

10. 수명이 다 된 복지국가 모델

박세길_새사연 이사 | newroad2015@naver.com

여러 모로 한국 사회의 틀과 기조가 획기적으로 바뀌지 않으면 안 되는 시기이다. 촛불시민혁명으로 출범한 새 정부도 한국 경제의 패러다임 전환을 공언하고 있는 실정이다. 근대 이후 과거의 전통과 관행으로부터 탈피하여 새로운 미래를 열기 위한 시도는 다양한 형태의 혁명으로 나타났다. 이런 점에서 세계혁명사에 대한 재조명 작업은 인간의 의지로 세상을 바꿀 수 있음을 확인해 줌과 동시에 세상을 제대로 바꾸기 위해서는 무엇을 유념해야 하는지를 깨우쳐 줄 것이다.

문재인 정부가 출범했을 때 많은 지지자들은 단순 명료한 해법을 갖고 있었다. 세금 더 걷어서 복지 늘리면 되는 것 아냐? 어느 사이 진보 세계 안에서 복지국가는 문제 해결의 상식적 기준이 되었다. 함께 나눌 수 있는 꿈이 되었다. 일각에서는 복지국가 틀을 전제로 기본소득 등 보다 진전된 새 해법을 찾느라 분주한 모습들이다. 과연 복지국가는 우리가 지향해야 할 전략적 목표 지점일까? 결론적으로 복지국가는 더 이상 대안 모델이 아니다. 역사적으로 볼 때 복지국가는 수명이 다 되었다. 복지국가에 대해서는 본 연재 여섯 번째 글에서 자본주의 황금기와 결부시켜 일부 다룬 적이 있었다. 하지만 복지국가 운명에 대해 제대로 살피지는 못했다. 지금부터 그와 관련된 이야기를 해 보도록 하자.

역사상 가장 성공한 모델

유럽 무대로 꽃을 피운 복지국가 모델을 주도한 것은 좌파를 대표했던 사회민주주의자들이었다. 사회민주주의자들은 소련 공산주의자들과 마찬가지로 마르크스주의를 사상적 뿌리로 삼고 있었다. 하지만 소련과는 전혀 다른 길을 걸었다. 복지국가는 사회민주주의자들이 최종적으로 도착한 지점이었다. 복지국가는 사회민주주의자들이 특별히 의도했던 것이 아니었다. 그것은 사회민주주의자들이 주어진 환경에서 나름대로 최선의 해답을 찾아가는 과정에서 만들어진 다분히 우연적 결과였다. 사회민주주의자들 선택을 둘러싸고 좌파운동가들 사이에서 종종 개량주의 시비가 있었지만 그것은 그다지 선택 여지없는 선택이었다.

몇 가지 지점에서 사회민주주의자들을 둘러싼 상황은 러시아 혁명가들이 직면했던 그

것과 확연히 달랐다. 러시아에서와 달리 서유럽에서는 일반민주주의가 확립된 조건에서 기존 권력을 접수하는 것 이외에 달리 길이 없었다. 관료 집단이 부르주아 계급과 이해관계를 일치시키고 있는 조건에서 국가를 무기로 사회주의 혁명으로 나아갈 수 없었다. 러시아와 달리 부르주아 계급이 강한 자생성을 지니고 있으면서 그 어떤 위기 상황에서도 붕괴하지 않았다. 민중이 러시아에서처럼 급진주의에 경도되지도 않았다.

서유럽 사회민주주의자들은 유복한 상속자였다. 그들은 자본주의의 풍부한 생산력을 바탕으로 꿈을 펼칠 수 있었다. 일반민주주의 확립 덕분에 합법적 수단을 이용해 인구 다수인 노동자들을 확실한 자기편으로 만들 수 있었다. 사회민주주의자들은 자신들에게 주어진 기회를 십분 활용하기 위해 세 가지 전략을 적극 구사했다.

사회민주주의자들은 경제 영역에서 자본가 계급 헤게모니를 인정할 수밖에 없고 그렇게 하는 것이 바람직한 결과를 낼 수 있다고 보았다. 대신 정치 영역에서 노동자 계급 헤게모니를 확립하기 위해 사력을 다했다. 강력한 산별노조가 이를 뒷받침했다. 당시는 생산이 증대하는 것에 비례해 고용이 확대되었고 노동이 균등화되고 있는 상황이었기에 산별노조 조직화가 매우 용이했다. 경제와 정치 영역에서 자본가 계급과 노동자 계급 헤게모니의 균점은 사회민주주의를 특징짓는 요소가 되었다.

사회민주주의자들은 계급대타협을 성사시켰다. 자본주의 황금기 도래와 함께 완전고용이 가능해진 조건에서 노동자 계급은 생산성 향상을 위해 적극 노력했다. 그에 대한 반대급부로 자본가 계급은 복지비용 충당에 필요한 증세에 적극 협력했다. 계급대타협은 각각의 계급 이해를 대변했던 서로 다른 정당들이 의회 안에서 타협과 협력의 정치를 구사할 수 있는 사회적 토대가 되었다. 사회민주주의자들은 시장에 대한 국가 우위를 확보하기 위해 전력을 기울였다. 시장이 여전히 자본가 계급 헤게모니 아래에 있는 조건에서 사회민주주의자들이 사회를 자신의 의도대로 이끌고 갈 수 있는 유일한 길은 국가 우위를 확보하는 것뿐이었다. 사회민주주의자들은 이 점에서 상당한 성공을 거두었다.

서유럽 선진자본주의 국가들은 황금기를 거치며 국민소득에서 차지하는 정부 재정 비중이 50%를 넘어섰다. 1970년대 후반 스웨덴 경우는 그 비율이 66%에 이르렀다. 이들 국가들 상당수가 공공지출의 60% 이상을 복지에 사용하였다. 사회복지활동 종사자는 공공부문 중 최대 고용 집단을 형성하게 되었다. 1970년대 중반 영국은 공공부문 40%, 스웨덴은 47% 정도가 사회복지 분야에 종사하고 있었다.

국민경제는 정부 재정 주도 아래, 정부 재정은 복지 지출을 중심으로 움직였다. 액면 그대로 복지국가가 확립된 것이다. 이전 시기 시장자본주의에서 찾아볼 수 없는 모습이었다. 그것은 국가 주도 아래 경제가 돌아갔다는 점에서 노엄 촘스키가 지적한 대로 전혀 새로운 형태의 ‘국가자본주의’였다. 자본주의 황금기 시기 복지국가도 함께 전성기를 누렸다. 경제는 활력을 유지하고 있었고 시장은 적절히 통제되고 있었다. 금융자본 준동도 없었다. 복지 확대를 통해 소득분배가 꾸준히 개선되어 갔다. 복지국가는 그 어느 곳보다도 사회구성원들에게 높은 삶의 질을 보장할 수 있었다.

서유럽 사회민주주의자들은 어쩔 수 없이 소련 공산주의자들과 체제 우월성을 놓고 치열한 경쟁을 벌여야 했다. 최종 결과는 어떻게 나타났을까? 사회민주주의자들의 판정승이었다. 가장 정확한 평가를 내릴 수 있는 사람들은 직접 체제를 경험한 당사자들이다. 소련 동유럽 사회주의권 붕괴 이후 자본주의 체제로 전환한 나라들 중에서 사회주의로 되돌아

간 경우는 단 하나도 없었다. 인구 다수가 원치 않았던 것이다. 반면 서유럽 복지국가 국민들 사이에서는 기존 복지 체계를 유지하려는 경향이 강했다.

넘을 수 없는 5가지 장벽

지나 몇 십 년을 거쳐 오면서 자본주의 사회 전체에 던져진 5가지 난제가 있었다. 성장 동력 확보, 실물경제와 금융자본 사이 불균형 해소, 4차 산업혁명에 따른 기술 실업 극복, 세계화 뒤편으로부터의 탈출 그리고 마지막으로 불평등 관계의 원천적 해소 등이었다. 전 세계 진보 세력은 대체로 이 5가지 난제 앞에서 뚜렷한 해답을 찾지 못한 채 배회를 거듭했다. 상당수는 해답 찾기를 아예 포기하기까지 했다. 복지국가는 이에 대해 어떤 문제 해결 능력을 보여주었을까. 이에 대해서는 이미 역사적 검증 결과가 나와 있다.

첫째 성장 동력 확보

성장 동력 확보는 경제 제일의 과제이다. 성장 동력을 확보하지 못하면 그 어떤 문제도 쉽게 해결할 수 없다. 1970년대 이후 장기 불황이 선진 자본주의를 엄습했을 때 상황은 이를 잘 말해주고 있다. 성장 동력 소진으로 경제가 기력을 상실하자 기존 복지 체계를 유지하는 것마저 쉽지 않았다. 문제는 그러한 상황에 대한 복지국가 대응이었다. 당시 복지국가가 크게 의존했던 케인스주의 처방은 전혀 먹혀들지 않았다. 분명한 점은 복지국가는 스스로 성장 동력을 만들어낼 수 없었다는 사실이다.

둘째 실물경제와 금융자본 사이 불균형 해소

1970년대 선진자본주의를 엄습한 장기 불황은 1980년대까지 이어졌다. 이는 일차적으로 성장 동력 소진에 따른 결과였지만 실물경제와 금융자본 사이 불균형이 가세하면서 빚어진 현상이기도 했다. 실물경제가 이윤을 보장할 수 있는 수준 이상으로 금융자본 과잉 축적이 이루어지자 그중 상당수가 운동을 멈출 수밖에 없었다. 금융자본이 운동을 멈추자 화폐 순환이 둔화되면서 상품 판매도 저조해졌다. 과잉 축적된 금융자본이 기력을 상실한 경제의 목을 짓누르는 형국이었다. 하지만 복지국가는 이에 대해 그 어떤 해답도 내놓지 못했다. 결국 신자유주의에 주도권을 넘겨주어야 했다.

한국은 현재 실물경제와 금융자본 사이 불균형이 매우 심각한 수준에 이르렀다. 대부분 주력 산업에서 성장 엔진에 꺼져 있는 상태이다. 금융자본 과잉 축적도 상당 정도 수준에 이른다. 올해 들어와 단기이익을 좇아 끊임없이 이동하는 시중 부동산금이 1천 조 원을 훌쩍 넘어선 상태이다. 자금은 넘쳐나는데 마땅히 투자할 기회를 찾지 못해 돈이 돌지 않는 ‘돈맥경화증’이 심화되고 있다. 과거 유럽에서 맥을 추지 못했던 복지국가가 오늘날 한국에서는 빛을 발휘할 수 있을까?

셋째 4차 산업혁명에 따른 기술 실업 극복

4차 산업혁명이 진행되면서 기술적 대체에 따른 실업 증가가 예상되고 있다. 이미 많은 분야에서 자동화와 로봇 등장으로 기존 일자리가 사라지고 있는 형국이다. 복지국가에 대해 어떤 해답을 내놓을 수 있을까? 지난날 불황으로 실업자가 늘어났을 때 복지국가 가는 고통을 완화하고 실업 탈출을 도운 것은 사실이다. 하지만 실업 자체를 막는 데서는 뚜렷한 한계를 드러냈다. 한국 고용정보원 보고서에 따르면 2025년 무렵 노동자 직업 중 75퍼센트가 4차 산업혁명에 의해 위협받을 것이라고 한다. 이를 실업 구제 위주의 전통적 실물경제 처방으로 해결할 수 있을까?

독일은 산업4.0 정책을 통해 사람과 로봇이 협업하는 시스템을 구축함으로써 생산성 향상과 기술 실업 극복에 동시에 성공했다. 하지만 복지국가와는 직접적 관계가 없었다. 산업4.0 정책을 주도한 것은 메르켈 우파 정부였다.

넷째 세계화 뒤편으로부터 탈출

세계화는 생산의 세계화를 통해 노동 현실을 강하게 압박해 왔다. 경제적 의미에서 국경선이 사라지자 기업들은 최적의 지점을 찾아 지구 곳곳을 누볐다. 복지국가는 그러한 상황 변화에 적응하느라 바빴다. 기업 유치를 위해 법인세를 인하했고 노동 시장 유연화를 강화했다. 해고를 쉽게 했을 뿐만 아니라 실업 탈출에서 개인의 노력을 한층 강조하는 방향으로 흘렀다. 세계화 자체를 극복할 방안을 제시하지는 못했다.

한국은 생산의 세계화에서 조금도 뒤지지 않는 나라이다. 2015년 현재 주요 제조업종 해외 생산 비율을 살펴보면 ICT제조업 79.3%, 자동차 82.5%, 1차 금속 61.5%, 기계장비 51.8%, 화학 및 화학제품 52.2%, 전기장비 81.7%에 이른다. 2012~2016년 사이 해외로 빠져 나간 일자리 수도 136만 개에 이르는 것으로 추정되고 있다.

세계화는 정부 노동 정책에도 심각한 딜레마를 안겨다 줄 수 있다. 정부가 노동 조건을 개선하기 위해 임금 인상을 시도나 정규직 전환 등 노동 유연화를 억제하면 기업 해외 탈출이 더욱 가속화될 수 있다. 그렇게 되면 일자리가 줄어들고, 줄어든 일자리를 둘러싸고 경쟁이 격화되면서 일자리 질이 악화될 수 있다. 정부 노동 조건 개선 노력을 상쇄시키는 결과를 낳는 것이다.

세계화는 진보 세력에게 가장 곤혹스런 문제로 다가왔다. 장하준 교수가 긍정적으로 회고하고 있는 보호무역주의는 탈출구가 될 수 없다. 이 점을 명료하게 보여준 인물은 트럼프였다. 트럼프가 보호무역주의를 제기하자 국제 사회는 다투어서 맹렬한 비난을 쏟아냈다. 복지국가는 세계화 앞에서 갈수록 무력해지고 있다.

다섯째 불평등 관계의 원천적 해소

복지국가가 가장 자신해 왔던 주제는 소득재분배를 통한 불평등 완화였다. 역사적으로 이 지점에서 복지국가가 상당한 기여를 해 온 점은 충분히 인정해야 할 것이다. 하지만 여기에서조차도 갈수록 힘에 부치는 현상이 나타나고 있다. 무엇보다도 조세와 재정 등 2, 3차 분배 수단이 기대하는 것만큼 효과를 내지 못하고 있다. 단적으로 한국의 GDP 대비 복지 지출은 1997년 3.6%에서 2014년 10.4%로 크게 증가했지만 같은 기간 불평등은

완화되기는 고사하고 도리어 심화되었다.

5가지 난제는 사람들 삶에 직접적인 영향을 미치는 요소들이다. 이 문제들은 해결하지 못하고 삶의 질을 획기적으로 개선하기를 기대할 수는 없다. 복지국가는 5가지 난제에 대해 뚜렷한 해답을 제시하지 못했다. 거꾸로 5가지 난제들 앞에서 그 자신이 무력해지고 말았다.

쇠퇴 국면에 접어든 복지국가

복지국가는 자본주의와의 관계에서 의존적 존재이다. 스스로 생명력을 이어갈 수 있는 자율적이고 독립적 시스템이 아니다. 역사적으로 복지국가는 자본주의와 운명을 함께 해왔다. 자본주의가 황금기를 누리면 덩달아 황금기를 누렸고, 장기 불황으로 고전하면 함께 고전했으며, 신자유주의로 전환하면 그와 타협했다. 이유는 간단했다. 복지비용이 기본적으로 자본가 계급 증세 협력에 의존하고 있었기 때문이다.

수입과 지출 관점에서 보면 문제는 한층 단순해진다. 완전 고용을 실현했던 자본주의 황금기 시절 복지비용 수입은 늘었으나 실업자가 최소화되면서 지출은 감소했다. 1970년대 이후 불황이 장기화되면서 상황은 역전되었다. 수입은 줄었으나 실업자 증가로 지출은 크게 늘었다. 수입과 지출 균형이 깨지면서 기존 복지 체계를 유지하는 것조차 쉽지 않아졌다. 이후 유사한 상황이 반복해서 일어났다. 복지국가는 1990년대 이후 신자유주의와 타협하면서 한층 시장 친화적 방향으로 변모해 갔다. 경쟁적인 법인세 인하 조치 등으로 정부 재정 비중이 줄면서 복지 지출이 감축될 수밖에 없었다. GDP 대비 정부 재정 비율은 대부분 50% 미만으로 떨어졌다. 국가자본주의 근간이 무너진 것이다.

2008년 글로벌 금융위기를 계기로 신자유주의가 몰락하는 것에 맞추어 GDP 대비 정부 재정 비율은 다시금 높아졌다. 2015년 현재 해당 수치는 덴마크 55.7%, 스웨덴 58.4%, 프랑스 57.0%, 핀란드 58.3%이다. 국가자본주의 면모를 어느 정도 회복한 것이다. 하지만 전성기 시절 영화를 되찾지는 못했다. 2010년대 이후 장기 불황이 이어지고 실업자가 계속 증가하자 기존 복지 체계 유지가 어려워진 유럽 복지 선진국들 사이에서 새로운 모색이 이루어졌다. 기본소득 논의는 그 대표적인 경우였다.

기본소득은 일각에서 잘못 이해하고 있듯 기존 복지 체계 ‘보완재’가 아니라 ‘대체재’로 고안된 것이었다. 최소한 생존 가능한 수준에서 국가가 일률적으로 소득을 보장하고 나머지는 개인이 알아서 해결하도록 하자는 취지였다. 그렇게 기본소득으로 단순화시키면 복지 집행에 소요되는 인력과 예산을 대폭 절감할 수 있다는 것이다. 기본소득 논의를 주로 우파 정당이 주도한 배경이기도 하다. 복지 선진국들이 기본소득을 통해 활로를 찾을 수 있을지는 불투명하다. 스위스는 기존 복지 체계를 기득소득으로 대체하는 문제를 국민 투표에 회부했으나 72% 반대로 부결되었다. 핀란드에서는 한 때 기본소득 안이 69퍼센트 정도 지지를 기록했으나 2017년 증세 불가피성이 내비쳐지자 지지율이 절반으로 줄었다.

복지국가들을 가장 곤혹스럽게 만들고 있는 것은 전통적 관점에서 복지가 가장 절실하지만 도무지 감당이 안 되는 사안이 발생한 것이다. 복지 선진국들이 해법을 찾기 못해 전전긍긍하고 있는 저출산 초고령화 문제이다.

저출산 초고령화 문제가 어느 정도 심각한 양상으로 다가오고 있는지는 멀리 갈 것 없이 우리 자신을 되돌아보면 된다. 한국의 합계 출산률은 1970년 4.53명에서 2016년 현재 1.17이다. 남녀 둘이서 1.17명 아이를 낳는 것이다. 연간 신생아 수는 1970년 약 100만 명에서 2015년 44만 명 수준으로 크게 떨어졌다. 반면 평균 수명 연장으로 노령 인구 비중은 빠르게 증가해 왔다. 1960년 52.6세였던 한국인 평균수명은 2013년 81.9세로서 OECD의 평균을 앞질렀다. 1960년에 비해 무려 29년이나 늘어난 것이다.

저출산 초고령화로 부양 대상인 노년층과 경제활동 인구 사이의 균형이 심각하게 무너지고 있다. 통계청 자료에 의하면 한국은 경제가 역동적으로 발전하던 1990년 고령자 1명을 경제활동인구 13.5명이 부양했다. 그런데 2030년에는 고령자 1명을 2.6명이 부양해야 할 것이라고 한다. 젊은 세대 허리가 휘어지는 것이다. 출산률을 높여 경제활동 인구를 늘리더라도 해결되기 쉽지 않다. 60세 이상을 부양 대상으로 가정할 경우 1990~2015년 사이 고령자는 평균 수명 증가로 약 두 배 증가했다. 평균 수명이 90세면 고령자는 약 세 배 증가한다. 여기에 맞게 경제활동 인구를 늘리려면 자녀를 4~6명씩 낳아야 한다. 가능한 이야기인가?

결론은 간단하다. 기존 경제 활동 체계를 그대로 유지한 채 저출산 초고령화 문제를 복지로 해결하는 것은 불가능하다. 노령화에 대비해 국민연금 제도를 도입했지만 언제 바닥날지 알 수 없다. 국민연금을 처음 설계했을 때 상정한 평균 수명이 65세였다. 평균 수명은 계속 늘어나 100세 시대까지 접쳐지고 있다.

2017년 현재 유럽에서 집권에 성공한 사회민주주의 계열 정당은 스웨덴 사회민주당뿐이다. 그마저도 연립정부 형태로 한쪽 다리를 걸치고 있는 형국이다. 대부분 사회민주주의 계열 정당이 권좌에서 멀어져 있고 지지율이 갈수록 떨어지고 있다. 그들이 자랑해 왔던 처방이 먹히고 있지 않다는 이야기이다.

역사는 편안함을 허락하지 않고 있다

복지국가는 재정 수단에 의지해 사회적 불평등을 완화하고 삶의 질을 개선하는 것으로서 복지 확대를 전략 목표로 삼는다. 복지에 최고 가치를 부여하고 복지 확대를 문제 해결의 핵심 수단으로 삼는 모델이다. 소련 국가사회주의와 신자유주의라는 극단주의가 몰락한 상황에서 가장 호소력을 갖질 수 있는 모델이었다. 하지만 그마저도 수명이 다 되어 가고 있다. 복지국가는 더 이상 우리가 선택할 수 있는 대안 모델이 아니다. 복지국가 틀 안에서 답을 찾아 헤매는 것은 시간 낭비일 뿐이다. 우리는 지금 과거 유산 속에서 해답을 찾을 수 없는 시대를 살고 있다. 역사는 충분히 검증된 모델에 무임승차할 수 있는 편안함을 허락하지 않고 있다. 복지국가가 수명이 다 되어 가고 있다는 것은 더 큰 틀에서의 변화를 반영한 현상의 일부일 뿐이다. 우리는 그 변화까지를 읽어낼 수 있어야 한다. 그럴 때 새로운 대안 모델에 성큼 다다갈 수 있다. 다음에 다룰 주제이다. 