

한국복지모형에 대한 연구: 그 보편성과 특수성

Study on Welfare Regime in Korea

노대명 · 강신욱 · 이현주 · 양시현 · 이은혜

한국복지모형에 대한 연구 : 그 보편성과 특수성

연구보고서 2008-12

발행일	2008년 12월
저자	노대영 외
발행인	김용하
발행처	한국보건사회연구원
주소	서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화	대표전화: 02) 380-8000
홈페이지	http://www.kihasa.re.kr
등록인쇄처	1994년 7월 1일 (제8-142호) 예원기획
가격	6,000원

© 한국보건사회연구원 2008

ISBN 978-89-8187-497-1 93330

머리말

지금 우리사회는 거대한 사회경제적 환경변화에 직면하고 있다. 그것은 외환위기 이후의 사회경제적 충격이 완전히 해소되기도 전에 2008년 미국발 금융위기로 새로운 위험이 가중되고 있음을 의미한다. 지난 10년간 우리사회가 고민해 왔던 저성장과 경제양극화, 일자리 감소, 소득분배구조 악화, 인구고령화 등 다양한 사회문제는 이러한 위험을 증폭시키는 잠재적 위험요인으로 작용하여 왔다. 그리고 지금은 세계적 차원에서 진행되고 있는 경제적 환경변화로 인해 더욱 심화될 경제 사회문제를 해결해야 하는 새로운 과제를 안고 있는 것이다.

문제는 우리사회가 직면하고 있는 사회경제적 충격을 극복하고 지속적인 성장을 할 수 있는 보다 구체적인 대안이 무엇인가 하는 점이다. 수출부진과 재정을 통한 내수부양 등의 전략은 단기적으로 위기를 극복하는데 큰 도움이 될 수 있지만, 그 자체로 지속가능한 대책이라고 말하기 힘들다. 그리고 위기극복을 위한 각종 개혁 과정에서 사회적 충격이 증폭될 위험성 또한 존재한다. 이 점에서 우리사회는 성장을 위한 개편과정에서 수반되는 다양한 충격을 흡수할 수 있는 새로운 복지모형을 마련해야 하는 것이다.

물론 우리사회의 복지모형은 경제정책, 산업정책, 노동정책 등과의 관련성 하에서 시너지 효과를 극대화할 수 있도록 설계되어야 한다. 사회보장제도는 한 사회를 유지하는 중요한 축을 담당하고 있으며, 생산영역을 뒷받침하는 재생산영역을 포괄하는 매우 중요한 제도이다. 하지만 그것은 생산활동을 통해 얻어진 소득을 통해 유지되고, 정치제도를 통한 사회적 합의를 통해 강제력을 얻게 된다. 따라서 사회보장제도의 지속 가능성은 생산체제 및 정치체제와의 유기적 관계 속에서 모색되어야 하는 것이다. 이는 경제영역과 정치영역에서 복지체제의 지속 가능성을 보장하고, 사회지출 확대에 따른 효과를 극대화할 수 있는 방안이 모색되어야 한다는 것을 의미한다.

이를 위해서는 지난 20년간 세계 각국의 성장전략과 분배전략이 어떠한 문제를 경험하여 왔으며, 어떠한 성과를 거두었는지 살펴볼 필요가 있다. 그리고 어떠한 조건에 의해 분배전략이 영향을 받아 왔는지 진단해야 한다. 그리고 서구 복지국가의 전략이 저발전국이나 신흥산업국에도 그대로 적용될 수 있는지 살펴보아야 한다. 특히 국제기구들이 권고하고 있는 각종 성장전략과 분배전략이 타당한 것인지 신중하게 검토할 필요가 있다. 이 문제와 관련해서, 성장전략의 효과가 저발전국에서처럼 한국과 같은 신흥산업국에게도 여전히 유효한 전략인지 분석이 필요하다. 그리고 같은 맥락에서 우리사회가 서구의 성장전략과 분배전략을 통해 현재 당면하고 있는 문제를 해결할 수 있는지에 대해서도 검토가 필요하다. 이는 각국이 처한 고유한 상황과 그에 조응하는 복지제도에 대한 탐색적 연구가 필요하다는 것을 의미한다.

이 연구는 기존의 한국 복지모형이 직면하고 있는 문제점과 이를 극복하기 위한 대안을 국제비교와 경로의 다양성이라는 관점에서 다루고 있다. 한편으로는 서구 복지국가의 경험에서 시사점을 도출하고, 다른 한편으로는 동일한 신흥산업국의 경험에서 시사점을 도출하는 방식을 취하고 있는 것이다. 그리고 이러한 분석을 토대로 한국 복지모형에서 사회보장제도의 개편전략을 제안하고 있다.

특히 이 연구는 사회보장제도의 발전과 관련해서 보장성을 강화해야 하는 제도와 활성화 기능을 강화해야 하는 제도를 구분하고, 각 제도의 특성에 맞게 역할을 재조정해야 한다는 점을 지적하고 있다. 이는 변화하는 상황 하에서 보다 유연한 복지제도를 구축해야 할 필요성을 말해주고 있는 것이다. 좀 더 구체적으로는 사회보험과 관련해서는 노후소득보장제도로서 연금제도, 의료보장제도로서 건강보험과 의료급여제도, 고용보험과 산재보험제도를 다루고 있으며, 공공부조제도는 기초생활보장제도 개편방안을 중심으로 다루고 있다. 그리고 최근 중요한 정책현안이 되고 있는 사회서비스 확충방안에 대해서도 개편방안을 제시하고 있다.

이 연구는 노대명 연구위원의 책임 하에 원내연구진으로 이현주 연구위원, 강신욱 연구위원, 이은혜 연구원이 참여하였다. 그리고 연구과정에서 포럼형태

로 개최한 자문회의를 통해 도움말을 주신 모든 분들께 감사드립니다. 외부에서는 구인회 교수님, 문진영 교수님, 그리고 홍경준 교수님의 조언에 감사드립니다. 그리고 본 연구원의 원종욱 연구위원과 여유진 부연구위원의 조언에도 감사드립니다. 본 연구에 들인 많은 노력에도 불구하고 한계가 있다면, 그것은 전적으로 연구진의 능력 탓이다.

본 보고서가 한국 복지모형을 구축하고 보다 효과적인 실천방안을 만드는 데 필요한 정책 자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

2008년 12월
한국보건사회연구원
원 장 김 용 하

목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	13
제1절 연구목적	13
제2절 연구방법	16
제3절 연구의 한계	18
제2장 복지모형에 대한 이론적 검토	19
제1절 개념정의	19
제2절 복지체제론의 생성과 발전	21
제3절 복지체제론의 주요 쟁점	28
제4절 복지체제론의 시사점	35
제3장 OECD 각국의 경제성과와 분배성과	40
제1절 문제제기	40
제2절 분석자료 및 분석방법	41
제3절 사회지출 수준의 비교	43
제4절 사회지출에 영향을 미치는 요인	49
제5절 주요 성과의 비교	53
제6절 소결	55

제4장 동아시아 각국의 경제성과와 분배성과	57
제1절 문제제기	57
제2절 이론적 검토	59
제3절 연구방법 및 분석지표	69
제4절 경제성과와 분배성과의 관계	74
제5절 각국 분배전략 변화의 제 요인	91
제6절 소결	106
제5장 한국 복지모형의 변화와 그 진단	108
제1절 문제제기	108
제2절 생산체제와 정치체제의 변화	113
제3절 복지체제의 변화	124
제4절 소결	133
제6장 한국 복지모형의 대안적 모색	136
제1절 문제제기	136
제2절 한국 복지체제의 당면문제	138
제3절 한국 복지모형의 발전방향	146
제4절 한국 복지모형의 제도별 개편방향	154
제5절 소결	159
제7장 결 론	161
제1절 한국 그리고 동아시아	161
제2절 대안적 복지모형의 지향점	164
참고문헌	166

표 목 차

<표 2-1> 에스핑-앤더슨의 복지체제 특성 분류	23
<표 3-1> OECD 국가의 복지체제 유형 구분	42
<표 3-2> 집단별 GDP 대비 사회보장지출 비중(1980~2003 평균)	45
<표 3-3> OECD 국가의 일인당 GDP 수준변화에 따른 GDP 대비 사회지출비용 및 조세부담률 변화	47
<표 3-4> 사회지출에 영향을 미치는 요인	51
<표 3-5> 사회지출에 영향을 미치는 요인에 대한 유형별 비교	52
<표 3-6> 복지국가 유형별 주요 지표 비교	54
<표 4-1> 동아시아 복지국가 비교분석을 위한 주요 지표	72
<표 4-2> 아시아 4개국의 빈곤율 및 지니계수 추이	80
<표 4-3> 동아시아 4개국의 소득불평등에 영향을 미치는 요인	89
<표 4-4> 동아시아 각국의 사회지출 비교	92
<표 4-5> 1997년 전후의 평균 경제성장률 비교	94
<표 4-6> 일본 사회보장제도의 발전과정	103
<표 4-7> 대만 사회보장제도의 발전과정	104
<표 4-8> 한국 사회보장제도의 발전과정	105
<표 5-1> 산업별 종사자 비율	115
<표 5-2> OECD 국가의 고용률 비교(%)	115
<표 5-3> 고용상태 변화 추이	117
<표 5-4> 사회복지지출의 추이: 연도별, 기능별	120
<표 5-5> 외환위기이후 복지정책의 변화	126
<표 5-6> 종사상태별 사회보험 가입률 비교	128
<표 6-1> 고용체제와 복지체제의 조합	147

그림 목차

[그림 3- 1] 복지체제 유형별 GDP 대비 사회지출 비중 변화 추이	44
[그림 3- 2] 복지국가 유형별 사회지출 구성(1980~2003 평균, %)	46
[그림 3- 3] OECD 국가의 국민소득 단계별 사회지출 구성(%)	48
[그림 4- 1] 세계 각국의 1인당 GDP와 소득불평등의 분포	75
[그림 4- 2] 군집분석결과에 따른 각 국가군의 소득불평등 정도	76
[그림 4- 3] 각 국가군 내 1인당 GDP와 소득불평등의 관계(2006년)	77
[그림 4- 4] 동아시아 4개국의 1인당 GDP(달러) 추이	78
[그림 4- 5] 동아시아 4개국의 경제성장률 추이	79
[그림 4- 6] 동아시아 4개국의 상대빈곤율 추이	81
[그림 4- 7] 동아시아 4개국의 소득불평등 추이	81
[그림 4- 8] 경제성과와 지니계수	84
[그림 4- 9] 경제성과와 빈곤율	84
[그림 4-10] 실업률과 지니계수	85
[그림 4-11] 실업률과 빈곤율	85
[그림 4-12] 여성경제활동참여율과 지니계수	86
[그림 4-13] 여성경제활동참여율과 빈곤율	86
[그림 4-14] 제조업부문 생산비중과 지니계수	87
[그림 4-15] 제조업부문 생산비중과 빈곤율	87
[그림 4-16] 중앙정부 사회지출과 지니계수	88
[그림 4-17] 중앙정부 사회지출과 빈곤율	88
[그림 4-18] 동아시아 4개국의 인구증가율 추이	91
[그림 5- 1] 무역의존도 추이	113
[그림 5- 2] 경제성장률과 실업추이	114

[그림 5- 3] 노동소득분배율 추이	116
[그림 5- 4] 인건비 비중 및 영업이익률 추이	117
[그림 5- 5] 기업규모별 임금격차	118
[그림 5- 6] 임금인상률 추이	119
[그림 5- 7] 노조조직율과 파업의 추이 (1987=100)	121
[그림 5- 8] 1988년 이후 국민연금 가입자 추이(천명)	127
[그림 5- 9] 고용보험의 가입율(Coverage) 추이	127
[그림 5-10] 재원별 사회복지지출의 현황	131
[그림 5-11] 한국과 OECD국가의 사회복지지출 추이(in percentage of GDP)	132
[그림 6- 1] 한국 복지모형의 기본구조	152
[그림 7- 1] 1950년대 이후 세계 각 지역의 1인당 GDP 추이	162
[그림 7- 2] 1950년대 이후 동아시아 5개국의 1인당 GDP 추이	163

Abstract

Study on Welfare Model in Korea

□ Research Aims

- Korea's welfare model has sustained pressure from the national task of increasing competitiveness and cost reduction. Despite this circumstance, it needs to expand its scope. As the three pillars constituting the society, the production and political and welfare system, are changing, it is unavoidable to design a new welfare regime.
- The research, while diagnosing the externalities influencing the welfare regime and review the underlying principle and philosophy of the social welfare, aims to study the ways to reform the social insurance, and public assistance system of Korea.

□ Main Research Results

- NICs like Korea are faced with a problem of increase of poverty rate, in despite of economic growth since 1990's.
 - Korea's social expenditure is too low in comparison of OECD countries and other East Asia countries to solve the problem of income inequality and poverty.
- According to welfare studies, the type of Korean Welfare Regime was defined like conservative regime or liberal regime. However the futur of Korean Welfare Regime is uncertain.
 - This report highlight the possible change to the conservative regime and the choice of flexicurity strategy.

- The reform of the social security system should be carried out based on various views so as not to leave out blind areas and to reach the optimum rationality.
 - In relation to vitalizing the connection between the social security services; first, it is necessary to start with the basic pension and public assistance, the two systems that are currently debated about their reform. Secondly, there need to be a measure to achieve consistency in the method of classifying income and reporting the earned income for collecting social insurance fees.
 - The pension system should be reformed to seek balance between the National Pension Scheme and occupational pensions if substantiation of the social pension system is concerned. Also, the health insurance system needs increase in its protection function while reducing its financial deficits. Next, there need to be separation between the unemployment benefit and employment support service in the employment insurance system. Especially, the latter should to be a general service. Lastly, the industrial accident compensation insurance should be more flexible in entering and receiving compensation for better protection of employees.
 - It is required to substantiate the public assistance system and to expand the social services. First the public assistance system needs to be diversified starting from the basic livelihood security system on a way to minimize the incentive to enter the protection system. As the social service industry is less developed in comparison with others, it is necessary to predict the level of demand to prepare for supply.

요 약

제1장 서론

우리사회가 기존의 성장전략과 (재)분배전략을 그대로 유지한다고 가정할 때, 소득불평등과 빈곤문제가 심화됨이 없이 성장을 계속할 수 있는가. 이는 지난 10년간 상대적인 저성장국면에서 ‘불안정고용의 증가로’ 소득분배구조가 지속적으로 악화되어 왔으며, 세계경제의 침체가 예상되는 상황에서 기존의 성장전략을 통해 분배문제를 해결할 수 있을 것인가에 대한 의문을 전제하고 있다.

그리고 이 연구는 경제·사회구조가 급격하게 변화하는 상황에서 현재 우리 사회보장제도가 어떻게 대응하고 있으며, 그 성과와 한계가 무엇이고, 향후 발전방향을 어떻게 설정해야 하는지 탐색하는데 그 목적이 있다. 현재 우리사회가 시급하게 고민해야 할 사항 중 하나는 급속한 대·내외 환경변화 속에서 국민들을 다양한 사회적 위험으로부터 보호하는 동시에, 지속가능성을 갖는 <최적의 복지모형>¹⁾을 개발하는 것이다.

제2장 복지모형에 대한 이론적 검토

복지체제론이 21세기 비서구권 국가의 복지체제를 설명하는 순간, 가장 큰 잔여는 비제도화된 복지의 문제이다. 비록 전 세계적으로 서구적 가치와 삶의 규범이 일상생활에서부터 영향력을 확대하고 있다 하더라도, 그것은 매우 점진적인 속도로 진행된다. 그리고 그것은 종종 제도화된 영역을 우회하여 잔존하며, 가족을 비롯한 비국가적 사회영역의 문화와 관습에 기초하고 있다.

1) 여기서 복지모형이란 넓게는 복지국가체제, 좁게는 분배 및 재분배와 관련된 각종 사회보장 제도의 제도적 배열 또는 구성 체계를 지칭하는 것이다.

왜 정치제도와 경제제도 등 각종 제도화영역에서 국가 간 차이가 나타나는지 생각해 볼 필요가 있다. 동일한 소득수준을 가진 국가사이에도 경제제도와 정치제도 그리고 복지제도에 있어 중요한 차이가 나타난다. 설사 동일한 제도적 형태를 취하고 있다 하더라도 각 제도를 절합(articulation)하는 방식이 다르며, 그로 인해 나타나는 결과 또한 다르기 때문이다.

결국 복지체제론에 대한 연구는 논리적 타당성의 문제를 넘어 정책적 또는 정치적 함의에 초점을 맞출 필요가 있다. 그것은 복지체제론이 갖는 가치지향의 문제도 중요하지만, 특정 국가의 복지제도 발전에 주는 시사점이 무엇인가 하는 점에 대해서도 주목해야 한다는 것을 의미한다. 이는 크게 세 가지 관점에서 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 복지체제론은 복지제도의 형성과정을 말해주지 못한다. 그것은 현 복지체제의 성격을 규정하는데 유용성을 갖지만, 그것이 현재와 같이 형성되게 된 원인을 설명하는데 한계가 있다. 둘째, 복지체제론은 향후 대안적 복지모형을 구축하기 위한 전략적 우선순위에 대해 구체적인 해답을 제시하기 힘들다. 그것은 가장 이상적인 복지모형에 대해서는 말해주지만, 그것에 이르는 과정적 전략에 대해 많은 것을 말해주지 않기 때문이다. 셋째, 복지체제론은 사회보장제도와 관련된 구체적인 제도화 작업에 대해 많은 시사점을 주기 힘들다. 복지체제의 문제는 상당 부분 복지제도의 조합(Institutional Arrangement) 문제이며, 새로운 복지모형을 제시한다는 것은 사회보장제도 전반에 걸쳐 매우 구체적인 개편방안을 필요로 한다. 그리고 개별 사회보장제도는 그것이 처한 상황에 맞는 구체화된 실천전략을 필요로 한다.

한국 복지체제는 급격한 전환기적 상황에 들어서 있다. 그것은 지속적으로 사회보장제도가 확충되고 있다는 점과 관련이 있으며, 복지수요의 급격한 증가로 인해 복지제도의 구성방식에서도 변화가 나타나고 있음을 의미하는 것이다. 앞서 와일딩(Wilding)이 언급했던 바와 같이 한국은 생산주의적 복지체제라는 기존의 틀에서 벗어나 새로운 형태의 복지체제로 이행하고 있는 것처럼 보인다. 물론 그것은 서구의 사회보장제도를 답습할 수도 있다. 하지만 그것은 이미 정해진 경로에 따라 발전하는 것만은 아니다. 서구 사회보장체제와는 상이한 방식으로 발전할 수 있는 것이다.

그렇다면 복지체제이론이 한국 복지모형에 주는 시사점은 무엇인가. 첫째, 그것은 한국 복지국가의 지향점을 명확하게 한다. 둘째, 한국 복지체제의 미래를 복지비용에 대한 사회적 분담체계 구축이라는 관점에서 접근하고 있다는 점이다. 셋째, 한국 복지체제의 발전방향은 민주화이후의 민주주의라는 관점에서 접근해야 한다는 점이다. 이는 단순히 노동운동과 좌파정치세력의 존재라는 전통적 접근방식을 지양해야 한다.

제3장 OECD 각국의 경제성과와 분배성과

이 장에서는 주로 OECD의 사회지출(Social Expenditure) 데이터를 이용하여 각 국가별, 혹은 유형별로 사회지출 변화의 추이와 그 특성을 분석하고 사회지출에 영향을 미치는 요인들을 확인한 후, 주요 성과에 대해 비교하고자 하였다. GDP에서 사회지출이 차지하는 비중 면에서 각 유형 간에 적지 않은 차이가 있음은 이미 잘 알려진 사실이지만, 1980년부터 2003년까지의 자료를 통해서도 실증적으로 확인할 수 있었다. 특히 사민주의, 조합주의 국가군과 자유주의 국가군의 차이가 있었고, 우리나라는 자유주의 국가군의 사회지출 수준에도 크게 미치지 못하고 있었다. 지난 20여년의 추이를 비교해 볼 때 적어도 사회지출 비중 측면에서 각 유형 간의 수렴현상은 나타나지 않았다. 국민소득 수준의 단계별로 보면 일인당 국민소득이 1만불 이하인 시기에 비해 1만불~2만불 사이에 놓여있던 시기에 사회지출은 큰 폭으로 증가했었다.

사회지출의 구성은 각 복지체제유형 간에도 차이가 있지만, 경제발전 단계에 따라서도 차이를 나타낸다. 일인당 국민소득이 1만불 이하인 시기에는 상대적으로 보건, 주거, 기타분야의 지출이 전체 사회지출에서 큰 비중을 차지하지만 국민소득 수준이 증가함에 따라 노령, 장애, 적극적 노동시장 등 분야의 지출비중이 상대적으로 커지는 것이 확인된다. 실업 관련 지출의 비중은 국민소득 수준과 무관한 모습을 보였다.

일반적으로 사회지출의 비중은 국민소득이 높아질수록, 실업률이나 부양인구

비율이 높아질수록 증가하는 것으로 나타났다. 반면 사회지출 수준과 경제성장률은 음의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 그러나 각 유형별로 살펴볼 때 일부 차이점이 있었는데, 예를 들어 부양인구 비율은 북구형 복지체제나 자유주의형 복지체제에서 사회지출에 대해 유의미한 영향력을 보이지 못했다. 신흥 회원국과 체제전환국을 다수 포함하고 있는 <유형 5>에서는 국민소득 수준과 실업률이 사회지출을 높이는 데 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

사회지출과 관련된 각종 성과를 복지체제 유형 간에 비교할 때, 북구형이 나조합주의형 국가들은 실업률과 빈곤율 및 불평등 정도가 자유주의나 가족주의 유형에 비해 낮은 반면, 경제성장률이 낮고 조세부담률은 높은 것으로 나타났다. 즉 어느 한쪽이 일방적으로 좋은 성과를 보이고 있다고 보기 힘든 것이다. 한국의 경우 여타 유형의 국가들에 비해 상대적으로 높은 성장률과 낮은 실업률을 보이고 있지만 빈곤율, 여성고용률, 불평등지수 등에 있어서는 자유주의 국가군보다도 높은 수치를 보이고 있다. 문제는 앞으로 이러한 일종의 역상관관계(trade-off)가 지속될 것으로 기대하기 힘들다는 점이다.

제4장 동아시아 각국의 경제성과와 분배성과

1990년대 중반이후 동아시아 복지국가의 분배성과에 가장 큰 영향을 미친 요인은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 먼저 탈산업화라는 산업구조의 급격한 변화가 그것이다. 이는 제조업부문의 생산 감소와 세계화 과정에서 서비스부문의 급격한 성장과 맞물려 있다. 아이러니는 홍콩과 같이 빠르게 금융서비스부문을 중심으로 생산비중을 확대한 국가에서 소득불평등과 빈곤율이 확대되는 양상이 나타났다는 점이다. 그리고 이는 2008년 미국발 금융위기의 충격 앞에서 마찬가지의 결과를 나타내고 있다. 이는 신흥산업국의 경우, 소득불평등과 빈곤문제를 해결할 수 있는 사회보장체계가 충분하지 않고, 제조업부문의 고용 감소를 대체할 수 있는 양질의 일자리 창출이 용이하지 않다는 점에서 이러한 산업구조 개편전략에 신중한 접근이 필요하다는 것을 의미한다.

이러한 본 장에서 본격적으로 분석하지는 않았지만, 민주화가 동아시아 복지모델에 미친 영향에 주목할 필요가 있다. 동아시아 국가 중 한국과 대만은 1990년대 후반 경제위기를 기점으로 복지확장이 이루어진 경우이다. 여기서 주목할 점은 이 두 국가 모두 시차는 있지만 민주화에 이어 복지확장이 이루어진 경우라는 것이다. 하지만 절차적 민주주의의 정착에 따른 복지확장은 노동시장의 이원화 및 경제사회적 양극화의 확대라는 부작용을 동반한 것으로 판단된다. 이는 노동시장에서 우월적 지위를 가진 집단을 중심으로 복지확대가 이루어졌음을 의미하는 것이다.

이러한 진단을 종합하면, 동아시아 복지국가에서 지난 10년간의 경제사회실태 및 정책실태의 변화는 세계화와 민주화라는 두 가지 사건적 변화와 관련해서 이해해야 한다. 그것은 세계화가 복지확장 또는 복지축소에 영향을 미치는 메커니즘이 단선적이 아니라 매우 복잡한 정치적, 사회적 메커니즘을 경유한다는 것을 의미한다. 특히 민주주의가 복지체제에 어떠한 영향을 미치는가 하는 점은 동아시아 복지모델을 설명함에 있어 매우 중요하다. 그것은 세계화와 산업구조변화에 대응한 복지모델 구축과정에서 정치의 역할이 매우 크기 때문이다. 그리고 이는 서구 복지국가에 대한 연구결과가 지적하는 노동조합이나 좌파정당의 존재에 국한된 것은 아니다. 오히려 동아시아 복지국가에서 정치와 민주주의 문제는 절차적 민주주의가 아니라 실질적 민주주의의 구축이라 할 수 있는 것이다.

이 점에서 향후 보다 본격적으로 고민해야 할 사항은 정치의 제도화된 영역보다 넓은 의미의 정치(le politique)의 문제라고 말할 수 있다. 그것은 정당정치를 정상화시키고, 정치를 통해 복지국가의 성격과 수준에 대한 사회적 합의를 도출하고, 전통적 성장이데올로기와 집단적 이해관계에 사로잡힌 관료집단을 대상으로 복지확장을 실현할 수 있는 시민사회의 정치를 의미한다. 그것은 정치·경제·사회영역 전반을 지배하고 있는 위계화된 질서와 문화가 점진적으로 해체되고 대안적 문화가 자리 잡는 과정을 통해 실현될 수 있을 것이다.

제5장 한국 복지모형의 변화와 진단

복지체제를 규명하는 대부분의 접근은 근본적으로는 두 가지의 기준을 활용한다. 하나는 특정 국가의 복지가 보편적인가 아니면 잔여적인가 하는 점이고, 이는 해당 국가에서 전통적인 빈곤의 구분, 지원받을만한 빈곤(*deserving poor*)과 지원받을만하지 못한 빈곤(*undeserving poor*)의 구분을 얼마나 유지하는가와 관련된다. 다른 하나는 시장에서의 지위를 어느 정도 반영하는가 하는 점이다. 국가와 시장, 그리고 가족간의 책임분담방식으로 논의되기도 하지만 가족으로의 책임부과는 시장에서의 지위를 반영하면서 잔여적 구조를 유지하는 것과 다르지 않다.

우리나라는 과거 오랜 시간 동안 국가가 시장에 적극적으로 개입하여 인위적으로 시장 메커니즘을 조정해 왔음에도 불구하고 경제발전을 우선하고 결과적으로 사회복지의 수준은 매우 저급한 상태를 유지하여 왔다. 아시아의 대만이나 일본과 유사하게 우리나라의 복지는 수익자 부담 원칙을 고수하는 사회보험 중심의 복지정책, 낮은 사회지출 수준, 가족의 과도한 복지부담을 특징으로 하였던 것이다. 낮은 수준의 국가복지와 높은 수준의 기업복지체제라는 최소주의적 발전주의 복지체제의 양상을 유지하여 왔다.

하지만 최근, 특히 2003년 이후의 복지정책은 이전과 다른 복지정책이 등장하면서 과연 우리나라의 복지체제의 성격은 무엇인가를 재고하도록 요청한다. 가장 대표적으로 준 보편적 제도들이 도입되고 있다. 사회보험제도의 확대로도 포괄하지 못하는 불안정한 노동자군의 문제가 노정되면서 시장에서의 지위를 그대로 반영하는 사회보험을 비롯한 과거 제도의 한계가 인식되기 시작하였으며 이러한 인식은 새로운 제도적 대응을 모색하도록 하고 있다. 결과적으로 과거보다 정부책임이 커지고 있으며 이러한 변화는 예산과 지출에서도 확인된다.

산업화사회에서는 근로능력자들이 완전고용에 가까운 상태에서 근로를 통한 사회적 안전망, 대표적으로 사회보험의 기능에 의탁할 수 있었다. 비근로능력자들만 공공부조로 대응하면 되었다. 하지만 저성장, 고실업 구조로 변화되면서 더 이상 시장에서의 지위를 반영하는 사회보험의 기능성은 독보적이지 못하며

세계적으로 서비스와 수당, 현물의 확대 등 제 대안이 모색 중에 있다.

조영훈은 보편적제도의 부재를 문제로 지적하고 이로써 우리나라의 복지체제의 성격을 규명하는 근거로 활용하였다. 이러한 분석은 다른 연구들에서도 유사하게 발견된다. 기존 제도의 확대에만 초점으로 한 분석을 넘어서 새로운 제도, 특히 준보편적 제도의 도입과 준보편적 제도로의 발전 가능성을 내포한 제도의 도입이나 확충에 주목해 볼 필요가 있다. 이러한 변화의 원인으로는 앞서 언급한 바와 같이 행정부 수반을 비롯한 정책엘리트의 역할이 컸다는 점에는 동의한다. 그리고 제도 도입의 구체적 과정에서 서구 선진복지국가 및 이웃국가로부터의 제도 선택과 도입이 주요하게 고려되었다는 점도 인정된다. 이러한 점에서 본다면 아시아 복지국가의 형성을 연구한 정동철·박찬웅의 연구에서 지적한 제도적 동형화 과정이 유의미할 수 있다. 하지만 제도적 동형화를 선택한 환경 및 선택에 대한 고려가 동시에 필요하다.

선진복지국가들이 위기국면에서 대개 복지의 축소와 복지시장화를 선택하였다면 우리나라는 성격의 본질적 변화가 아니라고 하여도 경제위기를 계기로 복지의 확장을 보여주었다. 그 이유는 우리의 경제와 정치, 복지발전단계가 이들 국가의 것과 같지 않기 때문이다. 1993년 세계화가 본격화되면서, 그리고 세계화국면에서 친 자본적 정책들이 선택되면서 여러 사회문제들이 노출되었지만 사실 적절하게 대응할 수 있는 사회보장제도가 부재한 실정이었다. 이러한 상황에서 사회보장제도의 축소가 아니라 사회보장제도의 확충으로 세계화에 대처하는 것이 절실하였다. 선진자본주의 국가에서와 달리 경제위기로 쟁점이 되었던 것은 재정위기가 아니라, 대량 실업과 고용불안정으로 대표되는 고용의 위기였다.

물론 이러한 변화로 우리나라의 복지체제의 변화를 단언하는 것은 어렵다. 지금까지의 변화로 과거의 유형규정과 다른 사회민주적 모델로의 발전 가능성을 예언하기는 쉽지 않다. 생산체제도 우호적이지 못하고 정치체제도 취약하다. 정당정치는 찾아보기 어렵고 정치 복지에 대한 국내적 압력이 부재한 실정이다. 아직도 경제성장 중심의 보수적 시각이 강력하고 낮은 조세부담율을 유지하고자 하는 정책기조가 선호되며, 가족의 부양의무는 제도적으로 고수되는 경

향을 보인다. 현재까지 결과적 현상은 발전주의모델과의 자유주의 모델, 그리고 새로 전파된 몇 가진 단편적 제도 군의 혼합정도로 이해할 수도 있을 것이다.

우리나라의 복지체제의 변화를 설명하는 대부분의 연구자들도 미래의 복지체제를 분명하게 규정하지는 않고 있다. 혹자는 최근 한국의 복지확대가 일부 경로형성의 모습을 보인다는 정도로, 혹자는 신자유주의 관철론의 근거가 부적절하다는 수준에서 논의를 그치고 있다. 요는 변화는 있지만 아직 우리나라의 복지체제를 무엇이라 규명하기 쉽지 않고 조금 개방적으로 지켜보아야 한다는 것이다.

우리나라 복지체제의 규명에서는 변화의 방향과 현실, 그리고 주어진 조건의 구분이 필요하다. 확충여부의 수준 문제와 방향선택의 문제가 중첩되는 현상을 궁극적으로는 수준의 문제로 축소, 이를 기준으로 유형화로 치닫는 방식은 이제 지양되어야 한다. 이러한 시도는 우리를 정확하게 이해하거나 미래의 기획을 위해서나 그리 유용하지 않다. 후발산업국가에게 세계화에 대응하는 국내 제도의 확충은 불가피할 수 있다. 하지만 그러한 확충이 복지체제의 변화인지 속단하기는 이르다.

제6장 한국 복지모형의 대안적 모색

변화하는 대내외의 경제사회환경을 감안할 때, 현재 우리사회는 다음 세 가지 방향에서 복지모형을 구축 또는 재설계해야 한다.

먼저 우리사회는 신흥산업국으로서 경제환경, 산업구조 그리고 고용구조의 변화로 소득불평등과 빈곤이 심화되는 양상을 경험하고 있으며, 이 문제를 단순히 일자리 창출을 통해 해결하는 것이 용이하지 않다는 점을 강조하고자 하였다. 이를 위해서는 고용체제를 개혁하는 노력과 복지체제를 강화하려는 노력이 함께 진행되어야 하는 것이다. 이 문제와 관련해서 가장 전형적인 사례는 유연안정성을 통해 높은 경제성과를 거두었던 덴마크에서 찾아 볼 수 있을 것이다.

이어 한국 복지모형의 제도적 구성은 사회보험 중심제도로서의 기초를 유지 하되, 단기적으로 공공부조제도를 개편하고 복지전달체계를 강화해야 한다는 것이다. 이는 이미 주요한 사회보험제도가 도입되어 시행되고 있는 상황에서 그에 따른 경로의존성이 강할 수 밖에 없기 때문이다. 그러나 현 사회보험제도는 국민들의 복지수요를 충족시키는데 한계가 있다. 그리고 사회보험제도가 유럽 복지국가들처럼 전체인구의 90%를 보호하기까지는 상당기간이 필요할 것이다. 이 점에서 공공부조제도를 개혁하고 제한된 자원이 효과적으로 배분될 수 있도록 전달체계를 개편하는 방안이 필요한 것이다.

끝으로 한국 복지모형을 구축함에 있어 주목해야 할 점은 제도화의 필요성이다. 그것은 반드시 새로운 제도를 도입해야 한다는 것을 의미하기보다, 기존 제도를 보완하거나 새로운 제도를 도입함으로써 <제도의 적용범위를 확대해야 한다>는 것을 의미한다. 이처럼 제도화를 강조하는 이유는 외환위기 직후처럼 일시적 복지지출을 확대하는 전략은 설사 많은 재원을 투입하더라도 기대했던 효과를 거두기 힘들기 때문이다. 이것이 사회보장제도가 자동안정화 기능을 담보하는 전제조건인 것이다.

제7장 결론

한국 복지모형은 그 보편성과 특수성이라는 문제와 관련해서 동아시아 국가의 상징적 의미에 천착할 필요가 있다. 그것은 동아시아 국가들이 1950년 이후 세계적으로 지속적인 경제성장을 거쳐 서구 국가들과의 격차를 최소화한 국가군이라는 점이다. 그리고 이러한 성장과정에서 채택했던 전략들은 많은 한계에도 불구하고 재평가될 필요가 있다는 점이다. 하지만 이들 국가가 1990년대 후반부터 직면하고 있는 문제는 과거의 성장전략을 통해 사회문제를 해결하는 방식이 더이상 유효하지 않다는 점이다. 그리고 이는 2008년 우리사회에서도 동일한 의미를 갖는 것으로 이해할 수 있다.

이러한 맥락에서 지난 10년간 한국 복지체제를 지배했던 것은 정치적으로는

절차적 민주주의, 경제적으로 신자유주의, 복지정책에 있어서는 잔여주의였다. 그리고 그것은 복지모형 측면에서 매우 제한된 관점에 근거하고 있었다. 달리 표현하면, 교육과 노동 등 복지와 밀접한 관련성을 갖고 있는 중요한 영역에서 사회권의 관점을 상실해 왔던 것이다. 노동과 교육은 하나의 사회권이기보다 경제성장을 위한 수단으로 인식되었으며, 복지는 이와 무관한 소극적인 지원정책으로 간주되었던 것이다.

이러한 관점에서 보면, 한국 복지모형은 교육과 노동문제와 관련해서 그것을 공공성의 영역으로 포괄하는 전략을 선택해야 한다. 교육영역과 노동영역에서의 공공성의 후퇴가 장·단기적으로 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 주장은 지나친 단견이라 할 것이다. 서비스경제 하에서 창의력 없는 교육과 안정성 없는 노동이 성장에 부정적인 영향을 미치고 과도한 사회적 비용을 야기하기 때문이다. 그리고 교육과 노동문제를 소극적 복지정책(소득이전)을 통해 해결하는 방식이 갖는 한계점에 대해서도 주목해야 한다. 그것은 복지모형이 바르게 작동하기 위해서는 이 두 가지 문제를 효과적으로 통제해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 전제에서 한국 복지모형은 <고용·소득·교육·주거·의료·복지영역>을 포괄하는 방식을 취할 필요가 있다.

먼저 고용체제와 복지체제의 조합방식과 관련해서는 유연안정성 모델을 지향할 필요가 있다. 그것은 노동이동을 활성화하되, 그에 따른 충격을 최소화하기 위해 적극적 노동시장정책과 보편적 사회보장제도를 강화하는 방식을 의미한다. 그리고 그것은 앞서 언급했던 교육과 노동영역에서 공공성을 강화하는 정책을 추진해야 한다는 것을 의미한다.

그리고 복지모형은 초기조건과 경로의존성을 감안할 때, 사회보험 중심 모델을 지향하며, 단기적으로 이를 보완하는 방향에서 공공부조제도를 개혁하는 방식을 택할 필요가 있다. 그것은 이미 주요 사회보험제도가 도입, 운영되는 상황에서 선택의 여지가 거의 없는 것이다. 특히 향후 복지모형은 공공부조제도와 관련해서 다양한 선택이 가능할 것이다. 그것은 기초생활보장제도 급여체제의 개편, 다양한 범주적 공공부조제도의 확대, 점진적인 사회수당제도의 도입을 의미하는 것이다.

제1장 서론

제1절 연구목적

이 연구가 진행되는 과정에서 우리사회는 지난 수 십 년간 직면했던 어떤 사회경제적 변화보다 충격이 클 수 있는 새로운 변화를 맞이하고 있다. 이는 우리가 이미 지나간 시대를 이야기하는 문제에 처할 수 있음을 의미한다. 따라서 이 연구는 경제·사회구조가 급격하게 변화하는 상황에서 현재 우리 사회보장 제도가 어떻게 대응하고 있으며, 그 성과와 한계가 무엇이고, 향후 발전방향을 어떻게 설정해야 하는지 탐색하고자 한다.

우리사회가 기존의 성장전략과 (재)분배전략을 그대로 유지한다고 가정할 때, 소득불평등과 빈곤문제가 심화됨이 없이 성장을 계속할 수 있는가. 이는 지난 10년간 상대적인 저성장국면에서 ‘불안정고용의 증가로’ 소득분배구조가 지속적으로 악화되어 왔으며, 세계경제의 침체가 예상되는 상황에서 기존의 성장전략을 통해 분배문제를 해결할 수 있을 것인가에 대한 의문을 전제하고 있다. 우리 사회보장제도는 경제·사회적 현실변화에 대응해야 한다는 점에서 일종의 *Aggiornamento*가 필요한 국면에 놓여 있는 것이다.

물론 이 문제를 해결하기 위해서는 발상의 전환을 통해 보다 근본적인 대안을 모색해야 한다. 이는 사회보장제도에 대한 미시조정을 넘어 복지국가 또는 복지국가체제에 대해 비판적 재검토가 필요하다는 것을 의미한다. 그리고 이를 위해서는 성장전략과 분배전략의 결합방식에 대한 단선적 사고를 극복하는 노력 또한 필요할 것이다. 좀 더 구체적으로 설명하면, 경제성장의 재분배 효과를 시간적·공간적으로 비교분석하여 경제성장만으로 소득불평등 완화효과를 설명하는데 한계가 있다는 점을 지적하고, 이를 토대로 각국의 경제사회적 특성과 역사적 전통에 따라 재분배전략의 제도적 배치가 어떠한 차이를 보이며 그것이 어떠한 결과를 초래하였는지 살펴보고자 한다.

복지국가의 다양한 발전경로의 존재는 우리사회에서 복지국가의 발전전략을 구축하는데 매우 중요한 함의를 갖는다. 이 연구의 부제로 제시된 ‘그 보편성과 특수성’이라는 표현 또한 동일한 의미를 갖는다. 보편성은 자본주의국가라는 보편성, 민주주의가 시장을 조절하는 특성, 사회보장제도의 일반적 형식 등의 측면에서 생각해 볼 수 있을 것이다. 하지만 현실적으로 복지국가의 다양성을 감안하면, 좀 더 하위수준에서 보편성 문제를 고민할 필요가 있다. 즉, 상이한 경제적 조건, 정치적 환경, 역사적 경험을 가진 국가들과의 비교연구가 필요한 것이다. 이는 기존 복지체제 유형론으로 설명하기 힘든 저발전국가나 신흥산업국과의 비교연구라는 맥락에서 한국 복지국가의 성격 문제를 분석해야 할 필요성을 의미하는 것이다. 이러한 접근방식을 취하는 이유는 기존 서구 복지체제 유형론을 통해 한국 복지국가의 성격을 제대로 규정할 수 있는가 그리고 이러한 논의결과를 통해 보다 현실적인 정책대안을 제시할 수 있는가 하는 의문과 관련이 있다.²⁾

지난 수년간 한국사회는 복지국가 성격논쟁 또는 복지체제 유형론에 대한 논의를 통해 그것이 우리사회에 어떠한 정책적 함의를 주는지 고민해 왔으며, 이 과정에서 많은 교훈을 얻었다. 복지국가 성격논쟁은 한국 복지국가가 어떠한 체제에 속하는가 하는 유형론에 대한 학문적 관심에서 출발하여, 국제비교를 통해 한국 사회보장제도의 저발전 문제를 공론화하고 복지확장을 앞당기는데 중요한 기여를 하였다. 그리고 초기 유형에 대한 관심에서 벗어나, 복지국가의 현실을 객관적으로 진단하고, 그 성격에 영향을 미치는 요인들을 규명하고, 향후 발전방안을 모색하는 방향으로 빠르게 이동하고 있다. 복지재원의 투자와 관련해서 어떠한 대상에게 어떠한 방식으로 어느 정도의 재원을 투입해야 할 것인지를 고민하는 단계에 들어서 있는 것이다. 또한 서구 복지국가를 모델로 삼는 방식에서 한 걸음 더 나아가, 비교대상의 외연을 확대하는 시도가 이루어

2) 한국 복지국가는 ‘거대한 복지국가들의 세계’의 일부이다. 하지만 한국 복지국가를 구성하는 다양한 요소(구조의 하위)는 서로 다른 속도로 움직이고 있으며, 그것이 빠른 속도로 평균으로 수렴할지 단정하기는 힘들 것이다. 이 점에서 한국 복지모형에 대한 비교연구는 OECD 국가 외에도 저발전국가 및 신흥산업국과의 비교연구가 필요한 것이다.

지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 동아시아국가들과의 비교연구가 활성화되고 있다는 점이 그것이다. 물론 동아시아국가들은 한국 복지국가의 과거, 현재 그리고 미래를 생각하는데 유용한 가치를 갖는 비교대상인 동시에 접근하기 어려운 분석대상이다.³⁾ 하지만 본 연구에서는 이러한 한계 속에서 탐색적 연구를 시도하고자 한다.

현재 우리사회가 시급하게 고민해야 할 사항 중 하나는 급속한 대·내외 환경변화 속에서 국민들을 다양한 사회적 위협으로부터 보호하는 동시에, 지속가능성을 갖는 <최적의 복지모형>⁴⁾을 개발하는 것이다. 그리고 이 연구의 저변에는 다음과 같은 두 가지 공감대가 자리하고 있다. 첫째, 복지모형은 정치체제 및 생산체제와 조응하도록 설계되어야 한다는 것이다. 이는 정치적, 경제적으로 지속 가능한 복지모형이어야 한다는 것을 의미한다. 물론 현실에서 복지체제는 정치체제와 생산체제를 둘러싼 사회세력간의 힘 관계를 통해 확장되거나 변화하는 속성을 갖는다. 이 점에서 한국 복지모형은 ‘복지의 정치’와 ‘복지의 경제적 토대’에 대한 검토를 수반해야 하는 것이다. 둘째, 최적의 복지모형이란 ‘성장에 기여하는 복지체제’, 또는 ‘정치적 목적에 이용되는 복지체제’를 의미하는 것이 아니라는 점이다. 물론 현재 상황에서 지속적인 성장은 매우 중요하다. 하지만 생산과 마찬가지로 분배 또한 그 자체로 사회시스템의 중요한 한 축을 이루고 있기 때문이다.

-
- 3) 가장 근본적인 문제는 비교대상 국가들을 비교할 수 있는 기초연구 및 통계자료가 충분하지 않다는 것임. 이는 많은 논의가 여전히 추상적인 수준을 벗어나지 못하는 이유 중 하나임. 동아시아국가들은 권위주의적 정치체제와 관료집단, 유교주의적 문화, 반공주의의 포로가 된 진보정당과 노동운동, 고도성장을 통한 대규모 일자리 창출, 노동을 통한 소득분배의 증시 등과 같은 공통점을 갖고 있음. 하지만 경제발전의 정도, 민주화, 사회보장제도의 발전 등 내부적으로 매우 큰 격차가 존재하고 있음. 이는 동아시아국가간의 비교보다 유사한 여건을 가진 다른 국가들과의 비교가 선행되어야 한다는 주장으로 이어질 수 있음. 더욱이 연구결과가 현실의 변화를 제대로 반영하지 못하고 있다는 점도 고려해야 할 사항 중 하나임. 한국을 비롯한 동아시아국가들의 급격한 경제사회적 변화는 최근의 이론작업을 추월하는 상황이기 때문임.
- 4) 여기서 복지모형이란 넓게는 복지국가체제, 좁게는 분배 및 재분배와 관련된 각종 사회보장제도의 제도적 배열 또는 구성 체계를 지칭하는 것이다.

제2절 연구방법

이 연구는 세계화가 진행되며 다양한 경제·사회적 문제가 야기되고 있는 상황에서, 한국 복지국가의 발전방향을 과거·현재·미래라는 역사적 접근방법과 외국과의 비교분석방법을 통해 살펴보고자 한다. 그것은 지난 10년간의 경제사회적 변화를 감안할 때, 더 이상 고도성장을 통해 소득분배구조를 개선하기 힘든 상황에 들어섰으며, 이 문제를 해결하기 위해서는 한국 복지국가의 과거와 현재 그리고 미래를 가늠할 수 있는 접근방법이 필요하다는 문제의식에 기반하고 있다.

먼저 문헌연구를 통해, 한국 복지국가가 현재 어떠한 지점에 위치하고 있는가 하는 문제에 대해 다양한 관점에서 살펴보고자 한다. 그것은 복지체제 유형론과 관련된 이론적 논의를 검토하고, OECD국가 및 일부 동아시아 국가들과의 비교분석을 통해 그 상대적 지위를 확인하며, 한국 복지국가 성격논의가 갖는 의미와 한계를 살펴보는 것이다. 하지만 이 연구의 초점은 한국 복지국가가 어떠한 복지체제에 속하는가 하는 문제에 맞추어져 있지 않다는 점을 밝혀둔다. 그리고 OECD국가 및 동아시아국가들과의 비교연구라는 맥락에서 한국 복지국가의 미래를 전망하고 발전방안을 제시하고자 한다. 그것은 서구 복지국가와 일본에 대한 비교고찰을 통해, 향후 사회보장제도의 발전방향에 대한 시사점을 도출하고자 하는 것이다.

이어 실증분석을 통해 성장전략과 분배전략이 소득불평등 또는 빈곤문제에 미친 영향을 살펴보고자 한다. 여기서는 크게 두 가지 가설을 실증적으로 논증하는 방식을 취하게 될 것이다. 먼저 1990년대를 전후하여 성장전략과 분배전략이 소득불평등과 분배에 미치는 영향을 국가군에 따라 비교 분석하는 방식이다. 한국을 포함한 OECD 국가들에 대한 실증분석을 통해, 신흥산업국가에서 성장전략을 통한 분배효과의 현저한 감소경향이 나타나고 있는가를 살펴볼 것이다. 이어 어떠한 복지체제 또는 복지제도의 구성방식이 소득재분배효과에 큰 영향을 미치고 있는지 살펴볼 것이다. 이는 분석대상 국가를 OECD 국가 및 동아시아국가로 통제함으로써 이들 국가에서 그 효과가 어떻게 나타나고 있는지

살펴볼 것이다.

분석대상 및 분석시점은 아래와 같이 통제할 것이다. 먼저 분석대상 국가는 한국을 포함한, OECD 국가 및 일부 동아시아국가들로 제한할 것이다. 일반적인 현황분석에서는 OECD 국가 전반을 다룰 수 있지만, 보다 구체적인 분석이 필요한 경우에는 서로 다른 특성을 가진 일부 국가로 분석대상을 제한하고자 한다. 비 OECD 국가 중에서는 주로 동아시아국가, 즉 한국, 일본, 중국, 대만, 홍콩 등으로 대상을 제한하고자 한다. 하지만 관련 통계자료가 부족하다는 점에서 실증분석과정에서 중국을 별도로 언급하는 방식을 취하기도 할 것이다. 특히 문제가 되는 부분은 이들 국가에서 소득분배구조에 대한 시계열적 정보가 취약하다는 점이다. 이는 성장전략과 분배전략의 효과를 분석하는데 필요한 종속변수의 시계열적 구성이 곤란하다는 것을 의미한다.

그리고 분석대상시점은 분석목적과 분석대상국가에 따라 상이할 것이다. 이는 동일시점의 비교 외에도 서로 다른 시점을 비교하는 방식이 필요하다는 것을 의미한다. 우리가 현재 직면하고 있는 문제를 서구 복지국가 또는 일본이 이미 1970년대에 경험하였다면, 분석대상시점은 동일할 수 없기 때문이다. 물론 한국은 1990년대 전후에 초점을 맞출 것이다. 이는 세계화의 충격이 가해졌던 1990년대 후반을 기점으로 어떠한 변화가 나타났는가를 확인하는데 목적이 있기 때문이다. 분석자료는 주로 다음과 같은 데이터를 활용할 것이다. 한국과 관련해서는 통계청에서 생산하는 가구소득(전국가계조사) 및 고용관련 데이터(경제활동인구조사)를 활용할 것이며, 부득이한 경우에만 기타 공공기관이 생산한 데이터를 활용할 것이다. OECD국가들에 대해서는 OECD가 발표한 다양한 자료를 활용할 것이다. 특히 사회지출과 관련해서는 OECD의 Social Expenditure Database를 활용할 것이다. 동아시아국가들에 대해서는 주로 아시아개발은행(ADB), IMF, World Bank 등에서 발표하는 통계자료를 활용할 것이다.

위에 언급한 데이터를 활용하여 분석에 필요한 데이터 세트를 구성하는 경우, 이는 연도별로 집계된 데이터가 된다. 하지만 이를 분석하는 경우, 일반적인 회귀분석방법으로는 많은 기술적인 문제점을 안게 된다. 따라서 여기서는 패널회귀분석(Panel Regression) 등 다양한 방법을 모색할 것이다.

제3절 연구의 한계

문헌연구는 본 연구에서 매우 큰 비중을 차지하는 연구방법이다. 이는 복지체제, 생산체제, 고용체제, 정치체제 등에 대한 기존의 연구결과가 매우 중요하다는 것을 의미한다. 하지만 문제는 지금까지 복지체제에 대한 연구가 서구 복지국가를 중심으로 이루어져 왔으며, 동아시아국가에 대한 연구는 여전히 정치체제의 우위를 강조하는 수준에 머물러 있다는 점이다. 따라서 본 연구에서도 이러한 제약을 넘어서는데 근본적인 한계가 있다는 점을 지적해 두고자 한다.

실증분석은 본 연구에서 매우 핵심적인 연구방법이자 동시에 가장 많은 어려움을 갖고 있는 연구방법이다. 이 연구는 시계열적으로 성장과 사회지출이 소득분배에 미친 영향을 살펴보고, 한 걸음 더 나아가 성장과 소득분배, 그리고 사회지출과 소득분배를 매개하는 요인에 대해서도 살펴보고자 한다. 성장이 소득분배에 영향을 미치는 것은 다양한 경로를 통해서이며, 그 중에서도 고용문제는 매우 중요한 요인으로 이해할 수 있다. 하지만 이를 위해서는 세 가지 정보가 충분히 주어져야 한다. 그것은 성장전략과 관련된 변수, 사회지출 및 사회보장제도와 관련된 변수, 그리고 소득분배상황에 대한 변수를 의미한다. 특히 조세제도, 사회보험제도, 공공부조제도 등이 어떻게 구성되어 있는가에 따라 그것이 소득분배구조에 미치는 영향은 상이할 수 있다. 그리고 그 밖에도 민주주의, 인구고령화, 좌파정당, 노조가입률 등 다양한 요인이 개입할 수 있을 것이다. 하지만 동아시아국가에 관한 한, 이러한 정보를 취득하기는 힘든 상황이다. 단적으로 빈곤율에 관해서도 한국과 일본을 제외한 국가에서 상대빈곤율에 대한 시계열적인 정보가 취약하다는 점은 실증분석이 용이하지 않다는 것을 의미한다.

제2장 복지모형에 대한 이론적 검토

제1절 개념정의

복지모형이란 하나의 이론적 구성물이며, 내용적으로는 다양한 대상을 지칭할 수 있다. 일정 국가군을 포괄하는 복지체제를 대상으로 하는 모형이거나, 특정 복지국가를 대상으로 하는 모형일 수 있는 것이다. 이 연구에서 복지모형은 후자, 즉 한국 복지국가의 발전모형을 지칭한다. 그리고 복지모형이 포괄하는 범위 또한 다양한 선택이 가능하다. 한편으로는 생산체제나 정치체제와의 상호 규정성에 초점을 맞춘 거시적 모형이 존재할 수 있으며, 다른 한편으로는 사회보장제도의 제도적 배열(Institutional Arrangement)에 초점을 맞춘 미시적 모형이 존재할 수 있는 것이다. 그리고 이 두 가지를 종합적으로 고려할 수도 있는 것이다. 여기서는 생산체제 및 정치체제와의 관련성을 고려한 거시적 모형을 토대로 사회보장제도의 개편방향을 제시할 것이다.

본론에 들어가기에 앞서 복지국가(welfare state), 복지체제(welfare regime), 복지모형(Welfare Model) 개념에 대해 간략하게 정의하고자 한다.

먼저 복지국가는 재분배기능을 담당하는 제도적 구성방식으로 이해할 수 있으며, 정치·경제적 제도와의 관련성 하에서 그 성격이 규정되는 특성을 보인다. 달리 표현하면, 복지국가란 자본주의국가의 분배체제를 특징짓는 ‘하나의 주요한 제도’(a principal institution)를 지칭하며, <산업구조·고용구조·정치구조·문화구조> 등에 따라 나라마다 상이한 형태를 나타낸다.

이러한 복지체제는 복지국가의 다양한 특성을 재범주화 또는 유형화한 상위 개념으로 상대적으로 추상화 수준이 높은 개념이다(Goodin et. al, 1999). 이 점에서 복지체제란 복지국가의 다양성을 관통하는 하나 또는 몇 개의 논리, 또는 그 이념형으로 정의할 수 있다. 이것이 복지체제와 ‘복지국가체제’(welfare-state regimes) 개념이 혼용되는 이유인 것이다. 물론 보다 엄격하게 정의하면, 복지체

제는 국가의 제도화된 복지영역을 넘어 민간의 복지영역을 포함하고 있다. 이는 복지체제가 복지국가체제보다 광의의 개념임을 의미하는 것이다 (Esping-Andersen, 1999, 79).

복지체제는 생산체제나 정치체제와 더불어 사회체제를 특징짓는 중요한 요소 중 하나이다. 그렇다면 복지체제란 구체적으로 무엇을 지칭하는가. 복지체제는 다음 네 가지 요소가 결합한 구조물로 이해할 수 있다 : ①국가의 사회정책과 프로그램의 형태 : 사회부조와 사회보험 그리고 현금·현물급여의 배분방식(보편적 시민권에 기초한 보편주의 방식 여부), ②복지공급의 역할분담 형태 : 국가, 시장, 가구 간의 복지공급에 대한 책임의 분배방식, ③복지제도의 성과 : 가구의 생활수준이 노동시장에서 그들이 차지하는 위치와 독립되어 보장되는 정도, 즉 탈상품화 정도, ④복지제도의 계층화 성과 : 복지제도가 사회 내의 불평등, 이해관계, 권력을 생산하는 방식과 정도, 그리고 시간적으로 복지체제를 재생산하는 방식이 그것이다(Esping-Andersen, 1999).

복지모형(Welfare Model)이란 기존 복지체제의 문제점을 개선하기 위해 고안된 <대안적 복지체제(alternative welfare regime)>를 의미하며, 현존하는 복지제도를 기술하기보다 발전방향과 추진전략을 제안하고 있다는 점에서 실험적 모형을 의미한다. 따라서 본 연구에서 복지모형은 <생산체제·고용체제·정치체제>와의 관련성을 고려한 발전방향과 추진전략을 제시하며, 복지지출을 감당하기 위한 국가와 민간부문 간 재원부담의 원칙을 제시하고, 주요 사회보장제도의 개편 및 도입방향을 제시하는 형태를 취하고 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, 한국 복지모형에 대한 연구는 한국 복지국가의 성격이 무엇인가에 대한 고민에서 출발하지 않을 수 없다. 그것은 다른 국가와 비교할 때, 한국 복지국가가 어떠한 점에서 보편성을 가지며, 어떠한 점에서 특수성을 갖는가에 대한 이해가 선행되어야 한다는 것을 의미한다. 그리고 한국 복지국가의 보편성 문제를 좀 더 구체화시키는 차원에서 동아시아 복지체제의 문제를 고려할 것이다. 이는 서구 복지국가와 상이한 발전경로의 존재와 그에 따른 상이한 발전전략의 필요성을 확인하는 논거가 될 수 있기 때문이다.

제2절 복지체제론의 생성과 발전

복지체제론의 생성과 발전과정에 대해서는 이미 많은 연구결과가 발표되었다. 그리고 개별 복지체제론들이 갖는 특징에 대해서도 많은 연구결과가 있다 (Ch. Pierson, 2006). 따라서 여기서는 복지체제에 대한 개별이론들을 자세히 설명하기보다, 지난 수십 년간 복지체제이론의 형성과 발전을 개괄할 것이다. 그것은 1950~1970년대 태동기의 이론과 1990년대 성장기의 이론, 그리고 2000년대의 수정된 이론들로 요약할 수 있다. 그리고 그 이론적 변화과정에서 1990년대 후반이후 주목받고 있는 동아시아 복지체제론을 설명할 것이다.

1. 복지체제론의 태동

복지국가의 성격을 분류하는 가장 원초적 형태의 이론들은 그 주장의 명확성 측면에 주목할 필요가 있다. 먼저 복지체제 유형화 작업의 시초라 할 수 있는 연구로는 윌렌스키(Wilensky)와 레보(Lebeaux)의 연구(1958)를 들 수 있다. 이들은 복지국가 유형화와 관련해서 잔여적 모델(residual model)과 제도적 모델(institutional model)로의 구분을 시도하였다.

이러 복지체제에 대한 고전적 연구이자 이후에 많은 영향을 미친 이론으로는 티트무스(Titmuss)의 연구결과(1974)를 들 수 있다. 그것은 복지체제의 이념형(ideal type)을 세 가지로 구분하고 있다: 산업적 성과·효율성 모델(industrial achievement - performance model), 잔여적 복지모델(residual welfare model), 그리고 제도적 재분배 모델(institutional - redistributive model)이다. 이 세 모델 중 산업적 성과·효율성 모델은 국가가 시장을 통한 일차적 소득분배과정에서 나타나는 소득불평등을 보완하는 복지체제를 지칭하며, 잔여적 복지모델은 개인 또는 개인의 사회적 네트워크가 사회적 위험에 대한 일차적 책임을 지는 복지체제를 지칭하며, 제도적 재분배 모델은 급변하는 사회환경 속에서 개인의 복지에 대한 국가의 책임성을 강조하는 복지체제를 지칭한다.

2. 에스핑-앤더슨의 복지체제론

복지체제에 대한 기념비적 연구로는 역시 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen)의 ‘복지자본주의의 세 가지 세계’를 들 수 있다(G. Esping-Andersen, 1990). 그는 기존의 이론에서 한 걸음 더 나아가 탈상품화(de-commodification) 개념을 새로운 분류기준으로 제시하고, 이를 토대로 서구 국가들을 세 개의 체제로 유형화 하였다: 보수주의체제(conservative regime), 자유주의체제(liberal regime), 사회민주주의체제(social democratic regime)가 그것이다.

그에 따르면, 각 복지체제는 다음과 같은 특성을 갖고 있는 것으로 설명된다(아래 <표 2-1> 참조). 먼저 자유주의적 복지체제는 시장의 역할이 중심적이며, 가족과 국가의 역할을 주변적이다. 그리고 복지국가에서 연대의 방식은 개별적이며, 그것은 시장을 통해 이루어진다. 자연 탈상품화의 정도는 미약하다는 특징을 보인다. 이를 대표하는 국가로 미국을 들 수 있다. 이어 사회민주주의의 복지체제는 국가의 역할이 중심적이며, 복지국가의 연대방식은 보편적이고 그것은 국가를 통해 이루어지며 탈상품화의 정도 또한 크다. 이러한 복지체제를 대표하는 국가로는 스웨덴을 들 수 있다. 끝으로 보수적 복지체제는 가족의 역할이 중심적이며, 시장과 국가의 역할은 보조적인 경향을 보인다. 그리고 연대방식에 있어서도 연(緣)조합주의가 강하게 나타나며, 가족을 단위로 연대가 이루어지고 역설적으로 탈상품화의 정도 또한 높게 나타난다. 이러한 복지체제를 대표하는 국가로는 독일과 이태리 등을 들 수 있다.

그의 연구는 복지체제를 정의함에 있어 다양한 요인을 종합적으로 고려하고 있으며, 그 요인에 대한 계량화 작업의 토대를 제공하고 있다는 점에서 이론적으로 매우 중요한 의미를 갖는다. 물론 이 계량화는 모형설계에 있어 서구 중심적 성격을 갖는다는 점, 젠더(gender) 문제를 소홀히 다루고 있다는 점, 비서구권 국가에 적용하기 힘들다는 점 등의 문제를 안고 있다. 하지만 그의 연구는 복지체제 유형화를 넘어 21세기 복지국가가 해결해야 할 다양한 쟁점을 제기하고 있다는 점에서도 중요한 의미를 갖는다. 그것은 계층화의 문제, 탈산업화에 따른 충격의 문제 등 매우 다양한 주제를 포괄하는 것이다.

<표 2-1> 에스핑-앤더슨의 복지체제 특성 분류

	자유주의적	사민주의적	보수적
주체의 역할			
- 가족	주변적	주변적	중심적
- 시장	중심적	주변적	주변적
- 국가	주변적	중심적	보조적
복지국가			
- 연대의 방식	개별적	보편적	연(緣)조합주의
- 연대의 중심	시장	국가	가족
- 탈상품화 정도	최소주의적	최대주의적	높음
해당 국가	미국	스웨덴	독일, 이태리

자료: G. Esping-Andersen(1999)

3. 복지체제론의 수정

복지체제이론은 높은 추상수준으로 인해 설명하지 못하는 많은 복지국가를 남겨두고 있다. 그것은 단순히 세계 각국의 복지체제를 비교분석할 수 있는 데이터의 부재 문제가 아니라, 복지체제유형론 자체가 갖는 한계와 밀접한 관련이 있다. 이러한 맥락에서의 비판은 주로 신제도주의자들에 의해 제기되고 있으며, 이는 비서구권 국가인 우리나라의 복지국가 성격을 논의하는데도 매우 중요한 함의를 갖는다. 여기서는 보놀리(G. Bonoli)와 피어슨(P. Pierson)의 논의를 중심으로 설명하기로 하겠다.

보놀리는 기존 이론들이 일차원적 유형화(single-dimension classification)에 머물고 있다고 지적하는 대표적인 이론가이다. 물론 에스핑-앤더슨의 이론은 복지국가의 형성과 발전에 영향을 미친 요인들을 포착함으로써 복지체제 논의에 보다 실질적인 기여를 하였다. 하지만 그의 방법도 일차원적 유형화라는 비판으로부터 자유롭지 못하다. 양적 지표만을 활용한 유형화 작업은 동일한 지출 수준을 보이는 국가 간의 차이점, 특히 목표·방식·효과의 차이를 간과하는 한계를 보이고 있다는 것이다. 그것은 보편주의와 조합주의의 차이를 보장범위

(coverage)의 차이로 축소하고, 기여금방식과 조세방식이 갖는 정치적·제도적 함의를 고려하지 못했던 것이다(G. Bonoli, 1997).

보놀리의 질적 분석방법은 복지체제를 유형화함에 있어 비서구권 국가들이 특징적으로 나타내는 정치세력간의 힘 관계, 문화적 전통, 제도 자체의 관성 등을 고려하는 것이다. 그것은 양적 지표를 새로운 범주나 유형으로 추상화하는 작업에서 한 걸음 더 나아가 질적 지표를 고려하여 복지체제를 유형화하는 새로운 시도를 의미한다. 이러한 시도는 복지체제 유형의 지도 위에 비서구권 국가들이 놓일 수 있는 지점을 마련할 수 있을 것으로 판단된다. 기존의 양적 접근방법에 권력자원이론의 성과와 신제도주의의 성과를 보완하는 방식을 의미하는 것이다.

좀 더 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 에스핑-앤더슨은 좌파정치세력과 노동운동의 활성화가 복지제도의 탈상품화에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 강조한 바 있고, 캐슬(Castles)은 우파정치세력의 힘과 사회지출 수준의 관계가 반비례한다는 점을 강조한 바 있다. 하지만 좌파정치세력이 집권하더라도 계급적 이해가 분산되는 경우, 보편주의나 탈상품화의 정도는 미약하게 나타날 수 있다. 그리고 최근 저발전국이나 신흥산업국에서 나타나고 있는 바와 같이, 좌파정권이 재상품화 정책을 강화하는 경우도 존재할 수 있다. 이 점에서 보놀리는 좌·우파 정치세력의 구분을 넘어 비스마르크 방식(조합주의)과 베버리즈 방식(보편주의)의 구분이 갖는 중요성을 강조하고 있다. 이는 제도생성을 둘러싼 정치적 힘 관계와 제도배열의 방식이 유기적으로 작용하고 있음을 의미하는 것이다.

신제도주의적 경향 중 복지체제의 경로의존성(path dependancy) 문제에 주목하는 피어슨(Paul Pierson)의 이론 또한 매우 중요한 함의를 갖는다. 물론 경로의존성 개념은 에스핑-앤더슨이 보수주의복지체제의 경직성을 나타낼 때 사용했던 '얼어붙은 복지국가지형'(frozen welfare state landscape)이라는 표현(Esping-Andersen, 1996)에서 암시되었다. 하지만 이 개념은 피어슨에 의해 복지축소기의 복지개혁의 어려움을 설명하는데 매우 효과적으로 사용되었다. 서유럽 국가들의 연금개혁 과정에서 제도의 자기증식과 자기방어를 경로의존성 이

론으로 구체화시켰던 것이다(P. Pierson, 2001).

물론 경로의존성 개념은 단순히 복지개혁의 지체를 설명할 뿐 아니라, 복지개혁의 성과를 설명하는 이론으로의 효용성을 갖는다. 피어슨이 이 이론을 통해 왜 서구복지국가들이 왜 복지개혁에 실패하는가를 설명했다면, 콕스(Cox)는 스칸디나비아국가에서 복지모델에 대한 자부심이 어떻게 모델의 지속가능성에 긍정적인 영향을 미쳤는지 설명하고 있는 것이다(R. Cox, 2004).

경로의존성 이론의 한계를 지적하는 주장이 없는 것은 아니다. 참고로 레세니흐(Lessenich)는 서유럽 복지체제가 실제로는 매우 역동적이며 새로운 경로창출(path creation)의 잠재력을 갖고 있다고 말한다(S. Lessenich, 2005). 물론 이 비판이 경로의존성에 대한 연구결과가 갖는 함의를 훼손하는 것은 아니다. 하지만 많은 국가에서 기존의 경로에서 벗어난 새로운 대안이 제시되고 구체화된다는 점을 감안할 때, 이는 중요한 의미를 갖는 것이다.

4. 복지체제론의 새로운 영역

한국의 복지체제를 정의하고 대안적 복지모형을 제시하려는 실험적 연구는 최근 서구와 동아시아 복지체제에 대한 논의를 검토하는 것에서 출발할 필요가 있다. 에스핑-앤더슨의 복지체제 유형화 논의에서 일본의 사례는 매우 단편적으로 다루어졌으며, 비서구권 국가는 진지한 고려대상으로 간주되지 않았다.⁵⁾ 그리고 이들 서구학자들이 취했던 서구 중심적 관점 자체도 문제이지만, 글의 조악한 수준이 더욱 심각한 문제라고 말할 수 있다. 실제로 일부 연구는 동아시아 각국의 복지체제를 유형화함에 있어 실증적 논거가 충분하지 않을 뿐 아니라, 복지체제에 대한 종합적인 평가를 하지도 못하고 있는 것처럼 보인다.

5) 에스핑-앤더슨의 복지체제론에서 일본은 혼합형 복지체제 등으로 유형화되었다. 하지만 일본을 제외한 국가들은 본격적인 연구대상이 아니었다. GDP대비 사회지출 수준, 사회보험 및 각종 복지제도의 보장범위(coverage)와 보장수준, 소득불평등도와 빈곤율 등을 고려할 때, 동아시아 각국은 복지체제 지도상의 어느 지점에 위치하는지 명확하게 설명하기 힘들었던 것이다. 아스팔터(Aspalter)가 지적하고 있는 것처럼, 에스핑-앤더슨의 복지체제유형론 또한 '복지국가의 최소한의 기준'이 무엇이며, 동아시아국가들은 어느 지점에 위치하는지 설명할 수 있는 논거가 취약한 것이다(Ch. Aspalter, 2001).

동아시아 복지체제에 대한 추상적 논의는 동아시아 발전모델에 대한 평가와도 밀접한 관련이 있다. 동아시아 발전모델은 그 자체로 엄밀한 과학적 분석의 대상이기보다 정치적 구성물이라는 특성을 갖는다. 이 모델은 시기에 따라 성공적인 발전모델 그리고 비효율적인 발전모델로 간주되는 편리한 구성물이었다.⁶⁾ 동아시아 발전모델을 특징짓는 유교적 가치체계, 공동체 의식, 개인의 근면성, 높은 교육열, 국가의 적극적인 경제개입 등은 아시아 경제위기 이전까지만 해도 국제금융기관 등에 의해 새로운 성장모델 또는 저발전국이 배워야 할 모델로 선전되었다. 하지만 아시아 경제위기 이후 이 모든 가치는 위기를 초래한 원인으로 폄하되었다. 그리고 세계화 논리 또는 글로벌 스탠다드(global standards)로 포장된 신자유주의 정책은 이러한 가치를 비합리적 잔재로 공격하기에 이르렀다.

여기서 주목해야 할 점은 많은 서구학자들이 동아시아 복지체제를 규정함에 있어 기존 서구사회의 거대담론을 중심에 놓고 매우 편리한 방식으로 접근하고 있다는 것이다. 단적인 예로 ‘아시아적 생산양식’에 대한 서구학자들의 논쟁은 비서구사회의 발전양식을 서구 중심적 거대담론에 짜 맞추거나, 과학적으로 설명하기 힘든 것으로 신비화하는 양극단으로 치우친 측면이 있었다. 동아시아 국가들을 거대담론의 틀에 맞추기 힘들다고 주장하는 논자들에게서 나타나는 경향은 때로 정치의 과잉으로 때로 문화의 과잉으로 동아시아 사회체제를 규정하려 한다는 점이다.⁷⁾ 이러한 맥락에서 동아시아 복지체제론 또한 편의에 따른 과도한 단순화나 <제4의 복지체제> 등으로 ‘내쳐지는’ 문제에서 벗어나야 할 것이다.

1990년대 이후 서구의 많은 학자들은 동아시아국가의 복지체제를 ‘동아시아 복지모델’(The East Asian Welfare Model)이나, ‘유교주의 복지체제’(Confucian Welfare Cluster)나, ‘보수적 복지국가체계’(Conservative Welfare State System) 등

6) IMF나 World Bank는 1997년 외환위기가 도래하기 전까지만 해도 한국을 비롯한 동아시아국가들에 대해 <대표적인 성공모델>로 표현해 왔다. 하지만 외환위기 이후 그 평가는 상반된 방향으로 치달는 경향을 보여왔다.

7) 사회과학에서 비트포겔(K. Wittfogel)의 동양전제주의(Oriental Despotism)가 수력관리에 따른 전제정치의 출현이라는 도식주의를 서구에 전파했던 것이 좋은 사례이다.

으로 정의하였다(C. Jones, 1993; R. Goodman et al., 1996; Ka Lin, 1999; Ch. Aspalter, 2001). 하지만 그것은 각국의 정치체제, 민주화, 복지제도의 포괄범위와 특성 등을 종합적으로 고려한 유형화이기보다 자의적 해석을 통한 유형화에 그치는 경우가 많았다.

물론 서구 학자들의 연구결과에서 시사점을 얻을 수 없는 것은 아니다. 홀리데이(Holliday)와 와일딩(Wilding)의 연구는 동아시아 복지체제에 대한 논의와 관련해서 상대적으로 보다 종합적인 이해를 시도하고 있는 것처럼 보인다. 그들은 싱가포르, 홍콩, 대만, 한국의 복지체제를 정책과정, 규제, 공급, 재원 등 네 가지 측면에서 비교하여 몇 가지 결론을 도출하고 있다. 그것은 이들 국가에게서 다음 여섯 가지 공통점이 발견된다는 것이다. ①정치적 목적의 중시, ②경제발전과 완전고용을 통한 복지의 대체, ③생산적 복지의 우위, ④서구 복지국가에 대한 비판여론의 조성, ⑤가족의 역할 중시, ⑥행정을 통한 정치의 흡수가 그것이다. 그리고 이러한 특성을 가진 동아시아 복지체제가 세계화의 충격에 반응하는 양상 또한 흥미롭다는 점을 지적하고 있다. 즉, 세계화는 동아시아 복지제도를 강화하고, 복지축소에 대한 대중적 저항을 강화하는 경향을 나타내고 있다는 것이다(Ian Holliday & Paul Wilding, 2003).

이제 동아시아 복지체제 문제는 더 이상 서구 연구자들의 전유물이 아니다. 최근에는 동아시아 연구자들에 의한 연구가 활성화되고 있기 때문이다. 이는 향후 동아시아 복지체제 연구가 보다 구체적이고 객관적인 형태로 발전할 수 있음을 의미하는 것이다. 여기서는 이러한 연구의 전제로 크게 두 가지 사항을 지적하고자 한다. 첫째는 와일딩이 최근 논문에서 지적한 바 있는 것으로 동아시아국가 내부에서 복지국가발전의 상이한 경로가 나타나고 있다는 점이다. 그것은 싱가포르와 홍콩이 여전히 생산주의적 복지모델을 고수하는데 반해, 한국과 대만은 이미 그것에서 벗어나고 있음을 의미한다(Paul Wilding, 2008). 둘째는 동아시아 복지국가들이 1970년대 이후 지속적으로 국제기구의 권고를 수용해 왔지만, 그것이 이들 국가에 대한 적절한 대안이 아니었으며, 이후의 발전방향 또한 그것과는 다른 경로를 취하고 있다는 것이다(Ramesh, 2004).

물론 이는 동아시아국가들에 국한된 문제가 아니다. 그것은 지난 수십 년간

국제기구가 저발전국이나 신흥산업국에게 제안했던 복지모형 전반에 걸쳐 나타났던 문제인 것이다. 사회보험 중심 모델에서 사회부조 중심 모델로 계속 변화해 왔던 국제기구의 제안은 현실에 대한 부적합성 문제를 야기하던 단계에서 소득불평등 심화에 대한 소극적 대응의 문제를 야기하던 단계로 문제의 성격이 변화했음을 의미하는 것이다.

제3절 복지체제론의 주요 쟁점

복지체제론은 추상수준이 매우 높은 개념이며, 다양한 비서구권 국가의 복지제도를 설명하는데 많은 한계를 안고 있다. 그럼에도 이 개념은 복지체제의 발전방향을 모색하는데 중요한 시사점을 안겨준다. 그리고 그것은 크게 두 가지 측면에서 그러하다. 탈상품화와 계층화의 문제가 그것이다.

1. 복지체제의 가치지향: 탈상품화와 재상품화

탈상품화는 복지제도가 지향하는 정책적 목표일 수 있다. 시장소득에 대한 높은 의존도로 인해 나타나는 박탈(*deprivation*)과 불평등(*Inequality*)의 문제를 해결하기 위해서는 복지제도를 통해 그 충격을 흡수해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 이유에서 사회보험이라는 강제된 사회안전망을 구축하고, 이를 통해 보호하기 힘든 집단에 대해 사회부조 형태의 지원을 강화하는 것이다. 이 두 개의 제도는 서로 기능적인 상보관계에 있다고 볼 수 있으며, 가장 이상적인 관계는 사회보험 등의 1차 사회안전망이 확충됨으로써 사회부조 등 2차 사회안전망에 대한 수요가 최소화되는 것이다.

문제는 사회보험제도 등 1차 안전망의 지속가능성이 경제상황과 밀접한 관련이 있으며, 지난 20년간 세계 각국이 직면하고 있는 고용위기의 문제는 사회보험제도의 지속 가능성을 위협하고 있다는 것이다. 그 결과, 세수가 감소하고 사회부조제도에 대한 지출이 증가함에 따라 이 문제를 해결하기 위한 미시적 복

지제도 개혁이 불가피했다는 점이다. 이것이 미국이 1990년대 중반 추진했던 복지개혁(PROWRA)이나 유럽 국가들이 같은 시기 추진했던 각종 활성화정책(Activation Policies)의 추진배경이었다.

이는 사회보험과 사회부조제도가 서로 상보적 관계에 있다고는 하지만, 사회부조제도에 대한 의존성이 증가하는 경우, 정치적·재정적으로 기존 복지체제의 지속가능성 문제가 제기될 수 있음을 의미하는 것이다. 그리고 그 귀결은 일정 정도 탈상품화(de-commodification)에서 재상품화(re-commodification)로의 경향을 나타내게 된다.

1990년대 이후 서구 각국에서 나타났던 이러한 변화는 2008년 현재 우리사회에서 묘한 시사점을 안겨준다. 다른 많은 신흥산업국가처럼 우리나라는 사회보험체제의 가입범위(coverage)가 낮다는 구조적인 문제점을 안고 있다. 그것은 상대적으로 큰 비임금근로자 비중과 노동유연화로 인한 비정규근로자의 증가 등으로 표현할 수 있다. 이는 사회보험체도를 도입하였으나 그것이 20세기 중반 서구 국가들에서와 동일한 방식으로 작동하기 힘들며, 그로 인해 동일한 효과를 가정할 수 없다는 점이다. 사회보험체도를 내실화하려는 노력을 하더라도 사회보험 가입범위를 확대하기 힘들며, 결과적으로 사회부조제도에 의존하지 않을 수 없는 것이다. 하지만 사회부조제도를 확장하는 과정에서 제기되는 문제점은 서구 복지국가가 경험했던 복지의존성(welfare dependency)을 어떻게 최소화할 것인가 하는 점이다. 바로 이러한 맥락에서 우리나라는 사회부조제도에서 재상품논리에 기반한 활성화정책을 도입하게 된 것이다. 실제로 정책결정자나 전문가들은 1999년 기초생활보장제도 법제화 과정에서 이러한 위험성과 대책의 필요성을 잘 인식하고 있었다(강신욱 외, 2006).

2. 복지체제와 경제성장: 생산체제의 문제

복지체제는 생산체제(Production Regime)와의 관련성 하에서 논의되어야 한다. 여기서 생산체제란 ‘생산영역에 간여하는 다양한 기관(institutions)과 정책(policies)의 구성체’를 의미한다(E. Huber & J. D. Stephens, 2001). 실제 기존 한

국 복지체제 유형화 논의는 생산체제에 대한 고려가 부족했던 것처럼 보인다. 예를 들어, 한국 복지체제가 자유주의와 보수주의의 혼합형이라고 규정하는 경우, 그것이 향후 유럽 시민주의 복지체제를 모델로 해야 한다거나, 신자유주의 복지체제를 모델로 해야 한다는 논거를 제시해 주는가. 적어도 기존의 논의는 이 문제에 관해 적절한 답변을 제시하지 못하고 있는 것처럼 보인다.⁸⁾ 이는 생산체제의 성격과 발전방향에 대한 논의가 복지체제에 대한 논의와 함께 진행되지 못함에 따라 규정성과 가능성을 함께 고려한 발전전략을 제시하지 못하고 단순히 복지지출의 확대 필요성을 강조하는 원론수준에 머무르고 있기 때문이다.

이 점에서 복지체제와 생산체제에 대한 논의는 유기적으로 결합되어야 한다. 하지만 이 경우에도 생산체제와 복지체제는 기계적인 일대일 관계가 아니라 다대다 관계로 이해되어야 할 것이다. 그리고 그 저변에는 생산체제가 복지체제의 성격을 규정한다는 기존의 거대담론에 대한 비판이 전제되어 있는 것처럼 보인다. E. Huber는 동일한 복지체제를 가진 국가가 상이한 생산체제에 기초할 수 있으며, 반대로 동일한 생산체제를 가진 국가가 상이한 복지체제를 구축할 수 있다고 말한다. 그리고 그것은 사회민주주의 복지국가(Social-Democratic Welfare State), 기독교민주주의 복지국가(Christian Democratic Welfare State), 자유주의 복지국가(Liberal Welfare State), 봉급생활자 복지국가(Wage Earner Welfare State)로 유형화된다. 각 복지체제 유형 중 생산체제의 이질성이 심한 경우로 <기독교민주주의 복지국가>를 들고 있다. 특히 후자와 조응하는 생산체제는 크게 세 개의 하위 집단으로 분화된다고 말한다(E. Huber & J. D. Stephens, 2001).

한국 복지체제에 대한 논의 또한 생산체제의 성격과 발전방향에 대한 고려에 기초해야 한다. 먼저 GDP 수준, 국제 분업관계 상의 위치, 산업구조의 특성과 변화, 기업구조의 특성, 노동시장 유연화 등에 대한 현실인식을 토대로 국가의

8) 더욱이 기존의 서구 복지체제 유형화는 복지체제를 독립변수로 고려하는 과정에서 생산체제와의 관련성을 소홀하게 처리하거나 암묵적으로 동질적인 생산체제를 전제하는 경향을 나타내고 있다. 이 점에서 기존의 유형화 방법을 무비판적으로 비서구권 국가에 적용하는 경우, 복지체제와 생산체제의 관계를 고려하지 않은 추상적인 논의로 귀결될 위험성이 존재한다.

정책적 개입전략을 명확히 해야 한다. 생산체제는 대기업과 중소기업의 관계, 비정규직 문제 등과 맞물려 복지체제에 중요한 영향을 미친다. 그것은 단순히 빈곤율의 증가나 복지수요의 증가에 영향을 미칠 뿐 아니라, 복지제도의 적용 방식에도 큰 영향을 미친다. 노동시장의 균열과 이해관계의 대립은 보편적 복지제도의 형성에 부정적인 영향을 미칠 위험성이 크다. 이 점에서 생산체제에 대한 고려 없는 복지체제 논쟁은 공허하게 들릴 수 있다.

물론 복지체제는 이 생산체제의 영향을 받는 동시에 그것을 보완 또는 개선하는 기능을 수행한다는 점에 주목해야 한다. 복지체제는 시장경쟁을 통해 발생하는 취약계층과 빈곤층을 지원함으로써 계층 간 갈등을 최소화하는 역할을 수행할 수 있다. 아울러 각종 제도적 장치를 통해 생산체제 차원에서 빈곤발생을 예방하는 다양한 조치를 취할 수 있다. 시장에서 발생하는 소득불평등은 국가의 복지정책을 통해 완화될 수 있으며, 그 정도는 각국 복지체제의 성격에 따라 다르게 나타난다.⁹⁾ 그럼에도 복지체제는 부의 창출여건(생산체제)을 훼손하지 않아야 한다는 원칙에서 벗어나기 힘들다. 이는 GDP 대비 사회지출로 표현되는 지출총량의 적정성 외에도 기능별 지출비중과 지출방법 측면에서 복지체제가 생산체제 상 발생하는 소득불평등을 해소하는 동시에 성장에 기여하는 방식을 모색해야 한다는 것을 의미한다. 하지만 성장과 분배의 선순환 관계는 구체적 실천에 있어 사회적 합의를 도출하기 용이하지 않은 것처럼 보인다. 그러한 이유에서 또는 그럼에도 불구하고 바로 이것이 복지체제가 생산체제와의 관계에서 일차적으로 풀어야 할 숙제인 것이다.

9) Oxley et al.(1998)에 따르면, OECD 11개국을 대상으로 시장소득과 가처분소득 기준 지니계수를 살펴보면, 1994~1995년경 각국은 평균 16.7%의 지니계수 감소효과를 나타내고 있다. 하지만 국가에 따라 지니계수의 감소효과는 매우 큰 편차를 보이고 있다는 점을 지적할 수 있다. 지니계수 감소효과가 가장 적은 국가는 일본으로 7.5%이고, 가장 큰 국가는 스웨덴으로 25.8%로 나타나고 있다. 그리고 이는 빈곤률 감소효과를 살펴봐도 유사하게 나타난다. M. F. Forster(2000) 또한 OECD 13개국을 대상으로 1994~1995년경 시장소득과 가처분소득 기준 빈곤률 감소효과를 살펴보고 있는데, 그에 따르면 평균 18.9%의 빈곤률 감소효과가 나타나고 있다. 하지만 이 경우에도 미국이 가장 낮은 9.4%의 빈곤감소 효과를 나타내고 스웨덴이 가장 높은 28.7%의 빈곤감소효과를 나타내고 있음을 알 수 있다.

3. 복지체제와 고용체제: 고용기근과 고용불안의 문제

복지체제에 대한 논의는 생산체제 외에도 고용체제(Employment Regime)와의 관련성하에서 논의될 필요가 있다. 그 이유는 앞서 언급한 바와 같이 <고용 없는 성장> 문제와 밀접한 관련이 있다. 경제성장이 이루어진다 하더라도 그것이 복지수요 증가에 미치는 영향은 고용을 매개로 하기 때문이다. 경제가 지속적으로 성장하더라도 그것은 전반적인 고용감소를 수반하거나, 특정 집단의 고용불안을 대가로 할 수 있는 것이다. 이는 고용체제가 복지체제의 지속가능성에 큰 영향을 미칠 수 있음을 의미한다.

고용체제란 다양한 의미로 정의될 수 있지만, 근로자의 고용유지와 취업촉진을 위한 지원제도의 배열방식을 의미하는 것으로 정의할 수 있다. 그리고 그것은 고용보호제도(Employment Protection Legislations), 실업자 지원제도(Active & Passive Labor Market Policies), 평생학습제도(Life-Long Learning), 고용형태별 조세부담제도 등으로 구성된다. 즉, 이 각각의 제도가 어떻게 구성되어 있는가에 따라 고용체제가 차별화되는 것이다.

물론 고용체제의 유형을 복지체제 유형과 같은 형태로 구분하기에는 한계가 있다. 하지만 그것은 복지체제와 밀접한 관련이 있다. 따라서 여기서는 에스핑-앤더슨의 복지체제 유형을 토대로 고용체제를 구분하는 방식을 취하고자 한다. 먼저 사민주의형은 실업자에 대한 높은 보호수준, 상대적으로 높은 노동시장 유연성, 높은 수준의 조세부담율을 그 특징으로 한다. 이어 대륙유럽형은 실업자에 대한 중간수준의 보호, 상대적으로 낮은 노동시장 유연성, 높은 수준의 조세부담을 그 특징으로 한다. 끝으로 자유주의형은 실업자에 대한 낮은 보호수준, 매우 높은 노동시장 유연성, 낮은 수준의 조세부담을 그 특징으로 한다(노대명 외, 2007).

고용체제의 성과측면에서 보면, 사회민주주의형(특히 덴마크)이 고용성과(실업률)와 소득성과(저임금노동자 비율) 측면에서 가장 우수하다. 그리고 이는 노동유연화와 적극적 노동시장정책의 강화가 패키지를 이루고 있다는 점과 밀접한 관련이 있다. 이어 대륙유럽형은 실업률이 매우 높다는 점에서 고용성과가

가장 나쁘지만 소득성과는 자유주의형에 비해 다소 높거나 유사한 것으로 판단된다. 그것은 높은 실업률로 인해 근로소득을 상실한 집단이 증가하고 있지만, 복지급여를 통해 빈곤충격을 해소하는 정도는 자유주의형에 비해 상대적으로 높다는 것을 의미한다. 끝으로 자유주의형은 실업률이 낮다는 점에서 고용성과는 양호하지만 저임금노동자 비중이 높다는 점에서 소득성과는 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 이는 낮은 실업률에도 불구하고 근로빈곤층(Working Poor) 비율이 높다는 것을 통해 확인할 수 있다.

물론 이러한 유형에 포함되지 않은 고용체제 또한 존재한다. 유럽국가의 경우에는 남부 유럽국가들의 고용체제가 그것이며, 비서구권 국가들 또한 예외적인 경우에 해당된다. 그것은 취약한 고용보호법제와 실업자에 대한 낮은 보장 수준, 노동시장 유연성의 이원화, 낮은 수준의 조세부담 등을 특징으로 한다. 하지만 이 경우에도 하나의 명확한 경향성을 발견하기는 힘들다. 국가마다 각 제도의 절합(Articulation) 방식이 상이하기 때문이다. 하지만 이론의 분화라는 관점에서 보면, 새로운 유형화가 불가능한 것은 아니다.

4. 복지체제와 정치체제: 민주주의의 문제

복지체제의 발전과정에서 정치체제의 역할은 매우 중요하다. 서구 복지국가의 성장에 제2차 세계대전이후의 민주주의와 정치세력 간 힘 관계가 결정적인 영향을 미쳤던 것처럼, 21세기 신흥산업국에서 복지국가가 성장함에 있어 민주주의와 정치세력 간 힘 관계 또한 결정적인 영향을 미치고 있기 때문이다. 서구국가라 하더라도 상대적으로 민주주의가 저발전 되어 있고 정치세력 간 힘 관계가 이념적으로 편향되어 있다면, 복지체제의 성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 하지만 복지체제와 정치체제의 관계는 주로 신흥산업국가에서 중요한 영향을 미치는 것으로 판단된다.

물론 20세기 중반과 21세기 초반 정치체제가 복지체제에 미치는 영향은 세계화라는 환경측면에서 중대한 차이점이 존재한다. 즉, 20세기 중반에는 사회주의 국가와의 경합 및 보호무역에 기초한 경제성장을 토대로 개별 복지국가가 빠르

게 성장할 수 있었다. 그리고 대부분의 서구국가에서는 절차적 민주주의가 확고하게 자리 잡고 있었다. 하지만 21세기에 진입한 시점에도 여전히 많은 저발전국과 신흥산업국은 절차적 민주주의조차 구축하지 못한 상황이다. 더욱 심각한 문제는 경제환경이 크게 다르다는 점이다. 개방된 경제환경 속에서 경제성장은 내부의 소득불평등을 심화시키는 방향으로 작용하고 있음을 의미하는 것이다. 물론 이는 저발전국에서는 다른 양상으로 나타날 수 있다. 경제성장은 소득불평등을 현저하게 개선하는 효과가 있음을 의미한다. 하지만 신흥산업국에서 개방된 경제환경은 소득불평등을 심화시키는 영향을 미칠 수 있다.

이러한 상황에서 민주주의의 내실화는 취약한 경제환경 속에서 복지지출을 강화하는 문제에 중요한 영향을 미치게 된다. 기존의 연구결과는 민주주의가 복지확장에 긍정적인 영향을 미친다는 점에 대체적인 합의를 보이고 있다. 그것은 설사 절차적 민주주의라 하더라도 선거경쟁 과정에서 정당들이 유권자들을 유인하기 위해 저소득층을 위한 재분배정책과 조세정책을 선호하게 된다는 것을 의미한다(Meltzer & Richards, 1981; Boix, 1998; Bueno de Mesquita et al., 2003). 그리고 민주화는 언론의 자유를 통해 선거경쟁을 활성화시킴으로써 복지확장에 긍정적인 영향을 미친다는 해석 또한 가능하다(Acemoglu & Robinson 2005).

하지만 민주주의가 항상 복지확장, 특히 빈곤문제 해결에 긍정적인 영향을 미치는 것은 아니라는 반론에 주목할 필요가 있다(Moore & White, 2003; Kohli, 2003). 특히 로스(Ross)는 민주주의의 내실화가 중산층에 대한 복지확장을 강화하는 경향이 있지만, 정작 빈곤층에 대한 지원을 강화하는 문제에 대해서는 명확한 경향성을 발견하기 힘들다는 점을 지적하고 있다(Ross, 2006). 그 이유는 실제로 신흥산업국에서 민주화이후 복지지출의 확대가 주로 중산층을 대상으로 하는 교육비와 의료비 지출증가에 기인한 것이기 때문이다.

이 점에서 빈곤층에 대한 복지확장은 절차적 민주주의를 넘어선 새로운 정치적 세력관계가 전제되어야 가능하다고 말할 수 있다. 그것은 복지확장을 가로막는 전통적 가치체계와 이를 활용하는 이데올로기 생산구조, 경직된 관료제의 영향력, 정부재정에 의존하는 빈곤정책 지출확대에 대한 저항감 등을 극복할 수 있는 조건이 형성되어야 한다는 점을 의미한다. 실제로 이는 한국을 비롯한

동아시아국가들에게서 가장 전형적으로 나타나는 현상이다. 민주화와 세계화로 인해 소득불평등과 빈곤문제가 심화됨에 따라 복지확장이 이루어졌던 것은 사실이나, 그것은 중산층에 대한 복지확장을 근간으로 하고 있으며, 근로소득과 복지의 동시적 양극화라는 문제점을 내포하고 있음을 의미한다. 신흥산업국에서의 복지확장은 현재 <민주화 이후 민주주의의 내실화>¹⁰⁾라는 과제를 안고 있는 것이다.

제4절 복지체제론의 시사점

1. 복지체제론의 한계

이론은 항상 잔여(Residus)의 문제를 안고 있다. 그것은 이론이 모든 현상을 관통하는 핵심법칙을 이해했다고 선언하는 순간, 그 이론을 위태롭게 만드는 요인으로 작용하여 왔기 때문이다. 이 점에서 사회과학은 항상 총체성(totality)을 인식하려는 노력을 하더라도, 그것이 해결하지 못하는 잔여의 문제를 의식해야 하는 것이다. 바로 이것이 특수성의 문제이다.

그리고 복지체제론이 21세기 비서구권 국가의 복지체제를 설명하는 순간, 가장 큰 잔여는 비제도화된 복지의 문제이다. 비록 전 세계적으로 서구적 가치와 삶의 규범이 일상생활에서부터 영향력을 확대하고 있다 하더라도, 그것은 매우 점진적인 속도로 진행된다. 그리고 그것은 종종 제도화된 영역을 우회하여 잔존한다. 그것은 가족을 비롯한 비국가적 사회영역의 문화와 관습에 기초하고 있다. 이 점에서 복지체제를 복지제도와 공적 사회지출을 통해 파악하려는 시도는 항상 비서구권 국가들의 복지체제를 폄하하는 문제점을 나타내게 된다.

왜 정치제도와 경제제도 등 각종 제도화영역에서 국가 간 차이가 나타나는지 생각해 볼 필요가 있다. 동일한 소득수준을 가진 국가사이에도 경제제도와 정치제도 그리고 복지제도에 있어 중요한 차이가 나타난다. 설사 동일한 제도적

10) 이는 최장집(2005), 『민주화이후의 민주주의』, 후마니타스를 참조.

형태를 취하고 있다 하더라도 각 제도를 구성하는 방식이 다르며, 그로 인해 나타나는 결과 또한 다르다. 그렇다면 이러한 차이를 야기하는 원인은 무엇인가. 이것이 복지체제론이 다른 이론을 통해 풀어야 할 숙제인 것이다.

결국 복지체제론에 대한 연구는 논리적 타당성의 문제를 넘어 정책적 또는 정치적 함의에 초점을 맞출 필요가 있다. 그것은 복지체제론이 갖는 가치지향의 문제도 중요하지만, 특정 국가의 복지제도 발전에 주는 시사점이 무엇인가 하는 점에 대해서도 주목해야 한다는 것을 의미한다. 이는 크게 세 가지 관점에서 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 복지체제론은 복지제도의 형성과정을 말해주지 못한다. 그것은 현 복지체제의 성격을 규정하는데 유용성을 갖지만, 그것이 현재와 같이 형성되게 된 원인을 설명하는데 한계가 있다. 특히 이론의 추상화 과정에서 정치·경제·사회적 측면의 원인 중 상당부분은 사상된다. 이 점에서 복지체제의 형성경로를 설명할 수 있는 다른 이론이 필요한 것이다. 그것은 정책결정과정에 영향을 미치는 정치적 힘 관계와 관료제의 역할, 그리고 계층구조 등을 의미한다.

둘째, 복지체제론은 향후 대안적 복지모형을 구축하기 위한 전략적 우선 순위에 대해 구체적인 해답을 제시하기 힘들다. 그것은 가장 이상적인 복지모형에 대해서는 말해주지만, 그것에 이르는 과정적 전략에 대해 많은 것을 말해주지 못하는 것이다. 물론 보다 발전된 복지체제를 가진 국가들의 경로를 탐색함으로써 중요한 시사점을 얻을 수 있다. 하지만 대부분의 경우에는 처한 여건이 다르다는 점에서 시사점 이상을 얻기 힘들기 때문이다. 이는 차선에 대한 선택과 집중이 필요한 것이다.

셋째, 복지체제론은 사회보장제도와 관련된 구체적인 제도화 작업에 대해 많은 시사점을 주기 힘들다. 복지체제의 문제는 상당 부분 복지제도의 조합(Institutional Arrangement) 문제이며, 새로운 복지모형을 제시한다는 것은 사회보장제도 전반에 걸쳐 매우 구체적인 개편방안을 필요로 한다. 그리고 개별 사회보장제도는 그것이 처한 상황에 맞는 구체화된 실천전략을 필요로 한다. 대상선정과 급여 등 다양한 문제와 관련한 미시적 제도개편방안이 전제되어야 한다는 것을 의미한다.

2. 복지체제론에 대한 보완적 접근방식의 시사점

한국 복지국가의 성격규정과 관련해서는 이미 많은 논쟁이 진행되어 왔다. 그리고 그것은 사회보험제도 및 사회부조제도의 지출규모와 운영방식을 중심에 두는 경향이 있었다. 하지만 최근 수년간 진행된 복지체제 논의에서 <감춰진 복지지출> 문제가 중요한 논점을 형성하고 있다(Estevez-Abe, 2008; Hong Kyung-Zoon, 2008). 물론 지나친 확대해석은 경계해야 하지만, 한국 복지국가의 현 단계와 미래를 가능하는 또 다른 방식에 대한 고민이 존재한다는 것을 의미한다.

한국의 공적 사회지출 비중이 다른 OECD국가들에 비해 낮다는 점은 잘 알려져 있다. 그 비중이 OECD 평균 지출의 1/3수준으로 낮게 나타나고 있기 때문이다. 하지만 이 수치를 그대로 수용하는데 따른 문제점 또한 존재하고 있다. 첫째, 기업의 비법정복지지출(fringe benefits) 규모이다. 이는 공적 사회지출로 포착되지 않으나 근로자의 복지에 매우 큰 영향을 미친다는 점에서 그 충격을 완화시키는 것으로 이해할 수 있다. 기업복지 지출은 대부분의 자유주의 복지체제 국가, 특히 한국과 일본 그리고 미국 등에서 높게 나타난다. 둘째, 정부의 각종 비복지형 지원규모이다. 대표적으로 거론되는 것은 농가에 대한 보조금이다. 셋째, 연금제도의 미성숙을 들 수 있다. 만일 연금제도가 현재와 같이 확대된다면, 향후 10년 내에 연금수급자가 빠르게 증가함에 따라 공적 사회지출의 비중이 가파르게 증가하는 양상을 나타낼 수 있게 된다. 이는 한국의 복지지출이 OECD 국가들에 비해 낮다는 주장이 현 시점에서는 기업의 비법정복지지출과 각종 농가보조금으로 인해, 미래 시점에서는 연금급여의 본격화로 인해 상쇄된다는 점에서 다소 근시안적이라는 비판으로 이어지게 된다.

이처럼 공적 사회지출로 설명하기 힘든 사각(死角)이 존재한다 하더라도 그것이 현재 사회지출 수준이 이대로 충분하다는 것을 의미하지는 않는다. 그것은 미래 시점에 증가하게 될 복지지출이 현재 시점의 빈곤과 소득불평등 문제를 해소해야 한다는 주장에 대한 답이 될 수 없기 때문이다. 그리고 또 한 가

지 주목해야 할 점은 농가보조금이나 기업의 비법정복지가 우리사회의 노동시장 이원화와 맞물려 어떠한 결과를 초래하고 있는가 하는 점이다. 최근 노동의 이원화는 노동시장에서 상대적으로 안정된 지위를 가진 집단과 그렇지 못한 집단 간에 노동소득의 양극화 외에도 복지의 양극화를 초래하고 있다. 이 점에서 본다면, 이는 현재와 미래의 시점에서 보더라도 우리사회의 공적 복지지출이 현재 수준에 머물러서는 않된다는 점을 시사한다.

3. 한국 복지모형에 대한 정책적 시사점

한국 복지체제는 급격한 전환기적 상황에 들어서 있다. 그것은 지속적으로 사회보장제도가 확충되고 있다는 점과 관련이 있으며, 복지수요의 급격한 증가로 인해 복지제도의 구성방식에서도 변화가 나타나고 있음을 의미하는 것이다. 앞서 와일딩(Wilding)이 언급했던 바와 같이 한국은 생산주의적 복지체제라는 기존의 틀에서 벗어나 새로운 형태의 복지체제로 이행하고 있는 것처럼 보인다. 물론 그것은 서구의 사회보장제도를 답습할 수도 있다. 하지만 그것은 이미 정해진 경로에 따라 발전하는 것만은 아니다. 서구 사회보장체계와는 상이한 방식으로 발전할 수 있는 것이다.

첫째, 기존의 복지체제론은 한국 복지국가의 지향점을 명확하게 한다. 우리사회는 오랜 시간 잔여적 복지제도를 중심에 두고 사회보장제도를 운영하여 왔다. 하지만 그것이 갖는 한계는 세계화 과정에서 더욱 빠르게 증폭되고 있다. 이는 사회보험 중심제도가 갖는 재상품화 경향으로 인해 소득불평등과 빈곤 문제가 해소되지 않고 있음을 의미하는 것이다. 이 점에서 현재의 재상품화 경향은 향후 상당기간 탈상품화 전략에 의해 지속적으로 보완되어야 한다는 점을 말해준다.

둘째, 한국 복지체제의 미래는 복지비용에 대한 사회적 분담체계 구축이라는 관점에서 모색되어야 한다. 그것은 일부 서구 복지국가가 보이고 있는 경제적 성과와 재분배 성과가 높은 사회지출에 의존하고 있다는 점에서 시사점을 찾아야 할 것이다. 예를 들면, 노동유연화의 사회경제적 충격을 최소화하기 위해서

는 강력한 사회보장제도가 필요한 것이다. 예를 들면, 노동유연화를 통해 경제적 성과를 극대화하기 위해서는 그에 따른 비용을 사회적으로 부담해야 하는 것이다.

셋째, 한국 복지체제의 발전방향은 민주화이후의 민주주의라는 관점에서 접근해야 한다는 점이다. 이는 단순히 노동운동과 좌파정치세력의 존재라는 전통적 접근방식을 지양해야 한다는 것을 의미한다. 좌파정치세력의 취약성을 논하기 이전에 정당정치의 저발전, 그리고 임금노동자와 비임금노동자, 정규직노동자와 비정규직노동자, 취업자와 실업자 간의 이해관계의 갈등을 조정할 수 있는 새로운 합의체계의 필요성을 말해주는 것이다. 이는 최근 우리사회에서 경제성장과 민주화에도 불구하고 사회지출의 증가나 복지제도 개편이 지연되는 문제를 설명함에 있어 일단의 설명력을 갖는 것처럼 보인다.

제3장 OECD 각국의 경제성과와 분배성과

제1절 문제제기

본 장은 OECD국가의 사회지출 수준과 그 구성을 비교함으로써 각 국가별 복지체제의 특성을 보임과 동시에 각 복지체제의 성과를 비교하는 것을 목적으로 한다. 우리나라의 GDP 대비 사회지출의 비중이 OECD 국가의 약 1/3 수준에 불과하다는 것은 널리 알려진 사실이다. 연금제도 시행의 역사가 짧아 아직 본격적인 연금지급이 개시되지 않았다는 점을 감안하더라도 우리나라의 경제수준에 비추어 복지지출의 규모가 지나치게 작다는 것은 부인하기 힘들다. 그러나 복지지출 증가의 필요성이나 당위성을 주장하는 차원을 넘어서 어떠한 방향으로 복지확장이 이루어져야 하는지를 살펴보기 위해서는 사회지출의 수준 및 구 구성을 결정하는 요인에 대한 다각적인 검토가 이루어져야 할 것이다. 또한 사회지출 확대 필요성에 대한 주장이 당위론의 수준을 넘어서도록 하기 위해서는 사회지출 증가의 귀결에 대한 다각적인 검토가 필요한 것이다. 따라서 이 글에서는 1980년부터 2003년까지의 자료를 이용하여 OECD 국가들의 사회지출 증가 패턴을 살펴봄으로써 이러한 문제에 부분적으로 답을 제공하고자 한다.

물론 사회지출의 경제적 성과에 대한 찬반 논란 또한 적지 않았다.¹¹⁾ 하지만 이 장의 목적은 주요 거시경제변수, 특히 사회지출과 경제성장의 일반적 관계를 확인하는 데 있지 않다. 따라서 경제성장이 사회지출 증가의 선결조건인지 여부나 사회지출의 증가가 경제성장에 기여하는지 여부를 확인하는 대신, 사회지출의 증가와 구성이 국가별, 복지체제 유형별, 시기별로 어떠한 차이를 보이는지 살펴봄으로써 정책적 함의를 도출하고자 한다.

11) 예를 들어, Korpi(1985), McCallum and Blais(1987), Perotti(1992, 1996), Weede(1991), Agell et. al.(1998) 등을 참조할 것.

제2절 분석자료 및 분석방법

1. 분석자료

사회지출 수준과 구성의 차이에 따른 경제사회적 성과의 차이를 비교함에 있어, 사회지출 관련 변수는 OECD Social Expenditure Database의 1980~2003년 자료를 이용하였다. 사회지출 관련 변수는 GDP 대비 사회지출의 비중과 정부 일반회계예산 대비 사회지출의 비중을 비롯하여, 사회지출을 구성하는 9개의 항목에 대한 GDP 대비 비중 등이 포함된다. 일부 회원국, 특히 1990년대 이후 OECD에 가입한 회원국의 경우 몇몇 변수에 대해 1980년대 자료가 제공되지 않는 경우가 있는데, 국가별 평균값을 비교할 때에는 결측치가 존재하는 해의 자료는 계산에 포함시키지 않았다.

사회정책의 배경이 되거나 성과를 나타내는 변수들의 경우, 대부분 OECD의 국민계정(National Accounts of OECD Countries) 및 재정수입 통계(Revenue Statistics) 자료를 이용하였는데, 일부 변수는 자료의 제공기간이 다른 변수와 다른 경우가 있었다. 예를 들어, 노동생산성 증가율 데이터는 1989년부터, 조세 부담률 데이터는 1990년부터의 자료를 활용할 수 있었다.

그리고 소득분배상태를 나타내는 빈곤율¹²⁾, 지니계수, 분위수 배율 등의 자료는 OECD 자료가 충분한 시계열을 확보하지 못하기 있어 Luxemburg Income Study(LIS)의 자료를 이용하였다. LIS의 분배관련 지표는 가처분소득을 이용하여 산출한 것으로, 각 국가별로 일정기간마다 제공된다. LIS 회원국이 아닌 우리나라의 분배지표는 강신욱 외(2006)로부터 1996년, 2000년, 2003년의 수치를 이용하였다.

12) 균등화한 중위소득의 50%를 빈곤선으로 하여 추정한 빈곤율이다.

2. 복지체제 유형 구분과 분석방법

분석의 대상이 되는 OECD 30개 회원국은 적지 않은 경제, 사회적 이질성을 갖고 있다. 특히 국민소득수준 외에도 복지제도의 성과 면에서 1990년대 이후 가입한 신규 회원국과 그 이전에 가입한 구 회원국 사이에는 큰 차이가 있다. 같은 유럽 국가 안에서도 구 사회주의권에서 이행한 국가들은 사회주의의 유제와 이행에 따른 사회적 비용으로 인해 기존 회원국과 다른 특성을 보여주고 있다. 따라서 전체 회원국을 몇 가지 기준에 의해 구분한 후 사회지출과 관련된 다양한 변수들을 국가 간에 비교하는 것이 유용한 방법일 것이다.

여기서는 먼저 에스핑-앤더슨(Esping-Anderson 1990)의 복지체제 유형구분을 준용할 것이다. 그리고 Huber and Stephens(2001)의 글을 참고하여 아래 <표 3-1>과 같이 복지체제 유형을 구분하기로 한다. 여기서 주목해야 할 점은 1990년 이후 OECD에 가입한 회원국(체코, 헝가리, 멕시코, 폴란드, 슬로바키아, 한국)과 구 회원국을 구분하여 독립된 유형을 설정하고 있다는 것이며, 필요한 경우에는 이들 국가를 위의 네 가지 유형에 속하지 않는 기존 회원국과 1990년 이후 가입한 신규회원국, 그리고 체제전환국으로 구분하여 비교할 것이다.

<표 3-1> OECD 국가의 복지체제 유형 구분

유형	국가	비고
1. 사회민주주의	스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드	
2. 조합주의	프랑스, 독일, 이태리, 네덜란드, 벨기에	
3. 자유주의	미국, 영국, 캐나다, 아일랜드	
4. 가족주의	일본, 호주, 뉴질랜드	
5. 기타	오스트리아, 스위스, 체코슬로바키아*, 스페인, 그리스, 헝가리*, 아이슬란드, 룩셈부르크, 멕시코*, 폴란드*, 포르투갈, 슬로바키아*, 터키, 한국*	*는 1990년 이후 OECD 가입국(신회원국) 이태릭체는 체제전환국

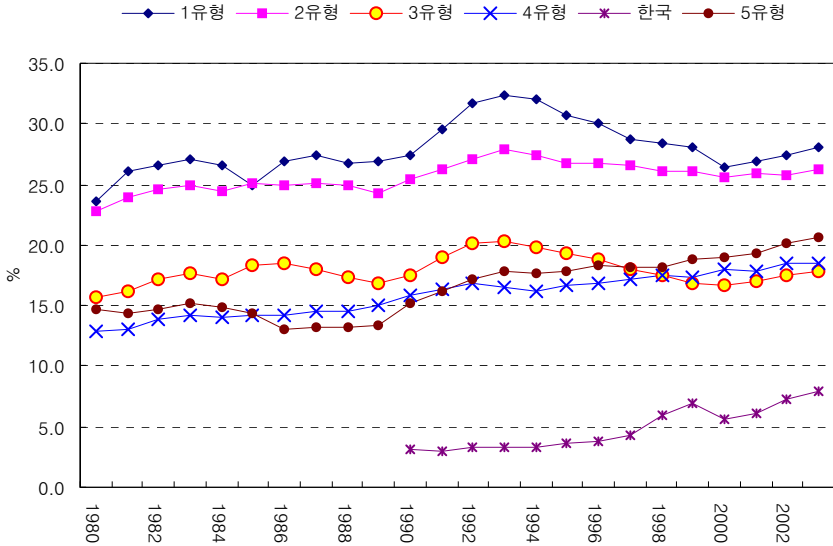
그리고 경제수준의 변화가 사회지출 수준 및 구성에 영향을 준다는 지적이 있는 만큼, 1인당 국민소득이 1만불 이하인 시기와 1만불~2만불 사이의 시기, 그리고 2만불 이상인 시기를 구분하여 비교하는 방법도 취할 것이다.

이 장의 분석에서 사용되는 자료는 여러 국가에 대한 횡단면적 비교와 함께 개별국가의 장기간에 걸친 변화를 보여주는 패널자료의 성격을 갖고 있다. 이 경우 통상적인 최소자승법을 사용하면 특정 국가의 연도별 차이와 동일 연도의 서로 다른 국가 간의 차이가 구분되지 않고 모두 독립적인 관측치로 간주되게 된다. 이러한 문제를 해결하고 특정한 국가에서만 나타나는 변수간의 관계를 통제하기 위해 회귀분석에서는 고정효과 모형(fixed effect model)에 의한 추정방법을 사용할 것이다. 이 경우 각 변수별로 단기적 변동이 미치는 효과를 제거하기 위해 개별 변수에서 기간 평균치를 뺀 값을 사용하는 방법(mean deviation method)를 이용할 것이다.

제3절 사회지출 수준의 비교

아래 [그림 3-1]은 <표 3-1>의 복지체제 유형별로 GDP 대비 사회지출 비중이 어떻게 변화하였는지를 비교한 것이다. 기타 국가군인 <유형 5>의 국가군을 제외하고 논한다면, 비교의 대상이 되는 1980년~2003년 사이의 전 기간을 통하여 <유형 1>, 즉 사회민주주의 복지국가에서 사회보장지출의 비중이 가장 높게 나타났고, <유형 2>, <유형 3>, <유형 4>의 순서로 나타났다. 우리나라의 경우 사회지출 수준에 관한 자료는 1990년부터 제공되고 있는데, 다른 OECD 국가에 비해 크게 못 미치는 수준이다.

[그림 3-1] 복지체제 유형별 GDP 대비 사회지출 비중 변화 추이



전체적인 경향을 보면 1, 2, 3 유형의 국가군에서는 1990년 초반에 사회지출의 비중이 최고조에 달한 후 지속적으로 감소하다가 2000년 이후 다시 반등하는 양상을 보인다. 반면 <유형 4> 국가군의 경우 1980년대 초반에는 다른 유형에 비해 낮은 수준이었지만 지속적인 상승의 결과, 1990년대 후반부터는 <유형 3> 국가군의 수준을 앞지르기 시작했다. 우리나라의 경우, 경제위기 직후였던 1998년과 1999년에 큰 폭으로 사회지출 비중이 증가했다 2000년 다시 줄어들었으며, 국민기초생활보장제도의 본격적 실시에 따라 2001년부터 다시 상승하는 모습을 보인다.

위의 [그림 3-1]을 볼 때 각 유형간의 장기적 수렴현상이 나타난다고 보기는 힘들다. 유형 1과 2 그리고 유형 3과 4 사이에 사회지출비중의 격차가 소폭 좁혀지는 현상이 발견되지만, 여전히 현저한 격차가 유지되고 있기 때문이다. 그리고 유형 1과 2 사이의 격차 또한 1990년대 초반에 비해 좁혀졌다 하더라도 1980년대의 수준으로 돌아간 정도이고, 또한 2000년 이후에는 소폭이나마 다시

격차가 확대되는 양상을 보이고 있다.

<표 3-2> 집단별 GDP 대비 사회복지지출 비중(1980~2003 평균)

	유형 1	유형 2	유형 3	유형 4	기타(5) (한국포함)	한국	신규 회원국	체제 전환국
사회지출	28.0	25.6	17.9	15.8	17.1	4.8	13.5	20.6
- 노령	8.1	9.0	5.1	5.0	6.3	1.5	4.4	7.1
- 유족	0.5	1.7	0.9	0.5	1.1	0.2	0.6	1.0
- 장애	4.5	3.2	1.6	1.6	2.3	0.4	2.1	3.5
- 보건	6.7	6.4	5.6	5.3	4.6	2.1	4.1	5.5
- 가족	3.4	2.0	1.3	1.6	1.4	0.1	1.2	2.0
- ALMP	1.3	1.0	0.6	0.5	0.3	0.2	0.3	0.4
- 실업	2.1	1.9	1.3	0.9	0.8	0.1	0.6	0.8
- 주거	0.5	0.3	0.9	0.3	0.2	.	0.3	0.1
- 기타	0.7	0.5	1.0	0.2	0.4	0.2	0.5	0.5

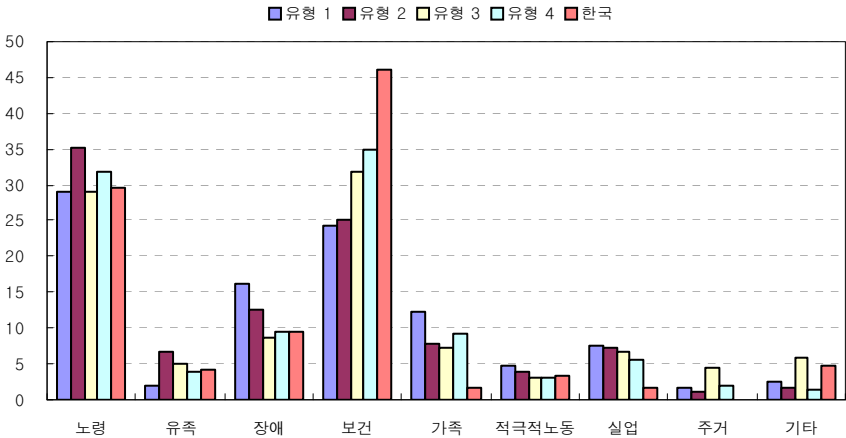
자료: OECD Social Expenditure Datasets.

한편 위의 <표 3-2>는 사회복지지출 및 그 구성항목의 GDP 대비 비중을 1980~2003년의 평균값으로 비교한 것이다. 사회복지지출 비중의 평균수준은 <유형 1>의 국가군이 28.0%, <유형 2>의 국가군이 25.6%, <유형 3>은 17.9%, <유형 4>는 15.8%의 순으로 나타났다. 한국은 4.8%로 나타났으며, 한국을 포함한 5유형(기타국가군)은 17.1%로 나타났다. 대체로 <유형 1>과 <유형 2>의 사회복지지출 비중이 비슷한 수준을 보이고 있고, <유형 3>과 <유형 4>가 비슷한 수준을 보이고 있다. <유형 5> 내부에서는 편차가 큰데, 예를 들어 오스트리아와 룩셈부르크의 경우 사회복지지출의 비중이 20%를 넘어서는 반면, 한국과 멕시코는 5% 이하로 나타나고 있다.

우리나라의 사회복지지출비중 평균값은 1990년 이후에 OECD에 가입한 회원국의 평균에도 크게 미치지 못하며, 1990년 이후 계획경제에서 시장경제로 전환한 체제전환국(헝가리, 폴란드, 체코, 슬로바키아)의 평균에도 미치지 못한다. 체제

전환국의 사회지출 비중이 평균 20%가 넘는 것은 주목할 만한 사실이라고 할 수 있다. 일반적으로 체제전환국들이 과거 계획경제 당시에 사회지출과 경제지출을 위한 계정을 독립적으로 운영하지 않아 이행 초기에 사회지출을 위한 재원마련에 큰 어려움을 겪었음에도 불구하고, 이들 4개국의 사회지출 비중은 적어도 자유주의 국가군을 넘어서고 있다. 이는 한편으로 보면 적어도 명목상으로는 전 국민에 대한 완전고용¹³⁾과 빈곤의 추방을 표방했던 사회주의체제의 유제라고 볼 수 있고, 다른 한편으로 보면 이와 같이 상대적으로 높은 수준의 사회지출이 타 체제전환국에 비해 상대적으로 양호한 경제적 성과를 가능하게 했다고도 볼 수 있다.¹⁴⁾

[그림 3-2] 복지국가 유형별 사회지출 구성(1980~2003 평균, %)



자료: OECD Social Expenditure Datasets.

13) 물론 방대한 규모의 잠재적 실업의 존재와 만성적 비효율 등의 문제가 수반되었던 것도 간과해선 안될 것이다.

14) 체제전환국의 사회지출에 관한 자세한 내용은 강신욱 외(2007) 『체제전환국가의 사회정책 형성과 경제정책·사회정책간의 조응관계에 관한 연구』를 참조할 것.

위의 [그림 3-2]는 사회지출을 구성하는 9개 항목의 구성비를 복지국가의 유형별로 비교하고 있다. <유형 1>의 사민주의 국가들은 장애, 가족, 적극적 노동 시장, 실업 관련 지출의 비중이 다른 유형 국가들에 비해 상대적으로 높았고, <유형 2>(조합주의) 국가의 경우 노령연금과 유족연금의 비중이 상대적으로 높았다. 반면 <유형 3>의 경우 주거와 기타 지출의 비중이, 그리고 <유형 4>의 경우 보건관련 지출의 비중이 높게 나타났다. 한국의 경우 보건과 기타 지출의 비중이 상대적으로 높았다. 기타 지출 비중이 높은 것은 국민기초생활보장제도 등 공공지출의 비중이 높은 데 따른 것으로 볼 수 있다. 또한 가족과 실업 관련 지출비중이 매우 낮고, 주거 지출의 비중은 다른 나라에 비해 크게 낮다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

<표 3-3> OECD 국가의 일인당 GDP 수준변화에 따른 GDP 대비 사회지출비율 및 조세부담률 변화

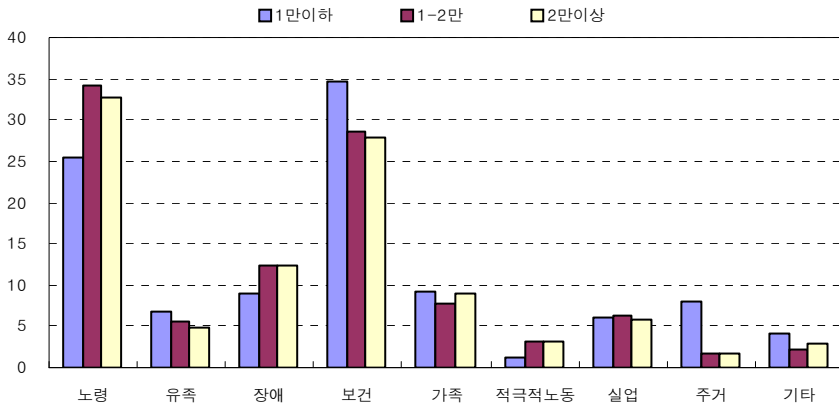
(단위: %)

	1만불 이하	1-2만불	2만불 이상
사회지출	9.5	19.3	22.6
노령	2.8	6.6	7.4
유족	0.7	1.1	1.1
장애	1.4	2.5	2.9
보건	3.0	5.2	6.1
가족	0.8	1.6	2.1
적극적노동	0.2	0.6	0.8
실업	0.8	1.3	1.4
주거	0.3	0.3	0.4
기타	0.3	0.4	0.6
조세부담률	33.1	32.4	37.6

자료: OECD Social Expenditure Datasets, Revenue Statistics

위의 <표 3-3>은 사회지출 및 그 구성항목의 GDP 대비 비중 변화를 시기별로 비교하고 있다. 이 때 시기구분은 구매력평가지수(purchasing power parities)로 환산된 일인당 GDP를 기준으로 국민소득이 1만불 미만이었다던 시기, 1만불에서 2만불 사이였던 시기, 2만불 이상이었던 시기로 구분하였다. 전체적으로 GDP 대비 사회지출의 비중은 국민소득이 증가함에 따라 증가하는 양상을 보인다. 특히 1만불 이하 구간에서 9.5%였는데 비해 1만불~2만불의 구간에서는 19.3%로 두 배 가량 증가한다. 1만불 이하 구간의 평균인 9.5%는 2000년 기준으로 일인당 GDP가 약 1만9천불인 우리나라의 사회지출비중보다도 큰 수치이다. 한편 조세부담률은 사회지출비중에 비해 기간별로 큰 변화를 보이지는 않는다. 1만불 이하의 구간에서는 평균 33.1%였다가 1만불~2만불 구간에서는 32.4%로 약간 줄어들고 2만불 이상 구간에서는 37.6%로 다시 상승한다.

[그림 3-3] OECD 국가의 국민소득 단계별 사회지출 구성(%)



국민소득수준이 변함에 따라 사회지출 내부의 구성도 달라지는 모습을 보인다. 위의 [그림 3-3]을 보면, 국민소득의 수준이 높아지면서 노령연금, 장애, 적극적 노동시장 등 분야의 지출이 전체 사회지출에서 차지하는 비중이 높아지는 경향을 볼 수 있다. 반면 유족, 보건, 주거관련 지출의 비중은 국민소득이 높아

짐에 따라 감소하는 양상을 보인다. 실업 관련 지출의 비중은 국민소득 수준의 변화에도 크게 변화하지 않는 것으로 나타났다.

제4절 사회지출에 영향을 미치는 요인

1. 방법론적 문제

앞 절에는 OECD 국가의 사회지출 수준을 각 특성별로 유형화하여 비교하였다. 어떤 복지체제인가에 따라 그리고 국민소득 수준에 따라 GDP 대비 사회지출의 수준은 차이를 나타내고 있었으며, 신규회원국이나 체제전환국이 갖는 특징도 확인할 수 있었다.

그런데 이러한 비교에서는 같은 국가의 상이한 연도의 자료가 독립적인 케이스로 간주되는 문제가 있다. 따라서 이 절에서는 고정효과 모형에 의한 회귀분석 방법에 의해 사회지출의 수준에 영향을 미치는 요인들을 분석해볼 것이다. 이 때 사회지출 수준이란 앞에서와 같이 GDP 대비 사회지출의 비중을 의미하는 것이다.

하지만 평균편차(mean deviation) 방법을 이용한 고정효과 모델을 사용할 경우, 시간에 따라 변하지 않는(time invariant) 요인들의 효과를 살펴볼 수 없다는 단점이 있다. 예컨대 어떤 국가가 어느 복지체제 유형에 속하는지는 시간에 따라 변화하지 않기 때문에 기간별 평균과의 편차를 구할 경우 그 값은 0이 되고 따라서 유형을 나타내는 설명변수가 회귀방정식에 포함되어 있다고 하더라도 그에 대한 추정계수를 구할 수 없게 된다. 이 점을 감안하여 시간에 따라 변화하지 않는 특성에 대해서는 동일한 특성을 지니는 집단별로 분석을 수행하였다.

2. 모형 및 분석결과

위에서 확인한 바와 같이 통상적으로 국민소득 수준이 증가함에 따라 사회지출의 비중도 증가할 것이라고 예상할 수 있다. 이는 국민소득 수준이 높아짐에

따라 조세부담의 여력이 높아지고, 또한 복지지출에 대한 국민경제적 여력과 관심이 높아지는 것에 따른 당연한 귀결이라고 볼 수 있다. 그리고 실업률과 노인인구 부양비율의 증가는 사회복지 관련 지출의 증가요인으로 작용할 것이다. 하지만 여성고용률 증가는 사회복지비중을 늘리는 데 상반된 효과를 나타낼 것으로 기대할 수 있는데, 하나는 여성의 경제활동 참여가 높아지면서 보육이나 아동관련 사회복지출이 증가할 수 있다는 점이고, 다른 하나는 여성의 경제활동 참여가 높아지면서 실업률을 낮추고 인적자본의 활용을 통해 경제성장에 기여함으로써 사회복지출의 비중을 낮출 수 있다는 점이다.

아래의 <표 3-4>는 GDP 대비 사회복지출 비중을 종속변수로 하여 회귀분석을 수행한 결과를 보여준다. 먼저 국민소득수준과 경제성장률을 설명변수로 하였을 때, 국민소득수준은 사회복지출과 강한 양의 관계를, 그리고 경제성장률은 사회복지출과 음의 관계를 보였다. 경제성장률과 사회복지출의 관계가 음으로 나타나는 것은 단기적으로 경제성장률을 높이기 위한 자원배분이 사회복지출의 증가와 반대방향으로 이루어지고 있기 때문으로 추론할 수 있다. 또한 국민소득수준이 높을수록 경제성장률이 낮게 나타나는 것도 한 가지 원인으로 볼 수 있을 것이다.

이어 실업률과 부양인구비율은 모든 모형에서 유의미한 수준으로 사회복지출을 증가시키는 것으로 확인되고 있다. 그리고 경제성장률 대신 생산성 증가율을 포함시켜 분석한 <모형 4>에서는 일인당 GDP와 생산성 증가율의 계수 값이 유의미하지 않게 나타났다. 끝으로 실업률 대신 여성고용률을 포함시킨 <모형 5>에서는 여성고용률이 높아질수록 사회복지출의 수준이 낮아지는 것으로 나타나고 있다.

<표 3-4> 사회지출에 영향을 미치는 요인

	모형1	모형2	모형3	모형4	모형5
log(일인당 GDP)	5.1212*** (0.5927)	6.3473*** (0.5043)	2.2526*** (0.6165)	-1.4732 (0.9038)	2.9244*** (0.8273)
경제성장률	-0.1989*** (0.0402)	-0.1777*** (0.0338)	-0.1450*** (0.0312)		
실업률		0.5465*** (0.0341)	0.4458*** (0.0329)	0.3611*** (0.0423)	
노인인구 부양비율			0.5378*** (0.0535)	0.5519*** (0.0719)	0.8206*** (0.0566)
생산성증가율				0.0336 (0.0430)	
여성고용률					-0.2085*** (0.0260)
관측치수	622	561	561	338	561
국가수	30	30	30	27	30
R ²	0.8933	0.9341	0.9447	0.9547	0.9310

주: 괄호는 표준오차. *는 10% 수준에서, **는 5% 수준에서, ***는 1% 수준에서 유의함을 의미함.

아래의 <표 3-5>은 <표 3-4>의 <모형 3>을 복지체제 유형별로 적용하여 분석한 결과를 보여준다. 먼저 복지체제 유형 1의 국가군에서는 각 변수별 계수의 부호가 <표 5-4>의 <모형 3>에서와 같게 나타났으나 부양인구 비율의 계수가 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 현상은 <유형 4>에서도 나타난다. 그 이유는 여러 가지로 추론해볼 수 있는데, 예컨대 스웨덴 같은 국가의 경우 노령연금제도가 조기에 정착되어 있어서 부양인구비율이 변하는 기간 동안 노령연금과 관련된 지출이 새롭게 증가하는 효과가 약했을 것으로 추정된다. 그러나 <유형 4>의 경우 스웨덴과 동일한 이유라고 볼 수 있을지 아니면 상대적으로 가족주의적 전통의 영향 때문인지는 불확실하다.

<표 3-5> 사회지출에 영향을 미치는 요인에 대한 유형별 비교

	유형 1	유형 2	유형 3	유형 4	유형 5
log(일인당 GDP)	3.2447** (1.5224)	2.2649 (1.7444)	5.5732*** (1.1047)	10.6676*** (2.4393)	-1.3371 (1.1414)
경제성장률	-0.4899*** (0.0848)	-0.3805*** (0.0995)	-0.1770*** (0.0494)	-0.1870** (0.0840)	-0.0995** (0.0404)
실업률	0.6784*** (0.0731)	0.7088*** (0.0628)	0.7192*** (0.0782)	0.6714*** (0.1355)	0.0445 (0.0538)
부양인구비율	0.2502 (0.2267)	0.3434*** (0.1237)	0.6255*** (0.1192)	0.0576 (0.1246)	1.0779*** (0.1109)
관측치수	88	117	90	66	200
국가수	4	5	4	3	14
R ²	0.8369	0.7499	0.9019	0.8891	0.9560

주: 괄호는 표준오차. *는 10% 수준에서, **는 5% 수준에서, ***는 1% 수준에서 유의함을 의미함.

한편 <유형 2>에 속하는 국가군의 경우 국민소득의 증가가 사회지출 증가에 미치는 효과가 유의미하게 나타나지 않는다는 점이 특이하다. <유형 5>의 국가군의 경우 역시 국민소득수준의 계수 값이 유의미한 수준을 나타내지 않는다. <유형 5>의 국가군에서는 다른 국가군과 달리 실업률이 사회지출 비중을 결정하는 데 유의미한 영향을 미치지 않는다. 일반적으로 이들 국가군에서 국민소득 수준이 낮으면서 동시에 실업률도 낮기 때문인 것으로 이해할 수 있다. 각 유형 간의 분석결과를 비교할 때 경제성장률 및 실업률이 사회지출 비중에 미치는 영향은 비교적 안정적이었으나, 일인당 GDP의 수준과 부양인구 비율이 미치는 효과는 유형에 따라 상이하게 나타났다.

제5절 주요 성과의 비교

사회지출의 증가 가져온 성과를 경험적으로 분석하고 그것을 국가 간에 비교하는 것은 쉽지 않은 일일 것이다. 먼저 사회지출이 경제성장에 미치는 효과를 분석하는 경우, 사회지출이 경제성장에 긍정적인 영향을 줄 것이라고 보는 논자들은 인적자본 축적에 대한 긍정적 효과를 그 근거로 삼는다. 반면 사회지출이 경제성장에 미치는 부정적 효과를 강조하는 논자들은 복지지출이 물적 자본 투자나 근로유인을 감소시키는 효과를 갖고 있음을 지적한다. 사회지출은 인적자본의 형성에 영향을 미침으로써 경제성장을 촉진할 것으로 예상하는 경우에도, 물적 자본의 축적이 경제성장에 영향을 미치는 경로와는 달리 사회지출 → 인적자본 축적 → 경제성장의 경로는 비교적 장기간이 소요되고 그 과정에서 영향을 줄 수 있는 교란요인들이 많은 편이다.

한편 사회지출의 성과를 측정하는 기준이 꼭 경제성장인 것만은 아니다. 사회지출의 목적과 경제정책의 목적이 상이하며, 사회지출은 빈곤과 불평등의 감소를 통한 사회통합의 구현에 더 궁극적인 가치를 부여하는 것이 사실이기 때문이다. 그런데 특정 사회지표, 예컨대 빈곤율을 사회정책의 성과를 측정하는 지표로 삼을 경우, 그 해석 또한 간단치 않다는 문제가 있다. 우선 빈곤율에 영향을 미치는 요인 가운데 경제성장이 설명하는 비율이 압도적이다. 또한 사회지출의 증가가 빈곤율을 감소시키는 요인이 되기도 하지만 소득감소에 대한 안전망을 제공함으로써 자발적 실업의 선택을 용이하게 하여 결과적으로 빈곤율을 높이는 방향으로 작용할 수 있다. 이러한 문제는 빈곤율을 시장소득을 기준으로 측정하건 가처분 소득을 기준으로 측정하건 크게 달라지지 않을 것으로 예상할 수 있다.

이러한 이유로 인해 본 절에서는 사회지출과 주요 경제 사회적 성과지표간의 관계를 회귀분석을 통해 보이는 대신, 유형별 주요 성과지표를 비교하고자 한다. 아래의 <표 3-6>은 5개의 복지체제 유형별로 주요 지표를 비교하고 있다.

<표 3-6> 복지국가 유형별 주요 지표 비교

	유형 1	유형 2	유형 3	유형 4	유형 5	한국
일인당 GDP(\$)	24,415	22,446	23,069	21,289	17,585	11,129
일인당사회지출(\$)	5,524	4,808	3,385	2,948	3,029	890
정부지출비율(%)	55.3	50.1	40.7	38.5	43.3	24.2
조세부담률(%)	46.2	41.1	32.5	30.7	31.7	22.2
실질성장률(%)	2.1	1.8	2.6	1.8	2.4	5.7
실업률(%)	6.0	8.6	8.3	5.6	7.6	3.6
여성고용률(%)	69.6	46.8	56.7	56.8	48.0	48.1
생산성증가율(%)	2.6	1.4	2.2	1.4	2.2	4.3
빈곤율(%)	6.3	8.1	13.6	12.0	11.2	12.6
지니계수	0.231	0.278	0.327	0.302	0.322	0.323
P90/P10(배)	2.8	3.5	4.6	4.1	4.9	4.4

자료: OECD, LIS

먼저 주요 배경변수를 비교하여 보면 다음과 같다. 1980년부터 2003년까지의 기간 동안 평균 일인당 GDP는 유형 1~4간에 큰 차이는 없는 편이다. <유형 1>에 속하는 국가의 경우 일인당 GDP, 일인당 사회지출, 정부지출 비율(따라서 조세부담률)이 가장 높은 편이다. 실질성장률이 약 2.1%로 <유형 3>보다는 낮지만 다른 유형의 국가군보다는 높게 나타났다. 실업률, 빈곤율, 여성고용 증가율, 지니계수 및 분위수 배율(P90/P10) 등 각종 고용 및 소득분배관련 지표에서도 가장 좋은 성과를 보이고 있다.

그리고 <유형 2>는 <유형 3>의 국가군에 비해 빈곤율, 지니계수, 분위수 배율 등에서는 양호한 모습을 보였지만 경제성장률과 실업률에서는 <유형 3>이 더 좋은 성과를 보이고 있다. <유형 4>는 실업률, 빈곤율, 지니계수, 분위수 배율 등에서 <유형 2>와 <유형 3>의 중간에 위치하고 있다.

우리나라의 경우 일인당 GDP와 일인당 사회지출, 정부지출 비중과 조세부담률 등에서 각 유형의 평균값에 크게 미치지 못한다. 반면 실질성장률이 높고¹⁵⁾

15) 이는 상대적으로 낮은 국민소득 수준과 무관하지 않을 것이다.

실업률이 낮으며 노동생산성 증가율이 높게 나타난다. 그러나 빈곤율, 지니계수 및 분위수 배율 등의 지표에서는 <유형 3>을 제외하고는 다른 유형들에 비해 저조한 성과를 보이고 있다. 여성고용률 면에서는 <유형 3>의 국가군에도 크게 미치지 못한다.

제6절 소결

이 장에서는 주로 OECD의 사회지출(Social Expenditure) 데이터를 이용하여 각 국가별, 혹은 유형별로 사회지출 변화의 추이와 그 특성을 분석하고 사회지출에 영향을 미치는 요인들을 확인한 후, 주요 성과에 대해 비교하고자 하였다. GDP에서 사회지출이 차지하는 비중 면에서 각 유형 간에 적지 않은 차이가 있음은 이미 잘 알려진 사실이지만, 1980년부터 2003년까지의 자료를 통해서도 실증적으로 확인할 수 있었다. 특히 사민주의, 조합주의 국가군과 자유주의 국가군의 차이가 있었고, 우리나라는 자유주의 국가군의 사회지출 수준에도 크게 미치지 못하고 있었다. 지난 20여년의 추이를 비교해 볼 때 적어도 사회지출 비중 측면에서 각 유형 간의 수렴현상은 나타나지 않았다. 국민소득 수준의 단계별로 보면 일인당 국민소득이 1만불 이하인 시기에 비해 1만불~2만불 사이에 놓여있던 시기에 사회지출은 큰 폭으로 증가했었다.

사회지출의 구성은 각 복지체제유형 간에도 차이가 있지만, 경제발전 단계에 따라서도 차이를 나타낸다. 일인당 국민소득이 1만불 이하인 시기에는 상대적으로 보건, 주거, 기타분야의 지출이 전체 사회지출에서 큰 비중을 차지하지만 국민소득 수준이 증가함에 따라 노령, 장애, 적극적 노동시장 등 분야의 지출비중이 상대적으로 커지는 것이 확인된다. 실업 관련 지출의 비중은 국민소득 수준과 무관한 모습을 보였다.

일반적으로 사회지출의 비중은 국민소득이 높아질수록, 실업률이나 부양인구 비율이 높아질수록 증가하는 것으로 나타났다. 반면 사회지출 수준과 경제성장률은 음의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 그러나 각 유형별로 살펴볼 때 일부

차이점이 있었는데, 예를 들어 부양인구 비율은 북구형 복지체제나 자유주의형 복지체제에서 사회지출에 대해 유의미한 영향력을 보이지 못했다. 신흥 회원국과 체제전환국을 다수 포함하고 있는 <유형 5>에서는 국민소득 수준과 실업률이 사회지출을 높이는 데 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

사회지출과 관련된 각 종 성과를 복지체제 유형 간에 비교할 때, 북구형이나 조합주의형 국가들은 실업률과 빈곤율 및 불평등 정도가 자유주의나 가족주의 유형에 비해 낮은 반면, 경제성장률이 낮고 조세부담률은 높은 것으로 나타났다. 즉 어느 한쪽이 일방적으로 좋은 성과를 보이고 있다고 보기 힘든 것이다. 한국의 경우 여타 유형의 국가들에 비해 상대적으로 높은 성장률과 낮은 실업률을 보이고 있지만 빈곤율, 여성고용률, 불평등지수 등에 있어서는 자유주의 국가군보다도 높은 수치를 보이고 있다. 문제는 앞으로 이러한 일종의 역상관 관계(trade-off)가 지속될 것으로 기대하기 힘들다는 점이다.

제4장 동아시아 각국의 경제성과와 분배성과

제1절 문제제기

21세기 복지체제와 관련한 연구에서 가장 풍부한 보고(寶庫)는 동아시아 복지모델(East-Asian Welfare Model)라고 해도 과언이 아니다. 여기서 동아시아 복지체제(East-Asian Welfare Regime)라는 용어를 사용하지 않는 이유는 그것이 아직 충분한 이론적 검증의 과정을 거치지 않았기 때문이다. 이는 역설적으로 에스핑-앤더슨의 복지체제 유형론을 통해 이미 일정 수준의 연구성과를 축적한 서구 복지국가들과 달리, 아직 미답의 땅이라는 점을 의미한다.

물론 동아시아 복지모델에 대한 연구는 이론화 과정에서 논거와 구체성이 부족하다는 비판에서 한 번도 자유롭지 못했다. 그럼에도 이 개념은 동아시아 내부에서 복지모델에 대한 연구를 활성화시키는데 큰 기여를 하였다. 어쩌면 동아시아 복지모델이란 Holliday의 표현처럼, ‘환경에 대한 실용주의적 대응(a pragmatic response to circumstances)의 결과’일지 모른다. 하지만 이 개념이 이들 국가 간에 실제로 존재했던 공통된 경향을 포착하고, 이에 대한 연구를 촉진하였다는 점 또한 분명하다. 더욱이 이처럼 개념을 단순화시키지 않고서는 현실을 포착하기 힘들었을지 모른다.

그러나 지난 수십 년간 동아시아 복지모델을 연구하는데 필요한 각종 정보가 취약했고, 그로 인해 동아시아 복지국가들에 대한 연구가 피상적으로 진행되어 왔던 것은 사실이다. 그리고 그로 인한 문제점 또한 적지 않았다. 하지만 최근 들어 동아시아 복지모델 연구를 위한 여건은 빠른 속도로 개선되고 있다. 이는 동아시아 복지모델에 대한 연구가 빠르게 성장할 수 있는 토대가 구축되고 있음을 말해주는 것이다. 이는 다케가와 쇼고가 지적한 바와 같이, 복지국가 연구에 있어 스웨덴 중심주의나 유럽중심주의 그리고 민족중심주의에서 벗어날 수

있는 이론적 토대가 마련되고 있음을 의미하는 것이다(이혜경 & 다케가와 쇼고 편, 2006).

이러한 변화는 동아시아 복지모델 연구, 더 나아가 비서구권 국가들을 대상으로 하는 복지체제 연구에 있어 매우 중요한 전환점을 의미하는 것이다. 이는 비단 서구적 관점에 따른 복지체제 연구의 한계를 넘어설 수 있다는 것 외에도, 지금까지 피상적 수준에서 논의되어 왔던 동아시아 복지국가의 보편성과 특수성에 대한 보다 심도 있는 연구가 시작되었음을 의미하는 것이다.

결과적으로 이들 국가 내에서 서구가 20세기 중반에 도입하였던 사회보장제도를 무비판적으로 수용하거나, 최근 이들 복지국가 내부의 변화를 고려하지 않은 정책설계 문제는 상당부분 해소될 것이다. 이는 기존의 복지체제론이 제대로 설명하지 못했던 복지국가 발전의 다양한 경로와 상이한 성과를 보다 종합적으로 인식하게 하는 계기가 될 것이다. 더욱이 동아시아국가들과 같이 신흥산업국의 입장에서는 세계화나 인구고령화 등과 같은 문제에 대한 대응전략에 있어 현실의 제반 여건을 고려한 차별화된 접근을 할 수 있는 가능성을 여는 것이다.

물론 동아시아 복지국가들의 특수성과 보편성에 대한 정확한 진단을 하기에는 아직 충분한 자료가 축적되지 않았으며, 이 글도 이러한 한계에서 자유롭지 못하다. 한국과 일본을 제외한 나머지 국가의 경우에는 복지국가의 성과에서 중요한 의미를 갖는 빈곤율이나 소득불평등 정도에 대한 정보조차 확보하기 힘든 상황이다. 즉, 대만, 홍콩, 싱가포르 등의 국가에서 이러한 기초적인 자료가 발표되지 않고 있는 것이다.

그리고 또 다른 문제점은 이러한 성과에 영향을 미치는 다양한 요인을 설명할 수 있는 정보가 충분치 않다는 점이다. 예를 들면, 공적사회지출의 규모 및 부문별 지출규모, 개별 사회보장제도의 수급자 규모 등에 대한 자료를 확보하기 힘든 것이다. 설사 해당 국가마다 관련 정보를 축적하고 있다 할지라도 두 가지 문제점을 안고 있다. 하나는 언어적 접근성의 문제이고, 다른 하나는 국제비교를 위한 표준화된 정보의 부재이다. 이는 동아시아 복지체제에 대한 연구가 피상적 수준에 머물게 되는 가장 큰 원인 중 하나인 것이다.

이러한 한계에도 불구하고, 최근 수년간 동아시아 복지국가의 실태를 파악할 수 있는 다양한 정보가 생산 발표되고 있다. 여전히 국제비교에는 한계가 있지만, 일부 제한된 정보를 토대로 비교가 불가능한 것은 아니다. 따라서 본 장에서는 1990년대 이후 동아시아 복지국가의 경제적 성과와 분배적 성과를 중심으로 보편성과 특수성의 문제를 살펴보고자 한다. 그것은 1990년대 이후 동아시아 복지국가의 경제성과가 분배성과를 개선하는데 긍정적인 영향을 미치지 못하고 있으며, 이 점에서 기존의 성장 중심 전략에서 벗어나 새로운 대안을 모색해야 한다는 점을 논증하는데 그 목적이 있다.

제2절 이론적 검토

1. 동아시아 복지모델 연구의 출범과 발전

여기서 동아시아 복지모델 또는 동아시아 복지체제라는 용어는 특정한 이론적 구조물을 전제하고 있는 것은 아니다. 그것은 동아시아 복지국가를 관통하는 공통점이 있음을 가정하는 이론 혹은 개념을 통칭하고 있기 때문이다. 물론 지난 20년간 동아시아 복지국가의 보편성을 강조하는 주장이 없었던 것은 아니다. 그것은 때로 정치의 과잉을 강조하였고, 때로는 유교문화에 기초한 가족적 전통을 강조하였으며, 때로는 경제중심주의 또는 발전주의를 강조하기도 하였다. 하지만 이러한 주장을 하나의 복지체제에 대한 정교한 이론적 구성물이라고 말하기에는 한계가 있다. 그것은 대부분 제한된 자료에 대한 단편적 설명에 가까웠기 때문이다.

동아시아 복지국가의 공통점에 착안했던 가장 선구적인 연구자 중 한 사람은 Jones였다. 그는 1990년 가족적 복지국가(Oikonomic Welfare State), 1993년 유교주의 복지국가(Confucian Welfare State)라는 개념을 통해, 동아시아 국가들을 관통한 보편적 측면을 지적한 바 있다. 이는 상대적으로 공적보장보다 사적보장 체계에 의존하고 있는 이들 국가의 특성을 강조하고 있는 것이다. 물론 그의

주장은 이후 많은 연구자들이 공유하고 있으며, 새로운 연구결과를 통해 보완하는 양상을 나타내고 있다. 따라서 그의 이론은 동아시아 복지모델에 대한 이론적 토대 중 하나를 구축했다고 말해도 과언이 아니다.

이어 Goodman과 Peng(1996)은 동아시아 복지모델(East-Asian Welfare Model)이라는 개념을 통해 이들 국가의 특징을 설명하고자 하였다. 그들은 동아시아 국가들이 사적안전망에 대한 과도한 의존성과 복지에 대한 정의의 과도한 규정성을 특징으로 하고 있다는 점을 지적하였다. 이 또한 과히 틀린 말은 아니다. 최근 해당 국가의 복지체제 연구자들 또한 발전주의나 정치과잉 등의 개념을 통해 이러한 특징에 주목하고 있기 때문이다. 이 점에서 그 또한 동아시아 복지모델에 대한 중요한 이론적 토대를 구축한 것으로 간주할 수 있다.

2000년 이후 서구 연구자들 사이에서는 동아시아 복지모델에 대한 관심이 빠르게 증가하기 시작하였고, 보다 다양한 연구결과가 나타나기에 이른다. 그리고 같은 시기 동아시아 국가 내부에서도 이 주제에 대한 연구가 활발하게 진행되기 시작한다. 그 중에서 대표적인 연구자 및 그 주장을 두 가지만 제시하기로 하겠다. Gough(2004)의 ‘사회투자국가’(Social Investment State), Holliday(2005)와 Wilding(2008)의 ‘생산적 복지국가’(Productive Welfare State) 개념이 그것이다. 이들은 동아시아 복지국가가 <보편성·보장성·탈상품화>보다 <선별성·근로유인·재상품화>의 경향이 강하다는 점을 지적하고 있다.

이들 중 Ian Holliday(2003)와 Paul Wilding(2008)의 연구결과는 이후의 논의에 매우 실질적인 도움을 주게 된다. 이 두 연구는 동아시아 복지모델과 관련된 논의의 출발과 최근의 동향을 이해할 수 있는 중요한 단서를 제공해 주기 때문이다.

먼저 Holliday는 동아시아 복지국가들과 관련된 초기의 종합적인 논의를 대변하고 있다. 그는 싱가포르, 홍콩, 대만, 한국의 복지체제를 정책과정, 규제, 공급, 자원 등 네 가지 측면에서 비교하여 여섯 가지 공통점을 제시하고 있다: ①정치적 목적의 중시, ②경제발전과 완전고용을 통한 복지의 대체, ③생산적 복지의 우위,¹⁶⁾ ④서구 복지국가에 대한 비판여론의 조성, ⑤가족의 역할 중시, ⑥행정을 통한 정치의 흡수가 그것이다. 그리고 이러한 특성을 가진 동아시아 복

지체제가 세계화의 충격에 반응하는 양상에 대해서도 언급하고 있다. 즉, 세계화는 동아시아 복지제도를 강화하고, 복지축소에 대한 대중적 저항을 강화하는 경향을 나타내고 있다는 것이다(Ian Holliday & Paul Wilding, 2003). 이 논문은 동아시아 복지국가들의 초기 확장국면에서 나타나는 이행기적 특성을 잘 설명하고 있는 것으로 판단된다.

이어 Wilding의 최근 논문은 수년간의 변화된 현실에 대한 고려를 담고 있다. 먼저 그는 동아시아 복지모델(East-Asian Welfare Model) 개념이 아직 효용성이 있는가 반문하는 것에서 출발한다. 그는 동아시아 복지모델 개념이 다음 네 가지 이유에서 효용성이 있다고 말한다: ①1980~90년대 서구 복지국가가 정체성의 위기를 경험하는 순간에 동아시아 사회정책 모델은 복지에 대한 대안적 접근방식에 대한 어떤 시사점을 주고 있다는 점이다. ②서구 복지국가 비교가 국가 중심적 비교연구 모델이었다는 점에서 다른 지역을 단위로 하는 복지모델 개념이었다는 점에서 큰 시사점이 있다는 것이다. ③경제정책과 사회정책간의 관계에 대한 새로운 조합방식에 대한 관심을 고취시켰다는 점이다. 동아시아 국가들은 복지지출은 낮지만, 사회적 웰빙 측면에서는 매우 높은 점수를 얻고 있다는 점에서, 낮은 사회지출과 높은 경제성장 간의 관계를 믿고 싶은 사람들에게 중요한 의미를 가졌던 것이다. ④이 개념은 복지국가의 다양한 발전경로와 관련해서 새로운 쟁점을 제기하였다는 점이다. 그것은 복지체제가 산업발전단계, 민주주의, 문화 등과 어떠한 관계가 있는가에 대한 새로운 쟁점을 제기하고 있는 것이다. 이들 사회는 서구형 복지에 대한 필요성이 적은 것인가. 이들은 세계화가 개념화되기도 전에 세계화된 경제체제를 가진 국가였는가. 성공적인 글로벌 경쟁력은 낮은 세율과 공공지출이 전제조건인가 등이 그것이다.

또한 Wilding은 동아시아 복지모델이라는 개념이 위에 언급한 것과 같은 효용성을 갖고 있지만, 그 핵심이라 할 수 있는 생산적(productive) 복지 개념이

16) Holliday는 동아시아 복지국가를 '생산적 복지자본주의'(productive welfare capitalism)로 표현하고 있는데, 그것은 '경제성장과 정치적 정당화에 초점을 두고 작동하는 정부가 추진하는 사회정책'을 지칭한다. 그리고 이러한 정책의 목표는 '경제에 양질의 노동력을 공급하고, 정치 사회적 안정성을 보장하고, 노동시장의 원활한 작동을 돕는 것'이다.

여전히 공유되고 있는가 반문한다. 그에 따르면, 이들 국가 간에도 상이한 경향이 발견된다. 싱가포르와 홍콩은 여전히 생산주의적 경향을 나타내고 있지만, 대만과 한국은 생산주의적 경향에서 벗어나는 경향을 보이고 있다는 것이다 (Wilding, 2008).

2. 동아시아 복지모델에 대한 내부적 연구

동아시아 연구자들에 의한 동아시아 복지모델에 대한 연구는 최근 들어 활발해 지고 있음에 분명하다. 그것은 각국 연구자 간 교류가 활발해 지면서, 이 주제에 대한 논의가 더욱 자주 출현하고 있기 때문이다. 이는 국가에 따라 연구 활성화 정도에 차이는 있지만, 대부분의 국가에서 동아시아 복지모델에 대한 관심이 증가하고 있음을 말해주는 것이다.

이와 관련해서 한 가지 언급해야 할 점은 동아시아 연구자들은 각국에 공통적인 특징을 발견하는데 관심을 갖고 있지만, 그것을 피상적 수준이 아닌 매우 구체적인 수준에서 전개하고자 한다는 점이다. 하지만 이 경우에는 개별 국가의 사회보장제도에 대한 구체적인 연구결과가 동아시아 복지모델에 대한 논의로 쉽게 연결되지 못하는 문제점이 나타날 수 있다. 이들 국가 간 공통점에 대한 논의를 구체적인 자료를 토대로 진행하는 경우, 훨씬 많은 시간과 노력이 필요하고 결과발표에 조심스럽기 때문이다. 이는 동아시아 복지모델에 대한 논의가 보다 정교한 이론화 과정에 들어서 있음을 의미한다.

이러한 관점에서 보면, 아래 연구자들은 상대적으로 거시적 관점에 따라 동아시아 복지모델을 설명하고 있다고 말할 수 있다. 이들은 최근 상대적으로 활발하게 동아시아 복지모델에 대한 연구결과를 발표하고 있는 연구자이다. 홍콩의 Ramesh와 Aspalter, 대만의 Lee와 Ku, 일본의 Kimura, 한국의 권혁주 등이 그들이다. 이들은 영문으로 각종 논문을 발표하여 이 주제에 대한 지역 내부의 논의를 활성화시키고 있는 것으로 판단된다. 그리고 이러한 논의 활성화는 지금까지 서구 연구자들에 의한 피상적 또는 추상수준이 높은 연구와는 달리 개별 제도에 대한 연구에 기초한 보다 구체적인 분석결과를 산출하고 있다.

위에 언급한 연구자 중 권혁주와 Ramesh, 그리고 Aspalter의 논의를 중심으로 내부적 관점에서의 논의를 설명하고자 한다.

먼저 권혁주의 ‘발전주의 복지국가’(Developmental Welfare State) 개념은 다른 많은 연구자들에 의해 공유되고 있는 것처럼 보인다. 그에 따르면, 발전주의(developmentalism)는 선별적 발전주의와 통합적 발전주의로 구분되는데, 전자는 선별적 사회투자와 권위주의에 기초한 생산주의이고 후자는 보편적 사회투자와 민주정부에 기초한 생산주의로 규정된다(Kwon, 2005). 그의 주장을 동아시아 국가에 적용하는 경우, 다양한 해석이 가능해지게 된다. 즉, 혹자에게 한국은 선별적 발전주의로 해석될 수 있으며, 다른 이에게는 통합적 발전주의로 해석될 수 있는 것이다.

이어 Ramesh는 짧은 논문을 통해 세계화와 민주화의 충격이라는 두 개의 축을 중심으로 동아시아 복지국가들의 발전과정과 실태진단 그리고 미래전망의 문제를 압축적으로 잘 설명하고 있다. 그의 주장은 크게 세 가지 측면에서 정리할 수 있다. 첫째, 그의 주장은 동아시아 복지모델에 대한 획일화된 설명방식에서 한 걸음 비켜서 있다는 것이다. 그는 Holliday와 달리 동아시아 국가 중 한국과 대만이 홍콩이나 싱가포르와는 다른 복지국가 발전단계에 진입하고 있다는 점을 강조하고 있다. 그것은 이 두 국가가 보수주의 복지체제에 근접한 형태로 이행해 가고 있으며, 홍콩과 싱가폴은 여전히 자유주의 복지체제 또는 생산주의 복지모델에 머물고 있다는 것이다. 둘째, 그는 동아시아 국가에서 민주화는 복지확장의 중요한 원동력이었으며, 세계화는 이들 국가의 보수적 정치세력이 복지확장을 미루는 핑계로 활용되는 경향이 있다는 점을 강조하고 있다. 그리고 이러한 경향은 한국과 대만에서 전형적으로 나타났다는 것이다. 셋째, 그는 ILO, IMF, World Bank가 저발전국이나 신흥산업국에게 제한했던 각종 복지모델이 이들 국가의 복지확장에 걸림돌이 된 측면이 있다는 점을 지적하고 있다. 이는 지난 10년간 동아시아에서 나타났던 국제기구에 의한 정책권고의 비현실성을 감안할 때, 적절한 지적이라고 말할 수 있을 것이다(Ramesh, 2004; Ramesh, 2005).

끝으로 Aspalter는 동아시아 복지국가들에 대한 설명에 있어 기존의 제도적,

정치적 요인 외에도 이차적 설명변수로 문화적 요인에 주목해야 할 필요성을 강조하고 있다. 먼저 이들 국가는 교육부문에 대한 집중적인 투자, 노동지위에 따라 분할된 사회보장체계, 공공주택에 대한 대규모 투자, 의료보장 및 사회부조제도의 단계적 확대전략을 특징으로 한다는 것이다. 이어 이들 국가는 발전이데올로기가 매우 강하며, 그것에 따라 복지확장과정에서 비교적 단절 또는 정체가 자주 나타나고 있다는 점이다.¹⁷⁾ 이는 이들 국가에서 복지가 정권의 정통성의 위기상황을 해결하는 수단 또는 성장을 위한 투자전략에서 보완적으로 활용하는 수단으로서의 의미를 갖고 있었음을 의미한다(Aspalter, 2008).

3. 한국에서의 동아시아 복지모델 연구

우리나라에서 동아시아 복지모델에 대한 연구는 최근 수년간 활발하게 진행되고 있는 것처럼 보인다. 그리고 논의수준 또한 동아시아 복지체제 또는 복지모델에 대한 포괄적인 논의단계를 넘어, 개별 제도에 대한 구체적인 논의로 이행하고 있는 것으로 판단된다. 물론 아직 동아시아 복지모델에 대한 본격적인 연구결과가 발표되고 있는 것은 아니다.

우리나라에서 동아시아 복지모델에 대한 연구는 한국 복지국가의 성격을 규정하는 작업의 일환으로 시작되었다고 말해도 과언이 아니다. 외환위기 이후 한국 복지국가를 신자유주의 복지체제 또는 보수주의 복지체제 중 어느 것으로 규정할 것인가는 당시 첨예한 논쟁의 대상이 되었다. 하지만 이 문제는 과연 어떠한 기준에 따라 그러한 복지체제로 유형화 할 수 있는가 하는 논쟁을 동반하게 된다. 따라서 에스핑-앤더슨의 복지체제유형론을 한국에 적용하는 것이 적절한가에 대한 의문으로 이어졌던 것이다. 그리고 이러한 논의가 갖는 한계

17) Aspalter에 따르면, 발전국가들(developmental states)은 정치적 필요에 따라 복지를 확장하는 전략을 채택해 왔다. 일본은 1960년대와 1980년대 그러했고, 한국은 1965~1987년까지 그러했으며, 대만은 1945~1987년 그러했다. 이 점에서 보면, 이들 국가에서 복지확장은 1)정통성 문제(일본은 1950년대 초, 한국은 1960년대초), 2)정당경쟁의 문제(일본은 1970년대와 1990년대, 한국과 대만은 1987년)와 밀접한 관련이 있는 것이다.

를 다른 방향에서 돌파하고자 했던, 또는 그러한 시도가 무의하다는 것을 논증하고자 했던 연구자들을 중심으로 동아시아 복지모델에 대한 논의가 본격화하게 된다.

국내에서 동아시아 복지모델 또는 동아시아 복지국가에 대한 연구결과 중 몇 가지 대표적인 것만을 열거하면 다음과 같다. 권순미(2004), 강육모(2005), 김연명(2005), 이혜경 외(2006), 조영훈(2001, 2007), 홍경준(2008), 등이 그것이다. 하지만 이들에게서 동아시아 복지모델이 갖는 공통점에 대한 적극적인 의견개진을 찾아보기는 힘들다. 전체적으로 동아시아 복지모델이라는 개념이 이들 국가간의 차이점이나 이질성을 간과하게 만드는 위험성을 갖고 있다는 점을 강조하고 있기 때문이다. 이는 동아시아 내부의 연구자라는 특성을 감안할 때, 모호한 동일화에 대한 거부감이 강하게 작용하고 있기 때문일 것이다.

그리고 이들 중 권순미는 1970년대 한국과 일본 그리고 대만에 대한 비교연구에서 이 세 나라의 복지제도가 수익자 부담원칙에 입각한 사회보험 중심정책, 낮은 사회지출, 가족의 과도한 복지부담이라는 공통점을 가지며, 기존의 연구들이 강조하는 유교문화, 국가주도 성장전략, 취약한 시민사회, 권위주의 정치체제, 위계적 사회관계와 남녀 불평등 등의 공통점이 존재한다는 점을 부인하지 않는 것처럼 보인다. 다만, 이러한 개념화가 동아시아 국가 내 복지정책의 변이(variations)나 변화(discontinuity)를 제대로 포착할 수 없다는 약점을 안고 있다고 말한다. 이 점에서 동아시아 복지국가들에 대한 비교연구는 유교문화론이나 산업화이론보다 정치적·제도적 접근, 친복지연합의 집합행위능력의 차이에서 비롯되는 것으로 이해해야 한다고 말한다(권순미, 2004: 908). 이는 동아시아 복지모델에 존재하는 공통점을 부인하는 것이기 보다, 그것이 갖는 도구적 효용성의 한계를 지적하는 것이다.

이와는 조금 다른 맥락에서 강육모의 논문에 대해 언급할 필요가 있다. 그의 논문은 동아시아 복지모델에 대한 보다 정교한 분석논문이라고 말하기는 힘들다. 하지만 그의 주장은 다른 연구자들의 그것에 비해 다소 과감한 측면이 있다. 그에 따르면, 한국 복지제도는 경제위기이후 한국형 발전복지제도에서 벗어나 복지확장에 주목하였으며, 서구 복지발전의 경로를 따르는 것으로 이해된다.

그리고 동아시아 복지모델은 더 이상 유효하지 않다는 것이다. 그리고 경제적, 사회적, 정치적 압력이 높아지면 질수록 서구식 복지제도로의 지향추이는 필연적인 발전방향이 된다는 것이다(강육모, 2005: 365). 이는 동아시아 복지모델이라는 특수성 자체를 부인하고 있음을 의미한다. 여기서 그가 말하는 서구식 복지제도가 무엇을 의미하는지에 대해 논란의 소지가 있을 것이다.

끝으로 김연명은 동아시아 복지모델에 대한 논의를 좀 더 보편적인 분석적 지평으로 이끌어내고 있는 것으로 판단된다. 그의 주장의 핵심은 동아시아국가를 포함한 복지체제유형에 대한 일반이론이라 할 것이다. 그리고 이를 위해서는 다음 네 가지 문제를 해결해야 한다: ①국가복지 관련해서는 비법적 기업복지비와 재정복지가 포함되어야 한다는 것이다. ②계층화 현상에 대한 에스핑-앤더슨의 주장은 사회보험 vs 공공부조수급자 간의 이중화 문제였으나, 한국은 국가복지의 내부자와 외부자간의 계층화로 다른 문제라는 점이다. 이는 비정규직 등의 사회보험 적용제외 문제를 의미한다. ③시장관련 지표로 기업복지비와 사보험의 규모 문제이다. ④에스핑-앤더슨은 가족의 복지공급을 측정하기 위해 Care를 담당하는 가구원의 개입정도와 가사노동시간에 주목하였지만, 사적이전소득을 포함시켜야 한다는 것이다(김연명, 2005). 이러한 논의는 결과적으로 Goodman 등 기존 연구자들에 의한 동아시아 복지모델이 지나친 단순화의 함정에 빠져 있다는 비판과 궤를 같이 하는 것이다.

4. 시사점

최근 동아시아 복지국가에 대한 비교 연구가 활발하게 진행된 이유는 무엇인가. 특히 이들 국가에게서 일련의 공통점을 찾으려는 시도가 나타나게 된 이유는 무엇인가. 여기서는 크게 세 가지 측면에서 설명할 수 있겠다.

첫째, 서구 복지국가의 관점에서 볼 때, 동아시아 복지국가들이 매우 특이한 발전경로를 취하고 있으며, 낮은 복지지출에도 불구하고 또는 그 덕분에 높은 경제적 성과를 거두고 있다는 점에서 관심의 대상이 되었던 측면이 있다. 그것은 동아시아 발전모델에 대한 관심과 유사한 것이다. 이처럼 동아시아 복

지국가들이 서구 연구자들의 관심사가 되었던 것은 당연한 일일지 모른다. 특히 축소 지향적 복지개혁(welfare retrenchment)이 주요 관심사였던 1990년대 서구사회에서 동아시아 복지국가란 매우 흥미로운 연구대상이었기 때문이다. 그리고 이 관심사는 동아시아 복지국가들에 대한 폄하를 동반하기도 하였다.

둘째, 동아시아 복지국가에 대한 비교연구의 활성화는 이들 국가에서의 복지 확장으로 인해 자연스럽게 연구수요가 증가하였기 때문으로 설명할 수 있다. 1990년대 후반이후 이들 국가는 증가하는 복지수요에 대응하기 위해 사회지출을 지속적으로 확대하여 왔으며, 이는 새로운 제도 및 프로그램 도입의 타당성을 검토하는 차원에서 복지연구를 활성화시켰다. 달리 표현하면, 복지연구 분야에서의 시장이 확장되었던 것이다. 새로 도입하는 제도가 증가함에 따라 연구가 활성화되는 것은 자연스러운 일이다. 그리고 이러한 맥락에서 동아시아 복지모델에 대한 연구 또한 활성화되었던 것이다.

셋째, 동아시아 복지모델 자체에 대한 연구관심이 증가하고 있다는 점이다. 이는 개별 제도 및 프로그램 차원에서의 관심이 아니라 서구 복지체제와 다른 형태의 발전경로에 대한 관심이 증가하고 있음을 의미한다. 앞서 이 분야에서의 연구는 복지분야 전반에 걸친 연구 활성화에 따른 것이라는 점을 언급하였다. 하지만 새로운 제도도입 초기에 유사한 제도를 도입했던 외국과의 비교연구는 불가피한 측면이 있다. 유사한 경제수준을 가진 국가에서 관련 제도를 도입한 경우, 이를 반면교사로 삼으려는 유인이 존재했던 것이다. 그러나 동아시아 국가들이 서구식 사회보장제도를 본격적으로 도입한 지, 10년이 넘는 상황에서 이것이 개별 국가의 정치·경제·사회여건에 적합한 것인지에 대한 관심은 더욱 커져가고 있다. 이는 제도도입 초기의 관심사와 달리, 제도의 향후 발전방향을 모색함에 있어 독자적인 경로에 대한 관심과 관련이 있다.

여기서는 위에 언급한 세 가지 이유 중 마지막 이유에 주목할 필요가 있다. 그것은 상대적으로 사회보장제도 도입이 늦은 신흥산업국의 경우, 정책결정과정에 반복적으로 제기되는 다음과 같은 질문에 답해야 할 필요성과 관련이 있다. 대부분의 정책결정자들은 제도도입과정에서 이상적인 것과 현실적인 것 사이에서 선택의 기로에 놓이게 된다. 그 자체만으로 보면, 스웨덴 등 북유럽

복지제도가 가장 이상적이라고 말할 수 있다. 하지만 그것이 동아시아 국가에 제도 이상적인가, 또는 도입할 수 있는가는 전혀 다른 문제이다. 전혀 다른 역사적 경험과 정치세력 관계, 이질적인 경제여건과 문화구조에 기초하여 형성된 복지제도를 도입하는 것은 신중한 검토를 전제해야 하기 때문이다.

이 문제와 관련해서 가장 자주 나타나는 접근방식은 재정여건을 고려하여 단계적으로 제도를 확대해야 한다는 주장이다. 문제는 이러한 접근방식이 많은 경우 서구 사회보장제도를 무비판적으로 수입한다는 전제에 입각해 있다는 점이다. 그리고 정작 제도를 적용하는 과정에서 그것은 본래의 모습과 다른 제도로 변질되기 십상이다. 그것은 의도한 것이 아니라 의도하지 못한 제도로 변질되는 것이다. 이것은 제도적용 과정에서의 오류에 기인한 것일 수 있다. 하지만 더 많은 경우, 재정여건 외의 기타 경제·사회여건에 대한 불충분한 고려에서 비롯된 결과일 수 있다.

이러한 측면에서 보면, 새로운 복지제도 도입과 관련해서 좀 더 다양한 사례에서 시사점을 찾으려는 노력은 당연한 일이다. 그리고 그 모델을 경제사회적으로 유사한 특성을 가진 국가에서 찾으려 하는 것 또한 당연한 일이다. 공적 사회지출이 GDP의 20%~30%에 이르는 국가의 제도를 사회지출이 GDP의 6%~7%에 불과한 국가에 적용하기보다, 경제력과 재정여건이 유사한 국가에서 유사한 경험을 관찰하는 것이 보다 큰 시사점을 줄 수 있기 때문이다.¹⁸⁾

하지만 이 문제와 관련해서도 주의해야 할 점이 있다. 앞서 동아시아 복지모델에 대한 다양한 연구결과가 말해주듯, 공통점에 대한 지나친 강조는 특수성에 대한 간과로 이어질 수 있다. 동아시아 복지모델이 일련의 공통점을 가진 것은 사실이다. 하지만 그것이 복지국가의 성격에 영향을 미치는 중요한 요인인가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 더욱이 각각의 요인이 미치는 영향력의 정도에도 차이가 있을 수 있다. 이러한 관점에서 보면, 지나친 일반화의 오류

18) 물론 동아시아 복지국가들에 대한 관심이 복지제도 도입과 관련해서 항상 우호적인 고려에 기초한 것이 아니라는 점 또한 분명하다. 상대적으로 복지지출이 낮은 국가, 그러나 경제적 성취도가 높은 국가의 특정한 복지제도에 주목하는 경우, 복지확장을 억제하는 명분으로 활용되기도 하기 때문이다.

또한 경계해야 하는 것이다.

다만, 동아시아 복지모델에 대한 관심이 현재 우리사회에 주는 시사점에 주목할 필요가 있다. 그것은 우리사회가 선진국의 사례에 대한 강박증을 갖고 있다는 점이다. 우리보다 가난하거나 유사한 경제수준을 가진 국가에게서 배울 점이 없다고 생각하는 <우리안의 서구 중심주의>가 그것이다.

제3절 연구방법 및 분석지표

1. 분석자료

동아시아 복지국가에 대한 비교연구가 직면하는 가장 큰 한계는 일반적인 문헌 외에 실증분석에 필요한 데이터를 확보하기 힘들다는 점이다. 이는 기존의 연구들이 문헌연구를 토대로 동아시아 복지국가의 공통점을 포착하였으며, 이 과정에서 과도한 일반화의 오류를 범하게 되었던 것과 밀접한 관련이 있다. 그리고 이 연구 또한 이러한 한계로부터 자유롭지 못하다.

다만, 이 연구에서는 동아시아 복지국가에 대한 비교연구를 위해 몇 단계에 걸쳐 기초자료를 수집하였으며, 이를 토대로 경제성과와 분배성과 간의 관계를 살펴보고자 하였다.

먼저 저발전국을 포함한 세계 각국의 1인당 GDP와 소득불평등(지니계수)에 대한 정보를 토대로 군집분석(Cluster Analysis)을 실시하였다. 그리고 이를 통해 추출된 세 집단을 중심으로 경제성장과 소득불평등의 관계를 살펴보았다. 여기서 자료는 2005년 시점으로 통일하고자 하였다. 하지만 실제로 소득불평등에 대한 자료는 저발전국의 경우, 다양한 시점에서 파악된 수치이다. 이 점에서 소득불평등과 관련된 정보는 상대적으로 신뢰도가 낮다고 말할 수 있다.

이어 동아시아국가에 대한 비교분석을 위해서는 한국을 중심으로 비교대상으로서의 의미를 가진 세 개의 국가를 선택하였다. 그것은 상대적으로 경제수준과 사회지출 수준이 높은 일본, 한국과 가장 유사한 것으로 간주되는 대만, 그

리고 동아시아 국가 중 상대적으로 자유주의적 복지체제와 유사한 것으로 평가되는 홍콩을 분석대상으로 선택하였다. 하지만 이들 국가에 대한 실증적인 분석은 가장 기초적인 분석에 만족해야 했다. 그것은 회귀분석이나 기타 통계분석을 실시하기에 자료의 신뢰도 문제가 있었기 때문이다. 따라서 기초통계분석과 시계열을 고려한 Scatter를 통해 복지체제의 특성을 나타내는데 주력하였다.

동아시아 복지국가에 대한 비교분석을 위해 필요한 데이터는 크게 세 가지 방식으로 확보하였다. 먼저 아시아개발은행(ADB)가 발간하는 <Key Indicators for Asia and the Pacific 2008>을 활용하였다. 이는 주로 인구와 취업자, GDP의 구성, 중앙정부의 지출구성 등에 대한 정보를 추출하는데 활용하였다. 이어 OECD와 IMF 그리고 World Bank 등 국제기구의 자료를 활용하였다. 이는 일본의 경우, 소득분배와 관련된 지표 및 사회지출과 관련된 지표를 추출하는데 유용하였다. 끝으로 동아시아 국가의 각종 지표 중 분배성과의 핵심이라 할 수 있는 빈곤율과 소득불평등도에 대한 지표를 확보하기 위해 각 정부의 발표자료 및 개별 연구자의 발표자료를 활용하였다.

한국과 일본을 제외하고는 빈곤율과 소득불평등에 대한 공식적으로 발표되는 자료가 없다는 점에서 상이한 성격의 자료를 선택하였다. 참고로 일본의 소득분배 지표는 일본 노동후생성이 2007년 발표한 <Income Redistribution Research Report>를 활용하였으며, 대만은 <Luxemburg Income Study>에 발표된 지표를 활용하였으며, 홍콩은 社會服務聯會가 2008년 발표한 <Poverty Rate in Hong Kong>을 활용하였다. 그리고 한국은 1990년~2000년 시점의 분배지표와 관련해서는 가구소비실태조사 원자료를 활용하였고, 2005년 시점은 2006년 전국가계조사 원자료를 활용하였다.

2. 분석모형과 분석지표

이 글의 목적은 앞서 언급한 바와 같이 동아시아 복지국가의 경제성과와 분배성과의 상관관계를 규명하는 것이다. 특히 경제성과가 분배성과에 어떠한 영향을 미치고 있는지 살펴보는 것이다. 전통적 관점은 경제성장이 소득불평등과

빈곤을 감소시키는 경향이 있다는 것이다. 그리고 비판적 관점에 따르면, 세계화 국면에서 경제성장은 소득불평등과 빈곤을 감소시키기보다 증가시키는 경향이 있다고 주장한다. 그러나 이 문제는 개별 국가의 특수성을 무시하고 일반화하기 힘들다는 점에 주목해야 한다.

이 문제와 관련해서, 많은 연구자들은 경제성장이 소득불평등에 미치는 영향이 반드시 형평성을 해치는 것은 아니라고 말한다. 마찬가지로 빈곤에 미치는 영향 또한 중립적이라고 말하고 있다. 하지만 기존 불평등의 정도에 따라 빈곤 감소 효과에 큰 차이가 있다는 것이다. 즉, 불평등이 큰 국가의 경우에는 경제성장에 따른 빈곤감소 효과가 상대적으로 낮게 나타난다는 것이다. 달리 표현하면, 경제성장에 따른 빈곤감소는 초기조건(initial conditions)에 의해 큰 영향을 받게 된다는 것을 의미한다(Son & Kakwani, 2004; Ravallion, 2004; Ravallion, 2007).

문제는 이것이 다양한 경제발전단계에 있는 많은 국가를 대상으로 제한된 정보, 즉 GDP와 지니계수 그리고 빈곤율(1일 1달러 또는 1일 2달러)을 활용하여 산출된 결과이며, 그것을 매개하는 다양한 요인을 충분히 고려하지 못하고 있다는 점이다. 물론 개발도상국(developing countries)의 경우, 경제성장이 소득불평등과 빈곤에 미치는 영향은 한 방향으로 나타나지 않는다. 특히 1990년대 이후에는 경제성장이 소득불평등과 빈곤에 미치는 영향이 국가에 따라 매우 상반된 형태로 표출되고 있다. 그렇다면 경제성장이 소득불평등을 심화시키는 원인을 어떻게 설명할 수 있는가. 이것이 연구의 초점이 되어야 할 것이다.

이 글은 세계 각국을 대상으로 경제성과와 분배성과의 관계를 분석하기보다, 1990년대 이후 동아시아 국가에 초점을 맞추고자 한다. 각종 지표를 통해 확인할 수 있는 바와 같이, 이 시기 중 동아시아 국가는 경제성장에도 불구하고 소득불평등과 빈곤문제가 심화된 것으로 나타나고 있다. 물론 과거에 비해 성장률이 하락했다는 점에서 저성장에 기인한 것으로 해석할 수도 있다. 하지만 여기서는 경제성장률 외에도 인구고령화, 실업률, 여성의 경제활동참여율, 산업구조의 변화, 정부의 재정지출 등이 미치는 영향을 함께 고려하고자 한다. 아래 <표 4-1>은 분석에 활용할 지표를 간략하게 설명하고 있다.

<표 4-1> 동아시아 복지국가 비교분석을 위한 주요 지표

영역	지표	시점(연간)
분배 성과	빈곤율(가처분소득 중위 50%)	1990-2005
	지니계수(가처분소득 기준)	1990-2005
경제 성과	1인당 GDP(Dollars, PPP)	1990-2005
	GDP 증가율(전년 대비)	1990-2005
인구	인구 증가율(Population Growth)	1990-2005
	부양비율(Old Age dependancy Ratio)	1990-2005
노동	노동 참여율(Labor Participation Rate)	1990-2005
	실업률	1990-2005
	여성취업자 비중	1990-2005
산업	서비스업 생산비중(GDP의 %)	1990-2005
	제조업 생산비중(GDP의 %)	1990-2005
재정	중앙정부예산 중 교육비 비중	1990-2005
	중앙정부예산 중 보건복지비 비중	1990-2005
	중앙정부예산 중 주거비 비중	1990-2005

위의 분석모형에서는 분배성과를 소득불평등(지니계수)과 빈곤문제로 설정하고, 어떠한 요인들이 그것에 영향을 미쳤는가를 살펴보게 된다. 여기서 경제성장의 분배개선효과에 대해서는 앞서 언급했던 중립성을 가정할 것이다. 하지만 1990년대 이후 동아시아 국가와 관련해서는 경제성장이 소득불평등과 빈곤문제를 심화시키는 경향이 있다는 점에 주목할 것이다. 그리고 그 밖의 요인에 대해서도 아래와 같은 문제의식에 따라 그 효과를 살펴볼 것이다.

첫째, 인구고령화가 소득분배구조에 영향을 미쳤을 개연성이다. 이는 일본을 제외한 동아시아국가의 노후소득보장체계가 취약하다는 점에서 인구고령화가 소득분배지표에 부정적인 영향을 미쳤을 개연성을 말해준다. 하지만 그 영향력

이 크지 않다면, 그것은 사적이전소득의 효과가 일정 부분 지속되고 있음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 고용구조의 급격한 변화로 인해 소득분배구조가 악화되었을 개연성이다. 이는 실업률의 증가 및 여성의 경제활동참여율 증가가 소득분배구조에 부정적인 영향을 미쳤을 개연성을 가정하고 있는 것이다. 물론 최근 동아시아 국가에서 나타나고 있는 근로빈곤층(Working Poor)의 문제는 실업률보다 저임금 근로자 비중이 더 중요한 의미를 가질 것으로 판단된다. 하지만 이와 관련한 지표를 확보할 수 없다는 점에서 이 두 가지 지표를 투입하였다. 그리고 여성의 경제활동참여율은 서비스부문의 취업자 증가와 밀접한 관련이 있을 것으로 추정된다.

셋째, 최근 각국의 소득분배지표 악화의 주요한 원인으로 지적되고 있는 탈산업화로 인한 충격의 문제이다. 이는 각국의 GDP에서 제조업부문 또는 서비스부문의 생산총액이 차지하는 비중의 변화를 통해 파악할 수 있다. 보다 정확하게는 이들 국가에서 해당 부문의 취업자 비중에 대한 지표를 사용해야 한다. 하지만 이 경우에도 자료의 제한으로 산업부문의 생산비중을 대리지표로 투입하였다. 이는 제조업부문의 생산비중 감소가 소득불평등의 심화에 영향을 미치게 된다면, 탈산업화로 인한 충격이 나타나고 있음을 의미하는 것이다.

끝으로 중앙정부 재정에서 주요 부문별 사회지출의 비중이 소득불평등에 어떠한 영향을 미치고 있는지 살펴보는 것이다. 여기서는 교육비와 보건복지비, 그리고 주거비 지출비중을 나타내는 지표를 투입하였다. 만일 보건복지비 지출 비중에 따라 소득불평등과 빈곤문제가 완화된다면, 복지확장에 따른 분배성과가 나타나고 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 물론 OECD SOCX Data의 기준에 따라 분석하는 것이 바람직하지만, 대만과 홍콩 등 비 OECD 국가에 대해서는 해당 자료를 구할 수 없었다. 따라서 많은 한계에도 불구하고 이 자료를 사용할 것이다.

제4절 경제성과와 분배성과의 관계

1. 경제성과와 분배성과에 따른 집단구분

복지체제에 대한 연구에서 가장 자주 등장하는 주제는 경제성장이 소득분배 구조에 어떠한 영향을 미치고 있는가 하는 점이다. 이와 관련해 기존의 연구결과는 대체로 경제성장이 소득불평등의 충격을 완화시키는 효과가 있거나 중립적이라는 것이었다. 하지만 이는 지난 1990년대 이후 동아시아국가에서는 다소 예외적인 경향이 나타났던 것으로 판단된다. 그것은 경제성장에도 불구하고 소득불평등이나 빈곤문제가 완화되지 않고 있음을 의미한다.

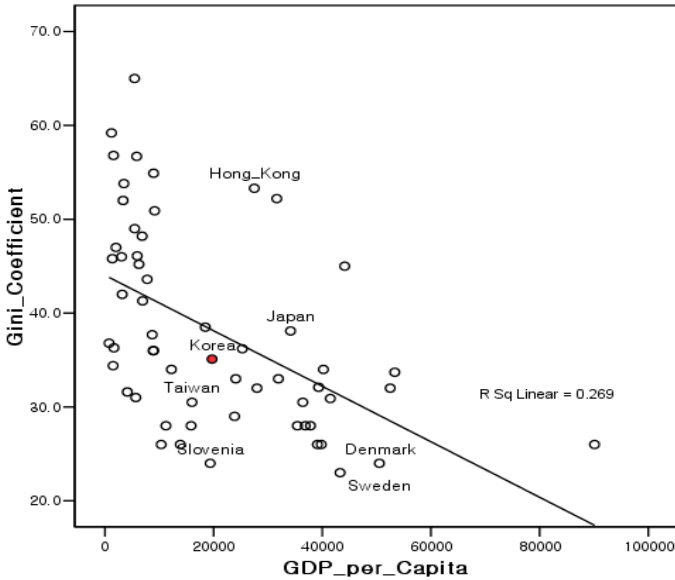
먼저 2005년 시점에서 다양한 경제수준에 있는 세계 58개국¹⁹⁾을 대상으로 1인당 GDP와 소득불평등(지니계수)에 대한 정보를 수집하고, 소득불평등을 종속 변수로 하고 1인당 GDP를 독립변수로 하는 회귀식을 산출하였다. 아래 그림은 이를 산포도 나타낸 것이다. 이 그림에서 한국과 대만, 일본과 홍콩이 어느 지점에 위치하고 있는지는 별도로 표시하였다. 이 그림에 따르면, 홍콩은 경제발전단계에 비추어 볼 때, 소득불평등이 상대적으로 심한 것으로 나타나며, 대만의 소득불평등이 가장 낮은 것으로 나타나고 있다. 그리고 일본은 소득불평등은 동아시아국가 중에서는 중간수준이지만, 동일 소득수준의 국가와 비교하면 다소 높은 것으로 나타나고 있다. 그리고 한국은 이들 국가와 비교할 때, 중간수준에 위치하는 것으로 나타나고 있다.

하지만 전체적으로 보면, 경제성장이 이루어지는 경우, 소득불평등이 감소하는 것으로 나타나고 있다. 이는 경제성장이 소득불평등의 충격을 완화하는 효과가 일정 정도 존재한다는 점을 의미하는 것이다. 이러한 관점에서 보면, 경제

19) 본 분석에 투입된 국가는 모두 58개국이며, 그 구체적인 국가는 다음과 같다: Argentina, Australia, Austria, Belgium, Bolivia, Brazil, Bulgaria, Canada, Chile, China, Colombia, Cyprus, Czech, Denmark, Ecuador, Egypt, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hong_Kong, Hungary, India, Indonesia, Ireland, Italy, Japan, Korea, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malaysia, Malta, Mexico, Netherlands, NewZealand, Paraguay, Peru, Philippines, Poland, Portugal, Romania, Russia, Singapore, Slovakia, Slovenia, South_Africa, Spain, Sweden, Switzerland, Taiwan, Thailand, Turkey, UK, US, Uruguay, Venezuela

성장은 현재 각 복지국가가 소득불평등 문제를 해결하는데 필요한 전제조건 중 하나라고 말할 수 있을 것이다.

[그림 4-1] 세계 각국의 1인당 GDP와 소득불평등의 분포

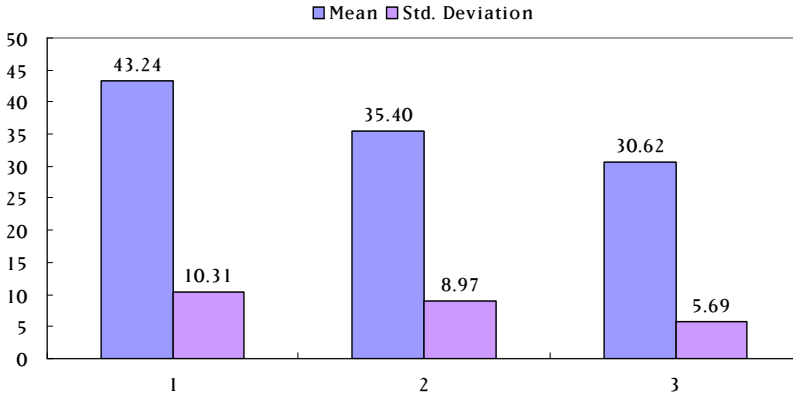


주: 1인당 GDP는 달러이며, 2005년 데이터이고, 지니계수는 2005년경의 데이터이나 국가마다 상이한 시점의 데이터로 구성되어 있음
 자료: World Bank(2008); CIA(2007), 『World Fact Books』

이러 경제성장에 따른 소득불평등 완화효과가 국가군에 따라 다를 수 있다는 점에 주목하였다. 여기서는 조심스럽게, 세계화의 충격으로 인해 1990년대 이후 신흥산업국 또는 선진국 진입을 앞둔 산업국가의 경우 경제성장이 소득불평등 완화에 긍정적인 영향을 미치지 못하고 있다는 가설을 제기할 수 있다. 따라서 1인당 GDP와 소득불평등(지니계수) 지표를 투입하여 각국이 몇 개의 집단으로 구분될 수 있는지 살펴보았다. 분석결과, 세 개의 국가군으로 유형화되는 것으로 나타났다. 그것은 대체로 1인당 GDP가 1만불 미만인 국가(국가군 1), 1만불 이상~3만불 미만인 국가(국가군 2), 3만불 이상인 국가(국가군 3)으로 분류되었

다. 참고로 한국과 대만 그리고 홍콩은 <국가군 2>로 분류되었으며, 일본은 <국가군 3>으로 분류되었다. 각 국가군의 평균 지니계수를 추정한 결과, 저발전국가로 구성된 <국가군 1>은 43.24, 신흥산업국과 남부유럽국가들로 구성된 <국가군 2>은 35.4, 서구산업국과 일본 등으로 구성된 <국가군 3>은 30.62로 분명한 차이를 나타내었다. 이는 일정 부분 경제성장에 따른 소득불평등 감소의 가설을 확인시켜 주는 것이다.

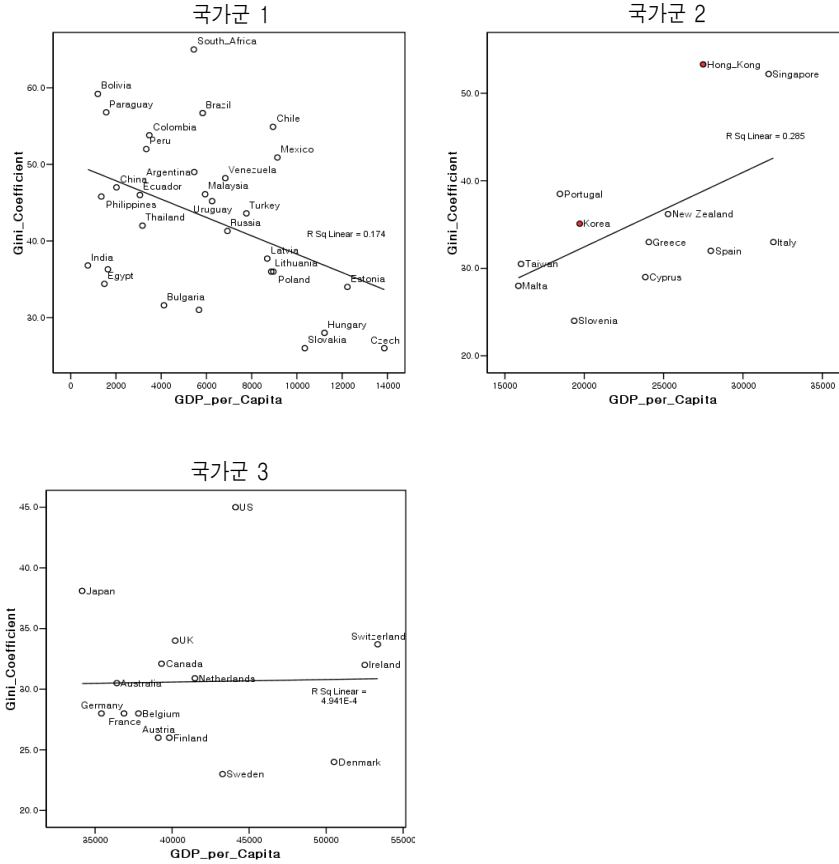
[그림 4-2] 군집분석결과에 따른 각 국가군의 소득불평등 정도



끝으로 앞서 분류된 세 개의 국가군별로 1인당 GDP로 표현된 경제수준과 소득불평등의 관계를 살펴보았다. 그 결과, 아래 그림에서와 같이 매우 흥미로운 추세가 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 먼저 저발전국의 경우에는 경제성장에 따라 소득불평등이 감소하는 것으로 나타나고 있다. 이는 위의 가설이 그대로 적용된다는 것을 의미한다. 하지만 신흥산업국과 남부 유럽국가들로 구성된 <국가군 2>에서는 경제성장에도 불구하고 소득불평등이 심화되는 것으로 나타나고 있다. 이는 이들 국가의 경우, 급격한 탈산업화와 외부 경제환경으로 인한 불안정성의 증가 등으로 인해 소득불평등이 심화되는 양상이 나타났음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 끝으로 1인당 GDP가 가장 높은 선진국에서는 이

둘 간의 인과관계가 명확하지 않은 것으로 나타나고 있다. 이는 미국과 스웨덴, 덴마크 등 예외적인 국가군이 존재하고 있기 때문으로 판단된다.

[그림 4-3] 각 국가군 내 1인당 GDP와 소득불평등의 관계(2006년)



자료: World Bank(2008); CIA(2007), 『World Fact Books』

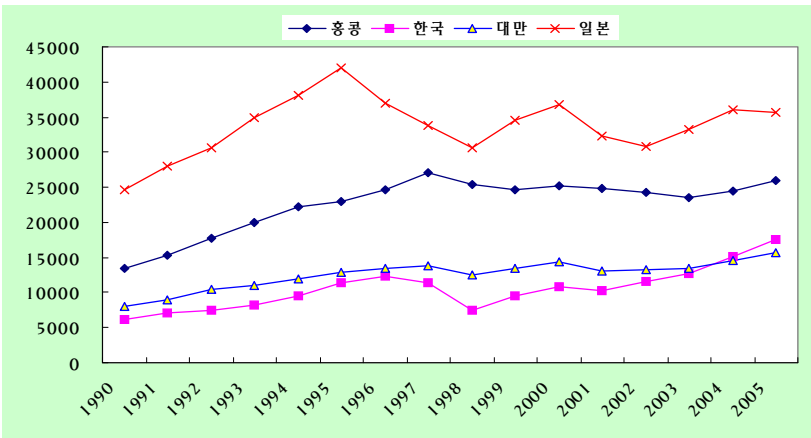
위의 그림에서 동아시아 4개국은 <국가군 2>와 <국가군 3>에 속해 있으며, 1인당 GDP와 소득불평등 정도를 동일 국가군 내의 다른 국가와 비교하면, 아래와 같이 설명할 수 있다. 먼저 일본은 동일 경제수준의 국가군 중 상대적으로

소득불평등이 높은 국가라는 점을 알 수 있다. 그리고 한국과 대만, 그리고 홍콩을 비교해 보면, 대만의 분배지표가 가장 양호하고, 홍콩의 분배지표가 가장 심각한 것을 알 수 있다.

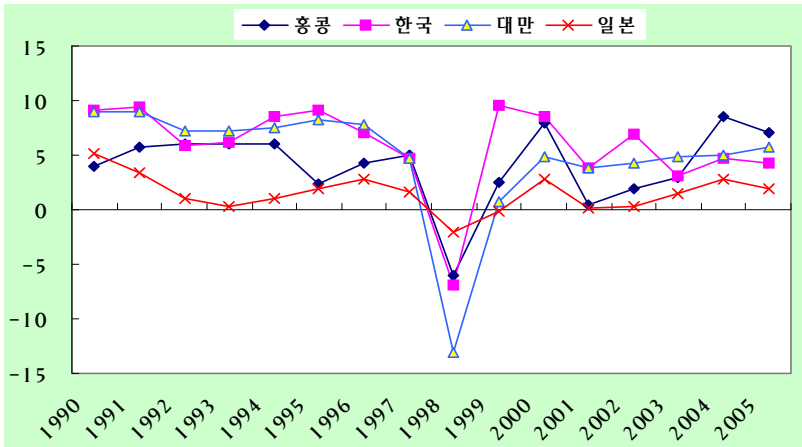
2. 동아시아 4개국의 경제성과와 분배성과

1980년대 중반이후 동아시아 4개국의 경제성과와 분배성과를 살펴보면 아래와 같다. 먼저 1인당 GDP를 보면, 일본의 경우, 1995년을 정점으로 지속적인 하락과 반동의 양상을 나타내는 것을 알 수 있다. 이는 일본이 1990년대 잃어버린 10년의 시기에 들어서 있다는 점을 시사하는 것이다. 홍콩 또한 1997년을 기점으로 경제성장이 정체국면에 들어서 있음을 알 수 있다. 그리고 대만은 한국과 같이 극적인 롤러코스터양상을 보이기보다 장기간에 걸친 지속적인 정체국면에 들어선 것으로 나타나고 있다. 한국은 외환위기 직후인 1998년 급격한 침체국면을 맞이하였으나 이후 소폭이나마 지속적인 성장세를 보이는 것으로 나타나고 있다.

[그림 4-4] 동아시아 4개국의 1인당 GDP(달러) 추이



[그림 4-5] 동아시아 4개국의 경제성장률 추이



이어 동아시아 4개국의 분배성과를 빈곤율과 지니계수를 간략하게 살펴볼 필요가 있다. 여기서는 1990년경과 2005년경 두 시점에서의 빈곤율 및 지니계수의 변화를 살펴 보았다. 아래 <표 4-2>에 따르면, 이 기간 중 4개국 모두에서 빈곤율과 소득불평등이 심화된 것으로 나타나고 있다.

먼저 빈곤율을 보면, 홍콩과 대만, 한국 순으로 빈곤율의 증가폭이 크게 나타나는 것을 알 수 있다. 그 중에서도 상대적으로 초기 빈곤율이 높았던 홍콩과 한국에서 빈곤충격이 컸던 것을 알 수 있다.

이어 소득불평등의 변화를 보면, 같은 기간 지니계수는 일본이 가장 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 2005년은 1990년과 비교할 때, 지니계수가 약 25.1%가량 증가하여, 다른 3개국에 비해 두 배 가량 높은 것이다. 그리고 나머지 3개국 중에서도 한국에서 지니계수의 증가폭이 컸던 것을 알 수 있다. 하지만 한국과 대만은 초기 지니계수가 나머지 두 국가에 비해 크게 낮은 수준이었다. 따라서 그 증가폭이 컸음에도 불구하고 2005년 시점의 소득불평등 정도는 일본과 홍콩에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있다.

<표 4-2> 아시아 4개국의 빈곤율 및 지니계수 추이

		'90'	'05'	% 변화	비중 변화
빈곤율	한 국	11.3	16.4	5.10	45.1
	일 본	13.18	14.9	1.72	13.1
	홍 콩	11.2	17.7	6.50	58.0
	대 만	6.5	9.6	3.09	47.8
소득 불평등 (Gini)	한 국	0.291	0.334	0.04	14.8
	일 본	0.398	0.498	0.10	25.1
	홍 콩	0.476	0.533	0.06	12.0
	대 만	0.271	0.305	0.03	12.5

주: 1) 가처분소득 중위값의 50%를 빈곤선을 적용

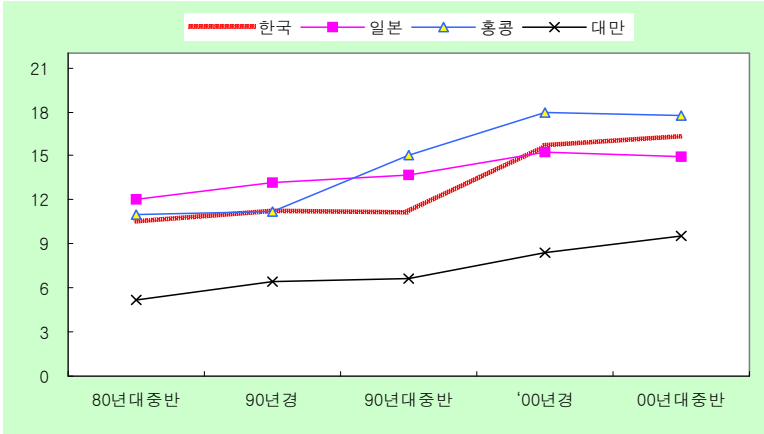
2) 한국의 80년대 중반 빈곤율 및 지니계수는 2인 이상 도시근로자가구 대상 빈곤율의 증감율을 토대로 추정된 수치임

3) 홍콩의 80년대 중반 빈곤율 및 지니계수는 나머지 네 기간의 평균 변화율을 적용하여 추정된 수치임

자료: 대만의 빈곤율은 Luxemburg Income Study 자료; 홍콩의 빈곤율은 社會服務聯會(2008), "Poverty Rate in Hong Kong"; 일본의 빈곤율은 The Ministry of Health, Labour and Welfare(2007), "Income Redistribution Research Report"; 한국은 1991년과 1996년 그리고 2000년은 통계청 가구소비실태조사 원자료, 2006년은 통계청 전국가계조사 원자료에서 필자가 계산

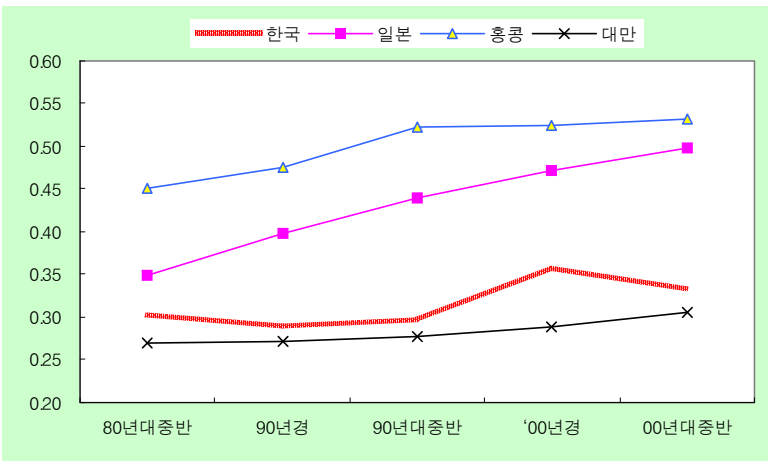
아래 [그림 4-6]와 [그림 4-7]은 동아시아 4개국의 상대빈곤율과 지니계수를 약 5년 주기로 파악하여 나타낸 것이다. 이 그림을 보면, 동아시아 4개국의 분배성과가 어떻게 변화하였고, 개별 국가의 분배지표가 다른 국가와 비교해서 어떠한 위치에 놓여 있는지 알 수 있다. 특히 한국은 상대빈곤율 측면에서는 상대적으로 높은 수준으로 보이고 있으며, 소득불평등 측면에서는 상대적으로 낮은 수준으로 나타나고 있다.

[그림 4-6] 동아시아 4개국의 상대빈곤율 추이



주: 한국과 홍콩의 80년대 중반 수치는 추정치

[그림 4-7] 동아시아 4개국의 소득불평등 추이



주: 한국과 홍콩의 80년대 중반 수치는 추정치

3. 동아시아 4개국의 분배성과와 매개요인

동아시아 4개국의 경제성과와 분배성과의 관계가 국가에 따라 유의미한 차이를 보이고 있다면, 그것이 어떠한 요인과 밀접한 관련이 있는지 살펴볼 필요가 있다. 여기서는 분배성과와 관련된 지표로 빈곤율과 지니계수를 선정하고, 이것이 각각의 요인과 어떠한 관계가 있는지 제시하고자 한다. 참고로 아래 그림에서 각 점을 잇는 선은 시계열적으로 두 변수간의 관계가 어떻게 변화하였는지를 나타낸 것이다.

경제성과와 분배성과의 관계를 보면, 그 진폭은 앞서 설명한 바와 같다. 하지만 아래 그림에서 주목해야 할 점은 그것이 언제 어떻게 변화하는가 하는 것이다. 아래 [그림 4-8]과 [그림 4-9]에 따르면, 동아시아 4개국은 공통적으로 1990년대 후반 경제위기를 기점으로 경제성과가 감소하고 동시에 분배성과가 크게 나타나며, 이후에도 지속적으로 성과가 등락하는 지그재그 양상을 나타내고 있다. 이는 1990년대 후반의 경제위기가 이들 국가에게 공통적으로 큰 영향을 미쳤음을 의미하는 것이다.

실업률과 분배성과의 관계를 보면, 전체적으로 4개국에서 실업률의 변화가 매우 크게 나타나고 있다. 하지만 그것은 한국과 나머지 3개국 간에 차이가 있는 것을 알 수 있다. 즉, 한국은 실업률이 외환위기를 기점으로 급격히 증가하다 이후 큰 폭의 감소세를 보이는 반면, 나머지 국가들은 실업률이 여전히 높은 수준을 유지하고 있다는 점이다. 그리고 지니계수보다 빈곤율이 실업문제에 더욱 민감하게 반응하는 것을 알 수 있다(아래 [그림 4-10]과 [그림 4-11] 참조). 특히 한국의 경우에는 실업률이 빠르게 감소하고 있으나 빈곤율이 지속적으로 증가하는 양상이 나타나고 있다. 이는 많은 선행연구결과를 통해서도 확인된 사실이다.

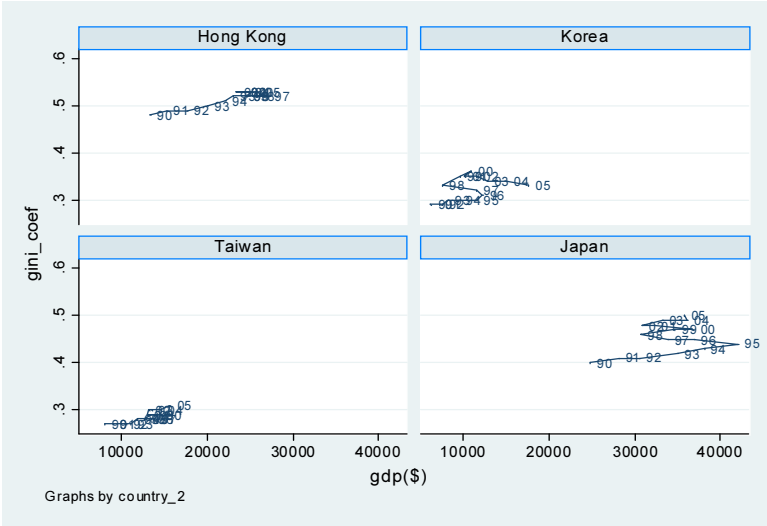
여성의 경제활동참여율이 분배성과에 미친 영향에 대해서는 일본과 나머지 국가 간의 차이가 분명하게 나타나는 것을 알 수 있다. 일본은 1990년대 중반부터 여성의 경제활동참여율이 감소하는 양상을 나타내고 있으나, 나머지 국가에서는 지속적으로 증가하고 있다는 것이다. 그리고 여성의 경제활동참여와 빈

곤율의 관계는 일본을 제외한 세 국가 사이에도 전개양상이 상이한 것으로 나타나고 있다. 홍콩은 여성의 경제활동참여율 증가에 따라 빈곤율이 함께 증가하는 양상을 나타내고 있다면, 한국은 지그재그 양상을 나타내고, 대만은 상대적으로 안정된 양상을 나타내고 있는 것이다(아래 [그림 4-12]와 [그림 4-13] 참조).

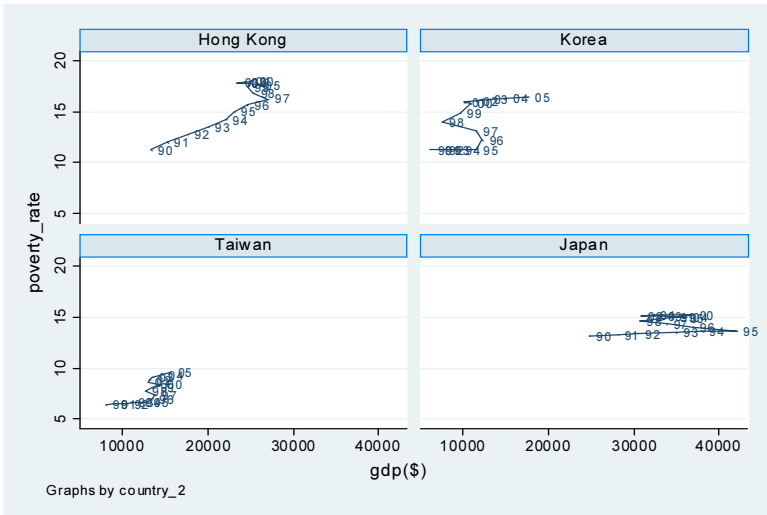
산업구조의 변화와 분배성과의 관계는 아래 [그림 4-14]와 [그림 4-15]를 참조할 수 있다. 이 그림에서 주목해야 할 점은 동아시아 4개국에서 제조업의 생산비중이 감소하는 추세가 나타나고 있다는 점이다. 이는 탈산업화의 추세가 발견되고 이것이 소득불평등에 영향을 미치고 있음을 시사하는 것이다. 하지만 여기서 일본을 제외한 3개국에서 나타나는 양상에 주목할 필요가 있다. 그것은 제조업부문 생산비중의 감소 폭과 분배성과 간에 밀접한 상관관계가 있는 것으로 판단되기 때문이다. 대만의 경우에는 제조업부문 생산비중의 변화가 가장 작은 것으로 나타나며, 그와 더불어 분배성과의 악화 정도도 가장 낮은 것으로 나타나고 있다. 반면에 홍콩은 금융산업 등 서비스산업의 활성화로 제조업부문의 생산비중이 가장 큰 폭으로 감소하였고, 그에 비례하여 분배성과가 악화된 것으로 나타난다. 한국은 이들 국가와 비교할 때 중간수준에 있는 것으로 판단된다. 하지만 그것이 빈곤율의 증가에 미친 영향은 적지 않은 것으로 판단된다.

끝으로 중앙정부의 사회지출(보건, 복지, 주거예산)과 분배성과의 관계는 사회지출의 미미한 증가세라는 공통점에서 출발하여 설명할 필요가 있다. 이는 이들 국가에서 중앙정부의 지출은 소득불평등이나 고용불안이 심화되는 상황에서도 크게 증가하지 않았음을 의미한다. 물론 그것은 사회보험을 통한 법정민간지출(mandatory private expenditure)을 고려하지 못하는 한계가 있다. 하지만 일본을 제외한 국가에서 사회보험을 통한 소득불평등 및 빈곤문제해결을 기대하기는 힘들다. 그것은 소득보장을 목적으로 하는 사회보험제도의 본격적인 급여실시까지 많은 시간이 남아있기 때문이다. 이 점에서 보면, 이들 국가는 사회보험을 통한 소득불평등 감소효과를 기대하기에 앞서, 재정지출을 확대해야 할 필요성이 있다고 말할 수 있다.

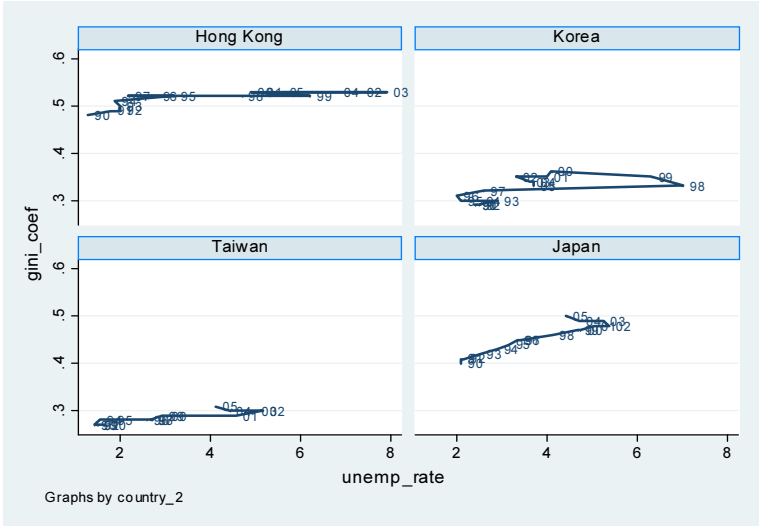
[그림 4-8] 경제성과와 지니계수



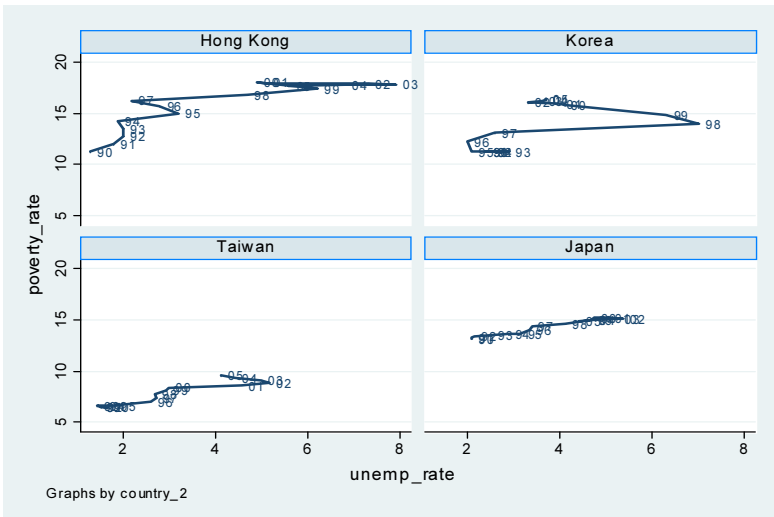
[그림 4-9] 경제성과와 빈곤율



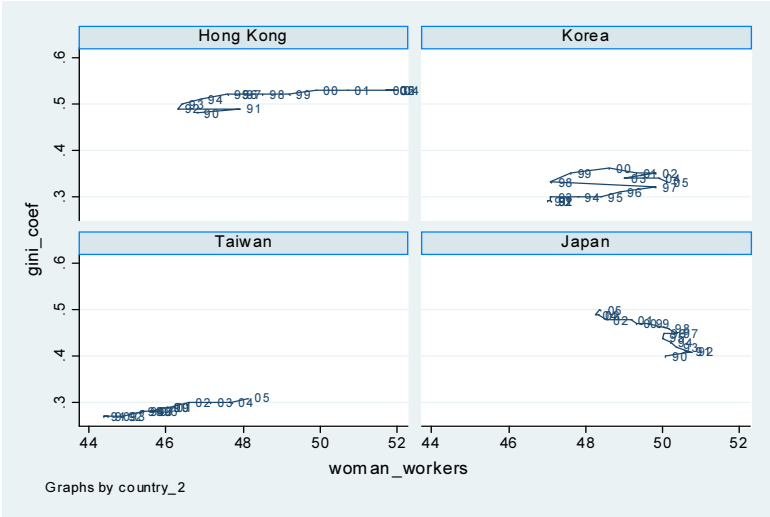
[그림 4-10] 실업률과 지니계수



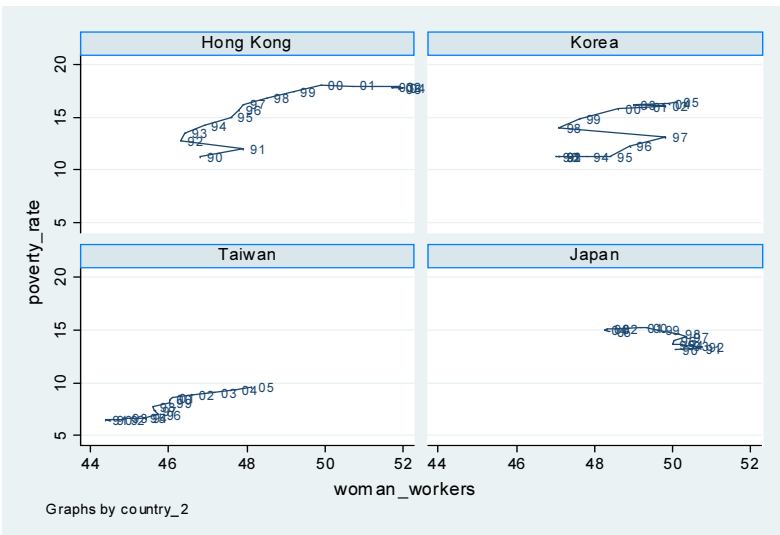
[그림 4-11] 실업률과 빈곤율



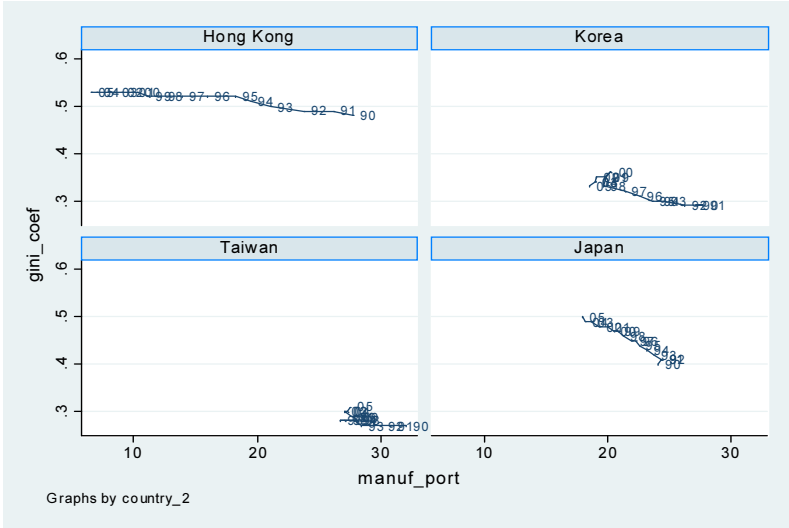
[그림 4-12] 여성경제활동참여율과 지니계수



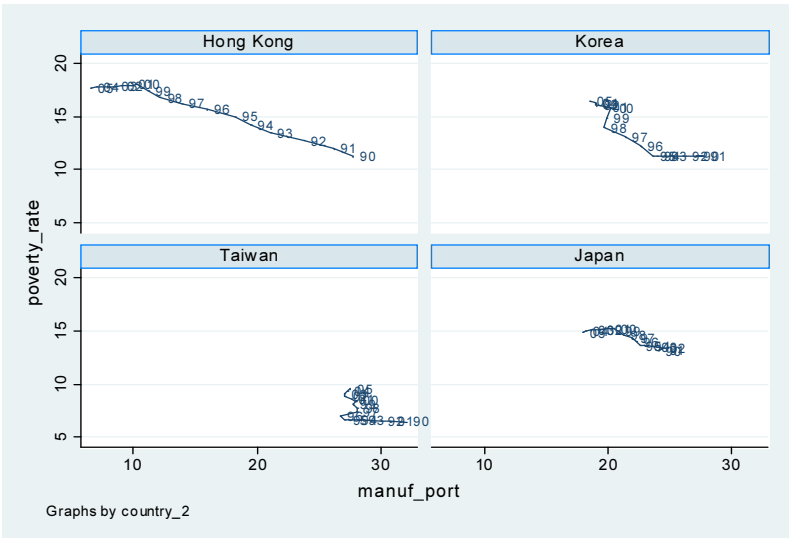
[그림 4-13] 여성경제활동참여율과 빈곤율



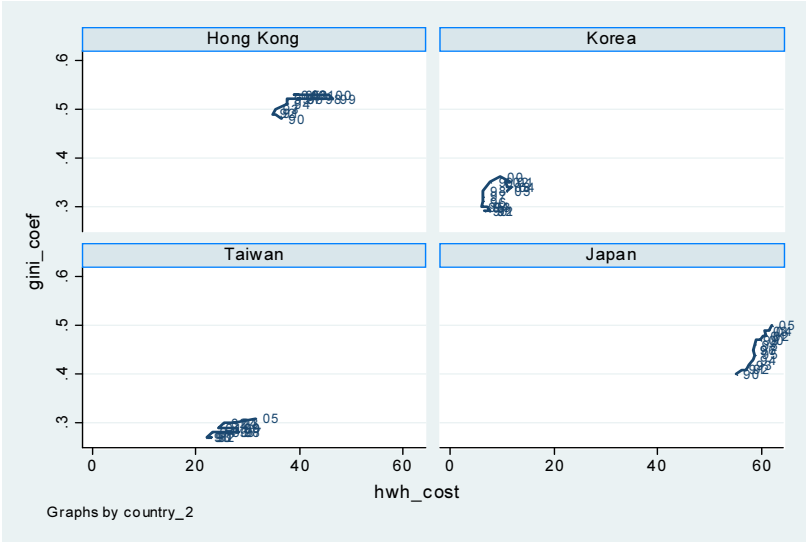
[그림 4-14] 제조업부문 생산비중과 지니계수



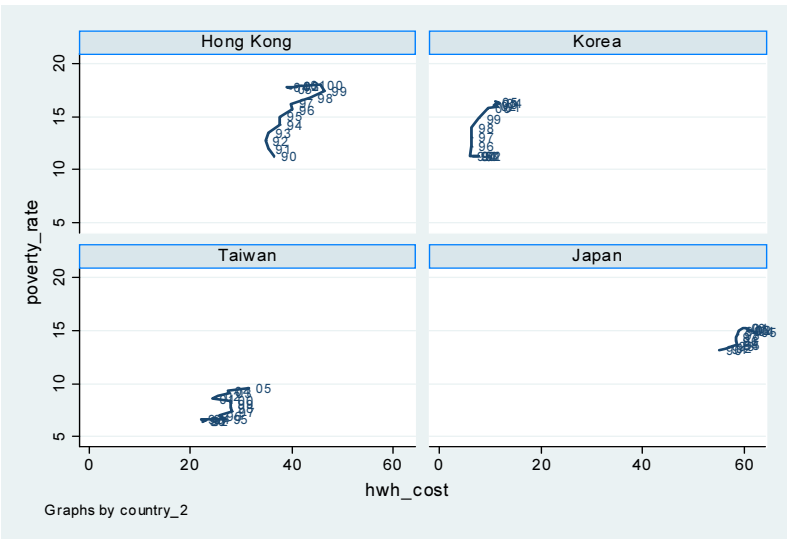
[그림 4-15] 제조업부문 생산비중과 빈곤율



[그림 4-16] 중앙정부 사회지출과 지니계수



[그림 4-17] 중앙정부 사회지출과 빈곤율



4. 분배성과에 영향을 미치는 요인

앞서 동아시아 4개국의 경제성과와 분배성과의 관계를 시계열적으로 살펴보았다. 여기서는 위에 제시된 다양한 지표 중 다중공선성의 문제가 있는 변수를 제거하여 최종적인 분석모형을 구축하였다. 그것은 경제성과와 관련해서는 1인당 GDP를 사용하였고, 인구고령화와 관련해서는 부양비율을, 노동과 관련해서는 실업률을, 산업구조변화와 관련해서는 제조업부문 생산비중을, 사회지출과 관련해서는 중앙정부의 보건복지 및 주거비 지출비중을 투입하였다.

분석결과, 1인당 GDP와 제조업부문의 생산비중 변화가 소득불평등에 미치는 영향이 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 표준화된 계수 값을 토대로 보더라도 동일하게 나타나고 있다. 제조업부문의 생산비중 증가는 소득불평등을 개선하는 효과가 있으며, 마찬가지로 1인당 GDP의 증가도 소득불평등을 개선하는 효과가 있는 것이다. 반면에 재정지출과 실업률 지표의 영향력에 대한 해석은 이론의 여지가 있는 것으로 판단된다.

<표 4-3> 동아시아 4개국의 소득불평등에 영향을 미치는 요인

	Model 1		Model 2		Model 3		Model 4		Model 5	
	B	std. E	B	std. E	B	std. E	B	std. E	B	std. E
(Constant)	-1.035	0.148 ***	-1.786	0.250 ***	-1.690	0.245 **	-0.577	0.266 **	0.932	0.356 **
Log(1인당 GDP)	0.337	0.035 ***	0.484	0.052 ***	0.454	0.052 ***	0.274	0.051 ***	-0.090	0.079
부양비율			0.004	0.001 ***	0.003	0.001 ***	0.001	0.001	0.001	0.001
실업률					0.011	0.004 **	-0.009	0.005 *	-0.014	0.004 ***
제조업 생산비중							-0.009	0.002 ***	-0.013	0.001 ***
보건복지 주거비 비중									0.004	0.001 ***
R square	0.595		0.660		0.684		0.802		0.866	

주: 1) P: *** < 0.01, ** < 0.05, * < 0.1

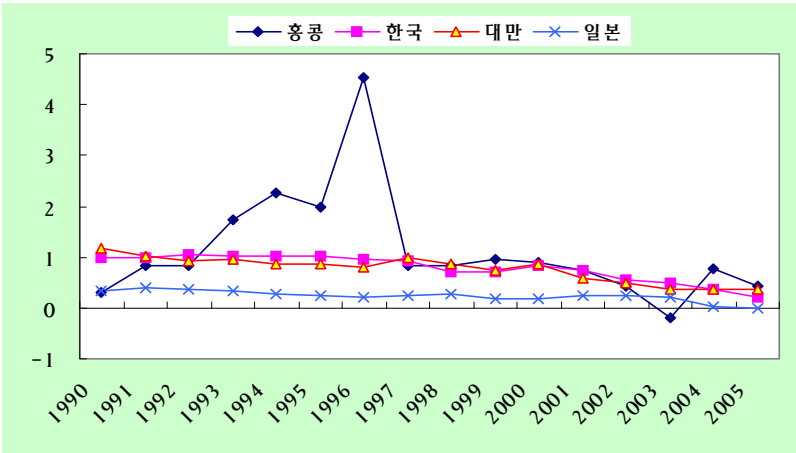
2) 종속변수: Gini Coefficient

위의 분석결과에 대해 보완적으로 설명하면, 제조업부문의 생산비중 감소는 탈산업화 경향을 의미한다. 그리고 이러한 변화가 큰 국가에게서 소득불평등과 빈곤문제가 심화되는 양상이 나타나게 된다. 이는 홍콩과 대만의 경우에 보다 극명하게 나타나는 것으로 여겨진다. 홍콩은 제조업부문 생산비중의 빠른 감소와 소득불평등의 급격한 악화양상을 나타내었고, 대만은 제조업부문 생산비중이 다른 국가들에 비해 상대적으로 덜 감소하였고 소득불평등의 심화 정도도 덜한 것으로 나타나고 있다. 이는 신흥산업국인 이들 국가에서 산업구조의 급격한 변화, 특히 탈산업화가 소득불평등을 심화시키고 있는 가장 핵심적인 요인임을 말해주는 것이다. 이러한 맥락에서 우리사회가 현재 직면하고 있는 소득불평등의 확대문제를 해석할 수 있을 것이다.

그리고 1인당 GDP의 증가는 소득불평등과 빈곤율을 감소시키는 효과가 있는 것은 사실이다. 하지만 그것은 제조업부문의 생산 및 고용감소의 충격을 상쇄시킬 수 있는 수준이 아니라는 점에 주목해야 한다. 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 제조업부문의 생산비중이 한 단위 증가하는 경우, 그것이 소득불평등을 감소시키는 효과는 0.816에 이른다. 역으로 제조업부문의 생산이 감소하면 그만큼 소득불평등을 증가시키게 된다. 하지만 1인당 GDP가 한 단위 증가하는 경우, 그것이 소득불평등을 감소시키는 효과는 0.208에 불과하다. 그것은 제조업부문의 생산비중 변화에 따른 영향력이 약 4배 가량 크다는 것을 의미한다.

끝으로 노인인구에 대한 부양부담의 증가가 소득불평등에 미치는 효과를 고려할 필요가 있다. 그것은 다른 요인에 비해 상대적으로 충격이 덜한 것으로 나타나지만, 고령화의 속도가 빠른 경우에는 그 충격이 더 클 수 있기 때문이다. 이는 우리나라의 경우에 더욱 각별한 의미를 갖는 것으로 여겨진다. 다만 한 가지로 주목해야 할 점은 홍콩의 경우, 고령화 추세가 완만한 것에 비해 인구증가율이 가파르게 나타나는 시점이 존재한다는 것이다. 이는 홍콩이 1996년을 기점으로 중국본토 등으로부터 인구가 대량으로 유입되었기 때문으로 판단된다. 그리고 이것이 홍콩의 소득불평등에 부정적인 영향을 미쳤을 것으로 여겨진다. 이와 관련해서는 아래 [그림 4-18]을 참조할 수 있다.

[그림 4-18] 동아시아 4개국의 인구증가율 추이



자료: ADB(2008)

제5절 각국 분배전략 변화의 제 요인

1. 동아시아 4개국의 사회지출 변화

위에 언급한 각종 지표를 통해 알 수 있는 것처럼, 1990년대는 동아시아 4개국에게 시련의 시기였다. 그것은 격렬하게 진행되는 세계화 과정에서 탈산업화와 제조업의 해외이전이라는 구조적 변화가 야기하는 고용위기와 분배위기 문제를 해결해야 하는 시기였기 때문이다. 여기서 주목하고 있는 것은 이 같은 공통의 문제에 대해 개별 국가가 어떠한 전략적 선택을 하였는가 하는 점이다.

이 문제를 살펴보기 위해서는 분석시점의 처음과 끝에서 사회지출과 분배성과가 어떻게 변화하였는지 간략하게 살펴볼 필요가 있다. 아래 <표 4-4>는 동아시아 4개국의 사회지출과 정부 복지지출의 변화를 나타낸 것이다. 하지만 이들 국가 중 홍콩과 대만의 경우에는 OECD의 SOCX data와 동일한 형태로 측정되는 공적사회지출(Public Social Expenditure)의 규모가 발표되지 않고 있다. 따라서 개별연구자 또는 연구기관이 발표한 자료로 대체하였다. 아래 표에 따

르면, 1995년과 2005년 사회지출은 한국과 일본에서는 큰 폭의 증가세를 보였으나 대만의 경우에는 오히려 소폭 감소한 것으로 나타나고 있다. 그리고 중앙정부의 보건복지 및 주거지출을 보면, 2005년 현재 절대수준에 있어서는 일본이 가장 높은 60.2%로 나타나고, 홍콩이 41.9%, 대만이 27.5%로 나타나고 있다. 이에 비해 한국은 9.6%로 나타난다. 이는 정부지출이 GDP에서 차지하는 비중을 감안할 때, 한국의 사회지출 수준이 매우 낮은 수준임을 말해준다.

그리고 분배성과의 변화는 1990년~2005년 빈곤율의 변화와 2005년 빈곤율을 통해 살펴볼 수 있다. 먼저 2005년 상대빈곤율은 홍콩이 17.7%로 가장 높고, 한국이 16.4%로 다음으로 높으며, 대만이 14.9%로 다음을 차지하고 있다. 이들에 비해 일본은 빈곤율이 9.6%로 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 하지만 이러한 빈곤율이 1990년과 비교할 때, 어느 정도 변화한 것인지 살펴볼 필요가 있다. 아래표에서 <빈곤율 변화>는 1990년~2005년 빈곤율 변화가 1990년 빈곤율의 몇 %에 해당되는 것인지 나타낸 것이다. 그에 따르면, 홍콩이 58.0%로 가장 크고, 대만이 47.8%, 한국이 45.1%로 나타나고 있다. 일본은 13.1%로 상대적으로 증가폭이 작은 것으로 나타난다. 문제는 2005년 빈곤율의 크기와 변화 정도를 고려할 때, 홍콩과 한국에서 그 충격이 컸다는 점을 알 수 있다.

<표 4-4> 동아시아 각국의 사회지출 비교

	GDP 대비 공적사회지출 비중		정부지출의 GDP 대비 비중		정부지출 중 복지지출 비중		상대 빈곤율	빈곤율 변화(%)
	'95	'03	'90	'05	'90	'05	'05	90-05
홍콩	2.4	-	36.4	39.6	36.7	41.9	17.7	58.0
한국	3.5	5.7	6.6	11.0	6.9	9.6	16.4	45.1
대만	5.2	5.0	22.2	31.4	23.6	27.5	9.6	47.8
일본	13.9	17.7	55.2	62.1	57.4	60.2	14.9	13.1

주: 1) 중앙정부 복지지출은 보건복지 및 주거지출의 합계

2) Hong Kong의 1995년 공적사회지출은 Jacobs(1998)년 자료이며, 현금급여 지출비중임.
자료: ADB(2008), SOCX(2008), 대만의 사회지출은 Ku & Lee(2006), 홍콩은 Jacobs(1998)

동아시아 각국의 사회지출 수준이 이와 같이 변화하였다면, 그것에 영향을 미친 요인이 무엇인지 생각해 볼 필요가 있다. 전략적 선택이 각자가 처한 경제사회적 환경에 의해 제약을 받는 것은 당연한 일이다. 앞서 언급한 바와 같이, 기존의 산업구조와 국제경쟁력, 고용구조와 고용체제, 복지지출 수준과 복지제도는 전략적 선택에서 고려해야 할 초기조건(initial conditions)에 해당되기 때문이다. 그것은 분배전략의 선택이 각국이 처한 경제상황, 기존 복지제도의 발전단계, 정치체제의 성격 등에 의해 영향을 받게 된다는 것을 의미한다. 이는 산업·노동부문에서의 국가개입전략과 재분배 영역에서의 제도화 전략의 조합이 동아시아 국가 내부에서 다양하게 나타나는 이유인 것이다.

그렇다고 해서 각국 정부가 새로운 전략을 선택할 자율성이 전혀 없는 것은 아니다. 이는 주로 정치체제의 특성과 밀접한 관련이 있다. 동아시아 4개국에 있어 정치체제는 1990년대 분배전략의 다양한 경로를 설명하는 중요한 변수인 것이다. 물론 많은 연구자들은 이들 국가에서 발전주의 또는 생산주의라는 이데올로기가 강하게 지배하고 있다는 점을 지적한다. 하지만 1990년대 초반 민주화를 경험한 한국과 대만, 중국에 통합된 홍콩, 이미 민주주의가 정착된 일본이 동일한 여건이라고 말하기 힘들다. 이것이 동아시아 복지국가 내부에서의 보편성과 특수성의 문제를 판단하는 중요한 논거가 될 것이다.

2. 상이한 경제발전단계와 공통의 위기

동아시아 4개국의 복지체제는 일차적으로 경제영역의 급격한 변화에 영향을 받고 있는 것으로 판단된다. 물론 이들 국가는 경제수준과 경제제, 고용체제에 있어 상이한 모습을 보이고 있다. 하지만 이들 국가가 직면한 문제는 본질적으로 큰 차이가 없는 것으로 판단된다. 아래 <표 4-5>는 분석대상 기간을 1997년 외환위기를 기점으로 1990년~1996년과 1997년~2005년 두 시기로 구분한 뒤, 평균 경제성장률과 사회서비스부문 취업자 비중, 그리고 실업률을 살펴본 것이다. 이를 국가 간 비교를 통해 살펴보면 아래와 같다.

먼저 동아시아 4개국의 경제성장률은 전반적으로 큰 감소세를 보이고 있다.

그중에서도 대만과 한국의 감소세는 매우 크게 나타나고 있다. 일본은 1980년대 이후 이미 저성장국면으로 들어섰다는 점에서 절대적인 감소규모는 크지 않으나, 평균 2%대의 성장률이 1%대로 감소한 것으로 나타나고 있다. 이는 동아시아 4개국이 1990년대 후반이후 저성장국면으로 진입했음을 시사하는 것이다.

이러한 실업률을 보더라도 거의 모든 국가에서 평균 실업률이 약 2배가량 증가하였음을 알 수 있다. 물론 2004년 이후부터 각국의 실업률이 다시 감소하는 추세를 나타내기는 하지만, 여전히 1990년대 전반 수준을 회복하지 못하고 있는 것이다. 이들 국가 중 한국과 홍콩은 1997년 이후 실업률이 급격히 증가하였으나 2005년경에는 다시 상당 수준 감소하였고, 일본과 대만은 상대적으로 실업률의 감소폭이 작은 것으로 나타나고 있다. 하지만 그것은 1990년대 초반 수준을 회복하지 못하고 있다. 이는 전반적으로 실업위험이 증가하였음을 의미하는 것이다.

끝으로 탈산업화 경향 또한 빠르게 진행된 것으로 나타나고 있다. 그 중에서도 이러한 변화가 두드러진 국가가 바로 홍콩이다. 홍콩의 제조업 생산비중은 1990년대 전반 21.8%에 비해 1990년대 후반 9.8%로 두 배 가량 감소하였으며, 서비스업 취업자 비중은 68.3%에서 80.4%로 증가하였다. 한국과 일본 또한 제조업부문 생산비중의 감소폭이 크고, 서비스업 취업자 비중의 증가폭이 큰 것으로 나타나고 있다. 비교대상 국가 중 흥미로운 것은 대만이다. 서비스업 취업자 비중의 증가폭은 컸지만, 제조업부문 생산비중의 변화는 상대적으로 작게 나타나고 있기 때문이다.

<표 4-5> 1997년 전후의 평균 경제성장률 비교

	경제성장률		서비스업 취업자 비중		실업률	
	90-96	97-05	90-96	97-05	90-96	97-05
홍콩	4.9	3.4	68.3	80.4	2.1	5.6
한국	7.9	4.3	51.2	62.0	2.4	4.3
대만	8.0	2.3	49.1	58.3	1.7	3.8
일본	2.2	1.0	59.5	63.9	2.6	4.6

자료: ADB(2008)

이들 국가에서 공통적으로 나타난 현상은 1980년대 또는 1990년대부터 탈산업화 추세가 빠르게 진행되고 서비스업 취업자 비중이 증가하며, 실업과 고용 불안 문제가 확산되는 양상을 나타내고 있다는 점이다. 그리고 각국 정부는 산업과 노동시장정책에 있어 과거에 비해 자유방임의 입장을 취하는 경향을 보였다. 이를 국가별로 간략하게 설명하면 아래와 같다.

먼저 일본은 1990년대 급격한 경기침체를 경험하게 된다. 그것은 금융시장의 부실과 부동산 문제에 기인한 것이지만, 산업부문에서의 급격한 해외투자와 밀접한 관련이 있다. 1990년대 해외 생산비율은 1991년 16.7%에서 2000년 34.1%로 약 두 배 가량 증가하였다(조영훈, 2006). 제조업부문에서 해외투자가 확대됨에 따라 내부적으로 산업의 공동화(空洞化) 양상이 나타났기 때문이다. 실제로 일본의 많은 지방정부는 1990년대 제조업 중심 성장전략에서 서비스부문의로의 성장전략으로 선회하였다. 하지만 이는 일본의 주요 산업지역에서 주요 제조업 시설이 해외로 이전됨에 따라 상대적으로 안정된 일자리가 감소하고, 서비스부문에서의 새로운 일자리 창출이 그 공백을 해소하지 못하는 결과를 초래하였다(요시히로, 2006). 여기서 주목해야 할 점은 일본정부의 금융정책 및 산업정책 분야에서의 대응전략이다. 1990년대 이후 일본 정부는 지속적으로 작은 정부를 지향하고 탈산업화 경향에 대한 적극적인 대응을 피해 왔던 것이다. 이는 1990년대 일본의 빈곤율 및 소득불평등의 빠른 증가에 영향을 미치게 된다(Tachibanaki & Urakawa, 2008).

홍콩은 동아시아 국가 중 가장 자유주의적 시장경제체제를 고수한 경우이며, 경제환경의 변화에 따라 가장 급격한 변화를 경험한 경우이다. 이는 홍콩의 중국반환이후에도 큰 변화를 나타내지 않고 있다. 주목해야 할 점은 홍콩이 1990년대 후반이후 저성장 국면으로 진입하였다는 점이다. 1980년대에는 평균 6%의 성장을 하였으나, 2001년에는 2.2%의 성장을 하게 된다. 이와 관련해서 탈산업화의 충격은 다른 동아시아 국가에 비해 더욱 컸던 것으로 나타나고 있다. 제조업과 이 부문 화이트칼라가 감소하고, 서비스부문을 중심으로 단순노무직 일자리가 증가하는 양상이 나타났던 것이다. 파트타임 근로자는 1994~2002년 두 배로 증가하였고, 이들

은 대부분 여성이었다. 임시직 근로자는 80%가 남성이었고 건설부문에 종사하고 있었다. 그리고 임금근로자 중 상당수는 자영업으로 진출하였지만, 그것은 임금부문의 고용감소에 기인한 것이었다. 1997년 외환위기 이후에는 실업률이 증가하고, 고용불안이 확산되게 된다. 홍콩 노동자의 주관적 고용불안에 대한 의식조사 결과는 응답자의 절반이 일자리를 잃을 것이라는 우려를 하고 있으며, 그들 중 약 70%는 현재 일자리에 비견할 급여를 받는 일자리를 찾지 못할 것이라는 우려를 하는 것으로 나타났다. 그리고 이러한 환경변화는 다른 동아시아국가와 비교해서 가장 큰 폭의 빈곤율 및 소득불평등의 증가로 나타나게 된다(Lee, Wong & Law, 2007; Lee & Wong, 2004; Tam & Lee, 2002).

대만은 전통적으로 제조업 중심의 성장전략을 취해 왔으며, 동아시아 국가 중 제조업 생산비중을 가장 안정적으로 유지했던 국가이다. 하지만 개방된 경제환경 하에서 산업과 고용부문에서 국가의 개입능력은 현저하게 약화되었다. 그리고 1980년대 중반부터 대만은 이미 탈산업화 경향을 나타나게 된다. 이는 1987년 이후 중국과의 경제교류로 인해 주요 산업시설의 이전과 자금유출이 가속화되었음을 의미한다(린 우완 이, 2007). 외형적으로는 성장이 지속되고 있었지만, 고용측면에서는 안정된 일자리가 감소하는 문제가 나타나게 되었던 것이다. 이러한 상황에서 1997년 동아시아 외환위기는 경제성장에 부정적인 영향을 미치고 실업률의 급격한 증가를 야기하게 된다. 문제는 이러한 충격을 해소하는데 필요한 양질의 일자리 창출이 어려웠다는 점이다. 그리고 이는 대만에서의 빈곤문제와 소득불평등 문제에 큰 영향을 미치게 된다(Ku, 2004).

한국은 1987년 민주화 이후의 고용체제가 소득분배구조를 현저하게 개선하였지만 노동시장의 이원화 경향을 띠고 있었으며, 점진적으로 진행되던 탈산업화 경향과 1997년 외환위기 직후의 급격한 시장개방의 충격이 맞물려 고용구조의 급격한 변화를 경험하게 된다. 다만 특이점은 한국은 IMF의 구제금융을 신청하였다는 점에서 금융 및 산업정책과 노동시장정책에 있어 IMF 등 국제금융기구의 권고사항을 수용하지 않을 수 없었으며, 이 기간 중 국가의 정책적 자율성이 다른 동아시아 국가들에 비해 상대적으로 더 위축되어 있었다는 점이다. 그리고 이 기간 중 산업구조 및 고용구조의 급격한 변화는 이후 빈곤율과 지니계

수의 지속적인 증가에 영향을 미치게 된다. 하지만 거시적 관점에서 보면, 이처럼 개방된 경제환경 하에서 산업부문의 개입역량이 현저하게 약화되고, 고용구조가 급격하게 변화함에 따라 소득불평등과 빈곤문제가 심화되었다는 점은 동아시아국가와의 공통점이라고 말할 수 있다.

산업구조 및 고용구조 변화과정에서 동아시아 국가가 공통적으로 경험하고 있는 문제는 근로빈곤층(Working Poor) 문제라고 말할 수 있다. 1990년대 초반까지 동아시아국가들은 높은 성장률을 유지하였으며, 제조업에 기반한 일자리 창출을 통해 소득불평등을 최소화할 수 있었다. 이는 서구 복지국가에 비해 낮은 복지지출에도 불구하고, 상대적으로 빠르게 소득분배구조를 개선할 수 있었던 이유였다. 하지만 더 이상 양질의 일자리 창출을 통해 문제를 해결하기는 힘들어지게 되었다. 그것은 외형적으로 실업률이 일시적 증가세를 지나 감소하였지만, 서비스부문 취업자 비중의 증가로 인해 저임금·고용불안의 위험에 노출된 일자리가 증가하는 구조적 문제에 봉착하게 되었던 것이다. 그리고 이러한 문제점은 근로빈곤층의 증가로 표출되게 된다. 이러한 이유로 최근 동아시아 각국이 근로빈곤층 문제에 주목하고 있는 것이다(Sekine, 2008; Commission on Poverty, 2005; Li & Lai, 2004).

3. 정치체제의 외형적 동질성과 내용의 이질성

동아시아 각국이 1990년대 이후 지속적으로 직면하고 있는 분배위기 문제에 대처함에 있어 차이를 나타내는 이후는 초기조건외의 상이함 외에도 정치영역에서의 전략적 선택에 의해 큰 영향을 받게 된다. 따라서 각국의 정치체제가 어떠한 차이점을 보이며, 그것이 분배전략의 선택에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고자 한다. 여기서 주목해야 할 점은 무엇을 전략적 선택의 결과로 간주할 것인가 하는 점이다. 그것은 크게 두 가지 관점에서 이해할 수 있다. 하나는 사회지출의 수준이고, 다른 하나는 그것에 영향을 미치는 제도화 방식이다.

기존의 연구들은 동아시아 복지국가들에게 <정치의 복지에 대한 과도한 규정성>, 발전주의 이데올로기 등의 공통점이 존재한다고 말한다. 이는 대부분의

연구자들이 공통적으로 지적하는 사항이다. 그러한 논자 중 하나로 Holliday는 동아시아 복지국가들을 <제4의 복지체제>로 규정하고 있으며, 그것은 <생산적 복지자본주의>로 표현된다. 그리고 이 복지체제는 경제성장과 정치적 정당화에 초점을 두고 작동하는 사회정책으로 정의된다. 물론 그것은 반드시 최소주의 사회정책만을 의미하지 않는다. 다만, 이 복지체제는 경제에 양질의 노동력을 공급하고, 정치사회적 안정성을 보장하고, 노동시장의 원활한 작동을 돕는데 일차적 목적이 있는 체제를 지칭하는 것이다(Holliday, 2005). 그리고 이러한 경향의 다소 순화된 형태 또는 현대적 형태로 사회투자(Social Investment) 개념의 출현을 지적할 수 있다(Gough, 2004, p.190).

1990년대 동아시아 국가의 복지확장은 <지체와 단절의 반복>이라는 경향을 나타내게 된다(Aspalter, 2008). 기존의 연구결과에 따르면, 복지확장 및 복지축소와 관련해서 가장 큰 영향을 미치는 요인으로는 정치체제의 성격, 좌파정당의 존재와 영향력, 노동조합 가입률과 영향력 등을 지적할 수 있다. 실제로 정권 교체와 새로운 정권의 이념적 성격은 사회지출에 영향을 미치는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 관점에서 보면, 그 진보적 성격에 대한 이견이 있더라도 한국에서 1997년 김대중 정부의 출현과 대만에서 2000년 민진당의 집권은 중요한 의미를 갖는다. 하지만 그 영향을 확대해석해서는 안될 것이다.

1990년대 후반 유럽 각국의 좌파정권 출현은 유럽연합 차원의 사회통합정책 형성에 중요한 영향을 미쳤다. 이는 자유주의 유럽에서 사회적 유럽으로의 패러다임의 전환에 영향을 미쳤음을 의미하는 것이다. 하지만 사회지출과 정권의 이념적 성격 사이에 인관관계를 설정하기에는 몇 가지 한계가 있다. 그리고 경제사회적 위험이 증가함에 따라 정권의 성격과 관련 없이 사회지출의 증가압력에 노출되게 된다는 주장 또한 존재하고 있다(Rodrik, 1998). 단순히 정권의 이념적 성격이 복지축소를 초래한다고 단정하기 힘든 것이다. 실제로 동아시아 각국의 사회지출 추이와 관련해서, 보수적 정권이 사회지출을 축소하고 진보적 정권이 사회지출을 확대했다고 단정하기 힘들다.²⁰⁾

20) 유럽국가와의 차이점은 동아시아 국가에서는 고용과 분배의 위기가 심화되고 있으나 사회보장체계가 취약하여 위기의 충격이 사회 전 영역에 빠른 속도로 영향을 미치게 된다는 점이다.

사회지출의 증가와 정체를 측정하는 문제와 관련해서, 한 가지 더 고려해야 할 사항은 제도화 방식의 문제이다. 그것은 사회지출 수준이 증가하거나 감소 하는데 영향을 미치는 것은 정부가 지속적 복지확장을 가능하게 하는 제도화 방식을 선택하는지, 경기변화에 조응하는 단기적 복지확장에 치중하는지에 따라 더 큰 차이가 나타난다는 점이다. 정부예산을 투입하는 방식은 상대적으로 조절이 용이하나, 사회보험의 가입대상을 확대하거나 보험료를 인상하는 방식은 사회지출에 지속적으로 영향을 미치기 때문이다. 이러한 관점에서 볼 때, 어떠한 정권이 어떠한 방식으로 사회보장제도를 도입하거나 개혁하였는가 하는 점에 주목해야 할 것이다.

그렇다면 증가하는 사회적 위험에 대처하여 특정한 분배전략을 선택하는데 영향을 미치는 정치체제는 어떻게 분석할 수 있는가. Estevez-Abe는 정치체제가 복지제도에 미친 영향에 대해 다음 세 가지 기준을 통해 설명하고 있다: 1) 정부형태(다수, 연합, 소수), 2) 선거구의 크기, 3) 투표성향(특히 당보다 개인에게 투표하는 성향)이 그것이다. 그리고 그는 이러한 기준을 일본 복지국가의 발전 과정을 분석하는데 적용하고 있다. 그에 따르면, 일본은 계파연합에 기초한 내각구성, 중·대선거구제, 인맥과 파벌에 대한 투표경향 등으로 인해 복지확장에 있어 지역이나 직능집단을 중심으로 선별적 또는 표적화된 접근방식을 선호하는 경향을 보이게 되었던 것이다(Estevez-Abe, 2008).

위에 언급한 Estevez-Abe의 세 가지 기준은 ①국제관계에 있어 각국이 처한 환경, ②정당의 구조와 성격, ③정치세력과 노동세력간의 관계, ④시민사회단체의 활성화 정도 등에 대한 논의를 통해 보완할 필요가 있다. 이와 관련해서 좀 더 상세하게 설명하면 아래와 같다.

첫째, 한국과 대만에서의 정치는 각기 중국과 북한이라는 분단현실에서 출발해야 한다. 그리고 홍콩은 자치법령을 토대로 운영되고 있으나 중국의 일부라는 점을 고려해야 한다. 일본은 이러한 정치현실에 의해 직접적인 영향을 받고 있지는 않으나, 주변국가에서의 이러한 갈등이 지속적인 안보위험으로 인식되

다. 이는 복지확장에 대한 정치적, 사회적 압력이 더 크게 나타났음을 의미하는 것이다.

고 그것이 정치에 영향을 미치는 것으로 이해할 수 있다. 이 점에서 보면, 각국이 정치적으로 처하고 있는 상황이 다르며, 그것이 정치구조에 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

둘째, 정당구조 또한 좌파정당의 존재나 영향력 측면에서 볼 때, 동아시아 4개국은 모두 다른 초기조건에서 출발하며, 이후의 변화 또한 다르다. 한국과 대만은 좌파정당이 출현하기는 하였으나 정치적 영향력이 미미하며, 일본은 좌파정당이 존재하며 과거 상대적으로 큰 영향력을 행사했던 경험이 있다. 그리고 다른 국가들에 비해 사회정책과 관련해서 영향력이 크다고 말할 수 있다.

셋째, 노동조합의 가입비율과 단체협상의 적용범위가 갖는 중요성을 생각할 필요가 있다. 그것은 고용구조의 급격한 변화와 관련해서 고용보호법제(Employment Protection Legislations)에 대한 개혁이 어떻게 진행되는가를 이해하게 한다. 실제로 동아시아 4개국은 유럽국가들에 비해 강력한 고용보호법제를 가진 국가라고 말하기 힘들다. 물론 고도성장으로 인해 신규일자리 창출이 활발하게 진행되는 상황에서 이러한 제도의 필요성은 크지 않았다. 하지만 탈산업화로 인해 저임금·고용불안이 심화되는 상황에서 이 제도를 어떻게 설계할 것인가는 중요한 의미를 갖게 된다.

넷째, 시민사회단체의 활성화 정도 또한 중요한 의미를 갖는다. 물론 동아시아 4개국에서 1990년대 후반이후 시민단체의 영향력이 증가하는 양상을 확인할 수 있으며, 그것은 특히 한국과 대만 그리고 홍콩에서 그러하다. 하지만 그것은 시민사회단체들이 정부와의 관계에서 어느 정도 자율성을 갖는가 하는 측면에 초점을 맞출 필요가 있다. 단순히 시민단체의 양적 규모를 토대로 시민사회의 영향력을 측정할 수는 없는 것이다. 물론 이와 관련해서 동아시아 각국의 시민단체의 자율성 정도를 측정할 수 있는 기준을 제시하기는 힘들다. 이 점에서 이는 향후 동아시아 복지체제 연구에 있어 보완되어야 할 새로운 영역이라 할 것이다. 다만 한 가지 지적해야 할 점은 이 네 국가에서 시민들이 기존 정치세력에 대해 강한 환멸 및 거부감을 느끼고 있다는 점이다.

4. 경로의존성의 관점에서 본 사회보장제도의 개편

1990년대 이후 동아시아 각국의 분배전략은 복지제도의 경로의존성 측면에서 생각해 볼 필요가 있다. 그것은 기존의 사회지출 수준 및 사회보장제도의 구성과 밀접한 관련이 있는 것이다. 1970년대 복지원년을 선포한 이후 상대적으로 높은 사회지출 수준을 보이는 일본, 자유주의적 정책기조에 따라 상대적으로 낮은 지출수준을 보이는 홍콩, 1980년 후반과 1990년대 초반 민주화에 따라 점진적으로 사회지출이 증가하고, 1997년 급진적 세계화의 충격에 직면하여 사회보장제도가 정비되며 빠른 속도로 복지확장이 이루어진 한국과 대만은 서로 상이한 여건과 출발점에서 있었던 것이다.

결국 이들 국가에서 사회보장제도는 사회보험의 뒤늦은 도입에 따라 효과 부진과 잔여적 복지제도로 인한 소득불평등 완화효과 저조라는 문제점을 안고 있는 것이다. 물론 동아시아 복지국가의 사회지출과 관련해서 농가보조금이나 기업의 비법정복지급여 등을 고려할 필요가 있다(Hong Kyung-Zoon, 2008). 하지만 이는 동아시아 복지국가와 서구 복지국가(특히 유럽 복지국가)의 비교에서 의미를 갖는다. 그리고 동아시아 국가에서의 각종 비법정 복지급여나 공적지원금이 큰 차이를 보일 것으로 단정하기도 힘들다. 따라서 여기서는 이러한 요인을 고려하지 않을 것이다.

이어지는 세 개의 표는 일본과 대만 그리고 한국에서 사회보장제도의 확장이 어떻게 나타나는가를 보여주는 것이다. 이들 세 국가에 비해 홍콩에서는 기존 공공부조제도 중심의 전략에서 크게 벗어나지 않고 있어 제외하였다. 이 세 국가의 사회보장제도 도입 및 개편과정을 간략하게 설명하면 아래와 같다. 먼저 일본은 1960년대부터 1970년대까지 지속적인 복지확장이 이루어졌으나, 오일쇼크로 인해 경제상황이 악화되면서 이후에는 지속적인 복지확장의 지체현상이 나타나는 것을 알 수 있다. 이미 중요 제도가 법제화되었기는 하지만, 추가적인 확장이 이루어지지 않고 있는 것이다. 이어 대만은 1990년대 초반까지 잔여적 복지제도를 중심으로 제도가 부분적인 보완형태를 취했던 것으로 나타나고 있다. 일부 새로운 제도가 도입되었다고는 하지만, 그것을 본격적인 복지확장이라

고 표현하기 힘든 것이다. 하지만 1990년대 후반부터 새로운 복지제도가 빠른 속도로 제정되기에 이른다. 이는 실업보험, 국민연금, 장기요양보호 등 사회지출 확대에 큰 영향을 미치게 될 제도들이 도입되었음을 의미한다. 그리고 한국은 1990년대 중반까지 각종 복지제도와 관련해서 크게 두 가지 형태에 초점을 둔 것으로 나타나고 있다. 먼저 잔여적 접근방식을 통해 극빈층이나 취약계층에 대한 선별적 보호를 강화하였으며, 이어 공무원, 교사, 군인 등 특정한 집단을 중심으로 사회보험을 강화해 왔던 것이다. 그리고 이는 1997년 외환위기를 기점으로 각종 제도의 근본적인 개정이 이루어지는 형태를 취하고 있다. 즉, 국민연금, 건강보험, 고용보험 등에 있어서 전 국민을 대상으로 하는 보편적 지향을 나타내고, 공공부조제도에 있어서도 기초생활보장제도를 도입하게 되기 때문이다.

끝으로 홍콩 사회보장제도는 홍콩특별행정구역(HKSAR)의 홍콩기본법에 따라 규정된다. 하지만 홍콩에서 사회보험이나 사회수당은 거의 발달하지 않았다. 노후소득보장제도는 퇴직노동자 대상의 Mandatory Provident Fund(MPF)가 존재하며(1997년 제정, 2000년 시행), 건강보험은 사업장별로 민간의료보험에 가입하는 형태를 취하고 있으며, 산재보험도 고용주가 민간위탁하는 형태를 취하고 있으며, 실업보험제도는 없고 공공부조제도를 통해 보호하고 있다. 이 점에서 홍콩은 사회보험이 없는 상황에서 기업중심의 사(私)보험과 공공부조 그리고 사회서비스가 조합된 형태를 취하고 있다(이혜경, 2003).

홍콩 사회보장제도는 공공부조제도 중심으로 구성되어 있으며, 그것이 정부지출의 70%를 차지하며, 크게 5가지 제도로 구성되어 있다. 이를 구체적으로 설명하면 아래와 같다. 1)포괄적 사회보장부조(Comprehensive Social Security Assitance: 1971년 도입)²¹⁾, 2)사회보장급여(Social Security Allowance), 3)범죄피해자보상(Criminal and Law Enforcement Injuries Compensation), 4)교통사고피해자부조(Traffic Accident Victimess Assistance), 5)긴급구호(Emergency Relief)로 구성되어 있다,

21) 이 제도는 대표적 현금부조제도를 의미하며, 현금급여와 특별보조금(집세, 이동비, 학비, 식비 등), 장기보조금 및 편부모 보조금으로 구성된다.

<표 4-6> 일본 사회보장제도의 발전과정

기간	법률 및 제도명칭	개정
전후구호 및 사회기반 재구축	1946 (구)공공부조법 제정	
	1947 아동복지법 제정	
	1949 심신장애인법 제정	
	1950 (신)공공부조법 제정(복지3법 확립)	
	1951 사회복지서비스법 제정	
	1952 전사상자지원법안 제정	
	1954 근로자연금법 개정	1965
보편적 의료보장 · 연금제도의 발전	1958 국민보건보험법 개정	1966, 1973, 1984, 1988, 1994
	1959 국민연금법 제정('85: 기초연금도입)	1973, 1985, 1989, 1997
	최저임금법 제정	
	1960 정신신체장애인복지법 제정	
	1961 보편적 의료보험법 시행	
	1963 노인복지법 제정	1973
	1964 모자복지법 제정(복지6법 확립)	1981
1971 아동부조법 제정		
사회보장체계 재검토	1982 노인보건의료서비스법 제정	1987, 1991
	1987 사회복지사 및 간호복지사 인증법 제정 정신보건법 제정	
	1988 골든플랜 작성	
사회보장체계 구축	1990 복지8법 개정	
	1992 복지서비스인력법 제정	
	1993 지역사회정신보건법 제정	
	1994 엔젤플랜 작성 신클든플랜 작성	
	1997 개호보험법 제정	000 시행

자료: <http://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw/voll/p1c1s1.html> Annual Report on Health and Welfare 1999의 표를 수정

<표 4-7> 대만 사회보장제도의 발전과정

	법률 및 제도명칭	개정
제도 형성기	1950 대만 지역고용보험 지침	
	1951 대만 지역의 직종별 보험	
	1953 어부, 군인을 위한 보험플랜	1956(군인)
	1958 정부공무원 법	
	1958 고용보험법	8회 개정
	1964 퇴직근로자 보험플랜	
제도 발전기	1973 아동복지법	
	1975 학생 포괄보험	
	1980 사립학교 교직원 보험	
	1980 고령자복지법	
	1980 사회구제법	
	1984 근로기준법	
	1985 퇴직공무원 및 배우자 건강보험	1988, 1990
	1985 사립학교 종사자 건강보험	
	1989 농민 건강보험	
	1989 청소년복지법	2000, 2002
	1990 가족건강보험 한시법령	
	1991 장애인 건강보험	
	1992 고용서비스법	
1994 국민건강보험법		
복지 확장기	1997 사회복지사법	
	1998 가정폭력예방법	
	2000 취약계층 및 여성지원법	
	2001 자원봉사법	
	2002 실업보험법, 성별 고용평등법	
	2003 대량해고 노동자 보호법	
	2004 근로자 퇴직금법	
	2006 사회복지계획	
	2007 장기요양보호 10년 계획	
	2008 국민연금법	

자료: Hou-Sheng Chan & Hui-Fen Li(2003)

<표 4-8> 한국 사회보장제도의 발전과정

	법률명칭	비고	
잔여적 복지제도 도입기	1950 군사원호법	1984	
	1960 공무원연금법	1996	
	1961	군인연금법	
		생활보호법(국민기초생활보장법)	2000
		아동복지법	1981, 2000
	1962 재해구호법	2001	
	1963	의료보험법(국민건강보험법)	1988, 1989, 1997, 2000, 2002
		산업재해보상보험법	2000, 2003
1965 자활지도 임시조치법	2000		
복지제도의 정체기	1970 사회복지사업법	1992, 1997, 2003	
	1973 사립학교교원연금법	2000	
	1976 의료급여법	2001	
	1981 노인복지법	1997, 2003	
	1981	장애인복지법	1989, 1990, 2000, 2003
		국민연금법	1986, 1991, 1993, 1995, 1999, 2003
복지제도의 확장기	1995 고용보험법	1998(5인 이상) 2004(1인 이상)	
	1999 국민연금법 개정(도시 전 거주자)		
	2000	국민기초생활보장법(생보법 개정)	2005, 2007
		국민건강보험법 개정(직장/지역통합)	
		산업재해보상보험법 개정	
	2005 긴급지원법 제정	2005	
	2007	노인장기요양보험법 제정	
		기초노령연금법 제정	
장애인차별금지법			
2008 근로장려세제법 제정			

주: 복지제도의 확장기 중 외환위기 직후에는 기존 법률의 적용범위를 확대하는 법 개정이 이루어지고, 2005년 이후부터 새로운 법률이 본격적으로 제정되는 양상을 나타내고 있음

제6절 소결

1990년대 중반이후 동아시아 복지국가의 분배성과에 가장 큰 영향을 미친 요인은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 먼저 탈산업화라는 산업구조의 급격한 변화가 그것이다. 이는 제조업부문의 생산 감소와 세계화 과정에서 서비스부문의 급격한 성장과 맞물려 있다. 아이러니는 홍콩과 같이 빠르게 금융서비스부문을 중심으로 생산비중을 확대한 국가에서 소득불평등과 빈곤율이 확대되는 양상이 나타났다는 점이다. 그리고 이는 2008년 미국발 금융위기의 충격 앞에서도 마찬가지로의 결과를 나타내고 있다. 이는 신흥산업국의 경우, 소득불평등과 빈곤문제를 해결할 수 있는 사회보장체계가 충분하지 않고, 제조업부문의 고용 감소를 대체할 수 있는 양질의 일자리 창출이 용이하지 않다는 점에서 이러한 산업구조 개편전략에 신중한 접근이 필요하다는 것을 의미한다.

이러한 본 장에서 본격적으로 분석하지는 않았지만, 민주화가 동아시아 복지모델에 미친 영향에 주목할 필요가 있다. 동아시아 국가 중 한국과 대만은 1990년대 후반 경제위기를 기점으로 복지확장이 이루어진 경우이다. 여기서 주목할 점은 이 두 국가 모두 시차는 있지만 민주화에 이어 복지확장이 이루어진 경우라는 것이다. 하지만 절차적 민주주의의 정착에 따른 복지확장은 노동시장의 이원화 및 경제사회적 양극화의 확대라는 부작용을 동반한 것으로 판단된다. 이는 노동시장에서 우월적 지위를 가진 집단을 중심으로 복지확대가 이루어졌음을 의미하는 것이다.

이러한 진단을 종합하면, 동아시아 복지국가에서 지난 10년간의 경제사회실태 및 정책실태의 변화는 세계화와 민주화라는 두 가지 사건적 변화와 관련해서 이해해야 한다. 그것은 세계화가 복지확장 또는 복지축소에 영향을 미치는 메커니즘이 단선적이 아니라 매우 복잡한 정치적, 사회적 메커니즘을 경유한다는 것을 의미한다. 특히 민주주의가 복지체제에 어떠한 영향을 미치는가 하는 점은 동아시아 복지모델을 설명함에 있어 매우 중요하다. 그것은 세계화와 산업구조변화에 대응한 복지모델 구축과정에서 정치의 역할이 매우 크기 때문이다. 그리고 이는 서구 복지국가에 대한 연구결과가 지적하는 노동조합이나 좌

파정당의 존재에 국한된 것은 아니다. 오히려 동아시아 복지국가에서 정치와 민주주의 문제는 절차적 민주주의가 아니라 실질적 민주주의의 구축이라 할 수 있는 것이다.

이 점에서 향후 보다 본격적으로 고민해야 할 사항은 정치의 제도화된 영역보다 넓은 의미의 정치(le politique)의 문제라고 말할 수 있다. 그것은 정당정치를 정상화시키고, 정치를 통해 복지국가의 성격과 수준에 대한 사회적 합의를 도출하고, 전통적 성장이데올로기와 집단적 이해관계에 사로잡힌 관료집단을 대상으로 복지확장을 실현할 수 있는 시민사회의 정치를 의미한다. 그것은 정치·경제·사회영역 전반을 지배하고 있는 위계화된 질서와 문화가 점진적으로 해체되고 대안적 문화가 자리 잡는 과정을 통해 실현될 수 있을 것이다.

제5장 한국 복지모형의 변화와 그 진단

제1절 문제제기

1. 한국 복지모형에 대한 기존 연구

우리나라에서 복지모형에 대한 연구는 주로 정부교체 시기에 집중되는 경향이 있다. 특히 김대중 정부와 노무현 정부 시절 복지의 성격을 규명하고자 시도된 연구는 과거 어느 시기의 연구보다 그 양과 논의의 심도에서 큰 진전을 보였다. 경제위기 이후 복지체제의 재정비가 이슈화되면서 급격하게 성장한 복지의 성격을 규명하는데 관심이 고조되었던 것이다. 그 결과 2000~2002년까지 우리나라 복지모형에 대한 연구는 활발하게 진행되었다(김연명, 2001, 2002; 김영범, 2001; 남찬섭 2002; 이혜경, 2002; 조영훈, 2000, 2001 등).

조영훈(2000, 2001)은 김대중 정부 복지정책의 주 대상이 빈곤층으로 한정되어 있고, 생산적 복지를 강조하였다는 점에서 경제위기 이후의 복지정책의 성격을 신자유주의적인 것이라 규정하였다. 최기춘(2003)도 경제위기 이후 개혁은 세계화에 따른 신자유주의적 거시경제정책에 대한 보완적 수단으로서 보상의 기능을 한 측면이 있다고 보았다. 정무권(2002)의 논의도 이 두 연구자의 결론과 유사하게 우리나라 복지성격을 규정한 바 있다. 남찬섭(2002)은 복지개혁의 의도에 있어서는 국가책임을 강화하려 하였지만 계층차별적인 결과를 초래하였으며 경제위기 이후의 복지는 전체적으로 보수주의적 성격의 것이라고 주장하였다. 김영범(2001)은 경제위기 이후 우리나라 노동시장 정책과 사회복지정책의 변화를 분석하고 제도는 보수주의와 유사해지는데 반면 결과는 자유주의와 유사하다고 결론을 내렸다. 반면 김연명(2001, 2002)은 김대중 정부의 복지개혁이 국가책임의 강화를 보여준다고 평가하였다. 시장에 의한 복지공급을 선호한 증거가 없고, 의료보험 통합, 전 국민 연금확대 등 지위차별화를 축소시키는 정책

변화가 있었다는 점이 그 근거로 지목되었다. 결론적으로 가족책임에 대한 의존이 있지만 국가의 주도적 역할이 확대되었다고 평가한다.

위에서 언급한 연구들은 우리나라 복지모형을 이해하는데 유용한 통찰력을 제공하였다. 그러나 이후 극복하여야 하는 몇 가지 한계도 공통적으로 갖고 있다. 첫째, 서구선진 자본주의 국가들을 중심으로 한 분석과 논의과정에서 도출된 복지유형론을 수용하고 우리나라 복지의 유형은 과연 무엇인가라는 수준에서 논의가 한정되었다는 점이다. 이러한 접근은 우리나라의 복지성격의 몇 가지 주요 특징을 이해하는데 유용한 것이었지만 선진복지국가와 다른 우리나라 복지의 특이성을 간관하게 한다. 둘째, 위에서 언급한 평가들은 대개 경제위기 이후 2003년 이전까지의 제도적 변화를 분석한 결과들이다. 당시의 많은 연구들은 재정부담자로서의 국가책임 강화는 일정 수준으로 한정되었고 보편적 제도 도입에 소극적이어서 사회보장제도의 확충이 여전히 잔여적이고²²⁾ 낙후되었다고 결론내리고 있다. 그리고 이러한 변화는 신자유주의적 세계화에 순응적 반응이며, 결과적으로 경제위기 이후의 구조적 문제 해결에는 미흡한 것이었다는 견해가 대세이다. 1997년부터 대략 2000년까지의 변화만으로 우리나라의 복지변화나 성격을 논하는 것은 현재의 복지 성격 규명에서 성급하거나 미완의 결론으로 이어질 위험을 갖고 있다. 1997년 이후 복지가 과거와 크게 다른 점은 복지의 확장이 그 규모와 속도 면에서 상대적으로 높은 수준이었다는 것이다. 복지성격을 규명하고자 하는 학계의 관심도 이러한 변화에서 추동된 것이라는 점은 이미 앞에서 언급한 바 있다. 하지만 과거와 다른 변화를 보인 지 단 몇 년 만의 정책 자료로 변화의 성격을 논하기에는 한계가 있었다. 셋째, 주로 복지영역의 변화만으로 한정하여 분석을 시도하고 있다. 경제와 정치 환경에 대한 일부 분석이 이루어졌음에도 상호 관계에 대한 고려는 약하다.

노무현 정부가 들어서면서 우리나라 복지 성격에 대한 분석은 주춤한다. 노무현 정부가 성장주의자들과 대립하면서 선택한 ‘사회투자’라는 개념의 정립과

22) 정부책임의 강화를 주장한 김연명의 연구에서도 주로 사회보험의 통합 및 확대를 근거로 하여 지위차별화 축소를 사회보험의 확대 수준이 일정 수준으로 그치고 만 현상으로 반론이 제기될 여지를 남긴다.

적용을 지원하는 연구들이 그 자리를 대신하였다. 논의의 초기에 ‘사회투자국가’에서 ‘사회투자전략’, ‘사회투자정책’으로 그 논의 수준의 조정이 이루어졌던 사회투자 담론은 당시 상황에서 이루어진 다분히 전략적인 선택으로 해석된다. 본격적인 복지체제에 대한 논의는 2007년부터 재등장한다(신광영, 2007, 김연명, 2006 등). 역시 노무현 정부의 끝과 함께 당시 복지체제의 성격을 규명하고자 하는 동기도 함께 커진 것으로 이해된다.

2003년 이후 우리나라 복지체제를 다룬 연구들의 특징은 크게 두 가지의 특징을 갖는다. 하나는 과거 선진국 중심의 복지유형을 극복하고자 하는 노력이 엿보인다는 점이다(권순미, 2004; 정동철·박찬웅, 2005; 강욱모, 2005 등). 동아시아의 복지가 갖는 특수성을 다룬 연구들을 비롯하여 기존 유형과의 차별화 시도가 진행되었다. 발전주의 국가의 유산에 대한 관심도 이러한 접근 중 하나라 하겠다. 둘째는 복지체제를 분석하면서 생산체제와 정치체제의 영향 및 상호성에 관심을 갖게 되었다는 점이다(백승호, 2005; 홍경준, 2005; 이성로, 2006; 신동면, 2006; 강명세, 2007; 문병주, 2007; 이정우, 2007; 이장원·문진영, 2008; 노대명 외 2008 등). 위에서 정리한 접근은 과거와 달리 복지체제에 대한 보다 종합적이고 정치한 통찰력을 제공하는 것이라 하겠다. 하지만 한 가지 아직 극복하지 못한 한계는 분석의 대상이 확장되지 못하였다는 것이다.

분석의 시기를 2005년을 넘어 최근으로 확대한 연구들도 적지 않다(조영훈, 2007; 양재진, 2008; 남찬섭, 2008 등). 남찬섭(2008)은 그 간 우리나라 복지의 성격을 신자유주의적 입장에서 정리한 연구들에 대한 반론을 제기하면서 기존 연구들이 오해한 환경과 제도적 노력 등을 구분하여 접근하고 있으며 전제가 되는 현실과 정책방향의 구분이 필요하다는 점을 간접적으로 주장한다. 그러나 대부분의 연구자들은 과거 쟁점이 되었던 사회보험제도의 변화와 몇 가지 확충이 이루어진 제도를 중심으로 우리나라의 복지변화를 고찰하는데 그친다. 2003년 이후 새롭게 실시되기 시작한 제도군에 대한 고찰이 일정 제도군으로 한정되어 있으며 이러한 한계는 복지성격을 이해하는데 큰 장애가 된다. 특히 준보편적 성격의 제도 도입에 대해서는 최근 연구에서조차 검토가 되고 있지 못하고 이로써 한국 복지의 변화해석에 일정 한계를 지니게 되었다는 점은 재고되

어야 한다.

본 연구에서는 한국 복지체제의 현실 분석을 노동을 중심으로 하는 생산체제와 정치체제와 함께 시도하되, 경제위기 이후 최근에 이르는 전 시기를 분석대상으로 과거 제도의 변화 뿐 아니라 새로 도입된 제도에 대한 분석을 병행하고자 한다. 그리고 우리의 복지가 어떠한 성격을 갖는 것인가에 대하여 선진복지 국가의 유형에 연하지 않고 상황분석에 집중하되, 보편성과 특수성을 모두 개방적으로 수용하여 가장 적합성이 높은 해석의 도출을 시도하고자 한다.

2. 한국 복지모형 분석방법의 개요

이 장에서는 한국 복지모형의 지난 20년간의 변화를 중심으로 분석한다. 한국 복지체제는 지난 20년의 기간 중 민주화와 세계화라는 두 가지 중요한 사건을 경험하였다. 민주화와 세계화는 우리나라 생산체제와 정치체제의 주요한 환경변화임에 분명하다. 분석에 앞서 한 가지 분명하게 할 것은 환경은 환경으로서 의미를 가질 뿐이라는 점이다. 환경에 대응하는 정책은 선택되는 것이며 생산체제 및 정치체제, 그리고 복지체제는 환경에 대한 정책적 선택의 결과이다. 환경과 결과는 구분이 필요하며 이 점이 분석에서 계속 견지되어야 한다.

1987년 민주화운동을 통해 형식적인 절차적 민주주의가 확보되었으며 미완의 민주화임에도 불구하고 이를 계기로 복지를 둘러싼 욕구가 분출되고 이러한 상황이 복지의 확장에 기여한 것이 사실이다. 물론 이러한 복지의 확장이 적극적인 의미에서의 시장실패에 대한 개입을 의미한 것도 아니고 복지의 성격변화를 의미하는 것도 아니다. 권위주의 정권초기에 공공복지지출이 큰 폭으로 증가하는 양상을 나타내기는 하였지만, 이는 정통성의 위기를 모면하려는 정략적 선택으로 해석될 여지가 크고 1993년 민선정부가 집권하였지만, 마찬가지로 복지체제를 강화하기보다 과거의 개발전략을 답습하는 경향이 적지 않았다. 오히려 복지확장은 1997년 경제위기를 계기로 본격화되기 시작하였다. 하지만 정치적 환경의 변화가 이후 복지체제의 변화에 일정한 수준으로 작용한 것은 사실이다. 이후 복지확장에 영향을 준 추진세력에 대해서는 이견이 있을 수 있으나 민주

정부의 역할은 적지 않았다는 점은 인정을 받을 법하다.

세계화는 1993년 김영삼 정부와 더불어 본격적으로 진행되기 시작하였다. 한국은 1995년 OECD에 가입하는 것을 기점으로 세계화 단계에 진입한 것으로 추정할 수 있다. 하지만 문제는 세계화가 1997년 경제위기라는 ‘잔혹한’ 방식으로 빠르고 강하게 이루어졌으며 이로써 과거의 생산체제가 심각한 타격을 받고 좀 더 신자유주의적 대응을 구사하게 되었다는 점이다. 금융시장개방에 따른 외국자본의 대거유입, 산업자본에 대한 지배강화, 노동시장 유연화와 노동운동의 약화, 정부의 정책적 자율성 약화 등은 과거 발전모델을 지탱하던 토대가 심각하게 훼손되었음을 의미하며 이 위기국면을 만회하려는 시도로 국제금융기구의 지지 하에 복지확장이 이루어지게 되었다. 경제위기 이후 단기적으로 국민국가 수준의 자율성 제약은 당위적인 것으로 받아들여졌고 이로써 얻어진 복지의 확장은 세계화의 진행으로 빛어지는 제 문제의 완화를 위한, 또는 세계화의 진행을 위한 보상적 성격의 것으로 해석되었다.

이 장에서는 위에 언급한 상황진단을 토대로 다음과 같이 한국 복지모형에 대한 탐색적 논의를 하고자 한다. 먼저 지난 20년간 생산체제와 정치체제의 변화가 복지체제에 어떠한 영향을 미쳤는가를 살펴볼 것이다. 이어 이러한 과정을 통해 생성된 사회보장제도가 어떠한 추세적 변화를 나타내고 있으며, 그 문제점은 무엇인지 살펴보고자 한다. 여기서는 사회보험제도와 공공부조제도를 비롯하여 사회복지 전 범위의 제도 군을 논의하고자 한다. 그리고 이러한 제도의 변화에 대해서는 과거의 연구들이 초점으로 한 특정 유형의 복지체제 중 한 유형의 것으로 우리의 복지를 단정하기보다 개방적 상태로 현상의 이해를 시도할 것이다.

한 사회의 복지가 이전의 역사로부터 완벽하게 자유로울 수는 없다는 점에서 경로의존성이 인정되지만 한 사회의 정책적 지향이 고정된 것이 아니라는 점에서 그리고 언제나 환경변화에 따른 새로운 선택지를 만나게 된다는 점에서 경로의 형성이 가능하다는 점도 인정한다. 우리의 복지는 과거의 산물이지만 선택으로 구성된다는 점도 고려되어야 한다. 우리나라의 복지체제는 과거의 유산과 현재의 선택이 결합된 것이다. 본 연구는 과거 우리의 복지가 취한 특정 유

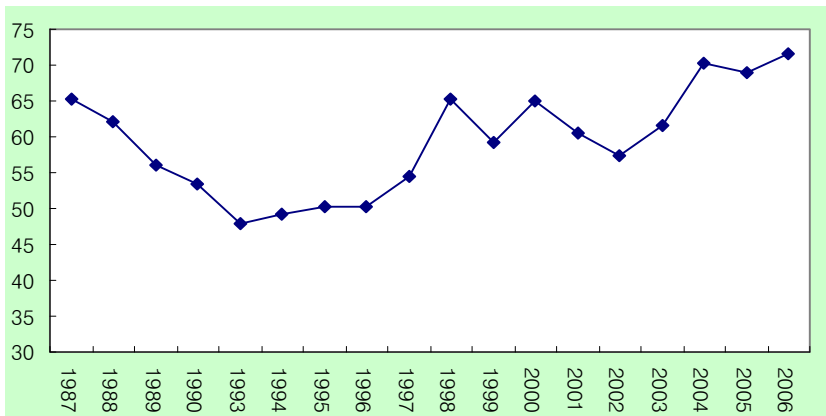
형에서 얼마든지 변화의 가능성을 가지고 있음을 인정한다. 이러한 입장에서 지금까지의 복지를 분석하고 이후 복지를 전망하고자 한다.

제2절 생산체제와 정치체제의 변화

1. 생산체제의 변화

우리나라 생산체제의 변화에 대한 검토는 우리나라 경제구조의 근본적 특징인 수출중심의 경제운영, 이러한 구조에서 더 강한 영향을 받는 세계화의 영향에서 시작된다. 우리나라 무역의존도를 보면 2005년 69.0%, 2006년 71.5% 수준이다. 선진국 중 비교적 대외무역의존도가 높은 독일이 2004년 60.5%, 영국이 37.2%였으며 우리나라의 주요 교역대상국이자 우리나라가 복지체제를 비교할 때 가장 많이 언급하는 미국이 20.0%, 일본은 21.8%인 것과 비교한다면 우리나라의 대외무역의존도는 매우 높은 수준이다. 참고로 주요 선진국들의 대외무역의존도는 약 20-60%수준이다.

[그림 5-1] 무역의존도 추이

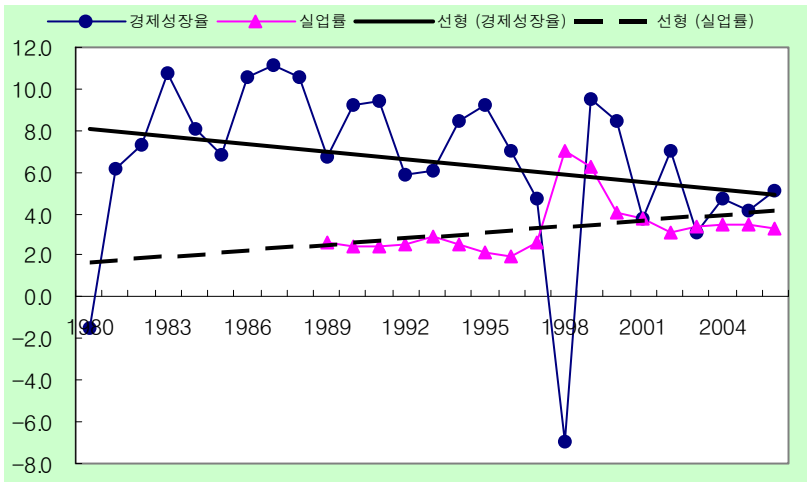


자료: 한국은행 국민계정

우리나라는 1970~80년대 수출주도 경제운영을 시작하면서 지속적으로 대외 무역의존도가 커지는데, 최근 20년간 1998년 경제위기 이후, 그리고 2004년 무역의존도가 크게 상승한다. 약 10%의 상승을 보인 두개 시점의 무역의존도 증가는 70년대 초반을 제외하고는 과거 어느 시기보다도 큰 것이었다. 이러한 점에서 보면 김대중정부와 노무현정부의 경제가 신자유주의적 세계화에 합류한 것이라는 평을 받을 만하다. 무역대외의존도가 크다는 점은 내수시장이 약하고 한국경제가 외부 충격에 내성이 약하다는 점을 의미하며 수출주도의 발전주의 모델을 탈피하기 쉽지 않다는 점을 시사한다.

세계화 국면에서 한국 경제가 가장 심각하게 영향을 받은 것은 노동시장의 구조 변화이다. 이는 탈산업화와 맞물리면서 매우 큰 폭의 변화를 보이고 있다. 우선 한국은 최근 고성장-저실업 구조에서 저성장-고실업 구조로 변화되고 있다. 경제성장은 둔해지면서 반면 실업율은 과거보다 악화된 상태로 회복되지 않고 있으며 과거 대비 높은 수준의 실업율이 상당기간 유지될 전망이다.

[그림 5-2] 경제성장과 실업추이



자료: 한국은행, 통계청

산업구조도 변화하여 과거 제조업중심에서 서비스업 중심으로 변화되고 있다. 1970년대 이후 제조업의 고용은 감소하면서 서비스 부분은 지속적으로 팽창하여 왔다. 접근이 가능한 통계청 자료로 2000년 이후만 보아도 서비스업취업자의 비율이 증가하는 반면 제조업 취업자의 비율은 감소한다. 즉 우리나라도 탈산업화의 경로를 밟고 있음을 알 수 있다.

<표 5-1> 산업별 종사자 비율

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
제조업 취업자	20.3	19.8	19.1	19.0	19.0	18.5	18.0	17.6	17.3
서비스업취업자	69.0	70.2	71.5	72.1	72.8	73.5	74.2	75.0	75.4

자료: 통계청

제조업에서의 고용이 감소하면서 고용 없는 성장이 가시화되고 있는데, 우리나라 고용율은 약 63% 정도로 OECD 국가 평균에 미치지 못하고 있다.

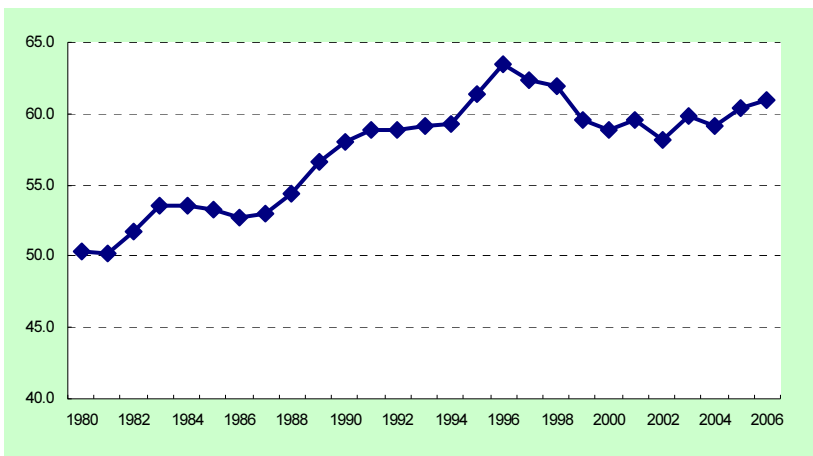
<표 5-2> OECD 국가의 고용률 비교(%)

	2000	2001	2002	2003
France	61.1	62.0	62.2	62.7
Germany	65.6	65.8	65.3	64.6
Japan	68.9	68.8	68.2	68.4
Korea	61.5	62.1	63.3	63.0
Sweden	74.2	75.3	74.9	74.3
United Kingdom	72.4	72.8	72.7	72.9
United States	74.1	73.1	71.9	71.2
OECD	65.7	65.5	65.1	64.9
EU-19	62.6	63.0	62.9	63.1

자료: OECD

최근 세계화와 더불어 한국에서는 고용불안정이 심화되고 기업에게 호의적인 구조에서 노동소득분배율은 더욱 악화되고 있다. 한국에서 복지는 노동자에게 임금상승을 통한 기업영업잉여의 가계환류 메커니즘에 의존한 것이라는 남찬섭(2008)의 설명은 이러한 현상의 이해에 매우 적절한 것이다. 그의 설명에 따르면 1980년대말 90년대 초 양극화지수 하락은 기업영업잉여의 가계환류메커니즘이 노동에 유리한 쪽으로 작동하였기 때문인데, 이는 기업에게는 비용증가를 의미하며 국가로서는 노동자복지의 책임을 기업에 대한 비용전가로 회피한 것이라고 볼 수 있다. 1990년대 초 이후 한국기업은 민주화투쟁에 의하여 나타난 고비용구조를 탈피하기 위해 비용절감적, 노동절약적 구조조정을 꾸준히 추진하고 있었으며 이러한 노력으로 기업측에 유리한 매출액 대비 인건비 비중의 하락이 얻어졌다. 하지만 이러한 노력은 결과적으로 임금에 의존하는 노동에게 불리한 것이었다.

[그림 5-3] 노동소득분배율 추이

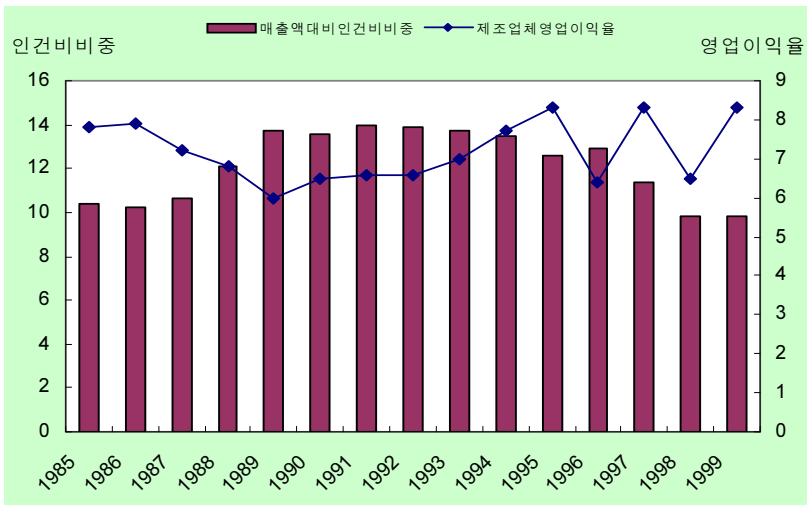


자료: 한국은행

노동소득분배율을 보면 민주화이후 노동권의 요구로 노동임금이 상승하면서 1986년 52.7%에서 1991년 58.8%로 5년간 거의 6%p의 증가를 보이다가 외환위

기 이후 위에서 언급한 각종 전략으로 다시 감소세로 돌아선 것을 알 수 있다. 외환위기 이후 세계화가 가속화되면서 노동시장의 규제가 대폭 완화되었는데 이로써 고용비용을 줄이려는 기업의 이러한 노력은 더욱 가속화된 것이다.

[그림 5-4] 인건비 비중 및 영업이익률 추이



1990년대 초부터 시작되어 외환 위기 이후 가속화된 비용절감적 구조조정은 고용불안정을 심화시키고 비정규직을 급격하게 증가시킨다. 고용상태 변화를 보면 정규직은 지속적으로 감소하는 반면 비정규직은 계속 증가하는 추세이다.

<표 5-3> 고용상태 변화 추이

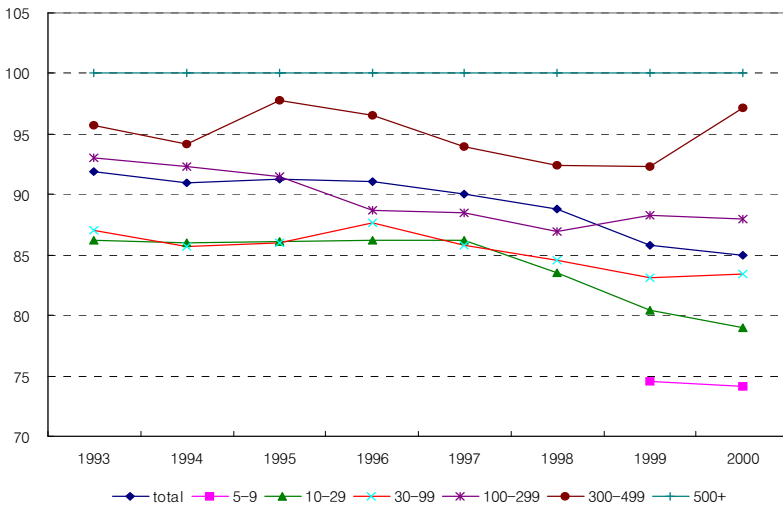
	근로자 비중(%)						
	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
정규직	73.2	72.6	67.4	63.0	63.4	64.5	64.1
비정규직	26.8	27.4	32.6	37.0	36.6	35.5	35.9

자료: 통계청

기업은 대규모 사업장의 노동조합의 강력한 저항을 피하면서 비용을 줄이는 방식으로 신규 노동수요를 비정규직 노동자들로 채워 경제 환경의 불확실성에 대처하는 전략을 선택한 것이다(문병주, 2007: 95). 그 결과 노동시장구조는 여성, 청년, 노인 그리고 저숙련 노동자들이 집중되어 있는 비정규직 노동자들을 양산하여 정규직 노동자와 비정규직 노동자 사이의 노동시장 분절을 강화, 노동계층간 불평등을 초래하였다.

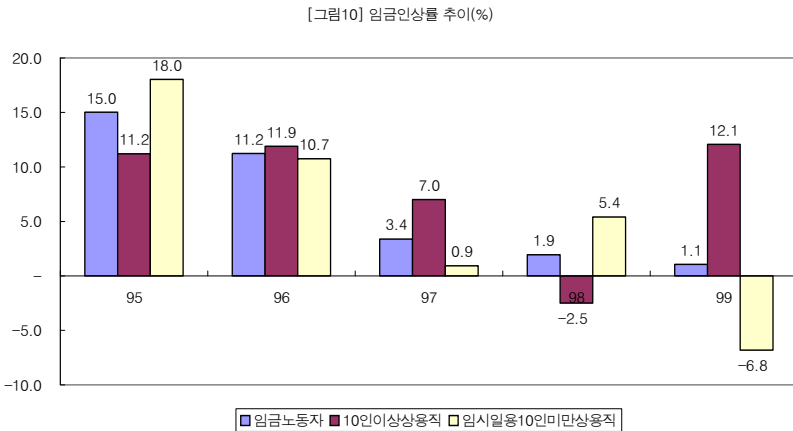
노동시장의 양극화는 대기업부문의 정규직 비정규직 간 그리고 대기업 노동자와 중소기업 노동자 간 격차 심화로 귀결, 그 결과로 이들 간의 임금복지 격차로 노동복지제도가 저급한 수준에서 점차 심각성이 더해가고 있다.

[그림 5-5] 기업규모별 임금격차



한국은행의 피용자보수총액을 토대로 전체 임금노동자의 인상률 추이를 살펴 보면, 경기회복에도 임시·일용직과 10인 미만 사업체 상용직의 임금은 오히려 삭감되었고, 그 결과 노동자들 내부적으로 고용형태별 임금격차가 크게 확대되었음을 알 수 있다.

[그림 5-6] 임금인상률 추이



앞서 경제지표들을 보면 민주화 이후 향상된 노동조건 등은 외환위기를 기점으로 다시 고용불안과 노동양극화 등으로 악화되고 있다. 이러한 변화는 저성장국면으로의 진입과 세계화, 탈산업화에서 유래된 것이기는 하지만 정부의 경제정책의 선택이 작용하였다는 비판으로부터 자유롭지 못하다. 문병주는 김대중정부와 노무현정부의 경제정책에 대하여 다음과 같이 비판한 바 있다.

“외환위기 이후 김대중 정부의 거시경제정책은 초기 긴축정책으로부터 점차 성장정책으로 전환하였으며 금융과 무역시장의 자유화를 충실하게 추진하였다. 이에 기초하여 김대중 정부는 일반 산업정책에 선별산업정책-벤처기업육성-을 병행하였으며 기업들의 요구에 부응하여 노동유연화를 지속적으로 추진하였다(신동면, 2006: 128~129). 노무현 정부의 거시적 경제정책을 보면 FTA, VIT, 경제특구, 기업도시, 등을 적극적으로 추진하고 재벌개혁에는 소극적인 반면 노동시장 유연화와 노동조합무력화를 위한 노력에 박차를 가함으로써 자본축적 조건의 확보에 적극적인 노력을 경주하여왔다(문병주, 2007: 95).”

이러한 상황에서 우리나라의 노동정책이라는 것은 매우 취약한 것이어서 단적으로 적극적 노동시장 지출은 외환위기 시 단기적으로 증가하고 이후 감소하는 경향을 보이고 있다. 즉, 외환위기 이후 정부의 고용정책 등이 환경변화로 초래된 구조적 변화에 적극 대처하는 것이 되지 못하였다.

<표 5-4> 사회복지지출의 추이: 연도별, 기능별

(단위: 십억 원, %)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. 노령	1,166	2,028	3,317	4,651	8,932	7,574	6,719	7,338	8,801	11,247	12,649
2. 유족	298	451	568	720	874	1,039	1,172	1,364	1,597	1,825	2,013
3. 장애2)	705	1,178	1,495	2,049	2,504	2,851	3,327	3,962	4,600	5,375	5,686
4. 보건3)	3,127	3,907	5,060	8,045	10,566	13,616	17,874	19,165	21,095	22,845	25,799
5. 가족4)	60	111	185	339	651	879	1,253	1,273	1,588	2,337	2,510
6. ALMP	59	110	123	189	2,032	2,440	1,646	1,342	932	941	1,035
7. 실업	1,797	2,606	3,985	5,463	21,929	17,842	13,838	12,491	15,343	17,779	17,661
• 실업보상5)	-	-	-	10	799	471	845	839	1,030	1,448	1,752
• 퇴직금6)	1,797	2,606	3,985	5,453	21,130	17,371	12,993	11,652	14,313	16,331	15,909
8. 주거	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9. 기타7)	335	328	363	586	888	1,659	2,600	3,052	3,284	5,460	5,992
계	7,547	10,719	15,096	22,042	48,376	47,900	48,429	49,987	57,240	67,809	73,345
경상 GDP 대비 %	4.25	4.39	4.68	5.29	10.89	9.18	8.78	8.38	9.29	-	-
구계정 대비 %	4.04	4.16	4.44	4.91	9.99	8.28	7.78	7.31	7.90	8.71	9.09

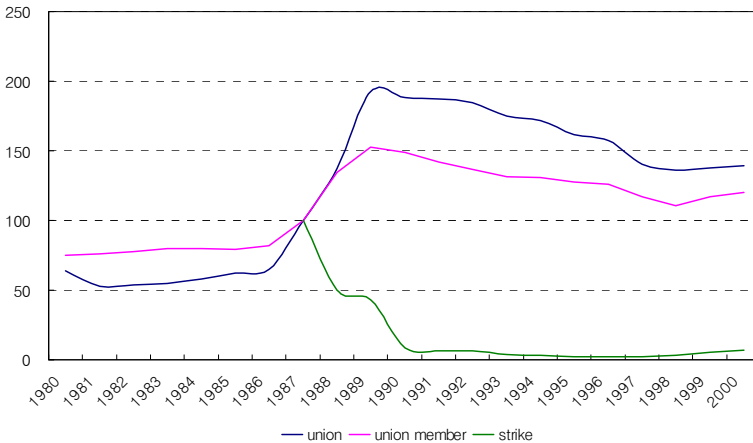
- 주: 1) 사회복지지출 = 공공사회복지지출+법정민간지출, 지방자치단체의 자체재정(고유사업)에 의한 지방비는 제외
 2) 장애, 산업재해 및 직업병, 질병 관련 급여임.
 3) 정형선(2005), 2003년 국민의료비추계 및 국민보건계정구축, 보건복지부에서 재구성
 4) 가족지원 지출. 아이들을 양육하는 비용, 다른 부양가족을 부양하는 비용 그리고 출산 및 육아휴직이 그 중요한 내용
 5) 고용보험의 실업급여임.
 6) 각 사업장의 법정퇴직금임.
 7) 공공부조사업 중 대부분 현금급여를 포함.
 자료: 고경환 외 (2007) cf. 2007년 11월 국민소득(2004-2005년)은 잠정치(한국은행)를 사용, 그 후 확정치가 발표(2008. 3월)되어 GDP 대비 % 차이가 발생(9.05)

2. 정치체제의 변화

우리나라의 복지를 둘러싼 정치체제의 특징은 정치적 참여가 취약한 노동계층, 미형성된 이해관계집단, 권위주의적 정치체제의 유산과 관료주도성으로 대변된다. 한국의 복지정치는 노동조합과 시민사회를 비롯한 복지 이해관계자들의 적극적이고 능동적인 참여가 배제된 채 정부가 주도하는 양상을 보여주고 있다. 1980년대 후반 민주화운동으로 과거와 비교하여 국민의 욕구분출은 커졌지만 욕구를 대변할 정치적 힘의 결사체는 여전히 취약하다.

민주화이후 노동계는 과거와 비교하여 노조의 수나 노조원의 규모에서 크게 증가한다. 그리고 민주화시기 노동계의 파업도 증가하여 과거 억압되었던 노동계의 욕구가 분출한 것을 알 수 있다. 하지만 경제위기 이후 노조와 노조원의 규모는 감소하기 시작한다. 노조조직률만 보아도 1997년 12.2%에서, 1998년 12.6, 2000년 12.0%, 2003년 11.0%, 2005년 10.3%로 감소경향을 보인다. 이는 고용불안정과 비정규직의 증가로 노동의 지위가 약화되어 나타난 결과이다. 혹자는 세계화로 인한 노사관계의 변화로 해석하기도 한다(최태욱, 2007: 49-50).

[그림 5-7] 노조조직률과 파업의 추이 (1987=100)



노동계급은 근대사에서 오랜 시간동안 정치적 참여가 배제되어 왔다. 1987년 민주화이후로도 기업별 노동조합을 근간으로 하는 분산적 노동조합 체제를 유지(홍주환, 2007: 64)함으로써 낮은 조직률과 함께 노동계급의 힘의 결집에 어려움을 겪고 있다. 단, 1998년 이전까지는 노사분규가 주로 임금협상을 중심으로 하는 단체협약에 집중한 반면 이후로는 고용불안과 복지혜택의 유지 및 강화가 노조의 핵심쟁점으로 부상한다. 그러나 이러한 노조의 쟁점이 변화하여도 여전히 안정된 노동자의 이익을 대변하는 수준에서 더 이상의 정치적인 힘으로의 움직임이 싹트지 못하였다는 지적을 면하기 어렵다. 결과적으로 노동계를 대변할 정당의 구성도 이루지 못하였으며 지역주의 정당체제에서 노동의 정치력은 비례대표제가 가져다 준 지분에 불과하다.

노무현정부는 12대 국정과제 중 하나로 사회통합적 노사관계 구축을 추진한 바 있으나 노동시장의 불평등과 불안정이 해소되지 않은 상황에서 사회통합적 노동시장 정책에 대해서는 고려하지 못하였으며 결과적으로 사회통합적 노사관계의 구축은 이루지 못하고 노사정위원회 정상화에만 집착하는 경향을 보였다(문병주, 2007: 97). 하지만 노사정위원회의 활동이 교환관계의 차원에서 구조조정의 대응적 성격이 강하였다는 비판을 받고 있다(심창학, 2004: 15). 김대중 정부가 과거 권위주의적 정책네트워크를 붕괴시키고 노사정합의를 강조하였지만 이후 노사정구조는 영향력이 있는 안정된 조정기제로 정착하지 못하였다.

한편 복지수혜자와 복지제공자 등으로 구성되는 이해관계자 집단은 제대로 형성되지 못하였다. 가장 근본적인 이유는 복지의 낙후성이다. 협소한 복지제도가 운영되는 상황에서 복지수혜자는 극빈층으로 국한되었고 복지 이해관계자가 넓게 형성될 수 없었던 것이다. 오히려 복지와 관련하여 사회구성원은 일부의 소수 복지수혜자와 복지를 운영하기 위한 다수의 납세자로 분리되는 양상을 보이기도 한다. 우리나라에서 복지를 확장하기 위한 세금인상에 대하여 부정적인 태도가 강한 것은 이러한 양상을 시사한다.

최근 20년간 복지정치에 영향을 준 또 다른 집단은 시민사회이다. 민주화 이후 시민사회는 활동범위를 넓히면서 복지정책의 수립에 개입하게 된다. 김영삼 정부부터 시민단체 인사들은 정부에 기용되기도 하고 시민단체들이 각종 사회

정책과 관련하여 활동을 하게 되었다. 이들의 주장이 정책으로 반영되기 시작한 것은 김대중 정부시절부터인데 시민사회의 정책결정과정 참여가 보다 구체화되었던 시기로 평가된다. 하지만 시민사회는 노동계급이나 이해당사자 집단과 달리 특정 주제, 영역을 둘러싸고 일상적인 정치적 참여를 가능하게 하는 역량은 취약하다는 근본 한계를 가진다.

반면 우리나라의 복지정치에서 대통령은 상대적으로 강력한 영향력을 보였다. 이성로(2006)의 연구에서는 가장 단적인 예로 김대중 정부에서 대통령의 복지정책에서의 영향력을 보여준 바 있다. 그는 일반적으로 대통령은 소득재분배와 관련된 정책과정-정책의제선정과정과 정책결정과정-에서 큰 역할을 한다(이성로, 2006: 284)고 전제하고 그 이유는 이 분야에서 정책결정과정은 다른 규제정책이나 분배정책에 비하여 상대적으로 오랜 시간이 소요되고 이념적 성향을 띠기 때문이라고 보았다. 그리고 그는 우리나라의 경우에도 대통령은 전통적으로 재분배정책과정에서 막강한 힘을 발휘하였다고 설명하면서 그 예로 1961년 5.16군사혁명 이후 1963년 민정이양 전까지 박정희 군사정부가 무려 19개의 복지입법이 만들었고, 1987년 노대우 정부 국민연금제, 의료보험 전국확대, 최저임금제 등을 이끌어내기도 하였다는 사실을 언급하였다. 물론 이러한 예는 대개 정권의 정당성 확보를 위한 기제들이었다. 하지만 우리나라에서 대통령의 영향력이 얼마나 큰 것인지를 보여주는 것임에는 분명하다.

그는 김대중 정부가 친시장적 요소를 갖고 있다는 비판에 일정 부분 동의하면서도 당시 복지의 확충에는 친복지적 정치적 신념을 갖고 있던 대통령의 역할이 결정적이었다고 주장한다. 국민기초생활보장법 제정과정을 분석한 안병영(2000)도 1999년 김대중 대통령의 울산발언이 교착상태의 입법과정을 급변시켰다고 지적하였다. 그 뒤 행정부는 국민기초생활보장법의 수용으로 태도가 돌변하였다는 것이 관계자의 목격담이기도 하다.

우리나라 복지정치는 어쩌보면 엘리트 중심의 시민사회와 행정부의 수반에 의하여 더 강력하게 추동되었다는 인상이다. 하지만 이러한 구조는 새로운 제도의 도입이나 복지확충을 주도하는 시기에는 강력한 친복지적 기제가 되지만 문제는 복지정책의 후퇴가 시도되는 시기에는 이를 제어할 집단의 부재를 초래

할 가능성이 높다. 사실 가장 강력한 친복지 정치세력은 노동과 복지수혜자 및 이해관계자이기 때문이다. 성장중심의 경제운영의 역사가 긴 우리나라에서는 아직도 경제성장 중심의 정국 운영을 지지하는 세력이 매우 강력하다. 노무현 정부시절 사회투자국가 또는 사회투자전략이나 정책 모두 성장을 우선하는 세력과의 전쟁에서 일종의 돌파구를 모색한 방식이라고 볼 수 있다. 이는 성장중심의 정치세력과 견줄 세력의 형성이 취약한 시기에 선택된 차선의 것이라고 해석할 수 있다.

제3절 복지체제의 변화

1. 복지제도의 변화

1980년대 민주화 이전의 복지는 연금을 제외한 사회보험의 형식적 구비와 생 활보호로 국한된 공공부조가 거의 전부라고 할 수 있다. 우리나라의 복지는 성장과 안정고용을 전제로 한 남성가구주의 가계부양체계였으며 추가적으로 기업 근로자를 중심으로 하는 각종 기업복지가 더하여진 구조였다. 민주화 이후 그 동안 억눌려왔던 욕구가 분출함과 동시에 노동자의 임금상승과 복지수준의 제 고 등이 요구되었으며 이에 더하여 시민사회단체도 과거 정권의 정당성에서 생 활영역의 복지로 활동의 쟁점이 이동하였다. 1991년에 한국노총은 노동자의 이 익을 실현함과 동시에 국민의 삶의 질을 향상시키기 위해 주택, 의료, 교육 등 생활의 전 영역에서 투쟁의 필요성을 강조하기 시작하였고 민주노총도 1980년 대 후반부터 산발적으로 제기되었던 사회보장, 교육 등의 요구를 1995년부터 '사회개혁투쟁'으로 범주화하면서 이를 노동운동의 핵심사업으로 설정한 바 있 다. 1990년대 들어서면서 등장한 세계화국면에서 노동자의 고용불안정 문제가 노정되면서 이에 대한 대응도 복지확충의 계기를 마련하게 된다.

하지만 이 당시까지만 하여도 복지정책은 사회보험으로 보편성 확대, 기업복 지의 강화 등 정부의 재정적 책임을 최소화하는 것들로 한정된 것이었다. 노태

우정권 집권 이후 1988년 건강보험 확대, 1988년 최저임금제도입, 1989년 법정 퇴직금제 도입, 1989년 직업안정 및 고용촉진법 제정, 1989년 건강보험의 재 확대, 1990년 5인 이상 사업체근로자와 농촌지역주민을 대상 국민연금 확대 등이 그 예이다. 전반적으로 당시까지 정부는 분출하는 욕구를 일정 부분 수용하여야 하지만 정당성의 확보가 가능한 수준에서 정부의 재정적 책임을 최소화하는 정책조합을 선택하였으며 결과적으로 경제성장의 보조적 수단으로서의 사회보장이라는 특성을 유지하였다. 1995년 실시되기 시작한 고용보험제도도 정리하고 합법화를 원하는 대기업의 요구에 부응하는 교환의 정치로 해석되며 대기업에게 고용보험의 비용을 부담시키고 노동법 개정으로 정리해고와 파견근로제를 인정하도록 하였다. 이러한 과정에서 핵심근로자 중심의 분배체계가 더욱 심하게 고착되는 결과를 초래하는 단초가 형성되었다.

경제위기 이후의 복지정책의 변화는 편의상 2003년을 기점으로 구분하여 살펴보았다. 두 기간은 정권의 교체로 구분되기도 하지만 그 밖에도 두 가지 점에서 구분의 의미가 있다. 하나는 기존의 연구들에서 2003년 이후의 복지정책 변화를 심도있게 살펴보지 못하였으며 이로써 우리나라 복지의 변화 해석에 한계를 갖고 있다는 점이다. 또 다른 이유는 2003년 이후 복지정책이 성격을 달리하기도 한다는 점이다.

외환위기 이후 2002년까지와 2003년 이후의 복지정책 변화를 간략하게 개괄하면 아래의 표와 같다. 위기 이후 2002년까지의 복지정책의 변화는 사회보험의 적용확대, 공공부조의 확충, 그리고 긴급실업대책으로 요약해 볼 수 있다.

<표 5-5> 외환위기이후 복지정책의 변화

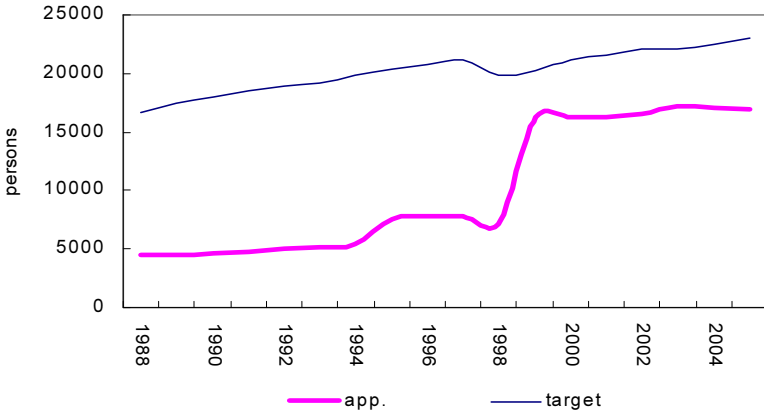
	1997년 말 ~ 2002년	2003년 ~ 현재
사회보장제도의 변화	국민연금 적용 확대 고용보험 적용 확대 산재보험 적용 확대 공공근로사업 한시적 생활보호 국민기초생활보장제도 도입 중증장애아동부양수당제 도입	노인장기요양보험 기초노령연금 장애수당확대 보육료지원확대 희망스타트 아동양육수당 도입 아동발달계좌 사회서비스 확대 근로장려세제 도입 사회적 일자리 사업 실시 사회적 기업육성
정부의 정책 지향	생산적 복지	참여복지
사회보장제도의 특성	위기 긴급 대응 질적 발전보다 양적 확대	보편적 제도로의 진일보 고용에 대한 중장기 대응 모색 선순환을 지향하는 사회투자성격의 지원 확대

자료: 이현주·강신욱, 2008: 46

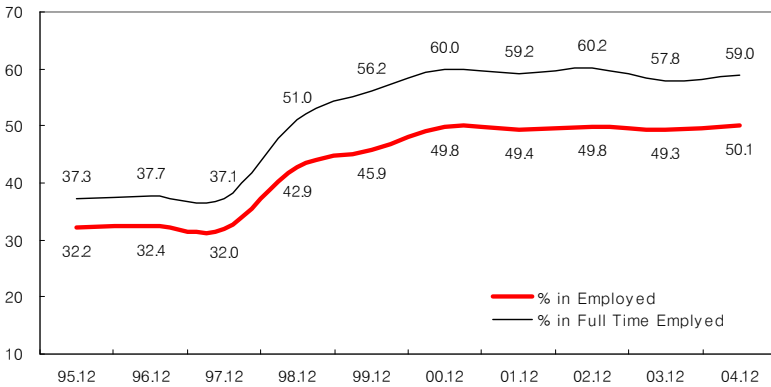
건강보험은 1998년 지역조합과 공무원·교원공단의 통합, 2000년 직장조합을 포함한 완전통합이 이루어졌다. 1995년부터 도입된 고용보험제도 중 실업급여는 1996년 7월부터 1998년 1월 사이 거의 전 사업체로 빠르게 확대 적용되었다. 국민연금도 1999년 도시자영업자 등으로, 그리고 2003년부터 2006년까지 소규모 사업장을 중심으로 전 사업장으로 단계적으로 확대되었다. 산재보험은 1998년 금융·보험업으로 확대되고 2000년 5인 미만 사업장으로 확대 적용되었다. 하지만 경제위기 이후 고용불안정 심화는 사회보험의 확대 효과를 상쇄하고 있다. 고용보험의 경우 2000년 이후 피보험자의 비율증가는 정체하여 50% 초반을 유지하고 있다. 국민연금도 사정은 비슷하다. 불안정 고용상태에 있는 근로자와 자영업을 비롯한 지역가입자들의 국민연금 실질가입률은 낮다. 1999

년 연금가입자 중 거의 34%가 보험료 기여의무를 면제받은 상태이고 그 이후로도 기여의무 면제 가입자 비율이 27%정도에 이른다.

[그림 5-8] 1988년 이후 국민연금 가입자 추이(천명)



[그림 5-9] 고용보험의 가입율(Coverage) 추이



결론적으로 사회보험의 확충은 비교적 안정된 근로자를 대상으로 하여 한정된 것이라 볼 수 있다. 아래의 표를 보면 정규직과 비정규직 사회보험가입률의 차이가 확연하다(이현주·강신욱, 2008).

<표 5-6> 종사상태별 사회보험 가입률 비교

(단위: %)

구 분	사회보험가입률		
	고용보험	건강보험	국민연금
정규직	88.8	90.6	87.5
비정규직	50.0	45.3	42.2
계약직	80.4	80.1	80.9
시간제	25.0	23.8	22.3
일용직	30.8	13.9	13.7
기타(파견, 용역 등)	73.6	79.0	66.8

자료: 노동부

외환위기에 대한 대응책으로 공공부조제도인 국민기초생활보장제도가 2000년부터 도입되었다. 국민기초생활보장제도는 과거 생활보호제도의 한계를 극복하면서 경제위기시 한시적 긴급지원제도로 운영되었던 한시적 생활보호제도를 포섭하였다. 국민기초생활보장제도는 과거 생활보호제도와 달리 근로연령층을 수급대상으로 포함하고, 단, 근로능력자에게는 근로조건을 부과하여 자활의 개념을 수용하였다. 최저생계비라는 보다 과학적인 기준을 적용하고 주거급여 도입 등 급여포괄성을 제고함으로써 실질적인 기초생계 보장이 되도록 설계되었다. 하지만 아직 가족의 부양능력이 있거나 재산이 일정 수준 이상인 가구는 이러한 보호를 받기 어려운 한계를 지니고 있다.

경제위기 초기에는 실업발생의 예방에 중점을 두고 중소기업지원과 재정지출의 확대를 우선하였다. 일자리 창출사업은 작은 규모로 그쳤다. 실업자를 위한 대책 중 단기일자리 공급으로 공공근로사업이 1998년 실시되기 시작하였다(고

영선 외, 2007: 103 참조). 공공근로사업은 위기 당시 대표적인 실업자 대책이었지만 1999년 2조 6천억 원을 고비로 그 규모는 계속 감소하였다. 2002년까지 지속되었지만 사업의 내용이 비생산적인 것이었고 여성 비경활인구의 참여가 많아져 대상의 선정 등에서도 실업자를 위한 제도인가, 논란이 되었다. 신규 고용이 위축되면서 등장한 청년실업문제에 대해서는 정부지원 인턴제도가 실시되었는데 이 역시 1999년 6만 2천명에서 감소하기 시작하였다. 전체적으로 위기 후 실업대책은 대규모의 불안정 단기 일자리 마련이었고 체계적으로 운영되지 못하여 실업의 완화하는 제도의 목적달성이 이루어지지 않았다는 평을 받고 있다(이현주·강신욱, 2008).

2003년 이후 사회보장제도의 변화 중 가장 큰 변화는 사회보험 외 현금 및 현물 지원의 대상 확대이다. 과거와 달리 대상의 확대 수준은 표적집단의 상당 부분을 포괄하는 것이어서 준 보편적이라고 평할만하다. 구체적 제도 변화는 취약계층을 대상으로 하는 준보편적 현금지원제도의 도입 및 확대, 아동을 대상으로 하는 지원확대, 그리고 고용창출과 고용장려를 위한 제도의 도입 및 확장, 사회서비스의 확충으로 요약할 수 있다. 준보편적 현금지원제도로는 2008년부터 실시되는 기초노령연금제도와 2009년부터 실시를 예정하고 있는 아동양육수당이 있다. 기초노령연금제도는 노인 중 경제적 지위를 기준으로 하위 60-70%에게, 아동양육수당은 정부 발표에 따르면 2009년 7월부터 보육시설이나 유치원을 이용하지 않는 아동 중 부모의 소득이 하위 60%이하인 아동에게 일정액의 현금을 지원하는 제도이다. 급여의 수준은 높지 않은 상태로 시작되었지만 이 제도 모두 과거의 복지정책과 달리 대상의 규모가 대폭 확장되었다는 특징을 갖는다.

노동시장의 구조적 변화에 대한 정책적 대응의 필요성이 인식되기 시작하였고 복지의 확충을 위한 새로운 정책 담론이 필요하다는 인식이 확산되면서 사회투자라는 이름 하에 일자리 창출과 인적자본의 제고를 위한 각종 정책들이 도입되었다. 2007년부터 진행된 사회서비스의 확충은 고용을 창출하면서 사회취약계층을 대상으로 돌봄서비스를 강화할 수 있다는 점에서 강력하게 추진되었다. 사회서비스의 확충은 저소득층을 대상으로 한정하여 출발한 것이지만 중

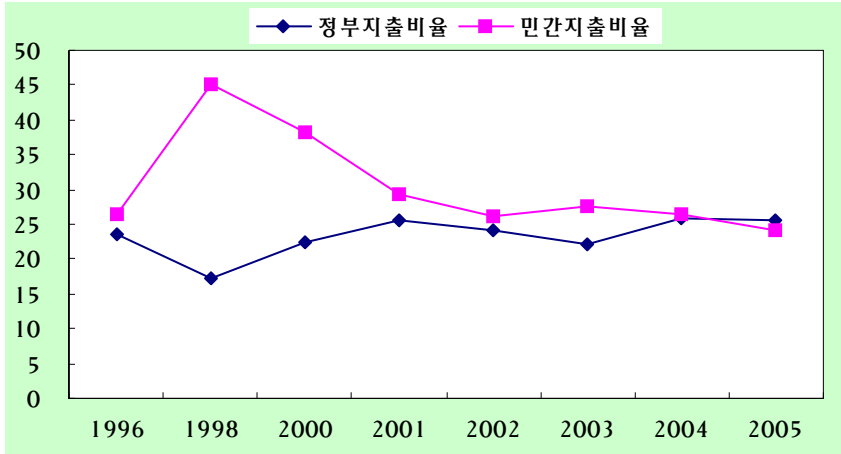
장기적으로는 서비스 대상의 확대를 염두에 둔 것이기도 하였다. 사회투자전략으로 아동을 대상으로 하는 희망스타트사업 실시, 보육사업의 확대, 아동발달계좌 도입 등도 진행되었다. 희망스타트와 아동발달계좌는 아직 초보적, 실험적 성격을 지니고 있는 것이지만 보육사업은 그 대상이 매우 넓어져서 역시 준보편적 성격을 지닌다. 한편 노동부는 2003년부터 사회적 일자리사업을 시작하였다. 사회적 일자리가 인건비 전액을 정부로부터 지원을 받는다는 점에서 이와 다른 사회적 기업육성 정책에 대한 논의가 시작되었고 2006년에는 ‘사회적기업 지원법’이 제정되기도 하였다. 2003년 이전과 비교한다면 노동분야의 정책도 보다 상시적인 구조적 대응을 염두에 둔 것들이다.

2. 지출의 변화

우리나라 복지의 성격을 논하면서 가장 자주 언급되는 것 중 하나는 복지지출의 특성이다. 복지지출에서 국가책임이 크지 않아 우리나라의 복지는 자유주의적 또는 가족주의적 성격을 지닌다고 지적되어왔다. 정부의 공공지출보다 민간의 지출이 사회보장지출의 증가를 주도하였다는 점에서 정부의 책임이 강화되지 못하였다는 비판을 받게 된 것이다. 하지만 2003년 이후 2004년과 2005년에는 사회복지지출에서 공공부문의 비율이 과거 대비 증가한다.

총 사회복지지출을 보면 경제위기 후 크게 증가한다. 그러다 '98년 '99년에 들어서면서 2003년까지 감소국면으로 돌아선다. 하지만 2003년을 넘기면서 사회복지지출은 다시 증가한다. 감소 시기에는 실업과 적극적 노동시장영역의 지출이 전체 감소에 비교적 큰 기여를 하였다. 경제위기를 넘기면서 노동시장의 구조적 변화에 대응하지 못하고 단기적이고 임시적인 고용정책으로 한정되었다는 평가가 가능한 대목이다. 관련이 되는 공공지출의 변화를 보면 1996년 총 사회복지지출 중 정부지출은 23.7%였고 1998년에는 17.3%, 2000년에는 22.3%, 2001년에는 예외적으로 높아 25.5%였지만(주로 국민기초생활보장제도의 영향으로 추정) 2002년에는 24.0%, 2003년에는 22.0%였다가 2004년과 2005년에는 25.7%, 25.7%였다.

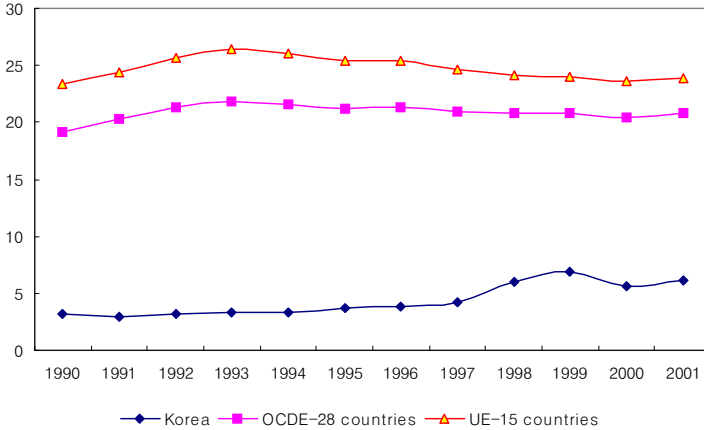
[그림 5-10] 자원별 사회복지지출의 현황



주: 정부지출: 사회보험 외 정부지출
 자료: 고경환 외, 2007: 112를 기초로 재구성

물론 사회복지지출이 증가하였음에도 불구하고 아직도 낮은 수준이라는 점에 비추어보면 우리나라의 복지가 자유주의 유형보다도 극단적인 것으로 보인다. 2005년 우리나라 사회복지지출은 GDP의 9%를 넘겼지만 아직 OECD 국가 중 매우 낮은 국가군에 머물러 있다. 그리고 국민소득 2만 달러 시기의 다른 나라 사회지출과 비교하여 볼 때, 일본의 11.7%, 미국 13.4%, 캐나다 16.9%, 영국 26.1%, 프랑스 26.5%, 네덜란드 28.5%, 스웨덴 30.9%보다 낮다.

[그림 5-11] 한국과 OECD국가의 사회지출 추이(in percentage of GDP)



하지만 출발선의 차이로 변화의 모든 것을 사상하기에는 무리가 있다. 적어도 정부의 지출이 증가하고 있으며 이 점은 과거 우리나라 복지성격의 규명에서 지적인 정부책임에 대한 좀 더 다른 접근의 여지를 남겨둘 필요를 암시한다.

한편 2004년 이후 정부예산에서 차지하는 각 예산의 비중이 변화되어 사회복지예산이 과거 항상 우위를 점하던 경제분야 예산의 비중을 넘어섰다(참여정부 국정리포트, 2007: 202). 경제성장 중심의 발전주의 모델의 유산이 일소되었다고는 보기 어렵지만 적어도 일정한 변화를 경험하고 있는 것이 목격된다. 양재진(2008)은 위와 같은 예산 비중의 변화를 경제위기 이후 한국이 과거 발전주의 복지레짐이 전제하는 최소복지국가(the minimalist welfare state)에서 이탈하기 시작한 징후로 해석하기도 하였다. 지출의 수준은 아직 낮지만 지출의 구조와 사회복지비의 비중 변화에 대해서는 주목할 만하다.

제4절 소결

복지체제를 규명하는 대부분의 접근은 근본적으로는 두 가지의 기준을 활용한다. 하나는 특정 국가의 복지가 보편적인가 아니면 잔여적인가 하는 점이고, 이는 해당 국가에서 전통적인 빈곤의 구분, 지원받을만한 빈곤(*deserving poor*)과 지원받을만하지 못한 빈곤(*undeserving poor*)의 구분을 얼마나 유지하는가와 관련된다. 다른 하나는 시장에서의 지위를 어느 정도 반영하는가 하는 점이다. 국가와 시장, 그리고 가족간의 책임분담방식으로 논의되기도 하지만 가족으로의 책임부과는 시장에서의 지위를 반영하면서 잔여적 구조를 유지하는 것과 다르지 않다.

우리나라는 과거 오랜 시간 동안 국가가 시장에 적극적으로 개입하여 인위적으로 시장 메커니즘을 조정해 왔음에도 불구하고 경제발전을 우선하고 결과적으로 사회복지의 수준은 매우 저급한 상태를 유지하여 왔다. 아시아의 대만이나 일본과 유사하게 우리나라의 복지는 수익자 부담 원칙을 고수하는 사회보험 중심의 복지정책, 낮은 사회지출 수준, 가족의 과도한 복지부담을 특징으로 하였던 것이다. 낮은 수준의 국가복지와 높은 수준의 기업복지체제라는 최소주의적 발전주의 복지체제의 양상을 유지하여 왔다.

하지만 최근, 특히 2003년 이후의 복지정책은 이전과 다른 복지정책이 등장하면서 과연 우리나라의 복지체제의 성격은 무엇인가를 재고하도록 요청한다. 가장 대표적으로 준 보편적 제도들이 도입되고 있다. 사회보험제도의 확대로도 포괄하지 못하는 불안정한 노동자군의 문제가 노정되면서 시장에서의 지위를 그대로 반영하는 사회보험을 비롯한 과거 제도의 한계가 인식되기 시작하였으며 이러한 인식은 새로운 제도적 대응을 모색하도록 하고 있다. 결과적으로 과거보다 정부책임이 커지고 있으며 이러한 변화는 예산과 지출에서도 확인된다.

산업화사회에서는 근로능력자들이 완전고용에 가까운 상태에서 근로를 통한 사회적 안전망, 대표적으로 사회보험의 기능에 의탁할 수 있었다. 비근로능력자들만 공공부조로 대응하면 되었다. 하지만 저성장, 고실업 구조로 변화되면서 더 이상 시장에서의 지위를 반영하는 사회보험의 기능성은 독보적이지 못하며

세계적으로 서비스와 수당, 현물의 확대 등 제 대안이 모색 중에 있다.

조영훈(2008)은 보편적제도의 부재를 문제로 지적하고 이로써 우리나라의 복지체제의 성격을 규명하는 근거로 활용하였다. 이러한 분석은 다른 연구들에서도 유사하게 발견된다. 기존 제도의 확대에만 초점으로 한 분석을 넘어서 새로운 제도, 특히 준보편적 제도의 도입과 준보편적 제도로의 발전 가능성을 내포한 제도의 도입이나 확충에 주목해 볼 필요가 있다. 이러한 변화의 원인으로는 앞서 언급한 바와 같이 행정부 수반을 비롯한 정책엘리트의 역할이 컸다는 점에는 동의한다. 그리고 제도 도입의 구체적 과정에서 서구 선진복지국가 및 이웃국가로부터의 제도 선택과 도입이 주요하게 고려되었다는 점도 인정된다. 이러한 점에서 본다면 아시아 복지국가의 형성을 연구한 정동철·박찬웅의 연구에서 지적한 제도적 동형화 과정이 유의미할 수 있다. 하지만 제도적 동형화를 선택한 환경 및 선택에 대한 고려가 동시에 필요하다.

선진복지국가들이 위기국면에서 대개 복지의 축소와 복지시장화를 선택하였다면 우리나라는 성격의 본질적 변화가 아니라고 하여도 경제위기를 계기로 복지의 확장을 보여주었다. 그 이유는 우리의 경제와 정치, 복지발전단계가 그들 국가의 것과 같지 않기 때문이다. 1993년 세계화가 본격화되면서, 그리고 세계화국면에서 친 자본적 정책들이 선택되면서 여러 사회문제들이 노출되었지만 사실 적절하게 대응할 수 있는 사회보장제도가 부재한 실정이었다. 이러한 상황에서 사회보장제도의 축소가 아니라 사회보장제도의 확충으로 세계화에 대처하는 것이 절실하였다. 선진자본주의 국가에서와 달리 경제위기로 쟁점이 되었던 것은 재정위기가 아니라, 대량 실업과 고용불안정으로 대표되는 고용의 위기였다.

물론 이러한 변화로 우리나라의 복지체제의 변화를 단언하는 것은 어렵다. 지금까지의 변화로 과거의 유형규정과 다른 사회민주적 모델로의 발전 가능성을 예언하기는 쉽지 않다. 생산체제도 우호적이지 못하고 정치체제도 취약하다. 정당정치는 찾아보기 어렵고 정치 복지에 대한 국내적 압력이 부재한 실정이다. 아직도 경제성장 중심의 보수적 시각이 강력하고 낮은 조세부담율을 유지하고자 하는 정책기조가 선호되며, 가족의 부양의무는 제도적으로 고수되는 경

향을 보인다. 현재까지 결과적 현상은 발전주의모델과의 자유주의 모델, 그리고 새로 전파된 몇 가지 단편적 제도 군의 혼합정도로 이해할 수도 있을 것이다.

우리나라의 복지체제의 변화를 암시하는 문병주(2007)나 기존의 신자유주의적 해석에 대한 비판을 시도한 남찬섭(2008)의 연구도 우리나라의 복지체제를 분명하게 규정하지는 않고 있다. 문병주는 최근 한국의 복지확대가 일부 경로 형성의 모습을 보인다는 정도로, 남찬섭은 신자유주의 관철론의 근거가 부적절하다는 수준에서 논의를 그치고 있다. 요는 변화는 있지만 아직 우리나라의 복지체제를 무엇이라 규명하기 쉽지 않고 조금 개방적으로 지켜보아야 한다는 것이다.

우리나라 복지체제의 규명에서는 변화의 방향과 현실, 그리고 주어진 조건의 구분이 필요하다. 확충여부의 수준 문제와 방향선택의 문제가 중첩되는 현상을 궁극적으로는 수준의 문제로 축소, 이를 기준으로 유형화로 치닫는 방식은 이제 지양되어야 한다. 이러한 시도는 우리를 정확하게 이해하거나 미래의 기획을 위해서나 그리 유용하지 않다. 남찬섭(2002)은 우리의 복지를 ‘미성숙’이라는 개념으로 설명하기도 하였다. 어느 수준까지는 미성숙으로 보고 판단을 유보할 것인지는 분명하지 않다. 하지만 후발산업국가에게는 세계화에 대응하는 국내 제도의 확충이 불가피할 수 있다. 그러한 확충이 복지체제의 변화인지 속단하기는 이르다.

제6장 한국 복지모형의 대안적 모색

제1절 문제제기

우리나라는 지금 정치, 경제, 사회적으로 중요한 전환기에 들어서 있다. 경제적으로는 개방된 경제환경 속에서 성장을 지속해야 하고, 사회적으로는 경제사회구조의 급격한 변화로 인해 야기되는 사회적 위험에 효과적으로 대처해야 한다. 그리고 성장전략과 분배전략을 효과적으로 추진하기 위해서는 사회적 합의를 도출할 수 있는 정치적, 정책적 관리능력의 제고가 시급하다. 여기서는 이러한 환경변화에 따라 어떠한 복지모형을 구축하고, 이를 위해 어떠한 문제점에 주목해야 하며, 이를 해결하기 위한 정책방안이 무엇인지 살펴보고자 한다.

지난 십년간 이 문제와 관련해서 대안이 제시되지 않았던 것은 아니다. 또한 정책영역별로 다양한 대안을 관통하는 경제사회 패러다임에 대해서도 제안이 없었던 것은 아니다. 비록 구체적 실천방안에 대해서는 이견이 있었지만, 무엇이 문제이고 무엇이 가장 바람직한 해결책인가에 대해서는 비교적 많은 논의가 이루어졌으며, 일정 수준의 합의가 존재한다고 판단된다. 이는 크게 세 가지 측면에서 설명할 수 있다. 먼저 우리사회가 통상국가로서의 기본적 제약하에 놓여 있다는 점에 대해서는 큰 이견이 없는 것처럼 보인다. 이는 경제의 국제경쟁력이 매우 중요하며 이를 위해 많은 자원을 투입해야 한다는 것을 의미한다. 이어 최근의 대내외 경제환경이 고용위기와 소득불평등을 심화시키고 있다는 점에 대해서도 이견이 없는 것처럼 보인다. 시민들이 생활세계에서 경험하고 있는 것과 각종 지표가 일치하는 부분이라 할 것이다. 끝으로 고용과 소득 그리고 소비영역에서 나타나는 박탈과 불평등 문제를 해소하지 않는 한, 이 전환기를 극복하기 힘들 것이라는 점에 대해서도 큰 이견이 없는 것처럼 보인다.

하지만 지금까지 민주정부들은 복지정책과 관련해서 거의 대동소이한 기초를

유지해 왔다고 말해도 과언이 아니다. 그것은 외환위기 이후 각 정부가 표방했던 복지구호가 거시적 관점에서 보면 큰 차이가 없음을 의미하는 것이다. 생산적 복지, 참여복지, 사회투자국가 등은 내용적으로 발전주의 또는 신발전주의적 복지국가의 성격을 갖고 있었던 것이다. 물론 공식적인 주장은 <동반성장> 또는 <성장과 복지의 선순환>이었다. 이는 분배정책을 중시하며, 과거 권위주의 정부가 취했던 <선 성장, 후 복지>와는 차별화된 선택을 하고 있음을 의미한다. 하지만 내용적으로 또는 결과적으로 대부분의 정부는 복지를 일차적인 정책현안으로 인식하지 않았던 것으로 판단된다.

문제는 우리사회가 앞으로도 이러한 태도를 ‘유지해야 할 것인가’ 또는 ‘유지할 수 있는가’ 하는 점이다. 그것은 지난 10년간의 경제사회적 변화에 비추어 볼 때, 이미 악화일로에 있는 분배문제를 해결하지 않고서 안정적인 성장을 지속하기 힘들 것으로 예상되기 때문이다. 그리고 전환기가 요구하는 중요한 정책결단을 위해서는 사회통합성을 강화하는 정책적 노력이 불가피하기 때문이다. 그리고 외환위기 이후 10년간의 경험을 통해 왜 복지정책을 강화하는 효과적인 방안을 모색해야 하는지 되돌아 볼 필요가 있다. 그것은 사회통합성이 약화된 사회는 개혁을 지속할 수 없다는 소중한 경험을 남겨주었기 때문이다.

그렇다면 현재 상황은 어떻게 진단할 수 있는가. 그것은 사회 전체를 위해 양보할 수 없는 극한적 경제상황이라고 말할 수 있다. 실제로 현재의 노동시장 상황과 분배환경에서 어느 누구도 쉽게 양보할 수 없다는 점을 인정해야 한다. 그리고 시민들은 지난 10년간의 경험을 통해 양보에 따른 대가가 너무 크다는 인식을 갖고 있다는 점에 대해서도 주목해야 한다. 그것은 노동시장으로부터의 배제가 ①적절한 소득으로부터의 배제, ②필수적 소비로부터의 배제, ③계층이동 가능성으로부터의 배제라는 다양한 위험을 동반한다는 점이다. 그리고 이러한 경험은 정책에 대한 국민적 신뢰감을 현저하게 추락시킨 측면이 있다.

결과적으로 현재 우리사회는 어떠한 개혁도 ‘저항 없이’ 추진하기 힘든 상황에 직면해 있다. 달리 표현하면, 어떠한 정책현안도 상충하는 이해관계와 맞물리는 순간, 정치적 갈등사안으로 변질되는 문제에 직면하고 있는 것이다. 이는 “왜 외환위기 직후 전 국민이 보였던 ‘금 모으기 운동’과 같은 자발적 사회통

합 사례가 최근에는 발견되지 않는가”에 대한 답변이기도 하다. 사회적 위험이 증가하는 사회에서 개혁의 결과가 고통분담이나 공동체정신보다 특정계층의 고통가중으로 나타난다면, 이러한 경험은 이후의 어떠한 개혁에 대해서도 적대적으로 변화할 수 있다. 그리고 이러한 환경이 고착되는 순간, 어느 누구도 이 굴레에서 자유로울 수 없다. 이것이 복지모형의 재설계가 필요한 이유이다.

따라서 이 장에서는 이러한 악순환 고리를 단절하기 위한 복지모형의 구축방향과 추진전략에 대해 간략하게 살펴보고자 한다. 보다 구체적으로 설명하면, 먼저 한국 복지모형을 결정짓는 요인이 무엇이며, 이 결정요인과 관련된 핵심 현안은 무엇이며, 이를 해결하기 위한 방향은 무엇인지에 대해 살펴볼 것이다. 이어 대안적 복지모형의 원칙과 기본구조 그리고 그 특징을 간략하게 제안할 것이다. 이는 앞서 제2장~제5장에서 논의된 내용을 토대로 기술할 것이다. 끝으로 대안적 복지모형은 사회보장제도 개혁과 관련해서 어떠한 기초를 채택해야 할 것인지 설명할 것이다. 이는 지난 수년간 논의되었던 사회보장제도 개편 방향에 대한 다양한 제안을 수렴하는 형태를 취할 것이다.

제2절 한국 복지체제의 당면문제

한국 복지모형 구축과 관련해서 중요 현안을 정하는 문제는 결코 간단하지 않다. 이는 문제의 우선순위 설정 자체가 정치적 현안이기도 하지만, 인관관계 규명 등 다양한 이론적 쟁점이 남아있기 때문이다. 하지만 이러한 한계에도 불구하고, 우리사회가 지난 10년간 축적해 왔던 연구성과를 토대로 복지모형에 영향을 미치는 요인과 우리사회의 당면 현안 그리고 대책에 대해 간략하게 살펴보고자 한다.

1. 복지국가의 세 가지 토대

복지국가에 대한 논의와 관련해서 그 지속가능성에 가장 큰 영향을 미치는

요인은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 그것은 <노동·소비·재원>의 문제이다. 이 세 가지는 서로 밀접한 관련성을 갖고 있으며, 부분적인 인관관계를 설정할 수 있다. 하지만 각각 독립된 영역으로 이해해야 할 것이다.

먼저 지속적인 노동은 경제를 지탱하는 전제조건이자, 개인 및 가구단위에서 생활에 필요한 소득을 조달하는 안정된 기반이다. 그리고 노동을 통한 1차 소득분배의 활성화는 기타 복지수요를 감소시키는 역할을 하게 된다. 따라서 실업 등 노동배제의 증가는 소득과 소비로부터의 배제를 동반하며, 복지지출을 증가시키는 요인이 된다. 특히 노동시장의 구조가 급격하게 변화하면, 장·단기적으로 실업 경험 집단이 증가하게 되고, 이들을 중심으로 소비영역에서 박탈을 경험하는 집단이 증가하게 된다. 더욱이 이를 지원할 가족적 지지망이나 사회보장체계가 발전하지 않았다면, 그 충격은 더욱 클 수 밖에 없다.

이러한 필수재의 성격을 갖는 재화 및 서비스에 대한 공급방식 또한 복지국가를 지탱하는 중요한 기반이다. 가족은 노동의 지탱하는 기반이자 노동을 통해 보전하고자 하는 가치일 수 있다. 그리고 가족은 아동을 교육하고 부양하는 중요한 기능을 담당한다. 하지만 필수재를 구입하는데 필요한 지출이 급격하게 증가한 경우, 심각한 사회문제가 될 수 있다. 그리고 이러한 재화나 서비스가 사적으로 구매되는 형태를 취하는 경우, 이러한 문제가 더욱 심각하게 나타날 수 있다. 이는 교육비, 의료비, 주거비 등이 급격하게 증가하는 경우, 대부분의 가구는 그 지출을 감당하기 힘들다는 것을 의미한다. 해당 욕구에 대한 복지수요가 증가하게 되는 것이다. 그리고 이러한 기초적인 소비를 보장하는 사회보장제도가 발전하지 않았다면, 그 부담은 더욱 크게 느껴지고, 결과적으로 다른 경제·사회영역에 부정적인 영향을 미치게 된다.

끝으로 복지재원은 복지국가를 지탱하는 가장 중요한 토대라고 말할 수 있다. 물론 그것은 노동시장 여건이나 생활세계에서의 복지수요와 밀접한 관련이 있다. 노동시장여건은 사회지출에 필요한 재정수입에 영향을 미치며, 생활세계에서 발생하는 복지수요는 지출증가에 영향을 미치기 때문이다. 하지만 복지재원은 고용구조의 변화와 행정인프라의 발전단계, 그리고 복지지출에 대한 국민의 의식 등에 의해 결정되는 다른 차원의 문제이다. 대부분의 국가에서 복지지출

은 고용구조의 변화와 밀접한 관련이 있다. 비임금근로자나 비공식부문 근로자가 많은 사회에서 안정적인 복지재원을 마련하기 힘들기 때문이다. 그리고 이를 위한 행정인프라 또한 중요한 문제이다. 과세를 위한 행정인프라가 발달하지 못한 국가는 복지재원을 확충하는데 형평성을 담보하기 힘들기 때문이다. 더불어 복지지출에 대한 국민의식 또한 중요한 요인이다. 만일 조세부담이 증가해도 그것이 자신의 생활에 실질적인 도움이 되지 않는다고 느끼거나, 과세의 형평성이 보장되지 않는다면, 조세저항이 증가할 수 밖에 없다. 이러한 맥락에서 복지지출의 증가가 잔여적 복지제도를 유지하는데 투입된다면, 이는 복지지출의 확대에 부정적인 영향을 미치게 된다.

1990년대 이후 세계 각국에서 이 세 가지 요인이 어떻게 조합되는가에 대해서는 T. Iversen의 주장을 참고할 필요가 있다. 그는 이미 널리 알려진 트릴레마(Trilemma)라는 개념을 통해 현대 복지국가가 고용위기와 분배위기 그리고 재정위기라는 세 가지 문제를 동시에 해결하지 못하는 딜레마에 빠져 있다는 점을 지적하였다. 탈산업화 경향은 고용위기를 심화시키고, 이는 분배위기를 심화시키는 방향으로 작용하고 있다. 하지만 20세기 후반 들어 대부분의 국가에서 정부재정은 적자를 면치 못하고 있으며, 재정건전성에 대한 압력은 강해지고 있다. 이는 복지수요 증가에 따라 지출확대가 필요하지만 정작 재정여건은 악화되고 있음을 의미하는 것이다(Iversen & Wren, 1998). 그렇다면 이 딜레마에서 어떠한 선택을 할 것인가는 현대 복지국가라면 피할 수 없는 질문인 것이다. 기존의 복지국가들이 어떤 한 가지를 희생하여, 다른 두 가지를 살리는 차선을 선택하였다면, 이 모든 문제를 해결하는 선택은 가능한가 하는 점이다.

2. 한국 복지국가의 토대에 대한 진단

2008년 현재 우리사회 또한 이러한 질문으로부터 자유롭지 못하다. 적어도 지난 10년간의 상황은 고용위기와 분배위기의 심화로 설명할 수 있다. 그리고 상대적으로 반복되는 경제위기에 대처하기 위해 재정건전성 또한 점진적으로 악화되는 상황이다. 따라서 여기서는 우리사회에서 복지체제를 지탱하는 각 영

역의 여건이 어떠한지 좀 더 구체적으로 살펴보기로 한다.

첫째, 고용위기는 이미 심각한 수준에 이르렀다는 점이다. 지난 30년간 우리 사회가 경험했던 것은 대량의 일자리 창출을 통해 대부분의 사회문제를 해결할 수 있다는 점이었다. 그것은 양질의 노동력을 공급하여 경제성장을 견인하고, 보편적 빈곤문제를 해결하는 것으로 나타났다. 그리고 이러한 경험은 21세기에 도 여전히 우리사회 전반을 강하게 지배하고 있다. 일자리 창출이 최선의 해법이라는 것이다. 물론 이는 당연한 일이다. 문제는 현재 우리사회가 과거와 같이 대규모로 양질의 일자리를 창출할 수 있는가 하는 점이다. 지난 10년간의 각종 노동지표는 이것이 지난 고도 성장기에는 작동할 수 있었지만, 현재 상황에서는 기대하기 힘들다는 점을 말해준다. 일각에서 말하는 <고용 없는 성장>은 이러한 현실을 압축적으로 표현하는 것이다. 그리고 이것은 산업구조와 고용구조의 급격한 변화에 기인하는 것이다. 탈산업화 경향이 가속화됨에 따라 제조업 부문에서 사라지는 일자리를 대체할 수 있는 양질의 일자리 창출은 더욱 힘들어 지고 있다. 실제로 현재 서비스부문의 생산비중과 취업자 비중은 OECD국가에 는 물론이고, 동아시아국가와 비교해도 낮은 수준이다. 달리 표현하면, 탈산업화는 앞으로도 계속될 것임을 의미하는 것이다. 그렇다면 양질의 일자리를 창출하는 전략만으로 모든 문제를 해결하는 것은 현실적으로 가능한 선택이 아니다. 우리사회의 고용문제는 이미 질적·양적으로 새로운 전환기에 들어서 있다. 사람들은 보다 좋은 일자리를 선호하지만, 고정자산이 차지하는 비중이 커짐에 따라 투자규모에 비해 창출되는 일자리 규모는 적다. 서비스부문에서 저임금의 일자리는 증가하지만 이를 통해서서는 생활에 필요한 지출을 감당하기 힘들다. 이 점에서 고용위기 문제를 풀어나가는 해법은 다양한 방식으로 모색되어야 할 것이다.

둘째, 생활세계에서 필수재의 성격을 갖는 재화나 서비스가 복지국가의 토대를 위협하고 있다는 점이다. 그것은 단적으로 최근 가계가 부담하는 교육비와 주거비 부담의 급격한 증가를 통해 확인할 수 있다. 물론 중질환이나 만성질환을 가진 사람들이 부담해야 하는 과도한 의료비 문제도 존재한다. 이는 가족과 사회의 재생산에 중요한 영향을 미치는 필수재의 가격안정이 매우 중요한 문제

임을 의미하는 것이다. 소비문제는 노동 및 소득문제와 밀접한 관련이 있지만, 사실은 그것과 별개의 문제이다. 일정한 소득을 보장하면, 모든 문제가 해결될 것이라는 생각은 근시안적인 생각이다. 현실에서 개별 가구의 소비욕구는 가구 구성과 생애주기에 따라 큰 차이를 보인다. 더욱이 시장을 통해 재화를 소비해야 하는 경우, 가격인상이나 욕구증가가 문제가 된다. 그리고 우리사회는 주거비와 관련해서는 가격인상의 문제에, 교육비와 관련해서는 욕구증가의 문제에 봉착해 있다. 특히 교육비는 교육체계 전체가 사교육 중심 체계로 작동하게 되면서, 욕구경쟁을 벌이는 양상을 나타내게 된다. 그것은 소득계층과 무관하게 교육비 비중이 증가하는 것으로 귀결된다. 문제는 이것이 소득지위에 따라 교육기회의 불평등 문제를 야기할 수 있다는 점이다. 참고로 2008년 현재 저소득 여성가장의 사교육비 부담은 일반 가구의 부담에 비해 매우 높은 수준이다. 특히 고등학교나 대학교의 학령기 자녀를 둔 저소득 여성가장의 교육비 부담은 가구소득의 62%에 이른다. 문제는 이것이 근로소득의 증가나 공적이전소득을 통해 해결하기 힘들다는 점이다. 별다른 직업경험이 없는 여성가장이 노동시장에서 기대할 수 있는 근로소득으로는 감당하기 힘든 지출규모이며, 정부가 사교육비를 지원하는 것은 정책목표로서 바람직하지 않기 때문이다. 결국 이러한 상황에서는 추가적인 조세부담에 대한 사회적 합의를 도출하기 힘들다. 따라서 생활세계에서 필수재의 성격을 갖는 재화나 서비스에 대해서는 가격을 안정화하고, 욕구경쟁을 억제할 수 있는 근본적인 대책을 마련하며, 공공서비스 공급을 확대하는 것은 복지국가의 중요한 정책목표이자 정책수단이라는 의미를 갖는 것이다.

셋째, 한국의 사회지출 수준은 다른 국가들에 비해 매우 낮은 수준이라는 점이다. OECD 국가는 물론이고, 동아시아 국가들과 비교해도, 사회지출 및 정부의 복지지출 수준은 매우 낮다. 물론 이와 관련해서 이견이 있을 수 있다. 그것은 한국의 사회지출이 각종 공적지원과 기업의 비법정 복지지출, 그리고 현 경제수준을 고려하면 낮은 수준이 아니라는 것이다. 하지만 이 주장은 다음과 같은 두 가지 문제점을 안고 있다. 먼저 기업의 비법정 복지급여는 노동시장에서의 지위와 밀접한 관련이 있으며 양극화를 심화시킬 수 있다. 이어 사회보험체

도의 도입으로 미래 사회지출 증가세가 가파를 것이라는 주장 또한 현 빈곤문제에 대한 답변이 될 수 없다. 물론 이러한 비복지형태의 지원이 반드시 부정적인 것은 아니다. 하지만 그것이 소득불평등이나 빈곤문제를 해결하는데 효과적이지 아니라면, 그것을 개편하는 방향에서 대책을 모색해야 한다는 것이다. 그리고 과거의 사적안전망이 여전히 유효할 것이라는 기대 또한 버려야 한다. 우리사회에서 유교적 가치는 중요한 역할을 하고 있지만, 그것이 인구·가족구조의 변화로 인해 점진적으로 약화되고 있다는 점을 인정해야 한다. 그리고 유교적 가치가 개인이나 가족 간의 관계에만 적용되어야 하는 것인지에 대해서도 반문할 필요가 있다. 사회적 비용을 개인에게 전가하기보다 사회가 부담하는 체계 또한 유교적 가치와 무관하지 않을 것이기 때문이다. 다만 사회지출을 확대하는 문제와 관련해서는 또 다른 장애물이 존재한다. 현재 우리사회에서 전체 근로자 및 가구에 대한 소득과약률은 여전히 낮다. 그리고 이러한 문제점은 비임금 근로자에게서 특히 심각한 상황이다. 하지만 문제는 소득과약 문제가 행정능력의 문제임과 동시에 정치적 문제라는 것이다. 그것은 비정규직 근로자나 비공식부문 근로자, 그리고 자영업자의 소득과약을 위해서는 조세행정 인프라가 취약하다는 행정적인 문제점을 안고 있고, 지속적으로 이를 강화하는데 따른 정치적 부담의 문제 또한 존재한다는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 보면, 현재 사회지출 확대는 많은 문제점을 해결해야 하는 것이다.

3. 향후의 문제해결 방향

우리사회에서 복지개혁은 기존 제도가 안고 있는 구조적인 문제점을 어떻게 해결할 것인가에 초점을 맞추어야 한다. 그리고 문제해결의 수순은 다음과 같이 설정해야 한다. 먼저 근로소득의 양극화 문제를 해결하는 것이다. 그것은 단순히 결과의 평등이 아니라 노력에 대한 정당한 보상이 이루어지게 해야 한다는 것을 의미한다. 이어 주요 소비영역을 중심으로 근로소득에 대한 의존성을 완화시키는 것이다. 그것은 교육, 주거, 의료영역을 중심으로 소득지위에 따라 심각한 박탈이 발생하지 않도록 공공성을 강화해야 한다는 것을 의미한다. 끝

으로 사회지출 확대를 위해서는 조세행정 인프라를 강화하여 조세형평성을 보장하는 것이다. 이는 조세행정을 투명하게 함으로써 복지국가의 재정적 기반을 강화하는 전략을 선택해야 한다는 것을 의미한다.

앞서 지적했던 복지국가의 세 가지 토대에 대한 진단과 연계하여, 향후 개혁 방향을 기술하면 다음과 같다.

첫째, 우리사회가 처한 경제환경에 맞는 고용체제를 구축하는 것이다. 1997년 체제형성으로 인해 우리사회는 개방된 시장경제 시스템을 전제로 할 수 밖에 없다. 따라서 세계화 자체에 대한 찬반논쟁을 계속하는 것은 실익이 크지 않다고 판단된다. 오히려 세계화의 충격을 최소화할 수 있는 산업정책과 고용정책에 대해 고민해야 하는 것이다. 이 문제와 관련해서 가장 이상적인 해결책은 부가가치가 높은 일자리를 대규모로 창출하는 것이다. 하지만 현실적으로 이러한 선택의 성공 가능성이 낮다. 따라서 다음 세 가지 방향에서 대책을 모색할 필요가 있다. 하나는 비정규직 문제를 해결하는 방안의 하나로 직무별 급여체계를 도입하는 것이다. 이는 노동시장의 이원화를 해결하고, 단계적으로 성과급 제도를 적용할 수 있는 대안이 될 것이다. 다른 하나는 감소하는 노동수요를 고려하여 단계적으로 노동시간을 단축하는 것이다. 이는 노동시간 단축에 따라 일시적으로 기업의 비용부담이 증가한다는 점에서 경기여건과 기업의 국제경쟁력 등을 감안하여 신중하게 결정해야 한다. 그리고 노동시간 단축이 용이하지 않은 기업에 대한 대책을 함께 마련해야 한다. 이 문제와 관련해서 가장 근본적인 해법은 기업의 경쟁력을 제고할 수 있는 지원체계를 구축하는 것이고, 그러한 잠재력이 없는 기업에 대해서는 근로자에 대한 부분적인 소득보장을 통해 단계적으로 시장에서 퇴출할 수 있는 여건을 조성하는 것이다. 이는 단기적으로 충격이 증폭되는 것을 막는 방안 중 하나일 것이다. 또 다른 하나는 노동이동의 증가가 현재의 교육수준이나 직업능력에 따라 소득의 하향이동으로 귀결되지 않도록 적극적 노동시장정책을 강화하는 것이다. 여기서 핵심은 노동이동에 필요한 비용을 사회적으로 부담할 수 있는 체계를 구축하는 것이다.

둘째, 생활세계를 지탱하는 주요한 소비영역에서의 공공성을 강화하는 것이다. 이는 향후 한국 복지모형이 생활세계에서의 소비문제를 단순한 소득보조의

대상이 아니라, 공공성을 강화할 대상으로 인식해야 한다는 것을 의미한다. 우리사회는 당면한 많은 문제를 해결하는데 지나칠 정도로 소극적 복지(소득이전)에 의존하는 경향을 보인다. 그것은 주어진 문제에 대해 ‘제한된 복지정책’ 또는 ‘개별정책에 대한 복지정책 차원의 보완’을 통해 개입하려는 경향을 나타내고 있음을 의미한다. 제한된 복지정책이란 우리사회가 과도한 지출부담 문제를 해결함에 있어 빈곤층 중심의 잔여적 접근방식에 치우쳐 있다는 것이다. 일견 이러한 접근방식은 제한된 재원을 가장 심각한 위험에 직면한 집단에게 우선 지원한다는 점에서 매우 효과적으로 보일 수 있다. 하지만 그것은 빈곤층과 중산층 모두에게서 왜곡된 결과를 가져올 수 있다. 즉, 정치적 지지기반을 약화시키고, 빈곤층의 복지의존성을 심화시키는 결과를 초래하기 때문이다. 그리고 모든 문제를 복지정책을 통한 소득이전으로 해결하려는 태도 또한 지양해야 한다. 앞서 언급했던 교육비 과부담이나 주거비 과부담 문제는 소득이전을 통해 해결하는데 한계가 있다. 오히려 해결책은 해당 비용을 증가시키고 지출경쟁을 야기하는 구조를 개편하는 것에서 찾아야 하기 때문이다. 교육체계에서 발생한 기회불평등의 문제는 교육정책을 통해 해결해야 한다. 그리고 주거비 과부담 문제 또한 주거급여를 통해서만 해결하기는 힘들다. 그것은 공공임대주택을 확보하고, 다양한 주거서비스를 강화하는 정책과 결합될 때, 효과적이기 때문이다.

셋째, 사회지출 확대를 위한 과세기반을 확대하는 것이다. 우리 사회보장제도의 당면문제는 소득과악에 있다고 해도 과언이 아니기 때문이다. 물론 사회지출 확대를 위해 과세기반을 확대하는 것은 많은 주체에게 고통스러운 선택일 수 밖에 없다. 실제로 정치가는 인기 없는 선택에 따른 대가를 감수해야 한다. 예를 들면, 조세부담을 늘려야 하는 상황에서 자영자에 대한 소득과악이나 임금근로자에 대한 조세부담 확대는 인기가 있을 리 만무하다. 그렇다고 다른 대안도 없이 계속 문제를 우회하는 것은 바람직하지 않다. 단적으로 사회보험료를 인상하는 방안은 재정적자를 피하는 쉬운 길이지만, 그것만으로 문제를 해결할 수는 없다. 사회보험제도를 통해 복지수요를 충족시키기 힘든 상황에서 정부지출을 늘리는 것은 불가피한 일일 것이다. 그리고 이를 위해서는 이미 소득이 과악된 집단을 대상으로 조세부담을 늘리기보다 과세기반을 확충하는 작

업이 선행되어야 한다. 다만 이를 위해서는 다음 두 가지 문제가 해결되어야 한다. 먼저 현재 정부지출 중 복지지출과 다른 부문에 대한 지출 비중이 적정하게 설정된 것인지, 현재의 정부지출 중 복지지출로 전환함으로써 고용창출과 내수촉진 등의 효과를 제고할 수 있는 것은 없는지 등에 대해 본격적인 검토가 필요할 것이다. 이는 조세부담이 늘어나는 것을 좋아할 리 없는 고용주나 근로자 개인 모두에게 합의를 얻는 전제조건인 것이다. 이어 조세를 부담하는 집단과 그로부터 혜택을 받는 집단 간의 형평성 문제가 담보되어야 한다. 그것은 중산층의 조세부담이 상위계층에 대한 복지지원으로 변질되는 문제를 최소화해야 한다는 것을 의미한다.

위에 언급했던 세 가지 대책 또는 문제해결방안은 서로 밀접한 관련이 있다. 고용체계의 개편은 노동이동을 가능하게 하며 근로소득의 불평등을 감소시킴으로써 생활세계에서의 박탈문제를 완화하고 복지지출 수요를 감소시키는 효과가 있다. 그리고 과세기반의 확충은 현저하게 낮은 사회지출을 확충함으로써 복지수요를 충족시킬 수 있는 토대를 마련하게 된다. 그리고 이는 <교육→노동→소득→소비(교육)>로 이어지는 악순환 고리를 차단하는 역할을 하게 된다. 이 점에서 이 세 가지 대책은 하나의 복지모형 속에서 유기적으로 재구조화시킬 필요가 있다.

제3절 한국 복지모형의 발전방향

복지국가의 발전은 그것이 처한 초기조건(initial conditions)으로부터 자유로울 수 없다. 그것은 새로운 복지모형이 전제해야 하는 출발점이며, 그로부터의 극적인 단절을 기대하기 힘들기 때문이다. 이는 한국의 복지모형이 단번에 북유럽 복지국가의 사회지출수준을 따라잡기 힘든 것처럼, 구체적인 제도설계에 있어서도 현재의 조건을 벗어나기 힘들다는 것을 의미한다.

1. 복지모형의 다양한 조합방식

복지모형의 선택에 있어 일차적으로 고려해야 할 사항은 고용체제와 복지체제의 유기적 관계를 가정해야 한다는 점이다. 물론 그것은 산업구조의 변화로 인해 야기된 다양한 문제를 감안해야 한다. 여기서 논의의 초점은 고용체제의 다양한 모형과 복지체제의 다양한 모형을 조합하는 일이다. 이와 관련해서 고용체제의 보호와 유연화, 복지체제의 보편성과 잔여성을 축으로 네 가지 조합을 생각해 볼 수 있다. 먼저 한국은 <Model 2>에서 <Model 4>의 중간적 형태라고 말할 수 있다. 그리고 현 단계에서 유럽대륙국가(Model 1)처럼 고용보호법을 강화하여 고용안정성을 높이고 복지지출을 확대하거나, 미국이나 영국(Model 4)처럼 고용보호법을 완화하여 노동이동성을 높이고 잔여적 복지제도를 강화하거나, 북유럽이나 덴마크(Model 3)처럼 노동을 유연화 하되 적극적 노동시장정책과 복지지출을 확대할 수 있다. 그리고 가장 이상적인 선택은 점진적으로 <Model 3>으로 이행하는 것이다.

<표 6-1> 고용체제와 복지체제의 조합

		복지체제	
		보편성	잔여성
고용체제	고용보호	Model 1 (프랑스, 독일)	Model 2 (남부유럽)
	유연화	Model 3 (북유럽, 덴마크)	Model 4 (미국, 영국)

하지만 보다 구체적인 선택은 복지모형을 어떻게 발전시킬 것인가 하는 점이다. 이 문제와 관련해서 1970년대와 1990년대 국제기구들이 저발전국이나 개발도상국에게 제안했던 복지모형에 대해 간략하게 언급할 필요가 있다. 1970년대에는 ILO가 각국에게 사회보험을 강화하는 전략을 제시하였다. 하지만 그것은 각국의 산업구조와 고용구조 그리고 행정력을 감안할 때, 성공하기 힘든 전략

이었다. 실제로 이러한 전략은 성공하지 못하였다. 그리고 외환위기를 전후하여 IMF와 World Bank는 개발도상국에게 공공부조제도 중심의 선별전략을 제시하였다. 그것은 작은 정부와 재정건전성을 위해 재원의 효과적 투입을 중시하는 것이었다. 하지만 이는 정부지출을 축소하거나 동결하는 전략과 맞물려 실질적인 소득보장 기능을 담당하지 못하였다. 각국의 공공부조지출은 과거에 비해 크게 증가하였지만, 빈곤층에 대한 소득보장에 많은 한계를 나타냈던 것이다.

최근에는 저발전국이나 신흥산업국에게 사회보장제도의 발전전략에 다양한 선택의 여지를 두는 제안을 발견할 수 있다. 그에 따르면, 사회보장제도의 보장 범위를 확대하는 전략은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 1) 사회보험의 적용 대상(coverage)을 확대하는 것이다. 2) 공제조합이나 소액보험(Micro-Insurance)을 확대하는 것이다. 3) 사회부조제도를 확대하는 것이다(Overbye, 2005). 물론 이 각각의 선택에는 장단점이 있다. 사회보험 중심전략의 경우 내부자(insiders)를 중심으로 보호하는 경향이 있다. 소액보험이나 공제조합은 국가복지의 강화가 힘든 저발전국에서 선택할 수 있는 대안이다. 그리고 사회부조제도는 빈곤집단을 보호하지만, 경제사회환경으로 인해 증가하는 취약계층과 빈곤층을 보호하기에는 지나치게 사후적 대처방안이다.

그 밖에도 사회수당을 확대하는 방안이 있을 수 있다. 그것은 특정한 인구집단에게 보편적으로 수당을 지원하는 demogrants를 의미한다. 이는 엄격한 자산조사에 기초한 사회부조제도에 비해 낙인효과가 적으며, 정치적 지지기반을 강화할 수 있고, 그럼에도 위험집단에 대한 보호측면에서도 높은 효과를 기대할 수 있다. 하지만 그것이 다른 사회보장제도와 유기적 관계를 갖지 못한다면, 큰 효과를 기대하기 힘들다. 사회수당의 급여수준을 높게 설정하는 경우, 과도한 지출부담 문제가 발생하기 때문이다.

2. 한국 복지모형의 초기조건과 경로의존성

한국은 복지모형의 발전경로와 관련해서 선택의 여지는 크지 않은 것처럼 보인다. 그것은 1990년대 후반이후 다양한 복지제도가 도입됨에 따라 그로 인한

초기조건이 매우 강력하게 주어져 있기 때문이다. 이 점을 감안할 때, 향후 한국 복지모형은 다음과 같이 발전할 개연성이 높다.

첫째, 한국의 고용체제는 유연성을 강화하는 방향으로 발전할 개연성이 높다고 판단된다. 현재 우리사회는 1997년 고용체제가 굳어져 가고 있는 상황이라고 말할 수 있다. 그것은 노동유연화를 강조하고 성과급체제를 강화하는 일련의 변화를 의미한다. 하지만 이는 다음과 같은 문제를 해결해야 할 것이다. ① 직무별 급여체계를 통해 정규직과 비정규직 간의 임금격차 문제를 해소하는 것이다. 이는 비정규직 노동자의 정규직화나, 정규직 노동자의 비정규직화라는 다소 편향된 선택을 해결하는 근본적인 방안이 될 것이다. ②노동이동 과정에서 각 개인이 부담하는 각종 인적자본개발 비용을 사회적으로 부담하게 될 개연성이 높다. 물론 이는 다양한 이견대립을 넘어서야 한다는 문제를 안고 있다. 하지만 양질의 노동력 공급이 필요하며, 현 제도 하에서는 각 개인이 그 비용을 부담하는데 한계가 있고, 이미 고용보험 미가입자에 대한 지원이 확대되고 있다는 점에서 이러한 선택의 가능성이 높다고 판단된다.

둘째, 고용체제와 복지체제의 조합은 ‘매우 점진적으로’ 덴마크 등 <Model 3>의 방향으로 이동할 것으로 판단된다. 여기서 <Model 4>로의 이동 가능성을 낮게 평가하는 이유는 이미 도입된 사회보험제도가 복지체제의 선택에 결정적인 영향을 미칠 것으로 판단되기 때문이다. 그렇다 하더라도 <Model 3>으로의 이동이 단기간에 이루어질 개연성은 낮다. 그것은 현재 한국의 공적 사회지출이 지나치게 낮기 때문이다. 공적연금제도를 통한 급여지출이 본격화되는 시점에 이러한 이동이 가시화될 것으로 예상할 수 있다. 이 점을 감안할 때, 고용체제와 복지체제의 조합은 앞으로 상당기간 구체적인 모형을 둘러싸고 다양한 선택을 반복할 것으로 예상된다.

셋째, 복지모형과 관련해서는 다양한 선택이 가능할 것이다. 이는 우리 사회보장제도의 발전경로가 사회보험 중심제도로 정착하는 시점까지 다양한 제도적 조합이 이루어질 것임을 의미한다. 이와 관련해서 간략하게 설명하면 아래와 같다.

먼저 2000년대 개정되었거나 도입된 주요 사회보장제도를 감안할 때, 사회보험 중심의 발전경로에서 벗어나기는 힘들 것으로 판단된다. 그리고 이 제도가

해결해야 할 문제점 또한 분명하다. ①이미 이해관계당사자가 구축된 사회보험 제도는 재정건전화와 보장성 강화 문제를 해결하기 위해 지속적으로 급여를 인상해야 하는 압력에 노출될 것이다. ②임금근로자와 비임금근로자 대상으로 통합된 현재의 체제를 유지하기 위해서는 비임금근로자에 대한 소득파악능력을 강화해야 할 것이다. 그리고 국제청을 통한 소득파악 인프라를 강화하는 선택을 해야 할 것이다. ③소득기준과 장애판정 등 다양한 기준을 표준화시켜야 할 것이다. ④사회보험제도로 포괄하지 못하고 범주적 공공부조제도의 형태로 유지하고 있는 제도와의 통합문제를 해결해야 할 것이다. 이는 특히 기초노령연금제도나 의료급여제도 등을 사회보험제도로 통합하는 문제를 의미한다.

이러한 사회보험제도가 상당기간 포괄하지 못하는 집단에 대한 보호기능을 강화하기 위해 공공부조제도를 중심으로 다양한 선택을 하게 될 개연성이 크다고 판단된다. ①그것은 일차적으로 기초생활보장제도를 욕구별 급여제도로 분화시키는 개혁을 전제할 것이다. 빈곤층의 다양한 욕구를 그 수준에 맞게 충족시키고, 최근 나타나고 있는 기초생활보장제도로의 집중화 또는 의존성 증가문제를 해결하는 방안이 모색될 것임을 의미한다. ②근로빈곤층에 대한 종합적인 지원 체계 구축이 이루어질 개연성 또한 크다. 이는 1990년대 후반이후 빈곤문제의 특징이 근로빈곤층의 증가에 있으며, 이는 중산층의 빈곤화 문제를 해결해야 한다는 정치적 과제와도 밀접한 관련이 있다. 하지만 근로빈곤층 지원정책은 지난 10년간의 경험을 통해 대상집단의 표적화(Targeting), 고용지원 프로그램의 내실화, 근로유인체계의 강화 등의 문제를 개편해야 할 것이다. ③현재 일부 빈곤층에게 제한적으로 지급되는 각종 범주적 공공부조제도를 확대함으로써 사회수당제도를 도입하는 방안을 취하게 될 개연성이 높다. 이는 자산조사에 의존한 공공부조제도를 유지하는데 따른 행정부담을 줄이고, 정치적 지지기반을 강화하는데 보다 현실적인 선택이기 때문이다. 물론 이는 이러한 공공부조제도가 단계적으로 적용범위를 확대하는 과정을 경유하게 될 개연성이 크다.

그리고 사회서비스와 관련해서는 점진적인 시장형성과 정부의 재정지출 확대가 함께 진행될 개연성이 높고, 서비스 공급자와 관련해서는 영리 민간공급자와 비영리 민간공급자 간의 경합이 계속될 것으로 판단된다. ①지난 수년간 도

입했던 장기요양보험제도를 중심으로 사회보험에 기초한 서비스 공급이 확대되고, 그와 더불어 사회보험이 포괄하지 못하는 각종 사회서비스 수요를 충족시키기 위해 정부의 재정지출 또한 지속적으로 증가하게 될 것이다. ②사회서비스 공급과 관련해서는 바우처제도 도입 등으로 인해 지속적으로 영리공급자의 진입이 증가할 것이나, 수익실현이 힘든 사업을 중심으로 비영리공급자 또한 일정 규모의 시장을 점유할 개연성이 높다.

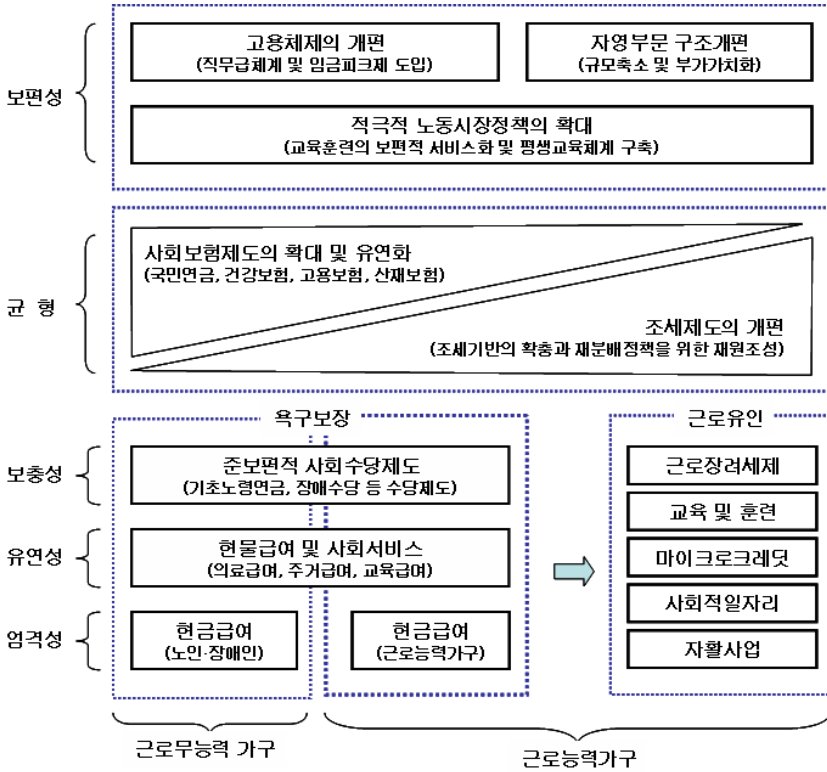
끝으로 공공부문 복지전달체계를 강화하는 선택이 불가피할 것이다. 하지만 그것은 현재와 같이 사회복지직렬로 인력을 확충하는 방식보다, 일반 행정직을 포함한 다양한 전문인력이 결합하는 형태로 강화될 개연성이 높다고 판단된다. 이는 지난 10년간 복지전달체계를 강화하려는 시도들이 좌초된 원인과 동아시아 국가를 비롯한 외국에서 일반적으로 취하고 있는 형태를 고려한 것이다.

3. 한국 복지모형의 기본구조와 발전방향

한국 복지모형은 앞서 언급했던 초기조건을 감안할 때, 그 발전경로와 조합 방식이 일정한 방향으로 수렴하는 것을 알 수 있다. 그렇다면 궁극적으로 한국의 복지모형은 어떠한 구조로 설계되어야 하는가.

한국 복지모형의 기본구조와 관련해서는 아래 [그림 6-1]과 같이 고용체제, 사회보험제도, 공공부조제도 세 층위를 중심으로 설명할 수 있다. 첫째, 고용체제와 관련해서는 유연안정성(flexicurity)의 체제를 구축하는 것이다. 이는 고용체제의 유연화를 적극적 노동시장정책과 보편적 사회보장제도를 통해 지탱하는 구조를 지향해야 한다는 것을 의미한다. 둘째, 사회보장제도는 기본적으로 사회보험 중심 모델을 지향하는 것이다. 그리고 단기적으로 사회보험의 사각지대를 해소하기 위해 공공부조제도를 개혁하는 것이다. 이는 공공부조제도를 욕구별 급여제도로 개편하고, 범주적 공공부조제도의 적용범위를 단계적으로 확대하여 사회수당제도로 발전시키는 방식을 의미한다.

[그림 6-1] 한국 복지모형의 기본구조



위에 제시한 한국 복지모형은 다음과 같은 상황인식에 기초한 것이다. 1990년대 후반이후 분배위기가 증폭되고 있으며, 이를 해결하기 위해서는 분배전략을 강화해야 한다는 점이다. 이는 비단 우리사회만의 문제가 아니다. 개방된 경제환경에 노출된 신흥산업국에서 공통적으로 나타나는 문제이다. 그리고 이는 경제성장이 소득불평등을 해소할 것이라는 가정이 성립하기 힘들다는 점을 전제하고 있다. 다만 분배전략 강화와 관련해서 복지지출의 확장방식에 대한 전략적 선택이 중요하다는 점을 지적해야 할 것이다. 그것은 무조건 사회지출을 늘려 향후 재정적으로 감당할 수 없는 시스템을 만들어서는 않된다는 것을 의

미한다. 우리사회가 현재 고민해야 하는 문제는 지출억제가 아니라 효율적인 지출전략이라는 것이다.

그렇다면 이러한 복지모형을 구축하기 위해서는 어떤 문제에 자원과 노력을 집중해야 하는가. 여기서는 최근 우리사회가 활발하게 논의하고 있는 사회보장 제도의 자동안정화 기제(Automatic Stabilizer)에 초점을 맞추어 설명하고자 한다. 2008년 미국발 금융위기에서 시작된 세계적 차원의 경제위기는 경기부양과 저소득층에 대한 보호를 위해 적자재정을 감수하고서라도 정부지출을 확대해야 한다는 점에 의견일치가 있었다. 그리고 이러한 정책은 우리나라를 비롯한 많은 국가에서 공통적으로 선택했던 전략이었다. 하지만 가장 전통적인 형태의 자동안정화 기제는 다름 아닌 사회보장체계라고 말할 수 있다. 그리고 이는 유럽 복지국가에서 쉽게 발견할 수 있다. 이는 경제사회적 위험이 증가하는 경우, 별도의 지원전략을 구축하지 않더라도 위험에 처한 집단을 자동적으로 보호하는 기능을 발휘하기 때문이다. 이러한 이유에서 사회보장제도 중 어떠한 제도 및 대상에 대한 재원투입이 GDP Shock를 보다 효과적으로 흡수할 수 있는가에 대해 관심이 집중되었다.

우리사회 또한 경제위기 상황에서 단기간에 한시적 대책을 마련하기보다 중장기적 관점에서 사회보장제도가 자동안정화 기능을 수행하도록 제도를 개혁할 필요성에 주목하고 있다. 하지만 이것은 다음과 같은 전제조건을 충족시켜야 한다. 그것은 사회보장제도가 신경세포처럼 사회 전 영역과 전체 인구집단을 포괄하는 방식으로 구성되어야 한다는 것이다. 만일 현재와 같이 사회보험제도의 미가입자가 많고 공공부조제도의 사각지대가 큰 상황에서, 사회지출을 확대한다고 충격흡수 기능이 제대로 발휘되는 것은 아니다. 투입된 자원에 비해 충격흡수 기능은 현저하게 떨어질 개연성이 높은 것이다. 이 점을 감안하면, 한국 복지모형이 일차적으로 해결해야 할 과제는 전체 인구집단과 주요 생활영역을 포괄하는 사회보장제도를 구축하는 것이다.

보다 포괄적인 사회보장제도 구축이 기존 제도를 무시하고 새로운 제도를 도입하는 것만을 의미하지는 않는다. 이미 많은 사회보장제도가 도입된 상황에서 기존 제도를 개편 또는 보완함으로써 그 효과를 극대화하는 것이 현실적인 방

안이기 때문이다. 다만, 기존 제도의 개편과 관련해서는 적극적인 실험을 할 필요가 있다.

제4절 한국 복지모형의 제도별 개편방향

이제 우리사회는 외국으로부터 새로운 제도를 수입해야 한다는 강박관념에서 벗어나야 한다. 기존 제도가 변화하는 환경에 맞게 효과적으로 개편하는데 초점을 맞추어야 하는 것이다. 여기서는 이러한 관점에 따라 개별 사회보장제도의 개편방안을 제시하고자 한다. 물론 각 제도개편 방안은 전체 사회보장제도 개편방안과 궤를 같이 하고 있다. 즉, 경제·사회여건의 중장기 발전전망을 토대로 사회보장제도가 지향해야 할 방향을 모색하고, 현실의 여건을 감안하여 단계적 발전전략을 수립하는 것이다. 그것은 크게 세 가지 제도를 중심으로 개편방안을 제시하고, 그에 따른 인프라 구축방안을 제시하는 것이다. 참고로 세 가지 제도란 사회보험제도, 공공부조제도, 사회서비스를 지칭하며, 인프라란 사회재정을 지칭하는 것이다.

1. 사회보험제도 개편방안

사회보험제도와 관련해서는 개별 사회보험에 대해 다음과 같이 개편전략을 제시할 수 있다. 노후소득보장제도(연금제도), 의료보장제도, 고용보험제도, 산재보험제도의 개편전략을 제시하는 것이다.

먼저 노후소득보장체계는 중장기적으로 기초연금 등 다양한 정책대안에 대해 검토할 필요성이 있다. 이는 궁극적으로 연금기금이 고갈되고 노인빈곤문제 해결 등을 위해서는 연금제도의 개편이 필요하다는 인식에 기초하고 있다. 하지만 현실적으로 고령화가 본격적으로 진행되기 전까지는 보수개혁을 통해 점진적인 개혁을 시도해야 한다는 과도기적 이행전략이 필요하다. 이는 현 단계에서 기초

연금을 도입하는 경우, 노인세대에 대한 과도한 자원집중으로 인해 여타 사회보장 제도와의 불균등발전이 우려된다는 점을 고려한 것이다. 그리고 특수직역연금과 관련해서는 국민연금제도와와의 형평성 차원에서 개혁이 필요하고 말할 수 있다.

이어 의료보장제도는 사각지대 해소, 보장성 강화, 재정적자 해소라는 세 가지 문제점을 해소하기 위한 전략으로 포괄수가제와 <다층의료보장체계>를 모색할 필요가 있다. 그것은 경증질환에 대해서는 개인의료계정을 통해, 중(中)질환에 대해서는 건강보험제도를 통해, 중증(重症)질환에 대해서는 조세로 서비스를 공급하는 의료보장체계를 지칭한다. 이러한 보장체계를 제안하는 이유는 고령화에 따른 의료비 증가, 서비스 이용자와 공급자의 도덕적 해이로 인한 의료비 증가 등 잠재적 위험요인을 해소하기 위해, 가정과탄을 초래할 수 있는 중증질환에 대해서는 조세로 보장하되, 기타 경증질환에 대해서는 의료서비스 남용을 억제하는 대책을 강구할 필요가 있기 때문이다. 그리고 전 국민 건강관리체계를 구축함으로써 질환 발생율을 낮추는 것도 중요한 대안 중 하나이다. 다만 현재의 의료급여는 장기적으로 의료보장체계에 통합하되, 과도기적으로 저소득층 의료사각지대를 해소하는 방향을 취할 필요가 있다.

그리고 고용보험제도는 중장기적으로 실업보험과 고용지원서비스의 분리를 통한 고용지원서비스의 강화가 필요하다. 고용보험이 현재 당면하고 있는 문제는 여전히 가입률이 낮고, 이들이 영세사업자 종사자를 중심으로 구성되어 있다는 점이다. 이는 고용보험의 사각지대 집단을 대상으로 직업훈련이나 소득보장 등의 서비스를 공급하는데 한계가 있음을 의미한다. 따라서 고용보험제도에 통합되어 있는 실업보험과 고용지원의 기능을 분리하여, 후자를 전국민을 대상으로 하는 보편적 고용지원 서비스로 발전시키는 전략이 필요한 것이다. 이는 사회보장제도의 지출을 인적자본개발 및 경제활동참여를 촉진하는 방향에서 투입해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 고용지원서비스가 지역의 수요계층에게 효과적으로 전달되기 위해 고용지원서비스 전달체계의 개편이 필요하다.

끝으로 산재보험제도는 고용형태가 다양화됨에 따라 다양한 형태의 근로자를 보호할 수 있도록 보험가입 및 보상방식을 유연화하고, 장애판정, 의료서비스 제공 등 기타 사회보장제도와와의 업무중복을 해소해야 한다. 특히 산재보상에

따른 급여는 연금 및 건강보험의 급여와 중복 및 급여수준의 형평성 문제가 제기됨으로 이를 조정함으로써 재정안정성을 강화해야 한다. 그리고 산재근로자의 노동시장 진입 및 통합을 촉진하기 위해 산재예방, 보상, 재활서비스의 유기적 연계를 강화해야 한다. 이는 산재보험제도 또한 보장적 성격과 투자적 성격을 균형감 있게 강화해야 한다는 점을 의미하는 것이다.

2. 공공부조제도 개편방안

여기서는 한국 공공부조제도의 개편전략으로 가장 먼저 기초생활보장제도를 개편하는 방안을 제안하고자 한다. 그것은 전체 공공부조제도 재원의 80% 이상을 활용하고 있으며, 가장 큰 규모의 빈곤층을 보호하는 제도라는 점에서, 이 제도의 개편이 차지하는 상징적 의미가 크기 때문이다.

먼저 기초생활보장제도를 욕구별 급여제도로 개별화하는 방안, 또는 개별급여체계를 제안하고자 한다. 이는 기초생활보장제도가 급여의 형평성, 대상선정의 적정성, 근로유인의 효과성, 예산활용의 효율성 등의 측면에서 많은 문제점을 나타내고 있다는 문제의식에 기초하고 있다. 따라서 기초생활보장제도 중심의 공공부조제도를 다원화된 공공부조제도로 개편함으로써 빈곤층에 대한 욕구 충족성을 높이는 한편, 수급자의 복지의존성을 최소화하는 것이다.

좀 더 구체적으로 언급하면, 기초생활보장제도는 생계급여를 중심으로 절대 빈곤층에게 다양한 급여수급자격을 부여하는 제도로 개편해야 한다. 이는 기초생활보장제도가 모든 급여를 관리하는 제도가 아니라, 다양한 급여 및 서비스에 대한 욕구를 가진 절대빈곤층으로 하여금 필요한 지원을 받을 수 있는 자격을 부여하는 제도로 개편한다는 것을 의미한다. 그리고 의료급여, 주거급여, 교육급여는 개별급여로서의 법적 근거를 마련하고, 중장기적으로는 각각 건강보험, 주거보장정책, 교육정책과 통합하는 방안을 모색해야 한다. 그것은 의료급여는 다층의료보장체계에 통합하고, 교육급여는 교육지원정책에 통합하며, 주거급여 또한 주거복지정책으로 발전시켜야 한다는 것을 의미한다.

그리고 자활지원제도는 기초생활보장제도와 분리하여 기초생활보장제도 수급

자 외에 비수급 빈곤층과 저소득층 실직자 및 고용불안계층에 대한 지원제도로 개편해야 한다. 이는 자활지원제도가 급여를 제공하는 제도가 아니라 고용·복지 서비스를 제공하는 제도로 발전되어야 한다는 것을 의미한다. 또한 중장기적으로는 적극적 노동시장정책과의 연계성을 강화하며, 사회적 일자리사업과의 통합을 모색할 필요가 있다. 하지만 자활지원제도는 단기적으로 기초생활보장제도와 분리하되, 생계급여 수급자에 대한 조건부과규정은 과도적으로 유지하고, 개별 급여체계가 안정되는 시점에 조건부과규정을 폐지하는 방안이 필요하다.

끝으로 범주적 공공부조제도는 경로연금과 장애수당 등을 중심으로 소득보장제도 전반의 맥락에서 재검토해야 한다. 달리 표현하면, 여타 소득보장제도의 도입과 관련지어 폐지 또는 확대를 결정해야 한다는 것을 의미한다. 장애수당에 대해서는 단계적으로 적용범위를 확대하는 것이 중요하며, 수당 또는 급여 수준을 상향조정하는 조치에 대해서는 신중한 접근이 필요하다. 그리고 중장기적으로는 특정한 인구학적 집단을 대상으로 보편적 수당(Demogrant)을 도입하는 방안을 강구해야 할 것이다. 그리고 그 형태는 아동수당이나 가족수당의 형태를 취해야 할 것이다.

3. 사회서비스 확충방안

사회서비스 확충방안은 현재 우리 사회보장제도의 개편과 관련해서 매우 중요한 함의를 갖는다. 하지만 최근의 사회서비스 확충전략과 관련해서는 매우 신중한 접근이 필요하다고 판단된다. 그것은 수요·공급 문제에 대한 균형적인 접근이 필요하다는 것을 의미한다. 물론 산업으로서의 사회서비스는 타 산업부문에 비해 상대적으로 저발전 되어 있다는 점에서 수요를 진작하고 공급체계를 정비하는 경우, 사회보장제도를 강화하고 일자리를 창출하는 효과가 있다. 하지만 이 과정에서 공급체계를 구축하는 문제, 보다 정확하게 표현하면, 사회서비스 공급에 있어 국가와 민간간의 역할분담에 대해 신중하게 접근해야 한다. 보다 직설적으로 표현하면, 일방적인 공급자 다원화와 바우처 방식을 고수하기만 할 일은 아닌 것이다.

우리사회에서 사회서비스에 대한 수요가 급증하고 있으며, 이것이 서비스 구매로 이어지기 위해서는 구매력을 보전할 수 있는 각종 제도의 도입이 필요하다. 그것은 사회서비스 수요 진작을 위해 건강보험을 비롯한 사회보험에 사회서비스 관련 수가를 반영하고, 사회서비스 지출과 관련한 공제제도 등을 도입해야 할 필요성을 의미한다. 그리고 빈곤층 및 취약계층에게 사회서비스 공급을 확대하기 위해 정부의 재정투입을 확대하는 것도 필요한 일이다. 하지만 재정투입은 단순히 서비스 공급을 늘리기보다 현재 난립하고 있는 자격제도를 정비하여 국가공인 자격제도를 강화하고, 양질의 서비스 공급인력을 육성하기 위한 교육훈련을 강화하는 방식을 취해야 한다.

특히 여기서 강조하고자 하는 것은 사회서비스 공급주체와 관련해서 영리부문의 진입을 촉진하는 각종 제도의 도입이 우리사회의 여건에 비추어 볼 때, 좀더 신중할 필요가 있다는 것이다. 그것은 공공부문·제3섹터·민간영리부문이 재원부담과 서비스공급과정에서의 역할분담과 관련해서, 영리부문 중심의 서비스 공급체계 확대가 저소득층의 접근성을 떨어뜨리고 서비스의 질을 악화시킬 위험성이 있다는 점을 경계해야 한다는 것을 의미한다. 따라서 사회서비스 공급주체는 구체적인 서비스 내용에 따라 공공부문의 직접공급, 제3섹터에 대한 우선위탁, 영리부문과의 자유경쟁체제로 차별화해야 할 것이다.

4. 사회재정 확충방안

우리 사회지출의 GDP 대비 비중은 OECD 국가와 비교할 때, 매우 낮은 수준이다. 그리고 동아시아 4개국과 비교하더라도 중간 수준을 나타내고 있다. 그리고 감춰진 복지지출(농가보조금 등 공적 지원금과 기업의 비법정 복지급여)와 향후 연금제도를 통한 급여지출 증가를 감안하면, 중장기적으로 낮지 않은 것으로 해석할 수 있다. 하지만 적어도 현재 시점에서 우리 사회지출은 매우 낮은 수준이며, 그마저도 노동시장에서 우월적 지위를 가진 집단을 중심으로 혜택이 편중되어 있다. 이 점에서 한국 사회지출은 향후 상당기간 지속적인 확장이 필요한 것이다. 물론 지출확장을 위해서는 수입확대가 전제되어야 한다. 이

를 위해서는 크게 두 가지 방향에서 대책을 모색할 필요가 있다. 먼저 정부지출을 확대하는 것이다. 이는 한국이 동아시아 4개국 중 정부 복지지출 비중이 가장 낮은 국가라는 점에서도 필요성을 확인할 수 있다. 그리고 정부 복지지출과 관련해서는 장기적으로 전체 사회지출 수입 중 사회보험료의 고용주와 근로자 분담금의 비율을 조정하고, 정부지출과 사회보험료 수입 비중을 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

제5절 소결

본 장에서는 한국 복지모형의 구축방안을 간략하게 제시하였다. 여기서 강조하고자 한 것은 우리사회가 현재 처하고 있는 문제에 대한 정확한 인식과 그에 따른 체계적인 대책마련의 필요성이었다.

먼저 우리사회는 신흥산업국으로서 경제환경, 산업구조 그리고 고용구조의 변화로 소득불평등과 빈곤이 심화되는 양상을 경험하고 있으며, 이 문제를 단순히 일자리 창출을 통해 해결하는 것이 용이하지 않다는 점을 강조하고자 하였다. 이를 위해서는 고용체제를 개혁하는 노력과 복지체제를 강화하려는 노력이 함께 진행되어야 하는 것이다. 이 문제와 관련해서 가장 전형적인 사례는 유연안정성을 통해 높은 경제성과를 거두었던 덴마크에서 찾아 볼 수 있을 것이다.

이러한 상황인식을 토대로 제안한 복지모형은 사회보험 중심제도로서의 기초를 유지하되, 단기적으로 공공부조제도를 개편하고 복지전달체계를 강화하는 것이다. 이는 이미 주요한 사회보험제도가 도입되어 시행되는 상황에서 그에 따른 경로의존성이 강할 수 밖에 없기 때문이다. 하지만 현 사회보험제도로는 국민들의 복지수요를 충족시키는데 한계가 있다. 그리고 사회보험제도가 유럽 복지국가들처럼 전체인구의 90%를 보호하기까지는 상당기간이 필요할 것이다. 이 점에서 공공부조제도를 개혁하는 방안이 필요한 것이다.

또한 한국 복지모형을 구축함에 있어 주목해야 할 점은 제도화의 필요성이

다. 그것은 반드시 새로운 제도를 도입해야 한다는 것을 의미하기보다, 기존 제도를 보완하거나 새로운 제도를 도입함으로써 제도의 적용범위를 확대해야 한다는 것을 의미한다. 이처럼 제도화를 강조하는 이유는 외환위기 직후처럼 일시적 복지지출을 확대하는 전략은 설사 많은 재원을 투입하더라도 기대했던 효과를 거두기 힘들기 때문이다. 이것이 사회보장제도가 자동안정화 기능을 담보하는 전제조건인 것이다.

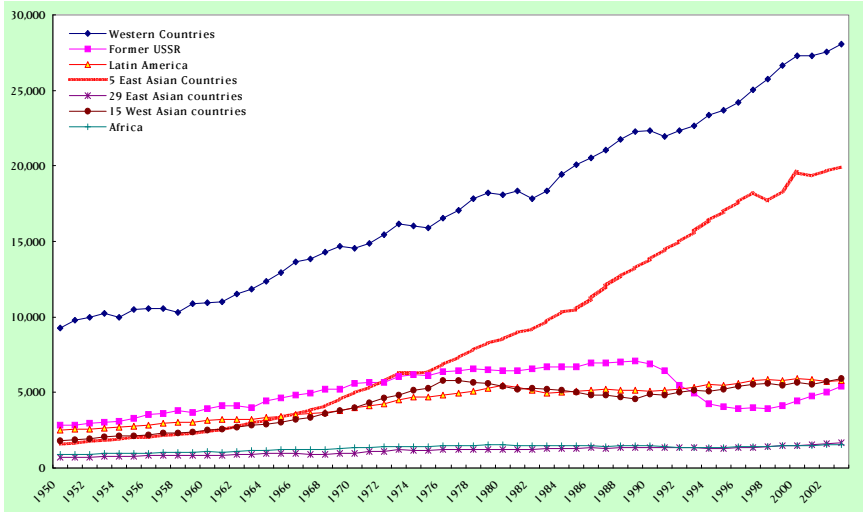
제7장 결론

제1절 한국 그리고 동아시아

본 연구에서는 한국 복지모형을 OECD 국가 및 동아시아 국가와의 보편성과 특수성이라는 관점에서 접근하고자 하였다. 이 과정에서 동아시아 복지국가에 대한 비교연구는 아직 많은 숙제를 안고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 그럼에도 그것은 한국 복지모형 구축과 관련해서 많은 시사점을 남겨주고 있다. 그 중에서 한국과 유사한 성격을 갖는 국가로 대만을 들 수 있을 것이다. 하지만 세부적으로 들여다보면, 이들 국가를 <하나의 동아시아 복지체제>로 분류하기에는 많은 한계가 있다는 것을 알 수 있다.

앞서 몇 가지 기초적인 실증분석을 통해 한국이 OECD와 동아시아 국가와 관련해서 어떠한 특성을 보이는지 설명하였다. 따라서 여기서는 조금 다른 측면에서 20세기 역사에서 동아시아국가들이 갖는 상징적 의미를 간략하게 설명하고자 한다. 그것은 아래 [그림 7-1]에 잘 나타나 있다. 1950년 이후 세계 각국의 1인당 GDP를 보면, 지역별로 다양한 국가들 중 동아시아 5개국(한국, 일본, 대만, 홍콩, 싱가포르)이 예외적인 국가임을 알 수 있다. 그것은 분석시작 시점인 1950년 동아시아 국가의 1인당 GDP는 다른 비서구권 국가들에 비해서도 낮은 수준이 이었다. 하지만 1970년대 초반이후 동아시아 5개국은 매우 빠른 속도로 경제성장을 이루게 된다. 결과적으로 2003년 현재 동아시아 국가는 전 세계적으로 서구 복지국가와 견줄 수 있는 경제성장을 이룬 유일한 국가이다. 그리고 1990년대 후반의 경제위기를 기점으로 그 문턱에서 정체되어 있는 국가군이다. 반면에 나머지 국가들은 1970년대를 기점으로 점진적인 저성장 또는 마이너스성장을 기록하고 이미 현저한 격차를 보이고 있다. 이는 동아시아 국가들이 갖는 상징적 의미를 잘 말해준다.

[그림 7-1] 1950년대 이후 세계 각 지역의 1인당 GDP 추이

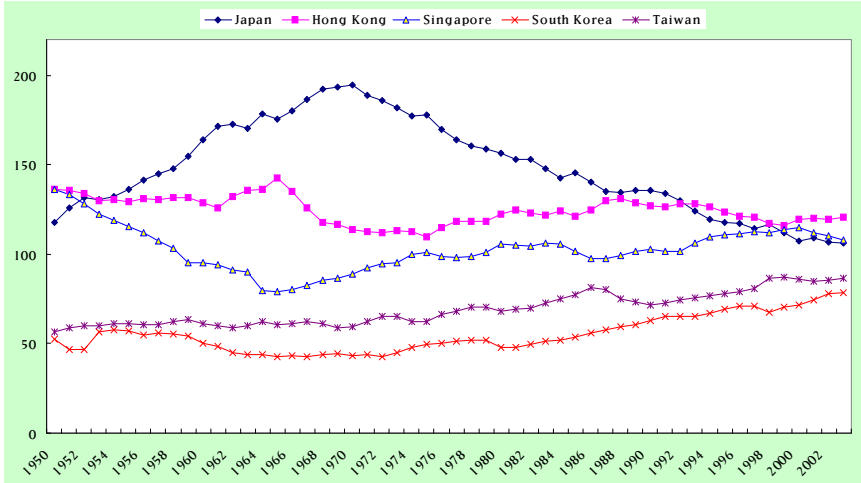


주: 달러는 1990년 International Geary-Khamis dollars

자료: OECD(2003), 『Historical Statistics for the World Economy: 1』

이어지는 그림은 동아시아 5개국의 경제성장이 어떻게 나타나는가를 좀 더 세부적으로 나타낸 것이다. 동아시아 5개국의 평균 1인당 GDP를 기준으로 각국의 1인당 GDP와의 격차를 비중으로 나타내면, 일종의 수렴현상이 나타나는 것을 알 수 있다. 그것은 1970년대 일본이 빠른 경제성장으로 나머지 국가와의 격차를 현저하게 벌리는 양상을 나타내 왔으나, 이후 지속적인 저성장으로 인해 격차를 좁히는 양상을 나타내고 있음을 의미한다. 특히 홍콩과 싱가포르 2000년 경 일본의 1인당 GDP를 넘어서는 것으로 나타나고 있으며, 대만과 한국 또한 1인당 GDP가 평균에 수렴하는 경향을 나타내고 있다. 이 점에서 동아시아 국가에 대한 연구는 한국 복지모형 구축과 관련해서 각종 제도적 경험을 공유할 수 있는 가능성을 열어주는 것으로 이해할 수 있다.

[그림 7-2] 1950년대 이후 동아시아 5개국의 1인당 GDP 추이



주: 1) 달러는 1990년 International Geary-Khamis dollars

2) 각 연도의 수치는 해당 연도 동아시아 5개국 평균값 대비 각국의 1인당 GDP의 비율

자료: OECD(2003), 『Historical Statistics for the World Economy: 1』

1990년대 후반이후 동아시아 국가들은 소득불평등과 빈곤문제가 심화되는 상황에 처해 있다. 정도의 차이는 있지만 모든 국가에서 그러한 경향이 나타나고 있는 것이다. 일차적인 원인은 저성장과 탈산업화에서 찾을 수 있다. 하지만 다른 원인으로서는 현재 복지제도의 저발전을 지적해야 할 것이다. 그리고 이러한 상황변화가 함의하는 바는 과거 이들 국가가 경험했던 고도성장을 통한 소득불평등과 빈곤문제 해소전략이 앞으로 상당기간 유효하지 않을 수 있다는 점이다. 그것은 이들 국가 모두 새로운 복지모형을 통해 현재의 위기를 적극적으로 해결해야 한다는 것을 의미한다.

이러한 맥락에서 볼 때, 한국사회는 동아시아 국가들과 유사한 문제를 안고 있다. 물론 일본이나 홍콩과는 경제사회여건과 복지제도의 현 수준에서 큰 차이를 보이고 있으며, 이들의 사회보장제도에서 직접적인 시사점을 발견하기 힘들다. 이는 1인당 GDP와 사회지출 수준이 상대적으로 높은 일본이나, 1인당 GDP는 높으나 사회지출 수준은 매우 낮은 홍콩이 비교대상이 되기 힘들다는

것을 의미한다. 대만의 경우는 상대적으로 한국과 매우 유사한 상황에 처해 있으며, 사회지출 수준에 있어서도 유사한 것으로 나타나고 있다. 그리고 사회보험제도를 중심으로 한 장기적 발전전략 또한 유사하다 할 것이다. 하지만 대만을 비롯한 동아시아 국가의 사회지출 중 정부지출이 차지하는 비중이 우리나라에 비해 상대적으로 높다는 점에 주목할 필요가 있다.

제2절 대안적 복지모형의 지향점

지난 10년간 한국 복지체제를 지배했던 것은 정치적으로는 철차적 민주주의, 경제적으로 신자유주의, 복지정책에 있어서는 잔여주의였다. 그리고 그것은 복지모형 측면에서 매우 제한된 관점에 근거하고 있었다. 달리 표현하면, 교육과 노동 등 복지와 밀접한 관련성을 갖고 있는 중요한 영역에서 사회권의 관점을 상실해 왔던 것이다. 노동과 교육은 하나의 사회권이기보다 경제성장을 위한 수단으로 인식되었으며, 복지는 이와 무관한 소극적인 지원정책으로 간주되었던 것이다.

이처럼 교육과 노동을 제외한 복지정책은 세계화의 충격 앞에서 무기력할 수밖에 없었다. 더욱이 우리사회가 저성장 시대로 진입하는 과정에서 교육과 노동의 관계는 일종의 악순환 고리를 형성하게 된다. 즉, 노동시장 양극화가 심해짐에 따라 교육은 노동시장에서 우월적 지위를 점하기 위한 선발경쟁의 성격을 띠게 되고, 사교육중심으로 운영되는 교육체계 하에서 가구의 소득지위는 자녀의 교육기회에 큰 영향을 미치게 되었던 것이다. 이는 과거 고도성장기에 가능했던 계층이동이 점차 어려워지고 있음을 의미하는 것이다.

이러한 관점에서 보면, 한국 복지모형은 교육과 노동문제와 관련해서 그것을 공공성의 영역으로 포괄하는 전략을 선택해야 한다. 교육영역과 노동영역에서의 공공성의 후퇴가 장·단기적으로 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 주장은 지나친 단견이라 할 것이다. 서비스경제 하에서 창의력 없는 교육과 안정성 없는 노동이 성장에 부정적인 영향을 미치고 과도한 사회적 비용을 야

기하기 때문이다. 그리고 교육과 노동문제를 소극적 복지정책(소득이전)을 통해 해결하는 방식이 갖는 한계점에 대해서도 주목해야 한다. 그것은 복지모형이 바르게 작동하기 위해서는 이 두 가지 문제를 효과적으로 통제해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 전제에서 한국 복지모형은 <고용·소득·교육·주거·의료·복지영역>을 포괄하는 방식을 취할 필요가 있다.

먼저 고용체제와 복지체제의 조합방식과 관련해서는 유연안정성 모델을 지향할 필요가 있다. 그것은 노동이동을 활성화하되, 그에 따른 충격을 최소화하기 위해 적극적 노동시장정책과 보편적 사회보장제도를 강화하는 방식을 의미한다. 그리고 그것은 앞서 언급했던 교육과 노동영역에서 공공성을 강화하는 정책을 추진해야 한다는 것을 의미한다.

그리고 복지모형은 초기조건과 경로의존성을 감안할 때, 사회보험 중심 모델을 지향하며, 단기적으로 이를 보완하는 방향에서 공공부조제도를 개혁하는 방식을 택할 필요가 있다. 그것은 이미 주요 사회보험제도가 도입, 운영되는 상황에서 선택의 여지가 거의 없는 것이다. 특히 향후 복지모형은 공공부조제도와 관련해서 다양한 선택이 가능할 것이다. 그것은 기초생활보장제도 급여체계의 개편, 다양한 범주적 공공부조제도의 확대, 점진적인 사회수당제도의 도입을 의미하는 것이다.

참고문헌

1. 한글 문헌

- 강명세(2006), 『세계화와 탈산업화 시대의 노동과 복지의 정치』, 한울
- 강명세(2007a), “세계화, 복지국가, 민주주의-한국의 복지국가 전망과 복지정치”,
참여연대 사회복지위원회, 『대안 복지패러다임』 연속세미나, 2007.
- 강명세(2007b), “한국형 복지체제의 특성”, 아세아문제연구소, 『아세아연구』,
통권 129호: 95-127
- 강욱모(2005), “동아시아 복지모델은 지속가능한가?: 한국의 경험을 중심으로”,
한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집, 2005: 353-368
- 고경환·장영식·김교성·최성용(2007), 『한국의 사회복지지출 추계(1990~2005)와
자발적 민간급여 실태조사』, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 고경환(2003), “사회복지비 추계와 경제위기 전후의 지출수준 분석”, 『보건복지
포럼』 제85호: 56-64.
- 고마무라 고헤이(2006), 『일본의 복지정책』, 김승희·김은숙 역, 한울아카데미
- 고영선·최경수·신인석·임원혁·박진·한진희·신석하·박창균·이창용·박대근(2007),
『경제위기 10년: 평가와 과제』, KDI.
- 구인회(2006), 『한국의 소득불평등과 빈곤: 소득분배 악화와 사회보장정책의
과제』, 서울대학교출판부
- 권순미(2004), “동아시아 국가의 생산레짐과 복지체제 : 한국, 일본, 대만의 비
교연구”, 한국사회복지학회 2004년도 춘계 학술대회 자료집, pp.891 ~ 919
- 김상균·홍경준(1997), “한국 복지체제는 지속 가능한가: 공동체적 결속을 중시
으로”, 『사회복지연구』, 제10호

- 김연명(2002), "김대중 정부의 사회복지정책: 신자유주의를 넘어서", 김연명 편, 『한국복지국가 성격논쟁 I』, 인간과 복지.
- 김연명(2004), "동아시아 복지체제론의 재검토: 복지체제 유형비교의 방법론적 문제와 동아시아 복지체제 유형화의 가능성", 『사회복지정책』, vol.20
- 김영범(2001), "경제위기 이후 사회복지정책의 변화: 한국과 선진 자본주의국가들과의 비교", 한국사회학 제35집 1호: 31-57.
- 김철규, 장경섭(2000), 『한국 발전모델의 재검토: 사회적 지속가능성을 중심으로』, 비교사회, 제3호:114-136
- 김태성(2008), 『두 개의 예외적인 복지체제 비교 연구』, 서울대학교출판부
- 남찬섭(2002), "경제위기 이후 복지개혁의 성격: 구상, 귀결, 복지국가체제에의 함의", 김연명 편, 『한국복지국가 성격논쟁 I』, 인간과 복지.
- 남찬섭(2002), "한국 복지체제의 성격에 대한 경험적 연구", 김연명 편, 『한국 복지국가 성격논쟁 I』, 인간과 복지
- 노대명(2006), "신빈곤 극복의 대안적 복지체제모형 연구", 신영복·조희연 편 (2006), 『민주화·세계화 '이후' 한국 민주주의의 대안체제 모형을 찾아서』, 함께 읽는 책
- 노대명 외(2006), 『한국 중장기 사회보장제도 개편방안』, 한국보건사회연구원
- 노대명 외(2007), 『근로빈곤층 국제비교 연구』, 한국보건사회연구원
- 다케가와 쇼고(2004), 『일본의 사회복지정책과 복지국가론』, 김성원 옮김, 인간과복지
- 린 우완 이(2007), "대만의 사회복지정책 현황과 전망", 『한국사회복지학회』 창립 50주년 기념 세계학술대회 발표문
- 문병주(2007), "세계화시기 한국의 노사관계와 복지체제의 변화", 『한국거버넌스학회보』, 제14권 제2호: 87-113.
- 박기백(2008), "정부지출의 국제비교", 한국조세연구원, 『재정포럼』, 2008년 11월
- 박병현·김교성·남찬섭(2007), 『동아시아 사회복지 연구』, 도서출판 공동체
- 박준식(2001), 『세계화와 노동체제』, 한울아카데미
- 백승호·안상훈(2007), "한국 복지국가 지출증가의 구조와 성격에 관한 비교사회정책연구", 한국사회복지학회 2007년도 세계학술대회(창립50주년기념),

2007년 10월 pp.348 ~ 353

- 백승호(2005), “분배조정과 생산조정의 제도적 상보성에 관한 비교사회정책연구: 소득불평등에 미친 영향을 중심으로”, 『한국사회복지학』 제57권 제4호: 91-118
- 송호근·홍경준(2006), 『복지국가의 태동: 민주화, 세계화 그리고 한국의 복지정치』, 나남출판
- 신광영(2007), “복지레짐과 사회투자국가”, 한국사회복지학회 학술대회자료집 2007년도 사회투자정책 심포지움, 2007. 2: 53-66
- 신동면(2006), “한국의 생산체제와 복지체제의 선택적 친화성”, 『한국정치학회보』, 제40집 제1호: 115-138.
- 아달베르트 에베르스 & 장-루이 라빌 편저(2008), 『세계화 시대의 새로운 복지』, 나눔의 집 출판
- 안상훈(2005), “생산과 복지의 제도적 상보성에 관한 비교연구: 선진자본주의 국가를 중심으로”, 『한국사회복지학』, 57권 제2호: 205-230
- 안상훈 외(2007), 『지속가능한 한국의 복지국가 비전과 전략』, 서울대학교 사회과학연구원
- 양재진(2003), “노동시장 유연화와 한국복지국가의 선택: 노동시장과 복지제도의 비정합성 극복을 위하여”, 『한국정치학회보』, 37(3): 403-428.
- 양재진·정형성·김혜원·이종태(2008), 『사회정책의 제3의 길』, 백산서당
- 윤도현(2000), 『계급이여 안녕?: 선진자본주의 사회의 계급과 복지국가』, 한울아카데미
- 이성로(2006), “한국복지레짐의 등장과 대통령의 정치적 신념”, 한국행정학회, 한국행정학회 50주년 기념 국제학술대회 / 2006 추계학술대회 발표논문, 2006, 10: 281-297
- 이영환(2004), 『한국사회와 복지정책: 역사와 이슈』, 도서출판 나눔의집
- 이장원·문진영(2008), 『복지체제와 노동체제의 정합성, 1987년 이후 생산주의적 복지체제의 동학』, 한국노동연구원
- 이현주·강신욱(2008), “경기침체기 사회보장제도의 대응방안 모색”, 한국보건사

- 회연구원 · 한국사회복지정책학회, 정책토론회 자료, 2008. 12: 31-68.
- 이혜경(2003), “중국반환 이후 홍콩 사회복지의 변화”, 『사회복지정책』, Vol.16, No.6 pp.107-125
- 이혜경 · 다케가와 쇼고 외(2006), 『한국과 일본의 복지국가레짐 비교연구』, 연세대학교 출판부
- 전병유 외(2006), 『미래 한국의 경제사회정책 패러다임 연구』, 노동연구원
- 정동철 · 박찬웅(2005), “아시아복지국가 형성 및 전파에 관한 연구”, 2005년도 한국사회학회 전기사회학대회, pp.585 ~ 594
- 정책기획위원회(2007), 『미래를 향한 도전』, 참여정부 국정리포트, 대통령자문 정책기획위원회
- 조영훈(2002), “생산적 복지론과 한국 복지국가의 미래”, 김연명 편, 『한국복지국가 성격논쟁 I』, 인간과 복지.
- 조영훈(2002), “유교주의, 보수주의 혹은 자유주의 : 한국의 복지유형 검토”, 김연명 편, 『한국복지국가 성격논쟁 I』, 인간과 복지
- 조영훈(2006), 『일본 복지국가의 어제와 오늘』, 한울아카데미
- 조영훈(2007), “경제위기 이후의 복지정책에 대한 평가와 한국복지국가의 전망”, 2007년 한국사회학회 특별 심포지엄, 2007. 9: 87-110.
- 최기춘(2003), “세계화와 복지국가 변화의 다양성-미국, 유럽과 한국의 경우”, 한국사회경제학회, 『사회경제평론』 제21호, 2003. 10: 495~526.
- 최장집 편(2005), 『위기의 노동: 한국 민주주의의 취약한 사회경제적 기반』, 후마니타스
- 최준욱 · 류덕현 · 박형수(2005), 『재정지출의 분야별 재원배분에 관한 연구』, 한국조세연구원
- 타다 히데노리(2008), 『일본의 사회보장』, 김성원 · 나인숙 · 정재철 옮김, 인간과복지
- 한국정치연구회(1998), 『동아시아 발전모델은 실패했는가』, 서울, 삼인출판사
- 한국도시연구소(2006), 『한국사회의 신빈곤』, 한울아카데미
- 한국보건사회연구원(2003), 『한국의 사회복지지출 추계: 1990-2001』

한국조세연구원 · 서울대사회복지연구소 · 한국보건사회연구원(2006), 『한국형 복지재정모델 개발연구』 .

홍경준(2002), “복지국가의 유형에 관한 질적 비교분석”, 김연명 편, 『한국복지 국가 성격논쟁 I』, 인간과 복지 (1999년 발표된 논문)

홍경준(2005), “한국복지체제의 전환을 위한 현실진단과 과제”, 『한국사회복지 학회』, 2005년도 춘계학술대회 자료집, 2005: 19-38.

2. 외국어 문헌

Kumar Aniket(2008), “Redistribution, Growth and Welfare”, EC307 Economic Development, LSE Lecture Note

W. Arts & J. Gelissen(2002), “Three worlds of welfare capitalism or more? : A state-of-the art report”, 『Journal of European Social Policy』, 2002 vol.12(2)

Christian Aspalter(2008), “The welfare state in cross-cultural perspective”, 『International Social Work』, Vol.51, No.6, pp.777-789

G. Bonoli(1997), “Classifying Welfare States : a Two-dimension Approach”, 『Journal of Social Policy』, vol. 26(3)

R. K. H. Chan(1996), Welfare in Newly-Industrialised Society: the Construction of the Welfare State in Hong Kong, Aldershot: Avebury.

Fen-ling Chen & Yuan-Ze(2008), “Beyond Welfare Productivism: A Case Study of Social Protection for Population Ageing in Taiwan”, Paper for the International Conference of “Asian Social Protection in Comparative Perspective”, 7 -9 January 2008, National University of Singapore, Singapore

Commission on Poverty(2005), 『Report of Commission on Poverty』, The Government of Hong Kong

A. Croissant(2004), “Changing Welfare Regimes in East and Southeast Asia :

- Crisis, Change and Challenge”, 『Social Policy & Administration』, vol.38(5)
- R. Cox(2004), “The Path-dependency of an Idea: Why Scandinavian Selfare States Remain Distinct”, 『Social Policy & Administration』, vol. 38(2)
- B. Deacon(2000), ‘Globalization and social policy: the threat to equitable welfare’, Occasional Paper No.5, UNRISD, Geneva.
- B. Deacon(2002), ‘Globalization and the Challenge for Social Security’ in Sigg, R. and Behrendt (Eds.), Social Security in the Global Village, New Brunswick, N.J., Transaction Publishers, pp. 17 - 0.
- G. Esping-Andersen(1990), 『The Three Worlds of Welfare Capitalism』, Polity Press
- G. Esping-Andersen(1999), 『Social Foundations of Post-industrial Economies』, Oxford Univ. Press
- Margarita Estevez-Abe(2008), Welfare and Capitalism in Postwar Japan, Cambridge Univ. Press
- M. F. Forster(2000), 『Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Areas』, OECD DELSA Paper, N. 42
- G. Garrett(1998), ‘Global markets and national politics: collision course or virtuous circle?’ 『International Organization』, Vol.52, No.4, 787 - 24.
- R. E. Goodin et. al.(1999), 『The Real Worlds of Welfare Capitalism』, Cambridge Univ. Press
- R. Goodman & I. Peng(1996) ‘The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-building’, in G. Esping-Andersen (ed.) 『Welfare States in Transition』, pp.192-224. London: Sage.
- R. Goodman & G. White & H.J. Kwon(eds.)(1998), 『The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State』, Routledge
- Ian Gough(2000a), “Globalisation and Regional Welfare Regimes: The East Asian case”, ISSA, The Year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki, 25-27 September 2000

- Ian Gough(2000b), "Welfare Regimes : on adapting the framework to developing countries", Institute for International Policy Analysis, 『Global Social Policy programme』 , August 2000
- Ian Gough(2001), 'Globalization and regional welfare regimes: the East Asian case', 『Global Social Policy』 , Vol.1, No.2, 163 - 89.
- Ian Holliday & Paul Wilding ed.(2003), 『Welfare Capitalism in East Asia : Social Policy in the Tiger Economies』 , Palgrave Macmillan
- Kyung-Zoon Hong(2008), "Neither Hybrid nor Unique: A Reinterpretation of the East Asian Welfare Regime", 『Asian Social Work and Policy Review』 , Vol.2 Issue 3, september 2008, pp.159-180
- E. Huber & J. D. Stephens(2001), "Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment", in P. Pierson ed.(2001), 『The New Politics of the Welfare State』 , Oxford Univ. Press
- Torben Iversen & Anne Wren(1998), "Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy", 『World Politics』 50.4 (1998) 507-546
- Didiers Jacobs(1998), "Social Welfare Systems in East Asia: A Comparative Analysis including private welfare", London School of Economics, 『Centre for Analysis of Social Exclusion Paper』 , No.10, july 1998
- Didiers Jacobs(2000), "Low public expenditures on Social Welfare: do East Asian countries have a secret?", 『International Journal of Social Welfare』 , vol.9, pp.2~16
- Jane Jenson & Denis Saint-Martin(2002), "Building Blocks for a New Welfare Architecture", Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, August 2002
- Bob Jessop(1994), "The Transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state", R. Burrows & Brian Loader ed. 『Towards a Post-Fordist Welfare State?』 , London, Routledge

- C. Jones(1993). "The pacific challenge: Confucian welfare states", in C. Jones (Ed.), 『New perspectives on the welfare state in Europe』. London & New York: Routledge
- G. J. Kasza(2002), "The illusion of Welfare Regimes", 『Journal of Social Policy』, 2002 vol. 31(2)
- Ray Kiely(2005), "Globalization and Poverty, and the Poverty of Globalization Theory", 『Current Sociology』, November 2005 Vol.53, No.6, pp.895-914
- Y.-M. Kim(2005), "The Re-examination of East Asian Welfare Regime : Methodological Problems in Comparing Welfare States and the Possibility of Classifying East Asian Welfare Regimes", in 『Workshop on East Asian Social Policy』, January, 2005. the University of Bath, U.K.
- W. Korpi & J. Palme(1998), "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality", 『American Sociological Review』, vol.16
- Yeun-Wen Ku(1997), 『Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy』, Basingstoke: Macmillan.
- Yeun-Wen Ku(2004), "Is There a Way Out? Global Competition and Social Reform in Taiwan", 『Social Policy and Society』, Vol.3, pp.311-320
- Yeun-wen Ku & Chiu-yen Lee(2006), "The Current State and Future Development of Social Security", Meeting on Social Indicators and Social Accounting, Joint OECD/Korea Regional Centre for Health and Social Policy (RCHSP), Seoul, 8-9 May 2006
- Yeun-Wen Ku & Catherine Jones Finer(2007), "Developments in East Asian Welfare Studies", 『Social Policy & Administration』, vol.41 No.2, April 2007, pp. 115-131
- H.-J. Kwon(1999), 『The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation』, London: Macmillan.
- H.-J. Kwon ed.(2005), 『Transforming the Developmental Welfare State in East Asia』, Palgrave/UNRISD

- Yih-Jiunn Lee & Yeun-Wen Ku(2007), "East Asian Welfare Regimes: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State", 『Social Policy & Administration』, Vol.41, No.2, april 2007, pp.197~212
- Kim-Ming Lee, Hung Wong and Kam-yeek Law(2007), "Social Polarisation and Poverty in the Global City: The Case of Hong Kong", 『China Report』, Vol.43, No.1
- S. Lessenich(2005), "<Frozen Landscapes> Revisited: Path Creation in the European Social Model", 『Social Policy & Society』, Vol.4, no.4
- S. J. Li & L.Y. Lai(2004), 『Families Facing Financial Hardship: Problem Analysis and Policy Response』, Research commissioned by Ministry of Interior, Taipei.
- Ka Lin(1999), 『Confucian welfare cluster : a cultural interpretation of social welfare』, University of Tampere
- J. Myles & J. Guadagno(2002), "Political Theories of the Welfare State", 『Social Science Review』, march 2002
- Taro Miyamoto(2003), "Dynamics of the Japanese Welfare State in comparative Perspective: Between Three Worlds and the Developmental State", 『The Japanese Journal of Social Security Policy』, Vol.2, No.2, december 2003
- G. M. Olsen & J. S. O'Connor(1998), "Understanding the Welfare State: Power Resources Theory and Its Critics," in J.S. O'Connor and G.M. Olsen (eds.), 『Power Resources Theory and the Welfare State』, Toronto: University of Toronto Press
- Elinar Overbye(2005), "Extending Social Security in Developing Countries: a review of three main strategies", 『International Journal of Social Welfare』, Vol.14, pp.305-314
- Howard Oxley, Jean-Marc Burniaux, Thai-Thanh Dang & Marco Mira d'Ercole(1997), "Income Distribution and Poverty in 13 OECD Countries", 『OECD Economic Studies』 No. 29, 1997/II
- Ito Peng(2000), "A Fresh Look at the Japanese Welfare State", 『Social Policy &

- Administration』, vol.34, no.1
- Ito Peng & Joseph Wong(2008), “Institutions and Institutional Purpose: Continuity and Change in East Asian Social Policy”, 『Politics & Society』, Vol. 36, No. 1, 61-88
- Christopher Pierson(2006), 『Beyond The Welfare State?』, The Polity Press
- Paul Pierson(1996), ‘The new politics of welfare state’, 『World Politics』, 48, 143 - 79.
- M. Ramesh and M. Asher(2000), 『Welfare capitalism in Southeast Asia: Social security, health, and education policies in Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore, and Thailand』, Basingstoke: Macmillan.
- M. Ramesh(2004a), “Issues in Globalisation and Social Welfare in Asia”, 『Social Policy & Society』, Vol.3 No.3, pp.321-327
- M. Ramesh(2004b), 『Social Policy in East and Southeast Asia』, London: Routledge.
- Martin Ravaiillon(2007), “Economic Growth and Poverty Reduction: Do poor countries need to worry about inequality?”, International Food Policy Research Institute, 『Focus Brief』
- Martin Ravaiillon(2004), “Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages”, 『World Bank Policy Research Working Paper』 No. 2558
- Sanjay G. Reddy & Camelia Minoiu(2007), “Has World Poverty Really Fallen?”, 『Review of Income and Wealth』, series 53, Number 3, september 2007
- Dani Rodrik(1998), “Why do more open economies have bigger governments?”, 『Journal of Political Economy』, Vol.106, no.5, 1998
- N. Rudra(2002), ‘Globalization and the decline of the welfare state in less-developed countries’, 『International Organization』, Vol.56, No.2, 411 - 45.
- J. M. W. Schut et. al.(2000), 『On Worlds of Welfare : Institutions and their effects in eleven welfare states』, Social and Cultural Planning Office(SCP), April 2001
- Yuki Sekine(2008), “The Rise of Poverty in Japan: The Emergence of the Working

- Poor”, 『Japan Labor Review』, Vol.5, No.4 Autumn 2008
- Hyun H. Son & Nanak Kakwani(2004), “Economic Growth and Poverty Reduction: Initial Conditions Matter”, International Poverty Centre, Working Paper No.2, August 2004
- D. Swank(2002), “Withering welfare? Globalisation, political economic institutions, and contemporary welfare states” in L. Weiss (ed.), 『States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In』, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 58 - 2.V.
- T. Tachibanaki & K. Urakawa(2008), “Trends in Poverty among Low-Income Workers in Japan since the Nineties”, 『Japan Labor Review』, vol.5, no.4, Autumn 2008
- V. Tanzi(2000), ‘Globalization and the future of social protection’, Working Paper No. 00/12, International Monetary Fund, Washington, DC.
- R. M. Titmuss(1974), 『Social Policy : An Introduction』, Allen & Unwin
- J. Torfing(1998), 『Politics, Regulation and the Modern Welfare State』, Macmillan Press
- H. L. Wilensky(1975), 『The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures』, University of California Press.
- H. L. Wilensky & C. Lebeaux(1958), 『Industrial Society and Social Welfare』, Russel Sage Foundation
- Geof Wood & Ian Gough(2006), “A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy”, World Development, Vol.34, No.10
- Paul Wilding(2008), “Is the East Asian Welfare Model still productive?”, 『Journal of Asian Public Policy』, Vol. 1, No. 1, March 2008, 18 - 31
- 社會服務聯會(2008), “Poverty Rate in Hong Kong”
(http://www.hkcss.org.hk/cb4/ecp/pov_rate_91-05.pdf)

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 지식관리센터
간행물 담당자 (Tel : 02-380-8234)

도서판매처

- | | |
|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| ▪ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ▪ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ▪ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ▪ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ▪ Yes24 http://www.yes24.com | ▪ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

보고서 번호	서명	저자	가격
연구 08-01	건강수명의 사회계층간 형평성과 정책과제	강은정	6,000
연구 08-02	여성 흡연과 음주의 요인 및 정책대안	서미경	9,000
연구 08-03	공공보건조직의 효율성 분석 및 운영 합리화 방안	신호성	7,000
연구 08-04	건강한 미래세대를 위한 영양 관련 요인 분석과 정책과제: 모유수유 및 아동청소년 영양문제를 중심으로	김혜련	7,000
연구 08-05	남북한간 보건의료 교류협력의 효율적 수행체계 구축방안 연구	이상영	6,000
연구 08-06	저소득층 생계비 지원정책의 개선방안 연구	강신욱	7,000
연구 08-07	건강보험 지불제도와 의료공급자의 진료행태: 의료공급자의 유인 수요와의 연관성 파악	허순임	7,000
연구 08-08	공적연금의 지속 가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성 중심으로	윤석명	미정
연구 08-09	국민연금 기금운용 성과 평가	원종욱	7,000
연구 08-10	사회통합을 위한 사회적 배제계층 지원방안 연구: 사회적 배제의 역동성 및 다차원성 분석을 중심으로	김안나	9,000
연구 08-11	사회재정지출의 효율성과 형평성 분석	최성은	6,000
연구 08-12	한국복지모형에 대한 연구: 그 보편성과 특수성	노대명	6,000
연구 08-13	한국인의 행복결정요인과 행복지수에 관한 연구	김승권	10,000
연구 08-14	다문화시대를 대비한 복지정책방안 연구 -다문화가족을 중심으로 -	김유경	15,000
연구 08-15	아동·청소년복지 수요 추계 연구 I	김미숙	8,000
연구 08-16	지역복지 활성화를 위한 사회자본형성의 실태와 과제	박세경	미정
연구 08-17	노년기 사회경제적 불평등의 다차원적 구조분석	이소정	8,000
연구 08-18-1	2008년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 연구-조건부 수급자를 중심으로	이태진	7,000
연구 08-18-2	국민기초생활보장제도 모니터링 실효성 제고를 위한 기초연구 - 법, 조직, 정보 인프라를 중심으로	이현주	6,000
연구 08-18-3	2008 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 08-18-4	의료급여 사례관리 효과분석 II	신영석	6,000
연구 08-18-5	의료급여 선택병의원제도 모니터링에 관한 연구	신현웅	5,000
연구 08-18-6	서구 근로빈곤문제의 현황과 쟁점	노대명	6,000
연구 08-19-1	국민연금기금의 의결권행사 기준개선을 위한 해외사례 연구	원종욱	6,000
연구 08-19-2	한국의 복지 GNP	홍석표	5,000
연구 08-20-1	저출산고령사회 기본계획의 추진실태와 효율화 방안 연구	오영희	10,000
연구 08-20-2	저출산고령사회관련 주요 현안 및 대응방안 연구	오영희	9,000
연구 08-20-3	저출산 대응 정책의 효과성 평가에 관한 연구	이상식	7,000
연구 08-20-4	저출산고령사회에 대응한 여성인적자본의 효율적 활용방안	신윤정	6,000
연구 08-20-5	노인 장기요양보장체계의 현황과 개선방안	선우덕	9,000
연구 08-20-6	농촌지역 고령자의 생활기능 자립을 위한 보건복지 지원체계 모형 개발	선우덕	5,000
연구 08-20-7	노후생활안정을 위한 인적 및 물적 자산 활용방안	김수봉	미정
연구 08-20-8	국제적 관점에서 본 고령화에 대한 정책적 대응현황과 과제	정경희	6,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 08-21-1	2008년 한국복지패널 기초분석 보고서	김미곤	15,000
연구 08-21-2	2007년 한국복지패널 심층분석 보고서	여유진	9,000
연구 08-22-1	한국의료패널 예비조사 결과 보고서	정영호	9,000
연구 08-22-2	2008년 한국의료패널 조사 진행 보고서	정영호	8,000
연구 08-23-1-1	사회재정사업의 평가	유근춘	미정
연구 08-23-1-2	사회재정사업의 평가 -가족복지서비스 전달체계의 운영평가: 상담서비스 네트워크를 중심으로	고경환	6,000
연구 08-23-2	사회재정평가지침-사례와 분류	유근춘	미정
연구 08-23-3	조세 및 사회보장 부담이 거시경제에 미치는 영향-연립방정식 모형을 이용한 시뮬레이션 분석	남상호	미정
연구 08-23-4	의료급여 재정모형과 재정지출 전망	최성은	6,000
연구 08-23-5	복지제도의 발전방향 모색-가족부문 투자	유근춘	미정
연구 08-23-6	정부의 복지재정지출 DB 구축 방안에 관한 연구(2차년도)	고경환	5,000
연구 08-23-7	2008 사회예산 분석과 정책과제	최성은	7,000
연구 08-24-1	국립소록도병원의 만성병 관리체계에 대한 건강영향평가	강은정	5,000
연구 08-24-2	드림스타트의 건강영향평가	강은정	7,000
연구 08-24-3	KTX의 건강영향평가 -의료이용을 중심으로	김진현	6,000
연구 08-24-4	기후변화에 따른 전염병 감시체계 개선방안	신호성	6,000
연구 08-25	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(1년차)	오영호	5,000
연구 08-26	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영	송태민	8,000
연구 08-27-1	노동적 복지의 개념정립과 정책과제	김승권	8,000
연구 08-27-2	보건복지재정 적정화 및 정책과제	유근춘	미정
연구 08-27-3	노동적 복지개념에 부합된 국민건강보험제도의 체계개편 방안	신영석	6,000
연구 08-27-4	노동적 복지와 사회복지서비스 실천방안	김승권	6,000
연구 08-27-5	노동적 복지 구현을 위한 건강투자 전략	최은진	6,000
연구 07-01	한미 FTA 협상과 의약품 관리제도의 발전적 개선방안	박실비아	8,000
연구 07-02	보건의료 인력자원의 지역별 분포의 적정성과 정책과제	오영호	9,000
연구 07-03	근거기반의 건강증진사업 추진 활성화 전략	최은진	7,000
연구 07-04	고령사회에 대비한 국가영양관리 발전전략 모색	김혜련	10,000
연구 07-05	건강보험 적정 보장성 확보방안	허순임	8,000
연구 07-07	국민연금운용시스템 및 관리감독체계 개선방안	원종욱	7,000
연구 07-08	근로빈곤층에 대한 국제비교연구: 실태와 정책을 중심으로	노대명	6,000
연구 07-09	교육 불평등과 빈곤의 대물림	여유진	7,000
연구 07-10	사회재정지출 성과관리 및 효과분석 방안	최성은	8,000
연구 07-11	한국 사회복지정책의 평가와 발전방안(II) - 지방자치단체를 중심으로 -	김승권	12,000
연구 07-12	사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제 - 국가·시장·비영리민간의 재정분담 및 공급참여 방식	강혜규	10,000
연구 07-13	한국의 아동빈곤실태와 빈곤아동지원방안	김미숙	7,000
연구 07-14	복지욕구 다양화에 따른 장애인 복지지표 개발연구	변용찬	7,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 07-15	유비쿼터스 기반의 e-Welfare 현황 및 발전방향 연구	정영철	7,000
연구 07-16	한국의 삶의 질 수준에 관한 연구	장영식	6,000
연구 07-17-1	2007년 국민기초생활보장제도 점검 평가 - 기초보장 수급자 및 담당자 심층면담을 중심으로	이태진	13,000
연구 07-17-2	의료급여 사례관리 및 효과분석	신영석	6,000
연구 07-17-3	2007년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 07-17-4	기초생활보장제도 효과성에 관한 연구	노대명	5,000
연구 07-17-5	미국 Medicaid의 각주별 모니터링 체계 비교 연구	신영석	7,000
연구 07-17-6	국민기초생활보장제도 자산조사체계 효율화 방안 연구	최현수	8,000
연구 07-17-7	저소득층 의료육구 측정에 관한 연구	신현웅	6,000
연구 07-17-8	사회정책의 진단과 동향	이태진	16,000
연구 07-18-1	Social Service Provision System: <i>the Issues of Public-Private Partnership in UK, US and Korea</i>	강혜규	5,000
연구 07-18-2	외국의 민간의료보험 정책 연구	홍석표	5,000
연구 07-19-1	국제결혼가족의 결혼·출산 행태와 정책방안	이상식	6,000
연구 07-19-2	양육 지원 정책의 향후 발전방향: 국제 비교를 중심으로	신윤정	7,000
연구 07-19-3	2008년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 실시를 위한 기초연구	정경희	7,000
연구 07-19-5	노인 장기요양보험제도의 도입에 따른 노인요양시설의 경영전략 개발 연구	선우덕	9,000
연구 07-19-6	저출산·고령화 대책의 조직 및 평가체계 효율화 방안	조남훈	9,000
연구 07-19-7	사회교육기관의 저출산고령화대책 교육실태와 활성화 방안연구: 공공교육기관을 중심으로	오영희	6,000
연구 07-19-8	우리나라 노인의 사회참여 유형 분석 및 정책적 함의	이소정	6,000
연구07-19-9	International Seminar on Low Fertility and Policy Responses in Selected Asian Countries	강유구	7,000
연구 07-20	2006 한국복지패널 심층분석 보고서	김미곤	7,000
연구 07-21	2007 한국복지패널조사 기초분석 보고서	김미곤	12,000
연구 07-22-2	정부의 사회복지재정 DB 구축에 관한 연구(일차년도)-세출예산을 중심으로-	고경환	6,000
연구 07-22-3	사회회계행렬을 이용한 건강투자의 경제성장효과 분석	남상호	5,000
연구 07-22-4	사회예산분석과 정책과제	최성은	8,000
연구 07-22-6	바우처 제도의 효과제고를 위한 평가 방안	최성은	6,000
연구 07-23	2007 인터넷 건강정보 게이트웨이시스템 구축 및 운영	송태민	9,000
연구 07-24	의료이용 및 의료비패널 구축을 위한 1차 예비조사	정영호	9,000