

한국의 자산기반복지와 조세·복지정치: 역사와 전망

김도균, 『한국복지자본주의의 역사: 자산기반복지의 형성과 변화』(서울대학교출판문화원, 2018)를 읽고

이병천 강원대학교 명예교수

I. 들어가며

한국 나아가 동아시아 사회의 복지체제를 연구할 때 우리는 여러 물음에 부딪힌다. 통상적 물음은 이런 것이다. 경제성장과 저복지 간의 간극이 왜 이토록 심할까. 더 나은 복지체제는 어떤 것일까. 내일의 대안적 복지체제로 가려면 어떻게 해야 할까. 하지만 한걸음 더 들어가 물음을 구체화시킬 필요가 있다.

우리의 복지체제는 비교제도적 시각에서 볼 때 얼마나 고유하고 독자적인 특성을 갖고 있는가. 이는 공시적 관점에서 접근할 때 갖게 되는 물음인데 한국 및 동아시아 복지체제 연구에서 가장 열띤 논의해 온 주제였던 것 같다. 이 복지체제는 이전에 비해 얼마나 새로운가, 이전 체제에 비해 어떤 단절적 변화 또는 경로의존적 연속성을 갖는가. 나아가 오늘의 복지체제는 이전에 비해 얼마나 전향적 진전을 이루었나. 이는 통시적, 역사적 관점에서 접근할 때 제기되는 물음이다. 국가복지는 사회복지체제의 필수적 기둥이지만 그게 전부일까? 비국가적 인, 사회중심의 호혜체제가 발전될 수 있고 발전되어야 하지 않나. 반대로 책임 있는 공공복지가 미약한 상태라면 이른바 ‘사적 복지’가 발전할 수도 있지 않나? 이와 또 다른 방향에서 ‘4차 산업혁명’ 바람이 몰아치는 상황에서 사후적 재분배 복지가 아니라 사전적 복지(기본소득, 기초자산제 등)가 새롭게 구축되어야 하지 않나. 이는 복지체제의 다층적 구조, 각각의 위상과 상호관계의 물음이다. 이 다원적 요소들은 앞으로 어떻게 짜이고 자리매김되어야 할까.

복지체제란 홀로, 그것만으로 작동할 수 없다. 복지체제와 경제체제, 경제와 노동, 복지의 관계는 어떤가. 저성장과 불안정노동, 불평등의 악순환 시대에 이 관계는 어떻게 되어야 하나. 이는 전체 사회경제의 격변 속에서 복지체제가 가져야 할 역할에 대한 물음이다. 마지막으로 복지란 무엇인가라는 물음을 빼놓을 수 없다. 복지와 좋은 삶의 관계는 어떤 것인가. 이는 복지 그 자체의 '본질'에 대해 생각할 때 나오는 물음이다. 복지라는 말이 매우 넓게 사용되고 있어 꼭 필요한 물음이다.

하지만 이처럼 여러 다기한 물음이 제기되고는 있으나 막상 궁금증을 풀어 주는 충실한 대답은 적은 듯하다. 김도균의 저서, 『한국복지자본주의의 역사』가 반가운 이유이다. 저자는 '자산기반복지'를 중심으로 삼아 한국 복지체제의 특성과 경로에 대해 위의 물음들과 관련된 나름의 대답을 내놓고 있다. 한국 학계에서 자산기반복지의 정치경제에 대해 이 저서만큼 깊이 파고든 연구는 일찍이 보지 못했다. 복지 분야에서 근래 보기 드문 창의적 역작이 나왔다고 생각한다.¹ 이 책은 저자의 서울대 박사학위 논문, 「한국의 자산기반 생활보장체계의 형성과 변형에 관한 연구: 개발국가의 저축동원과 조세정치를 중심으로」(2013)를 수정, 보완해서 내놓은 것으로, 평자는 이전에 그의 학위논문을 읽고 크게 배운 바 있다. 학위논문 후 5년이 지난 시점에서 책을 출간하면서 제목을 변경하고 수정, 보완한 부분도 적지 않은 듯하다. 평자가 복지 전공자는 아님을 밝혀 둔다. 이 책의 적절한 논평자가 아닐 수 있다는 말이다. 하지만 김도균의 저서는 그간 평자가 연구해 온 한국의 개발국가 및 개발주의, 자본주의와 민주주의 이중운동의 주제와도 밀접한 관계를 갖고 있다. 배우고 익히는 마음으로 몇 마디 보태 보고자 한다.

¹ 관련된 연구로는 장경섭(2009, 2018)을 들 수 있다. 장경섭은 개발자유주의 및 가족자유주의 개념을 중심으로 취약한 사회재생산과 그 위기에 대해 논구하고 있다.

II. 한국 자산기반복지의 역사

복지체제에 대한 통상적 연구는 국가복지, 그리고 사회정책을 중심으로 진행되어 왔다. 97년 이후 국가복지의 획기적 증대를 두고 한국에 복지국가가 태동했다고 보는 견해도 이런 관점에서 나온다. 하지만 예컨대 너도 나도 빚 내서 집 사는 현상, 가계부채의 폭증은 어떻게 봐야 하나. 또 낮은 조세율이 지속되고 있는 현상은 어떤가. 저자는 국가복지 중심의 관점과 연구경향이 자산기반복지의 중요성을 보지 않는 명백한 한계를 갖고 있다고 비판한다. 공적 복지와 사적 복지의 혼합 또는 중첩 발전양상을 봐야 하며, 사회정책뿐만 아니라 조세정책, 금융정책을 통합한 세 정책요소를 살펴야 한다는 것이다. 자산기반복지란 “가계가 보유한 금융자산이나 실물자산을 복지대체수단으로 활용하는 것”(3면)을 가리킨다. 저자는 재정사회학과 역사적 제도주의를 이론적 자원으로 삼고, 권위주의 산업화 시기, 87년 민주화 이행 이후 10년 그리고 97년 외환위기 이후의 세 시기에 걸쳐 한국 자산기반복지와 조세·복지정치의 경과를 분석하고 경로의존적 지속성을 보여 준다.

권위주의적 산업화 시기는 압축 고도성장-저국가복지의 시기였지만, 저자의 관점에서 자산기본복지의 역사적 원형이 만들어진 시기로 파악된다. 먼저, 산업화를 위한 내자동원 수단으로 저축동원전략이 채택되는 과정을 검토한다. 이 전제적 논의 위에서, ‘재정복지’ 차원에서 소득공제제도를 활용함과 동시에 부가가치세(복지 없는 증세)를 도입하는 과정, 의료보험제도를 도입하는 한편 사회정책적 목적보다 다분히 내자동원 극대화에 목적이 있었던 국민복지연금제도의 시행을 유보하는 과정 그리고 근로자재산형성저축제도(재형저축)를 도입하는 과정을 분석한다.

민주화 이후 10년 시기에서는 자기주택소유를 중심으로 한 중산층육성 전략이 1970년대의 유산을 제도적으로 전용하는 과정을 살펴보고 있다. 엘리트 협약에 의한 민주화 이행의 한계 및 그 정당성 위기에 대한 대응전략으로 중산층육성 대책이 제시되었다는 것, 조세부담문제를 중심으로 폭발한 분배갈등이 소득공제확대 및 조세부담의 하향평준화로 귀결되었다는 것을 밝힌다. 그리고 재정계약의 조건과 주택 문제가 핵심의제로 떠오른 상황에서 근로자주택마련저축

제도 및 국민주택기금제도를 두 기둥으로 시행된 자가소유정책이 어떤 성과와 한계를 가졌는지 분석한다.

97년 외환위기 이후 시기에 대해 저자는 신자유주의적 개혁과 국가복지 확대가 동시에 진행된 시기로 파악한다. ‘복지국가의 태동’도 부정하지 않는다. 하지만 국가복지 확대는 ‘증세없는 복지’라는 경로의존적 한계를 벗어나지 못했다. 무엇보다 이 시기에는 금융자유화에 따른 가계부채의 폭증, 부채에 의존한 주택구입이 대대적으로 진행되었다. 저자는 조세정치 측면에서 소득공제가 확대되고 조세부담이 하향평준화되는 등 기존 제도적 유산들이 다시 활용되는 양상을 보여 준다. 복지정치 측면에서는 국민연금개혁 및 무상급식논쟁을 주요사안으로 검토하고 있다. 이를 통해 복지개혁이 진전되고 논의수준도 진일보했지만 복지재원문제에서 이전의 한계를 벗어나지 못해 ‘증세없는 복지’가 추진되었다고 본다. 복지확대에도 불구하고 ‘중산층=자산형성=내집마련’의 규범이 지속되고 급격한 금융자유화가 이뤄지면서 자산형성방식이 저축중심에서 부채중심으로 변화되었다. 저자는 이 시기 한국이 “복지국가 이룩에 성공한 예외적인 사례라기보다는, 신자유주의적 금융세계화와 친화력이 있는 자산기반복지의 대표적인 사례”(218면)라고 결론짓는다.

그런데 이 책에서 우리가 꼭 주목해야 할 것은 각 시기 자산기반복지 정책 및 체계가 갖는 한계, 구조적 모순에 대해 서술하고 있는 부분이다. 권위주의 산업화 시기에 대해서는 가계저축이 주택보유로 연결되지는 못한 점, 무엇보다 역진적 조세부담이 정권붕괴 핵심요인이 될 정도로 심각했던 점을 지적했다. 또 민주화 이후 시기는 자가소유 중산층육성전략으로 인해 공공임대주택 건설을 회피한 것, 중간계급과 노동계급 간 복지동맹 및 계급연대형성에 실패한 점에 대해 언급했다. 그리고 신자유주의 개혁시기에 대해서는 자산기반복지확대와 가계부채 급증이 계급계층 간 및 세대 간 자산불평등의 심화, 중하층가족의 부채부담, 그리고 저출산 문제, 청년문제 등을 초래하면서 사회재생산위기를 가져오고 있다고 비판했다.

결론 부분에서 저자는 기왕의 동아시아 복지자본주의 유형론을 비판하고, 새롭게 사회권과 소유권, 개인과 가족을 기준으로 네 가지 유형을 제시한다. 시민적 개인주의(사민주의 복유립형), 시민적 가족주의(보수주의 대륙유립형), 소유적 개인

주의(자유주의 앵글로색슨형), 소유적 가족주의(발전주의 후발국가형)가 그것이다. 한국은 소유적 가족주의로 분류된다.

III. 자산기반복지가 통시적으로 지배적인가

이제 이 책의 몇 가지 토론 지점들에 대해 말해 보기로 하자. 저자가 자산기반복지의 궤적을 보여 줌으로써, 한국복지체제가 공적 복지와 사적 복지의 ‘복지혼합’ 형태 또는 중첩발전 방식으로 발전되어 왔다는 사실은 분명해 보인다. 하지만 자산기반복지가 한국의 복지체제에서 지배적인가? 이것은 또 다른 문제가 아닐까 싶다. 저자는 말한다. “민주화와 외화위기를 거치면서 국가복지가 성장해 왔지만, 체제적 수준에서 보면 여전히 자산기반복지가 지배적인 규범으로 작동하고 있다.”(3면, 7면) 이 자산기반복지의 ‘지배적 규범’ 주장은 하나의 가설에 머물러 있을 뿐, 입증되었다고 보기는 어려운 듯하다. 특히 97년 외화위기 이후 공적 국가복지가 현격히 증가함과 동시에 가계부채 의존 부동산 구입도 크게 증가했는데 이 양자의 중첩 발전이 어떤 식으로 연관되면서 구조화되어 있는지 더 밝혀내야 할 것이다.

참고로 이 문제와 관련하여 최근 윤흥식 교수의 연구가 보여 준 것이 있다(윤흥식, 2019). 그는 GDP 대비 사회지출 비율(SER)과 GDP 대비 민간보험지급 비율(PIR)을 비교하고 있다. 1979년 시점에서, SER이 1.31%였음에 반해 PIR은 0.47%에 불과했다. 그러다가 1997년에는 SER 3.6%, PIR 7.7%로 뒤바뀌었다. 즉, 1980년대부터 1997년까지 민간보험 지출비가 공적 사회지출비보다 두 배 이상이 되도록 높아진 것이다. 하지만 97년 외환위기 이후 2001년에는 처음으로 SER이 PIR보다 높아졌다. 2007년에는 SER이 PIR의 1.8배나 되었다(332면). 물론 SER과 PIR 수치의 비교만으로 공적 복지와 사적 복지의 전반적 추이를 비교할 수는 없는 일이다. 하지만 한 가지 지표는 될 수 있을 듯하다.

IV. 자산기반복지의 관점에서 한국 복지체제 60년을 평가한다면

저자는 자산기반복지의 궤적을 중심으로 한국복지체제 60년을 살펴보면서 그것의 경로의존성과 제도 전용에 대해 분석했다. 그러면서 세 시기로 나누어 자산기반복지의 실태와 함께 그 구조적 모순 또는 한계지점에 대해 언급했다. 하지만 세 시기의 비교평가는 자제하고 있는 듯하다. 흔히 권위주의 산업화 시기와 87년 민주화 이후 시기, 그리고 외환위기 이후 시기에 대해 정치발전, 사회경제발전 실적을 비교평가하는 경우를 많이 본다. 정치발전은 별개로 하고 사회경제적 측면에서는 어떨까. 즉, 자산기반복지 관점에서 세 시기 복지체제를 비교평가할 수는 없을까?

앞서 보았듯이 저자는 각 시기 자산기반복지 정책 및 체제의 한계나 모순에 대해 밝혔다. 권위주의 산업화 시기의 경우, 특히 역진적 조세부담 또는 조세불공평 문제가 심각했던 점을 강조했다. 민주화 이후 시기는 공공임대주택건설을 회피한 점, 중간계급과 노동계급간 연대형성에 실패한 점을 짚었다. 그리고 신자유주의 개혁시기는 가계부채 급증이 계급계층 간 및 세대 간 자산불평등 심화, 중하층가족의 부채부담 등으로 사회재생산위기를 초래하고 있다고 비판했다. 저자는 이 시기에는 ‘복지국가 이룩에 성공’한 것보다 신자유주의 세계화와 친화력이 있는, 부채의존방식의 ‘자산기반복지의 금융화’에 더 주목해야 한다고 주장했다. 저자의 주장을 따라가다 보면, 97년 위기 이후 ‘자산기반복지의 금융화’ 체제에 비해 민주화 이후 중산층중심의 ‘자가소유사회’가 상대적으로 더 낫지 않나 하는 생각을 갖게 된다.² 아무튼 세 시기의 비교평가에 대한 저자의 생각이 궁금하다.

² 평자는 사회경제 전체를 포함해 ‘김대중 모델’이 ‘노태우 모델’보다 뒤지지 않나 하는 견해를 밝힌 바 있다(이병천, 2018).

V. 복지개혁, 복지정치의 역사와 전망

한국의 복지체제에서 자산기반복지가 ‘지배적 규범’(저자의 주장)이 된 이유는 무엇일까. 오늘의 경로의존적인 난맥상, ‘사회적 권리없는 민주주의’(최장집) 또는 가족자유주의의 신자유주의화 경로(장경섭)를 넘어설 수 있는 미래 대안은 있는가. 어떻게 새 대안으로 갈 수 있을까? 저자가 책에서 제기한 문제는 한국 복지개혁, 복지체제 및 조세·복지정치(재분배 정치)의 과거문제인 동시에 미래문제이기도 하다. 하지만 저자의 중심 연구 내용은 그간의 경과 및 경로에 대한 연구라 할 수 있고 미래 대안의 구체적 논의는 약간 내비치긴 했으나 다음 과제로 미루어 놓은 듯하다.

저자는 책의 결론 부분에서 복지개혁의 새로운 대안모색에서는 사회정책뿐만 아니라 조세정책, 금융정책을 함께 포함하는 보다 체계적인 접근을 도모해야 한다고 말한다. 특히 금융이 자유화되고 엄청나게 팽창하고 있는 상황에서 이 포괄적 접근은 필수적이라는 것이다. 본문 분석의 당연한 결론이고 적절하다. 그러면 대안의 기본 모양새에 대해서는 어떤가? 확실하지는 않지만 아마도 사회적 시민권에 기반을 둔, 이른바 ‘시민적 개인주의’(사민주의, 북유럽형)를 가장 바람직한 유형으로 보고 있는 듯도 하다. 하지만 바람직하다고 해서 한국이 그 길로 갈 수 있을까. 저자가 밝혀놓은 한국의 과거 경로에 비추어 볼 때 매우 어려운 일이 아닐까. 저자가 취하고 있는 이론적 틀 및 분석 결과에 따르면, 오히려 경로의존성을 감안한 위에서 새 경로를 개척한다는 아이디어, 이를테면 국공유부문, 사회적 연대경제 등도 포함하는 어떤 새로운 복지혼합의 사고가 요구되는 것은 아닐까. ‘소유적 가족주의’가 지배적인 아시아지역에서 어떤 나라가 북유럽형 시민적 개인주의로 나아간 사례가 있나? 없다면 왜 그럴까. 고중세부담으로 고복지를 실현하려면 어떤 조건이 갖춰져야 할까. 이런 물음과 마주하면서 미래의 대안에 대한 저자의 새로운 연구가 기대된다.

VI. 연구의 공백지점에 대하여

마지막으로, 이 책의 공백지점에 대해 약간의 추가적 지적을 하고 싶다. 저자는 비교시각에서 동아시아 복지자본주의의 새로운 유형화를 시도했다. 이 논의에서 한국, 일본, 대만을 포괄적 사회보험 유형, 싱가포르 홍콩 중국을 개인주의 소득보장유형으로 구분하는 견해를 비판한다. 그러면서 낮은 조세부담 그리고 개인저축을 복지수단으로 활용했다는 점에서 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르의 공통점에 더 주목해야 한다고 주장한다(22-34면).

하지만 저자의 주장은 절반만 맞다는 생각이다. 대만, 싱가포르가 국유부문 비중이 높다는 사실을 빠트리고 있다. 싱가포르, 대만의 낮은 조세율은 재벌지배체제로 나아간 한국과 달리, 국유부문이 기능적 대체 역할을 하고 있는 요인도 크다. 민간저축자금을 재정자금화하는 자본동원전략에서 공통점이 있다 해도, 정책금융으로 재벌을 키우고 이익을 사유화하게 한 경로와 싱가포르처럼 중앙적립기금(CPF)을 만들어 주택문제를 해결하는 사회정책의 경로로 나아간 경우는 전혀 다르다. 대만 또한 재벌을 키우지 않았고 국영기업과 중소기업의 두 발로 걷는 경제체제로 나아갔다.³

또 한 가지 지적하고 싶은 문제는, 한국의 복지개혁 및 복지정치의 특성과 경로를 좌우하는 변수로서 저자가 권력 및 이념의 변수를 얼마나 잘 다루었는가 하는 것이다. 유신권위주의의 억압적이고 배제적인 성격, 87년 엘리트협약에 의한 민주화이행의 한계, 민주화 이후 중산층신화를 만들려고 한 문민정부의 전략적 지향점 및 기업복지에 갇힌 노동운동의 한계를 논의할 때라든가, 97년 외환위기와 함께 집권한 김대중정부의 경제정책을 신자유주의 개혁으로 파악하고 그 한계를 논의한다든가 하는 대목에서 저자가 권력 및 이념의 변수를 나름 도입했다고 볼 수 있다. 그러나 한국이 냉전분단체제하 극우반공국가의 특성을 갖고 있으며 그것에 각인된 권력 및 정치경제적 이념지형이 1987년 민주화이행, 97년 외환위기 이후에도 조세정치, 복지정치 나아가 복지체제 및 사회재생산 전

³ 한편, 장경섭(2018: 242-245)은 가족자유주의에서 동아시아와 남유럽 국가들 간의 유사성에 대해 언급하고 있다.

반의 경로에 짙은 그림자를 드리우고 있다는 것, 이 과거적폐에 세계화 시대 신자유주의적 개혁이 낳은 불평등, 불공정 및 불안의 고통이 중첩됨으로써 ‘소유적 가족주의’에 기반한 자산기반복지 경로를 벗어나기 어렵게 했다는 점에 대해 더 확실하게 방점을 찍어 서술해 주었더라면 하는 아쉬움을 갖는다. 이는 오늘의 사회재생산 위기를 넘어 새로운 복지체제 대안을 모색함에 있어서도 필수적으로 요구되는 관점이다.

마지막으로 사족 한마디를 붙인다. 저자의 박사학위 논문 제목은 「한국의 자산기반 생활보장체계의 형성과 변형에 관한 연구」였는데, 책 제목은 『한국 복지 자본주의의 역사-자산기반복지의 형성과 변화』로 바뀌었다. ‘자산기반 생활보장 체계’라는 말을 ‘자산기반복지’로 바꾸고 ‘복지자본주의’를 책의 주제로 올렸다. 평자는 솔직히 책 제목을 보고 조금 당황했다. 저자가 복지개념을 국가복지, 사복지 등으로 확대해서 쓰고 있기 때문에 논리상 아무 문제는 없다. 그럼에도 뭔가 깨끗하게 풀리지 않는 문제가 남아 있는 느낌이다.

투고일: 2020년 1월 23일 | 게재확정일: 2020년 1월 29일

참고문헌

- 윤홍식. 2019. 『한국복지국가의 기원과 궤적 3』. 사회평론아카데미.
- 이병천. 2018. “민주화 이후 한국은 어떤 사회경제대안을 밝혔다.” 『한국자본주의 발전 궤적과 진로』. 해남.
- 장경섭. 2009. 『가족 생애 정치경제-압축적 근대성의 미시적 기초』. 창비.
- 장경섭. 2018. 『내일의 종언-가족자유주의와 사회재생산위기』. 집문당.

