

# 경제수준, 사회수준, 그리고 사회복지수준 : 국제간 사회복지수준 비교

김 철 수

(선문대학교)

## [요 약]

본 논문은 국가간 사회복지수준을 비교하는 기준으로서 경제수준과 사회수준 중 후자가 보다 적절한 기준임을 밝혀냈다. 또한 사회복지지출이 많은 나라들일수록 사회수준이 경제수준보다 높은 경향을 보였는데 이는 경제성장 위주의 정책보다는 사회 각 부문의 균형적 발전을 통한 보편적 삶의 질, 즉 사회수준 향상이 사회복지수준 향상에 중요한 요인임을 제시하는 결과였다. 한국의 사회복지수준은 우리의 경제, 사회수준을 고려한 기대수준보다 현저히 낮다는 기존의 사실을 다시 한번 확인하였다. 이러한 결과를 근거로 보편적 삶의 질과 빈곤층의 삶의 질 수준과의 격차를 해소하여 권리로서의 사회복지 실현하는 것이 시급한 과제라는 것과 사회수준 자체의 향상을 통해 사회복지에 대한 국민적 관심을 증가시키고, 사회복지부문간 격차, 즉 사회보험과 공공부조와의 현격한 차이를 줄이는 정책이 필요하다는 점을 제시하였다.

주제어: 사회복지수준비교, 한국의 사회복지수준, 비교사회복지

## 1. 서 론

본 연구의 주제는 사회발전(social development)과 사회복지수준은 어떤 관계에 있는가를 밝히는 것이다. 한 사회의 발전정도는 주로 정치수준, 경제수준, 그리고 사회수준으로 측정되는데 이 글에서는 경제수준과 사회수준을 기준으로 각 나라의 사회복지수준을 비교하고 이를 통해 이 두 기준 중에서 어느 것이 더 국가간 사회복지수준을 비교하는데 적절한가를 밝힐 것이다. 이 후 경제수준과 사회수준의 격차가 사회복지수준에 어떤 의미를 갖는가를 분석할 것이다. 마지막으로 이 두 기준으로 비

\* 이 논문은 선문대학교 2002학년도 연구년 연구비의 지원을 받았다.

교한 한국의 사회복지수준은 다른 나라에 비해 어느 정도인가를 살펴볼 것이다.

경제수준은 국민총생산(GNP), 국내총생산(GDP) 혹은 국민총소득(GNI) 등의 경제지표로 측정될 수 있는 비교적 단순한 개념이다. 이에 비해 사회수준은 다소 복합적인 지표로 구성되는 개념인데 이 글에서는 경제적 안정·교육·보건·환경·교통·주거 등 보편적 삶의 질 수준을 결정하는 지표들로 측정되는 개념으로 사용한다.<sup>1)</sup>

경제수준은 이미 국가간 사회복지수준을 비교하는 기준으로 많이 사용되고 있다. 그 이유로는 아마도 경제수준이 높은 나라들이 낮은 나라들에 비해 일반적으로 복지수준이 높다는 경험적 사실과 더불어 경제수준이라는 척도 자체가 기준으로 사용하기에 편리하다는 간편성, 그리고 자료를 쉽게 이용할 수 있어 대부분의 국가들을 비교의 대상으로 포함시킬 수 있다는 포괄성 등을 들 수 있을 것이다. 이에 비해 사회수준은 사회복지의 비교기준으로 그리 많이 사용되고 있지 않다. 아마도 각 나라의 사회수준을 공통적으로 측정하기 위한 지표 개발의 어려움과 자료를 사용하는데 있어서의 제한성 때문일 것이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 구태어 사회수준을 국가간 사회복지수준을 비교하는 기준으로 사용하려는 이유는 경제수준만으로 비교하는 데는 한계가 있기 때문이다.

이 한계는 대략 세 가지 측면에서 지적될 수 있다. 첫째, 우리의 경험상 경제수준과 사회복지수준 사이에 그다지 높은 상관관계가 있다고 믿기 어렵다는 사실이다. 높은 경제성장을 달성했던 시절보다 외환위기를 겪으면서 오히려 사회보험이 확대되고 공공부조의 개혁이 이루어졌다는 평가는 이를 대변하고 있다. 또한 상대적으로 경제성장과 사회복지의 긍정적 상관관계를 강조하는 경제학 분야의 연구에서조차도 이에 의문을 제기하거나 아예 관계가 없음을 보여주는 결과들이 많이 있다(Alesina and Rodrik, 1991). 둘째, 이론적 측면에서도 경제수준이 사회복지수준과 높은 상관관계에 있다는 주장에 대해 많은 비판이 제기되었다는 것은 이미 알려진 사실이다. 대표적인 것이 산업화논리이론에 대한 비판인데 사회복지발달을 설명하는 많은 이론들은 경제적 요인과 사회복지수준의 직접적 연관관계를 비판하고 이 사이에 정치적 변수나 노동세력, 권력자원, 혹은 국가경영자나 정치적 학습에 관한 요인을 매개변수로 삽입하였다.<sup>2)</sup> 마지막으로, 경제수준만으로 사회발전을 측정할 수 있는 것이 아니라는 점이다(Hicks and Streeten, 1979; Yeung and Mathieson, 1998: 13; Thomas, Sailami, Dharehwar, Kishor, Lopez, and Wang, 2000: ch. 1). 따라서 사회발전과 사회복지수준과의 관계를 정확히 분석하기 위해서는 그 비교의 기준으로 경제수준 뿐만 아니라 사회수준도 함께 고려되어야 할 것이다.

한편 국가간 사회복지수준을 비교하는 기준으로 경제수준과 사회수준 중 어느 것이 적절한가를 따져 보려는 시도는 전자보다는 후자가 사회복지수준과 더욱 밀접한 관계가 있을 것이라는 가정에서 출발한다. 즉 경제수준 그 자체보다는 보건, 환경, 교육 등 사회수준이 사회복지수준과 더욱 밀접한 관계를 가질 것이라는 가정이다. 국제노동기구의 2000년 보고서에서도 경제수준에 차이가 있는 나라들

1) 본 논문에서 사용되는 용어인 사회수준의 구체적 정의는 이 글의 2. 연구의 배경, 1) 사회수준의 기본개념과 구성항목 부분을 참고할 것. 한편 이 글에서 사용되는 사회복지라는 용어는 사회보장과 사회복지서비스를 포함하는 좁은 의미의 사회복지개념을 의미한다.

2) 이 글에서 이러한 요인들을 매개변수로 간주하는 것은 적어도 경제수준이 사회복지를 발달시키는 필요조건이라는 점을 인정하는 것이다. 사회복지발달이론에 관한 자세한 내용은 김태성·성경룡(1993), 김철수(1998) 등을 참조할 것.

은 물론 비슷한 수준의 국가들 사이에서도 사회복지수준이 현저하게 차이가 나는 점에 대해 정치적 결정과정에서 표현되는 자발성(willingness)을 중요한 요인으로 간주하고 있다. 즉 사회복지가 발달하기 위해서는 개인납세자나 기여자들이 그 부담을 기꺼이 감수하려는 충분한 수준의 자발성이 중요하다는 것이다. 또한 이러한 자발성은 사회의 풍요로움에서 더욱 강화된다고 설명함으로써 경제수준보다는 사회수준의 중요성을 암시하고 있다(ILO, 2000: 51-53).<sup>3)</sup> 이러한 가정은 정부의 정책운용에서도 비슷하게 적용된다. 말하자면 경제성장을 위한 정책보다는 사회수준 향상을 위한 정책이 사회복지수준을 더 높일 것으로 기대할 수 있는 것이다. 정책적 차원에서 보면 교육, 보건, 환경, 문화 등 보편적 삶의 질을 결정하는 사회수준을 향상시키려는 노력과 사회복지수준을 높이려는 노력은 사실 별개의 목표이다. 그럼에도 불구하고 이 둘은 목표설정과 달성과정에서 함께 추진되는 경향이 있다. 예를 들어 문민정부에서 계획되었던 “삶의 질 세계화”를 위한 국민복지의 기본구상을 보더라도 제목이 암시하는 것과는 달리 삶의 질이나 국민복지와 직접 연관되는 것은 쾌적한 여가생활 및 선진문화국가 건설뿐이며 실제로는 대부분 사회복지의 개선에 초점을 맞춰 목표가 설정되어 있다(보건복지부, 1996).

한편 한국의 사회복지수준을 논하는데 있어 사회수준은 위에서 설명한 것보다 더욱 중요한 의미를 갖는다. 현재까지 우리의 사회복지수준이 낮다는 사실을 입증하기 위해 가장 많이 사용되는 근거는 국민총생산 혹은 정부예산 중에서 사회복지에 지출되는 비율이 다른 나라, 특히 선진복지국가들에 비해 매우 낮다는 사실이다. 하지만 이 주장은 경제수준만을 기준으로 하는 것이기 때문에 우리의 복지수준이 낮다는 사실에 대한 설득력을 반감시킨다. 왜냐하면 국민총생산 등의 경제적 지표는 사회발전을 적절하게 대변하지 못하기 때문에(Thomas et al., 2000) 우리의 사회복지수준이 낮다는 사실을 사회복지의 역사나 사회수준 탓으로 돌릴 수 있기 때문이다. 복지국가발달이론에서도 사회복지의 산업화의 결과, 민주화의 확대, 혹은 노동계급의 세력화 등 정치, 경제 관련 변수들을 중요한 요인으로 간주하기 때문에 경제나 정치부문에 비해 항상 늦게 발전하는 경향이 있는 것으로 설명된다.<sup>4)</sup> 특히 ‘선성장’ 위주의 정책으로 고도경제성장을 경험한 우리의 경우 사회복지수준이 향상되기 위해서는 사회수준이 경제와 같은 수준으로 도달할 때까지 어느 정도의 시간이 필요하다고 생각할 가능성이 있다. 이와 같이 사회복지발달에 관한 이론과 우리의 역사적 경험은 자칫 경제가 우선 성장하고 이후 사회수준이 향상되어야 사회복지가 발달하는 것으로 생각하게 할 우려가 있다. 또한 100여년 이상의 사회

3) 자발성을 개개인의 사회복지에 대한 관심이 반영된 것이라고 본다면 이 문제는 결국 거시적 차원에서의 경제수준과 사회수준이 미시적 차원인 개인의 사회복지에 대한 관심에 어떤 영향을 미치는가로 해석할 수 있다. 이 주제와 직접적으로 연관되는 것은 아니지만 헬리웰(Helliwell)의 연구결과는 도움이 될만한 단서를 제공한다(2002). 경제, 사회적 요인이 개인의 주관적 복지(subjective well-being)에 어떤 영향을 미치는가를 분석하면서 거시적 차원의 경제수준 향상은 개인소득이 높아지지 않는 한 주관적 복지에 부정적 영향을 미치지만 사회자본이나 사회참여 등 사회적 요인은 개인의 상황과 관계없이 긍정적 영향을 미친다고 밝히고 있다. 개인의 사회복지에 대한 관심을 종속변수로 바꾸더라도 이와 비슷한 결론이 나올 것으로 생각한다.

4) 이러한 주장을 확실하게 뒷받침하는 이론은 마살의 시민권이론이며 다른 이론들로부터도 이러한 사실을 유추할 수 있다. 사회복지발달이론에 관한 자세한 내용은 김태성·성경룡(1993), 김철수(1998) 등 참조할 것.

복지발달과정을 거친 선진복지국가들과 비교하더라도 이제 20여년의 사회복지역사를 갖고 있는 한국의 복지수준이 낮은 것은 그에 대응하는 사회수준이 아직 갖추어지지 않은 것에 기인하므로 일면 당연한 것으로 합리화될 수도 있다는 것이다. 이러한 시각을 바로잡기 위해서도 우리의 사회수준에 걸맞는 사회복지수준을 다른 나라의 그것과 비교해 보는 것은 매우 중요한 작업이라 할 수 있다. 이에 덧붙여 경제수준과 사회수준을 기준으로 각 나라의 사회복지수준을 비교함으로써 이 둘 사이의 격차를 설명할 수 있는 보편적 경향을 밝혀낸다면 사회복지와 관련하여 경제성장과 사회개발 사이에서의 정책적 우선순위와 방향을 제시할 수 있을 것이다. 이러한 문제인식을 바탕으로 본 연구가 분석할 주제를 가설의 형태로 제시하면 다음과 같다.

1) 사회복지수준에 미치는 거시적 차원에서의 외부효과는 사회수준이 경제수준보다 클 것이다. 따라서 두 요인 중에서 사회복지수준에 대한 상관관계는 사회수준이 더 클 것이다.

2) 만약 경제수준이 사회발전을 적절하게 대변하지 못한다면 대부분의 나라에서 경제수준을 기준으로 했을 때와 사회수준을 기준으로 했을 때의 사회복지의 실제 수준과 기대수준 사이에 차이가 있을 것이다. 경제수준이나 사회수준에 따라 국가를 분류하여 이 차이를 비교해 보면 두 요인과 사회복지수준과의 보편적 경향을 밝혀낼 수 있을 것이다. 예를 들면 사회복지수준이 높은 나라일수록 사회수준을 기준으로 했을 때의 기대수준이 경제수준을 기준으로 했을 때보다 더 높을 것이다.

3) 우리나라의 경우 성장우선정책으로 인해 다른 국가들에 비해 평균적으로 경제수준이 사회수준보다 높을 것으로 예상되므로 경제수준에 대한 기대치가 사회수준에 대한 기대치보다 클 것이다.

4) 우리의 경우 기대수준과 실제수준과의 차이를 사회복지부문별로 비교해 보면 경제수준에 의해 상대적으로 영향을 많이 받을 것으로 예상되는 사회보험부문보다는 사회수준에 의해 영향을 많이 받을 것으로 예상되는 공공부조부문에서의 격차가 더 클 것이다.

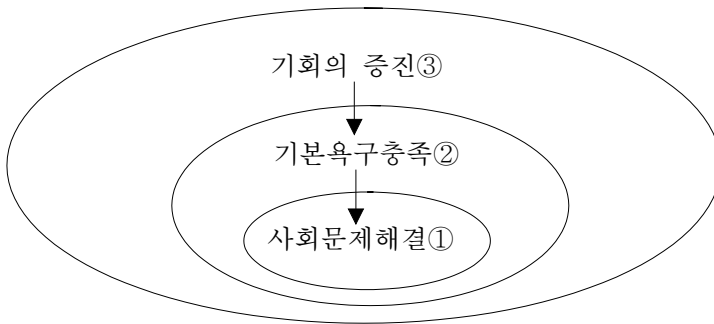
위의 가설을 검증하기 위한 분석은 다음과 같은 순서로 진행될 것이다. 우선 사회수준을 반영할 수 있는 변수들을 선정하여 각 나라의 사회수준지수를 산출한다. 이 지수와 경제수준(1인당 GDP)을 각각 독립변수로 하여 사회복지수준에 대한 회귀분석을 통해 두 변수의 상관관계를 비교하여 어느 기준이 더 적절한가를 밝힐 것이다. 또한 회귀방정식을 통해 경제수준과 사회수준에 대한 사회복지수준의 기댓값을 산출하고 이를 근거로 실제값에 대한 지수를 계산한다. 이 지수를 비교함으로써 사회복지에 대한 경제수준과 사회수준 사이의 차이에 관한 일반적인 경향을 밝힐 것이다. 마지막으로 위와 같은 방식으로 사회복지부문별 지수를 계산하여 다른 나라와 비교하고자 한다.

본 연구의 분석결과는 사회복지수준을 비교하는데 있어 사회수준이 중요한 기준임을 밝혀줄 뿐만 아니라 한국의 현실적인 사회복지수준의 목표를 제시하고, 부문별 정책시행의 우선순위를 판단하는데 도움을 줄 것으로 기대된다. 왜냐하면 우리의 사회복지수준을 선진국과 비교하기보다는 우리의 경제수준이나 사회수준에 비추어 볼 때 낮다고 주장하는 편이 훨씬 설득력을 갖게 될 것이기 때문이다.

## 2. 연구의 배경

### 1) 사회수준의 기본개념과 구성항목

한 국가의 사회복지수준을 판단하기 위한 비교 기준으로서 사회수준에 주목할 필요가 있다는 점은 이미 위에서 설명하였지만 이 부분에서는 이를 보다 구체적으로 논의하고자 한다. 미즐리(Midgley, 1997)는 넓은 의미로 사회복지의 영역을 정의하면서 사회복지란 사회문제의 해결, 욕구충족, 그리고 기회의 증진이라는 세 가지 차원으로 구성된다고 주장하였고 “이러한 세 가지 차원, ..... 은 사회적 안녕의 조건을 얻기 위한 기본적인 욕구들을 포함하는 하나의 복합적인 수단으로 결합”(p. 33)하며 이렇게 결합된 상태를 사회상황 혹은 사회복지의 상황이라 하였다.



<그림 1> 사회복지상황의 구성

하지만 역사적 발전단계로 보면 수준의 차이를 인정하더라도 좁은 의미의 사회복지의 개념인 사회문제의 해결은 가장 먼저 사회복지의 영역으로 등장하였으며 그 이후 기본욕구충족과 기회증진이라는 개념으로 그 영역이 확대되었을 뿐만 아니라 실제로 이 영역은 서로 다른 정책결정과정과 시행을 통해 달성된다고 할 수 있다. 따라서 이 글에서는 미즐리의 사회복지상황을 둘로 구분하여 좁은 의미로서의 사회복지(<그림 1>의 ① 영역)와 이를 제외한 욕구충족과 기회증진을 위한 넓은 의미의 사회복지(<그림 1>의 ②, ③ 영역)로 나누어 전자를 사회복지로, 후자를 사회수준으로 정의한다. 이러한 측면에서 본다면 사회복지란 사회보장과 사회복지서비스를 포함하는 전통적 사회복지의 개념으로, 사회수준은 보편적 국민의 삶의 질과 관련된 사회적 조건(social conditions)의 개념으로 이해할 수 있다.

한편 사회복지의 가장 핵심 영역(좁은 의미의 사회복지)인 사회문제의 해결은 그 외곽 영역인 욕구충족과 기회의 증진에 앞서 도달해야 할 목표이다(<그림 1> 참조). 그러므로 한 국가의 사회문제해결 수준은 개인욕구 충족 및 기회의 증진 수준, 즉 사회수준과 비교하여 적어도 그에 상응하거나 높아야 할 것이다. 이러한 맥락에서 보면 사회수준은 좁은 의미의 사회복지수준을 비교할 수 있는 좋은

기준이 될 것이다.

사회수준을 측정할 수 있는 지표(indicator)를 개발하기 위해 본 연구에서는 국제간 사회수준을 비교하기 위해 많이 사용하고 있는 기본욕구(basic needs), 인간개발지수(human development index), 삶의 질(quality of life), 그리고 세계개발지표(world development indicators)라는 네 가지 지표를 참고하였다. 이 네 지표는 등장한 시기와 구체적인 항목에는 다소 차이가 있지만 사회수준을 측정하기 위해 개발되었다는 점에서 공통점을 가지므로 각 지표의 항목을 비교함으로써 사회수준을 측정할 수 있는 변수들을 선정할 수 있을 것이다.

기본욕구(basic needs)라는 개념은 경제적 수준, 특히 GNP만으로는 사회의 발전정도를 가늠하거나 발전목표를 설정하기 어렵다는 비판적 입장에서 개발되었으며(Hicks and Streeten, 1979), 이 지표가 포함하고 있는 항목들은 복지국가를 정의하기 위한 필수적인 요소로 뿐 아니라 복지국가의 질적 수준을 객관적으로 측정하는 기준으로 많이 사용되고 있다(Percy-Smith, 1996). 이 개념은 많은 연구자들에 의해 측정항목들이 개발되었는데 구체적 항목을 연구별로 요약하면 다음과 같다.

- 영양·안전한 식수·위생·거주지·건강·교육 등 6개 항목(Streeten and Burki, 1981).
- 적절한 영양과 안전한 식수·적절한 주거·위험하지 않은 작업환경과 물리적 환경·적절한 건강 보호·아동의 보호·중요한 일차적 관계·적절한 교육·경제적 보장·안전한 출산과 아동양육·육체적 안전 등 11개 항목(Doyal and Gough, 1991).
- 실업·인구과밀·자동차소유여부·교육참여·표준화된 사망률·주거자산에 대한 보험료와 토지 개발 등 영국 전역의 상대적 박탈감을 측정하기 위한 영국 환경청의 항목(DoE, 1994).

삶의 질이라는 개념은 1939년에 이미 소개되었지만 학문적으로 주목을 받기 시작한 시기는 90년대에 들어와서이기 때문에 기본욕구보다는 상대적으로 늦게 등장한 지표로 볼 수 있다(Schalock, 1989; Seed and Lloyd, 1997). 기본욕구라는 개념이 사회의 최저선의 보장에 초점을 맞추는데 비해 삶의 질은 보편적 수준의 보장에 초점을 맞추었다. 가장 먼저 개발된 지표는 물리적 삶의 질(The physical quality of life index: PQLI)인데 한 국가의 문자해독률과 유아사망률, 기대수명을 평균하여 0에서 100까지의 척도로 표시하는 비교적 단순한 항목으로 구성되어 있다. 하지만 유아사망률과 기대수명의 높은 상관관계로 인해 지표로서 적절하지 않다는 지적이 있었으나(wikipedia) 이후 지속적으로 항목이 추가되면서 북미사회보고서, 스웨덴 삶의 수준조사, 세계은행 삶의 질 보고서, 국제적 삶의 질 지수 등으로 다양하게 개발되었다(Sirgy, 2001: 3장). 이 중에서 가장 광범위한 영역을 포함하고 있는 지표가 북미사회보고서인데 인구·건강·범죄·정치·과학기술·교육·여가·환경·교통통신·주거·경제·도덕과 사회관습 등 12영역에 126개의 항목으로 구성되어 있다(Michalos, 1980-1982). 하지만 이 지표는 광범위한 영역을 포함하기 때문에 많은 국가를 분석대상으로 하기에는 자료수집상 문제가 있다. 이와 달리 1995년에 발표된 지표는 보다 간결하게 구성되어 있는데 인구밀도·주거지와 주거환경·문화생활·지역사회·생활수준·건강·교육·교통·환경·치안 등 11개의 항목으로 이루어져 있다(Seed and Lloyd, 1997). 이상 소개된 삶의 질 지표들은 기본욕구나 사회개발지수처럼 주로

사회적 차원의 수준을 측정하는데 관심을 보였지만 이후 삶의 질 개념이 확대되면서 미시수준인 개인적 차원의 복지수준을 측정하는 것에 보다 초점을 맞추는 경향이 있다. 이 중에서 로완(Rowan, 1980)이 개발하고 시드와 로이드(Seed and Lloyd, 1997)가 구체화한 삶의 질 개념은 사회관계망 관점을 근거로 개인적 차원에서의 삶의 질과 관련된 개인과 가족의 경제적 안정성·심리적 안녕(well-being)·건강·개인적 성장과 전문성·삶의 만족·환경의 질을 포함하는 여섯 영역으로 구성된다.

인간개발지수는 유엔개발계획(UNDP)이 매년 발간하는 인간개발보고서(human development reports)에 포함되어 있는 지수이다. 인간개발보고서는 경제성장과 인간개발과의 관계를 분석하고 적절한 정책을 모색하기 위한 국가간 비교 통계자료인데 이 중에서 인간개발지수는 출생시 기대수명, 성인문자해독률과 재학생비율의 조합, 그리고 구매력 기준 1인당 국내총생산(GDP, PPP)의 세 항목을 동등한 비율로 계산하여 0-1 사이의 지수로 표시한 것이다.

세계개발지표는 세계은행(World Bank)이 개발과 관련된 각국의 통계를 모아 매년 발표하는 일종의 자료집이라 할 수 있다. 세계관(world view)·사람(people)·환경·경제·국가와 시장·세계화 등 여섯 개의 분야에 800여 항목의 통계들을 1960년부터 모아 놓은 방대한 자료로서 각국의 개발수준을 비교, 분석하는데 유용하게 사용할 수 있다.

<표 1> 각 지표별 항목요약

기본욕구	삶의 질	인간개발지표	세계개발지표
영양·식수	건강	인간개발지수	세계관
건강	환경의 질	(기대수명,	인구 사람
작업·물리적 환경	경제적 안정	성인문자해독률,	경제
경제적 보장	교육·과학기술	재학생비율,	환경
출산·아동양육	주거	1인당 GDP)	국가와 시장
교육	교통·통신	환경	세계화
주거	범죄	범죄	
교통(자동차보유)	삶의 만족	남녀평등	
육체적 안전	심리적 안녕		
일차적 인간관계	개인성장·전문성		

<표 1>에 요약되어 있는 네 지표의 항목들 중에서 앞의 두 지표를 구성하는 대부분의 항목들은 인간개발지수와 세계개발지표에 포함되어 있다. 따라서 기본욕구와 삶의 질 두 지표에 공통되는 항목인 경제적 안정, 교육, 건강, 환경, 교통·통신, 범죄의 여섯 영역으로 사회수준을 측정하는 지표를 구성한다면 무리가 없을 것으로 생각된다. 이외에 인간개발지수와 세계개발지표에 각각 포함되어 있는 남녀평등과 세계화도 사회수준을 측정하는 중요한 항목으로 간주하여 추가하였다. 반면에 기본욕구와 삶의 질에 포함되어 있는 일차적 관계나 삶의 만족, 심리적 안녕, 쾌적한 거주지 등 주관적 항목은 사실상 국가간 비교할 수 있는 거시수준의 측정기준이 아직 마련되지 않은 상황이고 이에 따라 자료가 불충분하여 본 연구에서는 제외하였다. 마찬가지로 범죄영역 또한 자료의 불충분으로 실제 분석에서는 제외하였다.

앞에서 가려낸 각 지표의 공통항목, 즉 사회수준을 측정하기 위한 항목은 복합적으로 얽혀 있기는 하지만 기본적으로는 개인수준의 개발과 사회수준의 개발을 측정하는 것으로 양분할 수 있다.<sup>5)</sup> 따라서 본 연구에서 사용될 사회수준의 기본개념과 최종적으로 선택된 구성항목은 다음과 같이 요약된다.

$$\text{사회수준의 기본개념} = \frac{\text{개인수준의 개발}}{\text{현재의 삶의 질}} + \frac{\text{사회수준의 개발}}{\text{삶의 질 향상 기회}}$$

사회수준의 구성항목: 경제적 안정, 교육, 건강, 환경, 교통·통신, 남녀평등, 세계화

## 2) 한국의 사회복지수준 비교와 관련된 선행연구

국제적인 맥락에서 국가간 사회복지를 비교하는 연구는 비교사회복지분야의 중요한 작업이었다. 흔히 사회복지 수준을 비교하기 위해 사회복지 지출비용의 정도, 사회복지 프로그램 도입 시기 및 프로그램수, 사회복지 프로그램의 질적 내용, 혹은 사회적으로 수용하고 있는 복지모형 등이 흔히 사용되는 기준인데(남세진·조홍식, 1995: 435-437), 이를 크게 나누어 보면 질적인 내용의 비교와 양적인 내용의 비교 두 가지로 구분할 수 있다. 질적인 비교의 측면에서는 단순히 각국의 사회보장체계를 비교하거나 사회복지법의 도입여부를 따져 보는 가장 기본적인 비교에서부터 사회복지법의 내용을 중심으로 질적 비교기준인 적용범위의 포괄성, 수혜대상의 보편성, 급여수준의 적절성, 사회적 효과성 등을 중심으로 각 나라의 사회복지프로그램을 비교하는 작업까지 다양한 연구들이 행해졌다(MacPherson and Midgley, 1987; 김태성, 1991; 한국노인문제연구소, 1996; 이성기, 1996; 한국사회과학연구소, 1999). 사회복지프로그램의 내용을 계량화하여 각 나라를 비교하는 것은 질적 연구와 양적 연구의 중간단계에 해당되는 연구가 될 것이다(Dixon, 1999).<sup>6)</sup>

한편 양적 비교와 관련되는 연구들은 주로 국민총생산 대비 복지비용의 비율 혹은 정부지출 대비 복지비용 비율 등 지출의 양을 비교하는 작업이 가장 많다. 이와 관련된 연구들은 복지비용의 지출 자체가 분석의 대상이 아니라 한국의 사회복지수준이 낮다는 사실을 입증하기 위한 근거로 제시되는 경우가 대부분이다. 본 연구와 비슷한 방식으로 수행된 연구들은 그리 많지 않은 편이며 연하청·유광호·민재성·이계식·신수직·이경룡(1988), 이태수(1998), 최일섭(1999) 등이 본 연구의 분석방법이나 결과비교에 참고할 만한 연구들이라 할 수 있다.

최일섭의 연구는 우리나라의 사회보장에 대한 투자가 선진국의 1/4 정도이며 이는 국제평균을 100으로 보았을 때 보건부문의 경우 18.6%, 사회복지부문은 29.2% 수준이라고 소개하고 있다. 이 연구는 중앙정부재정 대비 복지비용의 비율도 아울러 제시하였는데 이에 의하면 '94~'96년간 중앙정부 재정의 0.7%정도를 보건비에 지출하였고, 9.9%~10.7%를 사회보장·복지비로 지출하였으며, 이 둘을 합

5) 구태여 양분하려는 이유는 각 항목의 관련변수를 고려할 때 가급적이면 개인적 차원의 변수와 사회적 차원의 변수를 구분해 선정하기 위한 것이다.

6) 관련연구는 많으나 대표적인 예만 제시한 것임.



한 지출이 중앙정부재정에서 차지하는 비율은 10.6%~11.4% 정도로 90년대 경제협력개발기구(OECD)에 가입한 멕시코·체코보다도 낮은 아주 열악한 수준으로 평가하고 있다. 한편 이태수의 연구는 1993년도 OECD 국가들의 GNP 수준과 사회보장비 지출비율과의 관계를 회귀분석을 통해 추정하였다. 그 결과 한국의 GNP 수준에 맞는 지출비율의 기대치는 17.57%였다. 하지만 실제 지출비율은 4.2%에 불과하였으므로 실제지출의 기댓값에 대한 비율이 1/4에도 미치지 못하는 것으로 나타났다(1998: 284).

연하청 외의 연구는 본 연구에서 사용할 분석방법과 가장 유사한 방식을 사용하였다(1988: 269-270). 테이트와 헬러가 사용한 1인당 국민소득, 65세 이상의 인구비율, 유아사망률, 2차 산업에서의 취업비율을 사회보장 재정지출의 결정요인으로 간주하여 만든 회귀분석모형에 근거하여 사회보장비지출/GDP의 추정치를 계산하여 이를 실제값에 나눈 지수를 계산하였다. 이 지수는 각 나라의 사회경제적인 여건을 감안할 때 재정지출의 대 GDP 비율의 실제치가 기대치의 어느 정도에 달하는가를 나타내는 지수이다. 예를 들어 이 지수가 100보다 큰 나라는 그 나라의 경제, 사회적인 여건에 비추어 볼 때 기대되는 수준보다 높은 사회복지비용이 지출되고 있음을 의미한다. 분석 결과 우리나라의 1977년 지수는 30(기준값은 100)이었으며 사회보장 지출비율 순위는 총 분석대상 95개국 중에서 77위, 75개 개도국 중에서 60위, 55개 중진국 중에서 43위로 밝혀졌다. 이 지수는 1983년에는 더욱 낮아져 23이 되었으며 순위 또한 총 분석대상 61개국 중에서 52위, 46개 개도국 중에서 36위, 30개 중진국 중에서는 22위를 차지했다. 이 사회보장지출지수는 교육지출지수 89(77년)와 85(83년)에 비해 형편없이 낮았으나 보건지출지수 23(77년)과 17(83년)에 비하면 그나마 높은 편이었다.

### 3. 연구방법

엠킨슨 외(Atkinson, Cantillon, Marlier, and Nolan, 2002)는 사회지표가 갖추어야 할 원칙으로 문제의 명확한 표현, 신뢰할 만한 자료의 이용, 정책결과의 적절한 반영, UN이나 OECD 등 국제기구에 속한 모든 국가들에 대한 공통적 측정 가능성, 그리고 지표의 신속한 수정 가능성의 다섯 가지를 제시하였다. 이에 근거하여 본 연구와 관련하여 특히 중요하다고 간주되는 다음과 같은 두 가지의 기준을 충족하는 분석 자료를 선정하였다. 하나는 사회수준을 적절하게 대변할 수 있으면서도 가능한 많은 국가들에 적용할 수 있는 변수를 포함하고 있는 자료이어야 한다는 것, 다른 하나는 가능한 많은 국가를 분석대상으로 포함할 수 있도록 자료의 결손이 적어야 한다는 것이었다. 이러한 기준에 가장 근접한 것은 국제기구가 발간하는 자료들이었다. 따라서 유엔개발계획과 국제노동기구(ILO), 세계은행의 자료들을 사용하였으며 이들 국제기구의 자료 중에서도 자료의 일관성을 기하기 위해 가능한 동일 발간물의 자료를 사용하였다.

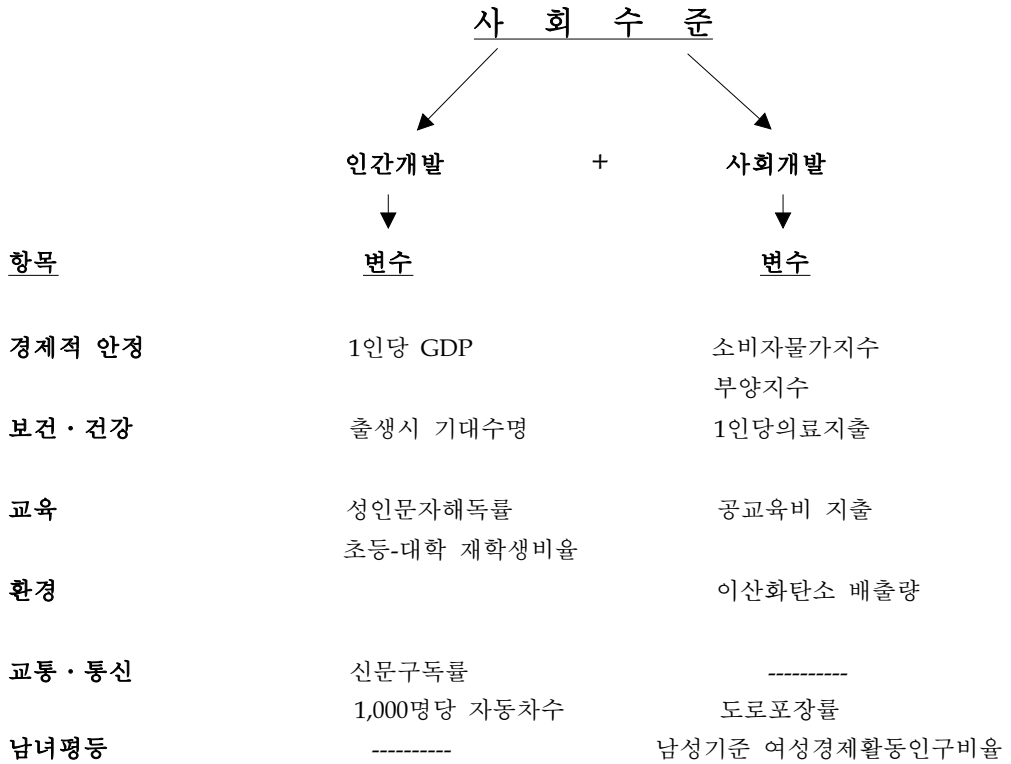
본 논문의 종속변수인 사회복지수준은 국제노동기구가 2000년에 발표한 96년도 사회복지지출비용에 관한 자료를 사용하였다(ILO, 2000: 표 14). 이 자료에는 사회복지 총지출과 국민연금, 의료에 지출된 비용이 GDP에서 차지하는 비율로 제시되어 있다. 실업, 산재, 공공부조, 운영비용 부문은 위의

자료에 포함되지 않았기 때문에 이들 부문의 분석을 위해서는 국제노동기구의 다른 자료를 이용하였다(ILO, 1990-1996). 이 두 자료는 같은 96년도 자료이기는 하지만 후자의 경우는 ILO의 새로운 비용산출방식에 의해 계산된 수치이기 때문에 분석결과를 일관성 있게 비교하기에는 어려운 점이 있다. 하지만 다른 나라들과 비교한다는 측면에서는 문제가 없을 것으로 판단되어 사용하였다.

독립변수는 앞에서 제시한 대로 사회수준을 나타내는 공통항목인 경제적 안정, 교육, 건강, 환경, 교통·통신, 남녀평등, 세계화 중에서 세계화를 제외한 나머지 항목과 관련된 것으로 선정하였다. 세계화는 사회수준을 구성하는 중요한 항목으로 고려되었으나 이를 측정할 변수를 선정하는데 있어 합의된 연구결과가 없었다. 더욱이 사회복지에 미치는 영향 또한 아직은 확실히 검증되지 않았을 뿐만 아니라 한 논문 안에서도 중단분석과 횡단분석이 상반된 결과를 보여주고 있어 제외시키기로 하였다(Rodrik, 1997). 독립변수를 선정하는 과정에서도 가장 중요하게 고려된 기준은 역시 관련 항목에의 적절성과 가능한 많은 국가의 포함여부였다. 각 항목의 변수를 선정하기 위해 앞에서 설명한 기본개념에 따라 사회수준을 인간개발과 사회개발의 두 개 축으로 구성하고 이 축을 중심으로 각각 경제적 안정, 보건·건강, 교육, 환경, 교통·통신, 남녀평등의 6개 항목으로 나누고 해당 항목의 변수를 선정하였다(<그림 2> 참조).

우선 인간개발 축과 관련하여 경제적 안정과 보건·건강, 교육에 포함되는 변수 중에서 1인당 GDP, 출생시 기대수명, 초중고대학 재학생비율, 그리고 성인문자해독률은 UNDP의 인간개발지수에 사용된 변수들이므로 이를 대신하여 1996년도 인간개발지수의 점수를 그대로 사용하였다(1996). 96년도의 인간개발지수는 캐나다가 0.93으로 가장 높았고 한국은 0.851로 조사대상 174개국 중에서 29위였다. 부양지수는 노인부양부담의 정도가 경제활동인구의 경제적 안정에 영향을 미칠 것으로 판단하여 포함하였다(World Bank). 교통·통신에 속하는 변수로는 1,000명당 자동차 보유대수와 신문구독률을 선정하였는데 후자는 정보의 제공이라는 측면에서 통신과 관련하여 포함하였다.

사회개발과 관련한 변수로서 경제적 안정에 속하는 것은 소비자 물가지수와 부양지수를 선정하였다. 보건·건강 항목의 사회개발 변수로는 의료시설과 비용 측면에서 각각 1,000명당 병상수와 공·사 부문을 합한 1인당 의료지출비용을 고려하였으나 전자는 자료의 불충분으로 제외하였다. 교육과 관련하여서는 GDP 대비 1인당 공교육지출비용을, 환경과 관련하여서는 1인당 방출되는 이산화탄소의 양을, 그리고 교통과 관련하여서는 도로포장률을 선정하였다(ILO, 2000; World Bank, 2002). 남녀평등은 인간개발보고서에 성평등지수가 포함되어 있으나 역시 많은 국가의 누락으로 인해 제외하였고 대신 남성을 기준으로 한 여성경제활동인구비율을 선정하였다(UNDP, 2001).



<그림 2> 사회수준의 각 항목에 포함된 변수

이러한 과정을 거쳐 구체적으로 선정된 독립변수는 <그림 2>에 표시되어 있다. 최종적으로 선정된 독립변수는 국제연합개발계획의 인간개발지수, 1,000명당 신문구독률, 1,000명당 자동차보유대수, 95년 대비 96년 소비자물가지수, 부양지수, 1인당 의료지출비율(대 GDP), 1인당 공교육지출비율(대 GDP), 1인당 CO<sub>2</sub> 배출량, 도로포장률, 남성기준 여성경제활동인구비율의 10개 변수이다. <표 2>는 이들 변수 간의 상관계수와 각 변수의 최대값·최소값·평균을 요약한 것이다. <표 2>에 표시된 바와 같이 대부분의 변수들은 서로 높은 상관관계를 갖고 있으며 특히 물가지수와 부양지수는 나머지 변수와 음의 상관관계를 갖고 있다.

<표 2> 독립변수간 상관계수(국가수=78)

사회수준 구성변수	인간개발변수 <sup>1)</sup>					사회개발변수 <sup>1)</sup>				
	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	X <sub>3</sub>	X <sub>4</sub>	X <sub>5</sub>	X <sub>6</sub>	X <sub>7</sub>	X <sub>8</sub>	X <sub>9</sub>	X <sub>10</sub>
X <sub>1</sub>	1.00	.71**	.79**	-.23*	-.86**	.68**	.29*	.66**	.61**	-.06
X <sub>2</sub>		1.00	.72**	-.19	-.57**	.73**	.20	.66**	.47**	.22
X <sub>3</sub>			1.00	-.28*	-.61**	.86**	.25*	.71**	.53**	.17
X <sub>4</sub>				1.00	.10	-.36**	-.23*	-.23*	-.11	.20
X <sub>5</sub>					1.00	-.47**	-.13	-.55**	-.63**	.20
X <sub>6</sub>						1.00	.22*	.61**	.44**	.17
X <sub>7</sub>							1.00	.17	.31**	.24*
X <sub>8</sub>								1.00	.49**	.04
X <sub>9</sub>									1.00	.04
X <sub>10</sub>										1.00
최소값	.31	.42	.30	94.93	.40	3.80	1.20	.00	5.50	31.00
최대값	.93	588.42	557.50	221.58	1.02	3887.40	10.60	25.30	100.00	100.09
평균	.75	150.23	177.27	113.31	.62	727.96	5.05	5.98	57.23	67.86
SE	.16	146.25	170.07	20.05	.17	970.94	1.89	5.80	32.74	16.21

\* p < .05

\*\* p < .01

1) X<sub>1</sub>: 인간개발지수

X<sub>3</sub>: 1000명당 자동차보유대수

X<sub>5</sub>: 부양지수

X<sub>7</sub>: 공교육비지출비율(GNP)

X<sub>9</sub>: 도로포장률

X<sub>2</sub>: 1000명당 신문구독률

X<sub>4</sub>: 1995년 기준 96년 물가지수

X<sub>6</sub>: 공·사 부문 1인당 의료비지출비율(GDP)

X<sub>8</sub>: 1인당 이산화탄소 배출량

X<sub>10</sub>: 남성기준 여성경제활동동비율

## 4. 분석결과

### 1) 국가별 사회수준지수

최종 선정된 독립변수로 분석할 수 있는 국가는 총 78개국이었다.<sup>7)</sup> 이들 국가의 사회수준을 척도화하기 위해 두 단계를 거쳐 지수로 환산하였는데 그 순서는 다음과 같다. 우선 각 변수에 해당되는

7) 가나, 나미비아, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 니카라과, 도미니칸 공화국, 독일, 덴마크, 라트비아, 룩셈부르크, 리투아니아, 마다가스카르, 말레이시아, 멕시코, 모로코, 모리셔스, 모리탄, 모잠비크, 몰도바, 미국, 미얀마, 바레인, 바베이도스, 베닌, 벨기에, 보스와나, 볼리비아, 불가리아, 브라질, 사이프러스, 스리랑카, 스웨덴, 스페인, 슬로바키아, 싱가포르, 아르헨티나, 아이슬란드, 아일랜드, 알바니아, 에스토니아, 에콰도르, 에티오피아, 엘살바도르, 영국, 오스트레일리아, 오스트리아, 요르단, 우루과이, 우크라이나, 이란, 이스라엘, 이태리, 이집트, 인도네시아, 일본, 자메이카, 잠비아, 체코, 칠레, 캐나다, 케냐, 코스타리카, 콜롬비아, 콩고, 쿠웨이트, 태국, 터키, 토고, 튀니지, 트리니다드, 파나마, 포르투갈, 폴란드, 프랑스, 핀란드, 한국, 헝가리

모든 국가의 값(value) 중에서 가장 높은 것을 기준으로 하여 각 나라의 비율을 계산하였다. 이것은 단순히 각 나라의 해당 변수 값을 가장 높은 나라의 값으로 나눈 것이다. 예를 들면 자동차 보유대수의 경우 96년 기준 가장 많이 보유하고 있는 나라는 룩셈부르크였으며 1,000명당 557.49대였다. 한국의 경우 152.54대였으므로 152.54대를 557.49대로 나누면 0.274가 되는데 이 수치가 1,000명당 자동차 보유대수라는 변수에서 한국이 갖게 되는 값이 되고 이 변수에서 룩셈부르크가 갖게 되는 값은 당연히 1이 된다. 다른 변수들도 이와 마찬가지로 값을 변환하였다. 단 95년 기준 96년의 물가지수와 부양지수의 경우는 경제적 안정에 부정적으로, 1인당 이산화탄소 배출량은 환경에 부정적인 요인으로 판단하여 위의 방식으로 산출한 값을 1에서 뺀 값으로 산출하였다. 이러한 방식으로 각 변수의 값을 모두 환산한 후 이 값을 합하여 각 나라의 사회수준지수를 산출하였다. 사회발전지수를 계산하는 경우에는 대부분 각 변수의 최저와 최고 수준을 객관적으로 설정하고 이 기준에 따라 비율을 환산하지만<sup>8)</sup> 본 연구의 경우 발전지수 자체에 관심이 있는 것이 아니라 각 나라의 사회수준을 상대적으로 비교하는 것에 관심이 있으므로 객관적 기준을 설정하지 않는 것이 더욱 효율적인 방식으로 판단되었다. 이러한 방식으로 산출된 각 나라의 사회수준지수를 요약하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 사회수준지수 요약, n=78

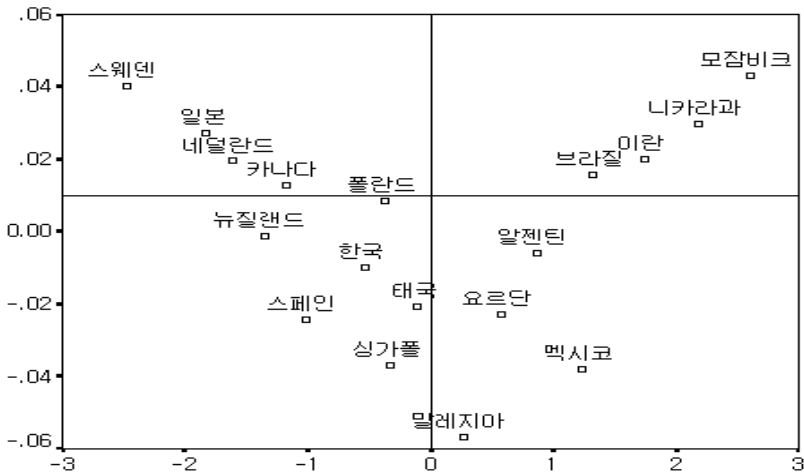
	최소값	최대값	평균	표준편차	한국
사회수준지수	1.96(모잠비크)	6.31(스웨덴)	4.02	1.23	4.65

<그림 3>은 각 나라의 사회수준을 시각적으로 표시하기 위해 78개국의 사회수준지수 중에서 최저점수를 갖는 모잠비크와 최대점수를 갖는 스웨덴, 그리고 각 구간별 지수를 대표할 수 있는 국가들을 포함하여 SPSS 10을 이용하여 다차원분석 방법을 통해 포지셔닝한 결과이다.<sup>9)</sup> <표 4>는 이 그림을 참고하여 비슷한 사회수준에 있는 대표적인 나라들을 분류하여 <그림 3>에 대응하는 사분면에 표시한 것이다.

사회수준지수가 상위집단에는 속하는 나라들은 스웨덴을 비롯한 서구국가들과 미국, 캐나다, 일본 등이며 그 다음 순위의 집단에는 아시아 국가 중에서는 한국, 싱가포르, 태국 등이 속해 있고 사회주의였던 국가 중에서 체코와 슬로바키아, 폴란드 등이 속해 있으며 그 외에 뉴질랜드가 이 집단에 속한다. 자메이카와 말레이시아, 요르단, 그리고 남미 국가 중에서 멕시코와 아르헨티나, 칠레 등은 비교적 하위 사회상황에 속하는 국가들이다. 마지막으로 가장 낮은 사회수준지수를 보여주는 국가들이 남미의 브라질, 니카라과, 볼리비아 등이며 아프리카와 중동국가들도 이 집단에 속한다.

8) ILO의 인간개발지수나 Thomas et al.(2000)의 성장지수에서 사용하는 방식임.

9) 78개국을 모두 다차원분석에 포함하지 않은 것은 그림을 간결하게 구성하기 위한 것이다.



1) 가로, 세로축의 지표는 이차원 평면에서의 좌표값

<그림 3> 국가간 사회수준 거리<sup>1)</sup>

<표 4> 사회수준지수에 따른 집단별 국가분류

스웨덴 덴마크 독일 노르웨이 프랑스 핀란드 일본 미국 룩셈부르크 네덜란드 영국 캐나다	브라질 인도네시아 이란 케냐 터키 볼리비아 니카라과 잠비아 모잠비크
체코 뉴질랜드 스페인 포르투갈 슬로바키아 한국 폴란드 싱가포르 태국	자메이카 말레이시아 요르단 아르헨티나 멕시코 칠레

2) 경제수준, 사회수준 그리고 사회복지지출

분석의 첫 번째 단계는 위에서 산출한 사회수준지수와 1인당 GDP, 그리고 사회복지지출과의 상관관계를 알아보는 것이다. 먼저 전체 78개국을 대상으로 사회수준지수와 1인당 GDP를 각각 독립변수로, 사회복지지출비율을 종속변수로 설정하여 회귀분석을 하였다. 1인당 GDP는 자연로그로 환산하여 사용하였는데 그 이유는 회귀분석에 있어 선형모델에 더욱 적합하게 하기 위한 것이었다. 그 다음 경제수준에 따른 두 독립변수의 사회복지지출비율에 대한 상관관계를 알아보기 위해 1인당 GDP수준에 따라 전체 국가를 3개 국가군으로 분류하여 각 국가군에 대한 회귀분석을 실시하였다. 분류의 기준은 1인당 GDP가 2,000달러 미만인 국가는 가장 경제력이 낮은 수준의 국가군으로, 2001달러부터 10,000달러 미만의 국가는 중간국가군으로, 그리고 10,000달러 이상의 국가는 가장 높은 국가군으로 분류하였다.<sup>10)</sup> 이 외에 한국의 사회복지수준이 가장 많이 비교되는 OECD에 속한 국가들은 별도로 분류하

10) UNDP나 세계은행의 자료에서는 소득별 국가분류 기준으로 GDP가 755달러 이하인 국가는 저소득 국가(low income countries)로, 756달러에서 9,265달러인 국가를 중간소득국가(middle income

여 분석하였다. 그 결과는 <표 5>에 요약하였다.

<표 5> 경제수준에 따른 사회수준지수와 1인당 GDP(ln)의 사회복지지출비율에 대한 회귀분석결과(대상국가 수)

소득기준별 국가분류	사회복지지출			
	상수(SE)	비표준화 계수(SE)	표준화 계수(β)	유의확률
전체국가(78)				
lnGDP	-22.557(4.228)	9.839(1.158)	0.700	0.000
사회수준	-13.422(1.994)	6.482(0.475)	0.843	0.000
2000달러 미만 국가(28)				
lnGDP	-5.755(7.998)	4.094(2.782)	0.282	0.154
사회수준	-8.654(2.659)	4.961(0.877)	0.749	0.000
2000-10000달러 국가(24)				
lnGDP	-0.846(31.071)	3.361(8.660)	0.388	0.702
사회수준	-9.432(7.272)	5.412(1.878)	0.523	0.009
10000달러 이상 국가(26)				
lnGDP	-85.451(38.793)	24.500(8.939)	0.488	0.011
사회수준	-41.466(9.111)	11.670(1.685)	0.816	0.000
OECD 국가(28)1)				
lnGDP	-22.835(15.207)	10.556(3.601)	0.498	0.007
사회수준	-13.771(16.762)	6.762(1.173)	0.749	0.000

<sup>1)</sup> OECD 30개 국가 중 그리스와 스위스 제외

<표 5>에 제시되어 있는 회귀방정식의 상수와 비표준화 계수는 다음 절에서 사회복지의 기댓값을 산출할 때 다시 설명할 기회가 있으므로 이 부분에서는 표준화 계수를 중심으로 설명하고자 한다. 우선 전체국가를 대상으로 한 회귀분석의 결과 1인당 GDP와 사회수준의 회귀계수는 각 0.7과 0.843으로 예상한 대로 상당히 높은 수준이었고 이는 0.01 수준에서 통계적으로 유의미하였다. 하지만 1인당 GDP와의 사이에서보다는 사회수준에서의 회귀계수가 높은 것으로 나타나 사회수준이 상대적으로 보다 설명력이 강한 변수임을 알 수 있다. 두 변수 사이의 이러한 차이는 경제수준이 낮은 국가군으로 갈수록 더욱 확실하게 드러난다. 이를 보다 구체적으로 설명하기 위해 경제수준이 높은 국가군부터

countries)로, 그리고 9,266달러 이상인 국가를 높은 소득국가로 나누었다. 하지만 GDP수준 756달러를 저소득 국가의 기준으로 하기에는 비현실적이라는 판단으로 본 논문의 분류에서는 2,000달러와 10,000달러를 그 기준으로 하였다. 본 논문의 분석대상 국가인 78개국 중에서 756달러 미만인 국가는 17개국으로 21.7%에 불과했다. 따라서 UNDP나 세계은행의 절대적 기준보다는 78개국을 3등분한 상대적 기준을 채택하는 것이 보다 적절하다는 판단에서 2,000달러와 10,000달러를 분류기준으로 선택하였다.

차례대로 상관관계를 살펴볼 필요가 있다.

경제수준이 가장 높은 10,000달러 이상 국가군의 회귀계수는 0.488이며, 2,000-10,000달러 미만의 경우에는 0.388, 2,000달러 미만의 국가군에서는 0.282이다. 따라서 경제수준이 낮아질수록 1인당 GDP의 회귀계수는 같이 낮아지는 것을 알 수 있고 특히 10,000달러 미만인 두 국가군의 경우에는 회귀계수가 통계적으로 유의미하지 않기 때문에 1인당 GDP는 독립변수로서 그 설명력을 상실한다고 볼 수 있다. 반면 사회수준의 회귀계수는 10,000달러 이상의 국가군에서 가장 높은 0.815이며, 2,000-10,000달러 미만의 국가군에서는 다소 낮아진 0.542였다가 2,000달러 미만 국가군에서 다시 높아져 0.749가 된다. 특히 각 국가군의 회귀계수는 모두 0.01수준에서 통계적으로 유의미하게 나타났다. 요약하면 1인당 GDP는 사회복지지출에 대해 10,000달러 이상의 고소득국가군 범위 안에서만 설명력을 유지할 뿐 그 미만의 경제수준 범위에서는 설명력을 상실하는 반면 사회수준은 모든 국가군에서 설명력을 유지하고 있다.<sup>11)</sup>

<표 6> 경제수준과 사회수준 별 사회복지수준에 대한 상관계수(β) 비교

(가)

GDP수준별 국가군(달러)	755 미만 <sup>1)</sup> (13개국)	756-2000 (15개국)	2001-10000 (24개국)	10001-20000 (11개국)	20000 이상 (15개국)
사회수준	0.762**	0.713**	0.546*	0.826**	0.780**

(나)

사회수준별 국가군(지수)	2.64 미만 (13개국)	2.65-3.15 (15개국)	3.16-4.56 (24개국)	4.57-5.30 (11개국)	5.31 이상 (15개국)
lnGDP	0.060	0.578*	-0.230	0.241	0.080

\* p < 0.05    \*\* p < 0.01

1) 755달러 기준은 UNDP의 저소득국가 분류 기준임

이 사실은 사회복지수준을 비교하는데 있어 그 기준으로 사회수준과 경제수준 중 어느 변수가 적절한가를 판단하기 위한 핵심적인 내용이므로 보다 세밀한 비교가 필요하다. 이를 위해 <표 6>에는 대응하는 두 개의 표를 제시하였다. 위의 표(가)는 경제수준별로, 아래의 표(나)는 사회수준별로 국가를 분류하여 다섯 개의 국가군을 대상으로 두 변수를 비교한 것이다.<sup>12)</sup>

- 11) 경제수준을 기준으로 국가를 분류하였기 때문에 이러한 결과가 나타났을 것이라고 의문을 제기할 수도 있다. 따라서 본문에 제시하지는 않았지만 전체 78개 국가를 대상으로 사회수준을 기준으로 3개 국가군으로 나누어 상관분석을 하였다. 그 결과 사회수준지수가 가장 낮은 국가군에서 사회복지지출과 사회수준과의 계수(p)는 0.428(.029), 중간국가군은 0.431(.028), 가장 높은 국가군은 0.713(.000)이었고 각 집단에서 모두 통계적으로 유의미하였다.
- 12) 경제수준과 사회수준을 분류하는 공통된 기준을 찾기는 사실상 불가능하다. 따라서 사회수준을 기준으로 분류한 국가군은 경제수준에 따라 분류한 국가군의 국가 수에 맞춘 것이다. 비슷한 수준의 국가를 비교하는 것이 목적이므로 이러한 분류방식이 결과를 왜곡하지는 않을 것으로 판단된다.



(가)와 (나)를 비교하면 경제수준보다는 사회수준이 사회복지지출과 밀접한 상관관계가 있다는 것이 여실히 드러난다. 먼저 (가)를 보면 경제수준에 따라 분류한 모든 국가군에서 사회수준의 상관계수는 통계적으로 유의미하게 나타난다. 하지만 (나)의 경우, 즉 사회수준지수에 따라 국가를 분류한 경우에는 두 번째 국가군을 제외한 모든 국가군에서 상관관계가 없는 것으로 나타났다.

결론적으로 첫 번째의 분석결과, 즉 경제수준의 범위를 세분화하면 1인당 GDP의 설명력은 상실되지만 사회수준은 세분화해도 설명력이 유지된다는 사실과 두 번째의 분석결과, 즉 경제수준이 비슷한 국가군에서도 사회수준의 설명력은 유지되지만 사회수준이 비슷한 국가군에서는 1인당 GDP의 설명력이 상실된다는 사실은 사회복지수준을 비교하는데 있어 사회수준이 경제수준보다 적합하다는 주장을 뒷받침하고 있다.

한편 OECD 국가들을 대상으로 한 두 변수의 비교는 높은 경제수준국가들 간의 경우와 비슷한 결과를 보여준다(<표 5> 참조). 회귀분석결과를 보면 사회복지지출에 대한 1인당 GDP의 회귀계수는 0.498이었고, 사회수준의 회귀계수는 0.749였으며 두 변수 모두 0.01수준에서 통계적으로 유의미하다. 하지만 계수자체로 판단하면 역시 사회수준이 월등하게 설명력이 높음을 알 수 있다.

### 3) 경제수준과 사회수준을 고려한 기댓값과 실제 사회복지지출

지금까지 분석의 첫 단계로서 사회수준이 1인당 GDP로 대표되는 경제수준보다 사회복지수준을 설명하고 비교하는데 있어 적합한 기준이라는 점을 밝혔다. 이 부분에서는 분석의 두 번째 단계로서 사회수준과 1인당 GDP를 기준으로 했을 때의 사회복지지출 기대치를 각각 산출한 후 이를 실제치와 비교하여 비율을 계산할 것이다. 이어서 사회수준을 기준으로 했을 때의 비율과 경제수준을 기준으로 했을 때의 비율을 비교하고 이 둘의 차이가 의미하는 바가 무엇인지를 밝힐 것이다. 마지막 단계에서는 이 비율을 통해 한국의 사회복지가 어느 정도의 수준인가를 가늠해 볼 것이다. 이 부분의 분석을 위해서는 1인당 GDP가 사회복지지출에 대해 통계적으로 의미를 갖는 전체 78개 국가군과 OECD국가들을 각각 대상으로 할 것이다.

먼저 위의 <표 5>에 표시되어 있는 계수들을 대입한 아래의 회귀방정식을 이용하여 각 나라의 사회상황수준과 1인당 GDP수준에 대응하는 사회복지지출 기댓값(Y)을 산출하여 이를 실제 지출비율과 비교하였다.

78개국 전체국가	$Y = -22.557 + 9.839 \times \ln GDP$
	$Y = -13.422 + 6.482 \times \text{사회수준}$
OECD 28개 국가	$Y = -22.835 + 10.556 \times \ln GDP$
	$Y = -13.771 + 6.762 \times \text{사회수준}$

<표 7>은 1인당 GDP와 사회수준의 각 단계별 수준을 대표하는 국가들을 중심으로 실제지출비율과 기댓값을 요약한 것이다. <표 7>의 항목 중에서 지수로 표시된 수치들은 실제지출비율을 기댓값으로

나누어 100을 곱한 것이다. 따라서 100에 가까울수록 경제수준과 사회수준에 걸맞게 지출하는 것이고 100보다 높으면 기댓값보다 많이, 낮으면 적게 지출한다는 것을 의미한다. <표 7>에 요약된 내용을 살펴보면 대략 몇 가지 특징을 발견할 수 있다. 첫째 경제수준을 고려한 실제 지출비용과 기댓값과의 차이를 보면 복지국가로 알려져 있는 서유럽 국가들의 경우 실제지출비용과 기댓값의 차이가 예상보다 매우 높았다. 이들 국가는 기댓값에 비해 실제로는 1.5배 안팎을 지출하고 있으며 가장 낮은 오스트리아도 1.2배를 부담하고 있는 것으로 나타났다. 이 같은 사실은 사회주의 국가를 경험했던 동구국가들의 경우에서도 발견할 수 있는데 예를 들면 폴란드의 경우 실제 지출비용은 경제수준을 고려한 기댓값보다 무려 2.1배가 넘는 수준이었다. <표 7>에는 없지만 헝가리의 경우 1.6배, 불가리아의 경우는 1.5배, 체코 1.3배 등으로 역시 높은 수준을 보였다. 남미국가들의 경우에는 다소 상반된 결과를 보여 주는데 우루과이(1.5배), 니카라과(2.6배)는 기댓값보다 높은 비용을 지출하는 반면 콜롬비아(0.57), 자메이카(0.48)는 기댓값의 절반 정도를, 멕시코(0.3)는 1/3 정도를 지출하고 있다. 브라질이나 볼리비아는 기댓값과 비슷한 수준의 비용을 지출하고 있다. 이외에 미국이나 일본, 그리고 아시아, 중동, 아프리카 국가들은 대부분 기대치보다 낮거나 훨씬 낮게 지출하고 있다.

<표 7> 1인당 GDP 및 사회수준별 주요 국가들의 사회복지지출 기댓값 및 지수

주요국가	사회복지 지출비용	lnGDP 기댓값(%)	lnGDP지수 (100기준)	사회수준 기댓값(%)	사회수준지수 (100기준)	lnGDP지수/ 사회수준지수
스웨덴	34.70	21.11	164.34	27.46	126.37	130.05
독일	29.70	22.16	137.97	26.10	113.78	121.26
폴란드	25.10	11.71	214.38	15.80	158.84	134.96
우루과이	22.40	14.60	153.44	15.30	146.42	104.80
뉴질랜드	19.20	18.96	101.26	21.27	90.29	112.15
미국	16.50	21.25	77.65	23.76	69.46	111.79
일본	14.10	23.02	61.24	23.88	59.04	100.74
브라질	12.20	13.37	91.25	6.40	190.62	47.87
쿠웨이트	9.60	18.57	51.70	13.69	70.12	73.73
이란	6.10	8.80	69.31	4.07	149.86	46.24
한국	5.60	17.38	32.21	16.72	33.49	96.18
자메이카	4.50	9.43	47.71	12.62	35.65	133.85
말레이시아	2.90	13.50	21.48	12.27	23.64	90.85
케냐	2.00	2.38	84.20	4.42	45.27	185.98
인도네시아	1.70	7.39	23.01	5.53	30.75	74.85

둘째, 사회수준을 기준으로 해도 유럽 국가들의 경우는 역시 100보다는 높은 것으로 나타났다. 스웨덴의 경우 다른 나라들과 비교한 사회수준을 기준으로 보면 기댓값의 1.2배를 지출하고 있으며 다른 서구국가들도 대략 1.3배에서 1.1배 정도를 지출하고 있다. 이러한 경향은 사회주의를 경험했던 동유럽 국가들에서도 발견할 수 있다. 즉 유럽 국가들은 경제수준에 의한 기댓값에는 못 미치지만 사회수준을 기준으로 할 때도 실제값은 기댓값을 초과하고 있는 것이다. 한편 남미국가들은 우루과이를 제외하면 유럽 국가들과 반대되는 경향을 보인다. 예를 들어 브라질, 칠레, 아르헨티나, 파나마 등은 1

인당 GDP를 기준으로 하면 실제 지출비용이 기댓값에 못 미치지만(나열국가 순서대로 91%, 82.4%, 79.9%, 96.5%), 사회수준을 기준으로 하면 기댓값을 훨씬 웃도는 수준으로 지출하고 있다(순서대로 190%, 167%, 139%, 136%). 한편 미국이나 일본, 그리고 한국 등 대부분의 다른 지역 국가들은 경제수준에서와 마찬가지로 사회수준에 의한 기댓값에도 못 미치게 지출하고 있다.

셋째, 위의 두 결과가 의미하는 바를 정확하게 반영하는 것이 <표 7>의 lnGDP지수/사회수준지수 항목이다. 이 항목의 수치가 100을 넘으면 다른 나라에 비해 경제수준보다 사회수준이 높다는 것을 의미하며 반대의 경우에는 경제수준보다 사회수준이 낮다는 것을 의미한다. <표 7>에 제시되어 있는 바와 같이 유럽 국가들은 대부분 이 지수가 100을 넘는다. 특히 사회주의를 경험했던 국가들의 지수가 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다.<sup>13)</sup> 반면 남미국가들과 아시아 국가들의 경우는 이 수치가 100을 넘지 못할 뿐만 아니라 특히 남미의 경우 우루과이를 제외하면 매우 낮게 나타난다. 북미국가인 미국과 캐나다, 그리고 일본과 한국은 거의 100에 근접함으로써 두 수준이 거의 비슷함을 알 수 있다. 결론적으로 말해 사회복지지출비용이 높은 나라일수록 사회수준이 경제수준과 비교해서 높은 수준에 있다는 것이고 그 비용이 낮은 나라일수록 반대의 경향을 보인다는 것이다. 이 사실은 간단한 통계에서도 알 수 있는데 96년도 사회복지 지출비용이 15%인 상위 30개국 중에서 이 지수가 100을 넘지 않은 국가는 불과 3개국이며 이들도 거의 100에 접근하고 있다.

반면에 사회복지지출 비율이 15%미만인 48개국 중에서는 13개국(27%)만이 100을 넘었는데 이들 국가 중에는 사회주의를 경험했거나 중동, 아프리카 국가들이 각각 3개국, 2개국, 그리고 4개국이 포함되어 있다. 또한 전체 78개국의 사회복지지출비용과 lnGDP/사회수준지수의 상관계수는 0.428이었고 이는 0.01수준에서 유의미하였다. 소득수준이 높은 나라들일수록 이 상관관계는 더욱 커진다. 즉 유엔개발계획이 저소득국가로 분류하는 기준인 1인당 GDP 756달러 미만의 국가를 제외하면 이 계수는 0.545로 커지며 고소득 국가로 분류되는 1인당 GDP 9,265달러인 국가들만 대상으로 하면 0.811로 높아진다. 결국 사회수준에 의한 기댓값이 경제수준에 의한 기댓값보다 클수록 실제사회복지지출비용이 커진다는 것을 의미하고 고소득 국가들일수록 이 경향은 더욱 강해지므로 사회수준이 경제수준보다 사회복지지출과 더욱 밀접한 상관관계를 갖는다는 주장을 다시 한번 입증하는 것이다.

<표 8>은 OECD 국가들만을 분석대상으로 한 결과를 요약한 것이다. OECD 국가들의 평균 사회복지지출비용은 GDP 대비 21.58%로 매우 높은 수준이며 스웨덴이 34.7%로 가장 높았다. 대체로 OECD에 가입한 대부분의 서유럽 국가들은 22%에서 34%까지의 높은 지출비용을 부담하고 있다. 서유럽 국가들의 뒤를 이어 사회주의를 경험했던 동유럽 국가들인 체코를 비롯하여 폴란드(13.9%), 헝가리(15.7%) 등과 호주(15.7%), 뉴질랜드 등도 비교적 높은 비율의 사회복지비용을 지출하다. 위의 국가들은 대체로 기댓값을 많이 넘거나 이에 근접하는 수준을 보인다. 한편 한국, 멕시코는 물론 미국, 일본도 기댓값에 비해 상당히 낮은 수준의 실제비용을 지출하고 있음을 알 수 있다.

13) 표에는 체코만 표시되어 있지만 실제 분석결과를 보면 폴란드, 헝가리, 우크라이나, 슬로바키아, 불가리아 등에서도 공통적으로 발견된다.

&lt;표 8&gt; OECD 주요 국가들의 1인당 GDP와 사회수준에 의한 사회복지지출 기댓값 및 지수

주요국가	사회복지 지출비율	lnGDP 기댓값(%)	lnGDP지수 (100기준)	사회수준 기댓값(%)	사회수준지수 (100기준)	lnGDP지수/ 사회수준지수
평균(SE)	21.58(7.87)	21.58(3.92)	100.11(35.87)	21.58(5.90)	101.16(19.74)	98.95(19.74)
스웨덴	34.70	24.02	144.47	31.02	111.88	129.13
독일	29.70	24.46	121.41	27.18	109.26	111.12
뉴질랜드	19.20	21.71	88.44	23.12	83.06	106.48
체코	18.80	16.47	114.16	20.08	93.63	121.93
미국	16.50	24.16	68.28	22.79	72.40	94.31
일본	14.10	26.07	54.09	25.70	54.86	98.60
한국	5.60	20.02	27.98	17.27	32.42	86.29
멕시코	3.70	14.24	25.99	8.86	41.77	62.22

#### 4) 한국의 사회복지수준

한국의 경우 전체 분석대상 국가 78개국 중에서 실제 사회복지지출비율은 52위를 차지하였다. 하지만 이 순위는 우리의 경제수준과 사회수준을 감안할 때 각각 기댓값의 불과 32%와 33%를 지출함으로써 총 78개국 중 68위와 72위로 더욱 낮아졌다. 분석대상 국가들의 평균과 비교하여 우리의 경제수준과 사회수준에 맞게 사회복지비용을 지출하려면 대략 GDP의 17% 정도를 지출하여야 적절한 수준이 되는 것이다.

OECD 국가를 대상으로 한 분석결과에서는 더욱 낮은 수준을 보여 준다. 우리가 이미 알고 있는 바와 같이 한국은 30개 OECD 국가 중에서 멕시코에 이어 두 번째로 낮은 수준의 사회복지비용을 지출하고 있다. 이들 국가와 비교하여 우리의 경제수준에 맞는 사회복지지출이 이루어지려면 GDP의 20.02%를 지출해야 하는데 실제로는 이 기댓값의 약 28%에 해당하는 비용만을 지출하고 있다. 이 지수 역시 멕시코에 이어 가장 낮은 수준이다. 한편 사회수준을 기준으로 하면 OECD 국가들 중에서 가장 낮은 수준이다. 다시 말하면 한국의 사회수준이라면 마땅히 지출해야 하는 비용의 불과 32%를 지출하는데 그치고 있는 것이다. 따라서 한국이 OECD국가들의 수준으로 사회복지비용을 지출하기 위해서는 경제수준기준으로는 GDP의 20%를, 사회수준으로는 GDP의 17%를 지출해야만 한다.

<표 9>는 우리나라 사회복지의 각 부문별 실제지출비율과 기댓값을 보여준다. 사회보험의 경우 산재만 기대치에 접근했을 뿐 연금이나 실업은 매우 낮은 수준이다. 연금은 아직 본격적으로 지급시기가 되지 않았다는 점, 그리고 실업은 99년 이후 수혜대상이 대폭 확대되었다는 점을 감안하여 논외로 하더라도 건강보험의 경우에는 문제가 심각하다. 재정적자임에도 불구하고 실제지출이 기대치의 절반에도 미치지 못한다는 것은 현재 우리가 겪고 있는 건강보험의 재정난이 앞으로 얼마나 더 심각해질지를 예상할 수 있게 해주며 이에 대한 대책이 시급하다는 점을 의미한다. 하지만 이보다 더욱 심각한 문제는 기대치의 2.92%만을 지출하고 있는 공공부조에 있다. 사회보험에 비해 어느 정도 열악한

수준인지 여실히 보여주는 것이며 보편적 삶의 질과 빈곤층의 삶의 질의 격차가 얼마나 큰가를 실감할 수 있게 해 준다. 한편 우리가 주목해야 할 또 다른 사실 하나는 다른 부문에 비해 운영부문의 실제지출이 기댓값의 80%이상으로 매우 높다는 것인데 운영효율성의 측면에서 꼼꼼히 따져볼 필요가 있는 부분으로 생각된다.

<표 9> 한국 사회복지의 부문별 기댓값 및 상관계수

복지부문 (국가수)	실제비율 (대GDP,%)	lnGDP		사회수준	
		기댓값	실제값/기댓값 x 100	기댓값	실제값/기댓값 x 100
연금(60)	1.40	7.55	18.54	7.07	19.79
건강(77)	2.00	4.40	45.41	4.26	46.98
산재(37)	0.32	0.34	93.62	0.30	107.16
실업(30)	0.003	1.43	0.21	1.16	0.26
공공부조 (28)	0.02	0.69	2.92	0.60	3.34
운영비용 (41)	0.38	0.47	81.46	0.44	85.67

## 5. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 경제수준과 사회수준 중에서 어느 것이 사회복지수준과 더 밀접한 관계가 있을 가라는 단순한 질문에서 출발하였다. 지금까지의 분석에서 드러난 것처럼 두 변수 모두 전체 국가를 대상으로 분석할 때는 사회복지수준과 높은 상관관계를 보였지만 비슷한 경제수준의 국가들을 비교함에 있어서 사회수준은 일관되게 높은 상관관계를 유지한 반면에 사회수준이 비슷한 국가들을 비교함에 있어서 경제수준은 그 설명력을 상실했었다. 따라서 사회복지수준을 비교하는 기준으로 사회수준이 경제수준보다 적절한 변수라는 것이 드러났다. 하지만 이 비교에서 밝혀진 더욱 중요한 점은 경제수준보다 사회수준에 의한 기댓값이 큰 나라가 그렇지 않은 나라보다 사회복지수준이 높았다는 사실이다. 다시 말하면 선진복지국가들 뿐 아니라 사회주의를 경험했던 국가들은 다른 나라와 비교할 때 자신의 경제수준보다 상대적으로 사회수준이 높았고 이들 수준에 의한 기댓값보다 높은 사회복지비용을 부담하는 경향을 보였다는 것이다. 사회복지지출이 낮은 국가들은 이와 반대되는 경향을 보였다. 이는 사회수준의 향상이 사회복지지출과 중요한 상관관계에 있다는 것을 의미한다.

본 연구는 사회수준과 사회복지수준과의 인과관계를 설정하여 분석한 것이 아니기 때문에 사회수준이 사회복지수준에 영향을 미치는 것인지, 사회복지수준이 사회상황에 영향을 미치는 것인지, 혹은

이 둘이 상호 영향을 미치는 순환관계인지 직접적인 결론을 내리기는 어렵다. 하지만 이 둘 사이의 인과관계에만 한정하여 추론해 본다면 사회수준이 사회복지수준에 영향을 미치는 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 왜냐하면 본 연구에서 사용된 지표인 경제적 안정, 교육, 건강, 환경, 교통·통신 등 보편적 삶의 질이 사회복지수준에 의해 영향을 받는다는 가정보다는 전자가 사회복지수준에 영향을 미친다고 보는 것이 더욱 설득력이 있기 때문이다. 이것은 마치 근로자의 평균임금이 상대적 빈곤선을 결정하거나 최저임금이 최저생계비에 영향 미치는 것과 같은 맥락에서 추론될 수 있다. 삶의 질 수준 또한 사회복지의 최저기준, 예를 들면 빈곤선이나 사회보험의 급여수준 등에 영향을 미치며 이는 결과적으로 사회수준의 향상이 사회복지수준을 높이게 되는 결과를 가져올 것이다. 뿐만 아니라 교육, 환경, 교통, 문화 등 보편적 삶의 질을 향상시키려는 시민단체의 활동과 이를 반영하려는 정부의 정책은 사회복지에 대한 국민들의 관심을 높여 이에 대한 자발성을 강화시키게 될 것이다. 이러한 측면에서 본다면 사회수준, 즉 보편적 삶의 질을 향상시키기 위한 사회적 분배정책은 결국 정부의 격차를 줄이려는 소득재분배 정책과 무관하지 않은 것이다.

한국의 사회복지수준은 경제수준이나 사회수준을 고려할 때 다른 나라들에 비해 현저히 낮다는 기존의 연구결과들이 확인되었다. 전체 분석대상 국가 78개국 중에서 실제지출비율은 52위, 경제수준이나 사회수준을 감안할 때 기대지출의 33% 정도에 머무르는 수준이다. OECD 국가를 대상으로 하면 실제지출은 30개국 중 29위, 기댓값의 28% 수준에 그친다. 우리나라의 경제수준과 사회수준에 걸맞는 수준의 지출이 이루어지려면 적어도 GDP의 17%는 되어야 함을 의미한다. 부문별 지출비교에 있어서도 기대치의 3%에 불과한 공공부문의 지출은 예상한 대로 사회보험에 비해 현저히 낮았다. 사회보장 내에서도 보편적 프로그램인 사회보험과 선별적 프로그램인 공공부조의 격차가 크다는 점은 정책도입 과정의 문제인지 프로그램 내용의 문제인지 아니면 우리의 이기적 복지관을 반영하는 것인지 앞으로 관련 연구가 필요한 부분으로 보여 진다. 잠정적으로 추론해 보면 그동안 정부나 우리 국민은 공공부조나 사회복지서비스보다는 사회보험에 더 관심을 보이는 경향이 있었는데 이는 복지국가건설이라는 명분으로 사회복지개념이 도입되었기 때문일 것이다.

본 연구결과가 제시하는 정책적 함의는 크게 세 가지로 요약된다. 첫째, 현재 벌어져 있는 기대치와 실제치의 격차를 줄이는 일이다. 비록 선진복지국가들의 수준에 접근하지는 못하더라도 우리의 경제, 사회수준에 맞는 사회복지수준을 달성하는 것이 빈곤층의 상대적 박탈감을 줄여 사회의 통합을 증대시키고, 무엇보다 권리로서의 사회복지를 실현할 수 있는 당면한 과제이기 때문이다. 특히 사회수준의 측면에서 본다면 보편적 삶의 질과 빈곤층의 삶의 질 격차를 줄이는 것이 중요한데 이를 위해서는 현재 터무니없이 낮은 사회복지 최저수준을 전자에 어울리는 것으로 재설정하여야 할 것이다. 둘째, 사회수준 자체의 개선이 필요하다. 사회적 분배를 통해 교육, 보건, 환경 등 사회 각 부문의 균형 있는 발전을 지향하는 것 자체도 중요한 문제이지만 이러한 사회수준의 개선을 통해 사회복지에 대한 국민적 관심을 향상시키는 효과도 기대할 수 있기 때문이다. 전체 분석 국가를 대상으로 하면 우리의 경제수준과 사회수준이 거의 비슷한 수준으로 진전되고 있는 것으로 보인다. 하지만 OECD 국가들과 비교하면 우리의 사회수준은 경제수준보다 낮은 실정이다. GDP의 15% 이상을 사회복지비용으로 지출하는 나라들을 보면 거의 대부분 사회수준이 경제수준보다 높다는 사실, 그리고 한국이 속해 있는

10,000달러-20,000달러 사이의 국가들에서 사회수준과 사회복지수준의 상관관계가 가장 높다는 분석 결과는 우리의 사회복지수준을 높이기 위해서는 사회수준을 향상시키는 것이 중요하다는 주장을 뒷받침한다. 마지막으로 사회복지부문 내에서의 불균형을 감소시키는 일이다. 사회보험과 공공부조·사회복지서비스와의 현저한 격차는 소수 계층을 사회에서 배제시키는 현상을 더욱 과속화시켜 보다 심각한 사회문제를 야기할 가능성이 크기 때문이다.

지금까지의 분석결과는 경제수준과 사회수준을 기준으로 현실적인 우리의 사회복지수준의 목표를 제시하고, 사회복지에 있어서의 목표 우선순위를 판단하는데 도움을 주며 사회복지수준의 향상을 주장하는 정당한 근거로 사용될 수 있을 것으로 기대한다. 정당한 근거를 토대로 만들어진 정책은 국민들에게 설득력 있게 받아들여질 것이며 이는 정책에 대한 보다 많은 대중적 지지를 이끌어 낼 수 있을 것이다.

본 연구는 거시적 차원에서의 분석이며, 사회복지의 양적 부분에 대한 분석에 한정되었다. 이 결과를 토대로 사회수준이 어떤 경로를 거쳐 사회복지수준에 영향을 미치는지, 예를 들면 거시적 차원에서의 경제수준과 사회수준이 미시적 차원인 개인의 사회복지에 대한 관심에 어떤 영향을 미치는가, 그리고 사회복지 프로그램의 시행방식이나 급여수준 등 질적 부분으로 그 분석의 폭을 넓힌다면 사회발전과 사회복지수준과의 관계를 보다 구체적으로 밝혀낼 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 김철수. 1998. “서구사회보험의 형성요인에 관한 연구, 1871-1935, 프로그램별 입법시기와 적용인구 확대를 중심으로”. 『한국사회정책』 5(1): 283-312.
- 김태성. 1991. “국민연금의 발전 정도와 결정요인에 관한 비교분석,” 『비교사회복지 제1집: 복지국가와 사회복지 유형』. 81-108. 한림대학교 사회복지연구소편. 서울: 을유문화사.
- 김태성·성경룡. 1993. 『복지국가론』. 서울: 나남출판.
- 남세진·조홍식. 1995. 『한국사회복지론』. 서울: 나남출판.
- 보건복지부. 1996. 『삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상』.
- 이태수. 1998. “OECD 국가의 사회비를 통해 본 한국의 사회보장 수준”. 『사회복지 연구논문집』 21: 253-294.
- 연하청·유광호·민재성·이계식·신수직·이경룡. 1988. 『사회보장제도의 정책과제와 발전방향』. 한국개발연구원.
- 이성기. 1996. 『OECD국가의 사회보장제도 비교연구: 사회부조의 정부간 관계를 중심으로』. 연구보고서 96-01. 한국보건사회연구원.
- 최일섭. 1999. “21세기 한국, 복지사회로의 도전: 민간사회복지 전달체계를 중심으로”. 『제10회 사회복지대회 자료집』.
- <http://education.sangji.ac.kr/~jbsong/jaryo/jaryo/2000/004.htm>
- 한국노인문제연구소. 1996. 『외국의 노인복지 관계법』. 학술계간지(3).

- 한국사회과학연구소. 1999. 『세계의 사회복지』. 서울: 인간과 복지.
- Alesina, Alberto, and D. Rodrik. 1991. "Distributive Politics and Economic Growth." *Discussion Paper No. 565*. London: Centre for Economic Policy Research.
- Atkinson, T., B. Cantillon, E. Marlier, and B. Nolan. 2002. *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford University Press.
- Dixon, John. 1999. *Social Security in Global Perspective*. Westport CT: Praeger Publishers.
- DoE(Department of the Environment). 1994. *Index of Local Conditions*. London:HMSO.
- Doyal, L., and I. Gough. 1991. *A Theory of Human Need*. London: Macmillan.
- Helliwell, John F. 2002. *Globalization and Well-being*. Toronto: UBCPress.
- Hicks, Norman, and P. Streeten. 1979. "Indicators of Development: The Search for a Basic Needs Yardstick." *World Development* 7: 567- 580.
- ILO. 1990-1996. *Cost of Social Security 1990-96*.  
<http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/pub/css/cssindex.htm>
- \_\_\_\_\_. 2000. *World Labour Report 2000: Income Security and Social Protection in a Changing World*. Geneva: International Labour Office
- Michalos, Alex C. 1980-1982. *North American Social Report*. Vol. 1-4. Dordrecht:D. Reidel Publishing Company.
- MacPherson, Stewart, and J. Midgley. 1987. *Comparative Social Policy and the Third World*. New York: St. Martin's Press.
- Percy-Smith, Nanie. 1996. "Introduction: Assessing needs, Theory and Practice." pp. 3-15 in *Need Assessments in Public Policy*, edited by Janie Percy-Smith. Philadelphia: Open University Press.
- Rodrik, Dani. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D. C. : Institute for International Economics.
- Schalock, Robert L. 1989. "Quality of life." *Mental Retardation* 27: 1-15.
- Seed, P., and L. Greg. 1997. *Quality of Life*. London and Bristol: Jessica Kingsley Publishers.
- Sirgy, J. 2001. *Handbook of Quality-of-Life Research: an Ethical Marketing Perspective*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Streeten, Paul, and J. Burki. 1981. *First Things First: Meeting Basic Human Needs in the Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Thomas, V., M. Sailami, K. Dharehwar, N. Kishor, R. Lopez, and Y. Wang. 2000. *The Quality of Growth*. New York: Oxford University Press.
- UNDP. 1996, 2001. *Human Development Reports*. New York: Oxford University.
- Wikipedia. [http://www.wikipedia.org/wiki/physical\\_quality\\_of\\_life\\_index](http://www.wikipedia.org/wiki/physical_quality_of_life_index)
- World Bank. 2002. *2001 World Development Indicators CD*.
- Yeung, M. and J. Mathieson. 1998. *Global Benchmarks: Comprehensive measures of development*. Washington D. C. : Brookings Institution Press.



# Economic development, Social Condition, and Social Welfare Development :

An International Comparison of Social Welfare Development

Kim, Chul Soo  
(SunMoon University)

This paper compares two indicators, economic development and social condition, to find a better way to measure the level of social welfare development. The results show that social condition is more adequate indicator than economic development. The social condition has high correlation with the development of social welfare in all the 78 countries as well as in five groups of countries when the economic development is controlled.

The comparison of two indicators reveals important findings. Among other things, the higher the level of social condition compared with economic development, the larger the social welfare expenditure. This tendency is particularly strong among the western European countries and former socialist countries. This result implies that the macro-level policy of social redistribution is also important for the development of social welfare in addition to micro-level policy of income redistribution.

As we expected, the results show that the level of Korean social welfare development is very low. Considering our levels of economic development and social condition, predicted social welfare expenditure from regression model is at least 17% of GDP, but we are spending only 30% of this predicted expenditure. Another serious problem in Korean social welfare is unbalanced expenditure between social insurance and public assistance.

On the basis of these results, this paper suggests three implications for social policy to improve Korean social welfare: First of all, the gap between predicted and actual expenditures should be closed to improve the minimum level of social welfare. Secondly, the level of social condition itself should be improved to increase the public awareness of social welfare. Finally, the wide difference in expenditure between universal and selective social welfare programs should also be removed to decrease the relative deprivation of the poor.

Key words: comparison of social welfare development, level of social welfare

[접수일 2002. 9. 4 게재확정일 2003 10.18]