

연구보고서 2018-08

현금지원과 현물지원 정책의 구성과 효과



이현주 · 김진 · John Hudson · Stefan Kühner · 전지현

【책임연구자】

이현주 한국보건사회연구원 연구위원

【주요 저서】

저소득층 가구소비 변화와 사회정책적 함의
한국보건사회연구원, 2016(공저)

빈곤에 대한 대안적 접근: 욕구범주를 고려한 다차원성에 대한 분석
한국보건사회연구원, 2012(공저)

【공동연구진】

김진 동덕여자대학교 경제학과 교수

John Hudson University of York Professor

Stefan Kühner Lingnan University Professor

전지현 한국보건사회연구원 전문연구원

연구보고서 2018-08

현금지원과 현물지원 정책의 구성과 효과

발행일 2018년 12월

저자 이현주

발행인 조흥식

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 고려씨엔피

© 한국보건사회연구원 2018

ISBN 978-89-6827-534-0 93330

발간사 <<

최근 많은 국가들이 사회보장제도의 근본적인 전환을 모색하는 기로에 놓여 있다. 기술발전과 더불어 과거 강력하게 추진하여 왔던 신자유주의 정책의 후유증으로 분배가 악화되어 사회보장제도의 과제가 산적하였고, 과거와 같은 정책 기조를 유지한 채 일부 제도를 개선하는 차원에서 이러한 과제에 쉽게 대응하기 어려워졌기 때문이다. 국제기구를 중심으로 ‘포용적 성장’이나 ‘임금주도성장’ 등 새로운 개념의 정책 지향이 제시되고 있는 것도 이러한 환경의 변화와 관련이 있다. 선진복지국가뿐 아니라 사회보장제도를 구축하는 과정의 국가들도 향후 사회보장제도를 종합적으로 설계할 필요성이 매우 커졌다.

대부분의 사회에서 사회보장은 다양한 급여 형태의 지원들로 구성된다. 대표적으로 급여 형태를 기준으로 정책을 구분하여 보자면 서비스를 포함한 현물지원과 현금지원 정책으로 대별할 수 있다. 교육이나 건강 영역의 사회보장은 대체로 현물지원의 형태로 구성되고 반면 식생활이나 의생활과 같이 기호의 차이가 큰 영역, 기초생계를 위한 사회보장은 현금 지원이 주를 이룬다. 주거와 돌봄의 영역에서는 사회마다 그 사회가 중요시하는 가족구조에 대한 가치 전제나 또는 주거시장 구조, 주된 주거 형태 등이 반영되어 현물과 현금의 구성이 상이하다. 주거와 돌봄의 영역에서는 급여 형태의 선택과 관련된 논쟁도 다른 영역과 비교하여 활발하다.

소득보장이 충분하지 않고 주거, 교육, 그리고 의료와 돌봄 영역의 서비스 인프라도 아직 취약하며 가구의 서비스 비용 부담이 큰 우리나라의 실정을 고려할 때 효과적이고 효율적인 정책 혼합을 설계하는 것은 더없이 중요하다. 개별 정책의 각개약진만으로 미래 우리나라의 사회보장을

효과적으로 추진하는 데 한계가 있을 것이다. 지난 대선 즈음 정치권에서는 여당과 야당 중 적지 않은 정당이 중부담-중복지가 우리나라의 미래 모습이어야 한다고 주장하였다. 사회보장의 확충이 필요하다 점에는 상당한 동의가 형성된 것으로 이해된다. 본 연구는 우리나라 사회보장 현황을 급여 형태를 중심으로 살펴보고 미래 사회보장정책의 조합과 관련 이슈에 대하여 논의하고 있다.

현 정부는 소득주도성장을 주요 정책 기조로 발표한 바 있다. 실효적인 소득주도성장을 위해서는 현물지원으로 기초적인 욕구 충족을 위한 지출보전이 병행되어야 할 것이다. 소득보장만으로 사회보장이 완벽해질 수 없으며 기초욕구 영역에서는 서비스보장은 국민의 불안을 줄이고 삶의 안정을 확보하는 데 있어 매우 중요하다. 본 연구는 현금지원과 함께 확충이 필요한 현물지원에 대하여, 그리고 보장 수준에 대하여 종합적으로 분석, 제안하고 있다. 정책 평가와 정책 기획을 논의하는 장에서 그리고 현금·현물지원에 대한 이론적 논의를 시도하는 후속 연구에서 본 연구가 유용한 기초자료가 되기를 기대한다.

본 연구는 이현주 연구위원의 주관하에 동덕여자대학교 김진 교수, York 대학교의 John Hudson 교수, Lingnan 대학교의 Stefan Kühner 교수, 그리고 원내의 전지현 전문연구원의 참여로 수행되었다. 본 연구진에게 전문적 고견을 공유하여 주신 분들께 진심으로 감사의 인사를 드린다. 마지막으로 본 연구 결과는 우리 연구원의 공식적인 견해가 아니라 연구진의 개별적 연구 활동의 결과임을 밝힌다.

2018년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서론: 연구의 의의와 개요	7
제1절 연구의 배경과 목적	9
제2절 연구 내용과 연구 방법	21
제3절 논의의 출발: 현금·현물지원의 의미	25
제2장 현금·현물지원의 변화: 공적 사회지출 분석	35
제1절 현금·현물지원 구성의 변화	37
제2절 현금·현물지원 구성의 특성	42
제3장 현금·현물지원 정책의 역사	49
제1절 분석의 개요와 방법	51
제2절 독일의 사례 분석	58
제3절 영국의 사례 분석	63
제4절 미국의 사례 분석	69
제5절 스웨덴의 사례 분석	75
제6절 요약 및 시사점	80

제4장 현금·현물지원 정책의 가치 논쟁: 가족정책 사례를 중심으로	85
제1절 분석의 목적과 논리적 근거	87
제2절 가족정책의 유형화	91
제3절 분석 방법	101
제4절 가족정책 성과와 급여 형태의 영향	103
제5절 소결	119
제5장 현금·현물지원의 효과	129
제1절 분석 방법	131
제2절 현금·현물지원의 효과 분석 1: 정책군의 목표 달성을 중심으로	139
제3절 현금·현물지원의 효과 분석 2: 주거·의료·교육비 차감 가치분소득을 중심으로	161
제4절 현금·현물지원의 효과 추정	169
제6장 결론: 함의와 정책과제	177
제1절 요약과 해석	179
제2절 정책과제	182
참고문헌	189

표 목차

〈표 1-1〉 한국 사회보장제도의 역사 개요	13
〈표 1-2〉 급여 형태의 특징 비교	32
〈표 2-1〉 교육부문 공적 사회지출	41
〈표 2-2〉 GDP 대비 영역별 공적 사회지출 비교(2013년 또는 최근치)	43
〈표 2-3〉 외국의 영역별 공적 지출 대비 한국의 공적 지출(2013년 또는 최근치)	44
〈표 2-4〉 교육의 공적 사회지출 비교(2014년)	46
〈표 2-5〉 돌봄 영역 현금과 현물지원을 위한 지출 비교	47
〈표 3-1〉 사회보장제도의 역사 개요	57
〈표 4-1〉 가족정책의 관점과 모델	92
〈표 4-2〉 현금급여 유형들의 구조적 특징	97
〈표 4-3〉 현물급여 유형들의 구조적 특징	100
〈표 4-4〉 OECD 국가의 상대적 아동빈곤과 지출 등 요인의 상관관계, 1980-2014	105
〈표 4-5〉 OECD 국가의 아동 결과와 아동 현금급여 구조 간 상관관계, 1995-2014	108
〈표 4-6〉 OECD 국가의 아동 결과와 아동 서비스 구조 간 상관관계, 1996-2014	110
〈표 4-7〉 가족 현금·현물급여 지출의 한계 효용과 모델별 현금·현물급여 구조	120
〈표 4-8〉 현금과 현물 이상형의 교차: 혼합형(hybrids) 제외	125
〈부표 4-1〉 OECD 가족정책구조 데이터베이스의 항목	126
〈부표 4-2〉 OECD 국가의 상대적 아동빈곤, 여성 민간고용 및 출산율 간 상관관계, 1996-2014	127
〈부표 4-3〉 OECD 국가의 상대적 아동빈곤, 여성 민간고용, 출산율 간 상관관계, 1996-2014	128
〈표 5-1〉 현금 및 현물 지원 변화 반영 내용	138
〈표 5-2〉 소득 빈곤율, 소득불평등 비교(2015년)	142
〈표 5-3〉 GDP 중 공교육비 지출	150
〈표 5-4〉 OECD 회원국 주요 지표들 간의 상관관계	160
〈표 5-5〉 기초육구 영역 지출 차감 후 조정가처분소득 가구 빈곤율(중위소득 50% 기준)	162

〈표 5-6〉 기초육구 영역 지출 차감 후 조정가처분소득 지니계수	165
〈표 5-7〉 분석 대상 국가별 소비지출 자료 포함 여부	167
〈표 5-8〉 각국의 가처분소득과 조정가처분소득 가구 빈곤율 차이(중위 50% 기준, 최근치) ·	169
〈표 5-9〉 가처분소득 기준 현금지원 반영한 효과 추정	170
〈표 5-10〉 조정가처분소득 기준 현물지원 반영한 효과 추정	172
〈표 5-11〉 현금 및 현물 지원 반영 효과 추정(종합)	174
〈표 5-12〉 현금 및 현물 지원 반영 제도의 예산	175
〈표 6-1〉 삶의 만족 상위 국가와 한국의 공적 사회지출 비교	185

그림 목차

[그림 1-1] 생활만족도(2013년 또는 최근치)	14
[그림 1-2] 자살률의 비교(2013~2016년 중 최근치)	15
[그림 1-3] 자살률 추이(1990~2015년)	16
[그림 1-4] 각국의 빈곤율 및 소득분배(지니계수) 수준	17
[그림 2-1] GDP 중 공적 사회지출 비율	38
[그림 2-2] GDP 중 현금 형태의 공적 사회지출 비율	39
[그림 2-3] GDP 중 현물 형태의 공적 사회지출 비율	40
[그림 2-4] 교육부문 공적 사회지출	42
[그림 2-5] GDP 중 현금급여와 영역별 현물급여(2007년)	45
[그림 3-1] 최적 공급 방식: 제도 비교	54
[그림 4-1] 조건부 효과도, 결과: 상대적 아동빈곤, 1995-2014	114
[그림 4-2] 조건부 효과도, 결과: 여성 민간고용, 1995-2014	116
[그림 4-3] 조건부 효과도, 결과: 출산율, 1996-2014	118
[그림 5-1] 상대빈곤율 변화(중위 50% 기준)	140
[그림 5-2] 소득불평등(지니계수) 변화 추이	141
[그림 5-3] 기대수명 추이(1970~2015년)	143
[그림 5-4] 의사 1인당 환자 진료 횟수(2015년 또는 최근치)	144
[그림 5-5] 가구 최종 소비 중 가계직접부담 의료비 지출 비중(2015년 또는 최근치)	145
[그림 5-6] 민간의료보험 가입률 추이, 2005년과 2015년(또는 최근치)	146
[그림 5-7] 1인당 평균 방의 개수(2015년 또는 최근치)	147
[그림 5-8] 수학 학업성취도 및 성별, 경제·사회·문화적 지위(ESCS), 지역에 따른 형평성 지수 (parity index)(2015년)	148
[그림 5-9] 사회·경제적(ESCS) 형평성 지수(parity index) 추이(2006, 2015년)	149
[그림 5-10] 교육 단계별, 재원별 GDP 대비 총공교육비 비율	152
[그림 5-11] 교육 단계별 공공과 민간의 공교육비 구성: 최종 재원 기준(2015년)	153
[그림 5-12] 노인 중 장기요양(시설과 재가) 서비스 수급자 비율(2014년 또는 최근치)	154

[그림 5-13] 65세 이상 인구 100명당 장기요양서비스 근로자(2015년 또는 최근치) ...	155
[그림 5-14] 시간당 재가요양서비스의 비용(노동시간당 GDP 대비)	155
[그림 5-15] GDP 중 장기요양에 대한 공적 지출(2014년 또는 최근치)	156
[그림 5-16] 재가보호의 가구 부담과 중간 소득-낮은 자산 계층의 비용감당능력	157
[그림 5-17] 우리나라 현금현물지원 관련 지표의 상대적 수준	158
[그림 5-18] 조정가처분소득 가구 빈곤율 변화(중위소득 50% 기준)	163
[그림 5-19] 가처분소득과 조정가처분소득의 가구 빈곤율 차이	164
[그림 5-20] 가처분소득과 조정가처분소득의 지니계수 차이	166

Abstract <<

The Composition and Effects of Cash and In-kind Programs

Project Head: Lee, Hyon-joo

This study examines the composition of social security programs in terms cash and in-kind benefits and analyzes the effects of the two type of benefits. Through such analyses, this study aims to provide the basic information necessary for a comprehensive design of social security system focusing benefit types.

To analyze the composition of the composition of social security policy in terms of cash and in-kind benefits, we look at public social spending using OECD SOCX and public social spending on education. Korea is generally thought to have spent more on in-kind benefits than on cash transfers, but this is a kind of illusion caused by a high proportion of expenditure for medical service among low total public social expenditures. The international comparison shows that the difference between in-kind benefits is smaller than are difference between cash benefits across the countries.

Our examination of changes in cash and in-kind benefit programs in selected welfare states find that these countries have experienced a transition from public assistance-type cash support to a universal in-kind support (housing, education, child care, etc.). After a certain point, the difference among the poli-

2 현금지원과 현물지원 정책의 구성과 효과

cies selected by various countries becomes apparent. The selection of cash or in-kind income varied based on the social values, the differences of composition of cash and in-kind programs also led to difference in outcomes. With a focus on family policy (child welfare), which is the subject of the most intense value arguments, the mix with cash and in-kind benefits correspond to policy stances based on social values of the countries and that these resulted in differences in outcomes such as child poverty, birth rate, and employment of women.

An assessment of the effects of cash and in-kind support suggests that low life satisfaction was meaningfully correlated with high household burden in areas related to basic needs low housing quality. The adjusted disposable income poverty rates after housing, medical, and educational costs are worse than disposable income in Korea and the gaps are bigger than it in other welfare state.

Our projection showed that increased cash support would result poverty rate by 0.77%p, while increased in-kind support led to a 0.96%p-decrease in the poverty rate. Based on current government's plan, the alleviation of poverty and inequality through in-kind support (housing, medical care, child/senior care, etc.) is estimated to be higher than the effect of cash support. Based on comparative analysis of social expenditure of the welfare states they show high level of life expectation, Korea must reinforce more in-kind support for seniors, both cash and in-kind support for people with disabilities, and cash support for families.

요약 <<

사회 구성원의 생활상의 어려움은 다차원적인 것으로 국가는 일부 욕구에 대해서는 현금(소득)지원으로, 일부는 현물(서비스)지원으로 사회안전망을 꾸리게 된다. 국가마다 현금지원과 현물지원의 혼합이 상이하지만 현물과 현금지원을 병행한다. 본 연구는 현물급여, 현금급여라는 급여 형태를 중심으로 사회보장제도의 구성을 살펴보고 각 급여 형태의 효과를 다양한 방식으로 분석 또는 추정하였다. 본 연구의 출발이 되는 문제 인식은 사회복지정책이 빠르게 발전하여 왔으나 우리나라 사회 구성원의 불안은 그리 낮지 않다는 데 있다. 사회 구성원의 불안을 초래하는 데 있어 현물지원의 저급성이 적지 않은 영향을 주었을 것으로 추정하였다. 본 연구는 급여 형태별 지출과 효과분석을 실시하여 향후 사회보장제도의 종합적 설계에 기초정보를 제공하는 것을 목적으로 한다. 본격적인 분석에 앞서 제1장 서론에서 현금지원정책과 현물지원정책이 갖는 의미와 강점을 정리하였다. 이는 이후 논의되는 각 부분의 함의를 뒷받침하기 위한 선제적 검토에 해당한다. 서론의 이론적 논의는 왜 기초육구 영역의 보편적 서비스 제공이 주요하게 고려되는지를 이해하는 개론적 수준의 논의로 한정되어 있으며 구체적 분석을 위한 이론적 논의는 각 장의 앞부분에서 다루었다.

제2장에서는 급여 형태를 초점으로 정책 구성을 분석하기 위하여 공적 사회지출 중 현금급여와 현물급여의 구성 비율과 그 변화를 분석하였다. OECD SOCX 자료와 교육부문 공적 사회지출통계를 활용하여 국가 비교를 하여 우리나라의 급여 형태별 지출의 특성을 보다 명확하게 규명하

4 현금지원과 현물지원 정책의 구성과 효과

였다. 교육부문의 공적지출을 제외하고는 우리나라의 공적 사회지출 수준은 OECD 평균과 비교하여 크게 낮다. 우리나라는 현물지원에 더 많은 지출을 하는 나라로 구분되기도 하지만 전체 공공 사회지출이 낮은 상태에서 의료서비스 지원을 위한 지출 비율이 높아서 나타난 착시라 해석할 수 있다. 우리나라는 아직 여타 복지선진국과 비교하여 현금뿐 아니라 현물급여를 위한 공적 사회지출 수준이 낮은 것으로 나타났다. 지출 항목을 고려하자면 서구의 복지선진국과 비교할 때 노령과 장애 영역의 공적 사회지출이 공통적으로 큰 차이를 보였다. 한편 국가 비교를 보면 현물지원을 위한 지출의 국가 간 편차가 현금을 위한 지출의 국가 간 편차보다 낮아서 기초육구 영역의 현물지원은 각국이 채택한 주요 정책임을 추정할 수 있었다.

제3장에서는 주요 선진국들의 기본적 사회보장제도의 역사적 전개 및 기본적 특징을 현물급여의 발전을 초점으로 비교 분석하였다. 비교 분석은 현금과 현물의 혼합에 대한 기본적 파악과 함께 각기 다른 정책적 특징을 가진 독일, 영국, 미국, 스웨덴을 사례국가로 하여 돌봄 등 서비스보장이 공공 영역에서 어떻게 전개되었는지, 그 변화에 어떠한 요소들이 영향을 주었는지를 분석하였다. 분석 결과, 대부분 일정 시점 이후 선별적 소득보장인 순현금 제공에서 축약형 공적 제공을 거쳐 나가지만 일정 시점 이후 국가에 따라 순현금 제공으로, 준보편적 공적 제공이나 보편적 공적 제공으로 경로가 상이함을 확인할 수 있었다. 각국의 정책 환경과 정책 지향이 낳은 상이함으로 해석된다.

제4장에서는 현금지원과 현물지원의 선택에서 고려되는 가치, 정책 지향, 그리고 이러한 선택에서 나타나는 성과를 중심으로 현금, 현물급여를 비교하고자 하였다. 현금과 현물지원 중 선택의 문제가 가장 첨예하게 나타나는 정책 영역은 돌봄서비스 영역이다. 아동정책을 중심으로 분석한

결과 각국의 가족에 대한 관점, 즉 전통적인 홀벌이 중심의 유형과 맞벌이 가족 유형에 따라 현금과 현물급여의 선택이 상이하고 이로 인한 성과로 아동빈곤을 변화, 여성의 고용 수준, 출산율 등이 상이해짐을 확인할 수 있었다. 급여 형태의 선택과 조합이 사회 가치, 정책 지향이나 목표에 따라 이루어지고 성과의 차이로 이어짐을 확인할 수 있었다. 결과의 시사점을 보자면 아동빈곤이 아동복지에 미치는 악영향을 방지하기 위해서는 강력한 현금급여가 반드시 필요하다. 그러나 현금만으로는 충분하지 않다. 현물 서비스는 현금급여와는 다른 방식으로 일과 가정 양립에 대해 선택권을 넓히고 구조화함으로써 부모 (및 잠재 부모)를 지원한다.

제5장에서는 현금과 현물지원정책에 대하여 효과분석을 수행하였다. 현금과 현물지원의 효과를 과거의 방식과 달리 각 정책의 목표를 중심으로 평가한 결과, 우리나라는 여타 OECD 회원국과 비교하여 소득 빈곤 외 의료비, 교육비, 돌봄을 위한 가계부담이 크고 성과지표인 기대수명, 학업성취도는 양호하였다. 상대적으로 불평등 수준도 심각한 수준은 아니었다. 삶의 만족과의 상관관계를 보자면 낮은 삶의 만족 수준이 돌봄을 포함한 기초육구 영역의 가계부담, 낮은 주거조건과 유의미한 상관관계를 보였다. 가계부담을 보다 명확하게 이해하고자 기초육구 영역의 주거비, 의료비, 교육비를 차감한 조정가처분소득을 기준으로 빈곤율과 불평등을 분석한 결과에서도 우리나라 의료비 차감 빈곤율과 불평등은 가처분 소득 빈곤율, 불평등보다 큰 차이로 나쁜 수준이었다. 현재 각종 사회보장제도가 확충되고 있으며 계획된 주요 정책 개선 사항도 적지 않다. 현금지원 중 아동수당 도입, 청년구직촉진수당, 기초연금 상향과 현물급여로 행복주택, 주거급여 확대, 건강보험보장성 강화, 노인돌봄 등 서비스 지원, 교육비 경감 확대 등 주요 정책 변화를 반영하여 현금과 현물급여의 효과를 추정할 결과, 현금지원의 확충으로 빈곤율은 0.77%포인트 낮

6 현금지원과 현물지원 정책의 구성과 효과

아지고 소득갭 비율도 2.33%포인트 낮아질 것으로 추정되었다. 지니계수도 0.007 정도 낮아질 것으로 추정되었다. 현물 확충 효과로 빈곤율은 0.96%포인트, 소득갭 비율을 3.95%포인트 낮추고 지니계수는 0.009 정도 낮출 것으로 추정되었다. 현재의 정부 정책 기획으로는 주거, 의료, 돌봄 등 현물지원의 빈곤과 불평등 완화 효과 현금지원의 효과와 비교하여 더 클 것으로 추정된다.

결론에서 요약과 더불어 향후 사회보장제도에서 확충하여야 하는 영역에 대한 논의와 개별 제도를 넘어 급여 형태의 구성 등 종합적인 정책 기획을 위한 기반에 대하여 논의하였다. 해외 복지선진국 중 삶의 질 수준이 높은 국가와 급여 형태별 지출을 비교하여 보면 우리나라는 상대적으로 노령 현물, 장애인 대상 현금과 현물, 가족을 대상으로 하는 현금지원을 더 확충하면서 공적 사회지출의 수준을 높여야 하는 것으로 나타났다. 향후 사회보장제도에 대한 보다 포괄적인 기획이 필요하며 이러한 기획에 종합 기획을 가능하게 하는 사회보장제도 거버넌스 구조를 갖추는 것은 전제가 된다. 이와 더불어 앞서 본 연구의 분석 결과를 고려하여 향후 우리나라는 현금지원뿐 아니라 지체된 현물지원을 확충하여 삶의 질을 높이는 사회정책을 기획, 추진하여야 한다.

*주요 용어: 현물급여, 현금급여, 정책 효과, 소득 보장, 서비스 보장, 조정가처분소득

제 1 장

서론: 연구의 의의와 개요

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구 내용과 연구 방법

제3절 논의의 출발: 현금·현물지원의 의미



1

서론: 연구의 의의와 개요 <<

제1절 연구의 배경과 목적

1. 문제 제기

사회 구성원의 생활상의 어려움은 다차원적인 것으로 국가는 일부 욕구에 대해서는 현금(소득)지원으로 일부는 현물(서비스)지원으로 사회안전망을 꾸리게 된다. 서구 복지선진국을 비롯하여 대부분의 국가에서는 의료와 교육, 그리고 돌봄 지원은 주로 현물(서비스)급여로 지원하며 해당 영역의 지원 수준은 기초 수준 이상이 되도록 사회보장제도를 운영하고 있다. 주거지원은 국가마다 그 혼합의 정도가 상이하지만 현물과 현금 지원을 병행한다. 본 연구는 사회안전망을 급여 형태, 즉 현금지원과 현물지원을 초점으로 분석하고 우리나라의 사회복지정책이 향후 좀 더 보완, 확충하여 나가야 하는 제도 영역을 급여 형태 구성을 중심으로 논의하고자 한다.

한국의 사회복지정책은 과거 30여 년간 빠르게 성장하여 왔다. 이는 다행스러운 일이다. 본 연구는 과거 사회복지정책이 정책별로 빠르게 변화하여 오면서 각개약진의 방식으로 발전하여 귀결된 현상을 되돌아보고자 한다. 특히 시장에서의 고용상태를 반영하는 사회보험과 선별적인 공공부조에 한정하여 제도적 확충이 이루어져 옴으로써 초래된 정책적 취약지점을 사회복지정책 전 범위에서 살펴보는 것이 필요하다는 점을 전제하여 기초적인 보장의 영역에 해당하는 의료, 주거, 교육 욕구에 대한

사회복지정책의 보장 수준을 현금보장과 비교하여 살펴보고, 정책의 균형을 위한 정책 보완의 필요성을 확인하여 보고자 하였다. 이와 더불어 최근 사회적 위험으로 크게 이슈화되고 있는 돌봄의 부담에 대한 복지정책의 대응에 대해서도 가능한 수준에서 살피고 이를 포함한 사회복지정책의 현물지원의 현황과 한계를 다루고자 하였다.

문제의식의 출발은 사회복지정책이 빠르게 발전하여 왔으나 우리나라 사회 구성원의 불안은 그리 낮지 않다는 데 있다. 사회 구성원의 불안을 초래하는 데 있어 현물지원의 저급성이 적지 않은 영향을 주었다고 본다. 최근의 생계형 사건·사고를 보자면 의료비 부담, 돌봄 부담과 돌봄으로 악화된 고립 등 우리나라의 사회서비스 취약성이 원인이 된 사례가 적지 않다. 우리 사회의 구성원이 가장 힘겨워하는 문제가 무엇인가를 파악하는 것이 사회복지정책의 취약 지점, 정책과제가 어디인지를 이해하는 좋은 출발이다. 본 연구는 현물지원, 특히 의료, 주거, 교육, 그리고 노인과 장애인 등 취약한 가구원 돌봄 부담에 대한 사회적 안전장치의 부족에 초점을 두고 우리 사회의 현주소와 과제를 이해하고자 하였다.

2. 연구의 배경: 현물급여의 상대적 저급성

우리나라에서 사회적 위험이나 기초적 욕구에 대응하는 전형적인 대응 방식은 노동시장에서 얻은 임금과 가족 간 임금의 공유에 의존하는 것이다. 오랜 시간 동안 시장 노동이 각종 사회적 위험에 대한 대응의 전부였다. 사회복지정책이 발전하면서 사회적 대응이 커져 왔으나 1990년대까지 우리나라의 사회안전망은 시장에서의 지위를 반영하는 사회보험이 중심이 되어 왔다.

사회보험은 개인의 기여를 기반으로 하는 사회보장제도로, 개인의 위

험에 대한 대비를 사회화하면서 권리성이 가장 강한 제도라는 특징을 가진다. 사회보험제도는 서구 복지선진국의 역사에서도 중요한 의미를 지니는 제도이고 사회보장제도의 근간이 되어 왔다. 우리나라는 여타 범주의 사회보장제도가 취약한 상태에서 사회보험에 대한 정책 의존이 상대적으로 더 심한 편이다. 1977년 건강보험 도입을 시작으로 1990년대 중반까지 사회보험제도의 도입·확충이 이루어졌다.

수당제도가 발달하지 않은 사회에서 사회보험은 매우 중요한 사회보장 제도이자 유일한 사회보장제도였다. 사회보험은 의료, 실업, 산재, 노후 빈곤에 대한 대비였으므로 교육과 돌봄 영역의 기초보장은 거의 전무한 상태를 유지하였다. 의료보장도 건강보험이 적지 않은 본인부담을 남기고 있어서 충분성이 담보되지 않는 불완전 사회안전망으로 남아 있었다. 주거, 의료, 교육 영역의 현물·서비스 급여가 낮은 수준인 상황에서 2000년 실시되기 시작한 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조제도는 최후의 사회안전망이자 거의 유일한 사회안전망의 역할을 하여 왔다.

2000년대 중반을 넘어서면서 준보편적 수당과 각종 사회적 서비스가 신설되기 시작하였다. 2008년 기초연금제도가 도입되었고, 2010년에는 장애인 연금이 도입되었으며 이후 두 소득보장제도는 대상이 확대되거나 급여 수준이 높아졌다. 이 밖에도 2018년에는 아동수당이 도입되었다.

2000년대 중반부터 사회복지서비스도 보완이 이루어져 왔다. 2004년 보육서비스가 확대되었고, 2012년에는 무상보육이 실시되었다. 2007년에는 장애인활동보조서비스가 도입되었고, 2011년 장애인활동지원서비스가 실시되었다. 그리고 2008년 노인장기요양제도가 도입되었다. 대부분의 사회복지서비스는 대상의 확대가 이루어져 왔다. 우리나라에서 사회복지서비스는 다른 사회복지제도와 비교하여 최근에야 도입, 확대되고 있다.

우리나라의 사회복지제도가 도입된 순서를 보면 서구의 복지선진국의 제도 발달과 비교하였을 때 유사성과 상이성을 가진다. 유사성은 2000년 국민기초생활보장제도와 달리 전근대적 형태이기는 하지만 공공부조제도가 일찍 도입되었다. 그리고 사회보험제도가 도입, 확충된다. 상이성은 의료보장, 주거보장, 교육보장이 상대적으로 늦게 시작되거나 아직도 공공부조제도로 남겨져 있다는 것이다. 반면 완성된 모습이라고 볼 수 있는 지에 대해서는 갑론을박이 있을 수 있겠으나 노인, 장애인, 아동에 대한 소득보장제도는 서비스보다 앞서 서구의 형태를 갖추어 가려는 정책적 노력이 나타나고 있다.

한국 사회복지정책의 발전을 보면 사회보험과 공공부조에 대한 사회적 관심과 정책 대응이 그나마 서구의 수준과 비교하여 빠르게 변화하여 온 반면, 의료보장과 교육보장, 그리고 돌봄서비스 지원에서는 서구의 보장 수준과 비교했을 때 아직도 큰 격차를 보이고 있다. 역사의 비교는 다음 3장에서 좀 더 상세하게 다루고 있다. 본 연구는 현금지원뿐 아니라 상대적으로 낙후된 주거, 의료, 교육, 돌봄 영역의 현물지원의 상황과 그 효과를 분석하여 정책에 대한 종합적 이해 또는 기획의 필요성과 기획 방향에 대하여 논하고자 한다. 이러한 연구의 방향은 의료, 주거, 교육보장의 취약성에 대한 반성을 하여야 한다는 전제에서 비롯되었다.

〈표 1-1〉 한국 사회보장제도의 역사 개요

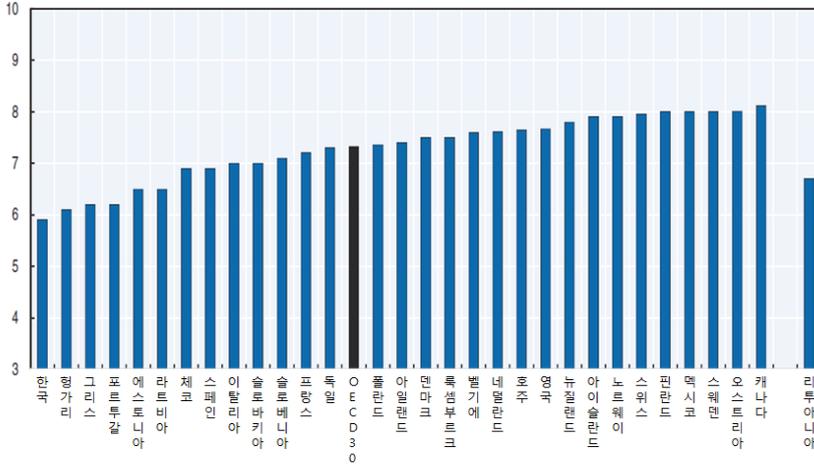
시기	제도
1950년대~1970년대	<ul style="list-style-type: none"> - 생활보호(1961년) - 건강보험(1977년 도입, 1989년 확대) - 의료보호(1977년)
1980년대~1990년대	<ul style="list-style-type: none"> - 아동, 노인, 장애인 등 취약계층 지원 관련 법 - 국민연금(1988년 도입, 1999년 확대) - 고용보험(1995년 도입, 1998년 확대)
2000년대~	<ul style="list-style-type: none"> - 국민기초생활보장제도(2000년) - 긴급복지(2006년) - 장애인 활동보조 서비스(2007년) - 장기요양(2008년) - 근로장려세제(2009년) - 장애인 연금(2010년) - 장애인 활동보조서비스(2011년) - 무상보육(2012년) - 연금크레딧(2008년 도입, 2014년 확대) - 보육서비스(2012년) - 임대료보조(2015년) - 아동수당(2018년)

자료: Lee, Hyon Joo. (2018). A distorted catch up: delay of in-kind benefit in Korea. 수정 보완.

우리나라의 생활만족도는 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 하위에 속한다(OECD, 2017d, p. 400). 10점 만점에 회원국 평균은 7.3점인 데 반하여 우리나라는 5.9점으로 가장 낮은 수준이다.

14 현금지원과 현물지원 정책의 구성과 효과

[그림 1-1] 생활만족도(2013년 또는 최근치)

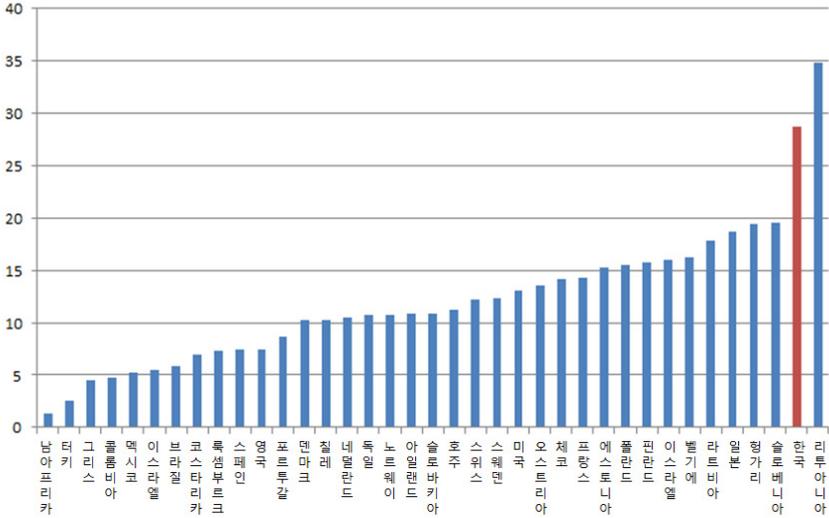


주: 0~10 척도 평균값.

자료: OECD. (2017). How's Life? 2017: Measuring Well-being. p. 399.

우리나라의 높은 자살률은 오랫동안 사회적 이슈가 되었고 국제적인 부끄러움이었다. 자살은 단순히 개인의 정신·병리적 문제로 보기보다 사회적인 환경의 영향을 받은 사회의 구성원의 삶을 대변하는 지표라 할 수 있다. 우리나라의 자살률은 OECD 회원국 가운데 1위를 유지하고 있다. 우리나라의 2016년 고의적 자해 사망률은 25.6명으로 전년 대비 0.9명(-3.4%) 감소하였으며 2010년대 초반을 정점으로 감소세를 유지하고 있으나 해외 OECD 회원국 중 아직 1위의 악명을 유지하고 있다.

[그림 1-2] 자살률의 비교(2013~2016년 중 최근치)

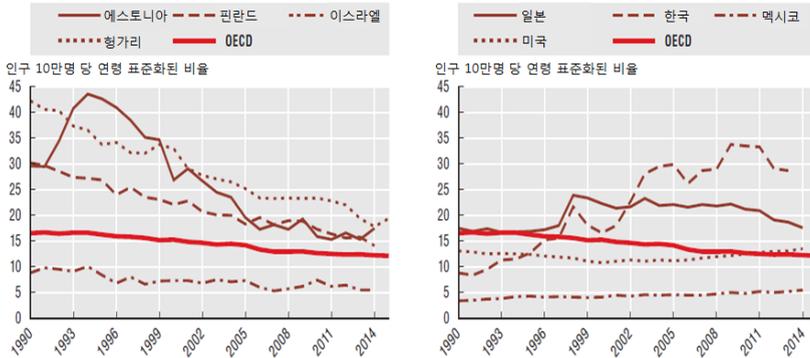


자료: OECD DATA. Suicide rates. <https://data.oecd.org/healthstat/suicide-rates.htm>에서 2018. 8. 13. 인출.

다음 그림을 보면 한국의 자살이 여타 국가와 달리 최근 증가하여 왔음을 알 수 있다. 그리고 다음 그림에는 또 한 가지 함의점이 있는데 자살이 사회경제적 환경과 연관이 있음을 시사한다. 한국은 1998~1999년, 2003년, 2009년 즈음에 증가세가 강해졌다. 해당 시기는 모두 우리나라에서 경제적 어려움을 겪었던 시기이다.

16 현금지원과 현물지원 정책의 구성과 효과

[그림 1-3] 자살률 추이(1990~2015년)



자료: OECD. (2017). Health at a glance. p. 61.

우리 사회에서 경험한 생계형 사건·사고를 언론 보도를 매개로 정리한 결과를 보면 대체로 의료비 부담, 돌봄 부담이 주요한 요인이 되었음을 알 수 있다.¹⁾

“50대의 의료급여 대상 신부전증환자가 딸의 취직과 함께 월 100만 원의 소득이 발생하면서 기초생활보장제도의 수급자에서 탈락되었다. 기초생활수급자에서 탈락할 위기에 처하면서 질환자는 자녀에게 의료비 부담을 주기 싫어 자살을 선택하였다. 요양병원 의료비가 유료로 전환되고, 그 부담이 가중되면서 자살을 선택한 것으로 추정된다.”

“심각한 허리 통증으로 수술을 받고 고생하던 69세 아내를 간병하던 82세 노인이 자신도 뇌졸중으로 쓰러지자 이를 비관하여 자살하였다. 부부가 모두 기능저하를 경험하자 삶의 의욕을 상실한 사례이다.”

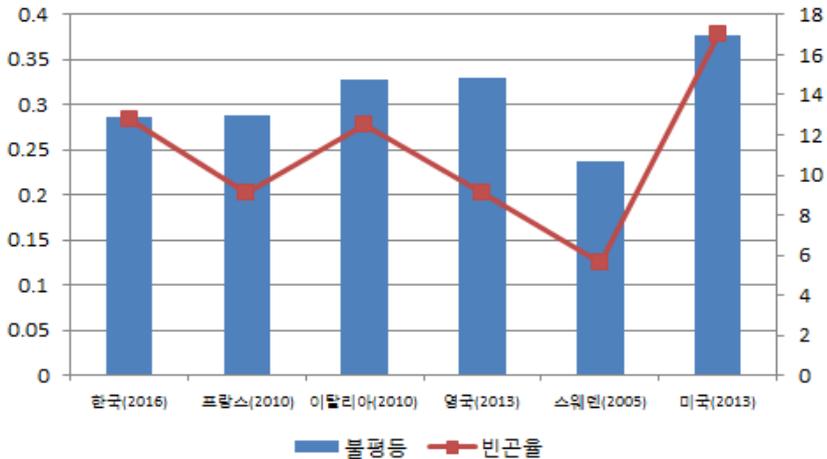
최근 언론에 보도된 생계형 사건·사고에서도 의료비 부담, 돌봄 부담, 구직 실패 등으로 인한 좌절이 원인이 되는 사례들이 다수 있다. 우리 사회에서 불안은 단순 생계라 보기 어렵고 생계로 비롯된 의료, 주거, 교육, 돌봄서비스 비용의 부담과 관련이 높다. 이러한 점에서 현물(서비스)급여

1) 이용된 사례는 이현주 외(2013)의 연구를 인용한 것임을 밝힌다.

의 보강이 절실하다.

아래의 그림에서와 같이 우리나라의 소득 빈곤이나 불평등은 서구 국가들과 비교하여 심각한 수준이라 보기 어렵다. 빈곤율은 다른 선진복지 국가들과 비교하여 다소 높은 상황이지만 불평등은 상대적으로 더 심각하다고 보기 어렵다.

[그림 1-4] 각국의 빈곤율 및 소득분배(지니계수) 수준



자료: 한국보건사회연구원. (2016). 빈곤통계연보.

삶의 질과 관련된 각종 지표들은 OECD 회원국 중 최악에 가깝다. 아동청소년 행복의 수준은 2015년 OECD 조사 국가 중 터키 외 최하위이다(OECD, 2017e, p. 71). 주관적 건강인식은 38개국 중 38위로 최하위에 속한다(OECD Better Life Index, 2018). 이러한 상황에서 정부신뢰 점수는 신뢰한다는 응답이 24%로 OECD 회원국 36개국 중 34위에 해당한다(OECD, 2017b, p. 215). 소득 빈곤이나 불평등과 비교할 때 삶의 질은 상대적으로 매우 심각하다.

결과적으로 사회적 불안의 수준이 매우 높고, 삶의 질은 낮아 사회보장 제도의 혁신을 필요로 한다. 특히 사회보장제도 중 기초육구 영역의 현물(서비스)급여의 보완으로 삶의 불안을 줄일 필요성은 매우 크다. 소득보장도 충분한 것은 아니다. 하지만 서비스 보장에 대한 강조는 소득보장과 비교하여 더 강화될 필요가 있다.

소득 중심의 정책 논의는 최근 현물(서비스)보장과 함께 새로운 쟁점으로 이어지고 있다. 예를 들어 우리나라에서 전개되는 최근의 기본소득 논쟁은 현물급여와 현금급여 중 무엇을 우선 확충하여야 하는지에 대한 논의로 번지고 있다. 최근 기본소득에 대한 논의 등 현금지원에 대한 논의가 뜨거워지고 있으며 이러한 현상은 고용불안정성 등으로 인하여 소득 불평등과 소득 빈곤문제가 재부상하고 있기 때문인 것으로 이해된다. 하지만 아직 우리나라에서는 기초육구 영역의 현물(서비스) 보장 수준도 매우 취약하여 의료비, 주거비, 교육비 부담이 작지 않은 까닭에 현물(서비스) 보장을 우선하여야 한다는 주장도 기본소득 논의와 더불어 경합을 하게 되었다(문진영, 김윤영, 2015). 기본소득에 대한 논의를 하거나 실험을 하는 해외 복지선진국과는 상이한 논쟁이 진행 중인 것이다. 이 논쟁 자체가 갖는 함의는 우리나라의 상황이 서구의 상황과 다르다는 것을 많은 연구자들이 인식하고 있다는 것이다.

3. 연구의 목적

본 연구는 향후 사회정책의 설계에서 현금지원과 현물지원 정책의 구성, 또는 보완적 확충을 판단하기 위한 참고자료를 마련하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 해외 주요국의 현금과 현물지원 정책의 혼합에 대하여 분석하고, 우리나라의 현황을 비교하여 볼 것이다. 한편 정책 혼합

의 효과에 대하여 탐색적 수준에서 분석하고자 한다. 특히 한국의 정책적 선택이 가져온 효과에 대하여 살펴보고자 한다. 지원제도의 효과분석에서는 과거의 소득으로 치환된 효과분석이 아니라 각 정책의 고유한 목표를 고려한 효과분석으로 제시하고자 한다. 그리고 끝으로 각 정책의 선택이 초래할 수 있는 사회경제적 효과를 전망하여 보고자 한다. 정부가 발표한 각종 정책들의 효과를 추정하여 보는 것으로 자료의 한계 내에서 실험적 추정을 시도할 것이다.

기존의 사회복지정책에 대한 연구들은 개별 정책의 효과 평가와 개선 방안을 마련하는 것을 주목적으로 하여 왔다. 최근에서는 국내 정책 평가 연구 중 일부가 정책군 평가를 시도하고 있어 반가운 일이다. 사회복지정책이 확충되면서 정책에 대한 연구들은 대개 새로운 제도를 구상하고 제도를 평가하는 데 집중하게 되었다. 이러한 변화는 제도의 분화, 전문화가 심화되는 단계에서 필요한 평가 요구에 부응한 것이었다. 아쉬운 점은 사회복지정책 전체에 대한 종합적 평가와 이해, 정책의 종합적 구상을 시도하거나 이러한 시도에 기초가 되는 포괄적 평가에서는 연구의 축적이 매우 부족하다는 것이다.

본 연구는 선행연구에서 미진하였던 정책에 대한 종합적 평가를 하고 개별 정책이나 정책군(영역)을 넘어서서 사회복지 정책의 전반적 구성을 이해하고 정책을 구조화하는 데 필요한 기초정보를 제공하고자 하였다. 선행연구와 달리 본 연구에서 중요시하는 연구의 차별성을 요약하자면 다음과 같다.

첫 번째, 현금과 현물급여 정책 간, 현물현금급여 지원정책 내부의 구성 등 정책의 전체적 구성에 더 많은 관심을 가지고 있다. 정책에 대한 종합적 분석이라는 점과 더불어 급여 형태, 특히 현물(서비스)급여에 대하여 보다 많은 관심을 기울이고 있다.

두 번째, 분석 정책에서 그간 상대적으로 더 많은 관심을 받아 왔던 소득재분배, 소득 빈곤과 같은 소득 중심의 정책효과분석을 넘어서 사회복지정책의 고유 목적을 고려한 효과분석이 필요하다는 점을 전제로 하고 다양한 방식의 효과분석, 정책적으로 고려할 점을 제안하고 있다. 이러한 시도는 향후 사회복지정책의 확충이나 신설에서 소득보장으로 대응하기 어려운 정책 영역이 도외시되거나 상대적으로 후순위로 밀리는 위험을 줄여 보고자 하는 의도에서 이루어졌다.

세 번째, 본 연구는 사회복지정책의 정책의 확충으로 달성한 개선효과에 집중하기보다 우리나라 사회복지정책에 남겨진 과제를 초점으로 정책효과를 분석하고자 하였다. 정책으로 개선된 부분이 분명 적지 않지만 정책의 불충분으로 남겨진 문제, 과제에 더 많은 관심을 가지고 분석을하고자 하였다.

두 번째와 세 번째의 차별성은 소득 빈곤이나 불평등 완화에 미친 정책의 영향을 정책의 효과로 오역한 우리나라의 많은 정책평가 연구에 대한 반박이기도 하다. 정책의 효과분석 중 긍정적 측면에 대하여 관심을 가지는 것은 향후 어떠한 제도가 더 좋은 결과를 가져올 것인지를 예측하는 기반이 될 것이지만 긍정적 측면은 정책의 고유한 목표의 달성 정도에서 분석되어야 하고 정책 목표와 달리 소득분배에 미친 영향만 보는 것은 영향분석으로, 효과분석은 아니며 정책군의 개선에 주는 해석도 한계를 지닌다는 점에 주의하여야 한다. 정책의 목표를 기반으로 정책평가를 하는 것은 하나의 척도로 제도를 평가하고 서열화하는 것을 어렵게 한다는 점이 있으나 정책평가와 결과 활용에서 정책의 소득분배 효과를 중심으로 한 서열화는 그리 큰 의미를 지니는 것은 아니다.

제2절 연구 내용과 연구 방법

1. 연구 내용

본 연구의 내용은 급여 형태별 사회정책을 분석하는 데 초점을 두고 있다. 본 연구는 사회복지정책에서 현금지원과 현물지원 정책의 구성 현황과 그 효과를 분석하고 향후 정책 설계에서 고려할 점을 파악하고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 본 연구는 기초육구 영역의 현물(서비스)지원의 저급한 수준에 대한 문제 제기를 하고, 그 결과에 대한 분석을 시도하였다. 연구의 내용을 보고서의 구성을 따라가면서 설명하면, 우선 제1장 서론에서 연구의 배경과 목적, 그리고 방법에 대하여 약술하였다. 이와 더불어 서론에서는 본 연구의 핵심 주제인 급여 형태별, 현금과 현물급여가 갖는 의미와 기능에 대한 이론적, 원론적 고찰을 하였다. 급여 형태의 의의에 대하여 검토함으로써 이후 분석 결과를 해석하는 데 활용할 수 있도록 하였다. 일종의 이론적 검토이자 개론적 검토이다. 연구의 전체에 기반이 되는 급여 형태에 대한 이론적 논의를 서론에서 약술하고 본문의 각 분석 부분에서 필요한 이론적 검토는 각 장에서 진행, 기술하였다. 예를 들어 각 장의 분석 방법을 구상하면서 관련 선행연구에 대한 검토를 하였다. 가족과 성역할 등 급여 형태 선택에 영향을 주는 요인이나 급여의 효과분석을 위한 기존의 분석 방법에 대한 검토는 개별 장에서 분석 이전에 검토를 하고 그 한계와 본 연구의 분석에서 반영된 부분을 정리하였다.

제2장에서는 현금현물지원의 변화와 현황을 개관하고 있다. 해외 주요국의 현금과 현물지원의 수준과 구성비의 변화를 살펴보고 현재의 구성을 국가별로 비교하였다. 해외 주요국의 경우 현금지원과 현물지원 정책의 구성이 어떠한지, 그리고 그러한 정책이 어떻게 변화되어 왔는지를 파

악하고 이를 우리나라와 비교하여 우리의 정책 발전 단계를 가늠할 수 있도록 하였다. 구체적으로는 OECD 회원국 중 심층적 분석을 위하여 선정한 주요국의 현금·현물급여를 위한 지출의 구성을 분석하였다. 구성에 대한 분석은 영역별 그리고 주요 주제별로 진행하되, 한국에서 중요한 이슈가 되고 있는 돌봄서비스를 위한 지출을 비교할 수 있도록 지출의 재구성을 시도하였다. 지출의 수준과 구성비에 대한 분석을 통하여 우리나라의 사회복지정책의 현주소를 이해하도록 해석을 덧붙였다. 제3장에서는 현금·현물지원 제도의 역사를 분석하였다. 역사는 국가별로 분석하는 것이 적절하여 일부 국가에 한정하여 분석하였다. 분석 국가는 국가의 특징을 고려하여 선정하였으나 분석에 필요한 자료의 입수 용이성도 고려하여 선정하였다. 해외 주요국의 사회복지정책의 역사를 급여 형태별 제도 도입을 중심으로 고찰하면서 주로 현금과 현물의 선택에서 쟁점이 적지 않은 주거, 돌봄을 중심으로 역사의 공통점과 상이성을 정리하였다. 특히 각국이 현금과 현물 선택에서 보여 준 경로의 차이를 주목하였다. 각국의 이러한 선택 차이는 이후 4장 분석의 가치 차이, 그리고 성과차이로 이어지는 매개적 위치에 있다.

제4장에서는 현금·현물지원의 선택에서 자주 거론되는 가치 쟁점을 고찰하였다. 쟁점의 고찰에 적합한 영역으로 아동복지정책을 선정하여 분석하였다. 아동복지정책은 현금지원과 현물지원의 선택지가 다양하고 양자의 대체 가능성이 높으며 급여 형태의 선택에서 국가마다 상이성이 큰 영역이다. 해외의 정책 사례를 쟁점을 중심으로 유형화하고 한국의 특이성과 함의를 정리하였다. 제5장에서는 현금·현물지원 정책의 효과를 분석하였다. 정책효과 분석은 영향 분석과 달라서 이 점을 분명하게 하고 효과 분석은 개별 정책 영역에서 각종 질적 지표 등 효과를 대변하는 지표를 활용하여 분석하였다. 이러한 효과분석은 영향분석과 효과분석이

혼동을 경험하면서 현물을 현금으로 치환하여 소득분배와 빈곤의 변화를 정책효과라고 하여 분석한 기존 연구와의 차이를 분명하게 하고 각 정책 영역의 수준을 더욱 정확하게 이해하기 위한 선택이었다. 정책효과를 대변하는 지표들 간의 상관관계를 분석하여 삶의 질에 어떤 영역의 성과들이 더 크게 관련되는지를 탐색하였다. 두 번째 효과분석으로 기초육구 영역, 의료·주거·교육 영역별로 기초육구를 충족하기 위하여 필요한 가구의 비용부담이 얼마나 되는지를 기준으로 이루어졌다. 기초육구 영역의 서비스 제공은 대부분 가구의 서비스 비용을 줄여 기초육구 충족의 보장 수준을 높이는 것을 공통의 목표로 하고 있으므로 이 점을 고려한 분석이다. 앞의 두 가지 효과분석이 기존의 정책에 대한 효과분석이라면 세 번째 효과분석은 향후 정부가 계획한 변화를 반영한 효과 추정이다. 효과 추정은 기획 중이거나 추진 중인 주요 현금지원과 현물지원을 포괄하여 이루어졌으며 효과 추정 결과에 근거하여 향후 정책적 고려 사항을 정리하였다.

제6장 결론에서는 분석 결과를 요약한 후 해석을 정리하고 향후 정책 과제를 제시하였다. 본 연구의 가장 중요한 질문 중 하나인 현금지원과 현물지원의 혼합에서 향후 어떠한 정책적 보완이 필요한지를 이해하기 위하여 삶의 질이 높은 수준에 있는 주요 선진국의 항목별, 급여 형태별 공적 사회지출과 우리나라의 공적 사회지출을 비교하고 이를 근거로 향후 우리나라에서 공적 사회지출 수준을 높일 때 상대적으로 주목, 강화하여야 하는 정책 영역을 제안하였다. 결론에서는 개별 정책의 수준을 넘어 급여 형태를 고려한 거시적, 그리고 종합적인 정책 기획이 이루어지기 위해 필요한 정책과제로 사회보장의 거버넌스 구조, 그리고 기초적 현물정책의 확대 시 고려할 인지 용이성 강화 등도 다루었다.

2. 연구 방법

본 연구는 OECD 등 국가 수준의 매크로 자료와 LIS(Luxembourg Income Study)와 한국의 가구의 소득과 지출을 포괄한 미시자료를 활용한 분석을 주된 방법으로 활용하였다. 한편 국제기구에서 발표한 국가별 각종 지표들도 분석에 활용, 국가 간 비교와 우리의 현 단계를 이해하는데 활용하였다.

해외와 국내의 원자료를 활용하여 해외, 국내 현금·현물지원의 변화와 현황을 파악하였다. OECD 공적 사회지출자료 중 SOCX와 교육부문 공적 사회지출 자료를 활용하여 현금·현물지원 정책의 변화와 최근 상황을 파악하였다. 그리고 우리나라의 급여 형태별 지출 수준을 해외 주요국과 비교하여 개별 정책 영역에서 우리나라의 한계를 명확하게 하고자 하였다. 한편 정책 효과 분석에서 국내 가계동향조사 자료와 LIS의 가구 단위 소득 및 소비지출자료를 활용하여 현금·현물지원 정책의 효과분석을 시도하였다. 지출분석과 효과분석에서는 해외 복지선진국 중 주요국을 선정하여 비교 분석을 하였다. 일부 국가를 분석 대상으로 선정한 것은 필요한 정보가 있는 국가가 일부 국가로 한정되어 있고 OECD 전체 회원국으로 범위를 넓히면 분석과 해석에서 해당국에 대한 정보 부족으로 적지 않은 어려움을 겪게 되기 때문이었다. 이 과정에서 본 연구의 한계는 분석 내용에 따라 분석 대상 국가가 조금 상이해지는 점이다. 각국에 대한 정보는 그 정보의 내용마다 유무가 달라졌기 때문이다.

원자료에 대한 분석과 함께 본 연구에서는 국내외 선행연구 등 문헌 연구도 이루어졌다. 현금지원과 현물지원의 의미를 이해하기 위하여 원론 수준에서 급여 형태를 다룬 연구들도 참고로 하였다. 한편 기존의 선행 연구 중 현금지원과 현물지원의 효과를 분석한 연구들에 대하여 검토하

고 본 연구의 효과 분석 방법을 설계하는 데 참고하였다. 이 밖에도 급여 형태의 혼합에서 각국의 상이성을 초래하는 요인들에 대한 기존연구의 결과도 살펴보았다. 급여 형태와 관련하여 최근 이슈를 다룬 연구도 참고하였는데, 이 연구들은 분석 결과의 해석에서 이를 고려하였다.

분석과 결과의 해석에서 전문가의 자문도 많은 도움이 되었다. 사회복지정책 전반에 대한 이해를 필요로 하는 분석이 적지 않아서 다양한 연구 분야의 전문가들로부터 얻은 자문은 매우 큰 도움이 되었다. 개별 정책군의 이해뿐 아니라 실제 분석에서 어떠한 정보를 우선하여야 하는지에 전문가의 자문은 많은 영향을 주었다. 구체적인 분석 방법은 각 장에서 분석이 본격화되기 전에 별도의 지면을 할애하여 서술하고 있다.

제3절 논의의 출발: 현금·현물지원의 의미

본 절에서는 현금지원과 현물지원의 의미, 의의에 대하여 짧게 논의하여 본다. 이후 현금과 현물의 구성을 분석한 후 그 의미를 이해하기 위해서는 각 급여 형태에 대한 기초적 정보가 도움이 될 것이다. 급여 형태에 대한 논의는 매우 다양하고 관련 연구의 수도 적지 않다. 그러나 본 절에서는 많은 논의들을 기초로 한 연구이면서 비교적 간결하게 그러면서도 충분히 숙고의 여지를 주는 두 편의 연구를 참고하여 급여 형태에 대한 논의를 하여 보고자 한다. 하나는 사회정책에서 기본도서로 자주 활용되는 Gilbert and Terrell(2007, 남찬섭, 유태균 역)의 ‘사회복지정책론’ 중 급여 형태를 다룬 부분이다. 다른 하나는 Currie and Gahvari(2007)의 연구이다. 이들은 주로 현물급여의 논리적 기초를 검토하였다.

우선 현물급여는 현금급여와 달리 그 급여가 수급 후 다시 이전·매매될 수 없다는 특징을 지닌다. 수급자가 해당 물품이나 서비스를 직접 소비하

여야 한다. 주요한 현물은 교육, 주거, 의료, 돌봄이라는 점을 감안하면 이러한 특징은 현물급여의 공통적 특징이다. 식품권과 같은 바우처의 경우 일부는 매매되는 부작용이 있었으나 정책적으로 이러한 매매를 방지하는 장치들을 두고 있어 대부분의 현물급여는 수급자가 소비하도록 하고 있다.

Currie and Gahvari(2007)는 현물급여 또는 급여 형태 선택의 근거가 분명하여야 하는데 아직은 이론이라고 볼 수 있을 만큼 견고한 이론적 기초를 완성한 것이 아니어서 계속 이론적 근거를 완성하는 노력이 필요하다라는 점을 지적하였다. 이들의 연구는 현물급여의 이론적 근거에 대하여 결론을 제시하지는 않았으나 관련된 많은 연구와 논의를 검토하여 적지 않은 정보를 얻을 수 있도록 돕고 있다. Gilbert and Terrell(2007)은 Currie and Gahvari(2007)의 입장보다는 현금지원이 갖는 긍정적 의미에 더 강한 신념을 보이고 있다. Currie and Gahvari (2007)이 형평성과 효율성을 강조한 반면 Gilbert and Terrell(2007)은 효과와 공동체에 대한 가치를 더 강조하고 있어 이러한 입장 차이가 드러난 것으로 이해된다.

급여 형태의 의미에 대한 논의는 무엇을 중심으로 보는가에 따라 확연하게 다르다. 논의의 초점이 지향일, 또는 지향이 초점의 차이를 만들면서 서로 다른 입장을 구성한다. 다양한 지점에서 현금급여와 현물급여를 비교하고 이해하여야 한다는 Currie and Gahvari(2007)의 지적은 적절하다. 그리고 이를 위하여 검토할 수 있고 검토하여야 하는 여러 이슈를 제시한 것이 이들의 연구가 갖는 이점이라 하겠다. 반면 급여 형태에 대한 비교는 형평성과 효율성 이전에 Gilbert and Terrell(2007)이 미르달의 언급을 빌려 강조한 효과성이라는 점에서 살피는 것이 더 적절하다는 주장에 주목할 가치가 있다. 미르달은 ‘국가와 가족’에서 “현금급여와 현

물급여라는 두 가지 대안을 그 두 가지 각각이 얼마나 효과적으로 결과를 산출하는가의 측면에서 비교해야 한다.”라고 하였다(Gilbert & Terrell, 2007, p. 223에서 재인용).

본 절에서는 급여 형태에 대하여 비교 검토가 가능한 비교적 일반적 가치나 주제를 고루 정리하여 논의하고자 한다. 그러나 효율보다는 효과, 사회정책의 목표를 우선하여 비교할 것이다. 효율을 완전하게 무시하는 정책 효과성 구현은 현실에서 불가능한 일이지만 논리를 선명하게 하기 위해서는 효과가 우선되어야 한다. 효율은 효과를 담보하는 선에서 논의할 수 있다.

Gilbert and Terrell은 급여 형태를 선택하는 데 있어서 집합주의적 경향성과 개인주의적 경향성 간의 대립이 가장 극명하게 드러난다고 언급하였다(Gilbert & Terrell, 2007, p. 224). 미르달과 같은 예외적인 사례도 있지만 대부분의 경제학자들은 현금급여 형태를 지지한다. 고전적 이론을 지지하는 사람들(경제학자들은 ‘현금이 수혜자에게 최대의 선택을 보장할 수 있고 그럼으로써 효용을 극대화할 수 있다(Gilbert & Terrell, 2007, p. 225)’는 이 논리는 Gilbert and Terrell이 지적한 바와 같이 소비자가 최선의 이익을 정확하게 판단할 능력을 가진 존재라는 비현실적인 전제를 가지고 있을 뿐 아니라 개인의 소비와 사회적 지원으로 이루어지는 소비의 특성을 구분하지 않은 접근이다. 미르달은 이점을 분명하게 지적하고 있다. 현물급여는 단순한 개인적 이익의 보장보다는 공통의 목적을 위한 자원의 공유 및 사회연대에 기초하는 것으로 보았다(Gilbert & Terrell, 2007, p. 226).

현물급여는 표적화의 정확성에서 유리하다. 자주 언급되는 현물급여의 강점인데 이 강점은 여러 가지로 해석이 가능하다. 첫째, 현물급여는 표적으로 하는 수혜 집단에게 정확하게 전달된다는 점을 들 수 있다. 예를

들어 아동복지의 경우 현물급여로 제공될 때 가족의 유용 위험을 막고 아동의 복지를 향상하는 데 효과적으로 활용될 수 있다. 다른 하나는 조금 더 확장된 장점으로 현물은 욕구에 기초하여 대상을 정확하게 표적화(targeting)할 수 있고 수급자의 소비를 통제할 수 있어 사회가 해당 소비로 전체적인 공동체의 지향하는 목표를 달성할 수 있다는 강점이다. ‘가부장주의적 시각’으로 분류되는 이 강점은 매우 강력하다. 예를 들어 건강한 사회 구성원을 양성·유지하기 위한 보건서비스, 미래의 사회 구성원을 양성하기 위한 교육서비스, 건강한 식생활을 위한 식품권 제도 등은 사회가 바람직한 사회로 유지되도록 하기 위한 부적절한 선택 방지에 해당된다.

이 두 가지 요소가 맞물리는 현물급여의 강점은 자가표적(self-targeting)이라는 개념으로 설명될 것이다. 적지 않은 급여들이 선별적인 급여이다. 보편적인 급여의 경우 대상을 파악하는 선정 과정이 생략되고 욕구를 가진 사회 구성원이 누락될 위험이 거의 없다. 보편적 보건서비스를 제공하는 유럽 국가들에서는 의료적 욕구를 가진 사회 구성원이 누락될 위험을 제거하고 있다. 반면 선별적인 서비스를 제공할 경우 소득기준에 부합하는 대상자를 정확하게 찾아야 하고 혹여 선정 과정에서 욕구를 가진 빈곤층이 누락되지 않도록 하여야 한다. 현금급여의 경우 급여를 받기 위하여 신청할 동기가 현물보다 더 강하지만 현물급여의 경우에는 해당 욕구를 전제로 하기 때문에 서비스가 필요한 사람을 조금 더 잘 선정해낼 수 있다. 이러한 특징을 공적 급여의 자가표적화 특징이라 부른다(Currie & Gahvari, 2007, p. 9). 가치재(merit goods)로 분류되는 보건, 주거, 교육, 식품 등에 대한 사회적 관여를 수용하는 수준은 다른 비가치재와 비교하였을 때 매우 높다. 모든 사람들이 가치재를 소비할 수 없는 상태에서 초래되는 위기나 사회적 위험이 적지 않기 때문이다. 가치재의 경우

정확한 선정 못지않게 필요한 요구자를 누락하지 않는 것이 매우 중요하다. 이러한 이유로 가치재의 경우 욕구만 전제되면 서비스를 제공하는 보편적 급여를 선택하는 사례가 적지 않다. 서구 복지선진국의 경우 대부분의 국가에서 의료와 교육서비스가 무료로, 보편적으로 제공되는 이유가 바로 이것 때문이다.

소비자의 선택을 둘러싼 현금지원과 현물지원 간의 비교는 ‘정보의 비대칭성’, ‘부정확한 정보’ 등의 이슈와 연결된다. 식품이나 의복의 선택과 달리 의료와 교육 등의 일부 사회서비스는 소비자가 정확한 정보를 충분히 확보하고 이를 근거로 선택하기 어렵다는 점에서 현물(서비스)급여가 강점을 갖는다고 설명되기도 한다. 일반 상품시장에서도 생산이 광고 등을 통하여 스스로 수요를 창출하기도 한다는 입장이 강하다. 현물급여가 현금급여와 비교하여 강점을 가진다는 앞의 두 가지 설명은 주로 효과성과 관련된다.

현물급여의 또 다른 장점은 급여가 노동공급에 부정적 영향을 덜 준다는 점이다. 선별주의적 현금급여가 당면하는 중요한 문제 중 하나는 현금급여가 선정기준 주변의 소득자들의 근로 동기를 떨어뜨린다는 것이었다. 하지만 현물급여의 경우 이러한 현금급여로 인한 소득증가의 위험에서 비교적 자유로워서 이러한 부작용이 적다는 것이다(Currie & Gahvari, 2007, p. 31). 하지만 Currie and Gahvari(2007, pp. 32-54)는 이러한 입장은 아직 이론의 여지가 있는 것으로 평가하고 있다. 현물급여가 현금급여와 달리 사마리언의 역설(Samaritan's dilemma)을 피할 수 있는 강점을 지닌다는 입장도 존재한다(Currie & Gahvari, 2007, p. 54). 빈곤층이 현금수급을 받기 위하여서는 투자를 하여 미래 수급을 탈피할 노력을 덜하여야 하는데 이러한 현상은 정책 목표와 배치되는 것이다. 현물급여의 경우 이러한 위험을 줄이는데 대표적

으로 직업훈련 등이 이러한 현물급여의 예가 된다. 앞의 두 가지 설명은 특정 현물급여에서만 증명되는 한계를 지닌다. 예를 들어 선별적인 의료 서비스의 경우 잠재적 신청자는 근로하지 않고 소득을 낮은 상태로 유지하여 해당 서비스의 수급자격을 유지하고자 할 가능성이 낮지 않다.

현금급여를 지지하는 주장 중 현금급여가 관리·운영에서 더 간편하다는 주장이 있다(Gilbert & Terrell, 2007, p. 232). 급여를 관리하는데 드는 비용이 현물에 비하여 저렴하다는 이 주장은 타당성이 높다. 현물과 서비스는 생산과 제공에서 비용이 들기 일쑤이고 질 관리도 하여야 한다. 비용과 관련된 현물급여의 특징 중 하나는 금전적 효과(Pecuniary effects)인데 정부가 낮은 가격으로 재화 또는 서비스를 제공함으로써 시장에서 해당 재화 또는 서비스를 낮은 가격으로 유지할 수 있다는 특징을 현물급여의 강점으로 설명한 것이다(Currie & Gahvari, 2007, pp. 55-57). 주택시장이 이러한 현물급여의 강점을 보여 주는 사례가 될 것이다. 하지만 미국의 메디케어(Medicare)와 같이 정부의 현물지원이 서비스 가격을 상승시키는 사례도 있으므로 일반화에서 견고함은 다소 부족하다.

한편 현금급여가 현물급여보다 수급자에게 낙인을 가할 위험도 낮다는 강점도 자주 언급된다. 선별적인 방식으로 제공되는 현물급여의 경우 그 급여가 일반 시장에서 거래되는 형태와 구별되는 경우 특히 낙인의 위험을 갖게 된다. 제도의 설계에 따라 현물급여의 낙인 위험은 달라진다. 예를 들어 교육급여의 경우 교육비를 납부하는 곳을 학교 밖으로 하고 저소득층은 정부가 납부를 면제하는 방식으로 교육서비스를 제공할 경우 낙인의 위험은 매우 낮다. 다만 일반적으로 현물급여가 현금급여와 비교하여 더 높은 낙인 위험을 갖는다.

이러한 급여 형태 간 비교는 단순화된 비교이다. 실제 정책 설계에서는

더 많은 고려 사항이 존재할 수 있다. 급여의 형태도 다양해져서 현물급여와 현금급여 중간 지점에 바우처 등 다른 급여 형태도 존재한다.²⁾ 물론 바우처도 용도가 지정되어 있다는 점, 그리고 실제로는 질 관리에 많은 노력을 필요로 한다는 점에서 현물(서비스)로 분류하는 것이 적절하겠으나 요는 현실에서 급여 형태의 선택에는 더 복잡한 고민을 필요로 한다.

Gilbert and Terrell은 사회적 급여가 개인주의적 정향성과 집합주의적 정향성이라는 가치를 반영하기도 하지만 정책 목표를 직접적으로 반영하기도 한다고 언급하였다(Gilbert & Terrell, 2007, p. 251). 그는 어떤 정책에서 특정한 급여 형태가 왜 선택되었는지를 파악하기 위해서는 정책 목표에 내재된 가정을 밝힐 수 있는 통찰력이 필요하다고 지적하였다. 예를 들어 아동복지에서 왜 현금지원이 선택되는지 또는 장애인복지에서 왜 서비스보다 현금이 우선 선택되었는지 등을 이해하는 데 급여 형태의 근저에 깔려 있는 원론적 가치지향 외 다른 정책 목표에 대한 고려가 숨어 있을 수 있다는 것이다. 우리나라에서 취약계층에 대한 지원에서 서비스가 크게 증가하였던 2000년대 중반에는 현금보다 서비스가 일 자리를 더 많이 생산할 수 있다는 기대도 한 몫을 한 바 있다.

급여 형태의 비교에서 고려할 이슈들을 정리하면 아래의 표와 같다. 사회적 가치의 실현이라는 목표 중심의 논의와 효율성을 중심으로 하는 관리비용과 낙인 등으로 현금과 현물급여의 강점과 약점을 비교할 수 있다.

2) 급여의 형태가 다양하다는 점에 대해서 Gilbert and Terrell(2007)은 '전이가능성'을 기준으로 분류할 수 있다고 설명하고 있다. 전이가능성이라는 점을 기준으로 한다면 바우처는 현물에 가깝다고 이해하여야 한다(Gilbert & Terrell, 2007, pp. 225-226).

〈표 1-2〉 급여 형태의 특징 비교

비교 기준		급여 형태	
비교 범주	비교 내용	현금	현물(서비스)
기초육구 충족과 사회적 가치실현	- 가부장주의 정확한 표적화 또는 자가 표적화 (self-targeting)/대상 효율성 - 기초육구의 보장, 인적 자원을 위한 투자, 공동체 가치구현 등	- 다른 용도로의 사용가능성이 높아 목표효율성이 낮으며 사건 발생을 전제로 하지 않아 대상 효율성도 다소 낮음 - 개인 선택을 강조하여 공동체 가치 구현에 상대적으로 열위	- 육구를 전제로 하는 표적화로 표적화에서 우위 - 집합주의적 가치, 사회연대적 접근이 강하며 가치재의 접근성을 보장하여 공동체의 가치구현에 긍정적 - 남용이나 오용의 가능성 적음
	- 노동동기의 왜곡	- 노동 동기의 왜곡 위험이 상대적으로 강함	- 노동동기의 왜곡 위험이 상대적으로 약함
	- 소비자주권보장 (기호의 반영) - 정보 불완전성/정보 비대칭성의 대응가능성	- 기호의 반영이 가능함 - 의료서비스 등 가치재 구입에서는 정보불완전성 등에 대한 대응이 불완전할 위험이 상대적으로 높음	- 기호의 반영이 어려움. - 정보비대칭성, 정보불완전성에 대한 대응이 서비스 질 관리 등으로 일부 가능
관리비용과 기타	- 낙인	- 거의 없음	- 상대적으로 위험 수준 높음
	- 운영의 효율성 - 규모의 경제 - 관리비용	- 관리비용 적음 - 효율적임	- 관리비용 필요. - 규모의 경제 있을 수 있음
	- 정치적 선호 - 납세자의 저항	- 납세자의 저항 강하고 정치적으로 선호되기 어려움	- 납세자의 저항이 낮을 수 있음

급여 형태에 대한 비교를 주제로 하는 연구들이 대상으로 하는 제도 영역이 반드시 일치하는 것은 아니다. 예를 들어 어떠한 논지는 아동 돌봄에서는 적절하나 의료서비스에서는 부적절한 것이기도 하다. Currie and Gahvari(2007)의 급여 형태에 대한 정리는 현물급여에 대한 지지적 입장이 논자에 따라 다르며 일관성이 없다고 결론을 내리고 있지만 Currie and Gahvari의 검증 과정 자체가 일관성을 확보하지 못한 한계를 지니고 있다. 급여 형태의 특징을 비교하는 하나의 비교 기준을 분석 대상이 다른 여러 가지 연구를 근거로 하여 분석 결과가 다르고 급여 형

태의 장단점을 비교하는 기존의 논의가 한계를 지닌다고 판단하였다. 정치적 선호와 납세자의 태도가 돌봄 영역에서는 반드시 현물, 서비스 급여가 더 우세하지 않을 수 있다는 것이다.

현실에서는 동일한 급여 형태가 모두 비슷한 장단점을 가지는 것은 아니다. 그리고 동일한 제도 영역이라도 구체적 설계에 따라서 장단점이 달라질 수 있다. 본 연구에서는 대상으로 하는 제도 영역을 불문하고 일반적으로 할 수 있는 급여 형태의 장단점을 제시하고자 하였다. 그 이유는 원론적 수준에서 각 급여 형태가 갖는 특징을 이해하고 이를 분석 결과를 이해하는데 활용하기 위해서였다. 위의 정리는 급여 형태별 특성을 가능한 한 일반적인 수준에서 비교한 것이다.

의료, 교육, 주거 등에서 대부분의 국가에서 현물(서비스)급여를 주된 급여 형태로 하는 것은 해당 정책 영역이 가치재에 해당하고 기초 수준의 보장을 통하여 사회적 가치를 실현하는 것이 중요하기 때문이다. 다시 반복하여 언급하자면 기초육구 영역에서는 사회적 가치를 실현하기 위하여 현물이 정책 목표를 달성하는 데 가장 적절한 형태이기 때문이다. 급여 형태에 대한 논쟁에서 특히 의료, 교육 서비스에 대한 논쟁은 상대적으로 이견의 폭이 크지 않다. 이러한 이유로 의료와 교육에서는 대부분 서비스 지원으로 지원이 이루어지고 있다.

의료와 교육 등 가치재라 분류할 수 있는 영역에서는 이러한 서비스가 어느 정도로 보편적으로 제공되고 있는가, 육구의 미충족과 불안을 해소하는 데 충분한 정도로 제공되고 있는가를 중심으로 모아진다.

반면 주거는 현물과 현금의 선택에서 적지 않은 쟁점을 남기고 있으며 돌봄 영역, 특히 아동에 대한 지원에서 현금지원과 현물지원은 가치논쟁의 격전지 중 하나다. 그 이유는, 이 영역들에서는 앞서 비교한 기준에서 보자면 개인의 선호 차이가 의료와 교육과 비교하여 더 크고 서비스정보

에 대한 정보 비대칭이 상대적으로 약하기 때문이라고 볼 수 있다.

물론 돌봄의 영역에서도 변화된 사회 환경을 고려하여 사회 구성원의 부담과 불안을 국가가 어느 정도로 완화하고 있는지가 관건이 되고 있다. 따라서 요양서비스에서는 요양서비스의 포괄성이나 충분성 등이 중요한 지표로 정책평가에 사용된다. 돌봄서비스에서도 연대의 가치, 자가표적화 등에서 현물, 서비스 급여가 상대적으로 우세하다. 하지만 앞의 의료 및 교육과 달리 돌봄의 경우 서비스에 대한 선호의 차이가 상대적으로 크고, 가구원의 돌봄과 경제적 보상과 사회적 돌봄 상이의 정책적 선택이 가능하기 때문에 각국의 가족문화, 여성의 경제활동에 대한 사회적 요구 등에 따라 급여 형태의 선택이 달라질 수 있다.

소득보장뿐 아니라 불평등에 대하여 영향을 주는 정책으로 현물지원이 관심을 받게 된 것은 1990년대부터이지만 2000년대 중반 이후 관심도가 매우 높아졌다. 2000년대 중반부터는 소득보장과 현물지원에 대한 종합적인 이해를 하여야 한다는 지적이 확산되었다. OECD도 2010년대 보고서에서는 현물급여를 고려한 불평등 영향에 대한 분석을 내놓기 시작하였다. 현물급여의 중요성이 재인식되고 있는 상황에서 우리나라의 현물급여가 필요한 지점에서 필요한 수준으로 발전하여 왔는지 꼼꼼이 확인하고 정책 설계에서 이를 고려하여야 한다. 특히 앞서 언급한 욕구 영역과 급여 형태의 장단점을 고려한 정책선택에 대한 평가는 필요한 기초분석이 될 것이다. 우리나라의 의료와 교육에서의 서비스 충분성과 주거와 돌봄에서의 정책 혼합에 주목하여 보아야 할 것이다. 영역에 따라 정책 혼합의 정도는 다를지라도 의료, 주거, 교육과 돌봄에서 일정 수준 이상의 현물지원으로 사회적 가치를 실현하면서 관리의 효율화를 도모하고 있는지 살펴보아야 할 것이다. 물론 이 경우 기초욕구의 보장과 사회적 가치 실현이 효율성 평가보다 앞서야 하는 평가의 축이다.

제 2 장

현금·현물지원의 변화: 공적 사회지출 분석

제1절 현금·현물지원 구성의 변화

제2절 현금·현물지원 구성의 특성



2

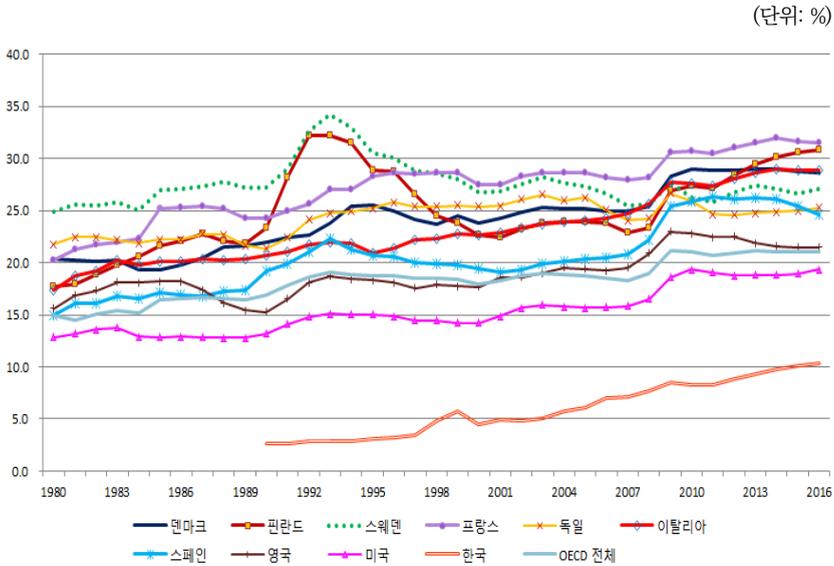
현금·현물지원의 변화: << 공적 사회지출 분석

본 장에서는 공적 사회지출 수준을 비교하여 현금지원과 현물지원의 구성 변화와 현황을 살펴보고자 한다. 다분히 기술적인 분석이지만 급여 형태에 따른 지원 규모, 그 구성 변화를 이해하는 데 가장 빠른 길이라고 생각한다. 주목할 점은 지출의 수준뿐 아니라 지출의 내용도 매우 중요하게 검토되어야 한다는 점이다. 급여 형태별 지출의 수준에 대한 파악과 더불어 영역별 급여 형태별 지출 수준의 비교와 특성 이해는 정책적으로 적지 않은 정보를 제공한다. 현금과 현물의 지출 수준이 의미하는 바도 적지 않으나 어떤 영역인지에 따라 지출 비율이 의미하는 바도 상이하다.

제1절 현금·현물지원 구성의 변화

OECD 국가의 사회공공지출을 보면 선진복지국가들의 경우 대체로 1980년대에 이미 GDP의 15%에서 25% 사이의 지출을 하고 있었으며 2016년까지 조금씩 증가하여 왔다. 특히 1990년대 중반 경기침체기와 2009년 금융위기 시에는 지출이 조금 더 큰 폭으로 증가하는 현상을 보이고 있다. 이탈리아와 스페인의 지출 증가가 상대적으로 조금 더 컸고 핀란드와 프랑스의 지출 증가폭도 컸다. 최근의 공적 지출의 수준을 보면 OECD 전체 평균은 GDP의 21.0%이다.

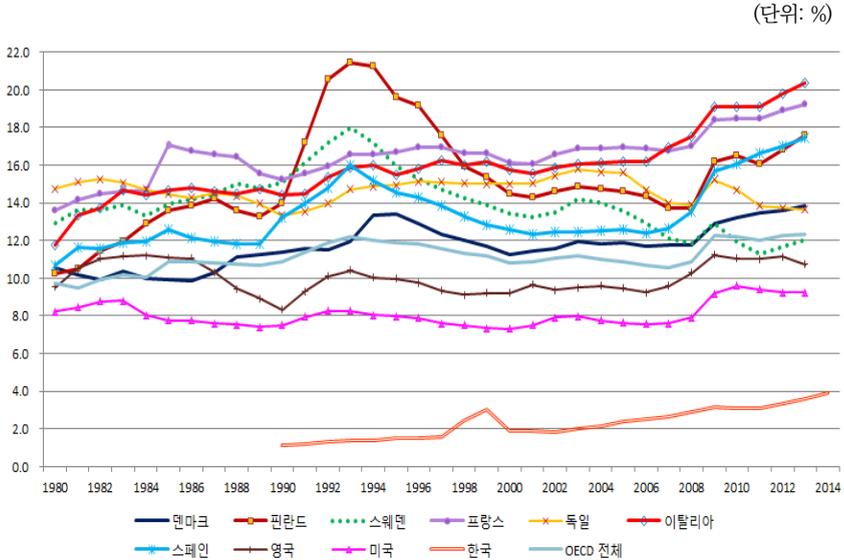
[그림 2-1] GDP 중 공적 사회지출 비율



자료: OECD.stat. Social Expenditure Database. <https://stats.oecd.org/>에서 2018. 8. 31. 인출.

공적 지출 중 현금지출을 보면 2000년대 후반 금융위기 이후 현금급여를 위한 지출의 증가가 있었음을 알 수 있다. 반면 한국은 1997~1998년 외환위기 시 현금지원을 위한 공적 지출의 증가가 컸었던 것을 알 수 있다. 현금급여를 위한 공적 지출은 평균 GDP 중 약 12% 수준이다. 해당 지출은 국가 간 편차가 커서 GDP 중 20%를 넘는 국가도 있는가 하면 우리나라는 4%에 못 미치는 수준이다. 비슷한 수준으로 높은 공적 지출을 하는 덴마크, 프랑스, 이탈리아의 경우 프랑스와 이탈리아는 현금지출이 GDP의 약 20%에 이르지만 덴마크는 약 14%에 머물고 있다.

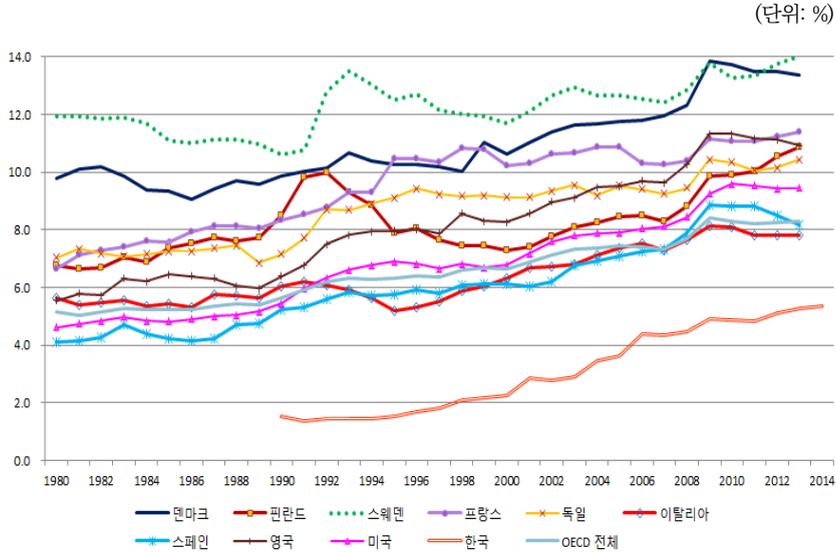
[그림 2-2] GDP 중 현금 형태의 공적 사회지출 비율



자료: OECD.stat. Social Expenditure Database. <https://stats.oecd.org/>에서 2018. 8. 31. 인출.

현물급여를 위한 공적 지출은 현금급여 지출과 비교하여 조금 더 지속적인 증가세를 보인다. 2008년 금융위기 이후 크게 증가 후 정체 형국에 있지만 전체적으로 거의 모든 국가에서 현물급여를 위한 공적 지출은 지속적으로 증가하여 왔다. 현물급여를 위한 지출 수준의 국가 간 편차는 현금급여의 편차보다는 작아서 2013년을 기준으로 해당 지출이 높은 복지 선진국의 경우 GDP 중 14%를 지출하지만 적게 지출하는 우리나라도 5% 이상의 지출을 한다. 국가별로 구분하자면 덴마크와 스웨덴의 현물급여 비율이 높고 다음으로 핀란드, 프랑스, 독일, 영국의 현물급여 수준이 높으며 미국과 스페인, 이탈리아의 현물급여 수준은 낮은 편에 속한다.

[그림 2-3] GDP 중 현물 형태의 공적 사회지출 비율



자료: OECD.stat. Social Expenditure Database. <https://stats.oecd.org/>에서 2018. 8. 31. 인출.

상기의 공적 지출 변화는 사회지출 중 교육부문에 대한 지출이 포함되지 않은 지출 규모이다. OECD의 SOCX 자료는 교육이 포함되지 않은 9개 영역, 노령·유족·장애·건강·가족·적극적 노동시장·실업·주거·기타로 구성되어 있다. 교육을 포함하여 공적 사회지출의 수준을 보면 주요국의 공적 사회지출이 더 높은 수준에 있다. GDP 중 교육 영역의 공적 지출을 보면 복지 선진 국가들에서 다른 지출과 달리 해당 지출이 증가하지 않은 채 유지되고 있었고 최근에는 감소한 국가도 적지 않다. 가장 높은 지출 수준을 보인 국가는 덴마크로 GDP 중 6.3%를 지출하고 있었으며 한국은 4.6%를 지출하고 있다. 한국은 OECD 평균 4.4%보다 높은 수준의 지출을 하고 있었다. 이러한 지출 수준은 다른 영역의 공적 사회지출과 비교하여 상대적으로 높은 것으로 판단된다. 다른 영역과 달리 교육 영역에

있어서는 한국의 공적 사회지출이 수준의 문제라기보다는 지출 내용의 문제일 수 있음을 시사한다.

〈표 2-1〉 교육부문 공적 사회지출

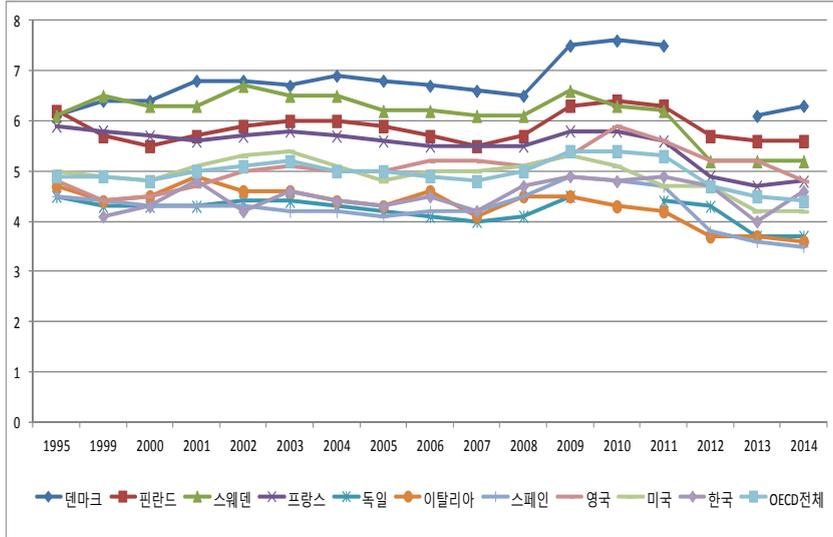
(단위: GDP 중 %)

국가 연도	덴마크	핀란드	스웨덴	프랑스	독일	이탈리아	스페인	영국	미국	한국	OECD 전체
1990	-	-	5.1	5.1	-	-	4.4	4.2	4.9	-	4.9
1995	6.1	6.2	6.1	5.9	4.5	4.7	4.5	4.8	5.0	-	4.9
1999	6.4	5.7	6.5	5.8	4.3	4.4	4.4	4.4	4.9	4.1	4.9
2000	6.4	5.5	6.3	5.7	4.3	4.5	4.3	4.5	4.8	4.3	4.8
2001	6.8	5.7	6.3	5.6	4.3	4.9	4.3	4.7	5.1	4.8	5.0
2002	6.8	5.9	6.7	5.7	4.4	4.6	4.3	5.0	5.3	4.2	5.1
2003	6.7	6.0	6.5	5.8	4.4	4.6	4.2	5.1	5.4	4.6	5.2
2004	6.9	6.0	6.5	5.7	4.3	4.4	4.2	5.0	5.1	4.4	5.0
2005	6.8	5.9	6.2	5.6	4.2	4.3	4.1	5.0	4.8	4.3	5.0
2006	6.7	5.7	6.2	5.5	4.1	4.6	4.2	5.2	5.0	4.5	4.9
2007	6.6	5.5	6.1	5.5	4.0	4.1	4.2	5.2	5.0	4.2	4.8
2008	6.5	5.7	6.1	5.5	4.1	4.5	4.5	5.1	5.1	4.7	5.0
2009	7.5	6.3	6.6	5.8	4.5	4.5	4.9	5.3	5.3	4.9	5.4
2010	7.6	6.4	6.3	5.8	-	4.3	4.8	5.9	5.1	4.8	5.4
2011	7.5	6.3	6.2	5.6	4.4	4.2	4.7	5.6	4.7	4.9	5.3
2012	-	5.7	5.2	4.9	4.3	3.7	3.8	5.2	4.7	4.7	4.7
2013	6.1	5.6	5.2	4.7	3.7	3.7	3.6	5.2	4.2	4.0	4.5
2014	6.3	5.6	5.2	4.8	3.7	3.6	3.5	4.8	4.2	4.6	4.4

자료: OECD. (각 연도). Education at a glance.

[그림 2-4] 교육부문 공적 사회지출

(단위: GDP 중 %)



자료: OECD. (각 연도). Education at a glance.

제2절 현금·현물지원 구성의 특성

OECD의 SOCX 자료는 노령, 유족, 장애, 보건, 가족, 적극적 노동시장 프로그램, 실업, 주거, 기타 9가지의 항목으로 구분하여 정책별 공적 사회지출 정보를 제공하고 있다. 중요한 사회복지정책 중 교육은 SOCX 자료에서 누락되어 있다. 교육 외 우리나라의 공적 사회지출을 보면 9.3%로 OECD의 평균 21.1%보다 매우 낮은 것으로 알려져 있었다. 복지선진국의 공적 사회지출은 대부분 25%를 넘고 있으며 미국도 18.3%에 이른다. 교육을 위한 공적 사회지출을 보면 우리나라는 2013년 기준 4.0% 정도이고 OECD 평균은 4.5%이다. 덴마크가 6.1%로 가장 높고 독일은 3.7%, 이탈리아는 3.7%, 스페인은 3.6%로 우리나라보다도 지출 수

준이 낮다.

〈표 2-2〉 GDP 대비 영역별 공적 사회지출 비교(2013년 또는 최근치)

(단위: %)

영역	덴마크	핀란드	스웨덴	프랑스	독일	이탈리아	스페인	영국	미국	한국	OECD
노령	10.1	11.4	9.6	12.6	8.2	13.7	9.5	6.5	6.3	2.2	7.7
유족	0.0	0.9	0.4	1.7	1.9	2.6	2.4	0.1	0.7	0.2	1.0
장애	4.7	3.8	4.3	1.7	2.1	1.7	2.5	2.0	1.4	0.6	2.1
보건	6.7	5.8	6.6	8.6	7.9	6.8	6.4	7.1	8.0	3.8	6.0
가족	3.7	3.2	3.6	2.9	2.2	1.4	1.3	3.8	0.7	1.1	2.1
ALMP	1.8	1.0	1.4	0.9	0.7	0.4	0.6	0.2	0.1	0.5	0.5
실업	0.0	1.9	0.5	1.6	1.0	1.7	3.1	0.3	0.4	0.3	0.9
주거	0.7	0.6	0.5	0.8	0.6	0.0	0.1	1.4	0.3	-	0.3
기타	1.3	0.8	0.7	0.7	0.2	0.2	0.2	0.4	0.9	0.6	0.5
SOCX	29.0	29.4	27.6	31.5	24.8	28.5	26.1	21.8	18.8	9.3	21.1
교육	6.1	5.6	5.2	4.7	3.7	3.7	3.6	5.2	4.2	4.0	4.5
총합	35.1	35.1	32.6	36.2	28.5	32.3	29.9	27.1	23.0	13.3	25.6

자료: OECD.stat. Social Expenditure Database. <https://stats.oecd.org/>에서 2018. 8. 31. 인출; OECD. (2016). Education at a glance. p.207.

해외의 공적 사회지출과 우리나라의 공적 사회지출을 비교하여 보면 다음의 표와 같다. 다음 표는 해외의 공적 사회지출에서 우리나라의 공적 사회지출을 빼고 그 차이를 표시한 것이다. 덴마크와 비교하면 장애, 노령, 가족, 적극적 노동시장에서 우리나라의 공적 사회지출은 낮아서 큰 차이가 난다. 프랑스와 비교하면 우리나라의 공적 사회지출은 노령, 장애, 유족, 실업에서 차이가 크다. 영국과 비교하면 노령, 장애, 가족에서 차이가 크게 나타난다. 일반적으로 서구의 복지선진국과 비교할 때, 노령과 장애 영역의 공적 사회지출이 공통적으로 큰 차이를 보였다.

44 현금지원과 현물지원 정책의 구성과 효과

〈표 2-3〉 외국의 영역별 공적 지출 대비 한국의 공적 지출(2013년 또는 최근치)

(단위: %p)

영역	덴마크	프랑스	이탈리아	영국	미국	OECD
노령	4.59	5.73	6.23	2.95	2.86	3.50
유족	0.00	8.50	13.00	0.50	3.50	5.00
장애	7.83	2.83	2.83	3.33	2.33	3.50
보건	1.76	2.26	1.79	1.87	2.11	1.58
가족	3.36	2.64	1.27	3.45	0.64	1.91
ALMP	3.60	1.80	0.80	0.40	0.20	1.00
실업	0.00	5.33	5.67	1.00	1.33	3.00
기타	2.17	1.17	0.33	0.67	1.50	0.83
교육	1.53	1.18	0.93	1.30	1.05	1.13
계	2.64	2.72	2.43	2.04	1.73	1.92

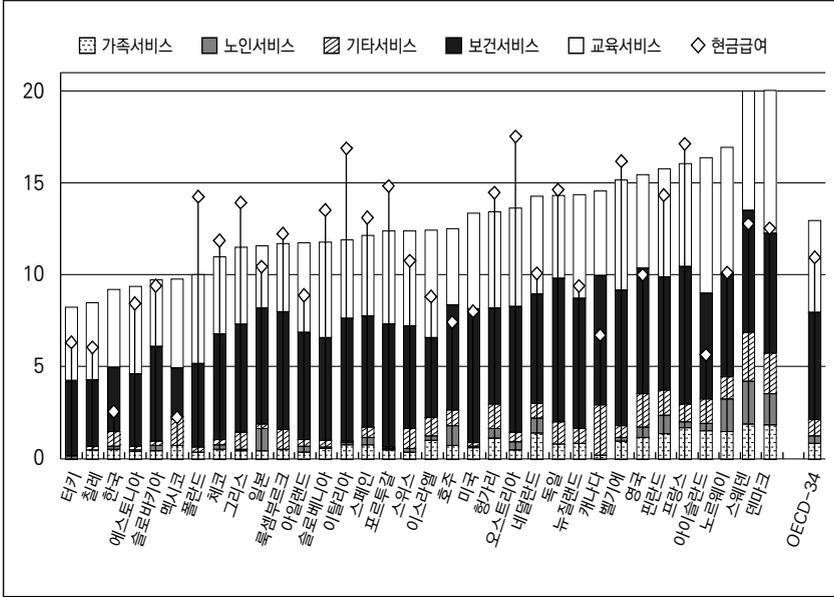
주: 영역별 특정국가 대비 한국의 공적 지출=해당 영역의 해외 공적 지출-한국의 공적 지출.

자료: OECD.stat. Social Expenditure Database. <https://stats.oecd.org/>에서 2018. 8. 31. 인출.

우리나라는 공적 사회지출 중 보건과 교육부문 지출 비율이 매우 높은 나라에 속한다. 공적 사회지출에서 보건과 교육부문의 지출을 제외하고 나머지 영역의 공적 사회지출의 비율은 매우 낮다. 보건 영역의 공적 사회지출은 그림에도 불구하고 다른 선진복지국가와 비교하여 낮은 수준에 머물고 있다. 하지만 교육부문의 지출은 여타 복지선진국의 그것과 비교하여 그리 낮지 않은 수준이다.

[그림 2-5] GDP 중 현금급여와 영역별 현물급여(2007년)

(단위: %)



주: 1) 교육서비스의 경우 그리스, 룩셈부르크, 터키는 2005년 자료 기준.
 2) 기타서비스에는 유족, 장애, 실업, 주거, 사회부조 관련 서비스가 포함됨(사회주택은 제외).
 3) 현금급여는 노인, 유족, 장애, 가족, 실업, 사회부조에 대한 급여임.
 자료: OECD. (2011). Doing Better for Families. p. 311.

교육을 위한 공적 사회지출이 다른 선진국과 비교하여 그리 낮지 않지만 우리나라 가구의 공교육비 부담이 적지 않고 학생들의 행복지수도 열악한 수준에 있다. 교육에 대한 공적 사회지출의 수준을 고려하면 지출의 부족이라는 수준의 문제보다는 어떻게 지출하고 있는지 지출의 내용이 관건이라 판단된다. 우리나라의 교육부문 공적 사회지출의 구성을 보면 대학교 교육에서 영미권 국가와 더불어 공적 사회지출의 수준이 낮고 초등학교 교육에 대한 공적 사회지출의 수준은 높다. 교육을 위한 재원의 분배를 검토하여 볼 일이다.

46 현금지원과 현물지원 정책의 구성과 효과

〈표 2-4〉 교육의 공적 사회지출 비교(2014년)

(단위: GDP 중 %)

	초등교육		전기 중등교육		후기 중등교육 및 중등 후 비고등교육		고등교육		전체	
	공공	민간	공공	민간	공공	민간	공공	민간	공공	민간
덴마크	2.1	0.0	1.2	0.1	1.4	0.0	1.6	0.1	6.3	0.2
노르웨이	2.1	0.0	1.0	0.0	1.5	0.0	1.6	0.1	6.1	0.1
스웨덴	1.7	0.0	0.8	0.0	1.1	0.0	1.5	0.2	5.2	0.2
핀란드	1.4	0.0	1.1	0.0	1.5	0.0	1.7	0.1	5.6	0.1
오스트리아	0.9	0.0	1.2	0.0	1.0	0.1	1.6	0.1	4.7	0.2
벨기에	1.5	0.0	0.9	0.0	1.8	0.0	1.3	0.1	5.6	0.2
프랑스	1.1	0.1	1.2	0.1	1.2	0.1	1.2	0.3	4.8	0.5
독일	0.6	0.0	1.2	0.0	0.8	0.3	1.1	0.2	3.7	0.6
이탈리아	1.0	0.1	0.7	0.0	1.1	0.1	0.7	0.2	3.6	0.4
일본	1.2	0.0	0.7	0.0	0.7	0.2	0.5	1.0	3.2	1.2
한국	1.6	0.1	0.9	0.0	1.0	0.3	1.0	1.2	4.6	1.7
뉴질랜드	1.5	0.1	1.2	0.2	1.2	0.5	0.9	0.9	4.7	1.7
영국	1.8	0.2	1.0	0.1	1.4	0.3	0.6	1.3	4.8	1.9
미국	1.5	0.1	0.8	0.1	0.9	0.1	0.9	1.7	4.2	2.1
멕시코	1.7	0.3	0.9	0.1	0.8	0.2	1.1	0.4	4.4	1.0
OECD 평균	1.4	0.1	0.9	0.1	1.1	0.1	1.1	0.5	4.4	0.8
EU22 평균	1.3	0.1	0.9	0.1	1.1	0.1	1.1	0.3	4.4	0.5

자료: OECD. (2017). Education at a glance.

우리나라의 공적 사회지출은 전체적으로 여타 선진국과 비교하여 낮은 수준이다. 그중에서도 돌봄 영역의 지출은 더 큰 차이를 보이고 있다. 노령·장애 영역의 현물급여 지출은 북유럽국가들과 10배 정도의 차이를 보이고 있다. 돌봄 중 가족, 즉 보육 외 노인과 장애인 대상 현물급여를 위한 공적 사회지출의 수준 차이는 매우 커서 노인과 장애인을 대상으로 하는 돌봄서비스의 취약성을 암시하고 있다. 우리나라는 미국, 이탈리아와 함께 노인과 장애인이 돌봄을 받지 못하거나 또는 가구원의 돌봄 부담이 매우 큰 나라일 것으로 추정된다.

〈표 2-5〉 돌봄 영역 현금과 현물지원을 위한 지출 비교

(단위: GDP 중 %, %)

		덴마크	핀란드	스웨덴	프랑스	독일	이탈리아	스페인	영국	미국	한국	OECD
노령	현물	2.1	1.2	2.3	0.4	0.0	0.1	0.6	0.5	0.0	0.1	0.5
	현금	8.0	10.3	7.3	12.1	8.2	13.6	9.0	6.1	6.3	2.1	7.2
	전체	10.1	11.4	9.6	12.6	8.2	13.7	9.5	6.5	6.3	2.2	7.7
	현물/전체	0.21	0.10	0.24	0.03	0.00	0.01	0.06	0.07	0.00	0.06	0.07
장애	현물	1.4	1.2	2.2	0.1	0.8	0.1	0.2	0.5	-	0.2	0.4
	현금	3.4	2.6	2.1	1.7	1.3	1.6	2.3	1.5	1.4	0.4	1.7
	전체	4.7	3.8	4.3	1.7	2.1	1.7	2.5	2.0	1.4	0.6	2.1
	현물/전체	0.29	0.32	0.51	0.04	0.38	0.05	0.10	0.25	0.00	0.37	0.19
가족	현물	2.2	1.7	2.2	1.3	1.1	0.7	0.8	1.4	0.6	0.9	0.9
	현금	1.4	1.5	1.4	1.6	1.1	0.8	0.5	2.4	0.1	0.2	1.2
	전체	3.7	3.2	3.6	2.9	2.2	1.4	1.3	3.8	0.7	1.1	2.1
	현물/전체	0.61	0.53	0.60	0.46	0.49	0.46	0.61	0.36	0.87	0.84	0.42
전체	현물	13.4	10.9	14.0	11.4	10.4	7.8	8.2	10.9	9.4	5.3	8.3
	현금	13.8	17.6	12.0	19.2	13.7	20.4	17.5	10.7	9.3	3.6	12.4
	전체	29.0	29.5	27.4	31.5	24.8	28.6	26.3	21.9	18.8	9.3	21.1
	현물/전체	0.46	0.37	0.51	0.36	0.42	0.27	0.31	0.50	0.50	0.57	0.39
노령·장애	현물	3.5	2.4	4.4	0.5	0.8	0.2	0.8	0.9	0.0	0.3	0.9
	현물/전체	0.12	0.08	0.16	0.02	0.03	0.01	0.03	0.04	0.0	0.04	0.04

자료: OECD.stat. Social Expenditure Database. <https://stats.oecd.org/>에서 2018. 8. 31. 인출.



제 3 장

현금·현물지원 정책의 역사

제1절 분석의 개요와 방법

제2절 독일의 사례 분석

제3절 영국의 사례 분석

제4절 미국의 사례 분석

제5절 스웨덴의 사례 분석

제6절 요약 및 시사점



3

현금·현물지원 정책의 역사 <<

제1절 분석의 개요와 방법

1. 역사적 전개³⁾

우리나라 경제 수준이 향상되면서 진행된 사회보장 및 사회복지의 현황 및 향후 정책적 고려를 지속가능성과 효율성의 관점에서 제고하기 위해서 기본적인 사회보장을 사회복지 인프라 집적의 차원에서 논의할 시점이다. 최근 주요 국가별로 소득보장, 의료보장, 교육보장, 주거보장 등 기본적인 사회보장에 대한 연대기적 서술을 통해 주요 시사점을 포착하는 작업이 광범위하게 이루어졌다. 특히 한국보건사회연구원(2012)의 주요국의 사회보장제도 전집은 한국, 독일, 영국, 미국, 스웨덴 등 11개 국가를 다루고 있다. 주요 선진국을 고려할 때 소위 ‘값싼 복지’나 ‘효율적 복지’가 장기적으로는 지속가능성이나 필요성에서 실패하고 가혹할 정도의 재정긴축을 통해 허용 가능한 범위 내에서의 복지 충실화를 지향하고 있음을 목도할 수 있다.

본 장에서는 주요 선진국들의 기본적 사회보장제도의 역사적 전개 및 기본적 특징을 살펴보면서 특히 기본 복지라 할 수 있는 현물급여를 중심으로 정책적 시사점을 찾아보려는 작업을 수행하고자 한다. 독일, 영국, 미국, 스웨덴 등 산업화에 성공한 국가들이 사회보장, 공공부조, 돌봄 등

3) 본 장에서 각국의 역사적 전개와 관련해서는 한국보건사회연구원(2012)의 주요국의 사회보장제도: 독일, 영국, 미국, 스웨덴 보고서를 참조하였다.

을 민간과 공공 영역에서 어떻게 전개하였고 어떠한 요소들을 반영했는지를 고찰한다. 산업화를 일찍 시작하고, 심각한 사회적 문제를 노정하였으며, 이에 대한 대응으로 고용정책을 소득보장의 최우선 수단으로 사용한 것을 인정하고 분석한다. 따라서 시장경제 자본주의 사회에서 일자리를 통해 소득 일부를 기여하는 사회보험적 사회보장제도에 따라 연금, 실업보험, 재해보험, 의료보험 등이 전개되고 국민경제의 성장에 따라 사회보장을 확장하면서 공공부조를 추가하고 돌봄 정책을 시행하는 것으로 파악할 수 있다.

분석에서 기본적으로 현물급여의 확충 과정을 중심으로 전개한다. 따라서 현금성 급여는 가급적 간단히 언급하거나 현금-현물 혼합의 관점에서 파악하는 데에 필요시 분석할 것이다.

2. 경제이론적 준거

기초적 사회복지서비스의 제공에 대한 경제이론적 분석에서 소비외부성을 이용한 Gasprini and Pinto(2006) 모형을 이용하여 독일, 영국, 미국, 스웨덴 등의 역사적 전개에 따른 정책 변화를 살펴보고자 한다. 기초적인 사회복지 급여는 사회를 구성하는 데 필수적으로 존재할 수 있고 그 사회의 가치판단에 따라 기초 수준이 결정된다고 볼 수 있는데 대부분 현물급여의 성격을 띤다고 볼 수 있다. 이때 사회 구성원으로서 비용을 대고 서비스 수요를 결정하는 개인의 입장에서 자신의 효용이나 만족도도 중요하지만 사회 전반적으로 평균적인 효용이나 만족도 수준에 대한 가치판단의 정도도 중요하다. 불평등이나 품질 격차 등에 대한 사회적 가치판단의 수준을 나타내는 지표를 사용하여 소비외부성으로부터 발생하는 간접적인 만족도를 나타낼 수 있는데, 이 소비외부성에 대한 지표가

높을수록 좀 더 평등하거나 동등한 품질을 사회 전체적으로 제공하여야 한다는 가치판단을 공유하고 있다고 볼 수 있다.

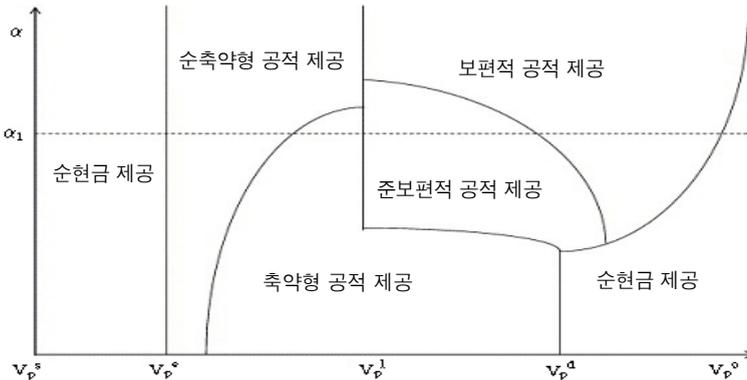
Gasparini and Pinto(2006)는 상위소득자와 하위 소득자 2개 그룹의 경제에서 사회 전체적인 효용 수준을 일정 정도 유지하기 위해 상위소득자로부터 조세를 걷어 사회복지서비스를 제공한다고 상정하고 있다. 하위 소득자를 위해 (i) 사적제공에 대한 보조금 성격의 현금급여와 (ii) 직접적으로 서비스를 제공하는 공적 제공 방식의 현물급여를 상정하고 있는데, 이때 서비스의 성격, 사회의 소비외부성에 대한 지표 α , 그리고 ‘하위 소득자의 효용 수준 최소치’ V_p^0 에 따라 가장 효율적인 서비스 제공 방식, 즉 최적제도를 구체적으로 제시했다.

정부 정책변수의 선택에 따라 다음과 같은 최적 서비스 제공 방식이 가능하다고 보고하고 있다. (i) 보편적 서비스 제공(universal programs)은 모든 소비자가 양질의 공적 서비스를 받는 제공 방식이다. (ii) 준보편적 서비스 제공(semi-universal programs)은 고소득자 일부와 저소득자 전체가 양질의 공적 서비스를 받는 제공 방식이다. (iii) 축약형 서비스 제공(reduced programs)은 저소득자만이 공적 서비스를 받는 제공 방식이다. 이상의 모든 경우에 공적 서비스에 대해 현금 제공을 통한 민간 제공도 포함되는 혼합형이 존재할 수도 있고 순수하게 공적 서비스만 존재할 수도 있는데, 전자를 혼합형이라 하고 후자를 순공적 제공이라 한다. (iv) 순현금 제공(pure cash transfers)은 현금보조만으로 서비스 수요를 지원하는 제공 방식이다(한국조세연구원, 2007, pp. 149-150).

‘기회균등에 대한 사회적 인식을 나타내는 지수’인 α 와 ‘저소득층의 만족도 수준에 대한 정책목표치’ V_p^0 에 따라 최적 공급 방식이 달라지는 것을 구체적으로 제시하는데, 그들의 모형이 매우 단순한 이론적 접근이라 하더라도 [그림 3-1]에서 제시되듯이 현실적인 사례분석에 매우 유용함

을 알 수 있음에 착안하여 역사적 분석의 준거로 삼고자 한다.

[그림 3-1] 최적 공급 방식: 제도 비교



자료: Gasparini, L. C., & Pinto, S. M. (2006). Equality of opportunity and optimal cash and in-kind policies. *Journal of Public Economics*, vol. 90, p. 161.

한 국가의 사회정책의 수준을 지수 α 로 나타내면 주어진 지수치 α_1 에 대해, ‘저소득층의 만족도 수준에 대한 정책목표치’ V_p^o 가 증가하면서 최적 공급 방식이 순현금 제공, 순축약형 공적 제공, 축약형 공적 제공, 준보편적 공적 제공, 보편적 공적 제공, 순현금 제공으로 진행됨을 알 수 있다. (i) 순현금 제공은 서비스 제공은 민간부문이 담당하고 저소득층에게 현금보조를 제공하는 것이다. (ii) 순축약형 공적 제공은 저소득층은 공공부문에서 서비스 제공을 받고 고소득층은 민간부문에서 서비스 제공을 받는 것이다. (iii) 축약형 공적 제공은 저소득층은 공공부문에서 서비스 제공을 받거나 현금보조를 통해 민간부문에서 서비스 제공을 받고 고소득층은 민간부문에서 서비스 제공을 받는 것이다. (iv) 준보편적 공적 제공은 저소득층 전체와 고소득층 일부가 공공부문에서 서비스 제공을 받고 고소득층의 일부는 민간부문에서 서비스 제공을 받는 것이다. (v) 보편

적 공적 제공은 저소득층과 고소득층 모두 공공부문에서 서비스 제공을 받는 것이다. [그림 3-1]에서 가로축인 정책목표치는 국민경제의 소득 수준이 향상됨에 따라 증가할 것으로 기대되는바, 소득 수준의 향상에 따라 최적 공급 방식이 변모하여야 함을 알 수 있다.

백인립(2009)은 자유주의 복지국가의 대표로 영국, 사민주의 복지국가의 전형으로서 스웨덴, 보수주의 복지국가의 대표로서 독일을 선별하여 최근 워크페어(workfare)적인 변화를 천착하였다. 이에 착안하여 이하의 분석에서는 독일, 영국, 미국, 스웨덴의 기초 사회복지서비스 중에서 이상의 이론적 준거에 따라 현금급여-현물급여-현금급여로 정책 변경이 진행되었는지에 대한 파악과 분석을 수행하기로 한다.

3. 정책 유사성과 논의 범위

우리나라 4대 사회보험은 연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험(산업재해보상보험)으로 산재보험이 1964년 가장 먼저 도입되면서 전개되었다. 산업사회화되면서 부각되는 사회문제를 해결하기 위한 사회정책적 관점에서 산업화의 이익 당사자에 대한 직접적 정책으로 사회보험 방식의 산재보험, 고용보험, 의료보험, 연금 등이 도입되었다.

독일, 영국, 미국, 스웨덴 등 복지선진국들도 산업사회화에 따른 사회문제를 해결하기 위해 사회보험 방식의 제도들을 도입하였다. 예를 들어 독일은 1883년 노동자질병보험, 1884년 재해보험, 1889년 장애 및 고령보험, 1927년 고용알선 및 실업보험 순으로 도입되었고 이후 서독 시기나 통독 시기에도 지속되었다.

많은 복지선진국들은 역사적으로 사회보험 이전에 전근대적인 공공부조, 구빈제도들을 수행하였으며 이후 사회보험 중심의 사회보장체계를

구축해 간 유사성을 가지고 있다. 사회보험 이후 수당과 각종 사회서비스가 강화되어 간다. 경제 상황, 사회적 요구 등에 따라 전 국민적 차원으로 사회보장을 확장하면서 주거, 의료, 교육, 돌봄 영역의 사회서비스를 확충해 간다. 국가에 따라 도입 시기는 상이하지만 기초육구 영역 중 의료, 교육, 주거 영역의 서비스는 상대적으로 이른 시기에 도입, 확장해 왔다. 돌봄의 경우는 가족구조의 변화, 여성의 경제활동, 고령화 등의 요인으로 최근으로 올수록 확대되고 있다. 선진국 중 적지 않은 국가들은 1980년대 이후 재정 압박에 따라 사회보장을 재조정하는 일련의 과정을 겪었다. <표 3-1>은 주요국의 사회보장제도의 역사적 개요를 나타낸다.

〈표 3-1〉 사회보장제도의 역사 개요

	독일	영국	미국	스웨덴
~1940 년대	<ul style="list-style-type: none"> - 노동자 질병보험법 (1883) - 재해보험(1884) - 폐질과 노령보험법 (1889) - 임대인 보호법 (1914) - 고용알선 및 실업보험법(1927) - 모성보호제도(1949) 	<ul style="list-style-type: none"> - 근로자보상법(1897) - 노령연금(1908) - 건강보험, 실업보험 (1913) - 가족수당 (1945) - 국가보장법(1945) - 국민보험법 및 국민건강서비스법 (1946) - 도농계획법(1947) - 국가부조(1948) 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회보장법(1935) - 주택법(1949) 	<ul style="list-style-type: none"> - 재해보험법(1916) - 국민연금(1935) - 단체조직법(1936) - 국가건강보험법 (1946) - 사회부조 - 국민사회보험 - 아동수당(1948)
1950 년대 ~1970 년대	<ul style="list-style-type: none"> - 고령연금 대개혁 (1957) - 사회부조법(1961) - 노인기숙시설 (1960년대) - 연금법 개정(1973) 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회주택(1960년대) - 방문요양서비스법 (1968) - 지방정부 사회서비스법(1970) - 임대료환급(1971) - 사회보장연금법 (1975) 	<ul style="list-style-type: none"> - 장애인보험(1956) - 노인의료법(1965) - 가정지역사회기반 지원서비스(1973) - SSI(1974) - 근로장려세제(1975) 	<ul style="list-style-type: none"> - 의료보험(1955) - 9년 의무교육제 (1966) - 아동가구 대상 임대료보조(1968) - 부모보험(1970년대) - 5주휴가제(1978)
1980 년대 ~1990 년대		<ul style="list-style-type: none"> - 복지 건축/ 시장화 - 국민건강서비스·커뮤니티케어법 (1990) - 구직자수당(1996) - 근로가족소득지원 제도(1999) 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회복지개혁 (1996): TANF, 개인근로장려법 - SCHIP(1997) 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회복지서비스법(1982) - 방문요양(1992~) - 고등교육 포함 무상교육(1986) - 노인개혁(1992): 코핀으로 이양 - 장애인 지원법 (1993)
2000 년대~	<ul style="list-style-type: none"> - 국민연금 조직체계 개혁(2005) - 아동지원법(2008) 	<ul style="list-style-type: none"> - 뉴딜(근로 연계 복지) - 유니버설크레딧 (Universal Credit, 2013) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ticket-to-Work 프로그램 개선 (2008) - 오바마케어 시행 (2014) 	<ul style="list-style-type: none"> - 각종 수당의 상향하향 조정 - 직장복귀 지원

본 분석에서는 현금과 현물급여 형태 간 선택에서 적지 않은 이슈가 존재하는 돌봄과 주거서비스 영역을 중심으로 사례국의 정책 역사를 살피고 시사점을 모색하였다.

제2절 독일의 사례 분석

독일의 사회보장제도는, 비스마르크(1815-1898)가 최초로 사회보험법을 제정한 것을 근대적 사회보장제도의 전형이라고 판단하기 때문에 그 위상이 크다고 볼 수 있다. 그러나 실행적 관점에서 볼 때 비스마르크 사회보험제도는 대규모 재정 투입이 없이 사회보험 방식으로 그것도 매우 제한적으로 시행되었음을 알 수 있다. 근대화 및 산업화의 급속한 진행에 따라 야기된 사회문제를 해결하기 위한 필요성에 의해 국가적 차원의 개입이 나타났고, 이후 바이마르 공화국, 나치독일 등의 시기 이후와 서독과 동독의 분리 및 통독(1990년) 등의 주요 정치적 변화에 대해서도 그 위상과 역할이 대체적으로 지속되었다고 판단된다. 급속한 산업화와 국가 분단 및 통일가능성에 직면한 우리나라와 매우 유사한 역사적 굴곡을 갖고 있다고 볼 때 독일의 사회보장 개관 및 현물급여 진행 분석은 매우 유의미하다고 생각된다.

비스마르크 입법 및 그 이후 제2차 세계대전까지의 시행에서 볼 때, 독일 사회보장체계는 소득보장은 실업보험과 연금으로, 의료보장은 의료보험과 재해보험으로 진행되었다. 이러한 사회보험제도 중심의 사회보장체계는 그 이후에도 원형으로 간주되어 통독시대까지 사회보장과 사회복지의 골격을 이루고 있다. 물론 초기에는 대부분 사회보험 형식으로 정부가 기업이나 지역사회의 역할을 강조하였다. 그리고 전 국민에게 적용하는 방식이 아닌 소득이 있는 자에게만 자조 방식으로 진행되었다. 이러한 소위 '값싼 복지'는 대부분의 국가에서 목도된다고 볼 수 있다.

1. 돌봄서비스

가. 고령자 및 장애인 복지서비스

독일은 사회서비스의 많은 영역이 공공부조제도인 사회부조에 속하고, 대부분의 사회서비스 또는 복지서비스를 기초지자체가 중심이 되어 수행하고 있으며 기초지자체의 사회부조에 의해 재정이 제공된다는 특징이 있다.

독일의 고령자 복지서비스는 재가복지와 시설복지로 구분되는데, 재가 복지는 자택돌봄, 단기시설돌봄, 단기체류돌봄 등으로 구분된다. 입소시설 서비스로는 노인기숙시설, 노인양호시설, 노인요양시설로 구분되는데, 노인기숙시설은 1960년대 변창한 것으로 전쟁 과부에 대한 사회적 지원이었고, 노인양호시설은 재가돌봄을 선호하는 독일 정서에 따른 것이다. 노인요양시설은 1995년 도입된 장기요양보험제도와 후속적인 시장화에 따라 최근 도입된 것으로 질병금고와 노인장기요양금고와의 연계에 따른 현상이다(전용호, 2012).

독일의 장애인 복지서비스는 현물급여뿐만 아니라 조세기반 현금지원도 비교적 편만하게 형성되어 있다. 독일 장애인정책의 기본 목적은 장애인이 비장애인과 동일하게 사회에 통합되는 것이다. 이에 따라 우선적으로 장애인에게 다양한 서비스를 제공하여 장애를 완화하는 방향으로, 그러면서 사회에 참여하는 방향으로 진행된다. 즉, 의료재활, 근로 참여, 사회생활 참여 등의 분야로 나누어 지원하고 있다. 장애로 인한 불리함을 완화하는 방안으로 도입된 불리완화급여로는 조세 감면, 무료 공공교통, 자가용 세금 감면, 주차 특혜, 시청료 면제 등이 있다. 그리고 중증장애인을 위한 조기노령연금 혜택이 있다. 또한 일반고용서비스로는 의무고용

제도, 임금보조제도, 근로에 수반하는 지원, 해고로부터의 보호, 추가유급휴가, 중증장애인 대표단, 통합전문서비스 등이 있다.

나. 아동 및 보육서비스

독일은 전통적으로 아동과 청소년을 연계하여 정책을 개발하고 있다. 그리고 가족의 돌봄 기능을 국가가 적극적으로 지원하는 차원에서 보충성 원칙을 중심으로 시행하고 있다. 또한 조합주의적 관계에 따라 민간 비영리조직의 자율성과 책임성을 부여하고 있다. 즉, 국가는 후원자이고 가족 돌봄의 부족에 대해 민간 비영리기관이 자율적이고 자주적인 서비스 제공자 역할을 수행한다.

독일의 아동지원서비스 변화 흐름은 구호에서 보호, 그리고 지원으로 진행되었다. 아동청소년 사회복지 주 대상은 학교 부적응, 학교 중도 탈락, 취업훈련 중도 탈락, 사회 부적응, 교육지원 대상, 범법 및 약물 경험, 학습장애, 이주배경 등으로 범주별로 구분되어 정책 개발 및 집행이 진행되었다. 서비스 전달체계는 대인서비스이기 때문에 비영리 민간복지단체와 국가 간 관계를 조합주의 관계에 바탕을 두고 이루어졌다. 그리고 보충성 원칙에 의해 민간이 우선적으로 전달하고 정부는 후원하였다. 양육 지원은 현물급여로 재가지원과 시설지원으로 구분된다.

독일의 보육서비스는 전통적으로 가족 내 보육과 보충성의 원칙에 따라 현금급여 지급이 대부분이었으나 여전히 부분적이었다. 특히 3세 미만의 아동보육시설이 부족했다. 이러한 보육시설 구축 미비와 전통적인 성별 노동분리가 저출산을 야기한 요인으로 인식되었다. 이에 따라 시설 인프라 확충 및 보육의 탈가족화 인식 제고가 진행되었다. 2005년 3세 이하 아동의 보육을 위한 주간보육확대법이 법제화되었고, 2008년 아동

장려법 발효로 보육시설 구축이 적극적으로 추진되어 시설 인프라 구축이 진행되었다(이진숙, 김태원, 2016, p. 950).

2. 주거서비스

독일은 기본적으로 주거를 누구나 누려야 할 기본욕구로 상정하고 사회에서 통용되는 주거에 관한 기대치에 상응하도록 모든 가족과 독신자들에게 주거를 공급하는 것을 사회적 책무로 상정하였다.

독일 주택정책 과정은 1914년 '임대인보호에 관한 법'에 의해 제1차세계대전 참전 병사들의 부인들이 집세 지불의 어려움이 나타나면서 이에 대한 사회적 해결책으로 시작된다. 이후 자율적인 집세 시장가격 형성을 정책적 관점에서 규제하는 주거규제정책이 시행되었고 1960년에서야 주거규제정책의 철폐와 사회적인 임대와 주거 권리에 관한 법의 시행으로 특히 주거 건설 성과가 진행되었다. 그러나 1985년 이후 주거 부족이 나타나게 되는데 그 주된 요인으로는 일인가구의 증가, 주거 수요 증가, 이주자 증가, 주택건설 감소 등을 열거할 수 있다.

최근 독일 주거정책의 방향성은 현금급여의 확장이다. 일단 저소득자, 다자녀 가구, 단독 양육자, 노인, 장애인, 무주택자 등에 대해 자기 주거의 건축이나 집세 지원의 필요가 있고, 공공주택에 대해 취약계층의 보호를 위한 집세와 주거권에 대한 규제가 어려워지고 있으며, 취약계층에 대한 주거수당이 분배적 정의와 시장순응성 측면에서 더 우수하다는 판단에서 기인한다.

독일 주택 및 주거 복지는 현금-현물급여의 변화를 잘 보여 준다. 주택 복지 초기에는 특정된 소수에게 현금지원으로 민간주택의 주거서비스 비용에 대한 보조를 집행하는 것으로 시작되었다. 이후 공공임대주택 또는

공공임대서비스 지원의 현물급여의 형태로 복지정책의 공공성 강화가 진행되었다. 최근 현금지원 강화는 모든 국민에게 주택 및 주거서비스를 제공한다는 취지에서 일종의 사각지대 대상자를 시장순응성 면에서 우수한 주거수당으로 완성한다는 의미에서 현금-현물-현금의 최종단계로 볼 수 있다.

3. 소결 및 시사점

독일 현물급여의 제공은 사회정책의 일환으로 전개되었으나 비스마르크에 의한 초창기에는 그 적용 범위가 제한적이고 국고지원도 없었고 일종의 현금 제공으로 대치되는 측면이 있었다. 산업화의 주역인 노동자 가장의 노동력 상실에 따른 소득 상실을 보완하는 차원에서 사회정책이 설계되었다는 측면에서 다른 나라들과 유사한 특성이 있었다. 노동력 상실의 원인으로 실업, 은퇴, 재해, 질병이 그리고 소득 부족의 원인으로 출산, 장애 등을 상정하고 정책을 구상하였다.

서독 시대 전쟁의 피해자들에 대한 보상의 차원에서 그리고 사회정책의 보편성에 대한 욕구 상승에서 독일의 사회보장정책은 전 국민 대상으로의 변화를 지향하였다. 지속적으로 사회보험원리, 자치운용적 조합주의를 표방하였는데, 그럼에도 재정 여력의 변화로 1957년 연금재정 방식을 적립 방식에서 부과 방식으로 전환하였다. 최근에는 국민연금의 급여 수준 삭감 등 좀 더 재정 압박에 대해 대응할 수 없는 상황이 되어 재해보험도 부과 방식으로 진행되고 국고 보조가 늘고 있다.

독일통일 후에도 동서 비대칭성 완화를 위한 노력으로 제 사회보장정책이 진행되고 있는데, 지속적으로 사회적 안전망 구축에 전력함으로써 사회정책의 견고성 제고를 추진하고 있다. 1970년대 요양보호 대상 노인

의 시설입소 비용 부담이 과중하여 나타난 사회적 욕구에 따라 노인장기요양보험제도가 도입된 것은 사회적 욕구에 대한 정책 발생의 한 사례라고 볼 수 있다. 그리고 매우 중요하게도 독일 노인장기요양제도는 기존 질병금고 체계를 이용하여 구축됨으로써 기존 조직이나 인력을 활용하는 사례가 되기도 하였다. 이는 우리나라 건강보험제도체계와 연계된 노인장기요양보험제도 체계의 형성과도 일맥상통한다고 하겠다. 공적 질병보험의 특징에 따라 노인장기요양보험 기반 현물급여의 경우 최고한도액까지 장기요양보험이 부담하고 초과 금액은 본인이 부담하고 있다. 향후 우리나라도 재정 압박에 따라 본인부담의 형태나 정도에 대한 연구가 필요하다.

독일 주거서비스 지원정책은 다른 나라 주거서비스 지원정책과 함께 현금보조-현물보조-현금보조의 방향으로 정책 전환이 이루어져 왔음을 목도할 수 있는 대표적 사례로 거론되고 있다. 우리나라 주거정책에 대한 일정 정도의 방향성을 제시한다고 볼 수 있다.

제3절 영국의 사례 분석

영국은 산업혁명의 발상지로 현대적 사회 형성 및 경제적 풍요의 모델로 논의되고 있고 지속적으로 사회 환경 변화에 따라 사회보장 및 현물급여의 도입, 확장, 폐기, 전환 등에 역동적인 모습을 선제적 또는 선도적으로 추진하는 국가이다. 우리나라와 같이 좀 더 늦게 사회문제가 인식되고 이에 대한 해결책을 논의하는 상황에서는 항상 염두에 두고 비교 분석을 수행할 필요가 있다.

영국의 사회보장은 역사적 전개에서 먼저 경험하고 정책 시도가 성공

하거나 실패하거나 그 성과에 대한 평가를 통해 새로운 방식을 모색하는 과정의 연속이라고 생각된다. 또한 그만큼 긴 시간 동안 다양한 서비스가 도입, 확장, 폐지되었기 때문에 현시점에서 가장 다양한 종류의 사회서비스가 현물이든 현금이든 혼합형이든 제공되고 있다는 것이다. 따라서 매우 제한적인 서비스로 국한한다면 다양한 형태의 서비스가 제공되기 때문에 특징을 특정화하기 어렵다는 역설이 성립하기도 한다. 그럼에도 영국 사회보장 또는 현물급여의 역사적 전개를 통해 가용한 다양한 공적 서비스 제공 방식을 파악하고 우리나라의 구체적 현실에서 도입하는 데 매우 유용하다는 평가이다.

영국은 산업혁명 이후 산업화, 도시화를 통해 교육의 필요성 대두로 19세기 말 초등의무교육이 무상으로 시행되면서 전국적으로 보편적 공적 서비스 제공을 경험하게 된다. 이후 1908년 노령연금제도, 1913년 건강보험, 실업보험제도 등이 도입되었으나 재정적 한계로 인해 비교적 제한적인 수준의 공적 사회보장이 시도되었다. 1946년 이루어진 베버리지 방식의 사회보장 방식은 ‘모든 사람이 동등한 사회보장 혜택을 누리는 것에 대한 욕구’가 있음을 천명하며 보편적이고 강제가입이며 기여 방식의 사회보험적 사회보장정책을 표방하였다.

영국 사회보장관리체계의 특징으로는 첫째, 사회복지급여와 사회복지서비스 관리체계가 각각 독립적이고, 둘째, 중앙정부와 지방정부의 업무가 분리되어 있으며, 셋째, 사회복지서비스, 보건서비스, 교육, 주택 등이 상호보완적으로 작동한다고 할 수 있다.

1. 돌봄서비스

가. 고령자 및 장애인 복지서비스

영국의 경우 고령자 및 장애인 복지는 152개 지방정부의 서비스로 발달해 왔다. 즉, 지방정부가 장기간 병상 노인과 장기질환자 문제에 대한 책임과 권한을 갖도록 발달해 온 역사적 배경이 있다. 따라서 질병을 치료하는 의료제도와 분리되어 지방정부가 고령이나 질환, 장애로 인한 문제를 해결하고자 했다.

영국 사회서비스의 형성이 이루어진 국가주도 사회서비스 확립시기(제2차 세계대전~1970년대)에는 차차 지역사회 중심의 사회서비스가 수립되어 노인, 아동, 장애인, 퇴원환자, 임산부 등 대상별로 권한과 책임이 부여되었다.

영국의 사회서비스 전달에서 지방정부의 역할을 실제 집행의 차원에서 매우 중요한 지역거점의 역할로 설정하였고 다양한 정책적 실험과 변화가 수반되었다. 이에 더하여 중앙정부 차원의 보편적 제공을 위한 표준화, 민간-공공 협력, 재원 확보 노력 등이 이루어졌다. 최근의 정책 방향은 다양한 사회서비스 종류에 대해 서비스 특성에 따라 보편적인 서비스, 고위험 대상 서비스, 개인화된 돌봄서비스 등으로 범주화하고 집행하는 것이라고 총괄할 수 있다.

영국 사회서비스 정책은 가장 앞서 진행되고 있는 선진 사례라고 이해할 수 있는데, 우리나라에 주는 정책적 시사점은 '원칙의 고수'와 '환경에의 적응'이라고 할 수 있겠다. 우선 사회서비스가 대응하는 욕구는 일상생활의 기능 상실의 문제라는 원칙을 지속적으로 고수하고 있다. 그리고 중간 욕구나 낮은 욕구는 민간과 역할 분담을 통해 보충성의 원칙을 지키

려고 한다.

나. 아동 및 보육서비스

영국은 아동보육서비스 분야를 사적 영역으로 간주하다가 1990년대 후반부터 공공의 역할을 확대하였는데, 1998년 국가아동보육정책을 발표하면서 0-14세 아동을 위한 양질의 아동보육서비스를 받을 수 있게 하고자 했다.

2004년 아동보육 10년 전략을 발표하면서 국가개입을 공고히 하였는데, 아동에게 양질의 조기교육시설을 제공함으로써 아동 관련 성과 달성 과 부모고용을 촉진하여 아동빈곤을 경감하는 것을 골자로 하였다. 2006년 아동보육법은 지자체의 의무 확대, 취업 부모 아동보육서비스 확보, 지역아동보육서비스시장 지원 및 촉진 등을 포함하여 10년 전략의 실행을 위한 법적 근거를 마련한 것이다.

보육재정이 상대적으로 적은 영국은 취약계층을 위한 일부프로그램과 시간제로 운영되는 3-4세 아동 프로그램에만 재정지원을 하고 있다. 보육료 부담을 경감하기 위해 보육료의 일부를 지원해 주는 수요자 재정지원방식을 활용하고 있는데, 이러한 제도로는 세액공제제도, 근로소득공제제도, 아동세액공제 등이 있다.

공적 보육서비스 중 시설보육의 유형으로는 보육학교 혹은 보육교실, 주간보육시설, 방과 후 서비스, 조식클럽 등이 있는데, 3-4세 아동을 주 대상으로 하고 학령기 교육과정 아동도 포함하였다. 또한 아동돌보미, 놀이방, 주거지원형서비스 등도 제공하고 있다.

2. 주거서비스

영국의 주택 및 주거 정책은 정부주도형 주택보장 및 주거지원제도로 이해할 수 있으며, 다른 국가와 유사하게 국영임대주택의 물량공급정책에서 수혜자 지원정책으로 전환하였다고 평가된다.

영국의 주택 주거지원정책은 정부가 공공주택 공급을 주도하면서 제도화하였는데, 베버리지식 복지 4영역(주택, 고용, 의료, 교육) 중 하나로 주택이 결정되면서 시작하였다. 1947년 도농계획법에 의해 지방정부에 지역 실정에 입각한 주택 공급 자율권을 허용하고 민간주택 임대 및 개인주택 매입 전환으로 전향하도록 유도하였다.

1947~1960년에 걸쳐 국가재건과 복지국가 건설을 위한 주택정책이 도심종합개발계획을 중심으로 진행되었다. 1946년 신도시법, 국가건강서비스법, 1948년 아동법, 국가부조법이 제정되면서 주택, 보건, 장애인, 아동 등에 대한 사회보장이 확대되었다. 이때 북부 및 중부지역에 산업도시 건설과 지역복지 및 불균형 해소 등을 추진하고, 농촌지역 대지를 사용하기 위한 보상과 개선이 진행되었으며, 런던 주위로 9개 신도시 개발이 진행되었다.

저소득계층을 위한 주택 주거지원정책으로는 공공주택 공급정책, 주거보조금 지원정책 등이 있다. 영국의 주택 및 주거 복지는 보편적인 권리로 인식되기 때문에 주거의 최저조건을 충족하는 제 기능에 대하여도 지원을 적극적으로 확대하여 시행하고 있다. 소득지원 수혜자를 위한 주거보조금으로는 주거급여, 지역주거수당, 주택용자 이자 보조금, 에너지 절약기금 등이 있다. 이 외에도 한냉보조금, 월동 난방보조금, 지역사회 케어 기금, 케어 홈, 입소시설과 독립주거 선택 등의 현물급여의 지원 방식이 존재한다.

영국 주택정책의 시사점으로는 첫째, 중앙정부가 재정계획체계 내에서 조정, 통제 및 수혜자 보호기능을 행사함으로써 보편적 현물급여로서의 공정성과 효율성을 유지하고 있다는 점이다. 이를 통해 주민동참을 적극적으로 개방하고 체계화할 수 있는 것이다. 둘째, 중앙정부의 권한이양과 분권화를 통해 재정위기로 강제된 주거급여 지급체계에 한계치를 설정한 것이다. 셋째, 수혜자 중심의 주택 주거지원정책으로의 전환을 통해 정책의 핵심이 주택 공급이 아니라 취약계층의 기본적 주거 요구 해결에 집중한 것이다.

3. 소결 및 시사점

영국 또한 산업화의 주역인 노동자 가장의 노동력 상실에 따른 소득 상실을 보완하는 차원에서 사회정책이 설계되었다는 측면이 다른 나라들과 유사한 특성이 있다. 노동력 상실의 원인으로 실업, 은퇴, 재해, 질병이 그리고 소득 부족의 원인으로 출산, 장애 등을 상정하고 정책을 구상하였다.

영국은 제2차 세계대전 전승국으로서 국민에게 일정 정도의 혜택을 제공하고자 복지국가적 사회보장정책을 시행한 측면이 있다. 그러나 최근 지속가능성이 제기되면서 사회적인 접근보다는 민간 시장의 역할을 강조하는 방향으로 선회하였다. 2000년대 후반 발생한 구제금융 이후 다각적인 개혁을 통해 복지예산을 감축하고자 노력하고 있다.

결론적으로 영국은 복지국가 청사진에 따른 과감한 국가개입에서 최소한의 개입으로 중심을 이동하고 있다. 사회서비스는 권한과 책무를 지방정부에 두며, 재원 조성에 조세 방식을 광범위하게 적용하였다고 판단된다. 이러한 보편적 욕구에 대한 최소한의 평등적 현물급여 제공은 재정

압박에 따라 건축 운용을 상시화하게 되고 효율성 제고에 대한 지속적인 요구로 정책 피로도가 증가하면서 정부의 역할에 대한 재고까지 도달하게 되었다. 공공 분야 효율성 제고 및 효과성 증가를 위한 민영화, 민간자원 활용, 중앙-지방정부 간 재정 다각화, 고용-복지 연계 등 좀 더 사회안전망의 강화를 위한 제 정책들이 시행되고 있다.

영국의 주택 및 주거서비스 정책은 역사적으로 볼 때, 현금-현물-현금의 제공 방식 전환이 발생한 것으로 사례화 할 수 있다. 준보편적 공적 제공 이후 순현금 제공과 결합을 하는 방식으로 변화되는 것으로 해석해볼 수 있을 것이다. 취약계층에 대한 주거서비스를 제공함에 앞서 모든 국민에게 적절한 주거권을 제공하여야 하기 때문에 현물급여의 단계에서 보편적 주택 및 주거정책이 진행될 수 있었다. 공공주택이나 주택바우처를 통해 보편적 주거권이 확장되면서 결국 주택 보유를 권장하면서 현금이나 이전지출을 통한 지원정책이 발굴되었다고 평가할 수 있겠다.

제4절 미국의 사례 분석

미국의 사회복지 관련 공적지출이 OECD 평균에 못 미치고 있기 때문에 자칫 사회보장에 대한 사회적 논의가 미흡하다고 판단할 수 있으나 과거 ‘뉴딜복지국가’나 ‘위대한 사회프로그램’ 등을 통해 수립된 사회복지를 살펴보면 공적부문과 사적부문을 모두 포괄하여 고찰할 필요가 있다.

미국은 자유주의 복지국가로 논의되는데 뉴딜복지국가 비전에 따라 1935년 노인연금, 실업보험, 장애연금, 산재보험, 메디케어 등이 출범하고 자산조사를 기초로 하는 공적부조제도로 AFDC/TANF, 영양보충지원제도(SNAP), 소득보완지원제도(SSI), 메디케이드, 근로장려세제, 주거, 직업훈련 및 아동보호 지원제도 등이 도입되어 왔다. 또한 1960년대 존

는 행정부의 ‘위대한 사회’ 프로그램으로 노인과 장애인 복지를 확충하였다. 그리고 사적복지를 고려하면 은폐된 복지국가라 볼 수 있는데 1975년 이후 근로장려세제 등이 확장되었다.

교육, 사회보장, 사회부조가 미국복지국가의 3대 근간을 형성하는데, 미국의 사회정책 방향은 사회보장보다 조세지출에 더 중점을 둔다고 할 수 있다. 그리고 다양한 통로의 사회정책이 존재하고 조세정책과 규제정책을 통해 간접적 복지를 제공하는 것이다.

미국의 공적 사회보장체계가 1930년대에야 비로소 중앙정부 차원에서 체계화되었다는 측면과 공적 사회부조인 공공부조체계가 1960년대에 명시적으로 발족되었다는 측면에서 미국의 공적 측면의 사회보장 및 공공부조는 후발적이라 할 수 있다. 1965년 공공부조체계에서 적용 대상은 노인과 장애인이었고 주된 혜택이 의료급여(현물급여)였다는 것도 특징적이라 할 수 있다.

1. 돌봄 정책

가. 고령자 및 장애인 복지서비스

미국 고령자 및 장애인 복지서비스는 연방정부 고령화국에서 관장하며 크게 가정지역사회기반 지원서비스, 영양서비스, 가족수발지원서비스 등으로 실행된다. 미국 특유의 사회보장체계는 사회적 약자인 고령자와 장애인이 지역사회에서 활동하도록 지원하는 것을 목적으로 한다. 가정지역사회기반 지원서비스는 1973년 60세 이상 노인층에게 보조금을 제공함으로써 활동지원을 구체화하는 것인데 접근 서비스, 가정 내 서비스, 지역사회 서비스로 구분된다. 영양서비스는 집단영양서비스, 가정배달

영양서비스, 영양서비스 인센티브 프로그램 등으로 구분되는데, 최소한의 영양을 섭취하도록 지원하는 프로그램이다. 가족수발 지원서비스는 가족과 비공식적 수발자를 대상으로 하며 70세 이상 인구 비율로 보조금을 배분한다. 서비스급여로는 정보 제공, 접근, 상담 및 훈련, 일시 위탁, 제한적인 추가서비스 등이 있다.

미국 장애인 복지서비스는 개별지원서비스, 장애아동 교육에 대한 조기개입서비스, 그리고 기타서비스로 구성된다. 개별지원서비스는 대표적인 돌봄 및 간호를 제공하는 현물급여로 개인서비스, 준의료서비스, 가사서비스, 의사소통서비스, 교통보조서비스, 안전보장서비스, 지적정서적 지원서비스 등이 있다. 직장개별지원서비스는 고용주에 의하여 지불될 수도 있다. 개별지원서비스의 재원은 연방정부, 주정부, 민간 등 다각적이다.

미국 돌봄서비스는 경제 규모에 따라, 그리고 연방국가적 성격에 따라 매우 다양하게 전개되고 있다. 비교적 통일성과 표준성에서 일괄적인 전달체계나 자원체계를 제시하기 어려울 정도로 다양하다. 돌봄서비스의 공급자는 기관공급자, 정부공급자, 개인공급자 등 다양하고, 서비스 모델도 기관주도 모델, 소비자주도 모델 등 다양하며, 급부 방식도 현물급부, 현금급부, 현물 상당의 급부(바우처, 보건저축구좌, 세금공제) 등 다양하다.

나. 아동 및 보육서비스

미국 아동복지서비스는 1900년대에서야 시설보호에서 탈피하고, 아동 중심의 국가개입주의에서 최근의 가족 중심의 가족보호로 전환하였다. 또한 국민의 프라이버시를 침해하지 않아야 함과 주정부의 자율권을 강

화하여야 함을 원칙으로 고수하고 있다. 미국 아동복지서비스의 특징으로는 첫째, 사후 개입 차원의 문제 중심적 접근 방식을 취하고 보완적이고 부분적 성격을 갖고, 둘째, 요보호아동 유형에 따라 범주화된 서비스 체계로 구성되며, 셋째, 지역 간 매우 다양한 편차가 존재한다는 것이다. 1935년 빈곤가정의 아동양육에 대한 소득보장인 AFDC는 대부분 피부양아동이 있는 빈곤여성가구주 가정이 대상인데 결국 1996년 TANF로 변경되면서 고용 연계 강화로 이어졌다. 미국 아동복지서비스의 종류로는 소득보장, 아동보호, 입양, 가정위탁, 시설보호, 일반아동지원 등이 있다.

미국의 보육서비스는 사보육을 원칙으로 하고 있고 정부의 인가가 필수적이며 주정부마다 각각의 규정을 두고 있다. 보육서비스프로그램에 대한 지원은 1960년대부터 시작하였다. 여기에는 세 가지 기본적인 형태가 있다. 첫째, 저소득 가정의 아동을 위한 직접적 보육서비스의 제공, 둘째, 저소득 가정에 대한 보육서비스를 위한 보조금의 제공, 셋째, 중산층이나 고소득 가정에 적용되는 세금공제이다.

2. 주거서비스

미국의 저소득계층에 대한 주택 및 주거서비스는 1960-1970년대에는 공공임대주택 대량 공급 방식이었으나 슬럼화 및 우범지역 전략 등으로 민간임대주택 입주 허용 및 주택바우처제도 확대로 변모하였다. 미국 사회보장제도의 주요 골자라고 볼 수 있는 공인된 사회적 약자인 노인과 장애인에 돌봄 의존도가 높기 때문에 주택과 사회서비스를 통합지원체제로 보완하고자 하였던 것이다.

미국은 1980년대부터 주택 공급률 100% 이상, 자가주택 소유율 60%

이상을 나타내고 있는바, 노인과 장애인에 대한 형평성 또는 복원성 의미에서 주거서비스 제공이 필요했다. 이에 연방정부는 재정배분, 주택바우처, 주택모기지, 연방주택공사 운영 등을 담당하고 주정부는 지방주택공사, 공공임대주택 건설 및 관리 등을 담당한다. 미국 주거서비스 지원정책의 수혜자는 노인, 장애인, 정신질환, 약물중독, 고아, 노숙자 등으로 다소 확장되었다.

주택바우처는 지역별 공공주택청(public housing agencies, PHAs) 최저기준 이상을 만족하여야 하고 주택보조금을 직접 지급하게 한다. 수혜자 본인부담금은 총수입의 40% 이하가 되도록 제한하고 있다. 최근에는 지역 단위의 2238개 주택바우처 전담 공공주택청 일부를 통합하여 광역 단위로 재편하여 비용효과성을 제고하고 있다(진미운, 2017).

미국 주거복지서비스의 시사점으로는 다음과 같다. 첫째, 중앙정부 계획에 준한 민영화 및 혼합재원 방식으로 진행되고 있다. 이에 따라 중앙-지방정부 간 역할 구분과 공유를 체계화하고, 지역개발과 주택금융 간 조정정책의 필요성이 대두된다. 둘째, 주택바우처와 최저주거기준에 대한 보장이 병행되고 있다. 셋째, 소비자 요구 해결을 위한 연속성이 있는 케어와 주거사례관리의 실시이다.

3. 소결 및 시사점

미국은 1935년의 사회보장법 발효, 1965년 노인 메디케어와 메디케이드의 제정 등을 통해 사회보장과 공공부조로 최소한의 공적 역할만을 설정한 사적 복지국가모형을 구비하였다. 그 후 1975년 근로장려세제, 1998년 TANF로의 통합 등으로 나타나는 복지 축소 또는 복지-근로 연계를 통해 재정 압박에 대한 적절한 반응도 수반하였다. 최근 1930년대

와 1960년대에 달성하지 못했던 보편적 복지, 즉 보편적 의료보험제도와 가족지원계획 등을 추진하고 있다.

미국 사회부조의 공적 시스템은 공적부조, 사회보험, 그리고 조세지원으로 이루어진다. 미국에서는 1981년 사회보장법 개정에 따라 공적부조에 해당하는 사업들에 대해 연방정부 차원에서 포괄보조금(block grant) 방식의 주정부 재정지원이 이루어지고 있다. 예를 들어, 사회서비스 포괄보조금(SSGB), 지역사회서비스 포괄보조금(CSBG), 지역사회개발 포괄보조금(CDBG) 등으로 집행된다(김정현, 2015). 대표적인 공적부조인 TANF는 고용 연계를 강화한 부양아동지원프로그램이라 할 수 있는데 주 정부에 포괄보조금(Block Grant) 방식으로 제공함으로써 주정부와 지방정부가 책임지도록 하였다. 수급기간 상한과 근로의무 불이행시 전액 혹은 일부 삭감, 근로장려세제와의 연계, 포괄보조금 방식의 인센티브 등을 통해 수급자 수가 감소하였고 근로참여율이 증가하였다는 긍정적 평가를 받기도 하였다. 다만 이로 인한 저소득층의 보장이 약화되었다는 비판도 적지 않았다.

미국 고령자 및 장애인 복지서비스의 시사점은 다음과 같다. 우선 복지 철학 관점에서 고령자 및 장애인 복지의 목표를 국민 누구에게나 적용되도록 보편성을 가진 서비스 제공을 지향할 필요가 있다. 1930년대 대공황으로 급조한 사회보험 방식의 사회보장체계에서 소외되었던 고령자 및 장애인이 1960년대 '위대한 사회' 비전에는 공식적으로 취약계층으로 인정되어 의료보장 및 사회서비스급여에 대한 지원을 획득한 것은 매우 고무적이다. 이후 지속적으로 연방정부 차원에서의 재정적 지원과 정책 실행 가이드 제공은 주정부 또는 지방정부 차원에서의 실제적 실행 방안과 더불어 실효성 있는 공공부조 및 사회복지가 수행되는 데 기여한 것으로 평가된다. 우리나라의 경우 미국에 없는 전 국민 대상 의료보장과 노인요

양보장이 있으나 실제 제공되는 현물급여의 품질이나 범위에 대하여는 다소 약하다고 판단된다. 그 이유는 고령자나 장애인에 대한 복지의 원칙에 대한 사회적 결계가 약하기 때문이다.

미국의 사례를 보면 순현금지원에서 의료의 경우 준보편적 공적 제공으로 이동하고 있으나 여전히 주거 등에서 축약형 공적 제공의 수준에 머무르는 경향이 지배적이다. 기타 돌봄의 영역에서도 크게 다르지 않다. 경제적 성장이 일정 수준 이상인 국가들 사이에서도 현재까지의 역사를 보면 정책적 선택이 상이하다.

제5절 스웨덴의 사례 분석

스웨덴은 1850년대 산업혁명 이후 사회구제와 사회보장이 부각되면서, 노조결성 및 사민당 등장으로 사회민주주의적 사회구성에 대한 공감대가 형성되는 과정을 겪게 되었다. 스웨덴식 사회보장은 1900년대 태동기, 1920-1930년대 경제공황 여파로 인한 준비기, 1930년대 이후 성장과 복지의 연계를 통한 사회보장 황금기, 그리고 1970년대 보편적 복지제도의 재확립기 등으로 전개되었다고 판단된다.

스웨덴 복지국가 정책은 사회문제 해결에 대한 사회적 욕구를 정치적 과정에 지속적으로 제도화되면서 입지를 구축한 사민당 정권의 흐름과 맥을 같이한다고 할 수 있다. 1915년 사민당이 제1정당으로 등장한 이후, 특히 1932-1976년의 44년에 걸친 장기통치기간의 전후로 복지국가에 대한 비전, 정책 기획, 정책 실행, 평가 등에 선제적인 어젠다로 사회 복지 및 사회보장을 확대한 측면이 있고, 그 이후 축소에 대한 암묵적 동의 및 재확장에 대한 도전 등에서도 사회적 요구사항을 수용하면서 정치과정으로 진전시킨 측면이 있다.

1. 돌봄 정책

가. 고령자 및 장애인 복지서비스

스웨덴은 1946년 국가건강보험법에 의해 모든 국민이 평준화된 의료 혜택을 받을 권리를 설정하였으나, 체계적으로 국민건강 및 의료서비스를 보장하기 시작한 것은 1970년 7크라운 개혁을 통해 저소득층까지 의료혜택을 제공하면서부터이다. 이러한 배경에서 1992년 노인개혁으로 '노인 및 장애인 서비스'가 광역단체인 란드스팅에서 기초단체인 코뮌으로 이양되어 현재에 이르고 있다.

고령자 복지서비스는 재가지원, 노인시설서비스, 저연금 노인 대상 각종 보조금 등으로 구분된다. 스웨덴에서는 고령자 복지서비스가 기초단체로 이양됨에 따라 서비스 수급은 증가하였으나 서비스인력이 감소하였다. 결과적으로 재택보조서비스의 경우 좀 더 서비스 제공 현장으로 이양됨에 따라 비용 절감이 발생하였음을 알 수 있다.

노인주거시설은 임대형식 소형아파트인 일반노인시설과 특별요양원인 특별주거시설로 구분된다. 저소득 연금생활자를 위한 지원은 기초연금액으로 재택서비스 등 서비스 비용, 음식비, 임대료 등을 지불한 후 최저생활비가 확보되지 않는 저소득 노인들에게 지원비를 개별적으로 지급하는 것이다.

스웨덴의 장애인 지원에는 장애인 보조금, 장애인 서비스, 보장구의 제작과 구입 지원, 장애인 가정의 지원 등 4가지가 있다. 1992년 이후 코뮌으로 서비스가 이전하였다. 장애인 건강 및 복지서비스는 코뮌 내 장애인 서비스과에서 담당하고 있다. 장애인이 65세가 되면 노인복지과로 사례가 의뢰된다. 특히 장애인 서비스지원은 1993년 장애인 지원법에 의해

10가지 서비스를 제공하는데 주당 최고 20시간까지 이용할 수 있다. 20시간 이상은 별도로 국가보험청 요청 후 심사를 거쳐 지원을 받는다(신은경, 2018).

나. 아동 및 보육서비스

스웨덴 아동복지는 임신에서부터 시작되는데, 임신에서 출산, 출산 후 1년간 육아보육, 탁아소 지원, 취학 전 아동교육에 걸쳐 있다. 첫째, 임신에서 출산 단계에서는 1차 진료소 고객으로 등록하여 담당 보모로부터 상담을 받고 임신수당, 부모수당, 교통비 등을 수령한다. 둘째, 출산 후 1년 동안 육아보육 단계에서는, 출산 후 최대 480일 동안 부모수당을 지급한다. 입양의 경우에도 수령 가능하고, 480일에 걸쳐 아동이 만 8살이 될 때까지 소진할 수 있다. 셋째, 탁아소 지원은 만 1세부터 5세까지 아동에게 적용되는데, 사용자 요금제이고 자녀 수에 따라 차등 지원되고 넷째 자녀 이후에는 무료이다. 넷째, 취학 전 아동교육은 아동에게 제공되는데 부모가 선택할 수 있는 국민 권리로, 오전은 무료이고 오후는 부모 수입의 2%를 방과후프로그램 비용으로 지불한다.

스웨덴 아동보조금은 태어나서 첫 달부터 16세까지 지급된다. 1948년부터 시행된 아동수당의 보급으로 출산율이 다시 2.0 이상으로 회복되었다고 평가된다. 아동수당은 저소득층에게 중요한 수입원이 되었는데, 저소득층에게만 한정하자는 의견이 제시되었지만 국민들의 반발로 취소되었다. 이는 스웨덴 국민들이 아동수당을 아동 각자의 고유 권리라고 생각하기 때문이다. 결혼가정 아동지원금은 결혼가정에 지급되는데 18세까지 지원된다.

스웨덴의 적극적 출산장려정책은 1970년대 도입된 부모보험제로 강화

되었는데 유급출산휴가를 480일까지 허용하고 6세 교육과정을 무료로 제공하며 방과후프로그램 비용을 지원하는 것으로 요약된다.

2. 주거서비스

스웨덴의 주거 형태는 연령에 따라 성인이 되어 첫 독립생활을 임대아파트에서 시작하고 가정을 이루면서 30대가 되면서 주택 소유로 전환하게 되고 50대 이후에는 다시 편한 아파트로 이사하는 것이 정형화되어 있다. 이러한 상황에서 취약계층에 대한 주거 지원이 공공임대를 통해 수행될 환경을 이룬다고 할 수 있겠다.

취약가정 지원 주택수당은 가용한 소득 수준, 가족 수, 주거비용 등을 기준으로 자격을 부여한다. 스웨덴 주택수당 이용자 수는 1991년 재정위기 시 1995년까지 증가하다가 다시 감소하였다. 이는 거시경제에 영향을 받는 취약계층에게 적절한 지원을 한 대표적인 사례로 평가되고 있다.

3. 소결 및 시사점

스웨덴식 사회보장은 1930년대 이후 성장과 복지의 연계를 통한 사회보장 황금기, 그리고 1970년대 보편적 복지제도의 재확립기 등으로 전개되었다. 1901년 산업재해 무임금에 대한 사회보험제도를 시작점으로 1978년 5주 휴가제가 실시까지 지속적으로 확대되어 소위 스웨덴 복지모델이 되었다. 1970년대 기업이 고용 시 퇴직자연금, 실업연금, 의료 및 건강연금 등을 부담하도록 변화되면서 완성되었으나 이후 재정여건의 악화가 되면서 재정긴축의 요구가 명시화되었다.

스웨덴 사회보장은 사민당의 44년에 걸친 장기통치기간 전후로 복지

국가에 대한 비전, 정책 기획, 정책 실행, 평가 등에 선제적인 역할을 하고, 그 이후 복지 축소에 대한 암묵적 동의와 복지 재확장에 대한 도전을 지속한 결과라고 볼 수 있다. 이어서 1995년 재집권에 성공한 시민당정권은 예산상한제, 국가부채 정리, 사회적 약자 보호 등으로 요약되는 성과예산제도를 통한 구조조정을 수행하여 소기의 목적을 달성하게 되고 이후 2006년까지 장기집권하게 된다. 스웨덴 성과예산제도는 현대적 의미에서 복지국가와 국가재정에 대한 일종의 표준안(benchmark)을 제시하는데 재정기조의 틀 안에서 사회보장 및 사회복지의 구성 및 정도를 설계하여야 함을 나타낸다. 이때 형성된 재정기조의 틀 안에서 좀 더 현대적인 복지제도 운영 방식이 공유되어 현재까지 진행되었다는 점에서 스웨덴은 복지국가에 대한 안정적인 균형 상태를 보여 주었다고 판단된다.

스웨덴 복지정책은 1930년대 ‘국민의 집’ 정책에서 표방한 것에 착안하면 국민의 70% 이상이 의료보험, 실업자보험, 노인연금 등으로 사회가 보장하는 생활을 누리는 상황으로 요약된다. 스웨덴은 여성의 양육자로서의 역할을 지원하는 가족수당보다는 노동자로서의 역할을 지원하는 공보육 정책을 우선시하였다. 물론 영아의 경우 공보육보다 육아휴직 등 가족지원정책이 적용되도록 유도하였다.

고령자 및 장애인 복지서비스에 대한 권한을 기초지자체인 코뮌에 위임하고 현물급여로 서비스를 제공하는 것이 스웨덴 모형의 전형이라 할 수 있겠다. 아동 및 보육서비스에서도 대체적으로 현물급여로 서비스를 제공하고 있다. 스웨덴의 경제위기 시에 주택보조금, 아동수당 등으로 사회적 약자를 위기에서 보호하고 구제하는 가장 실효적인 조치로 활용하였다는 평가가 있다.

제6절 요약 및 시사점

독일, 영국, 미국, 스웨덴 등 산업화사회의 진전에 따라 산업화의 직접적 당사자인 노동자에 대한 지원으로 대부분 현물급여가 도입되었음을 확인하였다. 통상적으로 고용되어 임금소득이 발생하는 것이 일상화된 상황에서 소득 상실이 발생할 때를 대비해 사회나 국가가 지원하는 것을 사회적으로 요구하게 되었고, 이에 대해 국가정책 차원에서 실업, 재해, 질병, 은퇴, 장애 등 임금소득 상실의 원인에 따라 실업보험, 재해보험, 질병보험, 은퇴연금, 장애연금 등으로 소득보장을 도입한 것이다. 이후 산업화로 인한 국민소득의 증가에 따라 사회보험 방식이나 조세 방식을 통해 재원을 마련하고 강제보험 방식으로 전 국민을 대상으로 사회보장을 확장하였다. 현물급여의 속성상 중앙정부보다는 주정부나 지방정부가 집행하는 것이 전통이거나 효율적인 경우 지방정부의 역할을 확대하고 권한과 책임을 이양하는 방식으로 전환된 것도 확인되었다.

독일, 영국, 미국, 스웨덴 등은 경제성장을 통해 소득이 증가하면서 복지국가적 요구, 즉 보편적 복지에 대한 욕구가 나타나고 이에 대한 대응으로 보편성을 갖는 현물급여를 집행하게 되었다. 그러나 사례국의 사회정책의 역사를 개괄하여 보자면 각국의 역사에서 일정 시점 이후 선택이 상이함을 알 수 있다. 특히 현물급여와 현금급여의 선택지가 동시에 주어지는 주거, 돌봄의 영역에서는 각국의 경로 선택이 더욱 분명하게 다름을 알 수 있다. 상대적으로 의료와 교육에서는 대부분 현물 형태의 지원을 확대하여 가는 경로를 밟고 있다. 예를 들어 미국의 경우 주거에서는 주거가 축약형 공적 제공의 특성을 유지하고 있으나 영국은 준보편적 공적 제공을 거쳐 축약형 공적 제공으로 변화하는 역방향의 양상을 보이기도 한다. 한편 독일은 전통적으로 돌봄의 영역에서 순현금 제공과 축약형 공

적 제공을 유지하면서 북유럽 등과는 다른 경로를 유지하고 있다. 북유럽 국가는 주거와 돌봄 등에서 준보편적 공적 제공과 보편적 공적 제공을 유지하는 경향을 보이고 있다.

우리나라의 경우 산업화가 매우 급속하게 진행되면서 노정된 사회문제를 사회정책적 차원에서 대응하여 왔다. 1980년대 성장기에 사회안전망으로서 연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등을 구축하고 1990년대 외환위기 이후 사회서비스, 노인요양보험 등의 신설과 기존 4대 보험의 확장을 시도하여 왔다. 최근에는 의료와 돌봄 등에서 사회적 요구가 커지고 있다. 우리나라의 현물급여제도에 대해서도 적용대상의 확대 측면에서 제도의 목적을 설정하고 보편성과 특수성에 대한 사회적 판단을 수행할 필요가 있는 것으로 나타났다. 사회정책의 발전 단계에서 우리의 위치를 가늠하고 이후 경로에 대하여 고민할 필요가 있다.

우리나라의 현물급여제도는 의료, 연금, 교육, 주택 등에서 민간 시장에 상당히 많은 의존을 하고 있다고 볼 수 있기 때문에 과연 정부 재정이 많이 투입되면서도 공공성이나 성과효과성에서 유의미하였는지를 살피고 공공 재정의 실질적 효과를 제고할 필요가 있다. 중앙정부-지방정부-민간의 역할에 대한 선진국의 사례를 볼 때 각 현물급여 영역에서의 3주체의 역할에 대한 확정이 필요한 시기이다.

선진국의 사례에서 살펴보듯이 다음과 같은 주요 추동원인에 대한 반응을 심층적으로 고려할 필요가 있다고 판단된다. 인구구조 변화 및 사회환경 변화에 따른 사회적 욕구에 대한 대응이 필요하다. 1인당 GDP의 증가에 따라 사회적 욕구가 증가하므로 좀 더 포괄적이고 구체적인 현물급여의 제공을 위해 인프라를 강화하되 지방정부의 책임과 권한 강화를 시도할 필요가 있다. 해외 사례에서 공통적인 경로 변경은 앞서 언급한 바와 같이 현금(선별적)-현물(준보편)-현물(과 현금성 증서 등)으로 이동되

었다는 것이다. 우리는 현물급여를 보다 보편화하는 단계에 있을 수 있고 향후 경로의 모색이 매우 중요하며 이를 위해서는 경로 중 보편적 또는 준보편적 현물을 위한 건강한 인프라의 구축이 중요할 것이다.

영국과 독일의 경우 기본적인 현물급여를 확장하면서도 노인, 아동, 장애인을 대상으로 하는 사회서비스에서 지방정부와 조합의 역할을 강조한 바 있다. 향후 연구과제로 정부 재정 투입 중 교육, 의료, 주택, 연금, 복지 등을 포괄하는 범위의 공공-민간 역할 현황 파악 및 개선에 대한 연구를 제시할 수 있다. 우리나라의 특성상 대체적으로 민간전달체계를 통해 주요 현물급여가 수행되고 있으나 최근 공공의료, 공교육, 공공임대주택 등에 대한 일회성 정책에서 탈피하여 중장기적 시각에서 지속 가능하고 성과 효과적인 정책방향을 설정하여야 할 것이다.

앞서 논의한 Gasparini and Pinto(2006)의 최적 공급 방식 도식화에 대해 독일, 영국, 미국 등의 주택 및 주거서비스가 비교적 명확하게 현금-현물-현금급여의 변화를 잘 반영한다고 주장할 수 있다. 예를 들어, 독일은 주택복지 초기에 특정된 소수에게 현금지원으로 민간주택의 주거서비스 비용에 대한 보조를 집행하였고 이후 공공임대주택 또는 공공임대서비스 지원의 현물급여의 형태로 복지정책의 공공성 강화를 진행하였다가 최근 현금지원을 강화하여 모든 국민에게 주택 및 주거서비스를 제공한다는 취지에서 일종의 사각지대 대상자를 시장순응성 면에서 우수한 주거수당으로 완성하였다.

최적 공급 방식에서의 현금-현물-현금 변화는 영국과 미국의 공공부조 정책에서 발견할 수 있다고 일반화할 수 있다. 공공부조의 성격상 현물보조와 현금보조가 모두 존재하고 현물-현금 혼합형도 존재하기 때문에 일률적으로 주장할 수는 없으나 대체적으로 초기에는 소수의 대상 집단에 현금지원을 통한 잔여적 복지 개념이었으나 보편적 지원의 형태가 되

면 경우에 따라 민간부문이나 공공부문을 통해 현물급여를 제공하는 것으로 표준화 및 일관화가 진행된다. 그러나 보편적 공공부조에서 현금급여나 조세지출을 통해 맞춤형으로 서비스를 받게 하는 것이 더 효율적일 수 있는 것이다.



제 4 장

현금·현물지원 정책의 가치 논쟁: 가족정책 사례를 중심으로

제1절 분석의 목적과 논리적 근거

제2절 가족정책의 유형화

제3절 분석 방법

제4절 가족정책 성과와 급여 형태의 영향

제5절 소결



4

현금·현물지원 정책의 가치 논쟁: << 가족정책 사례를 중심으로⁴⁾

제1절 분석의 목적과 논리적 근거

앞의 3장에서는 국가마다 현금과 현물급여의 선택에서 정책 지향과 환경의 영향으로 상이함을 확인할 수 있었다. 본 장에서는 현금지원과 현물지원의 선택에서 고려되는 가치, 정책 지향, 그리고 이러한 선택에서 나타나는 성과를 중심으로 현금, 현물급여를 비교하고자 하였다. 현금과 현물지원 중 선택의 문제가 가장 첨예하게 나타나는 정책 영역은 돌봄서비스 영역이다. 특히 가족의 역할에 대하여 상이한 문화를 가진 사회, 정책 지향이 상이한 사회에서 현금과 현물지원의 선택, 급여 형태별 구성의 차이가 정책 목표를 달리하고 그 성과도 달라진다는 점을 확인하여 급여 형태의 가치문제를 구체적으로 파악하고자 하였다. 본 장은 돌봄서비스 중에서도 아동복지정책, 가족정책을 대상으로 하여 급여 형태 선택의 결과가 다르다는 점을 분석하여 검증하고 있다.

4) 본 장은 현금 및 현물급여가 가족정책 결과(연구 결과에 대한 논의는 Richardson, 2015 참조)에 미치는 영향을 살펴보기 위한 연구의 일환으로 OECD(Hudson & Kühner, 2012)에 제출된 미공개 분석 자료에 기초했다. 이 장이 근거로 하는 연구는 거시적 자료(즉, 각국 집계 자료)를 활용하여 현금과 현물급여의 상대적 효과를 평가할 수 있는 정도를 진단하는 ‘원리 증명(proof of principle)’ 형태의 연구였다.

본 장의 분석내용은 근거로 한 2012년 OECD 연구에서 사용했던 자료원의 최신 데이터를 사용해 초기 분석(Hudson & Kühner, 2012) 결과를 업데이트하고, 필요하고 가능한 경우 OECD 가족 데이터베이스와 OECD 급여 및 임금 및 기타 MISSOC, ISSA 등의 주요 자료원을 분석해 수동으로 지표를 업데이트했다. 이를 통해 원래 연구에 2년간의 데이터를 추가해 분석 범위를 확대하고 1980-2014년에 대한 시계열 데이터셋을 생성했다. 다만 1996년 이전 데이터는 완전하지 않아 분석에 한계가 있었다.

많은 OECD 회원국에서 사회정책의 '사회적 투자' 성격에 대한 관심이 높아지고 있다(Morel, Palier, & Palme, 2012). Mahon(2013, p. 157)이 보여 줬듯이, OECD 사회정책부서(OECD Social Policy Division)가 중심적 역할을 하면서 변화를 주도해왔고 OECD 장기 프로젝트인 '사회정책 근대화(long term project of modernizing social policy)'에서도 사회 투자 개념이 점점 핵심 요소로 등장한 바 있다(Mahon, 2013, p. 157). Mahon은 OECD는 '양벌이(dual worker)' 가구의 확대, 일과 생활의 균형(보육 서비스 확대의 필요성 증가에 대한 논의 포함)이라는 개념과 함께 '교육이 곧 미래에 대한 투자'라는 주장과의 관련성 등을 강조함으로써 사회정책과 경제 경쟁력 의제를 하나로 묶을 수 있었다고 주장한다.

이러한 변화는 1990년대 중반 시작됐고 OECD는 2000년대 중반까지 사회 투자에서 '아동 중심' 접근법을 크게 강조했다. 이는 Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life(OECD, 2002) 및 Doing Better for Families(OECD, 2011) 등과 같은 주요 보고서에서도 확인할 수 있다. 이러한 관점 변화는 OECD 사회정책부가 복지 국가 지출을 경제적 부담이 아닌 투자로 재정의하는데 도움이 됐지만 사회 투자 전환에 대해 유보적 의견도 있었다. Jenson(2010, p. 72)은 실제로 사회 투자가 가지고 있는 모호성(다의적 특징)이 상대적으로 다양한 견해를 가진 이들의 관심을 모으고 확산하는 데 도움이 됐다고 지적했다.

특히 사회 투자 모델 지지자들이 강조하는 증거를 사회 투자 성향이 뚜렷한 서비스에 대한 추가 지출의 근거로 볼 것인지 아니면 전통적인 방식의 현금급여의 형태에서 서비스로의 지출 형태 변화가 필요하다는 근거로 볼 것인지에 대한 견해(예: 유아기 교육 투자의 실질적 이익에 대해 연구한 Heckman(2000)의 연구 결과를 추적 조사한 OECD 보고서) 차이

에 관심이 집중됐다. ‘사회 투자 전환(social investment turn)’에 대한 국가 비교는 대부분 (i) 사회 투자 지출과 사회 보호 지출이 모두 높은 국가와 (ii) 사회 투자 지출은 높지만 사회 보호 지출은 낮은 국가 간 차이를 강조한다(예: Nikolai, 2012; Mahon, 2013). 세계 금융 위기로 많은 OECD 국가가 긴축 정책에 돌입하고 정책결정자들이 공공 지출이 최선인지에 대해 더욱 엄격하게 검토를 하던 시기에 이러한 논쟁은 관련된 연구들을 촉발하였다. 이러한 배경에서 본 분석은 두 가지 방향으로 진행됐다.

첫째, 급여 형태별 지출 수준의 차이 비교를 넘어서 급여의 구조에 영향을 주는 복지국가의 상이성에 대하여 초점을 두고 있다. ‘사회 투자 전환’에 대한 논쟁에서는 ‘현금’ 또는 ‘현물’ 중 어디에 초점을 맞춰야 하는지 여부가 주요 질문으로 제기됐다. 그러나 현금과 현물급여의 지출 규모 뿐 아니라 프로그램 설계 측면에서 지출 방법을 이해하기 위해 급여 구조의 중요성을 강조하는 복지 국가 비교 연구에 근거를 두고 분석할 필요가 있다.

둘째, OECD의 지향 중 ‘아동 중심’ 접근이 강조되어왔으므로 이 분석에서는 아동복지에 대한 거시적 차원의 가족정책 결과, 일과 생활의 균형 및 맞벌이 노동시장으로의 전환에 초점을 맞추었다. 아동복지의 대표 지표인 아동빈곤, 가족정책의 최근 핵심 목표 중 하나인 출산율도 주요한 정책 결과로 고려하여 분석하였다. 이러한 지표의 선택은 앞서 언급한 바와 같이 정책 목표, 정책적 지향에 따라 급여 형태가 달라지고 정책의 결과도 상이함을 보다 분명하게 가시화하기 위한 선택이다.

본 장은 OECD 회원국의 가족정책에 초점을 맞추어 GDP 대비 현금 및 현물 지출의 수준과 주요 가족정책 자료들을 활용하였다. 주요 결과 변수로는 아동빈곤과 함께 이러한 급여 형태에 따라 정책 목표가 다르다

는 점을 선명하게 대비할 수 있는 출산율과 여성의 노동시장 참여⁵⁾를 주요 지표로 활용했다.

이 장의 분석에서는 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아 공화국, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국 등 34개 OECD 회원국을 대상으로 했다. OECD 사회지출 데이터베이스, OECD 소득분배 설문, OECD 경제 전망, OECD 노동력 통계 등 네 가지 주요 OECD 데이터들을 활용하고 연구를 위해 자체 개발한 OECD 가족정책 구조 데이터를 사용했다.

본 장은 크게 두 부분으로 구성되어 있다. 먼저 제2절에서는 가족정책 구조를 초점으로 하여 현금 및 현물급여의 상대적 효과를 가장 정확히 분석할 수 있는 방법을 간략히 설명한다. 국가마다 현금 및 현물급여 구조가 다르기 때문에 국가 간 현금 및 현물급여의 영향 분석 시 특히 어려움이 있었다. 결과적으로 이들의 차이에 대한 이해는 현금과 현물급여의 효과 평가 작업의 첫 번째 단계라 할 수 있다.

가족정책 모델에 대한 비교 연구의 핵심 주제를 간략히 검토한 결과 이들 연구는 각 사회의 ‘이상적(ideal)’ 가족 모델을 뒷받침하는 사회적 가치에 집중해서 현금과 현물의 차이를 분석하는 데는 적절하지 않은 것으로 확인됐다. 따라서 본 연구는 질적 비교 분석(QCA: Qualitative Comparative Analysis)을 사용해 OECD 국가의 현금 및 현물 가족 급여 구조에 대한 다양한 접근 방식을 유형화했다. 그리고 전 분석기간 동안 OECD 회원국을 유형별로 분류하고 실증적 응용을 시도했다. 이러한 방식으로 사례들이 시간이 지남에 따라 정책 개혁에 맞춰 변화하는 역동

5) 민간 영역의 여성 고용(civilian employment)을 중심으로 변수화되었다.

적 상황을 확인했다.

제3절에서는 분류된 구조 유형을 사용해 지출 수준 및 정책 구조와 정책 결과를 연결하는 분석을 시도하였다. 이를 위해 가족정책 지출과 가족 정책 결과 간 상관관계를 분석한 과거 연구를 간략히 살펴보고 지출 구조를 검토하기 위해서는 지출 규모를 함께 분석해야 함을 확인했다. 한편 방법론적 제약을 검토하고 지출 수준과 정책 구조를 모두 고려하는 분석 방법을 모색하였다. 그리고 회귀 모델 결과를 제시했다. 소결로 분석 결과를 반영해 한국에 가장 적합한 현금 또는 현물급여 구성에 대하여 시사점을 정리하였다.

제2절 가족정책의 유형화

1. 가족정책의 분류

일반적으로 가족정책에 대한 거시적 비교 분석은 보다 일반적인 연관성을 검토하고(Engster & Stensöta, 2011, p. 94) 가족정책 입법에 대한 윤곽을 그린다는 전제하에 진행됐다. 거시적 비교는 미시적 차원에서 빈곤을 겪는 개인의 특성을 확인하는 데는 크게 도움이 되지 않는다(Bäckmann & Ferrarini, 2010, p. 276). 실제로 보다 혁신적인 다단계 설명에 따르면 거시적 수준보다 미시적 수준에서 분배 결과의 변화를 정확히 설명할 수 있다(Bäckmann & Ferrarini, 2010). 많은 실증적 연구들이 거시적 비교 연구 설계를 통해 인과 관계를 설정하는 것과 명확한 정책 교훈을 도출하는 것에 주의를 요구했다.

그러나 이러한 제약에도 가족지원정책 패키지가 복지에 미치는 영향을 분석하는 거시적 비교 연구가 꾸준히 증가했고, 최근에는 이들 문헌의 다

양한 연구 질문과 접근법을 강조한 연구도 있었다(Kamerman, Neuman, Waldfoegel, & Brooks-Gunn, 2003; Galtry & Callister, 2005). 결과적으로 시간과 공간을 가로질러 가족 지원 패키지를 개념화하고 측정하는 연구가 상당한 진전을 이뤘다(Daly & Ferragina, 2018).

그러나 이 분야의 문헌 자료가 증가하였음에도 현금과 현물급여를 비교하면서 가족정책패키지를 구조화한 매크로 연구는 그리 많지 않다. 거시적 비교 연구는 대부분 가족정책 패키지가 이차원적이라는 전제에 기반한다. 이러한 전제는 가정에서 전통적 성역할을 유지하도록 돕는 전통적 또는 일반적 가족 지원과, 육아를 지원하여 여성의 노동시장 참여를 돕는 맞벌이 지원의 차이에 기반하는 경향이 있다. 맞벌이 모델은 또한 남성의 육아 참여 장려 정책을 확대한다(Ferrarini, 2003).

〈표 4-1〉 가족정책의 관점과 모델

전통/일반 가족정책	맞벌이 지원		
		저	고
	고	일반/전통적 가족정책 모델	모순적 가족정책 모델
저	시장 지향적 가족정책 모델	맞벌이 가족정책 모델	

이러한 연구는 대부분 구체적인 조합 방법은 다르지만, 육아수당과 세금(예: 결혼 보조금)은 물론 시간제 근무 및 재가 요양 제도를 ‘전통/일반 가족정책’ 지수로 분류한다(Ferrarini, 2003; Engster & Stensöta, 2011). ‘맞벌이 정책’ 지수는 고용보장 유급육아휴직과 공공 종일보육에 대한 각국의 전반적인 지원 상태를 함께 고려한다(Ferrarini, 2003; Engster & Stensöta, 2011). 그 결과 ‘전통/일반 가족정책’과 ‘맞벌이 정책’에 관한 4가지 논리적 조합으로 구성된 이차원 분류가 도출된다(〈표 4-1〉 참조). 이러한 접근법에서 일반/전통 가족정책 지수가 높고 맞벌이

지원 지수가 낮은 국가는 ‘일반/전통 가족정책 모델’에 속한다. 맞벌이 가족에 대한 지원이 관대하고 전통/일반 가족에 대한 지원이 한정된 국가는 ‘맞벌이 가족정책 모델’로 분류된다. ‘시장 지향적 가족정책 모델’ 국가는 이차원적 가족 지원 패키지 점수가 낮다. 마지막 가족정책 모델은 전통/일반 가족정책과 맞벌이 가족정책을 모두 관대하게 지원해 상반되는 정책 목표와 가족 이데올로기의 근간을 반영하므로 ‘다원적’ 또는 ‘모순적’이라 할 수 있다(Ferrarini, 2003).

2. 급여 형태를 고려한 정책 유형화 방식

문헌에서 확인된 가족정책 모델에 따르면 전반적인 가족정책 패키지의 구성요소가 반드시 같은 목표를 공유할 필요는 없다. 결과적으로, 전반적인 지출 확대는 이차원적 가족정책 조합에서 나타나는 변화를 확인하는데 방해가 될 수 있다. 마찬가지로 ‘일반/전통’에서 ‘맞벌이’로 또는 반대 방향으로 정책 방향이 변하면 인센티브 구조와 부모의 능력에 영향을 미치고 결국 복지 성과에도 다양한 방식으로 영향을 줄 수 있다. 이는 전반적인 가족정책 패키지를 일차원적인 단일 패키지로 취급하기보다는 세분화하고 다변량 분석을 통해 특정 활동 영역 내에서도 흐름을 분석할 수 있는 강력한 근거를 제공한다.

그러나 현금과 현물급여 사이의 배타적 구분은 주요 작업이 이러한 접근법을 수용하지 못하였을 뿐 아니라 현금과 현물급여가 혼합된 차원에 집중했다는 점에서 앞에서 설명한 두 개념적 차원을 완전히 반영하지는 못한다.⁶⁾ 국가별 자료를 비교한 결과 ‘현금’ 및 ‘현물’ 급여 각각에 사용

6) 하나의 세분화된 총지출 범주를 뛰어넘는 한부모 가정, 실업 및 아동과 같은 범주에 대한 급여 패키지를 확인하고 보상을 지출 범주에서 분리시키기 위해 SOCX 분류에 기반한 데이터를 사용할 경우 당면할 수 있는 문제에 대한 논의는 DeDeken(2012) 참조.

된 지출은 비교적 쉽게 계산할 수 있지만 지출 목표는 모순될 가능성이 높다는 점을 고려하면 두 급여에서 개념적으로 일관된 정책 패키지를 구축하기는 쉽지 않다.

위에서 언급한 현상의 결과 중 하나는 현금 또는 현물급여의 수급자격이 얼마나 관대한지의 수준과 수급 규모 등을 확인하는 가법 지수를 통해서 유의미한 방식으로 이러한 지표의 내용을 종합하기 어려울 수도 있다는 방법론적 문제이다. Hudson and Kühner(2010)는 지수 내의 각 차원이 동일한 정책 목표에 기여할 때 가법 지수는 효과적이지만, 모순되거나 상반된 차원이 존재할 경우 이들을 단일한 가법 지수로 조합하면 국가 간 중요한 차이가 드러나지 않을 수 있다고 주장했다. 이러한 방법론적 과제가 이번 분석에 정책 구조 정보를 추가하지 못한다는 의미는 아니다. 이를 해결하기 위해 질적 비교 분석(QCA: Qualitative Comparative Analysis)을 사용할 수 있다(Ragin, 2000 참조). 정책 비교 분석에 적용되는 QCA는 국가 사례가 개념적으로 뿌리 내린 여러 차원에 대한 개별적이고 상이한 구성을 나타낸다고 보는 관점에서 시작한다. 이점을 감안하면, 이들 분석을 위한 첫 번째 실용적 단계는 분석의 중심인 주요 개념적 차원을 지정하고 이들 각 차원을 '집합'으로 보고 분석 대상 국가를 분류하는 것이다. QCA 이상형 분석에서는 불 논리(Boolean logic)의 두 가지 핵심 원칙, 즉 논리 부정(부정 원칙)과 논리 곱(교차 또는 최소 원칙)을 사용해 서로 다른 집합에 속하는 여러 차원을 조합한다. 동시에 이 두 가지 원칙을 사용해 여러 집합의 가능한 모든 조합을 계산할 수 있다.

OECD 사회지출자료(SOCX: Social Expenditure Database)는 전체 가족정책 지출을 지출 유형별로 분류해 현금급여와 현물급여로 구별하기 때문에 이를 토대로 집합 구성의 시작점을 마련할 수 있다. 현금급

여 지출은 가족 수당, 출산휴가 및 육아휴직 및 기타 현금급여로, 현물 지출은 보육/가사도우미 서비스 및 기타 현물급여로 지출을 분류한다. 그러나 이러한 분류는 재무회계적 관점에서는 정확하지만 개념적 관점에서는 논쟁의 여지가 있다. 특히, 출산휴가와 육아휴직이 현금급여로 간주되지만, 휴가 기간 동안 현금이 지급되고 따라서 국민 계정에 지출을 기록해야 한다는 점을 고려할 때, 휴가 청구권은 사회적 수급자격의 주요 요소이고 휴가 제도의 이러한 차원은 현물급여에 더욱 적합할 수 있다. 실제로 법적으로 휴가권이 보장되지만 정부의 재정 지원이 부재한 경우가 많고, 이러한 경우 휴가 제도가 현물급여보다 현금급여에 속한다고 보기가 어려워진다. 정부가 가족정책에 사용하는 지출 규모를 연구하는 경우 이는 거의 문제가 되지 않는다. 가족 현금급여 란에 단순히 0을 입력하면 되기 때문이다. 그러나 가족정책구조에 대한 연구에서 이는 중요한 쟁점이 된다. 본 분석의 목표가 지출 수준 정보에 프로그램 구조 정보를 추가하는 것임을 감안하면, 현금과 현물급여를 구별한 OECD SOCX의 집합 구조를 유지하지만 이들 분할 그룹에 두 급여가 혼합됐을 가능성을 유의해야 한다.

OECD 가족정책구조 데이터베이스(FPSD)는 SOCX의 현금과 현물급여 분류를 따르고 가족정책구조에 대한 광범위한 요약 데이터를 제공한다. 데이터는 가공되지 않은 원자료 형태지만(프로그램의 복잡성으로 인해 간단히 분류하기 어려움), QCA 방식을 통해 현금 및 현물 가족정책구조에 대한 데이터를 수집할 수 있는 방식을 제공한다. <부표 4-1>은 데이터베이스 내에서 발견된 항목들을 요약한 것이다.

가. 현금급여정책의 유형화

본 연구는 SOCX와 FPSD의 정보를 사용하여 기본 아동수당과 같은 핵심 현금급여 정보에 휴가 정책의 구조 정보를 결합한 가족정책 현금급여 유형을 개발했다. 후자의 경우, 휴가를 단순히 현금 혜택으로 취급함으로써 중요한 정보가 누락됐지만 현금 대 현물 이원론으로 선택을 단순화했다. 본 연구의 유형 분류 체계는 다음과 같은 네 가지 핵심 요소에 기반한다.

1. 기본적인 육아수당이 자산 조사 결과에 따라 지급되는지 보편적으로 지급되는 것인지 여부: 보편적 개입과 선별적 개입 중 무엇에 집중하는지 핵심적인 정책 방향을 조사할 수 있다.

2. 유자녀 가정의 세금 우대 여부: 많은 나라가 기본적인 육아수당 외에 아동과 관련된 추가 급여를 지불하지만, 세금 우대는 사회 보장 이전보다 노동시장 활동과 연관되어 있기 때문에 특별하다 할 수 있다. 실제로 최근 몇 년 동안 세금 우대는 중요한 정책 도구로 부각하고 있고 특히 유자녀 가정의 소득을 지원하는 수단으로 사용되고 있다(OECD, 2011, p. 56).

3. 기본 육아수당에 한부모 가정 보조금이 포함되어 있는지 여부: 국가 간 비교에 따르면 한부모 가정은 빈곤에 빠질 위험이 매우 높지만 가족정책은 정부가 재정 지원하는 가족 형태에 따라 다양한 형태를 띠기 때문에 이에 대한 변화는 가족정책 목표에 대해 중요하고 유용한 정보를 제공한다.

4. 휴가가 비교적 관대한지 여부: 관대한 정도에 따라 더욱 관대한 제도와 덜 관대한 제도로 휴가 제도를 구별했다. 이를 위해 여성과 남성이 사용할 수 있는 유급 출산휴가와 육아휴직 기간을 주 단위로 보고하는 OECD 가족정책 데이터베이스를 토대로 각국 데이터를 OECD 평균과 비교하고 각국 휴가 제도의 관대한 정도를 (평균을 기준으로) 평가했다.

또한 이들 결과를 최근 발표된 실증적 연구와 비교해 강건성을 확인하였다(Luci & Thévenon, 2011).

〈표 4-2〉 현금급여 유형들의 구조적 특징

자산조사 아동수당	세금 우대	한부모 지원	보편적 육아휴직	사례
보편형				
0	0	1	1	덴마크, 핀란드, 스웨덴
0	1	1	1	벨기에(12-14), 에스토니아(11-14), 프랑스(03-14), 그리스(07-14), 일본(10-14), 헝가리, 노르웨이
보편적, 맞벌이형				
0	1	0	1	체코(96-00), 독일, 네덜란드(09-14), 슬로바키아(03-06), 영국(07-12)
0	1	0	0	벨기에(96-06), 이스라엘(13-14), 네덜란드(96-08), 스위스, 영국(96-06)
표적형				
1	1	1	0	호주, 그리스(96-99), 폴란드(07-12)
1	0	1	0	아이슬란드(96-01), 뉴질랜드(01-14), 폴란드(04-06)
표적, 맞벌이형				
1	1	0	0	캐나다(96-00), 한국(96-01), 포르투갈(96-08), 스페인, 미국
1	0	0	0	칠레(13-14), 멕시코, 뉴질랜드(96-00), 폴란드(96-03), 터키
혼합형				
1	0	1	1	아이슬란드(02-14), 슬로베니아(12-14)
1	1	0	1	캐나다(01-14), 체코(01-14), 이탈리아(96-98), 일본(96-00), 한국(02), 슬로바키아 공화국(96-02), 영국(13-14)
1	1	1	1	이탈리아(99-14), 일본(01-09), 한국(03-14), 폴란드(13-14), 포르투갈(09-14)
0	1	1	0	벨기에(07-11), 프랑스(96-02), 그리스(00-06), 아일랜드
0	0	0	0	룩셈부르크(96-98)
0	0	0	1	오스트리아, 룩셈부르크(99-14), 슬로바키아 공화국(07-14)
1	0	0	1	-
0	0	1	0	-

주: 1) 스웨덴은 한부모 가정에 추가 지급을 제공하지 않지만 보편적 아동수당을 운영하고 휴가 제도가 관대하다. 사례 연구에서 다른 방법으로 한부모 가정의 소득을 지원한다는 증거가 일부 확인돼 이 유형으로 분류되지만 혼합 유형으로 볼 수도 있다.
 2) 굵게 표시된 국가는 후속 다변량 회귀 분석에 포함된다(n = 23).
 3) 칠레 (2013-2014), 에스토니아 (2011-2014), 이스라엘(2013-2014) 및 슬로베니아 (2012-2014)는 사용할 수 있는 휴가 구조 데이터가 제한적이었다.

자료: Richardson, Hudson, Kühner, Frey, & Patana. (2015). Comparing The Effects Of Cash Benefits And In-Kind Childcare Services On Family Outcomes. OECD Social, Employment and Migration Working Paper.

본 분석은 이들 4가지 차원을 조합하여 4가지 이상형으로 특징지을 수 있는 분석 틀을 개발했다(〈표 4-2〉 참조).

유형 1 보편형(Universal)의 주요한 구조적 특징은 (i) 보편적 육아수당, (ii) 한부모 가정 보조금 및 (iii) 관대한 휴가 구조이다. 보편형 모델은 소득에 상관없이 모든 유자녀 가족에게 추가 소득을 제공하고 동일한 근거에 기반하여 한 부모 부재로 인한 소득 손실을 대체하기 위해 모든 한부모 가정에 추가 소득을 지원한다. 유자녀 가족에 세금 우대 혜택을 줄 수 있지만 이는 보편주의적 원칙을 바탕으로 모든 유자녀 가정의 현금 소득을 강화하겠다는 정치적 의지를 시사하는 보편적 급여를 보완하기 때문에 필수적 지원은 아니다.

유형 2 보편적/맞벌이형(Universal, dual earner)의 주요 구조적 특징은 (i) 보편적 육아수당, (ii) 근로자 가족 세금 우대 및 (iii) 한부모 가정 보조금 부재이다. 보편적 맞벌이 모델은 기본 육아수당의 기본 구성 요소로서 보편주의 원칙을 구현하지만, 첫째, 세금 우대 등을 통해 근로 가족에 보상하고, 둘째, 한부모 보조금을 선호하지 않는다는 점에서 결정적으로 아동 중심주의와 차이를 보인다. 순 효과는 보편적 원칙과 맞벌이 가정에 대한 선호도가 혼합된 것이다. 휴가는 보편적 원칙과 맞벌이 원칙 사이의 모순된 견해가 반영되어 모호한 위치를 차지하고 있다. 즉 관대한 휴가 제도를 운영하는 나라와 그렇지 않은 나라가 혼재되어 있다.

유형 3 표적형의 주요 구조적 특징은 (i) 자산 조사에 기반을 둔 육아수당 및 (ii) 한부모 보조금 지원이다. 표적형 모델은 취약계층 소득 지원이라는 주요 목표하에 선별적 현금급여가 주를 이룬다. 표적형에서 세금 우대는 모호한 위치를 차지하고 있어 세금 우대를 제공하는 국가와 그렇지 않은 국가가 혼재되어 있다. 휴가 제도는 덜 관대한 편이다.

유형 4 표적/맞벌이형의 주요 구조적 특징은 (i) 한가족 보조금 부족으

로 상징되는 핵가족 구조에 대한 편향, (ii) 근로 가족 세금 우대와 보편적 육아수당 부재를 통한 시장 소득 달성 보상 및 (iii) 관대한 휴가 제도 부재이다. 세금 우대 혜택이 없는 선별적(표적) 맞춤형 수정 버전은 혼합형으로 간주될 수도 있다. 실제로는 여러 종류의 기제들이 섞여 하나의 유형으로 명확히 규정할 수 없는 경우가 많았다. 나머지 가능한 조합을 혼합형으로 분류했다.

나. 현물급여정책의 유형화

OECD 가족정책구조 데이터는 현금급여에 비해 현물급여에 대한 정보가 적어서 분석 범위가 제한됐다. 그러나 데이터 내부 지표를 통해 보육 및 출산 서비스 제공 시 국가, 가정 및 (일반적으로 보조금을 받는) 시장의 역할 간 균형점을 확인할 수 있었다. <표 4-3>에 요약된 본 연구의 이상형에는 현실에서 확인한 다양한 혼합 사례가 반영되어 있다.

유형 1 공공형: 정부는 각 영역에서 광범위한 서비스를 제공하고, 보편적 육아수당을 운영하고, 다른 현물 서비스가 소비 시점에 무료로 제공되지만(FATPOC) 보육비가 존재할 가능성도 높다.

유형 2 사회시장형: 광범위한 보육 서비스를 지원하지만 다른 현물 서비스는 무료로 제공되는 것이 국내 거주자는 민영 보험, 사회 보험 또는 본인부담금으로 비용을 충당한다.

유형 3 보조금형: 정부는 보편적 보육 서비스를 제공하지 않고 기타 현물 출산 서비스는 무료가 아니지만 보육료라는 형식으로 보육비에 보조금을 지불해 가구의 (민간)보육 비용을 지원한다.

유형 4 민간형: 보육 제공자로서 또는 사적 소득을 통한 시장 서비스 소비를 통한 보육 제공자로서 가정의 역할을 강조한다. 정부는 보육을 지

원하지 않고 다른 현물 출산 서비스도 무료가 아니다. 하지만 다른 현물 출산 서비스가 무료로 제공되는 변형 버전도 있다. 본 연구에서는 이들 사례를 민간형으로 분류했지만 앞의 다른 유형과 마찬가지로 혼합형으로 간주할 수도 있다.

〈표 4-3〉 현물급여 유형들의 구조적 특징

보편성 여부	보육비 유무	기타 무료 서비스 유무	사례
공공			
1	1	1	호주, 핀란드, 아이슬란드(06-14), 노르웨이, 뉴질랜드(07-14), 영국(98-14)
1	0	1	덴마크, 헝가리, 아이슬란드(96-05), 이탈리아, 스페인, 스웨덴
사회 시장			
1	1	0	벨기에, 프랑스, 독일, 일본
보조금			
0	1	0	한국, 룩셈부르크(09-14), 멕시코, 미국
민간			
0	0	0	그리스, 룩셈부르크(96-08)
0	0	1	오스트리아(96-08), 칠레, 체코, 아일랜드, 이스라엘(09-14), 네덜란드(96-04), 폴란드, 포르투갈(96-03), 슬로바키아, 슬로베니아(96-07), 스위스(96-06), 터키
혼합			
0	1	1	오스트리아(09-14), 에스토니아(05-14), 캐나다(96-14), 네덜란드(05-14), 뉴질랜드(96-06), 포르투갈(04-14), 슬로베니아(08-14), 스위스(07-14), 영국(96-97)
1	0	0	

주: 1) 굵게 표시된 국가는 후속 다변량 회귀 분석에 포함된다(n = 23).

2) 밑줄 표시된 국가는 보육서비스 이용률이 높다.

자료: Richardson, Hudson, Kühner, Frey, & Patana. (2015). Comparing The Effects Of Cash Benefits And In-Kind Childcare Services On Family Outcomes. OECD Social, Employment and Migration Working Paper.

제3절 분석 방법

오늘날 거시적 비교연구는 다변량 회귀분석을 주로 사용한다. 표본 수가 많지 않으면 횡단면 모델은 통계적으로 유의미한 결과를 산출하기 어려울 수 있다. 그러나 단면적으로 그리고 시간 경과에 따른 관측값을 통합한 데이터는 표본 크기를 확대해 이 문제를 어느 정도 완화할 수 있다. 본 연구는 합동 시계열 단면(TSCS)의 다변량 OLS 회귀분석의 자체 위험과 이 문제 해결 시 한계에 유의하여 분석법을 채택했다(Plümper, Manow, & Tröger, 2005; Wilson & Butler, 2007 등 참조).

칠레, 에스토니아, 이스라엘, 슬로베니아의 자료가 한계를 지니고 있어서 다변량 회귀 분석은 34개 OECD 회원국 모두를 포괄하지 못하였다. 사회경제적 및 복지 국가 경로와 관련된 나머지 29개 OECD 국가의 표본 또한 상당한 이질적이었기 때문에, 정량적으로 정보를 수집한 대다수의 거시적 연구의 비교 사례를 따르고 분석에서는 이행기가 지난 23개 고소득 국가로 국가 표본을 한정했다. 분석 대상 기간은 OECD 사회지출 자료에 정보가 저장된 1980~2014년으로 했다. 하지만 이 기간 동안 23개 분석 대상국의 자료를 모두 사용할 수 있었던 것은 아니기 때문에 패널 간 불균형이 발생했다. 아동복지에 관한 거시적 비교 연구에서 사용한 방법에 따라(Ferrarini, 2003; Engster & Stensöta, 2011 참조), 모든 데이터의 3년 평균값을 활용해 합동 TSCS 회귀분석을 시행했다(1980-1982, 1983-1985, 1986-1988, 1989-1991, 1992-1994, 1995-1997, 1998-2000, 2001-2003, 2004-2006, 2007-2009, 2010-2012, 2013-2014). 이를 통해 23개국과 12개 시점에 걸쳐 가족정책 지출 패턴을 분석할 수 있는 최대 276개 관측값을 확보했다. 가족정책구조를 추가하자 최대 관측값 수가 161(23×7)개로 감소했다. 가족

정책구조 데이터는 1995-2014년 데이터만 사용이 가능하므로 본 연구의 회귀 단위는 모든 데이터의 3개 3년 평균(1995-1997, 1998-2000, 2001-2003, 2004-2006, 2007-2009, 2010-2012, 2013-2014)에 기반했다.

일반최소제곱법(GLS: Generalised Least Squares) 또는 패널보정표준오차(PCSE: Panel Corrected Standard Error)와 같은 합동 TSCS 연구의 표준 추정기법은 패널의 시점보다 횡단면 단위가 많은 경우 과신 위험이 있는 결과(overconfident findings)가 산출될 수 있고 시차종속 변수와 일정한 국가 및 시간 효과를 반영해야 하므로 자유도가 낮아질 수 있다(Bradley, Huber, Moller, & Nielson, 2003). 모델 설계에 포함되지 않고 누락된 변수를 설명하기 위해 확률 효과(Random effect) 모델에 고유하고 안정적인 요인들을 추가했다. 단위별 요인들을 추정할 수 있지만 확고한 가정에 기반해야 하고 소규모 표본 수의 패널 분석 시 문제가 될 수 있다. 반면 클러스터 분석을 사용한 Huber와 White의 강건한 표준오차 추정량(Huber, 1967; White, 1980; 이하 'Huber와 White 추정량'이라 칭함)은 계열 및 동시적 상관관계를 조정할 수 있지만, 표준 오차는 누락되었으나 안정적인 국가별 특성에 영향을 받지 않고 유지되기 때문에, 동일 국가의 관측값 오차 간 및 국가 클러스터 내의 오차항 간 상관관계가 발생할 수 있다(Engster & Stensöta, 2011).

Huber와 White의 추정량은 단위 수가 시점 수를 초과하는 소규모 표본 패널을 처리할 때 효과적이다. 본 분석은 확률 효과 모델과 단순 OLS 회귀의 추정량과 비교해 Huber와 White 추정량의 강건성을 확인했다(Bradley, Huber, Moller & Nielson, 2003 등 참조). 또한 한 번에 하나씩 단위를 제외하여 체계적으로 규격을 재추정하는 잭나이프(Jackknife) 분석을 통해 패널에서 영향력이 큰 조사 단위를 테스트했다.

이로 인해 거시적-양적 분석에서 일정 부분 민감도를 분석해야 하는 필요성이 발생했지만 표본의 규모가 상대적으로 작고 23개 패널 국가의 인구 규모, 경제 발전 및 기타 문화적·역사적 배경 관련 단위가 이질적이라는 점을 고려하면 더욱 타당해 보인다.

제4절 가족정책 성과와 급여 형태의 영향

1. 지출 수준의 영향 분석

분석의 첫 단계로서 (1) 현재 중간 소득 임계값 50% 이하에 살고 있는 어린이(0-17세) 비율로 측정된 상대적 아동빈곤율, (2) 여성 생산가능인구(15-64세) 대비 여성 취업자 비율로 측정된 여성 고용률, (3) 15-49세 여성 출산율 등 세 가지 종속변수에 대한 요인들의 영향을 분석하는 기본 모델을 지정했다. 독립변수로 현금, 현물 가족 지원을 위한 지출을 투입하였다. 두 개의 변수는 모두 GDP 비율, 0-14세 인구에 할당된 조정된 값으로 측정되었다. 그런 다음 공공 사회지출 총액 수준을 통제변수로 추가하였다. 그리고 총인구 대비 65세 이상 인구 비중을 고려하여 지출 수준을 조정하였다. 이유는 사회보장 예산 중 노령연금, 사회적 돌봄, 그리고 의료서비스를 위한 예산의 비율에 노인인구의 규모가 영향을 미치기 때문이다. 또한 이중 계산되지 않도록 가족 현금 및 현물급여에 대한 지출을 측정값에서 뺐다. 마지막으로 아동빈곤, 여성 고용 및 출산에 대한 연구에서와 같이 사회경제적 및 인구통계학적 변수들을 통제를 위하여 추가하였다. 구체적으로 (1) 1인당 소득 수준, (2) 경제 변동성, (3) 실업률을 고려했다. 또한 모든 모델에 더미변수로 연도(Year dummies)를 추가했지만 결과를 설명하기 쉽도록 명시하지는 않았다.

본 연구의 모델 설계는 독립변수 간 상관관계가 최대 0.35를 기록해 일정 수준의 다중공선성을 보여 주었다. 본 연구는 Luci and Thevenon (2011, p. 24)에 따라 사회경제적 및 인구통계적 통제의 유의 수준과 계수보다는 가족정책 지출과 구조에 분석의 초점을 맞추고 누락된 변수 편의 가능성에 대한 다중공선성을 어느 정도 수용했다. 모델 설계에서 이들 독립변수 일부가 제외되면 다중공선성은 높아질 수 있다. 보고된 연구 결과의 민감도를 테스트하기 위해 회귀 추정치에서 통제변수들을 제외하여 다중공선성으로 인한 편의를 최소로 유지했다. 또한 3개 종속변수 각각에 대해 모든 모델을 추정했고 하나의 모델에서 종속변수 외 두 개 다른 성과 변수를 교란변수로 각각 추가했다. 일부 영향은 통계적으로 매우 유의미하지만, 가족정책 지출과 구조에 대한 분석 결과에는 변화가 없었다.

모델 1에서는 다른 모든 조건이 동일한 경우, 표준화된 가족 현물 지출이 한 단위 증가할 때마다 아동빈곤이 0.934%포인트 감소하고 표준화된 현금급여 지출이 한 단위 증가할 때마다 아동빈곤율이 0.428%포인트 감소했다(〈표 4-4〉 참조). 공공 사회지출과 실업은 상대적 아동빈곤과 예상했던 관계를 보여 주었고 계수는 각각 0.01와 0.05 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 모델 1은 23개 표본 국가의 아동빈곤의 분산 70%를 설명한다. 이는 실제로 거시적 수준에서 가족에 대한 사회 지출이 상대적 아동빈곤의 핵심 결정 요인임을 시사한다. 이러한 결과는 본 분석에서의 여러 가지 다른 강건성(robustness) 분석에서도 확인됐다. OLS, 잭나이프 및 확률 효과 분석 모델에서 계수 및 표준오차가 다소 변화했지만, 가족 현금급여와 현물 서비스 지출의 계수는 전반적으로 통계적으로 유의미한 음의 값을 유지했다.

〈표 4-4〉 OECD 국가의 상대적 아동빈곤과 지출 등 요인의 상관관계, 1980-2014¹⁾

	모델 1	모델 2	모델 3
	아동빈곤	여성 민간고용	총출산율
가족 현금급여 지출	-0.428** (0.197)	0.009 (0.377)	0.00118 (0.0125)
가족 서비스 지출	-0.934*** (0.131)	1.827*** (0.351)	0.0136 (0.0102)
공공 사회지출 ²⁾	-0.0474* (0.0259)	-0.0909** (0.0437)	0.00121 (0.00169)
1인당 GDP	1.64e-05 (6.99e-05)	-3.19e-06 (0.000146)	-1.87e-06 (4.46e-06)
실질 GDP 성장	-0.0373 (0.129)	-0.202 (0.440)	0.0482*** (0.0133)
실업	0.402*** (0.137)	-1.244*** (0.231)	-0.0108 (0.0113)
상수	19.49*** (3.241)	64.29*** (5.428)	1.582*** (0.184)
관측값	219	251	257
결정계수	0.698	0.595	0.193

주: 1) 3년 평균(1980-1982, 1983-1985, 1986-1988, 1989-1991, 1992-1994, 1995-1997, 1998-2000, 2001-2003, 2004-2006, 2007-2009, 2010-2012, 2013-2014).

2) 가족 혜택 및 서비스 지출 차감.

3) 더미 연도가 포함됐지만 보고하지 않음.

4) 괄호: Huber & White 강건 표준오차.

5) * = 0.1에서 유의미 ** = 0.05 수준에서 유의미 *** = 0.01 수준에서 유의미.

자료: OECD.Stat. <https://stats.oecd.org/>에서 2018. 8. 14. 인출; World Bank. World Development Indicators. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=World-Development-Indicators>에서 2018. 8. 14. 인출.

〈표 4-4〉는 여성 고용을 종속변수로 하고 Huber와 White 표준오차 분석을 활용한 OLS 회귀 분석을 실시한 결과를 보여 준다. 분석 결과에서 여성 고용과 가족 현금 및 현물 지출이 양의 상관관계를 갖는다. 그러나 현금 지출보다 현물 지출의 효과가 훨씬 큰 것으로 나타났다. 현금급여 지출이 한 단위 증가할 때마다 여성 민간 고용률이 약 1.8%포인트 증가할 것으로 예측된다. 이러한 결과는 모든 통제변수를 추가한 후에도 0.01 수준에서 유의미하다. 이에 비해 현금급여 지출 계수는 더 작을 뿐 아니라 통계적으로 유의하지도 않다. 모델 2 또한 다른 조건이 동일하다

면, 공공 사회지출이 여성 고용에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 본 연구 결과 또한 실업률이 여성 취업의 중요한 예측 변수이고 실업률이 높아질수록 여성 취업률이 낮아지는 것으로 나타났다. 실제로 모델 2에서도 실업률 1%포인트 증가 시 여성 취업률이 약 1.2%포인트 감소할 수 있는 것으로 나타나 가족 현물 지출과 더불어 실업률이 여성 민간고용의 가장 중요한 예측 변수임을 시사했다. 모델 2는 23개 표본 국가의 여성 고용의 분산 60%를 설명한다. 앞의 모델과 마찬가지로 다양한 민감도 분석에서 통제변수 계수가 약간 변화했지만 가족 현금급여 및 현물 지출 계수는 변하지 않았다.

23개 표본 국가 출산율에 대한 기본 모델의 결정계수 점수는 0.193으로 이전 모델보다 훨씬 낮게 나타났다. 모델 3에 따르면 단순히 다양한 사회 지출 성분만 고려하면 통계적으로 유의미한 출산율 패턴을 확인하기가 더욱 어려울 수 있다. 총사회지출 수준뿐 아니라 현금 및 현물 가족 지출 변수는 그 영향이 통계적으로 유의미한 수준에 미치지 못했다. 통제변수 중에서는 경제 성장만 0.01 수준에서 통계적으로 유의미하게 출산율에 긍정적인 영향을 미쳤다. 이하에서 설명하겠지만, 모델 설계에서 현금 및 현물급여 구조 더미를 추가한 후 연구 결과가 다소 변화했다.

2. 급여 형태 유형의 영향 분석

위의 다변량 회귀 모델은 대부분의 경우 이전 연구 결과를 재확인해 주었다. 그러나 본 분석 목적은 이들 결과를 재현하는 것이 아니라 지출 패턴과 가정정책 구조를 통합해 한 걸음 더 나아가기 위한 것이기 때문에 가족 현금급여와 현물급여 지출 규모뿐 아니라 자원 사용 방식도 중요하다는 증거를 찾기 위한 분석을 진행하였다. 이를 위해 두 단계 접근법을

선택했다. 첫째, 가족정책 유형의 더미 변수를 추가해 상기 회귀 모델을 다시 분석했다. 그리고 가족생활에 대한 공공 개입을 최소화한 표적 맞벌이형(현금급여 구조 분석용)과 민간형(현물급여 구조용)을 기준 변수로 선택했다. 관측값 수가 상대적으로 적기 때문에 현금과 현물급여 유형을 별도로 하여 모델을 검토하는 것이 바람직하다. 둘째, 다양한 가족정책 맥락에서 지출 증가의 한계 효과를 파악하기 위해 가족 지출과 이상형 더미 간 상호작용 항을 추가했다. 이러한 회귀 모델 결과는 일련의 조건화 효과(conditional effects plot)를 통해 확인했다.

〈표 4-5〉는 각 종속변수에 대해 현금급여 유형을 통제변수로 모델에 추가하여 Huber와 White의 강건한 표준오차를 사용한 OLS 회귀 모형을 수행한 결과를 보여 준다. 계수 방향은 대부분 변화하지 않고 유지됐지만 일부 흥미로운 변화가 확인됐다. 자세히 살펴보면, 모델 4에서는 보편적 현금급여 시스템의 상대적 아동빈곤율이 기준 유형, 즉 표적 맞벌이 유형에서보다 약 7%포인트 낮게 나타났다. 또한 보편적 맞벌이 유형의 아동빈곤율은 기준 유형보다 약 5.7%포인트 낮았고 혼합형의 아동빈곤율은 기준 유형보다 약 3.8%포인트 낮게 나타났다. 따라서 모델 4는 다른 모든 요소를 고려했을 때 표적 및 표적 맞벌이 유형의 상대적 아동빈곤 감소 효과가 가장 낮음을 시사했다. 통계적으로 유의하지는 않지만 보편형, 보편적 맞벌이형, 표적형 및 혼합형 더미의 계수는 여성 고용률을 예측하는 모델 5와 동일한 방향성을 가졌다. 다시 말해, 모델에서 다른 모든 독립변수를 통제할 경우, 표적 맞벌이 유형의 여성 고용률이 가장 높게 나타났다. 이들 결과에 따르면 실업률은 가족 현물 지출 수준과 더불어 여전히 여성 민간고용의 가장 중요한 결정 요인으로 작용한다. 총출산율에 대한 모델 6의 경우, 표적형에는 양의 회귀 계수만 나타나 표적 맞벌이 유형과 더불어 고출산율과의 관련성을 시사했다. 그러나 이 결과는 통

계적으로 유의미하지 않기 때문에 큰 의미를 부여하기 어렵다. 공공 사회 지출 총액, 실질 GDP 성장, 출산율에 대한 실업 계수는 통계적으로 유의미하지만 기울기 방향이 다르다. 모델 4~6은 3개 종속변수 분산의 50~79%를 각각 설명한다.

〈표 4-5〉 OECD 국가의 아동 결과와 아동 현금급여 구조 간 상관관계, 1995-2014¹⁾

	모델 4	모델 5	모델 6
	아동빈곤	여성 민간고용	총출산율
가족 현금급여 지출	-0.203 (0.144)	-0.0556 (0.331)	-0.00199 (0.0135)
보편형	-6.976*** (1.523)	-1.266 (3.846)	-0.0846 (0.143)
보편, 맞벌이형	-5.771*** (1.447)	-0.551 (3.031)	-0.123 (0.137)
표적형	-2.742 (1.688)	-1.581 (3.887)	0.112 (0.144)
혼합형	-3.876*** (1.300)	-5.664 (3.907)	-0.129 (0.132)
가족 현물 지출	-0.645*** (0.165)	1.101* (0.591)	0.0245 (0.0144)
공공 사회지출 ²⁾	-0.0357 (0.0311)	-0.00540 (0.0489)	0.00414* (0.00238)
1인당 GDP	-3.85e-06 (4.00e-05)	-5.40e-05 (8.66e-05)	-6.18e-07 (4.00e-06)
실질 GDP 성장	-0.215 (0.126)	0.449 (0.401)	0.0493*** (0.0141)
실업	0.261** (0.0933)	-1.635*** (0.260)	-0.0298** (0.0120)
상수	25.13*** (3.837)	69.12*** (6.910)	1.183*** (0.282)
관찰값	155	160	160
결정계수	0.789	0.573	0.499

주: 1) 3년 평균(1980-1982, 1983-1985, 1986-1988, 1989-1991, 1992-1994, 1995-1997, 1998-2000, 2001-2003, 2004-2006, 2007-2009, 2010-2012, 2013-2014).

2) 가족 혜택 및 서비스 지출 차감.

3) 터미 연도가 포함됐지만 보고하지 않음.

4) 괄호: Huber & White 강건 표준오차

5) * = 0.1에서 유의미 ** = 0.05 수준에서 유의미 *** = 0.01 수준에서 유의미

자료: OECD.Stat. <https://stats.oecd.org/>에서 2018. 8. 14. 인출; World Bank. World Development Indicators. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=World-Development-Indicators>에서 2018. 8. 14. 인출; Richardson, Hudson, Kühner, Frey, & Patana. (2015). Comparing The Effects Of Cash Benefits And In-Kind Childcare Services On Family Outcomes. OECD Social, Employment and Migration Working Paper.

〈표 4-6〉은 서비스 유형을 통제변수로 추가하여 각 종속변수에 대한 요인들의 영향을 분석한 결과이다. 앞의 분석과 동일하게 Huber와 White의 강건한 표준오차를 사용한 OLS 회귀 분석을 한 결과이다. 여기서, 초기 모델과 비교해 결과의 간정성이 더욱 다양해졌다. 현물 가족 지출은 여전히 아동빈곤의 중요한 예측 변수지만, 아동 현금급여 지출의 영향은 더 이상 통계적으로 유의미하지 않았다. 모델 7의 경우 보조금 유형의 아동빈곤율이 기준 유형보다 훨씬 높게 나타났다. 즉, 다른 모든 조건이 동일한 경우 포적 맞벌이형보다 상대적 빈곤이 8.3%포인트 높았다.

여성 고용(모델 8)에 대한 분석에서는 다른 모든 독립변수를 통제할 경우 보조금과 혼합 더미만이 통계적으로 유의미한 양의 계수를 보여 주었다. 본 연구 결과에 따르면 여성 민간고용은 민간형에서보다 7%포인트와 9.5%포인트 높게 나타났다. 가족 현물 지출 효과는 통계적으로 유의미한 양의 값을 유지했다. 실업률의 영향은 현물급여 유형 더미를 추가한 후에도 큰 영향을 받지 않고 유지됐다. 출산율 예측의 경우, 이들 모델은 이전 분석(모델 9)과 비교해 가장 큰 변화를 보였다. 가족 현금급여와 현물 지출 수준은 여전히 총출산율 분산을 거의 설명하지 못하지만, 모델의 다른 모든 독립변수를 통제할 경우, 보조금 유형은 통계적으로 유의미한 양의 계수를 유지했다. 평균 총출산율은 민간 현금급여 유형보다 평균 0.4%포인트 높게 나타났다. 통계적으로 유의미하지는 않지만, 사회시장 유형은 음의 계수만 나타나 지출 수준과 독립적으로 움직이고 이들 유형이 특히 출산율을 높이는 데 어려움을 겪고 있음을 시사했다.

〈표 4-6〉 OECD 국가의 아동 결과와 아동 서비스 구조 간 상관관계, 1996-2014¹⁾

	모델 7	모델 8	모델 9
	아동빈곤	여성 민간고용	총출산율
가족 현물 지출	-1.122*** (0.163)	1.624** (0.643)	0.1966 (.01496)
공공형	1.603 (1.257)	1.963 (4.784)	0.7924 (0.1063)
사회시장형	0.824 (0.942)	-1.889 (2.838)	-0.0178 (0.1171)
보조금형	8.392*** (1.724)	7.233* (3.797)	0.3954** (.1546)
혼합형	-0.174 (0.867)	9.500*** (2.881)	0.0478 (.0826)
가족 현금급여 지출	-0.148 (0.108)	0.0930 (0.295)	0.00788 (0.0114)
공공 사회지출 ²⁾	-0.0415 (0.0290)	-0.0337 (0.0618)	0.00361 (0.0024)
1인당 GDP	-0.000108* (5.77e-05)	-0.000109 (0.000120)	-7.40e-06 (4.04e-06)*
실질 GDP 성장	-0.00765 (0.109)	0.226 (0.497)	0.0541 (0.0158)***
실업	0.305** (0.142)	-1.479*** (0.264)	-0.0320 (0.0117)**
상수	26.52*** (3.813)	66.88*** (7.565)	1.2477 (0.2072)***
관찰값	155	160	160
결정계수	0.772	0.641	0.511

주: 1) 3년 평균(1980-1982, 1983-1985, 1986-1988, 1989-1991, 1992-1994, 1995-1997, 1998-2000, 2001-2003, 2004-2006, 2007-2009, 2010-2012, 2013-2014).

2) 가족 혜택 및 서비스 지출 차감.

3) 터미 연도가 포함됐지만 보고하지 않음.

4) 괄호: Huber & White 강건 표준오차.

5) * = 0.1에서 유의미 ** = 0.05 수준에서 유의미 *** = 0.01 수준에서 유의미.

자료: OECD.Stat. <https://stats.oecd.org/>에서 2018. 8. 14. 인출; World Bank. World Development Indicators. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=World-Development-Indicators>에서 2018. 8. 14. 인출; Richardson, Hudson, Kühner, Frey, & Patana. (2015). Comparing The Effects Of Cash Benefits And In-Kind Childcare Services On Family Outcomes. OECD Social, Employment and Migration Working Paper.

3. 지출 수준과 급여 형태의 결합효과 분석

이하에서는 가족 지출 수준과 가족정책구조의 결합 효과를 분석했다. 일반적으로 승법적 상호작용 항은 제3의 변수에 따라 하나의 독립변수가 결과에 미친 영향이 달라지는지를 확인할 때 사용된다(Brambor, Clark, & Golder, 2006). 본 분석은 상호작용 항을 추가해 가족 현금 및 현물급여에 대한 지출 수준에 따라 현금급여와 서비스 이상형이 3개 종속변수, 즉 상대적 아동빈곤, 여성 민간고용 및 출산율에 미치는 영향이 달라지는 여부를 확인했다. 이러한 방법을 사용해 이전과 동일한 사회경제적 및 인구통계 독립변수를 통제할 경우, 표본에서 특정 가족정책구조와 다양한 사회 지출 수준 간 상관관계 효과를 보여 줄 수 있는 증거가 있는지 조사했다. 그리고 특정 유형의 가족 지출을 늘릴 경우와 다른 모든 변수를 일정하게 유지하고 가족 지출을 증액하였을 경우를 비교해 결과가 얼마나 크게 달라졌는지 보여 주는 증거로 이들 분석 결과를 해석했다. 다시 말해, 가족 지향인 구조의 유형과 가족 지출 수준 간 상호작용 항을 통해 다양한 수준 및 다양한 제도적 맥락에서 각 가족 지출 증가의 한계 수익을 확인했다.

상호작용 항은 관련 설명 변수, 즉 각 현금급여 이상형 더미 및 가족 현금급여 지출은 물론 각 서비스 이상형 더미 및 가족 현물 지출을 곱해 쉽게 계산할 수 있다. 표본의 모든 관측값에서 평균 점수를 추출하여 이전 모델의 모든 변수들의 중앙값을 구성하였다. 승법적 상호작용 항이 추가되면서 OLS 회귀 계수를 해석하기가 더욱 어려워졌기 때문에, 조건 효과를 도표로 사용하여 회귀 분석을 한 결과, 특히 상호작용 항 계수 해석을 표시하는 것이 권장된다(Brambor, Clark, & Golder, 2006).

[그림 4-1]은 (a) 가족 현금급여 지출, 모든 현금급여 이상형(기준 유형

제외), 4개 상호작용 항(각 현금급여 이상형에 현금급여 지출을 곱한 값), 가족 현물 지출 및 종속변수인 상대적 아동빈곤에 대한 모든 통제를 포함한 강건한 표준 오차를 사용한 OLS, (b) 가족 현물급여 지출, 모든 가족 서비스 이상형(참고 카테고리 제외), 4개 상호작용 항(각 가족 서비스 이상형에 현물 지출을 곱한 값), 가족 현금급여 지출 및 종속변수 상대적 아동빈곤에 대한 모든 통제를 포함한 Huber & White의 강건한 표준오차를 사용한 OLS 등에 기반한 두 모델의 조건 효과를 보여 준다. 두 모델의 전체 결과는 <부표 4-2>와 <부표 4-3>을 참조한다. 각 행은 (a) 가족 현금급여 지출 수준 (b) 가족 현물 지출 수준별로 각 이상형의 상대적 아동빈곤 예측값을 나타낸다. 각 모델에서 연속 변수의 중앙값을 위치시켜, 각 연속변수인 1인당 GDP, 실질 GDP 성장, 실업, 한부모값을 0으로 입력하고 추정값을 계산할 수 있었다.

[그림 4-1]의 예측 선은 가족 지출의 결합 효과 예측값, 각 이상형 및 이들 모든 통제의 평균값을 보여 준다. 실선은 보편적 현금급여 이상형의 상대적 아동빈곤 예측값을 표시하고, 3개 점선은 보편적 맞벌이, 표적 및 표적 맞벌이 유형 각각의 아동빈곤 예측값을 표시한다. 혼합형의 아동빈곤 예측값은 시간에 따라 구성원이 빈번하게 바뀌어 상당히 해석하기 어렵고 혼합형은 개념적으로 일관된 정책 구조에 기반하지 않으므로 회색 음영으로 처리했다. 선형 회귀 추정 값은 독립변수 또는 독립변수들의 결합치의 범위에서 종속 변수 값을 예측한다. 소규모 표본의 패널을 전제로 모형을 설계하고 있기 때문에, 가족 현금급여와 서비스 이상형 내의 다양한 경험적 지출 수준을 표시하는 것이 유용한 방식이다.⁷⁾ 이를 위해 회귀 선을 굵게 표시된 부분으로 나눠 표본의 각 이상형 내의 실제 지출 수준

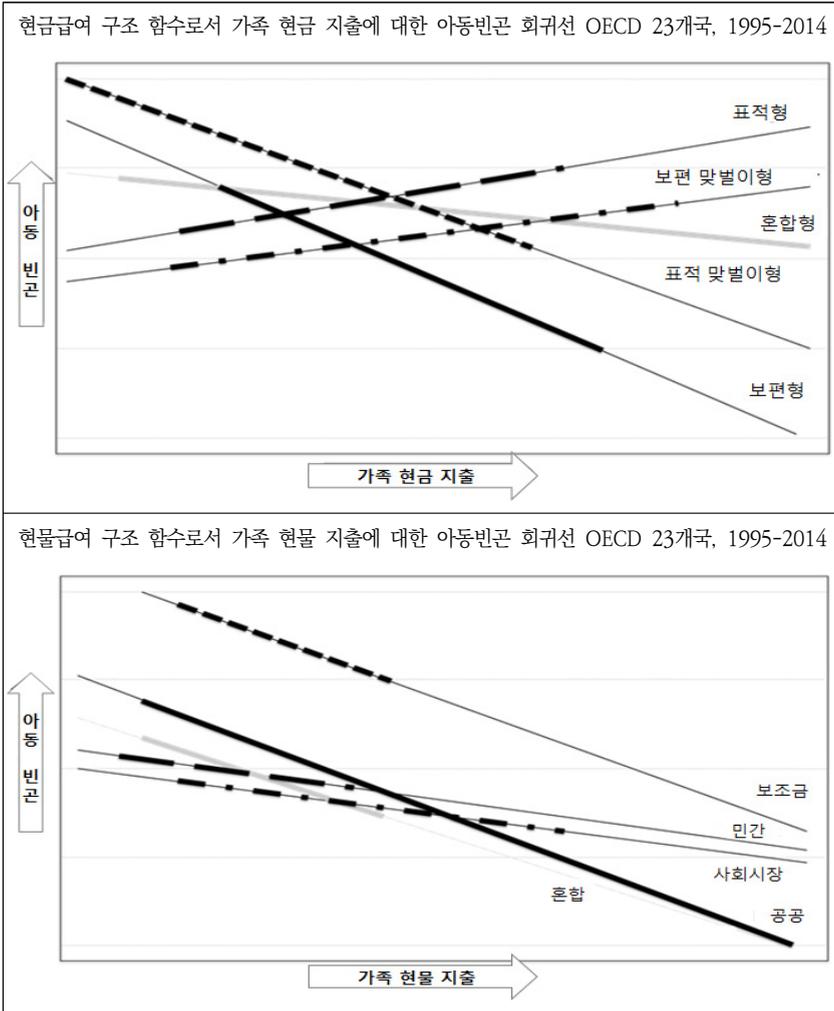
7) 실제로 이는 설명 목적에는 유용하지만 중소 규모 N 설계의 추론적 특성을 묻는 거시적 비교 문헌에 대한 기여도를 고려했다.

을 표시했다. 얇게 표시된 부분은 지출 수준이 본 연구 표준에 실증적으로 기록된 값의 상한선과 하한선을 모두 초과하는 경우 가상적인 종속변수 수준을 나타낸다.

[그림 4-1]은 현금급여 지출이 각 가족 현금급여 및 현물 유형에 따라 달라지는 아동빈곤에 미치는 영향을 보여 준다. 먼저 현금급여 유형에 대한 분석 결과, 보편적 유형의 현금급여 지출이 높을수록 아동빈곤 예측값이 낮게 나타났다. 다른 현금급여 유형보다 회귀선 수준이 낮을 뿐 아니라(즉 보편적 유형은 아동빈곤 수준이 가장 낮음) 본 모델에서도 표적 맞벌이 유형과 더불어 보편적 현금급여 유형의 기울기가 가장 큰 것으로 나타났다. 다시 말해 본 분석 결과에 따르면 이들 가족정책에서 현금급여 지출 증가의 한계 효과가 가장 컸다. 또한 다른 모든 조건이 동일할 경우, 나머지 현금급여 유형에서 가족 현금급여 지출 증가는 두드러지지 않거나 심지어 반대 방향의 결과를 보였다([그림 4-1] 참조). 가족 현금급여 지출과 보편적, 보편적 맞벌이 및 표적 유형 간 상호작용 항은 통계적으로 유의미하였고, 모델은 전반적으로 아동빈곤 분산의 약 82%를 설명한다.

아동빈곤의 설명 분산이 상대적으로 높음에도, 분석 모델에서 가족 현물 지출의 현물지원 유형 간 결합 효과 중 통계적으로 유의미한 것은 드물었다(유의미한 경우도 0.1 수준에서만 유의미하였다). 이 결과를 해석할 때 몇 가지 주의가 필요하다. 보편적 현금급여 유형보다 공공 유형의 예측값은 아동빈곤 수준에서 예측값의 차이가 두드러지지 않지만, 추가적 현물 지출로 인한 하향 기울기가 약하였다. 보조금 유형의 회귀 기울기는 공공 유형과 유사하지만, 아동빈곤 수준은 훨씬 높았다. 또한 사회시장과 민간 유형에서는 추가적인 현물 지출로 인한 아동빈곤 감소율이 낮게 나타났다.

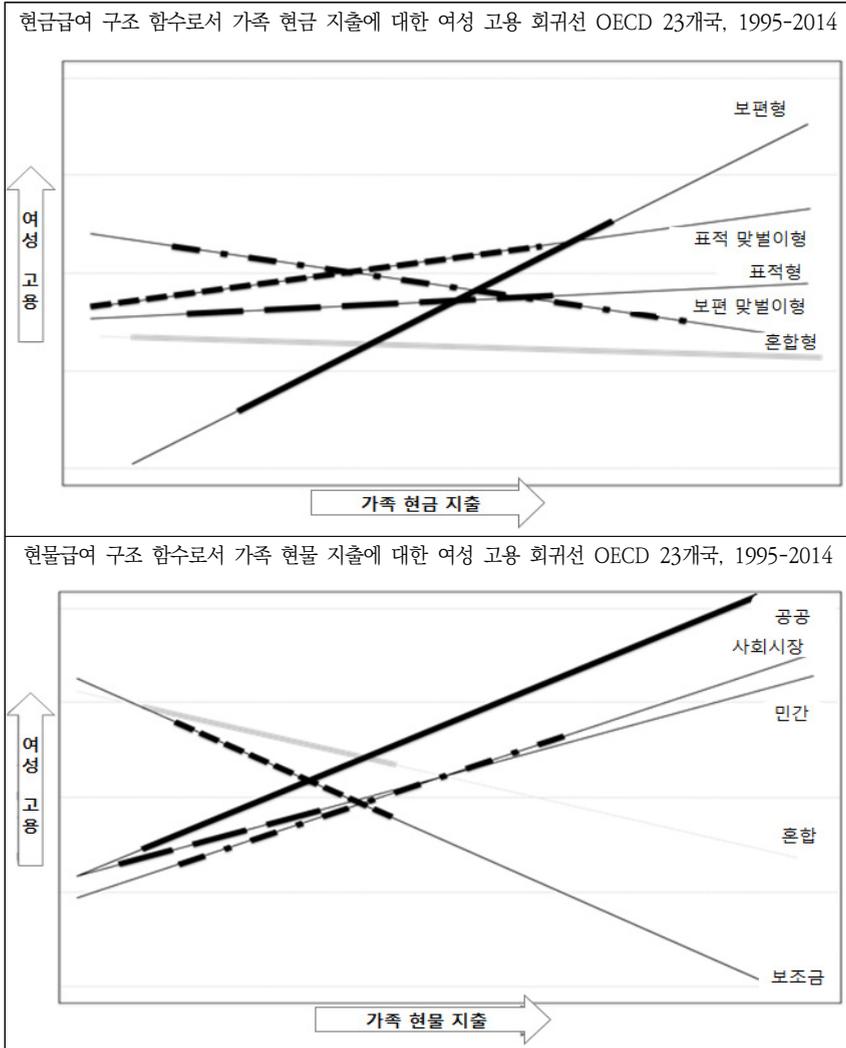
[그림 4-1] 조건부 효과도, 결과: 상대적 아동빈곤, 1995-2014



자료: OECD.Stat. <https://stats.oecd.org/>에서 2018. 8. 14. 인출; World Bank. World Development Indicators. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=World-Development-Indicators>에서 2018. 8. 14. 인출; Richardson, Hudson, Kühner, Frey, & Patana. (2015). Comparing The Effects Of Cash Benefits And In-Kind Childcare Services On Family Outcomes. OECD Social, Employment and Migration Working Paper.

여성의 민간고용에 대한 회귀 분석은 현금급여와 현물급여의 영향이 각 이상형에서 다르게 나타났다. [그림 4-2]는 각 현금급여의 지출 증가 시 보편적 유형의 여성 민간고용 효과가 가장 높음을 시사한다. 다양한 현물급여 유형의 회귀선은 공공, 사회시장 유형 및 민간 유형의 예상 여성 민간고용 수준이 가장 높게 나타났다. 보조금 유형의 회귀선 기울기는 음의 값을 가졌다. 이 회귀 모델에는 포함되어 있지 않았지만 한국이 보조금 유형으로 분류되었다는 것을 고려하면 한국의 경우 이 결과는 적지 않은 시사점을 주는 결과이다.

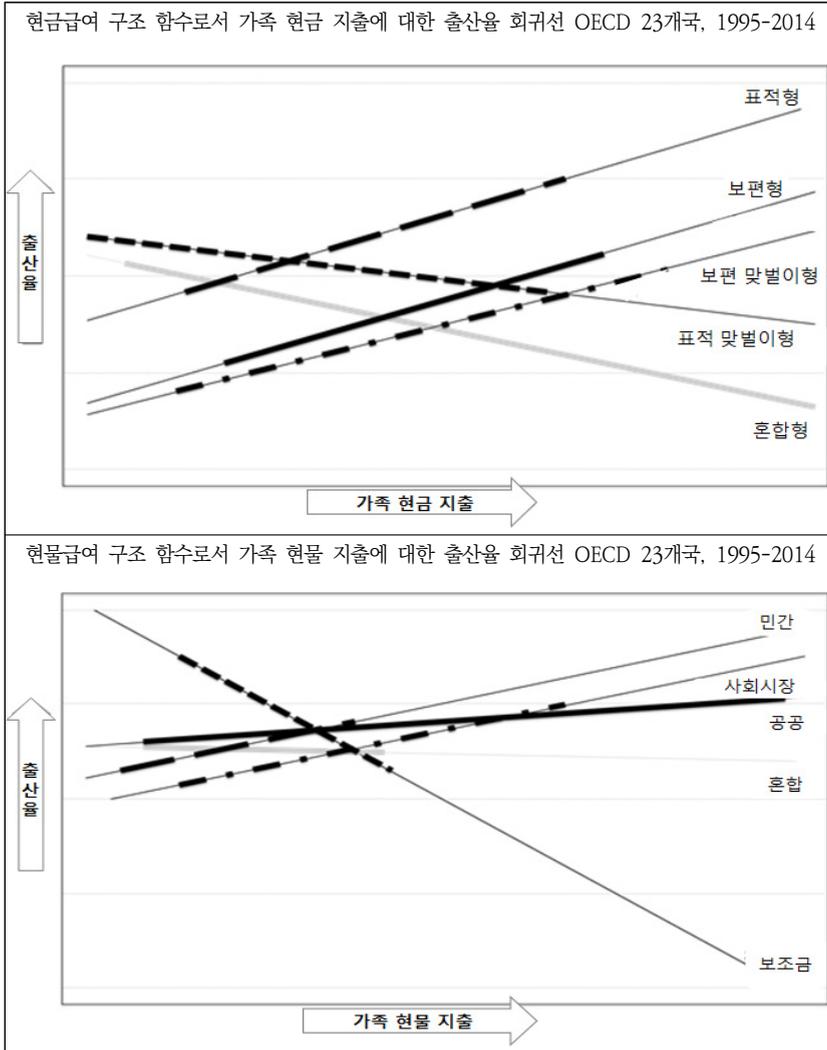
[그림 4-2] 조건부 효과도, 결과: 여성 민간고용, 1995-2014



자료: OECD.Stat. <https://stats.oecd.org/>에서 2018. 8. 14. 인출; World Bank. World Development Indicators. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=World-Development-Indicators>에서 2018. 8. 14. 인출; Richardson, Hudson, Kühner, Frey, & Patana. (2015). Comparing The Effects Of Cash Benefits And In-Kind Childcare Services On Family Outcomes. OECD Social, Employment and Migration Working Paper.

현금급여 이상형의 출산율 예측 수준에서도 상당한 차이가 나타났다 ([그림 4-3] 참조). 표적형은 예측된 성과 수준이 상대적으로 높았고, 본 분석모델에 따르면 보편적 및 보편적 맞벌이 유형 또한 수준은 낮지만 양의 기울기를 보였다. 반면, 표적 맞벌이 유형의 회귀선은 음의 기울기를 보였다. 마지막으로 현물 유형이 출산율에 미치는 조건부 효과의 경우 보 조금 유형이 또 다시 0.05 유의 수준에서 음의 한계 수익으로 두드러졌다. 추가 지출 효과는 사회 시장과 민간 현물급여 유형에서 양의 값을 갖지만 상대적으로 수준이 낮고 후자의 경우만 통계적으로 유의미했다. 마찬가지로 공공형의 회귀선은 약한 양의 값을 가져 모델의 다른 모든 독립 변수를 통제하고 추가 지출할 경우 출산율이 완만하게 증가함을 시사한다.

[그림 4-3] 조건부 효과도, 결과: 출산율, 1996-2014



자료: OECD.Stat. <https://stats.oecd.org/>에서 2018. 8. 14. 인출; World Bank. World Development Indicators. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=World-Development-Indicators>에서 2018. 8. 14. 인출; Richardson, Hudson, Kühner, Frey, & Patana. (2015). Comparing The Effects Of Cash Benefits And In-Kind Childcare Services On Family Outcomes. OECD Social, Employment and Migration Working Paper.

제5절 소결

1. 요약

전반적으로 다른 사회경제적, 인구학적 맥락과 가족정책 외 기타 사회적 이전 지출의 수준을 통제한 후에도 가족정책 내의 세분화된 급여 형태별 지출 수준은 아동빈곤 및 여성 노동시장 참여를 예측하는 중요한 변수로 나타났다. 가족 현금급여를 위한 지출 수준은 상대적 아동빈곤과 강한 상관관계에 있지만, 여성 고용 및 출산율과는 상관관계를 보이지 않고, 가족 현물급여 지출 수준은 아동빈곤 및 여성 고용과 상관관계에 있지만 출산율과는 상관관계에 있지 않았다. 급여 형태는 결과적으로 여성 고용이라는 결과에 상이하게 영향을 주고 있는 것으로 해석된다. 이 결과는 각각의 관계를 더욱 자세히 조사할 필요성을 제기했다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 각 현금급여에 더미를 추가해 다음과 같은 몇 가지 결과를 추가적으로 확인했다. 사회경제적 맥락을 통제할 때 보편적 및 보편적 맞벌이 유형이 비교 범주보다 통계적으로 유의미한 수준으로 아동빈곤을 낮췄다는 것을 확인했다. 표적 맞벌이 유형은 다른 조건을 통제할 때 여성 민간고용이 비교적 높은 수준을 보였지만 표적 유형은 다른 독립변수를 모두 통제할 때 관찰 기간 동안 총출산 수준이 가장 높게 나타났다.

〈표 4-7〉 가족 현금·현물급여 지출의 한계 효용과 모델별 현금·현물급여 구조

	아동빈곤	여성 민간고용	총출산율
현금급여형			
보편형	--*	++*	++
보편 차별이형	+*	-*	++
표적형	++***	+	++
표적 차별이형	--	+	-
혼합형	-	+/-	-
현물급여형			
공공형	--	++***	+
사회시장형	-	++***	+
보조금형	--	--	--*
민간형	-	++	++**
혼합형	--	-	+/-

현금 유형의 경우, 보조금 유형이 결정적 사례로 부각되었다. 일반적으로 이번 연구 데이터에서 명확히 통계적으로 관련된 패턴을 찾기는 어려웠지만, 회귀 결과는 다른 조건이 동일한 경우 보조금 유형의 아동빈곤율, 여성 고용 및 총출산율이 통계적으로 유의미한 수준에서 더욱 높게 나타났다. 현물 유형을 추가하면서 출산율의 설명력이 크게 증가함에 따라 현물급여의 구조는 단순한 현물 지출 수준보다 총출산율을 설명하는데 중요해 보인다. 마지막으로 현금 및 현물급여 유형별 가족정책 지출의 성과를 설명하는 회귀선 기울기는 상당한 차이를 보였다. 이들 한계 효과가 모두 통계적으로 유의미한 것은 아니며(특히 현물급여 유형) 앞에 설명한 것처럼 강한 인과 관계를 주장하기 어렵다. 그럼에도 본 연구에서 선택한 분석 방법은 거시적 데이터의 패턴을 확인하는 데 유용한 도구를 제공했다.

2. 현금과 현물급여의 영향 비교

〈표 4-7〉에서는 연구 결과를 바탕으로 3개 성과지표에 걸쳐 개별 현금 및 현물급여의 전반적인 영향을 평가했다. 승법적 상호작용 모델(multiplicative interaction models)은 다른 모든 조건이 동일한 경우 현금급여를 추가 지출하면 보편적 유형의 아동빈곤이 크게 감소하고, 여성 민간고용이 크게 증가하고, 출산율이 크게 증가함을 시사했다. 표적 맞벌이 유형은 아동빈곤과 여성 민간고용은 가장 유사한 결과를 보였지만 출산율은 그렇지 못했다. 보편적 맞벌이 유형은 추가 현금급여 투자로 출산율이 증가했지만 여성 민간고용과 아동빈곤에 대한 추가 현금급여 지출의 한계 효과는 기대에 미치지 못한다. 표적 유형 또한 여성 고용과 출산율이 완만히 감소했지만 아동빈곤에 대한 추가 현금급여 지출의 한계 효과는 매우 긍정적으로 나타났다. 현금급여 지출은 기존 가족정책구조에 따라 성과에 다양한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

현물급여 유형의 회귀선 기울기에서도 이러한 결과가 확인됐다. 여기서는 현물급여 지출을 추가 투자할 경우 전체적으로 공공 및 사회 시장 유형의 수익이 가장 높을 것으로 나타났다. 두 유형 모두에서 추가 현물급여 지출 투자는 여성 고용에 매우 긍정적인 영향을, 아동빈곤에 완만한 한계 효과를, 출산율에 완만한 긍정적 효과를 미쳤다. 민간 유형 또한 아동빈곤이 완만하게 감소하고 출산율은 증가하고 여성 고용은 크게 증가하는 것으로 나타났다. 반면 보조금 유형은 아동빈곤율은 감소했지만 여성 민간고용과 총출산율도 감소했다. 향후 정규직 및 비정규직 여성 고용에 대한 더욱 세분화된 분석을 통해 민간 현물급여 유형이 여성 노동시장 참여 미치는 영향을 더욱 정밀히 비교할 수 있을 것으로 기대된다.

본 분석에서는 회귀분석에서 의존한 이상형이 갖는 견고함에 대하여,

그리고 유형 분류의 한계에 유의해야 한다. 본 분석은 이러한 점에 유의해 [그림 4-3] 및 <표 4-8>의 정보를 사용해 현금 또는 현물급여와 관련하여 정부의 예산 지출 효과를 가장 높일 수 있는 방안에 대한 경험적 가이드라인을 제시할 수 있었다. 단, 본 연구는 잠재적 사례만 제시할 뿐 본 연구 모델을 통해 투입과 성과 간 직접, 영구적이고 일반화할 수 있는 인과 관계를 확인할 수 있다는 의미는 아니다. 실제로 본 분석은 회귀분석을 데이터를 종합하고 잠재적 예시를 제공하는 도구 수준으로 사용했다.

본 분석은 우리에게 어떤 통찰력을 제공할 수 있는가? 연구 결과를 해석할 수 있는 방법은 다양하지만, 정책 구조 전환은 복잡하고 비용이 많이 소요되는 일이기 때문에 특히 재정상 제약이 많은 시기일수록 정책결정자는 정부의 복지 유형을 바꿀 수 있는 정책 구조 전환보다 기존 현금과 현물 구조 간 지출 중심의 전환에 높은 관심을 보일 수 있다. 예를 들면 분석 결과에 기초하여 다음과 같은 지출 형태의 전환을 고려할 수 있다.

1. 독일은 보편적 맞벌이와 사회시장 유형으로 분류되며 여성 고용의 경우 맞벌이 현금급여형보다 사회시장 현물형의 한계 효과가 컸지만 아동빈곤의 경우 보편적 맞벌이형의 한계 효과가 크지 않았기 때문에 현물 정책으로의 지출 전환을 고려할 수 있다.

2. 스페인은 현재 표적 맞벌이와 공공 유형으로 분류되며 마찬가지로 출산율의 경우 표적 맞벌이형의 한계 효과가 높지 않았기 때문에 현물 지출에 집중하는 것이 효과적일 수 있다.

3. 호주는 표적 및 공공 유형으로 분류되며 표적 현금급여 지출의 한계 효과가 아동빈곤 완화를 확실히 저해하므로 마찬가지로 현물 지출에 집중하는 것을 권장한다.

4. 칠레는 표적 맞벌이와 민간 유형으로 분류되며, 출산율을 제외한 나머지 결과에서 현금급여 지출의 한계 효과가 높아지므로 이러한 종류의

지출에 집중하는 것이 효과적일 수 있다.

위의 사례들은 현금과 현물 지출의 한계 효과 간 명확한 절충점을 확인 할 수 있다고 가정하지만 항상 그러한 것은 아니다. 예를 들어 덴마크와 스웨덴은 보편적, 공적 유형으로 분류되지만, 현금과 현물 지출 간 절충점이 없다. 전반적으로 성과가 확실하고 심지어 지출 수준이 매우 높은 경우에도 현금과 현물 지출 모두에서 강력한 한계 효과가 나타났다. 따라서 한국은 2000년 한부모 가정 지원금을 추가하고 2009년 보육수당을 보편 수당으로 전환하면서 기타 보편형으로 분류된 일본의 사례를 따르는 것이 효과적일 수 있다. 일본의 경우 보육 서비스는 공공형이 아니지만 사회시장형으로 분류돼 본 보고서에서 조사한 모든 결과에서 추가 현물급여 지출이 기대한 한계 수익을 기록할 것으로 예상된다. 한국은 현재 보조금형 구조에서 추정치가 훨씬 저조하게 나타나 기존 보육 보조금에 대한 투자를 확대하기 보다는 보편적 보육 서비스를 도입하는 것이 효과적일 수 있다.

3. 시사점

앞서 언급했듯이 사용할 수 있는 거시 데이터의 한계로 여기서 제시한 현금과 현물 분석을 완전히 통합하지 못했다. 마찬가지로, 주요 성과에 대한 시계열 데이터의 한계로 모든 측면에서 연구문제를 살펴보지 못했다. 그러나 상세한 분석에서 한발 물러나 주요 교훈을 신중하게 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정책 설계가 아동빈곤에 미치는 영향은 현금급여에서 가장 직접적이고 뚜렷하게 나타난다. 경제적 불이익이 아동복지와 아동 발달에 미치는 악영향은 충분히 증명됐다. 최근 Unicef(2016) 보고서는 물질적 복

지와 다른 아동복지 및 발달 분야 간 명확한 연관성을 지적하며 사회경제적 불이익이 아동의 교육 수준, 건강 및 주관적 복지에 미치는 악영향을 강조했다. 보고서는 또한 성과가 평등할수록 전반적인 성과가 좋음을 입증했다. 따라서 경제적 불이익이 아동복지와 발달에 미치는 악영향을 최소화하기 위해서는 현금급여에 투자하는 것이 적절해 보인다. 이번 연구에서는 보편적 아동 급여 도입을 이를 위한 최선의 경로로 제시할 수 있다.

둘째, 기타 결과 특히 노동시장 참여의 경우, 현물 지출이 중요해 보인다. 공개 모델은 여성 노동시장 참여를 가장 강력하게 지원하는 경로를 제안하고, 보편적 보육은 이 모델에서 특히 중요한 역할을 한다. 많은 문헌 자료에서 고품질 유아기 보육에 대한 투자는 장기적 관점에서 높은 인적 자본의 선순환을 창출하고 단기적 관점에서 노동시장 참여를 개선한다고 제안했다(OECD, 2002; OECD, 2011).

이번 연구는 현금과 현물급여 중 하나를 선택하기보다는 이들 투자를 서로 지나치게 대립시킬 때의 위험성에 집중했다. 아동빈곤이 아동복지에 미치는 악영향을 방지하기 위해서는 강력한 현금급여가 반드시 필요하다. 그러나 현금급여만으로는 충분하지 않다. 현물 서비스는 현금급여와는 다른 방식으로 일과 가정 양립에 대해 선택권을 넓히고 구조화함으로써 부모(및 잠재 부모)를 지원한다. 현금과 현물급여 간 공생 관계와 빈곤, 교육 수준, 노동시장 참여 등과 같은 다양한 성과 간 복잡한 상호 관계는 전체적 관점에서 사회정책 개입을 이해하는 데 도움이 된다.

〈표 4-8〉 현금과 현물 이상형의 교차: 혼합형(hybrids) 제외

현금형 현물형	보편형	보편적 맞벌이형	표적형	표적 맞벌이형	혼합형
공공형	덴마크 핀란드 헝가리 노르웨이 스웨덴	영국(98-12)	호주 아이슬란드 (96-01) 뉴질랜드(07-14)	스페인	이탈리아 영국(13-14)
사회 시장형	프랑스(03-14) 벨기에(12-14) 일본(10-14)	벨기에(96-06) 독일	-	-	벨기에(07-11) 프랑스(96-02) 일본(96-09)
보조금형	-	룩셈부르크(09)	-	한국(96-01) 멕시코 미국	한국(02-14) 룩셈부르크 (09-14)
민간형	그리스(07-14)	오스트리아 (96-08) 체코(96-00) 이스라엘(13-14) 네덜란드(96-04) 슬로바키아 공화국(03-06) 스위스(96-06)	그리스(96-99) 폴란드(04-12)	칠레(13-14) 폴란드(96-03) 포르투갈(96-03) 터키	오스트리아 (96-08) 체코(01-14) 그리스(00-06)) 아일랜드 룩셈부르크 (96-08) 폴란드(13-14) 슬로바키아 공화국
혼합형	에스토니아 (11-14)	네덜란드(05-14) 스위스(07-14) 영국(96-97)	뉴질랜드(01-06)	캐나다(96-00) 뉴질랜드(96-00) 포르투갈(04-08)	오스트리아 (09-14) 캐나다(01-14) 포르투갈(09-14) 슬로베니아 (12-14)

주: OECD 가족정책구조 데이터베이스 데이터를 사용해 정리함.

자료: Richardson, Hudson, Kühner, Frey, & Patana. (2015). Comparing The Effects Of Cash Benefits And In-Kind Childcare Services On Family Outcomes. OECD Social, Employment and Migration Working Paper.

〈부표 4-1〉 OECD 가족정책구조 데이터베이스의 항목

현금	현금(계속)	현물
자산 조사 결과에 따라 기본 육아수당을 지급하는가?	유자녀 가족에 대한 세금 우대 혜택이 있는가?	기타 현물 출산 서비스는 보편적이고 소비 시점에 무료로 제공되는가?
기본 육아수당은 연령에 따라 차등 지급되는가?	대체출산율	보편 보육인가?
기본 육아수당은 가족 크기에 따라 차등 지급되는가?	출산휴가(주 단위)?	보육료 또는 양육 보조금?
기본 육아수당에 한부모 보조금이 포함되어 있는가?	실업자 또는 비보험자에게도 산휴 수당이 지급되는가?	구직자 수습 직원에게도 보육료가 지급되는가?
기본 육아수당의 연령 한계는?	출산 장려금?	의료 서비스는 소비 시점에 무료로 제공되는가?
교육 과정에 있는 18세 이상에게도 기본 육아수당이 지급되는가?	육아휴직 대체율?	
2차 소득 관련 육아수당이 있는가?	육아휴직(주 단위)?	
양육비는 선지급되는가?	자녀 홈케어 수당?	

자료: Richardson, Hudson, Kühner, Frey, & Patana. (2015). Comparing The Effects Of Cash Benefits And In-Kind Childcare Services On Family Outcomes. OECD Social, Employment and Migration Working Paper.

(부표 4-2) OECD 국가의 상대적 아동빈곤, 여성 민간고용 및 출산율 간 상관관계, 1996-2014¹⁾

	상대적 아동빈곤	여성 민간고용	총출산율
가족 현금급여 지출(비용)	-0.223 (0.166)	-0.142 (0.618)	-0.0156 (0.0197)
보편형(A)	-2.289* (1.163)	3.154 (3.665)	0.0270 (0.0860)
보편적 벌이형(B)	-2.117* (1.087)	5.093 (3.398)	-0.00311 (0.0894)
표적형(C)	-0.0864 (0.797)	3.894 (3.250)	0.224** (0.0865)
표적 맞벌이형(D)	1.089 (1.436)	8.358*** (2.946)	0.104 (0.225)
비용 * A	-0.753* (0.401)	2.092* (1.046)	0.0377 (0.0263)
비용 * B	0.416* (0.227)	-0.419 (0.940)	0.0358 (0.0239)
비용 * C	0.640*** (0.174)	0.377 (1.420)	0.0363 (0.0285)
비용 * D	-0.605 (0.361)	0.671 (0.917)	0.00763 (0.0516)
가족 서비스 지출	-0.669*** (0.146)	1.057* (0.610)	0.0195 (0.0139)
공공 사회지출 ²⁾	-0.0227 (0.0290)	-0.0287 (0.0624)	0.00517** (0.00224)
1인당 GDP	-1.58e-05 (4.69e-05)	-2.37e-05 (0.000105)	1.24e-06 (4.50e-06)
실질 GDP 성장	-0.194* (0.110)	0.351 (0.414)	0.0491*** (0.0157)
실업	0.238*** (0.0830)	-1.595*** (0.254)	-0.0322*** (0.0109)
상수	2.976*** (0.935)	-6.890* (3.956)	-0.108 (0.0707)
관측값	155	160	160
결정계수	0.827	0.596	0.527

주: 1) 3년 평균(1980-1982, 1983-1985, 1986-1988, 1989-1991, 1992-1994, 1995-1997, 1998-2000, 2001-2003, 2004-2006, 2007-2009, 2010-2012, 2013-2014).

2) 가족 혜택 및 서비스 지출 차감.

3) 터미 연도가 포함됐지만 보고하지 않음.

4) 괄호: Huber & White 강건 표준오차.

5) * = 0.1에서 유의미 ** = 0.05 수준에서 유의미 *** = 0.01 수준에서 유의미.

자료: OECD.Stat. <https://stats.oecd.org/>에서 2018. 8. 14. 인출; World Bank. World Development Indicators. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=World-Development-Indicators>에서 2018. 8. 14. 인출; Richardson, Hudson, Kühner, Frey, & Patana. (2015). Comparing The Effects Of Cash Benefits And In-Kind Childcare Services On Family Outcomes. OECD Social, Employment and Migration Working Paper.

〈부표 4-3〉 OECD 국가의 상대적 아동빈곤, 여성 민간고용, 출산율 간 상관관계, 1996-2014¹⁾

	상대적 아동빈곤	여성 민간고용	총출산율
가족 현금급여 지출(비용)	-1.002*** (0.201)	-0.913 (0.639)	-0.00856 (0.0300)
공공형(A)	1.837* (0.974)	-2.305 (4.365)	0.0959 (0.119)
사회시장형(B)	0.229 (0.839)	-5.866*** (2.064)	-0.0131 (0.128)
보조금형(C)	8.443*** (2.266)	-3.251 (5.240)	0.101 (0.190)
민간형(D)	1.358 (1.703)	-5.251 (5.316)	0.0917 (0.105)
비용 * A	-0.188 (0.188)	2.661*** (0.685)	0.0265 (0.0327)
비용 * B	0.612* (0.335)	2.318*** (0.647)	0.0643 (0.0477)
비용 * C	-0.102 (0.925)	-1.066 (2.305)	-0.145* (0.0763)
비용 * D	0.637 (0.842)	1.994 (2.410)	0.0642** (0.0306)
가족 현금급여 지출	-0.152 (0.102)	0.128 (0.312)	0.00998 (0.0112)
공공 사회지출 ²⁾	-0.0582* (0.0284)	-0.0181 (0.0531)	0.00279 (0.00239)
1인당 GDP	-0.000105 (6.73e-05)	-8.07e-05 (0.000129)	-5.63e-06 (4.14e-06)
실질 GDP 성장	-0.0561 (0.119)	0.184 (0.501)	0.0502*** (0.0160)
실업	0.295* (0.154)	-1.471*** (0.301)	-0.0302** (0.0111)
상수	2.717** (1.142)	-0.956 (2.977)	-0.163 (0.101)
관측값	155	160	160
결정계수	0.786	0.667	0.550

주: 1) 3년 평균(1980-1982, 1983-1985, 1986-1988, 1989-1991, 1992-1994, 1995-1997, 1998-2000, 2001-2003, 2004-2006, 2007-2009, 2010-2012, 2013-2014).

2) 가족 혜택 및 서비스 지출 차감.

3) 더미 연도가 포함됐지만 보고하지 않음.

4) 괄호: Huber & White 강건 표준오차.

5) * = 0.1에서 유의미 ** = 0.05 수준에서 유의미 *** = 0.01 수준에서 유의미.

자료: OECD.Stat. <https://stats.oecd.org/>에서 2018. 8. 14. 인출; World Bank. World Development Indicators. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=World-Development-Indicators>에서 2018. 8. 14. 인출; Richardson, Hudson, Kühner, Frey, & Patana. (2015). Comparing The Effects Of Cash Benefits And In-Kind Childcare Services On Family Outcomes. OECD Social, Employment and Migration Working Paper.

제 5 장

현금·현물지원의 효과

제1절 분석 방법

제2절 현금·현물지원의 효과 분석 1

: 정책군의 목표 달성을 중심으로

제3절 현금·현물지원의 효과 분석 2

: 주거·의료·교육비 차감 가처분소득을 중심으로

제4절 현금·현물지원의 효과 추정



5

현금·현물지원의 효과 <<

제1절 분석 방법

본 장에서는 현금·현물지원의 효과를 분석하고자 한다. 현금지원과 현물지원의 효과분석으로 기존 정책의 효과를 분석하는 것과 더불어 현재 기획 중인 정책의 효과 추정을 병행하였다.

효과성이란 목표 달성 수준을 의미한다. 개별 정책의 효과는 각 정책의 목표에 따라 분석 방법을 달리하여 파악하는 것이 타당하다. 이 장에서는 개별 정책의 효과를 구별하여 분석하지는 못하고 정책 영역별로 정책군의 효과를 분석하고자 하였다. 그러나 현금과 현물지원의 효과를 구분하여 분석하고자 하였으며 가능한 수준에서 정책군의 효과를 구분하여 분석하고자 하였다. 다만 현금지원의 경우에는 정책의 산출(output, 즉 소득의 변화로 인한 소득 빈곤이나 불평등)을 넘어서 성과(outcome)의 변화를 보자면 개별 정책의 목표에 해당하는 측면을 지표를 주목하여야 하는데 현금지원의 경우 개별 정책의 목표에 대한 논란이 적지 않아 정책군으로 하고 소득 빈곤이나 불평등 변화로 한정하였다.

일부 현금지원의 경우 그 목표가 빈곤 완화나 불평등 완화를 목적으로 하지 않는다. 앞서 언급하였듯이 아동수당은 아동을 양육하는 데 있어 그 비용을 국가가 일부 분담하여 부담을 줄여 아동의 건강한 양육이 이루어지도록 하고 출산율을 높일 수 있도록 하는 것이 정책 목표이다. 개별 정책이 효과평가를 하는 것은 본 연구의 범위를 벗어나 있으며 자료의 한계로 모든 정책의 효과성을 평가하는 것은 어렵다. 현금지원의 경우 그 효

과를 개별 정책 영역에 대하여 수행하는 것은 앞서 제4장의 아동정책에 대한 분석으로 대체하여 그 효과의 상이성을 이해하는 것으로 제한하고자 한다.

본 연구는 정책 효과분석에서 그동안 효과분석이 종합적으로 이루어지지 못한 현물급여의 효과분석을 조금 더 강조하고 있다. 본 연구에서는 가능한 한 우리나라 의료, 교육, 주거 등 각 기초육구 영역의 현물지원의 효과를 정책의 목표를 고려하여 분석하였다.

효과분석은 크게 두 가지 방식으로 하였다. 첫 번째 각 현물지원 정책의 고유 목표를 고려한 효과분석이다. 해당 정책 영역의 목표 달성 수준을 대표하는 지표를 선정하여 그 수준을 살펴보았다. 예를 들어 보건 영역의 경우 해당 영역의 지출을 고려하고 목표 달성의 수준을 가구의 의료비 부담이나 건강 수준 등으로 살펴보았다. 교육 영역의 경우 학업성취도 외에도 교육 격차, 가구의 교육비 부담 등의 지표를 중심으로 정책 목표가 달성된 수준을 살펴보았다. 주거의 경우에는 주거안정성이나 기초주거조건, 가구의 주거비 부담 등으로 목표 달성 정도를 살펴보았다. 그리고 돌봄의 영역에서도 장기요양의 수급률이나 서비스의 질 등을 중심으로 실험적으로 정책효과를 분석하였다.

두 번째는 조정가처분소득을 활용한 효과 분석이다. 현물지원 제도의 대부분은 필요한 기초재를 구입하는 비용 부담을 줄이는 것을 공통의 목표로 하고 있다. 의료서비스, 주거, 교육서비스, 돌봄서비스를 서비스 시장에서 구입하는 데 필요한 비용을 국가가 서비스 제공을 통하여 줄이거나 없애는 것, 그래서 기초재 소비를 보장하여 사회 구성원의 건강한 생활을 유지하도록 하는 것이 정책 목표라는 공통점을 전제로 하여 가구의 비용 부담 수준을 중심으로 효과분석을 실시하였다.

비용 부담이 크다면 해당 영역의 현물지원은 정책효과에서 그만큼의

한계를 지닌다고 해석할 수 있다. 비용 부담을 고려하는 분석을 현물지원을 현금으로 환산하여 가치분소득에 더하여 구한 조정가치분소득 빈곤이나 불평등의 변화를 보는 영향분석⁸⁾과는 다르다.

본 연구에서는 가능한 한 기존의 현물지원 효과분석에서 초래된 혼동을 줄이고자 하였다. 기존의 효과 분석 방식으로 차용되어 온 현물지원의 효과를 현금으로 환산하여 소득 빈곤이나 불평등 변화를 살펴본 방식은 정책 목표의 달성이라는 효과평가에서 벗어나 영향, 그중에서도 국가 재정 투입의 귀속에 대한 이해에서 주로 사용하는 분석 방법이다. 즉 기존 연구에서 주로 활용한 현물지원액 합산 조정가치분소득의 개념을 활용하여 빈곤과 불평등을 분석하는 시도를 하지 않을 것이다. 이유는 이러한 분석은 영향분석에 적합한 것이지만 효과분석이라고 보기 어렵기 때문이다.

효과분석과 영향분석은 구분되어야 한다. 과거 OECD와 국내 일부 경제학자에 의하여 수행된 조세급여(tax benefit)분석은 효과분석이라기보다 영향분석에 해당된다. 대표적으로 현물지원 이후 조정가치분소득 불평등 변화를 설명하면서 OECD는 그 차이는 영향(impact)으로 설명하고 있다. 물론 많은 학자들은 이를 효과라고 하고 있다. 해외의 경우에도 유사하다. 예를 들어 Shimony and Mandler(2010)는 현물지원의 가구에 대한 영향으로 분석의 내용이 효과가 아니라 영향임을 밝히기도 하였

8) 이 부류의 연구들은 현물 및 서비스 급여를 포괄하여 볼 때 불평등이 어느 정도 감소하는지에 대하여 분석하는 공통점을 갖는다. 이 연구들은 공히 현물과 서비스가 각 사회성원의 삶에 미친 긍정적 영향에 주목하게 한다. 반면 충족되지 않은 기초육구나 해결되지 않은 일상의 기본적인 문제들의 수준을 보여 주는 것을 초점으로 하지 않는다. 만약 비현물 지원이 큰 사회에서도 의료육구의 충족이 현저하게 낮을 수 있다. 실제 정부의 의료지원 전체 예산 규모가 커도 이를 기초적인 의료서비스 접근성을 높이는 데 사용하지 않을 수 있기 때문이다. 하지만 앞서 언급한 연구들에서는 이러한 문제를 밝히기 쉽지 않다. 사회정책의 성과에 주목하는 한편 사회정책의 부족함을 도외시하기 쉬운 위험을 갖고 있다(이병희, 홍민기, 이현주, 강신욱, 장지연, 2013, p. 63).

으나 Smeeding(1982)이나 Verbist and Grabka(2016)와 같이 적지 않은 학자가 현물급여를 현금화한 조정가처분소득 분석을 효과(effect)분석이라고 칭하였다.

국내 연구에서는 현물지원 후 가처분소득 불평등 분석 결과를 효과로 해석하는 혼동이 발생하기도 하였다. 대표적으로 2018년 초 유경준 교수가 발표한 ‘사회적 현물이전의 소득재분배 효과분석’이다(유경준, 2018). 유경준 교수는 건강보험제도를 기반으로 하는 의료지원은 소득재분배 효과가 큰 반면 무상교육과 무상보육과 같은 보편적 복지는 소득분배개선 효과가 없다는 결과를 발표하면서 저소득층을 대상으로 하는 선별적 복지를 강화하여야 한다고 주장하였다. 이러한 주장은 각 현물급여제도가 소득재분배를 목표로 하는 것이 아니고 효과분석은 정책 목표 달성을 우선 고려하여야 한다는 원리에서 벗어난 것이다. 무상보육과 무상교육은 아동의 건강한 성장과 계층 간 교육 격차를 줄여 계층 이동성을 높이고 미래 인재를 양성하는 것을 목표로 하는 제도들이다. 아동과 관련된 지원은 현물뿐 아니라 현금지원도 소득재분배에 그리 긍정적이지 않을 수 있다. 이유는 아동가구가 대부분 빈곤가구라는 점이다. 이러한 현상이 발생한 이유는 별도의 분석이 필요할 것이다. 고용이나 기타 기초 영역의 지출 부담이 작지 않은 사회에서 경제적으로 여유가 있는 가구만이 아동을 출산하려는 선택을 하였을 수도 있다. 요는 이러한 상황에서 아동가구에 대한 지원은 재분배에는 그리 큰 영향을 주지 않을 수 있다. 그러나 이러한 정책을 강조하고 추진하는 이유는 출산율을 높이고 미래 우리나라의 건강한 인구 규모를 유지하기 위한 중요한 목표를 지니고 있으므로 재분배에 대한 기여가 부족하다고 폐기하거나 줄일 수 있는 정책이 아닐 수 있다는 점이다.

물론 각 급여의 소득재분배에 대한 기여는 공적 지출이 어떠한 영향을

주었는지, 국가 재원이 어느 계층에게 분배되고 있는지 전체적인 판단을 하도록 돕고 거시적 정책 설계에 활용되어야 하는 정보로서 의의를 가진다. 다만 효과분석과 영향 분석은 다를 수 있다는 점을 전제하고 본 연구에서는 효과분석에 초점을 두어 현물지원 제도를 분석하고자 한다.

현물지원의 정책효과 분석에서는 앞서 언급한 바와 같이 의료, 주거, 교육비 지출을 차감한 조정가처분소득을 기준으로 가처분소득 빈곤과 불평등과의 차이를 분석하였다. 기초재의 구입을 위한 비용을 차감하여 가처분소득을 조정하는 예는 주거비 차감 후 조정가처분소득 기준으로 소득 빈곤이나 불평등을 비교하는 분석이다. 영국 등 여러 국가의 연구나 또는 정부 발간물에서 이러한 사례를 발견할 수 있다. 의료비와 교육비와 비교하여 주거비를 차감한 조정가처분소득을 활용한 분석 사례가 쉽게 발견되는 것은 선진복지국가의 경우 의료비와 교육비의 부담은 낮은 데 반하여 주거비의 부담은 국가에 따라, 또는 지역에 따라 그 차이가 적지 않기 때문으로 추정된다.

영국의 경우 정부는 주거비를 차감한 전과 후의 소득을 비교하기도 하고 빈곤율 변화를 주거비 차감 후 조정가처분소득을 기준으로 살펴보기도 한다. 주거비를 차감하는 논리 중 하나는 높은 주거비 지출이 더 좋은 주거환경을 위한 선택이 아닌 경우가 있기 때문으로 설명하고 있다. 주거비의 차이가 항상 주거의 질의 차이를 반영하는 것이 아니고, 만약 이러한 경우 주거비를 차감한 가처분소득으로 가구의 여건을 파악하는 것이 도움이 된다는 것이다(McGuinness, 2018, pp. 3-4). 이때 차감하는 주거비는 대출이자(mortgage interest payments), 임대료, 수도요금, 주택보험이자, 토지임대료, 기타 서비스 비용을 포함하는 것으로 계산된다(McGuinness, 2018, p. 3).

본 연구는 의료와 교육에서도 가구의 지출 부담이 적지 않은 우리나라

의 상황을 감안하여 지출 후 조정가처분소득의 구성을 의료, 주거, 교육비를 고려하여 각각 산출하고 이를 기초로 필요한 지표를 계산하였다.⁹⁾ 한편 지출은 전액을 차감하였는데 그 이유는 해당 영역의 지출이 필수재에 해당하는 것으로 소득탄력성이 높지 않기 때문이다. 문혜정, 황상필(2012)은 2003~2011년 평균 품목별 소비지출 비중을 분석한 결과, 주거의 경우 소득이 증가할수록 지출 비중이 감소하는 것으로 나타났다. 보건의료는 소득분위별로 60대 이상의 연령을 제외하고는 그 지출 비중이 유사하고 교육은 약간 증가하였다. 김범식(2011)의 연구에 따르면 서울의 경우 교육의 소득탄력성이 1.3312로 다른 지출 영역 대비 높게 나타났고 선택재적 성격을 보인다고 하였다. 하지만 공교육으로 한정할 경우 이러한 성향도 줄어들 것이다. 보건의료 소득탄력성은 2008년 0.805로 상대적으로 필수재적 성격을 보였다(이병희, 홍민기, 이현주, 강신욱, 장지연, 2013, p. 67에서 재인용). 한편 항목별 지출의 평균을 차감한 조정가처분 기준 분석 결과값과 지출 총액을 차감한 조정가처분소득 기준 분석 결과 값이 경향성에서 큰 차이가 없었던 이전 연구 결과를 고려한 선택이기도 하다(이현주, 정은희, 이병희, 주영선, 2012; 이병희, 홍민기, 이현주, 강신욱, 장지연, 2013 참조).

다만 주거비의 지출에서 영국 등 해외의 주거비 차감 후 조정가처분소득의 구성과 달리 본 분석에서는 실질임대료(actual rent)만을 주거비로 한정하여 차감하였다. 이유는 본 연구에서 기초재 구입 비용 차감 후 조정가처분소득은 가구의 실질적인 부담을 파악하기 위한 시도인데 한국과 같이 높은 대출을 통한 자가 구입 사례가 적지 않은 경우 영국과 같은 방식의 지출 차감이 저소득층의 생활상의 어려움을 반영하는 데 일부 왜곡

9) 기초육구 영역의 지출을 차감한 조정가처분소득의 계산과 활용에 대해서는 이병희, 홍민기, 이현주, 강신욱, 장지연(2013, pp. 59-84)의 자료를 기초로 수정·보완하였음을 밝힌다.

을 초래할 위험이 있다고 판단하였기 때문이다.

국내의 소득 빈곤과 불평등 변화를 분석하기 위해서는 가계동향조사 자료를 활용하였다. 국가 비교를 위해서는 룩셈부르크 소득조사(LIS: Luxembourg Income Study) 자료를 활용하였다. LIS자료 중 소득과 소비에 관한 정보를 갖고 있는 국가 정보는 제한적이다. 따라서 소비 정보가 포함되어 분석이 가능한 일부 국가에 한정하여 분석하고 비교하였다. LIS자료의 분석에서는 의료, 주거, 교육 영역의 소비지출을 세부 항목으로 구분하는 데 한계가 있다. 주거에서는 주거비 중 임대료(Actual Rent)로 지출을 차감하였고 임대료 정보가 있는 독일에 한하여 비교하였다. 의료와 교육 영역에서는 의료비 내 입원비 등을 구분할 수 없고 교육비 내 공교육비를 구분할 수가 없어서 의료비와 교육비를 차감한 조정가처분소득을 구하고 비교하였다. 사용되는 소득은 LIS에서 제공하는 가외치 제거 방법(top and bottom coding)을 이용하여 처리하였다(Luxembourg Income Study, 2018, p. 19). 즉, 가처분소득이 0 미만인 경우 0으로 처리, 중위소득의 10배를 초과하는 경우 중위소득의 10배로 처리하였다.

정책효과를 추정하는 제4절에서는 정부가 추진을 예정하고 있는 정책을 고려하여 정책효과를 분석하였다. 국정과제를 중심으로 2019년 확충될 각 영역의 정책을 고려하였다. 주로 소득보장, 주거, 의료, 교육, 돌봄 영역의 정책 기획을 반영하였으며 예산을 포함하여 제도 확충의 대상과 지원 수준이 분명한 계획은 그대로 반영하여 효과 추정을 하였으며 계획의 수준이 덜 구체화된 계획은 정책 추진을 가능한 수준에서 가정하고 효과를 추정하였다. 현금지원과 현물(서비스)지원의 효과 추정을 위하여 반영한 정책 전제를 정리하면 다음과 같다.

〈표 5-1〉 현금 및 현물 지원 변화 반영 내용

지원 형태	지원 구분	지원 반영 내용
현금 지원	아동수당	만 0~5세 아동 대상 월 10만 원 지원 추가
	청년구직 촉진수당	대학생이 아니면서 미취업자인 만 19~34세 청년 대상 연 90만 원 지원 추가
	기초연금	기존 기초연금 수급가구에 한해 만 65세 이상 노인 대상 월 25만 원 지원
현물 지원	주거	- 소득 하위 50% 이하 비자가가구 중 만 19~39세 청년 1인 가구인 경우와 만 40세 이하 신혼부부 가구인 경우 월세를 10만 원으로 완화 - 중위소득 43% 이하 비자가가구의 소득 하위 50% 이하에 월 10만 원 지원 추가 ※ 가계동향조사 자료에 재산 변수 부재로, 대리변수로서 소득 변수 사용
	건강	- 건강보험 보장률을 22년까지 70% 달성 목표(현재는 63%로 가정), 즉 의료비 부담을 현재 37%에서 30%로 완화 - 본인부담 상한선 설정 : 1분위 연 80만 원, 2~3분위 연 100만 원, 4~5분위 연 150만 원
	돌봄	만 0~5세 아동이 없는 가구의 사회복지서비스 비용 완화 (※ 가계동향조사 자료에 장애인 및 노인의 돌봄 및 요양서비스 등에 지출한 비용을 구별할 수 있는 변수 부재) - 중위소득 50% 이하 가구: 해당 비용의 60% 경감 - 중위소득 50% 초과 가구: 해당 비용의 40% 경감
	교육	초·중·고등교육 등 정규교육비의 50% 경감

자료: 관계부처 합동. (2018). 「장애인의 자립생활이 이루어지는 포용사회」를 위한 제5차 장애인정책종합계획(안)(2018~2022); 보건복지부. (2018). 2018~2022 제2차 장기요양 기본계획(안); 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.

제2절 현금·현물지원의 효과 분석 1

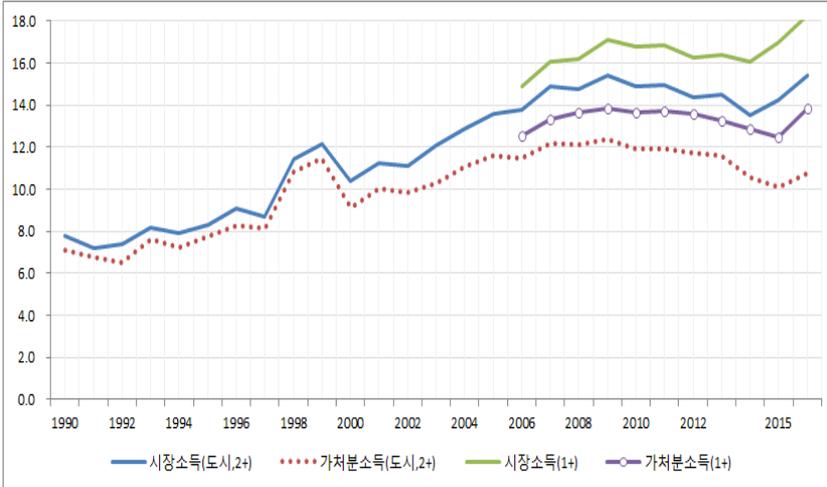
: 정책군의 목표 달성을 중심으로

1. 현금지원의 효과분석

효과성은 목표를 무엇으로 설정하는가를 기준으로 평가할 수 있다. 현금지원은 소득 빈곤과 불평등 변화로 파악하는 것이 가능하다. 다만 정책 목표가 소득 빈곤과 불평등을 줄이고자 하는 것이 아닌 정책들, 예를 들어 이미 앞에서 논의한 아동수당과 같은 현금지원정책의 경우에는 이러한 판단에서 효과로 이해할 수 없으나 현금지원의 경우 구분해서 평가하지 않고 전체적으로 평가하였다. 생계급여, 기초연금, 장애인연금은 빈곤과 불평등을 줄이기 위한 것을 주요한 정책 목표로 하고 있다. 사회보험도 실업급여와 연금 모두 이러한 목표를 우선으로 하고 있다고 간주할 수 있다.

한국은 과거 30여 년 동안 공적지원으로 소득 빈곤과 불평등을 완화시켜왔다. 아래의 그림은 그동안 정부의 개입으로 시장소득 빈곤이 어느 정도 완화되었는지를 보여 준다. 1990년대 말부터 시장소득 빈곤율과 가처분소득 빈곤율의 차이가 벌어지고 있다. 정부가 공적 이전으로 빈곤율에 영향을 준 것으로 해석할 수 있다. 한편 1990년대 중반부터 시장소득 빈곤율이 악화되고 있어 공적 이전에도 빈곤율이 개선되는 것은 아니었다. 시장소득의 영향을 상쇄하는 수준으로 빈곤을 줄이기에는 정부의 개입 수준이 그리 크지는 않다. 2012년까지는 가처분소득 빈곤율도 증가에 있다. 다행히 2015년까지 2~3년 줄었던 빈곤율은 2015년을 기점으로 다시 악화되는 양상을 보이고 있다.

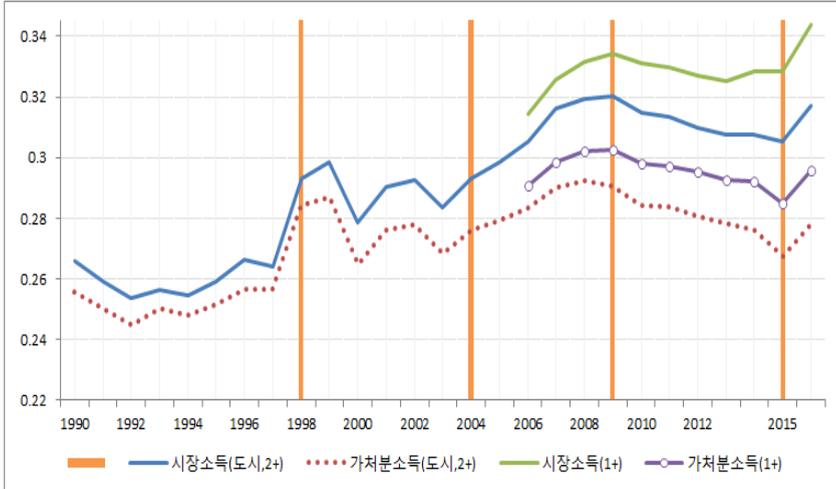
[그림 5-1] 상대빈곤율 변화(중위 50% 기준)



자료: 통계청, 가계동향조사. 원자료: 강신욱. (2018). 소득보장제도의 현황과 과제. 제4차 사회보장 2040 포럼 자료집(미발간). 한국보건사회연구원. p. 5에서 재인용.

아래의 그림은 정부의 개입으로 시장소득 불평등이 어느 정도 완화되었는지를 보여 준다. 시장소득 불평등과 가처분소득 불평등의 차이가 1990년대 후반부터 벌어지기 시작하여 최근으로 올수록 더욱 간격이 커지고 있다. 정부의 정책으로 불평등 완화가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 최근까지만 하여도 서구 복지선진국과 비교하여 시장소득 빈곤, 불평등이 덜 심각한 반면 정부의 개입으로 빈곤이나 불평등이 완화되는 정도도 그리 크지 않았다.

[그림 5-2] 소득불평등(지니계수) 변화 추이



자료: 통계청, 가계동향조사. 원자료: 강신욱, (2018). 소득보장제도의 현황과 과제. 제4차 사회보장 2040 포럼 자료집(미발간). 한국보건사회연구원. p. 5에서 재인용.

소득 빈곤율을 보면 우리나라의 시장소득 빈곤율은 17.7%(중위 50% 기준)로 서구 국가들과 비교하여 높지 않음을 확인할 수 있다. 스웨덴도 시장소득 빈곤율은 25.4%에 이른다. 반면 가처분소득 빈곤율은 그리 낮지 않다. 그 차이는 결국 정부의 빈곤정책 등 공적 이전의 효과이다. 불평등의 수준도 유사하다.

〈표 5-2〉 소득 빈곤율, 소득불평등 비교(2015년)

영역		덴마크	스웨덴	프랑스	독일	이탈리아	스페인	영국	미국	한국
중위 50% 기준 빈곤율	시장소득 기준 [A]	24.9	25.4	36.4	33.5	35.0	37.1	29.8	26.7	17.7
	가처분소득 기준 [B]	5.5	9.2	8.1	10.1	14.4	15.3	10.9	16.8	13.8
	[A-B]	19.4	16.2	28.3	23.4	20.6	21.8	18.9	9.9	3.9
중위 60% 기준 빈곤율	시장소득 기준 [C]	27.2	28.9	41.1	36.3	39.2	42.0	33.8	31.0	22.2
	가처분소득 기준 [D]	12.3	17.0	14.5	16.8	21.0	22.7	17.9	23.6	19.1
	[C-D]	14.9	11.9	26.6	19.5	18.2	19.3	15.9	7.4	3.1
불평등	시장소득 기준 [E]	0.451	0.432	0.516	0.504	0.524	0.525	0.520	0.506	0.341
	가처분소득 기준 [F]	0.263	0.278	0.295	0.293	0.333	0.345	0.360	0.390	0.295
	[E-F]	0.188	0.154	0.221	0.211	0.191	0.180	0.160	0.116	0.046

자료: OECD.stat. Income Distribution and Poverty. <https://stats.oecd.org/>에서 2018. 10. 1. 인출.

2. 현물지원의 효과분석

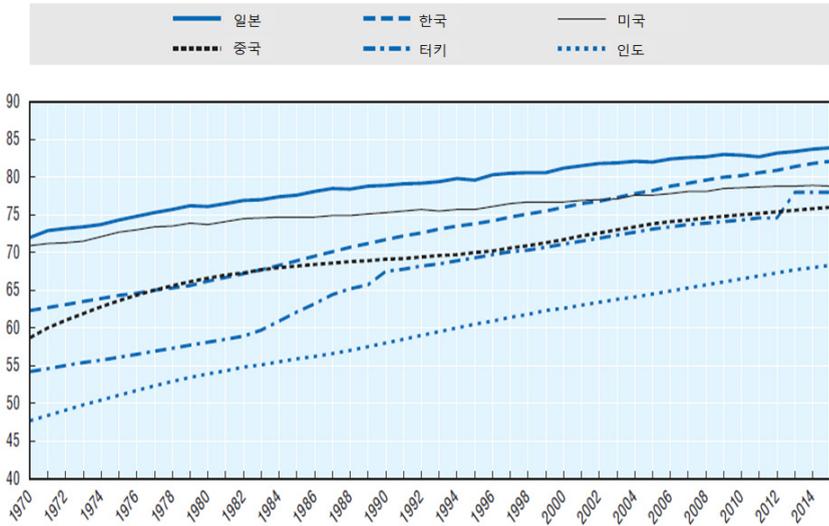
현물지원의 경우 각 정책군의 목표를 고려하여 평가할 수 있을 것이다. 보건, 교육, 주거, 그리고 돌봄 영역을 중심으로 정책 목표 달성 수준을 평가하였다. 돌봄 영역에 대한 효과평가는 노인과 장애인을 대상으로 하는 장기요양에 한정하였다. 앞의 4장의 분석과 중복하지 않도록 아동돌봄은 본 장의 분석에서 예외로 하였다. 한편 효과평가는 국가 비교를 중심으로 하였다. 보건 분야는 건강 수준과 비용 부담, 교육은 학업성취와 교육비 부담, 주거는 주거안정성과 주거비 부담, 돌봄은 포괄성과 서비스 질을 중심으로 효과평가의 기준을 설정하였다.

보건 분야의 경우 사회 구성원의 건강 수준, 진료 접근성, 비용 부담 완화를 중심으로 분석하였다. 한국은 기대수명과 치매발병률에서 OECD 회원국 중 양호한 수준이다. 건강과 관련하여 대부분의 성과지표가 좋은

편이라 하겠다(OECD, 2017c, p. 22). 거의 모든 OECD 회원국에서 인구 대비 병상 수는 감소하고 있다. 입원율이 줄고 당일 수술이 증가하고 있기 때문이다. 한국과 터키만 예외이다. 한국의 경우 입원과 수술 후 입원 등 고액 진료비 진료가 상대적으로 더 많음을 알 수 있다(OECD, 2017c, p. 11). 우리나라의 의료서비스 성과는 OECD 회원국 중 좋은 편에 속한다(OECD, 2017c, p. 28). 대부분의 지표에서 OECD 회원국의 평균에 근접하고 있거나 더 양호하다. 기대수명도 1870년대 이후 빠르게 높아지고 있다(OECD, 2017c, p. 34).

[그림 5-3] 기대수명 추이(1970~2015년)

(단위: 년)



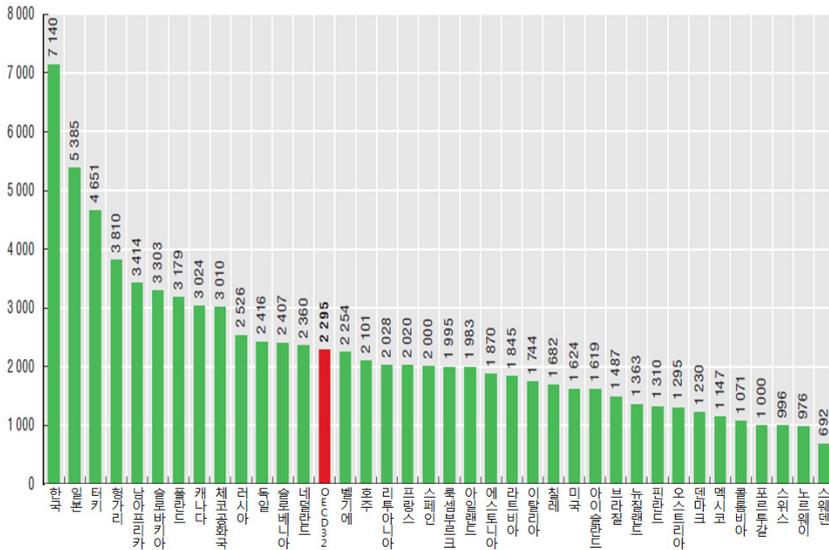
자료: OECD. (2017). Health at a glance. p.34.

보건서비스의 질을 대변하는 결과변수에서는 좋은 성과를 보이고 있지만 투입에서도 질적 우수성을 담보하였다고 보기 어렵다. 예를 들어 한국은 의사당 진료환자의 수가 가장 높은 국가 중 하나이다. 의사의 노동시

간이 길고 강도가 높은 것으로 추정되며 결과적으로 환자들은 양질의 서비스를 받는다고 단언하기 어렵다. 다만 회원국 중 한국은 첨단기술 수용도가 높아 기술의 기여가 상당할 것으로 판단된다(OECD, 2017c, p. 170).

[그림 5-4] 의사 1인당 환자 진료 횟수(2015년 또는 최근치)

(단위: 회/연간)



자료: OECD. (2017). Health at a glance. p. 169.

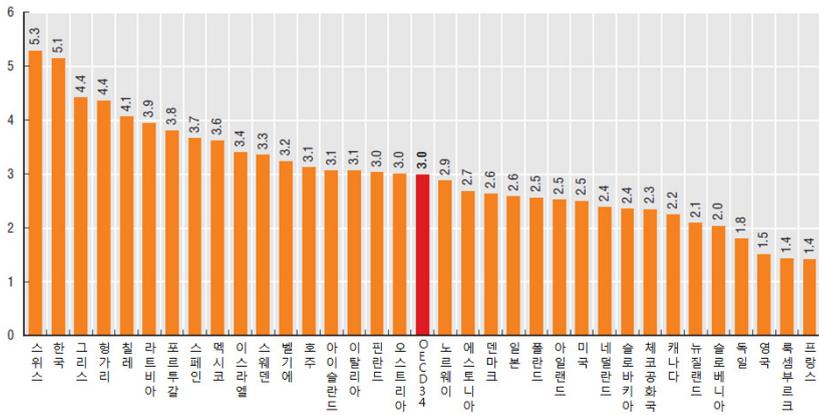
문제는 의료비이다. 보건서비스는 OECD 회원국 대부분의 국가에서 보편적인(또는 거의 보편적인) 서비스로 제공되고 있다. 칠레, 그리스, 멕시코, 폴란드, 슬로바키아공화국, 미국만 예외이다. OECD 보고서에서도 보건서비스에서는 포괄성 그 자체로는 충분하지 않다고 지적하면서 보건서비스 접근성에 영향을 주는 비용이 중요하다는 점을 지적하였다(OECD, 2017c, p. 25). 가구의 지출(OOP: Out of pocket)과 비용 때

문에 포기한 진료(consultations skipped due to cost)가 저소득계층에게 경제적 접근성을 측정하는 중요한 지표라 제안하였다.

OOP(가구소비지출 중 %)는 2015년을 기준으로 스위스가 5.3으로 가장 높고 다음 한국은 5.1로 매우 높은 국가이다(OECD, 2017c, p. 25). 반면 프랑스, 룩셈부르크, 영국은 1.5% 이하이다(OECD, 2017c, p. 92).

[그림 5-5] 가구 최종 소비 중 가계직접부담 의료비 지출 비중(2015년 또는 최근치)

(단위: %)

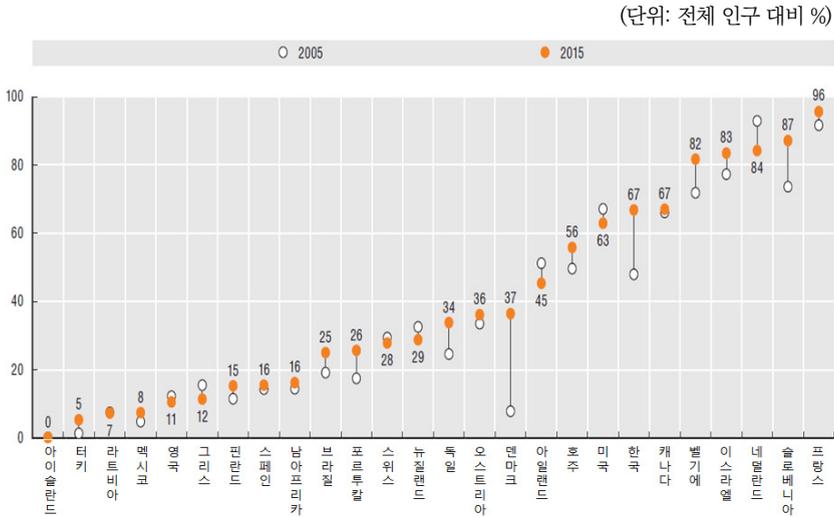


주: 장기요양 지출 제외한 경상 의료비 지출
 자료: OECD. (2017). Health at a glance. p. 93.

이러한 상황에서 한국은 사회보험으로 보건서비스를 제공하고 있지만 민간보험 가입이 빠르게 증가하고 있다.

146 현금지원과 현물지원 정책의 구성과 효과

[그림 5-6] 민간의료보험 가입률 추이, 2005년과 2015년(또는 최근치)

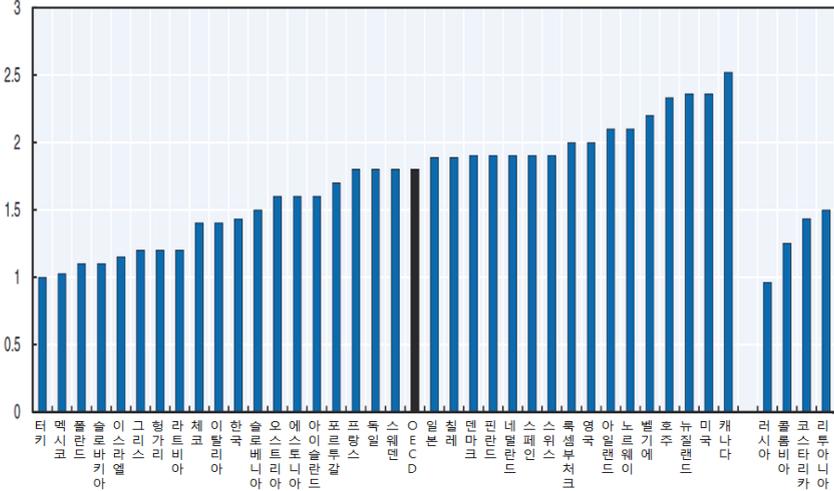


자료: OECD. (2017). Health at a glance. p. 89.

주거의 경우 주거안정성, 주거조건, 가구의 주거비 부담을 주요한 효과 지표로 정하였다. 주거조건은 OECD 회원국 중 하위에 속한다(OECD, 2017d, p. 28). 1인당 방 수, 기본적인 위생상태 등에서 하위에 있다. 우선 방의 개수를 보면 1인당 방의 수가 OECD 평균 1.8개, 우리나라는 1.4개이다(OECD, 2017d, p. 359).

[그림 5-7] 1인당 평균 방의 개수(2015년 또는 최근치)

(단위: 개)



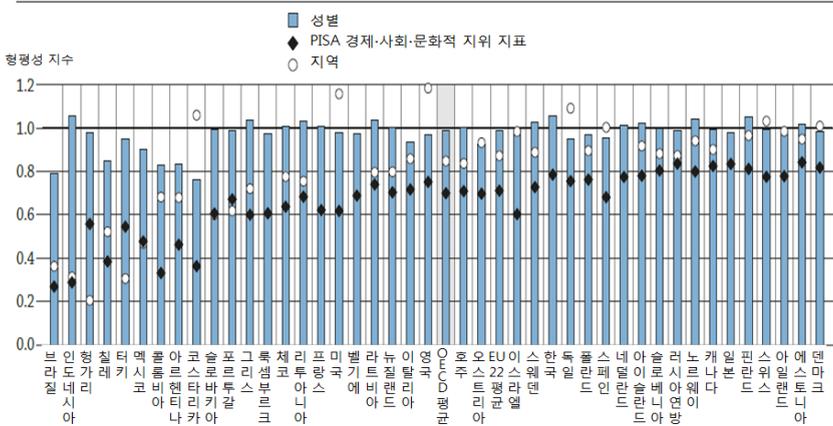
주: 호주, 캐나다, 칠레, 이스라엘, 멕시코, 뉴질랜드, 미국의 수치는 국가별 데이터를 토대로 OECD가 계산한 결과임. OECD 평균은 인구 가중치를 적용한 것임.

자료: OECD. (2017). How's life? 2017: Measuring Well-being, p. 357.

하지만 주거비 부담을 회원국 중 그리 높지 않은 상태에 있다. 소득 증가구의 주거비 부담은 OECD 평균 19%이고 한국은 15.2%이다(OECD, 2017d, p. 361). 주거비는 국가별로 해석에 어려움이 있는데 자가의 비율, 공공임대주택의 공급 수준, 전세와 같은 임대 형태의 상이성 등을 모두 고려하여 국가별 비교를 하는 것이 쉽지 않기 때문이다.

교육의 경우 학생의 행복, 학업성취, 교육 격차 등을, 효과를 측정하는데 활용하는 지표로 고려할 수 있다. 한국은 교육에서 학업성취도가 높은 국가 중 하나이다. 고등교육으로의 진학률이 높고 진학률에서 성(sex)별 격차도 빠르게 줄어든 나라 중 하나이다.

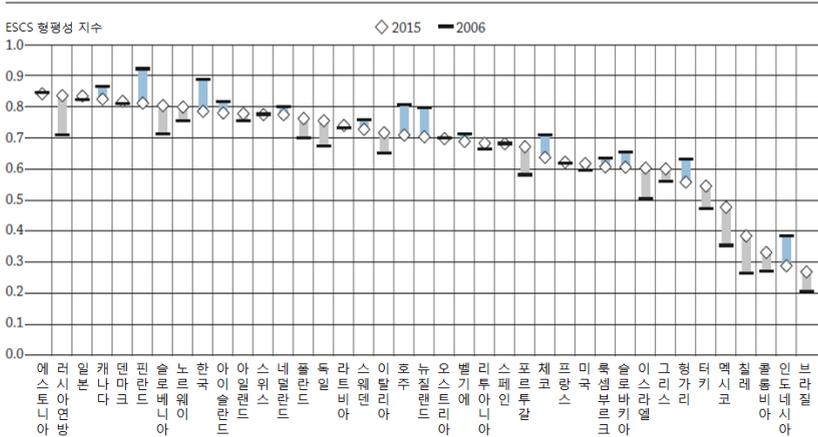
[그림 5-8] 수학 학업성취도 및 성별, 경제·사회·문화적 지위(ESCS), 지역에 따른 형평성 지수(parity index)(2015년)¹⁾



주: 1) 지표- 수학에서 PISA(국제학업성취도평가) 2수준 이상을 달성한 15세의 비율.
 2) 지수가 1이면 완벽한 형평을 의미함.
 3) 성 형평성 지수는 남성 대비 여성 값의 비율을 의미함(예컨대, 덴마크의 경우 수학에서 2등급 이상의 학업성취도를 나타낸 여학생의 비율이 남학생의 비율과 거의 유사함). ESCS는 PISA 경제적·사회적·문화적 지위 지수를 나타내며, 경제적·사회적·문화적 지위 형평성 지수는 ESCS 지수의 상위 25% 값 대비 하위 25% 값의 비율을 의미함. 지역 형평성 지수는 농촌 및 도시 지역에 대한 PISA의 정의를 사용하여 측정되며, 도시 지역 대비 농촌 지역 값의 비율을 의미함.
 자료: OECD. (2018). Education at a glance 2018. p. 27.

한편 학업 성취도에서는 계층 격차도 크지 않은 나라에 속한다. 하지만 우리나라는 오스트레일리아, 핀란드와 함께 2006년 이후 2015년까지 사회경제적 배경의 상위 25%와 비교하여 하위 25%의 읽기와 수학에서의 학업성취도 격차가 더 심화된 국가 중 하나이다(OECD, 2018, p. 31).

[그림 5-9] 사회·경제적(ESCS) 형평성 지수(parity index) 추이(2006, 2015년)



자료: OECD. (2018). Education at a glance 2018. p. 33.

GDP 중 공교육비의 비율을 보면 우리나라는 높은 수준에 있다. 미국, 영국, 캐나다와 함께 전체 공교육비가 높고 민간의 부담은 아래의 비교 국가 중 미국과 영국 다음으로 높다. 반면 북유럽 국가들은 전체 공교육비 지출이 높지 않으며 특히 민간의 지출 부담은 작다. 영국과 미국은 1990년대 이후 민간의 부담이 증가하여 영국은 동 기간에 3배로 증가하여 2014년에는 1.9%가 되었고 미국도 1.6%에서 2.1%로 증가하였다. 프랑스는 0.5% 수준으로 유사하게 유지하고 있으며 핀란드는 0.1% 정도를 유지하고 있다. 우리나라는 2009년을 정점으로 다소 줄고 있다.

150 현금지원과 현물지원 정책의 구성과 효과

〈표 5-3〉 GDP 중 공교육비 지출

(단위: %)

		일본	프랑스	핀란드	한국	캐나다	미국	영국	OECD 평균
1999	전체	4.7	6.2	5.8	6.8	6.6	6.5	5.2	5.5
	민간	1.1	0.4	0.1	2.7	1.3	1.6	0.7	0.6
	정부	3.5	5.8	5.7	4.1	5.3	4.9	4.4	4.9
2000	전체	4.6	6.1	5.6	7.1	6.4	7.0	5.3	5.5
	민간	1.2	0.4	0.1	2.8	1.2	2.2	0.7	0.6
	정부	3.5	5.7	5.5	4.3	5.2	4.8	4.5	4.8
2001	전체	4.6	6.0	5.8	8.2	6.1	7.3	5.5	5.6
	민간	1.2	0.4	0.1	3.4	1.3	2.3	0.8	0.7
	정부	3.5	5.6	5.7	4.8	4.9	5.1	4.7	5.0
2002	전체	4.7	6.1	6.0	7.1	-	7.2	5.9	5.8
	민간	1.2	0.4	0.1	2.9	-	1.9	0.9	0.7
	정부	3.5	5.7	5.9	4.2	-	5.3	5.0	5.1
2005	전체	4.9	6.0	6.0	7.2	6.2	7.1	6.2	5.8
	민간	1.5	0.5	0.1	2.9	1.5	2.3	1.2	0.8
	정부	3.4	5.6	5.9	4.3	4.7	4.8	5.0	5.0
2008	전체	4.9	6.0	5.9	7.6	6.0	7.2	5.7	5.9
	민간	1.7	0.5	0.1	2.8	1.4	2.1	0.6	0.9
	정부	3.3	5.5	5.7	4.7	4.6	5.1	5.1	5.0
2011	전체	5.1	6.1	6.5	7.6	6.8	6.9	6.4	6.1
	민간	1.6	0.5	0.1	2.8	1.6	2.2	0.8	0.9
	정부	3.6	5.6	6.3	4.9	5.2	4.7	5.6	5.3
2014	전체	4.4	5.3	5.7	6.3	6.2	6.2	6.6	5.2
	민간	1.2	0.5	0.1	1.7	1.6	2.1	1.9	0.8
	정부	3.2	4.8	5.6	4.6	4.5	4.2	4.8	4.4

주: 1) GDP 중 공교육비비율 = (정부 또는 민간 부담 공교육비 ÷ GDP) × 100.

2) 캐나다는 2009~2013년 수치가 기준년도보다 1년 이전 자료임.

3) 2012년부터 영유아 교육 단계가 제외된 수치임.

4) 2013년은 학년 구분 없는 프로그램이 제외된 수치임.

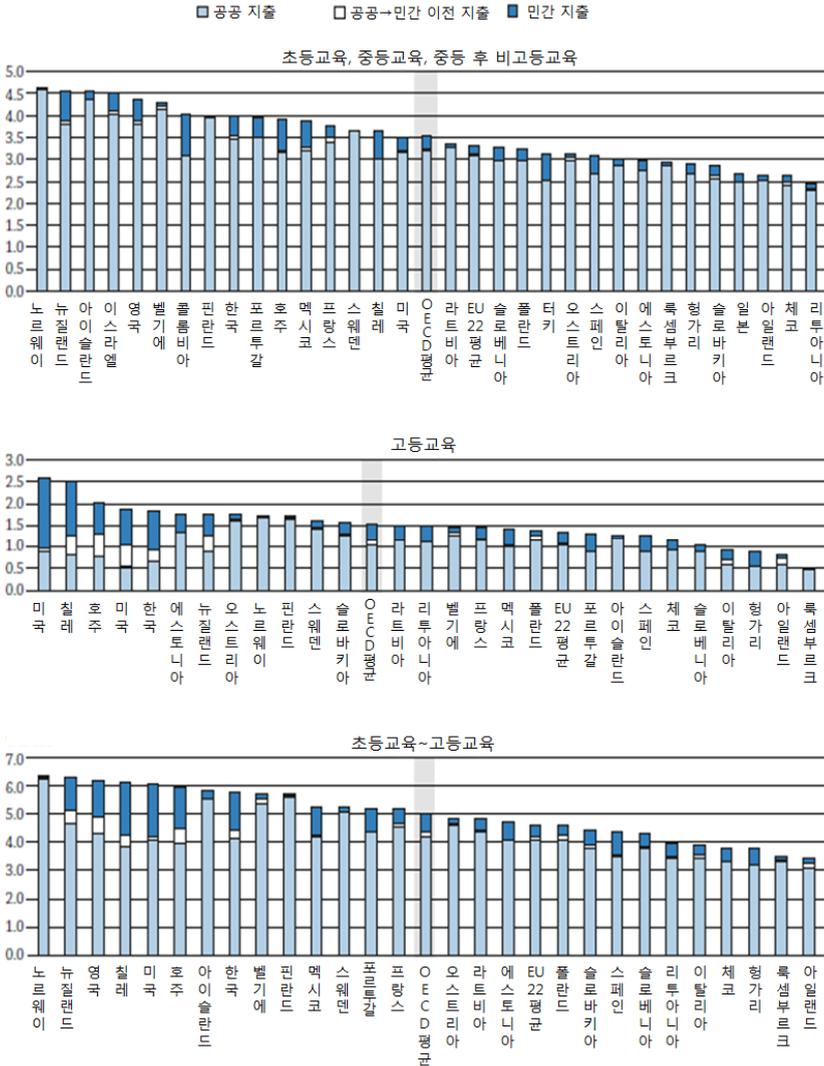
자료: OECD. (각 연도). OECD Education at a Glance: e-나라지표. www.index.go.kr에서 2018. 10. 2. 인출.

초·중·고등교육을 위한 기금(funds) 중 공공재원은 OECD 회원국 평균 83%이다. 핀란드, 룩셈부르크, 노르웨이, 스웨덴에서 민간기금은 3% 이하이지만 호주, 칠레, 콜롬비아, 미국, 영국 그리고 우리나라에서는 전체 기금의 3분의 1 정도가 민간기금이다. 우리나라는 민간의 교육비용 부담이 큰 나라 중 하나이다. 민간의 재원 중 가구의 부담이 가장 커서 우리나라의 교육비 가구 부담을 보면 여타 국가들과 비교하여 매우 크다. OECD 회원국 대부분은 민간재원 중 가구의 부담이 큰 부분을 차지하지만 핀란드와 스웨덴의 경우 민간재원은 대부분 연구개발비이고 가구 부담은 거의 없다(OECD, 2018, p. 272). 특히 대학교육 이상의 고등교육에서 한국의 가구 부담은 최악에 가깝다(OECD, 2018, p. 277).

152 현금자원과 현물자원 정책의 구성과 효과

[그림 5-10] 교육 단계별, 자원별 GDP 대비 총공교육비 비율

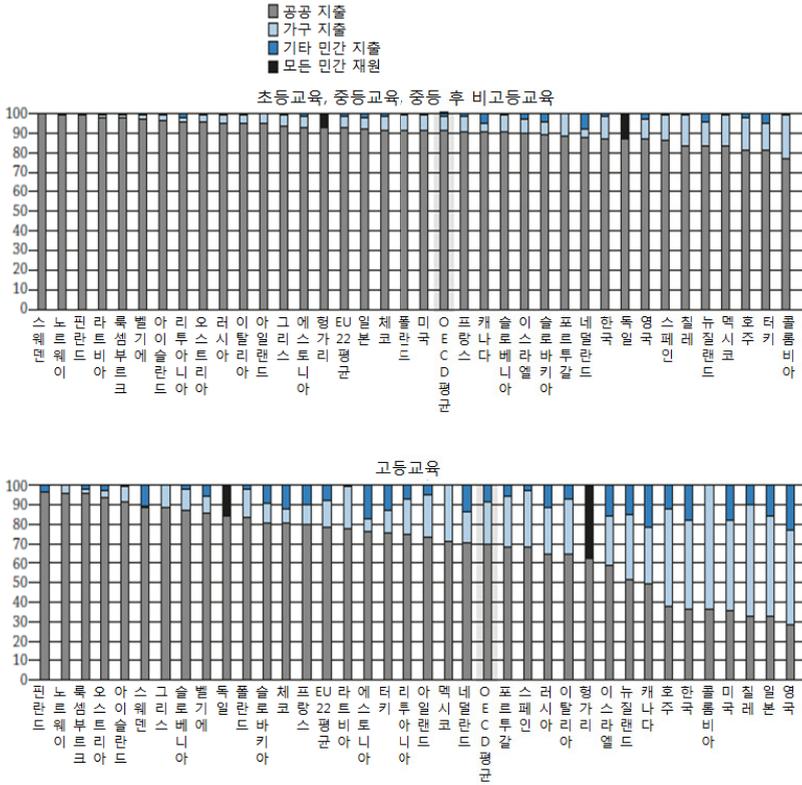
(단위: GDP 중 %)



자료: OECD. (2018). Education at a glance 2018. p. 261.

[그림 5-11] 교육 단계별 공공과 민간의 공교육비 구성: 최종 자원 기준(2015년)

(단위: %)



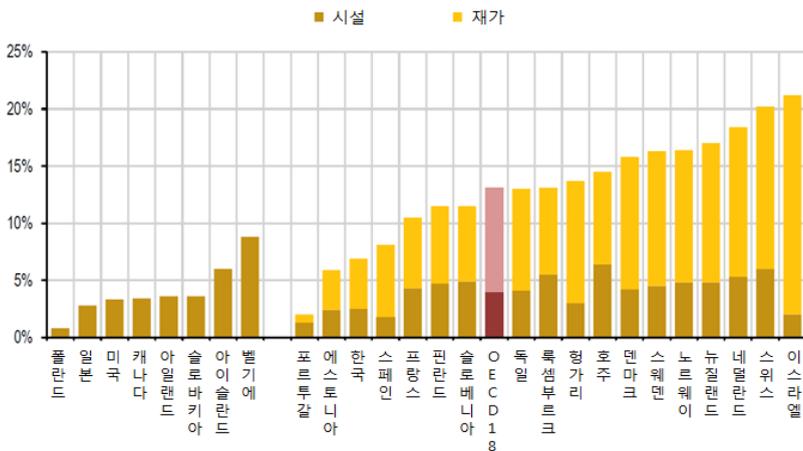
자료: OECD. (2018). Education at a glance 2018. p. 273.

돌봄서비스는 앞서 언급한 바와 같이 주로 노인을 대상으로 한 요양을 중심으로 성과지표들을 살펴보았다. 노인 중 어느 정도나 요양서비스를 받고 있는지를 중심으로 하는 포괄성의 수준, 서비스의 질을 시사하는 시간 투입과 인력 투입의 수준, 그리고 가구의 돌봄서비스를 위한 지출 부담을 중심으로 살펴보았다.

노인 중 어느 정도의 인구가 재가 또는 시설의 장기요양서비스를 제공

받는지 비교하면, 한국은 포르투갈, 에스토니아, 스페인과 함께 노인 중 10% 미만이 장기요양서비스 수급한다. 반면 스위스와 이스라엘에서는 20% 이상, 북유럽국가들에서는 15% 이상의 수급률을 보여 준다.

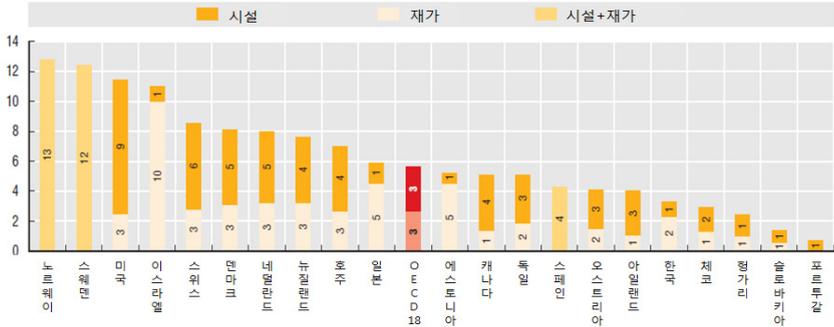
[그림 5-12] 노인 중 장기요양(시설과 재가) 서비스 수급자 비율(2014년 또는 최근치)



자료: Muir. (2017). Measuring social protection for long-term care. p. 9.

질과 관련하여 우선 요양을 담당하는 서비스 인력의 규모를 보았다. 우리나라의 요양을 담당하는 근로자의 규모를 보면 노인 100명당 그 수가 매우 낮다. 북유럽의 약 4분의 1, 일본이나 독일의 약 2분의 1에 불과하다. 이러한 규모의 서비스 인력으로 충분한 서비스를 제공하고 있다고 보기 어렵다.

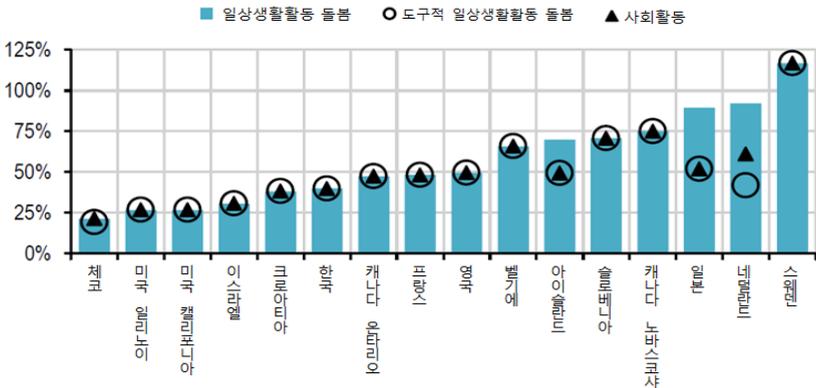
[그림 5-13] 65세 이상 인구 100명당 장기요양서비스 근로자(2015년 또는 최근치)
(단위: %)



자료: OECD. (2017). Health at a glance. p. 211.

재가 요양보호 서비스의 시간당 비용을 보면 복지선진국의 약 절반 정도에 그치고 있다. 서비스의 질적 수준을 판단할 수 있는 중요한 근거인 단위 시간당 투입비용을 보면 스웨덴의 절반에 훨씬 못 미치는 수준으로 우리나라의 요양서비스 질이 낮음을 짐작할 수 있다.

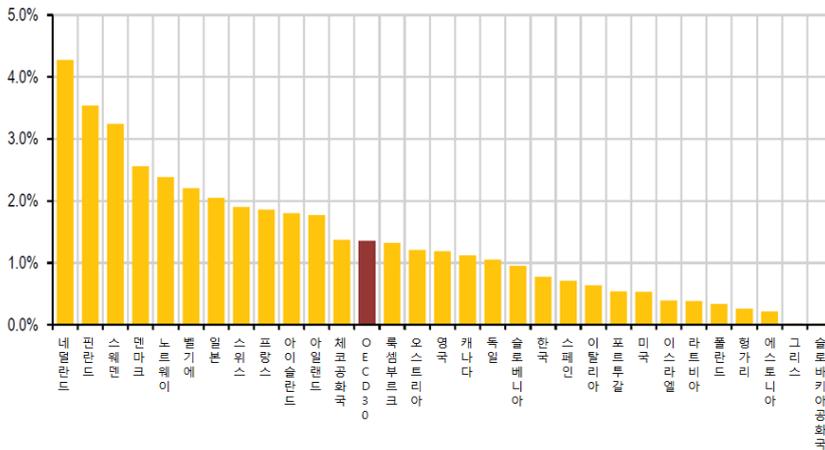
[그림 5-14] 시간당 재가요양서비스의 비용(노동시간당 GDP 대비)



자료: Muir. (2017). Measuring social protection for long-term care. p. 22.

우리나라의 장기요양에 대한 공적 지출의 수준은 네덜란드의 4분의 1, 스웨덴 등 북유럽의 약 3분의 1, 일본과 프랑스의 2분의 1 수준이다. 낮은 공적지출은 앞서 언급한 서비스의 포괄성과 질에도 당연 영향을 주며 아래의 가구의 부담에도 영향을 주는 요인이다.

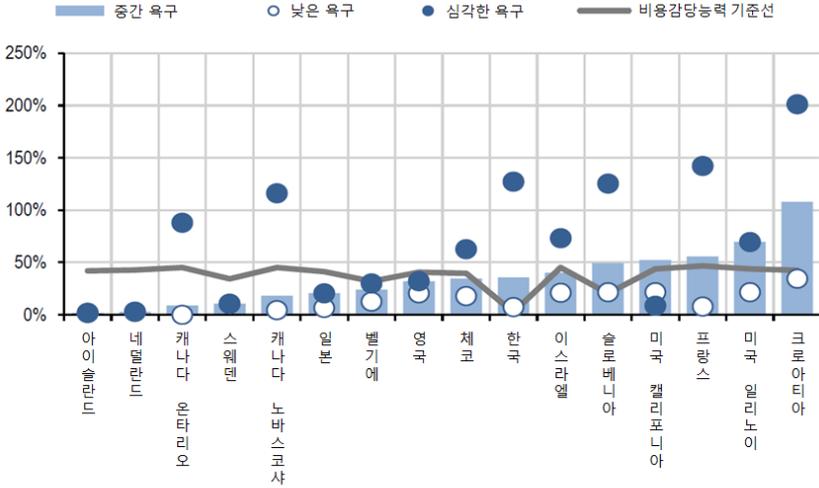
[그림 5-15] GDP 중 장기요양에 대한 공적 지출(2014년 또는 최근치)



자료: Muir. (2017). Measuring social protection for long-term care. p. 12

다음은 요양 중 재가보호를 중심으로 중간소득계층, 자산은 낮은 집단이 해당 국가에서 요양 서비스 비용을 감당할 수 있는지, 해당 가구에 서비스 비용이 얼마나 부담이 되는지를 비교한 것이다. 이때 비용부담능력은 가구의 비용 부담이 감당할만한 것인지를 평가하기 위하여 빈곤선이 하로 소득이 떨어지지 않으면서 장기요양비용을 지불할 수 소득의 비율을 구한 것이다. 한국의 경우 중간정도의 욕구를 가진 가구의 비용 부담은 중간 정도이지만 중증의 경우에는 가구 부담이 매우 높다. 그리고 중저소득 가구의 비용부담능력은 매우 낮다.

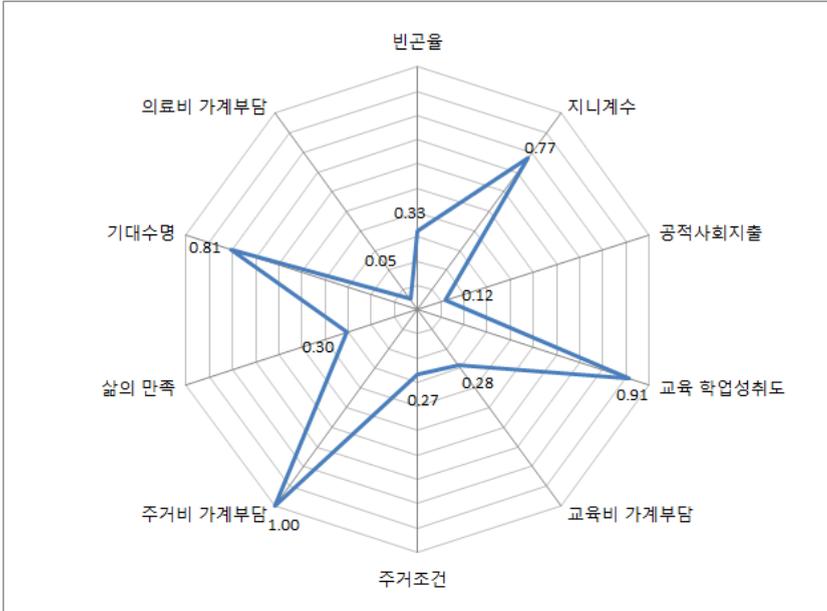
[그림 5-16] 재가보호의 가구 부담과 중간 소득-낮은 자산 계층의 비용감당능력(affordability)



자료: Muir. (2017). Measuring social protection for long-term care. p. 33.

위에서 살펴본 주요 지표들을 하나의 그림으로 표현하면 아래의 그림과 같다. 아래의 그림에서 각 선의 끝은 OECD 회원국 중 해당 지표가 가장 양호한 상태의 지표값이다. 선으로 표시된 지점은 가장 열악한 국가와 가장 양호한 국가 사이에 있는 우리나라 위치를 의미한다. 우리나라의 불평등과 교육 학업성취도, 주거비의 가계부담, 기대수명은 상대적으로 양호하지만 빈곤율, 공적 사회지출, 주거조건, 의료비 가계부담, 교육비 가계부담은 상대적으로 좋지 않은 상태에 있고 삶의 만족 수준이 상대적으로 매우 낮은 상황임을 확인할 수 있다.

[그림 5-17] 우리나라 현금현물지원 관련 지표의 상대적 수준



- 자료: 1) 빈곤율, 지니계수, 공적 사회지출, 학업성취도, 주거조건(1인당 방의 개수), 삶의 만족-KOSIS 국가통계포털. <http://kosis.kr/index/index.do>.
 2) 교육비 가계부담-OECD Data. Private spending on education. <https://data.oecd.org/eduresource/private-spending-on-education.htm>.
 3) 주거비 가계부담-OECD. (2017). How's Life? 2017. p. 361.
 4) 기대수명-보건복지부-한국보건사회연구원. (2018). OECD health statistics 2018(요약본). p. 15.
 5) 장기요양 수급자 비율, 장기요양 가계부담, 의료비 가계부담-OECD.Stat.<https://stats.oecd.org/>.

삶의 만족과 앞에서 살펴본 소득 빈곤, 소득불평등, 그리고 현금지원의 효과 간 관계를 가늠하기 위하여 학업성취도, 교육비 가계부담, 주거조건과 주거비 부담, 기대수명과 의료비 가계부담 수준과 삶의 만족의 상관관계를 분석하였다. 어떠한 지표가 삶의 만족과 더 강한 관계를 가지는가를 파악하기 위한 거친 분석이다. 삶의 만족에 영향을 주는 요인이 무엇인가를 정확하게 이해하자면 관련 변수를 통제된 상태로 각 요인의 영향을 파

악하여야 하지만 OECD 회원국의 수가 많지 않은 상태에서 회귀분석 등을 활용한 인과관계분석이 어렵기 때문에 상관관계만 파악하였다.

분석 결과 불평등은 상관관계가 거의 없었으나 빈곤율은 삶의 만족과 큰 상관관계를 가지고 있었다. 한편 주거조건과 장기요양의 수급자 비율, 장기요양 가구 부담은 삶의 만족과 상관관계가 높았다. 그리고 기대수명과 삶의 만족도 약한 상관관계를 보였다. 기초적인 삶의 보장과 빈곤하지 않은 삶의 영위가능성, 노인들의 서비스 접근성과 돌봄 부담의 완화가 삶의 만족에 큰 영향을 주고 있는 것으로 추정된다. 한편 주거의 경우 적지 않은 국가가 높은 주거비를 경험하는 상황에서 주거조건이 삶의 질과 더 밀접한 관계를 갖는 것으로 이해된다. 서비스의 보급과 질, 가계의 부담에 대한 관심이 사회 구성원의 실질적인 삶의 수준에 적지 않은 영향을 줄 것이라는 점, 그리고 이러한 이유에서 기초적 수준의 서비스 보장을 주목하여야 한다는 것을 암시한다.

〈표 5-4〉 OECD 회원국 주요 지표들 간의 상관관계

	삶의 만족	빈곤율	지니계수	공적 사회지출	학업 성취도	교육비 가계부담	주거조건	주거비 가계부담	기대수명	장기요양 수급자 비율	장기요양 가계부담	의료비 가계부담
삶의 만족	1	-.437**	-.206	.106	.251	.032	.605**	.182	.421*	.649**	.554**	-.240
빈곤율	-.437**	1	.817**	-.494**	-.357*	.524**	-.175	-.243	-.244	-.113	-.210	.290
지니계수	-.206	.817**	1	-.522**	-.584**	.644**	-.072	-.114	-.294	.128	.026	.205
공적 사회지출	.106	-.494**	-.522**	1	.413*	-.498**	.272	.212	.463**	-.044	.040	-.291
학업 성취도	.251	-.357*	-.584**	.413*	1	-.094	.553**	-.015	.501**	-.192	.329	-.266
교육비 가계부담	.032	.524**	.644**	-.498**	-.094	1	.311	-.165	-.003	.110	.342	.072
주거조건	.605**	-.175	-.072	.272	.553**	.311	1	.007	.563**	.203	.452*	-.332
주거비 가계부담	.182	-.243	-.114	.212	-.015	-.165	.007	1	.090	-.132	.088	-.200
기대수명	.421*	-.244	-.294	.463**	.501**	-.003	.563**	.090	1	.232	.482*	-.107
장기요양 수급자 비율	.649**	-.113	.128	-.044	-.192	.110	.203	-.132	.232	1	.706**	.142
장기요양 가계부담	.554**	-.210	.026	.040	.329	.342	.452*	.088	.482*	.706**	1	-.038
의료비 가계부담	-.240	.290	.205	-.291	-.266	.072	-.332	-.200	-.107	.142	-.038	1

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

자료: 1) 빈곤율, 지니계수, 공적 사회지출, 학업성취도, 주거조건(1인당 방의 개수), 삶의 만족-KOSIS 국가통계포털. <http://kosis.kr/index/index.do>.

2) 교육비 가계부담-OECD Data. Private spending on education. <https://data.oecd.org/eduresource/private-spending-on-education.htm>.

3) 주거비 가계부담-OECD. (2017). How's Life? 2017. p. 361.

4) 기대수명-보건복지부-한국보건사회연구원. (2018). OECD health statistics 2018(요약본). p. 15.

5) 장기요양 수급자 비율, 장기요양 가계부담, 의료비 가계부담-OECD.Stat.<https://stats.oecd.org/>.

제3절 현금·현물지원의 효과 분석 2

: 주거·의료·교육비 차감 가처분소득을 중심으로

앞서 유사한 소득에서도 욕구의 차이가 존재하고 이러한 욕구의 차이가 해당 영역의 서비스 구매를 위한 지출을 초래한다는 점을 언급하였다. 의료, 주거, 교육, 돌봄과 같은 영역의 서비스 구매비용은 욕구에 따라 그 차이가 매우 크고 따라서 실질적인 가처분소득에 큰 변화를 가져온다. 지출의 비교적 상세항목의 현황을 볼 수 있는 횡단면 자료로는 가계동향조사 자료가 있다. 돌봄서비스 구매를 위한 소비지출은 해당 항목을 구분하여 지출을 파악할 수 없으므로 제외하고 외래, 입원, 약품구입 등 필수적인 영역의 의료비와 가장 긴급한 주거비에 해당하는 실제 월세, 그리고 공교육비 지출이 유사한 소득에서 얼마나 차이가 나는지를 보면 이러한 욕구 차이가 얼마나 큰지 알 수 있고 해당 비용을 차감한 조정가처분소득을 기준으로 빈곤율 변화를 분석하면 해당 지출로 인한 실제 소득의 차이가 어느 정도일지를 짐작할 수 있다.¹⁰⁾

2016년 기준 가처분소득 중위 40~50%의 소득구간에 있는 가구들의 균등화된 월세의 평균은 3만 6,741원, 의료비는 7만 6,277원, 초·중등 교육비는 6,087원, 초·중·고등교육비는 1만 1,263원이었다. 하지만 해당 비용의 최댓값은 42만 4,263원, 89만 8,445원, 20만 3,633원, 231만 6,291원이었다. 최솟값은 모두 0이었으며 표준편차가 매우 크게 나타났다. 의료비의 표준편차가 가장 컸고 월세의 표준편차도 다음으로 컸다. 이 결과를 보면 저소득가구라 하여도 각 가구의 욕구 차이가 크고 이렇게 큰 욕구 차이는 표준화하고 소득지원으로 감당하기는 어려운 차

10) 이현주, 정은희, 이병희, 주영선(2012, p. 50)의 분석 방법을 참고하여 변형한 분석 방법을 적용하여 분석한 결과임을 밝힌다.

이라는 사실을 확인할 수 있다.

〈표 5-5〉 기초육구 영역 지출 차감 후 조정가처분소득 가구 빈곤율(중위소득 50% 기준)

(단위: %, %p)

	가처분 소득(A)	주거비 차감 조정가처분 소득(B)	의료비 차감 조정가처분 소득(C)	교육비 (초/중/고등 교육비) 차감 조정가처분 소득(D1)	교육비 (초/중등 교육비) 차감 조정가처분 소득(D2)	B-A	C-A	D1-A	D2-A
2006	16.28	17.34	17.69	16.81	16.45	1.06	1.41	0.53	0.17
2007	17.19	17.97	18.63	17.54	17.33	0.78	1.44	0.35	0.14
2008	17.76	18.46	18.72	17.79	17.63	0.70	0.96	0.03	-0.13
2009	18.42	19.52	19.51	18.70	18.60	1.10	1.09	0.28	0.18
2010	18.30	19.04	19.33	18.51	18.28	0.74	1.03	0.21	-0.02
2011	18.28	19.08	19.77	18.25	18.24	0.80	1.49	-0.03	-0.04
2012	18.46	19.14	19.68	18.36	18.44	0.68	1.22	-0.10	-0.02
2013	18.52	19.13	19.63	18.62	18.36	0.61	1.11	0.10	-0.16
2014	18.20	19.02	19.37	18.46	18.06	0.82	1.17	0.26	-0.14
2015	18.10	18.83	19.58	18.13	18.01	0.73	1.48	0.03	-0.09
2016	19.30	19.84	20.38	19.22	19.28	0.54	1.08	-0.08	-0.02

주: 1) 주거비 차감-월세(사글세) 차감.

2) 의료비 차감-의약품, 외래의료서비스, 치과서비스, 기타의료서비스, 입원서비스 비용 차감.

3) 교육비 차감-초등교육, 중등교육, 고등교육 등 정규교육비 차감.

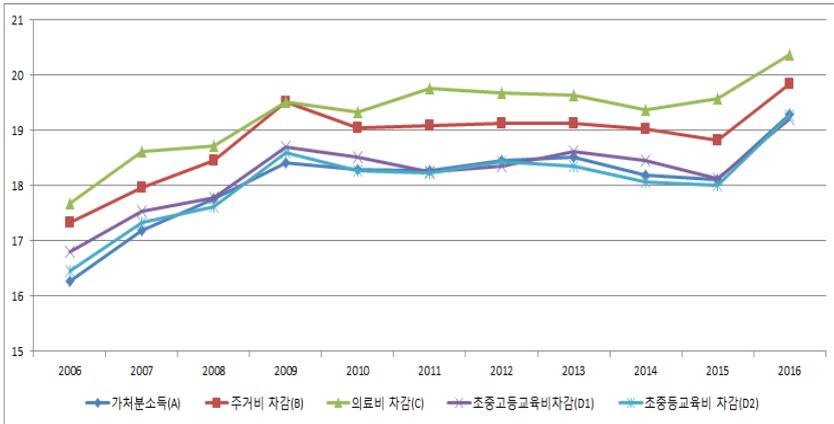
자료: 통계청. (각 연도). 가계동향조사. 원자료.

다음의 그림을 참고하면 우리나라의 경우 가처분소득 빈곤율과 비교하여 조정가처분소득 빈곤율이 대체로 더 높다. 특히 의료비를 차감한 후의 조정가처분소득 빈곤율이 가장 높았다. 심지어 최근으로 올수록 의료비로 인한 빈곤 심화는 더 심각한 것으로 판단된다. 주거비와 의료비도 차감후 조정가처분소득 빈곤율이 가처분소득 빈곤율의 악화에 따라 같이 악화되고 있다. 아동빈곤의 감소와 더불어 교육비 차감 빈곤율은 오히려

조금씩 완화 중에 있으나 의료비 차감 조정가처분소득 빈곤율과 가처분 소득 빈곤율의 차이는 오히려 더 벌어지고 있는 형국이다. 우리나라 가구의 의료비 부담이 가장 심각하고 주거비 부담이 그 다음으로 심각하다고 해석할 수 있다.

[그림 5-18] 조정가처분소득 가구 빈곤율 변화(중위소득 50% 기준)

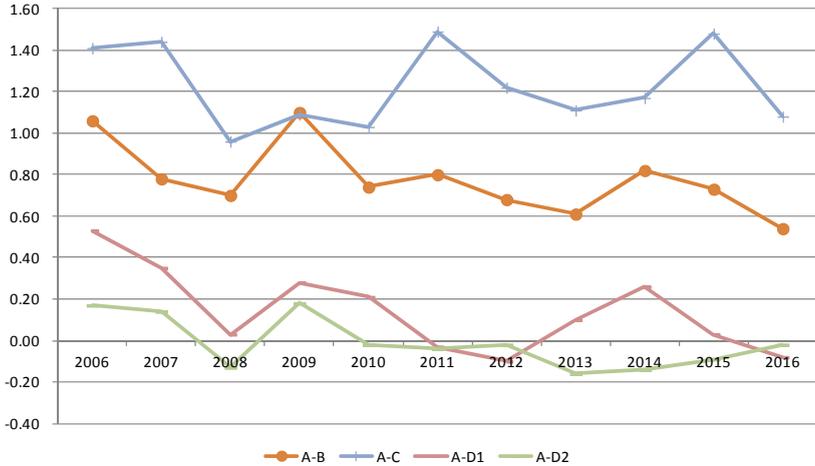
(단위: %)



자료: 통계청. (각 연도) 가계동향조사. 원자료.

[그림 5-19] 가치분소득과 조정가치분소득의 가구 빈곤율 차이

(단위: %p)



자료: 통계청. (각 연도). 가계동향조사. 원자료.

의료, 주거, 교육과 연관성으로 보자면 빈곤율이 더 중요한 함의를 지닌다. 경제적 어려움으로 진료를 포기하거나 주거가 불안정하거나 또는 교육을 제대로 받을 수 없는 것은 매우 심대한 사회적 위험이기 때문이다. 한편 해당 영역의 소비가 소득탄력성이 높지 않지만 소득탄력성이 전무한 것은 아니어서 소득에 따라 소비가 일부 영향을 받으므로 각 영역의 소비를 차감한 조정가치분소득 불평등과 가치분소득 불평등 차이를 정확하게 해석해 내는 것도 쉬운 일은 아니다. 그럼에도 각 영역의 비용을 차감한 조정가치분소득 불평등이 가치분소득 불평등과 어느 정도 차이가 있는지를 보는 것은 여전히 저소득계층의 부담과 그 영향을 이해하는 보완적 방법이 될 것이다.¹¹⁾

11) 기초육구 영역의 가구지출을 차감한 조정가치분소득 불평등 분석은 이병희, 홍민기, 이현주, 강신욱, 장지연(2013) 연구의 분석 방법을 원용하여 수정·보완한 것임을 밝힌다.

의료비, 주거비, 교육비를 차감한 조정가처분소득과 가처분소득의 불평등 차이를 본 결과도 앞의 빈곤율 차이와 유사하다. 의료비를 차감한 후 조정가처분소득 불평등이 가처분소득 불평등과 비교하여 가장 심각한 수준으로 악화된다. 다음이 주거비 차감 후 조정가처분 소득기준 불평등이 심각한 것으로 나타났다. 위의 분석에 따르면 의료비 부담을 줄이는 정책의 시급성을 확인할 수 있다. 의료비 부담과 주거비 부담은 빈곤과 불평등을 심화시키고 있으며 이러한 심화된 지표들은 일상에서 체감되고 불안을 가중시키는 요인으로 작용할 수 있다.

〈표 5-6〉 기초육구 영역 지출 차감 후 조정가처분소득 지니계수

	가처분 소득(A)	주거비 차감 조정가처분 소득(B)	의료비 차감 조정가처분 소득(C)	교육비 (초/중/고등 교육비) 차감 조정가처분 소득(D1)	교육비 (초/중등 교육비) 차감 조정가처분 소득(D2)	B-A	C-A	D1-A	D2-A
2006	0.2971	0.3025	0.3057	0.3029	0.2995	0.0055	0.0086	0.0059	0.0025
2007	0.3028	0.3083	0.3124	0.3100	0.3057	0.0056	0.0096	0.0072	0.0030
2008	0.3053	0.3110	0.3140	0.3130	0.3082	0.0058	0.0087	0.0077	0.0029
2009	0.3033	0.3090	0.3126	0.3090	0.3060	0.0057	0.0093	0.0057	0.0027
2010	0.2981	0.3028	0.3071	0.3021	0.3003	0.0047	0.0090	0.0040	0.0022
2011	0.2967	0.3016	0.3066	0.3013	0.2983	0.0048	0.0099	0.0046	0.0016
2012	0.2965	0.3016	0.3052	0.2995	0.2981	0.0051	0.0087	0.0030	0.0016
2013	0.2942	0.2991	0.3028	0.2969	0.2952	0.0049	0.0086	0.0027	0.0010
2014	0.2938	0.2986	0.3030	0.2957	0.2944	0.0048	0.0092	0.0019	0.0006
2015	0.2863	0.2917	0.2966	0.2877	0.2871	0.0054	0.0103	0.0014	0.0008
2016	0.2956	0.3016	0.3053	0.2971	0.2965	0.0060	0.0097	0.0015	0.0009

주: 1) 주거비 차감-월세(사글세) 차감.

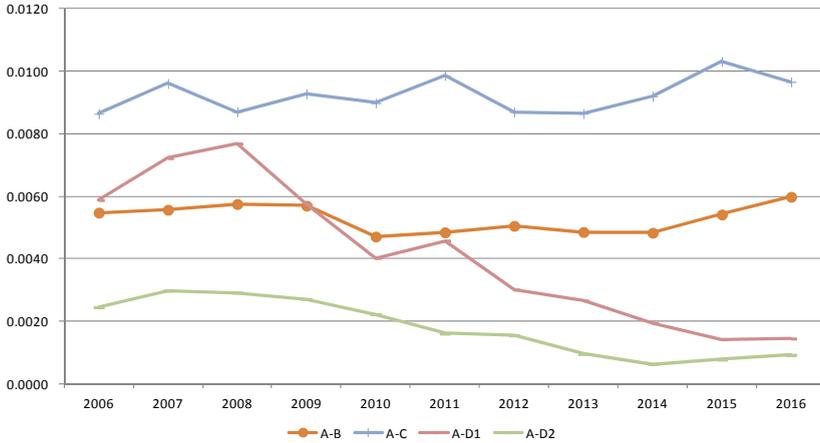
2) 의료비 차감-의약품, 외래의료서비스, 치과서비스, 기타의료서비스, 입원서비스 비용 차감.

3) 교육비 차감-초등교육, 중등교육, 고등교육 등 정규교육비 차감.

4) 이병희, 홍민기, 이현주, 강신욱, 장지연(2013, p. 72)의 분석 방법을 기초로 재구성.

자료: 통계청. (각 연도). 가계동향조사. 원자료.

[그림 5-20] 가처분소득과 조정가처분소득의 지니계수 차이



주: 이병희, 홍민기, 이현주, 강신욱, 장지연(2013, p. 72)의 분석 방법을 기초로 함.
 자료: 통계청. (각 연도). 가계동향조사. 원자료.

앞의 제2장에서 비교한 국가들 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인, 영국, 미국, 한국 중 LIS자료에서 지출차감 후 조정가처분소득을 산출하기 위하여 필요한 실제임대료, 의료비, 교육비 지출 중 하나 이상의 변수에서라도 값이 있는 국가는 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인, 영국, 미국뿐이어서 이 국가들에 한정하여 분석하였다. 주거비는 실제임대료(actual rent)를 활용하였지만 다른 영역은 자료의 한계로 의료비, 교육비 전체를 차감하여 조정가처분소득을 구하였다.

〈표 5-7〉 분석 대상 국가별 소비지출 자료 포함 여부

	덴마크 (2013)	핀란드 (2013)	스웨덴 (2005)	프랑스 (2010)	독일 (2015)	이탈리아 (2014)	스페인 (2013)	영국 (2013)	미국 (2016)	한국 (2012)
실제임대료 (actual rent)	×	×	×	○	○	○	○	○	×	×
의료비	×	×	×	○	×	×	×	×	○	○
교육비	×	×	×	○	×	×	×	×	×	○

주: 이현주, 정은희, 이병희, 주영선(2012, p. 46)의 분석 방법을 기초로 재구성.

자료: LIS Cross-National Data Center in Luxembourg. Luxembourg Income Study Database 원자료 분석. <http://www.lisdatacenter.org/>.

각국의 주거비, 의료비, 교육비를 차감한 후 조정가처분소득을 구한 후 조정가처분소득을 기준으로 빈곤율을 비교하였다. 주거, 의료, 교육 분야의 서비스 제공으로도 남은 가구 부담이 실제 가처분소득에 어떠한 영향을 주는지, 가구 부담이 얼마나 남아 빈곤을 심화시키는지를 확인하기 위한 분석이다.

분석 결과를 보면 우선 한국은 교육비와 대비하여 의료비를 차감한 조정가처분소득의 빈곤율이 가처분소득 기준 빈곤율과 비교하여 차이가 커서 프랑스, 미국(2016년)보다 크다. 의료비로 인한 빈곤 압박이 매우 크다는 것을 확인할 수 있었다. 미국은 흥미로운 결과를 보이고 있는데 2013년 기준으로는 의료비의 영향이 매우 컸으나 2016년 의료비를 차감한 이후 빈곤율의 악화 정도가 눈에 띄게 줄었다. 주거비의 경우에는 독일의 주거비 차감 가처분소득 빈곤율이 가처분소득 빈곤율과 비교하여 매우 크게 악화되었다. 심지어 2013년 대비 2015년에 이 차이는 더 커졌다. 한국의 경우 주거비차감 조정가처분소득 빈곤율은 가처분소득기준 빈곤율과 비교하여 약간 악화되는 수준으로 나타났다. 유럽 여러 국가의 악화 수준보다 낮았다. 프랑스와 이탈리아, 스페인, 영국 등 유럽 복지선진국의 경우 빈곤에 대한 주거비의 악영향이 의료비보다도 더 클 것으로

추정된다. 프랑스만 하여도 의료비 차감 가치분소득 빈곤율은 가치분소득 빈곤율과 0.33%포인트 정도의 차이만을 보이고 있지만 주거비차감 조정가치분소득 빈곤율은 가치분소득 빈곤율과 1.64%포인트의 차이를 보이고 있다. 주거비는 자가의 비율과 전세와 같은 임대방식의 차이가 복잡하게 영향을 주고 있어 단순하게 해석하기에는 무리가 있다고 판단되어 해석의 한계가 있다.

교육비의 경우에는 차감조정가치분소득과 가치분소득의 빈곤율 차이가 더 적었다. 우리나라의 경우에는 교육비차감 조정가치분소득 기준 빈곤율은 오히려 낮아졌다. 아동인구가 감소하면서 특히 저소득층의 아동을 낳아 기르는 가구 비율이 낮아지면서 아동빈곤이 줄어든 현상이 반영된 것으로 이해된다. 아이가 있고 특히 대학생이 있는 가구는 주로 중산층 이상에 분포하면서 해당 가구에서 교육비를 차감한 조정가치분소득 기준 빈곤율에 오히려 빈곤율을 낮추는 중위소득 상향 효과를 초래한 것으로 추정된다.

해외 선진국과 비교하여 우리나라는 의료비를 차감한 조정가치분소득에서 빈곤율이 가장 심각하게 악화되는 것을 확인할 수 있었다. 가구의 의료비 부담을 줄이는 것을 정책 목표로 해야 함을 뒷받침하는 결과이다.

(표 5-8) 각국의 가처분소득과 조정가처분소득 가구 빈곤율 차이(중위 50% 기준, 최근치)
(단위: %, %p)

	프랑스 (2010)	독일 (2013)	독일 (2015)	이탈 리아 (2014)	스페인 (2013)	영국 (2013)	미국 (2013)	미국 (2016)	한국 (2012)	한국 (2016)
가처분소득(A)	8.86	10.44	11.18	12.76	14.71	9.80	18.84	19.15	18.89	19.30
주거비 차감 조정가처분소득(B)	10.50	16.02	18.54	15.01	16.97	12.66	-	-	-	19.84
의료비 차감 조정가처분소득(C)	9.19	-	-	-	-	-	27.09	19.59	20.00	20.34
교육비 차감 조정가처분소득(D)	9.02	-	-	-	-	-	-	-	18.43	18.58
A-B	1.64	5.58	7.36	2.25	2.26	2.86	-	-	-	0.54
A-C	0.33	-	-	-	-	-	8.25	0.44	1.11	1.04
A-D	0.16	-	-	-	-	-	-	-	-0.46	-0.72

주: 이현주, 정은희, 이병희, 주영선(2012, p. 50)의 분석 방법을 기초로 재구성.

자료: LIS Cross-National Data Center in Luxembourg, Luxembourg Income Study Database 원자료 분석. <http://www.lisdatacenter.org/>; 한국(2016)은 통계청, (2016) 가계동향조사 원자료.

제4절 현금·현물지원의 효과 추정

국정 과제를 중심으로 2018년 이후 계획된 소득지원과 의료, 주거, 교육, 돌봄 영역의 현물지원의 효과를 추정하였다. 물론 기존의 정책 한계를 살펴본 기준 시점이 2016년이었으므로 2019년을 중심으로 한 정책 변화를 반영하면 몇 년간의 공백이 발생한다. 이 한계는 자료의 공개 시점이 초래한 한계로 극복이 쉽지 않다. 효과 추정으로 발생하는 변화는 이러한 시간 차이를 가지고 있음을 밝힌다.

노인을 대상으로 하는 기초연금 증액과 아동수당 신설, 청년을 대상으로 하는 수당의 지급을 중심으로 이후 소득지원이 가져올 소득 빈곤과 빈곤갭, 불평등의 변화를 추정하였다. 이러한 소득지원제도의 확충으로 빈곤율은 약 0.77%포인트 낮아질 것으로 나타났으며 소득갭 비율은

170 현금지원과 현물지원 정책의 구성과 효과

2.33%포인트, 약 6%가 감소하였다. 불평등은 지니계수가 약 0.007 정도 낮아졌다.

〈표 5-9〉 가치분소득 기준 현금지원 반영한 효과 추정

(단위: %, %p)

	빈곤율	소득갭 비율	지니계수
가치분소득 (A)	19.30	39.57	0.29561
현금지원 반영한 가치분소득 (B)	18.53	37.24	0.28849
B-A ((B-A)/A*100)	-0.77 (-3.99)	-2.33 (-5.88)	-0.00712 (-2.41)

주: 빈곤율과 빈곤갭은 가구 중위소득 50% 기준, 지니계수는 개인 단위 분석.
 자료: 통계청. (2016). 가계동향조사. 원자료.

현물지원의 효과를 추정한 결과, 현재 가구의 의료비와 주거비, 교육비 등의 부담을 차감한 조정가치분소득을 기준으로 하여 의료비 지원의 확충은 빈곤율을 약 1.01%포인트 낮출 것으로 추정되었다. 주거비는 0.19%포인트 빈곤율을 낮출 것으로 추정되었다. 그리고 소득갭 비율은 각각 2.62%포인트, 0.88%포인트 낮출 것으로 추정되었다. 불평등도 지니계수를 각각 0.007, 0.0008 정도 낮출 것으로 추정되었다. 반면 교육비 지원은 빈곤율, 소득갭 비율, 불평등을 낮추는 데 크게 기여하지 않는 것으로 나타났다. 대학교 학비를 제외한 초중등교육비지원에서만 소득갭 비율을 조금 완화할 것으로 나타났다. 이 점은 조정가치분소득을 기준으로 추정한 것이므로 기존의 가구 부담 수준을 전제로 한 것이라는 점을 밝힌다. 교육은 앞서 언급한 바와 같이 아동가구 빈곤율이 낮은 것과 관련이 있다. 소득이 높은 안정된 가구에서 아동을 출산, 양육하면서 아동가구에 대한 지원이 빈곤이나 불평등완화에 영향을 주지 않게 된 것이다. 하지만 이 점은 과거와 현재를 전제로 한 추정이라는 한계를 가진다. 아동의 출산으로 부담이 가중되지 않을 것이라는 또는 적어도 아동의 출산

으로 인한 부담이 향후 완화될 것이라는 전망이 가능하다면 저소득층의 출산도 지금보다도 늘어날 수 있으며 이러한 수치들은 변화될 가능성이 있다. 해외 선진국의 경우 우리나라와 비교하여 아동빈곤율이 낮지 않은데 이러한 현상은 아동출산과 양육이 일정 수준 이상의 소득이 있는 가구에서만 선택되지 않는 사회적 풍토와 관련이 있을 것이다. 출산율이 매우 낮은 저출산 사회라는 한국의 특징이 반영된 정책효과 추정으로 아동지원에 대한 각종 효과 추정은 이 점을 고려하여 해석의 한계를 분명하게 인식하여야 할 것이다.

돌봄의 경우에는 이후 정책 변화를 반영한 효과 추정에서도 크게 변화가 나타나지 않았다. 앞서 살펴본 우리나라의 노인과 장애인에 대한 현물 지원이 낮고 이후 정책계획에서도 획기적인 정책 확충이 없기 때문으로 이해된다. 다른 정책 영역과 비교하여 현재까지의 정책도 소극적이고 미래 정책 기획도 적극적이지 않는 영역으로 해당 영역의 기초육구가 미충족 상태의 박탈로 남고 이로 인한 국민의 고통이 높은 것으로 예상된다.

172 현금지원과 현물지원 정책의 구성과 효과

〈표 5-10〉 조정가처분소득 기준 현물지원 반영한 효과 추정 (단위: %, %p)

		빈곤율	소득갭 비율	지니계수
가처분소득 (A)		19.30	39.57	0.29561
조정가처분소득 (B)	(B1) 주거비 차감	19.84	41.27	0.30160
	(B2) 의료비 차감	20.38	43.61	0.30527
	(B3) 돌봄비 차감	19.33	39.56	0.29561
	(B4) 교육비(초·중·고등교육비) 차감	19.22	39.47	0.29706
	(B5) 교육비(초·중등교육비) 차감	19.28	39.61	0.29654
현물지원 반영한 조정가처분소득 (C)	(C1) 주거비 차감	19.65	40.40	0.30077
	(C2) 의료비 차감	19.37	40.99	0.29850
	(C3) 돌봄비 차감	19.33	39.53	0.29560
	(C4) 교육비(초·중·고등교육비) 차감	19.29	39.58	0.29597
	(C5) 교육비(초·중등교육비) 차감	19.31	39.50	0.29603
B-A ((B-A)/A*100)	주거비 차감	0.54 (2.80)	1.70 (4.31)	0.00598 (2.02)
	의료비 차감	1.08 (5.60)	4.04 (10.21)	0.00966 (3.27)
	돌봄비 차감	0.03 (0.16)	0.00 (-0.01)	0.00000 (0.00)
	교육비(초·중·고등교육비) 차감	-0.08 (-0.41)	-0.09 (-0.23)	0.00145 (0.49)
	교육비(초·중등교육비) 차감	-0.02 (-0.10)	0.05 (0.12)	0.00093 (0.31)
C-A ((C-A)/A*100)	주거비 차감	0.35 (1.81)	0.83 (2.09)	0.00516 (1.75)
	의료비 차감	0.07 (0.36)	1.42 (3.59)	0.00288 (0.98)
	돌봄비 차감	0.03 (0.16)	-0.04 (-0.09)	-0.00001 (-0.01)
	교육비(초·중·고등교육비) 차감	-0.01 (-0.05)	0.01 (0.02)	0.00036 (0.12)
	교육비(초·중등교육비) 차감	0.01 (0.05)	-0.07 (-0.18)	0.00042 (0.14)
C-B ((C-B)/B*100)	주거비 차감	-0.19 (-0.96)	-0.88 (-2.12)	-0.00082 (-0.27)
	의료비 차감	-1.01 (-4.96)	-2.62 (-6.00)	-0.00677 (-2.22)
	돌봄비 차감	0.00 (0.00)	-0.03 (-0.08)	-0.00001 (0.00)
	교육비(초·중·고등교육비) 차감	0.07 (0.36)	0.10 (0.26)	-0.00109 (-0.37)
	교육비(초·중등교육비) 차감	0.03 (0.16)	-0.12 (-0.30)	-0.00051 (-0.17)

주: 1) 빈곤율과 빈곤갭은 가구 중위소득 50% 기준, 지니계수는 개인 단위 분석.
 2) 주거비 차감-월세(사글세) 차감.
 3) 의료비 차감-의약품, 외래의료서비스, 치과서비스, 기타의료서비스, 입원서비스 비용 차감.
 4) 돌봄비 차감-만 0~5세 아동이 없는 가구의 사회복지서비스 비용 차감.
 5) 교육비 차감-초등교육, 중등교육, 고등교육 등 정규교육비 차감.
 자료: 통계청. (2016). 가계동향조사. 원자료.

현금과 현물 지원 효과를 종합적으로 추정하여 보면 현금지원의 확충 효과를 추정한 결과, 빈곤율은 0.77%포인트 낮아지고 소득갭 비율도 2.33%포인트 낮아질 것으로 추정되었다. 지니계수도 0.007 정도 낮아질 것으로 추정되었다. 현물지원의 효과는 빈곤율은 0.96%포인트, 소득갭 비율을 3.95%포인트 낮추고 지니계수는 0.009 정도 낮출 것으로 추정되었다. 현금지원과 비교하여 향후 현물지원으로 나타나는 조정가처분소득의 변화로 인한 빈곤, 불평등 변화가 더 클 것으로 판단된다. 교육지원의 확충은 아동빈곤율의 영향으로 빈곤과 불평등에 긍정적 효과를 가져오지 못하는 한계가 있어 이 부분을 제외한 정책 추진의 효과 추정을 하여보았다. 주거, 의료, 돌봄 정책의 현물지원효과를 추정한 결과, 빈곤율은 0.106%포인트, 소득갭 비율은 3.63%포인트가 줄어들 것으로 추정되었다. 교육지원을 제외하면 그 효과가 더 커지는 것을 확인할 수 있다. 불평등의 경우도 이 경우 약 0.008 정도의 완화 효과가 추정되었다.

174 현금지원과 현물지원 정책의 구성과 효과

〈표 5-11〉 현금 및 현물 지원 반영 효과 추정(종합)

(단위: %, %p)

	빈곤율	소득갭 비율	지니계수
가처분소득(A)	19.30	39.57	0.29561
현금지원 반영 가처분소득(B)	18.53	37.24	0.28849
조정가처분소득1(C1)	20.68	45.87	0.31327
조정가처분소득2(C2)	20.90	45.49	0.31152
현물지원 반영 조정가처분소득1(D1)	19.72	41.92	0.30423
현물지원 반영 조정가처분소득2(D2)	19.84	41.86	0.30380
B-A	-0.77	-2.33	-0.00712
((B-A)/A*100)	(-3.99)	(-5.88)	(-2.41)
C1-A	1.38	6.30	0.01766
((C1-A)/A*100)	(7.15)	(15.93)	(5.97)
C2-A	1.60	5.92	0.01591
((C2-A)/A*100)	(8.29)	(14.97)	(5.38)
D1-A	0.42	2.35	0.00862
((D1-A)/A*100)	(2.18)	(5.95)	(2.92)
D2-A	0.54	2.29	0.00819
((D2-A)/A*100)	(2.80)	(5.80)	(2.77)
D1-C1	-0.96	-3.95	-0.00903
((D1-C1)/C1*100)	(-4.64)	(-8.61)	(-2.88)
D2-C2	-1.06	-3.63	-0.00772
((D2-C2)/C2*100)	(-5.07)	(-7.97)	(-2.48)

주: 1) C1, D1-주거비, 의료비, 돌봄비, 교육비(초·중·고등교육비) 차감

2) C2, D2-주거비, 의료비, 돌봄비 차감

자료: 통계청. (2016). 가계동향조사. 원자료.

현재의 정부 정책 기획으로는 주거, 의료, 돌봄 등 현물지원의 빈곤과 불평등 완화 효과 현금지원의 효과와 비교하여 더 클 것으로 추정된다. 아래의 표를 참조하면 현금지원과 현물지원 각 급여 형태별 효과를 추계한 제도의 예산 총액은 상당히 유사하다. 오히려 현물지원을 위한 예산이 다소 작다. 이러한 점을 감안한다면 현물지원의 지출보전으로 실질적인 소득보장효과가 적지 않을 것으로 추정된다. 더욱이 기초재에 해당하는 주요 서비스에 대한 보장으로 사회 구성원이 연계 되는 불안의 완화, 안정의 강화를 고려하면 이러한 효과는 더욱 클 것으로 추정된다.

현물지원의 효과분석은 앞서 지적한 바와 같이 성과변화를 보여 주기 보다는 지출의 보전을 중심으로 효과를 추정하는 한계를 지니고 있음을 반복하여 밝힌다. 즉 앞서 기존연구의 한계로 지목한 현물지원의 현금 환산 후 조정가처분소득기준 분석과 동일한 한계를 지닌다.

〈표 5-12〉 현금 및 현물 지원 반영 제도의 예산

(단위: 억 원)

구분	제도	2016	2017	2018	지원 내용 변화
아동	아동수당	-	-	7,096	〈2018년〉 - 2018년 9월부터 소득 하위 90% 이하의 만 0~5세 아동양육가구에 월 10만 원 지급
청년	청년 구직촉진 수당	-	681	1,728	* 취업성공패키지 3단계 참여 청년에 대해 월 30만 원 씩 3개월간 지급 〈2018년〉 - 청년구직촉진수당 본격 지원 - (2017 추정) 9.5만 명 → (2018) 19만 명
노인	기초연금	78,692	80,961	91,229	* 65세 이상 노인의 70%를 대상 〈2017년〉 - 지급대상 (2016) 480.4만 명→(2017) 498.3만 명 〈2018년〉 - 지급대상 (2017) 498.3만 명→(2018) 516.7만 명 - 기준연금액 (2017) 월 20.6만 원→(2018.9) 25만 원
주거	행복주택	13,211	25,070	23,441	* 대학생, 신혼부부, 청년 등을 위해 직장과 학교가 가까운 곳이나 대중교통이 편리한 곳에 짓는 임대료가 저렴한 공공임대주택 〈2017년〉 3.8만 호 → 4.8만 호 〈2018년〉 4.8만 호 → 3.5만 호
	주거급여	10,289	9,399	11,252	〈2017년〉 - 지원 수준 2.5% 인상, 월 11.3만 원→11.6만 원 인상 〈2018년〉 - 지원 수준 4.8% 인상 - 부양의무자 기준을 폐지(2018년 10월)하여, 지원대상 확대(2017년 81만 가구→2018년 이후 130만 가구 이상) - 급지별 임차급여를 2.9~6.6% 인상(4인 가구, 서울 기준 월 31.5만 원 → 33.5만 원) - 가구당 평균 월지금액 약 11만 원
건강	건강보험 보장성 강화	-	4,834	37,184 (신규 32,018)	〈건강보험 보장성 강화 대책〉 - 건강보험 보장률을 2015년 63.4%에서 2022년 70%까지 달성 계획 - 보장성 강화 계획에 따라 2017~2022년 누적 30.6조 원 투입. 2017~2018년에 약 3.7조 원(신규투입 재정의 56%)을 우선 집중 투입

176 현금지원과 현물지원 정책의 구성과 효과

구분	제도	2016	2017	2018	지원 내용 변화
					<본인부담상한제 개선> - 소득 하위 50%의 본인부담 상한액을 연소득의 10% 수준으로 경감(2018). 1분위 120만 원→80만 원, 2~3분위 150만 원→100만 원, 4~5분위 200만 원→150만 원 - (2017) 70만 명→(2022) 193만 명
돌봄	노인 등에 대한 돌봄 비용 경감		830		* 우리나라 가구 수와 가계동향조사 자료 토대로 돌봄 비용 경감액 예산 추정 - 만 65세 노인이 있는 가구 추계한 후, - 만 0~5세 아동이 없는 가구의 사회복지서비스 비용의 경감액 평균(연간)을 곱하여 추정
교육	정규 교육비 경감		26,048		* 우리나라 가구 수와 가계동향조사 자료 토대로 정규 교육비 경감액 예산 추정 - 만 4~5세 아동이 있거나 초등학교~대학원 재학 중인 학생이 있는 가구 추계한 후, - 초·중·고등교육 정규교육비의 경감액 평균(연간)을 곱하여 추정

자료: 1) 아동, 청년, 노인, 주거, 건강- 기획재정부. (2018). 2018 나라살림 예산개요; 대한민국정부. (2016). 2016~2020 국가재정운용계획; 고용노동부. (2018). 2018회계연도 예산·기금운용계획 개요; 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획; 보건복지부. (2017). 건강보험 보장성 강화대책(2017. 8. 9.).

2) 돌봄, 교육-통계청. (2016). 가계동향조사. 원자료 이용하여 추정.

제 6 장

결론: 함의와 정책과제

제1절 요약과 해석

제2절 정책과제



6

결론: 합의와 정책과제 <<

제1절 요약과 해석

한국은 경제적 성장에도 불구하고 국민들의 삶은 그리 행복하지 않다. 그 이유에 대한 고민이 시급하다. 본 연구는 현금지원과 현물지원의 구성과 그 정책 효과를 분석하고 정책적 합의를 정리하였다. 소득보장, 주거, 의료, 교육, 그리고 돌봄 영역에서 가장 지체된 영역, 사회적 위험에 대한 대응이 약한 영역을 찾고 정책적 대안을 모색하고자 하였다.

본 연구는 현물급여, 현금급여라는 급여 형태를 중심으로 사회보장제도의 구성을 살펴보고 구성에 영향을 준 요인과 가치 쟁점, 구성에 따른 정책성과의 비교를 시도하였다. 그리고 급여 형태의 효과를 다양한 방식으로 분석 또는 추정하였다.

제2장에서는 공적 사회지출 중 현금급여와 현물급여의 구성 비율과 그 변화를 분석하였다. 교육부문 공적지출을 제외하고는 우리나라의 공적 사회지출의 수준은 OECD 평균과 비교하여 크게 낮았다. 우리나라는 현물지원에 더 많은 지출을 하는 나라로 구분되기도 하지만 우리나라는 아직 여타 복지선진국과 비교하여 현금뿐 아니라 현물급여를 위한 공적 사회지출 수준이 낮다. 현물지원을 위한 지출의 국가 간 편차가 현금을 위한 지출의 국가 간 편차보다 낮아서 기초육구 영역의 현물지원은 각국이 채택한 주요 정책임을 추정할 수 있었다. 지출 항목을 고려하자면 서구 복지선진국과 비교하여 노령과 장애 영역의 공적 사회지출이 공통적으로 큰 차이를 보였다.

제3장에서는 사회보장제도의 역사적 전개 및 기본적 특징을 현물급여의 발전을 초점으로 국가 비교를 시도하였다. 독일, 영국, 미국, 스웨덴을 사례국가로 하여 주거, 돌봄 등 서비스보장이 어떻게 전개되었는지 거시적 변화를 분석한 결과 선별적 소득보장인 순현금 제공에서 축약형 공적 제공을 거쳐 제도가 변화하는 경향이 발견되었으나 일정 시점 이후 국가에 따라 순현금 제공으로, 준보편적 공적 제공이나 보편적 공적 제공으로 경로가 상이함을 확인할 수 있었다. 각국의 정책 환경과 정책 지향이 낮은 상이함으로 해석된다.

제4장에서는 현금지원과 현물지원의 선택에서 고려되는 가치, 이러한 선택의 성과를 분석하였다. 현금과 현물지원 중 선택의 문제가 가장 첨예하게 나타나는 정책 영역은 돌봄서비스 영역이다. 아동정책을 중심으로 분석한 결과 전통적인 홀벌이 중심의 유형과 맞벌이 가족 유형에 따라 국가의 현금과 현물급여의 선택이 상이하고 이로 인한 성과도 아동빈곤을 변화, 여성의 고용 수준, 출산율이라는 측면에서 상이하였다. 특히 여성 고용에 각 유형의 정책조합이 갖는 영향은 크게 달랐다. 결과에 비추어 보자면 아동빈곤이 아동복지에 미치는 악영향을 방지하기 위해서는 강력한 현금급여가 반드시 필요하다. 그러나 현물 서비스는 현금급여와는 다른 방식으로 일과 가정 양립에 대해 선택권을 넓히고 구조화함으로써 부모(및 잠재 부모)를 지원하며 결국 현금지원만으로 충분하지 않다는 점을 확인할 수 있었다.

제5장에서는 현금과 현물지원의 효과를 분석하였다. 현금과 현물지원의 효과를 과거의 방식과 달리 각 정책의 목표를 중심으로 평가한 결과 우리나라는 여타 OECD 회원국과 비교하여 소득 빈곤 외 의료비, 교육비, 돌봄을 위한 가계부담이 크고 성과지표인 기대수명, 학업성취도는 양호하였다. 상대적으로 불평등 수준도 심각한 수준은 아니었다. 삶의 만족

과 상관관계를 보자면 낮은 삶의 만족 수준이 돌봄을 포함한 기초육구 영역의 가계부담, 낮은 주거조건과 유의미한 상관관계를 보였다. 우리나라에서는 기초육구 영역에서의 가구 부담이 큰 것으로 나타나 지체된 현물 지원의 결과를 확인할 수 있었다.

현재 각종 사회보장제도가 확충 중이며 계획된 주요 정책 개선 사항도 적지 않다. 현금지원 중 아동수당 도입, 청년구직촉진수당, 기초연금 상향 조정과 현물급여로 행복주택, 주거급여 확대, 건강보험보장성 강화, 노인돌봄 등 서비스지원, 교육비경감확대 등 주요 정책 변화를 반영하여 현금과 현물급여의 효과를 추정한 결과, 정부 정책 기획으로는 주거, 의료, 돌봄 등 현물지원의 빈곤과 불평등 완화 효과 현금지원의 효과와 비교하여 더 클 것으로 추정되었다.

지금까지 한국의 경제적 성장과 기타 성공적인 사회지표들은 대부분 개인의 노동과 임금에 의존하여 왔다. 오랜 시간 일하고 늙어서도 일하는 우리 국민의 고달픔이 낮은 교육, 주거, 의료보장을 메꾸어 냈다. 심지어 우리나라는 장애인의 일하는 비율이 높다. 장애인이 취업하기 좋은 환경이라기보다는 장애인도 일을 하여야만 살아갈 수 있는 거친 사회이기 때문이다. 높은 교육비를 불사하고 유지하였던 교육열, 학업성취, 높은 의료비를 감당하면서 지켜냈던 가족의 건강과 돌봄이 한국에서 성공을 뒷받침하였다. 문제를 가구의 노력이 가구의 부담이고 과부담은 불안과 불행으로 이어졌다는 점이다. 해외 주요국과 비교하여 낮은 우리나라의 삶의 질과 행복 수준은 그 결과라 하겠다.

그나마 최근에는 일자리마저 불안하다. 임금에 의존하였던 가구의 소득기반도 취약해지고 있다. 기본적인 소득의 보장이 큰 사회적 이슈로 부상하고 있는 배경이기도 하다. 유급노동과 임금에 의존한 사회가 그 기반이 취약해지면 그 여파가 소득만의 문제로 국한되지 않는다. 그동안 가구

의 소득으로 어렵게 메꾸었던 기초재에 대한 접근성이 매우 위태로워질 것이다. 개인의 힘으로 의료, 교육을 과거와 같이 지탱하기 어렵고 주거 불안정은 더 심화될 것이다. 기존의 고용상태, 임금안정성만으로도 국민은 불안하고 지쳐 심지어 자살하기도 한다. 미래의 이러한 어려움은 더 커질 것이므로 사회의 불안에 대한 적극적인 조치들이 필요하고 기초육구에 대한 서비스 보장은 더 이상 미룰 수 없다.

제2절 정책과제

1. 현금과 현물지원의 혼합 구성을 위한 검토

현재 우리나라의 공적 사회지출의 수준은 서구 선진복지국가와 비교하여, 그리고 OECD 평균과 비교하여 낮은 수준에 있다. 따라서 전체적으로 공적 사회지출 수준을 높여야 할 것이다. 그런데 향후 어느 영역에서 더 많은 제도적 확충을 해 나갈 것인가에 대하여 논의해 보는 것은 현금과 현물지원의 구성에서 기본적인 질문이 될 것이다. 이상적인 답이 정하여져 있을 리 없다. 사회마다 인구학적 구성과 경제적 상황이 다르고 결과적으로 겪고 있는 사회적 위험이 상이할 뿐 아니라 현재의 사회정책의 구성이 다르기 때문이다.

본 절에서는 기계적으로 지출 수준을 비교하여 우리의 공적 사회지출을 정책 영역별로 확충의 우선순위를 검토해 보고자 한다. 무엇을 얼마나 보완해 갈 것인가? 균형은 어디에서 찾아야 하는가? 이 질문에 대한 답을 찾는 시도이지만 매우 거친 시도임을 밝힌다.

유사한 수준의 공적 사회지출을 하는 국가들 중에서도 그 지출의 구성이 매우 상이하고 결과로서 생활만족이나 행복의 수준도 상이하다. 지출

수준을 고려하는 대상국가로 서구복지선진국 중 생활만족이 높은 국가, 그러나 소득이 너무 낮지 않은 국가를 선택하였다. 생활만족인 상위그룹에 속하는 국가들¹²⁾을 보면 오스트리아, 캐나다, 핀란드, 아이슬란드, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 영국이 이 집단에 속한다. 그러나 이 중 멕시코는 가구의 순수 조정가처분소득이 나쁨(3, third)인 국가로 제외하였으며 뉴질랜드는 해당 정보가 없어서 제외하였다. 그래서 오스트리아, 캐나다, 핀란드, 아이슬란드, 뉴질랜드, 스웨덴, 스위스, 영국 8개국의 공적 사회지출의 평균과 한국의 지출을 비교하였다.

2016년 기준 OECD의 평균 공적 사회지출은 GDP의 21%이다. 위의 8개국 평균 공적 사회지출은 이와 유사하지만 조금 더 높은 수준으로 GDP의 22.6%이다. 한국은 이보다 크게 낮은 9.7%이다. 물론 2013년보다 최근에는 그 지출 수준이 높아졌지만 비교를 위하여 해당 시점을 기준으로 하였다.

8개국 평균과 한국의 공적지출 비교는 두 가지로 하였다. 지출의 수준이 어느 정도인지를 비교하기 위하여 GDP 대비 지출의 비율 차이를 분석하였다. 다른 하나는 항목별 지출의 평균적인 규모를 고려하기 위하여 8개국의 GDP 대비 지출의 비율 대비 한국의 GDP 대비 지출 비율의 크기를 고려하는 분석을 하였다. 즉 한국의 GDP 대비 지출을 8개국 GDP 대비 지출로 나누어 비율의 차이로 분석하였다. 그 이유는 특정 영역은 선진국의 경우도 다른 영역 대비 그 규모가 작아서 작은 규모의 지출 영역은 역시 그 차이도 작지만 차이를 비율로 보면 어느 정도 더 도외시키고 있는지, 상대적으로 얼마나 더 지체되었는지를 파악할 수 있기 때문이

12) 생활만족이 높고 소득 수준이 낮지 않은 국가를 선정하였다. 생활만족은 상위(1, top)에 해당하는 국가로 하고 중간(2, middle), 나쁨(3, third)인 국가는 제외하였다. 그리고 가구의 순수 조정가처분소득이 1(top) 또는 2(middle)인 국가로 대상 국가로 하고 나쁨(3, third)인 국가는 제외하였다. 또한 해당 정보가 없는 국가도 제외하였다. 국가 선정은 OECD(2017c, pp. 28-29)에서 해당 지표를 참고하였다.

다. 예를 들어 장애인은 대부분의 국가에서 장애인의 인구 비율이 일정 수준으로 한정되는 경향을 보여 지출의 절대적 규모가 노인이나 아동을 대상으로 하는 지원보다는 작으나 해당 영역에 대한 지출은 중요하므로 이 지출 비율에 대하여 한국의 상대적 지출 비율을 살펴보는 것이 더 정확한 비교가 될 것이다. 이 수치를 보면 우리나라가 현재의 정책 영역별 재원 투입을 고수한다면 특정 영역의 정책들이 얼마나 지체되고 부진하게 될 것인지를 보다 선명하게 보여 준다. 괄호 표시된 격차는 우리나라의 사회정책 중 비교한 선진 복지국가들과 비교하여 상대적으로 더 많이 지체된 정책 영역을 보다 선명하게 보여 준다.

지출 수준을 비교하여 지출의 차이가 큰 것을 음영 표시하였다. 다음 표에서 우리나라의 지출 비율이 비교한 선진국 지출 비율의 50% 미만인 항목은 진하게 음영 표시를 하였고 70% 미만인 영역은 약하게 음영 표시는 하였다. 지출 규모를 기준으로 보면 노령, 그중에서도 노령연금과 현물에서 지출 수준이 크게 차이가 난다. 노령연금급여를 위한 지출 차이는 GDP의 4.8% 정도로 매우 크게 차이 난다. 그러나 지출 비율의 규모차이를 감안하여 보자면 노령 현물급여를 위한 지출은 한국이 8개국 평균비율의 33%로 크게 낮다. 장애의 경우에는 장애 관련 현금지원과 현물지원이 모두 낮은 수준이나 현금지원이 상대적으로 더 낮은 비율로 지출되고 있다. 가족의 경우 현물급여는 상대적 지출 비중이 낮지 않으나 현금지원은 상대적으로 그 격차가 커서 선진국의 수준으로 확충하자면 큰 폭의 정책적 변화가 필요한 영역으로 나타났다.

보건은 8개국 평균지출이 GDP의 6.3%이고 한국은 3.9%이지만 그 지출을 다른 영역과의 구성에서 비교해 보자면 한국은 선진 8개국과 비교하여 해당 영역의 지출 비율이 낮지 않은 것으로 나타났다. 공공부조를 비롯한 기타의 영역은 지출의 비율이 낮지 않은 것으로 나타났다.

〈표 6-1〉 삶의 만족 상위 국가와 한국의 공적 사회지출 비교

		오스트리아*	캐나다	핀란드	아이슬란드	노르웨이	스웨덴	스위스	영국	8개국 평균		한국		A-B (B/A*100)
										지출 수준	항목 지출 비율 (A)**	지출 수준	항목 지출 비율 (B)	
노령	합	12.2	4.2	11.4	2.5	7.6	9.6	6.2	6.5	7.5	33.3	2.5	25.8	7.5(77)
	현금	11.5	4.2	10.3	2.0	5.6	7.3	5.9	6.1	6.6	29.3	2.4	24.4	4.8(84)
	현물	0.6	-	1.2	0.5	2.0	2.3	0.3	0.5	0.9	4.1	0.1	1.3	2.8(33)
유족	합	1.8	0.3	0.9	0.0	0.3	0.4	0.5	0.1	0.5	2.4	0.2	2.5	-0.1(105)
	현금	1.8	0.3	0.9	0.0	0.3	0.4	0.5	0.1	0.5	2.4	0.2	2.5	-0.1(105)
	현물	0.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-
장애 관련	합	2.3	0.8	3.8	2.8	3.7	4.3	2.3	2.0	2.8	12.2	0.6	6.2	5.9(51)
	현금	1.8	0.8	2.6	2.0	3.2	2.1	1.6	1.5	2.0	8.6	0.4	4.0	4.6(41)
	현물	0.5	..	1.2	0.9	0.5	2.2	0.6	0.5	0.8	3.5	0.2	2.2	1.3(62)
보건	합	6.5	7.1	5.8	5.3	5.5	6.6	6.6	7.1	6.3	27.9	3.9	40.2	-12.2(144)
	현금	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	-	-	-
	현물	6.5	7.1	5.8	5.3	5.5	6.6	6.6	7.1	6.3	27.9	3.9	40.2	-12.2(144)
가족	합	2.6	1.2	3.2	3.6	3.0	3.6	1.6	3.8	2.8	12.5	1.1	11.5	1.0(92)
	현금	1.9	1.0	1.5	1.2	1.2	1.4	1.2	2.4	1.5	6.5	0.2	1.9	4.6(29)
	현물	0.7	0.2	1.7	2.4	1.8	2.2	0.4	1.4	1.4	6.0	0.9	9.6	-3.6(160)
ALMP	전체 (현물)	0.8	0.2	1.0	0.1	0.5	1.4	0.6	0.2	0.6	2.7	0.5	4.7	-2.1(178)
실업	전체 (현금)	1.0	0.6	1.9	0.9	0.3	0.5	0.8	0.3	0.8	3.5	0.3	2.9	0.6(83)
주거	합	0.1	0.3	0.6	0.7	0.1	0.5	0.1	1.4	0.5	2.1	-	-	-
	현금	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	-	-	-
	현물	0.1	0.3	0.6	0.7	0.1	0.5	0.1	1.4	0.5	2.1	-	-	-
기타	합	0.4	2.1	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.4	0.8	3.5	0.6	6.1	-2.5(171)
	현금	0.3	1.8	0.4	0.7	0.3	0.3	0.4	0.4	0.6	2.5	0.4	4.3	-1.7(167)
	현물	0.1	0.3	0.4	-	0.4	0.4	0.2	0.0	0.2	1.0	0.2	1.8	-0.8(180)
Total	합	27.6	16.8	29.5	16.6	21.8	27.4	19.2	21.9	22.6	100.0	9.7	100.0	0.0
	현금	18.3	8.7	17.6	6.8	10.8	12.0	10.4	10.7	11.9	52.7	3.9	40.0	12.7(76)
	현물	8.5	7.9	10.9	9.8	10.4	14.0	8.2	10.9	10.1	44.6	5.4	55.2	-10.7(124)

주: 1) * 2013년 기준, 캐나다는 2014년 기준.

2) ** 전 지출 수준을 100으로 하여 각 항목의 지출을 %로 표시.

자료: OECD.stat. Social Expenditure Database. <https://stats.oecd.org/>에서 2018. 8. 31. 인출.

요약하면 가족 현금급여의 경우 선진국과 비교할 때 가장 정책적으로 지체된 영역으로 추정된다. 비교하였던 선진국의 수준으로 확충하자면 GDP의 약 1.3%의 추가 지출을 추진하여야 한다. 노령현물, 장애현금 지원의 경우 공적 사회지출에서 차지하는 비율이 상대적으로 매우 낮아 해당 영역의 정책적 확충은 우선 고려할 필요가 있다. OECD 평균적 공적 사회지출을 전제로 하자면 노령현물은 GDP의 약 4%, 장애 관련 현금지원은 GDP의 약 1.5% 정도의 확충이 필요하다.

장애현물급여의 경우에도 지출 수준이 상대적으로 낮는데 OECD의 평균 지출 수준을 전제하면 GDP의 약 0.6%의 추가 지출이 있어야 비교하였던 선진국과 유사한 지출이 될 것으로 판단된다. 의료의 경우는 지출 비중이 작은 것은 아니나 선진국과 비교하여 절대적인 지출 비율이 낮아서 향후 OECD의 평균 지출 수준을 전제하면 GDP의 약 3%의 추가 지출을 고려할 수 있을 것이다.

정책의 구성에 대한 검토와 기획은 개별 정책 수준의 개선 노력으로 가능하지 않다. 사회정책 전반에 걸친 종합적 정책 기획이 필요하다. 하지만 우리나라의 사회정책의 구조화는 파편화되어 있거나 실효성이 없다. 사회정책의 종합적 기획을 위한 거버넌스를 구조화하는 대안 마련이 향후 정책 개혁의 근간이 될 수 있다.

2. 기타 정책과제

현금과 현물급여를 포괄한 사회정책의 종합적 기획과 평가는 사회정책의 발전과 미래 사회정책을 구상할 때 매우 긴요한 일이다. 이를 위하여 몇 가지 정책과제를 제안하고자 한다.

첫째, 사회정책의 종합적 구상을 가능하게 하는 거버넌스가 필요하다.

우리나라에도 사회정책의 종합적 기획과 평가를 위한 기제가 없는 것은 아니다. 사회부총리, 사회보장위원회 등이 대표적인 해당 기능을 기대할 수 있는 기제이다. 하지만 실제 사회정책의 종합적 기획을 위한 해당 기제의 역할이 기대와는 달리 분명하지 않고 두 기제 사이의 중첩 위험도 검토되지 않은 상태라 판단된다. 결과적으로 우리나라에서 사회정책에 대한 종합적 기획은 매우 취약한 기반에 있다.

둘째, 사회정책의 기획은 정책의 각 영역의 발전을 조망하는 종합 모니터링을 필요로 한다. 과거와 같이 영역별로 파편화되거나 소득 중심으로 지표가 함몰되지 않도록 각 영역의 수준을 일목요연하게 볼 수 있는 대표적 지표의 개발과 모니터링 기제를 마련하여야 한다. 이러한 기제는 앞서 언급한 정책구상을 위한 거버넌스 기제와 맞물려 운영되어야 할 것이다.

셋째, 앞서 급여 형태의 특징에 대한 고찰한 바와 같이 의료, 주거, 교육, 돌봄과 같은 영역의 현물급여는 기초육구의 충족을 위하여 필수적인 급여라는 특징을 가진다. 우리나라의 사회정책의 특징 중 하나를 꼽으라면 대상 선정 기준 등을 비롯하여 정책 내용이 매우 복잡하여 국민의 인지가 쉽지 않다는 점이다. 사회정책의 적지 않은 정책들은 국민들이 도저히 알기 어려운 개념을 정책 소개에 그대로 사용하고 있다. 국민은 스스로 정책대상인지 알 수 없고 급여에 대한 정보를 정확하게 이해하기 어렵다. 이러한 상황에서 대부분의 사회적 급여가 선별주의에 입각하여 대상자를 선정하고 급여조차 소득 수준 등에 따라 상이하다. 국민이 인지할 수 있는 정책으로 개선되어야 하고 이를 통하여 국민의 권리구현이 가능하도록 하는 정책으로 기획되어야 한다.

기초육구 영역의 현물급여에서는 선정 기준이 인지하기 쉬워져야 한다. 아직 우리나라의 현물 서비스 보장의 수준은 저급하고 충분하지 않다. 하지만 과거 10여 년 동안 여러 가지 현물, 서비스 급여가 신설, 확장

을 거듭하여 왔다. 그럼에도 국민의 체감도가 높지 않고 국민은 해당 정책에 대한 이해와 신청하기 어려워 심지어 국가가 발굴에 나섰다. 길거리에서 정부의 정책 홍보를 과거 어느 때보다도 빈번하게 만나게 된다. 문제는 홍보를 보고도 내용을 인지, 이해하기 어렵다는 것이다. 이러한 방식으로는 현물, 서비스 보장이 향상된다고 하여도 그 효과가 반감될 위험이 있다. 권리는 권리에 대한 이해가 가능해야 주장, 구현할 수 있다. 우리나라의 각종 사회보장제도는 국민이 이해할 수 없는 용어로 설계된다.

Currie(2006; Currie & Gahvari, 2007, p. 22에서 재인용)는 현물 급여의 경우 잠재적 신청자들이 신청비용¹³⁾에 민감하다는 점을 지적하면서 대상자 누락의 위험을 줄이는 방법으로 보편적 프로그램으로 운영하면서 조세를 통하여 요금을 계층별로 증화하는(sliding fees payable) 방식이나 또는 보편적 프로그램에서 개인에게 행정절차 중 프로그램에서 탈피하거나 또는 높은 비용을 지불하게 해 나가도록 하는 방안을 제안하였다.

우리나라의 삶의 질 지표가 열악한 수준이라는 사실은 이미 널리 알려져 있다. 수로 표시된 지표는 단순히 추상적 표현에 머물지 않는다. 언론에 보도된 생계형 사건·사고나 또는 주변에서 우리나라 국민들의 대부분이 느끼는 불안은 기초적 욕구에 대한 사회보장의 취약함에서 비롯된 엄연한 사실이다. 사회보장은 하루 빨리 확충해나가 이러한 불안을 줄일 수 있도록 하여야 할 것이다. 사회보장의 확충에서 현금(소득)보장과 현물(서비스)보장을 어떻게 적절하게 혼합하여 제도적 보장을 할 것인가에 대한 거시적 검토가 전제되어 보다 합리적이고 효과적인 정책으로 추진될 수 있기를 희망한다.

13) 언급한 신청비용은 단순히 신청하는데 요구되는 금전적 비용에 한정되지 않는다. 정서적 비용, 시간적 비용, 경제적 비용 등 광의의 비용을 의미한다.

참고문헌 <<

- 강신욱. (2018). **소득보장제도의 현황과 과제**. 제4차 사회보장 2040 포럼 자료집. 미발간. 한국보건사회연구원.
- 고용노동부. (2018). **2018 회계연도 예산·기금운용계획 개요**.
- 관계부처 합동. (2018). 「**장애인의 자립생활이 이루어지는 포용사회**」를 위한 제**5차 장애인정책종합계획(안)(2018~2022)**.
- 국정기획자문위원회. (2017). **문재인정부 국정운영 5개년 계획**.
- 기획재정부. (2018). **2018 나라살림 예산개요**.
- 김범식. (2011). **서울시 가계의 소비구조 분석**. SDI 정책리포트 서울시정개발연구원.
- 김정현. (2015). 미국 사회서비스포괄보조제도의 현황과 시사점. **보건복지포럼**, 223, 91-99.
- 대한민국정부. (2016). **2016~2020 국가재정운용계획**.
- 백인립. (2009). 유럽 사회보장제도 변화의 담론적 함의: 영국, 스웨덴, 독일의 사회보장제도를 중심으로. **사회과학연구**, 17(2), 316-348, 서강대학교 사회과학연구소.
- 보건복지부. (2017). **건강보험 보장성 강화대책(2017. 8. 9.)**.
- 보건복지부. (2018). **2018-2022 제2차 장기요양 기본계획(안)**.
- 보건복지부-한국보건사회연구원. (2018). **OECD health statistics 2018(요약본)**.
- 문진영, 김윤영. (2015). 소득보장과 사회서비스의 교환관계(trade-off) 연구. **한국사회복지학**, 67(4), 203-226.
- 문혜정, 황상필. (2012). 중장기 소비구조 전망. **한국은행 조사통계월보**, 66권 12호, 15-51.
- 신은경. (2018). 스웨덴 장애인활동지원서비스와 자기결정권. **국제사회보장리뷰**, 5, 17-30.
- 유경준. (2018). **사회적 현물이전의 소득재분배 효과분석**. 2018 경제학 공동학

술대회 자료집.

이병희, 홍민기, 이현주, 강신욱, 장지연. (2013). **경제적 불평등과 노동시장 연구**. 한국노동연구원.

이진숙, 김태원. (2016). 독일 아동 보육서비스의 법적 토대와 정책내용에 대한 분석. **인문사회**, 21, 7(6), 947-966.

이현주, 김성희, 신영석, 이상영, 정경희, 오신휘, 이민경, 전지현, 진달래. (2013). **복지 사각지대의 생계형 사건·사고 유형과 원인**. 한국보건사회연구원.

이현주, 정은희, 이병희, 주영선. (2012). **빈곤에 대한 대안적 접근: 욕구범주를 고려한 다차원성에 대한 분석**. 한국보건사회연구원.

전용호. (2012). 독일의 노인장기요양서비스의 시장화와 그 결과: 이용자 관점에서 평가를 중심으로. **보건사회연구**, 32(2), 143-169, 한국보건사회연구원.

진미운. (2017). 미국 주택바우처 전달체계의 최근 개편 논의와 정책 동향. **국제사회보장리뷰**, 3, 39-52.

통계청. (2016). **가계동향조사**. 원자료.

통계청. (각 연도). **가계동향조사**. 원자료.

한국보건사회연구원. (2012). **주요국의 사회보장제도: 독일**.

한국보건사회연구원. (2012). **주요국의 사회보장제도: 미국**.

한국보건사회연구원. (2012). **주요국의 사회보장제도: 스웨덴**.

한국보건사회연구원. (2012). **주요국의 사회보장제도: 영국**.

한국보건사회연구원. (2016). **빈곤통계연보**.

한국조세연구원. (2007). **합리적 자녀양육지원정책 및 국공립 보육시설 확충방안**.

e-나라지표 웹페이지. www.index.go.kr.

KOSIS 국가통계포털. <http://kosis.kr/index/index.do>.

- Bäckmann, O., & Ferrarini, T. (2010). Combating Child Poverty? A Multilevel Assessment of Family Policy Institutions and Child Poverty in 21 Old and New Welfare States. *Journal of Social Policy*, 39(2), 275-296.
- Bradley, D., Huber, E., Moller, S., & Nielson, F. (2003). Distribution and Redistribution in Postindustrial Democracies. *World Politics*, 55(2), 193-228.
- Brambor, T., Clark, W. R., & Golder, M. (2006). Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analysis. *Political Analysis*, vol. 14, 63-82.
- Currie, J. (2006). *The Invisible Safety Net: Protecting the Nation's Poor Children and Families*. Princeton: Princeton University Press.
- Currie, J. & Gahvari, F. (2007). *Transfers in Cash and In Kind: Theory Meets the Data*. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH. NBER Working Paper No. 13557. <http://www.nber.org/papers/w13557>.
- Daly, M., & Ferragina, E. (2018). Family Policy in High-income Countries: Five Decades of Development. *Journal of European Social Policy*, 28(3), 255-270.
- Dedeken, J. (2012). *Identifying the Skeleton of the Social Investment State: Defining and Measuring Patterns of Social Policy Change on the Basis of Expenditure Data*. ESPAnet 2012 Conference, September 6-8, 2012, Edinburgh.
- Engster, D., & Stensöta H. O. (2011). Do Family Policy Regimes Matter for Children's Well-Being?. *Social Politics*, 18(1), 82-124.
- Ferrarini, T. (2003). *Parental Leave Institutions in Eighteen Post-War Welfare States*. Swedish Institute for Social Research Doctoral Dissertation Series No. 581, Stockholm.

- Galtry, J., & Callister, P. (2005). Assessing the Optimal Length of Parental Leave for Child and Parental Well-Being-How Can Research Inform Policy?. *Journal of Family Issues*, 26(2), 219-246.
- Gasparini, L. C., & Pinto, S. M. (2006). Equality of opportunity and optimal cash and in-kind policies. *Journal of Public Economics*, vol. 90, 143-169.
- Gilbert, N., & Terrell, P. (2007). 사회복지 정책론 (남찬섭, 유태균, 역). 나눔의 집. (원서출판 2005)
- Heckman, J. J. (2000). Policies to Foster Human Capital. *Research in Economics*, 54(1), 3-56.
- Huber, P. J. (1967). The Behavior of Maximum Likelihood Estimates under Nonstandard Conditions. *Proceedings of the Fifth Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability*, I, 221-233.
- Hudson, J., & Kühner, S. (2010). Beyond the Dependent Variable Problem: The Methodological Challenges of Capturing Productive and Protective Dimensions of Social Policy. *Social Policy & Society*, 9, 167-179.
- Hudson, J., & Kühner, S. (2012). *Comparing the effects of cash benefits and in-kind services on family outcomes using macro-level cross-national data: a scoping paper*. paper prepared for OECD.
- Jenson, J. (2010). Diffusing Ideas After Neoliberalism: The Social Investment Perspective in Europe and Latin America. *Global Social Policy*, 10 (1), 59-84.
- Kamerman, S. B., Neuman, M., Waldfogel, J., & Brooks-Gunn, J. (2003). *Social Policies, Family Types and Child Outcomes in*

- Selected OECD Countries*. OECD Social, Employment and Migration Working Paper Series No. 61, Paris.
- Lee, Hyon Joo. (2018). *A distorted catch up: delay of in-kind benefit in Korea*. Presented at The 25th FISS International Research Seminar on Issues in Social Security. Sigtuna, Sweden.
- LIS Cross-National Data Center in Luxembourg. *Luxembourg Income Study Database*. <http://www.lisdatacenter.org/>.
- Luci, A., & Thévenon, O. (2011). *The Impact of Family Packages on Fertility Trends in Developed Countries*. Documents de Travail 1741, Paris.
- Luxembourg Income Study(LIS). (2018). LIS Self Teaching Package 2018 SAS version. <http://www.lisdatacenter.org>.에서 2018. 9. 19. 인출.
- Mahon, R. (2013). Social Investment According to the OECD/DELSA: A Discourse in the Making. *Global Social Policy*, 4(2), 150-159.
- McGuinness, F. (2018). *Household incomes by region*. House of Commons, Briefing Paper, Number 8191.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (Eds.) (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, policies and challenges*. Bristol: The Policy Press.
- Muir, T. (2017). *Measuring social protection for long-term care*. OECD Health Working Papers, No. 93, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/a411500a-en>.
- Nikolai, R. (2012). Towards social investment? Patterns of public policy in the OECD world. In Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (Eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, policies and challenges*. Bristol: The Policy Press, 91-116.
- OECD Better Life Index. <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/>

- health/에서 2018. 10. 29. 인출.
- OECD Data. <https://data.oecd.org/>.
- OECD. (2002). *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2011). *Doing Better for Families*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2016). *Education at a glance*.
- OECD. (2017a). *Education at a glance*.
- OECD. (2017b). *Government at a glance 2017*.
- OECD. (2017c). *Health at a glance*.
- OECD. (2017d). *How's Life? 2017: Measuring Well-being*.
- OECD. (2017e). *PISA 2015 Results (Volume III): Students' Well-Being*. PISA, OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2018). *Education at a glance 2018*.
- OECD. (각 연도). *Education at a glance*.
- OECD.Stat.(OECD Statistics). <https://stats.oecd.org/>.
- Plümper, T., Manow, P., & Tröger, V. (2005). Panel Data Analysis in Comparative Politics: Linking Method to Theory. *European Journal of Political Research*, 44(2), 327-354.
- Ragin, C. C. (2000). *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: University of Chicago Press.
- Richardson, D. (2015). The role of regime-type analysis in OECD work on social policy and family. In Irving, Z., Fenger, M., & Hudson, J. (Eds.), *Social Policy Review 27: Analysis and debate in social policy, 2015 (247-268)*, Bristol: The Policy Press/UK Social Policy Association.
- Richardson, D., Hudson, J., Kühner, S., Frey, V., & Patana, P. (2015). *Comparing The Effects Of Cash Benefits And In-Kind Childcare Services On Family Outcomes*. OECD Social, Employment and

- Migration Working Paper, Paris: OECD.
- Shimony, O. & Mandler, P. (2010). *THE IMPACT OF SOCIAL TRANSFERS IN KIND ON HOUSEHOLDS INCOME DISTRIBUTION*. Israel Central Bureau of Statistics.
- Smeeding, T. (1982). *Alternative Methods for Valuing Selected In-Kind Transfer Benefits and Measuring Their Effect on Poverty*. U.S. Department of Commerce Bureau of the Census, Technical Paper, 50.
- Unicef. (2016). *Fairness for Children: a league table of inequality in child well-being in rich countries*. Unicef Innocenti Research Centre: Florence, Italy.
- Verbist, G. & Grabka, M. M. (2016). Distributive and poverty-reducing effects of in-kind housing benefits in Europe: with a case study for Germany. *Journal of Housing and the Built Environment*, 32(2), 289-312.
- White, H. (1980). A Heteroskedasticity-Consistent Covariance Matrix Estimator and a Direct Test for Heteroskedasticity. *Econometrica*, 48, 817-38.
- Wilson, S. E., & Butler, D. M. (2007). A Lot More to Do: The Sensitivity of Time-Series Cross-Section Analyses to Simple Alternative Specifications. *Political Analysis*, 15(2), 101-123.
- World Bank. World Development Indicators. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=World-Development-Indicators>.



간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |