
변화하는 스웨덴 모델과 박근혜 정부의 복지정책 방향

주 은 선*

이 연구는 스웨덴 모델과 박근혜 정부 복지정책을 비교함으로써, 박근혜 정부의 복지정책 방향과 성격을 좀 더 명확히 하는 것을 목적으로 한다. 초기에 박근혜 정부 복지정책 담론은 생애주기별 복지와 복지의 사회투자적 성격을 강조하여 전성기 스웨덴 모델을 환기시켰다. 또한 1980년대 이후 변화한 스웨덴 모델과는 일을 통한 복지와 선택의 자유를 강조한다는 점에서 공통점을 가지는 것처럼 보였다. 그러나 박근혜 정부의 복지정책은 양질의 사회서비스를 언급하지만 사회서비스 공급 책임을 전적으로 시장에 맡기며, 노동과의 적대적인 관계를 설정하며, 복지병과 도덕적 해이를 강조하고, 결과의 평등을 배척한다. 이런 점에서 박근혜 정부 복지정책 방향은 원론 면에서도 스웨덴 모델과 다르며, 구체적인 내용을 제시할수록 박근혜 정부 복지정책은 시민주의 복지국가와 공유할만한 것이 없다. 1990년대 이후 변화한 스웨덴 복지와 비교하더라도 마찬가지이다. 일례로 스웨덴 사회서비스에서 국가가 물러난 자리를 시장이 곧바로 메우고 있지 않으며, 두 비교대상은 대상의 보편성, 사회보장 급여 수준, 공공의 역할과 책임성 면에서 차이가 매우 크다. 그 결과인 빈곤률, 재분배 정도 등의 차이도 매우 크다. 게다가 박근혜

* 경기대학교 사회복지학과

해 정부 복지정치는 스웨덴 복지정치와 달리 노동배제적이며, 복지를 통한 사회통합보다는 이해관계에 따른 분할을 추구한다. 이러한 복지정치 차이는 복지정책 방향의 차이를 계속 산출해낼 것이다.

주제어: 스웨덴 모델, 박근혜정부 복지정책, 사회서비스, 공공성, 복지정치

1. 서론

이 글은 박근혜 정부가 추진하는 복지정책 방향과 성격을 스웨덴 모델에 비추어 가늠해보고자 하는 것이다.²⁾ 특히 1980년대 이후 시장주의적 요소가 강화된 스웨덴 복지정책 노선과 박근혜 정부 복지 방향 사이에는 유사성이 있는가, 두 모델 사이에 차이가 있다면 어떠한 명확한 차이를 포착할 수 있을 것인가 하는 것이 이 글의 질문이다. 이에 답함으로써 박근혜 정부의 복지정책 방향이 갖는 성격과 의미를 뚜렷이 드러내고자 하는 것이 이 글의 목적이다.

2012년 대선 직후 박근혜 정부의 복지정책에 대한 기대는 과거의 다른 어떤 보수우파 정권에 대한 기대보다 높았다. 일각의 기대 중 하나는 박근혜 정부의 복지정책이 한국 복지국가를 몇 단계 발전시킬지도 모른다는 것이었고, 그 복지발전 방향이 스웨덴 모델과 일부라도 유사한 부분이 있을 것이라는 전망이었다. 보수정권이기는 하나 박근혜 정부가 제시한 복지정책 내용으로 볼 때, 새 정부가 적어도 복지 면에서는 낮은 수준의 스웨덴 모델을 지향한다고 보는 견해도 있었다³⁾.

2) 복지국가 모델은 복지정책만으로 작동되는 것이 아니라 경제정책, 노동정책과 긴밀하며, 정치, 교육, 가치 등의 요소 역시 중요하다. 그러나 이 글에서는 총체적인 의미의 복지국가 모델을 다루는 것이 아니라 복지라는 요소에만 초점을 맞춰 논의한다.

3) 박근혜 대통령이 내놓은 복지정책 방향이 수준에서는 차이가 있을지언정 방향 면에서는 스웨덴 모델에 준하는 진보성을 갖는다는 이 견해는, 사실 박근혜 대통령이 국회의원 시절에 내놓은 사회보장법 전부개정안에 관한

그렇다면 박근혜 정부의 복지정책 방향에 대한 평가에서, 한국과는 성격도, 발전수준도 매우 다른 스웨덴 모델이 환기된 이유는 무엇일까? 가장 큰 이유는 박근혜 대통령이 후보시절에 내놓은 정책슬로건과 공약들과 스웨덴식 복지의 이미지적 유사성이다. 박근혜 대통령이 국회의원시절과 대통령후보 시절에 내놓은 한국복지국가 기초와 슬로건은 적어도 담론 수준에서는 스웨덴 모델의 복지 일부를 연상시켰다. 박근혜 대통령이 의원 시절에 발의한 사회보장법 전부개정안에서 한국형 복지국가는 ‘생애주기별 맞춤형 복지’라는 슬로건을 내세웠고, 이는 요람에서 무덤까지라는 복지국가의 사회안전망을 연상시켰다. 또한 보육, 요양 등 사회서비스를 다른 어떤 영역의 복지보다 강조한 것 역시 스웨덴 복지 모델의 중요한 특성인 사회서비스의 발달을 연상시키는 것이었다.

대통령 선거에서 박근혜 후보는 2010년 지방선거에서 무상급식 논쟁에서 촉발된 복지논쟁에서 당시 새누리당이 공식적으로 선별주의적 복지 노선을 고수한 것과 달리, 보편주의라는 복지국가의 원칙을 슬로건에서뿐만 아니라 공약집이란 국민들을 향한 공식적인 문건에서도 반영하였다. 공약집에는 보편적 기초연금, 보편적인 보육서비스, 대규모 공공주택 등에 관한 내용이 담겼고, 대통령 후보 토론이 생방송으로 중계되는 가운데에도 공적연금, 의료보장, 보육 면에서 보편적 지원을 명시한 공약 내용에 대한 재차 확인이 이루어졌다. 박근혜 정부 복지정책에 대한 기대는 이런 면에서 근거있는 것이었다.

정치적 측면에서도 박근혜 정부는 권위주의 정권 특유의 강력한 리더십을 통해 한국 복지국가 발전의 발목을 잡아 온 고질적인 생산주의(productivism)와 복지 저발전의 관행을 깨고 복지 재정의 한계를 돌파할 수 있는 것이라는 기대를 받았다. 관료들에게 포획되어 전향적인 복지국가 전망이나 정책을 제시하지 못한 노무현 정부나, 스스로 시장주의자였기에 복지에 소극적이었던 이명박 정부와는 달리, 새 보수주의 정부는 전향적인 비

토론회에서 당시 박근혜 의원이 내놓은 ‘한국형 복지국가’에 대해 한 토론자가 내놓은 평가였다. 당시 제시된 한국형 복지국가라는 정책 방향은 집권 이후 여러 가지 복지 플랜에서도 기본 틀로 활용되고 있는 것으로 평가된다.

전과 강력한 추진력을 결합시켜 변화를 가져올 수 있을 것이라는 기대이다.

다른 한편 스웨덴 복지가 전통적인 스웨덴 모델에서 상당히 후퇴하였다는 것도, 박근혜 정부의 복지정책 방향을 평가하는 데 스웨덴 모델을 환기시키는 것을 가능하게 만든다. 스웨덴이 최근 우파정부의 연속집권과 사회적 합의 후퇴에도 불구하고 어느 정도의 복지지출 수준을 유지한 것은 복지라는 것이 사회민주주의 사회경제정책의 일부가 아닐 수 있으며, 우파정부도 발전된 복지노선을 추구할 수 있다는 인식을 갖게 하였다. 복지가 선거정치에서 담론경쟁의 대상이 된 상황에서 전통적인 우파 후보가 매우 관대한 복지공약을 내걸어도 이들의 발전 전략이 모순되지 않은 것으로 받아들여지게 만들었다. 특히 박근혜 정부가 내놓은 복지국가 비전과 담론에서 군데군데 확인되는 ‘사회투자국가론’의 용어들은 1980년대 이후 제기된 스웨덴 복지국가 개혁 담론과 유사성을 갖는 것이었다. 이에 이 글에서는 변화 이후의 스웨덴 복지모델에 더욱 주목한다.

그러나 박근혜 정부는 집권하자마자 전향적인 복지정책과 조응하는 경제민주화 슬로건을 폐기하였고, 복지공약들을 줄줄이 파기한 바 있다. 집권 첫 해에 보육, 의료보장, 연금 등에 관한 정부 정책안이 속속 나오면서 기대는 붕괴되었고 인식의 혼란이 커졌다. 기초연금이 그 대표 사례이다. 그렇다면 박근혜 정부 복지모델이 내걸었던 것이 무엇이며, 추구하는 정책 방향과 내용의 실체는 무엇인지 되짚어 볼 필요가 있다.

현실화된 박근혜 정부의 복지정책과 스웨덴 복지모델의 구체적 연결고리는 찾기 어렵지만, 박근혜 정부의 복지정책이 한때 스웨덴 모델과 연속성을 가지는 것처럼 비춰진 바 있으며, 이것이 위와 같이 근거있는 것이었다면, 현재의 기대와 혼란을 스웨덴 모델에 비추어 다시 한 번 생각해 볼 필요가 있다. 즉, 당선 전에 내세운 복지국가 비전, 현실화된 박근혜 정부의 정책안과 스웨덴 모델과의 거리는 얼마만큼인가라는 의문은 여전히 해명이 필요하다. 박근혜 정부의 복지모델은 재정절감 노력 속에서 변형된 현 스웨덴 모델과 유사성을 찾을 수 있을 것인가, 그리고 유사성이 있다면 이는 어떤 의미를 갖는가?

이 글에서는 두 가지 차원에서 스웨덴 모델과 박근혜정부의 복지를 비교

한다. 첫째, 스웨덴 모델과 박근혜 정부의 복지정책 방향을 선거기간에 제시된 비전(목표)을 기준으로 비교해 본다. 지금까지 제시된 구체적인 복지정책을 근거로 박근혜 정부의 복지정책과 스웨덴 모델을 비교해 보고, 그 거리를 구체적으로 확인해 보고자 한다. 이를 위해 후퇴 이전 스웨덴 모델에서의 전형적인 복지정책 원칙에서 더 나아가 최근에 변화한 복지정책 방향을 고려한다. 둘째, 복지정책의 차원에서 스웨덴 모델과 박근혜정부의 복지를 비교한다. 스웨덴 모델을 복지에 관한 것으로 좁혀 보더라도 복지정책은 복지의 근간을 이루며, 현실 복지정책 구성 및 향후 전개에의 동력이다. 이에 복지정치 면에서 스웨덴 모델과 박근혜 정부의 차이와 그 의미를 함께 살펴볼 것이다.

박근혜 정부의 복지와 스웨덴 모델의 비교는 마치 아예 성격이 다른 동물과 식물의 비교처럼 보일 수도 있다. 게다가 아무리 비교 시점을 1980년대 이후 변화한 스웨덴 모델로 한정한다고 하더라도 우리가 스웨덴 모델이라 부르는 것은 역사적으로 계속 변모해왔기 때문에 비교 기준 역시 유동적일 수밖에 없다. 그러나 ‘비교’는 현재 한국사회의 위치와 모습을 객관화시켜 파악하는 데 여전히 유용하다.

2. 스웨덴 복지의 전형적 요소와 변화

2.1 전성기 스웨덴 복지의 전형적인 특징

한국에서 복지국가 진로와 관련하여 중요한 참고가 되고 있는 스웨덴 모델(swedish model)은 서로 긴밀하게 연관된 경제, 노동, 정치, 교육, 문화의 총체로 보는 것이 적합하다. 스웨덴의 복지정책은 특히 인적자원 관리와 효율적 노동력 배치를 강조하는 적극적노동시장정책과 구조조정 촉진 효과를 갖는 연대임금 정책, 그리고 통제적 금융정책 및 경제정책, 코포라티즘 정치와 유기적으로 관련되어 작동하여 하나의 모델로 작동하였기 때문이다. 즉, 스웨덴의 사회복지는 경쟁력 있는 조정시장경제(coordinated market economy)

의 일부로 존재하였다. 이에 스웨덴 복지국가에 대한 이해는 복지제도에 대한 것만으로는 불가능하다. 그럼에도 이 글에서는 복지제도에 관한 것으로 집중하여 복지국가 전성기 스웨덴 복지제도의 전형성을 이룬 요소들이 어떻게 변화 혹은 유지되고 있는지 살펴보고자 한다.

스웨덴 모델에서 오랫동안 작동해온 복지제도의 전형적인 특징은 복지제도의 포괄성, 대상의 보편성, 급여 적절성, 그리고 사회서비스 공급의 공공성이라 할 수 있다. 그리고 이러한 제도적 특성을 뒷받침하는 높은 수준의 복지지출이다⁴⁾.

첫째, 복지제도의 포괄성은 사회적 연대 원리에 의해 대응하는 사회적 위험(social risk)과 사회적 필요(social needs)의 범위가 다양하게 발전하였다는 것을 의미한다. 개인적으로 해결해야 하는 위험의 범위가 최소화되고, 사회보장제도를 통해 집단적으로 대응하는 위험의 범위가 확대되었음을 의미한다. 산재, 질병, 장애, 노령 등과 같은 전통적인 위험뿐만 아니라 교육 및 기술의 부족, 출산, 양육, 노인요양을 비롯한 돌봄, 주거, 교육, 일자리 지원 등에 관한 것으로 집합적 대응의 대상이 확대된 것이다. 소위 ‘요람에서 무덤까지’라는 베버리지 보고서의 지향이 스웨덴에서 이루어졌다는 평가가 가능한 이유이다.

둘째, 대상의 보편성은 단순히 대상 범위에 관한 것이 아니라 복지의 권리성 면에서 복지국가 이전과 질적인 차이를 가져온다. 즉, 보편주의는 복지가 자선이 아닌 시민의 권리임을 의미하는 것이다. 급여수급은 빈곤함이나 취약함을 나타내는 것이 아니라 국민, 혹은 시민이라는 자격을 갖춘 공동체의 멤버임을 나타내는 것이다. 보편주의에 의거한 복지급여는 수 세기 동안 복지수급에 따라 붙은 사회적 낙인(social stigma)을 제거했다. 오랫동안 존속된 구빈법체제로부터 제도적이고 이념적인 단절이 이루어진 것이다.

4) 스웨덴의 복지가 위 요소들을 갖게 된 것은 사민당이 내놓은 ‘국민의 집’이라는 상징이 의미하는 복지를 통한 사회통합, 복지는 생산적이며 경제발전과 사회발전은 서로 의존한다는 사고 덕분이라 할 수 있다. Anderson (2006)은 1932년 뮈르달(Myrdal)이 내놓은 보고서에서 생산적, 예방적 사회정책이란 표현을 사용하였음을 지적하며 이는 사회정책들이 국가 효율성에 장기적, 구조적 영향을 미친다는 의미가 깔려있다고 해석한다.

셋째, 급여수준의 적절성은 그야말로 소득보장급여와 서비스에서의 수준에 관한 것이다. 스웨덴 복지를 오랫동안 특징지었던 것은 이러한 현금급여와 서비스에서의 높은 수준이다. 실업, 질병, 은퇴 등에 대한 소득보장에서 소득대체율을 높이는 것과 사회서비스의 질을 높이는 것 역시 포함하여 이는 복지에 대한 중간층의 광범위한 지지를 유지하는 효과를 갖는다. 즉, 급여수준의 적절성은 스웨덴 복지의 지속성의 정치적 기반, 특히 노동자계급과 중간계급의 연대를 가능하게 한 것으로 평가된다(Esping-Andersen, 1990).

넷째, 스웨덴의 소득보장과 사회서비스는 공공, 특히 국가의 역할을 중심으로 이루어졌다. 연금 등에서의 공적 보장 비중이 높은 것은 물론 보건의료, 교육, 보육, 직업훈련, 노인요양 등 삶의 전영역에 걸친 사회서비스 제공에서도 공공이 중심을 이루었다. 공적 보장의 높은 비중은 높은 수준의 소득재분배를 가능하게 하였고, 공공주도의 사회서비스 공급은 대상을 차별하지 않는 보편주의를 유지하고, 국가책임 하에서 사회서비스의 질을 유지하도록 하는 역할을 하였다. 이는 또한 공공부문의 사회서비스 종사자를 대규모화시키는 결과를 낳았다.

다섯째, 위 특징들의 결과, 스웨덴에서 사회서비스에 대한 자원투입량은 다른 유형 국가들에 비해 많은 편이다. 스웨덴의 GDP대비 사회서비스 지출비는 약 13% 수준으로서 다른 나라들에 비해 높은 편이다. 참고로 프랑스의 사회서비스 지출비는 GDP 대비 약 9.2%, 핀란드는 8.5%, 영국은 7.3, 미국은 6.7%이다. 물론 사회서비스 지출뿐만 아니라 스웨덴의 총량적인 복지지출 역시 다른 나라들보다 많다.

2.2 신자유주의 시기 변화하는 스웨덴 복지국가

1) 스웨덴 사회복지정책 내용 변화와 결과⁵⁾

스웨덴 복지개혁을 몇몇 주요 분야에 대해 구체적으로 살펴보자. 비용감축의 주요 대상이 된 것은 보편적 의료보장(NHS: National Health Service)과 공적연금이었다. 공공의료비 축소는 1980년대부터 추구된 것이긴 하나 의료

5) 이 절은 주은선(2013)의 내용을 상당 부분 인용한 것이다.

보장제도 개혁은 1990년대 초에 본격적으로 이루어졌다. 진료소 통합, 에델개혁(ädelreformen), 개인병원 설립의 자유화, 의료공급기관 간의 경쟁 프로그램 도입 등이 그 내용이다. 2006년에 집권한 우파 연정은 2007년에 1차 진료소 자율선택권 강조, 2009년 1차 진료소의 민영화 및 자유화, 약국 민영화 등으로 복지제도에서 개인선택권을 강조하였다. 그 결과 많은 민간 1차 진료소가 설립되었다(최연혁, 2012). 좌우 정부 모두 개혁의 기초는 공공 의료 체계의 장점을 유지하는 한편, 공급자 간의 경쟁을 통해 의료 제도의 효율성을 향상하자는 것이었다⁶⁾. 선택의 자유를 증진시키되 환자 부담을 늘리지는 않았다. 그러나 최근 우파정부의 의료부문 개혁인 민간 1차 진료소 설립과 NHS가 아닌 민간의료보험에 의해 보장되는 진료를 허용한 것은 이전의 개혁보다 한층 더 공공 의료보장의 영역을 축소시킬 수 있는 것으로 보인다. 즉, 이러한 개혁들을 NHS의 공적 책임성에 어떤 변화를 가져올지, 실질적인 보장의 후퇴를 가져올 것인지 여부가 관건이다.⁷⁾

에델개혁으로 인한 노인요양서비스 공급의 변화가 1990년대 초부터 진행되었다. 에델개혁은 서비스 분권화, 탈시설화, 80세 이상 후기 노인에 대한 돌봄의 집중 등이 그 내용이다. 에델개혁은 이러한 변화를 통해 노인돌봄 지출의 축소와 효율성 제고를 추구하였다. 또한 1997년에 공공사회서비스 공급에서 병원, 학교, 노인요양원 등을 전격 축소하는 조치가 있었다.

연금제도는 1998년 개혁을 통해 기초연금과 확정급여방식의 소득비례연금의 조합을 최저보장연금과 NDC 방식의 소득비례연금, 그리고 보험료 중 2.5%를 의무적으로 연금펀드계좌에 넣어 투자하도록 하는 프리미엄연금(premium pension)의 조합으로 개혁하였다. 이를 통해 사회적으로 최저연금

6) 좌파정권과 우파정권에서 일관되게 이루어진 공공보건의료서비스 감축으로 인해, 1990년대 중반부터 2000년대 내내, 노인인구 비율의 증가에도 불구하고 스웨덴의 공공보건의료 지출은 1980년대 8%를 넘었던 것이 6%대로 줄어들었다(주은선, 2013).

7) 한편 상병수당 소득대체율은 1990년에서 2000년대 후반 사이 90%에서 80%로, 또 75%로, 다시 80%에서 77.6%에서 80%로 경제상황 및 재정상황에 따라 등락을 거듭하였다. 어느 한 방향으로의 변화가 지배적이지는 않았다. 다만 2006년 말 이후 상병수당 자격요건을 대폭 강화하여 수급자 수를 줄이는 정책이 채택되었다. 외상이나 암 등 검증가능한 환자들만이 상병수당을 받을 수 있도록 한 것이다(최연혁, 2012).

보장 수준은 높아졌으나 중간층 이상의 공적연금 급여 수준은 장기적으로 하락하도록 설계되었다. 개혁 내용 중 제도의 합리성을 높이는 요소과 아동 크레딧(child credit) 등의 증가로 성평등을 제고하는 요소, 그리고 저소득층에 대한 보장 강화의 요소가 있음에도 불구하고, 이 개혁은 결국 노후소득보장에서 공적연금 역할 비중을 큰 폭으로 줄이고, 프리미엄연금과 퇴직연금 활성화를 통해 사적연금의 역할 비중을 늘리고자 하는 것으로 세계적인 공적연금 축소 경향에 부합하는 것이었다. 또한 수급자들에게 더욱 직접적으로 의도한 것은 도덕적 해이의 대표적인 현상 중 하나인 조기퇴직을 줄이는 것이다. 연금개혁 이전에 이미 조기퇴직 요건을 강화하였고 조기퇴직에 따른 연금 급여 패널티를 높였다.

의료보장, 연금과 함께 한때 GDP의 2.8%에 달하던 적극적노동시장정책 지출은 1997년 1.96%에서 2007년 기준 1.36%로 감소하였다. 2007년 기준 프랑스가 0.92%, 독일 0.88%, 영국 0.42%, 이탈리아 0.53%에 비하면 높은 수준이나 네덜란드 1.22%에 비하면 약간 높은 수준이고 덴마크의 1.85%에 비하면 훨씬 낮다(Hussain, Kangas and Kvist, 2012). 적극적노동시장정책은 연대 임금정책을 통한 강도 높은 산업합리화 속에서 적절한 노동공급이 이루어지게 하면서도 동시에 노동자들이 안정성을 갖도록 하는 중요한 고리였지만, 최연혁(2012)에 따르면 적극적노동시장정책 영역에서는 정책에 투입되는 전체 예산과 대상 인원을 줄이는 대신⁸⁾, 장기실업자나 청소년 등 취업 취약집단을 정책의 주요한 목표대상으로 삼아 이들의 취업에 역점을 두는 방향으로 정책 틀이 수정되었다. 이는 적극적노동시장정책은 거시경제정책 및 여타 노동정책의 뒷받침 없이 독자적으로 실업률을 낮추고 고용률을 높이는 효과를 갖기 어렵다는 맥락에서 설명된다. 고용률을 높이는 거시경제정책, 산업정책이 작동하는 가운데 적극적노동시장정책이 인력배치의 효율성을 높일 때 제대로 효과를 거둘 수 있다. 일례로 1976년 경제위기 이후에는 저실업 상태가 유지되었으나, 1990년대 초 경제위기 이후 고실업 국면에서 공

8) 스웨덴에서는 노동시장정책의 효율화를 위해 1997년에 공공연구기관인 ‘노동시장정책평가연구소’(IFAU)를 설립하여 각종 노동시장정책의 고용효과를 분석, 평가하도록 하였다.

공서비스 일자리 공급과 코포라티즘이 약화되면서 적극적노동시장정책 지출의 실업률 저하 효과는 약화된 것으로 보인다. 이것이 스웨덴 적극적노동시장정책의 지출비율이 GDP의 1%대로 감소한 것의 배경일 것이다. 만성화된 고실업 문제에 대응하는 사회정책의 효과는 여러 관련 정책이 패키지로 작동할 때 나타날 수 있다. 이는 적극적노동시장정책뿐만 아니라 가족복지정책, 공공고용정책, 산업정책 등을 포함한다.

2006년 말 이후 우파연정의 소위 노동노선(arbeitslinje)에 따라 실업급여 수준은 낮아졌고, 노동유인을 높이기 위해 저임금 노동자를 위한 EITC(Earned Income Tax Credit)가 도입되었다. 실업급여 수준의 조정을 보완하자면, 2007년 이후 우파 정부는 대기기간을 기존 5일에서 7일로 늘렸고, 실직 후 200일 이후부터의 소득비례실업급여 수준을 소득대체율 80%에서 70%로 낮추었다. 또한 1일 최대 지급가능 수당 상한선이 SEK 730에서 SEK 680으로 낮아졌고, 학생신분인 경우 더 이상 실업수당을 신청할 수 없게 되었다. 또한 2007년에 실업보험 보험료가 인상되고 동시에 수당이 축소되었다. 그러나 2008년 가을 경제위기 여파로 실업이 증가하면서 정부는 다시 보험료를 인하하고 실업급여 수급조건을 완화하였다. 이에 실업자와 학생의 실업보험 가입이 다시 가능해졌다.

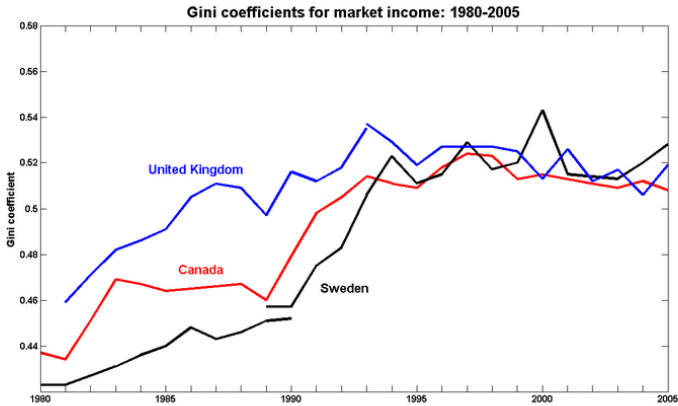
한편 최근까지도 성과가 크고, 비교적 정책 내용상 후퇴가 덜한 것은 가족복지정책이다. 스웨덴의 가족복지정책은 전통적인 국가 이슈인 인구 변화에 민감하게 반응하여 발전하고 유지되었다. 스웨덴 인구 증가율은 1960년대까지 0.6-0.9% 사이로 꽤 높은 수준이었지만 1970년대는 인구증가율이 0.1% 이하로 떨어지는 저출산 시대였다. 그러나 1974년 부모휴직법(Parental Leave Act)을 도입하여 유급인 출산 및 육아휴가를 남녀 모두에게 인정한 것, 1976년에 국회에서 공공보육시설 확대 계획이 통과되어 공공보육시설이 크게 확충된 것에 힘입어 1983년부터 스웨덴에서는 출산률이 증가하면서 다시 인구 증가율이 크게 높아져 1988년과 1994년 사이에는 다시 0.6~0.8% 사이에 이르렀고 출산률은 1990년에 2.13로 올랐다. Meagher and Szebehely(2012)에 따르면 1999년에서 2009년 사이 만 1-5세 사이 아동에 대한 아동 수 대비 제도에 의한 아동돌봄 제공 비율은 50%대에서 80%대로

증가하였다. 일례로 거의 완벽에 가까운 출산 및 육아휴가로 인해 0세아의 제도적 아동돌봄 비율은 0%이고, 공공 중심의 아동돌봄서비스 공급으로 인해 만 5세 아동의 제도적 아동돌봄 서비스이용 비율은 98%에 달한다. 경제 위기로 인해 1990년대 출산률과 인구 증가율이 하락세를 보였지만, 가족복지정책이 관대성을 회복한 이후 2000년대에 다시금 출산률 및 인구 증가세가 회복되었다. 2010년 출산률은 1.98로 1960년대 말 70년대 초 수준을 회복하였고, 인구증가율은 0.9%로 올라가 베이비붐 시기였던 1960년대 수준이다. 스웨덴의 출산률은 선진산업국가들 중에서 노르웨이, 핀란드 등과 더불어 가장 높은 수준이다. 실업률과 소득분배율, 빈곤률이 과거에 비해 모두 악화되었음에도 불구하고 출산율은 다시 높아진 것이다.

스웨덴 사회에서 가족복지 정책은 출산률, 여성 고용률과 밀접한 연관성을 보였다. 경기 요인뿐만 아니라 가족복지 정책의 내용과 지출은 출산률 변화의 선행 요인으로서 항상 밀접하게 함께 움직였다. 1970년대의 저출산 이후 가족복지정책 확충과 지출 확대는 스웨덴이 인구문제와 여성고용 문제를 해결하는 동력 중 하나였다. 양자는 지금도 스웨덴 경제의 건전성과 복지국가의 지속성을 확보하는 데 중요한 전제이다.

한편 불평등 개선 효과라는 면에서 스웨덴 복지국가의 변화에서는 두 가지가 포착된다. 하나는 스웨덴 사회에서 시장소득 불평등이 증가하고 있다는 것이다. 스웨덴 시장소득의 지니계수는 1990년대 중반부터 계속 증가하여 다른 선진자본주의 국가보다 낮지 않다. 2000년대에도 지속되는 이런 경향은 시장소득 분배 면에서 스웨덴이 다른 자본주의 국가와 차별성이 없어지고 있음을 의미한다. 스웨덴 경제에서의 기본적 분배 메커니즘이 1990년대 중반을 기점으로 달라진 것으로 보인다. 둘째, 그럼에도 불구하고 가처분소득 중 공적이전소득이 차지하는 비중이 2009년 기준 32.7%에 달하고, 공적이전소득의 불평등 완화 효과(지니계수 완화 효과)가 0.121로 다른 나라보다 월등하다. 사회보장제도의 재분배 효과가 여전히 다른 나라들보다 강하게 작동하고 있다는 것이다.

<그림 1> 스웨덴 시장소득 지니계수 변화 추이 (1980-2005)



불평등과 함께 빈곤이란 측면에서 스웨덴 복지정책 변화의 결과를 보면, 상대빈곤을 기준 스웨덴의 전체 빈곤률은 10.8%로서 노르딕 국가 평균인 11.5%보다 약간 낮고 네덜란드와 유사하다. 그러나 독일 15.2%, 이탈리아 19.8%, 영국 19.1% 등보다 현격하게 낮아 다른 유형의 복지국가들과의 격차를 계속 보이고 있다. 그러나 아동, 노인과 기타 빈곤에 취약한 새로운 사회 집단들(한부모 가구, 청년 단독가구, 이민자 등)의 빈곤율을 보면 2007년 기준 아동빈곤율은 11.3%, 노인빈곤율은 11.2%, 한부모 가구는 22.6%, 청년 단독가구는 38.3%, EU 외부에서 태어난 이민자가구 빈곤율은 28.1%에 달한다. 이에 스웨덴의 경우도 다른 나라와 마찬가지로 소위 새로운 사회적 위험군의 빈곤률은 낮지 않아 이에 대한 대응에는 성공적이었다고 평가할 수 없다 (Fritzell, Backman and Ritakallo, 2012).

<표 1> 스웨덴과 다른 유럽국가의 빈곤률 비교: 2007년 기준 (단위: %)

	아동	대가족	한부모 가족	노인	청년단 독가구	EU출신 이민자	비EU출신 이민자	전체 인구
덴마크	9.4	14.6	16.6	17.0	50.0	23.9	24.7	11.7
핀란드	9.8	11.3	22.5	21.1	38.2	15.0	34.8	12.9
아이슬랜드	12.4	10.6	17.6	14.5	29.2	-	-	9.9
노르웨이	11.3	7.1	26.2	14.2	43.3	13.9	27.4	12.4
스웨덴	11.3	12.8	22.6	11.2	38.3	14.2	28.1	10.8
노르딕 평균	10.8	11.3	21.1	15.6	39.9	16.8	28.8	11.5
독일	13.7	10.6	31.6	16.9	39.8	-	-	15.2
이탈리아	25.4	40.8	29.2	21.7	24.5	27.0	29.5	19.8
네덜란드	14.2	17.7	22.8	10.1	24.7	9.8	23.0	10.2
영국	23.3	30.0	20.7	30.0	18.0	26.0	24.3	19.1
EU17개국 평균	16.7	28.1	28.1	18.8	26.9	18.3	27.9	14.8

주1: 아동 기준은 16세 이하. 노인 기준은 65세 이상, 청년 기준은 18-34세. -는 자료 없음.

주 2: 중위소득의 60% 기준 사용. 가구원 가중치 사용.

자료: Fritzell, Backman and Ritakallo, 2012에서 인용·EU-SILC

2) 1990년대 이후 스웨덴 복지정책 방향 변화

스웨덴 모델의 정치, 경제가 흔들리기 시작한 것은 1970년대 말부터이지만 스웨덴 복지는 1990년대 경제위기 이후에 본격적인 변화를 겪기 시작했다. 스웨덴 복지의 변화를 초기에 이끈 것은 다름 아닌 스웨덴 모델 형성을 주도한 사민당이였다. 이에 스웨덴 복지정책 방향의 기원은 사민당 정책 기조의 변화로서 이는 이미 1970년대 말 재정위기 이후 1980년대에 본격화되었다는 평가가 일반적이다. 1980년대 사민당의 ‘제3의 길’과 경제사회정책 기조의 변화를 보여준 것이 1991년 예산발표인데, 여기에서 사민당은 전통적인 정책 목표였던 완전고용 대신 인플레이션 억제를 내세웠다. 이와 함께 사민당과 복지국가의 전통적인 지지세력이던 블루칼라 노동자계급의 헤게모니가 쇠퇴하였고 그 배경에는 산업구조의 변화가 자리잡고 있었다⁹⁾. 또한

스웨덴식 사회운영시스템으로 인정받던 코포라티즘이 다양한 측면에서 변화하였다. 즉, 복지정책에 국한시켜 보더라도 정책결정 체계가 여타 경제 사회정책 및 노동정책과 연계된 노사정 합의를 중심으로 하던 것이 합의의 수준과 합의의 주체, 그리고 무엇보다도 합의의 중요성과 역할 면에서 상당한 변화를 겪게 되었다. 즉, 코포라티즘은 안정적인 의사결정체계가 아니라 정부의 필요에 의해 선택적으로 활용되는 것으로 바뀌었다. 스웨덴 노동계급의 사회적 영향력의 변곡점이 된 것이 임노동자기금논쟁인데 임노동자기금이 결국 해소되어 공적연기금(AP funds)으로 편입되었고, 이 연기금이 대부분 1980년대 이후 규제 완화 대상이 된 금융시장으로 투입된 것은 시사하는 바가 크다. 이러한 모든 사회변화 및 복지정책 변화의 이면에는 스웨덴 사회의 노동과 자본의 권력 관계 변화, 사민주의 세력과 부르주아 정치세력 사이의 권력 관계 변화, 그리고 사민주의 정치세력 자체의 성격 변화가 있었다. Ryner(2002)는 이를 신자유주의적 사민주의로의 변화로 평가하였다.

정치체제, 경제정책 변화에 비해 복지의 변화는 여러 면에서 달리 평가할 요소가 있다. 앞서 살펴본 내용에 따르면 스웨덴 복지는 원칙과 의료보장, 연금 등 다양한 제도 영역에서 신자유주의적 정책 요소들 채택하여 여러 가지 변형을 시도하였다. 그러나 노동시장정책, 가족정책, 보육, 노인요양 등의 사회서비스 등에서의 변화는 단선적인 변화가 아니었다. 복지정책의 내용과 수준은 1991년 경제위기로 많은 변화를 겪었지만 실업급여, 아동수당 등은 경기회복과 함께 바로 복귀되었다. 복지개혁에서 지출 축소는 중요한 동기였지만 스웨덴 복지개혁은 무조건 급여액을 줄이는 방식으로 이루어지지 않았다. 오히려 상병수당과 실업급여 등의 현금급여는 경제상황에 따라 급여액이 자주 오르내렸다. 즉, 스웨덴의 복지는 일방향의 감소가 아니라 분야에 따라 경기상황에 따른 유연한 대응을 하였다. 빈곤률, 공적이전의 불평등 완화 효과 등의 지표를 종합해보면 스웨덴은 아직 다른 나라와 차별성을 가진다.

정치, 경제정책의 커다란 변화에도 불구하고 인간중심 자본주의라는 스웨

9) 2008년 기준 스웨덴의 산업별 고용 비율은 농림업 2.2%, 제조업 15%, 서비스 분야 49%, 공공 부문 34%이었다.

덴 사회의 기본 틀이 어느 정도 유지되고 있는 것은 스웨덴 복지의 이러한 지속성에 힘입은 것으로 보인다. 스웨덴 복지제도는 1990년대부터 꾸준히 변화하였음에도 불구하고 앞서 언급한 제도의 포괄성, 대상의 보편성, 급여 적절성, 공급의 공공성 등의 원칙을 뒤집었다고 보기는 어렵다. 물론 최근 우파정부가 두 번 연속 집권하면서 제도 틀을 바꾸려는 시도를 하고 있지만, 사회복지제도의 기본틀이 바뀐 경우는 제한적이고, 수당과 서비스의 포괄성과 보편성은 아직 유지되고 있기 때문이다. 생활의 일부로서 공공복지는 여전히 중요하다. 게다가 사회서비스 부문에서는 선택의 자유 확대라는 명목 하에 사회서비스 공급에 민간부문의 비중이 커졌지만, 복지시장의 형성은 아직 미미하여 공공이 주도한다는 기본 특성은 유지되고 있다. 여성고용 확대를 위한 일-가정 양립지원 정책의 관대성 역시 크게 변화하지 않았다. 이에 한편에서는 스웨덴 복지개혁을 고령화 가운데 지속가능한 수준으로 복지를 조정하고 있다고 평가하기도 한다.

그러나 각 분야별 복지개혁이 누적된 데에다 2006년 9월 총선 승리 이후 최근 두 번 연속 집권에 성공한 우파정부가 추가적으로 정책 변화를 도모한다는 점에서 스웨덴 복지의 변화는 아직 현재 진행중이라 할 수 있다. 우파연합은 기존 사회보장 틀을 유지하되, 기업활동 촉진 및 고용창출과, 공공부문 효율성을 강화할 것을 정책 방향으로 내걸었다. 이들은 조세정책에서는 부유세와 부동산세 조정을 약속했고, 실업수당 축소, 보건의료 부문에 민간 부문 진출 확대를 내걸었지만 동시에 노인에 대한 주거비보조지원 확대, 양성평등보조금 신설과 같은 지출 확대를 공약하였다. 이러한 약속 중 이미 몇 가지는 실시된 바 있다.

스웨덴 복지개혁을 정책 기조와 원칙의 변화에 초점을 맞춰 살펴본다면, 복지개혁을 이끈 원칙은 선택의 자유, 그리고 효율을 위주로 하는 복지와 성장의 연계(Andersson, 2006)라 할 수 있다. 먼저 효율을 우선으로 하는 복지와 성장의 연계라는 정책 기조에 초점을 맞춰 보자. 복지수급 조건으로서 근로의 강조, 보수당이 전개한 노동노선 등이 이에 부합하는 것으로 평가된다. 구체적으로는 더 오래 일할 때 이에 정확히 비례해서 공적연금액 증가 효과가 커지도록 만든 것, 상병수당과 실업급여 수급조건을 까다롭게 하는 것

등이 정책사례라 할 수 있다. 이러한 기조 변화 속에서 스웨덴 복지 모델은 복지와 성장의 새로운 균형을 찾은 사례로 해석된다. 변화한 스웨덴 모델의 경제적 지속성은 최소한 1990년대 중반부터 최근까지는 상당히 높았다. 1990년대 말부터 최근까지 스웨덴 경제성장 추이를 볼 때, 고복지는 저성장을 가져오지 않았다. 전세계를 강타한 2008년 금융위기 이후에도 스웨덴은 2010년 6.1%의 GDP 성장률을 기록하는 등 다른 나라에 비해 비교적 견고한 경제를 유지하였다¹⁰⁾. 최근 스웨덴 사례는 고조세-고복지와 효율적인 자본주의와 결합되어, 한편에서는 사회분열과 갈등을 줄이면서, 경제성장을 저해하고 있지 않다는 것을 보여준다.

또한 많은 나라에서 그러하듯이 선택의 자유는 탈시설화뿐만 아니라 보육, 의료, 주거 등에서 공공사회서비스의 직접 공급을 줄이는 논리가 되었다. 그렇다고 스웨덴에서 바로 시장이 공공을 대체하고 있는 것은 아니다. 협동조합을 비롯한 다양한 제3의 조직들이 사회서비스의 다양성을 제공하고 있다. 시장의 역할 비중과 영향력은 물론 부문마다 다르지만 아직 공공부문의 역할을 넘어서고 있지 못하다. 스웨덴 복지개혁도 공공부문 역할 폐기를 목표로 하는 것으로 보이지 않는다.

스웨덴에서 한 때 사회복지의 탈상품화를 통한 자본주의 변화의 진지였지만 사회복지의 목표는 자본주의의 모순 완화, 인간화로 조정되었고, 복지개혁의 시대에 그 목표는 다시 한 번 자유와 효율의 요소를 중심으로 조정되고 있는 것으로 보인다. 즉, 자유 및 효율성 대 평등 사이의 균형이 변화하고 있는 것이다. 그러나 이 속에서 스웨덴 복지에서의 공공의 책임성과 보편주의라는 기반은 어느 정도 유지되고 있다. 그 결과가 약간 감소한 복지지출과 약간 높아진 빈곤률, 경제성장의 지속이란 결합이 이루어지고 있는 상태이다. 그러나 이러한 균형이 계속 이어질지는 현 우파정권 하에서 복지부문의 추가적 개혁과 이에 대한 국민들의 동의 지속 여부를 통해 판단해야 할 것이다. 이번 2014년 선거는 이러한 요소를 반영한다.

10) 2008년부터 최근까지 지속되고 있는 세계 경제 위기 속에서 스웨덴 경제가 비교적 덜 타격을 입은 것으로 나타나면서 스웨덴 모델의 경제 측면의 장점이 다시 조명받고 있다. 그러나 글로벌 경제위기가 지속된다면 수출중심 경제인 스웨덴 경제가 홀로 견조함을 유지하긴 어려울 것으로 보인다.

또한 지금의 스웨덴 복지정책은 다른 어느 때보다도 평등, 보편주의, 공공 책임성을 줄이고, 선택의 자유, 효율과 같은 자유주의적 원칙을 강화하고 있다. 보편주의, 평등, 공공책임성과 같은 사민주의 복지의 원칙과 자유주의의 원칙이 복지부문을에서 함께 작동하고 있는 것이다. 그러나 특히 사회서비스에서 공공이 물러난 공백을 바로 시장이 메우고 있지 않으며, 보편주의 원칙과 높은 수준의 복지지출 등은 유지되고 있기에 스웨덴 복지정책 변화의 결과를 단순하게 판단할 수는 없다. 다만 지금 스웨덴식의 자본주의와 복지국가의 균형이 노동의 힘 우위와, 자본의 힘을 억제하는 정치적 기제 없이 얼마나 유지될 수 있을지는 의문스럽다.

박근혜 정부의 복지정책을 변화하고 있는 스웨덴 모델과 굳이 비교하고자 한다면, 신자유주의의 영향 속에서 변형된 스웨덴 모델에서 공공의 책임과 선택의 자유 사이에서의 균형 지점과 박근혜 정부가 추구하는 균형 지점의 차이를 비교하여야 할 것이다.

3. 박근혜 정부의 복지국가 슬로건과 복지정책

3.1 박근혜 정부의 복지 슬로건과 복지 원칙

박근혜 대통령은 후보시절 당시 소속정당이었던 한나라당이 별다른 복지정책 노선을 갖고 있지 않았던 시기에 독자적인 복지정책 노선을 표방하였다. 2010년 지방선거 이후 복지가 선거에서 각 정치세력의 담론경쟁의 주요 소재가 되면서 보수와 진보를 망라한 모든 정치세력이 복지를 중요하게 언급하기 시작한 상황에서 이는 정치적으로 성공적인 전략이었다. 게다가 이는 이후 대통령 선거에서의 공약과 인수위 보고서, 그리고 2014년 8월에 발표된 제1차 사회보장기본계획과의 연속성이란 면에서 본다면 정책적으로도 꽤 의미있는 것이었다.

박근혜 정부의 복지정책 노선이 처음으로 드러난 것은 2010년 12월 사회보장법 전부 개정을 위한 공청회였다. 공청회 부제는 한국형 복지국가 전략

이었고, 법개정내용 자체보다는 박근혜라는 정치인의 공식적인 복지정책 노선 발표라는 성격을 띠는 것이었다. 실제로 당시 발표된 '한국형 복지국가론'은 정치공학적 접근 이상의 철학적 기반과 정책 비전을 담고 있었다.

한국형 복지국가론의 핵심은 사회투자형 생활보장국가로 규정되었다¹¹⁾. 사회투자형 생활보장 국가는 '기회평등을 추구함과 동시에 '경제성장에도 친화적'인 것(박근혜의원실, 2010)으로 묘사되어 있다. 집권 전 후보시절에 내놓은 한국형 복지국가 구상을 좀 더 설명하면 기본원칙으로 첫째, 사회투자-예방, 인적자본 향상, 성장친화적 복지국가, 둘째, 생애주기별 균형, 셋째, 현금과 서비스급여의 균형, 넷째, 공사역할 균형, 다섯째, 다층적 사회안전망 구축을 제시하였다. 사회투자국가는 이미 노무현 정부 말기에 복지국가 슬로건으로 제시된 것이었다. 생애주기별 맞춤형 보장 역시 노무현 정부 말기에 나온 '비전 2030'에서 제시된 것이었다. 앞에 제시한 하위 원칙들도 당시 정권의 능동적 복지나 한나라당의 맞춤형 선별복지 보다는 참여정부가 주장하던 '사회투자국가' 전략과 유사하다.¹²⁾

특히 복지와 경제의 선순환 가능성을 인정하고, 이를 위해 사회투자적 복지국가를 건설하겠다는 것, 생애주기별 욕구(needs)에 따른 서비스를 제공할겠다는 것은 스웨덴 모델이 기반을 두고 있는 복지정책-고용정책-경제정책 사이의 긴밀한 연계와, 전국민을 대상으로 한 보편주의적인 사회서비스 정책을, 구체적인 내용에서는 어떨지 몰라도 적어도 방향 면에서 수용하는 것으로 비춰졌다. 특히 인적자본 향상이든, 예방이든 어떤 명목으로든 사회서비스의 확대를 기본정책 방향으로 제시한 것은 복지국가로의 획기적인 진전을 약속하는 것으로 비춰졌다.

이는 당시 한나라당(현 새누리당)이 70%복지, 맞춤형복지, 자활형복지 등을 오가며 복지국가 논의에서 우왕좌왕하고 있었던 것과 대비되었고, 이명

11) 이하 내용은 박근혜의원실(2010) 참고하라.

12) 이 구상은 이미 참여정부 후반기, 유시민 전 보건복지부 장관 시절에 복지부에 '지속가능한 한국의 복지국가 비전과 전략'이라는 보고서로 제출된 바 있다. 한국형 복지국가 구상에서 제출된 많은 내용은 이전 보고서 내용과 상당 부분 중복된다. 예를 들면 한국형 복지국가의 복지시장을 적극적으로 활용한다는 내용은 참여정부의 후기 복지정책 기조와 일치한다.

박 정권의 능동적 복지, 혹은 오세훈의 그물망 복지가 주로 저소득층에 대한 자조 지원으로 실현되는 것과 차별화된 것으로 비춰졌다¹³⁾. 특히 한국형 복지국가 구상은 광범위한 사회서비스 제공을 강조하고 있다는 점에서 당시 이명박 정권의 능동적 복지와 다를 뿐만 아니라 심지어 스웨덴 모델을 연상시키기도 했다.

그러나 ‘한국형 복지국가’는 사회투자형 생활보장국가로서 기존의 소득보장국가와는 굳이 다른 것으로 취급되었다. 후자는 노인세대 중심, 빈곤층 중심, 현금이전 중심, 시장대체형 국가역할을 특징으로 할 때 전자는 생애주기별 균형, 전 국민 대상의 수혜 균형, 현금이전과 사회서비스의 균형, 공사역할 분담을 지향한다는 것이다. 이는 1980년대 이후 복지국가를 공격하고 상병수당, 실업급여, 그리고 연금 등을 축소하는 배경 논리를 그대로 도입한 것이다. 소득보장과 사회투자형 생활보장이란 원칙의 대조는 현실에 시사하는 바가 크다.

첫째, 생애주기별 균형이란 원칙은 소득계층에 따른 선별이 아니라는 점에서 전 국민 대상의 수혜를 지향하는 것으로 해석될 수 있다. 일견 보편적 복지와 친화적인 것으로 보인다. 그러나 생애주기별 균형에 대한 주장은 기존 복지국가 연금 등 노인에 게 자원을 집중하여 실업을 겪고 있는 청년층 일자리에 대한 지원이 그리 원활하지 않다는 복지국가 비판 중 하나에서 비롯된 것이다. 여기에 인적자본 향상과 예방이라는 사회투자국가의 논리가 덧붙여지면서 복지는 투자의 문제가 되고, 투자 대상에서 노인은 배제된다. 그 결과 '노인 대신 아동'이라는 논리가 도출된다. 그러나 노인과 아동 모두에게 상당한 복지 확대가 필요한 상황에서 노인이냐, 아동이냐에 관한 논쟁

13) 오세훈 서울시장은 무상급식에 대한 적극적인 반대운동을 펴면서 자신이 한나라당의 정책적 정통성을 구현한 적자임을 부각시켰다. 오세훈 시장이 ‘자립 자활형 복지’ 혹은 ‘그물망 복지’라는 기조 하에서 서울복지재단을 통해 펼친 바 있는 희망플러스통장 사업, 서울형 어린이집, 디딤돌 사업(재능 품앗이) 등은 부각되지 않은 채, 무상급식 반대가 복지정책의 전면에 부각되었다. 물론 이 세 사업들도 자원을 공공이 책임지지 않고 민간이 책임지며, 공공보육 확충보다는 민간보육시설을 광범위하게 인증(조건부 재정지원)하여 서비스 공급 역시 주로 민간을 통해서 이루어지도록 하며, 자조를 핵심 기조로 삼고 있다. 이는 시 단위에서 이명박 정권의 능동적 복지가 전면화 된 사례로 볼 수 있다.

은 허위 논쟁에 불과하다. 문제는 노인에 대한 복지 집중을 경계하는 주장과 현금복지 축소 주장이 합쳐져 노인에 대한 소득보장 축소론, 즉 공적연금 축소론으로 귀결된다는 것이다. 박근혜 정부가 내건 복지 슬로건에 비춰볼 때 기초연금 인상을 비롯한 공적연금의 양적 확충, 특히 보편적 기초연금 제공은 원칙에 모순된다.

둘째, 공사역할 균형은 '시장대체적인 국가역할에서 공사역할 분담의 균형을 창출하고 규제자보다는 통합관리자로서의 국가역할을 강화하는 것'을 의미한다고 한다(박근혜 의원실, 2010). 사실상 이 내용은 이명박 정부의 '능동적 복지'에서의 시장 활용론과 크게 다르지 않다. 오히려 직접적인 복지 서비스 제공자에서 국가 역할을 축소하고 대신 국가를 시장의 복지제공을 관리하고 규제하는 주체로 규정한다는 점에서 작은 국가가 무엇을 해야 할 것인지를 나열한다는 점에서 한 발 더 나아간 것이다. 특히 한국형 복지국가가 강조하는 사회서비스 공급에서 국가의 역할은 규제자이자 조정자라는 점에서 현재의 시장 중심적 보육, 의료, 요양서비스 공급 체계 구조는 근본적 개혁 대상이 아니다. 사회서비스가 마땅히 가져야 할 사회적 성격은 조정과 규제를 통해 제한적으로 실현될 뿐이다.

셋째, 소득보장보다 사회서비스를 우선한다. 사회서비스 우선 원칙은 '사후적·소극적인 소득보장(현금이전) 중심에서 예방적이고 적극적인 사회서비스 중심으로 전환하고 양자 간의 균형을 확보하는 것'(박근혜 의원실, 2010)이라고 서술되어 있다. 그러나 현금이전은 과연 사후적, 소극적이고 서비스 보장은 예방적이며 적극적인가? 한국 사회복지에서 현금소득보장은 역제의 대상이 될 만한가? 급속하게 확대되고 있는 빈곤과 소득불평등의 문제를 소득보장을 피하고 사회서비스로 대응할 수 있다는 것은 어불성설이다. 자본주의 사회에서 소득이전을 최소화하는 것은 바로 사회권의 축소로 이어진다. 또한 사회보험 등을 통한 소득이전 및 대규모 재분배 전략은 오랫동안 중간층 유지와 빈곤예방 기능을 해왔다. 이를 사회서비스로 대체하는 것은 가능하지 않다. 게다가 사회서비스 우선 원칙에는 나쁜 일자리인 서비스 일자리에 대한 개선 고민은 보이지 않는다. 시장 중심의 서비스 확충 전략이 일자리를 늘린 것은 사실이지만 보육교사, 요양보호사 등의 일자리의 질 개

선 문제는 요원하다.

넷째, 다층적 사회보장 안전망 체계를 구축한다는 원칙은 '국가책임 축소'를 지향하며, 나아가 '연금보장 및 의료보장을 위한 보험시장'의 육성과 관련된다. 다층 안전망은 특히 연금에 관해 국제적으로 강하게 언급된 바 있는 논리이다. 세계은행은 1990년대 중반부터 구체적인 대안론은 계속 변화시킨 바 있지만 공적연금 축소, 개인연금 등 사적연금시장 육성 등의 방향으로 일관된 메시지를 전 세계에 설파한 바 있다.¹⁴⁾ 건강보장에서조차 공적의료보험의 보장 범위를 '낮은 수준'으로 제어하고, 민간보험상품이 어느 정도 이상은 보장 역할을 담당하도록 하는 것이 그것이다. 이는 사회보장기제의 계층별 분할과 보장수준의 계층별 격차 확대를 수반하기 마련이다. 특히 공적연금에서는 의무적인 사연금 가입 제도 및 사연금 보험료 지원제도 등의 도입으로, 공적의료보험에서는 실손형 의료보험상품의 도입 등으로 구체화될 수 있다.

이렇게 한국형 복지국가 전략은 기존 복지국가를 비용 발생형 소득보장 국가로 규정하고 이에 대한 비판에서부터 출발하여 현금급여를 억제하고 사회서비스 보장을 중심으로 내세운다. 이에 높은 수준의 복지지출을 유발하는 소득보장 인상은 부정의 대상이다. 소득보장과 대조되는 소위 '생활보장'을 위해 소득보장 억제와 사회서비스 중심의 발전 전략을 강조하는 것이 기존 복지국가의 관대한 소득보장 제도가 복지병과 효율 저하를 가져왔다는 전형적인 복지국가 비판 논리에 의거했다는 것은 사회서비스 발전 전략에서도 차이를 가져올 수 있다.

또한 박근혜 의원실이 내놓은 '한국형 복지국가 전략'에서 사회서비스 제공에 여전히 재원과 서비스 제공의 공공성은 관심 대상이 아니며 이 부분에 대한 언급은 결여되어 있다. 즉, 공공사회서비스와의 거리두기가 여러 곳에

14) 그 기본 논리는 국가가 직접적인 보장책임을 가지며 부과방식으로 세대간 재분배를 구현하는 공적연금 부문을 줄이고, 개인이 미리 연금상품을 구매하여 기금을 적립하여 대비하도록 하는 사적연금 부문을 늘리자는 것이다. 물론 사적연금 시장의 형성은 노동소득의 상당 부분이 금융시장으로 흘러 들어가 특히, 영미권의 금융시장이 급속히 팽창하도록 하는 결과를 낳았다. 이것이 개별 시민에게 갖는 함의는 금융자본주의의 위험이 개인 노후보장 위험과 결합되는 양상을 보인다는 것이다.

서 표현되고 있음에 유의할 필요가 있다. 이는 복지병과 도덕적 해이에 관한 비판, 기회의 평등, 작은 정부, 민영화 혹은 공사 역할 분담 등에 관한 주장을 그대로 수용한 결과이다. 즉, 박근혜 의원 시절 초기에 제시한 복지국가 구성의 논리와 철학은 복지국가에 대한 공격과 수정 전략을 선택적으로 받아들이고 있다.

복지병과 도덕적 해이에 관한 비판, 기회의 평등 추구, 민영화 등을 강조한다는 면에서 박근혜 대통령이 집권 전에 내세운 한국형 복지국가 구상 역시 이명박 정권이 내세운 능동적 복지정책 기조와 중첩되는 부분이 있다. 이명박 정부의 능동적 복지도 슬로건 수준에서는 평생 복지기반 마련, 예방 맞춤형 통합형 복지, 시장 기능을 활용한 서민생활안정 등을 내세우고 있는데(인수위보고서, 2008), 이 점에서 예방, 맞춤형, 평생 보장을 내세우는 것이 집합 주의적인 복지국가 옹호자들만의 전유물은 아니다. '능동적 복지' 역시 기존 복지국가에 대한 비판에서 비롯된 새로운 복지정책 기조를 수입한 것으로서, 1990년대 중반 영미권에서 클린턴 정부와 블레어 정부가 복지국가 개혁 논리로 제시한 '적극적(능동적) 복지국가(active welfare state)'를 번역한 것이다. 각각 중도 우파인 클린턴 정부와 중도 좌파 성향인 블레어 정부가 복지 지출 축소 및 재구조화의 논리적 기반으로 선택한 것이 '적극적 복지(이하, 능동적 복지)'이다¹⁵⁾. 이는 1980년대 내내 신자유주의자들이 복지축소의 명분으로 강조한 '복지병' 주장을 영미권 국가의 중도 좌파가 적극적으로 수용하고 쇄신한 결과물인데, 이는 기회의 평등을 강조하며, 필요(needs) 충족을 위한 국가의 적극적 개입을 지양하고 개별 시민의 시장 참여와 자조를 앞세우는 자유주의적 뿌리를 갖고 있다.

사회보장법 전부개정안 제안에 이어 박근혜 의원실이 주도한 2011년 11월에 발표한 '국민중심의 한국형 고용복지 모형'은 현재 국민기초생활보장급여체계 개편 내용으로 실현되고 있는 빈곤정책 개정안과 전달체계 개편 방안을 제시한 바 있다. 고용복지라는 다소 모호한 분야에서 구체화된 정책을

15) 이는 복지수급자, 특히 공공부조 수급자들의 도덕적 해이를 막고 이들을 노동시장으로 재투입하는 것을 목표로 한다. 그 핵심 수단은 복지 수급조건 강화와 교육 훈련 및 노동시장 참여 유도이다.

내용을 때 이들이 가진 복지국가관의 소극적인 성격이 더 뚜렷해진다. 당시 발표된 고용복지 모형에서 고용과 복지의 연계는 넓은 의미에서 복지정책과 노동시장정책의 연계를 도모한다거나 사회전반에 만연한 실업과 불안정고용의 문제에 적극적으로 대응하는 내용을 담고 있지 않다. 복지보다 일을 우선시하며, 근로능력이 없는 국민에 한해 국가가 책임진다는 식의 사고는 고용과 복지의 이분법에 기초한 복지와 고용에 관한 고전적인 사고이다. 박근혜의 고용복지 모형은 일과 복지를 결합시켜 노동시장과 복지가 유기적으로 결합하여 노동자들의 역량을 강화하는 모형이 아니라 단순히 근로능력있는 빈곤층을 어떻게 선별해 내서 노동시장에 투입할 수 있을 것인가에 관한 것, 즉 빈곤층 자활지원에 관한 것에 집중되어 있다. 이다. 이미 2000년대 한국 빈곤정책의 중심이 된 자활형 복지를 어떻게 더 효율적으로 달성할 수 있을 것인가가 소위 한국형 복지국가 전략의 고용복지 분야의 핵심 내용인 것은 흥미롭다.

2012년 12월에 제시된 대선 공약집에서는 앞서 제시된 ‘확실한 국가책임 보육’, ‘무상보육’, ‘무상교육’, 이란 용어를 사용하고 있으며 ‘자조’, ‘복지병’, ‘선별’, ‘복지시장’의 활용 등은 내세우고 있지 않다. 그러나 당선 직후 2013년 인수위 보고서 단계에서 박근혜 정부의 복지 슬로건은 ‘사회투자형 생활복지’가 아니라 ‘맞춤형 고용복지’로 변화하였다. 미묘한 차이이지만 이는 전면에 내세운 복지정책 기조 변화를 상징한다. 전자의 주요 대상이 계층을 불문한 전국민이라면, 후자의 주요 대상은 일자리를 통해 자활을 도모하게 만들려는 사람들, 즉 주로 빈곤층이다. 즉, 사회서비스의 확대보다는 이명박 정부에서도 강조된 바 있는 일자리 복지, 능동적 복지로의 선회가 감지되는 대목이다. 이는 사민주의 복지국가 모델과의 유사성이 줄어들었다는 것을 의미한다. 오히려 신자유주의 시대 복지국가 개혁을 추동한 일자리 만능론의 복지 정책 방향과 유사성이 커졌다.

2014년 8월에 발표된 제1차 사회보장기본계획에서도 ‘일을 통한 지원’이라는 것이 뚜렷한 정책기조로 강조된다. 청년, 여성은 물론 노인, 빈곤층 역시 직접적인 복지급여 지급이나 지원은 유보되고 일자리, 특히 시장에서의 일자리를 통한 자립지원의 대상으로 상정된다. 그러나 일자리 질이나 적극

적 노동시장정책에 해당하는 서비스의 강화보다는 시간선택제 일자리나 유연근무 확산 등이 일자리복지의 맥락에서 거론되고 있다. 더불어 사회보장기본계획에서는 다른 무엇보다도 사회보장의 지속가능성을 특히 강조하는데 이는 결국 복지재정 팽창을 미연에 방지하자는 논리이다. 그 수단으로 부정수급자 색출 및 관리 시스템 구축을 주장하는 것은 사실상 1980년대 영미권 복지축소 주장과 더욱 유사하다. 또한 사회서비스 공급자 관리를 주장하나 직접적인 공공부문의 역할 확대 계획은 찾아보기 쉽지 않다. 사회서비스 질 개선을 정책의제로 제시했지만 이를 위한 방안은 규제 완화, 공공과 민간의 협력이다. 즉, 2014년 제1차 사회보장기본계획에서의 구체적인 사업계획과 방향에서 나타난 박근혜 정부의 복지정책 방향은 대선공약은 물론 인수위 보고서보다 스웨덴 모델의 복지정책 기조와 한 발 더 떨어진 것으로 보인다.

요컨대 2010년 사회보장기본법 개정안 발의시 제시된 박근혜의 한국형 복지국가 모형(사회서비스 확대 등)에는 자유주의 복지국가에서 강조하는 능동적 복지 및 복지병 비판과 사민주의 복지국가에서 강조하는 복지-경제-고용의 연계, 보편주의 사회서비스 모델의 사고들이 혼재되어 있었다. 그러나 2011년 고용복지 모형 발표와 2013년 인수위 보고서, 2014년 제1차 사회보장기본계획을 거치면서 사회투자, 복지와 경제정책의 연계, 생애주기별 대응이라는 원칙은 희미해졌다. 구체화되면서 드러난 박근혜 정부의 복지정책 방향은 공공복지의 역할을 강조하고 보편주의적 서비스를 통한 사회통합을 추구하는 사민주의 노선과 점점 거리가 멀어졌다. 제1차 사회보장기본계획을 보면 스웨덴 모델과의 이미지적 유사성으로 국한시켜도 그 흔적을 찾기 어렵다. 오히려 인수위 보고서와 사회보장기본계획에서의 개혁 아젠다들은 그 동안 집권세력이 반복해 온 재정건전성 우선, 자조를 우선으로 하는 복지정책 기조와 중첩된다.

3.2 박근혜 정부의 복지정책 방향과 복지이념의 모순적 지위

박근혜 정부의 복지정책 방향에 대한 혼란의 원인 중 하나는 강한 국가를 추구하는 박근혜 정부의 보수주의에 대한 기대와 복지슬로건의 자유주의적 성격 사이의 불일치이다. 박근혜 대통령은 당선 전에 '아버지의 꿈은 복지국가였다'는 언급을 한 적이 있다. 이는 박근혜 대통령이 기반한 가치가 신자유주의와는 다른 국가개입주의에 가깝다는 것을 내세우기 위한 것이다. 그러나 사회보장기본법 개정안 발표 등에서 드러난 한국형 복지국가 노선은 전형적인 보수주의 복지국가¹⁶⁾ 노선과는 차이가 크다. 박근혜 복지정책이 표방한 한국형 복지국가 구상에서 보수주의는 복지에 대한 일정한 수준의 국가 개입의 필요성을 제시하는 근거일 뿐, 소위 한국형 복지국가 비전 및 내용과는 실제로 아무런 연관성을 갖지 않는다.

통상적인 보수주의 복지국가 구상이 국가가 국민(주로, 노동자)에 대한 높은 수준의 소득 보장을 제공하는 주체가 되어 국민을 체제 안으로 포섭해내고, 국가가 중심이 되어 사회통합을 구현하며 시민사회를 통제하고자 하는 것이다. 보수주의 복지국가 모델은 국가주의(etatism), 온정주의(paternalism), 가족주의(familiarism)를 기본으로 한다. 또한 다양한 영역의 제도와 정책 운영의 틀로 조합주의를 활용한다. 사회복지제도 운영을 비롯한 여러 부문에서 조직화된 노동과 자본이 협의 시스템을 통해 시민사회의 질서를 유지하고 국가의 시민사회 통제를 용이하게 한다. 즉, 유럽 보수주의 복지국가는

16) Esping-Andersen(1990)의 자유주의 복지국가, 보수주의 복지국가, 시민주의 복지국가라는 복지국가 분류는 주요한 복지국가 유형구분으로 통용되었다. 이 중 보수주의 복지국가로 구분되는 것은 독일, 오스트리아, 프랑스, 이탈리아 등 유럽 대륙 국가들인데, 보수주의 복지국가는 부문별로 조직된 전통적인 노동조합과 복지제도 유산에 기초하여 사회보험체계를 구축하고, 노사합의에 의한 제도 운영을 추구하는 조합주의, 노동시장 내 부자에 대한 높은 수준의 소득보장을 추구하는 모델이다. 이들 국가의 복지는 과거의 직업중심의 복지제도의 유산을 유지하며, 복지를 국가의 국민에 대한 온정적 의무로 보는 온정주의(paternalism)와, 남성생계부양자 모델(male breadwinner model)에 기초하였다는 의미에서 보수적이다.

기존의 가치와 질서를 유지하는 것을 옹호하되, 그 질서 안에는 노동과 자본이 사회운영과 복지제도 운영에 함께 참여한다는 조합주의가 포함되어 있다. 또한 가장 1인에 대한 높은 수준의 임금과 사회보장급여를 통해 가족 단위의 생계부양을 가능하게 하는 것은 가족주의를 지탱하는 요소이다.

박근혜 정부가 추구하는 사회모델은 국가를 정점에 놓은 위계적인 사회 질서를 기본으로 하며, 국가가 일방적으로 복지와 경제와 노동 사이의 우선 순위를 설정한 것이다. 아무리 기존의 노동조합 조직이 참여의 권리를 확보한 상태라고 하더라도 조직화된 노동과 자본의 참여를 통한 사회질서 유지를 추구하지는 않는다. 특히 노동과 자본이 복지와 노동시장정책 운영에 참여하는 것은 절대로 인정하지 않는다. 최근 전교조와 전공노 등에 대한 강경한 태도에서 보여지듯이 노동조합의 존재 자체를 인정하지 않는다. 또한 통상 보수주의 복지국가가 보장하는 높은 수준의 소득보장정책에 대해서는 명확한 반대 입장을 보인다. 즉, 가족임금과 가족단위 소득보장을 추구하지 않는다. 이는 박근혜 정부가 소득보장 인상을 억제하고, 시간제 노동을 활성화 시키는 노동시장정책을 추구하는 것과도 연관된다. 그럼에도 권위주의적인 방식으로 신자유주의를 전면적으로 관철시킨 영국의 대처보다, 독일의 보수주의적 복지국가 시스템의 근간을 유지하고 있는 메르켈을 박근혜가 정치 지도자로서 이미지를 구축하는 가운데 계속 소환한 것은 이런 오해를 의도한 것으로 보인다.

박근혜 대통령의 한국형 복지국가 전략은 본질적으로 균열을 내재한 것으로 보인다. 재정마련 방안의 부재는 저변에 있는 문제를 드러내는 징후이다. 한국의 집권세력이 가지는 보수주의 기반 위에서 복지국가 발전기의 복지국가 구상 일부와 신자유주의적 복지국가 비판을 모두 차용하여 형성된 한국적 복지국가 전략은 상당한 내부 모순과 균열을 안고 있다. 이에 사회투자 등의 내용을 그대로 차용하되, 규제완화 기조를 유지하고 있으며, 정책기조에 상응하는 한국형 복지국가의 구체적인 구상을 보여주고 있지 못한 것은 이러한 내부적 불일치를 반영한 것에 다름 아니다. 이질적인 내용의 혼합이 가져오는 불일치가 '한국형 복지국가 전략'의 한계이다.

박근혜의 복지국가 구상이 2010~2012년을 거치면서 새누리당 전반의 복

지정책 기조에 변화를 가져온 것은 사실이다. 그러나 당선자나 집권세력의 정책 비전과 당 자체의 변화는 별개일 수 있다. 따라서 구체적인 제도 개혁 단계에서는 사회보장기본법 개정안 발의시 제시된 박근혜의 한국형 복지국가 모형(사회서비스 확대 등)과 경제개발 중심 모델, 능동적 복지 모델의 사고들이 혼재되어 나타나는 것으로 보인다. 다시 말하면 박근혜 정부가 국가 주도 경제개발 시대, 신자유주의 시대를 거친 후 다시 한 번 업그레이드된 보수주의적 개발국가 모델을 내놓을지, 아니면 신자유주의의 영향권 안에서 기존의 한나라당 정책과 대동소이한 정책으로 귀결될지 여부에 따라 복지국가 구상과 전략은 구체 수준에서 상당히 다르게 구성될 것이다. 따라서 구체적인 경제, 노동, 산업, 조세 정책과 재정조달 방안, 빈곤정책, 연금에 관한 입장 등을 눈여겨 볼 필요가 있다. 물론 ‘줄푸세와 경제민주화가 같은 것’이라는 논리가 복지에서도 반복될 수는 있다.

최초로 복지정책 각론들이 전영역에 걸쳐 제시된 대선 공약집에서는 대부분 영역에서 등록금 ‘부담’의 경감과 같은 여전히 모호한 말들이 반복되었다. 다만 몇 가지 주목할 만한 공약들로는 우선 당장 2013년 기초연금법으로의 개정을 약속한 기초연금 공약이 있었다. 공약집에서는 모든 노인과 장애인에게 기초연금 급여 두 배 인상 언급하였다. 공약을 내놓을 당시에는 주목받지 못했으나 기초연금을 국민연금과 통합한다는 내용은 매우 모호한 것이었다. 국민기초생활보장법 개정에 관한 공약도 주목할만한데, 공약에서 제시한 ‘맞춤형’은 사각지대 없는 빈곤지원 약속과 개별급여제도로의 전환을 의미하는 것으로 보인다. 달리 말하면 개별급여화로 급여액을 낮추되 대상 범위를 넓히고자 하는 전략이다. 최근 정책이 현실화되는 과정에서 의료비 본인부담 경감, 기초노령연금 개혁, 등록금 지원 등 여러 정책들에서 소득수준에 따른 선별지원 기조가 나타나고 있다. 이러한 선별성 강화의 기조는 계속될 것으로 보인다.

앞서 언급한 바와 같이 여러 이질적 요소들을 결합시킨 박근혜 복지정책에서는 다음과 같은 문제들이 부각될 것으로 보인다. 첫째, 참여정부에서 제시했던 사회투자국가 등과 같이 복지와 성장의 관계에 대해 명확한 입장 설정이 어렵다. 현 박근혜 정부 집권세력 내부에서는 성장우선주의자들의 영

향력이 여전하기 때문에 복지와 경제성장의 관계에 대해 최소한 현재 스웨덴 모델에서 설정하고 있는 것과 같은 선순환에 대한 구상이 자리잡기 쉽지 않다. 이에 획기적인 재정부담 방안 없는 복지 확대라는 모순이 결과의 하나로 나타난다. 둘째, 대선 공약집과 인수위보고서를 통틀어 노동정책에서는 매우 보수적인 태도가 유지되었는데, 보수적 노동정책과 관대한 복지정책의 결합은 복지정책의 한계를 결국 강조하게 된다. 즉, 근로를 유도하고 강조하지만 실제 근로빈곤 문제를 해결하기 어렵다. 또한 노동시장의 문제를 적극적으로 해결하지 못한다면 복지의 지속가능성에 문제가 발생할 수 있다는 점에서 이는 우려되는 부분이다. 셋째, 선별과 맞춤형 문제인데, 국민기초생활보장급여 개편에서 예상되는 바와 같이 맞춤형 복지가 갖는 급여수준 하락 효과로 볼 때 맞춤형이란 것이 오히려 복지축소의 명분이 될 수 있다.

결론적으로 박근혜 정부의 복지정책 방향은 전통적인 조합주의 복지국가나 사민주의와 공유할만한 것을 찾기 힘들다. 양질의 사회서비스, 지속가능한 복지 등 여러 가지 모순적인 내용을 하나의 틀에 담고 있지만, 노동과의 적대적 관계설정, 복지병과 도덕적 해이에 관한 비판, 기회의 평등 추구, 민영화 등을 강조한다는 면에서 결국에는 신자유주의적인 요소가 바탕이 되고 있다고 할 수 있다.

3.3 박근혜 정부의 복지정책, 그리고 스웨덴 모델

슬로건이 아닌 구체적인 복지정책을 기준으로 박근혜 정부의 복지정책 방향을 살펴보면, 집권 1년 이내에 기초생활보장급여를 맞춤형 개별급여 체계로 바꾸는 방안, 보육료 지원 수준 설정, 4대 중증질환에 대한 구체적인 보장 방안, 그리고 기초노령연금 개정안이 제안되었다.

이 중 특히 기초연금 정책은 공약파기 논란의 핵심인 정책이자, 대통령이 공약 파기 관련 사과를 한 유일한 복지정책 사안이라는 점에서 상징성을 가진다. 이에 이 글에서는 기초연금정책을 구체적인 사례로 논할 것이다. 연금 개혁은 스웨덴 복지정책의 변화에서도 오랫동안 큰 논쟁거리였고 우리 정부에서도 이를 참고사례로 명시적으로 언급한 바 있기 때문이다.

지난 2013년 9월 25일에 내놓은 정부의 기초연금안은 공약 파기 논란에 휩싸인 바 있다. 대통령의 공약파기 사과는 기초연금 대상을 전체 노인이 아니라 노인 70%로 변경한 것에 대한 것으로 국한되었지만 논란 내용은 훨씬 광범위하였다. 이에 지난 2014년 5월 2일 정부기초연금안 통과에 이르기까지 언론과 국회에서 다양한 논쟁이 이루어진 바 있다.

대선 공약 수준에서 이해된 박근혜 정부 기초연금안은 모든 노인에게 현 기초노령연금 급여의 두 배(A값¹⁷⁾의 10%)를 지급하는 안이었다. 선거 전에는 박근혜 정부가 내놓은 기초연금안이 보편적 기초연금안으로 이해되었으나 막상 정부가 제시한 안은 국민연금 연계를 통해 공적연금 급여 총량을 줄이는 기초연금 차등지급안이었다. 2013년 9월 정부 발표안의 구체적 내용은 다음과 같았다. 첫째, 기초연금 급여를 노인 소득하위 70%에게 급여지급, 나머지 30%는 미지급한다. 이 경우 2012.12 인구 기준으로 보면 노인 207만 명이 제외된다. 둘째, 노인 70%에 대한 급여는 다시 10~20만원으로 차등화한다. 셋째, 기초연금 급여 차등화 기준은 국민연금 급여의 균등값(A)인데, 이는 결국 국민연금 가입기간이 길면 기초연금 급여액이 줄어든다는 것을 의미한다. 넷째, 기초연금 급여액 10만원, 그리고 20만원이란 기준값은 국민연금 신고소득에 연계시키지 않고 5년에 한 번 검토하여 대통령령으로 결정. 그 사이 5년 동안에는 물가연동시킨다. 이에 관해 수많은 쟁점들이 생성되었지만 그 중에서도 국민연금 장기가입자에 대한 기초연금 삭감 문제와 미래세대 연금 수급자의 경우 정부 기초연금개혁안에 따라 기초연금액이 줄어들게 된다는 것, 20만원이란 기준값이 정부에 의해 자의적으로 설정되어 5년 후에 깎일 수 있다는 것 등이 쟁점으로 떠올랐다. 이번 기초연금안은 박근혜 복지정책지시 그룹 안에서의 이질성으로 인해 기초연금, 공공부조연금, 국민연금연동 연금안의 개념이 모두 공약집에 담겨 혼재되어 있었으나 인수

17) A값은 국민연금 가입자들의 보험료를 산출하는 데 활용되는 신고소득의 평균값이다. 전체 가입자의 평균 신고소득인 A값은 각 수급자들에 대한 국민연금 급여액을 산출하는 데에도 활용되며, 기초연금제도가 국민연금과 별도의 체계로 운영되며, 수급대상자도 다른 논리와 기준에 따라 선정됨에도 불구하고, 기초연금액 산출의 기준이 된다. 즉, 우리나라 기초연금 급여는 제도 처음에 A값의 5%에서 시작하여 A값의 10%로 인상할 계획을 가지고 도입되었다.

위 등을 거쳐 결국 한 가지로 정리된 것이라 할 수 있다.

보편적 기초연금안과 정부 기초연금안 사이에는 국민연금 저연금과 향후 노인빈곤 문제에 대처하는 방식에 근본적 차이가 존재한다. 보편적 기초연금 주장은 국민연금 장기전망으로 볼 때 공적연금 전체에 상당한 사회적 자원을 투입해야 공적연금을 통한 빈곤 방지와 실질소득 대체율 약 35% 수준의 보장이 가능하다는 것이다. 반면에 2013 정부 기초연금안은 기초연금을 통해 국민연금 미수급 및 저연금 문제에 어느 정도 대처를 하되 공적연금 보장의 총량 증가를 제한하고자 한다. 부족한 연금액 보장은 사연금 가입을 통해 해결하라는 메시지가 정부 설명자료에 담겨 있다.

문제는 박근혜 대통령이 후보 당시에 근본적으로 다른 이 두 가지 안이 혼재된 채 공약집에 담겼고 연금정책에 대한 오해를 방지하거나 조장했다는 것이다. 이는 앞서 설명한 박근혜 복지국가 전략의 하이브리드적인 성격으로 인해 용인될 수 있었다.

그러나 막상 구체적인 안이 제시되었을 때에는 더 이상 모호성을 통해 비판을 모면할 수 없다. 정부안이 현 기초노령연금제도에 비해 기초연금 급여 인상 스케줄을 앞당기는 안으로서 현재 빈곤노인에게 혜택을 주는 안이기는 하였지만, 국민연금 균등값 연계로 다양한 불공평성을 야기하고, 더욱이 국민연금에 대한 신뢰 하락과 가입 회피를 조장할 수 있다는 비판을 받았다. 특히 현 근로세대에게는 더욱 기초연금 급여를 인색하게 설계한 안으로서 현 장년층을 포함한 미래 노인세대의 기초연금 삭감안이라는 것은 많은 비판을 불러왔다.

특히 정부 기초연금안을 둘러싼 사회적 논쟁은 집단별, 세대별 유불리함을 기준으로 전개되었다. 국민연금 가입기간과 연령대별로 누가 얼마를 손해보는가가 핵심적인 논쟁 내용이 된 것이다. 이러한 논쟁의 전개는 연금제도 성격상 불가피한 면이 있지만, 정부 개혁안 자체가 사회적 분할을 강조하는 안이었기 때문이다. 소득 상위 30% 노인과 하위 70% 노인, 국민연금 장기가입자-가입자-비가입자, 현재노인세대와 미래노인세대 사이의 분할이 그것이다. 이는 기초연금 도입이란 것이 상당한 자원이 투입되어 결국 증세를 가져올 수밖에 없지만, 정부안이 기초연금 도입과 확대에 필수적인 사회통

합 및 연대보다는 사회적 분할을 부각시키는 개혁안이라는 것에 더 큰 원인이 있다.

이렇게 2013 정부 기초연금안이 국민연금 신뢰 저하와 국민 분할과 같은 여러 부작용이 예상되는 데에도 불구하고 결국 집권세력 안에서 관철된 것은 국민연금과의 연동 삭감을 내용으로 한 이 안이, 공적연금 전체 보장 수준을 억제하는 한나라당 시절에 제시된 연금개혁안(기초연금 도입과 함께 국민연금 균등부분을 없애는 방안: 20+20)과 상당한 유사성을 갖는다는 점과 관련된다.

흥미로운 대목은 정부 기초연금안에 관한 보건복지부 발표 자료에 따르면 정부 기초연금안과 유사한 제도로 스웨덴, 노르웨이, 핀란드의 최저보장연금이 언급되어 있다는 것이다. 마치 변화한 스웨덴, 노르웨이, 핀란드의 최저보장연금을 벤치마크하고 있는 것처럼 언급한다. 이는 북유럽의 연금제도라면 일단 긍정적인 복지제도로 인식되기 때문에 그 유사성을 제시하는 게 효과적인 것으로 보았기 때문이다. 그 동안 연금개혁 논쟁 과정에서도 1998년 개혁 이후 스웨덴에서 기초연금을 연금액 조사(pension test)를 거쳐 보충 급여 방식으로 연금을 지급하는 최저보장연금으로 바꾼 것이 정부에서 과도한 비용을 지출하는 기초연금을 채택하지 않는 근거로 흔히 활용되기도 하였다. 스웨덴에서 축소된 사회보장제도의 형식을 새로운 연금정책 설계의 준거로 삼고자 한 것이다.

그러나 실제 노후소득보장에서 중요한 공적소득비례연금 수급률, 공적소득비례연금 급여수준의 격차가 매우 크다는 것, 최저보장연금의 수준이 월화 가치로는 120만원을 넘으며, 이것은 다른 스칸디나비아 국가들-덴마크, 노르웨이-에 비해 낮은 편이라는 것에 대해서는 아무런 언급이 없다. 최저보장연금의 경우 그 수준이 얼마냐에 따라, 그 의미가 매우 다르다는 점에서 이를 제대로 비교하지 않는 것은 중요하다. 이는 스웨덴 복지제도와 한국의 그것을 비교할 때 흔히 일어나는 일이다. 스웨덴 최저보장연금제도는 연금 가입기간에 따라 기초연금액을 감액하는 것이 아니라 공적연금 급여액에 따라 감액하는데 이 또한 큰 차이라 할 수 있다. 여기에 더해 처음부터 끝까지 코포라티즘적 정책결정 방식을 고수하여 정권 변화에도 불구하고 장기간에

결친 합의를 고수한 스웨덴의 연금개혁 정치와 의회의 힘 대결로 결국 정리된 한국의 연금개혁 정치의 차이를 고려한다면 두 나라의 차이점은 더욱 커진다.

결국 박근혜 정부 연금정책의 핵심은 공적연금 지출 총량을 축소시키는 것, 그리고 이를 통해 사적연금의 영역을 확대시키는 것으로 해석된다. 이러한 해석을 뒷받침하는 것은 최근 2014년 8월에 발표된 제1차 사회보장기본계획에서 연금 영역에서의 주요 과제가 사회보장 기본계획임에도 불구하고 사적연금과 연기금에 관한 것에 초점이 맞춰져 있다는 것이다. 사회보장기본계획 연금영역의 과제는 사적연금 활성화 방안 마련, 국민연금 포트폴리오를 해외투자 및 대체투자로 다변화, 직역연금으로의 전환 활성화를 위한 제도개선안 마련이다.

요컨대 박근혜 정부의 복지정책을 슬로건과 구체적인 정책내용을 가지고 변화한 스웨덴 모델과 비교해보면 후퇴한 이후에도 구체적인 보장의 수준과 내용에서는 현격한 차이가 있다. 즉 급여 적절성 면에서 큰 차이가 있다. 또한 설정하고 있는 국가의 역할 및 공공과 민간의 역할 비중이란 면에서도 변화 이후 스웨덴 모델이 추구하는 바를 기준으로 하여도 박근혜 정부가 현실 복지정책에서 추구하고 있는 바와는 큰 갭이 있다.

4. 스웨덴 복지정치와 박근혜 정부의 복지정치

1930년대 복지발전을 시작하던 시기의 스웨덴과 지금 한국은 빈곤과 불평등이 극심한 상황인 데에다 사회갈등이 극에 달해있는 상황이란 점에서 유사하다. 이는 복지라는 것이 사회통합의 중요한 매개가 될 정치적 가능성을 갖고 있음을 의미한다. 한국사회에서 복지국가 논의가 전면화 된 2010년 이후는 소득 불평등 심화, 양극화와 빈곤의 대물림으로 노동이나 교육을 통해 계층 차이를 따라잡을 수 없다는 절망이 심화된 시기이다. 이는 사회통합에 대한 요구가 어느 때보다 크다는 것을 의미한다. 복지국가라는 것이 대중에게 큰 울림을 주었다는 것 역시 이런 맥락에서 이해된다. 이에 박근혜 대통

령도 후보 시절에 사회통합을 빈번하게 언급하였고, 이를 위해 과거 정치적 억압의 역사에 대해 사과하기도 하였다.

스웨덴에서 한손(Hanson) 수상이 ‘국민의 집’의 비유를 내세웠을 때, 스웨덴 사회 역시 사회통합이 절실히 필요한 상황이었고 복지국가는 사회통합을 구현하는 매개가 되었다. 박근혜 정부 역시 사회통합과 연대의 형성이 절실한 시기에 집권하였고, 복지는 사회통합의 매개로 내세워질 필요가 있다. 그러나 그 과정은 순조롭지 않아 보인다. 박근혜 정부에서 추구하는 복지는 앞서 언급한 것처럼 성격이 복합적인만큼 통합보다는 갈등적 요소가 크기 때문이다.

또한 스웨덴이란 복지국가가 사회적 대타협을 통해 경제적 이해관계 갈등을 조정하여 시스템의 지속성을 높이는 역할을 한 것에 비해, 박근혜 정부가 내세운 복지정치는 경제사회정책 결정에서 노동과 자본의 합의에 기반한 코포라티즘과는 거리가 멀다. 박근혜 정부 복지정치 구도에서는 근본적으로 시민사회의 참여 자체가 구상에서 결여되어 있다. 박근혜 정부의 복지정치는 노동뿐만 아니라 그 동안 국가기구 외부에서 복지정책 결정에 영향력을 행사하던 시민사회까지 함께 배제하는 것이다.

박근혜정부에서 작동하는 한국형 복지정치는 마치 발전국가에서 경제발전이 그러했던 것처럼 행정부의 강력한 추진력에 의한 획기적인 복지정책 변화로 보인다. 애초에 권위주의적인 성격이 강할 것으로 예상된 박근혜 후보의 집권 역시 상당 부분은 능력과 권력을 가진 강자에 대한 기대로부터 비롯된 것임을 부정할 수 없다. 박근혜 후보 진영이 ‘한국형’ 복지국가를 내세운 것은 한국의 경제발전이 그랬던 것처럼 한국이 복지국가로 가는 정치적 추진력도 다른 나라와 달리 좌파 정권이 아닌 보수주의 정권일 수 있다는 기대를 촉발시켰다. 즉, 한국형 복지정치에 대한 기대이다. 박근혜 정부에서 발전주의 기조 하에서 국가를 운영 했던 세력이 계속 정치적 주도권을 가지면서 복지정책을 입안하고 관철시키고 있다.

따라서 박근혜 정부의 복지정치는 당연히 노동없는 복지정치, 사회적 합의없는 행정부 중심적인 복지정치를 지향한다. 그러나 여전히 한국사회 모순의 원천이 노동과 자본의 관계 속에 있고 신자유주의 시기 노동의 위기가

더욱 심화되고 있는 가운데, 노동을 배제하는 복지정치는 결국 노동부문의 모순을 적극적으로 해결하지 못하도록 하는 결과를 낳을 수 있다. 이는 복지가 제기능을 하지 못하게 만들 수 있다. 노동정치 없는 복지정치가 가져올 보수적인 복지 전략, 일례로 복지의 의미를 좁히는 보수의 ‘고용복지’으로는 불안정고용의 증가와 이에 따른 노동빈곤의 확산, 사회보험 사각지대의 확산 등에 대응하기 어려워 보인다.

스웨덴의 복지정치가 노동을 중심으로 노동과 자본을 비롯한 주요 사회세력들의 타협을 통해 큰 틀에서의 사회 운영과 제도 운영에 대한 권한을 분점하는 것이었다면 박근혜 정부가 추구하는 ‘노동없는 복지국가’는 복지정치 면에서 하나의 실험일 수도 있다. 사회적 합의의 위상도 스웨덴 복지국가 발전에 비취볼 때 크게 다르다. 박근혜 정부의 복지정치에서 사회적 합의는 본질이 아니라 상황에 따라 규모를 달리하면서 정치적으로 활용될 수 있는 제도로 좁혀진다. 대표적인 것이 최근 기초연금 개혁 논의에서 활용된 국민행복연금위원회이다. 국민행복연금위원회는 합의를 이루지도 않은 채 최종안을 만드는 권한을 행정부에 그대로 넘겨버렸고 몇몇 사회단체들의 승인을 통해 이를 정당화하였다.

그러나 사회적 합의의 결여와 권위주의적인 정책 결정은 저항과 갈등, 권위에 대한 위협을 불러올 수 있다. 최근 기초연금 개편과 국민기초생활보장제도 개편을 둘러싼 사회적 갈등은 그 대표적인 사례이다. 복지 논의의 정치화를 2010년 이후 한국 복지국가 논쟁의 성과라고 할 때, 민주화 이전과 같이 복지정책 결정을 집권세력과 관료들이 독점하기는 어렵다. 따라서 보육, 의료, 연금을 둘러싼 일련의 갈등을 무마하기 위해 박근혜 정부는 소위 ‘사회적 대타협’의 제스처어를 취할 수 있다. 그러나 사회적 논의 과정에서 수정을 거듭하고 재논의를 할 각오 없는 대화는 그저 상징적인 요식 행위에 불과하다. 많은 경우 사회적 합의는 복지삭감에 대한 정치적 책임을 덜기 위한 절차였다는 점을 상기할 필요가 있다. 박근혜 정부가 복지를 둘러싼 사회적 대타협을 시도한다면 이는 공약에 비한 복지정책의 후퇴를 승인해 주는 절차, 즉 정치적 정당화의 절차에 머물 가능성이 더 크다.

결론적으로 합의를 추구하느냐 분할을 추구하느냐, 노동의 정치적 역할을

승인하느냐 아니냐 하는 측면에서 스웨덴 복지정치와 박근혜정부 복지정치는 차이를 보인다. 공약 단계에 비해 집권 이후 나오는 실제 정책안은 내부의 정치적 구성을 더욱 반영할 가능성이 크다. 박근혜 정부 복지정책 구상과 개발에는 자유주의자들과 국가중심 경제발전을 이끈 보수주의자들이 함께 참여하고 있으며, 시민사회와 노동은 철저히 배제되어 있다. 이는 복지에 대한 성장우선론, 복지지출 제한 등을 우선적으로 추구하도록 만들고, 현재 박근혜 정부 복지노선과 변화하고 있는 스웨덴 모델의 복지원칙과 담론, 정책 결과에 차이를 더욱 크게 만들 것으로 보인다.

5. 결론: 변화하는 스웨덴 모델과 박근혜 정부의 복지정책

스웨덴 모델과 박근혜 정부 복지모델을 비교하면, 박근혜 정부의 복지정책이 생애주기 맞춤형 복지를 강조하고, 사회투자라는 개념에 의거해 여성, 아동돌봄을 언급한다는 점에서 전성기의 스웨덴 복지모델과 적어도 이미지 면에서 유사성을 가지는 것처럼 보였다. 또한 양자 모두 선택의 자유, 경쟁력과 같이 자유주의에 뿌리를 둔 담론을 통해 전통적인 복지국가에 비판을 가하고 있다는 점도 두 모델을 묶는 지점이다.

그러나 두 모델은 소득보장과 사회복지서비스에서 평등 대 자유 및 경쟁 사이의 경계 지점이 다르다. 선택의 자유와 자조와 같은 자유주의적 담론을 공통적으로 내세운다고 하더라도 제도와 이념의 출발점의 차이는 경로와 결과에 큰 차이를 보일 수밖에 없다. 실제로 애초의 한계인지, 보수적 복지정책의 결과인지 분명치 않지만 박근혜 정부가 초기에 제시한 복지국가 전략이나 공약에 비해 정책계획은 점점 더 소극적인 것이 되고 있다. 실제로 생애주기별 필요에 대한 보편적 보장이라는 전통적 복지국가 보장의 철학보다는 선별과 맞춤형 강조하는 논리가, 복지지출 제어에 관한 내용이 점점 더 강조되고 있다. 최근의 제1차 사회보장기본계획은 사회서비스 책임의 민간부여, 일을 통한 자립 우선을 더욱 명확히 하며, 도덕적 해이에 대한 체계적

방지, 연금시장 활성화 등을 강조하여 자유주의적 요소를 더욱 강조하였다. 이것으로 볼 때 박근혜 정권 초기이기에 복지정책들이 공약에 못미치고 있다고 할 수 없다.

또한 흥미로운 것은 박근혜 복지국가론 초기 형태인 한국형 복지국가론은 기존 복지국가의 소득보장은 비판하면서 사회서비스 부문만 수용하는 형태를 보였다는 것이다. 이는 복지국가의 국가책임에 대해 분야별로 차등화된 새로운 최소주의를 지향하는 것이라 할 수 있다. 그러나 스웨덴 복지국가의 성과와 비효율성을 보면, 소득보장과 사회서비스의 성과와 비효율성의 효과를 따로 분리시키는 것은 가능하지 않다. 스웨덴 복지의 지속가능성을 논할 때 이 두 가지의 효과를 따로 측정하는 것은 거의 불가능하다. 게다가 지나치게 낮은 수준의 한국의 소득보장을 용인한 가운데 사회서비스만으로 광범위한 빈곤문제를 예방할 수 없다는 난점이 있다.

사회서비스로 평가 내용을 국한시켜도 변화한 스웨덴 사회서비스정책과 박근혜 정부 사회서비스 정책에는 근본적인 차이가 있다. 좁혀지지 않는 차이는 사회서비스 공급에서 국가의 역할 범위에 관한 것이다. 박근혜 정부 복지정책은 한국 사회서비스 공급에서 1~10%인 국가 역할의 증가를 추구하지 않는다. 스웨덴 사회복지서비스 공급에서 공공의 역할은 꾸준히 감소하였고, 우파 정부는 국가의 사회서비스 제공을 더욱 감축하여 지출과 인력 투입을 모두 줄이려 하였다. 그럼에도 여전히, 분야마다 다르긴 하지만 국가의 공급 비중은 50~70%이다. 즉, 비대한 공공의 역할을 경계하는 것은 마찬가지로이지만 출발점과 목표 지점은 매우 다르다. 사회서비스 공급에서 공공의 역할 비중 차이는 사회서비스의 내용과 질에 큰 차이를 가져온다.

사회서비스의 공공성과 보편성 문제는 복지정치에도 차이를 가져온다. 스웨덴 복지국가 모델에서 질 좋은 공공 사회서비스 공급은 복지국가의 정치적 지속가능성을 높인 전략으로 일컬어진다. 복지 제도와 경험이 인식을 규정한다는 점에서 질 높은 보편적 서비스는 노동계급과 중간계급의 연대, 시민사회의 복지지지력을 이끄는 핵심 기제였다는 것이다. 노동자 내부 연대뿐만 아니라, 시민, 나아가 복지국가를 둘러싼 전사회적인 연대라는 면에서 국가복지는 기업복지나 시장복지보다 우월하다. 나아가 공공이 제공하는 질

높은 보편적 서비스는 한국사회에서 노동계급과 자영자가 동일한 이해관계를 형성하게 하는 계기가 될 수도 있다. 그러나 박근혜 정부의 ‘한국형 복지국가’가 사회서비스 공급에 시장 중심을 표명한 이상 복지제공을 통한 정치적 연대, 사회적 통합은 기대하기 어려워 보인다. 게다가 스웨덴 복지정치의 핵심이었던 노동정치를 결여한 박근혜 정부의 복지정치는 복지정책의 순조로운 발전을 어렵게 할 것으로 전망된다.

지금 한국은 만성화된 불평등과 빈곤의 상황에서 이전의 신자유주의적 양극화 노선과 결합된, 선별적 사회문제 해결을 위한 복지를 강화시킬 것인가, 아니면 사회시스템의 전체적인 전환을 통해 기존과는 다른 방식의 성장과 노동과 삶의 방식을 의미하는 복지국가 노선을 모색할 것인가 하는 기로에 서있다. 복지국가로의 발전, 전환은 단순히 국가의 복지지출 증가, 제도 확대 문제에 그치는 것이 아니기에 스웨덴 모델을 참고로 하는 후자의 방향을 택한다면 스웨덴 모델이 노동, 정치, 경제, 복지의 총체인 것과 같이 한국에서 복지정책 변화뿐만 아니라 정치, 노동시장 등 근본적인 질서의 재편을 필요할 것이다. 이는 노동없는 복지국가, 시민없는 복지국가에서 국가주의나 온정주의를 통해 실현이 가능해 보이지 않는다. 사회적 타협의 체스츄어도 마찬가지이다.

《참고문헌》

- 신정완(2011). “스웨덴 모델에서 성장과 분배의 선순환 문제”, 2011 한국사회 보장학회 추계학술대회 발표문.
- 신필균(2011). 『복지국가 스웨덴』, 후마니타스.
- 주은선(2011). “한국 복지국가 논쟁에 관한 소고 : 복지정치의 진보성, 어떻게 확장할 것인가?”, 진보평론 50.
- 주은선(2013). “스웨덴의 공공 사회복지지출 변화 추이와 변곡점”, 스칸디나비아연구 14호. 한국 스칸디나비아학회.
- 최연혁(2012). 『스웨덴의 사회보장제도』, 보건사회연구원.
- Anersson, Jenny(2006). 『Between Growth and Security』, Manchester University Press. 박형준 역. 2014. 『경제성장과 사회보장 사이에서: 스웨덴 사민주의, 변화의 궤적』. 책세상.
- Fritzell, Backman and Ritakallo(2012). “Income Inequality and Poverty: do the Nordic countries still constitute a family of their own?”, in Kvist, John, Johan Fritzell, Bjorn Hvinden and Olli Kangas eds. 『Changing Social Equality』. The Policy Press.
- Meafher and Szebehely(2012). “Equality in the social service state: Nordic childcare models in comparative perspective”, in in Kvist, John, Johan Fritzell, Bjorn Hvinden and Olli Kangas eds. 『Changing Social Equality』. The Policy Press.
- Kvist, John, Johan Fritzell, Bjorn Hvinden and Olli Kangas eds.(2012). 『Changing Social Equality』. The Policy Press.
- Meidner, Rudolf(1997). “The Swedish Model in Era of Mass Unemployment”, Economic and Industrial Democracy 18.
- Ryner, Magnus(2002). 『Capitalist Restructuring, Globalization and the Third Way-Lessons from Swedish Model』. Routledge.

<Abstract>

Social Welfare Policy of Parkkeunhye Government and the Swedish Welfare Model under Changes

Eunsun Joo*

The purpose of this study is to reveal the characteristics of Parkkeunhye government's welfare policy more clearly by comparing welfare policy contents and discourses of Park's government with those of the Swedish model. In early stage, of Park's welfare policy plan it is proposed the social security package along life course. And welfare's contribution to the economy as the social investment is emphasized. These characteristics of welfare discourse had recalled the Swedish model. Park's welfare policy seemed to have more common things with the Swedish welfare under changes since 1990's in emphasizing workfare and free choice. As presenting concrete contents of welfare policies, however, park's welfare policy came to have no common things with the Swedish welfare even considering recent changes. For example, regarding Swedish social services, public still do the most important roles and the private services and insurances have not yet took the spaces even after the retrenchment of the state's social service provision. To see the differences in universalism of coverage, the adequacy, the quality of social security and the accountabilities of the public in social security and social services, gap between the recent Swedish welfare and Park's welfare initiatives are enormous. In addition, welfare politics in Park's government has pursued division of interests groups rather than social integration, and tried to exclude labor (unions). These differences in politics on welfare

* Department of Social Welfare, Kyonggi University

between two model are expected to produce gaps between two nation's welfare policy directions continuously.

Key Words : Swedish Model, Parkkeunhye government's welfare policy, Social Service, Publicness, Politics on Welfare

성명: 주은선
소속: 경기대학교 사회복지학과
E-mail: skyesjoo@gmail.com

논문접수일: 2014.8.08.

논문심사일: 2014.8.16.

수정원고접수일: 2014.8.25.

게재확정일: 2014.8.25.