

## 미국과 유럽의 복지제도 차이: 정치적 배경과 한국에 시사점

Fighting Poverty in the U. S. and Europe - A world of Difference

Alberto Alesina and Edward Glaeser

Oxford University Press, 2004

이 연구를 주목한 이유

- 한국은 어느 복지 모델을 추구해야하는가? - 선택적 vs 보편
- 유럽형 vs 미국형? 또는 제3의 모델?
- OECD 국가의 통계를 한국 모델의 준거로 삼는 것이 타당한가?
- 제도 비교의 국제적 동등성? Ceteris Paribus?
- 동아시아 모델 - 제3의 모델

남북 대치와 동북아 정치지형 - 남 따라 하기의 타당성?

demographic changes, welfare state and fiscal sustainability

compatibility of prolonged stagnation and welfare state

constitutional, political institutions and their path dependence

1)수도이전 헌재판례

2)국가 정체성과 초중등 교육 - 특히 국사교육

3)비례대표제의 왜곡효과

4)남북 대치와 사회 갈등

-----<자료 목차>-----

- ① 문제의 제기
- ②. 연구 성격
- ③. 연구 내용(Empirical Findings)
- ④ 정치제도 차이와 믿음체계의 차이

### ① 문제의 제기

1. 미국과 서유럽 대륙 국가들 간의 복지제도에 확연한 차이(significant)가 있음을 통계 자료를 통해 확인하는 작업으로 출발

1)사회 복지 지출 비중 차이(GDP 대비) - 미국은 유럽 대륙 국가들에 비해 매우 낮다.

⇒ 미국인들은 유럽인들에 비해 빈곤계층을 돕는데 대해 훨씬 인색하다.

- 2) 조세제도의 차이 - 유럽국가에 비해 미국은 덜 누진적.
  - 미국은 소득세 중심, 유럽은 부가가치세 중심.
  - ⇒ 미국은 유럽보다 평등에 대한 관심이 낮다.
  - 영국은 양극단의 중간에 위치함..

## 2 주제를 표면상으로 보면

- 겉으로 드러난 복지제도 지출 차이를 규명하려는 피상적인 시도로 보이지만
- 내용상으로는 - 미국과 유럽은 민주주의 국가이고, 부유하며, 문화적, 종교적으로 같은 뿌리를 갖고 있음에도 불구하고, 소득 재분배 문제에 있어서는 유럽은 매우 다른 이념(평등 중시 세계관)을 갖게 된 배경과 이유를 밝혔다는 점과 한국에 시사하는 바가 적지 않다는 점에서 주목할 만한 연구임.

## ②. 연구 성격:

- ① 두 시스템의 우열 평가가 아님. 두 시스템 차이가 나타나게 된 역사적 배경과 이유를 밝히는 데 국한
- ② 유럽 시스템- **평등추구** -대규모 복지국가 운용에 많은 비용 소요. 열심히 일해서 성공하려는 사람들의 의욕을 꺾는 폐단.
- ③ 미국 시스템 - **불평등** -가장 열악한 처지에 있는 사람을 돌보지 않는 단점이 있다.
- ④ 어떤 선택이 최선인지는 그 사회 구성원들이 효율성과 평등성 중 어느 가치를 더 중시 하느냐의 가치 판단의 영역. 따라서 윤리학의 문제이며 두 시스템의 우열 평가를 유보했음..

## ③. 연구 내용(Empirical Findings)

### 1. 경제적 설명(Economic Explanations)

몇 가지 경제 변수 중심의 접근 시도(아래에 열거). 그러나 그 어느 것도 두 시스템 간 사회복지 지출 차이를 설명할 수 없었다. 모두 사실과 부합 되지 않았다.

첫 째 설명, 시장 소득의 평등성 차이

- 가설 - 미국은 시장 소득 분배가 평등한 나라이므로 소득 재분배의 유인이 낮다
- 사실 - 미국의 세전 소득 불평등이 유럽에 비해 훨씬 크다. 따라서 이 설명은 사실에 반함

둘 째 설명, 대외 충격에 대한 내성 차이

가설 - 미국경제는 유럽에 비해 대외 충격의 영향이 적고 변동성이 낮기 때문에 사회안전망의 필요성이 낮다.

사실 - 미국경제는 유럽에 비해 호황으로 치닫거나 불황에 빠지는 경향이 크다  
두 번째 설명 역시 사실과 부합되지 않음.

셋 째 설명, 정부의 효율성 차이

가설 - 유럽의 공공부문이 더 효율적이기 때문에 더 많은 소득 재분배가 이루어진다는 가설이다. 유럽에 더 유능한 관료나 부가가치세 등 보다 효율적인 조세제도 때문이라는 믿음에 근거를 둔 것이다.

사실 - 그러나 유럽 정부가 더 효율적이라는 증거가 없었다. 유럽에 탈세 만연.  
이 설명 역시 사실에 반함.

넷 째 설명, 계층 이동성 차이

가설 - 미국인들이 소득 재분배를 선호하지 않는 이유는 미국의 계층 이동성이 더 크기 때문이라는 가설이다.

사실 - 놀랍게도 유럽의 소득 이동성이 더 높은 것으로 확인됨. 특히 유럽의 교육 시스템은 저소득 계층 자녀에게 계층 상승에 유리한 기회를 더 폭넓게 제공해왔다. 적어도 미국의 최하위 소득 계층의 이동성이 오히려 유럽보다 낮았다.

종합하면, 경제적 접근 중 어느 것도 미국과 유럽의 복지제도 차이를 설명할 수 없었다.

**2. 정치제도와 인종의 이질성 - 미국과 유럽 간 차이의 대부분 설명 가능**

### **2.1 인종과 소득분배(Race and Redistribution)**

첫째, 국제적 자료를 보면, 인종적으로 동질적일수록 소득재분배 수준이 상승한다. 예컨대 동질적인 스칸디나비아 국가들은 사회안전망을 잘 갖추고 있는 반면, 인종적으로 이질적인 미국은 소득 재분배 수준이 훨씬 낮다.

둘 째, 미국 내 자료를 보면 아프리카계 미국인의 비중이 높은 주(州)일수록 가난한 사람들에게 덜 관대하다.

셋 째, 개인차원의 자료를 보면, 같은 인종을 가난한 이웃으로 둔 사람들은 소득 재분배 수준의 강화를 지지하는 반면, 다른 인종을 이웃으로 둔 사람들은 소득 재분배를 거부하는 경향이 있음을 알 수 있다

뿐만 아니라 인종적으로 이질적인 나라에서 인종적 차이가 종종 소득 재분배에 대한 불신 조장과 정치적 목적에 이용되기도 한다. 예컨대, 1960년대에 Richard Nixon이 백악관에 입성할 수 있었던 것도 인종적 분열 덕분이었다. 유럽의 우익 집단들도 종종 이민족 출신 이민자들을 헐뜯곤 했다.

## 2.2 정치제도와 복지국가(Political Institutions and Welfare State)

인종적 이질성은 미국과 유럽의 사회복지 지출 차이의 절반 정도 설명할 수 있었고 나머지 절반은 정치제도의 차이에 기인한 것으로 확인 되었다.

### 첫째, 정치 제도의 차이의 반영

①세계적으로 보면, 다수대표제(예: 미국)를 가진 나라는 소득 재분배 수준이 낮은 반면, 비례대표제를 가진 나라는 소득 재분배 수준이 높다.

②다수표를 획득하려는 정치가는 평균 투표자의 관심사에 초점을 맞추는(median voter's theorem) 반면, 비례대표제 하에서는 빈곤계층의 이익을 대변하는 소수 집단도 연정 등을 통하여 전국적 사안에 대한 캐스팅보터로서 영향력을 행사할 수 있다.

③미국은 확실한 다수대표제를 채택하고 있는 반면, 유럽은 상당한 비례대표제의 성격을 가미한 혼합 정치제도를 갖고 있다.

④뿐만 아니라, 미국은 소득 재분배를 제한하는 여러 가지 제도를 갖고 있다. 연방제 하의 지방분권제도 및 연방 정부 차원의 경제와 균형이 바로 그것이다.

⑤미국 연방제하에 주 정부 간 경쟁에서 복지비용 부담이 높은 주일수록 기업과 부유층의 이탈을 촉진하며(voting by foot), 이는 소득 재분배의 억제유인으로 작용 한다.

⑥미국은 대통령의 독주를 막는 견제와 균형 제도가 잘 정착되어 있다. 예컨대, 오바마 대통령은 2010년 이후 하원에 의해 무력화 되었고, 대법원은 프랭클린

루스벨트 대통령의 뉴딜정책에 제한 가한 적이 있다. 이 비해 유럽은 권력이 훨씬 집중되어 있다

**둘째, 미국구과 유럽 정치제도의 차이는 두 지역의 역사적 산물이다.**

①미국의 역사는 짧지만 정치제도는 국제기준으로 볼 때 매우 오랜 역사를 자랑한다. 현대의 미국 정부는 1789년 건국자들이 제안했던 것과 유사한 모습을 유지하고 있다.

②미국과 달리 유럽의 거의 모든 나라는 20세기 중에 헌법을 개정했으며, 영국조차도 미국보다 많은 변화를 겪었다. 영국 군주의 권력은 200 여년에 걸쳐 크게 축소되었고, 상원은 거의 유명무실해졌다. 하지만 미국 상원은 200년 전과 마찬가지로 여전히 막강한 권한을 가지고 있다.

③미국의 정치제도는 18세기의 부유한 남자들이 만들어 낸 것이다. 그들은 군중에 의한 지배를 두려워했고, 정부의 위협으로부터 사유재산권을 보호하는데 각별한 관심을 갖고 있었다. 따라서 그들은 국가 권력을 제한하기 위한 여러 제도를 고안해 냈고, 그러한 제도는 합당한 역할을 잘 수행했다.

④1900년 경 유럽은 미국보다 더 보수적인 정치제도를 갖고 있었다. 당시 유럽에서 권력을 쥐고 있었던 것은 국왕과 법원이었다. 하지만 유럽의 군주들은 그러나 20세기 들어 세계 대전을 겪으면서 권력을 상실했고, 헌법은 사회민주주의자들(social democrats)의 주도 로 개정되었다.

⑤사민주의자들은 자신들에게 유리한 비례대표제도(proportional representation system)를 선호했다. 유럽에서는 이러한 정치 제도 덕분에 좌파들이 승리할 수 있었다. 반면 미국에서는 보수적인 집단이 줄 곧 지배력을 유지했다

#### **④ 정치제도 차이와 이념(세계관)의 차이 ( A world of difference)**

미국과 유럽은 이러한 정치제도의 차이로 인해 사고방식(이념-세계관)의 차이 생겼는데, 이러한 이념의 차이가 복지 시스템의 형성에 결정적 영향을 미쳤다.

①미국인들은 근면이 성공을 가져온다고 믿는 반면 유럽의 가난한 사람들은 운이 나쁘기 때문이라고 믿는 경향이 크다. 미국인들은 가난한 사람들은 게으르기 때문이라고 믿는다.

이러한 인식의 차이는 실상을 반영하는 것이 아니라 이데올로기를 반영할 뿐이다. 미국의 가난한 사람들은 유럽의 가난한 사람들보다 훨씬 일을 더 많이 한다는 사실이 이를 반증 한다

②그러면 이러한 믿음의 차이는 왜 발생하는가? 그것은 수세기에 걸쳐 이루어진 **세뇌**의 결과이다.

③19세기에는 유럽인들도 미국인들과 마찬가지로 노력이 성공을 가져온다고 가르쳤다. 그러나 유럽에서 좌파가 권력을 잡자 그들은 자신의 권력을 이용하여 학생들에게 소득 재분배에 우호적인 세계관을 가르쳤고, 이를 정치적으로 이용했다.

④이 세계관에 따르면, 가난한 사람은 불운할 뿐이며, 도움을 받을만한 존재이다 (entitlement). 이와 달리 미국에서는 노력이 성공을 가져온다는 견해가 여전히 우세하다.

⑤전 세계 어디서나 노력 없이 성공할 수 없다는 것은 불변의 진리이다. 하지만 나라마다 어떤 내용의 교육을 하느냐에 따라 사람들은 진실과 매우 다른 이념과 세계관을 가질 수 있다는 사실을 밝힌 것이야말로 이 책이 던지는 가장 값진 교훈이다. 세계에서 가장 앞선 문명권에서조차 세상이 이념이 진실을 압도할 수 있다는 경험적 사실이 실로 놀라울 뿐이다.

W. Ropke, The Social Crisis of Our Time(1950). ⇒ Science, Bench and Press

나는 누구인가? soul-searching을 해야