

복지국가의 정책 영역 및 정책 결합구조(configurations)별 불평등 완화 효과에 관한 비교정책연구: 노동 세대 보장 및 사회적 돌봄 지출의 확대와 효과적인 불평등 완화 정책

노법래*

〈目 次〉

- | | |
|------------------|-----------|
| I. 서론 | IV. 분석 결과 |
| II. 복지국가 지출과 불평등 | V. 결론 |
| III. 분석 방법 | |

〈요 약〉

본 연구의 목적은 복지국가의 정책 영역별 지출이 불평등에 미치는 영향을 비교하는 것이다. 이를 위하여 복지국가 정책 영역을 네 가지로 나누고 2000년 이후 OECD 회원국을 대상으로 국가 패널 자료를 구성하였다. 먼저 진행된 회귀분석에서는 패널 간 이상성(heteroskedasticity)과 시계열적 비정상성(non-stationarity)을 동시에 고려하기 위해 패널교정오차(panel-corrected standard errors) 모형에 시계열적 자기상관 구조를 포함했다. 이어서 비교 연구에서 필연적으로 존재하는 다중공선성 문제를 다루고, 정책의 효과를 결합구조(configuration)라는 측면에서 이해할 수 있는 접근으로써 트리구조(tree-based model)를 활용한 예측 모형을 활용했다. 분석 결과 노동 세대에 대한 지출과 사회적 돌봄 서비스 지출은 불평등 완화에 중요한 효과가 있는 것으로 드러났다. 복지국가 정책을 통한 불평등 역제의 방향을 시장소득 분배 개선과 재분배를 통한 완화로 나눌 때, 노동 세대 지출은 주로 후자와 관련하여, 돌봄 서비스 지출은 전자를 중심으로 주된 영향력을 지니는 것으로 나타났다. 연구의 말미에는 분석 결과를 바탕으로 불평등 완화를 위한 효과적 정책 구성에 대한 몇 가지 정책적 함의를 제시했다.

【주제어: 복지국가, 불평등, 정책 결합구조, 패널교정표준오차, 트리 모형, 비교연구】

* 서울대학교 사회복지연구소 선임연구원(rohbr2@gmail.com)

논문접수일(2017.10.24), 수정일(2017.12.17), 게재확정일(2017.12.19)

I. 서론

본 연구의 목적은 복지국가 지출이 불평등 완화에 미치는 효과를 실증적으로 관찰하는 것이다. 복지국가의 정책은 권리성의 실현과 할당 원칙에 따라 다양한 속성을 가진 수단을 포함하기 때문에 정책의 구성에 따라 불평등 완화 효과는 달라진다. 따라서 본 연구는 복지국가에 대한 총량적 접근을 넘어 정책 영역별 지출이 불평등에 미치는 영향을 실증적으로 비교 검토하고자 한다. 이를 통해 심화되고 있는 불평등 문제를 조정하는 복지국가의 효과적 정책 구조에 대한 보다 구체적인 함의를 도출할 수 있을 것이다.

불평등의 심화는 취약 계층에 대한 투자 수준과 삶의 질 유지에 필수적인 자원에 대한 접근도를 떨어뜨린다(Krugman, 1996; Macinko, Shi, Starfield, & Wulu, 2003). 또한, 불평등은 사회 전반의 신뢰 수준을 떨어뜨려 경제성장에 부정적 효과를 가져올 수 있다(Rothstein & Uslaner, 2005; Zak & Knack, 2001). 더 나아가 심각한 불평등은 사회통합에 부정적인 영향을 미침으로써 범죄나 자살과 같은 사회 문제를 심화시키는(Merton, 1964) 등, 사회 구성원의 삶의 질을 악화시킨다는 점에서 공동체의 개입이 요구되는 문제라고 할 수 있다.

산업화 시대를 거치며 복지국가는 다양한 정책 수단을 통해 불평등에 대한 조정자의 역할을 수행해 왔다. 그러나 복지국가는 탈산업화로 대표되는 산업구조의 변동과 글로벌라이제이션의 심화 등으로 지속적인 재정적 제약 상황을 경험하고 있으며 이로 말미암아 불평등에 대한 조정 기능에 도전을 맞이하고 있다. 또한, 복지국가 재정의 양적 팽창이 제약 받는 상황과 새로운 정책 수요의 분출은 복지국가의 정책 영역 간 상쇄(trade-off)의 가능성을 확대하고 있다(Garfinkel, Rainwater, & Smeeding, 2006). 이런 상황에서 현금 이전 정책을 중심으로 한 복지 재정의 단순 팽창은 더 이상 지지 받기 어려운 상황에 직면하고 있다. 여타의 사회 문제와 마찬가지로 불평등 완화와 관련해 복지국가의 정책 구성이 어떠한 효과를 달성할 수 있을 것인가를 고민할 필요성이 커지고 있는 것이다.

복지국가는 사회권의 옹호라는 큰 원칙하에 다양한 목표와 수단을 가진 정책의 집합체이다. 따라서 복지국가와 불평등 간의 관련성을 실증적으로 다루기 위해서는 복지국가의 정책 구성을 어떻게 조작화할 것인가가 방법론상 중요한 문제가 된다. Esping-Andersen(1990)은 복지국가의 전체 지출을 통해 제도적 성과를 비교하는 것은 모든 지출이 동일한 효과를 가져올 것으로 전제한다는 점에서 한계가 있다는 점을 지적했다. 복지국가를 구성하는 다양한 정책 도구들이 상이한 원칙과 원리를 가지고 있음을

고려할 때 복지국가와 특정 산출 결과를 연결 짓고자 하는 비교 연구는 복지국가 정책 구성의 다양성을 반영할 필요성이 크다. 본 연구는 복지국가 정책 영역별 지출에 대한 Castles(2009)의 제안을 따라 복지국가의 각 지출과 불평등의 관련성을 OECD 국가를 중심으로 패널 자료를 구성하여 검토할 것이다. 이를 바탕으로 결론에서는 불평등 완화에 효과적인 복지국가 정책 영역 및 그 구성에 관한 함의를 제시하고자 한다.

본 연구는 지금까지 제시한 연구 목적을 위해 가치분소득에 대한 지니 계수와 시장소득 지니 계수 대비 가치분 소득 지니 계수의 퍼센트 비율을 결과변수로 함께 다룬다. 가치분소득 지니 계수는 시장 분배 및 정부의 재분배를 통한 개입 결과를 모두 아우르는 최종적인 형태의 불평등 수준을 나타낸다는 의미가 있다. 한편, 불평등과 관련한 복지국가의 개입은 시장소득 불평등의 개선과 이후 재분배를 통한 불평등 개선 양자에 걸쳐 영향을 미칠 수 있다. 후자의 불평등 변화비에 대한 분석 결과를 가치분소득 불평등에 대한 분석 결과와 종합하여 복지국가 각 정책 영역이 불평등 개선에 미치는 메커니즘에 대한 이해를 깊게 할 것으로 기대한다.

II. 복지국가 지출과 불평등

복지국가 정책이 불평등에 미치는 영향은 시장소득에 대한 재분배를 통한 방식을 우선 생각해 볼 수 있다. 현금성 보장 정책에서 주요하게 활용되는 사회보험 방식의 경우 시장소득에 연동(earning related)되는 기여에 의해 확보된 재원을 바탕으로 기여 및 욕구 수준에 대한 고려가 혼합된 할당 원칙을 통해 급여액이 결정된다. 한편, 수당이나 공공부조와 같이 기여에 의하지 않고 일반 조세에서 마련된 재원을 바탕으로 사회보장 정책에 대한 수요가 높은 집단의 실질 소득을 증가시켜주는 방법도 있다. 이런 현금 재분배 정책은 자원 확보 및 급여 할당 방식을 통해 수직적 혹은 수평적 재분배 과정을 거쳐 불평등 완화에 영향을 미치게 된다. 이 때, 복지국가 정책을 둘러싼 제도적 요인에 의해 이와 같은 재분배 기제가 불평등에 미치는 영향이 달라질 수 있다.

예를 들어, 핵심적인 노후 소득 보장 정책이면서 복지국가 지출에 큰 폭을 차지하는 연금의 경우 정책 환경에 따라 소득 재분배 효과가 어떻게 달라지는가를 살펴볼 필요가 있다. Boskin(1986)이 주장한 바와 같이 경제 성장이 정체되고 노령화와 같은 인구 구조 변동이 진행될 경우 연금의 세대 간 이전 과정이 결과적으로 상대적으로 소득이 높은 집단에게 더 큰 수혜를 줄 가능성이 커지게 된다. 이런 경우 연금 제도가 사회 전체에

대해 미치는 불평등 완화 효과는 상당 수준에서 제약될 가능성이 크다. 경제 성장의 둔화와 실업과 같은 고용 불안정 문제가 심화되는 경우 실업에 대한 적극적 대처, 고용의 안정적 유지와 관련 있는 노동 세대로의 공적 이전이 사회 전체의 불평등을 개선할 가능성을 더 크게 할 수 있는 것이다.

한편, 불평등 연구에서 상대적으로 조명을 적게 받아왔지만 복지국가 정책을 통해 시장소득 분배 개선에 직접적인 개입을 하는 경로를 생각해 볼 수 있다. 복지국가 정책의 사회투자(social investment) 효과는 복지국가 정책이 개인의 인적 자원을 보호하고 개발하는 역할을 통해 복지국가 정책과 경제성장의 선순환적 구조가 가능함을 강조한다 (Morel, Palier, & Palme, 2012). 특히, 돌봄, 상담, 교육과 같은 서비스나 지역 사회의 역량 강화 등을 목표로 하는 복지국가의 다양한 공적 서비스를 통해 인적 자원의 효과적인 축적을 가능하게 하여 성공적인 노동시장 진입과 안정적인 참여 효과를 가져올 수 있으며, 결국 시장소득 분배를 개선하는 효과를 기대할 수 있는 것이다. 예를 들어, 가족의 기능을 지원하는 정책 개입은 개인의 빈곤 위험을 예방하는 효과를 가질 뿐만 아니라 안정적인 노동시장 이행 및 유지 등으로 불평등의 완화에도 일정한 효과가 있을 수 있다 (Hao, 1996; McLanahan, 1983).

복지국가 비교연구에서 불평등 완화와 복지국가 지출 구조를 총량적 수준을 넘어서 실증적으로 검토한 연구는 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있는 것은 아니다. 뿐만 아니라 시장소득 불평등과 이후의 재분배 기제를 구분하여 정책 영역별 효과를 살펴본 연구도 많지 않았다. 복지국가 정책에 따라 계층화나 탈상품화 수준에서 차이가 있어 불평등에 미치는 효과가 다를 수 있음을 시사한 Esping-Andersen(1990)이나 표적화된 반빈곤 정책의 빈곤 및 불평등 완화 효과에 대해 다룬 Korpi(1998)가 복지국가의 정책 구성의 다양성과 정책 성격에 따른 불평등 완화 효과의 차이에 관심이 있는 본 연구의 문제의식과 닿아 있다고 할 수 있다.

Castles(2009)은 복지국가의 역할을 크게 네 가지로 나누고 각 지출이 불평등 완화에 어떤 영향이 있는지 탐색적인 수준에서 검토했다는 점에서 본 연구와 직접적인 관련성이 있다. 이 연구는 복지국가의 지출을 노령 관련 현금 지출(age-related cash), 근로 세대 관련 현금 지출(working-age cash), 건강 지출(health), 그리고 기타 서비스 지출(other service expenditure)로 구분했다. 노령 관련 현금 지출은 노후 보장성 현금 지출과 유족 관련 연금 지출을 포함하며, 근로 세대 관련 현금 지출은 산재, 실업, 그리고 근로 세대 가족 정책 관련 지출을 포함하고 있다. 기타 사회 서비스 지출은 서비스형 지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 건강 지출을 제외한 지출을 의미하는 것으로 각종

돌봄 및 생활 지원 서비스를 포함한다. 이 연구에서 수행한 상관분석 결과 네 가지 복지 국가 지출 가운데서 지니 계수로 측정된 불평등 완화와 통계적으로 유의미한 음의 관련성을 보인 지출은 근로 세대 관련 지출과 기타 사회 서비스 지출이었다(Castles, 2009).

Castles(2009)의 연구가 일본을 포함한 일부 서구 국가를 대상으로 복지국가 지출과 불평등 간 관련성을 한 시점에 한정된 단순 상관분석만을 다루었다는 점에서 본 연구는 자료 및 방법론적 측면에서 몇 가지 추가적인 시도를 하고자 한다. 먼저 분석 자료와 관련하여 본 연구는 불평등과 관련된 여타의 변인을 고려함과 동시에 분석 대상을 OECD 회원국으로 확대하였다. 또한, 자료가 허용하는 범위 내에서 비교적 최근의 상황을 검토할 수 있는 종단 자료를 구성하였다. 아울러 서두에서 밝힌 바와 같이 복지국가의 정책이 불평등에 미치는 메커니즘을 이해하기 위해 가처분소득 불평등과 시장소득 불평등 대비 가처분소득 불평등의 변화비를 함께 분석에서 고려할 것이다.

다음으로 방법론적 측면에서 본 연구는 다음과 같은 추가적인 시도를 하고자 한다. 먼저, 회귀분석에서는 국가 패널 자료를 활용하는 본 연구의 성격에 맞게 국가별 이상성과 시계열적 비정상성을 분석 모형에서 적절하게 반영하는 방법을 고려하였다. 이에 대해서는 방법론 부분에서 상술하고자 한다. 한편으로 복지국가의 지출이 지니는 효과를 개별적으로 분리하여 '순효과(net effects)'를 추정할 수 있는가 하는 근본적인 의문을 제기할 수 있다. 정책 수요 등과 관련성이 있는 사회적 맥락과 정책적 개입 요인을 각각 분리하여 산출 결과에 미치는 영향을 실증적으로 살펴보는 것은 쉬운 일이 아니다. 이런 상황은 회귀분석에서 정책 요인 및 환경 요인 간 존재하는 공선성 문제로 주로 이어지며, 정책 효과에 대한 추정 결과의 타당성 문제로 이어질 수 있다. 본 연구에서는 회귀분석에 더해 지출과 환경적 요인을 결합구조(configuration)로 이해하고 결합구조별 불평등 완화 효과를 검토하고자 한다.

여기서 결합구조는 어떤 특정 수준의 산출결과를 가져오는 정책 및 관련 조건들의 조합이라고 할 수 있다(Ragin & Strand, 2008). 결합구조적 접근(configurational approach)은 특정 수준의 결과변수를 예측하는 다양한 영향요인의 결합을 실증적으로 검토하고자 하는 연구 문제에 적합하다. 특히, 다루고자 하는 현상이 다양한 요인의 조합(combination)에 의해 영향을 받는 경우 이와 같은 접근의 유용성은 크다(Longest & Thoits, 2012). 본 연구의 주제인 불평등은 이와 관련한 다양한 경제사회구조적 요인과 정책적 요인들이 분리되기 힘든 상태로 결합되어 그 수준이 결정된다는 점에서 결합구조적 접근은 타당한 결과 도출과 정책 역동의 이해에 도움을 줄 것이다. 또한, 불평등에 대응하는 복지국가의 각 지출 영역이 일정한 정책 조합을 이뤄 이에 영향을 미칠 수 있

음을 고려할 때, 불평등에 영향을 미치는 효과적인 정책 혼합(policy mix)의 도출에 결합 구조적 접근이 지니는 이점이 있다. 그리고 이와 같은 접근을 통해 도출된 결과를 회귀 분석에 따른 분석 결과와 연결 지어 이해하는 것은 분석 결과에 대한 신뢰성을 높임과 동시에, 정책의 제도적 작용에 대한 이해를 높이는 데 도움을 줄 수 있으리라 기대한다.

본 연구의 분석 자료에 포함된 불평등에 영향을 미치는 통제 요인 및 관련 문헌을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 경제성장과 불평등의 관련성은 학자마다 다양한 결론을 도출하고 있는데, 본 연구에서는 경제성장과 불평등의 선형적 관련성과 Kuznets(1955) 등이 제시한 비선형적 관련성을 함께 다루기로 한다. 다음으로 탈산업화는 서비스 부분의 증대 및 그에 아우른 제조업 비중 감소와 주된 관련이 있다. 임금 구성의 내적 다양성 수준이 높은 서비스 부분의 확대와, 기존 제조업 부문 종사자들의 이탈 및 저임금 노동시장으로의 흡수는 일자리 질의 양극화를 심화시킬 가능성을 크게 한다. 이런 과정은 탈산업화와 불평등의 정적 관련성으로 이어질 수 있다. 또한, 실업도 노동자의 빈곤 위험을 높이고 노동력의 시장 가치를 떨어뜨린다는 점에서 불평등과 관련이 있어 분석에 포함했다.

노동자의 정치적 역량과 노동 조건에 대한 교섭 능력의 크기를 의미하는 노동조합 가입 수준도 불평등과 관련이 있다. 글로벌라이제이션은 앞서 탈산업화와 관련된 산업 부분의 변동을 초래하여 일반적으로 불평등을 심화시킬 가능성이 있으며, 이에 대처하는 정책 도구의 활용에 제약을 함께 가져 올 수 있으므로(Axel Dreher, 2006), 불평등 관련 요인으로 다룰 필요가 있다. 아울러 복지국가 지출 및 기타 제도적 환경과 높은 관련성이 있는 인구학적 변인으로서 노령화 수준을 모형에 함께 포함했다.

Ⅲ. 분석 방법

1. 분석 자료

본 연구는 관련 자료가 확보되는 OECD 32개 회원국을 대상으로 한다. 관찰 기간은 2000년부터 2012년까지이며 가용 자료에 따라 국가별로 관찰 기간에 일부 차이가 있다. 분석기간의 설정은 본 연구에서 가장 핵심적인 변인인 복지국가 지출과 관련해 연구 수행 시점에서 가용한 가장 최근의 OECD 지출 자료를 기준으로 하였다.

분석에 포함되는 변수와 조작화 과정을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 결과변수

가운데 하나인 가처분소득 불평등은 OECD에서 제공하는 해당 지니 계수를 활용하기로 한다. 분석 결과 검토의 편의를 위해 회귀분석의 경우 지니 계수에 100을 곱한 값을 활용하고, 트리 모형 분석에서는 원래 값을 그대로 투입한다. 또 다른 결과변수인 불평등 변화율은 가처분 소득에 대한 지니 계수와 시장소득 지니 계수 대비 가처분 소득 지니 계수의 퍼센트 값을 사용할 것이다.

핵심 설명변수인 복지국가 지출은 OECD의 사회보장지출데이터(Social Expenditure Database, SOCX)를 활용한다. SOCX에는 정책 영역별로 현금 및 서비스(in-kind)로 대별된 GDP 대비 지출 수준을 제공하고 있다(OECD, 2016). 본 연구는 Castles(2009)의 논의를 따라서 복지국가 지출을 네 영역으로 구분하여 다룬다. 먼저, 노후소득지출(age-related expenditure)은 노후 현금 지출과 유족에 대한 현금 지출을 합산하여 계산했다. 노동세대지출(working-age expenditure)은 전체 현금 지출 가운데서 노후소득 지출 관련된 부분은 제외하고 적극적 노동시장 정책(ALMP) 관련 지출을 합산했다. 의료지출(health expenditure)은 SOCX의 구분대로 공적 의료 지출 수준을 활용했으며, 사회적 돌봄 지출은 전체 서비스 지출 가운데 의료 지출을 제외한 값을 사용했다. Castles(2009)의 연구에서 의료 지출을 제외한 서비스 지출을 '기타 서비스 지출'로 명명했으나, 실제 여기에는 노인 및 아동에 대한 돌봄과 여타의 가족 지원 정책과 관련된 지출이 다수를 이루고 있기 때문에 사회적 돌봄 지출이라는 표현을 사용하고자 한다.

불평등과 관련한 기타 변인 및 조작화는 다음과 같다. 경제성장은 1인당 국민총생산(2005년 USD 기준)으로 측정하였다. 경제성장과 불평등의 관련성은 학자마다 다양한 결론을 도출하고 있는데, 본 연구에서는 경제성장과 불평등의 선형적 관련성과 비선형적 관련성을 함께 다루기 위해서 1인당 GDP와 1인당 GDP의 제곱값을 함께 분석 모형에 투입하기로 한다. 탈산업화는 전체 노동자 가운데서 서비스 부문에 종사하는 인구 비율로, 실업률은 노동가능 연령 중 실업자 비율로 측정하였다. 노동조합 가입률은 전체 노동자 가운데 노조에 가입된 비율을 사용하였다. 위 세 변수는 모두 OECD에서 제공하는 연도별 자료를 이용했다. 글로벌라이제이션 수준은 Dreher(2006)과 Dreher et al.(2008)의 '전반적 글로벌라이제이션 수준(Overall Globalization Index)'을 활용했다. 노령화 수준은 OECD 제공 자료를 바탕으로 전체 인구 대비 65세 이상 인구 비중으로 정의하여 분석에 포함했다.

2. 분석 방법

1) 회귀분석

복지국가 지출 구조와 여타의 사회 구조적 특성은 국가별 이상성이 높은 특징을 보인다. 그뿐만 아니라 이와 같은 요인 불평등에 영향을 미치는 효과 또한 국가의 제도적인 맥락에 따라 높은 상이성을 보일 수 있다. 따라서 안정적인 분석 결과를 얻기 위해서는 케이스 간 존재하는 이와 같은 이상성을 적절하게 모형화할 필요가 있다. 국가 패널 자료에 대한 패널교정표준오차(panel-corrected standard error, PCSE) 추정 방식은 이와 같은 비교 국가 간 이상성을 모형화하여 비교적 안정적인 회귀 계수의 추정에 유리하다(Beck & Katz, 2011). 국가 간 이상성에 대한 고려에 더하여 본 연구에서는 불평등과 같은 주요 변인에서 추세(trend)가 존재하는 시계열적 비정상성을 다루기 위해 PCSE 추정에 더해 시계열적 자기 상관구조를 추가로 모형에 포함한다. 이를 위해 회귀 분석 모형에서 1차 시계열적 자기 상관(AR1) 과정을 포함하여 함께 다루었다.

2) 트리 모형 분석

트리 모형은 데이터 중심(data-driven) 분석 기법의 하나로 결과 변수를 예측하는 설명 변수의 조합을 발견하는 방식 가운데 하나로 정리할 수 있다. 트리 모형 분석을 통해 결과 변수를 예측하는 가장 핵심적인 설명 변수와 해당 변수의 분기 조건의 위계적 조합을 통해 예측 모형을 구성하게 된다. 이때, 설명변수는 분기식의 구성 가운데서 반복적으로 활용 되는(recursive) 구조를 지닌다. 아직 비교 연구에서 이와 같은 방법이 널리 활용되고 있는 것은 아니나 분석 결과를 통해 특정 수준의 제도적 산출 결과를 도출하게 만드는 영향 요인의 조합(configurations)을 다룰 수 있다는 점과 함께, 유사한 결과를 이끄는 다양한 메커니즘(equifinality)을 검토할 수 있다는 점에서 활용 가치가 있다고 판단된다.

트리 모형을 구성하는 알고리즘은 다양할 수 있는데, 본 연구에서는 Hothorn(2006)의 조건적 추론 방식(conditional inference framework)을 활용하였다. 이 방식은 각 분기점(노드)의 분기 조건을 마련할 때, 확률적 유의미성을 통과하는 경우만을 대상으로 하므로 예측 모형이 지나치게 복잡해지거나 예측에 큰 의미가 없는 분기가 이어져 모형이 지나치게 확장되는 가능성을 최소화하는 장점이 있다. 비교적 간명한 예측 모형을 도출하는 추정 방식은 본 연구처럼 국가 비교 연구에서 이와 같은 특징은 중요한 장점이 있다. 즉, 관측 수에 한계가 있고 비교 케이스 선택에 따라 예측 결과에 차이가 있을 수 있는 국가 비교 연구의 특성상 지나치게 상세한 예측 모형은 과잉 적합(over-fitting)의 문제를 일으켜 추정 결과의 일반화에 중요한 제한점으로 작용할 수 있기 때문이다.

IV. 분석 결과

1. 분석 대상 국가의 일반적 특성

〈표 1〉은 분석에 포함되는 변수의 요약 통계치 통해 분석 대상 국가의 일반적 특성을 정리한 것이다. 평균을 중심으로 분석 결과를 정리하면 다음과 같다. 지니 계수로 측정된 가처분소득 불평등의 평균은 0.31이었으며, 시장소득 불평등 대비 가처분소득 불평등의 퍼센트 비율로 나타낸 불평등 변화비의 평균은 65.14%로 집계되었다.

복지국가의 네 지출 가운데 평균적으로 가장 큰 규모를 차지하는 것은 노후 현금 지출로서 분석 기간 전체에 걸쳐 GDP 대비 평균 7.04%를 차지하는 것으로 나타났다. 다음으로 많은 비중을 차지하는 것은 노동세대 현금 지출인데 평균 지출 수준이 5.63%인 것으로 나타났다. 건강지출의 경우 노동세대 현금 지출과 비슷한 수준인 평균 5.13%로 드러났다. 다만 노동세대 현금 지출의 경우 표준편차가 건강지출에 비해 커 국가 및 시기별로 변이가 상대적으로 큰 것으로 보인다. 사회적 돌봄 지출의 경우 GDP 대비 평균 1.78%로 가장 작은 비중을 차지했다.

〈표 1〉 요약 통계치

구분	변수	평균	S.D.
불평등	가처분소득 불평등	0.31	0.07
	불평등 변화비	65.14	9.42
복지국가 지출	노후현금지출	7.04	3.26
	노동세대현금지출	5.63	2.85
	건강지출	5.13	1.58
	사회적 돌봄지출	1.78	1.65
기타 변인	로그_경제성장	10.12	0.49
	탈산업화	65.86	9.33
	노동조합가입	32.55	21.15
	실업률	7.45	4.07
	글로벌라이제이션	70.79	14.30
	노령화	12.81	3.71

로그 경제성장의 평균은 10.12로 나타났으며, 전체 근로자 중 서비스 산업 부문에 종사하는 비중을 통해 측정한 탈산업화 수준의 경우 평균 65.86%인 것으로 나타났다. 노동조합 가입 평균은 32.55%로 나타났다. 실업률의 평균은 7.45%였으며, 전반적인 글로벌

라이제이션 수준은 평균 70.79로 계측되었다. 끝으로 노령화 수준의 평균은 12.81%였다.

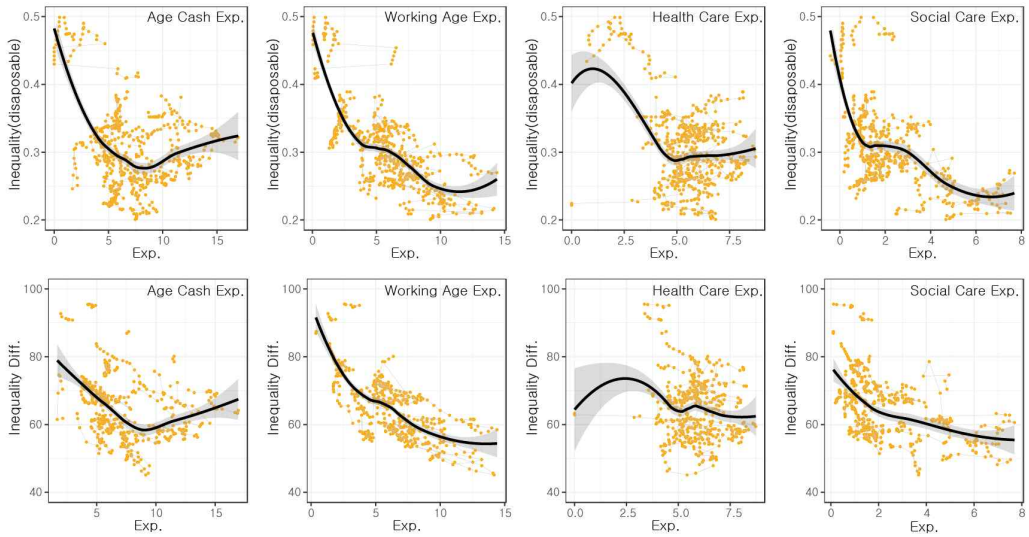
2. 복지국가 지출과 불평등의 추이

〈그림 1〉은 복지국가 지출과 불평등 수준의 전반적인 관련성을 그림으로 나타낸 것이다. 상단은 가처분소득 불평등을, 하단은 불평등 변화율을 Y축에 나타낸 것이며, 왼쪽부터 각각 노후 현금 지출, 노동 세대 지출, 건강 지출, 사회적 돌봄 지출을 X축으로 표현했다. 분석에 포함된 국가별로 변화 궤적을 선으로 이어서 산점도로 표현하였다. 아울러 두 변인의 전반적인 추세선을 검은색 실선으로 나타내고, Y축을 중심으로 95% 신뢰구간을 회색 음영으로 처리했다.

복지국가 지출과 가처분소득 불평등의 관련성을 다룬 상단 그림에 대한 탐색적인 검토 결과는 다음과 같다. 노후 현금 지출의 경우 일정 수준까지는 지출 증가에 따라 가처분소득 불평등이 하락하는 경향성이 나타났으나, 이후부터는 오히려 지출 수준이 증가함에 따라 평균적인 불평등이 증가하면서, 추정 구간도 넓어지는 패턴이 나타났다. 이와 같은 양상은 노후 현금 지출이 가처분소득 불평등의 전반적인 완화에 미치는 영향이 명확하지 않거나 제한적일 가능성을 보여준다. 반면 노동세대에 대한 현금 지출 증가는 비교적 일관되게 가처분 소득 불평등을 억제하는 효과가 있는 것으로 나타났다.

의료 서비스에 대한 지출 수준의 경우 가처분소득 불평등과 명확한 관련성을 찾는 데 한계가 있는 것으로 나타났다. 전체적으로 보았을 때, 의료 지출이 낮은 구간에서 중간 수준 이상의 구간으로 이행할 때 불평등 수준이 낮아지는 것처럼 보이나, 이와 같은 추세는 지출 수준이 중간 이상으로 넘어감에 따라 사라지는 것으로 나타났다. 또한, 그림의 좌상단에 분포하고 있는 지출 수준이 낮고 불평등 수준이 높은 일부의 국가를 분석에서 제외할 경우 지출 수준의 초반 구간에서 나타나는 부적 관련성도 사라질 것으로 예상할 수 있다. 한편, 사회적 돌봄 지출의 경우 상대적으로 명확하게 지출 수준의 확대가 낮은 불평등 수준으로 이어지는 양상이 있는 것으로 나타났다. 지출 수준의 전 구간에 걸쳐 지출 수준과 가처분소득 불평등 간 높은 음의 상관관계를 관찰할 수 있었다.

〈그림 1〉 복지국가 지출과 불평등 간 관계



한편, 불평등 변화율에 대한 분석 결과를 다룬 하단의 그림에서 드러난 양상을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 앞서 가처분소득 불평등과 높은 관련성을 보여준 노동세대 지출은 불평등 변화율에서도 비교적 명확한 부적 관련성을 보이는 것으로 드러났다. 이는 노동세대 지출이 가처분소득 불평등을 낮추는 효과 속에는 시장소득 불평등을 개선하는 효과가 반영되어 있음을 시사한다.

가처분소득 불평등에서 높은 부적 관련성을 보인 돌봄 지출이 불평등 변화율에서는 다소 그 관련성이 약화되는 패턴을 관찰할 수 있다. 이는 돌봄 지출이 가처분소득 불평등을 완화하는 효과 속에는 시장소득에 대한 불평등을 완화하는 효과가 주요할 수 있음을 시사하는 것이다. 앞서 이론적 논의에서 살펴본 바와 같이 개인의 인적 자원 투자에 긍정적인 역할을 하는 돌봄 서비스의 제공이 시장소득 불평등을 전반적으로 완화하여 결과적으로 가처분소득 불평등을 완화하는 효과가 존재할 수 있음을 탐색적으로 살펴볼 수 있는 결과이다. 가처분소득 불평등과 다소 약한 관련성을 보인 노후 현금 지출과 의료 서비스 지출은 불평등 변화비에서도 뚜렷한 관련성을 찾지 못했다.

3. 회귀분석 결과

1) 패널교정표준오차 모형 분석 결과

PCSE-AR1 모형을 활용한 분석 결과를 〈표2〉에 제시했다. 모형1은 가처분소득에 대한

불평등 수준이 결과변수이며, 모형2는 시장소득 불평등 대비 가처분소득 불평등의 변화율을 결과변수로 하였다. 먼저 모형1에 대한 분석 결과를 다루고 모형2의 분석 결과는 전자와의 차이를 중심으로 논하고자 한다.

가처분소득 불평등에 대한 모형1의 분석 결과 유의미한 수준에서 불평등 억제 효과가 있는 복지국가 지출 영역은 노동세대에 대한 보장($b = -0.44, p < .001$)과 사회 돌봄 서비스인($b = -0.62, p < .05$) 것으로 나타났다. 그러나 노후 소득보장과 건강 서비스 지출의 경우 불평등 완화에 대한 유의미한 효과를 관찰할 수 없었다.

기타 통제 변인에 대한 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 경제성장은 불평등과 통계적으로 유의미한 수준에서($b = -95.77, p < .001$) 부적 관련성이 있는 것으로 나타났다. 한편, 경제성장 수준에 제곱을 취한 변수의 경우 불평등과 확률적으로 유의미한 수준에서 정적 관련성($b = 4.25, p < .01$)이 있는 것으로 나타났다. 이 결과는 경제성장은 다른 조건이 동일하다면 불평등의 억제와 관련성을 가지지만, 이는 비선형적인 것일 수 있음을 의미한다. 즉, 경제성장이 불평등 완화에 미치는 영향이 체감하거나 일정 수준 이상의 경제성장을 이룬 경우 경제성장에 따라 불평등이 심화되는 경향이 존재할 수 있다는 탐색적 함의를 얻을 수 있다.

〈표 2〉 회귀분석 결과 요약

변수	모형1(가처분소득 불평등)			모형2(불평등 변화율)		
	B	S.E.	Sig.	B	S.E.	Sig.
(Intercept)	566.21	145.91	***	221.36	253.85	
노후연금지출	-0.14	0.11		-0.17	0.21	
노동세대연금지출	-0.44	0.13	***	-1.61	0.24	***
건강지출	0.12	0.19		-0.09	0.43	
돌봄지출	-0.62	0.24	*	-0.57	0.46	
로그 경제성장	-95.77	28.01	***	-19.42	48.15	
로그 경제성장2	4.25	1.31	**	0.53	2.26	
탈산업화	0.19	0.07	**	0.43	0.13	**
노동조합가입	-0.04	0.02	o	-0.07	0.05	
실업률	-0.05	0.06		-0.35	0.14	*
글로벌라이제이션	-0.03	0.04		-0.11	0.09	
노령화	-0.25	0.10	*	-0.91	0.23	***
	R square= .92			R square= .92		

o $p < .10$; * $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$

탈산업화 수준과 관련이 있는 서비스 산업의 비중은 불평등과 확률적으로 유의미한 수준에서 정적인 관련성($b=0.19, p<.01$)이 있는 것으로 나타났다. 노동자의 정치 세력과 관련된 변인인 노동조합 가입 수준은 약한 확률적 수준에서 불평등과 부적 관련성($b = -0.04, p<.10$)이 있는 것으로 나타났다. 인구 노령화 수준은 불평등과 통계적으로 유의미한 수준에서 부적인 관련성($b=0.25, p<.05$)이 있었다. 실업률과 글로벌라이제이션 수준의 경우 통계적으로 유의미한 수준에서 불평등과의 관련성을 발견하지 못했다.

모형2의 불평등 변화율에 대한 회귀 분석 결과 노동세대에 대한 지출이 통계적으로 유의미한 수준에서 영향력이 있는 것으로($b=-1.61, p<.001$) 나타났다. 이를 모형1의 결과와 견주어 해석하면 다음과 같다. 노동세대 지출은 최종적인 불평등 양상을 의미하는 가처분 소득 불평등 수준을 억제하는 효과가 있는데, 이와 같은 효과는 주로 시장 분배에 대한 재분배를 통한 불평등 수준의 완화에 의한 것으로 볼 수 있다. 노동세대에 대한 지출이 주로 실업급여와 같이 노동 시장으로부터 이탈을 경험하는 사람들이나 불안정한 고용 지위와 저임금으로 특징 지워질 수 있는 부분 실업 상태에 있는 사람들에 대한 보장 정책과 관련이 높다는 점에서 이를 설명할 수 있을 것이다.

한편, 돌봄 지출이 모형1에서는 불평등 수준을 유의미하게 떨어뜨리는 효과를 관찰할 수 있었으나 모형2에서 유의미한 영향이 발견되지 않은 것은 다음과 같은 두 가지 측면의 해석이 가능하다. 첫째, 돌봄 서비스의 지출 확대는 사회 전반에 걸쳐 인적 자원의 개발과 유지에 긍정적인 영향을 미쳐 시장소득 불평등을 완화하는 작용을 할 수 있다. 첫 번째 모형에서 사회적 돌봄 지출이 가처분 소득에 대한 불평등을 유의미한 수준에서 떨어뜨린다는 점을 살펴보았는데, 돌봄 서비스 지출이 현금이전 등을 통한 재분배 과정 이전에 시장소득의 분배 개선에 주요한 영향을 미쳤기 때문에 변화율에서 유의미한 영향이 사라졌을 가능성이 있다.

둘째, 위와 관련하여 서비스라는 급여 특성상 현금 이전과 같은 방식에 비해 직접적인 재분배 효과가 상대적으로 약하기 때문에 시장소득 불평등 개선 효과에 비해 재분배 이후의 가처분소득 불평등에 미치는 영향이 줄어들 수 있다. 이는 현금 급여가 높은 비중을 차지하고 있는 노동세대 보장지출이 두 모형 모두에서 유의미한 결과를 가져왔다는 점과 대비할 수 있는 점이다.

통제 변인 가운데 실업률의 경우 돌봄 지출과 반대로 모형1에서는 유의미한 영향력을 발견하지 못했지만, 모형2에서는 불평등 변화율에 유의미한 부적 영향($b=-0.35, p<.05$)이 있는 것으로 나타났다. 이 경우도 실업률이 시장소득 불평등에 미치는 영향과 이후 재분배 과정과의 관련성을 중심으로 일부 설명이 가능할 것으로 보인다. 즉, 높은 실업

률은 노동시장에 진입하지 못하거나 이탈과 진입을 반복하는 불안정한 저임금 근로 계층이 확산되는 것과 관련이 있다. 따라서 실업률이 높아짐에 따라 시장소득 불평등 수준이 심화될 가능성이 크다. 이런 경우 시장 소득 불평등을 완화하기 위한 재분배 정책이 확대될 경우 시장소득 불평등과 가처분 소득 불평등 간의 차이가 커질 수 있게 되는 것이다.

돌봄 지출이나 실업률과는 대조적으로 모형1에서 통계적 유의미성을 관찰할 수 있었던 경제성장 관련 두 변인이 모형2에서는 그 유의미성이 사라졌다. 이는 경제성장은 불평등과 시장 분배와 비선형적 관련성을 가지지만 정부 정책 요인과 관련성이 높은 시장 분배 이후의 재분배에 대해서는 상대적으로 관련성이 미미할 수 있다는 점을 의미한다.

2) 다중공선성 및 변인 간 주요 상관구조의 검토

Farrar Chi-square 통계치를 활용한 분석 모형에 대한 진단 결과 전반적인 수준에서 다중공선성이 존재할 가능성이 높다는 결과가 나왔다. 이는 복지국가 지출과 분석에 함께 포함한 사회구조적 특성 요인들이 서로 밀접한 관련성이 있다는 점에서 일정 부분 예측 가능한 부분이다. 다중공선성이 존재할 가능성이 크다는 진단은 통상적인 회귀분석 이외에 이런 문제에 비교적 자유로운 분석 방법을 활용한 추가적인 검토의 필요성을 제기하는 하나의 증거로 생각해 볼 수 있다. 여기서는 추가적인 검토 이전에 다중공선성 구조를 구성하는 상호 관련성이 높은 주요 변인 간 관련성을 검토함으로써 정책 메커니즘의 이해에 필요한 정보를 추가로 확보하고자 한다.

개별 변인 간 공선성 진단은 일반적으로 VIF 지수를 활용하지만, 주의를 요하는 VIF 수준에 대해서는 연구자에 따라 다소 차이가 있다. 공선성 진단 기준으로 Klein(1962)이 제시한 방법은 일반적으로 활용도가 높은 기준으로 생각할 수 있다(Willis & Perlack, 1978). 여기서는 이를 바탕으로 추가 검토가 필요한 변인을 선별하였다. 진단 결과 노후 현금지출, 노동세대지출, 탈산업화 수준, 그리고 노령화 수준은 주의가 필요한 다중공선성 수준을 보였으며, 이들 변인은 모두 VIF가 4를 초과하는 수준을 보였다. 따라서 이들 변인을 중심으로 모형에 투입된 변인 간 관련 구조를 검토하고자 한다. 모형에 포함된 경제성장과 경제성장 제곱값은 당연히 완전한 상관성을 가지고 있는 변인이기 때문에 높은 공선성을 보이는 것으로 나타났으나, 이는 당연한 결과로 따로 고려하지 않겠다.

〈표3〉은 두 분석 모형에서 다중공선성과 관련해 주의가 필요하다고 진단된 네 개의 변인 및 모형에 투입된 여타의 변인 간 관련성을 상관분석 결과 중심으로 제시한 것이다. 상관분석은 Pearson's r 을 활용하였으며, 통계적 유의도를 따로 표시해 두었다. 다중

공선성 진단에서 주의를 요한 변인들은 여타의 변인들과 확률적으로 유의미한 수준에서 다양한 관련성이 있는 것으로 나타났다. 상관성이 상대적으로 높게 드러난 변인 간 관계를 중심으로 내용을 정리하면 아래와 같다.

〈표 3〉 변인 간 상관구조

	노후현금지출	노동세대지출	탈산업화	노령화
노후현금지출	-	-0.29***	-0.18**	0.70***
노동세대지출	-0.29***	-	-0.09	0.14**
의료지출	0.30***	0.32***	0.29***	0.01
사회적 돌봄 지출	-0.08	0.21***	0.53***	0.26***
로그 경제성장	-0.28***	-0.38***	0.28***	0.48***
탈산업화	-0.18**	-0.09	-	-0.19***
노동조합가입률	0.05	0.29***	-0.35***	-0.13*
실업률	0.23***	0.06	0.07	-0.03
글로벌라이제이션	0.27***	0.68***	0.02	-0.14*
노령화	0.70***	0.14**	-0.19***	-

노후 현금 지출의 경우 분석에 투입된 다양한 변인들과 유의미한 상관성이 나타났다. 특히, 노령화 수준과 높은 상관성($r=0.70, p<.001$)을 보였는데, 이는 노령 현금 지출이 노령화와 이와 수반된 연금 제도 성숙을 포함한 노후 보장 제도 확대와 관련성이 크다는 점을 드러낸다. 흥미로운 점은 같은 복지국가 지출 내에서 노후 현금 보장과 노동 세대 지출이 약한 음의 상관관계가 있다는($r=-0.29, p<.001$) 것이다. 이는 복지국가 지출 내에서 세대 간 균열이 존재할 수 있다는 탐색적인 시사를 주는 결과라고 할 수 있다.

노동 세대 지출의 경우 글로벌라이제이션과 높은 상관성을 맺고 있는 것으로($r=0.68, p<.001$) 나타났다. 두 변인 간 높은 상관성은 두 가지 측면에서 이해할 수 있다. 첫 번째는 글로벌라이제이션에 따른 노동시장의 불안정성이 이에 대응하는 보장 정책에 대한 높은 수요를 가져올 수 있기 때문이다. 또한, 개방 수준 높고 해외 의존이 높은 산업구조 하에서 노동자들이 상대적으로 높은 단합력을 보여 노동 세대에 대한 보장 수준을 확대하는 정치적 힘을 행사할 가능성 또한 있을 수 있다. 이는 노동 세대 지출과 노동조합 가입률이 정적 상관성이 있음에서($r=0.29, p<.001$) 일부 유추할 수 있는데, 다만 상관관계의 크기가 높은 수준이 아니라는 점에서 국가별 맥락에 따라 다양성이 존재할 수 있다는 탐색적 결론을 도출할 수 있다.

탈산업화 수준의 경우 사회적 돌봄 지출과 상대적으로 높은 상관관계가 있는 것으로

($r=.53$, $p<.001$) 나타났다. 양자의 관련성은 쌍방향 모두에서 생각해 볼 수 있다. 먼저, 서비스 산업 비중의 증가는 관련 산업 부문에서 여성 고용의 확대와 관련이 있고, 전통적으로 돌봄 노동을 제공하던 여성의 기여가 축소됨에 따라 정부의 사회적 돌봄 지출을 확대하는 효과를 가질 수 있다. 한편으로, 사회적 돌봄 관련 지출의 확대는 서비스 분야에 대한 정부의 직접 고용이나 시장에서 관련 분야에 대한 고용의 증대를 가져옴에 따라 서비스 산업의 비중을 확대하는 효과를 가질 수 있다.

4. 트리 모형 분석 결과

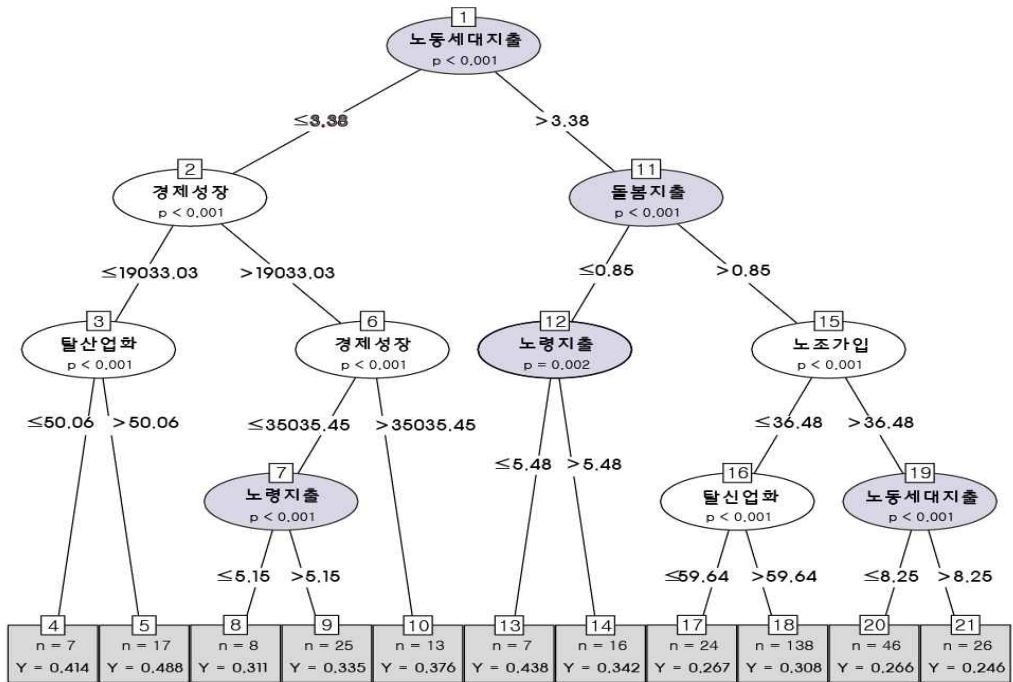
〈그림 2〉는 가처분소득 불평등을 결과변수로 한 트리 모형 분석 결과를 그래프 구조의 형태로 제시한 것이다. 각 노드(node)에는 분기 조건에 활용된 변수와 분기 조건에 따른 집단 간 차이의 통계적 유의도를 함께 제시하고 있다. 본 연구에서 활용하는 트리 모형 알고리즘 상 모든 노드는 통계적 유의미성에 대한 테스트를 통과해야 한다. 노드 가운데서 복지국가 지출 수준이 조건으로 활용된 경우는 따로 회색으로 표시하였다. 각 노드의 상단에는 노드 번호가 사각형 안에 제시되어 있다. 노드의 아래에는 분기를 결정하는 기준점이 엣지(edge) 상에 표현되어 있다. 그림 하단에 위치한 최종 노드에는 상위 분기 조건에 따른 케이스의 분류 결과를 케이스 수(n)와 불평등 평균값(Y)으로 제시하였다. 해석의 편이를 위해 오른쪽에서 왼쪽으로 갈수록 불평등이 큰 집단이 배치되도록 하였으나, 중간에 약간의 예외는 존재한다. 실제 분석 결과는 더 많은 하위 분기를 포함하고 있으나, 여기서는 해석의 편이와 결과의 간명성을 위해 4단계까지의 결과만을 다루었다.

트리 모형 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 우선 불평등의 양상을 가장 크게 대별하는 핵심 변수는 노동세대 보장과 관련한 지출인 것으로 드러났다. 이는 트리 모형의 그래프 구조에서 노동세대 지출 수준이 불평등 수준을 구획하는 가장 상위의 조건이라는 점에서 끌어낼 수 있는 결론이다.

둘째, 불평등 수준이 가장 낮은 조건의 조합은 '높은 노동세대 지출 * 높은 돌봄지출 * 높은 노조가입률'이라는 것을 알 수 있다. 이는 위 그림에서 노드 번호 1-11-15의 조합을 따르는 것이다. 이 조합을 따르는 케이스는 하위 분기에 의해 약간의 변이는 존재하나 모두 지니계수 0.3 미만의 특징을 보여주고 있다. 특히, 이 집단 내에서도 노드19번의 분기를 통해 가장 높은 노동세대 지출 특징을 보이는 국가가 가장 불평등 수준이 낮은 것으로 나타났다. 여기에는 2009년 이후 벨기에를 포함하여 분석 기간 전체를 아우르는 덴마크, 노르웨이, 스웨덴이 포함되었다.

셋째, 불평등이 가장 심한 케이스는 평균 0.488로 '낮은 노동세대 지출 * 낮은 경제성장 * 높은 탈산업화'의 조합을 따르는 것으로 나타났다. 이들 케이스는 그림에서 1-2-3-5의 조합을 따르고 있다. 남미 국가인 칠레(2009년 제외)와 멕시코가 여기에 속했다. 한편, 노동세대 지출에 대한 최초 분기에서 높은 쪽으로 나뉘졌으나 낮은 사회적 돌봄 서비스 지출과 낮은 노령 지출 수준을 보이는 1-11-12-13에 속한 케이스도 평균 불평등 수준이 0.438로 높은 수준을 보였다. 이 경로에 속하는 케이스는 7개로 칠레 일부 시기(2009년) 에스토니아 일부 시기(2000년)와 터키 초기 관측 시기(2000년~2004년)가 포함되었다.

〈그림 2〉 트리 모형 분석 결과(가처분소득 불평등)

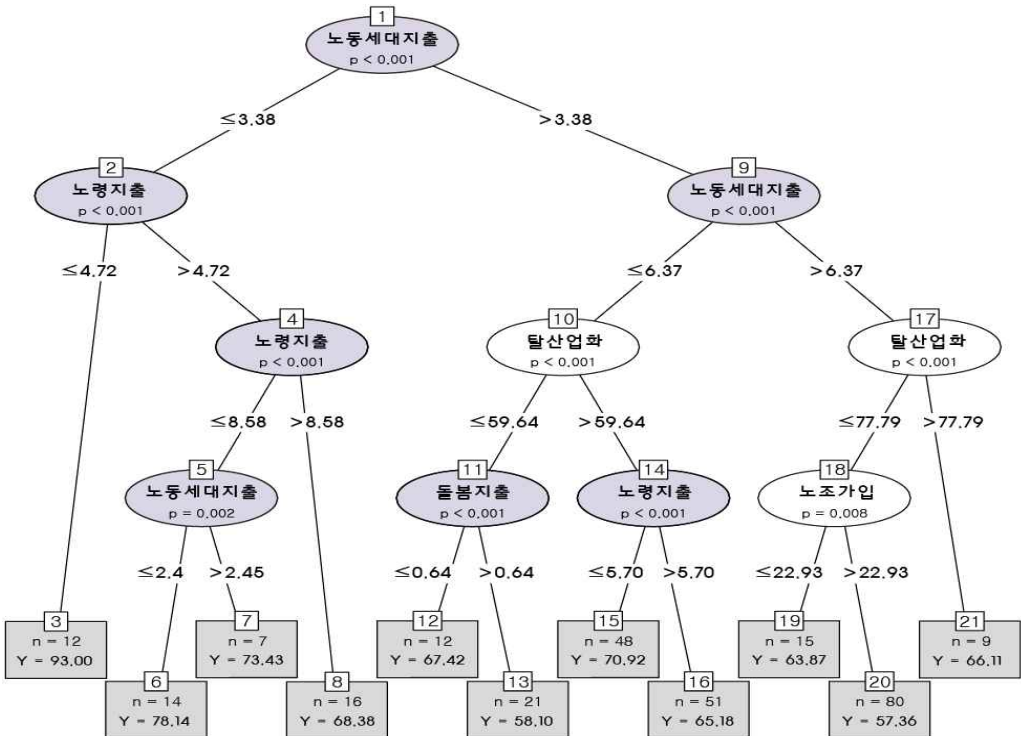


넷째, 앞에서 살펴본 바와 같이 가처분소득 불평등 수준과 노동 세대 지출 및 사회적 돌봄 지출이 비교적 일관된 관련성이 있음을 확인한 것과 달리 나머지 두 정부 지출에서는 불평등과의 명확한 관련성을 발견하지 못했다. 노후 현금 지출은 불평등에 대해 상대적으로 약하면서 그 방향에 있어서도 복합적인 관련성을 보이는 것으로 나타났다. 즉, 노드 번호 12에서 드러나는 바와 같이 높은 노령 지출이 상대적으로 불평등을 떨어뜨리는 경우도 있으나, 노드 번호 7처럼 높은 노령 지출이 불평등 수준을 일부 높이는 작용

과 관련된 경우도 있었다. 의료 보장의 경우는 불평등과 관련한 영향 요인으로 의미 있는 관련성이 포착되지 않았다.

아래 <그림 3>은 불평등 변화율을 결과변수에 대한 트리 모형 분석 결과를 제시한 것이다. 분석결과 시장소득 불평등 수준이 가장 큰 폭으로 경감하는 경우(20번 노드, 57.36%)는 노동 세대 지출 수준이 가장 높으면서 탈산업화 수준이 상대적으로 낮고 노조 가입 수준이 높은 경우인 것으로 나타났다. 그림에서는 1-9-17-18-20의 노드 경로를 따르는 경우이다. 반면, 불평등 변화 수준이 가장 낮은 경우는 변화비가 약 93%인 노드 3의 경우였는데, 노동 세대 지출이 가장 낮으면서 노후 현금 지출 수준도 낮은 국가로 나타났다. 여기에 속하는 국가는 현금 이전과 관련한 정책에 대한 지출 규모가 상대적으로 가장 낮은 국가라는 특징을 보인다.

<그림 3> 트리 모형 분석 결과(불평등 변화율)



노동 세대 지출은 불평등 변화율에서도 가장 핵심적인 지출인 것으로 나타났다. 노후 현금 지출은 가처분소득 불평등에 분석 결과에서 발견된 것보다는 비교적 일관되게 시장소득 불평등을 완화하는 효과를 보이고 있음이 나타났다. 이는 연금과 같은 노후 소득

보장 정책이 지닌 수급자 간 불평등을 완화하는 효과가 작용한 것으로 일부 이해할 수 있다. 돌봄 지출의 경우 노드 20에 이어 불평등 감소 수준이 58.10%로 가장 높은 노드 13번과 관련된 경로에서 하위 분기 조건에서 등장하였다. 이는 가처분소득 불평등에 비해 돌봄 지출이 불평등 변화율에 미치는 영향력이 감소된 것으로 해석할 수 있다. 의료 서비스 지출은 두 번째 트리 모형에서도 주요한 지출 요인으로 나타나지 않았다.

트리 모형을 통한 분석 결과는 상당 부분 앞에서 진행한 회귀분석 결과를 지지하는 것으로 보인다. 근로 세대에 대한 보장과 사회적 돌봄과 관련한 서비스 지출은 불평등을 완화하는 가장 중요한 복지국가 지출인 것으로 나타났다. 반면, 노후 보장과 의료 지출의 경우는 명확한 일정한 관련성을 찾지 못했다. 트리 모형의 분석 결과는 불평등과 관련해 가장 핵심적인 요인은 복지국가와 관련한 제도적 요인이지만 여타의 사회경제적 요인과의 결합을 통해 불평등의 양상이 달라질 수 있음을 확인할 수 있었다.

회귀분석 및 트리 모형에 대한 분석 결과 모두 상대적으로 낮은 경제 성장 수준과 서비스업의 비중 확대를 동시에 경험하고 있는 국가의 경우 불평등 수준이 특히 높을 수 있는 것으로 나타났으며, 이는 특히 상대적으로 복지국가 지출 수준이 낮은 국가에서 관찰되는 특징인 것으로 보인다. 근로 세대 및 사회 서비스에 대한 지출이 상대적으로 높은 정책적 특성에 더해 상대적으로 높은 노동자 정치 세력화의 특징을 보이는 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 등의 국가에서 불평등을 가장 효과적으로 억제하는 제도적 조건을 갖춘 것으로 나타났다. 반면, 근로 세대에 대한 보장 수준이 낮으면서 상대적으로 경제 성장 수준이 낮음과 동시에 상대적으로 서비스 부분의 비중이 큰 칠레, 멕시코와 같은 국가의 경우 가장 높은 불평등 수준을 보이는 것으로 나타났다.

회귀분석에서는 잘 드러나지 않았지만 트리 모형을 활용한 분석을 통해 새롭게 이해한 복지국가 지출과 불평의 정책 역동 또한 있었다. 첫째, 트리 모형에서 드러난 변인 간 위계 구조를 통해 불평등 완화에 가장 핵심적인 지출이 노동 세대에 대한 지출이라는 점을 확인할 수 있었다. 둘째, 불평등 완화에 효과적인 정책 조합에 대한 이해를 도모할 수 있었다. 앞서 언급한 노동 세대에 대한 지출과 사회적 돌봄 지출은 불평등 완화에 가장 효과적인 조합이었다. 셋째, 트리 모형의 분석 결과를 통한 일종의 예측적 유형화는 복지국가 지출과 불평등 간 메커니즘을 구체적인 국가별 사례와 연결짓게 하였다. 이는 이후 추가적인 지역 연구를 통해 보완적 논의가 가능할 것이다.

V. 결론

지금까지 OECD 32개 국가의 2000년 이후의 국가 패널 자료를 바탕으로 복지국가 지출과 불평등의 관련성을 분석했다. 복지국가 지출은 Castles(2009)의 제안을 따라 복지국가의 큰 네 가지 정책 영역이라고 할 수 있는 노후소득보장, 노동세대보장, 의료서비스 지출, 사회적 돌봄 서비스 지출로 나누어 분석 모형에 투입했다. 복지국가 지출이 불평등에 미치는 영향을 살펴보기 위해서 불평등 수준과 관련된 요인으로 경제성장, 서비스업 비중, 노조 가입률, 실업률, 글로벌라이제이션 수준, 노령화 수준을 모형에 함께 투입해 통제했다.

본 연구의 의의는 다음과 같다. 복지국가가 불평등에 미치는 영향을 복지국가 지출 규모를 네 영역으로 구분하여 각 지출이 불평등에 어떤 영향을 미치는지 관찰하고자 했다. 이를 통해서, 복지국가의 총량적 크기가 아니라 어떤 정책 구성이 불평등의 완화에 더 큰 효과가 있는지 실증적으로 드러내고자 하였다. 이와 같은 효과를 회귀분석을 통해 각 지출의 평균적 효과라는 측면과 아울러 제도와 환경의 결합구조(configuration)라는 측면에서 살펴보고 결과를 종합하였다.

본 연구의 분석결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 노동 세대에 대한 지출은 전체 불평등을 완화하는 효과가 있는 것으로 나타났다. 노동세대에 대한 공적 공여가 불평등 완화에 효과적인 이유는 다음과 같이 이해할 수 있다. 소득 원천별로 보았을 때, 근로 소득이 개인 소득에서 차지하는 비중이 일반적으로 가장 크기(강신욱 외, 2006; 여유진 외, 2005; 이성균, 2008) 때문에 사회 전반적인 불평등을 심화시키는 주요한 원천이 될 수 있다. 따라서 현금 이전을 통한 이들 세대에 대한 공적 이전은 전반적인 불평등을 완화하는 효과가 큰 것으로 보인다. 또한, 적극적 노동시장 정책에서 다루는 인적 자원의 축적이나 노동시장에 대한 정보 제공 등의 프로그램은 개인의 실업 위험을 낮추고, 근로 소득의 증가에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 불평등 완화에 기여할 수 있다. 노동 세대에 대한 지출이 시장소득 분배 수준에 대한 개선 및 가처분소득 불평등 모두에서 유의미한 효과가 관찰된 것은 이와 같은 효과가 반영된 것으로 볼 수 있을 것이다.

둘째, 사회적 돌봄 서비스에 대한 지출 또한 불평등을 완화하는 제도적 효과가 있는 것으로 나타났다. 사회적 돌봄 서비스가 불평등을 완화하는 효과는 필수적으로 지출해야 하는 돌봄 관련 서비스에 대한 공적 공여에 따라 사회 구성원 전반의 실질 소득이 증가하는 경로를 우선 들 수 있다. 이런 경로는 주로 열악한 지위에 놓인 구성원이 속한

소득 구간을 중심을 중심으로 분배 개선이 이뤄져 불평등이 완화되는 효과를 가져올 수 있다. 한편으로 돌봄 서비스가 지니고 있는 인적 투자 효과가 사회 전반의 노동생산성을 높이는 방향으로 작용하여 전반적인 분배 지표의 개선에 영향을 미치는 효과를 생각할 수 있다. 회귀분석 결과에서 가처분소득 불평등에 대해서 유의미한 영향이 포착되었으나, 시장소득 불평등의 개선 수준에서는 유의미한 영향력이 없었음을 볼 때, 돌봄 서비스는 특히 후자의 인적 자원 투자 효과를 통해 시장소득 불평등을 주로 완화하는 효과가 있는 것으로 보인다. 따라서 향후 돌봄 서비스의 공공성 확대는 서비스 대상자의 생활 보장이라는 측면에서만 아니라 불평등의 개선 효과라는 측면에서도 조명될 필요가 있다.

셋째, 일반적으로 복지국가 지출 가운데서 의료와 함께 가장 큰 비중을 차지하는 노후 보장 정책의 경우 불평등 완화와의 명확한 관련성을 찾지 못했다. 노후 보장 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 연금이 지니는 주요한 두 가지 특성에서 연원하는 것으로 보인다. 우선 사회보험 방식으로 운영되는 연금은 수급권의 발생 및 급여 수준에 기여가 중요한 역할을 하는 보험수리적 원리 하에 있다는 특징을 수 있다. 또한, 연금이 기본적으로 수평적 분배에 초점을 둔 제도라는 점에서 인구구조 및 노동시장의 상황에 따라 불평등 완화에 일정한 한계가 있을 수 있다.

연금 제도의 경우 노동시장을 불안정하게 만들어 오히려 불평등을 악화시키는 효과도 생각해 볼 수 있다. Kemnitz(2003)는 실업률의 증가와 연금 재정의 유지 및 확대는 노령화에 따른 이민의 증가와 관련성이 있는 것으로 설명했다. 그에 따르면 부가방식을 채택하고 있는 연금 체계에서 안정적인 세대 간 이전을 유지하기 위해서는 노동 가능 인구의 지속적인 공급을 필요로 하며, 일정 수준까지 이민을 확대하게 한다는 것이다. 그리고 이민의 확대는 저숙련 노동자를 중심으로 실업률을 높이는 효과를 지닐 수 있다. 이는 연금 재정이 특히 큰 비중을 차지하는 보수주의 복지국가에 있어 복지 재정의 유지를 위해서 이주 노동의 확대에 유인이 크며, 이는 실업률의 상승과도 관련될 수 있다. 실업률의 상승은 노동 시장의 적정 분배 기능을 약화시킨다는 측면에서 불평등의 심화와 관련될 가능성이 크다.

본 연구의 결과를 바탕으로 정책적 함의를 도출하면 다음과 같다. 복지국가 정책 영역 가운데 노동 세대에 대한 보장 제도의 확대는 불평등 완화에 가장 효과적인 것으로 나타났다. 따라서 불평등을 완화하기 위해서는 실업급여나 적극적 노동시장 정책과 같은 노동 세대에 대한 보장 정책을 적극적으로 확대할 필요가 있다. 한편으로 노동 세대에 대한 사회보장의 확대는 노동자의 인적 자원 축적에도 긍정적인 역할을 함으로써 생산에 기여하는 긍정적인 효과도 기대할 수 있을 것이다.

사회적 돌봄 서비스 또한 불평등 완화에 효과적인 지출이라는 점을 살펴보았다. 여기서 사회적 돌봄 서비스 지출이 전체 복지국가 지출에서 차지하는 비중이 크지 않음에도 효과가 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 노동 세대에 대한 사회보장 지출과 사회적 돌봄 서비스의 확대는 정책적 정합성이 높을 수 있다. 근로 세대의 실질 소득과 노동 시장 참여에 큰 영향을 주는 요인 가운데 하나가 돌봄과 관련한 부담이 여성을 중심으로 지워지는 상황에서 존재하는 노동과 돌봄의 긴장이기 때문이다. 일과 돌봄의 갈등을 완화할 수 있는 돌봄의 공공화는 노동 세대에 대한 복지 비용을 저감하는 방식으로 노동 세대에 대한 보장 정책과 보완적인 효과를 지닐 수 있다. 그뿐만 아니라 돌봄과 같은 사회 서비스 영역에서 정부가 직접적 제공자(provider)의 역할을 강화할 경우 고용 확대 효과를 통해 노동 시장에 개입하게 된다는 점에서 노동 세대 관련 정책과의 관련성이 높아지게 된다.

복지국가가 경험하고 있는 재정 압박 가운데 돌봄 위기와 같은 새로운 정책 수요가 분출하고 있는 시점에서 단선적인 양적 팽창을 통한 문제 해결은 갈수록 어려워지고 있다. 따라서, 복지국가의 지출 확대와 별개로 일정 부분 기존 복지국가 재정 지출에 대한 재조정을 꾀할 필요가 있다. 본 연구를 통해 불평등 문제를 핵심적인 해결 과제로 들 때, 노동 세대에 대한 보장과 사회 돌봄 서비스의 확대가 이와 관련해 우선적으로 고려될 영역이라는 점을 실증적으로 검토했다.

한편으로 노동 세대 지출 및 사회적 돌봄과 관련된 영역에 대한 국가 보장 수준을 높이는 가운데, 가장 큰 비중을 차지하고 있는 노후 현금 보장 영역과 의료 지출에서 재조정이 필요할 것으로 보인다. 노후 소득 보장은 노동 세대 지출에 비해 평균적으로 2배를 상회하는 것으로 나타난다. 필요하다면 노후 현금 보장 지출의 일부를 장기요양이나 노후 관련 서비스의 재원으로 재조정하는 개혁 과정도 의미있을 수 있다. 아울러 의료 지출에서 비효율을 초래하는 부분이 있는지 살펴봐야 할 것이다.

향후 연구를 위한 제언은 다음과 같다. 먼저 본 연구에서 조세를 다루지 않았다는 점을 지적할 수 있다. 비록 기존 연구에서 복지국가의 직접적인 정책 지출에 비하여 조세 정책을 통한 불평등 완화 효과가 상대적으로 미미할 가능성을 지적하고 있으나 (Doerrenberg & Peichl, 2014; Poterba, 2007), 조세 또한 분배 구조의 개선과 관련해서 주요한 정책 수단 가운데 하나라는 점에서 향후 연구에서 다룬다면 의미 있는 정책적 함의를 도출할 수 있을 것으로 기대한다. 복지국가 정책이 사회경제적 변화에 대응하는 성격이 강하다는 점을 고려할 때, 분석에 포함되는 복지국가 정책 요인과 여타의 요인 간 연관 구조가 다층적 혹은 경로적으로 존재할 가능성이 있다. 향후 연구에서 이와 같

은 메커니즘 구조를 모형화하여 실증적으로 검토하는 시도를 한다면 변화하는 시대적 요구에 조응하면서 불평등과 같은 문제를 증재하는 복지국가의 정책 역동에 대한 이해를 깊게 할 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 강신욱, 여유진, 김진욱, 김태완, 최현수, 임완섭. (2006). 「우리나라의 빈곤 및 불평등 관련 지표 변화 추이: 주요 OECD 국가들과의 비교」. 한국보건사회연구원.
- 여유진, 김미곤, 김태완, 양시현, 최현수. (2005). 「빈곤과 불평등의 동향 및 요인분해」. 한국보건사회연구원
- 이성균. (2008). 경제위기 이후 가구단위 소득 구성요소와 직업의 소득불평등 효과: 도시 임금소득자 가구를 중심으로. 「노동정책연구」, 8, 119-146.
- Beck, N., Katz, J. N. (2011). Modeling dynamics in time-series-cross-section political economy data. *Annual Review of Political Science*, 14, 331-352.
- Boskin, M. J. (1986). *Too Many Promises: The Uncertain Future of Social Security*. Dow Jones-Irwin
- Castles, F. G. (2009). What Welfare States Do: A Disaggregated Expenditure Approach. *Journal of Social Policy*, 38, 45-62.
- Doerrenberg, P., Peichl, A. (2014). The impact of redistributive policies on inequality in OECD countries. *Applied Economics*, 46, 2066-2086.
- Dreher, A. (2006). Does globalization affect growth? Evidence from a new index of globalization. *Applied Economics*, 38, 1091-1110.
- Dreher, A., Gaston, N., Martens, P. (2008). *Measuring globalisation: Gauging its consequences*. New York: Springer-Verlag.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: John Wiley & Sons
- Garfinkel, I., Rainwater, L., Smeeding, T. M. (2006). A re-examination of welfare states and inequality in rich nations: How in-kind transfers and indirect taxes change the story. *Journal of Policy Analysis and Management*, 25, 897-919.
- Hao, L. (1996). Family Structure, Private Transfers, and the Economic Well-Being of Families with Children. *Social Forces*, 75(1), 269-292.
- Hothorn, T., Hornik, K., Zeileis, A. (2006). Unbiased Recursive Partitioning: A Conditional Inference Framework. *Journal of Computational and Graphical Statistics*, 15(3),

651-674.

- Kemnitz, A. (2003). Immigration, Unemployment and Pensions. *Scandinavian Journal of Economics*, 105, 31-48.
- Klein, L. R., Nakamura, M. (1962). Singularity in the Equation Systems of Econometrics: Some Aspects of the Problem of Multicollinearity. *International Economic Review*, 3(3), 274-299.
- Korpi, W., Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American sociological review*, 63, 661-687.
- Krugman, P. (1996). The spiral of inequality. *Mother Jones*, 21(6), 44.
- Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *The American Economic Review*, 45, 1-28.
- Longest, K. C., Thoits, P. A. (2012). Gender, the Stress Process, and Health: A Configurational Approach. *Society and Mental Health*, 2, 187-206.
- Macinko, J. A., Shi, L., Starfield, B., Wulu, J. T. (2003). Income Inequality and Health: A Critical Review of the Literature. *Medical Care Research and Review*, 60, 407-452.
- McLanahan, S. S. (1983). Family Structure and Stress: A Longitudinal Comparison of Two-Parent and Female-Headed Families. *Journal of Marriage and Family*, 45(2), 347-357.
- Merton, R. K. (1964). *Anomie, Anomia, and Social Interaction: Contexts of Deviant Behavior*. New York: The Free Press.
- Morel, N., Palier, B., Palme, J. (2012). *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy Press.
- OECD (2016). Social Expenditure Database(SOCX).
<http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>
- Poterba, J. M. (2007). Income inequality and income taxation. *Journal of Policy Modeling*, 29, 623-633.
- Ragin, C. C., Strand, S. I. (2008). Using Qualitative Comparative Analysis to Study Causal Order: Comment on Caren and Panofsky (2005). *Sociological Methods & Research*, 36, 431-441.
- Rothstein, B., Uslaner, E. M. (2005). All for All: Equality, Corruption, and Social Trust. *World Politics*, 58(1), 41-72.
- Willis, C. E., Perlack, R. D. (1978). Multicollinearity: Effects, Symtoms, And Remedies. *Journal of the Northeastern Agricultural Economics Council*, 7(1), 55-61.
- Zak, P. J., Knack, S. (2001). Trust and Growth. *The Economic Journal*, 111(470), 295-321.

ABSTRACT

A Comparative Study on the Effects of Policy Configurations and Public Expenditures in Welfare Policy Areas on Inequality: Social Security Policies for Working Generations and Social Care as Effective Inequality Mitigation Strategy

Beop-Rae Roh

The purpose of this study is to compare the effects of welfare state expenditures on policy inequality. Panel data were collected for OECD countries since 2000. The welfare state policy area was divided into four areas in this study. Regression analysis was conducted to examine the effect of each policy area of the welfare state on mitigating inequality. This study considers time-serial autocorrelation structures in the panel correction error (PCSE) model to account for both heteroskedasticity and non-stationarity. On the other hand, this study used a tree-based model as an approach to understanding the effect of policy regarding configurations and to consider multicollinearity problems. The results showed that expenditures on working generations and social care service have important effects on the mitigation of inequality. The results presented some policy implications based on this for effective policy formulation for mitigating inequality.

【Keywords: Welfare State, inequality, policy configurations, panel-corrected standard errors, tree-based model, comparative study】