

## 한국의 복지혼합에 관한 연구\*

신등면\*\*

본 논문에서는 사회복지가 제공되는 구체적인 현실을 파악하기 위한 복지혼합모델(welfare mix model)을 제시하고, 국가, 시장, 비영리조직, 기업, 그리고 가족 등의 복지공급 주체들이 한국의 복지혼합(welfare mix)에서 어떠한 역할을 담당하고 있는지 밝히는 것을 목적으로 한다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 논문은 크게 세 부분으로 구성되었다. 첫째, 논문은 복지공급주체의 다원화를 주장하였던 복지다원주의(welfare pluralism)를 비판적으로 검토하며, 이와 다른 경험적·분석적 개념으로서 복지혼합(welfare mix)의 아이디어를 발전시키고 있다. 둘째, 국가, 시장, 비영리조직, 기업, 그리고 가족 등이 복지혼합에서 담당하는 역할을 계량적으로 측정·비교할 수 있는 지표를 탐색한다. 셋째, 이러한 분석틀을 한국에 적용하여 한국복지혼합의 성격을 밝히고 있다.

본 논문에서는 한국의 복지혼합이 '간여적 국가, 성장된 시장, 미미한 자원부문, 그리고 보호적 가족'이라는 성격을 지니고 있음을 밝히고 있다. 즉, 서구의 복지국가의 경우 국가가 복지혼합에서 지배적 역할을 담당하고 있는 것과는 달리, 한국의 복지혼합에서 국가는 전체의 40% 미만을 차지하여 상대적으로 매우 낮은 비중을 차지

\* 본 논문은 2001년도 두뇌한국 21사업에 의하여 지원되었음.

\*\* 이화여자대학교 사회과학대학 두뇌한국 21사업 교육연구단 연구조교수.

하고 있다. 한국에서 국가복지를 통하여 채울 수 없는 사회복지에 대한 욕구의 대부분, 즉 전체의 50% 정도는 주로 시장과 그리고 보조적으로 기업을 포함한 민간부분에서 각각 지불능력과 고용이라는 자격요건에 따라 선별적으로 충족되고 있다. 그리고 복지혼합의 총량에서 나머지 약 10% 정도는 유교적 가족주의 전통하에 가족내의 사적이전과 보호를 통하여 채워지고 있다. 그러나 아직까지 복지혼합에서 자원부분의 역할은 매우 미미한 것으로 확인되었다.

## 1. 서론

우리나라의 사회복지 현실을 분석하는 지금까지의 대부분 연구들은 어느 한 공급주체에 의하여 제공되는 사회복지의 일부분만을 다루어 왔기 때문에 사회복지 전반을 포괄적으로 이해하기에는 부족함이 있었다. 사회복지의 제공 면에서 국가의 낮은 역할에 대한 대응이라는 점은 충분히 이해될 수 있지만 그 중에는 국가복지에 대한 연구가 압도적으로 많으며, 민간부분, 비공식부분, 그리고 자원부분 등의 역할에 관한 연구는 매우 제한적으로 이루어져 왔다(최균 1992; 송호근, 1995; 홍경준, 1996; 손병돈, 1998). 오히려, 사회복지의 현실을 보다 포괄적으로 이해하려는 시도는 서구 학자들을 중심으로 '동아시아 복지모델'(East Asian Welfare Model)이라는 명칭하에 꾸준히 진행되어 왔다(Midgley, 1985; Jones, 1990, 1993; Ramesh, 1995; MacPherson 1992; Deyo, 1992; White and Goodman, 1998). 이들은 서로 다른 분석적 시각을 지니고 있음에도 사회복지에서 가족의 역할을 강조한다는 공통점을 지니고 있다. 즉, 유교의 가족주의적 전통은 복지에 대한 가족의 책임과 의무를 강조하기 때문에 국가복지에 대한 기대와 의존을 막고 가족중심의 복지체계를 형성하도록 유인하였다고 주장한다. 그러므로 동아시아 복지모델은 사회복지에 대한 정부의 낮은 책임과 가족을 중심으로 한 비공식부분의 높은 역할을 특징으로 한다는 것이다.

그러나 이들의 평가는 사회복지제도의 발달에 대한 문화적 요소의 영향력을 과대평가하고 있으며, 동아시아의 각 국가들에서 사회복지 공급주체들의 변화하는 역할을 제대로 파악하지 못하고 있다는 비판을 면키 어렵다. 오늘날 한국을 비롯한 이 지역 국가들은 산업화와 함께 유교주의적 전통이 크게 약화되었으며, 고령화사회의 도

래와 핵가족화의 심화는 사회복지에 대한 국가 책임의 확대를 그 어느 때보다 강하게 요구하고 있다. 이러한 점에서 Esping-Andersen(1996)은 동아시아 국가들이 서구 복지국가들에서 발견되는 제도적 복지모델의 특징들을 점진적으로 수용하게 될 것이라고 예측하고 있다. 사실, IMF 경제위기 이후 한국은 사회안전망의 구축은 물론 사회보장체계의 확대를 통하여 서구의 복지국가를 향하여 수렴해가고 있다. 생산적 복지정책이라는 기치하에 김대중 정부는 사회복지의 공급자·소득 이전자로서 역할을 강화하고 있다(Shin, 2000a, b).

이러한 사회보장체계의 재편과정에서 핵심은 정치적으로 실현 가능하고(*feasible*), 경제적으로 부담 가능하며(*affordable*), 사회적으로 수용 가능한(*acceptable*) 국가복지체계를 수립하는 것이다. 이 과정에서 사회복지체도의 경로의존성(*path dependance*)을 전제한다면, 우리나라 사회복지 체도에 대한 올바른 이해가 선행되어야 할 것이다. 다시 말해서 사회복지에 대한 역할과 책임이 다양한 공급주체들, 즉 국가, 시장, 기업, 가족, 비영리조직 등의 사이에서 어떻게 분담되어 왔는지 정확하게 파악하고, 이에 기초하여 이들간의 새로운 역할의 배분을 모색하여야 할 것이다.

이러한 맥락에서 최근 우리나라 사회복지의 현실을 보다 정확하게 파악하려는 일련의 시도들이 있어 왔다. 대표적으로, 김상균·홍경준(1999)의 연구에서는 사회복지에 대한 국가, 시장, 자원부문의 역할에 초점을 두고, 한국의 사회복지의 현실을 '낙후된 국가, 성장한 시장, 그리고 변형된 공동체'로 설명하고 있다. 이들의 연구는 한국 사회복지의 현실에 대한 이해의 폭을 한 단계 높이고 있으나, 시장의 역할을 기업복지에 국한하여 검토하고 있으며, 자원부문과 관련해서는 혈연과 학연에 기반한 비공식 조직의 역할만을 다루고 있다. 따라서 사회복지의 공급에서 다른 부문들, 즉 시장, 가족, 그리고 NGO와 비영리조직 등의 역할을 포함하지 않고 있다. 결국, 한국의 사회복지의 현실을 보다 정확하게 파악하기 위한 노력은 아직까지 계속되어야 할 필요가 있다.

본 논문은 우리나라에서 사회복지에 대한 역할과 책임이 다양한 공급주체들 사이에서 어떻게 배분되어 있는지를 다룸으로써 사회복지의 현실을 보다 명확하게 밝히고자 한다. 논문은 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 첫째 부분에서는 사회복지 공급주체의 다원성에 관한 주의를 일깨운 복지다원주의(*welfare pluralism*)를 비판적으로 검토하고 있다. 둘째 부분에서는 사회복지의 현실을 포괄적으로 이해하기 위한 분석틀

로서 복지혼합(welfare mix)에 대하여 살펴보고, 복지혼합을 계량적으로 측정하기 위한 지표에 대해 논의하고 있다. 셋째 부분에서는 분석틀에 따라 우리나라 복지혼합의 성격을 밝히고 있다.

## 2. 복지다원주의에 대한 비판적 논의

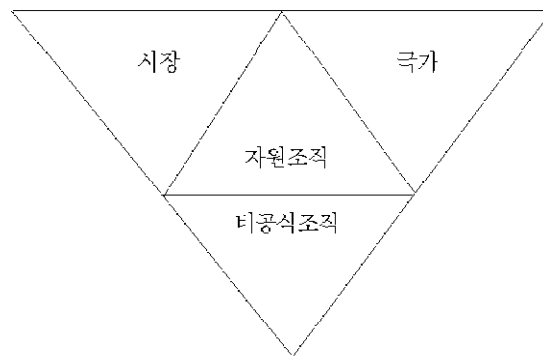
### 1) 복지다원주의의 등장과 성격

2차 세계대전 이후 서구의 선진 자본주의 국가들에서 복지국가의 발달과 함께 사회복지에 대한 국가의 책임이 확대되었다. 그러나, 복지국가의 등장이 국가가 사회복지의 유일한 공급자로 또는 자원 부담자로 부상하였다는 것을 의미하는 것은 결코 아니다. 가족, 친척, 이웃 등은 여전히 중요한 서비스 전달자이며, 시장과 기업, 그리고 자원조직 등도 사회복지의 공급에서 역시 커다란 역할을 담당해 왔다. 그럼에도 사회복지를 둘러싼 정책결정자들과 연구자들의 관심은 국가복지(state welfare)에 모아져 있었고, 다른 공급주체들이 담당하고 있는 사회복지에 대한 역할은 소홀하게 다루어지거나 아예 간과되어 왔다.

이러한 경향은 1980년대 영국의 대처정부와 미국의 레이건 행정부에 의해 대표되는 신보수주의 정권의 등장과 더불어 바뀌기 시작하였다. 특히, 1980년대 후반 이후 본격화된 세계화의 담론은 각국의 사회정책과정에서 신자유주의자들의 영향력을 높였으며, 복지국가에 대한 우파의 비판에 기름을 부었다. 이들에 따르면, 복지국가는 미시적 수준에서 개인의 경제활동에 대한 동기를 떨어뜨려 복지 의존성(welfare dependency)을 높이고, 거시적 수준에서 사회내 하위계층(underclass)의 형성을 초래하며 경제성장에 저해가 된다는 것이다. 그리하여 이들은 사회복지에 대한 국가의 책임과 역할이 시장, 가족, 지역사회, 자원조직 등 다른 다양한 공급주체들에 의해서 대체되어야 한다고 주장한다. 이러한 주장은 1980년대 초반 이후 사회정책연구자들 사이에서 복지다원주의(welfare pluralism), 혹은 복지혼합경제(the mixed economy of welfare)를 통하여 뒷받침되었다. 복지다원주의 또는 복지혼합경제는 다음과 같은 몇 가지 중요한 특징을 지니고 있다.

첫째, 복지다원주의에서는 사회복지 공급을 위한 주체로서 국가 이외의 다른 주체들, 즉 상업부문(*commercial sector*), 비공식부문(*informal sector*), 자원부문(*voluntary sector*) 등이 존재한다고 본다(Johnson, 1987). 복지국가의 발달을 설명하는 대표적인 관점들 중 하나인 노동계급의 정치적 동원화를 주장하였던 Esping-Andersen(1985)은 복지국가 건설의 프로젝트를 “시장에 대항하는 정치”(politics against market)라고 설명한 바 있다. ‘시장의 축소와 국가의 확대’ 그리고 ‘정치적 분배원리에 의한 시장배분원리의 대체’라는 그의 정치경제적 해석의 탁월함에도 불구하고, 국가와 시장을 대립적 위치에 놓는 그의 설명방식은 한 사회내에서 사회복지 공급의 현실을 제대로 이해하기 어렵다. 오히려, 복지국가의 확대에도 불구하고 시장은 노동력의 재생산과정에서 자신의 역할을 꾸준히 확대해 왔으며, 가족은 여전히 노동력 재생산을 위한 기본 단위가 되고 있다. 이러한 맥락에서 Evers(1990)은 아래 <그림 1>에서 보는 바와 같이 국가, 시장, 자원부문, 비공식부문으로 구성되어 있는 복지체계모델(*welfare system model*)을 제시하고 있다. 이 모델에서 그는 한 사회의 복지체계는 복지공급을 위한 여러 부문들로 구성되어 있으며, 이들은 복지공급과정에서 서로 복잡한 관계를 맺고 중첩된 역할을 수행함에 따라 다양한 유형의 복지혼합을 형성한다고 강조한다.

<그림 1> 복지체계 모형

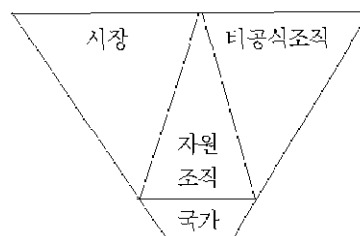


자료: Evers(1990), Svetlik(1990)에서 재인용.

둘째, 복지다원주의에서는 국가가 자원조직, 비공식조직 그리고 시장 등이 담당해 왔던 복지공급의 역할을 효과적으로 대체할 수 없다고 주장한다. 즉, 복지국가가 너무 집권화, 관료화되고 권위주의적 성격을 지니고 있기 때문에, 서비스의 질과 사회경제적 비용의 측면에서 볼 때 다른 공급주체들에 비해 열등한 지위에 있다는 것이다. 이에 덧붙여, 복지국가는 다양한 사회적 욕구에 대하여 신속하게 대응하기 어렵고, 수혜자들은 단순히 서비스를 제공받는 수동적 존재로 머물게 된다고 본다. 이에 대한 해결책으로서 복지다원주의에서는 분권화(*decentralization*)와 수혜자들의 참여(*participation*), 혹은 권한부여(*empowerment*)에 관심을 기울이고 있다(Johnson, 1987).

셋째, 복지다원주의에서는 사회복지에 대한 역할과 책임이 국가로부터 다른 공급주체들에게 옮겨져야 한다고 주장한다. 다시 말해서, 복지다원주의에서는 복지공급자로서, 소득이전자로서 국가의 역할이 축소되어야 하며 국가가 담당해왔던 대부분의 공급자로서의 역할은 가족, 지역사회, 시장 등으로 넘겨져야 한다는 것이다. 대신에 국가는 자발적 부문 또는 비공식부문에 재원을 보조하는 재원 보조자(*financial supporter*)로서의 역할과 시장에 대한 규제자(*regulator*)로서의 역할을 유지하여야 한다는 것이다. 이러한 주장은 아래 <그림 2>에서 보는 바와 같이 사회복지에 대한 국가역할의 축소를 전제하는 것이며, 국가의 이상적 역할은 잔여적이어야 한다는 것이다. 복지문제에 대해 소극적 입장에 서있는 보수주의자들이 국가 역할의 축소를 정당화하는 구실로서 복지다원주의를 옹호하고 있는 것은 우연히 아니다. 따라서 복지다원주의자들은 탈상품화(*decommodification*) 정도가 매우 낮은 복지체제를 선호한다고 할 수 있다.

<그림 2> 복지다원주의의 복지체제



넷째, 복지다원주의자들에 따르면, 사회정책 연구에서 핵심은 사회복지의 제공을 위하여 어떤 공급주체를 선택할 것인가의 문제가 아니라, 가장 효율적으로 서비스를 전달하기 위하여 어떻게 각 공급주체들간의 역할을 결합할 것인가의 문제라고 주장한다. 정치사상적 측면에서 설명하자면, 복지다원주의는 신우파(*the New Right*)의 사상과 맥을 같이한다. 신우파들의 주장에 따르면, 국가에 의한 사회보장과 노동규제는 기업의 노동비용을 높이게 됨에 따라 자국 기업의 경쟁력을 떨어뜨린다. 따라서 국가 복지 영역은 지나친 국가개입이 파생하는 문제점이 무엇인지를 보여줌과 동시에 시장 원리가 시급히 적용되어야 할 곳이 어디인지를 가장 분명하게 예시해준다는 것이다. 사실, 정부에 의한 서비스 공급이 경쟁의 결여와 주인-대리인 문제(*principal-agent problem*)를 안고 있기 때문에 X-비효율성을 야기할 수밖에 없다는 주장은 관료제에 대한 경제학적 접근을 시도하는 사람들의 오랜 비판이기도 하다. 가장 대표적으로 Niskanen은 정부의 관료가 서비스를 독점적으로 공급하게 되는 경우에, 국민들의 효용보다는 자신들의 효용, 즉 보수, 명성, 자신이 속한 부서의 이익, 권력, 후원적 관계의 형성 등을 추구하기 때문에 결국 자기가 속한 부처 예산의 극대화를 추구한다고 주장한다(Niskanen, 1973). 이러한 주장들은 복지다원주의자들에 의해 국가복지의 축소를 정당화하는 근거로 활용되고 있다. 이들에 따르면, 국가복지체계에서 비용절감과 동시에 수혜자들의 효용을 극대화하기 위한 최상의 방법은 시장 원리를 도입하는 것이라고 주장한다. 결국, 복지다원주의자들은 복지의 '상품화'를 추구한다고 볼 수 있다.

요컨대, 복지다원주의 혹은 복지혼합경제에서 새로운 것은 사회복지 공급자로서 국가역할의 축소를 주장한다는 데 있다. 즉, 복지다원주의는 복지공급의 주체가 다양하게 존재한다는 것을 강조하는 수준에 그치는 것이 아니라 현대 복지국가의 위기에 대처하기 위한 하나의 방편으로 국가복지의 축소와 역할의 이전을 주장하고 있는 것이다.

## 2) 복지다원주의의 평가

1980년대 이후 신보수주의 정권들, 특히 영국의 대처정부는 공공부문의 민영화와 시장원리의 도입을 정당화하기 위한 수단으로 복지다원주의를 적극적으로 활용하였

다. 1) 한편, 사회민주주의자들은 국가복지의 축소를 주장하는 복지다원주의자들의 주장에 대하여 기본적으로 찬성하지 않는다. 그러나 복지다원주의자들이 주장하고 있는 서비스전달 과정에서 수혜자의 참여와 분권화, 비관료적인 조직운영 등은 국가복지 전달체계의 개혁을 위하여 필요한 전략이라고 본다. 이와 같이 복지국가에 대한 정치적 입장의 차이에 따라 복지다원주의에 대한 평가가 다르게 이루어지고 있다.

이러한 평가의 차이에도 불구하고, 복지다원주의자들의 주장은 사회복지의 이론적, 실천적 측면에서 유의미한 기여를 해 왔음을 부정할 수 없다. 사회정책을 연구하는 학자들은 이제 국가복지뿐만 아니라 시장, 비공식부문, 자원부문 등이 사회복지에서 담당하는 역할에 관심을 기울이고, 이들간의 적정한 관계를 탐색하게 되었다. 또한, 정책결정자들도 국가복지와 사회복지를 동의어로 인식하지 않으며, 사회복지에 대한 다양한 공급주체의 역할에 관심을 지니고 포괄적 사회정책을 모색하게 되었다. 즉, 사회정책은 복지국가(welfare state)가 아닌 복지체계(welfare system)의 관점에 기초하여 설계되고 있다. 이러한 시각은 제도적 복지국가들뿐만 아니라 잔여적 복지체도를 갖추고 있는 나라들에서도 사회복지서비스의 조직과 전달체계를 재구성하는데 유용한 시각을 제공한다.

그러나 복지다원주의에서는 사회복지 공급자로서 국가역할의 축소와 이점을 주장한다는 점에서 비판을 면키 어렵다. 사회복지 서비스의 공급주체, 재원, 그리고 전달체제와 관련한 분권화는 복지서비스의 분절화(fragmentation)를 야기할 수 있다(Johrson, 1993: 59). 또한, 참여가 권력의 분산을 가져오는 것은 사실이지만 만병통치약은 아니다. Higgins(1979: 125)가 지적하는 것처럼 참여가 소득과 부의 전반적인 재분배 혹은 계급, 신분 및 권력의 불평등을 제거하지는 못한다. 특히, 사회복지 전

1) 잘 알려진 바와 같이 대처 정부는 사회복지서비스의 생산과 전달에서 경쟁원리를 도입하였다. 경쟁은 사회복지 공급주체인 국가, 자발적 부문, 상업적 부문간의 경쟁뿐만 아니라 각각의 부문에서 개별 주체들간의 경쟁을 포괄하는 것이다. 특히, 1990년 국민보건서비스와 지역사회보호에 관한 법률(the NHS and Community Care Act)의 제정을 통하여 지역사회보호 사업에서 혼합경계의 강화를 시도하였다. 이 법의 집행을 통하여 지방정부의 사회복지국은 서비스수혜자의 욕구를 파악하고, 서비스를 가장 효율적으로 제공할 수 있는 공급자들로부터 서비스를 구매할 수 있는 권한과 책임을 부여하였다(Wistow, et al, 1994). 즉, 지방정부 사회복지국은 직접적 공급자의 역할이 약화되고, 서비스 구매와 계약기능을 부여받아 구매자로의 지위를 얻게 되었던 것이다. 지역사회보호에서 혼합경계를 강화하려는 이러한 시도는 사회복지서비스의 생산과 전달에서 시장메커니즘의 원리를 도입하여 효율성을 강화하기 위한 것이었다.



달과정에서 수단으로서의 참여가 목적으로 바뀌는 것을 경계하여야 할 것이다.

그러나 무엇보다도 복지다원주의의 가장 큰 분제점은 서비스 수준의 불평등을 심화시킨다는 데 있다. 사회복지의 공급자로서 시장의 역할을 강화하는 것이 국가 역할의 축소를 수반하는 것이라면, 서비스의 불평등이 증가할 수밖에 없다. 이는 시장이 욕구(*needs*)에 대응하는 것이 아니라 지불능력에 기초한 수요(*demands*)에 대응하기 때문이다. 또한 사회복지에서 자원부문의 역할은 계층별 그리고 지역별로 차이를 보인다. Svetlik(1990: 12)에 따르면, 자원부문은 주로 도시지역의 중산층을 중심으로 조직되어 있기 때문에 중산층의 이해를 대변하는 경향이 있으며, 결과적으로 저소득 계층의 이해가 배제된다. 이에 덧붙여, 비공식 부문에 의한 사회복지 공급 역시 불평등성을 지니고 있다. 예컨대, 부유한 가족은 가난한 가족에 비하여 가족내 사적이전이 보다 활발할 개연성이 높다. 또한 가족내에서 복지서비스의 공급은 여성에 대한 불평등을 야기할 수 있다. 유교문화권에 있는 동아시아 지역의 국가들에서 부모에 대한 부양은 주로 장남, 특히 큰며느리에 의하여 이루어지고 있으며, 아이의 육아는 가족 구성원, 특히 할머니가 주로 담당한다는 것은 잘 알려진 사실이다. 이러한 면에서 최근 Esping-Andersen(1999)은 탈상품화에 대비되는 탈가족화(*defamilization*)라는 새로운 개념을 제기하고 있다. 그에 따르면, 동아시아 국가는 서비스 공급에서 탈가족화의 정도가 낮다고 하겠다.

요컨대, 복지다원주의는 복지국가의 확대와 함께 그간 이론적·실천적 수준에서 소홀하게 다루어져 왔던 다양한 복지공급주체들에 대한 관심을 복원시키고 있다. 즉, 사회복지의 제공주체로서 국가의 역할과 함께 시장, 비공식부문, 자원부문 등의 역할을 포괄적으로 고려할 것을 강조한다. 특히, 서구 복지국가의 재편과정에서 비공식부문과 자발적 부문의 잠재력을 다시 일깨운다는 일 자체는 국가복지주의의 위력 아래서 다른 어떠한 가능성도 있고 살던 많은 이들에게 새로운 인식의 지평을 열어주고 있다고 평가할 수 있다(안병영, 1993: 50). 그러나 복지다원주의자들은 국가복지의 축소와 함께 사회복지에서 시장, 비공식부문, 자원부문 등에 의한 역할 대체를 주장하고 있다. 따라서 복지다원주의가 복지국가의 축소에만 기여하고 비국가부문의 잠재력을 개발하지 못하는 경우, 사회복지 총량의 감소를 초래할 수 있다. 특히, 비공식부문이나 자원부문 등의 역할이 증대하지 않으면서 시장의 역할만이 강조된다면 복지체제의 상품화 정도가 높아지는 것을 피할 수 없다.

따라서 복지다원주의 혹은 복지혼합경제의 관점은 선택적으로 수용되어야 할 것이다. 즉, 복지다원주의로부터 그간 국가복지의 확대과정에서 소홀히 다루어져 왔던 비국가부문, 즉 시장, 비공식부문, 자발적 부문 등에 대한 관심과 분권화와 참여에 대한 통찰을 배워야 할 것이다. 그러나 이러한 관심이 사회복지의 제공에 대한 국가의 잔여적 역할을 정당화하는 구실로 활용되어서는 안 된다. 이러한 맥락에서 Evers와 Oik는 복지다원주의와 구분되는 개념으로 복지혼합(welfare mix)을 사용할 것을 제안하고 있다(Evers and Oik, 1991:77). 즉, 복지혼합이 한 사회내에서 사회복지에 대한 책임과 역할이 국가, 시장, 비공식부문, 그리고 자원부문간에 어떻게 나누어져 있는지 보여주는 경험적·기술적 개념이라면, 복지다원주의는 특정 공급주체에 대한 선호를 지니고 있는 가치지향적·치방적 개념이라고 할 수 있다.

### 3. 복지혼합의 분석틀 탐색

#### 1) 복지혼합(Welfare Mix)의 구성

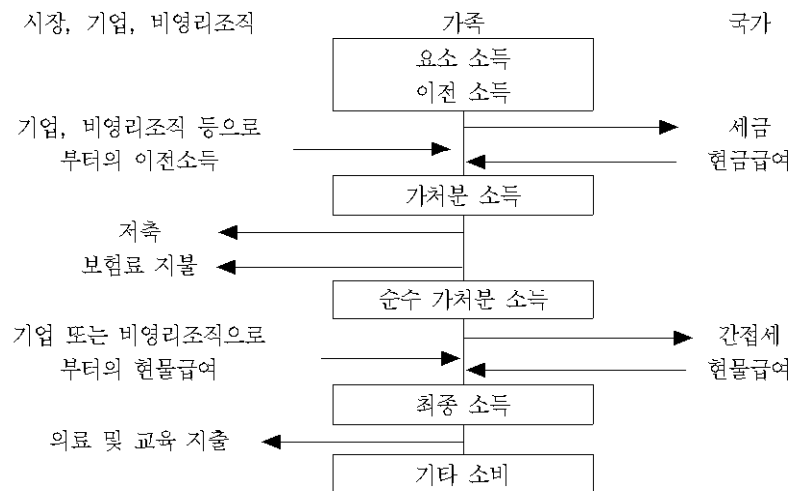
한 국가에서 사회복지의 수준은 국가복지만을 의미하는 것이 아니며, 위에서 언급한 바와 같이 국가, 시장, 비공식부문, 자원부문 등 다양한 공급주체들이 수행하는 역할의 혼합에 의하여 결정된다. 따라서 개별 복지국가들은 서로 다른 복지혼합을 시니고 있으며, 어느 한 사회에서 복지혼합의 내용 또한 시간의 경과에 따라 끊임없이 변화한다. 이를 다시 시민 개개인의 소득과 관련하여 설명하면, 개인의 복지를 결정하는 소득은 시장에서 받는 임금 이외의 다양한 원천들로부터 직·간접적인 영향을 받는다는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 Standing(1999)은 사회소득(social income)이라는 개념을 통하여 근로자 개인의 복지에 영향을 미치는 원천을 다음과 같이 설명하고 있다.

$$\begin{aligned} \text{사회소득} &= \text{임금} + \text{가족, 친척, 지역사회로부터 급여와 원조} + \text{기업복지} \\ &+ \text{국가로부터 급여} + \text{개인의 투자소득} \end{aligned}$$

Standing의 사회소득 개념으로부터 근로자 개인의 복지는 임금과 투자소득, 기업 복지, 국가의 복지급여, 그리고 가족, 친척, 또는 지역사회로부터 받는 급여와 원조 등의 다양한 원천에 의하여 영향을 받는다는 것을 알 수 있다. 이러한 인식을 바탕으로, Gough & Kim(2000)은 <그림 3>에서 보는 바와 같이 사회복지의 현실을 이해할 수 있는 복지혼합 모델을 제시하고 있다.

Gough & Kim이 제시하고 있는 복지혼합 모델에서는 사회복지의 제공주체를 보다 구체적으로 국가, 시장, 비영리조직, 기업, 그리고 가족으로 구분하고 있다. 또한 모델에서는 한 사회에서 사회복지의 수준은 어느 한 부문에 의하여 배타적으로 지배되는 것이 아니며, 각 부문들이 담당하는 복지의 혼합을 통하여 결정된다는 것을 보여준다. 따라서 각 공급주체의 사회복지에 대한 역할의 변화에 따라 복지혼합의 내용이 변화한다는 것을 전제한다. 그런데 사회복지의 제공에서 각각의 부문들은 나름대로의 장·단점을 지니고 있다. 여기에서는 각 부문별로 사회복지에 대한 역할을 살펴보고자 한다.

<그림 3> 복지혼합 모델



자료: Gough and Kim(2000)을 수정 작성.

## (1) 국가

〈그림 3〉의 복지혼합 모델에 따르면, 국가는 세금과 급여 및 서비스의 제공을 통하여 개인의 복지에 직접적인 영향을 미치고 있다. 복지급여 및 서비스와 관련하여 오늘날 대부분의 국가는 크게 3가지 방식을 활용하고 있다(Gough and Eardley, 1996: 2~3). 첫째, 국가는 특정한 사회적 범주에 속한 모든 사람들에게 소득 또는 고용상태 등과 관계없이 보편적 급여를 제공하고 있다. 둘째, 국가는 사회보험체계의 운영을 통하여 급여를 제공한다. 이때 급여의 수급은 고용상태 및 기여금 납부 여부에 따라 결정된다. 셋째, 국가는 특정 수급조건을 충족하는 사람들을 대상으로 자산조사 급여(*means-tested benefits*) 또는 소득관련 급여(*income-related benefits*)를 제공한다. 그러니 이상의 3가지 방식 이외에도 국가는 법을 통하여 기업이 특정 급여를 제공하도록 강제하거나, 민간 공급자의 활동에 대한 규제를 통하여 사회복지에 간접적인 영향을 행사하고 있다. 이러한 점을 종합적으로 고려할 때, 사회복지에 대한 국가의 역할은 다음과 같이 소득이전자(*income transferor*), 서비스 공급자(*service provider*), 재원보조자(*financial supporter*), 규제자(*regulator*)로 구분하여 설명할 수 있을 것이다(Shin, 2000c: 30~32).

첫째, 국가는 소득이전자의 역할을 담당한다. 사실, 사회보장체계의 핵심은 조세체계를 통하여 어느 한 집단으로부터 다른 집단으로 소득을 이전시켜주는 것이다. 소득의 이전은 일반적으로 저소득층을 위한 소득재분배의 성격을 지니고 있으며, 이를 통하여 국가는 사회구성원간의 통합과 연대를 도모한다.

둘째, 국가는 교육, 보건, 대인사회서비스 등의 사회서비스를 제공하는 서비스 제공자의 역할을 담당한다. 오늘날 대부분의 나라들에서 정부는 가장 규모가 큰 고용주이며, 국가는 이들을 통하여 복지 서비스를 제공한다. 이와 같은 서비스 제공자의 역할을 수행함으로써 국가는 노동력의 재생산에 기여한다.

셋째, 국가는 재정체계를 통하여 사회복지에 간접적인 영향을 미치는 재원보조자의 역할을 수행한다. 조세는 단순히 정부재정의 원천이 아니라 정부가 활용할 수 있는 사회정책 수단이다(Pond, 1980: 47). 조세는 특정 활동을 조장 또는 억제하기 위한 수단으로 활용될 수 있다. 예컨대, 누진세 체계와 세금공제 등은 사회복지에 대한 정부지출과 유사한 효과를 가질 수 있다. 또한 정부는 자원부문을 활성화하기 위해 기업의 기부금에 대해서는 소득을 공제해주거나 보조금을 제공하기도 한다.

넷째, 국가는 비공공부문의 운영과 관련한 조건과 기준 등을 설정하고 운영을 감독하는 규제자의 역할을 수행한다. 특히, 시장 메커니즘을 통하여 서비스를 제공하는 경우 시장실패의 문제를 안고 있으므로 정부에 의한 규제가 필요하다.

사회복지와 관련한 이상의 네 가지 역할은 모든 국가들에서 발견할 수 있는 것들이다. 그러나 이들간의 중요성 정도는 나라별로 그리고 동일 국가에서도 시기에 따라 다르게 나타난다. 오늘날 세계화 달론의 영향으로 인하여 사회복지의 공급 및 전달과정에서 소득 이전전자로서 그리고 서비스 공급자로서 국가의 역할이 축소되고 있음을 볼 수 있다. 그러나 사회복지에 대한 국가역할이 지속적으로 변화함에도 불구하고, 국가는 사회복지와 관련하여 다른 부문들에서 발견할 수 없는 장점을 지니고 있다는 것을 기억하여야 할 것이다. 즉, 국가는 국가복지를 통하여 사회적 형평과 평등을 높이는 데 기여할 수 있으며, 국민들의 사회권(*social rights*)을 보장할 수 있다.

## (2) 시장

〈그림 3〉에서 보는 바와 같이 시장은 복지공급의 중요한 주체이며, 사회복지에 대한 시장의 역할은 개인의 금융 및 복지서비스의 구입을 통하여 이루어진다. 사실, 자본주의 경제체제에서 시장을 통한 복지서비스의 제공은 그 정도의 차이는 있을지언정 지극히 당연한 현상이다. 그러나 서구의 경우, 복지국가의 확대과정에서 국가에 의한 복지서비스의 제공과 전달이 정치·도덕적 우월성을 얻게되고, 케인즈주의가 정책 패러다임으로 자리잡게 되면서 시장에 의한 복지서비스의 제공은 관심의 영역으로부터 멀어져 갔다. 단지, 국가에 의한 복지제공을 정당화하는 과정에서 시장에 의한 복지제공의 한계를 언급하는 것이 고조되었다. 주지하는 바와 같이, 이러한 경향은 1980년대 신보수주의 정권의 등장과 함께 바뀌었다. 이들은 보다 효율적인 복지체계를 구성하기 위하여 서비스의 생산과 전달체계에서 시장원리를 도입하였다. 보다 구체적으로 시장내에서 사회복지 및 서비스 제공은 의료보험, 개인연금보험 등의 금융 서비스 시장과 교육, 의료, 요양, 주택 등의 복지서비스 시장을 통하여 이루어진다(Brunsdon, 1998: 155). 시장에서 공급자는 이익을 목적으로 개인에게 금융 및 복지 서비스를 판매하며, 구매자는 다양한 이유에서 자신의 지불능력에 따라 서비스를 구입한다.

그런데, 사회복지 서비스의 민영화, 즉 시장을 통한 서비스의 공급은 시장메커니

증이 개인의 욕구가 아닌 지불능력에 대응하기 때문에 여러 가지 문제점을 유발할 수 있다. 먼저, 시장을 통한 복지서비스의 제공은 사회적 형평과 평등의 관점에서 본다면 가장 취약하다. 또한 시장실패라는 시장의 본질적 한계로 인하여 시장은 복지서비스의 제공에서 자기조정력이 미약하며, 서비스 전달의 안정성이 낮을 수 있다. 따라서 국가는 시장의 서비스 제공 및 전달과정에 대한 적절한 규제를 실시하여야 한다.

### (3) 비영리조직

〈그림 3〉의 복지통합모델에서 보는 바와 같이 비영리조직은 급여 및 서비스의 제공을 통하여 사회복지의 한 부분을 담당하고 있다. 비영리조직은 일반적으로 자원부문(*voluntary sector*), NGO, 혹은 제3 섹터 등으로 불리는데, 그 유형이 매우 다양하여 개념을 명확하게 정의하는 것은 쉽지 않다. Deakin(1998)에 따르면, 자원부문은 공식적으로 구성된 자발적·비구조적으로 활동하는 조직으로서 국가, 시장, 비공식 부문에 속하지 않는 모든 조직을 말한다. 따라서 자원부문에서는 조직운영을 위하여 유급 성원을 고용하기도 하며, 비록 이익추구를 목적으로 하지 않지만 서비스를 구매하기도 한다. 따라서 자원부문은 이익을 추구하지 않는다는 점에서 시장과 구분되며, 공식적 성격을 지닌다는 점에서 비공식부문과 구분된다고 하겠다.

오늘날 자원부문의 활동에 대한 관심은 영국의 경험에서 보는 바와 같이, 복지통합경제에 대한 강조와 함께 높아가고 있다. 즉, 사회복지에서 정부의 역할이 공급자보다는 권한부여자(*enabler*)를 지향해 감에 따라, 정부는 외주계약(*contracting out*)을 통하여 과거 정부가 담당했던 서비스 제공을 자원부문이 담당하도록 하는 경우가 늘고 있다. 이에 따라 자원부문에 대한 관리, 서비스 기준의 설정, 회계책임성의 확보 등의 새로운 문제가 제기되고 있다. 한편, 자원부문에서 채용의 조달은 개인 및 회사의 기부금, 자선단체로부터의 보조, 정부지원, 자체수입 등을 통하여 이루어지고 있는데(Deakin, 1998: 164), 자원부문이 공익추구를 목적으로 하는 경우에 누구로부터 채용을 조달할 것인가의 문제는 중요한 운영상의 이슈가 될 수 있다.

### (4) 기업

Titmuss(1958)는 일찍이 복지가 제공되는 형태를 세 가지, 즉 사회서비스(*social services*), 재정복지(*fiscal welfare*), 기업복지(*occupational welfare*)로 구분하면서, 한 나

라의 복지수준을 판단하는 데는 이 세 가지를 종합적으로 고려해야 한다고 주장한 바 있다. 그가 지적한 바와 같이 사회복지의 제공에서 기업은 중요한 역할을 담당하고 있다. <그림 3>의 복지혼합모델에서도 기업은 급여 및 서비스의 제공을 통하여 개인의 복지에 영향을 주는 복지혼합의 구성요소임을 보여준다. 그러나 복지혼합에서 기업이 담당하는 역할에 대하여 관심을 기울이기 시작한 것은 그리 오래된 일이 아니다. 최근 발표된 OECD의 연구보고서에서는 사회복지의 제공과 관련하여 공공부문, 즉 국가 이외의 공급주체가 제공하는 민간급여(*private social benefits*)의 중요성을 강조하고 있다(Adema and Einerhand, 1998).

기업이 제공하는 기업복지란 고용이라는 조건과 결부되어 임노동자에게 분배되는 임금을 제외한 다양한 형태의 서비스와 부가급여를 포괄하는 것이다. 기업복지는 국가가 법을 통하여 급여를 지급하도록 강제하는 법정기업복지와 기업이 자발적으로 혹은 단체협약에 따라 지급하는 급여 및 서비스를 제공하는 자발적 기업복지로 구분할 수 있다. 따라서 기업복지는 반드시 시장원리에 따라 작동하지 않는다는 점에서 시장 부문과 구분된다. 한편, 기업복지는 국가복지와 비교하여 다음과 같은 현격한 차이를 지닌다(Titmuss, 1958: 41). 기업복지는 실시의 주체가 기업이기 때문에 기업의 생존과 불가분의 관계를 가진다는 점에서 자본주의의 구조법칙에 더 종속적이며, 급여혜택의 근거가 욕구가 아니라 고용이라는 자격조건에 있어 사회적 불평등을 감소시키는 효과를 지니지 못한다.

##### (5) 가족

사회복지의 제공에서 가족의 역할은 ‘비공식 부문’(*informal sector*)에 대한 관심이 높아지면서 주목을 받아 왔다.<sup>2)</sup> 특히, 동아시아 복지모델에 관심을 갖고 있는 서구 학자들과 보수적 정치인들은 사회복지에서 가족의 역할을 강조하고 있다. 위에서 본 <그림 3>의 복지혼합모델에서는 가족의 역할을 가족내 이전소득으로 제한하여 설명

2) 공식부문과 대조되는 개념으로서 비공식부문이 제공하는 사회복지란 지역사회에 거주하는 보호를 요하는 사람들에게 가족, 친척, 친구, 혹은 이웃이 무료로 서비스를 제공하는 것을 일컫는다. 반면에, 공식부문(*formal sector*)은 사회사업종사자(*social workers*), 보호관리자(*care managers*), 지역간호사(*district nurse*), 방문보호자(*home careers*) 등 보수를 받는 전문직업인 혹은 준전문직업인으로 구성되어 있으며, 일반적으로 정부가 담당하는 대인사회서비스를 말한다(Ungerson, 1998: 169).

하고 있지만, 사실 가족은 대인서비스를 제공하는 중요한 주체이다. 즉, 가족내 보호는 노동력의 재생산에 기여하는 기본적 메커니즘이라고 할 수 있다.

가족을 포함한 비공식부문에서 서비스의 제공은 금전적 동기가 아닌 유대관계에 기초한 사랑, 의무, 호혜성 등을 바탕으로 한다는 점에서 다른 부문들과 구분된다. 그러나 흥미롭게도 서구의 복지국가의 경우, 서비스의 제공에서 가족의 역할에 주목하기 시작한 것은 1970년대 초반 이후 여성론자들이 가족내 여성의 지위와 이들의 다양한 역할(아내, 주부, 어머니)을 강조하면서부터이다. 여성론자들에 따르면, '지역사회의 보호는 가족내 보호와 동일하며, 가족내 보호는 여성에 의한 보호와 동일하다'는 것이다(Finch and Groves, 1980). 그리하여, 지역사회보호 또는 가족내 보호는 본질적으로 여성에 대한 착취를 수반한다고 본다. 가족내 여성의 역할에 대한 여성론자들의 비판적 평가는 복지서비스의 제공에서 비공식부문에 대한 학문적 관심뿐 아니라 정부의 정책적 관심을 불러오게 되었다.

비공식 부문에 대한 정부의 정책의제(*policy agendas*)는 비공식 보호자들의 지속적인 수급을 위한 대책과 비공식부문을 지원하기 위한 최상의 방식이 무엇인가에 집중되고 있다(Ungerson, 1998: 172). 여성의 노동시장진출이 늘고, 전통적 가족구조가 붕괴해 감에 따라 가족내 보호에 대한 의무감이 약화되고 있는 현실에서 서구의 많은 복지국가들은 가족내 보호를 촉진시킬 수 있는 다양한 방식들을 모색하고 있다. 비공식 부문에 대한 정부의 지원이 보호자에게 사회보장급여의 형태로 주어져야 할지 아니면, 피보호자들에게 현금의 형태로 주어져야 할지의 문제 또한 새로운 정책의제로 떠오르고 있다. 그러나 가족으로 대표되는 비공식보호는 평등의 측면에서 본다면 취약할 수밖에 없다.

이상에서 우리는 복지혼합을 구성하는 다양한 부문들의 역할을 살펴보았다. 그런데 복지서비스의 공급과정에서 각각의 부문들은 서로 배타적, 경쟁적 관계에 있는 것만은 아니며, 상호 보완적 관계를 형성하고 있다. 다음에는 복지혼합을 측정 위한 지표에 대하여 살펴보고자 한다.

## 2) 복지혼합의 측정을 위한 지표의 선정

앞서 제시한 복지혼합의 모델에서는 한 사회내에서 이루어지고 있는 복지혼합을



국내적 부문에 국한하여 논의하였다. 그러나 많은 개발도상국가들의 경우에 사회복지의 제공에서 국내부분보다는 외국으로부터의 지원이 더 큰 비중을 차지하는 경우가 허다하다. 우리나라에서도 6·25 전쟁 이후로부터 1960년대 초반까지 사회복지의 공급에서 미국을 비롯한 국제자선단체의 지원이 차지하는 비중이 매우 높았었다.<sup>3)</sup> 이러한 사실은 한 사회내에서 이루어지는 복지혼합의 내용을 보다 정확하게 파악하기 위해서는 국내부분뿐만 아니라 외국으로부터 들어오는 다양한 유형의 원조 및 서비스의 제공을 포함하여야 한다는 것을 보여준다. 이러한 맥락에서 Gough(1999)는 복지혼합의 구성부문을 <표 1>에서와 같이 국내적 수준과 국제적 수준으로 나누어 정리하고 있다.

Gough는 복지혼합을 구성하는 각각의 부문이 사회복지의 제공에서 어떠한 역할을 담당하는지 보여줄 수 있는 지표들을 제시하고 있다. 첫째, 복지혼합에서 국가의 역할을 파악하기 위해서는 정부가 사회보장 및 서비스에 지출한 금액과 사회보험기금에서 지출된 복지급여를 포괄하여 살펴보아야 한다. 둘째, 시장부문이 복지혼합에서 차지하는 역할을 알기 위해서는 개인이 시장에서 금융서비스와 복지서비스를 구입하기 위하여 지출한 비용을 살펴보아야 한다. 셋째, 비영리조직이 복지혼합에서 담당하는 역할을 파악하기 위해서는 NGO 혹은 비영리 조직이 제공하는 급여와 이들이 서비스 구입을 위하여 지출한 비용을 살펴보아야 한다. 넷째, 기업이 복지혼합에서

<표 1> 복지혼합의 측정을 위한 지표

	국내적	국제적
국가	현금급여, 사회서비스	국제기구 또는 외국으로부터 원조 혹은 서비스
시장	민간보험, 교육 및 의료 등의 복지서비스	다국적 기업이 운영하는 민간보험, 교육 및 의료 등의 복지서비스
비영리조직	NGO 혹은 비영리조직이 제공하는 급여, 서비스	국제 NGO로부터 원조, 서비스.
기업	국내 기업이 제공하는 기업복지	다국적 기업이 제공하는 기업복지
가족	가족내 사적이전, 직접적 보호서비스	외국거주 가족으로부터 송금

자료 : Gough, 1999.

3) 6·25 전쟁 이후 1950년대 동안 외국의 원조구조물자의 양은 정부의 전체 사회보장 및 서비스에 소요된 지출의 80% 이상에 해당하는 금액이었다(Shin, 2000b: 171).

담당하는 역할을 파악하기 위해서는 기업복지를 실시하기 위하여 기업이 지출한 비용을 살펴보아야 한다. 끝으로 복지혼합에서 가족이 담당하는 역할은 가족내 사적이전의 금액과 가족에서 이루어지는 보호서비스를 통하여 확인할 수 있다. 단, 가족내 보호는 이를 화폐적 가치로 환산하기 어렵다는 한계가 있을 수 있다. 한편, 한 사회내의 복지혼합에서 국제기구나 다른 국가들, 혹은 다국적 기업이 차지하는 역할은 위의 <표 1>에서 제시하는 지표를 통하여 평가할 수 있을 것이다.

#### 4. 한국 복지혼합의 실제

오늘날 한국에서 국제기구, 외국 정부, 혹은 다국적 기업이 사회복지에서 차지하는 역할은 매우 미미하여 무시해도 좋은 수준이다. 그러므로 여기에서는 국내의 복지공급주체들에 국한하여 사회복지에 대한 역할과 책임이 어떻게 배분되어 있는지를 다루고 있다. 한국 복지혼합의 현실을 이해하기 위하여 먼저 최근 Gough·Kim(2000)이 계산한 복지혼합의 추계로부터 논의를 시작하고자 한다. 다음 <표 2>에서는 1990년에서 1997년까지 8년 동안 국가, 시장, 비영리조직, 기업, 그리고 가족이 교육, 의료 및 사회보장을 포함한 사회복지영역에서 역할과 책임을 어떻게 분담해 왔는지 보여준다.

먼저, 지난 8년의 기간 동안 우리나라에서 사회복지의 중요성이 높아졌음을 알 수 있다. 즉 교육, 의료, 사회보장의 영역에 사용된 총비용이 국민총생산(GDP)에서 차지하는 비중을 보면, 1990년 17.41%이었던 것이 1997년에는 22.43%로 증가하였다. 복지혼합의 총량에서 국가가 차지하는 비중은 1990년 36.9%에서 1997년 39.1%로 증가하였으나, 전기간을 걸쳐 40%를 넘지 못하고 있다. 시장은 복지혼합에서 국가 다음으로 큰 역할을 담당하고 있는데, 1997년 현재 전체 사회복지 총량의 약 30%를 공급하고 있다. 복지혼합에서 기업의 역할은 1990년 12.2%를 차지하던 것이 1997년에는 17.2%로 증가하여 가장 큰 폭의 상승을 보였다. 반면에, 가족이 복지혼합에서 차지하는 비중은 감소하였는데, 1990년 14%를 차지하던 것이 1997년에는 11.7%로 줄어들었다. 그러나, 이러한 평가는 '도시근로자가구 소득'자료에서 추계한 가족내 사적이전에 국한된 것으로 가족의 역할에 대한 과소평가의 위험이 있다. 예를

들면, 노인이 자기 자식과 함께 살 경우, 상당한 정도의 가족내 사적이전이 이루어지고 있으나 '도시근로자가구 소득자료'에서는 이를 포함하지 않고 있다. 또한 가족내 보호를 화폐적 가치로 환산하여 포함한다면, 복지혼합에서 차지하는 가족의 역할은 훨씬 늘어날 것이다. 끝으로 비영리조직은 다른 부문들과 비교할 때, 사회복지의 체계에서 매우 미약한 역할을 담당하고 있는데, 1997년 2.8%에 머물고 있다.

〈표 2〉 한국의 복지혼합 추계: 사회보장, 교육, 의료포함

GDP 대비 %, (총 사회복지지출 대비 %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
국가	6.42 (36.9)	6.51 (37.4)	7.03 (39.5)	7.36 (39.7)	7.17 (38.6)	7.32 (39.4)	8.03 (39.1)	8.77 (39.1)
시장	5.91 (34.0)	5.74 (33.0)	5.86 (33.0)	5.94 (32.1)	5.88 (31.6)	5.99 (32.2)	6.26 (30.5)	6.52 (29.1)
비영리조직	0.52 (3.0)	0.51 (2.9)	0.53 (3.0)	0.55 (3.0)	0.56 (3.0)	0.59 (3.2)	0.61 (3.0)	0.63 (2.8)
기업	2.12 (12.2)	2.01 (11.6)	1.82 (10.3)	2.43 (13.1)	2.56 (13.8)	2.25 (12.1)	3.03 (14.8)	3.86 (17.2)
가족	2.43 (14.0)	2.62 (15.1)	2.52 (14.2)	2.24 (12.1)	2.44 (13.1)	2.44 (13.1)	2.58 (12.6)	2.63 (11.7)
총계	17.41 (100)	17.39 (100)	17.76 (100)	18.51 (100)	18.61 (100)	18.59 (100)	20.52 (100)	22.43 (100)

주: 1) 국가부문은 사회보장 및 서비스, 의료, 교육에 대한 공공부문의 지출(정부지출과 모든 사회보험기금의 지출)을 포함한다.

2) 시장부문은 통계청에서 발간하는 [도시근로자가구지출]에 관한 자료에 근거하여 근로자가구가 시장에서 교육과 의료에 대한 서비스를 구입하는데 사용한 지출을 포함한다.

3) 비영리부문은 비영리조직이 의료, 사회복지, 교육에 소비한 지출을 포함한다.

4) 기업부문은 법정기업복지(퇴직금)와 자발적 기업복지를 포괄한다. 단, 기업이 부담하는 사회보험 기여금은 국가부문과의 이중계산을 막기 위하여 제외되었다. 기업복지의 총량은 매년 노동부가 발행하는 [기업체노동비용조사보고서]를 기준으로 작성한 것이므로 30인 이상을 고용한 사업장에 대한 통계자료이지만, 30인 미만을 고용한 사업장의 경우에도 동일한 수치를 적용하였다.

5) 가족부문은 가족내 사적이전만을 포함한다. 가족내 사적이전은 통계청의 [도시근로자가구 소득자료]에 기초하여 계산되었으며, 이는 도시가구근로자를 대상으로 한 자료이지만 자영업도 이에 근거하여 계산하였다.

자료: Gough and Kim (2000).

〈표 2〉의 자료로부터 우리는 한국 복지혼합의 성격을 파악할 수 있을 것이다. 즉, 사회복지의 제공에서 시장과 기업을 포함한 민간부문(*private sector*)이 담당하는 비중이 절반에 가까운 수준에 이르고 있으며, 국가는 약 40% 정도에 머물고, 나머지 10%는 가족이 차지하고 있다. 이러한 사실은 한국을 비롯한 동아시아 국가들의 복지 모델이 사회복지에 대한 정부의 낮은 책임과 가족을 중심으로 한 비공식부문의 높은 역할을 특징으로 한다는 서구 학자들의 평가와는 차이가 있다. 또한 김상균·홍경준 교수가 제시하는 ‘낙후된 국가, 성장한 시장, 그리고 변형된 공동체’라는 주장과도 어느 정도 거리가 있다. 오히려, 한국의 사회복지는 국가복지체계의 잔여적 성격으로 말미암아, 개인은 국가복지를 통하여 채울 수 없는 복지욕구를 기업이 제공하는 복지를 통하여 일부 충족시키고, 나머지 대부분의 복지욕구는 자신의 임금소득에 주로 의존하거나 그렇지 못한 경우 가족의 도움을 얻어 시장에서 복지서비스를 구입하고 있다. 따라서 한국 복지혼합의 성격을 압축하여 거칠게 표현한다면, ‘잔여적 국가, 성장한 시장, 미미한 자원부문, 그리고 보호적 가족’이라고 말할 수 있을 것이다.

하지만, 이러한 평가로부터 한국의 복지혼합이 갖는 특수성을 파악하기 어렵다. 우리나라의 복지혼합이 갖는 독특성을 이해하기 위해서는 다른 나라들과의 비교가 필수적이다. 그러나, 다른 나라들의 복지혼합의 내용을 위에서 제시하고 있는 단일 기준에 따라 조사하고 있는 통계자료를 구할 수 없기 때문에 여기에서는 각 공급주체별로 이용가능한 비교자료에 근거하여 한국의 복지혼합이 갖는 독특성을 살펴보기로 한다.

첫째, 사회복지에 대한 국가의 역할을 살펴보기 위하여 아래 〈표 3〉에서는 한국을 포함한 5개 국가의 사회보장지출을 IMF 기준과 OECD기준에 의거하여 각각 비교하고 있다. IMF 분류기준에 의하면, 1999년 한국은 정부지출대비 11%를 사회보장을 위하여 지출하고 있는데 비하여, 1995년 스웨덴은 49.5%를 사용하고 있다.<sup>4)</sup> 이러한 차이는 한국 정부가 사회보장에 대하여 상대적으로 매우 낮은 노력을 기울이고 있다는 것을 의미한다. 또한 〈표 3〉에서는 사회보장의 발달정도를 파악하기 위하여 OECD 기준에 의거한 사회보장지출의 GDP에 대한 비중을 비교하고 있다. 1999년

4) IMF 분류기준에 의하여 국제비교를 하는 경우 우리나라 복지지출수준이 과소추계되는 오류가 발생하게 된다는 것을 인식할 필요가 있다. 왜냐하면, 우리나라 통합재정수지 통계는 IMF 분류기준을 따르고 있으나, 지방정부를 통합재정에 포함시키지 않고 있으며, 중앙정부의 경우에도 기타 기금이 통계상에 누락되어 있기 때문이다.

한국은 GDP의 7.53%를 사회보장지출에 사용하고 있는데, 이는 1995년 스웨덴 복지지출의 對 GDP 비중에 비하여 5분의 1보다 낮은 수준이다. 이러한 비교자료는 한국의 경우 사회복지에 대한 국가의 역할이 매우 낮다는 것을 단적으로 보여준다. 다시 말해서, 한국 정부는 소득 이전자로서, 서비스 공급자로서, 그리고 재원 보조자로서의 역할이 저조하다고 할 수 있다. 결국, 한국의 사회복지체제는 국가복지의 저 발달로 인하여 재분배적 성격이 미약하며, 사회권을 보장하지 못하고 있다. 따라서 복지체계의 탈상품화 정도가 낮을 수밖에 없으며, 이는 서구의 복지국가들과 비교하여 분명하게 다른 점이라고 하겠다.

한국에서 사회복지에 대한 국가의 역할과 책임이 낮다는 사정을 고려하는 경우, 혹자는 한국인들은 시장체제내의 사회적 위기(*social risks*)에 어떻게 대처해 왔을까? 라는 질문을 제기할 것이다. 아마도 두 가지의 가능성을 생각할 수 있다. 한국인들은 지금까지 커다란 사회적 위기를 경험하지 않았거나, 아니면 국가를 대신할 수 있는 다른 대안적 공급주체의 역할이 있었을 것이다. 이러한 두 가지 가능성은 적어도 1997년 12월 금융위기가 발생하기 전까지의 우리나라 사회복지체계가 안정적으로 운영될 수 있었던 이유를 설명해준다. 1960년대부터 시작된 경제개발계획의 집행과 함께 한국은 눈부신 경제성장을 이룩하였고, 완전고용에 가까운 고용수준을 유지해 왔다는 것은 잘 알려진 사실이다. 지속된 경제성장과 완전고용에 근접한 고용수준은 한국인들로 하여금 사회적 위기를 경험하지 않도록 하였던 것이다.

〈표 3〉 사회보장지출의 국가별 비교

단위: %

국 가	정부 지출 대비 사회개발비*	GDP대비 사회보장지출**
한 국	11.0	7.53
일 본	36.7	13.96
영 국	31.1	22.81
미 국	29.1	15.61
스웨덴	49.5	33.01

주 : \* IMF기준에 의거한 자료이며, 일본(1993년)과 한국(1999)을 제외한 나라들은 1995년 수치임.

\*\* OECD기준에 의거한 자료이며, 한국(1999)을 제외한 나머지 나라들은 1995년 수치임.

자료 : IMF, 1997년; OECD, 1999.

한편 앞의 <표 2>에서 확인한 바와 같이 사회복지의 제공에서 비국가부담, 특히 시장, 기업, 그리고 가족이 국가가 채워주지 못하는 복지욕구를 대신하여 충족시켜 왔음을 부정할 수 없다. 먼저, 복지혼합에서 시장의 역할을 확인하기 위하여 <표 4>에서는 한국의 전체 도시가구의 지출구조를 영국의 것과 비교하고 있다. 흥미롭게도 가구지출에서 조세와 사회보장부담금이 차지하는 비율과 시장에서 복지서비스를 구입하기 위하여 사용된 지출의 비율을 합하면, 양국의 차이는 크게 줄어들고 있다. 즉, 한국은 가구지출의 20.9%를 복지관련 지출을 위하여 사용하고 있으며, 영국은 26.8%를 충당하고 있다. <표 4>에 따르면, 한국에서는 국가가 채워주지 못하는 부분을 보완하기 위하여 개별 가구가 시장에서 복지서비스를 구입하고 있다. 즉 한국의 경우, 전체 가구지출 중에서 약 13.5%를 시장에서 의료 및 교육서비스를 구입하기 위하여 사용하고 있는 반면, 영국은 가구지출 중 2.7%만을 여기에 사용한다. 그러나 조세 및 사회보장기여금의 납부를 위하여 한국은 가구지출의 7.4%를 사용하는 반면, 영국은 가구지출의 24.1%를 여기에 사용하고 있다. 다음 <표 4>로부터 영국인들은 자신들이 부담하는 상대적으로 높은 조세 및 사회보장기여금에 대하여 불만을 갖고, 한국의 낮은 수준을 부러워할 수 있을 것이다. 그러나, 영국인들은 한국인들이 국가가 채워주지 못하는 서비스에 대한 요구를 충족시키기 위하여 시장에서 서비스를 직접 구입하는 데 훨씬 높은 수준의 지출을 하고 있다는 것을 기억하여야 할 것이다.

<표 4> 한국과 영국의 가구지출 비교 (총지출 대비 %)

	한국 (2000)	영국 (1995)
의료	3.8	1.3
교육	9.7	1.4
조세 및 사회보장기여금	7.4	24.1
합계	20.9	26.8

주: 한국은 전체 도시가구의 월별지출 자료이며, 영국은 전체 가구의 주별지출에 대한 자료임.  
 영국의 의료지출항목: 약, 처방조제약, 안경, 민간의료시설 이용료(병원, 치과, 안과, 요양원).  
 자료: 통계청, 2001; The Office for National Statistics, 1996.

둘째, 한국의 기업들이 복지혼합에서 상대적으로 높은 역할을 담당하고 있는지 확인하기 위하여 <표 5>에서는 한국 기업들의 노동비용구조를 다른 나라들과 비교하고 있다. 유사사례를 비교하기 위하여 여기에서는 우리나라와 마찬가지로 사회보험방식에 근거한 사회보장체계를 수립하고 있는 나라들인 프랑스와 서독을 비교하였다. <표 5>에서 보는 바와 같이, 한국은 총노동비용에서 직접노동비용이 차지하는 비중이 매우 높는데, 이는 프랑스와 서독에 비하여 사회보장기여금의 비율이 현저하게 낮기 때문이다.<sup>5)</sup> 비근로급여(법정기업복지)와 자발적 기업복지를 포괄하여 기업의 복지공급에 대한 노력의 정도를 살펴보면, 한국은(18.4%) 다른 두 나라들과 비슷한 수준을 기록하고 있다(프랑스: 18.8%, 서독: 16.0%). 이중 자발적 기업복지에 소요되는 비율만을 보면 한국(7.4%)은 서독(4.6%)에 비해서는 높지만 프랑스(9.4%)보다는 낮다. 이러한 통계자료로부터 추정할 수 있는 결론은 한국의 기업들이 사회복지에서 담당하는 역할은 많은 사람들이 지적하는 바와 달리 그렇게 높지 않다는 것이다.<sup>6)</sup> 이러한 평가는 앞서 <표 2>에서 제시하는 복지혼합에서 기업이 차지하는 역할에 대한 통계수치를 뒷받침한다.

셋째, 한국에서 가족은 복지서비스의 제공에서 중요한 역할을 담당해 왔다. 1996년 정부가 실시한 사회의식조사에 관한 보고서에 따르면, 응답자의 90% 이상은 자기 가족이 경제적으로 어려움에 처해 있다면 금전적 도움을 주겠다고 응답하고 있다. 가족은 시장경제체계의 위협으로부터 가족구성원을 보호하는 데 결정적 역할을 담당한다는 것을 알 수 있다. 또한 응답자의 70%는 자식이 부모의 부양에 대한 의무가 있다고 보고 있다(국가홍보처, 1996). 사실, 1995년 기준으로 65세 이상 전체노인의 69.4%가 자식과 함께 살고 있으며, 자식에 의하여 부양되고 있다(통계청, 2001). 노인과 아이들의 부양에 대한 가족의 책임과 의무가 받아들여지는 사회적 상황에서 국가의 대인사회서비스의 확대에 대한 필요를 크게 느끼지 않을 수 있었다.

5) 1998년 IMF의환위기 이후 직접노동비용이 갑작스럽게 60.5%로 떨어졌는데, 이는 임금하락과 상여금반납 등으로 인한 일시적인 결과라고 볼 수 있다.

6) 특히 한국의 자료는 10인 이상의 근로자를 고용하고 있는 사업장만을 대상으로 하고 있기 때문에 기업복지에 대한 비중의 과대주계 될 위험이 있다. 왜냐하면, 10인 미만의 영세사업장의 경우 자발적 기업복지의 수준이 매우 저조하기 때문이다.

〈표 5〉 전산업의 근로자 1인당 월평균 노동비용 구조 (총노동비용 대비 %)

	한국	프랑스	서독
직접노동비용 (a)	74.1	57.6	64.8
비근로 급여 (b)	11.0	9.4	11.4
사회보장 기여금 (c)	4.7	19.1	16.9
자발적 기업복지 (d)	7.4	9.4	4.6
기타 비용 (e)	2.9	4.5	2.3

주: 한국은 1997년 자료이며, 프랑스와 서독은 1988년 자료임.

- (a) 직접비용은 정상 및 연장 노동시간에 대한 정기적 급여와 정기, 비정기적 상여금을 포함한다.
- (b) 비근로급여는 연차 휴가 급여, 휴가 보너스, 그리고 법적으로 정해져 있거나 또는 근로 계약에 의거하여 지급되는 비근로일에 대한 급여를 포함한다.
- (c) 고용주가 부담하는 법정 사회보장기여금을 말한다.
- (d) 자발적 기업복지는 고용주가 노사간의 합의나 계약에 의거하거나 또는 자발적으로 지급하는 급여를 포함한다.
- (e) 기타비용은 교육훈련비, 모집비, 현물급여 등을 포함한다.

자료: 노동부, 1999; European Communities, 1991, Table 201.A.

결국, 한국의 복지혼합은 서구 복지국가와 비교할 때 분명한 차이가 있다. 서구의 복지국가의 경우 국가가 복지혼합에서 지배적 위치를 점하고 있는 것과는 달리, 한국의 복지혼합에서 국가는 상대적으로 낮은 비중을 차지하고 있다. 한국에서 국가가 남겨 놓은 사회복지에 대한 역할의 대부분은 주로 시장과 기업을 포함한 민간부문이 대신하고, 나머지 일부는 가족이 담당하고 있다. 따라서 복지국가보다는 복지사회라는 것이 우리나라의 사회복지의 현실을 보다 잘 설명한다고 할 수 있다.

## 5. 결 론: 요약 및 정책적 함의

본 논문에서는 사회복지가 제공되는 구체적인 현실을 파악하기 위하여 국가, 시장, 비영리조직, 기업, 그리고 가족 등의 주체들이 복지혼합에서 어떠한 역할을 담당하고 있는지를 분석하였다. 분석을 통하여 본 논문에서는 한국의 복지혼합이 '잔여적 국가, 성장된 시장, 미미한 자원부문, 그리고 보호적 가족'이라는 성격을 지니고 있음을 밝히고 있다. 이러한 평가는 한국의 사회복지와 관련한 이론 및 정책과정에서



유의미한 기여를 할 수 있을 것이다. 즉, 이 논문은 80년 대 중반이후 비교사회정책 분야에 대한 관심이 높아가면서 서구 학자들을 중심으로 연구되어 온 동아시아 복지 모델에 대한 논의의 추상성과 한계를 극복하는 데 필요한 경험적 토대를 제공할 수 있다. 또한, 정책결정자들에게는 사회복지에 대한 역할과 책임이 다양한 공급주체들 사이에서 어떻게 배분되어 왔는지를 보여줌으로써, 이들간의 새로운 역할배분을 모색하는 데 필요한 정보를 제공할 수 있을 것이다.

그동안 우리나라가 '잔여적 국가, 성장된 시장, 미미한 자원부문, 그리고 보호적 가족'이라는 복지혼합의 상황에서도 낮은 소득불평등과 사회적 통합을 유지할 수 있었던 것은 무엇보다도 높은 경제성장과 완전고용에 근접하는 고용수준에 기인하였던 것이다. 그러나 IMF 경제위기 이후 소득분배구조는 눈에 띄게 악화되었다. 특히, 경제적 침체에 진행된 구조조정은 전례 없는 실업문제를 유발하였고, 사회적 빈곤을 심화시켰다. KDI의 발표에 따르면, 1997년 3분기에 빈곤선 이하에 머물던 가구의 비율이 2.4%였던 것이 1998년 같은 시기 7.5%로 상승하였다. '잔여적 국가, 성장된 시장, 미미한 자원부문, 그리고 보호적 가족'을 특징으로 하는 한국의 사회복지 체계는 갑작스럽게 닥친 사회적 위기에 대처할 능력을 지니고 있지 못하였다. 시장은 시장이 필요로 하는 능력과 자격을 갖춘 사람들에 대한 안녕 (*well-being*)을 선택적으로 제공하기 때문에 사회적 위기를 해결하기에 본질적으로 무력하다는 것을 보여주었으며, 기업과 가족 또한 사회적 불평등을 완화하기에는 근본적으로 한계가 있다는 것을 확인시켜 주었다. 그리하여, 현재 김대중 정부는 사회복지의 공급자·소득 이전자로서의 역할을 강화하기 위한 노력을 기울이고 있다.

그러나 사회복지제도의 재편과정에서 국가복지의 확대만을 배타적으로 주장하는 것은 옳지 않다. 정책결정자들은 국가복지와 사회복지를 동의어로 인식해서는 안 되며, 사회복지에 대한 다양한 공급주체의 역할에 관심을 지니고, 이들간의 적정한 관계를 탐색하여야 할 것이다. 이러한 과정에서 국가는 복지다원주의자들이 주장하는 것처럼 권한부여자(*enabler*)의 역할을 수행하는 데 그쳐서는 안 된다. 오히려, Clark and Stewart가 지적하는 것처럼 정부의 역할은 지역사회의 문제를 해결하고 주민의 복지요구에 대응하기 위한 권한을 부여받고 있는 '지역사회의 관리자'로서의 역할을 담당해야 한다(Clark and Stewart, 1990: 5). 즉, 사회복지의 제공을 위하여 정부는 민간부문, 비공식부문, 그리고 자발적 부문내의 서로 다른 조직들과 협력적 관계를

유지하여야 한다. 새로운 복지혼합을 형성하기 위한 정부의 새로운 관티양식(*new governance*)이 요구된다고 하겠다.

•참 고 문 헌•

- 국가홍보처. 1996. “한국인의 의식 및 태도에 관한 조사보고서”, 서울:공보처.
- 김상근·홍경준. 1998. “한국 사회복지의 현실: 낙후된 국가, 성장한 시장, 그리고 변형된 공동체”, 《사회복지연구》 제13호.
- 노동부. 1997. 《기업체노동비용조사보고서》, 서울:노동부.
- 손병돈. 1998. “가족간 소득이전의 결정요인: 부모와 기혼자녀간을 중심으로”, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 송호근. 1995. 《한국의 기업복지 연구》, 서울: 한국노동연구원.
- 안경영. 1993. “복지다원주의에 관한 연구”, 《인세행정논총》, 연세대학교 행정대학원, pp. 33~50.
- 최 균. 1992. “한국의 기업복지 실태에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문.
- 통계청. 2001. “도시가계지출에 관한 조사”, <http://www.nso.go.kr/cgi-bin>
- \_\_\_\_\_. 2001. “65세 이상의 노인의 거주형태”, <http://www.nso.go.kr/cgi-bin>
- 홍경준. 1996. “한국기업복지의 결정요인: 제조업의 조직특성을 중심으로”, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_. 2000. “연복지의 논리, 실태, 그리고 가능성의 탐색”, 《사회복지연구》 제16호. pp. 255~280.
- Adema, W. and M. Einerhand. 1998. “The growing role of private social benefits,” Labour market and social policy-Occasional paper No.32, Paris: OECD.
- Ben-Ner, A. and B. Gui. 1993. *The Nonprofit Sector in the Mixed Economy*, The University of Michigan Press.
- Brunsdon, E. 1998. “Private welfare”, in P. Alcock, A. Erskine and M. May eds., *The student's companion to social policy*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Clarke, M. & J. D. Stewart. 1990. *General management in local government: getting the balance right*, Longman: Harlow.
- Deakin, N. 1998. “The voluntary sector”, in P. Alcock, A. Erskine and M. May eds.,

- The students's companion to social policy*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Deyo, F. C. 1992. "The political economy of social policy formation: East Asia's Newly industrialized countries", in R. P. Appelbaum and J. Henderson eds., *State and Development in the Asian Pacific Rim*, Newbury Park, London: Sage.
- Esping-Andersen, G. 1985. *Politics against Market*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. 1996. "After the golden age? Welfare state dilemmas in a global economy", in G. Esping-Andersen ed., *Welfare state in transition*, London: Sage.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundation of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- European Communities, 1991. *Labour costs-survey 1988*, Eurostat, Statistical Office of the European Communities, Luxembourg, Office for Publications of the European Communities.
- Evers, A. 1990. "Shifts in the welfare mix, the case of care for the elderly-Mapping the field of a cross-national research project", paper presented at an international conference in Montreal, May 14~19.
- Evers, A. & T. Olk 1991. "The mix of care provisions for the frail elderly in the Federal Republic of Germany", in Evers, A. and I. Svetlik(eds.) (1993), *Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for Elderly*, Vol. 3. European Centre for Social Policy Research, Vienna, Aldershot: Avebury.
- Finch, J. and D. Groves 1980. "Community care and the family: a case for equal opportunity?", *Journal of social policy*, 9(4).
- Goodman, R. and G. White 1998. "Welfare Orientalism and the Search for an East Asian welfare model" in R. Goodman et al. eds, *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the state*, London and New York: Routledge.
- Gough, I and T. Eardley 1996. "Diverse systems, common destinations? a comparative study of social assistance in OECD countries" Conference paper at the annual meeting of research Committee 19 of the International Sociological Association, Australian National University.
- Gough, I. 1999. "Welfare regime: On adapting the framework to developing countries", University of Bath, SPDC working paper.
- Gough, I. and J. W. Kim 2000. "Tracking the welfare mix in Korea", University of Bath, SPDC working paper.
- Higgins, J. 1979. *The poverty business Britain and America*, Oxford: Basil Blackwell.

- IMF. 1997. *Government Financial Statistic Yearbook*, Washington, D. C. : IMF.
- Johnson, N. 1987. *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*, Brighton: Wheatsheaf Books.
- Johnson, N. 1993. "Welfare Pluralism: Opportunities and Risks, in A. Evers and I. Svetlik (eds.), *Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for Elderly*, European Centre Vienna, Aldershot: Avebury.
- Jones, C. 1990. "Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: Oikonomic welfare states", *Government & Opposition*, Vol. 25, No. 4, pp. 446~462.
- Jones, C. 1993. "The Pacific Challenge: Confucian welfare states", In C. Jones ed., *New perspectives on the welfare state in Europe*, London and New York: Routledge.
- MacPherson, S. 1992. "Social policy and economic change in the Asia", *Social Policy & Administration*, Vol. 26, No. 1, pp. 55~60.
- Mayo, M. 1994. *Communities and Caring: The Mixed Economy of Welfare*, New York: St. Martin's Press.
- Means, R. and R. Smith. 1998. *Community Care: Policy and Practice*, Second Edition, Basingstoke: Macmillan.
- Midgley, J. 1985. "Industrialization and welfare: the case of the four little tigers", *Social Policy & Administration*, Vol. 20, No. 3, pp. 225~238.
- Niskanen, W. A. 1973. *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- OECD. 1999. *Social expenditure database 1980~96*, Paris: OECD.
- Pinker, R. 1990. *Social Work in an Enterprise Society*, London and New York: Routledge.
- Pond C. 1980. "Introduction", in C. Sandford, C. Pond and R. Walker eds., *Taxation and social policy*, London: Heinemann.
- Ramesh, M. 1995. "Politics of illiberal capitalism: the state, industrialization and social security in South Korea", *Contributions in Political Sciences*, Vol. 359, pp. 49~71.
- Rao, N. 1996. *Towards Welfare Pluralism: Public Services in a Time of Change*, Aldershot: Dartmouth.
- Shin, D.-M. 2000a. "Financial crisis and social security: The Paradox of the Republic of Korea", *International Social Security Review*, 53(3) pp. 107~131.
- Shin, D.-M. 2000b. "The Recent Development of Welfare System in Korea: Transition to a Welfare State from a Welfare Society?", 《사회보장연구》 제16권 제2호, 한국사회보장학회, 187~210.
- Shin, D.-M. 2000c. "Social and economic policy in Korea 1960-Present: the Dynamics of

- Ideas, Networks and Linkages”, Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Bath.
- Standing G. 1999. *Global Labour Flexibility: Seeking distributive justice*, New York: St. Martin's Press.
- Svetlik, I. 1990. “The future of welfare pluralism in the postcommunist countries”, in Evers, A. and I. Svetlik eds.. 1993. *Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for Elderly*, Vol.1. European Centre for Social Policy Research. Vienna, Aldershot: Avebury.
- The Office for National Statistics. 1996. *Family spending*, London: The Office for National Statistics, The British Government.
- Titmuss, R. M. 1958. *Essays on the welfare state*, Boston: Beacon Press.
- Ungerson, C. 1998. “The informal sector”, in P. Alcock, A. Erskine and M. May eds., *The students's companion to social policy*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Wistow, G., M. Knapp, R. Hardy and C. Allen, 1994. *Social Care in a Mixed Economy*, Buckingham and Philadelphia: Open University Press.

## A Study of the Welfare Mix in Korea

Shin, Dong-Myeon

(Research Assistant Professor of Ewha Women's University)

In order to understand the provision of social welfare in Korea, this study puts forward a method to measure and tracks the welfare mix, and applies the method to Korea. This is the goal of this study, which is in three parts. First, I critically review the concept of welfare pluralism and develop the welfare mix model. Second, I present a methodology and technique for measuring and systematically comparing the components of the welfare mix. Third, I examine the roles of five welfare providers including state, market, non-profit organization, enterprise and family in the welfare mix of Korea. This study argues that the welfare mix in Korea has some characteristics of 'residual state, expanded market, negligible voluntary sector, and protective family'. The state in Korea has played a relatively little role in the provision of social welfare, enforcing most Koreans being with a meagre social protection. Thus, most of the 'left' needs for social welfare has to be met in the private sector composed of market and enterprises. In addition, in a situation that self/mutual help through family or community is encouraged, the family has played an important role in the welfare mix. But the role of voluntary sector in the welfare mix has remained negligible. Consequently, the characteristics of the welfare mix in Korea can be best described by a welfare society rather than a welfare state.