▌ **예산정책연구** 제5권 제1호 2016. 5. pp.1-11 https://doi.org/10.35525/nabo.2016.5.1.001

복지정책과 지속적 성장*

조 순**

국문초록

본 논문은 경제정책과 복지정책과의 관계를 인간의 능력개발 측면에서 파악하고 복지국가 발전의 경제적 가치를 설명하였다. 정부의 역할과 복지에 대한 동·서양의 역사적 배경을 살펴보고, 한국 복지정책이 지향해야 할 철학을 경제정책적 측면에서 제시하고자 하였다.

체계적인 복지의 틀을 마련하고 그에 상응하는 중기 재정계획을 수립하여 재정 운용의 합리성을 확보할 필요가 있다. 또한, 복지정책이 인적자원의 생산성 제고 뿐만 아니라 국가발전 정책의 요체임을 인식하고 이에 대한 경제정책적 연구가 이루어져야 할 것이다.

□ 주제어: 복지, 경제성장, 경제정책

투고일: 2016. 4. 4. 수정일: 2016. 5. 18. 게재확정일: 2016. 5. 17.
* 한국재정학회·서울대 경제연구소 분배정의 연구센터 합동 학술대회 발표 자료
** 서울대학교 명예교수 (cosn0110@daum.net)

Ⅰ. 현대 자본주의 국가의 업무

현대 자분주의 경제는 사유재(私有財)를 생산·판매하여 영리(營利)를 추구하는 자유시장부문과, 공공재(公共財)를 생산 공급하여 공익(公益)을 보장하는 정부의 양대 부문으로 구성된다.

자유시장은 자기조절(self-adjustment)의 기능을 가지고 있어서, 외부로부터의 교란이 있어도 항상 균형을 회복한다고 하지만, 때로는 그 기능의 작동이 실패하여, 자기파괴(self-destruction)를 불러 오는 수도 있다. 이것이 〈시장의 실패〉이다. 자유시장의 기능장애를 예방하고 회복시키는 일은 누가 하는가. 정부가 해야 한다. 정부가 이 기능을 제대로 발휘하지 못하는 경우를 〈정부의 실패(government failure)〉 라 한다. '시장의 실패'는 '정부의 실패'로 둔갑할 수 있다. '정부의 실패'를 반복하는 무능한 정부는 끝내는 〈실패하는 정부(failed government)〉가 된다. 저개발국가에서는 이런 정부가 많다. 자본주의 경제의 궁극적인 책임자는 정부이다.

금융업은 남의 돈을 가지고 '돈장사'를 하는 영리기업으로 보이지만, 자본주의 경제의 혈맥을 이루는 통화의 흐름을 결정하는 공공성이 대단히 강한 업종이다. 그렇기 때문에 금융업은 원래 다른 사기업처럼 자유방임이 허용되지 않았다. 그런 금융업에 대해 1990년대 미국정부는 완전 자유방임을 허용함으로써 금융위기를 유발했다. 금융업에 자유방임을 허용한 것은 '정부의 실패'의 좋은 예이다.

현대국가에서는 정부의 관장업무가 많이 늘어나는 추세에 있다. 종래의 국방, 치안뿐만 아니라, 교육, 의료, 과학기술, 시회 보험, 인구, 노동, 환경, 교통, 통신 등이 모두 일정 부분 정부의 통제하에 놓이게 됐다. 거기에다가 한국정부는 한국특유의 문제를 안고 있다. 북한이라는 한국정부 단독으로는 풀기 어려운 큰 문제를 가지고 골머리를 앓고 있다.

Ⅱ. 복지

1. 동·서양의 복지 사상과 실천

가. 서구의 복지사상

자본주의 선진국에서는 개인주의·자유주의를 나라의 최고 이상으로 여기는 영국을 포함한 대다수의 국가들이 국민의 복지수준을 높이는 것을 정부의 책임으로 삼고 있다. 복지정책의 항목과 내용은 나라마다 다르기는 하나, 정부는 국민에 대해 '요람(搖籃)에서 묘지(墓地)까지(from the cradle to the grave)' 복지를 베푸는 것을 이상(理想)으로 하고 있다.

유럽 복지국가의 전형은 독일이다. 독일은 국민국가(nation state)의 기준으로 보면, 1871년 '프로이센(Preussen)'에 의한 독일연방의 통일이 이루어질 때까지는 유럽의 후진국이었다. 독일은 중세기(中世紀) 당시에는 강력한 통일국가였으나, 13세기 말부터 많은 공국(公國)으로 분립되어, 주변 국가들의 멸시를 받았고, 1806년에는 나폴레옹(Napoleon)의 프랑스에 의해, 무참한 패배를 당했다. 독일연방 중의 최강국인 프로이센은, 1864년에는 덴마크를, 1866년에는 오스트리아를 정복하여, 독일통일의 서곡(序曲)을 열었다.

기회는 빨리 왔다. 1870년 7월 프랑스가 프로이센에 선전을 포고한 것이다. 프로이센 군대는 6주 만에 파리를 점령, 베르사이유 궁전에서 국왕 빌헬름(Wilhelm)을 독일제국의 황제(Kaiser)로 추대하는 즉위식(卽位式)을 거행했다. 제국재상(Imperial Chancellor-Reichskanzler)에는 비스마르크(Otto von Bismarck 1815~1898)공작이 임명됐다. 비스마르크는 19년(1871~1890) 동안 황제를 모시면서 신제국의 기초를 닦았다. 강력하고 유능한 정부 리더십의 비전에 따라, 기술력과 협동정신이 뛰어난 독일은 단시일 내에 유럽 정상급 경제와 군대를 가진 강국이 됐다.

철혈재상(鐵血宰相) 비스마르크는 영미에서는 반자유주의적인(illiberal) 인물로 많은 비판을 받고 있다. 그러나 그는 단순한 무부(武夫)는 아니었다. 내치에도 외교에도 매우 유능했다. 그는 세계에서 거의 가장 먼저 70세 노인에게 노인연금을 지급하고, 질병, 사고, 빈곤 등에 대하여도 가족의 부담을 덜기 위한 사회보호의 법령을 제정했

다. 1차 대전 후의 바이마르 공화국(1919~1933)은, 독일국민은 법 앞의 평등, 질서, 국방 등, 국민으로서의 권리는 물론이지만, 그 밖의 '사회적 권리'도 가진다는 것을 헌법에 명시했다. 사회적 권리란, 일할 권리, 주택을 가질 권리, 노동조합을 결성할 권리 등을 말한다. 2차 대전 후의 서독 정부는 여러 가지 사회보험 제도를 완비(完備)하였고, 국민에 대해, 다양하고 너그러운 보험금, 연금, 수당 등을 지급했다. 1990년 동서독은 〈독일 연방 공화국〉으로 통일되었다.

나. 동양의 복지사상과 실천

동양에서는 고대(古代)부터 동양식 복지의 비전과 실천이 있었다. 「예기(禮記)」, 「예운편—禮運篇」에 〈성인이 큰 도를 시행할 때, 천하는 공동을 위한다〉[1]는 말이 있다. 그 때에는 '천하는 공공(公共)을 위한다'고 했다. 이 말의 뜻은, 천자(天子)는 성인이 맡는 지위인데 그 지위는 성인에 인계된다는 뜻을 가지는 말이다. 그 때에는 남자에겐 할 일이 주어지며, 여자에겐 아늑한 집이 주어지며, 노인에겐 편한 인생을 마감하도록 보살펴준다. 아내 없는 홀아비, 남편 없는 홀어미, 부모 없는 아이, 자식 없는 노인, 및 장애자는 공동체가 보살펴야 한다. 길에는 도적이 없고, 밤이 돼도 대문을 닫지 않는다. 공동체는 사람들이 편하게 잘 살 수 있도록 좋은 배려를 한다는 것이다. 그런 사회가 〈대동(大同)사회〉라고 했다.

그러나 성인의 시대는 지나가고, 천하는 힘센 지도자가 자자손손(子子孫孫) 이어가는 세상이 됐다.[2] 지도자는 백성을 가르쳐서 가정과 사회의 예의를 잘 지키고, 법령을 제정하여 질서를 잡고 치안을 유지한다. 사업을 일으켜서 경제를 진작하며, 복지정책을 써서 국민이 먹고 사는데 지장이 없도록 한다. 요즘 말로 하자면, 부유한 복지국가를 덕(德)으로 다스리는 군주국가를 만든다는 말이 된다. 그런 사회를 소강(小康)사회라 한다.

소강사회는 오래전부터 중국정부가 시정목표로 삼아 온 사회이다. 시진핑 정부의 제13차 5개년 경제사회계획(2016~2020)의 목표도 바로 소강사회를 지향하는 것이며, 2030년에는 그것을 완성하겠다는 것을 재삼재사(再三再四) 강조하고 있다. 요컨대 태

---

1) 「大道之行也, 天下爲公」

2) 「天下爲公」이 아니라, 「天下爲家」의 세상이 됐다는 뜻이다.

고(太古)의 옛날부터 내려온 복지국가의 이념을 오늘에 되살리겠다고 하는 것이다.

2. 한국의 복지정책 – 현황과 미래

가. 우리나라 복지문제의 현황

한국에서도 근년 노인의 요양을 비롯하여, 의지할 데 없는 장애인 등에 대한 복지정책이 많이 시행되고 있다. 문제는 그 복지정책은 역대 정부가 그때그때의 필요에 따라 단편적으로 도입한 것으로서, 수혜자와 수혜종류도 다양하고, 관장하는 정부 또는 기관도 다기다양(多岐多樣)하여, 그 전모를 알기가 어렵고, 전체적으로 아직 체계적인 체제를 이루지 못하고 있다는 데 있다. 앞으로 정부는 조속히 체계적인 복지정책의 틀을 갖추어야 할 것이다.

복지정책의 추진에 드는 자금은 어떻게 조달되는가? 근래 한국에서는 가족제도가 매우 빠르게 해체되어 이제는 부부 핵가족이 아니면 개인 1인 가구가 생활의 기본단위로 되고 있다. 세계적으로 빠른 고령화의 진행으로 노인, 장애자 및 기타 요양 대상인이 급속히 증가하여 이들에 대한 정부의 복지지출이 크게 증가할 것이 예상된다.

한국은 GDP 등 국민계정 상으로는 경제규모가 세계 10위권에 속하는 '중대국(中大國)'이지만, 역대정권은 복지 문제에는 큰 관심이 없었다. 그 복지지출 규모나 소득분배, 국민생활 등에는 소홀하여, GDP 규모에 걸맞지 않은 후진국의 모습을 드러내고 있다. 이제 갑자기 복지지출을 크게 증액해야 할 상황이 됐다. 국민의 담세율(擔稅率)이 낮고, 따라서 GDP 대비 국가의 재정지출이 적은데다가 이제 새삼 복지 부담이 추가된 것이다.

복지정책을 실행하기 위해서는 나라의 재정을 확충해야 하고, 그렇게 하자면 조세징수를 늘려야 한다. 그러나 갑자기 세금을 늘린다는 것은 쉬운 일이 아니다. 아무리 조세부담률(租稅負擔率)이 낮다 하더라도 이것을 선진국 수준으로 갑자기 올린다는 것은 사실상 불가능하다. 모든 정책에는 타이밍(timing)이 있다. 옳은 정책도 그것이 성공하자면 때를 노치지 말아야 한다. 그렇다고, 정부가 복지 지출을 위해 국채(國債)를 발행하기도 어렵다. 우리 경제의 성장잠재력(成長潛在力)이 높아져서 경제성장이 잘 이루어져야 한다.

나. 앞으로의 방향

지금 한국 경제는 매우 어려운 처지에 놓여 있다. 성장률이 해마다 떨어지고 있다. 성장률보다 더 큰 문제는 성장잠재력이 떨어져서, 성장동력이 약화되는 데 있다. 성장동력은 지금까지는 대기업이 담당해왔지만, 이제는 그들의 매출액, 수익률 등이 많이 줄었다. 원래는 중소기업이 그 동력의 주요부분을 담당해야 하는데, 이 나라 중소기업은 기술력과 경영능력이 미약하고 기업 환경도 좋지 않다. 중소기업이나 내수산업이 앞으로 우리 경제의 성장 동력의 중요한 몫을 담당해야 할 터인데, 지금까지의 추이를 보면, 도저히 낙관할 수 없다.

박근혜 정부가 지난 3년 동안 시행한 성장정책은 대부분 과거 〈한강의 기적〉 당시 성공한 정책 수단들이다. 지금은 국내외 정세가 그 때와는 전혀 달라져서, 그런 정책을 가지고는 성공을 바랄 수 없을 것 같다. 우리 경제가 바라는 것은 경제정책 패러다임의 일대 전환을 이루는 것이다. 지금 대기업도 중소기업도 모두 힘이 제한돼 있고, 사회는 찢어져 있으며, 정치는 타락해 있다. 국민은 의기소침(意氣銷沈)하고, 젊은이는 희망을 잃고 있다. 우리는 경제운영의 새로운 참신한 패러다임을 발견해야 한다.

우리 국민의 질이 좋아지지 못하고 그들의 생산성이 떨어지고 있는 것이 큰 문제이다. 바로 여기에 우리 경제를 살리는 해법이 나온다. 위기는 기회라 하지만, 바로 여기에 우리 경제문제의 해법이 있다. 우리는 국민의 사기를 높이고, 그들의 질을 높여서, 그들의 생산성을 높이는 것, 이것이 우리 경제를 살리는 길이다. 이것이 우리가 찾는 새로운 경제운영이 패러다임이 돼야 한다.

경제발전의 요체(要諦)는 원래 나라가 가지는 자원을 잘 활용하는 데 있다. 우리나라가 가지는 자원은 무엇인가. 강산도 있고 해안도 있다. 그러나 그것은 다 별 것이 아니다. 우리의 유일한 중요 자원은 바로 사람이다. 경제도 정치도 사회도 문화도 다 사람이 하는 것이다. 우리 경제나 정치 등이 잘 안 된다면, 그 이유는 바로 사람이라는 유일한 자원을 잘 개발하지 못하고 있기 때문이 아니겠는가. 지난날에는 지하자원이 아주 중요했다. 그것이 빈약한 나라는 발전할 수 없었다. 그러나 이제는 지식산업의 시대이다. 사람의 능력만 잘 개발하면 지하자원은 얼마든지 조달할 수 있는 세상이다. 그렇다면, 지금의 한국은 과거 어느 때보다 경제와 정치, 문화 등의 발전을 쉽게 할 수 있는 나라가 됐다. 좌고우면(左顧右眄) 할 것 없다. 사람의 질을 높이고 그 생산성을 높이면 된다.

사람을 어떻게 하라는 말인가. 우선 아이를 잘 낳고, 유년(幼年)은 가정에서, 소년(少年)은 가정과 학교에서 잘 가르치고, 잘 배운 청년(靑年)을 적재적소(適材適所)로 고용하고, 은퇴한 노인(老人)을 즐겁게 해주라는 말이다. 이 네 가지를 잘하면 경제는 자연히 잘 된다.

이 나라는 이 네 가지 다 잘 못되고 있다. 역대정부는 성장률을 극대화하고 수출을 극대화하면, 나머지 문제는 다 잘된다는 단순하고 어리석은 생각으로, 경제부문에서는 중소기업·내수산업을 무시하고, 경제외적 부문에서는 정치, 교육, 사회, 문화 등을 다 소홀히 했다. 그 결과, 유일한 자원인 국민 능력을 개발하지 못하고, 나라의 기풍이나 품격 등은 남의 일처럼 등한시했다. 이 본고에서는 이 비참한 이야기를 할 겨를이 없다. 다만 복지 문제에 관련된 사항에 대해서만, 나의 소박한 의견을 밝히고자 한다.

다. 재정문제, 복지문제 해결의 기초

우리나라 재정과 복지문제를 제대로 해결하기 위해서는 계획이 필요하다. 나는 전에도 여러 번 경제운영을 잘 하기 위해서는 계획이 필요하다는 주장을 한 바 있다. 작은 기업에서도 계획을 하는데, 하물며 국가를 운영하는데 계획 없이 제대로 되겠는가. 여기에서 말하는 계획은 개발연대의 그것처럼 딱딱한 것은 아니고, 앞으로의 방향, 정책의 역점(力點) 등을 개괄적으로 국민에 제시하는 느슨한 것을 염두에 두고 하는 말이다. 그러나 비교적 융통성이 적은 계획이 필요한 부문이 재정과 복지에 관할 것이라 할 수 있다.

(1) 중기 재정계획

나는 정부가 재정운영을 잘 하기 위해서는 최소 5년을 커버하는 〈중기(中期) 재정계획〉을 가지는 것이 중요하다고 본다. 매년의 계획은 당해 연도의 예산이다. 중기 재정계획은 정부의 방만한 지출을 막고 정부운영의 합리성을 확보하는 데 목적이 있다. 영국 보수당 수상 마가렛 대처(Margaret Thatcher) 여사는 그가 그림자내각의 수반이었을 때 유능한 재정 팀으로 하여금 중기재정계획을 작성해 놓고, 수상이 된 후, 정부가 하고자 하는 사업이 그 계획의 테두리를 벗어나지 않도록 통제했다. 대처의 뉴라이트(New Right) 정책은 그리 성공했다고는 할 수 없으나, 그의 엄격한 통제는 자체 국

민의 신뢰를 얻는 데에는 큰 기여를 했다.

(2) 복지에 관한 정책

넓은 의미로 본다면, 경제정책 전체가 복지정책이라고 볼 수 있다. 왜냐하면, 경제정책은 어느 것이나 모두 국민의 복지 증진을 위하지 않는 것이 없기 때문이다.

위에서 나는 경제발전 잠재력을 기르기 위한 정책은 사람이라는 최고의 자원을 중요시하여, 그들의 질의 향상을 통해 생산성을 높이는 일이라고 주장했다. 사람의 질을 높인다는 것은 적절한 출생률을 확보하고, 아이를 잘 가르치고, 그들을 잘 고용하고 그들이 늙어서 은퇴하면 잘 보살펴주는 것이 발전 정책의 알파이자 오메가라고 했다. 이 이치를 알고 실천하는 나라가 복지국가라고 볼 수도 있다.

좁은 의미의 복지정책은 이를테면 사회보장제도, 노인에 대한 요양 보험제도, 노인 교통요금 할인제도 등이다. 이에 관련된 시스템과 운영은 경제정책론 교과서에 따라 정밀한 계획을 하여 실시하면 될 것이다. 지금까지와 같이 문제가 제기되면 적당히 대응하는 식으로는 성공할 수 없다. 전국의 학자, 실무자의 지혜를 활용하여, 미리 복지계획의 테두리, 그 속의 세부 항목에 대하여, 선후(先後)와 경중(輕重)을 가리면서 복지계획을 세우고, 새로운 사실이 발견되면 이에 대응하여 조절을 해야 한다. 복지계획의 집행에는 항상 세밀한 실태파악이 필요하다. 세부(detail)를 알고 보수적으로 접근하는 것이 매우 중요한다. 자칫하면, 조그만 착오들이 모여서 큰 문제가 되고, 전체를 거덜 낼 수도 있다. 이러한 세부에 대한 정책은 대부분 기술적인 문제일 것이다.

Ⅲ. 결 론

끝으로 한 가지 첨언(添言)하고자 한다. 영미에서 개발된 주류경제학에서는 경제이론은 있지만, 경제정책론은 거의 없다. 이유는 영미는 자유주의의 나라이고 거기에서는 자유시장만 잘되면, 정책은 자연히 도출된다고 보았기 때문이다. 그런데, 후발자본주의 나라에서는, 특히 지금 21세기에서는, 정부의 역할이 자유시장 못지않게, 아니, 오히려 더 중요하게 됐다. 그렇다면 정부가 정책을 잘해야 하는데, 정부가 잘하자면 정부

정책에 관한 이론, 다시 말해 경제정책론이 있어야 한다. 주류경제이론에는 이것이 별로 없다. 우리는 우리의 정책론을 스스로 개발해야 한다.

후발 자본주의의 대표 격인 독일에서는 경제정책이 경제이론보다 먼저 발전했다. 독일 경제학의 아담 스미스라 할 수 있는 오이켄(Walter Eucken 1891~1950)은 1930~1940년대 나치 치하에서 전후 독일이 지향하는 자유주의 경제를 실현하기 위한 경제이론을 폈는데 그의 명저(名著) 『國民經濟學의 基礎』[3]의 내용은 '경제이론'이 라기보다는 '경제정책론'이라 할 수 있을 것이다. 영국 고전학파의 이론은 우선 그 방법론부터 틀렸다고 한 대목은 특히 흥미가 있었는데, 일리가 있었다고 느꼈다. 그는 이 책을 낸 후, 그의 '경제학원론'을 쓰고자 했지만, 애석하게도 일찍 타계하여, 그 뜻을 이루지 못했다. 나는 이 책을 영역(英譯)과 일역(日譯)을 대조하면서 정독했는데, 난해하지만, 깊은 학식과 통찰을 담은 명저에서, 많은 감명을 받은 바 있다. 그가 창시한 학설은 이른바 〈질서자유주의(ordoliberalism)〉로 알려져 있는데, 이 이론체계는 나중에 〈사회적 시장경제(social market economy)〉의 이론으로 발전하여, 종전 후, 서독 경제의 번영을 이끈 이론의 기초가 됐다. 독일의 경제학은 〈경제정책론〉 위주로 발전하였다고 할 수 있다.[4] 영미와는 정 반대이다. 정책을 잘 함으로써 자연히 경제이론의 체계가 성립한 것이다.

---

3) Walter Eucken, Die Grundlagen der Nationaleoekonomie, Berlin, 1940, 제6판, 1950.
日譯: 大泉行雄 譯,『國民經濟學의 基礎』勁草書房, 1958.
英譯: Walter Eucken, *The Foundation of Economics,—History and Theory in the Analysis of Economic Reality*—Translated by T.W. Hutchison, Springer—Verlag, Berlin. 1992.

4) 독일의 사회적 시장경제의 발전에 관해서는 김적교·김상호, 「독일의 사회적 시장경제」, 한국경제원구원, 1999. 참조. 독일식 한국정제정책론에 관해서는 김적교, 「경제정책론 –한국의 경제정책」 제4개정판, 박영사, 1996. 이 책은 500페이지에 달하는 방대한 역작임.

참고문헌

김적교, 「경제정책론 -한국의 경제정책」 제4개정판, 박영사, 1996.

김적교·김상호, 「독일의 사회적 시장경제」, 한국경제원구원, 1999.

大泉行雄 譯, 『國民經濟學의 基礎』 勁草書房, 1958.

Eucken, W., *Die Grundlagen der Nationalöekonomie* (Ed. 6), Jena: Fischer, 1940

_____, *The Foundation of Economics- History and Theory in the Analysis of Economic Reality* (Transl. T. W. Hutchison), Berlin: Springer-Verlag, 1992

Welfare Policy and Sustainable Development

Cho, Soon

Abstract

This essay examines the relationship between economic policy and welfare policy from the perspective of human capability development, and describes the economic value of the welfare state.

We look at the role of government, compare Eastern and Western historical contexts regarding welfare policies, and propose a philosophy that Korean welfare policy should embody in terms of economic policy.

It is necessary to provide a systematic framework for welfare policies while ensuring reasonable fiscal operation with the help of, say, a corresponding medium term budgetary framework(MTBF). Recognizing that welfare policy enhances productivity of human resources and is essential to national development, we need to carry out future research from the perspective of economic policy.

□ Keywords: Welfare, Economic Development, Economic Policy