

복지국가 성과의 유형과 변화: 성장-분배-생태에 기초한 이념형 분석

이지은

반년간 〈기본소득〉 편집위원

안녕하세요. 저는 기본소득한국네트워크 이사, 반년간 〈기본소득〉 편집위원으로 활동하고 있는 이지은입니다. 「복지국가 성과의 유형과 변화: 성장-분배-생태에 기초한 이념형 분석」 제목의 박사학위논문(2024년 8월, 중앙대학교 사회복지학과)의 내용을 소개드리고자 합니다. 이 연구의 목적은 복지국가를 성장, 분배, 생태 차원에서의 성과를 중심으로 새롭게 유형화하고 그 변화를 분석하는 것입니다. 이를 통해 생태적 관점에서 복지국가를 비판적으로 평가하고 녹색전환의 방향과 전략을 탐구하는 것입니다.

기후변화 위험은 ‘모든 것을 아우르는 새로운 사회적 위험’(Gough, 2013)으로 간주되면서, 생태-사회적 위기에 대한 관심이 높아지고 있습니다. 이에 대응하여 2015년 파리협정에서 산업화 이전 수준과 비교하여 지구의 평균 기온 상승을 2°C 이내로 통제하고, 보다 적극적으로 1.5°C 이내로 제한하는 것을 목표로 삼았습니다. 또한 2015년 UN은 경제, 사회, 환경 영역의 목표를 통합적으로 다루는 지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)를 발표하였습니다.

지속가능발전(SD: Sustainable Development)은 1980년대 후반 이후 국제사회를 중심으로 주요 의제가 되었으며 이는 크게 세 가지 의미를 가집니다. 첫째, 환경문제는 해당 분과만의 노력으로 해결될 수 없으며, 보다 시스템적 차원의 접근이 필요함을 인정한 것입니다. 이에 따라 경제, 사회, 환경 분야의 통합적 대응을 제시합니다. 각 차원은 서로 연결되어 있으면서도 고유한 성과원칙에 따라 작동합니다(Sabato & Mandelli, 2018). 둘째, 그러나 이 개념은 ‘의도적으로 고안된 모호성’을 특징으로 하고 있습니다. 이는 정치적 수용성을 높이는데 이점이 있지만 각 영역간 목표의 관계, 그리고 지속가능한 sustainable 수준이 어느 정도 인지, 발전(development)의 개념이 무엇인지 여전히 논쟁의 여지가 남아 있습니다.

이러한 지속가능발전 개념의 특징은 시스템 차원에서의 통합적 대응에 대한 시사점을 주고 있지만 동시에 여러 비판에 직면합니다. 핵심 쟁점이 되는 것은 특히 GDP로 측정되는 경제성장 목표가 포

함되는지의 여부입니다. 가장 큰 비판은 생태경제학의 입장에 따라 ‘성장의 물질적 한계’가 존재하며 이를 반영하지 않는 GDP 중심의 성장은 생태적 목표와 근본적으로 상충할 수밖에 없다는 것입니다. 이는 ‘성장-사회-생태의 트릴레마’ 논쟁을 불러일으킵니다.

전통적으로 복지국가는 성장과 복지의 이중성을 포괄하면서도 경제성장의 역기능에서 비롯한 사회적 위험에 대응하고 이를 완화하며, 사회적 시민권에 근거한 여러 제도적 질서를 구축해왔습니다. 또한 선진 복지국가는 성장 체제 안에서 높은 물질적 생산과 소비, 그리고 높은 수준의 물질적 복지 수준을 영위해 왔습니다(Hirvilammi, 2020). 이렇듯, 복지국가의 경제성장과의 밀접한 관계를 고려한다면, 성장과 생태의 상충관계에 대한 탈성장 및 포스트 성장론의 근본적인 문제 제기는 복지국가가 녹색 전환으로 이행하는 데 있어서 반드시 풀어야 할 ‘논제’가 되었습니다.

이러한 문제의식에 기반하여 주요 연구 문제는 다음과 같이 설정하였습니다. 1990년대 이후 선진 복지국가에서 성장-분배-생태의 구체적인 양상은 어떻게 나타나고 있으며 변화하는가? 국가별 어떠한 유형^{type}과 정도^{degree}로 나타나는가? 그리고 시간의 흐름에 따라 어떠한 변화가 관찰되는가?

이 연구는 크게 선행연구에서 간과했던 네 가지 측면을 보완한 것입니다. 첫째, 복지국가를 환경 차원을 포함하여 새롭게 유형화하는 것입니다. 기존 연구에서는 이론적 차원에서 논의가 진행되었다면 이를 실증하고 사례에 대한 지식을 더욱 심화한다는 점에서 의미가 있습니다. 둘째, 성장-복지-생태 차원을 유형화한 일부의 선행연구에서는 정책 산출^{output}과 정책 성과^{outcome}를 혼용하여 분석함으로써 분석 결과의 명료성을 떨어뜨리고 있습니다. 이에 본 연구에서는 각 영역 간 ‘목표’에 집중하여 ‘성과’ 차원을 분석합니다. 셋째, 본 연구는 국가별 유형 및 양상뿐만 아니라 ‘변화’에도 초점을 둡니다. 기존 연구에서는 단일 시점 또는 단기간을 분석하거나 최근 시점의 연구들이 부재합니다. 이 연구에서는 1990년부터 2019년을 분석 시점으로 설정하여 약 30년 간의 변화를 분석합니다.

연구의 단계는 먼저 선정 국가별 기술 분석을 통해 경제, 분배, 생태 영역의 30년 간의 흐름을 조망하고 둘째, 퍼지셋 이념형 분석을 통해 각 영역별 성과의 유형과 정도를 체계적으로 비교 분석합니다. 셋째, 이러한 결과를 바탕으로, 실제적이고 이론적 지식을 추가하여 결과의 정합성을 검토하고 이를 해석합니다. 구체적으로 선정한 국가 사례는 이미 환경 분야에서 선제적 변화를 주도하고 있는 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 독일, 네덜란드를 포함하였고, 주요 화석연료 생산국에 속하는 영국, 미국을 포함하였으며 이외에도 프랑스, 한국, 일본을 포함하여 총 10개의 사례를 선정하였습니다. 분석 기간은 1990년부터 코로나19가 발발하기 직전 시점인 2019년까지이며, 퍼지셋 이념형 분석의 경우 해당 기간의 10년 단위의 네 시점인 1990년(t1), 2000년(t2), 2010년(t3), 2019년(t4)을 선정하였습니다.

영역별 개념 및 선정 지표는 다음과 같습니다. 먼저 복지국가의 탈탄소화를 달성하기 위해, (i) 경제 영역의 목표는 GDP 성장, (ii) 복지 영역의 목표는 소득분배, (iii) 생태 영역의 목표는 탄소배출 저감으로 개념화하였습니다. 개념화의 근거는 첫째, 본 연구의 문제의식이 생태경제학에서 주장하는 관계(성장과 생태의 상충), 그리고 복지국가의 관계(성장과 복지의 결합) 간의 ‘모순’에 기인하기 때문입니다. 먼저 생태경제학의 핵심 논지는 GDP 성장으로 측정되는 경제성장 목표와 물질적 한계를 가지는 생태 영역의 목표가 근본적으로 양립할 수 없다는 것입니다. 이러한 논리에 따라, 경제의 목표는 GDP 성장으로 개념화하고 1인당 GDP를 성과지표로 설정하였습니다. 생태적 목표는 가장 대표적으로 논의되고 있는 탄소배출 저감으로 설정하고, 생태경제학에서 권장하는 소비 기반 배출량 통계인 1인당

탄소발자국을 활용하였습니다. 복지 영역의 목표는 소득분배로 개념화하고 가치분소득 기준 지니계수로 성과지표를 선정하였습니다. 소득분배를 복지 영역의 목표로 설정한 이유는 전통적으로 복지국의 주요 목표 중 하나가 소득분배였을 뿐만 아니라 녹색 전환의 다양한 전략들 중 공통된 목표 중 하나가 재/분배에 있기 때문입니다. 이에 여러 소득분배 지표들 중에서 장기시계열 분석에 적합한 지니계수를 분석에 활용하였습니다. 이러한 영역별 대표 성과 지표의 선정은 본 연구의 주요 방법론인 질적비교연구QCA: Qualitative Comparative Analysis의 ‘논리적 최소화 원칙’에 근거합니다.

주요 연구방법론은 QCA의 한 흐름인 퍼지셋 이념형 분석입니다. 사례 중심 접근과 변수 중심의 장점을 통합한 접근으로, 집합이론 관계set-theoretic relation에 근거하여 중범위 수준의 사례에 대해 전체성과 특수성을 분석할 수 있는 연구방법론입니다. 이념형 분석에서 양적 변수를 활용하지만, 각 자료의 질적구분점을 연구자의 지식과 통찰력에 근거하여 측정calibration한다는 점에서 특징적입니다.

연구의 주요 분석 결과는 다음과 같습니다. 가장 중요한 결과는 세 가지 속성에 따라 도출될 수 있는 여덟 가지 결합 배열 중에서 ‘생태복지형’을 제외한 일곱가지 유형(균형형, 성장복지형, 녹색성장형, 성장형, 복지형, 생태형, 저성과형)이 도출된 것입니다. 2019년을 기준으로 살펴보면, 먼저 ‘성장복지형’에는 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 독일이 속하였으며, ‘성장형’에는 미국, 네덜란드, 한국, 일본이 속했습니다. ‘녹색성장형’에는 영국이 속하였고, 성장-분배-생태 영역에서 모두 좋은 성과를 나타내는 ‘균형형’으로 이행한 국가에는 프랑스가 나타났습니다.

이러한 결과가 시사하는 점은 크게 네 가지입니다. 첫째, 이미 녹색전환을 시작한 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 독일은 결과적으로 ‘균형형’으로 이행하지 못했습니다. 이미 네 국가는 높은 수준의 경제성장과 낮은 수준의 소득불평등 정도를 나타내고 있으며, 높은 수준의 공공관리 능력을 갖춘 만큼 환경 성과를 개선한 경우에 ‘균형형’으로 이행할 가능성이 높은 국가입니다. 특히 스웨덴과 덴마크의 경우 생산기반 배출량을 상당량 감축하였음에도 불구하고 소비기반 탄소발자국에서는 미흡한 성과를 나타냈습니다. 비록 네 국가 모두에서 재생에너지 공급의 증가와 에너지 효율성을 개선했음에도 불구하고, 공통적으로 에너지 사용 측면에서 성과의 개선이 필요합니다. 특히 화석연료에 대한 의존도가 높고(노르웨이, 독일), 1인당 에너지 소비량이 높게 나타나며(노르웨이, 스웨덴), 국제무역 관계에서의 탄소배출 및 물질소비가 높게 나타나기 때문에(덴마크) ‘균형형’으로의 이행은 어려운 것으로 나타나고 있습니다. 이는 경제 및 사회의 발전수준이 높은 국가에서 높은 물질적 생활수준과 생태적 손실의 강력한 연계를 끊는 것이 훨씬 어려운 일이라는 것을 뒷받침합니다(Koch & Fritz, 2015). ‘성장복지형’에 속할 경우, 다른 성장의 속성을 가진 유형인 ‘성장형’, ‘녹색성장형’, ‘균형형’에 더 가깝게 나타났으며 ‘생태복지형’과는 거리가 멀게 됩니다.

둘째, ‘균형형’으로 이행한 프랑스의 경우, 높은 수준의 경제성장과 복지성과를 나타내면서도 환경 성과를 개선한 사례에 해당합니다. 이러한 배경에는 2000년대 이후 기후-에너지 정책을 통해 에너지 집약도를 낮추고 탄소배출을 저감한 제도적 노력이 존재했지만, 보다 근본적으로는 친환경에너지로 분류되는 원자력에 대한 의존도가 큰 역할을 한 것으로 보입니다. 이로 인해 프랑스는 상당 수준의 에너지 자립도를 달성하고 1인당 탄소발자국을 기본적으로 낮은 수준으로 유지할 수 있었습니다. 그러나 원자력에 대한 탄소고착화는 근본적으로 재생에너지의 발전 속도를 제한하면서 녹색 전환으로의 이행에 큰 걸림돌이 됩니다. 이러한 결과는 현재까지 분석한 10개의 사례 국가 중에 실질적으로 성

장, 분배, 생태 영역의 성과를 모두 달성한 국가가 부재함을 나타내고 있습니다.

셋째, ‘녹색성장형’으로 이행한 영국의 경우, 1990년대 말부터 본격적인 기후·에너지 정책을 통해 탄소배출을 감축해왔으며, 특히 석탄 분야의 탄소배출을 감축하면서 환경성과를 개선해 왔습니다. 녹색 산업혁명이라고도 부르는 영국의 녹색성장 전략은 재생에너지 전환이 새로운 일자리 정책이 되고, 녹색 금융은 새로운 경제성장의 동력으로 설정됩니다. 전반적으로 성장지향형 그린뉴딜의 접근을 택하고 있습니다. 그러나 녹색 전환에서의 공정한 분배 및 사회정책과의 연계 측면은 부족해 보입니다. 뿐만 아니라 녹색성장론이 주장하고 있는 GDP 성장과 탄소배출 및 자원 소비의 ‘절대적’ 탈동조화에 대한 경험적 증거는 부족하며 장기적으로 녹색성장 전략을 통해 탄소중립을 이룰 수 있을지는 아직 결정적이지 않은 상태입니다(Hickel & Kallis, 2020). 한편 영국의 소득재분배 기능은 비교적 낮은 수준이며 1990년 이후 시장소득 불평등도가 심화됨에 따라 낮은 수준의 소득분배 기능을 나타내고 있습니다.

넷째, 2019년에 ‘성장형’으로 이행한 미국, 네덜란드, 한국, 일본의 경우에 높은 소득불평등 수준과 높은 탄소배출량을 특징으로 합니다. 미국의 경우, 주요 화석연료 생산국으로 탄소배출량이 상당하며 소득재분배 기능이 낮고 시장소득 불평등이 지난 30년간 심화되었습니다. 네덜란드는 노동시장 개혁과 복지 지출 감축으로 지난 30년 간 소득재분배 기능이 낮아졌고, 재생에너지와 순환경제로의 전환에 대한 노력을 시작하였으나 국제 무역 및 운송 의존도로 높아 환경성과는 낮은 편입니다. 한국은 1990년 저발전국에서 급속한 경제성장을 이뤘지만, 외환위기 이후 신자유주의 정책의 도입으로 소득 불평등 수준이 높아졌고, 소득재분배 기능은 강화되고 있지만 여전히 제한적 수준입니다. 또한 에너지 및 탄소집약도가 높은 산업구조로 인해 전반적으로 탄소배출량이 많은 편에 속합니다. 일본은 1990년대 초 경제위기 이후 신자유주의적 복지개혁으로 비교적 낮은 수준의 소득재분배 기능을 나타내고 있으며, 2011년 후쿠시마 원전 사고 후 화석연료 의존도가 높아진 반면 재생에너지로의 전환 노력이 지연되면서 온실가스 배출 규모가 비교적 높은 수준으로 나타나고 있습니다.

이러한 결과는 크게 네 가지 측면을 밝히고 있습니다. 첫째, 현재의 경제성장 체제가 기후변화 위험 및 소득불평등을 심화하고 있는 가운데, 여전히 복지국가의 소득재분배 기능은 중요하다는 점입니다. 이에 더하여 시장소득 불평등이 지난 30년간 세계적으로 심화되고 있으며 이에 대한 정부의 적극적 개입이 필요합니다. 이는 소득재분배 기능을 보완하는 1차 분배의 역할이 보다 중요해지고 있음을 의미합니다. 특히 현재의 불평등의 심화는 상위 계층의 소득과 부의 집중도가 높고 공공에서 민간 부문으로의 부의 이전이라는 점을 고려했을 때, 재분배뿐만 아니라 사전분배 영역도 함께 고려해야 합니다.

둘째, 환경 분야에 선도적인 변화를 주도하고 있는 유럽 국가들이 소비 기반 탄소배출량에서 성과가 낮다는 점은 또 다른 난제를 제시하고 있습니다. 먼저 소비 기반 탄소배출을 감축하기 위해서는 글로벌 가치사슬의 생산 및 소비 과정에서 발생하는 탄소배출 및 물질 소비량의 감축이 필요합니다. 스웨덴, 덴마크에서 영토 내에서의 소득분배 및 탄소배출 저감에 일정 부분 성과를 높이고 있으나, 최종 수요를 반영하여 지구적 차원의 공정과 책임의 할당이 필요합니다.

셋째, 탄소배출의 계급적 특성을 고려하여, 기후변화와 사회적 불평등의 차원을 통합적으로 사고해야 합니다. 상위 계층의 탄소배출량이 매우 높다는 점은 기후변화 위험을 야기한 원인의 불평등, 결

과의 불평등, 자원의 불평등이 상호교차하며 만들어내는 복합적 생태-사회적 위험을 초래할 수 있습니다. 이에 따라 기후변화 위험에 가장 크게 기여하는 상위 계층에 대한 차등적 책임 부과, 기후변화 위험으로 인한 피해의 불평등 및 전환의 비용이 불공정하게 분배되는 것을 예방·보상하고, 근본적으로 사회적 취약성의 구조를 개선하고 자원의 접근성을 높이는 사회적 인프라를 형성하는 것이 요구됩니다.

마지막으로 복지국가의 녹색 전환의 이행 방향과 전략에 대해 토론하고자 합니다. 2019년 시점에 분석 대상 국가 모두는 성장의 속성을 공유하는 유형으로 분류되었으며, ‘성장복지형’에서 ‘균형형’으로 이행의 어려움이 존재하며, ‘성장형’에 속한 국가들의 경우 중·단기적으로 ‘녹색성장형’에 속할 가능성이 존재합니다. 특히 복지 영역을 중심으로 녹색 전환의 담론을 주도하기 위해서는, 탈생산주의적 측면에서의 시민주의의 변화에 대한 논의가 필요하며 보다 적극적으로 생태-복지의 접점에 대한 연구가 필요합니다. 시민주의의 역사적 유산인 민주주의, 다양성, 돌봄에 대한 부분적 인정과 젠더 평등의 부분적 실현은 생태 영역과 접점을 가집니다. 다만 어떻게 하면 시민주의와 탈생산적/탈성장 가치를 연계할 수 있을지에 대한 부분은 향후 적극적으로 검토해야 할 부분입니다. 이때 탈생산/탈성장의 의미는 생산주의(성장)를 포기하는 것이 아니라, 재개념화하는 것이며 경제를 민주화하여 다시 사회 및 생태의 영역으로 포섭하는 것을 의미합니다. 시장과 자본의 가치를 우위에 두는 것이 아니라 새로운 도덕적인 영역을 사회적으로 형성하는 것을 말합니다. 복지를 중심으로 녹색 전환을 구상할 때 가장 핵심적인 부분은 소득분배와 고용중심성을 낮추는 것입니다. 깊이 있는 전환^{deep transformation}은 경제의 녹색화뿐만 아니라 사회적 전환을 필요로 합니다. 여기에는 사회-생태적 가치를 중심으로 삶과 노동, 복지를 다시 재구성하는 것이 필요합니다.

본 연구는 다학제적 지식을 바탕으로 복지국가 비교 연구에서 환경 차원을 추가하여 체계적으로 고찰하였다는 점에서 이론적 함의가 있습니다. 본격적으로 성장-분배-환경 영역의 관계를 실증적으로 검토함으로써 생태-복지국가로 이행하기 위한 전략과 방향을 시사하였습니다. 후속 연구 제언으로는 첫째, 각 영역별 대표 성과 외의 다양한 차원을 중심으로 연구를 진행할 수 있으며, 둘째, 성과와 정책 산출과의 인과관계에 대한 연구를 진행할 수 있습니다.

저의 향후 연구계획은 마테오 만델리(Matteo Mandelli) 박사가 제기한 ‘성장-사회-생태의 트릴레마’를 중심으로 국가 비교 연구를 보다 정교화할 예정이며, 지속가능복지 연구의 이론화 및 한국 사례 연구, 생태-사회정책 관련 후속 연구를 수행할 예정입니다.