984, pp.131-137; OECD, *Reforming Public Pensions*, Paris, 1988.

32) 사회 보장세는 고용주와 피용자가 절반씩 부담하게 되어 있는데 개정법 이전에 자영자는 고용주와 피용자의 분담율을 합친 세율보다 훨씬 적게 부담하고 있었다. 개정법은 이것을 고쳐 자영자의 세율이 고용주와 피용자의 분담율을 합친 세율 (11.4%)과 동일하도록 만들었다. 이 세율은 그 뒤 다시 올라서 현재는 12.4%이다.

33) 미국의 사회 보장 급여는 1972년의 법개정 이래 물가 연동제를 채택하고 있다. Myles는 1972년의 COLA 제도 도입을 이른바 은퇴 임금 (retirement wage)이 미국에서도 뿌리를 내리게 된 기점이라고 생각한다 (Myles의 앞 논문, 1988b).

34) 기준 소득 (base amount)은 단독 납세자 (single tax payer)가 \$25,000, 부부 공동 납세자 (a couple filing a joint tax return)가 \$32,000이다.

인상하였다. 이 조치는 2022년까지 두 단계를 거쳐 시행된다. 먼저 2005년에 66세로 올리고 차후에 점진적으로 67세까지 올리게 된다.

- ② 조기 은퇴자에 대한 제재 강화: 65세 이전에 은퇴하는 사람의 급여를 점진적으로 삭감한다. 즉, 종전에 정규 급여의 80%를 지급하던 것을 2005년까지 75%로 줄이고 다시 2022까지 70%로 줄인다.
- ③ 은퇴 연기자에 대한 보상 강화: 조기 은퇴자에 대한 제재 강화와 병행하여 은퇴를 늦추는 사람에게는 2004년까지 정규 급여의 8% (종전에는 3%)를 보너스로 지급한다.

1983년의 이 개정법은 2057년까지 앞으로 75년 동안 사회 보장 기금의 재정 수지가 균형을 이루도록 만들어진 것으로 사회 보장 위기론을 잠재우는 데에는 일단 성공한 것으로 보인다. 실제로 이 법이 통과된 다음 해인 1984년부터 OASI 기금의 재정 수지는 흑자로 돌아섰고 1991년에는 그 규모가 \$500억에 이르렀다.<sup>35)</sup> 물론 이 개정법 이후에도 노령 보장 제도를 비판하는 소리가 그친 것은 아니다. 보수 우파의 상당수는 공화당의 장기 집권에도 불구하고 사회 보장 개혁에서 만족할 만한 성과를 얻어내지 못한 것으로 생각하고 있다. 따라서 일부 우파 세력은 기존의 사회 보장 제도를 가지고 씨름을 하는 것보다는 차라리 사회 보장 제도를 사적 연금으로 대체하자는 운동을 벌이는 것이 더 효과적이라는 판단을 내리고 이에 매진하고 있다. 이러한 움직임과 직접 연결된 것은 아니지만 이른바 Kerry-Danforth 위원회 (The Bipartisan Commission on Entitlement and Tax Reform)의 보고서도 보수 우파의 민영화 주장의 일부를 담고 있었다.<sup>36)</sup>

## 2. 영국

영국의 노령 보장 정책은 1908년에 노령 연금 제도를 처음 도입한 이래 여러 차례의 개정을 통해 확대되어 왔으나 기본 골격은 노동당 정부가 1948년에 만든 보편적 정액 급여

35) U.S. Congressional Budget Office 앞 보고서, 1995.

36) Kerry-Danforth 위원회는 Clinton 대통령이 취임한 뒤에 구성되었는데 이 위원회가 추구한 목표가 민영화 자체에 있기보다는 사회 보장 제도의 개혁에 초점을 두고 있었던 것은 분명한 사실이지만 그들의 보고서에는 사회 보장 제도의 앞날에 상당한 영향을 미칠 수 있는 민영화 요소도 포함되어 있었다. 즉, 사회 보장세의 노동자 부담율을 대폭 줄이고 이 삭감분을 IRA에 적립하도록 유도한다는 계획이었다 (TIME, 1995년 3월 20일자 참조). 그러나 이 위원회는 의견 대립으로 결론을 얻지 못했을 뿐만 아니라 위원회와는 별도로 제출된 Kerry-Danforth 계획도 Clinton의 거부로 무산되었다. 자세한 내용은 앞의 Karl Borden의 논문을 참조할 것.

제 (universal basic flat-rate scheme)를 바탕으로 하고 있었다. 이것은 빈곤선 이하의 사람들에게 지급되는 사회 부조보다도 적은 액수였을 뿐만 아니라 물가 연동제도 적용되지 않는 저급한 연금이었기 때문에 Beveridge의 국민 최저선 (national minimum) 개념을 무색하게 하는 것이었다.<sup>37)</sup> 따라서 이 연금 제도에 대한 불만과 비판은 자연히 높을 수밖에 없었다. 게다가 상당수의 노인들이 소득의 보충을 위해 사회 부조에 의존하는 현상이 깊어지자 제도를 개혁해야 한다는 소리가 더욱 커지게 되었다. 저급한 정액 급여 연금 제도에 대한 비판이 높아지자 보수당 정부조차도 제도 보완의 필요성을 인정하게 되어 1959년에는 소득 비례 연금 (earnings-related pension)을 추가로 도입하였다. 그러나 이것 역시 물가 연동제가 적용되지 않았음은 물론이고 충분한 소득 보장 수준에 크게 미달하는 것이었다.<sup>38)</sup>

본격적인 부가 연금은 1975년에 노동당 정부가 사회 보장법을 개정하면서<sup>39)</sup> 도입하였다. 1978년부터 시행에 들어간 이 제도 (State Earnings Related Pension Scheme, SERPS)는 기본 연금 급여를 대폭 인상하고 기본 급여와 부가 급여 모두를 물가 혹은 임금 수준에 연동시켰으며<sup>40)</sup> 소득 비례 부분은 소득이 가장 많았던 상위 20년 (the best 20 years of earnings)을 토대로 지급되는 것이었다. 한편, SERPS와 상용하는 직업 연금에 가입한 사람은 계속해서 전자 대신에 후자를 선택할 수 있도록 허용하였다.<sup>41)</sup>

1979년에 집권한 Thatcher의 보수당 정부는 처음에 SERPS의 취지를 인정하는 태도를 보였으나 곧 태도를 바꾸어 소득 비례 부분에 대하여 대대적인 개편 작업에 착수하였다. 먼저, 기본 연금과 소득 상승률 사이의 연계가 끊어졌다. 집권 1년만인 1980년의 일이었다. 이제 기본 연금의 연동은 물가 상승률의 변동에만 국한되었다.<sup>42)</sup> 그 결과 기본 연금과 평

37) Ginsburg, Norman, Divisions of Welfare: A Critical Introduction to Comparative Social Policy, London: SAGE Publications Ltd, 1992; Gordon, David, Social Security Policies in Industrial Countries: A Comparative Analysis, New York: Cambridge University Press, 1988.

38) 예를 들어, 부가 급여 (supplementary benefit)의 계산 기준이 되는 임금 소득의 범위가 주당 £9~£15로 매우 좁았기 때문에 부가 급여의 최고치가 기본 급여의 1.7배에 불과하였다. 그나마 장애인과 유족에게는 이 부가 급여의 혜택이 주어지지 않았다 (Gordon 앞 책, 1988, p.49).

39) Social Security (Pensions) Act 1975.

40) SERPS는 기본 연금을 물가 상승률과 임금 상승률 중에서 더 높은 것에 연동시키는 제도를 채택하였다.

41) 공적 연금 대신에 직업 연금과 같은 사적 연금을 선택할 수 있는 자유는 1959년에 부가 연금을 도입할 당시에 이미 허용되었던 것이다. 이것은 1979년에 Thatcher 정부가 들어서면서 민영화를 강조하기 시작한 시점보다 20년이나 먼저 이루어졌다는 점에서 매우 흥미로운 일이다.

42) Twine, Fred, "Citizenship: Opportunities, Rights and Routes to Welfare in Old Age," Journal of Social Policy, Vol.21, No.2, 1992, pp.165-175.

균 소득 사이의 격차는 더욱 커졌다. 더욱 조직적인 개편 움직임은 이른바 Fowler Commission의 논의 과정에서 나타났다. Fowler Commission의 기본 구상은 SERPS를 폐지하고 이것을 사적 연금으로 대체한다는 것이었다. 그러나 SERPS의 폐지를 반대하는 여론이 들끓고 또한 보험 업계도 SERPS를 인수하는 것이 모험에 가까운 일이라는 반응을 보임에 따라 Thatcher 정부는 이 제도를 유지할 수밖에 없었다.<sup>43)</sup> 그 내용은 1986년의 개정 사회 보장법에 반영되었다.

그러나 1988년부터 발효된 이 개정 사회 보장법은 SERPS의 질을 크게 낮추어 놓았다. 급여 수준이 낮아지고 정부의 지출은 삭감되었다. 예를 들어, 종전의 부가 연금 급여는 최고 소득을 기록했던 상위 20년 (the best 20 years of earnings) 동안의 평균액을 현재 가치로 환산한 뒤에 이 액수의 25%를 기준으로 산출되는 것이었다. 하지만 개정법안에 따르면, 2001년 이후에 은퇴하는 사람의 연금액은 상위 20년의 소득이 아닌 생애 전체의 평균 소득을 기준으로 산출하며 그 기준액도 25%에서 20%로 하향 조정되어 급여 수준이 현격하게 떨어지게 되었다. 이 조치로 SERPS의 비용은 현재의 £353억에서 2053년에는 £163억 정도까지 크게 줄어들 것으로 추산된다.<sup>44)</sup> 한편, Thatcher 정부는 기업과 피용자들이 SERPS 대신에 사적 연금을 선택하도록 조세 감면을 비롯한 각종 유도책을 강화하였다. 이 조치의 본질적 목적은 노령 보장에서 국가의 역할과 비중을 줄이기 위한 것으로, 사적 연금을 선택해서 나가는 사람에게는 조세 감면을 비롯한 여러 가지 혜택을 제공하는 반면에 공적 부문에 그대로 남아 있는 사람에게는 급여 수준을 삭감하는 방식으로 이중의 유도 장치를 지닌 것이다. 이 조치의 영향으로 1988년 이후 사적 연금의 규모는 급속히 팽창하여 1994년 현재 약 540만 명의 피용자들이 SERPS를 떠나 사적 연금에 가입한 상태이다.

하지만 사적 연금의 강조는 소득 불평등을 심화하는 한편 사적 연금에 대한 각종의 조세 감면 조치를 통해 정부 지출을 실질적으로 늘리는 결과를 가져왔다.<sup>45)</sup> <표 3>을 보면, 개정법이 시행되면서 사적 연금에 대한 정부의 조세 감면액이 크게 늘었음을 알 수 있다.<sup>46)</sup> 이것은 분배 정의의 원칙은 물론 정부 지출을 줄이기 위해 SERPS를 축소 개편해야 한다는 Thatcher 정부의 명분에도 크게 어긋나는 일이었다.

43) Ginsburg의 앞책, p.150.

44) Twine의 앞 논문, p.168.

45) Twine의 앞 논문, p.170.

46) 정부의 조세 감면 조치는 해당 기업이나 개인에 대한 정부 지출과 본질적으로 똑 같은 의미를 갖는 것이다. 예를 들어, 어느 기업이나 개인에게 정부가 100원 만큼의 조세 감면 조치를 취했다는 것은 그 기업이나 개인에게 정부가 100원을 지급한 것과 같은 효과와 의미를 갖는다는 말이다.



〈표 3〉 직업 연금에 대한 조세 감면액의 규모, 영국: 1985-89

종 류 \ 연 도	1984-85 (£ 100만)	1988-89 (£ 100만)
피용자의 각출금에 대한 조세 감면액	1,250	1,700
고용주의 각출금에 대한 조세 감면액	2,000	2,600
직업연금의 투자소득에 대한 조세 감면액	2,500	4,400
일시불 연금에 대한 조세 감면액	900	1,000
기타 사적연금 각출금에 대한 조세 감면액	500	425

자료: Twine, Fred, "Citizenship: Opportunities, Rights and Routes to Welfare in Old Age," *Journal of Social Policy*, Vol.21, No.2, p.170.

아무튼 Thatcher 정부의 지속적인 사회 보장 축소 정책은 노령 보장의 영역에도 적지 않은 영향을 주었다. 몇 가지 구체적인 수치를 살펴보자. Thatcher 수상의 취임 초기인 1981년에 전체 사회 보장 급여의 전년도 대비 증가율은 28.4%를 기록했으나 1989년에는 14.1%로 크게 줄었다. 노령 연금도 이와 비슷한 양상을 보였다. 1980~81년 사이에 노령 연금의 수급액은 26.5% 늘었으나 1988~89년 사이의 증가율은 12.7%에 그쳤다.<sup>47)</sup> 1970년대의 고속 성장 추세가 멈추었음을 잘 알 수 있다. 그럼에도 노령 급여 지출액의 대 GDP 비율은 1980년의 7.9%에서 1988년에는 8.4%로 오히려 늘어났고 일인당 급여액도 같은 기간에 두 배 가까이 (92.8%) 증가한 점은 주목할 만하다.<sup>48)</sup>

### 3. 독일

Bismarck 시대인 1889년에 시작된 독일의 노령 보장 제도는 백 년이 지난 오늘날에도 그 골격과 원리를 그대로 유지하고 있다. Schmaehl<sup>49)</sup>의 표현대로 독일의 연금 보험은 "Weimar 공화국과 Hitler 시대, 그리고 두 차례의 전쟁을 거치면서도 살아 남은" 서구에서

47) E.C. Eurostat, *Social Protection Expenditure and Receipts, 1980-1991*, Brussels, 1993.

48) E.C. Eurostat, *Digest of Statistics on Social Protection in Europe*, Brussels, 1993.

49) Schmaehl, Winfried, "The Public Old Age Pension System in Germany: Past, Present, and Future," paper presented to the Joint KDI/FES Conference in Seoul, 1988, p.232.

가장 오래된 노령 보장 제도인 것이다. 그러나 이렇게 오랜 역사를 지닌 노령 보장 제도의 질은 한 마디로 좋은 편이 아니었다. 적용 대상은 조직된 산업 노동자 집단에 한정되었고 연금 급여는 철저히 개인의 기여와 소득 수준에 바탕을 두고 있었다. 이러한 제도는 Esping-Andersen<sup>50)</sup> 이 적절히 지적한 바와 같이 사회의 기존 지위 구조를 유지하는 데에 큰 기여를 하였다.

1957년의 연금 개혁법은 전통적인 연금 제도에 몇 가지 손질을 가하면서 새로운 노령 보장 제도를 탄생시켰다.<sup>51)</sup> 가장 중요한 변화는 다음 두 가지이다. 첫째로, 기금 운영이 적립 방식에서 부과 방식 (pay-as-you-go system)으로 바뀌었다. 둘째, 연금 급여를 임금 상승률과 연계시킴으로써 급여의 실질 가치를 보장하였다.<sup>52)</sup> 당시에 집권 기민당 (CDU)의 일부 보수 세력은 공적 연금 제도의 규모를 줄이고 사적 연금을 강화하려는 움직임을 보였으나 노조와 야당의 반대로 결국 포기하였다.<sup>53)</sup> 1969년에 전후 처음으로 사민당 (SPD)이 집권하면서 기존의 사회 보험 원리를 넘어서는 대폭적인 연금 제도 개혁을 선언한다. 하지만 재정 부담의 균등화와 조합주의 요소의 제거를 핵심 내용으로 담고 있는 사민당의 개혁안은 기민당과 기업, 그리고 보험업계의 강한 반발에 부딪혀서 기본 보장 연금 (basic guaranteed pension)의 도입과 은퇴 연령의 탄력적 조절을 허용하는 정도의 수준에서 좌초되었다. 1972년의 이 연금 개혁법을 기점으로 사민당의 사회 정책은 자기 부정적인 방향으로 나아갈 것을 강요당한다. '70년대의 세계적 경기 침체가 여기에 한 몫을 했음은 말할 나위도 없다.

그러나 독일의 노령 보장 제도는 영국이나 미국과 달리 보수 우파의 격렬한 공격을 받지 않고 '80년대를 보낼 수 있었다. 그 이유는 무엇인가? 우선 한 가지 지적할 점은 독일의 정치 사회적 지형이 영미의 그것과 상당히 다르다는 사실이다. 독일은 영미와 달리 사회주의의 전통이 비교적 강한 나라이다. 사회 보장 제도의 도입 자체가 사회주의 세력의 확산을 막기 위한 정치적 고려의 결과였다. 이에 비해서 영미의 사회 보장 제도는 자본주의 발전이 초래한 문제점을 치유하기 위한 수단으로 사용되었던 것이다. 또한 독일의 노령

50) Esping-Andersen의 앞 책, 1장 참조.

51) 1957년 연금 개혁법의 주요 내용은 Schmaehl의 논문에 자세히 나와 있다.

52) 이에 따라 연금 급여의 수준이 대폭적으로 상승하였다. 예를 들어, 기여 기간이 45년인 평균 임금 소득자의 연금은 1957년에 241DM에서 1990년에 1781DM으로 일곱 배나 늘었다. 자세한 내용은 다음을 참조할 것. Lampert, Heinz, Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin: Springer Verlag, 1991 (윤여덕 옮김, 사회정책론, 민영사, 1994, p.267).

53) Esping-Andersen, Goesta, and W. Korpi, "Social Policy as Class Politics in Postwar Capitalism: Scandinavia, Austria, and Germany," in *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, edited by John Goldthorpe, New York: Oxford University Press, 1984, pp.179-208.

보장 제도 자체가 기존의 사회 구조와 지위 상태를 철저히 재생산하고 있기 때문에 중산층과 보수 우파의 반발이 비교적 적다는 점도 간과할 수 없다.<sup>54)</sup> 그렇다고 해서 노령 보장 제도에 대한 개편 움직임이 없는 것은 아니었다. 이데올로기적인 공격은 적었으나 노령 보장 비용의 증대를 우려하는 목소리는 다른 나라와 마찬가지로 있었다. 특히, 노령 인구의 급증과 조기 퇴직의 허용으로 노령 보장의 비용이 늘어나면서 이러한 우려는 더욱 커졌다. 실제로 독일은 OECD 나라 중에서 공적 연금 지출액의 대 GDP 비율이 가장 높은 나라이다 (<표 4> 참조).<sup>55)</sup>

<표 4> 공적 연금 지출액의 대 GDP 비율 비교, 1973-85

(단위: %)

	1973	1976	1979	1982	1985
독 일	10.9	12.9	12.3	12.2	11.8
미 국	6.0	6.8	6.6	7.7	7.2
영 국	5.4	6.2	6.2	7.1	6.7
프 랑 스	8.7	10.4	11.3	12.3	12.7
스 웨 덴	7.2	8.3	10.3	11.5	11.2

자료: OECD, 1988: Table C.1(b).

또한 연금 가입자의 조기 퇴직 경향도 뚜렷하게 보인다 (<표 5> 참조). 조기 퇴직이 허용되기 전인 1960년대에는 은퇴 연령이 조금씩 상승하고 있다가 조기 퇴직이 허용된 '70년대부터 은퇴 시기가 빨라지고 있다. 조기 은퇴 경향은 다른 지표를 보아도 금방 드러난다. Schmaehl<sup>56)</sup>에 따르면, 63세 남자의 노동 활동 참가율이 1970년의 67%에서 1980년에는 27%로 크게 줄었다.

54) Cochrane, Allan and John Clarke (eds.) 앞 책, 1993, pp.141-171.

55) 여기에는 여러 가지 이유가 있다. 첫째로 독일은 주요 선진국 중에서 스웨덴과 함께 노령 인구의 비율이 가장 높은 나라이다. 1980년에 노령 인구의 비율은 15.5%를 기록하였고 2000년에는 17.1%로 세계에서 가장 노령화된 사회가 될 것이다 (OECD 앞 보고서, 1988, Table 3.1 참조). 둘째, 독일의 사회 보험은 고부담 고급여를 기본 원칙으로 하고 있다. 따라서 독일의 노령 보장 비용이 다른 나라보다 많은 것은 쉽게 이해할 수 있는 일이다.

56) *ibid.*, p.245.

〈표 5〉 독일 연금 가입자의 평균 실제 퇴직 연령 추이, 1960-83/84

	1960	1965	1970	1975	1980	1983/84
남자 육체 노동자	58.8	60.9	61.1	60.6	57.9	58.1
여자 육체 노동자	59.0	61.0	61.6	61.6	60.0	60.4
남자 비육체 노동자	61.6	62.8	62.8	62.5	60.5	60.4
여자 비육체 노동자	58.1	59.9	59.9	60.5	59.5	59.6

자료: ILO, *From Pyramid to Pillar: Population Change and Social Security in Europe*, Geneva, 1989, Table 19.

이와 같은 상황에 대처하기 위하여 독일 정부는 연금 급여의 실질 수준을 삭감하는 여러 가지 조치를 취하는 한편,<sup>57)</sup> 지금까지 연금 기금에서 부담하던 연금 수혜자의 의료 비용을 1983년부터는 연금 수혜자 개인의 급여에서 일부를 부담하도록 바꾸었다.<sup>58)</sup> 또한, 1992년의 연금 개혁법은 여성과 장기 실업자의 은퇴 연령을 2001년부터 단계적으로 65세 까지 올릴 것을 규정하고 있다.<sup>59)</sup> 아울러 이 개혁법은 연금 급여의 임금에 대한 연동 기준을 모든 피보험자의 평균 임금에서 가처분 소득으로 바꿈으로써 급여 수준의 상승에 다시 한번 제동을 걸었다. 그러나 이 모든 조치들이 영국이나 미국에서처럼 격렬한 이데올로기 논쟁 속에서 이루어지지 않고 주로 인구학적 변화나 연금 재정의 상황 등과 같은 기술적인 요소를 중심으로 이루어졌다는 점에 주목해야 할 것이다.

#### 4. 스웨덴

스웨덴 사회 복지의 배경을 이루는 요소들 중에서 가장 중요한 것은 단연코 계급 정치(class politics)라 하겠다. 현대 자본주의 사회의 중심 기둥이 되는 사회 복지를 계급 정치의 산물로 간주한다는 사실 자체는 아주 당연한 이야기가 되겠지만 스웨덴만큼 계급 정치의 모습이 두드러진 사회는 서구에서도 그렇게 흔하지 않다. 잘 아는 바와 같이 스웨덴은

57) EC의 최근 자료를 보면, 독일의 1980년대 (1980-88) 연금 급여 지출액 증가율은 EC 회원국 중에서 가장 낮은 13.5%로 나타났다. 영국은 35.7%였고 프랑스는 39.3%, 이탈리아는 무려 63.3%의 증가를 보였다. 이 기간 중에 독일은 사회 보험 부문 (기초 연금 + 부가 연금)의 급여액 증가를 억제하는 대신에 사회 부조성 연금 급여액을 크게 올리는 정책을 채택하였다. 실제로 후자는 이 기간 동안에 96.8%나 늘었다. E.C. Eurostat, *Digest of Statistics on Social Protection in Europe*, Brussels, 1993, p.61, Table C.

58) ILO, *From Pyramid to Pillar: Population Change and Social Security in Europe*, Geneva, 1989, p.92.

59) Lampert (윤여덕 옮김)의 앞 책, p.260 참조.

1932년이래 지금까지 사민당(SAP)의 일방적인 지배 속에서 사회 복지의 틀을 만들어 왔다. 이 틀을 만들고 지탱해 온 두 개의 중심 세력은 적록 동맹(red-green coalition)으로 불리는 노동 계급과 농민이었다. 따라서 스웨덴 사회 복지의 흐름을 제대로 이해하려면 이 동맹의 성격이 어떻게 바뀌었는가를 면밀하게 살펴보아야 할 것이다. 한 가지 더 지적하고 넘어가야 할 사실은 스웨덴 계급 정치에는 영국의 Thatcherism이나 미국의 Reagan식 보수주의가 나타나지 않았다는 점이다.

이러한 스웨덴 계급 정치의 모습은 노령 보장의 영역에도 그대로 각인 되어 나타난다. 다른 서구 나라들과 달리 스웨덴의 노령 보장 정책은 “복지국가의 고객(welfare-state clientele)과 시장 참가자(market participants) 사이의 소득과 지위 격차를 제거하기 위해 노력해야 한다”는 것을 제일의 원칙으로 삼았다.<sup>60)</sup> 이 원칙에 따라 스웨덴의 노령 보장은 보편주의의 기초를 유지하였다. 1948년에 개정된 정액 연금은 스웨덴 국민 모두는 물론 장기 거주 외국인에게도 적용되었고 그 어느 나라보다도 먼저 물가 연동제를 채택하였다. 1959년에 단 한 표의 차이로 의회를 통과한 소득 비례 부가 연금 제도(ATP)는 직업 연금과 사적 연금의 강화를 주장했던 중도 우파에 대한 SAP와 노동 계급의 역사적인 승리로 간주된다.<sup>61)</sup> ATP의 통과를 추진하던 사민당이 내세운 두 가지 원칙은 적용 대상이 보편적이어야 하며 모든 임금 노동자들에게 동일한 지위를 부여해야 한다는 점과 연금 기금의 운용과 관리는 공적 기구에서 담당해야 한다는 점이었다. 부르주아 정당들<sup>62)</sup>은 이와 반대로 기존의 직업 연금과 사적 연금을 강화하여 자본 시장의 발전을 도와야 한다고 주장하였다. 이 때 만일 부르주아 세력의 주장이 통과되었다면 스웨덴의 노령 보장 제도는 상당한 정도의 시장 논리가 도입되었을 것임은 자명한 일이다. 오늘날 스웨덴의 노령 보장에서 사적 연금이 차지하는 비중이 5%도 되지 않는다는 사실은 바로 이 ‘승리’의 결과라고 해도 지나친 해석이 아니다.<sup>63)</sup>

ATP 제도의 도입 이후에도 연금 개혁은 잇달았다. 1969년에는 ATP 급여의 수준이 아주 낮거나 아예 없는 사람들을 위해 특별 보족 연금이 만들어졌다. 그리고 1976년에는

60) Esping-Andersen and Korpi의 앞 논문, p.186.

61) Ginsburg 앞 책; Olsson, Sven E.의 앞 책.

62) 스웨덴의 주요 정당을 보면 노동 계급(특히, blue-collar workers)을 기반으로 하는 사민당(SAP)과 자본가와 중상류층을 대변하는 온건당(Moderates, 1969년까지는 보수당이라는 이름을 가지고 있었음)과 자유당(Liberal Party)이 이념적 대치 상태에 놓여 있으며 1950년대까지 사민당의 연립 정부 파트너 역할을 하다가 뒤에 부르주아 정파 쪽에 가까워진 중도/농민당(Center/Agrarian Party), 그리고 최근에 등장한 녹색당 등이 있다(Olsson의 앞 책).

63) Ginsburg 앞 책, p.37.

정규 은퇴 연령을 67세에서 65세로 낮추는 한편 부분 연금을 받으며 시간제 노동을 할 수 있도록 허용하는 제도가 도입되었다. 뿐만 아니라 1940년대 말부터는 연금 수급자들에게 주택 수당 (housing allowances)이 지급되었는데 이것은 1970년대 중반에 부가 연금의 성숙기가 도래할 때까지 노령자들의 중요한 소득원이 되어 주었다. 이 모든 조치들은 한결 같이 노령 보장의 질을 높이는 방향으로 시행되었기 때문에 노령층의 실질 소득은 꾸준히 상승하였다. Olsson<sup>64)</sup>의 조사에 따르면, 65세-74세의 연령층에 속하는 연금 수혜자들의 평균 소득이 1967년의 23,100 SEK에서 1980년에는 40,100 SEK (1980년 불변 가격 기준)로 두 배 정도 오른 것으로 나타났다. 또한 이들의 평균 소득에서 연금이 차지하는 비율도 85% (1980년)에 이르러 연금의 중요성을 잘 보여주고 있다. 스웨덴 노령 보장 제도의 성공적인 정착은 Korpi<sup>65)</sup>의 최근 연구 결과를 보아도 잘 알 수 있다. Korpi는 주요 선진국의 노령층 빈곤율을 비교하였는데 이 조사에 따르면, 스웨덴은 빈곤율 0%를 기록한 유일한 나라였다 (<표 6> 참조).

<표 6> 노령층 빈곤율의 국제 비교, 1979-83.

(단위: %)

	빈곤선의 정의	
	중간소득의 40% 이하 비율	중간소득의 50% 이하 비율
미 국	11	21
영 국	2	20
독 일	5	9
프 랑 스	5	12
네덜란드	3	3
스웨덴	0	0

자료: Korpi의 논문, 1995, p.247. Table 2에서 재구성.

그렇다고 스웨덴에서 복지 국가에 대한 보수 우파의 공격이 없었던 것은 물론 아니었다. 여타 나라와 다른 점은 복지국가 위기론이 천천히 그리고 늦게 스웨덴에 도착했다는 사실이다. 그 시작은 1976년의 부르주아 정당의 집권이었다. 그러나 우파 연립 정부는 예상과 달리 매우 온건하게 복지국가 문제에 접근하였다. 게다가 상당 부분 사민당의 정책을 그대로 유지하는 신중함을 보였다. 근본적인 정책 변화는 집권 마지막 해인 1982년에 와서

64) *ibid.*, p.159.

65) Korpi, Walter, "The Positions of the Elderly in the Welfare State: Comparative Perspectives on Old-Age Care in Sweden," *Social Service Review*, Vol.69, No.2, pp.242-73.

야 시도되었다. 스웨덴 경영자 연합(SAF)의 주장을 받아 들인 우파 정부는 복지 수혜자의 소득 조사를 강화하고 사회적 서비스를 민영화하는 방안을 수립하였다. 그럼에도 노령 보장에 대한 손질은 거의 무시할 만한 성격의 것이었다. 1980년 말에 시작된 우파 정부의 긴축 조치로 영향을 받게 된 노령 보장 프로그램은 시간제 연금의 급여 수준을 삭감한 것이 전부였다. 1982년에는 사민당 정부가 복귀하여 사회 복지의 강화를 외쳤다. 하지만 경제 상황의 전반적인 악화로 사민당 정부 역시 긴축 정책을 펼쳐야만 하였다. 또한 사민당의 재집권에도 불구하고 보수 우파의 영향력이 1980년대에 급속히 증가한 것도 사실이었다. 이 모든 요소들의 상호 작용으로 스웨덴의 노령 보장 지출은 '80년대에 들어와 증가 추세가 크게 둔화되었다. OECD<sup>66)</sup>의 최근 자료를 보면, '70년대에 평균 8.6%의 실질 성장률을 보였던 연금 지출이 '80년대(1981-90)에는 6.4% 밖에 늘어나지 않았다. 노령 보장 지출의 성장세가 멈추었다는 사실은 OECD의 또 다른 자료를 보아도 알 수 있다.<sup>67)</sup> <표 7>은 노령 보장 지출액의 대 GDP 비율이 '80년대에 이르러 거의 고착 상태에 놓여 있음을 분명하게 보여 준다.

<표 7> 스웨덴 노령 보장 지출액<sup>(1)</sup>의 대 GDP 비율, 1980-90

(단위: %)

연도	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
비율	10.98	11.54	11.58	11.74	11.37	11.52	11.71	11.67	11.76	11.74	11.87

(1) 노령 보장 지출액은 노령, 유족 연금과 모든 이전 소득, 서비스 지출을 합한 것임.  
 자료: OECD 보고서, 1994a, p.59, Table 1b.

그러나 스웨덴에서는 영국이나 미국에서처럼 광범위한 민영화 움직임은 나타나지 않았다는 사실에 주목할 필요가 있다. 더구나 반복지 연합(anti-welfare coalition)의 형성 가능성은 거의 없다는 점도 아울러 지적해 둔다. 물론 '90년대에 들어와 약간의 정치적 기복<sup>68)</sup>이 없지는 않았다. 1991년에 집권한 보수 우파의 연정 수상인 Carl Bild는 "선택의 자유를 위한 혁명"(freedom-of-choice revolution)을 기치로 내걸고 스웨덴 사회 보장 제도를 개혁하겠다고 공언하였다. 하지만 조세 감면과 긴축 정책은 보수 우파가 집권할 때마다 내놓는

66) OECD, *OECD Economic Surveys 1993-1994: Sweden*, 1994, Paris, p.82, Table 16.

67) OECD, *New Orientations for Social Policy*, 1994, Paris, p.59, Table 1b.

68) 1991년 가을에 실시된 총선거에서 스웨덴 사민당은 1928년이래 최악의 패배를 당하면서 보수 우파에게 정권을 넘겨주었다. 그러나 3년 뒤인 1994년에 사민당은 다시 정권을 장악하였다.

단골 메뉴였고 특별히 새로운 내용은 없었다. 그리고 사민당 정부 역시 '80년대 내내 긴축 정책을 펴왔기 때문에 보수 우파의 공세가 당장 영향을 미칠 상황도 아니었다. 그나마 1994년의 총선에서는 사민당이 다시 승리하여 기존의 사회 보장 정책을 지켜 나가고 있다.

### 5. 비교 분석과 정리

여기에서는 몇 개의 총량 지표를 통해서 각국을 비교하고 전체적인 흐름을 짚어 보도록 하겠다.

(표 8) 노령 보장 지출액의 대 GDP 비율 비교, 1980-1990

(단위: %)

	1980	1982	1984	1986	1988	1990
미국	5.75	6.25	6.07	6.03	5.85	5.82
영국	9.17	10.01	10.04	10.04	9.23	9.72
독일	11.08	11.28	10.77	10.35	10.44	9.90
스웨덴	10.98	11.58	11.37	11.71	11.76	11.87

자료: OECD, 보고서, 1994a, p.59, Table 1b.

<표 8>은 1980년 이후의 노령 보장 지출액의 추이에 관한 자료이다. 우선 눈에 띄는 것은 네 나라 모두 지출 비율의 변화가 거의 없다는 점이다. 스웨덴의 지출 비율이 1% 정도 늘어났고 미국과 영국은 제자리 걸음을 하였다. 독일의 지출 비율은 도리어 1% 이상 줄었다. 이것을 현상 유지라고 해석할 수 있을까? 그렇지 않다. 네 나라에서 모두 1960년대 이래의 급격한 증가세가 꺾였다는 사실을 주목해야 한다. 더구나 노령 인구의 비율이 계속 해서 높아지고 있는 상황을 감안한다면 사실상 감소 추세의 전조가 아닌가하는 해석도 가능하다. 그렇다고 해도 보수 우파의 공세가 격렬했던 미국과 영국에서 노령 보장 지출 비율의 뚜렷한 감소 추세가 보이지 않는다는 사실은 상당히 의아스럽게 보일 것이다. 그것은 다음과 같은 점들을 고려해야 이해가 된다. 즉, 1980년대에 양국에서 일어난 정책적 변화는 장기적인 목표를 겨냥한 것이어서 그 영향이 구체적으로 나타나려면 앞으로도 최소한 몇 년은 더 기다려야 한다는 사실이다. 예를 들어, 1986년에 개정된 영국의 사회 보장 법 1988년부터 발효가 되었지만, 그 영향을 직접적으로 받게 되는 첫 세대는 2001년에 은퇴하는 사람들이다. 미국도 마찬가지이다. 노령 보장 지출의 규모에 영향을 줄 조치들이 대부분 장기적이고 단계적이기 때문에 그 결과는 2000년이 지나면서 점진적으로 나타날



것이다. 보수 우파의 공세가 상대적으로 약했던 독일과 스웨덴의 경우는 세계적 경제 침체에 따른 사회 보장 제도의 '가지 치기'가 지출 비율의 변화에 반영되었을 것으로 추정된다. 실제로, 이 두 나라의 경우에는 지난 '80년대에 중요한 정책 변화가 일어나지 않았기 때문에 앞으로도 지출 규모에는 별다른 변동이 없을 것으로 보인다.

〈표 9〉 사회 보장' 지출액의 대 정부 지출 비율 비교, 1984-1991

(단위: %)

	1984	1985	1987	1989	1991
미 국	32.07	29.07	28.36	26.60	26.14
영 국	28.75	31.26	31.92	34.47	33.07
독 일	49.11	49.05	49.04	48.53	n.a.2
스웨덴	41.95	41.78	46.44	52.18	52.12

1. 교육, 의료, 주택에 대한 지출은 제외한 것임
2. 자료 없음.

자료: IMF, Government Finance Statistics Yearbook, Washington, D.C., 1993.

참고로 중앙 정부의 총지출에서 사회 보장 지출이 차지하는 비율에 관한 자료 (<표 9>)를 보면, 영국과 독일은 현상 유지, 스웨덴은 증가, 그리고 미국은 감소 추세를 나타내고 있다. 여기서도 독일이나 스웨덴의 추세는 대체로 납득할 수 있는 일이다. 문제는 영국이다. 노령 보장 지출액의 경우와 마찬가지로 감소 추세가 전혀 보이지 않는다. 감소 추세가 확실한 미국의 경우와는 대조적이다. 이에 대해서는 약간의 설명이 필요하다. 앞서 언급한 바와 같이, 영국에서 주요 정책 변화는 1986년에 일어났다. 이 조치는 1988년부터 발효되었지만 그 구체적인 영향의 결과는 2001년 이후에야 나오게 되어 있다. 따라서 그 동안의 총량 지표에는 이러한 변화의 결과가 포착되지 않을 것이다. 반면에 미국은 Reagan의 집권 초기부터 공적 부조 지출을 크게 줄이는 조치들을 연달아 취했다. 이 조치들은 노령 보장 처럼 장기적이고 점진적인 조치가 아니기 때문에 총량 지표에 즉시 반영되는 것이다. 노령 보장 지출의 대 GDP 비율에 별다른 변화가 없었는데도 불구하고 정부 지출에서 사회 보장과 복지 지출이 차지하는 비율이 뚜렷하게 줄고 있는 것은 바로 이와 같은 이유 때문이다. 다시 말해서, 미국의 경우에는 사회 보장 대 사회 복지라는 분절 구조<sup>69)</sup>가 더욱 심화되고

69) 미국의 사회 복지 제도는 그 어느 나라보다도 철저하게 분절된 구조를 가지고 있다. 특히 사회 보험 원리가 적용되지 않는 모든 프로그램은 '사회 복지' (social welfare)라는 용어로 표현하는데 이 때 사회 복지라는 개념에는 일반적인 의미가 아닌 부정적 의미가 함축되어 있는 것이다.

있으며, 영국에서는 사회 보험 자체에 대한 손질이 상당한 정도로 이루어졌다는 뜻이다.

1980년대에 서구에서 일어난 노령 보장 정책의 변화와 그 영향을 양적으로 비교하는 것은 매우 유용한 일이지는 하지만 자료의 성격 때문에 일정한 한계를 지닐 수밖에 없으므로 질적인 비교가 병행되어야 한다. <표 10>은 질적인 비교를 염두에 두고 제시된 것으로서 그동안의 변화를 일목요연하게 보여 준다.

<표 10> 1970년대 중반 이후 주요 노령 보장 정책 변화의 비교

	미 국	영 국	독 일	스웨덴
조세 감면	○	○	△	×
조세 부담의 역진성 강화	○	○	△	△
공적 연금의 급여 삭감	○	○	△	△
공식 은퇴 연령 인상	○	×	×	×
사적 연금 강화	△	○	×	×
소득 불평등 심화	○	○	△	△

자료: Cochrane and Clarke (eds.), 1993, Table 9.4를 필자의 자료를 보태서 재구성함.

위 표에서 ○ 표시는 해당 정책이 상당한 정도로 추진되어 뚜렷한 추세가 되었음을 뜻하고, △는 그 정도가 약하거나 아직 확정적인 추세가 되지 못한 상태를 나타낸다. 마지막으로, × 표시는 해당 정책이 추진되지 않았거나 또는 그와 반대되는 정책이 추진된 경우를 나타낸다. 결국, <표 10>을 통해서 우리는 지난 20년 가까운 기간동안 일어난 노령 보장 분야의 정책 변화를 명백한 '우경화' (a shift to the right)로 표현하기엔 조금 미흡하다는 사실을 깨닫게 된다. 왜냐하면, 각국에서 일어난 정책 변화의 방향이 대체로 각 복지체제의 성격을 벗어나지 않는 것이기 때문이다. 주목할 만한 현상이라면 영국의 복지체제가 더욱 우경화 하면서 '미국형'에 근접하고 있다는 사실 정도이겠지만, 이것도 따지고 보면 그다지 놀라운 사태 발전은 아니다. 영국의 복지체제는 Thatcher 정부가 들어서기 훨씬 전부터 자유주의 체제의 성격이 강화되는 경향을 나타내고 있었다.

여기서 우리는 다음과 같은 잠정적 결론을 내릴 수 있을 것이다. 서구의 노령 보장 정책의 변화는 각 복지체제의 틀 속에서 진행되는 경향을 보이고 있으며 별다른 이변이 없는 한 앞으로도 이러한 경향이 지속될 것이 틀림없다. 그렇다면 그 이유는 무엇인가? 가장 중요한 점은 기존의 복지체제를 변혁하기 위한 사회적 합의 혹은 계급 타협의 형성 가능성이 희박하다는 사실이다. 잘 알다시피, 서구의 복지국가는 오랜 역사적 과정의 산물

이며 계급 타협에 바탕을 두고 있다. 더구나 이렇게 형성된 복지국가는 여러 계층에게 물질적 기득권을 분배하고 있기 때문에 이 체제를 바꾸려면 과거보다 훨씬 강력한 정치 사회적 힘이 작용해야 할 것이다. 지금 서구의 계급 정치(class politics)를 분석해 보면, 이렇게 강력한 힘을 행사할 수 있는 특정 지배 세력이 존재하지 않는다. 보수 우파의 공세는 겉으로 제법 요란하지만 대중적 지지를 바탕으로 한 것은 아니다. 노동 계층이나 좌파의 영향력이 근년에 현저하게 약화되고 있음은 굳이 재론할 필요가 없을 것이다. 중간층은 대체로 기존 복지체제의 수혜자인 동시에 피해자이기도 하다. 단일한 사회 세력으로 등장하기엔 이들의 이해 관계가 너무 얽혀 있다. 결과는, 어정쩡하지만 기존 체제의 지속으로 나타나는 것이다.

#### IV. 결론: 복지체제에 대한 몇 가지 함의

이 연구에서 글쓴이는 지난 20여년 동안의 주요 복지국가의 노령 보장 정책이 어떻게 변화해 왔는가를 추적한 결과 다음과 같은 결론에 도달하였다.

한마디로, 보수 우파의 복지국가 공격은 그 구호의 요란함에도 불구하고 뚜렷한 성과를 거두지 못했다는 사실이다. 이 연구의 대상인 네 나라 가운데 스웨덴을 제외한 세 나라가 '80년대 내내 보수 우파가 집권을 하고 있었지만 복지 체제의 성격에 근본적인 변화를 가져올 만한 사태 발전은 일어나지 않았다. 특히, 영국과 미국의 경우 극우에 가까운 보수 세력이 복지국가의 대수술을 부르짖으며 집권하여 그 귀추가 여러모로 주목되었으나 그 영향은 예상했던 것보다 훨씬 적었다. 먼저 미국의 이른바 Reagan 혁명은 그의 임기 중에 이미 실패했다는 것이 대다수 연구자들의 결론이다.<sup>70)</sup> Reagan이 집권하는 동안 여러 차례의 사회 복지 개혁이 이루어졌으나 그 대상은 거의 공적 부조 영역에 집중되었고 사회 보험 프로그램은 별다른 손상을 입지 않았다. 사회 보험 영역 중에서도 우리의 관심사인 노령 보장 부문은 민영화 논쟁이 가장 격렬했던 부문이었음에도 그 골격에는 아무런 변화가 일어나지 않았다. Reagan 정부가 시도한 변화는 보수 우파가 아닌 다른 정파가 집권 했어도 충분히 일어날 수 있는 기술적 변화에 불과했다. 1935년에 사회 보장법이 통과된 이래 가장 큰 손질로 평가되는 1983년의 개정법도 노령 보장 기금의 안정성을 확보하는 일에 주안점을 두고 있는 것이지 노령 보장 제도 자체의 근본적 변화를 꾀한 것은 결코 아니었다.

70) Stoesz, David and H. Karger의 앞 논문.

영국에서도 근본적인 체제 변화는 일어나지 않았다. 그러나 Thatcher 정부가 취한 여러 가지 조치들은 Reagan 집권하의 미국에서 일어난 변화보다 더욱 충격적이고 장기적 효과를 가진 것이었다. 물론 노령 보장 영역 자체는 대체로 그 형식과 내용이 크게 달라지지 않았지만 다른 사회 보장 영역에서는 민영화 논리가 상당한 정도로 침투하였고 국가와 공공 부문의 역할 축소 경향이 뚜렷하게 드러나고 있다. 노령 보장 영역에서도 직업 연금과 개인 연금의 비중이 계속 증가하고 있고 적용 대상과 급여의 수준은 줄거나 정체 상태에 놓여 있다. Mishra<sup>71)</sup>의 주장대로 영국이 복지 다원주의(welfare pluralism) 방향으로 나아가고 있는지는 더 종합적이고 정교한 분석이 이루어진 뒤에야 정확한 답변이 가능하겠지만 지금 이 시점에서 내릴 수 있는 결론은 영국의 복지국가가 더욱 더 미국형 자유주의 복지 체제에 근접하고 있다는 사실이다.

독일과 스웨덴은 조합주의 사회의 특징이 그대로 반영된 경우라고 하겠다. 조합주의 체제 자체에 별 다른 변화가 없었기 때문에 복지 체제 역시 큰 변화를 보이지 않았다. 더구나 영미와 달리 격렬한 복지국가 위기론이 휩쓸지 않았던 까닭에 노령 보장을 비롯한 사회 복지 부문 전반에 걸쳐 일어나는 정책 변화는 점진적이고 안정적인 것이 특징이다. 두 나라에서도 노령 보장의 증가 추세는 '80년대부터 상당히 둔화되었지만 급여의 수준과 적용 범위 등을 보면 도리어 지속적인 개선이 이루어지고 있어서 흥미롭다.

그렇다면 보수 우파의 공세가 '실패'한 이유는 무엇인가? 우선, 노령 보장과 같은 사회 보험 프로그램의 지지 기반이 매우 넓고 강고하다는 점을 들 수 있다. 노령 보장은 모든 나라에서 가장 핵심적인 사회 보험 프로그램으로 뿌리를 내린 상태이다. 노령 보장의 수혜 대상은 어느 특정 계층이나 집단에 국한되어 있지 않고 노동 계급과 중간층, 심지어 상류층을 망라하는 제도이기 때문에 '공격은 어렵고 방어는 쉬운' 복지 제도라고 하겠다. 실패의 일차적인 원인은 이와 같은 성격을 지니고 있는 노령 보장 제도를 보수 우파가 주된 공격의 대상으로 삼았다는 데에서 찾아 볼 수 있다. 다시 말해서, 전략적인 실수를 저지른 셈이다. 복지국가 위기론을 퍼뜨리는 데에 중요한 불씨가 되었던 노령 보장 지출의 급속한 증가와 이에 따른 국가의 재정 위기는 '기술적'인 보완으로 충분히 해결할 수 있는 성질의 것이었음에도 불구하고 보수 우파는 제도 자체의 폐지와 시장 대체를 주장함으로써 대중의 지지를 얻는 데에 실패하였던 것이다. 즉, 현대 사회의 선거 정치(electoral politics)와 계급 정치(class politics)의 역동성을 보수 우파가 무시하거나 폄하했다는 뜻이다. 이것은 결국 보수 우파의 주장이 현실에 대한 냉철한 분석과 대안을 제시하기보다는 이데올로기에 갇게 매몰되어 실제적이고 대중적인 영향력을 갖고 있지 못했다는 증거가 된다.

71) Mishra, 앞 논문, 1992.

보수 우파의 이데올로기적 편집증은 공격 목표와 공격 결과 사이에 언제나 상당한 괴리가 존재한다는 사실에서도 찾아 볼 수 있다. 예를 들어보자. 보수 우파의 공격은 언제나 시장 논리와 최소 국가를 내세우는 자유 방임주의 철학에 바탕을 두고 있다. 그들의 주장은 간단히 말해서 사회 복지는 최소에 그쳐야 한다는 것이다. 따라서 주된 공격 목표는 노령 보장과 같은 보편주의적 사회 보험 제도이다. 그럼에도 Reagan과 Thatcher의 집권 기간 동안에 가장 많은 타격을 받은 것은 저소득층과 빈민을 대상으로 한 공적 부조 프로그램이었다. 이것은 무엇을 뜻하는가? 복지국가에 대한 보수 우파의 공격이 건전한 대안을 전제로 한 것이라기 보다는 무자비한 이데올로기 공세에 불과하다는 것을 분명하게 보여주는 사실이 아닌가. 다시 말해서, 보수 우파가 지적하는 복지국가의 효율성이나 재정 적자와 같은 문제는 복지국가 해체라는 그들의 궁극적 목표를 이루기 위한 구실에 지나지 않는다는 점이다.

한편, 노령 보장과 관련된 가장 중요한 발견은 노령 보장이 매우 안정적인 사회 보장 제도라는 사실이다. 이것은 매우 상식적인 이야기로 들릴지도 모르겠지만 노령 보장 문제가 바로 서구 복지국가 위기론의 근저에 놓여 있었다는 사실을 상기할 때 반드시 짚고 넘어가야 할 점이다. 노령 보장은 어느 나라를 막론하고 보편주의에 충실한 사회 보험 제도이다. 그 중에서도 적용 대상의 보편성은 이 제도의 안정성에 가장 결정적인 요소가 되고 있다. 예를 들어, 실업 보험이나 산재 보험도 사회 보험 제도이기는 하지만 노령 보장 제도와 견주면 그 적용 대상이 훨씬 좁고 그나마 적용 대상자 대부분이 사회적 소수 또는 약자에 속하기 때문에 정치 사회적 위상이 현저하게 약하다. 이와는 대조적으로, 노령 보장 제도는 모든 계층을 망라하는 보편적인 프로그램이므로 정당성 확보가 쉽고 지지 기반이 넓어서 정치적 공격이 어려운 것이다. 각국의 보수 우파가 노령 보장 제도를 변혁하기 위해서 과상적인 공세를 펼쳤음에도 불구하고 이 제도가 별다른 손상을 입지 않고 '80년대를 거뜬히 살아 남을 수 있었던 것은 바로 이 보편성 때문이었다. 이 연구의 조사 대상인 네 나라의 경우가 이 점을 극명하게 보여주고 있다.

그러나 노령 보장 제도가 격랑의 '80년대를 견뎌냈다는 사실이 그 기간 동안 일어난 여러 가지의 정책 변화를 무시해도 좋다는 결론으로 이어질 수 있는 것은 물론 아니다. 그것은 노령 보장 제도의 기본 성격과 내용에는 근본 변화가 없었다고 할지라도 미래의 진로에 상당한 영향을 끼칠 수 있는 요소들이 적지 않기 때문이다. 이 연구를 통해 살펴본 지난 20여년 동안의 서구 노령 보장 정책의 추이는 대략 다음과 같다. 첫째, 노령 보장 지출액의 실질 성장률이 크게 둔화되었다는 사실이다. 노령 인구가 빠른 속도로 증가하고 있는 추세를 고려하면, 급여 수준이나 수혜 자격과 같은 노령 보장의 질적 측면이 나빠지

고 있음을 직감할 수 있다. 둘째, 나라마다 표준 은퇴 연령을 점차 올리면서 노령층의 노동 시장 참가를 유도하고 있다는 점이다. 셋째, 노령 보장이 사적 연금(직업 연금과 개인 연금)을 포함하는 이른바 3층<sup>72)</sup> 체제(three-tiered system)로 바뀌는 경향을 보이고 있다. 이것은 앞으로 노령 보장의 성격에 상당한 영향을 끼칠 것이다. 마지막으로, 노령 보장 지출로 인한 재정 수지 적자나 연금 기금의 불안정성을 해소하기 위하여 개인의 비용 부담을 늘리는 방향으로 나아가고 있다.

그러면 지금까지 언급한 노령 보장 정책의 변화 추세는 복지 체제와 어떠한 연관이 있는가? 다시 말해서, 복지 체제에 따라 변화 추세가 유의미한 차이점을 보이는가? 결론은, 한 마디로 그렇지 않다는 것이다. 위에 요약된 추세는 내 나라 모두에서 정도의 차이는 있지만 공통적으로 발견되는 현상이다. 굳이 그 정도의 차이를 구분한다면, 영국에서 이러한 추세가 가장 뚜렷하고 이어서 미국, 독일, 그리고 스웨덴의 순서이다. 조합주의 사회인 독일과 스웨덴에서 변화의 폭이 크지 않은 것은 이 체제가 비교적 안정되어 있다는 뜻으로 해석해도 무방하겠다. 영국과 미국은 앞서 언급했던 바와 같이 공격적인 이데올로기로 무장한 보수 우파가 장기 집권을 했던 나라이기 때문에 변화의 폭이 상대적으로 클 수밖에 없었다. 게다가 이 두 나라의 복지 체제가 자유주의이거나 자유주의에 가까운 것이므로 정치적 공세에 취약하다는 점도 지적해 둔다. 따라서 복지 체제의 유형이 노령 보장 정책의 변화 추이에 대하여 뚜렷한 설명력을 갖고 있지 못하다는 결론이 자연스럽게 나온다. 이것은 결국 노령 보장 정책의 변화 과정에서 계급 정치보다는 선거 정치가 더욱 중요한 변수로 작용했음을 뜻하며 나아가 선거 정치보다는 인구학적 변수나 경제 상황과 같은 '기술적' 요인들이 정책 변화에 더 많은 영향을 주었다는 이야기가 된다. 다만, 이러한 기술적 요인들이 노령 보장 정책에 영향을 끼치는 과정에서 계급 정치와 선거 정치가 매개 변수로 작용했음은 물론이다.

72) 노령 보장의 3층 체제는 기본 정액 연금(basic flat-rate pension), 소득 비례 부가 연금(earnings-related supplementary pension), 그리고 직업 연금이나 개인 연금과 같은 사적 연금으로 구성된다.