

복지레짐(welfare regime)과 사회투자국가

-
-
-
-
-
-
-

신 광 영

중앙대 사회학과 교수

복지레짐(welfare regime)과 사회투자국가

신광영/중앙대 사회학과 교수

1. 복지국가의 유형과 사회투자국가

□ 복지국가 4개 유형 (Evelyne Huber and John D. Stephens, 2001)

○ Gösta Esping-Anderson(1990)의 분류 수정 보완

유형		특징	주요 국가
A	사회민주주의 복지국가	보편주의적, 포괄적, 시민권 중심, 소득안정, 성평등적, 노동력 활용 복지국가	스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드
B	조합주의 (기독교 민주주의) 복지국가	분절적, 고용 중심, 포괄적, 소득 이전 중심, 남성 중심, 수동적 복지 국가	프랑스, 독일, 이태리, 네덜란드, 벨기에
C	자유주의 복지국가	잔여적, 부분적, 수요 중심, 서비스 취약 복지국가	미국, 영국, 캐나다, 아일랜드
D	가족주의 (임금소득자) 복지국가	남성 가장의 임금과 잔여적이고 소득 조사에 기반을 둔, 서비스 취약 사회정책 국가	일본, 호주, 뉴질랜드

<표 1> 복지국가 유형에 따른 차이(1980-2000)

구분	사회보장 지출 비중(SSE)	소득이전 (TP)	조세율 (TAX)	공공의료 지출비/ 전체의료비 (HE)	공공의료 인력/ 전체의료인력 (HEM)	3세 미만의 아이들 둔 어머니의 고용 지원 (SME)	적극적 노동 시장정책이 차지하는 비중을 실업 률로 나눈 값 (ALMP)	15 - 64 세 여성중 경제 활동참여비율 (FLFP)
A.	23.6	14.5	49.4	88.5	88.	58.8	35	69
B.	21.	18.4	42.4	76.7	32.5	43.6	10	47
C.	15.2	11.5	36.5	74.8	65.7	23.7	6	53
D.	10.0	10.0	28.0	71.0	-	-	6	54

자료: Huber and Stephens, Development and Crisis of the Welfare State, Chicago: Chicago University Press, 2001, pp.88-97).

참고: SSE : GDP에서 사회보장지출 비중(ILO)

TP : 소득이전(OECD), TAX : 조세율

HE : 전체 의료 지출에서 공공의료 지출 비중

HEM : 전체 의료 인력에서 공공의료 인력 비중

SME : 3세 미만의 아이를 둔 어머니의 고용 지원

ALMP : GDP에서 적극적 노동시장정책이 차지하는 비중을 실업률로 나눈 값

FLFP : 15-64세 여성 가운데 경제활동에 참여하고 있는 비율.

2. 사회투자정책이란

□ 이 념 : 중산층 만들기와 적극적 사회 구현

- Anthony Giddens의 제3의 길(1998)에서 제시된 복지정책
- 모든 사회구성원이 커뮤니티의 능동적 주체가 되는 사회
- 수동적 복지 수혜자에서 적극적 사회 기여자
- 중산층 확대 : 빈곤층에서 중산층으로의 이동 지원
- 이념의 성격에 관한 논의에 이견이 존재 : 새로운 것(Giddens, 1998; Daniel Perkins et al. 2004, Jane and Lewis, 2006), 새로운 문제에 대응하는 기본 복지국가의 변화(Taylor-Gooby, 2006; Giddens 2006).

□ 내 용

- 사회정책과 경제정책의 통합 경제적인 차원에서 생산적인 기여를 할 수 있도록 정책조율. 사회정책과 경제정책의 선순환 마련

- 중산층 만들기 사회정책: 빈곤층의 역량 강화를 통하여 소득을 통한 중산층으로의 이동 촉진
- 예방적 사회정책: 국가가 시장 실패로 인하여 발생하는 문제를 사후적으로 개입하여 보완하는 기존의 복지정책과는 달리 문제가 발생하지 않도록 예방하거나 혹은 완화시키기 위한 적극적 개입
- 복지의존성 약화 : 경제활동참가를 통해서 개인적인 차원에서 복지의존성을 약화시킬 뿐만 아니라 거시경제 수준에서 고용률을 높여 연금재정을 확충하여 고령화 대비.
- 미래지향적 복지정책 : 기존의 복지정책이 주로 성인을 대상으로 한 것이라면, 사회투자정책은 주로 아동을 중심으로 한다. 이것은 아동기의 불리함이 평생동안 유지될 것이기 때문에, 아동기 국가 개입을 통해서 전 생애 과정에서 발생할 수 있는 문제를 선행적으로 해결

□ 배경

- 서구 복지국가 황금기의 종언: 지속적인 고도성장과 복지제도 발달이 이루어진 전후 시기의 복지제도가 70년대 두 차례 석유파동으로 재정 위기를 맞이함.
- 보수당 집권시 지속적으로 불평등 심화와 불평등 증가 (<그림 1> 참조)
- 새로운 위협에 대한 대응:
 - 노동시장의 유연화로 인한 고용불안정 증가
 - 여성 단독 가구의 증가로 인한 빈곤 위험 증가, 아동 빈곤의 증가로 나타남
 - 고령화로 인한 연금재정 문제 악화
- 유럽 복지국가 체제의 대안: 사회적인 차원에서 사회보장의 지속과 재정적 부담을 동시에 해결하기 위한 대안 필요. 개인적인 차원에서도 복지수혜자들의 복지의존성과 사회적 배제를 해결할 수 있는 새로운 정책 대안 필요.

3. 사회투자 대상

미래를 위한 투자

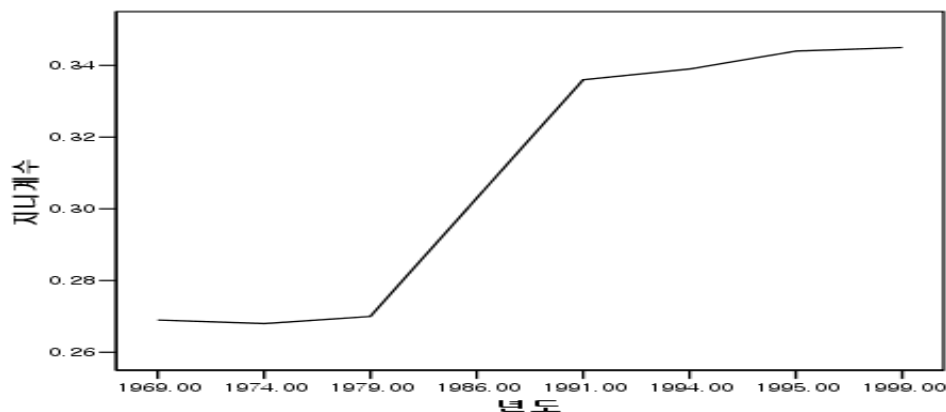
- 미래 경제활동 참여 대상 집단인 아동이 주된 사회투자의 대상이 됨
- 고령화로 인하여 아동기 빈곤이 전 생애 과정의 빈곤으로 이어지는 것을 막기 위해서 노동시장 진입 이전 단계에서 인적 자본과 사회적 자본 형성 필요

경제활동 참여 가능 집단

- 여성, 장애인, 고령자 등
- 국가가 아동 보호와 교육을 지원함으로써 여성(어머니)이 노동시장에 참여할 수 있는 기회를 갖게 됨.

전통적인 남성 가장 임금 취득자를 중심으로 하는 복지제도와는 다른 집단이 정책 대상이 됨.

<그림 1> 영국의 지니계수 추이(1969-2001)



자료 : 2000 Luxembroug Income Study.

4. 사회투자정책 기대 효과

고용율 제고

- 인적자본 형성과 사회적 자본 형성을 통하여 노동시장 진출을 용이하게 하여, 특히 여성들의 경제활동참가율이 높아짐.
- 빈곤 아동들의 인적 자본 향상을 통하여 취업을 용이하게 함.

□ 중산층 확대

- 빈곤층의 감소와 빈곤층의 소득 획득을 통한 중산층으로의 이동을 촉진함.
- 빈곤 가구 아동에 대한 역량강화를 통해서 성인이 되었을 때 중산층으로 이동할 수 있는 가능성 증대, 세대 간 상승이동 촉진.
- 저축과 재산 형성 지원을 통해서 성인 세대 내 중산층으로의 이동 가능성 제고

□ 아동중심 정책을 통해서 부모와 아동이 동시에 혜택을 받게 됨. 그 결과 아동의 교육 참가와 부모, 특히 어머니의 경제활동참가가 증진됨.

□ 사회적 통합 증진

- 경제활동을 포함한 사회적 활동에서 배제된 채 수동적인 복지 수혜자로 남기보다는 적극적인 경제활동을 통하여 지역사회 성원으로 복귀할 수 있음. 특히 이러한 문제는 잔여적 복지 국가 체제인 영국과 같은 사회에서 나타나는 복지수혜자의 사회적 낙인 문제를 해결하는데 도움을 줌.
- 빈곤의 세습화를 방지하여 빈곤 가정의 아동들이 빈곤에서 탈출하여 중산층으로 상승할 수 있기 때문에, 사회에 통합될 수 있음.
- 빈곤으로 인하여 청소년들에서 자주 나타나는 일탈과 범죄에 몰드는 기회를 차단하여 빈곤층 아동의 범죄자화를 막을 수 있음.

□ 경제활동참가율이 높아지는 것은 조세원의 확대와 이에 따른 연금재정의 안정화에 기여할 수 있음을 의미. 고령화로 인한 연금재정의 문제를 해결하는데 기여할 있음.

5. 사회투자 국가의 두 가지 유형

□ 자유주의 전통의 사회투자 국가 : 영국

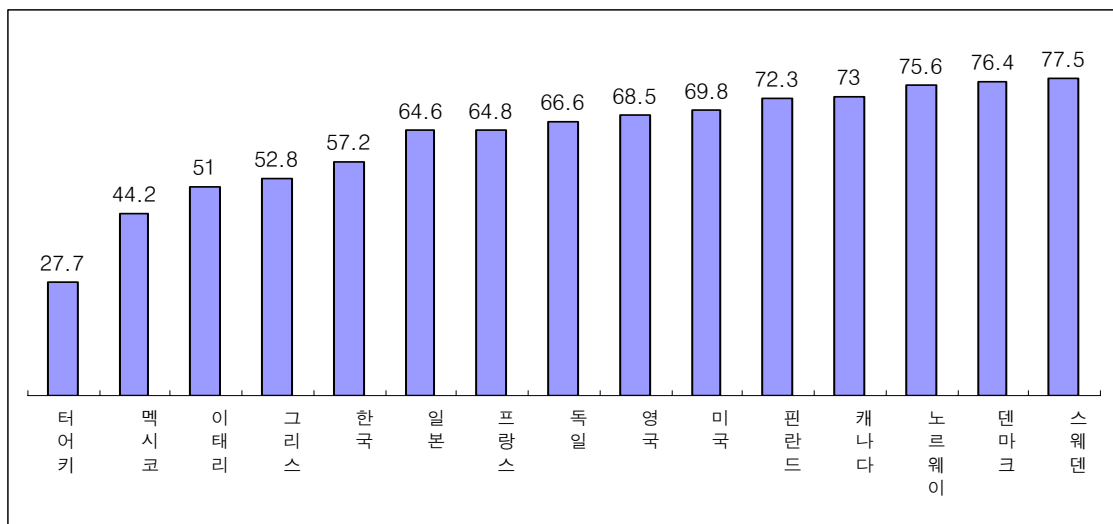
- 영국의 사회투자국가 논의는 대처(1979-1996) 정부 하에서 취해진 신자유주의적 복지개혁을 배경으로 하고 있다. 대처 정부의 복지정책은 이전의 노동당 정부에서 취해진 복지정책에 대한 비판에 기초하여 이루어진 국가 복지 축소 지향을 보여줌(<그림 2> 참조)

- 노동당 집권 이후 등장한 사회투자 국가 논의는 기존의 성인 중심에서 아동 중심으로의 복지 대상의 변화를 보여줌. "1998/99 영국의 빈곤 아동 4백5십만 명으로 당 OECD 국가 가운데 가장 높은 아동 빈곤율을 보여줌. 여섯 가구 가운데 한 가구가 출산으로 인하여 빈곤층으로 전락함" (Geoff Fimister (ed.) An End in Sight? Tacking child poverty in Britain, 2006).
- 단기적으로 빈곤층 여성과 장기적으로 빈곤가구 아동을 대상에 대한 투자

□ 사회민주주의 사회투자 국가 복구

- 스칸디나비아 국가들의 복지는 이미 기든스의 사회투자국가 논의의 내용을 정책적으로 실시하고 있었음.
- 보편적인 보육, 여성, 교육 복지정책을 통해서 여성의 경제활동 참가율을 높임. 산업사회들 가운데 가장 높은 경제활동 참가율을 보임
- Gosta Esping-Anderson(1990)은 지나치게 시장과 국가의 관계에만 초점을 맞추어 탈상품화를 강조하였으나, 이후 고용을 촉진시키는 복지제도의 경제적 효과를 강조(1992)

<그림 2> 주요 OECD 국가별 여성경제활동참가율 (2003)



자료: http://www.oecd.org/document/62/0,2340,en_2649_34489_2345918_1_1_1_1,00.html

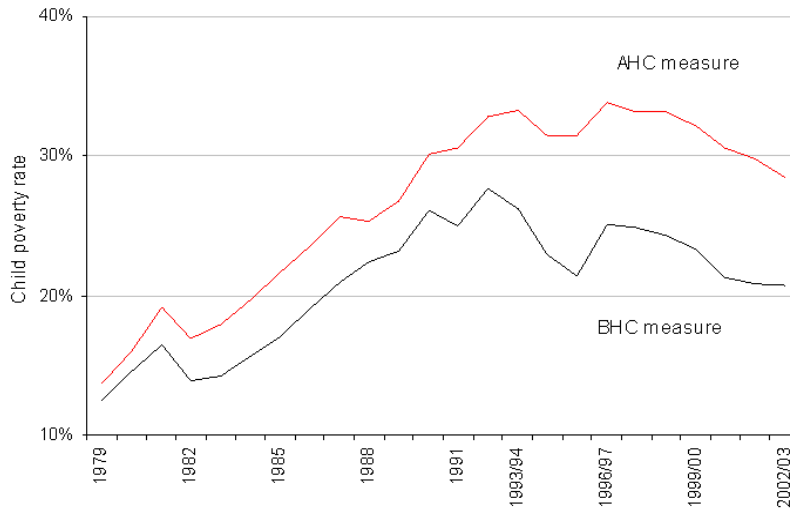
6. 사회투자국가 유형별 효과

- 사회투자정책은 기존의 복지제도 유형에 따라 효과가 달라짐.
 - 사회투자정책의 범위: 빈곤층 vs. 전체 인구
 - 사회투자정책의 내용: 아동정책과 여성정책 vs. 아동정책, 여성정책과 노동시장정책
 - 사회투자정책의 지속성: 정책 실시 기간의 차이

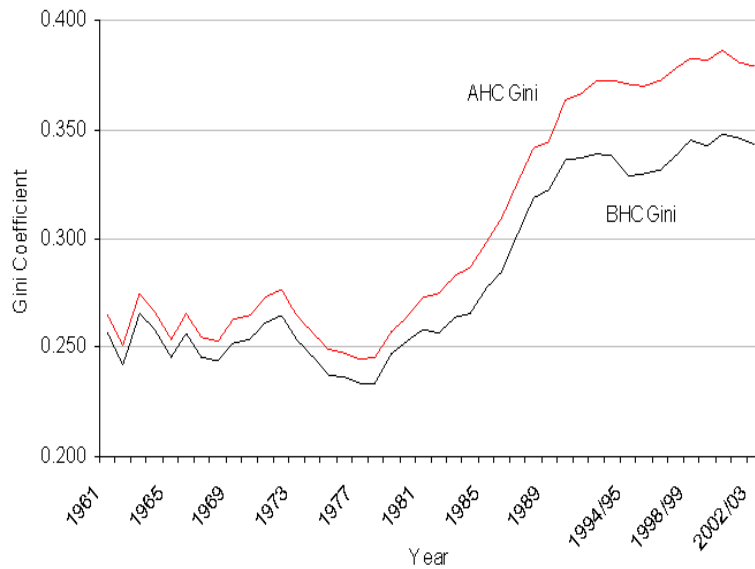
- 사회민주주의 사회투자 국가: 포괄적이고 보편적인 아동 및 여성 정책을 실시하여 여성의 경제활동 참여율을 높이고 빈곤율을 크게 낮춤.
 - 여성의 경제활동 참가를 크게 높여, 임금소득 취득자수를 제고하여 노동소득을 통한 빈곤완화를 이루는 동시에, 노령연금 재원을 지속적으로 확보하여 고령화에 따른 연금 재정의 위기를 완화시키는 효과를 낳고 있다.
 - 2005년 스웨덴의 빈곤율은 전체 6.5%, 아동 4.2%, 노인 7.7%이었다.

- 자유주의 전통의 사회투자 국가: 빈곤층만을 대상으로 하는 제한적인 사회투자정책을 통해서 여성 경제활동 참여율을 높이고 빈곤율도 부분적으로 완화시킴.
 - 여성의 경제활동 참가가 상당히 이루어지고, 임금소득 취득자수를 제고하여 노동소득을 통한 빈곤완화에 어느 정도 기여하여 복지의존성을 약화시킴.
 - 그러나 빈곤의 심화와 불평등 심화 추세를 막는 데는 어느 정도 성공하였으나, 빈곤문제를 완화시키는데 더 많은 시간이 요구됨 (<그림 3>와 <그림 4> 참조).
 - 2005년 영국의 빈곤율 전체 12.1%, 아동 15.6%, 노인 17.3%이었다.

<그림 3> 영국의 아동 빈곤율 추이(1979-2003)



* 참고: BHC(주택비용을 고려하기 전), AHC(주택비용을 고려한 이후)



※ 참고

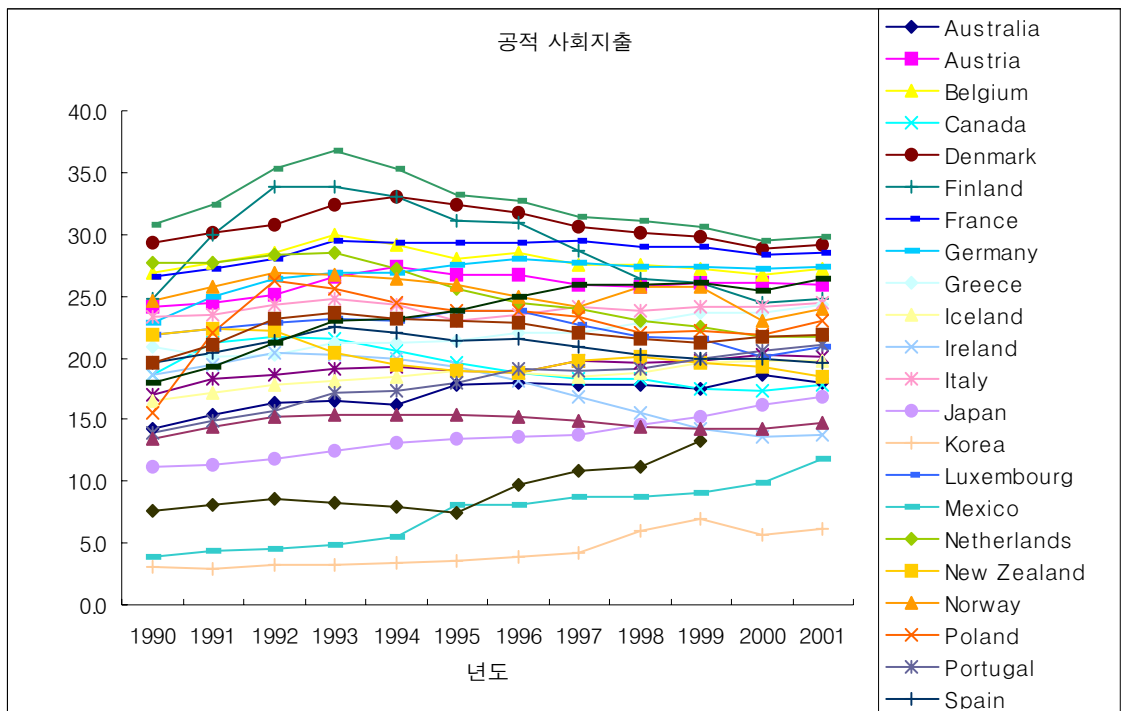
신자유주의 사회정책을 추구하고 있는 미국의 경우 2005년 빈곤율은 전체 17.0%, 아동 21.9%, 노인 24.7%이었다 (The State of Working America 2004/2005, Economic Policy Institute).

7. 복지레짐과 사회투자국가 논의의 한국적 함의

□ 한국 복지의 현실

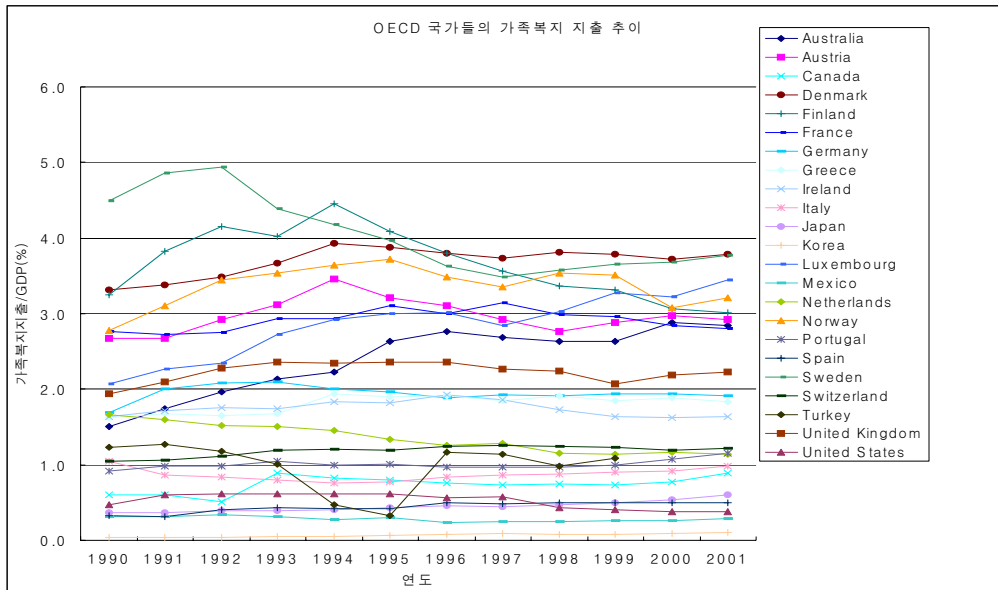
- 한국의 복지는 현실적으로 제3세계 수준에서 벗어나지 못함. 멕시코나 터키 수준에도 이르지 못함.
- 경제위기 이후 복지제도가 크게 확대되었으나, 아직도 복지제도와 복지 수준은 크게 낙후되었음.

<그림 5> OECD 각국의 사회지출 추이(1990- 2001)



- 특히, 여성의 경제활동 참가와 아동의 역량강화와 관련이 있는 가족복지와 의료복지는 더욱 더 취약함 형편임 (<그림 6>과 <그림 7> 참조).
- 한국의 가족 복지는 OECD 국가들 가운데 가장 낮은 편에 속한다. 2001년 현재 GDP에서 가족 복지지출이 차지하는 비중은 한국의 경우 0.1%에 불과하였다.
- 현재 수준에서 복지제도 발달 수준이 매우 낮다는 점은 향후 복지제도에 대한 폭넓은 논의가 필요하다는 점을 반증하는 현실이기도 하다.

<그림 6> OECD 국가들의 가족복지 지출 추이(1990-2001)



□ 경제위기와 사회양극화

- 비정규직의 확산으로 저임금 노동자층이 크게 증가하고 있음.
- 경제위기 이후 한국의 불평등 문제와 빈곤 문제가 계속해서 심화되고 있음
- 불평등 문제와 빈곤 문제를 해결하기 위한 복지정책 개발이 요구되고 있음

□ 새로운 위험의 증대 : 한국은 서구 사회가 겪고 있는 새로운 문제들을 겪기 시작

- 빠른 속도로 고령화와 동시에 저출산 문제를 경험하고 있음.
- 복합적인 정책적 해결을 요구하고 있음.

□ 포괄적이고 획기적인 정책이 요구됨

- 부분적인 정책이 아니라 부채를 초월하는 포괄적이고도 획기적인 정책을 통해서 21세기 한국 사회의 발전을 모색할 필요가 있음.

□ 한국형 사회투자정책 모색

- 한국의 국가 복지는 아직 체계적으로 발전되지 못했다는 점에서 서구의 경험을 참고하여 압축적 복지제도 발전을 통하여 복지국가로 진입할 수 있음.

8. 현실적인 문제점

- 이념적 수준 : 한국의 정당들이 복지 정책에 관한 구체적인 논의를 제시하지 못하고 있기 때문에, 복지에 대한 실용적 접근보다는 이념적 접근으로 일관하여 사회투자 정책의 구현이 어려울 수 있음.
- 조직적 수준 : 사회투자정책이 성공을 거두기 위해서는 보건복지정책을 중심으로 교육정책, 여성정책, 노동시장정책과 조세정책 등 여러 정책의 조정과 통합이 이루어져야 함. 그러나 한국의 행정 부처 조직에서 이러한 경험이 거의 없기 때문에 새로운 행정조직 원리가 도입되어야 함.
- 제도적인 수준에서 중요한 역할을 담당하는 교육제도에서 한국의 경우 큰 장애가 존재함.
 - 사교육 중심의 초중고 교육은 빈곤계층 아동에 대한 인적 자본 투자의 효과를 반감시킬 수 있음.
 - 대학교육도 가족의 부담으로 이루어지기 때문에 인적 자본 형성의 장애가 되고 있음.
 - 대학 입학생이 비율은 세계 최고이지만, 정부의 대학교육 지출은 OECD 최저 수준에 달하고 있어서 교육을 통한 인적 자본 형성의 어려움 (스웨덴 28.3%, 덴마크 32.0 미국 25.2%, 영국 20.6%, 일본 14.9%, 한국 8.1%) (UNDP, 2005, Human Development Report, 2005, 254).
- 사회적 합의 어려움
 - 사회투자정책은 노동시장의 공급 측면을 중시하는 사회정책이기 때문에 노동시장 수요를 고려하지 않는다면, 실질적인 정책 효과를 기대하기 어려움
 - 이러한 이유로 노동시장의 공급자와 수요자 사이의 사회적 협력 내지 합의가 필요함.
 - 한국의 상황에서 사회적 합의를 도출해 낸 경험이 적은 것이 사회투자 정책이 효과에 영향을 미칠 수 있음.

9. 결론 : 여전히 새롭고 중요한 정책 이념이 될 수 있음

□ 중산층 강화 사회정책

- 사회투자정책은 빈곤층을 중산층으로 상승 이동시켜 중산층 강화에 기여함

□ 미래지향적 사회정책

- 인구감소에 따른 노동력 감소에 적극적으로 대응하는 사회정책
- 빈곤에 대한 생애 과정적 인식에 기초하여 향후에 빈곤을 예방하기 위한 정책
- 성인중심의 사회정책에서 성인과 아동을 동시에 중시하는 사회정책으로 전환

□ 사회통합적 사회정책

- 복지 수혜자가 피동적인 사회적 존재가 되어 지속적으로 사회적 배제를 경험하는 것을 막고, 적극적으로 지역사회 시민으로서 역할을 할 수 있게 함으로써 사회적 통합에 기여

□ 사회투자 정책과 기존의 복지정책과의 관계

- 대체 관계나 보완관계가 아니라 상승작용을 가져올 수 있는 관계가 될 수 있음.
- 이를 위하여 한국적 사회투자정책을 통하여 상호강화 효과를 가져올 수 있는 제도 설계 필요