

## 정부 간 관계가 OECD 국가의 복지비 지출에 미치는 영향\*

현 하 영\*\*·최 흥 석\*\*\*

The study of welfare state and welfare policy has generally focused on the role of the central government, with which the state is often equated. However, it is not only the central, but the local government that frequently determine the level of welfare spending, and design and deliver welfare services. With the phenomenon of so called globalization, many parts of public services have been transferred to subnational governments. It highlights the relevance of intergovernmental relations in analyzing the changes in welfare policies. In this paper, we focus on the fiscal and political characteristics of intergovernmental relationships and whether the state is unitary or federal, and analyze the impact of such intergovernmental relationships on the welfare expenditures in OECD countries. We hypothesises that with more fiscal and political decentralization, the local government would spend more on welfare because the heads of local governments, who are concerned with their reelection, would try to reflect citizens' welfare needs on budget priorities. Also we hypothesises that federal states would spend more on welfare than unitary states because they have more autonomy in public expenditure. We conducted pooled time-series analyses to confirm our hypotheses using the data from OECD, World Bank, and Quality of Government Institute for the period of 1995 to 2005. The test results indeed show that characteristics of intergovernmental relationships influence the level of welfare expenditures.

[Key Words: intergovernmental relationship, decentralization, welfare expenditure]

\* 이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-330-B00262).

\*\* 주저자, 고려대학교 일반대학원 행정학과 박사과정(hyhyun37@gmail.com).

\*\*\* 교신저자, 고려대학교 행정학과 교수(hschoi@korea.ac.kr).

## I. 서론

아이러니하게도 세계화와 분권화는 동시에 진행되고 있으나 세계화는 사회복지의 축소를 야기한다는 주장이 지배적인 반면, 분권화는 오히려 복지의 확대에 이어질 것이라는 것이 많은 학자들의 견해이다. 물론 이러한 논의에 대해 상반된 견해가 존재하며 학자들마다 상이한 연구 결과를 도출하고 있지만, 다수에 의한 지배적인 의견임에는 분명하다.

1980년대 이후 신공공관리론, 세계화의 흐름으로 인해 경제, 정치, 사회적으로 많은 변화가 일어났다. 특히 정부가 제공하는 복지서비스의 경우 1970년대 복지국가(welfare state) 팽창을 강조한 케이지안 거시경제 정책과는 달리 1980년대부터 복지에 대한 사조가 달라지기 시작하였다. 인구 노령화와 실업률 증가로 인해 사회보장지출이 급속히 증가하면서 서구 복지국가들이 재정 위기에 직면하게 되자 점차 복지 서비스를 축소(retrenchment)하는 등 복지 프로그램 개혁이 단행되기 시작한 것이다. 다시 말해 세계화론의 주장은 복지국가의 쇠퇴가 모든 복지국가에서 나타나는 보편적 현상이라는 점이다.

그러나 과연 세계화로 인한 정부의 복지 규모 축소는 선진 국가에서 나타나는 보편적인 현상일까? 실제로 OECD 국가들의 사회복지비 지출 비중의 평균을 보면 1980년에 17.04%, 1990년에 17.65%, 1995년에 19.69%, 2000년에 19.56%, 2005년에 20.48%로 줄어들고 있는 것은 아니었다. 그리고 오히려 분권화를 논의하는 학자들은 분권화가 진행될수록 지방의 사회복지 정책은 확대될 것이라고 전망한다. 이들의 주장에 따르면, 중앙 정부의 경우 유권자들이 선호하는 공공재를 공급하려는 노력이 이루어지는 반면 지방 정부는 투표를 고려하여 지역의 선호를 더욱 반영하려고 노력하기 때문에 지방정부의 수가 많을수록 선호가 잘 반영된다는 것이다. 그리고 이는 사회복지의 확대에 이어지는 것이다.

이처럼 연구들마다 상이한 결론을 도출하는 이유는 국가마다 복지 정책에 영향을 미치는 요인들이 다양하게 나타나기 때문이다. 그러나 국가별 복지 발달 정도가 상이하게 나타나는 원인을 발견하고 실증 분석한 연구들조차 각 국가의 고유한 정치, 경제, 문화적 요인에 대해 제대로 고려하지 못하고 있다. 특히 국가의 역사적 맥락을 고려하여 분석하는 경우는 극히 드물다. 본 연구는 국가별로 경제적, 정치적, 사회적 요인과 역사적·제도적 요인에 따라 복지 정책이 상이한 모습으로 변화할 것이라는 가정에서 출발한다. 복지정책은 국가가 주도적으로 수행하느냐, 지방정부가 자율성을 가지고 수행하느냐에 따라서도 달라지기 마련이다. 그러나 기존의 사회복지 연구는 주로 복지에 대한 정부의 역할을 중심으로 전개되어 왔으며, 여기서의 정부는 지방정부가 아닌 바로 중앙정부에 국한되어 왔다. 그리고 최근 국가별로 분권화가 진행되면서 사회복지 프로그램을 점차 지방으로 이양하는 추세이고, 복지 서비스를 제공하는 주체는 중앙정부뿐만 아니라 지방정부도 포함된다는 점을 감안하면 지방정부는

반드시 고려해야 할 변수임에 틀림없다. 그러나 복지비 지출 결정 요인을 다룬 대부분의 연구가 대부분 중앙 정부의 특성을 반영한 데이터를 사용하고 있어 이러한 흐름을 반영하지 못하고 있다. 따라서 본 연구에서는 정부를 중앙, 주(state or province), 지방(local or municipality)으로 나누었을 때 가장 하위 수준인 지방 정부에 초점을 맞추어 정부중앙과 지방정부 간 관계가 국가의 복지 지출비에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

본 연구는 정부 간 관계에 따라 복지비 지출이 어떻게 달라지는가? 라는 질문을 토대로 시작한다. 분석을 위해 OECD 국가를 대상으로 1995년부터 2005년의 세부 항목별 복지 지출비의 변화를 살펴보았다<sup>1)</sup>. 자료는 OECD, World Bank, QoG(Quality of Government institute)에서 제공하는 데이터를 사용하였으며 다년간 자료이기 때문에 패널회귀모형을 구축하여 분석하였다. 따라서 본 연구에서는 OECD 국가들을 대상으로 통시적 연구를 통해 국가별로 복지비 지출에 영향을 미치는 요인들에 대한 일반화된 설명을 제시하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 정부 간 관계와 복지 정책

분권화는 주로 자원 배분의 효율성에 초점을 두고 논의되는데, Oates(1972:35)는 특정 공공재의 소비가 일부 주민에게 한정되고 공공재의 공급 시 수반되는 비용이 중앙 정부와 지방 정부 어느 쪽이 공급하든 동일하다면 지방정부가 공급하는 것이 더 효율적인 방안이라고 한다. 만일 그렇지 않은 경우라 하더라도 최소한 중앙 정부에서 공급할 경우만큼은 효율이 발생하기 때문에 파레토 우위를 점할 수 있다고 한다. 즉, 자원 배분의 효율성은 하위 수준의 정부에서 수행할수록 선호에 대한 파악이 훨씬 정확하게 이루어지기 때문에 더 효율적이라는 것이다(Tiebout, 1956). 이와 반대로 시장에 의해 지방 공공재가 공급될 경우 공공의 외부효과로 인해 효율적 배분이 어려울 가능성이 존재하며, 이를 해결하고자 결국 중앙 정부가 직접 공급해야 하는 상황이 발생하기 때문에 오히려 집권화된 정부가 효율적이라고 주장하는 학자들도 있다(Samuelson, 1954; Tanzi, 1996). 그렇다면 분권화는 정부의 재정 지출에 어떠한 영향을 미칠까? 이에 관한 연구는 주로 개발 정향론인지 아니면 복지 정향론인지에 관한 논의

1) 분석 시기를 1995년부터 2005년으로 한정하는 것은 OECD 국가별로 지방 정부의 세입 정도를 나타내는 자료가 1995년부터 조사되었기 때문이다. 본 연구에서 가장 낮은 단계의 지방 정부의 자율성이 매우 중요한 변수이기 때문에 자료의 한계로 인해 분석 시기가 제한되는 면이 있으나, 최근 흐름을 반영하여 분석한다는 측면에서 문제가 되지 않는다고 생각한다.

로 이어지는데, 전자는 지방정부는 그 지역의 경제 성장과 관련된 정책에 우선순위를 두기 때문에 분권화가 진행될수록 경제개발비와 같은 항목의 지출이 증가한다고 주장한다(Sharp 1990:123; Wilensky, 1981; Cameron, 1978). 반면 복지 정책론자들은 자치단체장들은 지역에서 선출되므로 지역의 요구를 반영하는 정책에 민감하게 반응하기 때문에 복지비 지출이 증가한다고 주장한다(Wong, 1988:4-5; Brown & Oates, 1987; Wildavsky, 1975).

그러나 본 연구에서는 분권화에 따른 정부의 재정 지출의 성격을 논의하려는 것이 아니다. 과연 분권화가 자원 배분에 있어 효율적인지, 그리고 이에 따른 정부의 지출은 어떠한 양상을 보이는지에 관한 연구는 이미 다수 존재한다. 그러나 정작 분권화를 논의할 때 중앙 정부와 지방 정부 간 관계에 따라 정부의 재정 지출이 어떻게 다른 모습을 보이는지에 관한 연구는 없다. 중앙 정부와 지방 정부 간 관계는 국가별로 역사적 요인에 따라 다르게 나타날 수 있다. 가령 단방 국가(unitary state)인지 연방 국가(federal state)인지에 따라라도 분권화에 따른 지방 정부의 모습은 상이하게 나타날 수밖에 없다. 단방 국가는 중앙 정부와 지방 정부가 계층화된 구조로 이루어져있어 중앙 정부에 의해 지방 정부로 분권되는 방식이다. 그러나 연방주의가 제시하는 정치체제는 국가의 권력이 중앙에 집중되어 있는 것이 아니라 중앙 정부와 주 정부에 동등하게 분산되어 있기 때문에 지방 정부는 헌법상 높은 자율성을 보장받게 된다<sup>2)</sup>. 연방제를 다른 형태의 국가와 구별하는 것은 연방제가 분권화된 정치체제로서 성문 헌법에 의거하여 중앙정부와 지방 정부가 각자 자율성을 가진다는 점이다(김계동, 2007:492). 따라서 이러한 역사적 요인은 국가별로 지방 정부의 성격에 지대한 영향을 미쳤을 것이라 판단한다.

신자유주의 사조에 따라 많은 국가에서 작은 정부로의 개혁을 단행하면서 분권화가 진행되었고, 이로 인해 지방 정부의 역할은 더욱 강조되고 있다. 그러나 지방정부는 중앙정부에 비해 상대적으로 재정 상태가 취약하기 때문에 중앙정부의 재정보전 없이는 효율적인 서비스 제공이 어려운 것이 사실이다. 따라서 지방정부의 재정 자율성의 확보 정도가 그 지역의 복지서비스 제공을 결정짓는 핵심적 요인이라고 할 수 있다. 그리고 전술했듯이 정부 간 관계에서 지방 정부는 표심을 고려하여 정책의 우선순위를 결정하는 경향이 있기 때문에 정치적 자율성 또한 정부의 재정 지출에 많은 영향을 미치게 된다. 따라서 국가별로 지방 정부의 재정 자율성과 정치적 자율성에 따른 지방정부의 복지비 지출의 변화 양상에 대한 연구가 필요하다. 그리고 본 연구는 가장 낮은 수준인 지방 정부의 자율성에 초점을 맞추어 분석한다

2) 분권화 논의에서 분권화는 정부 간 관계에 따라 권한이 분산되는 정도로 구분할 수 있는데 분권의 수준에 따라 분산, 위임, 이양으로 나눌 수 있다. 연방정부는 지방 정부로 권한을 분산하는 경우이고 단방정부는 지방 정부로 권한을 위임한 분권의 형태에 가깝다. 그러나 본 논의에서는 분권화라는 단어를 의미에 따라 엄밀하게 구분하지 않고 지방 분권의 의미로 사용하기로 한다.

는 점에서 의미가 있다.

대개 스칸디나비아는 강한 복지국가로 분류되며 이들 국가들은 유사한 속성을 가지고 있다는 생각이 일반적이다. 그러나 김승현(2005)은 스칸디나비아국가들(스웨덴, 핀란드, 덴마크, 노르웨이)을 대상으로 사회적 서비스 부문에서 신공공관리 개혁이 확대되는 요인을 연구한 결과 이들 국가 간에 동, 서의 지리적 구분에 따른 차이점뿐만 아니라 지방정부의 유형이 국가 간 복지 서비스의 차이를 유발하는 요인이라는 것을 발견하였다. 즉, 경제적 요인, 집권 정당의 이념적 성격이나 문화적 요인보다는 지방정부의 자율성이나 기존의 서비스 전달체계와 같은 제도적 요인이 개혁 과정에 가장 큰 영향을 미친다는 것이다. 스웨덴, 핀란드는 중앙 집권적이고 대부분의 서비스 전달을 공공 부문에서 담당해왔다. 반면, 노르웨이의 경우 역사적으로 중앙정부의 개입이 가장 적고 자발적 조직들에 의한 서비스 전달이 발달하여 지방 정부는 거의 독립적인 행정 단위로 간주되기 때문에 순수한 형태의 분권 국가에 속한다. 그리고 덴마크는 중앙정부가 집중적으로 개입하였지만 가장 먼저 지방정부에게 재정 자율성을 보장하였을 뿐만 아니라 서비스 전달 방식에서도 자발적으로 형성된 조직의 역할이 매우 높은 편이다. 이처럼 강한 복지국가로 분류되는 스칸디나비아 국가들 사이에서도 지방정부의 자율성에 따라 복지서비스가 조금씩 상이하게 나타난다. 따라서 지방정부의 자율성에 따라 다른 유형의 복지정책이 나타날 수 있으므로 국가의 복지 지출 연구 시 각 국가마다 중앙-지방 정부 간 관계에 대한 연구가 필요하다. 그러나 김승현(2005)은 거시 경제적 요인, 집권 정당의 이념, 다른 문화행정을 중심으로 지방정부의 자율성에 따른 사회복지 서비스의 차이를 설명하고 있으나 경험적 분석이 뒷받침되지 않고 있다. 따라서 지방정부의 자율성이 사회복지 서비스에 미치는 영향에 관한 실증 분석이 필요하다.

그렇다면 지방정부의 자율성은 과연 어떻게 측정할 것인가? 많은 연구에서 중앙-지방 정부 간 관계가 중요하다는 점을 강조하고 있고 대부분 분권화의 정도로 지방정부의 자율성 정도를 측정해왔다. 분권화 연구에서 정부 간 관계가 매우 중요한데, 이는 분류하는 기준에 따라 상이하게 정의할 수 있다. Felletti(2005)<sup>3)</sup>는 분권화를 행정, 재정, 정치의 권력관계에 따라 분권화된 정도<sup>4)</sup>로 세분화하였다. 그 이유는 각 정부 행위자들이 추구하는 정책을 이행하기 위해 필요한 경제적 자원을 동원할 수 있는 능력, 이러한 경제적 자원을 활용할 수 있는 제도

3) Felletti(2005)는 Stepan(2004), Samuels & Mainwaring(2004)가 정부간 권력 관계를 측정하는데 사용한 다섯가지 변수를 사용하여 정부 간 권력 관계(intergovernmental balance of power)를 행정(administrative), 정치(political), 재정(fiscal)의 세 분야의 분권화 정도를 측정하였다.

4) Felletti(2005)가 분권화 정도를 측정하기 위해 사용한 변수는 하위정부의 세입(the subnational share of revenues), 하위정부의 세출(the subnational share of expenditure): 하위정부에 할당되는 공공 재원(public money)의 비중, 정책 권한(the policymaking authority), 관료 선출 방식(the type of appointment of subnational officials), 이익대표(the territorial representation of interests in the national legislature)이다.

적 틀인 법적 권한(legal authority), 그리고 각 수준의 정부에서 조정할 수 있는 능력(organizational capacity)이 뒷받침될 때 개별 정부가 정책을 무리 없이 추진할 수 있기 때문이다(Felleti, 2005:328-329,333).

## 2. 복지 지출 결정 요인

본 연구는 정부 간 관계에 따른 선진국의 사회복지 지출 변화를 분석하는 것이 목적이다. 지방정부의 자율성 외에도 정부의 복지비 지출에 영향을 미치는 요인들은 무엇이 있을까? 복지정책은 그 나라의 경제, 정치, 사회적 요인이 반영된 산출물이며 각 국가마다 상이한 역사적, 제도적 요인을 가지고 있기 때문에 분석에 앞서 복지 지출에 영향을 미치는 요인을 파악하여 영향력을 통제된 상태에서 분석해야 정확한 결과를 도출할 수 있다. 그리고 복지 지출 결정 요인에 관한 연구는 많은 학자들에 의해 오랜 시간 연구되어 온 분야로 주로 산업화 이론, 권력자원론, 제도주의 이론 등으로 설명된다.

### 1) 산업화 이론

먼저, 복지 지출에 관한 연구는 주로 사회·경제학적 측면에서 세계화의 경제적 측면에 포커스를 두는 산업화 논리로 설명되어 왔다. 이는 경제 발전에 따라 산업주의 사회가 형성되면서 점점 분권화된 사회를 촉진시키고 전통적인 사회 모습이 붕괴되면서 빈곤층이 급격히 증가하게 되기 때문에 정부는 사회복지 측면을 발달시키게 된다는 설명이다. 뿐만 아니라 산업화 사회로 접어들면서 기계화, 자동화가 이루어지고, 이로 인해 많은 실업자가 발생하게 되며, 특히 경제 불황에 따라 노령계층 퇴직의 증가는 정부로 하여금 사회복지비 지출을 증가시킬 수밖에 없는 요인이 된다. 산업화 이론은 1970년대 중반까지 사회 변화를 설명할 수 있는 핵심 이론이었으며 주로 복지 수요를 중심으로 복지 지출을 설명한다. 그리고 사회복지 지출의 변화를 결정 요인으로 노인 인구 비율, 1인당 GDP, 경제성장률, 실업률 등과 같은 사회·경제적 변수를 제시하고 있다.

### 2) 권력 자원론

다음으로 권력자원 이론은 노동 계급의 정치적 동원이 복지 국가의 발전을 가능하게 만드는 원동력이라고 주장하는 것으로 복지 국가의 발달을 설명하는 데 핵심적인 역할을 해왔다. 그리고 지금까지 복지국가 팽창 유형을 설명하고자 하는 비교정치 분야에서 가장 탁월한

접근 방법으로 평가받고 있다(Pierson, 1994; 박시중, 2006:75; 박용수, 2007:2). 한 국가의 복지체제의 발달을 연구할 때 정책의 의사결정 과정에 참여하는 중앙 노동조직의 권력 자원(power resource)과 이들이 미치는 정치적 영향력에 대한 고려가 배제되면 정확한 분석은 어려워진다. 권력자원이론은 사회 변동에서 계급 갈등의 역할을 강조하는 것으로, 국가 간 복지 편차가 존재하는 이유를 주로 계급 간 정치자원의 분배 양상의 차이로 설명한다. 이들에 의하면 사회민주주의 정당은 효율성을 강조하는 변화를 반대하기 때문에 노동계급과 좌파 정당의 세력이 커질수록 복지 지출은 증가한다고 설명한다(박시중, 2006:75; Stephens et al. 1998, 류연규·백승호, 2010, 재인용).

### 3) 제도주의 이론

신제도주의에서는 복지국가의 발전 정도에 따라 복지제도에 대한 사회적 이해관계와 시민의 지지도가 다르기 때문에 동일한 외부 압력에 놓여 있다 하더라도 내부적 요인의 차이에 의해 국가마다 다른 모습이 전개된다고 설명한다(조영훈, 2000:934). 그리고 보편적 복지제도 국가일수록 복지에 대한 시민의 지지도가 높고 이해관계가 깊어지기 때문에 정당들은 복지삭감을 쉽게 추진하지 못한다고 설명한다(Therborn, 1989:62, 91; 조영훈, 2000:재인용; Pierson, 1994). 따라서 복지가 잘 발달되어 있는 국가에서는 세계화가 진행된다 하더라도 급진적인 복지 삭감을 추진하는 정당은 결코 성공할 수 없기 때문에 세계화라는 외부적 압력이 존재한다 하더라도 복지국가의 급진적 쇠퇴는 나타나지 않을 것이라는 주장이다. 조영훈(2000)은 스웨덴의 변화를 분석한 결과 세계화와 경제침체로 인해 1980년~1990년대 중반에 걸쳐 복지쇠퇴가 진행되었으나 복지 삭감은 질병수당, 아동수당, 실업수당과 같이 주변 서비스를 대상으로 이루어졌고, 복지 서비스의 핵심인 연금, 의료에서는 크게 삭감되지 않았을 뿐만 아니라 정부의 사회복지 지출액은 여전히 증가추세를 나타내는 것을 확인하였다. 복지 프로그램별로 상이한 결과가 나타난다는 점에서 흥미로우나 스웨덴의 복지프로그램 지출액만을 가지고 분석한 결과이기 때문에 다른 국가에 적용하여 설명하는 데는 한계가 있다.

### 4) 복지국가 유형에 따른 국가 간 복지 지출

기존의 사회복지 연구는 주로 복지에 대한 국가의 역할을 중심으로 전개되어 왔다. 이는 복지의 생산 및 배분에 있어 국가가 전적으로 책임져야 한다는 시각이라고 할 수 있다. 그러나 1980년대 이후 복지국가들이 재정 위기를 경험하면서 인구 구조 감소, 고용 구조 변동 등으로 인한 복지 수요가 급증하자 다양한 공급 주체에 의해 배분되어야 한다는 시각이 강조되기 시작하였다. Esping-Andersen(1990)은 복지국가가 위기를 맞게 된 원인을 지나치게 국가에

만 초점을 맞추어왔기 때문이라고 설명한다. 즉, 이처럼 국가가 전적으로 해결할 수 없는 다양한 요인에 의해 복지 수요가 급증하였음에도 불구하고 기존 연구들은 개별 국가가 처한 정치, 경제, 문화적 환경을 고려하지 않고 접근하였다는 지적을 할 수 있다. 따라서 국가, 시장, 그리고 가족 사이에 복지가 생산·분배되는 상호의존 결합방식을 설명하는 복지 체제론(welfare regime)이 강조되기 시작하였으며, 이 복지 레짐은 복지정책에 영향을 미칠 수 있는 문화, 제도, 역사적 요인 등을 잘 반영하고 있다. Esping-Andersen(1990)은 복지 체제론을 서구 선진 자본주의 국가에 존재하는 복지 체제를 시민 생활에서의 국가 개입 정도와 노동의 탈상품화(decommodification) 정도에 따라 자유주의 모형(Liberal Model), 보수주의/조합주의 모형(Conservative/Corporatist Model), 사회민주주의 모형(Social Democratic Model)으로 분류하였다. 첫째, 자유주의 유형은 국가의 개입 정도와 노동의 탈상품화 효과가 낮고 사회보장지출 수준이 낮으며 사회 불평등에 허용적이고 주로 공공부조에 의존하는 경향이 있다. 둘째, 조합주의/보수주의 유형은 국가 개입 정도가 크고 시장 역할이 최소화되며 소득에 비례하여 사회보험이 잘 발달되어 있다. 마지막으로 사회민주주의 유형은 국가의 개입정도와 노동의 탈상품화가 높고 전 국민의 소득 보장 및 평등 분배를 정책 목표로 하기 때문에 사회복지 서비스가 잘 발달되어 있다. 일반적으로 국가 자료를 사용하여 국가 간 분석(cross-country analysis)을 수행할 때 각 국가별로 문화, 제도, 역사적 요인을 어떻게 통제할 것인가가 문제가 된다. 그러나 이와 관련하여 Wei & Wu(2001)은 복지 레짐 변수가 복지정책에 영향을 미칠 수 있는 문화, 제도, 역사적 요인을 가장 잘 반영하는 변수라고 설명한다(이석원, 2003, 재인용).

### 3. 세계화와 복지 정책

과연 복지국가의 위기는 세계화 및 신자유주의의 결과일까? 그리고 이는 국가마다 나타나는 보편적인 현상일까? 이에 대한 실증 분석을 위해 정부 간 관계뿐만 아니라 선행연구에서 복지비 결정 요인으로 논의된 변수들의 영향력을 통제하여 변화의 흐름을 살펴보아야 한다. 그러나 기존 논의들은 국가의 사회복지 발달 정도를 설명할 때 주로 국가 내부적 요인으로 국한하여 설명하고 있어 세계화로 인한 국가의 구조 및 역할의 변화와 사회복지 정책의 관계를 설명하는데 한계가 있다. 따라서 세계화와 복지 정책의 관계에 대해서도 고려할 필요가 있다.

세계화가 복지정책에 미친 영향에 관한 논의는 세계화로 인해 복지서비스가 확대되었다는 의견과 복지 축소를 가져왔다는 의견, 그리고 세계화의 영향을 미진하게 보는 의견, 이렇게 세 견해로 나눌 수 있다. 세계화와 복지의 관계를 정립하기 위해 횡단적 뿐만 아니라 종단적 연구도 이루어졌으나 분석 결과는 세계화의 정도를 어떻게 정의하는가에 따라 달라지며<sup>5)</sup> 정부가



제공하는 복지 서비스 중 어떠한 측면을 세계화로 인한 변화로 바라볼 것인지에 따라라도 다른 결론이 도출될 수 있다. 따라서 논의에 앞서 먼저 세계화에 대한 개념 정의를 명확하게 할 필요가 있다. 세계화는 학문 영역뿐만 아니라 학자에 따라라도 다르게 정의되고 있는데, Sklair(1999)는 세계화와 국제화는 엄연히 다르게 사용되는 용어임에도 불구하고 않고 이를 명확하게 구별하지 않아 세계화의 개념정립을 더욱 모호하게 만든다고 지적한다(이석원, 2003: 재인용)<sup>6)</sup>. 많은 선행연구에서 복지정책과 세계화의 관계를 연구할 때 주로 자본주의 접근에 초점을 맞추어 경제적 측면에서 살펴보고 있다. 이는 세계화로 인해 무역과 경쟁, 금융의 세계화 등으로 자본 흐름이 지역에 국한되지 않고 세계적으로 경제의 통합이 이루어지고 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서 세계화의 영향은 주로 경제적 측면으로 국한시키고, 복지 서비스 역시 지출 규모를 중심으로 분석하고자 한다.

먼저, 세계화를 개별 국가의 복지 시스템을 축소하는 원인으로 지적하는 학자들은 복지 서비스를 제공하는데 있어 국가 간 무역 및 금융의 개방은 새로운 정치적, 경제적 제약으로 작용할 것이라고 주장한다(Kurzer, 1993; Rodrik, 1997). 자본과 무역의 개방화는 경쟁을 강조하여 생산성 향상에 초점을 두기 때문에 국가로 하여금 자본·통화의 자율성을 약화시키는 원인이 된다는 것이다(Kruzer, 1993). 그리고 정부는 국가 경쟁력 향상에 더 관심을 가지기 때문에 국가의 과세 및 재분배 기능은 위축될 것이며, 노동자 보호 제도를 완화하여 노동자들을 저임금 등 열악한 환경으로 몰아가 결국 사회복지 예산은 축소될 것이라고 이야기한다. 그리고 EU, OECD와 같은 국제 기구의 공식적 규칙(formal rule)이 자국의 복지 정책을 축소하는 방향으로 전개된다 하더라도 초국가적 대안이 없기 때문에 이를 따를 수밖에 없는 상황이 발생할 가능성에 대해서도 우려한다(Streeck, 1995). 반면, 세계화가 오히려 복지국가의 확대를 가져올 가능성을 제기하는 학자들도 있다. 이는 국가로 하여금 복지문제에 개입하게 만든다는 입장으로, 세계화로 인해 경제체제가 개방되면서 국민들이 사회적 위험에 노출되는 문제를 해결하기 위해 국가는 국민을 보호하고자 오히려 완충 장치를 더욱 확대한다고 설명한다(Achini & Brem, 1998). 따라서 복지문제에 관여하게 될 뿐만 아니라 개방경제를 통해 발생하는 경제적 이득은 국가의 재분배 기능을 강화시키기 위한 재원으로 활용될 수 있다는 것이다. 그리고 세계화와 복지의 관계를 부정적으로 보는 학자들이 더 많은 복지 서비스를 제공한다는 명목으로 정부가 각종 규제를 늘리고, 생산자에게는 조세 부담을 가중시키게 될지

5) Rodrik(1997)이 OECD 국가를 대상으로 횡단(cross-sectional) 분석한 결과 세계화와 복지정책 간에 유의미한 정(+)의 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다. 그러나 종단(longitudinal) 분석 결과 반대로 무역의 개방화 정도는 사회복지의 규모를 축소시키는 요인이라는 결과가 도출되었다(Rodrik, 1998).

6) Sklair(1999)는 세계화를 세계 체계 접근법(world-systems approach), 세계 문화 접근법(global culture approach), 세계 사회 접근법(global society approach), 세계 자본주의 접근법(global capitalism approach)의 네 가지 측면에서 접근하였다.

도 모른다고 우려하는 반면 세계화와 복지의 관계를 낙관적으로 보는 학자들은 이들 관계가 언제나 상충하는 것은 아니라고 주장한다<sup>7)</sup>. 이에 반해 세계화의 영향력을 개별 국가의 국내적 상황에 기인한다고 바라보는 소극적 견해도 있다(Iversen & Cusack, 2000). 이는 복지정책의 확대 또는 축소는 세계화의 조류에 따른 변화가 아닌 후기 산업사회로 접어들면서 나타나는 현상이라고 해석한다(Fligstein, 1997).

#### 4. 분석 모형

지금까지 주로 사회복지 정책의 변화를 설명해왔던 산업화 이론은 복지 수요 측면을, 권력자원이론은 노동자 계급과 정당, 제도주의 이론은 국가 제도 및 정치 제도를, 복지체제론에서는 국가의 개입 정도와 노동의 탈상품화 정도를 강조해 왔다. 이론적 논의를 검토한 결과 기존의 사회복지 연구는 주로 복지에 대한 중앙 정부의 역할을 중심으로 전개되어 왔다는 점을 알 수 있다. 그러나 이론적 논의를 통해 전술한 바와 같이, 중앙정부와 지방정부 간 관계에 따라서도 국가별로 정부의 복지비 지출이 상이한 모습을 나타낸다는 것이 본 연구의 핵심이다.

따라서 정부 간 관계뿐만 아니라 지금까지 사회복지 지출 변화를 설명해온 산업화 이론, 권력 자원론, 복지 체제론을 토대로 OECD 국가를 대상으로 복지비 지출의 영향 요인을 분석하기로 한다. 정부 간 관계는 지방 정부의 재정 자율성, 정치적 자율성, 국가 유형을 통해, 산업화 이론은 실업률, 1인당 GDP, 고령인구 비중을, 권력 자원론은 노동조합 강도를, 복지 체제론은 복지 국가 유형을 대리변수로 사용한다. 그리고 세계화는 무역량으로 개방화 정도를 측정하였으며, 분석을 위한 패널 회귀식은 아래 식과 같다.

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 X_{1it} + \beta_2 X_{2it} + \beta_3 X_{3it} + \beta_4 X_{4it} + \beta_5 X_{5it} + \beta_6 X_{6it} + \beta_7 X_{7it} + \beta_8 X_{8it} + \beta_9 X_{9it}$$

\*  $Y_i$  = 총 사회복지비 지출, 가족·의료·장애인·노인·실업자 복지 지출 비중,  $X_1$  = 지방정부의 재정 자율성,  $X_2$  = 국가 유형,  $X_3$  = 지방정부의 정치적 자율성,  $X_4$  = LN\_1인당 GDP,  $X_5$  = 실업률,  $X_6$  = 고령인구 비중,  $X_7$  = 노동조합 강도,  $X_8$  = 복지레짐 더미,  $X_9$  LN\_세계화 정도를 나타냄

7) 세계화가 복지에 미치는 영향은 국가마다 다르게 나타날 수 있다. 세계화와 복지의 관계를 결정하는 가장 중요한 조건 중 하나가 바로 좌파 노동 계급을 들 수 있는데, 이들은 좌파 노동 권력이 강한 국가에서는 국가 간 무역 및 자본의 교역이 증가할수록 복지비 지출이 증가하는 반면 좌파 권력이 낮은 국가에서는 오히려 부(-)의 관계를 가진다고 설명한다.

### III. 연구 설계

#### 1. 분석 자료 및 방법

본 연구는 OECD(OECD statistics), World bank(world bank data), QoG(The QoG institute)에서 제공하는 자료를 사용하여 OECD 국가를 대상으로 1980년부터 2006년까지 분석하였다. 본 연구에서 사용하는 자료는 국가 패널 데이터이기 때문에 보다 정확한 분석을 위해서는 횡단면적 특성뿐만 아니라 시계열적 특성도 함께 통제되어야 하기 때문에 패널회귀모형을 구축하여 분석하였다. 그러나 국가패널 자료에서 주로 발견되는 문제 중 하나가  $x_i$ 와  $u_i$ 간에 상관관계가 존재하는 경우인데, 이 경우 복지 지출비의 증가 또는 축소가 시간의 흐름에 따른 자연적인 변화임에도 불구하고 특정 변수의 영향력과 상관관계가 존재한다는 결론을 도출하는 편의(bias)를 발생할 가능성이 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 주로 사용되는 방법이 고정효과모형이며  $y = \alpha + \beta x + u_i + e$ 에서  $u_i$ 가 시간의 흐름에 따라 관찰되지 않는 것으로 보고 이를 제외하여 검증하기 때문에  $x_i$ 와  $u_i$ 간에 상관관계가 존재하더라도 일치추정량을 구할 수 있다. 이처럼 고정효과모형에서 오차항  $u_i$ 를 모수로 간주하는 반면, 확률효과모형은 상수항  $a + u_i$ 가 확률 분포를 따른다고 가정하여 분석한다. 본 연구에서는 두 모형을 모두 분석한 뒤 하우스만 검증(Hausman test)을 통해 적절한 모형을 선택하여 결과를 제시하였다<sup>8)</sup>.

#### 2. 변수 설정 및 조작화

##### 1) 종속변수

복지 축소를 논의하기 위해서는 사회복지프로그램의 단기적 지출 감소뿐만 아니라 장기적인 측면에서 살펴보아야 한다. 그리고 총 복지비 지출 규모뿐만 아니라 세부 프로그램별로 어떠한 변화가 일어났는지를 살펴보아야<sup>9)</sup> 더 정확한 분석이 가능해진다. 따라서 총 사회복지 지출(total social expenditure)의 변화뿐만 아니라 노인, 장애인, 의료, 가족부양, 실업의 세부 프로

8) 고정효과모형과 확률효과모형 중 적절한 것을 검증하기 위해 주로 사용되는 방법이 바로 하우스만 검증(Hausman test)인데, 이는 독립변수와 오차항 간에 상관관계가 존재하지 않는다는 귀무가설에 대한 검증이다. 만약 귀무가설이 기각될 경우 고정효과모형이, 그 반대일 경우 확률효과모형이 적절하다는 논리이다.

9) Esping-Andersen(1990)은 복지국가에 관한 비교연구들이 대부분 지출 수준에만 초점을 맞추고 있다는 점을 비판하고 있다. 지출은 규모만 보여줄 뿐 내용에 대해서는 구체적으로 제시하지 않기 때문에 복지국가의 축소를 진단하기에는 다소 부족한 면이 존재한다.

그램별의 다년간 지출 변화를 분석하여 이에 영향을 미치는 요인들을 정확하게 분석할 것이다. 연구의 범위가 정부의 역할에 한정되므로 민간 부문의 지출을 제외한 공공 영역의 지출에 한정하며, 자료는 OECD의 The Social Expenditure Database에 있는 자료를 사용하였다.

## 2) 독립변수

### (1) 재정 자율성

복지 체제 연구는 정치적, 문화적, 역사적 측면에서 각국의 특징을 비교하여 유형화하기 때문에 특정 국가의 복지체제가 어떠한 역사적 배경 및 환경을 통해 형성되고 발전되었는지를 설명하는데 유용하다. 그러나 실제로 정부가 어떠한 복지정책을 집행하고, 운영하는지를 파악하기 위해서는 재정자료를 통해 실제로 어떠한 양상을 보이는지를 파악하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 지방 정부의 재정 자율성 확보가 복지비 지출에 결정적인 영향을 미치며, 지방 정부의 재정 자율성이 높을수록 복지비 지출이 더 많이 일어날 것이라고 가정한다. 지방정부의 재정 자율성은 정부의 전체 세입 가운데 지방 정부의 세입이 차지하는 비중으로 측정하였다. 여기서 말하는 지방정부는 중앙(central), 주(state)정부가 아닌 가장 낮은 단위인 지방(local) 정부를 의미한다.

### (2) 국가 유형

중앙집권 국가일수록 복지정책이 잘 발달되어 있을까? 아니면 분권화된 국가일수록 해당 지역의 복지를 책임지고 도맡아 수행하고 있을까? 한 국가가 단방정부의 모습인지, 아니면 연방정부 형태로 설립되었는지는 국가의 복지 정책 발달에 많은 영향을 미친다. 연방주의에서는 연방과 지방 간 권력 관계가 분산되어 있으나, 단방제 하에서는 중앙에 통치권이 집중되어 있고 권력이 상위 정부에 의해 지방 정부로 분권되는 형태이기 때문에 지방 정부는 자율성이 다소 제한적이다. 본 연구에서는 단방제보다 연방제를 택하고 있는 국가의 지방정부일수록 복지 지출이 증가할 것이라고 가정한다. 그 이유는 단방제보다 연방제에서 지방정부의 고유한 정치적 자율성과 책임성이 더 많이 보장되는 경향이 있기 때문이다. 따라서 이에 대한 실증 분석을 위해 정부를 단일정부 형태와 연방정부의 형태로 구분한 뒤 연방 정부면 1, 단일 정부면 0으로 코딩하여 분석에 사용하였다. OECD 국가 중 연방국가는 오스트레일리아, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 독일, 이탈리아, 멕시코, 네덜란드, 포르투갈, 스웨덴, 터키, 스위스, 미국이며, 단방국가에는 칠레, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 한국, 일본, 영국<sup>10)</sup>, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드,

10) 국가 형태를 분류할 때 연방국가에 대한 정의를 내리는 것은 매우 어려운 일이다. QoG institute에서 제공하

슬로바키아, 스페인이 포함된다.

### (3) 정치적 자율성

하위 정부가 자율성을 어느 정도 가지는가를 측정하기 위해서는 그 지역 정치, 행정가가 지역 주민들에 의해 자유롭게 선출되는지, 아니면 임명되는지에 대한 여부를 파악하는 것이 필요하다. 만약 행정·정치 관료가 지역에서 선거에 의해 선출되면 2, 한 쪽은 선거에 의해, 다른 한 쪽은 임명되어 선출된다면 1, 둘 다 임명된다면 0로 코딩하였다. 정치적 자율성 역시 가장 낮은 단위의 정부를 기준으로 측정한 것이다. 그러나 0의 범주에 속하는 국가가 발견되지 않아 모두 다 지역에서 선출되면 1, 그렇지 않으면 0으로 재코딩하였으며, 지역에서 투표에 의해 선출되는 정치·행정 관료일수록 복지비 지출을 증가시킨다는 가설을 검증하기로 한다.

### 3) 통제변수

산업화 논리로 정부의 사회복지 발달을 설명하는 산업화 이론에서는 사회·경제적 측면을 강조한다. 경제성장률이 높으면 사회보장 지출비가 증가하고, 실업률이 높아지면 이들을 보호하기 위한 지출이 증가하므로 역시 사회보장 지출비는 증가할 것이다. 따라서 1인당 GDP, 실업률과 같은 경제적 변수를 분석 모형에 포함한다. 1인당 GDP는 표본별 편차를 줄이기 위해 로그화하여 사용하였다. 그리고 인구 고령화에 따른 노인 인구의 증가 역시 사회복지 지출을 증가시키는 원인 중 하나이다. 게다가 복지 수요와 직접적으로 연관되는 부분이기 때문에 국가가 제공하는 복지 서비스의 주요 대상이기도 하다. 따라서 고령화 사회에 따른 영향력을 통제하기 위해 전체 인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비중도 변수로 추가한다.

다음으로 권력 자원론에서 강조하는 노동 계급의 세력은 노동조합의 강도로 측정하였다. 노동조합의 강도가 높을수록, 지역 주민에게 관료 선출권이 주어질수록 사회복지비 지출은 증가할 것이다.

국가의 철학적, 역사적, 경제적 요인이 결합하여 복지 레짐을 형성하고 이것은 국가의 정책에도 영향을 미치기 때문에 Esping-Andersen(1990)의 복지국가 유형의 분류에 따라 자유주의모형(Liberal Model), 보수주의/조합주의 모형(Conservative/Corporatist Model), 사회민주주의 모형(Social Democratic Model)으로 더미변수를 만들어 복지 레짐이 미치는 영향을 통제하였다<sup>11)</sup>. 국

는 단방 또는 연방 국가(unitary or federal state)의 변수에서는 영국과 일본을 연방국가로 분류하고 있지만, 영국은 성문화된 헌법이 없고 중앙에 상원과 같은 정치적 기관도 존재하지 않기 때문에 사실상 연방제를 채택하였다고 보기는 어렵다(이달곤, 2004:6). 그리고 일본 역시 연방제를 채택한 국가가 아니기 때문에 단방제 형식에 더 가깝다고 판단하여 이들 국가를 단방국가에 포함시켜 분석하였다.

11) 복지레짐에 따라 복지국가의 유형화를 시도한 연구는 Esping-Andersen(1990)의 복지레짐이론(welfare regime

가의 철학적, 역사적, 경제적 요인이 결합하여 복지 레짐을 형성하고 이것은 세계화에 대한 국가의 대응 방식에 영향을 미칠 것이다. Esping-Andersen(1996)에 따르면 자유주의 유형 국가는 노동 시장의 유연화를 통해 임금 상승을 억제하는 방안을, 사회 민주주의 유형에 속하는 국가에서는 적극적 노동 시장 정책의 활용 및 민영화를 통해, 보수주의 유형에 속하는 국가들은 조기 퇴직을 통한 노동 공급의 축소 및 여성 고용 장려를 통해 세계화에 대응한다고 한다(이석원, 2003:358, 재인용). 따라서 복지 국가 유형에 따른 OECD 국가들의 복지비 지출을 비교·분석 할 필요가 있다. 본 연구에서는 Esping-Andersen(1990)의 분류에 따라 오스트레일리아, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 영국, 미국을 자유주의 유형으로, 핀란드, 프랑스, 독일, 이태리, 일본, 스위스를 보수주의 유형으로, 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴을 사회 민주주의 유형으로 분류하고 나머지 국가는 기타 군에 포함시켜 더미 변수를 형성하여 분석에 사용하였다.

마지막으로 세계화가 국가의 복지 지출에 미치는 영향을 살펴보기 위해 명목 국내총생산(Natioanl Gross Product)에서 교역량(수입량+수출량)이 차지하는 비중을 사용하여 개방의 정도로 측정하였다<sup>12)</sup>. 그리고 회귀식의 등분산 가정을 충족시키기 위해 로그를 취한 값을 사용하였다.

<표 1> 분석에 사용된 변수

		변수명	변수 설명	자료 출처
종속 변수	복지비 지출	총 사회복지	Total social expenditure (as a percentage of GDP)	OECD
		가족부양	Family expenditure (as a percentage of GDP)	OECD
		의료	Health expenditure (as a percentage of GDP)	OECD
		장애인	Incapacity-related benefits expenditure (as a percentage of GDP)	OECD
		노인	Old age expenditure (as a percentage of GDP)	OECD
		실업자	Unemployment expenditure (as a percentage of GDP)	OECD

theory)이 대표적이다. 그러나 이석원(2003)은 Esping-Andersen의 유형론은 일정 시점을 기준으로 형성된 것이기 때문에 현재에는 설명하지 못하는 국가가 발견되고 있다고 이야기하며 기존의 자유주의 모형(Liberal Model), 보수주의/조합주의 모형(Conservative/Corporatist Model), 사회민주주의 모형(Social Democratic Model)에 지중해식(Mediterranean)레짐으로, 동아시아(East-Asia) 복지레짐을 추가하여 5가지 유형으로 분류된 복지레짐 변수를 설정하였다. 이처럼 Esping-Andersen의 복지국가 유형이 설명하지 못하는 부분들을 지적하며 다른 유형을 제시하는 학자들도 존재한다. 그러나 본 연구에서는 복지레짐에서 가장 대표적 연구이며 많은 학자들에 의해 후속연구가 진행되어 가장 객관성을 가진다고 판단하여 이 분류 체계를 따르기로 한다.  
12) 개방화 정도는 세계화 정도를 측정하기 위해 Achini & Brem(1998), Burgon(2001) 등 많은 연구에서 일반적으로 사용하는 변수이다.

독립 변수	재정적 자율성	지방정부 세입	local government total revenues (as a percentage of GDP)	OECD
	국가유형	연방/단방	federal state = 1, unitary state = 0	QoG
	정치적 자율성	지역 선출	directly elected by the local population and indirectly elected or appointed=0, directly and locally elected=1	QoG
통제 변수	경제적 요인	ln_1인당 GDP	ln_GDP per capita(USD)	World Bank
		실업률	unemployment (% of total labor force)	World Bank
	사회적 요인	고령 인구비율	population ages 65 and above (% of total)	World Bank
	정치적 요인	노동조합강도	net union density	QoG
	복지 레짐	D_복지 레짐	Liberal Model=1, Conservative /Corporatist Model=2, Social Democratic Model=3, 기타=4	Esping-Andersen
	세계화	ln_세계화정도	ln_import + export of goods and service (as a percentage of GDP)	World Bank

## IV. 분석 결과

### 1. 기술 통계 분석

복지 지출에 영향을 미치는 경제적, 사회적, 정치적 요인 변수와 복지레짐, 세계화, 정부 간 관계 변수를 패널 회귀 모형에 넣어 총 사회복지, 노인, 장애인, 의료, 가족부양, 실업, 주택 복지 지출의 변화를 살펴보았다.

OECD국가에 속하는 32개국을 대상으로 1995년부터 2005년도까지 각 복지 프로그램별 지출비의 변화를 살펴보았다. 분석에 사용된 변수들의 기술 통계 결과는 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 분석에 사용된 변수 기술통계

	변수명	평균	표준편차	최소값	최대값
종속 변수	총 사회복지	20.05	5.95	3.34	32.14
	가족부양	1.95	1.03	0.03	4.05
	의료	5.61	1.25	1.49	8.27
	장애인	2.43	1.34	0.06	5.86
	노인	6.79	2.88	0.52	12.82
	실업자	1.11	0.88	0.00	4.43

독립 변수	재정 자율성	14.39	8.25	1.80	37.84
	정부 유형	0.41	0.50	0.00	1.00
	정치적 자율성	0.83	0.37	0.00	1.00
통제 변수	ln_1인당GDP	10.00	0.42	8.96	11.00
	실업률	7.51	3.96	1.80	23.90
	고령인구비율	13.46	3.47	4.55	19.92
	노동조합강도	33.85	20.85	8.00	90.70
	복지레짐_D	2.88	1.17	1.00	4.00
	ln_세계화	4.26	0.51	2.83	5.67

## 2. 패널 회귀 분석

다음은 OECD 국가별로 정부 간 관계가 총 사회복지 지출에 미치는 영향을 패널 회귀 분석을 사용해 분석한 결과이다. 고정효과모형과 확률효과모형으로 분석한 뒤 하우스만 검정을 통해 좀 더 적합한 모형을 선택하여 해석하기로 한다. 그 결과 고정효과모형은 의료 복지·장애인 복지·노인 복지의 지출을, 확률효과모형은 총 사회복지·가족 복지·실업자 복지를 설명하는 데 더 적합한 것으로 나타났다.

먼저, 재정 자율성은 가장 낮은 수준인 지방 정부 수준에서 자율적으로 사용할 수 있는 세입이 상위 정부의 세입에 비해 차지하는 비중을 나타내는 지표이다. 분석 결과를 보면 지방 정부의 재정 자율성은 총 사회복지 지출을 확대시키는 요인이며, 특히 가족복지와 장애인 복지의 지출을 증가시키는 요인이라는 점을 알 수 있다. 이와 관련하여 지방 정부의 정책 방향에 대한 기존 논의를 참고할 수 있다. 지방 자치와 복지 정책 간의 관계를 논의할 때 지역 주민들의 경제 활동을 지원하기 위한 재정 확보를 위해서는 복지 정책보다 경제 성장 정책이 더 유리하기 때문에 지방 정부가 자율성을 가질수록 경제 성장 지출이 더 증가할 것이라고 주장하는 학자들이 있다(Sharp, 1990:123; Cameron, 1978; Wilensky, 1981). 그리고 이들은 경제 개발 정책에 비해 재분배 정책은 수혜 대상의 범위가 좁을 뿐만 아니라 특정 대상에게는 조세 부담을 가중시키기 때문에 분권화가 진행될수록 재분배 정책과 같은 복지 서비스는 점점 줄어들 것이라고 이야기 한다(Peterson, 1981; Brown & Oates, 1987; Wildavsky, 1975). 물론 이와 달리 지방 정부 관료들은 재선을 위해 주민들로부터 정치적 지지를 확보하고자 복지비 지출을 증가시키는 경향이 있다고 주장하는 학자들도 있다(Wong, 1988:4-5; Brown & Oates, 1987). 즉, 지방 정부에 자율성이 부여될수록 재분배 정책과 같은 복지 정책은 확대된다는 것이다. 본 연구는 사회복지비 지출의 변화로 범위를 한정하기 때문에 분권화 진행에 따른 개발 정책과 복지 정책을 논의하는 것은 다소 무리가 따른다. 그러나 OECD 국가들을 대상으로



<표 3> 정부 간 관계가 프로그램별 복지 지출에 미치는 영향

변수	총 사회복지 지출		가족복지 지출		의료복지 지출	
	FE	RE	FE	RE	FE	RE
재정자율성	0.099	0.120**	0.044***	0.040***	0.024	0.012
정부유형	-	-2.373**	-	-1.141***	-	0.118
D_정치자율성	-	3.879**	-	1.117***	-	0.874
ln1인당GDP	0.506	-1.263	0.363	-0.316	4.043***	2.782***
실업률	0.111**	0.093**	-0.016	-0.036***	0.025	-0.001
고령인구비율	0.998***	0.980***	0.117***	0.062**	0.181***	0.154***
노동조합강도	-0.027	-0.016	0.006	0.001	0.017*	0.005
복지레짐_D2	-	1.96	-	-0.213	-	-0.943
복지레짐_D3	-	6.996***	-	0.825*	-	-0.892
복지레짐_D4	-	-1.88	-	-0.747**	-	0.415
ln세계화정도	-5.542***	-2.867***	-0.672***	-0.109	-2.109***	-1.220***
상수항	23.952	25.905**	-1.132	3.990	-29.410***	-20.084***
$R^2$	0.409	0.779	0.194	0.742	0.128	0.183
Hausman test	2.77		1.00		29.97***	

  

변수	장애인 복지 지출		노인 복지 지출		실업자 복지 지출	
	FE	RE	FE	RE	FE	RE
재정자율성	0.037**	0.034***	0.004	0.009	-0.008	0.006
정부유형	-	-0.586	-	-1.172**	-	-0.385
D_정치자율성	-	1.667***	-	2.113***	-	-1.086*
ln1인당GDP	0.099	-0.053	-0.124	-0.512	-1.611***	-1.147***
실업률	0.003	0.003	0.037**	0.040***	0.046***	0.057***
고령인구비율	-0.145***	-0.083**	0.469***	0.531***	0.131***	0.096**
노동조합강도	0	0	-0.026***	-0.022***	-0.013**	-0.001
복지레짐_D2	-	0.848	-	2.892***	-	-0.015
복지레짐_D3	-	3.235***	-	3.879***	-	0.59
복지레짐_D4	-	-0.097	-	1.793***	-	-1.058**
ln세계화정도	0.084	0.086	-1.865***	-1.455***	-1.074***	-0.807***
상수항	2.751	1.311	10.058*	7.518*	20.318***	15.543***
$R^2$	0.039	0.696	0.587	0.841	0.013	0.420
Hausman test	10.80*		18.84***		9.64	

\* 각 숫자는 회귀 계수값을 의미함. \*\*\*=p 0.01, \*\*=p 0.05, \*=p 0.1을 의미함.

통시적으로 분석한 결과 지방 정부의 재정 자율성이 확대될수록 가족 복지, 장애인 복지 지출이 증가한다는 것을 확인하였고 이는 Peterson(1981)과 같은 개발 정향은 주로 미국적 현상

을 반영한 결과이기 때문에 OECD 국가 맥락에서는 그대로 적용되지 않는다는 것을 미루어 짐작할 수 있다.

그리고 정부 유형은 국가가 단방 국가인지 연방 국가인지를 나타내는 더미 변수인데, 분석 결과 연방 국가보다 단방 국가일수록 사회복지에 더 많이 지출하고 있다는 것을 발견하였다. 이는 연구 가설과는 상반된 결과이며, 총 사회복지비 지출, 가족·노인복지비 지출에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 분석 결과에 대해서는 연방제의 분권화 수준이 항상 단방제보다 높은 것은 아니라는 점에 착안하여 해석할 수 있다. 사실 단방제를 채택한 국가라고 해서 언제나 분권화 정도가 낮은 것은 아니다. 예를 들어 오스트리아의 경우 연방국가로 헌법상 주에도 권력이 분산되어 있으나 실제로는 연방 정부의 정책을 집행·이행하는 단위로 존재한다(김계동, 2007:158). 이는 강한 지방 분권적 성격을 보이는 단일주의 국가에 더 가까운 모습이라고 할 수 있고, 따라서 단방 국가보다 연방 국가의 지방 정부가 언제나 더 많은 자율성을 가지는 것이라고 단정짓기는 어려워 보인다. 그리고 강한 복지국가로 분류되는 북유럽의 경우 스웨덴을 제외한 덴마크, 핀란드, 노르웨이가 단방국가 형식을 취하고 있다는 점도 분석 결과에 지대한 영향을 미쳤을 것으로 사료된다. 따라서 지방정부가 고도의 자율성을 확보한다고 해서 언제나 복지의 확대에 이어진다는 결론을 내리기는 어려워 보인다. 그러나 이러한 주장을 위해서는 좀 더 명확한 근거와 분석이 필요하다.

정치적 자율성의 경우 총 사회복지의 증가 요인인 것으로 확인되었다. 좀 더 세부적으로 보면 가족, 장애인, 노인 복지와는 정(+)의 상관관계를, 그리고 실업자 복지와는 부(-)의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 이는 지방의 정치·행정 관료들이 선거의 표심을 고려하여 복지비 지출을 증가시키는 경향이 있다는 기존 선행연구들과 일치하는 결과이기도 하다.

경제 성장을 나타내는 1인당 GDP의 경우 총 사회복지 지출과는 통계적으로 유의미한 관계를 보이지 않았으나 의료 복지와는 정(+)의 관계를 실업자 복지와는 부(-)의 관계를 가지는 것으로 확인되었다. 경제 성장과 실업자 복지지출과 관계는 경제가 안정화된 상태일수록 실업률은 낮게 나타난다는 측면에서 이해할 수 있다. 다음으로 실업률은 총 사회복지의 지출을 증가시키는 요인이며 특히 노인과 실업자 복지를 증가시키는 요인인 것으로 확인되었다. 그리고 고령 인구의 비율이 높은 국가일수록 사회복지의 지출 비중은 큰 것으로 나타났다.

스웨덴의 복지국가로의 발전의 저변에는 성공적인 노동 계급 정치가 존재했다는 것이 바로 권력 자원론자들의 주장이다. 그러나 노동조합의 강도가 사회복지의 지출에 미치는 영향을 보면, 의료 복지의 지출과는 정(+)의 관계를 가지지만, 노인과 실업자 복지와는 부(-)의 관계를 가지는 것으로 확인되었다. 그리고 총 사회복지 지출비와는 통계적으로 유의미하지 않은 결과가 도출되었다. 이는 다양하게 해석될 가능성이 있는데, 먼저 실업과 노동조합의 관계에 있어 방향성의 문제이다. 만약 강성 노조를 가진 산업이라면 실업자들 보다는 고용된

사람들을 위주로 배분이 이루어질 가능성이 높고 게다가 이들에게 실직 급여가 충분히 제공된다면 노조의 활발한 활동은 불필요할 것이라는 가능성을 조심스럽게 제기해본다. 둘째, 세계화로 인해 사회·경제적으로 많은 변화가 나타나 노동조합의 조직이 국가별 상이한 사회복지의 발전을 설명하는데 과거보다 설명력이 약해졌다는 것이다. 본 연구의 분석 결과만으로 단정짓는 것은 매우 위험하지만, 이러한 주장은 이미 몇몇 학자들에 의해 제기된 바 있다. 따라서 더 많은 논의가 뒷받침되어야 할 것으로 보인다.

복지 레짐에 따른 복지비 지출을 분석해본 결과 자유주의 국가보다 사회 민주주의 국가일수록 총 사회복지비, 가족, 장애인, 노인 복지비의 지출이 증가하는 경향이 있는 것으로 확인되었다. 그리고 자유주의 국가보다 보수주의 국가일수록 노인복지는 확대되는 것으로 나타났다. 그러나 이는 복지 레짐별 정책 기조에 의한 결과라고 결론내리기는 어려워 보인다. 오히려 인구학적 특성이 반영되었을 가능성이 존재한다. 그 이유는 분석에 사용된 자료를 바탕으로 각 복지 체제군에 속하는 국가들의 고령 인구 비율을 살펴봤더니 자유주의 국가가 12.75%, 보수주의 국가가 16.45%, 사회민주주의 국가가 15.54%, 그리고 기타군에 속하는 국가가 11.59%인 것으로 확인되었기 때문이다. 따라서 속단하기에는 다소 무리가 있지만, 상대적으로 보수주의 국가의 고령 인구가 가장 많기 때문에 이러한 결과가 도출되었을 가능성에 대해서도 생각해볼 수 있다.

반면 세계화와 정부의 복지비 지출과의 관계를 보면, 세계화가 진행된 국가일수록 전체적으로 사회복지비 지출을 감소하는 경향이 있다는 것을 알 수 있다. 이는 전체 사회복지비 지출뿐만 아니라 가족, 의료, 노인, 실업자 복지에서도 통계적으로 유의미한 감소를 보였다. 즉, 세계화 진행이 가속화된 국가일수록 지방정부는 복지비 지출을 감소시키고 있다는 해석이 가능하다. 이는 세계화는 복지 서비스 축소로 이어진다는 주장을 제기하는 학자들의 주장을 뒷받침하는 결과이기도 하다. 그러나 본 연구에서는 지방 정부 수준에서 사회복지비 지출에 영향을 미치는 결정 요인을 발견하는 것이 목적이다. 따라서 세계화가 OECD 국가의 사회복지비 지출 규모를 축소시키는 요인이지만, 정부의 복지비 지출은 그 외에도 중앙과 지방 정부의 관계, 경제·정치·사회적 요인에 의해서도 상이한 변화를 보인다고 주장할 수 있다.

## V. 결론

지금까지 국가별 사회복지의 발달 및 결정 요인을 연구할 때 정부의 복지 지출은 주로 중앙 정부의 역할을 중심으로 전개되어 왔다. 그러나 분권화로 인해 많은 부분이 지방으로 이양되었고, 지방 정부 역시 복지 서비스를 제공하는 주체로서 매우 중요한 역할을 수행하고

있다. 그리고 중앙 정부와 지방 정부 간 관계에 따라서도 국가별로 복지 지출이 상이하게 나타날 것이다. 따라서 본 연구에서는 가설에 대한 실증 분석을 위해 선행연구에서 사회복지비의 지출 변화를 설명하는 요인들뿐만 아니라 중앙 정부와 지방 정부의 국가 간 관계라는 변수를 추가하여 OECD 대상국들의 복지비 지출 변화를 분석하였다. 연구 결과를 종합해 보면, 사회복지 지출에 영향을 미치는 요인들이 전체 지출비와 각 프로그램별 지출비에 미치는 영향이 조금씩 상이하다는 것을 알 수 있다. 그리고 정부 간 관계는 국가별로 정부의 복지비 지출을 설명할 때 매우 유용한 설명변수인 것으로 확인되었다. 먼저, 지방 정부의 재정 자율성은 가족, 장애인 복지를 포함하여 총 사회복지의 지출을 확대시키는 요인인 것으로 나타났다. 정치적 자율성 역시 총 사회복지비 지출을 증가시키는 요인이었으나 가족, 장애인, 노인 복지와는 정(+)의 관계인 반면 실업자 복지와는 부(-)의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 그리고 국가 유형이 복지비 지출에 미치는 영향을 분석한 결과 연방국가의 지방 정부일수록 복지비 지출이 증가할 것이라는 가정과는 달리 단방국가에서 총 사회복지비, 가족, 노인, 실업자 복지 지출이 더 많이 이루어지고 있다는 것을 확인하였다.

중앙-지방 정부 간 관계의 중요성에 대해서는 많은 학자들이 동의하고 있음에도 불구하고 사회복지 지출의 변화 연구에 반영하려는 노력은 없었다. 본 연구에서 정부 간 관계 변수를 추가하여 분석한 결과 지방정부의 자율성 정도를 정부의 복지 지출비 변화요인으로 모형에 포함시킨 것은 매우 적절해 보인다. 그리고 총 사회복지 지출비를 항목별로 나누어 살펴본 결과 각 변수마다 조금씩 다른 영향을 미치고 있다는 점도 매우 의미있는 결과이다. 본 연구에서는 선진복지국가로 OECD 국가를 지정하여 연구의 범위를 한정하였다. 그러나 국가 데이터의 경우 결측치가 많아 효율성(efficiency), 편이(bias) 등의 문제가 발생할 가능성이 존재하기 때문에 대체법(imputation)을 통해 결측값을 대체한다면 보다 정교한 분석이 가능할 것으로 보인다. 그리고 OECD 국가뿐만 아니라 개발 도상국 등으로 범위를 확장하여 분석하면 다른 결과가 도출될 것으로 사료된다. 따라서 OECD 국가뿐만 아니라 보다 일반화된 논의의 위해 국가 유형별로 어떠한 지출 패턴이 나타나는지 등에 관한 연구도 필요한 것으로 보인다. 또한 본 연구에서는 사회복지비의 지출만을 분석하였지만 복지 외 다른 분야도 함께 분석하여 각 변수들에 따라 국가마다 정부 예산의 우선 순위가 어떻게 달라지는지를 비교하는 것도 의미 있는 연구가 될 것이다. 그리고 현상의 발견에 그치는게 아니라 왜 이러한 차이가 존재하는가에 대해서도 심도있게 논의해볼 필요가 있다.

## 참고문헌

- 김계동. (2007). 「현대유럽정치론: 정치의 통합과 통합의 정치」, 서울대학교출판문화원:서울.
- 김승현. (2005). 사회적 서비스부문의 신공공관리개혁- 스칸디나비아 사례연구, 「한국행정학보」. 39-4.19-38.
- 김영화. (2000). 세계화와 복지국가-한국 사회복지의 문제와 전망, 「복지행정논총」. 10. 83-97.
- \_\_\_\_\_. (2006). 세계화와 양극화-흐름과 전망, 「상황과 복지」. 7-27.
- 김연명. (2002). 「한국 복지국가 성격논쟁」, 인간과 복지:서울.
- 류연규·백승호. (2010). 복지국가의 아동, 가족 복지 지출 결정요인에 대한 비교연구 - OECD 국가를 중심으로, 「사회복지연구」. 41-1. 145-173.
- 박용수. (2007). 1990년대 이후 잔여적 한국복지국가 발달의 주요 배경, 「국제정치논총」. 47-2. 97-122.
- 이달곤. (2004). 「지방정부론」, 박영사:서울.
- 이석원. (2003). 세계화와 복지정책- OECD 국가들에 대한 경험적 분석, 「한국정책학회보」. 12-1. 351-376.
- 정무권. (1995). 세계화와 한국의 노동·자본·국가관계- 힘의 균형과 실용주의관계를 위하여, 「한국정치학회보」. 28-2. 319-358.
- 정승국. (2005). 보건의료 공적지출 축소의 국제비교-OECD국가를 중심으로, 「사회복지정책」. 21.129-152.
- 조영훈. (2000). 복지국가의 몰락- 스웨덴 사례 분석을 통한 세계화론의 복지국가 쇠퇴론 검토, 「한국사회학」. 34. 929-949.
- 홍경준·송호근. (2003). 한국 사회복지정책의 변화와 지속, 1990년 이후를 중심으로, 한국사회복지학. 55.205-230.
- Achini, Christoph & Stefan Brem. (1998). “The Impact of Globalization on the Welfare State—A quantitative analysis of 22 OECD countries”, Panel 13 on The Uncertain Future of the Welfare State in Europe: Normative Foundations and Sustainability.
- Esping-Andersen, Gosta. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (1996). After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy, In Gosta Esping-Andersen(ed.), *Welfare States in Transition*, 1-31. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Ltd.
- Brown, Charles and Wallace E. Oates. (1987). Assistance to the Poor in a Federal System, *Journal of Public Economics*. 32-3. 307-330.

- Burgoon, Brian. (2001). Globalization and Welfare Compensation: Disentangling the Ties that Bind, *International Organization*. 55-3. 509-551.
- Cameron, (1978). The Expansion of Public Economy: A Comparative Analysis, *American Political Science Review*. 22-4. 1243-1261.
- Felleti, T. G. (2005). A Sequential Theory of Decentralization-Latin American Cases in Comparative Perspective, *University of Pennsylvania*. 99-3. 327-346.
- Ferrera. Maurizio. Hemerijck Anton. and Rhodes Martin. (2001). The Future of the European Social Model in the Global Economy. *Journal of Comparative Analysis: Research and Practice* 3. 163-190.
- Fligstein. Neil. (1997). *Is Globalization the Cause of the Crises of Welfare States?*, University of California:Berkeley.
- Garrett, Geoffrey. (1998). *Partisan Politics in the Global Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Gough, Ian. (2000). Welfare Regimes In East Asia And Europe: Comparisons And Lessons: Parallel session to the Annual World Bank Conference on Development Economics Europe 2000. Paris. June 27. 2000
- Iversen, Torben, & Cusack, Thomas R. (2000). The Causes of Welfare State Expansion: Deindustrialization or Globalization? *World Politics*. 52-3. 313-49.
- Jens Blom-Hansen. (1999). Policy-Making in Central-Local Government Relations- Balancing Local Autonomy, Macroeconomic Control, and Sectoral Policy Goals, *Cambridge University Press*. 19-3. 237-264.
- Krane, Dale. (1986). International Political Science Review - Revue internationale de science politique, *Public Policy and Government Structures*. 7-1. 39-55.
- Kurzer, Paulette. (1993). *Business and Banking: Political Change and Economic Integration in Western Europe*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Leibfried. S. (1992). 'Towards a European Welfare State: On Integrating Poverty Regimes in the European Community.' in Z. Ferge & J. E. Kolberg (Ed), *Social Policy in a Changing Eurpoe*. Frankfurt: Campus Verlag. 245-280.
- Nelson, Michael A. (1990). Decentralization of the Subnational Public Sector- An Empirical Analysis of the Determinants of Local Government Structure in Metropolitan Areas in the U. S., *Southern Economic Association*. 57-2. 443-457.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich Inc.
- Pempel, T. J. (1989). "Japan' s Creative Conservatism: Continuity Under Challenge ," in E. Dusking (ed.)

- The Comparative history of Public policy*. 149-191. London: Polity Press.
- Peterson, Paul E. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pierson, Paul. (1994). *Dismantling the Welfare State? The Politics of Retrenchment in Britain and the United States*, Cambridge University Press. 박시중 옮김. (2006). 「복지국가는 해체되는가」. 성균관대학교 출판부:서울.
- Rodrik, Dani. (1998). Why Do More Open Economies Have Bigger Government?, *Journal of Political Economy*. 106-5. 997-1032.
- \_\_\_\_\_. (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Sainsbury, Diane. (1991). Analysing Welfare State Variations: The Merits and Limitations of Models Based on the Residual-Institutional Distinction. *Scandinavian Political Studies*. 14-1. 1-32.
- Samuelson, Paul A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*. 36-4:387-389.
- Sellers, Jefferey M. & Anders Lidstrom. (2007). Decentralization, Local Government, and the Welfare State, *An institutional journal of policy, administration, and institutions*. 20-4. 609-632.
- Sharp, Elaine B. (1990). *Urban Politics and Administration: from Service Delivery to Economic Development*. New York: Longman.
- Sklair, Leslie. (1999). “Competing Conceptions of Globalization”, *Journal of world systems research*. 2. 143-163.
- Stephen, John D., Evelyne Huber & Leonard Ray. (1998). *The Welfare State in Hard Times*. Cambridge University Press. The Annual of the American Sociological Association in Toronto.
- Streeck, Wolfgang. (1995). From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy. In *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, (ed), Stephan Leibfried and Paul Pierson, 389- 431. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Tanzi, Vito. (1996). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. In: Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, D.C.: World Bank.
- Therborn, Goran. (1989). Stats, Populations and Productivity: Towards a Political Theory of Welfare States. Lessman, Leter. (ed). *Politics and Social Theory*, Routledge:London.
- Tiebout, Charles M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*. 65-5. 416-424.
- Wildavsky, Aron B. (1975). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston: Little, Brown.

- Wilensky, Harold. (1981). *The New Corporatism, Centralization, and the Welfare State*, Sage Publication: Beverly Hills.
- Wollmann, Hellmut. (1999). Local government systems - from historic divergence towards convergence. Great Britain, France, and Germany as comparative case in point, *Government and Policy*. 18. 33-55.
- Wong, Kenneth K. (1988). Economic Constraint and Political Choice in Urban Policymaking. *American Journal of Political Science*. 32-1. 1-18.
- Yasuo Takao. (1999). Welfare State Retrenchment- The Case of Japan, *journal of Public Policy*. 19-3. 265-292.

---

<논문접수일: 2011.06.30. / 심사개시일: 2011.07.15. / 심사완료일: 2011.08.11.>