

〈발표3〉

복지국가 개혁동향분석: 복지국가는 축소되는가?

- 신제도주의적 관점에 의한 분석 -

강지원(이화여대 사회복지전문대학원 박사과정)

이연정(이화여대 사회복지전문대학원 석사과정)

임은정(연세대 사회복지대학원 석사과정)

1. 문제제기 및 필요성

베버리지 보고서 이후 촉발된 복지국가의 팽창은 산업의 발달(Cutright, 1965; Aaron, 1967; Pryor, 1968; Wilensky, 1975)과 고령인구(Wilensky, 1975; Hage & Hanneman, 1977; Stanley DeViney, 1983)의 증가와 맥을 같이한다. 따라서 복지국가의 팽창을 설명하는 주요한 변수들은 국가의 GDP와 노령인구의 비율, 노동계급(Cutright, 1967; Domohoff, 1971; Hecl, 1974; Castle, 1982, Schneider, 1982; Myles, 1984)의 결속력 등이었다. 그러나 공산권 국가의 붕괴, 세계화, 경제발달의 정체 현상 등의 일련의 과정을 거치면서 복지국가에 대한 초국가적 이념과 가치에 변화가 왔다.

미국과 영국을 위시한 국가들이 신자유주의 노선을 주창한 1980년대 후반부터 복지국가에 대한 의문이 제기되었다. 특히 영국은 복지국가의 시초라는 점에서 최근의 변화가 다른 국가들에 미치는 영향이 매우 크다. 스웨덴 역시 보편주의를 지향하는 복지국가의 이상향이었으나 비슷한 이유로 복지부문에 있어 변화를 감행하고 있다.

1990년대 이후 복지국가는 위기에 처해있다. 경제성장, 노동계급, 고령화 등 복지국가 팽창을 이끌었던 변수들이 질적으로 변화하거나 쇠퇴하기 시작하면서 복지지출은 비효율적이고 소모적인 비용으로 국가 개혁의 첫 번째 과제로 항상 거론되었다. 북유럽 복지국가조차 개혁을 통한 효율성 강화를 복지국가 최고의 가치로 지향하고 있으나 아이러니하게도 한국의 복지지출은 꾸준히 증가하고 있다.

먼저 복지국가가 축소되는가란 질문에 대한 답을 찾기 위한 기존의 연구들은 여전히 확대되고 있다는 결과와 축소되고 있다는 결과가 혼란스럽게 나타나고 있다. 이에 대해서 Pierson(1994)은 지출만을 종속변수로 했을 때 복지국가의 축소를 살펴보는 것은 한계가 있다고 지적하고 있다. 왜냐하면 복지 축소는 여러 가지 다이내믹과 매커니즘을 통해 간접적으로 이루어지기도 하기 때문이다. 따라서 Pierson(1994)은 각국의 제도의 변화를 살펴보아야 한다고 주장한다.

둘째, 최근 복지국가들은 국가적 차원에서 조세개혁과 복지개혁을 동시(미국, 영국)에 혹은 짧은 시간의 간격을 두고(네덜란드, 스웨덴) 단행하였으며, 조세를 통한 복지는 복지지출에서 사적분야의 자발적인 재정(OECD, 2007)으로 분류되기 때문에 공적 지출에서는 그 규모와 복지 수준을 살펴보기 어렵다. 그러나 복지의 제공을 민간의 사적 재정에 의존하는 제도가 확대되는 것은 분명히 복지의 축소라고 할 수 있다. 따라서 복지국가의 변화를 바라볼 때 복지제도만을 분석의 대상으로 삼는 것은 충분하지 않다.

마지막으로, 복지의 축소는 세대 간 계약과 밀접한 연관이 있다. 어떤 국가에서는 노인 지출을 축소한 대신 아동에 대한 투자를 증가시키는 전략을 사용하는가하면, 다른 국가에서는 연금 제도의 시장화가 고스란히 복지 지출의 축소로 이어지고 있기도 하다. 따라서 세대 간 지출의 비율과 장기적인 복지 지출추세를 살펴보는 것은 복지국가의 개혁과 변화를 분석하는 데 또 하나의 관점을 제공한다.

이러한 측면에서 본다면 한국은 복지 지출의 증가와는 모순되게 복지 제도 및 프로그램에 있어 선진국의 복지 축소의 전략들을 따르고 있다. 특히 '능동적 복지'를 화두로 복지의 효율성과 효과성을 강조하는 새 정부의 복지 정책은 이전과는 다른 복지 패러다임을 가질 것으로 예상되므로, 선진국의 복지 개혁과 방향성에 대한 분석이 한국 복지 개혁에 시사하는 바가 있을 것으로 기대된다.

본 고에서는 1990년대 이후 복지의 변화를 살펴보기 위해 국가적 수준에서 개혁을 단행한 국가들을 선정하였다. 또한 복지레짐별 차이를 비교해보기 위해 Esping-Andersen의 분류에 따른 국가들을 고려하였다.

먼저 보편적인 복지를 제공하고 노동자계급의 연합으로 복지국가 토대를 마련한 사민주의 모델의 대표적인 국가인 스웨덴은 1991년 조세개혁과 1993년 복지개혁을 단행하였다. 다음으로 자유주의 모델인 미국은 줄곧 선별적인 대상에게 최소 수준의 급여를 제공하는 복지제도를 유지했으나 최근 공공부조 대상자 이외의 차상위계층까지 복지 대상을 확대하고 있다.

Esping-Andersen의 1990년 분류에서는 조합주의로 분류되었던 네덜란드는 조세개혁과 복지개혁을 통해 조합주의의 레짐에서 벗어나고 있다. 노동 및 근로에서는 보편적인 복지 모델의 역할이 강화되는가 하면, 서비스 및 가족 관련 복지에서는 시장주의 복지의 도입이 뚜렷하게 나타나서 선택했다. 한편 복지국가의 시초인 영국은 유럽대륙의 복지 특징과 잔여적인 복지 모델의 특징을 동시에 보이고 있으나 신자유주의 이후 국가 레짐에 있어 미국과의 연합이 두드러지게 나타나므로 그 변화와 추이를 살펴보기 위해 선택했다.

4개국의 복지 개혁들을 비교하기 위해 1990년대 이후 복지의 양적 변화와 함께 질적 변화를 살펴볼 것이다. 먼저 복지국가의 양적 변화는 복지국가 팽창기와 축소·조정기의 변화를 폭넓게 살펴보기 위해서 1970-2003년 복지국가의 지출을 분석할 것이다. 복지국가의 축소에 대한 기초적인 자료는 사회복지지출에 대한 비교이다. Stanley DeViney(1983)는 1950년에서 1970년까지 20개 민주주의 국가의 사회적 서비스와 사회보험에 대한 공적 지출의 증가를 비교하였고, Myles(1984)는 1945년에서 1974년까지 연금지출을 비교하였다.

2. 분석틀

본 연구는 복지국가의 축소를 살펴보기 위해서 양적 변수인 복지지출 수준과 질적 변수인 프로그램의 내용과 질을 살펴볼 것이다. 먼저 양적인 측면에서 복지 국가 축소의 결과는 사회복지지출의 감소와 공적 지출의 감소 및 민간 혹은 자발적 지출의 증가를 살펴보는 것으로 가능하다. 다음으로 프로그램의 내용과 질에 있어 복지국가의 축소는 대상자 선정의 엄격성, 직접 급여에서 간접 급여로의 전환, 근로와 급여의 연계, 복지의 부서로의 전달체계 간소화를 살펴볼 수 있다.

일반적으로 가장 많이 쓰이는 종속변수는 총사회복지지출이다. 특히 특정기간동안 복지지출의 변화를 살펴보는 것은 해당 국가의 복지의 확대 혹은 축소를 전망할 수 있다는 점에서 매우 용이하다. 또한 복지에 사용되는 공적 지출, 사적 지출, 자발적 지출의 비율을 살펴보는 것은 복지지출

의 변화가 정부의 책임 강화로 야기되는 것인지 민간의 책임 강화로 야기되는 것인지 살펴볼 수 있다는 점에서 중요한 결과 변수가 된다.

질적 변수는 폴 피어슨(1994)의 신제도주의 이론에 기초한 독립변수들로 프로그램의 질과 내용 면에서 축소여부를 살펴보기 위한 것이다. 먼저 공식적인 제도의 측면에서는 권력의 수평적 분산도와 수직적 권한 위임을 준거로 살펴볼 것이다. 다음으로 정부 당국의 정책은 복지개혁과 조세개혁 보고서를 중심으로 살펴볼 것이다. 국가 이념의 법적 제도적 정비라는 측면에서 개혁 보고서의 내용은 주요한 자원이 될 것이다. 마지막으로 정책피드백은 복지정책의 역사적 흐름을 토대로 살펴볼 것이다.

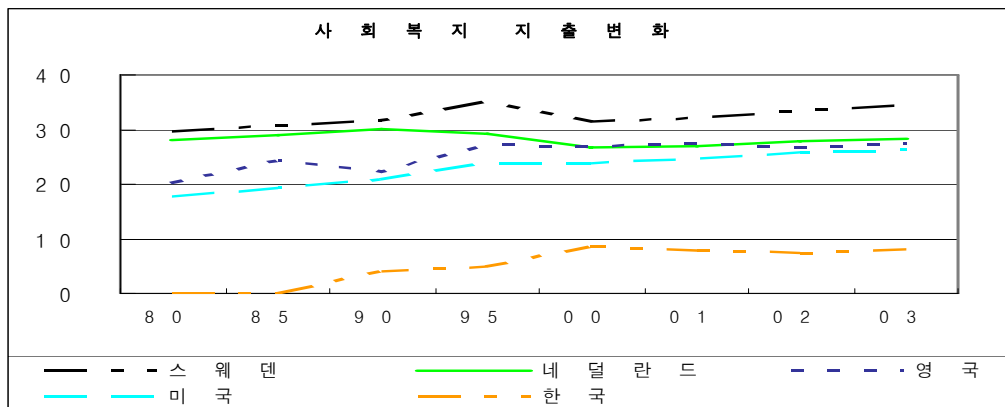
<표 2> 분석틀

	요인	변수	지표
종속변수	대상	대상선정의 엄격성	대상선정 자격기준
	급여	간접급여, 근로연계	직접 급여에서 간접 급여로 전환, 근로연계 급여의 도입
	전달	전달체계의 간소화	급여 전달의 통합 및 행정 통합
	재정	사회복지지출	총사회복지지출 공적 지출, 사적 지출, 민간 지출의 비율
독립변수	정부당국의 정책	관료들의 행정능력	공무원의 힘
		정부의 재정능력	조세개혁
	정책피드백	이익집단의 활동	노인 이익집단, 근로자 이익집단
		과거의 정책	정책의 경로 의존성

3. 주요 결과

1) 지출의 변화

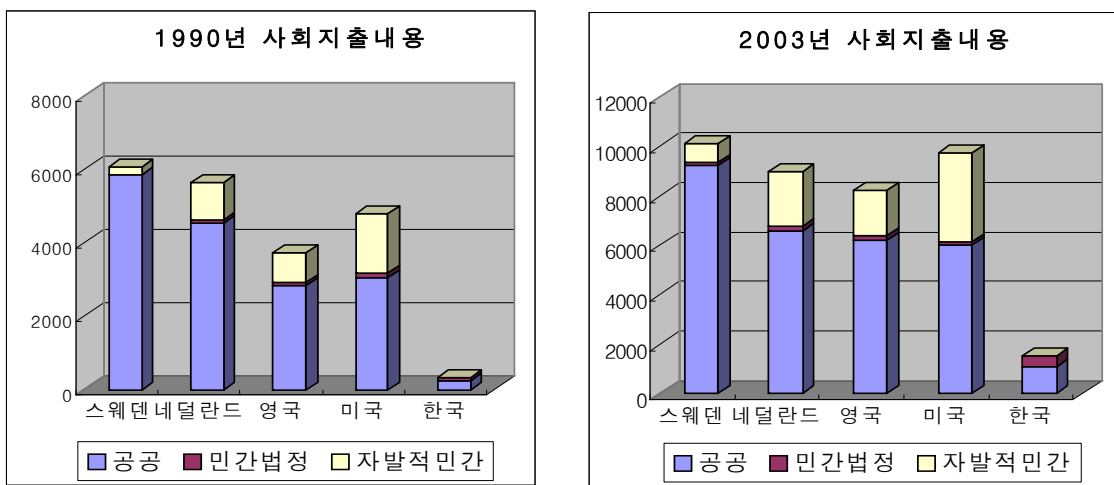
1980년에서 2003년까지 사회복지 지출 수준을 살펴보면, 모든 국가에서 복지지출은 지속적으로 증가되는 것으로 나타났다. 개혁을 통해 복지 축소를 야기한 영국에서 지출의 감소는 일시적이었으나 곧 회복되었고, 미국에서는 개혁에도 불과하고 감소는 일어나지 않았다.



<그림 1> 사회복지지출의 변화: 1980-2003

네덜란드의 경우에는 높은 수준의 복지 지출이 복지개혁 단행 후 일시적으로 큰 폭 감소하였으나 복지국가 축소 혹은 조정기 동안 꾸준히 다시 증가하고 있다. 한국의 경우에는 다른 4개 국가와 매우 큰 차이가 있으나 복지의 미성숙에도 불구하고 지속적으로 복지 지출이 증가하고 있는 것으로 나타났다.

1990년과 2003년을 비교하면, 공통적으로 사회지출의 수준을 모든 국가에서 증가하였는데, 분야별 지출 내용을 비교하면 미국에서 자발적 민간 지출의 증가가 두드러지게 나타난다. 스웨덴, 영국, 네덜란드의 경우에는 총복지지출의 증가에 비례하며 자발적 민간 지출도 증가한 것으로 나타나지만 그 폭이 크지 않다.



<그림 2> 사회지출 내용의 변화: 1990-2003

즉 복지 개혁은 두 가지 방향성을 가지는 것으로 보인다. 먼저 복지축소 유형인 미국은 복지지원의 다양화를 주장하며, 복지를 시장기체에 맡기고 정부의 부담을 최소화하고자 개혁을 단행한다. 반면에 스웨덴, 네덜란드, 영국은 복지의 조정유형으로 복지의 직접적인 축소에 대한 저항이 정치적 부담으로 작용하여 직접 급여의 간접화, 탈중양화, 지출의 대상 전환 등의 방법으로 효율성을 강화하는 방향으로 개혁하고 있다. 이러한 결과는 김영범(1999), 김인춘(2000), 최기춘(2003)의 복지국가 축소 혹은 조정 결과와 유사하다.

2) 프로그램의 내용과 제도의 변화

복지개혁으로 인한 프로그램의 내용과 제도의 변화를 살펴보는 것은 4개 국가의 복지를 질적으로 분석한다는 측면에서 매우 의미있는 결과를 낳는다. 4개 국가의 복지제도의 변화를 살펴보면 다음과 같다.

스웨덴은 1980년대 새롭게 등장한 제3의 길의 도입으로 일대 변환을 맞이하였다. 즉 시장중심의 복지 발전에 대한 논의가 시작되었으며 노동자내부의 임금인상에 대한 경쟁의 가속화로 더 이상 근로세력의 연대가 가능하지 않게 되었다.

스웨덴 복지국가의 이러한 변화들은 제3의 길이 주창하였던 개인의 책임 강조와 경제활동에의 동기부여 강화에 복지의 초점을 맞추고 있다. 대표적인 예로 노동시장정책에 있어서 1991년 이후

직업알선, 교육훈련, 고용창출 등과 관련된 적극적 노동정책에 대한 지출의 증가는 미미했으나, 실업보험 등과 같은 소극적 노동정책에 대한 지출은 급증하였다. 그럼에도 불구하고 노동시장에 대한 정부의 개입이 급속히 축소되었다고 볼 수 없는 것은 타 국가와 비교시 여전히 높기 때문이라고 할 수 있다.

1970년대 이후 영국경제의 하락은 두드러졌고 실업이 증가하면서 복지재정의 문제가 심각하게 대두되었다. 이러한 때 등장한 대처정부는 고질적인 복지병을 해결하기 위해 복지국가 축소를 주장하며, 노조를 약화시키기 위한 반사회조합주의적 정책을 추진하였다.

대처정부의 복지국가 축소 전략의 특징은 전반기에는 기존의 급여체계를 유지하는 선에서 급여수준을 낮추는 데 초점을 맞춘 반면 후반기 복지국가 개혁에서는 국가의료서비스 및 공공사회서비스 등의 보다 근본적인 변화를 추진한 것을 들 수 있다. 이는 1985년에 만들어진 사회보장개혁녹서(일명 파울러보고서)에 기반하여 만들어진 복지국가개혁의 밑그림이 제도적 변화를 동반하면서 급여지출 업무와 관련된 여러 행정을 통합 혹은 간소화한 데서 비롯되었다. 또한 소득보조와 사회기금으로 구성된 소득 보충급여제도가 소득보조제도로 바뀌면서 급여 수준이 현저히 감소하였다. 이 때 소득급여의 산정을 위하여 여러 중복적 자산조사의 방식 통합하는 한편, 행정적 통제를 강화하였다.

<표 2> 스웨덴과 영국 복지의 변화

변수	스웨덴	영국
대상선정의 엄격성	- 실업보험 등 근로세대에 대한 자립 및 고용 조건 강화	- 국가보건서비스(NHS)를 민간의료보험체제로 변경
간접급여/근로연계	- 가족지원프로그램의 개혁으로 근로가족 및 아동 지원 급여의 삭감 및 근로연계	- 사회보장 급여의 소득수준과 연계 폐지 - 소득보충제도가 소득보조제도로 전환
전달체계의 간소화	- 국세청을 통해 일원화	- 국세청에서 일괄 징수 및 전달
사회복지지출	- 공공지출의 증가와 비례한 민간 지출과 자발적 지출의 증가	- 1기에는 사회복지지출의 축소 - 2기에는 사회복지지출의 축소
관료들의 행정능력	사회민주당의 축소 개혁안	- 보수당 대처정부의 축소 개혁안
정부의 재정능력	- 1991년 조세개혁(개인소득세와 법인 소득세에 대한 종합과세를 분리과세로 이행: 모든 소득집단에 대한 조세 균등 배분 - 직접세 대신 간접세의 비율 증가: 소득재분배 약화	- 대처 1기: 직접세 감면, 간접세 확대 - 대처 2기: 사회보험금에도 과세
이익집단의 활동	- 노조내 분화로 힘이 약화됨	- 노조의 약화
과거의 정책	- 1991년 조세개혁(형평성 약화, 소득재분배 약화) - 1993년 복지개혁(시장부문강화) - 1994-1996년 재정건전화계획(지출 축소와 세입 증가에 초점)	- 대처 1기: 기존 급여체계를 유지하는 선에서 급여수준을 낮춤 - 대처 2기: 국가의료서비스 및 공공사회서비스 등의 보다 근본적인 변화를 추진

네덜란드는 전통적으로 '합의주의'라는 정치문화를 발전시켰는데 노동당 역시 중도우파정당들과의 정책적 합의 속에서 사회민주주의 노선을 이끌어왔다. 이러한 영향으로 경제침체와 대규모 실업사태가 발생한 1982년 공공부문의 임금삭감 등의 위기프로그램을 추진함에 있어 바르세르 협약

을 성공적으로 맺을 수 있었다. 바르세르 협약 이후 노사는 2,3년에 한번씩 사회협약을 추진하는 형식을 취함으로써 임금의 지속적인 감소를 이룰 수 있었다.

이와 함께 네덜란드 사민주의자들은 그동안 고질적인 복지병과 복지 재정에 대한 부담을 감소시키고자 사회보장에 대한 개혁을 시작하였다. 대표적인 것으로 1987년 장애연금과 질병급여의 수혜 자격 강화 및 수혜액 감소조치와, 1989-94년 사이에 단행된 복지개혁들을 들 수 있다. 1987년 네덜란드는 제도를 단순화하고 부처를 통합하여 수급자격을 자유화했다. 그 후 실업보험의 개혁은 고용활성화에 초점을 두어 노동시장에의 진입과 재진입을 용이하게 만드는 것을 주된 목적으로 하면서 실업급여의 남용 방지와 노동인센티브 강화를 추구하였다.

미국 역시 1970년대 경제불황의 여파에서 자유롭지 못하자 1981년 세금감축과 더불어 국내지출의 삭감을 시도하였는데, 노인 대상 연금의 개혁은 실패하자 근로세대를 대상으로 하는 복지의 축소를 도모하게 된다. 대표적인 것이 가족지원법(Family Support Act)이다. 즉 조건없는 복지급여의 제공보다는 노동을 통한 자립을 강조하면서 실업수당을 받는 사람의 비율이 1980년 50%에서 1995년 36%로 떨어지게 된다.

<표 3> 네덜란드와 미국의 복지 변화

변수	네덜란드	미국
대상선정의 엄격성	- 대상선정의 자유화	- 근로조건으로 대상 감소
간접급여/근로연계	- 실업보험을 개혁을 통해 고용활성화에 초점	- 사전수가제도 - 고용 연계 급여의 증가
전달체계의 간소화	- 대상선정 및 전달체계 통합	- 국세청 통합
사회복지지출	- 1980년에 이미 민간복지지출의 비중이 상당히 높았으며, 2003년에는 비약적으로 증가	- 범주적 보조금에서 포괄보조금으로 전환
관료들의 행정능력	- 삼자합의체를 통해 개혁	- 하원의 반대로 정부의 개혁법안의 원안 통과 좌절
정부의 재정능력	- 1990년 세율인하, 세금공제 제한 - 1999년 소비세 인상, 부가세 인상(수입 확대), 근로소득세와 법인세 인하, 세금공제 제한 및 세원확대(지출 축소)	- 실업수당에 세금 부과(실질적으로 16% 삭감)
이익집단의 활동	- 없음	- 노인집단의 압력 강함
과거의 정책	- 1982년 바르세르 협약(임금 상승 억제) - 1987년 장애연금(대상 엄격성 및 급여 제한) - 1989-94년 복지개혁(실업보험)	- 1986년 조세개혁법(수당에 과세) - 1996년 개인책임 및 노동기회조정법 (PRWORA: 의존성 감소와 자립 강조)

한국은 1980년대 말부터 경기침체에 빠지게 되자 성장과 분배에 대한 열띤 논쟁이 있었다. 그러나 경기회복을 위한 정부의 투자가 증가하면서 복지제도에 대한 투자는 상대적으로 감소하는 경향을 보였다. 그러나 1997년 말 외환위기 이후 실업자가 급증하고 국민기초생활보장제도가 도입된 이후부터 현재까지 한국의 사회복지제도, 특히 사회보험제도는 국민연금, 의료보험, 그리고 실업보험에 이르기까지 대폭적 변화를 겪게 된다.

한국은 전통적으로 재정규모가 국민총생산에서 차지하는 비율이 낮은 편에 속했으며, 사회복지제도에 대한 정부의 지원은 매우 미미하였다. 더구나 세계화로 인한 경제위기에도 재정적자는 급증하지는 않았으나 고용의 위기가 심각해졌다.

특히 1998년과 1999년의 사회보험개혁은 개혁과정에서 특정집단으로부터의 반대에 직면하게 되었다. 각 사회보험제도마다 상이한 가입규칙을 가진 조직으로 구조화되어 있어 대상자격을 변경하게 되거나 급여 구조를 변화시키게 되면 특정 집단은 특혜를 받게 되고, 다른 집단의 경우 기존의 기득권을 상실하게 되므로 해당되는 특정집단이 반발을 하게 되는 것이다.

4. 결 론

복지지출의 변화만을 생각하면, 총 복지지출은 여전히 증가하고 있어 복지국가는 축소되지 않으며 여전히 증가하는 추세라고 결론지을 수 있다. 또한 복지지출의 구성을 종속변수로 살펴보았을 때는 스웨덴은 공공지출의 증가가 총 사회복지지출의 증가를 유도한 반면 영국, 네덜란드, 미국 등 3개 국가에서는 공공지출의 증가에도 불구하고 민간지출과 자발적인 지출이 증가하고 있다. 그 규모면에서는 미국, 네덜란드, 영국 순으로 나타난다. 따라서 이러한 결과를 토대로 살펴보면 스웨덴을 제외한 3개 국가는 비슷한 유형으로 포함될 것으로 예상된다. 그러나 이 국가들이 Esping-Andersen의 복지국가 유형 레짐별 국가라는 것을 생각하면 원래의 유형화 논의에서 벗어나지 않는 것처럼 보인다.

그러나 프로그램과 제도의 내용을 질적으로 분석하면 스웨덴과 영국, 네덜란드와 미국의 차이가 두드러진다. 4국가 모두 대상선정이 엄격해지고 급여가 삭감되지만 특히 스웨덴과 영국은 복지국가의 근간이라 할 수 있는 보편적인 급여를 점차로 포기하는 추세이지만 복지지출의 축소에는 반대여론이 많아 쉽게 그 목표를 달성하지 못하고 간접적인 방법으로 축소 전략을 사용하고 있다.

반면 네덜란드와 미국은 경제위기를 극복하는 과정에서 직접적인 복지지출의 축소를 야기했다. 또한 조세개혁과 복지개혁이 점진적이고 주기적으로 이루어진다는 점에서 급진적인 개혁으로 인한 반발이 큰 스웨덴과 영국의 경우와는 다른 차이를 보여준다. 특히 네덜란드의 경우에는 과거 Esping-Andersen이 조합주의 국가로 분류하였으나 1980년대 중반 이후 계속되는 복지개혁의 결과를 놓고 보면 영국보다 더 자유주의 국가인 미국과 비슷한 모양을 보여주는 것을 알 수 있다.

한국은 1980년대 복지국가 팽창기의 선진국의 발달 경로를 닮아 있으나 최근 도입된 몇몇 제도들은 아동 및 가족에 대한 투자를 목적으로 하고 있기도 하다(예, 근로장려세제). 따라서 향후 연금 개혁의 성격이 시장화를 촉진하는 것이라면 이로 인한 지출의 축소가 아동 및 가족에 대한 투자로 이어질지 혹은 복지지출의 축소로 이어질지에 대한 선택이 남는다.

또한 한국은 복지 지출과는 독립적으로 개별 프로그램 및 제도의 질적 측면에서는 이미 복지 축소의 전략들을 시행하고 있으며, 아직 복지가 성숙하지 않은 상태에서 현재의 복지 지출 확대를 염려하여 복지 축소를 주장하는 것이 옳은지에 대해서는 의문이 남는다.