

한국형 복지모형 구축

- 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표



여유진 · 김영순 · 강병구 · 김수정 · 김수완 · 이승윤 · 최준영

【책임연구자】

여유진 한국보건사회연구원 연구위원

【주요 저서】

한국형복지모형구축: 한국의 특수성과 한국형 복지국가
한국보건사회연구원, 2014(공저)

한국형복지모형구축: 생애주기별 소득·재산·소비 연계형 복지모형 구축
한국보건사회연구원, 2015(공저)

【공동연구진】

김영순 서울과학기술대학교 교수

강병구 인하대학교 교수

김수정 동아대학교 교수

김수완 강남대학교 교수

이승윤 이화여자대학교 교수

최준영 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2016-54

한국형 복지모형 구축

- 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표

발 행 일 2016년 12월 31일

저 자 여 유 진

발 행 인 김 상 호

발 행 처 한국보건사회연구원

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

전 화 대표전화: 044)287-8000

홈 페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등 록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인 쇄 처 대명기획

가 격 12,000원

최근 우리나라는 정치·경제·사회·문화 전반에서 매우 역동적인 변화를 경험하고 있다. 몇 세기에 걸쳐 공민권, 참정권, 사회권이 안착되면서 복지국가를 견고하게 다져왔던 서구 복지국가들과 비교해볼 때 한국의 상황은 참으로 역동적이고 경이롭기까지 하다. 열강으로 둘러싸여 있으면서도 수천 년의 역사를 이어 내려온 우리 국민에게 위기극복의 인류학적 유전인자가 내재되어 있는 것은 아닌가 하는 생각까지 든다.

하지만 여전히 우리나라가 넘어야 할 산은 높고 험하다. 한국형 복지국가라는 측면만을 놓고 볼 때, 자본주의 번영기에 황금기 복지국가를 구축했던 서구 복지국가들과 달리, 우리나라는 세계화된 경제 속에서 저성장 기조가 고착화되고 있는 시점에 복지국가의 닳을 올리기 시작했다. 더구나 고령화 속도는 세계에서 가장 빠르고, 합계출산율은 세계 최저 수준이다. 탈산업화에 이어 4차 산업혁명의 도래로 노동시장의 불안정성은 더욱 커지고 있는 양상이다.

본 보고서는 이렇게 어렵고 힘든 사회·경제적 상황 속에서 우리나라가 어떤 복지국가를 추구해야 하는가를 다양한 시각 속에서 검토하고자 하였다. 데 의의가 있다. 우리나라의 경제·사회·문화적 특수성과 한국 복지국가의 특성을 거시적으로 통찰한 2014년 보고서를 시작으로 하여, 2015년에는 복지의 기본 단위라 할 수 있는 개인과 가구의 생애주기별 소득, 재산, 소비지출 구조를 미시적으로 분석한 보고서를 발간한 바 있다. 올해 보고서는 노동시장정책, 가족지원정책, 노인생활보장정책, 조세체계, 지출구조, 재분배와 사회의 질 등 다양한 복지영역을 복지국가 비

교의 관점에서 분석하고 한국의 좌표를 확인함으로써 정책적 시사점을 얻고자 하였다.

본 보고서에는 많은 연구진의 수고가 깃들어 있다. 여유진 연구위원의 책임하에 서울과학기술대학교 김영순 교수(복지국가의 유형화 논의의 형성과 변화), 이화여자대학교 이승윤 교수(노동시장정책의 유형화), 동아대학교 김수정 교수(가족지원정책의 유형화), 강남대학교 김수완 교수(노후생활보장정책의 유형화), 인하대학교 강병구 교수(조세체계의 유형화) 그리고 본원의 최준영 연구원이 집필진으로 참여하였다. 모든 연구진의 노고에 감사드리며, 아울러 보고서 작성과 관련하여 처음부터 끝까지 꼼꼼히 검토해 주시고 유익한 의견을 제시해 주신 원내 이태진 박사, 평택대학교 손병돈 교수에게도 감사의 말씀을 전한다. 본 연구의 내용이 관련 연구 분야의 토론과 논의를 활성화하는 데 조금이나마 기여하기를 바란다. 마지막으로, 본 보고서의 내용은 본원의 공식적인 의견이 아님을 밝힌다.

2016년 12월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호

목 차

Abstract	1
요 약	5

제1부 서론 및 이론적 배경

제1장 서 론	35
제1절 연구 필요성 및 목적	35
제2절 주요 연구 내용	38
제2장 복지국가 유형화 논의의 형성과 변화	43
제1절 연구의 배경과 목적	43
제2절 에스핑-앤더슨의 복지체제론	44
제3절 에스핑-앤더슨 이후 복지국가 유형화의 이론적, 방법론적 발전: 비판과 대안들	48
제4절 한국의 복지국가 성격 논쟁 및 유형화 논의	73
제5절 소결: 복지체제 유형론의 유용성과 한국에서의 활용	80

제2부 복지국가의 제도·정책 중심적 접근

제3장 노동시장정책의 유형화	89
제1절 서론	89

제2절 탈산업화시대 노동시장과 노동시장정책	94
제3절 분석: 노동시장레짐의 다양성	104
제4절 소결: 한국형 복지국가에의 함의	132

제4장 가족지원정책의 유형화 161

제1절 서론	161
제2절 젠더레짐 유형화 논의	163
제3절 분석: 가족지원정책의 유형화와 사회적 효과	170
제4절 소결: 한국형 복지국가에의 함의	204

제5장 노후생활보장정책의 유형화 217

제1절 서론	217
제2절 노후보장의 유형화 논의 동향	220
제3절 분석: 노후생활보장정책유형과 사회적 효과	225
제4절 소결: 한국형 복지국가에의 함의	264

제3부 복지국가의 노력·효과 중심적 접근

제6장 복지국가의 노력 I : 조세체계의 유형화 271

제1절 서론	271
제2절 OECD 국가의 조세체계	272
제3절 조세체계의 유형화 및 요인분석	277

제4절 조세체계 유형별 복지국가의 특징	288
제5절 소결: 한국형 복지국가에의 함의	295
제7장 복지국가의 노력 II: 복지지출의 유형화	303
제1절 서론	303
제2절 선형적 분류에 따른 복지국가 유형별 복지지출	305
제3절 시기별유형별 복지국가 수준 결정요인의 변화	321
제4절 복지국가의 복지지출 유형 재분류?	333
제5절 소결: 한국형 복지국가에의 함의	339
제8장 복지국가의 효과: 재분배와 사회의 질 유형화	355
제1절 서론	355
제2절 복지국가 유형별 재분배 효과	356
제3절 복지국가 유형과 사회의 질	373
제4절 복지국가의 수준, 재분배와 사회의 질	381
제5절 소결: 한국형 복지국가에의 함의	386
제4부 결론	
제9장 결론 및 정책적 시사점	395
참고문헌	419

표 목차

〈표 1-1〉 연차별 보고서의 연구 목적 및 주요 연구 내용	39
〈표 2-1〉 에스핑-앤더슨의 세 개의 복지체제	46
〈표 2-2〉 복지국가 유형분류 개관	52
〈표 3-1〉 분석에 포함된 국가: 복지국가 유형에 따른 분류	105
〈표 3-2〉 OECD 국가 실업보험 제도	107
〈표 3-3〉 실업급여 제도 비교	109
〈표 3-4〉 OECD 국가별 적극적노동시장정책 세부 항목 지출 여부	114
〈표 3-5〉 실업보험 엄격성(근로기간 및 기여기간)	115
〈표 3-6〉 실업보험 급여자격기준 환산값 및 퍼지점수	116
〈표 3-7〉 실업보험 급여수급기간 및 소득대체율 원자료	118
〈표 3-8〉 실업보험의 퍼지점수	119
〈표 3-9〉 실업부조(공공부조) 총지출 및 급여수준 원자료	120
〈표 3-10〉 실업부조의 퍼지점수	121
〈표 3-11〉 적극적노동시장정책 지출 원자료, 분기점 및 퍼지점수	122
〈표 3-12〉 각 조건별 퍼지셋 점수	123
〈표 3-13〉 실업보험*실업부조*적극적노동시장정책 퍼지셋 조합 결과(2005년)	124
〈표 3-14〉 실업보험*실업부조*적극적노동시장정책 퍼지셋 조합 결과(2010년)	125
〈표 3-15〉 실업보험*실업부조*적극적노동시장정책 퍼지셋 조합 결과의 유형화	127
〈표 3-16〉 outcome 조건별 퍼지점수	128
〈표 4-1〉 프레이저(1994)의 젠더레짐 분류	165
〈표 4-2〉 젠더레짐 유형화 비교	167
〈표 4-3〉 가족지원 정책 분석 주요모델과 급여	189
〈표 4-4〉 퍼지셋 분석을 위한 조건값 조정(Calibration)	190
〈표 4-5〉 젠더레짐 유형별 사례수	191
〈표 4-6〉 국가별 유형 변화, 1980~2010년	193
〈표 5-1〉 분석 차원	226

〈표 5-2〉 분석방법 요약	227
〈표 5-3〉 노인을 위한 공적사회지출 수준(2000, 2011)(GDP 대비 %)	228
〈표 5-4〉 총사회지출 대비 노인을 위한 공적사회지출 비중(2000, 2011)	230
〈표 5-5〉 노후생활보장 국가 유형화: 군집분석 결과(2000년)	240
〈표 5-6〉 노후생활보장 국가 유형화: 군집분석 결과(2011년)	242
〈표 5-7〉 노후생활보장 국가 유형화: 군집분석 결과(2011년, 노인인구비율 통제)	245
〈표 5-8〉 총사회지출 대비 세 영역의 지출 비중으로 구성한 이념형	247
〈표 5-9〉 퍼지셋 이념형 분석결과(2000, 2011년)	248
〈표 5-10〉 퍼지셋 이념형 분석결과(2000년)	249
〈표 5-11〉 퍼지셋 이념형 소속 국가(2000년)	250
〈표 5-12〉 퍼지셋 이념형 분석 결과(2011년)	251
〈표 5-13〉 퍼지셋 이념형 소속 국가(2011년)	253
〈표 5-14〉 유형의 변화(2000, 2011년)	255
〈표 5-15〉 영역별 노후생활보장정책과 관련 지표와의 상관관계	262
〈표 6-1〉 OECD의 조세분류	273
〈표 6-2〉 OECD 회원국의 조세구조	274
〈표 6-3〉 주요 세목의 GDP 대비 세수 비중(2013년)	276
〈표 6-4〉 조세체계 유형별 국가 분포(2013년)	279
〈표 6-5〉 재정체계 유형별 국가 분포(2013년)	281
〈표 6-6〉 변수설명	284
〈표 6-7〉 변수의 기초통계량	285
〈표 6-8〉 회귀분석결과(잠정)	286
〈표 6-9〉 재정갭(2013)	287
〈표 6-10〉 조세체계 유형별 조세수입갭과 재정지출갭 비교(2013년)	290
〈표 6-11〉 조세 및 이전지출의 재분배 효과(2012년)	292
〈표 6-12〉 조세체계 유형별 사회경제지표 비교(2014년)	294
〈표 7-1〉 기존 연구 결과를 종합적으로 고려한 복지국가 유형의 선형적 분류	305
〈표 7-2〉 복지국가 유형별 공적사회지출 추이(GDP 대비 비율)	308

〈표 7-3〉 복지국가 유형별 복지지출 수준과 현물의 비중	313
〈표 7-4〉 복지국가 유형별·복지지출 부문별 지출 수준(GDP 대비 %)	318
〈표 7-5〉 주요 변수의 조작적 정의와 출처	322
〈표 7-6〉 공적사회지출과 독립변수들 간의 단순상관관계	323
〈표 7-7〉 시기별 복지지출 결정요인 변화(PCSE 모형)	326
〈표 7-8〉 복지레짐별 복지지출 결정요인(PCSE 모형)	332
〈표 7-9〉 퍼지셋 이상형 분석 결과(1985~2011년)	338
〈표 8-1〉 복지레짐별·인구집단별 빈곤감소효과(2010년 기준)	357
〈표 8-2〉 복지레짐별·인구집단별 불평등 감소효과(2010년 기준)	360
〈표 8-3〉 복지국가의 빈곤율과 불평등도(전체 인구)	364
〈표 8-4〉 복지국가의 빈곤율과 불평등도(근로연령 인구)	365
〈표 8-5〉 복지국가의 빈곤율과 불평등도(퇴직연령 인구)	366
〈표 8-6〉 BLI 총점, 삶의 만족도 점수와 하위 지표 간의 상관관계	374
〈표 8-7〉 복지레짐별 사회의 질과 삶의 만족도 점수	377
〈표 8-8〉 사회지출·사회의 질과 분배 지표의 퍼지셋 이상형 분석 결과	385
〈표 9-1〉 생애주기별 각종 소득보장 수급가구원이 있는 가구의 비율	405
〈표 9-2〉 수급가구의 평균 수급액	405

부표 목차

〈부표 2-1〉 유형화에 따른 복지국가 분류	84
〈부표 4-1〉 이상형 유형별 퍼지멤버십 점수와 유형(1980~2010년)	211
〈부표 5-1〉 노후생활보장정책의 영역별 퍼지셋 점수	267
〈부표 5-2〉 노후생활 관련 제반 지표	268
〈부표 6-1〉 조세비율과 직접세 비중의 원점수 및 퍼지소속 점수(2013년)	299
〈부표 6-2〉 OECD 회원국 소속 점수 및 조세체계 유형(2013년)	300
〈부표 6-3〉 총조세부담률 및 공공복지지출 원점수와 퍼지소속 점수(2013년)	301

〈부표 6-4〉 OECD 회원국 소속 점수 및 재정유형(2013년)	302
〈부표 7-1〉 공적사회지출과 현물비중의 원점수 및 퍼지소속 점수(2011년)	345
〈부표 7-2〉 복지국가의 사회지출 유형 I(2011년)	347
〈부표 7-3〉 공적사회지출의 목적별 지출 비중 원점수 및 퍼지소속 점수(2011년)	349
〈부표 7-4〉 복지국가의 사회지출 유형 II(2011년)	351
〈부표 7-5〉 복지국가의 사회지출·BLI 총점·빈곤·불평등 원점수 및 퍼지소속 점수	354
〈부표 8-1〉 복지국가의 종합적 사회의 질 유형	391

그림 목차

[그림 1-1] 본 보고서의 분석틀	40
[그림 3-1] 서비스업 고용률	98
[그림 3-2] OECD 국가 연도별 장기실업률	99
[그림 3-3] OECD 국가 연도별 시간제근로자 고용률	100
[그림 3-4] OECD 국가 연도별 임시직근로자 고용률	101
[그림 3-5] 국가별 수혜자 비중(2010년)	108
[그림 3-6] 국가별 소득대체율(2013년)	108
[그림 3-7] 적극적 노동시장 지출(GDP 대비 비중)	110
[그림 3-8] 훈련 지출(GDP 대비 비중)	111
[그림 3-9] 구직서비스 지출(GDP 대비 비중)	112
[그림 3-10] 고용보조 지출(GDP 대비 비중)	113
[그림 3-11] '부실한 실업안정망형(iap)'과 상대빈곤율의 관계	129
[그림 3-12] '부실한 실업안정망형(iap)'과 지니계수의 관계	130
[그림 3-13] '광범위한 실업안정망형(IAP)'과 상대빈곤율의 관계	131
[그림 3-14] '광범위한 실업안정망형(IAP)'과 지니계수의 관계	131
[그림 4-1] 가족현금급여 지출의 변화(/GDP)	174
[그림 4-2] 출산·육아휴직 지출의 변화(/GDP)	176
[그림 4-3] 보육서비스 지출의 변화(/GDP)	178
[그림 4-4] 가족수당 급여액(1990, 2000, 2010년)	180
[그림 4-5] 육아휴직제도의 관대성(1990, 2000, 2010년)	181
[그림 4-6] 육아휴직기간(1990, 2000, 2010년)	182
[그림 4-7] 0-2세 보육률	184
[그림 4-8] 3-5세 보육(교육)률	185
[그림 4-9] 보육비용(2010년)	186
[그림 4-10] 가족지원정책의 젠더레짐 유형 변화(2000년, 2010년)	196
[그림 4-11] 한부모 아동(0-17세) 빈곤율(2010년)	200

[그림 4-12] 노동시장참여 젠더격차(2010년)	200
[그림 4-13] 무급노동시간 젠더격차	201
[그림 4-14] 합계출산율	202
[그림 4-15] 노동시장 젠더격차와 한부모가족 빈곤율의 관계	203
[그림 4-16] 무급노동시간의 젠더격차와 합계출산율의 관계	203
[그림 5-1] 복지국가체제별 노인 현금급여지출 추이(1980-2011)	233
[그림 5-2] 복지국가체제별 보건의료지출 추이(1980-2011)	236
[그림 5-3] 복지국가체제별 장기요양지출 추이(1980-2014)	238
[그림 5-4] 2000년 군집분석 결과	243
[그림 5-5] 2011년 군집분석 결과	243
[그림 5-6] 2011년 군집분석 결과(노인인구비율 통제)	245
[그림 5-7] 퍼지셋 이념형의 양상	254
[그림 5-8] 노후생활보장정책 유형분류(2011년 기준)	257
[그림 5-9] 65세 이상 노인 빈곤율(2011)	259
[그림 5-10] 65세 이상 노인 빈곤위험도(2011)	259
[그림 5-11] 65세 이상 노인 지니계수(소득불평등)(2011)	260
[그림 5-12] 85세 이상 후기노인 자살률(인구 십만 명당)	261
[그림 5-13] 65세 이상 노인 삶의 만족도	261
[그림 5-14] 현금지출비중과 노인빈곤율	263
[그림 5-15] 장기요양비중과 삶의 만족도	263
[그림 6-1] OECD 회원국 총조세부담률과 공공복지지출의 추이	275
[그림 6-2] 조세체계와 재정체계의 유형별 분포	282
[그림 7-1] 복지국가 유형별 공적사회지출 추이(GDP 대비 비율, %)	310
[그림 7-2] 현물성 급여가 공적사회지출에서 차지하는 비중	316
[그림 7-3] 복지국가 유형별 복지지출 부문별 지출 수준(GDP 대비 %)	319
[그림 7-4] 한국의 공적사회지출 성격별 구성	320
[그림 7-5] 1인당 GDP와 공적사회지출 간의 관계	324
[그림 7-6] 복지레짐별 노인인구비의 증가 추이	329

[그림 7-7] 복지레짐별 실업률 변화 추이	329
[그림 7-8] 군집분석 결과(1990년과 2011년)	335
[그림 7-9] 사회지출 수준 및 구성을 통해 본 복지국가 유형 분류(2011년 기준)	342
[그림 8-1] 복지레짐별 빈곤감소효과(2010년 기준, 전체 인구)	357
[그림 8-2] 복지레짐별 불평등 감소효과(2010년 기준, 전체 인구)	360
[그림 8-3] 복지국가의 재분배효과	362
[그림 8-4] 가처분소득의 빈곤과 불평등도	367
[그림 8-5] 근로연령과 퇴직연령의 빈곤율	368
[그림 8-6] 공적이전 프로그램별 빈곤율 감소 효과(근로연령 가구 대상)	371
[그림 8-7] BLI 하위지표에 따른 군집분석 결과	379
[그림 8-8] 한국과 일본의 영역별 BLI지수	380
[그림 8-9] 공적사회지출(2010년)과 빈곤율(2010년) 간의 관계	382
[그림 8-10] 공적사회지출(2010년)과 불평등(2010년) 간의 관계	382
[그림 8-11] 공적사회지출(2014년)과 BLI지수(2016년) 간의 관계	384
[그림 8-12] 불평등도(2010년)와 BLI지수(2016년) 간의 관계	384
[그림 9-1] 노동시장정책의 좌표(2010년 전후)	397
[그림 9-2] 근로형태별·급여수준별 사회보험 가입률	398
[그림 9-3] 가족지원정책의 좌표(2010년 전후)	400
[그림 9-4] 여성고용률과 합계출산율 간의 관계	401
[그림 9-5] 노후생활보장정책의 좌표(2011년 기준)	403
[그림 9-6] 생애주기별 빈곤위험[평균 빈곤율과 빈곤인구의 구성]	406
[그림 9-7] 빈곤인구의 구성 변화	406
[그림 9-8] 조세체계의 좌표(2013년 기준)	408
[그림 9-9] 사회지출의 좌표(2011년 기준)	410
[그림 9-10] 불평등도와 사회의 질 좌표	412
[그림 9-11] 불평등과 자살률 추이	415
[그림 9-12] 불평등과 출산율 추이	415

Abstract <<

Designing a Korean Welfare State Model: A Comparison of Welfare Regimes

Based on the regime theory of welfare state, this study aims to inquire into the current state of the Korean welfare system and obtain implications for its future directions by comparing welfare states in various areas, including the labor market, family support policy, old-age security, tax system, welfare expenditure, redistribution and the quality of society. The findings of this study can be summarized as follows.

Firstly, one of the advantages of the regime theory is that it reveals the roots of “sameness” and “difference” in the historicity and sociality of one society, and the systematic structure as a result, and helps us understand how even though the advantageous institutions of one society are selectively chosen and implanted in another society, it is impossible to expect the same outcome.

Secondly, according to the three intended areas of formalization through the combination among unemployment insurance, unemployment assistance and active labor market policy oriented to 12 Welfare States in 2005 and after 2010, Korea was classified as an “unstable unemployment safety net”,

along with Italy, Japan and the UK. This shows that these countries have in common a high level of poverty and inequality, and the labor market regime is not effective in alleviating the poverty and inequality.

Thirdly, Korea is classified as “a male breadwinner model” with low level of cash grant of family allowance, maternity leave and child care services on the whole. However, this is the situation of 2010, after which the country’s child care services have vastly improved.

Fourthly, a look at public spending on old-age income assistance, health and long-term care indicates that Korea’s old-age security system has shifted from “medicine-centered” (2000) to “service-centered” (2011). This phenomenon is the product of two factors of contribution. 1) In the middle of the weak system of public income security for the elderly including National Pension, health insurance is relatively developed. 2) Due to the settlement of long-term care insurance system for the elderly implemented from 2008, geriatric care services rapidly extended.

Fifthly, Korea is classified as “neutral country” which is not inclined to one side in terms of tax burden, similar to Southern Europe. In fact, considering the current coordinates of tax burden, it is considered advantageous if the direction of tax increase is not inclined to one side. In other words, it is required to look for the golden rule minimizing the tax resistance and maximizing tax increase effects through the appropriate com-

bination among reduction of corporate tax exemption, increase of income tax rate, decrease of Duty Free Shop, increment of consumption tax focused on non-basic goods and increase of pension contributions.

Sixthly, Korea's public welfare expenditures are low while its health care expenditures are high. However, we can see the difference in the sense that, in the 1990s, cash assistance and expenditures for the elderly were higher than the OECD average, while, in the 2011, the spending for families and expenditures in kind were relatively higher. It is presumable that this happened by the sudden growth of expenditures on child care and social services, while the public pension was still unstable. However, the moving point of the current coordinates will be related to how the social risks can develop and how and to what degree the reproduction risks can be raised as a consequence.

Lastly, the level of inequality in Korea is slightly lower than the average and the quality of life greatly falls short of the average, but compared with some Southern European countries such as Portugal and Greece, it is relatively higher. As we can see, the level of Korea's social expenditures does not even reach half the OECD average; however, it is too early to judge that Korea is becoming more like Southern European countries, where, even after a great amount of social expenditure, inequality remains high and the quality of life low. Nonetheless,

4 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표

to synthesize a variety of welfare coordinates we have studied so far, it is equally understandable that there many similarities between Korea and Southern European countries.

제1장 서론

우리나라는 서구 선진국에 비하면 매우 뒤늦은 시기에 비로소 ‘복지국가’의 승선국(乘船國)으로 이름을 올렸다. 여전히 복지지출 수준에서 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 최하위 국가군에 속하지만, 그 추격의 속도만은 최상위 수준이다. 그러나 몇 가지 점에서 한국 복지국가의 미래는 불명확하고 불투명하다. 첫째, 한국의 복지제도는 어느 정도 합의된 복지국가의 가치와 원칙을 공유하지 못한 채 매우 급격하게 확대된 결과, 혼종적(hybrid) 성격과 제도 간 연계의 부족이라는 만성적 문제를 경험하고 있다. 둘째, 한국 복지국가는 “떨물에 배 띄우는 격”, 즉 선진 복지자본주의 국가들이 장기적인 스태그플레이션을 거쳐, 경제 세계화, 정보산업화, 고령화사회에 직면하여 복지국가의 본격적인 구조조정을 단행하기 시작한 시기에 비로소 닳을 올린 격이다. 한국 복지국가의 뒤늦은 출발은 단지 ‘따라잡을 기간’의 문제 이전에, 그러할 필요성과 가치에 대한 기본적인 공감대 결여의 문제를 제기한다. 셋째, 한국 복지국가는 매우 ‘수요 추동적’이면서 동시에 ‘악순환적 고리’에 걸려 있다.

이러한 상황에서, 본 연구는 복지국가의 비교연구를 통해 우리보다 먼저 출발한 복지국가들의 경로의존성이 어떠한 사회·경제적 결과를 초래했으며, 현 수준에서 우리나라 복지국가는 어떠한 복지레짐적 특성을 가지고 있는가를 파악함으로써 정책적 함의를 도출하는 데 그 목적이 있다.

제2장 복지국가 유형화 논의의 형성과 변화

이 장의 목적은 이후 장들에서 전개될 한국 복지체제의 현재 성격과 지향해야 할 유형에 관한 부문별 논의의 기초를 마련하는 것이다. 먼저, 에스핑-앤더슨의 복지국가 유형론과 그를 둘러싼 비판과 반론 그리고 에스핑-앤더슨 이후 서구의 복지국가 유형 논쟁이 이론적, 방법론적으로 어떻게 변화했는지 정리한다. 이어서 한국에서 진행된 복지국가 성격 논쟁과 유형론을 정리한 후, 복지국가 유형론이 갖는 유용성과 함의를 제시했다.

1990년 에스핑-앤더슨이 『복지 자본주의의 세 개의 세계』(Three Worlds of Welfare Capitalism)를 출판한 이래, 그의 복지국가 유형론은 다양한 분기를 거듭하면서 복지국가 (비교)연구의 지배적 패러다임으로 군림해왔다. 에스핑-앤더슨은 이 저작에서 선진자본주의 18개국을 탈상품화(decommodification)와 계층화(stratification) 정도를 기준으로 하여, 자유주의, 보수주의, 사민주의라는 복지체제로 유형화했다. 이런 에스핑-앤더슨의 복지국가 유형화는 첫째, ‘복지체제’(welfare regime)라는 개념을 도입하여 복지를 국가-시장-가족의 관계라는 총체적 관점에서 사고할 수 있게 하였고, 둘째, 수렴론을 전제한 기능주의자들과 달리 복지국가의 양적 지표만이 아니라 질적 특성에도 초점을 맞췄으며, 셋째, 유형분류를 위한 속성들을 체계화하고 이를 객관화할 수 있는 실증적 지표를 명확히 제시했다는 점에서 비교사회정책 연구에 중대한 분수령이 되었다.

하지만 에스핑-앤더슨의 연구는 다음과 같은 한계를 가진 것으로 지적되었다. 첫째, 유형분화의 원인을 충분히 설명하지 못한다. 둘째, 유형분류를 위한 기준과 지표가 불충분하거나 부적절하다. 셋째, 복지국가의 젠더 차원에 대한 고려가 빠져 있어 여성의 삶의 경험과 국가별 가족의 역

할의 차이를 반영하지 못한다. 넷째, 가장 많은 논란을 야기했던 것으로, 그의 유형화는 오분류(misclassification)를 포함하고 있다. 여러 주요 복지국가들을 명시적 설명 없이 사례로부터 제외한 것, 남유럽과 대척지(the antipodes) 국가들의 유형 판정, 동아시아 복지국가들을 제외하거나 혼종형으로 분류한 것 등이 비판의 주된 대상이었다. 다섯째, 방법론 상으로도 그의 분류에는 여러 가지 결함들을 안고 있다.

이런 비판들은 대안적 기준들에 의한 대안적 유형화의 붐을 일으켰고, 복지국가의 유형과 성격에 대한 백가쟁명식 토론을 이끌어냈다. 3절에서는 이런 비판들과 대안들을 정리했다. 많은 쟁점들이 여전히 명쾌히 해결되지 않은 상태이나 이런 토론들은 복지국가들의 국제적 비교연구를 촉진하고, 단일 사례에 대해서도 비교적 시각에서 심층연구를 가능하게 했다. 특히 노동시장, 젠더관계, 재정, 복지태도와 복지국가와의 관계, 개별 복지 프로그램 등의 연구에서도 유형론의 관점은 비교적, 입체적, 심층적인 연구를 가능하게 했다고 평가된다.

한국 복지국가, 혹은 한국 복지체제의 유형적 특징에 대한 논의가 활발하게 전개된 것은 김대중 정부 이후라고 할 수 있다. 김대중 정부의 복지개혁을 어떻게 평가할 것인지에 대한 논쟁은, 개혁의 결과로 한국의 복지국가가 어떤 성격을 갖게 되었는지에 대한 논쟁으로 이어졌고, 이 성격을 개념화하는 과정에서 에스핑-앤더슨을 비롯한 국제학계의 유형론이 적극적으로 차용되었다.

한국 복지국가가 어떤 유형에 속하는가에 대해서는 우선 에스핑-앤더슨의 유형론에 입각하여 자유주의형, 보수주의형, 미숙한 사민주의형, 혼종형에 이르기까지 실로 다양한 견해가 제기되었다. 이들에 대한 비판, 반비판의 과정은, 과거라면 기능론적, 추격론적 관점에서 평면적으로 이루어졌을 한국의 복지개혁에 대한 평가를 질적 비교의 시각에서 입체적

으로 이루어지게 하였다. 이런 1차 유형논쟁의 시도들은 한편으로는 서구복지국가들에 적용되었던 보편적 기준에 의해 한국 복지국가의 특징을 파악하려 했다는 의의를 갖는 것이었으나, 한국, 나아가 비서구지역에 적합하지 않은 부적합한 틀이라는 반발도 불러일으켰다.

서구중심주의의 한계에 대한 비판적 문제의식은, 이후 유교적 복지국가론, 동아시아복지체제론과 만나면서 한국을 이런 시각에서 유형화해보려는 시도로 발전해나갔다. 그러나 이런 접근들은 무수한 방법론적 문제를 가지고 있었고, 곧 다양한 비판들에 직면했으며, 양적으로나 질적으로나 크게 심화, 발전되는 모습을 보이지는 못했다. 최근에는 복지국가의 한 유형으로서의 동아시아복지체제에 대한 연구보다는 동아시아 내부의 복지국가들 간의 차이를 비교하는 연구들이 활발해지고 있다. 이런 과정은 한국 복지국가 유형화의 어려움을 잘 보여준다. 서구적 기준을 적용하면 기껏해야 혼종형이라는 결론이 나올 뿐만 아니라 그 내적 동력을 설명하기 어렵고, 내부의 발전경로를 강조하다 보면 서구와 다른 기준을 추가해 유형화를 하게 되는 딜레마를 극복하기가 쉽지 않은 것이다.

복지국가 유형론은 두 가지 유용성을 갖는다. 첫째는 이론적 유용성으로, 분석의 간결성(analytical parsimony)을 제공하여 나무가 아닌 숲을 보게 하며, 아직 형식이론화가 많이 진행되지 않은 사회정책 영역에서 비교연구의 준거틀로 기능할 수 있고 궁극적으로 이론 형성에 기여할 수 있다. 둘째는 실천적 유용성으로, 유형론적 관점은 우리가 지향해야 할, 혹은 실현가능한 복지국가에 대한 전체적 구상 속에서 가능한 한 체계적으로 개별 제도들을 도입, 개혁하는 데 도움이 된다. 그리고 그럼으로써 제도 간의 중복과 예산낭비, 정책 충돌로 인한 효과 감소 등을 피할 수 있게 한다. 서구에서와 마찬가지로 현재 한국 복지국가의 유형화 논의는 큰 쟁점들이 명확히 해소되지 않은 채 저변을 확대해 가는 추세라고 할 수 있

다. 거시적 관점에서 한국 복지국가의 유형적 특징이 무엇인가 대한 관심을 놓지 않되, 유형 판정 자체에 매달리기보다는 복지국가의 여러 부문 연구에서 유형론적 시각을 적극 활용하여 한국 복지국가의 성격을 보다 심층적으로 규명하려는 노력들이 지속적으로 경주되고 있는 것이다. 최근 한국 복지국가의 남유럽형 복지국가적 특징에 대한 논의들이 전자에 해당한다면, 이 연구를 비롯한, 최근의 심화된 부문연구들은 후자에 해당한다고 할 수 있다.

제3장 복지국가와 노동시장정책의 유형화

현재 한국 사회의 저임금노동자 및 불안정노동자의 증가, 지속적으로 낮은 여성노동시장 참가율, 여성 경력단절의 문제, 청년 및 노인들의 위킥 푸어 비율의 증가 등 노동시장을 둘러싸고 있는 많은 문제들을 이해하고 현재의 복지정책을 재설계하기 위해서는 노동시장에 참여하고 있는 사람들의 소득보장 및 실업안정망에 대해 통합적으로 연구할 필요가 있다.

이에 본 연구는 복지국가와 상보적으로 기능하고 있는 노동시장정책들을 조합으로 구성하고, 국가 간 그리고 레짐 간 비교 연구를 실시한다. 특히 실업안정을 위한 사회정책들을 조합으로 살펴보고 한국복지모형 구축을 위한 함의를 도출하고자 한다. 구체적으로는 탈산업화시대의 노동시장정책조합을 개념화하고, OECD 국가 간 비교연구를 실시하여 노동시장레짐별 유사성 및 특수성을 구체화한다. 특히, 노동시장과 노동시장을 둘러싼 사회보험, 공공부조, 적극적 노동시장 정책의 제도 배열로써 노동시장레짐을 분석하고자 한다. 방법론으로는 퍼지셋 이상형 분석(fuzzy-set ideal type analysis)을 활용하여 국가 간 비교 연구를 실시하고 궁

극적으로 한국복지모형 구축을 위한 논의에 기여하고자 하였다.

실업보험, 실업부조 그리고 적극적노동시장정책의 조합을 분석하는 데 있어, 먼저 실업보험의 경우, 세 가지 측면을 고려하여 실업보험의 퍼지 점수를 산출하였다. 본 연구에서는 급여자격기준에 대한 엄격성, 수급기간, 소득대체율의 관대성을 분석하여 각 국가의 실업보험의 퍼지셋 점수를 산출하였다. 그리고 실업보험의 엄격성은 다시 근로기간과 기여기간의 두 가지 측면을 고려하여 점수를 산출하였다. 실업부조의 경우 각 국가의 공공부조 총지출의 GDP 대비 비율과 실업부조 급여의 수준을 각 국가의 평균임금 대비 비율로 나타낸 자료를 사용하였다. 적극적노동시장정책의 측면은 이 정책의 총지출액을 퍼지점수로 변환하여 분석하였다. 적극적노동시장정책의 지출은 GDP 대비 비율로 측정하였다.

위와 같이 분석한 결과, 실업보험, 실업부조, 적극적노동시장정책의 세 가지 조건의 조합을 통해 총 8가지 조합, 즉 (1) 실업보험(I), 실업부조(A), 적극적노동시장정책(P)이 모두 관대한 조합(IAP), (2) 셋 중 적극적노동시장정책만 관대하지 않은 조합(IaP), (3) 셋 중 실업부조만 관대하지 않은 조합(IaP), (4) 셋 중 실업보험만 관대하지 않은 조합(iAP), (5) 셋 중 실업보험만 관대한 조합(Iap), (6) 셋 중 실업부조만 관대한 조합(iAp), (7) 셋 중 적극적노동시장정책만 관대한 조합(iAP), (8) 세 가지 모두 관대하지 않은 조합(iap)이 나왔다.

이러한 유형들을 분석한 결과, 2005년에는 5개의 유형, 2010년에는 6개의 유형으로 국가들이 소속되었다. 구체적으로 살펴보면 먼저, 부조 또는 실업보험의 성격만 보이는 ‘부조형(iAp)’과 ‘보험형(Iap)’이 있고, 다음으로 ‘광범위한 실업안정망형(IAP)’과 ‘부실한 실업안정망형(iap)’이 분석되었다. ‘광범위한 실업안정망형’은 실업보험, 실업부조를 포함한 공공부조 그리고 적극적노동시장정책의 조합점수가 모두 높은 유형이다.

이 유형에는 덴마크와 네덜란드가 2005년과 2010년에 걸쳐서 지속적으로 포함된다. 네덜란드와 덴마크는 기존의 복지국가유형 논의에서는 각각 보수주의 또는 사민주의형으로 분류되었지만, 본 연구에서는 함께 ‘광범위한 실업안정망’ 유형으로 분류되었다. 세 가지 측면에서 모두 낮은 조합점수를 보이는 유형은 ‘부실한 실업안정망형’으로 기존의 복지국가 레짐에서 남유럽형, 자유주의 그리고 동아시아형에 속하는 국가들이 이 유형에 다수 포함되어, 기존의 사민주의 또는 보수주의 복지국가들에 비해 상대적으로 적은 복지지출을 하거나, 잔여적인 복지지출을 하는 국가들이 노동시장레짐에서 ‘부실한 실업안정망형’으로 분류되었다. 2005년에 이탈리아, 일본, 한국, 미국, 영국이 포함되고, 2010년에도 미국을 제외한 나머지 4개국이 지속적으로 포함되어 있다.

요약하자면, 2005년에서 2010년으로 시간이 흐르면서 5-6가지 유형의 노동시장정책조합이 발견되었고, 국가들의 유형화도 기존의 복지국가 레짐 논의에 따른 국가들과 다소 구별되는 양상을 보이는데, ‘광범위한 실업안정망형’의 퍼지점수와 빈곤 및 불평등 퍼지점수는 부적인 관계를 보이는 반면, ‘부실한 실업안정망형’의 퍼지점수와는 정적인 관계를 보이고 있다는 것은 주목할 만하다.

한국은, 사회보험, 공적부조 그리고 적극적노동시장의 퍼지점수가 모두 본 연구의 국가들과 비교하였을 때 최하위권인데 앞으로 정책들 간의 정합성을 조율하며 각 정책들을 어떻게 효과적으로 확대할 것인지에 대한 연구가 필요하다. 기존 노동시장 연구가 복지국가, 노동시장, 경제 및 생산체계에 분절적으로 접근하였다면, 본 연구는 노동시장정책들을 조합으로 구성하여 통합적 시각으로 접근하였다. 이러한 국가 간 비교연구를 수행함으로써 노동시장레짐 비교연구에 대한 이론적·실증적 기반을 제시하는 데 기여하고, 최근 한국 노동시장의 문제를 다양한 관련 정책 배열

중심으로 분석함으로써 향후 노동시장과 복지국가 정책의 방향과 설계에 함의를 제공할 수 있기를 기대한다.

제4장 가족지원정책의 유형화

이 연구는 가족지원정책을 중심으로 하여 복지국가의 젠더레짐 유형을 구분하고, 복지국가 젠더레짐 유형이 어떻게 변화하고 있는지 또 한국은 어떤 복지국가 유형에 속하는지를 밝히고자 한다. 이를 위해 먼저 가족정책을 구성하는 주요프로그램들의 장기적 동향에서 추이를 살펴보고 젠더레짐 유형화를 통해 젠더레짐의 구조적 변동(혹은 안정적 지속)을 살펴본다. 이를 기초로 하여 젠더레짐유형과 아동빈곤율, 여성노동시장참여율, 무급노동시간에서의 젠더격차, 출산력 등의 관계를 살펴봄으로써 젠더레짐의 효과를 다면적으로 파악하고자 한다.

먼저 가족지원정책을 구성하고 있는 주요프로그램인 가족현금급여, 출산·육아휴직급여, 보육서비스 지출에 대한 추이분석(1980~2010년)을 실시했다. 1980년 이후 가족현금급여(가족수당, 아동수당)에서 호주를 필두로 하여 뉴질랜드, 아일랜드, 캐나다 등의 영미권 국가들에서 지출증가가 나타나는 반면, 전통적으로 현금급여중심의 지원을 해왔던 대륙유럽국가에서는 하락세를 읽을 수 있다. GDP 대비 3%의 높은 지출을 하던 벨기에 등의 대륙유럽국가에서 감소세가 두드러지게 나타나고 다른 국가들에서도 1%대의 지출수준을 보인다. 북구국가들은 대륙유럽국가들에 비해 가족에 대한 현금급여를 강조하지 않는데 특히 1990년대 경제위기 이후 지출수준이 정체된 모습을 띤다. 남유럽과 동아시아국가들은 전 시기에 걸쳐 가족에 대한 현금지원의 수준이 가장 낮다. 출산휴가·육아휴직

은 가족지원프로그램 중 지출규모가 적고 북유럽 국가들을 제외한다면 국가 간 분산도 적다. 북유럽국가>대륙유럽>영미권 국가의 순으로 지출 규모가 크며 남유럽과 동아시아국가들에서 지출수준은 낮다. 북유럽 국가는 1990년대 경제위기를 겪으면서 스웨덴과 핀란드 등에서 크게 지출이 감소하는 역U자형 지출추이를 보인다. 보육서비스에서도 가장 높은 지출을 하는 국가는 북구국가들이지만 시간의 흐름에 따라 상승세가 뚜렷이 나타나는 것은 자유주의 국가들이다. 영국과 뉴질랜드 등은 1990년대 말 이후 보육서비스를 크게 확충했고 지출수준에서는 노르웨이나 핀란드의 수준까지 도달했다. 이들 국가에서 1990년대 말 이후 지배적이었던 ‘아동투자’ 패러다임이 정책적으로 보육서비스 확충으로 실현된 결과로 해석된다.

프레이지의 젠더레짐 모형을 가족지원정책에 적용해 이념형적 유형을 확정하고 이를 지출데이터에 적용해서 유형화한 결과 네 개의 유형으로 분기하는 결과가 나타났다. 2010년 현재 지원수준이 전반적으로 낮은 남성생계부양형이 7개 국가, 아동수당 중심으로 현금급여에 비중을 두는 돌봄보상형이 6개국으로 나타났다. 스웨덴을 필두로 하는 일가족양립정책의 수준이 높은 보편적 생계부양형은 4개국, 현금과 서비스 모두 지출수준이 높은 보편적 부양돌봄형에는 프랑스와 덴마크 2개국만이 소속되었다. 보편적 생계부양과 보편적 부양돌봄은 가족수당지출 수준에 의해 구분되는데, 덴마크를 제외한 북구국가들은 가족수당지출에서는 현상유지를 하는 대신 육아휴직, 보육서비스 등에 주력하는 특징을 갖고 있고, 덴마크와 프랑스는 아동수당을 포함해 모두 높은 수준을 보였다. 이러한 차이는 질적인 유형의 차이로 발전할 가능성도 있지만 현재로서는 현금급여의 수준에 의한 차이이며 추후 급여 재조정 등에 의해 통합되거나 재편될 가능성도 있는 것으로 보인다. 요컨대, 일부 예외국가들이 있지만

전통적으로 사민주의 국가로 분류되었던 국가들은 보편적 생계부양형, 보수주의 국가는 돌봄보상형, 자유주의, 남유럽, 동아시아 국가들은 남성 생계부양형에 속했다.

시계열적 변화를 살펴보면, 1980년에는 남성생계부양유형이 지배적 유형이었지만 2010년에는 한국, 일본, 이탈리아, 캐나다, 스페인, 스위스, 미국 등 가족과 관련된 프로그램 지출이 여전히 낮은 국가들로 한정되었고 현금급여수준이 높은 돌봄보상형이 증가했다. 호주, 뉴질랜드 등은 현금급여를 확대함으로써 다른 자유주의 국가와 차별화되어 돌봄보상형의 조합주의 국가들과 거리가 가까워졌고 영국과 네덜란드는 보육서비스를 전격적으로 확대함으로써 다른 국가들과 묶이지 않는 이질성(dissimilarity)이 증가했다. 반면 한국과 일본은 남성생계부양 퍼지셋소속점수가 0.9를 넘을 정도로 압도적으로 유형귀속성이 높지만 최근의 일가족양립 정책의 개혁성으로 귀속점수가 낮아지는 추세를 보이고 있다. 북구국가들은 보편적 부양돌봄과 보편적 생계부양 두 유형 안에서 변동하고 있다. 큰 틀에서는 에스핑앤더슨의 세 가지 복지레짐 분류가 젠더레짐 분류와 일치하지만, 1990년대 경제위기 이후 복지재정 확대의 비용부담, 일가족양립 정책중심의 패러다임 전환 등에 의해 이동이 발생하고 유형 전환도 발생하였다.

젠더레짐 유형별 사회적 효과로 빈곤, 유급노동(노동시장참여)과 무급노동에서의 젠더격차, 출산율이라는 네 가지 지표를 검토했을 때 보편적 생계부양모델 국가들은 노동시장참가율에서 남녀격차가 적고 한부모아동빈곤율도 낮다. 반면, 남성생계부양자모델 국가들은 노동시장참가율에서 젠더격차도 크고 아동빈곤율도 높다. 무급노동과 출산율에서도 이와 같은 차이를 확인할 수 있었다. 보편적 생계부양국가들에서 무급노동시간의 젠더격차가 적고 출산율이 높은 반면, 남성생계부양자 국가들에서

젠더격차가 크고 합계출산율이 낮은 경향이 발견된다. 무급노동시간 성별격차에서 중간수준인 국가들 중 합계출산율이 저조한 국가들은 돌봄보상 유형에 속하는 국가(오스트리아, 독일, 스위스)이고, 보육서비스 등의 확대를 통해 보편적 생계부양지원 모델로 이행하고 있는 국가들에서 출산율이 상대적으로 높게 나타났다.

젠더레짐유형 분류에서 한국은 가족에 대한 국가지원이 낮은 남성생계부양자 모델에 속하고 동일한 유형에 속하는 국가들 중에서도 한부모가족 아동의 빈곤율, 경제활동에서의 남녀차이, 무급노동시간의 남녀차이, 합계출산율과 같은 지표(outcome indicator)에서 매우 부정적인 양상을 보이고 있다. 1990년대 말 외환위기 이후 한국의 가족지원 정책은 저출산 고령화라는 인구학적 충격과 진보적인 정권의 집권에 의해 지출의 측면과 사회권 보장의 측면에서 빠르게 성장함으로써 보편적생계부양 모델로의 이행이 기대되었다. 그러나 사회적 효과 지표들을 살펴보면 전격적인 무상보육 실시에도 불구하고 정책 효과가 여성의 경제활동참여와 괴리되어 있어 이행 가능성에 회의적이다. 이 점에서 한국의 보육제도가 불완전한 이인소득 모델과 남성부양자모델의 혼합형이라고 성공과 실패의 양면을 지적인 주장이 타당성을 갖는다.

육아휴직 역시 이중노동시장과 성별분업 규범이 온존함으로써 여성의 경력 단절 해소, 남성의 육아 참여라는 일가족양립, 탈젠더화 어젠다를 실현하는 데 구조적 한계가 있다. 현금급여에서도 저소득한부모가족을 대상으로 한 선별주의적, 잔여적 급여형태에 머물러 있어 돌봄보상 모델과 거리가 멀다. 한국의 젠더레짐에 대해서는 남성생계부양자 모형의 낮은 가족지원 문제를 넘어서기 위한 양적 확대에 대한 합의뿐 아니라 여전히 돌봄과 부양을 어떤 방식으로 분담하고 조직화할 것인가에 대한 사회적 논의도 필요하다.

제5장 노후생활보장정책의 유형화

이 연구는 노후생활보장의 유형화를 통해 복지국가에서 현금급여와 사회서비스의 역할이 어떻게 구성되어 있는지를 살펴보고자 하였다. 기존의 연구들은 총체적인 복지국가에 대한 유형화이거나 혹은 개별 제도에 대한 유형화가 대부분이었다. 노인을 위한 사회정책에서 노후소득보장이나 장기요양정책의 성격을 중심으로 하는 특정 제도에 대한 유형화가 이루어졌고, 노후생활보장을 위한 포괄적인 접근은 존재하지 않았다.

이 연구는 노후생활보장을 포괄적으로 조망하기 위해 노후소득보장, 건강보장, 노인돌봄보장의 세 축을 구성하였다. 노후소득보장성은 공적 노인현금급여 지출(GDP 대비 비율, 총사회지출 대비 비중), 건강서비스 보장성은 공적 보건의료서비스 지출, 노인돌봄서비스보장성은 공적 장기요양지출로 측정하고, 2000년부터 2011년까지의 추이분석과 함께 군집분석(GDP 대비 지출수준)과 퍼지셋 이념형 분석(총사회지출 대비 비중)을 통해 유형화하였다.

한편 퍼지셋 이념형 분석에서는 총사회지출 대비 노후소득보장, 건강서비스, 장기요양 서비스 지출비중을 고려하여 8개의 개념적인 이념형을 도출하였다. (1) 세 영역의 지출이 총사회지출에서 차지하는 비중이 모두 높은 ‘노후보장중심형’ (2) 노인을 위한 현금급여 지출(공적연금)과 장기요양지출이 총사회지출에서 차지하는 비중이 크고 보건의료지출은 낮은 ‘노후보장중심형II’ (3) 공적연금과 보건의료 지출이 총사회지출에서 차지하는 비중이 크고 장기요양지출의 비중은 낮은 ‘구위험보장형’, (4) 공적연금이 총사회지출에서 차지하는 비중이 크고 보건의료와 장기요양 등의 사회서비스 지출의 비중은 낮은 ‘연금중심형’. 여기까지의 네 개의 유형은 개념적으로 볼 때 노인을 위한 현금급여 지출, 즉 공적연금지출이

높고, 전체적으로 노인을 위한 공적지출 비중이 높아 ‘노인을 위한 복지국가’에 해당한다. (5) 보건의료와 장기요양 지출이 총사회지출에서 차지하는 비중이 크고 공적연금지출의 비중은 낮은 ‘서비스보장형’, (6) 보건의료 지출이 총사회지출에서 차지하는 비중이 크고 공적연금과 장기요양 지출의 비중은 낮은 ‘의료중심형’, (7) 장기요양지출이 총사회지출에서 차지하는 비중이 크고 공적연금과 보건의료지출의 비중이 낮은 ‘신위험보장형’, 이 세 유형은 앞서 제시한 네 개의 유형에 비해 보건의료나 장기요양 등의 ‘사회서비스’를 강조하는 유형이다. 마지막으로 (8) 세 영역의 지출이 총사회지출에서 차지하는 비중이 모두 낮아 노인 외의 다른 세대에 대해서도 균형 있게 복지를 제공하는 ‘세대균형형’이다.

주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 노후생활보장의 영역에서는 기존의 복지국가 체제에 따른 체계적인 특징이 완전히 해체되는 것은 아니지만, 적어도 보수주의와 자유주의 체제 내부의 분화가 존재함을 명확히 확인할 수 있었다. 이는 이 연구가 전체 인구가 아닌 ‘노인’에 대한 정책을 고려하고 있다는 점 그리고 기존의 소득보장 중심의 복지체제에 비해 이 연구에서는 사회서비스를 주요한 유형화 기준으로 함께 고려했다는 점 등이 복합적으로 작용하였기 때문이라고 볼 수 있다.

구체적으로 보면, 사회서비스의 공적인 제공을 강조해온 사민주의 국가들은 연금급여지출의 증가는 확연히 억제하는 한편 장기요양서비스의 역할 강화에 더 주목하고 있음을 보았다. 반면 보수주의 국가들은 뚜렷하게 두 개의 그룹으로 분화됨을 볼 수 있었다. 첫째 그룹은 연금 등의 노후 소득보장은 잘 이루어져 있는 반면, 돌봄 등의 서비스에 대해서는 가족 역할을 강조해온 전통으로 인해 뒤늦게 공적 재원을 투입하거나 발달이 잘 되지 않은 국가군이다. 오스트리아, 프랑스, 독일이 이에 속한다. 남유럽형 국가들은 대륙유럽형 보수주의 국가들보다 이러한 경향이 더욱 뚜

렷하게 나타나고 있다. 둘째 그룹은 보수주의 국가이지만 적어도 노인에 대해서는 사회서비스가 발달한 국가군이다. 특히 일본, 네덜란드, 스위스 등이 이에 포함된다.

체제 내부의 분화가 가장 크게 관찰된 것은 자유주의 국가이다. 이들 국가는 공통적으로 의료보장이 다른 영역에 비해 잘 이루어져 있지만, 공적 연금에 자원배분을 더 집중하는 국가(미국)와 그렇지 않은 국가(캐나다, 호주, 영국), 장기요양이 발달한 국가(캐나다)와 그렇지 않은 국가(호주, 영국) 등을 고려할 때 국가별로 가장 이질적인 성격을 보인 것이다. 미국은 자유주의 국가 중에서 노인연금급여 지출이 중간 수준이고, 보건 의료지출이 높은 편으로서 노인을 위한 생활보장이 다른 집단에 대한 복지보다 더 잘 제도화되어 있음을 보여주었다.

둘째, 2000년에 비해 2011년에는 모든 국가들에서 전체적으로 고령화의 영향 등으로 인해 노후보장에 더 많은 비중을 두는 방향으로 변화하고 있음을 볼 수 있었다. 2000년에는 노후보장중심형에 해당되는 사례는 발견되지 않았지만, 2011년에는 장기요양지출 비중이 증가하면서 보수주의 국가들의 일부가 노후보장중심형으로 이동하였다. 또한 2000년에는 세대균형형이었던 시민주의 국가들은 특히 장기요양 지출비중이 커지면서 신위험보장형으로 변화하고 있었다.

노후생활보장정책의 유형이 노후생활의 경제적 보장과 심리정서적 보장에서 실제로 어떤 성과를 보여주고 있는가를 분석한 결과는 흥미롭다. 먼저 노인을 위한 현금지출비중이 큰 국가일수록 노인빈곤율이 감소하는 것으로 나타났지만, 오히려 삶의 만족도는 $p < .10$ 수준에서 현금지출비중이 클수록 낮아지는 양상을 보였다. 반면 장기요양지출 비중이 큰 국가일수록 노인빈곤율과 노후불평등 완화에 성공적이고, 노인의 삶의 만족도가 큰 것으로 나타났다. 이를 무리하게 인과성으로 확대해석 할 수는 없

지만, 노후생활에 필수적인 사회서비스를 강화하는 전략을 택한 국가들이 노후생활의 경제적인 측면과 주관적인 만족도 양쪽에서 비교적 성공적이라는 결론은 내릴 수 있을 것이다.

한국은 노인연금급여 지출, 보건의료지출, 장기요양지출의 세 영역에서 모두 분석국가 평균에 미치지 못하여 노후보장수준이 가장 낮았다. 다만 지출 구성, 즉 총사회지출 대비 비중으로 보면 연금지출비중은 낮지만 보건의료지출은 높고 장기요양지출은 중간에 해당하여 서비스 중심형에 소속되었다. 그러나 한국의 국민연금은 아직 충분히 성숙하지 않은 단계이기 때문에 현 시점에서 지출수준과 비중이 매우 낮은 것이고, 향후에 급속도로 지출수준이 증가하게 되면 연금지출수준뿐만 아니라 총사회지출을 증가시켜 현재의 서비스 중심형에서 다른 유형으로 소속이 변화할 가능성이 높다. 현재로서는 현금보장 중심의 오스트리아, 독일 등의 보수주의 국가들의 경로를 따라가거나, 일본과 마찬가지로 ‘노후보장중심형’으로 발전할 가능성이 높아 보인다. 노후보장중심형은 노인을 위해 현금과 서비스를 포괄적으로 제공하는 ‘노인을 위한 복지국가’의 전형으로서, 노인 집단에게는 좋은 복지국가일 수도 있겠지만, 지속 가능성과 세대 간 자원배분의 형평성 그리고 사회투자적 관점에서 평가한다면 치우친 선택일 수 있다. 본 연구는 한국이 발전할 수 있는 바람직한 시나리오로서 사회민주주의 국가들의 전략을 따라 장기요양과 신사회적 위험에 대응하는 고용서비스 등의 사회서비스 정책을 대폭 확대하여 연금 등 현금지출이 차지하는 비중은 줄이고, 서비스 비중을 늘릴 것을 제안하였다.

제6장 조세체계의 유형화

미래 한국의 복지국가 발전을 위해서는 조세체계의 지형을 객관적으로

평가하고, 복지재정의 확충에 대응하는 합리적인 조세체계를 모색할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 조세체계를 기준으로 하여 복지국가를 유형화하고, 복지레짐의 시각에서 한국 조세체계의 차별성을 도출한 후 미래 한국의 복지국가 발전을 위한 정책 시사점을 도출한다.

OECD 회원국의 총조세부담률은 1965년 25%에서 2013년 34%로 증가했고, 1960년대 중반에서 1980년대 중반의 20년 동안 큰 폭으로 증가한 이후 정체상태를 보이고 있다. OECD 회원국의 총조세부담률 평균은 1965년 24.8%에서 2013년 34.2%로 증가했고, 공공복지지출은 1980년 15.4%에서 2013년 21.7%로 증가했다. 한국의 총조세부담률은 1972년 12.4%에서 2013년 24.3%로 증가했고, 공공복지지출은 1990년 2.8%에서 2013년 10.2%로 증가했지만, 여전히 OECD 회원국 평균 수준을 크게 밑돌고 있다.

본 연구에서 수행한 퍼지셋 분석을 이용하여 조세체계 유형화를 시도하였다. 조세체계의 차이를 기본으로 삼아 복지국가를 유형화한 후, 동일한 유형으로 분류된 국가를 대상으로 하여 총조세부담률과 복지지출의 차이를 고려하여 복지국가를 다시 세분하였다.

먼저 총조세수입(조세수입+사회보장기여금)에서 차지하는 조세수입의 비중과 조세수입 중 직접세의 비중을 기준으로 한 유형화 결과, 복지국가는 유형Ⅰ(조세수입과 직접세의 비중이 높은 국가), 유형Ⅱ(조세수입 비중은 높지만 직접세 비중이 낮은 국가), 유형Ⅲ(조세수입과 직접세 비중이 모두 낮은 국가), 유형Ⅳ(조세수입 비중은 낮지만 직접세 비중이 높은 국가)로 구분된다.

하지만 조세체계를 기준으로 하여 유형화할 경우 재정지출 구조와 특성의 차이를 반영하지 못하기 때문에 상이한 복지레짐에 속하는 국가들이 동일한 유형의 복지국가로 분류될 수 있다. 예를 들면, 유형Ⅰ에는 ‘노동

력의 탈상품화' 기준에 따라 자유주의와 사민주의 복지국가로 분류된 국가들이 혼재되어 있고, 유형Ⅲ에는 보수주의 복지국가와 체제전환 국가들이 포함되어 있다. 이에 본 연구에서는 조세체계의 차이를 기본으로 삼아 복지국가를 유형화한 후, 동일한 유형으로 분류된 국가를 대상으로 하여 총조세부담률의 수준과 GDP 대비 복지지출 비중의 차이를 고려하여 복지국가를 다시 세분하였다. 이러한 기준을 적용할 경우 복지국가는 유형 A(총조세부담률과 복지지출 비중이 높은 국가), 유형B(총조세부담률은 높지만 복지지출 비중이 낮은 국가), 유형C(총조세부담률과 복지지출 비중이 낮은 국가), 유형D(총조세부담률은 낮지만 복지지출 비중이 높은 국가)로 구분된다.

한편 본 연구에서는 회귀분석을 통해 총조세부담률과 재정지출에 영향을 주는 요인을 확인하고, 조세체계의 차이가 재정지출에 미치는 효과를 분석했다. 또한 회귀분석 결과를 이용하여 조세수입갭(tax revenue gap)과 재정지출갭(expenditure gap)을 추정하고, 개별 국가의 총조세부담률과 재정지출 규모가 적절한지를 평가했다. 조세수입에 대한 회귀분석결과에 따르면 1인당 국민소득은 44.5천 달러에 이르기까지는 총조세부담률과 양의 관계를 갖고, 교역규모, 노인부양률, 민주주의 지수는 총조세부담률을 증가시키는 방향으로 작용하지만, 인구증가율은 반대방향으로 작용하였다. 재정지출에 대한 회귀분석 결과에 따르면 1인당 국민소득이 34.5천 달러에 이르기까지 국민소득은 GDP 대비 재정지출 비율과 양의 관계를 갖지만, 경제성장률과는 음의 관계를 보였다. 노인부양률과 민주주의 지수는 재정지출 비율과 양의 관계를 보였다. 유형Ⅱ에 속한 국가들의 조세체계는 다른 유형에 비해 재정지출 비중을 낮추는 방향으로 작용했다.

이상의 분석결과를 종합하면, 조세수입과 직접세의 비중이 높고, 총조

세부담률과 GDP 대비 공공복지지출의 비중도 높은 I-A유형과 I-B유형에 속한 국가들은 재정여력이 취약하지만, 조세 및 이전지출의 소득불평등 완화효과와 빈곤율 감소효과가 크고, 사회경제지표도 양호한 것으로 평가된다. 반면에 I-C유형의 국가들은 재정여력은 크지만, 조세 및 이전지출의 소득불평등 완화효과와 빈곤율 감소효과가 작고, 소득수준과 고용률의 측면에서 낮은 경제적 성과를 보인다. 우리나라는 상대적으로 조세수입과 간접세의 비중이 높고, 총조세부담률과 공공복지지출이 낮은 조세체계 및 재정체계의 특징을 보이며, 재정여력은 양호하지만, 조세 및 이전지출의 소득불평등 완화효과가 작고, 사회경제적 지표도 그다지 양호하다고 할 수 없다. 따라서 복지국가의 발전을 위해서 직접세 위주의 증세를 통해 재정여력을 확충하고, 재정의 재분배기능을 강화하는 방향으로 재정지출을 운용할 필요가 있다.

제7장 복지지출의 유형화

본 장에서는 공적사회지출을 통해 OECD 국가들의 복지노력의 추이와 현재의 수준을 비교하는 데 일차적 목적이 있다. 하지만 단순한 공적사회지출의 수준을 넘어 공적사회지출의 구성적 측면에 주목하였다.

복지국가 유형별로 1980년 이후 공적사회지출의 추이를 살펴보면, 전체적으로 몇몇 예외적인 국가를 제외하고는 1980년대 복지국가 위기론의 등장 이후에도 사회지출 수준은 지속적으로 상승해 왔다. 사민주의 복지국가들은 공통적으로 1980년대 후반에서 90년대 초반까지의 급격한 상승과 이후의 급락을 보이지만, 절대적 수준 면에서는 여전히 복지유형들 중 가장 높은 수준을 유지하고 있다. 보수주의 국가는 전반적으로 완

만한 상승 추세를 유지하고 있다. 자유주의 복지국가들은 네 가지 복지유형 중 가장 변화가 적은 편에 속하며, 최근 기준으로 평균적으로 가장 낮은 공적사회지출 수준(17.4%)을 보인다. 남유럽 복지국가들은 이 기간 동안 가장 급격한 공적사회지출 증가세를 보였다. 한국은 — 다른 부문도 그러하지만 — 특히 복지국가의 발달에서 비교 대상국들 중 최후발 국가로 공적사회지출 수준 역시 가장 낮은 수준이다. 하지만 추적의 속도는 매우 빨라서, 가용한 자료의 한도 내에서 1990년 2.8%에 불과하던 공적사회지출이 2010년 9.0%, 2014년 10.4%에 이르렀다.

사민주의 복지국가는 대체로 현물성 급여의 비중이 — 보건의료지출을 제외하고도 — 30% 정도로 상당히 높은 데 비해, 자유주의 복지국가는 17% 내외, 보수주의 복지국가는 13% 내외, 남유럽형 복지국가는 6% 정도만을 차지하고 있어 복지레짐별로 큰 차이를 보인다. 또한, 사민주의와 보수주의 복지국가의 경우 각 부문별 지출이 비교적 고루 이루어지는 데 비해, 자유주의 복지국가는 상대적으로 보건의료지출 비중이 높고, 남유럽형 복지국가는 노인에 대한 지출의 비중이 높았다. 이러한 지출 특성은 1990년 이래 2010년까지도 큰 변화 없이 유지되고 있다. 반면 한국의 경우 1990년에는 보건의료 부문이 상대적으로 과지출되는 경향을 보였으며, 2010년에는 보건의료 지출 비중이 상당히 줄어드는 대신 가족에 대한 지출 비중이 크게 증가하는 경향을 보였다.

GDP 대비 공적사회지출, 공적사회지출 중 현물이 차지하는 비중, 공적사회지출 중 노인(유족 포함), 가족, 보건의료 지출이 각각 차지하는 비중을 활용하여 군집분석과 퍼지셋 이상형 분석을 실시한 결과, 스웨덴, 덴마크는 이 기간 동안 거의 변함없는 패턴을, 노르웨이와 핀란드는 약간의 변화를 보이지만 거의 동일한 패턴을 보인다. 즉, 이들 국가들은 공적사회지출 수준과 현물급여 비중이 높고, 노인과 건강보다는 상대적으로

가족에 대한 지출 비중이 큰 특징을 공유하고 있다.

이에 비해, 미국과, 특히 캐나다는 자유주의 복지국가의 전형적인 특징을 보인다. 즉 상대적으로 공적사회지출은 낮지만, 현물급여의 비중은 상대적으로 크고, 노인과 가족보다는 건강에 대한 지출 수준이 상대적으로 높은 것이다. 전자의 특징, 즉 상대적으로 공적사회지출의 수준은 낮지만 현물급여 비중이 높은 특징은 최근 연도 기준으로 호주, 뉴질랜드, 스위스, 한국에서도 나타난다. 하지만 호주는 이 기간 동안 건강 지출뿐만 아니라 상대적으로 가족에 대한 지출 비중도 큰데, 이는 영국과 뉴질랜드에서도 나타나는 특징이다. 즉, 자유주의 복지국가를 내부적으로 구분해 보자면 건강에 대한 상대적 지출 수준이 높은 ‘아메리카형’과 가족과 건강에 대한 상대 지출 수준이 모두 비교적 높은 ‘오세아니아형’으로 구분해 볼 수 있다. 최근 한국의 변화는 아메리카형보다는 오세아니아형의 지출 구조에 근접하고 있는 것으로 보인다.

스페인과 이탈리아는 1980년대까지, 그리스와 포르투갈은 1990년대까지 형성적 시기로 공적사회지출과 현물급여의 상대적 비중 모두 낮았으나, 2011년 기준으로는 공적사회지출 수준은 높고, 현물급여 비중은 낮은 ‘남유럽적’ 특징을 공유하고 있다. 또한, 그리스와 포르투갈은 약간의 변화를 거쳐, 스페인과 이탈리아는 지속적으로, 지출 구성 중 상대적으로 노인의 비중이 높은 특징을 유지한다. 결과적으로 2011년을 기준으로 하여 볼 때, 이들 4개국은 매우 동질적인 사회복지 지출 패턴을 보인다.

기타 유럽 대륙 국가들과 일본은 국가 간에도 상당한 이질적 특징을 보일 뿐만 아니라, 이 기간 동안 한 국가 내부에서도 구성의 변화가 상당했던 나라들이 많다. 2011년 기준으로는 — 스위스를 제외하고 — 공적사회지출 수준이 상대적으로 높은 특징을 공유하지만, 노인, 가족, 건강 지출의 상대적 비중은 국가 간에 상당히 이질적인 패턴을 보인다. 최근을 기준

으로 볼 때 지출의 수준과 유형 면에서 보수주의 복지국가들을 하나의 군집으로 분류하기는 어려울 것으로 보인다.

한국은 아직 많은 여지를 남겨두고 있지만 문제는 주지한 바와 같이 구조적 제약과 경로의존성의 한계를 어떻게 극복할 것인가이다. 분석 결과에 따르면, 한국은 경제성장과 사회복지 간의 선순환 구조가 형성되어 있지 않고 — 자유주의 복지국가와 함께 둘 사이는 마이너스 관계이다 — 높은 군비지출 수준이 복지지출에 부정적 영향을 미치며, 노인인구비율과 실업률이 복지지출에 미치는 영향이 매우 크게 나타난다. 요컨대, 한국의 복지지출은 매우 ‘수요추동적’이라 할 수 있다. 이러한 복지추동 요인은 자유주의 복지국가와 유사하며, 결국 산업화 요인에 기반한 복지국가가 발달되었다고 설명할 수 있는 국가이다. 이러한 기반이 취약한 한국의 복지국가가 기존의 자유주의적 경로에서 벗어나 사민주의적 방향으로 나아가는 것이 가능할지 혹은 바람직한지에 대해서는 추가적인 논의가 지속되어야 할 것으로 보인다. 다만 한 가지, 남유럽의 복지국가로 나아가는 것은 지양되어야 한다는 것은 분명해 보인다. 복지국가의 성공 경험과 함께 실패의 요인을 분석해야 할 이유도 여기에 있다.

제8장 재분배와 사회의 질 유형화

이 장에서는 지금까지 분석한 복지국가의 정책과 제도 그리고 조세와 복지지출의 종합적인 효과로서의 재분배 결과와 사회의 질을 검토하였다. 먼저, 2절에서는 복지레짐별로 빈곤과 불평등 감소효과를 살펴보고, 3절에서는 한 국가의 사회의 질을 다차원적인 지표로 제시하고 있는 OECD의 ‘더 나은 삶’ 지표(Better Life Index: BLI)를 통해 복지국가 유

형별로 사회의 질에서 체계적인 차이를 보이는지를 분석하였다.

먼저 복지국가 유형별로 조세 전이전 전 빈곤율과 조세 후이전 후 빈곤율 그리고 전후의 빈곤 감소효과(%p, %)를 분석한 결과, 전체 인구의 빈곤율은 — 한국을 제외하고 — 사민주의 복지레짐에서 평균적으로 가장 낮고, 다음으로 보수주의, 자유주의, 남유럽의 순이다. 이러한 순서는 이전 전과 이전 후에도 변함이 없으며, 빈곤의 감소 효과에서도 이러한 순서는 유지된다. 전체적으로 볼 때 복지국가의 탈빈곤 기능은 매우 커서, 시장소득 기준으로 단기적인 빈곤자가 대부분일 근로연령 인구의 경우 50% 내외를, 장기적 혹은 영구적인 빈곤자가 대부분일 퇴직연령 인구의 경우 80% 내외를 빈곤으로부터 탈출시키는 기능을 함으로써, 비율상 72.4%(사민주의)에서 59.1%(남유럽형), 절대적으로 19.9%p(보수주의)에서 18.3%p(자유주의)에 이르는 탈빈곤화 성과를 보였다. 이러한 측면에서 본다면, 한국은 매우 예외적인 국가이다. 한국은 조세 전, 이전 전 소득(시장소득)의 빈곤율이 사민주의 복지레짐에 비해서도 낮지만, 복지국가의 탈빈곤화 기능이 매우 미약해서 이전 후 소득(가처분소득)의 빈곤율이 평균적인 네 개 복지레짐에 비해서 높은 수준이다.

OECD의 BLI(Better Life Index) 지표를 활용하여 사회의 질 총합지수를 산출한 결과, 평균적으로 볼 때, 사민주의 복지국가의 BLI 총점(6.12)과 삶의 만족도(7.5)가 가장 높고, 이어서 자유주의(각각 5.20과 7.1), 보수주의(각각 4.90과 7.0), 동아시아형(2.87과 5.9), 남유럽형(2.00과 5.7)의 순이다. 하지만 각 레짐 내부의 사회의 질 편차는 상당하다. 사민주의 복지국가 내부에서 노르웨이의 BLI 점수는 7.14로, 핀란드의 5.11에 비해 2.03 더 높다. 특히, 보수주의 복지국가는 스위스의 6.89에서 프랑스의 3.48점까지 이르기까지, 내부 격차가 3.41점에 이른다. 자유주의 복지국가 내부에서도 6.72점(캐나다)에서 3.39점(영국)까지, 편차

가 3.33에 이른다. 남유럽은 이탈리아(1.78), 포르투갈(1.52), 그리스(1.27)가 1점대로 BLI 점수가 매우 낮고, 다만 스페인은 3.44점으로 앞서 제시한 국가들에 비해서는 2점 정도 높게 나타났다. 다만, 동아시아 국가로 일본(3.16)과 한국(2.57)의 BLI 총점 차이는 크지 않았다.

공적사회지출, BLI 총점, 빈곤율과 지니계수의 퍼지셋 이상형 분석 결과, 사민주의 복지국가와 일부 보수주의 국가들(네덜란드, 독일)은 사회지출 수준이 높지만, 이를 바탕으로 하여 높은 사회의 질과 평등한 분배를 이루어낸 국가들로 분류된다. 예외적으로 노르웨이와 룩셈부르크는 상대적으로 낮은 사회지출에도 불구하고 사회의 질도 높고 재분배에도 성공한 나라이다.¹⁾ 이와 극히 대조를 이루는 나라로 남유럽 국가군은 상대적으로 높은 사회지출에도 불구하고 사회의 질이 낮고 재분배에도 성공하지 못한 것으로 평가된다. 자유주의 복지국가는 아일랜드를 제외하면 두 집단으로 구분된다. 두 집단이 공통적으로 사회지출 수준은 상대적으로 낮으면서 빈곤과 불평등도는 높지만, 한 집단(호주, 뉴질랜드, 캐나다)은 사회의 질 수준이 비교적 높고, 다른 한 집단(영국, 미국)은 사회의 질 수준이 낮은 나라이다. 한국과 일본 역시 영국, 미국과 마찬가지로 사회지출 수준이 상대적으로 낮으면서 사회의 질과 재분배 수준도 낮은 나라로 분류되었다.

한국은 공적사회지출 수준이 낮고 빈곤과 불평등도가 상대적으로 높은 수준이며, 사회의 질이 최하위권에 머물러 있다는 점에서 일본, 미국에 근접해 있다. 하지만 공적사회지출 수준이 이들 국가들에 비해서도 크게 낮은 수준이기 때문에 직접적 비교는 어려운 수준이다. 다만, 복지지출이 지속적으로 증가한다고 가정할 때, 이 지출을 어디에 어떻게 배분하느냐

1) 이 두 나라는 각기 다른 이유로 — 노르웨이는 북해의 석유자원, 룩셈부르크는 국제기구의 집산지로 — 1인당 국민소득이 매우 높아 상대적으로 낮은 사회지출을 유지하고 있는 것으로 추정된다.

에 따라 재분배효과와 사회의 질 수준은 상당히 달라질 수 있다. 하지만 사회의 질과 복지지출은 상관관계가 낮다는 점에서 사회의 질을 높이기 위한 노력은 복지지출만으로는 역부족이라는 사실 또한 자명하다. 사회의 질을 높이기 위해서는 시민 참여 역량의 제고와 사회 전체의 신뢰도 제고 그리고 친환경적인, 지속 가능한 사회의 추구하고 같은 좀 더 넓은 의미의 복지국가로 논의의 지평을 확대할 필요가 있다.

제9장 결론 및 정책적 함의

이상의 논의와 분석을 통한 정책적 함의와 시사점은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 레짐론의 장점은 한 사회의 역사성과 사회성 속에서 ‘같음’과 ‘다름’의 뿌리와 그 결과로서의 체계화된 구조를 밝혀냄으로써, 단순히 제도들의 장점적 요소들을 선별적으로 뽑아내어 다른 사회에 이식하더라도 동일한 건축물을 기대할 수 없음을 보여주었다는 것이다. 이를 한국의 현실에 적용해 본다면, 한국의 역사적 특수성, 즉 해방 이후의 전쟁과 분단에 따른 대치 상황, 군사 독재하에서의 국가주도적 개발경제와 불균등 압축성장 그리고 외환위기 이후의 사회 각 영역에서의 양극화와 노동시장의 불안정성 고조 등의 역사적 배경과 과정들이 복지국가의 형성과 구조 결정에 중요한 요소들로 작용하였음을 이해할 수 있다.

둘째, 노동시장정책의 유형화 결과, 우리나라는 이탈리아, 일본, 영국과 함께 지속적으로 ‘부실한 실업안정망형’으로 분류되었다. 이들 국가들은 공통적으로 빈곤과 불평등도 수준도 높아 노동시장레짐이 불평등과 빈곤을 완화하는 데 효과적이지 못하다는 것을 보여준다. 특히, 노동시장

의 이중구조화가 사회복지의 이중구조화로 이어짐으로써, 가장 중요한 안정 기제로서의 사회보험이 오히려 가장 불안정한 개인과 가족에게 정작 도움이 되지 못하는 모순을 낳음으로써 빈곤과 불평등을 심화하는 데 일조한다는 비판이 제기된다. 노동시장의 이중구조화와 양극화를 극복하기 위한 특단의 대책은 차치하더라도, 청년수당, 실업부조, 아동(가족)수당, 기본소득과 같이 좀 더 근본적인 대책을 요구하는 목소리에 힘이 실리는 것은 이 같은 이유 때문이다. 더 나아가 기초연금의 역할 강화에 대한 요구도 이러한 맥락에서 해석될 수 있다.

셋째, 젠더레짐은 우리나라뿐만 아니라 많은 복지국가에서 역동적으로 변화하고 있는 영역 중 하나이다. 특히 우리나라와 같이 급격한 경제·사회·가족의 변화에도 불구하고 여전히 여성에게 강한 이중부담이 부과되고, 남성, 기업, 사회가 양육과 케어, 가사부담을 충분히 분담해주지 못하는 경우 초저출산 현상이 공통적으로 나타나게 된다. 남성생계부양형으로 분류된 동아시아(한국, 일본)와 남유럽국가들(그리스, 이탈리아, 스페인, 포르투갈)은 여성고용률이 낮으면서 합계출산율 또한 낮은 수준으로 나타났다. 결국 급격한 경제·사회·가족의 변화에 조응하지 못하는 복지체제는 원활한 재생산을 담보할 수 없는 결과를 초래할 수 있음을 보여주는 결과이다. 국가-기업-가족의 전반적인 문화와 정책기조가 젠더중립적으로 재편되고, 일-가정양립이 가능한 사회로 거듭나야만 출산율과 여성고용률이 실질적으로 증가할 것이다.

넷째, 노인에 대한 현금지출, 보건의료지출 그리고 장기요양지출의 비중을 지표로 분석한 우리나라의 노후생활보장정책의 현 좌표는 2000년 ‘의료중심형’에서 2011년 ‘서비스중심형’으로 변화해가고 있는 추세로 나타났다. 노인빈곤 문제에만 국한하여 볼 때, 우리나라는 노동시장의 특성(높은 비정규직과 자영자 비율 등)상 공적 연금만으로 노후의 빈곤과

불안정을 극복하기 어려운 구조이다. 사회보험 특히 공적연금의 근본적 취약성과 내재적 불평등을 극복하기 위해서는 기초노령연금과 같은 준보편적 노후소득보장체계를 강화할 필요가 있다. 아울러 길어진 노후 기간으로 인해 건강수명과 기대수명 간 격차가 커짐에 따라 향후에 노인의 케어 문제 또한 심각해질 수 있다. 이에 대한 효율적이고 효과적인 정책적 대안을 개발함으로써 통합적이고 지속 가능한 노후생활보장체계를 갖추는 것이 우리나라 복지체계에 주어진 큰 과제 중 하나이다.

다섯째, 누가 부담하느냐(who pays)와 관련해서, 한국은 남유럽과 유사하게 부담에 있어 어느 한쪽으로 치우치지 않은 ‘중립형’ 국가로 분류되었다. 실제로 2013년 기준으로 우리나라의 총부담세율(24.3%) 가운데 총사회보험기여금(종업원, 고용주 합계) 5.4%, 개인소득세 4.8%, 법인세 3.7%, 일반소비세 3.5%, 개별소비세 2.4%로 세원 간 편차가 크지 않다. 아직은 조세부담과 공공복지지출 수준이 OECD 국가에 비해 상당히 낮은 수준이고, 향후 수요와 욕구 등을 감안할 때 증세가 불가피하다. 현재의 조세 부담의 좌표를 고려할 때, 증세의 방향은 어느 한 쪽으로 치우치지 않는 것이 유리하다고도 볼 수 있다. 즉, 법인세 감면 축소, 소득세율 인상과 면세점 인하, 비필수재 중심의 소비세 인상, 연금 기여금 인상 등의 적절한 배합을 통해 조세저항을 최소화하면서 증세효과를 최대화하는 황금률을 찾아나가야 한다. 또한, 국가의 직접적인 경제개발 비용을 최소화하는 등 세출을 재조정할 필요도 있다.

여섯째, 한국은 전반적으로는 공공복지지출이 매우 낮고, 상대적으로 보건의료지출 비중이 높게 나타난다. 하지만 1990년대에는 노인과 현금 지출 비중이 OECD 평균보다 높게 나타난 반면, 2011년에는 가족과 현물 지출의 비중이 상대적으로 높게 나타났다는 점에서 차이를 보인다. 여전히 우리나라의 공적사회지출은 10%를 겨우 넘어서는 정도로 OECD

평균의 절반에도 미치지 못하는 수준이라는 점, 급격한 인구고령화가 진행되는 가운데 노인빈곤율이 높아 공적연금과 기초연금 등 공적 노후소득보장제도의 강화 필요성에 대한 목소리가 강하게 제기된다는 점 등에서 다시 노인과 현금지출 쪽으로 좌표가 이동될 가능성을 배제할 수 없다. 한편, 초저출산으로 인해 아동과 가족에 대한 투자와 일-가정양립정책에 대한 정책 수요가 높고, 청년실업 등 청장년의 고용불안정에 대한 사회정책적 대응 필요성에 대한 문제도 강하게 제기되고 있으며, 향후에 장기요양보호와 같은 사회서비스에 대한 수요도 크게 증가할 것으로 예측되는 등 현재의 가족-현물 중심 좌표가 유지되거나 더 강화될 수도 있다. 현재의 좌표가 어느 쪽으로 움직여 갈지는 사회적 위험이 어떠한 양태로 전개될 것인지 그리고 그 결과로서 재생산 위기가 어떠한 양상으로 얼마나 심각하게 제기될 것인지와 무관치 않을 것이다.

마지막으로, 우리나라의 불평등 수준은 평균보다 약간 낮고, 삶의 질 수준 또한 평균을 크게 하회하지만 포르투갈과 그리스 등 남유럽 국가들에 비해서는 상대적으로 높은 수준이다. 노동시장에서의 일차적 불평등을 줄이는 조치와 예방적·사후적 사회안전망의 강화가 동시에 추구되어야 한다. 사회복지의 근간이 되는 사회보험은 지속적으로 보강되어야 하겠지만, 좀 더 보편적인 소득보장제도와 사회서비스를 통해 노동시장의 허점을 보완하고 새롭게 나타나는 사회적 위험에 대응할 필요가 있을 것이다.

*주요 용어: 복지레짐론, 노동시장정책, 가족지원정책, 노인생활보장정책, 조세체계, 복지지출, 재분배, 사회의 질

제 1 부

서론 및 이론적 배경

제1장 서론

제2장 복지국가 유형화 논의의 형성과 변화

제1절 연구 필요성 및 목적

복지국가는 자본주의의 산물이다. 물론 복지국가의 기원으로 흔히 지목되는 빈민법(Poor Law)은 중세에서 근대로 넘어오는 전환기적 산물이며, 사회보험은 19세기 말 비스마르크 시대의 창작품이지만, 복지국가의 황금기를 여는 직접적 계기는 대공황의 경험과, 양차대전 이후 보수와 진보의 이념적 컨센서스에 기반을 두고 있다는 것을 부정하는 사람은 많지 않다. 즉, 자유방임경제와 전쟁(warfare)의 파국적 결과에 대한 반성이 ‘케인즈-베버리지 복지자본주의’의 서막을 여는 계기가 된 것이다. 이후 복지국가는 황금기와 은혼기(Silver Age)를 거쳐 지속적으로 변모되고 수정되어 왔으며, 1990년대 이후에는 침식되어 왔다고 표현되기도 하지만, 그것은 여전히 시장경제와 함께 선진 자본주의 국가를 지탱해주는 양대 버팀목으로 자리 잡고 있다.

이에 비해, 우리나라는 서구 선진국에 비하면 매우 뒤늦은 시기에 비로소 ‘복지국가’의 승선국(乘船國)으로 이름을 올렸다. 여전히 복지지출 수준에서 OECD 회원국 중 최하위 국가군에 속하지만, 그 추격의 속도만은 최상위 수준이다. 그러나 몇 가지 점에서 한국 복지국가의 미래는 불명확하고 불투명하다.

첫째, 한국의 복지제도는 어느 정도 합의된 복지국가의 가치와 원칙을 공유하지 못한 채, 매우 급격하게 확대된 결과 혼종적(hybrid) 성격과 제도 간 연계의 부족이라는 만성적 문제를 경험하고 있다. 1960년대에 도

입되기 시작했지만 1980년대 후반에야 본격적으로 확대되기 시작한 사회보험 제도들(도입 순서대로 산재보험, 건강보험, 국민연금, 고용보험), 외환위기 이후 시혜적 공공부조를 탈피해 권리성이 강화되면서 본격적으로 발전해온 국민기초생활보장제도 그리고 저출산고령화 문제와 사회투자국가론이 대두되면서 도입되기 시작한 각종 사회서비스(무상보육, 장기요양보험제도 등)와 수당적 성격의 현금급여들(기초노령연금, 장애인연금, 양육수당 등)이 불과 20~30년 내외로 앞서거나 뒤서거나 도입되었다. 따라서 각 제도의 성숙은 여전히 현재진행형이며, 어떠한 방향으로 성숙해 갈 것인가와 관련하여 많은 가능성이 열려 있다. 그 결과 “한국 복지국가는 어디로 나아가고 있는가”에 대해 누구도 선부른 판단과 예단을 하기 어려운 상황에 놓여 있다.

둘째, 한국 복지국가는 “썰물에 배 띄우는 격”, 즉 선진 복지자본주의 국가들이 장기적인 스테그플레이션을 거쳐, 경제 세계화, 정보산업화, 고령화사회에 직면하여 복지국가의 본격적인 구조조정을 단행하기 시작한 시기에 비로소 닦을 올린 격이다. 복지국가를 — 비록 국가의 역사적 경로와 사회·경제·문화적 배경에 따라 상이하기는 하지만 — “시민권과 연대의 가치에 기반을 두고 국가가 시민들에게 사회권적 기본권으로서 안정(security)을 제공하는 것”이라고 정의할 때, 이러한 정의와 가치는 세계화된 경제 속에서 더 이상 이전과 동일한 수준으로 공유되기 어려운 측면이 존재한다. 즉, 주지한 바와 같이 황금기 복지국가에서는 이러한 가치에 대한 좌우의 컨센서스가 비교적 용이했던 반면, 현재와 같은 국경 없는 무한경쟁의 상황에서는 컨센서스를 이끌어내기 더욱 어려운 상황이다. 한국 복지국가의 뒤늦은 출발은 단지 ‘따라잡을 기간’의 문제 이전에, 그러할 필요성과 가치에 대한 기본적 공감대 결여의 문제를 제기한다.

셋째, 한국 복지국가는 매우 ‘수요 추동적’이면서 동시에 ‘악순환적 고

리'에 걸려 있다. 대부분의 선진 복지국가에서 복지국가의 가장 큰 내담자(client)는 노인이다. 노인은 노동시장으로부터 퇴거한 이후의 소득보장과 신체적 기능 저하에 따른 의료보장의 상당 부분을 복지국가에 의존한다. 대부분의 선진 복지국가들은 이러한 노인인구의 소득보장과 의료보장 체계를 구축하는 데 길게는 100년 이상, 짧게도 50여 년 이상을 골몰해 왔다. 하지만 이에 비해 우리나라는 OECD에서 가장 빠른 속도의 고령화라는 상황하에서 불과 20-30년 내에 이 문제를 해결해야 하는 속제를 안고 있다. 더욱이 초저출산으로 인해 경제활동인구는 갈수록 줄어들 것으로 전망되는 상황이다. 즉, 저출산·고령화는 복지지출의 급증이라는 수요 요인과 성장잠재력 감소로 인한 재정 여력의 한계라는 공급 요인을 동시에 안고 있는 문제이다. 이와 관련하여, 한편에서는 현재의 제도와 급여 수준으로서도 급격한 복지지출의 증가를 가져올 것이므로 복지지출의 추가적인 증가를 유발하는 제도 개혁 혹은 새로운 제도의 도입은 자제되어야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 이는 국가의 '재정적 지속 가능성'론이라 칭할 수 있다. 하지만 한편, 일시적으로든 장기적으로든 탈상품화된 인구집단에 대한 최소한의 안정성이 보장되지 않는 현재의 복지제도를 개혁하지 않는 한, 현재 노동력은 물론이고 미래 노동력의 확보도 어려울 수 있다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 즉, 미래에 대한 불안정성이 높아질수록 저출산을 비롯한 다양한 사회문제는 해결되기 어려울 것이고, 그 결과가 성장잠재력 저하로 이어지는 악순환에 빠질 수 있다는 것이다. 이는 '사회적 지속 가능성'론으로 표현될 수 있다. 결국 이 두 가지 지속 가능성론의 어느 지점에서 타협이 이루어지느냐가 미래 한국 복지국가의 방향성을 가늠하는 중요한 열쇠가 될 것이다.

이러한 상황에서, 한국 복지국가가 어떤 복지국가를 지향해야 하는가에 대한 해답을 제시하는 것은 물론 필자의 능력 밖이다. 다만 본 연구에

서는 복지국가의 비교연구를 통해 두 가지 연구 목적에 접근하고자 한다. 첫째는 우리보다 먼저 출발한 복지국가들의 경로의존성이 어떠한 사회경제적 결과를 초래했으며, 그러한 결과를 우리가 얼마나 벤치마킹할 수 있는가를 점검하는 것이다. 둘째는 현 수준에서 우리나라 복지국가는 어떠한 복지레짐적 특성을 가지고 있는가, 즉 2차원 혹은 3차원 설계도면상 어디쯤 위치해 있는가를 파악함으로써 그러한 좌표상의 위치가 가지는 함의를 도출해 내는 것이다.

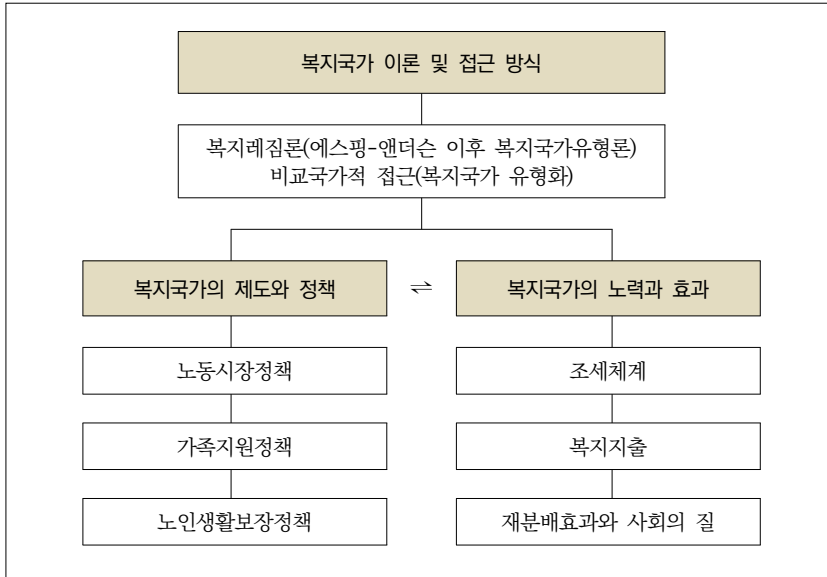
제2절 주요 연구 내용

본 보고서는 “한국형 복지모형 구축”이라는 큰 제하에 3차 연도 연구로 기획되었다. 아래 표에서 보는 바와 같이, 1차 연도에는 신제도주의적 관점에서 우리나라의 경제·사회·문화적 특수성과 복지제도의 특성을 주제로 한 연구가 진행되었다. 이는 한국 복지국가의 역사적·구조적 특성을 좀 더 거시적인 접근을 통해 파악함으로써 현재와 같은 복지체제가 형성되게 된 근원적 요인에 대한 이해를 돕기 위한 것이다. 2차 연도 보고서는 생애주기별 소득·재산·소비 분석을 통해 개인과 가구의 복지수준과 빈곤·불평 등의 동향을 파악하는 데 할애되었다. 사회복지란 궁극적으로는 개인이 생애주기에 부딪칠 수 있는 여러 가지 사회적 위험을 개인이 아닌 사회적 차원에서 대응함으로써 삶의 불안정성을 줄이고 사회적 격차를 완화하는 데 그 목적이 있다. 이러한 의미에서, 개인의 복지에 영향을 미칠 수 있는 미시적 요인들, 즉 소득, 재산, 소비의 생애주기별 분포와 특성을 분석하고 불안정과 불평등 요인을 포착하는 것은 복지체제를 설계하는 데 매우 중요하다고 보았다.

〈표 1-1〉 연차별 보고서의 연구 목적 및 주요 연구 내용

연차 (연도)	연구 목적 및 이론적 기반	주요 연구 내용
1년차 (2014)	- 연구 목적: 한국 복지 국가의 경제사회문화 특수성과 복지제도의 특수성 연구 - 이론적 기반: 신(역사적) 제도주의 - 접근 방식: 거시적·역사적 접근	- 한국 복지국가의 경제사회문화적 특수성 • 경제산업구조와 발전주의 모델 • 노동시장의 이중구조화 • 교육체계의 특성 • 가족구조 변화와 가족주의 레짐의 한계 - 한국 복지제도의 특수성 • 복지 제도 및 구조의 특수성 • 복지 전달체계의 특수성 • 복지재정의 특수성과 대안적 재정체계 • 복지태도의 특수성
2년차 (2015)	- 연구 목적: 생애주기별 소득재산소비 분석을 통한 가구(개인) 복지 수준 및 특성 확인 - 이론적 기반: 생애주기 이론 - 접근 방식: 미시적·계량적 접근	- 생애주기별 소득재산소비 기초분석 • 생애주기별 소득·재산소비의 분포 - 생애주기별 소득재산소비 심층분석 • 소득불평등의 코호트효과 • 여성 경제활동과 생애주기별 소득·재산소비 • 노인빈곤 악화 요인 분석 • 소비지출 불평등 변화 추이와 관련 요인 • 보건의료지출의 형평성 분석
3년차 (2016)	- 연구 목적: 복지국가 유형 비교 분석을 통한 한국의 좌표 확인 - 이론적 기반: 복지레짐론 - 접근 방식: 비교국가적 접근	- 복지국가의 제도·정책 중심적 접근 • 노동시장정책 유형화 • 가족지원정책 유형화 • 노인생활보장정책 유형화 - 복지국가의 노력·효과 중심적 접근 • 조세체계 유형화 • 복지지출 유형화 • 재분배효과와 사회의 질

[그림 1-1] 본 보고서의 분석틀



3차 연도의 본 보고서는 “복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표”라는 주제하에, 한국을 포함한 OECD 국가들의 복지국가 유형을 주요 영역, 즉 노동시장, 가족, 노인, 조세, 복지지출, 재분배효과와 사회의 질 영역에서 비교 분석 함으로써 한국 복지국가의 현 좌표를 진단함으로써 미래 방향성 설계에 관한 함의를 도출하는 데에 그 목적이 있다. 본 보고서의 분석틀은 위 표에 제시되어 있는 바와 같다.

본 보고서는 총 4부 9장으로 구성되었다. 먼저 1부는 서론과 이론적 배경으로 구성되어 있다. 2장의 이론적 배경에서는 본 연구의 이론적 기반인 복지레짐론, 특히 복지레짐론의 태두라 할 수 있는 에스핑-앤더슨의 복지체제론과 이후 이론적, 방법론적 비판과 반비판의 흐름을 정리하였다. 또한, 복지체제 유형화 논의 선상에서 한국 복지국가의 성격 논쟁이 어떻게 전개되어 왔으며, 그 이론적·정책적 함의가 무엇인지를 논의하였다.

2부는 분석틀에서 복지국가의 주요 제도와 정책 영역의 유형화 논의와 분석에 해당하는 부분이다. 먼저, 3장(복지국가와 노동시장정책의 유형화)에서는 실업보험, 실업부조 그리고 적극적 노동시장 정책을 조합하여 주요 OECD 국가들의 노동시장정책을 유형화하고 한국의 좌표를 확인하였다. 4장(가족지원정책의 유형화)에서는 가족현금급여, 출산·육아휴직급여, 보육서비스 지출의 추이를 분석하고, 이들의 조합방식에 따른 유형화에서 한국의 위치를 확인하였다. 이어서, 5장(노후생활보장정책의 유형화)에서는 노후소득보장, 건강서비스 그리고 장기요양서비스 지출비중을 고려한 복지국가의 유형화를 시도하고, 여기에서 한국의 상대적 위치를 분석하였다.

3부는 복지국가의 노력과 효과, 즉 조세체계, 복지지출 그리고 재분배 효과와 사회의 질의 측면에서 복지체제를 분석하였다. 먼저, 6장(조세체계의 유형화)에서는 조세체계를 기준으로 하여 복지국가를 유형화하고, 복지레짐의 시각에서 한국 조세체계의 차별성을 도출한 후 미래 한국의 복지국가 발전을 위한 정책 시사점을 도출하였다. 이어서 7장(복지지출의 유형화)에서는 공적사회지출을 통해 OECD 국가들의 복지노력의 추이와 현재의 수준을 비교하고, 그 결과가 미래 한국 복지국가에 주는 함의를 도출하는 데 활용되었다. 8장(재분배와 사회의 질 유형화)에서는 지금까지 분석한 복지국가의 정책과 제도, 그리고 조세와 복지지출의 종합적인 효과로서의 재분배 결과와 사회의 질을 검토하였다.

4부는 결론과 정책적 함의로서, 앞서 8장까지의 이론적 논의와 분석 결과가 현재 한국 복지국가에 주는 정책적 시사점을 종합적으로 검토하면서 결론을 맺었다.

2

복지국가 유형화 논의의 형성과 변화

제1절 연구의 배경과 목적

한국은 지난 20여 년간 다양한 복지제도를 도입, 확충하면서 복지국가
의 틀을 갖추어왔다. 그러나 이런 개별 복지제도들의 도입은 어떤 복지국
가를 건설하겠다는 명확한 목표 아래 제도 간 정합성을 고려하면서 진행
되었다기보다는 당면한 사회적 위험들을 수습하기에 급급하면서 파편적
으로 이루어졌다. 이는 제도 간 중복과 예산낭비, 상호모순으로 인한 정
책효과 감소 등 다양한 문제점들을 낳을 수 있다. 사실 이러한 징후들은
이미 여기저기서 나타나고 있다. 각각의 제도들이 지나치게 성숙하여 조
정이 어려워지기 전에, 지향하는 복지국가 상을 정립하고 이에 맞춰 제도
들을 정비해 나갈 필요가 있다. 지금 복지국가 유형화 논의가 필요한 이
유이다.

‘어떤 복지국가인가’에 대한 사회적, 정치적 합의의 도출도 한국이 당
면한 중요한 과제이다. 최근 들어 한국에서는 보편-선별복지 논쟁, 증세
논쟁, 보육예산 부담 주체 논쟁, 맞춤형보육 논쟁, 기본소득 논쟁 등 복지정
책을 둘러싼 정책적, 정치적 논쟁이 가열되어 왔다. 이런 논쟁이 소모적
갈등이 되지 않고 생산적 전망 논쟁이 되기 위해서는, 복지국가의 혜택과
의무가 복지국가 유형에 따라 다양할 수 있다는 사실이 대중적으로 인지
되는 상태에서 어떤 복지국가인가에 대한 토론이 이루어져야 한다. 이렇
게 할 때 사회갈등을 최소화하면서 일관된 전망하에 다수가 원하는 복지
국가를 만들어갈 수 있을 것이다. 복지국가 유형화 논의가 필요한 또 다

른 이유이다.

이 장의 목적은 이후 장들에서 전개될 한국 복지체제의 현재 성격과 지향해야 할 유형에 관한 부문별 논의의 기초를 마련하는 것이다. 먼저, 이제 거의 고전의 지위에 오른 에스핑-앤더슨의 복지국가 유형론과 그를 둘러싼 비판과 반론을 살펴볼 것이다. 다음으로 에스핑-앤더슨 이후 서구의 복지국가 유형 논쟁이 이론적, 방법론적으로 어떻게 변화했는지 정리할 것이다. 이어서 한국에서 그간 진행된 복지국가 성격 논쟁과 유형론을 정리한 후, 마지막으로 복지국가에 대한 유형론적 접근의 함의와 유용성을 제시할 것이다.

제2절 에스핑-앤더슨의 복지체제론

1990년 에스핑-앤더슨이 『복지 자본주의의 세 개의 세계』(Three Worlds of Welfare Capitalism, 이하 TWWC로 약칭함.)를 출판한 이래, 복지국가 유형론은 다양한 분기를 거쳐왔다. 파월과 브리엔토스(Powell and Barrientos 2011, p.69)가 재치 있게 표현했듯이 “1인 기업으로 출발한 ‘복지 모델화 사업’(welfare modelling business)이 이제 거대한 다국적기업이 된” 것이다. 국내 학계에서는 1990년대 후반 김대중 정부의 복지 확대 이후 한국 복지국가의 성격 규명과 유형 판정을 둘러싼 논쟁이 활발히 진행되었다. 그러나 한편으로는, 유형론 자체가 서구 중심적이고 우리에게 잘 맞지 않는 무용한 작업이라는 비판도 대두된 바 있다. 최근에는 국제 학계에서도 “복지체제들은 점점 더 혼종성(hybrid)과, 이질성의 집합체(heterogeneity)라는 특징을 보이고 있는 바(Palier 2010), 레짐 간 차이에 대한 논의가 여전히 유의미한지 의

문”(Häusermann and Schwander 2012, p.39)이라는 주장이 제기되기도 하였다.

이렇게 회의론도 만만치 않지만 복지국가 유형론은 여전히 많은 지지자들을 거느린 채 복지국가 (비교)연구의 지배적 패러다임으로 군림하고 있다. 나무 대신 숲을 보게 해주며, 국제비교의 출발점을 제공한다는 유형론의 장점 때문이다. 이제 국제학계에 복지국가 유형화 논의의 불을 지핀 에스핑-앤더슨의 유형화를 간략히 살펴보고 그에 대한 비판들을 살펴 보겠다.

에스핑-앤더슨은 1990년 그의 저작 TWWC에서 선진자본주의 18개국을 자유주의, 보수주의, 사민주의라는 세 개의 복지체제로 유형화했다. 유형분류의 기준은 탈상품화(decommodification), 즉 시민들이 자신이 필요하다고 생각할 때 자유롭게, 그리고 직업·수입·일반적 복지를 상실할 위험이 없는 상태에서 노동에서 손을 떼고도 사회적으로 용인될 만한 생활수준을 영위할 수 있는 정도와, 계층화(stratification), 즉 복지혜택 정도가 계층별로 나누어지는 정도였다(Esping-Andersen 1990, pp.21-26).

이에 따르면 자유주의 복지체제는 (스스로 해결할 수 없음이 입증된) 욕구(needs)에 기초해 복지가 공여되며, 탈상품화의 수준은 낮고, 이로 인해 저소득층은 국가복지에, 중간층 이상은 시장복지에 의존하는 복지 이중화가 발생한다는 특징을 갖는다. 전형적 국가는 미국, 캐나다, 호주이다. 보수주의 복지체제는 노동시장에서의 지위가 사회권의 기초가 되며, 기여·급여가 밀접히 연동되는 사회보험이 주된 프로그램이 된다. 탈상품화 수준은 중간 정도이며 노동시장 지위가 복지에서도 그대로 재현되어 높은 계층화 수준을 보인다. 오스트리아, 프랑스, 독일, 이탈리아가 이에 해당하며, 대부분의 대륙유럽국들이 이에 속한다. 마지막으로 사민

주의 복지체제는 시민이라는 지위 자체가 사회권의 기초가 된다. 보편적 사회서비스와 탄탄한 기초보장 위에 비례적 급여가 발전하여 탈상품화의 정도는 높고, 국가복지가 계층화를 상당한 정도로 완화하는 역할을 한다. 북유럽국들이 여기에 속한다(Esping-Andersen 1990, pp.25-29, 표 2-1).

〈표 2-1〉 에스핑-앤더슨의 세 개의 복지체제

복지체제	자유주의	보수주의	사민주의
탈상품화 수준	낮음	중간	높음
계층화	국가-시장의존 이중화	공적 복지 틀 내의 계층화	계층 간 연대
사회권의 기초	도움이 필요한 욕구(needs)	고용지위	시민 됨
주된 프로그램	전체적으로 저발전, 공공부조	현금급여	현금급여+사회서비스
급여	낮고 잔여적	기여에 비례	높고 재분배적
해당국	미국, 캐나다, 호주	오스트리아, 독일, 프랑스, 이탈리아	스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드

출처: Esping-Andersen(1990, pp.25-29)에 기반하여 정리.

이런 에스핑-앤더슨의 복지국가 유형화는 그 자체로 완전히 새로운 것은 아니었다. 이론적으로는 Marshall(1981)과 Titmuss(1974)의 연구들이, 경험적으로는 Wilensky(1975), Flora and Heidenheimer(1981), Mommsen(1981) 등의 연구가 그의 연구의 자양분이 되었다(Arts and Gelissen 2002). 그의 연구를 새롭게 만든 특징은 다음과 같다. 첫째, ‘복지국가’라는 틀을 넘어선 ‘복지체제’(welfare regime)란 개념을 도입했다. 에스핑-앤더슨은 전통적인 복지국가 개념이 사회복지 프로그램들의 총합 정도로 협소화되는 경향이 있음을 비판적으로 인식했다. 그리고 이를 넘어서기 위해 복지문제를 둘러싼 사회제도들, 즉 국가-시장-가족의 관계가 체계적으로 구조화된 상태를 의미하는 복지체제 개념을 사용

하기 시작했고(김영순 2012), 이 체제가 ‘상호보완적인 여러 하위제도들의 복합적 세트’임을 분명히 했다.

둘째, 그는 복지체제를 유형화함에 있어 수렴론을 전제한 기능주의자들과 달리 복지국가의 양적 지표만이 아니라 질적 특성을 중시했고, 그런 질적 특성을 배태시키는 원인, 즉 ‘정치’에 깊은 관심을 가졌다. 에스핑-앤더슨은 특정 기준에 의해 복지체제들을 유형화하는 데 그치지 않고 왜 그런 복지체제가 형성되었는가에 관심을 기울였다. 그는 기본적으로 ‘정치가 문제’(politics matters)라는 시각에서, 유형분화의 원인으로 계급동맹의 양상이 결정적이라고 보았고, 자유주의, 보수주의, 사민주의라는 유럽대륙을 지배한 세 개의 서로 다른 이념에 기반한 계급동맹들이 복지자본주의의 세 개의 세계의 뿌리들이라고 주장했다.

셋째, 그는 질적 차이를 강조했으나 복지국가 유형을 개념적으로 구성하는 데 머물렀던 티트머스와 달리 유형분류를 위한 속성들을 체계화하고 이를 객관화할 수 있는 실증적 지표를 명확하게 제시함으로써 비교사회정책 연구에 중대한 분수령을 마련했다. 에스핑-앤더슨 이후 복지국가 유형화 연구들은 개념적 유형화를 넘어서 통계적 유형화로 나아가게 된다(김연명, 2004, p.163).

에스핑-앤더슨의 연구는 이후 패러다임적 지위를 얻었다고 평가될 만큼(Emmenegger et al. 2015) 기록적인 인용 횟수를 보이며 복지국가와 비교 사회정책연구의 준거점으로 기능했다. 그러나 그런 만큼 다양한 비판과 논란을 불러일으킨 것도 사실이다. 이제 에스핑-앤더슨에 대한 비판과 이후 이루어진 복지국가 유형화 논의의 전개와 발전을 살펴보겠다.

제3절 에스핑-앤더슨 이후 복지국가 유형화의 이론적, 방법론적 발전: 비판과 대안들

1. 유형 분화의 원인

에스핑-앤더슨의 복지체제 유형화에 대해서는 다양한 비판들이 제기되었다. 첫째는 그가 유형 분화의 원인을 밝히지 못했다는 것이었다. 볼드윈(Baldwin, 1996)은 유형화에서 '무엇' 못지않게 중요한 것은 '왜'라고 지적했다. 그는 '왜' 그리고 '어떻게' 각국의 복지시스템이 서로 달라지게 되었나, 혹은 비슷해지게 되었나, 왜 세 개의 유형인가가 중요한데 에스핑-앤더슨이 이에 충분한 답을 하지 않았다고 비판했다. 그리고 이런 식의 유형화는 복지국가들에서 일어난 일에 대해, 그런 일들의 국가 간 차이에 대해 아무런 설명력을 지니지 못한다고까지 혹평했다.

에스핑-앤더슨이 유형분화의 원인 내지 동력에 대해 언급하지 않은 것은 아니었다. 위에 서술했듯 그는 권력자원 이론의 전통 위에 서서 산업화와 민주화를 경과하는 동안 유럽대륙을 지배했던 세 개의 서로 다른 이념에 기반한 계급동맹이 세 개의 복지체제의 뿌리라고 주장했다. 그는 복지체제 유형 형성에서 계급동원(특히 노동자계급 동원)의 성격, 계급-정치 행동 구조(class-political action structures) 그리고 레짐 제도화의 역사적 유산이라는 세 변수들이 중요하다고도 지적했다(Esping-Andersen 1990, p.29). 그러나 에스핑-앤더슨은 이런 간략한 언급에서 더 나아가 실제로 각 유형들에서 이런 요소들이 어떻게 상호작용하여 서로 다른 복지체제를 만들어냈고, 그것이 현재의 유형들로 굳어졌는지에 대해서 구체적이고 상세한 비교역사학적 분석으로 들어가지는 않았다. 그리고 이런 인과적 설명 대신 탈상품화와 계층화라는 기준에 의해 현재의 복지국가들

을 군집화하고, 군집화된 복지체제 간의 차이를 설명하는 데 더 치중했다.

이런 인과적 설명의 결여는 또 하나의 중요한 쟁점, 즉 복지체제 유형이 세 개인가, 그 이상인가와도 밀접한 연관을 가지고 있었으나, 향후 논쟁에서 크게 부각되지는 않았다. 왜 특정 나라에 특정 유형의 복지국가가 발전했는가를 다루는 단일 사례연구는 많으나, 거시적인 비교역사적 시각에서 복지국가 유형들 간의 차이를 만들어내는 요인을 분석한 연구는 여전히 매우 드물다.²⁾ 그리고 이런 점에서 유형 형성의 인과적 설명은 여전히 복지국가 유형론 논의와 관련해 가장 저발전된 영역 중 하나라고 할 수 있다.

2. 유형분류를 위한 기준과 지표의 적절성

에스핑-앤더슨이 복지체제의 유형분류를 위해 사용한 두 가지 기준, 즉 탈상품화와 계층화 역시 부적절하거나 미흡하다는, 혹은 현실을 잘 설명하지 못한다는 비판을 불러일으켰다. Bonoli(1997)는 유형화 기준으로서의 탈상품화 개념을 강하게 비판했다. 이런 지표로는 비스마르크 유형과 베버리지적 유형의 복지국가가 전혀 구분되지 않는다는 것이었다. 그는 복지지출이 얼마나 되나('how much' dimension)만큼이나 복지재원이 어떻게 조달되고 집행되나('how' dimension of social policy)가 중요하다고 주장하면서 이 두 가지 기준에 의해 유형들을 재분류했다.

에스핑-앤더슨의 유형화가 명백히 현금급여 프로그램들에만 기반을 두고 있어, 복지국가의 또 다른 주요축인 사회서비스의 면모를 전혀 반영하지 못한다는 비판도 제기되었다(Antonnen and Sipilä 1996, Bahle 2003, Munday 2003).³⁾ 예컨대 그의 유형론에서는 프랑스와 독일, 이

2) 잘 알려져 있다시피, 그 작업은 에스핑-앤더슨을 비판한 피터 볼드윈(1990)이 수행하였다.

탈리아가 모두 보수적 복지체제로 분류되지만, 보육서비스에서 프랑스와 벨기에는 독일보다는 북구 사민주의 복지국가들과 유사한 특징을 보였다. 또 이탈리아는 보육에서 독일보다도 훨씬 가족의존도가 크고 공공서비스는 거의 발달해있지 않았다. 즉 유형 내 차이가 유형 간 차이만큼 벌어져 에스핑-앤더슨의 유형화를 무의미하게 만든다는 것이었다 (Antonnen and Sipilä 1996).

비판자들이 지적하듯, 이런 현금급여 위주의 복지국가 모델링은 단순히 형식적 문제가 아니라 내용적으로도 복지국가 내 시민들의 삶의 질을 제대로 평가하기 어렵게 한다. 에스핑-앤더슨 스스로 인정했듯, 사회서비스야말로 보편적 복지국가의 이상에 가장 가까이 다가간 사회정책 영역이며, 북구와 대륙유럽을 가르는 가장 중요한 차이(Esping-Andersen 1996, pp.10-11)인 데에다, 후기 산업사회의 여러 문제들을 예방하고 수습하는 매우 중요한 프로그램들이기 때문이다(김영순 등, 2006, p.38). 이런 점들에 주목한 비판자들은 사회서비스를 지표로 한 유형화를 시도하기도 했다. 대표적으로 먼데이(Munday 2003)는 사회서비스의 주된 제공자가 누구인가를 기초로 하여 유럽의 사회서비스체계를 4개의 국가군으로 유형화했다. (1) 북구 공공서비스 모델, (2) 가족 보살핌 모델, (3) 자산조사(때로 베버리지적인) 모델, (4) 북유럽보충주의 모델이 그것이다(표 2-2 참조). 사회서비스는 대부분 여성이 전통적으로 가족 내에서 담당하던 돌봄서비스를 사회화한 것이라는 점에서 이런 비판들은 후술할 복지국가의 젠더차원에 대한 비판과도 밀접히 관련되어 있다.

이 이외에도 에스핑-앤더슨의 분류 기준이 전통적 산업사회의 구사회 위험을 기준으로 한 것이어서 탈산업사회의 복지국가들을 유형화하는 데는 한계가 많으며 구사회위험과 신사회위험의 수습, 사회적 보호(social

3) 이 문단 및 다음 문단은 필자가 주 저자인 김영순 등(2006)의 일부 내용을 요약한 것이다.

protection)와 사회투자(social investment)를 함께 고려한 기준으로 복지국가를 분류해야 한다는 주장도 제기되었다. 허드슨과 퀴너(Hudson and Kühner 2009)는 사회투자 분야의 두 개 지표(교육투자 및 훈련투자)와, 사회적 보호 분야의 두 개 지표(고용보호와 소득보장)를 설정하고 퍼지셋 이념형 분석을 통해 23개 복지국가를 순수형 4개(생산적-보호적 복지국가, 생산적 복지국가, 보호적 복지국가, 취약한 복지국가)와 혼종형 5개(약한 생산적-보호적 복지국가, 강한 생산적 복지국가, 강한 보호적 복지국가, 약한 생산적 복지국가, 약한 보호적 국가) 유형으로 구분했다(표 2-2). 또 구미 지역과 그 외 지역을 모두 일관된 기준으로 분석하기 위해서는 탈상품화와 계층화라는 기준을 유지하더라도 이런 기준을 측정하는 지표들을 다양화해야 한다는 주장(김연명, 2004)도 제기되었다.⁴⁾

분류기준의 문제는 또한 뒤에 더 논의하는 오분류(misclassification) 문제와도 연결된다. 기준이 잘못되었으니 분류도 문제가 있다는 비판이 당연히 따라 나오는 것이다. 어쨌든 에스핑-앤더슨 이후 복지국가 모델링 작업이 국제적 붐을 이룸에 따라 다양한 기준에 의한 다양한 유형화가 제시되었는데, 그 대표적인 것들이 <표 2-2>에 제시되어 있다.

4) 후술할 '5. 방법론적 문제들' 부분을 참고하라.

〈표 2-2〉 복지국가 유형분류 개관

분류자/출전	복지국가 유형 및 특징	분류지표 / 차원
Esping-Andersen (1990)	1. 자유주의: 낮은 수준의 탈상품화, 시장지위에 따른 복지혜택 분화 2. 보수주의: 중간 수준의 탈상품화, 주로 과거 기여 및 지위에 따른 사회적 급여 3. 사회민주주의: 높은 수준의 탈상품화, 보편급여와 높은 수준의 급여 평등성	• 탈상품화 • 재충화
Leibfried (1992)	1. 앵글로-색슨적(자유적): 소득이전의 권리, 최후의 소득보장자이자 강력한 시장노동의 요구자로서의 복지국가 2. 비스마르크적(제도적): 사회보장의 권리, 일차적 소득보장자이자 최후의 고용주로서의 복지국가 3. 스칸디나비아적(현대적): 모두에게 일할 권리, 보편주의, 일차적인 고용주이자 최후의 소득보장로서의 복지국가 4. 라틴지역(기초적): 선언적인 일할 권리와 복지, 부분적으로 제도화된 약속으로서의 복지국가	• 빈곤, 사회보험과 빈곤정책
Castles & Mitchell (1993)	1. 자유주의: 낮은 사회지출, 사회복지에서 평등화 수단 채택 부재 2. 보수주의: 높은 사회지출, 그러나 사회복지에서 평등화 수단 채택은 거의 없음 3. 바우파 헤게모니: 높은 사회지출, 사회복지에서 고도의 평등화 수단 채택 4. 급진적: 세전, 소득이전 전 평등 성취(사회정책에서 평등화수단 채택), 그러나 낮은 사회지출	• 복지지출 • 급여 평등성 • 조세
Siaroff (1994)	1. 프로테스탄트 자유주의: 최소한의 가족복지, 그러나 노동시장에서의 상대적인 성평등, 어머니에게 가족수당 지급하나 낮은 수준 2. 발전한 기독교-민주주의: 여성의 노동유인은 약하고 집에 머무를 유인은 매우 강함 3. 프로테스탄트 사회민주주의: 여성에게 진정한 일-복지 선택권 제공; 가족수당은 높은 수준이며 항상 어머니에게 지급; 프로테스탄티즘 역할 중요 4. 지체된 여성 동원: 프로테스탄티즘 부재; 가족수당은 보통 아버지에게 지급; 여성보통선거권 도입 상대적 지체	• 가족복지 지향성 • 여성노동 지향성 • 여성에게 가족수당 이 지급되는 정도

분류자/출전	복지국가 유형 및 특징	분류지표 / 차원
Ferrera (1996)	1. 앵글로-색슨적: 상당히 높은 수준의 복지국가의 포괄성; 자신조사를 통한 사회부조: 혼합적 재원조달, 전적으로 공공기관에 의해 관리되는 고도로 통합된 복지공여 조직 2. 비스마르크적: 노동지위(및/혹은 가족상태)와 사회적 자격조건 간의 강한 연계; 소득에 비례하 는 급여; 기여를 통한 재원조달; 합리적으로 충분한 수준의 사회부조급여; 주로 노사조직에 의 해 관리되는 사회보험구조 3. 스칸디나비아: 시민권으로서의 사회적 보호; 보편적 포괄범위; 다양한 사회적 위험에 대한 상대적으로 판매한 단일급여; 주로 조세수입을 통한 재원조달; 강하게 통합된 행정-전달체계 조직	• 접근의 규칙 (자격조건) • 급여규칙 • 재원조달
Bonoli (1997)	1. 영국식: 기여를 통해 조달되는 사회지출 비중 낮음(베버리지식); GDP 대비 낮은 사회지출 2. 대륙식: 기여를 통해 조달되는 사회지출 비중 높음(비스마르크식); GDP 대비 높은 사회지출 3. 북유럽식: 기여를 통해 조달되는 사회지출 비중 낮음(베버리지식); GDP 대비 높은 사회지출 4. 남유럽식: 기여를 통해 조달되는 사회지출 비중 높음(비스마르크식); GDP 대비 낮은 사회지출	• 비스마르크식인가 베버리지식인가 • 복지지출의 양
Korpi and Palme (1998)	1. 기본보장: 시민권 혹은 기여에 기초한 자격부여; 균등급여 원칙적용 2. 조합주의적: 직업적 범주 및 노동시장 참여에 기초한 자격부여; 소득비례 급여 원칙 적용 3. 포괄적: 사회적 및 노동시장 참여에 기초한 자격부여; 균등급여 및 소득비례급여 원칙 적용 4. 표적화: 증명된 욕구(필요)에 기초한 자격부여; 최소급여 원칙 적용 5. 자발적 국가보조: 회원자격 혹은 기여에 기초한 자격부여; 균등급여 혹은 소득비례원칙 적용	• 자격부여 기준 • 급여원칙 • 사회보험 프로그램 지배논스
Munday (2003)	1. 복구 공서서비스 모델: 사회서비스, 공공, 전달, 규제, 재정 모두에서 공공부문의 압도적 우위 2. 가족 보살핌 모델: 공공 사회서비스의 낙후, 지체, 파편화와 가족에 의한 보살핌 3. 자산조사 모델: 가장 취약한 집단에만 공공서비스를 제공하고 나머지는 시장의존 4. 북유럽 보충주의모델: 정부의 재원조달과 비영리부문의 서비스 공급	• 사회서비스 주 제공자 • 복지통합

분류자/출전	복지국가 유형 및 특징	분류지표 / 차원
Hudson & Kühner (2009)	<순수형> 1. 생산적-보호적: 2개 분야 4개 지표(교육, 훈련, 고용보호, 소득보장) 모두 높은 지출(퍼지셋 점수측정) 2. 생산적: 사회투자 분야 지출 높고 사회적 보호 분야 지출 낮음 3. 보호적: 사회적 보호 분야 지출 높고 사회투자 분야 지출 낮음 4. 취약: 2개 분야 4개 지표 모두 낮은 지출 <혼종형> 1. 약한 생산적-보호적: 1개 분야당 한 개 지표만 높은 지출로 조합(예: 높은 교육 + 높은 고용 보호 지출) 2. 강한 생산적: 사회투자 분야는 두 개 지표 지출 모두 높고 사회적 보호 분야는 한 개 지표만 높은 지출 3. 강한 보호적: 사회적 보호 분야는 두 개 지표 지출 모두 높고 사회투자 분야는 한 개 지표만 높은 지출 4. 약한 생산적: 사회투자 분야 중 한 개 지표만 지출 높고 사회적 보호 분야는 두 개 지표 모두 낮은 지출 5. 약한 보호적: 사회적 보호 분야 중 한 개 지표만 지출 높고 사회투자 분야는 두 개 지표 모두 낮은 지출	- 분야 1: 사회투자 • 교육투자 • 훈련투자 - 분야 2: 사회적 보호 • 고용보호 • 소득보장

출처: Arts and Gelissen(2000). pp.143-144에 필자가 최근 연구를 추가함.

3. 복지국가의 젠더 차원

에스핑-앤더슨이 가장 뼈아프게 받아들이고 자신의 후속연구에 적극 반영하기도 했던 비판은 그의 유형화가 복지국가의 젠더차원을 고려하지 않고 있다는 것이었다. 일단의 페미니스트 연구자들은 그의 유형화가 여성의 노동시장으로의 통합 문제, 유-무급 노동의 분할 문제, 복지, 특히 돌봄 제공에서 가족-여성의 역할 그리고 사회적 돌봄(social care)에 대한 국가 개입의 양식을 무시했다고 비판했다(Lewis 1992; O'Connor 1993; Orloff 1993; Sainsbury 1999; O'Connor et al. 1999).

페미니스트 이론가들은 먼저 유형화의 기준인 ‘탈상품화’가 지극히 남성(노동자)편향적 개념임을 지적했다. ‘탈상품화’라는 개념은 노동력의 상품화=임금노동을 당연한 것으로 전제로 하고 있으며, 많은 여성들이 현실적으로 유급노동에 접근하기 어렵다는 사실을 무시하고 있다는 것이다(Orloff, 1993; Sainsbury, 1999, p.3). 즉 에스핑-앤더슨의 탈상품화는 남성노동자의 탈상품화일 뿐(이혜경, 홍승아, 2003, pp.174-175), 유급노동이 아닌 비시장노동, 무급노동인 가사/돌봄노동에 종사하는 여성들의 경험은 논외로 하고 있다. 탈상품화가 ‘사회적으로 용인될 만한 생활수준’을 보장하는 것이라고 할 때 이것이 ‘개인’에게 적용되는 것인지 아니면 ‘가족’에게 적용되는 것인지 불분명한 것도 문제로 지적된다(장지연, 2004, p.186). 남성가장을 통해서 삶의 질을 보장받는 것과 개별 시민으로서 권리에 입각해 일정한 정도 이상의 삶의 질을 누릴 수 있게 한다는 것은 매우 다른 의미를 갖기 때문이다(Sainsbury, 1999; 장지연, 2004, p.187).

이런 비판해 입각해 올로프는 에스핑-앤더슨의 복지국가 유형론에 ‘여성의 유급노동에의 접근권’과 ‘독립적인 가구를 구성할 수 있는 가능성’

이라는 두 차원을 추가하여 젠더관점에서 재구성할 것을 제안했다(Orloff, 1993). 또한 루이스와 오스트너(Lewis & Ostner, 1992)는 성별분업 정도와 양식, 특히 '누가 돌봄노동을 담당하느냐'를 복지국가 유형화의 기준으로 하여 새로운 유형론을 제시하기도 했다. 이들은 여성 사회권의 근거, 사회서비스(특히 아동돌봄)의 제공수준, 여성의 노동시장 참여수준을 기준으로 하여 복지국가의 유형을 강한 남성부양자모델, 약한 남성부양자모델, 이중 부양자모델로 재분류했다. 한편 세인즈베리(Sainsbury, 1999)는 사회권이 주어지는 단위(개인 vs 가족), 사회권이 전통적인 성별분업에 근거하는 정도(양육자 vs 소득자), 돌봄에 대한 국가 책임의 범위, 여성의 유급 노동에 대한 접근권을 기준으로 하여 여성주의적 복지국가 유형론을 제시했다. 남성소득자레짐(male-breadwinner regime), 성역할분리레짐(separate gender roles regime), 개별화된 소득자-양육자 레짐(individual earner-carer regime)이라는 세 개의 이념형이 그것이다(더 자세한 논의는 제4장 참조).

에스핑-앤더슨은 이상과 같은 페미니스트들의 비판을 수용하여 1997년 『탈산업 경제의 사회적 기초』라는 저작에서 복지국가 유형화의 기준으로 '탈가족의존화(de-familisation)'라는 개념을 추가했다(Esping-Andersen, 1997, p.45). 탈가족의존화란 국가가 가족의 복지 및 돌봄 부담을 완화하여주는 정도를 의미하는데 보육서비스, 아동수당, 부모휴가, 가사지원(home-help) 수준, 세제가 여성취업에 우호적인 정도, 자녀와 살고 있는 노인 비중 등의 지표들로 측정된다. 그러나 이런 새로운 차원의 추가가 그의 유형론을 근본적으로 변화시킨 것은 아니다. 그는 탈가족의존화라는 또 하나의 기준을 추가하는 경우에도 '대륙유럽형'(기존의 보수주의 유형)과 '지중해형'(남유럽국들) 사이에 큰 차이가 발견되지 않으며, 결과적으로 세계의 복지체제에 제4유형이 추가될 필요는 없다고

결론지었다(Esping-Andersen, 1997, pp.92-94).

장지연(2004)은 이와 같은 에스핑-앤더슨의 수정된 유형화의 여전한 한계와 페미니스트 복지국가론의 한계를 지적하며 보다 통합적 접근 방법을 제시했다. 장지연은 사회권을 ‘접근권’과 ‘자유’, 즉 적극적 권리와 소극적 권리 나누고 이를 복지국가 유형화의 또 다른 차원으로 반영할 것을 제안한다. 여기서 접근권은 유급노동이나 무급양육노동에 대한 적극적인 권리를 표현하고자 하는 개념이며(전자는 노동권, 후자는 부모권), 소극적 권리는 유급노동이나 무급양육노동을 강제적으로 하지 않을 수 있는 권리(전자는 탈상품화, 후자는 탈가족의존화)를 표현하고자 하는 차원이다. 장지연의 틀은 젠더차원을 고려한 복지국가 유형화 논의를 한 걸음 더 진전시켰다고 볼 수 있으나 이런 차원들을 고려할 때 어떤 복지국가 유형들이 도출되는지에 관한 논의로까지 나아가지는 않았다.

4. 세 개인가, 그 이상인가? 오분류(misclassification) 문제

가. 남유럽과 대척지(the antipodes)

에스핑-앤더슨의 유형화에서 가장 많은 논란의 대상이 된 것은 그의 세 개의 유형론이 모든 복지체제를 분류하는 데 충분하며 적절한가라는 것이었다. 이는 그의 유형화가 엄격한 판단준거를 제시하는 형식이론화(formal theorizing)에 기반을 둔 것이 아니었고, 지구상에 존재하는 모든 복지국가를 사례로 삼은 것도 아니었기 때문에 처음부터 예견되었던 논란이라고도 할 수 있다. ‘3개의 세계’와 관련해 제기된 중요한 일차적 비판은 다음과 같다.

첫째, 남유럽 복지국가들을 보수주의형의 미성숙한(rudimentary) 형

태로 본 것이었다. 에스핑-앤더슨은 최초의 유형화에서 이탈리아는 가톨릭의 영향과 강한 가족주의라는 특성을 가지고 있다는 점에서 보수적 복지국가군으로 분류하고 스페인, 포르투갈, 그리스 등 나머지 남유럽국들은 유형화에 포함시키지 않았다. 이런 그의 ‘누락’은 ‘남유럽형’ 혹은 ‘라틴형’ 복지국가(‘Southern’ or “Latin Rim” model of social policy)라는 독립적인 제4유형이 존재하는가라는 논쟁을 불러일으켰다. Katrougalos(1996)는 남유럽국들을 대륙유럽형의 미성숙 모델로 보면서 에스핑-앤더슨의 3개의 유형론을 지지했다. 반면 Leibfried(1993), Ferrera(1996), Bonoli(1997), Trifiletti(1999)는 이들 지중해지역 국가들이 제4의 독자적 복지국가 유형을 이룬다고 보았다.⁵⁾

라이프리트(Leibfried 1993)는 유럽공동체 국가들⁶⁾을 정책 모델(policy model)에 따라 네 개의 복지 정책 레짐(policy regime), 즉 스칸디나비아 복지국가, 비스마르크형 복지국가, 앵글로-색슨 복지국가, 라틴지역 복지국가로 유형화했다(표 2-2 참고). 이들 정책레짐들은 각각 현대적 정책모델, 제도적 정책모델, 잔여적 정책모델, 미성숙한(rudimentary) 정책모델에 기반을 둔 것으로 설명되었다. 여기서 미성숙한 정책모델에 기반을 둔 라틴지역 복지국가 유형은 명시적인 복지권 및 사회적으로 인정되는 최소 수준 복지(social minimum)의 부재 그리고 연고-후견주의(clientelism)에 뿌리를 둔 제한적인 사회보험 제도를 특징으로 하는 것으로서, 제도적 정책모델에 기반을 둔 대륙유럽의 비스마르크형 복지국가와는 구분된다는 것이었다. 페라라(Ferrera, 1996, pp.4-7) 역시 스칸디나비아형, 앵글로-색슨형, 비스마르크형에 남유럽형(South-ern welfare regime)을 독자적인 넷째 유형으로 추가했다.

5) 이하 정리는 Arts and Gelissen(2002, pp.142-147)에 크게 의존함.

6) 그의 논문 출판 당시인 1992년에는 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크, 덴마크, 아일랜드, 그리스, 스페인, 포르투갈 등 12개국이 회원국이었다.

그의 유형분류의 근거는 (복지 수급에의) 접근자격의 원칙, 급여가 주어지는 조건들, 사회적 보호를 위한 재원이 조달되는 양식, 다양한 사회보장제도들을 관리하는 행정제도들의 특징들이다(표 2-2 참고).

두 번째로 논란이 된 것은 ‘대척지 복지국가들’(Antipodean welfare states)을 ‘자유주의 레짐’에 속하는 것으로 본 것이었다. 호주와 뉴질랜드는 자산조사에 기반을 둔 잔여적 복지국가의 골격을 가지고 있으나, 급여종류와 대상은 더 포괄적이었고 급여수준도 관대했다. 또 사회보험은 모두 보험료가 아니라 누진세인 일반조세로 조달되어 재분배적 성격이 강했다. 게다가, 세계화가 본격화되기 이전에는 시장에서의 1차 분배 단계에서 고용보호와 임금조정을 통해 임금노동자들의 적정소득을 보장했으므로 복지지출 규모는 작았어도 평등화 정도는 상당히 높았다. 이런 특징에 주목하여 몇몇 연구자들은 호주·뉴질랜드를 영국·미국과 더불어 자유주의적 복지체제로 묶는 것은 잘못이며 별도의 유형으로 분류해야 한다고 주장했다. 캐슬즈와 미첼(Castles and Mitchell, 1993)은 복지지출액, 급여 평등성, 조세를 기준으로 하여 복지체제를 자유주의형, 보수주의형, 비우파 헤게모니형(Non-right hegemony), 급진주의형(radical)의 4개의 유형으로 구분했다(표 2-2). 그리고 호주와 뉴질랜드를 자유주의형이 아닌 급진주의형으로 분류했다. 캐슬즈는 1994년 저작에서는 호주·뉴질랜드를 다시 ‘임금소득자 복지국가’(wage earners' welfare state)라는 이름의 제4유형으로 분류했다(Castles 1994).⁷⁾

7) 서구권 국가들을 두고 이렇게 에스핑-앤더슨의 3유형을 비판하면서 새로운 유형을 추가하려 했던 흐름과 달리, 기본적으로는 에스핑-앤더슨의 세 개의 레짐론에 동의하면서 비전형적 사례들을 포괄하려는 논의도 진행되었다. Kangas(1994)는 에스핑-앤더슨의 ‘세 개의 세계’를 지지하면서도 자유주의 내 두 개의 하위그룹, 즉 영미형과 대척지형이 존재한다고 주장했다. 한편 Ragin(1994)은 시민주의와 보수주의가 뚜렷이 구분되는 두 개의 그룹이라는 데 동의하나, 나머지는 불분명하다고 지적하면서 시민주의, 보수주의, 그리고 나머지로 유형화해야 한다고 주장했다.

나. 동아시아

복지국가 유형화의 적절성 논란은 구미권을 넘어서 동아시아로 확산되었다. 에스핑-앤더슨은 TWWC에서는 아시아 국가들을 유형분류에 포함하지 않았다. 이후 존스(Jones, 1993)는 일본, 한국, 홍콩, 대만, 싱가포르 등의 복지제도를 분석하면서 이들 국가는 강력한 유교적 전통으로 인해 개인보다 공동체의 가치를 우선시하며, 가족과 지역공동체가 복지국가의 역할을 대신하는 특징을 보인다고 주장했다. 그리고 이 나라들을 에스핑-앤더슨의 3유형에는 포함되지 않는 새로운 유형의 복지국가, 즉 유교적 복지국가(Confucian welfare state)로 보아야 한다고 주장했다. 한편 홀리데이(Holliday, 2000; 2005)는 강력한 성장지상주의적 개입주의 국가의 존재와 경제성장 촉진을 목적으로 하는 복지정책의 도입이라는 특징을 들어 동아시아의 복지체제를 ‘생산주의적 복지자본주의’(productivist welfare capitalism)라고 명명했다. 일본, 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등 다섯 나라에서 복지정책은 경제성장에 방해가 되지 않는 정도로만 도입되었고, 복지정책도 성장 친화적인 형태를 띠어왔다는 것이다. 존스는 가족주의에, 홀리데이는 생산주의에 주목했지만 이들은 모두 동아시아국가들을 서구 복지국가들과 같은 기준을 적용해 분류할 수 없는 예외주의적 존재로 규정했다는 점에서는 비슷했다(김연명, 2004). 굿맨과 펑(Goodman and Peng, 1996) 역시 동아시아 복지체제가 독자적 유형을 형성하였다고 보았다.

한편 에스핑-앤더슨(1997)은 1997년 저작에서 일본을 보수주의와 자유주의 복지체제가 결합된 혼종형(hybrid) 복지체제로 규정하였다. 또 다른 동아시아 나라들도 이런 일본의 특징을 공유한다고 주장했다(Esping-Andersen, 1999). 즉 에스핑-앤더슨은 존스나 홀리데이처럼

동아시아국의 복지체제를 독자적 유형으로 보는 대신 혼종성을 지닌 예외적 체제로 본 것이다.

이와 같은 서구학자들에 의한 동아시아국들의 유형화 작업은 이후 여러 가지 비판에 맞닥뜨린다. 비판의 초점은 ‘동아시아 예외주의’에 주어졌다. 다케가와 쇼고는 서구에서 발달된 이론적 틀로 동아시아의 복지를 분석하게 되면, 특히 존스처럼 문화적 측면에 주목하게 되면, 동아시아 복지는 항상 서구와는 다른 형태로 보이게 되는 일종의 ‘복지 오리엔탈리즘’(welfare orientalism)에 빠질 위험성이 있다고 주장했다(Takegawa, 2005). 김연명(2011) 역시 동아시아 예외성을 강조하는 시각들은 동아시아에서는 서구와 같은 보편주의적 복지국가의 수립이 매우 어렵거나 불가능하고, 더 나아가 국가복지제도가 발달되어도 서구와는 다른 형태의 복지국가가 될 가능성이 높다는 공통적인 암묵적 전제를 가지고 있다고 비판했다.

상당한 시간이 흐른 후 김연명(2011)은 외환위기 이후 한국의 복지팽창에 대한 실증적 분석(Kim 2006; 2008) 그리고 2008년 세계 금융위기 이후 한국, 중국, 일본, 대만에서 이루어진 복지개혁들에 대한 분석과 해석을 종합하여 동아시아 복지체제의 예외성론에 다시 의문을 제기했다. 복지제도라는 측면에서 보면 동아시아 4개국(한국·일본·대만·중국)은 서구와 다른 형태의 독특한 제도들을 가지고 있기도 하지만, 서구에서 일반화된 제도들도 다수 가지고 있기 때문에 어디에 초점을 두는가에 따라 동아시아의 예외성은 크게 강조될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다는 것이다. 그는 최근 들어 “동아시아 4개국 모두에서 인구구조와 노동시장의 구조변동에 대응하여 가족과 기업의 복지기능이 약화되고 복지정책에서 국가의 책임이 점점 강화되어가는 양상을 보였고, 이런 점에서, 그동안 가족과 기업의 복지책임을 강조해 오던 동아시아 복지체제의 예외성이라는

명제는 앞으로 악화될 가능성이 높아 보인다.”라고 전망했다(김연명, 2011, p.19).

동아시아 복지체제론과 관련된 또 하나의 비판은 동아시아 나라들을 하나로 묶어 에스핑-앤더슨의 3가지 유형과 대등한 하나의 유형으로 취급하는 것이 과연 정당한가라는 것이었다. 왜 ‘서유럽 복지체제’라는 유형이 존재하지 않는데, ‘동아시아 복지체제’라는 유형은 가능한가? 과연 일본과 대만 간의 차이, 혹은 한국과 중국 간의 차이는 스웨덴과 이탈리아, 혹은 독일과 영국 간의 차이보다 작은가?

동아시아 국가들 간의 ‘차이’에 주목했던 홀리데이(Holliday, 2000, p.710)의 연구는 이러한 문제의식을 보여주는 초기 연구라고 할 수 있다. 그는 동아시아 국가들을 모두 생산적 복지자본주의(productivist welfare capitalism)라는 복지국가의 제4유형으로 보면서도 그 내부에 발전지향형 보편주의(developmental universalist, 일본·한국·대만), 발전지향형 특수주의(developmental particularist, 싱가포르), 최소주의(minimalist facilitative, 홍콩)의 하위유형들이 존재한다고 보았다. 최근으로 오면서 이와 같은, 일종의 ‘동아시아 복지국가의 다양성’(variety of East Asian Welfare State)의 시각에 서있다고 할 수 있는 연구들은 더욱 많아지는 추세이다. 펑과 웡(Peng & Wong, 2010)은 동아시아의 사회정책체제를 일본·한국·대만과 같은 포괄적이고 재분배적인 사회보험을 발전시킨 유형과, 중국·홍콩·싱가포르 같은 개인저축 계좌 등의 매우 개인주의적, 시장주의적 복지제도를 발전시킨 유형이라는 두 개의 하위유형으로 구분할 수 있다고 주장했다. 시와 예(Shi and Yeh, 2016)의 연구 역시 연금체계에 한정된 것이긴 하지만 비슷한 관점에 서 있다. 이들은 연금체계에서 대만, 중국을 공적연금 우위의 ‘국가주의 체계’, 싱가포르, 홍콩을 ‘개인주의 체계’, 한국과 일본을 국가연금과 의무가입의 기

업연금이 비슷한 비중으로 노후소득보장 기능을 담당하는 ‘동반자적 연금 체계’(companyist pension system)로 규정하였다. 이들의 연구는, 분류의 타당성 여부도 논란의 여지가 없지 않고, 분류된 유형들이 독자적 복지국가 유형인가, 아니면 동아시아복지체제라는 복지국가 유형의 하위 유형인가라는 문제를 본격적으로 다루지 않은 한계도 안고 있다. 그러나 일관된 기준에 의해 동아시아 복지국가 간의 공통점과 차별성을 탐색하고 있다는 점에서는 동아시아 복지연구의 심화와 성숙을 알리는 것이라 할 수 있겠다.

오분류에 대한 거듭된 지적에도 불구하고 대체로 에스핑-앤더슨의 분류가 타당했으며 이는 후속연구들로부터 거듭 검증된다는 주장도 만만치 않다. Ferragina and Seeleib-Kaiser(2011)는 에스핑-앤더슨의 TWWC 이후 행해진 양적 방법론을 사용하여 10개 이상의 OECD국들을 유형 분류 한 23개의 경험적 연구들을 메타분석 했다. 이들에 의하면, 이 23개 연구들의 반 이상이⁸⁾ 에스핑-앤더슨이 최초로 분류했던 18개국들을 처음에 그가 소속시켰던 복지레짐에 속하는 것으로 분류했다. 또 이 중 7개국(오스트리아, 덴마크, 프랑스, 독일, 노르웨이, 스웨덴, 미국)은 ‘순수한 유형’(위 23개 연구들 중 80% 이상에서 동일 유형 레짐으로 분류된 나라들)이며, 7개국(오스트레일리아, 벨기에, 캐나다, 핀란드, 이탈리아, 영국, 일본)은 중간 이상의 일관성(위 23개 연구들 중 61~80%에서 동일 유형 레짐으로 분류됨), 2개국(아일랜드, 뉴질랜드)은 중간정도의 일관성(위 23개 연구들 중 51~60%에서 동일 유형 레짐으로 분류됨.)을 보여준다는 것이다. 즉, 많은 논란과 이후 방법론적 발전에도 불구하고 후속연구들은 에스핑-앤더슨의 최초 분류에서 크게 다르지 않은 유형화를 제시하고 있는 셈이다.

8) 여기서 대표적인 혼종형으로 꼽히는 네덜란드와 스위스는 제외된다.

5. 방법론적 문제들

에스핑-앤더슨의 유형화는 방법론적으로도 많은 논란을 불러일으켰다. 무엇보다 그의 사례선정(case selection)은 그의 유형화가 타당한 근거를 가지고 있는 것인가에 대한 비판을 야기했다. 이는 에스핑-앤더슨이 이념 형적으로 세 개의 복지체제를 설정하고 사례선정의 명확한 근거를 밝히지 않은 채 18개국을 골라 이들을 분류했을 때 이미 어느 정도는 예견된 것이기도 했다. 이 문제를 집중적으로 다룬 Kim K.(2015)의 지적처럼 “선택하는 사례가 답을 좌우”(Geddes, 1990, Kim K., 2015, p.310에서 재인용함.)함에도 불구하고, 에스핑-앤더슨은 왜 이 18개국을 택했는지, 그 함의는 무엇인지 밝히지 않았고, 이에 따라 그의 사례선정은 “이론적으로 자의적이고, 항상 도전받을 가능성을 안게”(Shalev, 2007, p.297. Kim K., 2015, p.311에서 재인용함.)되었던 것이다. 에스핑-앤더슨(1999)은 자신의 1999년 저작에서는 스페인, 포르투갈을 추가하는 대신 스위스는 뺀으로써 자의성에 대한 논란의 여지를 더욱 증폭시켰다.

사례선택이 자의적이라는 비판들에 대해 에스핑-앤더슨은 자신의 연구가 18개의 ‘산업화된 주요 자본주의적 민주주의국들’로 한정되며, 이 사례들은 (현실이라는 모집단의-필자 삽입) ‘표본’(sample)이라기보다는 ‘비교가 가능한 나라들로 이루어진 하나의 세계’(a universe of comparable nations)이고, 따라서 자신의 연구의 어떤 결론도 이 특정의 정치경제 집단을 넘어서 일반화될 수 없다고 밝혔을 뿐(Kim K., 2015, p. 311에서 재인용), 이 문제를 해결하는 데 매우 소극적이었다. 에스핑-앤더슨 이후의 연구들 역시, 남유럽, 동아시아, 구사회주의권 중부유럽, 나아가 라틴아메리카와 아시아까지 포함하는 더 넓은 세계 등으로 사례들을 확대했으나 사례선정의 명확한 근거를 밝힌 경우는 드물었다. 게다가

대부분의 복지국가 유형화 연구들은 최근까지도 분석적 엄밀성이나 자료의 가용성 등을 이유로 하여 여전히 에스핑-앤더슨의 최초 선정 18개국, 혹은 거기에 2-3개국을 추가한 정도의 분석에 머무르는 서구중심적 경향을 고수하고 있다.⁹⁾

둘째, 이념형인가 현실형인가도 중요한 방법론적 쟁점 중 하나였다. 네덜란드처럼 세 유형 중 어디에도 넣기 어려운 혼종형(hybrid)의 존재¹⁰⁾, 나아가 일본, 한국 같은 후발 복지국가들이 세 유형 중 하나로 분류될 수 있는가 아니면 새로운 유형인가를 둘러싼 논란은 이념형을 둘러싼 방법론적 논쟁을 수반했다. 에스핑-앤더슨의 옹호자들은 에스핑-앤더슨이 특정(지역의) 복지국가들을 제대로 분류해 낼 수 없는 한계를 가진 것이라는 비판들에 대해 이 비판들이 대부분 복지국가의 이념형과 현실형의 혼동 그리고 양자의 유용성에 대한 혼동에 뿌리를 두고 있다고 주장했다. 이념형의 목적은 현실의 모든 유형들을 상세하게 묘사하는 데 있는 것이 아니라 비교를 위한 개념적 도구가 되는 것이기 때문에 현실의 유형들이 그의 세 유형에 맞지 않는다고 비판하는 것은 이념형의 정의와 존재 이유를 잘못 이해한 결과라는 것이었다. 또 세 유형 중 어디에도 소속되기 어려운 복지국가들에 대해서도 사실상 현실의 복지국가들은 모두 어느 정도는 혼

9) 2015년의 시점에서 복지국가 유형화 작업을 시도한 33개 연구를 메타분석 한 김기태(Kim K., 2015, p.315)에 의하면 33개 중 17개는 여전히 에스핑-앤더슨의 최초 18개국만을 분석하였고, 나머지도 대부분 '18+3 그룹'에 속하며, 전체의 3분의 1 이하만이 이보다 많은 사례들을 포괄한다고 밝히고 있다.

10) 에스핑-앤더슨이 처음부터 다루었던 18개국 중 현실 복지국가의 혼종성을 여실히 드러내는 가장 대표적인 사례는 연구자들의 견해가 크게 엇갈리는 네덜란드라고 할 수 있다. Korpi와 Palme는 네덜란드를 자유주의적인 기본보장 지향 유형(basic security oriented type)이라고 한 반면, 네덜란드 학자인 Visser and Hemerijck은 '조합주의-보수주의 복지체제'로 보았다(Arts and Gelissen, 2002, p.151). 에스핑-앤더슨 자신도 최초 분류에서 네덜란드를 보수주의 체제에 포함하였으나 '네덜란드라는 수수께끼'(Dutch enigma), '야누스의 얼굴을 한 복지체제'(Janus-faced welfare regime, Esping-Andersen, 1999, p.88)라는 표현을 써서 네덜란드 복지체제의 혼종성을 지적했다.

종형이고 순수 이념형은 하나도 없으며, 에스핑-앤더슨 자신도 이를 명확하게 인식하고 있었기 때문에(Esping-Anderssen, 1990, pp.28-29), 그의 세 유형으로 어떤 현실의 복지국가를 설명할 수 없다고 비판하는 것은 잘못이라고 주장했다(Arts and Gelissen, 2002; Aspalter, 2011). 대표적으로 아스팔터(Aspalter, 2011, p.736)는 에스핑-앤더슨의 복지체제 분석의 목적은 현실의 모든 복지국가를 비교설명 하는 것이 아니며, 배버적 의미의 이념형을 확인하는 것이라고 옹호했다. 이념형의 비교방법은 보다 광범위하고 장기적인 시각에서 큰 그림에 초점을 맞추으로써 한 체제 발전을 이해하는 데 가늠자가 되는 것이지 구체적 체제, 즉 현실형에 대한 상세한 그림을 제공하는 것이 아니라는 것이다.

에스핑-앤더슨 자신도 이와 비슷한 이유를 들어 남유럽, 호주와 뉴질랜드 그리고 동아시아 복지국가들을 새로운 유형으로 분류하는 것을 거부했다.¹¹⁾ 그러나 한편, 나무가 아닌 숲의 관점을 강조했던 그 스스로도, 동시에 그렇게 만들어낸 숲의 윤곽이 현실과 전혀 닮아있지 않을 가능성을 경고하기도 했다. 그렇다면 과연 이런 ‘(에스핑-앤더슨의 세) 유형에 딱 맞지 않는 애매한 사례’(김연명, 2004, p.140)들을 새로운 유형으로 분류하지 않고 삼유형의 혼종형으로 정의하는 것은 분석의 간결성이라는 이념형의 미덕에 해당하는 것인가, 아니면 현실을 대표하기 어려운 잘못된 이념형을 설정한 채 고수하는 것인가? 분분한 논란이 계속되어 왔지만, 이는 어쩌면 해결되기 어려운 질문일 수도 있다. 앞서 얘기한 바와 같이, 세 개인가 그 이상인가는 엄격한 형식적 이론화의 결여(lack of formal theorizing)와 누적된 경험적 비교연구의 부족으로 엄밀한 잣대를 가지고 판단하기 어렵기 때문이다(Arts and Gelissen, 2002, p.137).

11) 에스핑-앤더슨(1999, p.90)은 이 나라들의 특수성은 (기존 세 유형과) 완전히 다른 논리가 아니라 전체적으로는 같은 논리 속에서의 변이들(variations within a distinct overall logic)이라고 주장했다.

어쨌든 이념형의 미덕을 인정한다 할지라도 에스핑-앤더슨의 이념형이 충분한 것인가라는 의문은 계속 남아 있었고, 이는 대안적인 이념형을 구성하려는 노력들로 나타났다. 그중 하나는 탈상품화와 계층화라는 이념형을 구성했던 에스핑-앤더슨의 기준들, 즉 유형의 속성을 바꿈으로써 새로운 이념형적 유형화를 시도하는 것이었다. 앞에서 언급한 바와 같이 Bonoli(1997)는 비스마르크식인가 베버리지식인가와 복지지출 수준을 지표로, Castles & Mitchell(1993)은 복지지출, 급여 평등성, 조세를 통한 재원조달 정도를 지표로, Korpi & Palme(1998)는 수급권 부여의 기초, 급여산정 원칙, 사회보험 거버넌스 구조를 지표로 삼아 대안적 유형화를 시도했다(표 2-2 참고).

이렇게 대안적 이념형들로 새로운 유형화를 하는 것과 관련된 방법론적 논란은 에스핑-앤더슨의 유형화와 현실 간의 거리가 더 멀어 보였던 동아시아 사례를 두고 더 활발히 진행되었다. 그 한 갈래인 기능적 등가물(functional equivalence) 논의는 에스핑-앤더슨의 삼유형화를 받아 들인 위에, 동아시아지역은 기존 삼유형 어디에도 해당하지 않는다는 이유로 삼유형과 전혀 다른 속성에 기반을 둔 4유형으로 설정했던 논의들 — 존스나 홀리데이류의 — 에 대한 비판에서 시작되었다. 에스핑-앤더슨의 복지국가 개념을 구성하는 속성들이 2개인데, 동아시아국가는 그 속성이 3개가 되는 이런 식의 유형화, 즉 동아시아복지국가의 역사적 문화적 차원을 고려해 에스핑-앤더슨이 사용한 개념적 속성을 기능적 등가물인 다른 속성으로 ‘대체’하지 않고 새로운 속성을 추가하는 방식으로 국가들을 비교하는 것은 방법론적으로 오류가 있다는 것이었다(김연명 2004). 이런 논리의 연장선상에서 Estevez-Abe(2008)는 동아시아에서 복지제도의 기능을 대신했던 대규모의 공공근로사업이나 고용규제에 관심을 가졌다. 또한 이승운(Lee 2011)은 서구의 고용보험 및 임금보장의

기능적 등가물로 산업화 시기 한국과 일본의 산업화 시기 기업에서 이루어진 종신고용 및 연공서열제도, 보너스 및 각종 가족 수당 등을 들었다.

그러나 김연명(2004)은 이렇게 기능적 등가물로 복지국가 유형을 설명하는 것은 결국은 동아시아 예외주의 시각을 견지하는 것일 수 있음을 경계하면서 아예, 동아시아 경험과 서구의 경험을 동시에 반영할 수 있는 새로운 속성들에 의한 유형화를 제시한다. 그는 첫째, 에스핑-앤더슨이 탈상품화와 계층화 효과를 측정하기 위해 사용했던 지표들 중 국가복지 관련 지표들, 즉 연금과 질병급여, 실업급여 등 소득보장 프로그램 외에, 동아시아에서 나타나는 특징을 반영할 수 있는 지표인 기업복지 지출과 조세지출(tax expenditure) 지표를 추가할 것을 제안했다. 둘째, 계층화 효과를 측정하는 데에도 국가복지 적용 대상자 간의 계층화 효과만이 아니라 국가복지 적용대상자와 적용제외자 간의 계층화 효과까지 반영할 것을 제안하고 있으며, 셋째, 가족관련 지표에는 에스핑-앤더슨의 탈가족화 관련 지표 외에 가족구성원 간 사적 소득 이전을, 그리고 마지막으로 계층화에 영향을 주는 중요한 시장 관련 지표로서 기업이 제공하는 비법정 기업복지비와 사보험 시장 규모를 추가할 것을 제안하고 있다.

이런 김연명의 제안은 구미는 2개의 속성을 가지고 유형화하고 동아시아는 3-4개의 속성을 가지고 유형화하는 이전의 논의들과는 달리 모든 복지국가를 같은 속성을 가지고 유형화하는 것으로 방법론적 일관성을 가지고 있다(김연명, 2004, p.149). 또 동아시아의 특수성을 반영하는 것을 넘어 전 세계를 대상으로 한 복지국가 유형화를 훨씬 더 현실 적합성이 큰 것으로 만들 수 있는 잠재력도 가진 것이라고 할 수 있다. 기업복지나 조세지출 관련 변수는 동아시아뿐만 아니라 미국 등 앵글로-색슨국들의 '숨은 복지국가'(hidden welfare state, Howard, 1999)적 면모도 좀 더 잘 반영할 수 있게 할 수 있다. 또한 국가복지 적용자-배제자 간의

계층화라는 속성은 전 지구적인 고용의 유연화 시대에 노동시장의 변화를 수습하는 복지국가의 능력을 유형화의 중요한 기준으로 반영할 수 있게 할 수 있다. 마지막으로 이런 접근법은 복지공급을 둘러싼 국가, 시장 간의 관계를 더 잘 드러낸다는 점에서 에스핑-앤더슨 자신의 복지체제 개념에 더 잘 부합하는 것이라고 할 수 있다.

방법론(methodology)이라기보다는, 더 기술적인 방법(method) 차원에서도 많은 진보가 이루어졌다. 우선 유형분류에서 군집분석(cluster analysis) 같은 표준화된 양적방법보다 국가별 다양성을 훨씬 잘 포착할 수 있는 퍼지셋 이념형 분석(fuzzy set ideal type analysis)이 점점 더 많이 이용되는 추세이다.

에스핑-앤더슨은 탈상품화, 계층화, 복지혼합을 위한 데이터들을 군집 분석 하여 복지레짐들을 유형화했다. 이후 에스핑-앤더슨보다 더 많은 차원들(dimensions)을 유형화에 반영하고자 했던 연구들은 보다 다양한 테크닉들을 이용했다. 예컨대 생산적 복지요소와 보호적 복지요소가 동일하게 평가되는 방식으로 국가들의 순위를 매기고자 했던 Room(2000)은 각 지표들을 표준화하여 모두 합산함으로써 누적된 부가적 지표들을 이용하여 군집화를 행했다. Powell and Barrientos(2004)는 에스핑-앤더슨과 유사한 자료에 복지혼합과 적극적 노동시장정책 같은 새로운 구성요소를 더하여 복지레짐의 구성국가들을 확인하는 군집분석을 행했다. 또 Shalev(2007)는 12개 이상의 지표들에 대한 요인분석을 이용했다.

그러나 이런 방법들은 모두 평균값(average mean)에 의존하기 때문에 특이치 효과(outlier effect)를 제어하기 어려웠는데, Ragin(2000)에 의해 사회과학에 접목된 퍼지셋 이론은 이런 문제점을 넘어서게 한 것으로 평가된다. 즉, 전통적 집합 이론이 소속을 1, 비소속을 0으로 간주하는 이분법적인 구분에 의존한 반면 퍼지집합이론은 이념형 개념에 분석 대

상이 얼마나 가까운지를 0과 1사이의 연속수치의 퍼지 소속점수로 변환하여 각 이념형에 속하는 정도와 시간적 변화의 방향까지 분석할 수 있게 한 것이다(Hudson and Kühner, 2009, pp.35-38에서 재인용함.). 이후 퍼지셋 이념형 분석은 Kvist(2006), Vis(2007), Hudson and Kühner(2009) 등에 의해 복지국가 유형화에 적용되었고 국내연구에서도 널리 이용되고 있다.

이 외에도 Ferragina & Seeleib-Kaiser(2011, pp.595-597)는 에스핑-앤더슨 연구의 유효성을 검증해보고자 했던 후속 연구들이 정태적 측정방법을 이용하거나, 통합적이지 못한 지표들을 이용했다고 보고, 다음과 같은 지표측정의 개선을 제안한 바 있다. 첫째, Kvist(2007)가 제안한 것처럼 잠재계층분석기법(Latent Class Analysis)이나 퍼지셋을 이용한다. 잠재계층분석은 에스핑-앤더슨의 유형들의 강건성(robustness)을 검증하는 데 유용하며 보다 포괄적이고 이론적으로 세련된 유형화를 만들어내는 데 이용될 수 있다. 또한 평균생산직 노동자(average production worker)를 전제하고 측정되었던 복지관대성(탈상품화 정도) 역시 노동시장 이중화의 시대에는 적합지 않으므로, 성, 교육, 숙련수준에 따른 다양한 차원의 사회경제적 집단의 진정한 탈상품화 지수를 드러낼 수 있도록 개인적, 가구적 수준의 조사 자료를 적절히 이용한다. 둘째, 경로의존성을 전제하지 않고 패널 데이터를 이용하여 복지국가의 진화를 추적한다. 에스핑-앤더슨의 최초 연구는 1980년경의 자료에 기반을 두었고 후속 연구들도 특정 시점의 자료에 근거한 스냅사진의 성격을 지녔다. 그러나 세 개의 유형들의 기초가 되었던 세 개의 정치운동과 그에 뿌리를 둔 정당들도 시간이 지남에 따라 변화했고, 이들과 연결되었던 사회계급들도 노동시장의 변화에 따라 크게 변화했다. 따라서 과거 연구들의 정태성을 극복하기 위해서는 패널 데이터를 적극적으로 이용할 필요가

있다. 셋째, 보다 통합적인 방법으로 노동-복지, 돌봄-복지 연계를 분석한다. 복지국가 유형화에서 과거부터 주목받았던 노동-복지 연계 못지않게 이제 복지국가의 둘째 핵심요소로 주목받게 된 돌봄-복지 연계가 중요하며, 양자 간의, 균형 잡히고 역동적인 관계를 포착할 수 있는 지표개발이 필요하다.

6. 종합

지금까지 1990년 에스핑-앤더슨의 TWWC에서의 복지체제 유형화와 그에 대한 여러 가지 비판과 대안적 유형화에 대해 살펴보았다. 이런 비판과 대안에 대한 에스핑-앤더슨의 반응은 일관성 없이 동요하는 것이었다. 그는 처음에는 캐슬즈와 미첼의 제안을 받아들여 ‘대척지’ 국가들을 독자적 유형으로 인정했다. 그러나 이후 시간이 지나면서 호주, 영국, 뉴질랜드는 결국 자유주의형의 원형(prototypical liberalism)으로 수렴했다고 주장하면서(Esping-Andersen, 1999) 최초의 3유형론을 고수했다. 남유럽 국가들에 대해서도 처음에는 자신의 유형화에 독자적인 지중해 유형(Mediterranean type)을 추가하는 것을 부분적으로나마 지지했다(Esping-Andersen, 1996, p.66; 1997, p.171). 그러나 이후 지중해 유형의 존재 여부는 가족이 의미 있는 사회적 공여(social aids)의 초점이 될 수 있는가, 혹은 가족도 국가나 시장처럼 실패할 수 있는가에 달려 있다면서 회의적 반응을 보였다(Esping-Andersen, 1999, p.90). 일본에 대해서도 한편으로는 일본이 자유주의 복지체제와 보수주의 복지체제의 혼종형이라고 주장했지만, 다른 한편으로는 일본의 복지체제는 아직 뿌리를 내리지 못했기 때문에 어떤 체제로 확정 짓는 것은 시기상조라는 입장을 보이기도 했다(Esping-Andersen, 1997, p.179). 그는 또한 페미니스트 비

판의 대부분을 인정하고 이후 분석에 탈가족화 변수를 반영했지만 유형분류 자체를 수정하지는 않았다. 결과적으로 에스핑-앤더슨은 분석적 간결성(analytical parsimony)을 선호하면서 그가 최초로 제시했던 3유형의 세계를 고수하고자 했다고 할 수 있다.

에스핑-앤더슨의 유형화에 가해졌던 많은 비판들은 여전히 상당한 부분 타당하다. 그가 유형분류를 위해 사용한 기준들이 아닌 다른 기준, 다른 지표들을 가지고 유형화를 할 경우 다른 군집화도 가능해진다(Gough, 2000, p.4). 또 비교연구, 사례연구의 심화에 따라 이념형 자체를 수정하고 복지레짐의 수를 4-5개로 늘릴 수 있는 여지는 늘 열려 있는 것이라고 할 수 있다.

그러나 이런 사실들이 에스핑-앤더슨의 유형론이 가지고 있는 의미발견적 가치(heuristic value)를 부인하는 것은 아니다. 또 그의 유형론의 경험적 유용성에 대해서도 지금까지 학계의 전체적 평가는 긍정적이다(Arts and Gelissen, 2002). TWWC 출간 이래 행해진 무수한 노동시장, 젠더체제, 재정 및 조세 정책 연구들, 복지국가의 효과와 결과에 관한 연구들, 복지태도에 관한 연구들은, 비교연구든 심층 사례연구든 그의 유형론을 논의의 출발점으로 삼았다. 그리고 그 결과 많은 영역에서 레짐별 차이가 확인되면서 거듭 그 유용성이 확인되었다. 아브라함슨(Abrahamson, 1999)의 주장처럼 비교 복지국가 연구의 조직화 원칙으로서 유형화는 매우 견결하고 신뢰할만한 도구임이 입증된 것이다. 본 보고서 역시 크게는 이런 이론적 전통에 기대고 있다고 할 수 있다.

이런 학계의 분위기는 2015년 TWWC 출간 25주년을 맞아 발행된 Journal of European Social Policy의 기념특집호(25집 1호)에서도 잘 드러난다. 특집호 편집자들은 그의 유형론이 복지국가 연구 전반, 각 하위 분야에 끼친 영향을 조명하면서 TWWC가 지난 25년간 비교 복지국가 연

구의 준거점으로 기능했다고 평가하고 이 저작을 “현대의 고전”(A modern classic)이라고 부르는 데 주저하지 않았다. 지난 25년간의 인용들에 대한 조사 결과¹²⁾ TWWC는 패러다임적 지위(paradigmatic status)를 얻었다고 볼 수 있으며 그 주장과 발견은 도전받기보다는 당연한 것으로 간주되는 분위기라는 것이다(Emmeneger et al., 2015, p.3).

제4절 한국의 복지국가 성격 논쟁 및 유형화 논의

한국의 복지국가가 어떤 유형에 속하는가는 오랫동안 기본적으로는 한국(연구자들)만의 문제였다. 비록 허드슨과 퀴너(2009, p.39) 같이 ‘중요한 사례’로 지목하고 끼워주는 예외가 없진 않았으나, 다수국가를 대상으로 하는 국제적 유형화 연구에서 한국 사례는 ‘대체로 무시되어 왔다’(Ebbinghaus, 2012, p.6.; Kim, K., 2015, p.312에서 재인용함). 에스핑-앤더슨(1999, p.90)도 일본에 대해서 논하면서 지나가듯 한국은 ‘흥미로운’(intriguing) 사례라고만 언급했을 뿐이다.

한국 연구자들 사이에서 한국 복지국가, 혹은 한국 복지체제의 유형적 특징에 대한 논의가 활발하게 전개된 것은 김대중 정부 이후라고 할 수 있다. 김대중 정부의 복지개혁을 어떻게 평가할 것인지에 대한 논쟁은 개혁의 결과 한국의 복지국가가 어떤 성격을 갖게 되었는지에 대한 논쟁으로 이어졌고, 이 성격을 개념화하는 과정에서 에스핑-앤더슨을 비롯한 국제학계의 유형론이 적극적으로 차용되었다.

한국 복지국가가 어떤 유형에 속하는가에 대해서는 자유주의형, 보수

12) 1996년 연간 200건 정도였던 TWWC의 인용 횟수는 2013년에는 1,600여 건을 넘어섰다(Emmeneger et al., 2015, p.4.)

주의형, 미숙한 사민주의형, 혼종형에 이르기까지 실로 다양한 견해가 제출되었다. 먼저 조영훈(2002)은 김대중 정부의 '생산적 복지'는 신자유주의 이념을 내장하고 있으며, 이 이념에 입각한 일련의 정책들은 그동안 자유주의형과 보수주의형의 특징을 모두 가지고 있었던 한국의 복지국가를 잔여적 모형, 혹은 자유주의적 복지국가 유형 쪽으로 변화시켰다고 주장했다. 그가 김대중 정부의 복지개혁을 신자유주의적이라고 평가한 이유는 다음과 같다. 첫째, 개혁의 방향이 국가의 복지책임 확대가 아니라 역할 최소화를 지향했다는 것(복지개혁의 핵심이 선별적 제도인 공공부조에 있고, 전달체계에서 여전히 민간의 역할을 강조한 것이 그 근거로 제시되었다.), 둘째, 공공부조 개혁에서 저소득층의 소득보장보다는 영미식 근로연계복지(workfare)를 강조하고 있다는 점, 셋째, 복지개혁에도 불구하고 빈곤과 불평등이 감소하지 않았는데, 이는 결과적으로 국가의 복지책임 확대가 미미했음을 보여준다는 점. 그는 이후 다른 글(조영훈, 2009)에서 민영보험이 발전해 있고 이것이 사실상 사회보험 기능을 대체하고 있다는 점도 한국을 자유주의 복지체제로 볼 수 있는 중요한 근거로 들었다.

반면 남찬섭(2002a)은 김대중 정부의 복지개혁은, '의도'는 사회보험의 보편화와 공공부조의 근대화 등 복지에 대한 국가책임을 강화하는 것이었으나, 그 '결과'는 계층차별화로 귀결되었고 분석했다. 그리고 이로 인해 한국은 보수주의적 복지체제에서 나타나는 제도적 특징을 가지게 되었으며, 향후 한국의 복지체제는 '근대화된' 보수주의적 복지체제로 귀결될 것이라고 전망했다. 그가 얘기하는 한국이 가지게 된 보수주의적 복지체제의 특징이란 첫째, 사회보장제도가 사회보험 중심으로 구성되어 있고 사회보험의 재원조달도 일반조세보다는 노사의 각출금에 의존한다는 점, 둘째, 사회보험들이 노동시장 약자들을 사각지대에 방치하고 있어 상당한 계층화효과를 낳는다는 점(특히 연금은 공무원 등을 위한 특수직

역 연금들로 인해 계층화효과를 더욱 강화한다.), 셋째, 국민기초생활보장제도가 일정 정도 국가책임성을 강화했으나 부양의무자 기준은 여전히 가족책임을 강조하고 있다는 것 등이었다.

이에 반해 김연명(2002a)은 김대중 정부의 복지정책에서 신자유주의나 보수주의적 성격을 찾아보기는 어렵다고 주장했다. 그 근거는 첫째, 복지개혁은 기본적으로 국가책임 강화를 지향했으며, 둘째, 보편주의적 사회보험의 급격한 확대와 빈곤해소에 대한 국가책임을 확대에 비하면 노동연계복지의 도입은 개혁의 부차적 측면에 불과하고, 셋째, 사회보험들에서 조합방식의 철폐와 통합방식의 도입은 보수주의체제적 성격으로 부터의 탈각을 의미한다는 것이었다. 다만, 그런 복지노력은 구제도의 유산들 그리고 1997년 경제위기 여파로 나타난 빈곤과 불평등을 완화하기에 충분한 것은 아니었고 그 결과 한국의 복지체제는 자유주의와 보수주의, 시민주의 그 어느 유형으로도 분류하기 어려운 혼합형의 특징을 갖게 되었다고 주장했다.¹³⁾ 그는 그의 글을 비판했던 조영훈과 남찬섭을 재비판하면서, 복지정책이 빈곤과 불평등 감소에 충분히 효과적이지 못했다고 해서 그 복지정책 자체의 성격을 신자유주의적인 것이라고 보는 것은 오류라고 주장했다. 그리고 김대중 정부의 복지개혁의 전반적 성격을 국가책임을 확대로 보아야 한다고 재확인했다(김연명, 2002b).

이런 연구들이 한국복지국가의 제도적 특성들에 대한 기술적 분석에 입각에 이루어졌다면, 후속 연구들은 복지체제의 유형적 속성을 나타내는 구체적 지표들을 측정하고 국제적으로 비교하여 한국 복지국가의 성격을 구명하는 데 한 걸음 더 다가가고자 했다. 남찬섭(2002b)은 탈상품화, 계층화, 국가와 시장의 상대적 비중, 탈가족의존도라는 에스핑-앤더슨(1990; 1999)의 복지체제 분류 기준을 한국에 적용하여 실증적 분석을

13) 김영범(2002) 역시 유사한 견해를 보였다.

행했다. 그리고 그 결과, 한국의 복지체제는 자유주의와 보수주의의 혼합형이라고 볼 수 있으나, 보수주의적 색채가 좀 더 강해서 향후에 이 유형으로 발전해 나갈 것이라고 전망했다. 또 백승호, 안상훈(2009)은 에스핑-앤더슨의 두 개의 분류기준이 탈산업화시대 복지국가의 유형적 특징을 정확히 포착하기 어렵다고 보고 이를 새로운 네 개의 기준으로 대체했다. 첫째, 복지 프로그램에서의 현금급여와 사회서비스의 비중, 둘째, 보편주의와 선별주의의 비중, 셋째, 재원조달 차원에서의 공공과 민간의 비중, 넷째, 급부대상이란 차원에서의 노동세대와 비노동세대의 비중이 그것이다. 이들은 이 네 가지 기준을 가지고 한국과 OECD국들을 비교한 뒤, 한국은 복지국가는 아직 미성숙한 형태이긴 하나 에스핑-앤더슨의 자유주의 유형에 가깝다고 결론지었다.

그런데 이런 시도들은 서구와 유사한 기준에 의해 한국 복지국가의 유형적 특징을 파악하려는 것이었으나, 중요한 설명의 연결고리를 비워놓고 있었다. 서구의 복지체제 유형들은 기본적으로는 산업화와 민주화를 경과하는 동안 유럽대륙을 지배한 세 개의 서로 다른 이념에 기반을 둔 계급동맹에 뿌리를 두고 있었는데 한국에 대해서는 이에 상응하는 설명이 없기 때문이다. 즉, 서구에서는 계급동맹의 상이성이야말로 탈상품화와 계층화가 나라마다 다른 양상을 보이게 된 이유, 그래서 상이한 유형의 복지국가로 귀결된 이유인데, 위 연구들은 한국의 복지유형이 출현하게 된 인과관계의 구성이 없는 상태에서 그저 속성을 나타내는 지표들로부터 유형을 도출하는 데 그치고 있었던 것이다. 사실상 권력자원론과 계급동원이론에 뿌리를 둔 에스핑-앤더슨의 유럽중심적, 혹은 스웨덴 중심적 접근법으로는 한국에서 자유주의형, 혹은 보수주의형 복지체제가 형성되게 된 것에 대한 인과적 설명을 하기가 쉽지 않았다. “복지국가를 그것이 위치하는 구조나 역사 속에서 분석하는 것이 복지체제론의 올바른

사용법이라는 것을 강조하면서 일본이 세 가지 복지체제 중 어디에 속하는가를 묻는 것은 ‘허위의 문제’라고 했던 다케가와(2003, 김연명 2004, p.145에서 재인용함.)의 회의는 한국에도 그대로 적용될 수 있는 것이었다.

이런 서구중심주의의 한계에 대한 비판적 문제의식은, 이후 유교적 복지국가론, 동아시아복지체제론과 만나면서 한국을 이런 시각에서 유형화해보려는 시도로 발전해나갔다. 한국을 유교주의 복지국가로 본 홍경준(1999), 발전주의 복지체제로 개념화한 정무권(2002), Kwon(2002), 동아시아 복지체제 유형으로 본 심창학(2004) 등 한국학자들의 연구가 대표적이다. 그러나 이런 접근들은 앞서 정리한 바와 같이 무수한 방법론적 문제를 가지고 있었고, 곧 다양한 비판들에 직면했으며, 양적으로나 질적으로나 크게 심화, 발전되는 모습을 보이지는 못했다. 최근에는 하나의 복지국가 유형으로서의 동아시아복지체제에 대한 연구보다는 동아시아 내부의 복지국가들 간의 차이를 비교하는 연구들이 활발해지고 있고, 한국 복지국가도 그 한 대상으로 빈번하게 다루어지는 추세이다.

이렇게 사민주의형 말고는 모든 유형명이 거론돼, 나중에 ‘카멜레온 복지체제’('chameleon' welfare regime, Powell & Kim, K., 2014)라는 표현까지 나오게 했던 한국 복지국가 유형에 대한 연구는 2000년대 중반으로 접어들면서 소강으로 들어갔다. 그러나 유형론을 준거틀로 하여 특정 영역, 혹은 제도를 비교분석 하고, 그럼으로써 한국의 복지국가가 어떤 성격을 가지고 있는지 구명하는 데 기여하려는 연구들은 분야별로 꾸준히 지속되었다. 국제학계와 마찬가지로 한국에서도 유형론은 국가 간 비교연구를 수행하는 중요한 도구로 정착한 것이다.

젠더관계에 초점을 맞추고 복지체제 유형론적 시각에서 한국을 포함한 국제비교를 행하고 한국에 주는 함의를 논한 연구로는 가족지원정책의 젠

더적 차원과 유형을 분석한 김수정(2004), 일-가족 양립정책의 복지레짐별 차이를 분석한 이진숙(2010), 기혼여성의 노동시장참여가 복지레짐별로 어떻게 다른지를 밝힌 안종순(2013), 사회서비스 전달체계가 다섯 개의 복지레짐에서 각각 어떻게 다른지를 살펴 본 유현중(2014) 등이 있다.

유형론을 비교의 렌즈로 이용해 복지국가 재정을 비교하여 분석하는 작업도 활발하게 이루어졌다. 대표적으로 OECD국들의 복지지출과 국가부채의 관계를 레짐별로 분석하고 한국에의 함의를 도출한 김태일(2011), OECD 국가의 사회투자형 복지지출과 재정건전성의 관계를 분석한 정의룡 등(2012), 정부역할 유형과 성과를 비교분석 한 김태일, 박상현(2013) 등을 꼽을 수 있다. 또한 복지태도 분야에서는 복지인식 구조의 레짐별 차이를 분석하고 비교적 관점에서 한국의 복지태도의 특성을 밝힌 백정미 등(2008), 레짐별 복지태도의 차이를 분석하고 이를 근거로 하여 한국인들의 복지태도의 특성이 갖는 함의를 정리한 여유진 등(2014) 등 제법 많은 연구들이 진행되었다.

가장 최근에 이루어진 복지국가 유형론과 관련된 국내의 주목할 만한 연구로는 한국과 남유럽 간의 유사성을 분석한 글들을 꼽을 수 있다. 김연명(2013)은 한국을 보수주의형과 자유주의형의 혼종형이라고 했던 10여 년 전의 저작들에서와 달리, 한국의 복지체제가 남유럽형으로 수렴될 가능성이 높다고 진단했다. 그에 의하면 복지체제는 노동시장구조와 인구가족구조에 의해 상당한 부분에서 구조화되는데, 한국은 이 두 측면에서 모두 남유럽적 특징을 가지고 있다. 즉, 한국은 노동시장구조의 불안전성과 분절성, 저출산으로 인한 급속한 고령화라는 남유럽적 특성을 공유하고 있으며 이에 따라 복지체제에서도 이미 사회보장의 분절화와 계층화 그리고 돌봄에서의 가족책임주의라는 남유럽적 특징을 가지고 있다는 것이다. 이에 따라 현재 복지국가 초기단계를 지나고 있는 한국이 성

숙한 복지국가로 진입하게 된다면, 결국은 복지수혜의 계층별 차별화와 대규모의 사각지대의 존재, 가족의 과중한 복지 부담을 특징으로 하는 남부유럽형 복지체제로 수렴될 가능성이 높다고 진단한다. 여기에 급속한 사회서비스 확대과정에서 한국의 복지공급구조의 특징인 시장공급자 과잉상태가 온존되면 한국의 복지체제는 남부유럽형 복지체제의 단점과 영미형 복지체제의 단점이 결합된 최악의 비효율적 복지국가가 될 가능성이 높다는 암울한 전망을 하였다.

최근의 양재진, 최영준의 연구(2014)도 4개의 복지레짐을 대표하는 16개국에 한국, 일본을 더해 총 18개국을 비교한 후 한국은 어떤 복지국가 유형에도 속하지 않는 ‘이단아’(outlier) 같은 존재이나 4개의 복지레짐 중에서는 남유럽 유형에 가장 가까우며, 자유주의 유형의 속성 역시 어느 정도 가지고 있다고 진단했다. Yoon(2014) 역시 남유럽과 한국의 유사성과 상이성을 분석한 후 한국의 가족책임주의는, 시간에 따라 변화하고 있지만, 그리스·포르투갈·이탈리아·스페인과 유사한 특성을 공유하고 있는 것으로 나타난다고 결론지었다.

위 연구들이 모두 한국을 자유주의 유형적 특징이 가미된 남유럽형으로 지목하고 있다는 것은 격세지감과 우려를 함께 불러일으킨다. 2000년대 초 대세였던 보수주의형이나 자유주의형, 혹은 양자 혼종형이란 주장들이, 이제 10여 년의 성숙을 거친 시점에서 남유럽형, 혹은 남유럽형과 자유주의형의 혼종형이라는 진단으로 바뀐 것이다. 하지만 이런 진단의 ‘전조’가 없었던 것은 아니다. 한국을 보수주의형이라고 보았던 남찬섭(2002a)은 2000년대 초에 이미 라틴모형을 ‘보수주의적 조합체제의 특성을 상당한 정도로 공유하며 특히 조합주의적인 특성을 강하게 가지고 있는’(p.148) 초보적인(rudimentary) 형태의 복지체제로 보고, 한국의 상황에서 염두에 둘만한 모형이라고 지적한 바 있다. 즉, 그는 한국은 라

틴 유럽과 유사하나, 라틴형은 보수주의형의 변종 혹은 미성숙 모델이기 때문에 결국 한국은 보수주의체제로 보아야 한다고 진단했던 것이다. 어쨌든 많은 연구자들에게 한국의 복지체제가 이제 남유럽형, 혹은 남유럽형과 자유주의형의 혼종형으로 포착된다는 사실은 우려를 불러일으키기에 충분하다고 하겠다. 남유럽형이나 자유주의형이 복지국가의 핵심적 목표를 달성하는 데 적합한 바람직한 복지체제라는 평가는 거의 존재하지 않기 때문이다.

제5절 소결: 복지체제 유형론의 유용성과 한국에서의 활용

이상에서 복지국가 유형화 논의의 새로운 장을 연 에스핑-앤더슨의 유형론과 그를 둘러싼 비판과 반론을 살펴보고, 이후 서구의 복지국가 유형 논쟁이 이론적·방법론적으로 어떻게 변화했는지 살펴보았다. 그리고 한국에서 그간 진행된 복지국가 성격 논쟁과 유형론 시각에서의 복지국가(비교)연구의 흐름을 정리했다. 이제 복지국가 유형론이 갖는 유용성을 제시하고 그것이 향후에 한국에서 어떤 방식으로 더 잘 활용되어야 할 것인지에 대해 정리하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

복지국가 유형론은 구체적으로 어떤 유용성을 지니는 것일까? 첫째, 이론적 유용성을 들 수 있다. 에스핑-앤더슨의 것을 포함해 대부분의 복지국가 유형론은 경험적 유형보다는 이념형에 기초하여 이루어졌다. 이는 종종 유형론이 현실에 잘 맞지 않는다는 비판을 불러일으켰다. 그러나 일찍이 막스 베버가 설파했듯, “추상적 체계의 건설 그리고 순수히 형식적인 명제들의 구축은 사회생활의 복잡성을 분석하고 지적으로 이해하는 유일한 수단”[Weber 1904(1949) , p.87, Ferragina and Seeleib-

Kaiser, 2011, p.583에서 재인용함.]이다. 에스핑-앤더슨(1999, p.171)도 다음과 같은 세 가지 이유에서 이념형에 기초한 유형화가 유용함을 지적했다. (1) 유형론은 분석의 간결성(analytical parsimony)을 제공하여 나무가 아닌 숲을 보게 한다. (2) 다양한 종(種)을 중요한 속성에 따라 군집화할 수 있게 하여 그 군집에 내재된 운동논리나 인과관계를 확인하기 쉽게 한다. (3) 유형화는 가설을 설정하고 검증하는 데 유용하다.

이념형에 기초한 유형화가 이론적, 경험적 가치를 가지는가에 대한 과학철학의 답은 명확하다. 즉, 이념형들은 그 자체가 목적이 아니고 어떤 목적에 대한 수단이며, 그 목적이란 아직 법칙을 가지고 묘사할 수 없는 현실의 재현(representation)이라는 것이다. 결국 유형론은 아직 미성숙한 단계에 있는 경험과학에 유용한 것이라고 할 수 있는데, 복지국가에 대한 이론화가 현재로서는 매우 빈약하다는 점을 고려하면, 복지국가 유형화는 비교연구의 준거틀로 기능할 수 있고 궁극적으로 이론 형성에 기여할 수 있다(Arts and Gelissen, 2002. pp.138-139)는 커다란 잠재력을 갖는다. 실제로 에스핑-앤더슨의 유형화를 준거로 하여 복지국가의 성별화 양상, 복지태도, 노동시장정책에 대한 국제비교연구들이 다수 이루어졌다는 점을 상기하면 유형화의 이론적 유용성은 이미 상당한 정도로 입증되었다고 할 수 있을 것이다. 즉, 복지국가 유형화는 이처럼 의미발견적(heuristic) 기능을 가지며, ‘비교의 렌즈’를 제공해 준다.

둘째, 실천적 유용성이다. “복지국가는 존재하는 복지제도들의 총합 이상의 어떤 것”이며, “복지체제는 체계적으로 상호 연관된 법적, 조직적 특징들의 복합체”(Esping-Andersen, 1994, p.712)라고 할 수 있다. 유형론적 관점은 이런 복합체로서의 복지국가/복지레짐을 구성하는 제도들 간의 상호보완성을 이해한 상태에서 제도 설계를 해나갈 수 있게 한다. 즉, 유형론적 관점은 우리가 지향해야 할, 혹은 실현 가능한 복지국가에

대한 전체적 구상 속에서 가능한 한 체계적으로 개별 제도들을 도입, 개혁하는 데 도움이 된다. 그리고 그럼으로써 제도 간의 중복과 예산낭비, 정책 충돌로 인한 효과 감소 등을 피할 수 있게 한다. 특히 복지국가가 모든 나라에서 한 판의 큰 싸움이나 한 번의 거대 계획에 의해 만들어지기 보다는 복잡한 과정들 그리고 조금씩 연이어지는 사회적·정치적 공학의 결과였다는 점을 고려하면(Esping-Andersen, 1994, p.712; Arts and Gelissen, 2002, p.139) 개별 제도의 도입이 무엇을 지향하고 전체 체계는 어디로 가고 있는 것인지를 지속적으로 점검할 필요가 있는데, 유형론적 관점을 이를 가능하게 하는 것이다.

물론 유형론적 관점이 완벽한 사회공학을 담보하는 것은 아닐 것이다. 복지국가의 유형들의 장단점을 충분히 알고 바람직한 유형에 대한 명확한 인식이 존재하는 경우에도 제도들의 경로의존성이나, 그로 인한 전환의 비용 등은 그 유형론적 관점의 이점을 충분히 활용하기 어렵게 할 수 있다. 무엇보다도, 어떤 유형의 복지국가를 가지게 될 것인가는 여전히 한 사회의 권력지형과 주요 사회세력 간의 정치적 동맹의 양상에 의해 결정된다. 그러나 복지국가 유형에 대한 이해가 유형을 선택할 자유를 주지는 못한다 할지라도, 최소한 주어진 유형의 테두리 안에서 최선의 선택을 하는 데는 여전히 도움을 줄 수 있을 것이다.

이런 복지국가 유형화의 이론적, 실천적 유용성은 한국에도 그대로 적용된다. 복지국가의 유형화는 ‘비교의 렌즈’를 제공해줄 뿐만 아니라, 단일 사례연구에서도 비교적 시각으로 심층연구를 할 수 있게 하기 때문이다. 실제로 그간 복지국가 유형론은 기존 연구가 많지 않은 발전도상의 한국 복지체제를 객관적이고 입체적으로 이해하게 하는 데 많은 도움을 주었다. 유형론의 도움이 없었다면 한국에서의 복지개혁의 방향을 제시하거나 그 결과를 해석하는 것은 복지지출이라는 양적 측면을 중심으로

한 매우 빈약한 분석에 머무르고 말았을 것이다. 유형론은 한국에서도 한국 복지국가의 ‘성격’이 무엇인지를 분석하게 하고, 비교적 시각에서 그것을 객관화할 수 있게 한 매우 유용한 도구였던 것이다. 부문별 연구, 즉 젠더관계, 복지태도, 노동시장, 복지재정, 혹은 연금·보육·실업·보건·공공부조 등 개별 프로그램 연구에서도 유형론적 시각은, 과거의 복지선진국 대 복지후진국이라는 양적이고 단선적인 비교의 틀에서 벗어나 한국의 복지국가의 여러 면모들을 질적인 측면에서 객관적, 입체적, 관계적으로 이해하게 하는 중요한 도구로 기능했다.

유형론의 실천적 유용성은 아직 한국에서 충분히 이해되고 이용되고 있다고 보기는 어려울 것이다. 복지국가 비전 및 전략의 큰 그림을 제시하는 경우이나 간혹 유형론이 원용될 뿐, 구체적 정책설계나 제도 도입, 개편을 두고는 그것이 어떤 유형의 복지국가를 지향하는 것인지, 인접 제도들과는 어떤 관련을 맺고 그 유형의 복지국가를 만들어갈 수 있는지에 대한 깊이 있는 고려는 이루어지지 않는 경우가 많은 것이다. 또 무상급식이나, 기초연금과 국민연금 간의 관계 설정, 맞춤형보육, 기본소득 등과 같은 개별 복지외제 들에 대한 논란은 매우 거셌으나, 복지국가의 혜택과 의무가 복지국가 유형에 따라 다양할 수 있다는 사실이 인지된 상태에서 큰 그림을 염두에 두고 생산적 토론이 전개되지 못했다.

장기적 전망하에 사회갈등을 최소화하면서 다수가 원하는 복지국가를 만들어가기 위해서는 ‘어떤 복지국가인가’에 대한 사회적 합의를 도출하는 것이 필수적이다. 이런 인식에 따라 이 연구의 이하의 장들에서는, 이러한 사회적 합의 도출을 위한 생산적 논의의 토대를 마련하기 위해 유형론적 관점에서 볼 때 현재 한국 복지국가를 구성하는 하위부문들이 어떤 상태에 있으며, 당면과제는 무엇인지, 그 과제 해결의 해법에는 어떤 것들이 있는지 분석하고자 한다.

〈부표 2-1〉 유형화에 따른 복지국가 분류

구분	유형				
	I	II	III	IV	V
Esping-Andersen(1990) (탈상품화 기준)	자유주의 오스트레일리아 캐나다 미국 뉴질랜드 아일랜드 영국	보수주의 이탈리아 일본 프랑스 독일 핀란드 스위스	사회민주주의 오스트리아 벨기에 네덜란드 덴마크 노르웨이 스웨덴		
Leibfried(1992)	앵글로-색슨 미국 오스트레일리아 뉴질랜드 영국	비스마르크 독일 오스트리아	스칸디나비아 스웨덴 노르웨이 핀란드 덴마크	라틴유럽 스페인 포르투갈 그리스 이탈리아 프랑스	
Castles & Mitchell(1993)	자유주의 아일랜드 일본 스위스 미국	보수주의 서독 이탈리아 네덜란드	비우파 해계모니 벨기에 덴마크 노르웨이 스웨덴		금진주의 오스트레일리아 뉴질랜드 영국
Siaroff(1994)	프로테스탄트 자유주의 오스트레일리아 캐나다	발전한 기독교 민주주의 오스트리아 벨기에	프로테스탄트 사회민주주의 덴마크 핀란드	지체된 여성 동원 그리스 아일랜드	

구분	유형				
	I	II	III	IV	V
	뉴질랜드 영국 미국	프랑스 서독 룩셈부르크 네덜란드	노르웨이 스웨덴	이탈리아 일본 포르투갈 스페인 스위스	
Ferrera(1996) (유럽만)	앵글로-색슨	비스마르크적 독일 프랑스 벨기에 네덜란드 룩셈부르크 오스트리아 스위스	스칸디나비아인 스웨덴 덴마크 노르웨이 핀란드	남유럽식 이탈리아 스페인 포르투갈 그리스	
Bonoli(1997) (유럽만)	영국식 영국 아일랜드	대륙식 네덜란드 프랑스 벨기에 독일 룩셈부르크	북유럽식 스웨덴 핀란드 노르웨이 덴마크	남유럽식 이탈리아 스위스 스페인 그리스 포르투갈	
Korpi and Palme(1998)	기본 보장 캐나다 덴마크 네덜란드 뉴질랜드	비스마르크식 오스트리아 벨기에 프랑스 독일	포괄적 핀란드 노르웨이 스웨덴		표적적 오스트레일리아

구분	유형				
	I	II	III	IV	V
	스위스 아일랜드 영국 미국	이탈리아 일본			
Munday(2003)	자선조사 모델	복유형 보충주의	공공서비스 모델	가족 보살핌 모델	
	영국 아일랜드 미국	독일 오스트리아 네덜란드 프랑스 벨기에	스웨덴 덴마크 핀란드 노르웨이	스페인 그리스 포르투갈 이탈리아	
Hudson & Kühner(2009)	생산적 미국 뉴질랜드	취약 호주 영국	생산적- 보충적 캐나다	강한 보충적 스웨덴, 네덜란드 오스트리아 핀란드	약한 보충적 그리스 아일랜드 스위스 이탈리아 아 한국
	약한 생산적 스페인 프랑스 체코 일본 포르투 갈 영국				

주: 1) 밑줄 친 나라들이 해당 유형의 전형적 사례
2) Hudson & Kühner(2009)에서 이태리제로 표기된 나라들은 퍼지세 분석 시 분류 경계선상(cross-over point)에 처한 나라임.
출처: Arts and Gelissen(2002), pp.149-150에 필자가 최근 연구들을 추가함.

제 2 부

복지국가의 제도·정책 중심적 접근

제3장 노동시장정책의 유형화

제4장 가족지원정책의 유형화

제5장 노후생활보장정책의 유형화

3

노동시장정책의 유형화 <<

제1절 서론

현재 한국 사회는 저임금노동자 및 불안정노동자의 증가, 지속적으로 낮은 여성노동시장 참가율, 여성 경력단절의 문제, 청년 및 노인들의 위킥푸어 비율 등, 노동시장을 둘러싸고 많은 문제들이 드러나고 있다. 이러한 노동시장의 불안정성을 이해하고 현재의 복지정책을 재고하고 설계하기 위해서는 노동시장에 참여하고 있는 사람들의 소득보장 및 실업안정망에 대해 통합적으로 연구할 필요성이 있다. 이에 본 연구는 복지국가와 상보적으로 기능하고 있는 노동시장정책들을 조합으로 구성하고, 국가 간 그리고 레짐 간 비교 연구를 실시한다. 특히 실업안정을 위한 사회정책들을 조합으로 살펴보고 한국복지모형 구축을 위한 함의를 도출하고자 한다. 구체적으로는 노동시장과 노동시장을 둘러싼 실업보험, 사회부조 및 실업부조 그리고 적극적노동시장정책을 제도의 배열로써 분석하여, 향후 우리나라의 노동시장 및 복지국가 설계에 함의를 얻고자 한다.

다른 OECD 회원국들은 지난 30년간 노동시장에서 실업, 특히 장기실업이 증가하고 있다. 이러한 장기실업의 증가는 이중노동시장에서 외부자와 내부자의 분할 및 격차를 심화시키는 역할을 하였다. 또한 탈산업화의 영향으로 표준고용관계를 기반으로 하여 발전하였던 제조업의 일자리들이 대거 감소하는 대신 낮은 노조율과 비정규직의 서비스 부문 일자리가 늘어났다(Iversen and Wren, 1998; Baumol, 1967). 이러한 탈산업화는 여성의 노동시장 진입과도 연관이 있는데 새로운 서비스업종으로

여성들이 유입되는 대신 가족구조의 변화에 따른 새로운 과제들이 신사회위험으로 논의되었다. 이러한 서비스경제의 확대와 함께 여성이 주로 저숙련 저임금의 서비스 일자리에 고용되어 노동시장에서 젠더격차가 강화되었다고 논의되었다(Oesch, 2006). 그러나 앞서 언급한 노동시장을 둘러싼 여러 문제들을 탈산업화로 인한 노동시장의 구조적 변화로만 설명하는 것에는 한계가 있다. 왜냐하면, 노동시장의 구조변화에 대응하는 노동시장정책의 정합 또는 부정합도가 노동시장의 불평등으로 야기되는 격차를 완화하거나 확대할 수 있기 때문이다.

역사적으로 복지국가는 임금노동자의 소득보장 목적 중심으로 발전해 왔는데, 한국을 비롯한 대부분의 OECD 국가에서 이러한 기본전제인 ‘임금노동자’의 성격이 변화하고 있다. 즉, 변화하는 노동시장의 구조에 사회정책이 얼마나 정합성을 가지고 대응하느냐에 따라, 사회정책의 불평등과 빈곤 완화 효과가 논의될 수 있는 것이다. 먼저, 노동시장에서 장기실업자가 증가하면서 OECD 국가들에서 나타난 노동시장 관련 사회정책의 변화 중 하나는 사회부조 수급률의 증가라고 할 수 있다(Eardley et al., 1996). 이러한 사회부조 수급률의 증가는 장기실업자의 실업보험 수급자격 박탈에도 원인이 있지만, 표준고용관계가 약화되면서 실업보험제도에서 자격요건 등에 변화가 이루어진 점도 원인으로 작용했다(Seeleib-Kaiser, 1995). 이러한 배경에서, 탈산업화된 노동시장을 둘러싼 노동시장 정책들의 정합성 및 재분배 기능을 재고하기 위해서는 정책들의 조합이 기존의 복지국가 레짐과 어떻게 연관되어 있으며, 복지국가와 어떻게 상보하고 있는지 분석할 필요가 있다. 즉, 복지레짐별로 노동시장정책이 어떻게 유형화되어 있는지 살피고, 이러한 조합의 산출물을 분석하여 재분배기능을 측정해볼 수 있겠다. 이런 의미에서, 기존의 연구들은 국가 비교적 측면이 결여되어 있거나 노동시장과 관련된 소득보장

정책들을 조합으로 구성하여 통합적으로 개념화하지 못하였다는 한계를 가지고 있다.

노동시장레짐을 연구한 한국 노동시장의 기존 연구들을 살펴보면, 크게 세 가지로 나누어볼 수 있다. 첫째, 노동시장의 단일측면을 살펴본 연구, 둘째, 노동 및 복지 제도에 대해 정책 조합 또는 제도적 상보성에 초점을 두어 제도주의적 접근을 시도한 연구, 셋째, 국가 간 비교를 통해 노동체제 및 노동시장 정책조합 등을 분석한 연구이다. 노동시장의 단일측면을 살펴본 연구들은 훈련, 비정규직 고용, 노동시간, 구조적 개혁 등 단일한 측면에 주목하여 노동시장을 분석하였다. 김진영(1999)은 노동시장에서의 훈련은 시장에 맡기면 시장실패, 국가가 개입하면 정부실패의 위험성이 높은 재화라고 전제하여 각 국가가 시장실패와 정부실패에 어떻게 대처하는가에 대해 분석하였다. 노용진(2003)은 급증하고 있는 비정규직 고용에 주목하여 내부노동시장의 비용 및 경직성, 관료제적 통제의 효율성, 직무의 복잡성 및 기업 특수훈련 필요성, 노사관계가 비정규 고용에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 권현지(2012)는 노동시간 실태에 주목하여 은행업 중심으로 화이트칼라 노동자들의 장시간 노동 실태를 분석하여 억제된 인력충원, 단기성과 문화, 장시간 조직문화, 비효율적 업무구성이 장시간 노동을 양산하고 있음을 밝혔다. 박노영(2002)과 이종선(2001)은 신자유주의의 영향하에서 심화된 노동시장의 유연성에 주목하여 이와 관련한 재벌체제의 영향, 정부의 노동정책의 영향 등을 분석하였다.

노동시장의 단일 측면에 주목한 첫째 부류의 연구들과는 달리 노동시장 정책 조합과 제도적 상보성에 주목하여 제도주의적 접근을 시도한 연구들도 있다. 이 부류의 연구들은 노동시장 정책을 정치적, 경제적, 사회적 제도 등 다양한 제도들과의 관계 속에서 이해하고자 하였으며 제도주

의적 접근법을 활용하여 제도의 시간적, 상황적 맥락을 함께 고려하였다. 문병주(2007), 신동면(2006), 양재진(2004)의 연구는 한국 복지국가의 발전 과정에서 나타나는 생산레짐과 복지레짐을 분석하였는데, 구체적으로 ‘레짐’개념을 사용하여 하나의 제도가 아닌 다양한 제도들이 서로 맞물리며 작동하여 가져오는 결과에 주목하였다. 이들 연구는 한국의 복지체제가 노동시장 체제와의 밀접한 관계 속에서 발전하는 과정을 보여주며 이를 통해 노동시장의 어느 한 측면에만 주목한 연구들의 한계를 보완하였다. 노중기(2004)의 연구는 한국과 멕시코에서 나타나는 코포라티즘 합의 정치와 노동의 관계를 분석하였는데 과거 노동체제의 성격, 민주화 이행과정, 위기의 강도의 차이에 따라 현재의 합의정치가 진행되는 방향이 결정됨을 보여주는 제도주의적인 접근 방식을 취하고 있다. 신원철(2005)의 연구는 더 구체적으로 역사적·제도적 방법을 활용하여 노무현 정부의 노동정책을 평가하여 노사관계의 역사적·제도적 특성에 의해 정부 및 노사 관계의 행위자들의 행동지향이 규정될 수 있음을 밝혔다. 한편 황덕순(2011, 2015)은 제도주의 방법론을 직접적으로 활용하지는 않았으나 한국의 노동정책과 복지국가의 발전을 역사적 맥락에서 분석하였다. 현재의 사회보장제도가 있기까지 과거에는 정치권력의 정당화나 대중의 요구 등 다양한 요인의 영향을 받았으며 현재 심각한 문제가 되고 있는 노동시장의 불안정성은 노동시장 제도들의 취약성에서 기인함을 보여준다.

위에서 살펴본 제도주의적 연구들은 한국의 노동정책을 다양한 맥락 속에서 이해할 수 있도록 하지만 연구 범위가 한국이라는 단일 사례로 제한된다는 한계를 갖는다. 이에 반하여 셋째 부류의 연구들은 국가 간 비교를 통해 노동체제 및 노동시장 정책조합의 다양한 양상을 분석하였다. 이병훈, 류만희(2002)는 북유럽, 미국, 일본의 노조영향력, 정부의 정책

기조, 민간 기업복지에 따른 노동복지체제를 분석하여 노동복지의 국가별 접근유형에 따라 노동자계급 내부의 복지격차 수준에 차이가 나타남을 분석하였다. 김영미(2013)의 연구는 여성의 노동권과 개인의 일 몰입 수준에 주목하여 각국의 복지제도 및 정치, 경제, 문화적 요인 등의 다양한 제도적 맥락에 따라 개인이 노동시장에서 경험하는 결과가 상이하게 나타남을 보여준다. 이는 김영범(2014)의 연구와도 접점이 있는데 김영범은 구직서비스 대비 훈련지출 비율을 중심으로 하여 적극적노동시장정책의 복지국가 유형별 다양성을 분석하여, 유사한 기능을 하는 노동시장 정책이라도 각 국가의 제도적 관성과 역사적 경험에 따라 차이가 존재함을 보여주어 김영미의 연구에 비해 제도주의적 맥락에서 적극적노동시장정책을 분석하였다.

제도주의적 맥락에서 국가 간 비교연구를 진행하면서, 제도적 상보성 개념에 더욱 주목한 연구들도 있다. 류기락(2012)은 OECD 주요 국가에 대한 비교 분석을 통해 고용보호제도뿐만 아니라 실업보험과 적극적노동시장정책이 상호 작용 하여 청년 고용 성과를 좌우하는 점에 주목하였고, 최성은 등(2014)은 독일, 일본, 미국의 비교 연구를 통해 생산레짐과 복지체제가 제도적 상호보완성을 통해 노동시장 유연화 정책에 영향을 미치게 됨을 보여준다. 홍경준(2007)의 연구 역시 노동시장 제도와 복지정책 사이에 존재하는 제도적 상보성에 주목하였는데 특정하게 구성된 노동시장 제도가 임금분산의 축소에 영향을 미치며 임금분산의 축소가 중위소득자의 복지정책에 대한 선호를 증가시키게 된다는 이론 모형을 구성하였다. 이 이론 모형은 실증분석을 통해 입증되었고 이에 따라 복지정책은 노동시장 제도와 함께 고려되어야 함을 주장하였다.

지금까지 살펴본 연구들은 한국의 노동시장에 대한 이해를 높이고, 국가 비교적 차원에서 한국의 정책 조합이 어떠한 성격을 가지고 있는지 밝

히는 데 기여하였지만, 국가 비교적 측면이 결여되어 있거나 노동시장과 관련된 소득보장정책들을 조합으로 구성하여 통합적으로 개념화하지는 못하였다. 이에 미래의 한국형 복지 및 노동시장의 정책조합을 설계하기 위한 함의를 도출하는 데에는 한계가 있었다. 본 연구는 이를 극복하기 위해 탈산업화시대의 노동시장레짐을 개념화하고, OECD 국가 간 비교 연구를 실시하여 노동시장레짐별 유사성 및 특수성을 구체화한다. 특히, 노동시장과 노동시장을 둘러싼 사회보험, 공공부조, 적극적노동시장정책의 제도 배열로써 노동시장레짐을 분석하고자 한다. 방법론으로는 퍼지셋 이상형 분석(fuzzy-set ideal type analysis)을 활용하여 국가 간 비교연구를 실시하고 궁극적으로 한국복지모형 구축을 위한 함의를 도출하고자 한다.

제2절 탈산업화시대 노동시장과 노동시장정책

1. 서비스경제와 노동시장의 변화

대부분의 서구국가들은 1960년대의 복지국가 및 경제성장 황금기를 거치면서 1970년대 후반부터 과학기술의 발달과 함께 자본주의 경제체제 및 노동시장구조에서 많은 변화를 경험하였다. 먼저, 산업구조가 제조업에서 서비스업 중심으로 전환되면서 작업장 환경이 변화되었다. 예를 들어, 노동계약에서 비전형적이고 유연한 고용이 확대됨으로써 전통적 산업사회를 지배해왔던 표준적 고용관계(Standard Employment Relationship, SER)가 해체되었다(백승호, 2014; 이주희, 2011; Kalleberg, 2000, 2009; Bosch, 2004; Castel, 2003).

한국의 경우, 표준적 고용관계의 해체는 1997년 경제위기 이후 급속하게 확대되었는데, 이러한 변화를 반영하여 비정규노동(non-standard employment), 취약한 노동(vulnerable work), 일용노동(disposable work), 임시노동(contingent work) 등 고용형태나 종사상 지위를 중심으로 한 임금노동자의 불안정성에 대한 논의들이 있었다(Green et al., 1993; Kalleberg, 2009:2; Kalleberg et al., 2000; Kroon and Paauwe, 2013). 그리고 이러한 고용관계에서뿐 아니라 저임금, 낮은 수준의 고용보호 및 사회적보호 등을 포괄한 연구들도 있다(ILO, 2011; 백승호, 2014, 백승호, 이승윤, 2014). 즉, 서비스경제의 확대와 표준적 고용관계의 해체와 함께 불안정노동시장에 대한 연구가 진행되었다.

그런데 불안정노동시장의 확대 및 이로부터 기인하는 불평등에 대한 연구에서는 서비스 경제의 노동시장 내 여러 정책들의 영향을 함께 살펴볼 필요가 있다. 노동시장의 불안정성은 주어진 제도 내에서 경제주체들이 노동비용을 줄이려는 전략적 선택의 차이에 따라서 다르게 구성될 수 있기 때문이다(Eichhorst and Marx, 2012). 또한 노동시장의 불안정성은 노동시장에서의 어떤 종류의 고용형태에서도, 또 어떤 노동자들에게도 나타날 수 있지만, 특정 그룹에게 더 영향을 미칠 수 있다(Marin, 2013). 즉, 서비스경제로 진입한 여러 국가들도, 각 국가의 노동시장을 둘러싼 노동시장정책의 조합에 따라 노동시장에서 내부자와 외부자의 이중구조가 강화될 수 있다. 기존의 연구에 따르면(Emmenegger et al., 2012), 주로 저숙련 서비스 직종에서 외부자 지위가 고착화되는 경향이 있는데, 이는 서비스 경제로 산업구조가 변화한 것과 밀접한 관련이 있다. 서비스 경제의 가장 전형적인 특징은 저임금, 저숙련, 사회적 보호의 배제를 특징으로 하는 직업 계층의 확대라 할 수 있다. 이는 서비스 부문의 낮은 생산성에 대응하여 노동비용을 줄이고자하는 기업의 고용전략과

관련된다고 할 수 있는데 이때 노동비용은 사회보험 비용까지 포함한다. 이러한 서비스 경제사회에서 기업들은 구조조정, 아웃소싱, 비정규직의 채용 등 저임금 저숙련을 특징으로 하는 저숙련 서비스 부문을 지속적으로 양산할 수 있다(백승욱, 2008; Eichhorst and Marx, 2012).

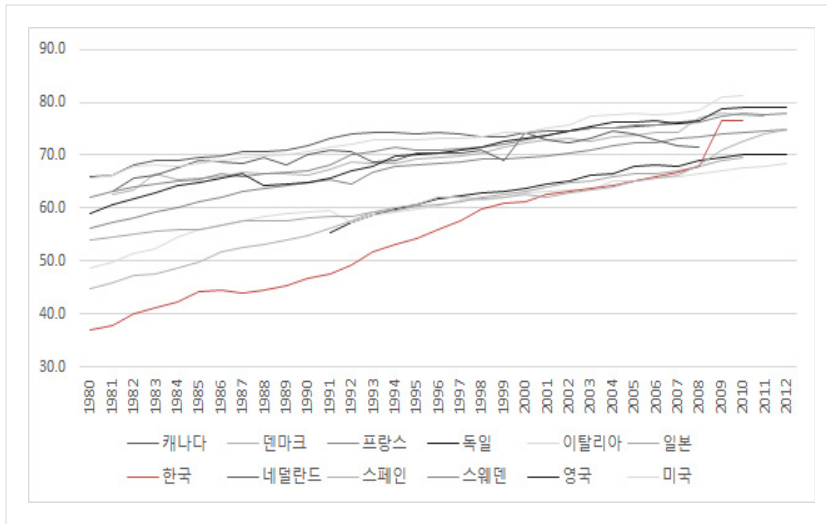
서비스경제에서 노동시장의 이중화를 설명하는 이중노동시장론은 노동시장이 내부노동시장과 외부노동시장으로 분절되어 있다고 본다. 내부 노동시장은 고용안정성, 고임금, 기업 내 숙련형성 기회와 승진체계를 특징으로 하며 일반적으로 종사상 지위는 정규직이다. 외부노동시장은 불안정고용, 저임금, 숙련형성기회와 승진체계의 부재를 특징으로 하고 종사상 지위는 비정규직인 경우가 많다(김수현, 2015; Doeringer and Piore, 1971). 기존의 논의들은 주로 고용형태(정규직과 비정규직), 기업 규모(대기업과 중소기업)를 기준으로 하여 1차노동시장의 내부자와 2차 노동시장의 외부자를 구분하여왔다(정이환, 2013: 105; 이병훈, 2004; 백승호, 2014; 백승호, 이승윤, 2015; 정이환, 2001). 특히, 한국에서의 노동시장 이중구조에 대한 논의는 1980년대 중반에 노동시장 분절론을 중심으로 하여 시작되었다(이효수, 1984). 한국 노동시장에 대한 이들 연구들은(정이환, 2013; 금재호, 2011; 백승호, 2015 등) 노동시장 이중구조를 구분하는 기준으로 고용안정성, 임금을 주요한 지표로 활용하고 있으며, 한국 노동시장에서 가장 중요한 분절은 기업규모, 성별, 고용형태 뿐 아니라(김훈, 2015), 앞서 언급하였듯이 사회적 보호에서의 이중구조 또한 중요하다. 사회정책의 관계에 초점을 맞추면 이중화는 정책이 서로 다른 범주의 수급자에게 부여되는 권리, 자격 및 서비스로 인해 외부자와 내부자가 점점 더 차별화되는 것을 의미하는데, 다시 말해 이는 주로 내부자와 외부자로 갈리는 두 범주의 집단에 대해 사회정책 또한 차등적 처우가 있음으로 새로운 형태의 제도적 이중구조가 생겨나거나 기존의 이

중구조가 심화되는 과정을 지칭한다.

1990년대부터 사실 비스마르크식 복지국가가 탈산업화시대에 정합성이 있는지에 대한 논의가 있어왔다(Esping-Andersen, 1996; Pierson, 1996). 다양한 연구에서는 이 국가들의 서비스경제에서의 일자리 부족현상이 비정규직과 저임금 근로의 발달이라는 불평등 결과로 극복되었다고 말하였다(Boeri and Garibaldi, 2007; Eichhorst and Marx, 2011; Eichhorst and Hemerijck, 2010; Davidson and Naczyk, 2009). 이와 더불어 유럽대륙의 복지국가는 높은 임금부대비용, 높은 최저임금, 높은 수준의 사회급여, 엄격한 고용보호, 보험원칙에 기반을 둔 사회보장제도 등으로 서비스 부분의 신고용창출이 어려운 구조적 장애가 있다고 하였다. 특히 높은 노동비용이 수반되는 것 때문에 일자리 부족 문제가 발생한다고 주장한다(Hemerijck, 2002; Lodovici, 2000). 즉, 서비스 부분의 저숙련 노동을 표준적 고용관계로 고용하는 것은 사용자들 입장에서 상당한 비용을 의미하여 새로운 일자리가 창출되기 어려웠던 것이다. 특히, 조합주의형 복지국가에서는 자유주의 국가와 같이 생산성에 상응하는 임금을 허용하는 시스템을 도입하기는 어려웠다. 그렇다고 북유럽 복지국가와 같이 공공고용을 늘리는 것은 이미 조세부담율과 사회보험 기여금이 높은 유럽 대륙 복지국가에 있어서는 마찬가지로 어려웠다. 또한 내부노동시장을 보호하는 제도들은 강력한 경로의존성을 생성하였고 이러한 상황에서 유럽대륙 복지국가가 취한 방법은 이중화였다고 설명하였다(Parlier and Martin, 2007; Pierson, 2001; Saint-Paul, 1996). 조합주의형 복지국가에서는 내부노동시장관련 제도를 해체하지 않으면서 기존 규정을 변형하는 것, 이른바 부분적 탈규제를 이루는 것이 선택지가 될 수 있다. 다른 하나는 경제주체 간에 하청 또는 특수고용과 같이 새로운 고용관계를 형성하는 것이다. 이에 따라 결과적으로 탈산업화시

대의 사회보험형 조합형복지국가들은 임금, 고용안정성, 사회보장적용에서 새로운 형태의 불평등이 초래되었다고 평가되었다. 다음은 탈산업화 시대의 노동시장 변화를 국가별로 살펴보겠다.

[그림 3-1] 서비스업 고용률



자료: ILO(2016).

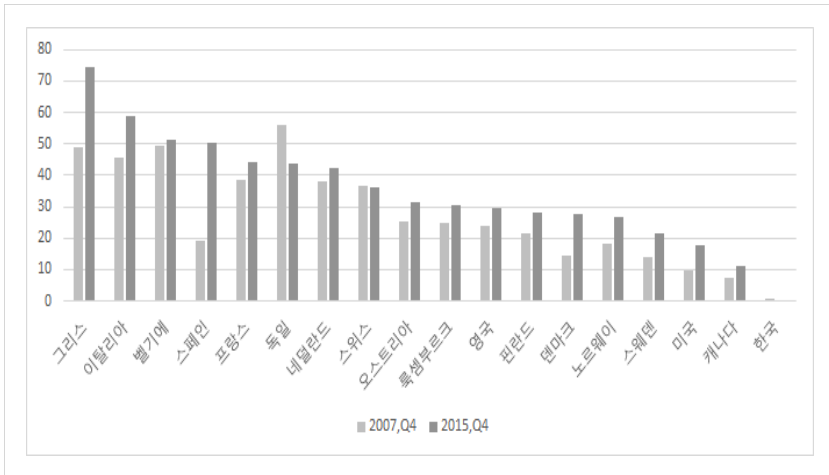
1980년대부터 OECD 국가들의 전체 고용 대비 서비스업 고용률은 점점 증가하는 추세이며, 대부분의 국가에서 서비스업 고용률이 70% 내외로 노동시장의 주요 일자리는 서비스업이라는 것을 알 수 있다. 특히, 한국은 1980년대에서 2000년에 이르기까지 위의 12개국 중에서 서비스업 고용률이 가장 낮았으나, 증가 속도는 가장 빠르다고 할 수 있다.

다음으로는 장기실업률을 살펴보겠다. 실업은 모든 유럽 국가들이 경기 침체 동안 고심해야 하는 주기적인 현상이지만 몇몇 국가에서는 구조적 장기 실업에서 다른 국가들보다는 지속적으로 높거나 또는 낮은 수준을 유지하기도 한다. 국가의 실업은 노동시장 정책의 결과(outcome)가

될 수도 있지만, 근로연령층의 현금급여 지출에 대한 요인으로 환류되어 정책에 영향을 줄 수도 있다. 앞서 조합형 복지국가에서의 노동시장 변화로 설명하였듯이, 2007년 기준 독일의 장기실업률이 55.8%로 가장 높았는데, 2015년 기준으로는 그리스의 장기실업률이 74.2%로 가장 높게 나타났다. 한국은 2007년 0.7%, 2015년 0.5%로 위의 18개 국가 중에서 가장 낮은 장기실업률을 나타냈다. 2015년을 기준으로 보면 미국 17.6%, 캐나다 11%로 장기실업률이 낮게 나타났고, 이탈리아 58.7%, 룩셈부르크 30.7%로 유럽대륙 국가들에서는 장기실업률에서 수준 차이가 있었다.

[그림 3-2] OECD 국가 연도별 장기실업률

(단위: %)



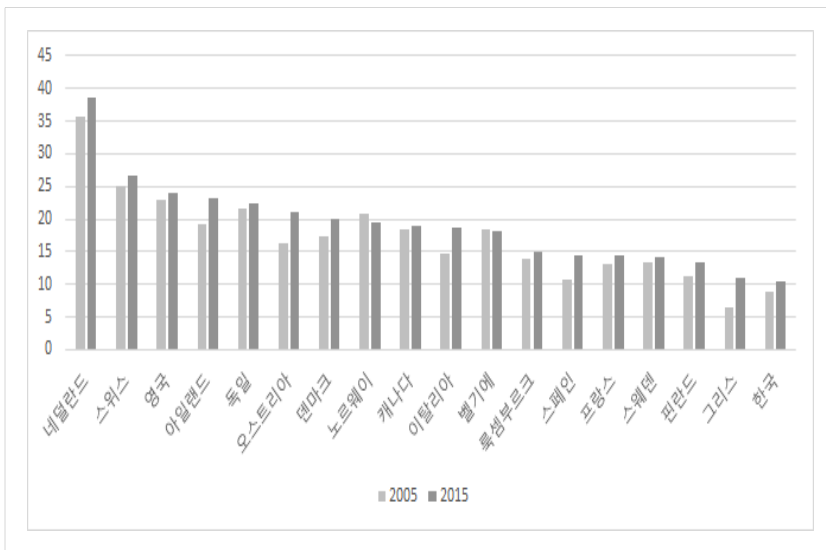
주: 장기실업이란 12개월 또는 그 이상 실업상태에 있는 것을 의미함.
 자료: OECD Database(각 연도).

시간제근로자는, OECD 국가 중 네덜란드의 시간제근로자 고용률이 2005년 기준 35.6%, 2015년 기준 38.5%로 2015년에 이르러서 시간제 근로자 고용률이 증가하였을 뿐만 아니라 2005년과 2015년 모두 가장

높게 나타났다. 한국은 2005년 9%에서 2015년 10.6%로 증가하였으나 18개국 중에서 가장 낮은 시간제 근로자 고용률을 나타냈다. 많은 유럽대륙 국가들에서 2005년과 비교해볼 때 2015년에 시간제근로자 고용률이 증가된 것으로 나타났다.

[그림 3-3] OECD 국가 연도별 시간제근로자 고용률

(단위: %)

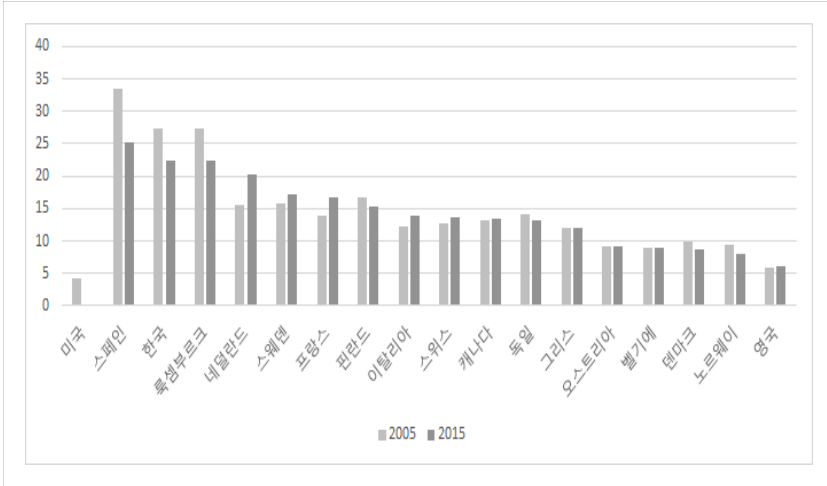


주: 시간제근로자란, 주당 30시간 미만으로 근무하는 근로자를 의미함.
자료: OECD Database(각 연도).

한편, 한국의 임시직 근로자는 매우 높은 편이다. OECD 국가 중 스웨덴의 임시직근로자 고용률은 2005년에 33.4%, 2015년에 25.1%로 두 시기 모두 가장 높았다. 한국은 2005년 27.4%에서 2015년 22.3%로 낮아지긴 하였으나 위의 18개 국가 중에서 2015년 기준 두 번째로 임시직 근로자의 고용률이 높게 나타났다.

[그림 3-4] OECD 국가 연도별 임시직근로자 고용률

(단위: %)



주: 임시직근로자란, 고용기간이 미리 정해져 있는 근로자를 의미함.
 자료: OECD Database(각 연도).

2. 실업과 노동시장정책

유럽 복지국가의 발전은 임금근로자를 중심으로 이들의 실업에 따른 소득불안정성을 완화하는 사회정책이 도입되면서 이루어진 측면이 많다. 이후 낮은 경제 성장률, 산업화경제에서 큰 규모의 구조조정, 확산하는 세계화 등의 시발점이 된 1970년대 오일쇼크 이래로 근로연령층 대상의 사회보호체계는 더욱 중요해졌다(Huber and Stephens, 2001). 각기 다른 수준으로, 실업의 위험에 대한 보상이 필요한 사람들의 수는 증가하고, 이에 따라 실업급여와 실업부조 등에 대한 욕구도 증가했다고 볼 수 있다. 실업에 따른 소득불안정성과 관련한 사회정책에는 실업보험(unemployment insurance), 실업부조(unemployment assistance, UA), 사회부조가 있다.

관련한 기존의 연구들에는 실업보험에 대한 비교연구(Esping-Andersen, 1990; Palme et al., 2009; Scruggs and Allan, 2006a, Castles, 2008; Kühner, 2007; Kangas and Palme, 2007)와 실업부조를 포함한 사회부조에 대한 포괄적인 비교연구(Eardley, Bradshaw, Ditch, Gough and Whiteford, 1996; Nelson, 2010) 등이 있다. 기존의 연구들은 대부분 실업보험이나 사회부조 급여 중에 하나에만 초점을 맞추거나 적극적노동시장정책의 효과를 연구하였다. 그러나 이러한 정책들은 모두 근로연령층의 소득보장과 소득불평등 완화에 기여하는 정책인 실업보험, 실업부조 그리고 적극적노동시장정책을 정책조합으로 함께 살펴볼 필요가 있다.

먼저, Gallie and Paugam(2000)은 유럽의 12개국에서 실업보험과 실업부조를 구분하여 수급자 비율, 급여 수준 그리고 적극적노동시장정책 지출 등을 사용하여 제도 효과를 분석하였다. 그리고 노동시장을 둘러싼 사회정책들이 각국의 문화 안에서 각기 다른 역동으로 발전하고 기능한다고 설명하였다(Gallie and Paugam, 2000: 3). 분석 결과, 영국과 아일랜드는 자유주의 유형으로 분류되었고, 덴마크와 스웨덴은 보편주의 유형으로 분류되었다. European Commission의 2006년 유럽 고용 연구(The Employment of Europe 2006)에서는 노동시장 유연안정성 관련 정책들과 고용가능성을 강화하는 적극적노동시장정책을 분석하였는데 근로소득에 대한 평균적인 조세 부담, 평생교육 프로그램 보급률, 고용보호 법률의 엄격성, 적극적노동시장정책 지출을 비교하였다. 이 연구는, 앵글로 색슨 복지국가 유형, 남유럽 복지국가 유형, 대륙유럽 복지국가 유형 그리고 스칸디나비아 복지국가 유형으로 노동시장 유연안정성 정책들이 유형화된다고 설명하였다.

Pfeifer(2012, p.23)는 실업에 대한 사회보장과 노동시장의 유형을 조

합하여, 크게 네 유형으로 국가들을 분류했다. 먼저 폭넓은 보호(extensive protection) 체계를 가지면서도 노동시장이 안정된 유형이 있다. 이 유형에는 덴마크, 네덜란드 등이 있는데, 이러한 국가들은 오랜 기간 관대한 소득대체율의 실업급여를 지급하고 공공부조도 관대하게 제공한다. 이와 관련하여, 파이퍼는 이러한 유형은 노동시장 유연화에 정합하여 실업률도 낮지만, 급여 지출이 높기 때문에, 외부효과로 실업이 증가할 경우 재정운영이 어려워질 가능성이 있다고 설명하였다. 둘째 유형으로는 중간수준의 보호와 안정적인 노동시장의 유형인데, 호주, 영국 등이 이에 속한다. 이 유형의 국가들은 중간 혹은 낮은 수준으로 실업자의 소득을 보호하며, 공공부조의 수준도 이와 비슷하다. 실업률이 크게 높지 않고 급여 지출이 높지 않기 때문에 실업이 증가해도 재정이 크게 불안정해지지 않지만, 보호 수준이 낮기 때문에 수급자들이 빈곤에서 벗어나기 어려울 수 있다고 설명한다. 셋째는 선별적 소득보장과 이중노동시장의 조합인 유형으로 여기에는 프랑스, 독일, 스웨덴, 벨기에 등이 포함된다고 설명한다. 이 국가들은 실업자들에게 관대한 보호를 제공하고, 공공부조도 상대적으로 관대하지만 이와 동시에 실업수급 자격에 대한 기준이 까다롭거나 실업자의 정의 자체가 협소한 등 이중노동시장 문제를 안고 있다. 실업이 비교적 좁게 정의되는 데도 불구하고 수급자의 수가 많아서 지출은 매우 높다. 파이퍼는 이런 유형의 국가는 높은 기여금에 대한 부담으로 고용주가 기간제 등의 비전형 계약을 선호하게 되고, 노동시장의 내부자-외부자 분절이 소득보장제도로 인해 더욱 악화될 수 있다고 설명한다. 마지막 유형으로는 부실한 사회안정망과 높은 실업률을 보여주는 노동시장의 조합이 있다. 이 유형에는 그리스와 이탈리아가 있는데, 높은 수준의 실업에도 불구하고 부실한 소득보장제도의 급여 지출로 인해 재정불안정성은 낮지만 실업자들은 빈곤위험에 노출되기 쉽다. 파이퍼는 짧은 실업

급여기간이 종료된 후 개인들이 스스로 생계를 유지해야 하지만, 공공부조 역시 소득 보장 기능을 제대로 하지 못하기 때문에 가족 또는 지하경제가 활성화될 수 있다고 설명한다. 이러한 기존의 연구들에서는 노동시장을 둘러싼 그리고 실업안정망의 사회정책들을 단면적 또는 다측면적으로 분석하고 유형화를 시도하였으나 한국과 일본 등의 동아시아국가들이 함께 논의되지 못한 한계가 있다. 또한 노동시장정책의 결과인 실업률 등을 정책배열과 함께 조합으로 살펴본 위의 연구는 노동시장정책 조합이 노동시장과 결과와 어떻게 연관되는지 분석하는 데 한계가 있다.

제3절 분석: 노동시장레짐의 다양성

1. 복지국가레짐과 노동시장정책

본 연구에서는 먼저 노동시장정책을 체계적으로 유형화하기 위해 주요 국가들의 노동시장 정책들을 연구문헌 및 정책보고서를 통해 검토할 것이다. 그리고 이를 바탕으로 한, 제반 국가 간 비교자료를 활용하여 각 기준에 따라 정책의 퍼지점수를 산출하고 수준을 비교한다. 이를 위해, 퍼지셋 이상형분석(fuzzy-set ideal type analysis)을 활용한다.

에스핑-앤더슨(1990)은 탈상품화(decommodification)와 계층화(stratification)라는 기준에 따라서 자유주의, 보수주의, 사민주의라는 복지체제로 유형화했다(Esping-Andersen, 1990, p.21-26). 첫째로 자유주의 복지체제에서는 탈상품화 수준이 낮고, 저소득층은 국가 복지에 의존하는 동시에 중간층 이상은 시장 복지에 의존하는 복지 이중화가 존재하며 전형적인 국가는 미국, 캐나다, 호주 등이다. 둘째로 보수주의 복지체제는 탈상품화 수준이 중간 수준이며 노동시장에서의 지위가 곧 사회권의 기초가

되고 복지체제 또한 높은 계층화 수준을 보이는데, 해당하는 국가는 오스트리아, 독일, 프랑스, 이탈리아 등이다. 마지막으로 사민주의 복지체제는 탈상품화 수준이 가장 높고 시민이라는 지위 자체가 사회권의 기초가 되며, 계층 간 연대가 중요시되는 특성을 가지는데 대표적으로 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드 등이 이에 해당한다(Esping-Andersen. 1990, p.25-29).

본 연구에서는 복지국가레짐별로 아래 12개 국가들을 대상으로 하여 2005년과 2010년 이후의 제도 변화 및 유형 변화를 분석하였다. 사회보험의 급여의 관대성을 설명하는 지표 중 에스핑-앤더슨(1990)의 탈상품화 지수 도출을 위해 사용되었던 급여의 순대체율(net replacement rate)은 생산직 노동자 임금의 순평균과 관련한 순편익이다. 그 밖에 급여의 엄격성을 측정하기 위한, 급여 자격을 위한 기간, 대기 기간, 급여의 지속성 등으로 구성될 수 있다.¹⁴⁾

〈표 3-1〉 분석에 포함된 국가: 복지국가 유형에 따른 분류

유형	국가
사민주의	덴마크, 스웨덴
보수주의	프랑스, 독일, 네덜란드
자유주의	캐나다, 영국, 미국
남유럽형	이탈리아, 스페인
동아시아형	한국, 일본

본 연구에서는 실업보험, 실업부조, 적극적노동시장정책의 조합을 살펴보고 유형화를 시도한다. 각각의 정책 점수 산출은 이후 퍼지셋 이상형 분석 부분에서 구체적으로 설명하겠다. 먼저, 기존의 에스핑-앤더슨의 복지국가 레짐에서 남유럽형, 동아시아형으로 구분한 레짐별로 각 국가들의 실

14) Bäckmann(2005)의 연구에서는 실업보험의 소득대체율, 지속기간, 포괄성 등의 세 가지 요소들이 빈곤율에 미치는 영향을 분석하였다.

업보험, 실업부조, 적극적노동시장정책의 구체적인 내용을 살펴보겠다.¹⁵⁾

2. 국가별 노동시장정책의 비교¹⁶⁾

국가별 노동시장정책을 비교한 내용은 다음과 같다.

먼저 국가별로 실업보험 수급자격의 엄격성을 비교하기 위해 최소근로 기간과 기여기간을 살펴보면, 2010년 기준, 자격이 가장 엄격한 나라는 스페인(6년 동안 360일)으로 타 국가에 비해 압도적으로 높은 기간을 보이고 있다. 자격이 가장 관대한 나라인 미국(20주)과 비교할 때 상당한 차이가 있다. 덴마크(3년 동안 52주)가 뒤를 이어 스페인 다음으로 엄격하며, 그 다음은 이탈리아(2년 중 52주), 영국(2년) 순으로 엄격하다.

실업보험 급여의 관대성을 레짐별로 살펴보기 위해 최대 수급기간을 비교하면, 자유주의 레짐 국가들은 2010년 기준으로 미국(23개월), 캐나다(11개월), 영국(6개월) 순의 수급 기간을 보이고, 대륙유럽 레짐 국가들은 2010년 기준으로 스웨덴(35개월), 덴마크(24개월), 스페인(24개월), 프랑스(24개월), 네덜란드(22개월), 독일(12개월), 이탈리아(8개월) 순의 수급 기간을 나타낸다. 동아시아 레짐 국가들은 2010년 기준으로 일본(9개월), 한국(7개월)의 순이다. 모든 국가가 완벽하게 레짐별 특성과 일치하지는 않지만, 대체적으로 대륙유럽 레짐에 속한 국가들이 가장 긴 수급 기간과 급여의 높은 관대성을 보인다. 동아시아 레짐 국가들은 OECD 국가들 중 최하위권의 수급 기간을 보이는데, 한국의 경우 영국(6개월) 다음으로 수급 기간이 짧다.

15) 각국의 적극적노동시장정책의 구체적인 내용은 해당 국가의 노동부 또는 고용부의 공식 홈페이지에서 조사하였다. 그 밖의 실업보험 및 실업부조의 내용은 해당 국가의 노동부 자료와 OECD보고서, 기타 관련 보고서를 참고하였다.

16) 복지국가 레짐별 실업급여와 적극적노동시장정책의 구체적인 내용은 본 장 <부록 3-1>에 실었다.

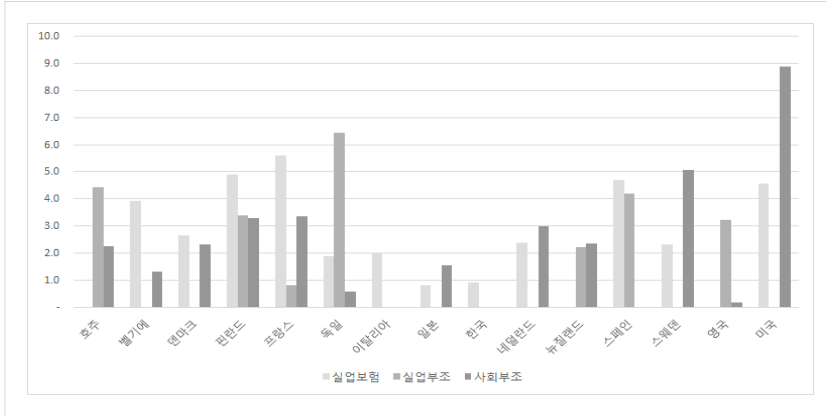
〈표 3-2〉 OECD 국가 실업보험 제도

	최소 근로기간(E)과 기여기간(C)		보험가입 의무 여부		최대 수급기간(개월)		소득대체율(소득기준%)		
							최초기간		이후기간
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2010
캐나다	E+C: 1년 365시간 E: 3년 내 52주 C: 회원비 납부	E+C: 1년 595시간* E: 3년 내 52주 C: 회원비 납부	의무	의무	9	11*	55	55	
덴마크	C: 회원비 납부	C: 회원비 납부	선택	선택	48	24*	90	90	
프랑스	C: 28개월 동안 6개월	C: 28개월* 동안 4개월	의무	의무	23	24*	57-75	57-75	
독일	E: 12개월 C: 3년 동안 12개월	E: 12개월 C: 2년 동안 12개월*	의무	의무	12	12	60	60	
이탈리아	C: 2년 동안 52주	C: 2년 동안 52주	의무	의무	7	8*	50	60*	6개월 지난 후 50*
일본	E+C: 1년 동안 6개월(최소한 각 달에 14일 이상 근무) C: 2년 동안 52주	E+C: 1년 동안 6개월(최소한 각 달에 11일* 이상 근무) C: 2년 동안 52주	의무	의무	9	9	50-80	50-80	
한국	E+C: 18개월 동안 6개월	E+C: 18개월 동안 6개월	의무	의무	7	7	50	50	
네덜란드	E: 39주 동안 26주 C: 52days in 4 of 5 years	E+C: 36주* 동안 26주 + 52days in 4 of 5 years	의무	의무	18	22*	70	75*	2개월 지난 후 70*
스페인	C: 6년 동안 360일	C: 6년 동안 360일	의무	의무	24	24	70	70	6개월 지난 후 60
스웨덴	E: 전년 기준 6개월 C: 12개월	E: 전년 기준 6개월 C: 12개월	선택	선택	14	35*	80	80	9개월 지난 후 70*, 14개월 지난 후 구직과 훈련 급여로 65
영국	C: 2년	C: 2년 동안 12개월*	의무	의무	6	6	고정 금액 (9.6% of AW)	고정 금액 (9.9% of AW)	
미국	E: 20주 (추가로 최소 기여 요구 있음)	E: 20주 (추가로 최소 기여 요구 있음)	의무	의무	6	23*	53	53	

주: *가 표시된 부분은 2005년에서 2010년으로 넘어가며 변화가 있는 부분임.

자료: OECD(각 연도)를 바탕으로 하여 저자가 구성함.

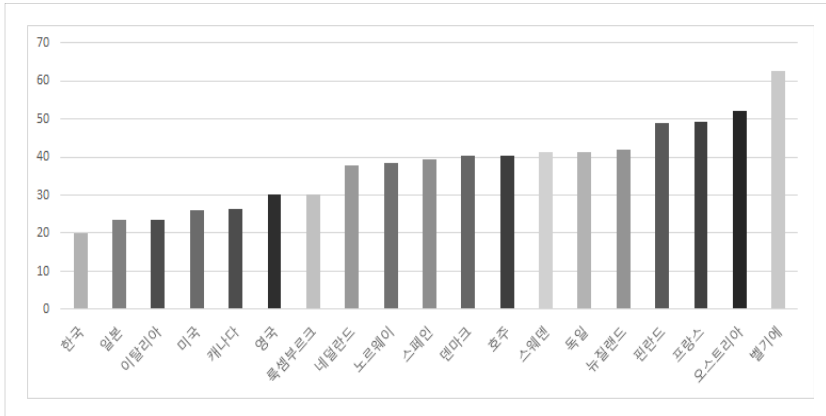
[그림 3-5] 국가별 수혜자 비중(2010년)



- 주: 1) 15-64세 인구 대비 현금 급여를 받는 수급자의 비율. 이 데이터는 “5.10. Primary out-of-work benefits” and “5.11. Secondary out-of-work benefits”을 기반으로 함.
 2) 영국의 경우 행정부가 실업보험과 실업부조에 대한 각각의 정보를 제공하지 않음. 이에 따라 수급자는 실업부조에 포함되어 있음.

출처: Calculations based on the upcoming OECD Benefit Reciprocity Database(SOCR)

[그림 3-6] 국가별 소득대체율(2013년)



- 주: 1) 5년 이상 실업상태인, 두 가지 소득 수준(APW 수준 67%와 100%)에 대한 실업급여 순소득 대체율의 평균. 세 가지 가구형태(단독, 외벌이, 맞벌이), 40세 이상의 수혜자(상근직, 22년 이상의 기여).
 2) 실업급여: 공공부조와 주택수당을 제외한 실업보험과 실업부조

출처: OECD, Benefits and Wages: Statistics(Gross replacement rates, uneven years from 1961 to 2011) <http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages-statistics.htm>

〈표 3-3〉 실업급여 제도 비교

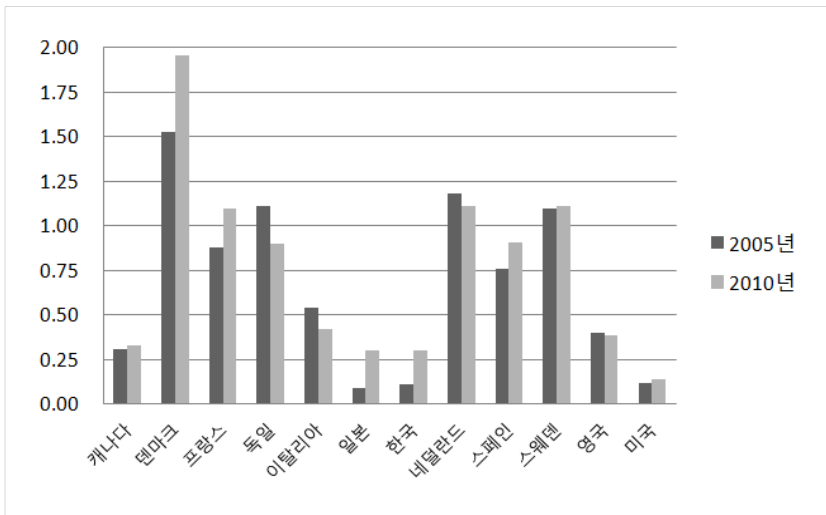
국가	2014년 소득대체율		실업 소득안정정책
	(Initial)	(Over 5years)	
미국	46.6	3.6	실업보험 - 공공부조
캐나다	81.3	38.1	*미국 실업부조는 특히 근로 복지를 강조함.
영국	52.0	52.0	실업보험 - 실업부조
아일랜드	70.0	70.0	*실업부조는 영국 실업자들의 소득 안전망에서 가장 큰 역할을 하고 있음
호주	60.7	60.7	실업보험 제도가 없음
뉴질랜드	56.8	56.8	실업부조가 실업자들의 소득을 보장함.
독일	75.8	53.1	실업보험 - 실업부조 *일할 능력이 있는 개인과 가족은 실업급여와 실업부조로 소득이 보장됨.
프랑스	67.5	45.8	실업보험 - 실업부조(solidarity benefit) - 공공부조
스웨덴	56.1	42.1	실업보험 - 실업부조 - 사회 부조
핀란드	78.4	51.1	
오스트리아	66.3	63.2	
스페인	72.0	36.3	
덴마크	76.0	50.7	실업보험 - 공공부조
노르웨이	70.9	32.6	
네덜란드	79.5	35.3	
이탈리아	72.4	9.4	실업보험 *근로연령층 대상의 실업부조 및 공공부조가 없음.
일본	63.4	15.4	실업보험 - 공공부조
한국	50.6	12.4	*실업보험이나 공공부조로 보장되지 않는 영역이 큼.

국가별 실업소득안정정책을 살펴보면, 실업보험과 사회부조제도가 있는 국가는 미국, 캐나다, 덴마크, 노르웨이, 네덜란드, 일본, 한국이다. 실업부조제도가 있는 국가로는 영국, 아일랜드, 독일, 호주, 뉴질랜드, 프랑스, 스웨덴, 핀란드, 오스트리아, 스페인이 있다. 영국, 아일랜드, 독일은 실업보험과 실업부조가 함께 있으며, 호주, 뉴질랜드는 실업부조제도만 시행한다. 프랑스, 스웨덴, 핀란드, 오스트리아, 스페인은 실업부조 외에

도 실업보험, 사회부조제도가 있어 실업으로 인한 소득상실에 대비한 두터운 사회안전망을 형성하고 있다.

다음으로는 적극적노동시장정책을 지출항목별로 비교하여 살펴보겠다. OECD는 정책을 6가지로 나누어 설명하는데, 공적 구직서비스 및 행정, 훈련, 고용 인센티브, 고용보조 및 재활, 직접 일자리 창출, 창업 인센티브 등이 그것이다.

[그림 3-7] 적극적 노동시장 지출(GDP 대비 비중)



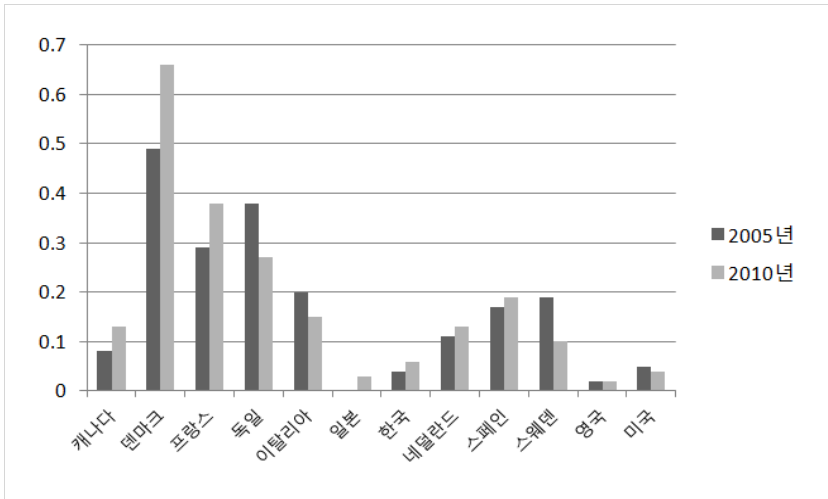
자료: OECD.

출처: <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=LMPEXP&lang=en>

[그림 3-7]은 OECD 자료를 토대로 하여 12개 국가의 2005년, 2010년 두 시점에서의 적극적노동시장정책에 대한 지출을 나타낸 것이다. 2005년에 가장 낮은 적극적 노동시장 지출을 보인 국가는 일본(0.09%)이며, 다음으로 한국(0.11%), 미국(0.12%) 순이다. 반면에 가장 지출이 높은 국가는 덴마크(1.53%)이며, 다음으로는 네덜란드(1.18%), 독일

(1.11%)이 있다. 2010년에도 덴마크(1.96%)가 적극적 노동시장 지출이 현저히 높았다. 그 다음으로는 네덜란드(1.11%)와 스웨덴(1.11%)이 높았다. 하지만 이는 모두 2005년에 비해 감소한 수치이다. 가장 낮은 국가는 미국(0.14%)이었으며, 다음으로는 일본(0.30%)과 한국(0.30%)이 낮았다. 한국은 2005년에 비해 2010년에 지출이 상당히 증가하였으나, 여전히 다른 OECD 국가들에 비해 낮은 정도에 머물렀다.

[그림 3-8] 훈련 지출(GDP 대비 비중)



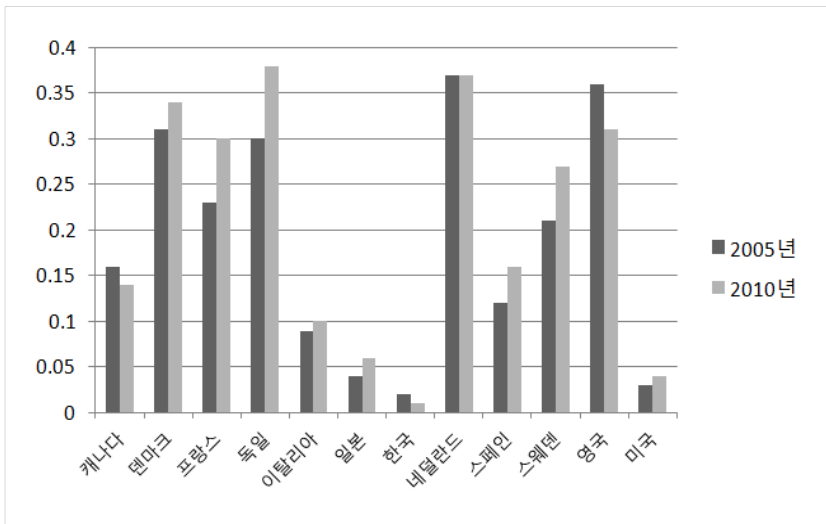
자료: OECD.

출처: <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=LMPEXP&lang=en>

[그림 3-8]은 각국의 적극적노동시장정책에 대한 지출 중 훈련서비스에 대한 지출을 2005년과 2010의 두 시점으로 나타낸 것이다. 2005년, 2010년 모두 덴마크(0.49%, 0.66%)가 지출이 가장 높았으며, 그 다음으로 2005년에는 독일(0.38%), 프랑스(0.29%) 순으로, 2010년에는 프랑스(0.38%), 독일(0.27) 순으로 두 국가가 2, 3위를 차지했다. 가장 지출이

낮은 국가는 2005년에는 일본(0%)이, 2010년에는 영국(0.02%)이었다. 2005년에 일본 다음으로 지출이 낮은 국가는 영국(0.02%), 한국(0.04%)이었으며, 2010년에 영국 다음으로 지출이 낮은 국가는 일본(0.03%), 미국(0.04%)이었다. 한국은 근소하게 증가하여 0.06%를 보였지만, 이는 미국 다음으로 낮은 수치로 여전히 낮은 수준에 머물렀다.

[그림 3-9] 구직서비스 지출(GDP 대비 비중)



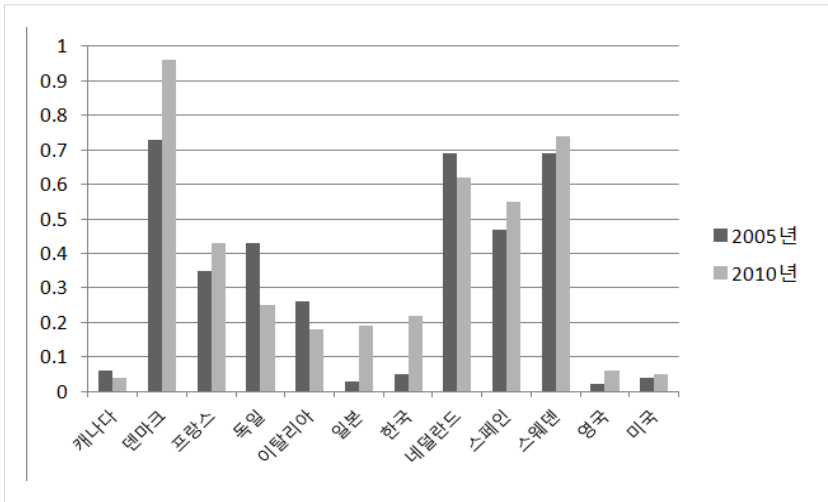
자료: OECD.

출처: <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=LMPEXP&lang=en>

[그림 3-9]는 각 국가의 적극적노동시장정책에 대한 지출 내 구직서비스에 대한 지출을 2005년과 2010년의 두 시점으로 나타낸 것이다. 두 시점에서 가장 지출이 높은 국가는 각각 네덜란드(0.37%), 독일(0.38%)이었다. 2005년 네덜란드 다음으로 지출이 높은 국가는 영국(0.36%), 덴마크(0.31%)였으며, 2010년 독일 다음으로 지출이 높은 국가는 네덜란드(0.37%), 덴마크(0.34%)였다. 두 해 모두 지출이 가장 낮은 국가는 한국

(0.02%, 0.01%)이었으며, 다음으로 지출이 낮은 국가 또한 두 해 모두 동일했는데, 미국(0.03%, 0.04%)과 일본(0.04%, 0.06%)이었다.

[그림 3-10] 고용보조 지출(GDP 대비 비중)



자료: OECD.

출처: <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=LMPEXP&lang=en>

[그림 3-10]은 국가별 적극적노동시장정책 내 고용보조서비스에 대한 지출을 2005년과 2010년의 두 시점에서 나타내었다. 두 해 모두 가장 지출이 높은 국가는 덴마크(0.73%, 0.96%)였으며, 스웨덴(0.69%, 0.74%), 네덜란드(0.69%, 0.62%)가 뒤를 이었다. 가장 지출이 낮은 국가는 2005년에는 영국(0.02%), 2010년에는 캐나다(0.04%)였다. 다음으로 지출이 낮은 국가로 2005년에는 일본(0.03%)과 미국(0.04%)이, 2010년에는 미국(0.05%)과 영국(0.06%)이 있었다. 한국은 2005년에는 넷째로 낮은 지출(0.05%)을 보였으나, 2010년에는 상당히 증가하여 여섯째로 낮은 지출(0.22%)을 보였다.

〈표 3-4〉 OECD 국가별 적극적노동시장정책 세부 항목 지출 여부

구분	구직서비스	훈련	고용보조			
	공적 구직서비스 및 행정 (Public Employment Service and Administration)	훈련 (Training)	고용 인센티브 (Employment Incentive)	고용보조 및 재활 (Supported Employment and Rehabilitation)	직접 일자리 창출 (Direct Job- creation)	창업 인센티브 (Start-up Incentive)
스웨덴	○	○	○	○		○
덴마크	○	○	○	○		
네덜란드	○	○	○	○	/	
독일	○	○	○	○	○	○
프랑스	○	○	○	○	○	○
영국	○	○	○	○	○	
미국	○	○		○		
캐나다	○	○	○	○	○	○
이탈리아	○	○	○			○
스페인	○	○	○	○	○	○
한국	○	○	○	○	○	○
일본	○	○	○		○	

- 주: 1) 위 자료는 OECD Employment Outlook 2016에서 사용한 통계 자료 중, Table T(Public Expenditure and Participant Stocks in Labour Market Programmes in OECD Countries by Category and Sub-category)를 토대로 함.
 2) 대부분의 자료는 2014년을 기준으로 하였으며, 자료에 공란으로 표시되어 있을 경우, 다른 시기 조사자료라도 다른 자료에 있다면 그것을 활용하였고, 아닐 경우 공란으로 둠.
 3) 영국의 경우 Eurostat 자료를 토대로 하여 가용한 자료가 가장 많은 2007년 수치를 활용함.
 4) 네덜란드의 경우 OECD 자료에서는 Direct Job Creation에 대해 수치가 존재하나 Eurostat에서는 not Applicable로 공란이어서 '/'로 표시함.

3. 퍼지셋 이상형 분석과 노동시장정책의 유형화

이제 본격적으로 위의 정책에 대한 내용을 바탕으로 하여 노동시장정책들의 퍼지셋 이상형 분석을 실시하겠다. 먼저 실업보험의 경우, 세 가지 측면을 고려하여 실업보험의 퍼지점수를 산출하였다. 본 연구에서는 급여자격기준에 대한 엄격성, 수급기간, 소득대체율의 관대성을 분석하여 각 국가의 실업보험의 퍼지셋 점수를 산출한다. 먼저 실업보험의 엄격

성 점수를 근로기간과 기여기간의 두 가지 측면을 고려하여 산출하였다.

〈표 3-5〉 실업보험 엄격성(근로기간 및 기여기간)

구분	2005년				2010년			
	원자료		환산값		원자료		환산값	
	근로	기여	근로	기여	근로	기여	근로	기여
캐나다	365H/1Y		10.43		595H/1Y		17	
덴마크	52W/3Y		17.33		52W/3Y		17.33	
프랑스		6M/28M		10.29		4M/28M		6.86
독일	12M	12M/3Y	48	16	12M	12M/2Y	48	24
이탈리아		52W/2Y		26		52W/2Y		26
일본	6M/1Y		24		6M/1Y		24	
한국	6M/18M		16		6M/18M		16	
네덜란드	26W/39W	52D/1Y	34.67	10.4	26W/36W	52D/1Y	37.56	10.4
스페인		360D/6Y		12		360D/6Y		12
스웨덴	6M/1Y	12M	24	48	6M/1Y	12M	24	48
영국		2Y		104		12M/2Y		24
미국	20W		20		20W		20	

〈표 3-5〉는 실업보험의 엄격성 분석을 위한 원자료와 환산값을 보여준다. 실업보험 급여에 대한 자격을 가지려면 근로기간과 기여기간을 만족해야 하는데 이 기준은 각국마다 상이하다. 자료의 통일성을 위하여 원자료는 주(week) 단위로 환산하였으며 1년은 12개월, 52주, 1주는 5일, 35시간, 1개월은 4주로 계산하였다. 또한 각 국가마다 정해놓은 기간이 1년~3년 등으로 다양하므로 기준 기간을 1년으로 환산하여 계산하였다.

근로기간과 기여기간 조건을 따로 요구하는 국가는 각각 계산하였으며 캐나다, 일본, 한국, 네덜란드는 2010년에 근로기간과 기여기간을 합쳐 하나의 기간으로 보았으므로 근로기간과 기여기간을 나누지 않고 계산하였다. 따라서 캐나다는 2005년 365시간, 2010년 595시간을 각각 10.43주와 17주로 환산하였다. 덴마크는 3년 내 52주이므로 1년 내 17.33주가

된다. 프랑스 2005년 기여기간은 28개월 중 6개월이므로 12개월 중 약 2.57개월이며 이는 다시 약 10.29주가 된다. 2010년 기여기간은 12개월 중 약 1.71개월로 약 6.86주이다. 독일은 2005년 기여기간은 3년간 12개월이므로 1년간 4개월, 즉 16주가 되고 2010년 기여기간은 2년간 12개월이므로 1년간 6개월, 즉 24주이다. 이탈리아는 2년 중 52주이므로 1년 중 26주이며, 한국은 18개월 중 6개월이므로 12개월 중 4개월, 따라서 16주이다. 네덜란드의 2005년 근로기간은 39주 중 26주이므로 이는 52주 중 약 34.67주가 되며 기여기간인 52일은 10.4주가 되고 2010년의 근로기간은 36주 중 26주로 1년 52주 중 약 37.56주이며 기여기간은 1년 52일을 환산한 10.4주가 된다. 스페인은 6년간 360일을 1년간 60일, 따라서 12주로 환산하였고, 영국은 2년 간 12개월을 1년간 6개월, 24주로 환산하였다.

〈표 3-6〉 실업보험 급여자격기준 환산값 및 퍼지점수

구분	급여자격기준		퍼지점수	
	2005	2010	2005	2010
캐나다	20.86	34	0.1	0.3
덴마크	34.66	34.66	0.31	0.31
프랑스	20.58	13.72	0.09	0.05
독일	64	72	0.9	0.95
이탈리아	52	52	0.73	0.73
일본	48	48	0.64	0.64
한국	32	32	0.25	0.25
네덜란드	45.07	47.96	0.57	0.64
스페인	24	24	0.13	0.13
스웨덴	72	72	0.95	0.95
영국	208	48	1	0.64
미국	40	40	0.44	0.44

〈표 3-6〉은 퍼지점수를 도출하기 위해 〈표 3-5〉의 자료의 급여기간과 기여기간을 하나의 값으로 다시 환산한 값과 그 결과 도출된 퍼지점수를 보여준다. 우선 급여자격기준의 환산 방법을 살펴보면, 첫째, 근로기간과 기여기간을 따로 요구하는 독일, 스웨덴, 네덜란드는 각 기간을 합하였다. 둘째, 근로기간과 기여기간 둘 중 하나만 요구하는 덴마크, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 영국, 미국은 근로기간 또는 기여기간의 두 배 값을 취하였다. 덴마크와 미국을 제외하면 근로기간만 요구하는 경우는 없고 기여기간만 요구하는데, 기여기간은 사실상 근로를 하는 기간이라고 볼 수 있기 때문에 두 배의 값을 취하였다. 근로를 하지 않고 기여를 하고 있을 가능성은 낮을뿐더러 실업급여는 근로를 하다가 못 하게 될 경우에 받는 급여라는 점을 고려하였다. 한편 덴마크와 미국의 경우도 온전히 근로기간만 요구하는 것은 아니다. 덴마크는 요구하는 근로기간을 정확히 명시해 두었지만 기여기간은 명시하지 않은 채 ‘회원비 납부’ 조건을 두었는데 이것이 가지는 의미는 근로하면서 기여를 해야 실업급여에 대한 자격이 생김을 말하는 것이기 때문에 여기서도 근로기간의 두 배 값을 취하여 계산하였다. 미국은 기여기간에 대한 정확한 언급은 없으나 근로기간에 더하여 ‘추가로 최소 기여 요구 있음’이라고 명시하였기 때문에 여기서도 근로기간의 두 배 값을 취하였다. 셋째, 근로기간과 기여기간을 합해서 요구하는 캐나다, 한국, 일본은 이 값의 두 배 값을 취하였다.

실업보험 급여자격기준의 퍼지점수 산출을 위한 분기점은 2005년과 2010년의 값들 중에서 최댓값, 평균값, 최솟값으로 정했으며 따라서 분기점 1은 72주, 0.5는 42.24주, 0은 13.72주다. 이때 너무 큰 값으로 인해 전체 자료를 왜곡할 여지가 있는 영국 2005년 값은 제외하여 분기점을 정하였으며 영국 2005년의 퍼지점수는 자연스럽게 1을 갖게 된다.

〈표 3-7〉 실업보험 급여수급기간 및 소득대체율 원자료

구분	수급기간(개월)		소득대체율(%)	
	2005	2010	2005	2010
캐나다	9	11	55	55
덴마크	48	24	90	90
프랑스	23	24	66	66
독일	12	12	60	60
이탈리아	7	8	50	60
일본	9	9	65	65
한국	7	7	50	50
네덜란드	18	22	70	75
스페인	24	24	70	70
스웨덴	14	35	80	80
영국	6	6	-	-
미국	6	23	53	53
평균값	16.17		65.14	

Notes: 영국 실업보험 급여의 소득대체율은 평균임금의 9.6%로 고정된 금액이다. 이는 매우 낮은 수준으로 퍼지점수 산출 시 0을 부여했다.

〈표 3-7〉은 실업보험 급여를 수급할 수 있는 기간과 급여의 소득대체율 원자료를 나타낸다. 급여수급기간은, 시기에 따라 차이는 있지만, 캐나다, 독일, 영국, 이탈리아, 일본, 한국, 미국이 10주 내외로 매우 짧고 프랑스, 네덜란드, 스페인이 20주 내외의 기간을 보이며 덴마크와 스웨덴이 상대적으로 긴 수급기간을 제공한다. 소득대체율은 덴마크와 스웨덴이 80~90%로 매우 높은 소득대체율을 보장하며 프랑스, 독일, 일본, 네덜란드, 스페인이 60~70%로 중간 정도, 그리고 캐나다, 이탈리아, 한국, 미국이 50%대로 가장 낮은 소득대체율을 보장한다. 수급기간과 소득대체율은 대체로 관대한 나라에서 둘 다 관대하고 엄격한 나라에서 둘 다 엄격한 특성을 보이는데, 이는 복지레짐의 세 가지 유형과도 어느 정도 일치하는 군집을 보인다.

〈표 3-8〉 실업보험의 퍼지점수

구분	수급기간		소득대체율		자격기준		실업보험	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
캐나다	0.11	0.18	0.12	0.12	0.88	0.88	0.37	0.39
덴마크	0.95	0.68	0.95	0.95	0.05	0.05	0.65	0.56
프랑스	0.66	0.68	0.53	0.53	0.47	0.47	0.55	0.56
독일	0.23	0.23	0.27	0.27	0.73	0.73	0.41	0.41
이탈리아	0.06	0.08	0.05	0.27	0.95	0.73	0.35	0.36
일본	0.11	0.11	0.49	0.49	0.51	0.51	0.37	0.37
한국	0.06	0.06	0.05	0.05	0.95	0.95	0.35	0.35
네덜란드	0.54	0.63	0.64	0.77	0.36	0.23	0.51	0.54
스페인	0.68	0.68	0.64	0.64	0.36	0.36	0.56	0.56
스웨덴	0.35	0.86	0.86	0.86	0.14	0.14	0.45	0.62
영국	0.05	0.05	0.00	0.00	1	1	0.35	0.35
미국	0.05	0.66	0.08	0.08	0.92	0.92	0.35	0.55
분기점	1 (최대)	48	90	72	세 값의 평균			
	0.5 (평균)	16.17	65.14	42.24				
	0 (최소)	6	50	13.72				

〈표 3-8〉은 실업보험의 수급기간, 소득대체율, 자격기준의 퍼지점수와 이 세 값의 평균값으로 도출된 최종 실업보험 퍼지점수를 나타낸다. 각 퍼지점수를 구하기 위한 분기점도 함께 나타내었는데 분기점은 2005년과 2010년의 값을 모두 풀링(pooling)하여 이 값들의 최댓값, 평균값, 최솟값을 이용하였다. 여기서 유의할 점은 자격기준의 값이다. 수급기간과 소득대체율은 길수록, 그리고 높을수록 실업보험의 관대성을 의미하지만 자격기준은 기간이 길수록 제도의 엄격성을 의미한다. 그러므로 자격기준은 앞서 도출된 퍼지점수의 여집합값(negate)을 이용하여 수급기간, 소득대체율 점수와 함께 평균값을 구하여 최종 실업보험 퍼지점수를 도출하였다.

〈표 3-9〉 실업부조(공공부조) 총지출 및 급여수준 원자료

구분	총지출(GDP 대비 %)		급여수준(평균임금 대비 %)	
	2005	2010	2005	2010
캐나다	2.57	2.68	16.79	15.84
덴마크	1.00	0.97	18.27	22.00
프랑스	0.36	0.63	16.23	16.40
독일	0.15	0.15	14.90	16.57
이탈리아	0.03	0.05	26.23	30.30
일본	0.18	0.26	25.30	25.91
한국	0.70	0.67	16.70	17.91
네덜란드	0.58	1.17	37.97	38.65
스페인	0.22	0.23	20.04	20.03
스웨덴	0.60	0.71	14.74	13.66
영국	0.18	0.21	13.29	13.42
미국	0.54	0.88	3.02	3.26
평균값	0.65		19.06	

〈표 3-9〉는 실업부조의 퍼지점수를 산출하기 위한 원자료를 보여준다. 실업부조의 경우 각 국가의 사회부조 총지출의 GDP 대비 비율과 실업부조 급여의 수준을 각 국가의 평균임금 대비 비율로 나타낸 자료를 사용하였다. 대부분의 국가에서 실업부조 지출을 실업보험 지출과 통합해서 제시하기 때문에 여기서는 공공부조의 지출을 보았다. 자료는 OECD SOCX의 공공(public)부문 지출 중 기타 사회정책 영역(other social policy area)의 현금 지출과 현물 지출을 합한 금액을 GDP 대비 비율로 나타낸 자료를 이용하였다. 급여수준 자료는 한국을 제외하고는 SaMIP 자료를 이용하였으며 평균임금은 ILO의 KILM 9TH 자료 중 월평균임금(average monthly wage) 자료를 이용하여 실업부조 급여의 수준이 평균임금 대비 어느 정도의 수준인지를 분석하였다. 한국의 경우 SaMIP에 자료가 수집되지 않아 국민기초생활보장제도의 생계급여 자료를 이용하

였는데 2005년과 2010년 시점은 맞춤형 급여체제로 개편되기 전이기 때문에 개편 전 일반적으로 적용되던 중위소득 대비 25%를 급여수준으로 채택하였다(이승윤, 김윤영 2016). 자료의 분포를 보면 미국의 급여수준이 매우 낮고 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일, 한국, 스웨덴, 영국은 10~20% 사이의 수준을 보이며 이탈리아, 일본, 네덜란드, 스페인이 20~40%로 상대적으로 높은 수준의 급여를 지급함을 알 수 있다.

〈표 3-10〉 실업부조의 퍼지점수

구분		총지출(%)		급여수준(%)		실업부조	
		2005	2010	2005	2010	2005	2010
캐나다		0.94	0.95	0.40	0.35	0.67	0.65
덴마크		0.63	0.62	0.46	0.61	0.55	0.62
프랑스		0.2	0.48	0.37	0.38	0.29	0.43
독일		0.08	0.08	0.31	0.39	0.20	0.24
이탈리아		0.05	0.05	0.75	0.85	0.40	0.45
일본		0.09	0.13	0.72	0.74	0.41	0.44
한국		0.52	0.51	0.39	0.45	0.46	0.48
네덜란드		0.42	0.68	0.95	0.95	0.69	0.82
스페인		0.11	0.12	0.54	0.54	0.33	0.33
스웨덴		0.44	0.52	0.31	0.27	0.38	0.40
영국		0.09	0.11	0.25	0.26	0.17	0.19
미국		0.37	0.58	0.05	0.05	0.21	0.32
분기점	1 (최대)	2.68		38.65		두 값의 평균	
	0.5 (평균)	0.65		19.06			
	0 (최소)	0.03		3.02			

〈표 3-10〉은 〈표 3-9〉의 원자료를 퍼지점수로 변환한 값과 최종적으로 도출된 실업부조의 퍼지점수를 나타낸 것이다. 총지출의 분기점은 2005년과 2010년 총지출의 최댓값인 2.68%가 1, 평균값인 0.65가 0.5, 그리고 최솟값인 0.03%가 0이다. 급여수준은 최댓값인 38.65%가 1, 평균 19.06

이 0.5, 최솟값인 3.02가 0이다. 총지출과 급여수준의 퍼지점수가 도출되면 두 값의 평균을 취해 최종적으로 실업부조의 퍼지점수를 산출하였다. 총지출 수준과 급여수준이 높을수록 실업부조 제도가 관대하다고 할 때, 캐나다와 네덜란드가 12개국 중 제도가 가장 관대함을 알 수 있다.

〈표 3-11〉 적극적노동시장정책 지출 원자료, 분기점 및 퍼지점수

구분		적극적노동시장정책 지출(%)		적극적노동시장정책 퍼지점수	
		2005	2010	2005	2010
	캐나다	0.29	0.30	0.11	0.1
	덴마크	1.57	2.00	0.95	0.95
	프랑스	0.90	1.14	0.67	0.71
	독일	0.98	0.95	0.72	0.6
	이탈리아	0.56	0.43	0.33	0.17
	일본	0.25	0.29	0.09	0.09
	한국	0.12	0.34	0.05	0.12
	네덜란드	1.29	1.23	0.88	0.75
	스페인	0.77	0.94	0.56	0.6
	스웨덴	1.16	1.17	0.83	0.72
	영국	0.42	0.41	0.19	0.15
	미국	0.12	0.13	0.05	0.05
분기점	1 (최대)	2.00			
	0.5 (평균)	0.74			
	0 (최소)	0.12			

〈표 3-11〉은 적극적노동시장정책에 대한 지출액과 이를 퍼지점수로 변환한 결과이다. 적극적노동시장정책의 지출은 GDP 대비 비율로 측정하였으며 퍼지점수 산출을 위한 분기점으로는, 2005년과 2010년 지출의 최댓값인 2%가 높은 적극적노동시장정책 집합에 완전소속(fully-in)에 해당하는 1, 평균인 0.74%가 0.5, 그리고 최솟값인 0.12가 ‘속하지 않는’(fully-out)에 해당하는 0이다. 퍼지점수를 보면 덴마크, 프랑스, 네덜

란드, 스웨덴의 지출 수준이 높은 편에 속하고 캐나다, 한국, 미국은 지출이 매우 낮은 편에 속하는 것을 알 수 있다.

지금까지 살펴본 각 조건별 퍼지셋 점수는 <표 3-12>와 같이 정리할 수 있다. 각각의 정책들이 수리적으로 8개의 조합을 구성할 수 있는데, 아래는 8개의 조합에 대한 퍼지점수 결과표이다.

<표 3-12> 각 조건별 퍼지셋 점수

구분	ALMP		실업보험		실업부조	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010
캐나다	0.11	0.1	0.37	0.39	0.67	0.65
덴마크	0.95	0.95	0.65	0.56	0.55	0.62
프랑스	0.67	0.71	0.55	0.56	0.29	0.43
독일	0.72	0.6	0.41	0.41	0.20	0.24
이탈리아	0.33	0.17	0.35	0.36	0.40	0.45
일본	0.09	0.09	0.37	0.37	0.41	0.44
한국	0.05	0.12	0.35	0.35	0.46	0.48
네덜란드	0.88	0.75	0.51	0.54	0.69	0.82
스페인	0.56	0.6	0.56	0.56	0.33	0.33
스웨덴	0.83	0.72	0.45	0.62	0.38	0.40
영국	0.19	0.15	0.35	0.35	0.17	0.19
미국	0.05	0.05	0.35	0.55	0.21	0.32

<표 3-13>은 2005년의 실업보험, 실업부조, 적극적노동시장정책의 퍼지셋 조합을 나타낸다. 세 가지 조건의 조합을 통해 총 8가지 조합이 나오게 되는데 8가지 조합은 다음과 같다. (1) 실업보험(I), 실업부조(A), 적극적노동시장정책(P)이 모두 관대한 조합(IAP), (2) 셋 중 적극적노동시장정책만 관대하지 않은 조합(IaP), (3) 셋 중 실업부조만 관대하지 않은 조합(IaP), (4) 셋 중 실업보험만 관대하지 않은 조합(iAP), (5) 셋 중 실업보험만 관대한 조합(Iap), (6) 셋 중 실업부조만 관대한 조합(iAp), (7) 셋

중 적극적노동시장정책만 관대한 조합(iaP), (8) 세 가지 모두 관대하지 않은 조합(iap). 12개 국가는 8가지 조합 각각에 대하여 소속 점수를 갖게 되는데 0.5 이상의 점수를 갖는 조합이 그 국가의 2005년 실업보호 체계 유형에 해당한다. 예를 들면 캐나다는 iAp 조합 소속점수가 0.63이므로 캐나다의 실업보호 체계는 2005년에 실업보험과 적극적노동시장정책은 관대하지 않지만 실업부조가 관대한 유형이라고 말할 수 있다. 이 유형에 속하는 국가는 캐나다가 유일하다. 덴마크와 네덜란드는 IAP 유형으로 모든 제도가 다 관대하며 프랑스와 스페인은 실업부조만 관대하지 않다. 독일과 스웨덴은 적극적노동시장정책만 관대하고, 이탈리아, 일본, 한국, 영국, 미국은 세 가지 제도 모두 다 관대하지 않은 유형에 속한다.

〈표 3-13〉 실업보험*실업부조*적극적노동시장정책 퍼지셋 조합 결과(2005년)

구분	IAP	IAP	laP	iAP	lap	iAp	iaP	iap	결과
캐나다	0.11	0.37	0.11	0.11	0.33	0.63	0.11	0.33	iAp
덴마크	0.55	0.05	0.46	0.35	0.05	0.05	0.35	0.05	IAP
프랑스	0.29	0.29	0.55	0.29	0.33	0.29	0.45	0.33	laP
독일	0.20	0.20	0.41	0.20	0.28	0.20	0.59	0.28	iaP
이탈리아	0.33	0.35	0.33	0.33	0.35	0.40	0.33	0.60	iap
일본	0.09	0.37	0.09	0.09	0.37	0.41	0.09	0.60	iap
한국	0.05	0.35	0.05	0.05	0.35	0.46	0.05	0.55	iap
네덜란드	0.51	0.12	0.32	0.49	0.12	0.12	0.32	0.12	IAP
스페인	0.33	0.33	0.56	0.33	0.44	0.33	0.44	0.44	laP
스웨덴	0.38	0.17	0.45	0.38	0.17	0.17	0.55	0.17	iaP
영국	0.17	0.17	0.19	0.17	0.35	0.17	0.19	0.65	iap
미국	0.05	0.21	0.05	0.05	0.35	0.21	0.05	0.65	iap

〈표 3-14〉는 2010년의 세 가지 실업보호 제도 조합 유형을 보여준다. 스웨덴과 미국을 제외한 나머지 10개국은 2005년과 똑같은 유형에 속하며 소속점수 역시 큰 변화를 보이지 않는다. 스웨덴은 2005년에 iaP 유

형에 속하였지만 2010년에는 IaP 유형에 속하여 실업보험이 다소 강화되었음을 알 수 있다. 미국은 2005년에는 세 가지 제도가 다 관대하지 않은 유형이었지만 2010년에는 Iap 유형으로 역시 실업보험이 다소 강화된 모습을 보여준다. 그러나 <표 3-12>와 <표 3-13>에서 알 수 있듯이, 한 유형에 매우 높은 소속 점수를 갖는 국가가 없다. 대부분의 국가가 0.5~0.6 사이의 소속점수를 갖고 있는데 이는 다시 말하면 한 가지 유형의 성격을 매우 강하게 갖고 있지는 않다는 점이므로 해석에 유의할 필요가 있다.

<표 3-14> 실업보험*실업부조*적극적노동시장정책 퍼지셋 조합 결과(2010년)

구분	IAP	IAP	IaP	iAP	Iap	iAP	iaP	iap	결과
캐나다	0.10	0.39	0.10	0.10	0.35	0.61	0.10	0.35	iAP
덴마크	0.56	0.05	0.39	0.44	0.05	0.05	0.39	0.05	IAP
프랑스	0.43	0.29	0.56	0.43	0.29	0.29	0.44	0.29	IaP
독일	0.24	0.24	0.41	0.24	0.40	0.24	0.59	0.40	iaP
이탈리아	0.17	0.36	0.17	0.17	0.36	0.45	0.17	0.55	iap
일본	0.09	0.37	0.09	0.09	0.37	0.44	0.09	0.57	iap
한국	0.12	0.35	0.12	0.12	0.35	0.48	0.12	0.52	iap
네덜란드	0.54	0.25	0.19	0.46	0.19	0.25	0.19	0.19	IAP
스페인	0.33	0.33	0.56	0.33	0.40	0.33	0.44	0.40	IaP
스웨덴	0.40	0.28	0.61	0.38	0.28	0.28	0.38	0.28	IaP
영국	0.15	0.19	0.15	0.15	0.35	0.19	0.15	0.65	iap
미국	0.05	0.32	0.05	0.05	0.55	0.32	0.05	0.45	Iap

<표 3-15>는 2005년과 2010년의 실업보험, 실업부조, 적극적노동시장정책의 퍼지셋 조합의 결과를 유형별로 정리한 것이다.

먼저, 유형들을 구체적으로 살펴보면 부조 또는 실업보험의 성격만 보이는 ‘부조형(iAP)’과 ‘보험형(Iap)’이 있다. 각 유형에 자유주의 유형의 복지레짐으로 분류되는 캐나다와 미국이 속한다. 특히 캐나다는 2005년

과 2010년에 걸쳐 같은 부조형에 머무르는 모습을 보인다. 미국은, ‘부실한 실업안정망(iap)’ 유형에 속하였다가 실업급여의 퍼지점수가 다소 상승하여 간신히 보험형에 속하게 되었다. 다음으로 ‘광범위한 실업안정망형(IAP)’과 ‘부실한 실업안정망형(iap)’이 있다. 먼저 ‘광범위한 실업안정망형’은 실업보험, 실업부조를 포함한 공공부조 그리고 적극적노동시장정책의 조합점수가 모두 높은 유형이다. 이 유형에는 덴마크와 네덜란드가 2005년과 2010년에 걸쳐서 지속적으로 포함된다. 세 가지 측면에서 모두 낮은 조합점수를 보이는 유형은 ‘부실한 실업안정망형’으로 기존의 복지국가 레짐에서 남유럽형, 자유주의, 동아시아형에 속하는 국가들이 이 유형에 다수 포함된다. 2005년에 이탈리아, 일본, 한국, 미국, 영국이 포함되며, 2010년에도 미국을 제외한 나머지 4개국이 포함되어 있다. 다음으로는 적극적노동시장정책의 조합점수가 높은 ‘재진입형(iaP)’과 적극적노동시장정책의 점수와 실업보험의 조합점수가 높은 ‘재진입과 보험형(IaP)’이 있다. ‘재진입과 보험형’은 적극적노동시장에 대한 지출이 높아 실업자가 노동시장에 재진입할 수 있도록 촉진하는 동시에 실업급여의 관대성 및 포괄성 또한 상대적으로 높은 유형이라고 할 수 있다. 이 유형에는 프랑스, 스웨덴, 스페인이 속한다. 스페인은, 사민주의 복지국가 유형인 스웨덴 그리고 보수주의 복지국가인 프랑스와 함께 이 유형에 속한 것이 특징이다. 스페인은, 공적부조제도의 수준이 낮기 때문에 기존의 남유럽형 복지국가 레짐의 성격과 일치하지만, 실업보험에 일단 가입되면 상대적으로 소득보장의 정도가 높고 적극적노동시장정책이 강조되고 있어 본 유형에 속한다. 마지막으로, ‘재진입형’은 실업부조를 포함한 공적부조 제도의 조합점수가 낮고, 실업보험의 조합점수가 낮은 반면 적극적노동시장정책의 조합점수가 높은 유형이며, 이에 독일이 포함되었다. 독일은 특히 2005년과 2010년에 모두 이 유형에 속하여, 기존의 보험형

국가에 대한 논의와는 다른 결과를 보인다고 할 수 있다.

〈표 3-15〉 실업보험*실업부조*적극적노동시장정책 퍼지셋 조합 결과의 유형화

조합유형		2005	2010
iAp	부조형	캐나다	캐나다
IAP	광범위한 실업안정망형	덴마크, 네덜란드	덴마크, 네덜란드
IaP	재진입과 보험형	프랑스, 스페인	프랑스, 스페인, 스웨덴*
iaP	재진입 집중형	독일, 스웨덴	독일
iap	부실한 실업안정망형	이탈리아, 일본, 한국, 영국, 미국	이탈리아, 일본, 한국, 영국
Iap	보험형	-	미국*

요약하자면, 2005년에서 2010년으로 시간이 흐르면서, 5, 6가지 유형의 노동시장정책조합이 발견되었고, 국가들의 유형화도 기존의 복지국가 레짐 논의에 따른 유형화 결과들과 다소 구별되는 양상을 보인다. 특히, 스웨덴은 2005년에 독일과 함께 iaP 유형으로 분류되었다가 2010년에는 프랑스, 스페인과 더불어서 IaP 유형으로 분류되었다. 미국은 2005년에 이탈리아, 일본, 한국, 영국과 같이 iap 유형이었다가 2010년에 단독으로 Iap 유형으로 구분되었다.

다음으로는 이러한 노동시장정책레짐이 상대빈곤율 및 지니계수와 어떠한 관계를 가지는지 살펴보기로 한다. 〈표 3-16〉은 outcome 조건에 해당하는 상대빈곤율과 지니계수의 퍼지점수를 보여준다. 상대빈곤율의 원자료는 OECD IDP(income distribution and poverty) 데이터베이스에서 세금과 이전소득을 제외한 후의 가처분소득을 가지고 중위소득 50% 기준의 빈곤율을 계산한 자료를 사용하였다. 지니계수 원자료 역시 같은 데이터베이스에서 세금과 이전소득을 제외한 후의 가처분소득을 기

준으로 한 지니계수를 이용하였다. 각 조건들에 대하여, 2005년과 2010년 자료를 모은 후 최댓값, 평균값, 최솟값을 분기점으로 사용하여 퍼지점수를 계산하였다. 즉, 상대빈곤율 퍼지점수가 높은 국가들은 상대빈곤율이 높음을 나타내고 지니계수 퍼지점수가 높은 국가들은 소득불평등이 심하다고 볼 수 있다.

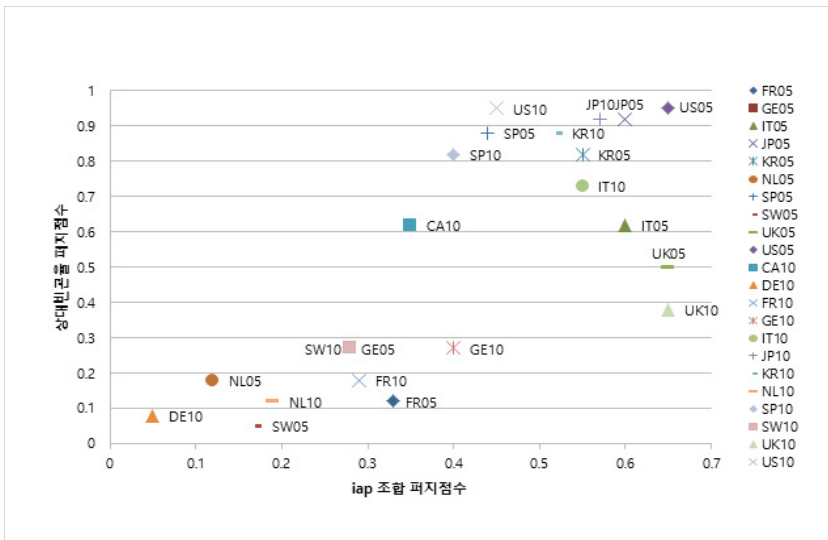
〈표 3-16〉 outcome 조건별 퍼지점수

구분	상대빈곤율		지니계수	
	2005	2010	2005	2010
캐나다	0.62	0.62	0.61	0.61
덴마크	0.05	0.08	0.05	0.1
프랑스	0.12	0.18	0.32	0.41
독일	0.27	0.27	0.41	0.32
이탈리아	0.62	0.73	0.7	0.61
일본	0.92	0.92	0.7	0.78
한국	0.82	0.88	0.5	0.5
네덜란드	0.18	0.12	0.25	0.25
스페인	0.88	0.82	0.61	0.78
스웨덴	0.05	0.27	0.05	0.18
영국	0.5	0.38	0.78	0.78
미국	0.95	0.95	0.95	0.95
분기점	1 (최대)	0.38	33.39	
	0.5 (평균)	0.31	15.04	
	0 (최소)	0.23	4.21	

[그림 3-11]은 iap 유형의 퍼지점수와 상대빈곤율의 퍼지점수 값을, [그림 3-12]는 iap 유형의 퍼지점수와 지니계수의 퍼지점수 값을 plot그래프로 나타낸 것이다. 각 점은 2005년과 2010년 각 국가의 값을 나타낸다. [그림 3-11]을 보면 24개의 값이 두 부류로 나뉘지는 것을 볼 수 있다. ‘부실한 실업안정망(iap)’ 값이 작고 상대빈곤율이 낮은 국가들과 iap

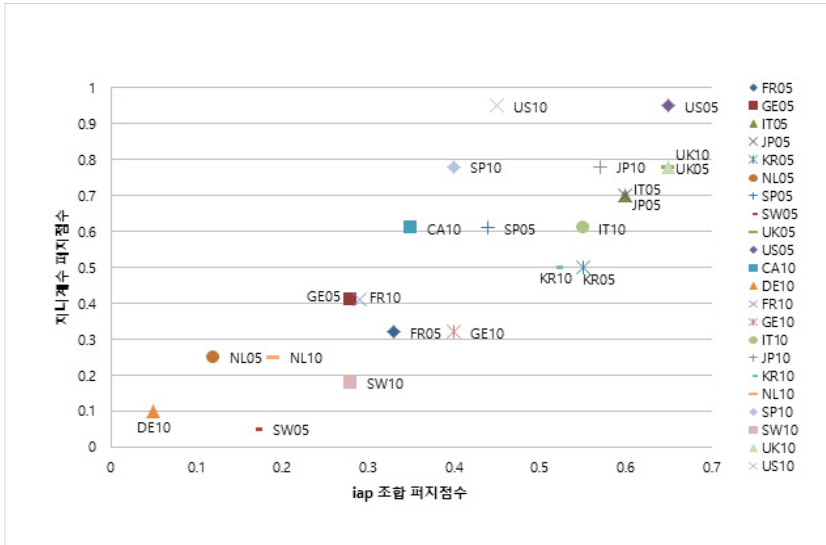
값이 높고 상대빈곤율이 높은 국가들이다. ‘부실한 실업안정망형’은 실업 보험, 실업부조, 적극적노동시장정책 모두에 관대하지 않은 유형을 나타내므로 이를 통해 이 유형에 소속점수가 높을수록 상대빈곤율이 높은 경향이 있음을 알 수 있다.

[그림 3-11] ‘부실한 실업안정망형(iap)’과 상대빈곤율의 관계



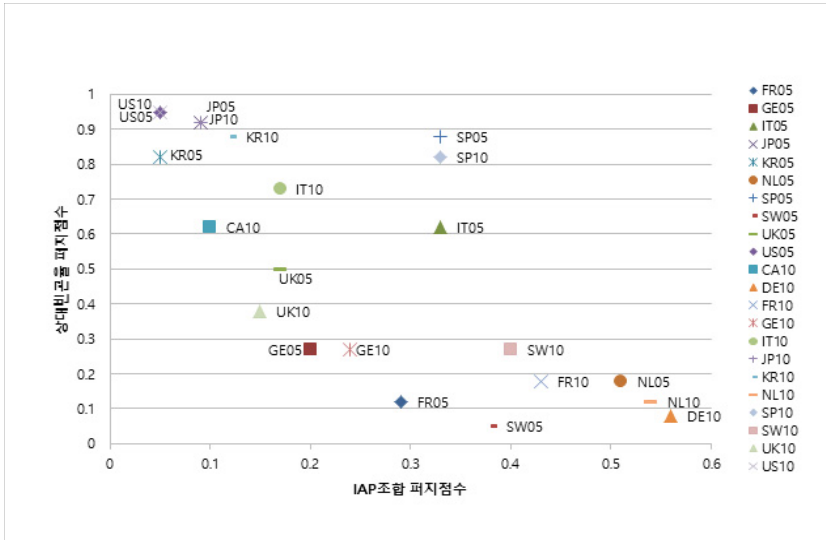
[그림 3-12]는 [그림 3-11]과 유사한 경향을 보이는데 여기서는 각 값들이 두 부류로 나뉘지기보다는 ‘부실한 실업안정망’ 퍼지점수가 높아질수록 지니계수가 높아지는 정적 관계가 보인다. 즉, iap 점수가 높을수록 이 조합의 성격을 강하게 가짐을 나타내므로 [그림 3-12]를 통해 실업보험, 실업부조, 적극적노동시장정책이 모두 부실한 경우 소득불평등이 심한 경향을 보임을 알 수 있고 이를 통해 실업보호 제도가 빈곤율뿐만 아니라 소득불평등에도 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

[그림 3-12] ‘부실한 실업안정망형(iap)’과 지니계수의 관계

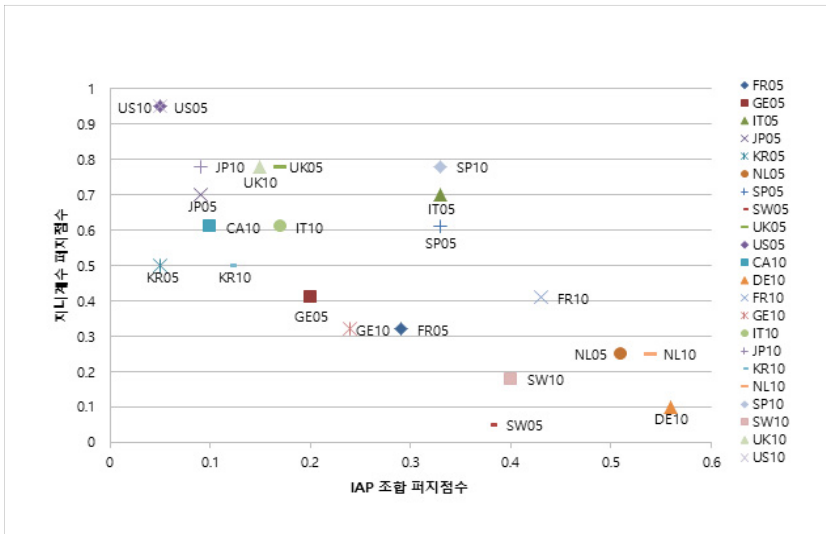


그렇다면, ‘광범위한 실업안정망형’은 빈곤율 및 불평등지수와 어떠한 관계를 가지는가? [그림 3-13]은 ‘광범위한 실업안정망형(IAP)’과 상대 빈곤율의 관계를, [그림 3-14]는 IAP 유형과 지니계수의 관계를 보여준다. 두 그래프는 앞서 살펴본 iap 유형과 상대빈곤 및 지니계수와의 관계와 정확히 반대되는 경향을 나타낸다. IAP 조합은 실업보험, 실업부조, 적극적노동시장정책에서 모두 높은 소속 점수를 가지는 유형인데 두 그림을 통해 IAP 조합 퍼지점수와 상대빈곤율 및 지니계수는 모두 부적관계를 보임을 알 수 있다. 즉, ‘광범위한 실업안정망형’에 대한 소속점수가 높을수록 상대빈곤율과 지니계수가 낮아지는 경향이 있다는 것이다. 다만 2005년과 2010년의 스페인은 특이한 사례에 해당하는데 IAP 유형 점수가 다른 국가들과 유사해도, 그 국가들에 비해 상대빈곤율과 지니계수가 높아 제도가 실제로 어느 정도 적용되고 있는지는 의심되므로, 심층적인 분석을 추가로 해야 할 것으로 보인다.

[그림 3-13] '광범위한 실업안정망형(IAP)'과 상대빈곤율의 관계



[그림 3-14] '광범위한 실업안정망형(IAP)'과 지니계수의 관계



제4절 소결: 한국형 복지국가에의 함의

본 연구는 탈산업화시대의 노동시장정책들을 조합으로 구성하여 노동시장레짐으로 개념화하고, OECD 국가들이 어떻게 유형화되는지 비교연구를 실시하였다. 이를 위해, 구체적으로는 실업보험, 실업부조를 포함한 공공부조 그리고 적극적노동시장정책 제도의 배열로써 노동시장레짐을 분석하였다. 방법론으로는 퍼지셋 이상형 분석(fuzzy-set ideal type analysis)을 활용하였다. 비교한 국가는 사민주의 복지국가 유형인 스웨덴과 덴마크, 보수주의형인 프랑스, 독일, 네덜란드, 자유주의형인 미국, 영국, 캐나다, 남유럽형인 이탈리아와 스페인, 동아시아형인 일본과 한국이다. 이들 국가들이 어떻게 노동시장레짐으로 유형화되는지 분석하고 이것이 2005년과 2010년에 지속되는지 변화하는지 살펴보았다. 이어, 이러한 노동시장레짐이 국가의 빈곤과 불평등과 어떠한 관계를 가지는지 분석하였다.

분석 결과, 2005년에는 5개의 유형, 2010년에는 6개의 유형으로 국가들이 소속되었다. 구체적으로 살펴보면 먼저, 부조 또는 실업보험의 성격만 보이는 ‘부조형(iAp)’과 ‘보험형(Iap)’이 있고, 다음으로 ‘광범위한 실업안정망형(IAP)’과 ‘부실한 실업안정망형(iap)’이 분석되었다. ‘광범위한 실업안정망형’은 실업보험, 실업부조를 포함한 공공부조 그리고 적극적노동시장정책의 조합점수가 모두 높은 유형이다. 이 유형에는 덴마크와 네덜란드가 2005년과 2010년에 포함된다. 네덜란드와 덴마크는 기존의 복지국가유형 논의에서는 각각 보수주의 또는 사민주의형으로 분류되었지만, 본 연구에서는 함께 ‘광범위한 실업안정망’유형으로 분류되었다. 네덜란드와 덴마크는 노동시장의 유연안정성이 높은 국가로 분류되기도 하는데 이들 국가는 빈곤 및 불평등 지수 측면에서 낮은 점수를 보였다.

세 가지 측면에서 모두 낮은 조합점수를 보이는 유형은 ‘부실한 실업안정망형’으로 기존의 복지국가 레짐에서 남유럽형, 자유주의형 그리고 동아시아형에 속하는 국가들이 이 유형에 다수 포함되어, 기존의 사민주의 또는 보수주의 복지국가들에 비해 상대적으로 적은 복지지출을 하거나, 잔여적인 복지지출을 하는 국가들이 노동시장레짐에서 ‘부실한 실업안정망형’으로 분류되었다. 2005년에 이탈리아, 일본, 한국, 미국, 영국이 포함되고, 2010년에는 미국을 제외한 4개국이 포함되어 있다. 이들 국가는 빈곤 및 불평등점수는 높아 이 유형의 노동시장레짐이 불평등과 빈곤을 완화하는 데 효과적이지 못하다는 것을 추측해볼 수 있겠다.

요약하자면, 2005년에서 2010년으로 시간이 흐르면서, 5, 6가지 유형의 노동시장정책조합이 발견되었고, 국가들의 유형화도 기존의 복지국가 레짐 논의에 따른 국가들과 다소 구별되는 양상을 보이는데, ‘광범위한 실업안정망형’의 퍼지점수와 빈곤 및 불평등 퍼지점수는 부적인 관계를 보이는 반면, ‘부실한 실업안정망형’의 퍼지점수와는 정적인 관계를 보이고 있다는 것은 주목할 만하다. 사실, 근로연령층대상의 소득보장제도는 빈곤을 또는 불평등과 밀접히 연결되어 있다. 특히, 공공부조는, 실직자들을 점점 빈곤에서 벗어나게 하는 데 한계가 있을 수 있다. 특히, 사회보험의 급여를 축소하고 자산조사 방식의 소득보장제에 의존하여 급여를 제공하는 것은 재정적으로 부담이 가장 적은 정책일 수 있으나, 장기적으로는 불안정노동시장 및 빈곤 상황을 악화시킬 수 있다. 한국은, 사회보험, 공공부조, 적극적노동시장의 퍼지점수가 본 연구의 국가들과 비교하였을 때 최하위권이므로, 앞으로 정책들 간의 정합성을 조율하며 각 정책들을 어떻게 효과적으로 확대할 것인지에 대해 고민할 필요가 있다.

기존 노동시장 연구가 복지국가, 노동시장, 경제 및 생산체계에 분절적으로 접근하였다면, 본 연구는 노동시장정책들을 조합으로 구성하여 통

합적 시각으로 접근하였다. 이러한 국가 간 비교연구를 수행함으로써 노동시장레짐 비교연구에 대한 이론적·실증적 기반을 마련하는 데 기여하고, 최근 한국 노동시장의 문제를 다양한 관련 정책 배열을 중심으로 하여 분석함으로써 향후 노동시장과 복지국가 정책의 방향과 설계에 함의를 제공할 수 있기를 기대한다.

〈부록 3-1〉 복지국가 레짐별 실업급여와 적극적노동시장정책

1. 사민주의

사민주의 복지국가 레짐에 속하는 국가로 덴마크와 스웨덴이 있다. 덴마크의 실업에 대한 소득보장은 실업부조가 부재하고 실업보험과 사회부조를 통하여 실업자에 대한 소득보장이 이루어지는 실업급여와 사회부조 체계이다. 덴마크의 실업보험은 지난 3년 내 52주간 전일제(full-time) 근로자로 일했다면 실업 시 즉시 급여를 받을 수 있다. 겐트 시스템으로 운영되는 덴마크의 사회보험체계에서 실업보험 가입률은 상대적으로 높은 편이다. 실업급여의 수급기간은 최대 4년이며 급여의 관대성도 유럽 국가 내에서 높기 때문에 실업급여가 실업자를 1차적으로 보호하는 역할을 한다. 실업보험 미가입자나 수급요건 미충족자는 자산조사를 거쳐 지방정부에서 운영하는 사회부조를 받을 수 있다. 사회부조 제도는 20세 이상을 적용대상으로 하여 자산조사를 통해 선정하고 수급자는 공공고용서비스(PES)에 구직등록을 하고 활성화 조치에 동의해야 자격이 주어진다. 급여는 연령, 자녀 유무에 따라 각각 다른 정액급여로 산정되고 2016년 기준 30세 이상 미혼은 월 10,968DKK정도로 약 1,300\$이다. 급여의 수준이 높았던 경우에는 실업급여로 60~80%까지 보장하기도 하고 시간당 소득(15.23 DKK)이나 근로시간(월 160시간 미만)이 기준점 아래인 경우 소득과 합산될 수 있다. 사회부조 수급자의 수급조건은 구직활동이며, 30세 이하인 경우 3개월 이내, 30세 이상의 수급자는 12개월 내에 공공기관의 활성화 조치인 직업훈련, 직업순환, 개인문제 치료조치, 자원활동 등을 받아들여야 하는 의무가 있다. 원칙적으로 사회부조의 수급기간에 제한은 없고 2000년대 중반 공공고용서비스(PES)의 기능은 일자리센터(Job Centre)로 이관되었으며, 소득보장은 지방정부와 사회부(Minister for Social Affairs)가 운영하고 고용서비스는 고용센터에서 담당한다.

또한 적극적노동시장정책에 관해서, 덴마크의 공공고용서비스(Public Employment Service)에는 두 기둥이 있는데, 하나는 관대한 실업보험급여이고 다

른 하나는 강한 활성화(activation)이다. 고용서비스는 각 자치구에 있는 일자리센터(Job Centre)를 통해 제공된다. 덴마크의 대다수의 활성화 방안은 모든 연령층에게 보편적으로 제공되며, 특정 집단을 대상으로 하지 않는다.¹⁾ 덴마크의 적극적 노동시장에 대한 관심은 1990년대 노동시장 개혁 이후 대두되었는데, 이는 다른 의미에서 실업자의 기술을 높이는 것에 대한 관심이 높아졌음을 의미한다. 이러한 발전과정을 복지에서 근로연계복지(workfare)로 넘어가는 과정으로 논의하기도 한다. 특히, 1990년대 이후에도 다양한 노동시장 개혁이 있었는데, 이 개혁의 초점은 관대한 실업보험급여가 동반되는 유연한 노동시장을 만드는 것과 활성화 방안에 참여할 수 있는 권리와 의무였다. 이러한 활성화에 대한 강조는 적극적 방안이 소극적인 급여보다 사람들을 노동력으로 돌아가도록 하는 데에 더 효과적이라는 인식을 가지게 하였다. 이런 과정을 거치며 실업자가 4년 후에도 직업을 찾지 못할 경우 실업급여에 대한 권리를 박탈당하고 사회부조 영역에 등록되어 관리되도록 하는 등의 변화가 생겼다.

스웨덴의 경우, 실업에 대한 소득보장 체계는 실업급여, 실업부조, 사회부조가 마련되어있는 구조이다. 실업급여를 받으려면 매달 최소 80시간씩 6개월 이상 혹은 매달 최소 50시간씩 연속된 6개월간 480시간 이상의 근로경력이 있어야 한다. 또한 지난 12개월 동안 실업보험의 가입자였어야 하며, 만약 적절한 이유 없이 직장을 그만둔 경우 45일간 수당 지급이 정지되고, 부적절한 행위로 일을 일시 중단했을 경우 60일간 수당 지급이 정지된다. 실업보험의 가입자 비중은 2012년 기준 69.2%로 높은 수준이다. 미가입자 및 급여수령조건 미충족자의 경우는 실업부조에서 구제한다. 실업부조는 정액방식의 급여로서 실업보험 가입자 및 실업보험 가입조건 미충족자 중 노동가능 인구(일 최소 3시간, 주당 평균 17시간)를 대상으로 하며 공공고용서비스(Public Employment Service, PES)에 등록하여야 하고 자산조사를 실시하여 실업급여의 자격을 부여한다. 공공고용서비스에 등록한 실업자를 18세 이상 25세 미만인 실업자와 25세 이상인 실업자로 구분하여 연령에 따라 개발부조와 활동부조를 구분하여 지급한다. 이와 같이 실업부조는 연령에 따라 훈련부조와 활동부조 두 가지로 나뉘는데 훈련부조는 18세 이상 25세 미만인 실업자에게 고등교육을 받은 경우 1일 142SEK(약 330\$/월) 지급하고, 활동부조는 25세 이상인 실업자에게 1일 최소 365SEK(약 850\$/월), 최대 910SEK를 지급하

고, 자격을 충족하지 못하는 경우 최대 450일까지 1일 223SEK(약 520\$/월)을 지급한다. 실업부조의 수혜조건은 고용프로그램과 관련이 있다. 두 프로그램을 합하여 최대 60주(부양아동이 있는 경우 90주)까지 수혜할 수 있으며 수급기간이 종료되면 노동시장 활성화 정책으로 연결된다. 스웨덴에서 소득보장은 지방정부에서 주관하고 고용서비스는 지방정부와 노동부 산하 공공고용서비스가 수행하며, 실업부조의 경우에는 실업보험기금과 정부에서 재원을 운영하고 사회보험국에서 지급을 담당하는 구조이다. 사회부조를 통한 지원의 경우 보건사회부(Ministry of Health and Social Affairs)에서 지침과 급여액을 설정하고 지자체가 재원 및 관리운영을 담당한다. 실업부조의 재원은 사업주 부담과 세금으로 구성된 실업보험기금과 정부지원으로 구성되는데 실업보험기금 가입자의 활동부조는 실업보험기금에서 지급받고 실업보험기금 미가입자의 활동부조와 훈련부조는 사회보험국에서 지급하는 구조이다.

실업자의 재고용에 대한 스웨덴의 적극적노동시장정책은 크게 두 측면으로 나뉜다. 하나는 Job Security Councils(이하, JSCs)에 의한 것이고, 하나는 공공고용서비스(Public Employment Service, PES)에 의한 것이다. JSCs에 의한 지원은 스웨덴의 노동시장이 가지는 특징을 반영하는 것으로, 고용주가 근로자를 해고할 경우 해고 전 미리 공지가 되어야 하며, 공지 시점으로부터 해고시점까지 기간이 길어야 한다. 대다수의 국가들에서 재고용 지원이 실직 후 개입만이 실시되는 반면, 스웨덴은 실직에 대한 공지를 받고 실제 실직하게 되는 기간 동안에 지원하는 지원 체계가 추가되는 것이다. 이 기간 동안의 서비스를 주관하는 것이 JSCs로, 다시 말해 JSCs는 예비 실업자의 재고용에 대해 지원한다고 할 수 있다. JSCs의 서비스는 초기에 상담과 코칭, 활동 계획과 역량 개발 활동을 통한 고용가능성 강화를 목표로 한다. 그 뒤에는 훈련 및 개인적 개발 지원을 하고, 창업을 원할 시에는 그에 대한 지원이 제공된다. 이러한 서비스의 지속기간은 실직자의 연령과 근속기간 그리고 각 JSCs에 따라 다르게 적용된다. 그러나 주로 실직이 공지된 시점으로부터 2년 정도 서비스가 제공된다. 이러한 서비스가 일반적인 공공고용서비스와 다른 점은 대상자가 아직 완전히 실직을 하지 않았다는 점이다. 따라서 대부분의 경우 여전히 일을 하고 있는 시점이기 때문에 적극적으로 구직활동에 참여하는 데 어려움이

있다. 이 재고용 지원에서 핵심적인 부분은 강도 높은 상담이다. 신청이 승인된 이후 각 대상자에게는 개별 상담사가 배치되며, 대상자가 최소 12개월 동안 회사에서 일했다면 그는 새 직업을 찾거나 창업을 하는 등의 개인적 조언을 받을 수 있다. 이러한 상담가는 이력서를 작성하거나 입사 지원서를 작성하는 것을 돕기도 한다. 대상자가 상담가에 의해 좋은 평가를 받을 경우 기술 강화 프로그램에도 참석할 수 있다.

스웨덴의 고용주는 해고 시 공공고용서비스에 이 사실을 알려야 하는데, 이때의 조건은 상대적으로 엄격하다. 공공고용서비스는 일반적으로 해고가 공지된 후와 실제 해고 시점 직후에도 직접적인 개입을 하지 않는다. 해고에 대해 공지를 받았을 때 공공고용서비스 사무실은 고용주, 공공고용서비스 대표자 등과 같이 영향을 받은 주체들을 모아 상담 그룹을 만들어 지원 과정을 시작하는데, 일반적으로는 해고 공지 후 해당 대상자들을 공공고용서비스 직원이나 상담가가 만나 그들이 받을 수 있는 서비스에 대해 알려주는 것에 그친다. 그 밖에도 스웨덴은 복지 급여 대상자가 수급하기 위한 조건으로 적극적노동시장정책에 대한 참여가 포함된다. 이는 독일이나 영국만큼 강하게 적용하지 않으나 존재한다. 스웨덴은 전통적으로 직업교육에 대한 강조가 높았으나, 점차적으로 2차 교육에 대한 강조가 높아지면서 직업훈련에 대한 강조가 줄어들고 있다.

2. 보수주의

보수주의 복지국가 레짐에는 프랑스, 독일, 네덜란드가 속한다. 프랑스의 실업에 대한 소득보장은 실업급여, 실업부조, 사회부조 체계이다. 실직자에게 실업급여를 우선적으로 적용하고 다음으로 실업보험이나 사회부조와는 전혀 다른 형태의 실업부조를 적용하며 위 제도에 포괄되지 않는 대상자에게는 사회부조를 제공한다. 프랑스의 실업보험은 최소 122일(4개월) 혹은 최근 28개월 내(50세 이상인 경우 최근 36개월 내) 610시간 동안 일했어야 급여를 받을 수 있으며, 타당하지 않은 이유로 실업한 근로자는, 실업 직후 4개월 동안 실업보험을 적용받을 수 없다. 실업부조제도에는 연대제도와 사회부조가 있다. 연대제도의 수당은 특별연대수당(ASS), 통합수당(AI), 퇴직동등수당(Allocation Equivalente Retraite, AER)으로

구성되어 있는데 통합수당(AI)은 2005년 임시대기수당(Allocation Temporaire D'attente, ATA)이 신설되면서 대체되었다. 급여는 정액 방식이며, 특별연대수당(ASS)은 2016년 1인 기준 488.1€/월이다. 특별연대수당(ASS)은 가구 소득과 가구 구성에 따라 결정되고 직업적 소득과 병행하여 위 수당을 받을 수 있으며 특별연대수당(ASS)과 통합수당(AI)은 12개월 내에서, 퇴직동등수당(AER)은 소득의 60%까지를 한도로 한다. 연대제도의 재원은 고용주가 총임금의 1%로 기여하는 연대기여금과 국가보조금으로 이를 연대기금(Fonds de Solidarité)으로 만들어 위탁운영하고 있다. 사회부조에서는 실업급여와 연대제도에 포함되지 않는 대상자에게 수당을 제공한다. 프랑스 실업자 사회부조 제도로는 RMI(Revenu Minimum d'Insertion)가 있는데, 최소 25세 이상이거나 한 아이 이상을 부양하는 모든 집단에 최소급여를 보장하는 제도였으나 수급자 도덕적 해이를 유발한다는 비판을 받았다. 2009년 사회부조 제도가 RSA(Revenu de Solidarité Active)로 개편되면서 기존 사회부조(RMI)와 한부모 대상 자산기반 수당(API)을 결합시켰다. RSA는 경제활동인구가 없는 가구 대상 정액급여를 제공하는 RSA-socle와 경제활동인구가 있는 가구에 근로소득 공제를 통하여 현금급여를 받도록 하는 RSA-activite라는 두 가지 형태의 급여로 구분된다. 실업부조의 성격을 가진 제도는 RSA-activite이며, 수급자는 생계급여와 취업지원장려금을 받을 수 있다. 가족 구성에 따라 급여수준이 다르며 2016년 1인 기준 524.68€/월이며, 소득에 따라 수당이 조정된다. RSA의 재원은 지방정부와 중앙정부 예산에 기반을 둔다. 연대제도는 보험 수급권이 상실되고 특정 실업층으로 분류되는 자를 대상으로 한다. 이는 특별연대수당(ASS)과 통합수당(AI), 퇴직동등수당(AER)으로 구분되어 있다. 각 수당의 자격조건은 다음과 같다. 첫째, 특별연대수당(ASS)은, 보험 수급권이 종료된 구직자나 보험급여 혹은 '연대' 급여 중 선택할 수 있는 만 49세 이상의 실직자, 근로 계약의 종료로부터 직전 10년 중에 5년 이상 고용된 자, 가구 기준 자산조사(소득, 동산, 부동산)를 거쳐서 일정 수준 이하인 실직자에게 적용된다. 둘째, 통합수당(AI)은, 위 고용 기간이 부족한 근로자 중 근로계약이 중단되고 재취업을 기다리고 있거나 해외에서 근무하여 동 보험제도의 수급 대상이 아닌 자 중에서 지난 1년간 활동 기간이 182일 이상일 경우에 적용되며 2005년 임시대기수당

(ATA)으로 대체되면서 이주민, 난민 등 임시적인 보호를 받아야 하는 대상과 해외에서 근무하여 동 보험제도의 수급 대상이 아닌 자 중에서 지난 1년간 활동 기간이 182일 이상인 경우 자격을 갖추게 된다. 셋째, 퇴직동등수당(AER)은 만 60세 이하의 구직자로서 노후연금보험에 160분기 동안 기여금을 납입한 구직자를 대상으로 한다. 사회부조의 자격조건은 24세가 넘는 비활동 혹은 실업 상태에 있는 자로서 최저 수준 이하의 수입을 가지고 있는 자, 2009년 이후 RSA 선정기준은 25세 이상의 수준 이하의 수입을 받고 있는 자, 24세 이하의 독신 청년의 경우 최근 3년 중 2년 이상 일을 하거나 부양자녀가 있는 경우이다. 최근에는 실업부조의 수급자 비중이 감소하고 사회부조(RMI/RSA) 비중이 증가하고 있다²⁾.

프랑스 공공고용서비스의 제공은 구직자가 얼마나 일반 취업 가능성이 낮은가에 따라 결정된다. 이러한 평가는 처음 서비스 등록 시의 인터뷰와 진단적 사정에 의해 결정된다. 서비스의 지원은 이에 따라 세 가지로 구분되어 다른 강도로 제공된다. 먼저, 노동시장에서 이탈 또는 이탈위험(drop out)이 가장 높은 집단에 제공되는 강화된 코칭, 다음으로는 구직에서 보통의 도움이 필요한 사람들에게 제공되는 안내, 마지막으로 이탈 확률이 낮으며 스스로 직업을 찾을 수 있는 실직자들에 대한 구직 모니터링과 지원이다³⁾.

프랑스는 실업보험의 자격조건이 엄격한 것과 달리, 복지 수급자의 적극적노동시장정책 참여에 대한 조건은 상대적으로 엄격하지 않다. 그리고 구직 서비스에 대한 정부 지출은 증가했다. 그 밖에도 다른 국가들에 비해 훈련과 직업의 직접제공에 대한 정부지출은 안정적인 편이다.⁴⁾

독일의 실업에 대한 소득보장은 실업급여와 실업부조 체계이다. 독일은, 일반적으로는 12개월, 일시적으로 고용되었던 사람의 경우 6개월 동안 근로경력이 있다면 실업급여를 받을 수 있다. 2005년 하르츠 개혁 이후 실업부조와 사회부조 제도가 재구성되면서 실업자를 위한 보호제도는 기여에 기반을 둔 실업급여 및 자산조사에 기반을 둔 실업급여II(Arbeitslosengeld, ALG I/II)로 재편되었다. 따라서 사회부조 내 취업가능자는 모두 사회부조가 아닌 자산조사를 기반으로 하는 실업급여II에서 소득을 보장받는다. 2013년 7월에는 전체 실업자 중 3분의 1이 실업급여 수급자격이 있었고 나머지 2/3이 실업부조를 받을 수 있었다. 실업부조는 실업수

당, 사회수당, 교육 패키지를 포괄하며 급여는 정액 방식으로 가족구성을 기준으로 하여 차등적으로 지급되며 해당 급여는 숙식비, 난방 및 건강보험, 생활비 등을 포함한다. 이는 전일제, 시간제 등을 통해 얻은 소득과 중복수급이 가능하고 급여수준은 2015년 1인 기준 391€/월(ILO, 2015)이다. 재원은 세제 기반으로 연방 정부와 지방 정부가 공동으로 충당하며 실업급여II 수급자가 실업급여 수급자보다 많은 수준이다. 자격조건은 다음과 같다. 가족을 기준으로 자격조건을 심사하는데 가구 내 최소 한 명이 독일에 거주하는 15-64세의 취업능력이 있는(주당 최소 15시간, 일별 최소 3시간 취업활동 가능, 장애를 가지거나 휴식이 필요한 경우, 양육 및 돌봄을 하는 경우 등은 제외됨.) 자인 경우에 수급대상이 된다. 또한 실업보험 수급종료자이거나 실업보험 가입조건 미충족자, 혹은 노동은 가능하지만 수입이 생계를 보장하기 어려운 경우 수급대상이 된다. 또한 가족소득 기준 자산조사를 실시하여 소득(1유로 일자리는 소득 산정에서 제외됨.)과 자산, 가족과 제3자의 도움, 사회 복지급여 등으로 생계유지가 곤란한 경우에 급여를 제공한다. 수혜조건은 다음과 같다. 실업부조는 65세까지 무기한 지급이 원칙이지만 6개월마다 갱신해야 하고 가족 중 취업할 수 있는 여건에 놓여 있다고 판단되는 구성원(학생, 간병, 일시적 질병 등은 제외됨.)은 구직센터에 등록하도록 하며, 주당 최소 15시간을 일하거나 적극 노동시장 프로그램에 참여해야 한다. 25세 이하 청년들은 직업, 훈련, 연수에 바로 참여해야 하고 특정한 사회적 사유나 노동시장 참여로 인한 불가피한 사유가 아닐 시, 부모의 주거지에 함께 거주해야 한다. 하르츠 개혁 이전까지는 연방고용청(Public Employment Services) 산하 고용청이 실업부조의 급여를 제공하였고 2005년 사회보장제도 개혁 후에도 연방고용청에서 실업보장과 관련된 급여를 담당하였다. 고용센터(Jobcenter)는 실업급여 지급, 사례관리, 직업상담, 취업 연결 및 지원 업무를 수행하며 일반적으로 사회청, 연방고용청, 고용청이 공공운영되는 형태이고 2010년 헌법에서 실업급여를 고용청과 지방정부에서 담당하도록 결정하였다. 2011년부터 성과관리 시스템이 구축되면서 고용센터의 이행프로세스를 연방정부가 전략적으로 통제할 수 있게 되었다. 연방직업소개소 인력으로 구성된 공동고용협회(Arbeitsgemeinschaft, ARGE)가 급여지급과 고용서비스를 통합하여 운영하고 있다.

독일의 적극적노동시장정책은 다음과 같이 실시되는데, 우선 구직자를 네 집단으로 구분한다. 첫째 집단은 새 직업을 빠른 시간 내에 찾을 것으로 예상되어 지원이 필요하지 않은 시장 고객 집단이고, 둘째 집단은 동기부여와 구직 전략에 있어서 지원이 필요한 집단, 셋째 집단은 기술이 부족하거나 다른 문제가 있어 특별한 지원이 필요한 집단, 넷째 집단은 12개월 내 배치되기 어려울 것으로 보이는 집단이다. 이 중 12개월 후에도 취직을 하지 못할 경우 이들은 지역사회 ARGE에 의뢰된다. 구직자들은 초기 통합 동의서(Initial Integration Agreement)를 작성하게 되는데, 이는 행동 계획(Action Plan)과 같은 것으로 간주되며, 특별히 프로그램 참여에 대한 고정된 일정은 따로 있지 않다. 둘째, 셋째 집단은 약 2개월에 한 번씩 고용상담가를 만나 구직 활동을 평가받게 된다. 모든 대상자는 실업 6개월 후부터 바우처를 신청할 수 있으며, 이는 민간 고용서비스를 구입하는 데 쓰인다(2006년 기준). 독일의 적극적노동시장정책에 중요한 영향을 미친 것 중 하나는 2003년의 하르츠(Hartz) 개혁이다. 이는 실제로 단기 장기 실업 모두 줄었다는 평가를 받기도 하지만, 대상자들이 저임금 시간제 일자리인 미니잡(mini-job)밖에 선택할 수 없었다는 비판도 있다.⁵⁾⁶⁾⁷⁾

네덜란드의 실업보험 제도에서, 실업급여는 실업 직전 36주 내에 26주를 일했을 경우 수급자격이 생긴다. 그러나 근로자의 과실로 실업한 경우와 자발적 사직의 경우 실업급여를 받을 수 없다. 네덜란드는 1995년 실업부조가 폐지되어 다수의 실업자를 사회부조제도인 노동사회부조(Wet Werk en Bijstand: Work and Social Assistance, WWB)에서 포괄하기 시작하였다. 따라서 실업에 대한 소득 보장은 실업보험과 사회부조 체계로 이루어져있으며 2014년 노동시장 개혁과정에서 노동사회부조법(WWB) 및 노동과 사회보장 관련법을 통합하여 Participation Act(Participatiewet)가 입법되면서 이전보다 지방자치단체 중심의 서비스를 제공하도록 하였다. 네덜란드의 실업자 대상 사회부조 제도는 노동사회부조(WWB)로서 내용은 다음과 같다. 21-65세 이상의 성인 중 주거비를 제외한 사회수당을 모두 포함하여 실시하는 자산조사를 바탕으로 하여 수급 여부가 결정되고 급여는 가구 기준으로 정액 방식으로 책정된다. 다른 소득이나 급여를 받는 경우 수당의 수준이 조정된다. 2014년 21세 이상 미혼자의 경우 연간 세전 14,582€(1,215€ /

월)를 지급받으며, 지자체에서 연 1회 취업촉진을 위한 보너스도 지급할 수 있다. 원칙적으로 기간제한이 없고 실업자가 되면 수혜 대상이 될 수 있다. 그러나 수급하기 위하여 지역 고용기관에 등록되어야 하며 수급자가 고용을 위한 노력(구직활동, 통합정책 참여)과 협조(가정방문, 의료/심리검사 등)를 기울이지 않는 경우 수당이 삭감되거나 정지될 수 있다. 재원은 세금을 기반으로 한 기금으로 운영되고 제도의 운영은 사회고용부(Ministry of Social Affairs and Employment, SZW)이고 실업보험과 사회부조의 행정적 운영을 위하여 Locations for Work and Income(Locaties voor Werk en Inkomen)가 설립되어있다. 2010년에는 고령노동자 대상 임시실업부조(Temporary Unemployment Assistance)가 도입되어 2016년 기한으로 운용되고 있다.

네덜란드의 적극적노동시장정책은 처음 프로그램 도입 때부터 임금노동으로의 재진입에 대한 강조가 높았으며, 크게 세 가지 종류로 구분된다. 공공고용서비스와 지자체에 의해서 운영되는 재통합 프로그램, 고용주에 대한 세금 면제, 보호고용(sheltered employment)이 그것이다. 공공고용서비스는 특정 선별대상 그룹이 없다. 구직자는 공공고용서비스 CWI에 등록하게 되며, 등록된 정보를 토대로 하여 CWI는 일자리 현황과 구직전망을 사정한다. 이를 Chance-meter를 통해 등록하게 되는데, 등록 후 인터뷰를 실시한다. 인터뷰를 통해 구직자는 CWI에 남게 될지, UWV나 지자체로 의뢰되어 고용지원을 받을지 결정된다. 이러한 등록은 반드시 실업 일주일 내에 되어야 하며, 등록 후 서비스 제공까지 8일 정도 걸린다. 상담가는 구직자의 개인적 상황, 직업 및 기술 능력 등을 사정한 후 구직자를 네 가지 유형으로 구분한다. 첫째 유형은 빠른 시일 내(6개월)에 직업을 찾을 가능성이 높은 경우인데 이 경우 구직자는 CWI 프로그램에 남게 된다. 6개월이 지나도 취직을 못할 경우 이들은 다시 상담을 받게 된다. 첫째 유형이 아닌 구직자에게는 두 번째 상담을 실시하여 다른 기관으로 의뢰할 필요가 있는지 등에 대해 사정한다. 둘째 유형은 1년 내에 직업을 찾을 수 있을 것으로 보이는 경우이고, 셋째 유형은 직업을 찾기 위해 1년 넘는 시간이 필요한 경우이다. 마지막으로 넷째 유형은 직업을 찾을 가능성이 매우 낮은 경우이다. 이 중 둘째와 셋째 유형은 UWV나 지자체로 의뢰되며, 의뢰된 후 다시 프로파일링 과정을 거친다. CWI와 UWV 참여자들은 처음 6개월간 자신의 능력

과 자격에 적합한 일자리를 찾으며, 그 기간 후에는 기존에 생각해온 일자리와는 다르거나 낮은 기술을 요구하는 일자리를 구하여야 한다. 대상자 중 중간 수준 이하의 교육을 받을 경우 어떤 일자리를 소개하더라도 수용해야 하며, 3차교육 이상을 받은 대상자들은 참여 18개월 이후에 일자리 수용 의무가 주어진다.

네덜란드는 특별히 장중년의 재취업이 쉽지 않게 되자 공공고용서비스는 몇 가지 새로운 대안을 만들어왔는데, 2007년에서 2009년 사이에 시행된 Action Plan Talent 45+가 그중 하나이고, 다른 하나는 2010년부터 시행되고 있는 Talent 55+이다. Action Plan Talent 45+의 주된 내용은 국가차원에서 네트워크 미팅과 활동을 만들어 연령이 높은 구직자들에 대한 이미지 변화를 촉진하는 것이다. 네트워크 미팅은 12명에서 15명이 총 10번을 만나는데, 직업코치가 모임을 촉진한다. 모임의 목적은 참가자인 자신의 경험과 직업 네트워크 등을 공유하며 서로 간에 지지가 되도록 하는 것이다. 단순히 취업뿐만 아니라 창업에 대한 팁이나 아이디어도 안건에 포함되어 있다. 이 모임은 역량검사 후 참여할 수 있다. 직업코치는 고용주가 원하는 것을 구직자에 전달하고 고용주에게는 구직자를 대변하는 등 구직자와 고용주 사이에 중재자 역할을 한다.

3. 자유주의

자유주의 복지국가 레짐에는 캐나다, 영국, 미국이 있다. 캐나다의 실업보험 자격 요건은 그 지역의 매달 실업률에 따라 달라진다. 실업률이 높은 지역에서는 지난 52주(자격이 되는 기간) 동안 최소 420시간의 일을 했다면 자격이 충족되고, 실업률이 낮은 지역(실업률 6%이하)에서는 700시간 이상 일을 했다면 자격이 충족된다. 더불어, 당시의 상황에서 수급자에게 실업만이 유일한 대안이었다는 것을 입증하지 못하면 Employment Insurance(EI) 급여의 자격이 박탈된다. 캐나다는 실업급여, 사회부조 체계로서 실업부조가 존재하지 않으며, 사회부조에서 실업자까지 포괄되는 저소득층에게 현금으로 지원한다. 사회부조는 임시급여(Interim Benefit), 일반사회부조(General Social Assistance), 확대급여(Extended Benefit)로 분류된다. 첫째로 임시급여는 직업을 잃고 있는 도중이나 다른 급여

를 기다리는 대상에게 제공된다. 둘째로 일반사회부조는 실업이나 노동시장 재통합을 위한 교육/훈련기간에 제공된다. 일반 사회부조를 얻기 위해서는 구직, 통합정책에 참여하고 노동하는 조건이 부여된다. 마지막으로 확대급여는 장애 등 기타 근로능력이 없다고 간주되는 경우에 제공된다. 캐나다 사회부조는 주정부에서 급여 수준을 관리하고 결정한다.

캐나다는 전반적으로 노동시장에 대한 정부 지출이 매우 낮은 편인데, 그래도 그중 가장 높은 비중을 차지하는 것은 기술 개발 및 훈련에 대한 부분이다. 이러한 훈련에 대한 강조는 2013년 이후 고용주 주도적인 성격을 띠기 시작했다. 고용주 주도적인 성격은 캐나다 정부에서 고용주와 정부가 훈련에 필요한 비용을 함께 부담하는 전략을 선택했기 때문인데, 그로 인해 결과적으로 훈련서비스가 구직자들보다는 고용주들에게 더 적절한 것으로 나타났다.

캐나다의 실직자에 대한 일반적인 고용서비스는 취업우선전략을 취한다. 고용서비스는 노동시장으로 실직자들이 빠르게 복귀하고 실직자들이 자발적으로 구직을 모색하도록 하는 방향으로 강조되고 있다. 고용서비스는 상당히 셀프서비스의 성격을 띠는 핵심구직지원(core job-search assistance)에 기반을 두고 있으며 사례관리자를 통해 강도 높은 상담을 받는 경우는 소수에 불과하다⁸⁾.

다른 OECD 국가들과 비교했을 때 캐나다의 적극적노동시장정책은 엄격성이 낮다고 할 수 있다. 많은 경우 이 엄격성은 실업보험급여에 대한 조건에서 나타나는데, 캐나다의 경우 구직활동이나 개인의 의무와 같은 기준이 특별히 정해져 있지 않고, 실업급여를 받기 위해서는 실직자가 Service Canada에 실업보험 등록 후 2주 정도 대기 기간을 거친 뒤 급여가 제공된다. 급여에 대한 전제조건이 아예 없는 것은 아니나, 구직활동을 하고 있다는 정기 검사에서 특별히 요구되지 않는 한 증거를 제시할 필요가 없다는 점에서 효과가 미미하다고 할 수 있다. 또한 대부분의 구직활동이 온라인상에서 진행되므로 그 증거는 더욱 제시하기가 애매하다.

셀프서비스 형식의 구직 지원 이외에 캐나다의 공공고용서비스는 고용 상담가를 통해 직접 직업을 제공하거나, 고용가능성과 직업능력을 감소시키는 요인들을 제거하는 것을 돕거나, Employment Benefit and Support Measure(EBSM)로 불리는 다양한 형태의 적극적 노동시장 프로그램에 의뢰하는 등의 서비스가 있

다. 실업급여는 실업보험에 가입된 자만을 대상으로 하지만 이러한 프로그램들은 보험 미가입자도 참여할 수 있다.⁹⁾

영국의 Jobseekers' Allowance(JSA)는 급여 신청 전 2년의 과세연도 동안 국가 보험료를 충분히 납부한 실업자에게 지급된다. 이때 하한선 이하는 소득으로 간주되지 않으며 이는 근로자가 적어도 26주간 고용되었어야 함을 의미하는데 이때 26주는 반드시 연속적일 필요는 없으며, 적어도 50번 이상 기여한 경우를 말한다. 영국은 실업급여, 실업부조 체계로 실직자에 대해 실업급여를 우선 적용하고 다음으로 실업부조를 제공하며, 이를 모두 구직자 수당(Jobseekers' Allowance, JSA)으로 표현한다. 영국은 직접적으로 실업자에 대한 소득보장을 하지 않는다. 사회부조 정책으로 자산조사를 통하여 저소득층에 소득보조(Income Support)가 제공되었고, 2008년부터 현금보조와 고용지원서비스를 제공하는 방식으로 근로하지 못하는 연령층을 대상으로 하는 장애급여(Incapacity Benefit)와 고용지원수당(Employment and Support Allowance)이 신설되었다. 구직자 수당(JSA)은 기여 기반 요소와 소득 기반 요소를 모두 가지며, 기여 기반 수당(기여금 기반으로 최대 6개월까지 지급됨.)의 자격이 만료되면 소득 기반 구직자 수당을 받게 된다. 실업부조 제도는 소득 기반 구직자 수당(JSA income based)이 실업부조에 해당하고 급여는 정액 방식이며, 연령과 혼인 여부에 따라서 차등 적용되며, 2016년 기준 25세 이상은 주 최대 73.10£(294.4£/월)까지 수령할 수 있다. 자본 규모, 소득, 직업연금 및 사회수당(주거지원비, 아동세제환급크레디트는 제외됨.)의 규모에 따라 급여가 감소할 수 있다. 2013년부터 도입된 Universal Credit은 기존 소득 기반 구직자 수당(JSA income based), 고용지원수당(ESA), 주거급여(Housing Benefit), 소득지원(IS), 아동세제환급크레디트(Child Tax Credit), 근로세제환급제도(Working Tax Credit)를 모두 간소화하고 통합하는 체계이다. 제도의 복잡성을 개선하고 근로유인 효과를 높이기 위하여 Universal Credit 제도를 도입하여 구직자 수당을 대체하도록 하였다. 자격조건은 실업보험이나 근무경력 기준이 없이 가구 소득 기준 자산평가를 실시한다. 실업보험 가입자 및 실업보험 가입조건 미충족자를 대상으로 하고 18세 이상 연금수령연령 이하 중 주당 최소 40시간 이상 일 자리에 근로가능한 자들 중 주당 근로시간 16시간 미만인 경우(부부일 경우 합산

근로시간 주 24시간 미만) 실업부조(JSA income based)를 받을 수 있다. 수혜조건은 다음과 같다. 고용센터의 면담 참석, 구직자 합의서 서명, 구직활동 격주 보고, 고용 활성화 프로그램 참여, 심층 구직 참여 등과 같이 적극적 구직활동을 해야 한다. 2009년까지는 취업 프로그램 참여가 의무이기 때문에 18-24세는 최대 10개월, 25세 이상은 최대 22개월간 신청할 수 있었으나 이후 의무 취업프로그램이 탄력적으로 운영되는 지역이 증가하면서 기간은 위탁기간이나 상황에 따라 상이하게 되었다. 2011년부터 취업 프로그램을 참여한 후 신청을 중단할 필요가 없어지고 수당을 계속 신청할 수 있게 되었다. 2012년 6월부터 실업기간이 9-12개월인 경우는 민간고용서비스 기관에 이관되어 해당 기관의 프로그램에 참여해야 한다. Universal Credit은 수급자 책무(claimant commitment)를 도입하여 의무를 잘 수행할 수 있도록 하고 일부 수급자의 경우 의무적 고용활동(Mandatory Work Activity)을 도입했다. 관리주체는 2001년 신노동당 정부의 사회투자전략 뉴딜정책에 의하여 고용센터 플러스(Jobcentre Plus)가 만들어져 고용서비스에 대한 민간위탁이 확대되었다. 지방정부와 파트너 관계에 있는 고용센터 플러스(Jobcentre Plus)에서 급여 신청과 수급자격 확인, 프로그램 제공 등을 담당한다.

영국의 적극적노동시장정책은 일반 실업자와 장기실업자에 대한 조치가 조금 상이한데, 장기실업자의 경우 '뉴딜' 프로그램에 참여하게 된다. 영국의 적극적노동시장정책은 주로 상담, 게이트웨이, 가장 잘된 사례의 보급과 같이 미시적 차원에서 이루어진다. 영국은 직접 보조금을 제공하는 것보다 세금 공제의 형태나 공적 부문에서 프로그램을 실행하는 것을 선호하며, 보조금 지급에서 우선순위는 산업의 중요도보다 지역의 필요성에 기반한다(Buigues and Sekkat: Berry, 2014에서 재인용함). 또한 인적 자원 개발보다는 노동시장의 기능을 부드럽게 하는 개입을 선호한다(Berry, 2014).

실업자들은 실업 시점으로부터 3개월 이내에는 그들이 익숙한 직종에 한해 구직활동을 할 수 있으며, 그런 직종이 아닐 경우 직업 연계에 대해 거절할 수 있다. 그러나 3개월이 지나면, (직업 능력과 노동 조건을 고려하는) 특정 기준을 거친 어떤 직업에 대해서도 구직활동을 해야 한다. 영국은 특별히 구직자 수당(Jobseeker's Allowance, JSA) 수급자에 대한 인적조사 데이터베이스를 개발하지 않는데, 구

직자는 구체적인 구직에 대한 요구사항들이 기재된 동의서에 고용 상담가와 함께 서명함으로 고용프로그램에 참여한다. 활동 계획은 구직자의 동의서를 지칭하며, 이는 초기에 실시된 직업중심 인터뷰 때에 완성된다. 이는 13주에 걸쳐 검토되며, 18개월 이상의 장기실업에 놓일 경우 뉴딜 프로그램에 참여하게 되며, 뉴딜 프로그램에서는 초기에 강도 높은 상담을 진행하는 게이트웨이 과정을 통해 앞으로 참여하게 되는 프로그램이 결정된다.¹⁰⁾¹¹⁾ Out-of-work 급여 청구자에 대한 것으로 의무 직업 활동(Mandatory Work Activity, MWA)이 있다. 이는 민간 계약자들에 의해 제공되며, 주로 주 30시간 근로 직업에 4주간 배치하게 된다.

미국의 실업보험 자격 조건은 주마다 다르다. 일반적으로 실업자는 실업급여 신청 직전 다섯 분기 중 첫 네 분기 동안 정해진 최소한의 급여의 또는 최소한의 몇 주간의 근로경력이 있어야 한다. 평균 임금을 받는 전일제(full-time) 근로자의 경우, 7개의 가장 큰 주에서는 평균적으로 27주를 일해야 실업급여를 받을 수 있다. 미국은 실업급여와 사회부조 체계로 실업부조 없이 실업급여를 제공하고 최후의 보장으로 공공부조를 지원한다. 유럽국가 혹은 같은 자유주의 레짐인 캐나다와 대비하여 실업급여의 수준이 낮고 사회부조의 관대성 또한 낮은 편이다. 자산조사가 조건인 사회부조 제도는 보충적 소득보장(Supplemental Security Income, SSI), 빈곤가구 일시부조(Temporary Assistance for Needy Families, TANF), 영양지원프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program), 의료부조(Medicaid) 등으로 구성되어 있고 내용은 다음과 같다. 먼저 보충적 소득보장(SSSI)은 노동가능 인구에 대한 현금급여가 아니라 노인, 장애인 저소득층을 지원하기 위한 제도이다. 또한, 빈곤가구 일시부조(TANF)는 미성년 아동이 있는 가정 중 소득과 재산이 주에서 정한 기준선 이하인 경우에 대한 빈곤가구 일시부조 정책으로 노동조건과 기간제한이 있다. 미국의 사회부조는 주정부가 연방정부로부터 포괄 보조금(block grants)을 받아 집행한다. 한편, 노동가능 인구에 대한 사회부조로 근로장려세제(EITC)가 있는데, 19세 이하 아동을 부양하는 근로가족이나 25-65세 사이의 무자녀 근로자를 대상으로 하여 소득 기준을 충족하는 경우 세금 크레디트를 통한 환급을 제공하는 것으로 빈곤가구 일시부조(TANF)보다 근로의무를 강조하는 제도이다. 빈곤가구 일시부조(TANF)의 경우 연방정부가 지침 제시, 관리감

독, 재정지원 역할을 하고 주정부는 구체적인 프로그램 기획을 할 수 있으며, 주정부에 따라 전달체계는 상이하다.

미국의 적극적노동시장정책은 구직자 및 노동자의 숙련 수준과 취업 준비를 높이기 위해 연방 정부 및 주정부 차원에서 다양한 정책이 있다. 공공에서 제공되는 고용 및 훈련 시스템의 대부분을 차지하는 연방정부의 정책은 고용자와 고용주를 모두 지원한다. 고용자에 대한 서비스는 숙련정도 사정, 커리어 안내, 구직 워크숍, 직업 연계, 훈련 등이 있으며, 고용주를 위한 서비스는 구직자와 직업 매칭, 특별한 고용 필요에 대한 지원, 직업 구조조정 및 해고에 대한 지원 등이 있다. 연방정부의 정책은 두 가지로 구분할 수 있는데, 하나는 Wagner-Peyser 고용서비스이고 다른 하나는 노동력 투자 법 프로그램(Workforce Investment Act, WIA, Programmes)이다. 후자인 WIA는 대부분의 고용 및 훈련 서비스의 전달체계이며 연방, 주, 지역 정부의 협력에 의해 고용서비스를 제공하고, 재정, 규정, 가이드라인은 미국 노동부의 Employment and Training Administration에서 제공한다. 주정부는 해당 재정에 대한 전략을 짜고, 대부분의 재정을 Local Workforce Investment Areas(LWIAs)로 전달한다. LWIA는 이에 대해 지역의 상황에 맞게 다시 전략을 짤다. 모든 고용 및 훈련 서비스는 원스탑 커리어 센터에서만 제공하며, Wagner-Peyser 고용서비스를 포함한 16개 범주의 프로그램들이 의무적으로 제공된다. 모든 지역(local area)은 적어도 하나의 원스탑 커리어 센터가 있어서 모든 필수 서비스가 제공되도록 한다.

미국의 훈련 서비스는 Workforce Investment Board(WIB)가 지역의 커뮤니티칼리지, 제2차 교육 학군, 민간 기업과 계약을 체결하여 제공하며, 훈련의 종류는 다양하다. 훈련의 종류는 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째인 직업 기술 훈련(Occupational-skills Training)은 특정 직종에 적합한 기술을 훈련하는 것으로, 지역의 전문대학교(communit collage)와 민간 부문에서 제공한다. 이는 주로 작업장이 아닌 교실에서 제공한다. 둘째는 작업장 내 훈련(On-the-job Training)으로 이는 구직 기회와 고용에 필요한 기술에 대한 훈련을 제공하는 것이다. 고용주는 훈련에 필요한 비용의 반을 지원받는다. 셋째는 맞춤형 훈련(Customized Training)으로 특정 비즈니스에 있는 노동자들의 숙련도를 제고하기 위해 제공하

는 서비스이다¹²⁾.

4. 남유럽형

남유럽형에는 이탈리아와 스페인이 속한다. 이탈리아의 실업급여는 2년 동안 보험에 가입했으며 최근 2년 중 52주 동안 보험에 기여한 근로자에게 지급된다. 하지만 실업자가 임금을 받지 못했거나, 성적 괴롭힘을 당했거나, 업무가 변경되었던 것을 입증하지 못하면 실업급여를 받을 수 없다. 이탈리아는 실업부조 및 근로가능인구에 대한 사회부조가 없고 빈곤가구에 대한 보충수당 성격의 근로조건 급여가 있다. 적극적노동시장정책과 실업급여 체계의 연계가 효과적이지 않고 적극적노동시장정책이 체계적으로 관리되지 못한다는 점이 문제점으로 지적되었다(European Commission, 2015a). 최근 실업부조와 사회부조는 2014년 입법된 일자리 법안(Jobs Act)과 함께 정책 변화(European Commission, 2015a)가 일어나고 있다. 이에 따라 실업부조제도(Assegno di disoccupazione, ASDI)가 제안되었으며 국가가 관리하는 고용서비스 관련 기관을 신설하도록 하였다. 실업부조제도(ASDI)는 실업급여 수급이 종료된 근로자, 자녀를 부양하는 경우, 은퇴연령에 가까운 고령자를 대상으로 하며, 실험적 소득지원(실업급여의 75%에 해당하며 최대 6개월간 지급됨.)을 포함한다. 현금급여 시범사업은 현금급여와 의무적인 고용활성화-사회서비스 프로그램 참여를 주요 내용으로 하는 프로그램의 시범사업이 6,517 가구를 대상으로 하여 2014년에 진행되기 시작하였으며 이는 유럽사회기금(European Social Fund)의 지원을 받았다(European Commission, 2015a).

스페인은 실업급여-실업부조-사회부조 체계를 가지고 있다. 실업보험 제도에서 1차적으로 실업자에 대한 소득을 보장하고 다음으로 실업부조, 마지막으로 사회부조의 순으로 실업에 대한 소득을 보장한다. 스페인 실업보험 제도에서는 실업 상태가 되기 전 6년 동안 최소 360일 기여했어야 실업급여를 받을 수 있다. 비자발적인 이유로 실업이 발생했어야 하며, 자발적 실업의 경우 실업보험을 적용받을 수 없다. 실업부조 제도의 급여는 정액 방식이며 공공임금지표(IPREM)의 80% 수준으로 2014년 기준 532.51€/월(OECD, 2014)이다. 실업급여는 시간제 일자리에

서 일하는 경우 소득과 병행하여 받을 수 있다. 자격조건으로는 첫째, 직업활동을 할 준비가 되어있고 월별 소득 기준(Inter-Professional 최저소득의 75%) 이하를 받는 경우(OECD, 2014f), 둘째, 실업보험 수급종료자인 동시에 가장이어야 하며, 45세 이상의 실업보험 수급종료자인 동시에 가장이 아닌 자, 실업보험 협약이 체결되지 않은 국가에서 지난 6년간 최소 12개월 이상 노동하고 귀국한 스페인 출신자, 해고 등 자발적이지 않게 고용해지 되었고 고용보험수급조건의 최소기여기간을 충족하지 못하는 노동자, 55세 이상의 노동자(OECD, 2014f)이다. 수혜조건을 살펴보면, 수급기간은 6개월이 기본이고 18개월까지 연장될 수 있으며 부양가족이 있는 경우 24개월 혹은 30개월까지 연장될 수 있다(채구목, 2011; OECD, 2014f). 55세 이상인 경우 재취업하거나 연령수급연령에 이를 때까지 급여를 계속 받을 수 있다(OECD, 2014f).

스페인의 적극적노동시장정책은 크게 세 가지 종류로 구분할 수 있는데, 이는 공공고용서비스, 훈련, 보조금이 지급되는 고용(subsidized employment)이다. 스페인의 공공고용서비스는 Instituto Nacional de Empleo(INEM, National Employment Institute)에 기반을 두었으며, 구직을 원하는 실업자를 등록하여 기존의 공석에 가장 적합한 사람들을 먼저 뽑는다. 공공고용서비스는 고용과 훈련 방법에 대해 기업과 실직자 모두에게 정보를 제공하며, 인터뷰를 통해 실직자에게 오리엔테이션을 제공하는 등의 서비스를 제공한다.

스페인의 훈련 서비스는 세 가지 종류로 구분할 수 있다. 첫째 서비스는 Program Nacional de Formación Profesional(PNFP, National Vocational Training Program)에 기반을 두며, 가장 중요한 서비스라고 할 수 있다. 이 서비스의 주된 목적은 숙련된 인구를 보장하고 노동의 수요와 공급이 서로 매칭하도록 개선하고, 직업 훈련 시스템의 일관성을 제고하는 것이다(MTAS: Durán and Gutiérrez 2007에서 재인용). 이는 직업 중심의 2차 교육(보통 교육 중 하나)과 전문 직업 교육, 평생 교육의 일관성을 높이는 것을 의미한다(Aluías Ruiz: Durán and Gutiérrez 2007에서 재인용함.). 둘째는 전문직업교육으로 직업 중심 2차 학교(VOSS)에서 직업 학위를 제공하는 것이다. 142개의 직업 학위가 있으며, 16-21세 청년 중 최소한의 필수 교육을 받지 않았던 사람들을 대상으로 한다. 이는 다시 세 가지 서비스 종류로 나뉘지

는데, 직업 소개, 훈련과 직업 결합, 직업 워크숍이다. 셋째는 평생 교육이다. 스페인은 기업 내 훈련제는 대체적으로 부재한 상태이다. 중소기업에 대해서는 특별한 혜택 조치를 취하고 있다.(MTAS: Durán and Gutiérrez 2007에서 재인용함.). 또 다른 훈련의 종류로는 Escuelas Taller y Casas de Oficios (Craft School-Workshops)가 있다. 이는 학생들이 훈련과 직업을 결합하고 직업(Profession)을 배울 수 있도록 지원하며, 그중 Talleres de Empleo는 일반 노동시장에서 구직에 어려움을 겪는 25세 이상의 실업자를 대상으로 한다.

스페인의 고용 보조금(Subsidized Employment)은 총 세 가지 종류가 있다. 하나는 민간 고용(Private Employment)에 대한 보조금 지원이다. 보조금은 20%에서 100%까지 다양하며, 주로 12-24개월 동안 제공한다. 둘째는 창업 지원(Support to Entrepreneurship)이다. 이는 자영업, 협동조합 및 Workers' Partnerships 등에 대해 지원한다. 마지막으로 공공 고용(Public Employment)에 대한 지원이 있다. 이는 주로 공공고용서비스의 읍 회의(town council), 국가, 지방 정부, 대학 등과의 협력을 기반으로 하며, 지역 고용을 창출한다는 의의를 갖는다.

5. 동아시아형

동아시아형에는 한국과 일본을 포함시킬 수 있다. 한국의 실업 관련 소득보장은 실업급여와 사회부조 체계이다. 실업부조가 없이 실업급여를 제공하고 최후의 보장으로 공공부조를 지원하며 실업급여의 수급조건이 상대적으로 엄격한 편이고 실업에 대한 소득보장의 관대성이 낮은 편이다. 한국의 실업급여 수급을 위해서는 실업 전 최소 18개월 동안 근로하고 180일 동안 기여했어야 한다. 개인적인 사유로 인해 자발적으로 직업을 변경하는 경우와 같은 불법 적용은 실업급여를 받을 수 없다. 공공부조 제도는 근로가능 인구에 대하여 2000년 이후 국민기초생활보장제도와 함께 자활사업을 통한 근로연계복지제도가 실시되어왔다. 근로연계복지제도는 다음과 같다. 첫째, 희망리본사업은 2009년 근로연계복지제도의 일환으로 차상위계층과 조건부수급자 대상으로 시범사업으로 출발하여 현재 기초생활보장제도 수급

자, 조건부수급자, 최저생계비 120% 이하의 차상위 계층을 대상으로 하고 있다. 자활지원센터 및 민간기관을 전달체계로 하여 취업을 지원하기 위해 일자리를 연계하고 사례관리 서비스를 제공한다. 둘째, 취업성공패키지는 2009년 시범사업으로 실시되었고 최저생계비 150% 이하인 차차상위계층까지를 대상으로 하여 참여수당, 훈련참여지원수당, 취업성공수당을 제공하고 직업교육 및 훈련, 취업알선 등을 제공한다. 셋째, 근로장려세제(EITC)는 2009년 도입되어 저소득 근로자 가족을 대상으로 하여 실시되고 있다. 실업부조와 관련된 논의는 변화하는 노동시장과 양극화, 워킹푸어 등의 배경에서 실업 관련 정책으로 실업부조가 제안되기 시작하였고(노정휘, 조규식, 2012; 황덕순, 2015), 노동시장 내 불안정 노동자 혹은 여성을 고려하여 실업부조 제도에 대해 논의되고 있다(김성희, 2009; 유지영, 2015). 1999년에 기초생활보장제도가 도입되는 과정에서 실업부조제도가 제안되었고(류만희 등, 2012: 84) 이어서 김원식(2000)의 연구에서 실업부조의 제도유형으로 실업급여의 연장제도, 수당실업부조제도, 임금보조실업부조제도, 부의소득세 등의 실업부조제도가 소개되었으며, 이후 채구묵(2011)은 다양한 제도유형에서도 관대한 실업급여와 실업부조가 있는 유형이 한국에 더 적합하다고 보았다. 류만희 외(2012)의 연구에서는 실업보험제도를 개편함으로써 실업부조제도의 지원대상을 흡수하는 방안과 사회보조제도 내에서 실업부조제도를 도입하거나 기초생활보장제도를 개편하는 방안을 제시하였다. 이후 고용서비스를 기반으로 하여 적극적노동시장정책에 참여하는 저소득계층에게 조건부 수당을 제공하는 한국형 실업부조(이병희, 2013), 혹은 기존 제도인 취업성공패키지를 실업부조로 발전시키는 안(황덕순, 2015)이 주장되었다¹³⁾.

한편, 한국의 적극적노동시장정책은 다음과 같다. 고용노동부에 따르면 현재 한국의 취업지원 서비스는 총 네 가지로 구분된다. 첫째, 고용복지+센터(고용복지플러스센터)를 통해 제공되는 서비스가 있다. 한 곳만 방문해도 필요한 고용과 복지 서비스를 모두 받을 수 있는 원스톱 서비스이며, 고용 및 복지 서비스기관들이 센터 내에 포함된다. 둘째, 구직자 취업지원 서비스로, 구직자가 채용될 수 있도록 지원하는 서비스와 직업 진로에서 구직자 및 학생들이 필요한 교육과 훈련 등을 받을 수 있도록 돕는 서비스로 구분된다. 채용지원서비스는 구직자와 구인자가 고용센터에 신청해

고용센터가 양측에 상담을 지원하고, 채용과정에서 중간다리를 놓아주는 역할을 수행하게 된다. 직업진로지도 서비스는 다양한 프로그램을 운영하는데 그 프로그램은 크게 집단상담 프로그램, 단기 집단상담프로그램, 취업특강으로 세 가지로 구분된다. 셋째, 취약계층 취업지원이 있다. 취약계층의 고용안정 및 취업을 촉진하기 위해 그들에 대한 취업지원 서비스를 민간에 위탁하여 진행하는 구조이며, 공공에서는 기본 경비 등과 성과에 따른 인센티브를 지원한다. 이 서비스의 지원대상은 취업자 개인이 아닌 서비스를 제공하는 민간위탁기관이다. 현재 추진하고 있는 사업은 소속인 취업지원사업, 건설인력 취업지원사업, 결혼이민자 취업지원사업, 경력단절여성 취업지원사업, 채용박람회, 심리안정지원 프로그램, 집단상담 프로그램이 있다. 넷째, 취업성공패키지가 있다. 이는 저소득 취업취약계층, 청년 및 중장년 미취업자를 대상으로 하며, 최장 1년이라는 기간 제한을 두고 단계별 취업지원 프로그램을 제공한다. 취업 성공 시 '취업성공수당'을 지급한다. 저소득층 및 취업취약계층의 취업과 빈곤탈출을 목적으로 한다. 취업성공패키지는 대상에 따라 세 가지 사업으로 분류된다. 첫째는 취업성공패키지로 기초생활수급자, 차차상위(중위소득60%) 이하 저소득층, 취업취약계층을 대상으로 하며, 둘째는 취업성공패키지Ⅱ로 중위소득 100% 이하 중장년(35~64세)을 대상으로 한다. 셋째는 청년 취업성공패키지로 소득과 무관하게 18~34세의 청년을 대상으로 한다. 참여 프로그램은 3단계로 나뉘며, 그 밖의 지원으로는 훈련비와 참여 및 취업성공에 대한 수당이 있다. 참여수당은 참여자가 1단계를 수료했을 시 최대 25만 원의 실비를 지급하고, 훈련참여지원수당은 2단계 직업훈련 참여 시 참여기간 중 최대 6개월 간 월 최대 40만 원을 지원한다. 훈련비 지원은 직업훈련 참여 시 훈련비를 최대 200~300만 원 사이에서 지급하며(패키지는 자부담이 없고, Ⅱ는 10~30% 자부담이 있다.), 취업성공수당은 취업성공패키지 참여자에 한해서 취업 시 최대 100만 원의 취업성공수당을 지원한다. 이때 취업성공 여부는 최저임금 이상을 받고, 주당 30시간 이상 근로하며 고용보험에 가입이 되어 있는지를 기준으로 판단한다. 지급되는 100만 원은 일괄적으로 지급되는 것이 아니고, 취업 1개월 후 20만 원, 3개월 후 30만 원, 6개월 후 50만 원을 지급하는 형태로 진행된다.

그 밖의 직업능력개발을 지원하기 위한 정책으로는 내일배움카드가 가장 많이

알려져 있으며, 그 외에 국가의 기간 및 전략산업 직종에 대한 훈련 정책, 취업사관 학교 운영이 있다. 내일배움카드는 취창업에 필요한 직무수행능력 습득이 필요한 실업자 등에게 훈련 참여 기회를 제공하기 위해 도입된 사업이며, 지급된 바우처를 통해 취업희망분야에 각종 훈련을 참여할 수 있다. 고용센터의 취창업지원 서비스에 참여할 경우 이 사업의 대상자가 될 수 있다.

일본은 실업급여-사회부조 체계를 가지고 있다. 실업부조 없이 실업급여를 제공하고 최후의 보장으로 공공부조를 지원한다. 일본은 실업 전 2년 이상의 근로 기간 동안(월 11일 이상 근무), 12개월 이상 기여했어야 실업급여를 받을 수 있다. 정리해고, 파산 등의 사유로 해고된 실업자는 실업 이전에 1년 이상의 근로 기간 동안 6개월 이상 기여했어야 한다. 보통의 경우는 2년 이내에 12개월 이상 실업보험에 가입되어 있었어야 하고, 기간제 고용의 비재계약, 파산 등의 경우 1년 이내에 실업 보험에 6개월 이상 가입되어 있었어야 한다. 일본에서 사회부조는 생활보호제도이며, 저소득자에 대한 생활보호제도가 실업자 대상 소득보장에 해당할 수 있다. 생활 보호제도는 자산평가, 부양의무자 여부, 다른 법률의 지원대상 여부, 노동가능 여부를 기준으로 하여 선정하여 가구 단위로 지원한다(김문길 등, 2014: 92). 급여의 수준은 최저생활비 기반으로 지원을 받으며, 생활보호제도 급여는 생활부조, 주택 부조, 의료부조, 개호부조, 생업부조, 교육부조, 생활부조, 출산부조, 장제부조로 구성된다(김문길 등, 2014: 93; OECD, 2014d). 생활보호제도는 법률과 고시 등의 사항은 후생노동성에서 담당하고 전달체계는 후생노동성의 위임, 위탁을 받아 각 시정촌에서 복지사무소가 업무를 담당하고 있다(김문길 등, 2014: 107). 일본에서는 경제 변화와 노동시장 변화에 따라 사회보험 체계와 사회부조 사이에 사회적 보호를 받지 못하는 인구가 증가하면서 일본사회 내에서도 이에 대한 대책을 요하고 있으며 2000년대 후반 이에 대한 정책으로 '제2의 사회안전망'이 주장되었다(은수미, 2010). 자민당이 제안한 사회안전망은 다음과 같다. 첫째, 단기 고용 근로자나 영세자영업자를 대상으로 한 중간단계의 사회적 안전망이면서, 둘째, 취직활동자에게 취직과 생활을 위한 대출금을 제공하고 취직하면 상당규모 대부금을 면제하며 노동금고에서 대부를 운영하는 것이다. 민주당에서 주장한 제2사회안전망은 다음과 같은데, 취업안정자금 융자사업, 장기실업자 등 지원사업, 취직활동곤란자

지원사업, 훈련/생활지원자금 융자&급부, 주거 등 공공이직자 상담지원, 주택수당 긴급특별조치사업, 생활복지자금대부사업, 임시특례 자금대부제도 등을 제공하는 것이다.

일본의 적극적노동시장정책으로서, 실직자 재고용 지원 정책은 크게 두 가지로 나누어진다. 하나는 구직 지원(Job-search Assistance)이고 다른 하나는 직업 훈련이다. 우선, 구직 지원은 Hello Work 사무실에 의해 실시되며, 이 지원은 직업 상담과 직업 소개를 포함한다. 이 중 직업 소개에 더 많은 비중이 있으며, 직업 상담은 많은 수의 대상자가 지원을 필요로 하는 만큼 시간을 할애하지 못하고 있다. 모든 실업보험 급여 대상자는 처음 등록하는 시점부터 상담사와 강도 높은 면담을 진행한다. 또한 이들은 Hello Work가 구축한 구인 정보에 대한 데이터베이스를 활용할 수 있다. 다른 지원 정책으로서 훈련 프로그램은 다수가 Hello Work에 참여 중인 실직자들을 주된 대상으로 한다. 이 훈련은 내부(in-house) 훈련과 하청 훈련으로 나뉘는데, 내부 훈련은 공공부문에서 제공하는 서비스로 훈련 프로그램이 하나의 사회안전망으로서 기능한다고 볼 수 있다. 그러나 90%의 훈련은 하청 훈련으로 진행된다. 이는 흔히 발견되는 훈련의 유형이라고 할 수 있으며, 민간 기관에서 정해진 기간 동안 장기요양, 정보 프로세싱 등의 교육을 받는다. 일본 정부는 2009년 이후 이 밖에 새로운 유형의 훈련 프로그램을 도입하였는데, 이는 고용 보험에 포함되지 않는 자들을 대상으로 하며 3-6개월 동안 무료로 진행된다. 이 훈련의 대상자들은 저소득층과 주로 비정규직이 많으며, 기존에 경험이 없는 경우가 많다. 따라서 이들의 훈련 서비스는 훈련이 고용으로 이어지는 것을 돕기 위해 생활 지원과 병행된다.

일본의 공공 직업 훈련 시스템은 실업자 및 추가적 훈련을 받고 있는 고용된 노동력을 대상으로 하며, 막 졸업한 학생들도 포함한다. 제조업 부문의 직업 훈련은 주로 공공 부문의 기관에서 제공하며, 서비스업의 경우 주로 민간 훈련 기관을 통해 제공한다. 실업자의 훈련 기간은 6개월 이하이며, 고용된 노동자에게는 며칠, 졸업한 학생에게는 1-2년 동안 훈련이 제공된다. 직업을 바꾸거나 현재 실직상태인 경우, 장애가 있는 경우 훈련 서비스는 무료로 제공된다. 공공 직업 훈련 참가자는 고용보험 급여를 계속 받을 수 있으며, 이 경우 보통 수급 기간보다 오래 받을 수 있

다. 또 다른 훈련 프로그램인 Dual System과 Job Card는 독일의 이중 직업 훈련 시스템과 영국의 National Vocational Qualification(NVQ) 시스템에서 영감을 받은 것이다. 그러나 일본의 Dual System은 독일의 프로그램과 달리 학생에 초점이 맞추어져 있지 않고 구직자가 무기한(permanent) 직업을 찾을 수 있도록 돕는데 목적이 있다. Freeter와 실직 청년들의 직업 능력을 제고하는 것을 목표로 하기도 한다. Job Card는 교육 및 훈련의 이력을 기록하는 서류이며, 새로운 훈련을 받을 경우 그 내역이 추가된다. 주로 청년인 Freeters, 양육으로 인해 경력단절이 되었으나 노동시장 재진입을 원하는 여성, 싱글맘, 최근 졸업한 학생들 등이 Job Card 프로그램의 주된 대상이다. 구직자는 우선 Hello Work 사무실이나 Job Cafe에 가서 자신의 정보를 제공하고, 그 정보를 토대로 하여 직업 상담사는 앞으로 받을 수 있는 훈련 등을 소개하고 Job Card를 만들어 준다¹⁴⁾. 청년을 대상으로 하는 적극적노동시장정책은 크게 세 가지로 분류할 수 있으며 심화 지도, 임금 보조 및 시범 고용, 청년 훈련이 있다.

- 주: 1) 단, 청년과 장년의 경우 특별히 그들을 위한 제도가 마련되어 있다. 그중, 연령대가 높은 대상층에 대한 근로유인 정책으로는 시니어잡(seniorjobs), 임금 보조금, 기업 내 직업 훈련이 있다. 시니어잡은 은퇴연령을 늦추는 것을 촉진하기 위한 목적을 가지고 있고, 각 지자체는 자격 조건에 부합하는 사람에 대해서 시니어잡을 제공해야 한다. 각 시니어잡을 위해 최저임금이 보장된 연간 임금을 지자체가 받는다.
- 2) 연대제도의 관리주체는 특별연대수당(ASS), 편입수당(AI), 퇴직동등수당(AER)을 상공업고용협회(ASSEDIC)가 지급하고 국가는 관리의 역할을 수행하였다. 2009년 공공고용서비스(ANPE)와 결합하여 공공고용서비스(Pole Emloi)로 개편되었으며 공공고용서비스-ASSEDIC-정부가 협력하여 고용을 위한 센터 기능을 담당하고 있다. 2009년 이후 ASSEDIC은 독립기관이 되었지만 동일한 연대급여를 제공하는 역할은 계속하여 수행하고 임시대기수당(ATA) 등은 공공고용서비스에서 지급한다. 사회부조의 관리주체는 2009년까지 사회적 부조는 국립가족수당센터(CNAF)에서 지급되었으나 2009년 상공업고용협회(ASSEDIC)와 공공고용서비스(ANPE)가 통합하여 공공고용서비스(Pole Emloi)가 설립되어 급여와 고용 관련 서비스를 제공하고 급여 지출은 가족수당센터(CAF)에서 제공한다.
- 3) 실직자들은 등록 후 넷째, 아홉째 되는 달에 다시 검사를 통해 상황이 측정되며 그에 따라 제공되는 서비스가 달라지기도 한다. 배정된 고용 상담가는 구직자에 대해 해당하는 접근 방식에 따라 다른 포트폴리오를 가지고 있으며, 위의 첫째 지원 방식으로 최대 70명의 구직자를 관리할 수 있고, 둘째 지원 으로는 최대 150명까지, 마지막 지원 방식으로는 200에서 350명까지 지원할 수 있다.
- 4) 프랑스의 청년들은 공식 교육과정에 오래 머물러 있으며, 이는 직업교육의 성격을 가지지 않는다. 또한 프랑스는 높은 질의 도제제도(apprenticeship)가 있으나, 그 숫자가 적다.
- 5) 독일은 복지 수급을 위해 적극적노동시장정책 및 기타 구직 활동 참여에 대한 엄격성이 매우 높다.
- 6) 독일은 전통적으로 Dual Apprenticeship을 통해 청년들이 2차 교육 후 직업 과정을 밟도록

되어있다. 즉, 독일의 청년들은 교육과정과 작업장 모두에서 훈련을 받게 되며, 이는 그들이 기업특수적 기술을 익히고 부문특수적(sector-specific) 자격요건들을 갖추어 공식적 고용으로 이어질 수 있도록 하는 데 목적이 있다. 그러나 이는 제조업이 더 전문화되고 임시고용이 빈번해지면서 축소되었다. 현재 독일에는 Education Chain Initiative라는 프로그램이 있는데, 이는 학교에서 직업 교육 및 훈련 시스템으로 전환하기 어려운 학생들을 돕기 위해 도입된 것이다. 7학년 때 국내 스크리닝 과정을 거쳐 학교 내에서 핵심 기초 기술을 얻을 수 있도록 돕고, 직업 프로그램으로 전환을 돕기 위해 학교 밖에서 돕는 것이다. 이는 주로 빈곤계층(disadvantaged)의 학생들을 대상으로 한다.

- 7) 50+(Plus)는 지역 내 고용센터를 활용하여 50세 이상의 장기 저숙련 및 중간 실업자를 대상으로 하여 고용서비스를 제공한다.
- 8) 캐나다는 “Job Bank”(www.jobbank.gc.ca)를 중심으로 하여 채용이 많이 이루어진다.
- 9) Targeted Initiative for Older Workers(TIOW)는 캐나다에서 2006년에 도입된 정책으로 주로 다문화이민자를 겪은 작고 취약한 지역에 거주하는 55-64세 실업자를 지원한다. 정책의 목적은 그들의 노동시장 재진입을 지원하고 고용-가능성을 제고하는 데 있다. 제공되는 서비스로는 Peer Support와 Targeted Skills Training이 있다. 이러한 프로그램들은 참여자의 욕구와 성향에 따라 만들어진 맞춤형 프로젝트의 일환으로 제공된다.
- 10) New Deal for Young People은 18-24세의 청년 장기 실업자 중 9개월 이상 실업급여를 받은 자들을 대상으로 하여 급여에 대한 조건으로 Work Programme(WP)에 참여하게 하는 것이다. 25세 이상은 수급 일 년 후부터 참여하게 한다. 18-24세는 실업 9개월 이후부터 직업 중심적 지원이 제공되는데, 이는 상담, 민간 부문 및 지역사회 내 직업 경험 제공 등을 의미한다. 청년은 훈련 참여에 대해 소득 지원을 받는데, 이는 공공고용서비스에서 비용을 지불하며, 고용주 또한 이 프로그램에 참여하는 데에 필요한 비용이 있다면 공공고용서비스에서 제공한다.
- 11) 한부모 가구 부모에 대한 프로그램: 영국에서는 자녀가 16세가 되기 전까지 직업에 대한 급여가 제공되지 않는다. 그러나 여전히 이들은 종종 직업 중심적 인터뷰에 참여해야 한다. 첫 해에는 6개월에 한 번씩 인터뷰가 진행되며, 그 뒤로는 매년 1회만 참여하면 된다. 개인적 조건자는 가장 먼저 이들이 구직을 하는 데 있는 장애물과 이들이 진지하게 구직에 참여하고 있는 지에 대해 사정하고 평가한다. 인터뷰의 주된 목적은 노동시장에 참여하지 않음으로 대상자에게 있을 불이익(disadvantages)을 알려주고, 일을 하거나 New Deal for Lone Parents Programmes에 참여하는 것이 더 유익하다는 것을 설명하는 것이다.
- 12) 그 밖에 잘 알려진 프로그램 중 하나는 Job Corps이다. 이는 1960년에 시작되었으며, 그 목적은 2차 교육을 수료하지 못한 청년들로 하여금 훈련기간 1년 후 실제로 구직에 필요한 자격과 기회를 얻을 수 있도록 지원하는 것이다. 또한 미국은 근로연계복지에 대한 강조가 강하며, 특히 TANF와 같이 한부모 가정 부모가 주된 정책의 대상이다.
- 13) 한편 한국에서 실업부조 입법 시도를 살펴보면 다음과 같다.
2009년 9월과 2012년 8월 김재유 의원 등이 실업부조에 대한 법령을 발의하였음.
2012년 8월 제안된 법령의 실업부조 정책은 다음과 같음.
i) ‘실업자 구직촉진 및 소득지원에 관한 법률안’에서 ‘구직촉진급여’로 표현함, ii) 대상은 15세 이상부터 65세 미만인 자 중 「고용보험법」에 따른 구직급여 수급자격에 미달하거나 그 자격이 종료된 실업자, 「고용보험법」에 따른 고용보험에 가입하지 아니한 실업자, 자발적 이직자 중 미취업자 등에게 지급하되, 본인·배우자 또는 부모의 소득·재산 등이 대통령령으로 정하는 일정 수준 이상이거나 국민연금과 「국민기초생활보장법」 급여를 받지 않는 경우, iii) 직업안정기관에 출석하여 실업을 신고해야 대상이 될 수 있음, iv) 급여액은 최저임금의 100분의 90의 범위에서 대통령령으로 정하고 90일 한도로 정하되 30일 한도에서 기간을 연장할 수 있도록 함, v) 직업안정기관의 장의 소개 직업과 훈련에 참여하는 것을 수급 조건으로 함, vi) 중앙정부에서는 고용노동부에 구직촉진급여정책심의회가 지방정부 내에서는 지방구직촉진급여심의회가 급여 관련 사항을 심의 및 의결 함.

- 14) Dual Vocational Training System 내의 훈련은 Off-the-job과 On-the-job을 결합하며, 훈련은 크게 두 가지 종류로 구분할 수 있는데, 하나는 Employment-type Training으로 Job Card를 가지고 있는 사람을 기업에 고용하여 기업 내에서 훈련을 받도록 하는 것이다. 이때 고용주는 50% 임금 보조금(이는 최근 대기업의 경우 3/4 혹은 2/3으로 증가함.)을 받으며, 훈련에서는 100% 비용이 지불되며, 고용은 3-6개월 동안 지속할 수 있다. 다른 하나는 Commission-type Training이다. 이때의 참여자는 주로 고용되지 않으며, 4달의 훈련 기간 중 3달은 훈련 기관이나 Polytechnic College 등에서 훈련하고 나머지 한 달은 기업에서 On-the-job 훈련을 받는다. 기업은 해당 비용을 보상받으며, 실업급여 참여자의 훈련비용은 무료이다. 실업급여 대상자가 아닐 경우 훈련비용에 대해 대출이 가능하며, 이 대출금은 직업을 구하면 갚지 않아도 된다. 단, 직업을 찾지는 못했으나 적극적으로 구직활동을 하는 자에 대해서는 20% 정도만 갚도록 조치한다. 그렇지 않은 경우라도 몇몇 대상층은 비용을 면제받는다. 훈련 마무리에 Job Card 소지자는 평가를 받는데, 이때 평가 기준은 다른 노동자들과의 협력 및 다른 soft-skills이다. 이는 실제로 취득한 기술에 대한 증명은 되지 않으나, 평가에서 높은 점수를 받을 경우 현재 고용된 기업에서 머무르거나 다른 고용주에 의해 정규직으로 고용될 확률이 높아진다.

4

가족지원정책의 유형화 <<

제1절 서론

이 연구는 가족지원정책을 중심으로 하여 복지국가의 젠더레짐 유형을 구분하고, 젠더레짐 유형이 어떻게 변화하고 있는지 또 한국 복지국가는 어떤 유형에 속하는지를 밝히고자 한다.

복지국가의 역사에 비추어 보았을 때 OECD 국가들이 가족지원정책에 관심을 가진 것은 비교적 최근이다. 1990년대 이후 저출산·고령화의 인구학적 곤경에 대처하고 여성의 노동시장 참여 확대라는 공통의 목표를 달성하기 위해 일-가족양립정책, 돌봄서비스 정책 등이 강조되었고 복지 지출에서 가족지원이 차지하는 비중이 점차 커져왔다. 즉, 다른 프로그램과 달리 가족지원은 저출산·고령화라는 인구학적 도전, 탈산업화라는 경제적 도전에 대한 해법이자 인적자본에 대한 ‘투자’책으로 조명받으면서 관심이 집중되었다.

또한 가족지원정책 또는 일-가족 양립정책 등은 국가 간 비교연구의 대표적 영역으로 최근 복지국가 유형화 논의를 선도해왔다. 군집분석, 다차원분석, 퍼지셋 분석 등의 방법을 통해 서구 복지국가의 가족정책 지표들을 유형화하고 특징을 설명하는 많은 연구들이 제출되었다(Ciccia and Verloo, 2012; Ciccia and Belijenbergh, 2014; Szelewa and Polakowsk, 2008; Ferragina and Seeleib-Kaiser, 2014; Hudson and Kühner, 2009; 류연규, 2005; 김은지, 2008; 김영미, 류연규, 2013). 이를 통해 가족 및 여성의 돌봄 역할을 포함한 새로운 유형분류가

제출되었고, 기존의 유형분류를 넘어 복지국가의 젠더적 차원을 규명하는 시도도 심도 있게 이루어졌다.

그럼에도 불구하고 가족지원 유형화와 관련된 기존 연구들은 주로 특정 연구시점에서 횡단면적 지표를 분석함으로써 가족정책과 같이 ‘새로운’ 사회적 위험에 대응해 변화를 주도해온 영역에 대해 시의적절한 진단을 내리고 변동의 방향에 대해 의미 있는 해석을 제시하기 어려웠다. 또 국가 사례들 선정에서도 일본이나 한국과 같은 동아시아 국가들을 제외함으로써 동아시아 국가들을 포함한 설명의 틀을 제시하는 데 한계를 갖고 있었다.

기존의 젠더와 복지레짐 분류는 가족정책을 구성하는 개별 프로그램에 대해 급여의 관대성, 포괄성, 자격요건 등의 차원을 분석하는 정책산물분석이 주를 이뤘다. 정책레짐은 개별 프로그램뿐 아니라 다른 프로그램과의 관계 속에 특정한 형태의 구조(configuration)를 드러낸다. 한두 가지 프로그램이나 정책만 분석할 경우 레짐의 총체적 특징을 간과할 우려가 있다. 따라서 자녀양육비용의 지원(아동수당), 영유아 시기 일과 돌봄의 양립(육아휴직), 아동발달과 돌봄부담을 덜어주기 위한 서비스(보육)라는 가족지원의 3대축을 모두 고려하는 종합적인 접근을 통해 유형을 분류할 필요가 있다.

가족지원정책은 각국의 제도적 역사와 구성, 자녀양육 및 성별분업과 관련된 문화적 규범 등의 차이로 인해 표준화된 비교가 어려운 것으로 악명이 높다. 최근 들어 OECD family policy database를 필두로 국제적인 전문가집단이 각국의 제도를 파악하고 표준화된 척도를 개발하는 작업을 진행하고 있지만 다양한 제도와 프로그램을 표준화하는 것은 도전적인 작업임에 틀림없다. 아직도 서비스와 관련해서는 표준화 정도가 낮은 상태이다.

가족지원 정책지표 중 비교 가능한 형태로 장기시계열이 구축되어 있는 것은 지출수준이다. 이 연구에서는 가족지원 3대 프로그램의 지출수준을 조합하여 젠더레짐 유형을 구분하기로 한다. 지출수준과 같은 총합 지표는 프로그램의 질적 수준에 대한 정보를 제공하지 못하는데, 이를 보완하기 위해 이 연구에서는 각 프로그램의 관대성, 서비스 적용범위 등의 질적 지표를 비교하여 검토하는 작업을 병행할 것이다.

제2절 젠더레짐 유형화 논의

복지국가 유형화의 패러다임적 저작인 에스핑-앤더슨(1990)의 『복지 자본주의의 세 개의 세계』(TWWC)가 제출된 후 페미니스트들은 그의 분류가 젠더적 차원을 간과하고 있으며 남성노동자 중심의 편향을 가지고 있음을 지적했다. 이들은 에스핑-앤더슨이 주목한 ‘탈상품화’의 차원을 넘어 부양과 돌봄의 성별분업에 주목했고 대안적 젠더레짐 유형을 제시했다. 가장 먼저 젠더레짐을 체계화한 루이스(Lewis, 1992)는 성별분업의 강도, 즉 생계부양 역할과 돌봄 역할이 남녀에게 편중된 정도를 기준으로 하여 서구 복지국가를 강한 남성생계부양모델, 온건한(moderate) 남성생계부양모델, 약한 남성생계부양모델로 구분했다. 남성생계부양의 정도를 강, 중, 약으로 구분한 이 분류에 따르면 독일, 영국, 네덜란드의 사회정책은 남성을 생계부양자로 강력하게 규정하는 강한 남성생계부양 가정에 기초해있고, 프랑스는 여성의 양육을 국가가 제도적으로 지원하는 온건한 생계부양자 모델에 속하며, 스웨덴은 상대적으로 평등한, 즉 남성과 여성의 성역할 분업이 가장 약한 남성생계부양자 모델로 분류된다.

강도의 차이로 표현된 루이스의 모델과 달리 프레이저(Fraser 1994)는 유급노동에의 참여와 돌봄노동인정의 축을 교차시켜 질적으로 다른 네 개의 유형을 구분했다. 보편적 생계부양, 보편적 돌봄제공, 돌봄제공자 동등처우, 남성생계부양 모델이 그것이다. 이는 여성의 사회적 권리가 보장되기 위해서는 노동시장에서의 평등과 더불어 돌봄에 대한 인정과 보상이 병행되어야만 성별분업이 극복될 수 있다는 페미니스트적 이론적 관점이 반영된 구분이다.

프레이저는 아래와 같이 분류하였다.

① 남성생계부양자 모델(MB: Male Breadwinner): 전통적 성별분업에 기초한다. 남편(아버지)은 가족을 부양하고 아내의 일을 ‘돕지만’ 직접적으로 보육을 책임지지는 않는다. 여성은 경제적으로 남편에게 의지하고 아내나 어머니 지위에서 비롯된 복지급여에 자격을 갖는다.

② 보편적 생계부양자(UB: Universal Breadwinner) 혹은 성인 노동자 모델(Lewis and Giullari, 2005): 남녀가 모두 노동자로서 노동시장에 온전히 참여하는 것을 의미한다. 여성이 남성처럼 고용되기 위해서는 돌봄은 반드시 시장, 국가에 외주화되어야 한다. 이때 젠더평등(gender equality)은 젠더 동일성(sameness)을 의미하며 가족은 돌봄노동으로부터 자유로워지는 것을 지향한다.

③ 돌봄제공자 동등모델(CP: Caregiver Parity): 전통적 성별분업을 유지하지만 아동수당, 양육수당 등 가족관련 현금급여를 통해 여성의 무급노동을 관대하게 보상하고 빈곤으로부터 보호한다.

④ 보편적 돌봄제공자(UC: Universal Caregiver): 젠더역할을 노동시장 안팎에서 모두 변화시켜 남성이 여성처럼 일차적 양육자의 역할을 하도록 유도한다. 남성과 여성이 일과 돌봄에 동등하게 참여하기 때문에 돌

봄은 가족과 공공행위자(국가, 고용주) 모두의 책임이 된다. 돌봄노동과 유급노동은 둘 다 가치 있는 활동으로 간주된다.

〈표 4-1〉 프레이저(1994)의 젠더레짐 분류

구분		성별분업	
		강함	약함
돌봄(노동)인정	약함	1. 남성생계부양자모델(MB)	2. 보편적 생계부양자모델(UB)
	강함	3. 돌봄제공자동등모델(CP)	4. 보편적 돌봄제공자모델(UC)

프레이저의 유형화 이후 복지국가레짐 분류에 여성의 가족의존으로부터의 독립, 돌봄노동의 인정이라는 젠더적 차원을 도입하는 다양한 시도가 나타났다.

세인즈베리(Sainsbury, 1999)는 사회보장의 수급조건, 급여단위, 과세 단위, 가족이데올로기, 가족 내 성별분업 등의 다차원적인 접근을 통해 남성생계부양, 성역할분리, 개인모델로 젠더레짐을 구분했다. 프레이저의 모델에서 돌봄제공자 동등모델은 성역할분리로 재명명되었고, 보편적 생계부양과 보편적 돌봄제공자 모델은 개인(소득/양육병행)모델로 통합되었다. 크롭프톤(1999)은 전통적 남성생계부양자(여성양육자)로부터 이상적인 형태의 소득돌봄 공동모델로의 이행의 스펙트럼을 가정하면서 5단계의 성별분업레짐을 제시했다. 고르닉과 마이어(Gornick and Meyers, 2004) 역시 유급노동과 돌봄의 차원을 결합한 모델을 제시했는데, 이중소득자(dual-earner)국가에서도 돌봄정책에 따라 돌봄부담이 차등적이라는 점에서 국가돌봄/이중(공동)돌봄/여성시간제돌봄을 단계적으로 구분했다. 프레이저의 유형과 매칭했을 때 이중소득/이중돌봄은 UC와 일치하고 이중소득/국가돌봄은 UB, 이중소득/여성파트타임돌봄형은 CP모델에 가깝다. 코르피(Korpi, 2000)는 에스핑-앤더슨의 세 가지 복지레짐 분류

를 가족지원에 적용해 사민주의 국가는 이중소득자지원, 조합주의는 일반적 가족지원, 자유주의는 시장중심지원으로 분류했으며, 시아로프(Siaroff, 1999)는 성별분업과 관련하여 종교적, 문화적 젠더이데올로기의 차원이 중요함에 주목하여 네 가지 유형을 제출하기도 했다.

유급노동참여와 돌봄노동인정이라는 두 가지 축을 이용한 교차와는 달리, 가족지원 유형화와 관련하여 정책적 지향과 목표를 ‘탈상품화’(de-commodification), ‘탈가족화’(de-familiarization), ‘탈젠더화’(degenderization)로 설정하고 각 프로그램의 성취정도를 평가하기도 한다(Saxonberg, 2013). 에스핑-앤더슨의 세 가지 복지자본주의 구분에서 제시된 탈상품화 개념을 가족정책에 적용했을 때, 탈상품화는 가족(아동)수당을 통해 아동이 있는 가구의 양육비용부담을 효과적으로 사회화한 정도로 정의될 수 있다. 아동수당, 돌봄수당 등은 일차적 양육자에게 현금급여를 제공함으로써 빈곤을 방어하는 효과가 있다. 이에 비해 ‘탈가족화’는 보육서비스를 통해 아동이 있는 가구의 돌봄부담을 효과적으로 사회화하고 여성의 노동시장 참여를 지원하는 정책방향을 의미한다(Lister, 1997; Saraceno, 1997; Esping-Andersen, 1999). 탈가족화가 돌봄부담을 사회화한다고 하더라도 전적으로 사회화하는 것은 불가능하고 여전히 온존하는 가족 내 성별분업의 문제를 해결하기 위한 정책적 개입이 필요하다. 이러한 관점에서 포함된 것이 탈젠더화(degengerization)의 차원인데, 탈젠더화는 유급노동과 무급돌봄노동에 대한 동등한 가치인정을 통해 가족생활에서 성별분업을 효과적으로 탈젠더화한 정도를 의미한다.

〈표 4-2〉 젠더레지스 유형화 비교

연구자	유형화 기준	유형						
		유형 소속 국가						
Lewis (1992)	사회보장수급권 공적 서비스 지원	약한 세계 부양자 레짐 스웨덴		온건한 세계 부양자 레짐 프랑스		강한 세계 부양자 레짐 영국		
		보편적 돌봄제공모델	보편적 세계부양모델	돌봄제공 보상모델	남성생계부양모델			
		개인모델		성역할 분리 모델		남성생계부양모델		
Sainsbury (1999)	성별분업 제도특성 정책이념	개인모델		성역할 분리 모델				
Siaroff (1999)	가족정책 특성 종교규범 특성 여성노동친화성 수급권자 성별	프로테스탄트 사민주의	발전된 기독교민주주의		프로테스탄트 자유주의		후발 복지국가	
		덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴	오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 룩셈부르크, 네덜란드		호주, 캐나다, 뉴질랜드, 영국, 미국		그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 스위스, 아일랜드	
		이중소득지원		일반가족지원		시장중심지원		
Korpi (2000)	노동시장 참여지원 일반적 가족지원	이중소득/노르웨이, 덴마크, 핀란드, 스웨덴	이중소득/아일랜드, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에, 독일, 오스트리아, 프랑스		이중소득/캐나다, 미국, 일본, 뉴질랜드, 영국, 호주, 스위스			
Crompton (1999)	노동성별분업 돌봄성별분업	이중소득/ 이중돌봄	이중소득/ 국가돌봄	이중소득/ 시장돌봄	이중소득/ 여성시간제돌봄	남성생계부양/ 여성돌봄		
		북유럽	구 동유럽	미국	영국, 네덜란드			
		이중소득/ 이중돌봄	이중소득/ 국가돌봄		이중소득/여성시간제돌봄			
Gornick & Meyers (2004)	노동성별분업 돌봄성별분업	이중소득/ 이중돌봄		이중소득/여성시간제돌봄				

출처: 김영미, 류연규(2013:96)의 내용을 필자가 추가 보완한 것임.

탈젠더화는 육아휴직이나 가족돌봄 휴가 등 돌봄시간의 권리를 양성 모두에게 부여하고 사회적 급여를 통해 보상함으로써 남성의 돌봄노동참여를 장려하는 것과 관련된다. 아버지의 달이나 부성휴가 등과 관련되는데, 발전된 복지국가에서도 아직 정책성고가 상징적인 수준이며 크지 않다.

한국에서 젠더레짐을 이용한 비교복지국가 연구로는 보육서비스와 가족수당 간의 관계를 통해 젠더레짐 유형 및 특성을 분석한 김수정(2004)의 연구, 생활시간자료를 이용하여 사적영역, 무급노동의 영역에서 복지레짐의 젠더효과를 검토한 김은지(2008), 가족정책레짐과 출산율의 관계를 밝힌 류연구(2011) 등의 연구가 있다. 이 연구들은 모두 에스핑-앤더슨의 세 가지 복지자본주의(복지레짐) 분류체계를 준거로 하되, 가족지원 정책에서 조합주의 내부에서 분기가 나타남에 주목하고 있다. 즉, 프랑스와 벨기에 등의 국가는 독일, 오스트리아, 네덜란드보다 서비스와 현금급여 모두 더 높은 지원수준을 보이고, 사민주의 국가들과 유사한 특징을 보인다는 점을 밝혀냈다.

한편, 젠더와 관련하여 별도의 레짐분류를 적용한 경우도 있다. 장지연(2007)은 프레이저 모델을 원용해 소득보장과 돌봄노동의 사회화라는 측면에서 젠더레짐(양육자동격, 이인소득자/공공모델, 남성생계부양자모델, 이인소득자/시장모델)을 구분하고 우리나라 젠더레짐은 남성생계부양자형이며 노동시장 이중구조에 의해 ‘순환’ 강화관계가 있음을 분석했다. 연금제도에 주목한 석재은(2012)은 우리나라 연금제도가 남성생계부양자 모델로부터 보편적소득-양육자 모델로 이행하고 있는 과정을 분석하였다. 레짐별 차이에 주목한 데서 더 나아가 젠더레짐을 독립변수로 하여 레짐 특성이 성역할태도를 결정하는 인과적 연관을 분석한 비교연구도 제출된 바 있다(김영미, 류연구, 2013). 이인소득자 국가에서는 양성평등형의 성역할태도가 전반적으로 높게 나타났고 1인생계부양자모델

국가에서는 결혼지위와 고용지위에 따라 상이한 성역할 태도가 나타났으며, 가족지원이 미발달한 한국의 경우 성평등에 대한 규범적 태도는 존재하지만 여성취업의 결과에 대해서는 전통적인 태도가 지배적으로 나타나, 젠더레짐별 태도의 차이가 존재함을 알 수 있었다. 젠더레짐론은 레짐 간 차이를 분석하는 연구에서부터 한국의 복지프로그램의 내용(이나 개혁)이 어떤 유형에 귀속되는지, 또 레짐유형이 출산력, 노동시장 성과 등 각종 성과지표에 어떤 영향을 미치는지에 이르기까지 정책분석에 널리 사용되고 있다.

본 연구에서 사용하는 준거틀은 프레이저의 젠더레짐 분류이다. 프레이저(1994)의 분류는 여성의 노동시장 참여, 즉 탈가족화를 전제로 하는 에스핑-앤더슨(1999)의 유형분류와 달리 돌봄노동에 대한 인정(recognition)을 포함함으로써 페미니즘 연구자들이 젠더레짐분류에 주로 사용하고 있다. 이는 여성의 돌봄노동의 '사회화'가 성별분업의 재편 없는 시장화와는 구분되는 차원임에 주목하고, 또 무급노동의 가치에 대한 '인정'과 남성의 참여가 없이는 시장화된 돌봄노동 역시 저임금, 불안정 노동일 수밖에 없다는 통찰에 기반을 두고 있다.

프레이저의 네 가지 유형을 적용하더라도 일부 유형 간의 차이는 '사과와 오렌지의 차이'가 아니라 '정도의 차이'일 수 있다. 특히 '보편적 돌봄'과 '보편적 생계부양' 모델의 경우 구분과 해석에 유의할 필요가 있다. 남녀가 평등하게 부양(유급노동)과 돌봄에 공동 참여하는 보편적 돌봄(UC) 모델은 가장 이상적인 모델이지만 비용이 많이 들기 때문에 실행 가능성이 낮다. 또 자본주의 사회에서 '독자적 삶을 영위할 수 있는' 기반은 일차적으로 유급노동에의 참여를 통해 확보되고 경제적 사회적 시민권 역시 유급노동 중심으로 조직되어 있어, 분할연금과 같은 일부 프로그램에서의 '기여인정'을 제외하고 (가족)돌봄제공자에게 유급노동과 대등한 돌

보보상을 제공하는 국가는 없다. 따라서 보편적 생계부양(UB)과 보편적 돌봄제공자(UC) 모델은 이론적, 철학적으로 구분되는 모델이지만 지출수준을 지표로 이용하는 데이터분석에서는 유형의 차이가 확대 해석 되지 않도록 유의할 필요가 있다.

제3절 분석: 가족지원정책의 유형화와 사회적 효과

1. 분석 내용 및 방법

분석 내용은 크게 세 가지이다. 먼저, 가족지원정책의 변화를 추적하기 위해 주요 프로그램의 지출수준을 1980년부터 2010년경까지 30년간 추적한다. 분석대상 프로그램은 가족지원정책을 구성하고 있는 3대축인 가족(아동)수당, 출산·육아휴직, 보육서비스이며 분석대상 국가는 한국을 포함한 OECD 22개국이다.

지출수준 분석은 ‘사회권수준’ 분석과 구분된다. 사회권수준 분석은 프로그램의 관대성, 급여기간, 적용범위 등 급여의 특성을 고려해 각국의 프로그램 발달 정도를 분석한다. 지출수준 분석은 GDP대비 지출규모를 지표로 사용함으로써 프로그램의 내적 구성보다는 총체성에 관심을 갖는다. 국가 간 비교에서 GDP 대비 프로그램 지출이 프로그램 발전 정도를 측정하는 지표로 널리 사용되고 있는데, 복잡한 제도적 기원을 가진 각국의 제도를 비교 가능한 형태로 구성하기 어렵고 또 개별 프로그램의 구성 내용에 대한 분석은 다른 프로그램과의 연결 관계를 간과할 수 있기 때문이다. 예컨대 일부 국가들에서는 재정 긴축 시 비용이 많이 드는 보육서비스 확충보다는 양육수당과 같은 급여의 증액을 선택하기도 하는데 현

금급여와 서비스를 따로 분석하면, 현금급여와 서비스 간의 트레이드오프 관계를 간과할 수 있다.

그간 가족정책의 유형분류에서 주로 사용된 것은 프로그램 단위의 관대성과 포괄성 지표이다(Kvist 1999; Ciccio and Verloo 2012). 아동수당급여의 관대성, 육아휴직급여의 관대성(기간, 자격요건, 소득대체율), (공)보육서비스의 커버리지 등이다. 지출수준은 복합지표로서 관대성과 포괄성을 보조하기 위한 목적으로 사용되었다. 그러나 아동수당을 제외한다면 육아휴직의 경우 급여기간이 길면 오히려 여성의 경력단절을 초래할 위험이 있고 우리나라처럼 제도 내용과는 달리 실제 이용률이 낮은 경우에는 수준을 적절히 파악하기 어려운 문제점이 있다. 또, 보육서비스 커버리지는 시장보육과 공보육을 구분할 수 있는 비교국가 데이터가 없다는 한계가 있다. 또한, 장기간 다수의 국가의 변화를 추적하기 위한 사회권 접근의 자료구축이 어렵다는 점도 지출수준을 분석대상으로 하는 중요한 이유이다. 여기서는 가족지원의 세 가지 하위차원 모두 GDP 대비 지출규모를 사용하기로 한다.

둘째, 유형분류에 사용되는 방법론은 퍼지셋이념형분석(FsITA: fuzzy-set ideal type analysis)이다. 퍼지셋이념형분석은 자료의 양적 측면과 질적 측면에 대한 분석을 결합시킬 수 있는 방법으로, (질적) 이해와 (양적) 일반화라는 두 가지 연구목표를 성취할 수 있다. 퍼지셋은 하나의 개념이 여러 차원의 조합으로 이루어져 있는 경우 이를 부분적 멤버십으로 수량화해 사례가 어떤 특성(kind)을 어느 정도(degree)로 가지고 있는지 분석할 수 있는 장점이 있다(Kvist 1999).

퍼지셋 이상형분석은 특히 복지국가비교연구에 유용한데, 그 이유는 현실세계의 복지국가들이 이론에 근거하여 이상형으로 설정한 복지국가 유형에 어느 정도로 속해있거나 속해있지 않은지 분석할 수 있기 때문이다.

다(김보람 등, 2012). 이 연구는 1980년에서 2010년까지 가족지원에서 국가별 유형이 어떻게 변화했는지를 살펴보고자 하는 다시점(multi-time points) 분석이기 때문에 시기별 사례의 이동과 변화를 유형화해서 보여줄 수 있는 퍼지셋이상형 방법을 적용하는 것이 적합하다.

복지국가 유형에 대한 분석 중 가장 영향력 있는 분석은 정치체제적 특성을 중심으로 한 에스핑-앤더슨의 분류이다. 가족지원에 대한 유형분석을 통해 계급정치를 중심으로 한 에스핑-앤더슨의 유형분류가 젠더레짐 분석에도 여전히 유효한지 검토하는 것도 이 연구의 관심 중 하나이다.

셋째, 가족지원정책 유형과 아동빈곤, 여성의 노동시장참여, 출산율 등 주요 정책성과 지표들과의 관계를 살펴본다. 가족지원의 주요 정책목표는 아동이 있는 가족의 빈곤으로부터의 보호, 여성의 노동시장 참여 확대, 성별분업의 완화, 출산율 제고이다. 각각의 목표와 관련하여 이 연구에서 사용한 지표는 한부모 아동빈곤율, 노동시장참가율의 남녀 차이, 무급노동시간에서의 남녀 차이, 합계출산 등 네 가지이다.

가족지원정책의 역사에서 초기의 국가 개입은 남성생계부양자가 없는 한부모 가족의 경제적 곤란을 해결하기 위한 것이었다. 이후 복지국가는 일반 가족에 대해서도 아동수당, 세제지원 등의 프로그램을 통해 양육비용을 지원해왔고 가족 현금급여가 발전한 나라일수록 아동빈곤율이 낮다는 점은 거듭 지적되어왔다(Bradshaw et. al. 2012). 여기서는 한부모 아동빈곤율을 대리지표로 하여 가족지원정책의 빈곤방어효과를 측정하기로 한다.

다음으로 가족지원의 성과지표로 사용한 것은 노동시장참가율(고용률) 지표이다. 가족지원정책은 보육을 비롯한 돌봄서비스를 통해 여성의 돌봄부담을 덜고 노동시장 참여를 용이하게 하는 특징을 갖고 있다. 공적 돌봄서비스가 발전할수록 복지프로그램의 ‘탈가족화’ 기능에 의해 여성

의 노동시장 참여가 증가할 것이고 남녀 간의 고용격차는 감소한다. 가족 지원정책 유형별로 남녀의 노동시장 참여의 수준은 어떻게 다른지 살펴 보기로 한다.

셋째 지표는 무급노동시간에서의 젠더격차이다. 성별 무급노동시간 격차는 가족 내 성별분업의 불균형을 가장 극명하게 보여주는 지표이다. 정책이 직접적으로 무급노동시간의 배분을 강제할 수는 없지만 현대 일-가족양립정책은 아버지의 양육참여에 대해 인센티브(‘아버지의 달’)를 주는 등 가족 내 성별분업을 평등한 방향으로 변화시키기 위해 다양하게 모색하고 있다. 무급노동시간은 젠더레짐별 사적 영역에서의 성별 분업정도를 살피는 대리 지표로 적절하다. 마지막으로 검토할 성과(outcome)지표는 합계율이다. 제2인구학적 변환((Lesthaeghe 2010)의 주요 징후인 저출산 문제를 극복할 수 있는 방법으로서 가족생활의 비용을 낮추고 일-가족양립을 지원하는 정책으로 가족지원정책에 대한 정책적 관심이 증가하고 있다. 하지만 여성의 노동시장 참여를 희생하면서 출산장려(pro-natalist)정책으로서의 가족지원정책에 집중하는 것은 시대착오적이기도 하다. 가족지원 정책 유형과 출산율의 관계를 살펴봄으로써 유형별 성과와 한계를 검토한다.

넷째, 유형분류 결과와 연계하여 한국 가족지원정책의 특징을 분석하고 함의를 도출한다.

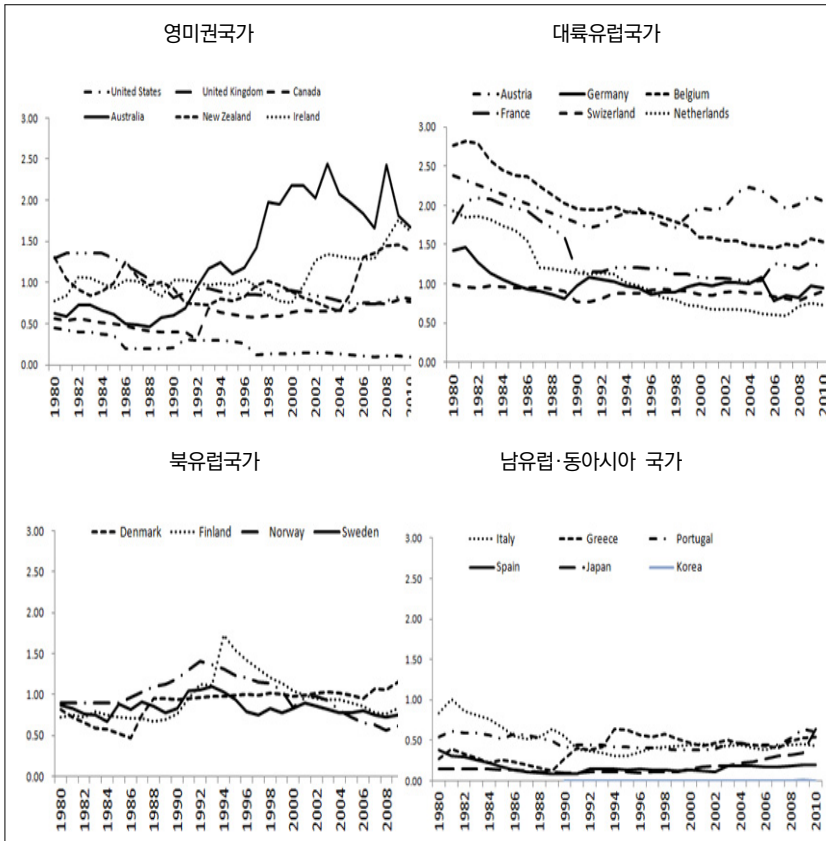
2. 가족지원 지출의 변화(1980-2010)

가. 가족 현금급여지출의 변화

1980년 이후 국가별 가족현금급여(가족수당, 아동수당) 지출수준의 변화를 살펴보았을 때, 호주를 필두로 하여 뉴질랜드, 아일랜드, 캐나다 등

의 영미권 국가들에서 증가세가 나타나는 반면, 전통적으로 현금급여중심의 지원을 해왔던 대륙유럽국가에서는 약간의 하락세를 읽을 수 있다. GDP 대비 3%의 높은 지출을 하던 벨기에 등의 국가에서 감소세가 두드러지게 나타나고 다른 국가들에서도 1%대의 지출수준을 보이고 있다. 육아휴직, 보육서비스 등 신규프로그램에 대한 지출이 증가하면서 과거와 같이 높은 수준의 지원이 유지되지 못하고 있는 상황이다.

[그림 4-1] 가족현금급여 지출의 변화(/GDP)



원자료: stats.oecd.org(Social Expenditure Statistics: 2016. 9. 1. accessed)

덴마크를 제외한 북구국가들에서는 1990년대 중반 정점을 기록하고 소폭 감소하는 추세가 나타난다. 북구국가들은 대륙유럽국가들에 비해 가족에 대한 현금급여를 강조하지 않아왔는데 특히 1990년대 경제위기 이후 지출수준이 정체된 모습을 띤다. 남유럽과 동아시아국가들은 전 시기에 걸쳐 가족에 대한 현금지원의 수준이 가장 낮은 특성을 보이며 상대적으로 남유럽 국가들이 동아시아 국가들보다 지출규모가 크지만 시계열상 정체 혹은 감소상황이 나타나고 있다.

나. 출산휴가 육아휴직 급여지출의 변화

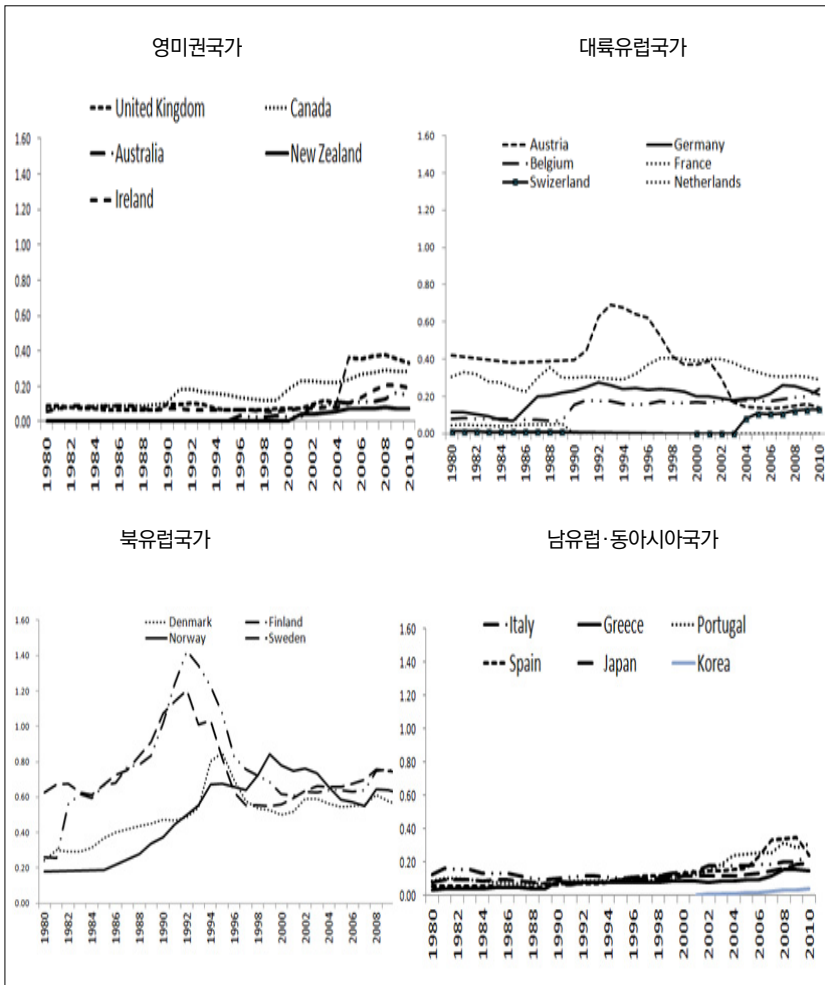
출산·육아휴직은 가족지원프로그램 중 지출규모가 작은 프로그램이고 북유럽 국가들을 제외한다면 국가 간 분산도 적다. 먼저 영미권 국가들에서는 국가가 공적으로 보장하는 육아휴직제도의 수준이 낮게 나타나는데 최근 들어 영국, 캐나다 등 일부 국가들에서 증가가 나타나기는 하지만 다른 국가들에서의 제도화수준은 낮다. 특히 뉴질랜드와 호주는 국가에 의해 공적으로 보장되는 방식보다는 단체협약 방식을 선호하고 있기 때문에 공적 지출은 매우 낮은 수준에 머물러 있다. 대륙유럽국가는 북유럽 국가에는 미치지 못하지만 영미권 국가들에 비해서는 상대적으로 높은 지출 수준을 보이고 있다. 특히 오스트리아는 1990년대 중반에는 북구국가수준의 지출규모를 보였지만 최근 들어 지출수준이 감소해 변화의 폭이 상대적으로 크다.¹⁷⁾

출산육아휴직급여에서 가장 높은 수준의 지출을 보이는 것은 북구국가들이다. 1990년대 중반 이후 핀란드와 스웨덴 등에서 지출이 감소하는 경향을 보이는데 이는 1990년대 노르딕국가들이 경험했던 경제위기로

17) 이에 대해서는 다음 절의 퍼지셋 분석에서 자세히 설명할 것이다.

인해 소득대체율의 감소 등이 영향을 미쳤기 때문으로 보인다. 남유럽과 동아시아 국가에서는 2000년대 이후 육아휴직급여 지출이 증가하고 있으나 2008년 금융위기 이후에는 감소하거나 성장세가 둔화되고 있다.

[그림 4-2] 출산·육아휴직 지출의 변화/(GDP)



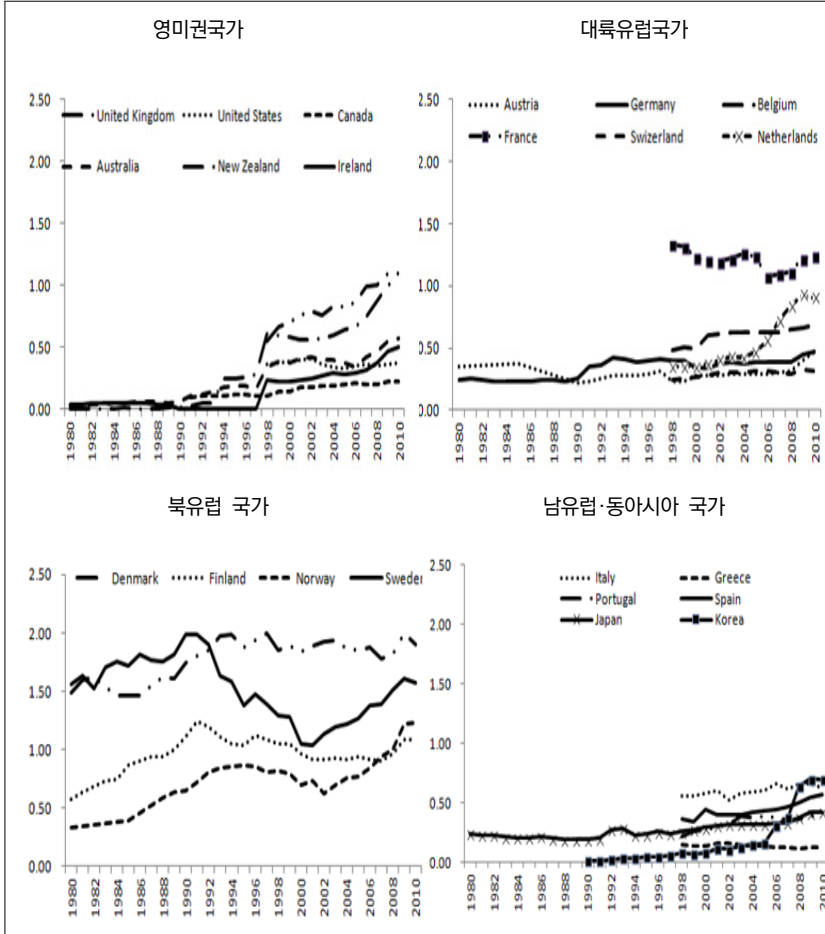
원자료: stats.oecd.org(Social Expenditure Statistics: 2016. 9. 1. accessed)

다. 보육서비스 지출의 변화

보육서비스에서도 분석기간 가장 높은 지출을 보인 것은 북구국가들이다. 북유럽 국가 내부에서도 상대적으로 국가 간 편차가 크게 나타나는데, 노르웨이는 보육지출이 적고 북구국가 중에서도 가장 보수적인 국가로 간주되어 왔는데(Leira, 1992) 최근 들어 GDP 대비 1.0%를 상회하는 등 다른 국가들의 수준에 점차 수렴되고 있는 모습을 보인다. 반면 스웨덴은 변동 폭이 크게 나타나는데, 이는 1990년대 경제위기로 인해 보육서비스가 감소되었다가 2000년 이후 다시 지출수준을 회복하는 과정에 있기 때문이다. 현재 덴마크에 이어 둘째로 높은 지출수준을 보인다. 대륙유럽은 보육서비스에서 북구국가 수준에 도달한 ‘프랑스적 예외’를 제외한다면 0.5%대의 지출을 보이고 있다. 이중 네덜란드와 독일은 최근 들어 보육지출을 크게 늘리면서 여성의 경제활동을 장려하는 정책을 추진하고 있는데, 2000년대 이후 곡선의 변화는 이를 반영하는 것으로 해석된다.

상승세가 뚜렷이 보이는 곳은 자유주의 국가들이다. 영국과 뉴질랜드 등은 1990년대 말 이후 보육서비스를 크게 확충했고 지출수준에서는 노르웨이나 핀란드의 수준까지 도달해 비약적인 발전을 보이고 있다. 이들 국가에서 1990년대 말 이후 지배적이었던 ‘아동투자’ 패러다임이 정책적으로 보육서비스 확충으로 실현된 결과로 해석된다. 남유럽 및 동아시아 국가는 상대적으로 낮은 지출수준을 보이고 있다. 특이한 점은 2000년대 중반 이후 한국이 보육서비스를 급격히 증가시키고 있다는 것이다. 가족수당 및 육아휴직 급여에서 상대적으로 낮은 수준에서 정체되어 있는 모습을 보였던 국가들에서도 보육서비스는 뚜렷한 증가세를 보이고 있다는 점이 흥미롭다.

[그림 4-3] 보육서비스 지출의 변화(/GDP)



원자료: stats.oecd.org(Social Expenditure Statistics: 2016. 9. 1. accessed)

3. 가족지원 정책의 관대성과 포괄성 비교

가족지원 프로그램의 지출수준은 주요 프로그램의 양적 변화의 추이를 통해 복지국가 노력의 상대적 방향과 규모를 파악할 수 있게 하지만, 어

떤 질적 변화에 의해 확대 혹은 축소가 발생했는지에 대한 정보를 담고 있지 않다. 이 절에서는 가족수당, 육아휴직, 보(교)육 서비스를 중심으로 하여 급여의 관대성과 포괄성이 어떻게 변화했는지 비교하여 분석한다.

가. 가족수당 급여의 관대성 변화

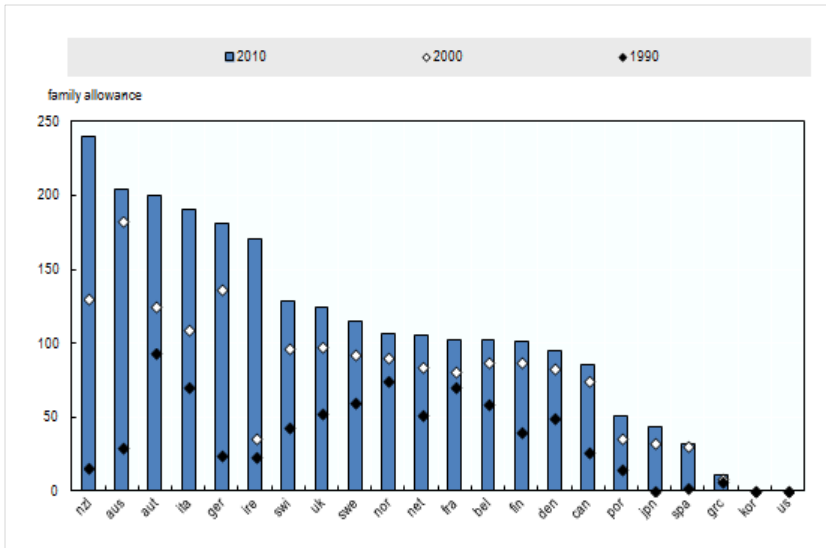
가족지원 현금급여의 가장 큰 부분을 차지하고 있는 것은 아동수당 급여이다. 1990년부터 첫째 자녀에게 지급되는 각국의 아동수당 급여액 규모를 2010년 US dollar 기준 PPP로 전환하여 급여 규모를 파악했을 때 2010년 현재 뉴질랜드와 호주가 가장 높은 급여를 제공하는 것으로 나타났다. 다음으로 조합주의 국가에 해당되는 국가들의 급여수준이 높았고, 사민주의 국가들이 뒤를 이었다. (영국을 제외한) 자유주의국가와 (이탈리아를 제외한) 남유럽국가는 급여 수준이 낮았다.

뉴질랜드와 호주는 1990년대 아동수당 급여액이 낮은 국가에 속했다. 2000년대 급여수준을 파격적으로 인상함으로써 이들 국가는 가장 높은 수준의 지원을 하는 국가로 부상했으며, 전통적으로 현금급여 중심의 지원을 해왔던 대륙유럽 보수주의 국가들도 지원액 규모를 꾸준히 늘리는 추세를 읽을 수 있다.

반면, 1990년대 상대적으로 높은 급여를 제공했던 사민주의국가와 프랑스, 벨기에 등에서는 인상폭이 적었다. 아동수당 급여지표는 첫째 자녀의 아동수당 지급액(보편주의적 급여) 기준으로 관대성을 평가한 것이기 때문에 한부모에 대한 추가급여, 다자녀에 대한 증액요건이나 기타 자녀와 관련된 수당이 반영되지 않았다. 가족에 대해 다양한 급여형태로 지원함으로써 가족수당 ‘지출’이 높은 프랑스와 벨기에 등이 아동수당 급여액 규모에서 중위권에 위치하고 있는 것은 이런 맥락에서 이해될 수 있다.

그래프의 가장 우측에 위치한 우리나라와 미국은 아직 아동수당을 도입하지 않은 국가이기 때문에 가족에 대한 현금급여 지원과 관련해 가장 후진적인 국가로 평가할 수 있다.

[그림 4-4] 가족수당 급여액(1990, 2000, 2010년)



출처: Gauthier, A.H.(2011). Comparative Family Policy Database.

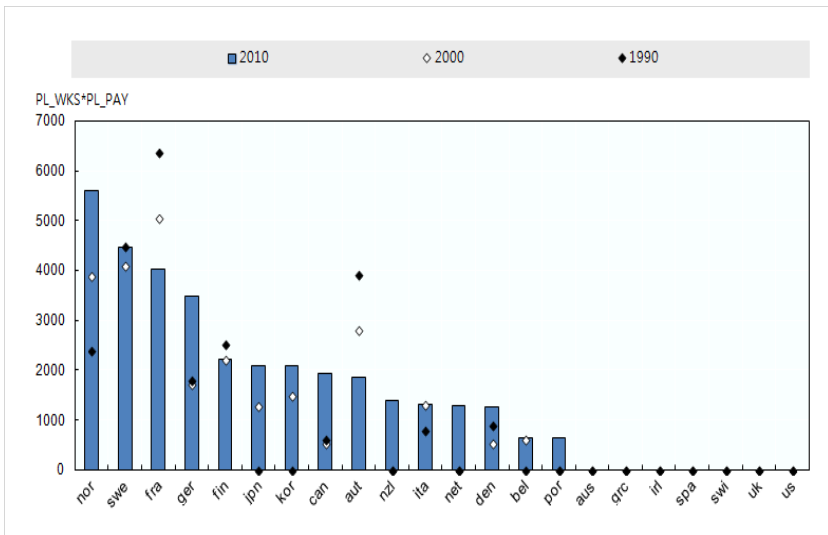
나. 육아휴직 관대성의 변화

육아휴직제도의 관대성은 휴가기간과 휴가급여(소득대체율)의 조합을 통해 평가될 수 있다. 즉, 휴가기간이 길고 급여의 소득대체율이 높을수록 관대성 수준이 높다. 그러나 육아휴직기간이 길 경우 주 양육자인 여성의 경력단절을 낳을 수 있기 때문에 장기화된 육아휴직의 젠더효과에 대해서는 논란이 있다. 특히 프랑스에서 육아휴직급여는 실업문제에 대처하기 위한 방편으로 ‘자유선택’이라는 레토릭하에 도입되었고 여성의

노동시장 퇴장을 유도한다는 점에서 육아휴직 관대성에 대해서는 주의 깊게 해석해야 한다(Fagnani and Math, 2009; Morel, 2007).

육아휴직 급여기간과 소득대체율을 곱해 관대성 지표를 만들었을 때, 2010년 현재 노르웨이 스웨덴, 프랑스, 독일 등의 국가들이 높게 나타났고, 호주, 아일랜드, 스위스, 영국, 미국은 유급휴가가 없기 때문에 0으로 평가되었다. 관대성 수준이 가장 높은 노르웨이에서 육아휴직은 출산휴가와 통합하여 관리, 지급되고 있고 56주, 100% 소득대체방식으로 실시되고 있다. 뒤를 이은 스웨덴 역시 출산휴가와 통합하여 지급되고 있고 아버지의 달을 포함해 68주 65% 소득대체율이 적용되고 있다.

[그림 4-5] 육아휴직제도의 관대성(1990, 2000, 2010년)

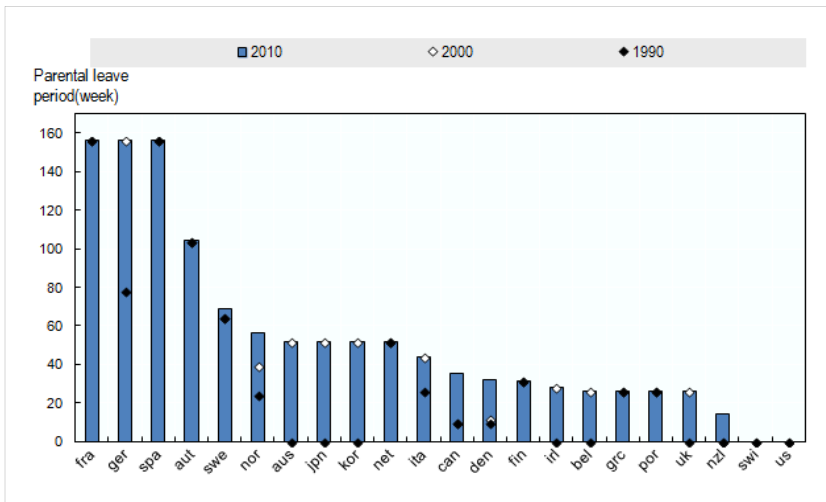


출처: Gauthier, A.H.(2011). Comparative Family Policy Database.

독일은 프랑스와 마찬가지로 156주의 장기휴가를 부여함으로써 급여액 수준은 노르웨이와 스웨덴에 못 미침에도 불구하고 관대성 수준이 상대적

으로 높게 나타났다. 육아휴직 기간만을 별도로 제시하면 [그림 4-6]과 같다. 프랑스, 독일, 스페인은 3년의 장기휴가는 경력단절이라는 점에서 부정적인 젠더효과를 가질 수 있기 때문에 관대성을 ‘발전’으로 파악하기 어렵다. 이러한 제도적 특성이 지출수준에도 반영이 된다면 비슷한 수준의 양적 지표가 질적으로 다른 내용을 포함할 위험이 있다. 그러나 제도적 관대성과 실제 사용률(take-up)은 차이가 있고 2010년 현재 프랑스의 육아휴직 지출은 GDP 대비 0.3%, 독일은 0.2%로 퍼지셋 이념분석의 분기점(cross-over point) 이하로 설정되어 있어 분석에 큰 교란을 낳지는 않을 것으로 보인다. 또, 기간과 급여액, 지출수준 모두 사민주의 국가에서 높고 자유주의국가와 남유럽국가에서 낮게 나타나는 등 유형 차이가 유지되고 있어 육아휴직 지출수준을 지표로 사용하는 것으로 인한 왜곡은 크지 않을 것이다.

[그림 4-6] 육아휴직기간(1990, 2000, 2010년)



출처: Gauthier, A.H.(2011). Comparative Family Policy Database.

한국과 일본은 1990년대까지 육아휴직 제도가 정비되지 못했으나 2000년대 이후 52주 40% 소득대체율(상하한 있음)의 육아휴직 제도를 도입, 확대함으로써 유사한 발전양상을 보이고 있고, 제도적 관대성의 측면에서 중상위권 수준에 있다.

다. 보육(ECEC) 제도의 포괄성(coverage)

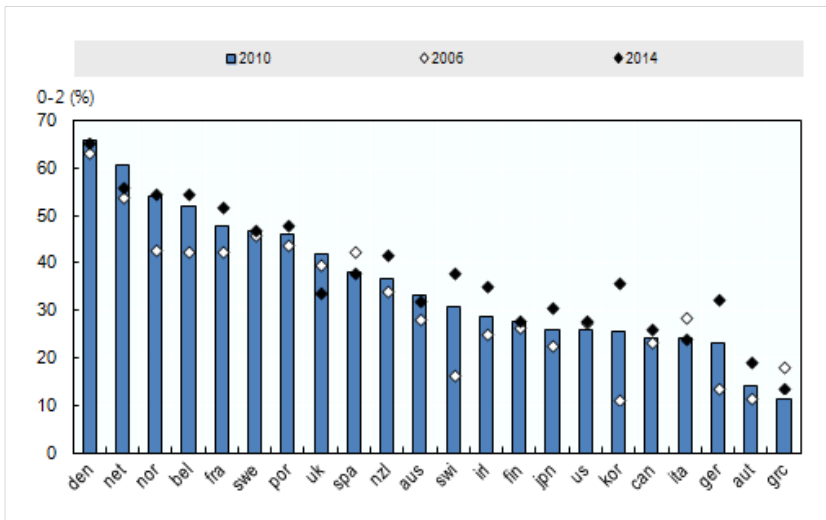
보육지출의 질적 내용을 파악하기 위해 0-2세, 3-5세 보육률, 보육비용을 살펴보았다. OECD 가족정책DB는 1997년까지는 보육서비스에 국한해서 교육통계에서 집계되는 유치원과 같은 교육서비스를 제외해 보고했다. 1998년 이후에야 보육과 교육을 통합하여 통합적 지표(보교육서비스, Early Childhood Education and Care) 지표를 제공하는데, 이 역시 자료가 누락되어 있는 국가들이 많다. 여기서는 2014년을 추가로 포함시켜 최근의 변화의 방향을 살펴보기로 한다.

여성의 경제활동과 관련해 특히 0-2세 보육서비스가 충분히 공급되고(availability) 저렴한 비용으로 이용(affordability)할 수 있도록 하는 것이 관건이다. 이런 점에서 0-2세 보육의 ‘탈가족화’ 효과는 보편적 생계부양 유형의 필수적 특징이기도 하다.

0-2세 보육률은 덴마크, 노르웨이, 스웨덴과 같은 사민주의 국가와 프랑스, 벨기에 등에서 높게 나타나고 보수주의 국가인 독일, 오스트리아 등은 낮은 수준이다. 2006년에서 2014년 기간 가장 높은 성장세를 나타낸 국가는 독일과 한국이다. 독일은 저출산, 노동력부족에 대처하기 위해 초당적 지지하에 보육확대에 박차를 가했다. 2000년대 초반에는 사민당의 주도로, 2005년부터는 메르켈의 기민당이 보육 확대 정책을 지속적으로 추진하고 있다(Fagnani and Math 2010; Wilarty 2010).¹⁸⁾ 빠른 증

가세를 보임에도 불구하고 남성생계부양/여성 돌봄의 성별분업 전통이 강한 독일의 0-2세 보육률은 높지 않는 수준이다. 우리나라 역시 비슷한 전철을 밟고 있다. 2000년대 이후 저출산 고령화의 인구학적 위기에 대처하기 위해 보육확대가 해법으로 제시되었고 진보정부와 보수정부 모두 보육서비스를 확대하고 비용문턱을 낮추었다.

[그림 4-7] 0-2세 보육률

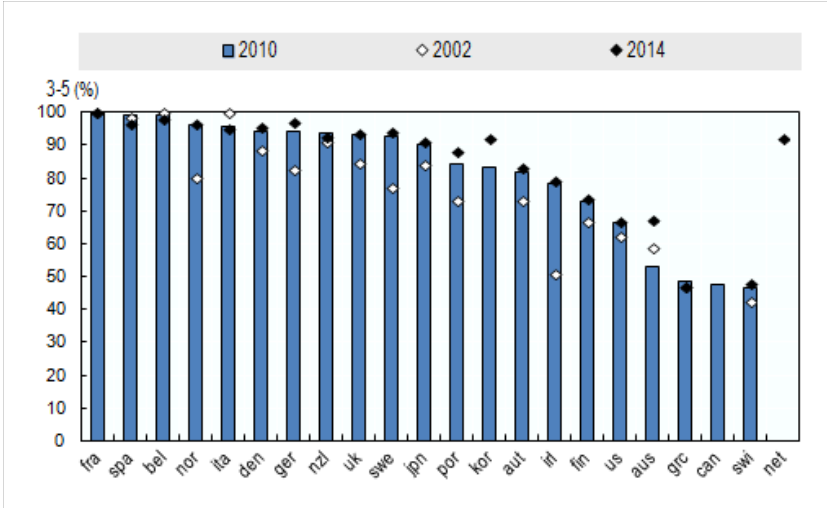


출처: OECD Family Policy Database, oecd.org/social/family/database.htm

0-2세와 달리 3-5세 보육(교육)은 대부분의 유럽국가들에서 90%이상의 등록률을 보이면서 보편화되어 있다. 반면 미국, 호주, 캐나다 등의 자유주의 국가들의 등록률은 상대적으로 낮다.

18) 독일이 아동보육에 전격적으로 투자하기 시작한 것은 2000년 PISA 결과 32개국중 21위를 차지한 충격도 컸기 때문이다. 독일의 미래에 투자하기 위해서는 보육서비스 확대가 긴급하다는 진단이 내려졌다(Fagnani and Math, 2010, pp.14-15).

[그림 4-8] 3-5세 보육(교육)률

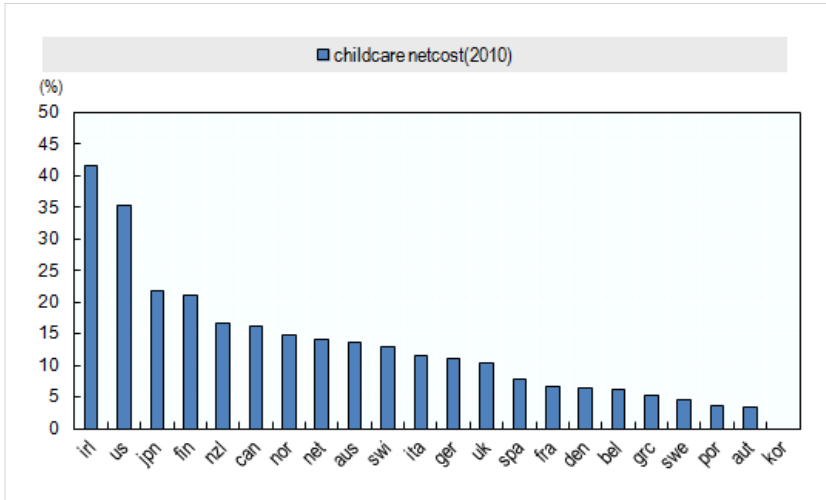


출처: OECD Family Policy Database, oecd.org/social/family/database.htm

보육률(등록률)이 보육서비스의 공급의 정도를 보여준다면, 보육비용은 실질적으로 서비스를 이용할 수 있는지(affordability: 비용적정성)와 연관된다. 보육서비스의 경우 지자체 관할인 경우도 적지 않아 단일 국가 내에서도 지역적 편차가 크고 서비스 시간과 유형에 의한 비용격차도 크다. OECD Tax-Benefit Model은 지방정부에 의해 주도되는 경우 대표 지역을 정하고(예컨대 일본은 도쿄, 핀란드는 헬싱키, 미국은 미시간주 등) 2세, 3세 아동이 인가된 보육시설을 이용할 경우 부담하는 최종 비용을 산출해, 이것이 AW(평균노동자)임금(AW 100%)에서 차지하는 비중을 집계해 국가별 성취를 비교한다.¹⁹⁾

19) AW 소득기준에 대해서는 OECD Benefit and Wages의 방법론(Methodology)의 Box A.1을 참조. <http://www.oecd.org/social/soc/39753700.pdf>.

[그림 4-9] 보육비용(2010년)



주: 2세 3세 두 자녀, 정부인가 보육시설 풀타임 이용 시 AW소득 100% 대비 순비용
출처: OECD Tax-Benefit Models www.oecd.org/els/social/workincentives, 이탈리아는 Figari, F. and Narazani, E.(2015).

2010년 기준 (2세, 3세)보육비용이 가장 낮은 나라는 한국이다. ‘무상 보육’ 정책으로 인해 한국에서 평균노동자 가족이 부담하는 보육비용은 없다. 다른 극단에 아일랜드, 미국이 있는데 서비스를 이용하기 위해서 평균노동자 소득의 3분의 1을 상회하는 비용을 부담해야 한다. 조사대상 국가 평균 13%의 보육비용이 발생하고, 사민주의 국가에서도 많게는 21%(핀란드), 적게는 4.5%(스웨덴)정도의 부모부담이 발생했다. 우리나라를 제외한 대부분의 국가에서 보육비용은 가족유형별, 소득수준별로 차등적으로 부과되기 때문에 수평 비교를 하기 어렵다. 여기서는 보육지출 데이터에서 지출수준이 낮은 자유주의 국가에서 상대적으로 비용부담이 높고, 프랑스, 덴마크, 스웨덴 등 보육지출 수준이 높게 나타난 국가에서는 비용부담이 낮다는 점을 지적해두기로 한다.

4. 가족지원정책의 유형화: 퍼지셋 이상형 분석

다음으로 1980년대부터 가족지원정책의 세 가지 축인 현금, 시간, 서비스 제공 프로그램의 결합을 통해 각국의 좌표(configuration)가 어떻게 변화했는지를 분석한다. 분석에 사용된 자료는 OECD family policy database이며 GDP 대비 가족수당, 육아휴직, 0-6세 보(교)육(ECEC) 지출 규모이다. 국가별 소속유형의 변화와 지속을 살펴보기 위해 1980년부터 2010년까지 5년 간격으로 시간적 변화를 추적했다.

이 연구에서 젠더레짐 분류의 준거들은 프레이저(1994)의 유형론이다. 프레이저의 젠더레짐 모형을 가족지원정책의 하위 항목에 적용하면 아래와 같은 이념형을 얻을 수 있다(표 4-3 참조). 먼저 남성생계부양자 모델은 세 개의 프로그램 모두에서 가족지원 수준이 낮고 따라서 가족정책에 의한 탈가족화, 탈상품화, 탈젠더화의 효과가 낮은 유형이다. 다음으로 돌봄보상 모형은 가족에 대한 현금급여에 강조점을 둠으로써 아동양육비용의 일부를 사회화하고 일차적 돌봄제공자에게 급여를 제공함으로써 돌보노동을 경제적으로 보상하는 특징을 갖고 있다. 이 유형은 성별분업이라는 측면에서 남성생계부양자 모델과 유사한 성별분리효과를 갖고 있지만, 아동(가족)수당이 도입되지 못하거나 낮은 수준의 지원을 하는 국가들과 구분할 필요가 있다는 점에서 별도의 유형으로 설정되었다. 또한 돌봄보상 모형은 아동이 있는 가족에 대해 적극적인 현금지원을 실시함으로써 소득보장을 통해 아동빈곤을 퇴치하는 것이 가족정책의 주요 목표 중 하나라는 점에서 가족생활에 대한 공적 지원이 낮은 남성생계부양자 모델과 구분될 필요가 있다.²⁰⁾

20) 프레이저의 돌봄제공자등등대우(CP) 유형은 아동수당중심의 돌봄보상을 수준을 넘어서 돌봄노동에 대한 적극적인 인정을 포함한다. 즉, 유급노동에 참여하지 않고 돌봄노동만을 수행하더라도 소득보장이 될 수 있을 정도의 충분한 '보상'과 '인정'이 수반되는 것

이와는 대조적으로 보편적 부양자모델(universal breadwinner model)은 일가족양립을 위한 육아휴직과 보육서비스에 대한 지원을 모두 확대하여 상대적으로 높은 수준의 가족지원을 하는 유형이다. 보편적 생계부양 모델은 일정수준 이상의(modest) 현금수당을 제공하지만 보육과 육아휴직과 같은 여성의 노동시장참여와 밀접한 연관을 맺는 프로그램들에 대한 지원의 수준이 훨씬 더 높은 유형이다. 90년대 경제위기 이후 노르딕 국가들에서는 아동수당과 같은 기존의 현금급여 프로그램을 동결하는 등 지출억제를 실시하였고, 현금급여보다는 일가족양립을 강조하는 특징을 보임으로써 보편적 생계부양의 특징을 강하게 띠기 시작했다. 보편적 생계부양 모델을 이념적 지향이라는 점에서 보편적 부양자/돌봄 모델의 하위 범주로 구분할 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 여기서는 여전히 현금급여 중심적인 대륙유럽국가들과, 최근 들어 현금급여를 확대하고 있는 영미권 국가들의 동향에 비추어 서비스 중심성이 뚜렷한 국가들을 구분하기 위한 목적에서 별도의 유형으로 분류한다.

마지막으로, 보편적 부양/돌봄 모델은 남녀가 유급노동과 돌봄에 공통적으로 참여하는 이상적 모델이다. 이와 같은 공동참여가 가능하게 하기 위해서는 가족생활의 비용과 돌봄부담을 상당한 정도로 사회화하는 것이 필요하고 나아가 성별분업을 변화시키려는 적극적인 정책적 이니셔티브가 요구된다. ‘아버지의 달’과 같이 영유아시기 아버지의 참여를 장려하는 북구국가들에서 일부 프로그램이 동일한 이상을 갖고 있지만 아직 참여의 정도가 낮고 상징적인 프로그램 수준에 머무는 경향이 있다. 여기서

을 의미한다. 이 점에서 현재의 돌봄보상은 대부분 아동수당이나 한부모급여에 국한되기 때문에 돌봄노동에 대한 ‘인정’ 및 사회적 내용도 적고 아동의 권리로 간주되는 경향이 있다. 이 점을 고려하여 이 연구에서는 ‘동등대우’라는 의미를 완화하여 ‘보상’이라는 것으로 대체했다. 현재의 분석에는 포함되지 않았지만 여성의 기여를 인정하는 급여와 크레딧 등이 있는 연금급여에서는 돌봄보상이 더 적극적인 의미를 가질 수 있을 것이다[이와 관련해서 석재은(2012)을 참조할 수 있다].

는 가족지원에서 현금/서비스/시간에 대한 지원규모가 모두 큰 국가들이 유형에 속하는 것으로 분류했다.

최종적으로 선택된 모델은 남성생계부양, 돌봄보상, 보편적 생계부양, 보편적(남녀공동) 부양돌봄 모델이다.

〈표 4-3〉 가족지원 정책 분석 주요모델과 급여

구분	가족지원의 주요자원(및 프로그램)		
	현금(가족수당)	시간(육아휴직)	서비스(보육)
남성생계부양	낮음	낮음	낮음
돌봄보상	높음	낮음	낮음
보편적 생계부양	낮음	높음	높음
보편적 부양돌봄	높음	높음	높음

1980년에서 2010년까지 OECD family database의 지출규모를 대상으로 하여 가족지원을 유형화하기 위해 퍼지셋이념형 분석을 실시했다. 퍼지셋 분석에서는 실제 값들을 조정과정(calibration)을 통해 퍼지 점수화하고 이를 통해 퍼지구성원점수(fuzzy membership scores)를 도출하는 과정이 필요하다. 이 연구에서는 순위표준화(standardized rank) 방식이 아닌, 중위값을 고려한 조건값 조정방식을 적용했다. 이 방식은 단순분산에 의존한 방식보다 연구자의 선이해에 기초하여 이론적인 값을 부여할 수 있다는 장점이 있다. 1980년부터 2010년까지 가족수당 지출의 켈리브레이션은 하위 10%(GDP 대비 지출 0.15 미만)를 fully out으로, 상위 90%값인 1.7을 fully-in의 기준값으로 설정하고 두 개의 지출값의 평균인 0.9를 cross-over값으로 설정했다. 육아휴직은 제도의 커버리지와 관대성이 낮음으로 인해 지출수준이 낮은 국가들이 많기 때문에 fully-out값은 0.1, 북구국가들의 육아휴직제도의 커버리지와 관대성 수준을 고려하여 fully-in은 0.5로 설정했다.

보육서비스 지출은 덴마크와 스웨덴과 같은 북구국가들에서 보편적 보육과 상대적으로 양질의 보육서비스가 완성된 시점의 지출을 고려하여 GDP 대비 지출액 1.0%를 기준으로 fully-in값을 지정했다. 보육서비스 지출은, 프랑스, 벨기에 등 3-5세 아동들의 보육과 관련하여 어린이집의 기능적 대체인 유아교육(유치원)으로 보육이 이원화된 나라들에서 1998년 이전의 데이터 값이 불완전하다는 자료상의 문제가 있다(즉, 상대적으로 보육지출이 높은 국가들의 98년 이전 초기 보육값에 유아교육 지출이 제외되어 있다). 이들 국가들의 누락에 의해 저지출국가 쪽으로 분포가 쏠릴 수 있다는 점을 고려하여 fully-out 지점을 상대적으로 높게 설정했다. 또 우리나라의 경우 보육바우처 등의 도입을 통해 본격적인 서비스 확대가 이루어진 이명박 정부 시기 보육서비스의 비중이 0.4%였고 이전 시기에는 저소득층 보육지원을 넘어서지 못한 상황이었다는 점을 고려하여 fully-out지점은 0.4로 설정했다. cross-over값은 두개의 상하한 기준값의 평균으로 설정했다.

〈표 4-4〉 퍼지셋 분석을 위한 조건값 조정(Calibration)

구분	fully in	cross over	fully out
가족수당	1.7	0.9	0.15
육아휴직	0.5	0.3	0.1
보육서비스	1.0	0.7	0.4

분석대상 OECD 22개국을 유형화한 결과 크게 세 가지 유형이 두드러진다. 가장 많은 비율을 차지하는 것은 국가의 지원수준이 낮기 때문에 남성생계부양자의 소득에 의존해야 하는 남성생계부양자 모델이다(44%). 다음으로 현금급여중심의 돌봄보상 모델에 속하는 국가가 22%를 차지하고 뒤를 이어 보편적 생계부양자 모델 13%, 보편적 부양돌봄 모델

이 11% 순이다. 이 결과는 결국 국가들의 체계적 편향을 포함하고 있기 때문에 유의해 해석될 필요가 있다. 보육서비스의 누락으로 인해 1980년, 1985년, 1990년 유형판별이 이루어지지 못한 국가들(프랑스, 벨기에, 스페인, 이탈리아, 포르투갈)은 일찍 가족수당을 도입하고 상대적으로 급여수준도 높은 국가들이다. 따라서 돌봄보상 모델의 수는 과소추정 되었을 것이고 가족정책 발달 수준이 낮은 남성생계부양모델은 과다추정 되었을 가능성이 높다.

〈표 4-5〉 젠더레짐 유형별 사례수

구분		핵심프로그램	사례수 (비율%)	1980년	1990년	2000년	2010년
남성생계부양	cdf	국가지원 낮음	47(44)	4	3	12	7
돌봄보상	Cdf	아동수당	24(22)	2	3	3	6
보편적 부양돌봄	CDF	아동수당, 육아휴직, 보육서비스	14(13)	0	1	3	2
보편적 생계부양	cDF	육아휴직, 보육	12(11)	1	2	2	4
기타	CDf	아동수당, 육아휴직	5(5)	1	2	1	0
	CdF	아동수당, 보육	1(1)	0	0	0	1
	cDf	육아휴직	1(1)	0	0	0	1
	cdF	보육	3(3)	1	0	1	1
전체(N)			107*	9	11	22	22

주: *가족수당: 높음(C) 낮음(c), 육아휴직: 높음(D) 낮음(d), 보육: 높음(F) 낮음(f)

***1980년과 1990년 보육지출통계에는 유아교육지출이 포함되지 않은 국가들이 포함되어 있는데 이 국가들은 결측처리 했음. 이로 인해 N이 적음.

***퍼지셋 분석은 5년 간격으로 추이를 분석했으나 이 표에서는 편의상 10년 간격으로 보고함.

데이터 포인트가 안정적으로 확보된 2000년 이후 시기적인 변화를 살펴보면 남성생계부양자유형, 즉 가족정책에 소극적이었던 국가의 수가 줄어들고 돌봄보상형이 증가해 상대적으로 가족지원수준이 낮았던 국가들에서 이행이 발생하고 있음을 알 수 있다. 반면 탈가족화를 통해 보편

적 생계부양을 지원하는 국가들의 수 역시 증가했는데, 육아휴직 및 보육 서비스에 대한 정책적 강조가 그러한 변화를 이끈 것으로 보인다.

1980년대 이래 변화와 지속을 파악하기 위해 퍼지셋분석 결과를 바탕으로 하여(보고서 말미의 부표 4-1 참조) 국가별 유형 변동 상황을 살펴 보면 <표 4-6>과 같다.

먼저 북구국가들에서는 보편적 생계부양과 보편적 부양돌봄 모델이 지배적으로 나타난다. 덴마크와 핀란드는 현금급여에 의한 소득보장, 일가족양립을 위한 휴가와 서비스의 수준이 모두 높아 부양지원과 돌봄보상 양 측면 모두를 지원하는 특징을 보인다. 반면, 노르웨이는 1990년대 육아휴직과 보육지출을 늘림으로써 돌봄보상유형에서 보편적 생계부양 유형으로 이행했고, 스웨덴은 1980년대 이후 지속적으로 일가족양립을 지원함으로써 탈가족화, 탈젠더화 방식의 보편적 생계부양 모델을 추구하고 있는 것으로 나타났다.

보편적 지원과 관련하여 프랑스(보편적 부양돌봄)와 영국(보편적 생계부양)에 주목할 필요가 있다. 프랑스는 자료 가용 시점인 1998년 이후 지속적으로 보편적 부양돌봄 모델의 특징을 보이고 있다. 이는 19세기부터 정교분리의 원칙하에 자녀양육에 대한 국가책임을 분명히 하면서 3-5세 아동에 대한 유아교육(ecole maternelle)을 발전시킨 역사적 전통과 조합주의의 특징인 관대한 현금급여(가족수당의 발전)가 결합된, 사회보장 전반에 있어 보수주의 국가와 유사하지만 가족과 관련하여서는 사민주의와 공통점이 더 많은 ‘프랑스적 예외’와 연관된다.

〈표 4-6〉 국기별 유형 변화, 1980~2010년

구분	1980년	1990년(1995년)	2000년	2010년	변화
덴마크	기타	보편적부양돌봄	→	보편적부양돌봄	○
핀란드	남성생계부양	보편적부양돌봄	보편적부양돌봄	보편적생계부양	○
노르웨이	돌봄보상	돌봄보상	보편적생계부양	보편적생계부양	○
스웨덴	보편적생계부양	보편적 생계부양	보편적생계부양	보편적생계부양	×
호주	남성생계부양	남성생계부양	돌봄보상	돌봄보상	○
캐나다	(남성생계부양)	(남성생계부양)	남성생계부양	남성생계부양	×
아일랜드	남성생계부양	돌봄보상	남성생계부양	돌봄보상	○
뉴질랜드	돌봄보상	돌봄보상	남성생계부양	기타	○
영국	(남성생계부양)	남성생계부양	남성생계부양	보편적생계부양	○
미국	(남성생계부양)	남성생계부양	남성생계부양	남성생계부양	×
스위스	(남성생계부양)	남성생계부양	남성생계부양	돌봄보상	○
오스트리아	기타	기타	기타	돌봄보상	○
벨기에			돌봄보상	돌봄보상	×
프랑스			보편적부양돌봄	보편적부양돌봄	×
독일	돌봄보상	돌봄보상	돌봄보상	돌봄보상	×
네덜란드	(남성생계부양)	남성생계부양	남성생계부양	기타	○
그리스	(남성생계부양)	(남성생계부양)	남성생계부양	남성생계부양	×
이탈리아	(남성생계부양)	(남성생계부양)	남성생계부양	남성생계부양	×
포르투갈	(남성생계부양)	남성생계부양	남성생계부양	기타	○
스페인	(남성생계부양)	남성생계부양	남성생계부양	남성생계부양	×
일본	남성생계부양	남성생계부양	남성생계부양	남성생계부양	×
한국	(남성생계부양)	남성생계부양	남성생계부양	남성생계부양	×

*빈칸은 결측을 의미함. () 안은 당해연도 데이터가 결측이지만, 정책발달을 고려했을 때 추론할 수 있는 유형임.

영국은 2010년에 보편적 생계부양 유형에 합류했다. 영국은 이차대전 이후 베버리지 복지국가가 천명된 이래 남성생계부양자 모델에 기초해 복지를 발전시켰는데(Lewis 1992), 1990년대 블레어정부 집권 이후 일가족 양립정책(사회투자, 아동투자정책)이 점점 확대되어 유형의 변화가 나타난 사례이다. 그러나 앞서 지적했듯이 여기서 보편적 생계부양이란 노동시장에서 남녀가 모두 동등하게 생계부양자 역할을 하고 있다는 의미가 아니라, 육아휴직과 보육서비스 등에서 상대적으로 많은 재원이 투입됨으로써 아동발달을 지원하고 여성의 노동시장 참여를 장려하는 정책 노력 정도가 상대적으로 높다는 것을 의미한다. 영국은 여성 노동자의 파트타임의 비율이 높다는 점에서 ‘보편적 생계부양’에서 남녀의 기여, 혹은 자격이 동일하지 않다.

돌봄보상형은 남성생계부양형에서 아동수당 등 현금급여를 확대한 경우 도달하게 되는 유형이다. 대표적으로 호주는 가족현금급여를 확대하고 관대성을 높임으로써 1990년대 중반 남성생계부양에서 돌봄보상 유형으로 진화했다. 2000년대 중반 보육서비스를 확대하려는 시도를 했으나 민간영리주도/국가지원 모델을 선택했고 공적 지원의 규모는 여전히 낮은 수준이다. 한편, 오스트리아는 가족수당과 육아휴직에 주력하는 데서(기타모형) 육아휴직 지출이 감소하면서 오히려 돌봄보상 모델로 후퇴한 경우이다. 21) 2000년대 이후 보육서비스를 크게 확대했지만 (1990년대

21) 오스트리아는 1957년 어머니가 출산휴가 후 6개월의 무급육아휴직을 사용할 수 있는 옵션을 제공한 최초의 나라이다(Neyer 2003, p.16). 오스트리아의 육아휴직은 대부분 어머니가 사용하고 고용보다 양육노동에 가치를 부여하는 전통적 남성생계부양자 모델에 의해 규정되었다. 1990년 육아휴직개혁은 ‘유급’ 육아휴직기간을 2년까지 확대했는데 이로써 어머니의 육아휴직 기간이 장기화되고 사용률이 급격히 증가했다(Thenner 1999). 그러나 1996년 2년 기간 중 중 6개월을 아버지가 사용하도록 하는 사실상의 아버지쿼터가 도입되었는데 이는 아버지의 낮은 이용률을 고려했을 때 기간축소를 통한 급여축소를 의미했다. 오스트리아는 육아휴직을 (추가적 인센티브 방식이 아니라) 부부 분할방식으로 적용했을 때 탈젠더화 효과가 제한적일 뿐 아니라 육아휴직 기간축소로 이어짐을 보여주는 대표적인 예이다. 1990년대 후반 모성육아휴직 지출감소, 그리고 돌

GDP 대비 평균 0.26%, 2010년 0.5%) 아직 북구국가의 수준에는 미치지 못하고 있다.

남성생계부양자 유형은 프로그램이 도입되지 못했거나 지출이 전반적으로 낮은 수준에 머물러 있는 국가들이다. 1980년에는 많은 나라들에서 남성생계부양유형이 지배적 유형이었지만 2010년에는 한국, 일본, 이탈리아, 캐나다, 스페인, 미국 등 가족과 관련된 프로그램 지출이 여전히 낮은 국가들로 한정되었다. 이들 국가는 가족지원과 관련하여 지출규모를 증가시켰지만 유형변화를 낳을 수준의 개혁은 아니었다. 자유주의 국가, 동아시아 국가들과 더불어 그리스, 스페인도 국가의 지원이 약한 남성생계부양자 유형을 고수하고 있다.

한국과 일본은 남성생계부양의 퍼지셋 소속점수가 0.9를 넘을 정도로 다른 나라에 비해 유형귀속성이 높다. 비교적 최근까지 이렇다 할 가족지원정책이 부재했고 정책변화는 2000년대 중반 이후에 본격화되었다. 한국은 2000년대 중반 이후 빠른 속도로 보육서비스를 확충했는데 2010년 여전히 남성생계부양 모델로 구분되지만 다른 가족지원 정책이 부진한 가운데 보육서비스만 발전한 특이한 유형으로 이행해가고 있다.

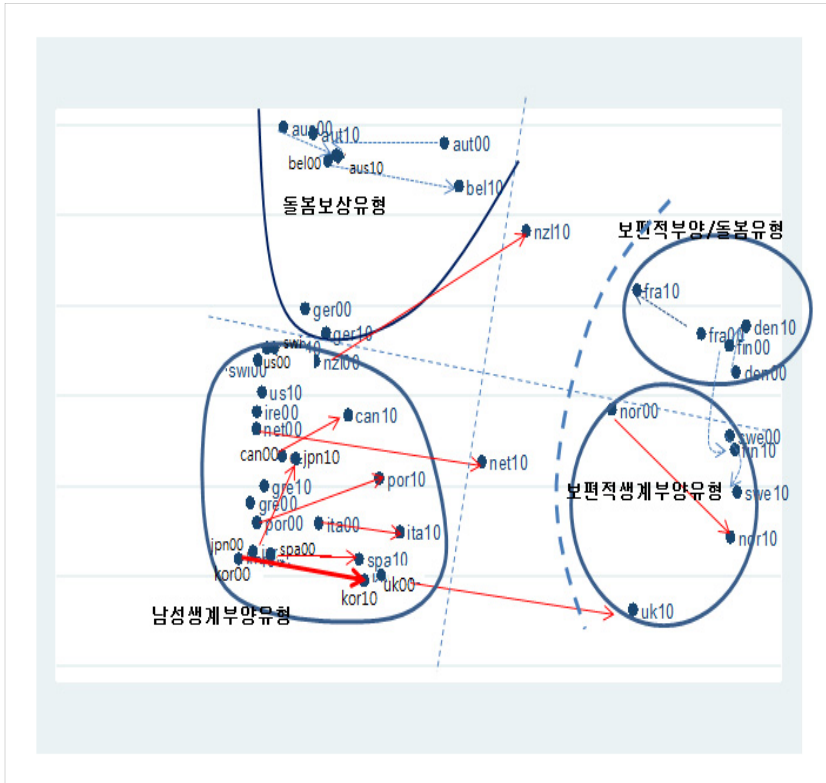
퍼지셋분석은 멤버십 점수를 통해 유형소속 정도를 알 수 있지만 유형 간 거리와 국가별 좌표를 파악할 수 없고 시간의 흐름에 따라 각 국가들이 좌표상에서 어떻게 이동했는지를 시각화(visualized)하기 어렵다.

[그림 4-10]의 분석은 결측 사례가 많은 1980년과 1990년은 제외하고 2000년과 2010년에 대해 다차원분석(multi-dimensional scaling)을 실시한 결과이다.²²⁾

보모상 유형으로의 변화는 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

22) 1980년과 2010년을 비교하면 변화의 폭은 더 클 수 있으나, 1980년 자료에서 보육서비스가 상대적으로 발전한 국가들이 체계적으로 누락되어 있어 MDS 방법을 적용하기에 부적절하다.

[그림 4-10] 가족지원정책의 젠더레짐 유형 변화(2000년, 2010년)



*주: 국가명 뒤의 00 10은 각각 2000년, 2010년을 의미함. 화살표는 주요국가의 이동방향을 표시함.

MDS 좌표상 가까운 국가군이라 할지라도 퍼지이상형 분석의 결과에 따라 유형은 상이하게 소속될 수 있다. 또 그래프에서 우측 이동은 일가족양립정책 확대를 의미하고 위쪽으로는 가족수당 확대와 대체로 일치한다.

앞서 퍼지셋 분석결과에서도 나타났듯이 남성생계부양자 유형에는 남유럽과 동아시아국가들이 소속되어 있다. 이 국가들은 대부분 유형 내에서 오른쪽 방향으로 이동하고 있다. 반면, 영국, 뉴질랜드, 네덜란드는 이

동의 폭이 크고 남성생계부양자 모델로부터 이탈하고 있다. 영국은 남성 생계부양유형에 속했지만 2010년 — 아직 변두리에 머물고 있지만 — 보편적 생계부양유형으로 이동했는데, 1990년대 말 이후 ‘아동투자국가’를 모토로 한 보육확대와 육아휴직 확대 등이 유형변화를 추동한 것으로 해석된다. 그래프의 중간에 위치한 네덜란드와 뉴질랜드는 주요 유형에 속하지 않는 ‘기타’로 분류되고 있는데 가족지원의 확대과정에서 이행 중 나타난 ‘혼종’(hybrid)으로 이해하는 것이 적절해 보인다. 네덜란드는 남성생계부양자 모델을 이탈해 우측 이동했는데,²³⁾ 보편적 생계부양 유형에 귀속되기에는 육아휴직의 발달정도가 낮기 때문에 기타로 분류된다.²⁴⁾ 남성생계부양에서 벗어난 또 다른 사례인 뉴질랜드는 2000년대 중반 가족지원패키지인 Working for Families를 통해 소득연계 가족세액공제(family tax credit)를 대폭 확대함으로써 아동이 있는 가족에 대한 현금지원을 크게 증가시켰다.²⁵⁾ 노동당정부 집권 시 이루어진 가족지원의 확대를 통해 뉴질랜드의 위치는 우상향 방향으로 이동했다.

보편적 생계부양유형과 보편적 부양돌봄유형에는 북구국가와 프랑스가 위치하고 있다. 앞서도 언급한 바 있듯이, 두 가지 유형의 차이는 질적

23) 최근 영국과 네덜란드가 아동투자나 1.5소득자 모델을 적극적으로 추구한 결과가 반영된 것으로 해석된다.

24) 2005년 보육개혁 이전 네덜란드는 남성생계부양자 모델의 전형으로 분류되었다(Knijn, 1998; Plantenga, 1996; Pfau-Effinger, 2005) 전환의 계기가 된 2005년 보육입법은 재원과 서비스전달에서 3중화(직장/지자체/민간)되어 있던 시스템을 통합하고 보육서비스 급여를 크게 확충했다. 이로써 1990년대 중반 이후 보육지출은 세배정도 증가했다(Yekes, 2011, p.77). 반면 육아휴직은 단체협약에 의해 보장되고 있기 때문에 국가가 사회권으로 보장하는 것보다 구속력이 낮고 고용주는 단체협약을 통해 기간과 급여액을 낮게 지급할 수 있는 보호의 수준이 상대적으로 낮다. 네덜란드의 2010년 젠더레질 유형은 보육지출만이 강조되는 기타유형(cdf)으로 남성생계부양자 모델이나 돌봄보상모델과 구분된다. 우리나라 역시 2000년대 중반이후 보육서비스를 급격히 확대했는데 2010년 아직 남성생계부양자 모델의 특성을 강하게 갖고 있지만 가족지원중 보육이 강조되는, 네덜란드와 유사한 유형으로 진화할 가능성이 높다.

25) 2000년대 Working for Families패키지 중심으로 가족에 대한 현금지원을 강화한 결과 뉴질랜드의 노동자가족 아동의 빈곤율은 2004년 22%에서 2007년 12%로 감소했다(Perry, 2014, p.26).

차이를 드러낼 만큼 두드러지지 않는다. 향후 급여액의 조정 등의 정책변화를 통해 유형재편 혹은 유형분기가 나타날 가능성이 열려있다. 2000년과 2010년을 비교했을 때 북구국가 중 가장 크게 이동한 나라는 노르웨이이다. 노르웨이는 북구국가 중 상대적으로 보육이 발달되지 않은 국가였는데 2000년대 보육서비스를 본격적으로 확대함으로써 스웨덴과 근접한 위치로 이동했다. 스웨덴과 노르웨이가 아동수당 등의 현금급여보다는 보육서비스에 주력하는 방향을 택한 반면, 덴마크는 현금급여의 수준을 더 높이고 육아휴직을 확대함으로써 상향이동 하는 특징을 보인다. 사회민주주의 국가는 가족지원의 수준이 높은 국가들이지만 이들 국가 내에서도 정책적으로 주력하는 방향에 차이가 있음을 알 수 있다.

5. 가족지원정책 유형과 사회적 효과

여기에서는 가족지원정책을 중심으로 하여 분류된 젠더레짐의 각 유형이 정책 목표인 아동빈곤의 감소, 여성의 노동시장 참여지원, 돌봄노동의 성별분업, 출산을 제고라는 목표를 성취하는 데에 얼마나 효과적인가를 살펴본다. 각 영역별 지표는 한부모 아동빈곤율, 남녀고용률의 격차, 무급노동시간에서의 젠더격차, 합계출산율이다.

먼저 한부모 아동빈곤율은 아동빈곤뿐 아니라 여성의 사회권 정도를 측정하는 데도 핵심적인 지표이다. 남성생계부양자가 없는 상황에서 가족 부양과 돌봄의 책임을 동시에 지는 한부모가족의 빈곤은 여성이 남성생계부양자의 도움 없이, 즉 가족의존 없이 독립적인 생활을 영위할 수 있는 여성사회권 보장(실패)정도를 보여줄 수 있기 때문이다(Orloff, 1996). [그림 4-11]은 예상대로 보편적 생계부양과 돌봄을 제도화한 북구국가들에서 한부모 아동빈곤율이 낮게 나타나고 남성생계부양자 국가

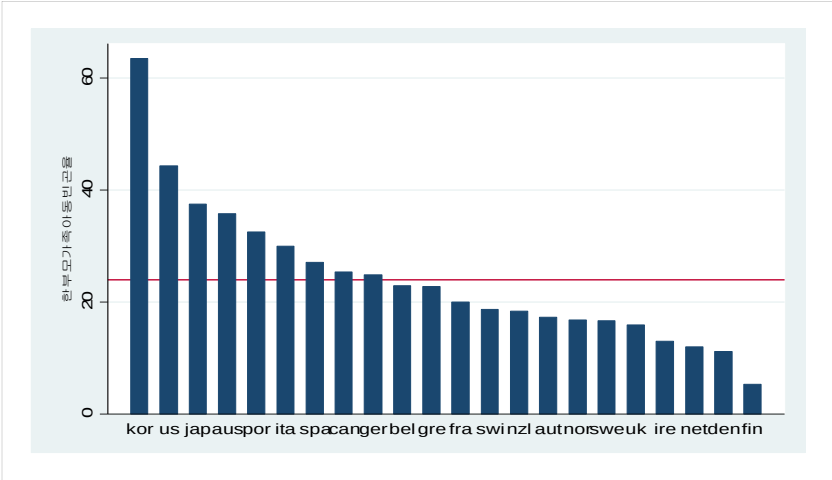
에서 빈곤율이 높게 나타남을 보여준다. 특히 우리나라는 63%수준의 높은 빈곤율을 보여, 한부모아동의 약 2/3가 빈곤한 상황에 처해있음을 있음을 알 수 있다.

[그림 4-12]는 노동시장참여에서 나타나는 젠더격차를 보여준다. 이 역시 한국의 남녀격차가 가장 크다. 노동시장 참여와 관련하여서는 보편적부양 모델 및 보편적 부양돌봄 모델 등 보편주의 모델의 성과가 뚜렷하다. 북구국가와 프랑스에서 남녀격차가 가장 적게 나타나고, 한국, 일본, 그리스, 이탈리아와 같이 남성생계부양모델에서 젠더 성과가 저조함을 알 수 있다.

여기서 영미 자유주의국가에서 남녀 고용격차가 상대적으로 크다는 점에 주목할 필요가 있다. 이들 국가는 시장화된 보육(값싼 서비스)을 통해 여성의 노동시장참여가 활발한 것으로 이해되어 왔으나, 2010년 현재 성과는 저조하다. ‘시장에 의한 탈가족화’의 대표적 사례로 거론되는 미국은 젠더격차가 11%로 OECD 22개국 평균보다 높다(미국 여성노동시장 참가율은 2010년 현재 63% OECD 22개국 중윗값 66%). 미 노동부의 고용통계분석은 이것은 일회적인 사건이 아니며, 여성의 경제활동참가가 ‘점진적으로 감소’할 것이라는 전망을 내놓은 바 있다(BLS, 2007). 자유주의 국가는 시장에 의해, 사민주의국가는 국가에 의해 탈가족화 성과가 높고 조합주의는 부진하다는 예전의 공식은 더 이상 유지되기 어려운 상황이다. 블라우와 칸(Blau and Kahn, 2013)은 이와 같은 부진이 일가족양립정책의 부재로 인한 것임을 지적하면서 국가개입을 통한 적극적인 가족지원을 해법으로 제시했다.

[그림 4-11] 한부모 아동(0-17세) 빈곤율(2010년)

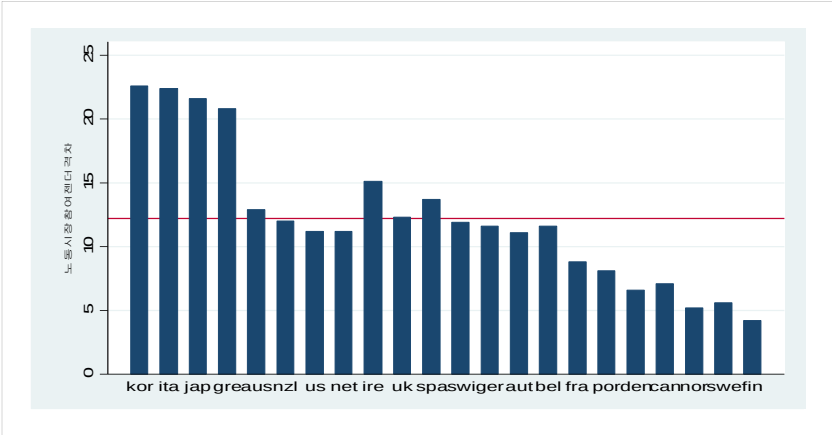
(단위: %)



출처: Bradshaw et.al.(2012, p.17) table2. 중위소득 50% 빈곤선 기준 한부모 아동(0-17세)빈곤율. 포르투갈은 OECD Economic Survey Portugal 2014. 오스트레일리아는 LIS inequality key figures(<http://www.lisdatacenter.org/data-access/key-figures/> 2016년 6월 8일 accessed).

[그림 4-12] 노동시장참여 젠더격차(2010년)

(단위:%)

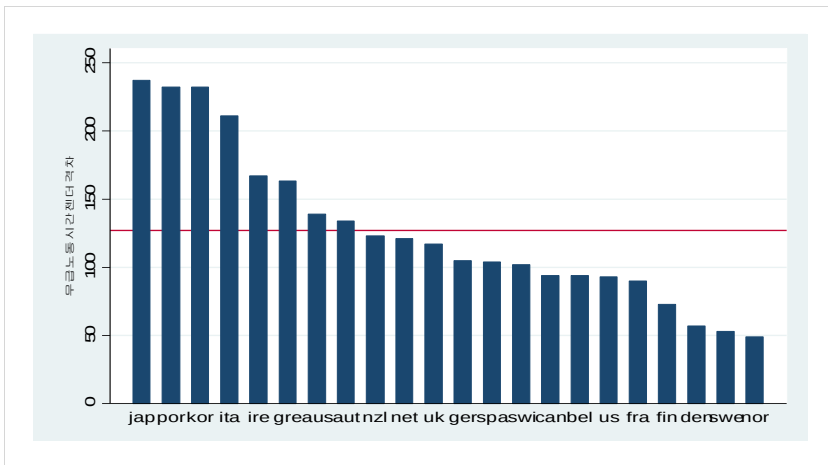


출처: <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=54741#>(OECD employment database, Labour force participation rate, by sex and age group)

[그림 4-13]은 무급노동시간 사용에서의 젠더격차이다. 유급노동에서의 격차뿐 아니라 무급노동시간에서의 젠더격차도 보편적 부양 모델에서 가장 적고 남성생계부양자 모델로 분류되는 남유럽과 동아시아 국가에서 가장 크게 나타난다. 일본, 포르투갈, 한국, 이탈리아, 그리스 등이 평균을 크게 상회해서 시간사용에서 남녀 간 불평등이 심각한 수준임을 보여준다.

[그림 4-13] 무급노동시간 젠더격차

(단위: 분)



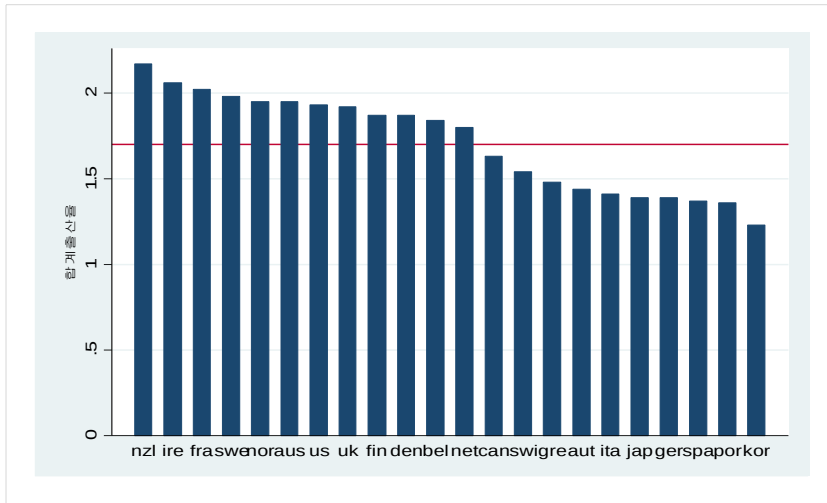
출처: OECD gender portal(OECD.org/gender/data/balancingpaidwork unpaidworkandleisure.htm).

마지막으로 합계출산율을 검토했을 때(그림 4-14 참조) 남성생계부양자 모델로 분류된 남유럽과 동아시아 국가들의 저출산이 심각함을 알 수 있다. 평균 1.7명을 넘어서는 국가들에는 뉴질랜드, 아일랜드와 같은 자유주의 국가들과 프랑스, 스웨덴 등이 혼재되어 있어 출산율과 가족지원의 유형과 직접적인 관련성은 낮다. 출산과 관련된 결정은 가족에 대한 정책적 ‘지원’ 수준을 넘어, 경제상황과 같은 거시적 상황으로부터 사회 규범과 개인의 선호 등 복합적 요인의 영향을 받기 때문에 ‘지원’은 직접

적이기보다는 간접적인 효과를 가질 것임을 미루어 짐작할 수 있다.

[그림 4-14] 합계출산율

(단위: 명, 2010년)

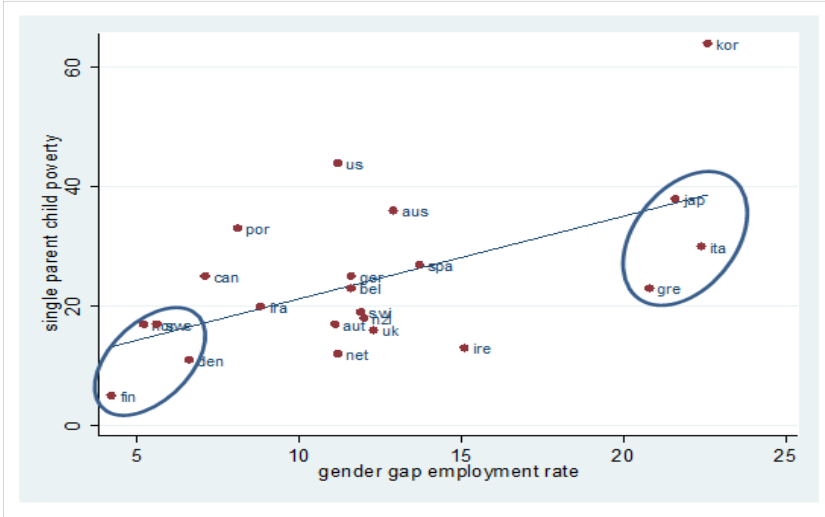


출처: OECD, 2016, Fertility rates (indicator). doi: 10.1787/8272fb01-en

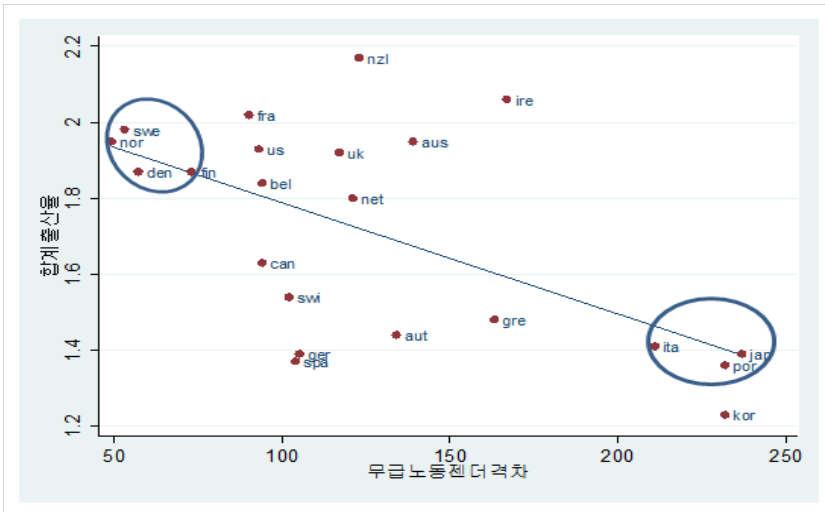
남녀 노동시장 참가율의 차이와 한부모 아동빈곤율을 교차해 그래프를 그렸을 때(그림 4-15 참조), 보편적 생계부양 모델에 속하는 국가들은 왼쪽 하단에 위치하고 노동시장참가율에서 남녀격차가 낮고 한부모 아동빈곤율도 낮다. 반면, 남성생계부양자모델 국가들은 우측 상단에 위치하면서 고용률에서 젠더격차도 크고 아동빈곤율도 크다. 그래프의 중간에 위치하고 있는 국가들은 남성생계부양모델과 그로부터 이행하는 모델들이 혼재되어 있다. 한국은 그래프 최상단 모서리에 위치하고 있는데 남녀의 고용률 차이도 크고 한부모가족 아동빈곤율도 예외적으로 높다. 같은 남성생계부양자 모델로 분류된 일본, 남유럽 국가들과 비교하더라도 가족 지원을 통한 빈곤율 감소 효과와 노동시장참여에서의 젠더평등 효과도

낮은 것으로 나타났다.

[그림 4-15] 노동시장 젠더격차와 한부모가족 빈곤율의 관계



[그림 4-16] 무급노동시간의 젠더격차와 합계출산율의 관계



[그림 4-16] 무급노동시간 젠더격차와 합계출산율을 교차한 것이다. 무급노동시간의 격차는 성별 시간자원의 불평등한 분포를 보여줄 뿐 아니라 여성의 '이중부담'(돌봄과 노동)의 수준을 보여준다. 가르시아-멘글라노 등(García-Manglano 2014)은 생활시간자료를 통해 가족 내 성별분업과 출산율은 반비례관계가 있음을 밝혔다. 즉 무급노동시간에서 격차가 클수록 출산율이 낮다는 것이다. 여성의 노동시장 참여가 낮고 성별분업이 불평등할수록, 즉 남성생계부양 모델이 지속될수록 저출산과의 잠금(lock-in)현상이 나타나고 소위 '저출산균형(low fertility equilibrium)'(Esping-Andersen 2009)에 빠질 수 있다는 것이다.

보편적 생계부양국가들에서 무급노동시간의 젠더격차가 적고 출산율이 높으며, 남성생계부양자 국가들에서 무급노동의 젠더격차가 크고 합계출산율이 낮은 경향이 발견된다. 이 그림에서도 한국의 위치는 남녀의 가족 내 노동이 매우 불평등하고 저출산이 매우 심각한 이상점(outlier)을 형성하고 있다. 중간지대에서 분산이 크게 나타나지만 대체로 하단에서 합계출산율이 저조한 국가들은 가족지원 분석에서 돌봄보상 혹은 남성생계부양자 유형에 속하는 국가(오스트리아, 독일, 스위스)이고, 상단의 국가들은 보육서비스 등의 확대를 통해 보편적 생계부양지원 모델로 이행하고 있는 국가라는 특징을 갖는다.

제4절 소결: 한국형 복지국가에의 함의

가족지원에 대한 유형분류 결과 젠더레짐 분류와 에스핑-앤더슨의 복지자본주의 레짐분류는 유형의 수와 소속국가에서 상당한 정도로 유사함을 알 수 있었다. 즉, 가족의 돌봄과 부양기능 지원에서도 시민주의 복지

국가가 선두주자이며 자유주의, 남유럽, 동아시아 국가들은 상대적으로 후진적이었다. 그럼에도 불구하고 젠더레짐에서는 북구국가들에서 분기가 나타나기도 하고 기존의 복지레짐 분류에서는 조합주의 국가로 분류된 프랑스 등은 가족지원에서는 북구국가와 더 비슷한 특징을 드러냈다. 또 시계열적 변화를 살펴보았을 때 영미(자유주의) 국가들 중에는 유형이 탈이 나타날 정도로 전폭적인 개혁을 이뤄낸 국가들도 있었으며(뉴질랜드, 영국) 거기까지 미치지 못하더라도 남성생계부양자 모델에 속했던 남유럽과 동아시아, 영미권 국가들에서 일가족양립정책이 확대됨으로써 유형이 유지되지만 유형군집 자체가 보편주의 유형에 가깝게 이동하는 특징이 나타났다.

한국은 가족에 대한 국가지원이 낮은 남성생계부양자 모델에 속하지만 1990년대 말 경제위기 이후 육아휴직과 보육정책을 확대함으로써 (유형 변화는 없지만) 내적 변화가 진행 중이다.

1990년대 말 외환위기 이후 저출산 고령화라는 인구학적 충격과 진보적 정권의 집권이라는 정치적 기회의 창이 열림으로써 가족지원정책은 지출과 사회권 보장의 측면에서 중요한 계기를 맞이했다. 20세기 초반부터 가족지원정책을 펼쳐온 서구 국가들에서는 현금급여가 먼저 도입되고 이후 서비스가 확대되는 순으로 변화가 나타났지만 우리나라는 (현금급여보다) 일가족양립정책을 중심으로 하여 지난 10여 년 동안 빠른 확대양상을 보이고 있다. 육아휴직 ‘기간’은 국제적인 수준에 도달했고 ‘무상 보육’의 전격도입에 의해 보육률도 크게 증가했고 보육비용(부모부담)은 OECD 국가 중 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 반면 아동수당은 아직 도입되지 못한 상태이고 자녀가 있는 가족에 대한 현금급여의 수준은 공공부조 수준을 넘어서지 못하고 매우 낮은 수준에 머물러 있다. 또, 육아휴직 급여액(관대성)이 낮고 사용률(take-up rate)도 낮으며, 보육서비스

는 특별활동비 등 추가비용 문제와 서비스의 품질과 관련된 문제를 안고 있다는 점에서 지출규모 확대만으로 프로그램의 성숙에 이르렀다고 판단하기 어렵다.

우리나라 가족지원에서 선택과 집중이 이루어진 영역은 보육이었다. 2004년 소득계층별 차등보육료 지원제도가 도입된 이래 2011년부터는 5세 무상보육이, 2012년부터는 전체 영유아를 대상으로 하여 명실공히 ‘무상보육’이 실시되었다. 이로써 한국은 보육정책을 본격적으로 실시하기 시작한 10년 만에 GDP 대비 0.9%를 보육재정으로 지출하고 있는 국가로 성장했다. 2011년 현재 한국의 보육률(coverage)은 북구국가 수준에 도달했다. 유치원을 포함한 3-5세 보육률은 90% 수준으로 미국, 캐나다를 물론이고 핀란드보다 더 높다. 0세, 1세 보육률 역시 각각 32.5%, 71.7%로 (육아휴직이 제도화된) 스웨덴보다 더 높다.

이처럼 보육률이 세계적인 수준에 도달하고 있고 보육예산 역시 빠른 속도로 늘어나고 있지만 보육의 질에 대한 만족도는 상대적으로 낮은 편이다. 보육서비스 재정부담으로 인해 가정에서 아동을 양육하도록 장려하는 양육수당의 확대방안이 지속적으로 담론화되고 맞춤형 보육을 통한 시간 축소 방안들이 정책적으로 도입됨으로써 향후 보육서비스의 양적, 질적 확대 가능성에 대한 우려가 나타나고 있다. 또한 보육서비스 확충이 여성의 탈가족화와 병행되지 못하고 영아기에는 어머니의 직접 양육이 정서 발달에 바람직하다는 주장을 내세움으로써 혼선을 보이고 있다(황정미, 2016).

이 같은 혼란 속에서 젠더레짐에 대한 평가도 상반된다. 예산, 시설, 서비스 커버리지(coverage)의 측면에서 거둔 양적 성과에 비추어 우리나라 보육은 가족주의 레짐의 예외적 성공사례로 해석되기도 하고(Estevez-Abe and Kim, 2014), 여성의 재가족화, 열악한 보육교사의 처우, 낮은 서비

스 품질이라는 점에서 실패했다는 해석(송다영, 2014)도 있다. 백선희(2015)는 한국의 보육제도가 불완전한 이인소득자 일가족양립정책과 남성 부양자-가족지원 모델의 혼합형이라고 성공과 실패의 양면을 지적했다.

한편, 일가족양립정책의 대표적 프로그램인 육아휴직은 여성노동자의 일가정양립을 지원할 뿐 아니라 남성노동자의 양육참여를 지원함으로써 성별분업을 개선하는 대표적인 ‘탈젠더화’ 프로그램이다. 출산휴가는 적용률과 관대성의 수준에서 선진국가 간 차이가 상당한 정도로 축소했고 수렴, 완성단계에 이르렀지만 육아휴직은 국가 간 편차가 크다. 육아휴직 사용기간과 급여액, 근로시간 단축제도와 연계성, 남성의 사용 여부 등 제도의 실질적 내용에서 차이를 보임으로써 여성의 사회권의 보장수준도 크게 다르다.

2016년 현재 우리나라 육아휴직제도는 만 8세 이하(또는 초등학교 2학년 이하)의 자녀를 둔 근로자가 1년 동안(부부의 경우 순차적으로 최대 2년 동안) 사용할 수 있으며, 급여수준은 통상임금의 40%(상한 월 100만 원 하한 월 50만 원)이다. 맞벌이의 경우 남성의 육아휴직을 장려하기 위해 부부가 순차적으로 육아휴직을 사용할 경우 둘째 사용자의 육아휴직급여 중 3개월 급여를 통상임금의 100%(상한 150만 원)로 상향하는 제도를 도입했다. 명목적이거나 소위 ‘아버지의 달’ 인센티브 제도도 도입된 셈이다(최초 도입 시기 2014년 9월 최초 1개월 방식).

우리나라 육아휴직제도는 기간의 측면에서는 OECD 평균 36.4주를 크게 상회하는 52주(1년)이고 가족이 기간을 공유하는 가족의 권리가 아니라 근로자 부부가 순차적으로 사용할 수 있는 개인의 권리로서 상대적으로 긴 기간(최대 2년)을 보장하고 있다. 그러나 육아휴직제도의 급여액 수준은 평균노동자(AW)소득의 29.0%(소득대체율 40%)에 불과해 일본 59.9%, 독일 65.0%보다 매우 낮은 수준이다(OECD, 2016). 무엇보다 육

아휴직 제도의 실효성을 의심케 하는 것은 노동시장 이중성으로 인해 육아휴직의 적용대상자 자체가 적다는 점이다. 2012년 현재 출산휴가를 사용한 여성 중 육아휴직을 사용한 여성은 67%로 2/3정도 수준이다. 2002년 사용률이 16.4%에 불과했다는 점을 고려하면, 제도 사용률은 크게 증가했다고 할 수 있다(장지연, 2013, p.4). 그럼에도 불구하고 비정규직, 시간제 노동자 등 고용보험에 가입하지 않은 취업자들이 제도에서 원천적으로 배제되고 자영업자들 역시 접근할 수 없다는 점에서 접근성을 높일 수 있는 개혁이 요구되는 상황이다.

가족현금급여는 발달정도가 미미하다. 서구 복지국가들에서 가족지원은 역사적으로 가족임금, 가족(아동)수당을 통해 일차적으로 아동의 부양 부담을 감소시키는 현금급여 정책에서 출발했다(김수정 2004). 우리나라는 보편적 아동수당이 도입되지 못했고 가족현금급여의 대부분이 저소득 한부모가족에 대한 것으로 대상자가 선별적이고 제한적이다. 급여 수준 역시 12세 미만의 아동 1인당 월 10만 원에 불과한 상황이다.

이와 같은 불균형한 발전으로 인해 한국 남성생계부양자 젠더레짐의 사회적 성적은 매우 부진하다. 한부모 아동의 빈곤율은 OECD 22개국 중 가장 심각하며, 경제활동에서의 남녀격차 역시 가장 크다. 가족 내 성별 분업을 의미하는 무급노동시간의 젠더격차도 비교대상 OECD 국가 중 가장 불평등하고 출산율 역시 초저출산을 벗어나지 못하고 있는 상황이다.

한국 복지국가는 가족지원과 관련하여 어떤 방향으로 발전할 것인가?

첫 번째 시나리오는 현재의 보육서비스 수준을 유지하면서 현금급여로서의 아동수당을 추가로 도입하는 것이다. 이 경우 가족지원에서는 영국과 유사한 경로로 갈 가능성이 높다. 즉, 남성생계부양자 모델로부터 보편적 생계부양 모델의 방향으로 이동하는 것이다. 이미 아동수당과 관련하여 민주당 박광온 의원안을 비롯하여 여러 건의 입법발의가 이루어졌

고 사회적 여론도 긍정적인 방향으로 바뀌는 상황이다. 그러나 보편적 생계부양으로 나아가기 위해서는 보육의 질적 수준을 개선하고 공보육을 확대하는 것이 급선무라는 의견도 만만치 않다. 정책 우선성의 관점에서 보육의 질을 제고하는 것이 더 중요하다는 것이다. 또 현금급여는 여성의 노동시장참여의 역유인이 된다는 전통적인 반대논리도 반복되고 있다. 다른 나라와 비교했을 때 우리나라 아동의 빈곤율이 높지 않다는 것도 아동수당의 긴급성을 낮추는 논리로 이용되고 있다. 그러나 저출산 국면에서 현금급여로서 아동수당이 갖는 유인효과, 또 OECD 국가 중 사회보장의 기본요소인 아동수당이 없는 복지‘후진국’이라는 오명을 벗어날 수 있다는 점 등은 아동수당 도입을 통한 유형변화의 가능성을 열어놓고 있다.

두 번째 시나리오는 (양육수당은 확대하되) 보육서비스를 점진적으로 축소하는 것이다. 즉, ‘무상보육’을 후퇴시켜 비용을 부과하고 보육에서는 접근성의 보편주의만 고수하는 방법이다. 앞서 살펴봤듯이 우리나라는 아동수당, 육아휴직, 보육서비스 중 보육서비스만 급속하게 성장한 국가이다. 보육서비스의 ‘급속한’ 성장으로 인해 재정부담이 이슈화되었고 0-2세 시설보육을 줄이고 가정양육을 유도하기 위한 양육수당 제도의 도입, 전업주부 자녀의 보육시간을 줄이기 위한 ‘맞춤형 보육’의 도입 등 ‘과대성장’한 보육서비스를 되돌리기 위한 시도가 다양하게 나타나고 있다. 여기에, 무상보육이 실시된 이래 매해 반복되는 중앙정부와 지방정부 간 예산공방은 재정을 위해 ‘무상’을 포기하고 보육료를 부과하는 방향으로 나아가갈 가능성을 높이고 있다. OECD 국가 중 부모부담 없이 사실상 ‘무상’보육을 실시하고 있는 나라는 우리나라밖에 없기 때문에 차후 부모부담금의 도입을 검토할 가능성은 적지 않다. 즉, 한국의 보육서비스는 아직 충분히 성숙하지도 안정적이지도 않기 때문에 부모부담금을 부과하면서 재정부담을 줄이거나 양육수당 등의 대체 프로그램을 통해 지출부담을 줄여가려는

시도를 지속적으로 하게 될 것이다. 우리나라는 빠른 속도로 보육 확대에 성공했지만 현재로서는 이것이 새로운 경로로의 진입(path-breaking)을 의미하지도 않으며, 향후 가족지원의 전반적인 확대를 통해 보편적 부양돌봄 모델로 이행할 것으로 기대하기도 어려운 상황으로 판단된다.

남성생계부양모델로부터 부양과 돌봄이 사회화되고 공유되는 체제로의 이행은 더디고 지난하다. 가족지원 정책의 양적 확대에 대한 합의뿐 아니라 어떤 경로를 택할 것인가, 돌봄과 부양을 어떤 방식으로 분담하고 조직화할 것인가에 대한 사회적 논의가 다시금 필요한 때이다.

〈부표 4-1〉 이상형 유형별 퍼지멤버십 점수와 유형(1980~2010년)

국가	연도	보편적 부양돌봄	보편적 생계부양	남성 생계부양	돌봄보상		기타				최종유형
		CDF	cDF	cdf	Cdf	Cdf	CdF	cDf	cdF	bestfit	
호주	1980	0.00	0.00	0.75	0.25	0.01	0.00	0.01	0.00	0.00	남성생계부양
	1990	0.00	0.00	0.77	0.23	0.01	0.00	0.01	0.00	0.00	남성생계부양
	1995	0.01	0.01	0.31	0.69	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	돌봄보상
	2000	0.01	0.01	0.01	0.96	0.01	0.04	0.01	0.01	0.01	돌봄보상
	2005	0.04	0.02	0.02	0.95	0.05	0.04	0.02	0.02	0.02	돌봄보상
	2010	0.05	0.05	0.05	0.79	0.05	0.21	0.05	0.05	0.05	돌봄보상
오스트리아	1980	0.03	0.00	0.00	0.14	0.86	0.03	0.00	0.00	0.00	기타
	1990	0.01	0.01	0.04	0.18	0.82	0.01	0.04	0.01	0.01	기타
	1995	0.01	0.01	0.01	0.01	0.98	0.01	0.02	0.01	0.01	기타
	2000	0.01	0.01	0.02	0.26	0.74	0.01	0.02	0.01	0.01	기타
	2005	0.02	0.01	0.01	0.92	0.08	0.02	0.01	0.01	0.01	돌봄보상
	2010	0.08	0.01	0.01	0.91	0.08	0.09	0.01	0.01	0.01	돌봄보상
벨기에	1995	0.11	0.02	0.02	0.89	0.11	0.11	0.02	0.02	0.02	돌봄보상
	2000	0.12	0.07	0.07	0.88	0.12	0.12	0.07	0.07	0.07	돌봄보상
	2005	0.14	0.10	0.10	0.69	0.14	0.31	0.10	0.10	0.10	돌봄보상
	2010	0.29	0.08	0.08	0.52	0.29	0.48	0.08	0.08	0.08	돌봄보상
	1995	0.00	0.00	0.75	0.25	0.10	0.00	0.10	0.00	0.00	남성생계부양
	2000	0.00	0.00	0.74	0.26	0.16	0.00	0.16	0.00	0.00	남성생계부양

국가	연도	보편적 부양돌봄	보편적 생계부양	남성 생계부양	돌봄보상				기타				최종유형	
		CDF	cDF	cdf	Cdf	Cdf	Cdf	Cdf	CDF	cDF	cdF	cdF	bestfit	
덴마크	2005	0.01	0.01	0.71	0.27	0.27	0.27	0.01	0.29	0.01	0.01	0.01	남성생계부양	
	2010	0.01	0.01	0.57	0.36	0.36	0.36	0.01	0.43	0.01	0.01	0.01	남성생계부양	
	1980	0.29	0.29	0.00	0.00	0.00	0.00	0.42	0.00	0.58	0.58	0.58	기타	
	1990	0.54	0.46	0.00	0.00	0.00	0.00	0.07	0.00	0.07	0.07	0.07	보편부양돌봄	
	1995	0.58	0.42	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	보편부양돌봄	
	2000	0.58	0.42	0.00	0.00	0.00	0.00	0.05	0.00	0.05	0.05	0.05	보편부양돌봄	
	2005	0.58	0.42	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.00	0.03	0.03	0.03	보편부양돌봄	
핀란드	2010	0.69	0.31	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.02	0.02	0.02	보편부양돌봄	
	1980	0.23	0.23	0.65	0.34	0.34	0.34	0.23	0.35	0.23	0.23	0.23	남성생계부양	
	1990	0.37	0.63	0.00	0.00	0.02	0.02	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	보편부양	
	1995	0.92	0.08	0.00	0.00	0.03	0.03	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00	보편부양돌봄	
	2000	0.64	0.36	0.01	0.01	0.07	0.07	0.01	0.07	0.01	0.01	0.01	보편부양돌봄	
	2005	0.51	0.49	0.01	0.01	0.08	0.08	0.01	0.08	0.01	0.01	0.01	보편부양돌봄	
	2010	0.41	0.59	0.00	0.00	0.02	0.02	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	보편부양	
프랑스	1995	0.57	0.25	0.00	0.00	0.00	0.00	0.43	0.00	0.43	0.25	0.25	보편부양돌봄	
	2000	0.66	0.34	0.01	0.01	0.01	0.01	0.21	0.01	0.21	0.21	0.21	보편부양돌봄	
	2005	0.61	0.37	0.00	0.00	0.00	0.00	0.39	0.00	0.39	0.37	0.37	보편부양돌봄	
	2010	0.50	0.25	0.00	0.00	0.00	0.00	0.50	0.00	0.50	0.25	0.25	보편부양돌봄	
	1980	0.01	0.01	0.12	0.88	0.05	0.05	0.01	0.05	0.01	0.01	0.01	돌봄보상	
독일	1990	0.01	0.01	0.43	0.57	0.26	0.26	0.01	0.26	0.01	0.01	0.01	돌봄보상	

국가	연도	보편적 부양돌봄	보편적 생계부양	남성 생계부양	돌봄보상	기타				최종유형
		CDF	cDF	cdf	Cdf	CDF	CdF	cDf	cdF	
	1995	0.04	0.04	0.45	0.55	0.29	0.04	0.29	0.04	bestfit
	2000	0.03	0.03	0.41	0.59	0.18	0.03	0.18	0.03	돌봄보상
	2005	0.04	0.04	0.33	0.67	0.16	0.04	0.16	0.04	돌봄보상
	2010	0.09	0.09	0.45	0.55	0.21	0.09	0.21	0.09	돌봄보상
그리스	1995	0.00	0.00	0.75	0.25	0.04	0.00	0.04	0.00	남성생계부양
	2000	0.00	0.00	0.85	0.15	0.04	0.00	0.04	0.00	남성생계부양
	2005	0.00	0.00	0.86	0.14	0.04	0.00	0.04	0.00	남성생계부양
	2010	0.00	0.00	0.81	0.19	0.10	0.00	0.10	0.00	남성생계부양
이탈랜드	1980	0.00	0.00	0.62	0.38	0.03	0.00	0.03	0.00	남성생계부양
	1990	0.00	0.00	0.38	0.62	0.03	0.00	0.03	0.00	돌봄보상
	1995	0.00	0.00	0.44	0.56	0.03	0.00	0.03	0.00	돌봄보상
	2000	0.01	0.01	0.65	0.35	0.03	0.01	0.03	0.01	남성생계부양
	2005	0.02	0.02	0.18	0.82	0.05	0.02	0.05	0.02	돌봄보상
	2010	0.13	0.06	0.06	0.84	0.16	0.13	0.06	0.06	돌봄보상
	1995	0.05	0.05	0.80	0.09	0.05	0.09	0.05	0.20	남성생계부양
	2000	0.08	0.08	0.77	0.13	0.08	0.13	0.08	0.23	남성생계부양
이탈리아	2005	0.12	0.14	0.71	0.12	0.12	0.12	0.14	0.29	남성생계부양
	2010	0.13	0.32	0.67	0.13	0.13	0.13	0.32	0.33	남성생계부양
일본	1980	0.01	0.01	0.95	0.05	0.04	0.01	0.04	0.01	남성생계부양

국가	연도	보편적 부양돌봄	보편적 생계부양	남성 생계부양	돌봄보상	기타				최종유형
		CDF	cDF	cdf	Cdf	CDF	CdF	cDf	cdF	
	1990	0.01	0.01	0.96	0.04	0.03	0.01	0.03	0.01	남성생계부양
	1995	0.01	0.01	0.95	0.04	0.04	0.01	0.05	0.01	남성생계부양
	2000	0.02	0.02	0.95	0.05	0.05	0.02	0.05	0.02	남성생계부양
	2005	0.02	0.02	0.94	0.06	0.06	0.02	0.06	0.02	남성생계부양
	2010	0.06	0.06	0.74	0.26	0.16	0.06	0.16	0.06	남성생계부양
	1990	0.00	0.00	0.97	0.03	0.01	0.00	0.01	0.00	남성생계부양
한국	1995	0.00	0.00	0.97	0.03	0.01	0.00	0.01	0.00	남성생계부양
	2000	0.00	0.00	0.97	0.03	0.01	0.00	0.01	0.00	남성생계부양
	2005	0.00	0.00	0.97	0.03	0.01	0.00	0.01	0.00	남성생계부양
	2010	0.02	0.02	0.52	0.03	0.02	0.03	0.02	0.48	남성생계부양
	1995	0.01	0.01	0.43	0.57	0.01	0.03	0.01	0.03	돌봄보상
	2000	0.01	0.01	0.68	0.32	0.01	0.03	0.01	0.03	남성생계부양
네덜란드	2005	0.01	0.01	0.75	0.25	0.01	0.09	0.01	0.09	남성생계부양
	2010	0.01	0.01	0.11	0.11	0.01	0.34	0.01	0.66	기타
	1980	0.00	0.00	0.18	0.82	0.01	0.00	0.01	0.00	돌봄보상
	1990	0.00	0.00	0.47	0.53	0.01	0.00	0.01	0.00	돌봄보상
	1995	0.01	0.01	0.62	0.38	0.01	0.01	0.01	0.01	남성생계부양
	2000	0.01	0.01	0.51	0.49	0.01	0.23	0.01	0.23	남성생계부양
뉴질랜드	2005	0.03	0.03	0.52	0.48	0.03	0.38	0.03	0.38	남성생계부양
	2010	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.86	0.03	0.14	기타

국가	연도	보편적 부양돌봄	보편적 생계부양	남성 생계부양	돌봄보상	기타				최종유형
		CDF	cDF	cdf	Cdf	CDF	Cdf	cDF	cdF	
스위스	1995	0.01	0.01	0.52	0.48	0.01	0.01	0.01	0.01	남성생계부양
	2000	0.01	0.01	0.53	0.47	0.01	0.01	0.01	0.01	남성생계부양
	2005	0.02	0.02	0.53	0.47	0.05	0.02	0.05	0.02	남성생계부양
	2010	0.02	0.02	0.50	0.50	0.07	0.02	0.07	0.02	돌봄보상
영국	1995	0.03	0.03	0.82	0.08	0.03	0.08	0.03	0.18	남성생계부양
	2000	0.04	0.04	0.48	0.05	0.04	0.05	0.04	0.52	기타
	2005	0.04	0.71	0.23	0.04	0.04	0.04	0.23	0.29	보편부양
	2010	0.04	0.61	0.02	0.02	0.02	0.04	0.02	0.39	보편부양
미국	1995	0.01	0.01	0.54	0.46	0.01	0.03	0.01	0.03	남성생계부양
	2000	0.01	0.01	0.50	0.50	0.01	0.04	0.01	0.04	남성생계부양
	2005	0.01	0.01	0.65	0.35	0.01	0.02	0.01	0.02	남성생계부양
	2010	0.01	0.01	0.60	0.40	0.01	0.04	0.01	0.04	남성생계부양

주: *1980-1997년까지 유치원 등 3-5세 지출이 보육지출집계에 포함되지 않은 국기들은 1990년까지 자료를 pairwise 방식으로 결측처리 함. 이들 국가의 보육지출 1998년 값은 1995년으로 추이계산에 포함됨.
*** 각 멤버십 점수는 0.5 이상일 경우 특정 유형에 속하는 것으로 분류된다. 예컨대 호주 2010년은 Cdf의 점수가 0.79로 최종유형은 돌봄보상유형, 덴마크 2010년 CDF 퍼지멤버십 점수 0.69는 보편적부양돌봄 유형에 속한다.

5

노후생활보장정책의 유형화 <<

제1절 서론

복지국가의 성격을 이해하는 데 노인을 위한 복지정책은 매우 중요한 축이 되었다. 노인을 위한 복지정책 중에서 지출규모로 보나 대상의 포괄성으로 보나 가장 대표적인 것이 공적연금이지만, 노인의 건강을 지원하는 보건의료서비스나 장기요양 등의 노인돌봄 서비스 역시 중요한 정책으로 자리 잡고 있다. 장기요양 등의 노인을 위한 사회서비스는 재정지출 규모에서는 공적연금이나 의료보장에 비해 훨씬 작지만, 노인의 삶의 질을 높이는 데에는 매우 중요한 역할을 하고 있다. 따라서 한 국가의 노인을 위한 복지정책을 포괄적으로 이해하기 위해서는 공적연금뿐만 아니라 보건의료와 장기요양 서비스에 대한 정책적 지원을 함께 보아야 한다. 따라서 본 장에서는 각국의 노후생활보장 영역에서 현금급여와 사회서비스가 구성되는 방식을 중심으로 하여 노후생활보장정책을 유형화하고자 한다.

본 연구가 연금으로 대표되는 현금급여의 노후소득보장정책만이 아니라 노인을 위한 사회서비스를 함께 고려한 유형화 분석을 진행하고자 하는 또 다른 학술적 맥락은 다음과 같다.

최근 노동시장 이중구조화의 심화에 따라 고용(및 가족부양)을 전제로 한 사회보험 중심 사회보장체계의 사회적 지속 가능성에 의문을 제기하고 대안을 모색하려는 학술적·정책적 노력들을 하고 있다. 복지국가 황금기에 사회보험은 거의 모든 노동자를 포괄하는 준보편적 제도로 작동해왔으나, 최근 변화하는 노동시장 구조하에서는 새로운 불평등을 야기하는 현

상이 주목받고 있다. 즉, 사회보험에의 포괄 여부 자체를 외부자와 내부자를 구별 짓는 이중구조의 새로운 잣대로 여기고 있다고 할 수 있다.

이러한 문제의식을 가지고 진행되어온 기존 논의들의 특징은 사회보장(혹은 사회적 보호)체계의 핵심으로서 현금급여를 제공하는 소득보장제도에 관심을 집중하였다는 점이다. 그리하여 이중구조화 된 노동시장에서 사회보험방식의 한계가 어떻게 나타났는지, 나아가 어떤 방식의 현금급여를 어떤 방식으로 재원을 마련하여 제공할 것인가에 논의가 한정되는 경향이 있다.

본 장은 노동시장 이중구조화와 이에 따른 사회보험 방식의 새로운 불평등이라는 문제의식을 공유하되, 현금급여에 국한되었던 논의를 확장하여 사회보장의 중요한 한 축인 사회서비스를 포함시키고자 한다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 사회서비스는 복지국가에서 이미 중요한 위치를 차지하고 있다. 사회서비스는 지출규모도 적지 않으며, 대체로 사회권으로 지급되기 때문에 소득에 조건적으로 연계되는 사회보험에 비해 더 권리성이 높다(Huber & Stephens, 2000, p.324).

둘째, 노동시장 이중구조화에 따른 사회적 보호체계의 새로운 대안창기라는 차원에서 보편적 사회서비스는 하나의 대안이 될 수 있다. 즉, 필수적인 사회적 욕구에 대한 대응으로 제공되는 조세방식의 보편적 사회서비스는 노동시장 이중구조화와 사회보험방식의 현금급여가 야기하는 사회적 계층화를 완화하는 효과를 가질 수 있다.²⁶⁾

따라서 본 연구는 사회적 보호체계의 구성, 즉 현금급여(소득보장)와 사회서비스가 국가별로 어떤 조합을 맺고 있는지를 살펴보고자 하며, 이를 가장 잘 보여줄 수 있는 노후생활보장 영역을 다루고자 한다. 각국의

26) 건강서비스나 장기요양서비스는 재정방식에 있어서 보험료를 납부하도록 하는 사회보험 방식이라고 하더라도 연금과 같은 현금급여에 비해 급여가 훨씬 보편적이며, 적용대상이 전국민을 포괄하는 것이 일반적이다.

노후생활보장 영역에서 현금급여와 사회서비스는 어떤 방식으로 구성되어 있는가?

이러한 구성방식은 복지국가 체제에 따라 체계적인 특징을 보일 가능성이 높다. 예컨대 Huber와 Stephens(2000, p.326)에 따르면 사회민주주의와 기독교민주주의는 관대한 사회적 이전체제를 추구해왔지만, 사회서비스에는 차이를 보인다. 사회민주주의는 사회서비스를 강조해왔으며 공적인 제공자로서의 국가역할을 중시해왔다. 반면 기독교민주주의는 보충성(subsidiarity)의 원리에 따라 가족의 역할을 중시하고 국가의 역할은 제한적으로만 설정하는 경향(남성부양자 모델)이 나타나며, 결과적으로 건강, 돌봄 등의 서비스에 대한 민간 제공 비중이 높다는 것이다. 이 연구는 이러한 기존의 이론적 논의에 대한 실증적 검증으로서도 이해될 수 있을 것이다.

본 연구는 노후생활보장의 영역에서 선진 복지국가와의 비교분석, 특히 유형화(typology)를 통해 한국 복지국가의 현 좌표와 향후 방향성을 구체화하고자 한다. 이를 위해 노후생활보장을 노후소득보장, 건강보장, 노인돌봄보장의 세 축으로 구성한다.

기존의 연구들은 총체적인 복지국가에 대한 유형화이거나 혹은 개별 제도에 대한 유형화가 대부분이었다. 예컨대 노인을 위한 사회정책에 있어서 노후소득보장에 대한 유형화 연구가 연금제도 중심으로 다뤄지거나, 장기요양정책의 성격을 중심으로 한 유형화가 이루어지는 등의 접근이 그것이다. 그러나 이들은 특정한 하나의 제도만을 분석하고 있을 뿐이며, 노후‘생활보장’을 위한 포괄적인 접근은 아니다. 또한 한국의 연금제도와 장기요양정책의 도입 역사가 짧아 한국을 중심축으로 삼은 비교연구 또한 드문 실정이다.

이 연구는 기존에 노후소득보장, 보건의료, 장기요양 등 노인의 삶을

지원하는 데 가장 중요한 현금 및 서비스 정책을 통합하여 유형화를 시도함으로써 ‘노후생활보장’이라는 포괄적인 방식으로 복지국가의 노인복지 정책을 이해하는 데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

제2절 노후보장의 유형화 논의 동향

앞서 언급했듯이, 노인을 위한 사회정책에 관한 기존의 유형화 연구들은 거의 예외 없이 연금이나 장기요양, 건강보장 등 하나의 제도만을 대상으로 하여 이루어졌다. 여기서는 개별 제도에 대해 유형화를 시도한 연구들을 먼저 살펴보고, 노인에 대한 연구는 아니지만 현금과 사회서비스를 함께 고려한 유형화 연구동향을 살펴보고자 한다.

1. 개별 제도 유형화 선행연구

먼저 노후소득보장 혹은 연금제도의 유형화 관련 선행연구를 살펴보자. Palme(1990)는 연금제도를 유형화한 가장 대표적인 연구자로서 급여적절성, 자격기준, 기여조건 등을 총체적으로 고려하여 연금제도를 네 가지 모델(제도적 복지, 소득보장, 기본보장, 잔여적 모델 등)로 구분하였다. Ginn과 Arber(1992), Korpi와 Palme(1998) 등의 연구에서도 유사하게 유형화가 이루어진 바 있다. 한편 Bonoli(2003)의 연구와 Myles과 Pierson(2001) 등에서는 공사 연금제도를 고려하여 유럽의 연금체제를 크게 두 가지로 구분하였다. 첫째 유형은 성숙한 소득비례형 부과방식의 공적 연금 중심으로 비교적 높은 급여를 보장하는 국가이며, 둘째 유형은 기업 연금 등의 사적연금체계가 상대적으로 발달하고 공적연금의 도입이

비교적 늦게 이루어져 다층체계를 지닌 국가들이다.

김수완, 백승호(2011)에서는 위의 연구들을 참조하되 공적연금의 '구조'에 초점을 두어 연금구조 유형화를 재구성하였다. 이 연구에 따르면, '소득보장 모델'은 소득비례형 사회보험제도 중심으로 기여와 급여의 연계가 높고 이탈리아, 오스트리아, 독일, 프랑스, 벨기에 등이 해당된다. 반면 '기초보장 모델'(스위스, 영국, 미국)은 급여수준이 높지 않고 기여 방식이지만 급여와의 연계성은 낮다. '포괄 모델'(스웨덴, 핀란드)은 기초보장과 소득보장이 다층적 공적연금 체계에서 함께 이루어진다. '기초연금 모델'은 보편적 기초연금이 공적 노후소득보장체계에서 중심이 되며 캐나다, 네덜란드, 덴마크 등이 해당된다(김수완, 백승호, 2011).

보건의료서비스에 대해서는 Bambra(2005)의 연구를 참고할 수 있다. 그는 GDP 대비 민간의료지출, 총병상수 대비 민간병원병상 비율, 건강서비스에 적용받는 인구비율 등을 기준으로 하여 각국의 의료서비스의 탈상품화 정도를 점수화했다. 점수가 높은 국가 순서로 배열하면 노르웨이/영국, 핀란드/스웨덴, 덴마크/캐나다/아일랜드/뉴질랜드/이탈리아, 프랑스, 오스트리아/벨기에, 스위스/일본, 네덜란드, 독일, 호주, 미국이다.

한편 장기요양제도 유형화와 관련된 선행연구는 다음과 같다. Rodrigues와 Schmidt(2010; 박경순, 2013에서 재인용함.)에 의하면 노인을 위한 공식적인 장기요양제도는 크게 선택주의와 포괄주의로 나누어진다. 포괄주의에서 노인에 대한 장기요양지원은 사정된 돌봄 욕구기반으로 제공되는 반면(스웨덴, 덴마크, 오스트리아, 독일), 선택주의는 돌봄 욕구가 있는 저소득계층에게 자산조사를 통해 장기요양지원을 제공한다(영국). 실제 대부분의 국가에서는 공식적인 돌봄 체계가 완벽하게 돌봄 욕구를 보장하지 못하고 어느 정도는 개인이 책임지게 됨으로써 선택주의와 포괄주의 양자의 요소들이 혼합되어 있다고 하였다(Rodrigues

& Schmidt, 2010; 박경순, 2013).

Kraus 등(2010)은 제도적 요소와 재정적 관대성을 기준으로 하여 유럽 14개 국가의 장기요양체계를 유형화하였다. 그 결과 비공식돌봄에 대한 국가 재정지원 수준이 높은 국가(벨기에, 체코, 독일, 슬로바키아), 관대하고 충분한 공식적 돌봄서비스를 갖춘 국가(덴마크, 네덜란드, 스웨덴), 비공식돌봄이 발달하고 사적 부담 수준이 높은 국가(오스트리아, 영국, 핀란드, 프랑스, 스페인) 등으로 구분하였다.

김철주(2009)는 장기요양보호체계의 유형화 기준으로서 요양보호 욕구에 대한 시민권적 보장 정도(급여 범위, 급여수준, 급여수급자격), 이용자의 선택권 보장 정도(급여 형태, 서비스 제공 인프라)를 제시하였다. 분석 결과, 능동적 시민형(오스트리아)은 급여 범위 및 수준, 수급권의 범위가 가장 높아 시민권 보장 정도가 뛰어나고, 급여는 현금형태로 제공되며 국가의 요양보호 제공 인프라도 발달하여 이용자의 선택권 보장 정도도 높은 국가, 수동적 시민형(스웨덴)은 급여가 관대하고 수급권도 포괄적이어서 시민권적 보장은 발달한 반면, 이용자 선택권은 보장되지 않는 국가, 잠재적 시민형(독일)은 현금/현물급여선택이 자유로워 이용자의 선택권이 보호되는 반면, 급여수준이 낮고 수급권 판정기준이 의료중심적이어서 수급권 인정 범위가 상대적으로 좁은 국가 등으로 구분하였다.

한편 노인돌봄과 아동돌봄을 포함한 포괄적인 돌봄 체제 유형화 연구들이 다수 존재한다(Chan, Soma & Yamashita, 2011; Saraceno & Keck, 2010; Ochiai, 2009; Rauch, 2007; Bettio & Plantenga, 2004; Leitner, 2003; Rostgaard, 2002). 그 외에도 노인에 대한 비공식돌봄에 초점을 둔 국가비교연구들(Riedel & Kraus, 2011; Haberkern & Szydlik, 2010)이나, 돌봄에 대한 현금급여 중심의 연구(Da Roit & Le Bihan, 2010; Da Roit, Le Bihan & Österle, 2007) 등도 있다. 특

히 유럽의 장기요양부문에서 현금지원은 개혁의 핵심이 되고 있다.

석재은(2008)은 OECD 국가들의 장기요양정책을 탈상품화, 탈가족화, 시장화 및 규제 정도에 따라 유형화하고, 이를 통해 한국 장기요양서비스의 복지혼합적 특성을 규명하고자 하였다.

2. 소득보장과 사회서비스를 함께 고려한 선행연구

기존 연구들은 주로 연금 등 소득보장에 더 많은 관심을 집중해온 경향이 있다. 다만 최근에는 복지의 총량적 지출수준을 넘어서서 복지국가의 구성방식이라는 구조에 주목하는 논의들도 확산되고 있는데, 그 맥락은 다음과 같다.

첫째, 복지국가 위기를 거치며 유럽 복지국가 중 다수가 재정적자로 인해 어려움을 겪었지만, 재정문제를 해결하려는 개혁적 노력이 복지국가가 제공하는 모든 프로그램에 걸쳐 동일한 강도로 이루어진 것은 아니다. 오히려 사회보험과 공공부조 등의 현금급여 개혁에 집중되어 과도한 급여수준, 관대한 급여조건 등을 조정하는 방식으로 개혁이 이루어졌다. 반면 사회서비스는 이러한 개혁 과정에서도 확연한 축소의 대상은 아니었고, 몇몇 경우에는 오히려 확장되기도 하였다. 예컨대 Pavolini와 Ranci(2008)의 연구는 유럽 6개국의 장기요양관련 주요한 최근 개혁을 분석하여 국가 간 사회적 돌봄이 수렴되어가는 경향이 있다고 주장하였으며, 복지의 축소가 아닌 재구조화를 위한 새로운 유형의 정부 규제의 등장을 확인하였다.

둘째, 새로운 사회적 위험 논의(new social risks)에서는 탈산업사회로 이행하는 과정에서 산업구조 변화와 가족 기능의 약화가 복지국가에 새로운 역할을 요구하고 있다고 주장한다(Bonoli, 2007; Taylor-Gooby,

2004). 그리하여 탈산업화로의 재편과정에서 새로이 발생하는 사회적 위험에 대응하기 위해 복지국가는 사회서비스 체제를 강화하는 방식으로 변화를 모색하고 있다는 것이다. 예컨대 인구고령화와 가족기능의 약화는 아동, 장애인, 노인에 대한 돌봄 서비스를 요구하게 되고, 노동시장 위험에 대응하기 위한 인적자본 교육, 훈련, 적극적 노동시장정책 등이 강조된다(Taylor-Gooby, 2004). Bonoli(2007)는 사회서비스 강화를 통해 새로운 사회적 위험에 일찌감치 대처해왔던 스칸디나비아 국가들에 비해, 소득이전에 이미 많은 재정을 투입해온 대륙 유럽 국가들은 대응의 시점(time)이 늦어 새로운 위험에 대처할 여력이 부족한 한계에 직면해 있다고 주장한 바 있다.

셋째, 기존의 복지국가 성격에 관한 논의가 현금이전 정책 중심으로 이루어진 경향이 있다면, 최근에는 사회서비스를 복지국가의 중요한 사회적 급여 형태로 고려하는 논의가 확산되고 있다. 그리하여 복지국가의 지출구조 분석에서 서비스와 현금이 중요한 분류기준으로 자리 잡고 있으며(Nikolai, 2012; Castles, 2008; Ahn, 2007) 사회서비스를 중심으로 하여 새로운 복지국가 유형 논의를 전개하는 연구들이 이루어지고 있다(Jensen, 2008; Ahn, 2007; Bambra, 2005; Kautto, 2002).

사회서비스를 고려한 국가비교 연구들의 주요 내용은 다음과 같다. Ahn(2007)은 복지국가들을 사회서비스와 현금이전의 상대적 구성 비중의 높고 낮음에 따라 유형화하고, ‘사회서비스중심형’(현금이전과 사회서비스 둘 다 높음), ‘공공부조형’(현금이전과 사회서비스 둘 다 낮음), ‘사회보험형’(사회서비스는 낮고 현금이전만 높음)으로 구분할 수 있다고 보았다. Ahn과 Kim(2015)의 연구는 사회투자전략의 핵심 기제로서 사회서비스의 역할에 주목하고, 사회서비스 지향성(social service-orientedness)이 클수록 경제와 고용에 긍정적인 영향을 미침을 실증적으로 검

증하였다.

Bambra(2005)는 기존의 복지국가 모델에 대한 기존의 논의들이 현금 급여에만 초점을 두고 있어 서비스 제공 측면을 간과하고 있음을 지적하였다. 특히 에스핑-앤더슨의 복지체제론 이후 건강(health care) 관련 급여는 복지국가체제 논의에서 제외된 경향을 보인다고 비판하면서, 건강서비스를 탈상품화 중심의 유형화에 반영할 경우 복지국가 유형은 사회민주주의, 자유주의, 보수주의, 자유주의, 보수주의 체제 내의 하위 그룹 등 다섯 개로 구분된다고 하였다. 즉, 복지국가 체제 내부의 분화를 주장한 것이다.

제3절 분석: 노후생활보장정책유형과 사회적 효과

1. 연구 방법

이 연구에서는 노후생활보장을 노후소득보장, 건강보장, 노인돌봄보장의 세 축으로 구성하고자 한다. 노후소득보장성은 공적 노인현금급여 지출(GDP 대비 비율, 총사회지출 대비 비중), 건강서비스보장성은 공적 보건의료서비스 지출, 노인돌봄서비스보장성은 공적 장기요양지출로 측정된다.²⁷⁾

공적 노인현금급여 지출의 가장 큰 부분은 공적 연금 지출이다. 한편 보건의료서비스는 노인만을 위한 것이 아니지만, 노인에게 가장 중요한 서비스일 뿐만 아니라, 고령화에 따라 지출이 가장 크게 늘어나는 영역이

27) 유형화를 위해 다양한 질적 요인들을 고려할 수도 있지만, 현금급여와 사회서비스 급여 간에 비교동등성을 갖는 하위 요인들을 고려하는 것이 다소 복잡할 수 있어 이 연구에서는 가장 보편적이고 대표적인 양적 지표를 통해 대략적인 그림을 그리고자 하였다.

기도 하다. 건강서비스 중에서 65세 이상에게 사용되는 지출 비중을 보면, 한국 35.9%(2009), 네덜란드 37.8%(2005), 38.8%(2007), 41.1%(2011)(OECD, 2013)로 갈수록 고령자에게 사용되는 의료비 지출 비중이 증가하고 있음을 알 수 있다. 장기요양제도도 노인뿐만 아니라 장애인이나 만성질환자를 포괄하지만, 가장 주요한 대상은 노인이다.

〈표 5-1〉 분석 차원

차원	측정	자료출처
노후소득보장성	공적 노인현금급여 지출(GDP 대비 비율, 총사회지출 대비 비중)	OECD SOCX data
건강서비스보장성	공적 보건의료서비스 지출(GDP 대비 비율, 총사회지출 대비 비중)	OECD SOCX data
노인돌봄서비스 보장성	공적 노인장기요양지출(GDP 대비 비율, 총사회지출 대비 비중)	OECD Health Statistics

분석 국가는 분석차원의 측정에서 비교동등한 자료를 구축할 수 있는 OECD 18개국(호주, 오스트리아, 캐나다, 벨기에, 덴마크, 프랑스, 핀란드, 독일, 일본, 한국, 노르웨이, 스페인, 포르투갈, 스웨덴, 네덜란드 스위스, 영국, 미국)으로 선정하였다.

이 연구에서 노후생활보장 유형화를 위해 사용하게 될 분석방법은 군집분석과 퍼지셋 이념형 분석(fuzzy-set ideal type analysis; FsITA) 등이다.

첫째, 가장 일반적인 유형화 방법인 군집분석은 변수들의 조합에 대한 각 사례의 거리를 측정하여 사례들이 특정한 군집을 이루는 것을 확인하는 방법이다. 여기서는 위계적 군집분석을 활용하고, K-평균 군집분석을 보조적으로 수행한다. 특히 군집분석에서는 각 정책의 ‘지출수준’을 기준으로 하여 유형화한다. 단, 노인을 위한 사회지출수준은 노인인구의 비율

에 사회지출이 직접적인 영향을 받을 수 있기 때문에, 65세 이상 노인인구비중을 통제한 분석도 함께 수행한다.

둘째, 퍼지셋 이념형 분석은 F_s/QCA 의 개념을 활용하여, 한 사례가 어떤 이념형에 얼마나 속하였는가를 분석하는 방법이다. 노후생활보장을 위한 현금급여와 보건의료, 장기요양 등에 상대적으로 얼마나 자원을 많이 쓰는가를 보기 위해 퍼지셋 이념형 분석에서는 각 정책의 ‘지출비중’으로 접근하고자 한다.

〈표 5-2〉 분석방법 요약

분석방법	분석기간	분석 내용
변화추이	1980-2011(31개년)	노인현금급여, 보건의료, 장기요양에 대한 GDP 대비 지출수준
군집분석	2000, 2011년(두시점 비교)	GDP 대비 지출수준, 65세 이상 노인비율을 통제한 GDP 대비 지출수준(각 정책의 GDP 대비 지출수준/65세 이상 노인비율)
퍼지셋 이념형 분석	2000, 2011년(두시점 비교)	총사회지출 대비 지출비중

2. 노인을 위한 공적사회지출의 양상

노인을 위한 공적사회지출의 노인현금지출, 보건의료지출, 장기요양지출이라는 세 가지 영역에 대해 GDP대비 지출수준과 총사회지출 대비 비중을 각각 살펴보면 다음과 같다.

먼저 〈표 5-3〉은 2000년과 2011년의 GDP 대비 노인을 위한 공적지출을 영역별로 보여주고 있다. 첫째, 국가 간 편차가 가장 큰 것은 노인현금지출이다. 아직 공적연금의 도입 역사가 짧아 급여지출이 본격화되지 않은 한국을 제외하더라도, 자유주의 국가들의 노인현금지출은 대체로 GDP 대비 3~5% 수준으로 낮은 반면, 보수주의 국가들(네덜란드, 스위

스 제외)과 남유럽형 국가들의 노인현금지출은 GDP 대비 10%를 넘는 매우 높은 수준이다.

〈표 5-3〉 노인을 위한 공적사회지출 수준(2000, 2011)(GDP 대비 %)

기준 유형	국가	노인현금지출 수준			보건의료지출 수준			장기요양지출 수준		
		2000	2011	증감률	2000	2011	증감률	2000	2011	증감률
자유 주의	AU	3.79	3.51	-0.07	5.2	5.8	0.12	0.00	0.1	-
	CA	4.20	4.31	0.03	5.8	7.2	0.25	1.10	1.2	0.06
	UK	5.28	5.61	0.06	5.4	7.7	0.42	n.a	1.2	-
	US	5.63	6.72	0.19	5.6	8.0	0.43	0.40	0.6	0.47
보수 주의	AT	12.22	13.25	0.08	6.1	6.7	0.09	1.00	1.2	0.18
	BE	8.87	10.17	0.15	6.1	8.0	0.33	n.a	2.0	-
	FR	11.79	13.77	0.17	7.8	8.6	0.11	0.80	1.2	0.51
	GE	11.18	10.57	-0.05	7.6	8.0	0.05	0.90	1.0	0.07
	JP	7.29	10.21	0.4	5.8	7.7	0.32	0.50	1.7	2.48
	NE	5.00	5.46	0.09	5.0	7.9	0.57	0.80	2.6	2.22
	SZ	6.46	6.56	0.02	4.9	6.5	0.32	0.60	1.4	1.33
사민 주의	DE	5.34	6.21	0.16	5.2	6.7	0.3	1.70	2.3	0.35
	FI	7.65	10.28	0.34	4.2	5.7	0.37	0.90	1.4	0.54
	NW	4.79	5.43	0.13	4.4	5.6	0.27	1.60	2.2	0.4
	SW	7.24	7.38	0.02	6.0	6.7	0.1	0.60	2.6	3.33
남 유럽형	PT	7.89	13.04	0.66	6.0	6.3	0.06	0.10	0.1	0.42
	SP	8.64	10.49	0.21	5.0	6.8	0.35	0.10	0.7	5.98
	KR	1.38	2.24	0.62	2.1	4.0	0.9	0.00	0.6	-
	평균	6.92	8.07	0.17	5.46	6.88	0.26	0.69	1.34	0.93

주: 증감률은 2011년과 2000년의 지출차이를 2000년 지출수준으로 나눈 값임.
자료: OECD SOCX data.

둘째, 보건의료지출은 국가 간 편차가 노인현금지출에 비해서는 적고, 지난 11년간의 증가 폭이 노인현금지출에 비해 큰 편이다. 한편 OECD 18개국의 2011년 값을 기준으로 볼 때, 현금지출보다 보건의료지출이 더 높은 국가는 호주, 캐나다, 영국, 미국 등의 자유주의 국가들과 네덜란

드, 한국 등이며, 그 외의 보수주의, 사민주의, 남유럽형 국가들은 노인연금지출 수준이 (전 국민 대상의) 보건의료지출보다 높다. 2011년 기준으로 노인연금지출의 18개국 평균은 GDP 대비 8%, 보건의료지출은 6.9%이다.

셋째, 장기요양지출은 노인연금지출이나 보건의료지출에 비해 지출수준은 매우 낮지만, 지난 11년간 지출이 가장 큰 폭으로 증가한 것을 볼 수 있다.

다음으로 아래의 <표 5-4>는 2000년과 2011년의 총사회지출 대비 각 영역의 노인을 위한 공적지출 비중에 관한 것이다. 총사회지출 대비 비중은 GDP 대비 수준으로 볼 때에 비해 복지 레짐에 따른 차이와 11년간의 변화의 모습을 극적으로 더 잘 보여주고 있다.

총사회지출 대비 노인연금급여지출 비중의 복지국가 유형별 차이는 명확하다. 자유주의 체제는 노인연금지출 비중은 다른 국가군에 비해 상대적으로 낮은 편이지만(미국 제외) 보건의료지출 비중은 다른 유형에 비해 높다. 장기요양지출 비중은 캐나다를 제외하면 18개국 평균에 비해 낮은 수준이다.

반면 보수주의 유형의 국가들은 대체로 노인연금급여지출 비중이 상당히 높은 편이며, 보건의료지출 역시 높은 수준에 속하고, 지난 11년간 장기요양지출 비중은 큰 폭으로 상승했다.

사민주의 유형 국가들은 노인연금급여 지출 비중은 자유주의 유형 국가들과 큰 차이가 나지 않는 수준이며, 보건의료지출 비중 역시 낮은 편이다. 사민주의 체제의 또 다른 공통적인 특징은 장기요양지출 비중이 상당히 높다는 것이다. 사민주의 체제에서 사회지출은 노인세대보다는 근로세대에 더 많이 혜택을 부여하는 동시에, 노인세대를 위한 복지에서도 사회서비스 중심으로 제공하고 있음을 보여준다.

〈표 5-4〉 총사회지출 대비 노인을 위한 공적사회지출 비중(2000, 2011)

기준 유형	국가	노인연금지출 비중			보건의료지출 비중			장기요양지출 비중		
		2000	2011	증감률	2000	2011	증감률	2000	2011	증감률
자유 주의	AU	22.3	19.8	-0.11	30.2	32.9	0.09	0.2	1.1	4.5
	CA	26.5	35.4	0.34	36.4	41.4	0.14	3.9	7.4	0.9
	UK	28.8	39.1	0.36	29.5	33.8	0.15	n.a.	5.3	n.a.
	US	39.7	24.9	-0.37	39.5	42.1	0.07	6.9	3.2	-0.54
보수 주의	AT	46.8	24.7	-0.47	23.5	24.1	0.03	6.5	4.3	-0.34
	BE	36.2	24.7	-0.32	24.7	27.3	0.11	3.7	6.8	0.84
	FR	41.6	43.9	0.06	27.4	27.4	0	2.9	5.6	0.93
	GE	42.7	41.4	-0.03	29.1	31.3	0.08	3.6	3.8	0.06
	JP	44.7	44.2	-0.01	35.8	33.3	-0.07	3.3	7.6	1.3
	NE	25.3	34	0.34	25.4	33.5	0.32	0.2	15.9	78.5
	SZ	37.5	52.6	0.4	28.5	33.5	0.18	3.9	7.5	0.92
사민 주의	DE	20.6	47.8	1.32	20	22.3	0.12	7.9	7.8	-0.01
	FI	32.8	34.6	0.05	17.8	20	0.12	0.3	7.3	23.33
	NW	23	20.7	-0.1	21.2	25.6	0.21	0.6	10.9	17.17
	SW	25.7	27.1	0.05	21.4	24.5	0.14	2.1	13.1	5.24
남 유럽형	PT	42.3	36.3	-0.14	32	25.5	-0.2	3.5	0.6	-0.83
	SP	43.2	24.9	-0.42	25	25.2	0.01	n.a.	2.6	n.a.
KR		29	23.2	-0.2	44.6	44.8	0	3.2	6.7	1.09
평균		33.8	33.3	0.04	28.4	30.5	0.08	3.3	6.5	7.4

자료: OECD SOCX data.

한편 전체적으로 GDP 대비 노인에 대한 현금급여지출수준이 증가한 것에 비하면 총사회지출 중에서 노인연금지출이 차지하는 비중은 11년간 증가한 국가와 감소하는 국가로 나뉜다. 호주와 미국, 오스트리아, 벨기에와 남유럽형 국가인 포르투갈과 스페인은 총사회지출에서 노인연금급여지출이 차지하는 비중이 상당히 감소했다. 반면 캐나다, 영국, 네덜란드, 스위스에서는 노인을 위한 현금급여지출이 증가했고, 특히 덴마크에서 상승 폭이 매우 컸다. 프랑스, 독일, 일본, 핀란드, 스웨덴 등에서는 큰 변화가 없었다.

보건의료지출의 경우 대체로 지출비중이 증가했는데, 특히 캐나다, 영국과 네덜란드 등에서 비중의 증가 폭이 컸다. 한편 장기요양지출 비중은 지난 11년간 네덜란드, 노르웨이, 핀란드, 스웨덴에서 큰 폭으로 증가했음을 볼 수 있다.

전체적으로 복지국가 유형에 따라 노인을 위한 복지지출의 구성과 변화 양상은 큰 틀에서 체계적인 특성을 보인다고도 할 수 있을 것이다. 그러나 두 가지의 특이한 점을 지적할 수 있다. 첫째, 노인에 대한 사회지출의 구성과 수준에 관한 한, 사민주의와 자유주의 간의 유사성을 관찰할 수 있다.

둘째, 네덜란드와 스위스는 노인을 위한 복지지출에 관한 한 에스핑-앤더슨이 분류한 보수주의적 복지국가 체제에 잘 부합하지 않는 특징들을 보인다. 먼저 네덜란드와 스위스의 노인현금급여지출은 보수주의 복지국가 유형의 다른 국가들에 비해 지출수준과 총사회지출 대비 비중이 모두 낮고, 그 대신 장기요양지출은 보수주의 복지국가 유형의 다른 국가들에 비해 지출수준과 총사회지출 대비 비중이 더 높은 특징을 보인다.

다음 절에서는 기존의 복지레짐별로 노인현금급여지출, 보건의료지출, 장기요양지출의 추이를 살펴보면서 주요한 변화들을 확인한다.

3. 노인을 위한 공적사회지출의 추이

가. 노인을 위한 현금급여지출

전체적으로 GDP 대비 노인을 위한 현금급여지출은 지난 30여 년간 상승되거나 유지되는 추세로 고령화의 영향을 보여주고 있다.

사민주의 국가는 대체로 높지 않은 지출수준이 유지되는 가운데, 노르웨이와 덴마크가 스웨덴과 핀란드에 비해 상대적으로 낮은 지출 수준을 보인다. 2000년대 후반 이후 핀란드에서 노인을 위한 현금급여지출이 확

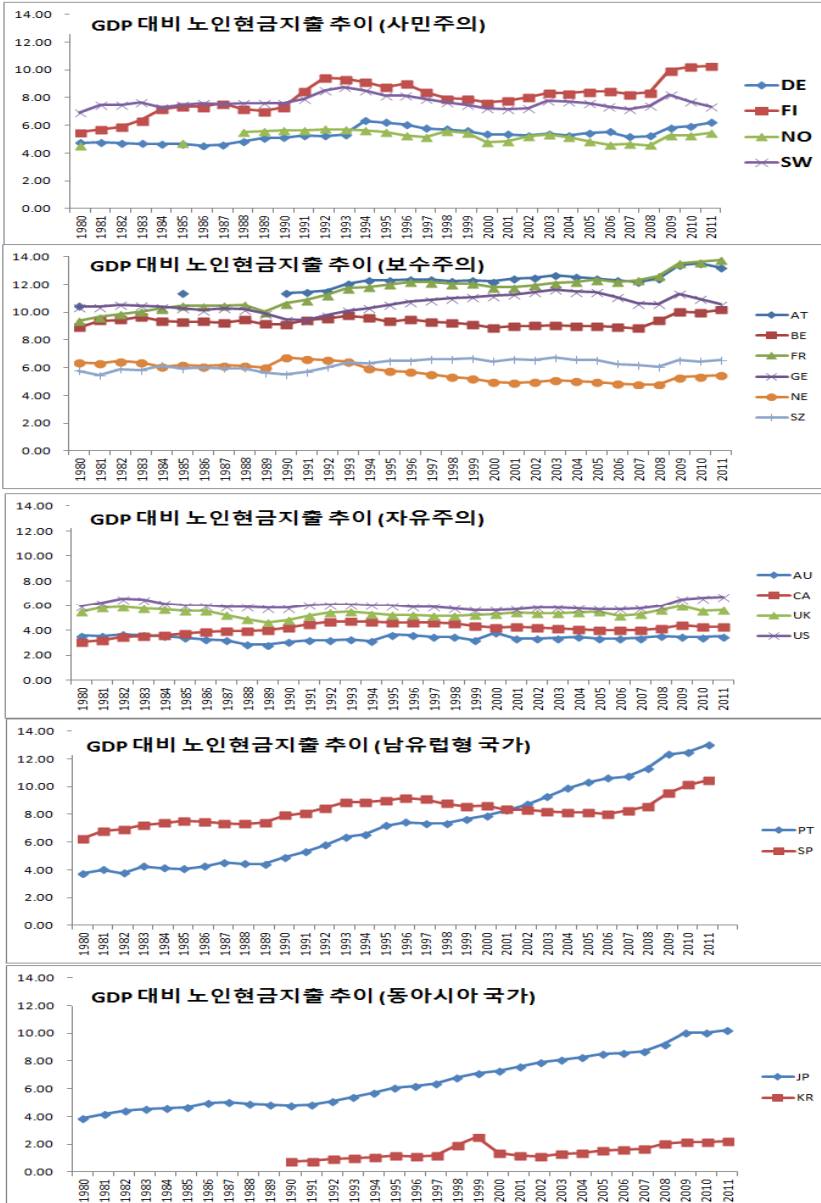
연히 증가하는 모습을 보인다. 핀란드는 1층의 보편적 기초연금 대신 소득자산 조사 방식과 최저연금제를 도입하고, 2층의 소득비례 연금에 기여기간을 연장시키는 등의 재정안정화 연금개혁을 단행했지만, 다른 사민주의 국가들에 비해 고령화에 따른 연금지출 증가 폭이 큰 편이다.

보수주의 국가들은 대체로 노인현금지출 수준이 높으면서도 국가 간 분화를 뚜렷이 보여준다. 1980년대 이후 재정적 지속 가능성을 주로 고려한 연금개혁을 거치면서도 어떤 국가들은 2000년대 후반 이후 재정안정을 위한 연금개혁의 효과가 가시화된 반면, 일부 국가들에서는 고령화 추세에 따라 공적연금지출이 오히려 지속적으로 증가해온 것이다. 후자의 대표적인 예는 오스트리아와 프랑스로, 노인현금지출이 가장 높은 수준이면서 지속적으로 증가하는 양상을 보인다.

반면 독일은 1990년대까지 유사하게 증가하였으나 2003년부터 확연히 감소하는 추세로 돌아섰다. 이는 수급연령 상향조정, 재정적 지속 가능성의 자동조절장치를 도입한 급여산정방식의 변화 등 큰 폭의 구조개혁을 단행한 결과로 볼 수 있을 것이다.

벨기에는 1980년대 이후 낮은 지출수준을 유지하다가 2000년대 후반부터 높아져 2011년에는 독일과 유사한 지출수준을 보인다. 한편 네덜란드와 스위스는 노인현금지출 추이에서 다른 보수주의 국가들과 확연히 구분된다. 느슨한 사회보험 방식으로 기초보장을 제공하는 공적연금을 운영하는 스위스에서 노인현금지출 수준은 약 6% 수준 이하로 유지되고 있다. 또한 네덜란드는 1990년 이후 꾸준히 감소하는 양상을 보이는데, 이는 기초연금 방식을 취하고 있는 네덜란드의 기초연금에서 급여수준의 연동방식을 변동시켜 점진적인 급여수준 하락이 유도되었기 때문이다. 그 대신 네덜란드에서는 2층 기업연금의 소득대체율을 증가시킴으로써 전체적인 다층노후소득보장의 적절성을 보완하였다.

[그림 5-1] 복지국가체제별 노인 현금급여지출 추이(1980-2011)



자유주의 국가는 낮은 노인현금지출 수준을 지속적으로 유지하면서 전반적으로 유사한 추이를 보인다. 자유주의 국가 중에서는 미국의 노인 현금지출수준이 가장 높다. 미국은 다른 집단보다도 노인의 소득보장에 상대적으로 재정을 더 투입하고 있다.

남유럽형 국가들과 일본에서 노인현금지출은 지난 30년간 크게 증가했다. 스페인은 1990년대 중반 이후 십여 년간 지출을 억제하여 감소세를 보였으나 2000년대 후반 이후 다시 급증하였고, 포르투갈과 일본은 지속적인 증가세를 보이고 있다. 일본은 동 기간 동안 지속적인 연금개혁을 통해 재정적 지속 가능성을 추구해 왔지만, 고령화의 심화에 따른 자동증가분을 상쇄할 만큼은 아님을 시사한다.

한국은 국민연금의 미성숙으로 아직은 매우 낮은 수준이지만, 점점 증가하는 양상을 보인다.

나. 공적 보건의료지출

전체적으로 GDP 대비 보건의료지출은 인구고령화와 질 높은 의료서비스에 대한 수요 증가 등으로 인해 지난 30여 년간 모든 국가(스웨덴 제외)에서 상승하는 추세를 보이며, 유형 간 지출 편차가 크지 않다는 특징을 보인다.

사민주의 국가 중에서 스웨덴은 1980년 초반에 모든 국가 중에 공적 보건의료지출에 가장 많이 지출을 하다가 1980년대 중반부터는 지속적으로 지출을 억제해오고 있다. 특히 2000년대 들어서 추진된 스웨덴의 주요 건강보장개혁 내용은 건강서비스의 지역화(regionalization), 고령자 대상의 조정된 보호(coordinated care) 개선, 인두세(capitation payment)를 통한 제공자 선택 확대 및 일차의료의 민영화, 약제부문의

민영화와 경쟁 유도 등이다(Anell, Glenngård & Merkur, 2012, p.103-104).

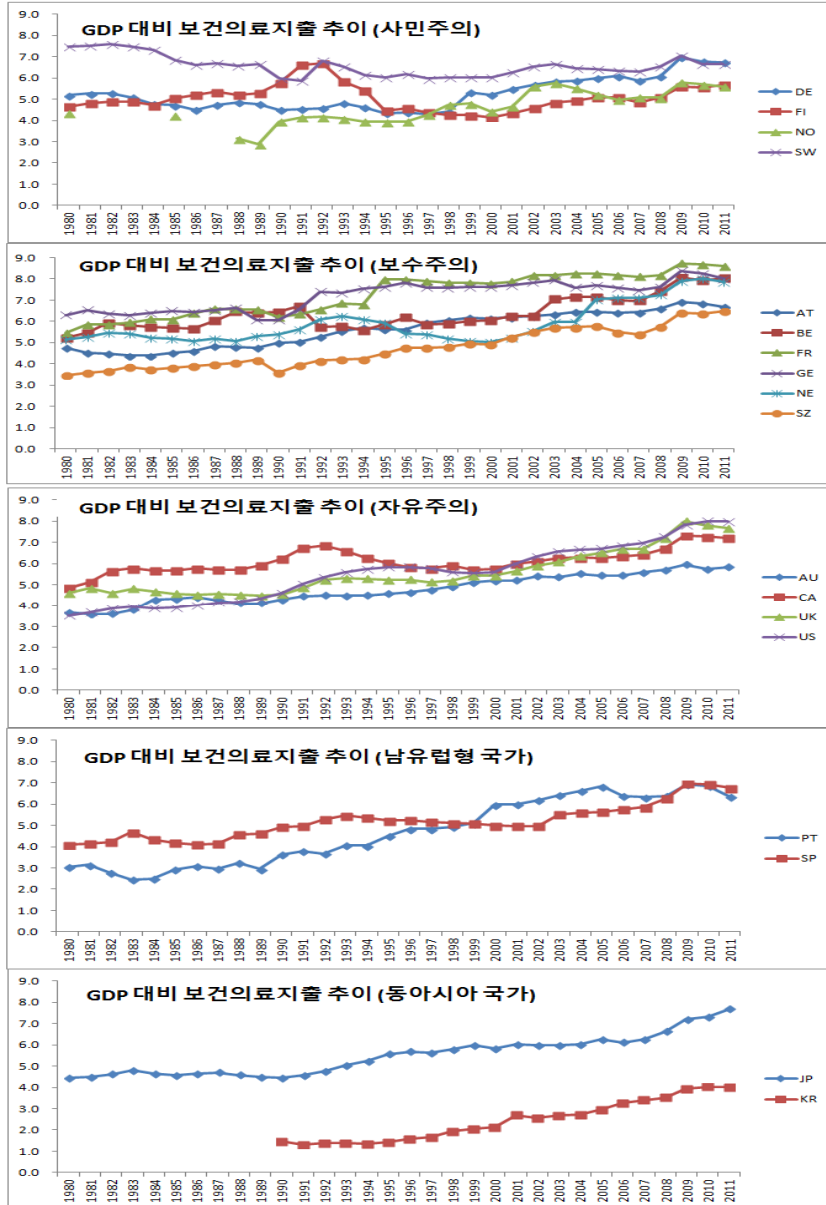
덴마크와 노르웨이는 1990년대 후반부터 지출 증가를 보이다가 2000년대 후반부터 다소 둔화되는 양상을 보인다. 핀란드는 1980년대 후반에 급격한 의료비 지출을 경험하고 1990년대 초반에 확연히 감소했다가 2000년대 이후 완만한 증가 추이를 보인다.

보수주의 국가들은 보건의료지출 수준도 대체로 높고, 지난 30여 년간 지속적인 상승 추이를 보여준다. 다만 2010년에 들어서면서 공통적으로 지출이 약간 감소하는 양상인 점도 주목할 수 있다. 한편 네덜란드와 벨기에는 보건의료비 지출의 증가와 감소가 반복되면서 전체적으로 큰 폭으로 증가하는 모습을 보인다. 특히 네덜란드는 2006년에 큰 폭의 의료개혁을 단행하였는데, 기본적 치료서비스를 제공하는 2층의 공적의료보험을 민영화하여 의무가입의 단일 민영의료보험체제로 통합하였다. 이 과정에서 저소득층의 명목보험료가 크게 증가함에 따라 정부에서 상당수의 저소득층 가구에 소득별 보험료 보조금을 지급하는 등 개혁 안착을 위한 비용이 발생하고 있는 것으로 보인다(Douven et al., 2008, p.7). 또한 네덜란드는 만성적인 대기시간의 원인이었던 총액예산제를 폐지함으로써 대기시간은 감소한 반면 보건의료비용이 더욱 증가하게 되었다(Douven et al., 2008, p.11).

자유주의 국가는 보수주의 국가에 비해 보건의료지출이 덜 높은 수준이지만, 전체적으로 증가하는 추이를 보이다가 2010년 이후 둔화되거나 감소하는 경향이라는 점에서는 유사한 추세를 보여준다. 지속적인 지출 증가로 인해 미국이 자유주의 국가 중에서 보건의료지출 수준이 가장 높아진 점도 확인할 수 있다.

236 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표

[그림 5-2] 복지국가체제별 보건의료지출 추이(1980-2011)



남유럽형 국가들과 일본은 노인현금지출과 마찬가지로 지난 30년간 꾸준히 증가하는 유사한 추이를 보여준다. 스페인은 1990년대 중반 이후 십여 년간 지출을 억제하여 감소세를 보였으나 2000년대 중반이후 다시 증가하였다.

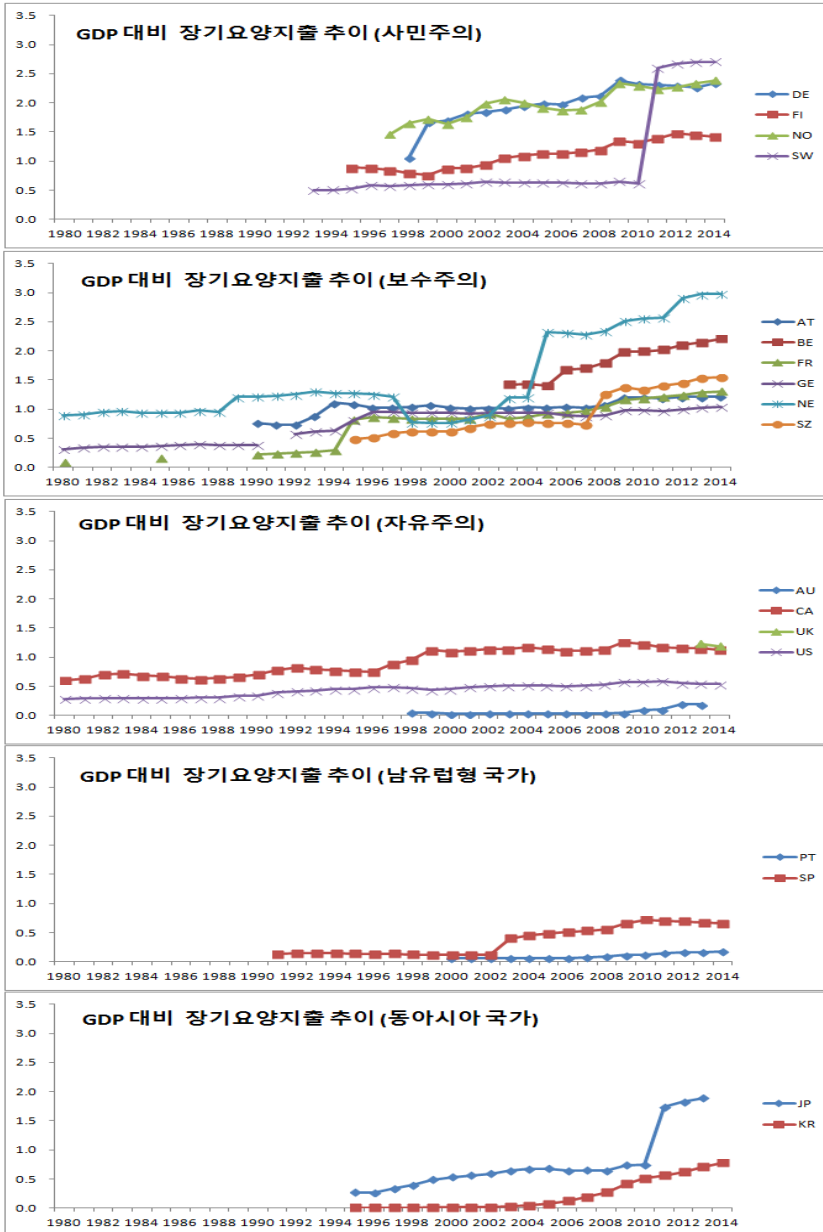
일본은 2008년부터 75세 이상 노인들을 대상으로 한 초고령자의료보험을 도입하여 지속적인 의료비 증가를 최대한 억제하고 고령자라도 일정수준의 의료비를 부담하도록 하여 재정기반을 구축하고자 하고 있다(김명중, 2006, p.49). 한국은 보건의료비지출에서 지속적인 증가세를 보이기는 하지만, 아직은 가장 낮은 수준이다.

다. 공적 장기요양지출

전체적으로 GDP 대비 장기요양지출은 노인현금지출이나 보건의료지출에 비해 낮은 수준이지만, 모든 국가에서 증가하는 추세를 보이고 있으며, 특히 2000년대 후반 이후 증가 폭이 크다. 2005년에서 2013년간 장기요양보호에 대한 OECD 국가들의 공공지출 연간 증가율은 4.0%로 동기간 국민의료비 증가율보다 높은 수준이었다. 그 원인으로는 인구고령화로 인한 지속적인 수요 증가, 소득증가로 인한 노년기 삶의 질에 대한 기대수준 향상, 비공식적인 요양 서비스 공급의 감소, 노동집약적인 장기요양보호 부문에서의 생산성 증가의 어려움 등이 지적된다(OECD, 2015).

국가 유형별로 보면, 사민주의 국가 중에서 스웨덴에서 2010년 이후 장기요양지출은 확연히 증가하였다. 덴마크와 노르웨이는 매우 비슷한 양상으로 지속적으로 장기요양지출이 증가하는 추세를 보이며 지출 수준이 높다. 이에 비해 핀란드는 지속적으로 장기요양지출이 증가하고 있지만 지출 수준은 다른 사민주의 국가들에 비해 낮은 편이다.

[그림 5-3] 복지국가체제별 장기요양지출 추이(1980-2014)



보수주의 국가들에서도 장기요양지출은 지속적인 증가 추세를 보인다. 특히 네덜란드와 벨기에는 2000년대 중반에 급격한 장기요양지출 증가를 나타내며, 최근 네덜란드의 장기요양지출은 스웨덴보다도 높은 수준을 보여준다. 네덜란드는 이미 1968년부터 건강보험의 한 층으로 장기요양급여를 제공하는 특별의료비보장제도(AWBZ)를 운영할 만큼 역사가 길다. 스위스도 2000년대 후반 이후 장기요양지출이 급격히 증가하여 프랑스, 오스트리아, 독일보다도 높은 수준이 되었다.

자유주의 국가와 스페인은 다른 유형의 국가들에 비해 장기요양지출이 낮고 완만한 증가 추세를 나타내고 있다. 한편 일본은 2010년 이후 장기요양지출이 두 배 수준으로 급증하였으며, 한국과 포르투갈 등 최근에 장기요양보호 확대 정책을 실시한 국가들은 GDP 대비 지출 수준은 여전히 비교적 낮은 상태이지만, 공공지출 증가 폭은 크다.

4. 군집분석 결과

여기서는 2000년과 2011년 두 시점에서 노후생활보장의 유형을 파악하기 위해 노인현금급여, 보건의료, 장기요양에 대한 GDP 대비 지출수준을 기준으로 하여 군집분석을 수행하였다.²⁸⁾

가. 2000년의 군집분석 결과

먼저 2000년 시점에서, 군집은 아래와 같이 크게 다섯 개로 구분되었다. (1) 노인현금지출, 보건의료지출이 가장 높은 수준이고 장기요양지출

28) 위계적 분석방법을 활용하였고, K-평균분석으로 확인하였으며 두 방법에 의한 차이가 거의 존재하지 않았다.

이 비교적 높은 편인 프랑스, 독일, 오스트리아의 보수주의 국가들이 하나의 군을 이루었다. (2) 노인연금지출과 보건의료지출 수준이 높으면서 장기요양지출 수준이 매우 낮거나(스페인, 포르투갈), 장기요양지출이 중간수준인 국가(핀란드, 일본, 스웨덴)가 하나의 군을 이룬다. 남유럽형 국가군과 일부 사민주의 유형이 혼재되어 있다. (3) 노인연금지출과 보건의료지출이 중간수준이면서 장기요양지출은 매우 높거나(덴마크, 네덜란드, 노르웨이, 캐나다), 중간수준인 국가(스위스, 미국)가 셋째 군을 이룬다. 여기에는 사민주의 유형과 자유주의 유형 그리고 일부 보수주의 유형이 혼재되어 있다. (4) 노인연금지출이 낮고, 보건의료지출은 중간 수준이며, 장기요양지출 수준은 매우 낮은 호주가 넷째 군이다. (5) 노인연금지출, 보건의료지출, 장기요양지출이 모두 가장 낮은 수준인 한국이 마지막 군을 이룬다.

〈표 5-5〉 노후생활보장 국가 유형화: 군집분석 결과(2000년)

	2000년	특징
1	프랑스, 독일, 오스트리아	노인연금지출, 보건의료지출이 가장 높은 수준이고, 장기요양지출은 높은 편임
2	스페인, 포르투갈, 핀란드, 일본, 스웨덴	노인연금지출과 보건의료지출이 높은 편이며 장기요양지출은 낮거나 중간임
3	덴마크, 네덜란드, 노르웨이, 캐나다 스위스, 미국	노인연금지출과 보건의료지출이 중간수준임
4	호주	노인연금지출 낮고, 보건의료지출은 중간, 장기요양지출 수준은 매우 낮음
5	한국	세 가지 지출 수준이 모두 매우 낮음

2000년의 노후생활보장 유형화의 결과는 기존의 복지국가 체제들이 하나의 군집에 혼재되는 경향을 보여준다. 이는 기존의 복지국가 체제 내

부에서의 분화와 관련되어 있다. 먼저 보수주의 국가는 ‘프랑스, 독일, 오스트리아’와 ‘네덜란드, 스위스’의 두 하위 그룹으로 구분되었다. 그리하여 네덜란드, 스위스는 각각 사민주의 혹은 자유주의 유형과 강한 유사성을 보인다. 또한 사민주의 유형에서도 ‘스웨덴, 핀란드’와 ‘덴마크, 노르웨이’가 나누어지고 있으며, 자유주의 유형은 ‘스위스, 미국, 캐나다’와 ‘호주’가 나뉘고 있다.

나. 2011년의 군집분석 결과

다음으로 2011년 시점의 군집분석 결과를 보자. (1) 노인현금지출이 가장 높은 수준이고 보건의료지출이 높은 편이면서 장기요양지출이 중간수준인 프랑스, 오스트리아와, 장기요양수준이 매우 낮은 포르투갈이 하나의 군을 이루었다. 즉 보수주의 유형 중 일부와 남유럽형 국가의 일부가 혼재되어있다. (2) 노인현금지출과 보건의료지출 수준이 높은 편이면서 장기요양지출 수준이 높은 편이거나(벨기에, 핀란드, 독일, 일본), 장기요양지출이 낮은 국가(스페인)가 하나의 군을 이룬다. 1유형과 마찬가지로 보수주의 유형 중 일부와 사민주의, 남유럽형 국가의 일부가 혼재되어있다. (3) 노인현금지출과 보건의료지출이 중간수준인 국가들로서, 장기요양지출은 매우 높거나(덴마크, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴), 중간수준(영국, 스위스) 혹은 낮은 수준인 국가(미국)가 셋째 군을 이룬다. 여기서는 대부분의 사민주의 유형이 속해 있는 가운데 일부 자유주의 유형(미국, 영국) 그리고 일부 보수주의 유형(네덜란드, 스위스)이 혼재해있다. (4) 노인현금지출이 낮고, 보건의료지출은 중간 수준이며, 장기요양지출이 매우 낮거나(호주) 중간인 국가(캐나다)가 넷째 군으로서 자유주의 국가군의 일부로 구성된다. (5) 노인현금지출, 보건의료지출, 장기요양지출

이 모두 가장 낮은 수준인 한국이 마지막 군을 이룬다.

〈표 5-6〉 노후생활보장 국가 유형화: 군집분석 결과(2011년)

	2011년	특징
1	오스트리아, 프랑스, 포르투갈	노인현금지출, 보건의료지출이 가장 높은 수준이고, 장기요양지출은 높은 편임
2	벨기에, 핀란드, 스페인 독일, 일본	노인현금지출과 보건의료지출 수준이 높은 편임
3	영국, 미국 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 네덜란드, 스위스	노인현금지출이 중간수준이고, 보건의료지출과 장기요양지출이 가장 높거나 높은 편임
4	호주, 캐나다	노인현금지출 낮고, 보건의료지출은 중간임
5	한국	세 가지 지출 수준이 모두 매우 낮음

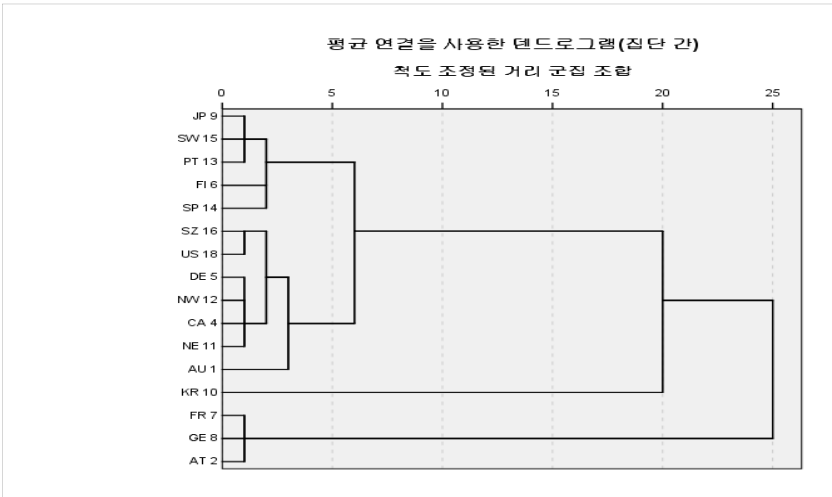
2011년의 군집분석 결과를 살펴보면, 보수주의 유형과 남유럽형 국가들이 묶이는 경향을 보이고(1, 2유형), 사민주의와 자유주의 국가군이 근접한 군집 속에 섞이는 경향(3유형)을 볼 수 있다. 결론적으로 2011년에 GDP 대비 노인관련 세 분야의 지출 수준을 기준으로 한 복지국가의 군집분석 결과는 2000년과 마찬가지로 에스핑-앤더슨의 복지 체제에 정확히 부합하지는 않지만, 2000년에 비해서는 좀 더 체계적이고 일관적으로 친화성을 보인다고 할 수 있을 것이다.

또한 2000년과 마찬가지로 보수주의 국가 내부에서 네덜란드와 스위스의 분화가 여전히 뚜렷이 관찰되고 있다. 다른 보수주의 국가들에 비해 이들은 노인현금지출이 높지 않고, 보건의료나 장기요양 등의 사회서비스 지출이 높은 편에 속한다.

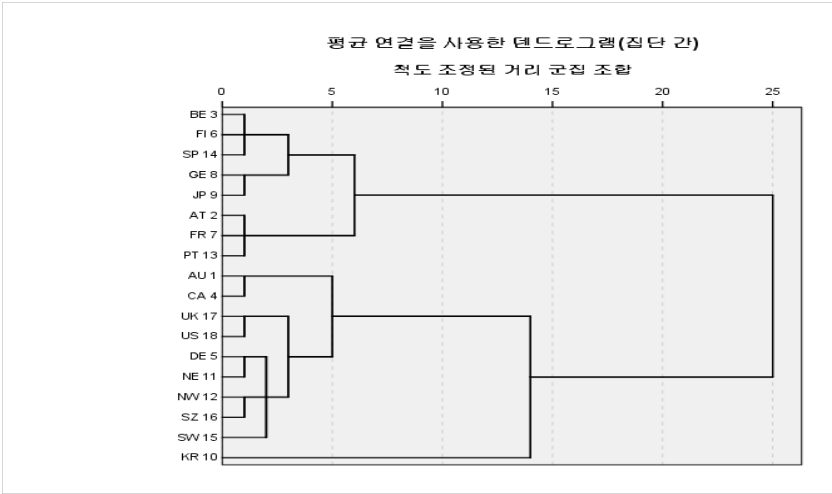
자유주의 유형 내부에서는 영국과 미국, 호주와 캐나다가 각각 하위그룹으로 분화되었다. 영국과 미국은 자유주의 국가 중에서 노인현금급여

지출이 중간 수준이고, 보건의료지출이 높은 편으로서 노인을 위한 생활 보장이 다른 집단에 대한 복지보다 더 잘 제도화되어 있음을 보여준다.

[그림 5-4] 2000년 군집분석 결과



[그림 5-5] 2011년 군집분석 결과



2000년과 2011년의 두 시점에서 각국이 속한 유형이 변화한 경우는 포르투갈(노인현금지출수준의 큰 폭의 증가), 독일(노인현금지출수준의 감소), 캐나다(노인현금지출수준의 유지 및 보건의료지출의 증가) 등이다. 이들 국가들의 소속 군집이 변화한 가장 주요한 원인은 노인현금급여에 대한 지출 수준이 11년간 다른 국가들에 비해 더 큰 폭으로 증가하거나 혹은 상대적인 지출 순위가 낮아진 경우이다.

전체적으로 볼 때 군집분석 결과는 지출규모와 편차가 큰 노인현금급여 수준에 따라 가장 크게 좌우되는 경향을 보여준다. 장기요양지출의 경우에는 지출규모가 상대적으로 매우 작기 때문에 군집유형에 큰 영향을 미치지 못하고, 결과적으로 군집분석에 의한 유형에서는 한 군집 안에 장기요양지출 수준이 매우 높거나 낮은 경우가 혼재되어 있는 경우도 발생한다.

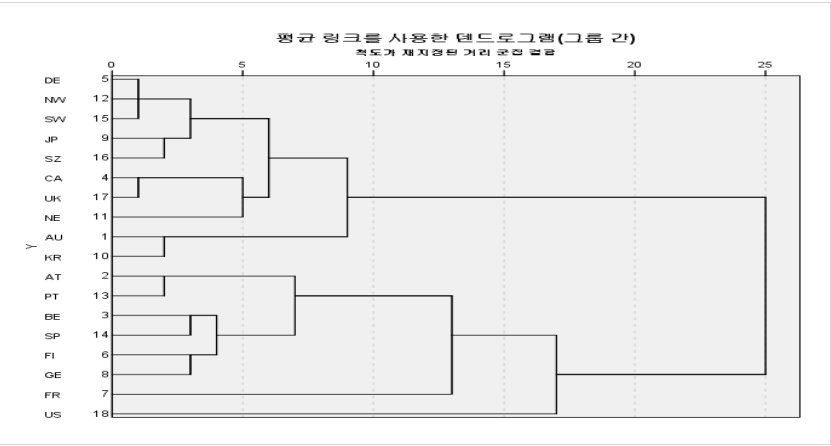
그러나 장기요양지출의 규모가 다른 두 영역의 지출규모에 비해 작다고 해서 분류에 유의미하게 반영되지 못하는 것은 전체의 유형을 파악하는 데 큰 제약을 가져온다. 장기요양은 고령화 사회에서 매우 크고 중요한 욕구이고, 실제로 노인 당사자뿐만 아니라 가족과 친지 등 돌봄을 담당하는 비공식 인력들의 삶의 질에 큰 영향을 미치며, 많은 서비스 일자리를 창출하면서도 질병 치료 중심의 건강서비스에 비해 훨씬 비용이 적게 드는 중요한 제도이기 때문이다. 따라서 장기요양이 연금이나 보건의료에 비해 지출규모가 전반적으로 적은 것은 중요성의 낮음이 아니라 오히려 ‘비용 대비 높은 효과성’을 의미한다고도 할 수 있다.

한편, 2011년 기준으로 고령화수준(65세 이상 노인인구비율)을 통제 한 ‘조정된’ 유형화 결과는 구체적으로 약간 변동이 있지만, 큰 틀에서 보면 상기한 유형화 결과와 크게 달라지지는 않는다.

〈표 5-7〉 노후생활보장 국가 유형화: 군집분석 결과(2011년, 노인인구비율 통제)

	지출수준 유형화 결과	노인인구비율 고려한 군집분석 결과
대체로 높은 노인복지지출	오스트리아, 프랑스, 포르투갈	오스트리아, 포르투갈
	벨기에, 핀란드, 스페인, 독일, 일본	벨기에, 핀란드, 스페인, 독일
		프랑스, 미국
중간수준의 노인복지지출	영국, 미국 , 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 네덜란드, 스위스	덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 일본 , 스위스, 네덜란드, 영국, 캐나다
낮은 수준의 노인복지지출	호주, 캐나다	호주, 한국
	한국	

[그림 5-6] 2011년 군집분석 결과(노인인구비율 통제)



다만 흥미롭게도 분석대상 국가 중에서 노인인구비율이 가장 높은 일본과, 노인인구비율이 한국 다음으로 가장 낮은 미국의 사례는 예외적으로 소속 군집군이 가장 상이하게 나타나고 있다. 일본은 노인인구비율을 통제하면 세 정책 영역에서 모두 지출수준이 상대적으로 낮아지고, 미국은 노인인구비율을 통제하면 세 정책 영역에서 모두 지출수준이 상대적

으로 높아지는 경향을 보이는 것이다. 즉, 일본은 높은 고령화수준을 고려하면 상대적으로 지출수준이 덜 높고, 미국은 낮은 고령화수준을 감안하면 노인을 위한 지출수준이 높은 편임을 보여준다.

그 외에 캐나다의 경우에도 현금급여수준은 노인인구비율을 고려하더라도 국가비교 차원에서 크게 달라지지 않는 반면, 건강과 장기요양지출수준은 노인인구비율에 비해 높게 나타나고 있다. 한국은 분석국가 중에 가장 낮은 고령화비율을 고려하더라도 지출수준이 낮다.

5. 퍼지셋 이념형 분석 결과

가. 개념적 이념형

퍼지셋 유형화는 각각의 차원에 대해 독립적으로 소속값의 높고 낮음을 부여하여 유형화하기 때문에 연구자가 보고자 하는 차원들의 개념적 조합을 파악하기에 유용하다. 여기서는 노인을 위한 현금급여, 보건의료, 장기요양 지출규모가 총사회지출에서 차지하는 비중, 즉 복지국가의 지출 ‘구성’을 기준으로 하여 이념형을 제시하고자 한다.

각 지출 비중의 높고 낮음을 조합하면 개념적으로 다음의 여덟 개의 이념형이 도출된다. (1) 세 영역의 지출이 총사회지출에서 차지하는 비중이 모두 높은 ‘노후보장중심형’ (2) 노인을 위한 현금급여 지출(공적연금)과 장기요양지출이 총사회지출에서 차지하는 비중이 크고 보건의료지출은 낮은 ‘노후보장중심형II’ (3) 공적연금과 보건의료 지출이 총사회지출에서 차지하는 비중이 크고 장기요양지출의 비중은 낮은 ‘구위험보장형’²⁹⁾, (4) 공적연금이 총사회지출에서 차지하는 비중이 크고 보건의료와 장기

29) 노령, 질병, 산재, 실업 등을 구사회적 위험(old social risk)이라고 명명하는 데에 따른 것이다. 구사회적 위험에 대한 대응은 주로 연금, 의료서비스 등의 전통적인 기제이다.

요양 등의 사회서비스 지출의 비중은 낮은 ‘연금중심형’. 여기까지의 네 개의 유형은 개념적으로 볼 때 노인을 위한 현금급여 지출, 즉 공적연금 지출이 높고, 전체적으로 노인을 위한 공적지출 비중이 높아 ‘노인을 위한 복지국가’에 해당한다. (5) 보건의료와 장기요양지출이 총사회지출에서 차지하는 비중이 크고 공적연금지출의 비중은 낮은 ‘서비스중심형’, (6) 보건의료 지출이 총사회지출에서 차지하는 비중이 크고 공적연금과 장기요양지출의 비중은 낮은 ‘의료중심형’, (7) 장기요양지출이 총사회지출에서 차지하는 비중이 크고 공적연금과 보건의료지출의 비중이 낮은 ‘신위험보장형’.³⁰⁾ 이 세 유형은 앞서 네 개의 유형에 비해 보건의료나 장기요양 등의 ‘사회서비스’를 강조하는 유형이다. 보건의료서비스는 노인만을 위한 지출이 아니라는 점, 장기요양지출은 절대적인 수준에서 높지 않다는 점을 감안하면 사회서비스를 증시하는 이들의 세 유형에서 노인 세대만이 아니라 다른 세대를 위한 복지 지출이 잘 이루어지는 것으로 이해할 수 있다. 마지막으로 (8) 세 영역의 지출이 총사회지출에서 차지하는 비중이 모두 낮아 노인 외의 다른 세대에 대해서도 균형 있게 복지를 제공하는 ‘세대균형형’이다.

〈표 5-8〉 총사회지출 대비 세 영역의 지출 비중으로 구성한 이념형

이념형	설명	퍼지셋 조합
노후보장중심형	세 지출비중이 다 높은 수준	CASH*HEALTH*LTC
노후보장중심형II	현금·장기요양지출 높고 의료지출 낮음	CASH*health*LTC
구위험보장형	현금·의료지출 높고 장기요양지출 낮음	CASH*HEALTH*ltc

30) 탈산업화에 따른 가족구조와 노동시장 변화로 인해 제기되는 돌봄 등의 사회문제를 신사회적 위험(new social risk)이라고 명명하는 데에 따른 것이다. 즉, 기존에 노인돌봄은 주로 가족의 책임하에 이루어졌지만, 여성의 경제활동참가가 일반화되면서 아동과 노인에 대한 돌봄이 사회화되는 경향을 나타내고 있는 것이다. 신사회적 위험에 대한 대응은 주로 아동 및 노인 돌봄, 장기요양 서비스 등의 사회적 서비스 형태로 나타난다.

이념형	설명	퍼지셋 조합
연금중심형	현금지출 높고 의료·장기요양지출 낮음	CASH*health*ltc
서비스중심형	의료·장기요양지출 높고 현금지출 낮음	cash*HEALTH*LTC
의료중심형	의료지출 높고 현금·장기요양지출 낮음	cash*HEALTH*ltc
신위험보장형	장기요양지출 높고 현금·의료지출 낮음	cash*health*LTC
세대균형형	세 지출비중이 다 낮은 수준	cash*health*ltc

나. 퍼지셋 점수 부여

퍼지셋 분석에서는 연구자의 이론적·재량적 판단에 따라 소속값을 부여할 수 있으나, 자의성을 최대한 배제하기 위해 2011년의 각 영역의 지출비중의 평균값을 전환점인 0.5로 놓고 두 시점에 대해 모두 일괄적으로 값을 부여하였으며, 1을 넘는 경우는 1로 조정하였고, 그 외의 추가적인 소속값의 조정은 가하지 않았다. 퍼지셋 점수로 변환한 값은 부표에 제시하였다.

〈표 5-9〉 퍼지셋 이념형 분석결과(2000, 2011년)

	2000년	2011년
Japan	CHl	CHL
Switzerland	Chl	CHL
Belgium	-	ChL
Finland	chl	ChL
Germany	Chl	CHI
United States	CHI	CHI
Austria	Chl	Chl
France	Chl	Chl
Portugal	CHI	Chl
Spain	Chl	Chl

	2000년	2011년
Canada	cHL	cHL
Korea	cHl	cHL
Netherlands	chl	cHL
Australia	cHl	cHl
United Kingdom	-	cHl
Denmark	chL	chL
Norway	chL	chL
Sweden	chl	chL

주: c, C-노인현금지출 비중, h, H-의료비지출 비중, l, L-장기요양지출 비중.
원자료: stats.oecd.org(Social expenditure Statistics: 2016. 8. 30. accessed)

다. 2000년 퍼지셋 이념형 분석결과

〈표 5-10〉 퍼지셋 이념형 분석결과(2000년)

	조합	유형
AU	cash*HEALTH*ltc	의료중심형
AT	CASH*health*ltc	연금중심형
BE	-	-
CA	cash*HEALTH*LTC	서비스중심형
DE	cash*health*LTC	신위험대응형
FI	cash*health*ltc	세대균형형
FR	CASH*health*ltc	연금중심형
GE	CASH*health*ltc	연금중심형
JP	CASH*HEALTH*ltc	구위험보장형
KR	cash*HEALTH*ltc	의료중심형
NE	cash*health*ltc	세대균형형
NW	cash*health*LTC	신위험대응형
PT	CASH*HEALTH*ltc	구위험보장형
SP	CASH*health*ltc	연금중심형
SW	cash*health*ltc	세대균형형
SZ	CASH*health*ltc	연금중심형
UK	-	-
US	CASH*HEALTH*ltc	구위험보장형

2000년 시점에서의 퍼지셋 이념형 분석 결과는 다음과 같다. 먼저 세 영역에 대한 지출 비중이 모두 높거나, 공적연금과 장기요양지출 비중이 큰 ‘노후보장중심형(I, II)’에 해당하는 사례는 발견되지 않았다. 총사회지출에서 공적연금과 보건의료가 차지하는 비중이 큰 ‘구위험보장형’에 해당하는 국가는 포르투갈, 일본, 미국이다. 한편 연금중심형에는 오스트리아, 프랑스, 독일, 스위스 등의 보수주의 국가들과 남유럽형 국가 중에서 스페인이 소속되었다.

〈표 5-11〉 퍼지셋 이념형 소속 국가(2000년)

이념형	특징	소속 국가(2000년)
노후보장중심형	세 지출비중(고)	-
노후보장중심형II	연금·장기요양(고) 의료(저)	-
구위험보장형	연금·의료(고) 장기요양(저)	일본, 포르투갈, 미국
연금중심형	연금(고) 의료·장기요양(저)	오스트리아, 프랑스, 독일, 스페인, 스위스
서비스중심형	의료·장기요양(고) 연금(저)	캐나다
의료중심형	의료(고) 연금·장기요양(저)	호주, 한국
신위험보장형	장기요양(고) 연금·의료(저)	덴마크, 노르웨이
세대균형형	세 지출비중(저)	핀란드, 네덜란드, 스웨덴

한편 보건의료와 장기요양의 지출 비중이 높고 현금지출이 낮은 서비스중심형에는 캐나다, 의료지출 비중이 높고 연금과 장기요양지출 비중은 낮은 의료중심형에는 호주와 한국이 소속되었다. 장기요양지출 비중이 높고 연금과 의료지출 비중은 낮은 ‘신위험보장형’에는 시민주의 국가 중에서 덴마크, 노르웨이가 속한다. 노인을 위한 세 축의 지출이 총사회지출에서 차지하는 비중이 모두 낮은 ‘세대균형형’에는 핀란드와 스웨덴, 네덜란드가 속하였다.

기존의 복지체제 유형과 비교하면, 보수주의 유형은 대체로 연금중심

형으로 분류됨을 볼 수 있다. 단, 네덜란드는 사회서비스 지출 비중이 높고 공적연금지출은 낮아 사민주의 국가와 같은 유형을 보인다. 사민주의 유형은 신사회보장형과 세대균형형으로 분화된다. 자유주의 유형은 의료서비스가 다른 국가들보다 발달하였다는 공통점이 있는데, 이에 더하여 장기요양지출 비중도 높은 캐나다, 의료서비스 지출 비중만 높은 호주, 다른 자유주의 국가들과 달리 의료뿐만 아니라 연금지출비중도 높은 미국 등으로 분화되어 나타난다.

라. 2011년 퍼지셋 이념형 분석결과

〈표 5-12〉 퍼지셋 이념형 분석 결과(2011년)

	조합	유형
AU	cash*HEALTH*ltc	의료중심형
AT	CASH*health*ltc	연금중심형
BE	CASH*health*LTC	노후보장중심형2
CA	cash*HEALTH*LTC	서비스중심형
DE	cash*health*LTC	신위험대응형
FI	CASH*health*LTC	노후보장중심형2
FR	CASH*health*ltc	연금중심형
GE	CASH*HEALTH*ltc	구위험보장형
JP	CASH*HEALTH*LTC	노후보장중심형
KR	cash*HEALTH*LTC	서비스중심형
NE	cash*HEALTH*LTC	서비스중심형
NW	cash*health*LTC	신위험대응형
PT	CASH*health*ltc	연금중심형
SP	CASH*health*ltc	연금중심형
SW	cash*health*LTC	신위험대응형
SZ	CASH*HEALTH*LTC	노후보장중심형
UK	cash*HEALTH*ltc	의료중심형
US	CASH*HEALTH*ltc	구위험보장형

이번에는 2011년 시점에서의 퍼지셋 이념형 분석 결과를 보자. 먼저 세 영역에 대한 지출 비중이 모두 높은 '노후보장중심형' 국가에 일본, 스위스가 속하였다. 공적연금과 장기요양지출 비중이 큰 '노후보장중심형 II'에 해당하는 국가는 벨기에와 핀란드이다. 공적연금과 보건의료가 차지하는 비중이 큰 '구위험보장형'에 해당하는 국가에는 독일, 미국이 포함된다. 연금중심형에는 오스트리아, 프랑스의 보수주의 국가들과 포르투갈, 스페인 등 남유럽형 국가가 소속되었다.

한편 보건의료와 장기요양의 지출 비중이 높고 현금지출이 낮은 '서비스중심형'에는 캐나다, 네덜란드, 한국이 포함되었다. 의료지출 비중이 높고 연금과 장기요양지출 비중은 낮은 '의료중심형'에는 호주와 영국이 소속되었다. 장기요양지출 비중이 높고 연금과 의료지출 비중은 낮은 '신위험보장형'에는 사민주의 국가 중에서 덴마크, 노르웨이, 스웨덴이 속한다. 노인을 위한 세 축의 지출이 총사회지출에서 차지하는 비중이 모두 낮은 '세대균형형'에 소속된 국가는 없는 것으로 나타났다.

2011년의 퍼지셋 유형화 결과를 기존의 복지체제 유형과 비교하면, 보수주의 유형은 노후보장중심형(I, II), 연금중심형, 구위험보장형에 소속되어 있음을 볼 수 있다. 단, 네덜란드는 사회서비스 지출 비중이 높고 공적연금지출은 낮은 서비스중심형으로 분류되었다. 사민주의 유형은 신위험보장형에 주로 속하였다. 다만 핀란드는 연금지출 비중도 높은 편이기 때문에 노후보장중심형II에 해당한다. 자유주의 유형은 2000년과 마찬가지로의 분화양상을 보인다. 즉 의료와 장기요양지출 비중이 높은 캐나다, 의료서비스 지출 비중만 높은 호주와 영국, 다른 자유주의 국가들과 달리 의료뿐만 아니라 연금지출비중도 높은 미국 등으로 각각 다른 유형으로 소속되어있으나, 총사회지출에서 의료서비스가 차지하는 비중이 크다는 공통점은 유지되고 있다.

〈표 5-13〉 퍼지셋 이념형 소속 국가(2011년)

이념형	특징	소속국가 (2011년)
노후보장중심형	세 지출비중(고)	일본, 스위스
노후보장중심형II	연금·장기요양(고) 의료(저)	벨기에, 핀란드
구위험보장형	연금·의료(고) 장기요양(저)	독일, 미국
연금중심형	연금(고) 의료·장기요양(저)	오스트리아, 프랑스, 포르투갈, 스페인
서비스중심형	의료·장기요양(고) 연금(저)	캐나다, 한국, 네덜란드
의료중심형	의료(고) 연금·장기요양(저)	호주, 영국
신위험보장형	장기요양(고) 연금·의료(저)	덴마크, 노르웨이, 스웨덴
세대균형형	세 지출비중(저)	-

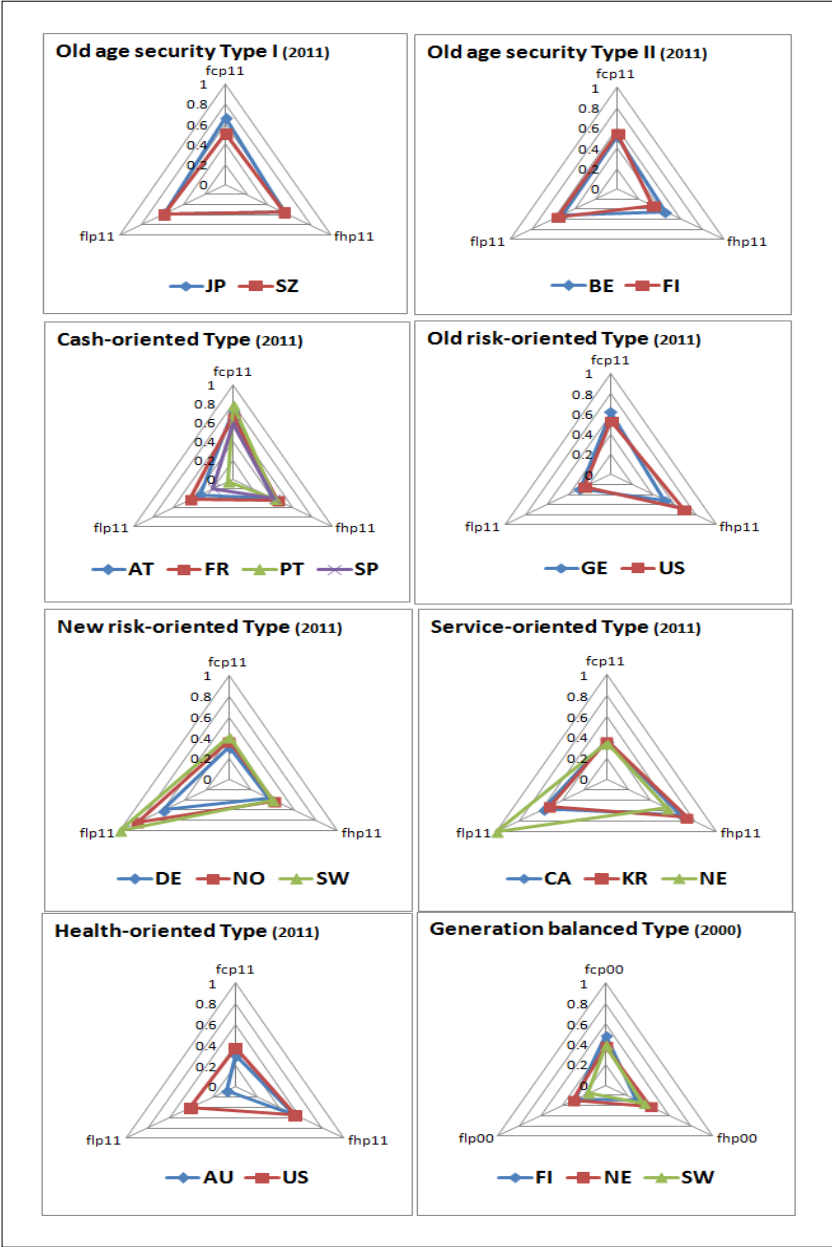
한편 [그림 5-7]은 2011년 실제 사례를 통해 여덟 개의 퍼지셋 이념형의 양상을 보여주고 있다. 단 세대균형형의 경우 2011년에는 소속사례가 존재하지 않기 때문에 2000년의 사례를 제시하였다.

마. 퍼지셋 유형의 변화와 복지체제(2000, 2011년)

2000년에 비해 2011년에는 모든 국가들에서 전체적으로 고령화의 영향 등으로 인해 노후보장에 더 많은 비중을 두는 방향으로 변화하고 있음을 볼 수 있었다.

먼저 퍼지셋 소속값의 변화를 통해 2000년과 2011년 두 시점의 지출 비중에서 나타난 주요 변화를 살펴보면, 장기요양지출과 관련하여 큰 변화들이 있어났음을 알 수 있다. 핀란드, 일본, 한국, 스웨덴, 스위스가 낮음에서 높음으로 큰 폭의 소속값 변화가 나타났다.

[그림 5-7] 퍼지셋 이념형의 양상



〈표 5-14〉 유형의 변화(2000, 2011년)

이념형	2000		2011	
	소속 국가	기존의 복지체제	소속 국가	기존의 복지체제
노후보장중심형	-	-	일본, 스위스	보수주의
노후보장중심형II	-	-	벨기에, 핀란드	혼합
구위험보장형	일본, 포르투갈, 미국	혼합	독일, 미국	혼합
연금중심형	오스트리아, 프랑스, 스페인, 독일, 스위스	보수주의, 남유럽형	오스트리아, 프랑스, 포르투갈, 스페인	보수주의 남유럽형
서비스중심형	캐나다	자유주의	캐나다, 한국, 네덜란드	혼합
의료중심형	호주, 한국	자유주의	호주, 영국	자유주의
신위험보장형	덴마크, 노르웨이	사민주의	덴마크, 노르웨이, 스웨덴	사민주의
세대균형형	핀란드, 네덜란드, 스웨덴	사민주의, 보수주의	-	-

2000년에는 노후보장중심형에 해당되는 사례는 발견되지 않았지만, 2011년에는 장기요양지출 비중이 증가하면서 보수주의 국가들의 일부가 노후보장중심형으로 이동하였다. 또한 2000년에는 세대균형형이었던 사민주의 국가들은 특히 장기요양지출 비중이 커지면서 신위험보장형으로 변화하고 있었다. 2000년에서 2011년 사이에 소속 유형이 변화한 국가들의 공통점은 동 기간 동안 장기요양지출 비중(그리고 일부는 보건의료 지출 비중)이 크게 증가했다는 것이다. 벨기에와 영국은 비교 가능한 2000년의 장기요양지출 자료가 존재하지 않기 때문에 논외로 한다.

구체적으로 국가별로 변화를 살펴보면 다음과 같다. 일본은 연금과 보건의료에 지출비중이 높은 구위험보장형이었다가 장기요양지출 비중까지 높아져 2011년에는 노후보장중심형에 소속되었다. 연금중심형이었던 스위스는 동 기간 동안 장기요양과 보건의료 지출 비중이 증가하여 노후

보장중심형으로 전환하였다. 세대균형형에 소속되었던 핀란드는 11년간 연금과 장기요양지출 비중이 크게 증가하여 노후보장중심형II로 변화하였다. 연금중심형이던 독일은 의료지출 비중이 증가하면서 구위험보장형에 소속되었다. 포르투갈은 반대로 의료지출비중이 감소하면서 구위험보장형에서 연금중심형으로 바뀌게 된다. 네덜란드는 동 기간 동안 의료와 장기요양지출 비중이 증가하면서 세대균형형에서 사회서비스중심형으로 변화하였다. 스웨덴은 장기요양지출 비중이 크게 증가하여 세대균형형에서 신위험보장형으로 소속이 바뀌게 되었다.

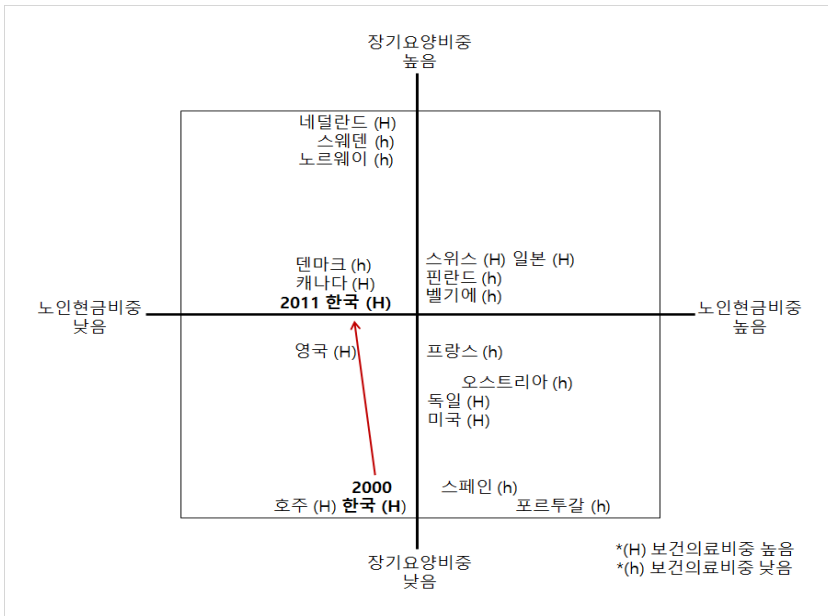
퍼지셋 이념형 분석결과를 기존의 복지체제와 비교해보자. 사민주의 체제는 최근 변화를 통해 장기요양지출 수준을 크게 증가시켜온 추세를 반영하여, 신위험보장형 혹은 노후보장중심형에 속하였다. 핀란드가 유형을 달리하기는 하지만, 비교적 기존의 복지체제의 일관성이 유지된다고 해석할 수 있다.

기존에 보수주의 유형으로 분류되던 국가들은 노인을 위한 복지에 관한 한 군집분석에서와 마찬가지로 퍼지셋 이념형 분석을 통해서도 명백한 분화를 확인할 수 있었다. 즉 오스트리아, 프랑스, 독일 등과 같이 소득비례형 공적연금을 운영하는 국가들은 연금지출 비중이 크지만, 장기요양지출 비중은 여전히 낮아 연금중심형 혹은 구위험보장형에 속하는 반면, 네덜란드, 벨기에, 스위스는 장기요양지출 비중이 최근 높아졌다는 점에서 전통적인 보수주의 유형의 특성과는 분명한 차이를 보여준다.

자유주의 유형 국가들은 의료보장이 다른 영역에 비해 잘되어 있다는 공통점이 있지만, 노인에 대한 복지유형에 큰 편차를 보인다. 미국은 노인에 대해서만큼은 현금과 의료서비스 보장이 높은 수준으로 이루어지고 있다. 보편적 기초연금을 운영하는 캐나다의 낮은 노인현금급여지출 비중과 함께 의료 및 장기요양 등 서비스에 대해서는 높은 지출 비중을 보

인다. 공공부조 방식의 연금제도를 운영하는 호주와, 기초연금을 제공하는 영국은 노인현금급여지출 비중이 낮고, 공적 장기요양서비스에 대한 지출 비중도 낮은 대신 보편적 의로서비스체계를 운영하여 공적 의로서비스 지출비중이 높은 의료중심형에 속한다.

[그림 5-8] 노후생활보장정책 유형분류(2011년 기준)



6. 노후생활보장정책과 관련지표의 관계

앞의 절에서는 세 영역에서의 노후생활보장정책별 지출 비중을 중심으로 하여 유형을 구분하였다. 이 절에서는 노후생활보장정책의 목표라고 할 수 있는 노인빈곤율의 감소, 노후불평등의 완화, 노후 삶의 만족 증진 등이 노후생활보장정책과 어떤 관련성을 보이는지를 살펴보고자 한다.

국가별 지표를 하나씩 살펴보면 다음과 같다.³¹⁾ 먼저 노인빈곤율은 세 후소득 기준으로 평균소득의 50%를 빈곤선으로 하여 측정한 지표이다. 노인빈곤율과 노후생활보장정책의 유형 간에 아주 체계적인 관련성을 찾기는 어려워 보이지만, 유형과 연결시킬 때 다음과 같은 특징을 엿볼 수는 있다. 첫째, 연금중심형 중에서 오스트리아를 제외하고 프랑스, 포르투갈, 스페인에서도 노인빈곤율은 낮게 나타나는데 이는 비교적 예측 가능한 결과이다. 오히려 주목할 것은 서비스중심형인 네덜란드와 캐나다, 신위험보장형인 덴마크, 노르웨이, 스웨덴에서 노인빈곤율이 10% 이하로 상대적으로 낮다는 점이다. 반면 노후보장중심형에 속한 일본과 스위스, 연금 등 노인에게 상대적으로 지출을 많이 하는 미국과 오스트리아, 의료중심형에 속하는 호주와 영국 등에서 노인빈곤율이 10% 이상으로 상대적으로 높게 나타났다.

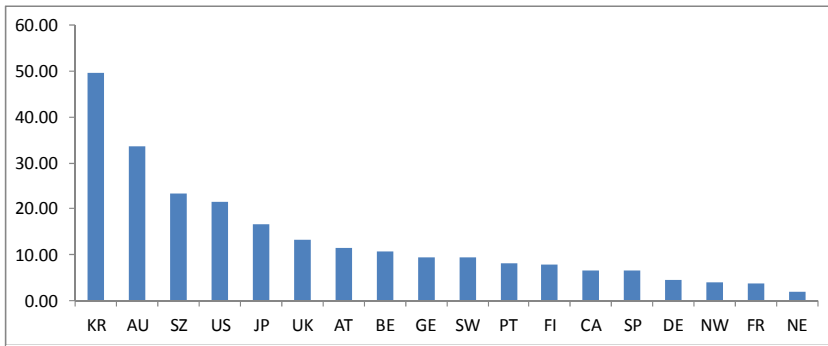
전체 인구 빈곤율 대비 노인빈곤율의 상대적 비중을 나타내는 노인의 상대적 빈곤위험도(Relative Poverty Risk: RPR)도 노인빈곤율과 상당히 유사한 경향을 보인다. 다만 두 가지 예외가 있다. 노인빈곤율은 상대적으로 낮지만 빈곤위험도는 상대적으로 높게 나타난다. 또한 노인에게 상대적으로 지출을 많이 하는 미국의 경우에는 노인빈곤율의 수준은 국가 비교적으로 높은 편이지만, 미국 내의 전체 인구집단의 빈곤율 대비 노인빈곤율은 국가 비교적으로 볼 때 양호한 편에 속한다는 점이 특이할 만하다.

노후소득불평등을 나타내는 65세 이상 노인 지니계수의 양상은 빈곤율과는 약간 상이하다. 신위험보장형(노르웨이, 덴마크)과 서비스중심형(캐나다, 네덜란드)은 노인빈곤감소뿐만 아니라 불평등 완화에도 성공적인 것으로 나타난다. 노후보장중심형II(핀란드, 벨기에)는 노인빈곤감소

31) 구체적인 국가별 지점값은 부표에 제시하였다.

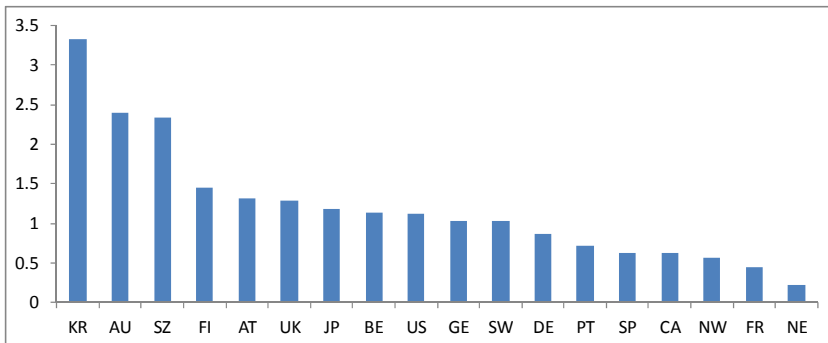
보다 노후불평등 완화에 더 효과적이다. 반면 노인빈곤감소에 성공적이었던 연금중심형(프랑스, 포르투갈, 스페인)은 오히려 노후불평등에는 상대적으로 효과적이지 못한 것으로 나타난다. 의료중심형(호주, 영국), 후보장중심형(일본, 스위스)과 미국도 노후 불평등 완화에서 상대적으로 성적이 낮게 나타난다.

[그림 5-9] 65세 이상 노인 빈곤율(2011)



원자료: OECD Income Distribution Database(<http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>).

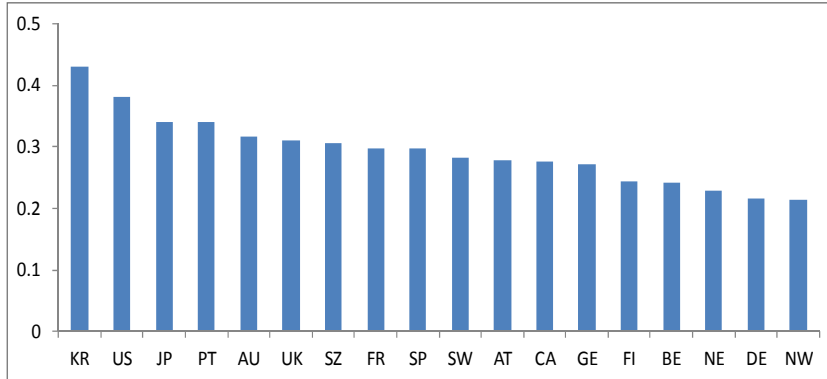
[그림 5-10] 65세 이상 노인 빈곤위험도(2011)



주: 상대적 빈곤위험도 = 65세 이상 노인빈곤율/전체인구 빈곤율로 계산함.

원자료: OECD Income Distribution Database(<http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>).

[그림 5-11] 65세 이상 노인 지니계수(소득불평등)(2011)



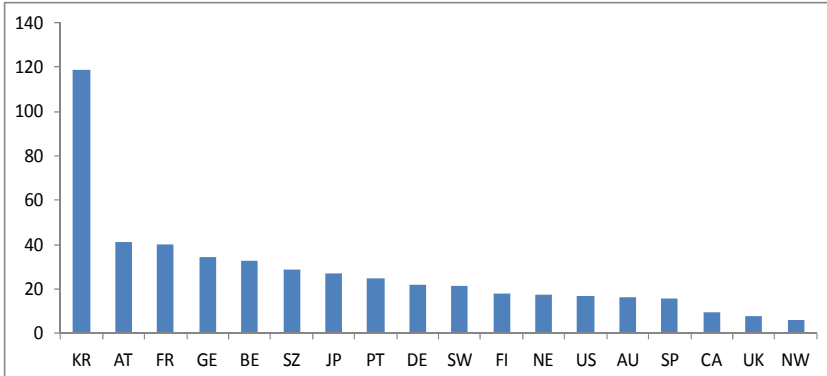
원자료: OECD Income Distribution Database(<http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>).

위에서 살펴본 노인빈곤율, 노인의 상대적 빈곤위험도, 노후불평등 등이 노후생활의 경제적인 측면과 관련된 지표들이었다면, 이번에는 노후생활의 심리정서적인 측면을 살펴보고자 한다. 이를 잘 보여줄 수 있는 것이 노인 자살률과 노인의 삶의 만족도 지표이다.

먼저 노인, 특히 85세 이상 후기노인의 자살률을 살펴보자. 노인 자살률과 노후생활보장정책 유형의 관계에서 가장 뚜렷한 것은, 의료중심형(호주, 영국)과 서비스중심형(캐나다, 네덜란드) 그리고 연금과 의료 등 노인에게 상대적으로 복지지원을 많이 하는 미국 등에서 후기노인 자살률이 낮게 나타난다는 점이다.

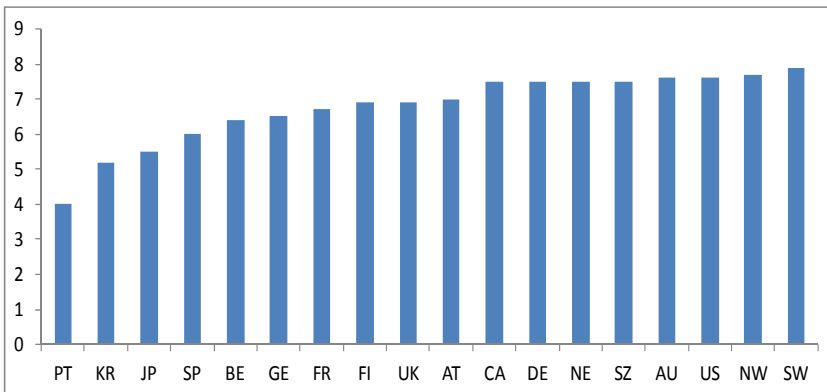
65세 이상 노인의 삶의 만족도는 장기요양지출 비중이 높은 신위험보장형(스웨덴, 노르웨이, 덴마크)과 서비스중심형(캐나다, 네덜란드) 등에서 상대적으로 높게 나타나고 있다.

[그림 5-12] 85세 이상 후기노인 자살률(인구 십만 명당)



원자료: OECD(2014) Society at a Glance(DOI: 10.1787/soc_glance-2014-en) 2011년 기준이며, 없는 경우에는 2012년 자료로 대신함.

[그림 5-13] 65세 이상 노인 삶의 만족도



원자료: OECD, Society at a Glance(DOI: 10.1787/9789264261488-en) 후기노인 자살률의 경우 연령대별 정보가 제공된 2014년 수치임.

전체적으로 볼 때, 노후생활보장정책의 유형과 노후생활을 나타내는 제반 지표들 간에 명확하고 체계적인 관계가 있다고 할 수는 없다. 그래서 여기서는 추가적으로 영역별 노후생활보장정책의 지출비중과 지표 간의 관계를 상관관계 분석을 통해 살펴보기로 한다.

〈표 5-15〉 영역별 노후생활보장정책과 관련 지표와의 상관관계

	Cash	Health	LTC	Poverty	RPR	Inequal	Suicide	Lifesat
Cash	1							
Health	.425+ (.079)	1						
LTC	-.063 (.803)	.209 (.405)	1					
Poverty	-.502* (.034)	-.559* (.016)	-.510* (.031)	1				
RPR	-.432+ (.073)	-.641** (.004)	-.421+ (.082)	.988** (.000)	1			
Inequal	-.137 (.588)	-.239 (.340)	-.637** (.004)	.766** (.000)	.585* (.011)	1		
Suicide	-.102 (.686)	-.456+ (.057)	-.237 (.344)	.681** (.002)	.652** (.003)	.572* (.013)	1	
Lifesat	-.409+ (.092)	.170 (.500)	.481* (.043)	-.196 (.435)	-.129 (.611)	-.495* (.037)	-.453+ (.059)	1

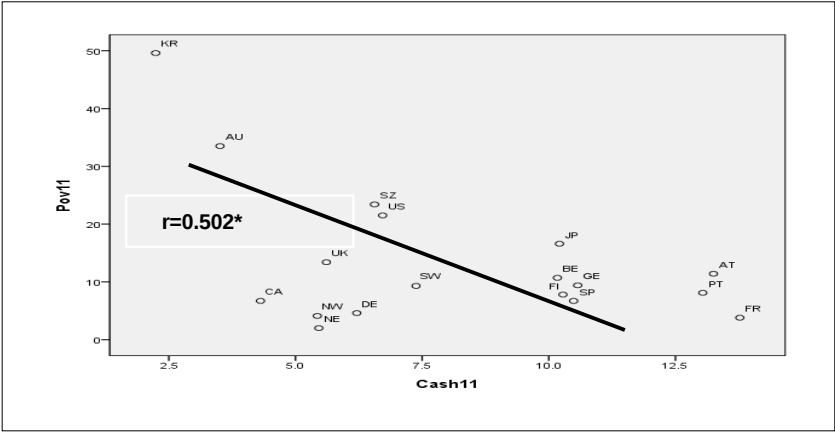
주: ** $p < .005$, * $p < .05$, + $p < .10$, Cash= 노인현금급여지출 비중, Health= 보건의료지출 비중, LTC= 장기요양보장지출 비중, Poverty= 65세 이상 노인 빈곤율(세후, 빈곤선 50%), RPR= 노인 상대적 빈곤위험도, Inequal= 65세 이상 노인 소득불평등도(GINI 계수), Suicide= 85세 이상 후기노인 자살률, Lifesat= 65세 이상 노인의 삶의 만족도

위의 표에서 제시된 상관관계는 다음과 같다. 먼저 노인을 위한 현금지출비중이 큰 국가일수록 노인빈곤율이 감소하는 것으로 나타났지만, 다른 지표들과는 $p < .05$ 수준에서 통계적으로 유의미한 관계를 보이지 않았고 오히려 삶의 만족도는 $p < .10$ 수준에서 현금지출비중이 클수록 낮아지는 양상을 보였다. 한편 보건의료지출 비중이 큰 국가일수록 노인빈곤율과 노인의 상대적 빈곤위험도가 낮게 나타나고 있으나, 불평등도나 노인 자살, 노인의 삶의 만족도에는 별다른 영향을 미치지 않았다.

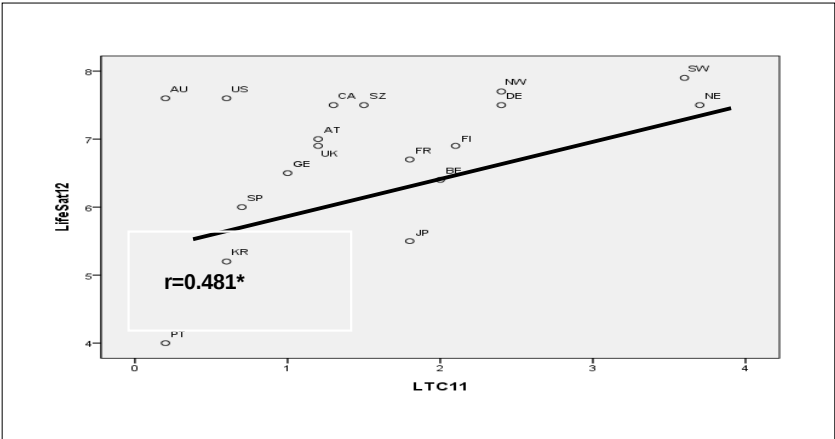
흥미로운 것은 장기요양지출 비중인데, 비중이 큰 국가일수록 노인빈곤율과 노후불평등 완화에 성공적이고, 노인의 삶의 만족도가 큰 것으로 나타났다는 점이다. 이러한 상관관계를 인과성으로 확대하여 해석하는

것은 무리이지만, 노후생활에 필수적인 사회서비스를 강화하는 전략을 택한 국가들이 노후생활의 경제적인 측면과 주관적인 만족도 양쪽에서 비교적 성공적인 효과를 보이고 있다고 결론내리는 것은 가능해 보인다.

[그림 5-14] 현금지출비중과 노인빈곤율



[그림 5-15] 장기요양비중과 삶의 만족도



제4절 소결: 한국형 복지국가에의 함의

이 연구는 노후생활보장의 유형화를 통해 현금급여와 사회서비스의 역할이 함께 고려되어야 함을 강조하고자 하였다. 연구 결과, 노후생활보장의 영역에서는 기존의 복지국가 체제에 따른 체계적인 특징이 완전히 해체되는 것은 아니지만, 적어도 체제 내부의 분화가 존재함을 확인할 수 있었다. 그 원인은 이 연구가 ‘노인’을 위한 복지만을 다루고 있다는 점 그리고 사회서비스를 주요한 유형화 기준으로 함께 고려하였다는 점이 복합적으로 작용하기 때문이라고 할 수 있다. 즉, Bambra(2005)의 지적과 마찬가지로, 기존의 복지체제는 소득보장 중심으로 이루어졌기 때문에 사회서비스 급여를 포함하면 보수주의와 자유주의가 각각 두 개의 그룹으로 분화한다는 주장과도 일맥상통하는 것이다.

먼저 사회서비스의 공적인 제공을 강조해온 사민주의 국가들은 노후생활보장 유형화에서 공적연금보다 장기요양서비스의 역할 강화에 더 주목하고 있음을 보았다. 반면 보수주의 국가들은 뚜렷하게 두 개의 그룹으로 분화됨을 볼 수 있었다. 첫째 그룹은 연금 등의 노후소득보장은 잘 이루어져있는 반면, 돌봄 등의 서비스에 대해서는 가족 역할을 강조해온 전통으로 인해 뒤늦게 공적 재원을 투입하거나 발달이 잘 되지 않은 국가군이다. 오스트리아, 프랑스, 독일이 이에 속한다. 남유럽형 국가들은 대륙유럽형 보수주의 국가들보다 이러한 경향이 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다.

둘째 그룹은 보수주의 국가이지만 적어도 노인에 대해서는 사회서비스가 발달한 국가군이다. 일본, 네덜란드, 스위스, 벨기에 등이 이에 포함된다.

체제 내부의 분화가 가장 크게 관찰된 것은 자유주의 국가이다. 이들 국가는 공통적으로 의료보장이 다른 영역에 비해 잘 이루어져있지만, 공적 연금에 자원배분을 더 집중시키는 국가(미국)와 그렇지 않은 국가(캐

나다, 호주, 영국), 장기요양이 발달한 국가(캐나다)와 그렇지 않은 국가(호주, 영국) 등을 고려할 때 국가별로 가장 이질적인 성격을 보인 것이다.

그렇다면 한국의 위치는 어떠한가? 2011년 GDP 대비 지출수준을 기준으로 볼 때, 한국은 연금지출수준이 2.2%로 매우 낮고(18개국 평균 8.1%), 보건의료지출 수준도 4%로 낮은 수준이며(18개국 평균 6.9%), 장기요양지출 수준 역시 0.6%로 낮은 편이다(18개국 평균 1.3%). 즉 노후보장수준이 미흡한 국가라고 할 수 있다.

총사회지출 대비 각 영역의 지출 비중, 즉 구성을 기준으로 보면 한국은 연금지출 비중은 총사회지출 대비 23.2%로 낮은 편이며(분석대상 18개국 평균 33.3%), 보건의료지출 비중은 44.8%로 상당히 높고(18개국 평균 30.5%), 장기요양지출 비중은 6.7%로 중간 수준이다(18개국 평균 6.5%). 그리하여 2011년의 퍼지셋 이념형 분석 결과 한국은 서비스중심형으로 분류되고 있다.

그러나 한국의 국민연금만은 아직 성숙하지 않은 단계이기 때문에 현 시점에서는 지출의 수준과 비중이 매우 낮지만, 향후에 급속도로 지출 수준이 증가하게 되면 연금지출 수준이 높아질 뿐만 아니라 총사회지출이 증가하여 현재의 서비스 중심형에서 다른 유형으로 소속이 변화할 가능성이 높다.

첫 번째 시나리오로서 한국에서 복지제도가 큰 변화 없이 현 수준을 유지한다는 가정하에, 제도 성숙과 고령화의 심화를 반영하여 연금지출수준이 18개국 평균 이상으로 높아지고, 노인을 위한 사회서비스 지출 수준은 변화가 없을 경우를 상정해보자. 이때에는 총사회지출 대비 연금지출 비중은 크게 증가하게 되는 반면, 총사회지출 자체가 늘어나면서 장기요양지출이 차지하는 비중이 떨어지게 된다. 의료보장 지출 비중은 18개국 평균에 비해 상당히 높기 때문에 총사회지출 수준이 커지더라도 소속값

이 낮음으로 떨어질 가능성은 장기요양에 비해 낮다. 결과적으로 한국은 ‘구위험보장형’으로 변화할 수 있다. 오스트리아, 독일 등의 보수주의 국가들의 경로를 따라가는 것이다.

두 번째 시나리오는 한국에서 다른 복지제도는 큰 변화 없이 현 수준을 유지한다는 가정하에, 제도 성숙과 고령화의 심화를 반영하여 연금지출 수준이 18개국 평균 이상으로 높아지고, 장기요양지출도 크게 확대되는 경우이다. OECD 국가들 중에서 장기요양지출의 증가율이 가장 큰 현재의 상황을 대입하면 가능성이 높은 시나리오라고 할 수 있다. 이때에는 총사회지출 대비 연금지출 비중도 증가하고, 장기요양지출이 차지하는 비중은 유지될 수 있다. 이 시나리오에 의하면 한국은 일본과 마찬가지로 ‘노후보장중심형’으로 발전하게 된다.

노후보장중심형은 노인을 위해 현금과 서비스를 포괄적으로 제공하는 ‘노인을 위한 복지국가’의 전형이다. 이는 노인 집단에게는 좋은 복지국가일 수도 있겠지만, 지속 가능성과 세대 간 자원배분의 형평성 그리고 사회투자적 관점에서 평가한다면 치우친 선택일 수 있다. 특히 노후생활 보장정책의 유형과 노후생활관련 지표들과의 관련성을 살펴보았을 때에도 그다지 성공적으로 보이지 않았다.

반면 사민주의 유형의 국가들은 공통적으로 노인을 위한 현금급여 지출의 비중은 줄이고, 장기요양 등의 사회서비스 강화를 통해 노후생활을 보장하는 한편, 다른 세대에 대한 사회투자를 늘려 세대 간 자원배분에서 무게중심을 노인에서 생산가능세대로 이전하고 있다.

그렇다면 한국이 발전할 수 있는 세 번째 시나리오는 사민주의 국가들의 전략을 따르는 것이다. 즉, 장기요양과 신사회적 위험에 대응하는 고용서비스 등의 사회서비스 정책을 대폭 확대하여 연금 등 현금지출이 차지하는 비중은 줄이고, 서비스 비중을 늘리는 것이다.

〈부표 5-1〉 노후생활보장정책의 영역별 퍼지셋 점수

국가명	노인연금지출 비중		보건의료지출 비중		장기요양지출 비중	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011
AU	0.33	0.3	0.5	0.54	0.02	0.08
AT	0.7	0.72	0.39	0.4	0.3	0.33
BE	0.54	0.52	0.4	0.45		0.52
CA	0.4	0.37	0.6	0.68	0.53	0.57
DE	0.31	0.31	0.38	0.37	0.5	0.6
FI	0.49	0.55	0.29	0.33	0.28	0.56
FR	0.62	0.66	0.45	0.45	0.22	0.43
GE	0.64	0.62	0.48	0.51	0.28	0.29
JP	0.67	0.66	0.59	0.55	0.25	0.58
KR	0.44	0.37	0.73	0.73	0.02	0.52
NE	0.38	0.35	0.42	0.55	0.3	1
NW	0.35	0.37	0.35	0.42	0.61	0.84
PT	0.64	0.79	0.52	0.42	0.02	0.05
SP	0.65	0.59	0.41	0.41	0.05	0.2
SW	0.39	0.41	0.35	0.4	0.16	1
SZ	0.56	0.51	0.47	0.55	0.27	0.58
UK	0.43	0.37	0.48	0.55		0.41
US	0.6	0.53	0.65	0.69	0.25	0.25

〈부표 5-2〉 노후생활 관련 제반 지표

국가명	노후 불평등도 (GINI)	노인빈곤율 (세후, 빈곤선 50%)	상대적 빈곤위험도	85+후기노인 자살률 (인구 십만 명당)	노인 삶의 만족도
AU	0.316*	0.335	2.39	16.4	7.6
AT	0.277	0.107	1.32	41.2	7.0
BE	0.241	0.112	1.13	32.7	6.4
CA	0.275	0.078	0.62	9.2	7.5
DE	0.215	0.050	0.86	21.9	7.5
FI	0.243	0.109	1.45	18.2	6.9
FR	0.298	0.035	0.44	39.8	6.7
GE	0.271	0.09	1.03	34.4	6.5
JP	0.341	0.19	1.18	26.8	5.5
KR	0.43	0.485	3.32	119.0	5.2
NE	0.229	0.016	0.22	17.3	7.5
NW	0.213	0.043	0.56	6.1	7.7
PT	0.341	0.082	0.72	24.5	4.0
SP	0.298	0.092	0.63	15.8	6.0
SW	0.283	0.1	1.03	21.3	7.9
SZ	0.305	0.24	2.33	28.9	7.5
UK	0.311	0.133	1.28	7.8	6.9
US	0.381	0.191	1.12	16.8	7.6

주: 상대적 빈곤위험도 = 65세 이상 노인빈곤율/전체인구 빈곤율

출처: OECD Income Distribution Database(<http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>), OECD Society at a Glance(DOI: 10.1787/soc_glance-2014-en) DOI: 10.1787/9789264261488-en

2011년 기준이며, 없는 경우에는 2012년 자료로 대신함. 후기노인 자살률의 경우 연령대별

정보가 제공된 2014년 수치임.

제 3 부

복지국가의 노력·효과 중심적 접근

제6장 복지국가의 노력 I : 조세체계의 유형화

제7장 복지국가의 노력 II : 복지지출의 유형화

제8장 복지국가의 효과: 재분배와 사회의 질 유형화

6

복지국가의 노력 I : << 조세체계의 유형화

제1절 서론

조세체계는 다양한 세목의 결합체로서 경제발전의 수준과 함께 개별 국가의 고유한 역사적, 문화적, 제도적 환경을 반영하고 있다. 특히 복지 제도의 발전 수준과 내용은 조세체계의 특성을 규정하는 요소이다. 한 사회에서 상호작용을 통해 복지수준과 내용을 일정한 방향으로 유인하는 일련의 제도를 복지레짐(welfare regime)으로 이해할 경우, 조세체계에 대한 올바른 이해와 평가는 복지재정은 물론 복지국가의 발전 방향을 모색하는 데 대단히 중요하다.

지금까지 복지레짐의 시각에서 복지국가를 유형화하는 시도는 다양하게 전개되었지만, 조세체계를 기준으로 하는 연구는 희박하다. 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990)은 노동력의 탈상품화(decommodification)를 기준으로 하여 복지국가를 사민주의, 보수주의, 자유주의 복지국가로 구분하였다. 캐슬(Castles, 2004)은 정치·제도적 변수와 사회경제적 지표를 이용하여 서구의 복지국가를 앵글로색슨형, 스칸디나비아형, 대륙형, 남유럽형으로 구분했지만, 사회지출의 규모와 구성에 주목하였다. 샌포드(Sandfor, 2000)는 조세체계를 직접적인 비교분석의 대상으로 하고 있지만, 그 기준은 국가, 지역 또는 경제발전 단계이며, 복지레짐의 시각을 결여하고 있다.

한편 한국의 복지수준과 조세체계는 복지국가 발전의 보편성을 공유하면서도 경제성장과정에서 서구 사회와는 상이한 역사적 경로에 의해 차

별화된 복지국가의 특성을 반영하고 있다. 강병구(2015)에 따르면 한국은 식민지 경험과 분단체제, 세계자본주의 분업체제로의 편입 시점, 개발독재와 재벌체제 등으로 인해 서구와는 차별화된 복지국가의 길을 걸어왔으며, 낮은 조세부담률과 취약한 과세공평성, 조세 및 이전지출의 미약한 재분배 기능 등과 같은 조세체계의 특징은 미약한 사회보호지출과 과도한 경제사업 및 국방비 지출 등과 함께 복지국가의 발전을 저해하는 요인으로 인식되고 있다.

미래 한국의 복지국가 발전을 위해서는 조세체계의 지형을 객관적으로 평가하고, 복지재정의 확충에 대응하는 합리적인 조세체계를 모색할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 조세체계를 기준으로 하여 복지국가를 유형화하고, 복지레짐의 시각에서 한국 조세체계의 차별성을 도출한 후 미래 한국의 복지국가 발전을 위한 정책 시사점을 도출한다. 이를 위해 2절에서는 OECD 회원국의 조세체계를 비교한 후, 3절에서는 퍼지셋 분석(Fuzzy-set analysis)을 이용하여 복지국가의 조세체계를 유형화 한다. 4절에서는 회귀분석을 시도하고, 5절에서는 조세체계의 평가를 통해 정책적 시사점을 도출한다.

제2절 OECD 국가의 조세체계

조세구조와 복지지출은 복지국가의 조세체계를 구분하는 데 중요한 두 축이다. 먼저 <표 6-1>에서 보듯이 경제협력개발기구(OECD)의 조세분류에 따르면 각국의 조세는 크게 소득·이윤·자본소득 과세, 사회보장기여금, 급여세, 재산세, 상품 및 서비스 과세, 기타 과세 등으로 나누어진다. 소득·이윤·자본소득 과세는 개인과 법인에 대한 과세로 구분되고, 사회보

장기여금은 종업원, 고용주, 자영업자의 기여금으로 구분된다. 재산과세에는 부동산 보유세, 부유세, 상속 및 증여세, 금융-자본거래세 등이 포함된다. 상품 및 서비스 과세는 일반소비세(부가가치세와 판매세)와 개별소비세로 구성된다.

OECD(2007)에 따르면 소득·이윤·자본소득 과세, 사회보장기여금, 급여세는 직접세(direct tax)에 속하고, 상품 및 서비스 과세는 간접세(indirect tax)에 속한다. 다만 주거재산에 대한 과세는 부에 대한 과세와 주거서비스의 소비에 대한 과세의 성격을 동시에 갖고 있기 때문에 구분이 애매한 측면이 있지만, 직접세로 분류한다. 기타 과세는 직접세 또는 간접세의 범주로 구분하기 어렵지만, 전체 세수에서 차지하는 비중이 작기 때문에 분류상 크게 문제되지 않는다.

〈표 6-1〉 OECD의 조세분류

코드번호	조세항목
1000	소득·이윤·자본소득 과세(Taxes on income, profit and capital gains)
2000	사회보장기여금(Social security contributions)
3000	급여세(Taxes on payroll and workforce)
4000	재산세(Taxes on property)
5000	상품 및 서비스 과세(Taxes on goods and services)
6000	기타(Other taxes)

자료: OECD. Revenue Statistics.

직접세와 간접세의 비중을 평가하는 데에는 상품 및 서비스 과세(5000)가 전체 세수에서 차지하는 비중이 유용한 척도로 활용될 수 있다. 〈표 6-2〉에서 보듯이 OECD 회원국의 총조세부담률은 1965년에 25%에서 2013년 34%로 증가했고, 1960년대 중반에서 1980년대 중반의 20년 동안 큰 폭으로 증가한 이후 정체상태를 보이고 있다. 조세수입의 구

성을 보면 상품 및 서비스 과세(5000)는 1965년 38%에서 2013년 32%로 하락했고, 그 낙폭은 1965년과 1975년의 기간에 가장 컸다. 다만, 그 구성을 보면 부가가치세를 포함한 일반소비세의 비중이 증가한 반면 개별소비세의 비중은 하락했다. 한편 간접세수 비중의 하락은 직접세수 비중의 증가로 상쇄되었으며, 특히 사회보장기여금의 증가 폭이 두드러졌다. 1965년부터 2013년의 기간에 사회보장기여금의 비중은 18%에서 27%로 증가했다. 개인소득세와 법인소득세의 비중은 큰 변화가 없고, 재산세의 비중은 다소 하락했다.

〈표 6-2〉 OECD 회원국의 조세구조

구분	1965	1975	1985	1995	2005	2013
총조세부담률	25	29	32	34	34	34
소득세 (개인소득세) (법인소득세)	35 (27) (9)	38 (32) (7)	38 (31) (8)	34 (27) (8)	35 (25) (10)	34 (26) (8)
사회보장기여금 (종업원) (고용주)	18 (6) (10)	22 (7) (14)	23 (8) (14)	26 (9) (16)	25 (9) (15)	27 (10) (15)
급여세	1	1	1	1	1	1
재산세	7	6	5	5	5	5
소비세 (일반소비세) (개별소비세)	38 (13) (23)	32 (14) (16)	32 (16) (15)	33 (19) (12)	32 (20) (11)	32 (20) (10)
기타	1	1	1	1	1	1
합계	100	100	100	100	100	100

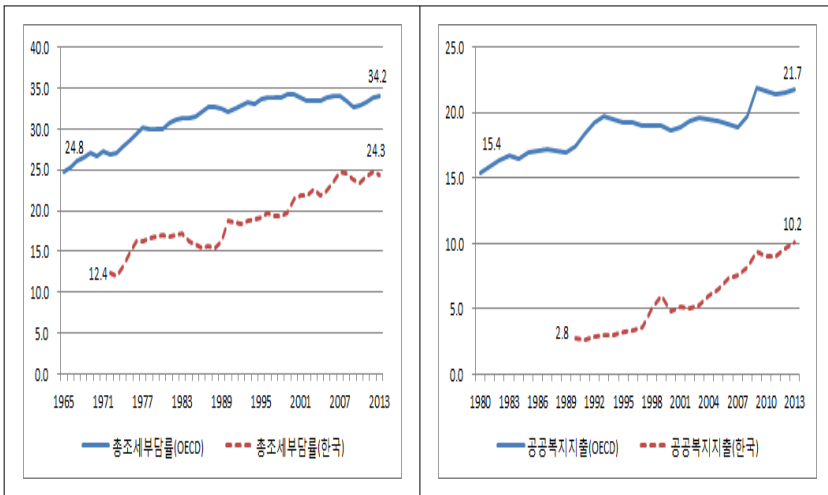
주: 총조세부담률은 조세 및 사회보장기여금의 GDP 대비 비율임.
자료: OECD, Revenue Statistics. 각 연도.

다음으로 총조세부담률과 GDP 대비 공공복지지출은 복지국가의 특성을 보여주는 중요한 지표이다. 〈그림 6-1〉에서 보듯이 OECD 회원국의 총조세부담률 평균은 1965년 24.8%에서 2013년 34.2%로 증가했고, 공공복지지출은 1980년 15.4%에서 2013년 21.7%로 증가했다. 한국의 총

조세부담률은 1972년 12.4%에서 2013년 24.3%로 증가했고, 공공복지지출은 1990년 2.8%에서 2013년 10.2%로 증가했지만, 여전히 OECD 회원국 평균 수준을 크게 밑돌고 있다.

[그림 6-1] OECD 회원국 총조세부담률과 공공복지지출의 추이

(단위: %)



주: 1) 총조세부담률은 총조세부담(조세+사회보장기여금)의 GDP 대비 비율임.

2) 공공복지지출 비중은 GDP 대비 공적 복지지출 및 사회보험급여 비중임.

자료: OECD. Revenue Statistics. Social Expenditures Database.

한편 복지국가 유형별 세수구조를 보면 사민주의 복지국가에서 총부담 세율이 가장 높고, 동아시아형과 자유주의 복지국가에서 낮다. <표 6-3>에서 보듯이 사민주의 복지국가는 상대적으로 개인소득세와 소비세의 비중이 크고, 보수주의 복지국가는 사회보장기여금과 소득세의 비중이 크다. 자유주의 복지국가는 개인소득세와 부동산보유세의 비중이 크지만 사회보장기여금의 비중은 상당히 작다. 남유럽형 복지국가는 상대적으로 소득세와 사회보장기여금의 비중이 크고, 동유럽형 복지국가는 소비세와

사회보장기여금의 비중이 크지만 부동산보유세의 비중은 작다. 한국과 일본으로 구성된 동아시아형 복지국가는 상대적으로 법인소득세와 부동산 보유세의 비중이 크지만 개인소득세의 비중은 작다.

〈표 6-3〉 주요 세목의 GDP 대비 세수 비중(2013년)

(단위: %)

구분	총부담세율	소득과세		소비과세		재산과세		사회보장기여금	
		개인 소득세	법인 소득세	일반 소비세	개별 소비세	부동산 보유세	금융·자본 거래세	종업원	고용주
사민주의	43.7(35.6)	15.3	4.1	8.9	3.7	0.8	0.3	2.3	5.5
보수주의	41.1(26.2)	9.5	2.3	7.1	3.2	1.1	0.5	5.4	7.7
자유주의	29.5(25.7)	10.3	3.2	5.4	2.6	2.2	0.4	1.5	2.1
남유럽형	36.4(25.4)	8.2	2.5	6.8	3.9	1.1	0.6	3.1	6.6
동유럽형	33.9(20.8)	4.5	2.1	8.2	4.3	0.6	0.1	4.0	7.5
동아시아형	27.3(17.9)	4.8	3.7	3.5	2.4	1.4	0.9	4.0	4.3
(한국)	24.3(17.9)	3.7	3.4	4.1	2.9	0.8	1.5	2.7	2.9
OECD	34.2(25.1)	8.8	2.9	6.8	3.5	1.1	0.4	3.3	5.2

주: ()안의 수치는 조세부담률. 사민주의(덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴), 보수주의(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 네덜란드), 자유주의(호주, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 영국, 미국), 남유럽형(그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인), 동유럽형(체코슬로바키아, 에스토니아, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아), 동아시아형(한국, 일본)

자료: www.oecd.org/statistics

우리나라의 총조세부담률은 비교되는 복지국가 중 하위 수준이고, 개인소득세 소비세, 부동산보유세, 사회보장기여금의 GDP 대비 세수 비중은 여타의 복지국가에 비해 낮지만, 법인소득세와 금융·자본거래세는 높다. 개인소득세 비중이 낮은 이유는 노동소득분배율이 낮고, 자본소득에 대한 과세가 취약하며, 근로소득공제가 크고, 자영업자의 소득과악률이 낮기 때문이다. 법인세수의 비중은 사민주의 복지국가와 일본에 비해 낮지만, 여타 유형의 복지국가에 비해서는 높은 편이다. 법인세수 비중이 높은 이유는 낮은 노동소득분배율과 재벌 대기업으로의 경제력 집중, 법

인세율에 비해 크게 높은 개인소득세율 등으로 법인세 과세대상 소득이 많기 때문이지 개별기업의 조세부담이 크기 때문은 아니다. 2013년 전체 법인기업의 법인세 실효세율(외국납부세액공제 후 평균실효세율)은 16.0%로 미국(23.3%), 일본(20.5%), 영국(21.2%) 등 자유주의 복지국가에 속한 국가들에 비해서도 크게 낮은 수준이다.

제3절 조세체계의 유형화 및 요인분석

1. 조세체계의 유형화

본 연구에서 수행한 퍼지셋 분석은 라긴(Ragin 2008)의 fsQCA2.5를 이용하였다. 소프트웨어는 <http://www.socsci.uci.edu/~cragin/fsQCA/software.shtml>에서 제공받았다. 기존의 QCA와 달리 fsQCA는 0과 1이라는 이분법적 분류를 넘어 분석대상들이 다양한 집합 내에서 차지하는 다양한 수준의 소속을 나타낼 수 있다는 장점이 있다.³²⁾

본 연구에서는 조세체계의 차이를 기본으로 하여 복지국가를 유형화한 후, 동일한 유형으로 분류된 국가를 대상으로 하여 총조세부담률과 복지지출의 차이를 고려하여 복지국가를 다시 세분하였다. 이와 같이 2단계 유형화 방식을 택한 이유는 상대적으로 총조세수입에서 조세수입의 비중과 직접세의 비중이 높은 국가라 할지라도 총조세부담률과 복지지출의 규모가 상이하고, 그로 인해 복지제도 발전의 수준과 내용이 달라질 수 있기 때문이다.

32) 퍼지셋 분석에 대해서는 최영준(2009), 이승윤(2014), 라긴(Ragin 2008a, 2008b) 등을 참조했다.

먼저 총조세수입에서 조세수입이 차지하는 비중과 조세수입 중 직접세의 비중을 기준으로 하여 복지국가의 조세체계를 구성하고 분류한다. 전자는 베버리지언 복지국가와 비스마르키언 복지국가를 가르는 조세체계의 특성일 수 있고, 후자는 잔여주의와 보편주의 복지체제를 구분하는 조세체계의 특성일 수 있기 때문이다. 특히 조세수입에서 직접세가 차지하는 비중은 재분배효과의 측면에서 복지국가 조세체계의 차별성을 드러낼 수 있는 기준이기도 하다.³³⁾

〈부표 6-1〉부터 〈부표 6-4〉는 퍼지셋 분석 결과이다. 먼저 〈부표 6-1〉에서는 2013년 조세비중과 직접세 비중을 기준으로 하여 산출한 원점수 및 퍼지점수를 제시하였다. 조세비중(총조세부담에서 조세가 차지하는 비중)을 보면 호주, 덴마크, 뉴질랜드의 퍼지점수가 가장 높고, 체코, 프랑스, 독일, 일본, 네덜란드, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아 등의 퍼지점수가 낮다. 직접세는 호주, 캐나다, 덴마크, 일본, 스위스, 미국의 퍼지점수가 높고, 칠레, 덴마크, 에스토니아, 그리스, 헝가리, 멕시코, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 터키의 퍼지점수가 낮다. 한국은 조세비중과 직접세 비중의 퍼지점수가 각각 0.53과 0.44로 중간 수준을 나타내었다.

〈부표 6-2〉는 〈부표 6-1〉의 퍼지점수를 토대로 하여 OECD 회원국의 조세체계를 유형화한 결과이다. 여기서 유형Ⅰ은 조세수입과 직접세 비중이 높은 국가들이고, 유형Ⅱ는 조세수입 비중은 높지만 직접세 비중이 낮은 국가들이다. 유형Ⅲ은 조세수입과 직접세 비중이 모두 낮은 국가들이고, 유형Ⅳ는 조세수입 비중은 낮지만 직접세 비중이 높은 국가들이다.

33) 일반적으로 간접세는 직접세에 비해 효율적이지만, 공정성의 측면에서는 취약한 조세로 평가된다. 따라서 세수에서 간접세가 차지하는 비중이 증가함에 따라 불평등이 증가할 것이다. 그러나 세수 측면에서 발생하는 불평등은 지출 측면에서의 상쇄 노력으로 완화될 수 있으며, 세수확충의 용이성을 추가로 고려할 때 간접세 위주의 조세체계가 선호되기도 한다. 자세한 내용은 가토(Kato, 2004)를 참조할 것.

〈표 6-4〉은 〈부표 6-2〉의 분석결과를 토대로 하여 구성한 조세체계 유형별 국가 분포이다. 이탈리아와 터키를 제외한 대상 국가들은 네 가지 유형 중 어느 하나에 속한다. 호주, 캐나다, 덴마크를 비롯하여 11개 국가들은 유형 I, 독일, 체코, 그리스 등 11개 국가는 유형Ⅲ에 속한다. 한국을 비롯하여 칠레, 이스라엘, 멕시코, 포르투갈은 유형Ⅱ에 속하고, 오스트리아, 벨기에 프랑스, 일본, 룩셈부르크는 유형Ⅳ에 속한다.

〈표 6-4〉 조세체계 유형별 국가 분포(2013년)

구분	소속 국가
유형 I	호주, 캐나다, 덴마크, 아이슬란드, 아일랜드, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국
유형Ⅱ	칠레, 이스라엘, 한국, 멕시코, 포르투갈,
유형Ⅲ	체코, 에스토니아, 핀란드, 독일, 그리스, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 네덜란드
유형Ⅳ	오스트리아, 벨기에, 프랑스, 일본, 룩셈부르크
혼합형	이탈리아, 터키

하지만 조세수입과 직접세 비중이라는 조세체계를 기준으로 하여 분류한 복지국가 유형은 기존의 연구와 상당히 다른 양태를 보인다. 특히 유형 I 과 유형Ⅲ에 속한 복지국가들은 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990)의 탈상품화와 캐슬(Castles, 2004)의 기준으로 볼 때, 동일한 유형으로 분류되기 어려운 국가들이 혼합되어 있다. 예를 들면 유형 I 에 속한 국가들 중 호주, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 영국, 미국은 노동력의 탈상품화 정도가 가장 낮은 자유주의 복지국가에 속하지만, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴은 가장 높은 사회민주주의 복지국가에 속한다. 또한 유형Ⅲ에 속하는 국가들 중 보수주의 복지국가에 속하는 독일과 네덜란드는 체제 전환 국가인 체코, 에스토니아, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아

등과는 복지제도의 측면에서 동일한 유형으로 분류하기 어렵다.

이에 본 연구에서는 복지국가에 대한 기존의 유형화를 고려하여 총조세부담률과 공공복지지출 규모를 기준으로 하여 퍼지셋 분석을 시도하고, 그 분석결과를 반영하여 조세체계의 유형화를 세분하였다. <부표 6-3>은 2013년 총조세부담률과 GDP 대비 공공복지지출 비중을 기준으로 산출한 원점수 및 퍼지점수이다. 총조세부담률을 보면 벨기에, 덴마크, 프랑스, 이탈리아의 퍼지점수가 높고, 한국을 비롯하여 호주, 칠레, 멕시코, 스위스, 미국의 퍼지점수가 낮다. 공공복지지출 비중에서는 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스의 퍼지점수가 높고, 한국의 비롯하여 캐나다, 칠레, 에스코니아, 아이슬란드, 이스라엘, 멕시코, 터키의 퍼지점수가 낮다. 한국은 총조세부담률과 공공복지지출의 퍼지점수가 각각 0.11과 0.07로 산출되어 최하위 그룹으로 분류된다.

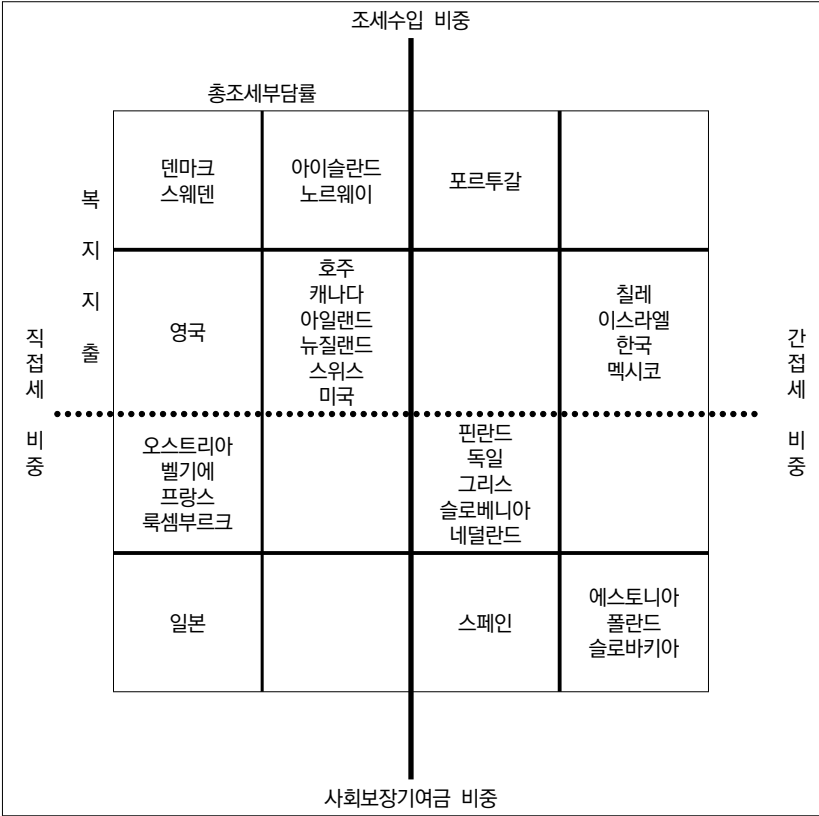
<부표 6-4>는 <부표 6-3>의 퍼지점수를 토대로 하여 유형화한 결과이다. 여기서 유형A는 총조세부담률과 GDP 대비 공공복지지출 비중이 높은 국가들이고, 유형B는 총조세부담률은 높지만 공공복지지출 비중이 낮은 국가들이다. 유형C는 총조세부담률과 공공복지지출 비중이 모두 낮은 국가들이고, 유형D는 총조세부담률은 낮지만 공공복지지출 비중이 높은 국가들이다. <표 6-5>는 <부표 6-4>의 분석결과를 토대로 하여 구성한 유형별 국가 분포이다. 유형A와 유형B는 각각 고부담·고복지와 고부담 저복지에 속하는 국가들이다. 유형C와 유형D는 각각 저부담·저복지와 저부담·고복지에 속하는 국가들이다. 한국은 칠레, 이스라엘, 멕시코 등과 함께 전형적인 저부담·저복지 국가에 속한다.

〈표 6-5〉 재정체계 유형별 국가 분포(2013년)

구분	소속 국가
유형A (고부담+고복지)	오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 슬로베니아, 스웨덴
유형B (고부담+저복지)	아이슬란드, 노르웨이
유형C (저부담+저복지)	호주, 캐나다, 칠레, 에스토니아, 아일랜드, 이스라엘, 한국, 멕시코, 뉴질랜드, 폴란드, 슬로바키아, 스위스, 터키, 미국
유형D (저부담+고복지)	일본, 스페인, 영국
혼합형	체코, 헝가리

총조세수입에서 조세수입이 차지하는 비중과 직접세의 비중은 복지국가의 유형을 구분하는 조세체계의 특성이지만, 조세수입과 직접세의 비중이 높은 국가들에서 복지지출의 규모도 크다고 일반화하기는 어렵다. 따라서 조세체계와 지출구조의 특성을 동시에 반영하여 복지국가를 세분하였다. [그림 6-2]에서 보듯이 굵은 수직선은 총조세수입에서 조세수입이 차지하는 비중이며, 위로 올라갈수록 조세수입의 비중이 커지는 반면, 사회보장기여금의 비중은 작아진다. 굵은 수평선은 조세수입에서 직접세가 차지하는 비중을 나타내며, 오른쪽으로 갈수록 간접세의 비중이 커진다. 각 유형의 조세체계는 지출구조의 유형별로 복지국가가 재배치되어 있으며, 유형A(좌측 상단), 유형B(우측 상단), 유형C(우측 하단), 유형D(좌측 하단)를 구성한다. 예를 들면, 한국의 조세체계는 유형II(높은 조세수입 비중+낮은 직접세 비중)에 속하지만, 지출구조는 유형C(저부담+저복지)로 분류된다.

[그림 6-2] 조세체계와 재정체계의 유형별 분포



2. 조세부담률의 요인분석

본 절에서는 회귀분석을 통해 조세부담률에 영향을 주는 요인을 확인하고, 조세체계의 차이가 재정지출에 미치는 효과를 추정한다. 또한 조세수입갭(tax revenue gap)과 재정지출갭(expenditure gap)을 산출하여 소득수준과 사회경제적 특성을 고려할 때, 개별국가의 조세부담과 재정지출 규모가 적절한지를 평가한다. 조세수입갭과 재정지출갭의 실증분

석에는 기본적으로 토레스(Torres, 2013)의 추정모형을 활용하였지만, 본 연구는 OECD 회원국을 대상으로 하고, 추정모형에서 일부 설명 변수가 상이하다는 점에서 차이를 보인다.

식(1)과 (2)는 각각 조세수입과 재정지출 추정모형으로 T 와 E 는 각각 총조세부담률과 GDP 대비 일반정부의 재정지출 비율이다. Y , TR , GR , POP 는 각각 1인당 국민소득, 교역규모, 경제성장률, 인구증가율이고, DR 과 DEM 은 각각 노인부양률과 민주주의의 지수이다. 본 모형의 추정에 이용된 자료는 불균형 패널자료이기 때문에 국가별 고정효과를 통제하지 않을 경우 추정계수는 효율적이지 않을 수 있다. 따라서 조세수입의 추정에는 고정효과모형(Fixed Effect Model)을 이용하여 개별국가의 특성을 통제하였고, 재정지출모형에서는 조세구조의 특성을 기준으로 하여 국가 고유의 특성을 통제하였다. 조세수입모형에서 CD 는 국가 더미변수이고, 재정지출모형에서 TD 는 조세체계의 특성을 나타내는 더미변수이다. 특히 재정지출모형은 국가별 조세체계의 차이가 재정지출의 규모에 영향을 준다는 암묵적 가정을 내포하고 있다. ϵ_{it} 는 오차항으로 이분산성을 가질 수 있지만 시계열 자기상관은 없는 것으로 가정한다.

(1)

$$T_{it} = \beta_0 + \beta_1 Y_{it} + \beta_2 Y_{it}^2 + \beta_3 TR_{it} + \beta_4 POP_{it} + \beta_5 DR_{it} + \beta_6 DEM_{it} + \beta_7 CD_i + \epsilon_{it}$$

$$(2) E_{it} = \beta_0 + \beta_1 Y_{it} + \beta_2 Y_{it}^2 + \beta_3 GR_{it} + \beta_4 DR_{it} + \beta_5 DEM_{it} + \beta_6 TD_i + \epsilon_{it}$$

추정모형에 이용된 종속변수와 설명변수의 설명은 <표 6-6>에 요약되어 있다. 특히 민주주의 지수(Democracy Index)는 영국의 이코노미스트 정보분석원(The Economist Intelligence Unit)에서 전 세계 국가

를 대상으로 하여 2006년부터 발표하고 있다. 민주주의 지수는 선거과정과 다원주의(electoral process and pluralism), 시민자유(civil liberties), 정부기능(functioning of government), 정치참여(political participation), 정치문화(political culture) 등 5개 영역으로 구성된다. 소득분배가 불평등한 상태에서 중위투표자는 평균적인 투표자보다 가난하기 때문에 재분배 차원에서 높은 수준의 조세와 재정지출에 투표하는 경향이 있다. 민주주의 지수는 1~10 사이의 값을 가지며, 개별 국가는 완전한 민주주의(full democracy), 미흡한 민주주의(flawed democracy), 민주주의와 권위주의의 혼합형(hybrid regime), 권위주의(authoritarian regime) 등으로 구분된다. 2015년 한국의 민주주의 지수는 7.97로 전 세계 167개 국가 중 22위가 되면서 미흡한 민주주의로 분류되었다.³⁴⁾ 국가 간 민주주의 지수의 격차는 거의 변화하지 않기 때문에 본 연구에서는 국가별로 2006년부터 2015년까지 민주주의 지수의 평균값을 전 기간에 동일하게 부여했다.

〈표 6-6〉 변수설명

변수	설명
총조세부담률	GDP 대비 조세수입과 사회보장기여금 비율
재정지출 비율	GDP 대비 일반정부 재정지출 비율
1인당 국민소득	명목 국민소득(\$1000)
교역규모	GDP 대비 연간 수출입액 비율
경제성장률	실질GDP 증가율
인구증가율	당해 연도의 인구증가율
노인부양률	15~64세 인구 대비 65세 이상 인구 비율
민주주의 지수	Democracy Index of the Economist Intelligence Unit(1~10)

34) 민주주의 지수에 대해서는 이코노미스트(The Economist 2016) 참조.

회귀분석의 대상은 OECD 회원국이며, 조세수입모형은 1965년~2014년 기간에 걸쳐 총 1301개의 관측치를 대상으로 하여 자료를 구축하였고, 재정지출모형은 재정지출비율 변수를 2007년부터 이용할 수 있어 2014년까지 250개의 관측치를 대상으로 하여 모형을 추정하였다. 조세수입모형과 재정지출모형의 추정에 이용된 변수와 기초통계량은 <표 6-7>에 제시되어 있다.

<표 6-7> 변수의 기초통계량

(단위: US 1000달러, %)

변수	조세수입모형			재정지출모형		
	관측치	평균	표준편차	관측치	평균	표준편차
총조세부담률	1301	32.2	8.4			
재정지출 비율	1301			250	44.8	7.5
1인당 국민소득	1301	19.7	17.2	250	39.3	20.2
교역규모	1301	73.2	46.5			
경제성장률				250	0.46	3.28
인구증가율	1301	0.67	0.64			
노인부양률	1301	19.7	5.5	250	23.5	5.8
민주주의 지수	1301	8.34	0.92	250	8.29	0.87

<표 6-8>에서 조세수입모형의 회귀분석 결과를 보면, 국민소득은 총조세부담률과 비선형의 관계를 가지며, 1인당 국민소득이 44.5천 달러에 이르기까지는 국민소득이 증가함에 따라 총조세부담률도 증가하지만, 그 이후부터는 낮아지는 것으로 나타났다. 교역규모, 노인부양률, 민주주의 지수는 조세부담률을 증가시키는 방향으로 작용하지만, 인구증가율은 총조세부담률을 낮추는 것으로 추정되었다. 특히 민주주의 지수가 총조세부담률에 미치는 정도는 1인당 국민소득보다 높게 추정되어 개별 국가의 소득수준이 일정할 때 민주적인 정치체제는 증세에 대한 국민들의 납세 협력에 긍정적으로 작용한다는 것을 확인할 수 있다.

재정지출 모형의 회귀분석결과를 보면 재정지출은 국민소득과 비선형의 관계를 가지며, 1인당 국민소득이 34.5천 달러에 이르기까지는 국민소득이 증가함에 따라 GDP 대비 일반정부의 재정지출 비율도 증가하지만, 그 이후부터는 낮아지는 것으로 나타났다. 경제성장률은 재정지출과 음의 상관관계를 보이지만, 노인부양률과 민주주의 지수는 양의 상관관계를 갖는 것으로 추정되었다. 조세체계 더미 변수는 모두 음의 추정계수를 갖고, 그 크기는 조세체계 더미(Ⅱ)에서 가장 크게 나타났다. 따라서 한국을 비롯하여 칠레, 이스라엘, 멕시코, 포르투갈 등 유형Ⅱ에 속한 국가들의 조세체계는 재정지출 규모를 낮추는 방향으로 작용한다고 판단할 수 있다. 이들 국가는 총조세수입에서 사회보장기여금보다는 조세수입의 비중이 크고, 조세수입 중 직접세보다는 간접세의 비중이 크다는 특징을 공유한다.

〈표 6-8〉 회귀분석결과(잠정)

변수	조세수입 모형	재정지출 모형
1인당 국민소득	0.089***	0.207**
1인당 국민소득 제곱	-0.001***	-0.003***
교역규모	0.043***	-
경제성장률	-	-0.505***
인구증가율	-1.574***	-
노인부양률	0.586***	0.379***
민주주의 지수	0.478**	1.660**
조세체계 더미(Ⅰ)	-	-3.786**
조세체계 더미(Ⅱ)	-	-6.715***
조세체계 더미(Ⅲ)	-	-1.838
조세체계 더미(Ⅳ)	-	-0.687
국가더미	통제	-
상수	-12.000***	21.879***
Adj R-Sq	0.862	0.421
관측치	1301	249

주: *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의미함.

한편 〈표 6-9〉는 조세수입갭과 재정지출갭으로부터 구한 재정갭(fiscal gap)을 나타낸다. 조세수입갭은 실제의 조세수입에서 회귀분석 결과로부터 추정된 조세수입을 차감하여 구한다. 조세수입갭이 음수일 경우에는 현재 개별 국가가 처한 사회경제적 조건에 비해 조세부담률이 낮다는 것을 의미하며, 양수일 경우에는 높다는 것을 의미한다. 조세수입갭이 양수인 국가는 덴마크, 프랑스, 아이슬란드, 이탈리아, 룩셈부르크, 멕시코, 노르웨이, 포르투갈, 스위스 등이다. 재정지출갭은 실제의 재정지출에서 회귀분석 결과로부터 추정된 재정지출을 차감하여 구한다. 재정지출갭이 음수일 경우에는 현재 개별 국가가 처한 사회경제적 조건에 비해 재정지출의 여력이 있는 것을 의미한다. 재정지출갭이 양수인 국가들은 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 이스라엘, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아, 스웨덴 등이다. 한국의 조세수입갭과 재정지출갭은 각각 -2.41%와 -5.49%로 이 둘을 합한 재정갭은 -7.0%에 달하여 재정여력이 비교적 큰 것으로 평가된다.

〈표 6-9〉 재정갭(2013)

(단위: %)

구분	조세수입갭	재정지출갭	재정갭
오스트리아	-0.55	1.04	0.50
벨기에	-0.41	6.44	6.04
캐나다	-5.40	-3.86	-9.26
체코	-3.69	-5.47	-9.16
덴마크	0.01	8.82	8.83
에스토니아	-3.01	-7.00	-10.01
핀란드	-2.38	6.35	3.98
프랑스	0.25	7.69	7.94
독일	-1.54	-6.74	-8.28
그리스	-0.12	12.75	12.63
헝가리	-0.51	5.14	4.63

구분	조세수입갭	재정지출갭	재정갭
아이슬란드	0.65	0.10	0.74
아일랜드	-6.89	-3.50	-10.39
이스라엘	-3.54	3.70	0.16
이탈리아	6.55	-2.10	4.46
일본	-8.87	-10.66	-19.53
한국	-2.41	-5.49	-7.90
룩셈부르크	1.44	-0.84	0.60
멕시코	0.76	-7.35	-6.59
네덜란드	-7.89	-2.83	-10.72
뉴질랜드	-4.15	-4.46	-8.61
노르웨이	5.88	6.47	12.36
폴란드	-5.36	0.92	-4.44
포르투갈	0.60	6.59	7.19
슬로바키아	-4.73	-0.11	-4.85
슬로베니아	-3.44	13.66	10.22
스페인	-3.61	-3.24	-6.85
스웨덴	-3.17	3.91	0.73
스위스	0.92	-7.09	-6.17
영국	-2.10	-0.15	-2.25
미국	-3.87	-3.79	-7.67

주: 조세수입갭=실제 조세수입-추정된 조세수입, 재정지출갭=실제 재정지출-추정된 재정지출.
재정갭=조세수입갭+재정지출갭.

제4절 조세체계 유형별 복지국가의 특징

복지국가는 조세체계 유형별로 상이한 특성을 공유하며, 이는 복지국가의 사회경제적 성과를 차별화하는 요인으로 작용할 수 있다. 본 절에서는 조세체계 유형별로 재정갭, 조세 및 이전지출의 재분배 효과, 사회경제지표를 비교하여 분석한다.

먼저 <표 6-10>에서 보듯이 조세체계 유형별로 재정갭은 편차를 보인

다. 유형 I에 속한 국가들은 조세수입갭과 재정지출갭이 각각 -1.81과 -0.36으로 -2.17의 재정갭을 보인다. 유형 I에 속한 국가들의 재정갭은 여타 유형의 국가들과 비교할 때 가장 큰 음의 값을 보이며, 이는 곧 이들 국가의 재정여력(fiscal space)이 크고 재정건전성이 양호하다는 것을 의미한다. 하지만 이와 같은 평균적인 수치는 유형 C와 D에 속한 국가들의 영향이 크게 작용한 결과이며, I-A와 I-B유형에 속한 국가들의 재정갭은 오히려 양의 값을 보인다. 유형 I-C와 I-D에 속한 국가들은 영국, 미국, 호주, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 스위스 등 주로 앵글로색슨 계열의 자유주의 복지국가들이다. 반면에 유형 I-A와 I-B에 속한 국가들은 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 아이슬란드 등으로 주로 북유럽의 사민주의 복지국가들이다.

유형 II에 속한 국가들은 조세수입갭과 재정지출갭이 각각 -1.15와 -0.64로, -1.79의 재정갭을 보인다. 하지만 이와 같은 평균적인 수치는 유형 II-C에 속한 국가들의 영향이 크게 작용한 결과이며, II-A유형에 속한 포르투갈의 재정갭은 7.19이다. 한국이 속한 II-C유형 국가들의 조세수입갭과 재정지출갭은 각각 -1.73과 -3.05로, -4.73의 재정갭을 보인다.

유형 III에 속한 국가들은 조세수입갭과 재정지출갭이 각각 -3.56과 1.53으로, -2.04의 재정갭을 보인다. 유형 III에 속한 국가들의 재정갭은 유형 I 다음으로 큰 음의 값을 보여 재정건전성이 비교적 양호한 것으로 평가된다. 하지만 이와 같은 평균적인 수치는 유형 III-C와 III-D에 속한 국가들의 영향이 크게 작용한 결과이며, III-A유형에 속한 국가들의 재정갭은 오히려 양의 값을 보인다. 더욱이 III-A유형에 속한 국가들의 재정갭이 양의 값을 갖는 이유는 재정지출갭(4.64)이 조세수입갭(-3.56)보다 크기 때문이다. 이들 국가들은 조세수입에 비해 재정지출이 과다한 것으로 평가된다.

유형Ⅳ에 속한 국가들은 재정갭이 -0.89인데, 이는 Ⅳ-D유형에 속한 일본의 재정갭(-19.53)이 Ⅳ-A유형에 속한 국가들의 재정갭(3.77)을 압도하기 때문이다. Ⅳ-A유형에 속한 국가들의 조세수입갭과 재정지출갭은 각각 0.18과 3.58이고, 일본은 각각 -8.87과 -10.66이다.

〈표 6-10〉 조세체계 유형별 조세수입갭과 재정지출갭 비교(2013년)

(단위: %)

구분		조세수입갭	재정지출갭	재정갭
Ⅰ	소계	-1.81	-0.36	-2.17
	A	-1.58	6.37	4.78
	B	3.27	3.29	6.55
	C	-3.88	-4.54	-8.42
	D	-2.10	-0.15	-2.25
Ⅱ	소계	-1.15	-0.64	-1.79
	A	0.60	6.59	7.19
	B			
	C	-1.73	-3.05	-4.78
	D			
Ⅲ	소계	-3.56	1.53	-2.04
	A	-3.07	4.64	1.57
	B			
	C	-4.37	-2.06	-6.43
	D	-3.61	-3.24	-6.85
Ⅳ	소계	-1.63	0.73	-0.89
	A	0.18	3.58	3.77
	B			
	C			
	D	-8.87	-10.66	-19.53
전체		-1.95	0.29	-1.67

이상의 내용을 정리하면 조세체계를 기준으로 하여 유형화할 경우 조세수입과 직접세의 비중이 높은 유형Ⅰ에 속한 국가들의 재정여력이 가

장 크고, 조세체계와 재정체계를 동시에 고려할 경우에는 A유형에 속한 국가들은 조세체계와 무관하게 재정갭이 양의 값을 보여 재정여력이 취약하지만, C유형 또는 D유형에 속한 국가들은 재정갭이 음의 값을 보여 재정여력이 양호한 것으로 나타났다. A유형에 속한 국가들은 총조세부담률과 공공복지지출의 비중이 높은 국가들로서 주로 사민주의 복지국가와 보수주의 복지국가들이다. 반면에 C유형 또는 D유형에 속한 국가들은 자유주의 복지국가와 구사회주의권에 속한 국가들이다. 결국 일본을 제외하면, 조세수입과 직접세의 비중이 크고, 총조세부담률과 공공복지지출 비중이 작은 I-C유형의 자유주의 복지국가에서 재정여력이 가장 크다고 할 수 있다.

하지만 이러한 분석결과로 사민주의 복지국가와 보수주의 국가들의 재정건전성이 취약하다고 판단하기는 어렵다. 왜냐하면 분석 결과가, 포함되는 국가들에 따라 상대적일 수밖에 없기 때문이다. 더욱이 요인분석의 결과를 토대로 하여 산출한 재정갭은 분석 대상 국가들의 평균적인 수치를 근거로 작성되기 때문에 개별 국가의 특성을 통제하더라도 구체적인 정책의지까지 반영할 수는 없다. 개별 국가의 조세체계는 다분히 경로 의존적이지만, 특정한 역사적 시점에서 정치경제적 요인에 의해 조세체계가 비약적으로 변화할 수 있다. 따라서 유형화와 요인분석에 의해 산출된 재정갭은 상대적인 의미로 해석되어야 하며, 그 자체로 절대적인 의미를 부여하기는 어렵다.

다음으로 <표 6-11>에서 보듯이 조세체계 유형별로 조세 및 이전지출의 소득불평등 완화 및 빈곤율 감소 효과는 편차를 보인다. 유형 I에 속한 국가들의 경우 소득불평등 완화 및 빈곤율 감소 효과는 각각 35.4%와 64.5%를 보이지만, 재정체계를 동시에 고려할 경우 세부 유형별로 다소의 편차가 있다. 유형 I에 속한 국가들 중 소득불평등 완화 및 빈곤율 감

소 효과는 I-A유형에서 가장 크고, I-C유형에서 가장 작은 것으로 나타났다.

〈표 6-11〉 조세 및 이전지출의 재분배 효과(2012년)

(단위: %)

구분		지니계수			빈곤율		
		시장소득	가처분소득	감소율	시장소득	가처분소득	감소율
I	소계	0.460	0.293	35.4	0.271	0.094	64.5
	A	0.434	0.261	39.7	0.254	0.072	71.8
	B	0.405	0.255	37.1	0.225	0.072	68.1
	C	0.486	0.319	33.0	0.294	0.113	58.7
	D	0.524	0.351	33.0	0.307	0.105	65.8
II	소계	0.457	0.368	18.1	0.248	0.162	29.1
	A	0.536	0.338	36.9	0.348	0.130	62.6
	B						
	C	0.431	0.378	11.8	0.214	0.173	18.0
	D						
III	소계	0.480	0.293	38.9	0.310	0.102	67.2
	A	0.489	0.284	41.8	0.315	0.094	70.4
	B						
	C	0.455	0.295	35.4	0.286	0.103	64.2
	D	0.511	0.335	34.4	0.357	0.140	60.8
IV	소계	0.498	0.297	40.5	0.332	0.106	68.0
	A	0.501	0.288	42.5	0.333	0.092	72.3
	B						
	C						
	D	0.488	0.330	32.4	0.328	0.161	50.9
전체		0.474	0.306	35.4	0.292	0.109	62.7

주: 칠레, 스위스, 미국은 자료의 부재로 제외함.

자료: www.oecd.org/Statistics

유형II에 속한 국가들의 경우 소득불평등 완화 및 빈곤율 감소 효과는 각각 18.1%와 29.1%로, 4개의 유형 중 가장 낮은 수치를 보였다. 특히

한국이 속한 II-C 유형의 경우 II-A 유형에 비해 소득불평등 완화 및 빈곤을 감소 효과가 크게 낮을 뿐만 아니라 비교되는 전체 유형 가운데서도 가장 낮은 수치를 보였다.

유형III에 속한 국가들의 경우 소득불평등 완화 및 빈곤을 감소 효과는 각각 38.9%와 67.2%로 비교적 높은 수준의 재분배 및 빈곤을 감소 효과를 보이지만, 내부적으로는 재정체계의 차이에 따라 그 정도가 차이를 보인다. III-A 유형의 경우 소득불평등 완화 및 빈곤을 감소 효과는 각각 41.8%와 70.4%로 높지만, III-D에 속한 스페인의 경우 낮은 수치를 보였다.

유형IV에 속한 국가들의 경우 소득불평등 완화 및 빈곤을 감소 효과는 각각 40.5%와 68.0%로, 비교되는 유형 중 가장 높은 수치를 보이지만, 이는 IV-A 유형의 효과에 크게 의존한다. 이 유형에 속한 국가들의 경우 조세 및 이전지출로 인한 소득불평등 완화 및 빈곤을 감소 효과가 각각 42.5%와 72.3%를 보여 비교되는 유형 중 가장 크다.

이상의 내용을 종합하면 조세체계와 재정체계를 동시에 고려할 때, 총 조세부담률과 공공복지지출 비중이 높은 A유형에 속한 국가들에서 조세 및 이전지출의 불평등 완화 효과와 빈곤을 감소 효과가 크고, C유형 또는 D유형에 속한 국가들에서는 그 효과가 작은 것으로 나타났다. 결국 사민주의 복지국가와 보수주의 복지국가를 중심으로 하여 조세 및 이전지출의 소득불평등 완화 및 빈곤을 감소 효과가 크지만, 자유주의 복지국가의 경우에는 그 효과가 작다. 사민주의 복지국가와 보수주의 복지국가는 높은 총조세부담률과 공공복지지출을 기반으로 하여 사회안전망을 촘촘하게 구축하기 때문에 재정의 자동안정화기능이 강하고, 조세 및 이전지출의 재분배 효과와 빈곤을 감소 효과도 높은 것으로 평가된다. 특히 거시경제의 높은 변동성이 성장과 분배에 부정적으로 작용하기 때문에 직접세 위주의 누진적 조세체계는 재정의 자동안정화장치를 강화하여 재정의

재분배기능을 높일 수 있다.³⁵⁾

한편 <표 6-12>에서 보듯이 조세체계 유형별로 사회경제의 성과지표는 편차를 보인다. 1인당 GDP는 유형 I 에서 가장 높지만, 재정체계를 동시에 고려할 경우 IV-A 유형에서 가장 높다. 반면에 1인당 GDP는 II-C 유형에서 가장 낮다. 고용률 또한 유형 I 에서 가장 높고, 유형II에서 가장 낮다. 재정체계를 고려할 경우 고용률은 포르투갈에 이어서 II-C 유형에서 가장 낮다. GDP 대비 정부부채 비율은 유형 I 에서 가장 낮고, 유형IV에서 가장 높다. 특히 IV-D유형에 속하는 일본의 정부부채 비율이 227.7%로 매우 높고, II-C유형과 III-C유형에서 낮은 것으로 나타났다. 생활만족지수를 보면, 유형 I 에서 가장 높고, 유형III에서 가장 낮다.

<표 6-12> 조세체계 유형별 사회경제지표 비교(2014년)

(단위: US\$ PPP, %)

구분		1인당 GDP	고용률	정부부채	생활만족지수
I	소계	48,484	73.2	73.5	7.3
	A	45,649	73.8	57.5	7.4
	B	54,849	79.1	58.2	7.5
	C	48,684	71.3	76.6	7.3
	D	40,227	71.9	117.1	6.8
II	소계	27,214	63.7	87.6	6.3
	A	28,760	62.6	152.5	5.1
	B				
	C	26,827	64.0	55.2	6.7
	D				
III	소계	34,176	64.1	85.8	6.2
	A	38,512	65.8	102.8	6.4
	B				
	C	27,131	64.1	46.6	5.8

35) 조세 및 재정지출의 자동안정화기능에 대해서는 강병구(2011) 참조.

구분		1인당 GDP	고용률	정부부채	생활만족지수
	D	33,638	56.0	117.9	6.5
	소계	45,825	67.2	123.6	6.6
IV	A	57,181	65.9	97.6	6.8
	B				
	C				
	D	36,581	72.7	227.7	5.9
전체		42,207	67.9	87.9	6.7

주: 1인당 GDP는 US\$ PPP 기준이고 고용률은 15~64세 기준이며 정부부채는 일반정부 GDP 대비 총금융부채(general government gross liabilities)임.

자료: OECD(2016). Employment rate (indicator). doi: 10.1787/1de68a9b-en(Accessed on 22 August 2016). OECD(2016). Economic Outlook No 99. OECD(2015). Better Life Index-Edition 2015.

이상의 내용을 정리하면, 유형 I 은 소득수준과 고용률이 높지만, 정부 부채는 낮고, 전반적인 생활만족도는 높은 것으로 나타났다. 특히 I-B유형에 속한 아이슬란드와 노르웨이의 경우 사회경제지표가 매우 양호한 것으로 나타났다. 반면에 II-C유형은 소득수준과 고용률이 낮은 수치를 보이지만, 정부부채 비율도 낮아 저부담·저복지 국가의 전형적인 특징을 드러냈다. 이들 국가에서 생활만족지수는 평균수준을 보였다.

제5절 소결: 한국형 복지국가에의 함의

복지레짐(welfare regime)의 관점에서 복지재원의 주요 수단인 조세에 대한 객관적인 이해와 평가는 복지국가의 발전 방향을 모색하는 데 대단히 중요하다. 기존의 연구들은 ‘노동력의 탈상품화’ 등 다양한 기준을 적용하여 복지국가를 유형화했지만, 조세체계를 기준으로 한 연구는 희박하다. 이에 본 연구에서는 조세체계의 측면에서 복지국가를 유형화하고, 복지레짐의 시각에서 한국 조세체계의 차별성을 도출한 후 한국의 복지국

가 발전을 위한 정책적 시사점을 도출했다. 유형화의 대상은 OECD 회원국이며, 퍼지셋 분석(Fuzzy-set analysis)을 유형화의 기법으로 사용했다.

먼저 총조세수입(조세수입+사회보장기여금)에서 차지하는 조세수입의 비중과 조세수입 중 직접세의 비중을 기준으로 하여 유형화를 시도했다. 조세수입의 비중은 베버리지언 복지국가와 비스마르키언 복지국가를 구분하는 조세체계의 특성이고, 직접세의 비중은 잔여주의와 보편주의 복지체계를 구분하는 기준일 수 있기 때문이다. 조세체계를 기준으로 하여 유형화할 경우 복지국가는 유형 I(조세수입과 직접세의 비중이 높은 국가), 유형 II(조세수입 비중은 높지만 직접세 비중이 낮은 국가), 유형 III(조세수입과 직접세 비중이 모두 낮은 국가), 유형 IV(조세수입 비중은 낮지만 직접세 비중이 높은 국가)로 구분된다.

하지만 조세체계를 기준으로 하여 유형화할 경우 재정지출 구조와 특성의 차이를 반영하지 못하기 때문에 상이한 복지레짐에 속하는 국가들이 동일한 유형의 복지국가로 분류될 수 있다. 예를 들면, 유형 I에는 ‘노동력의 탈상품화’ 기준에 따라 자유주의와 사민주의 복지국가로 분류된 국가들이 혼재되어 있고, 유형 III에는 보수주의 복지국가와 체제전환 국가들이 포함되어 있다. 이에 본 연구에서는 조세체계의 차이를 기본으로 하여 복지국가를 유형화한 후, 동일한 유형으로 분류된 국가를 대상으로 하여 총조세부담률의 수준과 GDP 대비 복지지출 비중의 차이를 고려하여 복지국가를 다시 세분화했다. 이러한 기준을 적용할 경우 복지국가는 유형 A(총조세부담률과 복지지출 비중이 높은 국가), 유형 B(총조세부담률은 높지만 복지지출 비중이 낮은 국가), 유형 C(총조세부담률과 복지지출 비중이 낮은 국가), 유형 D(총조세부담률은 낮지만 복지지출 비중이 높은 국가)로 구분된다.

실증분석 결과에 따르면, OECD 회원국을 조세체계와 재정체계를 기

준으로 하여 구분할 경우 총 11개의 유형으로 분류되었다. <그림 6-2>에서 보듯이 유형 I-A(덴마크, 스웨덴), 유형 II-B(아이슬란드, 노르웨이), 유형 III-C(호주, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 스위스, 미국), 유형 IV-A(영국), 유형 II-A(포르투갈), 유형 II-C(한국, 칠레, 이스라엘, 멕시코), 유형 III-A(핀란드, 독일, 그리스, 슬로베니아, 네덜란드), 유형 III-C(에스토니아, 폴란드, 슬로바키아), 유형 III-D(스페인) 유형 IV-A(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 룩셈부르크), 유형 IV-D(일본)이다.

한편 본 연구에서는 회귀분석을 통해 총조세부담률과 재정지출에 영향을 주는 요인을 확인하고, 조세체계의 차이가 재정지출에 미치는 효과를 분석했다. 또한 회귀분석 결과를 이용하여 조세수입갭(tax revenue gap)과 재정지출갭(expenditure gap)을 추정하고, 개별 국가의 총조세부담률과 재정지출 규모가 적절한지를 평가했다. 조세수입에 대한 회귀분석결과에 따르면 1인당 국민소득은 44.5천 달러에 이르기까지는 총조세부담률과 양의 관계를 갖고, 교역규모, 노인부양률, 민주주의 지수는 총조세부담률을 증가시키는 방향으로 작용하지만, 인구증가율은 반대방향으로 작용하였다. 재정지출에 대한 회귀분석 결과에 따르면 1인당 국민소득이 34.5천 달러에 이르기까지 국민소득은 GDP 대비 재정지출 비율과 양의 관계를 갖지만, 경제성장률과는 음의 관계를 보였다. 노인부양률과 민주주의 지수는 재정지출 비율과 양의 관계를 보였다. 유형 II에 속한 국가들의 조세체계는 다른 유형에 비해 재정지출 비중을 낮추는 방향으로 작용했다.

조세체계 유형별 복지국가의 특성을 재정여력(fiscal space), 조세 및 이전지출의 재분배효과, 사회경제지표의 측면에서 비교하면 다음과 같다. 첫째, 재정여력을 보면, A유형에 속한 국가들은 조세체계와 무관하게 재정갭이 양의 값을 보여 재정여력이 취약하지만, C유형 또는 D유형에

속한 국가들은 재정갭이 음의 값을 보여 재정여력이 양호한 것으로 평가된다. 일본을 제외할 경우 조세수입과 직접세의 비중이 크고, 총조세부담률과 공공복지지출 비중이 작은 I-C유형이 자유주의 복지국가에서 재정여력이 가장 큰 것으로 추정되었다. 둘째, A유형에 속한 국가들에서 조세 및 이전지출의 소득불평등 완화 효과와 빈곤율 감소 효과가 크고, C유형 또는 D유형에 속한 국가들에서는 그 효과가 작은 것으로 나타났다. 셋째, 유형 I의 경우 소득수준과 고용률이 높지만, 정부부채는 낮고, 전반적인 생활만족도는 높은 것으로 나타났다. 특히 I-B유형에 속한 아이슬란드와 노르웨이의 경우 사회경제지표가 매우 양호한 것으로 나타났다. 반면에 II-C유형의 경우 소득수준과 고용률이 낮은 수치를 보이지만, 정부부채 비율도 낮아 저부담·저복지 국가의 전형적인 특징을 보였다. 이들 국가에서 생활만족지수는 평균수준을 나타냈다.

이상의 분석결과를 종합하면, 조세수입과 직접세의 비중이 높고, 총조세부담률과 GDP 대비 공공복지지출의 비중도 높은 I-A유형과 I-B유형에 속한 국가들은 재정여력은 취약하지만, 조세 및 이전지출의 소득불평등 완화 효과와 빈곤율 감소 효과가 크고, 사회경제지표도 양호한 것으로 평가된다. 반면에 I-C유형의 국가들은 재정여력은 크지만, 조세 및 이전지출의 소득불평등 완화 효과와 빈곤율 감소 효과가 작고, 소득수준과 고용률의 측면에서 낮은 경제적 성과를 보였다. 우리나라는 상대적으로 조세수입과 간접세의 비중이 높고, 총조세부담률과 공공복지지출이 낮은 조세체계 및 재정체계의 특징을 보이며, 재정여력은 양호하지만, 조세 및 이전지출의 소득불평등 완화효과가 작고, 사회경제적 지표도 그다지 양호하다고 할 수 없다. 따라서 복지국가의 발전을 위해서 직접세 위주의 증세를 통해 재정여력을 확충하고, 재정의 재분배기능을 강화하는 방향으로 재정지출을 운용할 필요가 있다.

〈부표 6-1〉 조세비율과 직접세 비중의 원점수 및 퍼지소속 점수(2013년)

(단위: %)

구분	조세비율	직접세 비중	조세비율 퍼지점수	직접세 비중 퍼지점수
호주	100.0	71.6	0.95	0.90
오스트리아	65.7	57.2	0.22	0.54
벨기에	68.3	63.5	0.31	0.74
캐나다	84.2	71.3	0.78	0.90
칠레	92.8	41.9	0.90	0.14
체코	56.8	39.0	0.05	0.10
덴마크	99.8	67.3	0.95	0.83
에스토니아	65.2	36.4	0.21	0.08
핀란드	71.1	53.0	0.43	0.41
프랑스	62.8	57.6	0.14	0.56
독일	61.9	54.1	0.12	0.44
그리스	68.9	42.9	0.34	0.16
헝가리	67.5	33.5	0.28	0.05
아이슬란드	89.7	60.8	0.87	0.66
아일랜드	82.2	58.5	0.74	0.59
이스라엘	83.4	53.2	0.77	0.41
이탈리아	70.2	56.0	0.39	0.50
일본	59.1	69.8	0.08	0.88
한국	73.6	54.2	0.53	0.44
룩셈부르크	71.2	59.8	0.44	0.63
멕시코	84.5	39.5	0.79	0.11
네덜란드	59.2	47.6	0.08	0.26
뉴질랜드	100.0	61.6	0.95	0.69
노르웨이	76.5	64.2	0.61	0.76
폴란드	61.4	40.1	0.11	0.12
포르투갈	74.1	48.2	0.54	0.27
슬로바크	56.2	37.9	0.05	0.09
슬로베니아	59.9	32.4	0.09	0.05
스페인	65.5	55.2	0.21	0.47
스웨덴	76.7	62.2	0.61	0.71
스위스	74.9	70.3	0.56	0.88
터키	72.6	34.3	0.50	0.06
영국	81.2	58.8	0.72	0.60
미국	75.8	77.1	0.59	0.95

주: 1) 조세비율은 총조세부담(조세+사회보장기여금)에서 조세가 차지하는 비중임.

2) 직접세 비중은 조세수입에서 소득·이윤·자본소득 과세(1000), 급여세(3000), 재산세(4000)가 차지하는 비중임.

자료: OECD. Revenue Statistics 2015.

〈부표 6-2〉 OECD 회원국 소속 점수 및 조세체계 유형(2013년)

(단위: %)

구분	유형 I	유형 II	유형 III	유형 IV	최종유형
호주	0.90	0.10	0.05	0.05	유형 I
오스트리아	0.22	0.22	0.46	0.54	유형 IV
벨기에	0.31	0.26	0.26	0.69	유형 IV
캐나다	0.78	0.10	0.10	0.22	유형 I
칠레	0.14	0.86	0.10	0.10	유형 II
체코	0.05	0.05	0.90	0.10	유형 III
덴마크	0.83	0.17	0.05	0.05	유형 I
에스토니아	0.08	0.21	0.79	0.08	유형 III
핀란드	0.41	0.43	0.57	0.41	유형 III
프랑스	0.14	0.14	0.44	0.56	유형 IV
독일	0.12	0.12	0.56	0.44	유형 III
그리스	0.16	0.34	0.66	0.16	유형 III
헝가리	0.05	0.28	0.72	0.05	유형 III
아이슬란드	0.66	0.34	0.13	0.13	유형 I
아일랜드	0.59	0.41	0.26	0.26	유형 I
이스라엘	0.41	0.59	0.23	0.23	유형 II
이탈리아	0.39	0.39	0.50	0.50	혼합형
일본	0.08	0.08	0.12	0.88	유형 IV
한국	0.44	0.53	0.47	0.44	유형 II
룩셈부르크	0.44	0.37	0.37	0.56	유형 IV
멕시코	0.11	0.79	0.21	0.11	유형 II
네덜란드	0.08	0.08	0.74	0.26	유형 III
뉴질랜드	0.69	0.31	0.05	0.05	유형 I
노르웨이	0.61	0.24	0.24	0.39	유형 I
폴란드	0.11	0.11	0.88	0.12	유형 III
포르투갈	0.27	0.54	0.46	0.27	유형 II
슬로바키아	0.05	0.05	0.91	0.09	유형 III
슬로베니아	0.05	0.09	0.91	0.05	유형 III
스페인	0.21	0.21	0.53	0.47	유형 III
스웨덴	0.61	0.29	0.29	0.39	유형 I
스위스	0.56	0.12	0.12	0.44	유형 I
터키	0.06	0.50	0.50	0.06	혼합형
영국	0.60	0.40	0.28	0.28	유형 I
미국	0.59	0.05	0.05	0.41	유형 I

주: 유형 I = 높은 조세수입 비중+높은 직접세 비중

유형 II = 높은 조세수입 비중+낮은 직접세 비중

유형 III = 낮은 조세수입 비중+낮은 직접세 비중

유형 IV = 낮은 조세수입 비중+높은 직접세 비중

자료: OECD, Revenue Statistics 2015.

〈부표 6-3〉 총조세부담률 및 공공복지지출 원점수와 퍼지소속 점수(2013년)

(단위: %)

구분	총조세부담률	공공복지지출	총조세부담률 퍼지점수	공공복지지출 퍼지점수
호주	27.5	19.0	0.20	0.34
오스트리아	42.5	28.3	0.86	0.87
벨기에	44.7	30.9	0.91	0.94
캐나다	30.5	17.2	0.31	0.26
칠레	20.0	10.0	0.05	0.07
체코	34.3	20.5	0.50	0.42
덴마크	47.6	30.2	0.95	0.92
에스토니아	31.8	16.1	0.37	0.22
핀란드	43.7	30.6	0.89	0.93
프랑스	45.0	32.0	0.92	0.95
독일	36.5	25.6	0.62	0.74
그리스	34.4	24.3	0.51	0.66
헝가리	38.4	22.1	0.72	0.50
아이슬란드	35.9	17.1	0.59	0.26
아일랜드	29.0	21.9	0.25	0.49
이스라엘	30.6	15.5	0.32	0.20
이탈리아	43.9	28.7	0.90	0.88
일본	30.3	23.1	0.31	0.58
한국	24.3	10.2	0.11	0.07
룩셈부르크	38.4	23.4	0.72	0.60
멕시코	19.7	7.9	0.05	0.05
네덜란드	36.7	24.6	0.63	0.68
뉴질랜드	31.4	20.8	0.36	0.43
노르웨이	40.5	22.0	0.80	0.49
폴란드	31.9	20.7	0.38	0.43
포르투갈	34.5	25.8	0.51	0.75
슬로바키아	30.4	18.7	0.31	0.33
슬로베니아	36.8	23.8	0.64	0.63
스페인	32.7	27.3	0.42	0.83
스웨덴	42.8	28.2	0.87	0.86
스위스	26.9	19.9	0.18	0.39
터키	29.3	12.5	0.26	0.12
영국	32.9	22.5	0.43	0.53
미국	25.4	18.6	0.14	0.32

주: 1) 총조세부담률은 총조세부담(조세+사회보장기여금)의 GDP 대비 비율임.

2) 공공복지지출 비중은 GDP 대비 공적 복지지출 및 사회보험급여 비중임.

자료: OECD, Revenue Statistics 2015, Social Expenditures Database.

302 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표

〈부표 6-4〉 OECD 회원국 소속 점수 및 재정유형(2013년)

(단위: %)

구분	유형A	유형B	유형C	유형D	최종유형
호주	0.20	0.20	0.66	0.34	C
오스트리아	0.86	0.13	0.13	0.14	A
벨기에	0.91	0.06	0.06	0.09	A
캐나다	0.26	0.31	0.69	0.26	C
칠레	0.05	0.05	0.93	0.07	C
체코	0.42	0.50	0.50	0.42	혼합
덴마크	0.92	0.08	0.05	0.05	A
에스토니아	0.22	0.37	0.63	0.22	C
핀란드	0.89	0.07	0.07	0.11	A
프랑스	0.92	0.05	0.05	0.08	A
독일	0.62	0.26	0.26	0.38	A
그리스	0.51	0.34	0.34	0.49	A
헝가리	0.50	0.50	0.28	0.28	혼합
아이슬란드	0.26	0.59	0.41	0.26	B
아일랜드	0.25	0.25	0.51	0.49	C
이스라엘	0.20	0.32	0.68	0.20	C
이탈리아	0.88	0.12	0.10	0.10	A
일본	0.31	0.31	0.42	0.58	D
한국	0.07	0.11	0.89	0.07	C
룩셈부르크	0.60	0.40	0.28	0.28	A
멕시코	0.05	0.05	0.95	0.05	C
네덜란드	0.63	0.32	0.32	0.37	A
뉴질랜드	0.36	0.36	0.57	0.43	C
노르웨이	0.49	0.51	0.20	0.20	B
폴란드	0.38	0.38	0.57	0.43	C
포르투갈	0.51	0.25	0.25	0.49	A
슬로바키아	0.31	0.31	0.67	0.33	C
슬로베니아	0.63	0.37	0.36	0.36	A
스페인	0.42	0.17	0.17	0.58	D
스웨덴	0.86	0.14	0.13	0.13	A
스위스	0.18	0.18	0.61	0.39	C
터키	0.12	0.26	0.74	0.12	C
영국	0.43	0.43	0.47	0.53	D
미국	0.14	0.14	0.68	0.32	C

주: 유형A = 높은 총조세부담률+높은 공공복지지출
 유형B = 높은 총조세부담률+낮은 공공복지지출
 유형C = 낮은 총조세부담률+낮은 공공복지지출
 유형D = 낮은 총조세부담률+높은 공공복지지출

자료: OECD. Revenue Statistics 2015. Social Expenditures Database.

7

복지국가의 노력II: << 복지지출의 유형화

제1절 서론

우시탈로(Uusitalo 1984)는 “무엇이 복지국가의 핵심인가?”라는 질문을 통해, 복지국가 비교연구에서 이를 측정하는 가장 핵심적 두 변수는 복지노력(welfare efforts)과 복지국가의 결과(welfare outcomes)라고 주장한다. 전자의 예로는 사회보장법의 범위와 나이, 사회지출, 나아가 공공지출 등을 들 수 있고, 후자의 예로는 소득불평등, 재분배 정도, 사회이동성, 교육기회 등을 들었다.

이후 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen 1990)은 그의 역사에서 탈상품화(decommodification)와 계층화(stratification)라는 두 가지 측면에서 복지국가를 유형화하는 시도를 하였다. 이를 계승해 스크루그(Scruggs 2014)는 비슷한 방식으로 복지국가의 관대성(generosity) 지수를 개발하고 이를 선진 복지국가들에 적용하여 통합 시계열-횡단 데이터(pooled time-series cross-sectional data)를 구축하고 있다. 그러나 복지국가의 노력을 계측하려는 이러한 시도는 국가 제도에 대한 구체적이고도 방대한 정보가 필요한 데다, 제도의 다양한 속성을 일차원적으로 수치화하는 데 따른 표준화의 어려움에 봉착하기 마련이다. 적어도 복지노력의 지표로서 여전히 사회지출이 가장 많이 활용되는 것은 이러한 대안적 시도의 한계에서 기인한다고 볼 수 있다.

본 연구도 공적사회지출을 통해 OECD 국가들의 복지노력의 추이와 현재의 수준을 비교하는 데 일차적 목적이 있다. 하지만 단순한 공적사회

지출의 수준을 넘어 더불어 공적사회지출의 구성적 측면에 주목하고자 한다. 뒤에서 살펴보겠지만, 공적사회지출은 복지국가의 황금기라 일컬어지는 1980년대에 성장을 멈춘 것이 아니다. 사민주의 복지국가들은 적어도 1990년대 중반까지, 후후발 복지국가라고 할 수 있는 남유럽과 동아시아 복지국가들은 2010년까지도 사회지출이 꾸준히 증가해 왔다. 그러나 사회지출의 총량적 지출은 그 내부적 역동성과 구조조정의 변화를 보기에는 미흡한 변수임이 틀림없다. 이러한 역동성과 구조조정은 질적 연구를 통해 더 잘 드러나겠지만, 사회지출의 성격별·용도별 구성을 통해서 어느 정도의 윤곽이 드러날 수 있다고 판단된다.

이하 본문에서는 먼저 2장에서 주로 논의된 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990) 이후의 복지국가 유형화 논의를 바탕으로 하여 주요 OECD 국가들을 분류한 뒤, 이들 유형별 복지국가들의 사회지출 수준과 구성의 변화를 논의하고, 복지국가의 발전과 변화를 추동하는 경제·사회·정치적 요인이 무엇인지를 탐색한다. 특히, 이러한 유형별 복지국가와 비교해서 한국의 상대적 위치 변화에 주목할 것이다. 이어서 기존 논의에 바탕을 둔 선행적인 복지국가의 유형화가 1980년대 이후 여전히 유효한지를 군집분석과 퍼지셋 이상형분석을 통해 살펴봄으로써 역사적 경로의 존성이 여전히 유효하게 적용될 수 있는지 혹은 국가들 간에 수렴이 이루어지고 있는지를 파악하고자 한다. 또한, 한국 복지국가는 그 속에서 어떠한 궤적을 그리고 있는지를 가늠해 보고자 한다.

제2절 선형적 분류에 따른 복지국가 유형별 복지지출

1. 복지국가 유형 분류

이 절에서는 앞서 2장에서 논의된 에스핑-앤더슨 이후의 복지국가 유형화 논의를 반영하여 선형적으로 분류된 복지국가 유형별로 공적사회지출의 수준과 구성을 살펴본다. 본 연구에서는 복지국가 유형을 5개로 분류하였다. 에스핑-앤더슨(1990)의 초기 분류 체제인 사민주의, 보수주의, 자유주의 복지국가에 더하여, 남유럽과 동아시아 유형을 추가하였다.

〈표 7-1〉 기존 연구 결과를 종합적으로 고려한 복지국가 유형의 선형적 분류

복지레짐	포함 국가	사회지출의 주요 특성
사민주의	덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴	높은 사회지출, 보편적 급여와 사회서비스 강조, 가족지원적 복지체계
보수주의	오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 일본*, 룩셈부르크, 네덜란드, 스위스	높은 사회지출, 보편적 사회보험 중심, 가족지원적 복지체계
자유주의	호주, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 영국, 미국	상대적으로 낮은 사회지출, 공공부조 중심적, 개인책임 강조
남유럽형	그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인	중간 정도의 사회지출, 내부자 중심의 사회보험 중심, 가족책임 강조
동아시아형	한국, (일본*)	낮은 사회지출, 수요추동적 혼합적 복지체계, 가족책임 강조

공적사회지출에 한정해서 논의할 때, 사민주의 복지국가의 특징은 높은 공적사회지출 수준, 보편적 급여와 사회서비스 중심의 급여 체계 그리고 높은 수준의 가족지원과 적극적 노동시장정책을 통해, 일-가정 양립과 탈상품화-재상품화의 선순환이 용이한 체계로 요약될 수 있다.

사민주의 복지국가로 분류되는 국가는 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨

덴의 4개국으로 한정되어 있고, 이들 국가들의 지정학적 위치, 인구, 문화적 특성 등은 상당히 유사하다. 이에 비해, 보수주의 복지국가로 분류되는 국가들은 지정학적 위치가 — 일본을 제외하고 — 유럽대륙에 속해 있고, 핵심 국가들은 - 독일, 프랑스, 오스트리아 - 가톨릭 전통이 강하다는 것 외에는 사민주의 국가들에 비해 국가 간 편차가 상당히 큰 편이다. 그럼에도 불구하고, 보수주의 복지국가로 분류되는 나라들은 높은 수준의 사회지출, 보편적 사회보험 중심의 지위유지적이고 현금중심의 복지체계 그리고 가톨릭 전통으로 인한 가족지지적 복지체계를 공유한다.

자유주의의 복지국가로 분류되는 전형적인 국가는 미국이지만, 대체로 영미권의 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다도 이러한 문화권의 특징을 공유하는 것으로 본다. 이들 자유주의 복지국가들은 상대적으로 낮은 사회지출 수준, 공공부조 중심의 잔여적 복지체계 그리고 개인의 책임성 강조를 그 특징으로 한다. 물론 영국에 대해서는 베버리지형의 보편적 급여가 미국에 비해 발달해 있으며, 호주와 뉴질랜드는 ‘임노동자 복지국가’((wage earner's welfare state)의 특징 등을 들어 별도의 복지체제로 분류해야 한다는 주장이 제기되기도 하지만³⁶⁾, 본 연구에서는 이들을 따로 분류하는 대신 논의 과정에서 그 특징을 부분적으로 기술한다.

남유럽을 새로운 복지유형으로 분류하는 데 따른 많은 논란에도 불구하고, 남유럽 복지국가들은 노동시장의 이중구조화와 자영업의 상대적 발달로 내부 노동자 중심의 사회보험이 발달함으로써 사회보험의 계층화가 심하고, — 유럽대륙 복지국가들과는 달리 — 복지태도에서 클라이언텔리즘(clientelism)이 상대적으로 강한 특징을 보인다(Ferrara, 2010;

36) 이러한 주장을 하는 대표적인 학자는 캐슬(Castles)이다(Castles, 1985, 2001; Castles & Mitchell, 1992; Castles & Uhr, 2007). 에스핑-앤더슨도 초기에는 이러한 주장에 부분적으로 동조하였으나, 1990년대 하워드 정부 개혁 이후 전형적인 자유주의 복지국가로 변화해 왔다고 주장함으로써, 초기 입장을 재확인하였다(Deeming, 2010; 여유진, 정용문 2011, p.92 재인용).

여유진 등, 2014:10장). 사회지출 측면에서 보면, 중간 이상의 사회지출 수준을 보이지만, 이러한 사회지출이 내부자 중심의 사회보험에 집중되는 경향을 보인다. 2008년 전후로 국가 경제의 위기 징후가 많이 나타나고 청년실업률도 높은 수준으로 치솟은 것도 공통적이다. 이러한 이유로 남유럽 복지국가 유형을 별도로 분석에 포함하였다.

동아시아 복지국가에 대한 논란은 남유럽보다도 더 분분하다. 동아시아라는 지정학적 위치와 유교문화의 전통을 공유한다는 것 외에, 산업화 이후에도 가족주의적, 권위주의적, 발전주의적 특성을 보인다는 데서 공통점을 찾을 수 있다. 하지만 이러한 공통적 속성이 복지체제의 발전 방식과 내용에도 적용될 수 있는지에 대해서는 상당한 의문이 제기되기도 한다(예를 들면 김연명, 2011). 이와 더불어 일본과 한국만이 OECD 회원국이기 때문에 중국, 대만 등의 국가들에 대한 표준화된 종단 데이터를 확보하기 어렵다는 점도 동아시아 복지국가를 본 연구에서 다루기 힘들게 하는 요인이다. 본 연구에서는 동아시아 유형을 본격적으로 다루기보다는 분석에 따라 일본을 보수주의에 포함시키고, 한국을 독립적으로 다루는 방식을 채택하였다.

2. 복지국가 유형별 공적사회지출 수준 및 구성 변화 추이

가. 공적사회지출 수준

먼저, 아래 그림과 표는 복지국가 유형별로 1980년 이후 공적사회지출(Public Social Expenditures)의 추이를 보여준다. 전체적으로 볼 때, 몇몇 예외적인 국가를 제외하고는 1980년대 복지국가 위기론의 등장 이후에도 사회지출 수준은 지속적으로 상승해온 것으로 보인다. 어느 정도

확립된 복지 제도하에서 복지 수요를 추동하는 요인, 특히 노인 인구와 실업률이 지속적으로 상승해 왔기 때문이다. 이와 함께, 대부분의 국가들에서 공통적으로 2008년 경제위기가 공적사회지출 상승의 계기가 된 것으로 보인다.

〈표 7-2〉 복지국가 유형별 공적사회지출 추이(GDP 대비 비율)

(단위: %)

복지국가 유형	1980~1989년	1990~1999년	2000~2010년
사민주의	23.52	27.56	25.44
보수주의	20.36	22.20	23.49
자유주의	15.69	17.30	17.43
남유럽형	15.56	19.07	22.22
한국	-	3.57	6.54
평균	18.59	20.50	21.29

원자료: stats.oecd.org(social Expenditure Statistics: 2016. 8. 16. accessed)

사민주의 복지국가들은 공통적으로 1980년대 후반에서 90년대 초반까지의 급격한 상승³⁷⁾과 이후의 급락을 보인다. 이 시기 사회지출의 급등과 급락은 경제위기로 인한 실업률 급증으로 인한 수요 요인과 구조조정의 여파가 혼재된 것으로 보인다.³⁸⁾ 1990년대 후반 이래는 약간의 파동을 거듭하였으며, 다소 정체된 모습이다. 그러나 절대적 수준에서는 여전히 복지유형들 중 가장 높은 수준을 유지하고 있다.

37) 공적사회지출 수준의 최정점은 스웨덴 1993년(35.1%), 핀란드 1993년(32.9%), 덴마크 1994년(29.2%), 노르웨이 1991년(23.8%)으로 거의 동시적이다(수치: stats.oecd.org).

38) 1990년대 초중반 노르딕 국가들은 1990년 이래 최대의 경제위기에 직면한다. 특히, 스웨덴은 1960년대 실업률이 2%대를 넘는 적이 거의 없었으나 1993년 8%를 넘는 이래 1996년 10%의 실업률을 경험하게 된다. 이로 인해 경제적 구조조정과 더불어 사회보장제도 관대성이 축소되고 책임성이 강화되는 조치들이 단행되었다(박용수, 2005, p.213-216). 1993년 복지개혁의 주요내용은, 첫째, 정년퇴직 연령 연장 및 병가보험 대기일 신설, 둘째, 연금수령액 인하, 아동수당 및 가족연금 급여 삭감, 실업보험 임금 대체율 인하 등 사회보험 급여 삭감, 셋째, 소득 비례 혹은 근로 연계적 급여 신설 등이 다(강지원 등, 2008, p.191).

보수주의 국가는 네덜란드가 하나의 예외로 나타나지만,³⁹⁾ 전반적으로 완만한 상승 추세를 유지하고 있다,⁴⁰⁾ 이에 비해, 프랑스는 최근 들어 오히려 사민주의 국가들에 비해 더 높은 공적사회지출 수준을 보이고 있다.

자유주의 복지국가들은 네 가지 복지유형 중 가장 변화가 적은 편에 속하며, 최근 기준으로 평균적으로 가장 낮은 공적사회지출 수준(17.4%)을 보인다. 이들 국가들 중에서도, 미국, 캐나다, 호주는 매우 유사한 변화 패턴을 보여주고 있다.

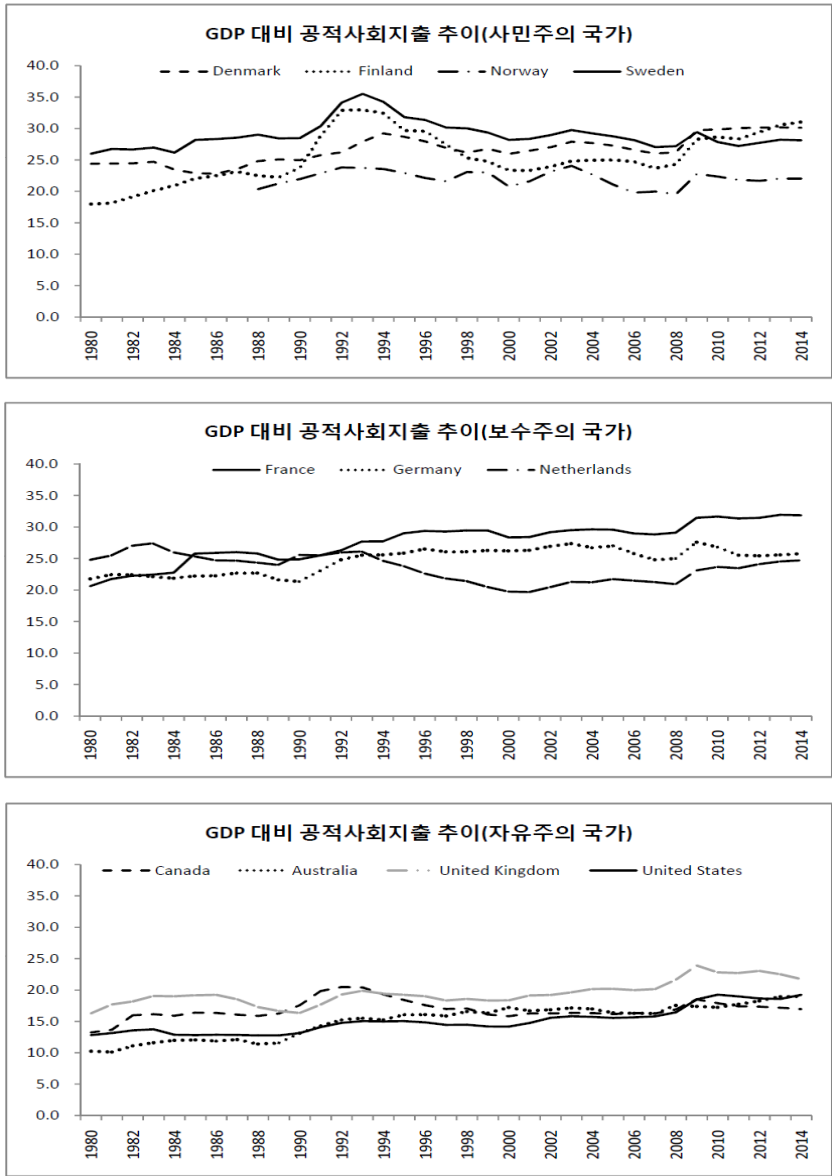
남유럽 복지국가들은 이 기간 동안 가장 급격한 공적사회지출 증가세를 보였다. 공적사회지출은 1980년대 15.6%에서, 1990년대 19.1%, 2000년대 22.2%로 증가하여 보수주의 복지국가 평균과 유사한 수준에 이르렀다. 1980년을 기준으로 놓고 볼 때 이들 국가들의 공적사회지출 수준에는 상당히 큰 편차가 존재하였으나,⁴¹⁾ 최근에는 수렴하는 경향을 보이고 있다.

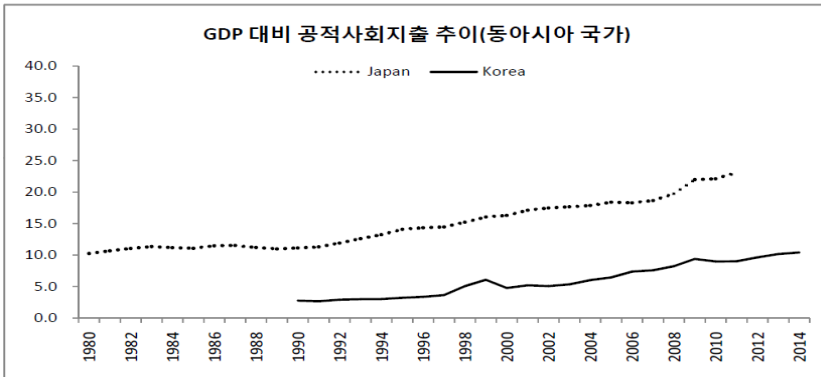
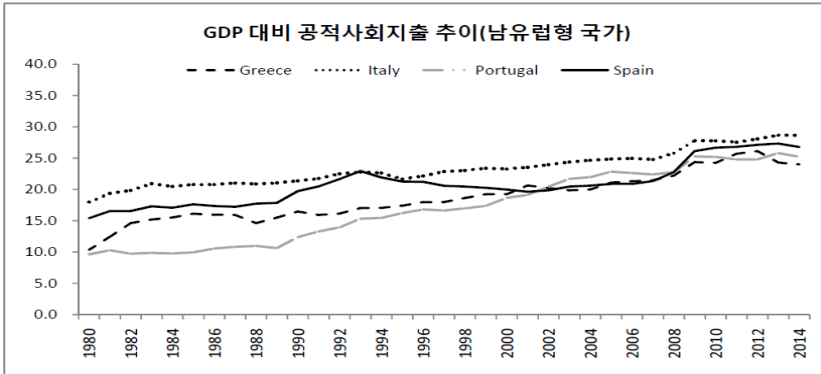
39) 네덜란드는 1990년대 초까지 공적사회지출이 꾸준히 증가하여 1993년에는 26.1%에 이르렀다. 그러나 이후 공적사회지출은 사회보장개혁을 통해 급격한 하락세를 보이는데 그 결과 2000년 19.8%로 20% 미만으로 떨어지기도 했다(수치: stats.oecd.org).

40) 본 연구에서는 보수주의에 포함시키고 있지만, 네덜란드는 조합주의적 의사결정구조가 발달해 있다는 점에서는 사민주의에 가깝고, “근로자와 가족을 대상으로 하는 복지에 있어서는 상당히 잔여적인 형태를 띠고 있다”(강지원 등, 2008, p.12)라는 점에서는 자유주의에 가까운 특징을 보이고 있어 매우 혼종적(hybrid)인 복지국가로 논의된다. 특히, 1982년 바세나르 협약(Wessenar Accird)을 시작으로 하여 일련의 노동시장 구조 조정과 복지개혁이 단행됨으로써 1990년대 중반 이래 사회지출의 수준이 감소한 것으로 보인다.

41) 1980년 기준으로 공적사회지출 수준은 포르투갈 9.6%, 그리스 10.3%, 스페인 15.4%, 이탈리아 18.0%로 국가 간 편차(최대-최소 %p)는 8.3%p에 이르렀다. 2010년 기준으로 공적사회지출 수준은 포르투갈 25.2%, 그리스 24.2%, 스페인 26.7%, 이탈리아 27.8%로 국가 간 편차는 3.5%p에 불과하다(수치: stats.oecd.org).

[그림 7-1] 복지국가 유형별 공적사회지출 추이(GDP 대비 비율, %)





원자료: stats.oecd.org(social Expenditure Statistics: 2016. 8. 16 accessed)

마지막으로, 한국은 — 다른 부문도 그러하지만 — 특히 복지국가의 발달에 있어서는 비교 대상국들 중 최후발 국가로 공적사회지출 수준 역시 가장 낮은 수준이다. 하지만 추격의 속도는 매우 빨라서, 가용 자료의 한도 내에서 1990년 2.8%에 불과하던 공적사회지출이 2010년 9.0%, 2014년 10.4%에 이르렀다. 일본의 공적사회지출 수준도 1980년 10.3%로 당시 비교 대상국들 중 이탈리아, 그리스와 함께 가장 낮은 국가군에 속했으나, 2010년에는 22.1%로 남유럽형과 보수주의 복지국가의 평균을 거의 따라잡은 상태이다.

공적사회지출 수준의 비교 결과, 자유주의 복지국가와 한국을 제외하고 나머지 국가들의 공적사회지출 수준은 수렴하는 경향을 보이고 있다. 사민주의 복지국가들은 1990년대 초중반의 경제위기와 구조조정기를 거쳐 약간의 하향과 이후 정체 상태를 유지하고 있는 반면, 보수주의 복지국가들은 네덜란드를 제외하고 점진적인 상승추세를 보여 왔다. 남유럽 복지국가들의 경우 상대적인 후발성으로 인해 낮은 수준에서 출발하여, 제도 성숙에 따른 추격효과로 최근 들어 상향 후렴하는 경향을 보이고 있다. 이에 비해, 자유주의 복지국가는 절대적인 공적사회지출의 수준만을 놓고 볼 때, 1980년대 상승세에도 불구하고, 이 기간 동안 가장 변화가 적었던 국가들이다. 한국은 최후발 국가로 공적사회지출 수준에서는 여전히 선진 복지국가의 절반에도 미치지 못하지만, 매우 빠른 추격효과를 보이고 있다.

나. 공적사회지출에서 현물이 차지하는 비중

공적사회지출에서 현물(in-kind)은 주로 사회서비스와 보건서비스로 구성된다. 이러한 공적 서비스는 일차적으로 소득을 평등화하는 수단은 아니지만, “문명화된 삶의 영위, 위험과 불안정의 감소, 모든 수준 - 건강한 사람과 아픈 사람, 피용자와 실업자, 나이 든 사람과 경제활동을 하는 사람, 독신자와 대가족의 아버지 간, 더 운 좋은 사람과 덜 운 좋은 사람 간 - 의 평등화”(Mashall 1950)를 의미한다는 점에서 현금급여 못지않은 중요성을 가진다. 또한 전통적으로 여성의 영역에 속하던 케어의 영역을 사회화함으로써 여성의 노동시장 참여를 촉진하고, 적극적 노동시장 정책의 각종 고용서비스(PES: Public Employment Services)를 통해 노동력의 활성화(activation)에 기여함으로써 경제적 성과와의 선순환

구조 형성에 유리하게 작동한다는 주장(예를 들면 안상훈, 2011; 여유진, 2006)도 제기된다. 이러한 의미에서 본 연구에서는 공적사회지출에서 현물이 차지하는 비중을 통해 복지국가의 구성적 특성에 접근하고자 한다.

〈표 7-3〉 복지국가 유형별 복지지출 수준과 현물의 비중

(단위: %)

복지국가 유형	보건의료지출 포함			보건의료지출 제외		
	공적사회 지출	현물지출	현물지출 비중	공적사회 지출	현물지출	현물지출 비중
1990년						
사민주의	24.79	9.41	37.85	19.74	4.36	21.89
보수주의	20.38	6.29	32.02	15.12	1.03	6.93
자유주의	16.42	6.14	38.18	11.53	1.24	11.51
남유럽형	17.49	4.95	28.43	13.02	0.48	3.62
한국	2.77	1.59	57.52	1.29	0.12	8.90
평균	18.85	6.36	35.12	14.02	1.53	10.24
2011년						
사민주의	26.85	12.21	45.69	20.69	6.05	29.48
보수주의	25.30	9.68	38.70	17.90	2.29	13.10
자유주의	19.98	9.43	47.40	12.86	2.30	17.62
남유럽형	26.21	7.93	30.24	19.55	1.27	6.46
한국	8.99	5.36	59.61	4.96	1.33	26.83
평균	23.63	9.56	41.62	16.80	2.73	16.57

원자료: stats.oecd.org(social Expenditure Statistics: 2016. 8. 16. accessed)

표에서 보는 바와 같이, 보건의료지출을 포함할 때보다 제외할 때 현물지출 비중이 상당히 달라짐을 알 수 있다. 두드러진 특징은 첫째, 평균적으로 1990년에 비해 2011년에 현물지출의 비중이 상당한 폭으로 증가하였다. 보건의료지출을 포함할 경우 총공적사회지출에서 현물이 차지하는 비중은 1990년 35.1%에서 2011년 41.6%로 평균 6.5%p 증가하였으며, 보건의료지출을 제외할 경우 그 비중은 동일 연도에 각각 10.2%에서

16.6%로 6.4%p 증가하였다. 이는 특히 “최근 들어 노동시장, 인구구조 그리고 가족의 변화 속에서 사회서비스의 역할이 점점 더 중요해지고”(김영순 등, 2007, p.37) 있는 현실을 반영한다고 볼 수 있다.

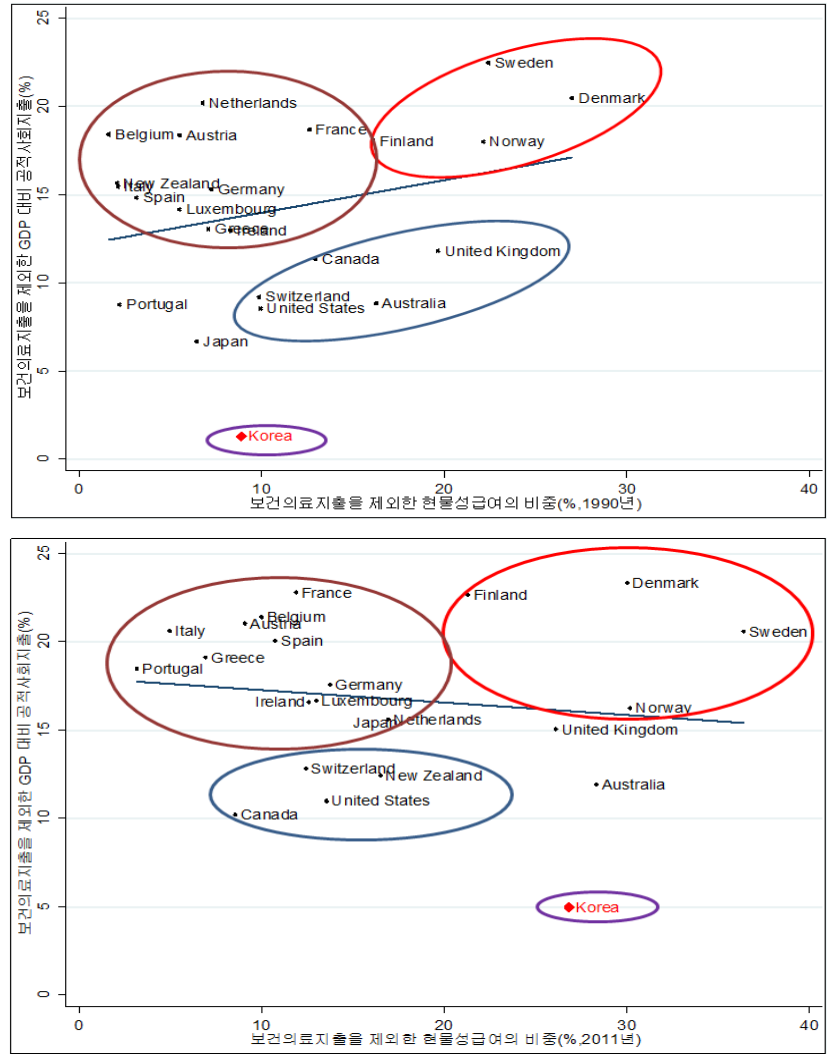
둘째, 보건의료지출을 포함할 경우 현물 비중은 — 한국을 제외할 때 — 자유주의 복지국가에서 가장 높고 이어서 사민주의 복지국가, 보수주의 복지국가, 남유형 복지국가의 순이다. 하지만 보건의료지출을 제외할 경우 현물지출의 비중은 사민주의 복지국가에서 월등히 높고, 이어서 자유주의 복지국가, 보수주의 복지국가의 순이다. 사민주의 복지국가의 경우 GDP 대비 현물지출은 2011년 기준으로 6.1%로 다른 유형의 복지국가보다 2~3배 높은 수준이다. 이러한 특성으로 인하여, 에스핑-앤더슨(1996)은 “북구 복지국가의 진정한 특징은 소득보장이 아니라 사회서비스에 있다.”(김영순 등, 2007, p.42 재인용)라고 평가하기도 하였다. 사회서비스 레짐 혹은 케어 레짐을 분류하고 있는 대부분의 연구자들(Munday 1996; Anttonen & Sipila 1999; Bettio & Plantenga 2004; Rostgaard 2006)도 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등을 스칸디나비아모델(안토넨과 스피라), 노르딕국가모델(베티오와 플란테가), 가족노동모델(로스트가드) 등으로 분류하면서, 이들 사민주의 국가들을 ‘사회서비스 복지국가’의 전형으로 간주하였다(여유진, 2006, p.37-45).

셋째, 사민주의 복지국가와 대척점을 이루는 복지국가 유형은 남유럽 복지국가들로 2011년 기준으로 GDP 대비 1.3%, 보건의료지출을 제외한 공적사회지출 대비 6.5%만을 현물급여로 지출하고 있는 것으로 나타났다. 이미 지적한 바와 같이, 이들 남유럽국가들은 분절화된 노동시장에서 핵심 노동자 위주의 사회보험이 공적사회지출의 큰 비중을 차지하고 있으며, 가톨릭 문화의 가족주의 전통으로 인해 여성의 ‘돌봄 노동’을 자연스러운 것으로 받아들이는 경향이 강하다. 베티오와 플란테가(Bettio

& Plantenga 2004)는 유럽 14개국의 아동과 노인서비스에 대한 구체적인 자료 분석을 통해, 다섯 개의 국가군을 확인하고 있는데, 이 중 모든 돌봄의 관리가 가족에게 위임된 전형적인 국가로 이탈리아, 그리스, 스페인 등 남유럽 국가들을 꼽고 있다. 베티오와 플란테가는 이러한 나라들은 “비공식적인 돌봄의 비율이 매우 높은 반면 공식적 돌봄 장치가 저발달되어 있으며, 가족네트워크 내에서 집중적이고 다채로운 교환이 많이 이루어지고 있어 가족이 이른바 ‘사회적 물류센터’(social clearinghouses)로 운영되고 있다.”(Bettio & Plantenga, 2004; 여유진, 2006, p.41 재인용)라고 주장한다. 결국, 남성생계부양자 모델과 보편적 생계부양자 모델의 대척점으로서의 남유럽 국가들과 노르딕 국가들 간의 차이는 현물급여의 비중을 통해 그 단초를 발견할 수 있다.

마지막으로, 우리나라는 보건의료지출을 포함할 경우, 공적사회지출에서 현물급여가 차지하는 비중이 1990년 57.5%에서 2011년 59.6%로 비교대상국 중 가장 높다. 그러나 이러한 높은 현물 비중은 ‘상대적으로 과발달된 건강보험의 효과’를 반영한다고 볼 수 있다. 실제로 보건의료지출을 제외할 경우 현물의 비중은 1990년 8.9%에 불과해서, 비교대상국 중 중하위권으로 떨어진다. 그러나 2011년 보건의료지출을 제외하고도 현물의 비중은 26.8%로 급증하였다.

[그림 7-2] 현물성 급여가 공적사회지출에서 차지하는 비중(보건의료지출 제외, 1990년과 2011년)



원자료: stats.oecd.org(social Expenditure Statistics: 2016. 8. 16. accessed)

이는 2000년대 중반 ‘사회서비스 복지국가’와 ‘사회투자 복지국가론’ 등으로 촉발된 사회서비스에 대한 학계와 정관계의 관심이 정책화로 이어진 결과로 보인다. 실제로 이 시기를 전후하여 보육지원의 단계적 확대에 이은 무상보육의 실시, 노인장기요양보험 도입(2008. 7.) 등 보편적인 사회서비스가 급격히 확대되었다. 요컨대, 그림에서 보는 바와 같이 우리나라는 — 현재로서는 여전히 향방을 가늠하기 어렵기는 하지만 — 초기 사회서비스가 저발달한 보수주의 혹은 남유럽형 복지국가와 유사한 현물지출 비중을 보였으나, 최근 사회서비스의 급격한 확대로 인해 현물의 비중만을 놓고 볼 때 오히려 사민주의 혹은 영국형 복지국가 유형에 더 근접해졌다. 이는 사회서비스의 중요성을 강조하는 담론들이 정치적 설득력을 얻고 정책화에 성공한 중요한 사례로 꼽힐 만하다. 하지만 여전히 선부른 판단은 어렵다. 완전노령연금의 지급, 기초연금의 확대와 더불어 노인인구 비중의 급증 등 향후에 현금 지출비중을 끌어올릴 요인들이 산재해 있기 때문이다.

다. 복지지출 성격별 구성

다음 표와 그림은 복지국가 유형별로 공적사회지출 부문별 지출 수준을 제시한 것이다. 그림에 나타난 바와 같이, 부문별 지출은 복지국가 유형별로 몇 가지 특징을 살펴볼 수 있다.

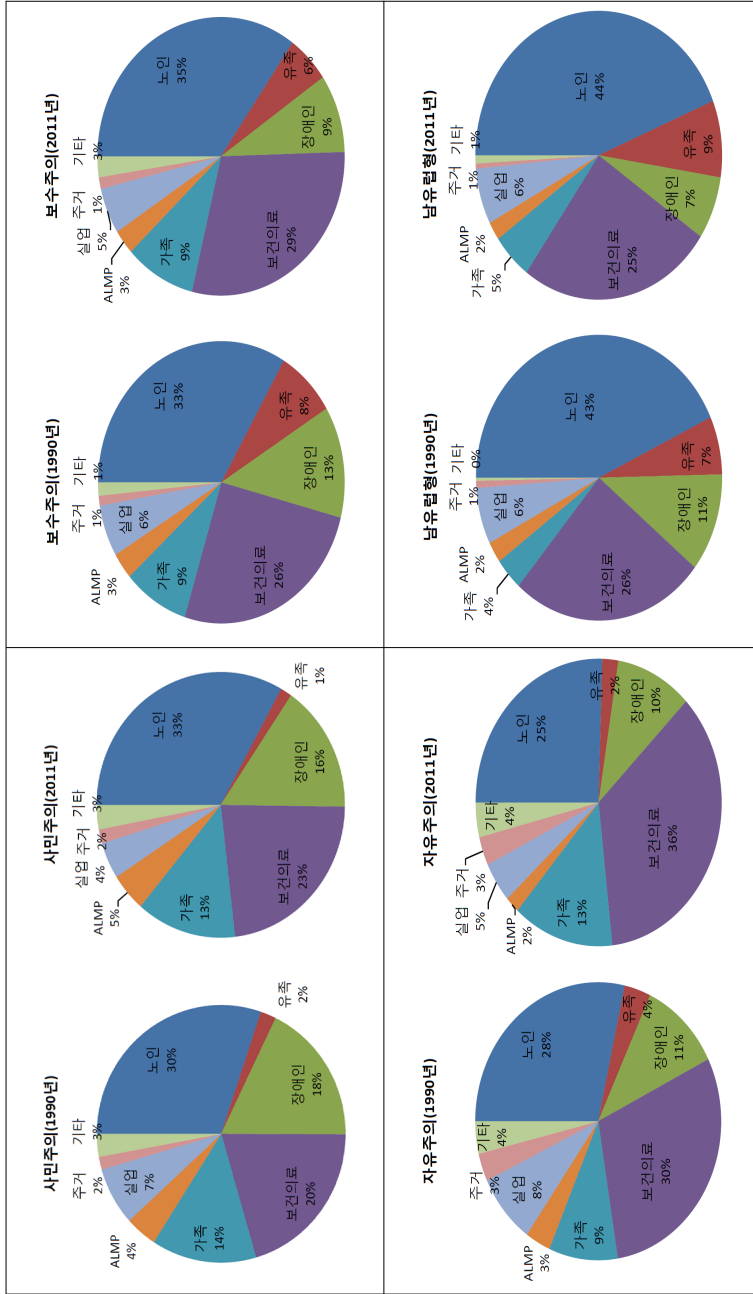
첫째, 1990년과 2011년 사이에 공적사회지출의 절대적 수준이 상당히 변화했고, 국가별로 내부적인 복지개혁이 진행되어 왔음에도 불구하고, 복지국가 유형별로 부문별 구성에서의 변화를 감지하기 어렵다.

〈표 7-4〉 복지국가 유형별복지지출 부문별 지출 수준(GDP 대비 %)

	공적사회 지출	노인	유족	장애인	보건의료	가족	ALMP	실업	주거	기타
1990년										
사민주의	24.79	7.47	0.50	4.42	5.05	3.38	1.02	1.80	0.40	0.71
보수주의	20.38	6.83	1.59	2.61	5.26	1.75	0.62	1.21	0.23	0.31
자유주의	16.42	4.68	0.57	1.76	4.90	1.49	0.55	1.34	0.53	0.62
남유럽형	17.49	7.54	1.15	1.96	4.47	0.65	0.42	1.12	0.14	0.06
한국	2.77	0.61	0.20	0.29	1.48	0.03	0.03	.	.	0.17
평균	18.85	6.23	1.00	2.49	4.83	1.70	0.61	1.34	0.33	0.41
2011년										
사민주의	26.85	8.89	0.40	4.20	6.16	3.50	1.26	1.19	0.46	0.80
보수주의	25.30	8.80	1.41	2.30	7.40	2.33	0.73	1.35	0.34	0.61
자유주의	19.98	5.09	0.42	2.00	7.12	2.65	0.37	0.91	0.64	0.78
남유럽형	26.21	11.49	2.25	1.85	6.66	1.37	0.54	1.64	0.15	0.24
한국	8.99	2.10	0.30	0.49	4.03	0.94	0.28	0.29	.	0.60
평균	23.63	8.03	1.07	2.40	6.84	2.39	0.68	1.21	0.41	0.62

원자료: stats.oecd.org(social Expenditure Statistics: 2016. 8. 16. accessed)

[그림 7-3] 복지국가 유형별 복지지출 부문별 지출 수준(GDP 대비 %)

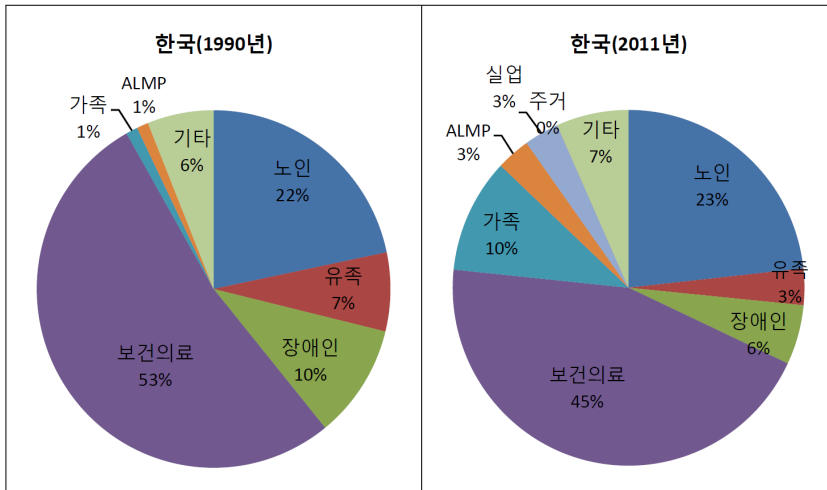


원자료: stats.oecd.org(social Expenditure Statistics: 2016. 8. 16. accessed)

둘째, 복지국가 유형별로 볼 때, 사민주의와 보수주의 복지국가는 각 부문별 지출이 고루 발달해 있는 반면, 자유주의 복지국가는 보건의료부문 지출이, 남유럽 복지국가에서는 노인부문의 지출이 상대적으로 높은 비중을 차지하였다.

마지막으로, 우리나라는 복지국가 발달 초기라 볼 수 있는 1990년에는 보건의료지출이 53%로 매우 높은 비중을 차지하는데, 이는 앞서 언급한 바와 같이 건강보험이 다른 제도들에 비해 상대적으로 이른 시기에 도입되었고, 비슷한 시기에 개보험화된 국민연금이 성숙하지 못한 데 따른 결과로 해석될 수 있다. 2011년에는 보건의료지출의 비중이 줄어들기는 하였으나 여전히 다른 복지국가들에 비해 큰 비중을 차지하였다. 반면 이 시기 가족에 대한 지출 비중이 10%까지 증가한 것이 두드러진 변화이다. 이는 2000년대 중반 이후 보육서비스 확대, 근로장려세제 도입과 같은 가족지원제도가 확대된 결과로 볼 수 있다.

[그림 7-4] 한국의 공적사회지출 성격별 구성



제3절 시기별·유형별 복지국가 수준 결정요인의 변화

1. 복지국가 수준의 결정요인에 관한 기존 이론과 변수

복지국가 비교연구, 혹은 레짐연구에서 복지국가의 수준을 결정하는 요인이 무엇인가에 대한 논의는 핵심적이다.⁴²⁾ 복지국가의 발달을 결정하는 요인에 대한 기존의 이론은 크게 세 가지, 산업화이론, 권력자원 동원이론, 국가중심적 접근으로 구분된다. 물론 복지국가의 발달을 하나의 변수로만 설명하기는 어렵지만, 이들 이론이 강조하는 지점은 상이하다. 산업화이론은 ‘경제’가 중요하다고 주장하는 반면⁴³⁾, 권력자원 동원이론은 ‘정치’가 중요하다는 점을 강조한다. 이에 비해, 국가중심적 접근은 복지 제공의 공급자로서의 국가 역할에 방점을 둔다. 본 연구에서는 이러한 이론들에 근거하여 아래 표와 같은 독립변수들을 구성하고, 시기별, 복지국가 레짐별로 회귀분석 한 결과를 제시하였다.

먼저, 복지국가 수준의 대리변수로 가장 많이 활용되는 국내총생산에서 공적사회지출이 차지하는 비율을 사용하였다. 다음으로, 경제중심·수요중심 접근으로 산업화이론의 대리변수로 1인당 GDP, 국내총생산 대

42) 몇몇 국가에 대한 역사적 고찰이나 질적 연구와 달리, 통계적 엄밀성을 요하는 양적 연구에서는 항상 “작은 사례수”(small N)의 문제에 직면하게 된다. 이러한 이유로 초기 결정요인 연구들은 상관관계나 교차분석 등 단순한 비교분석 수준에 머물렀다. 그러나 1980년대 후반 이래 이 문제를 타개하는 하나의 방안으로, 몇 개 국가의 시계열 자료를 통합해서 통합 시계열 횡단 자료(Pooled time-series cross-section data)를 구축하여 회귀분석을 실시하는 방법이 선호되고 있다. 통계기법의 발전과 국가 간 비교 분석이 가능한 표준화된 종단 데이터 구축이 이러한 방법의 사용 가능성을 높이는 데 크게 기여하였다.

43) 산업화이론도, 경제적 관점에 기반을 둔 학자들은 경제성장률 혹은 1인당 GDP 수준을 강조하는 반면, 사회적 관점을 강조하는 학자들은 수요측면에서의 변화, 즉 노인인구 증가, 실업률 상승 등과 같은 요인을 강조한다(김태성, 성경룡, 2001, pp.130-133). 본 연구에서는 후자의 변수를 수요중심적 접근 혹은 통제변수로 하여 산업화 이론과 별개로 다루었다.

비 군비 지출 그리고 경제의 개방성을 나타내는 수출과 수출의 합계가 국내총생산에서 차지하는 비중을 활용하였다. 권력자원동원이론의 대표 변수로서는 1946년 이래 좌파정당이 차지하는 비율의 누적점수와 노조조직률을 사용하였다. 국가중심적 접근의 대리변수로는 다소 미흡하기는 하지만 정치시스템에서 연방제 정도를 나타내는 더미변수를 활용하였다. 마지막으로, 산업화 이론의 하위 이론으로 분류되기도 하는 수요중심접근의 대표 변수로 노인인구 비율과 실업률을 통제변수로 분류하여 투입하였다.

〈표 7-5〉 주요 변수의 조작적 정의와 출처

구분	명명	조작적 정의	기간	출처
종속 변수	공적사회지출 수준	GDP 대비 공적사회지출(%)	1980~2010	OECD DB
산업화 이론	1인당 GDP	실질 1인당 GDP (고정가격: Chain Series)	1980~2010	QOG
	군비지출	GDP 대비 군비지출(%)	1980~2010	CWS
	경제개방성	수출+수입/GDP	1980~2010	QOG
권력 자원 동원	좌파정당 누적집권 햇수	1946년 이래의, 좌파정당의 의회의석비율 누적점수	1980~2010	CWS
	노조조직률	피용임금 및 봉급 소득자의 비율 대비 순노조조직원(%)	1980~2010	OECD DB
국가 중심적 접근	연방제 정도	정치시스템에서의 연방제 정도 (0=중앙집권, 1=약한 연방제, 2=강한 연방제)	1980~2010	CWS
수요중심 접근 (또는 통제변수)	노인인구비율	총인구 대비 노인인구(%)	1980~2010	CWS 통계청(KOSIS)
	실업률	총노동력 대비 실업률(%)	1980~2010	OECD DB

주: OECD DB(stats.oecd.org); QOG(The QOG Standard Dataset, ww.gogo.pol.gu.se); CWS(Comparative Welfare States Data Set, www.nsd.uib.no)

분석의 시점은 1980년부터 2010년까지 31개 시점이다. 통합 시계열 횡단 자료(pooled time-series cross-sectional data: 이하 TSCS) 분석에서는 추정된 회귀방정식에 몇 가지 복잡성 혹은 오류가 나타나는 경향이 있어, 이를 보정하는 방법으로 본 연구에서는 Beck & Katz 접근에 기반을 둔 패널교정 표준오차 추정치(panel corrected standard error: PCSE) 산출 방식을 활용하였다.

2. 복지지출 결정요인의 시기별·유형별 변화

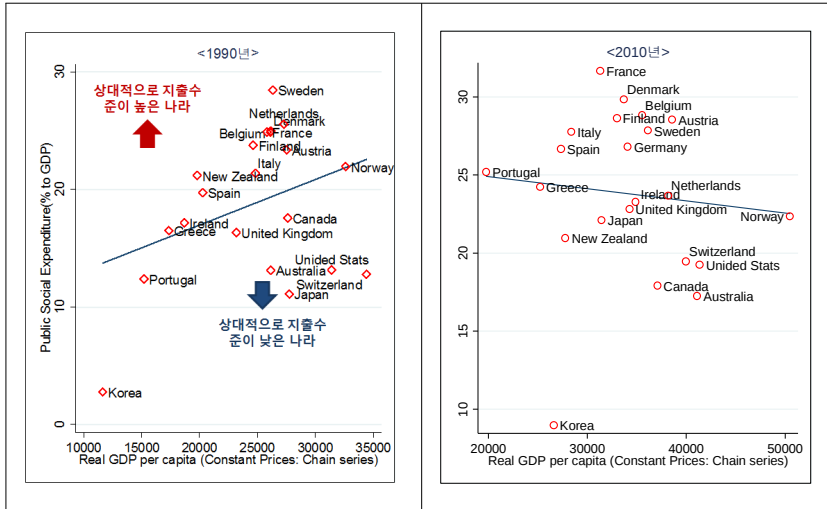
가. 복지지출 결정요인의 시기별 변화

먼저 주요 독립변수들과 공적사회지출 간의 단순상관관계를 살펴보면, 1980년에서 2010년 기간을 통틀어 공적사회지출 수준과 가장 높은 상관관계를 보이는 변수는 노인인구 비율과 좌파정당의 누적집권점수이다. 즉, 전체 인구에서 노인인구가 차지하는 비율이 높을수록, 좌파정당이 누적적으로 집권한 나라일수록 공적사회지출이 높은 경향이 있다.

〈표 7-6〉 공적사회지출과 독립변수들 간의 단순상관관계

	1980-2010	1980년대	1990년대	2000년대
1인당 GDP	0.259	0.209	0.281	-0.085
경제개방성	0.228	0.469	0.148	0.088
군비지출	-0.179	0.006	-0.184	-0.071
좌파정당누적집권점수	0.631	0.604	0.658	0.582
노조조직률	0.408	0.394	0.597	0.419
연방제정도	-0.182	-0.453	-0.088	-0.163
노인인구비율	0.658	0.620	0.715	0.558
실업률	0.256	0.094	0.368	0.339

[그림 7-5] 1인당 GDP와 공적사회지출 간의 관계



경제 개방성과 연방제 정도는 1980년대, 노조조직률과 실업률은 1990년대 특히 공적사회지출 수준과의 상관관계가 높게 나타났다. 군비지출은 공적사회지출과의 상관관계가 미미하였다. 한 가지 주목할 만한 점은, 1인당 GDP의 경우 1980년대와 1990년대에는 공적사회지출과 약한 양의 상관관계를 보였지만, 2000년대 들어서는 거의 상관관계가 없을 뿐 아니라, 음의 방향으로 돌아섰다는 점이다.

이는 복지지출 결정요인을 분석한 아래 결과에서도 동일하게 확인된다. 1인당 GDP(의 자연대수)는 1980년대와 1990년대까지는 통계적으로 유의미하게 복지지출에 긍정적인 영향을 미쳤다. 하지만 2000년대에는 통계적으로 유의미하지는 않지만 음의 방향으로 돌아섰다. 1990년대까지는 경제성장이 복지지출 수준의 상승을 추동했지만, 2000년대 들어서는 반드시 그러하지는 않게 되었다는 것이다. 황금기에서 위기로 이어지는 1990년대까지만 해도 경제성장은 복지국가 발달의 결정적 물적

토대임이 분명했다. 경제적으로나 복지제도의 측면에서나 일찍 출발했던 선진 복지국가들 — 대표적으로 영국, 독일, 프랑스, 스웨덴 등 — 은 이미 이 시기 복지지출이 일정 수준 이상에 도달한 반면, 경제적 후발 국가들은 사회복지 측면에서도 역시 형성기에 놓여 있었기 때문에 그 격차는 상당했던 것으로 보인다. 실제로 앞서 살펴본 바와 같이, 1980년대 사민주의 복지국가의 평균 복지지출은 GDP 대비 23.5%에 이른 데 비해, 남유럽형 복지국가들의 평균 복지지출 수준은 15.6%에 불과하였다. 그러나 2000년대 들어 전자의 복지지출 비중은 25.4%로 크게 변화가 없었던 데 비해, 남유럽형 복지국가들의 복지지출 비중은 22.2%까지 상승하였다. 즉, 후발 복지국가들의 ‘추격효과’로 인해 2000년대 들어서면 복지지출의 국가 간 격차가 줄어든 데 비해, 경제 발전의 수준은 여전히 상당한 격차가 유지된 결과 경제적 수준의 설명력이 약화된 것으로 판단된다. 즉, 복지지출의 성장은 분명 유리천장이 존재하며 그 천장을 뚫기는 쉽지 않다는 것이다. 더구나 1990년대 전후로 진행된 경제 세계화와 국가 간 경쟁의 격화는 선진 자본주의 복지국가의 복지지출 성장에 일정한 한계로 작용했다는 점도 부인하기 어렵다.

산업화이론의 또 다른 변수인 경제의 개방성은 이 시기 내내 복지지출에 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다. 카메론(Cameron 1978)은 산업화된 사회에서 정부 활동의 증가, 즉 공공경제의 확장은 경제 수준과 성장률, 간접세 비중, 정부의 당파적 구성과 제도적 구조 그리고 경제가 국제 시장에 노출되어 있는 정도에 의존한다고 주장한 바 있다. 그는 특히 이 중에서도 경제개방성과 사민주의 정부의 권력이 공공경제 성장에 대한 최선의 설명요인이라고 주장한다. 본 연구의 결과에서도 이를 재확인하였다. 내수가 경제를 추동할 만큼 크지 않은 소국(小國)들은 대규모 제조업의 육성을 통한 수출산업에 주력하는 경향이 있다. 집적된 대기업

과 중공업이 발달할수록 노동자의 조직화가 용이하며, 국가와 자본은 노동과의 타협 방편으로 사회임금으로서의 복지제도를 발전시킨다는 것이 이러한 주장의 논리적 근거이다. 스웨덴이 이러한 논리의 대표적인 예로 제시되곤 한다.

〈표 7-7〉 시기별 복지지출 결정요인 변화(PCSE 모형)

	1980-2010년	1980년대	1990년대	2000년대
ln(1인당GDP)	1.766*** (0.501)	9.534*** (1.138)	2.223*** (0.322)	-0.727 (1.168)
경제개방성	0.015*** (0.001)	0.021*** (0.003)	0.011*** (0.002)	0.022*** (0.004)
군비지출	0.001 (0.052)	0.02 (0.123)	-0.205*** (0.046)	0.452* (0.184)
좌파정당누적집권점수	0.169*** (0.011)	0.201* (0.078)	0.211*** (0.011)	0.176*** (0.018)
노조조직률	0.034*** (0.004)	0.02 (0.016)	0.036*** (0.011)	0.013 (0.008)
연방제정도	-1.082** (0.368)	-6.394*** (1.303)	-1.216*** (0.279)	0.881** (0.341)
연방주의				
강한	-0.296 (0.349)	-4.730*** (0.551)	0.786*** (0.177)	0.292 (0.487)
연방주의				
노인인구비율	0.862*** (0.030)	0.294 (0.262)	0.953*** (0.026)	0.796*** (0.060)
실업률	0.529*** (0.028)	0.573*** (0.025)	0.557*** (0.033)	0.480*** (0.108)
상수	-18.241*** (4.992)	-87.611*** (11.589)	-24.487*** (3.351)	7.649 (12.317)
N	635	171	223	241
r ²	0.685	0.704	0.748	0.677

하지만 경제개방성이 독자적으로 복지지출의 성장을 주도한다고 보기는 어렵다. 우리나라와 같이 대기업 수출산업 중심의 산업화가 진행되더라도 권위주의적인 국가가 이를 주도한다면 서구 국가와 같은 복지국가의 발달은 기대하기 어렵기 때문이다. 경제개방성이 복지지출에 유효한 설명인자기 되기 위해서는 높은 수준의 노조조직률과 이를 바탕으로 한 시민주의적 정권 창출 능력이 공조할 필요가 있다. 실제로 경제개방성과 함께 이 기간 동안 좌파정당의 누적집권점수는 복지지출 수준에 통계적으로 매우 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 노조조직률 또한 1980-2010년 전체 기간 동안 그리고 특히 1990년대에 복지지출에 긍정적인 영향을 미쳤다. 이 기간 내내 권력 자원 동원의 효과는 유효하게 지속되었으며, 좌우의 컨센서스가 어느 정도 유지되던 1980년대보다는 컨센서스가 해체되거나 축소되기 시작했던 1990년대 동안 그 효과가 오히려 더 강하게 나타났다는 점도 주목할 만하다. 즉, 경제 호황기에는 복지국가 확대에 대한 합의가 비교적 용이한 반면, 불황기에는 그러한 합의를 도출하는 데 더 불리한 조건이 형성된다. 따라서 오히려 경제적 조건이 불리한 시기에 정치적 권력자원 동원의 효과가 더 커질 수 있다. 더구나 본 연구에서 사용한 정치 변수는 좌파정당의 누적집권점수인 만큼, 시민주의 정당 혹은 노동당이 안정적으로 집권한 나라 — 대표적으로 노르딕 국가들 — 일수록 권력자원이 복지확대로 이어질 가능성이 더욱 높다는 해석이 가능하다.

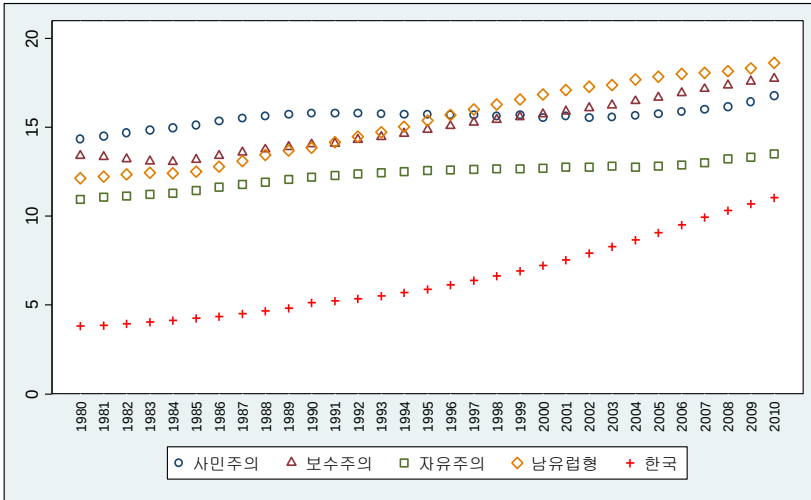
연방주의는 복지국가에 부정적으로 작용한다는 기존의 연구도 적지 않다(Wilensky 1975; O'Connor and Brym 1988). 특히 윌렌스키는 “부유한 국가의 모집단을 대상으로 할 경우, 복지노력을 설명하는 주요한 정치적 변수는 정부의 중앙집중성 정도”(Wilensky 1975 p.25)라고 주장한다. 일반적으로 연방주의적 정치체제에 전형적인 분산된 정책결정구조

로 인하여 중앙집권적 정치체제에 비해 일관되고 안정적인 복지 확대가 어렵다는 것이 그 근거이다. 이와 관련하여 본 연구 결과는 다소 모호하다. 1980년에서 2010년 전 기간 동안에 대상으로 했을 때 연방제 국가가 중앙집권 국가에 비해 복지지출에 소극적인 것으로 확인되었으며, 이는 특히 1980년대까지 매우 강력한 복지 억제제인 것으로 밝혀졌다. 하지만 1990년대 연방주의가 복지지출에 미치는 영향은 모호한 방향성을 취하고 있으며, 2000년대 이후에는 오히려 복지지출에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

노인인구의 비율은 1980년대를 제외하고 복지지출 확대에 매우 유의미한 영향을 미친 것으로 확인되었다. 특히 부유한 복지국가만을 대상으로 할 경우 경제적 변영의 영향이 노인 인구 증가에 반영됨으로써 전자의 영향이 상당히 축소된다고 주장되기도 한다(Wilensky, 1975). 또한 앞서 살펴본 바와 같이 대부분의 복지국가에서 노인 관련 지출은 공적사회 지출 중 가장 큰 비중을 차지하고 있기 때문에 노인 인구의 증가에 민감하게 반응할 수밖에 없을 것으로 보인다. 본 연구 결과에서 노인인구 비율은 1980년대에 통계적으로 유의미하지 않게 나타났으며, 나머지 시기 동안은 복지지출 확대에 상당한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 남유럽국가들을 제외하고는 1980년대 동안 노인 인구비의 증가는 비교적 완만하였지만, 1990년대 들어 남유럽 국가들과 더불어 보수주의 국가들과 한국의 노인인구비가 급등하기 시작한 것과 무관하지 않은 것으로 보인다.

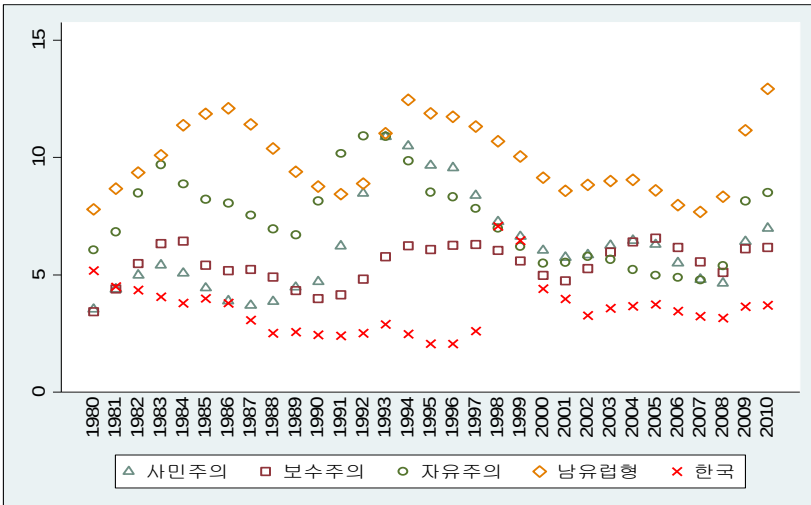
산업화된 사회에서 경기순환에 따른 구조적 실업의 등락은 불가피한 것으로 간주된다. 따라서 생산가능인구의 가장 중요한 탈상품화 요인은 실업이라 해도 과언이 아니다. 실제 분석 기간 동안 실업 역시 노인인구와 함께 복지지출을 추동하는 데 결정적인 역할을 한 것으로 나타난다.

[그림 7-6] 복지레짐별 노인인구비의 증가 추이



출처: 한국은 통계청(www.kosis.kr)이고, 나머지는 CWS임.

[그림 7-7] 복지레짐별 실업률 변화 추이



출처: stats.oecd.org(2016. 8. 16. accessed)

나. 복지지출 결정요인의 복지레짐별 차이

1990년대까지 대부분의 복지국가 비교연구 대상 국가들은 ‘선진 자본주의 복지국가 18개국 + α ’에 한정되어 있었다. 무엇보다도 비교적 표준화된 데이터의 확보가 가능하다는 이유에서였다. 또 다른 이유는 “이 표본은 선진국과 저개발국을 모두 합쳐놓은 연구사례들보다 훨씬 더 엄격하게 비교할 수 있는 장점을 가진다.”(Stephens, 1979, pp.89-90)라는 것이었다. 하지만 2장에서도 지적한 바와 같이, 선택하는 사례가 답을 좌우(Geddes, 1990, Kim K., 2015, p.310에서 재인용함.)할 수 있다는 점에서 어떤 나라를 분석에 포함시키느냐는 복지국가 비교연구의 또 다른 쟁점이다. 본 연구에서는 이러한 점을 감안하여, 동일 레짐군에 포함된 국가들만으로 분리된 복지지출 결정요인 분석을 실시하였다.

분석 결과, 복지국가 유형별로 복지지출의 결정요인은 상당히 다른 것으로 나타났다. 굳이 구분을 하자면, 사민주의 북구유럽 국가들과 보수주의 유럽대륙 국가들의 복지지출 결정요인이 상당히 유사하였고, 자유주의 영미권 국가들과 동아시아 국가들의 복지지출 결정요인 역시 상당히 유사함을 발견할 수 있었다. 먼저, 사민주의와 보수주의 복지국가들은 공통적으로 경제성장과 복지지출이 양의 관계를 보인 반면, 자유주의와 동아시아 복지레짐에서는 이 둘 간의 관계가 음의 관계를 보였다는 점에서 대조적이다. 즉, 스웨덴의 예에서도 볼 수 있는 바와 같이, 경제가 성장하고 있는 동안 이 성장 과실의 상당 부분은 사회임금의 형태로 복지지출의 확대로 이어졌다. 이러한 성장과 분배의 선순환 관계는 사민주의 정당의 안정적 집권과 조합주의(corporatism)적 의사결정 방식에 의해 뒷받침되었다고 볼 수 있다. 반면 1990년대 중반 경제위기와 인구고령화로 인한 재정압박은 복지국가의 구조조정의 직접적 원인이 되었다. 앞서 살펴

본 바와 같이 실제 1990년대 중반을 전후로 사민주의 복지국가의 복지지출 규모는 상당한 정도로 축소되는 경향을 보였다. 이와는 대조적으로, 자유주의 복지국가들과 특히 동아시아 복지국가들은 경제가 침체할수록 사회복지지출의 규모가 증가하는 경향을 보인다. 이는 미국 대공황의 경험이나 한국의 외환위기 경험에서도 알 수 있듯이, 잔여주의적 복지국가의 특성과 일맥상통하는 결과로 볼 수 있다. 즉 평상시 — 경제위기나 침체가 아닌 시기 — 에는 시장을 중심으로 하는 분배기제가 일차적 제도로 작동하다가, 경제위기나 침체에 나타나는 여러 가지 경제·사회적 문제에 대응하기 위해 복지제도가 비로소 본격적으로 작동하는 것이 잔여주의적 복지국가의 전형적 특징이다. 이들 나라들은 노조조직률이 상대적으로 낮을 뿐만 아니라 조합주의적 의사결정구조도 약하다는 공통점도 존재한다. 자유주의 복지국가들의 경우 좌파정당의 누적 집권 점수가 복지지출을 확대하는 데 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 노조조직률은 오히려 복지지출 확대에 부정적으로 작용했다. 즉, 노조의 권력 동원이 조직화된 힘으로 조합주의 의사결정 구조에서 좌파정당과 시너지를 일으키는 사민주의 복지국가들과는 달리, 이들 자유주의 복지국가에서는 노조조직의 힘이 산업 세계에서 시장임금을 증가시킬 수 있을지언정 사회임금의 증가에는 오히려 부정적 영향을 미쳤다는 것이다.

노인인구 비율과 실업률은 복지지출에 수요 압력으로 작용하는 가장 중요한 두 개의 변수라고 할 수 있다. 노인인구는 보수주의 복지레짐을 제외한 모든 복지국가 유형에 영향을 미친 것으로 나타났다. 특히 남유럽형과 동아시아형, 자유주의 복지레짐에서 노인 인구비율의 영향력이 매우 컸음을 확인할 수 있다. 사민주의 복지국가와 특히 보수주의 복지국가에서 노인 인구비율이 복지지출에 상대적으로 미미한 영향만을 미쳤거나 영향을 미치지 못했던 것은, 이 시기 이전에 이미 공적 연금이 상당히 성

숙해 있는 데다, 복지국가 위기와 재편기를 맞아 적극적으로 공적 연금 개혁을 추진해 왔던 데서 부분적인 원인을 찾을 수 있을 것으로 보인다. 반면 남유럽 국가들과 동아시아 국가들은 이 기간 동안 인구 고령화가 매우 빠른 속도로 진행되어 실질 수요가 크게 증가한 데다, 이전에 상대적으로 덜 성숙했던 공적 연금이 성숙하면서 노인 인구 증가의 요인이 복지 지출에 크게 반영된 것으로 보인다.

〈표 7-8〉 복지레짐별 복지지출 결정요인(PCSE 모형)

	사민주의	보수주의	자유주의	남유럽형	동아시아형
ln(1인당GDP)	4.608* (2.164)	3.598* (1.594)	-3.738** (1.171)	3.785 (2.064)	-4.492*** (0.941)
경제개방성	-0.044 (0.023)	-0.002 (0.007)	0.012** (0.005)	-0.116** (0.038)	-0.004 (0.009)
군비지출	-0.124 (0.654)	1.826*** (0.329)	-0.743*** (0.168)	-0.760* (0.336)	-1.616*** (0.363)
좌파정당누적집권점수	0.083** (0.027)	0.380*** (0.016)	0.061** (0.022)	-0.045 (0.061)	-0.213 (0.259)
노조조직률	0.299*** (0.051)	0.01 (0.017)	-0.067*** (0.015)	0.003 (0.021)	0.106* (0.042)
노인인구비율	0.554* (0.267)	-0.084 (0.099)	0.745*** (0.085)	1.256*** (0.176)	0.966*** (0.033)
실업률	0.403*** (0.084)	0.988*** (0.064)	0.218** (0.067)	0.124 (0.084)	0.442*** (0.056)
상수	-53.445* (24.555)	-27.679 (16.169)	46.866*** (12.318)	-30.613 (20.063)	43.529*** (10.898)
N	118	192	176	109	42
r ²	0.77	0.849	0.534	0.852	0.997

마지막으로, 실업률은 남유럽형 복지국가들을 제외한 나머지 국가군에서 복지지출에 크게 영향을 미친 요인으로 확인된다. 남유럽의 상대적으로

로 높은 실업률에도 불구하고, 이 시기에 실업률이 복지지출에 영향을 미치지 않은 것으로 나타났는데, 이는 무엇보다도 노동시장의 이중구조화와 실업보험과 실업부조제도의 낮은 커버리지에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다.

제4절 복지국가의 복지지출 유형 재분류?

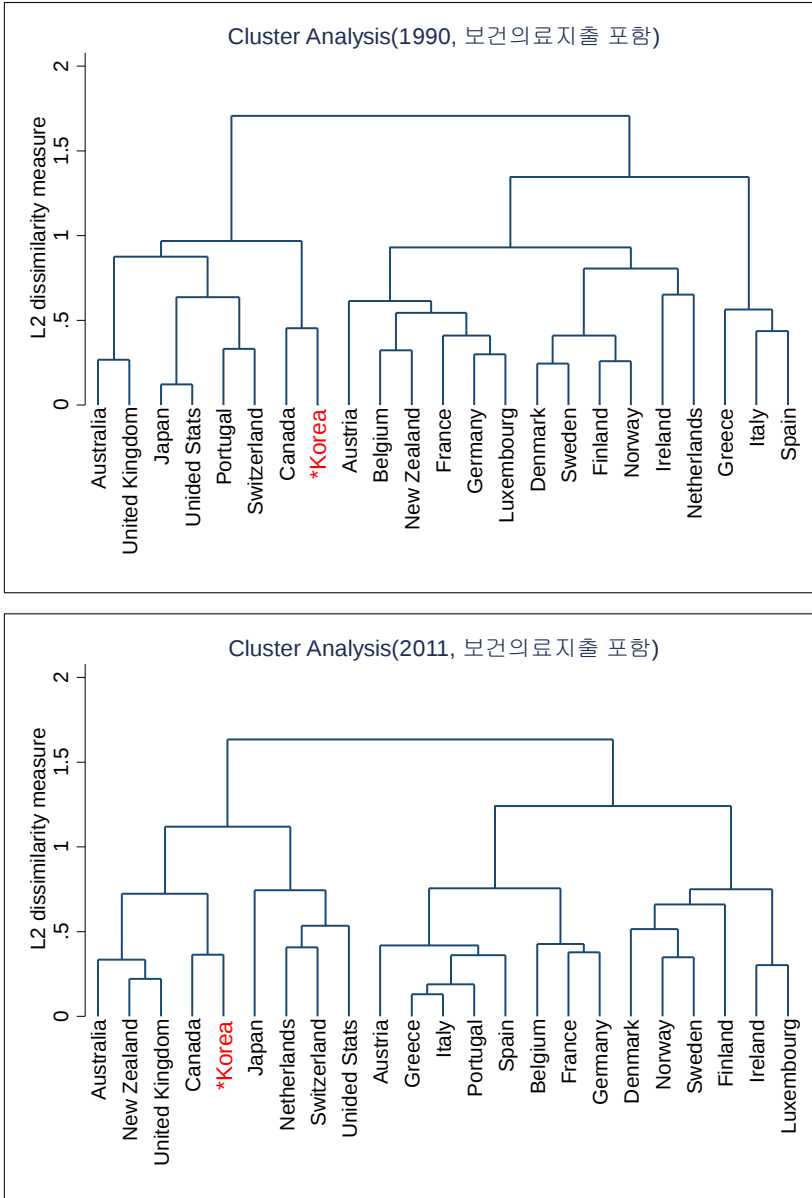
지금까지 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990) 이후 복지국가 레짐 논쟁에 근거하여 선형적으로 복지국가 유형을 분류하고, 이러한 유형별로 공적사회지출의 수준과 구성의 특성과 변화 그리고 결정요인을 분석해 보았다. 지금까지의 분석은 ‘미네르바의 올빼미’나 ‘거인의 어깨 위에 올라 앉아 조망’하는 것과 같이, 선형적 저작들의 축적물에 의존하는 것이다. 그 전제는 이러한 복지국가 레짐의 분류 방식이 정당하다는 것이다. 하지만 앞서 이론적 배경에서도 논의한 바와 같이, ‘레짐론’은 여전히 논쟁 중이고, 몇몇 나라들 — 호주, 뉴질랜드, 스위스, 일본, 네덜란드 등 — 과 레짐군 — 동아시아, 남유럽 복지레짐 — 에 대해서는 예외적인 나라, 가변적인 사례, 레짐 내부의 큰 이질성 등으로 인한 논란이 지속되고 있다. 여기에서는 지금까지 논의된 공적사회지출 변수를 활용하여 귀납적인 방식으로 복지국가를 유형화하였다. 특히, 두 가지 측면에 주목하였다. 하나는 복지지출의 수준과 구성 변수들을 통해 복지국가를 분류할 때, 기존의 복지국가 레짐과 유사한 형태의 군집(cluster)이 형성되는가이다. 둘째는 시간의 흐름에도 불구하고, 복지국가들 혹은 복지국가 레짐들의 ‘경로의존성’(path dependency)이 안정적으로(robust) 유지되는가를 확인하고자 한다. 이를 위해 군집분석(cluster analysis)과 퍼지셋 이상형 분석(Fuzzy-set Ideal-type analysis)을 활용하였다.

1, 군집분석 결과

먼저 GDP 대비 공적사회지출, 공적사회지출 중 현물이 차지하는 비중, 공적사회지출 중 노인(유족 포함), 가족, 보건의료 지출이 각각 차지하는 비중을 군집화를 위한 변수로 투입하여 복지국가들을 군집분석 한 결과는 아래 그림과 같다.

1990년과 2011년에 대한 군집분석 결과, 전체적으로 볼 때 우리가 특정 복지국가 레짐의 ‘전형적인’ 국가들로 꼽는 국가들은 대체로 하나의 군집으로 묶임을 알 수 있다. 먼저, 자유주의 그룹으로 분류될 수 있는 호주, 영국, 미국, 캐나다는 1990년과 2011년에 동일 집단으로 묶였다. 2011년에는 뉴질랜드까지 호주, 영국과 함께 군집화됨으로써 기존에 자유주의 복지국가로 분류되던 대부분의 국가들이 하나의 군집으로 분류되었다. 동아시아 국가군으로 분류되었던 한국과 일본 그리고 기존에 보수주의와 자유주의의 성격이 혼재되어 있다고 평가되었던 스위스 역시 일관되게 자유주의 군집에 포함되어 있다. 다만, 포르투갈이 1990년에 자유주의 군집에 포함되어 있는데, 이는 당시 사회보장의 상대적 저발달로 인해 사회지출 수준이 낮은 것 등에 기인하는 것으로 보인다. 네덜란드는 2011년에 스위스, 미국과 함께 자유주의 국가군으로 분류되고 있는데, 이 역시 기존의 논의에서 네덜란드의 모호한 정체성과 관련이 있는 것으로 보인다. 특히 1990년대 복지개혁을 통해 활성화를 강조하고, 자산조사 급여방식이 강화되는 등의 조치가 일정 정도 급여 수준과 지출 구성에 영향을 미친 결과로 봐야 할 것이다.

[그림 7-8] 군집분석 결과(1990년과 2011년)



원자료: stats.oecd.org(social Expenditure Statistics: 2016. 8. 16. accessed)

다음으로 매우 강고하게 하나의 군집을 형성하고 있는 집단은 기존에 사민주의 복지국가로 분류되던 국가들이다. 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이는 1990년과 2011년에 모두 하나의 군집으로 묶였으며, 여기에 1990년에는 아일랜드와 네덜란드가, 2011년에는 아일랜드와 룩셈부르크가 유사집단으로 분류되었다. 지금까지의 논의 선상에서 볼 때, 핵심적인 자유주의 복지국가들(미국, 캐나다, 영국, 호주, 뉴질랜드)과 사민주의 복지국가들(스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드)은 질적인 연구 결과뿐만 아니라, 복지국가의 절대적 노력과 구성을 통한 양적 연구에서도 매우 일관된 동질성을 유지하는 것으로 평가된다.

한편, 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인은 남유럽의 대체지 복지국가 레짐으로서 지금까지 더 내부 동질성과 외부 이질성이 강화되어 온 것으로 보인다. 후발 복지국가로서 1980년대에 아직 제도 형성기에 있었다는 점을 감안하더라도, 포르투갈을 제외한 나머지 세 개의 국가들 — 그리스, 이탈리아, 스페인 — 은 하나의 군집을 형성하였으며, 2011년에는 그리스, 이탈리아, 포르투갈과 스페인이 매우 근거리를 유지하는 하나의 군집을 형성함으로써 ‘남유럽 고유의 특징’이 강화된 것으로 보인다. 이들을 제외한 나머지 보수주의 복지국가들은 다소 혼종적인 특성들을 보이면서 다양한 군집들에 이리저리 섞여 있는 양상을 보인다.

요컨대, 복지지출을 기준으로 한 복지국가 군집의 재분류 결과를 요약하면, 사민주의, 자유주의, 남유럽의 복지국가군이 상당히 안정적인 공통적 특성을 공유하고 있는 것으로 보이는 반면, 보수주의 복지국가들은 다소 다종적이고 변덕스러운 양상을 보이는 경향이 있다. 아시아의 두 국가, 한국과 일본은 지속적으로 자유주의 국가군에 포함되어 있어, 양적인 연구로서는 동아시아의 고유성을 발견하기 어렵다.

2. 퍼지셋-이상형 분석 결과

퍼지셋 이상형 분석은 “복지국가가 지속적으로 침식되고 있는지, 혹은 재구조화되고 있는지 또는 변화에 저항하고 있는지”(Kvist 2007)를 사정하는 데 도움을 준다. 아래 그림은 1985~2011년까지 비교대상국인 23개국⁴⁴⁾을 대상으로 한 군집분석에서 활용된 것과 유사한 변수들 — 공적 사회지출의 수준, 현물급여의 비중 / 노인(유족포함), 가족, 건강지출이 각각 총공적사회지출에서 차지하는 비중 — 을 활용하여 퍼지셋 이상형 분석을 실시한 결과를 시각화한 것이다.⁴⁵⁾

먼저, 스웨덴, 덴마크는 이 기간 동안 거의 변함없음을, 노르웨이와 핀란드는 약간의 변화를 보이지만 거의 동일한 패턴을 보인다. 즉, 이들 국가들은 공적사회지출 수준과 현물급여 비중이 높고, 노인과 건강보다는 상대적으로 가족에 대한 지출 비중이 큰 특징을 공유하고 있다.

이에 비해, 미국과, 특히 캐나다는 자유주의 복지국가의 전형적인 특징을 보인다. 즉, 상대적으로 공적사회지출은 낮지만, 현물급여의 비중은 상대적으로 크고, 노인과 가족보다는 건강에 대한 지출 수준이 상대적으로 높은 것이다. 전자의 특징, 즉 상대적으로 공적사회지출의 수준은 낮지만 현물급여 비중이 높은 특징은 최근 연도 기준으로 호주, 뉴질랜드, 스위스, 한국에서도 공유된다. 하지만 호주는 이 기간 동안 건강 지출뿐만 아니라 상대적으로 가족에 대한 지출 비중도 큰데, 이는 영국과 뉴질랜드에서도 공유되는 특징이다. 즉, 자유주의 복지국가를 내부적으로 구분하자면 건강에 대한 상대적 지출 수준이 높은 ‘아메리카형’과 가족과

44) 한국의 경우 1990년부터 자료가 제공된다.

45) 퍼지셋 이상형 분석은 변수의 조작이 자의적이라는 비판이 있어 왔다(Longest & Vaisey, 2008). 본 연구에서는 이러한 비판으로부터 다소 피해 가는 방식으로, 각 변수의 순위를 기록하여, 이러한 순위를 0에서 1사이의 범주로 표준화하는 방식을 사용하였다.

건강에 대한 상대 지출 수준이 모두 비교적 높은 ‘오세아니아형’으로 구분할 수 있다. 최근 한국은 아메리카형보다는 오세아니아형의 지출구조에 근접하는 변화를 나타낸다.

〈표 7-9〉 퍼지셋 이상형 분석 결과(1985~2011년)

	A(공적사회지출), B(현물급여비중)			C(노인), D(가족), E(건강)		
	1985년	1995년	2011년	1985년	1995년	2011년
Sweden	AB	AB	AB	cDe	cDe	cDe
Denmark	AB	Ab(AB)	AB	cDe	cDe	cDe
Norway	aB	AB	AB	cDe	cDe	cDe
Finland	Ab	Ab	AB	cDe	cDe	CDe
Canada	aB	aB	aB	cdE	cdE	cdE
United States	aB	aB	aB	CdE	CdE	cdE
Australia	aB	aB	aB	cDE	cDE	cDE
New Zealand	ab	ab	aB	CDe	cDE	cDE
United Kingdom	ab	aB	AB	cDe	cDE	cDE
Korea	aB	aB	aB		CdE	cDE
Greece	ab	ab	Ab	CdE	Cde	Cde
Portugal	ab	ab	Ab	CdE	CdE	Cde
Spain	ab	Ab	Ab	Cde	Cde	Cde
Italy	ab	Ab	Ab	Cde	Cde	Cde
Austria	Ab	Ab	Ab	CDe	CDe	CDe
Belgium	Ab	Ab	Ab	cDe	cde	cDE
France	Ab	AB	Ab	CDe	CDE(CDe)	CDE
Germany	Ab	Ab	AB	CdE	CdE	CdE
Ireland	ab	ab	Ab	cde	cDe	cDe
Luxembourg	ab	ab	Ab	Cde	CDe	cDe
Japan	aB	aB	AB	CdE	CdE	CdE
Netherlands	Ab	Ab	AB	cde	cde	cdE
Switzerland	ab	ab	aB	Cde	Cde	cdE

원자료: stats.oecd.org(social Expenditure Statistics: 2016. 8. 16. accessed)

스페인과 이탈리아는 1980년대까지, 그리스와 포르투갈은 1990년대까지 형성적 시기로 공적사회지출과 현물급여의 상대적 비중 모두 낮았으나, 2011년 기준으로는 공적사회지출 수준은 높고, 현물급여 비중은 낮은 ‘남유럽적’ 특징을 공유하고 있다. 또한, 그리스와 포르투갈은 약간의 변화를 거쳐, 스페인과 이탈리아는 지속적으로, 지출 구성 중 상대적으로 노인의 비중이 높은 특징을 고수하고 있다. 결과적으로 2011년 기준으로 볼 때, 이들 4개국은 매우 동질적인 사회복지 지출 패턴을 보인다.

앞서 언급한 바와 같이, 기타 유럽 대륙 국가들과 일본은 국가 간에도 상당히 이질적인 특징을 보일 뿐만 아니라, 이 기간 동안 한 국가 내부에서도 구성의 변화가 상당했던 나라들이 많다. 2011년 기준으로는 — 스위스를 제외하고 — 공적사회지출 수준이 상대적으로 높은 특징을 공유하지만, 노인, 가족, 건강 지출의 상대적 비중은 국가 간에 상당히 이질적인 패턴을 보였다. 최근 기준으로 볼 때 지출의 수준과 유형 면에서 보수주의 복지국가들을 하나의 군집으로 분류하기는 어려울 것으로 보인다.

지금까지의 논의를 정리하면 대략 아래 그림과 같이 복지국가의 유형을 분류할 수 있다.

제5절 소결: 한국형 복지국가에의 함의

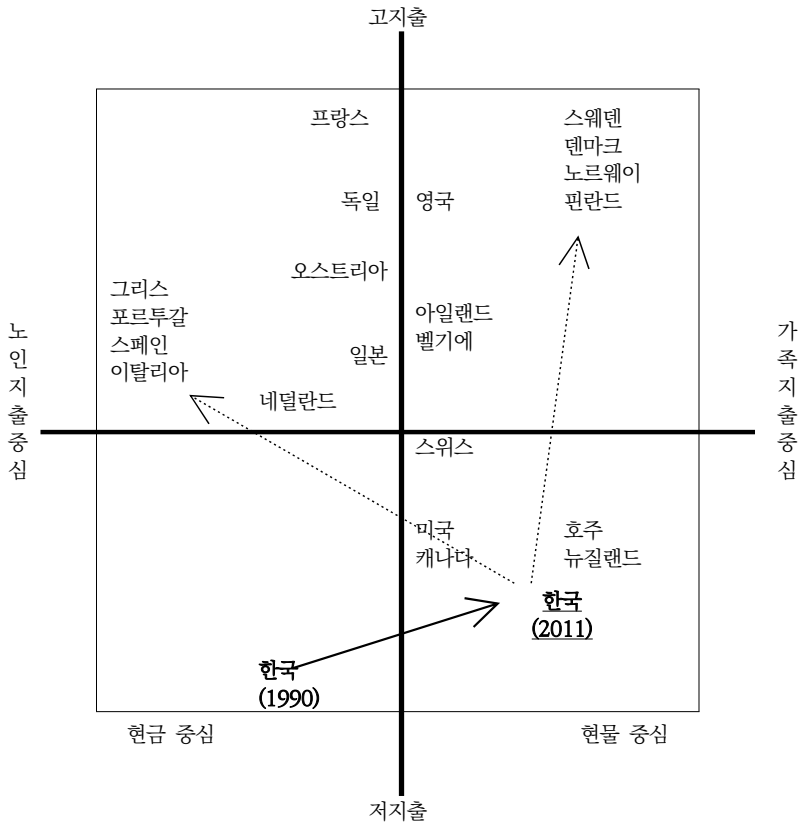
이 장에서는 공적사회지출의 수준과 구성 그리고 변화 추이를 통해 복지국가 유형화 논의가 유의미한지를 살펴보고, 한국의 상대적 위치를 가늠하는 데에 목적이 있었다. 또한 1980년대 이래 기간별, 복지국가 유형별로 복지지출 수준에 영향을 미치는 요인에 변화와 차이가 있었는지를 분석하였다.

분석 결과, 1980년대 이래로 공적사회지출은 사민주의 복지국가의 조정, 보수주의 복지국가들과 남유럽 국가들의 추격을 통해 이 세 복지레짐 간의 차이는 상당히 줄어들었다. 하지만 자유주의 복지국가들의 복지지출 수준은 이 기간 동안 상대적으로 안정적인 낮은 수준을 유지한 것으로 나타났다. 한국은 이 기간 동안 급속하게 공적사회지출이 증가한 나라 중 하나지만, 여전히 OECD 회원국 평균의 절반에도 미치지 못하는 수준이다. 복지지출의 변화와 수렴 경향에도 불구하고 성격별, 부문별 지출 수준은 상당한 편차를 보이는 것으로 나타났다. 사민주의 복지국가는 대체로 현물성 급여의 비중이 — 보건의료지출을 제외하고도 — 30% 정도로 상당히 높은 데 비해, 자유주의 복지국가는 17% 내외, 보수주의 복지국가는 13% 내외, 남유럽형 복지국가는 6% 정도만을 차지하고 있어 복지레짐별로 큰 차이를 보인다. 또한, 사민주의와 보수주의 복지국가는 각 부문별 지출이 비교적 고루 이루어지는 데 비해, 자유주의 복지국가는 상대적으로 보건의료지출 비중이 높고, 남유럽형 복지국가는 노인에 대한 지출의 비중이 높았다. 이러한 지출 특성은 1990년 이래 2010년까지도 큰 변화 없이 유지되고 있다. 반면 한국은 1990년에는 보건의료 부문이 상대적으로 과지출되는 경향을 보였으며, 2010년에는 보건의료 지출 비중이 상당히 줄어드는 대신 가족에 대한 지출 비중이 크게 증가하는 경향을 보였다.

한국의 경우, 주지한 바와 같이 여전히 공적사회지출 수준이 상대적으로 매우 낮은 수준이고 향후에 급속한 고령화 속도와 공적 연금의 성숙 등의 영향이 추가적으로 반영될 것으로 보인다. 하지만 한국 복지국가의 공적사회지출이 어떠한 복지레짐에 근접할지는 현재로서는 단언하기 어렵다. 여타의 복지국가들이 이 기간 동안 복지지출 수준의 상당한 변화에도 불구하고, 성격적·구성적 측면에서 큰 변화를 보이지 않은 데 비해 한

국의 경우 그 변화 폭이 상대적으로 컸기 때문이다. 1990년에 현물 지출의 비중이 8.9%로 매우 낮았던 데 비해, 2010년 그 비중이 26.8%로 사민주의 유형에 근접했고, 동 기간 동안 보건의료지출 위주의 지출 유형을 벗어나 지출 부문별로 고른 지출을 보였기 때문이다. 낮은 지출 수준을 차지하고 볼 때, 우리나라의 복지지출 패턴은 언뜻 자유주의 복지레짐에서 사민주의 복지레짐으로 변화해 가고 있는 듯이 보인다. 하지만 향후의 변화의 가능성을 놓고 볼 때 이러한 기대는 선부를 수 있다. 우리나라는 어떠한 OECD 국가들에 비해서도 급속한 노령화를 경험하고 있고, 노인의 빈곤율도 상대적으로 매우 높은 수준이기 때문에 향후에 이 부문의 현금지출과 보건의료 지출이 상대적으로 크게 증가할 수 있다. 이렇게 될 경우 다시 미국형의 자유주의 복지레짐으로 회귀하거나, 오히려 남유럽형의 노인·현금 중심형으로 근접해 갈 가능성도 배제할 수 없다. 하지만 한편 우리나라는 저출산 문제 등의 영향으로 복지국가 형성 과정에서 비교적 일찍 가족 부문과 사회서비스 부문의 중요성이 자각되고 정책화되어 왔기 때문에 호주·뉴질랜드형의 자유주의 복지국가를 거쳐 사민주의 복지국가 유형에 근접해 갈 가능성도 열려 있다. 그러므로 선부른 판단보다는 어떠한 유형으로 나아가는 것이 우리의 현실과 규범적 측면에서 바람직한지에 대한 전문적 논의와 사회적 합의를 형성해 가는 것이 중요하다.

[그림 7-9] 사회지출 수준 및 구성을 통해 본 복지국가 유형 분류(2011년 기준)



전문적 논의를 통한 판단과 사회적 합의의 중요성을 강조하더라도, 구조적 제약과 경로의존적 한계를 극복하기는 쉽지 않다. 지금까지의 분석 결과에 의하면, 1990년대까지 1인당 국민소득이 증가할수록 복지지출이 증가하는 것으로 나타났으나, 2000년대 들어 이 둘 간의 관계가 더 이상 유의미하지 않게 되었다. 이는 1980년대 이후 경제위기와 복지국가 위기가 반복되면서 복지국가의 재편으로 이어진 결과로도 해석되지만, 우리

나라를 포함한 몇몇 국가를 제외하고는 복지국가의 성장이 일정 수준에 도달한 결과로 해석될 수도 있다. 즉 경제성장이 무제한 계속될 수 없는 것과 마찬가지로, 복지지출 수준이 GDP의 일정 수준에 도달한 후에는 그 이상으로 지속적으로 성장하기 어려운 일종의 ‘유리 천장’이 존재할 수도 있다는 것이다. 실제로 1990년대 중반 30%대를 넘었던 사민주의 복지국가들의 지출 수준은 경제위기를 거치면서 20% 후반대에 지속적으로 머물고 있는 대신, 보수주의와 남유럽 국가들의 지출 수준이 지속적으로 상승하면서 최근 수렴 경향을 보여주고 있다. 즉, 최근 경향만을 놓고 볼 때 GDP 대비 30% 내외가 자본주의 시장경제의 틀 내에서 탈상품화를 추구하는 복지국가의 ‘최대한’에 가까운 것이 아닐까 하고 조심스럽게 추정해 본다.

이렇게 볼 때 한국은 아직 많은 여지를 남겨두고 있지만 문제는 주지한 바와 같이 구조적 제약과 경로의존성의 한계를 어떻게 극복할 것인가이다. 분석 결과에 의하면, 동아시아 복지국가, 특히 한국은 경제성장과 사회복지 간의 선순환 구조가 형성되어 있지 않고 — 자유주의 복지국가와 마찬가지로 둘은 마이너스 관계이다. — 높은 군비지출 수준이 복지지출에 부정적 영향을 미치며, 노인인구비율과 실업률이 복지지출에 미치는 영향이 매우 크게 나타난다. 요컨대, 한국의 복지지출은 매우 ‘수요추동적’이라 할 수 있다. 돌이켜 보건대, 우리나라의 복지지출이 본격적으로 증가된 계기는 외환위기이며, 2008년 경제위기가 약하나마 또 다른 계기가 되었다. 급속한 고령화 역시 현재와 미래의 복지지출의 가장 중요한 추동 인자가 될 것임이 명약관화하다. 이러한 복지추동 요인은 자유주의 복지국가와 유사하며, 결국 산업화 요인에 기반을 둔 복지국가의 발달로 설명할 수 있는 국가이다. 반면, 사민주의 복지국가는 좌파의 누적적 집권과 노조조직률이 복지지출 증가를 추동하는 인자로 나타났으며, 이는

복지국가 발전의 기반이 노·사·정의 힘의 균형에 기초한 조합주의, 즉 권력자원 동원이었음을 짐작케 하는 결과이다. 이처럼 기반이 취약한 한국의 복지국가가 기존의 자유주의적 경로에서 벗어나 사민주의적 방향으로 나아가는 것이 가능할지 혹은 바람직한지에 대해서는 논의가 지속되어야 할 것으로 보인다. 다만 한 가지, 남유럽의 복지국가로 나아가는 것은 지양되어야 한다는 것은 분명하다. 복지국가의 성공 경험과 함께 실패의 요인을 분석해야 할 이유도 여기에 있다.

〈부표 7-1〉 공적사회지출과 현물비중의 원점수 및 퍼지소속 점수(2011년)

국가	연도	공적 사회지출 (A)	현물비중 (B)	퍼지점수 (A)	퍼지점수 (B)
Australia	1985	12.1	41.3	0.073	0.659
	1995	16.1	39.6	0.189	0.616
	2011	17.8	51.9	0.304	0.956
Austria	1985	23.4	23.7	0.661	0.014
	1995	26.1	25.8	0.821	0.050
	2011	27.7	31.0	0.887	0.251
Belgium	1985	26.0	22.9	0.809	0.005
	1995	25.6	27.6	0.776	0.103
	2011	29.4	34.6	0.954	0.408
Canada	1985	16.4	43.4	0.220	0.730
	1995	18.4	38.4	0.344	0.575
	2011	17.4	46.4	0.281	0.853
Denmark	1985	22.9	41.4	0.633	0.667
	1995	28.7	36.3	0.929	0.497
	2011	30.1	45.7	0.969	0.822
Finland	1985	22.0	34.0	0.580	0.368
	1995	29.7	27.3	0.963	0.093
	2011	28.3	37.1	0.911	0.525
France	1985	25.8	30.0	0.789	0.205
	1995	29.0	37.0	0.938	0.521
	2011	31.4	36.0	0.985	0.484
Germany	1985	22.2	32.7	0.589	0.317
	1995	25.9	36.2	0.796	0.495
	2011	25.5	40.8	0.769	0.645
Greece	1985	16.1	29.9	0.193	0.203
	1995	17.4	30.8	0.280	0.235
	2011	25.7	30.8	0.785	0.239
Ireland	1985	20.8	32.9	0.491	0.329
	1995	17.9	32.1	0.309	0.297
	2011	22.3	35.1	0.594	0.438
Italy	1985	20.8	27.0	0.495	0.085
	1995	21.7	24.7	0.550	0.030
	2011	27.5	29.0	0.883	0.167
Japan	1985	11.1	45.3	0.054	0.807
	1995	14.1	44.5	0.111	0.780
	2011	23.1	45.1	0.642	0.805

346 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표

국가	연도	공적 사회지출 (A)	현물비중 (B)	퍼지점수 (A)	퍼지점수 (B)
Luxembourg	1985	19.8	23.4	0.429	0.009
	1995	20.8	29.0	0.490	0.168
	2011	22.5	35.5	0.604	0.455
Netherlands	1985	25.3	25.1	0.756	0.034
	1995	23.8	31.3	0.678	0.269
	2011	23.5	44.8	0.664	0.793
New Zealand	1985	17.5	25.9	0.282	0.053
	1995	18.4	34.5	0.341	0.404
	2011	20.7	49.8	0.485	0.921
Norway	1985	17.5	37.4	0.287	0.532
	1995	22.9	38.3	0.635	0.571
	2011	21.8	48.1	0.564	0.889
Portugal	1985	10.0	29.6	0.035	0.194
	1995	16.2	29.1	0.198	0.169
	2011	24.8	27.9	0.723	0.114
Spain	1985	17.6	24.6	0.294	0.026
	1995	21.3	27.7	0.528	0.110
	2011	26.8	33.2	0.857	0.340
Sweden	1985	28.2	40.8	0.906	0.646
	1995	31.8	40.8	0.990	0.647
	2011	27.2	52.0	0.874	0.957
Switzerland	1985	14.3	30.3	0.122	0.212
	1995	16.9	33.8	0.242	0.362
	2011	19.3	41.8	0.397	0.674
United Kingdom	1985	19.2	35.4	0.385	0.450
	1995	19.2	43.5	0.392	0.733
	2011	22.7	51.1	0.616	0.947
Unided Stats	1985	12.8	37.5	0.084	0.540
	1995	15.0	45.8	0.144	0.827
	2011	19.0	50.0	0.371	0.926
Korea	1990	2.8	57.5	0.001	0.983
	1995	3.2	49.9	0.006	0.924
	2011	9.0	59.6	0.026	0.994

〈부표 7-2〉 복지국가의 사회지출 유형 I(2011년)

국가	연도	최종유형	AB	Ab	aB	ab
Australia	1985	aB	0.073	0.073	0.659	0.341
	1995	aB	0.189	0.189	0.616	0.384
	2011	aB	0.304	0.044	0.696	0.044
Austria	1985	Ab	0.014	0.661	0.014	0.339
	1995	Ab	0.050	0.821	0.050	0.179
	2011	Ab	0.251	0.749	0.113	0.113
Belgium	1985	Ab	0.005	0.809	0.005	0.191
	1995	Ab	0.103	0.776	0.103	0.224
	2011	Ab	0.408	0.592	0.046	0.046
Canada	1985	aB	0.220	0.220	0.730	0.270
	1995	aB	0.344	0.344	0.575	0.425
	2011	aB	0.281	0.147	0.719	0.147
Denmark	1985	AB	0.633	0.333	0.367	0.333
	1995	Ab	0.497	0.503	0.071	0.071
	2011	AB	0.822	0.178	0.031	0.031
Finland	1985	Ab	0.368	0.580	0.368	0.420
	1995	Ab	0.093	0.907	0.037	0.037
	2011	AB	0.525	0.475	0.089	0.089
France	1985	Ab	0.205	0.789	0.205	0.211
	1995	AB	0.521	0.479	0.062	0.062
	2011	Ab	0.484	0.516	0.015	0.015
Germany	1985	Ab	0.317	0.589	0.317	0.411
	1995	Ab	0.495	0.505	0.204	0.204
	2011	AB	0.645	0.355	0.231	0.231
Greece	1985	ab	0.193	0.193	0.203	0.797
	1995	ab	0.235	0.280	0.235	0.720
	2011	Ab	0.239	0.761	0.215	0.215
Ireland	1985	ab	0.329	0.491	0.329	0.509
	1995	ab	0.297	0.309	0.297	0.691
	2011	Ab	0.438	0.562	0.406	0.406
Italy	1985	ab	0.085	0.495	0.085	0.505
	1995	Ab	0.030	0.550	0.030	0.450
	2011	Ab	0.167	0.833	0.117	0.117
Japan	1985	aB	0.054	0.054	0.807	0.193
	1995	aB	0.111	0.111	0.780	0.220
	2011	AB	0.642	0.195	0.358	0.195

348 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표

국가	연도	최종유형	AB	Ab	aB	ab
Luxembourg	1985	ab	0.009	0.429	0.009	0.571
	1995	ab	0.168	0.490	0.168	0.510
	2011	Ab	0.455	0.545	0.396	0.396
Netherlands	1985	Ab	0.034	0.756	0.034	0.244
	1995	Ab	0.269	0.678	0.269	0.322
	2011	AB	0.664	0.207	0.336	0.207
New Zealand	1985	ab	0.053	0.282	0.053	0.718
	1995	ab	0.341	0.341	0.404	0.596
	2011	aB	0.485	0.079	0.515	0.079
Norway	1985	aB	0.287	0.287	0.532	0.468
	1995	AB	0.571	0.429	0.365	0.365
	2011	AB	0.564	0.111	0.436	0.111
Portugal	1985	ab	0.035	0.035	0.194	0.806
	1995	ab	0.169	0.198	0.169	0.802
	2011	Ab	0.114	0.723	0.114	0.277
Spain	1985	ab	0.026	0.294	0.026	0.706
	1995	Ab	0.110	0.528	0.110	0.472
	2011	Ab	0.340	0.660	0.143	0.143
Sweden	1985	AB	0.646	0.354	0.094	0.094
	1995	AB	0.647	0.353	0.010	0.010
	2011	AB	0.874	0.043	0.126	0.043
Switzerland	1985	ab	0.122	0.122	0.212	0.788
	1995	ab	0.242	0.242	0.362	0.638
	2011	aB	0.397	0.326	0.603	0.326
United Kingdom	1985	ab	0.385	0.385	0.450	0.550
	1995	aB	0.392	0.267	0.608	0.267
	2011	AB	0.616	0.053	0.384	0.053
Unided Stats	1985	aB	0.084	0.084	0.540	0.460
	1995	aB	0.144	0.144	0.827	0.173
	2011	aB	0.371	0.074	0.629	0.074
Korea	1990	aB	0.001	0.001	0.983	0.017
	1995	aB	0.006	0.006	0.924	0.076
	2011	aB	0.026	0.006	0.974	0.006

〈부표 7-3〉 공적사회지출의 목적별 지출 비중 원점수 및 퍼지소속 점수(2011년)

국가	연도	노인 지출 비중 (C)	가족 지출 비중 (D)	건강 지출 비중 (E)	퍼지 점수 C	퍼지 점수 D	퍼지 점수 E
Australia	1985	28.7	9.5	36.0	0.212	0.527	0.869
	1995	25.9	16.9	28.5	0.098	0.966	0.619
	2011	29.6	15.5	32.9	0.250	0.927	0.778
Austria	1985	49.7	12.3	19.3	0.894	0.747	0.046
	1995	47.9	11.7	21.5	0.851	0.697	0.127
	2011	50.0	9.7	24.1	0.897	0.535	0.250
Belgium	1985	35.8	10.0	21.9	0.462	0.557	0.138
	1995	36.7	8.8	22.8	0.494	0.496	0.173
	2011	35.2	9.8	27.3	0.433	0.547	0.524
Canada	1985	22.7	4.2	34.7	0.010	0.142	0.844
	1995	25.3	4.8	32.8	0.078	0.190	0.777
	2011	24.5	7.1	41.4	0.053	0.399	0.951
Denmark	1985	29.9	11.3	20.6	0.263	0.662	0.088
	1995	29.1	13.4	15.1	0.229	0.820	0.003
	2011	28.1	13.5	22.3	0.189	0.830	0.154
Finland	1985	36.5	11.6	22.9	0.487	0.686	0.175
	1995	32.4	13.7	15.1	0.338	0.842	0.001
	2011	40.5	11.4	20.0	0.603	0.669	0.067
France	1985	41.2	10.4	23.6	0.628	0.599	0.222
	1995	42.0	9.3	27.4	0.677	0.521	0.541
	2011	45.1	9.3	27.4	0.804	0.520	0.535
Germany	1985	47.1	6.7	29.2	0.838	0.363	0.663
	1995	40.9	8.2	29.4	0.616	0.466	0.677
	2011	41.3	8.5	31.3	0.638	0.479	0.739
Greece	1985	54.3	2.0	28.5	0.930	0.035	0.616
	1995	56.0	6.0	25.4	0.941	0.314	0.363
	2011	56.9	5.3	25.7	0.964	0.232	0.388
Ireland	1985	29.0	6.8	25.7	0.228	0.369	0.385
	1995	26.3	11.9	25.8	0.110	0.714	0.390
	2011	26.1	17.4	25.8	0.101	0.975	0.391
Italy	1985	53.6	4.4	25.5	0.923	0.152	0.378
	1995	60.8	3.0	23.1	0.996	0.057	0.189
	2011	58.0	5.4	25.3	0.978	0.246	0.348

350 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표

국가	연도	노인 지출 비중 (C)	가족 지출 비중 (D)	건강 지출 비중 (E)	퍼지 점수 C	퍼지 점수 D	퍼지 점수 E
Japan	1985	43.3	4.0	41.3	0.733	0.131	0.947
	1995	45.0	3.6	39.5	0.800	0.091	0.922
	2011	51.2	5.9	33.3	0.904	0.303	0.789
Luxembourg	1985	44.2	7.8	21.1	0.768	0.437	0.108
	1995	43.6	12.6	24.8	0.747	0.765	0.296
	2011	34.4	16.2	25.9	0.401	0.948	0.402
Netherlands	1985	26.2	8.5	20.4	0.106	0.475	0.078
	1995	26.2	5.6	24.8	0.103	0.264	0.304
	2011	27.4	6.9	33.5	0.166	0.385	0.806
New Zealand	1985	43.1	13.0	24.9	0.721	0.797	0.306
	1995	30.9	12.3	29.4	0.293	0.744	0.673
	2011	23.3	16.1	39.9	0.021	0.944	0.927
Norway	1985	34.1	10.8	24.1	0.394	0.624	0.249
	1995	32.7	15.5	17.1	0.349	0.926	0.018
	2011	34.1	14.1	25.6	0.391	0.863	0.383
Portugal	1985	41.0	6.1	29.2	0.617	0.318	0.665
	1995	44.5	4.4	27.6	0.785	0.158	0.556
	2011	52.9	5.0	25.5	0.915	0.200	0.377
Spain	1985	42.9	1.5	23.7	0.719	0.013	0.225
	1995	43.2	2.0	24.5	0.729	0.031	0.279
	2011	42.0	5.1	25.2	0.672	0.208	0.339
Sweden	1985	30.8	14.3	24.2	0.286	0.872	0.261
	1995	33.1	11.9	18.9	0.366	0.712	0.041
	2011	36.0	13.4	24.5	0.471	0.818	0.274
Switzerland	1985	41.7	6.6	26.6	0.652	0.359	0.458
	1995	40.2	6.0	26.5	0.587	0.313	0.446
	2011	35.4	7.2	33.5	0.447	0.409	0.804
United Kingdom	1985	30.8	11.8	23.9	0.291	0.698	0.233
	1995	29.5	11.8	27.2	0.247	0.703	0.515
	2011	27.1	17.5	33.8	0.148	0.980	0.814
United States	1985	47.0	4.7	30.4	0.835	0.179	0.715
	1995	40.3	3.9	38.9	0.589	0.120	0.908
	2011	35.5	3.8	42.1	0.450	0.106	0.958
Korea	1990	29.2	1.1	53.4	0.235	0.004	1.000
	1995	39.4	2.0	43.9	0.567	0.034	0.973
	2011	26.7	10.4	44.8	0.127	0.601	0.982

〈부표 7-4〉 복지국가의 사회복지출 유형 II(2011년)

국가	연도	최종유형	CDE	CDe	CdE	Cde	cDE	cDe	cdE	cde
Australia	1985	cDE	0.212	0.131	0.473	0.131	0.527	0.131	0.473	0.131
	1995	cDE	0.098	0.381	0.034	0.034	0.619	0.381	0.034	0.034
	2011	cDE	0.250	0.222	0.073	0.073	0.750	0.222	0.073	0.073
Austria	1985	CDe	0.046	0.046	0.046	0.253	0.046	0.106	0.046	0.106
	1995	CDe	0.127	0.127	0.127	0.303	0.127	0.149	0.127	0.149
	2011	CDe	0.250	0.250	0.250	0.465	0.103	0.103	0.103	0.103
Belgium	1985	cDe	0.138	0.138	0.138	0.443	0.138	0.538	0.138	0.443
	1995	cde	0.173	0.173	0.173	0.496	0.173	0.496	0.173	0.504
	2011	cDE	0.433	0.476	0.453	0.453	0.524	0.476	0.453	0.453
Canada	1985	cdE	0.010	0.142	0.142	0.142	0.142	0.142	0.844	0.156
	1995	cdE	0.078	0.190	0.190	0.190	0.190	0.190	0.777	0.223
	2011	cdE	0.053	0.049	0.399	0.049	0.399	0.049	0.601	0.049
Denmark	1985	cDe	0.088	0.088	0.088	0.338	0.088	0.662	0.088	0.338
	1995	cDe	0.003	0.003	0.003	0.180	0.003	0.771	0.003	0.180
	2011	cDe	0.154	0.154	0.154	0.170	0.154	0.811	0.154	0.170
Finland	1985	cDe	0.175	0.175	0.175	0.314	0.175	0.513	0.175	0.314
	1995	cDe	0.001	0.001	0.001	0.158	0.001	0.662	0.001	0.158
	2011	cDe	0.067	0.067	0.067	0.331	0.067	0.397	0.067	0.331
France	1985	CDe	0.222	0.222	0.222	0.401	0.222	0.372	0.222	0.372
	1995	CDE	0.521	0.459	0.479	0.459	0.323	0.323	0.323	0.323
	2011	CDE	0.520	0.465	0.480	0.465	0.196	0.196	0.196	0.196

국가	연도	최종유형	CDE	CDe	CdE	Cde	cDE	cDe	cdE	cde
Germany	1985	CdE	0.363	0.337	0.363	0.337	0.162	0.162	0.162	0.162
	1995	CdE	0.466	0.323	0.466	0.323	0.384	0.323	0.384	0.323
	2011	CdE	0.479	0.261	0.479	0.261	0.362	0.261	0.362	0.261
Greece	1985	CdE	0.035	0.035	0.035	0.035	0.035	0.035	0.070	0.070
	1995	Cde	0.314	0.314	0.314	0.314	0.059	0.059	0.059	0.059
	2011	Cde	0.232	0.232	0.232	0.232	0.036	0.036	0.036	0.036
Ireland	1985	cde	0.228	0.369	0.369	0.369	0.369	0.369	0.385	0.615
	1995	cDe	0.110	0.390	0.286	0.286	0.390	0.610	0.286	0.286
	2011	cDe	0.101	0.391	0.025	0.025	0.391	0.609	0.025	0.025
Italy	1985	Cde	0.152	0.152	0.152	0.152	0.077	0.077	0.077	0.077
	1995	Cde	0.057	0.057	0.057	0.057	0.004	0.004	0.004	0.004
	2011	Cde	0.246	0.246	0.246	0.246	0.022	0.022	0.022	0.022
Japan	1985	CdE	0.131	0.053	0.131	0.053	0.131	0.053	0.267	0.053
	1995	CdE	0.091	0.078	0.091	0.078	0.091	0.078	0.200	0.078
	2011	CdE	0.303	0.211	0.303	0.211	0.096	0.096	0.096	0.096
Luxembourg	1985	Cde	0.108	0.108	0.108	0.437	0.108	0.232	0.108	0.232
	1995	CDe	0.296	0.296	0.235	0.235	0.253	0.253	0.235	0.235
	2011	cDe	0.401	0.402	0.052	0.052	0.402	0.598	0.052	0.052
Netherlands	1985	cde	0.078	0.078	0.078	0.475	0.078	0.475	0.078	0.525
	1995	cde	0.103	0.264	0.264	0.264	0.264	0.264	0.304	0.696
	2011	cdE	0.166	0.194	0.385	0.194	0.385	0.194	0.615	0.194
New Zealand	1985	CDe	0.306	0.306	0.203	0.203	0.279	0.279	0.203	0.203
	1995	cDE	0.293	0.327	0.256	0.256	0.673	0.327	0.256	0.256
	2011	cDE	0.021	0.073	0.056	0.056	0.927	0.073	0.056	0.056

국가	연도	최종유형	CDE	CDe	CdE	CdE	cDe	cdE	cde
Norway	1985	cDe	0.249	0.249	0.249	0.249	0.606	0.249	0.376
	1995	cDe	0.018	0.018	0.018	0.018	0.651	0.018	0.074
	2011	cDe	0.383	0.383	0.137	0.383	0.609	0.137	0.137
Portugal	1985	CdE	0.318	0.318	0.318	0.318	0.318	0.383	0.335
	1995	CdE	0.158	0.158	0.158	0.158	0.158	0.215	0.215
	2011	Cde	0.200	0.200	0.200	0.085	0.085	0.085	0.085
Spain	1985	Cde	0.013	0.013	0.013	0.013	0.013	0.225	0.281
	1995	Cde	0.031	0.031	0.031	0.031	0.031	0.271	0.271
	2011	Cde	0.208	0.208	0.208	0.208	0.208	0.328	0.328
Sweden	1985	cDe	0.261	0.261	0.128	0.261	0.714	0.128	0.128
	1995	cDe	0.041	0.041	0.041	0.041	0.634	0.041	0.288
	2011	cDe	0.274	0.274	0.182	0.274	0.529	0.182	0.182
Switzerland	1985	Cde	0.359	0.359	0.359	0.348	0.348	0.348	0.348
	1995	Cde	0.313	0.313	0.313	0.313	0.313	0.413	0.413
	2011	cdE	0.409	0.196	0.409	0.409	0.196	0.553	0.196
United Kingdom	1985	cDe	0.233	0.233	0.233	0.233	0.698	0.233	0.302
	1995	cDE	0.247	0.485	0.297	0.515	0.485	0.297	0.297
	2011	cDE	0.148	0.186	0.020	0.814	0.186	0.020	0.020
United States	1985	CdE	0.179	0.179	0.179	0.165	0.165	0.165	0.165
	1995	CdE	0.120	0.092	0.120	0.120	0.092	0.411	0.092
	2011	cdE	0.106	0.042	0.106	0.106	0.042	0.550	0.042
Korea	1990	cdE	0.004	0.000	0.004	0.004	0.000	0.765	0.000
	1995	CdE	0.034	0.027	0.034	0.034	0.027	0.433	0.027
	2011	cDE	0.127	0.018	0.399	0.601	0.018	0.399	0.018

〈부표 7-5〉 복지국가의 사회지출BLI 총점·빈곤·불평등 원점수 및 퍼지소속 점수

국가	공적사회지출 2014(A)	BLI 총점 2016(B)	빈곤율 2010(C)	불평등도 2010(D)	퍼지점수 (A)	퍼지점수 (B)	퍼지점수 (C)	퍼지점수 (D)
Australia	19.0	6.4	0.144	0.334	0.091	0.818	0.864	0.727
Austria	28.4	3.7	0.089	0.280	0.773	0.364	0.318	0.273
Belgium	30.7	4.3	0.096	0.264	0.909	0.455	0.455	0.091
Canada	17.0	6.7	0.119	0.319	0.045	0.909	0.682	0.591
Denmark	30.1	5.8	0.060	0.252	0.864	0.727	0.000	0.045
Finland	31.0	5.1	0.074	0.265	0.955	0.591	0.136	0.136
France	31.9	3.5	0.079	0.303	1.000	0.318	0.227	0.500
Germany	25.8	4.8	0.088	0.286	0.636	0.545	0.273	0.364
Greece	24.0	1.3	0.143	0.337	0.500	0.000	0.818	0.818
Ireland	21.0	4.3	0.091	0.298	0.273	0.409	0.386	0.455
Italy	28.6	1.8	0.130	0.321	0.818	0.091	0.727	0.636
Japan	23.1	3.2	0.160	0.336	0.409	0.182	0.955	0.773
Luxembourg	23.5	5.5	0.072	0.270	0.455	0.636	0.068	0.227
Netherlands	24.7	5.6	0.072	0.283	0.545	0.682	0.068	0.318
New Zealand	20.8	5.8	0.098	0.323	0.227	0.773	0.500	0.682
Norway	22.0	7.1	0.075	0.249	0.364	1.000	0.182	0.000
Portugal	25.2	1.5	0.113	0.345	0.591	0.045	0.636	0.955
Spain	26.8	3.4	0.140	0.339	0.682	0.273	0.773	0.864
Sweden	28.1	6.5	0.091	0.269	0.727	0.864	0.386	0.182
Switzerland	19.4	6.9	0.103	0.289	0.182	0.955	0.591	0.409
United Kingdom	21.7	3.4	0.100	0.341	0.318	0.227	0.545	0.909
United States	19.2	4.6	0.174	0.380	0.136	0.500	1.000	1.000
Korea	10.4	2.6	0.149	0.310	0.000	0.136	0.909	0.545

8

복지국가의 효과: 재분배와 사회의 질 유형화

제1절 서론

앞서 1장에서 복지국가를 “시민권과 연대의 가치에 기반을 두고 국가가 시민들에게 사회권적 기본권으로서 안정(security)을 제공하는 것”이라 정의한 바 있다. 이때 안정은 매우 포괄적인 의미인데 이를 좀 더 구체적으로 서술하자면, 시민으로서의 존엄을 유지하고 사회에 참여할 수 있는 최저 수준을 보장받고, 개인이 시장으로부터 단기적·장기적으로 벗어났을 때조차 자신이 이전에 영위하던 생활수준으로부터 크게 떨어지지 않으며, 아동, 장애인, 노인 등 신체적·정신적 능력이 평균적인 성인에 미치지 못하는 사람들이 공동체 속에서 잘 성장하고, 정상적인 삶을 영위할 수 있도록 보장해 주는 것이다. 복지국가의 이러한 역할은 무엇보다도 재분배의 결과를 통해 나타난다. 즉, 복지국가가 세금을 걷고, 이러한 세금을 개인과 가구 그리고 사회 전체 단위의 복지 향상을 위해 사용함으로써 순수하게 시장에만 의존할 경우 나타날 수 있는 극단적 불평등을 보정해 주는 것이다. 이는 금전적 측면의 빈곤과 불평등을 통해서 무엇보다도 잘 드러나지만, 비금전적 측면에서의 삶의 질, 나아가 사회의 질을 통해서도 표현된다.

이 장에서는 지금까지 분석해 왔던 복지국가의 정책과 제도 그리고 조세와 복지지출의 종합적인 효과로서의 재분배 결과와 사회의 질을 검토한다. 먼저, 2절에서는 복지레짐별로 빈곤과 불평등 감소효과를 살펴보고, 3절에서는 한 국가의 사회의 질을 다차원적인 지표로 제시하고 있는

OECD의 ‘더 나은 삶’ 지표(Better Life Index: BLI)를 통해 복지국가 유형별로 사회의 질이 구조적인 차이를 보이는지를 분석한다.

제2절 복지국가 유형별 재분배 효과

1. 선형적 분류에 의한 복지레짐별 빈곤율과 불평등도

먼저 아래 표는 복지국가 유형별로 전체 인구나 근로연령 인구(15-64세) 그리고 퇴직연령 인구(66세 이상)의 조세 전·이전 전 빈곤율과 조세 후·이전 후 빈곤율 그리고 전후의 빈곤 감소효과(%p, %)를 각각 제시한 결과이다.

먼저, 예상할 수 있는 바와 같이, 전체 인구의 빈곤율은 — 한국을 제외하고 — 사민주의 복지레짐에서 평균적으로 가장 낮고, 다음으로 보수주의, 자유주의, 남유럽의 순이다. 이러한 순서는 이전 전과 이전 후에도 변함이 없으며, 빈곤의 감소 효과에서도 유지된다. 즉, 복지국가의 빈곤 감소효과는 사민주의에서 가장 높고, 다음으로 보수주의, 자유주의, 남유럽의 순이다. 근로연령과 퇴직연령에서도 이러한 차이는 거의 유지된다. 다만, 퇴직연령자의 이전후 빈곤율은 남유럽국가들이 평균적으로 자유주의 복지국가들에 비해 약간 낮을 뿐이다.

하지만 전체적으로 볼 때 복지국가의 탈빈곤 기능은 매우 커서, 시장소득을 기준으로 하여 단기적인 빈곤자가 대부분일 근로연령 인구의 경우 50% 내외를, 장기적 혹은 영구적인 빈곤자가 대부분일 퇴직연령 인구의 경우 80% 내외를 빈곤으로부터 탈출시키는 기능을 함으로써, 비율상 72.4% (사민주의)에서 59.1%(남유럽형), 절대적으로 19.9%p(보수주의)에서 18.3%p(자유주의)에 이르는 탈빈곤화 성과를 보이고 있다.

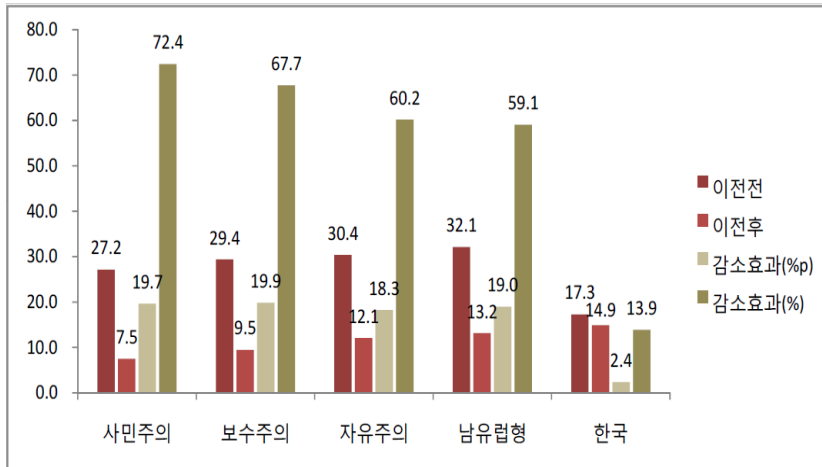
〈표 8-1〉 복지레짐별 인구집단별 빈곤감소효과(2010년 기준)¹⁾

구분		사민주의	보수주의	자유주의	남유럽형	한국	평균
전체인구	이전전	27.2	29.4	30.4	32.1	17.3	29.2
	이전후	7.5	9.5	12.1	13.2	14.9	10.7
	감소효과(%p)	19.7	19.9	18.3	19.0	2.4	18.5
	감소효과(%)	72.4	67.7	60.2	59.1	13.9	63.4
근로연령 (15-65세)	이전전	19.4	19.8	23.7	23.0	12.8	21.0
	이전후	8.1	8.5	11.4	12.1	11.3	9.9
	감소효과(%p)	11.3	11.3	12.3	10.9	1.5	11.1
	감소효과(%)	58.4	57.1	52.0	47.4	11.7	52.8
퇴직연령 (66세 이상)	이전전	74.4	75.1	62.9	77.3	58.4	71.4
	이전후	8.3	10.6	13.8	12.1	47.2	12.9
	감소효과(%p)	66.1	64.6	49.1	65.2	11.2	58.6
	감소효과(%)	88.8	86.0	78.1	84.4	19.2	82.0

주: 1) 일본은 2009년, 뉴질랜드, 스위스는 2011년 기준임.

원자료: OECD.stat(stats.oecd.org, 2016. 7. 27. 내려받음).

[그림 8-1] 복지레짐별 빈곤감소효과(2010년 기준, 전체 인구)



주: 1) 일본은 2009년, 뉴질랜드, 스위스는 2011년 기준임.

원자료: OECD.stat(stats.oecd.org, 2016. 7. 27. 내려받음).

이러한 측면에서 본다면, 한국은 매우 예외적인 국가이다. 한국은 조선 전, 이전 전 소득(시장소득)의 빈곤율이 사민주의 복지레짐에 비해서도 낮지만, 복지국가의 탈빈곤화 기능이 매우 미약해서 이전 후 소득(가처분 소득)의 빈곤율은 평균적인 네 개 복지레짐에 비해서 높은 수준이다. 특히, 잘 알려진 바와 같이 노인 빈곤율이 47.2%로 비교 대상 국가의 평균(12.9%)의 3.7배에 이를 정도로 높다. 이러한 결과는 몇 가지 원인에 기인할 것으로 추정된다.

첫째, 앞서 7장에서 살펴본 바와 같이 한국은 지금까지 실업률이 — 외환위기 기간을 제외하고는 — 여타 OECD 국가들에 비해 상대적으로 낮아서 실업으로 인한 시장소득 상실 가구의 비율이 상대적으로 낮았다. 특히, 장기실업자의 비율은 0.5%에 불과해(OECD 2016, Figure 1.4) 다른 나라들에 비해 현저히 낮은 수준이다.⁴⁶⁾ 물론 OECD 국가에 비해 낮은 실업률은 이 기간 동안 — 외환위기 시기를 제외하고 — 상대적으로 경제성장률이 높았던 데서 일차적 원인을 찾을 수 있다. 하지만 또 다른 차원에서, 한국은 근로윤리가 강하고, 근로연령 가족에 대한 현금성 복지 기능이 약하기 때문에 애초에 노동시장으로부터 벗어나지 않으려는 ‘사전적·암묵적 노력’에 몰입하는 경향이 있다. 일중독사회, 피로사회, 절벽사회 등으로 지칭되는 이러한 경향은 상호 경쟁의 가열로 인해 악순환될 가능성이 높다. 즉, 근로능력이 있는 가족의 경우 애초에 탈상품화된 상태로 오래 버티기 어렵기 때문에 노동시장 결착성(attachment)이 높아, 시장소득 빈곤율이 상대적으로 낮게 나타난다고 볼 수 있다. 이에 비해 어떠한 이유로든 시장소득을 획득하는 데 실패하거나, 근로 불안정으로 저임금상태를 유지할 경우 이를 보완하거나 대체해 줄 현금성 복지지원

46) OECD 평균 전체 실업자 중 장기실업자의 비율은 33.5%에 이른다(OECD, 2016, Figure 1.4)

이 약하기 때문에 빈곤화될 가능성이 높다.

둘째, 우리나라는 남성 가장의 근로소득이 낮을수록 여성이 경제활동에 참가할 확률이 높게 나타난다. 중위소득 50% 미만의 저소득가구 여성의 경제활동참가율은 80.7%로, 중위소득 150% 이상 여성의 52.0%, 중위소득 여성의 64.4%에 비해 노동시장에 참가하는 여성의 비율이 월등히 높다(여유진 등, 2013, p.176-177). 즉, 우리나라는 전체 여성 고용률은 낮은 편에 속하는 데 비해⁴⁷⁾ 저소득층 여성의 고용률이 높아 상대적으로 시장소득 빈곤율이 낮게 유지되는 것이다.

마지막으로, 퇴직연령 인구, 즉 노인의 경우에도 공적 노후소득보장체계가 미성숙하고, 사각지대가 크기 때문에 이를 대체하는 기제로 사적 이전과 노후 근로활동 비율이 상대적으로 높은 편이다. LIS(Luxembourg Income Study) 원자료를 활용하여 노후소득의 구성을 비교한 김진옥(2011, 표 1)에 의하면, 우리나라의 노후소득에서 사적이전이 차지하는 비율(2006년 기준)은 32.7%로, 영미권 평균 0.2%, 북유럽 평균 0.1%, 유럽대륙 평균 1.0%에 비해 월등히 높은 수준이다. 이뿐만 아니라 근로·사업소득이 차지하는 비율도 31.0%에 이르러 비교대상국들 중 가장 높게 나타났다. 이에 비해, 당시 기준으로 경상소득에서 공적이전이 차지하는 비율은 24.8%에 불과해, 영미권의 51.7%, 북유럽의 71.6%, 유럽대륙의 86.1%에 비해 매우 낮다. 이와 같이, 사적이전과 근로소득에 상대적으로 높은 의존도를 보인 결과, 이전 전의 빈곤율은 58.4%로 상대적으로 낮게 나타나지만, 낮은 수준의 공적 이전소득으로 인하여 이전 후 빈곤율은 47.2%로 매우 높게 나타난다.

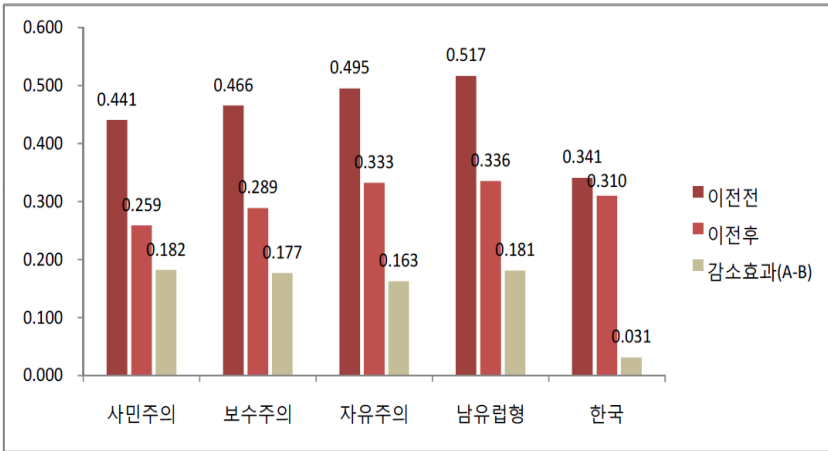
47) 2013년 기준으로 한국의 여성고용률은 53.9%로 OECD 평균(57.5%)에 비해 3.6%p 낮은 수준이다(e-나라지표, www.index.go.kr, 2016. 10. 30. 접속).

〈표 8-2〉 복지레짐별 인구집단별 불평등 감소효과(2010년 기준)¹⁾

구분		사민주의	보수주의	자유주의	남유럽형	한국
전체인구	시장소득(A)	0.441	0.466	0.495	0.517	0.341
	가처분소득(B)	0.259	0.289	0.333	0.336	0.310
	감소효과(A-B)	0.182	0.177	0.163	0.181	0.031
	감소효과(%)	41.3	37.9	32.8	35.0	9.1
근로연령 (15-65세)	시장소득(A)	0.393	0.405	0.452	0.459	0.321
	가처분소득(B)	0.261	0.287	0.330	0.334	0.297
	감소효과(A-B)	0.132	0.118	0.122	0.125	0.024
	감소효과(%)	33.6	29.1	27.1	27.1	7.5
퇴직연령 (66세 이상)	시장소득(A)	0.674	0.737	0.687	0.817	0.509
	가처분소득(B)	0.231	0.275	0.314	0.312	0.411
	감소효과(A-B)	0.443	0.462	0.373	0.505	0.098
	감소효과(%)	65.7	62.7	54.3	61.8	19.3

주: 1) 일본은 2009년, 뉴질랜드, 스위스는 2011년 기준임.
원자료: OECD.stat(stats.oecd.org, 2016. 7. 27. 내려받음).

〔그림 8-2〕 복지레짐별 불평등 감소효과(2010년 기준, 전체 인구)



주: 1) 일본은 2009년, 뉴질랜드, 스위스는 2011년 기준임.
원자료: OECD.stat(stats.oecd.org, 2016. 7. 27. 내려받음).

불평등도에서도 이러한 예외가 적용된다. 즉, 한국은 전체 인구의 시장소득 불평등도는 다른 유형의 복지국가들에 비해 현저히 낮지만, 최종적인 가처분소득 불평등도는 보수주의 복지국가와 자유주의 복지국가의 중간 수준이다. 복지레짐별 지니계수 감소효과를 보여주는 <표 8-2>에 의하면, 전체 인구의 경우 모든 측면에서 사민주의 복지국가의 평균적인 달성도가 가장 높게 나타난다. 즉, 시장소득 불평등도(0.441)와 가처분소득 불평등도(0.259)가 가장 낮고, 감소효과(41.3%)는 가장 크다. 가처분소득 기준으로 불평등도는 사민주의, 보수주의, 자유주의, 남유럽형의 순서이다. 근로연령의 불평등도에서도 이러한 순서이다.

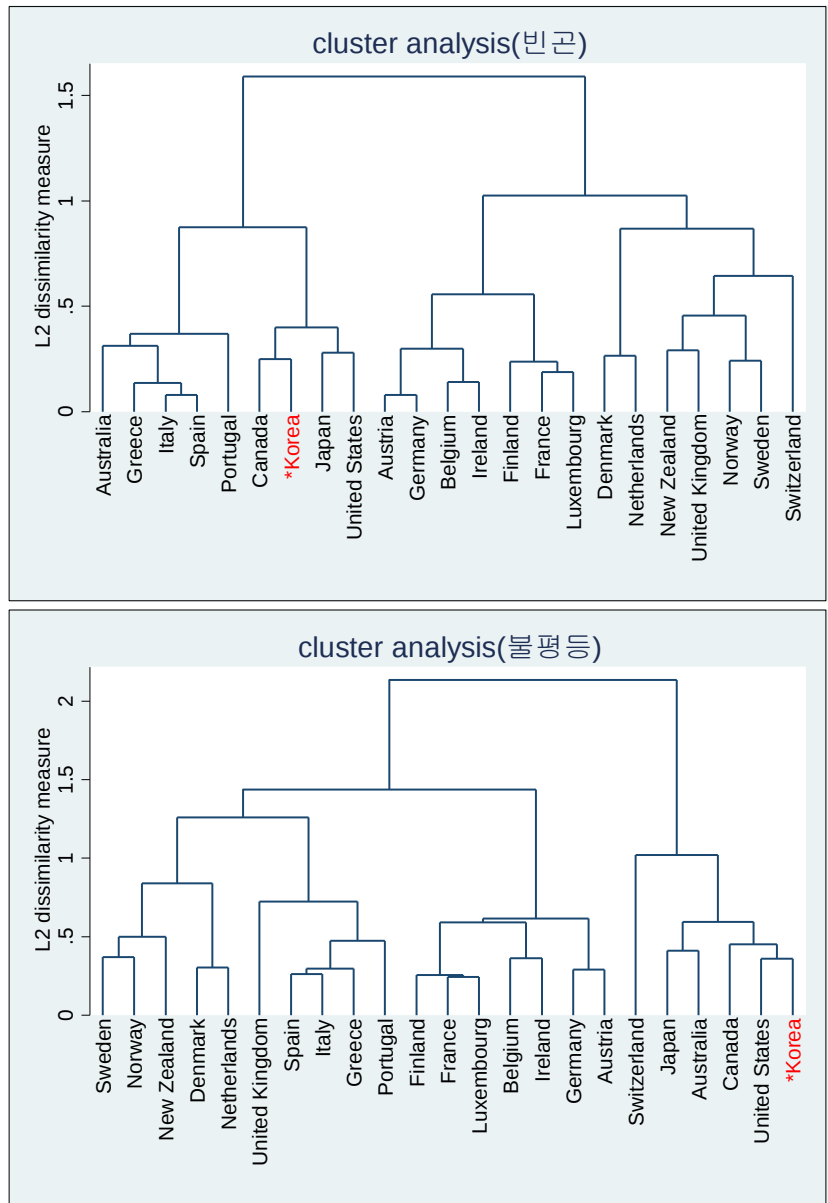
2. 재분배 효과에 의한 복지국가 유형 재분류

가. 군집분석 결과

앞서 선형적으로 복지레짐을 설정하고, 이들 복지레짐별로 빈곤과 불평등 수준과 복지국가의 재분배효과를 살펴보았다. 이러한 선형적 분류 결과가 유효한가를 확인하기 위하여, 아래 그림에서는 빈곤과 불평등 변수를 투입하여 군집분석(cluster analysis) 한 결과를 제시하였다.

먼저, 세후이전후 소득기준으로 전체인구, 근로연령인구, 퇴직연령인구의 빈곤율과 각각의 빈곤 감소효과(%p)를 투입한 군집분석의 결과, 앞서의 선형적 분류와는 다소 다른 결과가 나타났다. 그리스, 이탈리아, 스페인, 포르투갈 등의 남유럽 복지국가들은 하나의 유형으로 분류할 수 있는데, 호주도 이 집단에 포함되었다. 북미국가인 캐나다와 미국, 동아시아 국가인 한국과 일본이 유사한 빈곤패턴을 보이는 국가로 묶였다.

[그림 8-3] 복지국가의 재분배효과



원자료: OECD.stat(stats.oecd.org, 2016. 7. 27. 내려받음).

오스트리아, 독일, 벨기에, 프랑스, 룩셈부르크 등의 보수주의 복지국가와 더불어, 자유주의로 분류되는 아일랜드, 사민주의 복지국가로 분류되는 핀란드가 유사 집단으로 분류되었다. 또한, 노르웨이와 스웨덴 그리고 덴마크가 큰 틀에서 하나의 집단으로 묶이지만, 이 집단 내에는 네덜란드, 영국, 뉴질랜드와 더불어 스위스도 포함되어 있다. 이와 같이, 선험적 분류와 상이한 결과는 아래 표를 통해 재확인된다. 한국과 함께 묶인 미국, 캐나다, 일본은 공통적으로 전체 인구나 근로연령의 가처분소득 빈곤율이 상대적으로 높은 수준이고, 특히 공적 이전이 노인 빈곤율을 감소시키는 효과가 상대적으로 낮다. 전체 빈곤율이 높다는 점에서는 유사하지만, 남유럽 국가들은 공적의 노인 빈곤 경감 효과가 상대적으로 높다는 점에서 다소 차이를 보인다. 그 밖의 유럽 대륙국가들은 대체로 인구집단 별로 가처분소득 빈곤율이 낮고, 빈곤 감소효과도 상대적으로 커서 전체적으로 하나의 군집으로 묶어도 크게 무리가 없어 보인다.

불평등도의 경우 한국은 빈곤과 마찬가지로 캐나다, 미국, 일본과 하나의 집단을 형성한다. 다만 여기에 호주와 스위스가 포함되었다. 스웨덴, 노르웨이, 덴마크가 사민주의 국가로서 하나의 집단으로 분류되며, 여기에 뉴질랜드와 네덜란드가 추가되었다. 스페인, 이탈리아, 그리스, 포르투갈 역시 남유럽 국가로서 하나의 집단으로 분류되었다. 핀란드는 프랑스, 룩셈부르크, 벨기에, 독일, 오스트리아 등의 유럽대륙 국가들과 더 유사한 유형으로 분류되었다. 한국과 하나의 집단으로 분류되는 나라들은 대체로 불평등도가 높고, 공적 이전의 불평등도 감소효과는 낮은 편에 속하는 국가군이다. 이와 대조적으로 스웨덴, 노르웨이가 포함되는 국가군은 가처분소득의 불평등도가 전반적으로 낮으면서, 공적 이전소득의 불평등도 감소효과가 상당히 큰 나라에 속한다. 남유럽 국가들은 공적 이전의 불평등도 감소효과는 크지만, 최종적인 불평등도는 높게 유지되는 국

가군이라 볼 수 있다. 유럽 대륙 국가들은 불평등도 수준과 재분배 효과가 이들 양 극단의 중간 정도에 해당한다고 볼 수 있다.

〈표 8-3〉 복지국가의 빈곤율과 불평등도(전체 인구)

레짐 유형	나라	빈곤율			불평등도(지니계수)		
		세전-이전전	세후-이전후	감소효과(%p)	시장소득	가처분소득	감소효과
사민주의	Sweden	27.8	9.1	18.7	0.441	0.269	0.17
	Norway	23.8	7.5	16.3	0.408	0.249	0.16
	Denmark	24.4	6.0	18.4	0.429	0.252	0.18
	Finland	32.6	7.4	25.2	0.485	0.265	0.22
보수주의	Netherlands	24.9	7.2	17.7	0.421	0.283	0.14
	Germany	32.3	8.8	23.5	0.492	0.286	0.21
	France	34.7	7.9	26.8	0.505	0.303	0.20
	Belgium	32.6	9.6	23.0	0.483	0.264	0.22
	Luxembourg	31.2	7.2	24.0	0.469	0.270	0.20
	Austria	32.6	8.9	23.7	0.498	0.280	0.22
	Switzerland	14.7	10.3	4.4	0.368	0.289	0.08
자유주의	Ireland	43.9	9.1	34.8	0.579	0.298	0.28
	United Kingdom	31.9	10.0	21.9	0.523	0.341	0.18
	Australia	27.3	14.4	12.9	0.469	0.334	0.14
	New Zealand	24.7	9.8	14.9	0.453	0.323	0.13
	Canada	26.0	11.9	14.1	0.447	0.319	0.13
	United States	28.4	17.4	11.0	0.499	0.380	0.12
남유럽형	Spain	33.9	14.0	19.9	0.506	0.339	0.17
	Italy	32.1	13.0	19.1	0.507	0.321	0.19
	Portugal	29.9	11.3	18.6	0.525	0.345	0.18
	Greece	32.6	14.3	18.3	0.528	0.337	0.19
동아시아형	Japan	32.0	16.0	16.0	0.488	0.336	0.15
	Korea	17.3	14.9	2.4	0.341	0.310	0.03

주: 1) 일본은 2009년, 뉴질랜드, 스위스는 2011년 기준임.
 원자료: OECD.stat(stats.oecd.org, 2016. 7. 27. 내려받음).

〈표 8-4〉 복지국가의 빈곤율과 불평등도(근로연령 인구)

레짐 유형	나라	빈곤율			불평등도(지니계수)		
		세전-이전전	세후-이전후	감소효과(%p)	시장소득	가처분소득	감소효과
사민주의	Sweden	18.2	9.4	8.8	0.385	0.270	0.12
	Norway	17.9	8.8	9.1	0.375	0.257	0.12
	Denmark	18.3	6.3	12.0	0.388	0.248	0.14
	Finland	23.2	7.8	15.4	0.422	0.268	0.15
보수주의	Netherlands	18.6	7.7	10.9	0.387	0.287	0.10
	Germany	18.2	8.2	10.0	0.403	0.285	0.12
	France	25.4	7.4	18.0	0.449	0.301	0.15
	Belgium	23.0	8.3	14.7	0.418	0.262	0.16
	Luxembourg	23.3	6.8	16.5	0.423	0.272	0.15
	Austria	22.4	8.0	14.4	0.432	0.280	0.15
	Switzerland	7.5	7.0	0.5	0.321	0.278	0.04
	Ireland	37.0	9.1	27.9	0.536	0.301	0.24
자유주의	United Kingdom	23.9	10.4	13.5	0.477	0.347	0.13
	Australia	18.8	10.4	8.4	0.414	0.318	0.10
	New Zealand	15.9	8.3	7.6	0.396	0.313	0.08
	Canada	20.7	12.1	8.6	0.420	0.323	0.10
	United States	25.9	17.9	8.0	0.468	0.375	0.09
	Spain	25.8	12.8	13.0	0.457	0.336	0.12
남유럽형	Italy	21.9	12.3	9.6	0.440	0.323	0.12
	Portugal	19.8	10.3	9.5	0.464	0.340	0.12
	Greece	24.3	12.9	11.4	0.474	0.338	0.14
	Japan	19.7	14.4	5.3	0.409	0.332	0.08
동아시아형	Korea	12.8	11.3	1.5	0.321	0.297	0.02

주: 1) 일본은 2009년, 뉴질랜드, 스위스는 2011년 기준임.
 원자료: OECD.stat(stats.oecd.org, 2016. 7. 27. 내려받음).

〈표 8-5〉 복지국가의 빈곤율과 불평등도(퇴직연령 인구)

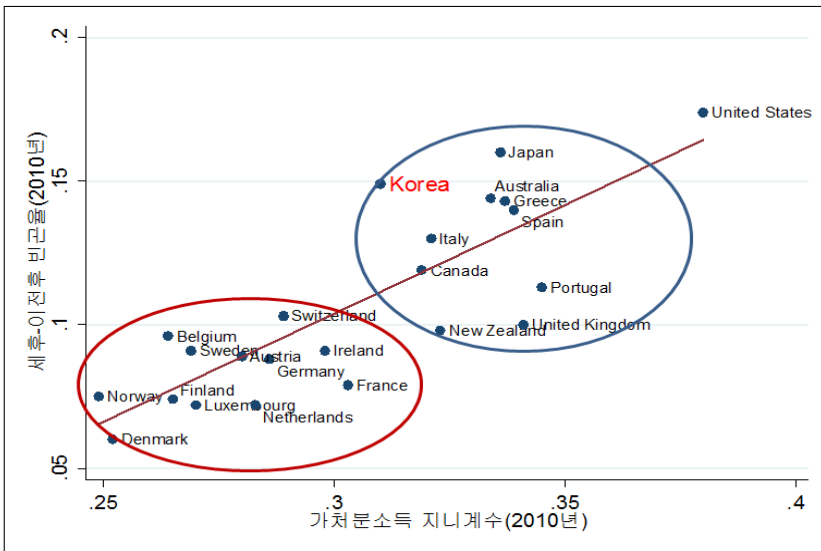
레짐 유형	나라	빈곤율			불평등도(지니계수)		
		세전-이전전	세후-이전후	감소효과(%p)	시장소득	가처분소득	감소효과
사민주의	Sweden	71.4	9.3	62.1	0.620	0.255	0.37
	Norway	70.3	5.5	64.8	0.595	0.214	0.38
	Denmark	65.8	8.0	57.8	0.661	0.219	0.44
	Finland	90.1	10.4	79.7	0.819	0.237	0.58
보수주의	Netherlands	63.5	1.4	62.1	0.556	0.237	0.32
	Germany	82.7	10.5	72.2	0.752	0.277	0.48
	France	83.3	5.4	77.9	0.776	0.297	0.48
	Belgium	87.3	10.5	76.8	0.863	0.227	0.64
	Luxembourg	83.9	1.9	82.0	0.844	0.233	0.61
	Austria	82.6	11.3	71.3	0.863	0.280	0.58
	Switzerland	53.6	24.0	29.6	0.546	0.305	0.24
	Ireland	85.5	7.6	77.9	0.847	0.286	0.56
자유주의	United Kingdom	63.7	8.6	55.1	0.617	0.265	0.35
	Australia	70.9	35.5	35.4	0.707	0.317	0.39
	New Zealand	65.7	9.1	56.6	0.720	0.345	0.38
	Canada	52.5	7.2	45.3	0.573	0.290	0.28
	United States	38.8	14.6	24.2	0.657	0.379	0.28
	Spain	74.9	11.7	63.2	0.746	0.304	0.44
남유럽형	Italy	77.4	11.0	66.4	0.818	0.295	0.52
	Portugal	78.5	9.7	68.8	0.833	0.349	0.48
	Greece	78.2	15.8	62.4	0.870	0.300	0.57
	Japan	64.2	19.4	44.8	0.694	0.341	0.35
동아시아형	Korea	58.4	47.2	11.2	0.509	0.411	0.10

주: 1) 일본은 2009년, 뉴질랜드, 스위스는 2011년 기준임.
 원자료: OECD.stat(stats.oecd.org, 2016. 7. 27. 내려받음).

나. 복지레짐과 재분배효과: 직접적 연관성의 결여?

지금까지의 논의를 정리해 보면, 복지국가의 재분배 효과라는 측면에서 에스핑-앤더슨(1990) 이후의 복지국가 유형화 논의가 엄밀하게 들어맞는 것 같지는 않는다. 실제로 아래 그림에서 보는 바와 같이, 가처분소득의 분배 지표에 따라 크게 두 개의 집단 — 미국을 예외로 하면 — 으로 묶을 수 있다. 대체로 노르딕 국가들과 유럽대륙 국가들은 빈곤과 불평등도 모두 상당히 낮은 수준을 유지하고 있는 것과는 대조적으로, 영미권 국가들과 남유럽 국가들은 대체로 두 개의 지표 모두 높은 수준이며, 미국은 빈곤과 불평등도 모두에서 가장 높은 수준이다.

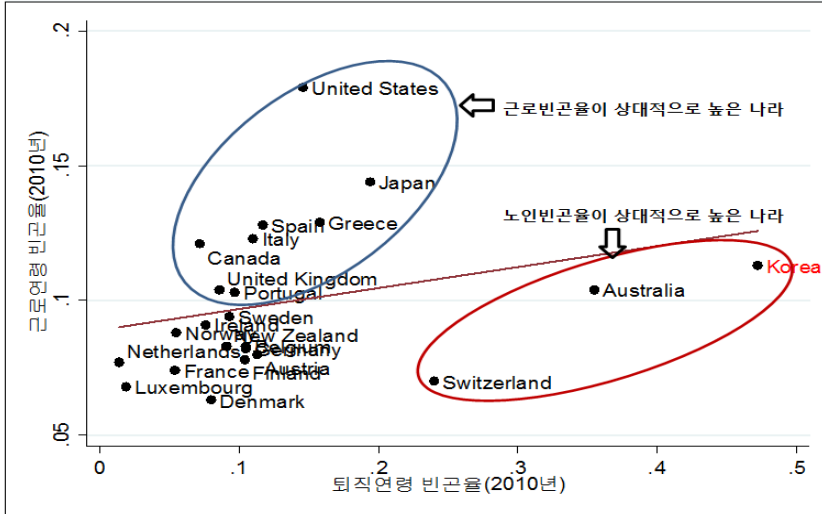
[그림 8-4] 가처분소득의 빈곤과 불평등도



주: 1) 일본은 2009년, 뉴질랜드, 스위스는 2011년 기준임.

원자료: OECD.stat(stats.oecd.org, 2016. 7. 27. 내려받음).

[그림 8-5] 근로연령과 퇴직연령의 빈곤율



주: 1) 일본은 2009년, 뉴질랜드, 스위스는 2011년 기준임.
원자료: OECD.stat(stats.oecd.org, 2016. 7. 27. 내려받음).

빈곤과 불평등도가 높은 나라들 내에서도, 미국, 일본, 캐나다와 남유럽 국가들은 상대적으로 근로빈곤율이 높은 국가군이고, 호주⁴⁸⁾와 한국은 노인빈곤율이 상대적으로 높은 나라이다. 여타의 나라들은 두 인구 집단의 빈곤율이 모두 낮은 지역에 몰려 있다.

이와 같이, 앞서 복지지출을 통해 살펴본 복지노력의 경우 에스핑-앤더슨(1990) 이후의 복지국가 유형화 논의가 비교적 잘 들어맞는 데 비해, 재분배 결과에서는 — 비록 사민주의와 보수주의, 자유주의와 남유럽이

48) 호주의 중위소득 50% 기준 노인빈곤율이 매우 높은 수준을 기록하는 것은 호주 공적 노후소득보장 체계의 독특성에서 기인하는 측면이 크다. 즉, 호주는 노인의 70% 내외를 준보편적 사회부조제도의 노령연금(Age Pension)을 통해 보호하고 있는데, 그 수준이 중위소득 50%에는 미치지 못하는 것으로 보인다. 중위소득 50% 대신 중위소득 40%를 기준으로 할 때 호주의 노인 빈곤율은 8.0%(2010년)로 한국의 30.5%(2006)에 비해 매우 낮은 수준이다(LIS Key Figures, www.lisdatacenter.org, 2016. 10. 30. 접속).

어느 정도 유사하게 묶이기는 하지만 — 상당히 다른 국가군을 형성하는데, 그 원인을 어디에서 찾을 수 있을까?

첫째는 현금소득의 이전 효과는 재분배에서 가장 중요하지만 하나의 단면일 뿐이라는 데서 그 원인을 찾을 수 있을 것으로 보인다. 무엇보다도 가구의 현금소득은 현물과 사회서비스로 이루어지는 복지국가의 재분배효과를 놓쳤다. 앞서 살펴본 바와 같이, 건강서비스, 아동보육, 노인케어 서비스는 공적 사회서비스에서 상당히 큰 비중을 차지할 뿐만 아니라 그것이 가지는 재분배의 의미 또한 현금 이전과는 상이하다. 이외에도 교육과 직업훈련, 적극적 노동시장정책 등 삶의 질과 노동시장에서의 숙련형성에 직접적으로 영향을 미치지만, 재분배 결과에는 직접적으로 반영되지 않은 많은 영역이 존재한다. 아사 브릭스(Briggs, 1961)는 복지국가를 세 가지 측면에서 시장의 힘을 수정하려는 노력으로 단정 짓고 있는데, 첫째와 둘째는 빈곤과 불안정성을 줄이는 것이고, 셋째는 지위나 계급의 구분 없이 모든 시민에게 특정 범주의 사회서비스를 제공하는 것이다. 특히, 셋째의 역할과 관련해서는 단순히 현금 이전의 재분배 효과를 통해 사정될 수 없는 것이다. 따라서 본 연구의 현금 이전 효과는 복지국가 재분배 효과의 한 단면만을 보여주는 것으로, 그 결과가 복지국가의 유형과 직결된다고 보기는 어렵다.

둘째, 반대로 최종적인 빈곤과 불평등 수준은 단순히 복지국가의 노력의 결과보다 더 많은 것을 내포하고 있다. 즉, 복지국가의 효과는 복지국가의 현금 이전의 결과 이상이라는 것이다. 광의의 복지국가에서 국가는 시장, 가족과 더불어 하나의 행위자(actor)이다. 물론 복지국가에서 국가의 재분배 역할은 시장의 힘을 수정하는 데 매우 중요한 역할을 하지만, 분배 결과는 가족-시장-국가 구조와 접합의 역사적 형성과 변형이라는 좀 더 큰 틀에서 이루어지는 역동적 결과이다. 예컨대, 신제도주의의 최

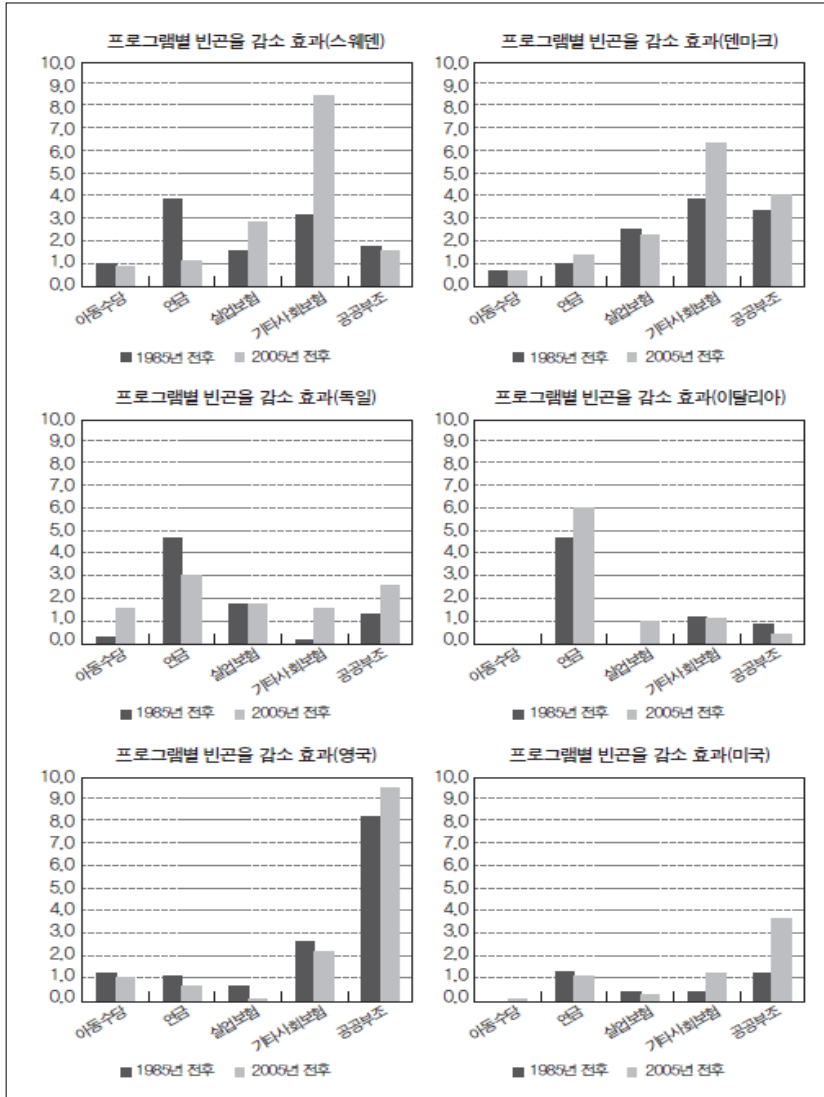
근 분석에서 자주 등장하는 ‘자본주의 다양성론’까지 범위를 확대한다면, 본 연구에서의 복지레짐과는 다소 다른 유형 분류가 가능하다⁴⁹⁾. 따라서 가족-시장-국가의 역동적 상호작용에 의해 이루어지는 빈곤과 불평등의 결과를 복지국가의 효과와 직접적으로 연결시켜 보는 데 따른 한계가 있을 수밖에 없다.

셋째, 복지국가의 노력과 직접적으로 재분배 효과를 연결시켜 보려면, 좀 더 엄밀한 분석이 필요하다. 예컨대, 빈곤이나 불평등의 감소 효과가 유사하다 할지라도 그것이 잔여적 제도의 효과에 의한 것인지 혹은 보편적 제도의 효과에 의한 것인지에 따라 상이한 의미를 가질 수 있음은 주의의 사실이다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 근로연령만을 대상으로 한 공적이전 프로그램별 재분배 효과는 나라마다 크게 다르다. 사민주의 국가들은 기타 사회보험 — 상병보험, 장애보험 등 — 의 빈곤 감소 효과가 매우 큰 데 비해, 보수주의와 남유럽형을 대표하는 독일과 이탈리아는 — 근로연령 가구를 대상으로 했음에도 불구하고 — 연금의 빈곤 감소 효과가 상대적으로 컸다. 반면 영국과 미국은 — 비록 감소 규모에서 큰 차이가 남에도 불구하고 — 공공부조의 빈곤 감소 효과가 월등히 높은 것으로 나타났다(여유진, 2011). 이와 같이, 단순히 총량적 재분배 효과를 보아서는 복지국가의 진정한 효과를 보는 데 한계가 있는 것이 사실이다. 복지국가 유형화 논의와 연결 짓기 위해서는 재분배 규모뿐만 아니라 재분배 기재 또한 따져볼 필요가 있다. 아동수당이나 상병수당, 사회보험과 같은 보편적 프로그램을 통해 빈곤에서 탈피한 가구와 공공부조 프로그램을 통해 빈곤에서 탈피한 가구는 결과적 측면에서는 유사하다고 볼 수 있지만, 삶의 질이나 재상품화에 미치는 영향 등에서 상당한 차이가 있을

49) 예를 들면, Finegold and Soskice(1988), Estevez-Abe et al.(2001) 등이다. 자세한 논의는 여유진 등(2014)을 참조하라.

수 있기 때문이다.

[그림 8-6] 공적이전 프로그램별 빈곤을 감소 효과(근로연령 가구 대상)



출처: 여유진(2011). p.29.

마지막으로, 애초에 재분배레짐은 기본 복지레짐의 유형화 결과와 상당히 달랐거나, 특히 복지국가 위기 이후의 제도적 변화 결과로 — 애초에 유사했더라도 — 레짐 내부의 분기와 외부와의 수렴이 발생했을 수도 있다. 앞서 3장에서 5장까지 걸쳐 살펴본 바와 같이, 복지국가 위기와 재편 과정에서 노동시장정책, 가족지원, 노인생활보장지원에 이르기까지 복지국가의 제도적 구성과 내용, 우선순위, 재정 규모는 상당한 변화를 겪었다. 이런 점을 고려하면 레짐 내 차이와 레짐 간 차이를 좀 더 엄밀히 고찰하기 위해서는 계량적 연구에만 의존하는 데는 분명 한계가 있다.

하지만 재분배 결과에서 본 연구의 유형화의 결과가 기존의 복지레짐 군과 차이를 보인다고 해서 이것이 재분배 영역에서 복지레짐 논의를 무효화하는 것은 물론 아니다. 또한 재분배를 통한 복지국가의 유형화에서도 공통적으로 사민주의 복지국가와 보수주의 복지국가의 재분배 효과가 자유주의 복지국가와 남유럽 복지국가에 비해 상대적으로 더 크고, 그 결과 더 낮은 빈곤율과 불평등도를 보인다는 점에서 보면 본 분석의 결과가 기존의 복지레짐 논의 선상에서 크게 벗어난다고 보기도 어렵다. 앞 장의 복지지출 결정요인 분석에서 살펴본 바와 같이, 한편으로, 사민주의와 보수주의는 공통적으로 좌파정당의 지속적 집권이 복지지출의 확대에 유의미한 영향을 미친 것으로 확인되었다. 또한 상대적으로 노인인구와 같은 수요요인의 영향을 덜 받는다는 공통점을 찾을 수 있다. 즉, 이들 국가는 조합주의적 의사결정체제와 안정적인 사민주의 정당의 집권이 재분배정책을 통한 평등 추구라는 전략을 추진할 수 있게 한 동력이 되었다고 볼 수 있다. 그 결과 노동시장에서의 임금 압축(wage compression)과 포괄적이고 적정한 사회임금(social wage)을 통해 빈곤과 불평등 완화에 어느 정도 성공해 왔다고 볼 수 있다.

제3절 복지국가 유형과 사회의 질

1. 복지국가레짐별 사회의 질

가. 사회의 질과 OECD의 BLI(Better Life Index)

최근 복지국가의 단순한 재분배 효과를 넘어, 미시적 단위에서 삶의 질, 거시적 단위에서 ‘사회의 질(Quality of Society)’을 측정하고자 하는 시도가 증가하고 있다. 경제성장(GDP)이 발전의 궁극적이고 유일한 목표일 수 없다는 자각하에서 물질적 안녕을 측정하는 다양한 지표를 개발하고자 시도했던 스티글리츠 등(Stiglitz et al. 2009)의 보고서에서부터 OECD의 사회지표(Society at a Glance: Social Indicators)와 더 나은 삶 지표(Better Life Index, 이하 BLI)에 이르기까지, 사회의 질을 측정하고자 하는 시도는 다방면에서 이루어지고 있다.⁵⁰⁾

본 절에서는 복지국가 유형화 논의의 최종적인 단계로 OECD의 BLI 지표를 활용하여 다양한 영역에서의 복지국가의 제도, 정책적 노력이 어떠한 결과로 이어졌는지를 유추해 보았다.⁵¹⁾ 먼저, 아래 표는 사회의 질을 총합적 지수로 산출된 BLI 총점 및 삶의 만족도 점수와 하위 지표들 간

50) ‘사회의 질’은 주로 사회적 배제와 사회통합을 다루는 학술 영역에서 많이 쓰이는 용어이다. 개념적으로 사회의 질은 “시민들이 그들의 복지와 개인적 잠재력을 향상시킬 수 있는 조건하에서, 그들이 속한 공동체의 사회적·경제적 삶에 참여할 수 있는 정도”(Beck et al., 1997, p.3; 정해식, 2013, p.238 재인용)라고 정의된다.

51) BLI는 총 11개의 영역(주택, 소득, 일자리, 공동체, 교육, 환경, 시민참여, 건강, 삶의 만족도, 안전, 일-생활 균형)으로 구성되어 있다. 본 연구에서는 이 중 공동체와 시민참여를 통합하여 총 10개의 영역에 대해 분석하였다. 각 영역은 1~4개의 하위지표로 구성되어 있으며, 단위가 상이하다. 본 연구에서는 표준화된 점수를 산출하기 위하여 하위 지표를 순위별로 0에서 1사이 범주로 표준화하고 이를 합산하여 다시 표준화하는 작업을 거쳤다. 그 결과 10개 영역에 대하여 최하위 국가는 0점, 최상위 국가는 10점의 점수가 부여되었다. BLI 총점은 이러한 10개 영역을 단순 합산한 값이다.

의 상관관계를 제시한 것이다. BLI 총점과 삶의 만족도의 상관관계 (0.926)는 매우 높아서 이 둘은 거의 일치한다고 보아도 무방할 정도이다. 이러한 결과는 사회의 질이 높은 사회에 사는 시민들의 평균적인 삶의 만족도가 그만큼 높다는 것을 의미한다.

〈표 8-6〉 BLI 총점, 삶의 만족도 점수와 하위 지표 간의 상관관계

상관관계		사회의 질 (BLI 총점)	삶의 만족도
		1.000	
삶의 만족	삶의 만족도	0.926	1.000
일	개인소득	0.762	0.753
일	고용률	0.756	0.691
환경	수질	0.751	0.713
주택	1인당 방수	0.654	0.587
일	장기실업률	-0.636	-0.579
소득	가구 가처분소득	0.610	0.557
건강	주관적 건강	0.603	0.674
공동체	지지네트워크의 질	0.574	0.638
일	노동시장불안정성	-0.567	-0.532
안전	밤길 안전감	0.549	0.610
교육	교육성취도	0.543	0.563
환경	공해	-0.425	-0.411
주택	기본시설 미비 주거 비율	-0.374	-0.448
시민참여	이해당사자참여도	0.365	0.362
일생활균형	장기근로 피용자 비율	-0.354	-0.430
시민참여	투표율	0.305	0.325
소득	가구순금융재산	0.280	0.264
교육	교육연수	0.230	0.358
교육	학생숙련도	0.211	0.195
주택	주거비 지출	-0.199	-0.049
일생활균형	레저와 케어에 투자하는 시간	0.106	0.170
건강	기대여명	-0.039	-0.163
안전	살인율	0.009	0.039

원자료: OECD.stat(stats.oecd.org, 2016. 8. 10. 내려받음).

삶의 만족도 다음으로 사회의 질과 상관관계가 높은 하위 지표는 개인 소득(0.762)과 고용률(0.756)로, 두 지표 모두 일(jobs)의 영역에 속한 지표이다. 즉, 한 사회의 일자리의 질(소득)과 일자리 규모(고용률)가 그 사회의 질을 결정하는 데 매우 중요한 요소임을 시사한다. 일의 영역에서 장기실업률(-0.636)과 노동시장 불안정성(-0.567) 역시 사회의 질, 삶의 만족도 모두와 높은 음의 상관관계가 있어, 일자리의 질과 양이 사회와 개인의 삶에 미치는 영향력이 매우 크다는 것을 알 수 있다. 환경 부문에서 수질이 사회의 질과 높은 상관성(0.751)을 가지는데, 이는 수질이 전반적인 환경의 수준을 대표할 뿐만 아니라, 생존의 필수 요소인 식수의 질을 결정하기 때문인 것으로 보인다. 이 외에도 환경 영역에서 공해 역시 사회의 질과 -0.425, 삶의 만족도와는 -0.411의 비교적 높은 (음의) 상관관계를 보인다.

주택 영역에서는 1인당 방수가 사회의 질과 0.654, 삶의 만족도와 0.587로 높은 상관관계를 보이며, 기본시설 미비 주거 비율과도 각각 -0.374, -0.448의 비교적 높은 상관관계를 보인다. 하지만 주거비 지출과는 -0.199와 -0.049의 낮은 상관관계를 나타내었다. 이는 소득과 같은 경제적 수준이 통제되지 않은 상태에서의 주거비 지출은 사회의 질이나 개인 삶의 만족도에 큰 영향을 미치지 못함을 의미한다. 이 공동체의 지지체계 역시 사회의 질과 0.574, 삶의 만족도와는 0.638의 높은 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 이 밖에도 가구 가처분소득 주관적 건강, 밤길 안전감, 교육성취도 등이 사회의 질, 삶의 만족도와 비교적 높은 상관관계가 있다. 하지만 건강에서 기대여명은 사회의 질이나 삶의 만족도와 거의 관계가 없을 뿐만 아니라, 음의 상관관계를 보여준다는 점에서 의외이다. 기대여명은 의료기술 발달과 전반적인 삶의 질 향상으로 나타나는 결과이지만, 사회적으로 고령인구가 많아진다는 것 혹은 개인 차원에서

오래 산다는 것 자체가 사회의 질이나 삶의 만족도를 높이는 것은 아님을 시사한다.

나 선험적 분류에 의한 복지레짐별 BLI 수준

복지국가의 궁극적인 목적 혹은 목표가 무엇인지에 대해서는 이견이 있을 수 있지만, 사회의 질을 높임으로써 시민의 삶의 만족도와 행복을 제고하는 것이 복지국가의 목표 중 하나라는 것을 부인하기는 어려울 것이다. 이러한 점에서 복지국가의 수준과 사회의 질 그리고 삶의 만족도 수준이 연관되어 있다는 가정은 자연스럽다고 할 수 있다.

아래 표는 앞서 주택, 소득, 일자리, 공동체, 교육, 환경, 시민참여, 건강, 삶의 만족도, 안전, 일-생활 균형 영역의 점수를 환산하여 표준화한 후 총점을 계산한 결과(BLI 총점)와, 주관적 삶의 만족도⁵²⁾ 점수를 개별 복지국가와 복지레짐별로 제시한 것이다.

평균적으로 볼 때, 사민주의 복지국가의 BLI 총점(6.12)과 삶의 만족도(7.5)가 가장 높고, 이어서 자유주의(각각 5.20과 7.1), 보수주의(각각 4.90과 7.0), 동아시아형(2.87과 5.9), 남유럽형(2.00과 5.7)의 순이다. 하지만 각 레짐 내부의 사회의 질 편차는 상당하다. 사민주의 복지국가 내부에서 노르웨이의 BLI 점수는 7.14로 핀란드의 5.11에 비해 2.03 더 높다. 특히, 보수주의 복지국가는 스위스의 6.89에서 프랑스의 3.48점까지 이르기까지, 내부 격차가 3.41점에 이른다. 자유주의 복지국가 내부에서도 6.72점(캐나다)에서 3.39점(영국)까지의 편차는 3.33에 이른다. 남유럽형은, 이탈리아(1.78), 포르투갈(1.52), 그리스(1.27)가 1점대로 BLI

52) BLI의 한 영역이지만 다른 영역들이 객관적인 사회의 질과 상태를 측정하는 지표에 가깝다면, 삶의 만족도는 궁극적인 시민의 주관적 만족도 척도라는 점에서 차별적이다.

점수가 매우 낮고, 다만 스페인은 3.44점으로 앞의 국가들에 비해서 2점 정도 높게 나타났다. 그리고 동아시아 국가인 일본(3.16)과 한국(2.57)의 BLI 총점 차이는 크지 않았다.

〈표 8-7〉 복지레짐별 사회의 질과 삶의 만족도 점수

유형	국가	사회의 질 (BLI 총점)	삶의 만족도
사민주의	Norway	7.14	7.6
	Sweden	6.47	7.3
	Denmark	5.77	7.5
	Finland	5.11	7.4
	평균	6.12	7.5
보수주의	Switzerland	6.89	7.6
	Netherlands	5.63	7.3
	Luxembourg	5.51	6.7
	Germany	4.81	7.0
	Belgium	4.31	6.9
	Austria	3.70	7.1
	France	3.48	6.4
	평균	4.90	7.0
자유주의	Canada	6.72	7.4
	Australia	6.40	7.3
	New Zealand	5.81	7.4
	United Stats	4.62	6.9
	Ireland	4.26	6.8
	United Kingdom	3.39	6.5
	평균	5.20	7.1
남유럽형	Spain	3.44	6.4
	Italy	1.78	5.8
	Portugal	1.52	5.1
	Greece	1.27	5.6
	평균	2.00	5.7
동아시아형	Japan	3.16	5.9
	Korea	2.57	5.8
	평균	2.87	5.9

원자료: OECD.stat(stats.oecd.org, 2016. 8. 10. 내려받음).

기존 복지국가 유형을 무시한다면, BLI 총점 순위는 노르웨이>스위스>캐나다>스웨덴>호주>핀란드 이탈리아>포르투갈>그리스의 순서이다. 노르딕 국가들이 상위권에 배치되어 있고, 남유럽 국가들이 최하위권에 위치하였다는 점에서 삶의 만족도 점수도 대동소이하다. 즉, 사민주의 복지국가들의 사회의 질 수준과 삶의 만족도 수준이 상대적으로 높은 데 비해, 남유럽 복지국가들의 사회의 질과 삶의 만족도 수준은 상대적으로 낮다. 하지만 그렇다고 해서 그러한 순서와 기존 복지국가 레짐과의 일치성이 그리 높다고 하기는 어렵다.

2. BLI 수준에 따른 복지국가의 재분류

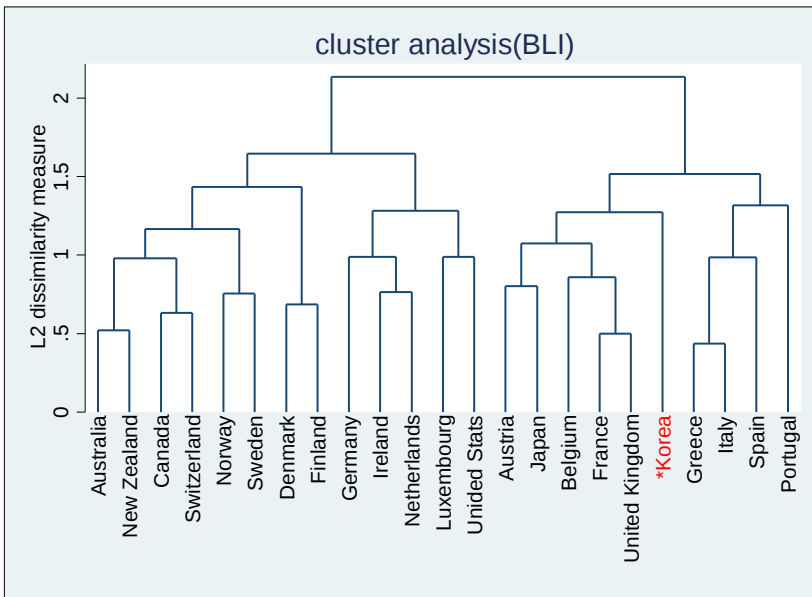
기존의 복지레짐 분류에 근거할 때 사회의 질은 사민주의, 보수주의, 자유주의, 동아시아형, 남유럽형의 순이었다. 하지만 주지한 바와 같이, 이러한 복지레짐에 속한 국가들 간의 내부 편차가 상당히 컸을 뿐만 아니라, 국가들의 순위에서 최상위권에 속한 국가들의 레짐 분포가 다양함을 알 수 있었다. 결국 레짐에 따른 국가 분류와 BLI 지표에 의한 분류 결과가 상당히 다를 수 있음을 시사하는 결과이다.

실제로 BLI 하위지표들 — 주택, 소득, 일자리, 공동체와 시민참여, 교육, 환경, 건강, 삶의 만족도, 안전, 일-생활 균형 — 을 투입하여 군집분석 한 결과, 기존의 선형적 복지레짐 분류와는 다소 상이한 결과가 도출되었다.

먼저, 호주, 뉴질랜드, 캐나다(이상 신대륙 자유주의 국가들)와 노르웨이, 스웨덴, 덴마크, 핀란드(이상 노르딕 사민주의 국가들)와 스위스(혼종형 국가)가 하나의 군집으로 묶였는데, 이들은 몇 개의 영역을 제외하고는 대체로 상위권의 높은 점수를 기록함으로써 BLI 총점이 최상위에 위치한 나라들이다. 독일, 네덜란드(이상 보수주의 복지국가)와 아일랜드,

미국(이상 자유주의 복지국가)은 대체로 몇 개 영역을 제외하고는 중상위권에 집중 분포 함으로써 사회의 질 점수 역시 중상위권에 위치한 나라들이다. 반대로, 오스트리아, 일본, 벨기에, 프랑스(이상 보수주의 복지국가)와 영국(자유주의 복지국가)은 몇 개의 상위권 영역을 제외하고는 대부분이 중위 혹은 중하위권을 보임으로써 전체 BLI 점수가 중하위권에 분포한 나라로 분류된다. 마지막으로, 그리스, 이탈리아, 스페인, 포르투갈(남유럽형 복지국가)은 대부분의 영역에서 BLI 점수가 최하위권을 보임으로써 전체 사회의 질 점수 역시 최하위인 나라들이다.

[그림 8-7] BLI 하위지표에 따른 군집분석 결과

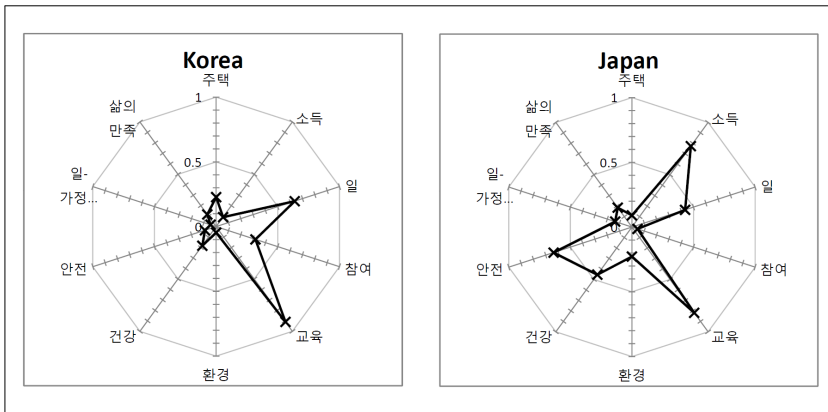


원자료: OECD.stat(stats.oecd.org, 2016. 8. 10. 내려받음).

한국은 — 일본도 마찬가지로 — 교육 영역에서 최상위의 점수를 기록하였고, 일자리 영역 역시 상위권에 속해 있다. 하지만 삶의 만족,

일-가정 균형, 안전, 건강, 환경 등 나머지 영역에서 최하위 점수를 나타냄으로써 전체 점수는 2.57로 중하위권의 유럽 대륙 국가들과 최하위권의 남유럽 국가들의 중간에 위치하는 것으로 나타났다.

[그림 8-8] 한국과 일본의 영역별 BLI지수



원자료: OECD.stat(stats.oecd.org, 2016. 8. 10. 내려받음).

요컨대, 앞서도 지적한 바와 같이, 사회의 질 점수에서는 사민주의 복지국가들과 남유럽형 복지국가들이 하나로 묶이는 반면, 자유주의 복지국가들과 보수주의 복지국가들은 여러 묶음으로 산재되어 나타난다. 특히, 자유주의 복지국가들은 최상위집단(호주, 뉴질랜드, 캐나다), 중상위집단(미국), 중하위집단(영국)에 모두 분포되어 있어 사회의 질에서 편차가 상당히 심하다는 것이 재확인되었다.

제4절 복지국가의 수준, 재분배와 사회의 질

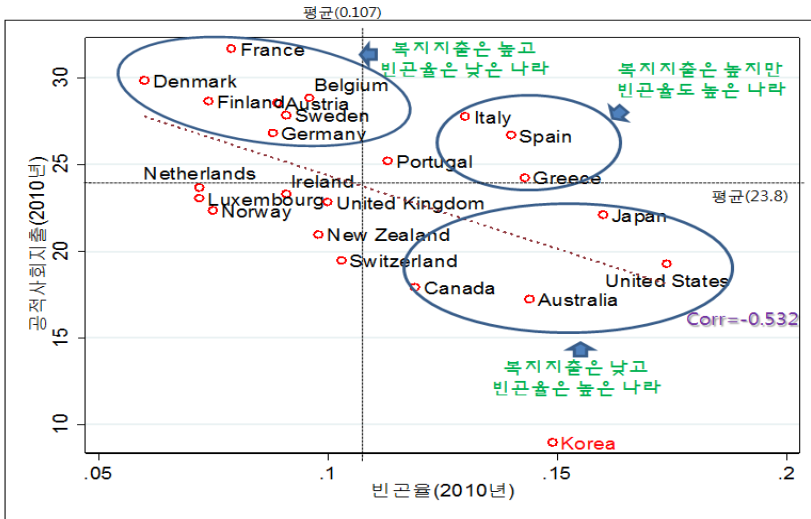
마지막으로 이 절에서는 지금까지 논의한 공적사회지출 수준을 통해 본 복지국가의 수준과 재분배 효과 그리고 사회의 질 간의 관계를 통해 복지국가 유형화 논의와의 관련성을 가늠해 보았다.

먼저, 아래 그림은 2010년의 공적사회지출과 빈곤율 간의 관계를 도식화한 것이다. 예상할 수 있는 바와 같이, 이 둘 간에는 매우 높은 상관관계가 존재한다($\text{Corr} = -0.53$). 평균을 중심으로 하여 2사분면에 존재하는 노르딕 국가들(덴마크, 핀란드, 스웨덴)과 유럽대륙 국가들(프랑스, 독일, 벨기에)은 상대적으로 공적사회지출 수준은 높고, 빈곤율은 낮은 국가의 전형으로 꼽힌다. 반대로 자유주의 국가들인 미국, 호주, 캐나다와 동아시아의 일본, 한국은 평균보다 낮은 사회지출 수준과 평균보다 높은 빈곤율을 보이는 나라들이다. 이탈리아, 스페인, 그리스, 포르투갈 등 남유럽 국가들은 평균보다 공적사회지출 수준은 높은 데 비해 빈곤율도 높아 상대적으로 비효율적인 국가로 꼽힌다. 나머지 나라들은 3사분면 위치에 있어 평균보다 공적사회지출 수준은 낮지만 빈곤율이 평균 이하로 낮아 대체로 평균에 근접하여 분포하였다.

공적사회지출과 불평등도(지니계수) 간의 관계도 크게 다르지 않다. 둘 간에는 상당히 높은 수준의 음의 상관관계가 존재하며, 덴마크, 핀란드, 스웨덴과 함께 벨기에, 독일의 경우 복지지출이 높고 평등한 나라로, 그 대척점으로 미국, 캐나다, 호주 등의 자유주의 복지국가들은 복지지출이 낮으면서 불평등한 나라로 분류될 수 있다. 이탈리아, 스페인, 포르투갈, 그리스는 비교적 높은 수준의 복지지출에도 불구하고 상대적으로 불평등한 나라로 분류된다. 노르웨이는 예외적으로 상대적으로 복지지출이 높지 않음에도 불구하고 평등한 나라로 존재한다.

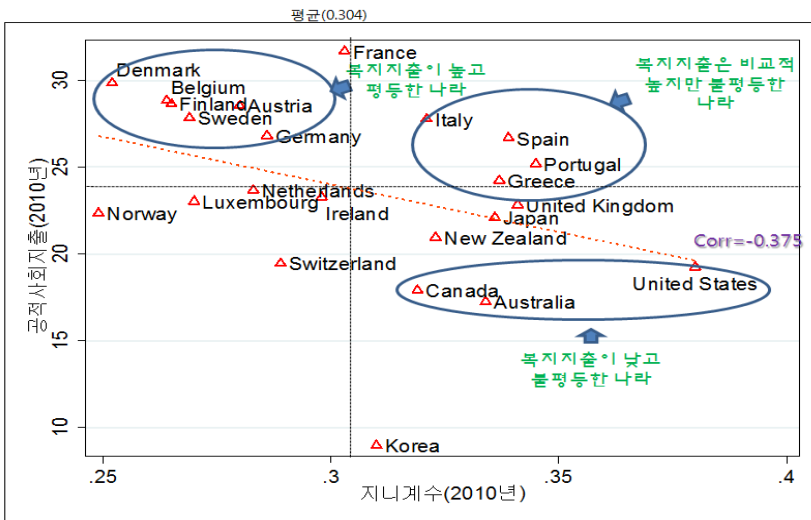
382 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표

[그림 8-9] 공적사회지출(2010년)과 빈곤율(2010년) 간의 관계



원자료: OECD.stat(stats.oecd.org, 2016. 8. 10. 내려받음).

[그림 8-10] 공적사회지출(2010년)과 불평등(2010년) 간의 관계



원자료: OECD.stat(stats.oecd.org, 2016. 8. 10. 내려받음).

다음 그림은 공적사회지출 수준과 BLI 총점 간의 관계를 나타낸다. 평균을 중심으로 하여 4사분면에 고루 위치한다는 점에서 둘 간에는 거의 상관관계가 존재하지 않음을 짐작할 수 있다.⁵³⁾ 상대적인 위치로 판단컨대, 노르웨이, 스위스, 캐나다, 호주, 뉴질랜드는 상대적으로 낮은 복지지출에도 불구하고 사회의 질 수준이 매우 높은 국가들이라 할 수 있다. 이와는 대척점에 놓여 있는 국가로 포르투갈, 그리스, 이탈리아는 복지지출 수준이 OECD 회원국 평균 이상임에도 불구하고 사회의 질 수준이 가장 낮은 편에 속하는 국가들이다. 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 네덜란드는 공적사회지출 수준도 높고, 사회의 질 수준도 높은 수준에 속하는 국가들이다. 한국은 공적사회지출 수준은 상대적으로 매우 낮고, 사회의 질 수준 또한 낮지만, 스페인을 제외한 남유럽 국가들보다는 약한 높은 편이다.

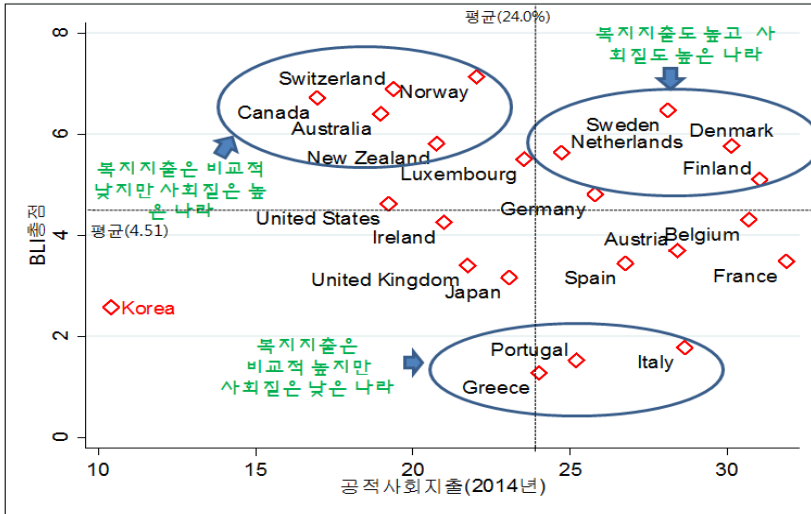
마지막으로, 사회의 질과 사회의 불평등도는 상당히 높은 음의 상관관계가 있는 것으로 나타났다(Corr. $=-0.488$).⁵⁴⁾ 즉, 사회가 평등할수록 사회의 질 또한 높고, 반대로 불평등한 사회일수록 사회의 질도 낮다는 것이다. 국가별로 볼 때, 노르웨이, 스웨덴, 덴마크, 스위스, 네덜란드, 룩셈부르크, 핀란드 등은 평등하면서 사회의 질도 상대적으로 높은 나라에 속한다. 반대로 이탈리아, 포르투갈, 그리스는 불평등하면서 사회의 질도 낮은 나라로 분류된다. 이에 비해, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등의 자유주의 복지국가들은 소득 불평등도가 상당히 높지만 사회의 질은 높은 나라이다. 한국은 불평등도가 평균보다 약간 높은 수준이고 사회의 질은 낮은 편에 속한다.

53) 둘 간의 단순 상관관계는 -0.1318 였다.

54) BLI 하위 항목에는 빈곤과 불평등도가 포함되어 있지 않다.

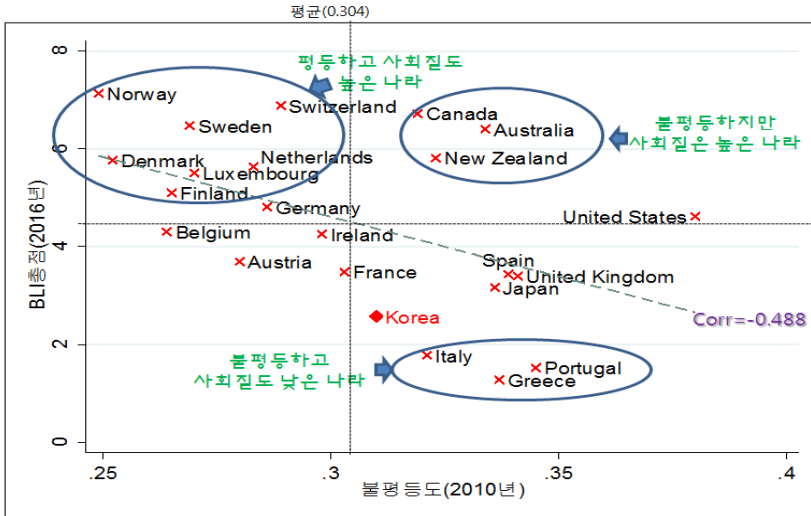
384 한국형 복지모형 구축: 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표

[그림 8-11] 공적사회지출(2014년)과 BL지수(2016년) 간의 관계



원자료: OECD.stat(stats.oecd.org, 2016. 8. 10. 내려받음).

[그림 8-12] 불평등도(2010년)와 BL지수(2016년) 간의 관계



원자료: stats.oecd.org(social Expenditure Statistics: 2016. 8. 16. accessed).

〈표 8-8〉 사회지출사회의 질과 분배 지표의 퍼지셋 이상형 분석 결과

유형	국가	조합	특성
사민주의	Denmark	ABcd	높은 사회지출*높은 사회의질*낮은 빈곤*낮은 불평등
	Finland	ABcd	높은 사회지출*높은 사회의질*낮은 빈곤*낮은 불평등
	Norway	aBcd	낮은 사회지출*높은 사회의질*낮은 빈곤*낮은 불평등
	Sweden	ABcd	높은 사회지출*높은 사회의질*낮은 빈곤*낮은 불평등
보수주의	Netherlands	ABcd	높은 사회지출*높은 사회의질*낮은 빈곤*낮은 불평등
	Germany	ABcd	높은 사회지출*높은 사회의질*낮은 빈곤*낮은 불평등
	Austria	Abcd	높은 사회지출*낮은 사회의질*낮은 빈곤*낮은 불평등
	Belgium	Abcd	높은 사회지출*낮은 사회의질*낮은 빈곤*낮은 불평등
	France	- ¹⁾	높은 사회지출*낮은 사회의질*낮은 빈곤*낮은 불평등
	Luxembourg	aBcd	낮은 사회지출*높은 사회의질*낮은 빈곤*낮은 불평등
	Switzerland	aBCd	낮은 사회지출*높은 사회의질*높은 빈곤*낮은 불평등
자유주의	Ireland	abcd	낮은 사회지출*낮은 사회의질*낮은 빈곤*낮은 불평등
	Australia	aBCD	낮은 사회지출*높은 사회의질*높은 빈곤*높은 불평등
	Canada	aBCD	낮은 사회지출*높은 사회의질*높은 빈곤*높은 불평등
	New Zealand	- ¹⁾	낮은 사회지출*높은 사회의질*높은 빈곤*높은 불평등
	United Kingdom	abCD	낮은 사회지출*낮은 사회의질*높은 빈곤*높은 불평등
	United States	- ¹⁾	낮은 사회지출*낮은 사회의질*높은 빈곤*높은 불평등
동아시아형	Japan	abCD	낮은 사회지출*낮은 사회의질*높은 빈곤*높은 불평등
	Korea	abCD	낮은 사회지출*낮은 사회의질*높은 빈곤*높은 불평등
남유럽형	Greece	- ¹⁾	높은 사회지출*낮은 사회의질*높은 빈곤*높은 불평등
	Italy	AbCD	높은 사회지출*낮은 사회의질*높은 빈곤*높은 불평등
	Portugal	AbCD	높은 사회지출*낮은 사회의질*높은 빈곤*높은 불평등
	Spain	AbCD	높은 사회지출*낮은 사회의질*높은 빈곤*높은 불평등

주: 1) 분석 결과 최선의 조합을 찾기 어려운 국가로 분류되었으나, 소속 점수를 통해 저자가 판단하였음.

지금까지 논의한 공적사회지출, BLI 총점, 빈곤율과 지니계수의 퍼지셋 이상형 분석 결과, 퍼지셋 조합은 위 표와 같다. 사민주의 복지국가와 일부 보수주의 국가들(네덜란드, 독일)은 사회지출 수준이 높지만, 이를 바탕으로 하여 높은 사회의 질과 평등한 분배를 이루어낸 국가들로 분류

된다. 예외적으로 노르웨이와 룩셈부르크는 상대적으로 낮은 사회지출에도 불구하고 사회의 질도 높고 재분배에도 성공한 나라이다.⁵⁵⁾ 이와 극히 대조를 이루는 나라로 남유럽 국가군은 상대적으로 높은 사회지출에도 불구하고 사회의 질이 낮고 재분배에도 성공하지 못한 것으로 평가된다. 자유주의 복지국가는 아일랜드를 제외하면 두 집단으로 구분된다. 두 집단 공통적으로 사회지출 수준은 상대적으로 낮으면서 빈곤과 불평등도는 높지만, 한 집단(호주, 뉴질랜드, 캐나다)은 사회의 질 수준이 비교적 높고, 다른 한 집단(영국, 미국)은 사회의 질 수준이 낮은 나라이다. 한국과 일본 역시 영국, 미국과 마찬가지로 사회지출 수준이 상대적으로 낮으면서 사회의 질과 재분배 수준도 낮은 나라로 분류되었다.

제5절 소결: 한국형 복지국가에의 합의

이 장은 복지국가의 성과를 분배와 사회의 질이라는 두 가지 차원에서 비교 분석 하는 데 목적이 있었다. 분배는 빈곤과 불평등, 좀 더 구체적으로 재분배 전의 빈곤율과 불평등도, 재분배를 통한 빈곤율과 불평등도 감소 효과 그리고 재분배 후의 빈곤율과 불평등도로 구성된다. 사회의 질은 OECD의 ‘더 나은 삶’ 지표를 표준화한 후 합산한 결과를 통해 얻어졌다.

기존의 복지레짐 논의에 기초할 때, 대체로 사민주의 복지국가는 시장소득, 가처분소득의 빈곤과 불평등도가 모두 상대적으로 낮고, 복지국가의 재분배 효과는 가장 컸다. 이에 비해 남유럽형 복지국가는 시장소득 불평등도가 매우 높아서, 재분배 효과가 상대적으로 컸음에도 불구하고

55) 이 두 나라는 각기 다른 이유로—노르웨이는 북해의 석유자원, 룩셈부르크는 국제기구의 집산지로—1인당 국민소득이 매우 높아 상대적으로 낮은 사회지출을 유지하고 있는 것으로 추정된다.

최종적인 빈곤과 불평등 역시 매우 높은 수준을 유지하는 것으로 나타났다. 자유주의 복지국가는 네 개의 복지 유형 중 재분배효과가 가장 적어서 가처분소득의 빈곤과 불평등도가 상당히 높게 나타났다. 다양한 분배 척도를 기준으로 하여 군집분석 한 결과, 기존의 복지레짐 유형화와는 다소 다른 결과가 도출되었다. 하지만 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등의 사회민주주의 복지국가가 동일 집단으로 묶이고, 스페인, 이탈리아, 포르투갈, 그리스도 또 다른 동일 집단으로 분류된다는 점에서, 이 두 복지레짐 각각의 재분배효과는 동질적인 것으로 평가된다. 한국은 대체로 자유주의 복지국가들과 함께 묶였다.

하지만 한국은 시장소득의 빈곤과 불평등도는 비교 대상국들 중 가장 낮은 수준이지만, 재분배효과가 매우 적어서 최종적인 가처분소득의 빈곤과 불평등도는 상당히 높은 수준으로 유지된다는 점에서 예외적이라고 할 수 있다. 본문에서 적시한 바와 같이, 우리나라의 빈곤율과 불평등도가 매우 낮게 나타나는 것은 몇 가지 착시효과로 인한 것임에 유의할 필요가 있다. 즉, 이러한 결과는 우리나라의 임금이나 근로소득이 상대적으로 평등해서라기보다는, 노인인구비율이 상대적으로 적고 노인과 저소득 여성의 경제활동참가율이 상대적으로 높은 것 등에 기인하였다고 보는 것이 타당하다. 실제로 한국의 개인 근로소득 불평등도는 OECD 국가 중 칠레, 이스라엘, 아일랜드, 폴란드 다음으로 높은 수준이다(OECD, 2012, p.185). 따라서 향후에 노인인구 비중이 증가하고, 여성 경제활동참가율이 높아질수록 우리나라의 시장소득 불평등도가 높아질 가능성이 크다. 따라서 현재 수준의 재분배효과를 유지한다면 앞으로 가처분소득 불평등도 역시 지속적으로 높아질 것이다. 물론 자연 증가분을 감안하더라도 향후에 복지지출이 지속적으로 증가하겠지만, 복지지출이 어디에 배정되느냐에 따라 재분배효과가 달라질 수 있음에도 유의할 필요가 있

다. 노동시장의 이중구조화가 복지에 대한 권리에도 강하게 영향을 미칠 경우, 즉 노동시장에서 상대적으로 안정적인 근로자를 대상으로 한 사회보험 위주로 복지지출이 성장할 경우 복지지출의 재분배효과는 기대한 만큼 크지 않을 수 있다. 복지지출의 규모와 함께 복지제도의 구성과 배분에도 주의를 기울여야 하는 이유가 여기에 있다. 향후 사회보험의 적용 범위 확대 노력도 지속적으로 해야 하겠지만, 비정규직과 자영자의 비율이 높은 우리나라의 노동시장을 감안하면 이러한 노력만으로 불평등을 줄이기에는 한계가 있다. 한국 노동시장의 특수성을 고려할 때 보편적 급여의 확대가 필요한 이유이다.

한편, BLI 총점과 하위 지표를 중심으로 하여 기존 복지레짐별 사회의 질을 평가한 결과, 평균적으로 사민주의 복지국가에서 사회의 질 — 더불어 삶의 만족도도 — 이 가장 높고, 이어서 자유주의, 보수주의, 동아시아형, 남유럽형의 순이었다. 이러한 선험적 결과와는 별개로 군집분석을 한 결과 — 재분배효과와 마찬가지로 — 사민주의 복지국가들과 남유럽형 복지국가들은 각각 동일한 군집으로 분류되어, 내적 동질성이 상당히 강한 것으로 나타났다. 이에 비해, 자유주의 복지국가 내에서는 호주, 뉴질랜드, 캐나다만 하나의 유사 군집으로 묶였을 뿐, 미국과 영국은 상이한 군집에 소속되었다. 한국은 일본, 프랑스 영국 등의 군집과 남유럽 국가 군집의 중간에 위치하고 있는 것으로 나타났다. 한국은 교육과 일을 제외한 나머지 사회의 질 지표에서 매우 낮은 점수를 얻고 있어 — 남유럽 국가들에 비해서는 상대적으로 높지만 — 최하위권의 BLI 점수를 나타냈었다.

퍼지셋 이상형 분석과 상관관계 도표 분석 결과에서도 알 수 있듯이, 공적사회지출, 분배지표와 사회의 질을 기준으로 볼 때 안정적인 국가군은 대체로 세 가지로 확인된다. 첫째 집단은 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등의 사민주의 복지국가들과 몇몇 보수주의 복지국가를 포함한 집단으로 이들

은 상대적으로 복지지출 수준이 높으면서, 분배 성과가 우수하고 사회의 질 수준도 최상위권에 속한 나라들이다. 둘째 집단은 이와 대척점에 위치한 나라들로 주로 남유럽 국가들이 속해 있다. 이들은 복지지출 수준이 비교적 높으면서도 상대적으로 빈곤과 불평등도가 높게 유지될 뿐만 아니라, 사회의 질 수준은 최하위권에 머물러 있다. 분배나 사회의 질이 반드시 복지지출의 결과만은 아니라 할지라도, 이 국가군에 속한 나라들은 전체적으로 복지지출의 효율성과 효과성이 낮은 것으로 평가할 수밖에 없을 것이다. 마지막으로, 주로 신대륙의 자유주의 국가들이 속한 집단으로, 이들 나라들은 복지지출 수준이 상대적으로 낮고, 재분배효과와 결과도 사민주의나 보수주의 국가들에 미치지 못하는 국가들이다. 하지만, 사회의 질 수준에서는 호주, 뉴질랜드, 캐나다와 영국, 미국이 다소 상이하다. 즉, 전자의 국가들은 비교적 낮은 사회지출 수준에도 불구하고 사회의 질이 높고, 후자의 국가들은 중하위권 수준이다. 자유주의 복지국가의 전형으로 꼽히는 미국과, 상당히 상이한 복지국가의 길을 걸어왔다는 주장이 제기되고 있는 — 예를 들면 2장에서 논의된 ‘임금노동자 복지국가’ - 오세아니아 국가들의 사회의 질 차이가 어디에서 기인하는지도 주목해 볼 만하다.

한국은, 공적사회지출 수준이 낮고 빈곤과 불평등도가 상대적으로 높은 수준이며, 사회의 질이 최하위권이라는 점에서 일본, 미국에 근접해 있다. 하지만 공적사회지출 수준이 이들 국가들에 비해서도 크게 낮은 수준이기 때문에 직접적 비교는 어렵다. 다만, 앞서 언급한 바와 같이 복지지출이 지속적으로 증가한다고 가정할 때, 이 지출을 어디에 어떻게 배분하느냐에 따라 재분배효과와 사회의 질 수준은 상당히 달라질 수 있음은 주지의 사실이다. 하지만 사회의 질은 복지지출과 상관관계가 낮다는 점에서 사회의 질을 높이는 일은 복지지출만으로는 역부족이라는 사실 또

한 자명하다. 그러므로 사회의 질을 높이기 위한 노력으로, 시민 참여 역량의 제고와 사회 전체의 신뢰도 제고 그리고 친환경적인 지속 가능한 사회의 추구하고 같은 좀 더 넓은 의미의 복지국가로 논의의 지평을 확대할 필요가 있다.

〈부표 8-1〉 복지국가의 종합적 사회의 질 유형

국가	최종유형	ABcd	aBcd	ABcd	aBcd	aBCd	abcd	aBCD	abCD	AbCD
Australia	ABCD	0.090909	0.136364	0.090909	0.272727	0.136364	0.136364	0.727273	0.181818	0
Austria	Abcd	0.363636	0.227273	0.636364	0.227273	0.227273	0.227273	0.227273	0.227273	0.136364
Belgium	Abcd	0.454546	0.090909	0.545455	0.090909	0.090909	0.090909	0.090909	0.090909	0.136364
Canada	ABCD	0.045455	0.318182	0.045455	0.409091	0.409091	0.090909	0.590909	0.090909	0
Denmark	ABcd	0.727273	0.136364	0.272727	0	0.136364	0.136364	0	0	0.068182
Finland	ABcd	0.590909	0.045455	0.409091	0.045455	0.045455	0.045455	0.045455	0.045455	0.272727
France		0.318182	0	0.5	0	0	0	0	0	0.272727
Germany	ABcd	0.545455	0.363636	0.454545	0.272727	0.272727	0.363636	0.272727	0.272727	0.090909
Greece		0	0	0.181818	0	0.181818	0.181818	0	0.5	0.272727
Ireland	abcd	0.272727	0.409091	0.272727	0.386364	0.386364	0.545455	0.386364	0.386364	0.068182
Italy	ABCD	0.090909	0.090909	0.272727	0.090909	0.090909	0.181818	0.090909	0.181818	0.045455
Japan	abCD	0.045455	0.045455	0.045455	0.181818	0.181818	0.045455	0.181818	0.590909	0.272727
Luxembourg	abcd	0.454546	0.545455	0.363636	0.068182	0.068182	0.363636	0.068182	0.068182	0.090909
Netherlands	ABcd	0.545455	0.454545	0.318182	0.068182	0.068182	0.318182	0.068182	0.068182	0.045455
New Zealand		0.227273	0.318182	0.227273	0.318182	0.227273	0.227273	0.5	0.227273	0.272727
Norway	abcd	0.363636	0.636364	0	0.181818	0	0	0	0	0.318182
Portugal	ABCD	0.045455	0.045455	0.045455	0.045455	0.045455	0.045455	0.045455	0.409091	0.136364
Spain	ABCD	0.136364	0.136364	0.136364	0.136364	0.136364	0.136364	0.272727	0.318182	0.409091
Sweden	ABcd	0.613636	0.272727	0.136364	0.272727	0.136364	0.136364	0.181818	0.136364	0
Switzerland	abCD	0.181818	0.409091	0.045455	0.590909	0.590909	0.045455	0.409091	0.045455	0.5
United Kingdom	abCD	0.090909	0.090909	0.090909	0.090909	0.090909	0.090909	0.227273	0.545455	0.636364
United States		0	0	0	0	0	0	0.5	0.5	0.590909
Korea	abCD	0	0.090909	0	0.136364	0.136364	0.090909	0.136364	0.545455	0.681818

제 4 부

결론

제9장 결론 및 정책적 시사점

9

결론 및 정책적 시사점 <<

본 연구의 목적은 복지국가 레짐론에 대한 이론적 논의에 기초하여, 다양한 영역, 즉 노동시장, 가족지원정책, 노후생활보장정책, 조세체계, 복지지출, 재분배와 사회의 질 차원에서 복지국가 비교를 통하여 우리나라의 현 좌표를 짚어보고 향후 방향성에 대한 시사점을 얻고자 하는 데 있다.

본 장에서는 지금까지의 핵심적인 논의 결과를 살펴보고, 그러한 결과의 정책적 함의와 시사점을 논의한다.

첫째, 레짐론의 장점은 한 사회의 역사성과 사회성 속에서 ‘같음’과 ‘다름’의 뿌리와 그 결과로서의 체계화된 구조를 밝혀냄으로써, 단순히 제도들의 장점적 요소들을 선별적으로 뽑아내어 다른 사회에 이식해서는 동일한 건축물을 기대할 수 없음을 보여주었다는 것이다. 즉, 산업화된 자본주의 국가가 모두 동일한 형태의 복지국가로 수렴될 수 없음을 밝힌 것이다. 이를 한국의 현실에 적용해 본다면, 한국의 역사적 특수성, 즉 해방 이후의 전쟁과 분단에 따른 대치 상황, 군사 독재하에서의 국가주도적 개발경제와 불균등 압축성장 그리고 외환위기 이후의 사회 각 영역에서의 양극화와 노동시장의 불안정성 고조 등의 역사적 배경과 과정들이 복지국가의 형성과 구조 결정에 중요한 요소들로 작용하였음을 알 수 있다.

반면 레짐론의 단점 혹은 비판적 측면은 그것이 가지는 내용적 측면과 관련이 있다. 레짐론의 형식적 측면이 역사적 제도주의 혹은 신제도주의적 접근을 활용하고 있다면, 내용적 측면에서는 명확히 발전된 자본주의에서의 복지국가의 구조적·형태학적 유사점과 차이점에 주목한다. 따라서 이후 제기된 오세아니아와 동아시아 복지국가는 예외주의적 관점을 취하

는 경향이 있다. 특히, 동아시아의 경우 우리나라와 일본, 대만, 싱가포르, 심지어 중국까지도 — 그 내부적 질적 차이에도 불구하고 — 동아시아 예외주의의 틀 속에 끼워 넣고, 유교문화와 발전주의적 특성을 강조한다는 점에서 학문적 서구중심주의, 즉 ‘복지 오리엔탈리즘’(Takegawa, 2005)의 시각이라는 비판에서 자유롭지 못하다.

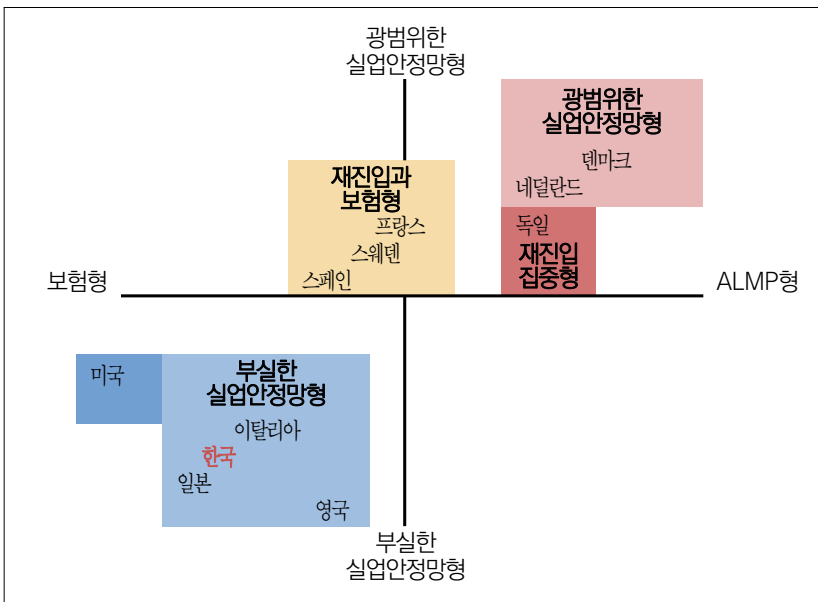
본 연구에서는 기존의 에스핑-앤더슨(1999)의 복지레짐론의 논의 선상에서 한국의 특징과 상대적 좌표를 찾고자 하였다. 따라서 사민주의, 보수주의, 자유주의의 세 복지레짐의 축을 중심으로 하지만, 때로 남유럽과 동아시아의 문화적·지리적 특성의 차이를 부각하는 차원에서 동아시아 유형이라는 용어를 사용하기도 하였다. 하지만 이러한 용어 사용은 우리나라와 일본, 대만 등을 하나의 속성을 지닌 단일한 레짐으로 분류하려는 시도라기보다는 편의상의 용어임을 주지할 필요가 있다.

둘째, 노동시장은 시장-가족-국가가 가장 직접적으로 만나는 분배의 장으로써, 복지국가는 기본적으로 자본주의적 시장경제의 파편화된 개인과 가족의 안정과 재생산을 보장하고자 나타난 국가의 한 형태이다. 또한 복지국가의 위기는 기존의 노동시장의 표준적 고용관계가 탈산업화된 서비스경제에서 차츰 해체되고 노동시장의 불안정성이 고조되면서 제기되기 시작했다. 우리나라는 외환위기 이후 본격적으로 표준적 고용관계가 해체되기 시작하였는데, 이는 저임금 및 불안정 노동자의 증가, 지속적으로 낮은 여성노동시장 참가율, 여성 경력단절의 문제, 청년 및 노인들의 높은 워킹푸어 비율 등으로 대변되는 노동시장의 이중구조화와 양극화 문제로 나타나고 있다.

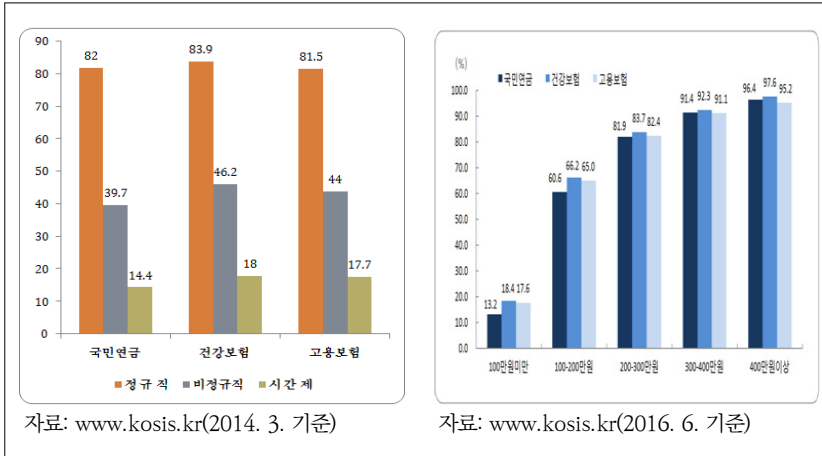
12개 복지국가들을 대상으로 하여 2005년과 2010년 이후 실업보험, 실업부조 그리고 적극적 노동시장정책의 조합을 통한 유형화를 시도한 3장의 결과에 의하면, 우리나라의 실업보험의 최대 수급기간은 7개월로

영국 다음으로 수급기간이 짧았으며, 대체율도 50%로 비교 대상국들 중 가장 낮았다. 또한 실업보험의 수급이 종료된 뒤 사회안전망으로 실업부조가 부재하고 공공부조제도만 존재한다. 하지만 잘 알려진 바와 같이, 공공부조제도는 엄격한 부양의무자기준과 재산기준, 근로조건 기준으로 인해 접근이 매우 제한되어 있기 때문에 근로능력이 있는 실업자의 수급률은 극히 낮은 수준이다. 직업훈련, 공적 구직서비스 등을 포함한 적극적인 노동시장정책에 대한 지출 또한 비교 대상 OECD 국가들 중 최하위 수준이었다. 그 결과, 우리나라는 이탈리아, 일본, 영국과 함께 지속적으로 ‘부실한 실업안정망형’으로 분류되었다. 이들 국가들은 공통적으로 빈곤과 불평등도 수준도 높은 수준으로 노동시장레짐이 불평등과 빈곤을 완화하는 데 효과적이지 못하다는 것을 보여준다.

[그림 9-1] 노동시장정책의 좌표(2010년 전후)



[그림 9-2] 근로형태별·급여수준별 사회보험 가입률



좌표상 우리나라는 상대적으로 보험형에 더 가깝게 나타나지만 이는 우리나라의 양극화된 노동시장 현실을 반영하지 못하는 한계가 있다. 즉, 우리나라는 그림에서 보는 바와 같이, 정규직과 비정규직, 저임금자와 고임금자 간의 사회보험 가입률 격차가 매우 크다. 이로 인해, 노동시장의 이중구조화가 사회복지의 이중구조화로 이어짐으로써, 가장 중요한 안정기제로서의 사회보험이 오히려 가장 불안정한 개인과 가족에게 정작 도움이 되지 못하는 모순을 낳음으로써 빈곤과 불평등을 심화하는 데 일조한다는 비판이 제기된다. 두루누리사업 확대 등 저임금·불안정 근로자의 사회보험 가입률을 높이기 위한 노력이 경주되고 있지만 그 실효성에 대해서는 여전히 많은 의문점이 남는다. 전체 취업자(2,580만 명) 중 비임금근로자(자영자, 무급가족종사자 등)의 비율이 25.5%에 달하고, 임금근로자(약 1,923만 명)의 약 32%가 비정규직이며, 이들 중 한시근로자가 58%를 초과하는 상황에서(통계청 2016. 5. 26. p.1), 비임금근로자와 비정규직의 사회보험 가입률 제고가 이들의 불안정성을 해소할 만큼 충

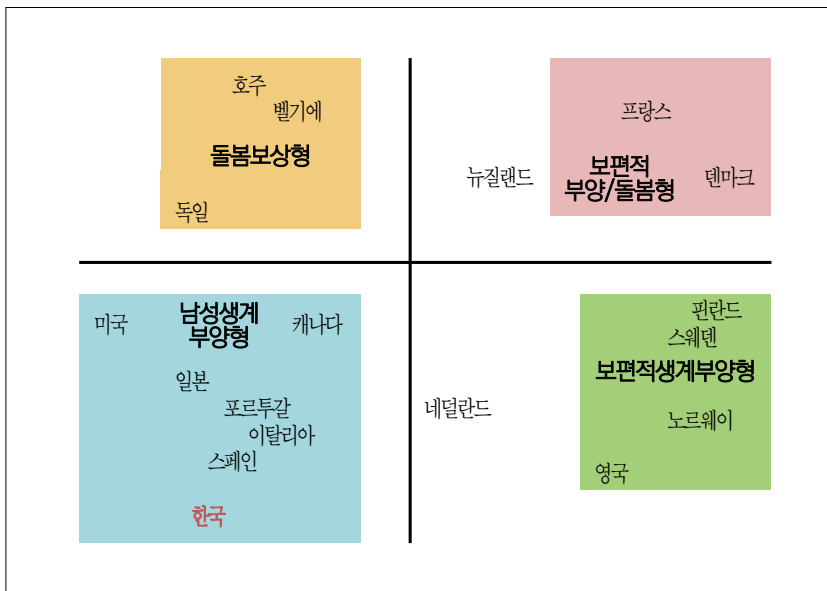
분한 효과를 거둘 수 있으리라는 기대에 대해서는 다소 회의적이다. 노동시장의 이중구조화가 심화될수록 사회보험의 소득보장과 안정화 기능은 한계를 드러낼 수밖에 없다. 노동시장의 이중구조화와 양극화를 극복하기 위한 특단의 대책은 차치하더라도, 청년수당, 실업부조, 아동(가족)수당, 기본소득과 같이 좀 더 근본적인 대책을 요구하는 목소리에 힘이 실리는 것은 이 같은 이유 때문이다. 더 나아가 기초연금의 역할 강화에 대한 요구도 이러한 맥락에서 해석될 수 있다.

셋째, 가족은 역사 이래로 경제활동과 재생산의 기본적이고 핵심적인 단위였다. 경제(economy)의 어원이 가정의 살림살이(oiko nomos)라는 데서도 이를 짐작할 수 있다. 특히, 유교적 가족주의 — 그것이 마음의 습속이든 사회복지를 회피하기 위한 수단이든 간에 — 가 강한 한국에서 가족은 여전히 사회복지의 대체제 혹은 보완제로서 상당한 역할을 떠맡아 왔다. 산업사회 혹은 탈산업사회에서 사회복지의 기능과 역할을 가족이 대체하는 것은 두 가지 측면에서 부정적이다. 하나는 가족의 복지기능이 강조될수록 ‘빈익빈 부익부’의 불평등한 사회가 대물림될 가능성이 높아진다는 점이다. 사회복지란 사회적 위험을 사회 구성원 전체에게로 분산(pooling)함으로써 부담능력과 위험확률 간의 관계를 희석시킨다. 즉, 능력 있는 사람이 좀 더 많은 부담을 하지만, 위험에 처할 확률이 높은 사람이 수익자가 될 가능성이 높다. 이것이 사회복지의 재분배기능이다. 쉬운 예로, 건강보험은 소득에 비례하여 보험료가 부과되지만, 건강이 나쁜 사람이나 노인이 주 수익자가 된다. 하지만 가족에게 복지기능을 맡겨둘 경우 사회적 위험은 가족에게 전가됨으로써 위험에 노출될 확률이 높은 개인일수록 이에 대처할 능력은 더 떨어지게 된다. 둘째, 복지의 기능을 가족에게 전가할수록 가족 내에서 전통적인 여성의 역할이 강조됨으로써 여성의 상대적 지위가 약화되는 동시에 이중의 역할 — 어머니로서의 역

할과 노동자로서의 역할 — 을 떠안게 될 가능성이 높아진다. 이 같은 이유로 복지국가에서의 젠더레짐은 항상 논의의 중심축을 차지해 왔다.

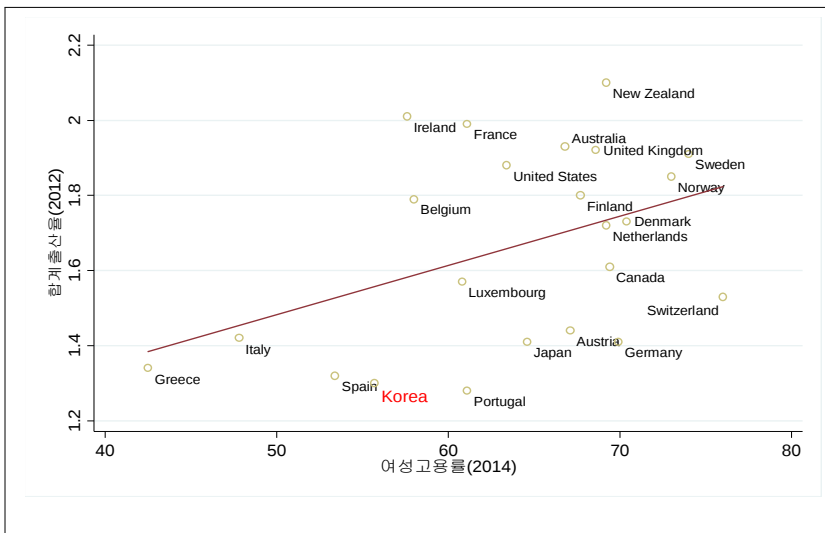
특히, 복지국가가 성별 역할분담을 재편하고(de-genderization), 가사노동을 사회화하며(de-familiarization), 여성의 경제활동을 동원하는(de-commodification) 방식과 관련해서, 4장에서 GDP 대비 가족수당, 육아휴직, 0-6세 보(교)육(ECEC) 지출 규모를 지표로 하여 복지국가의 유형화를 시도하고 우리나라의 현 좌표를 확인하였다. 우리나라는 비교 대상국가들 중 가족수당 현금지원, 육아휴직, 보육서비스 수준 모두 낮은 남성생계부양형으로 분류되었다. 하지만 이는 2010년의 상황으로, 이 시기를 전후로 하여 보육서비스의 급격한 확대가 진행되었기 때문에 현 상황과 다소 차이가 있을 것으로 판단된다.

[그림 9-3] 가족지원정책의 좌표(2010년 전후)



젠더레짐은 우리나라뿐만 아니라 많은 복지국가에서 역동적으로 변화하고 있는 영역 중 하나이다. 이는 산업화 이후 여성의 역할과 위상이 급격하게 변화하고 있고, 특히 탈산업사회에서 기존 복지국가의 전형적·이념형적 가족 형태, 즉 남성생계부양자 가족형태가 줄어들고 맞벌이(2인 부양자) 가족이 일반화되고 있으며, 다양한 가족형태가 출현하고 있기 때문이다. 하지만 이러한 가족형태의 변화에 조응하는 복지체제를 갖추지 못할 경우 다양한 차원에서 문제가 발생할 수 있다. 그 대표적인 예가 저출산으로 인한 재생산의 위기이다.

[그림 9-4] 여성고용률과 합계출산율 간의 관계



자료: OECD(LFS by sex and age-indicators), Data extracted on 04 May 2017 UTC(GMT) from OECD.Stat

특히 우리나라와 같이 급격한 경제·사회·가족의 변화에도 불구하고 여전히 여성에게 강한 이중부담이 부과되고, 남성, 기업, 사회가 양육과 케어, 가사부담을 충분히 분담하지 못하는 경우 초저출산 현상이 공통적으로 나

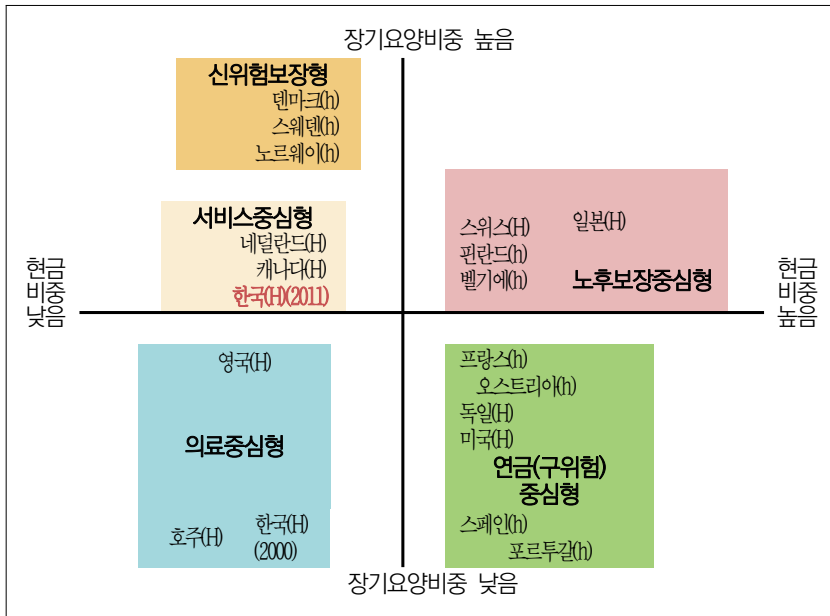
타나게 된다. 여성의 노동시장 참여가 낮고 성별분업이 불평등할수록, 즉 남성생계부양 모델이 지속될수록 저출산의 잠금(lock-in)현상이 나타나고 소위 '저출산균형(low fertility equilibrium)'(Esping-Andersen, 2009)에 빠질 수 있다. 실제로 그림에서 보는 바와 같이, 남성생계부양형으로 분류된 동아시아(한국, 일본)와 남유럽국가들(그리스, 이탈리아, 스페인, 포르투갈)은 여성고용률이 낮으면서 합계출산율 또한 낮은 수준으로 나타났으며, 둘 간에 0.42의 비교적 높은 상관관계를 보인다. 결국 급격한 경제·사회가족의 변화에 조응하지 못하는 복지체제는 원활한 재생산을 담보할 수 없는 결과를 초래할 수 있음을 보이는 결과이다.

최근 우리나라에서는 저출산과 여성고용의 문제가 중요한 국가 의제(어젠다)의 하나로 부각될 정도로 정책 이슈가 되고 있다. 출산율과 여성고용을 동시에 높이기 위해 보육서비스의 보편화가 시행되었고 여성경력 단절을 해결하기 위해 여성새로일하기센터와 같은 적극적 노동시장정책도 시행되고 있으며 이 밖에도 각종 출산장려정책과 여성고용활성화정책이 시행되고 있지만, 출산율과 여성고용률은 미미한 증감을 거듭할 뿐 정책적 효과가 즉각적으로 나타나지 않고 있다. 이는 단순히 한두 가지 정책만으로 출산율과 여성고용률을 높이는 데는 한계가 있음을 보여주는 예이다. 국가-기업-가족의 전반적인 문화와 정책기조가 젠더중립적으로 재편되고, 일-가정양립이 가능한 사회로 거듭나야만 출산율과 여성고용률이 실질적으로 증가할 것이다. 남녀 임금격차와 차별의 해소, 근로시간 단축, 비정규직 감축과 차별금지, 청년실업과 불안정한 주택문제 경감, 공평한 가사분담, 질 높은 보육서비스의 제공과 같은 직접적인 방안과 더불어, 전반적인 사회양극화와 불안정을 해소하는 정책과 제도들이 모색되어야 한다.

넷째, 전산업사회에서 산업사회로 오면서 가장 크게 대두된 사회적 위험은 노령으로 인한 소득단절의 문제였다. 농경 공동체 사회에서는 퇴직

의 개념이 없었을뿐더러, 고령으로 인해 노동력이 쇠퇴하거나 소멸하더라도 가족과 공동체 내에서 지속적인 부양과 케어를 받을 수 있었다. 하지만 산업사회에서 가정과 작업장의 구분이 명확해지고, 노동력을 판매하는 대가로 임금을 확보하는 사람이 대다수를 차지하면서 고령으로 인한 소득의 단절과 빈곤 문제는 보편적으로 발생하는 사회문제가 되었다. 이에 더하여, 의학기술 발전과 물질적 풍요로 인해 평균수명이 급격히 연장되면서 노년기가 길어지고, 노년의 케어 문제 또한 중요한 사회문제가 되고 있다. 이러한 측면에서 오늘날 대부분의 복지국가에서 사회지출의 가장 큰 비중을 차지하는 것이, 연금을 비롯한 공적 노후소득보장 비용과 노인에 대한 케어 비용인 것은 전혀 이상할 것이 없다.

[그림 9-5] 노후생활보장정책의 좌표(2011년 기준)



주: (H) 보건의료비중 높음. (h) 보건의료비중 낮음.

노인에 대한 현금지출, 보건의료지출, 장기요양지출의 비중을 지표로 분석한 우리나라의 노후생활보장정책의 현 좌표는 2000년 ‘의료중심형’에서 2011년 ‘서비스중심형’으로 변화해가고 있는 추세로 나타났다. 이는 국민연금을 비롯한 공적 노후소득보장 장치가 취약한 가운데, 상대적으로 건강보험이 발달되어 있다는 점과, 2008년부터 시행된 노인장기요양보험제도가 정착하면서 요양보호서비스가 급격히 확대되었다는 측면이 기여한 결과이다. 하지만 이는 비율의 측면에서 그리할 뿐, 2011년 GDP 대비 지출수준을 기준으로 볼 때, 한국은 연금지출수준이 2.2%로 매우 낮고(18개국 평균 8.1%), 보건의료지출 수준과 장기요양지출 수준 역시 각각 4%와 0.6%(18개국 평균 각각 6.9%와 1.3%)로 낮은 편에 속한다. 즉, 비록 노인인구비율을 감안하지 못한 한계가 있지만 우리나라의 노후보장수준과 노인에 대한 보건·사회서비스 수준은 전반적으로 미흡한 수준이라 할 수 있다.

건강보험과 노인장기요양보험이 노인의 2중고(빈고와 병고) 중 하나를 더는 데 크게 기여하였음은 부인할 수 없다. 하지만 여전히 공적 연금의 취약성은 우리나라 복지제도의 가장 큰 약점으로 꼽힌다. 아래 두 개의 표에서 보는 바와 같이, 공적연금을 수급하는 가구는 66-75세 가구주가구 중 62.6%, 76세 이상 가구주가구의 26.0%에 불과하다. 또한, 공적연금 수급가구의 평균 수급액은 각각 월 61.3만 원과 68.9만 원에 불과하다. 노인가구의 기초연금 수급률은 각각 59.2%와 75.3%로 상당히 높지만, 월평균 수급액은 월 16.7만 원과 17.5만 원으로 낮은 수준이다. 전체적으로 우리나라 65세 노인의 평균소득은 전체 인구 평균소득 대비 60.1% 수준으로, OECD 32개국 평균인 86.8%에 비해 상당히 낮은 수준이다(OECD, 2015, p.169).

〈표 9-1〉 생애주기별 각종 소득보장 수급가구원이 있는 가구의 비율

(단위: %)

구분	-25세	26-40세	41-50세	51-65세	66-75세	76세-	평균
공적연금	1.7	2.9	3.5	21.1	62.6	26.0	18.1
기초연금	4.7	3.8	8.2	8.6	59.2	75.3	18.6
기초보장	7.8	1.2	2.8	3.4	7.0	10.6	3.8
장애수당	0.0	1.4	2.7	4.1	5.7	7.9	3.6

자료: 최현수 등(2016). p.103.

〈표 9-2〉 수급가구의 평균 수금액

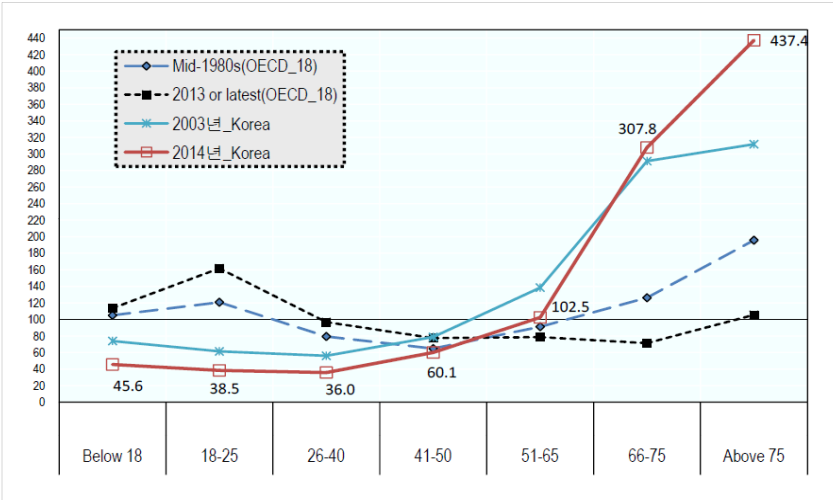
(단위: 만 원/연간)

구분	-25세	26-40세	41-50세	51-65세	66-75세	76세-	평균
공적연금	216.9	526.2	395.9	892.6	735.0	826.6	780.7
기초연금	179.0	183.4	185.1	175.5	200.9	209.7	197.0
기초보장	631.4	538.9	552.4	560.5	362.4	359.2	471.9
장애수당	-	165.8	233.3	281.0	177.0	156.3	222.5

자료: 최현수 등(2016). p.103.

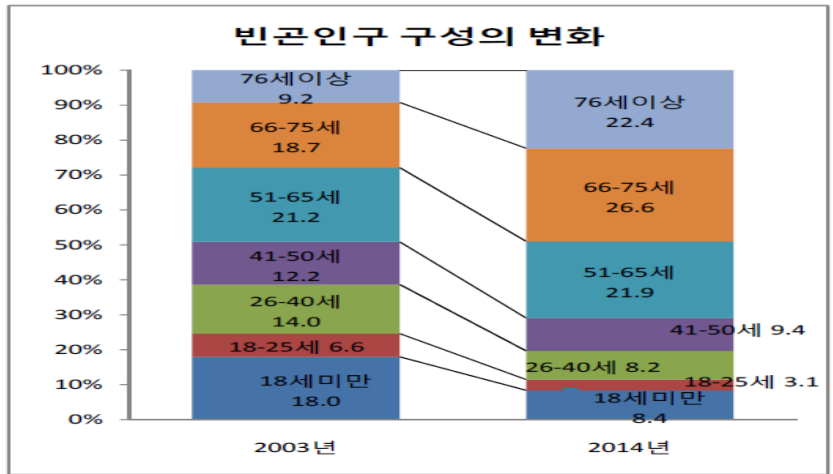
그 결과는 잘 알려진 바와 같이 노인의 높은 빈곤율이다. OECD 평균적인 생애주기별 빈곤위험은 어느 정도 평탄화를 달성하고 있는 데 비해, 우리나라의 생애주기별 빈곤위험은 노후에 급격히 상승함을 알 수 있다. 즉 전 국민의 평균적인 빈곤 위험에 비해 66-75세 노인은 3.08배, 76세 이상 노인은 4.37배 더 높은 빈곤위험에 노출되어 있다. 특히, 이러한 노후의 높은 빈곤위험은 급속한 인구 고령화와 맞물려, 전체 빈곤인구 중 노인의 비중을 크게 끌어올리는 역할을 하고 있기도 하다. 빈곤인구 중 66-75세 노인이 차지하는 비중은 2003년 18.7%에서 2014년 26.6%로, 76세 이상 노인이 차지하는 비중은 동 시기 동안 9.2%에서 22.4%로 증가하였다. 즉, 수치적으로 노인빈곤율에 거의 변화가 없거나 줄어들었다 하더라도, 인구 중 노인의 비중이 급격히 증가하는 경우 빈곤인구 중 노인이 차지하는 비중은 크게 증가할 수 있음을 의미한다.

[그림 9-6] 생애주기별 빈곤위험[평균 빈곤율(=100.0) 대비 각 연령대별 빈곤율]과 빈곤인구의 구성



자료: OECD 자료: OECD(2015), In It Together: Why Less Inequality Benefits All, p.25; 한국: 국민생활실태조사(2003), 복지욕구실태조사(2014) 원자료.

[그림 9-7] 빈곤인구의 구성 변화



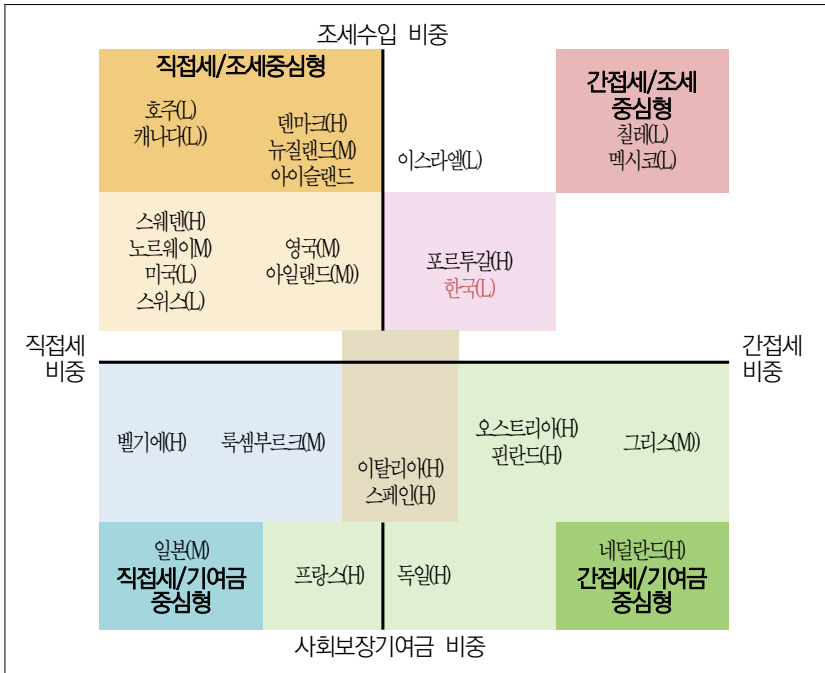
자료: 한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(2003), 복지욕구실태조사(2014) 원자료.

이러한 노후빈곤의 문제는 비단 노인들의 문제에만 국한되지 않는다. 그림에서 보는 바와 같이, 전(前)노인 시기인 51-65세 시기에 고용불안정성 증가, 조기퇴직, 자영업 전환과 폐업 등으로 빈곤율이 급격하게 증가하기 시작한다. 또한, 앞서 살펴본 바와 같이 노동시장에서 저임금불안정 일자리에 속해 있을수록, 미래 빈곤이나 불안정에 대비할 수 있는 사회보험 가입률이 낮아서 청장년시기의 불안정이 노후의 빈곤으로까지 이어지면서 생애주기 전반기의 불안정성을 가속시키는 악순환고리를 형성하고 있다. 더 나아가 이러한 불안정성은 자녀에 대한 투자를 약화시킴으로써 사회이동의 제약과 빈곤의 대물림으로까지 이어질 수 있다는 점에서 노동시장의 불안정성과 사회복지의 취약성은 사회전반의 불안정과 불평등을 악화시키는 방향으로 작동한다.

노인빈곤 문제에만 국한할 때, 우리나라는 노동시장의 특성(높은 비정규직과 자영자 비율 등)상 공적 연금만으로 노후의 빈곤과 불안정을 극복하기 어려운 구조이다. 따라서 사회보험만으로 낮은 노인빈곤율을 달성하고 있는 독일을 비롯한 유럽대륙국가들의 전례를 따라 가기는 어려워 보인다. 사회보험 특히 공적연금의 근본적 취약성과 내재적 불평등을 극복하기 위해서는 기초노령연금과 같은 준보편적 노후소득보장체제를 강화할 필요가 있다. 아울러 길어진 노후 기간으로 인해 건강수명과 기대수명 간 격차가 커짐에 따라 향후에 노인의 케어 문제 또한 심각해질 수 있음은 주지의 사실이다. 2008년 도입된 장기요양보험은 설계상 건강보험의 일부로 도입되었지만 향후 재정의 문제와 서비스 공급체계, 서비스 질 등의 문제가 점점 더 큰 사회적 이슈로 제기될 가능성이 크다. 이에 대한 효율적이고 효과적인 정책적 대안을 개발함으로써 통합적이고 지속 가능한 노후생활보장체계를 갖추는 것이 우리나라 복지체계에 주어진 큰 과제 중 하나임은 부인할 수 없을 것이다.

다섯째, 누가 부담하느냐(who pays)의 문제는 누구에게 무엇을 주느냐의 문제만큼이나 복지국가의 형태와 방향을 결정하는 데 중요하다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 사회부조제도를 중심으로 하여 운용되는 자유주의 복지국가(호주, 뉴질랜드, 캐나다, 미국 등)와, 사회수당과 사회서비스 등 보편적 복지제도가 발달해 있는 노르딕국가들(스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등)은 사회보험기여금보다는 일반조세 비중이 상대적으로 높게 나타난다. 이에 비해, 소득비례형의 사회보험에 기반을 두고 복지국가로 발달하여온 유럽대륙국가들(독일, 프랑스, 벨기에 등)은 사회보험기여금의 비중이 상대적으로 높다.

[그림 9-8] 조세체계의 좌표(2013년 기준)



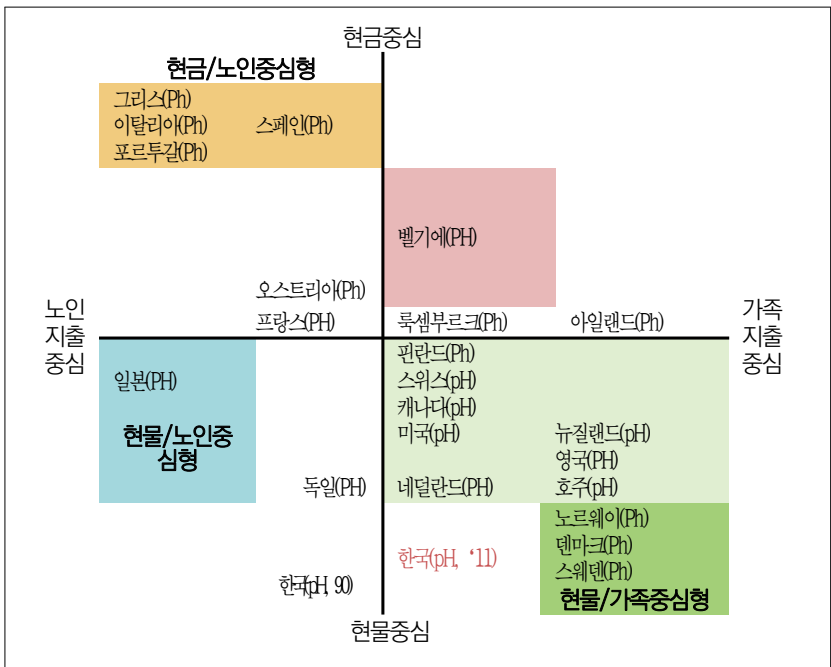
주: (H): 공공복지지출이 GDP의 25% 이상, (M): 20~25%, (L): 25% 이하

한편, 조세의 소득재분배효과가 상대적으로 크지만 그만큼 조세저항 또한 클 수 있는 직접세의 비중이 높은 나라들은 스웨덴, 노르웨이와 같은 북유럽국가들과, 호주, 캐나다, 미국, 스위스, 일본과 같은 자유주의 국가들이다. 반면, 네덜란드는 사회보험기여금과 간접세 비중이 매우 높은 대표적인 국가로 꼽혔다.

한국은 포르투갈 등과 함께 조세수입과 간접세 비중이 상대적으로 높은 나라로 분류되었으나 칠레, 멕시코와 같이 이들 비중이 극단적으로 높은 편은 아니다. 실제로 2013년 기준으로 우리나라의 총부담세율(24.3%) 가운데 총사회보험기여금(종업원, 고용주 합계) 5.4%, 개인소득세 4.8%, 법인세 3.7%, 일반소비세 3.5%, 개별소비세 2.4%로 세원 간 편차가 크지 않다. 아직은 조세부담과 공공복지지출 수준이 OECD 국가에 비해 상당히 낮은 수준이고, 향후 수요와 욕구 등을 감안할 때 증세가 불가피하다. 현재의 조세 부담의 좌표를 고려할 때, 증세의 방향은 어느 한쪽으로 치우치지 않는 것이 유리하다고도 볼 수 있다. 즉, 법인세 감면 축소, 소득세율 인상과 면세점 인하, 비필수재 중심의 소비세 인상, 연금 기여금 인상 등의 적절한 배합을 통해 조세저항을 최소화하면서 증세효과를 최대화하는 황금률을 찾아나가야 한다. 우리나라는 지금까지 복지의 직접적 제공보다는 면세점을 높이고, 소득공제를 통해 세금을 환급해주는 방식을 선호해 왔다. 하지만 복지재원의 마련을 위해서는 면세점을 낮추고 소득공제를 축소하는 것이 불가피하다는 점을 인식하도록 하는 노력도 병행되어야 한다. 많은 적든 간에 능력에 따라 세금을 납부하고, 필요에 따라 돌려받는 것이 복지국가에서의 시민 연대의 기본 원리이다. 또한, 국가의 직접적인 경제개발 비용을 최소화하는 등 세출을 재조정할 필요도 있다.

여섯째, 생애주기별로 소득을 안정화하고 빈곤에 대처하며, 시민으로서의 존엄을 유지시키는 기능을 달성하고자, 복지국가들은 다양한 도구와 수단들을 조합한다. 이러한 조합들은 복지국가 형성과정에서의 권력구도와 정치적 역학관계 등으로 인해 나라마다 상이한 배열과 비중으로 귀결된다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 가장 극단적인 차이는 현물과 가족지출 중심의 노르딕국가들(노르웨이, 덴마크, 스웨덴)과 현금과 노인지출 중심의 남유럽국가들(그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인)에서 보인다.

[그림 9-9] 사회지출의 좌표(2011년 기준)



주: (PH): 공공복지지출이 높고, 건강지출비중이 높음. (Ph): 공공복지지출이 높고, 건강지출비중이 낮음. (pH): 공공복지지출이 낮고, 건강지출비중이 높음. (ph): 공공복지지출이 낮고, 건강지출비중이 낮음.

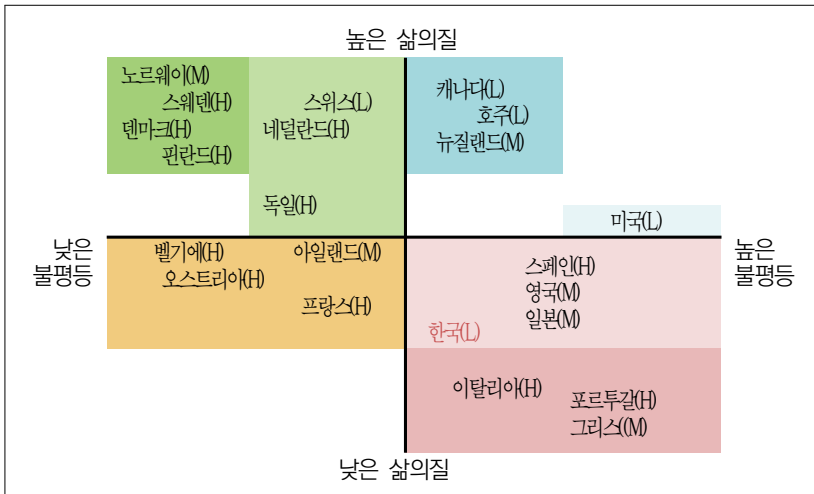
이 두 유형의 국가들은 공공복지지출이 GDP의 25% 내외로 상대적으로 높고, GDP에서 보건의료지출이 차지하는 비율이 상대적으로 낮다는 점에서 유사하지만, 노르딕 국가들은 가족지원정책 정책의 비중이 상대적으로 높고 보편적 사회서비스가 발달해 있는 반면, 남유럽국가들은 공적 연금의 비중이 높다는 점에서는 대비를 이룬다. 영국, 뉴질랜드, 호주와 같은 영연방국가들 역시 사회서비스와 가족지원정책이 상대적으로 발달해 있다는 점에서는 노르딕 국가들과 유사하지만, 상대적으로 공공복지지출 수준이 낮고 복지지출에서 보건의료지출이 차지하는 비율이 높다는 점에서 상이하다. 이뿐만 아니라 노르딕국가들은 아동수당과 같은 보편주의적 급여가 발달해 있지만, 영연방 국가들은 사회부조 방식의 급여들이 발달해 있다는 점에서도 차이를 보인다. 여타의 유럽대륙국가들의 경우 복지재정의 구성과 비율에서 편차가 있는 것으로 나타났지만, 대체로 어느 한쪽에 치우치지 않은 것으로 나타났다. 일본의 경우 노인중심형이지만 보건의료지출과 현물서비스 비중이 높다는 점에서 다른 나라들과의 차별성이 드러난다.

한국은 전반적으로는 공공복지지출이 매우 낮고, 상대적으로 보건의료지출 비중이 높게 나타난다. 하지만 1990년대에는 노인과 현금 지출 비중이 OECD 평균보다 높게 나타난 반면, 2011년에는 가족과 현물 지출의 비중이 상대적으로 높게 나타났다는 점에서 차이를 보인다. 이는 여전히 공적연금이 미성숙한 상태에서, 보육, 사회서비스 지출이 급격하게 성장하면서 나타난 현상으로 추정할 수 있다. 하지만 여전히 우리나라의 공적사회지출은 10%를 겨우 넘어서는 정도로 OECD 평균의 절반에도 미치지 못하는 수준이라는 점 그리고 급격한 인구고령화가 진행되는 가운데 노인빈곤율이 매우 높아 공적연금과 기초연금 등 공적 노후소득보장 제도의 강화 필요성에 대한 목소리가 강하게 제기된다는 점 등에서 다시

노인과 현금지출 쪽으로 좌표가 이동될 가능성을 배제할 수 없다. 한편, 초저출산으로 인해 아동과 가족에 대한 투자와 일-가정양립정책에 대한 정책 수요가 높고, 청년실업 등 청장년의 고용불안정에 대한 사회정책적 대응 필요성에 대한 문제도 강하게 제기되고 있으며, 향후에 장기요양보호와 같은 사회서비스에 대한 수요도 크게 증가할 것으로 예측되는 등 현재의 가족-현물 중심 좌표가 유지되거나 더 강화될 수도 있다. 현재의 좌표가 어느 쪽으로 움직여 갈지는 사회적 위험이 어떠한 양태로 전개될 것인지 그리고 그 결과로서 재생산 위기가 어떠한 양상으로 얼마나 심각하게 제기될 것인지와 무관치 않을 것이다.

마지막으로, 지금까지의 노동시장, 가족지원, 노인생활보장 그리고 재정과 복지지출이 통합적으로 상호작용하며, 어떠한 사회·경제·인구학적 결과를 산출하였는지를 살펴보기 위하여 대표적인 재분배지표들과 사회의 질 지표들을 통해 복지국가의 상이한 효과를 가늠해 보았다.

[그림 9-10] 불평등도와 사회의 질 좌표



주: (H): 공공복지지출이 GDP의 25% 이상, (M): 20~25%, (L): 25% 이하

그림에서 보는 바와 같이, 사민주의 복지레짐으로 분류되는 나라들, 즉 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드 등의 나라들은 대체로 불평등도가 낮으면서 삶의 질 수준 또한 매우 높은 수준을 유지하고 있다. 이들 국가들은 경제성장의 열매 중 상당 부분을 시민의 복지 증진과 삶의 질 향상에 할애함으로써 전반적인 인적 자본의 수준을 높이고, 이것이 다시 경제발전의 원동력으로 작용하는 이른바 경제-복지의 선순환관계가 작동하는 나라로 볼 수 있다.

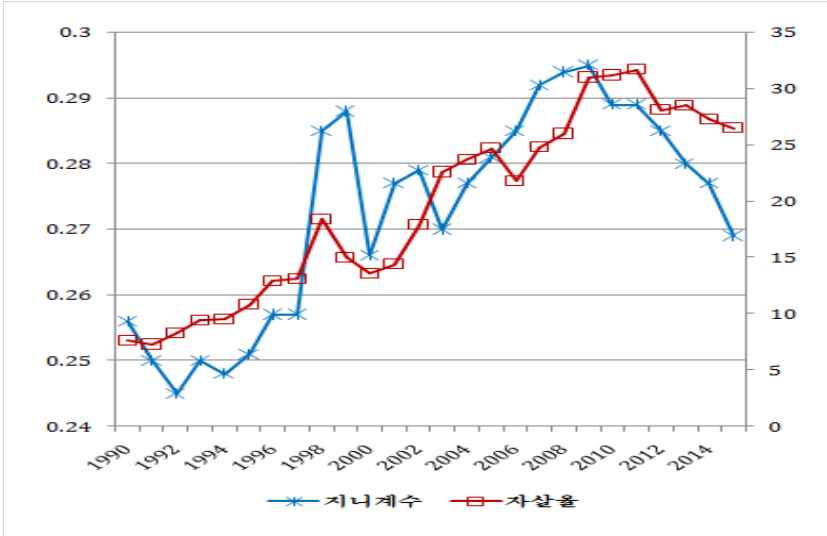
이와는 상당히 대조를 이루는 국가군으로 남유럽 국가들(지중해식 복지레짐)을 들 수 있다. 이들 국가들은 공적사회지출 수준이 GDP의 25% 내외로 상당히 높지만, 이러한 사회투자가 재분배와 삶의 질 향상으로 이어지지 못함으로써 높은 불평등과 낮은 사회 질 수준을 보인다. 앞서 살펴본 바와 같이, 이 국가들은, 노동시장의 이중구조화와 내부 노동시장 중심의 사회복지 편제, 낮은 여성 경제활동 참가율과 — 높은 노인복지지출에도 불구하고 — 심각한 노인빈곤 등 전반적인 사회지표가 상당히 나쁜 수준이다. 또한, EU 경제통합 이후 공통적으로 경제위기가 촉발되었고, 그 여파로 낮은 경제성장률과 높은 청년실업률을 보이고 있다.

사회지출 수준은 낮거나 중간 수준이면서, 높은 사회의 질 수준을 보이고, 평균보다는 약간 높은 수준의 불평등도를 나타내고 있는 국가들은 영미권 자유주의 복지레짐으로 분류되는 나라들 중 캐나다, 뉴질랜드, 호주 등이다. 이들 국가들은 신세계 개척지 이민자들의 후손이라는 공통점을 가지고 있다. 하지만 미국과는 달리 흑인노예제도가 애초에 없었고 풍부한 자원과 백인 중심의 연대주의를 바탕으로 하여 평등한 노동시장정책을 펼쳐온 나라들로 꼽힌다. 특히, ‘임금노동자 복지국가(wage-earners welfare state)’라는 새로운 형태의 복지국가로 분류되기도 하는 호주와 뉴질랜드는 일찍이 높은 수준의 최저임금제도가 도입되었고, 사회부조와

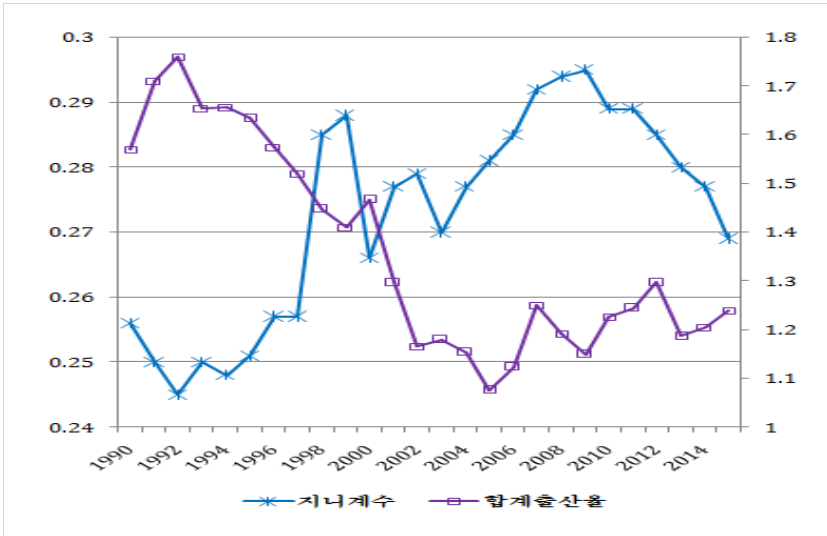
데모그란트의 중간 성격을 가진 준보편적 노인연금을 가지고 있다. 하지만 애초에 이들 국가들은 신세계의 풍부한 자원, 구계급체제로부터 자유로운 신분제도 그리고 백인중심주의적인 연대감 등 우리나라가 따라가기 어려운 많은 자연적·문화적 조건을 가지고 있어 여러 모로 모방하기 어려운 특징을 가지고 있다.

우리나라는 어떠한가? 우리나라의 불평등 수준은 평균보다 약간 낮고, 삶의 질 수준 또한 평균을 크게 하회하지만 포르투갈과 그리스 등 남유럽 국가들에 비해서는 상대적으로 높은 수준이다. 하지만 우리나라의 사회지출 수준은 주지한 바와 같이, OECD 평균의 절반에도 못 미치는 수준이기 때문에 높은 수준의 사회지출을 하고도 불평등도와 삶의 질 수준 모두 최하위에 속하는 남유럽 국가들과 유사하다고 속단하기에는 이르다. 하지만 지금까지 살펴본 다양한 측면의 복지 좌표들을 종합할 때, 남유럽과 유사성이 많은 것도 사실이다. 무엇보다도 양극화된 노동시장구조와 ‘부실한 실업안정망형’으로 대변되는 노동시장정책의 성격, 성별 역할분화가 뚜렷하고, 여성의 경제활동참가율이 낮으며, 가족수당 현금지원, 육아휴직, 보육서비스 모두 낮은 ‘남성생계부양형’의 가족지원정책 유형, 직접세와 간접세, 조세와 사회보험기여금 어느 한쪽에 치우치지 않은 복지재원 조달방식 등에서 우리나라는 남유럽 국가들과 상당한 유사성을 보인다. 다만, 현금중심, 노인 중심의 복지지출 구조를 가진 남유럽과는 달리 가족과 현물 비중이 상대적으로 높다는 점에서 차이점을 찾을 수도 있다. 이러한 결과는 우리나라의 복지체제의 특징을 미성숙한 자유주의 복지체제에 가깝다고 주장한 조영훈(2002), 백승호, 안상훈(2009)의 논의나 보수주의 복지체제의 제도적 특징을 많이 지니고 있다고 본 남찬섭(2002a)의 주장보다는, 남유럽 유형에 더 가깝다고 본 김연명(2013), 양재진, 최영준(2014) 등의 최근 연구에 더 힘을 실어주는 결과라 할 수 있다.

[그림 9-11] 불평등과 자살률 추이



[그림 9-12] 불평등과 출산율 추이



자료: 통계청(www.kosis.kr).

더구나 우리나라의 공적 복지지출 수준은 여전히 매우 낮은 수준이고, 노동시장의 불안정성이 매우 높으며, 노동시장에서의 불안정·저임금이 노후빈곤으로까지 이어지고 있다는 점에서 그 심각성은 표면적으로 나타나는 것보다 더 심하다. 삶의 불안정성에 대한 저항형태는 ‘재생산의 포기’ 즉, 스스로의 존재를 부정하는 자살과 세대의 재생산을 부정하는 결혼·출산의 포기라는 극단적인 방식으로 표출될 수 있다. 위의 그림은 불평등과 자살률, 불평등과 출산율의 추이를 나타낸다. 불평등이 높아질수록 자살률은 후행하면서 높아지고, 출산율은 역으로 낮아지는 경향을 보인다. 물론 여러 가지 요인을 통제하지 않은 상태에서 둘 간의 관계를 보는 것은 한계가 있지만, 어떠한 매개 요인을 통해서든 사회 전체의 격차가 커질수록 자살률은 증가하고, 출산율은 감소하는 결과를 부정하기는 어려울 것이다. 반대로 삶의 불안정성과 사회적 격차를 줄여줄 안전장치가 잘 갖추어지고 작동하는 사회라면 이러한 재생산의 위기 징후를 훨씬 줄일 수 있을 것이다. 복지국가는 변화하는 축적체제에 상호 조응하는 조절양식을 확보함으로써 자본 안정화와 노동력 재생산 조건을 마련하는 기능을 수행해야 한다는 조절이론의 주장도 이러한 결과와 맥이 닿아 있다. 적어도 지금까지의 결과만을 놓고 볼 때, 급격한 축적체제의 변화에 대응하는 우리나라 복지체제의 조절 기능은 성공적이었다고 보기 어렵다.

노동시장에서의 일차적 불평등을 줄이는 조치와 예방적·사후적 사회안전망의 강화가 동시에 추구되어야 할 방향이다. 이 둘은 지금까지 살펴본 바와 같이 매우 밀접하게 연관되어 있다. 즉, 지금과 같이 노동시장의 이중구조화를 방치한 채, 내부자 중심의 사회보험이 공고화될 경우, 남유럽 국가들과 더욱 유사해지면서 복지지출이 크게 늘어나더라도 불평등을 줄이고 사회의 질을 높이는 일이 어려워질 수도 있다. 하지만 노동시장 구조가 단기간에 획기적으로 바뀌기를 기다릴 수만은 없다. 현재 노동시장

의 특징을 감안한 복지제도를 설계하는 것이 필요한 이유다. 물론 사회복지의 근간이 되는 사회보험은 지속적으로 보강되어야 하겠지만, 좀 더 보편적인 소득보장제도와 사회서비스를 통해 노동시장의 허점을 보완하고 새롭게 나타나는 사회적 위험에 대응할 필요가 있다.

참고문헌 <<

- 강병구. (2011). 사회지출의 자동안정화기능에 대한 연구. 경제발전연구 17(1), pp.57-85.
- 강병구. (2015). 복지국가모델의 구성과 한국의 재정계획. 2015년 한국사회경제학회 겨울 학술대회 발표논문.
- 강지원, 임은정, 이홍직. (2008). 신제도주의적 관점에 기초한 '복지국가 축소 유형화' 논의. 사회과학연구(경성대학교 사회과학연구소) 24(4), pp.175-202.
- 권현지. (2012). 장시간 노동체제 - 은행산업의 실태를 중심으로. 노동리뷰, 2012(3), pp.73-91.
- 금재호. (2011). 노동시장 양극화 극복을 위한 정책과제. 응용 경제, 13(2), pp.131-168.
- 김동헌. (2010). 한국의 실업급여 관대성: 국제비교와 정책적 시사점. 노동정책연구, 10(1), pp.69-87.
- 김명중. (2006). 일본의 의료제도 구조개혁. 국제노동브리프 4(12), pp.42-54.
- 김문길, 김태완, 여유진, 임완섭, 정경배, 김도형, 정재훈. (2013). OECD 주요국의 공공부조제도 발전과정과 최근 이슈. 한국보건사회연구원.
- 김보람, 문은하, 이승운. (2012). 퍼지셋 이상형분석을 활용한 사회적 기업 일차리의 질 분석. 한국지역사회복지학 43, pp.31-59.
- 김성희. (2009). 불안정노동층을 위한 실업부조 도입 및 고용보험 확대 방안. 사회법연구, 12, pp.81-121.
- 김수완, 백승호. (2011). 복지국가 재편의 경로의존성: 공적연금 제도 구조와 급여 관대성 및 지출수준에 관한 비교연구. 사회복지연구 42(1), pp.433-461.
- 김수정. (2004). 복지국가 가족지원정책의 젠더적 차원과 유형. 한국사회학, 38(5), pp.209-233.
- 김수현. (2015). 한국의 성별 임금격차 변화에 대한 연구: 분위별 임금격차 양상. 사회경제평론, pp.113-148.
- 김연명. (2002a). 김대중 정부의 사회복지정책: 신자유주의를 넘어서. 김연명 편, 한국복지국가성격논쟁(pp.109-142). 서울: 인간과 복지.

- 김연명. (2002b). '국가복지 강화론' 비판에 대한 재비판과 쟁점. 김연명 편, 한국복지국가성격논쟁(pp.351-384). 서울: 인간과 복지.
- 김연명. (2004). 동아시아 복지체제론의 재검토: 복지체제 유형 비교의 방법론적 문제와 동아시아 복지체제 유형화의 가능성. 사회복지정책, 20(단일호), 133-154.
- 김연명. (2011). 동아시아 사회복지의 예외성?. 아세아연구, 54(1), 7-21.
- 김연명. (2013). 한국 복지국가의 성격과 전망: 남부유럽복지체제와의 비교를 중심으로. 한국사회복지조사연구, 36(단일호), 27-59.
- 김영미, 김은하. (2013). 복지국가와 일에 대한 태도: 노동시장 제도와 일 몰입의 관계에 관한 비교연구. 사회보장연구, 29(3), 81-112.
- 김영미. (2007). 복지국가의 정치·경제·제도적 조건이 여성 노동시장 참가수준에 미치는 영향. 사회복지연구, 35, 191-214.
- 김영미, 류연규. (2013). 젠더레짐에 따른 성역할태도 결정요인 차이에 관한 연구: 스웨덴, 독일, 한국 비교. 가족과 문화 25(2), pp.90-128.
- 김영범. (2002). 경제위기 이후 사회정책의 변화. 김연명 편, 한국 복지국가 성격 논쟁(pp.209-242). 인간과 복지.
- 김영범. (2014). 적극적 노동시장정책의 복지국가 유형별 다양성에 대한 분석: 구직 서비스 대비 훈련지출 비율을 중심으로. 한국사회학, 48(2), pp.133-164.
- 김영순, 최현수, 이윤경, 방효정. (2006). 복지국가유형별 사회서비스의 발전과 성과 시사점. 보건복지포럼, pp.37-61.
- 김영순. (2012). The Three Worlds of Welfare Capitalism(G. Esping-Andersen) 국회도서관 금주의 서평 44.
- 김영순, 최현수, 이윤경, 방효정. (2007). 복지국가 유형별 사회서비스의 발전과 성과 시사점. 보건복지포럼 통권 제125호(2007. 3.), pp.37-61.
- 김원식. (2000). 실업부조제도의 도입방향에 관한 연구. 공공경제, (5), 187-228.
- 김은지. (2008). 남녀의 시간사용에 관한 비교사회정책연구: 영유아가족 지원정책의 효과를 중심으로. 서울대학교 대학원 사회복지학과 박사학위 논문.
- 김진영. (1999). 직업훈련정책과 시장실패, 정부실패: 비교의 관점에서. 한국정책

- 학회보, 8(1), pp.155-183.
- 김진옥. (2011). 노후소득의 혼합구성과 이전소득의 빈곤감소효과에 관한 국제 비교연구. 한국노년학 31(1), pp.111-127.
- 김철주, 홍성대, 허윤정(2007). 장기요양보호체계의 국가별 다양성. 보건행정학회지, 17(1).
- 김철주. (2009). 장기요양보호체계의 국가별 유형화. 사회와이론, 14, pp.275-311.
- 김태성, 성경룡. (2001). 복지국가론. 나남출판.
- 김태일, 박상현. (2013). 정부 역할의 유형과 정부 성과-OECD 국가를 대상으로 퍼지셋 분석의 적용. 한국정책학회보, 22(1), pp.493-515.
- 김태일. (2012). 복지지출과 국가부채의 관계. 비판사회정책, 35(단일호), pp.7-46.
- 김훈. (2015). 노동시장 이중구조 해소를 위한 고용법제 개선 방향. 노동리뷰, 118, pp.59-72.
- 남찬섭. (2002a). 경제 위기 후 복지개혁의 성격. 김연명 편, 한국 복지국가 성격 논쟁(pp.143-176) 서울: 인간과 복지.
- 남찬섭. (2002b). 한국 복지체제의 성격에 대한 경험적 연구: 에스핑 엔터슨의 기준을 중심으로. 김연명 편, 한국 복지국가 성격논쟁(pp.557-595), 서울: 인간과 복지.
- 노용진. (2003). 내부노동시장의 성격과 비정규직 고용의 비율. 노동정책연구, 3(2), pp.47-67.
- 노정휘, 조규식. (2012). 실업급여제도의 운영 과정상 문제점과 개선방안. 한양 법학, 39, pp.577-600.
- 노중기. (2004). 사회적 합의와 신자유주의 노동체제 - 한국과 멕시코의 비교연구. 경제와 사회, 62, pp.145-185.
- 다케카와 쇼고(武川正吾). (2003). The Welfare State Regime of Japan. 한국 사회학회 추계 학술대회 발표문. 서울시립대학교.
- 류기락. (2012). 노동시장제도와 청년 고용 - OECD 주요 국가 노동시장의 제도적 상보성, 1985-2010. 경제와 사회, 96, pp.252-287.
- 류만희, 노대명, 김송이. (2012). 국가별근로연계복지제도 비교연구. 서울: 국회에 산정책처.

- 류연규, (2005). “복지국가의 탈가족화와 출산율의 관계에 대한 비교 연구”. 서
울대학교 대학원 사회복지학과 박사학위 논문.
- 류연규. (2011). “젠더레짐과 한국복지정책 유형”. 한국가족사회복지학회 학술발
표논문집, pp.3-32.
- 문병주. (2007). 세계화시기 한국의 노사관계와 복지체제 변화 - 생산레짐론적
시각에서의 재조명. 한국거버넌스학회보, 14(2), 87-113.
- 박경순. (2013) 노인의 비공식돌봄 이용 결정요인에 관한 국가 비교연구. 강남대
학교 박사학위논문.
- 박노영. (2002). 신자유주의적 세계화와 한국의 재벌체제 및 노동체제 개혁. 사
회과학연구, 13, 135-158.
- 박용수. (2005). “1990년대 스웨덴 실업급여의 구조조정: 권력자원 모델의 적합
성?”. 한국정치학회보 39(3), p.213-236.
- 백선희. (2015). “성인지적 관점에서 본 보육재정 분담 쟁점 분석: 영아 무상보육
과 누리과정을 중심으로”. 페미니즘 연구 15권 1호, pp.299-334.
- 백승욱. (2008). 마르크스주의와 국제주의, 그리고 노동자운동. 마르크스주의 연
구, 5(3), pp.80-116.
- 백승호, 안상훈. (2009). 한국 복지국가 성격 재조명. 정무권 편, 한국 복지국가
성격논쟁 II(pp199-235), 서울, 인간과 복지.
- 백승호, 이승윤. (2015). Who are the precarious gendered precariousness
in deindustrial South Korean labour market. *The 27th SASE
Annual Meeting. July 2015.* pp.2-4
- 백승호. (2014). 서비스경제와 한국사회의 계급, 그리고 불안정 노동 분석. 한국
사회정책, 21(2), pp.57-90.
- 백승호. (2015). 성인기 노동시장의 불평등과 이중구조. 안상훈(편). 한국 사회의
이중구조와 생애주기적 불평등. 서울: 집문당.
- 백정미, 주은선, 김은지. (2008). 복지인식 구조의 국가간 비교-사민주의, 자유주
의, 보수주의 복지국가와 한국. 사회복지연구, 37(단일호), pp.319-344.
- 석재은. (2008) 한국 장기요양서비스의 복지혼합: OECD 국가들과의 비교적 접

- 근. 사회보장연구 24(4), pp.197-228.
- 석재은. (2006). 장기요양 현금급여 정책의 국가간 비교 연구. 한국사회복지학, 58(2), pp.273-302.
- 석재은. (2012). “한국의 연금개혁과 젠더레짐의 궤적”, 한국여성학 제28권(3), pp.95-144.
- 송다영. (2014). “돌봄의 사회화와 복지국가의 지연”. 한국여성학, 30권 4호, pp.119-152
- 신동면. (2006). 한국의 생산체제와 복지체제의 선택적 친화성. 한국정치학회보, 40(1), pp.115-138.
- 신원철. (2005). 노무현 정부 노동정책의 평가와 전망 - 역사적·제도적 접근. 민주시사회와 정책연구, 6, pp.106-135.
- 심창학. (2004). 동아시아 복지모델의 유형화 가능성 탐색. 사회복지지정책, 18.
- 심창학. (2010). 활성화와 사회 보호: 덴마크의 실업보험 및 사회부조 제도를 중심으로. 사회복지지정책, 37(1), pp.1-30.
- 안상훈. (2007) 세계화시대, 생산적 보완성이 높은 복지전략에 관한 비교사회정책연구-사회서비스형 복지국가 전략의 경제적 성과를 중심으로. 사회복지연구 32, pp.131-159.
- 안상훈. (2011). “사회서비스형 복지국가전략의 지속가능성”. 경제논집 50(3)(서울대학교 경제연구소), pp.263-293.
- 안종순. (2013). 젠더 레짐과 기혼여성의 노동시장참여의 관계에 관한 연구: 젠더 비교 분석. 여성경제연구, 10(2), 105-131.
- 양재진, 최영준. (2014). 한국 복지국가의 진단과 개혁과제. 동향과 전망, pp.9-50.
- 양재진. (2004). 한국의 산업화시기 숙련형성과 복지제도의 기원 - 생산레짐 시각에서 본 1962-1986년의 재해석. 한국정치학회보, 38(5), pp.85-103.
- 여유진, 김미곤, 강혜규, 장수명, 강병구, 김수정 등. (2014). 제10장 한국인의 복지태도: 국가간 비교를 중심으로. 한국형 복지모형 구축(pp.383-422). 한국보건사회연구원.
- 여유진. (2006). “사회서비스에 대한 이론적 접근”. 석재은·김수정·여유진·남찬섭

- 등. 사회서비스 제도화모형 구축에 관한 연구. 한림대학교 산학협력단·빈부격차차별시정위원회.
- 여유진. (2011). “복지국가의 구조적 제약과 경로의존성: 근로연령층의 빈곤과 복지국가의 재분배 효과를 중심으로”. *상황과 복지*(32), pp.7-44.
- 여유진, 김미곤, 강혜규, 장수명, 강병구, 김수정, 전병유, 정준호, 최준영. (2014). 한국형 복지모형 구축: 한국의 특수성과 한국형 복지국가. 한국보건사회연구원.
- 여유진, 김수정, 김은지, 최준영. (2013). 여성고용 활성화 방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 여유진, 정용문. (2011). 호주 사회보장 연구. 한국보건사회연구원.
- 유재남. (2008). OECD 국가 노인 장기요양보호에서 케어 매니지먼트 체계 유형 분석. *노인복지연구*, 41(단일호), pp.277-299.
- 유지영. (2015). 융복합 시대 비정규직 여성과 실업부조 도입의 필요성. *디지털융합연구*, 13(7), pp.33-45.
- 유현종. (2014). 사회서비스 전달체계의 비교복지국가론적 분석. *한국행정연구*, 23(1), pp.1-38.
- 은수미. (2010). 일본의 비정규노동과 제2사회안전망. In 이호근(편). (2010). *비정규 노동과 복지: 노동시장 양극화와 복지전략*. 서울: 인간과복지.
- 이병훈, 류만희. (2002). 노동복지의 국가별 접근유형에 관한 비교연구: 북유럽·미국·일본을 중심으로. *산업노동연구*, 8(2) pp.171-197.
- 이병훈. (2004). Track 3 세계경제의 역동적인 세계화에서 비롯되는 노동과 사회 문제들. *국제노동브리프*, 2(4), pp.66-71.
- 이병희. (2013). 한국형 실업부조 도입의 쟁점과 과제. *한국사회정책*, 20(1), pp.123-144.
- 이승윤, 김윤영. (2016). 박근혜정부의 국민기초생활보장법 급여체계 개편 논쟁에 대한 비판적 고찰. *비판사회정책*, (51), pp.92-132.
- 이승윤. (2014). 퍼지셋 질적비교연구방법론의 이론과 적용-Fs/QCA입문, 서울: 고려대학교 출판부.

- 이종선. (2001). 한국의 신자유주의적 구조개혁과 노동시장제도 변화. 산업노동 연구, 7(1), pp.193-224.
- 이주희. (2011). 고진로 (High Road) 사회권 패러다임. 동향과전망, pp.244-279.
- 이진숙. (2010). 복지레짐별 일-가족양립정책과 선택의 자유에 대한 논의. 한국 가족복지학, 30(단일호), pp.379-404.
- 이혜경, 홍승아. (2003). 성통합적 복지국가재편 논의를 위한 여성주의적 비판. 사회보장연구, 19(1), pp.161-189.
- 이효수. (1984). 노동시장구조론. 서울: 법문사.
- 장지연. (2004). 복지국가에 대한 페미니스트 관점의 기여와 한계. 한국사회학, 38(3), pp.177-200.
- 장지연. (2007). “한국 사회 젠더레짐과 복지국가의 성격”, 정무권, 『한국복지국가 성격논쟁 II』, 서울: 인간과 복지, pp.497-498.
- 장지연. (2013). 육아휴직 활용실태와 개선과제. 노사정위 일자리위원회 발표문. 2013. 11. 21.
- 정무권. (2002). 김대중 정부의 복지개혁과 한국 복지제도의 성격 논쟁에 대하여 -발전주의 유산과 복지개혁의 한계. 김연명편, 한국 복지국가 성격논쟁 (pp385-448). 서울: 인간과 복지,
- 정승국. (2013). 노동시장의 유연성과 실업급여 동질화의 국제비교연구: 독일, 프랑스, 네덜란드를 중심으로. 사회복지정책, 40(4), 293-318.
- 정의룡, 양재진. (2012). 서구와 한국 복지국가의 변화와 지속. 한국정치학회보, 46(1), pp.309-336.
- 정이환. (2001). 비정규직 규모를 어떻게 볼 것인가: 비정규노동의 규모를 둘러싼 논쟁과 관련하여. 노동사회, 56, pp.91-103.
- 정이환. (2013). 비정규고용 시대의 노동계급형성과 대안적 복지모델. 경제와 사회. 99. pp.351-356.
- 정해식. (2013). “OECD 주요 국가의 사회의 질 수준에 관한 비교 연구”. 사회복지정책 40(3), pp.233-268.
- 조영훈. (2002). ‘생산적 복지론’과 한국 복지국가의 미래. 김연명 편, 한국복지국

- 가성격논쟁 I(pp.81-108). 인간과 복지, 81-108.
- 조영훈. (2009). 자유주의 복지유형으로서의 한국 복지국가: 민영보험의 상대적 발달을 중심으로. 정무권 편, 한국복지국가성격논쟁 II(pp.867-887). 서울: 인간과 복지.
- 채구묵. (2011). OECD 주요국 실업급여제도의 유형별 비교. 한국사회학, 45(1), pp.1-36.
- 최경구. (2003). 복지국가의 장기요양보호와 치매정책. 사회복지정책, 17(단일호), pp.55-75.
- 최성은, 서정욱, 정의룡. (2014). 제도적 상호보완성이 노동시장 유연화 정책에 미치는 영향에 관한 연구: 독일, 일본, 미국의 비교를 중심으로. 현대사회와 행정, 24(1), pp.239-266.
- 최영준. (2009). 사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색: 퍼지 이상형 분석과 결합 요인 분석을 중심으로. 정부학연구, 15(3), pp.307-336.
- 최현수, 여유진, 김태완 등. (2016). 한국의 노인빈곤실태 심층 분석 및 정책적 시사점. 보건복지부-한국보건사회연구원.
- 통계청. (2016. 5. 26.). 2016년 3월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과.
- 홍경준. (2007). 노동시장 제도, 임금분산, 그리고 복지정책. 한국사회복지학, 59(4), pp.297-317.
- 홍경준. (1999). 복지국가의 유형에 관한 질적 비교분석. 한국사회복지학, 38, pp.309-335.
- 황덕순. (2011). 한국의 복지국가 발전과 노동. 경제연구, 50(3), pp.295-337.
- 황덕순. (2012). 한국형 실업부조 도입의 필요성과 유럽 제도의 시사점. 국제노동브리프, 10(9), pp.1-3.
- 황덕순. (2015). 한국의 노동시장 구조와 사회안전망 정책과제. 사회보장법학, 4(2), pp. 85-132.
- Ahn , S-H & Kim, S-W. (2015). Social Investment, Social Service, and the Economic Performance of Welfare States, International

- Journal of Social Welfare.
- Anell A, Glenngård AH, Merkur S. Sweden: Health system review. Health Systems in Transition. (2012). 14(5), pp.1-159.
- Anttonen, Anneli. and Jorma Sipilä. (1999). "European Social Care Services: Is It Possible to Identify Models?". Journal of European Social Policy 6(2), pp.87-100.
- Arts, W., & Gelissen, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. Journal of European social policy, 12(2), pp.137-158.
- Aspalter, C. (2011). The development of ideal-typical welfare regime theory. International Social Work, 0020872810393765.
- Bäckmann, O. (2005). Welfare States, social structure and the dynamics of poverty rates. A comparative study of 16 countries, 1980-2000. Working Paper 2005/7. Stockholm, Institute for Futures Studies.
- Baek, S. H., & Lee, S. S. Y. (2014). Changes in Economic Activity, Skills and Inequality in the Service Economy. Development and Society, 43(1), pp.33-57.
- Bahle, T. (2003). The changing institutionalization of social services in England and Wales, France and Germany: is the welfare state on the retreat?. Journal of European Social Policy, 13(1), pp.5-20.
- Baldwin, P. (1990). The politics of social solidarity: class bases of the European welfare state, 1875-1975. Cambridge University Press.
- Baldwin, P. (1996). Can we define a European welfare state model?. In Comparative welfare systems (pp.29-44). Palgrave Macmillan UK.
- Bambra. (2005). Cash Versus Services: 'Worlds of Welfare' and the Decommodification of Cash Benefits and Health Care Services
- Baumol, W. J. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: the

- anatomy of urban crisis. *The American economic review*, 57(3), pp.415-426.
- Bettio, F. and Plantenga, J. (2004). "Comparing Care Regimes in Europe" *Feminist Economics* 10(1) pp.85-113.
- Blau, F.D. and Kahn, L.M. (2013). "Female Labor Supply: Why is the United States Falling Behind?". *The American Economic Review* 103(3) pp.251-256.
- Blommesteijn, M., & Mallee, L. (2009). The Netherlands Minimum Income Scheme: Work and Social Assistance Act. Argitaletxea: EUROPEAN COMMISSION Ref, 189517.
- BLS. (2007). "Changes in men's and women's labor force participation rates". TED: The Economics Daily.
<http://www.bls.gov/opub/ted/2007/jan/wk2/art03.htm>
- Boeri, T., & Garibaldi, P. (2007). Two tier reforms of employment protection: A honeymoon effect?. *The Economic Journal*, 117(521), pp.357-385.
- Bonoli, G. (1997). Classifying welfare states: a two-dimension approach. *Journal of social policy*, 26(03), pp.351-372.
- Bonoli, G. (2003) Two Worlds of Pension Reform in Western Europe. *Comparative Politics* 35(4): pp.399-416.
- Bosch, G. (2004). Towards a new standard employment relationship in Western Europe. *British journal of industrial relations*, 42(4), pp.617-636.
- Bonoli, G. (2007). Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies. *Comparative Political Studies* 40(5): pp.495-520
- Bradshaw, J., Chzhen, Y., Main, G., Martorano, B., Menchini, L. and de Neubourg, C. (2012). "Relative Income Poverty Among

- Children in Rich Countries". Innocenti Working Paper IWP-2012-01.
- Cameron, David R. (1978). "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis". *American Political Science Review* 82(4), pp.1243-1261.
- Castel, R. (2003). *From manual workers to wage laborers: transformation of the social question*. Transaction Publishers.
- Castles, F. G. (1985). *The working class and welfare: reflections on the political development of the welfare state in Australia and New Zealand, 1890-1980*. Political Science.
- Castles, F. G. (1994). The wage earners' Welfare State revisited: Refurbishing the established model of Australian social protection, 1983-93. *The Australian Journal of Social Issues*, 29(2), 120.
- Castles, F. G. (2001). A Farewell to Australia's Welfare State. *International Journal of Health Services* 31(3). pp.537-544.
- Castles, F. G. (2004). *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford University Press.
- Castles, F. G. (2008). 'What Welfare States Do: A Disaggregated Expenditure Approach', *Journal of Social Policy* 38(1), pp.45-62.
- Castles, F. G., & Mitchell, D. (1992). "Identifying welfare state regimes: The links between politics, instruments and outcomes". *Governance*, 5(1), pp.1-26.
- Castles, F. G., & Mitchell, D. (1993). *Worlds of welfare and families of nations. Families of nations: Patterns of public policy in western democracies*, 93(94,112).
- Castles, Francis G. & John Uhr. (2007). "The Australian Welfare State: Has Federalism Made a Difference?". *Australian Journal of*

- Politics and History 53:1, pp.96-117.
- Chan, R. K., Soma, N., & Yamashita, J. (2011). Care regimes and responses: East Asian experiences compared. *Journal of Comparative Social Welfare*, 27(2), pp.175-186.
- Ciccia, R. and Belijenbergh, I. (2014). "After the Male Breadwinner Model? Childcare Services and the Division of Labor in European Countries". *Social Politics* 21(1), pp.50-79.
- Ciccia, R. and Verloo, M. (2012). "Parental Leave Regulations and the Persistence of the Male Breadwinner Model: Using Fuzzy-set Ideal Type Analysis to Assess Gender Equality in an Enlarged Europe". *Journal of European Social Policy* 22(5) pp.507-528.
- Crompton, R. (1999). "Discussion and Conclusions" in Crompton, R. (ed.), *Restructuring Gender Relations and Employment: The Decline of the Male Breadwinner*. Oxford: Oxford University Press.
- Crompton, R. (1999). "Gender and Social-Democratic Welfare States". in Sainsbury, D.(ed.) *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford University Press.
- Crompton, R. (2009). *The Incomplete Revolution. Adapting to Women's new Roles*. Cambridge: Polity Press.
- Crompton, R. (2010). "Recent Reforms in French and German Family Policies: Similar Challenges, Different Responses". *Sociologia, Problemas e Práticas* 64, pp. 1-32.
- CWED. (2014). *Comparative Welfare Entitlements Dataset Documentation Version 2014-03*.
- Da Roit, B., & Le Bihan, B. (2010). Similar and Yet So Different: Cash-for-Care in Six European Countries' Long Term Care Policies. *Milbank Quarterly*. 88(3), pp.286-309.

- Da Roit, B., Le Bihan, B., & Österle, A. (2007). Long-term Care Policies in Italy, Austria and France: Variations in Cash-for-Care Schemes. *Social Policy & Administration*. 41(6), pp.653-671.
- Davidson, J. & Naczyk, M. (2009). The Ins and Outs of Dualisation: a Literature Review, Barnett Paper 2, Oxford: Oxford University.
- Deeming, Chris. (2010). "Between Worlds: Australian Social Policy and Welfare Reform". Social Policy Association 2010 Conference: Social Policy in Times of Change. University of Lincoln 5-7th July 2010.
- Department for work and Pensions. (2010. 10). Impact Assessment for Universal Credit. Retrieved on 29. August
<https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-impact-assessment>
- Doeringer, P. B., Piore, M. J., & United States. Dept. of Laboer. Manpower, A. (1971). International labor markets and manpower analysis. Lexington, Mass : Health.
- Douven, R. van Hien, A., Ligthart, M., Mannaerts, H. and Mot, E. 2008. 네덜란드의 의료개혁: 개혁 전후의 변화. *국제노동브리프* 6(5), pp.3-11.
- Eardley T, Bradshaw J, Ditch J, Gough I, Whiteford P, eds. (1996). Social assistance in OECD Countries. Volume I: Synthesis report. A study carried out on behalf of the Department of Social Security and the OECD by the Social Policy Research Unit. London, HMSO.
- Ebbinghaus, B. (2012). Comparing welfare state regimes: Are typologies an ideal or realistic strategy. In Draft Paper presented at European Social Policy Analysis Network, ESPAnet Conference, Edinburgh, UK (Vol. 120).
- Emmenegger, P., Hausermann, S., Palier, B., & Seeleib-Kaiser, M.

- (2012). *The age of dualization : the changing face of inequality in deindustrializing societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Emmenegger, P., Kvist, J., Marx, P., & Petersen, K. (2015). Three Worlds of Welfare Capitalism: The making of a classic. *Journal of European Social Policy*, 25(1), pp.3-13.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. John Wiley & Sons.
- Marshall, T. H., & Bottomore, T. B. (1992). *Citizenship and social class* (Vol. 2). London: Pluto Press.
- Esping-Andersen, G. (1996). "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", *Welfare States in Transition: National Adaptation in Global Economies*. London: Sage.
- Esping-Andersen, G. (1996). *Welfare states in transition : national adaptations in global economies*. London : Sage.
- Esping-Andersen, G. (1997). Hybrid or unique?: The Japanese welfare state between Europe and America. *Journal of European Social Policy*, 7(3), Emmenegger179-189.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.
- Esser, I., Ferrarini, T., Nelson, K., Palme, J., & Sjöberg, O. (2013). *Unemployment benefits in EU member states*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Estevez-Abe, M. (2008). *Welfare and capitalism in postwar japan*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Estevez-Abe, M. and Kim, Y-S. (2014). "Presidents, Prime Ministers

- and Politics of Care: Why Korea Expanded Childcare Much More than Japan". *Social Policy and Administration* 48(6) pp.666-685.
- Estevez-Abe, M., Iversen, T. and Soskice, D. (2001), "Social production and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state", in Hall, P. and D. Soskice (eds). *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, pp.145-183.
- Eurofound. (n/a). Italy: Reforms to system of unemployment benefits. Retrieved on 29. August
<http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations-law-and-regulation/italy-reforms-to-system-of-unemployment-benefits>
- European Commission. (2015a). Country Report Italy 2015 - including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2015b). Unemployment benefits with a focus on making work pay. Brussels: European Commission.
- European Parliament. (2016). The Social and Employment Situation in the Netherlands and Outlook on the Dutch EU Presidency 2016. Brussels: European Union.
- Eydoux, A. (2004). 프랑스 실업보상체계와 노동시장 정책. 서울: 한국노동연구원.
- Fagnani, J. and Math, A. (2009). "France: gender equality a pipe dream?" in Kamerman, S. and P. Moss (eds.) *The Politics of Parental leave Policies*. Policy Press, pp.103-118.
- Ferragina, E. & Seeleib-Kaiser, M. (2011). Thematic Review: Welfare regime debate: past, present, futures?. *Policy & Politics*, 39(4), pp.583-611.
- Ferragina, E. and Seeleib-Kaiser, M. (2014). "Determinants of a Silent

- (R)evolution: Understanding the Expansion of Family Policy in Rich OECD Countries". *Social Politics* 22(1), pp.1-37.
- Ferrera, M. (1996). The 'Southern model' of welfare in social Europe. *Journal of European social policy*, 6(1), pp.17-37.
- Ferrera, Maurizio. (2010). "The South European Countries", Francis G. Castles et al. (eds). *The Oxford handbook of the Welfare State*, Oxford University Press.
- Figari, F. and Narazani, E. (2015). "The Joint Decision of Labour Supply and Childcare in Italy under Costs and Availability Constraints". *ImPRove working paper No.15/09*. University of Antwerp Herman Deleeck Centre for Social Policy.
- Finegold, D. and Soskice, D.(1988), 'The failure of training in Britain', *Oxford Review of Economic Policy*, 4(3), pp.21-53.
- Flora, P. & Heidenheimer, A. J. (Eds.). (1981). *The development of welfare states in Europe and America*. Transaction Publishers.
- Fraser, N. (1994). "After the Family Wage: Gender Equality and the Welfare States". *Political Theory* 22(4), pp.591-618.
- Gallie D, Paugam S. (2000). The experience of unemployment in Europe: the debate. In: Gallie D, Paugam S, eds. *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*, pp. 1-22. Oxford, Oxford University Press
- Gallie, D., Paugam, S. (Eds.). (2000). *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*. OUP Oxford.
- García-Manglano, J., Nollenberger, N. and Sevilla, A. (2014). "Gender, time-use, and fertility recovery in industrialized countries". *IZA Discussion Paper* 8613.
- Gauthier, A.H. (2011). *Comparative Family Policy Database, Version 3*. Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute and Max

- Planck Institute for Demographic Research. Retrieved from: www.demogr.mpg.de.
- Geddes, B. (1990). How the cases you choose affect the answers you get: Selection bias in comparative politics. *Political analysis*, 2(1), pp.131-150.
- Ginn, J. & S. Arber. (1992). Towards Women's Independence: pension systems in three contrasting European welfare states. *Journal of European Social Policy* 2(4), pp.255-277.
- Goodman, R., & Peng, I. (1996). The East Asian welfare states: Peripatetic learning, adaptive change, and nation-building. *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*, pp.192-224.
- Gornick, J.C. and Meyers, M.K. (2004). "Welfare Regimes in Relation to Paid Work and Care". in Giele, J.Z. and Holst, E. (eds.) *Changing Life Patterns in Western Industrial Societies*. Elsevier Science Press.
- Gough, I. (2000, June). Welfare Regimes in East Asia and Europe. In *Annual World Bank Conference on Development Economics Europe*.
- Haberkern, K., & Szydlik, M. (2010). State care provision, societal opinion and children's care of older parents in 11 European countries. *Ageing and Society*, 30(02), pp.299-323.
- Häusermann Silja & Hanna Schwander (2012). 이중화의 다양성: 복지레짐 별 노동시장 분절화와 내부자-외부자 분할. Patrick Emmenegger, Silja Häusermann, Bruno Palier, Martin Seeleib-Kaiser (편), 『이중화의 시대: 탈산업화 사회에서 불평등양상의 변화』. 한국노동연구원.
- Häusermann, S. & Hanna, S. (2010). Explaining welfare preferences in dualized societies. Paper prepared for the panel "The dualization

- of European societies". The 17th Conference of Europeanists.
- Hemerijck, A. (2002). The self-transformation of the European social model (s). *Internationale Politik und Gesellschaft*, (4), 39-67.
- Holliday, I. (2000). Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia. *Political studies*, 48(4), 706-723.
- Holliday, I. (2005). East Asian social policy in the wake of the financial crisis: farewell to productivism?. *Policy & Politics*, 33(1), 145-162.
- Howard, C. (1999). The hidden welfare state: Tax expenditures and social policy in the United States. Princeton University Press.
- Huber & Stephens. (2000). Partisan Governance, Women's Employment, and the Social Democratic Service State. *American Sociological Review*. 65, pp.323-342
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2001). Welfare state and production regimes in the era of retrenchment. The new politics of the welfare state, pp. 107-145.
- Hudson, J. and Kühner, S. (2009). "Towards Productive Welfare? A Comparative Analysis of 23 Countries". *Journal of European Social Policy* 19(1), pp.34-46.
- ILO. (2015). Public Employment Services in Europe - Germany. Geneva: International Labour Organization.
- Immervoll, H. (2012). Reforming the Benefit System to 'Make Work Pay': Options and Priorities in a Weak Labour Market. IZA Policy Paper, 50.
- Iversen, T., & Wren, A. (1998). Equality, employment, and budgetary restraint: the trilemma of the service economy. *World politics*, 50(04), pp.507-546.
- Jensen, C. (2008). 'Worlds of Welfare Services and Transfers', *Journal*

- of European Social Policy 18(2): pp.151-162.
- Jones, C. (1993). The Pacific Challenge: Confucian Welfare States. C. Jones. eds. New Perspectives on the Welfare State in Europe. London: Routledge.
- Kalleberg, A. L. (2000). Nonstandard employment relations: Part-time, temporary and contract work. *Annual review of sociology*, 26(1), pp.341-365.
- Kalleberg, A. L. (2009). Precarious work, insecure workers: Employment relations in transition. *American sociological review*, 74(1), pp.1-22.
- Kalleberg, A. L., Reskin, B. F., & Hudson, K. (2000). Bad jobs in America: Standard and nonstandard employment relations and job quality in the United States. *American sociological review*, pp.256-278.
- Kangas O, Palme J. (2007). Social Rights, structural needs and social expenditure: a comparative study of 18 OECD countries 1960-2000. In: Clasen J, Siegel NA, eds. Investigatin welfare state change: the 'dependent variable problem' in comparative analysis, pp. 106-132. Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Kangas, O. (1994). The politics of social security: on regressions, qualitative comparisons, and cluster analysis. *The comparative political economy of the welfare state*, pp.346-364.
- Kato, Junko. 2003. *Regressive Taxation and the Welfare State*. Cambridge University Press.
- Katrungalos, G. S. (1996). The south European welfare model: the Greek welfare state, in search of an identity. *Journal of European Social Policy*, 6(1), pp.39-60.
- Kautto, M. (2002). 'Investing in Services in West European Welfare

- States', *Journal of European Social Policy* 12(1), pp.53-65.
- Kim, K. T. (2015). From Worlds to Cases: Case Selection and 'Other Worlds' in the Welfare Modelling Business. *Social Policy and Society*, 14(02), pp.309-321.
- Kim, Y. M. (2006). Towards a comprehensive welfare state in South Korea. *LSE Asia Research Centre Working Paper*, (14), pp.2-39.
- Kim, Y. M. (2008). Beyond East Asian welfare productivism in South Korea. *Policy & Politics*, 36(1), pp.109-125.
- Knijin, T. (1998). "Social Care in the Netherlands". in Lewis, J. (ed) *Gender Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*. Ashgate.
- Korpi, W. & J. Palme (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review* 63, pp.661-687.
- Korpi, W. (2000). "Faces of inequality: Gender, class, and patterns of inequalities in different types of welfare states". *Social Politics* 7(2), pp.127-191.
- 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*, pp.661-687.
- Kraus et al.(2010). A typology of long-term care systems in Europe. *European Network of Economic Policy Research Units (ENEPRI)*.
- Kroon, B., & Paauwe, J. (2014). Structuration of precarious employment in economically constrained firms: the case of Dutch agriculture. *Human Resource Management Journal*, 24(1), pp.19-37.
- Kühner S. (2007). Country-level comparisons of welfare state change

- measures: another facet of the dependent variable problem within the comparative analysis of the welfare state? *Journal of European Social Policy* 17(1), pp.5-18.
- Kvist, J. (1999). "Welfare Reform in the Nordic Countries in the 1990s: Using Fuzzy-set Theory to Assess Conformity to Ideal Types". *Journal of European Social Policy* 9(3), pp.231-252.
- Kvist, J. (2006). Diversity, ideal types and fuzzy sets in comparative welfare state research. In *Innovative comparative methods for policy analysis* (pp. 167-184). Springer US.
- Kvist, J. (2007) Exploring diversity: measuring welfare state change with fuzzy-set methodology. In J. Clasen and N. Siegel (eds) *Investigating welfare state change*, Cheltenham: Edward Elgar, pp.198-14.
- Kwon, H. J. (2002). Welfare reform and future challenges in the Republic of Korea: Beyond the developmental welfare state?. *International Social Security Review*, 55(4), pp.23-38.
- Lee, S. SY. (2011). The evolution of welfare production regime in east Asia: A comparative study of Korea, Japan and Taiwan. *The Korean Journal of Policy Studies*, 26(1), pp.49-75.
- Leibfried, S. (1993). Towards a European welfare state. New perspectives on the welfare state in Europe, pp.133-156.
- Leira, A. (1992). *Welfare States and Working Mothers*. Cambridge: Cambridge University Press
- Leitner, S. (2003). Varieties of familialism: The caring function of the family in comparative perspective. *European societies*. 5(4), pp.353-375.
- Lesthaeghe, R. (2010). "The Unfolding Story of the Second Demographic Transition". *Population and Development Review*

- 36(2), pp.211-251.
- Lewis, J. (1992). "Gender and the Development of Welfare Regimes".
Journal of European Social Policy 2(3), pp.159-173.
- Lewis, J. and Giullari, S. (2005). "The Adult worker model Family,
gender equality and Care: The Search for New Policy Principles
and the Possibilities and Problems of a Capabilities Approach".
Economy and Society 34(1), pp.76-104.
- Lewis, J., & Ostner, I. (1992). Gender and the Evolution of European
Social Policy Regimes. Centre for Social Policy Research
Working Papers, University of Bremen.
- Lister, R. (1997). Citizenship: Feminist Perspectives. Macmillan.
- Lodovici, M. S. (2000). The dynamics of labour market reform in
European countries. Why deregulate labour markets, 30-65.
- Marín, E. (2013). Precarious work: An international problem.
International Journal of Labour Research, 5(1), 153.
- Marshall, T. H. (1981). The right to welfare and other essays. Free Press.
- Mashall, T. H. (1950). "Citizenship and Social Class". From T. H.
Marshall. Citizenship and Social Class and Other Essays.
Cambridge University Press. originally delivered in Cambridge as
the marshall Lecture in 1949; in Christopher Pierson & Francis G.
Castles (Eds.). 2006. The Welfare State Reader. Polity Press.
- Mommsen, W. J., & Mock, W. (Eds.). (1981). The emergence of the
welfare state in Britain and Germany, 1850-1950. Taylor & Francis.
- Morel, N. (2007). "From Subsidiarity to 'Free Choice': Child- and
Elder-care Policy Reforms in France, Belgium, Germany and the
Netherlands". Social Policy & Administration 41(6), pp. 618-637.
- Munday, B. (2003). European social services: A map of characteristics
and trends. Council of Europe (www. coe. int).

- Munday, Brian and Peter Ely. (1996). *Social Care in Europe*. Prentice Hall Harvester Wheatsheaf.
- Myles, J. & P. Pierson. (2001). The Comparative Political Economy of Pension Reform. In Pierson, John (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Nelson K. (2010). Social assistance and minimum income benefits in old and new EU democracies. *International Journal of Social Welfare* 19(4), pp.367-378.
- Nelson, K. (2008). Minimum income protection and European Integration: Trends and levels of minimum benefits in comparative perspective, 1990-2005. *International Journal of Health Services*, 38(1), pp.103-124.
- Neyer, G. (2003). "Family Policies and Low Fertility in Western Europe". MPIDR Working Paper 2003-021, Max Planck Institute for Demographic Research, Rostock.
- Nikolai, R. (2012). 'Towards Social Investment? Patterns of Public Policy in the OECD world', In Morel, N., Palier, B. & J. Palme (eds.) *Towards a Social Investment Welfare State? :Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: The Policy Press.
- Ochiai, E. (2009). Care Diamonds and Welfare Regimes in East and South-East Asian Societies: Bridging Family and Welfare Sociology. *International Journal of Japanese Sociology*, 18(1), pp.60-78.
- O'Connor Julia S. and Robert J.Brym. (1988). "Public Welfare Expenditure in OECD Countries: toward a reconciliation of inconsistent findings," *The British Journal of Sociology* 39(1), pp.47-68.
- O'Connor, J. S. (1993). *Gender, class and citizenship in the comparative*

- analysis of welfare state regimes: theoretical and methodological issues. *British journal of Sociology*, pp.501-518.
- O'Connor, J. S., Orloff, A. S., & Shaver, S. (1999). *States, markets, families: Gender, liberalism and social policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States* (p. 28). Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. (2007). *Tax Revenue Trends 1965-2006*.
- OECD. (2012). *Economic Policy Reforms 2012: Going for Growth*. OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2014a). *Society at a Glance 2014*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2014b). *OECD series Benefits and Wages - Denmark 2014*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2014c). *OECD series Benefits and Wages - Germany 2014*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2014d). *OECD series Benefits and Wages - Japan 2014*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2014e). *OECD series Benefits and Wages - Netherlands 2014*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2014f). *OECD series Benefits and Wages - Spain 2014*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2014g). *OECD series Benefits and Wages - Sweden 2014*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2014h). *Employment and Skills Strategies in Northern Ireland, United Kingdom, OECD Reviews on Local Job Creation*, OECD Publishing.
- OECD. (2015). *Pension at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators*.
- OECD. (2016a). *OECD Employment Outlook 2016*. OECD Publishing,

- Paris.
- OECD. (2016b). OECD Family Policy Database.
https://www.oecd.org/els/soc/PF2_1_Parental_leave_systems.pdf.
- Oesch, D. (2006). Coming to Grips with a Changing Class Structure An Analysis of Employment Stratification in Britain, Germany, Sweden and Switzerland. *International Sociology*, 21(2), pp.263-288.
- Orloff, A. (1996). "Gender in the Welfare States". *Annual Review of Sociology* 22, pp.51-78.
- Orloff, Ann Shola. (1993). "Gender and the Social Rights of Citizenship: the Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States." *American Sociological Review* 53(June): pp.303-328.
- Palier, B. (ed.) (2010). *A Long Goodbye to Bismarch? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Palme J, Nelson K, Sjöberg O, Minas R. (2009). *European social models, protection and inclusion*. Stockholm, Institute for Futures Studies.
- Palme, J. (1990). *Pension Rights in Welfare Capitalism*. Swedish Institute for Social Research No. 14.
- Pavolini, E., & Ranci, C. (2008). Restructuring the welfare state: reforms in long-term care in Western European countries. *Journal of European Social Policy*. 18(3), pp.246-259.
- Peng, Ito and Joseph Wong. (2010). "East Asia." Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger and Christopher Pierson eds. *The Oxford Handbook of the Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Perry, B. (2014). *Household Incomes in New Zealand: Trends in*

- Indicators of Inequality and Hardship 1982 to 2013. Wellington: Ministry of Social Development.
- Pfau-Effinger, B. (2005). "Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation". *Journal of Social Policy* 34(1), pp.3-20.
- Pfeifer, M. (2012). Comparing unemployment protection and social assistance in 14 European countries. Four worlds of protection for people of working age. *International Journal of Social Welfare*, 21(1), pp.13-25.
- Pierson P. (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics*, 48(2), pp.143-179.
- Pierson, P. (2001). Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States. In Pierson, P. ed. 2001. The new politics of the welfare state . Oxford: Oxford University Press.
- Plantenga, J. (1996). "For Women Only? The Rise of Part-time Work in the Netherlands". *Social Politics* 3(1), pp.57-71.
- Pommer, E., Woittiez, I., & Stevens, J. (2007). Comparing care: The care of the elderly in ten EU-countires, SCP-Publication 2007/32, The Netherlands Institute for Social Research, The Hague.
- Powell, M. & Barrientos, A. (2004). 'Welfare Regimes and the Welfare Mix' *European Journal of Political Research* 43, pp.83-05.
- Powell, M. & Barrientos, A. (2011). An audit of the welfare modelling business. *Social Policy & Administration*, 45(1), pp.69-84.
- Powell, M. & Kim, K. T. (2014). The 'Chameleon' Korean Welfare Regime. *Social Policy & Administration*, 48(6), pp.626-646.
- Ragin, C. (1994). A qualitative comparative analysis of pension systems. The comparative political economy of the welfare state, pp.320-345.

- Ragin, C. (2000). *Fuzzy-set Social Science*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Ragin, C. C. (2008a). *USER'S GUIDE TO Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis*. University of Arizona.
- Ragin, C. C. (2008b). *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. University of Chicago Press.
- Ragin, Charles. (1989). *Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Rauch, D. (2007). Is there really a Scandinavian social service model? A comparison of childcare and elderlycare in six European countries. *Acta Sociologica*. 50(3), pp.249-269.
- Riedel, M., & Kraus, M. (2011). *Informal care provision in Europe: regulation and profile of providers*. ENEPRI Research Report No. 96, November 2011.
- Rodrigues, R. and Schmidt, A. (2010). *Paying for long-term care*. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy Research.
- Room, G. (2000). Commodification and de commodification: a developmental critique. *Policy & Politics*, 28(3), pp.331-351.
- Rostgaard, T. (2002). *Caring for children and older people in Europe-A comparison of European policies and practice*. Policy Studies, 23(1), pp.51-68.
- Rostgaard, T. (March 2006) "Elements of a Theory of Care in Contemporary Modern Society" Open Door Talk, Cork, 6.
- Sainsbury, D. (1999). *Gender and welfare state regimes*. Oxford University Press.
- Sainsbury, D.(ed.) (1994). *Gendering welfare states*. Sage Publications.
- Saint-Paul, G. (1996). *Exploring the political economy of labour*

- markets institutions. *Economic Policy*, 11(23), pp.263-315.
- Sandford, Cedric. 2000. *Why Tax Systems Differ: A Comparative Study of the Political Economy of Taxation*. Fiscal Publications.
- Saraceno, C., & Keck, W. (2010). Can we identify intergenerational policy regimes in Europe?. *European Societies*. 12(5), pp.675-696.
- Saraceno, Ch. (1997). "Family change, family policies and the restructuring of welfare". *OECD Social Policy Studies* 21, pp.81-100.
- Saxonberg, S. (2013). "From Defamilialization to Degenderization: Toward a New Welfare Typology". *Social Policy & Administration* 47(1), pp. 26-49.
- Scruggs L, Allan J. (2006a). Welfare-state de-commodification in 18 OECD Countries: a replication and revision. *Journal of European Social Policy*, 16(1), pp.55-72.
- Scruggs, Lyle. (2014). "Social Welfare Generosity Scores in CWED 2: A Methodological Genealogy. CWED Working Paper 01, February 2014.
- Seeleib-Kaiser, M. (1995). The development of social assistance and unemployment insurance in Germany and Japan. *Social policy & administration*, 29(3), pp.269-293.
- Shalev, M. (2007). Limits and alternatives to multiple regression in comparative research. *Comparative Social Research*, 24(3), pp.261-308.
- Shi, Shih-Jiunn & Chung-Yang Yeh(2016). Rebirth and Transformation of Bismarckian and Beveridge Models: Exploring the Changing Governance of Pension Reforms in East Asia. Paper presented at the IPSA conference (July 25, 2016). Poznan, Poland.
- Siaroff, A. (1994) Work, Welfare and Gender Equality: a New Typology. in D. Sainsbury (ed.) *Gendering Welfare States*, pp. 82-100.

- London: Sage.
- Siaroff, A. (1994). "Work, Welfare and Gender Equality: A New Typology" in Sainsbury, D. *Gendering the Welfare States*. Sage Publications.
- Steinmo, S. (2003). The Evolution of Policy Ideas: Tax Policy in the 20th Century. *British Journal of Politics and International Relations* 5(2).
- Stiglitz, J., A. Sen and J.P.Fitoussi. (2009). "Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress", available at www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.
- Sundström, G., Malmberg, B., Castiello, M. S., del Barrio, É., Castejon, P., Tortosa, M. Á., & Johansson, L. (2008). Family care for elders in Europe: policies and practices. *Caregiving Contexts. Cultural, Familial, and Societal Implications*. New York: Springer, pp.235-267.
- Szelewa, D. and Polakowsk, M. (2008). "Who cares? Changing patterns of childcare in Central and Eastern Europe". *Journal of European Social Policy* 18(2), pp.115-131.
- Takegawa, S. (2005). Japan's welfare-state regime: Welfare politics, provider and regulator. *Development and Society*, 34(2), pp.169-190.
- Taylor-Gooby, P. (ed.) (2004). *New risks, new welfare: The transformation of the European welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- The Economist. (2016). *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2015: Democracy in an age of anxiety*.
- Thenner, M. (1999). "Parental leave in Austria" in Moss, P. and Deven, F. (eds.) *Parental Leave: Progress of Pitfall?*. NIDI/CBGS

Publications.

- Titmuss, R. M. (1974). *Social policy* (pp. 1-2). London: Allen & Unwin.
- Torres, J. L. 2013. Revenue and Expenditure Gaps and Fiscal Consolidation: a Cross-Country Analysis. IMF Working Paper.
- Trifiletti, R. (1999). Southern European welfare regimes and the worsening position of women. *Journal of European social policy*, 9(1), pp.49-64.
- Uusitalo, Hannu. (1984). "Comparative Research on the Determinants of the Welfare State: the State of the Art," *European Journal of Political Research* 12(1984) 403-422.
- Vis, B. (2007). States of Welfare or States of Workfare? Welfare State Restructuring in 16 Capitalist Democracies, 1985-2002 *Policy & Politics* 35, pp.105-2.
- Weber, M. (1904 [1949]) *On the methodology of the social sciences*, Glencoe, IL: The Free Press.
- Wendt, C., Frisina, L., & Rothgang, H. (2009). Healthcare system types: a conceptual framework for comparison. *Social Policy & Administration*. 43(1), pp.70-90.
- Wilarty, S. (2010). *The CDU and the Politics of Gender in Germany*. Cambridge University Press.
- Wilensky, Harold. (1975). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Yekes, M. (2011). *Transforming the Dutch Welfare State*. The Policy Press.
- Yoon, H. S.(2014). The Same Familialistic Welfare Regime? Family policies in Southern Europe Countries and Korea In 11th EASP Conference Managing Changing Welfare Needs in a Growing Transborder East Asia: The Center for Korean Studies at

University of Hawaii at Manoa. (24th & 25th July, 2014)

Database

OECD. Calculations based on the upcoming OECD Benefit Reciprocity Database (SOCR). <http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages-statistics.htm>

OECD. Tax-Benefit Models. www.oecd.org/els/social/workincentives

ONS. Office of National Statistics. <http://tabulation-tool.dwp.gov.uk>

EUROSTAT: Labour Market Policy data

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/database>

국가별 노동부 홈페이지

스웨덴: www.industry.ministry.se

덴마크: www.bm.dk/english/default.asp

네덜란드: www.employment.gov.nl

독일: <http://www.bmas.de/portal/16702/startseite.html>

프랑스: (www.emploi-solidarite.gouv.fr/index.asp(notinenglish),
<http://www.coe.gouv.fr> (notinenglish))

영국: www.dwp.gov.uk/

미국: www.dol.gov

캐나다: www.hrsdc.gc.ca

이탈리아: www.welfare.gov.it/default

스페인: www.mtas.es (not in English)

한국: <http://moel.go.kr/>

일본: www.mhlw.go.jp/english/index.html

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 |