

복지국가에서 노동이란 무엇인가

장 지 연*

복지국가에 관한 논쟁이 한창이다. 복지국가는 ‘국가체제’이기 때문에 폭넓은 시각에서 논의되어야 하며, 특히 경제시스템이나 노동체제와의 연관성 속에서 논의가 이루어질 필요가 있다. 복지국가에서 노동은 어떤 위치를 차지하고 있는가?

복지국가를 자본주의로 인해 생겨난 여러 가지 폐해를 적극적으로 교정할 의지를 가지고 실천하는 국가로 정의하거나(A. Briggs, 1961), 복지국가 유형을 분류할 때 가장 중요한 기준으로 ‘노동의 탈상품화 수준’을 꼽는 것을 보면(Esping-Andersen, 1990), 복지국가는 탄생부터 노동(자)에 대한 보호를 그 존재 목표로 삼고 있다고 볼 수 있다. 따라서 관심을 가지고 살펴보아야 할 첫 번째 주제는 ‘복지국가는 노동(자)을 어떻게 보호하고 있는가?’라는 질문이다. 달리 말하면, 고용을 통한 보호와 사회적 보호의 결합양식은 복지국가의 성격을 판단하는 가장 중요한 기준의 하나라고 할 수 있다.

사회권을 보장하는 방식은 크게 두 가지로 구분하여 생각해 볼 수 있는데, 하나는 고용을 보장함으로써 기본적인 생활이 가능하도록 하는 방식이며, 다른 하나는 고용이 유지되지 않더라도 국가가 제공하는 사회안전망이 작동하거나 보편적인 소득보장제도가 작동하여 생활이 가능하도록 하는 방식이다. 전자를 고용보호(employment protection), 후자를 사회적 보호(social protection)로 통칭할 수 있다. 고용보호는 다시 법을 통해 보호를 제도화하는 방식과 단체협약을 통해서 보호를 제도화하는 방식으로 구분할 수 있다.

과거 스웨덴의 렌-마이드너 모델은 높은 이동성과 완전고용, 그리고 높은 생산성을 결합한 성공적인 유연안전성 모델이라고 할 수 있다. 그러나 유럽의 여러 나라가 보여준 최근의 경험은 유연성을 강화하면서 안전성은 약화시켜온 사례들이다. 우리나라도 외환위기 이후 노동시장의 유연성이 크게 확대되었고, 이는 노동시장의 불안정성과 이중구조화, 빈곤화를 초래하고 있다. 이러한 현상은 노동자와 그 가족의 경제적 안전성을 담보하기 위해서는 엄청나게 큰 국가복지의 역할이 요청된다는 것을 의미한다.

노동시장을 통한 1차분배의 정의는 반드시 확보되어야 한다. 1차분배의 격차가 극심한 상태에서 국가복지를 통한 재분배에 주로 의존하는 복지국가는 지속가능하지 않기

* 한국노동연구원 선임연구위원(jchang@kli.re.kr).

때문이다. 다만, 노동시장의 공정성과 재분배의 형평성 중에서 어느 한 편이 시간적으로 선행되어야 한다는 주장은 큰 의미가 없다고 생각된다. 노동시장 규제를 통한 고용보호와 사회보장 지출을 통한 사회적 보호의 적절한 결합양식을 우리나라 현실에 맞는 방식으로 만들어내야 하는 것이 우리 앞에 놓여있는 과제라 할 수 있다.

‘인간의 노동은 상품이 아니며(필라델피아 선언)’ 복지국가가 추구하는 것은 ‘역지로 노동을 팔지 않고도 사회적으로 용인될 만한 생활을 할 수 있는 사회(Esping-Andersen, 1990)’이지만, 역설적이게도 복지국가의 성공은 고용의 양과 질에 달려있다. 고용은 복지국가의 유지가능성과 사회경제정책의 성공을 가늠할 수 있는 가장 중요한 척도이다 (Eichhorst & Hemerijck, 2010). 따라서 복지국가와 노동의 관계를 설정하기 위한 두 번째 질문은 ‘어떻게 하면 고용을 늘리는 방식으로 사회보장제도를 설계할 것인가’라는 것이다.

지속가능한 복지국가를 운영하기 위해서는 기여자는 많고 의존층은 적어야 한다. 노동자는 조세와 사회보험 기여를 통해서 국가복지재정을 지탱할 기반을 제공한다. 더 많은 사람이 노동시장에 참가하고 있다는 것은 그만큼 국가가 재분배 부담을 덜 수 있음을 의미하기도 한다. 복지국가의 전범으로 여겨지는 스웨덴이나 덴마크 같은 북유럽국가들은 세계 최고 수준의 고용률을 달성하고 있으며, 특히 여성의 고용률이 높기로 유명하다.

복지국가의 성공이 고용률에 달려있다는 것이 단순히 세수확보와 사회지출의 절감을 위해서만은 아니다. 복지국가는 구성원에게 닥칠 수 있는 사회적 위험에 공동으로 대응한다는 합의에 기초하여 성립되므로 동의를 이끌어내는 정치적 과정이 필수적이라는 뜻이다. 정치사회적 동의를 바탕으로 소득을 이전하는 것이 복지국가이므로, 누구든지 능력이 되는 대로 기여한다는 것은 복지국가의 성공을 위한 재정적 기반뿐 아니라 정치적·사회적 기반도 제공한다.

공정한 노동, 그리고 더 많은 사람의 노동참여가 지속가능한 복지국가의 기본 조건이다. 우리 사회가 복지를 확장하고자 한다면, 이러한 개혁은 노동시장제도와 정합적이어야 한다. 노동시장제도와 복지제도가 적절하게 결합되도록 잘 설계하는 것이 복지국가 성공의 관건이라 할 수 있다. **KL**