

복지정책 조준의 개념과 필요성

2011. 1.

윤희숙 · 고영선

발 간 사

지난 30년간 진행된 글로벌 경제의 변화는 가히 괄목할 만하다. 특히 주목되는 것은 그것이 사회정책에 미친 영향이다. 우선, 기술과 문명의 발전과 함께 인간생활의 안정과 여유 역시 그침 없이 증가할 것이라는 믿음이 붕괴되고 있다. 노동시간의 감소와 넉넉한 노후생활을 위한 연금보장·실업수당의 증가 등은 2차 대전 이후 사회보장이, 그리고 문명사회가 발전해 온 역사이며, 최근까지 이러한 추세는 사회발전과 동일시되어 왔다.

그러나 1970년대 중반 이후 경제성장이 둔화되고 복지지출을 감당하기 어려워지면서 분명한 것은, 사회보장은 ‘단선적으로 확대될 뿐 후퇴하지 않는 것’이 아니라, “사회의 생산성에 의해 근본적으로 제약되고, 상황에 따라 축소되기도 한다”는 점이다. 물질적 성장의 부침에도 불구하고 인간 사회가 진보하고 있다는 믿음이 건재하다는 점을 고려하면, 사회의 진보와 사회보장의 확대 간의 인식론적 분리가 일어나고 있는 셈이다. 2010년 프랑스·영국·그리스·스페인 등에서의 거센 반발은 사회보장이 언제까지나 계속 확대되거나 유지될 것이라는 믿음이 붕괴되는 것에 필연적으로 따르는 조정과정일 것이다.

둘째, 사회정책과 경제정책이 별도의 분리된 영역에서 각자의 목표를 추구한다는 전통적 시각의 수정이 불가피해졌다. 일자리가 최선의 복지이며, 사회구성원이 성공적인 경제활동을 하도록 지원하는 것이 사회정책의 주된 역할이어야 한다는 인식이 확대되면서, 복지와 경제는 서로를 끌어올려야 하는 존재가 되었다. 사회정책과 경제정책의 목표와 역할이 자연스럽게 결합되고 있는 것이다.

그러나 복지정책과 관련한 국내의 논의는 아직 생산영역의 고려 없이 복지의 확대만을 궁극의 목표로 강조하는 흐름을 벗어나지 못하고 있다. 부분적으로 이는 6·25 이후의 재건과 경제개발시기 동안 사회복지에 자원을 충분히 투입하지 못했던 과거의 경로를 보상하고자 하는

의욕일 것이다. 그러나 한편으로는 자본주의 황금기 동안의 서구 복지의 유례없는 확대를 이상형으로 간직하면서 우리의 지향점으로 설정해 버리는 경향 역시 최근 일련의 논쟁에 깊숙이 반영되어 있다. 글로벌 경제환경의 압박과 서구 선진국의 재정운용방식의 변화를 예민하게 감지해야 하는 경제정책 연구자와는 멀고 먼 거리가 존재하는 셈이다. 따라서 사회정책과 경제정책의 조화로운 결합으로 모두가 잘사는 사회에 가까이 가기 위해서는 그간 복지영역과 경제영역 간에 존재했던 거리를 극복하는 것이 우선 필요하다.

본 연구는 현재 보편적 복지와 선별적 복지에 관해 정치권과 정책집단에서 벌어지고 있는 이분법적 논쟁을 지양하고, 정책목표의 효율적 달성이라는 보다 상위 수준의 목표에 준거하여 복지정책을 추구해야 한다는 지향을 담고 있다. 이를 위해 본원의 윤희숙 박사와 고영선 박사는 본인들의 전문성을 발휘하여 한국과 선진 각국의 재정을 분석하는 데 그치지 않고, 그것이 복지정책에 갖는 함의를 복지연구자와의 공통언어로 전달하기 위해 그간 복지학을 포함, 인접 사회과학에서 이루어진 연구들을 광범위하게 연구했다.

본 연구가 글로벌 경제환경과 사회정책의 관계에 대한 이해를 넓히고, 복지학과 경제학, 사회정책과 경제정책을 유기적으로 결합시키기 위한 의미 있는 큰 걸음이 될 것을 확신하며, 두 저자의 노고를 치하한다.

2011년 2월

한국개발연구원 원장

현 오 석

목 차

발간사	
요 약	1
제1장 서 론	3
제2장 보편과 선별 이분법의 문제점	5
제1절 보편적 복지와 선별적 복지의 개념적 구분	5
제2절 보편 및 선별과 관련한 전형적 논의	8
1. 전형적 논의의 내용	8
2. 전형적 논의의 검토	9
3. 이분법적 대립의 문제점	11
제3장 정책조준의 개념과 활용	15
제1절 정책조준의 개념을 통한 이분법의 극복	15
제2절 복지프로그램 정책조준 강화의 주요 사례	17
1. 지출구성 변화	18
2. 연 금	19
3. 고용과 실업 관련	21
4. 의 료	22
제3절 정책조준 강화 추세에 관한 해석	25
1. 정책조준 강화 원인에 대한 설명	25
2. 변화의 함의에 대한 해석	27

제4장 정책조준 강화 전망	31
제1절 재정건전성의 중요성 증가	31
제2절 복지정책의 근간에 관한 문제제기 강화	42
1. 권리에 대한 인식 변화	43
2. 복지정책의 개인화	45
 제5장 우리나라 복지정책에 대한 합의	49
제1절 보편·선별의 이분법과 복지논쟁의 문제점	49
1. 보편적 복지 모델의 특수성	50
2. 刻舟求劍	52
제2절 한국 복지정책의 조준 필요성	54
 제6장 결 론	65
 참고문헌	71
 ABSTRACT	82

표 목 차

<표 3-1> 1990년대에 시행된 실업수당 관련 정책 (유럽 16개국, 1990~97년)	22
<표 3-2> OECD 국가의 GDP 대비 의료비 비중과 의료비 증가율	24
<표 3-3> 의료비 절감정책 유형	25
<표 4-1> G7 국가의 공공사회지출 중 연금, 의료, 실업비용의 비중	33
<표 4-2> 소득대체율의 변화	38
<표 5-1> 사회복지제도의 발달과정	55
<표 5-2> 장기재정수지 및 국가채무 추계 결과	62

그림 목 차

[그림 2-1]	보편성/선별성에 영향을 미치는 복지프로그램 설계 요소	13
[그림 4-1]	G7 국가의 재정 추이	32
[그림 4-2]	G7 국가의 공적연금과 공공의료지출의 GDP 대비 비중	33
[그림 4-3]	일본의 재정 추이	35
[그림 4-4]	전체 인구 대비 노인인구(65세 이상)의 비중	35
[그림 4-5]	공적연금과 공적의료지출의 GDP 대비 비중 추정(G7)	36
[그림 5-1]	근로자를 대상으로 하는 사회보험제도의 가입률	56
[그림 5-2]	취업형태의 국제비교	57
[그림 5-3]	지니계수 추이	58
[그림 5-4]	중산층과 빈곤층의 비중 변화	58
[그림 5-5]	일반정부 분야별 지출	59
[그림 5-6]	일반정부 복지지출	60
[그림 5-7]	재정지출 및 조세부담 추이	60
[그림 5-8]	OECD 국가의 사회지출(2005년)	61
[그림 5-9]	전체 인구 대비 노인인구(65세 이상)의 비중	62

요 약

각국의 재정운용 기조가 효율성을 지향하는 가운데 ‘복지정책 조준’의 중요성이 증가하고 있다. 정책조준이란 ‘정책이 의도했던 대로 효과를 내도록 조준하는 것’이다. 정책이 제안되었을 때는 분명 특정한 목표가 존재했을 것이며, 정책목표가 존재하는 한 정책대상이 존재한다. 정책조준은 정책목표를 달성하기 위해 정책대상의 범위와 수단을 확대하거나 축소하면서, 정책 설계를 목표와 부합시키는 과정을 가리킨다.

본 보고서는 정책조준의 개념과, 글로벌 경제환경 속에서 그 활용이 확대되고 있는 추세를 살펴보고, 우리의 상황에 대한 시사점을 도출하려 시도했다. 그리고 이러한 변화가 과거 당연시되어 왔던 복지원칙의 변화와 긴밀히 얽혀 진행되고 있는 지형을 살펴보았다. 재정압박 속에서 ‘결국 중요한 것은 보편적이거나 선별적인지에 상관없이 필요한 기능을 효과적으로 수행하는 것’이라는 인식이 확대됨에 따라 복지정책의 범위를 사전적으로 정하는 선협적 논의가 더 이상 의미를 갖지 못하기 때문이다.

동시에, 본 보고서는 관련 개념을 선명히 하고, 재정정책과 복지정책의 전환이라는 보다 큰 맥락 속에 논의를 위치시킴으로써 현재 진행되고 있는 복지 관련 논쟁에 기여하려 노력했다. 복지의 보편성과 선별성에 대한 단편적 지식에 기초하고 있는 현재의 논의가 소모적으로 흐르지 않기 위해서는 개념적 혼돈의 제거, 글로벌 환경의 변화와 복지정책의 변화경로 및 이와 관련한 논의지형 등에 대한 이해가 전제되어야 한다고 판단했다.

이러한 목표는 목차구성에 그대로 반영되어 있다. 우선 보편성과 선

2 복지정책 조준의 개념과 필요성

별성의 개념 및 이와 관련한 논의들을 살펴보고, 양자를 포괄하는 상위 개념으로서의 정책조준과 이들이 맺는 관계를 살펴보았다. 그리고 정책조준의 필요성이 증가하는 추세를 복지정책의 영역별로 살펴보면, 이것이 추상적 지향에서 벗어나 실용적 원칙으로 전환하는 과정과 이론적 차원의 논의를 연결시켜 고찰했다. 마지막으로, 우리나라가 복지재정적 측면에서 직면한 도전을 분석한 후, 앞서의 논의가 갖는 직접적 함의를 도출했다.

제1장 서론

정치권에서 복지경쟁을 벌이는 것은 필요한 정책을 신속히 진행시킬 수 있는 동력을 부여한다는 의미에서 긍정적인 측면을 갖는다. 그러나 논의 자체가 실제적인 내용을 포함하지 않거나 왜곡된 인식에 기반하고 있다면, 귀중한 정치적 자원의 낭비일 뿐 아니라 복지정책에 대한 국민의 인식을 호도하는 부정적 효과를 갖는다. 사회정책에 대한 국민의식은 논의틀(frame)에 의해 지대한 영향을 받기 때문이다.

근본적으로 국민이 바라는 바를 정책에 수렴해 가는 과정이 사회정책의 형성과정이라는 것을 고려할 때, 단기적인 이해에 매몰되기 쉬운 정치권이 복지정책에 대한 논의를 독점하는 것은 바람직하지 않을 것이다. 특히 무책임한 대중영합적 선언을 사회진보를 위한 건설적 논의로부터 구별하기 위해서는 논의 내용에 대한 냉정한 전문적 분석이 뒤따르는 것이 필요하다.

현재 복지대상을 몇 퍼센트로 설정할 것인지가 정책경쟁의 대상이 되고 있다. 총선과 대선을 앞두고 정치권 모두 선별적 복지로부터 급격히 거리를 두면서 어느 정도의 보편적 복지를 표방할 것인지에 논의가 집중되고 있는 양상이다. 그러나 이들 논의는 보편적 복지와 선별적 복지에 관한 단편적 지식에 근거하고 있을 뿐, 정확히 이들이 무엇을 지칭하고 있는지를 파악하기는 어렵다. 심지어 국내 학계에서도 정책논의에 필요한 전문적 내용이 뒷받침되지 않고 있다. 예를 들어, 보편적 복지와 선별적 복지의 내용이 무엇이고, 관련 정책방향이 전 세계적으로 어떠

한 추세를 보이고 있는지 등에 대한 심도 깊은 논의를 찾기 어렵다.

그 결과, 빈곤층 대상의 선별적 복지프로그램과 전 국민을 위한 보편적 프로그램이라는 의미로 흔히 양자가 대조될 뿐, 개인의 선형적·주관적 인식에 따라 서로 다른 의미들이 혼용되고 있다. 대표적으로 최근 몇 달간 진행되고 있는 무상급식에 관한 논의는 기존의 학문적 논의에서 알려지거나 동의된 바와 동떨어진 의미로 사용되면서 정치적 싸움을 고조시키기만 하는 사례라 할 수 있다.

필요한 정책적 논의를 효과적으로 진행하기 위해서는 무엇보다 복지프로그램의 보편성·선별성 개념 자체를 명확히 하는 것이 요구된다. 또한 급격히 변화하고 있는 세계경제환경 속에서 복지정책과 관련한 각국의 전반적 대응이 어떠한지를 살펴보는 것 역시 필수적이다. 우리나라는 100여 년에 걸쳐 복지국가를 발전시켜 온 서구 국가들과 확연히 다른 조건에 처해 있기 때문에 우리에게 맞는 복지정책을 발전시켜 가야 하는 것은 자명하다. 그러나 그들과 우리가 공통적으로 처해 있는 조건의 무게가 어느 정도이며, 그들이 선택할 수밖에 없었던 정책의 내용이 무엇인지를 숙고하는 것은 미래의 시행착오를 최소로 줄이기 위해 절실히 필요하다.

본고는 우선 보편적 복지정책과 선별적 복지정책의 내용이 무엇이며, 이러한 이분법 자체가 그간의 논의에서 유효성을 상실하게 되는 과정을 고찰할 것이다. 이와 함께 보편과 선별의 대립구도가 실제의 정책과정에서는 무의미하며, 정책의 목표에 맞추어 정책대상과 수단을 부합시키는 ‘정책조준(targeting)’의 중요성이 증가하고 있다는 점을 강조할 것이다. 또한 ‘정책조준’의 필요성을 증가시킨 글로벌 환경의 압력과 각국의 정책적 대응을 살펴본 후, 이러한 추세가 지속될 것인지 여부를 조심스레 예측하려 시도할 것이다. 그리고 이러한 압박요인과 각국의 대응방식이 우리나라에 대해 가지는 시사점을 도출할 것이다.

제2장

보편과 선별 이분법의 문제점

제1절 보편적 복지와 선별적 복지의 개념적 구분

보편적(universal) 복지프로그램과 선별적(selective) 프로그램의 구분은 크게 두 가지 방식으로 이루어진다. 첫째는 복지프로그램의 대상을 어떻게 설정할 것인지에 관한 자격조건(eligibility) 차원에서 구분하고, 두 번째 방식은 자격조건과 함께 구체적으로 어떻게 혜택을 각 개인에게 배분할 것인지(benefit allocation)의 차원까지 포함한다(Kildal and Kuhnle [2005]).

따라서 보편주의 복지프로그램과 선별주의 복지프로그램의 구분을 이해하기 위해서는 이 두 가지 차원의 문제를 모두 종합해서 살펴볼 필요가 있을 것이다. 먼저, 대상자 범위에 있어 보편주의적 원칙은 사회구성원 모두에게 권리나 자격으로서 혜택이 주어지는 것을 의미하며, 둘째 배분 원칙에 있어서는 별도의 경제력 조사나 재량적 평가가 동반되지 않는 것을 의미한다. 즉, 가장 순수한 의미의 보편적 복지프로그램은 사회 내 모든 거주인(또는 시민권자)에게 어떤 조건도 붙이지 않고 동일한 액수를 배분하는 것이 될 것이다(Reddin[1969]).¹⁾

그러나 이는 개념적 차원의 구분일 뿐, 실제에 있어 이러한 프로그램은 찾기 어렵다. 기존에 사용된 정책 중 가장 보편성이 강한 프로그램으

1) Esping-Anderson(1990) 역시 프로그램의 혜택이 정액급여(flat-rate benefit)인지를 보편적 프로그램의 조건에 포함시켰다.

로는 인구집단의 일부 범주 전체를 정책대상으로 지정하여 혜택을 제공하는 것(categorical benefit)을 들 수 있다. 예를 들어, 노인·실업자·아동·미혼모 등 특정한 필요를 가진 것으로 생각되는 인구집단을 사전적으로 지정하는 것이다. 이에 대해서는 범주별 혜택(categorical entitlements), 시민권적 혜택(citizenship benefits), 사회적 수당(social allowance), 데모그란트 등의 명칭도 함께 사용된다(Bendix Jenson[2004]).

반면, 선별적(selective) 프로그램은 자산조사(means-tested) 프로그램, 소득조사(income-tested) 프로그램, 필요기반(need-based) 프로그램 등의 용어와 함께 사용된다. 가장 중요한 특징은 보조를 받아야 할 필요가 있는지의 여부에 따라 혜택이 부여된다는 점에서 조건부로 자격이 인정된다는(conditional eligibility) 점이다. 또한 사전에 명시된 기준에 미치지 못할 정도로 가난한 경우에만 보조한다는 의미에서(DiNitto[2011]), 또는 가족이나 지역사회 등 우선적으로 복지기능을 담당하는 장치가 충족시키지 못하는 욕구에 대해서만 국가가 개입한다는 의미에서(Gilbert and Terrell[2009]) ‘잔여적(residual)’이라는 용어로도 치환된다. 따라서 보편적 프로그램과 선별적 프로그램을 구분하는 가장 간단한 방식은 자산이나 소득 등 경제력이나 보조받을 필요를 가늠하는 과정이 자격을 제한하는지 여부이다(Titmuss[1976]; Rothstein[1998]).

그러나 아무리 개념적인 차원이라 하더라도, 보편성·선별성만을 구분기준으로 삼는 것은 복지프로그램의 중요한 특성을 사상시켜버리기 때문에, 이를 보완한 구분들이 이루어져 왔다. Clegg and Clasen(2003)은 자격조건을 인정함에 있어 조건부적 성격이 얼마나 강한지에 따라 위의 구분을 재구성했다. 그는 복지프로그램을 보편적 프로그램, 자산조사 프로그램, 사회보험적 프로그램 등 세 가지 유형으로 구분하는데, 세 가지 유형 모두 인구범주적 조건을 일차적인 자격조건으로 사용한다고 전제한다. 이에 더해, 자산조사 프로그램은 경제력 평가를 두 번째 조건으로 추가하고, 사회보험적 프로그램은 기여 여부 평가를 추가한다. 결국 보편적 프로그램은 첫 번째의 조건만을 부과할 뿐, 두 번째 단계의 조건은 부과하지 않는 프로그램이며, 자산조사 프로그램과 사회보험적 프로그램은 인구범주적 조건을 부과하는 첫 번째 단계에 더해 각기 나름의 두 번째 조건까지 부과한다는 의미에서 조건부적 성격이 보다 강화된 프로

그램이라 할 수 있다.

이러한 구분은 프로그램 대상의 자격 차원만을 고려한 것인 데 비해, 혜택을 어떻게 배분할 것인지의 차원까지 명시적으로 고려한 구분도 활용된다. Korpi(2001)는 정액급여(flat-rate benefit)인지, 소득연동급여(earnings-related benefit)인지, 직종차등적 급여인지의 구분을 더해 다섯 가지의 유형으로 프로그램을 구분했으며,²⁾ Goodin and Rein(2001), Eardley *et al.*(1996)은 기여 여부에 따라 자격이 부여되고 급여액 역시 기여액에 의해 결정되는 사회보험 프로그램을 포함시켜 잔여적, 보편적, 사회보험 등 세 가지 유형으로 복지프로그램을 구분했다.

대략 이러한 내용이 보편적 복지와 선별적 복지의 구분에 관해 기존에 대략적으로 동의되거나 논의된 바를 할 수 있다. 그런데 여기서 주목되는 점은, 이러한 구분이 본질적으로 ‘누가(자격) 어떤 혜택을 받는가(배분)’를 결정하는 원칙이라는 점이다. 즉, 프로그램의 비용을 누가 부담할 것인지는 보편적·선별적 구분과 직접적인 관련을 갖지 않는다. 예를 들어, 조세로 재원을 조달하는 영국의 NHS와 사회보험으로 재원을 조달하는 스웨덴의 연금제도는 모두 보편적 복지제도의 대표적 사례로 꼽히고 있다. 영국의 경우 전 국민에게, 스웨덴의 경우 거주나 고용을 통해 사회보험법의 적용을 받는 대부분의 사람에게 제도의 혜택이 주어지기 때문이다.

이러한 의미에서 우리나라에서 현재 진행되고 있는 무상급식에 관한 논의는 기존에 복지학에서 이루어진 보편복지·선별복지 논의와 별 관련이 없는 논의이다. 현재 학생은 경제적 배경이나 급식비 납부 여부와 상관없이 누구나 학교급식을 이용하고 있다. 따라서 학교급식은 학생이라는 인구범주적 그룹 전부에게 급식이라는 혜택을 제공하고 있다는 의미에서, 가장 순수한 의미의 보편적 복지프로그램이라 할 수 있다.³⁾

반면, 이러한 혜택이 ‘무상’인지의 여부는 학교급식이라는 보편적 복

2) 기본적 생활보장 유형(basic security type), 포괄적 유형(encompassing type), 국가보조 방식의 자발적 가입유형(voluntary state subsidised type), 국가조합주의적 유형(state corporatist type), 빈곤구제 유형(targeted type).

3) 학교운영위원회의 결정으로 학교급식을 실시하지 않기로 결정한 극소수의 학교가 있을 뿐 현재 초·중 학생의 99% 이상이 급식을 이용하고 있다(교육과학부 내부자료, 2010. 11).

지프로그램의 재원을 조세지출로 조달할 것인지, 사용자 부담으로 조달할 것인지, 또는 저소득층의 부담 가운데 어느 정도를 조세로 보조할 것인지에 관한 결정이다. 이는 가용재원의 규모, 재정투입의 기회비용, 사용자 선호 등을 종합적으로 고려하여 결정되어야 하는 문제이며, 논의될 필요가 있는 중요한 정책 이슈임에는 틀림없으나, 기존에 이루어진 복지프로그램의 보편성·선별성 논의들과는 동떨어진 문제라 하겠다. 따라서 현재 무상제공 여부를 복지 보편성과 등치시키고 있는 현재의 논의가 소모적인 장기화로 이어지지 않기 위해서는 개념적인 분리와 함께 논의의 초점이 무엇인지에 대한 정리가 필요할 것이다.

제2절 보편 및 선별과 관련한 전형적 논의

1. 전형적 논의의 내용

개념적으로 보편적 프로그램은 사회구성원에게 권리로서 혜택을 부여하는 반면, 선별적 프로그램은 도움을 절실히 필요로 하는 사람에게 지원을 집중하는 것을 목표로 한다. 양자의 장단점에 관한 전통적인 내용은 다음과 같다.

우선 보편적 복지의 단점으로는 비용이 많이 든다는 점, 높은 조세부담이 경제 전체에 부담으로 작용한다는 점, 그에 비해 대부분의 자원이 이를 별로 필요로 하지 않는 사람에게 향하기 때문에 실제로 취약계층의 상황을 개선시키는 효과가 적고 재분배효과가 적다는 점, 일반 국민들의 기대치를 지나치게 높인다는 점 등이 흔히 제시된다. 이는 거꾸로 선별적 프로그램의 장점으로 적용될 수 있을 것이다.

반면, 선별적 프로그램의 단점은 특정한 집단에게만 혜택이 집중되기 때문에, 이들이 근로활동이나 저축을 통해 빈곤을 탈출할 유인을 훼손할 수 있다는 점, 행정적으로 복잡하며, 제도를 남용할 유인이 존재한다는 점, 낙인효과를 낳는다는 점 등이다(Kildal and Kuhnle[2005]; Reddin[1969]).⁴⁾

한편, 정치학적 논의는 보편적이거나 선별적인 프로그램의 장단점을

규범적으로 논의하는 대신, 복지프로그램을 유지하기 위한 프로그램 설계방식이 무엇인지에 집중한다. 즉, 복지프로그램이 유지되기 위해서는 많은 사람의 정치적 지지가 필요하기 때문에 복지기반을 넓히는 보편적인 프로그램이 필요하다는 분석이다. 빈곤층만으로는 정치적 기반을 확보하기 어렵고, 납세자들은 본인들에게 직접적인 혜택이 있어야 복지프로그램을 지지하는 성향을 보이기 때문에, 보다 많은 사람들에게 혜택을 주도록 프로그램을 설계해야 이러한 지지기반을 통해 입법과정이나 예산과정을 돌파할 수 있다는 것이다(Wilson[1987]; Skocpol[1991]).

2. 전형적 논의의 검토

이런 전형적(stereotypical) 내용들은 보편적 프로그램과 선별적 프로그램의 장단점에 관해 자주 되풀이되면서 대중적 인식을 형성시켜 왔으나, 정책을 시행하는 과정에서 이러한 내용이 실제로 나타나는지에 대해서는 논란의 여지가 크다. 오히려 경험적 연구에서는 일반적인 인식과 달리 이러한 전형적 내용과 반대되는 관찰들이 다수 제시되고 있다.

예를 들어, 재분배효과가 선별적 프로그램에 비해 보편적 프로그램에서 미미하다고 흔히 생각되는 바와 달리, Korpi and Palme(1998), Atkinson(1993)과 Rothstein(1998) 등은 큰 규모의 재원이 사회보험 등 보편성이 강한 프로그램에 투입되기 때문에, 적은 재원이 투입되는 선별적 프로그램보다 재분배효과가 결과적으로 더 크다는 주장을 제시한 바 있다.

-
- 4) 1990년대 이후 포스트모던적 다원주의 입장에서 제기된 비판(Taylor-Gooby[1994]; Ellison[1999]; Thompson and Hoggett[1996])은 보편주의·선별주의 모두 인구집단별 특수성을 반영하지 못한다는 점에서 크게 다르지 않다는 것이다. 예를 들어, 보편주의는 누구에게나 똑같은 원칙을 적용한다는 것을 내세우지만, 연금이 과거 노동시장 소득과 연동될 경우, 근로연한이 짧거나 단절된 여성에게는 사실상 차별적 요소를 갖게 된다. 즉, 인구집단마다 상이한 욕구를 가지고 있기 때문에 제공되는 서비스의 종류나 액수가 달라져야 한다는 점이 보편주의와 선별주의적 입장 모두에서 경시된다는 것이다. 따라서 이들은 집단 간 차이를 얼마나 인정하고 정책에 반영하는지의 측면에서 보편주의적 정책과 선별주의적 정책 모두를 비판하는 반면, 집단별 특수성을 존중하는 개별주의(particularism)를 대안으로 제시한다. 그러나 여성이나 소수인종 등 인구집단별 차이를 얼마나 어떤 방식으로 사회정책에 반영해야 하는지에 대해서는 아직 이론적 구체성을 충분히 확보하고 있지 못한 단계이다.

또한 낙인효과(stigma)는 선별적 프로그램의 가장 큰 단점으로 지적되고 있으나, Gilbert(2001)는 자원을 배분하는 원칙으로서의 선별성과 원칙의 적용과정에서 나타나는 관료적 행태는 구분되어야 한다는 주장을 펴고 있다. 즉, 낙인효과는 주로 프로그램 운영과정의 관료적 행태에서 나타나기 때문에 이를 줄일 수 있는 방법을 고안하여 적용하는 것이 필요할 뿐, 선별적 자원배분이라는 원칙이 본질적으로 낙인효과를 초래하는 것은 아니라는 것이다.

또한 Greenstein(1991)은 보편적 프로그램이 보다 많은 사람의 정치적 지지를 받아 프로그램을 지속하기 쉽다는 주장과 달리, 실제의 정책과정에서는 오히려 다른 요소들이 더 중요하게 인식되어 왔다는 점을 강조한다. 미국의 경우 메디케이드, SSI, Food Stamps, EITC 등 빈곤층을 대상으로 한 선별적 프로그램들은 1980년대 초 전반적 예산삭감의 위기를 상대적으로 잘 넘겨 왔으며, 여타 보편적 프로그램의 예산이 삭감되는 와중에도 오히려 예산이 증액되어 왔다는 것이다. 일례로, 1985년 Gramm-Rudman-Hollings 법은 재정적자가 일정한 수준에 도달했을 때, 모든 부처의 예산을 삭감해야 한다고 규정했지만, 메디케이드, SSI, Food Stamps, 아동영양 프로그램, AFDC 등 주요 자산조사 프로그램 대부분은 예외로 인정된 바 있다는 것이다.

즉, 단지 프로그램에 영향 받는 사람의 수가 많은지 여부가 향후 프로그램의 생존에 지배적인 영향을 미치는 것이 아니라, 도움이 절실히 필요한 사람에게 재원이 향하고 있는지, 프로그램이 효과적인지, 근로능력이 있음에도 불구하고 일하지 않는 사람에게 현금이 지원되고 있는 것은 아닌지 등의 요소가 프로그램에 대한 대중적 지지나 정치권의 결정에 보다 중요하게 작용해 왔다는 것이다.

이와 유사하게, Mackay(2001)는 공적자금이 허투루 쓰이지 않고 있으며, 사회적 연대의 대상으로 인정되는 사람들에게 재원이 제대로 향하고 있다고 국민들이 인식할 때, 복지프로그램이 저항 없이 확산되어 왔다고 지적하였으며, Blank(1997)는 프로그램의 재원 확보와 정치적 지지를 위해서는 프로그램의 효과성을 나타내는 근거들을 제시하는 것이 중요하다는 점을 주장한다.

이러한 입장과는 반대로 Goodin(1992)은 도움을 받아야 하는 사람과

아닌 사람을 구분하려고 노력하는 것 자체를 비판한다. 양자가 항상 확연히 구분되는 것이 아니기 때문에, 도움이 필요하지 않은 사람에게 도움을 주지 않으려 의도할 때, 도움이 필요한 사람에게 도움을 거절하게 되는 결과까지 초래할 위험이 있다는 것이다.

Goodin(1992)의 이러한 입장은 자산조사 여부로 흔히 표현되는 보편주의와 선별주의의 차이가 보다 본질적인 차원에서 어떠한 의미를 갖는지를 선명하게 나타내는 서술이라 할 수 있다. 즉, 보편적 원칙과 선별적 원칙에 대한 평가는 결국 ① 도움이 필요한 사람에게 도움을 제공하지 않게 되는 위험(type 1 error)과 ② 도움이 필요하지 않은 사람에게 도움을 제공하여 재원을 낭비하게 되는 위험(type 2 error)의 상대적인 중요성을 전체 사회가 어떻게 평가하는지, 무엇을 선택하는지의 문제라 하겠다.

3. 이분법적 대립의 문제점

보편과 선별의 차이에 주목하는 이러한 논의들을 일단 이해한 후에 주의를 기울여야 하는 점은 보편주의 프로그램과 선별주의 프로그램 양자를 대립시키는 것의 문제점이다. 즉, 개념적 이해의 차원에서 양자의 차이를 인식할 필요성은 인정한다 하더라도, 이러한 차이에 매몰될 경우 마치 양극단에 대한 사회적 선택이 필요한 것처럼 인식하게 된다는 것이다. 현재 우리나라의 논의구조는 이러한 우려를 강화시키고 있는데, 실제 정책과정에 있어 이러한 이분법적 선택은 별다른 의미를 갖지 못하는 것이 사실이다. ① 보편적 프로그램과 선별적 프로그램은 개별 프로그램 차원에서 구별하기가 어려우며, ② 모든 국가는 필요에 따라, 사회가 기반한 가치구조에 따라, 상대적 비중이 다를 뿐 양자를 모두 갖고 있으며, 어느 한가지 유형만을 지향하지 않기 때문이다.

먼저 프로그램 차원의 구별 문제를 지적하면, 실제의 프로그램은 사실상 보편성과 선별성을 양끝으로 하는 스펙트럼상의 한 점으로 이해하는 것이 보다 적절하며, 보편·선별로 분류하는 것 자체가 어렵다는 점이다. 우선 많은 프로그램이 대상자를 지정함에 있어 여러 개의 조건들을 부과하기 때문에 이들 프로그램이 순수한 의미에서 보편적 프로그램

인지, 선별적 프로그램인지를 가늠하는 것 자체가 어렵다.

예를 들어, 스웨덴 등 북구 국가에서 자산조사를 통해 고소득층을 연금에서 제외하거나 독일에서 고소득층을 공적의료보험에서 제외했던 경우는 일차적인 구분상 자산조사 프로그램이다. 그러나 이들은 가장 필요한 사람에게 재원을 집중하는 것보다, 특정 범주 모두를 대상으로 하되 부유층만을 혜택에서 제외하는 것을 목표로 하기 때문에, 실질적인 의미에서 선별적 프로그램이라 규정하기 어려운 측면을 갖는다.

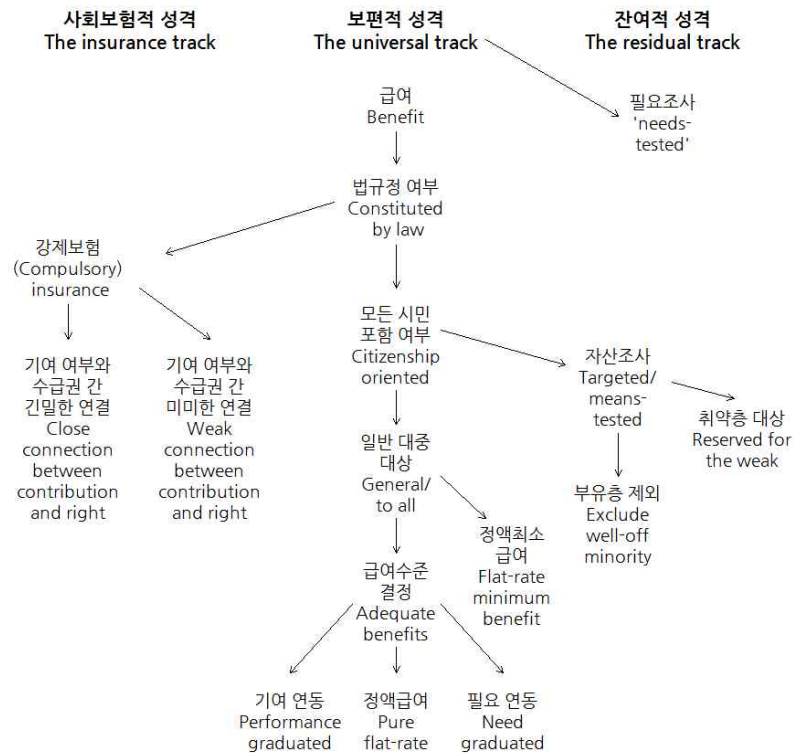
캐나다와 호주에서 시행하고 있는 부(-)의 소득세(negative income system) 역시 특정 집단을 대상으로 상정하거나 배제하지 않은 채 전체 인구를 단일한 시스템에 포함시켜 운영하는 프로그램으로서 전형적인 보편적 프로그램이라 할 수 있으나, 결과적으로 소득이 낮은 사람에게 혜택이 귀속되기 때문에 선별성을 동시에 갖는 사례이다. 현재 많은 국가가 시도하고 있는 연금수령 연령의 상향조정 역시 구분이 어려운 경우이다. 수급대상을 줄인다는 의미에서 대상을 선별하는 조치임에 틀림 없으나, 고령인구라는 범주 모두에게 혜택이 부여된다는 의미에서 보편성을 여전히 유지하게 된다(Saunders[1991]).

이는 특정 기준에 따라 보편적 프로그램이나 선별적 프로그램이라는 두 가지 범주로 개별 프로그램을 분류하는 것이 현실적으로 가능하지 않다는 것을 보여주는 사례들인데, Larsen(2006)은 이를 보다 종합적인 틀에서 정리해서 고찰하고 있다. 이에 따르면, 실제 정책을 설계함에 있어 많은 결정을 내려야 하는데, 각각의 결정이 보편성·선별성의 정도에 영향을 미치기 때문에 각 프로그램은 보편적 프로그램과 선별적 프로그램으로 양분될 수 없다. 정확하게는, 각 수준의 결정에 의해 보편성이나 선별성이 강화되거나 약화되는 것에 불과하다는 것이다.

[그림 2-1]은 이를 도식화한 결과이다. 필요에 따라 대상자를 선정하는지, 법에 의해 프로그램을 규정했는지, 일반 대중을 대상으로 하는지, 혜택을 산정함에 있어 어떤 요소를 고려하는지 등 프로그램 설계 시 내리는 많은 결정들이 다양한 차원에서 보편성·선별성의 상대적 강도에 영향을 미친다는 것이다.

두 번째는 복지정책의 전반적 방향에 관한 대립구도라 할 수 있다. 일찍이 Reddin(1969)은 보편성과 선별성에 관한 대립적 논쟁은 상대방을

[그림 2-1] 보편성/선별성에 영향을 미치는 복지프로그램 설계 요소



감상주의자로 또는 야비한 시장주의자로 비난하면서 종교전쟁화하거나, 반대로 지엽적인 복지행정의 문제로 매몰되곤 한다는 점을 지적한 바 있다. 물론 복지프로그램의 성격에 대해 각 개인이 선호하는 바가 있는 것은 자연스러운 것이나, 사회 전체를 자신의 선호에 따라 움직이려는 의식이 실질적인 내용을 압도할 때, 종교전쟁으로 비화되기 쉽다는 점을 유념할 필요가 있을 것이다.

한편, 정책방향의 보편성과 선별성에 관해 Titmuss(1968)는 현재의 한국사회에 유용한 관점을 제공하고 있다. Titmuss(1968)는 전후 사회복지 확장기라는 낙관적 시대적 배경 속에서, 복지국가와 개인의 이타성에 대한 확고한 믿음을 기반으로 영국 복지시스템과 사회복지이론의 발

전을 주도한 바 있다. 그런데 그는 보편적 프로그램과 선별적 프로그램에 관해 사회복지의 궁극적 목표에 근거하여 양자 모두의 필요성을 강조한다. 즉, 복지국가의 목표는 기본적 서비스를 통해 기본적인 삶을 보장하는 것에 그치는 것이 아니라, 불운에 의해 초래되는 자연적인 불평등을 보완하는 것까지 목표로 해야 한다는 것이다. 따라서 소득과 재산의 불평등을 완화시키는 선별주의적 프로그램 역시 필수적으로 작동해야 한다고 주장한다.

그의 입장은 평등의 의미가 무엇인지에 대한 인식을 전제하는데, 모두가 동일한 혜택을 받는 것은 일견 평등해 보이나, 만약 개인마다 처한 상황이 크게 다르다면 가장 불리한 사람에게 도움을 제공하는 것이 결과적으로 평등의 의미에 보다 가까울 수 있다는 것이다. Titmuss(1968)의 긍정적 선별주의(positive selectivism)는 각 사회가 전 국민이 이용할 수 있는 보편적 프로그램과 선별적 프로그램이 각각 어떤 영역을 담당하게 할 것인지를 배분하는 것이 중요할 뿐, 보편주의나 선별주의를 취사선택하는 것은 실제적으로 전혀 유용하지 못하다는 직관을 보여준다.

제3장

정책조준의 개념과 활용

제1절 정책조준의 개념을 통한 이분법의 극복

앞에서 살펴보았듯이 실제의 복지제도는 다양한 측면을 가지고 있기 때문에, 보편성과 선별성을 양끝으로 하는 연속적인 스펙트럼 어딘가에 위치하게 된다. 각 사회는 보편적 특성이 강한 제도와 선별적 특성이 강한 제도 모두를 필요로 하고, 실제로도 이들 제도 모두를 가지고 있다. 자유주의적·보수주의적·사민주의적으로 복지국가를 유형화했던 Esping-Andersen(1990)조차도 개별 국가가 단일한 성격의 제도로만 이루어져 있지 않다는 것을 지적한 바 있다.

따라서 중요한 것은 보편적 복지를 지향할 것이냐 선별적 복지를 지향할 것이냐의 이분법적 선택이 아니라, 필요성이 제기된 개별 프로그램을 본래의 목적에 맞게 설계하는지의 여부이다. 이는 Titmuss(1968)가 어떤 기능을 어떤 성격의 프로그램이 담당하도록 할 것인지가 사회가 직면한 가장 중요한 선택이라고 한 것과도 같은 맥락이다.

즉, 개별 프로그램은 보편적 혜택의 성격이 더 강할 수도 있고 선별적 성격이 더 강할 수도 있으며, 이는 사회 내에서 해당 프로그램이 담당해야 하는 기능이 무엇인지에 따라 결정될 뿐, 어느 한쪽이 더 우월하거나 바람직하다고 판단할 수는 없다. 그러나 의도했던 대로 효과가 나타날 수 있도록 개별 프로그램을 설계했는지는 일관되게 강조될 필요가 있다. 그리고 정책이 의도된 효과를 가지려면, 의도된 효과가 목표로 하

는 대상에게 정책이 정확히 향하고 있어야 하는데, 정책이 향하는 방향과 정도를 조준하는 과정이 바로 정책조준(targeting)이다.

정책조준은 ‘가장 필요로 하는 사람에게 재원을 집중하는 것’(Saunders[1991]), ‘도움이 덜 필요한 사람으로부터 보다 절실한 사람으로 재원을 이동시키는 것’(Bolderson *et al.*[1996]) 등 지나치게 협소한 의미로 사용되기도 한다. 이럴 경우, 자격조건을 강화시켜 수혜자의 수를 줄이거나, 수혜액을 줄여 지출을 줄이는 것이 가장 핵심적인 조준 내용으로 인식된다.

그러나 정책조준의 보다 정확한 정의는 ‘정책이 의도했던 대로 효과를 내도록 조준하는 것’이라 할 수 있다. 즉, 정책이 애초 제안되었을 때는 특정한 목표가 존재했을 것이며, 정책의 목표가 존재하는 한, 정책이 향하는 인구집단이 존재한다. 이때 정책조준은 인구집단의 범위를 좁히는 것만을 의미하지 않으며, 조준의 정확성은 정책목표가 무엇인지에 달려 있을 뿐이다. 예를 들어, 가장 보편주의적 성격이 강한 프로그램은 자산조사 없이 노인·아동 등 범주적 집단을 폭넓게 대상으로 설정하는데, 이는 낙인효과를 발생시키지 않는다는 정책목표를 중시한 정책조준이라 할 수 있다(Hort[2001]).

Mackay(2001)는 정책조준을 ‘사회복지재원을 정책이 의도하는 대상에게 향하게 하는 과정’으로 정의하면서, 자격조건을 엄격히 하거나 관대하게 조정하는 것, 수급기간을 단축하거나 연장하는 것, 혜택의 규모를 축소하거나 확대하는 것, 대상의 일부에게만 자격조건·기간·혜택의 규모를 조정하는 것, 자산조사를 도입하거나 자산조사 결과에 따라 대상자 일부에 대해 혜택을 조정하는 것 등을 구체적인 정책수단으로 제시한 바 있다. 결국 Saunders(1991)와 달리, 정책조준과정은 지출액을 축소하는 방향만을 의미하는 것이 아니라, 목표가 무엇인지에 따라 지출액을 확대하는 내용을 담을 수도 있다(Bendix Jenson[2004]).

정리하자면, 정책조준이란, 프로그램의 성격을 규정하는 것이 아니라, 의도된 정책목표와 프로그램의 성격을 일치시키는 과정(process)이라 할 수 있다. 정책조준이 프로그램의 성격에 대한 구분과 분리되는 개념이라는 점은 구체적인 사례를 통해 보다 선명하게 이해할 수 있다. 예를 들어, 급여액수를 소득에 연동해서 산정하던 제도를 정책급여방식

(flat-rate)으로 전환하면서 이전에 하위 10% 소득계층이 받던 수준으로 단일화하는 경우이다. 이 경우, 모든 수혜자가 단일한 급여액을 받게 된다는 의미에서 프로그램의 보편성이 강화되는 것이지만, 상위 90% 계층의 급여액을 축소하여 하위 10% 계층의 상대적 위치를 개선시킨다는 의미에서 이러한 조치는 하위 10%를 개선시키는 것을 겨냥한 정책조준이라 할 수 있다(Bendix Jenson[2004]).

결국 정책조준은 정책목표를 가장 효과적이고 적절한 방식으로 달성하기 위한 과정을 의미하는 방법론적 대안으로서, 대상집단의 범위가 무엇인지에 매몰되는 보편·선별의 이분법적 구도를 실용적 의미에서 넘어서게 된다.

제2절 복지프로그램 정책조준 강화의 주요 사례

서구 선진국에서 정책조준을 강화하는 움직임은 근래 광범위하게 관찰되고 있으며, 재정압력으로 인해 주로 지출을 감소하는 방향으로 조준되고 있다. 각종 프로그램에서 자격기준을 강화하고, 급여를 축소하고, 필요에 대한 평가를 정확하게 하려는 시도들이 그것이다. 물론 정책조준은 프로그램을 확대하는 방향의 변화까지 포함한다. 1975년 1.25십억불 규모로 시작하여 2005년 현재 41십억불 규모인(DiNitto[2011]) 미국의 EITC는 프로그램 효과성에 대한 긍정적인 평가에 기반하여 대상을 확대하고 지출을 증가시킨 대표적인 사례이다.

그러나 재정압박이 가시화된 이후 사회정책분야에서는 지출을 축소하는 방향의 정책조준이 주로 관찰되고 있다. Cox(1998b)는 각국의 복지프로그램 긴축 노력에 대해 전반적인 프로그램의 비용을 축소하고 급여수령을 억제하려는 노력, 정책을 수혜자의 필요에 보다 정확히 조준하려는 노력으로 특징지은 바 있다. 한편, Gilbert(2005)는 자격기준을 강화하고 지속기간을 단축하는 등 복지프로그램의 혜택을 받는 통로를 제한하고 퇴출을 증진시키는 것이 근래 복지정책의 일반적 방향이며, 경제활동 참가를 위한 유인체계와 불참 시의 제재조치를 도입하여 정책조준 대상을 개인의 행태(behavior)에까지 확장하는 시도들이 이루어

지고 있다고 진단한다.

1. 지출구성 변화

경험적 연구 중 총량적인 지출구성을 분석한 연구들은 대상자의 경제력 수준을 파악하여 자격기준에 반영하는 프로그램의 비중이 증가하고 있음을 보고하고 있다. Eardley(1996)에 의하면, 소득조사를 동반하는 복지프로그램이 전체 복지프로그램에서 차지하는 비중은 1980년에서 1992년 사이에 OECD 국가 중 80%의 국가에서 증가했고, 크게는 20%p까지 증가한 것이 관찰되었다. Gilbert(2001)는 1990년에서 1997년 동안 14개국을 검토한 결과 자산조사 프로그램의 비중이 12개국에서 증가했다고 제시한 바 있다.

개별 국가의 사례를 관찰한 연구 중 Sunesson *et al.*(1998)은 보편적인 프로그램의 활용도가 높은 대표적인 국가인 스웨덴에서 나타나는 정책 방향 변화를 ‘보편주의로부터의 선회(flight from universalism)’로 표현한 바 있다. 그에 의하면, 이러한 변화는 사회서비스와 현금이전 프로그램 모두에서 나타나는데, 사회서비스 부분에서는 필요조사(need test)를 엄격히 하고, 현금이전 프로그램에서는 자격기준을 강화하고 급여를 축소함으로써 결과적으로 자산조사 프로그램으로 부담이 이전되는 변화가 진행되고 있다는 것이다. 예를 들어, 주거수당이나 아동수당 등 보편적 프로그램이나 단기적 실업보험 등 사회보험적 프로그램 모두에서 비용을 지방정부 관할의 자산조사 프로그램으로 이전하는 사례들이 관찰되고 있다.

또한 캐나다는 자산조사 프로그램 비중이 급격히 증가한 대표적 사례로서, Myles and Pierson(1997)은 이를 ‘패러다임 와해(paradigm breakdown)’로 표현한 바 있다. 소득이전 프로그램 전체 중 자산조사 프로그램의 비중은 1960년 21%에서 1975년 29%로 완만히 증가하다가 이후 급증하여 1992년 52%에 달했다. 이러한 비중 증가는 1978년 보편적 성격의 가족수당을 없애면서 소득조사를 통한 조세환급제도로 대체하고 1996년부터는 고령인구에 대해서도 유사한 변화를 추진했기 때문인 것으로 분석된다.

2. 연 금

복지영역별로는 연금, 의료, 실업 관련 지원 등 대표적인 복지프로그램 모두에서 지출을 줄이는 방향으로의 정책조준이 강화되고 있다. 우선 연금부문에서는 연금수령이 시작되는 연령을 늦추고, 연금지급에 필요한 근로연한을 증가시키는 것, 연금액 산정식을 변화시켜 액수를 축소하거나 자산조사를 도입하는 것이 일반적인 추세이다. 연금제도의 본래적 목적이 단지 고령자 지원이 아니라, 고령이 초래할 수 있는 노동능력 상실을 보완하는 것이라는 점을 고려하면, 기대여명 증가를 반영하여 연금수령 연령을 상향조정하려는 시도들은 직관적으로 상당히 선풍적인 정책조준 노력이다.⁵⁾

예를 들어, 프랑스는 1993년, 총연금액을 지급받기 위해 필요한 기여연한을 37.5년에서 40년으로 증가시키고 조기은퇴 연금을 폐지하는 한편, 연금액 산정기준을 최대급여 수령기간 10.9년의 평균에서 25년 평균으로 전환하는 등의 개혁을 시행했다(Besharov[1998]). 이에 더해 2010년 10월에는 은퇴연령을 60세에서 62세로 상향조정하는 안이 의회를 통과했다(*The Economist*, “After the Protests,” 2010. 10. 28). 영국에서는 공적 연금의 가입을 사적연금으로 대체할 수 있도록 함으로써 공적연금과 사적연금 간에 파트너십을 형성했고, 독일에서는 2001년 연금개혁부터 지속적인 급여감소를 추진해 왔다(고영선[2008]).

그런데 연금개혁의 가장 대표적인 사례로 논의되는 것은 보편적 복지의 대표적 제도로 연금이 자리매김되어 왔던 스웨덴의 경우이다. 스웨덴은 1913년 전 인구를 포괄하는 연금제도를 설계한 후, 치열한 정치적 논쟁을 거쳐 1940년대에는 정액급여(flat-rate benefit)를, 1960년대에는 전 직종을 포괄하는 소득연동분 급여(earnings-related benefit)를 도입하면서 보편주의 원칙에 가장 충실한 연금제도를 확립한 바 있다(Hort[2005];

5) 1889년 세계 최초로 연금제도를 도입한 독일은, 당시 남성의 출생 시 기대여명이 35.6세였음에도 연금수령 시작연령을 70세로 설정했다. 1881년 비스마르크를 대신하여 의회에 보낸 빌헬름 1세의 서한은 (고령인구가 아니라) 고령에 의해 노동능력을 상실한 사람을 국가가 보호하는 것이 연금제도의 목적이라는 점을 명시하고 있다(Liedtke[2006]).

Olssen[1990]).

Olssen(1990)은 노동자 계급 전체의 이해(common employee interest)로 단합되는 것을 막기 위해 비스마르크하의 독일이 근로자집단별로 급여 구조가 다른 직종별 연금제도를 제도화한 것과 정반대의 전략이 스웨덴의 연금제도라고 지적한 바 있다. 스웨덴의 연금제도는 사무직 근로자와 생산직 근로자 모두를 같은 위험집단(risk group)으로 묶어(pooling), 노동계급 공통의 정체성을 확보함으로써 보편적 복지제도의 근본적 비전을 구현한 대표적인 제도라는 것이다. 이러한 연금제도의 틀은, 전면적인 정쟁 끝에 1959년 의회 투표에서 1표 차이로 직종 공통 소득연동 연금안이 통과함으로써 제도화되었다.

이렇게 1913년에 시작되어 1960년대까지 이어진 연금제도의 진화과정은 스웨덴 복지의 대표적 제도로 인식되어 온 만큼, 1990년대 스웨덴의 연금개혁은 크게 주목받고 있다. 1992년 여야가 합의한 개혁의 내용은 기존의 확정급여(defined benefit: DB)형 연금제도를 명목확정기여(notional defined contribution: NDC)형으로 전환하고 개인사회보장구좌를 신규 도입하여 기여금의 일부는 개인이 개인구좌로 투자할 수 있게 하는 것을 골자로 한다. 명목개인구좌는 부과방식으로 운영되지만 확정기여형(DC)의 특성을 가지기 때문에, 연금급여액은 평생 동안의 기여금액 및 은퇴시점의 기대여명에 따라 결정된다.

이는 연금의 상당 부분이 기존 소득과 근로연한을 고려하지 않고서는 계산될 수 없으며, 확정된 부분이 사라진다는 것을 의미한다. 또한 연금을 보험계리 원칙에 보다 부합하도록 운용하는 것은 노후보장이란 기본적인 목적을 유지하되, 급여액을 기여분에 보다 가깝게 연동시키고, 개인의 자유를 증가시키는 방향으로 제도를 변화시킨다는 것을 의미한다. 그리고 이렇게 기여분과 급여의 연결을 긴밀히 하여 일을 더 많이 한 사람이 상대적으로 더 많은 연금을 받게 하고, 개인구좌를 신설한 것은 고용과 노후보장의 문제를 보다 개인적인 차원의 문제로 인정하게 되었다는 것을 의미한다. 따라서 이는 가장 보편적인 복지제도로 꼽히는 복구연금제도를 받쳐온 보편성의 원칙이 상당 부분 수정되었다는 함의를 갖는다(Cox[1998b]).

3. 고용과 실업 관련

고용과 실업 관련 정책의 변화는 서구와 북구 국가에서 ‘복지정책의 역할이 무엇이어야 하는가’에 관해 가장 중요한 사고의 전환으로 평가된다(Kildal and Kuhnle[2005]; Ferrera and Rhodes[2000]).

현재까지의 일반적 추세는 소극적인 정책에서 적극적인 정책으로 전환하고, 정책이 의도한 방향으로 개인이 따르지 않았을 때 제재를 보다 강조하는 방향으로 나아가며, 권리보다 의무를 그리고 국가와 개인 간의 계약관계를 강조하게 되는 것이라 할 수 있다(Kildal[2001]).

이러한 계약관계는 정책조준이라는 도구를 통해 강화되고 있다. 예를 들어, 북구의 경우 전통적으로 적극적 노동시장정책이 시행되어 왔으나, 1990년 이후 자격조건을 강화하고, 지원을 줄이며, 소득보조를 제공하는 대신 근로활동에 참가할 의무를 부과함으로써 경제활동참가를 강조하는 방식으로 정책을 조준하여 노동시장 참여를 강제하고 있다.

Kildal and Kuhnle(2005)에 의하면, 북구 4개국 모두 실업보험의 급여조건을 강화했고, 핀란드와 스웨덴에서는 질병보험의 급여조건 역시 강화한 바 있다. 이들 외에도 덴마크·영국·스페인·네덜란드 등은 실업보험 급여수령을 위한 고용기간 기준을 증가시켰고, 스웨덴·핀란드·벨기에·프랑스는 급여수령에 필요한 대기기간을 도입하거나 증가시켰다(Gilbert[2005]). 뉴질랜드는 실업수당 수급연령에 최저선을 설정했고(Mackay[2001]), 근로참여를 전제로 한 조건부 급여 조항을 강화하거나(earned income tax credit, make work pay), 직업훈련 참여를 강제하고 일자리 제안을 거절했을 경우의 제재를 제도에 내장시키는 제도 변화들이 관찰되고 있다(Gilbert[2005]). 이와 함께 네덜란드에서는 실업보험과 긴밀히 연관되어 있는 장애 및 질병 보험에 있어서도 자격조건을 강화하고 지급범위와 지급액을 축소하는 한편, 수령기간에 한계를 설정하고 주기적으로 수급자의 상태를 재평가하는 개혁을 시행한 바 있다(Besharov[1998]).

이러한 실업 및 고용과 관련한 제도개혁은 적극적 노력을 강조한다는 의미에서 커다란 방향 전환이라 평가된다. 또 자격기준을 강화하고 지속기간을 단축하면서 자산조사 프로그램으로 전환시키는 조치와 동시에

〈표 3-1〉 1990년대에 시행된 실업수당 관련 정책(유럽 16개국, 1990~97년)

	근로촉진	실업수당 축소	수혜기간 단축	자격조건 강화	연장조건 강화	자산조사 프로그램 증가 (10% 이상)
덴마크	V	V	V	V	V	
핀란드		V		V	V	V
노르웨이	V		V	V		
스웨덴		V		V	V	
오스트리아		V		V		V
벨기에		V	V		V	
프랑스	V	V			V	
독 일		V	V	V	V	V
룩셈부르크						
네덜란드	V	V	V	V	V	
그리스			V			V
이탈리아	V				V	
포르투갈						
스페인		V		V	V	
아일랜드	V	V				
영 국			V	V	V	

자료: Hvinden *et al.*(2001).

이루어지고 있어 정책도구로서의 정책조준의 중요성이 증가하고 있음을 읽을 수 있다. <표 3-1>은 실업수당과 관련하여 각국에서 시행된 제도 변화의 추세를 요약하고 있다.

4. 의 료

1970년대 이후 의료부문과 관련한 정부정책은 전후 공적의료시스템의 포괄적 설계가 초래한 부담을 완화하기 위한 비용억제 노력으로 요약된다(Cutler[2002]). 2차 대전 후 복지국가 성립기에 의료서비스는 국민의 기본적 권리로 간주되었고, 의료시스템 설계 시 가장 중요한 우선

순위는 보편적 접근성을 보장하는 것에 두어졌다. 각국은 의료서비스 보장의 범위를 매우 넓게 책정했고, 이후 경제적 호황이 지속됨에 따라 비용억제에 대한 인식은 중요하게 고려되지 않았다.

그 결과, OECD 국가의 의료지출은 1960년 GDP의 3.8%에서 1980년 7.2%로 크게 증가했고, 1970년대 중반 이후 성장둔화와 재정적자의 문제가 심각해지면서 재정적자의 주된 원인으로 지목된 의료지출을 적극적으로 관리해야 할 필요성이 제기되었다. 이후의 정책은 수량제한, 예산제한과 신기술 도입 제한, 시스템 효율화 등 비용 억제를 위한 규제로 요약된다.

그러나 다양한 지출억제 노력에도 불구하고 의료비용 증가는 가파르게 지속되고 있어, 서비스 질을 최대한 유지하면서 비용을 축소하기 위한 새로운 정책수단의 개발 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 1970년대 대부분의 나라에서 5% 미만이었던 GDP 대비 의료비 지출은 1980년대 이후 빠르게 증가하여 2003년 현재 OECD 평균은 9%에 달하고 있다(표 3-2).

의료부문은 서비스 질이나 선진의료기술의 이용 가능성, 선택의 여지 등에 대한 국민들의 불만이 정책 변화의 중요한 동인이라는 점에서 다른 복지제도와는 상당한 차별점을 갖는다. 그러나 1970년대 이후 가장 핵심적인 정책목표가 비용억제이며, 비용억제를 위해 정책조준을 강화하는 수단이 활용되고 있다는 점에서는 다른 부문과 유사한 현상이 진행 중이다.

<표 3-3>은 의료비 억제를 위한 구체적 수단을 대별하고 있는데, 크게 비용분담(cost sharing), 직접규제(direct control), 총액규제(budget control)로 구분된다(Mossialos and Le Grand[1999]). 이 중 비용분담(cost sharing)은 환자에게 본인부담(co-payment)을 부과하고, 진료항목을 공보험의 상환목록에서 제외하거나 포함하는 조치(delisting, positive list, negative list) 등이다. 이는 이용자에게 비용을 분담시키는 비중을 높임으로써, 이용자 스스로가 본인에게 절실히 필요한 서비스인지를 숙고하도록 하는 의도를 갖는다.

반면, 직접규제는 의사 수, 병상 수 및 고가장비에 제한을 둬으로써, 교육기관이나 의료서비스 제공기관이 수적 제한을 의식하여 자원을

〈표 3-2〉 OECD 국가의 GDP 대비 의료비 비중과 의료비 증가율

국 가	GDP 대비 총의료비 비중(%)의 평균					총의료비(USD, PPP)의 연평균 증가율(%)				
	1960 년대	1970 년대	1980 년대	1990 년대	2000 년대	1960 년대	1970 년대	1980 년대	1990 년대	2000 년대
호 주	3.98	5.90	6.51	7.45	8.57	9.83	13.44	8.16	7.61	6.91
오스트리아	4.80	6.20	6.68	9.32	10.19	9.98	15.27	5.64	6.41	4.56
벨기에		5.17	6.98	8.00	9.69		16.57	7.88	5.69	6.63
캐나다	5.99	6.90	7.99	9.19	9.66	10.73	11.13	9.70	4.80	7.24
체 코				6.19	6.96				5.83	7.57
덴마크		8.33	8.70	8.31	9.18		10.80	5.80	4.83	6.06
핀란드	4.69	6.07	6.86	7.97	7.96	12.23	12.26	9.27	3.19	6.62
프랑스	4.25	5.90	7.50	9.57	10.73	12.45	14.66	9.68	6.18	5.79
독 일		7.59	8.64	9.83	10.54		13.87	6.23	7.40	4.33
그리스		5.40	6.23	7.91	9.00			6.26	7.12	9.85
헝가리				7.29	7.73				4.15	6.99
아이슬란드	3.71	5.35	7.32	8.34	9.64	12.56	17.53	10.57	6.73	4.32
아일랜드	4.13	6.64	7.39	6.54	7.14	10.66	16.98	4.31	9.13	11.72
이탈리아			7.30	7.70	8.58			7.18	3.74	4.28
일 본	4.00	5.32	6.61	6.73	8.00	19.24	15.41	7.43	5.84	4.75
한 국			3.99	4.30	5.80			14.24	8.61	11.13
룩셈부르크		3.99	5.24	5.51	7.09		15.79	9.28	7.86	11.30
멕시코				4.94	5.65				6.97	8.25
네덜란드		6.95	7.56	8.20	9.29		11.55	7.24	5.56	7.77
뉴질랜드		5.98	5.78	7.29	8.49		11.27	7.38	6.44	8.00
노르웨이	3.45	5.60	7.05	8.22	9.10	11.54	16.08	7.92	8.80	6.80
폴란드				5.68	6.11				7.96	8.50
포르투갈		3.93	5.77	7.28	9.49		19.39	8.86	8.89	6.69
슬로바키아				5.77	6.45				3.16	14.49
스페인	2.34	4.55	5.59	7.18	7.90	20.87	15.75	9.04	6.14	9.92
스웨덴		7.64	8.66	8.16	9.06		11.70	5.71	3.65	5.97
스위스	4.86	6.36	7.78	9.50	10.89	8.94	11.29	7.89	5.43	5.38
터 키		2.10	2.21	3.08	5.67		12.43	9.62	12.24	8.88
영 국	4.18	5.00	5.81	6.65	7.86	7.13	11.19	7.81	6.66	7.79
미 국	5.75	7.82	10.27	13.29	15.21	10.23	12.77	10.86	6.55	7.47
평 균	4.32	5.86	6.82	7.51	8.59	12.03	13.96	8.16	6.45	7.53

주: 1) GDP 대비 총의료비 비중(%)의 평균은 각 연대별로 1개 이상이 가용한 경우에 대하여, 총의료비(USD, PPP)의 연평균 증가율(%)은 각 연대별로 2개 이상의 수치가 가용한 경우에 대하여 산출.

2) 총의료비(USD, PPP)의 연평균 증가율(%)은 각 연대별로 시작과 끝 연도의 9년간에 대해서 계산. 단, ① 1960년대의 경우 프랑스는 1960~65의 5년간, ② 1970년대의 경우, 호주, 덴마크는 1971~79의 8년간, 프랑스는 1970~75의 5년간, 네덜란드는 1972~79의 7년간, 터키는 1975~79의 4년간, ③ 1980년대의 경우, 프랑스는 1980~85의 5년간, 이탈리아는 1988~89의 1년간, ④ 1990년대의 경우, 헝가리는 1991~99의 8년간, 슬로바키아는 1997~99의 2년간, ⑤ 2000년대의 경우, 호주, 일본, 룩셈부르크, 포르투갈은 2000~06의 6년간, 터키는 2000~05의 5년간, 캐나다, 이탈리아, 한국, 노르웨이는 2000~08의 8년간, 그 외 21개국은 2000~07의 7년간에 대해서 계산. 한편, 1970년대 그리스의 경우, 1970년도 수치만 가용하여 증가율을 산출하지 못함.

자료: OECD, OECD Health Data, 2009. 윤희숙 · 고영선(2009)에서 재인용.

〈표 3-3〉 의료비 절감정책 유형

비용분담	직접규제	총액규제
• 본인부담(co-payment) • 급여제외(delisting) • 급여대상목록 운용(positive list) • 급여제외목록 운용(negative list)	• 수가통제(price control) • 포괄수가제(DRG) • 의사 수, 병상 수, 장비 규제 • 보건의료기술평가(HTA)	• 총액예산제 • 인두제

효과적으로 활용하도록 강제하는 수단이다. 또 보건의료기술평가(health technology assessment: HTA)는 국가적 차원에서 가장 필요하고 효과성이 큰 의료기술에 공적재원을 집중하기 위해 연구와 평가에 직접 개입하는 것을 의미한다.

한편, 총액규제는 개별 서비스의 가격이나 의료기관의 총비용을 제한하되, 가장 효과가 큰 서비스를 선택하여 제공하는 재량을 의료기관에 부여하는 방식으로 시스템 전체의 조준기능을 강화하는 수단이라 할 수 있다.

제3절 정책조준 강화 추세에 관한 해석

1. 정책조준 강화 원인에 대한 설명

기존 논의는 주로 이러한 변화의 원인이 무엇인지, 그리고 이것이 복지국가의 성격 변화와 관련해 어떠한 의미를 갖는지에 대한 해석에 집중되어 왔다. 먼저 이러한 변화를 가져온 원인에 대한 전통적인 설명으로는 글로벌 경제화가 꼽힌다. 자본시장이 국제화되면서 각 정부의 거시정책역량이 감소되고, 자본의 이동성이 강해지면서 각국이 독자적인 사회경제정책을 추구할 능력이 약화되기 때문에, 일국의 복지정책을 과거와 같이 여유 있게 운용하기 어렵게 된다는 것이다(Hirst and Thompson [1996]; Martin[1996]; Swank[2000]).

여기서 중시되는 정책재량 감소는 각국이 거시경제에 미칠 영향에

대한 우려 때문에 조세를 증가시키는 것에 보다 신중하게 되었을 뿐 아니라, 기업들이 외국으로 본거지를 옮기기 쉬워진 상황에서 세율을 올리는 결정 자체가 어렵게 되었기 때문이다. 예를 들어, OECD는 세금을 올려 균형예산에 도달하는 것이 세출을 삭감하여 균형예산에 도달하는 것보다 GDP, 물가, 실업 등 거시경제적 측면에서 바람직하지 않은 결과를 초래한다는 분석을 제시한 바 있다(Leibfritz *et al.*[1994]). 또한 Steinmo(1994)와 Genschel(2002)은 글로벌화의 영향을 재정압력과 연결시켜, 자본이동성 증가가 초래한 세율인하 경쟁으로 사회복지프로그램 지출축소 압력이 가중되는 현상을 분석했다.

반면, Iversen and Wren(1998), Scharpf and Schmidt(2000), Scharpf(2001), Esping-Anderson(1996, 1999) 등은 글로벌화의 영향뿐 아니라, 서비스부문 확대가 사회복지정책에 미치는 영향에 주목한다. 글로벌 경쟁에 주로 노출되는 제조업부문의 일자리 창출이 제약되고, 기업의 이동성 증가는 재정 확대를 억제하는 한편, 글로벌 경쟁에서 보호받아온 서비스업(sheltered sector)에서는 상대적으로 생산성이 낮게 유지되면서 임금격차가 확대된다는 것이다. 이러한 상황에서는 재정지출을 통해 공공부문에서 고용을 창출하여 재정건전성을 해치거나, 민간 서비스부문의 저임금 일자리에서 고용이 창출되어 전반적인 임금격차를 확대시키게 된다. 결국 정부는 재정건전성과 고용, 저임금 일자리 축소 등 세 개의 목표 중 두 개의 목표를 만족시키는 데 그치게 된다는 것이다(service trilemma). 이는 서비스업 확대와 사회복지 정책방향의 인과관계에 대해 직접적인 설명을 강조하지는 않지만, 다면적 제약에 처한 각국의 정부가 운신의 폭이 좁아진 상태에서 과거와 같은 포괄적 복지정책을 유지하기 어려워진 구조적 상황을 설명하고 있다.

세 번째의 설명은 인구구조의 변화, 탈산업화, 기존 복지정책의 영향 등 보다 내생적인 원인을 강조하는 설명이다. 이들은 생산성과 경제성장의 둔화, 탈산업화로 인한 소득창출능력 감소와 함께, 고령화, 여성경제활동 증가, 생산구조 변화로 인한 구조조정 필요 등 새로운 지출수요를 낳는 경제 내생적인 원인들을 글로벌 경제화와 함께 강조한다. Pierson(1998, 2001)은 생산성 악화와 함께, 전후 복지국가 확장기 동안 만들어진 복지제도들로 인해 지출이 지속적으로 증가했고 정책적 재량

이 줄어들었다는 점, 이러한 사회복지지출의 비중이 증가하면서, 사회복지지출에 대한 정치적 긴장이 심화되었다는 점을 제시하고 있다. 한편, Huber and Stephens(2001)는 복지의 축소가 주로 실업 증가에 기인했다는 점을 강조한다.

2. 변화의 함의에 대한 해석

정책목표에 보다 조준된 정책으로 복지정책 방향이 전환되는 추세를 어떻게 해석하는지에 대해서는 다양한 입장이 관찰된다. 우선 이를 패러다임적 변화로 해석하는 입장이다(Sunesson *et al.*[1998]; Cox[1998a]; Kildal[2001]; Hort[2005]). 예를 들어, 글로벌화로 인한 비용억제 압력들이 기존 복지정책을 큰 폭으로 재편하고, 재원의 우선순위를 선명하게 할 압력으로 작용한다는 것이다(Bonoli, George, and Taylor-Gooby[2000]). 그리고 현재의 추세는 단순한 축소가 아니라, 기존의 복지국가에서와 전혀 다른 부분이 확대되는 구조적 변화를 동반하고 있다는 점도 함께 지적되고 있다. 예를 들어, 여성경제활동 증가는 복지국가의 공급 측면 뿐만 아니라 수요 측면에도 지대한 영향을 미치고, 전반적인 사회시스템의 형태에 변화를 가져오게 된다는 것이다(Myles and Quadagno [2002]).

반면, 일부는 복지제도의 본질적인 측면이 변화하지 않았다는 점을 강조한다(Kuhnle[2000]; Korpi and Palme[2003]; Ferrera[1998]; Carson [2005]). 이들에 의하면, 보편적 복지제도에 대한 국민들의 지지가 아직 건재하며, 현재 나타나고 있는 이러한 변화들은 효율성 제고를 위한 부분적인 조정(marginal adjustment)일 뿐, 복지제도의 성격은 변화하지 않았다는 것이다.

이렇게 같은 현상에 대한 해석이 극명하게 엇갈리는 것은 정책조준의 강화라는 현상을 해석함에 있어 복지국가의 미래에 대한 예측을 투사하기 때문으로 판단된다. 대부분의 경우, 근래의 복지정책 변화에 대한 관찰은 복지국가가 축소(retrenchment)되고 있다, 재편(restructuring, recasting, recalibration)되고 있다, 현대화될 뿐 유지(modernization)되고 있다는 등, 복지국가 자체의 전망에 대한 평가와 예측으로 귀결되고 있다

(Pierson[2001]; Ferrera, Rhodes, and Hemerijck[2001]; Ferrera and Rhodes [2000]; Esping-Andersen[1996]).

한편, 복지국가의 기본적 성격이 변화하지 않았다는 입장은 주로 경로의존성(path dependency)의 개념에 의존한다. 즉, 복지국가 내부의 제도가 외부의 충격을 흡수하기 때문에, 외부적 요인의 영향은 개별 국가의 복지국가 자원 크기에 따라 달라진다. 따라서 각 유형의 복지국가는 외부적 변화에 각각 다르게 반응하며, 결국 이전의 유형에 큰 변화가 없게 된다는 것이다(Swank[2002]; Bonoli and Palier[2001]).

그러나 한편에서는 경로의존성을 과도하게 강조할 경우, 현 상태의 유지만을 강조하면서 급격한 사회 변화를 제외하고는 변화를 인지하지 않는 보수적 편향이 나타나게 된다는 입장이 주목받고 있다(Streek and Thelen[2005]). 이들은 급격하고 불연속적인 변화보다는 점진적이고 단계적인 변화들이 누적된 결과가 유의미한 사회 변화로 귀결되곤 한다는 것을 지적하며, 현재 진행되는 정책 변화의 중요성을 강조하고 있다.

본고는 복지국가의 본질적인 측면이 변화했는지, 이것이 복지국가의 미래에 결정적인 함의를 갖는지에 대한 판단을 시도하지 않을 것이다. 본고의 맥락에서 보다 주목되는 점은 실제의 정책들이 ‘정책조준’을 강화하면서 보편적인지, 선별적인지에 구애되지 않게 되었다는 점, 그리고 이러한 현상을 어떻게 기존 복지이론에 조화시킬 것인가가 논의의 중심에 자리 잡고 있다는 점이다.

이론적으로 보편성 유지 여부가 중요하게 취급되는 것은 그것이 복지제도를 유지하는 기본 원칙이라고 인식되어 왔기 때문인 것으로 관찰된다. Timonen(2003)은 복구의 변화를 설명하면서 과거 복구 복지국가의 가장 대표적인 특성이 보편성이었다는 점을 지적하고 있다. 즉, 구빈법 이후의 서구 복지제도의 전통인 자산조사 프로그램을 밀어내고, 모든 사람에게 상대적으로 높은 수준의 생활을 보장하는 것이 전후 복지국가의 발전과정이었다는 것이다. 그는 보편성이 약화되면서 자산조사 프로그램에 대한 의존도가 높아지는 추세에 주목하면서 이를 전후에 성립된 복지국가의 성격에 근본적인 변화가 나타난 것으로 해석한 바 있다.

또한 Esping-Andersen and Korpi(1987)에 따르면, 복지국가의 진화는 ‘보편적 정책급여를 구현하는 프로그램으로 시작하여, 보편주의가 선별

주의를 대체하고, 경제적 책임을 개인으로부터 전체 사회로 옮기는 과정'으로 규정되었다. 출판연도를 고려할 때, 이는 1970년대 중반 석유과동 이후 경제성장이 둔화되기 시작한 후에도 한참 동안, '보편주의 복지 프로그램이 선별적 복지프로그램을 대체하고, 개인의 책임을 전체 사회가 떠안게 되는 과정'이 사회의 일관된 발전과정이라는 관점이 유지되었다는 것을 의미한다. 그런 만큼, 근래에 나타난 정책조준 강화 추세는 복지정책이 추구하는 전반적 방향에 관한 향후 논의에 지속적인 영향을 미치게 될 것으로 예상된다.

그런데 흥미로운 점은 보편적 복지프로그램의 생명력을 옹호해 왔던 대표적인 일부 논자들의 입장도 2000년대 들어 일부 변화하고 있는 것이 관찰된다는 점이다. 예를 들어, Ferrera and Hemerijck(2003)은 복지정책의 기본적인 기능이 보정되어야 할 필요성이 대두되었다고 진단한다. 사회정책이 대상으로 하는 사회적 위험이 변화함에 따라, 고령연금의 비용을 통제하고, 평생에 걸쳐 특정 주기에 나타나는 다양한 위험들로부터 국민을 보호하며, 양성 간의 불평등, 아동빈곤, 고용감소, 임금·숙련 격차 확대 등의 새로운 위험에 대처하는 것을 정책목표로 설정해야 한다는 것이다. 즉, 세대 간의 평등, 내부자·외부자 간의 격차 등 재분배의 새로운 측면이 부각됨에 따라 개인의 노동시장 참여, 기업이 정신과 숙련 증진, 양성분업 등이 보다 중시되어야 한다는 것이다. 그리고 이는 과거의 취약계층 보호, 분배적 정의, 소득보전 위주의 복지정책이 유효성을 잃고 있으며, 복지정책의 기본적 기능이 변화될 필요를 의미한다는 것이다.

Esping-Andersen(2002) 역시 보다 개인적 차원의 접근이 필요한 인적자본영역의 정책적 중요성 증가를 강조한다. 인구구조·가족구조의 변화로 불안정성과 위험이 증가한 한편, 전문직·숙련 노동자와 단순직·저숙련 노동자 간의 임금격차가 벌어지고 지식기반사회로 전환됨에 따라 인적자본의 축적과 학습능력이 인생경로를 좌우하게 되었다는 것이다. 그에 따르면, 과거 복지국가는 생활조건을 균등화하는 데 집중하여 상당한 성공을 거두었지만 기회의 균등을 구현하는 데는 실패했고, 지식기반사회에서 기회의 균등이 점점 더 중요해지면서, 더 이상 과거의 평등주의적 정책을 유지하기 어렵다는 것이다.

이는 보편성 유지 여부를 복지시스템의 유지와 직결시키던 흐름이 변화하고 있다는 것을 의미한다. 즉, 실제의 재정정책이 점점 더 보편성이나 선별성 원칙에 집착하지 않는 방식으로 운용되면서 과거 긴밀히 연관되었던 ‘복지시스템 유지’와 ‘보편성 원칙의 유지’ 간의 연결이 끊어지고 있는 것이 관찰되고 있다. 이에 관해서는 제4장에서 보다 상세히 살펴볼 것이다.

제 4 장

정책조준 강화 전망

제1절 재정건전성의 중요성 증가

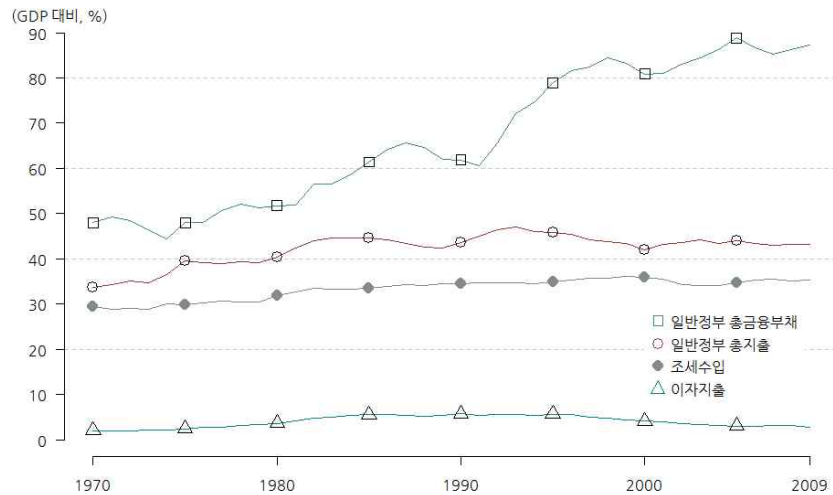
앞에서 살펴보았듯이 정책조준이 강화되는 추세는 복지국가 운명과 결부되어 해석되는 경향이 관찰된다. 그러나 궁극적으로 이러한 변화가 복지국가의 확장이나 축소, 유지에 어떠한 영향을 미칠 것인지는 상당한 시간이 흐른 뒤에야 정확히 판단할 수 있을 것이다.

사회의 변화는 수많은 주체들이 상호작용을 하는 시스템 속에서 이들이 사회제도를 끊임없이 창조하고 재창조한 결과이며, 이들 결과는 대부분 예측 불가능할 것이다(Streek and Thelen[2005]). 많은 경우 사회 변화가 사후적으로만 충분히 해석할 수 있게 되는 것은 경험적으로도 흔히 관찰된다.

따라서 변화가 진행되고 있는 현재 시점에서 정책조준 강화 추세가 복지국가에 미칠 최종적인 영향을 예측하는 것은 큰 의미를 갖지 못할 뿐더러 주관적인 인식이 개입될 여지가 지나치게 클 것이다. 다만, 여기서는 정책조준이 강화되는 추세가 주로 재정적 제약에서 비롯되었다는 관찰에 기반하여 관련 데이터 분석을 통해 적어도 예측 가능한 가까운 미래에 이러한 추세가 계속될 것인지를 예측하려 한다.

[그림 4-1]은 1970년대 이후 G7 국가의 재정지출과 부채, 조세수입을 보여주고 있다. 주목되는 점은 1973년도 오일쇼크 이후 경제의 성장률이 둔화되었음에도 불구하고, 1980년대 중반까지 정부지출이 지속적으로

[그림 4-1] G7 국가의 재정 추이



자료: OECD, *OECD Economic Outlook*, various issues.

증가해 왔다는 점이다. 1970년 GDP 대비 33%였던 정부지출은 1980년대 초반 44%로 증가한 후, 현재까지 그 수준을 유지하고 있다. 반면, 국가 채무는 1980년대 후반과 1990년대 후반 경기순환적 호황기에 미미하게 완화되긴 했으나, 기본적으로 지속적 증가 추세를 보이고 있다. 즉, 1970년 GDP 대비 48% 수준에서 2009년 87%를 보이고 있다.

지출과 부채가 1980년대 동안 계속 늘어난 가장 큰 이유로는 1960년대와 1970년대 초반에 확립된 연금·의료·실업 등 사회보호정책이 지목된다(Genschel[2002]). 이 중 가장 비중이 크고 중요한 정부지출은 연금지출과 의료지출이다. 이들 프로그램은 의회에서 누가 혜택을 받을 자격이 있는지를 정하고 나면 자동적으로 혜택을 부여하는 제도(entitlement program)로서, 한번 확립되면 인구구조, 인구집단의 건강상태, 노동시장 상황, 경제성장 등에 의해 결정될 뿐, 정부가 지출을 통제할 수 없다는 특징을 갖는다.

그 결과, 1980년대 이후 연금이 사회지출 전체의 40%를 상회하고 있고, 의료서비스와 연금을 합할 경우 70%를 넘는 수준을 유지하고 있다. GDP 대비로는 2007년 이미 16%를 넘어섰다(그림 4-2). 이들 지출이

[그림 4-2] G7 국가의 공적연금과 공공의료지출의 GDP 대비 비중

자료: OECD, *Social Expenditure: Aggregated Data*, 2010.

〈표 4-1〉 G7 국가의 공공사회지출 중 연금, 의료, 실업비용의 비중

(단위: %, 배)

	1980	1983	1986	1989	1992	1995	1998	2001	2004	2007
연금(A)	41.0	41.1	41.0	41.0	39.2	40.1	41.2	41.2	41.1	41.3
의료(B)	32.3	31.0	30.5	31.9	32.2	32.0	31.5	32.4	33.0	33.9
실업(C)	5.3	7.6	6.7	5.1	5.7	4.6	3.8	3.7	3.4	2.9
A+B	73.4	72.1	71.5	72.9	71.3	72.1	72.7	73.5	74.1	75.2
(A+B)/C	13.9	9.5	10.7	14.3	12.5	15.8	19.0	19.6	21.8	26.2

자료: OECD, *Social Expenditure: Aggregated Data*, 2010.

사회보장에서 차지하는 비중은 실업 관련 지출과의 대비에서 확연히 드러난다. 현재 G7 국가의 연금지출과 의료지출은 실업 관련 지출의 26.2 배에 달하며, 고령화의 진행과 함께 이 비율 역시 지속적으로 상승하고 있다(표 4-1).

그런데 이러한 상황은 상당 부분 각국의 재정운용 실패에 기인한다고 평가된다. 석유파동 이후 잠재성장률이 하락했음에도 불구하고, 당시

대부분의 OECD 국가는 장기적 구조 변화가 진행되고 있다는 점을 제대로 판단하지 못하고 이전의 확장적 정책기조를 유지했기 때문이다. 복지프로그램의 급여 수준을 유지하는 한편, 수혜자 수를 증가시키고, 새로운 복지프로그램을 도입하는 등 불황과 실업을 확장적 정책으로 대응하려고 시도한 것이 그것이다.

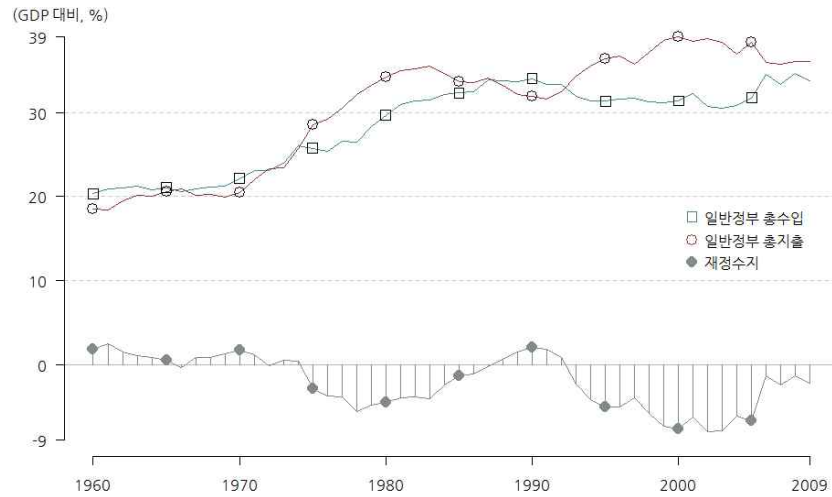
이러한 정책기조는 각국 정부가 성장률과 실업률이 곧 원래 수준을 회복하여 재정적자가 완화될 것이라 기대했기 때문이다. 더구나 비록 성장률 하락으로 인한 세수감소로 재정적자가 증가했으나, 당시의 낮은 이자율로 인해 이자비용이 그다지 높지 않았다.

그러나 실업이 2차 석유파동 후 더욱 상승하는 등 단지 경기순환적 성격이 아닌 구조 변화가 진행되고 있다는 점이 분명해졌고, 국가채무는 더욱 증가하는 한편, 재정수지가 급격히 악화되었다. 재정수지의 악화는 다시 정부채무를 악화시키고, 이로 인해 이자지출이 늘어나 다시 재정수지가 악화되는 ‘부채의 악순환(adverse debt dynamics)’이 자리 잡은 것이다. 이자지출의 증가는 예산적 재량이 과거로부터의 부채로 인해 더욱 축소된다는 것을 의미한다. 1980년대 후반 경기가 개선되고, 재정정책이 긴축기조로 전환되면서 일부 국가는 균형재정을 회복하기도 했으나, 채무는 여전히 높은 수준을 보이고 있고, 이자지출은 GDP 대비 3%에 이르고 있다.

정부정책이 경제의 장기적 생산력을 훼손시킨 대표적 사례로 일본이 꼽힌다. 일본은 버블경제가 붕괴된 후 1990년대 중 심각한 성장둔화에 직면했는데, 정부는 이를 일시적 경기침체로 판단하여 재정을 통해 수차례 경기부양을 시도한 바 있다. 그 결과 재정수지가 악화되고 정부부채가 급증했으나, 경기는 회복되지 못하였다(그림 4-3). 현재 일본의 정부부채는 GDP의 170% 수준이며 계속 증가하는 추세이다(고영선[2008]).

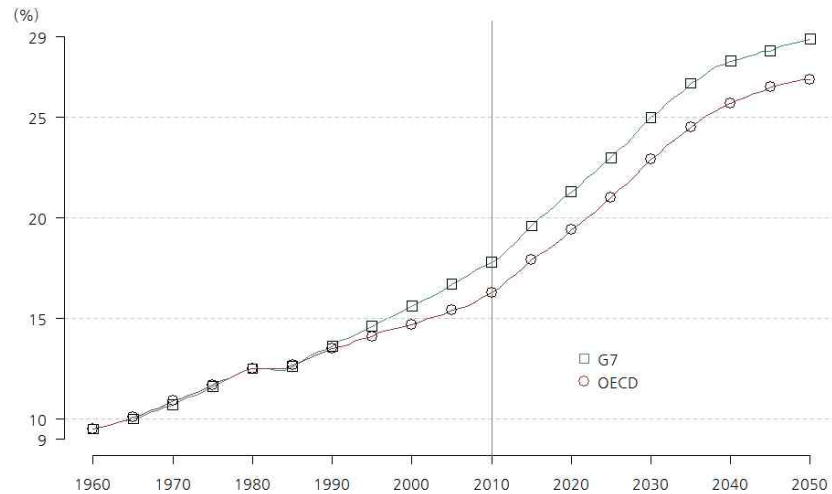
그런데 더 큰 문제는 이러한 어려움이 앞으로 더욱 악화될 것으로 예측된다는 점이다. 사회보장지출의 대부분을 차지하는 연금과 의료지출은 주로 고령인구 증가에 따라 증가한다. G7 국가의 65세 이상 인구 비중은 1960년 9.5%에서 2000년 15.6%로 40년간 6.1%p 상승하였다. 반면, 2040년의 고령인구 비중은 27.8%로 40년간 12.2%p 상승할 것으로 예상된다(그림 4-4). 이는 지금까지 고령화로 인해 재정압력이 크게 증가

[그림 4-3] 일본의 재정 추이



자료: OECD, *OECD Economic Outlook*, 각호. 고영선(2008)에서 재인용.

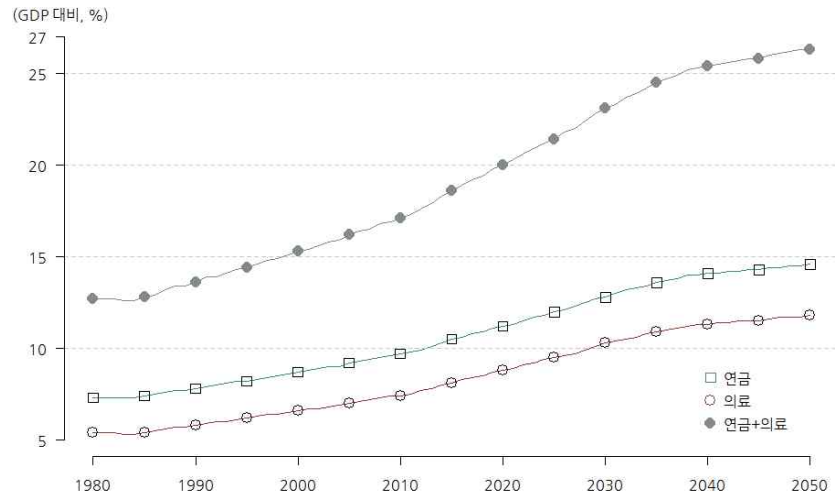
[그림 4-4] 전체 인구 대비 노인인구(65세 이상)의 비중



주: OECD는 1970년 기준 가입국인 22개국(오스트리아, 벨기에, 덴마크, 프랑스, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 독일, 스페인, 캐나다, 미국, 일본, 핀란드)의 평균값임.

자료: OECD, *OECD Factbook*, 2009.

[그림 4-5] 공적연금과 공적의료지출의 GDP 대비 비중 추정(G7)



자료: OECD, *Social Expenditure: Aggregated Data*, 2010; OECD, *OECD Factbook*, 2009.

했지만, 앞으로 고령화 속도가 빨라지면서 재정압력이 훨씬 더 커질 것이라는 점을 의미한다.

고령화 관련 지출의 증가 추세를 대략적으로 가늠하기 위해 공적연금과 의료비용이 GDP에서 차지하는 비중을 65세 이상 인구 비중에 회귀시키고, 이를 바탕으로 장래의 지출을 전망한 결과는 [그림 4-5]와 같다. 1980년 GDP 대비 12%에서 2000년 15%로 증가한 공적연금과 공적의료지출은 2020년 20%로, 2050년 26%로 증가할 것으로 추정된다. 이는 과거의 증가폭을 훨씬 웃도는 지출 증가가 앞으로 뒤따르게 될 것이라는 것을 의미한다.

이러한 과정을 통해 명확해진 것은, 경제운용의 기본적인 재정환경이 근본적으로 변했다는 것이며, 1970년대의 확장적 재정정책은 상황을 설상가상으로 만든 실수였다는 것이다. 현재 각국 정부의 최우선순위는 재정긴축에 두어지고 있으며, 공공지출이 이미 한계에 도달했다는 점이 정책담당자들에 의해 폭넓게 인식되고 있다(Besharov[1998]).

재정운용방식에 대한 각국 정부의 인식은 공공정책 패러다임 전환이

일어나는 과정에 비추어 해석해볼 수 있다. Hall(1993)은 공공정책 패러다임 전환을 세 단계로 나누어 분석했는데, 우선 변화가 진행되는 첫 단계에서 내부 주체들은 진행되고 있는 변화를 정확히 파악하지 못하며, 기존의 정책방향을 유지하면서 조정을 시도할 뿐이다. 둘째 단계에서 보다 심각한 도전이 제기되었을 때조차도 기존 패러다임을 방어하며, 이전의 논리를 무리해서 적용하기 때문에 결과적으로 새로운 상황과 부합하지 않는 정책이 시도된다는 것이다. 반면, 이러한 긴장관계가 한계를 넘어서면, 세번째 단계에서는 기존의 틀이 이미 새로운 문제에 대처하기에 적절하지 않으며 방어가 불가능하다는 것이 명확해지면서 패러다임이 전환된다는 것이다.

현재의 재정운용방향은 세번째 단계의 대응으로 판단되며, 이는 수입과 지출 양 측면 모두의 압박을 직시한 것에 기인한다고 보인다. 우선 글로벌 경제 속에서 법인세율을 인상하는 정부의 재량이 현저히 감소한 데다 노동과 소비에 세금을 부과하는 것 역시 고용을 악화시키거나 비공식 경제를 조장하는 부작용이 염려되기 때문에 세원 전반의 압박이 강화되고 있다. 다른 한편으로는 고령화와 함께 연금과 의료 등 자격부여 복지프로그램(entitlement)의 지출이 급증하고, 실업 증가로 인한 복지 지출도 높은 수준에 머물고 있어 지출 측면의 압박 역시 악화되고 있다.

일부에서는 복지지출이 급격히 감소(race to bottom)하지 않았다는 것에 근거하여, 글로벌 경제의 영향이나 복지지출 축소압력이 과장되었다고 주장하고 있으나(Taylor-Gooby[2002]; Stephens *et al.*[1998]; Castles [2004]; Garret and Mitchell[2001]; Leibfried and Obinger[2001]), 관련 데이터는 이러한 주장의 근거가 희박하다는 점을 보여준다. 예를 들어, 경제 상황 악화에 의해 지출수요가 증가하는데도 이에 부응하여 지출이 증가하지 못하고 있는 것은 이들의 주장과 달리, 지출제약이 재정운용을 강하게 압박하고 있다는 것을 실증적으로 보여주는 결과라 할 수 있다 (Clayton and Pontusson[1998]).

실제로 많은 국가에서 취약계층 일인당 복지지출의 증가율이 과거에 비해 현저히 감소한 것으로 나타난다. <표 4-2>는 질병·사고·실업 등의 경우에 받게 되는 소득의 대체율이 1970년대 중반까지 단조증가를 보이다가 이후 크게 하락한 것을 보여준다. 이는 실업이 증가하는

〈표 4-2〉 소득대체율의 변화¹⁾

(단위: %, %p)

국 가	질 병		재 해		실 업	
	초기 수준	감소율	초기 수준	감소율	초기 수준	감소율
호 주	48.4	-10.1 ²⁾	-	-	48.4	-10.1 ²⁾
캐 나 다	62.9	-15.4 ²⁾	-	-	72.7	-13.1 ²⁾
덴 마 크	74.7	-21.4 ³⁾	74.7	-21.4 ³⁾	81.9	-24.5 ²⁾
아일랜드	56.3	-33.5 ⁴⁾	64.0	-31.5 ⁴⁾	56.3	-34.9 ⁴⁾
네덜란드	84.7	-14.7 ³⁾	84.7	-14.7 ³⁾	81.6	-13.2 ³⁾
뉴질랜드	57.5	-34.7 ⁴⁾	94.3	-16.0 ²⁾	57.5	-25.0 ²⁾
스 위 스	77.4	0.0	80.3	0.0	55.7	0.0
영 국	63.4	-43.1 ²⁾	71.6	-51.3 ²⁾	63.4	-39.9 ²⁾
미 국	-	-	-	-	59.8	-12.8 ²⁾
오스트리아	99.2	-4.6 ⁴⁾	100.0	-3.4 ⁴⁾	47.4	-10.1 ⁴⁾
벨 기 에	91.9	-9.3 ²⁾	100.0	-3.7 ²⁾	76.0	-28.1 ³⁾
프 랑 스	55.7	-6.8 ²⁾	66.8	0.0	41.1	-7.2 ⁴⁾
독 일	100.0	0.0	100.0	0.0	74.3	-6.4 ²⁾
이탈리아	68.1	0.0	74.1	0.0	66.8	-23.8 ³⁾
일 본	68.9	0.0	68.9	0.0	67.1	-1.0 ⁴⁾
핀 란 드	86.1	-10.3 ⁵⁾	100.0	0.0	59.1	-5.0 ⁵⁾
노르웨이	55.0	0.0	55.0	0.0	73.5	-10.0 ²⁾
스 웨 덴	90.3	-13.8 ⁴⁾	92.6	-21.8 ⁴⁾	77.1	-7.3 ⁵⁾

주: 1) ‘초기 수준’은 1975년의 소득대체율을, ‘감소율’은 1995년과 그 이전 최고치 사이의 차이를 의미.

2) 1975년, 3) 1980년, 4) 1985년, 5) 1990년.

자료: Korpi and Palme(2003). 고영선·윤희숙(2006)에서 재인용.

상황에서 복지가 보다 강화되어야 함에도 불구하고 통상적으로 복지지출이 우선적으로 향해야 할 취약계층에 대한 지출이 압박받고 있다는 것을 나타낸다.

결국 현재 상황은 재정지출 필요와 세원 축소라는 두 가지 압박 사이에 각국 정부가 간혀 있는 형국이라는 것이 보다 정확한 해석일 것이다. 이는 재정적자, 국가채무, 세율 중 어느 하나를 악화시키지 않고서는 다른 것을 개선시킬 수 없는 딜레마로 진단되기도 한다(Genschel[2002]).

더구나 2010년 말 유로위기에서 나타났듯이 국채 누적으로 인한 상환의 문제는 심각한 경제위기를 초래하는 원인이 되기도 한다. 현재까지 이들 국가는 이 문제에 대해 재정적자라는 방식으로 대응해 왔으나, 이는 사실상 문제를 연기시켜 온 것에 불과할 뿐, 미래의 이자지출을 증가시키는 추가적인 문제까지 초래한다. 더구나 당장 연금과 의료 등 정부가 의무적으로 지출해야 하는 부분을 충당하기 위해 장기적으로 필요한 지출을 미루고 있기 때문에 미래의 경제에도 악영향을 미치게 된다. 현재 OECD 국가의 공공투자는 20세기 초 이후 최저 수준으로 평가되며 (Pierson[1998]), 이는 경제의 장기적인 생산능력을 훼손하게 될 것이라는 우려를 낳고 있다.

이러한 상황에 직면한 각국 정부의 대응 중 가장 큰 문제로 인식되는 점은 기존의 자격부여 복지프로그램의 조정에 착수하지 못하고 있다는 점이다. 이전에 약속한 복지지출이 많아서 채무가 계속 증가하는 상황에서도 실업 관련 지출 등 재량적 지출만을 조정할 뿐, 자격부여 프로그램을 축소하지 못하고 있는 것이 이러한 상황을 지속시키는 주된 원인이기 때문이다.

이에 관해서는 정치경제학적 분석이 다양하게 이루어진 바 있다. 사회복지프로그램이 일단 도입되면, 그 수혜자층은 강력한 이해당사자가 되어 정치적 세력으로 조직화하며, 공적재원이 계속적으로 확보되거나 확대되도록 힘을 행사하게 된다. 또한 이들 이익집단은 자신의 이익을 보호해 줄 것으로 기대되는 정치인의 당선을 위해 노력하기 때문에 정치인들은 일반 유권자가 아닌 특정 집단의 대변인으로 역할하는 경우가 많다는 것이다(Pierson[1996]; Besharov[1998]; Bonoli and Palier[1998]).

이는 특정 이해의 수혜자와 일반 국민의 차이를 분석한 공공선택이론의 고전적인 분석틀과도 일치한다. 특정한 이해와 직접 관련되는 수혜자층은 정치적으로 스스로를 조직하는 반면, 일반 대중은 특정 사안에 본인이 가지는 이해가 막연하다고 느끼기 때문에 제도개혁의 어려움이 가중된다. 이는 기본적으로 복지 수혜자들이 기득권층을 형성한 상태에서, 제도 축소는 이들의 이해와 정면으로 충돌하는 반면, 자원 절약이 가져오는 혜택은 수많은 사람들에게 희석되기 때문이다(Buchanan[1987]).

더구나 관료들 역시 국민의 이익보다 자신의 이익을 앞세우는 경향

을 보이기 쉽다. 관료들은 흔히 자신의 영향력을 확대하기 위해 필요 이상으로 재정규모를 확대하는 경향을 보인다. 예를 들어, 자신이 속한 부처나 부서의 예산을 더 많이 확보함으로써 자신의 권위를 높이거나, 금전적 혜택을 얻거나, 자신의 후원자에게 혜택을 주려 할 수 있다. 이러한 경향은 사회적으로 바람직한 수준 이상으로 재정지출이 팽창하는 결과를 낳는다. 이는 복지프로그램을 공급하는 공공부문과 직결되는 공공선택이론의 분석이다(Niskanen[1971]).

기득권층이라는 요소로 제도개혁의 어려움을 분석하는 시도는 복지학계 내부에서도 이루어지고 있다. Gilbert(2004)는 사회복지프로그램이 한번 확립되면 축소되지는 않으면서 확대되기만 하는 추세를 협소한 개인적 이해에 의해 정책이 통제불능(out of control)상태에 이르게 되는 과정으로 분석했다. (1) 수혜자와 복지프로그램 제공자 등 특정 이해집단, (2) 정치인, (3) 관련 지지단체, (4) 경쟁과 시장원리에서 면제된 관료들의 이해 등이 강력한 수호세력으로 확립된다는 것이다.

이러한 상황에 대해 Pierson(1996, 1998, 2001)은 항구적 긴축(permanent austerity)의 시대에 돌입했음에도 불구하고, (균형예산이나 지속 가능성 등을 위해) 불가피한 조치를 취하기 위해 노력하는 정책집단과 (직접적 수혜자나 관련 공무원 등) 복지프로그램의 지지세력이 충돌하며 갈등하는 상황이 지속되는 것이라 진단한 바 있다.

그러나 국가 간 제약과 최근의 금융위기로 인한 재정적 제약은 이러한 교착상황을 변화시키는 데 일조할 수 있을 것으로 예측되고 있다. 유럽통합을 강조하는 논자들은 유럽통합으로 인한 정치적 제약과 유럽경제통화동맹(EMU)으로 인한 경제적 제약, IMF, OECD, World Bank 등 국제기구의 역할이 증대되고 있음을 지적한다(Streek[1995]; Scharpf[1999]). 예를 들어, 마스트리트 조약의 내용은 물가상승률, 이자율, 환율을 적정 수준에서 유지하기 위해 국채비율을 GDP의 60%, 재정적자를 GDP의 3%로 제한한 바 있다.⁶⁾

6) EMU의 안정성장협약(Stability and Growth Pact)은 회원국들이 경기순환국면 전반에 걸쳐 평균적으로 일반정부 수지균형 또는 흑자를 추구하도록 요구하고 있다. 또 각 연도에 일반정부 재정적자는 GDP의 3%를 넘을 수 없으며, 부채는 GDP의 60%를 넘을 수 없도록 하고 있다.

더구나 서구 국가들의 재정적 제약이 더 이상 일국의 의지에 의해서만 결정되지 않게 되었다는 것은 2010년 유로위기에서 극명히 드러나고 있다. 2010년 유로危机는 그리스가 5월 1,100억유로 규모의 구조기금을, 11월 아일랜드가 850억유로 규모의 구조기금을 지원받은 데 이어, 12월 현재 포르투갈, 스페인 등으로 위기가 번져나갈 가능성이 우려되고 있는 상황을 말한다.

이러한 유로지역의 경제위기는 국내적 재정정책에 직접적인 긴축압력을 행사하고 있다. 2010년 5월 투자자들이 스페인 자산을 대규모 매도했을 때, 스페인 정부는 2009년 GDP의 11% 수준인 재정적자를 2011년 6%로 감소시킨다는 긴축정책을 발표했다(*The Economist*, “Spreading from Ireland to Iberia,” 2010. 11. 25).

한편, 구조기금을 지원받은 국가의 경우 긴축의 압력이 급증하고, 국내 복지정책에 대한 구조개혁이 불가피하다. 아일랜드가 2010년 구조기금을 지원받은 조건은 2014년까지 4년간 재정적자를 GDP 대비 3% 수준으로 축소하는 것이다. 이를 준수하기 위해 아일랜드는 ‘고통분담(everybody pays)’이라는 구호 아래 12월 7일 대부분의 복지지출을 4%씩 축소하는 예산안을 발표한 바 있다(*The Economist*, “A tight squeeze,” 2010. 12. 2).

비록 아일랜드 정부가 고통분담을 호소하는 캐치프레이즈를 내걸었음에도 불구하고, 선거를 의식해 공적연금을 긴축대상에서 제외한 바 있으나, 아일랜드가 재정긴축을 제대로 시행할지에 대해 투자자들의 우려가 집중되어 있는 상황이다. 만약 이것이 현실화될 경우 개발도상국에 대한 국제 용인 수준은 현재의 절반 수준인 GDP 대비 40%로 하향조정되어 긴축에 대한 압력이 증가할 것으로 예상되는 등(*The Economist*, “No easy Exit,” 2010. 12. 2), 각국 재정지출에 대한 압박이 보다 강화될 전망이다.

유로지역 바깥에 위치한 미국의 경제위기와 극복 노력도 복지정책 조준에 지대한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 장기비전 수립을 위해 양당 협동으로 설치한 ‘재정책임성 강화 및 재정개혁 위원회(National Commission on Fiscal Responsibility and Reform)’는 2010년 11월 연금액 축소와 은퇴연령 연장을 포함하는 구상안을 제출한 바 있다. 18명의 위

원 중 11명의 지지를 얻어 의회투표 회부에 필요한 압도적 다수(supermajority)에는 못 미쳤으나, 이는 향후 지속적인 정책논의를 촉발시킬 것으로 예상되고 있다(*New York Times*, “U.S. Federal Budget,” 2010. 12. 17).

그리고 이러한 재정적 압박은 복지 전반에 대한 국민의 인식에도 영향을 미치고 있는 것으로 관찰되며, 이 또한 재정지출에 대한 압력으로 작용하는 것으로 인식된다. 2010년 12월에 발표된 ‘영국 사회인식조사(British Social Attitudes Survey)’에 의하면, 사회적 불평등에 대한 부정적 인식에도 불구하고, 이를 완화하기 위한 급여지출을 지지하는 비율은 1991년 58%에서 27%로 급감했다(*The Economist*, “Christmas with Father Whip,” 2010. 12. 16).

제2절 복지정책의 근간에 관한 문제제기 강화

앞에서는 재정적 압력이 지속될 것으로 예상되며, 이러한 압력을 정책담당자들이 직시하고 있는 이상 복지지출을 보다 엄격히 조준하는 추세가 계속될 것이라 예측했다. 그런데 이와 함께, 1990년대 이후 이론적 차원에서 복지정책의 역할과 범위가 재고되고 있는 것도 복지정책의 효과성 제고 노력이 강화될 것으로 예측되는 주요한 이유이다. 2차 대전 이후 지속적으로 확대되어 온 복지정책의 기본원칙에 대해 의문이 제기되고 있는 것이다. 현재 복지국가는 재정 측면의 위기(fiscal crisis)와 더불어 복지국가의 적법성 위기(legitimation crisis, Cox[1998b]), 또는 지적 토대의 위기(intellectual crisis, Pierson[1998])를 동시에 겪고 있다고 간주되기도 한다.

이를 이해하기 위해서는 우선, 재정위기가 본격화되기 전까지 서구 복지국가가 지속적으로 확대되었고, 그 근간에는 복지의 확대가 지속될 것이라는 믿음이 존재했다는 점을 상기할 필요가 있다. Mishra(1990)는 복지정책이 점점 더 많은 수혜자를 양산해 내고, 이로 인해 복지정책을 유지하기가 점점 더 쉬워질 것이라는 불가역성 가설(irreversibility thesis)을 제시한 바 있다. 복지국가의 유지와 확대에 대한 이러한 낙관론은 일

단 복지혜택이 권리로서 인식된 후에는 축소되기 어렵다는 판단에 기초한다.

이렇게 복지의 단선적 확대를 당연시하는 인식이 강했던 만큼, 사회정책 변화가 단지 실용적인 조정인지, 근본적인 사회정책 원칙의 변화인지를 판단하기 위해서는 이러한 인식이 변화하고 있는지, 즉 복지국가 틀을 떠받쳤던 규범적 원칙인 보편성이 변화하고 있는지가 중요한 의미를 갖는다(Kildal and Kuhnle[2005]). 그런 의미에서 복지정책의 근본적 원칙이나 범위에 대해 이론적 차원에서의 성찰이 근래 어떤 방식으로 일어나고 있는지를 고찰하는 것은 사회정책적 측면에서 진행되고 있는 정책조준 강화가 지속될 것인지를 판단하는 데, 그리고 과거 보편성/선별성 원칙이 가졌던 위상이 어떻게 변화하고 있는지에 관해 시사점을 줄 수 있을 것이다.

1. 권리에 대한 인식 변화

Marshall(1964)은 공민권(civil right), 정치권(political right), 사회권(social right)의 과정을 거치며 시민권이 확대된다고 관찰했다. 이후 사회권은 모든 시민에게 적절한 수준의 삶을 보장해야 한다는 규범적인 논의로 자리 잡으면서 복지정책의 적법성을 강화시키는 데 크게 기여했다(Hort[2002]).

그러나 사회권을 당연한 권리로 간주하던 흐름은 긴축재정의 심화와 함께 다양한 각도에서 도전받고 있는 것으로 관찰된다. 긴축재정이 광범위하게 진행되는 과정에서 가장 먼저 나타난 변화는 재정지출의 투명성과 책무성(accountability)의 요구이다. 이는 우선적으로 재정지출의 상당 부분을 차지하는 공공부문의 개혁을 강제했다. 조직·인사·예산·회계 등의 각 제도를 개선하기 위한 노력으로 신공공행정론(New Public Management: NPM)이 도입되었고, 성과 중심의 관리체계(results-oriented management)를 구축하는 정부개혁이 진행되었다(이계식·문형표[1995]).

그런데 긴축에 대한 필요성이 인식되고 그에 따른 고통분담이 진행된 것은 납세자의 인식에도 지대한 영향을 미친 것으로 간주된다. 납세자들은 재정지출에 대한 정부의 책무성을 요구하게 되었고, 이로 인해

사회정책 원칙이 변화했다는 것이다. Larsen(2006)은 재정적 제약, 고령화, 의료서비스 기대수준 상승 등으로 지출이 증가하는 한편으로 세수 증가 가능성이 희박해짐에 따라, 경제적 자원이 제한되어 있다는 일반의 인식이 강화되었다는 점을 지적한다. Pierson(2001)은 이를 “사회적 지출에 대한 국민의 예민함이 증가했다”고 진단한 바 있다. 그리고 이로 인해, 응당 가야 할 곳으로 재원이 향하는 경우에만 정책에 대한 국민들의 지지가 뒷받침되는 추세가 나타나고 있다는 것이다(Goodin and Rein[2001]; Bendix Jenson[2004]).

즉, 정부가 어떤 곳에 재원을 투입하고, 무엇이 국민의 권리로 보장되는지에 대한 일반 국민의 예민함이 증가하면서, 복지와 관련한 권리는 더 이상 절대적인 권리가 아니라, 사회 내 다른 구성원과의 교섭에 의해 확보되는 요구(negotiated claims)로 전환된다는 것이다.

사회 내 다른 구성원과의 균형은 결국 도움을 받을 만한 대상인지에 대한 이들의 인식에 의해 좌우되는데, van Oorschot(2000)은 인식조사를 통해 ‘도움 받을 만함(deservingness)’에 관련한 인식에 대한 다섯 가지 기준을 제시한 바 있다. 그에 의하면 다음과 같은 경우에 도움 받을 자격이 크다고 인식된다.

- (1) 현재의 상황에 대해 본인의 책임이 작을 경우(control over neediness)
- (2) 도움 받을 필요성이 절실할 경우(level of need)
- (3) 본인과 보다 가깝다고 느끼는 대상이 어려움에 처했을 경우(identity)
- (4) 도움이 필요한 사람의 태도가 양호할 경우, 즉 도움에 감사해 하거나 사회에서 통용되고 있는 규칙을 준수할 경우(attitude)
- (5) 현재 도움을 필요로 하는 사람이 과거 사회에 대한 기여를 했을 경우, 또는 미래에 기여할 가능성이 있는 경우(reciprocity)

한편, De Swaan(1988)은 van Oorschot(2000)와 달리, 본인통제 여부(disability, or lack of control)를 필요조건으로 설정하는 차이를 보인다. 즉, 개인이 스스로의 상황에 원인을 제공했다고 대중들이 느끼는 경우, 다른 기준들은 아예 고려조차 되지 않는다는 것이다. 개인책임이 갖는 중요성은 모든 경험적 연구에서 유사하게 나타나고 있으며, 이는 빈곤

층에 대한 일반 대중의 태도 변화를 시사한다(Larsen[2006]).

다시 말해서, 빈곤과 교육, 의료, 근로조건 등 다양한 문제에 대해 사회구성원이 가진 권리와 의무가 무엇이고, 이것이 어떻게 달성될 것인지, 그리고 이러한 다양한 문제가 상대적으로 얼마나 중요한지에 대해 전반적인 재고가 진행되고 있다는 것이다. 이는 지출 수준에 대한 압력이 널리 인식되면서 과거에 권리로 받아들여졌던 것들을 유지하는 비용이 높아졌을 뿐 아니라, 권리가 확대되는 것에 대한 다른 사회구성원의 불만이 심화되었기 때문이다(Cox[1998b]). 결국 이는 재정적 압박의 영향으로 인해 과거 복지혜택의 ‘불가역성 가설’이 도전받게 되었고, 이로 인해 국가와 구성원 간의 관계에 대한 성찰이 이루어지게 되었다는 것을 의미한다. 그리고 이는 Marshall(1964) 이후 경제적 호황기 동안 널리 받아들여졌던 사회권에 대한 기본적 인식이 변화하고 있다는 것을 의미한다(Cox[1998b]).

현재까지 이러한 논의는 복지국가 자체의 유용성이나 유지 여부보다는 어떻게 이를 유지할 것인가에 집중되고 있는 것으로 보인다. 그러나 ‘복지국가가 국민을 위해 무엇을 해야 하고, 어떻게 이를 조직해야 하는지’에 대해 전반적인 재검토가 진행되는 과정에서, ‘보편주의,’ ‘연대’ 등 기본원칙은 과거의 위상을 상실하는 한편, ‘어떻게 적절한 곳에 재원을 투입하며, 효과성을 확보할 것인지’의 중요성은 증가하고 있는 것으로 관찰된다.

2. 복지정책의 개인화

‘위험의 개인화,’ 즉 개인이 직면하는 주요 위험의 성격이 변화했다는 사회학적 진단 역시 복지정책의 큰 방향이 전환하고 있다는 인식과 밀접히 연관된다. ‘개인화’에 대한 인식은 소득보장 위주의 기존 복지정책의 원칙이나 내용이 유효성을 상당 부분 상실했다는 판단하에, 복지정책의 성격이 크게 변화해야 한다는 관점을 낳고 있다.

사회학적 측면에서 위험의 개인화 문제를 제기한 Giddens(1994)는 전통적인 외부적 위험(실업, 질병, 직업적 장애 등)과 달리, 국제적·경제적·환경적 원인으로 장기적 결과를 가져올 수 있는 대규모의 위험, 그

리고 개인이나 조직의 행동으로 인한 불확실성 등 새로운 종류의 위험에 대해서는 집단적 차원에서 효율적인 보호를 제공하기 어렵다는 것을 지적한다.

그는 이러한 변화 속에서 복지와 사회 간의 근본적인 연결이 부분적으로 파괴되었다는 것을 지적하며, 국가와 사회적 제도는 개인으로 하여금 상황에 적응하도록 지원하고, 스스로를 보호할 수 있도록 이들의 기회를 확장하고, 일과 관련해 바람직한 선택을 하도록 능력을 부여하는 것(enabling)이 중요하다는 것을 주장한다.

동일한 맥락에서, Beck(1992)은 위험사회(risk society)의 개념을 제안했다. 새로운 사회적 위험은 과거보다 훨씬 통제 불가능하며, 과거의 제도와 부합하지 않기 때문에, 제도의 개인화(individualization)가 강화된다는 것이다.

이러한 논의가 정책적 차원과 접점을 갖는 것은 정책의 개인화이다. 즉, 과거와 같은 소득보장 위주의 집단적 복지(welfare collectivism)의 유용성이 감소하고 있다는 것이다(Le Grand[1989]; Glennerster[1983]; Ellison[1999]). Gazier and Schmid(2002)는 복지정책과 노동시장 관련 제도는 개인의 교육과정, 학교에서 직장으로의 이동과정, 이혼 등 인생의 변화(transition)과정에 개인이 잘 적응해 갈 수 있도록 돕는 것이어야 한다고 지적한다.

이는 사회정책 확대과정의 연장선에서도 함의를 갖는다. 전후 사회 복지의 확대과정은 단지 인적·물적 범위뿐 아니라 목적과 기능의 확대 과정이기도 하다고 평가된다. 인적으로는 생산직에서 모든 피고용인, 공무원과 자영업자에게까지 확대되었고, 물적으로는 직업적 재해의 위험에서 시작해서 질병이나 실업 등 소득손실과 소득부족을 초래하는 다른 위험으로까지 확대되었다. 그리고 복지정책의 목표 역시 최저 소득을 보장하는 것에서 적정 수준의 삶을 모든 국민에게 보장하는 것으로 확대된 바 있다.

그런데 근래의 변화는 이러한 과거의 확대과정이 방향을 달리할 뿐 계속되는 것을 의미한다는 것이다. Berghman and Verhalle(2002)는 복지 국가의 목적과 기능이 사회통합으로까지 확대되었고, 이에 따라 ‘과거 소득보장을 목표로 하던 복지제도가 일정한 상황하에서는 오히려 노동

시장 참여를 저해하게 된다'는 점을 지적한다. 즉, 사회보장의 궁극적인 목적이 최저임금 수준의 소득보장이 아니라 사회적 통합인 이상, 국가는 소득재분배보다 개인이 시장·사회와 연결을 갖도록 지원하는 것을 중시해야 한다는 것이다.

여기에 더해 가족구조의 변화가 갖는 영향도 중요시되고 있다(Berghman and Debels[2009]; Andersen and Guillemard[2005]; Esping-Andersen[2002]). 이들은 유연성이 중시되는 글로벌 환경의 노동시장에서 가족을 부양하는 남성 노동력 위주의 모델 대신, 남녀 모두 개인이 노동시장의 불안정성에 대처하는 능력이 정책적으로 중요시되어야 한다는 의미에서 사회정책의 개인화(individualization)를 강조한다.

그리고 이러한 논의는 결국 노동시장정책으로 귀결된다. 지난 10년간 OECD 국가들의 고용 및 복지 정책에서 나타난 가장 뚜렷한 변화 중의 하나는 근로연령층의 복지수혜자들에게 근로활성화(activation)의 원칙을 적용하는 경우가 많아졌다는 것이다(OECD[2006]; EC[1999]; Clasen *et al.*[2001]). 이들은 '일자리를 찾아 유지하고, 그에 필요한 숙련과 경험, 태도 등을 지속적으로 축적해 가는 개인의 능력(employability)'을 강조하는 것을 근래의 가장 중요한 이념적 변화로 꼽고 있다. 고용이 사회통합을 위한 왕도(royal road)라는 점은 폭넓게 동의되고 있으며, 활성화(activation) 정책은 모든 정치적 입장에서부터 지지받는 극히 드문 정책으로 인정되고 있다(van Berkel *et al.*[2002]).

그런데 복지정책의 근간과 관련하여 주목되는 점은 능동적 개인(active citizen)에 관한 이러한 논의가 사회적 책임의 개인화를 포함한다는 점이다(Jensen and Pfau-effinger[2005]). Zeitlin(2003)은 능동적 시민의 개념이 개인의 자율성과 선택 가능성의 확대를 의미하는 동시에, 자기책임성(self-responsibility)과 적응 가능성(flexibility and mobility)을 포함하는 것을 전제한다는 점을 지적한다.

Holomqvist(2009) 역시 정책의 개인화는 결국 개인적 의무와 책임의 강화로 귀결된다는 점을 지적하고 있다. 활성화(activation), 능력부여(enabling)의 대전제는 개인이 현재의 상황에서 무엇인가를 할 수 있다는 것이며, 따라서 책임을 갖는다는 것이다. 결국 이들은 기본적으로 개인으로 하여금 현재의 상황에서 무엇인가 선택하고 착수할 것을 강요하는

구조이다. 예를 들어, 개인은 숙련과 능력, 고용 가능성을 높여서 스스로를 준비시켜 기회가 왔을 때 일할 수 있어야 한다. Gilbert(2005) 역시 활성화 논의(activation)의 중심은 근로자를 변화시키는 데 있다는 점을 밝힌 바 있다.

결국 사회정책은 불확실성이 증가하고 혁신속도가 빨라지며, 개인으로 책임이 이동하고, 숙련 내용이 빠르게 변화하는 등의 새로운 위험 앞에서 어떻게 개인들에게 이에 필요한 자원을 제공하고, 능력을 고양하고, 제도적으로 지원할 것인지를 핵심 과제로 하게 되었으며, 개인은 과거 사회가 전담하다시피 해오던 책임의 일부를 지게 된다는 것이다.

그리고 이러한 개인 책임의 증가가 사고방식의 변화일 뿐 아니라 사회적 변화의 결과이기도 하다는 점도 지적된다. 숙련 수준, 한부모가정 등 새롭게 부각되고 있는 위험들은 개인의 행태에서 기인하는 성격이 강하기 때문에, 개인의 책임과 완전히 분리하기 어렵다는 것이다 (Vandenbroucke[2002]; Berghman and Verhalle[2002]).

그러나 이들의 논의에서 개인화가 복지 감소 주장으로 귀결되고 있지 않다는 점 또한 함께 지적될 필요가 있을 것이다. 개인책임의 강조는 거꾸로 본인책임이 아닌 일로 희생되는 사람들에 대해서는 사회적 연대가 중요하다는 것을 의미하며, 개인의 책임이라 해도 결과가 위중할 때는 구제가 우선되어야 하기 때문이다. 특히 위험은 균등하게 나타나지 않기 때문에 가장 취약한 사람에 대해 국가가 최종적 책임을 져야 한다는 것 역시 강조된다(Vandenbroucke[2002]). 단, 이것은 덜 소득보장 지향적이며, 개인으로 하여금 능력과 잠재력을 발휘하는 것이 가능하도록 하는 사회적인 지원을 강조한다는 의미에서 복지의 성격 변화라는 것이다.

제5장

우리나라 복지정책에 대한 함의

제1절 보편·선별의 이분법과 복지논쟁의 문제점

글로벌 경제환경과 재정제약 속에서 복지국가를 유지하기 위해 각국이 정책조준을 강화하고 있는 추세임에도 불구하고 왜 한국에서는 보편주의와 선별주의의 이분법적 선택이 현시점에서 주요한 의제가 되고 있는지에 대해서는 반성적 고찰이 필요할 것이다.

우선, 서구의 복지국가와 우리나라가 갖는 근본적인 차이점이 충분히 인식되지 않은 상태에서, 복지제도가 가장 발달한 국가를 이상적인 모델로 설정한 후 정책방향을 이에 맞추려는 경향이 지적될 필요가 있다. 유사한 맥락에서, 이혜경(2002)은 서구 복지국가 성장을 사후적으로 분석하는 도구로 사용되어 온 서구 복지국가론이 한국 상황에서 갖는 한계를 지적한 바 있다.

그리고 두 번째로는 이들 이분법적 논의의 바탕에는 서구 국가들이 공통적으로 글로벌 경제환경 속에서 정책 변화를 추구하고 있는 상황을 숙지하지 않은 채, 전후 복지국가 황금기의 제도를 정지된 이상형으로 간직하는 모습이 발견된다.

각 모델의 특수성과 이들의 지속적 변화를 간과하는 것은 급속히 변화하는 외부세계에 눈감은 채 과거 특정 시기, 특정 국가에 대해 형성된 인식을 현재의 환경에 꿰맞추는 것과 유사하다. 그러나 글로벌 환경에서 생존해야 하는 우리의 환경적 제약 속에서 우리의 특수한 역사적 경

힘을 반영한 복지정책을 설계하기 위해서는 가능한 한 모든 정보를 활용하는 것이 필요할 것이다.

1. 보편적 복지 모델의 특수성

보편적 복지의 전형적인 모델로 간주되는 북구국가는 다른 어떤 나라와도 다른 특수한 역사적 과정을 배경으로 보편성이 높은 복지제도를 확립했다고 평가된다. 통상 서구 복지국가의 성립에 대한 설명은 영국 등 산업화 선발국을 대상으로 산업화에 따른 필요를 강조하는 것이 일반적이나, 북구의 경우 정치적 자원을 강조하는 설명이 우세하다.

우선 산업화에 따른 필요에 부응하는 과정으로 복지국가를 설명하는 입장은 농경사회로부터의 전환과정에서 생산력이 떨어지는 노동자는 생산성이 우월한 노동자에 의해 지속적으로 대체되었고, 이 과정에서 고용 가능성이 낮은 시민들에 대한 경제적 지원이 불가피했다는 점을 지적한다. 즉, 산업사회의 필요로 인해 복지국가가 생성되었다는 것이다(Kerr *et al.*[1960]; Wilenski[1975]). 이에 더해 복지국가 성립기의 급속한 경제성장의 기여 역시 지적된다. 소비능력이 급속히 증가하면서 재분배의 필요성도 증가하는 등, 경제적 풍요가 사회보장제도에 대한 필요를 창출했다는 것이다(Galbraith[1958]).

그리고 Mishra(1981)는 복지국가가 사회서비스 등 수평적 재분배 장치를 내장함으로써 경제적 불평등이 건설될 수 있는 평등기반을 제공했다고 해석한 바 있다. 즉, 자본주의와 함께 시민권이 발전한 것이 모순되는 것처럼 보이지만, “자유방임적 자본주의가 발전하기 위해서는 일부 영역에서의 사회적 규제가 필수적이고, 자유방임적 자본주의가 가져올 수 있는 재난적 상황의 가능성 속에서 국가의 개입은 불가피했다”는 것이다.

반면, 스웨덴 등 북구 국가에 대해서는 정치적 자원론(power resource theory)이 널리 적용되고 있다(Larsen[2006]). 노동력의 상품화가 진행되면서 경제적 자원이 불평등하게 분배되고, 노동자의 요구는 투표를 통해서만 실현될 수 있기 때문에 노동자의 조직화가 중요해지며, 사회복지책은 정치적 영향력을 확보한 집단에 유리하도록 형성된다. 그리고 이

렇게 형성된 사회정책은 시장 외부에서 소득의 원천을 제공함으로써, 시장의 막강한 영향력을 상쇄할 수 있다는 것이다(Korpi[1980, 1983, 1989]; Esping-Andersen[1985]; Orloff and Skocpol[1984]; Castles[1978]).

북구국가의 정치적 자원을 중요시하는 이들의 설명에서 핵심적인 요소는 강한 노조, 그리고 노동자층의 이해와 부상하는 중산층의 이해를 조율할 수 있는 사민당의 존재이다. 예를 들어, 스웨덴의 경우 사민당은 1932년부터 1976년까지 집권당의 위치를 한 번도 뺏기지 않고 유지한 바 있다.

이들의 논의에 따르면, 보편적 복지제도로 대변되는 북구국가의 경우 강력한 사민당의 존재라는 고유한 특성에 크게 힘입었다고 할 수 있다. 그런데 많은 논자들은 훨씬 더 뿌리깊은 역사적 특성의 중요성을 강조한다. 대표적으로, 사민당과 연합하여 주요한 제도개혁을 가능하게 했던 농민당의 존재와 이를 가능하게 했던 중세 이후의 역사적 경험이 북구 복지국가 성립의 중요한 원인이라는 것이다. Alestalo and Kuhnle (1987)는 인클로저 운동(Enclosure Movement) 이후 대규모 농업이 지배적인 농업형태가 되고 영세농민이 없어지게 된 영국과 달리, 북구에서는 인클로저 운동 이전부터 농민의 토지거래가 가능하여 생산물 판매로 소득을 창출하는 독립적 농민으로 성장했다는 점, 그리고 특히 스웨덴에서는 이들이 농민계급으로 부상하면서 스웨덴 정치의 고유한 특성인 삼각계급구조(tripolar class structure)가 형성되었다는 점을 강조한다. 또한 16~17세기에 제도화된 북구국가 의회에서 농민이 이미 하나의 세력으로 활동했다는 점도 중요시된다(Allardt[1986]). 즉, 농촌인구와 국가 간의 긍정적인 유대관계는 사민당의 존재보다 훨씬 긴 역사를 가진 특성이며, 이는 보편적 복지국가의 대표적 제도인 연금제도가 전 국민을 포괄하게 하는 데 핵심적인 역할을 수행했다는 것이다.

이와 함께, 북구국가들이 공공지출, 공공일자리, 재분배, 복지프로그램에 대한 높은 지지 등 보편적 복지제도를 가능하게 하는 특성을 갖게 된 것 역시 매우 독특한 지형 속에서 설명된다. 북구국가의 복지제도를 받쳐온 보편성 원칙의 이면에는 긴 시간에 걸쳐 점진적으로 확대되어 온 공감대가 존재한다는 것이다(Kildal and Kuhnle[2005]; Baldwin[1990]). 중세 이후, 왕과 귀족, 농민의 관계가 진화해 가는 과정에서 국가와 개

인 간의 적대적 관계가 형성된 다른 유럽국가와 달리, 국가가 중립적인 존재로 인식되어 공공부문에 대한 일반 대중의 거부감이 형성되지 않았고, 국가에 대한 긍정적 인식은 이후 국가개입과 공공지출 증가에 대한 신뢰의 기반이 되었다는 것이다(Allardt[1986]).

결국 이러한 북구국가의 특수성은 오랜 역사적 배경을 가지며, 북구 국가 고유의 보편적 복지제도를 받치는 정서적 기반이 되었다고 설명된다. 따라서 역사적 경험에 대한 이해 없이 현재 이들이 가진 제도적 장점을 높이 평가하고 이를 이식하려는 시도는 성공하기 어려울 것으로 판단된다. 이들 국가의 제도적 특성을 정책적으로 지향할 것인지를 판단하기 위해서는 이들 제도의 역사적 맥락에 대한 깊은 고려가 선행되어야 할 것이다.

2. 刻舟求劍

우리나라의 보편적 복지정책 논의는 신자유주의적 영미식 복지와 보편주의적 북구복지라는 대립적 유형 이해에 기반하고 있다. 그런데 이러한 유형분류적 인식의 문제점으로 지적되는 것은 각국의 정책이 끊임 없이 변화하는데도 불구하고, 일단 형성된 기존의 인식이 고정되기 쉽다는 점이다(Kautto *et al.*[2001]; Kangas[1994]; Castles[1998]). 이는 한번 인식한 유형이 공간과 시간을 막론하고 고정된다고 느끼는 결정주의적인 인식으로 귀결되기 쉽기 때문이다.

Goodin and Rein(2001)은 복지국가가 고정되어 있는 것이 아니라 지속적으로 움직이는 것(dynamics)이라는 점을 강조한다. 더구나 한 가지 원칙으로 구성되어 있는 나라는 존재하지 않으며, Ferrera and Hemerijck(2003), Schmid(2010) 등은 복지국가 각국의 제도적 혁신과 상호 간의 벤치마킹이 진행됨에 따라 복지유형의 복합적인 형태(hybrid)가 증가하고 있다는 점을 지적하고 있다. 정책 교류와 협력 수단인 OMC(The Open Method of Coordination) 등 EU의 역할 역시 복지국가들의 지속적인 변화를 증진하고 있는 주요한 제도적 장치이다(Streek[1995]; Scharpf[1999]; Streek and Thelen[2005]).

예를 들어, 우리나라의 보편·선별 논의에서 보편적 복지의 이상적

모델로 간주되는 스웨덴의 경우, 높은 수준의 보편적 급여, 공공부문의 일자리 창출, 높은 세율과 공공지출 비중 등의 특징을 갖고 있다고 인식되고 있으나, 그 내부에서는 상당한 움직임과 변화가 진행되고 있다. 물론 다른 나라에서 진행되고 있는 사회정책 변화의 폭을 가늠하는 것은 용이하지 않을 것이나, 공식적인 정부문서를 통해 정책담당자의 인식 변화와 내부 사회의 동적인 움직임을 추측하는 것은 어느 정도 가능할 것이다.

Hort(2005)는 1990년대 이후 스웨덴 정부가 설치한 주요 위원회를 통해 사회 내부의 인식 변화를 추적하고 있다. 우선 1990년대 초반 경제위기에 보수 여당과 사민당이 공동으로 설치한 린드벡 위원회(Lindbeck Commission)는 전통적 거시경제정책을 비판하는 한편, 공공부문의 비대함이 경제성장과 효율을 저해하고 있다는 입장을 제출했다. 린드벡 보고서(Lindbeck *et al.*[1994])는 “높은 정부지출이 경제성장에 장애가 되어서는 안 되며, 기업가 없이 자본주의를 유지할 수 없다(capitalism cannot function without capitalists)”는 인식하에 공적부문을 개혁하고, 사회복지 제도를 효율화할 것을 제안했다.

반면, 팔메 복지재정위원회(Palme Welfare Balance Sheet Commission)는 1999년 사민당 정부가 설치한 위원회로서, 사회정책을 포괄적으로 검토하고 1990년대의 경제위기가 국민의 복지에 어떤 영향을 미쳤는지를 점검하였다. 팔메 보고서는 명시적으로 평등과 복지국가의 수호를 내걸었음에도 불구하고 실제로는 전통적 가치인 보편주의가 아니라 ‘빈곤퇴치(fighting poverty)’를 우선적 목표로 제시했다. 즉, 기본적 사회보장(basic security)과 민간부문의 참여를 통한 자발적 복지(private insurers-voluntary welfare), 취약계층에 초점을 맞춘 복지정책을 주된 내용으로 포함함으로써(Palme *et al.*[2002]), 오히려 자유주의 영미모델과 유사하다는 평가를 받은 바 있다.

2000년대 초반 사민당 정부가 설치한 스벡포 위원회(Svegfors Responsibility Commission)는 2003년에 제출한 보고서에서 지속 가능 복지를 위한 혁신역량 제고를 중심과제로 제안했다. 이는 국가가 전적으로 책임지는 복지(full state responsibility)로부터 개인과 각급 수준의 조직이 책임을 분담하는 복지시스템(a mix of individual, group and

organizational responsibility for sustainable welfare at various levels of society)으로 전환할 것을 제안하면서 자원의 희소성을 의식한 복지시스템을 제시했다. 결과적으로 스벡포 보고서는 사회적 책임과 개인적 책임의 조화, 개인역량 개발, 복지제공에 있어서의 시민의 참여 등을 명시적으로 강조했다.

이러한 과정은 스웨덴 은행 노벨상 위원회 위원장 린드벡이 주도한 경제적 효율 중시 입장의 린드벡 위원회, 좌파 수호적 입장의 팔메 위원회, 복지의 지속 가능성을 목표한 좌파정당 주도의 스벡포 위원회 등이 모두 정치적 성향의 차이에도 불구하고, 전통적인 보편성 원칙을 부분적으로 포기하면서 복지의 지속 가능성을 확보하려 노력했다는 점을 보여준다.

제2절 한국 복지정책의 조준 필요성

정책조준이 우리나라 상황에서 갖는 의미를 파악하기 위해서는 서구 국가들과 우리가 공통적으로 갖는 특성과 우리만의 특수성을 숙지해야 할 것이다. 우선 공통점은 글로벌 경제환경에서 함께 경쟁해야 하는 상황에서 부과되는 재정적 제약이다. 물론 우리나라는 전후 복지국가 확장기를 거치면서 과다해진 공적지출을 축소해야 하는 문제를 떠안고 있지는 않으나, 외환위기를 거치면서 정책집단 내에서는 재정건전성의 중요성이 깊이 각인되어 있다.

1980년대 이후 한국정부는 재정을 건전하게 운영하면서 강력한 재정 규율(fiscal discipline)을 예산편성과정에 내재화시켰고, 예비타당성제도의 도입 등 프로그램 효과성을 강조하는 문화를 정착시켰다. 이는 재정건전성의 확립 및 유지에 상당히 기여한 것으로 평가된다. 더구나 재정건전성을 유지해 오지 않았더라면 1997년 경제위기 시 과감하고 신속하게 금융구조조정을 추진하거나, 실업 및 빈곤에 적극적으로 대처하기 어려웠을 것으로 평가된다.

반면, 우리나라가 갖는 특수성은 과다해진 지출을 줄이려는 노력에 집중하는 서구 복지국가와 달리, 아직 제도적 미비로 인해 복지지출의

〈표 5-1〉 사회복지제도의 발달과정

시기	사회보험	공공부조	사회복지서비스/기타
1960년대	공무원연금 도입(1960) 군인연금 도입(1963) 산재보험 도입(1964)	『생활보호법』(1962)	『아동복지법』(1961)
1970년대	사학연금 도입(1975) 직장의료보험 도입(1977) 공무원·사학 의료보험 도입(1979)		『사회복지사업법』(1970)
1980년대	지역의료보험 도입(1982) 국민연금 도입(1988) 의료보험 전 국민 적용(1989)		『노인복지법』(1981) 『심신장애자복지법』(1981) 『모자복지법』(1989)
1990년대	고용보험 도입(1995) 고용보험 전 사업장 적용(1998) 국민연금 전 국민 적용(1999) 건강보험 통합(1999)		『장애인고용촉진 등에 관한 법률』(1991) 『영유아보육법』(1991)
2000년대	산재보험 전 사업장 적용(2001) 노인장기요양보험 도입(2008)	국민기초생활보장제도 도입(2000) 긴급복지지원제도 도입(2006) 근로장려세제 도입(2008) 기초노령연금 도입(2008)	『장애인차별금지법』(2007)

자료: 이원덕(2008)을 바탕으로 수정·보완. 한국경제60년사 편찬위원회(2010)에서 재인용.

증가가 불가피하다는 점이다. 이는 단기간 내에 복지제도의 기본틀이 확충되는 과정에서(표 5-1), 제도의 내실화가 충분히 뒤따르지 못했기 때문이다. 2000년에 도입한 기초생활보장제도는 가계수입이 최저생계비에 못 미치는 빈곤계층의 기본적인 생계·의료·교육 등을 보장하는 공적부조 제도이고, 의료보험은 1989년, 국민연금은 1999년에 도시지역 자영업자까지 포함하여 전 국민을 포괄하게 되었다. 또한 고용보험은 1998년,

[그림 5-1] 근로자를 대상으로 하는 사회보험제도의 가입률



주: 1) 공적연금은 국민연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금을 포함.

2) 국민연금은 가입자 중 적용제외자를 제외.

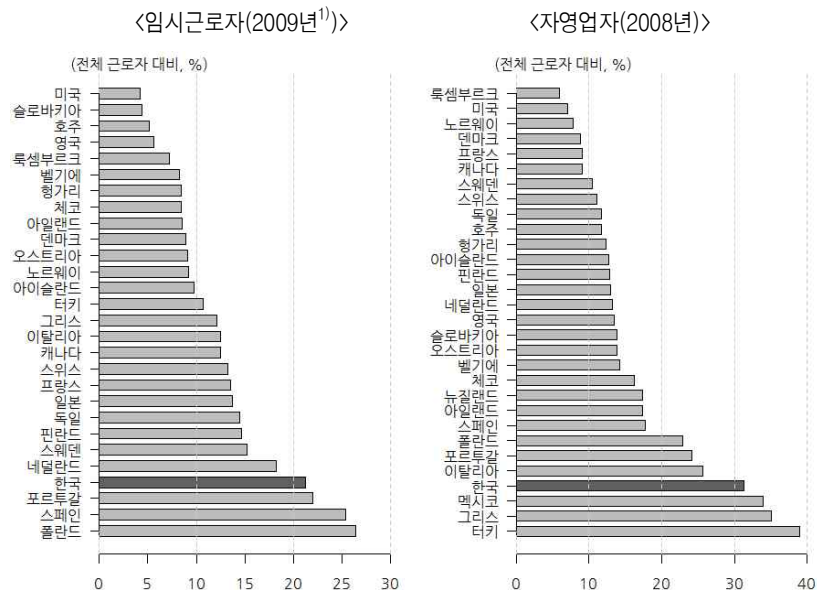
자료: 국민연금관리공단(<http://www.nps.or.kr>); 공무원연금관리공단(<http://www.geps.or.kr>); 사립학교교직원관리공단(<http://www.ktpf.or.kr>); 근로복지공단(<http://www.kcomwel.or.kr>). 한국경제60년사 편찬위원회(2010)에서 재인용.

산재보험은 2000년에 1인 이상 모든 사업장으로 확대되었다.

복지제도의 근간이 되는 이러한 제도들은, 외형적 틀이 확립되었음에도 불구하고 아직 사각지대가 광범위하게 남아 있기 때문에 전 국민이 이들 사회보험과 공적부조가 의도하는 대로 보호받지 못하고 있는 상황이다. 현재 공적연금(국민연금·공무원연금·사립학교교직원연금)의 가입자는 전체 근로자의 60%에서 정체되어 있으며, 산업재해보상보험의 가입률도 60% 수준을 보이고 있다(그림 5-1). 고용보험의 가입률 역시 40%에 불과하다. 특히 소규모 사업체, 저임금 근로자, 임시 또는 일용직 및 비정규직 근로자의 많은 부분이 사회보험에 가입해 있지 않다. 이들은 소득수준이 낮아 사회적 보호의 필요성이 높음에도 불구하고 은퇴 및 실업에 따른 소득충격에 대해 전적으로 스스로 대비해야 하는 상황에 처해 있다.

이처럼 사회보험의 가입률이 낮은 것은, 임시근로·자영업 등을

[그림 5-2] 취업형태의 국제비교



주: 1) 미국은 2005년, 호주는 2006년.

자료: OECD, *OECD Employment Outlook*, 2010; OECD, *OECD Factbook*, 2010.

중심으로 광범위한 노동시장이 형성되어 있어 소득과악에 근본적인 어려움이 존재하기 때문이다. 전체 근로자 가운데 임시근로 및 자영업자의 비중은 OECD 국가 가운데 가장 높은 편에 속한다(그림 5-2).

한편, 공적부조기능을 담당하는 기초생활보장제도의 경우 수급요건을 충족하는 가구 중 50% 이상이 수급권자에 포함되지 못하고 있는 것으로 보고된 바 있다(박능후[2008]). 또 소득과악의 어려움 때문에 저소득층에게 조준된 혜택을 제공하기 어렵다는 문제를 안고 있다.

더구나 1997년 경제위기 이후 사회정책의 필요성은 크게 증가하고 있는 것으로 관찰된다. 소득분배는 외환위기 시 급격히 악화된 이후 뚜렷한 개선의 조짐을 보이지 않고 있다. [그림 5-3]은 시장소득 및 가처분소득 기준의 지니계수(Gini coefficient)를 보여주는데, 이들은 1990년대 초에 최저값에 달한 후 꾸준히 상승하고 있다. 또 [그림 5-4]에 의하면 빈곤층의 비중은 증가하고 중산층의 비중은 감소하는

[그림 5-3] 지니계수 추이



자료: 유경준(2008).

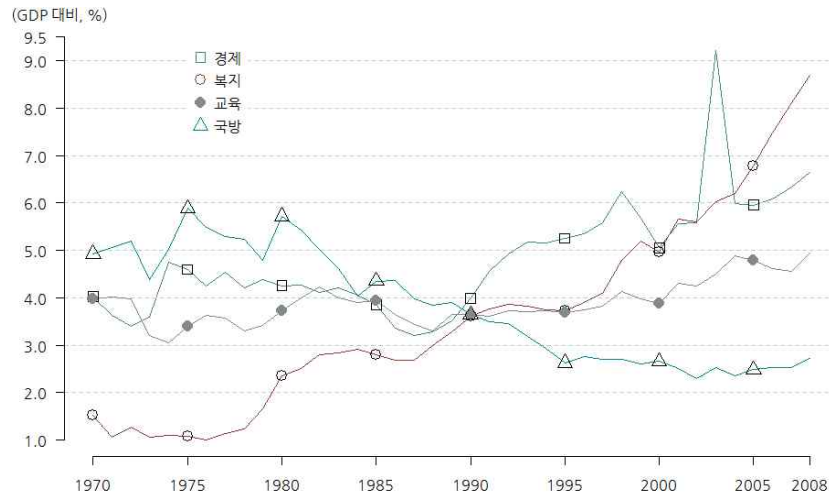
[그림 5-4] 중산층과 빈곤층의 비중 변화



주: 중산층은 중위소득의 50~150%에 해당하는 소득을 갖는 가계. 빈곤층은 중위 소득의 50% 미만인 소득을 갖는 가계.

자료: 유경준(2008).

[그림 5-5] 일반정부 분야별 지출



주: 복지지출은 사회보호, 보건, 주택 및 지역개발의 합계.

자료: 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>).

추세를 보이고 있다.

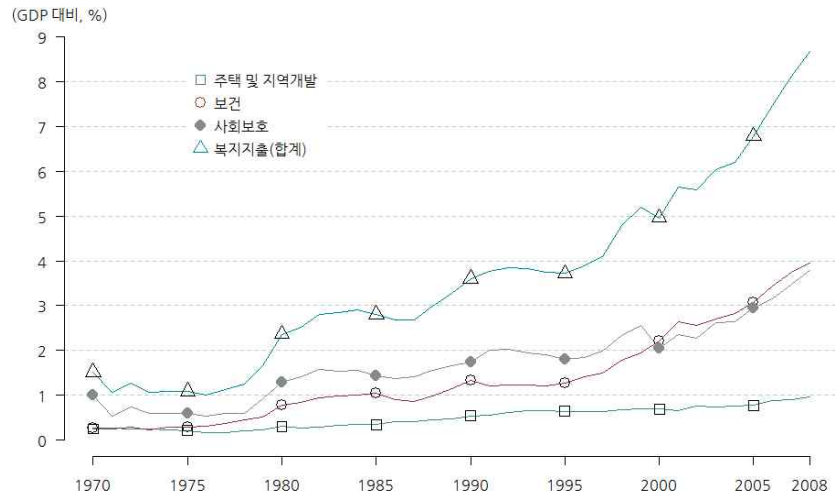
이러한 상황을 개선하기 위한 노력이 진행되는 가운데 복지지출은 급격히 증가하고 있다. 복지지출은 현재 다른 어떤 항목보다도 높은 수준을 보이고 있으며(그림 5-5), 이 가운데 사회보호와 보건의 각각 절반 정도를 차지하고 있다(그림 5-6).

이처럼 복지지출을 중심으로 재정지출이 증가함에 따라 국민부담도 빠르게 증가하고 있다(그림 5-7). 국민부담은 조세부담과 사회보장기여금의 합으로 이루어지는데, 특히 1980년대 말부터 국민연금 및 건강보험의 보험료가 급증하면서 전체 국민부담의 증가를 주도하고 있다. 현재 사회보장기여금의 약 3/4은 국민연금 및 건강보험이 차지하고 있다.

빠르게 증가하는 복지지출에도 불구하고, 아직 우리나라는 OECD 국가 중 사회지출(social expenditure)⁷⁾의 비중이 낮은 편인데(그림 5-8), 이는

7) OECD의 사회지출은 국민계정의 복지지출과 차이를 보인다. 사회지출에는 적극적인 노동시장정책의 지출이 포함되는데, 이는 국민계정에서 경제업무에 포함된다. 또 사회지출에는 주택 관련 지출의 일부만이 포함된다.

[그림 5-6] 일반정부 복지지출



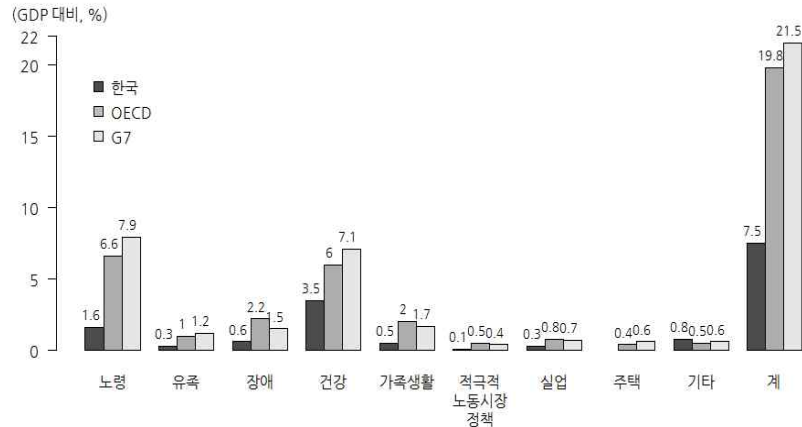
자료: 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>).

[그림 5-7] 재정지출 및 조세부담 추이



자료: 일반정부 재정지출의 경우 1950~69년은 한국은행, 「경제통계연보」, 각년도; 그 이후는 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>). 국민부담률 및 조세 부담률은 한국개발연구원(1991); OECD(<http://stats.oecd.org>).

[그림 5-8] OECD 국가의 사회지출(2005년)



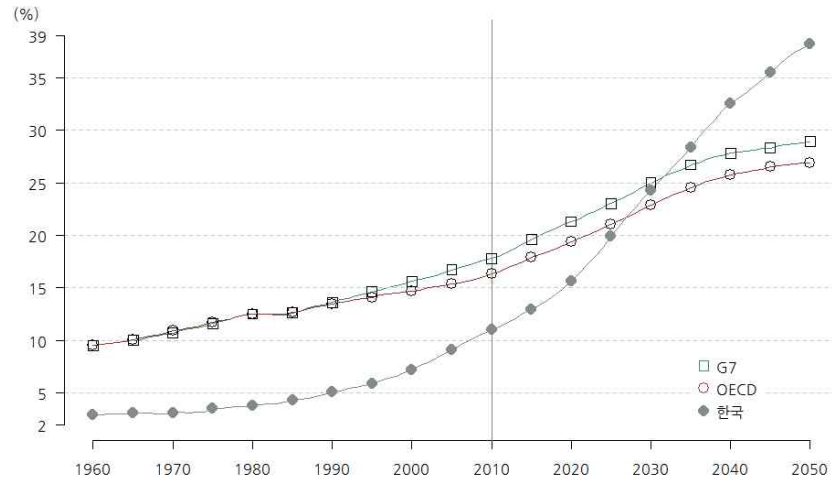
자료: OECD(<http://stats.oecd.org>).

주로 노령 관련 지출이 적기 때문이다. 국민연금이 도입된 지 20여 년에 불과하여 수급자가 아직 적고, 노인인구의 비중도 다른 나라에 비해 낮다. 보건 관련 지출이 적은 것 역시 주로 소득수준과 노인인구 비중이 상대적으로 낮기 때문이다.

그러나 인구구조 고령화는 현재와 같은 복지지출 증가 추세를 크게 변화시킬 전망이다. [그림 5-9]는 우리나라의 고령화 속도가 서구 선진국에 비해 월등히 빠르다는 것을 선명하게 보여주고 있다. 2010년 현재 노인인구의 비중은 11%로, G7 국가의 18%, OECD 22개국의 16%보다 현저히 낮은 수준이나, 2050년에는 38%로, G7 29%, OECD 27%를 훌쩍 뛰어넘게 된다. 이는 서구 국가에서 보듯, 대부분의 공적 지출을 연금 지출과 의료지출이 차지하게 되는 경로를 밟되, 훨씬 급속한 증가를 경험하게 될 것이라는 점을 의미한다.

이처럼 고령화가 진행되면서 복지지출은 빠르게 증가할 것이며, 전체 재정지출 역시 빠르게 증가할 것이다. 그리고 이는 국민부담의 증가와 재정건전성의 악화를 초래할 것으로 예상된다. 김성태(2010)에 의하면, 현재와 같은 추세가 지속될 경우 2050년의 국가채무는 GDP의 141%에 달하게 된다(표 5-2).

[그림 5-9] 전체 인구 대비 노인인구(65세 이상)의 비중



주: OECD는 1970년 기준 가입국인 22개국(오스트리아, 벨기에, 덴마크, 프랑스, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 독일, 스페인, 캐나다, 미국, 일본, 핀란드)의 평균값.

자료: OECD, *OECD Factbook*, 2009.

〈표 5-2〉 장기재정수지 및 국가채무 추계 결과

(단위: GDP 대비, %)

	통합재정수지	사회보장성 기금수지	관리대상수지	국가채무
2010	-0.2	2.4	-2.7	36.1
2015	2.7	3.7	-1.0	31.5
2020	2.0	3.7	-1.7	30.4
2025	-0.1	2.9	-2.9	35.6
2030	-2.0	2.5	-4.5	47.3
2035	-4.2	1.6	-5.8	64.3
2040	-6.8	0.5	-7.2	85.6
2045	-9.7	-0.9	-8.8	111.3
2050	-12.7	-2.2	-10.5	141.4

주: 2010년은 국회 확정예산 기준임.

자료: 김성태(2010).

이는 현재와 같은 추세가 계속될 경우, 현재 서구 선진국이 정부부채로 인해 느끼는 압박보다 열악한 수준에 처하게 될 것이라는 것을 의미한다. 글로벌 금융위기 이후 재정이 급속히 악화되어 최근 구조기금을 지원받았거나 유사한 수준의 위기에 직면한 그리스, 아일랜드, 포르투갈, 스페인의 2010년 GDP 대비 정부부채는 각각 140%, 97%, 83%, 64% 수준이었다(*The Economist*, “Bite the Bullet,” 2011. 1. 13).

게다가 이러한 재정압력 속에서 재량의 여지가 적은 고령화 관련 지출 증가가 예상되는 한편으로, 사각지대를 메워야 할 과제로 인해 재정적 지출부문마저도 지출 필요가 증가하고 있는 상황이다. 이런 3중의 압박은 지출축소 노력만을 기울이고 있는 서구와는 현격히 다른 상황이라는 것, 그리고 지금까지 경제안정에 크게 기여한 것으로 평가되는 재정 건정성이 뿌리채 흔들릴 수 있다는 점을 시사한다.

그런 만큼, 이런 3중 압박에 대처하면서 복지향상의 목표를 추구하기 위해서는 무엇보다 개별 복지프로그램의 효과성을 엄밀히 검토하는 것이 필요할 것이다. 이는 효과성을 확보하는 것만이 3중의 압박을 헤쳐가면서 서구 국가들이 경험한 지출경로 중 우리가 지양해야 하는 유턴 부분을 피해갈 방법이기 때문이다. 특히 서구 국가들이 현재 가장 어려움을 겪고 있는 부분이 자격부여 프로그램의 조정이라는 점을 고려할 때, 자격부여 프로그램을 도입하거나 확장하여 관련 이해그룹이 조직되는 변화에는 매우 신중한 접근이 필요할 것이다.

이런 상황에서 보편성과 선별성 가운데 어느 하나를 사전적으로 선택하는 것은 후발자의 이득을 전면적으로 포기하는 것과 같다. 후발자의 이득을 활용하는 유일한 방법은, 선형적인 선호를 배제한 채 프로그램 각각에 대해 개별적으로 접근하는 것이다. 즉, 각 프로그램의 설계는 보편성과 선별성을 양끝으로 하는 스펙트럼 중 정책의 목표에 가장 부합하는 지점을 선택하면서 정책조준을 근본적 원칙으로 전제하는 것이다.

이때 정책목표를 결정함에 있어 중요시해야 하는 것은 보편적이냐, 선별적이냐의 문제가 아니라 현재 국민의 복지수준을 높이기 위해 필요한 기능이 무엇인지이다. 가장 기초적인 부분을 모든 국민이 보장받고 있는지, 빈곤으로 떨어지지 않도록 보장하는 보험적 기능이 공적으로든 사적으로든 작동하고 있는지, 미래를 대비하려는 개인의 자발적 저축

기능이 작동하도록 시장이 원활히 기능하고 있는지 등이 기본적인 기준으로 고려되어야 할 것이다(World Bank[1994]).

그런 후, 설정된 정책목표를 완수하기 위한 최적의 제도적 구조와 주체가 무엇인지를 결정하기 위해서는 필요 기능과 제도 설계를 부합시키는 데 집중하는 것이 필요하다. 결국 재정건전성을 가능한 한 훼손하지 않으면서, 급격하게 증가할 고령화지출을 충당하고 복지사각지대를 메워야 하는 우리 상황에서 정책조준이 갖는 중요성은 이미 정책조준에 매진하고 있는 서구 국가들에 비해 결코 작지 않을 것이다.

제6장

결론

본고는 두 가지를 목표로 했다. 첫째, 현재 정치권과 정책그룹에서 논의되고 있는 보편적 복지의 개념을 선명히 하는 것이다. 복지프로그램과 관련하여 그간 축적된 학계의 논의에서 복지정책의 보편성이나 선별성은 해당 정책의 혜택을 누구에게 어떻게 제공하는지에 대한 개념으로 사용되어 왔다. 즉, 보편적 복지프로그램은 대상자 자격기준의 제한성을 최소로 하면서 자격심사 등의 조건을 부과하지 않는 것이다. 한편, 재원을 사용자 부담으로 조달할 것인지, 조세로 조달할 것인지 등은 이러한 문제에 관한 설계 이후에 뒤따르게 되는 재원조달 문제이다.

긴 시간 지속되고 있는 ‘무상복지’에 관한 논의는 ‘무상복지’를 ‘보편복지’와 등치시키고 있다. 그러나 예를 들어, 학교급식은 현재 급식비를 낸 학생이나 내지 못하는 학생, 급식비를 면제받은 학생 모두가 이용하고 있으며, 급식비를 내지 못한다고 급식에서 제외되는 구조가 아니다. 즉, 학교급식은 이미 학생이라는 인구집단 전체에게 급식이라는 혜택을 제공하는 보편적 복지제도라 할 수 있다.

반면, ‘무상’급식은 사용자 부담과 조세지원으로 이루어진 현재의 급식 재원구조를 조세만의 구조로 바꾸자는 논의일 뿐, 급식 혜택의 대상을 넓히려는 내용은 아니다. 즉, ‘무상’급식과 관련한 논의는 기존의 ‘보편적 복지 대 선별적 복지’ 논의와 동일한 것이라 전제되고 있으나, 실질적으로는 재원조달구조와 관련한 논의로서 복지정책의 보편성 여부와 등치시키기는 어렵다.

재원조달방식의 결정은 개별 프로그램의 혜택과 대상이 설계된 후, 재정여건, 사용자 선호, 사용량에 미칠 영향 예측 등을 고려하여 보다 기술적인 차원에서 논의되어야 하는 문제로서, 정책지향의 차원에서 논의될 문제라 보기는 어렵다.

둘째, 본고의 보다 중요한 목적은 최근의 복지 논의에서 전제되는 ‘보편적 복지와 선별적 복지의 이분법’이 정책적인 유효성을 상실했다는 점을 지적하고, 이러한 이분법을 극복하는 대안으로서 ‘정책조준’의 개념과 그 중요성을 제시하는 것이다.

이를 위한 첫 단계로, 2장에서는 보편성과 선별성의 개념을 소개하고, 양자를 이분법적으로 대립시키는 논의의 문제점을 지적하였다. 개념적 차원에서 양자의 차이를 인식할 필요는 있을 것이나, 이러한 차이에 매몰될 경우, 마치 양극단에 대한 사회적 선택이 요구되고 있다는 오해를 초래하기 쉽다. 더구나 실제의 정책과정에서 양자 간의 구분이나 대립은 대부분의 경우 가능하지도 않으며, 의미를 갖지도 못한다.

우선 실제의 정책은 다양한 기준을 내포하고 있어, 보편적 프로그램과 선별적 프로그램을 분류하는 것 자체가 어렵다. 개별 프로그램의 성격은 다양한 층위에서 내려지는 결정에 의해 상대적으로 보편성이 강화되거나 약화될 뿐이다. 따라서 실제의 프로그램은 개념적인 보편성과 선별성을 양끝으로 하는 연속선상의 어딘가에 위치한다고 이해하는 것이 보다 정확할 것이다.

더구나 이러한 이분법적 사고를 뒷받침하는 전형적·단편적 인식들은 상당 부분 근거를 찾기 어렵거나 경험적 연구에 의해 반증되어 왔다. 보편적 프로그램은 재분배적 효과가 작고, 선별적 프로그램은 본질적으로 낙인효과를 초래하는 한편, 정치적 지지를 받기 어렵다는 등의 인식들이 그것이다. 이러한 인식과는 달리, 실제로는 보편성이 강할수록 재분배효과가 강할 수도 있으며, 낙인효과나 정치적 지지 역시 프로그램이 얼마나 정확히 설계되고 운영되는지에 더 큰 영향을 받는 것으로 나타나고 있다. 따라서 보편성과 선별성을 대립시키는 것은 이념적 차원의 논쟁으로 귀결되기 쉬울 뿐 실제적 내용을 담보하기 어렵다.

반면, 보편성과 선별성 모두를 포괄하면서 정책의 목표와 설계를 일치시키는 것을 목표로 하는 정책조준의 개념은 그 중요성이 더욱 증가

하고 있다. 3장에서는 정책조준의 개념과 함께 글로벌 경제환경 속에서 그 활용이 확대되고 있는 추세를 살펴보았다.

정책조준의 정의는 ‘정책이 의도했던 대로 효과를 내도록 조준하는 것’이다. 정책이 제안되었을 때는 분명 특정한 목표가 존재했을 것이며, 정책목표가 존재하는 한 정책대상이 존재한다. 정책조준은 정책목표를 달성하기 위해 정책대상의 범위와 수단을 확대하거나 축소하면서, 정책설계를 목표와 부합시키는 과정을 가리킨다.

이러한 정책조준 노력의 필요성은 전반적인 경제상황으로 인해 증가하고 있다. 2차 대전 이후의 장기적 호황 속에서 복지제도를 설계한 서구 국가들은 1970년대 이후의 구조적 변화를 겪으면서 재정압박과 지출압력에 간혀버린 형국이다. 즉, 한편으로는 글로벌 경쟁 속에서 법인세율을 인상하는 정부의 재량이 현저히 감소한데다, 노동과 소비에 세금을 부과하는 것 역시 고용을 악화시키거나 비공식 경제를 조장하는 부작용이 따른다는 인식이 확대되면서 세원 전반의 압박이 강화되고 있다. 다른 한편으로는 과거 관대하게 설계한 복지프로그램의 지출압력과 이로 인해 누적된 국가채무가 경제운용의 어려움을 가중시키고 있다. 고령화와 함께 연금과 의료 등 자격부여 복지프로그램(entitlement)의 지출이 급증하고, 실업 증가로 인한 복지지출도 높은 수준에 머물고 있기 때문이다.

이러한 재정압박 속에서 1990년대 이후 정책조준 노력은 주로 지출을 절약하는 방식으로 이루어지고 있다. EITC 등 효과성 검증에 근거하여 제도가 확대된 예들도 존재하긴 하나, 연금과 의료제도, 노동시장 관련 제도 등 사회정책 전반에 있어 자격기준을 강화하고, 지속기간을 단축하는 등 복지프로그램의 혜택을 제한하고, 근로활동 참가를 위한 유인체계를 강화하는 추세이다.

4장에서는 이러한 정책조준 강화 추세가 주로 재정적 제약에서 비롯되었다는 관찰에 기반하여 데이터를 분석한 결과, 적어도 가시적인 미래에는 이러한 추세가 계속될 것이라 예측하였다. 지금 각국 정부는 재원 확대의 어려움과 지출수요 증가라는 2중적 압력에 직면하고 있으나, 지출을 주도해 온 고령화가 지금까지를 능가하는 수준으로 더 진행될 것으로 예상되기 때문이다. G7 국가의 경우 65세 이상 인구 비중은 1960년

9.5%에서 2000년 15.6%로 40년간 6.1%p 상승했으나, 2040년의 고령인구 비중은 27.8%로 40년간 12.2%p 상승할 것으로 예상된다.

이는 지금까지 고령화로 인해 재정압력이 크게 증가했지만, 앞으로 고령화 속도가 빨라지면서 재정압력이 훨씬 더 커질 것이라는 점을 의미한다. 이러한 조건들로 인해 재정운용의 근본적 환경이 변화했으며, 항구적 긴축(permanent austerity)의 시대에 돌입했다는 진단이 내려지고 있다. 현재 각국 정부의 최우선순위는 재정긴축에 두어지고 있으며, 공공지출이 이미 한계에 도달했다는 인식이 정책담당자들에 의해 공유되고 있는 상황이다. 더구나 지난해 말의 유로위기에서 나타났듯이, 재정운용상황과 국채 수준이 구조기금을 불러들일 정도의 경제위기를 초래하게 되는 현상 역시 이러한 위기의식을 심화시키고 있다.

4장에서는 재정상황의 분석과 함께 복지원칙과 복지이론에서 진행되고 있는 변화도 함께 살펴보았다. 긴축재정과 고통분담이라는 환경 변화 속에서 공공지출에 대한 일반의 예민함이 증가함에 따라, 당연시되어 왔던 복지원칙에 의문을 제기하면서 재원이 제대로 사용되고 있는지를 확인하려는 추세 역시, 정책조준 노력이 계속될 것이라는 예측을 뒷받침하는 요소이기 때문이다.

이는 권리로서 받아들여지던 혜택이 전체 사회에 상당한 기회비용을 초래한다는 인식이 강화되면서, 누가 어떠한 이유로 전체 사회의 지원을 받는지를 점검하려는 노력이 이론적 차원에서도 진행되고 있다는 것을 의미한다. 그리고 이렇게 개인과 사회의 관계, 과거 당연시되었던 복지 확대의 불가역성, 집단적 소득보장 위주의 복지정책을 재고하는 흐름이 진행되는 이상, 복지프로그램의 적법성(legitimacy)을 증명하려는 노력이 강화되는 것은 불가피할 것이며, 이는 정책조준 노력으로 직결될 것이다.

이렇게 재정압박과 이론적 토대의 재검토 속에서 정책조준이 강화되는 추세는 보편성의 원칙이 복지정책에서 가졌던 위상을 크게 변화시키고 있다. 재정압박 속에서 적법성을 확보하면서 복지제도의 핵심을 유지하기 위해서는 보편적 혜택을 권리로 보장한다는 방향에 집착하는 대신, 보편적이거나 선별적인지에 상관없이 필요한 기능을 효과적으로 수행하는 것이 필요하기 때문이다. 즉, 점차 보편성이나 선별성 원칙에 연연하지 않으면서 정책조준을 강화하는 방향으로 재정이 운용되면서, 복

지제도와 보편성 원칙 간의 연결이 끊어지고 있는 것이다.

그러나 이와 함께 서구 국가들의 사례에서 주목되는 점은, 이러한 노력에도 불구하고, 기존에 형성된 이해집단이 제도적 노력의 큰 걸림돌이라는 점이다. 최근의 유로위기에서 볼 수 있듯이 국가의 존망이 위협 받는 상황에서도 이들 자격부여 복지프로그램을 조정하는 것은 거센 반발에 직면하여 성과를 거두기 어렵다. 이해가 직결되는 수혜자집단이나 업자들의 정치적 영향력, 본인의 권한을 증대시키려는 일부 관련 공무원의 노력 등은 이들 자격부여 복지프로그램이 확대될 뿐 축소되지 않도록 만드는 강력한 요소이기 때문이다. 4장에서는 이와 관련한 정치경제학적 논의를 함께 소개하였다.

5장에서는 각국이 직면한 제약과 이들의 정책대응이 우리나라에 갖는 시사점을 도출하였다. 이들 국가와 우리나라의 상황을 비교하자면, 우선 글로벌 경제환경에서 경쟁해야 하는 입장에서 우리는 서구 선진국과 유사한 재정적 압력에 직면해 있다. 여기에 아직 제도적 기반이 미미하기 때문에 복지 확대와 지출 증가가 불가피하다는 어려움이 가중된다. 더구나 세계에서 가장 빠른 속도로 진행되고 있는 고령화는 향후 복지지출의 급증과 재정건전성의 악화를 주도할 것으로 예상된다. 최근의 연구(김성태[2010])에 의하면, 이러한 추세가 지속될 때, 우리나라의 국채 수준은 2050년 141%에 이르는 등 최근 재정위기를 경험한 서구 국가들의 2010년 국채 수준을 능가할 것으로 예측된 바 있다.

이렇게 국내외적 사회경제적 상황이 어려워지는 상황에서, 그리고 각국이 보편성이나 선별성이라는 특정 원칙을 지향하는 대신 정책조준을 강화하고 있음에도 불구하고, 우리나라에서는 지금 ‘보편적 복지와 선별적 복지’의 이분법이 주요한 의제가 되고 있다. 그리고 그 저변에는 서구와 우리나라가 갖는 근본적인 차이점, 그리고 글로벌 경제환경에 적응하기 위해 이들이 감내하고 있는 현재의 변화를 숙지하지 않은 채, 과거 복지국가 황금기의 특정 국가를 정지된 이상형으로 간직하는 모습이 발견된다.

그런데 이는 시대착오적 성격을 포함하고 있음에도 불구하고 현재 우리가 해결해야 하는 과제를 선명하게 보여준다는 의미를 갖는다. ‘따라잡기(catch-up)’ 강박의 극복이 그것이다.

2차 대전 이후 낙관적 사회분위기와 장기적 호황 속에서 복지국가를 발전시켜 왔고, 현재의 재정압박 속에서 이를 조정하기 위해 애쓰는 서구 국가들과 달리, 우리는 글로벌 경제의 경쟁압력을 고려하면서 제도를 키워가고 있는 상황이다. 그리고 경쟁압력과 제도 확대의 필요성, 복지지출의 급증으로 요약되는 이러한 상황은 3중의 압력으로 특징지어지는 반면, 슬기롭게 대처할 경우 서구 국가들의 고통스러운 조정과정을 생략할 수 있는 큰 기회이기도 하다. 단, 이를 기회로 전환시키기 위해서는 서구 국가의 과거 황금기의 궤적을 따르려는 ‘따라잡기’ 의식의 극복이 절실하다.

이는 앞서간 서구 국가들의 제도적 환경이 빠르게 변화하고 있고, 과거로부터의 제약 속에서 제도개선을 모색하는 노력이 집중되고 있는 상황을 우리의 방향 설정에 활용해야 한다는 것을 의미한다. 즉, 우리에게 이들의 대응과정과 우리의 필요를 숙지함으로써 후발자의 이득을 최대화하는 지혜가 요구된다.

현재 필요하되 비어 있는 복지기능이 무엇인지 파악하고, 이를 공적으로 제공하는 것이 필수적인지 점검하고, 민간의 자발적 노력을 저해하는 장애를 제거하는 것 등이 정책목표 설정의 대략적인 기준일 것이다. 본고는 이러한 기준에 의해 제기된 개별 프로그램의 설계를 그 목표와 일치시키는 정책조준 노력의 중요성을 강조하였다. 이는 각 프로그램의 대상자 범위와 혜택 수준 그리고 혜택을 나누는 방식은 철저히 해당 개별 프로그램의 목표에 달려 있다는 것을 의미한다. 따라서 전체 복지제도의 방향이 보편성을 지향해야 하는지, 선별성을 지향해야 하는지, 몇 퍼센트 인구를 대상으로 할지는 선형적으로 결정할 수도 없고, 결정하는 것이 바람직하지도 않은 문제라 하겠다.

이에 더해, 차후의 정책조준 노력을 어렵게 하는 이해집단의 부정적 영향력을 가능한 한 제한하기 위해서는 자격부여 프로그램의 도입이나 확대 시 신중함이 요구된다는 점 또한 강조했다. 이러한 프로그램이 통상 재정적 영향에 대한 책임성을 고려하지 않은 채, 단기적 정치논리에 의해 도입되거나 확대된다는 것을 고려하면, 정책목표의 적절성과 효과성을 입증하고 제도 설계와 이를 일치시키는 과정을 강제화하는 등 제도적 장치를 확립하는 것 역시 고려될 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 고영선, 「한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래」, 연구보고서 2008-01, 한국개발연구원, 2008.
- 고영선·윤희숙, 「경제여건변화에 따른 정부역할의 재정립」, 「한국의 중장기 국정과제: 경제분야」, 2006년도 국정과제구현 연구기획사업, 경제·인문사회연구회, 2006.
- 김성태, 「재정준칙에 관한 연구: 정치적 지대추구행위와 장기재정추계를 중심으로」, 정책연구시리즈 2010-03, 한국개발연구원, 2010.
- 박능후, 「국민기초생활보장제도 수급권 배제 원인 분석」, 「사회복지정책」, 제35권 제1호, 2008.
- 유경준, 「중산층의 정의와 추정」, 「KDI 재정·사회정책동향」, 2008년 상반기호, 2008.
- 윤희숙·고영선, 「의료서비스산업 선진화를 위한 제도개선과제」, 연구보고서 2009-01, 한국개발연구원, 2009.
- 윤희숙 외, 「인구구조고령화의 경제사회적 파급효과와 정책대응에 관한 종합연구: 보건복지부문」, 한국개발연구원, 2006.
- 이계식·문형표, 「선진국 정부개혁의 전략과 교훈」, 이계식·문형표 편, 「정부혁신: 선진국의 전략과 교훈」, 한국개발연구원, 1995.
- 이원덕, 「복지사회의 미래와 정책과제」, 故 최종현 회장 10주기 추모 경제학술세미나, 「21세기 일등국가가 되는 길」, SK 경영경제연구소, 2008. 9. 4.
- 이혜경, 「한국 복지국가 성격 논쟁의 함의와 연구방향」, 「상황과 복지」, 제11호, 2002.
- 한국개발연구원, 「한국재정40년사」, 1991.
- 한국경제60년사 편찬위원회, 「한국경제60년사」, 한국개발연구원, 2010.
- Alestaw, Matti and Stein Kuhnle, "The Scandinavian Route: Economic, Social, and Political Developments in Denmark, Finland, Norway and Sweden," in R. Erickson *et al.* (eds.), *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*, New York: M. E. Sharpe, 1987.
- Allardt, E., "The Civic Conception of the Welfare State in Scandinavia," in R. Rose and R. Shriatori (eds.), *The Welfare State: East and West*, Oxford University

- Press, 1986.
- Andersen, Jorgen G. and Anne-Marie Guillemard, "Conclusion: Policy Change, Welfare Regimes and Active Citizenship," in J. G. Anderson *et al.* (eds.), *The Changing Face of Welfare: Consequences and Outcomes from a Citizenship Perspective*, The Policy Press, 2005.
- Atkinson, Anthony B., *On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits*, Discussion Paper, WSP/99, London School of Economics, 1993.
- Baldwin, Peter, *The Politics of Social Solidarity; Class Bases of the European Welfare States 1875-1975*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Beck, Ulrich, *Risk Society: Towards a New Modernity*, New Delhi: Sage, 1992.
- Bendix Jenson, Jan, "Targeting Social Security: Who Gets What, Why?" Aalborg University, Ph.D Thesis, 2004.
- Berghman, Jos and Annelies Debels, "EU Redistributive Social Policy: Social Exclusion Transcended," in K. D. Boywer, C. Dewilde, D. Dierckx, and J. Friedrichs (eds.), *Between the Social and the Spatial: Exploring the Multiple Dimensions of Poverty and Social Exclusion*, Ashgate, 2009.
- Berghman, Jos and Ad Nagelkerke, "Introduction," in J. Berghman *et al.* (eds.), *Social Security in Transition*, Kluwer Law International, 2002.
- Berghman, Jos and Ines Verhalle, "Heading for the future," in J. Berghman *et al.* (eds.), *Social Security in Transition*, Kluwer Law International, 2002.
- Besharov, Douglas J., "Social Welfare's Twin Dilemmas: Universalism vs. Targeting and Support vs. Dependency," Presented at *the Annual Meeting of the International Social Security Association*, Jerusalem, Jan. 1998.
- Blank, Rebecca, *It Takes a Nation: A New Agenda for Fighting Poverty*, Russel Sage Foundation, 1997.
- Bolderson, Helen, "Mongrels or Thoroughbreds: A Cross-national Look at Social Security Systems," *European Journal of Political Research*, Vol. 28, No. 1, 1995, pp.119~139.
- Bolderson, Helen and Deborah Mabbett, "Cost Containment in Complex Security Systems: The Limitations of Targeting," *International Social Security Review*, Vol. 49, No. 1, 1996, pp.3~17.
- Bonoli, Giuliano and Bruno Palier, "Changing the Politics of Social Programmes: Innovative Change in British and French Welfare Reform," *Journal of European Social Policy*, Vol. 8, No. 4, 1998, pp.317~340.
- _____, "How do Welfare States Change? Institutions and Their Impact on the

- Politics of Welfare State Reform in Western Europe,” in S. Leibfried (ed.), *Welfare State Futures*, Cambridge University Press, 2001.
- Bonoli, Giuliano, Vic George, and Peter Taylor-Gooby, *European Welfare Futures*, Polity Press, 2000.
- Buchanan, James M., “Why Does Government Grow?” in T. E. Borcherding (ed.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Duke University Press, 1977.
- _____, *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*, University of North Carolina Press, 1987.
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- Carson, Marcus, “Paradigm Drift in the Swedish Welfare State?” in N. Kildal and S. Kuhnle (eds.), *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience*, Routledge, 2005.
- Castles, Francis G., *The Social Democratic Image of Society*, London: Routledge & Kegan Paul, 1978.
- _____, *Comparative Public Policies: Patterns of Post-war Transformation*, Edward Elgar, 1998.
- _____, *The Future of the Welfare State*, Oxford University Press, 2004.
- Castles, Frank and Robert D. McKinlay, “Does Politics Matter: An Analysis of the Public Welfare Commitment in Advanced Democratic States,” *European Journal of Political Research*, Vol. 7, Iss. 2, 1979, pp.169~186.
- Clasen, Jochen *et al.*, “On Condition of Work: Increasing Work Requirements in Unemployment Compensation Wchems,” in M. Kautto *et al.* (eds), *Nordic Welfare States in the European Context*, Routledge, 2001.
- Clayton, Richard and Jonas Pontusson, “Welfare State Retrenchment Revisited, Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies,” *World Politics*, Vol. 51, No. 1, 1998, pp.67~98.
- Clegg, Daniel and Jochen Clasen, “Conceptualising and Measuring the Changing Principles of Social Security in Europe: Reflections from a Fivecountry Study,” *ESPAnet Annual Conference Changing European Societies-the Role of Social Policy*, Copenhagen, 2003.
- Cox, Robert H., *From Safety Net to Trampoline: Labor Market Activation in the Netherlands and Denmark*, WIP Occasional Paper No. 2, 1998a.

- _____, “The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing,” *Journal of Social Policy*, Vol. 27, No. 1, 1998b, pp.1~16.
- Cutler, David M., “Equality, Efficiency, and Market Fundamentals: The Dynamics of International Medical-Care Reform,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 40, No. 3, 2002.
- Daly, Mary, “Welfare States under Pressure: Cash Benefits in European Welfare States Over the Last Ten Years,” *Journal of European Social Policy*, Vol. 7, No. 2, 1997, pp.128~146.
- De Swaan, Abram, *In care of the State: Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*, Oxford University Press, 1988.
- DiNitto, Diana M., *Social Welfare: Politics and Public Policy*, Allyn & Bacon, 2011.
- Eardley, Tony *et al.*, *Social Assistance in OECD Countries*, Department of Social Security, Research Report No. 46, 1996.
- EC, *A Concerted Strategy for Modernising Social Protection*, The European Commission Report, 1999.
- Ellison, Nick, “Beyond Universalism and Particularism: Rethinking Contemporary Welfare Theory,” *Critical Social Policy*, Vol. 19, No. 1, 1999, pp.57~85.
- Eriksson, Robert *et al.* (eds.), *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*, New York: M. E. Sharpe, 1987.
- Esping-Andersen, Gøsta, *Politics against Markets*, Princeton University Press, 1985
- _____, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: The Polity Press, 1990.
- _____, “After the Golden Age? Welfare State Dilemma in a Global Economy,” in G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Sage Publications, 1996.
- _____, *Social Foundations of Post-industrial Economics*, Oxford University Press, 1999.
- _____, “Towards the Good Society, Once Again?” in G. Esping-Anderson, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, 2002.
- Esping-Andersen, Gøsta and Walter Korpi, “From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy,” in R. Eriksson *et al.* (eds.) *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*, New York: M. E. Sharpe, 1987.
- Ferrera, Maurizio, “The Four ‘Social Europes’: Between Universalism and Selectivity,” in M. Rhodes and Y. Meny (eds.), *The Future of European Welfare: A New Social Contract?* Palgrave Macmillan, 1998.

- Ferrera, Maurizio and Anton Hemerijck, "Recalibrating Europe's Welfare Regimes," in J. Zeitlin and D. M. Trubek (eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy*, Oxford University Press, 2003.
- Ferrera, Maurizio and Martin Rhodes, "Recasting European Welfare States: An Introduction," in M. Ferrera and M. Rhodes (eds.), *Recasting European Welfare States*, Routledge, 2000.
- Ferrera, Maurizio, Martin Rhodes, and Anton Hemerijck, "Recasting European Welfare States for the 21st Century," in S. Leibfried (ed.), *Welfare State Futures*, Cambridge University Press, 2001.
- Galbraith, J. K. *The Affluent Society*, Riverside Press, 1958.
- Gazier, Bernard and Gunther Schmid, "The Dynamics of Full Employment: Introductory Overview," in G. Schmid and B. Gazier (eds.), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Market*, Edward Elgar, 2002.
- Garret, Geoffrey and Deborah Mitchell, "Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD," *European Journal of Political Research*, Vol. 39, Iss. 2, 2001, pp.145~177.
- Genschel, Philipp, "Globalization, Tax Competition, and the Welfare State," *Politics & Society*, Vol. 30, No. 2, 2002, pp.245~275.
- Giddens, Anthony, *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*, Stanford University Press, 1994.
- Gilbert, Neil, "Renegotiating Social Allocations: Choices and Issues," in N. Gilbert (ed.), *Targeting Social Benefits: International Perspectives & Trends*, ISSA, 2001.
- _____, *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford University Press, 2004.
- _____, "Protection to Activation: The Apotheosis of Work," in P. Saunders (ed.), *Welfare to Work in Practices: Social Security and Participation in Economic and Social Life*, Ashgate, 2005.
- Gilbert, Neil and Paul Terrell, *Dimensions of Social Welfare Policy*, Allyn & Bacon, 2009.
- Glennerster, Howard (ed.), *The Future of the Welfare State: Remaking Social Policy*, London: Heinemann, 1983.
- Goodin, Robert E., "Towards a Minimally Presumptuous Social Welfare Policy," in P. van Parijs (eds.), *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*, London & New York: Verso, 1992.

- Goodin, Robert E. and Martin Rein, "Regimes on Pillars: Alternative Welfare State Logics and Dynamics," *Public Administration*, Vol. 79, No. 4, 2001, pp.769 ~ 801
- Greenstein, Robert, "Universal and Targeted Approaches to Relieving Poverty," in C. Jencks and P. E. Peterson (eds.), *The Urban Class*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1991.
- Hall, Peter, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain," *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, 1993, pp.275 ~ 296.
- Hirst, P. and G. Thompson, *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Polity Press, 1996.
- Holmqvist, Mikael, *The Disabling State of an Active Society*, Ashgate, 2009.
- Hort, Sven E., "From a Generous to a Stingy Welfare State?" in N. Gilbert (ed.), *Targeting Social Benefits: International Perspectives & Trends*, Transaction Publishers, 2001.
- _____, "Waves of Welfare State Modeling and Therizing: From Bismarck and Titmuss to Esping-Andersen and Lee Kwan Yew—Excavating the Future?" *Korean Academy of Social Welfare International Conference*, Oct. 2002.
- _____, "After Equality? Normative Innovations from Lindbeck to Svegfors-Towards a Dynamic Conservatism?" in N. Kildal and S. Kuhnle (eds), *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience*, Routledge, 2005.
- Huber, Evelyne and John D. Stephens, *Development and Crisis of the Welfare States: Parties and Policies in Global Markets*, The University of Chicago Press, 2001.
- Hvinden, Bjørn *et al.*, "Towards Activation? The Changing Relationship between Social Protection and Employment in Western Europe," in M. Kautto *et al.* (eds.), *Nordic Welfare States in the European Context*, Routledge, 2001.
- Iversen, Torben and Anne Wren, "Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy," *World Politics*, Vol. 50, No. 4, 1998, pp.507~546.
- Jensen, Per H., and Birgit Pfau-effinger, "'Active' Citizenship: the New Face of Welfare," in J. G. Anderson, *et al.* (eds.), *The Changing Face of Welfare: Consequences and Outcomes from a Citizenship Perspective*, The Policy Press, 2005.
- Kangas, Olli, "The Merging of Welfare States Models? Past and Present Trends in Finnish and Swedish Social Policy," *Journal of European Social Policy*, Vol.

4, No. 2, 1994, pp.79~94.

Kangas, Olli and Joakim Palme, *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*, Palgrave Macmillan, 2005.

Kautto, Mikko *et al.*, "Introduction: How distinct are the Nordic States?" in M. Kautto *et al.* (eds.), *Nordic Welfare States in the European Context*, Routledge, 2001.

Kerr, Clark, *et al.*, *Industrialism and Industrial Man*, Harvard University Press, 1960.

Kildal, Nanna, *Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies*, ILO InFocus Programme on Socio-Economic Security Paper Series, Geneva, 2001.

Kildal, Nanna and Stein Kuhnle, "The Nordic Welfare Model and the Idea of Universalism," in N. Kildal and S. Kuhnle (eds.), *Normative Foundations of the Welfare State*, Routledge, 2005.

Korpi, Walter, "Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies," *West European Politics* 3, 1980.

_____, *The Democratic Class Struggle*, Routledge and Kegan Paul, 1983.

_____, "Power, Politics and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in 18 OECD-countries Since 1930s," *American Sociological Review*, Vol. 54, 1989, pp.309~328.

_____, "Contentious Institutions: An Augmented Rational-Action Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in Western Countries," *Rationality and Society*, Vol. 13, No. 2, 2001, pp.235~283.

Korpi, Walter and Joakim Palme, "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries," *American Sociological Review*, Vol. 63, No. 5, 1998, pp.661~687.

_____, "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries 1975-95," *American Political Science Review*, Vol. 97, Iss. 3, 2003, pp.425~446.

Kuhnle, Stein, "The Nordic Welfare State in a European Context: Dealing with New Economic and Ideological Challenges in the 1990s," *European Review*, Vol. 8, No. 3, 2000, pp.379~398.

Kuhnle, Stein (ed.), *The Survival of the European Welfare State*, London: Routledge, 2000.

Larsen, Christian A., *The Institutional Logic of Welfare Attitudes: How Welfare Regimes Influence Public Support*, Ashgate, 2006.

Le Grand, Julian, "Markets, Welfare and Equality," in J. Le Grand and S. Estrin

- (eds.), *Market Socialism*, Oxford: Clarendon Press, 1989.
- Leibfried, Stephan and Herbert Obinger, "Welfare State Futures," An Introduction, in S. Leibfried (ed.), *Welfare State Futures*, Cambridge University Press, 2001.
- Leibfritz, Willi, Deborah Receiver, and Paul van den Njord, *Fiscal Policy, Government Debt, and Economic Performance*, OECD Economics Department Working Paper, No. 144, 1994.
- Liedtke, Patrick M., "From Bismarck's Pension Trap to the New Silver Workers of Tomorrow: Reflections on the German Pension Problem," The Risk Institute, 2006, <http://eng.newwelfare.org/about/>
- Lindbeck, A. et al., *Turning Sweden around*, MIT Press, 1994.
- Mackay, Ross, "The New Zealand Model: Targeting in an Income-Tested System," in N. Gilbert (ed.), *Targeting Social Benefits: International Perspectives & Trends*, Transaction Publishers, 2001.
- Marshall, Thomas H., "Citizenship and Social Class," in T. H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, Garden City: Doubleday, 1964.
- Martin, Andrew, "What Does Globalization Have to Do With the Erosion of Welfare States? Sorting Out the Issues," ARENA Working Paper, No. 17, 1996.
- Mishra, R., *The Welfare State in Capitalist Society*, Toronto: University of Toronto Press, 1990.
- _____, *Society and Social Policy*, Humanities Press, 1981.
- Mossialos, Elias and Julian Le Grand, "Cost Containment in the EU: an Overview," in E. Mossialos and J. Le Grand (eds.), *Health Care and Cost Containment in the European Union*, Ashgate, 1999.
- Myles, John and Jill Quadagno, "Political Theories of the Welfare State," *Social Service Review*, Vol. 76, No. 1, 2002, pp.34~57.
- Myles, John and Paul Pierson, "Friedman's Revenge: the Reform of "Liberal" Welfare States in Canada and the United States," *Politics and Society*, Vol. 25, No. 4, 1997, pp.443~472.
- Niskanen, William A., *Bureaucracy and Representative Government*, Illinois: Aldine-Atherton, 1971.
- OECD, *OECD Employment Outlook: Boosting Jobs and Incomes*, 2006.
- _____, *Economic Surveys: Korea*, 2008.
- _____, *OECD Employment Outlook*, various issues.
- Olsson, Sven E., *Social Policy and Welfare State in Sweden*, Arkiv, 1990.
- Orloff, Ann S. and Theda Skocpol, "Why Not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain, 1900-1911, and the United

- Sates, 1880-1920,” *American Sociological Review*, Vol. 49, 1984, pp.726 ~ 750.
- Palme, Joakim, *Pension Rights in Welfare Capitalism. The Development of Old-age Pensions in 18 OECD Countries 1930 to 1985*, Dissertation Series 14, Stockholm: Swedish Institute for Social Research, 1990.
- Palme, Joakim *et al.*, “Welfare Trends in Sweden: Balancing the Books for the 1990s,” *Journal of European Social Policy* 12(4), 2002.
- Palmer, Edward, “Social Policy in an Ageing Society-Trends and Implications,” Paper Presented at the 2006 EWC/KDI Conference on *Social Policy at a Crossroad: Trends in Advanced Countries and Implications for Korea*, Hawaii, 2006.
- Pierson, Christopher, *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*, Polity Press, 1998.
- Pierson, Paul, “The New Politics of the Welfare State,” *World Politics*, Vol. 48, No. 2, 1996, pp.143 ~ 179.
- _____, “Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, Iss. 4, 1998, pp.539 ~ 560.
- _____, “Post-industrial Pressures on the Mature Welfare State,” in P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, New York: Oxford University Press, 2001.
- Reddin, Mike, “Universality vs. Selectivity,” *The Political Quarterly*, Vol. 40, Iss. 1, 1969, pp.12 ~ 20.
- Rodrik, Dani, “Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?” *Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 5, 1998, pp.997 ~ 1031.
- Rothstein, Bo, *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Saunders, Peter, “Selectivity and Targeting in Income Support: The Australian Experience,” *Journal of Social Policy*, Vol. 20, No. 3, 1991, pp.299 ~ 326.
- Scharpf, Fritz W., *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press, 1999.
- _____, “Employment and the Welfare Stated: A Continental Dilemma,” in B. Ebbinghous and P. Manow (eds.), *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the US*, Routledge, 2001.
- Scharpf, Fritz W. and Vivien A. Schmidt, *Welfare and Work in the Open Economy: Voll. From vulnerability to Competitiveness*, Oxford University Press. 2000.

- Schmid, Achim *et al.*, "Explaining Health Care System Change: Problem Pressure and the Emergence of "Hybrid" Health Care Systems," *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 35, Issue 4, 2010, pp.455~486.
- Skocpol, Theda, "Targeting within Universalism: Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States," in C. Jencks and P. E. Peterson (eds.), *The Urban Class*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1991.
- Steinmo, Sven, "The End of Redistribution? International Pressures and Dome," *Challenge*, Vol. 37, Iss. 6, 1994, pp.9~19.
- Stephens, John D., Evelyne Huber, and Leonard Ray, "The Welfare State in Hard Times," in H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks, and J. D. Stephens (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, UK: Cambridge University Press, 1999.
- Streek, Wolfgang, "From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy," in S. Leibfried and P. Pierson (eds.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, 1995.
- Streek, Wolfgang and Kathleen Thelen, "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies," in W. Streek and K. Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economics*, Oxford University Press, 2005.
- Sunesson, Sune *et al.*, "The Flight from Universalism," *European Journal of Social Work*, Vol. 1, No. 1, 1998, pp.19~29.
- Swank, Duane, *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge University Press, 2002.
- Taylor-Gooby, Peter, "Postmodernism and Social Policy: A Great Leap Backwards?" *Journal of Social Policy*, Vol. 23, Iss. 3, 1994, pp.385~404.
- _____, "The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience," *Journal of Social Policy*, Vol. 31, Iss. 4, 2002, pp.597~621.
- The Economist*, "After the Protests," 28 October 2010.
- The Economist*, "No easy Exit," 2 December 2010.
- The Economist*, "A tight squeeze," 2 December 2010.
- The Economist*, "Spreading from Ireland to Iberia," 25 November 2010.
- The Economist*, "Christmas with Father Whip," 16 December 2010.
- The Economist*, "Bite the Bullet," 13 January 2011.
- The New York Times*, "U.S. Federal Budget," 17 December 2010.
- Timonen, Virpi, *Restructuring the Welfare State: Globalization and Social Policy*

- Reform in Finland and Sweden*, Edward Elgar, 2003.
- Titmuss, Richard M., *Essays on 'The Welfare State'*, London: George Allen & Unwin, 1958.
- _____, *Commitment to Welfare*, London: George Allen & Unwin, 1968.
- _____, "Universal and Selective Social Services," in R. M. Titmuss (ed.), *Commitment to Welfare*, London: George Allen & Unwin, 1976.
- Thompson, Simon, and Paul Hoggett, "Universalism, Selectivism and Particularism: Towards a Postmodern Social Policy," *Critical Social Policy*, Vol. 16, No. 46, 1996, pp.21~43.
- van Berkel, Rik *et al.*, "The Concept of Inclusion/Exclusion and the Concept of Work," in R. V. Berkel and I. H. Moller (eds), *Active Social Policies in the EU: Inclusion through Participation?* Bristol: The Policy Press, 2002.
- van Oorschot, Wim V., "Who Should Get What, and Why," *Policy and Politics*, Vol. 28, No. 1, 2000, pp.33~48.
- _____, "European Deservingness Culture? Public Deservingness Perceptions in European Welfare States," CCWS Workingpaper 36-2005, 2005.
- Vandenbroucke, Frank, "Sustainable Social Justice and 'Open Co-ordination' in Europe," in G. Esping-Anderson, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, 2002.
- Wilensky, Harold L., *The Welfare State and Equality*, CA: University of California Press, 1975.
- Wilson, William Julius, *The Truly Disadvantaged*, The University of Chicago Press, 1987.
- World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Politics to Protect the Old and Promote Growth*, New York: Oxford University Press, 1994.
- Zeitlin, Jonathan, "Introduction: Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments," in J. Zeitlin and D. M. Trubek (eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy*, Oxford University Press, 2003.

■ ABSTRACT

**Targeting Welfare:
Beyond Universalism and Selectivism**

Heesuk Yun and Young-Sun Koh

This study provides an description and interpretation of recent welfare reforms in the western welfare states, and tries to draw implications for Korea. We observed that the changes such as austerity measures, pension reform, and efforts to revive the obligation of work have fostered a more pragmatic approach. Among many aspects of the change, we have primarily been concerned with the increasing importance of targeting in the field of social welfare policy. Targeting is defined as the process of allocating social security resources to a designated subgroup of a population by affecting eligibility, entitlement, or means so that policy produces the intended result. In our conceptual and historical analysis, the conclusion is that we need to move away from the conventional dichotomy of universalism and selectivism toward the principle of targeting.