

사회서비스형 복지국가전략의 지속가능성

안 상 훈

이 연구는 한국 복지정치 활성화를 통해 현재 진행 중인 복지논쟁을 보다 지속가능한 전략으로 전환시키고자 하는 목적에서 출발한다. 복지국가에 관한 찬반론을 넘어서서 어떤 복지국가전략이 지속가능성이 높은가 하는 방향으로 논의를 돌리고자 하는 것이다.

본문에서는 우선 사회서비스를 보다 강화하는 한국형 생활보장의 논리를 이론적 차원에서 논의한다. 현 시점의 선진자본주의가 당면한 일자리 없는 성장의 국면에서 현금에 비해 사회서비스가 강조되어야 하는 이론적인 이유들이 소개된다. 이러한 이론적 논의에 대한 경험적 측면에서의 분석결과는 크게 두 부분으로 나뉘서 제시된다. 우선, 복지자본주의의 세 가지 유형에 관한 경제적·사회적 성과비교를 통해 사회서비스를 강화하는 북유럽형의 전반적 성과가 높다는 점을 보이고 있다. 다음으로는 복지국가의 크기와 구성을 동시에 고려하여 총사회지출, 현금이전지출과 사회서비스지출이 경제적 사회적 성과들이 어떤 관계를 보이는데에 관한 분석을 실시하였다. 그 결과, 사회서비스가 성장침해 효과가 적고 실업을 낮추며 고용, 특히 여성고용을 촉진하는 효과가 분명함을 확인하였다.

요컨대, 사회서비스를 강화하는 전략의 유효성을 확인할 수 있었고 현존하는 복지국가 전략 중에서는 북유럽형이 가장 우수한 성과를 보인다는 점을 알 수 있었다. 그럼에도 불구하고, 통일이나 고령화 속도 등의 상황차이로 인해서 예컨대 ‘스웨덴 모델’ 그 자체를 우리에게 적용하는 것이 불가하며, 성공적인 전략의 원칙과 요소를 수용하여 ‘한국형’ 고유전략을 마련하는 것이 시급하다고 결론을 내리고 있다.

주제어: 복지국가, 현금이전, 사회서비스, 경제친화성

1. 서론

온전한 의미에서의 정의로운 사회라면 어떤 경우에도 ‘권리’, ‘보상’, ‘필요’라는 세 가지 요소를 나름대로 충실하게 갖추어야 한다고 한다[Miller(1976)].⁽¹⁾ 우리나라도 법치적 자유

- (1) ‘권리’는 주로 헌법에 나와 있는 자유권을 말한다. 정치적 자유나 법 앞에서의 평등과 같은 시민으로서의 권리가 그것이다. ‘보상’이란 일을 더 많이 한 사람이 더 많은 임금을 받아야 한다는 것을 의미한다. 이러한 두 가지 요소는 자본주의 시장경제를 유지하는 근간이 된다. 하지만, 이 두 가지가 충족되더라도 경쟁에서 뒤쳐진 채 인간으로서의 존엄한 삶을 영위할 수 없는 사람들이 많은 사회는 공정한 사회가 될 수 없을 것이다. 마지막 요소인 ‘필요’란 일할 능력이 없거나 부족한 경우에도 삶을 위한 기본적인 욕구는 충족시켜 주어야 함을 의미한다[김세원 외

와 민주주의의 달성을 통해서 ‘권리’의 원칙을 확립하였고, 자유시장의 확대를 통해 ‘보상’의 기제를 확보하였다. 하지만, 복지를 의미하는 ‘필요’의 요소는 별로 신경 쓰지 않고 살아온 것이 사실이며, 종종 OECD에서 가장 복지수준이 낙후된 것으로 평가를 받고 있다. 비교사회정책학의 관점에서 보자면, 한국이 보여주고 있는 복지 분야에서의 상대적 낙후성은 다른 나라와 비교할 때 분명히 독특한 현상인 것으로 드러난다. 그리고 이러한 독특함의 기저요인은 온 국민이 함께 경험하였던 매우 한국적인 현대사적 경험과 관련이 있다고 여겨진다. 요컨대, ‘한강의 기적’이라 불리는 경제성장의 과실을 전 국민이 공유할 수 있었던 우리들의 과거 역사가 복지 부문에서의 이러한 낙후성의 근원인 것이다. 하루가 다르게 풍요가 더해가던 과거의 경험들, 그리고 그러한 과거에의 향수가 우리에게 각인한 ‘성장전략에의 신념’이 우리로 하여금 ‘필요’나 ‘복지’ 없이도 충분히 잘 살수 있다고 믿게끔 만들었던 것이다. 외환위기를 전후로 해서 ‘동반 없는 성장’, ‘일자리 없는 성장’, ‘양극화’와 같은 현상이 일상화되어 왔음에도 불구하고, ‘성장의 낙수효과’에 관한 국민적 신뢰가 비교적 최근까지 지속되었던 것은 주지의 사실이다.

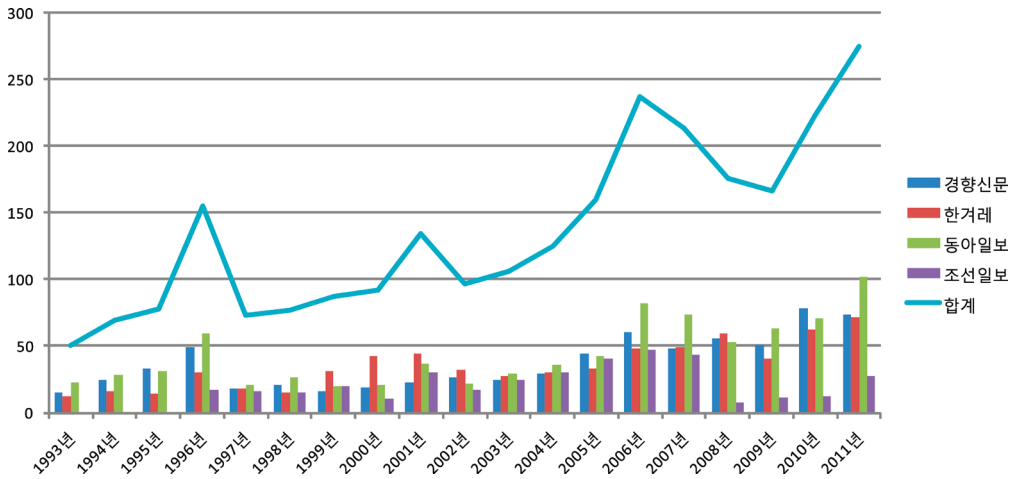
물론 최근에는 이러한 경향에 커다란 변화가 일어나고 있다. 모든 언론이 거의 매일 복지논쟁을 주요 이슈로 다루고 있고, 불과 1년 전만 해도 야권의 전유물이라 여겨지던 보편 복지가 한나라당의 당론이 되어버리기도 하였다. 이른바 복지에 관한 백가쟁명의 시대가 열렸고, 복지국가에 관한 비전들이 난무하는 춘추전국의 시대가 도래하였다. 복지를 하면 성장이 침해된다고 믿어 의심치 않던 우리 사회의 주류 담론이 어느새 복지를 하나의 시대정신으로 적극 수용하고 있는 그야말로 ‘상전벽해’의 형국인 것이다.

아래 <그림 1>은 주요 일간지 사설에 복지가 등장한 횟수를 연도별로 보여준다.⁽²⁾ 그림에 나타나 있듯이, 1990년대 초반 이후 지금까지 우리나라에서의 복지담론의 성장세는 노무현 대통령 집권 중반기 ‘비전2030’과 뒤이은 ‘세금폭탄론’을 기점으로 급상승하였다. 이후, 이명박 대통령 취임 이후 소강국면에 접어들다가, 2010년 중반 지방자치선거 이후 ‘무상급식논쟁’이 이른바 ‘보편복지논쟁’으로 불이 옮겨 붙으면서 지난 시기와는 사뭇 다른 수준의 담론으로 급상승하고 있음을 알 수 있다.

이제 한국 복지국가의 기회의 창이 열렸다고 보면, 이 시점 우리에게 가장 중요한 것은 어떻게 해야 두고두고 지속가능한 복지국가를 만들 수 있는가 하는 점일 것이다. 정치의

(2011)].

(2) 분석 자료는 한국언론진흥재단의 카인즈(Korea Integrated News Database System, <http://www.kinds.or.kr/>)와 조선일보 아카이브(http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_archive/)를 활용하여 필자의 연구팀에서 직접 계산하였다.



〈그림 1〉 주요 일간지 사실에 복지가 등장한 빈도

세계에서는 복지마저도 선거 전략에 입각해 ‘표’로 계산될 공산이 클 것이다. 하지만, 정치권에 의해 매개되어 활성화된 복지논쟁의 끝자락에 지속가능한 복지의 원칙을 바로 세워주는 것, 보다 지속가능한 복지의 실천전략을 마련해주는 일을 누군가는 짊어져야 한다. 아마 가장 기본적인 방향성에 관한 것은 결국 학계의 몫일 것이며 이 연구에서의 논의가 의미를 가질 수 있는 부분이라고 여겨진다.

그렇다면 한국의 복지국가는 어떠한 길로 가야할 것인가? 결론부터 말하자면, 복지국가 정책구성의 새로운 ‘균형전략’이 필요하며 현금보다는 사회서비스를 중심으로 이루어지는 생활보장국가로 전환할 것을 제안한다[cf. 안상훈 외(2007), 안상훈(2010)].⁽³⁾ 근자의 선진국 개혁방향을 보면 현금복지에 치중하는 ‘소득보장’에서 사회서비스 복지를 보다 강화하는 ‘생활보장’⁽⁴⁾으로의 전환을 추구하고 있음이 확인된다. 선진국들도 자본주의 황금기 동

(3) 사회복지정책의 구성은 크게 ‘현금이전(cash transfer)’형 프로그램과 ‘사회서비스(social service)’형 프로그램으로 나뉜다[안상훈(2007)]. 전자에는 연금보험, 상병보험 등 사회보험, 아동수당과 같은 데모그란트(demogrant), 그리고 소득최하층을 표적 집단으로 하는 공공부조 등 소득보장 프로그램들이 포함된다. 사회서비스는 수혜자를 기준으로 최종 전달되는 욕구해결기제가 유무형의 서비스 형태로 주어지는 것을 말한다. 예컨대, 우리나라의 건강보험이나 보육서비스를 공공이 제공할 경우 등은 사회서비스이다. 사회복지정책의 프로그램 대안이 현금이전과 사회서비스를 망라하고 있다는 사실을 인지한다면, 복지국가의 목표를 소득보장만으로 보는 것은 무리가 있다. 이러한 새로운 개념적 구분에 따라, 본 연구에서는 복지국가의 목표를 소득보장과 사회서비스보장을 아우르는 개념인 ‘생활보장’으로 설정한다.

(4) ‘생활보장=소득보장+서비스보장’으로 표현되듯이, 새로운 복지국가전략의 기초는 현금과 서비스가 균형을 찾아가는 과정이라 할 수 있다.

안에는 소득보장전략을 주로 채택하였지만 오일쇼크 이후 20세기 말까지 진행된 거시적 상황변화는 이러한 전통주의적 복지전략에 종언을 고하였다. 산업화 시대의 표준적 노동생활, 가부장적 성역할분담, 자본주의 황금기의 경제적 풍요에 기대었던 기존의 전통주의적 소득보장국가형 복지국가는 더 이상 존립 불가능하다는 시한부 선고를 받은 것이다.⁽⁵⁾ 사실상, 복지국가란 것이 사회적 위험 혹은 욕구에 대한 정책적 반응의 총체로서 복지국가의 배경으로서 위험과 욕구를 결정하는 거시적 상황변화가 있을 경우 지속적으로 개혁되어야 하는 것이다. 더욱이, 최근의 그리스 경우와 같이 복지국가란 것이 잘못하면 정치적으로 개혁이 불가한 상황을 맞을 수도 있기 때문에[Pierson(2004)], 제도형성 초기부터 개혁가능성을 염두에 둘 필요가 있기도 하다. 앞으로 살펴보겠지만, 현 상황에서는 상대적으로 성과가 좋은 북유럽형 복지국가의 경우에도 기존에 설정된 지나친 국민부담 수준으로 인해 장기적으로는 정치적 난관에 봉착하리라 예상되기도 한다.⁽⁶⁾ 이렇듯 우리가 부러워 마지않는 서구 복지선진국들도 다양한 종류의 복지개혁을 추진하고 있으나 복지기득권층의 반발로 개혁에 큰 애로를 겪고 있음을 보면, 현재 우리 사회에서 폭발하고 있는 복지정치의 방향설정은 국가의 백년지계와 직결된다 할 것이다. 이런 면에서 선진국이 가고자 하는 길을 우리가 먼저 선제적으로 추구할 필요가 있으며, 그 방향의 핵심으로 부상하고 있는 사회서비스 강화전략에 관해 살펴보는 것이 본 연구의 주제이다.

이제, 아래에서는 다음과 같은 차례로 지속가능한 복지국가를 위한 한국형 개혁전략을 논할 것이다. 먼저 2장에서는 위에서 제안한 ‘생활보장전략’의 화두로서 사회서비스 강화전략이 지니는 생산친화성에 관해 이론적인 차원에서 논할 것이고, 관련된 기존의 국내외 연구결과들을 제시할 것이다. 3장은 선진 복지국가의 주요 전략유형별로 경제적·사회적 성과가 어떻게 나타나고 있는지에 관한 비교분석 결과를 보여주는 데 할애할 것이다. 4장에서는 3장에 이어, 보다 직접적으로 복지국가와 생산의 관계를 살펴봄으로써 본 연구의 사회서비스 강화전략의 상대적 우월성을 확인할 것이다. 마지막 장에서는 본 연구의 결과와 함의를 요약적으로 제시하되, 한국의 특수성 속에서 과연 이 시점에 우리 학계가 고민할

(5) 소위 복지병, 유럽병의 이름으로 비판받는 기존 복지국가의 대표적인 급여제공 형태가 현금이 전 중심이라 할 수 있다.

(6) 북유럽의 복지국가 모형도 1990년대 이후 들어서는 경제적 범세계화의 조류 속에서 괄목할 만한 정책상의 변화를 겪고 있다. 효율성의 목표와 형평성의 목표가 충돌하는 상황에서는 자유주의적인 정책을 우선시하는 경향이 나타나고 있는 것이다. 실제로 이 지역에서도 화폐소득, 부, 생활수준과 같은 분야에서의 결과적 평등개념은 점차 희석되고 있다고 한다[Daniel(1997)]. 최근 북유럽 사회민주주의의 정당들에서도 차츰 소득의 평등보다는 기회의 재분배, 시간의 재분배 같은 탈산업시대의 개념들이 기존 개념을 대체해가고 있다는 것이다[안상훈(2007)].

사항들이 무엇인지에 관한 단상으로 결론을 대신할 것이다.

2. 사회서비스 강화전략의 생산친화성

2.1. 현금이전과 사회서비스, 그 경제적 효과차이

복지국가는 이상이 아닌 현실의 문제이기 때문에 어떠한 경우에라도 ‘생산적’인 복지 전략을 구현해야 한다. 분배의 정의가 복지국가의 가장 중요한 목표라고 하더라도, 현실에서 복지국가의 선결과제는 생산을 담보하는 것이다[Ahn(2000), Esping-Andersen and Regini(2000), Esping-Andersen *et al.*(2002)]. 노동운동을 복지국가 발달의 원인조건으로 강조하고 있는 권력자원론에서도 충분한 경제성장을 필요조건으로 전제하고 있으며 [O'Connor and Olsen(1998)], Esping-Andersen(1990, 1999)이 제안한 세 가지 복지자본주의 전략유형에서도 생산체제(production regime)의 유지가 화두였다. 하지만 최근 우리 복지정책의 모습을 보면 반성해야 할 여지가 분명히 있다고 여겨진다. 학계에서부터 ‘분배정치’의 담론에만 몰입한 나머지, 복지와 생산이 조응할 수 있는 전략에 관해서는 별다른 관심을 기울이지 못하고 있는 것이다.

복지국가가 경제적으로 지속가능한가의 문제가 새로운 주제는 아니다. 복지국가 위기는 쟁에서 좌·우파의 학자들이 입을 모아서 복지국가를 비판한 이래로, 복지국가의 경제적 지속가능성에 관한 논의는 간헐적으로 그 맥을 이어왔다[Pierson(1991)]. 물론 다양한 이론적·경험적 연구들이 결정론적 위기론, 즉 모든 복지국가에 관한 사형선고가 타당하지 않다는 점을 속속 밝혀 왔다. 이에 따라, 모든 복지국가가 지속가능하지 못할 것이라는 좌·우파의 비판은 힘을 잃어가고 있는 상황이다. 좌·우파의 비판이 의미가 있다고 하더라도 이제 와서 복지국가를 없앤다는 것이 불가하기 때문에라도 보다 생산적인 전략에 관해 탐구하는 것은 그 의미가 매우 크다고 할 수 있다.

복지국가의 경제적 지속가능성에 관한 논의의 핵심은 어떤 프로그램들이 더욱 생산적일 것인가로 치환될 수 있다. 복지국가의 정책프로그램은 크게 소득보장을 직접적으로 해결하는 현금급여 프로그램과 다양한 복지욕구에 관한 서비스 프로그램으로 대별된다. 사회서비스는 기본적인 욕구에 대한 시장적 소비의 비용을 절감함으로써 실질 가처분소득을 증가시키는 효과를 갖는다. 이런 까닭에 현금이전과 기능적으로 등가물이라고 여겨졌으며, 개인의 효용을 극대화하고 행정비용을 줄이기 위해서는 현금을 지급하는 것이 옳다는 견해가 지배적이었다. 하지만 최근의 여러 연구들이 시사하고 있는 바와 같이 두 종류의 프로그램 중에서 어떤 것을 우선하는가에 따라 그 경제적 효과는 크게 달라질 수 있다

[Huber and Stephens(2001), Esping-Andersen *et al.*(2002), 안상훈(2005), 백승호(2005), 홍경준(2005)].

복지국가와 경제성장의 관계에 대해서는 경제학 분야에서 다양한 연구를 축적해 왔다. 주로 공급측면에 주목하는 경제학(supply-side economics)에서는 유인체계(incentive system) 왜곡 현상을 들어 복지국가에 관한 부정론을 발전시켰다. 가장 잘 알려진 긍정론은 복지급여를 통해 유효수요가 창출되고 이것이 경제성장으로 이어진다는 논리이다 [Keynes(1973)]. 유효수요에 있어서 현금급여와 사회서비스의 차이는 크지 않을 것이라 여겨진다. 위에서 언급한 것처럼, 소득이 일정하다고 가정하면 사회서비스를 통해 욕구가 해결되는 것도 가처분소득이 증가하는 효과를 지니기 때문이다. 하지만, 이외에도 공공이 통합적으로 관리⁽⁷⁾하는 사회서비스의 경우에는 인적자본 양성과 고용창출에 대한 보다 직접적인 효과와 관련되기 때문에 생산에 기여하는 바가 훨씬 클 것이라 예상된다[Esping-Andersen, *et al.*(2002), 안상훈(2002)]. 특히 최근 선진국 경제가 당면한 제1의 과제가 ‘동반 없는 성장’, ‘일자리 없는 성장’이라고 한다면 현금에 대한 사회서비스의 우월성은 다음과 같은 면에서 보다 두드러진다.⁽⁸⁾

첫째, 현금급여와 비교할 때 사회서비스는 일자리 창출효과가 보다 직접적이다[김혜원 · 안상훈 · 조영훈(2005)]. 사회서비스는 사람에 의해서만 전달될 수 있는 무형의 급여이다. 사회서비스가 늘어나면 자동적으로 일자리가 창출되는 효과가 나타나며, 다른 한편으로는 사회서비스 자체가 노동공급 총량을 늘리는 데 기여하는 이중의 효과를 지닌다. 예컨대, 보육제도를 강화하면 아동양육 때문에 집안에 묶여 있는 교육받은 여성들의 경제활동참여율을 높하게 되고 그와 동시에 여성들이 취업할 새로운 노동시장을 만들어 낸다. 다른 예로, 노인이나 장애인, 실업자 등 노동시장약자집단에 대한 고용보장 서비스는 노동의 숙련화와 재숙련화에 기여한다. 이를 통해 생애취업기간을 연장시켜 노동공급의 총량을 증가시키고 그와 동시에 이들 집단에 대한 사회서비스 노동시장을 활성화하게 된다. 노동공급의 증가와 새로이 창출되는 사회서비스의 일자리 창출은 한 사회의 생산증가에 직접 기여하게 된다.

둘째, 사회서비스의 발달은 인적자본을 고양시킨다[안상훈(2005)]. 예컨대 공보육서비스를 통해 초기에 사회 내 아동들의 인적자본 개발을 시행하면 장기적으로 그 사회의 생산성이 증진될 수 있다. 교육, 고용, 보건의료에 관한 사회서비스들도 이와 유사한 방식으로 성

(7) 이는 모든 서비스가 공공에 의해 직접 생산되고 전달되어야 하는 것이 아니라 민간과 다양한 방식으로 결합되어 관리될 수 있음을 의미한다.

(8) 아래의 이론적 논의는 안상훈 외(2007) 등 필자의 기존 논의에서 발췌하였다.

장친화적 속성을 가지고 있다. 특히 모든 선진국가의 경제가 지식기반 사회화된 세계화시대에, 사회정책의 인적자본투자가 지니는 성장기여적 성격은 더욱 강고하다고 할 수 있다.

셋째, 공공사회서비스는 규모의 경제(economies of scale)를 창출한다[김홍중·오영범·신정완(2006)]. 적어도 한국적 현실을 보면 보육, 양로, 의료 등 사회서비스가 개별 시설별로 소규모화하는 경향이 크다. 이러한 점을 극복하여 동일한 비용으로 높은 질의 사회서비스를 제공하기 위해서는 공공의 역할이 중요하다. 예컨대 체인화 등을 통해 불필요한 중복 투자를 피하고 규모의 경제를 담보하는 공공사회서비스 전략을 구사한다면 규모의 경제를 창출하여 서비스구매의 총비용을 감소시키고 다른 소비를 진작시키는 데 사용될 수 있을 것이다.

넷째, 사회서비스는 예방적 가치재의 선택을 촉진한다[김홍중·오영범·신정완(2006)]. 부정적인 비용지출이 예상될 경우 예방적인 성격을 지닌 가치재를 선택하면 궁극적으로 비용이 적게 든다. 하지만 시장에서는 예방적인 가치재의 선택이 잘 이루어지지 않는 경향이 있다. 경제주체들이 미래가치를 현재가치로 환산할 때 적용하는 주관적 할인율이 높아 근시안적 의사결정을 하기 때문이다. 빈곤층 아동교육에 대한 선제적 투자, 예방접종, 건강검진 등 예방보건의료에 대한 소비 진작은 공공부문에서 이러한 가치재를 관리해야만 바람직한 방향으로 이루어질 수 있다.⁹⁾ 공공부문에 의해 통합적으로 관리되는 다양한 예방적 사회서비스가 종국적으로 생산적일 수 있음을 알 수 있다.

다섯째, 적절한 현금급여와 함께 제공되는 적극적 노동시장 정책과 같은 사회서비스는 산업 구조조정을 촉진한다[안상훈(2005)]. 사회서비스 중에서 적극적 노동시장 정책이나 고용서비스는 노동수급을 적절히 조정함으로써 산업 구조조정을 촉진하고 성장에 이바지할 수 있다. 구조적 실업자에 대한 소득보장과 서비스보장이 함께 이루어질 경우, 산업 구조조정에서 반드시 나타나게 되는 정리해고와 그에 따른 사회적 갈등비용을 줄이는 효과도 기대된다. 실제로 북유럽과 같이 적극적 고용보장서비스를 필두로 한 사회정책의 안전망을 완비한 나라일수록 노사분규의 강도와 횟수가 적게 나타나며, 다른 나라보다 선제적인 산업 구조조정을 이루는 경향이 나타난다. 적시에 이루어지는 산업 구조조정은 당연히 생산적인 성격을 지닌다.

요컨대, 사회서비스가 현금이전에 비해서 생산에 기여하는 측면이 클 것이라는 여기에서

(9) 국제비교를 보면 사회서비스지출과 치안지출은 반비례하는 경향이 발견된다. 사회정책 일반, 특히 사회서비스를 통한 건전한 사회구성원의 양성은 인적자본육성의 측면에서뿐만 아니라 일탈적 인간형의 최소화를 위한 예방적 기능을 수행한다고 해석할 수도 있다. 초기에 일탈예방비용을 아낄 경우, 추후 치안유지비용을 증가시키게 되는 것이다.

의 논의는 ‘총사회지출에서 사회서비스 지출이 차지하는 부분이 클수록 경제적인 성과는 커질 것이다.’라는 가설로 집약될 수 있을 것이다.

2.2. 사회서비스의 생산친화성에 관한 기존 연구

유럽의 복지병에 관한 논의가 제기된 이래, 실제 유럽의 복지국가 중 다수는 재정적자의 늪에서 허덕인 바 있다. 하지만, 유럽의 복지병을 고치려는 개혁적 노력은 복지국가 프로그램의 모든 분야에 공통적으로 집중되지는 않았다. 주로 과도한 급여수준 문제와 관련된 연금 등 사회보험과 공공부조의 개혁과 같은 현금성 프로그램의 방만함을 축소하는 개혁이 핵심화두였다.⁽¹⁰⁾ 사회서비스는 이러한 개혁과정에서도 축소나 합리화의 대상이 아니었고, 어떤 경우에는 오히려 현금급여 분야의 삭감을 별충하는 방향으로 확장되기도 하였다. 현금급여 개혁이 보다 쉽게 이루어진 나라들이 이미 사회서비스를 보다 발달시켜 왔던 나라들이었다는 점도 흥미로운 점이다.⁽¹¹⁾ 이렇게 보면, 이론적 차원에서뿐만 아니라 복지국가 유지를 위한 현실 정치적 개혁차원에서 현금급여보다는 사회서비스가 새롭게 부상하고 있다고 할 수 있고, 그 근거에는 이 분야의 생산 기여적 속성에 대한 믿음이 자리한다. 이제, 아래에서는 현금급여와 사회서비스라는 복지국가의 양대 구성요소가 경제적 성과에서 어떤 차이를 낳는지를 다룬 국내외 기존 연구들을 살펴보자.

사회서비스의 생산친화성에 관한 국외 선행연구 중 다수는 교육부문에서 이루어졌다. Gylfason and Zoega(2003)는 87개국을 대상으로 하여 각국의 소득불평등 수준(지니계수)과 중등 교육기관(secondary school) 입학 비율, 국민 소득(national income) 대비 공공 교육 부문 지출의 비율, 여학생의 기대 교육 기간의 관계를 비교하였다. 분석 결과 세 가지 항목 모두가 소득 평등 수준과 정적인(positive) 관계를 갖는 것으로 나타났다. Osipian(2007)의 연구에서도 고등교육 접근성이 제고될수록 장기적인 관점에서 1인당 GDP를 높이는 것으로 결과하였다. 전후기간의 미국에 관한 연구에서, Jorgenson and Fraumeni(1992)가 확인한 바에 따르면 인적자본에의 투자는 성장의 많은 부분을 설명한다고 한다. 이 밖에도 교육에의 투자가 성장을 촉진하고 실업률을 줄이는 등 생산 친화적이라는 실증연구는 다수 존재한다.⁽¹²⁾

(10) 최근 PIGS 국가의 ‘복지과잉문제’도 사실은 현금프로그램의 과도한 소득대체율과 관련된 것이다.

(11) 최근 ‘복유럽의 부활’은 사회서비스형을 유지·강화하는 한편 현금급여 부문의 지나친 소득대체율을 감축한 성과로 평가받는다. 한편, 대륙유럽형은 현금급여 부문 감축을 보완할 재정적 여력이 없어 개혁자체가 지지부진한 상황이다.

(12) 예컨대, Bakare(2006), Babatunde and Adefabi(2005), Dauda(2010), Barro and Sala-i-Martin(2004), Krueger and Lindhal(2001), Levine and Renelt(1992), Cheng and Feng(2000),

이 밖에도 사회서비스 분야가 일자리를 늘리는 데 상당한 기여를 하고 있다는 보고들이 지속적으로 발표되고 있다. European Commission(2004)에 따르면, 현재 돌봄 부문을 비롯한 사회서비스 분야는 EU 역내에서 가장 역동적인 노동시장으로서 1995년과 2001년 사이에 최소한 2백만 일자리가 건강 및 사회적 돌봄 영역에서 창출되었으며 이는 새로 생긴 일자리의 18%에 해당한다고 한다. 일자리 문제가 심각한 유럽에서 사회서비스 분야의 일자리가 중요한 몫을 담당하고 있다는 것이다. Cameron *et al.*(2002)의 연구에서 추정된 EU 역내 각국의 돌봄 노동자(care workforce)의 규모는 예컨대 덴마크 10%, 스웨덴 9%, 네덜란드와 영국 8% 등으로 해당국가의 새로운 일자리 중 상당부분을 차지하고 있는 것으로 보고되고 있다. 이러한 사실은 언론 보도를 통해서도 널리 알려지고 있으며, 예를 들어 영국의 주요 신문인 텔레그래프지는 “사회서비스가 경제성장을 증대시킨다(Social services boost economic growth).”는 특집 기사를 게재하기도 하였다.

복지국가 전략의 주요 방향으로서 사회서비스 강화전략이 고용 유발을 비롯하여 성장 친화적이라는 점에 관해서는 국내의 연구들이 긍정적인 결과를 다수 보고하고 있다. 국내에서 사회서비스 활성화가 경제성장에 미치는 영향을 살핀 선행연구들은 크게 두 부류로 나눌 수 있다. 사회투자국가 담론을 중심으로 사회서비스를 중심으로 한 사회투자 지출이 실업률, 노동시장참여율, 고용률에 미치는 영향력을 다룬 연구들이 있고, 한편 더욱 직접적으로 사회서비스의 고용창출 효과를 다룬 연구들이 있다.

우선 사회서비스의 확충을 중심으로 한 사회투자정책이 지니는 경제적 측면에 대한 주요 선행연구의 결과는 다음과 같다. 우천식·이진면(2007)은 사회투자정책이 우리나라의 성장잠재력을 확충하는 데에 기여할 수 있다는 점을 밝히고, 특히 사회서비스업 활성화를 통해 중장기적으로는 물론 단기적으로도 성장촉진, 고용안정 및 산업·고용구조의 고도화를 이끌어낼 수 있다는 점을 보여주었다. 유희원·최영(2009)은 가족관련 현금/서비스 지출, 적극적 노동시장 정책 지출, 노령서비스 지출을 사회투자지출로 분류하여, 이러한 사회투자지출이 청년실업률과 여성노동시장 참여율에 미치는 영향을 분석하였다. 1980년부터 2003년까지 OECD 18개국을 대상으로 432개의 결합시계열자료를 구성하여 분석을 실행한 결과, 사회투자지출과 전통적 소득보장 지출의 상호작용향이 청년실업률과 여성노동시장 참여율에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이와 유사하게 김교성(2008)은 OECD 20개국의 1995년부터 2003년까지의 GDP 대비 ALMP 및 아동, 가족복지 서비스

Blankenau *et al.*(2007), Angelopoulos *et al.*(2007), Aubyn *et al.*(2009), Biagi and Lucifora (2005), Glomm and Ravinkumar(1998), Annabi *et al.*(2011), Baldacci *et al.*(2004) 등의 연구들을 참조하라.

지출 비중 값을 사회투자지출 변수로 구성하여 결합시계열분석을 시행하였다. 이 연구에서도 사회투자정책은 소득보장정책의 지출수준과 함께 상호작용효과를 통해 고용률과 여성 고용률에 정적인 영향력을 행사하는 것으로 나타났으며, 특히 아동 및 가족복지서비스 지출 비중은 단독으로 고용률과 여성고용률에 정적인 영향력을 행사하는 것으로 나타났다.

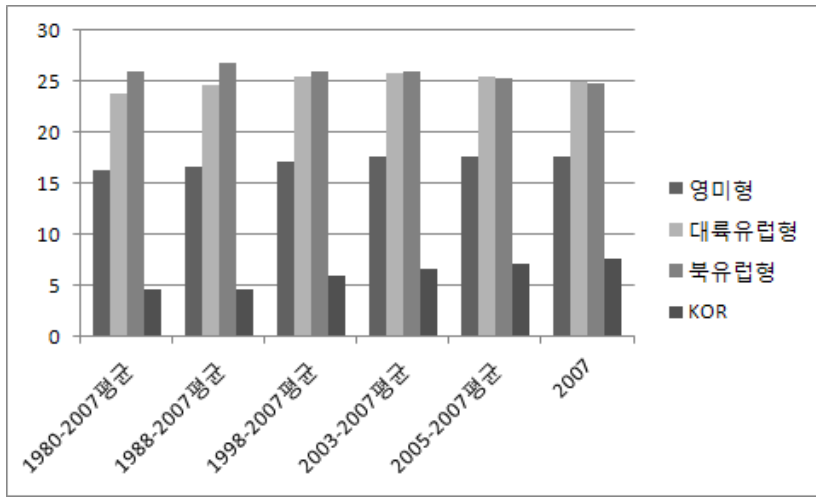
다음으로 더욱 직접적으로 사회서비스산업이 고용을 비롯하여 경제에 미치는 효과를 다른 연구들을 보자. 이병희·강기우(2008)에 따르면 2003년 기준 한국에서 사회복지서비스업의 취업유발계수와 고용유발계수는 각각 27.6과 23.3으로 전체 서비스업 평균(취업유발계수 20.5, 고용유발계수 13.7)보다 높았고, 제조업 평균(각각 12.1, 8.6)과 비교하면 두 배 이상의 값을 나타내었다. 또한 사회복지서비스업은 생산유발계수(1.79)와 영향력계수(0.96)에서 제조업 평균(생산유발계수 1.97, 영향력계수 1.07)을 밑돌지만 서비스업 평균(각각 1.59, 0.86)보다는 높아 성장잠재력 확충에도 다른 서비스업에 비해서는 더욱 많이 기여하는 것으로 나타났다. 한편, 방하남 외(2008)에 의하면 한국 사회서비스 분야의 고용탄력성은 다른 산업 분야에 비해 높은 것으로 나타났고,⁽¹³⁾ 해당 분야의 고용창출력은 선진국에 비해서도 높은 수치를 보였다. 또한 우리나라 사회서비스 분야의 고용유발 효과 역시 다른 산업분야에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 같은 연구에서 OECD 국가들의 자료를 분석한 결과 OECD 국가들에서는 2006년을 기준으로 사회서비스 고용비중과 여성고용률 사이에 강한 양의 상관관계가 발견되기도 하였다. 이재원(2010) 역시 우리나라에서 사회서비스 산업의 취업유발계수가 27.6명으로 제조업(12.1명)과 전체 산업(16.9명)에 비해 훨씬 높았다 밝힌 바 있다.

3. 복지국가 유형별 경제적·사회적 성과비교

복지국가의 유형 분류는 분석 대상 시기와 유형 분류의 기준이 되는 주요 변수에 따라 조금씩 차이를 보일 수 있으나,⁽¹⁴⁾ 큰 틀에서는 북유럽형(사민주의형), 영미형(자유주의형),

(13) 1980~2007년 기간 동안 교육서비스, 의료보건·사회복지 분야에서 실질부가가치가 1%p 증가할 때, 취업자가 각각 1.32%p, 0.75%p 증가하였다.

(14) 예를 들어, 백승호·안상훈(2007)에서는 복지국가 지출구조를 이용하여 복지국가 유형을 재 분류하였는데, 그 결과 Esping-Andersen(1990)의 유형론에서 사회민주주의 복지체제로 구분되었던 핀란드, 자유주의 복지체제로 분류되었던 영국, 스위스가 동일한 유형 군집으로 묶이는 결과가 나타나기도 했다. 이는 Esping-Andersen(1990)의 복지체제 유형론이 제도 자료에 기초하면서 문화적·정치적 관점을 강조하는 데 비해, 백승호·안상훈(2007)의 연구는 실제 정책집행과 관련된 지출구조를 중심으로 유형화를 시도하였기 때문이다[백승호·안상훈(2007, p. 356)]. 안상훈(2007)에서도 현금이전지출과 사회서비스지출 비중에 따라 군집분석



자료: OECD, SOCX database.

〈그림 2〉 GDP대비 사회지출

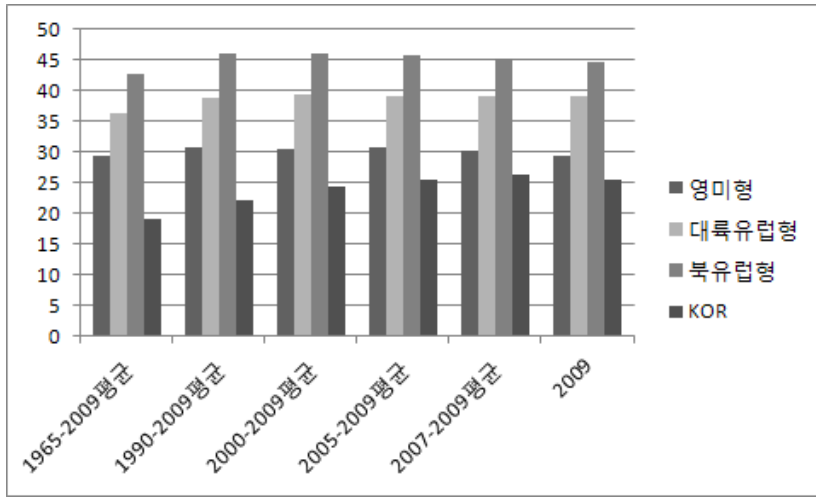
대륙유럽형(보수주의형)의 분류가 유지되는 양상을 보인다. 이 글에서는 가장 최근의 유형 분류를 시도한 남상호·최병호(2011)를 따라 북유럽형 국가(덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴), 영미형 국가(호주, 아일랜드, 일본, 뉴질랜드, 영국, 미국), 대륙유럽형 국가(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 스위스)로 나누어 각 유형별 거시적 성과를 살피고, 이를 한국과 비교하고자 한다.

3.1. 사회지출수준과 국민부담수준

〈그림 2〉와 〈그림 3〉을 보면 사회지출수준과 국민부담수준이 대략적으로나마 연동되어 있음을 알 수 있다. 이런 점에서 제시된 국가들은 적어도 복지와 부담이 균형을 이루어 재정적인 측면에서 장기적으로 지속가능한 모형이라고 할 수 있다. 보다시피, 스웨덴과 같은 북유럽 사회서비스통합형이나 프랑스 같은 대륙유럽의 사회보험형은 사회지출이 크고, 미국과 같은 영미국가의 공공부조형은 상대적으로 지출수준이 낮다.

만약 모든 복지국가가 생산에 대해 침해효과를 지닌다고 하면, 사회지출수준이 높고 국

을 시행한 결과, 전통적인 분류와는 달리 자유주의의 영국과 사민주의의 핀란드가 사회보험형으로 묶이고, 독일은 사회서비스통합형으로 북유럽국가들과 묶이는 예외적인 경우가 나타나기도 하였다[안상훈(2007, p. 138)]. 이는 복지국가가 지속적으로 개혁을 감행하면서 나타나는 현상으로서 그러한 사례들을 제거해도 결과가 크게 다르지 않음을 보면, 여기에서의 논의에 큰 영향을 주지는 않는 것으로 판단한다.



자료: OECD, Tax stat.

〈그림 3〉 국민부담률

민부담이 큰 유형의 나라들은 공공부조형과 같은 나라들에 비해 경제적 성과가 낮아야 한다. 즉, 미국에 비해 스웨덴이나 독일 같은 나라들은 사회지출을 거의 두 배 가까이 하고 있는데, 이들의 성장률은 낮아야 하고 실업률은 높아야 침해효과 가설이 입증될 것이다. 이러한 논의는 ‘유럽병’ 혹은 ‘복지병’이라는 용어로 우리에게 자못 친숙한 내용이다.

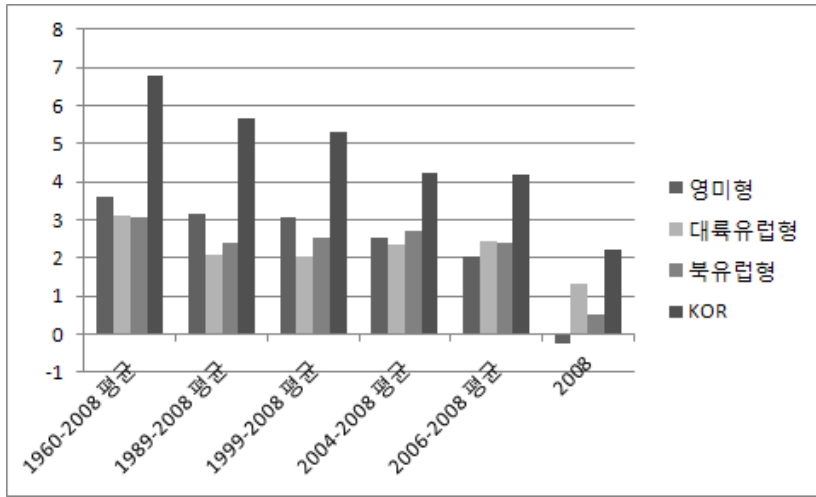
3.2. 경제적 성과

아래에서는 성장률, 실업률, 고용률 등으로 대표되는 경제적 성과의 유형별 차이를 비교해보자. 단, 비교에 포함된 나라들이 서구 선진국들이기 때문에 성장률 지표의 경우 한국과 같은 나라와 비교해서 낮을 수밖에 없음을 기억하자.

먼저 경제성장률을 보면, 가장 장기적인 평균성에서 영미형이 가장 앞서고 유럽형들이 조금 뒤처지는 것으로 나타난다. 하지만 성과의 차이가 대략 0.5%의 차이에 불과하며, 최근으로 와서는 오히려 유럽형들에 뒤지기도 하는 것으로 나타나고 있다.

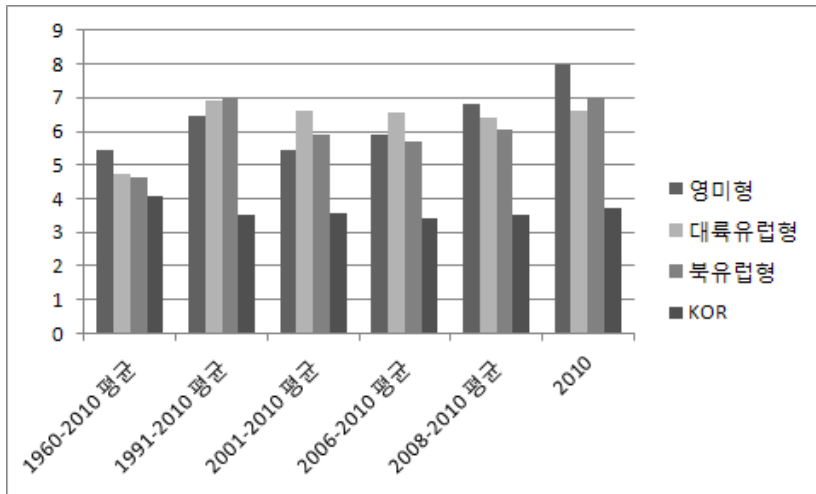
실업률의 경우, 장기평균 성과에서 영미형이 가장 높고 유럽형들이 다소 낮게(약 1%정도) 나타나고 있다. 어떤 기간을 보느냐에 따라 성과가 바뀌고 있지만 대체로 최근으로 오면서 영미형의 실업률이 더 높아지고 있기도 하다. 유럽형 중에서는 예컨대 스웨덴 같은 나라가 외환위기를 겪었던 1990년대 초를 제외하고는 대체로 북유럽형에서 실업률이 낮은 것으로 나타난다.

고용률에 있어서는 북유럽형이 모든 경우에 가장 높게 나타나고 있으며 대륙유럽형과



자료: OECD, General Statistics (Real GDP growth).

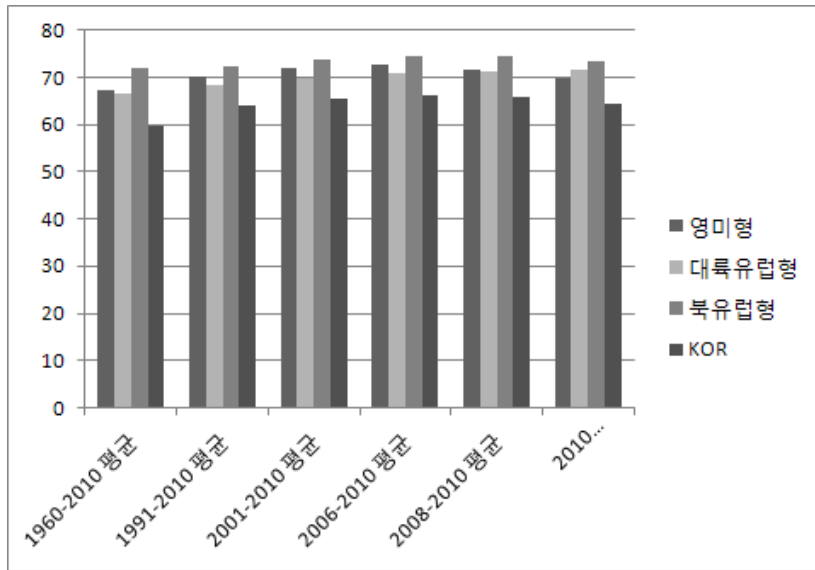
〈그림 4〉 경제성장률



자료: OECD Employment and Labour Market Statistics (Unemployment Rate as % of Civilian Labour Force).

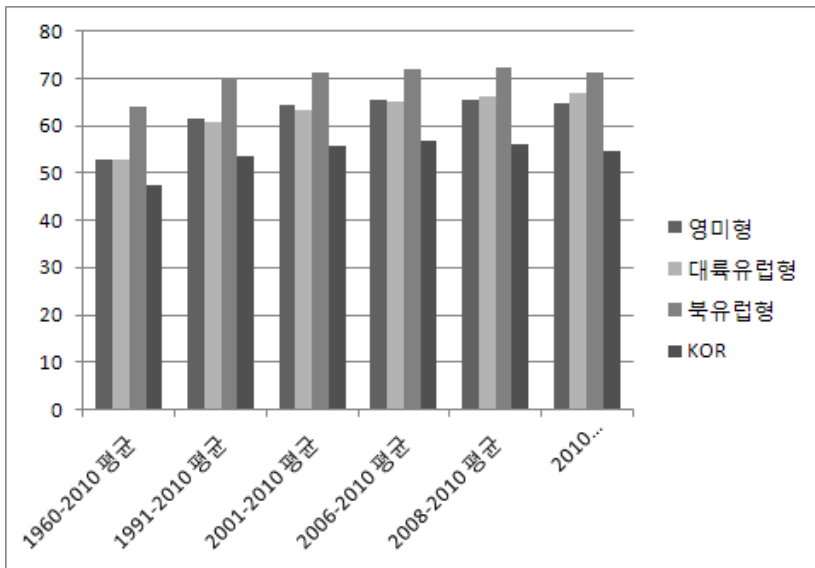
〈그림 5〉 실업률

영미형은 시기에 따라 엇치락뒤치락하는 형국이다. 여성고용률의 경향도 동일하며, 북유럽의 성과가 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 기존의 복지국가 비교 연구들에서 밝히고 있는 것처럼 복지국가가 사회서비스 분야의 고용주로서 기능하고 있기 때문이라 여겨지며, 특히



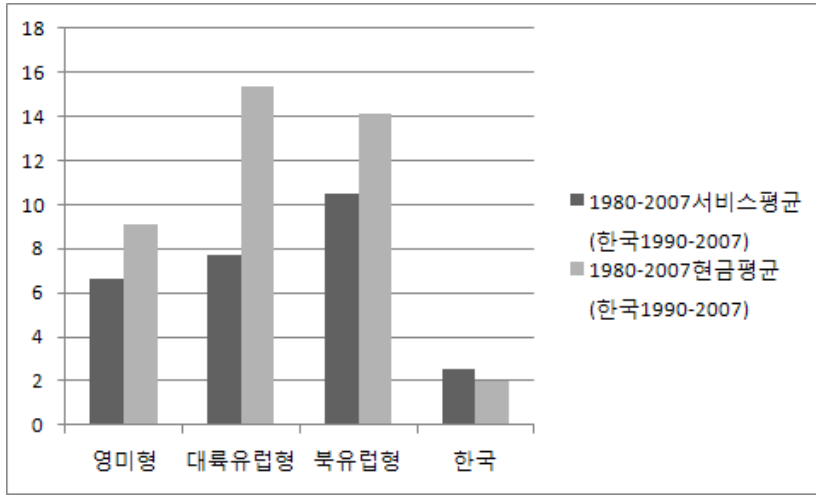
자료: OECD Employment and Labour market statistics.

〈그림 6〉 고용률



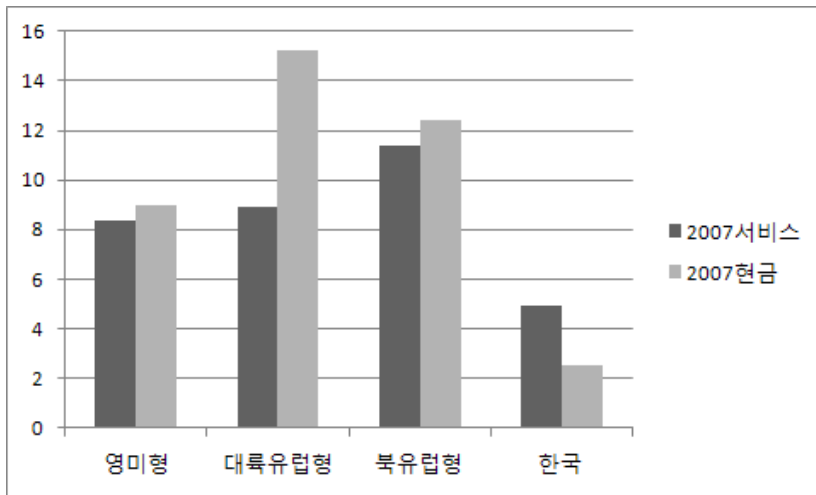
자료: OECD Employment and Labour market statistics.

〈그림 7〉 여성고용률



자료: OECD, SOCX database.

〈그림 8〉 사회지출의 구성비교(장기평균)



자료: OECD, SOCX database.

〈그림 9〉 사회지출의 구성비교(최근)

사회서비스 일자리의 핵심인 돌봄 일자리 분야에서 북유럽 복지국가가 역할을 하고 있음이 관찰된다.

흥미로운 사실은 복지지출이 적은 영미 공공부조형의 성장률이 높기는 하되, 북유럽형의

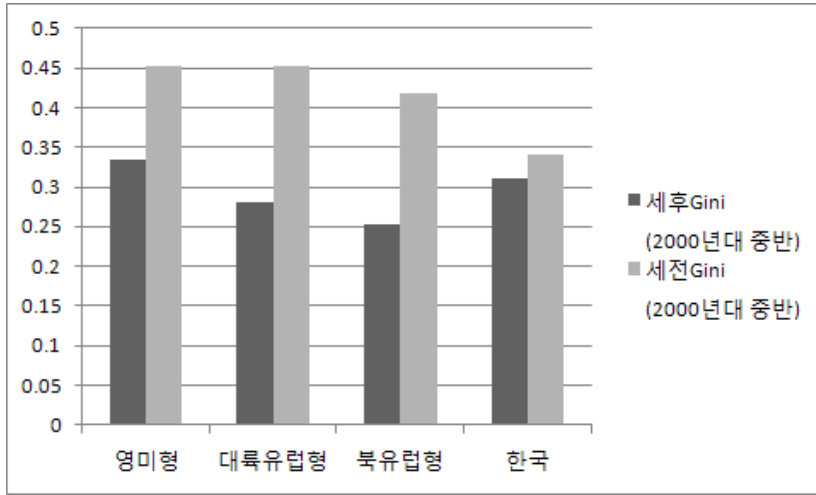
성장률도 만만치 않다는 사실이다. 이는 복지에 돈을 많이 쓰더라도 반드시 성장률이 낮아지는 것은 아니라는 결정적인 증거가 된다. 실업률을 비교해 보더라도 마찬가지로 함의를 얻을 수 있다. 고용률의 경우를 보면, 전반적으로 일자리가 부족해지는 경제적·산업적 변화 속에서 사회서비스형 복지국가가 하나의 대안으로 부상할 수 있음을 보여준다. 이러한 결과를 통해 알 수 있는 것은, 사회지출 ‘총량’이 아닌 ‘다른 무엇인가’가 경제적 성과, 특히 실업률이나 고용률 같은 일자리 성과에서 의미있는 차이를 가져온다는 것이다. 그 차이는 바로 위에서 제안한 것처럼 사회서비스와 현금의 상대적 구성에 기인한다고 여겨진다. <그림 8>과 <그림 9>를 보면 덴마크, 스웨덴 같은 북유럽이나 미국과 같은 영미형 나라들은 사회서비스와 현금의 비중이 균형을 이루고 있는데 반해, 독일이나 프랑스 같은 대륙유럽의 나라들은 현금의 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 요컨대, 경제성과와 관련된 대표적 지표들을 주마간산 격으로 비교하는 것만으로 결론을 내릴 수는 없지만, 복지지출을 키울 경우에는 사회서비스를 균형적으로 강화하는 전략에서 경제적 성과가 좋을 가능성이 크다고 할 수 있다.

3.3. 사회적 성과

복지국가가 경제적 성과를 높이기 위하여 확장되는 것이 아니라고 보면, 분배와 관련된 지표들이나 국민들의 복지국가에 대한 정치적 동의를 보여주는 사회적 성과 지표들을 살펴보는 것이 더 중요할 것이다. <그림 10>을 보면, 3가지 선진유형에서의 세전 지니계수 값은 그다지 큰 차이를 보이지 않지만, 세후 지니계수는 유의미한 차이를 보여주고 있다. 특히 북유럽 유형 복지국가 기제가 보다 가시적인 불평등 완화로 귀결되고 있음을 알 수 있다. 대륙유럽형의 경우에도 비록 세전 지니계수는 북유럽보다 크지만 세후에는 북유럽과 유사한 수준의 불평등 완화를 경험하고 있다.

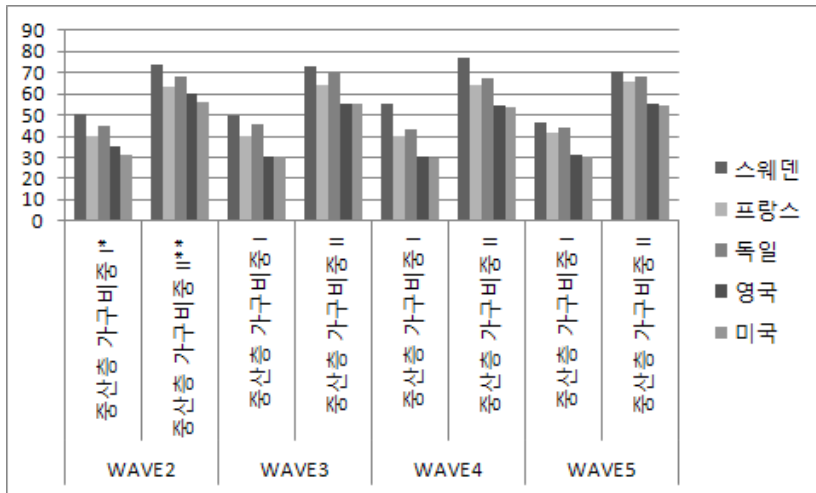
중산층이 큰 것이 사회적으로 갈등을 줄이고 경제적으로도 안정감을 고양한다는 것은 주지의 사실이다. 중산층 비중의 경우 자료의 한계로 5개국을 비교하는데 그치고 있지만, 결과는 자못 분명하다. 스웨덴과 같은 북유럽형에서 중산층의 규모가 가장 크고, 프랑스나 독일과 같은 대륙유럽형에서 그 다음, 영미형에서의 중산층이 항상 가장 작은 크기인 것으로 나타난다.

이상과 같은 사회적 성과들에 더하여, 사회서비스 강화 전략이 지니는 정치적 성과를 알아보기 위하여 복지국가 유형별로 조세저항이 어떠한 수준으로 나타나는지를 살펴보았다. 조세저항 지표의 비교는 복지국가가 지속 가능하기 위해서는 사회통합적 관점에서 친복지 정치의 지평을 넓혀 조세저항을 줄이는 것이 중요하다는 전제에서 출발한다. 조세저항 수준은 안상훈(2008, p. 169)이 제시한 바와 같이, 조세부담이 늘어나는 것을 가정하고 보건



자료: OECD stat.

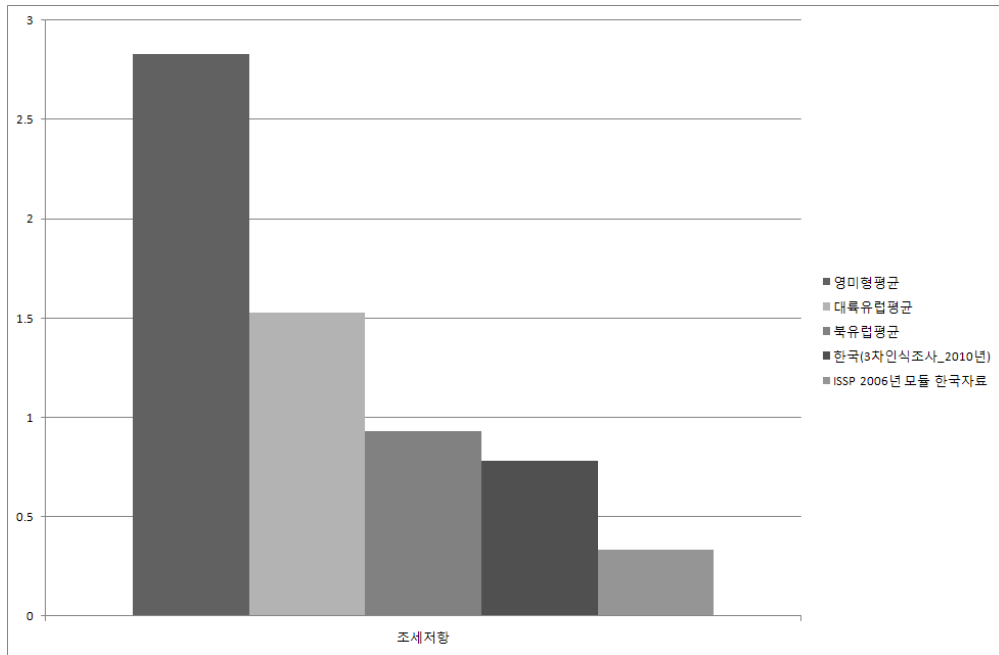
〈그림 10〉 지니계수



자료: LIS.

〈그림 11〉 중산층 비중

의료, 노후소득보장, 실업 및 고용부문과 같은 주요 사회보험 제도와 관련된 정부역할 증가에 대한 찬반 여부를 묻는 질문에 대한 찬성 대비 반대의 비율로 계산하였다. 이를 분석하기 위해 국제사회조사프로그램(International Social Survey Program: ISSP)에서 조사한



자료: ISSP, 2010년 한국 '사회정책 욕구 및 인식' 조사자료.

〈그림 12〉 조세저항

2006년 '정부의 역할(Role of Government)' 조사 자료 및 ISSP 자료와 연동된 '사회정책 욕구 및 인식'에 대한 필자 연구팀의 2010년 한국 조사 자료를 참고하였다.⁽¹⁵⁾ 분석대상 국가는 대륙유럽형에서 오스트리아와 벨기에를 제외한 것 외에는 앞서 제시한 세 유형별 국가와 한국이 모두 포함되었다. 사회보장의 주요 세 분야에 대한 정부역할 증가에 대한 찬성 대비 반대의 비율을 각각 계산하여 그것을 합한 값을 총 조세저항으로 정의하였고, 값은 복지국가 유형별로 평균을 내어 제시하였다.

결과는 매우 분명하게 구분되는 차이로 나타나며 북유럽에서 조세저항이 가장 낮고, 대륙유럽에서 그 다음, 흥미롭게도 국민부담이 가장 낮은 영미형의 조세저항 수준이 가장 높다는 점이 두드러진다. 아마도 조세저항의 수준을 결정하는 것은 국민부담의 수준만이 아니라 복지의 수준도 함께 영향을 미치는 것이라 짐작할 수 있다. 즉, 세금을 많이 내더라도

(15) 이전 연구[안상훈 외(2007, p. 68)]를 통해 동일한 문제의식에서 1996년의 선진국 대상 조사 자료를 분석한 것과는 달리, 이번 분석에서는 2006년도 선진국 대상 조사 자료 및 2010년도 한국의 인식조사 자료를 활용하여, 2000년대 이후 각국에서의 복지인식이 어떠한 양상으로 나타났는지를 파악하였다.

복지로 돌아오는 것이 있으면 조세저항이 줄어들 수 있는 것이다. 특히, 연금이나 실업급여와 같이 유보된 혹은 잠재적인 현금급여에 비해 보육, 교육, 양로, 의료, 주거 등 일상적이고 현재의 사회서비스 급여가 복지체감도를 높이기 때문에 이런 결과가 나타나는 것이라 여겨진다.

결론적으로 볼 때, 영미형과 같이 사회지출을 낮은 수준으로 묶는다고 하여도 재분배나 중산층 키우기, 조세정치 등에서의 성과가 매우 저조하다고 보면, 복지국가를 등한시할 경우 경제성과가 크게 좋지도 못하면서 사회적 성과만 낮게 될 우려가 있음도 기억해야 할 것이다. 동시에 사회지출 수준이 엇비슷하게 큰 경우에도 북유럽과 같이 사회서비스를 강화하는 경우에 다면적으로 긍정적인 성과가 도출된다는 것도 특기할 만하다.⁽¹⁶⁾

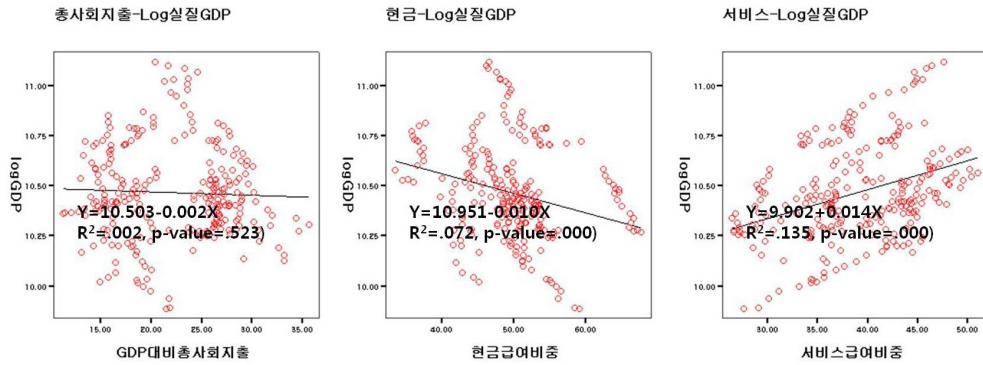
4. 현금복지와 사회서비스복지의 경제친화성 비교

이 장에서는 사회서비스 강화전략의 경제적 효과에 관한 실증분석을 다음과 같이 시도하고자 한다. 먼저, 변수의 출처는 OECD SOCX 및 OECD Stat이고, 대상 국가는 한국을 제외한 OECD 주요 선진국 15개국으로 유형화분석과 동일하다. 분석에 포함된 기간은 1990년부터 2007년까지의 18년이다. 총사회지출 대비 서비스급여 비율, 총사회지출 대비 현금급여 비율, GDP 대비 총사회지출 비율을 독립변수로 하여 종속변수(Log실질GDP, 실질GDP성장률, 실업률, 총고용률, 여성고용률, 세후지니계수)에 대한 각각의 산점도와 회귀선 그래프를 다음과 같이 제시하였다. 본 분석에서 종속변수는 독립변수보다 한 해 이후의 값을 사용함으로써 종속변수에 영향을 미치는 교란요인이 독립변수에 영향을 줄 수 없도록 조정하고자 하였다.⁽¹⁷⁾

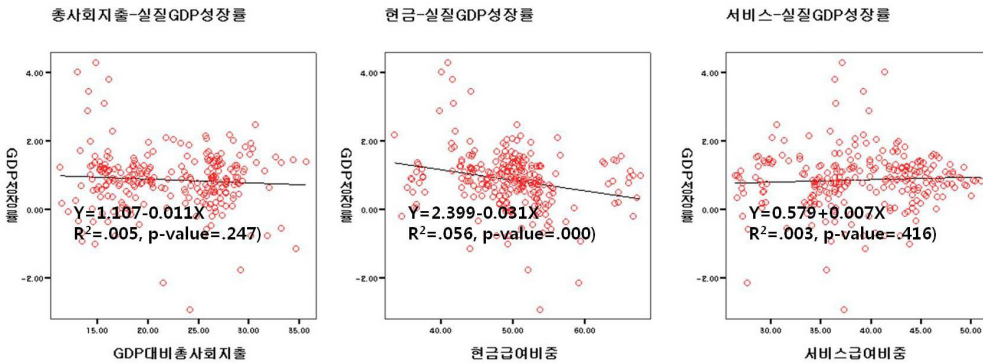
먼저, 로그실질GDP와 사회지출 간의 관계를 보면, 총사회지출과 현금지출은 부적인 관계를 보이고 있다. 이에 비해, 사회서비스지출은 정적인 관계를 보임을 알 수 있다. 이 결과는 기존 연구들의 다수설과 일치한다. 복지국가와 경제성장의 관계를 규명하려는 경험적 연구들은 대체로 양자 간에 음의 상관관계가 존재한다는 점을 확인한다[Weede(1991), Nordström(1992), Hansson and Henrekson(1994), Persson and Tabellini(1994)]. 안상훈

(16) 우리 사회 일각에서 ‘스웨덴 모델’을 필두로 한 사민주의 복지국가로의 전환을 주장하는 근거로서 이러한 내용들이 제시되고 있다. 결론부분에서 스웨덴의 성공이 왜 한국에 적용하기 힘든지 논할 것이다.

(17) 물론 아래의 분석은 기초적인 수준에서의 단순상관관계를 보여주며, 시계열 횡단 결합자료의 특성을 고려한 보다 정직한 분석이 있어야 할 것이다. 결합회귀분석은 현재 진행 중인 필자의 다른 연구에서 시도하고 있으며, 여기서의 결과와 방향성은 거의 동일하게 나타나고 있다.



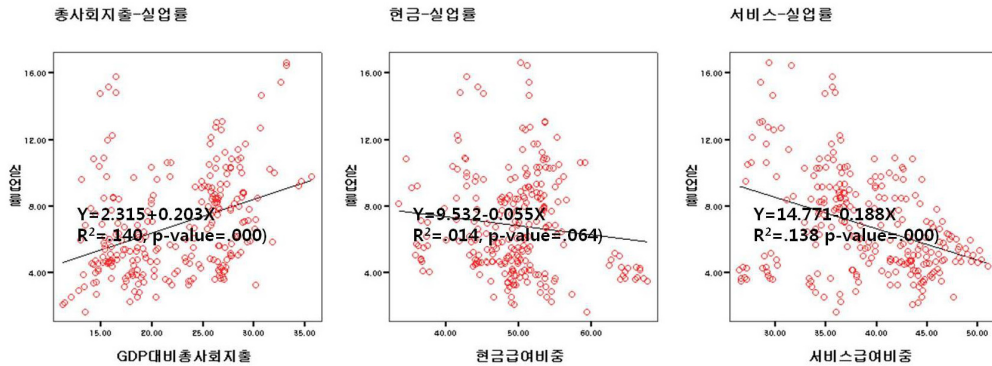
〈그림 13〉 로그실질GDP(좌로부터 총, 현금, 서비스지출)



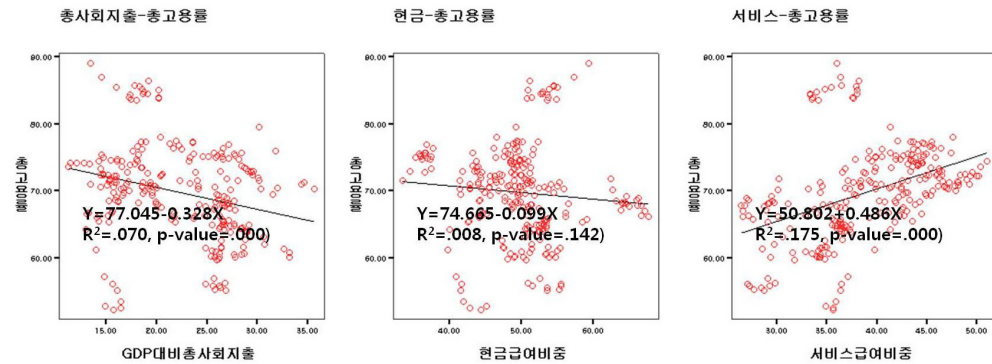
〈그림 14〉 실질GDP성장률(좌로부터 총, 현금, 서비스지출)

(2002)에 의하면, 서구 복지국가 12개국에 관한 1960년대에서 1980년대까지의 30년 자료에 대한 결합회귀분석(pooled cross-sectional time series analysis)을 실시한 결과, ‘실질성장률 = 3.654 - 0.072 × GDP 대비 복지지출비율($R^2 = .039$, 계수값은 모두 유의수준 0.05 이하에서 유의미)’의 관계가 추정된다고 한다. 이러한 경험적 확인은 시장지상주의적 논자들이 복지국가를 공격하는 논거로 자주 사용된다. 안상훈(2007)의 다른 연구에서는 성장률이 아닌 1인당 GDP를 종속변수로 여기에서의 실업률 모형과 마찬가지로의 분석을 하였는데, 그 결과는 실업률 모형에 대한 분석결과와 거의 유사하게 나타났다.

하지만, GDP 대비 서비스지출의 크기가 클수록 로그실질GDP는 커지는 것으로 나타나고 있으며, 이는 본 연구에서 제안하였던 여러 가설들이 지지됨을 보여주는 결과이다. 이러한 결과는 실질GDP 성장률에 있어서도 매우 유사하게 나타나고 있다. 가장 확실한 것은 총사회지출이나 사회서비스지출의 효과가 통계적으로 무의미한 경우가 있는 데 비해, 현금



〈그림 15〉 실업률(좌로부터 총, 현금, 서비스지출)



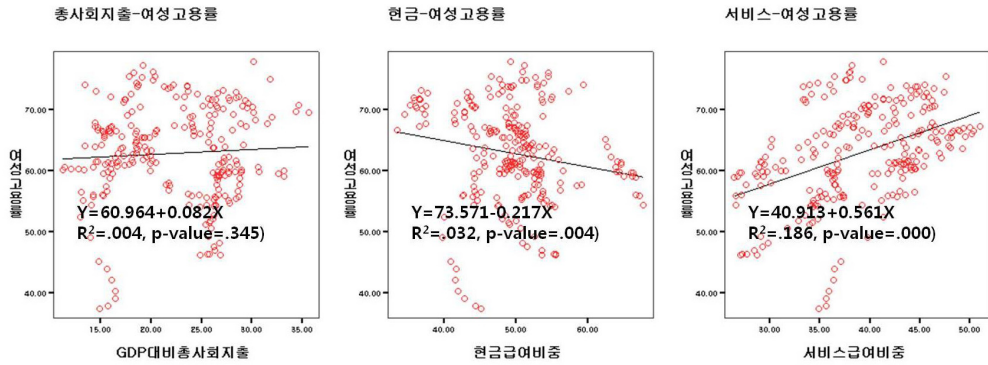
〈그림 16〉 고용률(좌로부터 총, 현금, 서비스지출)

지출의 경우는 항상 부적으로 유의한 결과를 보인다는 사실이다.

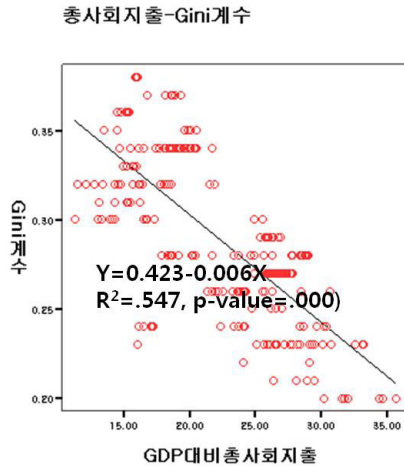
그렇다면, 실업률이나 고용률과 관련해서는 어떤 관계를 보이는지 살펴보자. 총사회지출이 늘면 실업률이 늘어나는 것으로 나타난다. 이는 복지지출이 늘면 근로동기가 침해된다는 기존의 논의를 지지하는 결과이다. 하지만 현금이나 서비스의 경우 반대 방향으로 관계가 나타나고 있다.⁽¹⁸⁾ 특히 서비스의 경우는 실업률을 낮추는 효과가 통계적으로도 유의한 것으로 확인된다.

고용률에 있어서는 본 연구에서 제안한 사회서비스 강화전략의 우월성이 더욱 확실하게 드러나고 있다. 여성고용률의 경우에는 사회서비스지출뿐만 아니라 총사회지출도 정적인 관계가 있는 것으로 나타나고 있다. 기본적으로 복지국가가 여성고용의 고용주 역할을 하

(18) 단, 현금의 경우 설명력이 지나치게 낮아 크게 의미가 없다고 할 수 있다.



〈그림 17〉 여성고용률(좌로부터 총, 현금, 서비스지출)



〈그림 18〉 총사회지출과 지니계수

고 있다는 기존 연구와 일치하는 결과이며, 교육받은 여성의 사회진출이 그 사회의 거시생산성 고양에 힘이 된다는 주장과 연결해서 생각할 경우, 사회서비스 전략이 생산적으로 친화성이 높다는 점이 확인된다고 하겠다. 덧붙여, 현금복지에 경도된 나라들이 주로 보수주의체제로 불리는 대륙유럽형이라는 사실을 보면 왜 현금지출만 유독 유의하게 음의 관계를 보이는지 이해가 되는 대목이다. 요컨대, 현금을 통해 남성이구주 모형을 지속하는 체제에서는 여성의 경제활동을 억제하는 경향이 있고, 특히 현금으로 주어지는 양육수당, 아동수당, 주거수당 등이 여성이 가사에 머물도록 촉진하는 경향이 있음을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

마지막으로 복지지출이 클수록 불평등이 완화된다는 앞선 유형분석의 결과가 여기에서

도 다시금 확인되고 있다. 요컨대, 복지국가의 구성을 사회서비스를 중심으로 할 경우 위에서 살펴본 거의 모든 주요 경제성과 지표들을 향상시키는 것으로 나타나고 있다. 특히 현금의 경우 정반대의 결과를 보이는 것과 대조적인데, 적어도 본 분석에 포함된 경제성과 지표들과 관련해서는 사회서비스형 복지국가가 고용친화적, 성장친화적이라는 본 연구의 기본 가설이 타당한 것이라는 결론을 내릴 수 있을 것이다.

5. 결론

지금까지 우리는 본 연구에서 제안한 사회서비스 강화전략이 새로운 한국형 복지국가의 기본방향이 되어야 하는 까닭을 살펴보았다. 앞선 분석에서 살펴본 것처럼 복지에 동일한 크기의 재원을 투입하더라도 그 경제적·사회적 효과는 매우 다르게 나타날 수 있다. 가장 기본적인 차원에서는 현금 위주로 복지혜택을 주는 전략보다는 사회서비스를 강화하여 구조적 균형을 확보하는 전략이 더 우월하다는 점이 확인된다. 이렇게 보면, 앞으로의 복지국가 확대과정에서는 기존의 현금급여 관성을 넘어서서 사회서비스를 강화하는 생활보장 전략을 통해 경제와 복지를 견고하게 결합하고 한국 복지국가의 장기적 지속가능성을 높여야 할 것이다. 요컨대, 추후 한국 복지국가의 발전전략에서 우선시하여야 할 것은 사회서비스를 중심으로 한 복지국가 구조 개혁이라 할 수 있고, 생산과 복지가 결합될 수 있는 혹은 결합되어야 하는 이유들을 다시 정리하자면 다음과 같다.

첫째, 사회서비스는 전통적으로 여성이 가정에서 담당하던 일들을 국가 혹은 사회가 대신 떠맡아주는 것을 의미하는데, 이를 통해 교육받은 여성의 사회진출을 용이하게 해줌으로써 여성 고용률을 증대시키는 데 기여할 것으로 예상된다. 교육받은 여성이 노동시장에 차별 없이 참여하게 될 경우, 사회 전체의 생산성은 그 만큼 제고될 것이며 이는 직접적으로 복지가 생산에 기여하는 선순환의 첫째 고리로 작동하게 될 것이다.

둘째, 노동시장에서의 문제를 해결하기 위한 활성화(activation) 정책과 관련해서도 특히 취약계층을 위한 관련 프로그램의 경우 노동시장적 접근에 더해 다양한 복지의 상호결합적 접근이 요긴하다는 점을 강조해야 한다. 특히 근로빈곤층의 경우 다양한 문제와 결부된 경우가 적지 않은데, 예컨대 적절한 현금급여와 더불어 가족생활을 위한 다양한 부가적 사회복지서비스, 예컨대 약물남용상담, 건강서비스, 자녀교육서비스 등이 있어야 직업훈련이나 근로시간 확보 등이 용이해질 수 있기 때문이다.

셋째, 복지와 노동이 결합되어야 하는 이유로는 자칫 복지가 줄 수 있는 해약으로서 빈곤의 함정과 같은 근로동기 침해를 막기 위해서이다. 예컨대 공공부조나 사각지대 해소방

책과 근로장려세제를 결합하는 경우, 일을 하는 것이 복지급여를 삭감시키는 것이 아니라 일정부분 증대시키게 되어 근로의욕을 증진시킬 수 있게 된다. 보육서비스의 내용을 양육수당과 같이 전업주부에게 낭비적으로 제공되는 부분을 줄이고, 보육시설 이용에서 맞벌이 부부 혹은 일하는 여성에게 유리한 방향으로 재조직할 경우, 여성고용 제고에 보탬이 될 수도 있을 것이다.

무엇보다 중요한 사실은, 어떠한 방식의 복지를 추구하건 간에 재정적으로 지속가능한 공평복지의 기본원칙을 망각해서는 안 된다는 점이다. 그것은 바로 복지수준에 걸맞은 방식으로 복지비용을 적절하고 공정하게 분담하는 일이다. 비록 여기서 이 문제를 주로 다루지는 않았지만, 되도록 많은 사람이 이러한 부담에 동참하도록, 능력에 따라 공정하게 분담되도록 부담에 관한 제도를 개혁하는 것, 그리고 그러한 부담의 약속이 잘 지켜지도록 하는 것에서 좋은 복지국가의 첫걸음이 시작되어야 함을 잊지 말아야 한다. 결국, 좋은 복지, 공정한 복지, 지속가능한 복지는 우리사회가 기본적인 권리와 의무를 조화롭게 구성해 낼 경우에만 약속되는 합리성의 선물이라 할 수 있을 것이다.

주로 선진 복지국가의 경험을 통해 교훈을 얻는 방식으로 논의를 구성한 본 연구의 결과를 해석할 때 한 가지 주의할 사항을 언급하고 논의를 마치고자 한다. 본 연구에서 가장 두드러지게 드러난 결과는 스웨덴을 필두로 한 북유럽의 사회서비스 강화전략이 경제적 성과도 높으면서 사회적 성과도 높인다는 사실이다. 그렇다면 한국형은 스웨덴과 같은 북유럽 전략을 답습하면 될 것인가? 이미 앞선 논의를 통해 약간은 언급이 된 사실이지만, 선진국의 복지국가가 만들어질 때와는 판이하게 달라진 거시적 상황 변화들만으로도 선진모형을 무조건적으로 수용하는 것이 불가능하다는 것은 자명할 것이다. 예컨대, 스웨덴의 과거와 한국의 현재는 다음과 같이 엄청난 상황차이를 노정하고 있다. 스웨덴 황금기 발전(양차대전~1970년대 중반)의 특징적 상황을 보면, 양차대전에 직접적으로 노출되지 않은 채 전후 복구의 특수를 누렸고, 전시의 비상체제를 근접거리에서 경험하면서 전쟁을 겪은 것과 거의 동일한 수준의 국민적 단결을 이룰 수 있었으며, 강력한 노조에 더해 1932년부터 장기 집권한 사민당의 실용주의적 연대정치라는 리더십이 있었던 반면 우파는 지속적인 내부균열을 겪었던 것이 확인된다. 반면 한국의 경우는 이러한 특징과 거의 정반대의 상황이라 할 수 있는데, 무한경쟁의 글로벌경제에 노출되어 있고, 양극화 등으로 인해 복지국가에 대한 갈망은 축적되었으나 사회갈등이 심하며, 노조는 분열되어 있고 조직률도 낮으며, 분열된 채 선명성 경쟁에 치중하는 진보정당은 현실 가능한 복지국가전략의 부재를 겪고 있으며, 스웨덴의 과거와 달리 오히려 좌파가 더 균열된 상황인 것이다.

이에 더해, 한국의 경우에는 엄청나게 빠른 고령화 속도나 통일이라는 특유의 상황 때문

〈표 1〉 인구 고령화속도 국제 비교

국가	노령인구 비율	도달년도			증가소요년수	
		7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
프랑스		1864	1979	2018	115	39
노르웨이		1885	1977	2024	92	47
스웨덴		1887	1972	2014	85	42
호주		1939	2012	2028	73	16
미국		1942	2015	2036	73	21
캐나다		1945	2010	2024	65	14
이탈리아		1927	1988	2006	61	18
영국		1929	1976	2026	47	50
독일		1932	1972	2009	40	37
일본		1970	1994	2006	24	12
한국		2000	2018	2026	18	8

자료: 일본 국립사회보장·인구문제연구소, 『2005 인구통계자료집』, 2005, 통계청, 『장래인구 특별추계』, 2005.

출처: 통계청(2005), 세계 및 한국의 인구현황, 7월 11일 ‘세계인구의 날’ 관련 보도자료.

에라도 복지국가 확장의 속도조절이 필요하다고 여겨진다. 최근 현대경제연구원 등에서 경제 부문에서의 통일비용 및 통일편익을 추정한 결과를 보면, 통일비용은 주로 북한 주민의 복지를 증진시키기 위한 사회보장성 비용과 관련된다. 최준욱(2009)의 연구에 의하면 독일 식 통일이 현실화되었을 경우, 국민기초생활보장제도만 적용하더라도 북한지역 GDP의 약 300%, 통일한국 GDP의 8%가 소요될 것으로 추산된다. 당장, 북한주민을 2등 국민으로 취급하지 않는다면, 한국의 복지국가 제도의 성장은 통일 후 북한주민을 위해서도 동일하게 주어져야 할 것이므로 이러한 추정치는 과소한 것이라 할 수 있다.⁽¹⁹⁾

고령화의 빠른 속도도 우리의 상황적 제약이라 할 수 있는데, 선진국과의 비교표(〈표 1〉)를 보면 한국 고령화 속도가 엄청나게 빠르다는 점을 알 수 있다. 65세 이상 노년인구는 2000년을 기점으로 총인구의 7%를 상회하여 본격적인 고령화사회(Aging Society)에 돌입하였고, 2018년에는 14%를 넘어 고령사회(Aged Society)에 진입될 것으로 전망되고 있다. 노년인구 비율이 7%에서 14%에 도달하는데 걸리는 기간이 18년이며, 14%에서 20%는 8년에 불과하여 선진국이 경험한 고령화 속도에 비해 빠른 속도로 진행되고 있는 것이다.

근자의 복지정치 폭발현상을 보면 한국 복지국가의 변곡점이 될 공산이 크지만, 성장우

(19) 물론 장기적으로는 편익이 비용을 상쇄할 수 있을 것으로 보이지만, 독일의 경험을 보아도 사회주의에서 자본주의로의 전환은 개인적으로도 사회적으로도 시간이 걸리며 단기적으로는 급격한 비용의 발생이 예상된다.

선론에 관한 주류사회의 관성이 만만치 않다는 점에서, 정부의 방향타가 여전히 경제부처에 쥐어지고 있다는 점에서, 단기간에 스웨덴 모형과 같은 보편지향의 복지국가로 일거에 ‘승천’하는 것은 불가능하리라 생각된다. 그럼에도 불구하고, 우리 학계는 보다 진지하고 장기적인 안목에서 현재 진행 중인 복지정치에 대응해야 할 것이다. 복지의 권리와 의무가 공정하게 조화되도록 급여와 부담의 체계를 개선하는 일, 예산 제약 속에서 개혁의 우선순위를 총체적으로 제시하는 일, 실천 가능하고 지속가능한 장기 전략을 마련하는 일, 이러한 일들이 이 시대 우리 학계의 사명이라 할 수 있다.

서울대학교 사회복지학과 부교수
151-742 서울 관악구 신림동 산56-1
전화: (02)880-6458
팩스: (02)888-6981
E-mail: hoonco@snu.ac.kr

참 고 문 헌

- 김교성(2008): “사회투자전략에 기초한 복지국가 유형과 성과,” 『사회복지정책』, 53, 29-59.
- 김세원 외(2011): 『페어 소사이어티』, 서울, 한경BP.
- 김혜원 · 안상훈 · 조영훈(2005): “사회서비스 분야 일자리창출 방안에 관한 연구,” 한국노동연구원.
- 김홍종 · 오형범 · 신정완(2006): “사회경제정책의 조화와 합의의 도출: 주요 선진국의 경험과 정책적 시사점,” 대외경제정책연구원 미발표 보고서.
- 남상호 · 최병호(2011): “국민부담과 공공사회지출의 적정수준: 복지국가유형별 접근,” 『재정정책논집』, 13, 1, 3-49.
- 방하남 외(2008): 『사회지출이 경제성장에 미치는 효과에 관한 연구(1차년도) 사회투자과 고용』, 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서.
- 백승호(2005): “복지체제와 생산체제의 제도적 상보성에 관한 연구,” 박사학위 청구논문, 서울대학교 사회복지학과.
- 백승호 · 안상훈(2007): “한국 복지국가의 구조와 성격에 관한 비교사회정책연구: 공공사회복지지출 분석을 중심으로,” 『사회복지연구』, 35, 337-362.
- 안상훈(2002): “세 가지 복지자본주의에서의 생산적 복지, 그 성적표: 복지국가의 경제적

- 효과와 평등전략의 차이에 관한 체제론적 비교연구,” 『한국사회복지학』, **49**, 162-189.
- _____ (2005): “생산과 복지의 제도적 상보성에 관한 연구: 선진자본주의 국가를 중심으로,” 『한국사회복지학』, **57. 2**, 205-230.
- _____ (2007): “세계화 시대, 생산적 보완성이 높은 복지전략에 관한 비교사회정책연구: 사회서비스형 복지국가 전략의 경제적 성과를 중심으로,” 『사회복지연구』, **32**, 131-159.
- _____ (2008): “유럽의 복지국가와 중산층, 한국에의 교훈,” 한국사회학회 편, 『기로에 선 중산층』, 인간사랑, 151-178.
- _____ (2010): “변화하는 사회환경과 사회복지정책의 미래,” 구인회 · 손병돈 · 안상훈 (2010), 『사회복지정책론』, 파주, 나남, 447-479.
- 안상훈 외(2007): “지속가능한 한국의 복지국가 비전과 전략,” 서울대학교 사회과학연구원, 보건복지부 연구용역 보고서.
- 우천식 · 이진면(2007): “사회투자정책의 경제성장의 효과: 전망과 과제,” 2007 한국사회복지학회 학술대회자료집, 67-109.
- 유희원 · 최영(2009): “사회투자정책의 경제적 성과에 관한 연구: 소득보장 정책과의 상호 작용효과를 중심으로,” 『사회보장연구』, **25. 2**, 141-169.
- 이병희 · 강기우(2008): “사회복지서비스업의 현황과 정책방향,” 한국은행 조사국 산업분석팀 보고서.
- 이재원(2010): “사회서비스 산업 활성화를 위한 정책과제,” 한국 사회서비스 정책세미나 자료집, 국회 사회서비스포럼/한국사회서비스학회 공동 정책세미나, 25-60.
- 최준욱(2009): “남북한 경제통합이 제정에 미치는 영향,” 『재정포럼』, **2009. 8**, 6-18.
- 통계청(2005): “세계 및 한국의 인구현황,” 7월 11일 ‘세계인구의 날’ 관련 보도자료.
- 홍경준(2005): “한국 복지체제의 전환을 위한 현실진단과 과제,” 한국사회복지학회 춘계학술대회 발표논문.
- Ahn, S.-H.(2000): *Pro-Welfare Politics: A Model for Changes in European Welfare States*, Uppsala, Univesitetstryckeriet.
- Angelopoulos, K., J. Malley, and A. Philippopoulos(2007): “Public Education Expenditure, Growth and Welfare,” Cesiifo Working Paper, **2037**.
- Annabi, N., S. Harvey, and Y. Lan(2011): “Public Expenditures on Education, Human Capital and Growth in Canada: An OLG Model Analysis,” *Journal of Policy Modeling*, **33. 6**, 852-865.
- Aubyn, M. S., A. Pina, F. Garcia, and J. Pais(2009): “Study on the Efficiency and

- Effectiveness of Public Spending on Tertiary Education,” *European Economy Economic Papers*, **390**.
- Babatunde, M. A., and R. A. Adefabi(2005): “Long Run Relationship between Education and Economic Growth in Nigeria: Evidence from the Johansen’s Cointegration Approach,” Paper Presented at the Regional Conference on Education in West Africa: Constraints and Opportunities, Dakar, Senegal, Cornell University/CREA/Ministerede l’Education du Senegal.
- Baldacci, E., B. Clements, S. Gupta, and Q. Cui(2004): “Social Spending, Human Capital, and Growth in Developing Countries: Implications for Achieving the MDGs,” IMF Working Paper, **WP/04/217**, 1-39.
- Bakare, A. S.(2006): “The Growth Implications of Human Capital Investment in Nigeria: An Empirical Study,” *Journal of economics and Social Studies*, University of Ado-Ekiti, 110-125.
- Barro, R. J., and X. I. Sala-i-Martin(2004): *Economic Growth*, 2nd Ed., USA, The MIT Press.
- Biagi, F., and C. Lucifora(2005): “Demographic and Education Effects on Unemployment in Europe: Economic Factors and Labor Market Institutions,” Institute for the Study of Labor(IZA), IZA Discussion Paper, **1806**.
- Blankenau, W. F., N. B. Simpson, and M. Tomljanovich(2007): “Public Education Expenditures, Taxation and Growth: Linking Data to Theory,” *American Economic Review*, **97. 2**, 393-397.
- Cameron, C., A. Mooney, and P. Moss(2002): “The Childcare Workforce: Current Conditions and Future Direction,” *Critical Social Policy*, **22. 4**, 572-595.
- Cheng, B., and Y. Feng(2000): “Determinants of Economic Growth in China: Private Enterprise, Education, and Openness,” *China Economic Review*, **11**, 1-15.
- Daniel, C.(1997): “Socialists and Equality,” in J. Franklin(ed.), *Equality*, London, Institute for Public Policy Research, 11-27.
- Dauda, R. O. S.(2010): “Investment in Education and Economic Growth in Nigeria: An Empirical Evidence,” *International Research Journal of Finance and Economics*, **55**, 158-169.
- Esping-Andersen, G.(1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity

- Press.
- _____ (1999): *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G., D. Gallie, A. Hemerijck, and J. Myles(2002): *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G., and Regini, M.(eds.)(2000): *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford, Oxford University Press.
- European Commission(2004): *More and Better Jobs for All: The European Employment Strategy*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Glomm, G., and B. Ravikumar(1998): "Flat-rate Taxes, Government Spending on Education, and Growth," *Review of Economic Dynamics*, **1**, 306-325.
- Gylfason, T., and T. Zoega(2003): "Education, Social Equality and Economic Growth: A View of the Landscape," *CEifo economic Studies*, **49**, 557-579.
- Hansson, P., and M. Henrekson(1994): "A New Framework for Testing the Effect of Government Spending on Growth and Productivity," *Public Choice*, **81**, 381-401.
- Huber, E., and J. D. Stephens(2001): *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Jorgenson, D. W., and B. M. Fraumeni(1992): "Investment in Education and U.S. Economic Growth," *Scandinavian Journal of Economics*, **94**, Supplement, 51-70.
- Keynes, M.(1973): *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London, Macillan.
- Krueger, A. B., and M. Lindahl(2001): "Education for Growth: Why and For Whom?" *Journal of Economic Literature*, **39**, 1101-1136.
- Levine, R., and D. Renelt(1992): "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions," *The American Economic Review*, **82. 4**, 942-963.
- Miller, D.(1976): *Social Justice*, Oxford, Oxford University Press.
- Nordström, H.(1992): "Studies in Trade Policy and Economic Growth," *Monograph*, **20**, Stockholm, Institute for International Economic Studies.
- O'Connor, J., and G. M. Olsen(eds.)(1998): *Power Resources Theory and the Welfare State*, Toronto, University of Toronto Press.
- Osipian, A.(2007): "Role of Education in Economic Growth in the Russian Federation and

- Ukraine,” MPRA Paper, **7590**.
- OECD: Social Expenditure Database(SOCX).
- Persson, T., and G. Tabellini(1994): “Is Inequality Harmful for Growth?” *American Economic Review*, **84. 3**, 600-621.
- Pierson, C.(1991): *Beyond the Welfare State?* Cambridge, Polity Press.
- Pierson, P.(2004): *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press.
- Weede, E.(1991): “Functionality, Rent Seeking, and Government as Determinants of Inequality,” *Rationality and Society*, **3. 4**, 423-436.

Abstract

Sustainability of Social Service Strategy

Sang-Hoon Ahn

This study starts with a research object of which intension is to transform current welfare debate of Korea towards a more sustainable direction. As current debate of back-and-white is not useful in the time of welfare political activation, we need to concentrate on the issues like what kind of welfare strategy is more sustainable and economy-friendly.

In the part of theoretical discussion, we propose a ‘Korean Livelihood Security Model’ in which programs of social services are emphasized. As is well known, when the current problem of capitalist market is labor demand shortage, it is argued that we can create more jobs by providing more social services. Empirical findings from two types of analysis commonly support this hypothesis.

According to the comparison of three different strategies, the strategy of Nordic countries where social services have developed in addition to cash transfers shows higher performance in economic as well as social indicators. This result is double-checked in the correlation analysis where we compared how cash and service are related to the major economic and social indicators.

In conclusion, this study suggests that we should not simply copy the Nordic strategy but accept important items of its success. This is due to unique situations Korea faces such as reunification, comparatively too fast ageing phenomenon, etc. All in all, this study ends up with some evidences by which we can confirm our proposal of ‘Korean’ version of welfare strategy in which social services are more spotlighted.

Keywords: Welfare state, Cash transfer, Social services, Economic performance

