

## 새로운 사회적 위험구조에 의한 OECD 국가의 사회지출구조 변화\*

변 영 우

(연세대학교 사회복지연구소 전문연구원)

### [요 약]

본 연구는 1980년 이후 후기산업사회의 경제·사회구조의 변화로 인해 새로운 사회적 위험이 등장하면서 이에 대한 복지국가의 정책적 전환을 실증적으로 분석하고 있다. 새로운 사회적 위험구조로서 세계화, 탈산업화, 인구고령화, 여성의 고용률, 그리고 아동인구의 비중이 소득보장지출과 사회투자지출로 구성된 사회지출구조를 변화시켰는지를 분석하였다. 이를 위해 1997-2007년까지 OECD 회원국을 대상으로 패널데이터를 구축하고 패널교정표준오차를 고려한 로지스틱 회귀분석을 사용하였다. 그 결과, 무역개방도, 여성의 사회진출, 아동인구의 비중이 사회투자 확대를 중심으로 한 사회지출 구조변화에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 즉, 무역개방도가 높을수록, 아동인구비율이 감소할수록, 그리고 여성 고용률이 증가할수록 소득보장지출보다는 사회투자지출 증가가 더 큰 것으로 분석되었다. 탈산업화와 인구고령화는 사회지출 구조변화에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 새로운 사회적 위험구조에 대해 선진복지국가의 복지체계가 소득이전 중심의 정책에서 고용을 통한 생산적 사회정책으로의 완전한 전환을 의미하지는 않지만, 전체적인 방향 전환은 어느 정도 이루어지고 있음을 나타낸다고 할 수 있다.

주제어: 새로운 사회적 위험구조, 소득보장지출, 사회투자지출, 사회지출구조변화

### 1. 서론

복지국가와 관련된 최근의 담론들은 ‘변화’ 혹은 ‘재편’에 관한 것들로 수렴되고 있는 듯하다. 재조정(recalibration), 정책혼합(policy-mix), 제도적 상보성(institutional complementarities), 적극적 사회정책(active social policy), 유연안정성(flexicurity), 사회적 투자(social investment), 근로연계복지

\* 이 연구는 저자의 박사학위논문의 한 부분을 발췌하여 수정, 보완한 것임을 밝힙니다.

(workfare) 등 최근의 논의들은 그 구체적 의미는 다르지만, 공통적으로 변화하는 복지환경에 대응하기 위한 복지국가들의 노력을 내포하고 있다.

1980년대 이후, 복지환경의 변화가 구체화되면서 복지국가의 지속가능성은 정치적 주요 쟁점이 되어왔고, 복지와 생산의 연계를 통하여 사회통합(social inclusion)과 경제성장, 두 가지 목표를 동시에 달성시킬 수 있는 전략들이 강조되었다(김태성·성경룡, 2000; 안재홍, 2005; Pierson, 1996; Schmidt, 2002). 주지하는바와 같이, 전후 복지국가는 국민국가단위의 경제, 산업화, 고성장과 완전고용, 그리고 안정적인 인구·가족구조를 기반으로 성장하였다. 제조업을 통한 지속적인 경제성장은 많은 국민들에게 안정된 일자리와 가족임금을 보장했고, 견고한 성문업적 가족구조는 아동과 노인 같은 취약집단의 돌봄(caring)을 담당해왔다. 이 시기 대부분의 복지국가들은 수요관리 정책들을 중심으로 국민경제(national economy)를 관리하였고 시장과 가족이 충족시키지 못한 욕구들에 대하여 재화와 서비스를 제공하였다(Taylor-Goody, 2004). 그러나 첨단기술혁명과 세계화를 필두로 후기산업사회로 이행하면서 탈산업화, 저성장과 고실업, 그리고 저출산 및 가족구조의 불안정 등이 심화되었고 전통적 복지기반은 약화되었다. 이러한 복지환경의 변화는 '복지국가 위기론'과 함께 케인지언복지국가의 해체와 재편을 요구하게 되고, 선진복지국가들에서는 사회정책의 투자적 또는 생산적 성격을 강화하여 복지국가의 지속가능성, 특히 경제적 지속가능성을 제고하려는 노력들이 확산되었다.

청년층을 위한 적극적 노동시장정책인 영국의 뉴딜(New Deal) 정책(Larsen and Taylor-Gooby, 2004), 독일의 신중도(neue Mitte) 노선(Anderson and Meyer, 2006), 그리고 프랑스의 근로장려제인 PPE(Prime Pour l'Emploi) 등은 이러한 노력의 대표적인 예라 할 수 있다. 전통적인 복지강국이었던 북유럽국가에서도 정책변화가 진행되었다. '골든 트라이앵글(Golden Triangle)'이라 불리는 덴마크의 노동시장정책은 노동시장의 유연화를 허용하는 대신, 해고된 근로자를 적극적 노동시장정책을 통하여 재취업할 수 있도록 돕는 것을 주요 골자로 하고 있다(양재진 외, 2008: 68-91). 스웨덴의 경우, 복지에 대한 수혜조건 강화, 급부수준 인하, 그리고 지급기간 축소 등 현금이전을 줄여 노동생산성을 높이고 공공서비스의 민영화를 확대하여 효율성을 향상시키려 하고 있다(Merkel, 2001: 65-68). 선진복지국가들의 사회정책이 다양한 형태로 전개되고 있지만, 공통적으로는 변화된 경제·사회구조에서 연금 및 각종 복지제도를 개혁하여 장기적인 재정을 유지시키고 복지와 생산 혹은 생산과 복지를 하나로 통합하려는 시도라고 할 수 있다.

본 연구는 복지국가가 새로운 자본주의양식에 적응하는 과정에서 사회정책의 변화가 발생하고 그 변화는 복지의 수요적 관점이 아니라 공급적 관점에서의 정책재편이라는 관찰에서 출발한다. 다른 말로 하면, 경제·사회의 구조변화로 과거와는 다른 '새로운 사회적 위험(new social risks)'이 출현하고, 이에 대응하기 위한 선진복지국가들의 다양한 노력들이 복지국가의 지속가능성, 경제적 지속가능성 제고를 위한 것인가라는 질문에서 본 연구는 시작한다. 이 질문은 경제·사회구조의 변화에 대응하기 위한 선진복지국가들의 새로운 전략들이 소비적 사회정책(consumption-oriented social policy)보다는 생산적 사회정책(productivist social policy) 중심으로 복지국가의 재편이 이루어지고 있는가와 다르지 않다.

새로운 사회적 위험구조에 대한 복지국가의 정책변화를 실증적으로 분석한 연구들은 많지 않다. 복

지국가의 정책재편을 분석한 대부분의 연구들이 선진복지국가를 중심으로 1980년 이후의 사회지출의 변화 추이 관찰하거나(예를 들면, Aust and Bonker, 2004; Palier and Mandin, 2004; Anderson and Meyer, 2006) 또는 새로운 사회적 위험과 특정 영역의 사회지출 관계(예를 들면, Swank, 2001; Iversen, 2005; Armingeon, 2006)를 분석하는 데 그치고 있다. 이에 본 연구는 1997-2007년까지 OECD 회원국을 대상으로 새로운 사회적 위험이 복지국가의 지출구조를 어떻게 재편했는지에 대해 실증적으로 탐구한다. 복지국가의 지출구조를 사회지출의 주된 목표와 지향에 따라 소득보장지출과 사회투자지출로 구분하여 새로운 사회적 위험에 대한 지출구조의 변화를 분석하고자 한다. 이러한 분석은 복지환경의 변화에 따른 일부 사회정책 및 프로그램의 계수(parameter) 변화보다는 복지국가의 전체적인 방향 전환, 패러다임(paradigm)의 변화에 초점을 두고 있다. 즉, 사회지출구조를 기존의 위험에 대응하는 소득보장지출과 새로운 사회적 위험에 대응하는 사회투자지출로 구분하여 복지국가의 정책변화를 분석함으로써 경제 및 사회구조의 변화에 따른 복지국가의 재편이 이루어지고 있는가를 파악한다. 복지국가의 경제적 지속가능성이 위협받고 있는 시점에서, 복지국가의 사회지출구조가 소비적 사회정책보다는 생산적 사회정책 중심으로 재편되어 왔는지를 검증하는 것은 향후 복지국가의 정책방향에 대한 논의를 활발하게 하는데 기여할 것이다.

## 2. 이론적 배경

### 1) 새로운 사회적 위험과 사회투자

#### (1) 복지환경의 변화와 새로운 사회적 위험

2차 대전이후 확대일로에 있던 복지국가는 1970년대 중반 이후부터 복지국가 위기론, 축소론(retrenchment), 혹은 재편(restructuring) 등으로 대변되는 변화의 과정을 경험하게 된다. 복지국가의 변화에 대한 진단은 학자들의 입장과 해석에 따라 다양하게 표현되고 있지만, 변화의 동인으로 복지환경의 변화, 즉 경제·사회구조의 변화를 공통적으로 지목하고 있다(예를 들면, Esping-Andersen, 1999; Taylor-Gooby, 2004; Armingeon and Bonoli, 2006). 전후 전통적 복지국가는 포디즘(Fordism)적 노동시장구조, 높은 경제성장, 그리고 가부장적 근대가족을 기반으로 복지국가의 황금기를 구현할 수 있었으나, 후기산업사회로의 이행과 함께 나타난 경제·사회구조의 급격한 변화가 정책적 전환을 촉발했다는 것이다.

후기산업사회의 경제·사회구조는 탈산업화와 세계화, 인구고령화, 불안정한 가족구조 그리고 그로 인한 복지재정의 부담으로 특징 지워진다(Pierson, 2001: 82-99). 서비스산업의 증대로 탈산업화와 세계화가 확산되면서 생산성의 하락과 경제성장의 둔화가 심화되었다. 이는 곧 실업률 증가, 임금격차 확대, 그리고 정부의 재정수입 감소라는 '서비스 경제의 트릴레마(trilemma of the service economy)'로 이어진다(Iversen and Wren, 1998). 한편, 65세 이상 노령인구가 증가하면서 연금과 보건 및 의료

분야의 공공지출이 확대되고, 여성의 노동시장 진출로 출산율은 저하되고 한부모 가구가 증가하면서 불안정한 가족구조가 확산되었다. 그 결과, 1970년대 이후 재정적 적자상태에서 운영되고 있던 복지프로그램에 대한 수요가 증가하면서 정부의 부담은 가중되고, 재정수입 감소와 함께 재정적 위기에 직면하게 되었다. 이와 같은 복지환경의 변화는 사회적으로 새로운 갈등구조를 형성하게 되고, 소득보전 및 이전을 중심으로 한 기존의 복지체계는 포괄하지 못하는 새로운 위험과 욕구를 등장시키는 계기가 되었다.

새로운 위험구조는 과거의 제조업 중심과 성분업의 핵가족을 기반으로 한 경제·사회구조가 지식경제와 양소득자 및 한부모 가족구조로 변화하면서 위험형태가 산재, 실업, 질병, 노령 등으로 인한 소득중단 및 상실에서 아동의 보육 및 노인 돌봄 그리고 불안정한 고용으로 변화한 것이다(김철주·박보영, 2006). 새로운 사회적 위험은 발생과정과 형태뿐만 아니라, 위험의 주요 담지자도 남성산업노동자에서 여성노동자, 저학력·미숙련 노동자, 청년층, 아동, 노인으로 바뀌어 놓았다. 더욱 문제가 되는 것은 이들 취약집단이 과거와 비교하여 빈곤이나 불평등을 경험할 가능성이 높아졌고 장기적으로 사회적 배제를 당할 위험성이 커졌다는 것이다(Bonoli, 2006; Taylor-Gooby, 2004).

새로운 위험구조는 전통적인 남성 산업노동자의 소득중단 및 상실에 집중된 복지프로그램에서는 포괄하지 못하는 것으로 다양한 형태의 욕구로 발전되고 있다. 새롭게 나타난 주요 욕구들로는 여성이 일과 가정에서의 역할을 동시에 수행할 수 있도록 아동의 보육과 노인의 돌봄과 같은 사회적 서비스에 대한 욕구, 그리고 지식경제 기반의 노동시장에서 취약한 저학력 노동자와 청년을 위한 교육·훈련 및 고용알선을 중심으로 한 적극적 노동시장 프로그램에 대한 욕구를 들 수 있다. 기존과는 다른 새로운 위험의 출현과 욕구의 증가는 복지국가들에게 있어서 새로운 도전이고 내생적(endogenous) 문제, 즉 전통적 복지체계와 새로운 사회적 욕구 간에 격차가 점점 커지는 문제를 야기하여 복지정책의 변화 혹은 복지국가의 재편을 강요한다(Esping-Andersen, 1996: 1-31). 각 국가마다 제도 실행의 범위와 정도의 차이는 있지만, 새로운 사회적 위험과 이에 따른 욕구에 대응하기 위해 복지국가들의 다양한 노력들이 시도되고 있다.

〈표 1〉 기존의 사회적 위험(OSR)과 새로운 사회적 위험(NSR)의 비교

	OSR	NSR
경제적· 사회적 기반	제조업 중심	지식경제
	성분업의 핵가족	양소득자 모델, 한부모 가족
형태	산재, 실업, 질병, 노령 등으로 인한 소득중단 및 상실	아동 보육 및 노인 돌봄 불안정한 고용
위험 담지자	남성산업노동자	여성노동자 저학력·미숙련 노동자 청년층, 아동, 노인
복지국가의 주요 역할	소득보전과 소득이전	보육 및 돌봄 서비스 강화 적극적 노동시장정책

출처: 김철주·박보영(2006: p. 322)의 표를 재구성

## (2) 새로운 전략으로서의 사회투자

경제·사회구조의 변화에 대응하기 위한 선진복지국가들의 새로운 전략은 복지와 생산의 연계를 통하여 복지국가의 지속가능성, 경제적 지속가능성을 확보하기 위한 것으로 수렴되어 있다. 새로운 위험에 대한 국가별 세부적인 사회정책은 차이가 있으나 전체적으로 인적, 사회적 자본에 대한 투자인 생산적 사회정책을 통하여 시민들의 역량을 향상시켜 '시장으로의 통합(integration into the market)'을 강조한다.

이러한 정책방향의 변화로 대표적인 것이 사회투자전략이라고 할 수 있다. 사회투자전략은 Giddens의 '제3의길'에서 촉발되어 다양한 형태로 진화하고 있으나 인적자본과 사회적 자본 투자로 대표되는 '적극적(active) 형태의 복지' 의미로 사용되고 있다(김연명, 2007; 김교성, 2008). '사회민주주의의 현대화(modernizing social democracy)' 또는 '현대화하는 좌파(the modernizing left)'라는 Giddens(2001: 2)의 정의(definition)에서도 나타나듯이, 사회투자전략이 새로운 것은 아니다. 적극적 노동시장정책, 완전고용, 그리고 물가안정과 경제성장을 동시에 추구한 스웨덴의 Rehn-Meidner Model이나 자본주의 국가론(capitalist state theory)의 인적자본 형성과 같이 사회투자라는 용어와 개념은 이미 사용되고 있었다. 그러나 최근의 사회투자의 개념에는 복지와 경제의 선순환을 경제의 수요측면이 아닌 공급측면에서 강조하고, 결과보다는 기회의 평등을 중시하며, 그리고 무조건적인 사회적 권리가 아닌 책임을 동반한다는 점에서 기존의 것과는 다르다고 할 수 있다(양재진 외, 2008: 31-40).

사회투자전략은 복지국가의 자원을 수동적인 소득보전에서 적극적인 사회정책으로의 전환을 의미한다. 후기산업사회의 새로운 위험에 대응하기 위해 인적자본과 사회적 자본에 투자하여 시민들의 역량을 강화시켜 시장에서 발생하는 위험에 스스로 대처할 수 있도록 돕고, 시장으로부터 배제된 시민들은 소득이전보다는 활성화(activation) 정책을 통해 경제활동을 촉진하는 것이다. 이를 위해 시민, 시장, 그리고 국가의 '새로운 동반자 관계(new partnership)'는 필수적인 것이라 할 수 있다. Hemerejick(이혜경, 2007: 13-15에서 재인용)은 이러한 정책변화를 남성부양자모델에서 이중소득자모델로의 기능적 재구조화, 새로운 취약집단을 위한 분배적 조정, 사후적 재분배에서 사전적 투자와 고용으로의 사회정책의 규범적 조정, 그리고 복지주체로서 개인, 지역사회, 국가를 모두 포함하는 새로운 거버넌스 등 4개 차원의 변화로 정리하고 있다.

현재 사회투자전략은 생산적 사회정책의 강화라는 특성에 따라 노동시장지원과 가족지원 정책에 집중되고 있다. 이것은 새로운 사회적 위험과 욕구에 대응하려는 복지국가의 정책적 전환이기도 하다(김철주·박보영, 2006; 김연명, 2007; Taylor-Gooby, 2004; OECD, 2005). 노동시장지원정책은 노동시장 진입을 활성화하고, 보다 안정적이고 상대적으로 괜찮은 보수의 일자리를 유지시키기 위한 것으로 고용과 직결되는 직접적인 투자정책이라고 할 수 있다. 대표적인 노동시장지원정책은 적극적 노동시장정책으로 취업을 용이하기 위한 직업정보 제공과 취업상담 및 알선 서비스, 취업에 활용할 지식 및 기술을 전달하는 교육 및 훈련, 그리고 일자리 창출, 일자리 나누기 또는 취업을 촉진하기 위해 고용주에게 각종 보조금 지급 등을 포함하고 있다.

적극적 노동시장정책에는 실업급여 또는 퇴직연금의 수급조건을 강화하고 급여액을 낮추어 노동시

장 참여를 의무화하는 혹은 유인하는 근로연계복지정책들이 포함되기도 한다. 영국의 WTC(Working Tax Credit)나 미국의 EITC(Earned Income Tax Credit) 등과 같은 근로소득 보전제는 소득이전을 제한하는 대신 노동시장참여를 활성화하려는 대표적인 근로장려(make-work-pay) 정책이다. 이러한 근로연계복지정책은 영·미권에서 주로 시행되고 있는 것으로 인적자본에 대한 투자보다는 복지수혜자의 의존성을 감소시키고 고용으로 이동을 강요하는 '부정적 유인책(negative incentives)'의 성격을 갖고 있기 때문에 적극적 노동시장정책과는 구별되어야 한다는 주장도 있다(Esping-Andersen, 1996; Bonoli, 2010). OECD는 복지수급을 위한 조건들, 예를 들면 구직상담과 고용 인센티브 같은 프로그램을 적극적 노동시장정책에 포함시키고 있다.

가족지원정책은 부모의 일과 가족생활의 병행을 위하여 가족에 대한 책무를 사회적으로 지원하는 탈가족화(defamilialization) 정책이라 할 수 있다. 이는 고용을 직접적으로 창출하기보다는 노동시장참여를 원활히 할 수 있도록 돕는 간접적인 투자정책이다. 탈가족화 정책은 여성들의 노동시장 참여가 활발해지면서 그 동안 사적 영역으로 간주되었던 보육과 돌봄에 대한 사회화 요구에 부응한 것으로, 가족수당과 같은 현금지급 외에 사회서비스 프로그램들이 강조되고 있다. Esping-Andersen(김연명, 2007에서 재인용)은 적절한 보육서비스 제공, 유급출산 및 유급아동휴가, 그리고 아동이 아플 경우 결근을 인정하는 것을 탈가족화 정책의 핵심으로 꼽고 있다.

사회투자전략이 복지의 생산성 강화라는 측면에서 노동시장지원과 가족지원 정책에 집중되고 있지만, 각 국가마다 다양한 변이를 보이면서 구체적인 사회정책에 있어 그 강조점과 성과는 다르게 나타나고 있다. 각 국가에서, 심지어 같은 좌파성향의 정부들 간에도 차이를 보이고 있다(Merkel, 2001). 예를 들면, 영국에서는 사회투자전략이 근로복지연계의 원칙아래 전체적으로 시장 지향적 방법(market-oriented way)으로 진행되었고, 네덜란드는 영국과 같이 시장 중심적 정책들이 주를 이루고 있으나 사회적 동반자들의 합의(consensus-oriented way to more market)에 의해 고통을 분담하는 형식인 '유연안정성'이 핵심이 되었다. 스웨덴의 경우, 사회투자전략과 보편적인 사회정책은 견지하였으나 현금이전을 축소하는 등 개인의 책임을 강화하고 무임승차를 저지하는 부분적인 개혁(reformed welfare state way)들이 이루어 졌다. 프랑스에서는 정부의 노동시장에 대한 강력한 통제와 가족과 주거정책이 확대되는 등 국가주도(statist way)로 사회정책의 변화가 일어났다.

이러한 국가별 차이는 사회투자전략이 경제·사회구조 변화의 정도와 정치적 환경에 의해 다양한 형태의 정책으로 구현될 수 있음을 시사한다. 다양한 변이에도 불구하고, 사회투자정책들의 중심에는 변화된 복지환경 속에서 사회구성원들의 고용가능성을 제고하여 복지국가의 지속가능성, 특히 경제적 지속가능성을 유지시키기 위한 일관된 노력들이 있다.

## 2) 선행연구

자본주의의 진화과정에서 발생한 경제·사회적 변화에 대한 복지국가의 사회지출의 변화를 분석한 연구들은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 국가별 사례분석을 통해 총 사회지출의 변화 추이를 분석한 것과 다른 하나는 OECD 국가들을 대상으로 사회지출의 구조변화 요인을 실증자료를 통해

분석한 것이다.

국가별 사례분석에 있어서, Taylor-Gooby와 Larsen(2004)은 최근 영국이 연금개혁을 통해 유급노동으로의 이동, 아동보육을 위한 시설 증가 및 가족지원 서비스 확대, 그리고 적극적 노동시장정책 실시와 같은 복지체계의 개편이 이루어졌는데, 그 요인으로 인구고령화, 일과 가족생활의 양립, 그리고 취업의 어려움과 같은 새로운 사회적 위험을 제시하고 있다. Aust와 Bonker(2004)는 새로운 사회적 위험—일과 가족의 양립, 미숙련 노동자의 실업, 그리고 불충분한 사회보장—이 보수주의 국가인 독일의 복지체계에 변화를 가져왔고, 출산 및 양육 휴가와 같은 가족지원 서비스와 적극적 노동시장정책이 확대되고 있음을 밝히고 있다. Palier와 Mandin(2004)은 프랑스에서 새로운 사회적 위험으로 인하여 기본소득(basic income)제도 도입, 수동적인 실업보험에서 적극적 노동시장정책으로 전환, 그리고 유급노동과 가족책임의 조화를 위한 가족지원서비스 확대 등 사회정책의 변화가 생겼음을 주장한다.

자유주의와 보수주의 복지국가체제와는 다르게, 아직 부분적인 변화만 일어나고 있지만 전통적 복지국가인 노르딕 복지국가(Nordic welfare state)에서도 새로운 위험에 따른 복지재편이 이루어지고 있다. Anderson과 Meyer(2006)에 의하면, 스웨덴은 과거의 위험이라 할 수 있는 질병수당과 실업보험에 대한 급여조건의 강화 및 급여수준을 낮추고 있고, 복지재정을 청년층에게 더 많이 할당하고 적극적 노동시장정책에 있어 기존의 교육·훈련과 더불어 고용을 유지시키기 위한 인센티브 제공하고 있다. 또한 출산 및 양육 휴가를 여성뿐만 아니라 남성에게까지 확대하는 등 고용과 복지의 연결을 통해 새로운 위험에 대처하고 복지재정의 지속성을 확보하려고 하고 있다.

사회지출의 구조변화 요인을 실증적으로 분석한 대표적인 연구로는 Swank(2001), Iversen(2005), Armingeon(2006), Bonoli(2006), 그리고 Keman 외(2006) 등을 들 수 있다. 먼저 Swank(2001)는 새로운 사회적 위험을 야기하는 경제·사회적 구조변화에 초점을 두고 복지체계의 변화를 분석하고 있다. OECD 국가를 대상으로 1979-95년까지 정부부채, 경제개발도, 고령화, 실업률, 그리고 경제성장이 전체 사회지출, 소득이전, 그리고 사회서비스에 미치는 영향을 분석하고 있다. 그 결과, 고령화와 실업률은 전체 사회지출에 긍정적 효과를, 그리고 정부부채, 세계화, 경제성장은 부정적 효과를 나타냈다. 또한 실업률은 소득이전과 사회서비스 지출 모두에 긍정적 영향을 주고 있지만, 고령화는 소득이전에만 긍정적 효과를 갖는 것으로 나타났다. 그러나 경제성장과 세계화는 소득이전과 사회서비스 지출에 부정적 영향을 나타냈으며 정부부채는 사회서비스에만 부정적인 영향을 미친 것으로 보고하고 있다.

Iversen(2005: 183-216)은 OECD 국가를 대상으로 1961-93년까지 탈산업화, 경제개발도, 그리고 경제·사회구조의 변화로서 실업률과 고령화가 정부의 지출구조에 미친 영향을 분석하고 있다. Iversen은 탈산업화와 경제·사회구조의 변화는 소득이전과 전체 사회지출에 긍정적 효과를 나타내지만, Swank의 연구결과와는 다르게 세계화는 통계적으로 유의미 하지 않은 것으로 결론짓고 있다. 한편, Hicks와 Swank(1992)는 세계화가 진전되면서 정부의 역할이 확대되고 사회복지 부문에 대한 정부의 지출이 증가한다고 주장한다. 이렇게 일치하지 않은 연구결과는 세계화가 사회지출에 직접적으로 영향을 미치지 보다는 국가마다 경제상황과 정치구조에 따라 세계화의 충격이 다르게 나타나기 때문이라고 할 수 있다(권혁용·신혜용, 2007; Garrett and Mitchell, 2001).

Armingeon(2006)은 사회지출구조의 변화를 과거의 위험과 새로운 위험의 측면에서 조사하고 있다.

1980-98년의 OECD 자료를 사용하여 복지국가의 정책을 3가지 성격으로 구분하여 새로운 위험에 의한 사회지출구조 변화를 분석하고 있다. 과거의 위험에 대응하는 정책으로 은퇴한 노인을 위한 연금, 현직 근로자의 소득유지를 위한 사회지출, 그리고 새로운 위험에 대응하는 정책으로 가족서비스와 적극적 노동시장정책으로 구분하여 복지국가체제별로 비교하고 있다.<sup>1)</sup> 그 결과 모든 복지국가체제에서 과거의 위험보다는 새로운 위험에 대응한 사회지출이 확대되었음을 증명하고 있다.

Bonoli(2006)는 후기산업사회로의 이행으로 새로운 위험구조(risk structures)가 출현하면서 OECD 국가들의 사회지출에 있어 2개의 중요 분야, 가족서비스와 적극적 노동시장정책 분야가 증가했는데 이는 미숙련 노동자들의 실업과 같은 노동시장의 불안과 여성의 노동시장 참여로 인한 불안정한 가족 구조 때문이라고 주장한다. Keman 외(2006)는 1985-2000년 사이의 적극적 노동시장 정책을 복지체제론에 의해 분석하면서 사회지출의 변화 요인을 경제적 변화로 생긴 새로운 취약집단 때문인 것으로 간주하고 청년층과 여성을 지목하고 있다.

이상의 선행연구들을 종합해보면, 모든 연구들이 후기산업사회로의 이행과정에서 나타난 경제·사회적 구조변화와 구체적인 사회적 위험에 대하여 복지국가의 사회지출의 변화를 파악하는 데 기여하고 있다고 할 수 있다. 특히, 경제·사회적 변화를 과거의 사회적 문제와 구별하기 위해 새로운 사회적 위험과 욕구로 규정하고 이에 대응하는 복지체계를 분석하고 있다는 점에서 이들 연구의 의의를 찾을 수 있다. 그러나 선행연구들이 사회지출의 구조변화를 정확히 분석하고 있다고는 할 수 없다. 새로운 위험이 전체 또는 특정 영역의 사회지출에 긍정적 영향을 미치고 있음을 밝히고 있으나, 과거의 위험에 대한 지출과 새로운 위험에 대한 지출을 직접적으로 비교하지는 못하고 있다. 복지국가의 정책변화 또는 복지국가의 재편을 논하기 위해서는 기존의 정책방향과는 다른 구조적 변화를 포착할 필요가 있다. Esping-Andersen(1996)의 표현을 빌리자면, 사회·경제적 변화의 외생적 문제가 기존의 복지제도와 사회적 요구간의 내생적 문제를 야기하여 복지국가는 새로운 도전에 직면하게 되고, 결국 사회지출의 구조가 바뀌게 되는 것이다. 따라서 새로운 위험으로 인한 복지국가의 방향전환 여부는 사회지출의 구조 내에서 소득보장의 지출과 사회투자의 지출의 관계를 직접적으로 분석할 필요가 있는 것이다. 이에 본 연구는 새로운 위험에 대한 소득보장지출 증가와 사회투자지출 증가를 비교하여 복지국가의 사회지출 구조변화를 분석하고자 한다.

1) 사회정책을 은퇴자를 위한 노령연금(old age cash benefits), 현직 근로자의 소득유지를 위한 지출(disability cash benefits, occupational injury and disease benefits; sickness benefits; survivors' pensions; family cash benefits, unemployment compensations; health expenditures; housing benefits; and other policies), 그리고 가족지원과 적극적 노동시장정책(services for elderly or disabled persons; family services; active labor market policy)으로 구별하고 복지체제는 Anglo-Saxon world, Scandinavia, Continental Europ, 그리고 Eastern Europe으로 구분하고 있다.



### 3. 연구방법 및 분석자료

#### 1) 연구기간 및 대상

본 연구의 분석기간은 1990-2007년이다. 본 연구의 주요 관심은 새로운 사회적 위험에 대한 선진복지국가들의 정책적 대응 변화이다. 따라서 탈산업화와 세계화, 그리고 인구고령화 및 가족구조의 변화 등 새로운 사회적 위험이 구체화되던 1980년대부터 현재까지가 본 연구의 관심 시기라 할 수 있다. 그런데, 사회적 위험에 대한 국가의 정책적 대응은 즉각적이지 않을 뿐만 아니라, 본 연구가 정책의 부분적 변화보다는 복지국가의 전체적 방향 전환을 분석하고 있기 때문에 분석기간은 1980년대 이후부터가 적합한 것으로 사료된다. 또한 OECD는 본 연구의 주요변수들 중 하나인 사회지출자료(OECD Social Expenditure Database: 이하 SOCX)를 1980년부터 제공하고 있으나, 한국을 포함한 일부 국가들에 대한 자료는 1990년부터 2007년까지 제공하고 있다. 따라서 좀 더 많은 OECD 회원국을 분석대상에 포함시키고 복지국가의 재편방향을 파악하는데 적합한 1990-2007년을 연구시기로 정하였다.

본 연구는 34개 OECD 회원국 중 27개 회원국을 분석대상으로 한다. 본 연구의 주요 관심을 고려할 때, 선진복지국가가 적합하리라 생각된다. 분석대상에 포함된 국가는 오스트레일리아(AUS), 오스트리아(AUT), 벨기에(BEL), 캐나다(CAN), 체코(CZE), 덴마크(DNK), 핀란드(FIN), 프랑스(FRA), 독일(DEU), 그리스(GRC), 아이슬란드(ISL), 아일랜드(IRL), 이탈리아(ITA), 일본(JPN), 한국(KOR), 룩셈부르크(LUX), 멕시코(MEX), 네덜란드(NLD), 뉴질랜드(NZL), 노르웨이(NOR), 폴란드(POL), 포르투갈(PRT), 스페인(ESP), 스웨덴(SWE), 스위스(CHE), 영국(혹), 미국(USA) 등이다. OECD 회원국 중 7개의 국가가 분석대상에 제외되어 있는 데, 그 이유는 본 연구의 주요 변수들의 자료가 확보되지 않았기 때문이다.<sup>2)</sup>

#### 2) 분석자료 및 변수

##### (1) 종속변수

새로운 사회적 위험과 사회지출구조의 관계를 분석하기 위해, 본 연구는 OECD가 제공하는 자료를 중심으로 1990-2007년까지 패널데이터를 구축하였다. 종속변수는 이항변수로서 사회지출구조의 변화가 사용되었는데, GDP 대비 사회투자지출 비율과 소득보장지출 비율의 변화를 비교하여 사회투자지출 비율의 변화가 더 클 경우 1, 그렇지 않으면 0으로 코딩하였다. 사회투자지출 비율의 변화가 소득보장지출 비율의 변화보다 더 크다는 것은 경제 및 사회구조의 변화에 대한 복지국가들의 대응전략이

2) 분석대상에서 제외된 국가는 칠레, 에스토니아, 헝가리, 이스라엘, 슬로바키아, 슬로베니아, 터키 등이다.

변화한 것을 의미한다. 즉 새로운 사회적 위험구조에 대해 복지국가의 정책방향이 소비적 사회정책보다는 생산적 사회정책 중심으로 재편되었음을 나타낸다.

현재 OECD는 사회지출을 노령, 유족, 장애, 보건, 가족, 적극적 노동시장, 실업, 주거, 기타 등 9개의 분야로 분류하고 있다. 이들 분야는 지출형태에 따라 현금과 현물로 세분화되어 있다. 노령, 장애 관련, 가족, 기타 분야는 현금과 현물로 구성되어 있고, 유족과 실업 분야는 현금만으로, 그리고 보건, 적극적 노동시장, 주거 분야는 현물만으로 되어 있어 총 13개 항목으로 세분화될 수 있다.

본 연구는 총 13개의 사회지출 항목을 과거의 위험에 대응하는 소득보장지출과 새로운 위험에 대응하는 사회투자지출로 재분류하였다(〈표 2〉). 이러한 분류는 앞의 이론적 배경에서 언급한 사회투자 전략에 기초하여 이루어졌다. 사회투자전략의 핵심은 복지국가의 자원을 수동적인 소득보전에서 적극적인 사회정책으로, 시장으로부터 배제된 시민들은 소득이전보다는 활성화 정책을 통해 경제활동을 촉진하도록 하는 것에 있다(김교성, 2008; 양재진 외, 2008; 유희원·최영, 2009; Bernard and Boucher, 2007). 따라서 소득보장지출은 전통적 사회위험 담지자인 남성 산업노동자의 소득중단 및 상실에 대응하는 것으로 소득보전과 소득이전 중심의 정책들로 구성되어 있는데, 본 연구에서는 노령(현금), 유족, 장애·산재 및 질병, 실업, 공공부조를 포함한 기타, 가족(현금), 그리고 주거 분야의 지출들로 구성하였다. 사회투자지출은 새로운 사회적 위험에 대한 생산적 사회정책으로 인적자본과 사회적 자본에 투자하는 것을 의미하는 것으로 적극적 노동시장을 포함한 활성화정책과 아동 및 여성에 대한 서비스 프로그램에 대한 지출들로 구성되어 있다. 여기에는 적극적 노동시장 지출과 서비스 프로그램이라고 할 수 있는 노인(현물),<sup>3)</sup> 가족(현물), 그리고 보건 분야의 지출이 포함되어 있다. 한편, OECD는 사회지출을 그 출처에 따라 공공 사회지출(public social expenditures), 민간부분의 법정사회지출(mandatory private social expenditures), 그리고 민간부분의 자발적 사회지출(voluntary private social expenditures)로 구분하고 있다. 본 연구에서는 사회지출이 새로운 사회적 위험에 대한 국가의 사회적 조정과정이라고 생각하고 국가의 직접적 개입이라 할 수 있는 공공 사회지출만을 분석한다.

〈표 2〉 사회투자전략에 의한 OECD 사회지출의 성격 분류

사회지출 성격	사회지출 영역
수요 (과거의 위험에 대한 소비성 소득보장)	노령(현금), 유족, 장애관련, 실업, 기타(공공부조 포함), 가족(현금), 주거
공급 (새로운 위험에 대한 생산적 사회투자)	적극적 노동시장 정책, 가족(현물), 노령(현물), 보건

주: 유족과 실업 분야지출은 현금, 보건, 적극적 노동시장, 주거 분야의 지출은 현물, 기타분야의 지출은 현금과 현물을 모두 포함한 것임.

3) 노령분야의 지출 중 현물지급은 노인들에 대한 돌봄 서비스를 의미하는 것으로 소득보장의 성격보다는 사회투자전략의 하나인 가족지원에 포함될 수 있다(김교성, 2008; 유희원·최영, 2009).

(2) 설명변수

본 연구의 설명변수들은 구체적인 새로운 사회적 위험보다는 새로운 사회적 위험을 발생하게 하는 경제 및 사회적 구조의 변화들로 구성되어 있다. 사회지출의 결정요인들은 다양하다. 그러나 본 연구의 목적이 기존의 위험과 새로운 위험을 구분하고 이에 대응하는 지출구조의 변화에 주목하고 있기 때문에 세세한 위험보다는 전체적인 복지환경의 변화에 초점을 두었다. 선행연구에서 공통적으로 지적되고 있는 경제 및 사회적 구조의 변화인 세계화와 탈산업화(Hicks and Swank, 1992; Swank, 2001; Iversen, 2005: 183-216), 그리고 인구고령화와 가족구조의 변화(Armingeon, 2006; Bonoli, 2006; Keman et al., 2006)를 본 연구의 설명변수로 채택하였다.

본 연구에서 세계화는 무역 개방도로 정의되었고, GDP 대비 총 교역비용 비율의 변화로 측정되었다. 탈산업화는 이차산업 중심에서 벗어나 삼차산업이 한 사회를 지배하는 것을 의미하는 것으로 총 고용자수 대비 서비스분야 종사자 비율의 변화로 측정되었다. 이들 자료는 OECD의 각국 연도별 자료에서 추출되었다.

인구고령화는 한 사회에서의 노인인구의 비중을 의미하는 것으로 전체 인구 대비 65세 이상 인구 비율 변화로 측정되었다. 가족구조의 변화는 여성의 고용률 변화와 아동인구 비율의 변화로 측정되었다. 여성의 고용률은 여성의 경제활동인구 대비 여성고용자수 비율의 변화이고, 아동인구의 비율은 전체인구 대비 15세미만 아동 비율의 변화이다. 두 변수에 대한 자료 또한 OECD의 각국 연도별 자료를 사용하였다.

<표 3> 분석에 사용된 변수들의 정의 및 출처

변수명		변수의 측정	출처
종속 변수	사회지출 구조변화	연도별 사회투자지출과 소득보장지출의 크기 비교. 사회투자지출의 증가가 더 클 경우 1, 그렇지 않으면 0	stats.oecd.org
독립 변수	무역 개방도	연도별 GDP 대비 총 교역액 비율의 변화	stats.oecd.org
	탈산업화	연도별 서비스분야 종사자수/총고용자수 x 100의 변화	stats.oecd.org
	인구 고령화	연도별 65세 이상 인구수/총인구수 x 100의 변화	stats.oecd.org
	여성 고용률	연도별 여성고용자수/여성 경제활동인구 x 100의 변화	stats.oecd.org
	아동인구 비중	연도별 15세미만 인구수/총인구수 x 100의 변화	stats.oecd.org

### 3) 자료분석 방법

본 연구는 1990-2007년 사이의 27개 OECD 회원국을 대상으로 새로운 사회적 위험구조가 사회지출 구조변화에 미친 영향을 분석하고 있다. 종속변수인 사회지출 구조변화가 이항변수이기 때문에 모형 추정을 위해 로지스틱 회귀분석(logistic regression analysis)을 사용한다.

본 연구에서 사용된 자료는 횡단면 자료를 시계열로 결합한 패널데이터로 일반적인 회귀분석을 할 경우 이분산성(heteroscedasticity)과 자기상관(autocorrelation)의 문제를 가질 수 있다. 특히 국가나 지역을 패널 개체로 할 경우, 동시상관(contemporaneous correlation)의 문제가 대두되고, 오차항과 설명변수간의 상관관계가 존재하는 설명변수의 외생성 가정을 위배할 수 있다(민인식·최필선, 2009). 회귀분석의 선형성 위반의 문제를 해결하기 위해, 본 연구는 패널교정표준오차(Panel Corrected Standard Errors) 방법을 사용하여 모형을 추정한다(Beck and Katz, 1995). 한편, OECD 회원국들의 사회지출 경향은 각 국가의 정치환경과 제도적 유산에 따라 달라질 수 있다(권형기, 2007; Merkel, 2001). 그런데 선진복지국가의 경우 정치체제가 거의 변동이 없고, 경제적 상황의 악화로 정부당파성의 영향이 줄어드는 경향이 있는 것도 사실이다(Pierson, 1996; Huber and Stephens, 2006). 따라서 본 연구에서는 정치환경 및 제도적 유산을 시간이 지나도 변하지 않는 패널 개체의 특성으로 간주하고 고정효과 모형으로 추정한다. 본 연구의 분석모형은 다음과 같다.

$$SESC = \beta_1 \Delta TOR_{ij} + \beta_2 \Delta DIR_{ij} + \beta_3 \Delta ASR_{ij} + \beta_4 \Delta WER_{ij} + \beta_5 \Delta CPR_{ij} + \epsilon_{ij}^4$$

(SESC: 사회지출구조변화, TOR: 무역개방도, DIR: 탈산업화, ASR: 인구고령화, WER: 여성고용률, CPR: 아동인구비중,  $\epsilon$ : 순수한 오차항, i: 국가, j: 시간)

## 4. 분석결과

### 1) 기술통계 분석

이항변수인 종속변수의 빈도를 살펴보면 소득보장지출보다 사회투자지출이 더 큰 경우는 전체 459 사례 중 216개로 47.06 퍼센트를 차지하고 있다.<sup>5)</sup> 한편, 사회지출구조가 시간에 따라 어떻게 변화했는

4) 패널데이터의 회귀모형의 경우 오차항이 2개로 구성되어 있다. 하나는 시간에 따라 변하지 않는 패널의 개체특성인  $v_i$ 와 다른 하나는 시간과 패널 개체에 따라 변하는 순수한 오차항을 나타내는  $\epsilon_{ij}$ 이다(민인식·최필선, 2009). 본 연구에서는 시간이 지나도 변하지 않는 정치환경과 제도적 유산인 오차항  $v_i$ 를 제거하여 고정효과 모형을 추정하였다.

5) 종속변수 산출에 사용된 사회투자지출의 변화와 소득보장지출의 변화의 평균은 각각 .095(표준편차

지를 파악하기 위해 조건부 전이확률(conditional transition probability)을 계산할 필요가 있다(〈표 4〉).<sup>6)</sup> 사회지출구조 내에서 소득보장지출이 사회투자지출보다 크거나 같은 경우 1년 후에도 그대로 일 확률은 53.45 퍼센트이고, 사회투자지출이 더 클 확률은 46.55 퍼센트로 나타났다. 반대로 사회투자지출이 소득보장지출보다 큰 경우 1년 후에 소득보장지출이 더 크거나 같은 확률은 38.19 퍼센트이고, 그대로 사회투자지출이 더 클 확률은 61.81 퍼센트로 나타났다.

〈표 4〉 종속변수의 조건부 전이확률

(단위: 개, %)

	소득보장지출 ≥ 사회투자지출 (t+1)	소득보장지출 < 사회투자지출 (t+1)	총 합계
소득보장지출 ≥ 사회투자지출 (t)	93 (53.45)	81 (46.55)	174 (100.00)
소득보장지출 < 사회투자지출 (t)	72 (27.91)	186 (72.09)	258 (100.00)
총 합계	165 (38.19)	267 (61.81)	432 (100.00)

분석에 사용된 설명변수들의 기술통계는 〈표 5〉에 제시되어 있다. 먼저 세계화 정도의 지표로 사용된 무역개방도 변화의 평균은 1.652(표준편차 2.889) 퍼센트 포인트이고,<sup>7)</sup> 탈산업화 지표인 서비스업종사자비율 변화의 평균은 .640(표준편차1.648) 퍼센트 포인트로 나타났다. 분석대상 국가들의 무역개방도와 서비스업 종사자 비율이 매년 전년도에 비해 평균적으로 증가한 것으로 보아 세계화와 탈산업화가 평균적으로 심화되었다고 할 수 있다. 분석기간 동안 무역개방도가 가장 감소한 국가는 -19.449 퍼센트 포인트의 2003년 아일랜드였고, 2004년 룩셈부르크는 30.282 퍼센트 포인트로 무역개방도가 가장 증가한 국가였다. 서비스업 종사자 비율의 경우, 1998년 포르투갈(-3.683 퍼센트 포인트)이 가장 많이 감소한 국가였고, 1992년 포르투갈(8.933 퍼센트 포인트)은 가장 많이 증가한 국가로 나타났다.

인구고령화 정도를 나타내는 65세 이상 인구비율 변화의 평균은 .132(표준편차 .158) 퍼센트 포인트로 분석대상 국가들의 노인인구의 비중은 매년 늘고 있는 것으로 나타났고, 노인인구의 비율이 가장 많이 증가한 나라는 2005년 일본(.680 퍼센트 포인트)이었고, 가장 많이 감소한 나라는 2000년 룩

.329), .035(표준편차 .660)로써 분석기간 동안 사회투자지출과 소득보장지출 모두 증가했음을 알 수 있다.

6) 조건부 전이확률은 범주형 변수의 현재(t) 상태가 다음 기(t+1)에서 어떤 상태인지를 확률로서 나타낸 것이다(민인식·최필선, 2009).

7) 무역개방도 변화의 평균이 1.652 퍼센트 포인트라는 것은 분석대상 국가들의 GDP 대비 총 수출입 비율이 매년 1.652 퍼센트 포인트 증가했음을 의미한다. 분석대상 국가들의 1990년 무역개방도는 평균 64.010 퍼센트로 17년 동안 매년 1.652 퍼센트 포인트 증가하여 2007년 평균 무역개방도는 92.094 퍼센트가 된다.

셈부르크(-.205 퍼센트 포인트)로 나타났다. 실제로 분석대상 국가들의 평균 노인인구 비중은 14.020 퍼센트로 OECD 국가들이 전체적으로 고령화 사회(aging society)를 지나 고령사회(aged society)에 진입했음을 알 수 있다.<sup>8)</sup> 이와는 반대로, 15세 미만의 아동인구비율은 분석기간 동안 매년 평균적으로 .189 퍼센트 포인트 감소했으며 표준편차는 .214이다. 아동인구비율이 가장 많이 감소한 나라는 1992년 아이슬란드(-8.133 퍼센트 포인트)이고 가장 많이 증가한 나라는 1996년 덴마크(0.269 퍼센트 포인트)로 관찰되었다. 여성 고용률 변화의 평균은 .455 퍼센트 포인트이고 표준편차는 1.089로서 여성 고용률은 지속적으로 증가한 것으로 확인되었다. 1992년 핀란드(-4.611 퍼센트 포인트)는 여성 고용률이 가장 감소한 국가이고, 1991년 독일(4.155 퍼센트 포인트)은 가장 증가한 국가이다.

〈표 5〉 설명변수들의 기술통계

(단위: 퍼센트 포인트)

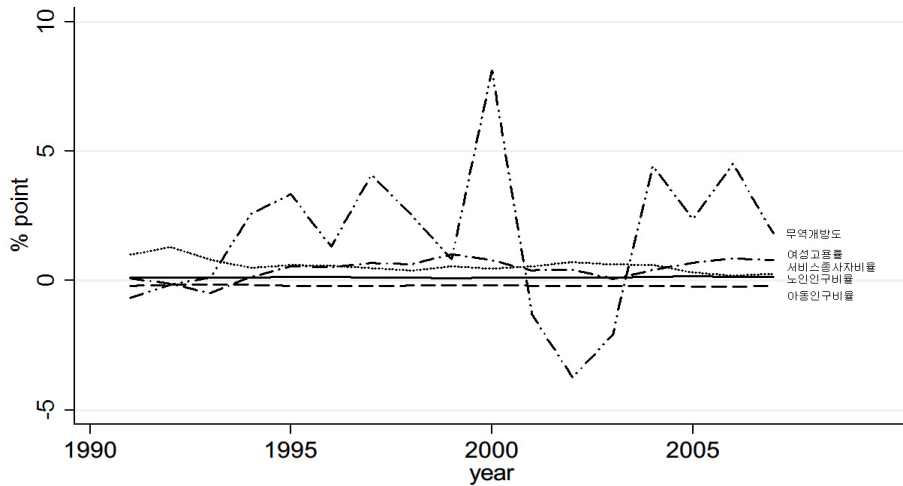
변수	평균	표준편차	최소값 (국가, 년도)	최대값 (국가, 년도)
무역개방도 (n=456)	1.652	4.868	-19.449 (IRL, 2003)	30.282 (LUX, 2004)
서비스업중사자비율 (n=456)	.584	.816	-3.638 (PRT, 1998)	8.933 (PRT, 1992)
노인인구비율 (n=459)	.132	.158	-.205 (LUX, 2000)	.680 (JPN, 2005)
아동인구비율 (n=459)	-.189	.214	-.736 (PRT, 1991)	.269 (DNK, 1996)
여성고용률 (n=447)	.455	1.089	-4.611 (FIN, 1992)	4.155 (DEU, 1991)

주: 패널데이터의 기초통계량은 각 변수에 대해 전체 관측치(overall), 패널 그룹간(between group), 패널 그룹내(within group) 세 가지로 나누어 그 결과를 보여준다. 평균의 경우 세 가지 관측치가 같지만, 표준편차는 서로 다르다. 이 표에서의 표준편차는 전체 관측치에 대한 것이다.

설명변수들의 연도별 평균변화의 추세는 〈그림 1〉과 같다.<sup>9)</sup> GDP 대비 정부부채비율은 1990년대 초반 크게 증가하였다가 1995 이후부터는 감소하는 경향을 보이고 있다. 무역지수비율은 2000년까지 계속 증가하다가 2000년대 초반 잠시 감소한 후 중반부터 다시 증가하고 있다. 서비스업중사자 비율은 분석기간 동안 감소한 적이 없이 지속적으로 증가추세를 나타내고 있는데 2000년대 초반 이후부터는 그 증가 폭이 작아지고 있다.

8) UN은 전체인구 중 65세 이상 인구비율이 7% 이상-14% 미만인 사회를 고령화 사회(aging society), 14% 이상-20% 미만의 사회를 고령사회(aged society), 그리고 20% 이상인 사회를 초고령사회(super-aged society)로 분류하고 있다.

9) 종속변수 산출에 사용된 소득보장지출과 사회투자지출의 연도별 평균의 변화 추세는 다음 그림과 같다.

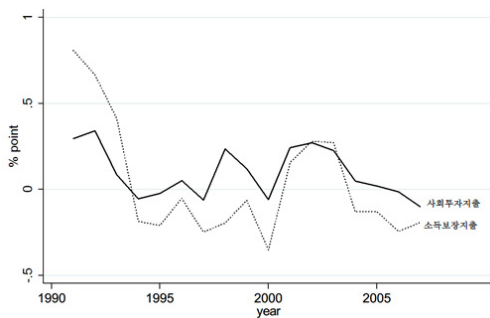


〈그림 1〉 설명변수들의 연도별 평균의 변화 추세

아동인구와 노인인구의 비율은 연도에 따라 증감의 폭이 매우 작아 일정한 추세를 보여주고 있다. 15세 미만의 아동인구비율은 분석기간 동안 증가한 적이 없는 반면, 65세 이상의 노인인구비율은 감소한 적이 없는 것으로 나타났다. 여성의 고용률은 1990년대 초반 잠깐의 감소를 보인 후 일정한 증가추세를 나타내고 있다.

## 2) 새로운 사회적 위험구조 대한 사회지출구조의 변화

복지환경의 변화 및 새로운 사회적 위험에 대한 사회지출구조의 변화를 분석한 결과, 무역개방도의 변화( $p < .005$ ), 아동인구비율의 변화( $p < .100$ ), 그리고 여성 고용률의 변화( $p < .001$ )가 사회지출 구조변화에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 무역개방도가 증가할수록, 아동인구비율이 감소할수록 그리고 여성 고용률이 증가할수록 소득보장지출보다는 사회투자지출 증가가 더 클 확률이 높은 것으로 분석되었다. 서비스중사자비율과 노인인구비율의 변화는 사회지출 구조변화에 통계적으로 유의미하지 못한 것으로 나타났다.



〈표 6〉 새로운 사회적 위험에 대한 사회지출 구조변화 분석결과

	Coef.	S.E.	Odds Ratio	z-value
무역개방도	.073*	.027	1.076	2.71
서비스중사자비율	-.180	.168	.835	-1.07
노인인구비율	-1.538	1.376	.215	-1.12
아동인구비율	-2.526**	.875	.080	-2.89
여성고용률	.637***	.128	1.891	4.98
N	446			
number of groups	27			
LR chi <sup>2</sup> (5)	57.42***			
Log Likelihood	-198.957			

\*p&lt;.010, \*\*p&lt;.005, \*\*\*p&lt;.001

이들 변수들의 단위당 변화에 따른 영향력 차이를 살펴보면, GDP 대비 무역개방도가 1 퍼센트 증가할 때 사회투자지출이 소득보장지출보다 더 크게 증가할 승산이 1.076(p<.010)배로써 무역개방도가 증가할수록 소득보장지출의 증가보다는 사회투자지출의 증가가 더 크다고 할 수 있다. 예를 들어, 무역개방도가 1 퍼센트 증가할 때 소득보장지출의 증가 승산이 1이라면 사회투자지출의 증가 승산은 1.076으로써 사회투자지출의 증가는 소득보장지출 증가의 107.6 퍼센트 수준이라는 것이다. 이는 무역개방도로 대표되는 세계화정도가 높을수록 소득보장정책보다는 사회투자정책들에 대한 지출의 증가가 더 크다는 것을 의미한다.

아동인구비율의 경우, 1 퍼센트 증가할수록 사회투자지출의 증가가 소득보장지출의 증가보다 더 클 승산이 .080(p<.005)배로써 아동인구비율이 증가할수록 사회투자지출의 증가는 소득보장지출 증가의 8.0 퍼센트 수준에 불과하다. 즉 아동인구비율이 감소할수록 소득보장지출의 증가보다는 사회투자지출의 증가가 더 뚜렷하다고 할 수 있다. 여성의 고용률은 1 퍼센트 증가할수록 사회투자지출이 소득보장지출의 증가보다 더 클 승산이 1.891(p<.001)배로써 여성 고용률이 증가할수록 사회투자지출의 증가가 소득보장지출의 증가보다 더 크다고 할 수 있다.

〈표 7〉 새로운 사회적 위험의 사회지출구조변화에 대한 한계효과

	dy/dx	S.E.	z-value
무역개방도	.017*	.006	2.75
서비스중사자비율	-.041	.040	-1.03
노인인구비율	-.354	.329	-1.08
아동인구비율	-.581**	.189	-3.08
여성고용률	.146***	.027	5.37

\*p&lt;.010, \*\*p&lt;.005, \*\*\*p&lt;.001



새로운 사회적 위험 변수들의 사회지출구조변화에 대한 구체적 한계효과를 계산하면 <표 7>과 같다. 무역개방도의 증가가 소득보장지출보다 사회투자지출의 증가에 더 크게 영향을 미칠 한계효과는 .017( $p < .010$ )로써, GDP 대비 무역교역량의 비율이 1 퍼센트 증가할 때 사회투자지출이 소득보장지출보다 더 크게 증가할 확률이 평균적으로 1.7 퍼센트 높은 것으로 나타났다. 15세 미만 아동인구비율은 1 퍼센트 감소할 때 사회투자지출의 증가는 소득보장지출의 증가보다 클 확률이 58.1 퍼센트로 분석되었으나, 여성 고용률의 경우 1 퍼센트 증가할 때 사회투자지출의 증가가 더 클 확률이 14.6 퍼센트로 나타났다.

## 5. 결론 및 논의

본 연구는 1990-2007년까지 27개 OECD 회원국을 대상으로 새로운 사회적 위험구조에 대한 복지국의 사회지출의 구조변화를 실증적으로 분석하고 있다. 1980년대 이후 경제 및 사회구조의 변화가 기존과는 다른 사회적 위험을 발생시키고, 이에 대한 복지국의 대응전략 또한 기존의 소득보장정책 중심에서 사회투자정책으로 변화하였음을 가정하고, 새로운 사회적 위험구조가 사회지출구조 변화에 미치는 영향을 분석하였다. 새로운 사회적 위험구조로는 세계화, 탈산업화, 인구고령화, 아동인구비중, 그리고 여성의 경제참여를 선정하였고, 사회지출의 구조변화 여부는 소득보장지출과 사회투자지출의 크기 변화를 비교하여 결정하였다.

분석결과, 첫째 새로운 사회적 위험구조를 형성하는 5개의 변수들 중 무역개방도로 측정된 세계화, 15세 미만의 아동인구의 비율로 측정된 아동인구비중, 그리고 여성의 고용률로 측정된 여성의 경제참여가 사회지출구조의 변화에 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 무역개방도가 증가할수록, 아동인구비중이 감소할수록, 그리고 여성의 경제참여가 증가할수록 소득보장지출 크기보다는 사회투자지출의 크기가 더 클 확률이 높다.

둘째, 서비스종사자의 비율로 측정된 탈산업화와 65세 이상의 노인인구의 비율로 측정된 인구고령화는 사회지출 구조변화에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 두 변수에 대해 분석기간 동안 소득보장에 대한 지출의 증가가 사회투자지출의 증가보다 크거나 같은 것을 의미한다. 그 이유는 탈산업화의 경우 <그림 1>의 연도별 평균 변화 추이에서 보여 지듯이, 본 연구의 분석기간인 1990-2007년 사이에 서비스종사자의 비율 변화가 거의 없어 사회지출 구조변화에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 생각된다. 또한 Iversen(2005)의 연구결과에도 언급되었듯이, 탈산업화가 총 사회지출에는 긍정적인 효과를 보여주지만, 사회투자지출을 중심으로 한 구조변화에는 그 영향이 미미할 수 있다. 인구고령화의 경우 노인인구의 증가가 전통적 소득보장정책 중 하나인 노령연금의 현금지출에 직접적으로 영향을 미치고 있고, 한편으로는 사회투자정책이 노인인구보다는 청년층을 대상으로 하는 노동시장 참여와 관련된 활성화정책과 아동 및 여성의 복지서비스에 중점을 두고 있기 때문인 것으로 사료된다(Taylor-Gooby and Lasen, 2004; Anderson and Meyer, 2006).

이상의 결과를 정리하면, 경제·사회구조가 변화하면서 발생한 새로운 사회적 위험구조는 사회지출

의 구조를 개편하고 있다고 할 수 있다. 새로운 사회적 위험구조에 대해 소득보장지출과 사회투자지출의 증가가 모두 나타나고 있지만, 소득보장지출의 변화보다는 사회투자지출의 변화가 더 크다고 할 수 있다. 탈산업화와 인구고령화의 결과에서 보여 지듯이, 새로운 사회적 위험구조에 대해 선진복지국가의 복지체계가 소득이전 중심의 정책에서 고용을 통한 생산적 사회정책으로 완전히 전환하였다고 할 수 없지만, 전체적인 방향 전환은 어느 정도 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 사회지출 구조 변화의 중심은 복지국가의 지속성을 위해 소비적 사회정책으로부터 생산적 사회정책으로의 전환이라고 할 수 있다. 아직 사회투자를 기반으로 한 생산적 사회정책과 경제적 성과에 대한 연구가 부족하지만, 복지국가의 경제적 지속성을 담보하기 위해서는 노동시장 지원과 사회서비스 분야에 대한 좀 더 많은 자원배분이 필요하다고 할 수 있다.

한국에서도 복지환경의 변화에 대한 복지구조의 개편은 불가피한 것으로 보인다. 최근 한국의 새로운 사회적 위험구조 양상은 뚜렷하다. 2010년 한국의 무역개방도는 101.99%, 서비스종사자의 비율은 68.5%로 OECD 회원국들 중 상위에 위치해 있다. 65세 이상의 노인인구비율은 11%로 고령화 사회에 이미 진입해 있는 반면, 출산율은 1.2로 가장 낮은 실정이다. 이러한 경제 및 사회구조의 변화로 인한 새로운 위험에 대하여 국가의 정책적 대응은 기존의 것과는 달라야 할 것이다. 그런데 한국의 경우, 복지제도가 미성숙한 국가로서 새로운 사회적 위험구조에 대한 정책적 대응뿐만 아니라 소득보장체계의 확충도 필요하다고 할 수 있다. OECD 국가들이 사회투자지출로 사회지출구조가 변화하고 있지만, 이들 국가의 대부분이 소득보장지출을 중심으로 한 복지제도는 성숙한 국가라고 할 수 있다. 다른 말로 하면, 대부분의 선진복지국가들이 이미 소득보장체계가 확립되어 있는 상태에서 새로운 위험에 대한 지출을 확대하고 있는 추세에 있다고 할 수 있다. OECD의 평균 소득보장지출 16.4%인데 비해 한국은 7.0%에 불과하다. 한국의 적극적 노동시장정책과 가족지원 지출 또한 OECD의 평균에 미치지 못하고 있는 실정이다. 한국의 적극적 노동시장지출은 GDP 대비 0.1%, 가족지원지출은 0.5%로 OECD의 평균 0.5%와 2.3%에 비해 상대적으로 적은 수준이라고 할 수 있다. 따라서 한국은 소득보장정책과 사회투자정책에 대한 지출을 포함한 사회지출의 총량을 증가시키는 것이 필요하다. 새로운 사회적 위험에 대한 사회투자정책은 소득보장정책과의 상호작용을 통해 그 효과가 크게 나타날 수 있기 때문이다(김교성, 2008; 유희원·최영, 2009).

## 참고문헌

- 권혁용·신혜현, 2007, "OECD 국가의 경제적 제약과 당파적 헤게모니, 그리고 복지국가", 『한국정치학보』, 41(3): 122-154.
- 권형기, 2007, "세계화 시대 분화하는 자유주의: 영국과 아일랜드 비교 분석", 『국가전략』, 13(4): 69-100.
- 김교성, 2008, "사회투자전략에 기초한 복지국가의 유형과 성과", 『사회복지정책』, 35: 29-59.
- 김연명, 2007, "사회투자정책과 한국 사회정책의 미래", 『한국사회복지학회 2007년도 사회투자정책 심포지움 자료집』, 111-139, 서울: 한국사회복지학회.

- 김철주·박보영, 2006, “새로운 사회적 위험의 도래와 복지국가의 현대화”, 『사회복지정책』, 24(4): 317-336.
- 김태성·성경룡, 2000, 『복지국가론』, 서울: 나남출판사.
- 민인식·최필선, 2009, 『STATA 패널데이터 분석』, 서울: 한국STATA학회.
- 안재홍, 2005, “생산레짐과 정책레짐의 연계, 복지개혁의 정치, 그리고 노상정 관계의 변화: 스웨덴, 덴마크, 네덜란드, 오스트리아 비교”, 『국제정치논총』, 45(4): 331-356.
- 양재진·정형선·김혜원·이종태, 2008, 『사회정책의 제3의 길: 한국형 사회투자정책의 모색』, 서울: 백산서당.
- 유희원·최영, 2009, “사회투자정책의 경제적 성과에 관한 연구: 소득보장정책과의 상호작용효과를 중심으로”, 『사회보장연구』, 25(2): 141-169.
- 이혜경, 2007, “사회투자국가와 시민사회의 역할”, *Unpublished paper presented at The 5th United Way International Asia-Pacific Regional Conference*, Seoul, Korea, Aug. 21-24.
- Anderson, K. and Meyer, T., 2006, “New social risks and pension reform in Germany and Sweden: the politics of pension rights for childcare”, 171-191, in *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-war Social Policies to New Social Risks*, edited by Armingeon, K. and Bonoli, G., London: Routledge.
- Armingeon, K., 2006, “Reconciling competing claims of the welfare state clientele: The politics of old and new social risk coverage in comparative perspective”, 100-122, in *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-war Social Policies to New Social Risks*, edited by Armingeon, K. and Bonoli, G., London: Routledge.
- Aust, A. and Bonker, F., 2004, “New social risks in a conservative welfare state: the case of Germany”, 27-53, in *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, edited by Taylor-Gooby, P., Oxford: Oxford University Press.
- Bernard, P. and Boucher, G., 2007, “Institutional competitiveness, social investment, and welfare regimes”, *Regulation and Governance*, 1: 213-229
- Bonoli, G., 2006, “New social risks and the politics of post-industrial social policies”, 3-26, in *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-war Social Policies to New Social Risks*, edited by Armingeon, K. and Bonoli, G., London: Routledge.
- \_\_\_\_\_, 2010, *The political economy of active labour market policy*, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe (REC-WP 01/2010), Edinburgh: RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre.
- Esping-Andersen, G., 1996, “After the golden age? welfare state dilemmas in a global economy”, 1-31, in *Welfare States in Transition* edited by Esping-Andersen, G., London: Sage Publications.
- \_\_\_\_\_, 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Garrett, G. and Mitchell, D., 2001, “Globalization, government spending and taxation of the OECD”, *European Journal of Political Research*, 39(2): 145-177.
- Giddens, A., 2001, “Introduction”, 1-21, in *The Global Third Way Debate* edited by Giddens, A., Cambridge: Polity.
- Hicks, A. and Swank, D., 1992, “Politics, institutions, and welfare spending in industrialization

- democracies, 1960-82", *American Political Science Review*, 82: 658-674.
- Huber, E., and Stephens, J., 2006, "Combating old and new social risks", 143-168, in *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-war Social Policies to New Social Risks*, edited by Armingeon, K. and Bonoli, G., London: Routledge.
- Iversen, T., 2005, "Chapter 5. Coping with risk", 183-216, in *Capitalism, Democracy, and Welfare*, New York: Cambridge University Press.
- Iversen, T. and Wren, A., 1998, "Equality, employment, and budgetary restraint: The trilemma of the service economy", *World Politics*, 50(4): 507-546.
- Keman, H., Kersbergen, K. and Vis, B., 2006, "Political parties and new social risks", 27-51, in *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-war Social Policies to New Social Risks*, edited by Armingeon, K. and Bonoli, G., London: Routledge.
- Larsen, T. and Taylor-Gooby, P., 2004, "New risks at the EU level: A spillover from open market policies?", 181-208, in *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, edited by Taylor-Gooby, P., Oxford: Oxford University Press.
- Merkel, W., 2001, "The third ways of social democracy", 50-73, in *The Global Third Way Debate*, edited by Giddens, A., Cambridge: Polity.
- OECD, 2005, *Extending Opportunities: How Active Social Policy Can Benefit Us All*, Paris: OECD.
- Palier, B. and Mandin, C., 2004, "France: A new world of welfare for new social risks?", 111-131, in *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, edited by Taylor-Gooby, P., Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P., 1996, "The new politics of welfare state", *World Politics*, 48(2): 143-179.
- \_\_\_\_\_, 2001, "Post-industrial pressures on the mature welfare state", 80-104, in *The Politics of The Welfare State*, edited by Pierson, P., Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V., 2002, "Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment?", *Comparative Political Studies*, 35(2): 168-193.
- Swank, D., 2001, "Political institutions and welfare state restructuring: The impact of institutions on social policy change in developed democracies", 197-237, in *The New Politics of The Welfare State*, edited by Pierson, P., New York: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P., 2004, "New risks and social change", 1-28, in *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, edited by Taylor-Gooby, P., Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. and Larsen, T., 2004, "The UK-a test case for the liberal welfare state?", 55-82, in *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, edited by Taylor-Gooby, P., Oxford: Oxford University Press.

## The Changing Social Expenditure Structure of OECD Countries on A New Social Risk Structure

Byun, Young Woo

(Center for Social Welfare Research, Yonsei University)

This study explores a changing social expenditure structure of welfare states on new social risks, using logistic regression analysis with Panel Corrected Standard Errors Model on panel data of 1997-2007 years from 27 OECD nations. The result of this study presents that social expenditure structures have been adjusted with new social risk structure due to trade openness, female employment rates, and child population rates. Greater trade openness, higher women's employment rates, and lower child population rates are, more social investment expenditures are than income security expenditures. Rates of employment in service industries and elderly population rates are not statistically significant on the change of social expenditure structure. This result does not imply a complete switch from demand-based to supply-based social policy, but somewhat reflects transitions of a social welfare system for changing economic and social environments in order to sustain welfare state economically.

Key words: new social risk structure, income security expenditure, social investment expenditure, changing social expenditure structure

[논문 접수일 : 12. 10. 05, 심사일 : 12. 10. 16, 게재 확정일 : 12. 11. 01]