제 1 주 제

사회서비스투자국가로의 전환논리

- 하나의 비교사회정책학적 서설(序說) -

안 상 훈(서울대학교)

I. 서론 : 새로운 유형화의 기준과 사회서비스 강화전략의 배경

이 연구는 지속가능한 한국형 복지국가의 전략을 마련할 때 지켜야 할 기초적인 원칙들을 선진복지국가의 성공과 실패에 관한 분석을 통해 확보하려는 하나의 비교사회정책학적 서설이다. 이는 최근 우리사회에서 핵심쟁점의 하나로 부상하고 있는 분배논쟁과 관련된다. 사회투자를 통한 성장과 분배의 선순환이 실제로 가능할 것인가의 문제는 차치하더라도 현대 자본주의의 두 가지 목표인 성장과 분배사이에서 우선순위를 재조정해야 하는 갈림길에 우리가 서있다는 사실만은 분명한 것 같다. 그리고 어떠한 선택을 하더라도, 국가경영의 틀거리로서 '지속가능한' 복지국가를 우리는 바란다. 복지국가가 지속가능하려면 적어도 두 가지의 조건이 필요하다. 하나는 경제적 성장의 확보이고 다른 하나는 국민적 지지의 확보이다. 요컨대, 바야흐로 한국 복지국가의 미래전략이 중요해진 현 시점에서의 정책적 화두는 복지국가의 정치경제적 지속가능성을 높이는 비전과 전략의 마련이다.

1. 새로운 유형화 전략의 제안

이 연구에서는 우선 복지국가의 개념에 관한 발상의 전환에서 출발한다. 그 첫 번째의 단추는 복지국가의 지출수준에 집중하는 산업화론과 제도주의적 유산과 경로의존성에 집중하는 체제론으로부터의 일정정도 거리두기에서 출발한다. 사실 이 연구가 넘어서고자 하는 두 가지 접근방식은 복지국가비교론에서의 수렴론과 확산론을 대표하는 양대 주자이기도 하다. 인식론적으로 중간적인 입장을 취하는 이 연구는 모든 종류의 복지국

가가 동일한 길을 가고 있는 것은 결코 아니지만, 동시에 특정 유형의 복지국가가 그 경로 그대로 지속될 수밖에 없다는 제도주의적 수동성도 지나친 결정론[1]일 수 있다는 인식을 배경으로 한다.

중간자적 인식론을 취하는 이 연구의 지향점은, 상이한 유형의 복지국가들을 분석하여 각각의 정치경제적 공과를 살피는 데서 끝나지 않는다. 체제유형에 관한 비교분석은 종국적으로는 지속가능성을 높일 수 있는 기본적 원칙을 도출하는 것으로 이어지며, 한국에서의 복지국가 패러다임 전환을 위한 구조조정의 전략안 마련의 주춧돌로 기능할 것이다. 이러한 접근법을 채택하는 본 연구는, 기존의 복지국가 유형화전략을 조금 새로운 각도에서 재조망한다. 유형화론 재조망 작업의 첫걸음은, 사회정책의 상대적 구성방식에 주목하고 복지국가의 안전망개념을 소득보장에서 생활보장으로 확장하는 것에서 출발한다.

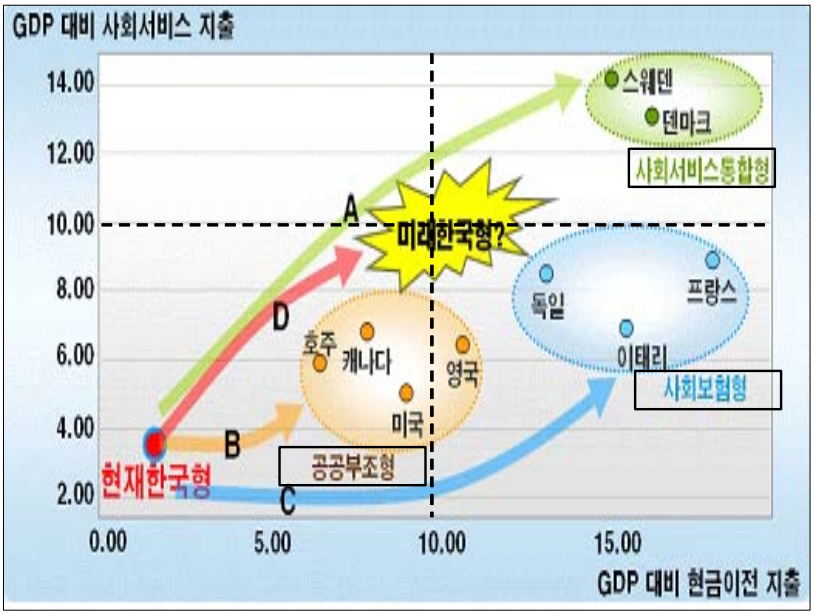
구성방식과 관련된 새로운 유형화의 제안에 앞서, 사회정책의 개념을 구체적인 프로그램의 종류에 따라 정리할 필요가 있을 것이다. 본 연구에서 정의하는 사회정책의 구성은 크게 '현금이전(cash transfer)'형 프로그램과 '사회서비스(social service)'형 프로그램으로 대별된다. 전자에는 연금보험, 상병보험 등 사회보험, 아동수당과 같은 데모그란트(demogrant), 그리고 소득최하층을 표적집단으로 하는 공공부조 등 소득보장 프로그램들이 포함된다. 사회서비스는 돌봄문제(양로/육아), 교육문제, 주거문제, 고용문제, 보건의료문제, 환경문제 등의 해결을 위한 공공서비스로서 수혜자를 기준으로 최종 전달되는 욕구해결기제가 유무형의 서비스 형태로 주어지는 것을 말한다. 새로운 유형화의 준거는 사회정책의 두 가지 분야인 현금이전과 사회서비스의 상대적 구성에 따라 다음의 <그림1>에서와 같이 설정한다.

복지국가들을 사회서비스와 현금이전 구성비중의 높고 낮음에 따라 유형화하면, 개념적 수준에서 '저·저', '저·고', '고·저', '고·고'라는 4분면이 도출된다. 하지만 그림에서 보는 바와 같이 '고·저'의 분면은 개념적으로는 가능하지만 여러 가지 이유에서 현실을 반영하는 유형이라 할 수 없다.[2] 나머지 3개의 분면들에 해당하는 복지국가 유형을 사회서비스와 현금이전이 모두 높은 수준인 '사회서비스 통합형', 사회서비스와 현금이전이 모두 낮은 수준인 '공공부조형', 사회서비스는 낮고 현금이전만 높은 '사회보험형'이라 나누어 부르기로 한다.

1) 제도주의적 체제론을 수용한다면, 예컨대 한국형 복지국가의 패러다임 전환이라는 과제자체의 설정이 불가능할 것이다. 체제론의 견지에서 보면, 우리 모두는 우리가 살고 있는 복지국가제도의 자식이자 계승자에 불과하기 때문이다.

2) 적어도 지금 단계에서는 현금이전은 별로 없이 사회서비스만을 강화하는 전략이 현실에 존재하지 않으며, 그러한 방식을 상상하는 것조차 힘들다.

<그림1> 복지국가의 재정구성에 따른 새로운 유형화 (OECD SOCX, 2000년 전후)



본격적인 분석결과의 제시는 뒤에 나오지만, 어떠한 유형의 복지국가에서 정치경제적 지속가능성이 높을 것인가에 관한 이 연구의 분석결과를 간략 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지속가능성을 척도로 성적을 매길 경우, 복지국가의 정치경제적 강건성(robustness) 혹은 지속가능성의 정도는 절대적인 총량뿐만 아니라 구성방식의 상대적 비중에 좌우된다는 점이 밝혀졌다. 둘째, 현금이전에만 몰두하는 국가보다는 사회서비스를 함께 강화하려 노력한 국가에서, 그리고 사회서비스를 강화하는 경우라도 전반적인 사회지출 수준이 어느 정도 이상이 되는 유형에서의 총체적인 지속가능성이 높은 것으로 밝혀졌다.[3)]

이러한 비교사회정책학적 분석의 함의는 자못 간단하다. 다름 아닌, 한국 복지국가 구조개혁의 방향성은 '사회서비스투자국가'로의 전환에 맞추어져야 한다는 점이다. 사실상, 이러한 본 연구의 결론이 그렇게 새로운 것은 아니다. 자본주의 황금기와는 사뭇 다른 상황에 처한 복지국가의 생존전략으로서 사회투자와 사회서비스를 강조하는 경향은 이미 유럽복지개혁에서의 기본노선이기도 하다(Esping-Andersen et al. 2002).[4)]

3) 이 연구는 선진복지국가의 과거경험에 관한 분석이다. 한국형 복지국가에 관한 창조적인 비전 마련이 중요하지만, 선진복지국가의 경험에서 출발하는 것이 반드시 남의 것을 답습하려는 의도와 관련되는 것은 아니다. 한편으로는 선진국의 경험에서 교훈을 얻는 것이 후발자의 이득을 확보하는 가장 쉬운 길이기도 하다. 이런 면에서 세계화 시대에도 여전히 강건성을 잃지 않고 있는 유럽의 복지 강소국들 혹은 강중국들의 생산적 복지에 주목할 필요가 있다. 그들의 강건성은 소모적인 현금급여보다는 육아, 양로, 교육, 의료 등에 대한 생산지향의 사회서비스를 통해 구현된다. 이러한 사회서비스 지향의 정책노선이 생산적인 이유는, 예컨대 여성의 사회참여를 통해 새로운 생산성을 창출하고, 출산율을 높이고, 태어난 아이들을 제대로 길러냄으로써 차세대 인적자본을 양성하는 등 성장친화적인 효과를 지니기 때문이라 생각된다.

4) 여기서 한 가지 기억할 사실은, 비록 현존 복지국가를 중심으로 한 경험분석에서는 북유럽국가로 표상

<표1> 주요국의 사회지출 구성 (OECD SOCX, 2000년 전후, GDP 기준 %)

구 분	GDP대비 총사회지출	정책영역별 I				정책영역별 II	
		연금 (노인층)	소득지원 (근로연령층)	보건	기타 사회서비스	현금이전	사회서비스
덴마크	29.2	6.5	8.7	7.1	5.4	15.2	14
스웨덴	28.9	7.4	7.0	7.4	5.8	14.4	14.6
프랑스	28.5	11.9	6.0	7.2	2.0	17.9	10.5
독일	27.4	11.2	4.5	8.0	2.6	15.6	11.8
캐나다	17.8	5.3	2.8	6.7	2.7	8.0	9.8
미국	14.8	6.1	1.8	6.2	0.5	7.9	6.9
일본	16.9	7.6	1.5	6.3	1.3	9.1	7.8
터키	13.2	6.3	2.6	3.9	0.2	8.9	4.2
멕시코	11.8	7.6	0.4	2.7	1.1	8.0	3.8
한국	6.1	1.3	1.0	3.2	0.3	2.3	3.8

반면, 우리 복지국가의 지출구성은 이러한 방향에서 완전히 역주행하고 있는 형국이다. 한국 복지국가의 저발전을 논할 경우 자주 언급되는 지표는 사회지출 수준 총량이다. 우리의 경우 어떠한 비교자료를 보더라도 사회지출의 총량이 선진국과 비교도 되지 않을 정도로 낮은 것이 사실이다(<표1>과 <표2> 참조). 하지만 이보다 더 큰 문제인 것은, 우리나라 사회지출이 노정하고 있는 후진적 구성, 즉 현금급여에의 지나친 의존에서 찾을 수 있다. <표1>에서 한국은 자료한계로 몇 가지 항목이 누락된 상태라 완성적인 비교는 불가능하다. 단, 현 상태에서 전반적인 개혁이 없을 것이라고 전제하면, 연금급여의 본격적인 확장이 가시화되는 10~20년 이후에는 사회서비스지출비중이 유래가 없을 정도의 낮은 수준일 것으로 예상된다.

되는 사회서비스 통합형의 지속가능성이 높다는 점이 밝혀졌다고 해도, 북유럽 수준을 그대로 답습하자는 것은 아니라는 사실이다. 사회서비스를 현금급여에 버금가게 확장해야할 전략적 필요성에도 불구하고, 적어도 지출총량의 면에서 북유럽의 수준은 과도할 수 있다는 점도 기억해야 할 것이다. 실제 북유럽 국가 좌파진영의 최근 개혁안들도 노동동기를 침해하는 분야, 예컨대 상병급여 등의 현금급여 소득대체율 삭감 등은 필요하다고 보고 있기 때문이다.

<표2> $15,000시대, 주요국의 사회지출

(OECD SOCX, 한국은 2006년 추정치, GDP기준 %)

국가명	연도	GDP대비 현금이전비용	GDP대비 사회서비스비용	GDP대비 총사회지출
스웨덴	1981	14.6	14.0	30.0
덴마크	1980	16.2	12.9	29.1
프랑스	1986	18.3	8.1	26.4
독일	1986	12.8	7.7	20.9
캐나다	1987	7.7	6.8	16.7
미국	1983	9.0	4.6	14.0
일본	1985	5.9	4.9	11.0
한국	2006	3.0	4.0	7.0

2. 사회서비스 강화전략의 배경

사회서비스투자국가로의 전환이 필요한 이유는 선진국들의 개혁방향이 그러하기 때문만은 아니다. 최근 우리사회의 사회경제적 상황이 변화하고 있는 방향을 따져보아도, 사회서비스투자국가로의 전환이 매우 필요할 뿐만 아니라 미래 한국의 국가경영 전략적 견지에서도 유효한 방안일 수 있다는 점이 확인된다.

첫째, 경제부문의 다음과 같은 변화양상은 사회서비스 강화전략이 산업구조 변화과정에서의 바람직한 변화를 위한 유효한 대안일 수 있음을 웅변한다. 최근 우리나라 산업구조의 변화는 제조업 노동수요의 둔화와 서비스업 노동수요의 증가를 특징으로 한다. 실제로 외환위기 이후 사업서비스가 증가하였으나, 주로 식당, 택시, 화물차 등으로 이루어진 이 분야의 과당경쟁과 서비스업 성격의 저임금·저숙련화로 결과한 사실은 널리 알려진 바와 같다. 반면, 예컨대, 아동, 노인, 장애인에 대한 돌봄서비스 부문에서 일반국민의 사회서비스욕구는 증가하고 있지만, 이들 부문의 사회서비스는 증가하지 않는 기현상이 목도되기도 한다. 이러한 기현상은 2차 산업에서 3차 산업으로의 전환이 시대적 대세라고 해도 정작 사회가 필요로 하는 서비스부문이 시장에서 자동적으로 창출되지 못하는, 전형적인 시장실패의 현상으로 해석할 수 있다. 시장실패에 대한 공부문의 개입은 정당하며, 공공이 주도하는 사회서비스 강화전략은 여러 개입대안 중에서도 가장 유효한 해결방안이 된다. 사회서비스를 강화하면, 식당, 영세운수업 등 불안정한 저임금·저숙련 사업서비스에서 보육, 노인 등의 사회서비스 부문으로 유효노동력이 옮겨갈 수 있다. 또한, 적절한 수준에서 정부의 역할을 견지한다면 부정적인 시장왜곡현상 없이 바람

직한 방향으로 산업구조의 변화를 추동하는 결과로 이어질 것이라 예상된다.

둘째, 저출산·고령화로 대표되는 인구구조의 변화는 전반적인 경제활동인구의 감소와 보건의료와 연금 등 공공부문에서의 재정지출 증가를 동시에 야기하여 종국적으로는 경제성장의 둔화로 이어질 수밖에 없다. 하지만 동시에 사회서비스 전반의 수요 증가와 노인관련 산업의 발달 등을 촉발함으로써 새로운 성장동력으로 이어질 가능성도 적지 않다. 또한 아동과 가족에 대한 사회서비스투자를 강화한다면, 미래 혹은 현재 생산인구의 인적자본 극대화를 통해 성장동력을 창출하는 효과를 지닐 수 있다. 요컨대, 최근의 저출산·고령사회에서의 사회서비스 수요증가에 대응하기 위해서, 그리고 새로운 성장동력으로서 인적자본의 양성을 위해서, '사회서비스국가'로 구조조정 필요성은 점증하고 있다.

셋째, 노인단독가구와 단독가구 세대수의 증가 등 가족의 다양화로 대표되는 가족구조의 변화 역시, 새로운 사회서비스의 개발과 확장을 요청하는 시대상황이다. 새로운 가족유형에 대한 사회서비스는 시장에서 제대로 제공되지 못하거나 공급이 더딜 가능성이 높다. 반면 공부문이 주도하는 사회서비스 강화전략은 다양한 가족들이 가지고 있는 사회서비스 욕구를 충족시키고, 가구구성원 중 노동세대, 특히 교육받은 여성을 경제활동인구로 흡수하는 생산기여적 효과를 잉태할 수 있다.

그렇다면 전통적인 복지국가에서 왜 현금이전형 프로그램이 득세하였는가? 전통적으로 현금이전과 사회서비스는 동일욕구에 대한 기능적 등가물로 취급되는 경향이 강했다. 그 때문에 경제학을 필두로 한 사회정책분야의 고전적 결론은 소비자주권과 행정비효율의 방지라는 면에서 우월성을 담보한다고 믿어져온 현금이전을 우선시하는 것이었다. 모든 복지국가에서 사회서비스보다 현금이전이 우선적으로 발달한 것이 결코 우연이 아닌 것이다. 하지만, 자본주의의 황금기가 끝나고 전반적인 저성장 국면에서 촉발된 복지국가 위기 국면에서는 이야기가 다르다. 성장에 대한 기여의 측면에서 그리고 친복지 정치에의 효과성 측면에서 사회서비스 부문이 새롭게 주목받고 있는 것이다. 표면적인 기능적 등가성에도 불구하고 두 분야는 정치적·경제적으로 상이한 결과를 잉태한다. 최근의 경험연구에 의하면, 사회서비스를 강조하는 모형에서 정치·경제적 지속가능성이 높다고 보고되고 있기도 하다(Ahn, 2000; 안상훈, 2005; Esping-Andersen et al., 2002; Huber and Stephens, 2001).

이제 아래에서는 지금까지 운을 띄운 사안들에 대해, 다음과 같은 차례로 보다 심층적인 논의를 전개하려 한다. 첫째, 체제론이 노정하는 경로의존성, 즉 제도결정론을 비판하고 지속가능성의 요소추출 가능성을 타진한다. 둘째, 사회서비스와 현금급여의 경제적, 정치적 지속가능성에 관한 이론적·경험적 분석을 실시한다. 셋째, 선진국 비교를 통해 도출된 교훈을 정리하고 한국에서의 복지국가개혁을 위한 원칙과 방향을 설정한 후, 새로운 개념의 다층적 생활보장 안전망을 제안한다.

II. 제도적 변화가능성과 지속가능성 요소의 추출: 체제론의 재고(再考)

1. 사회서비스의 의미에 관한 체제론적 연구

복지자본주의를 몇 개의 제도적으로 상이한 체제로 구분하는 것이 최근 비교사회정책학의 주류적 관점임은 두말할 나위가 없다.[5] 안상훈(2005)은 본격적인 세계화시대 이전, 1980년대까지에 관한 연구를 통해, 선진자본주의 국가들을 복지와 생산이 조응하는 방식에서 차이를 보이는 3체제로 나누어, 복지국가와 생산체계의 다양한 변수들의 견지에서 통계적으로 어떠한 차이를 보이는지 분석하였다. 이 연구에서 세 가지 체제는 각기 특수한 방식의 생존전략을 배타적으로 소유한 것으로 확인되었다. 흥미로운 결과는 성장의 과실에 있어서는 별 차이가 없고, 분배수준의 달성정도만 사민주의, 보수주의, 자유주의 순으로 확연히 서열화 된다는 점이다. 요컨대 세 체제 모두 나름대로의 방식으로 복지와 생산을 결합하고 있으나, 적어도 분석된 시기에 있어서는 사민주의의 성공이 가시적이며 보수주의, 자유주의 순으로 생산과 복지의 기본목표를 달성하고 있다는 점이 확인된다(안상훈, 2005, 2002). 이러한 종류의 체제론적 경험연구들은 Huber and Stephens(2001), 백승호(2005) 등에서도 찾아볼 수 있다. 이러한 최근 연구들이 공유하는 흥미로운 결론은 사민주의 체제의 성공원인으로 보편적이고 일상적인 사회서비스의 강화를 지목하고 있다는 점이다.

물론 이들이 정리하고 있는 과거의 상황이 경제적 범세계화와 신자유주의의 헤게모니 이후 최근까지도 적용된다는 보장은 절대적일 수 없을 것이다. 이와 관련해서 Crouch(2001)는 복지체제와 생산레짐의 관계를 '제도적 확률주의(institutional probabilism)'로 파악하여, 특정 체제의 발달양상이 특정한 경로를 따르게 될 공산이 크지만 완벽하게 제도적 유산에 의해 설명되는 것은 아니라고 한 바 있다. 다른 말로 하면, 양자 간의 상보성은 '확률적'으로만 경로 의존적이라는 주장이다. 이러한 문제제기에 대해 보다 최근의 상황을 반영하는 자료에 입각해서 복지국가의 지속가능성을 타진하는 것이 이 연구의 주요 목적 중 하나이다.

5) 이 분야의 주요 논의만 해도 이제는 상당히 방대한 수준이다(Ebbinghaus and Manow, 2001; Kitschelt et al., 1999; Huber and Stephens, 2001; Hollingsworth and Boyer, 1997; Schmitter and Lemburch 1981; Lemburch and Schmitter, 1982; Goldthorpe, 1984, Albert, 1991; Hollingworth, Schmitter, and Streeck, 1994; Hall, 1999; Iversen et al., 2000; Hall and Soskice, 2001; Berger and Dore, 1996; Crouch and Streek, 1997; 안상훈, 2005; 백승호, 2005; Boyer, 1996; Rhodes and Apeldoorn, 1997; Piore and Sabel, 1984; Soskice, 1991, 1999; Lange and Meadwell, 1991)

2. 체제론의 제도결정론을 넘어서: 인식론과 방법론

선진복지국가의 발전과정에서 지속가능성의 요소들을 추출하려는 목적을 지닌 본 연구의 맥락에서는 제도주의적인 경로의존성 외에 몇 가지 다른 논점들을 함께 생각해볼 필요가 있다. 그것은 인식론적 혹은 방법론적 차원에서 제도주의적 체제 중심론을 재고(再考)하는 것과 관련이 있다.

주지하다시피, 주류 사회학적 제도주의에서는 제도적 경로의존성을 강조한다. 한 시대, 한 국가의 정책적 구성은 과거의 유산으로서의 정책적 제도에 종속적이라는 것이 이 관점의 핵심적 명제이다. 하지만 이러한 논의가 역사적 변곡점(historical turning point)에 관한 새로운 인식에 근거하지 않고서는 지나친 결정론으로 흐르게 된다는 것 또한 최근의 사회과학을 달구고 있는 논쟁점이다(Ahn, 2000; Nee and Ingram, 1998; Rothstein and Steinmo, 2002; 안상훈, 2005). 이러한 새로운 관점은 어떠한 제도라도 역사적으로 중요한 변화를 겪으면 새로운 모습으로 바뀔 수 있다는 가능성을 제시한다는 점에서, 제도주의적 결정론을 벗어던질 수 있는 계기를 마련하고 있다.

제도적 종속성이 완전한 결정력을 지닌 것이 아니고, 새로운 변화의 단초는 언제든지 마련될 수 있다는 신제도주의적 각성을 수용할 때, 비로소 지속가능한 복지국가개혁의 전략적 요소들을 고려할 수 있는 인식론적 근거가 확보된다. 역사적 변곡점에 관한 각성은 '이미 만들어져버린 어떤 것'으로 복지국가 제도를 바라보는 수동적 자세에서, 새로운 복지국가의 제도적 계기를 확보할 수 있다는 적극적 신념으로 우리를 인도한다.

더구나 한국적 상황은 아직 복지국가의 틀이 완결된 상태가 아니며, 정치사회적 변화의 속도 또한 매우 빠르기 때문에 한국적 복지국가를 지속가능하도록 설계하는 것 혹은 우리 복지국가를 지속가능한 모형으로 개혁해낼 수 있는 가능성이 상대적으로 더 크다고 볼 수 있다. 선진복지국가 제도화의 경험을 통해 지속가능성을 제고할 수 있는 제도적 특성요소를 추출하는 이 연구의 작업이 의미를 가질 수 있는 까닭이 여기에 있다.

지속가능성을 증가시키는 방향으로 한국 복지국가를 개혁할 수 있다는 혹은 개혁해야 한다는 주장의 타당성은 다음과 같은 사실들로부터도 그 근거가 확보된다. 한국 복지국가의 성격에 관한 논쟁을 통해 잘 알려진 바와 같이, 한국 복지국가는 서구 선진복지국가의 혼성사례(hybrid case)로서 파악되는 경향이 있음과 동시에 성격자체도 변화하고 있다는 관찰이 도처에서 제기되고 있다(cf. 김연명 편, 2002). 앞서 논의한 바와 같이, 현재 우리나라가 거시경제구조, 산업의 성격, 인구구성, 문화적 경향 등 매우 다양한 차원에서 급격한 변화를 겪고 있으며, 이러한 변화가 고용 없는 성장, 여성참여의 사회문화적 장애, 저출산·고령화와 같은 새로운 종류의 사회문제로 이어지고 있다는 것도 새로운 국가경영의 전략으로 한국복지국가를 개혁해야할 시점에 도달했음을 보여주는 상황변화라고 할 것이다.

제도적 유산이 결코 절대적인 것은 아니다. 새로운 복지국가의 전략 지도, 특히 지속가능성을 담보하는 선진복지국가의 요소들을 결합할 수 있는 적극성을 손에 쥐고 있다면, 남겨진 문제는 지속가능성의 요소들을 어떠한 방식으로 확인할 것인가로 연결된다. 이 연구에서의 분석은 맥락 중심적 접근에서 시작하여 지속가능성이 높은 체제를 확인하고, 변수 중심적 접근을 통해 각 요소의 지속가능성을 실증적으로 일반화하는 두 가지 방법론적 전략을 결합(combine)하는 형태로 이루어진다(Ragin, 1987). 이러한 방법론의 채택은 세 가지이건 네 가지이건 상이한 복지체제로 모든 것을 설명하기보다는, 경험적으로 구분이 가능한 복지체제들의 장점을 취합해서 새로운 종류의 복지국가 전략 마련에 활용할 수 있다는 인식에서 출발한다. 즉, 여기에서의 분석은 어떤 특정 복지국가모형을 답습하는 방식의 전략이 아니라, 여러 체제의 장점과 단점을 정리하고 어떤 특성이 복지국가의 경제적 지속성에 도움을 줄 수 있는지 확인함으로써 우리 고유의 모형을 새롭게 작성할 수 있다는 관점을 취한다.[6)]

III. 사회서비스와 현금급여, 그리고 경제적 지속가능성

한 나라를 경영한다는 측면에서 복지국가를 바라볼 때 가장 절실한 문제는, 어떠한 복지국가를 선택하더라도 '생산적'인 복지전략을 구현해야 한다는 점이다. 복지국가는 이상이 아닌 현실의 문제이기 때문이다. 분배의 정의가 복지국가의 이상이자 제1원칙이라고 하더라도, 현실로서 복지국가의 제1과제는 모든 국민의 복지를 위한 생산을 담보하는 방향으로 국가를 경영하는 것이다.[7)] 노동계급운동을 복지국가발달의 원인조건으로 강조하고 있는 사민주의 복지국가 발달론, 즉 권력자원론(power resources theory) 마저도, 충분한 경제성장 혹은 자원수준의 창출을 필요조건으로 전제하고 있다. 이러한 사실은 종종 잊혀지기는 하지만 새로운 사실이 결코 아니다(O'Connor and Olsen, 1998).

일찍이 Esping-Andersen(1990, 1999)이 우리에게 세가지 복지체제에 관한 화두를 던

6) 사실상, Esping-Andersen(1990)을 필두로 한 복지국가 체제론, 그리고 보다 최근의 자본주의 다양성 논의 속에서도 체제들이 질적으로 구분되고 있지만, 성격적인 면에서는 완전히 배타적인 실체들로 다루어지고 있지는 않다. 이들에서 다루어지는 체제의 성격들도 결국은 서열적으로 취급되고 있다는 사실은 기존의 연구들에서도 제기하고 있는 문제이다(Ahn, 2000, Shalev, 1998). 예컨대, 탈상품화의 경우에도 지수화 된 총 점수는 국가 간의 서열로 취급되고 있다. 사회계층화의 각 요소들 역시 비록 특정체제와 연결되어 설명되고 있지만, 그 값들이 배타적으로 점수화되기보다 서열적인 것으로 취급되고 있다는 점도 가시적이다(cf. Esping-Andersen, 1990).

7) 모든 복지국가는 '생산적 복지국가'를 지향한다고 할 수 있다. 복지국가의 기본적 목적이 평등 추구라고 할지라도, 복지국가의 근본적 자원창출이 효율 없이 담보될 수 없기 때문이다. 따라서 어떤 이데올로기나 국정의 방향을 가진 정권이라도 '복지'를 제공함에 있어서 '생산'에 기여할 수 있는 부분을 극대화하려는 노력을 하게 되는 것은 당연한 일이다(Ahn, 2000; Esping-Andersen and Regini 2000, Esping-Andersen et al., 2002).

졌을 때도, 생산적 체제유지에 관한 메시지가 그가 던진 화두의 중요한 부분이었다(안상훈, 2002, 2005). 그럼에도 불구하고, 적어도 우리나라 사회정책학계에서는 '분배정치'에 보다 몰입한 나머지, 복지와 생산이 조응하는 방식에 관해서는 별다른 관심을 견지하지 못한 것으로 판단된다. 여기서는 현대 복지국가가 자본주의이기도 하다는 점에서, 그리고 어떤 분배론자도 복지발전을 위한 성장의 필요성을 인정할 수밖에 없을 것이라는 사실에서 출발하여, 도대체 생산과 복지가 어떤 관계에 있는지를 살펴보자 한다.

결국 생산을 담당하는 세대와 중산층을 포괄하는 복지정책의 커다란 밑그림 없이, 납세자들에게 세금을 강요할 수는 없는 노릇이다. 같은 돈을 복지에 쏟더라도 그 돈을 생산으로 회수할 능력이 없는 한, 국민으로부터 정치적 지지를 확보하는 것은 요원하다. 따라서 우리가 우선적으로 주목해야할 것은 경제적으로 지속가능한 복지국가의 모형과 전략이다. 경제적 지속가능성에 관한 비교는 크게 두 부분으로 이루어진다. 우리는 먼저, 서론에서 제안한 세 가지 유형에 따라 어떠한 유형의 경제적 성과가 높은지에 관한 기술적인 분석을 수행할 것이다. 후반부는 경제적 지속가능성의 원천으로서 사회서비스를 중심으로 하는 생산적 복지국가의 구성에 주목하여, 사회서비스 중심의 전략의 우월성을 확인하는 일반화 분석으로 채워진다. 실증 분석에 앞서, 성장과 분배에 관한 오랜 논쟁의 맥락에서 사회서비스형 복지국가의 생산적 우월성에 관한 논의를 정리하도록 하자.

1. 사회서비스의 상대적 성장친화성에 관한 이론적 논의

복지국가가 경제적으로 또 정치적으로 지속가능한가의 문제는 최근 비교사회정책학 분야에서 다시 주목받고 있는 문제이지만, 결코 새로운 주제는 아니다. 복지국가 위기논쟁에서 신좌파와 신우파의 학자들이 복지국가가 지속될 수 없는 것이라고 주장하기 시작한 이래, 복지국가가 기본적으로 가능한 것인지에 관한 논의는 이미 하나의 고전적 주제가 되었다(Pierson, 1991). 물론, 복지국가 체제론의 다양한 이론적·경험적 연구들이 결정론적 위기론, 즉 모든 복지국가에 관한 사형선고가 타당하지 않다는 점을 속속 밝혀왔고, 더 이상 모든 복지국가가 지속가능하지 못할 것이라는 학술적 신념은 폐기되어 가는 추세이다. 어떤 나라도 복지국가의 지출을 0%에서 묶는다는 것이 그 자체로 불가능한 상황이기도 하다. 이제 문제는 과연 어떤 종류의 복지국가가 위기에서 상대적으로 강건한가 혹은 어떤 요소들이 복지국가의 지속성을 담보하는가에 집중된다.

복지국가가 경제적으로 지속가능한 존재인가에 대한 학술적 질문은 복지국가의 정책들이 비생산적인가 생산적인가, 혹은 어떤 프로그램들이 더욱 생산적일 것인가로 나뉠 수 있다. 우리는 앞에서, 복지국가의 정책프로그램이 크게 소득보장을 직접적으로 해결

하는 현금급여 프로그램과 기타 다양한 복지욕구에 관한 서비스 프로그램으로 대별된다는 점을 적시한 바 있다. 사회서비스의 제공이 기본적인 욕구에 대한 시장적 소비의 비용을 절감함으로써 실질 가처분소득을 증가시키는 효과를 가지며, 적어도 유효수요의 측면에서는 현금이전의 제공과 기능적 등가물이라고 생각할 수도 있다. 하지만 기존의 여러 연구들에서 암시적으로 시사하고 있는 바와 같이, 두 종류의 프로그램 중에서 어떤 것을 우선하는가에 따라 경제적인 면에서 상이한 효과가 기대된다(Huber and Stephens, 2001; Esping-Andersen et al., 2002; 안상훈, 2005; 백승호, 2005; 홍경준, 2005).

복지국가가 경제성장에 어떠한 영향을 지니는가에 대해서는 이미 경제학의 다양한 연구들이 존재한다. 공급측 경제학(supply-side economics)이 제기한 바, 유인체계(incentive system)에의 왜곡현상을 필두로 한 부정론은 너무나 잘 알려져 있을뿐더러 지속가능성의 요소 추출과 상관이 없으므로, 여기서의 논의는 긍정론의 경우에만 집중하도록 하자.

Keynes(1973)이후 가장 잘 알려진 긍정적 측면은 복지급여를 통해 유효수요가 창출되고 이는 경제성장으로 이어진다는 논리이다. 유효수요와 관련된 현금급여와 사회서비스의 차이는 별로 크지 않을 것으로 예상된다. 소득이 일정할 경우, 사회서비스를 통해 욕구가 해결되는 것도 가처분소득의 증가효과를 가지기 때문이다. 현금급여가 유효수요 창출을 통한 생산적 기여를 하는 것이 거의 전부인데 반해, 사회서비스는 인적자본 양성과 고용창출에의 보다 직접적인 효과와 관련되기 때문에 생산에 기여하는 바가 더욱 클 것이라 예상된다(Esping-Andersen et al., 2002; 안상훈, 2002). 이를 좀 더 자세히 살펴보자.

첫째, 사회서비스는 인간에 의해서만 전달될 수 있는 무형의 급여로서 사회서비스가 늘면 자동적으로 일자리가 창출되는 효과가 나타나며, 다른 한편으로는 사회서비스 자체가 노동공급 총량을 늘이는데 기여하게 되는 이중적 효과를 지닌다. 예컨대, 보육제도를 강화하면 아동양육 때문에 집안에 묶여있는 교육받은 여성들의 경제활동참가를 높이게 되며, 동시에 여성들이 취업할 새로운 노동시장을 만들어 낸다. 다른 예로, 노인이나 장애인, 실업자 등 노동시장약자집단에 대한 고용보장서비스는 노동의 숙련화와 재숙련화에 기여함으로써 생애취업기간을 연장시켜 노동공급의 총량을 증가시키며, 동시에 이들 집단에 대한 사회서비스 노동시장을 활성화하게 된다. 노동공급의 증가와 새로이 창출되는 사회서비스의 일자리 창출은 한 사회의 생산증가에 직접 기여하게 된다.

둘째, 사회서비스의 발달은 인적자본에 대한 투자효과를 지니게 되고 이는 궁극적으로 생산에 기여하게 된다. 공보육서비스를 통해 사회내 아동들의 인적자본개발을 초기에 시행하면 장기적으로 그 사회의 생산성을 진작시키는 효과를 지니고 궁극적으로 사회의 부를 창출하게 된다. 교육, 고용, 보건의료에 관한 사회서비스들도 인적자본에 대한 투자

의 성격을 지니며 마찬가지의 성장친화적 속성을 공유한다. 특히 모든 선진국가의 경제가 지식기반 사회화된 세계화시대에, 사회정책의 인적자본투자가 지니는 성장기여적 성격은 더욱 강고해지고 있다고 할 수 있다.

셋째, 사회서비스의 공급체계가 공공부문에서 이루어질수록 규모의 경제(economies of scale)를 기하게 된다. 보육, 양로, 의료 등 사회서비스의 속성상 시장에서의 대규모화가 불가하므로 규모의 경제를 담보하는 공공사회서비스의 마련은 서비스구매의 총비용을 감소시키고 다른 소비를 진작시키는데 사용되어 궁극적으로 생산에 이바지하게 된다.[8]

넷째, 부정적인 비용지출이 예상될 경우 예방적인 성격을 지닌 가치재를 선택하는 것이 궁극적으로 효율적이라 할 수 있다. 하지만 시장에서는 예방적인 가치재의 선택이 잘 이루어지지 않는 경향이 농후하다. 경제주체들의 단기적 손익계산 경향 때문이다. 예방적인 성격의 아동교육에 대한 선제적 투자나 예방적인 형태의 보건의료에 대한 소비의 진작은 공공부문에서 이러한 가치재를 관리해야만 바람직한 방향으로 이루어질 수 있다.[9] 이 역시 공부문이 제공하는 다양한 사회서비스가 종국적으로는 생산에 기여하는 경로가 된다.

다섯째, 사회서비스 중에서 적극적 노동시장정책과 같은 고용보장서비스는 산업구조조정을 도움으로써 성장에 이바지할 수 있다. 산업구조조정에서 반드시 나타나게 되는 정리해고와 그에 따른 사회적 갈등비용을 줄일 수 있기 때문이다. 실제로 북유럽과 같이 적극적 고용보장서비스(active labor market policy)를 필두로 한 사회정책의 안전망을 완비한 나라일수록 노사분규의 강도와 횟수가 작게 나타나며, 다른 나라보다 선제적인 산업구조조정을 이루는 경향이 나타난다. 적시에 이루어지는 산업구조조정은 당연히 생산적인 성격을 지닌다.

이론적인 차원에서 사회서비스가 현금서비스보다 생산에 기여하는 측면이 클 것이라는 예상은 아래의 분석을 위해 다음과 같은 가설로 정리될 수 있다: '총 공공복지지출에서 사회서비스 지출이 차지하는 부분이 클수록 경제적인 성과는 커질 것이다.'[10] 이제 아래에서는 이러한 가설에 관한 실증적인 측면에서의 논의를 이어가도록 하자.

---

8) 우리나라의 경우 공보육이 매우 저발달된 형국이지만, 사보육보다 소비자들이 더 선호하는 것으로 파악되고 있다. 공보육이 사보육보다 동일한 질의 서비스를 저렴하게 공급하고 있기 때문인데, 이는 공부문 사회서비스만이 지니는 규모의 경제에 관한 한 가지 사례라고 할 수 있다.

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

10) 보다 정치한 분석을 위한 자료의 한계로 여기서는 크게 두 가지의 가설에 집중한다. 현금이전분야에 비해 사회서비스분야가 지니는 성장친화적 속성에 관한 더욱 섬세한 인과관계의 연구는 추후의 과제로 남긴다.

2. 사회서비스와 현금이전의 경제적 지속성 비교

서구복지국가 12개국의 30년 자료에 대한 결합회귀분석(pooled cross-sectional time series analysis)결과에 따르면 '실질성장률 = 3.654 - 0.072 x GDP 대비 복지지출비율'[11]의 관계가 존재하는 것으로 보고되고 있다(안상훈, 2002). 물론 설명력이 높지 않고 체제더미를 추가할 경우 유럽형이 영미형보다 복지가 성장에 미치는 부정효과가 평균적으로 훨씬 낮다는 점도 부연하고 있지만, 양자간에 존재할지 모르는 기본적인 역관계를 전면 부정할 수 없는 결과라고 할 수 있다. 대체로 성장과 분배를, 생산과 복지를 일대일로 총량 비교할 경우의 결과는 많은 연구에서 유사한 결론을 도출하고 있다. 바로 이 점이 주류경제학을 필두로 한 시장주의 진영에서 복지국가 공격의 근거로 자주 사용하는 경험적 증거이다. 하지만, 본 연구에서 제안한 바와 같이, 복지국가의 효과를 현금급여와 사회서비스로 나누어 살펴볼 경우는 총량차원에서 복지와 성장을 엮는 것과는 전혀 다른 이야기가 가능하다.

유럽의 복지병에 관한 논의가 제기된 이래, 실제 유럽의 복지국가 중 다수는 재정적자의 늪에서 허덕인 바 있다. 하지만, 유럽의 복지병을 고치려는 개혁의 노력이 복지국가 프로그램 전 분야에 집중되지는 않았고, 대개 과도한 급여수준 문제와 관련된 연금 등 사회보험과 공공부조의 개혁에 집중되었음은 주지의 사실이다. 사회서비스는 이러한 개혁과정에서도 축소·합리화의 대상이 아니었고, 몇몇 경우에는 오히려 현금급여 분야의 삭감을 대신하여 확장되기도 하였다. 현금급여 개혁이 보다 쉽게 이루어진 나라들이 사회서비스가 보다 발달한 나라들이었다는 사실도 흥미롭다.[12] 이렇게 보면, 이론적 차원에서 뿐만 아니라 복지국가 유지를 위한 현실 정치적 개혁차원에서도 현금급여보다는 사회서비스가 새롭게 부상하고 있다고 할 수 있고, 그 근저에는 이 분야의 생산 기여적 속성에 대한 믿음이 자리한다. 이제, 아래에서는 현금급여와 사회서비스라는 복지국가의 양대 구성요소가 경제적 지속가능성의 견지에서 어떤 차이를 노정하는지에 관한 실증적인 논의를 살펴보자.

11) R2=.039, 계수값은 모두 유의수준 0.05이하에서 유의미

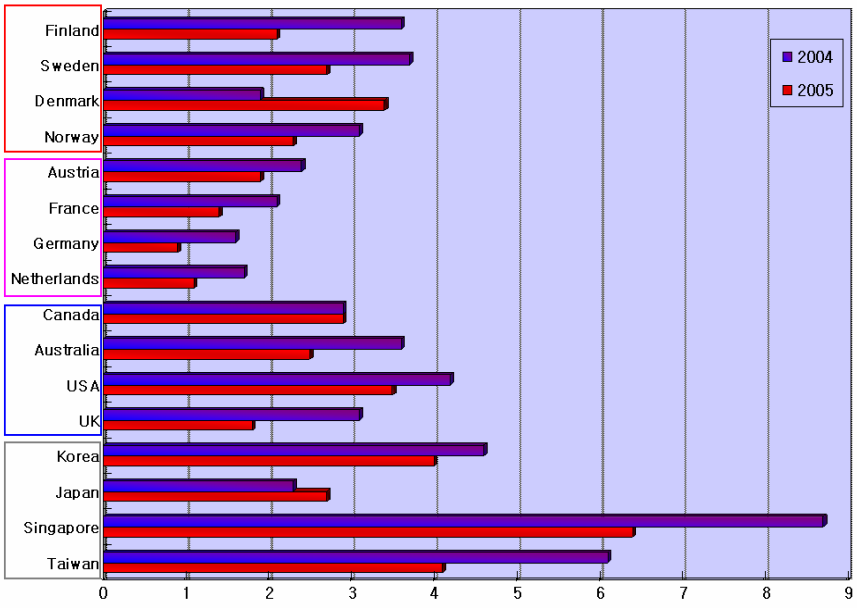
12) 최근 '북유럽의 부활'은 사회서비스형을 유지 강화하는 한편 현금급여부문의 지나친 소득대체율을 감축한 성과로 평가받는다. 한편, 대륙유럽형은 현금급여부문 감축을 보완할 재정적 여력이 없어 개혁자체가 지지부진한 상황이다.

<표3> 연평균 경제성장률과 1인당 실질 GDP수준의 변화

	연평균 경제성장률		1인당 실질 GDP	
	1980-1990	1990-2003	1990	2003
북유럽	2.12	2.37	25448	32914
대륙유럽	2.35	1.56	18268	21560
영미	2.94	2.65	23998	30654
일본	3.94	1.33	33257	38222
한국	8.73	5.74	6618	12232

주) 출처: World Bank Development Indicator; 단위: %, US$; 북유럽(스웨덴, 덴마크, 노르웨이), 대륙유럽(프랑스, 독일, 이태리), 영미(영국,미국)

<그림2> 실질GDP 성장률(EU, 2006)



<표3>에서 북유럽은 사회서비스 통합형, 대륙유럽은 사회보험형, 마지막으로 영·미는 공공부조형에 속한다. 일단 앞에서 논의된 가설에 따르면 사회서비스의 상대적 비중이 큰 사회서비스 통합형과 공공부조형의 경제적 성과가 높아야 할 것으로 기대된다. <표3>의 결과는 우리의 가설을 지지하는 방향으로 나타나고 있는데, 비교된 두 시기에서 최근 시기의 경우, 사회서비스의 상대적 비중이 큰 북유럽과 영·미의 연평균 경제성장률

이 2.37%와 2.65로 엇비슷하게 나타난다. 한편, 현금이전 중심인 대육유럽의 경우는 1.56%에 그치고 있다. 1인당 실질 GDP의 절대수준도 동일한 방향의 이야기를 전해주고 있다. 보다 최근 자료인 <그림2>를 보아도 북유럽과 영·미가 대륙유럽보다 높은 성장률을 기록하고 있음을 알 수 있다.[13]

지금까지의 결과만 보아도 사회서비스의 상대적 비중이 큰 경우 경제적 지속가능성이 높다는 사실이 대략적으로는 확인되었다. 특히 총량 지출에서 비슷한 수준을 기록하는 사회서비스 통합형과 사회보험형 국가의 경제적 성과가 극명하게 갈리는 점은 주목할 만한 결과이다. 동시에 사회서비스의 비중이 상대적으로 큰 북유럽과 영·미의 경우, 북유럽의 사회지출 총량이 훨씬 큼에도 불구하고 경제적인 성과 면에서 별반 차이가 없다는 점도 특기할 만하다.[14] 요컨대, 사회지출총량만으로는 성장과의 관계가 모호하거나 역관계에 있다손 치더라도, 지출의 구성에서 사회서비스가 차지하는 비중이 크면 성장친화성이 높아진다고 결론지을 수 있다.

이제 보다 정교한 변수중심의 일반화 분석을 통해 이러한 결론을 재확인하도록 하자. 아래에서 제시되고 있는 결합회귀분석(pooled cross-sectional time series analysis)에는 프랑스, 독일, 벨기에, 오스트리아, 일본, 미국, 영국, 호주, 아일랜드, 스위스, 뉴질랜드, 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드의 15개국에 대한 1990부터 1999년까지의 10개 연도 데

13) 자료를 제시하지는 않지만, 실업률의 경우에도 동일한 패턴이 보인다.

14) 원론적으로 보면, 시장역동성이 상대적으로 탁월한 영·미형에서 경제적 성과가 더 높아야 하지만, 우리가 도출한 결과는 이와 사뭇 다르다. 여기서 가능한 한 가지 해석은 국가개입의 최소화가 잉태하는 여타 사회비용 때문에 영·미형에서의 사회지출 총량 감소효과가 온존되지 못한다는 점이다. 다음의 표는 사회보장비 대비 치안유지비의 비중을 보여준다. 사회지출이 큰 나라에서 치안비용이 상대적으로 작음을 알 수 있는데, 결국 예방적 차원에서의 사회지출을 소홀히 하는 나라에서는 사후적인 사회비용을 감수해야 하고, 이는 성장을 가로 막는 장애로 작동할 수 있다는 해석이 가능할 것이다.

국가명	치안유지비/ 사회보장비
핀란드	0.07
스웨덴	0.06
덴마크	0.04
노르웨이	0.06
오스트리아	0.07
프랑스	0.06
독일	0.08
네덜란드	0.08
캐나다	0.14
호주	0.15
미국	0.17
한국	0.44

주) IMF Gorverment Finance Statistical Yearbook(2004); 사회적 비용은 예방적비용(사회보장)과 사후적비용(치안유지)로 나눌 수 있음 대체로 유럽형은 예방적, 영미형은 사후적 비용에 치중함 단, 아직 복지국가가 미발달한 한국의 경우, 서구선진국과 직접 비교할 수는 없음

이터가 포함되어 있다.[15] 횡단과 시계열을 결합한 자료는 기본적 회귀가정들을 위배하는 다양한 문제를 낳게 된다. 자기회귀(autocorrelation)의 문제, 이분산성(heteroscedasticity)의 문제, 동시상관(contemporaneous correlation)의 문제 등에 동시에 노출될 가능성이 매우 높은 것이다. 이럴 경우, OLS는 적합한 추정방식이 될 수 없고, 대안적인 추정방법들이 사용되어야한다. 여기서는 상기한 문제가 복합적으로 나타나고 있다는 점이 확인되어, Parks-Kmenta(이하 PK) 추정으로 불리는 GLS방식과 패널교정 표준오차(Panel Corrected Standard Errors: 이하 PCSE) 방식으로 추정하였다. 결합시계열자료를 추정하는 수많은 방법이 있지만, PK추정 이외에 가장 대표적인 방법인 LSDV(Least Squares Dummy Variable Model)나 ECM(Error Components Model)을 채택하지 않은 이유는 다음과 같다.[16] 먼저, OLS로 추정하였을 때 자기회귀와 이분산 문제가 확인되었다. 둘째, LSDV를 사용할 경우는 투입되는 더미변수에 관해 이론적인 설명을 하는 것이 거의 불가능하다. 셋째, 동시상관의 문제도 나타났다. 결론적으로 볼 때, 이분산, 자기회귀, 동시상관을 포괄적으로 분석에 반영하기 위해서는 PK 추정이 가장 적합하다고 할 수 있다.[17] 단, 시계열이 충분히 길지 않을 경우에는 PK 추정이 표준오차를 과소 추정하는 경향이 있다(Beck and Katz, 1995). 이 점을 고려하여, PCSE 방식의 추정결과를 함께 제시하기로 한다.[18]

<표4> 변수의 조작적 정의 및 출처

변수명	조작적 정의	출처
rgptch	1996년 기준 1인당 실질 GDP (US$)	Huber et al.(2004)
stunemr	표준화된 실업률	Huber et al.(2004)
cash	노령, 장애, 산재, 상병, 가족에 대한 현금급여 지출의 총 공공복지지출에서의 백분율	OECD(2004)
service	노인, 장애인, 가족, 의료, ALMP 등 사회서비스 지출의 총 공공복지 지출에서의 백분율	OECD(2004)
srempz	총노동자수 중 서비스부문종사자 백분율	Huber et al.(2004)

15) 체제별 분석을 위한 구분은 Eping-Andersen(1990)에 의거하였다. 자유주의는 호주, 아일랜드, 일본, 뉴질랜드, 스위스, 영국, 미국, 보수주의는 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 사민주의는 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드 등의 국가가 속하는 것으로 하여 분석하였다.

16) 어떤 추정모형을 사용할 것인지는 결합 시계열회귀분석의 관건이다. 여기서는 시간 및 국가의 특정효과가 있는지 여부를 판단하는 LM 검사, 고정효과와 무작위효과의 차이성을 판단하는 Hausman 검사, 동시상관 검사(Breusch-Pagan LM test), 이분산성 검사, 자기회귀 검사를 모두 적용한 결과, PK와 PCSE를 사용하는 것이 옳다는 점을 통계적으로 확인하였다. 모든 검사는 Stata version 8.2를 활용하였으며, 지면의 제약 상 각 검사에 관한 상세한 보고는 생략한다. PK와 PCSE 중에서는 시계열이 그다지 길지 않은 본 자료의 특성상 PK 분석결과가 1종 오류(type I error)의 가능성을 높일 것으로 예상되기 때문에 PCSE 쪽의 결과가 우선적으로 고려되어야 하겠지만(Huber and Stephens, 2001; Beck and Katz, 1995), PK 추정이 일반적으로 사용되는 방식이기 때문에 일단은 양자를 공히 검토하기로 한다.

17) 이와 관련된 결합시계열분석의 자세한 논리와 추정식에 대해서는 Janoski and Hicks(1994), Nielsen and Gaddy(2001), Rubinfeld(1998), Stimson(1985). Sayrs(1989) 등을 참조하라.

18) 본 분석을 채택하기 위한 여러 가지 사전검사를 실시한 결과를 반영하여, 패널 간에 상관되는 이분산과 패널별 1차 자기상관의 존재를 가정한 PCSE 추정을 실시하였다.

<표5> 1인당 실질 GDP(rgdpch)에 대한 결합회귀분석의 결과

	PK		PCSE			PK		PCSE	
cash	-20.27675	***	15.17329		service	304.0005	***	214.8328	***
constant	17841.67	***	20755.97	***	constant	10002.16	***	14077.17	***
wald χ2	18.18	***	0.08		wald χ2	761.69	***	13.32	***

주: 유의수준은 *<.05, **<.01, ***<.001로 표시

<표5>는 현금급여와 사회서비스라는 복지국가 프로그램 구성상의 분기가 1인당 실질 GDP라는 경제적인 지속성에서의 차이를 보이는지에 관한 실증분석의 결과를 보여준다. 먼저 PK 분석결과, 공공복지지출에서 노령, 장애, 산재, 상병, 가족에 대한 현금급여 프로그램의 비중이 클수록 1인당 실질 GDP가 낮아질 것이라는 가설이 통계적으로 유의미하다는 사실을 입증한다. PCSE 분석결과에서는 이러한 관계가 통계적으로 유의미하지는 못한 것으로 나타난다. 반면 노인, 장애인, 가족, 의료, ALMP 등 사회서비스 지출의 총 공공복지지출(pubsoc)에서의 백분율은 1인당 실질 GDP를 높이는 것으로 나타난다. 이러한 결과는 PK, PCSE 분석 양자가 같은 결과를 보여준다. 이러한 결과를 보면, 사회서비스를 강화하는 복지국가가 현금급여를 중심으로 구성된 복지국가보다 경제적 지속가능성의 측면에서 우월하다고 결론지을 수 있다.

<표6> 실업률(stunemr)에 대한 결합회귀분석의 결과

	PK		PCSE			PK		PCSE	
cash	-.1375046		-.1894588	*	service	-.2135897	***	-.3148271	***
constant	14.62028	**	16.93271	***	constant	14.88188	***	17.64826	***
wald χ2	32.60	***	6.37	*	wald χ2	39.13	***	20.30	***

주: 유의수준은 *<.05, **<.01, ***<.001로 표시

다음은 <표6>에 제시되어 있는 실업률에 관한 결합회귀분석의 결과를 보자. PK 분석결과에서 현금급여는 실업률과 통계적으로 유의미한 하등의 관계가 없지만, PCSE에서는 약간의 실업률 감소 효과가 보인다. 총지출 대비 사회서비스의 비중 확장이 지니는 실업률 저하효과는 통계적으로 가시적이며, PK, PCSE 분석이 모두 같은 결과를 보여준다.[19]

19) 본 연구의 주요 관심사항은 아니지만, 사회서비스를 늘리면 서비스 부문의 고용, 특히 사회서비스 부문의 고용이 늘 것인가 하는 문제는 현 시점 우리나라 정책에서 중요한 이슈 중의 하나이다. 분석대상 시기에 관해 공공부문 서비스 종사자 비중의 자료가 확보되지 못한 관계로 총서비스 부문 고용율(srempz%)에 대한 결합회귀분석을 실시하였는데, 그 결과가 다음의 표에 제시되어 있다. 결과를 보면, 사회서비스를 중심으로 복지국가를 발달시킬 경우, 서비스 부문이 성장한다. 참고로, 실업수준, 서비스

지금까지 살펴본 바와 같이, 경제적 부의 수준과 실업률의 수준으로 표현되는 경제적 성과는 한 나라의 복지국가 프로그램이 어떻게 구성되어 있는가, 특히 현금급여와 사회서비스의 비중이 어떠한가에 따라 매우 큰 차이를 보이게 된다는 사실을 알 수 있다. 요컨대, 현금급여를 중심으로 복지국가를 설계하고 확대할 경우는 경제적인 면에서의 지속성이 상대적으로 낮아진다고 할 수 있다. 복지욕구를 해결하는 대안적인 방식으로 사회서비스를 확장하는 쪽으로 복지국가를 발전시킬 경우, 그러한 프로그램이 지니는 생산 기여적 속성은 생산성을 높이고 실업을 줄이고, 결과적으로는 한 사회의 부를 확보하여 복지국가의 지속성을 확보하는데 도움을 주게 될 것으로 기대된다. 이로써 우리는 복지국가의 지출수준만으로는 경제적인 지속성을 판단하는데 도움이 되지 않는다는 사실에 관한 실증적인 증거를 확보하였다. 결론적으로 볼 때, 생산 기여적인 속성이 다분한 사회서비스를 중심으로 하는 복지국가 발전전략이 세계화 시대에도 지속가능한 복지국가를 설계하는 기초적 개혁방향이 되어야 한다는 점이 이제 분명해졌다고 할 수 있을 것이다.

IV. 세 가지 유형에서의 정치적 지속가능성

무한경쟁으로 요약되는 경제적 범세계화 시대, 복지국가 강건성의 요건이 경제적 지속가능성에 국한되지는 않는다. 실로 복지는 '정치(politics matter)'이기 때문이다(O'Connor and Olsen, 1998; Pierson, 1991; Ahn, 2000). 그래서 경제적 지속가능성과 동시에 고려되어야할 것이 정치적 지속가능성 문제이다. 이제 아래에서는 우리가 제안한 바, 사회서비스와 현금이전의 상대적 구성을 기준으로 한 세 가지 유형이 잉태하는 정치적 지속가능성에 관해 살펴보도록 하자(<그림3>참조). 정치적 지속가능성은 사회통합적 관점에서 친복지 정치의 지평을 넓혀 조세저항을 줄일 수 있는가와 더불어 상황변화에 따른 복지국가 개혁이 얼마나 용이한가의 두 가지 측면에서 따져볼 것이다.

먼저, 공공부조형은 낮은 수준에서 현금급여와 사회서비스가 균형을 이루는 체제이다.

부문고용, 정부부문 고용 사이에는 통계적으로 유의미한 상관관계가 있다는 점(Ahn, 2000)을 기억하면, 사회서비스의 확장은 일차적으로 공공부문에서의 고용, 다음으로는 서비스부문의 고용을 촉진하고, 이것의 탈실업적 정책효과는 실업률의 저하라는 경제적 성과로 연결된다고 할 수 있다. 여기서의 결과는 서비스 부문으로의 산업구성 전환이 필요한 우리의 상황에서 의미 있는 이야깃거리가 될 수 있다.

	PK		PCSE	
service	.2657172	***	.2438698	**
constant	48.79886	***	53.6221	***
wald $\chi 2$	71.25	***	10.04	**

주: 유의수준은 *<.05, **<.01, ***<.001로 표시

이 유형에서는 사회지출의 예산제약으로 인해 주로 취약계층을 대상으로 하는 복지국가가 발달한다. 취약계층에 국한해서 복지국가를 발달시킬 경우에 파생되는 치명적인 결함은 복지정치의 국민적 균열을 극단적으로 양분한다는 점이다. 대체로 국민의 90%는 주로 납세의 의무만 담당하고 나머지 10%는 세금은 내지 않으면서 복지혜택을 받게 되는 체제가 공공부조형이다. 이러한 상황에서는 납세자와 수급자의 철저한 분리가 발생한다. 따라서 다른 모형보다 낮은 수준의 사회지출과 조세부담에도 불구하고, 상대적으로 강한 조세저항을 결과하게 된다. 복지국가의 재원이 주로 조세에 의존할 수밖에 없다고 본다면 취약계층중심의 복지전략이 조세저항을 강화하고, 강한 조세저항은 다시금 복지지출을 압박하는 정치로 작용하는 악순환의 고리가 형성되는 것이 공공부조형이라고 할 수 있다. 하지만, 다른 면에서의 장점은 있다. 지속적인 복지국가 개혁이 상대적으로 용이하다는 점이 그것인데, 복지지출 자체가 미미하고, 공공복지의 종류도 많지 않기 때문에 나타나는 현상이다.

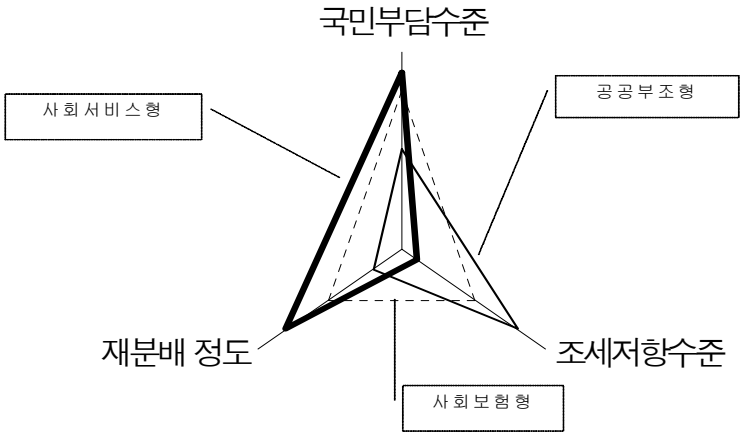
다음으로 사회보험형은 사회보험이 기본적으로 가지는 공평성(equity) 덕분에 국민적 부담에 관한 반대의사가 그다지 높지 않은 수준에서 형성된다. 사회보험도 보험이기 때문에 기여수준과 급여수준이 연동되는 보험수리원칙(actuarial principle)을 적용하게 되어 공평성에 관한 인식을 제고하는 제도라고 할 수 있다. 종국적으로 각종 조세형태에 대한 국민적 반감, 즉 조세저항의 수준은 공공부조형에 비해 낮은 수준에서 형성된다. 이 유형이 노정하는 문제는 수급자집단의 반발로 인해, 연금 등 현금이전부문의 재정합리화 개혁이 극단적으로 어렵다는 점이다. 조세저항과 관련해서는 긍정적으로 작용하는 사회보험의 공평성이 개혁과 관련해서는 수급자의 개혁저항을 낳는 아이러니가 발생하는 것이다. 동시에, 사회지출수준이 이미 높게 형성되는 방향으로 과도하게 현금급여를 강조한 이 유형에서는, 현금이전부문의 축소개혁을 보완하는 사회서비스 발달의 여지가 작을 수밖에 없어서, 모종의 '정치적 선물교환(political gift exchange)'을 시도하는 것도 힘들게 된다. 결과적으로 소득대체율 하향합리화를 비롯한 각종 현금급여 개혁에 어려움이 가중되는 유형이라고 할 수 있다.

마지막으로 사회서비스 통합형은 적어도 정치적 지속가능성의 측면에서는 다른 두 체제에 비해 우월하다고 할 수 있다. 이 유형에서 강조하는 통합형 사회서비스는 생애주기적이고 일상적이며 보편적인 방향으로 설계되어 있어서, 거의 전국민이 세금을 냄과 동시에 꼭 필요한 사회서비스의 혜택을 일상적으로 경험하게 된다. 이는 사회통합적 친복지정치와 낮은 조세저항으로 현상화된다. 동시에 품질 높은 보편적 사회서비스의 존재는 현금이전부문의 사회보장 개혁정치가 상대적으로 용이하게 작동하도록 돕는 역할을 수행하기도 한다. 현금이전부문의 하향조정을 시도하더라도, 남겨진 욕구를 사회서비스의 유지 혹은 확대를 통해 보완할 수 있는 정책적 여지가 많아 복지개혁의 정치가 상당히 쉽게 달성되는 것이다. 1998년 스웨덴 연금개혁은 변화된 시장과 재정상황에 신속

히 대응한 복지국가 수정개혁의 대표적 사례로 종종 거론된다. 소위 사회민주주의 체제인 스웨덴에서 자유주의적 색채가 강한 연금개혁이 비교적 쉽게 이루어진 배경에는, 연금의 자유주의적 축소개혁에 대한 정치적 보완조치로서 돌봄, 고용 등에 관한 대노인 사회서비스를 유지 혹은 확충하겠다는 정권의 약속이 자리한다.

세 유형의 비교를 통한 결론은 다음과 같다. 요컨대, 보편주의적으로 사회서비스를 강화하는 사회서비스통합형에서의 정치적 지속가능성은 다른 두 유형에 비해 배타적 우위를 점하고 있다는 사실이 확인된다.

<그림3> 조세저항정치의 패러독스(자료: ISSP)



V. 선진국 비교의 교훈과 한국형 복지국가 개혁의 방향

지금까지 우리는 현금급여형 복지국가와 사회서비스형 복지국가의 정치경제적 지속가능성을 실증적 분석을 통해 검토하였다. 그 결과는 <표7>에 요약된 바와 같다. 총평하자면, 사회서비스를 강화하는 사회서비스통합형의 정치·경제적 지속성이 가장 높고, 공공부조형과 사회보험형은 단점이 많은 모형이라고 할 수 있다. 하지만, 주로 북유럽국가의 복지국가형태인 현존 사회서비스통합형의 경우에도 사회·문화적 상황이 우리와 다를 뿐만 아니라 총사회지출 수준이 너무 높아서 단순한 모방은 불가능하다는 판단이다.[20]

20) 비전2030 발표 후 보수언론을 중심으로 형성된 여론은 2030년 OECD 평균수준 정도의 사회지출마저도 '세금폭탄'으로 매도하였다. 물론 우리 국민이 제대로 경험한 공공복지가 없어서 이러한 현상이 강화된다고 볼 수 있다. 하지만, 아무리 사회서비스의 일상적 제공을 통해 인식이 전환된다고 해도 북구 수준의 조세부담에 우리 국민이 동의할 것인가 하는 의구심은 버릴 수 없다. 북구에서도 경제활성화(activation)을 위한 현금이전 부문의 축소개혁이 세를 얻고 있으므로 현재 수준의 사회서비스 통합형은

따라서 지금까지의 비교결과는 모방을 위한 사례의 선정이 아닌 한국형 복지국가 개혁의 원칙과 방향으로 정리될 필요가 있다.

<표7> 복지국가 유형별 특징과 성과

유형		공공부조형(미국)	사회보험형(독일)	사회서비스통합형(스웨덴)
복지국가의 일반적 특성	주요표적대상	극빈자	보험가입자	전국민
	주요정책내용	공공부조	사회보험 (공공부조)	사회서비스 사회보험 (공공부조)
	사회지출 (국민부담)	GDP대비 15%	GDP대비 27%	GDP대비 29%
경제적 성과	경제성장률	약 4%	약 1.5%	약 3%
	실업률	약 3~4%선	약 9~10%선	약 5~6%선
사회적 성과	재분배정도	낮음	중간	높음
	중산층크기	작음(27.3%)	중간(43.9%)	큼(52.7%)
정치적 성과	조세저항정도	높음	중간	낮음
	개혁용이성	높음	낮음	높음

가장 중요한 원칙은 사회서비스투자국가로의 전환에서 찾을 수 있다. 사회서비스를 중시하는 사회투자형 복지국가는 경제적·정치적으로 지속가능성이 높은 한국형 복지모형의 요체가 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 현재와 같은 소득보장 중심의 사고에서 벗어나 보다 진일보한 생활보장개념으로 복지정책의 목표를 바꾸어야 한다. 생활보장은 소득보장과 서비스보장을 아우르는 개념으로서, 생활보장으로의 확장이라는 원칙의 달성을 위해서는 적어도 두 가지 면에서 세부적인 정책기조상의 변화가 필요하다고 생각된다. 사회서비스가 지니는 성장친화적인 속성은 이미 충분히 논의되었으므로, 여기서는 주로 정치적인 측면과 관련해서 논의를 집중한다.

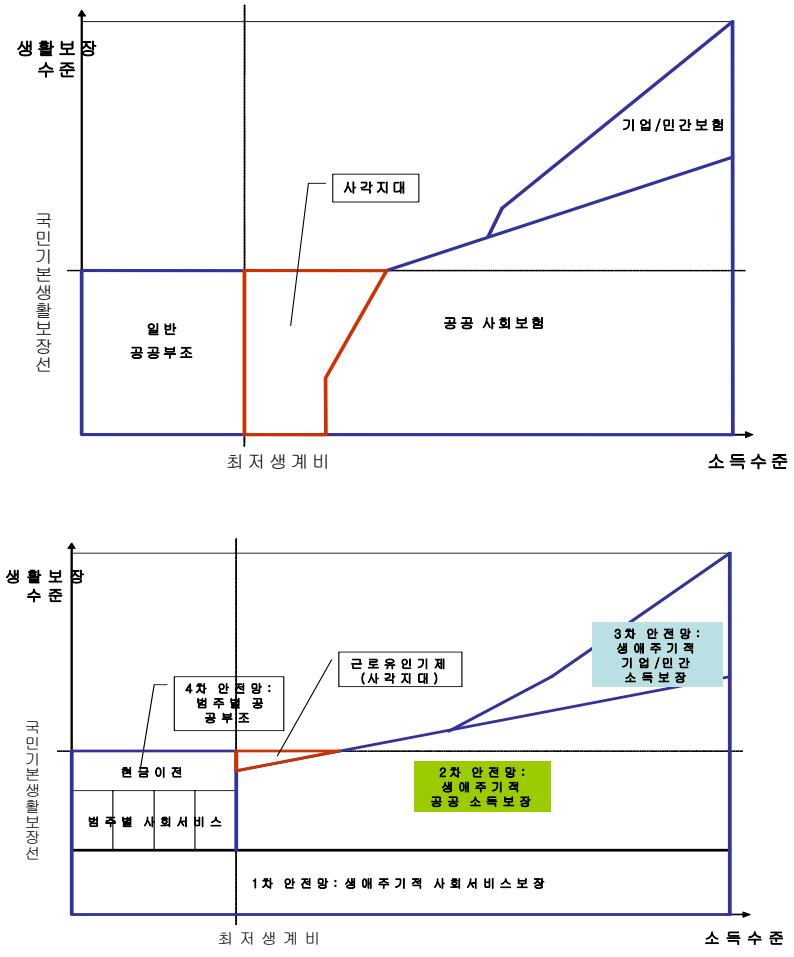
그 첫 번째는 일상적인 혜택으로 주어지는 사회서비스를 확대하여 국민들로 하여금 복지국가에 친숙하도록 만드는 일이다. 현금이전은 공공부조를 제외하고는 대부분 먼 미래에 수급하는 사전준비이기 때문에 현재의 부담이 상대적으로 더 크게 느껴질 수밖에 없다. 반면, 사회서비스는 오늘 부담하는 세금의 반대급부로서의 복지혜택을 오늘 당장 받게 되는 제도로서, 조세저항을 낮추는 효과가 클 수밖에 없다. 무엇보다, 공공부조의 확대를 우선하는 전략은 정치적인 측면에서 피해가야 하는데, 이는 공공부조가 파생하는 납세자와 수급자 사이의 복지정치균열을 피하기 위해서라도 시급한 문제이다. 공공부조는 명실상부한 최후의 안전망화(化)하여야 하고, 기본적인 욕구에 대해서는 경제적인 지속가능성의 의미가 큰 사회서비스의 우선적 제공으로 대응할 필요가 있다.

그대로 모방할 수 있는 사례가 아닐 것이다.

두 번째는 취약계층 담론에서 벗어나 보편적인 방식으로 사회서비스를 확장하여야 한다는 점이다. 우리의 정책관성이 선별적인 프로그램을 위주로 사회서비스를 발달시켰다는 점은 주지의 사실이다. 적어도 장기적으로는 생애주기적인 기본욕구[21]의 경우만이라도 전국민을 대상으로 확장할 필요가 있다. 보편적인 프로그램이 선별적인 프로그램에 비해 지니는 친복지 정치적인 효과는 더 이상 부연의 필요가 없을 것이다.

요컨대, 현금급여부문을 건전재정 혹은 시장 친화적인 수준에서 관리함과 동시에 정치적 지지확보가 용이하고 인적자원투자, 사회적 일자리 창출 등 사회적 투자의 의미가 큰 사회서비스의 보편화를 추진하는 방향으로 우리의 복지개혁방향이 설정되어야 할 것이다.

<그림4> 새로운 다층적 생활보장 안전망의 창출방안(상: 현재; 하: 개혁 이후)



21) 다층안전망 구조조정의 출발은 기본적 욕구의 종류를 구획하는 데서 출발할 필요가 있다. 모든 인간에게 공통된 '일반적 욕구(global needs)'와 장애인 등 특수한 대상에게 국한된 '특수적 욕구(specific needs)', '전 생애'에 걸쳐 해결이 요구되는 욕구와 '일정한 시기'에 주로 발생하는 욕구의 구분 등이 필요할 것이다. 특히 생애주기별 접근은 욕구에 대한 통합적이고 체계적인 정책적 대응을 가능하게 할 것으로 기대되며, 무엇보다 중복과 누락의 방지효과가 있어 보다 효율적인 복지행정으로 이어질 시금석이 될 수 있다.

보다 구체적인 수준에서의 복지개혁 전략은 사회서비스 중심의 다층적 생활보장 안전망의 구축으로 정리할 수 있다. 현재의 분절적인 안전망은 사각지대와 중복지원의 가능성을 상존시키는 모형으로서 시급한 개선이 요청된다. 이런 맥락에서, 생애주기적인 일반적 욕구(global needs)에 대한 '기본생활보장'과 특수한 욕구(specific needs)에 대한 '범주적 생활보장'을 동시에 고려한 다층 안전망으로의 패러다임전환적(的) 구조조정을 제안한다. 크게 보면, 개혁 이후의 안전망은 <그림4>의 하단과 같이 4가지로 구성된다.

1차 안전망은 생애주기적 기본생활 욕구에 대한 사회서비스를 통해 보편적인 방식으로 추진한다. 보편주의적인 방식이라 하더라도 예컨대, 동일한 서비스에 대한 소득수준별 차등이용료(sling scale fee for services)방식을 사용한다면 수익자부담원칙의 견지에서 공평성을 담보하고 낙인을 방지하며, 무엇보다 직접적인 국가재정의 절감을 기할 수 있는 장점이 있다.

2차 안전망은 생애주기적 기본생활 욕구에 대한 소득보장으로서, 사회보험형 공적 현금급여로 구성한다. 하지만, 기본욕구를 1차안전망이 상당부분 소화할 것이므로, 사각지대를 줄이면서도 재정부담은 크게 늘지 않는 묘수가 가능할 것으로 전망한다.

3차 안전망은 생애주기적 기본생활 욕구에 대해 민영화 혹은 시장화된 소득보장, 예를 들면 퇴직연금과 민간연금보험으로 구성한다. 이는 공평성의 견지에서 중산층 이상의 욕구를 수용하고, 시장활성화를 도모하기 위해서 필요한 부문이다.

4차 안전망은 3차 안전망까지의 다층 기제를 통해서도 끝까지 해결되지 못한 채 남겨질, 취약계층의 잔여욕구들에 대한 범주형 사회부조로 구성한다. 현재의 국민기초생활보장제와 같은 일반형 공공부조의 정치경제적 단점을 극복할 수 있는 대안 중 한 가지가 범주형 공공부조이며, 이는 현금이전형 공공부조와 5대 사회적 취약그룹(socially disadvantaged big 5)인 저소득층의 아동, 노인, 장애인, 여성, 실업자에 대한 특수한 사회서비스로 구성한다. 특히 자격없는 빈자(undeserving poor) 논쟁에 적나라하게 노출된 근로빈곤층에 대한 분야는 적극적 노동시장정책 등 고용서비스와 결합된 '실업부조' 등의 형태로 분리하는 것을 고려해야 한다.

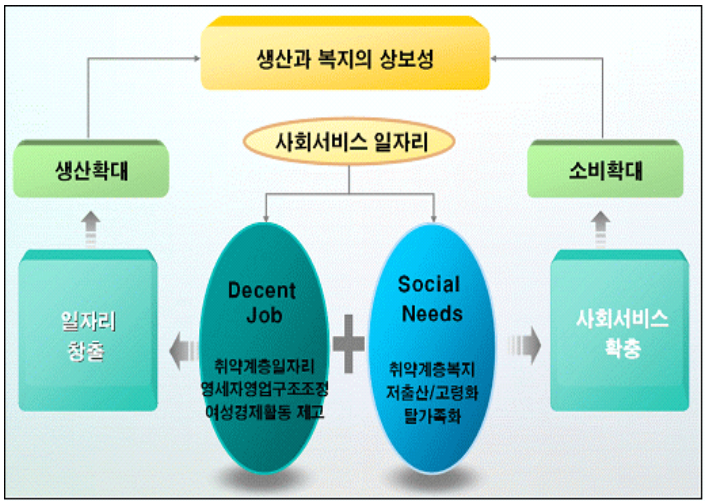
VI. 결론: 한국형 사회서비스투자국가를 위하여

지금까지 본 연구에서는 생산적으로 보완성이 높은 복지국가의 전략의 단초를 어떻게 마련할 것인지의 문제를 세계화 시대 복지국가의 정치경제적 지속성에 관한 논의를 중심으로 타진하였다. 여기서 도출된 경험적 증거들과 논리들은 한국에서의 사회서비스투자국가로의 전환을 위한 비교사회정책학적 서설에 불과하다. 복지서비스가 성장친화적

이라는 증거의 확보는 사회복지학계의 구성원들이 함께 노력해야할 분야라고 할 수 있다. 특히 사회지출의 총량이 국가재정의 상당부분을 차지할 것으로 예상되는 멀지 않은 미래에, 복지서비스의 생산기여성에 관한 논의 없이 새로운 프로그램을 논하는 것은 무책임한 처사일 수도 있다.

전통적인 복지국가가 현금급여를 중심으로 발전하는 경향이 농후하지만 유럽의 몇몇 나라의 경우에는 사회서비스도 더불어 발전시켜 왔다. 흥미로운 점은, 사회서비스를 중시한 나라들이 '무한경쟁'으로 요약될 수 있는 세계화 시대에도 여전히 생산과 복지를 조화롭게 끌고 나가면서 친복지정치에서도 성공하고 있다는 점이다. 하지만 현금급여에서 지나친 급여수준의 문제는 그들에게도 개혁의 대상이고, 최근의 개혁은 사회보험과 관련된 현금급여의 수준 재조정에 맞추어져 왔다. 사회서비스의 보편주의적 발전 없이 현금급여에 지나치게 치중했던 나라들은 소위 유럽병의 증상에 괴로워하며 합리화 개혁을 추진하고 있다. 사회서비스는 물론 보편적인 현금급여 조차 발달시키지 못했던 나라들은 성장을 위한 동력은 확보하고 있으나, 빈부격차 문제를 필두로 한 각종 사회문제에 적나라하게 노출되어 있다. 선진국간의 신사협정인 국제기구에서의 협약들을 다시 들출 필요도 없이, 현대 복지국가의 양대 목표를 성장과 분배의 조화에서 찾아야 한다면 무조건 작기만 한 복지국가도 정답은 아닐 것이다.

<그림5> 사회서비스투자국가에서의 생산과 복지의 상보성



복지국가에 관한 논의가 시장의 실패보다는 정부의 실패에 근거한 담론으로 흐르고 있는 신자유주의적 세계화 시대에도 복지국가를 전반적으로 철폐하는 것이 불가능하다면, 우리에게 주어진 시급한 과제는 분배와 성장이 조화를 이룬 한국형 복지국가의 모형을 개발하는 일이다. 생산적 보완성이 높은 한국형 복지국가 전략이 필요하다면, 그 근본적 지향점은 현금급여의 지나친 팽창을 지양하는 대신, 사회서비스에 집중 투자하

는 사회서비스투자국가의 창달에 있을 것이다(<그림5참조>).

더구나 보편적으로 제공되는 사회서비스는 친복지적 정치의 활성화에 있어서도 우월한 전략이다(안상훈, 2003). 대부분의 사회보험과 관련된 현금급여는 잠재적 욕구에 대한 위험만 해결하기 때문에, 보다 일상적인 욕구의 해결을 직접적으로 해결해주는 사회서비스보다 사람들을 감동시키기 힘들다. 사회서비스의 확대가 가져올 이 부문의 서비스고용 확대는 보다 많은 사회성원이 복지국가에서 직·간접적으로 일자리를 찾게 할 것이고, 복지국가에서 일자리를 확보한 사람들은 복지국가를 지지할 수밖에 없게 될 것이다. 복지국가에 대한 국민적 지지가 복지국가 유지에 필수적인 정치적 요소라면, 보편주의적인 사회서비스 국가는 정치적인 차원에서의 지속가능성도 훨씬 높다.

이제, 경제적으로 또 정치적으로 지속가능한 한국형 복지국가 전략은 사회서비스 부문을 중시하는 새로운 복지국가 모형에서 찾아야 한다는 점이 어느 정도는 밝혀졌다. 그러나 우리나라의 경우 보편적 사회서비스의 결여현상이 매우 가시적이며(Ahn and Lee, 2005; 홍경준, 2005), 이는 우리나라 복지국가의 지속성이 높지 않을 수 있다는 비관적 전망을 가능케 한다. 기존 연구들에 의하면, 서구의 복지국가는 재정적자, 실업, 소득불평등이라는 동시에 해결할 수 없는 트릴레마에 직면하고 있다. 하지만, 상대적으로 국가복지지출 총량이 낮은 수준인 우리나라의 경우 트릴레마에서 자유롭다는 주장이 제기되기도 한다(홍경준, 2005). 남겨진 문제는 취약계층담론과 현금급여를 중시하는 정책적 관성이 전국민담론을 품어 안은 채 사회서비스를 중시하는 방향으로 전환될 수 있을 것인가 하는 점이다. 국가경영의 틀거리로서 성장친화적이고 친복지정치적인 복지국가의 창달이 더 이상 부차적인 문제가 아니라는 사실은 분명하다. 복지국가 개혁의 시기를 놓칠 경우 악순환적 제도종속성의 수렁에 빠지게 된다는 서구의 경험을 참고한다면, 우리에게 주어진 시간은 그리 길지 않다고 생각된다.

VII. 참고문헌

김연명(편)(2002). 한국 복지국가 성격논쟁 I. 서울: 인간과 복지. p. 177-207.

김홍종, 오형범, 신정완(2006). 사회경제정책의 조화와 합의의 도출: 주요 선진국의 경험과 정책적 시사점. 대외경제정책연구원 미발표 보고서.

백승호(2005). 복지체제와 생산체제의 제도적 상보성에 관한 연구. 서울대학교 사회복지학과 박사학위 논문.

안상훈(2002). "세 가지 복지자본주의에서의 생산적 복지, 그 성적표: 복지국가의 경제적 효과와 평등전략의 차이에 관한 체제론적 비교연구". 한국사회복지학, 제49호.

안상훈(2003). "친복지동맹의 복지지위균열에 관한 정치사회학적 비교연구: 스웨덴의 경험과 한국의 실험". 사회복지연구, 제21호.

안상훈(2005). "생산과 복지의 제도적 상보성에 관한 연구: 선진자본주의 국가를 중심으로". 한국사회복지학, 57(2)

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: Uppsala University Press.

Ahn, Sang-hoon & Lee, So-chung(2005). The Development of the South Korean Welfare Regime, in A. Walker and C. Wong (eds.), East Asian Welfare Regimes in Transition: From Confucianism to globalisation. Bristol: Policy Press.

Albert, M.(1991). Capitalisme contre capitalisme. Paris: Seuil.

Beck, N. & Katz, J. N.(1995). "What to do (and not to do) with time-series cross-section data". American political Science Review. vol. 89, pp. 634-647.

Berger, S. and Dore, R.(eds.) (1996) National Diversity and Global Capitalism, Ithaca. NY: Cornell University Press.

Boyer, R.(1996). "The Convergence Hypothesis Revisited : Globalization but still the Century of Nations?" In National Diversity and Global Capitalism, ed. Suzanne Berger and Ronald Dore. Ithaca, NY: Cornell University Press: 29-59.

Crouch, C.(2001). "Welfare State Regimes and Industrial Relations Systems: the questionable role of path dependency theory", in Comparing Welfare Capitalism: Social policy and political economy in Europe. Japan and the USA, edited by B. Ebbinghaus and P. Manow. London: Routledge.

Crouch, C. and Streek, W.(eds.)(1997). Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergenceand Diversity. London: Sage.

DiMaggio, P. and Powell, W.(1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", American Sociological Review 48(2), 147-60.

Dore, R.(1997). "The Distinctiveness of Japan" in Political Economy of Modern Capitalism, edited by C. Crouch et al. London: Sange Publications.

Ebbinghaus, B. and Manow, P.(2001). "Introduction: studying varieties of welfare capitalism". in Comparing Welfare Capitalism: Social policy and political

economy in Europe, Japan, and the USA, edited by B. Ebbinghaus and P. Manow. London: Routledge.

Esping-Andersen, G.(1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G.(1999). Social Foundations of Post-industrial Economies. Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. and Regini, M.(2000). Conclusions. In G. Esping-Andersen and M. Regini (eds.) Why Deregulate Labour Markets? 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.

Goldthorpe, J.H.(eds.)(1984). Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Oxford: Claredon Press.

Groningen Growth and Development Center and the Conference Board(GGDC) (2005). Total Economic Database. http://www.ggdc.net

Hall, P.A. and Soskice, D. (eds.)(2001). Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage. New York: Oxford University Press.

Hall, Peter.(1999). "The Political Economy of Europe in an Era of Interdependence", in Continuity and Change in Contemporary Capitalism, edited by Herbert Kitschelt et al. Cambridge University Press: 135-63.

Hollingsworth J. R. and Boyer, R.(1997). "Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production", in Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions, edited by J. R. Hollingsworth and R. Boyer. New York: Cambridge University Press.

Hollingsworth J.R., Schmitter, P.C. and Streek, W.(eds.)(1994). Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors. New York: Oxford University Press.

Huber, E. & Stephens, J.D.(2001). Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets. Chicago: The University of Chicago Press.

Huber, E., Ragin, C. and Stephens, J.D.(2004). Comparative Welfare States Data Set. http://www.lisproject.org/ Updated by Brady, D., Beckfield, J. and Stephensd, J.D.

Iversen, T. Pontusson, J. and Soskice, D. (eds.)(2000). Unions, Employers, and Central Banks. Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies, New York: Cambridge University Press.

Janoski, Thomas and Hicks, Alexander (eds.)(1994). The Comparative Political Economy of the Welfare State. Cambridge: Cambridge University Press.

Keynes, M.(1973). The General Theory of Employment, Interest and Money. London: Macillan.

Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G., and Stephens, J.D.(1999). "Convergence and Divergence in Advanced Capitalist Democracies", in Continuity and Change in Contemporary Capitalism, edited by H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks and J. D. Stephens. New York: Cambridge University Press.

Lange, P. and Meadwell, H.(1991). "Typologies of Democratic Systems: Form Political Inputs to Political Economy", in New Directions in Comparative Politics, edited by H. J. Wiarda. Boulder, CO: Westview.

Lembruch, G. and Schmitter, P.C.(eds.)(1982). Patterns of Corporative Policy-Making. London: Sage.

Mishra, R.(1999). Glabalization and the Welfare State. UK: Edward Elgar Publishing.

Nee, V. and P. Ingram(1998). "Embeddedness and Beyond: Institutions, Exchange, and Social Structure". in The New Institutionalism in Sociology. edited by M.C. Brighton and V. Nee. Stanford: Stanford University Press.

Nielsen, F. and Gaddy, G.(2001). Pooled Time Series of Cross Sections. [http://www.unc.edu/courses/soci209]

O'Connor, J. & Olsen, G.M. (eds.) (1998) Power Resources Theory and the Welfare State. Toronto: University of Toronto Press. Chapter of Introduction.

OECD(2004). Social Expenditure Database (SOCX), 1980-2001. Paris.

Pierson, C.(1991). Beyond the Welfare State? Cambridge: Polity Press.

Piore, M.J. and Sabel, C.F.(1984). The Second Industrial Divide. New York: Basic Books.

Ragin, C.C.(1987). The Comparative Method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies. Berkeley: University of California Press

Rhodes, M. and van Apeldoorn, B.(1997). "Capitalism Versus Capitalism in Western Europe", in Developments in West European Politics, edited by M. Rhodes et al. London: Macmillan.

Rothstein, B. and S. Steinmo(2002). "Restructuring politics: Institutional Analysis and the Challenges of Modern Welfare States". in Restructuring the Welfare State edited by B. Rothstein and S. Steinmo. New York: Palgrave Macmillan.

Rubinfeld, D. L.(1998). Econometric Models and Economic Forecasts. Singapore: McGraw-Hill.

Sainsbury, D.(1994). "Women's and Men's Social Rights: Gendering Dimensions of Welfare States", in Gendering Welfare States, edited by D. Sainsbury. London: Sage.

Sainsbury, D.(ed.)(1999). Gender and Welfare State Regimes. Oxford: Oxford University Press.

Sayrs, L. W.(1989). Pooled Time Series Analysis. London: Sage Publications

Schmitter, P.C. and Lembruch, G.(eds.)(1981). Trends Toward Corporatist Intermediation, Beverly Hills, CA: Sage.

Shalev, M.(1998). Limits of and Alternatives to Multiple Regression in Macro Comparative Research. Paper prepared for presentation at the 2nd conference on The Welfare State at the Crossroads, Stockholm, June 12-14.

Soskice, D.(1991). "The Institutional Infrastructure for International Competitiveness :A Comparative Analysis of the UK and Germany", in Economies for the New Europe, edited by A. B. Atkinson and R. Brunetta. London: Macmillan.

Soskice, D.(1999). "Divergent Production Regimes : Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s", in Continuity and Change in Contemporary Capitalism, edited by H. Kitschelt et al. Cambridge: Cambridge University Press.

Stimson, J.A.(1985). Regression in Space and Time: A Statistical Essay. American Journal of Political Science, 29(4), 914-47