

소득보장과 사회서비스의 교환관계(trade-off) 연구*

문진영⁺

(서강대학교)

김윤영⁺⁺

(서강대학교)

[요약]

21세기 현재 복지국가가 당면한 최대의 과제는 전통적인 노동자를 대상으로 노령, 실업, 질병, 그리고 장애로 인한 소득의 상실에 대처하는 현금급여 중심의 소득유지 프로그램 위주로 운영된 '오래된 복지'와 청년, 실업자, 저숙련 노동자, 여성 그리고 비정규직 근로자를 대상으로 돌봄의 사회화를 통해서 개인의 역량을 키워주는 사회서비스 중심으로 운영되는 '새로운 복지'를 조화롭게 발전시키는 것이라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 본 논문은 복지국가의 전통적인 분류법에 의거하여 소득보장과 사회서비스라는 두 축으로 최근 복지국가 변화를 실증적으로 분석하여, 양자(兩者)간 관계의 성격을 규명하고자 한다. 이를 위하여 본 논문은 18개 OECD 국가를 대상으로, 1980년부터 2006년 전후의 사반세기에 걸친 시계열 자료를 통하여 소득보장과 사회서비스 지출의 증가를 측정하여 양자(兩者) 간에 교환관계(trade-off)가 성립하는지 여부를 분석하고자 하였다. 이러한 목적을 달성하기 위한 본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 현금급여와 현물급여의 개념과 차이를 이론적으로 살펴보고, 소득보장과 사회서비스의 교환성(trade-off)을 세 기둥 접근법(Three Pillars Approach)을 통해서 살펴보았다. 이어 제3장 연구방법에서는 본 연구의 주요 연구방법론인 그랜저 패널분석 모형을 설명하였다. 본 논문의 본문에 해당하는 제4장에서는 소득과 사회서비스의 교환관계성 여부를 상관관계와 그랜저 패널방법을 통해서 분석하였다. 결론적으로 소득보장과 사회서비스는 교환관계가 성립하는 대체재가 아니라 상호 보완재라는 점이 입증되었다.

주제어: 소득보장, 사회서비스, 교환관계(trade-off), 세 기둥 접근법(Three Pillars Approach), 그랜저 패널분석

* 이 연구는 2014년 한국사회복지학회 춘계학술대회 기획주제발표에서 발표된 내용을 수정·보완 한 것임을 밝힌다.

+ 주저자

++ 교신저자

1. 연구 문제와 목적

21세기 현재 복지국가가 당면한 최대의 과제는 20세기 중후반기 '오래된 복지(old welfare)'와 21세기 형 '새로운 복지(new welfare)'를 어떻게 조화시킬 것인가 하는 것이다. 즉, 전통적인 노동자를 대상으로 노령, 실업, 질병, 그리고 장애로 인한 소득의 상실에 대처하는 현금급여 중심의 소득유지 프로그램 위주로 운영된 '오래된 복지'와 청년, 실업자, 저숙련 노동자, 여성 그리고 비정규직 근로자를 대상으로 교육, 직업훈련이나 재훈련, 그리고 일가족 양립을 가능하게 하는 돌봄의 사회화를 통해서 개인의 역량을 키워주는 사회서비스 중심으로 운영되는 '새로운 복지'를 조화롭게 발전시키는 것이 시대적 과제로 대두되고 있다. 이러한 맥락에서 본 논문은 복지국가의 전통적인 분류법에 의거하여 소득보장과 사회서비스라는 두 축으로 최근 복지국가 변화를 실증적으로 분석하여, 양자(兩者)간 관계의 성격을 규명하고자 한다.

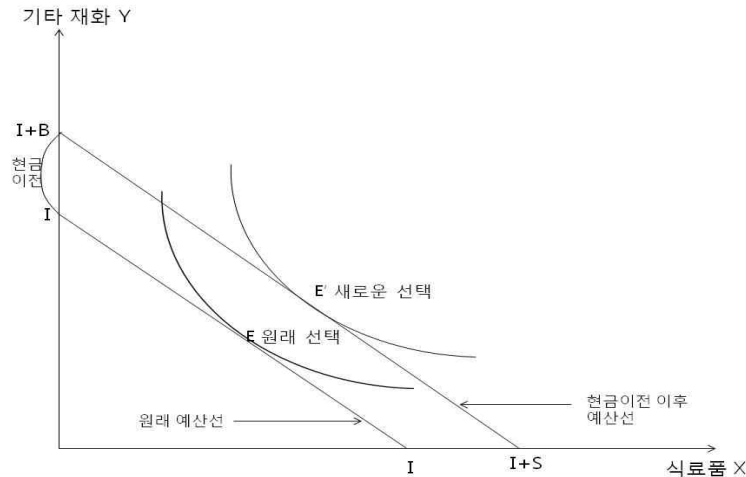
이를 위하여 본 논문은 18개 OECD 국가를 대상으로, 1980년부터 2006년 전후의 사반세기에 걸친 시계열 자료를 통하여 소득보장과 사회서비스 지출의 증가를 측정하여 양자(兩者) 간에 교환관계(trade-off)가 성립하는지 여부를 분석하고자 한다. 여기에서 교환관계라 함은 상호배타적이고 독립적인 두 개체가 동시적으로 존재하여, 한쪽이 늘어나면 상대적으로 다른 한쪽은 줄어들게 되는 현상을 의미한다. 예산 제약선에 변화가 없다는 가정 하에, 어느 해(t)에 현금급여 형태의 소득보장제도와 현물급여 형태의 사회서비스 제도가 일정한 비중으로 존재한 상태에서, 만약 그 이듬해(t+1)에 전자가 늘어난다면 후자는 상대적으로 줄어들게 되는 현상을 말한다. 따라서 우리는 이러한 양자 간의 비중의 변화를 분석함으로써 복지국가의 성격변화의 일단을 파악할 수 있다.

이러한 점에서, 현금으로 지급되는 소득보장과 현물로 제공되는 사회서비스가 서로 교환관계인지 여부는 복지국가의 방향을 설정하는데 있어서도 중요한 가늠자가 된다. 즉 소득보장과 사회서비스가 교환관계라면 양자 간에 택일(擇一)하여 집중하는 것이 바람직한 정책의 방향이 된다. 하지만 교환관계가 성립하지 않는다면, 양자 간 균형적 병행 발전이 가능하다. 이러한 맥락에서, 21세기 복지국가가 20세기 형 소득보장 중심의 고전적 복지국가에서 탈피하여, 교육·보건·고용·돌봄 등 사회서비스에 보다 많은 자원이 투자되는 현상에 대해서 두 개의 다른 해석이 가능하다. 만약 양자 간에 교환관계가 성립된다면, 기존의 현금 위주의 소득보장 제도를 줄여나가는 대신에 이를 사회서비스로 대체하는 방식으로 사회보장제도의 성격이 변화할 것이다. 하지만 양자 간에 교환관계가 성립하지 않는다면, 현금 위주의 소득보장제도라는 반석위에서 사회서비스 제도가 없혀서 병행발전 하는 것이다. 왜냐하면 양자는 대체관계가 아니라 연속적 축적 관계이기 때문이다.

2. 이론적 배경

1) 현금급여와 현물급여의 개념

사회복지학의 고전적인 질문 중의 하나가 공공기관에서 수혜자에게 지급하는 이전(transfer)의 형태로 현금급여(in cash)가 바람직한 것인가 아니면 현물급여(in kind)가 바람직한 것인가 하는 점이다. 물론 효용을 중시하는 경제학에서는 현금으로 지급되는 소득보장제도가 현물 서비스보다 훨씬 바람직하다고 설명하고 있다. 왜냐하면 현금으로 주어질 경우, 한정된 예산 내에서 자신의 효용을 극대화할 수 있는 여러 선택지가 주어지는 반면에, 현물급여는 선택의 폭이 매우 제한적이기 때문이다. 따라서 수급자는 소비자 주권이 실현되는 현금급여를 선호하며, 또한 이들의 소비가 시장거래를 통해서 이루어지기 때문에 시장왜곡도 발생하지 않는다. 이러한 현물급여와 현금급여의 교환관계를 이론적으로 설명하면 다음과 같다.

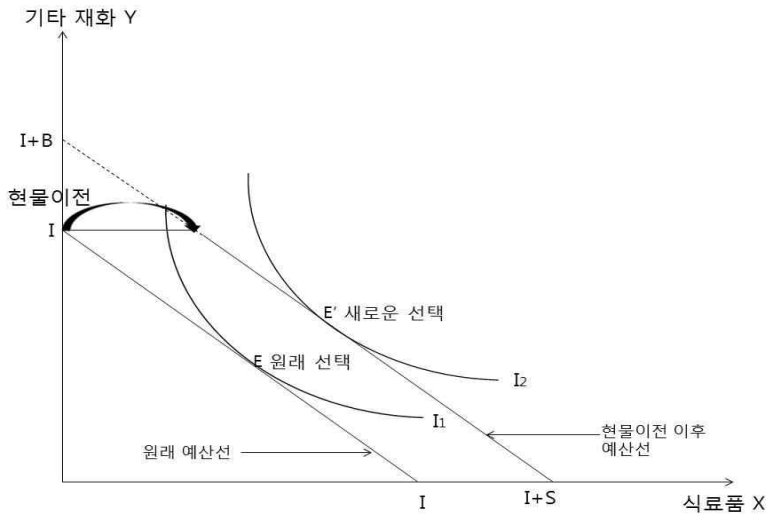


〈그림 1〉 현금이전 효과

개인의 효용함수를 $U(X = \text{식료품}, Y = \text{기타 재화})$ 라고 한다면, 개인은 무차별곡선 이론에 따라서 자신의 소득(I)을 가지고 효용이 극대화되는 방식으로 식료품(X) 또는 기타 재화(Y)를 구매하게 된다(균형점 E). 만약 이 개인에게 정부가 현금급여(B)를 지급한다면, 새로운 예산($I+B$)을 가지고 식료품과 기타 재화를 구매하게 되는데, 이 때 새로운 예산선이 생기고 무차별곡선이 우상향하면서 기존의 균형점(E)에서 새로운 균형점(E')으로 이동하게 된다. 즉 이전이 현금으로 이루어질 경우에는 소득효과만이 존재하므로 왜곡이 유발되지 않으며, 따라서 자신의 효용이 극대화되는 점에서

구매를 하게 된다. 이 경우에, 예산제약선의 기울기는 변화하지 않는다. 즉 현물을 받은 이후에도 식료품(X)을 사는데 1원을 더 쓰게 되면 기타 재화(Y)를 사는데 1원을 덜 써야 한다는 의미이다.

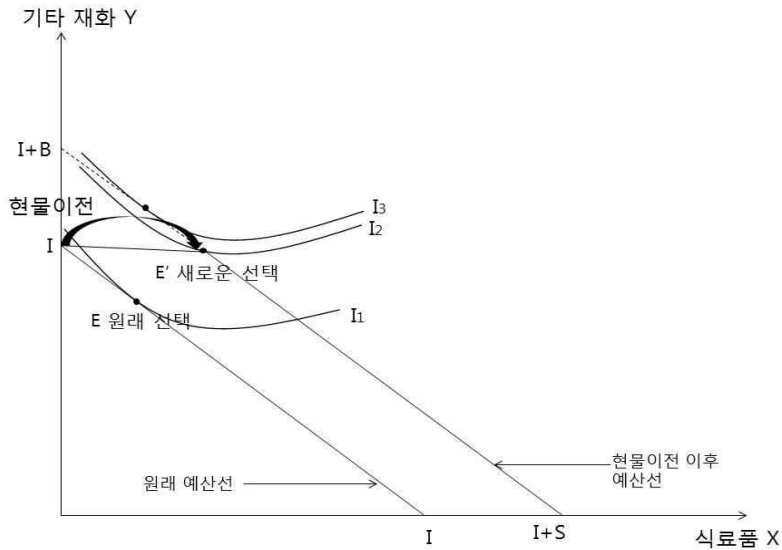
그렇다면 정부의 이전 형태가 현금이 아니라 현물이라도 식료품과 기타 재화 사이에 개인의 효용이 극대화될 수 있는가? 예를 들어서 한국의 기초생활보장제도의 전신(前身)인 생활보호제도에서는 1999년도까지 거택보호대상자에게 생계급여를 백미(白米)와 정맥(精麥)으로 지급하였다.¹⁾ 만약 당시 거택보호대상자가 현물로 지급된 수량보다 같거나 더 많은 백미와 정맥을 사용할 경우에는, 소비행위의 제약이 발생하지 않는다. 왜냐하면, 아래의 <그림 2>에서 알 수 있듯이, 현물로 지급받아서 절약된 예산으로 자유로운 소비를 할 수 있고, 지급된 현물 이상을 추가로 구매할 경우에는 과거와 마찬가지로 기회비용이 발생하기 때문이다. 이 경우에 현물이전²⁾은 사실상 현금이전과 같은 소득효과를 보이게 된다(임봉욱, 2015: 579).



<그림 2> 현물이전 효과 I

하지만 개인이 지급받은 현물보다 다른 재화를 선호할 경우, 예를 들어서 1999년 당시 거택보호대상자가 백미나 정맥보다 라면을 선호할 경우, 현물이전은 소비에 제약으로 작용하여 비효율을 유발할 수 있다. 아래의 <그림 3>에서 알 수 있듯이, 당시 거택보호대상자의 최대의 효용은 무차별곡선 I_2 의 효용이다. 하지만 만약 그가 백미나 정맥 대신에 현금으로 받아서 라면을 사먹는다면 무차별곡선 I_3 의 효용을 누렸을 것이다(임봉욱, 2015: 579-580). 이 경우, 현물 이전이 일어났기 때문에 개인의 효용이 적어도 ($I_3 - I_2$)만큼 저하되었다고 할 수 있다.³⁾

1) 국민기초생활보장제도가 시행된 2000년 이전 생활보호제도의 거택보호대상자는 1999년도 기준으로 1인당 월 백미 10kg, 정맥 2.5kg을 지급받았다. 대신에 부식비, 연료비, 피복비 그리고 월동비는 현금으로 지급받았다. 보건복지부, 1999년도 보건복지백서 <표 2-5-4> 참조.
 2) <그림 2>와 <그림 3>의 현물이전은 S원 어치의 식료품(현물)이 공급되었다는 것을 의미한다.



〈그림 3〉 현물이전 효과 II

그렇다면, 당연히 정부의 이전(transfer) 방식이 압도적으로 현금의 형태이어야 함에도 불구하고, 왜 어느 복지국가이건 현물급여는 여전히 커다란 비중을 차지하고 있는가? 이에 대해서는 여러 가지 설명이 가능하다. 무엇보다도 지적되는 부분이 정치적인 이유이다. 수급자보다 상대적으로 정치적인 영향력이 큰 납세자의 경우, 자신이 지불한 세금이 제대로 쓰이기 위해서는 목표효율성(target efficiency)이 높은 현물급여를 지지한다는 것이다. 게다가 이 사업을 주도하는 공무원의 경우에도 단순 지불업무에 그치는 현금급여보다는 다양한 수준에서 권한행사가 가능하고 해당 부서의 유지에도 도움이 되는 현물급여를 선호한다는 것이다. 이와 같이 재원을 책임지는 납세자와 사업을 담당하는 공무원이 선호하기 때문에, 현금급여가 가지고 있는 이론적 우위성에도 불구하고, 현물급여가 아직까지 건재하다는 것이다.

이러한 정치적인 이유 이외에도 현물급여가 건재한 이유는 다양하다. 우선 Currie와 Gahvani(2008)는 현물급여를 제공해야 하는 이유를 국가의 가부장적(paternalistic) 속성에서 찾고 있다. 일반적으로 가부장적 국가는 가치재(merit goods)를 선호하게 되는데, 여기에서 가치재란 개인들의 자발적인 선택에 의해서는 사회적으로 바람직한 수준까지 소비되지 않는 재화와 서비스를 말한다. 즉 가부장적 국가는 특정한 재화와 서비스(가치재)의 경우, 국민들에게 소비를 맡기는 것보다는 자신들이 생각하기에 바람직한 방향으로 소비하기를 원하기 때문에 현금급여보다는 현물급여를 선호한다는 것이다.

미국의 경제학자 Musgrave가 처음 개념화한 가치재란 “공공예산으로 투입되었을 때, 시장에 의해

3) 현시선호이론에 따르면, 효용은 직접적으로 관찰되거나 측정되지 못하기 때문에, 관찰된 결과(선택)를 가지고 그 선택에 따른 상대적인 효용의 크기를 측정하여야 한다. 〈그림 3〉의 경우에 (기수적) 효용의 감소분($I_3 - I_2$)을 측정하기 위해서는 구체적인 사례분석이 필요할 것이다.

서 제공되거나 사적으로 구입하는 것 이상으로 소비자의 만족이 제공되는 재화”(Musgrave, 1961: 13)로, 정부가 민간으로 하여금 이용하도록 조장하거나 강제하는 재화 및 서비스로 요약할 수 있다. 그런데 정부가 이용을 조장하고 강제할 만한 재화나 서비스가 되려면 두 가지 요건을 갖추어야 한다. 첫째는 그 재화나 서비스가 시장경제에만 맡겨 뒀서는 필요한 양만큼 소비되지 않는 것이어야 한다. 둘째는 그 재화나 서비스를 이용함으로써 '경제적 외부효과(economic externality)', 즉 거래에 참여하지 않는 제3자의 편익이 발생해야 한다. 대표적으로 공적인 교육서비스나 의료서비스와 같은 현물급여가 이에 해당한다.⁴⁾ 따라서 정부의 이전(transfer)사업의 목적이 재분배가 아니라 다른 재화의 소비를 줄이고 가치체를 사용하도록 장려하는 것이라면, (극단적인 예이기는 하지만) 가난한 사람으로부터 조세를 거두어서 다시 이들에게 현물급여를 제공하는 것도 논리적으로 맞다(Currie and Gahvani, 2008: 341). 다음 절에서는 사회복지정책에서 대표적인 현금급여와 현물급여인 소득보장 제도와 사회서비스를 살펴보고자 한다.

2) 소득보장과 사회서비스의 차이

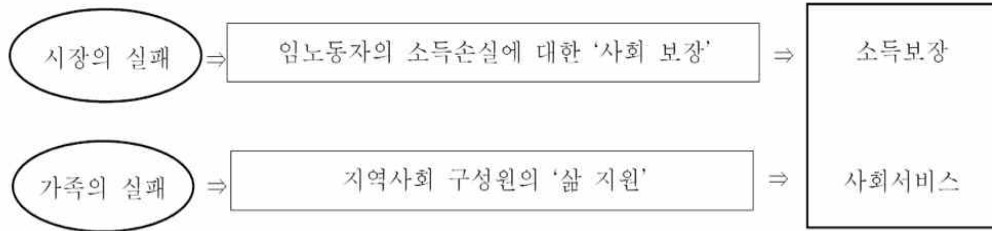
소득보장정책과 사회서비스정책의 역학관계를 알아보기 위해서는 각각의 개념이 명료하게 규명되어야 한다. 먼저 공적 이전(public transfer)을 통한 '소득보장'의 개념은 논리적으로나 실천적으로 명료한 편이다. 자본주의 시장경제에서 필연적으로 발생하는 사회적 위험에 빠진 개인과 가구에게 현금급여를 지급함으로써 소득을 유지할 수 있도록 하는 것이다. 다시 말해서, 사회보장제도는 시장에 실패에 대응하는 탈상품화 기제로서, 자본주의 사회의 시장면역력(market immunity)을 강화함으로써 위험을 관리하고 통제하는 기능을 수행한다.

반면에 사회서비스는 전통적인 가족의 영역이었던 돌봄과 지원기능을 사회화하는 탈가족화(de-familisation)의 성격을 가지고 있지만, 개념적으로 그리 명확한 편은 아니다. 이를 지칭하는 용어도 사회서비스(social service), 사회적 돌봄 서비스(social care service), 사회복지 서비스(social welfare service), 대인 사회서비스(personal social service), 인간 서비스(human service) 등 다양한 편이며, 이를 시행하는 나라마다 포괄 범주가 다르다. 예를 들자면, 영국을 포함한 영연방 국가의 경우 사회서비스는 소위 베버리지(Beveridge)의 5개 지주(five pillars)인 소득보장, 보건, 고용, 주거, 교육 서비스를 포함하지만, 독일을 포함한 유럽 국가에서는 보건이나 교육서비스는 사회서비스의 영역에서 제외하고 있다(Munday, 2007).

특히 바알(Bahle, 2003: 7)은 사회서비스가 인간과 인간이 직접 만나서 시공간을 공유하며 제공되는 대인 서비스로서 개인의 개별화된 '생활상의 지원'을 하는 것이기 때문에, 전체 국민을 대상으로 보편적인 인지력을 향상을 목적으로 하는 의무교육서비스나 예방을 목적으로 하는 보건의료서비스는 사회서비스에 포함되지 않는다고 한다. 한편 한국에서는 사회보장기본법이 2011년 전부개정 되면서,

4) 여기에서 가부장국가는 온정주의적 관점에서 무지한 소비자(consumer ignorance)로 하여금 일정한 소비를 하도록 강제하는 경향이 있는데, 이는 소비자주권(consumer sovereignty)을 침해하는 결과를 초래하기도 한다.

기존의 사회복지서비스와 관련제도를 포괄한 사회서비스를 새로이 규정(법 제3조)⁵⁾하고 있다.



자료: 박수지(2009) <그림 1>.

<그림 4> 사회보장 제도의 두 축인 소득보장과 사회서비스의 발전논리

한편, 복지국가의 역사적 맥락에서 보면, 소득보장과 사회서비스는 서로 상이한 발전과정을 통해서 제도화되었다. 즉 복지를 생산하고 분배하는 주체인 '가족', '시장', 그리고 '국가'의 역학관계 (Esping-Andersen, 1999) 속에서, 소득보장제도와 사회서비스는 전혀 다른 논리 속에서 형성되었다고 할 수 있다. 두 제도는 각각 '시장의 역할 vs. 가족의 역할', 그리고 '임금노동자의 소득손실 vs. 노인, 아동, 장애인의 돌봄'을 보완하거나 지원하기 위한 목적으로 설계되었다. 다시 말해서, 소득보장이 노동시장의 위험에 대비한 사회제도라면, 사회서비스는 생애 주기별 돌봄 공백의 위험을 보완하기 위해서 발전하였다. 따라서 국가 주도적인 활동으로 발전된 소득보장정책과 달리, 사회서비스는 지역사회 조직과의 관계 속에서 발전하였다(Bahle, 2005: 19). 복지국가의 확대과정에서 대부분의 소득보장정책이 중앙정부로 이전되었는데 반해 사회서비스는 지방정부의 역할로 남아 있게 된다. 사회서비스는 국가의 법률에 근거하지 않고 지방정부의 재량에 맡겨지게 되었다(윤홍식, 2011). 따라서, 사회서비스는 통합성이 낮고 소득보장에 견줘 제도화 과정에 오랜 시간이 소요되었다. 이런 상이한 맥락에서 발전한 소득보장 제도와 사회서비스 제도는 현재 사회보장 제도의 주요 영역으로 공존하고 있다(박수지, 2009: 158).

이렇듯, 소득보장과 사회서비스는 기본적으로 대상과 제도화의 과정에서 배타적인 속성을 가지고 발전해 왔다. 하지만 돌봄서비스와 현금급여를 병행하는 장기요양제도와 위기가정 지원정책의 사례에서 알 수 있듯이, 현실세계에서 양자 간에 상호보완적이고 중립적 관계를 보이고 있다. 그렇다면 [현금급여=소득보장] 그리고 [현물급여=사회서비스]로 어느 정도까지 등치시킬 수 있을 것인가? 현금

5) 사회보장기본법 제3조 4에 따르면 사회서비스란 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.” 하지만 이 조항을 면밀히 살펴보면, 사회서비스의 영역이 광범위하게 확대되었으나, 이를 실천하는 제도적 수단은 이에 조응하여 확대되지 못하고 여전히 사회복지서비스 수준에 머무르고 있는 문제가 있다. 이에 대한 자세한 논의는 남찬섭(2012)을 참조하시오.

급여의 형태는 매우 다양하지만 대표적으로 다음과 같은 세 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 인구사회학적 특성에 따라 수혜자가 되는 보편적 급여(demogrant)⁶⁾, 둘째, 공공부조제도로 대표되는 가구소득과 빈곤선 간 차이를 메워주는 보충급여(supplementary benefit), 그리고 셋째로는 사회보험료의 납부 기록에 의해서 지급되는 사회보험급여(insurance benefit)가 이에 해당한다. 이를 일반적으로 현금 혹은 소득이전(cash/ income transfer program)으로 명명하여 소득보장정책(income maintenance policy)과 거의 동일시해 왔다. 한편, OECD의 사회지출 데이터베이스(Social Expenditure Database 이하 SOCX)에서 제공하는 현물급여는 사회서비스와 거의 같은 맥락에서 이해되고 있는데 보육, 노인, 장애인에 대한 실질적 돌봄을 포함한다(OECD, 2014). 즉 교육과 의료서비스는 SOCX에서 다루지 않고 있는데 이는 앞서 Bahle(2005)이 정의한 사회서비스의 개념에도 어느 정도 부합한다. 결국 소득보장과 사회서비스는 개념적으로 각각 현금급여, 현물급여와 완전히 일치하지 않더라도, OECD가 제공하는 사회지출 데이터(social expenditure data)로 한정한다면 경험적 분석을 수행하기에는 적절한 지수가 될 수 있다.

3) 소득보장과 사회서비스의 교환성(trade-off)

(1) 교환관계의 정책적 의미

소득유지 프로그램을 통한 소득보장(현금급여)과 사회서비스(현물급여)의 관계성을 처음으로 논파한 사람은 아마도 Titmuss일 것이다. 그는 1967년 발표한 논문⁷⁾에서 당시 복지국가의 주요한 논쟁⁸⁾을 열거하면서, 이러한 논쟁의 연장선에서 현금 급여 중심의 소득보장과 현물로 주어지는 서비스 급여가 관련성에 대해서 주요한 질문⁹⁾을 던지고 있다(Titmuss, 1967: 58).

이를 기초로 현재 한국 사회의 여건에 비추어 새로이 논점을 정리하면 결국 “소득보장과 사회서비스는 교환관계(trade-off) 관계인가?”로 모아진다. 예를 들어서 노인 인구대상으로 시행하는 복지지출

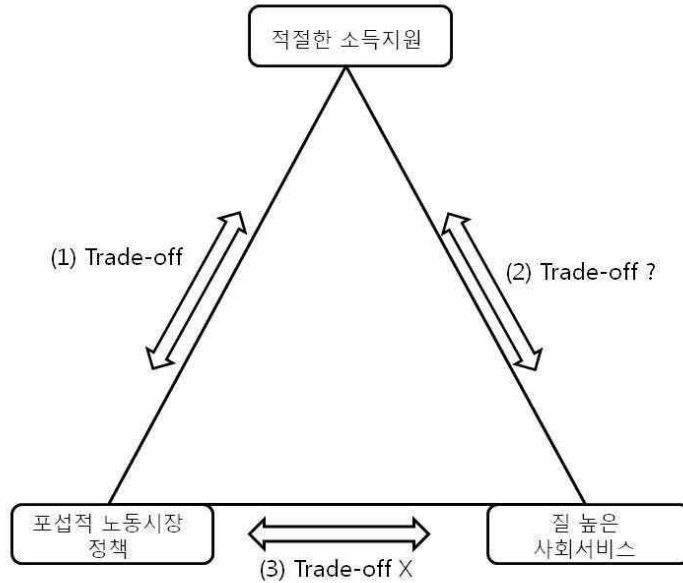
-
- 6) 소득보충적 성격의 급여인 아동수당은 소득보장보다 사회서비스로 분류되기도 하지만 이 개념에 더욱 적합하다. 대표적 노인수당인 기초연금과 연계해 보자면 아동수당 역시, 인구 사회학적 특성에 따른 보편적 급여로 보는 게 타당하다.
 - 7) 논문 제목은 ‘The Relationship between Income Maintenance and Social Service Benefits - An Overview’인데, 원래 이 논문은 1967년 5월 구 소련의 레닌그라드에서 개최된 국제사회보장회의(International Congress on Social Security)의 라운드 테이블 주제인 ‘사회보장과 사회서비스’의 도입부분으로 작성되었다.
 - 8) Titmuss가 정리한 당시 복지국가의 논쟁은, “사회보장제도가 어떠한 방향으로 재편되어야 하는가?”, “소득보장제도는 국민소득의 증가에 따라서 자연스럽게 소멸되도록 할 것인가?”, “다양한 소득계층 간의 소득재분배 효과를 실질적으로 더 강화할 것인가 아니면 약화시킬 것인가?”, “수급자격과 적용 범위를 조금 더 선별적으로 해서 자원을 취약계층에게 집중하여야 하는가?”, “수급 요건심사에 조건 부과를 엄격하게 할 것인가?” 등이다(Titmuss, 1967: 57-58).
 - 9) Titmuss가 제기한 질문은 “소득보장과 사회서비스를 관련지어 운영할 때 어떠한 문제점이 있는가?”, “급여를 제공하는 복지업무 담당자와 시민 간에 어떠한 문제가 있는가?”, “소득보장과 사회서비스 양자는 분리되어 운영될 수 있는가?”, “희소자원의 할당계획을 세울 때 어느 쪽에 정책적 우선 순위(priority)를 두어 균형을 맞추어 갈 것인가?” 등이다(Titmuss, 1967: 58).

의 경우, 기초연금과 같은 현금급여를 더욱 강화하여야 할 것인지 아니면 삶의 전반적인 만족도를 높일 수 있는 사회서비스 중심으로 재편하여야 하는지 정책적 판단의 기로에 서게 된다. 이럴 때 현금급여형 소득보장제도와 현물급여로서의 노인복지서비스의 교환관계 여부가 중요한 정책적 판단의 근거가 된다. 만약에 교환관계가 성립한다면, 어느 한쪽에 초점을 맞추어서 정책을 구상하여야 하지만, 이 관계가 성립하지 않는다면 양자(兩者)의 균형 발전이 더욱 중요한 정책적 과제가 된다. 다시 말해서, 양자가 교환적 대체관계라면, 어느 한쪽을 중심으로 사회보장제도가 재편되어야 한다. 예를 들어서 21세기 복지국가의 방향은 20세기형 현금급여 위주의 소득보장제도에서 벗어나서 사회서비스 중심으로 재편되어야 한다는 논리가 성립한다. 하지만 소득보장과 사회서비스가 본질적으로 교환관계가 아니라면, 20세기형 소득보장을 바탕으로 사회서비스 제도가 발전하는 축적적 병행발전도 가능하다.

(2) 세 기둥 접근법(Three Pillars Approach)과 삼자(三者) 교환관계

2008년 세계 경제위기 이후 유럽에서 빈곤이 '재발견'되면서, 유럽연합의 차원에서 빈곤에 대한 대책을 강구하여야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 이러한 흐름 속에서 2008년 10월 유럽연합 집행위원회(the European Commission)는 역내에 노동시장에서 소외된 사람들을 적극적으로 포섭하는(active inclusion) 권고안(Recommendation: Commission Communication COM(2008) 639 final)을 받아들였다. 이 권고안의 핵심은 ① 적절한 소득지원(adequate income support), ② 포섭적 노동시장(inclusive labour market), 그리고 ③ 질 높은 사회서비스(access to quality social services)라는 세 개의 기둥(three pillars)을 통합하는 것이다. 이러한 유럽 집행위원회가 받아들인 권고안은 2009년 5월 유럽의회(the European Parliament)에서 결의안(Resolution)의 형태로 통과되었으며(Frazer and Marlier, 2009: 5), 동년 12월 체결된 리스본 조약의 정신과 원칙에 반영되었다(Van Mechelen and Marchal, 2013: 4-5). 리스본 조약 이후 사회적 배제자에 대한 적극적 포섭은 유럽 사회정책의 근간을 이루게 된다.

하지만 이러한 세 개의 기둥이 안정적인 피라미드 구조물로 조화하며 공존하는 사회모델이 현실세계에서 가능할 것인가? 가능하지 않다면, 세 개의 기둥 간의 긴장관계는 어떠한 형태로 나타나는가? 그리고 세 개의 기둥을 양자(兩者)로 짝을 지어서 교환관계를 분석한다면, 어떤 결과가 나오는가? 아래의 <그림 5>는 2009년 발효한 리스본 조약에서 언급한 '적절한 소득지원'과 '포섭적 노동시장 정책', 그리고 '질 높은 사회서비스'로 구성된 세 개의 기둥 전략(three pillars strategy)을 그림으로 표현한 것이다. 이 그림의 삼자(三者)를 양자(兩者)관계로 짝을 지우면 다음과 같은 3개의 조합이 나온다.



〈그림 5〉 리스본 조약의 권고에 따른 삼자(三者) 교환 관계

첫째, 소득지원과 포섭적 노동시장정책은 기본적으로 교환관계이다. 일반적으로 현금으로 지급되는 실업급여 사업과 같은 소극적 노동시장 정책과 고용안정 사업이나 능력개발사업과 같은 고용서비스로 제공되는 적극적 노동시장 정책은 교환관계를 구성하고 있다.¹⁰⁾ 둘째, 노동시장정책과 사회서비스는 일반적으로 교환관계가 아닌 친화적(affirmative)인 관계를 유지하고 있으며, 한국을 포함한 대부분의 국가에서 노동시장정책을 사회서비스를 구성하는 주요 영역으로 보고 있다.¹¹⁾ 그렇다면 세 번째 조합, 즉 (적절한) 소득지원과 (질 높은) 사회서비스는 교환관계인가 하는 점이 주요 쟁점으로 떠오르고 있다. 본 논문에서는 이를 밝히기 위하여 1980년부터 2006년 전후의 약 25년에 걸친 시계열 자료를 가지고 소득보장과 사회 서비스의 추이를 살펴보고, 양자 간의 교환관계 여부를 분석하고자 한다.

10) 최근 유럽의 노동시장정책의 흐름인 유연안정성은 적극적 노동시장정책과 소득안정성의 상보적 재정립으로 특징지을 수 있다. 즉 노동시장의 유연성(내외부적 수량적 유연성과 기능적 유연성)과 안정성(고용안정성과 소득안정성)이 결합하는 방식이다. 이러한 정책의 흐름은 양자의 기본속성이 교환관계임을 인정하고, 새로운 차원에서 이를 결합시키려는 정책적 노력을 반영하고 있다.

11) 한국의 사회보장기본법 제3조에 따르면, 고용(노동)시장정책은 사회서비스를 구성하는 주요 영역으로 해석할 수 있다.

3. 연구방법

1) 그랜저 패널분석 모형

예산지출 규모의 교환관계에 대한 연구의 가장 기본적인 가정은 예산결정과정에서 지출항목 간 '상호의존성'이 존재한다는 것이다(Berry and Lowery, 1990). 즉 전체 예산액이 미리 정해져 있는 고정 풀(fixed pool)¹²⁾을 전제로 개별예산들이 책정되는 과정에서, 각 예산항목간의 상호작용을 통하여 교환 관계 혹은 상쇄현상을 분석하는 방식이다. 대표적인 사례가 노인과 아동의 세대 간 예산 배분이다. 신현중(2006)과 Bonoli와 Reber(2010)는 신제도주의의 경로의존 개념을 적용하여, 기존의 노인을 위한 소득보장정책은 새로운 가족복지정책을 제약한다고 보았다. 다시 말해, 한정된 예산에서 노인복지지출은 아동과 가족복지지출을 구축하는(crowding out)효과가 있다고 주장하였다(Bonoli and Reber, 2010).

하지만 두 지출을 분석하는 방법은 시차를 적용한 패널분석, 그 이상을 넘어서지 못하고 있다. 기존의 연구들은 먼저, 고정 풀에 입각하여 한정된 예산을 가정하고 각 예산과의 인과관계를 통하여 구축 효과 혹은 상쇄관계를 유추해 내고 있다. 하지만 예산 배분이란 차원과는 별개로, 노인복지지출은 아동복지지출의 직접적인 인과관계를 지녔다고 판단하기 어렵다. 마찬가지로, 소득보장지출과 사회복지서비스지출의 인과관계를 통하여 이러한 교환관계를 유추하는 것에는 한계가 있다. 이는 개념과 지수의 문제를 넘어서 분석방법의 문제라고 할 수 있다.

한편, 2000년 초반부터 행정학계를 중심으로 제도와 정책변화의 동태적인 성격을 반영하여 시차적 접근을 주목하였다(정정길, 2002; 최종원, 2003; 임도빈, 2007). 앞서 살펴보았듯이 소득보장과 사회복지서비스의 발전맥락과 시기에는 차이가 있다. 사회복지서비스가 여러 의미에서 새로운 정책으로 발전되고 있으나 이를 소득보장과 교환관계를 증명하기 위해서는 이런 시차적 접근을 간과해서는 안 된다. 정정길(2002: 5)은 이를 증명하기 위해서는 시간적으로 원인변수(X)가 먼저 변하고 결과변수(Y)가 다음에 변하는 것이 밝혀져야 한다고 주장한다. 즉 아무리 상관관계가 있어도, 선후 관계가 뒤바뀌면 X가 Y의 원인이라고 판단할 수 없다는 것이다. 시간적으로 원인변수가 먼저 변하고 다음에 Y의 영향을 받아 결과변수가 변화할 때 인과관계가 성립한다는 것이다. 이런 시차적 논의에도 불구하고 비교정책연구에서 이를 적절히 분석할 방법이 부재하였으나 최근 계량경제학의 발전으로 가능해졌다. 이러한 방법론을 기초로 본 연구는 시차를 적용한 기존의 패널분석을 넘어서 시간적 선후관계를 확인할 수 있는 그랜저 인과관계(Granger causality)를 적용하여 두 정책의 교환관계를 밝히고자 한다.

그랜저 인과관계의 개념은 '과거가 현재나 미래에 영향을 줄 수 있다'라는 확률적 전제에서 출발한다. 즉, 그랜저 검증에서의 인과관계는 '논리적인 관계(원인-결과)'라기보다는 '예측적인 관계(선행-후행)'로 해석한다. 'A변수와 B변수 간에 그랜저 인과관계가 성립하기 마련이다' 또는 'A변수가 B변수

12) 반면 변동풀floating pool은 전체예산배정이 미리 산정되지 않고 개별 예산 항목이 결정에 따른다고 한다.

에 대한 선행변수이다라고 표현하는 이유도 그 때문이다(Hamilton, 1994: 문영희·원일, 2013). 즉, 시간적 선후관계가 초점이다. 다만, 그랜저 인과관계 검증에서는 각각의 변수의 예측에 적절한 정보는 이 변수들의 시계열 자료에 포함되어 있다고 가정한다. 시계열 분석에 기초한 것이므로 분석단위가 한 국가이상을 벗어날 수 없기 때문에 국가 간 비교연구에서는 제약이 있어왔다. 따라서 이 연구에서는 Dumitrescu와 Hurlin(2012)이 최근 고안한 그랜저 패널분석을 적용하고자 한다. 그랜저 패널 분석은 기존 개체별(국가별) 분석만 가능한 그랜저 인과 분석과 달리, 최근에 새로 도입된 계량기법으로써 패널별 분석이 가능하다.¹³⁾

여기서 시차를 반영한 패널분석과 그랜저 패널분석과의 차이점을 생각해 볼 필요가 있다. 시차를 둔 패널분석은 x 와 y 두 변수가 있을 때 이미 종속변수와 설명변수의 관계를 가정하고 시작한다. 따라서 y 종속변수에 x 설명변수의 과거 값이 어떻게 영향을 미치는지, 그러한 지연효과(lag effects)를 보는 것이 목적이다. 즉, x 의 과거 값이 y 의 현재 값에 인과관계가 있다고 가정하고 시작한다. 하지만, 그랜저 패널검정은 일단 두 변수 중에서 어떠한 인과관계 방향이 있는지 모르는 경우에 사용하는데, 소득 보장과 사회복지서비스 양자 정책의 교환관계를 보기 위한 연구목적은 충족시키기 위해서라면 시차를 적용한 패널분석보다는 가정에서 자유로운 그랜저 패널분석이 훨씬 유용하다고 판단하였다.¹⁴⁾ 따라서 본 연구의 실증분석 흐름은 ① OECD 18개국 국가의 기술적인 분석에 입각한 전체적인 흐름, ② 소득 보장과 사회복지서비스 두 변수 간의 상관관계 분석, 그리고 ③ 그랜저 패널분석 및 시사점 도출로 정리할 수 있다. 한편, Dumitrescu와 Hurlin(2012)이 그랜저 패널분석을 위해 제안한 모형은 다음과 같다.

$$y_{i,t} = \alpha_i + \sum_{k=1}^k r_i(k) y_{i,t-k} + \sum_{k=1}^k \beta_i(k) x_{i,t-k} + \epsilon_{i,t} \quad (1)$$

$$H_0 : \beta_i = 0 \quad \forall i = 1, \dots, N \quad (2)$$

$$H_1 : \beta_i = 0 \quad \forall i = 1, \dots, N_1 \quad (3)$$

$$\beta_i \neq 0 \quad \forall i = N_1 + 1, N_1 + 2, \dots, N$$

이 그랜저 검정은 시계열데이터가 아닌 패널데이터에서 검증하기 때문에, 위의 식(1)에서 α_i 로 되어 있는 부분이 집단 이질성(group heterogeneity)를 의미하는 부분으로 X 의 과거변수가 Y 의 그랜저 원인인지를 파악하는 계수이다. β_i 는 Y 의 과거변수가 X 의 그랜저 원인인지를 파악하는 계수이며, $\epsilon_{i,t}$ 는 오차 수정항이다. 따라서 귀무가설에 사용된 (2)식이 기각되지 않고 채택된다면 X 는 Y 의 그랜저

13) 이는 이론의 방법론종속성(methodology dependence)의 관점에서 연구방법-특히 가설을 검증하는 양적연구 방법-은 이론적 시각에 한정되는 것이 아니라 새로운 연구방법이 오히려 새로운 연구피해를 제시함으로써 이론적 발전을 촉진할 수도 있다는 것이다(김웅진, 1993).

14) 그랜저 검정을 통해 x 변수의 과거값이 y 의 현재값에 유의한 인과관계가 있다고 검증하였다면 패널모형을 설정하여 추정하고 그 결과를 해석할 수 있다. 즉, 그랜저 검정은 패널모형 추정의 선행작업으로 가능하다. 여기서는 두 정책간의 인과관계를 보는 것이 목적이 아니기 때문에 이를 수행하지 않았다.

원인변수가 될 수 없다. 그러나 만약 귀무가설이 기각된다면 X는 Y의 그랜저 원인변수라 할 수 있다. 또한, (3)식의 대립가설이 기각되지 않는다면 Y는 X의 그랜저 원인변수라 할 수 없다. 다시 말하면, H0를 기각하지 못한다면 x의 과거값이 y의 현재값을 그랜저 인과하지 못하는 것이다. 이 검정은 국가 패널그룹에도 적용된다. 만일, H0를 기각한다면 X의 과거 값이 Y의 현재 값을 특정 국가에서는 그랜저 인과한다고 할 수 있다. 왜냐면 (3)식의 대립가설을 보면 (2)식의 1...N 국가에서는 $\beta = 0$ 이고 그 외 국가에서는 $\beta \neq 0$ 이기 때문이다.¹⁵⁾

2) SOCX와 단위근 검정

한편, 본 논문에 사용된 소득보장과 사회서비스의 대리변수는 OECD에서 제공되는 사회지출 데이터인 SOCX가 사용되었다. 하지만 사회지출을 지수로 쓰는 것은 편의성에 따른 높은 활용성에도 불구하고, 몇 가지 문제점이 지적되고 있다(Jensen, 2009). 첫째, 지출 수준의 변화는 법적 변화를 따르기 보다는 인구나 재정적 상황에 영향을 받는다. 둘째, 복지정책이 법률적 변화에 따른 시차의 문제가 있다. 마지막으로 사회복지 지출은 수급기준과 급여형태의 국가 간 차이를 반영하지 못하는 신뢰도 문제를 지적할 수 있다. 여기에서 첫 번째 문제는 비단 사회지출의 문제만이 아니라 다수의 국가를 상대로 하는 비교정책 연구의 공통적인 문제이며 어떤 지수를 사용하든 완벽하게 불안정성을 통제하기 어렵다. 가령, 사회지출 변수를 보완하기 위해 개발된 소득대체율 지수도 근로자 임금이라는 분모의 문제에서 자유롭지 못하다. 따라서, 지수의 문제라기보다는 통계적 기법을 활용하여 변수들을 통제하는 방식이 대안으로 제시될 수 있다. 두 번째 문제인 시차의 문제는 단순히 데이터의 문제를 넘어선다. Pierson(1996)의 주장대로 법률 제정 후 정책 집행까지 지연되는 과정에 정치적인 의도가 개입될 수 있다. 또한, 시차의 문제 역시 최근 개발된 여러 가지 통계적 기술로 일정부분 극복해 낼 수 있다. 마지막으로 수급 기준과 급여 형태의 국가 간 차이를 극복하기 위한 가장 좋은 방법은 소수의 사례를 분석함으로써 이를 보완할 수 있다.

한편, Jensen(2009)은 사회지출이 국가 간 제도적 차이를 반영하는 정도를 분석한 결과 교육과 건강 지출은 상대적으로 수급기준과 급여형태의 국가 간 차이를 비교적 정확하게 대리하는 것으로 밝혔다. 물론 이 연구에 사용된 연금, 실업, 상병 등의 소득보장 지출은 이 두 부분에서 국가 간의 다양한 차이를 보여주었으나, 발달 수준을 전체적인 수준에서 비교하기에는 무리가 없다는 결론을 확인하였다. 즉, 국가 제도의 전반적인 양태를 비교 분석하기에는 사회지출이 명성에 비해 그리 나쁜 지수가 아니라는 것이다.

이 연구에서는 SOCX database(2014)를 바탕으로 소득보장지출 = (노령연금+실업급여+산재급여+병가수당+유족연금+무능력관련지출)/ GDP, 사회서비스 지출 = (노령+장애인서비스+가족서비스+기타 사회복지)/ GDP으로 정하였다. 또한 안정적 패널 시계열 자료인지를 확인하기 위하여 Levin-Lin-Chu unit-root test¹⁶⁾를 실시하여 종속변수의 단위근 문제를 해결하고자 하였다. 이에 대

15) 본 논문에서는 이 검정을 위하여 계량경제학과 금융 분석에서 주로 사용하는 Eviews 8 패키지를 이용하였다.

한 수식과 결과 분석은 다음과 같다. 이 표에서 알 수 있듯이, 모든 결과는 p-value<0.05로 단위근을 포함하고 있다는 영가설을 기각하고 패널 데이터가 안정적이라는 대립가설을 채택하였다.

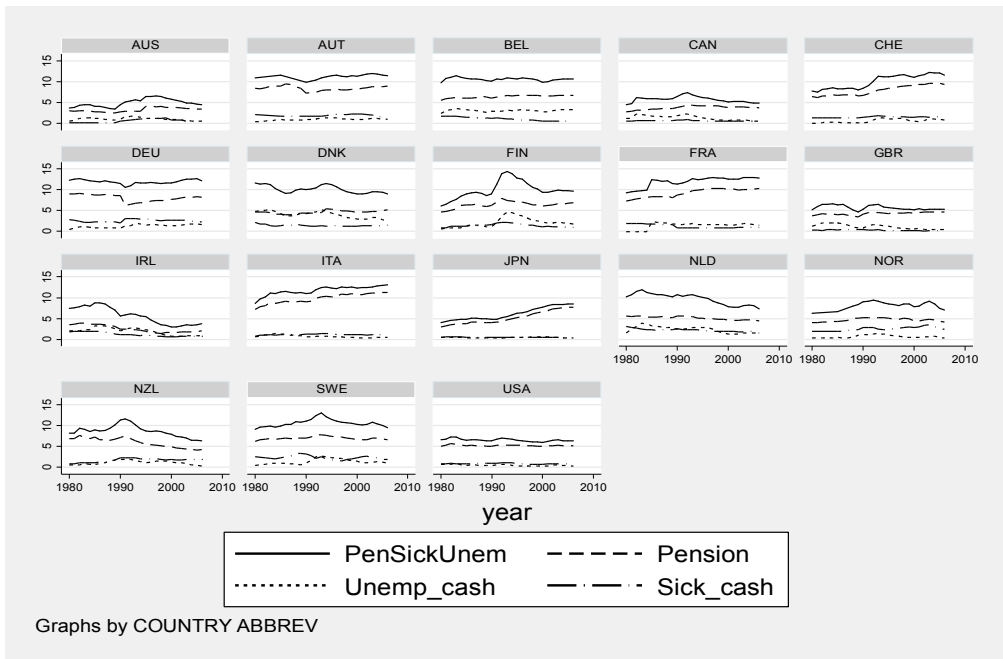
$$Y_t - Y_{t-1} = B_0 + B_1 Y_{t-1} + e_t$$

<표 1> Levin-Lin-Chu unit-root test 결과

	Adjusted t*	p-value	Panels are stationary
Cash transfer expenditure	-1.6431	0.0433	O
Benefit in kid expenditure	0.3567	0.0171	O

4. 소득보장과 사회서비스의 교환관계 분석

1) 시계열 추이와 상관관계 분석



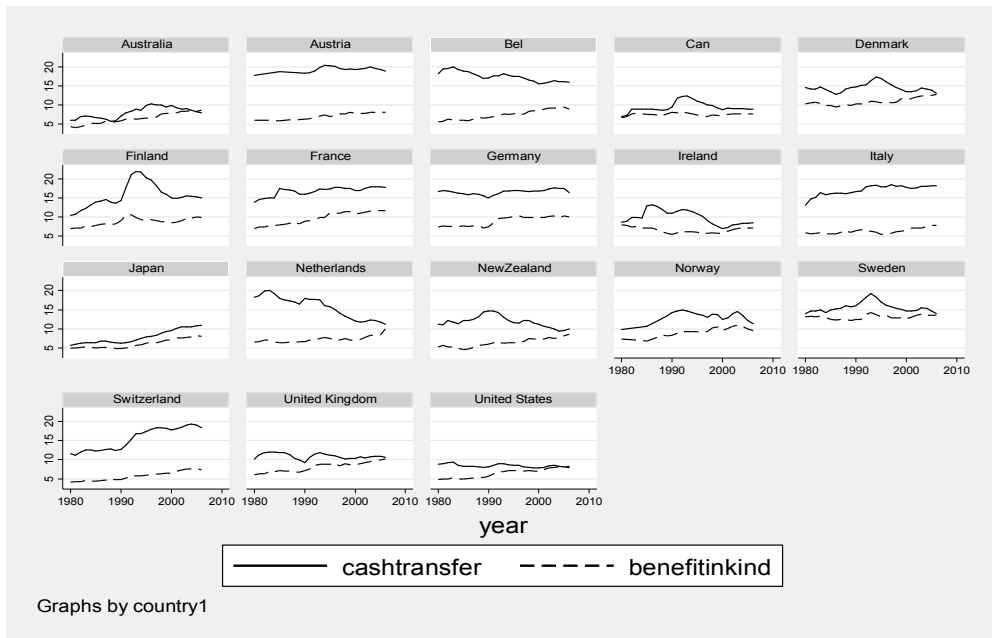
Data: SOCX(2014)

<그림 6> GDP 대비 소득보장지출 추이

16) 시계열 자료는 대부분 단위근(unit roots)을 갖고 있다. 시계열 데이터의 단위근 검증을 위해서는 Dickey-fuller test가 사용된다. 여기서는 패널 데이터를 사용하기 때문에 Levin-Lin-Chu unit-root test를 실시하였다.

위의 <그림 6>은 1980년에서 2006년까지 OECD 국가가 지출한 소득보장급여(연금, 실업급여, 상병 급여)의 지출수준을 나타낸 것이다. 1980년대 이후 사회경제적 격변에 따라서 국가마다 일정한 등락은 있고, 확실한 추세를 보이는 경우도 있지만(예를 들자면, 아일랜드, 네덜란드↓ 와 일본↑) 장기적으로는 큰 변동 없이 현상이 유지되는 경향을 보이고 있다. 복지국가 사회지출의 총량은 뚜렷이 증가하는 추세를 보인다. 또한 GDP 대비 사회지출 역시 한정된 예산 하에서 소득보장과 사회서비스 지출을 분배하거나 상쇄하는 양상을 보이기도는 함께 증가하는 추세로 보는 것이 타당하다. 이에 대한 근거로는 현금으로 지급되는 총 소득보장 지출수준 추이에 같은 기간(1980년-2006년)의 현물급여 지출수준(GDP 대비)의 추이를 대입하면, 아래의 <그림 7>과 같다.

여기에서 알 수 있듯이, 일부 국가(예를 들자면, 네덜란드와 벨기에)를 제외하면 대부분의 국가에서 양자 간에 정의 관계를 보이고 있음을 알 수 있다. 구체적으로 네덜란드 현금급여를 살펴보면, Incapacity 관련 급여와 가족수당이 각각 1980년 GDP 대비 7%, 2%에서 2005년 GDP대비 3.8%, 0.8%로 급감한 것을 확인할 수 있다. 이 두 분야의 변동폭이 네덜란드의 총 현금급여 수준에 영향을 미친 것으로 보인다. 즉, 개별 국가의 특정 정책이 전반적인 양태에서 종종 벗어남을 알 수 있다.

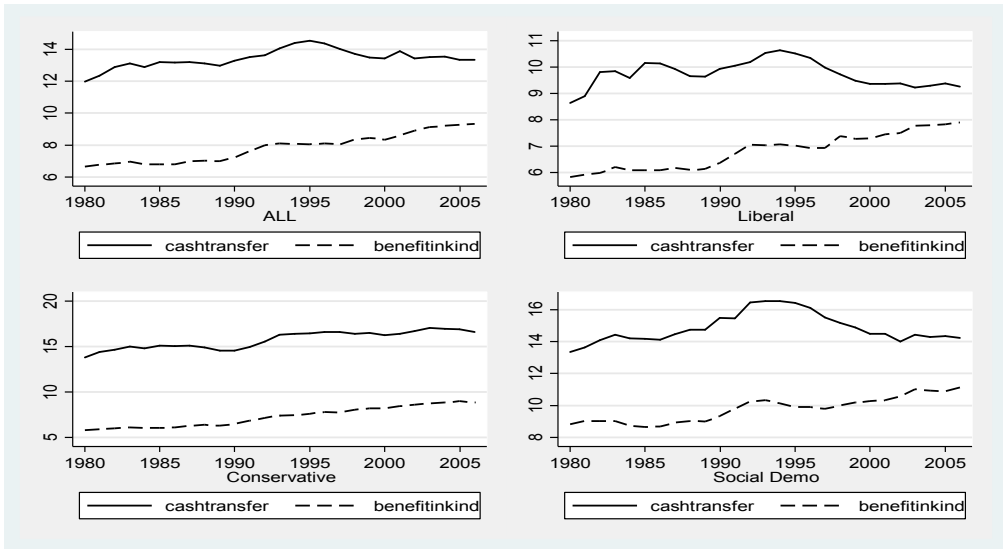


Data: SOCX(2014)

<그림 7> GDP 대비 현금급여 지출과 현물급여 지출

한편, 아래의 <그림 8>은 복지체제별 GDP 대비 현금급여 지출과 현물급여 지출을 나타낸 그래프이다. 전체적인 양태는 2000년 이후 현금급여가 줄어드는 추세를 보여주고 있는데, 자유주의 체제와 사회민주주의 체제에서는 90년대 중반을 정점으로 줄어들다가 2000년대 이르러 조정기를 거치고 있다. 한편

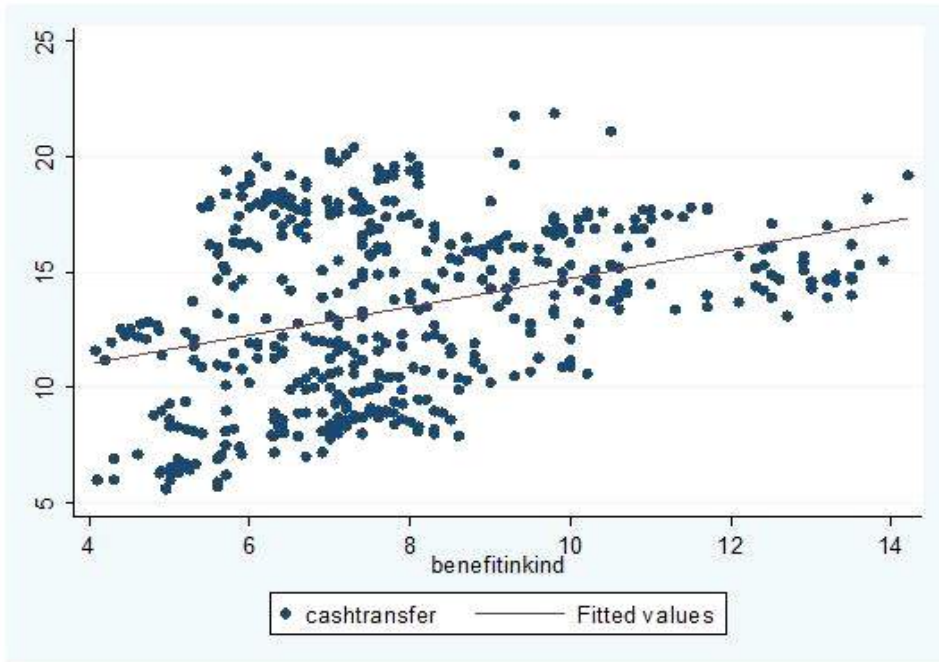
보주주의 체제에서 현금급여는 현상을 유지하는 반면에, 현물 급여는 꾸준한 상승세를 보이고 있는데, 특히 장기요양정책 등이 본격적으로 시행되는 90년대 중후반에 이르러 상승폭이 높아지는 양태를 보여준다. 자유주의와 시민주의 체제에서 현금급여 지출과 현물급여 지출의 차이는 2000년에 이르러 본격적으로 줄어드는 추세를 보여주고 있다.



Data: SOCX(2014)

〈그림 8〉 복지체제별 GDP 대비 현금급여 지출과 현물급여 지출

하지만 각 개별국가는 시기별로 사회경제적 조건의 편차가 존재하기 때문에, 일률적으로 해석하기 어려운 문제가 있다. 이를 위하여, OECD 18개 국가를 대상으로 전 기간(1980-2006)에 걸쳐서 현금급여 지출과 현물급여 지출의 관계성을 분석해보면, 정의 상관성을 확인할 수 있다(아래의 〈그림 9〉 참조). 〈그림 9〉의 Y축은 cash transfer(현금 이전), X축은 benefit in kind(현물 급여)를 나타내며 각 점(·)들은 이 두 축이 만나는 지점을 국가별, 연도별 합산(pooled)을 표현한 것이다. Fitted values는 이 모든 점(·)들을 총괄하는 상관관계를 표현하는 선으로, 이 선은 p value<.000 수준에서 통계적으로 유의하다.

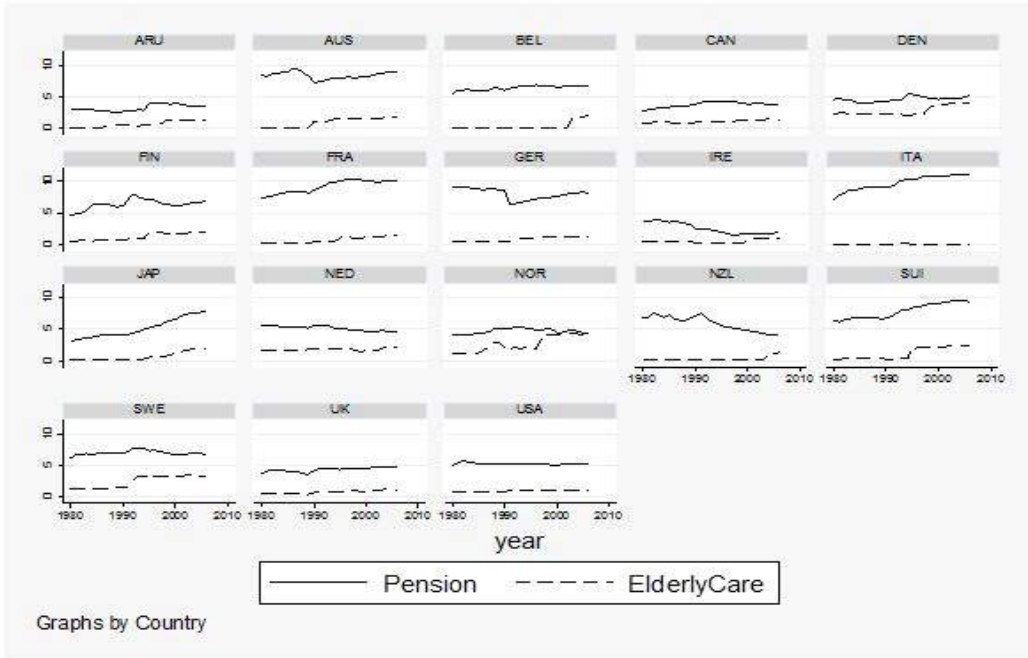


r2= .3436, p<.000
Data: SOCX(2014).

〈그림 9〉 OECD의 현금급여와 현물급여의 상관성(1980-2006)

하지만 이러한 상관성 분석에 대한 해석은 신중할 필요가 있다. 왜냐하면, 이렇게 현금급여와 현물급여로 나누어 분석하게 되면, 앞서 설명하였듯, 사회서비스의 개념규정을 완벽하게 통제하기 어렵다.¹⁷⁾ 따라서 특정 인구 집단을 대상으로, 소득보장 급여지출과 사회서비스 지출을 대비하면 교환관계 여부를 보다 정확하게 판단할 수 있다. 이를 위하여 본 논문에서는 노인을 대상으로 현금으로 지급되는 연금지출과 노인복지 서비스 지출의 변화 추이를 살펴보고자 한다.

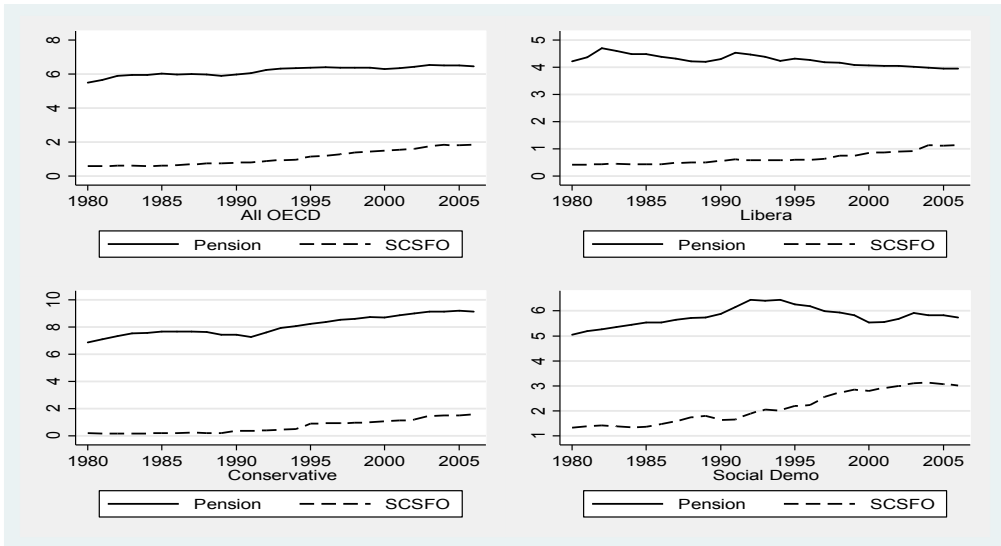
17) 물론 한국의 사회보장기본법에는 보건의료를 사회서비스의 범주에 포함시키고 있다. 하지만 일반적으로 보건의료 서비스는 워낙 단일 분야로서 지출규모가 압도적으로 크고, 게다가 '가족'의 기능을 대체하는 의미의 전통적인 사회서비스와는 성격에서 차이가 있다.



Data: OECD(2014); SHA(2014)

〈그림 10〉 연금과 노인사회서비스의 변화추이

위의 〈그림 10〉에서 알 수 있듯이, 뉴질랜드를 제외하고는 대체적으로 연금과 노인복지 서비스는 정의 상관관계를 유지하거나, 적어도 교환관계는 아니라는 것을 알 수 있다. 따라서 우리는 양자(兩者) 간의 관계가 교환관계(trade-off)라기보다는 보완 혹은 축적의 관계라는 것을 알 수 있다. 한편, 복지체제별로 변화추이를 보았을 때도(아래의 〈그림 11〉 참조), 소득보장과 사회서비스는 대체적인 관계가 아니라, 소득보장이라는 토대(축적) 위에서 사회서비스가 발전해 왔다는 해석이 가능하다. 이를 보다 정확하게 밝혀내기 위하여 다음 절에서 그랜저 패널분석을 실시하고자 한다.



Data: OECD(2014); SHA(2014)

〈그림 11〉 복지체제별 연금과 노인사회서비스의 변화추이

2) 그랜저 패널 분석결과

이 논문의 목적은 소득보장제도와 사회서비스 제도는 분리하여 독립적으로 발전한 것이 아니라(교환관계), 축적적으로 발전하였다는 것, 즉 소득보장제도가 먼저 발달하여 기반을 이룬 바탕 위에서 사회서비스 제도가 발전하였다는 것을 입증하는 것이다. 이를 위하여 본 연구에서는 소득보장과 사회서비스의 선행 관계를 분석할 수 있는 그랜저 패널 분석을 실시하였다. 여기서는 OECD 18개국 국가를 대상으로 전체국가, 자유주의, 보수주의, 시민주의로 구분하여 분석하였으며, 최적시차는 3년으로 설정하였다.

아래 <표 2>의 분석결과를 설명하면 다음과 같다. 우선 전체국가를 대상으로, 사회서비스는 소득보장의 선행요인이 아니라는 영가설은 95%의 유의수준($p < .05$)에서 기각되는 것으로 나타났으며, 소득보장이 사회서비스의 선행요인이 아니라는 영가설은 99%의 유의수준($p < .01$)에서 기각되었다. 즉, OECD 18개국 국가를 대상으로 그랜저 패널분석을 실시한 결과 소득보장은 사회서비스 발달의 선행요인이라는 연구가설이 채택되었다. 또한 사회서비스 역시 소득보장의 선행요인으로 나타나 두 제도의 발전은 역학적으로 상호 간의 영향을 주고받고 있었다는 것을 알 수 있다.

〈표 2〉 소득보장과 사회서비스의 그랜저 패널 분석결과(1980-2006)

복지체제	선행관계	최적 시차	W-Stat	Z bar-Stat	Prob
OECD 18개국	사회서비스 ⇨ 소득보장	3	5.35565	2.53997**	0.0111
	소득보장 ⇨ 사회서비스	3	6.15864	3.58289***	0.0003
자유주의	사회서비스 ⇨ 소득보장	3	10.2848	5.16264	2.E-07
	소득보장 ⇨ 사회서비스	3	4.53249	0.84920	0.3958
보수주의	사회서비스 ⇨ 소득보장	3	5.30456	1.54258	0.1229
	소득보장 ⇨ 사회서비스	3	4.24244	0.68232	0.4950
사민주의	사회서비스 ⇨ 소득보장	3	2.40290	-0.68254	0.4949
	소득보장 ⇨ 사회서비스	3	7.90193	3.08167***	0.0021

Pairwise Dumitrescu Hurlin Panel Causality Tests

Sample: 1980 2006 Time Lags: 3

또한 복지 체제별로 분석하였을 때는 자유주의, 보수주의 체제하에서는 두 제도 간에 아무런 선행관계를 확인할 수 없었다. 자유주의는 두 제도의 지출 수준이 상대적으로 높지 않아서, 보수주의는 소득보장의 지출이 사회서비스에 비해 압도적으로 높은 편이기 때문에 선행관계가 존재하지 않은 것으로 보인다. 하지만, 사민주의 체제하에서는 소득보장정책이 사회서비스의 선행요인이 아니라는 영가설은 1% 유의수준에서 기각되었다. 즉, 사민주의의 사회서비스의 발전은 소득보장정책의 발전 위에서 가능했음을 나타내는 실증적 분석의 결과이다. 오히려 사회서비스는 소득보장정책의 선행관계에서 통계적으로 유의미한 값은 발견하지 못하였다.

5. 결론

본 논문은 21세기에 사회정책의 방향을 설정하는데 있어서 소득보장과 사회서비스의 병행적 발전이 가능할 것인가 하는 문제의식에서 출발하였다. 즉 '시장의 실패'로 인하여 발생한 임노동자의 소득손실을 보전할 목적을 가진 소득보장제도와 '가족(혹은 지역사회)의 실패'로 인한 지역사회 구성원의 삶을 지원하기 위한 사회서비스 제도는 복지국가를 구성하는 두 개의 주요한 축이라고 할 수 있는데, 이 두 축이 서로 병행발전을 할 수 있는가 하는 것이다. 이 두 축이 서로 상호 간에 어떠한 관계성을 갖고 있느냐를 분석하는 것은 현 복지국가의 체제분석에도 중요하지만, 미래 복지국가의 발전을 전망하는데 있어서도 매우 유용한 틀이 된다. 이를 위하여 본 논문은 복지국가의 두 축을 이루는 소득보장과 사회서비스 양자(兩者) 간의 교환관계(trade-off) 여부를 분석하고자 하였으며, OECD 18개 국가를 대상으로 1980년도부터 2006년까지의 자료를 이용하여 상관관계 분석과 그랜저 패널분석을 실시하였다.

먼저 상관분석 결과, 소득보장과 사회서비스는 역(-)이 아닌 정(+의 방향으로 통계적으로 유의한 결과를 보였다. 즉 소득보장제도와 사회서비스제도는 적어도 교환관계는 아니라는 것을 알 수 있었다.

한편 이 논문에서는 교환 관계에 대한 보다 정확한 분석을 통하여 그랜저 패널분석을 추가하였다. OECD 18개국 전체 국가를 대상으로 그랜저 패널분석을 실시한 결과, 소득보장은 사회서비스 발달의 선행요인이었고, 또한 사회서비스 역시 소득보장의 선행요인으로 나타났다. 즉 복지국가의 두 축인 소득보장과 사회서비스는 역학적으로 상호 간의 영향을 주고받으며 발전해왔다는 것을 알 수 있다. 따라서 소득보장 제도와 사회서비스 제도는 결코 교환관계(trade-off)가 아니라는 것을 알 수 있었다. 따라서 소득보장과 사회서비스는 대체제가 아니라 상호 보완제라고 할 수 있으며, 시대의 변화에 따라서 강조점이 달라지기는 하지만 기본적으로 축적적 관계라는 것을 알 수 있었다.

이러한 결과는 정책적인 방향을 설정하는데 유용하다. 최근 서구사회의 주요한 사회문제로 떠오르고 있는 아동·청소년 빈곤의 문제를 예를 들자면, 한정된 예산의 범위에서 빈곤가정에 대한 적절한 소득보장에 정책적 우선권을 주어야할지 아니면 아동·청소년을 대상으로 하는 교육과 훈련서비스를 우선적으로 시행할 것인지에 대해서 논란이 있을 수 있다. 이 논문의 결과가 제시하는 바는 충실한 현금급여 프로그램이 사회서비스 발전의 선결조건이라는 것이다. 이러한 아동에 대한 예방적이고 장기적인 사회정책의 목표를 달성하기 위해서는 빈곤가정에 대한 적절한 소득보장 프로그램이 먼저 적용되어야 한다는 Esping-Andersen(2002: 66)과 Palier(2006: 53)의 연구결과와 같은 맥락에서 이해된다. 다시 말해서, 충실한 현금급여 프로그램은 사회서비스발전의 선결조건임을 주장하는 것이다(김연명, 2007: 53). 또한 류연규와 백승호(2010)의 연구에서도 노인 소득보장 지출이 높은 국가에서 아동, 가족복지지출도 높다는 것을 확인하였다. 결국, 사민주의 국가군의 사회서비스는 상대적 관점에서 제도화의 수준이 높다고 볼 수 있다.

결론적으로 이 연구는 소득보장정책과 사회서비스는 서로 교환관계에 있는 것이 아니라 소득보장 정책이라는 튼튼한 기반 위에서 사회서비스 정책이 발전해 왔음을 부각시키고 있다. 이러한 복지국가의 역사적 사실은 현금급여정책을 가능한 한 지양하고 대신에 사회서비스 정책을 지향하겠다는 현 정부의 정책기조¹⁸⁾가 결코 타당하지 않다는 것을 실증으로 보여주고 있다. 더욱이 전체인구 빈곤율(15%, 2000년대 중반) 자체가 매우 높은데다가, 특히 노인빈곤율은 45%(2000년대 중반)로 OECD 국가 중에서 가장 높은 한국 사회(OECD, 2009)에서 사회서비스 위주로 사회보장제도를 발전시킬 경우, 빈곤율과 소득불평등의 개선을 통해서 개인의 삶의 질을 향상시키기는 매우 어려울 것이다. 따라서 한국 복지국가의 당면한 과제는 소득보장 제도를 강화함으로써, 창의적이고 지역밀착적인 사회서비스가 발전할 수 있는 토대를 구축하는 것이다.

18) 현 정부의 정책기조는 2010년 박근혜 의원실에서 개최한 '사회보장기본법 전부개정을 위한 공청회: 한국형 복지국가 건설'에서 뚜렷하게 나타나는데, 집권 이후 현 정부의 중요한 정책결정권자가 되는 이 공청회의 발표자들은 이구동성으로 기존의 전통적인 소득보장 중심에서 사회서비스 중심으로 정책적 전환이 필요하다고 주장하고 있다.

참고문헌

- 김연명, 2007, “사회투자정책과 한국사회정책의 미래”, 『한국사회의 미래와 사회투자정책』, 한국사회복지학회 등 공동주최 심포지엄 발표자료집.
- 김웅진, 1993, “Boole의 대수학적 연산방식을 통한 정성적 비교분석: 기본전제와 절차”, 『국제정치논총』, 33(1): 235-249.
- 남찬섭, 2012, “개정 사회보장기본법의 사회서비스의 의미와 개념적 긴장”, 『한국사회복지학』, 64(3): 79-100.
- 류연규·백승호, 2011, “복지국가의 아동 가족 복지지출 결정요인에 대한 비교연구: OECD 국가를 중심으로”, 『사회복지연구』, 41(1): 145-173.
- 문영희·원일, 2013, “경제성장과 재정지출간의 인과관계분석”, 『한국사회복지교육』, 21: 225 - 248.
- 박수지, 2009, “복지국가의 사회서비스 제도화 및 재구조화에 대한 고찰: 독일의 사례를 중심으로”, 『한국사회복지학』, 61(3): 155-177.
- 보건복지부, 1999, 1999년도 『보건복지백서』.
- 신현중, 2006, “노인복지와 아동복지 지출간 상쇄관계와 그 결정요인에 관한 연구: 선진 4개국에 대한 Berry & Lowery 모형의 적용”, 『정책분석평가학회보』, 16(4): 147-176.
- 윤홍식, 2011, “보편주의를 둘러싼 주요쟁점: 보편주의 복지정책을 위한 시론”, 『한국사회복지학』, 63(2): 57-79.
- 임도빈, 2007, “시간의 개념분석: 행정학 연구에 적용가능성을 중심으로”, 『한국행정학보』, 41(2): 1-21.
- 임봉욱, 2015, 『공공경제학』, 서울: 율곡출판사.
- 정정길, 2002, “행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법: 제도의 정합성 문제를 중심으로”, 『한국행정학보』, 36(1): 1-19.
- 최종원, 2003, “시차이론과 행정개혁”, 『한국행정학보』, 37(2): 289-305.
- Bahle, T., 2003, “The changing institutionalization of social services in England and Wales, France and Germany: Is the welfare state on the retreat?”, *Journal of European Social Policy*, 13(1): 5-20.
- Bahle, T., 2005, “Family policies in the enlarged European Union: Persistent diversity in “old” and transition to the periphery in the “new Europe””, Conference on Social Conditions in the Enlarged Europe (Dec. 8-9, 2005), WZB, Berlin.
- Berry, W. D., and Lowery, D., 1990, “An alternative approach to understanding budgetary trade-offs”, *American Journal of Political Science*, 34(3): 671 - 705.
- Bonoli, G., and Reber, F., 2010, “The political economy of childcare in OECD countries: Explaining cross-national variation in spending and coverage rates”, *European Journal of Political Research* 49: 97 - 118.
- Currie, J., and Gahvani, F., 2008, “Transfers in cash and in-kind: Theory meets the data”, *Journal of Economic Literature*, 46(2): 333-383.
- Dumitrescu, E.-I., and Hurlin, C., 2012, “Testing for granger non-causality in heterogeneous panels”, *Economic Modelling*, 29: 1450 - 1460.
- Esping-Andersen, G., 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford

- University Press.
- Esping-Andersen, G., 2002, *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Frazer, H., and Marlier, E., 2009, *Minimum Income Schemes across EU Member States: Synthesis Report*, EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion.
- Hamilton, J.D., 1994, *Time Series Analysis*, New Jersey: Princeton Univ. Press.
- Jensen, C., 2009, "Politics of service", Unpublished Ph.D thesis.
- Munday, B., 2007, *Integrated Social Services in Europe, Report Prepared for the Council of Europe*, Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Musgrave, R., 1961, *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- OECD, 2009, *Pension at a Glance*. Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2014, *OECD Social Expenditure Dataset 1980-2006*. Paris: OECD Publishing.
- Palier, B., 2006, "Refonder la protection sociale: les expériences européennes", *Esprit*: 53 - 78.
- Pierson, P., 1996, "The new politics of the welfare state", *World Politics*, 48: 143 - 179.
- SHA, 2014, *OECD Health Data 2014*, Paris: OECD Publishing.
- Titmuss, R., 1967, "The relationship between income maintenance and social service benefits - An overview", *International Social Security Review* 20(1): 57 - 66.
- Van Mechelen, N., and Marchal, S., 2013, "Trends and convergence of Europe's minimum income schemes", *ImPROvE Discussion Paper No. 13/11*, Antwerp.

A Study of Trade-Off Relationship Between Income Maintenance Programs and Social Services

Moon, Jin Young

(Sogang University)

Kim, Yun Young

(Sogang University)

It is widely accepted that one of the main challenges of the 21st century welfare state is how to harmonize 'Old Welfare, Old Risks' which mostly consists of income maintenance programs with 'New Welfare, New Risks' which actively advances social services. It is in this regard that this paper attempts to define the relationship between the income maintenance programs and social services. For this purpose, it analyses social expenditure of 18 OECD countries during 1980-2006, and subsequently attests, if there is a trade-off relationship between the two, using correlation and Granger panel analysis. It duly concludes that the trade-off relationship between the two is not valid in that the two are better understood as a complementary relationship, not substitute relationship.

Key words: income maintenance program, social service, trade-off relationship, three pillars approach, Granger panel analysis

[논문 접수일 : 15. 09. 21 심사일 : 15. 10. 15, 게재 확정일 : 15. 11. 13]