

[ 발표 2 ]

## 한국 복지국가 지출증가의 구조와 성격에 관한 비교사회정책연구<sup>1)</sup>

백승호(한림대)

안상훈(서울대)

### I. 서론

기존의 한국 복지국가 성격에 관한 연구들은 크게 긍정적 평가론과 부정적 평가론으로 구분할 수 있다. 김대중 정부 이전 시기 한국 복지국가의 성격에 대한 평가는 대부분 부정적 평가가 지배적이었다(이혜경, 1992; 최균, 1997; 김상균·홍경준, 1999; 홍경준, 1998, 1999 등). 그러나 김대중 정부 이후 한국복지국가를 국가복지강화 또는 복지국가로의 이룩이라 주장하는 긍정적 평가론이 급격히 부상하였다(김연명, 2002; 성경룡, 2002; 김태성·성경룡, 2003; 다케가와 쇼고, 2006 등).

본 연구의 첫 번째 연구문제는 한국복지국가에 대한 긍정적 평가론이 과연 타당한지에 대한 의문에서 출발한다. 특히 1998년 GDP 대비 공공사회복지지출의 증가를 복지국가의 이룩으로 표현하기도 하는데(다케가와 쇼고, 2006: 136), 이러한 공공사회지출 총량의 증가는 긍정적 평가의 타당한 근거인가?

본 연구의 두 번째 연구문제는 한국 복지국가의 성격에 대한 부정적 평가론을 재평가하는 것이다. 본 연구는 급여의 내용, 자원, 급여의 대상 등의 새로운 기준으로 부정적 평가론을 재평가하고 새로운 유형론을 탐색할 것이다. 이러한 시도는 안상훈(2007)이 생활보장의 관점에서 사회복지 제도를 현금이전과 사회서비스 프로그램으로 구분하여 시도된 바 있다. 본 연구에서는 안상훈(2007)의 기준을 확장하여 한국 복지국가의 성격을 재평가하고자 한다.

본 연구의 연구문제를 정리하면 다음과 같다.

연구문제 1) 한국 복지국가 지출 구성의 성격은 무엇이고, 지출증가에 구조적 발전이 나타나는가?

연구문제 2) 한국 복지국가 지출 구성의 성격은 어떤 유형으로 분류될 수 있는가?

### II. 기존 연구 검토

한국 복지국가의 성격을 긍정적으로 평가하는 연구들은 김대중 정부 이후의 복지확대 노력을 높

1) 이 논문은 2005년 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원(KRF-2005-078-BS0007)을 받아 연구되었음.

이 평가하는 경향을 보이고 있다. 대표적인 연구로서 김연명(2002)은 IMF 경제위기 이후 복지에 대한 국가책임이 강화되었고 보편적 국가복지가 확대되었다고 주장하였다. 이러한 평가의 근거는 복지지출의 증가와 각종 사회복지제도의 확대이다.

다음으로 한국 복지국가의 성격을 부정적으로 평가하는 연구들은 공공사회지출 및 사회복지 제도들의 내용으로 볼 때, 한국의 복지국가가 매우 낙후되었다 본다. 그리고 한국 복지국가의 낙후성을 불충분한 산업화와 권위주의 정치체제(이혜경, 1992), 노동정치 부재(최균, 1997), 비공식적 공동체의 복지기능(김상균·홍경준, 1999)으로 설명하고 있다. 최근에는 자본의 세계화, 신자유주의의 영향(김영화·이옥희, 1999; 김영화·김지숙, 2006)이 강조되기도 한다.

이들 접근과 달리, 한국 복지국가의 성격을 복지정책의 틀을 넘어 노동정책 영역까지 고려할 필요성을 제기하는 연구들이 최근 제시되었다(신동면, 2003, 양재진, 2002 등). 이들 연구들은 노동정책 영역을 고려하게 될 경우, 한국의 복지국가 성격은 국가복지강화로 보기 어렵다고 결론짓고 있다(손호철, 2005: 217).

이러한 복지국가 성격논쟁 이외에도 최희경(2003)은 사회복지지출 항목을 가계소득대체형 지출, 구빈과 보건지출, 국가서비스 지출로 구분하였다. 분석결과 한국의 복지지출 형태는 1997년까지 전형적인 자유주의형(구빈&보건지출 중심)을 유지해 왔으나, 1998년 보수주의형 복지모형이 강화되고 있다고 주장하고 있다.

지금까지 살펴본 한국복지국가 성격논쟁은 그 유용성에도 불구하고 몇 가지 한계를 갖는다. 첫째는 소득보장 제도를 중심으로 유형화된 기존의 복지체제론에 너무 집착한 결과 제도주의적 결정론에 빠질 우려가 있다는 점이다(안상훈, 2007: 136). 둘째 한국 복지국가에 대한 평가가 높은 추상 수준에서 진행됨으로써, 한국 복지국가가 어떤 방향으로 진행되어왔고, 어떤 목표를 가지고 있는지 구체적으로 파악하기 어렵다. 또한, 복지국가 패러다임 전환을 위한 전략을 제대로 세우는데 한계가 있다. 마지막으로 경제사회구조의 변화로 인한 새로운 사회적 위험 등 소득보장의 범위를 넘어서는 영역에 대한 복지국가의 대응 전략을 구체적으로 파악할 수 없다는 한계가 있다.

### Ⅲ. 연구자료 및 연구방법

#### 1. 분석자료

본 연구의 분석에 사용할 자료는 한국복지국가비교데이터셋(Korean Comparative Welfare State Dataset: 이하 CWSD-K)이다. 이 자료는 서울대학교 사회정책연구그룹에서 2005년부터 2006년까지 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수집 정리하였다.

#### 2. 분석방법: 요소분해, 군집분석

본 연구에서는 사회복지지출을 세부항목들로 요소분해(variance decomposition)함으로써 한국복지국가의 성격을 가능하면 다양한 측면에서 검토하고자 하였다. 이러한 요소분해는 본 연구의 첫 번째 연구문제인 1970년 이후 한국의 사회복지지출 증가를 구조적 발전이라고 평가할 수 있는지를 확인하기 위한 분석방법으로 사용되었다.

본 연구의 두 번째 연구문제는 군집분석을 활용하여 검토하였다. 본 연구는 사회복지 지출 유형을 네 가지로 구분하여 국가들이 어떤 형태로 결합되는지를 탐색적으로 살펴보고자 하기 때문에,

위계적 군집분석(hierarchical cluster analysis)을 활용하였다.

군집분석에 포함된 국가는 OECD 20개 국가로서 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국, 포르투갈 그리고 한국이다. 군집분석에는 1999년부터 2003년까지의 각 변수 평균값이 투입되었다.

### 3. 분석 기준의 선정 및 측정

#### 1) 분석기준의 선정

본 연구에서는 사회지출을 네 가지 기준으로 구분한다. 즉, 급여의 내용(현금과 사회복지서비스), 재원(공공사회지출과 민간사회지출), 급여의 대상(선별주의와 보편주의), 생애주기위험(노동세대에 대한 지출과 비노동세대에 대한 지출)로 구분한다.

#### 2) 분석기준의 측정

먼저 현금지출 SOCX 9개 항목들 각각의 현금지출 합계 값을 사용하여 측정되었다.

둘째, 사회복지서비스 지출은 노인, 장애인에 대한 사회적 보호와 가족서비스에 대한 지출 및 적극적노동시장 지출(ALMP)을 포함하고, 보건지출을 제외되었다.

셋째, 선별주의 지출은 SOCX의 기타 사회정책 영역의 항목과 그 이외의 항목들 중에서 실업자에 대한 자산조사 지출(독일의 실업부조), 노인과 장애인에 대한 자산조사 급여(벨기에와 영국), 가족 현금급여의 자산조사 프로그램 등이 포함된다(SOCX, 2007a: 21-22)

넷째, 공공부문 지출은 일반정부(General Government)에 의해 재원흐름이 통제되는 경우이며, 일반정부에 의해 제공되지 않은 지출은 민간부문 지출에 포함된다(SOCX, 2007a: 9).

다섯째, 노동세대에 대한 지출은 노동가능세대에 대한 현금 및 사회복지서비스 지출의 합으로 측정되었다. SOCX의 가족, 실업, ALMP 지출이 여기에 포함되었다.

## IV. 분석결과

### 1. 한국 복지국가의 특성과 구조적 발전

#### 1) 공공사회복지지출 총량의 증가 추이 및 요소분해

한국의 공공사회복지지출은 1998년에 급격하게 증가하는 것으로 나타났다. 이에 대해 다케가와 쇼고(2006: 136)는 이 시점을 한국이 복지국가로 이룩한 시기라고 평가하기도 하며, 김연명(2002: 355-366)은 한국 국가복지가 강화되었다는 논거로 사용하고 있다. 그러나 이 시기의 지출증가는 IMF 경제위기이후 실업이 증가함에 따른 나타난 일시적 현상일 뿐, 복지국가로의 이룩이라거나, 국가복지의 강화로 평가하는 것은 사실을 왜곡할 가능성이 있다.<sup>2)</sup>

이 시기 공공사회복지 지출 증가에 기여한 지출 항목을 구체적으로 요소분해 하면, 1998년의 총 지출 증가액은 7,158십억원이었는데, 그 중에서, 노령연금이 48.3%, 적극적 노동시장 정책이 23%,

2) Esping-Andersen(1990: 19-20)은 총량 지출 자료를 사용할 경우 발생할 수 있는 복지국가에 대한 왜곡된 해석을 경계하고 있다.

실업급여가 10.1% 정도의 비율로 각 항목들이 1998년의 지출 증가에 기여하고 있음을 알 수 있다. 특히 노령연금의 경우 주로 공무원 퇴직연금 일시금이 약 2조 1천억원, 국민연금 반환일시금은 약 1조원 정도가 1997년에 비해 증가한 것으로 분석되었다. 이는 실업의 증가에 따른 일시적인 퇴직금의 성격이 강하며, 시민들의 사회적 위험을 지속적으로 보호하는 국가 역할의 연속성 상에 있다고 보기에 어렵다(Esping-Andersen, 1990: 19). 국가복지 강화론을 주장하였던 김연명(2001)의 경우에도 이 시기를 신자유주의적 접근법의 특징이 나타난 시기로 규정하고 있다(p. 253-254).

공공사회복지지출 항목별 전년대비 평균 증가율을 보면, 1970년대에 평균증가율이 매우 높게 나타나고 있는데 이는 1960년대에 이미 도입되었던 제도의 성숙 및 1970년대 새로 도입된 제도의 영향으로 분석된다. 1980년대에는 전체적으로 증가폭이 줄었고, IMF 경제위기에 대한 일시적 대응으로 1990년대에는 노령과 실업, 공공부조관련 지출 증가폭이 약간 상승을 보였다. 그러나 2000년대에 접어들면서 전체적으로 증가폭이 감소하고 있었다.

정권별 공공사회복지 지출의 평균 증가율을 살펴보면, 김대중 정부 시기의 공공사회복지지출 평균 증가율은 총지출과 세부 항목별 지출에서 전체적으로 이전 정권에 비해 감소하고 있었다. 다만, 공공부조 지출 항목은 증가율이 높아졌다. 이러한 결과는 김대중 정부의 복지국가 성격을 국가복지 강화로 규정하는 것은 타당하지 않음을 보여준다. 특히 김대중 정부가 보편주의적 복지국가를 지향하고 있다는 평가를 재검토할 필요가 있음을 보여주는 결과이다.

## 2) 사회복지지출 세부 구성 항목 요소분해

첫 번째 한국 복지국가의 선별주의 지출은 1990년대 중반이전에 특정 패턴을 보이지 않았다. 반면, 1990년대 후반 이후 선별주의 지출구조에서 구조적 발전을 보여준다고 평가 할 수 있다.

두 번째 사회복지서비스 지출과 현금급여 지출이 GDP에서 차지하는 비율의 격차가 점점 커지고 있었다. 이러한 경향은 2008년 이후 국민연금 제도가 성숙 국면으로 접어들면 더 확대될 것으로 보인다. GDP 대비 현금이전과 사회서비스 지출의 구성변화를 보면, 현금이전 지출의 경우 국민연금제도의 성숙으로 2030년에는 GDP 대비 7.15%, 2050년에는 GDP 대비 11.82% 까지 증가하는 것으로 분석되었다. 반면에 사회서비스의 GDP 대비 비중은 2030년에 1.21%, 2050년에 3.25% 수준에 머물 것으로 예상된다. 이러한 결과는 한국 복지국가가 현금이전 지출에 기형적으로 편중된 지출 구조를 가지고 있으며, 사회복지서비스 정책의 확대를 수반하지 않는다면, 이러한 기형적 지출 구조는 더 강화될 것임을 보여준다.

세 번째 한국 복지국가의 공공부문 재원 구성은 사회보험 수입에서 노동자, 고용주, 국가의 기여비중으로 측정되었는데 노동자 기여분은 꾸준히 증가해왔으며, 기업의 기여비중은 감소 경향을 보이고 있었다. 국가의 기여비중이 매우 낮아 국가의 역할은 매우 미미하다는 것을 확인하였다.

공공부문의 지출 증가율은 1998년 이후에는 점점 감소하고 있음을 알 수 있다. 반면에 민간부문 지출 증가율은 1998년에 급격하게 높아진 이후에 등락을 반복하다가 2003년에 전년대비 20%이상 증가폭이 커지고 있음을 알 수 있다. 민간부문에 대한 지출은 자료수집 과정에서 사적이전 지출 규모를 반영하고 있지 못하는 점을 고려할 필요가 있다. 한국 복지국가에서 공동체의 복지기능이 차지하는 역할(김상균·홍경준, 1999)을 감안한다면, 그림에서 민간부문의 지출은 과소평가되어 나타나고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 1998년 이후 공공부문의 증가율이 감소하고, 민간부문의 증가율이 증가하는 현상을 볼 때, 한국 국가복지의 구조적 발전 또는 국가복지 강화론은 타당하지 않음을 확인할 수 있다.

마지막으로 한국 복지국가는 비노동세대(노인)를 대상으로 하는 지출구조를 가지고 있음이 확인되었다. 그리고 2003년의 변화 경향은 비노동세대에 대한 지출의 증가가 더 급격하게 진행될 것을 예상하게 해준다. 이는 주로 연금급여에서의 증가에 기인한다. 2003년에 노인세대를 대상으로하는 연금급여의 지출액은 2002년 5조 7천억원에서 2003년 약 7조 정도까지 증가하였다. 반면에 노동세대에 대한 지출액은 2002년 2조 9천억원에서 2003년 3조원으로 미미한 증가만 발견되고 있다. 한국 복지국가의 지출구조에서 비노동세대에 대한 지출의 구조적 발전이 예상된다고 하겠다.

## 2. 새로운 유형화: 한국 복지국가 지출구조의 유형 분석

현금지출, 사회복지서비스 지출, 공공부문지출, 민간부문지출, 선별주의지출, 노동 및 비노동세대 지출 등에 대해 각각 군집분석한 결과 각 국가들은 네 가지 유형으로 분류되었다. 제 1 유형은 한국으로 모든 기준에서 각 변수들의 평균값이 가장 낮았다. 이러한 결과는 네 가지 분석 기준 모두에서 한국의 복지국가는 서구 복지국가의 반열에 올리기조차 힘든 매우 낙후된 유형의 복지국가임을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

제2유형은 민간부문 지출 및 선별주의 지출의 평균값이 가장 높은 국가군들로 구성되었다. 이들 국가들은 미국, 호주 등 자유주의 복지체제에 속했던 국가들이었다. 3유형은 보수주의 복지체제로 분류되는 국가들이 주로 군집을 이루었다. 4유형은 사회복지서비스 지출, 공공부문지출, 노동세대에 대한 지출의 평균값들이 가장 높은 국가들의 군집으로서 주로 북유럽 국가들이 집락을 이루었다.

그러나 본 연구의 군집분석 결과는 기존의 복지체제 유형론과 같이 고정된 형태의 결과를 보이지 않았다. 한국을 제외한 각 국가들은 분석기준에 따라 유형들 사이를 자유롭게 이동하고 있었다.

기준들을 모두 투입하여 군집분석을 한 경우에는 다섯 개의 군집으로 유형화되었다. 첫 번째 군집은 한국이 포함되었으며, 대부분의 지출 수준에서 가장 낮은 수준을 보여주고 있다. 특이한 점은 민간부문에 대한 지출이 가장 높은 수준으로 나타나고 있다는 점이다. 두 번째 군집은 선별주의 지출의 평균이 가장 높게 나타나고 있으며, 호주, 미국 등이 이에 해당한다. 네 번째 유형은 현금과 비노동세대에 대한 지출의 평균이 가장 높게 나타나고 있다. 독일 등 복지체제 유형론에서 보수주의 국가군이 주로 이 유형에 속하고 있었다. 마지막으로 다섯 번째 유형은 서비스지출, 공공지출, 노동세대에 대한 지출이 다른 유형에 비해 높게 나타나고 있었다. 스웨덴 등 사민주의 복지체제에 해당하는 나라들이 이 유형에 속하고 있었다.

이러한 군집분석 결과를 종합해 보면, 한국의 경우에는 매우 낙후된 복지국가 유형에 속하며, 민간부문의 역할이 가장 강조되는 복지국가의 지출 특성을 보이고 있음을 확인할 수 있었다.

## IV. 결론

본 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 한국 복지국가의 지출 총량 및 세부항목에 대한 요소분해 결과 한국 복지국가의 구조적 발전은 발견되고 있지 않았다. 이는 김연명(2002), 다케가와 쇼고(2006) 등의 국가복지강화론이나, 복지국가로의 이룩이 1970년에서 2003년 사이에는 발견되지 않음을 의미한다.

둘째, 네 가지 분석 기준을 가지고 한국 복지국가의 지출 구조 특성을 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저 급여의 내용과 관련해서 한국 복지국가는 현금이전 중심의 지출구조 특성을 보이며, 사회복지서비스 지출의 발달 수준은 매우 낮고, 구조적 발전 경향도 발견되지 않았다. 다음으로 재원의

측면에서 한국 복지국가는 민간부문의 재원에 의존한 지출구조를 가지고 있었으며, 2003년 이후 민간부문 지출의 구조적 발전이 예상된다. 세 번째로, 대상자 선정과 관련해서 한국의 복지국가는 자산조사에 기초한 선별주의적 급여에서 1990년대 중반 이후 구조적 발전경향을 보이는 것으로 분석되었다. 또한 한국의 복지국가는 노동세대에 대한 지출보다는 비노동세대에 대한 지출에 치중된 지출구조를 가지고 있다. 또한 국민연금의 성숙과 함께 비노동세대에 대한 지출에서 구조적 발전이 예상된다.

셋째, 한국 복지국가의 상대적 위치를 확인하기 위해 OECD 20개국을 대상으로 군집분석을 실시한 결과 한국은 매우 낙후된 유형으로 분류되며, 특히 민간부문에 대한 의존도가 다른 군집들에 비해 높은 특성을 가지고 있는 것으로 분석되었다.

결론적으로 요약하면, 한국의 복지국가 지출의 구조적 발전은 확인되지 않았다. 1998년의 지출 증가는 구조적 발전이 아닌 일시적 현상이었다. 그리고 새로운 유형화 준거로 한국 복지국가를 유형화해보면, 한국은 여전히 후진적인 복지국가 유형으로 분류됨을 확인할 수 있었다.