

한국형 복지국가는 어떻게 가능한가!

- 네덜란드 복지국가의 특징과 형성 과정 -

- 발제 : 김종일 건국대 사회복지학과 교수
- 일시 : 2013년 4월 4일(목) 07:30 ~ 09:00
- 장소 : 국회의원회관 신관 527-1호
- 주최 : 국회 '민주주의와 복지국가' 연구회
(대표의원: 인재근 / 연구책임의원 민병두, 유은혜)

복지국가모델 연속세미나 ④

한국형 복지국가는 어떻게 가능한가! - 네덜란드 복지국가의 특징과 형성 과정 -

■ 일시 : 2013년 4월 4일, 매주 목요일 오전 7시 30분

■ 장소 : 의원회관 신관 527-1호 간담회실

회차(일자)	주 제	발 제
1회_3/14	[총론] 복지국가 유형론_세 개의 복지국가 세 가지 유형의 복지국가 모델을 비교하여 살펴보고, 이를 통해 정치-전략-정책을 포괄하는 복지국가 모델에 대해 이해	김영순 서울과기대 교수 (정치학)
2회_3/21	스웨덴 모델_노동친화적 경제성장의 모범 국가 산업구조 고도화를 통한 경제성장과 사회경제적 평등의 조화를 동시에 추구했던 랜-마이드너 모델로 본 복지국가와 경제성장	조영철 국회예산정책처국장 경제학박사
3회_3/28	덴마크 모델_세계화 시대, 유연안정성으로 맞서다. 스웨덴이 대기업 중심 경제구조인 반면, 덴마크는 중소기업 중심 경제구조. '황금삼각형'이라고 불리는 '유연-안정성'의 대표적 나라	윤진호 인하대 경제학과 교수
4회_4/4	네덜란드 복지국가의 특징과 형성 과정 한국은 퇴직금 제도가 점진적으로 폐지되며 '퇴직 연금'이 도입되고 있는 추세. 네덜란드의 노사정 합의 통한 국민연금 개혁사례	김종일 건국대 사회복지학과 교수
5회_4/11	핀란드 모델_협동교육이 가장 생산성이 높다. 세계 최고의 공교육 모델, 기업의 경쟁력을 높이기 위한 복지국가의 평생교육과 고등교육제도	이윤미 홍익대 교육학과 교수
6회_4/18	영국 모델_베버리지 보고서와 영국노동당의 1945년 총선 신화 2차 대전 후, 영국민의 존경을 받는 처질을 상대로 압승을 거둔 영국노동당, 이 과정에서 복지국가 전략이 역할을 하게 된 과정	김윤태 고려대 사회복지학과 교수
7회_4/25	독일 모델_우파가 주도한 복지국가, 사회적 시장경제론과 질서 자유주의론 비스마르크가 시작한 우파 복지국가와 기민당 정부(메르켈 총리)에서 사민당의 대응방안	김원섭 고려대 사회학과 교수
8회_5/2	미국 모델_뉴딜 경제체제의 구축과 와해 뉴딜 체제가 갖는 '경제적' 의미와 후퇴하게 된 배경에 대한 이해를 통해 '주주 자본주의'가 갖는 의미와 대안적 방향 모색	전창환 한신대 경제학과 교수
9회	프랑스 모델	(섭외 중)
5월 중	<토론회> 한국형 복지국가는 어떻게 가능한가 1차 : 조세재정전략 2차 : 복지동맹전략	

국회 '민주주의와 복지국가' 연구회 (대표의원 인재근 / 연구책임의원 민병두, 유은혜)

네덜란드 복지국가의 특징과 형성 과정

김종일 교수(건국대학교 사회복지학과)

1. 네덜란드의 역사 요약

- 네덜란드는 신성로마제국, 부르고뉴 공국, 합스부르크 왕조의 스페인/오스트리아 등에 지배를 받아 오다 1587년에 북부 지역 중심으로 독립을 선언함. 그러나 스페인으로 부터의 최종 독립은 1648년에 가서야 이룸. 허나 남부 지역은 여전히 스페인의 지배 아래 놓였다가 뒷날 벨기에로 분리됨.
- 북부는 여러 지역의 연합체 형식으로 각 지역이 자치 정부를 운영하여 하나의 단일 국가라기보다는 느슨한 지역 연합체의 성격을 띠.
- 17세기는 흔히 네덜란드의 황금기라고 불리는 바, 이 시기에 네덜란드는 국제무역의 센터가 되었고 해외 식민지의 확대로 막대한 부를 축적할 수 있었음. 이른바 튜립 투기 광풍도 이 시기에 일어난 사건임.
- 17세기 후반부터 영국과의 해상 경쟁과 전쟁, 공화파와 왕당파의 갈등, 프랑스와의 전쟁 등으로 네덜란드는 하락세로 돌아섬. 나폴레옹 시기에는 프랑스의 위성국가로 전락함. 결국 나폴레옹이 몰락한 후 우여곡절을 거쳐 프랑스의 지배를 벗어나 1848년에 의회민주주의에 입각한 군주국가로 새롭게 태어나 오늘에 이룸.

2. 네덜란드 복지국가의 개요와 특성

1) 개요

- 인구 1657만(2012년)
- 2008년 세계 금융 위기 이후 GDP 성장률이 1% 안팎, 실업률은 4-5% 수준.
- 2012년 기준 사회보장지출은 GDP 대비 24.3%로 EU 주요국 평균과 비슷함.
- 사회보장제도는 크게 세 가지로 이루어짐: 국민보험, 피용자보험, 건강보험.
이 밖에 사회부조 등 매우 다양하고 복잡한 소득보장제도가 운영되고 있음.

*** 국민보험(*volksverzekeringen*)**

- a. 네덜란드 국민은 물론, 합법적으로 거주하며 소득세를 납부하는 모든 외국인도 의무적으로 가입해야 하는 사회보험으로 사회적 연대성과 보편성을 지향.
- b. 국민보험은 기초노령연금(AOW), 유족연금(ANW), 아동수당(AKW), 특별의료급여(AWBZ) 등으로 이루어짐.
- c. 국민보험의 보험료는 노동자(피용자)가 홀로 부담하며 근로소득과 소유주택의 가치를 기준으로 부과함. 현재 보험료율은 AOW 17.9%, ANW 0.6%, AKW 12.65%.
- d. 기초노령연금은 65세 이상 노인에게 정액 연금을 지급하며 부과방식으로 운영. 현재 연금액은 독신자는 월 1050유로, 결혼한 부부는 월 1450유로 정도.
- e. 특별의료급여는 주로 장기 치료와 요양에 필요한 비용을 충당함.

*** 노동자(피용자) 보험(*werknemersverzekeringen*)**

- a. 모든 피용자(employee)에게 적용되며 보험료는 고용주가 부담하고 급여가 소득에 연계되는 사회보험으로 사회경제적 지위의 현상 유지에 기능적임.
- b. 실업급여(WW), 상병급여(ZW), 장애급여(WIA) 등으로 구성.
- c. 실업급여는 실업 후 첫 두 달은 이전 근로소득의 75%, 이후론 70% 지급하며 지급 기간은 근로 경력에 따라 최소 3개월에서 최장 38개월.

*** 건강보험(ZVW)**

- a. 2006년 개혁 이후 건강보험은 사회보험과 사보험의 결합 형태를 띠게 됨.
- b. 모든 합법적 거주자는 보험회사에서 의무적으로 건강보험을 구입해야 하며 보험회사는 가입자의 가입을 의무적으로 승인해야 함. 또한 가입자의 위험도를 바탕으로 보험료를 부과하는 것은 불법임.
- c. 보험회사는 정부가 정한 기본형 건강보험 패키지를 모든 국민에게 동일한 혜택으로 제공하는 대신 추가로 다양한 보험 상품을 판매할 수 있음. 보험회사는 의료수가, 보험

료, 처방 등을 자율적으로 정하며 기업체 등과 단체보험계약을 맺을 때에는 할인 혜택도 제공함.

d. 기본 보험료는 연간 1,100 유로 정도이고 피용자는 이에 더해 소득에 연계된 추가 보험료를 내야 하는데 고용주가 원천 징수함.

2) 특성

- 네덜란드 복지국가는 흔히 대륙 모델, 조합주의 모델, 하이브리드 모델, 폴더(polder) 모델, 수동적 시민주의 모델 등 다양한 이름으로 불려 왔음.

- 복지국가의 형성과 출발이 이웃 나라들에 비해 늦었고 사회보장제도가 분절되어 있어 사회적 연대성보다는 사회구조의 현상 유지를 지향하는 제도로 볼 수 있음.

- 소득보장제도는 북유럽을 능가할 정도로 우수하나 사회서비스, 특히 보육 관련 서비스의 발달이 저조하고 젠더 평등 문제가 상존함.

- 1990년대 이후 복지국가의 개혁 작업이 시작되었고 매우 강력한 활성화정책(activation policy)을 추구하여 덴마크에 버금가는 유연안전성(flexibility)을 확보.

- 개혁 작업은 현재에도 계속 진행 중인 바, 특히 복지 거버넌스의 민영화를 선도적으로 추진함. 이에 대해서는 평가가 엇갈리고 있음.

3. 네덜란드 복지국가: 형성과 발전의 정치학

1) 복지국가 형성과 발전 과정

- 최초의 사회보험은 1901년에 제정된 산업재해보상법, 이후 우역곡절 끝에 1930년에 건강보험 도입(그러나 유명무실한 제도). 이 두 제도가 2차대전 이전에 시행된 사회보장제도의 전부라고 할 수 있음. 그나마 수혜자는 모두 임금노동자에 한정됨.

- 2차대전 기간에 영국에 망명 중이던 네덜란드 정부는 베버리지 보고서를 벤치마킹한 Van Rhijn 위원회를 구성하여 보편적이고 사회연대성을 강조하는 단일한 사회보장제도를 구상함. 이 구상이 현실화된 것이 1947년의 노령연금을 필두로 잇달아 도입된 국민보험임.

- 1960년대에 사회보장제도는 더욱 확대되었고 사회적 시민권을 강조하는 경향이 짙게 나타남.
- 1970년대 중반 이후 세계 및 네덜란드 경제가 위기에 빠지면서 복지국가의 확대, 연대성, 보편성 강조 등에 제동이 걸리고 실업자가 급증함. 실업자의 상당수는 장애급여 수급자로 둔갑하여 한 때 국민의 10% 정도가 장애급여 수급자 상태가 되어 이른바 ‘네덜란드 병’이라 불리기도 함.
- 1982년 노사정은 바세나르 협약을 맺고 임금 인상 자제, 생산성 제고, 일자리 창출 등의 합의를 이끌어 냄.
- 1980년대에 진행된 복지지출삭감에 초점을 맞춘 정책은 1990년대부터 복지급여와 유급노동의 체계적 연계를 강조하고, 비활성 인구(inactive population)를 노동시장에 (재)편입시키는 고용 극대화 정책으로 전환함. 이것을 활성화 정책, 나아가 적극적 복지국가(active welfare state)로 표현하기도 함.
- 2000년대 이후에는 복지 거버넌스에 민영화 요소를 도입하여 복지국가의 효율성을 강조하는 정책으로 옮겨가고 있음.

2) 네덜란드 복지국가의 발전 요인 분석

* 기존의 복지국가 발전이론 요약

- 산업화이론/기능론: 산업화, 경제성장의 영향 강조(money matters)
- 권력자원론: 좌파 정당과 노조의 역할 강조, 정치의 중요성(politics matters)
- 국가중심론: 정치 제도와 정책 유산 강조, 제도의 중요성(history matters)

* 네덜란드 복지국가의 형성과 발전에 영향을 미친 요인과 배경

- 합의주의(consensualism): 오래 전부터 둑(dykes)과 간척지(polder)를 만들기 위해 모든 사회구성원들이 힘을 합해야 하는 상황이었음. 또한 스페인으로부터의 독립투쟁은 도시 연합의 성격으로 진행되었으므로 독립 후에도 지역과 도시의 자율성이 그대로 유지됨. 중앙정부는 이들과 늘 협의를 통해 일을 처리함. 이와 같은 합의주의는 복지국가 형성 과정에서도 그대로 작용하여 복지국가의 출발이 이웃 나라들에 비해 늦어지는 요인으로 작용함. 그러나 일단 합의된 사항은 역행하기도 어려워 복지국가의 장기적 안정성에 기여함.

- **상대적으로 약한 국가:** 네덜란드의 국가 형성 과정은 외세와의 싸움을 거치면서 점진적으로 이루어졌고 이 과정에서 각종 사회세력과 권력을 공유하면서 상대적으로 약한 국가가 형성됨. 게다가 역사적으로 오랫동안 변성해 온 도시와 강력한 시민사회/business community 등의 존재는 국가의 팽창에 제약 조건으로 작용함.

하지만 국가 형성 과정이 점진적이었고 19세기의 민주화 과정이 대체로 평화적이었으므로 사회 전반의 신뢰도는 상대적으로 높은 편이었음.

- **블록화(pillarization, *verzuiling*):** 네덜란드 특유의 사회적 블록화 현상은 19세기에 시작되어 1920년 경에 완성되었음. 네덜란드 사회의 주요 블록(pillar)은 가톨릭, 개신교(칼뱅파), 자유주의, 사회주의의 네 세력으로 이루어짐. 블록화의 시작에 대해서는 여러 가지 의견이 분분하나 대체로 자유주의적 상업 세력의 팽창에 따른 세속주의에 대항하여 종교 세력의 조직화가 그 시발점으로 여겨짐.

종교 세력의 블록화는 단순하고 느슨한 조직화가 아니라 ‘국가 속의 국가(a state within the state)’를 지향하는 것으로, 별도의 학교, 자선조직, 대중매체, 병원, 노조, 정당 등을 포괄하는 매우 강력하고 폭넓은 성격을 띠. 종교 세력의 블록화는 필연적으로 이념 세력(자유주의, 사회주의)의 블록화를 유발하게 되어 네덜란드 사회의 의사결정은 더욱 복잡하게 되었고 협상과 타협이 일상적으로 필요한 상태를 만들어놓음. 1917년에 이루어진 네 블록 간의 대타협은 보편적 선거권 도입과 권력 분점을 위한 비례대표제 도입으로 획기적인 전기가 마련됨. 이 비례대표제는 신생 정당의 의회 진입을 쉽게 하여 다양한 의견이 정책 형성 과정에 반영되는 길을 열었음.

이러한 블록화는 정치적 안정에 기여함. 왜냐하면 각 블록의 정치적 대표성이 매우 강했고 또한 특정 블록이 지배적 위치를 차지하지 못했으므로 정부는 늘 연정의 형태로 운영됨.

또한 종교 세력의 블록화는 사회경제적 경계에 따른 급격한 분열을 방지하는 데 상당한 영향을 미침. 게다가 블록화는 네덜란드의 산업화가 본격적으로 진행되기 직전에 이루어졌기 때문에 산업화의 필연적 부산물인 계급투쟁과 노사갈등의 발생 조건을 약화시키는 요인으로 작용함.

- **조합주의:** 네덜란드의 조합주의에 영향을 미친 초기 변수는 대략 세 가지로 볼 수 있음. 첫째, 단체노동협약에 관한 법(1927)으로 단체협약의 결과를 노조 가입 유무와 무관하게 기업 내 모든 노동자에게 적용함. 그 결과 단체협상의 대표성이 크게 높아짐. 둘째, 노사정 3자 협의체가 1919년에 만들어짐. 하지만 각 블록의 영향력이 너무 커서 노사정 협의체는 제 구실을 하지 못함. 셋째, 1930년대 대공황기에 경제위기를 겪으면서 각 정파가 자유방임주의적 경제정책을 변화시켜야 한다는 데 공감하게 됨.

2차대전이 끝나고 독일 지배에서 해방되자 사회경제적 개혁의 목소리가 높아지고 블록화의 해체 주장이 나오기 시작함. 그 결과로 탄생한 조직이 노동재단(*Stichting van de Arbeid*, 1945년)과 사회경제위원회(SER, 1950)임. 노동재단은 전국적인 수준에서

노사 대표가 참여하는 민간협의체로 임금과 노사관계 협의는 물론, 산업계의 이익을 대표하며 사회정책 등에 대해 정부에 건의를 하고 있음.

SER은 노동재단과 달리 노사정 3자가 참여하는 협의체로 사회정책과 경제 문제에 대해 정부에 자문을 하는 법적/공식적 조직이이지만 정부 기구는 아님. SER의 세 가지 목적은 경제의 균형 성장과 지속가능한 발전, 고용을 제고, 공정한 소득분배로 제시되어 있음. SER의 자문 결정 중 80% 이상이 만장일치이며 이것은 정부와 의회에 상당한 영향력을 행사하는 토대를 이룸.

- **강한 기독교 민주주의 세력과 약한 사민주의 세력:** 네덜란드의 블록화는 종교 세력에 의해 시작되었을 뿐만 아니라 산업화가 본격화되기 직전에 이루어졌으므로 노동계급은 블록에 따라 분리/단절 되었고 좌파 세력의 힘은 성장하기 어려웠음. 따라서 복지국가의 성격은 기독교 민주주의 세력(특히 가톨릭 사회교리)의 노선에 큰 영향을 받게 됨. 가톨릭 사회교리의 특징은 反사회주의와 非자본주의를 표방하는 일종의 제3의 길로 사회 주요 구성 주체(가족, 지역사회, 교회 등)의 자율성을 강조하고 국가의 제한적 개입을 지향하는 이른바 보조성 원리(subsidiarity principle)에 기반을 두고 있음. 네덜란드 복지국가의 발달이 늦어진 것은 이러한 요인의 영향이 매우 컸음. 실제로 기민당은 20세기 이후 거의 모든 연정에 참여하면서 사회정책 형성에 중요한 영향력을 행사하였음.

2차대전 이후 새로운 네덜란드에 대한 사회적 욕구가 분출하고 사회의 탈종교화/세속화가 빠르게 진행되면서 기민당의 영향력도 감소하기 시작함. 기민당은 이에 대처하기 위해 보편적이고 연대성을 강조하는 사회정책에 관심을 기울이면서 보수성을 탈피하는 노력을 기울임. 이런 노력 중 하나가 사민주의 세력과의 연합이었음. 흔히 흑적연합(black-red coalition)으로 불리는 이 동맹은 1960년대 이후 네덜란드 복지국가의 보편성과 관대성을 높이는 데 어느 정도 기여함.

3) 기존의 복지국가 발전론에 비추어 본 네덜란드 복지국가

- 최근 복지국가 비교 문헌에서 자주 강조되는 요인은 좌파세력의 힘과 정치제도/정책 유산인 바, 전자는 정치의 중요성을 강조하고 후자는 역사의 중요성을 강조.

- 이와 대조적으로 종교나 아이디어의 영향력은 상대적으로 소홀히 취급하였음. 그러나 네덜란드 복지국가의 형성과 발전 과정을 보면 대략 세 가지 요인이 상호작용한 것으로 보임. 첫째, 외국으로부터의 정책 아이디어의 도입으로 독일의 사회보험 도입과 영국의 베버리지 보고서 등이 정책 학습 효과를 유발한 것으로 여겨짐. 둘째, 상대적으로 약한 좌파세력과 강한 기독교 민주세력의 혼합으로 2차대전이 끝날 때까지 좌파세력의 영향력은 미미하였음. 좌파정당의 토대가 될 노동자들은 블록을 따라 분절되어 단일한 계급주체로 성장하지 못하고 노동자세력의 힘도 약해짐. 반면에 기독교 세력은 신

구교의 교리적 갈등에도 불구하고 국가역할의 확대와 자유주의 및 사회주의 세력의 확대에 반대한다는 공통점을 중심으로 연합함. 다만 가톨릭 정당은 복지국가의 점진적 확대에 긍정적인 태도를 보여 이를 둘러싸고 가톨릭/사민주의 연합과 개신교/자유주의 연합의 대결이 종종 벌어짐. 전자의 영향력이 후자를 능가하여 복지국가의 확대가 가능해짐. 셋째, 조합주의 전통인데 네덜란드에서 초기 조합주의 발달은 노사가 아니라 종교 세력이 주도했고 주된 목적은 사회복지에서 국가의 역할이 커지는 것을 막는 데 있었음. 또한 60년대 복지국가의 확대는 노조의 협상력이 저하된 상태(가령, 노조 조직률 감소)에서 이루어진 것으로 진정한 의미의 노사정 3자의 조합주의는 1970년대에 가톨릭 노조와 사민주의 노조가 합병하여 노조의 힘이 커진 이후에 작동하기 시작함. 따라서 사민주의 세력의 힘은 오히려 1980년대 이후에 커졌다고 할 수 있음.

4. 결론과 시사점

1) 복지국가 형성과 발전에 작용하는 변수

- 네덜란드 사례뿐만 아니라 여러 나라의 복지국가 발전 과정을 보면 가장 중요한 변수는 역사라고 할 수 있음. 유럽에서 복지국가가 태동하여 전 유럽에 확산된 것도 따지고 보면 역사적 배경을 공유한다는 사실과 관련이 있음. 역사라고 할 때, 여기에는 국가 형성 과정, 정치 제도, 정책 유산 등이 포함되는 개념임.

- 다음으로 중요한 변수는 역시 정치임. 그러나 기존의 권력자원론은 좌파세력의 영향력을 지나치게 강조하여 현실을 적절히 설명하지 못하는 문제를 안고 있음. 복지국가 발달에는 우파의 역할도 적지 않다는 사실을 의도적으로 무시하는 경향을 보임. 중요한 것은 좌파나 우파나 문제가 아니라 복지를 정치의 주요 의제로 등장시키는 정치적 역동성의 문제가 아닐까.

- 마지막으로 돈의 중요성을 무시할 수 없음. 산업화와 경제성장이 저절로 복지국가의 태동으로 이어졌다는 산업주의 논리는 현실과 맞지 않으나 복지국가의 지속에 경제성장이 절대 요소임은 말할 나위가 없음.

2) 한국에 대한 시사점

- 한국에서 복지국가에 관심을 가진 사람들의 절대다수는 으레 스웨덴을 모델로 삼고 노동자세력에 기반을 둔 정당의 발전에 노심초사하고 있으나, 냉정히 볼 때 이것은 희망사항(wishful thinking)으로 남을 가능성이 높음. 사실 역사적으로 노동자 정당의 추동에 의한 복지국가 발전은 스웨덴 등 두 세 나라 정도에 그치고 있음. 그것도 초기에는 사회 주요 세력의 연대와 동맹에 의해 시작된 것임.

- 무엇보다 한국의 역사/제도적 유산을 보면 복지국가 발전의 제약 요소가 확연함. 첫째, 한국은 이웃이자 과거 식민지 종주국인 일본으로부터 구체적 정책을 물려받거나 지속적으로 배껴 왔음. 또한 사회의 이념적 노선은 해방 후 줄곧 미국식 자유주의와 자본주의를 지향하고 숭앙해 왔음. 불행하게도 이 두 나라는 복지국가에 관한 한 지체아(welfare laggard)들이자 복지국가 건설에 걸림돌이 되는 극단적 개인주의와 시장제일주의(미국) 또는 기업복지주의(일본)가 발달한 나라들임. 이런 나라들을 우리의 롤 모델로 삼아 왔고 또 현재도 삼고 있는 한, 복지국가의 발전은 그다지 희망적으로 보이지 않음.

둘째, 해방 후의 분단, 전쟁, 군사독재 등의 격변은 이념적 극단화로 이어지면서 좌파 정당은커녕 중도이념정당의 존재도 허용하지 않았음으로 사회적 연대성이나 평등에 대한 시민사회의 가치 논의가 구조적으로 제한되었음. 실제로 사회복지에 대한 논의 자체도 국가 관료 중심으로 이루어졌다는 사실을 기억할 필요가 있음. 게다가 민주주의 발전의 지체는 다양하고 자유로운 이익집단의 형성을 방해하여 사회복지에 대한 자연적인 욕구 분출도 막아 왔음.

셋째, 복지국가의 형성에는 사회의 제 세력 간에 타협, 양보, 연합 등이 요구되는 바, 한국 사회에서는 이러한 문화와 전통이 발달하지 못 했음. 오늘날에도 순혈주의, 종파주의, 이분법 논리, 지역주의 등의 온갖 갈등/분열 요소가 작용하고 있음.

- 필자는 한국 복지국가의 앞날에 대해 대체로 비관적 전망을 가지고 있으나, 다음과 같은 문제들이 해결된다면 복지국가의 미래가 밝아질 가능성도 부인할 수 없음.

첫째, 대중의 복지태도(welfare attitude): 사회적 위험, 사회적 연대, 집합적 소비(collective consumption)와 같은 개념/가치에 대한 무지와 무관심(사적 소비로 해결하는 경향), 재정 부담에 대한 생태적 거부감, 낮은 국가신뢰도 등

둘째, 복지국가 추진 세력의 조급증, 이념적 급진성/근본주의: Big bang 식의 복지국가 확대론, 노동자 세력화를 복지국가의 전제조건으로 보는 견해, 세금은 부자가 내고 복지는 서민이 받는다는 잘못된 인식, 무상 시리즈의 오류(misnomer) 등

셋째, 성장제일주의 지배 이데올로기: 국가관료, 기업, 각계 엘리트집단, 중산층, 심지어 하층민들까지 이런 지배 이데올로기 담론에 세뇌/오염되어 있음.

넷째, 복지 방해/음해 세력: 보험자본, 전문적 이익단체(의사 등), 보수 매체 등

Going Dutch

May 3, 2009

By RUSSELL SHORTO

PICTURE ME, IF YOU WILL, as I settle at my desk to begin my workday, and feel free to use a Vermeer image as your template. The pale-yellow light that gives Dutch paintings their special glow suffuses the room. The interior is simple, with high walls and beams across the ceiling. The view through the windows of the 17th-century house in which I have my apartment is of similarly gabled buildings lining the other side of one of Amsterdam's oldest canals. Only instead of a plump maid or a raffish soldier at the center of the canvas, you should substitute a sleep-rumpled writer squinting at a laptop.

For 18 months now I've been playing the part of the American in Holland, alternately settling into or bristling against the European way of life. Many of the features of that life are enriching. History echoes from every edifice as you move through your day. The bicycle is not a means of recreation but a genuine form of transportation. A nearby movie house sells not popcorn but demitasses of espresso and glasses of Dutch gin from behind a wood-paneled bar, which somehow makes you feel sane and adult and enfolded in civilization.

Then there are the features of European life that grate on an American sensibility, like the three-inch leeway that drivers deign to grant you on the highway, or the cling film you get from the supermarket, which clings only to itself. But such annoyances pale in comparison to one other. For the first few months I was haunted by a number: 52. It reverberated in my head; I felt myself a prisoner trying to escape its bars. For it represents the rate at which the income I earn, as a writer and as the director of an institute, is to be taxed. To be plain: more than half of my modest haul, I learned on arrival, was to be swallowed by the Dutch welfare state. Nothing in my time here has made me feel so much like an American as my reaction to this number. I am politically left of center in most ways, but from the time 52 entered my brain, I felt a chorus of voices rise up within my soul, none of which I knew I had internalized, each a ghostly simulacrum of a right-wing, supply-side icon: Ronald Reagan, Jack Kemp, Rush Limbaugh. The grim words this chorus chanted in defense of my hard-earned income I recognized as copied from Charlton Heston's N.R.A. rallying cry about prying his gun from his cold, dead hands.

And yet as the months rolled along, I found the defiant anger softening by intervals, thanks to a succession of little events and awarenesses. One came not long ago. Logging into my bank account, I noted with fleeting but pleasant confusion the arrival of two mysterious payments of 316 euros (about \$410) each. The remarks line said “accommodation schoolbooks.” My confusion was not total. On looking at the payor — the Sociale Verzekeringsbank, or Social Insurance Bank — I nodded with sage if partial understanding. Our paths had crossed several times before. I have two daughters, you see. Every quarter, the SVB quietly drops \$665 into my account with the one-word explanation *kinderbijslag*, or child benefit. As the SVB’s Web site cheerily informed me when I went there in bewilderment after the first deposit: “Babies are expensive. Nappies, clothes, the pram . . . all these things cost money. The Dutch government provides for child benefit to help you with the costs of bringing up your child.” Any parents living in the country receive quarterly payments until their children turn 18. And thanks to a recently passed law, the state now gives parents a hand in paying for school materials.

Payments arrive from other sources too. Friends who have small children report that the government can reimburse as much as 70 percent of the cost of day care, which totals around \$14,000 per child per year. In late May of last year an unexpected \$4,265 arrived in my account: *vakantiegeld*. Vacation money. This money materializes in the bank accounts of virtually everyone in the country just before the summer holidays; you get from your employer an amount totaling 8 percent of your annual salary, which is meant to cover plane tickets, surfing lessons, tapas: vacations. And we aren’t talking about a mere “paid vacation” — this is on top of the salary you continue to receive during the weeks you’re off skydiving or snorkeling. And by law every employer is required to give a minimum of four weeks’ vacation. For that matter, even if you are unemployed you still receive a base amount of *vakantiegeld* from the government, the reasoning being that if you can’t go on vacation, you’ll get depressed and despondent and you’ll never get a job.

Such things are easy for an American to ridicule; you don’t have to be a Fox News commentator to sneer at what, in the midst of a global financial crisis, seems like Socialism Gone Wild. And stating it as I’ve done above — we’ll consume half your salary and every once in a while toss you a few euros in

return — it seems like a pretty raw deal.

But there's more to it. First, as in the United States, income tax in the Netherlands is a bendy concept: with a good accountant, you can rack up deductions and exploit loopholes. And while the top income-tax rate in the United States is 35 percent, the numbers are a bit misleading. "People coming from the U.S. to the Netherlands focus on that difference, and on that 52 percent," said Constanze Woelfle, an American accountant based in the Netherlands whose clients are mostly American expats. "But consider that the Dutch rate includes social security, which in the U.S. is an additional 6.2 percent. Then in the U.S. you have state and local taxes, and much higher real estate taxes. If you were to add all those up, you would get close to the 52 percent."

But to ponder relative tax rates is only to trace the surface of a deeper story. In fact, as my time abroad has coincided with the crumpling of basic elements of the American economic and social systems, and as politicians, commentators and ordinary Americans have cast about for remedies or potential new models, I have found myself not only giving the Dutch system a personal test drive but also wondering whether some form of it could be adopted by my country. One subtext of the World Economic Forum at Davos in January was the question of whether, amid the derailing of American-style capitalism as we have known it, the European approach, which marries capitalism and social welfare, and which in times of economic crisis seems to offer more stability both to individuals and to society, could suit the United States. President Obama's initial budget called for a \$634 billion fund over the next 10 years for revamping the health care system: an attempt to make good on his campaign promise of moving toward universal coverage, which of course is a basic component of the European social system. Two years ago, the Bush administration sent an emissary to examine the Dutch health care system in particular, thanks to its novel blend of public and private elements.

With the political atmosphere in Washington in flux, there is no saying what kinds of changes will come. But most people seem to agree that something has to happen. And in talking both with American expats and with experts in the Dutch system, I hear the same thing over and over: American perceptions of European-style social welfare are seriously skewed. The system in which I have embedded myself has its faults, some of them lampoonable. But does the cartoon

image of it — encapsulated in the dread slur “socialism,” which is being lobbed in American political circles like a bomb — match reality? Is there, maybe, a significant upside that is worth exploring?

LET’S FOCUS FIRST ON the slur. I spent my initial months in Amsterdam under the impression that I was living in a quasi-socialistic system, built upon ideas that originated in the brains of Marx and Engels. This was one of the puzzling features of the Netherlands. It is and has long been a highly capitalistic country — the Dutch pioneered the multinational corporation and advanced the concept of shares of stock, and last year the country was the third-largest investor in U.S. businesses — and yet it has what I had been led to believe was a vast, socialistic welfare state. How can these polar-opposite value systems coexist?

A short stroll from my apartment suggests the outlines of an answer. In about six minutes you reach the Dam, the wide plaza that is the Times Square of Amsterdam. It is no misnomer: after groups of settlers decided, around 1200, to make their homes at this spot where the Amstel River flowed into the inland bay called the IJ, they blocked up the river in order to control the water (hence the city’s name: Amstel . . . Dam). Beneath the Dam is, thus, an actual dam. The square is the center of the city’s history. Rembrandt, Spinoza and troops of Dutch Masters-looking gents trod these paving stones in the 17th century. One grim day in May 1945, just after the Nazis surrendered the city but before they left, German soldiers fired into the celebrating crowds on the square, killing 20 people.

The Dam is therefore a reminder not only of the country’s past but also of its ceaseless battle with water. And that battle turns out to be the key to understanding the Netherlands’ blend of free market and social welfare. The Low Countries never developed a fully feudal system of aristocratic landowners and serfs. Rather, sailors, merchants and farmers bought shares in trading ships and in cooperatives to protect the land from the sea, a development that led to the creation of one of the world’s first stock markets and helped fuel the Dutch golden age. Today the country remains among the most free-market-oriented in Europe.

At the same time, water also played a part in the development of the welfare system. To get an authoritative primer on the Dutch social-welfare state, I sat down with Geert Mak, perhaps the country’s pre-eminent author, to whose books

the Dutch themselves turn to understand their history. The Dutch call their collectivist mentality and way of politics-by-consensus the “polder model,” after the areas of low land systematically reclaimed from the sea. “People think of the polder model as a romantic idea” and assume its origins are more myth than fact, Mak told me. “But if you look at records of the Middle Ages, you see it was a real thing. Everyone had to deal with water. With a polder, the big problem is pumping the water. But in most cases your land lies in the middle of the country, so where are you going to pump it? To someone else’s land. And then they have to do the same thing, and their neighbor does, too. So what you see in the records are these extraordinarily complicated deals. All of this had to be done together.”

There were political movements in the 20th century — like the sexual and social revolutions of the ’60s — that gave the country its reputation for no-holds-barred liberalism. But by Mak’s reckoning these developments were little more than varnish on the surface. The nation today embodies a centuries-old inclination toward collectivism, which one writer characterized as “the democracy of dry feet.”

“We are still in the polder, always searching for agreement among all parties,” Heino van Essen, former chairman of PGGM, one of the largest Dutch pension funds, told me. “Even our pension system is collectivist, in which employers, employees and the government collaborate.” The collaboration goes all the way to the top, where something called the Social Economic Council — consisting of trade-union, business and government representatives — advises the government on major issues. “It’s possible because our trade unions still play a prominent role,” said Alexander Rinnooy Kan, the chairman of the council. “In the U.S., the relationship between employers and unions is adversarial, but here we’ve learned there’s a joint interest in working together.”

There is another historical base to the Dutch social-welfare system, which curiously has been overlooked by American conservatives in their insistence on seeing such a system as a threat to their values. It is rooted in religion. “These were deeply religious people, who had a real commitment to looking after the poor,” Mak said of his ancestors. “They built orphanages and hospitals. The churches had a system of relief, which eventually was taken over by the state. So Americans should get over ‘socialism.’ This system developed not after Karl Marx, but after Martin Luther and Francis of Assisi.”

IF “SOCIALISM” IS THEN something of a straw man — if rather than political ideology, religious values and a tradition of cooperation are what lie beneath the modern social-welfare system — maybe it’s worth asking a simple question of such a system: What does it feel like to live in it?

In 1992, Julie Phillips flew from her home in New York to visit a friend from college who lived in Amsterdam. She found that she liked the city. “You don’t know any nice, single, straight men here, do you?” she asked her friend. He said he knew one and introduced her to Jan. Julie married Jan, and Amsterdam became her home. Julie is a friend of mine, part of my American expat cabal in Amsterdam. She’s a fellow writer, and the second of her two children, Jooske, was born at home. Julie told me she isn’t a “hard-core granola type,” but giving birth at home, with the help of a midwife, is a longstanding Dutch tradition, so, she said, “I was very when-in-Rome about it.” She is now a fan of home birth. “It was incredibly pleasant,” she said. Bart (“one of the Netherlands’ only male midwives,” according to Phillips) showed up at her door at 11 in the morning. The baby was born a few hours later. “It was just me and Bart and Jan. Later, I was with the baby in the bedroom, listening to them yakking in the kitchen. I thought, Here I am with my baby in my bed, and everyone is having a nice time in my house.”

The Netherlands has universal health care, which means that, unlike in the United States, virtually everyone is covered, and of course social welfare, broadly understood, begins at the beginning. In Julie and Jan’s case, although he was a struggling translator and she was a struggling writer, their insurance covered prenatal care, the birth of their children and after-care, which began with seven days of five-hours-per-day home assistance. “That means someone comes and does your laundry, vacuums and teaches you how to care for a newborn,” Julie said. Then began the regimen of regular checkups for the baby at the public health clinic. After that the heavily subsidized day care kicked in, which, Julie told me, “is huge, in that it helps me live as a writer who doesn’t make a lot of money.”

The Dutch health care system was drastically revamped in 2006, and its new incarnation has come in for a lot of international scrutiny. “The previous system was actually introduced in 1944 by the Germans, while they were paying our

country a visit,” said Hans Hoogervorst, the former minister of public health who developed and implemented the new system three years ago. The old system involved a vast patchwork of insurers and depended on heavy government regulation to keep costs down. Hoogervorst — a conservative economist and devout believer in the powers of the free market — wanted to streamline and privatize the system, to offer consumers their choice of insurers and plans but also to ensure that certain conditions were maintained via regulation and oversight. It is illegal in the current system for an insurance company to refuse to accept a client, or to charge more for a client based on age or health. Where in the United States insurance companies try to wriggle out of covering chronically ill patients, in the Dutch system the government oversees a fund from which insurers that take on more high-cost clients can be compensated. It seems to work. A study by the Commonwealth Fund found that 54 percent of chronically ill patients in the United States avoided some form of medical attention in 2008 because of costs, while only 7 percent of chronically ill people in the Netherlands did so for financial reasons.

The Dutch are free-marketers, but they also have a keen sense of fairness. As Hoogervorst noted, “The average Dutch person finds it completely unacceptable that people with more money would get better health care.” The solution to balancing these opposing tendencies was to have one guaranteed base level of coverage in the new health scheme, to which people can add supplemental coverage that they pay extra for. Each insurance company offers its own packages of supplements.

Nobody thinks the Dutch health care system is perfect. Many people complain that the new insurance costs more than the old. “That’s true, but that’s because the old system just didn’t charge enough, so society ended up paying for it in other ways,” said Anais Rubingh, who works as a general practitioner in Amsterdam. The complaint I hear from some expat Americans is that while the Dutch system covers everyone, and does a good job with broken bones and ruptured appendixes, it falls behind American care when it comes to conditions that involve complicated procedures. Hoogervorst acknowledged this — to a point. “There is no doubt the U.S. has the best medical care in the world — for those who can pay the top prices,” he said. “I’m sure the top 5 percent of hospitals there are better than the top 5 percent here. But with that exception, I would say overall quality is the same in the two countries.”

Indeed, my nonscientific analysis — culled from my own experience and that of other expats whom I've badgered — translates into a clear endorsement. My friend Colin Campbell, an American writer, has been in the Netherlands for four years with his wife and their two children. "Over the course of four years, four human beings end up going to a lot of different doctors," he said. "The amazing thing is that virtually every experience has been more pleasant than in the U.S. There you have the bureaucracy, the endless forms, the fear of malpractice suits. Here you just go in and see your doctor. It shows that it doesn't have to be complicated. I wish every single U.S. congressman could come to Amsterdam and live here for a while and see what happens medically."

I've found that many differences between the American and Dutch systems are more cultural than anything else. The Dutch system has a more old-fashioned, personal feel. Nearly all G.P.'s in the country make house calls to infirm or elderly patients. My G.P., like many others, devotes one hour per day to walk-in visits. But as an American who has been freelance most of his career, I find that the outrageously significant difference between the two systems is the cost. In the United States, for a family of four, I paid about \$1,400 a month for a policy that didn't include dental care and was so filled with co-pays, deductibles and exceptions that I routinely found myself replaying in my mind the Monty Python skit in which the man complains about his insurance claim and the agent says, "In your policy it states quite clearly that no claim you make will be paid." A similar Dutch policy, by contrast, cost 300 euros a month (about \$390), with no co-pays, and included dental coverage; about 90 percent of the cost of my daughter's braces was covered.

HEALTH CARE IS MAYBE the most distinguishable part of social welfare, but the more time I spend in the Netherlands, the less separable health care becomes from the whole. Which is to say that to comprehend this system is to enter a different state of mind. People have a matter-of-fact belief not in government — in my experience the Dutch complain about government as frequently as Americans do — but in society. As my Dutch teacher, Armelle Meijerink, said: "We look at the American system, and all the uninsured, and we can't believe that a developed country chooses for that. I have a lot of American students, and when we talk about this, they always say, Yes, but we pay less tax. That's the end of the discussion for them. I guess that's a pioneer's attitude."

Decent housing is another area where the Dutch are in broad agreement. As does nearly every Western nation, the Netherlands has a public housing system, in which qualified people get apartments for below-market rents. About one-third of all dwellings in the country are “social housing.” But here again, attitudes are different from those in the United States. I was surprised to learn, for example, that a friend who is a successful psychologist lives in a social-housing apartment, which he has had since his student days. It turns out the term does not have the stigma attached to it that “public housing” does in the United States. (“In the U.S., public housing is a last resort, but here it’s just a good, cheap house,” said Fred Martin, an official at Impuls, an Amsterdam social-services organization.) Beyond that, while my friend obviously can afford to pay more than his bargain-basement rent of 360 euros (\$470), the system doesn’t require him to move on, and one reason is that there is perceived to be a value in keeping a mix of income levels in the units.

Social housing differs from much of the public housing in the United States in that the government does not own or manage the properties. Rather, each is owned by an independent real estate cooperative. The system is not-for-profit, but it pays for itself. The housing market, then, is actually two real estate markets running alongside each other, one of which operates at government-mandated cheaper rates.

This points up something that seems to be overlooked when Americans dismiss European-style social-welfare systems: they are not necessarily state-run or state-financed. Rather, these societies have chosen to combine the various entities that play a role in social well-being — individuals, corporations, government, nongovernmental entities like unions and churches — in different ways, in an effort to balance individual freedom and overall social security.

So here is a little epiphany I had through the experience of living in Europe. Maybe we Americans have set up a false dichotomy. Over the course of the 20th century, American politics became entrenched in two positions, which remain fixed in many minds: the old left-wing idea of vast and direct government control of social welfare, and the right-wing determination to dismantle any advances toward it, privatize the system and leave people to their own devices. In Europe, meanwhile, the postwar cradle-to-grave idea of a welfare state gave way in the

past few decades to some quite sophisticated mixing of public and private. And whether in health care, housing or the pension system (there actually is still a thriving pension system in the Netherlands, which covers about 80 percent of workers), the Dutch have proved to be particularly skilled at finding mixes that work.

O.K., ENOUGH EUPHORIA. It's true that I have grown to appreciate many aspects of this system. But honesty compels me to reveal another side. There is a mood that settles into me here, deepening by degrees until its deepness has become darkness. It happens typically on a Sunday afternoon. I'll be strolling through a neighborhood on the outskirts of Amsterdam, or cycling in a nearby small town, and the calm, bland streets and succession of broad windows giving views onto identical interiors will awaken in my mind a line from Camus's "Myth of Sisyphus" that struck me to the core when I first read it as an undergraduate: "A man is talking on the telephone behind a glass partition; you cannot hear him, but you see his incomprehensible dumb show: you wonder why he is alive."

Something about this place rekindles the existential rage of my youth. Why are we here? How does a person achieve contact with his soul? Or in somewhat less grandiose terms: What do you do with yourself on a lazy Sunday afternoon? You pop into a shop. You sit at a cafe and read. You linger in a bookstore. Is this not why we have cities? Alas, such activity is largely impossible on a Sunday in my adopted city. A collusion of two forces in the mid-20th century — the workers' movement and the church — resulted in a policy of restricted business hours, and the conservative Dutch system is resistant to change. The supermarket in my tiny hometown in western Pennsylvania is open 24 hours a day. I challenge you to find anything open 24 hours a day in this supposedly world-class city. Indeed, most shops close by 6 p.m. — precisely when people leaving work might actually want to patronize them.

This rant has a couple of deeper points behind it. For one, the sameness suggests a homogeneous population, which the Netherlands long had. A broad social-welfare system works if everyone assumes that everyone else is playing by the same rules. Newcomers, with different ways of life and expectations, threaten it. This is one reason the recent waves of non-Western immigration have caused so much disturbance. Can such a system work in a truly multiethnic society?

Then, too, one downside of a collectivist society, of which the Dutch themselves complain, is that people tend to become slaves to consensus and conformity. I asked a management consultant and a longtime American expat, Buford Alexander, former director of McKinsey & Company in the Netherlands, for his thoughts on this. “If you tell a Dutch person you’re going to raise his taxes by 500 euros and that it will go to help the poor, he’ll say O.K.,” he said. “But if you say he’s going to get a 500-euro tax cut, with the idea that he will give it to the poor, he won’t do it. The Dutch don’t do such things on their own. They believe they should be handled by the system. To an American, that’s a lack of individual initiative.”

Another corollary of collectivist thinking is a cultural tendency not to stand out or excel. “Just be normal” is a national saying, and in an earlier era children were taught, in effect, that “if you were born a dime, you’ll never be a quarter” — the very antithesis of the American ideal of upward mobility. There seem to be fewer risk-takers here. Those who do go out on a limb or otherwise follow their own internal music — the architect Rem Koolhaas, say, or Vincent Van Gogh — tend to leave.

So where does this get us? If the collectivist Dutch social system arises from the waters of Dutch history, how applicable is it to American society, which was shaped by the wagon train and the endless frontier? And why would a nation raised on “You can go your own way” and “Be all that you can be” even want to go Dutch?

To the first point, there are notable similarities between the two countries. The Dutch approach to social welfare grew out of its blend of a private-enterprise tradition and a deep religious tradition. The ways in which the United States seeks to fix its social system surely stem from its own strong tradition of religious values, and also from a desire to blend those values with its commitment to private enterprise.

And while I certainly wouldn’t wish the whole Dutch system on the United States, I think it’s worth pondering how the best bits might fit. One pretty good reason is this: The Dutch seem to be happier than we are. A 2007 Unicef study of the well-being of children in 21 developed countries ranked Dutch children at the top and American children second from the bottom. And children’s happiness is surely

dependent on adult contentment. I used to think the commodious, built-in, paid vacations that Europeans enjoy translated into societies where nobody wants to work and everyone is waiting for the next holiday. That is not the case here. I've found that Dutch people take both their work and their time off seriously. Indeed, the two go together. I almost never get a work-related e-mail message from a Dutch person on the weekend, while e-mail from American editors, publicists and the like trickle in at any time. The fact that the Dutch work only during work hours does not seem to make them less productive, but more. I'm constantly struck by how calm and fresh the people I work with regularly seem to be.

I'm not the only American to note this. "The thing that impressed me from Day 1, 25 years ago, is the sense of community," said Buford Alexander, the former McKinsey director. "They know how to work and how to live. That's why I stayed."

Geert Mak, the Dutch author, insisted that happiness is tied directly to the social system. We were sitting at his favorite cafe, a hangout of Dutch journalists since the end of World War II, and the genial, old-wood setting of the place, as well as its location, around the corner from the Dam and the center of the city's history, added a bit of luster to his words and reminded me, for the thousandth time, why I'm still here, despite the downside. "One problem with the American system," he said, "is that if you lose your job and are without an income, that's not just bad for you but for the economy. Our system has more security. And I think it makes our quality of life better. My American friends say they live in the best country in the world, and in a lot of ways they are right. But they always have to worry: 'What happens to my family if I have a heart attack? What happens when I turn 65 or 70?' America is the land of the free. But I think we are freer."

Russell Shorto is a contributing writer for the magazine. His most recent book is "Descartes' Bones: A Skeletal History of the Conflict Between Faith and Reason."