

위험 관리자로서의 복지국가: 사회적 위험에 대한 이론적 이해*

최영준**

본 논문은 기존에 논의되어온 복지국가와 관련된 다양한 사회적 위험에 대한 개념들이 상호 간에 어떻게 연결되어 있으며 이론적으로 어떤 의미를 갖는지에 대해서 논의하였다. 우선, 최근 가장 활발한 논의가 진행되고 있는 전통적 사회적 위험과 새로운 사회적 위험이 어떻게 구분되고 또한 이 분류가 주는 의미를 중첩성의 차원에서 논의하였다. 나아가 복지국가의 역할을 이해하기 위해서는 개인적 차원에서의 사회적 위험과 집합적 차원에서의 사회적 위험을 구분하여 이해할 필요성이 있음을 주장하고, 그 차이점과 함의에 대해서 살펴보았다. 또 다른 차원에서 현대사회를 산업사회로부터 변환된 위험사회로 판명한 Beck의 위험사회론을 기반으로 하여, 위험사회론이 위험관리자로서의 복지국가 논의와 어떻게 연결될 수 있는지에 대해서 논하였다. 위험사회에서 위험은 시공간을 넘어 점차 복잡해져가고, 규모를 예측하기 어려워지며, 중첩성도 강화되고 있다. 마지막으로, 복지국가가 유일한 위험관리자가 아니며, 개인과 시장도 다양한 방법으로 다양한 차원에서(위험예방-위험경감-위험대응) 위험관리자로서의 역할을 하고 있음을 소개하였다. 하지만, 위험관리자로서 무기력해지거나 근시안이 되어가는 개인이나 책임성과 공공성이 결여되어 사회적 위험 대처기제로서 한계를 가지고 있는 시장에 비해서 공공과 국가의 역할이 여전히 중요함을 주장하였다. 결과적으로 복지국가가 위험사회에서 더욱 확장된 범위와 역할을 가지고 위험관리자 역할을 수행할 필요성을 논하였다.

주제어: 사회적 위험, 복지국가, 위험사회

* 이 연구는 한국연구재단 2010년도 한국사회기반연구사업(SSK)의 지원을 받아 수행되었음(과제번호: B00271) 유익한 논평을 해주신 심사위원님께 감사드립니다.

** 영국 바스대학교에서 사회정책학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 비교정책, 사회정책, 복지국가론 등이다(sspyjc@korea.ac.kr).

I. 서론

‘위험 관리자(risk manager)’로서 서구 복지국가는 지난 20년 동안 탈산업화된 사회에서 어떻게 복지국가가 적응할 수 있을 것인가라는 주제를 놓고 다양하고 집중적인 연구가 진행되어져 왔다. 대량생산 대량소비를 바탕으로 한 제조업 중심 산업사회에서 탄생한 복지국가는 최근 제조업의 급속한 축소와 고용형태의 다변화 그리고 가족구조의 변화 등과 같은 급속한 변화를 겪어왔다. Iversen and Wren(1998)이 지적한 바와 같이 완전고용과 평등이라는 목표에 긴축재정이라는 새로운 목표가 더해지면서 어느 것 하나를 포기해야 하는 트릴레마(trilemma) 상황에 봉착한 것이다. 이러한 맥락은 복지국가가 무엇이며 어떤 역할을 감당해야 하는가에 대한 근본적인 고찰을 하게 하였으며, 복지국가 이외에 다른 형태의 거버넌스 기제가 존재하는가에 대한 질문도 던져주었다. 대표적으로 ‘새로운 사회적 위험(new social risks)’에 대한 서구에서의 논의는 이러한 고민들을 잘 반영해주고 있다. 최근의 연구들은 산업사회에서 탈산업사회로 전환되면서 서구의 복지국가들이 기존에 집중하였던 전통적 사회적 위험 이외에 젠더 이슈나 이주민 등과 관련된 새로운 종류의 사회적 위험들이 대두되고 있음을 지적하고 있다. 복지국가가 이러한 위험들을 대처하는 데 있어서 여전히 효과적이지, 어느 정도의 혹은 어떤 종류의 위험까지를 관리할 수 있을 것인지에 대한 질문은 점차 중요해지고 있다. 하지만, 사회적 위험의 성격이 점차 복잡해지고, 예측이 어렵고, 중첩성이 더해가면서 질문에 대한 답을 하기가 매우 어려워지고 있다.

이 질문에 직접적으로 대답하기에 앞서 ‘사회적 위험’에 대한 좀 더 세밀한 이론적 논의가 필요하다. 무엇보다 사회적 위험이라는 개념은 많은 연구에도 불구하고 이에 대한 이론적 정교화의 수준이 매우 낮다. 흥미롭게도 새로운 사회적 위험에 관한 문헌들이 집중적으로 출판되기 전에 사회적 위험을 통한 복지국가 논의는 충분히 이루어지지 못하였고, 오히려 새로운 사회적 위험을 통해서 전통적 사회적 위험이 무엇인지를 접근하는 경우들도 발견되고 있다. 정확히 복지국가가 어떻게 대처해왔고 또한 대처해야 할 위험들에 대한 분석틀이 없다면, 복지국가가 위험 관리자로서의 어떠한 역할을 해야 할 것인지도 명확히 밝힐 수 없을 것이다. 이러한 맥락에서 본 논문은 다음과 같은 논의를 통해서 사회적 위험 분석틀을

이론적으로 정립하는 시도를 할 것이다. 첫째, 전통적 사회적 위험과 새로운 사회적 위험에 관계에 대해 고찰할 것이다. 둘째, 사회적 위험을 개인적 차원의 위험과 집합적 차원의 위험으로 나누어서 살펴볼 것이다. 기존의 복지국가 연구들이 사회적 위험을 개인적 차원으로 이해했던 것에 반하여, 본 연구에서는 집합적 차원의 사회적 위험이라는 새로운 이론적 분류를 제시할 것이다. 셋째, 사회적 위험을 기존의 Beck(1999)의 ‘위험사회론(Risk Society)’ 논의에 접목시켜서 시공간의 경계를 넘는 불확실성과 불안정성들이 어떻게 위험사회를 생성시키는지 그리고 앞선 사회적 위험과 어떻게 연결되어 논의될 수 있을지 살펴볼 것이다. 마지막으로 사회적 위험의 대처기제에 대해서 논의할 것이다. 국가 차원과 더불어 개인/가족과 시장 기제를 동시에 고려함으로써 복지국가에서 복지체제적인 논의로의 확장을 시도할 것이며, 확장된 분석틀 내에 위험 관리자로서의 복지국가 역할에 대해서 논할 것이다. 이러한 작업을 통해서 사회적 위험 종류와 대처 기제로서의 복지국가에 대한 이론적 이해를 증진시키고, 추후 경험적 연구에 기반을 제시하고자 한다.

본격적인 논의에 들어가기에 앞서 본 연구에서 다루게 될 복지국가와 사회적 위험의 영역에 대한 설명이 필요하다. 복지국가는 일반적으로 사회정책이나 복지정책의 합으로 보는 입장이 대부분이다. 이러한 입장에서는 규범적으로 한 국가가 어느 정도 ‘복지’에 노력하는지 혹은 얼마나 ‘사회적 위험’에 민감하게 대처하는지가 복지국가라는 단어를 사용하는 데에 이슈가 되지 않는다. 다만, 이러한 경우에서 복지국가는 국가의 기능 중 복지관련 정책들의 합을 일컫는다. 반면에, 복지국가를 정책의 합으로 보는 입장을 넘어서 국가의 통치패러다임으로(governing paradigm) 보는 입장도 존재한다. 이러한 입장에서는 전쟁을 핵심으로 하는 전쟁국가(warfare state)이나 발전을 핵심으로 하는 발전국가(developmental state)와는 달리 Therborn(1983)의 주장과 같이 일상적 국가 행정의 대부분이 복지활동인 경우를 복지국가로 부르며 혹은 시민들에게 권리로서 다양한 정책들을 통해서 최저생활을 보장하는 국가를 복지국가로 일컫기도 한다(Marsh, 1980). 본 연구에서 복지정책의 합으로서 복지국가를 넘어서 복지가 핵심적인 통치패러다임인 국가로서의 복지국가를 이해할 것이다. 이러한 의미의 복지국가 내에서 다루어질 사회적 위험은 다양한 형태가 있으며, 그 구체적인 모습은 꾸준히 진화하고 있다. 사회적

위험의 자세한 영역과 진화되는 모습은 다음 장부터 설명이 될 예정이다.

Ⅱ. 전통적 사회적 위험과 새로운 사회적 위험

빈곤과 같은 사회적 위험은 어느 사회에서나 존재하며, 전통적인 사회에서도 국가나 개인은 이러한 위험을 대처하려고 하였다. 하지만, Holzmann and Jorgensen(2001)은 산업화와 도시화가 두 가지 중요한 변화를 가져오게 되었다고 주장한다. 첫째는 전통적이고 비공식적인 위험대처 기제가 붕괴되었다는 것이고, 둘째는 근대적 고용과 관련된 새로운 형태의 위험이 나타나게 되었다는 것이다. 퇴직(retirement)이라는 개념은 농업사회에 없었던 개념이었으며(Myles, 1984), 노동과 관련된 사고나 실업이 중요하게 다루어진 것도 산업화의 영향이 매우 크다고 할 수 있다. 퇴직, 빈곤, 실업, 장애, 산업재해 등에 대해서 전통적인 위험 대처 기제였던 가족이나 비공식 네트워크는 도시화나 일자리를 찾아 이동을 하게 되면서 급속히 해체되었다. Holzmann and Jorgensen은 결과적으로 안정된 사회를 위해서 서구에서 19세기 후반과 20세기 초에 사회보험이 도입되게 되었다고 보았다. 이러한 시선은 이미 Wilensky and Lebeaux(1965)나 Wilensky(1975)에 의해서 제기된 산업화 이론(Industrialization thesis)과 상당히 유사하다. 이들에 따르면 복지국가는 산업화로 인한 파생된 두 가지 산물인 사회적 위험과 축적된 경제적 부의 합작품이다. 산업화와 함께 진행된 인구변화와 가구구조의 변화는 국가가 복지를 담당하게 하였다고 주장한다. 베버리지 보고서에서는 산업화 시기의 핵심적 사회적 위험을 결핍, 질병, 무지, 불결, 그리고 나태로 보았으며, 이에 따라서 대부분의 복지국가는 질병, 장애, 노령, 실업, 사망, 교육 등에 대한 사회정책들을 발전시켰다.

전통적 사회적 위험이 산업화에 기반을 하고 있다면, 새로운 사회적 위험은 탈 산업화 시기의 사회경제적 변화에 기반을 하고 있다. 특히, 새로운 사회적 위험은 젠더 관계의 변화와 노동시장의 불안정에 주목한다. Bonoli(2005)에 따르면 새로운 사회적 위험은 완전고용 노동시장과 지속적 경제성장의 종언과 함께 대량의 여성 노동자가 노동시장에 참여하면서 발생되며, 특히 1) 일가족 양립의 어려움, 2) 한 부모 가족의 증가, 3) 돌봄이 필요한 가족/친지의 증가, 4) 저숙련이나 오래된 기술

을 가지고 있는 이들의 증가, 5) 마지막으로 불충분한 사회보장 적용이 새로운 사회적 위험의 대표적인 모습이라고 기술하고 있다. 돌봄에 대해서는 단순히 돌봄을 필요로 하는 사회적 위험을 넘어서 돌봄을 제공해야 하기 때문에 고용을 지속할 수 없거나 단절을 경험하는 사회적 위험, 더 나아가 고용에 참여하지 못하기 때문에 발생하는 사회적 권리의 제약도 포함하고 있다(Nathalies, 2006:229-230). 유사하게, 저숙련이나 노동시장에서 필요로 하는 기술을 가지고 있지 못하기 때문에 발생하는 비정규노동과 이로 인한 사회보장적용의 제외 등도 중요한 사회적 위험으로 간주한다(Treib and Falkner, 2006). Kitschelt and Rehm(2006)은 대학교육에도 불구하고 보장되지 않는 고용 역시 위험으로 간주하였다.

새로운 사회적 위험은 전통적 사회적 위험과 비교하면 다음의 점에서 구분이 된다. Huber and Stephens(2006:143)에 따르면 오래된 복지국가는 노령, 실업, 질병, 그리고 장애로 인한 소득 손실에 대한 위험으로부터 보호를 해주기 위해서 현금 이전 중심으로 운영이 되었다. 하지만, 새로운 복지국가는 교육, 직업훈련이나 재훈련, 그리고 일가족 양립을 가능하게 하는 돌봄의 사회화를 통해서 개인이 소득을 가질 수 있는 능력을 키워주는 것을 목표로 하며, 이를 위해서 서비스 중심으로 운영된다고 주장하고 있다. 특히, 전통적 사회적 위험으로부터 보호를 해주려고 했던 대상은 고용관계에 있는 남성부양자였으며, 이들이 앞서 언급한 위험에 노출이 되었을 때 현금 이전을 통해 해결하려는 경향이 강했다(Taylor-Gooby, 2005). 그렇기 때문에 전통적 사회적 위험 대처에 있어서 핵심적인 사회적 집단은 전통적 육체노동자, 공공영역의 노동자, 혹은 민간영역의 안정된 노동자 등이었지만, 새로운 사회적 위험 시기에는 청년, 실업자, 저숙련 노동자, 여성, 그리고 비정규직 노동자가 복지국가의 정책집단으로 부상한다(Ebbinghaus, 2006). 이들에 대해서 새로운 위험에 대한 정책들은 현금 이전보다는 이들이 유급노동을 통해서 스스로 자립할 수 있도록 돕는 것을 목표로 한다.

전통적 사회적 위험과 새로운 사회적 위험은 각각 산업화 시대와 탈산업화 시대를 배경으로 하여, 위험의 종류나 위험 대상에 있어서 각각 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 그렇다면, 복지국가는 탈산업화 시대에 새로운 사회적 위험을 대처하는 것을 목표로 재편되어야 할까? 이 질문에 답하기 위해서는 전통적 사회적 위험과 새로운 사회적 위험 간의 관계를 살펴볼 필요가 있다. Taylor-Gooby(2005) 등이 지

적한 바와 같이 새로운 사회적 위험은 기존의 노동조합 등에 비해서 정치적으로 약자의 위치에 있는 이들에게 더 많이 노출이 되어있고, 이주민과 같은 소수집단이 더욱 이러한 위험에 취약하다. 이런 측면에서 두 사회적 위험의 대상은 분명 구분이 되는 측면이 있는 것이 사실이지만, ‘중첩성(superposition)’이라는 관점에서 관계를 재조명해 볼 필요가 있다.

중첩성은 새로운 사회적 위험들 사이의 중첩성과 새로운 사회적 위험과 전통적 사회적 위험 간의 중첩성으로 나누어 볼 수 있다. 새로운 사회적 위험의 주 대상으로 언급되는 여성의 경우 일반적으로 불안정 노동을 하는 비중이 매우 높으며, 일가족 양립의 어려움이 중요한 원인이 되고 있다. 결과적으로 단절된 경력을 가진 이들이 사회보장에 적용되지 않은 확률이나 교육을 통한 숙련도를 근로생애 동안 빠르게 상실할 가능성이 높다. 그러한 점에서 새로운 사회적 위험들은 특정 집단이나 개인들에게 중첩되어 더 큰 사회적 위험으로 나타나는 경향이 있다. 또한, 새로운 사회적 위험에 노출되어 있는 이들의 경우 과거부터 전통적 사회적 위험에 노출이 되어 있던 계층인 경우가 많다. 불안정한 노동을 하고 있는 이들이나 이주민들은 소득이 중단될 가능성이 높고, 그만큼 빈곤에 노출될 가능성도 높다. 빈곤한 이들은 질병에 노출될 확률이 높다는 것은 여러 선행연구에서 실증적으로 증명된 바 있다. 또한, 단절된 고용이력을 가지고 있는 이들은 노령 시기에도 그만큼 불안정성을 경험할 가능성이 높다. 일가족 양립에 있어서도 모든 여성이 비슷한 수준의 위험에 공통적으로 노출되어 있지 않고, ‘소득’이라는 전통적인 요소는 여전히 중요하다. 한국의 사례를 보면 소득이 높을수록 비공식 돌봄의 도움을 많이 받는 동시에 시장을 통한 돌봄의 사용도 높다. 반면에 저소득층 가구의 경우 일가족 양립에 있어서도 더욱 어려움을 겪고 있는 것으로 나타난다(서문희 외, 2009). Esping-Andersen (2009:59-61)은 여성의 노동시장 참여의 결과가 비슷한 사회경제적 수준을 가진 이들과의 결혼을 통해서 불평등을 강화시키는 결과를 낳는다는 사실에 주목하고 있다. 또한, 교육을 통한 사회적 이동(social mobility)의 저하 역시 결과적으로 빈곤과 불평등의 고착화라는 ‘전통적’ 이슈들과 밀접하게 연관되어 있다. 다시 말해서, 탈산업화 시대의 사회적 위험 기제는 산업화 시대의 사회적 위험에 분리되어 있다기보다는 중첩되어 있다고 보는 것이 더 적당할 것이며, 한국과 같이 산업화와 탈산업화가 상당 부분 겹쳐서 진행되는 곳에서는 사회적 위

험을 이해하는데 있어서 ‘중첩성’이 중요한 특징이 나타날 가능성이 높다.

하지만, 이러한 중첩성이 의미하는 바가 두 종류의 사회적 위험에 대한 구분 자체를 무의미하게 만드는 것은 아니며, 다음과 같은 점에서 유용성을 가진다. 첫째, 우선 중첩성 자체가 이러한 구분을 의미 있게 한다. 과거에는 고용과 빈곤은 양립 가능한 것이 아니었다면, 현재는 불안정고용의 등장과 함께 고용과 빈곤이 양립하는 소위 ‘근로빈곤층(working poor)’을 만들어냈다. 하지만, 두 종류의 사회적 위험이 중첩되는 부분이 존재하는 반면 각 세부 위험별로 노출된 집단은 차이가 있다. 단순한 예로 모든 여성이 불안정 고용에 노출된 것은 아니다. 그러한 의미에서 각 개인에게 다가오는 위험의 정도와 양을 보여주는 이론적 도구가 될 수 있다. 둘째, 모든 위험들이 중첩된다는 가정을 한다면 그 결과는 핵심적인 위험에 대해서 단일한 정책으로 대응을 하게 될 것이다. 하지만, 실제로 이러한 가정은 현실적이지 않으며, 구체적으로 어떠한 위험들이 존재하는가에 따라서 이에 대응하는 구체적인 정책적 대안모색이 가능하게 될 것이다. 앞선 불안정고용-빈곤의 예와 같이 중첩성은 인과관계를 보여주는 도구가 될 수도 있다. 셋째, 복지정치를 바라보는 데 있어서도 이러한 분류는 유용하다. Kananen et al(2006)이 지적한 바와 같이 새로운 사회적 위험에 대한 정책은 전통적 위험에 대한 정책과 매우 다른 패턴을 보이게 되고, 이러한 새로운 정치적 지형이 기존의 사회정책들에 대해 다른 정치적 지지를 보이는 원인으로 작용하게 된다. 일가족 양립이나 돌봄에 관한 서비스가 핵심적인 정치적 이슈로 떠오르는 상황에서 기존 현금이전 중심(transfer-heavy)의 접근은 지지를 받지 못할 가능성이 높은 것이다.

위와 같은 이유로 전통적 사회적 위험과 새로운 사회적 위험에 대한 논의는 산업화에서 탈산업화로 이어지는 맥락 속에서 중추적인 사회적 위험들과 이를 대처하는 복지국가를 이해하는 데에 여러 장점을 가진다. 하지만, 이 접근이 복지국가 변화를 포괄적으로 이해하는 데에는 문제점을 가지고 있다. 중요한 한계점 중 한 가지는 지금까지 논의되어졌던 사회적 위험은 상당부분 개인의 위험을 기반으로 한다는 것이다. 전통적 복지국가가 대처하려고 했던 빈곤이나 실업과 같은 위험이나 새로운 사회적 위험에서 논의되고 있는 돌봄의 필요나 불안정 고용 등은 모두 개인이 노출된 위험을 단위로 하고 있다는 특징을 가지고 있다. 이러한 개인의 불안정성(insecurity)이 다수에게 나타나서 공공의 논쟁이 되거나 정치적 관심사가

될 경우 ‘사회적 위험’으로 간주되는 경우가 많았다. 이러한 개인을 단위로 하는 위험이 직접적이고 이해가 쉽다는 장점을 가지고 있는 반면 복지국가와 관련되어 발전될 수 있는 이론적 여지는 좁다고 판단된다. 그 이유는 집합(set)의 관점에서 볼 때 사회적 위험에 대한 대처가 복지국가 성립이라는 충분조건은 성립하나 필요조건은 성립되지 않기 때문이다. 개인을 단위로 하는 사회적 위험을 넘어서는 논의가 필요하다.

Ⅲ. 개인적 차원과 집합적 차원에서의 사회적 위험

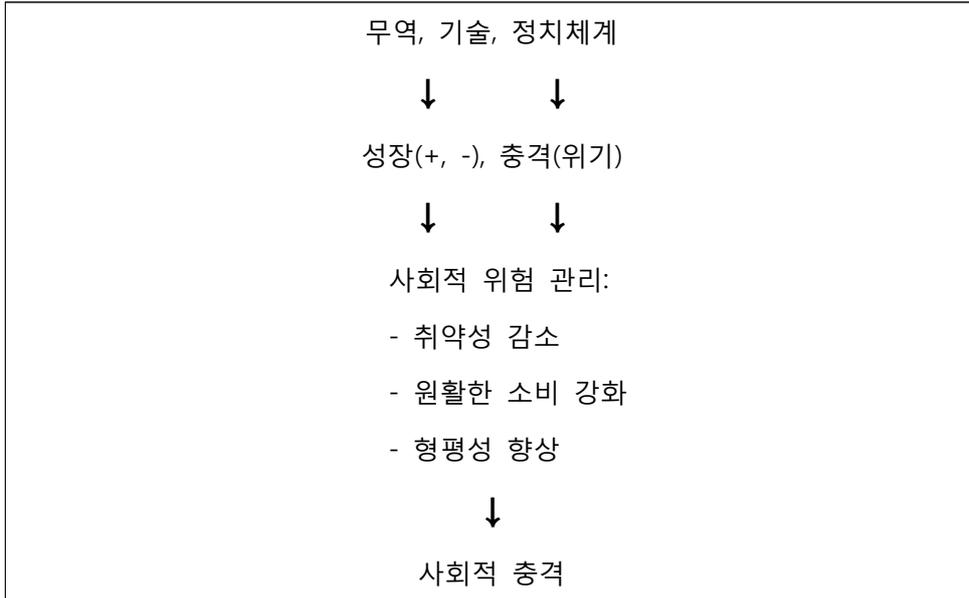
복지국가가 질병이나 빈곤과 같은 개인을 단위로 하는 사회적 위험을 넘어서 어떠한 사회적 위험들을 대처해 왔을까? 기존의 문헌을 통해 위험 관리자로서 복지국가의 역할을 파악하면 다음과 같은 네 가지로 정리가 될 수 있다. 첫째, 복지국가는 개인의 필요와 욕구를 대처하기 위해서 존재한다. 이 역할은 앞 장에서 설명한 사회적 위험 논의와 가장 긴밀하게 맞닿아 있다. 하지만, 이 외에도 다른 역할들이 문헌을 통해 논의되어 왔다. 둘째 복지국가는 정치적 그리고 경제적 위험을 관리한다. O'Connor(1973)와 같은 신맑스주의자들은 복지국가의 역할이 자본의 축적을 돕고, 축적과정에서 배제된 이들을 안정적으로 유지하는 것이라고 주장했다. ‘케인즈주의적 복지국가’ 관점에서 대량생산과 대량소비를 가능하게 하면서 생산체제 유지에 필요한 구매력을 제공하는 역할을 하는 복지국가는 케인즈주의 경제학의 동반자이다(Pierson, 1998; Draxler, 2006). 또한, 복지국가가 노동자들을 통제하는 수단으로 사용되거나 빈곤층들을 관리하는 정치적 수단으로 사용된 예를 서구에서 많이 찾아볼 수 있다. 비르마르크를 통한 사회보험의 도입이나 Piven과 Cloward(1971)의 ‘Regulating the poor’에서 설명된 바와 같이 미국에서의 빈곤정책은 이러한 예를 잘 보여준다. 셋째, 복지국가는 사회적 연대와 응집을 형성하는 도구로서 사용되어져 왔다. 이러한 것은 2차 세계대전 이후에 사회민주주의 정당이나 기독교민주주의 정당들에 의해서 주장되고 실행되어졌던 ‘연대(solidarity)’와 ‘조합주의’에서 그 사례를 찾아볼 수 있다. 또한, 서구에서 꾸준히 관찰되었던 이주민의 증가와 이들이 기존의 사회에 통합될 수 있도록 하는 역할 역시 복지국

가의 직무였다. 마지막으로, 복지국가는 사회투자적 성격을 가지고 있다. 사회투자자에 대한 논의는 최근 Giddens(1998) 등에 의해서 제기되었던 아동 및 평생교육에 대한 강조, 이들에 대한 복지국가의 지출이 소비가 아닌 장기적 투자임을 강조하는 입장에서부터(Newman and Mckee 2005), Skocpol(1995)의 미국 복지국가 초기 단계에서 전역군인들에 대한 복지에 등장하는 투자적 요소까지 다양하게 해당될 수 있다.

이러한 관점으로 복지국가의 역할을 정리하면 복지국가를 분석하는 데에 있어서 기존의 사회적 위험의 논의는 충분히 유용한 틀을 제공하지 못함을 알 수 있다. 첫 번째 복지국가의 역할을 제외하고 나머지에 대해서 기존의 사회적 위험의 범위를 넘는다. 개인적 범위를 넘어서 집합적 차원의 사회적 위험에 주목할 필요가 있다. 물론 기존의 연구가 이러한 집합적 차원의 사회적 위험에 대해서 논의하지 않았던 것은 아니다. 기존 복지국가 문헌 이외에 위험 관리자로서의 국가에 대한 논의를 전개한 World Bank의 경우 다음의 그림에서 보는 바와 같이 집합적 차원의 위험 관리를 제시하고 있다. <그림 1>에 따르면 사회적 위험 관리(social risk management)는 개인 빈곤에 대한 대처를 넘어 사회투자적 요소나 거시경제 안정성과 같은 위에서 두 번째와 네 번째까지 포함하는 개념들을 전개하였다(Draxler, 2006:20). 하지만, World Bank의 논의는 사회적 위험 관리를 사회정책을 넘어 거시경제정책까지 포괄하는 매우 광의적 개념으로 확장시켰다는 점과 경제의 불안정성이나 세계화 혹은 기술의 발전이 파생하는 새로운 위험이 개인의 복지수준에 영향을 미친다는 다소 고전적 경제학에 바탕을 둔 아이디어라는 점에서 복지국가 논의에서의 유용성은 감소된다(Holzmann and Jorgensen, 2001).

하지만, 기존의 사회적 위험 논의에서 ‘사회적’이라는 지점에 대한 탐구는 새로운 이론적 지평을 넓힐 수 있는 가능성을 가지고 있다. 사회적 위험이 단순히 개인이 직면한 위험의 합이 아닌 사회라는 집합적 관점에서 내재된 위험이라는 개념으로 재해석을 한다면 또 다른 차원의 논의가 가능하다. 예를 들어, 모든 개인이 대학교육을 받지 않는다는 것은 개인에게 위험이라고 할 수 없지만, 고등학문을 한 인적 자분을 요구하는 사회에 있어서는 위험이 될 수 있으며, 아이를 갖지 않기로 결정하는 개인에게 그것은 결정(decision)일 뿐 위험은 아니지만 사회적 재생산(reproduction)을 추구하고 안정된 근로계층을 유지해야 하는 사회에 있어서는 집

<그림 1> 사회적 위험 관리와 변화의 추동 원인



출처: Draxler, 2006:20

합적 차원의 위험이 될 수 있다. 스웨덴의 1930년대 및 1940년대 일가족 양립정책 발전이나 한국 등 동아시아에서 보이고 있는 저출산 이슈와 정책변화는 이러한 집합적 위험에 대처하기 위한 정책 사례를 보여준다(Myrdal 1972). 개인이 안과나 성형외과 전문의가 되는 것을 결정하는 것은 개인의 결정이지만, 결과적으로 외과 전문의가 거의 없어진다면 그것은 집합적 사회적 위험이다. 절대적 빈곤을 해결한 사회에서 각 개인은 직접적 위험에 노출되어 있지 않지만, 양극화가 심각하게 진행될 경우 사회적인 사회적 응집(cohesion)이나 연대(solidarity)에 상당한 문제를 야기할 수 있다. 이 역시 중요한 집합적 차원의 사회적 문제인 것이다. 한 사회를 구성하는 개인들 간의 신뢰가 결여되었다면 혹은 결여가 되어가고 있다면, 이를 통하여 범죄나 자살과 같은 기타 사회적 문제(social problem)가 지속적으로 발생하게 된다면 이는 ‘사회적’ 위험 혹은 위험을 내포하고 있는 ‘사회’라고 할 수 있다. 이러한 문제 역시 집합적 차원의 사회적 위험을 포함해야 앞서 서술한 복지국가의 역할과 사회적 위험 간의 필요충분조건이 성립된다.

물론 집합적 차원의 사회적 위험과 개인적 차원에서의 사회적 위험이 상호배타

적(mutually exclusive)이라고 볼 수 없으며, 서로 간의 중첩성이 존재한다. 예를 들어, 빈곤이나 질병은 개인에게 위협이자 사회투자의 관점이나 응집의 관점에서 볼 때에는 사회의 위험이기도 하다. 빈곤이 미래 인적자본이 건강하게 성장하는데 해로운 영향을 미친다는 연구는 빈번하며, 또한 사회의 신뢰나 삶의 만족도와 같은 사회적 자본을 감소시키는 데에 일조를 한다는 것도 증명된 바 있다(Holzmann and Jorgensen, 2001). 이와 함께 사회투자국가나 활성화(activation) 전략에서 논의되는 바와 같이 지속적인 불안정 고용과 사회보장의 미비는 개인에게 직접적인 위협일 뿐 아니라 장기적으로 자신을 개발하고 발전시키는 여지를 줄게 하여 집합적 차원에서 사회적으로 오히려 해가 될 수 있다는 주장도 제기되고 있다(Chang, 2010). 그러한 점에서 개인적 차원과 집합적 차원의 사회적 위험은 쉽게 분리되는 것은 아니다.

그럼에도 불구하고, 사회정책 및 복지국가의 발전을 이해하는 데 있어서 이 두 사회적 위험의 구분은 중요한 함의를 준다. 무엇보다 복지국가 정책 혹은 사회정책이 가지고 있는 대응적 기능 뿐 아니라 선제적 기능이 강조될 수 있다. 원활한 사회적 투자, 탄탄한 사회적 연대감과 응집력 그리고 경제적 안정 등은 자연스럽게 개인을 기반으로 한 위험들을 줄여주는 효과가 있음을 쉽게 예상할 수 있다. 자유주의적 논의에서 복지는 소모적이고 소비적으로 인식되는 측면이 매우 강하며, 복지의 생산적인 역할이나 투자적 역할은 강조되고 있지 않다. 이러한 배경에는 기존 복지국가의 핵심주체(safeguard)였던 좌파정당이나 기독교당 그리고 노동조합의 쇠퇴와 신자유주의적 경제운용의 보편화가 자리 잡고 있다. 최근의 사회투자국가(social investment state) 논의는 집합적 차원의 사회적 위험 강조를 통하여 복지국가 강화를 시도하려는 전략으로 이해가 된다면, 사회투자전략이 잘 작동하기 위해서 충분한 보호적 복지제도가 동시에 필요하다는 주장을 하는 적극적 복지국가(active welfare state) 논의는 개인적 차원의 사회적 위험과 집합적 차원의 사회적 위험의 중첩성에 기반을 하고 있다(Vandenbroucke, 2002).

전통적 사회적 위험과 새로운 사회적 위험, 그리고 개인 차원의 사회적 위험과 집합적 차원의 사회적 위험 논의를 사회적 위험 개념에 모두 포괄하게 되면 복지국가와 사회적 위험 사이에 마침내 필요충분조건을 성립시키게 된다. 결과적으로 사회적 위험을 집합적 단위로 확장시킴으로 인해서 복지국가 논의의 지평을 넓혀

나갈 가능성이 높아진다. 하지만, 개인적 차원이든 혹은 사회적 차원이든 복지국가가가 사회적 위험에 대한 관리자라고 정의한다면 미래적 관점으로 현재까지의 사회적 위험이 충분한지에 대해서 다시 고려해 볼 필요가 있다. 특히, 불확실성에 기반을 하고 있는 새로운 형태의 사회적 위험들에 대한 시각은 사회적 위험의 영역에 유용한 분석틀을 제시할 수 있다.

IV. 사회적 위험에서 위험 사회로의 확장

Beck(1999)이 논의한 바와 같이 현대사회는 산업사회에서 위험사회(risk society)로 변화하면서 앞서 살펴본 사회적 위험과 또 다른 형태의 위험¹⁾들에 발생할 수 있다는 것을 주장하고 있다. 그는 이러한 위험은 시간과 공간을 초월하는 특징을 가지고 있는 동시에 책임성의 소재가 불분명하고 예측성이 매우 약하다는 특징을 가지고 있다고 주장한다. 보다 구체적으로 세 가지 차원의 특징을 다음과 같이 제시하고 있다(Beck, 2006). 첫째, 위험의 탈지역화(de-localization)로서, 위험이 한 지역에만 국한되지 않는다. 둘째, 산업사회에서의 위험이 측정 가능하였다면, 위험의 결과를 계산하는 것이 매우 힘들게 된다. 마지막으로, 위험에 대한 보상이 불가능해진다는 것이다. 점차 위험 자체가 복잡하고, 또한 다양한 원인과 다양한 경로를 통해서 생성되면서 위험의 책임 소재를 밝히는 것이 어려우며, 결과적으로 위험에 대한 보상을 제공하는 것조차 쉽지 않게 된다는 것이다. Beck(1999)의 위험사회론은 단순하게 산업사회에 비해서 위험이 양적으로 증가를 했다는 것을 의미하는 것은 아니다. 위험에 대비한 불확실성의 증가와 함께 종래의 위험을 줄이기 위해서 고안된 인적 발전들이 오히려 위험의 원인이 되는 역설에 주목한다(이재열 외, 2005:21). Talyor-Gooby and Zinn(2006)은 유사하게 위험에 대한 최근 관심 증가의 원인으로 인간에 의해서 발전되는 기술과 제도의 복잡성과 이들이 만들어내는

1) 정부의 거버넌스 자체가 위험관리 및 예방이라는 관점에서 볼 때 사회적 위험의 범위는 매우 넓게 정의될 수 있다. 하지만, 모든 정책이 특정 사회적 위험관리 내로 들어가는 것은 조작적 관점이나 간결성(parsimonious) 차원에서 효과적이지 않다. 그러한 점에서 연구의 초점은 Beck의 논의를 검토할 때에도 사회정책을 매개로 관리할 수 있는 그리고 집합적으로 사회적 문제로 인지되는 위험에 한정될 것이다.

위험, 그리고 기술과 제도가 위험을 제거하는 데에 실패하고 있는 현실을 지목했다.

Beck(1999, 2006)은 복지국가의 침식과 함께 국가의 역할이 줄어들고 있고, 위험의 지구화와 이에 대해 개인의 역할이 중시되는 현상에 대한 관찰을 배경으로 현대 사회에 대한 진단을 시도하고 있다. 그의 이론에 대해서는 위험 사회 개념의 불명확성, 위험사회와 산업사회 사이의 단절에 대한 과도한 가정, 이론적 불안정성, 여전히 중요하게 존재하는 일상적 사회적 위험들에 대한 논의 배제 등 다양한 비판점들이 존재한다(자세한 것은 노진철 2004:102-108). 하지만, Beck의 위험사회에 내재된 기본적 아이디어들은 탈산업화 및 지구화 시대의 복지국가에 적용 가능하다. 직접적으로는 노동시장 불안정성부터 한 국가의 기후변화나 전쟁 등의 내부 문제로 인한 대량이민이 가져다주는 ‘넘침(spill over)효과’ 그리고 세계화 혹은 노동이나 인구의 이동과 관련된 다국적 문제들의 등장은 일국 내에서 사회적 위험을 설계하고 대처하는 것을 어렵게 하고 있다. Beck에 따르면 산업사회 시기에는 복지국가의 위험이 예측 가능하고 계산 가능한 것이었다고 하지만, 앞서 살펴본 사회적 위험들은 갈수록 그 규모와 파급력을 예측하기가 어려워지고 있다. 공적 연금의 추계나 출산율 저하가 가져올 문제 등은 여전히 통제할 수 없는 많은 변수들에(예를 들어 이주민의 증가나 환경재앙) 대해서 ‘다른 조건이 다 동일하다면(ceteris paribus)’이라는 가정에 출발하여 나온 결과들이며, 재계산시마다 혹은 다른 연구자들마다 다른 혹은 변화된 결과가 제시되는 등 사회적 위험이 얼마나 어려운가를 알 수 있게 한다.

이와 함께 위험사회가 내포하고 있는 불확실성과 불안정성을 확대재해석하면 더욱 복지국가 논의에 중요한 함의를 준다. 우선, 사회적 투자나 사회적 자본, 혹은 사회 연대라는 목적들과 정책과의 관계를 밝히는 것은 지속적인 도전이 될 가능성이 높다. 예를 들어, 자살이나 십대 청소년 비행, 혹은 주관적 만족이나 웰빙에 대한 복지 성과들은 어떠한 정책으로 빠르게 그 효과를 거두기가 힘들며, 집체적이고 장기적인 투자를 요한다. 하지만, 이러한 사회적 위험들의 장기적 변화나 정책 개입을 통한 성과들은 측정이 매우 힘들다. 이러한 문제점은 현재 한국에서 증가하는 사회병리에 대해서 정책적 대응을 적절히 하지 못하는 모습에서 잘 나타난다. 또한, 높은 고등교육이 개인의 전통적 사회적 위험을 줄이고 및 경제 발전

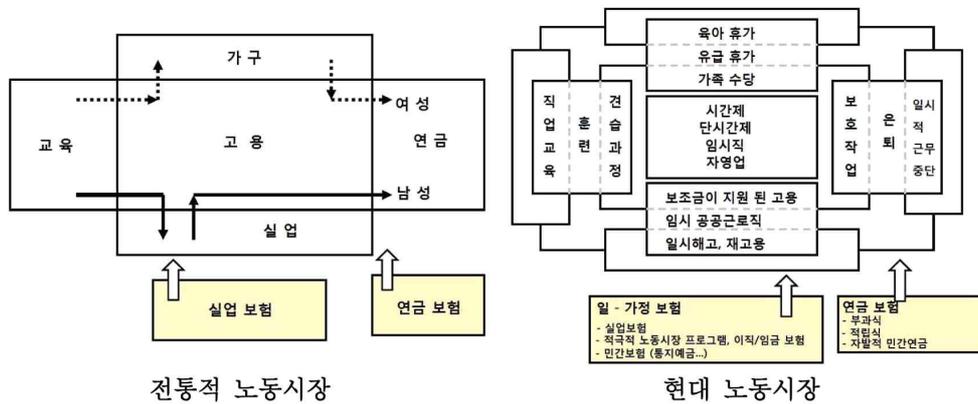
을 가져올 것이라는 ‘측정’과 ‘연구’들은 높은 대학 진학률로 이어졌지만, 80% 이상이 대학에 가는 한국 사회 속에서 ‘대학 졸업생’은 과거보다 훨씬 더 불확실성에 시달려야 하는 사회가 되었다(관계부처합동, 2010). ‘측정’한다고 믿었던 위험들조차 실제로 ‘측정할 수 없었던 것’이라는 사실도 복기할 필요가 있다. 이러한 복잡성은 문제의 원인이나 책임성의 소재를 모호하게 하고, 결과적으로 적절한 정책과 보상이 이루어지지 못하게 할 가능성이 높다.

이러한 위험 사회와 연계된 특징이 내재된 현대 복지국가의 또 다른 특성은 ‘불확실성(uncertainties)의 일상화’이다. 자신이 설계한대로 삶의 경로를 밟아가는 이들이 점차 줄어들고 있다. 서구에서도 Beck의 평가와 같이 ‘줄타기 곡예 인생(tightrope biographies)’이 불확실성과 더불어 불안정성(insecurities)이 널리 퍼져나가고 있다고 Jones et al(2006)은 증언하고 있다. 한 지역이나 국가에 꾸준히 살게 될 가능성이 줄어들고 있으며, 고용의 질(quality)을 떠나서 자신이 10년 후에 어떠한 직장에서 어떠한 일을 하고 있을지에 대한 확신을 가지고 있는 이들이 급격히 줄고 있다. 가장 불확실성이 약한 집단은 역설적이게도 중첩된 위험에 노출되어 있는 이들일 것이다. 이들의 경우 상향 이동(upward mobility)의 가능성이 매우 낮기 때문에 지속적으로 위험에 노출된 환경에서 벗어날 가능성이 낮다. 반면에, 중산층의 경우 주기가 짧아지고 있는 경제/금융 위기나 신중플루와 같은 전염성 질환, 자연재해나 방사능과 같은 사고 등에 의해서 혹은 아무 이유 없이 상해를 가하는 사회의 다른 구성원에 의해서 예측하지 못한 사고나 손실을 경험할 수 있다. Whelan and Maitre(2008)는 사회 계급에 관한 연구에서 과거의 사회적 위험과 불확실성이 노동계급을 넘어서 스며들고 있다고 바라보고 있다.

Vickerstaff(2006)는 생애주기적(life-course) 관점에서 이러한 변화를 논의하고 있다. 생애주기적 관점에서는 산업사회 시기에 교육이 핵심이 되는 아동기와 전일제 근로가 핵심인 성인기, 그리고 은퇴 후 근로가 없는 노령기로 일반적으로 구분을 한다. 하지만, 이러한 ‘전일제 완전고용’이라는 개념이나 이를 바탕으로 한 ‘자립(self-sufficiency)’의 개념은 남성생계부양모델을 중심으로 나온 것이다(Standing, 2009; Gardiner, 2000). 하지만, 사회경제적 변화에 따라서 남성중심의 생애주기 모델이 약화되고 있다. 여성의 경우 교육과 노동 그리고 은퇴 사이에 일가족 양립이라는 핵심적 변수가 존재하며, 결과적으로 매우 복잡한 생애경로를 밟는 경우가

대부분이다. 또한 탈산업화나 지구화로 인한 산업사회에서 '사회적으로 생성된 시간표'가 더 이상 작동하지 않으면서 노동중심의 생애주기 모델은 그 유용성을 잃어가고 있다. 오히려 이러한 교육, 노동, 그리고 은퇴가 생애주기가 아닌 개인에 따라 다양하게 나타나고 있고, 이러한 개인화된 다양성이 불확실성과 불안정성과 결합하면서 위험 사회의 근간을 형성하고 있다. 다음의 산업사회 전통적 모델과 위험 사회의 변화된 삶의 주기에 대한 그림은 이러한 변화를 잘 보여주고 있다 (Schmid, 2006:3).

<그림 2> 전통적 노동시장과 근대 노동시장의 생애주기적 접근



이러한 위험 사회 논의에 있어서 가장 중요한 위험의 원인으로 제기되는 맥락은 경제위기와 기후변화이다. 최근 미국 발 경제위기에서 나타난 바와 같이 현실 경제학은 '학문적으로' 빠르게 성장하고 있지만, 여전히 현실을 설명하는 것은 더욱 어려워지고 있다. 자본주의와 산업화 시기에 '성장(growth)'에 대한 기술적 발전과 정치적 추구는 끊임없이 의도되지 않은 결과(unintended consequences)를 생산했다고 평가되고 있으며, 이를 통제하고 위험을 계산하는 능력은 한계를 드러내고 있다. 환경 또한 대표적인 예이다. '위험 사회' 논의에 핵심적으로 등장하는 핵(nuclear power)과 같은 '환경재앙'과 함께 Gough et al(2008)이 진행한 기후변화와 복지국가(climate change and welfare states)의 논의를 보면 기후변화가 개인의 복지에 미치는 영향은 점차 확대되고 명백해지고 있음이 나타난다. 친환경적인 사회정책의 필요성과 생태학적 접근과 사회권적 접근의 통합은 그 필요성이 날로 더해가

고 있다. 기존 복지국가의 관점에서 기후변화는 복지국가의 영역에서 논의되지 않았지만, 기후변화로 인한 위험과 사람들의 웰빙에 미치는 직접적 영향에 대한 연구 결과가 제시되면서 기후변화는 피할 수 없는 복지국가의 영역으로 성장하고 있다.

이러한 두 맥락은 앞서 살펴본 위험사회의 특징을 그대로 가지고 있다. 한 국가나 지역이 아무리 효과적으로 경제를 운영하고 혹은 환경을 보호한다고 하여도 다른 국가에서 발생하는 위험에 점차적으로 더 영향을 받게 된다. 미국의 경제위기가 전 세계에 퍼지는 것 그리고 일본의 원자력과 방사능이 주변 국가에게 피해가 되는 것 등은 대표적인 예이다. 또한, 이러한 경제나 환경위기의 도미노 효과가 유발하는 위험과 비용은 계산 가능하지 않으며, 이러한 위기 자체가 언제 어떻게 발생할지에 대한 예측 또한 어렵다. 마지막으로 이러한 원인과 결과가 얼마나 오랫동안 그리고 얼마나 심각하게 나타날지에 대해서 예측이 힘들며, 또한 국민국가의 범위를 넘어서 영향을 주고받게 되면서 ‘보상(compensation)’과 ‘책임(responsibility)’은 더욱 난해한 이슈가 되어가고 있다.

이러한 원인에 의해서 나타나는 위험들은 앞선 사회적 위험들에 비해서 상대적으로 보편적으로 적용이 되지만(예를 들어서 방사능의 피해), 여전히 ‘중첩성’ 이슈와 ‘취약성’ 이슈가 존재한다. 경제 위기가 모든 이들에게 똑같은 수준의 위험을 주는 것이 아닌 경제적으로 취약한 이들에게 더욱 문제가 된다는 연구는 한국의 1997년 경제위기 이후나 최근 경제위기 이후 다양한 연구를 통해서 제기가 되고 있으며, 환경에 대한 이슈도 구매력이 개인에게 오는 위험을 줄이는 데에 중요한 변수가 된다는 것은 이미 주지된 사실이다(예를 들어 생수나 고급 정화기를 통한 대처). 그런 의미에서 위험 사회론에서는 전통적 사회계급보다는 사회적 위험을 대처할 수 있는 정도에 따라서 새로운 계층구조가 생성된다고 주장한다. 반면에, 사회적 위험을 대처할 수 있는 정도는 전통적 사회적 위험이나 새로운 사회적 위험에 노출된 취약성(vulnerability)과 깊은 중첩적 관계를 맺고 있음도 자명하다. 또한, 경제위기나 환경위기는 개인을 기반으로 한 사회적 위험 뿐 아니라 한 사회나 국가에게도 중요한 사회적 위험이 된다는 측면에서 또 다른 중첩성 논의가 가능하다. 결과적으로, 위험 사회론은 복지국가 문헌에서의 사회적 위험 논의와 분리된 것이라기보다는 ‘위험 사회에 기반한 사회적 위험’이라는 관점으로 분석될 필

요가 있다.

V. 위험 관리자에 대한 복지체제론적 이해

지금까지의 사회적 위험의 논의는 기본적으로 복지국가의 출현과 대응을 기능주의적으로 바라보게 할 위험성을 가지고 있다. 다시 말해서, 어느 정도 산업화나 탈산업화, 그리고 관련된 다양한 사회경제적 변화를 통해서 사회적 위험들이 발생하고 그것을 대처하기 위해서 복지국가 정책들이 발전되어온다는 혹은 발전되어야 한다는 시각을 내재하고 있다. 하지만, 이러한 관점은 산업화 이론이 비판을 받았던 것과 같이 국가 간에 보이는 차이를 설명하지 못한다든지 이러한 접근으로는 설명하기가 쉽지 않으며, 위험을 이해하고 해석하는 권력(power)이나 정치의 이슈를 간과하게 할 가능성이 있다. 또한, 복지국가를 중심으로 한 위험의 이해가 상당부분 중요성을 가지고 있지만, 위험 관리를 하는 주체는 비단 국가만은 아니다. 그러한 측면에서 복지국가와 사회적 위험을 복지체제론(welfare regime theory)이라는 분석틀을 통해서 접근하는 것은 중요하다.

Esping-Andersen(1990, 1999)은 기존에 위험 관리자로서 그리고 위험에 대한 논의의 장으로서 초점이 되어왔던 복지국가를 두 가지 차원에서 논의를 확장하려고 하였으며, 이에 대한 대안적 분석틀을 복지체제로 제시하였다. 첫 번째 차원은 정책적 차원에서 정치경제적 차원으로의 확장이다. 그는 역사적으로 제도화된 틀 내에서 생성되는 다양한 정책, 개혁, 논쟁 그리고 의사결정들을 반영하는 복지체제(welfare regime)를 정치경제학의 산물로 바라본다. 결과적으로 정책의 중요성과 함께 정치와 역사의 중요성이 강조된다. 두 번째 확장의 차원은 복지혼합(welfare mix)²⁾이다. 복지체제는 ‘일정 수준’ 이상의 복지를 제공하는 규범적 복지국가와 달

2) 복지혼합이 단순히 복지 생산과 분배 등에 관한 중립적 어원이라면, 영국을 기반으로 나온 복지다원주의(welfare pluralism)는 정치적이고 이데올로기적인 함의를 내포하고 있다고 볼 수 있다(Kim, 2004). 다시 말해서, 다원주의를 주장하는 이들은 종종 복지생산과 전달에 있어서 국가의 역할이 축소되고 민영화 등을 통하여 민간의 역할이 강화되어야함을 주장한다. 이러한 배경에는 다원주의가 각 복지정책을 아이디어와 이익들 간의 완전한 자유경쟁을 통한 산물이라고 보는 합리적 선택이론의 가정이 존재한다(Enjolras, 2009). 또한, 기존 연구에서 종종 사용되

리 “복지가 국가, 시장 그리고 가족 사이에 생산되고 분배되는 결합적이고 독립적인 방식”(Esping-Andersen 1999, 34-5)으로 정의가 된다. 이 두 점을 동시에 고려하게 되면 같은 사회적 위험에 대해서 각 사회는 그 역사와 경험에 기반하여 그것을 해석하고 받아들이며, 또한 반응한다. 또한, 누가 어떠한 책임에 대해서 대응하고 보상해야하는가라는 차원에서도 국가-시장-개인/가구는 다른 상호관계를 형성하기 때문에 이를 이해하는 것은 중요하다. 그에 따르면 복지국가는 하나의 복지국가체제(welfare-state regimes)로 이루어진 것이 아니고 질적으로 다른 세 개의 복지자본주의(자유주의-보수주의-사회민주주의)로 구성되어 있으며 각각의 복지국가체제는 다양한 내부-외부적 압력에 대해서 상이한 반응과 대응을 한다는 것을 강조한다. 상이한 반응의 근거에는 각 체제별로 위험 관리자로서의 시장이나 가족의 역할이 상이하고 또한 책임성의 차이가 있다는 것이다.

위험관리에 대한 복지혼합적인 접근은 Esping-Andersen과 함께 World Bank에 의해서도 꾸준히 발전되어져 왔다. 특히, Holzmann and Kozel(2007)은 2001년도의 Holzmann and Jorgensen(2001)이 제시한 위험방지(risk prevention)와 위험경감(risk mitigation)이라는 개념을 발전시켜 위험예방(risk reduction), 위험경감(risk mitigation), 그리고 위험대응(risk coping)으로 발전시켰다. 위험예방은 위험 자체가 오는 것을 막으려고 하는 차원의 행동이라면³⁾, 위험경감은 위험이 왔을 때 어떻게 하면 그 영향을 최소화하는가라는 것을 목적으로 한다. 이에 비해 위험대응은 위험이 찾아왔을 때 즉각적 대응을 요하는 상황에서 어떻게 할 것인가에 대한 차원을 의미한다. 이 세 가지 차원을 한 축으로 다른 한 축은 위험 관리 주체로서 개인/가족과 같은 비공식 기제, 시장, 그리고 공공을 상징하고 있다. 이 두 축을 바탕으로 다음과 같은 표를 제시하고 있다(Holzmann and Kozel, 2007:9).

있던 ‘복지혼합경제(mixed economy of welfare)’도 경제적이고 관리적 차원의 효율성과 효과성을 염두한 어원이라고 할 수 있다(Kim, 2004).

3) 이런 의미에서 영어 표현으로 risk reduction보다는 이전의 risk prevention이 더욱 적당하게 평가된다.

<표 1> 위험 관리 주체에 따른 사회적 위험의 대응 전략

		비공식 (informal)	시장 (Market-based)	공공 (Public)
위험 감소		-덜 위험한 생산 -이민 -위생관리와 다른 질병 -예방 활동	-금융상품에 대한 이해 -기업 중심과 시장주도의 노동 기준	-좋은 거시경제 정책 -노동 기준 -아동 노동력 감소 -에이즈 및 다른 질병 예방
위험 경감	포트폴리오	-중복된 일자리 -인적-신체적-부동산 투자 -사회적 자본 투자	-복수 금융자산 투자 -다양한 금융상품	-빈곤권 보호(특히 여성) -빈곤층에 대한 금융시장 확대 지지
	보험	-결혼/가족 -지역사회 관계 -임대 공유	-노령 연금 -장애, 사고, 다른 보험	-실업, 노령, 장애, 질병 등 에 대한 강제 보험
	위험 교환	-확대된 가족 -노동 계약		
위험 대처		-부동산 처분 -이웃에게 빌리기 -지역사회 내 이전/구제 자산 -자녀들 일하게 하기 -한시적 이주	-금융자산 처분 -은행에서 대출	-재난 구호 -조건적/무조건적 현금이전 -공공근로 -부조

비고: 저자 일부 재구성

이 표에 따르면 개인부터 시장과 국가까지 다양하게 위험을 예방할 수 있는 수단들이 존재하며, 결과적으로는 이러한 다양한 방법들이 어떻게 조합이 되느냐에 따라서 복지체제의 속성이 결정되는 것을 유추할 수 있다. 다만, 위의 표는 빈곤감소와 경제발전에 상당히 초점이 맞추어진 World Bank의 모델로서는 새로운 사회적 위험에 대한 고민이 상대적으로 약하다. 예를 들어, 사회투자논리에 따르면 아동에 대한 투자는 ‘위험예방’ 차원에서, 일가족양립은 활동적 경제와 가구 소득 보전이라는 차원에서 위험예방 및 위험 감소에 도움이 될 수 있다. 이러한 것들은 대체로 고려되지 못하고 있다.

그렇다면, 전통적 사회적 위험에 새로운 사회적 위험, 그리고 이 기저에 생성되고 있는 위험 사회 속에서 어떠한 위험 관리가 필요하게 될까? Beck의 위험사회 논의에서는 기존 국가의 위험관리 수단이 침식되어 간다는 측면과 예측 불가능한 것에 대한 시장의 보험 원리가 작동하기 어렵다는 측면에서 개인의 역할이 증대되어 가는 현실을 제시하고 있다. 하지만, Elliot(2000)은 Beck의 연구를 빌려 설명

하면서 불확실성과 불안정성이 증가해 가는데 반해 위험에 대한 보호가 줄어들고 있는 역설적 현실에 대해서 ‘잔여적 위험 사회(residual risk society)’라고 칭하고 있다. 이를 보다 명확히 해석하면 위험 자체에 대한 대응이 줄어들다가보다는 위험 대응 기제가 공공/국가에서 개인에게 책임성을 이전한다고 해석하는 것이 적절하다고 판단된다. 분명 개인의 책임을 강조하고, 시장 역할의 확대를 주장하는 복지국가 변화들은 이러한 흐름을 잘 반영하고 있다.

하지만, 이러한 국가의 역할이 축소되는 잔여적 위험사회의 등장은 분명 여러 점에서 문제점을 노출하고 있다. 첫째, 위험의 규모를 측정할 수 없고, 시공간을 넘어서는 위험들에 대해서 시장과 개인은 무력할 수밖에 없다는 것이다. Beck(1999)은 세계위험사회론에서 새로운 위험(new risks)을 판별할 수 있는 기준은 시장이 보험을 만들 수 있는지의 여부에 따른 기준을 제시하고 있다. 다시 말해서 일본에서 최근 일어난 환경재앙을 통한 방사능 누출의 경우 발생할 확률이 매우 낮으며, 반면 한번 발생했을 때 엄청난 비용과 부정적 효과를 유발하는 경우 시장이 보험을 만들 수 없으며, 이것은 새로운 위험으로 분류가 된다는 것이다. 시야를 넓혀서 해석하면 비록 시장이 개인을 단위로 한 사회적 위험에 대해서 보험을 제시할 수 있다고 해도, 집단적 차원에서 발생할 위험들, 즉 인구의 빠른 감소나 빈곤층의 급격한 증가 혹은 숙련노동의 감소 등과 같은 집단적 차원의 위험은 시장이 보험의 형태로 위험을 대처할 수 없다. 이러한 경우 해결책으로서 개인이나 일부 집단의 성찰(reflection)에 의존한다는 것은 단지 이상(ideal)에 지나지 않을 가능성이 높으며, 성찰성이 어떠한 형태로 구체화되는가는 중요한 질문이다.

둘째, 발생하는 위험의 시간차(tempo, sequence)와 위험 대응 행동의 시간적 효과를 고려할 때 시장과 개인이 위험 사회 관리자로서 핵심적 역할을 하는 것은 문제가 있다. 어떠한 전통적 사회적 위험은 생애주기별로 정형화되어 있고, 빈곤이나 실업 혹은 질병과 같은 위험들에 대한 관리는 꾸준히 준비하여 문제가 발생했을 때 단기적 효과를 거둘 수 있는 경우가 많았다. 반면에 새로운 사회적 위험은 정책 개입의 시간이 단기적이기보다는 장기적이며, 그 효과에 있어서도 단기적이기보다는 장기적이다. 앞서 언급한 저출산 정책이나 아동에 대한 투자 혹은 평생직업 훈련 등이 그러한 예이다. 반면 이주민과 같은 이들에 대한 법적 개정을 통한 정책적 개입은 장기적으로 이들이 겪을 위험을 감소시키는 효과를 얻을 수 있으며, 집

합적 차원에서 인구 감소를 막기 위한 인구대체 출산율 달성을 위해서는 장기적 정책개입을 통해서 목표점(threshold effect)에 이를 수 있게 될 것이다. 또한, 점차 경제위기와 환경위기와 같이 단기적 집중개입을 요구하지만 장기적으로 개입의 효과를 볼 수 있는 경우가 증가할 것으로 보인다. 이런 다차원적이고 중첩된 위험 속에서 지속적으로 개인이 비공식적 수단을 통하여 근시안적(myopic) 사고를 넘어서 장기적으로 대처한다는 것은 어려워지고 있다. 이러한 개인의 'here and now' 접근은 전통적 그리고 사회적 위험과 결합하면서 더욱 강화될 것으로 전망된다. 또한, 시장은 예측가능성보다는 점차 단기적 수익성의 차원으로 위험관리를 접근한다는 측면에서 일부 개인에 대한 개인적 사회적 위험을 대처할 수 있는 도구가 될 수는 있으나 구매력이 없는 이들에 대한 개인적 차원의 사회적 위험을 대처하지 못할 뿐 아니라 집합적 차원에서의 사회적 위험을 대처할 수 있는 가능성은 높지 않다. 구매력이 일정치 못한 이들은 끊임없는 불안정성과 불확실성에 노출될 수밖에 없으며, 결과적으로 안정적인 생산적 활동을 하는 데 한계를 노출할 가능성이 높다.

셋째, 사회적 위험에 대한 책임성이라는 측면에서 민간에게 공공서비스의 공급을 이전하는 방식의 위험 관리는 문제가 될 수 있다. 2009년에 전 세계를 강타했던 신종플루, 최근 유럽에서 진행되는 슈퍼 박테리아 혹은 일본 방사능 이슈들이 시사하는 것은 공공 역량의 중요성이라고 할 수 있다. 효과적이고 효율적으로 불확실하고 예상치 못한 위험을 대처하기 위해서는 공공의 직접 공급방식은 유용할 수 있다. 이러한 전염병이나 환경재앙은 질병이나 돌봄에 대한 빠른 대처를 필요로 하는데 이윤을 추구하고 강제가 어려운 민간 공급에 국가가 의존하게 된다면, 위기 시 민간과 국가 간에 빠른 협력보다는 갈등이 지속적으로 발견될 가능성이 높다. 물론, 앞서 언급한 바와 같이 확률은 매우 낮는데 발생할 경우 엄청난 충격을 가져올 위험들에 대해서 얼마나 '준비'가 되어있어야 하는가는 사회적으로 매우 중요한 논의의 대상이며, 그 위험들에 대한 '상시적 준비' 체제가 일반적이고 상시적 위험 대처와 얼마나 상보적이며 혹은 갈등적인지에 대한 논의는 또한 중요하다. Bonoli(2004)는 사회민주주의 복지체제가 새로운 사회적 위험들에 대한 공공차원에서의 위험 관리를 이른 시기부터 준비해 온 결과 다른 국가들이 겪었던 어려움을 피해갈 수 있었음을 언급하고 있다.

넷째, 위험대처기제가 민간에 있게 될 때 발생할 새로운 개인 차원의 ‘강요된 비윤리성’에 대한 위험 가능성이 있다. Beck이 지적한 바와 같이 개인과 사회는 성찰적일 수 있으며, 환경의 위험으로 인해 집단이 겪게 될 위험에 대해서 혹은 비윤리적 노동의 강요로 인한 타인이 겪는 위험에 대해서 개인적 차원에서 위험을 감소시키려는 성찰적 행동을 하게 된다. 하지만, 이러한 성찰적 행동을 실행하는 데 있어서 개인은 여러 가지 제약을 경험하게 된다. 예를 들어, 공정무역(fair trade) 제품을 소비하고 싶지만, 주변에서 찾을 수 없을 수 있으며, 이는 접근성에 관계된다. 하지만, 더욱 심각한 이슈는 경제적 자원이다. 제3세계 착취노동을 통하여 생산된 제품이라고 인지하고, 혹은 친환경적이지 않은 제품이라는 것을 인지해도 가격이라는 장벽 앞에서 많은 개인들은 개인적 성찰의 결과를 내려놓고, 값이 싼 제품을 선택할 수 있다. 만일 구매력이 있는 이들이 더 쉽게 윤리적 제품들을 소비하고 개인적 성찰을 자율적으로 실천할 수 있게 된다면, 그것은 ‘윤리성의 상품화’가 될 수 있으며, 반대로 그렇지 못한 이들에게는 ‘강요된 비윤리성’이 되는 것이다. 강요된 비윤리성은 개인에게 심각한 위험으로 다가올 수 있다. Beck이 언급된 개인적 성찰이 적극적으로 이루어지기 위해서는 어느 정도 개인 수준에서의 탈상품화나 ‘윤리성의 탈상품화’가 필요하며, 이를 가능하게 하는 것은 개인이나 시장보다는 복지국가의 역할이다.

결론적으로 위험 사회를 기반으로 하여 발생하는 다차원적이고 중첩된 사회적 위험을 대처하기 위해서 복지국가는 여전히 유효하며, 이는 다른 방식으로 위험 사회에서 복지국가의 중요성을 역설한 Taylor-Gooby et al.(1999)의 연구결과와 유사하다.

VI. 결론과 함의

본 고에서는 기존에 진행되어온 하지만 다소 산재된 다양한 개념들의 사회적 위험들이 어떻게 연결되어 있으며 이론적으로 어떤 의미를 갖는지에 대해서 논의하였다. 기존의 전통적 사회적 위험과 새로운 사회적 위험의 구분에서 출발하여 이 분류가 주는 의미를 논하였고, 나아가 개인적 차원에서의 사회적 위험과 집합

적 차원에서의 사회적 위험을 논의하였다. 또한, 이러한 사회적 위험들이 기반하고 있는 사회를 산업사회로부터 변환된 위험사회로 판명하였으며, 기존의 위험사회론이 위험관리자로서의 복지국가 논의와 어떻게 연결될 수 있는지에 대해서 논하였다. 마지막으로, 복지국가가 유일한 위험관리자가 아니며, 개인과 시장도 다양한 방법으로 다양한 차원에서(위험예방-위험경감-위험대응) 위험관리자로서의 역할을 하고 있음을 소개하였다. 하지만, 위험이 시공간을 넘어 점차 복잡해져가고, 위험의 정도를 예측하는 것이 매우 어려워지며, 또한 중첩성이 심화되면서 무기력해지거나 근시안이 되어가는 개인과, 보험으로 대처하기에(insure) 한계를 보이거나 부정적 효과를 발생할 수 있는 시장에 비해서 공공과 국가의 역할이 여전히 중요함을 역설하였다. 결과적으로 복지국가는 위험사회에서도 확장된 범위와 역할을 가지고 위험관리자 역할을 수행해야 함을 주장하였다.

하지만, 위험사회와 사회적 위험은 여전히 중요한 논의의 지점을 더 가지고 있으며, 본 논문은 그러한 이슈들을 다 다루지 못하였다. 예를 들어 다른 사회적 위험이 다른 정치 기반을 형성하고 다른 형태의 역동적 정치지형을 만들어가는 것은 매우 중요한 이슈이다. 앞서 잠시 언급하였듯이 누가 위험을 해석하고 담론을 만들어어나가는지, 그리고 사회적 위험을 대처하는 제도에 내재되어 있는 권력은 무엇인지 등에 대한 질문은 매우 중요하다. 위험의 정치는 상대적으로 연구가 적은 분야이기도 하다. 또한, 구체적으로 어떠한 위험들이 주목되어야 하고, 어떻게 측정할 수 있는가에 대한 이슈 역시 중요하다. 복지혼합적 관점에서는 개인이 대응하는 기제와 시장이 위험에 대처하면서 이윤을 획득하는 과정에 대한 세밀한 분석이 필요하다. 마지막으로 공공과 정부가 어떻게 효과적으로 다양한 종류의 대응하는가에 대한 논의가 필요하다. 이는 향후 사회적 위험의 맥락과 중첩성 그리고 지형을 자세히 점검한 후에 가능할 것이다. 또한, Gough et al(2008)에서 설명하듯이 향후 환경국가(eco-state)가 중요해지면서 잘못된 복지국가 설계는 환경국가와 복지국가를 경쟁하게 할 수도 있을 것이며, 반면에 다른 설계는 ‘두 마리를 토끼를 둘 하나로 잡을 수 있는’ 방안이 될 수도 있을 것이다. 이러한 한계점들은 향후 연구로 남겨두기로 한다.

■ 참고문헌

- 관계부처. 2010. 《Dynamic Women Korea 2015 여성인력개발종합계획(‘11~’15)》. 서울: 관련부처.
- 노진철. 2004. “위험 사회학: 위험과 사회의 관계에 대한 사회이론화.” 《경제와 사회》 63: 98-123.
- 서문희 외. 2009. 《2009년 전국보육실태조사 - 가구조사 보고서》. 보건복지가족부: 육아정책개발센터.
- 이재열. 2005. 《한국사회의 위험구조 변화》. 정보통신정책연구원.
- Beck, U. 1999. *World risk society*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. 2006. “Living in the world risk society.” *Economy and Society* 35(3): 329-345.
- Bonoli, G. 2004. “New social risks and the Politics of Postindustrial Social Policies.” Paper prepared for presentation at the ESPAnet/CCWS Young researchers conference.
- Bonoli, G. 2005. “The politics of the new social policies: Providing coverage against new social risks in mature welfare states.” *Policy and Politics* 33(3): 431-450.
- Chang, H. 2010. *23 things they do not tell you about capitalism*. New York: Bloomsbury Press.
- Draxler, J. 2006. “Globalisation and Social Risk Management in Europe: A Literature Review.” ENEPRI Research Report 23.
- Ebbinghaus, B. 2006. “Trade union movements in post-industrial welfare states.” In Armingeon, K. and Bonoli, G, eds. *The politics of post-industrial welfare states: Adapting post-war social policies to new social risks*, 123-142. London and New York: Routledge.
- Elliott, A. 2002. “Beck’s Sociology of Risk: A Critical Assessment.” *Sociology* 36(2): 293-315.
- Enjolras, B. 2009. “Between market and civic governance regimes: civicness in the governance of social services in Europe.” *Voluntas* 20:274-290.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford : Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. 2009. *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.
- Gardiner, J. 2000. “Rethinking Self-Sufficiency: Employment, Families and Welfare.” *Cambridge Journal of Economics* 24(6): 671-689.

- Giddens, A. 1998. *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gough, I. 2004. "Welfare Regimes in Development Contexts: a Global and Regional analysis." In Gough I et al, eds. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa, and Latin America: Social Policy in Developmental Contexts*, 15-48. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gough I, Meadowcroft J, Dryzek J, Gerhards J, KLengfeld H, Markandya A, and Ortiz R. 2008. "Climate Change and Social Policy: A symposium." *Journal of European Social Policy* 18: 325-344.
- Herbert, K and Rehm, P. 2006. "New Social Risk and Political Preferences." In Klaus A. and G. Bonoli, eds. *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, 52-82. New York: Routledge.
- Holzmann, R., and Jogensen, S. 2001. "Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond." *International Tax and Public Finance* 8(2): 529-556.
- Holzmann, R. and Kozel, V. (2007) *The Role of Social Risk Management in Development: A World Bank View*. *IDS Bulletin*, 38: 8-13.
- Huber, E. and Stephens, J.D. 2006. "Combating old and new social risks." In Armingeon, K. and Bonoli, G, eds. *The politics of post-industrial welfare states: adapting post-war social policies to new social risks*, 143-168. London and New York: Routledge.
- Huber, E., Ragin, C., and Stephens, J.D. 1993. "Social democracy, Christian democracy, constitutional structure, and the welfare state." *American Journal of Sociology* 99: 711-749.
- Iversen, T., and Wren, A. 1998. "Equality, employment, and budgetary restraint. The trilemma of the service economy." *World Politics* 50(4): 507-546.
- Jones, A., Abbott, D. and Quilgars, D. (2006) *Social Inequality and Risk*. In Taylor-Gooby, P. and Zinn, J. (ed.) *Risk in Social Science*, Oxford: Oxford University Press: 228-249.
- Kananen, J., Taylor-Gooby, P. and Larsen, T. P. 2006. "Public Attitudes and New Social Risk Reform." In Armingeon, K. and Bonoli, G, eds. *The Politics of Post-industrial Welfare States: Adapting Post-war Social Policies to New Social Risks*, 83-99. London and New York: Routledge.

- Kim J.W. 2006. Welfare mix in Korea 1987-2002: Dynamics of Environments, Institutions and Welfare politics. Unpublished Doctoral Dissertation. University of Bath, UK.
- Kitschelt, H. and Rehm, P. 2006. "New social risk and political preferences." In Armingeon, K. and Bonoli, G, eds. *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, 52-82. London and New York: Routledge.
- Marsh, D.C. 1980. *The Welfare State: concept and development*. London: Longman.
- Michael E. G. 2000. *Critiques of Everyday Life*. New York and London: Routledge.
- Myles, J. 1984. *Old age in the welfare state: The Political Economy of Public Pensions*. Boston: Little Brown.
- Myrdal, G. 1972. "The place of values in social policy." *Journal of Social Policy* 1:1-14.
- Nathalies, M. 2006. "Providing Coverage Against New Social Risks in Bismarckian Welfare States: The Case of Long-Term Care." In Armingeon, K. and Bonoli, G, eds. *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, 227-247. London and New York: Routledge.
- Newman, Janet and Mckee, Bob. 2005. "Beyond the New Public Management? Public Services and The Social Investment State." *policy & politics* 33(4):657-673.
- O'Connor, S. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: Martin's Press.
- Pierson, C. 1998. *Beyond the welfare state: The New Political Economy of Welfare*. 2nd edition. Cambridge: Polity Press.
- Piven F. and Cloward C. 1971. *Regulating the Poor; the Functions of Public Welfare*. New York: Pantheon.
- Schmid, G. 2006. "Social Risk Management through Transitional Labour Markets." *Socio-Economic Review* 4:1-33.
- Skocpol, T. 1995. *Protecting Soldiers and Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*. Boston: Havard University Press.
- Standing, G. 2009. *Work After Globalization: Building Occupational Citizenship*. MA: Edward Elgar.
- Taylor-Gooby, P. 2005. "New risks and social change." In Taylor-Gooby, P, ed. *New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare State*, 1-27. Oxford: Oxford university Press.
- Taylor-Gooby, P. and Zinn, J. 2006. "The current significance of risk." In Taylor-Gooby, P. and

- Zinn, J, ed. *Risk in Social Science*, 1-19. Oxford: Oxford University Press.
- Therborn, G. 1983. "When, how and why does a state become a welfare state?", Paper presented at the ECPR Joint Workshops in Freiburg, 20-25 March 1983.
- Treib, O. and Falkner, G. 2006. "The European Union And New Social Risks: The Need for a Differentiated Evaluation." In Armingeon, K. And Bonoli, G, ed. *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, 248-263. London and New York: Routledge.
- Vandenbroucke, F. 2002. "Foreword: Sustainable Social Justice and 'Open Co-ordination' in Europe." In G. Esping-Andersen, ed. *Why We Need a New Welfare State*, viii-xxxiii. Oxford University Press.
- Vickerstaff, S. 2006. "Life course, youth and old-age." In Taylor-Gooby, P. and Zinn, J, eds. *Risk in social science*, 180-201. Oxford: Oxford University Press.
- Whelan, Christopher T. and Bertrand Maitre. 2008. "Social Class Variation In Risk: A Comparative Analysis of the Dynamics of Economic Vulnerability." *The British Journal Of Sociology* 59(4): 637-659.
- Wilensky, Harold L. 1975. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press.
- Wilensky, Harold L. and Charles. N. Lebeaux. 1965. *Industrial Society and Social Welfare. The Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States*. New York and London: Free Press and MacMillan.
- Zinn, J. and Taylor-Gooby, P. 2006. "The Challenge of (managing) New Risks." In Taylor-Gooby, P. and Zinn, J, ed. *Risk in Social Science*, 54-75. Oxford: Oxford University Press.