

## 한국 복지체제의 전환을 위한 현실진단과 과제

홍경준(성균관대 사회복지학과)

### 1. 들어가며

한국 사회복지의 좌표를 모색하는 대단히 중요한 자리에서 발제를 맡는 것은 매우 부담스런 일이다. 더욱이 좌표를 모색할만한 경륜과 학식을 갖추지 못한 소장 연구자가 그려낼 수 있는 좌표란 것이 과연 그 이름에 걸맞을 것인지에 대한 두려움도 있다. 그럼에도 불구하고, 이 발제를 선뜻 맡은 것은 다소 조악할지라도 그에 기초하여 논의를 시작해보는 것도 의미 있을 것이라는 생각 때문이었다.

논의에 앞서 전제할 것은 무엇을 살펴볼 것인가의 문제이다. 기획주제의 역할분담은 우리 학문의 영역구분 방식에 따라 사회복지실천과 사회복지정책을 나누는 식으로 이루어졌다. 하지만, 이 글은 살펴볼 그 무엇을 좁게는 한국 사회복지정책, 넓게는 한국 사회복지의 특성과 변화를 복지체제론<sup>1)</sup>이라는 나름의 관점에서 그려낸 한국 복지체제로 두고자 한다. 즉, 한국 복지체제의 과거와 현재를 조망하고 그에 기초하여 미래의 좌표를 그려보는 것이 이 글의 목적이다. 미래의 좌표를 그리기 위해서 전제할 것이 하나 더 있다. 그것은 언제부터 살펴볼 것인가의 문제이다. 새로운 좌표를 찾기 위해선 우리가 현재 밟고 있는 지점이 어디인가를 우선 명확히 해야 할 것이다. 또한 과거에 우리가 밟고 있는 지점이 어디인가를 아는 것 또한 대단히 중요할 것이다. 왜냐하면, 현재 서 있는 지점과 과거에 밟고 있던 지점 사이를 잇는 연장선상위에서 앞으로 더딜 지점을 찾아보는 것이 보다 현실적이기 때문이다.

그러므로 이 글의 순서는 다음과 같다. 우선은 우리가 밟고 있었던 지점이 어디인가를 알아보기 위해 '한국 복지체제의 과거'를 살펴본다. 과거의 시작시점은 불완전하긴 하지만 이 땅에서 근대적 의미의 국민국가(nation state)가 형성되고 급격한 산업화가 개시된 1960년대부터이다. 이 복지체제는 세계화의 압력과 민주주의의 진전이라는 두 개의 거대한 변환의 압력 속에서 이미 과거가 되어버렸다는 것이 연구자의 생각이다. 보다 구체적으로 말하면 외환위기와 정권교체를 경험한 1990년대 후반부터 한국 사회복지체제는 달라졌다. 물론 그 달라진 현재가 과거로부터 있어온 복지체제의 전환을 의미하는 것은 아니라는 것이 연구자의 기본적 입장이지만, 변화하지 않은 측면 못지않게 변화된 측면도 상당하기 때문에 1990년대 후반부터의 한국 복지체제를 '한국 복지체제의 현재'라는 이름으로 조망한다. 이 글에서

1) 사회복지가 조직화되는 방식을 국가-시장-공동체의 결합구조로 파악하는 이 관점에 대해서는 홍경준(1999)를 참조하라.

생각하는 한국 복지체제의 새로운 좌표는 과거로부터 현재에 이르기까지 변화하지 않은 측면이 변화하고, 그를 통해 한국 복지체제의 전환이 이루어지는 것과 관련된다. 따라서 이 글의 결론은 새로운 좌표로 발을 옮기기 위해서는 무엇이 필요하며, 그 과정에서 고려되어야 할 것은 무엇인지에 대한 서술로 구성된다. 전환을 위한 과제는 대개 실천적인 것을 포함하지만, 이 글에서는 주로 연구자의 역할로 수행되어야 할 과제에 초점을 둔다.

길지 않은 시간이지만, 연구자는 나름대로 한국 복지체제의 과거와 현재를 탐색해보는 작업을 지난 10년간 해왔다. 따라서 이 글의 절반 정도(2장과 3장의 2절)은 새로운 내용이 아니라, 연구자가 기존에 발표했던 연구결과를 재정리한 것이다.

## 2. 한국 복지체제의 과거

### 1) 낙후된 국가, 성장한 시장, 그리고 선택된 공동체

1990년대 중반까지 한국 복지체제는 ‘낙후된 국가-성장한 시장-선택된 공동체’로 요약될 수 있었다. 우선, 국가복지의 부문은 상당히 낙후된 편이었다. 이는 국가복지의 지출규모나 주요제도의 도입 시기와 내용 등 여러 지표들을 통해서 쉽게 확인된다. 한편, 한국의 시장부문은 국가부문의 상대적 낙후성과 결합하여 빠른 기간동안 급속하게 발전해왔다. 특히 기업에 의해 제공되는 기업복지는 1980년대 중반 이후에 심화된 조직 내적, 외적 압력에 대응하는 과정에서 그 내용과 범위를 빠르게 확대해왔다. 마지막으로 가족을 비롯하여 연줄망으로 엮어진 공동체가 혈연, 지연 등을 매개로 제공하는 연복지(communal-tied welfare)는 의문화화(擬文化化; culturalization)<sup>2)</sup>되어 사회성원들의 복지욕구에 대응하는 중요한 제도로 활용되어 왔다. 요컨대, 사회복지에 대한 국가부문의 기여는 상대적으로 작고, 시장부문의 기여는 확대되어 왔으며, 공동체 부문은 선택되어 존속해온 것이다.

한국 복지체제에서 연복지의 중요성은 65세 이상의 노인가구주 가구의 소득구성을 국제 비교한 <표 1>을 통해서 쉽게 파악할 수 있다. <표 1>은 사회보험 기여금과 소득세 등의 비경상지출을 제외하기 이전의 총소득액(gross income)에서 다양한 소득원이 차지하는 비중을 국제 비교한 것이다. 여기에서 가족간 이전소득은 배우자, 부모, 자녀, 친인척 등이 제공한 정기적인 사적 보조금과 이혼한 배우자로부터 제공되는 양육비 등의 합을 말하는 것으로 이 연구에서 관심을 가지는 연복지의 크기를 대략적으로 파악할 수 있는 항목이다. 한편, 사회보장이전소득은 국가복지의 크기를 나타내며, 1차소득과 기업연금 등 시장부문에 대한 의존성 정도를 측정한다고 할 수 있다.

주목해야 할 것은 한국의 경우 65세 이상의 노인가구의 총소득액 중 가족간 이전소득이 차지하는 비중이 다른 어떤 국가들보다 크다는 점이다. 최하계층인 1분위 계층은 총소득의 28.15%를 1차소득을 통해, 27.61%를 사회보장 이전소득을 통해 획득하는데 비해, 총소득의 절반 가까이 되는 44.24%를 가족간 이전소득을 통해 충당한다. 총소득 중에서 가족간 이전소득이 차지하는 비중은 중간계층인 5분위 계층에

2) 의문화화는 어떤 특성들에 대해 그것이 문화를 구성하는 것이라고 정의하고 정통성을 부여하는 노력의 과정들, 즉 어떤 사물이나 행위를 그 문화의 일부라고 주장하고 그렇게 만들어가는 행위를 지칭한다. 이에 대해서는 한경구(1995)를 참조하라.

서도 가장 큰 것으로 나타난다. 가족간 이전소득에 대한 의존성은 최상계층인 10분위 계층에 가면 상당히 줄어들지만, 다른 국가들과 비교하면 여전히 크다. 공적 연금의 수급이 아직 본격적으로 시작되지 않았다는 점이 이러한 현상과 밀접한 관련을 가질 수 있다. 왜냐하면 공적 연금의 본격적인 수급이 시작되기 전까지는 노인가구의 총소득 중에서 공적 연금의 급여액을 포함하는 사회보장 이전소득의 비중이 작을 것이며, 그에 따라 다른 소득원의 비중이 상대적으로 크게 나타날 수 있기 때문이다. 공적 연금의 도입이 상대적으로 뒤늦었던 대만이나 사각지대의 규모가 큰 멕시코에서도 가족간 이전소득의 비중이 매우 크다는 점이 이러한 해석을 뒷받침한다. 따라서 국민연금의 급여개시가 본격화되는 2008년 이후가 되면 한국에서도 가족간 이전소득의 상대적 비중은 급격하게 줄어들 가능성이 높다.

<표 1> 노인가구1)의 10분위 계층별 소득구성

국가(년도)	1차소득2)	기업연금3)	가족간이전소득4)	사회보장이전소득5)
한국(2000)				
1분위6)	28.15	0.00	44.24	27.61
5분위	41.72	2.12	45.96	10.20
10분위	75.09	11.74	10.11	3.06
대만(2000)				
1분위	13.62	0.00	43.59	42.79
5분위	31.68	4.21	36.17	27.93
10분위	59.22	26.06	10.19	4.52
멕시코(1998)				
1분위	49.71	0.00	45.82	4.48
5분위	54.47	0.00	16.81	28.72
10분위	71.24	0.00	5.81	22.95
미국(2000)				
1분위	13.21	4.75	1.35	80.69
5분위	19.94	15.77	0.20	64.09
10분위	66.45	17.06	0.27	16.22
이태리(2000)				
1분위	8.40	4.95	1.15	85.50
5분위	7.18	8.45	0.00	84.38
10분위	46.49	17.61	0.20	35.70
독일(2000)				
1분위	6.25	2.37	1.14	90.24
5분위	7.45	5.69	0.72	86.13
10분위	41.37	29.16	0.19	29.27
영국(1999)				
1분위	5.12	1.57	0.14	93.16
5분위	5.64	14.08	0.20	80.09
10분위	37.53	41.10	0.63	20.74

스웨덴(2000)				
1분위	1.81	1.93	0.00	96.27
5분위	3.87	10.62	0.00	85.51
10분위	36.22	18.73	0.00	45.06

- 주 : 1) 노인가구는 가구주의 연령이 65세 이상인 가구를 말함.  
 2) 1차소득은 각종근로소득과 재산소득의 합을 말함.  
 3) 기업연금은 기업에서 제공하는 연금(퇴직금 포함)과 공무원 등에게 제공되는 직역연금의 합을 말함.  
 4) 가족간 이전은 배우자, 부모, 자녀, 친인척 등이 제공한 사적 보조금과 양육비 등의 합을 말함.  
 5) 사회보장 이전소득은 공적 연금 등의 사회보험과 아동수당 등의 사회수당 및 공공부조급여의 합을 말함. 소득원천에 대한 보다 자세한 정의는 통계청(2000)의 가구소비실태조사 및 LIS의 내부자료 (<http://www.lisproject.org/techdoc/summary.pdf>)를 참조할 것.  
 6) 전체 가처분 소득(Disposable Income)의 크기에 따라 10분위로 구분한 후, 최하계층인 1분위와 중간계층인 5분위, 최상 계층인 10분위를 각각 나타냄.

자료 : 통계청, 2000년 가구소비실태조사 원자료; LIS(Luxembourg Income Study) 원자료.

하지만 중요한 것은 이러한 점을 고려한다고 해도, 현재의 시점에서 한국이 연복지에 대한 높은 의존성으로 특징 지워진다는 사실을 부인할 수는 없다는 것이다. 또한, 사회보장 이전소득의 비중이 작다고 해서 그것이 자동적으로 가족간 이전소득의 비중을 크게 하는 것도 아니라는 점도 고려해야 한다. 예컨대, 한국과 대만을 직접 비교해 보면 한국은 중간계층인 5분위 계층에서도 총소득 중 가족간 이전소득의 비중이 가장 크지만, 대만은 1차소득의 비중이 더 큰 것으로 나타난다. 사회보장 이전소득의 비중이 작은 멕시코의 경우는 모든 소득계층에서 1차소득의 비중이 가족간 이전소득의 비중보다 더 큰 것으로 나타난다.

공적 연금이 성숙된 이후에도 연복지에 대한 높은 의존성은 지속될 수 있다. 왜냐하면, 총소득 중에서 공적 연금 등 사회보장 이전소득의 비중이 높은 국가들 사이에서도 가족간 이전소득의 비중은 상당한 차이를 가지기 때문이다. 가령, 독일은 5분위 계층의 총소득 중 사회보장이전소득이 차지하는 비중이 86.13%로 한국과 대만을 제외한 모든 국가들 중에서 가장 크지만, 가족간 이전소득이 차지하는 비중도 0.72%로 한국과 대만을 제외한 모든 국가들 중에서 가장 크다.

## 2) 연복지의 의문화

혈연이나 지연에 기초한 공동체는 국가가 사회구성원의 복지에 대한 1차적인 책임을 맡기 전까지는 어느 사회를 막론하고 사회복지의 핵심적 제공주체였다. 일반적인 차원에서 말한다면, 서구에서 국가가 사회복지의 핵심적 제공주체로 등장하게 된 배경에는 근대화, 산업화의 과정에서 이러한 공동체가 쇠퇴하고, 그 때문에 복지제공 주체의 공백이 초래되었다는 사실이 있다. 주지하는 바와 같이 서구사회에서 이러한 공동체는 근대민족국가의 형성과정에서 약화된다. 왜냐하면 이러한 공동체는 कै톨릭 교회 및 지방분권적 세력과 결합되어 있었고, 그것과 대립하는 근대 국가의 형성은 공동체의 해체를 요구했기 때문이다. 중심과 주변 사이의, 또한 국가와 교회 사이의 사회균열은 바로 이러한 측면과 관련된다. 복지제공 주체의 공백상태에서 ①자본주의적 시장질서가 파생하는 다양한 사회문제, ②국가의 개입을 요구하

는 행위자들의 정치적 동원, ③관료들의 노력은 새로운 복지제공의 주체, 즉 근대 민족 국가가 조직하는 사회복지의 발전으로 귀결될 수 있었던 것이다.

근대민족국가의 형성에서 중요한 과제 중의 하나는 다양한 정체성에 기초한 사회성원들을 민족국가 성원으로서의 정체성을 가진 시민으로 전환하는 일이다. 스미스(Smith, 1989 ; 임현진 외, 1996 : 4-7에서 재인용)에 따르면 민족국가의 형성을 가능케 한 것은 바로 시민권의 확립이며, 그것의 제도화 여부가 18세기 이후의 민족국가와 그 이전의 인종, 영토로 구획된 민족공동체를 구분하는 기준이다. 마샬(Marshall, 1963)은 시민권의 성장을 진화적인 것으로 파악하기에, 공민권의 확대는 필연적으로 참정권의 확대를, 더 나아가 사회권의 확대를 초래한다고 판단했다. 마샬과는 달리 시민권들 사이의 갈등과 모순을 강조하는 보울리스와 긴티스(Bowles & Gintis, 1994) 역시 시민권의 제도화가 민주주의와 권리개념의 확장을 매개로, 국가복지 발전의 이정표가 되는 케인즈주의적 타협을 이끌어낸 기초가 되었음을 인정한다.

반면에, 한국의 전통사회에서 가족과 촌락을 중심으로 형성된 공동체는 중앙집권적 권력과 대립하지 않았다. 서구와는 달리, 한국에서 전통적 공동체의 핵심적 행위자들은 중앙집권적 정치엘리트와 밀접한 연계를 가지고 있었다. 따라서 공동체는 지방에 대한 중앙의 공식적 통제기제를 보완하는 효율적 수단으로 기능하기도 했다. 공동체와 국가의 관계는 결코 긴장과 대결의 관계가 아니었던 것이다. 1945년 일제로부터의 해방과 1950년의 전쟁을 계기로 해서 한국에도 불완전하나마 근대 민족국가가 성립될 수 있었다. 하지만, 일제에 의해 왜곡된 채 남아있던 가족-촌락 공동체의 전통질서가 근대 민족국가의 성립에 장애가 되지는 않았다. 미국의 원조와 식민지 귀속재산의 상속을 통해 강력한 물질 기반을 가지게 된 국가에게 혈연-촌락 공동체는 결코 대결해야할 대상이 아니었다. 오히려 남한 단독정부라는 형태로 등장한 국가는 전통사회의 국가권력이나 식민지 지배기구가 그랬듯이 가족-촌락 공동체의 전통질서를 지배를 보완하는 도구로 이용하였다.

우선, 강력한 국가에 의해 주도된 1960년대 이후의 산업화 과정은 자본의 논리를 확장시켰고, 그에 따라 왜곡된 형태로 지속하던 공동체 역시 자본의 힘에 의해 급속도로 변형되고 갔다. 그럼에도 불구하고, 한국에서 가족-촌락 공동체는 자본주의적 시장체제와 대립되는 것은 아니었다. 오히려, 지체된 근대화를 통해 고통받던 한국의 사회성원들은, 또한 그들의 가족 공동체들은 자본주의적 시장체제의 확립에 긍정적인 기능을 수행했다. 농촌의 가족-촌락 공동체는 한국 경제의 저임금구조를 떠받드는 후원자였고, 자녀에 대한 교육투자를 통해 우수한 인적자원을 공급하는 모태였다. 동시에 도시의 가족 공동체는 공식, 비공식 부문의 자영업을 통해 노동력 수급과 경제적 재생산의 완충장치 역할을 수행했다. 계와 같은 비공식적 결속들은 촌락의 붕괴에 따라 일부는 소멸하였지만, 일부는 다른 모습으로 재생산되었다.

한편, 서구의 국가들과는 달리 한국에서는 사회통합을 위해 시민권이라는 새로운 계약의 체결이 필요했던 것은 아니었다. 대부분의 후발 민족국가들이 그러하듯이 한국의 국가는 복고적인 족(ethnie)<sup>3)</sup>의 관념을 사회통합의 수단으로 활용했다. 더욱이 오랫동안 안정적이지 않은 지리적 경계 내에서 비교적 순수한 단일 언어, 단일 종교, 단일 혈통을 유지했던 한국에서 그것은 매우 효과적인 수단이었다. 결국, 시민권은

3) Smith에 따르면, 족(族)과 민족(民族)의 차이는 시민권의 유무여부이다. 즉 족(ethnie)은 언어, 문화, 영토 등의 객관적 요소가 강조된 것이며, 민족(nation)은 여기에 시민권 확립이라는 정치적 요소가 덧붙여진 것이다. 임현진 외(1996).

사회통합의 수단으로 제시되지 못했고, 오히려 '조국 근대화'의 강박 밑에서 그것의 제도화는 저지되었다. 언론과 사상의 자유와 같은 공민권은 분단의 현실 앞에서 무력화되었고, 참정권 역시 오랫동안 경제발전의 절박함 앞에서 소실되었다. 앞서 살펴본 바와 같이 시민권의 구성요소들 사이의 관계가 진화적이던 갈등적이던 간에, 공민권과 같이 시민권을 구성하는 한 요소의 제도화 여부는 시민권의 확장에 결정적인 영향을 행사한다. 그런 관점에서 본다면, 시민권을 대신한 족 관념의 활용은 국가복지의 발전을 유인하는 중요한 계기가 상실되었음을 의미한다.

결국, 근대 민족국가의 형성과정에서 공동체의 완전한 해체가 수반되지 않았기 때문에 한국에서는 사회성원의 복지욕구가 가족을 비롯한 공동체가 제공하는 연복지에 전가될 있었다. 또한, 족의 관념이 사회통합의 수단으로 사용되었기 때문에, 국가로 하여금 복지제공자의 역할을 수행하도록 강제할 수 있는 수단인 시민권의 제도화 역시 저지되었다. 요컨대, 근대 민족국가의 형성과정에서 한국이 가졌던 경험은 국가가 복지제공 주체로 부각될 수 있는 가능성을 상당부분 단아버렸다고 할 수 있다.

연복지<sup>4)</sup>는 복지와 관련된 행위자들의 선택을 제약한다. 왜냐하면, 제도로서 그것은 개인들의 행위를 정형화시키고, 행위전략과 행위의 결과를 제약하며, 규정하기 때문이다. 연복지가 행위자의 선택에 미치는 효과는 두 차원으로 구분해서 살펴볼 수 있다. 그 하나는 복지요구의 주체인 시민의 행위에 대한 효과이다. 연복지의 상징적 원조기능은 시민들이 복지요구를 국가에 집중시키는 것을 억제함과 동시에, 계급적 균열구조에 따른 정치적 동원을 방해함으로써 복지정치의 작동을 막는 데에도 기여한다. 연복지는 또한 정책결정구조에 위치한 정치관료 엘리트들의 행위에도 효과를 미친다. 즉 경제성장우선의 정책결정구조에 위치한 정치관료 엘리트들이 지속적인 정치적 학습과정을 통해 가족을 비롯한 공동체에 복지의 책임을 전가하여, 연복지를 의문화화한 것이다.

### (1) 복지의 탈정치화

서유럽의 복지국가들은 국가복지의 형태나 지출규모 등 내적 다양함에도 불구하고 정치영역에 복지를 둘러싼 다양한 이해의 표출과 타협의 기제, 즉 복지정치가 뚜렷하게 제도화되어 있다. 그리고 그것은 계급적 이해관계의 지형에 따른 계급정당들의 존재에 의해 뒷받침된다. 유럽의 경우 여러 가지의 사회적 균열구조(cleavage structure) 중에서 노자간의 균열구조는 가장 중요한 것이었다. 그리고 다른 균열구조와의 중첩이 비교적 적은 국가들의 경우, 이 균열구조는 확연히 구별되는 계급정당을 창출하는 바탕이 되었을 뿐 아니라, 복지동맹 창출의 중요한 세력을 형성했다. 동시에 일단 형성된 복지제도는 그것을 통해 이익을 얻는 복지동맹의 역량강화에 결정적인 영향을 미쳤다.

하지만 한국은 1960년대 이후의 급격한 산업화에 따라 노-자간의 균열구조가 핵심적인 것으로 등장했음에도 불구하고, 노동계급의 정치적 동원은 지속적으로 억제되었다. 그러나 1980년대 후반부터 진행된 민주주의로의 체제이행은 오랫동안 은폐되어 있던 노-자간의 균열구조를 한꺼번에 드러내면서, 한국사회

4) 그렇다면, 이러한 연줄망이 왜 한국사회에서는 사회성원들의 삶에 여전히 지배적인 영향력을 행사하는가? 우선 한국사회의 문화적 특성이 그것을 상당부분 설명할 수 있을 것이다. 하지만, 나는 문화론적 설명방식은 사회현상의 일반적 법칙을 추구하는 사회과학의 이론구축에 있어 충분한 설득력을 가지지 않는다고 생각한다. 그보다는 연줄망이 가지는 도구적 유용성 때문에 사람들이 그것을 선택했다고 보는 것이 더 적절하다고 생각한다.

역시 자본주의적 시장체제가 생성하는 거대한 영향으로부터 벗어날 수 없음을 보여주었다. 그럼에도 불구하고, 노-자간의 균열구조는 정치적 동원의 주요변수가 아니었다. 정치적 동원과 관련된 핵심적인 변수는 바로 지배 엘리트 집단에 의해 증폭된 지역주의였고, 이것은 연줄망에 제약된 시민들의 행위와 쉽게 결합될 수 있었다.

시민의 정치적 동원이 지역주의를 매개로 이루어질 때, 복지는 핵심적인 쟁점으로 의제화될 수는 없다. 왜냐하면, 정치적 지지시장에서 소비자들을 유인할 수 있는 지역주의와 같은 손쉽게 만들 수 있는 상품들이 존재하는 한 정당들이 복지정책과 같이 보다 정교하고, 손이 많이 가는 상품들을 제조할 이유가 없기 때문이다. 이에 더해, 시민들의 복지요구는 대부분이 가족을 비롯한 공동체에 맡겨졌기 때문에 심각하게 제기된 적도 거의 없었다. 비록 상징적인 차원일지라도 복지요구에 대한 대안적 대응기제가 제도화되어 있을 경우, 복지에 대한 행위자들의 요구는 거기에 제약될 수밖에 없다.

## (2) 연복지의 선택

국가주도의 급속한 산업화를 경험하면서, 한국의 정책결정구조는 경제성장을 촉진하고, 지지하는 방향으로 재구조화되었다. 기획형 정책조정망으로 표현되는 이러한 정책결정구조는 국가조직의 분화를 억제함으로써, 효율적인 정책결정을 가능케 한다. 기획형 정책조정망에서는 조정권과 통괄권을 위임받은 관료조직이 필요한데, 한국에서 그것은 지금은 사라진 재정경제원(경제기획원)이었다. 재정경제원은 다른 조직보다 우위에 있었으며, 예산의 편성과 기획, 재정의 운용, 정부 정책의 조정 업무를 맡음과 동시에, 능력 있는 관료를 양성하고 파견하는 산실로 기능하였다. 물론, 정책의 최종 결정권자는 대통령이었지만 그 역시 지속적으로 이 조직에 정치적 힘을 부과하였고, 대통령의 핵심 참모조직인 비서실의 핵심관료 역시 이 조직 출신에 의해 주도되었다. 요컨대, 안보와 관련된 국가정책을 제외한다면, 거의 모든 국가정책은 이 조직의 조정과 통괄을 통해 입안되었다고 할 수 있다. 결국 한국의 정책결정구조에서 재정경제원은 중요한 비토 지점(veto point)이었다고 할 수 있다.

정책결정구조의 이러한 특성은 매우 중요하다. 왜냐하면, 재정경제원은 조정자적 역할의 정당성을 지속적인 경제성장에서 찾았고, 대통령 역시 그러한 맥락에서 재정경제원을 후원했기 때문에, 경제성장에 배치되는 정책제안이 현실화되는 것은 거의 불가능했기 때문이다. 더욱이 복지의 주무부서인 보건복지부(보건사회부)는 전문성의 고려 없는 장관의 임용이나 관련 국회 상임위에 대한 국회의원들의 낮은 선호도 등에서 드러나듯이 조직의 위상은 결코 높다고 할 수 없다. 그렇기 때문에, 재정경제원이라는 비토 지점을 돌파하는 일은 결코 용이하지 않았다. 또한 행정고시를 통한 전문 관료의 지속적 충원과 중앙행정부서 내 조직문화의 확산에 따라 복지부 관료들의 사고와 행위양식 역시 경제성장 지향적인 논리로 수렴되어갔다<sup>5)</sup>. 이러한 제약 조건하에서 복지정책은 국가의 책임을 최소화하는 방향으로, 즉 연복지를 선택하는 방향으로 향할 수밖에 없었다.

한편, 복지정책의 정향이 그러한 방향으로 작동되기 시작하면, 그것은 관료들에 의해 지속적으로 재생산된다. 왜냐하면, 제기되는 이슈에 대한 정책제안은 항상 새롭게 발명되기보다는 이전에 제시되었던 정

5) 보건복지부 역시 경제관련부서로 분류되어 과천에 위치하고 있다는 점 역시 그러한 조직문화의 확산과 관련해서 중요하다.

책들에 제약되기 때문이다. 헤클로(Hecllo, 1974)에 의해 정치적 학습(political learning)으로 개념화된 관료들의 이러한 행위양식은 한 국가의 복지정책의 성격과 발달의 방향을 결정짓는 중요한 변수이다. 결국, 연복지는 연졸망의 지속과 한국의 정책결정구조, 그리고 거기에 제약된 관료들의 정치적 학습과정을 통해 지속적으로 선택된 것이다.

### 3. 한국 복지체제의 현재

‘낙후된 국가-성장한 시장-선택된 공동체’로 특징 지워지는 한국의 복지체제는 수출 지향적 저임금 생산체제 및 권위주의적 정치체제에 조응하는 것으로, 1960년대 이후 지속되어 왔다. 하지만 한국 복지체제의 이러한 특성이 변화하지 않을 수는 없다. 특히 1990년대 중반 이후 한국복지체제는 절반의 변화를 성취하였다. 그렇다면, 이러한 절반의 변화는 어떻게 가능했는가? 변화의 요인을 먼저 살펴보고, 그러한 요인에 의해 초래된 변화의 내용을 점검해보자.

#### 1) 변화의 요인 ; 비토 지점의 일시적 개방과 시민사회의 침투

민주화 이후 나타난 한국 시민사회의 특징적 양상은 시민사회의 자율성이 증가함과 동시에 그 활동범위가 확대되었다는 점이다(임혁백, 2000). 이에 따라 자신들의 계급적, 지역적, 직업적 이익을 방어하고 실현하기 위해 다양한 시민단체들이 급격하게 번성하게 되었다. 이러한 시민단체들의 일부는 사회복지정책의 발전에 이해관계를 가지는 친복지 집단(pro welfare group)으로 자리매김하면서 사회복지정책의 변화를 꾀하는 노력을 조직적으로 수행하게 된다.

시민단체들은 김영삼 정부의 등장 이후 정책결정 구조에 가깝게 접근하게 된다. 김영삼 정부는 집권하면서 1989년 설립된 경제정의실천연합 등 시민단체 출신의 여러 인사들을 청와대, 내각 등에 기용하면서 시민단체와 정권과의 근접성을 높이기 시작했다. 그런 가운데 시민단체들은 의료보험과 국민연금, 그리고 생활보호제도에 대한 정책 변화를 꾀하게 되었다. 먼저 1994년에는 다양한 시민단체들이 ‘의료보험연대회의’를 결성하고 통합주의 방식의 의료보험 개혁 활동을 벌이기 시작했다. 또한 1994년에 창립된 ‘참여민주사회와 인권을 위한 시민연대(참여연대)’는 1994년 12월부터 ‘국민생활최저선 확보운동’을 통해 생활보호법 개정운동을 벌이기 시작했고, 민주노총은 1996년부터 ‘사회개혁 3대 과제’를 구체화하면서 의료보험의 통합일원화와 연금기금의 관리 문제를 제기하기 시작했다. 하지만 시민단체들이 제기한 이러한 이슈들이 실질적인 정책의 변화로 나타나기 시작한 것은 김대중 정부의 등장 이후이다. 그러므로 김대중 정부의 등장 이후 시민단체의 역량이 더 강화되었거나, 정부와의 근접성이 더 커졌다는 가정이 가능하다. 특히 성경룡(2001: 150)은 ‘연합분석 모델’이라는 관점을 제시하면서, ①복지개혁을 추진하는 시민사회 세력들의 조직력과 결속력이 강한 경우 ②정부가 복지개혁을 수용, 또는 추진할 수 있는 개혁적 성향을 가지고 있는 경우 ③ 복지개혁을 위해 시민사회 세력과 정부가 ‘수직적 연합’을 형성한 경우 복지부분의 획기적 발전이 가능하다고 주장한다. 즉, 사회복지정책의 변화는 그것을 추동하는 핵심적 행위자와 관련된 것으로 이해되고 있다.



그러나 이 글은 시민단체와 노동계급을 포함한 시민사회 세력과 친복지적·개혁적 성향의 대통령이라는 행위자에 주목하는 이러한 시각이 오랜 기간에 걸쳐 형성되고 재생산된 정책결정 구조라는 제도적 측면의 중요성을 간과하고 있다고 본다. 즉, 정책결정 구조는 행위자나 사건들의 복잡한 상호작용을 제약하는 맥락에만 머물러 있는 것이 아니라, 그것 자체가 정책 변화를 야기하는 핵심 변수(March and Olsen, 1989: 19)라는 것이 이 글의 기본 가정이다.

임머굿(Immergut, 1990: 395-97)에 따르면, 정책 변화는 정책결정의 고리(chain of decisions)들을 통과해야만 가능하며, 이러한 고리들에는 정책 변화의 가능성을 억제하는 비토 지점(veto point)이 존재한다. 따라서 정책의 변화 가능성은 정책결정의 고리들을 따라 형성되어 있는 비토 지점의 존재여부와 위치에 따라 달라진다는 것이다. 정책결정의 고리들에서 이러한 비토 지점이 많이 존재할수록, 또한 그러한 비토 지점이 정책결정의 핵심적인 고리에 위치할수록 정책 변화의 가능성은 적어진다. 임머굿은 스웨덴과 프랑스, 그리고 스위스의 의료보장정책의 차이점을 이러한 비토 지점과 관련하여 설명한다. 일반적으로 의료보장정책과 관련하여 커다란 영향력을 행사하는 의료 전문가 집단은 무임승차의 문제를 해결하고 집합적 행동을 조직화할 수 있는 특권 집단(privileged group)이다(Olsen, 1982). 또한 이들은 의료상품의 사회화를 강화하는 의료보장정책의 발전에 대해 반대하는 경향을 일반적으로 가진다. 그럼에도 불구하고 국가에 따라 의료보장정책의 발전에 편차가 나타난다는 점은 정책결정이 행위자 중심의 관점으로는 잘 설명될 수 없음을 의미한다고 임머굿은 지적한다. 그녀에 따르면, 보다 중요한 것은 이러한 집단들이 활용할 수 있는 비토 지점이 존재하는지의 여부와 그것이 어디에 위치하는가의 문제라는 것이다. 의료 전문가 집단이 활용할 수 있는 비토 지점이 존재하지 않았던 스웨덴과 정치적 변동에 따라 비토 지점이 열리고 닫혔던 프랑스, 주요 정책안에 대해 국민투표의 발의가 가능하기 때문에 그들이 활용할 수 있는 매우 강력한 비토 지점이 존재하는 스위스의 의료보장정책은 바로 그러한 점에서 차이를 산출했다는 것이다.

그 이후에 이루어진 여러 연구들(Maioni, 1998; Huber and Stephens, 2001; Bonoli, 2001)은 비토 지점이 존재하지 않거나, 존재하더라도 정책결정의 주변적인 고리에 위치하기 때문에 정책결정의 권한이 행정부에 집중될 수 있었던 국가는 큰 복지국가를 발전시켜나갔음을 보여주고 있다. 반면에 복지국가의 확장에 반대하는 외부집단이 활용할 수 있는 비토 지점이 존재하고, 그에 따라 정책결정의 권한이 분산된 국가는 작은 복지국가를 산출한다는 점 또한 경험적으로 입증되고 있다.

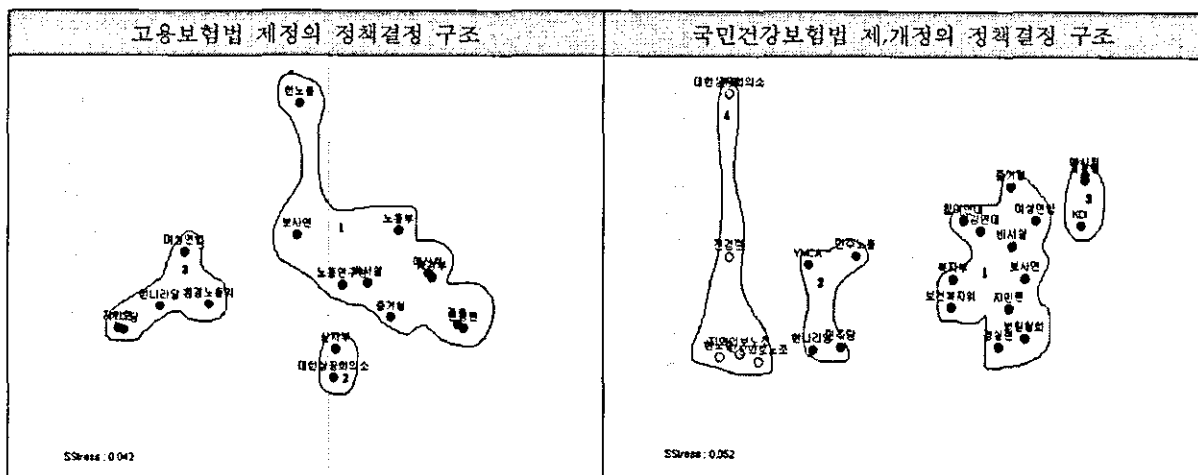
그런데 이러한 연구들에서는 비토 지점이 주로 행정부의 밖에서 찾아진다. 즉 행정부 전체를 비교적 단일한 실체로 가정하고 행정부와 입법부의 연계 방식, 입법부의 양원제 여부와 다수당 출현의 용이성, 의원선출의 방식을 결정하는 선거 체계, 국가정책의 주요사안에 대한 국민투표제의 존재 여부 등이 비토 지점을 색출하는 중요한 기준으로 활용되고 있다. 하지만 보놀리(Bonoli, 2001: 240)는 행정부 밖에 존재하는 비토 지점을 수평적 권한 집중의 차원(horizontal power concentration dimension)으로, 행정부 내에 존재하는 비토 지점을 수직적 권한 집중의 차원(vertical power concentration dimension)으로 구분하면서 자신의 논의를 포함한 대부분의 논의는 주로 첫 번째 차원에 국한되어 있음을 지적하고 있다.

이러한 지적은 오랫동안 권위주의적 정치체제를 유지해온 한국의 정책결정과 변화를 살펴보는 데 있어 매우 중요한 함의를 준다. 왜냐하면 한국에서는 정책결정의 권한이 주로 행정부로 집중되어 있었기 때

문에 수평적 권한 집중보다는 수직적 권한 집중의 차원에 보다 주목할 필요가 있기 때문이다. 즉, 정책 결정 구조와 관련하여 정책 변화를 탐구하기 위해서는 행정부 밖에 존재하는 비토 지점보다는 행정부 내에 존재하는 비토 지점에 초점을 두는 것이 한국의 상황에서는 보다 적합할 수 있다는 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 복지의 책임을 기업과 가족에게 전가하여 경제성장에 부담을 주지 않는 것을 최우선적인 정책목표로 가지고 있던 정책결정의 고리들에서 경제기획원(재정경제원)은 결정적인 비토 지점이었다. 하지만 김대중 정부가 등장하면서 이러한 비토 지점의 통제력은 일시적으로 약화되었다. 우선, 1990년대 이후 시도된 몇 차례의 정부조직 개편은 비토 지점의 통제력을 분산시키는 결과를 낳았다. 특히 김대중 정부에서는 기획예산업무와 재정업무를 분리하는 행정개혁이 시도되었다. 이러한 조직개편은 기획형 정책 조정망의 분화를 초래하여 비토지점의 통제력을 완화시키는 결과를 초래했다. 갑작스럽게 경험하게 된 외환위기 또한 비토 지점의 통제력을 약화시켰다. 경제기획원(재정경제원)의 타만으로 돌릴 수 있는 사안은 아니었지만, 외환위기 이후 진행된 문책과 책임추궁은 한동안 비토 지점의 통제력과 정당성을 약화시키기에 충분했다. 결국 경직된 한국의 정책결정 구조에서 오랫동안 닫혀 있던 비토 지점이 여러 가지 상황적 요인 때문에 잠시 개방될 수 있었고, 시민사회 세력 등의 친복지 집단이 정책결정 구조에 침투할 수 있는 여지를 제공했다. 정책결정의 핵심적 고리에 위치하면서 친복지 집단의 영향을 억제해 왔던 비토 지점의 일시적 개방이 사회복지 정책의 변화를 초래한 핵심적 배경이라는 것이다.

이러한 점은 김영삼 정부와 김대중 정부의 정책결정 구조를 연출망 분석방법을 통해 분석한 <그림 1>을 통해 알 수 있다. 정책 연출망 분석은 정책결정에 관여하는 행위자들 사이의 관계구조를 파악하고, 정책결정 구조의 특성을 분석하는데 유용하게 활용될 수 있다(Laumann and Knoke, 1987; Knoke, 1990; Knoke, Pappi, Broadbent and Tsujinaka, 1996). <그림 1>에서는 1994년 고용보험법 제정의 정책결정 구조와 1999년 국민건강보험법 제, 개정의 정책결정 구조를 관련된 정책 사건(policy event)들에 대한 행위자들의 ① 관여 정도와 ② 관여 시기 ③ 관여 방식을 3점 척도로 측정하여 유클리디안 행렬로 행위자들 사이의 상이성을 계산한 후, 그 행렬을 다차원 척도로 분석한 결과이다.



자료: 홍경준(미간행 논문), 한국 사회복지정책결정 구조 변화의 요인에 관한 연구

<그림 1> 한국 사회복지정책 결정 구조의 변화

그림의 좌표공간에 근접 배치되어 있는 행위자들은 정책 결정 구조에서 큰 유사성을 가지고 있음을 의미하며, 동일한 집락으로 묶여진 행위자들은 정책 사건에 대해 유사한 역할을 수행했음을 의미한다. 또한 좌표공간의 한 가운데에 배치된 행위자는 다른 행위자들과의 거리를 최소화하는 방향으로 활동했음을 의미한다. 따라서 그만큼 그 행위자는 정책결정 과정에서 조정자나 중개자의 역할을 수행했다고 볼 수 있다. 마찬가지로 맥락에서 좌표공간의 한 가운데가 비어있을 경우는 정책결정 과정에서 조정자나 중개자의 역할을 수행한 행위자가 없으며, 그만큼 정책결정 과정에서 이해관계의 침여한 대립이 존재함을 의미한다.

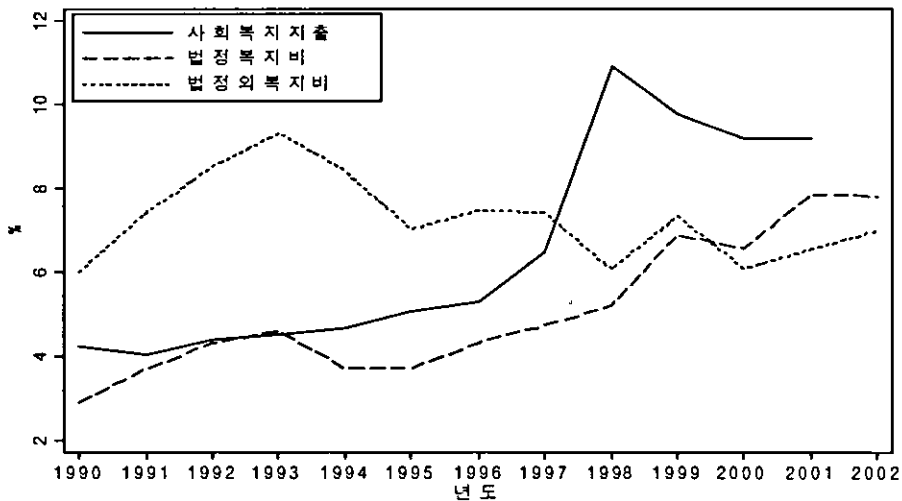
고용보험법 제정의 정책결정 구조에 대한 분석결과, 정책 사건에 관여한 행위자들은 3개의 집락으로 묶일 수 있었다. 집락 1은 대통령 비서실과 노동부, 경제기획원(재경부 및 예산처)과 같은 정부의 핵심적 행위자들과 경총, 전경련 등의 사용자단체, 한국노총과 같은 노동자단체로 구성된다. 한편, 집락 2는 상공부와 상공회의소로 구성되며, 국회 및 정당은 집락 3으로 묶인다. 좌표공간의 한 가운데에는 노동연구원이 배치되어 있으며, 이 행위자는 집락 1에 속하는 것으로 나타났다. 결국 고용보험법 제정과 관련하여 중심적인 역할은 집락 1에서 이루어졌으며, 여기에 속하는 행위자들은 정책결정 과정에서 행위자들의 상이한 이해관계를 조정, 중개하였던 것으로 나타났다. 국회 및 정당은 이 과정에서 주변적인 역할을 수행했다는 점도 발견된다. 또한 이 시기에는 시민단체의 역할도 대단히 제한적이었음을 확인할 수 있다.

한편, 국민건강보험법의 제정과 이의 시행을 6개월 연기하고, 재정통합을 유예한 법 개정의 정책결정 구조를 분석한 결과를 보면, 행위자들을 4개의 집락으로 묶었다. 집락 1에는 주무부처인 복지부와 대통령 비서실, 참여연대를 비롯한 시민단체, 국회 및 연립여당인 자민련 등이 포함되어 있다. 여당인 민주당과 야당인 한나라당, 민주노총과 YMCA는 집락 2로 묶여졌으며, 예산처와 재경원, 그리고 한국개발연구원은 집락 3으로 묶여졌다. 전경련, 경총 등의 사용자단체와 한국노총, 직장의보노조와 같은 이익단체는 집락 4로 묶여졌다. 국민건강보험법의 제정 및 개정의 정책결정 구조에서 흥미로운 것은 좌표공간의 한 가운데에 배치된 행위자가 발견되지 않는다는 점이다. 집락 3의 왼쪽에 집락 1이 배치되어 있고, 집락 4의 오른쪽에 집락 2가 배치되어 있지만, 집락 1이나 집락 2가 좌표공간의 한 가운데에 있다고 보기는 어렵다. 이는 국민건강보험법의 제정 및 개정의 정책결정 과정에서 이해관계의 대립이 상당히 치열하게 진행되었고, 이러한 이해관계를 조정하거나 중개할 행위자가 존재하지 않았음을 의미하는 것이다. 참여연대와 건강연대 등 시민단체가 주무부처인 복지부나 대통령 비서실과 같은 집락에 속해있는 반면 재경부와 예산처, 그리고 그러한 부처를 지원하는 한국개발연구원이 좌표공간의 1사분면에 치우쳐 있는 집락 3에 포함된다는 점도 흥미롭다.

이러한 변화와 관련하여 주목해야 할 것은 시민사회의 부각이 두드러진 정책 결정 구조(국민건강보험법의 제, 개정 과정)에서는 재경부와 예산처 등 경제부처의 역할이 그에 반비례하여 주변적이었던 점이다. 이는 정책결정의 고리들에서 결정적인 비토지점으로 기능했던 경제부처의 억제력이 김대중 정부의 시기 동안 약화되었고, 그에 따라 시민사회가 정책결정 구조에 침투할 수 있는 여지를 가지게 되었음을 의미하는 것이다. 즉, 김영삼 정부의 시기와는 달리 김대중 정부 시기에는 정책결정의 핵심적 고리에 위치한 비토 지점의 일시적 개방이 발생했고, 그에 따라 사회복지 정책의 변화를 위한 시민사회의 노력은 정책결정의 고리를 통과할 수 있었다는 것이다.

## 2) 변화의 내용과 평가

그렇다면, 한국 사회복지체제는 얼마나 변화하였는가? 이에 대한 답은 일부는 변화하였고, 또 다른 일부는 변화하지 않았다는 것이다. 다른 글(홍경준·송호근, 2003)을 통해 이미 정리한 바이지만, 여기에서 되풀이 말해보면 그것은 다음과 같다.



주 : 1) 사회복지 지출은 ①노령연금급여 ②장애연금급여 ③산업재해 및 직업병 급여 ④질병급여 ⑤노인과 장애인 복지 서비스 ⑥유족급여 ⑦가족연금급여 ⑧가족복지서비스 ⑨적극적 노동시장정책 ⑩실업급여 ⑪보건 ⑫주거급여 ⑬기타급여를 모두 더한 것의 GDP 대비임.

2) 법정복지비와 법정의복지비는 30인 이상 사업체의 전체 노동비용 대비임.

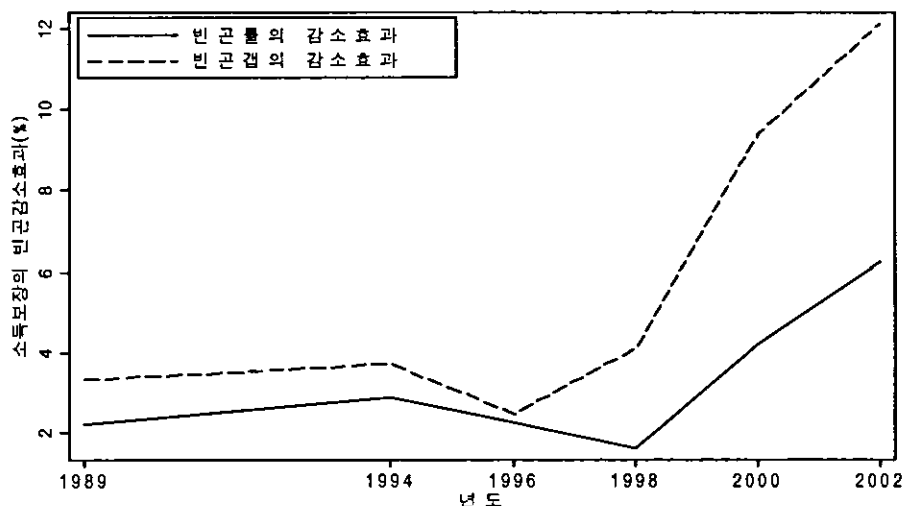
자료 : 고경환 외, 한국의 사회복지지출 추계:1990~2001, 한국보건사회연구원, 2003.  
노동부, 기업체노동비용조사보고서, 각년도.

<그림 2> 국가복지와 기업복지의 변화추세; 1990~2002

첫째, <그림 2>에서 나타나듯이 1990년 이후 국가복지에 대한 투입량은 크게 증가하였다. 특히 1998년에는 GDP 대비 11% 선으로까지 사회복지 지출 규모가 늘어났다. 그 이후 사회복지 지출 규모의 확대는 정체, 내지는 축소하는 경향을 나타내지만, 1997년 이전의 수준으로 후퇴할 가능성은 거의 없다. 민주주의 이행의 심화와 세계화의 급진적 확산 속에서 한국의 사회복지지출 규모는 하나의 전환점을 통과한 것이다.

둘째, 이러한 전환은 복지를 둘러싼 국가와 기업의 역할 재조정을 의미한다. 권위주의적 산업화 과정에서 강력한 주도권을 가졌던 국가는 사회성원으로부터 제기되는 복지요구의 일부는 기업에, 또 다른 일부는 가족을 비롯한 공동체에 전가해 왔다. '낙후된 국가-성장한 시장-선택된 공동체'라는 한국 사회복지체제의 특성은 이러한 과정을 통해 재생산되어왔던 것이다. 그에 따라 기업이 지출하는 법정의복지비는 법정복지비보다 항상 컸다. 기업복지가 국가복지보다 큰 비중을 점하고 있었던 것이다. 이처럼 법정

외복지비가 법정복지비보다 큰 비중을 차지하는 현상은 다른 국가들과 비교해 볼 때 매우 특이한 것으로, 기업복지가 상대적으로 발전해있다는 일본의 경우에도 법정복지비의 규모는 법정외복지비의 규모보다 2~3배 정도 큰 것이 상례였다. 법정복지비와 법정외복지비 사이의 이러한 관계는 <그림 2>에서 알 수 있듯이 1990년대 후반 이후에는 변화한다. 법정외복지비는 1993년을 기점으로 그 증가폭이 줄어들는데, 외환위기를 경과하면서는 전체 노동비용의 7%에도 미치지 못하는 수준으로 감소한다. 반면에 법정복지비는 외환위기 이전까지는 전체 노동비용의 5%에도 미치지 못하는 수준에서 정체되어 있다가 1998년 이후부터 급격히 늘어나서 2000년에는 법정외복지비를 초과하게 된다. 이러한 변화는 1998년 이후 이루어진 국가복지의 확대에 따른 것이기도 하지만, 보다 중요한 점은 사회복지에 대한 국가와 기업간의 역할분담 방식이 외환위기를 기점으로 변화했다는 것을 읽어내는 것이다. 복지를 둘러싼 국가와 기업의 역할 재조정은 바로 '낙후된 국가-성장한 시장'이라는 한국 복지체제의 한 축을 변화시키는 것이었다.



자료: 도시가계조사자료, 각년도.

주 : 1) 빈곤지수는 중위소득 50%의 상대적 빈곤선과 OECD의 가구균등화지수를 적용하여 계산.

2) 소득보장제도의 빈곤 감소효과는 소득보장제도를 통한 공적 소득의 이전이 이루어지기 전의 빈곤 정도 (이전 전 빈곤)와 소득이전 후의 빈곤정도(이전 후 빈곤)를 비교하여 계산.

**<그림 3> 소득보장제도의 빈곤감소 효과의 변화 추세**

셋째, 이러한 변화의 구체적 내용은 소득보장제도의 발전으로 요약될 수 있다. 사회복지지출 규모의 증대를 초래한 주된 원인은 국민연금의 개보험화와 고용보험의 확대와 같은 사회보험의 발전과 국민기초생활보장제도의 도입으로 요약되는 공공부조의 정비이다. 1998년 이후의 소득보장 지출의 규모 증가는 급격한 것이었고, 그러한 증가가 GDP 대비 전체 사회복지지출의 규모를 늘린 주된 이유였다. 소득보장제도의 빈곤감소 효과 정도를 직접 나타낸 <그림 3>은 소득보장제도의 발전을 명확하게 보여준다. 1998년 이전까지는 소득보장제도의 빈곤감소 효과가 대단히 작았을 뿐 아니라, 그 추세 또한 뚜렷하지 않았다. 하지만, 1998년 이후의 상황은 이와 다르다. 소득보장제도의 빈곤감소 효과가 상당히 커졌을 뿐 아니

라, 그 추세 또한 일관성을 보인다. 앞의 <그림 2>에서 살펴본 GDP 대비 사회복지 지출 규모의 증가와 함께 효과의 측면에서도 이렇게 뚜렷한 변화가 확인된다면, 1990년대 중반 이후 한국 소득보장제도가 발전하고 있음은 거의 틀림없는 사실이다.

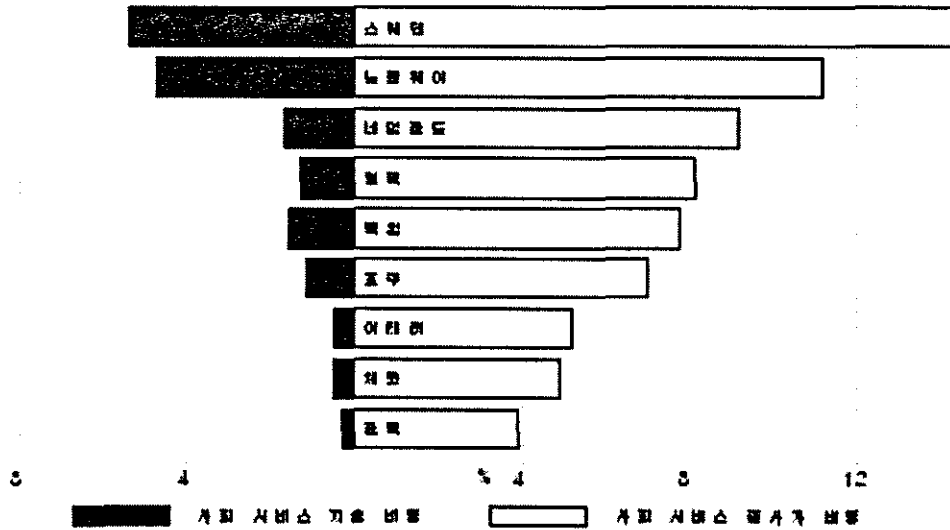
그렇다면, 변화하지 않은 측면은 무엇인가? 그것은 한국 복지체제의 또 다른 축인 '낙후된 국가-선택된 공동체'라는 특성이다. 앞의 <표 1>에서 살펴본 바와 같이 현재의 시점에서도 연복지에 대한 높은 의존성은 지속되고 있다. 또한, 공적 연금이 성숙된 이후에도 연복지에 대한 의존성은 사회 서비스<sup>6)</sup> 영역에서 상당 기간 지속될 수 있다. 이는 다음과 같은 징후들 때문이다.

우선, 투입 측면에서 볼 때 소득보장 지출의 규모가 급격하게 증가하는 시기 동안 사회 서비스 지출의 규모는 그에 훨씬 미치지 못하는 수준을 지속적으로 유지해왔다. 사회 서비스 영역의 종사자 규모를 통해 파악해 본 결과도 마찬가지여서, 아직까지 한국의 사회 서비스 부문의 발전 정도는 대단히 미약한 수준이다. 가족을 비롯한 공동체의 책임으로 남겨져 비상품화(not-commodification)되어 있던 사회 서비스 부문은 주로 기업에 위임되었던 소득보장 부문과는 대조적으로 크게 변화하지 않은 것이다.

한국의 사회 서비스가 상대적으로 정체되어 있음을 살펴보기 위해 <그림 4>는 OECD 9개 회원국의 사회 서비스 발전 정도를 GDP 대비 사회 서비스 지출의 비중과 전체 취업자 대비 사회 서비스 종사자 비중을 통해 비교해 본 것이다. 여기에 포함된 9개 국가들은 다양한 복지체제 유형을 모두 망라하는 것이다. 즉, 사회 서비스가 탈상품화되어 소득보장과 함께 발전한 스웨덴이나 노르웨이 같은 시민주의 유형, 소득보장 위주로 발전한 독일, 네덜란드와 같은 보수주의 유형, 소득보장 뿐 아니라 사회 서비스의 탈상품화 정도도 상대적으로 낮은 영국이나 호주와 같은 자유주의 유형의 국가들이 바로 그것이다. 또한 여기에는 유럽에서 상대적으로 비공식 부문의 비중이 커서 사회 서비스의 발전정도가 낮은 이태리와 탈냉전 이후 자본주의 이행의 길을 걷은 체코와 같은 국가도 포함되어 있다. 이처럼 다양한 복지체제들을 대표하는 국가들이 <그림 4>에 나열되어 있지만, 모두 한국보다는 사회 서비스의 발전정도가 앞서 있음을 확인할 수 있다. 다른 국가들은 차치하고라도, 비공식 부문의 비중이 큰 이태리나 자본주의로의 체제전환이 비교적 최근에 이루어진 체코와 한국을 비교해보면 이러한 점은 한층 더 명확해진다. 이태리의 경우 1998년의 GDP 대비 사회 서비스 지출의 비중은 약 0.47%로 한국의 그것보다 약 1.8배 가량 많으며, 2000년의 사회 서비스 부문의 종사자 비중도 1.4배 정도 많다. 체코 역시 사회 서비스 지출의 비중은 이태리와 비슷한 수준이며, 사회 서비스 부문의 종사자 수는 한국보다 약 1.3배 정도 많다.

그렇다면 '소득보장제도의 상대적 발전과 사회 서비스 영역의 정체'로 요약되는 이러한 변화는 한국 복지체제의 전환을 의미하는가? 영국 거시경제정책의 변화를 탐구한 홀(Hall, 1993)에 따르면, 정책변화의 차원들은 다층적이다. 홀이 제시한 경제정책의 영역을 예로 든다면 이자율의 조정이나 정부재정 운용 방식 등 프로그램 수준에서의 변화는 존재하지만, 정책의 목표와 그 달성을 위한 정책수단은 동일하게 유지되는 변화는 1차원적 변화이다. 또한, 정책 목표는 변화하지 않지만 그 달성을 위해 새로운 정책수단이 도입되는 2차원적 변화가 있다. 마지막으로 드물기는 하지만, 정책 목표 그 자체의 변화가 초래되는 3차원적 변화도 존재한다. 이러한 다양한 차원의 변화를 염두에 둔다면, 3차원적 변화의 존재 여부가 체제의 전환을 가늠하는 기준이 될 것이다.

6) 사회 서비스는 건강과 교육, 그리고 일련의 보호제공 활동들(care-giving activities)을 포함하는 서비스 영역으로 생산서비스, 유통서비스, 개인서비스와 함께 서비스 산업의 영역을 구성한다(Esping-Andersen, 2000).



주 : 1) 사회복지서비스 종사자 비중은 국제표준산업분류(ISIC Revision 3)를 활용하여 2000년의 보건 및 사회사업 종사자와 기타 사회 서비스 및 대인서비스 종사자수를 전체 산업종사자 수(민간부문)로 나누어 구함.  
 2) 사회복지서비스 지출은 OECD 사회복지 지출항목 분류(구분류) 중 ⑤ 노인과 장애인 복지 서비스 ⑧ 가족복지 서비스를 더하여 구성함.

자료: Social Expenditure Database 1980~1998. OECD. 2001.  
 OECD Annual Labor Force Statistics, Part II. 2002.

<그림 4> 사회 서비스의 발전 양상에 관한 비교; OECD 국가들을 중심으로

한국에서 발생한 변화는 프로그램 수준에서의 변화임에는 틀림없다. 더 나아가 사회성원으로부터 제기되는 복지요구를 기업에 전가시키는 방식으로 구성된 정책 수단 또한 변화하였다. 소득보장제도의 확대를 통해 복지를 둘러싼 국가와 기업의 역할을 재조정하는 정책 수단이 활용되기 시작했다는 것이다. 그러나 정책의 목표 그 자체가 변화했다는 증거를 찾기는 힘들다. 권위주의적 산업화 과정을 통해 학습된 물량적 성장 중심의 정책 목표는 변화하지 않은 것이다. 산업화와 탈산업화, 핵가족화와 탈가족화가 동시에 진행됨에 따라 급속하게 커지는 사회복지서비스 욕구를 가족을 비롯한 공동체에 전가하는 정책 수단이 여전히 활용되고 있다는 것은 이의 유력한 증거이다. 결국, 1960년대 이후 지속화된 한국 복지체제의 중요한 특성 중 하나인 '낙후된 국가-선택된 공동체'는 그것의 비효율과 부적절함과는 별개로 여전히 지속되고 있다.

왜 그랬을까? 민주화의 진전과 세계화의 압력이라는 체제변혁적 상황에서도 왜 한국의 복지체제는 절반만의 변화를 경험했을까? 왜 체제의 전환을 이루어내지 못했을까? 그것은 비토지점의 개방이 말 그대로 일시적이었기 때문이다. 외환위기의 진정과 함께, 다시 살아난 경제성장의 강박과 함께 비토지점은 다시금 닫혔다. 이 연구의 범위를 넘어서긴 하지만, 이러한 점은 노무현 정부의 사회복지정책에 대한 검토의 과정에서 보다 잘 드러날 것이다. 시민사회 세력의 역량과 정부의 이념적 성향이라는 측면에서 보면 노무현 정부에서는 김대중 정부를 넘어서는 사회복지정책의 변화가 관찰되어야 하는데, 현실은 전혀

그렇지 않다. 그 이유는 무엇일까? 이는 비토지점이 다시 닫혔기 때문이라는 것이 연구자의 가정이다.

#### 4. 새로운 좌표를 찾아서

외환위기 이후 우리사회의 경제 양극화 경향에 따라 노동시장에서의 양극화는 매우 빠르게 진행되어 왔다. '중위 임금 일자리에서의 정규직 일자리의 소멸과 저위 임금 일자리에서의 비정규직화 진전(전병유, 2003)'으로 요약되는 노동시장의 양극화는 계층간 임금격차의 확대와 소득불평등의 심화를 초래했다. 가령, 소득 5분위별 소득점유율 중 하위 1분위의 소득점유율은 8.3%(1997)에서 7.4%(2003년)로 낮아졌으며, 소득불평등 정도를 나타내는 지니계수 또한 임금소득을 기준으로 할 때 0.280(1998년)에서 0.312(2003년)로 악화되었다. 이에 따라 외환위기 이후 한국의 분배 상황은 OECD 국가들 중 최하위권으로 전락하게 되었다(유경준, 2003). 문제는 이러한 노동시장의 양극화를 해소하기 위해서는 '괜찮은 일자리(decent job)'의 창출과 사회안전망의 확충이 필요한데, 이러한 대책이 한국의 노동시장 구조나 복지 체제의 특성과 관련하여 쉽게 현실화되기 어렵다는 점이다. 우선 한국의 노동시장에는 경제성장률 대비 일자리 증가율이 둔화되는 '고용 없는 성장(jobless growth)'의 가시화가 뚜렷해지고 있는 것으로 평가된다(김석진·양희승, 2004). 이의 원인으로는 제조업의 구조 변화와 생산성 향상에 따른 기업의 노동수요 감소와 같은 경제 및 산업구조의 변화, '높은 정규직 고용 보호와 대기업 노동조합 중심의 집단 이기주의'와 같은 노동시장의 경직성 등이 적시되고 있다. '고용 없는 성장'의 원인에 대한 진단은 이처럼 다양하지만, '괜찮은 일자리'의 창출이 우리사회의 핵심적 과제인 지속적인 경제성장을 위해 시급히 요구되는 과제라는 데에는 별다른 이견이 없는 상황이다.

한편, 앞서 언급한 바와 같이 한국의 사회보장제도, 특히 사회보험과 공공부조의 영역에서는 상당한 제도 개혁이 진전되어 왔다. 국민연금제도를 비롯한 4대 사회보험이 법률상으로는 전 국민을 포괄하도록 개보험화 되었고, 국민기초생활보장제도도 최저생계비 이하의 절대빈곤층의 기초생활을 보장하도록 제도화되었다. 그럼에도 불구하고, 근로자의 사회보험 적용비율은 평균적으로 60%를 넘지 못하고 있으며(경찰부가조사 원자료, 2003년 8월), 국민기초생활보장제도로부터 보호받지 못하는 절대빈곤층도 전체 절대빈곤층의 절반 가까이 되는 것으로 평가된다. 사회안전망의 확충에도 불구하고 이처럼 사각지대가 광범위하게 남아있는 데에는 서비스 전달체계의 미비나 보험료 징수체계의 결함과 같은 행정적 차원의 문제가 있다. 하지만, 보다 더 중요한 것은 높은 임시일용 근로자 및 자영업자의 비중이 사회보장의 사각지대를 해소하는데 커다란 장애가 된다는 점이다. 일찍이 베버리지가 언급했듯이 고용의 확대는 사회보장의 발전을 위한 전제조건임이 한국에서도 다시금 확인되고 있다는 것이다. 결국, 지속적인 성장을 위해 현 시점에서 시급히 요구되는 '괜찮은 일자리'의 창출은 사회보장의 사각지대를 해소하고 적절한 분배를 달성하기 위해서도 절대적으로 필요하다고 할 수 있다.

그렇다면, 어떤 방식으로 '괜찮은 일자리'를 창출할 것인가? 우리보다 앞서 이러한 문제에 직면했던 서구 선진 국가들의 경험과 여러 전문가들의 견해에 따르면 서비스 산업, 특히 교육과 보건의료, 복지과 같은 사회 서비스 산업의 고용창출력 향상이 하나의 대응방안이 될 수 있다(Esping-Andersen, 1996; Scharpf, 1997; Pierson, 2001; Huber and Stephens, 2001; 최호상, 2004; 김석진·양희승, 2004; 청와대 사



회정책수석실, 2004). 특히 한국의 산업구조에서 사회 서비스 산업의 비중이 매우 낮다는 점(독일의 45%, 미국의 40%, 스웨덴의 34% 수준)을 고려하면 사회 서비스 산업에서의 일자리 창출 전략은 한국의 상황에서도 상당히 적절해 보인다.

산업화와 탈산업화, 핵가족화와 탈가족화가 동시에 진행됨에 따라 사회 서비스에 대한 욕구는 급격하게 커지고 있다. 고령화의 급진전과 여성의 경제활동참가 증대 또한 사회 서비스에 대한 욕구를 증가시킬 수밖에 없다. 그러므로 현 시점에서 사회 서비스 영역의 일자리 창출은 '괜찮은 일자리'를 확보하는 전략임과 동시에 국가복지를 확대하는 전략이며, 여성의 노동시장 참여를 촉진하는 전략이기도 하다. 또한 그것은 의문화화된 연복지의 실체를 드러내는 일이기도 하며, '낙후된 국가-선택된 공동체'의 지속을 단절시키는 일이기도 하다. 결론적으로, 한국 복지체제의 새로운 좌표로 발을 옮기기 위해서는 사회 서비스 영역의 발전이 필요하다는 것이 이 글의 핵심 논지이다.

문제는 사회 서비스 영역의 발전이 그리 단순하지 않다는 것이다. 지금까지의 연구들에 따르면, 사회 서비스 영역의 발전을 통한 고용의 증대는 소득평등을 저해하거나 건전재정을 후퇴시키는 결과를 초래할 수 있다(Iversen and Wren, 1998; Iversen, 2001; Pierson, 2001). 소득평등과 고용증대, 그리고 건전재정을 모두 충족시킬 수 없는 상황을 Iversen과 Wren은 트릴레마(Trilemma)라는 개념을 통해 설명한다. 요지는 세계화와 탈산업화된 현대사회에서 국가는 건전재정, 소득평등, 그리고 고용증대를 동시에 달성할 수 없고, 최대 두 가지만을 달성할 수 있는데 이 때 나머지 하나는 희생될 수밖에 없다는 것이다. 트릴레마의 제약을 복지체제의 유형별로 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다(Iversen and Wren, 1998).

첫 번째의 유형은 고용증대와 건전재정을 유지하기 위해 노동시장을 유연화하는 것으로 영미를 중심으로 한 자유주의 복지체제 모형이다. 자유주의 복지체제에서는 노동시장의 유연화를 통해 민간부문 서비스업의 활성화와 고용의 증가를 추구한다. 그러나 이 전략은 저임금 근로자와 근로빈곤층을 양산한다는 점에서 소득불평등을 확대하는 결과를 낳는다. 물론 소득불평등은 공공부문의 사회 서비스 창출을 통해 축소될 수 있지만, 공공부문의 고용 증가는 작은 정부와 건전재정에 대한 강조로 인해 채택되지 않는다.

두 번째 유형은 스칸디나비아의 사회민주주의 복지체제 모형이다. 여기에 속하는 국가들은 노동시장을 유연화하여 고용증대를 도모하지만 소득불평등은 최소화된다. 이는 두 가지의 제도적 장치를 통해 가능한데, 우선 적극적 노동시장정책과 보편적 사회복지제도는 자기개발과 상향적 직업이동 그리고 생활의 보장을 가능케 한다. 또한 시장가격 이상의 임금 지불과 공공부문의 사회 서비스 영역 확대는 괜찮은 일자리의 창출을 가능케 한다. 그러나 이 전략은 공공부문의 근로자들에게 시장가격 이상의 임금을 지급한다는 점, 그리고 사회복지제도가 관대하다는 점 때문에 높은 조세부담을 전제로 하며, 그만큼 재정적자에 직면할 가능성이 크다.

세 번째 유형은 건전재정과 소득평등을 유지하기 위해 완전고용을 포기하는 대륙유럽의 보수주의 모형이다. 시장의 불평등을 제거해야할 사회악으로 보는 캐톨릭 사회주의의 전통과, 여성의 가정적 역할을 강조하는 보수주의 이념은 남성가장 중심의 고용과 사회보장제도를 유지하게 한다. 노동시장의 경직성은 고용증가를 어렵게 하는데, 기업과 근로자의 기여에 의해 운영되는 관대한 사회보험은 노동비용을 상승시켜 고용의 증가를 더욱 힘들게 만든다. 또한 건전재정에 대한 강조는 공공부문의 확대를 통한 사

회 서비스 영역의 고용창출을 제약한다. 결국, 이 전략은 건전재정과 소득평등을 유지하게 하지만 균형 실업률의 증가와 장기실업의 문제를 낳는다.

하지만 또한 고려해야 할 점은 사회 서비스 영역의 발전을 통한 고용의 증대가 소득평등을 저해하거나 건전재정을 후퇴시키는 결과를 초래할 수 있다는 트릴레마의 문제가 언제나 어디서나 나타나는 것은 아니라는 점이다. 이 문제를 제기한 Iversen과 Wren도 트릴레마의 심각성 정도는 탈산업화의 진전 정도와 서비스 산업의 생산성 정도에 따라 달리 나타난다는 점을 강조한다. 앞서 언급했지만, 한국은 산업구조에서 사회 서비스 산업의 비중이 매우 낮은 반면 급격한 노령화와 가족구조의 변화에 따라 사회 서비스 욕구가 증대하고 있고 노동시장에 참여하지 않는 양질의 여성 노동력이 풍부하다는 점 때문에 생산성을 제고하면서 사회 서비스 부문을 확대할 여지는 비교적 크다고 생각된다. 또한 노력만 한다면 과세 기반의 확대를 통해 실질적인 조세부담을 증가시키고, 그를 기반으로 한 국가 재정능력의 확대를 모색할 수도 있다. 최근 몇 년 사이에 소득보장제도가 확대되었긴 하지만, 기독교민주주의 복지체제와 같이 고비용의 관대한 소득보장제도를 가지고 있는 것도 아니기 때문에 그것이 고용의 증가를 억제하는 효과를 산출하지도 않을 것이다. 여러 면을 고려할 때, 현재의 한국 상황은 다른 선진 국가들과는 달리 트릴레마의 제약으로부터 상대적으로 자유로울 수 있다는 것이다.

한국에서 사회 서비스의 발전이 요구된다면, 그것의 확대 전략은 어떻게 모색될 수 있을까? 트릴레마의 제약 속에서도 고용과 평등, 건전재정이라는 세 마리의 토끼를 함께 잡으려는 개별 국가의 노력은 틀림없이 존재한다. 가령, 자유주의 복지체제에 속하는 영국과 미국에서는 심화된 불평등과 양산된 근로빈곤층의 문제에 대응하기 위해 이들을 표적집단으로 하는 새로운 방식의 소득보장제도(근로소득보전세제(EITC)와 같은 것)가 도입, 확대되고 있다(Blank, 1994; Walker and Wiseman, 2001). 또한 덴마크와 같은 사회민주주의 복지체제에서는 민간 부문의 고용증대와 재정적자의 축소를 위해 사회복지제도의 개혁과 조기퇴직제의 도입이 이루어지고 있으며(Iversen and Wren, 1998), 보수주의 복지체제인 독일과 네덜란드에서는 노동시장을 유연화함과 동시에 그러한 일자리에 대해 사회안전망을 제공하는 제도적 장치들, 즉 사회보험 기여에 대한 국가 보조금의 지급과 사회보험 가입조건 완화, 최저임금의 인하와 근로빈곤층을 표적화할 수 있는 공공부조의 마련 등이 제안되고 있다(Scharpf, 1997; Van Oorschot, 2000).

선진 개별 국가들의 이러한 노력들이 한국에 주는 함의를 검토함으로써, 한국에서 사회 서비스의 발전을 위한 방향의 모색이 가능할 것이다. 대략적으로 판단해보면, 우선 하나의 방향은 시장을 통해 민간 부문의 사회 서비스 산업을 활성화하는 전략이다. 물론 이러한 방향은 불평등과 근로빈곤층의 문제를 산출할 수 있기 때문에 이들에게 표적화된 소득보장제도의 마련이 수반되어야 한다. 또 다른 방향은 공공부문에 사회 서비스 일자리를 창출하거나 민간부문에 사회 서비스 일자리가 창출되도록 보조금을 지급하는 것인데, 이러한 방향의 노력은 재정적 보수주의의 극복을 요구한다. 대충 생각해보아도 두 가지 방향 모두 쉽게 추구될 수 있는 성질의 것이 아님을 알 수 있다. 사회 서비스 부문의 생산성을 증대시키는 것은 이러한 어려움을 완화시키는 방법이지만 역시 쉬운 일은 아닐 것이다. 더욱이 한국의 경우, 사회 서비스 영역을 통해 생산될법한 상당수의 서비스가 오랫동안 가족을 비롯한 공동체의 책임으로 맡겨져 왔기 때문에 그러한 현실을 재생산해 온 사회정치의 제도적 조건들에 대한 정교한 분석은 바로 이 영역의 발전을 위해 필수적으로 요구된다고 할 수 있다.

특히 닫혀버린 비토 지점을 다시 개방시킬 수 있는 전략이 필요하다. 사회의 민주화가 진전됨에 따라 한국에서도 서구 국가들과 같이 수평적 권한 집중의 차원에 위치하는 비토 지점이 더 중요해질 수도 있다. 어떤 경우이든 이러한 제도적 제약을 돌파하기 위해서는 한국 사회의 발전 패러다임 자체가 전환될 필요가 있다. 경제성장에 강박된 물량주의적 패러다임은 삶의 질을 고려하는 성찰적 패러다임으로 바뀌어야 한다. 궁극적으로 패러다임의 전환은 사회 구성원들간의 권력 관계 변화를 통해 가능할 것이다. 하지만 문제는 그러한 세력을 한데 모을 수 있는 비전, 즉 삶의 질을 고려하는 성찰적 패러다임을 구성하는 담론조차 우리에게 없다는 것이다. 대단히 중요한 성장의 문제를 포괄하면서, 분배의 필요성을 말해주는 정교한 담론, 사회성원들에게 새로운 비전을 제시하는 담론이 없다는 것은 그간 우리들이 얼마나 무책임했음을 보여줄 뿐이다.

사회 서비스 영역을 구성하는 다른 전문직과의 연대 또한 대단히 중요하다. 사회복지 서비스는 사회 서비스의 핵심영역이지만, 모든 사회 서비스가 사회복지 서비스인 것은 아니다. 건강과 교육, 그리고 일련의 보호제공 활동들에 종사하는 다른 전문직을 포용하고, 그들을 큰 개념의 사회복지 종사자로 묶는 것은 사회 서비스 영역의 중심에 있는 사회복지 전문직이 수행해야 할 또 다른 임무이다.

## 참고문헌

- 고경환·장영식·도세록·이래연. 2002. 「한국의 사회복지지출 추계: 1990-1999」. 서울: 한국보건사회연구원.
- 김석진·양희승. 2004. 「선진국 경험에서 배우는 일자리 창출정책」. LG경제연구원.
- 성경룡. 2001. "민주주의의 공고화와 복지국가의 발전: 문민정부와 국민의 정부 비교". 『한국사회복지학』 46: 145-77.
- 유경준. 2003. "소득분배 국제비교를 통한 복지정책의 방향". KDI정책포럼, 167.
- 임혁백. 2000. "21세기 한국 시민사회와 민주주의:과거에 대한 성찰과 미래를 위한 비전 모색". 『사회비평』 25: 146-76.
- 임현진·공유식·김병국·설동훈, "한국에서의 민족국가 형성 및 전개의 동학에 관한 비교사적 연구: 통일 민족국가의 건설을 위하여", 『성곡논총』, 제 27편 제 3집, 1996.
- 전병유. 2003. 「일자리 양극화 경향과 빈곤정책의 방향」. 한국노동연구원.
- 청와대 사회정책수석실. 2004. 「소득 2만불시대 실현을 위한 新일자리창출 전략」.
- 최호상. 2004. "고용없는 성장과 대응방안". 경제교육, 13(2): 45-49.
- 한경구. 1994. 「공동체로서의 회사: 일본기업의 인류학적 연구」. 서울: 서울대학교 출판부.
- 홍경준. 1999. 「한국의 사회복지체제 연구: 국가-시장-공동체의 결합구조」. 서울: 나남출판사.
- 홍경준·송호근. 2003. "한국 사회복지정책의 변화와 지속: 1990년 이후를 중심으로". 『한국사회복지학』 55: 205-30.
- Blank, R. 1994. "The Employment Strategy: Public Policies to Increase Work and Earnings", in S. Danziger, G. Sandefur, and D. Weinberg (eds.), *Confronting Poverty: Prescriptions for Change*. Cambridge: Harvard University Press, 168-204.
- Bonoli, G. 2001. "Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation", in P.

- Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press, 238~64.
- Bowles, S., & H. Gintis. 1994. 차성수 · 권기돈 역. 『민주주의와 자본주의: 재산, 공동체, 그리고 현대 사회 사상의 모순』. 서울: 백산서당.
- Esping-Andersen, G. 1996. "Welfare States Without Work: The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental Social Policy", in G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. Thousand Oak, Calif: Sage Publications, 66-87.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.
- Hall, P. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State; The Case of Economic Policy Making in Britain". *Comparative Politics* 25(3): 275~96.
- Heclo, H. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven: Yale University Press.
- Huber, E., and J. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Politics in Global Markets*, Chicago: University of Chicago Press.
- Immergut, E. 1990. "Institutions, Veto Points, and Policy Results". *Journal of Public Policy* 10: 391-416.
- Iversen, T. 2001. "The Dynamics of Welfare State Expansion: Trade Openness, De-industrialization, and Partisan Politics", in P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press, 45-79.
- Iversen and Wren. 1998. "Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy." *World Politics*, 50(4): 507-46.
- Marshall, T. H. 1963. *Sociology at the Crossroads and Other Essays*, Heinemann, 1963.
- Maioni, A. 1998. *Explaining Differences in Welfare State Development: A Comparative Study of Health Insurance in Canada and the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- March, J., and J. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Olsen, M. 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- Pierson, P. 2001. "Post-industrial Pressures on the Mature Welfare States", in P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press, 80-104.
- Scharpf, F. 1997. "Employment and the Welfare States: A Continental Dilemma", Max Planck Institute Working Paper, 7.
- Van Oorschot, W. 2000. "Labor Market participation in the Netherlands: A Critical Review of Policies and Outcomes", Paper presented at a European Research Seminar.
- Walker, R., and M. Wiseman. 2001. "Britain's New Deal and the Next Round of U. S. Welfare Reform". Institute for Research on Poverty Discussion Paper, 1223-01.