

## 복지국가연구의 과거 현재 그리고 미래\*

김태일\*\*

이주하\*\*\*

최영준\*\*\*\*

복지국가에 대한 학술적인 연구는 1960년대부터 본격화되었다. 1980년대까지는 '왜 복지국가가 생성·발전하였는가?'라는 거시적 질문에 대해 다양한 관점에서 비교연구가 진행되었다. 초기의 산업화이론과 독점자본주의론에 이어 1970년대 후반부터는 사회민주주의론(권력자원론), 이익집단정치론, 국가중심론 등이 대두되었다. 1980년대 후반까지 유럽에서는 권력자원론이 가장 강력한 이론적 위치를 차지하고 있었다면, 미국에서는 국가중심이론이 중요한 이론으로 자리 잡았다. 1990년에는 이 두 이론을 발전시켜 Esping-Andersen이 '세 가지 복지국가체제'를 제시하게 된다. 이 연구는 복지국가연구 역사에서 지금까지 가장 중요한 위치를 차지한다. 또한 1990년대의 복지국가 연구는 자본주의 다양성이나 역사적 제도주의 이론들과 결합하며 그 영역을 확장해 나갔다. 특히 복지체제론과 자본주의 다양성 이론은 모든 복지국가를 동일하게 보고 보편적인 요인을 찾거나 모든 국가들을 개별적으로 파악하기보다는 중범위적 수준에서 역사적이고 제도적 경로와 구조를 공유하는 유형들에 주목하고 있다. 한편 2000년대에 접어들어서는 서구 복지국가를 넘어서 동아시아나 개발도상국 복지체제에 대한 연구와 이론들이 제시되고 있으며, 서구에서는 복지국가에 대한 개혁적 접근으로 사회투자국가가 제기되었다. 아울러 최근에는 산업적 시민권이 약화되고 프레케리아트가 등장함에 따라서 기본소득을 중심으로 하는 새로운 복지국가에 대한 논의가 이루어지고 있다.

주제어: 복지국가연구, 권력자원론, 복지체제, 자본주의 다양성, 기본소득

\* 이 논문은 고려대학교 단과대학특별연구비(K1609411) 지원 및 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A2052898).

\*\* 주저자, 미국 Carnegie Mellon 대학교에서 정책학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 복지와 재정이다(tikim@korea.ac.kr).

\*\*\* 영국 Oxford 대학교에서 사회정책학 박사학위를 취득하고, 현재 동국대학교 행정학과 부교수로 있다. 주요 관심분야는 복지정치, 비교사회정책, 거버넌스, 정책집행 등이다(leejooha@dongguk.edu).

\*\*\*\* 교신저자, 영국 바스대학교에서 사회정책학 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 행정학과 부교수로 있다. 주요 관심분야는 사회정책, 사회투자, 불확실성 등이다(sspyjc@yonsei.ac.kr).

## 시작에 앞서

이 글의 목적은 복지국가에 대한 주요 문헌을 리뷰하는 것이다. 다른 글도 그렇겠지만, 리뷰 글은 대상이 누구며 무엇을 위한 리뷰인가에 따라 글의 내용과 방식이 달라진다.

이 글은 ‘정부학 연구’의 기획논문이다. 정부학 연구는 행정·정책학 분야 학술지다. 따라서 이 글의 주된 독자층은 복지 전공학자들이 아니다. 행정·정책 전공학자들이다. 독자층이 이렇다면 복지국가 문헌 리뷰의 내용은 무엇이 되어야 할까? 우리는 복지 이외의 다른 사회과학 전공자들이 자신의 연구와 관련하여 복지국가에 대해 공부하고 싶을 때 길잡이가 되는 것을 목표로 잡았다.

문헌 리뷰 연구 방식은 둘로 구분할 수 있다. 하나는 소수의 중요 문헌을 추려서 비교적 충실히 소개하는 것이며, 또 하나는 과거의 고전부터 최신의 연구에 이르기까지 가능하면 많은 문헌들을 몇 개의 그룹(시기별일수도 있고 주제별일수도 있다)으로 분류한 뒤, 각 내용들을 간략하게 소개하는 것이다. 본 연구는 두 가지 방식을 절충했다. 즉 복지국가 연구에서 특히 중요하다고 생각되는 몇몇 문헌은 길게 소개하되, 복지국가연구의 흐름을 이해하는 데 필요한 문헌들은 시기와 주제에 따라 분류하고 간략하게 소개했다. 그렇다면 어떤 문헌을 길게 리뷰하고, 또 과거부터 현재까지의 연구를 어떻게 유형화 할 것인가. 우리는 대학원에서 복지국가론을 강의할 때, 다뤄야 할 문헌과 강의순서를 정한다는 생각으로 문헌을 선택하고 순서를 정했다. 우리는 이 방식이 ‘복지 이외의 사회과학 전공자들을 위한 길잡이’ 역할을 효과적으로 수행할 것으로 믿는다.

본 연구의 순서는 다음과 같다. 우선 I장에서 복지국가연구 경향을 시작부터 현재까지 개관함으로써 전반적인 상(像)을 갖추도록 한다. 그리고 II장부터 IV장까지는 I장에서 소개한 문헌과 이론들에 대해 리뷰하며, 마지막인 V장에서는 현재의 복지국가 연구동향을 평가하고 미래를 간략히 전망한다.

## I. 복지국가연구의 기원과 발전

복지국가연구의 기원에 대해 많은 학자들은 1880년대 독일의 재상 비스마르크가 사회보험을 도입하기 시작하면서부터라고 한다. 실제 19세기 후반과 20세기 초반에 서구유럽국가들은 산업재해보상보험이나 의료보험, 공적연금 등을 발전시켰고, 이후

실업보험이나 아동수당 등을 차례로 발전시켰다(Pierson 2006). 하지만 ‘복지국가’라는 단어가 사용되기 시작한 것은 2차 세계대전 중으로 알려져 있다. 다양한 이들이 유사한 용어를 사용했었겠지만, 본격적인 확산은 영국 성공회 대주교 윌리엄 템플이 1941년 당시 나찌 독일의 전쟁국가(warfare state)와 대비해서 국민의 안녕을 도모하는 국가라는 의미로 복지국가(welfare state)라는 용어를 사용했다고 알려져 있다<sup>1)</sup>.

복지국가 연구의 본격적인 시작은 용어의 시작보다 더욱 늦다. 물론 Peter Townsend의 빈곤연구를 비롯해서 개별 제도에 대한 연구는 그 이전부터 많이 있었지만, 복지국가에 대한 학술적인 연구는 1960년대부터 본격화되었다는 것이 일반적으로 받아들여지고 있다. 이처럼 복지국가 연구는 다른 분야의 연구에 비하면 늦게 출발했지만, 이미 60년 이상 복지국가 경험이 축적되었기 때문에 복지국가 연구는 비교적 짧은 시간 내에 상당한 성과를 이룰 수 있었다.

1950년대부터 1980년대까지는 ‘왜 복지국가가 생성·발전하였는가?’라는 거시적 질문에 대해 다양한 관점에서 비교연구가 진행되었다. 이에 대한 연구들을 Pampel & Williamson(1989)은 산업화이론, 독점자본주의론, 사회민주주의론, 이익집단정치론, 그리고 국가중심론으로 분류하여 설명하고 있다. 이 중에서 초기이론에 해당하는 산업화이론과 독점자본주의론은 이데올로기적으로 정반대에 있지만, 복지국가 발전에 대해 기능주의적 시각을 가진 거시이론이라는 면에서 동일하다. 이에 비해 이후에 제시된 세 가지 이론들은 좀 더 구체적 동학과 정치에 관심을 가졌다는 면에서 구분된다.

산업화이론은 Kerr et al.(1960)나 Wilensky & Lebeaux(1965)의 연구로 시작이 되었고, Wilensky(1975)의 연구에 잘 정리되어 있다. 이 이론은 산업화와 도시화로 발생하는 새로운 자원과 위협의등장이 복지국가의 성장의 원인이라는 것이다. Wilensky(1975:86)는 어떠한 경제나 정치체제를 가지고 있더라도 부유한 국가들은 결국 보편적 적용 범위를 갖는 사회보장제도를 구축한 복지국가로 수렴한다고 주장했다. 독점자본주의론의 경우, 그 안에서도 다양한 설명이 존재하지만, 대체로 신맑스주의(neo-Marxism)에 기반해서 복지국가의 목적을 자본주의 체제 축적을 돕고 위기 관리를 하는 도구로 간주한다(O’Conner 1973, Offe 1984). 전술했듯이 산업화이론과 독점자본주의론은 ‘자본주의 경제’에 대해 정반대의 입장을 취하지만, 둘 다 (자본

1) [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201312032013355&code=990308](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201312032013355&code=990308) [정동칼럼] 전쟁과 복지. 신광영. (경향신문 2013년 12월 3일) (2016년 11월 25일 접속)

주의 경제가 발전하면 자연히 그렇게 되어간다는) 기능주의적 발전으로 해석한다는 입장, 그리고 국가별 사회정치체제의 차이에 따른 복지국가 발전의 차이를 무시한다는 공통점을 가지고 있다.

이러한 물질정치적(apolitical) 설명에 대해서 1970년대 후반부터 본격적으로 제기된 사회민주주의론 혹은 권력자원론(power resources theory)은 노동조합이나 좌파정당의 권력을 복지국가 발전의 중요한 요소로 제시하였다. 서구국가들 내에서 경제적 규모와 복지국가 발전의 상관관계가 명확하지 않은 점(이는 산업화이론에 대한 비판이다), 그리고 독점자본주의론의 정치적 요인을 무시한 설명을 비판하면서 시장의 원리와 정치의 원리 사이의 투쟁이 복지국가를 형성한다고 주장하였다(Korpi 1989). 이후 권력자원론은 다양한 실증연구를 통해서 서구복지국가의 발전 정도를 설명하는 가장 유력한 이론으로 자리잡게 된다.

이익집단이론은 권력자원론과 마찬가지로 정치를 강조하지만, 계급적 관점이 약화되는 것에 주목하면서 오히려 개별이익에 따라서 조직된 이익집단이 복지국가 형성에 더 중요하다고 주장하였다. 의료에 있어서 의사집단의 역할이나 연금에서 노인집단의 역할(Pampel & Williamson 1989) 등이 사례로 사용되었다. 하지만 이 이론은 미국에는 적합하지만, 다른 국가들의 경우에는 제한적으로만 적용된다는 한계를 갖는다.

국가중심이론은 미국의 사회학자를 중심으로 위에서 제시한 기능주의적 이론과 유럽중심적인 권력자원론을 몰역사적(ahistorical)이라고 비판하면서 제시되었다(Skocpol 1984). Skocpol & Ikenberry (1983:89-90)는 사회보혜제도가 단순히 산업화 혹은 노동조합이나 좌파정당의 요구로 태동된 것이 아니며 각 국가의 역사적이고 구조적인 맥락의 산물이라고 주장하였다. 그렇기 때문에 보편적 법칙을 모든 복지국가 발전에 적용시킬 수 없으며, 각 국가의 자율성(state autonomy), 역량(state capacity), 그리고 응집력(state coherence)에 따라서 결정된다고 하였다. 또한 이러한 역사적이고 제도적 요인들이 현재의 정책선택을 제약하는 경로의존을 형성한다고 주장하였다. 기능주의적 시각이나 권력자원론이 복지국가 발전을 설명하는 단일한 요인을 찾는 방식을 취한 거시적 이론이었다면, 국가중심이론은 그 정반대에서 모든 사례를 개별적으로 보고, 개별적인 설명이 필요하다는 미시적 관점을 견지하였다.

1980년대 후반까지 유럽에서는 권력자원론이 가장 강력한 이론적 위치를 차지하고 있었다면, 미국에는 국가중심이론이 중요한 이론으로 자리 잡게 되었다. 실제 유럽에서 스웨덴을 위시한 보편적 복지국가에 대한 설명으로 권력자원론은 타당했으며, 국가중심이론이 주목하는 제도적 구조 차원에서 국가의 형성과 구조나 심지어 노동조합의 구조와 역할은 미국과 유럽이 상당히 상이함을 보였던 것이 사실이다. 이러한 배

경에서 1990년대에는 이러한 두 가지 이론들을 발전시킨 논의들이 등장하게 된다. 그 하나는 권력자원론의 배경을 가지고 있었지만, 제도와 역사적 형성을 강조한 국가 중심이론을 결합하여 세 가지 복지자본주의라는 중범위적 이론을 제시한 Esping-Andersen의 복지체제론이다. 또 다른 중요한 흐름은 복지국가 변화에 대한 이론과 논의이다. 이전까지는 '왜 확장했는가'에 대한 질문이었다면, 1980년대부터 세계화와 탈산업화로 인한 '감축의 시기(era of austerity)'에 들어서면서 왜 복지국가가 여전히 그 형태를 유지 혹은 심지어 확장을 하는가에 대한 논의이다. 특히, 이 시기의 논의들은 모든 복지국가를 동질하게 보고 보편적인 요인을 찾거나 모든 국가들을 개별적으로 파악하기보다는 '복지체제론'이나 '자본주의 다양성'과 같은 논의와 같이 중범위적 수준에서 역사적이고 제도적 경로와 구조를 공유하는 유형들에 주목했다는 특징이 있다.

이상으로 복지국가연구의 흐름에 대한 개관을 마치고 다음 장부터 시대별 주요문헌에 대한 리뷰를 시작한다. 리뷰는 Esping-Andersen의 저작부터 시작한다.

## II. Esping-Andersen의 저작들

### 1. Esping-Andersen 3부작의 의의

학자들에게 현존하는 복지 분야 학자들 중 가장 대표적인 사람이 누구인가를 설문 조사 한다면 가장 많은 표를 얻을 사람은 아마도 덴마크 출신의 Esping-Andersen일 것 같다. 또 그의 대표작을 꼽으라면 거의 대부분 1990년에 출간된 'The Three Worlds of Welfare Capitalism(번역본 제목: 복지자본주의의 세 가지 세계)'을 지목할 것이다. 이 책은 그에게 세계적인 명성을 안겨준, 자타가 공인하는 그의 대표작이다. 하지만 그는 이 책 외에도 많은 논문과 저서를 발표했다. 그리고 그 중에도 1990년 저작만큼은 아니지만 복지 분야 연구에서 상당히 중요한 위치를 차지하는 저작들이 있다. 그 중에서도 꼭 언급할 필요가 있는 것으로 내가 꼽는 것은 두 권이다. 하나는 1999년에 출간된 'Social Foundations of Postindustrial Economies(번역본 제목: 복지체제의 위기와 대응)'이며 또 하나는 2009년에 출간된 'The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles(번역본 제목: 끝나지 않은 혁명)'이다. 1990년, 1999년, 2009년. 거의 10년마다 한 권씩 세 권의 영향력 큰 책을 출간했으니 같은 학자로서 부럽기도 하고 존경심도 든다.

나는 이 세 권의 책은 복지국가를 공부한다면 반드시 읽어야 한다고 생각한다. 그것도 주요 내용만 훑는 것이 아니라 꼼꼼히 정독해야 한다고 생각한다. 사실 복지 분야 학자라면 누구나 'The Three Worlds~'의 핵심 내용이 뭔지 알고 있다. 그러나 이 책을 처음부터 끝까지 정독한 사람은 그리 많을 것 같지 않다. 나머지 두 권은 더욱 그렇다. 하지만 이 세 권의 책은 내용을 곱씹으며 읽을수록 더 진가를 발휘하는 책들이다. 이 세 권의 책이 제기하는 문제와 그에 대한 답이 20세기 중반 본격적인 복지국가의 출현 이후 현재까지 복지국가의 가장 핵심적인 이슈들이기 때문이다.

첫 번째 책인 'The Three Worlds~'에서는 서구 복지국가들을 사례로 '복지국가란 무엇인가'를 그리고, '복지지출 규모나 제도로 보자면 모두 복지국가라고 할 만하지만 실제 내용과 성과는 상당히 다르며' '왜 이렇게 다르고 그러한 차이가 어떤 의미를 갖는가'를 설명한다.

흔히 서구 복지국가는 19세기 말-20세기 초에 출현해서 2차 대전 이후 1970년대까지 계속 성장하며 전성기를 구가하다가 1980년대부터 쇠퇴 혹은 재편기를 맞고 있는 것으로 설명한다. 이러한 복지국가의 시기 구분은 서구 자본주의 경제의 변천과 밀접히 관련되어 있다. 서구 자본주의 경제는 19세기 말부터 본격적인 산업사회로 접어들다. 19세기 말-20세기 초는 경제는 시장에 맡기고 정부는 국방, 치안, 사회기반시설 등 최소한의 공공재만 공급하는 고전적인 자본주의 경제가 꽃 피웠던 때다. 이후 대공황과 두 차례의 세계대전을 겪으면서 자본주의 경제는 혼란기를 지낸다. 2차 세계대전 이후 케인즈식 수정자본주의를 채택한 서구 자본주의는 약 30년 간 황금기를 맞는다. 이 시기는 산업사회의 절정기이기도 했다. 그러나 1970년 중반 이후 고유가 등 미시적인 여건 변화와 탈산업사회 등 거시·구조적인 환경 변화를 겪으면서 서구 자본주의 경제는 성장률이 낮아지고 불평등이 확산되었다.

'The Three Worlds~'는 1990년에 출간되었지만, 분석대상은 복지국가 전성기 말엽의 서구 자본주의 국가, 즉 산업사회 특징을 고스란히 간직하고 있던 때의 복지국가이다. 애초 복지국가는 산업사회의 산물이다(이에 대해서는 뒤에서 다시 설명). 그래서 이 책은 전형적인 서구 복지국가에 대한 이슈들을 다루고 있다. 한편 그 이전의 복지국가연구가 복지제도와 정책을 경제체제와 분리하여 분석했던 것과는 달리 복지제도와 정책은 자본주의 체제의 일부를 형성하는 것으로, 즉 복지와 경제가 결합된 복지자본주의가 현대국가의 사회경제 체제임을 명시적으로 보이고 있다는 점에서도 중요한 의미를 지닌다.

복지국가가 전성기를 지나 위기를 맞게 된 이유는 다양하다. 그러나 핵심은 두 가지다. 경제와 인구의 구조변화다. 경제구조 변화는 산업사회에서 탈산업사회로의 변

화를 의미한다. 인구구조 변화는 연령이 내려갈수록 인구가 많은 피라미드형에서 항아리형의 저출산 고령화 사회로 변화한 것을 의미한다.

산업사회와 피라미드형 인구구조는 전성기 복지국가를 지탱하는 두 축이었다. 산업사회의 고도화는 고전적 자본주의를 복지자본주의로 변화하게 한 원동력이었다. 그리고 피라미드형 인구구조는 복지확대를 가능하게 한 토대였다. 무슨 말인지 좀 더 구체적으로 알아보자.

복지제도 혹은 복지정책이란 무엇인가? 다양한 답이 존재하겠지만 이 분야 학자들 이라면 대개 이렇게 답할 것 같다. ‘사회적 위험에 대한 대응책.’ ‘위험’에는 여러 유형이 있지만 복지제도가 고려하는 위험은 생계 곤란을 초래하는 사건을 뜻한다. ‘사회적’이라는 것은 세 가지 의미를 지닌다. 첫 번째는 ‘개인적’이지 않다는 말이다. 즉 누구에게나 보편적으로 발생할 수 있다는 말이다. 두 번째는 비록 위험을 겪는 주체는 개인이지만 그대로 두면 사회적인 문제로 비화할 수 있다는 말이다. 그리고 세 번째는 (첫 번째와 두 번째의 속성으로 말미암아) 위험에 대한 대비를 개인에게 맡길 것이 아니라 사회가 공동으로 해야 한다는 말이다.

산업사회에서는 남편이 일하고 아내가 살림하는 것이 일반적이었다. 따라서 남편이 일할 수 없게 되었을 때 가정의 생계가 곤란해졌다. 그리고 산업사회에서 일하는 사람은 대부분 임금근로자였다. 임금근로자가 일하지 못하게 되는 대표적인, 그리고 일반적인 상황은 네 가지다. 직장에서 다치거나, 쫓겨나거나, 병들거나, 나이 들어 은퇴하는 것이다. 그래서 이 네 가지 사건에 대한 대책으로 사회보험이 만들어졌다. 여기에 어떤 이유에서든 (일하지 못하게 되어) 이미 빈곤 상태에 빠진 가구가 최저 생계를 유지하게 하는 공공부조가 더해져 전통적인 복지제도가 만들어졌다.

즉 전통적인 복지제도는 산업사회의 사회적 위험에 대응하기 위한 것이었다. 물론 전 산업사회에서도 다치거나, 쫓겨나거나, 병들거나, 나이 들면 생계가 어려워진다. 그러나 산재, 실업, 질병, 노령이라는 위험은 대가족 농경사회의 농부보다는 산업도시 공장에서 일하는 블루칼라 노동자에게 더 절실하다.

탈산업사회의 특징은 두 가지다. 하나는 산업의 중심이 제조업에서 서비스업으로 바뀐 것이고, 또 하나는 부가가치 창출의 원천으로 전통적인 자본에 비해 지식의 중요성이 커졌다는 것이다. 이러한 두 특징은 양극화(소득 불평등) 심화를 가져왔으며 이 과정에서 특히 미숙련(저학력) 노동자의 삶을 어렵게 했다.

산업사회에서는 미숙련(저학력) 노동자라고 해도 대규모 공장에 취업하면 (비록 하는 일은 지루하고 힘들어도) 안정된 고용과 괜찮은 급여 덕에 그럭저럭 평온한 생계를 꾸려갈 수 있었다. 그래서 남편은 일하고 부인은 가사에 종사하며 두 자녀를 키우는

것이 산업사회에서는 가능했다. 그러나 탈산업사회에서는 달랐다. 미숙련(저학력) 노동자들은 과거와 달리 불안정한 고용과 낮은 급여로 인한 근로 빈곤(working poor)에 봉착했다. 미숙련 노동자들의 근로 빈곤은 다양한 측면에서 기존 복지제도의 기반을 침식했다. 먼저 남성 혼자 벌어서는 가족의 안정된 생계유지가 어려우니 여성도 함께 벌어야 했다. 맞벌이의 증가는 일과 가정의 양립 문제를 발생시켰다. 또한 불안정한 고용은 높은 실업률을 새로운 사회 문제가 되게 했다. 그리고 근로 빈곤에 따른 불안정한 사회보험료 납부는 실업, 노령이 닥쳤을 때 충분한 수준의 급여 지급을 어렵게 했다.

이처럼 사회경제구조가 탈산업사회로 변화되면서 발생한 근로빈곤과 일·가정의 양립에 따른 문제들을 신 사회적 위험(new social risk)이라고 부르며, 기존의 산재, 질병, 실업, 노령 등을 구 사회적 위험(old social risk)라고 해서 서로 구분한다.

Esping-Andersen의 두 번째 책 'Social Foundations~'는 이러한 탈산업화 사회에서 대두되는 신 사회적 위험 문제를 다루고 있다. 이 책에서는 (산업사회를 기반으로 하는) 기존의 노동시장 및 가족제도로는 이러한 신 사회적 위험에 제대로 대처할 수 없음을 지적한다. 그리고 탈산업사회 복지체제의 재편 전략을 제시한다.

한 사회의 지속은 세대 간 계약에 의존한다. 사회를 구성하는 사람들은 노령세대-근로세대-미성년의 3세대로 구분된다. 근로세대가 일하여 번 소득으로 자기 세대는 물론이고 노령세대와 미성년세대가 살아간다. 근로세대가 노령세대가 되면 미성년세대는 근로세대가 되고 또 미성년세대를 낳아서 다시 3세대가 이어간다. 이러한 세대 간 계약이 과거에는 거의 가족 내에서 이뤄졌던 데(부모가 조부모와 어린 나를 부양했고, 나는 성장해서 부모와 자식을 부양하고, 내가 늙으면 내 자식이 나와 손자손녀를 부양하고...) 비해 지금은 가족 내는 물론이고 조세와 이전지출을 통한 사회 전체적인 세대 간 계약 비중이 훨씬 커졌다.

가족 내든 사회 전체든 세대 간 계약이 계속 이뤄지려면 각 세대의 비중이 적절하게 유지되어야 한다. 저출산 고령화는 이러한 세대 간 비중 변화에 초래했다. 저출산 고령화가 초래한 세대 간 비중 변화는 복지제도는 물론이고 경제사회 체제의 지속 가능성을 위협한다. 고령화는 정부 재정에 큰 부담을 지운다. 우선 노인인구가 많아질수록 연금과 의료 지출이 늘어난다(연금은 당연히 노인들에게 지출되며, 노인 1인당 의료비 지출은 나머지 연령대의 1인당 의료비 지출에 비해 4배 이상 많다).

한국은 공적 연금과 의료 지출 비중이 매우 낮은 편이다. 그럼에도 공적 연금과 의료 지출은 전체 복지지출의 2/3 이상을 차지하는데, 향후 고령화가 진행될수록 이 비중은 빠르게 높아질 것이며 그만큼 전체 복지지출 규모도 늘어난다. 현재 GDP 대비

10% 정도인 복지지출 규모는, 다른 것들은 전혀 고려하지 않고 고령화에 따른 연금과 의료 지출 증가만 고려해도 30년 뒤에는 20%가 훨씬 넘을 것으로 추정된다. 또한 고령화 비중이 높아진다는 것은 그만큼 근로세대 비중이 낮아진다는 것인데, 국가재정의 재원인 세금(사회보험료 포함)은 주로 근로세대가 부담한다. 일하는 사람이 줄어들면 세율을 높이거나 국가재정 규모를 줄여야 한다. 국가재정만 그런 것이 아니다. GDP도 마찬가지다. GDP는 한 사회가 1년 동안 생산한 재화 서비스의 총량을 의미하며, 물론 근로를 통하여 생산된다. 그래서 근로세대가 줄어들면 (생산성이 노동력 감소분 이상으로 높아지지 않는 한) GDP도 감소한다.

세 번째 책 ‘The Incomplete Revolution~’은 이러한 저출산 고령화 문제를 다루고 있다. 고령화로 근로세대 비중이 줄고 부양 부담이 늘어나는 문제의 첫 번째 해법은 근로세대의 고용률을 높이는 것이다. 근로세대 고용률을 높이려면 맞벌이 비중이 높아져야 한다. 그리고 맞벌이 비중을 높이는 데는 일·가정 양립 문제의 해결, 보다 정확히는 가정과 직장에서의 양성평등이 핵심이다. 양성평등은 저출산 해법으로도 가장 중요하다. 무상보육 실행에도 불구하고 여전히 우리 사회가 세계 최저 수준의 출산율을 보이는 데는 양성 불평등이 큰 요인으로 작용한다. Esping-Andersen은 이 책을 통해 양성평등 확립이야말로 향후 복지국가의 가장 중요한 과제임을 역설하고 있다. 책 제목인 ‘Incomplete Revolution’은 과거보다 양성평등 수준이 높아졌으나 여전히 충분하지 않다는 것, 수천 년 간 지속된 남녀 역할의 변혁인 양성평등 혁명은 아직 완성되지 않았음을 의미한다.

나는 이 세 권의 저서를 Esping-Andersen 3부작이라고 부른다. 지금까지는 이 3부작의 의의를 설명했는데, 이하에서는 각 저서의 중요 내용에 대해 간략히 논의하겠다.

## 2. The Three Worlds of Welfare Capitalism<sup>2)</sup>

이 책의 가장 큰 기여로 꼽히는 것은 복지국가 특성을 파악하는 기준을 제시하였다는 점이다. 바로 ‘탈상품화’와 ‘계층화’다. 탈상품화는 말 그대로 상품화에서 벗어난다는 의미이고 상품화는 노동력을 파는 것, 즉 근로를 대가로 돈을 받는 것을 의미한다. 따라서 탈상품화는 근로를 통해 돈을 벌지 않더라도 생활을 영위할 수 있는 것을 의미한다. Esping-Andersen은 탈상품화가 복지국가의 핵심 개념이라고 했다. 그리고 노

2) 이하에서 논의하는 Esping-Andersen 저작에 대한 설명 중 일부는 한국행정연구원이 발행하는 행정포커스 2016년 12월 호의 컬럼에도 인용되었다.

동자가 일을 할 수 없는 상황에 처했을 때, 국가가 얼마나 급여를 제공하는가로 탈상품화 수준을 측정하였다.

앞에서 복지제도는 산업사회의 사회적 위험에 대응하기 위한 것이며, 사회적 위험이란 노동자가 일을 할 수 없게 되는 대표적인 상황(산재, 질병, 실업, 노령)이라고 했다. 따라서 사회적 위험에 대한 국가의 대응 정도를 의미하는 탈상품화가 복지국가의 수준을 보여주는 지표가 되는 당연하다.

계층화는 재분배와 관련된 것으로서 근로시기의 사회 계층이 복지급여 수급 시기 때 얼마나 유지되는가를 보여주는 지표다. 공적연금이 민간연금처럼 소득비례라면 노후에 받는 연금급여는 근로시기 때 납부한 보험료액에 비례한다. 보험료는 소득에 비례하므로, 근로시기의 소득격차는 그대로 노후의 연금급여 격차로 연결된다. 반면에 공적연금이 조세에 의해 운영되면 노인들은 모두 동일한 금액의 연금급여를 받는다. 따라서 근로시기의 소득은 천차만별이라도 노후의 공적연금 소득만큼은 평등하게 된다. 즉 소득비례 공적연금 제도는 100% 계층화 효과, 조세기반 공적연금은 100% 탈계층화 효과를 지니는 셈이다.

흔히 복지제도는 부자로부터 걷어서 빈자에게 주는 재분배 제도로 이해한다. 물론 이런 소득 재분배 기능도 있다. 그러나 복지제도의 중심은 ‘근로시기에서 은퇴시기로’, ‘고용시기에서 실업시기로’와 같은 생애주기와 형편에 따른 재배분이다. 이러한 재배분은 앞의 연금사례처럼 어떻게 설계하는가에 따라 계층화 혹은 탈계층화 효과가 달라진다. 즉 탈상품화가 복지국가의 수준을 보여주는 지표라면 계층화는 내용을 보여주는 지표라고 할 수 있다.

서구 복지국가들의 탈상품화와 계층화 정도를 측정한 결과 세 유형으로 묶여졌다. 첫 번째 유형은 미국과 영국 등으로 대표되는 ‘자유주의적 복지국가’이다. 이 유형의 복지제도는 저소득층에 대한 사회부조 중심이며, 보편적 급여는 미약한 수준이다. 두 번째 유형은 독일, 프랑스 등 유럽대륙 국가들로 대표되는 ‘보수주의적 복지국가’다. 이 유형의 복지제도는 사회보험 중심이다. 중산층의 탈상품화 수준은 높다. 하지만 사회보험이 직역별로 분립 구축됨에 따라 기존의 계층구조가 유지된다. 세 번째 유형은 스웨덴, 노르웨이 등 ‘사회민주주의적 복지국가’다. 이 유형의 복지제도는 보편적 급여 중심으로 조세 및 통합적인 사회보험에 의해 운영된다. 저소득층과 중산층 모두 최저 이상의 급여를 제공하기 때문에 탈상품화와 탈계층화 수준이 모두 높다.

앞에서 복지국가는 산업사회의 산물이라고 했다. 복지국가가 산업사회의 필요에 의해 탄생했으며, 그래서 서구 산업 국가들이 (비록 자유주의 유형의 복지지출 수준은 상대적으로 낮지만) 모두 사회적 위험에 대비하기 위한 대규모 복지지출을 하고 있는

것은 분명하다. 이처럼 왜 복지국가가 출현했는가를 설명하는 이론 중에서 '산업사회'를 강조하는 것이 I장에서 기술한 산업화이론이다. 산업화이론 지지자들은 서구 자본주의 국가들은 산업화가 진전되면서 예외없이 복지지출을 대폭 늘려 복지국가가 되었음을 보인다. 그런데 복지지출 규모에 의해 복지국가 여부와 수준을 판단하면 프랑스나 이태리는 스웨덴이나 노르웨이보다 더 높은 수준의 복지국가다(2015년의 프랑스와 이태리의 GDP 대비 복지지출 비중은 스웨덴과 노르웨이보다 높다). 하지만 복지지출 규모가 유사한 서구 복지국가들 사이에서도 복지제도의 내용은 상이하다.

Esping-Andersen은 복지지출 규모에 의해 복지국가 수준을 파악하는 것은 잘못이라고 비판하며, 그 대안으로 탈상품화와 계층화 기준을 제시한 것이다. 물론 복지선진국과 후진국을 판별하는 기준으로서의 복지지출 규모는 매우 유용하다(우리의 복지지출 비중은 OECD 평균의 절반에도 못 미치며, 이는 우리의 복지 수준이 미약함을 보여주는 가장 확실한 지표다). 그러나 복지지출 규모만으로는 복지제도가 본래의 목적을 얼마나 잘 달성하고 있는가를 파악하는 데 한계가 있음이 분명하다.

왜 똑같이 산업사회로 전환되었는데 서구 복지국가들의 특성(탈상품화와 계층화)은 그토록 달라졌는가? 복지국가 등장 이유를 설명하는 기존 이론 중에서 산업화이론과 상이한 접근방식을 취한 것이 권력자원론이다. 권력자원론은 복지국가의 등장과 발전에서 노동계급의 역할을 중시한다. 노동자 계급이 정치적 힘을 얻고 노동자 정당이 수권정당이 됨에 따라 복지제도가 발전하게 되었다는 것이다.

Esping-Andersen은 권력자원론을 수정하여 받아들인다. 그의 주장을 요약하면 이렇다. '복지국가의 성장에서 노동자 계급의 역할은 중요하다. 그러나 노동자 계급만으로는 부족하다. 노동자 계급만으로는 과반수가 되지 못하기 때문이다. 그래서 노동자 계급과 중산층과의 동맹, 즉 계급 연합이 중요하다.' 사민주의 국가들이 높은 수준의 탈상품화와 탈계층적인 복지제도를 구축할 수 있었던 것은 이러한 계급 연합 덕분이라고 한다. 이에 비해 조합주의 국가들은 계급 연합이 힘든 역사적 배경과 제도로 인해, 또 자유주의 국가들은 노동자 계급의 힘 자체가 미약하기 때문에 각각의 특성대로의 복지제도를 갖추게 되었다는 것이다.

I장에서 기술하였듯 산업화 이론을 비판하면서, 권력자원론에 (국가중심이론이 강조하는) 각 국가의 역사적 배경과 제도의 역할을 결합하여 발전시켰다는 것이 이 책이 갖는 또 하나의 장점이다.

약간의 과장 혹은 주관은 덧붙이면, 복지국가 비교 연구는 이 책의 출간 이전과 이후로 구분할 수 있다. 복지지출 규모만으로 복지국가 수준을 파악한다든가, 경제구조가 발전(혹은 변화)함에 따라 복지국가는 수렴하게 된다고 주장하는 것은 이 책의 출

간 이후 찾아보기 어렵다. 비록 뭉뚱그려 복지국가라고 칭해도 구체적인 내용은 상당히 다르다는 것, 서로 다른 내용을 갖게 된 데는 각 국가의 역사/제도가 중요하게 작용했다는 것, 향후의 복지국가 변화에도 이러한 각 국가의 역사/제도가 중요한 역할을 할 것이라는 것을 이제는 복지국가 비교연구의 전제로서 당연하게 받아들여진다.

### 3. Social Foundations of Postindustrial Economies

어떤 분야든 그 분야의 새로운 지평을 여는 연구가 나오면, 그 연구를 지지 혹은 반박하는 수많은 후속연구가 뒤따르기 마련이다. 'The Three Worlds~'도 마찬가지였다. 이에 대한 지지 연구도 많았지만 비판 연구는 더 많았다(지지보다는 비판을 해야 관심을 끌 가능성이 더 높기 마련이다).

'The Three Worlds~'에 대한 다양한 비판 중에 두 가지는 논의할 가치가 있다. 하나는 복지국가 유형 분류에 대한 것이다. 즉 복지국가를 세 유형으로만 분류한 것은 협소하며, 여기에 포함되지 않는 국가들이 있다는 것이다. 예를 들면 지중해 연안 국가들이나 동아시아 국가들은 세 유형의 어느 하나에 속한다고 보기 어렵다는 것이다. 그런데 애초에 Esping-Andersen은 모든 복지국가들이 세 유형 중 어느 하나에 속한다고 주장하지 않았다. 다만 10여 개의 서구 복지국가들을 탈상품화와 계층화라는 두 기준으로 분석했더니 세 유형으로 구분된다고 한 것이다. 따라서 분석대상이 아닌 국가들을 거론하면서 세 유형의 분류가 잘못되었다고 하는 것은, 서로 다른 얘기를 하는 것이므로 적절한 비판이 아니다.

Esping-Andersen은 근본적으로 서로 다른 얘기라는 태도를 견지하면서도, 이 'Social Foundations~'에서 한 챕터를 할애하며 지중해 연안 국가들과 동아시아 국가들의 복지국가 특성을 검토한다. 그리고 이 국가들은 세 유형 중 어느 하나에 속한다고 하기는 어렵지만 별개의 독립된 유형이라기보다는, 세 유형이 조합된 일종의 변종에 해당한다고 결론짓는다.

2000년대 초반, 일군의 한국 학자들이 한국은 어떤 복지레짐에 속하는가를 두고 논쟁을 벌였고, 그 결과를 두 권의 책으로 내놓았다('한국 복지국가 성격논쟁 I' & '한국 복지국가 성격논쟁 II'). 어떤 명확한 결론을 내리지 못한 채 종결되기는 했지만(사회과학의 많은 논의는 명확한 결론을 내리지 못하는 게 정상이다), 한국 복지제도의 발전 과정과 특성을 이해하는 데 유용한 논의들이 이뤄졌다.

유형 분류에 대한 것보다 훨씬 의미 있는 비판은 페미니스트적 관점의 비판으로서 복지국가의 특성과 유형 분류에서 가족, 구체적으로 가족 내 여성의 역할에 대한 고려

가 없었다는 것이다. 복지국가가 수행하는 다양한 기능들은, 이전 사회에서는 모두 가족 내에서 이뤄졌던 것들이다. 대표적인 것이 앞서 기술한 세대 간 계약, 즉 노인과 자녀 부양이다. 그 밖에 다치거나 아프거나 실업 등으로 소득이 중단되었을 때도 이전 사회에서는 가족과 친지의 도움으로 생계를 유지할 수밖에 없었다. 가족의 복지 기능 수행에서 (금전적 측면을 제외하면) 가장 중요한 역할을 담당하는 것은 물론 아내이자 엄마면서 며느리(혹은 딸)인 여성이다.

가족 내에서 이뤄졌던 다양한 부양과 돌봄 기능을 국가가 담당하게 된 것이 복지국가라면, 가정 내 부양과 돌봄의 핵심 주체인 여성의 역할 변화를 복지국가의 특성 연구에서 중요하게 포함했어야 한다는 것이 페미니스트적 관점 비판의 요체다.

이 비판은 Esping-Andersen이 전적으로 수용했다. 그래서 이 'Social Foundations~'에서는 가족, 특히 가족 내 여성 역할 변화를 복지국가의 특성으로 중요하게 고려해야 한다면서 탈상품화와 계층화 이외에 '탈가족화'를 또 하나의 기준으로 제시하였다. 그리고 이어서 논의하는 'The Incomplete Revolution~'는 아예 '가족과 가족 내 여성 역할 변화'를 주제로 삼았다.

Esping-Andersen이 가족(과 여성)에 대한 고려가 없다는 비판을 전적으로 수용한 것은, 'The Three Worlds~'가 분석 대상으로 삼았던 때에는 사회경제구조가 바뀌었기 때문이다. 전술했듯 'The Three Worlds~'는 산업사회의 복지국가가 분석 대상이다. 전술했듯 산업사회는 소위 남성 주생계원(male breadwinner) 모델, 즉 남편은 일하고 부인은 집에서 가사를 돌보는 것을 전형적인 가족으로 상정하였다. 그래서 가족이 경제적으로 곤란하게 되치는 것은 남편이 일하지 못하게 될 때이므로, 이러한 사회적 위협에 어떻게 대처하는가가 관심일 수밖에 없다. 그러나 탈산업사회에서는 맞벌이 부부가 급증하였고, 그래서 일과 가정의 양립이 가족의 복지에 핵심 문제가 된 것이다('The Three Worlds~'가 출간된 1990년은 서구사회의 경우 이미 탈산업사회가 상당히 진척된 이후였다).

'Social Foundations of Postindustrial Economies'라는 제목 그대로 이 책에서는 탈산업사회 경제의 토대는 노동시장과 가족이라고 말하며, 복지국가 위기론이 대두된 것도 변화된 사회경제구조에 기존의 노동시장과 가족이 제대로 적응하지 못하기 때문이라고 주장한다.

노동시장 문제의 핵심은 일자리와 평등의 상쇄(trade-off) 관계다. 서비스업 중심의 탈산업사회의 일자리는 고학력·숙련 근로자에게는 좋은 일자리를 제공하지만 미숙련 근로자를 위한 (고용이 안정적이며 급여도 웬만한) 괜찮은 일자리는 감소하고 안 좋은 일자리만 양산된다. 따라서 평등을 고집하면 저숙련 근로자는 높은 실업률을 감

소할 수밖에 없으며, 저숙련 근로자의 실업을 줄이려면 불평등을 감수해야 한다는 것이다. 한편 가족 문제의 핵심은 일과 가정 양립의 어려움이며 그 결과가 저출산율로 나타났다.

이 책에서는 이러한 노동시장과 가족 문제에 서구 복지국가들이 어떻게 대응하고 있는가를 분석하고 있다. 기존의 탈상표화와 계층화(이들은 노동시장에 대한 복지국가 대응의 특성을 보여준다), 이외에 탈가족화(가족 문제에 대한 복지국가의 대응)를 추가하여 각 국가들을 분석한 결과, 전작인 'The Three Worlds~'에서의 유형 분류, 즉 자유주의, 보수주의, 사회민주주의 국가들이 동일하게 구분되었다. 'The Three Worlds~'에서 분석한 세 유형의 특징 이외에 일자리-평등 문제와 탈가족화 문제가 각 유형별로 어떻게 다른가를 보자.

자유주의 국가들은 시장을 강조한다. 그래서 고용률은 높지만 임금 불평등은 심하다. 그리고 돌봄 서비스에 대한 국가역할은 미비하지만 낮은 가격으로 시장에서 구입할 수 있다(임금불평등과 중산층 이상에서만 탈가족화). 보수주의 국가들은 저숙련 근로자에게도 괜찮은 일자리를 제공하는 대신 실업률이 높다. 그리고 돌봄 서비스에 대한 국가역할이 미비하지만 이에 대한 시장 가격도 비싸기 때문에, 대체로 가족이 담당한다(높은 실업률과 낮은 탈가족화). 사회민주주의 국가들은 노동시장이 유연화 되어 있는 대신 국가가 적극적으로 훈련과 고용알선 서비스, 그리고 맞벌이 가정을 위한 돌봄 서비스를 제공한다. 그 결과 남녀 모두의 고용률이 높으며 대부분 맞벌이를 하기 때문에 홀벌이에 비해 안정된 생활이 가능하다(높은 고용률과 낮은 불평등, 높은 탈가족화).<sup>3)</sup>

이러한 분석을 토대로 Esping-Andersen은 사회민주주의적 모델을 탈산업사회의 가장 효과적인 복지국가 전략으로 제안한다. 즉 국가는 탈가족화를 위해 적극적인 돌봄 서비스를 제공해야 하고, 노동시장 활성화와 기회평등을 위해 양질의 교육과 훈련, 고용서비스를 제공해야 한다고 주장한다. 그리고 이런 전제 하에, 노동시장은 유연화 되는 것이 바람직하다고 말한다.

3) 세 유형 간의 일자리-평등 상쇄 문제는 Iversen & Wren(1998)의 연구에서 좀 더 상세하게 논의된다. 이들은 탈산업사회 서비스 경제에서는 고용, 평등, 재정건전성은 동시에 달성할 수 없는 트릴레마라고 주장하며, 세 유형의 복지국가들은 각각 무엇을 희생하는지를 분석했다. 예상할 수 있듯이 자유주의 국가들은 평등을 희생했다. 보수주의 국가들은 고용을 희생했다. 그리고 사회민주주의 국가들은 재정건전성을 희생했다. 과연 고용, 평등, 재정건전성이 탈산업사회의 트릴레마인가는 후속연구들에서 비판되기도 했다(예. 신동면 & 최영준 (2012)). 그러나 탈산업사회 서비스 경제의 근본문제가 무엇인가를 이해하는 데는, 이 연구가 여전히 유용하다.

#### 4. The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles

“가정 경제야 말로 탈산업사회의 주요 딜레마를 해결하는 알파요 오메가다.” Esping-Andersen이 ‘Social Foundations~’에서 한 말이다. 그리고 ‘The Incomplete Revolution~’은 이 말을 풀어낸 책이다.

사람의 생애는 세 시기 - 미성년기, 근로기, 노령기 - 로 구분된다. 가정 경제가 당면하는 문제도 이 세 시기에 맞춰 구분할 수 있다. 바로 아이 키우기, 일·가정 양립을 위한 양성평등, 그리고 노후 소득 보장이다. 이 책에서는 이 세 시기에 당면하는 가정 경제 문제를 다루는데, 그 중의 핵심은 일·가정 양립을 위한 양성평등 문제다.

‘혁명(revolution)’의 본래 의미는 초헌법적인 방법에 의한 정치체제의 근본적인 변화다. 하지만 다른 분야에서도 근본적인 변화를 초래한 사건에 대해 은유적으로 쓰인다. 증기기관의 발명으로 산업구조를 근본적으로 바꿔버린 산업혁명이나 이 세계를 신의 섭리가 아닌 물리·화학 등 과학으로 이해하게 만든 과학혁명이 대표적인 예다.

Esping-Andersen은 최근 수십 년에 걸친 여성의 역할 변화 - 기혼여성이 집안일에서 벗어나 밖에서 일하며 돈을 벌게 된 것 - 야말로 인류 생활사의 일대 혁명이라고 말한다. 엉뚱한 말 같지만 조금만 따져보면 과연 그렇다고 수긍할 수 있다. 오랜 인류 역사에서 기혼여성의 전형적인 역할은 가사였다. 남자가 일하고 여자가 살림하는 것은 단지 산업사회만의 특성이 아니었다. 인류 사회의 경제·정치·문화는 이를 바탕으로 형성 유지되어왔다. 그런데 최근 수십 년 사이 바뀌게 된 것이다.

정치적 혁명은 짧은 시간에 완성되지만 다른 분야의 혁명은 그렇지 못하다. 산업혁명이나 과학혁명은 시작부터 일단락 될 때까지 백년이 훨씬 넘게 걸렸다. 여성 혁명 역시 아직 진행 중이다. 비록 기혼여성도 일한다는 것이 당연하게 받아들여지지만, 이를 뒷받침하는 사회와 가정의 기능은 각 사회 그리고 가정마다 다르다. ‘Social Foundations~’에서 분석했듯이 사회민주주의 국가들은 여성 혁명의 사회적 기반인 탈가족화 수준이 높다. 그리고 가정 내에서의 양성평등 수준 역시 높다. 즉 사회민주주의 국가들의 여성 혁명은 거의 완성 단계에 접어들었다. 그러나 다른 국가들은 아니다. 아직 진행 중이다. 대부분은 초기 단계, 혹은 그 보다 조금 더 나간 단계에 머물러 있다.

미완의 혁명은 다양한 문제를 낳는다. 낮은 출산율이 대표적이다(양성평등 수준이 높을수록 출산률이 높다). 하지만 많은 학자들이 인지하지 못한, 그에 못지않게 심각한 문제가 있다. 바로 불평등 심화다. 미완의 혁명 단계에서는 고학력 여성일수록 일

을 하면 높은 소득을 올릴 수 있기 때문에 맞벌이를 하는 경향이 있다. 그런데 동질혼의 증가로 고학력 고소득 여성은 배우자 역시 고학력 고소득자다. 고학력 고소득 부부일수록 맞벌이를 많이 하니, 가구소득 격차는 더욱 벌어지게 된다. 저학력 계층일수록 편모 가구 비율이 높다는 것도 이런 경향을 더욱 가속화시킨다. 탈산업사회의 경제구조는 본래 양극화 경향이 있는데, 미완의 혁명은 이를 더욱 확대한다.

가구소득의 불평등 심화는 당대의 빈부 격차만 가져오는 것이 아니다. 가구소득의 양극화는 자녀에 대한 투자의 양극화를 가져오고, 이는 자녀세대의 양극화로 이어진다. 즉 당대의 결과 불평등이 자식세대의 기회 불평등을 통해 세습된다.

“국가는 노인을 위한 돼지저금통이 되었다(번역본 238쪽).” 앞서 한 사회의 지속은 세대 간 계약에 의존한다고 했다. 불공정한 계약은 지속되지 못한다. 고령화에 따른 근로세대의 노인부양 부담이 늘어나는 것은 어쩔 수 없는 일이지만, 근로세대의 부담 능력에는 한계가 있다. 노인부양을 위한 공적지출에는 한계가 있으므로, 결국 사적연금이나 고령노동 등 사적인 부양 늘어나야 한다. 노후소득보장의 사적 비중이 높아진다는 것은 그만큼 근로시기의 불평등이 노후시기의 불평등으로 이어진다는 것을 의미한다. 고학력 맞벌이 가구일수록 공적연금 수급액이 많을 뿐 아니라 사적인 노후대비 수준도 높다. 더구나 고학력자일수록 은퇴 연령을 늦출 수 있다.

이처럼 미완의 여성 혁명은 전 생애에 걸친 불평등을 낮고 또 자식세대의 불평등으로 이어진다. 그래서 미완의 여성 혁명을 완수하는 것은 현대 복지국가가 수행해야 할 가장 중요한 과제다. 양성 평등의 달성은 세 가지 당면 문제를 해결할 수 있다. 바로 너무 적은 아이들(저출산), 너무 적은 노동자(노동인구감소), 너무 적은 가구소득(근로빈곤) 문제다. 양성 평등의 달성은 사회의 모든 부분에서 전 방위적으로 이뤄져야 한다. 그런데 이것 말고 국가가 해야 할 시급한 단일 과제가 있다. 아동에 대한 투자 확대다.

복지국가의 비판 중에 가장 흔한 것이 평등을 위해 효율을 침해한다는 것이다. 그러나 양성 평등과 아동에 대한 투자는 다르다. 평등과 효율을 동시에 달성한다. 양성 평등은 노동인구를 늘려 GDP를 높인다. 또 당대의 근로빈곤 문제를 해결할 뿐만 아니라 출산율을 높여 사회가 지속가능하게 한다. 아동기 투자 증가는 기회의 불평등을 줄인다. 또한 노벨 경제학상 수상자인 Heckman의 연구로 널리 알려졌듯 아동기 투자는 인적자본을 높임으로써 성년기의 소득을 크게 향상시키는 물론이고 건강증진과 범죄예방에도 기여한다.<sup>4)</sup> 물론 아동기 투자로 높아진 성년기 소득은 노후소득 증대

4) Heckman에 따르면 아동기 투자의 수익률은 연 7-10%에 달한다(복리이므로 수익률 7%면 30년 뒤에 8배, 10%면 17배가 된다).

로 이어진다. 그래서 Esping-Andersen은 좋은 노후소득보장 제도를 만들려면 유아기 때부터 시작해야 한다고 역설한다.

Esping-Andersen 3부작에 학문적 가치로 순위를 매긴다면 ‘The Three Worlds~’가 1위를 할 것이다. 그러나 우리 사회에 필요한 순위, 정책 담당자가 읽어야 할 순위로 따진다면 나는 단연 ‘The Incomplete Revolution~’가 1위라고 믿는다.

### Ⅲ. 신제도주의론과 자본주의 다양성(Varieties of Capitalism) 연구<sup>5)</sup>

#### 1. 복지국가 변화와 역사적 제도주의

앞서 살펴본 Esping-Andersen의 유형화는 복지체제라는 개념을 통해 복지혼합(welfare mix)에 대한 포괄적 분석을 가능케 하였고, 탈상품화와 계층화(나중에는 탈가족화 추가)라는 비교연구의 중요한 준거점을 제시하였다. 또한 권력자원론을 기반으로 계급연합적 요소를 고려하였으며 여기에 신제도주의 접근법을 적극적으로 포용하면서 복지체제를 구성하는 내재적 논리를 규명했다(이주하 2009). 사실 신제도주의 접근법, 특히 역사적 제도주의는 1994년에 출간되어 미국정치학회상(the American Political Science Association’s Kammerer Prize)을 받은 Paul Pierson의 ‘Dismantling the Welfare State?’(번역본 제목: 복지국가는 해체되는가) 이후 복지국가연구에 적극적으로 활용되고 있다.

Esping-Andersen의 ‘The Three Worlds~’에 버금가는 고전반열에 오른 이 책에서 Pierson이 가진 문제의식은 명쾌한데, 석·박사논문의 연구질문으로도 아주 좋은 예시가 된다. 책 제목에서 나타나듯이 신보수주의/신자유주의 전성기의 시작을 알린 미국 레이건 정부와 영국 대처 정부에서 과연 복지국가는 해체되었는가? 우리는 흔히들 1980년대 신자유주의 개혁의 선구자로 등장한 이들 신우파 정부에 의해 기존 복지정책의 전면적인 축소와 지출삭감이 이루어졌을 것이라고 생각하기 쉽다. 특히 전후 서구 복지국가의 황금기를 지탱해주던 경제구조의 변화가 있었고, 복지국가의

5) 자본주의 다양성 논의 중 일부는 「행정논총」에 발표한 논문(이주하 2010)과 한국보건사회연구원 연구보고서인 「OECD 국가의 사회복지지출과 재정건전성 비교연구」(원종욱·이주하·김태은 2012)의 제5장을 재편집·수정·보완한 것이다.

주요 지지층이었던 노동조합과 좌파정당의 영향력은 영미 복지체제에서 상대적으로 크지 않았다. 그럼에도 불구하고 레이건과 대처 정부 시기의 복지축소는 제한적인 범위에서 나타났는데, 왜 그런가? 앞서 언급한 '감축의 시기'의 복지정치는 과연 전후 복지국가 황금기와 어떻게 다른가?

Pierson은 이와 같은 흥미로운 질문들을 기존 연구와 차별되는 새로운 이론적 분석틀을 통해 체계적으로 설명하고 있다. 무엇보다 그는 복지국가 확대시기와 축소시기의 정치는 성격이 판이하게 차이가 나기 때문에 서로 다른 논리로 이해하여야 한다는 점을 강조하였다. 대표적인 예로 복지국가 확장기에는 권력자원이론이 주장하였듯이 노동조합의 권력자원 정도와 좌파정당의 역할이 매우 중요하였지만, 복지축소의 국면에서는 그렇지 않다는 것이다. 더욱이 권력자원이론은 왜 노조와 좌파정당의 권력자원이 강하지 않은 영미 복지체제에서 레이건과 대처 정부의 복지축소 시도가(복지프로그램의 일부 삭감을 제외하고는) 성공하지 못하였는지에 대한 정확한 답을 주지 못하고 있다.

대신 Weaver(1986)의 핵심개념을 차용하면서 Pierson은 복지국가 확대시기의 정치는 'credit-claiming'(신뢰획득, 생색내기, 공적주장, 호평추구 등으로 다양하게 번역)으로, 축소시기의 복지정치는 'blame-avoidance'(비난회피로 주로 번역)로 파악하였다. 다시 말해 복지프로그램들의 확대는 대부분 정치적으로 신뢰를 획득하는 과정이며 선거에서 더 많은 지지층을 얻을 수 있는 반면, 복지프로그램의 축소는 대개 인기 없는 정치적 모험으로서 수급자와 지지유권자의 이탈을 감수해야 하는 것이다. 아울러 정치인과 유권자들 모두 새로운 정책의 도입으로 인한 이득보다는 그로 인한 파생될 정치적 비용이나 기존 혜택에 대한 손실에 보다 집중하는 부정편향성(negative bias)을 가지고 있다. 따라서 복지축소기 정치의 핵심은 어떻게 비난회피를 성공적으로 수행하는가에 있는 것이다.

구체적으로 Pierson은 복지축소에 따른 정치적 비난을 회피하기 위한 전략으로 아래와 같이 3가지를 제시하였다. 첫째, 눈가리기(obfuscation) 전략으로 인기 없는 정책 관련 정보에 쉽게 접근하지 못하게 하고, 정책과(부정적) 결과의 연결고리를 약화시키거나 복잡하게 함으로써 개혁의 가시성을 떨어트리고 책임의 모호성을 높이는 것이다. 둘째, 분할(division) 전략으로 잠재적 반대세력을 분리하여 차별화함으로써 조직적 반대를 와해시키는 방식인데, 일부 수급자의 혜택만을 축소하거나 서비스 생산자와 소비자의 균열을 유도하는 것이 이에 해당한다. 셋째, 보상(compensation) 전략으로 말 그대로 복지축소의 피해자에게 반대급부로 혜택을 제공하는 것이다(Pierson 1994).

이와 같은 비난회피 전략은 오늘날 복지국가의 '새로운 정치(new politics)'이며, 제도적 맥락에 의해 크게 영향을 받는다. 역사적 제도주의가 강조하였듯이 정치제도는 행위자들의 아이디어, 이해관계 및 전략을 규정하고, 게임의 룰을 정하며, 정부의 행정 및 재정능력에도 지대한 영향을 미친다(Pierson 1996). 일례로 중앙집권적 정치체제의 강력한 행정부는 축소지향적 복지개혁을 추진함에 있어 개혁반대세력의 영향력을 무력화시킬 수 있지만, 동시에 책임도 집중되기 때문에 복지축소의 책임소재가 분명해진다는 한계점이 있다. 특히 Pierson은 공식적 제도(formal institutions)의 수직적/수평적 통합(vertical/horizontal integration)과 정부능력(government capacities)과 같은 전통적인 설명변수 뿐 아니라 고착효과(lock-in effects), 정책학습(policy learning), 정보효과(information effects)와 같은 정책피드백(policy feedback)에 보다 초점을 두고 있다. 복지국가가 성숙함에 따라 각종 복지프로그램은 사회적·경제적 이해관계자의 네트워크를 형성시키고, 다른 정책대안의 정치적 비용을 증가시켜 급격한 변화를 힘들게 하는 동시에, 특정 제도의 경로의존성을 가져왔다. 또한 Pierson(2001)은 세계화 시대에 복지국가가 수렴된다는 주장에 반대하며 다양한 제도적 특성에 따라 국가 및 체제별 차이성을 보인다는 사실을 밝혀내고 있다.

## 2. 생산체제(Production Regime)와 행위자 중심 제도분석

과거 산업화 이론이 모든 산업국가는 복지국가로 발전한다는 수렴 이론을 제시하였던 것과 마찬가지로, 신자유주의적 세계화의 영향 아래에서는 자본주의 모델이 수렴하고 있다는 주장이 지속적으로 제기되었다. 역사적 제도주의에 입각한 Pierson의 연구처럼 자본주의 체제는 수렴하지 않고 다양하다는 점에 주목한 새로운 이론이 등장하였다. Esping-Andersen의 유형화와 유사한 방식을 취하면서 복지국가연구뿐 아니라 국가 간 정치·경제·행정 비교연구에 있어서 각광받고 있는 자본주의 다양성(varieties of capitalism: VOC) 접근법이 바로 그것이다.

자본주의 다양성 이론(Kitschelt, et al. 1999, Hall & Soskice 2001, Ebbinghaus & Manow 2001)은 노사관계, 금융시스템, 산업정책, 직업훈련 및 교육 제도, 기업 거버넌스, 기업간 관계 등으로 구성된 생산체제(production regime)의 제도적 다양성에 초점을 둔다. 이처럼 자본주의 시스템을 구성하는 제도적 요소들은 경제행위자들이 특정한 규범체제를 지니도록 사회화(socialization) 기능을 수행하고, 행위자들 간의 권력관계를 규정한다. 또한 경제행위자들이 일정한 패턴으로 행동하도록 제재와 유인의 기제로 작동함으로써 행위자들 간의 전략적 상호작용에 영향을

준다. 특히 자본주의 다양성 이론은 기존 복지국가연구가 노동자(권력자원이론)와 정부(국가중심론)의 역할에 대한 체계적인 분석을 제시한 반면, 복지국가의 또 다른 한 축을 담당하는 기업 및 사용자에 대한 관심이 부족하였다는 사실에 주목하고 있다.

자본주의 다양성 이론의 핵심개념으로는 개별 국가들에 있어 역사적으로 형성되어 온 생산체제를 구성하는 다양한 제도적 요소들 간의 조정(coordination) 양식과 상호보완성(complementarities)을 들 수 있다. (상호)보완성은 특정 영역에서 특정 형태의 제도의 존재가 다른 영역에서 다른 제도의 존재, 기능 및 효율성을 강화시켜줄 때 발생한다. 제도는 다른 제도와의 상호보완적 관계 아래 기능하는 것이기 때문에 동일한 제도라 할지라도 다른 상호보완적 제도의 존재 여부 및 형태에 따라 전혀 다른 결과를 창출할 수도 있는 것이다. 또한 경제제도의 한 영역에 있어서 특정형태의 조정 양식을 갖춘 국가들은 다른 영역에서도 상호보완적 관계를 발전시키는 경향이 있다. 나아가 생산체제를 구성하는 제도적 배열과 복지체제 사이에는 상호보완성 혹은 선택적 친화성(selective affinity)이 존재한다.

자본주의 다양성 연구는 이와 같은 이론적 개념을 공유한 상태에서 변수중심(variable-oriented), 계량적 분석 기법부터 사례중심(case-oriented), 역사적 자료에 대한 서술에 이르기까지 다양한 양적·질적 방법론을 적용해 구체적인 사례를 분석하였다. 무엇보다 생산체제의 제도적 배열의 차이에서 비롯되는 조정 양식을 기준으로 자본주의 체제의 유형화가 가능한데, 크게 자유시장경제체제(liberal market economies: LME)와 조정시장경제체제(coordinated market economies: CME)로 구분할 수 있다.

먼저 앵글로색슨 국가인 영국과 미국으로 대표되는 자유시장경제체제의 경우 시장 논리에 기초한 경쟁적인 조정이 이루어지고, 정부나 사회적 합의에 의한 비시장적 조정역할이 크지 않다. 주식시장의 단기자본을 중심으로 주주 가치를 강조하는 금융제도, 비규제적이고 분산화된 노사관계, 단기 고용계약과 높은 노동시장 유연성, 일반 숙련(general skill)을 중시하는 직업훈련과 교육 등이 주요 특징이며, 이러한 제도적 요소들 간의 상호보완성이 존재한다(아래의 <표 2> 참조).

자유시장경제체제의 기업지배구조와 노사관계는 주주의 이해관계를 최우선시하는 주주자본주의(shareholder capitalism)를 중시하는데, 주식시장의 단기자본을 통해 주로 자금을 조달하는 기업들은 주주가치 극대화와 생산성 향상을 위해 노동시장의 수량적 유연화를 추구한다. 즉 단기적인 시각을 가진 금융제도와 기업 간 협력보다는 경쟁을 촉진하는 환경 하에서 기업들의 경쟁력을 위해 노동에 대한 고용과 해고가 자유롭게 이루어지고 있는 것이다. 그 결과 특정 기업이나 특정 산업에 특화된 숙련을

추구하기 보다는 다양한 상황에 대한 빠른 적응을 가능케 하는 일반화된 숙련형성에 노사 모두 지대한 관심을 가지고 있다.

반면 정치적 합의와 조직적 계층화 같은 다양한 비시장적 기제에 바탕을 둔 조정시장경제체제에서는 산업별 조정(industry-based coordination) 혹은 기업그룹별 조정(group-based coordination)이 이루어진다. 전자는 독일과 북유럽국가들에 해당되고, 후자의 예로는 일본과 한국을 들 수 있다. 특히 산업별 조정시장경제체제에서는 장기적 투자전망을 중시하는 금융제도, 협력적인 노사관계와 장기 고용계약, 그리고 임금, 직업훈련, 연구개발 등에 있어서 산업별 수준의 협력이 특징이다. 또한 기업 지배구조에 있어서는 주주 뿐 아니라 종업원, 소비자, 하청업체, 지역사회 등과 같은 다양한 이해당사자를 포괄하고자 하는 이해관계자 자본주의(stakeholder capitalism)에 기반을 두고 있다(표 2) 참조).

자유시장경제체제와 달리 신자유주의의 핵심 정책인 노동시장의 수량적 유연화는 조정시장경제체제의 주요 관심사가 아니다. 즉 장기적인 투자와 고용계약, 그리고 산업별 긴밀한 연결망에 의해 뒷받침되는 산업 특정적(industry-specific) 숙련형성이 중시되기 때문에 수량적 유연화에 의한 비용절감을 추구하려는 유인이 적고, 숙련노동자들의 고용안정과 장기고용을 통해 기업의 생산성을 향상시키고자 한다. 기업연합 조직을 중심으로 산업별로 직업훈련을 공동으로 실시하기 때문에 기업들이 숙련형성에 보다 적극적이며, 고숙련 노동자들로부터의 협조를 얻어내기 위해서 협력적인 노사관계가 필요하다.

이처럼 자본주의 다양성 연구는 거시적 차원에서 국가간 정치경제적 특성과 성과의 차이를 경제행위자들의 전략적 선택의 결과라는 미시적 논리를 통해 설명하는 행위자 중심 제도분석(actor-centered institutional analysis)이라 할 수 있다. 한편 한국의 경우 민주화 이후에 영미의 자유시장경제체제처럼 시장의 자율적인 조정메커니즘이 주가 되지 못했을 뿐 아니라, 유럽의 조정시장경제체제에서 나타나는 산별교섭을 통한 임금조정과 이해당사자 간의 합의주의적 조정을 위한 제도들을 제대로 수립하지 못하였다. 그렇다고 같은 기업그룹별 조정체제로 분류된 일본만큼 보수주의와 대기업의 헤게모니 하에 노사간 합의주의적 제도가 정착된 것 역시 아니다(정무권 2009). 대신 지난 권위주의 체제 하에서 시장의 규율을 강조한 국가규제 중심의 조정메커니즘이 형성되었다. 1987년 민주화 이후 그러한 조정기제는 점차 새로운 도전에 직면하고 있는데, 특히 한국의 생산체제는 세계화 시대에 신자유주의적 개혁을 적극적으로 수용하고 있다(이주하 2010).

〈표 1〉 선진국의 주요 경제지표

	실질 GDP 성장률 (1980-2000)	평균실업률 (2000-2003)	근로시간에 따른 구매력기준 1인당 GDP (2002)	최근 지니계수
사회적 시장경제 평균	1.9%	5.5%	\$37.15	0.257
오스트리아	2.0	4.0	-	0.266
벨기에	2.0	7.3	41.11	0.250
덴마크	1.7	4.8	36.77	0.236
핀란드	2.4	9.3	31.08	0.247
독일	1.6	8.4	37.33	0.264
네덜란드	1.9	3.0	32.18	0.248
노르웨이	2.5	3.9	50.51	0.251
스웨덴	1.6	5.3	34.37	0.252
스위스	1.0	3.2	33.82	0.307
자유시장경제 평균	2.3%	5.6%	\$33.32	0.330
호주	1.9	6.4	30.55	0.311
캐나다	1.5	7.3	31.97	0.302
아일랜드	4.7	4.3	41.87	0.325
뉴질랜드	1.3	5.3	23.99	-
영국	2.0	5.1	32.38	0.345
미국	2.1	5.1	39.17	0.368

자료: Pontusson(2005, Table 1.1, Table 1.2). 이주하(2010)에서 재인용.

그러나 많은 실증적 연구들이 보여주고 있듯이 대표적인 자유시장경제체제인 미국의 경우 신자유주의 경제가 고착화한 1980년대 이래 국민 1인당 생산성, 노동생산성 평균성장률, 실질소득성장률 등에 있어서 유럽의 복지선진국보다 우월하다고 하기 힘든 반면, 부의 편중 현상과 분배구조의 불평등은 심화되고 있다(Lindert 2004, Wilensky 2006, Pontusson 2005, Chang 2003, Piketty & Saez 2003). 일례로 〈표1〉가 보여주듯이, 명미를 위시한 자유시장경제체제의 평균 GDP 성장률은 조정시장경제체제에 해당하는 유럽대륙 및 북유럽 국가들보다 조금 높으나 이는 평균 4.7%를 기록한 아일랜드에 힘입은 바가 크며, 개별국가들의 경우 큰 차이를 보이지 않는다. 또한 자유시장경제체제의 경우 근로시간이 상대적으로 길다는 점을 고려할 필요가 있는데, 근로시간에 따른 구매력기준 1인당 GDP의 경우 조정시장경제체제가 보다 높은 수준을 보여주고 있다. 이에 반해 지니계수를 통해 대변되는 소득불평등은 자유시장경제체제에서 더욱 심각하다(이주하 2010). 비슷한 맥락에서 자본주의 다양성 연구도 형평성 뿐 아니라 효율성 측면에서 볼 때에도 (산업별) 조정시장경제체제가 자

유시장경제체제에 비해 우수한 점이 많다는 사실을 강조하고 있다(Hancké, Rhodes & Thatcher 2008).

### 3. 자본주의 다양성을 넘어서(Beyond Varieties of Capitalism)

자본주의 다양성 연구는 지금까지 몇 가지 비판에 직면해왔는데, 2008년 출판된 'Beyond Varieties of Capitalism'에서는 이를 다음과 같이 체계적으로 정리하였다(Hancké, Rhodes & Thatcher 2008). 첫째, 기존의 자본주의 다양성 논의가 제도적 결정론 및 기능주의적 해석에 경도되어서 조정과 변화를 가져오는 정치적 연합과 갈등의 역할을 제대로 다루지 못했다는 것이다. 예컨대, 특정 국가에서는 장기간에 걸쳐 형성된 조정양식과 단절하고자하는 기업들의 명백한 의도가 있었으며, 기존의 계급간 연대에 기반한 정치적 연합이 약화되고 있다는 증거들이 있다는 것이다.

둘째, 제도의 지속성 뿐 아니라 제도변화와 관련된 상호보완성의 특성에도 주목해야 한다는 점이다. 기존 연구는 생산체제의 제도적 특성에 따른 경로의존적 변화를 제도적 강화(institutional reinforcement)라는 개념을 통해 적절하게 설명하였다. 이에 덧붙여 (1) 핵심적인 상호보완성은 그대로인 상태에서 제도적 배열 내에서 변화가 발생하는 경우, (2) 생산체제의 한 영역에서의 중요한 변화가 발생하였으나 다른 영역으로 전이되지 않는 경우, 그리고 (3) 상호보완성에 의해 서로 밀접하게 맞물려 있기 때문에 한 영역에서의 변화가 다른 영역으로 전이되고 확장되는 경우에 대해 고찰할 필요가 있다.

셋째, 자유시장경제체제(LME)와 조정시장경제체제(CME)의 이분법적 이상형으로 포착하지 못하는 다양한 현실이 있다는 사실이다. 이에 'Beyond Varieties of Capitalism'은 시장적 조정과 비시장적 조정이 공존하는 혼합경제체제(mixed market economies: MME)와 신생경제체제(emerging market economies: EME)를 새로이 제시하고 있다. 즉 중·동부유럽과 같은 신생 및 혼합 시장경제체제의 경우 조정된 규제요소를 일부 갖춘 시장규제와 국가 보상장(state-compensating) 조정이 혼합된 양식을 갖추고 있는 것이다(〈그림 1〉 참조). 이처럼 새로이 수정된 유형화에 따르면 (1) 독일과 스위스처럼 CME에 가장 근접한 국가들, (2) 변화의 과정에서 국가가 촉진자(promoter), 규제자(regulator), 혹은 보상자(compensator)로서 적극적인 역할을 수행하였던 프랑스, 이탈리아, 스페인 같은 MME 국가들, (3) 국가사회주의에서 자본주의경제로 급속히 전환한 EME에 해당하는 중·동부 유럽국가들, 그리고 (4) 유럽에서 가장 발달된 LME 국가인 영국으로 구분할 수 있겠다.

넷째, 국가의 역할에 대해 재조명해야 한다는 점을 지적하고 있다. 기존 연구는 정치경제의 미시적 근거에 대해 중점을 두면서 거시경제구조에 대별되는 거시적-정치적(macro-political) 구조에 대해서는 소홀히 하였는데, 특히 많은 나라에 있어서 정치경제의 조정에 핵심적인 국가에 대한 관심이 부족하였다. 이는 발전주의 국가(developmental state)와 생산주의 복지체제(productivist welfare regime)와 같은 동아시아 사례분석에 있어서도 매우 중요한 이슈이다.

따라서 'Beyond Varieties of Capitalism'은 국가중심이론의 주장을 적극 고려해서 국가-경제 관계의 다양성에 주목하고 있다. 국가는 경제에 매우 직접적인 영향을 미칠 수도 있고, 각각 독립성을 유지한 상태에서 규제자로서의 역할만 수행할 수도 있는 것이다. 이와 함께 이익집단의 조직화 정도, 즉 이익집단들이 구조화(highly structured) 되었는지 분절화(highly fragmented) 되었는지를 바탕으로 <그림 1>과 같이 조정양식의 4가지 이상형을 제시하였다.

<그림 1> 국가-경제 관계, 이익집단 조직화, 조정양식

		국가와 경제 관계(State-Economy Relations)	
		근거리	원거리
이익집단 조직화 (Interest Organization)	분절화	<b>국가(사회)주의 (Étatisme)</b>  1990년대 이전 프랑스	<b>자유시장경제체제 (LME)</b>  영국 & 발틱 국가
	조직화	<b>보상국가 (Compensating State)</b>  이탈리아, 스페인 등 지중해연안 국가 & 일부 동부 유럽국가	<b>조정시장경제체제 (CME)</b>  북부/서부 유럽국가 & 슬로베니아

자료: Hancké, Rhodes & Thatcher(2008). 원종욱·이주하·김태은(2012)에서 재인용.

결국 자본주의 다양성 연구는 기존의 논의에 비해 사회계급, 정치적 연합, 국가의 역할에 대한 분석을 보다 적극적으로 시도하여야 한다. 또한 다양한 조정양식을 지지하는 계급 내 및 계급 간 연합에 주목함으로써 제도적 변화에 대한 역동적인 해석을

제공할 필요가 있는 것이다. 아울러 이와 같은 문제제기들은 궁극적으로 경험적 분석을 통해서 해결될 수 있을 것이다.

#### 4. 복지체제, 생산체제, 정치체제들 간의 상호보완성

앞서 지적하였듯이 생산체제 내의 여러 제도적 요소들 간의 보완성에 대한 연구에 이어 복지체제의 주요 제도들과의 상호보완성에 대한 연구가 주목을 받고 있다 (Ebbinghaus & Manow 2001, Huber & Stephens 2001, Hancké, Rhodes & Thatcher 2008, 신동면 2009, 정무권 2009). 이들 연구는 금융시스템, 기업지배구조, 숙련형성제도 등과 같은 생산체제의 제도적 배열이 고용보호 및 복지제도와 어떻게 서로 연계되어 보완관계에 있는지 밝혀주고 있다. 즉 자유시장경제체제는 영미식 자유주의 복지체제와 제도적 상호보완성이, (산업별) 조정시장경제체제는 스칸디나비아의 사민주의 복지체제 또는 유럽대륙의 보수주의/조합주의 복지체제와 선택적 친화성이 있다(표 2 참조). 예를 들어 기업 및 산업 간 기술이동이 용이하고 노동자의 이동성을 높이기 위하여 일반 숙련을 중요시하는 자유시장경제체제는 고용보호와 실업보호 수준이 상대적으로 낮은 자유주의 복지체제와 상호보완적 관계에 놓여 있다.

반면 장기적인 금융과 협력적인 노사관계의 뒷받침 아래 고숙련 노동을 중시하는 조정시장경제체제에서는 숙련노동자에 대한 높은 수준의 고용보호와 함께 실업에 놓인 숙련노동자가 저임금·저숙련 일자리로 빠져나가지 않도록 보다 관대한 사회보장을 제공해주는 사민주의 복지체제 또는 보수주의/조합주의 복지체제와 상호보완성을 가지고 있다. 여기서 산업별 조정경제체제는 다시 부문별 조정에 기반을 둔 체제 (sector-coordinated market economies)와 전국 수준에서의 조정에 기초한 체제 (national coordinated market economies)로 나누어 질 수 있으며, 전자는 보수주의/조합주의 복지체제와, 후자는 사민주의 복지체제와 보다 밀접한 상호 기능적 보완관계를 형성하고 있다.

이처럼 생산체제와 복지체제 간의 상호보완성을 밝히려는 연구들에 이어 한 국가의 복지자본주의 발전과 조정양식의 특징을 결정하는 중요한 매개변수로서 정치과정에 관심을 기울일 필요가 있다. 다시 말해 생산체제와 복지체제가 형성·발전하는 과정에 있어서 특정한 형태의 정치적 제도와 조정양식이 발전하였으며, 선거제도와 정당체제, 정치적 지배연합 등의 특성에 따라 그러한 조정양식의 효과성이 다르게 나타나는 것이다(정무권 2009, 원종욱·이주하·김태은 2012). 최근 들어 생산레짐의 대표적 이론가인 Soskice(2008)는 생산·복지체제와 Lijphart(1999)에 의해 제시된 다수제 민

주주의 모델(majoritarian democracy model)과 합의제 민주주의의 모델(consensus democracy model) 사이의 연관성에 대해 강조하고 있다.

〈표 2〉 생산·정치·복지체제의 주요 특징과 체제들 간의 상호보완성

생산체제	<b>자유시장경제</b> 단기금융시장 주주(shareholder) 가치 저숙련(low-skill) 생산 수량적 유연화 분권적 협상 기업별 경쟁적 노사관계 일반화된(general) 교육	<b>조정시장경제</b> 은행 중심의 장기투자자본(patient capital) 이해관계자(stakeholder) 가치 고숙련(high-skill) 생산 유연전문화(flexible specialization) 조정된 협상 산업별 협력적 노사관계 기업 혹은 산업 특정적 직업훈련	
정치체제	<b>다수제</b> 강력한 행정부 다수대표제(1위대표제) 단일정당정부 다원주의적 이익집단	<b>합의제</b> 삼권분립에 의해 제한된 행정부의 권한 비례대표제 & 다당제 연립정부 조합주의적 이익집단	
복지체제	<b>자유주의</b> 미약한 국가역할 & 강력한 시장기능 낮은 수준의 탈상품화 시장 중심의 연대 욕구 중심의 사회권 균일급여(flat benefits)	<b>보수주의/조합주의</b> 주변적 국가역할 & 미약한 시장기능 중간 수준의 탈상품화 가족 중심의 연대 고용 중심의 사회권 기여에 의한 급여	<b>사민주의</b> 강력한 국가역할 & 미약한 시장기능 높은 수준의 탈상품화 국가 중심의 연대 보편주의적 사회권 재분배적 급여

자료: Ebbinghaus & Manow(2001), Esping-Andersen(1999), Soskice(2008), Lijphart(1999). 이주하(2010)에서 재인용.

여기서 다수제 민주주의는 과반수 혹은 단순다수가 모든 권한을 보유하는 승자독식(a 'winner take all' principle) 시스템이다. 〈표 2〉에서 정리되었듯이, 다수제 모델은 권력이 집중된 단일정당정부, 집행부 우위, 양당제, 단순다수대표제 혹은 일위대표제(first-past-the-post), 다원주의적 이익집단을 특징으로 하고 있다. 웨스트민스터(Westminster) 모델이라는 명칭으로도 불리는데서 알 수 있듯이 영국이 전형적인 국가이며, 다수대표제와 거대 양당제를 채택하고 있는 나라들 역시 주로 과거 영연방 국가들이다.

승자독식형 다수제 모델과 달리 합의제 민주주의에서는 다수파와 소수파 간의 권력분점과 같이 다양한 방식으로 정치권력을 분산시킨다. 오늘날 많은 복지선진국들은 주로 비례대표제와 다당제를 핵심으로 한 합의제 민주주의 모델에 가까운데, 연립정부 하에 권력분점, 행정부-입법부 간의 권력균형, 다당제, 비례대표제, 조합주의적 이

익집단이 주요 특징이다. Lijphart(1999)는 협력과 소수파의 권리를 증시하는 권력 공유형 합의제 모델이 다수파의 정치적 효율성을 지향하는 다수제 모델보다 우월하다고 주장하였다.

〈표 2〉은 생산체제, 복지체제, 정치체제 각각의 주요 특징과 이들 간의 상호연관성을 정리하여 보여주고 있다. 영미식 자유시장경제체제는 자유주의 복지체제와 상호보완관계를 형성할 뿐 아니라, 다수제 민주주의에 기반한 정치체제와 제도적 친화성을 지니고 있다. 비슷한 맥락에서 유럽대륙 보수주의/조합주의 혹은 스칸디나비아의 사민주의 복지체제와 제도적 상호보완성이 있는 조정시장경제체제는 다당제 및 연립정부에 기반을 둔 합의제 민주주의와 선택적 친화성을 갖고 있는 것이다. 결국 유럽 복지선진국의 조정시장경제체제에서의 이해관계자들은 노사관계, 기술훈련, 임금 등의 문제를 경쟁보다는 합의에 기반하여 조정해 왔으며, 정치영역에서도 승자독식 방식보다는 권력분점과 합의제를 통해 갈등을 성공적으로 해결해온 것이다. 이를 바탕으로 합의제 민주주의 하에서 중도-좌파 연립정부에 의해 높은 수준의 숙련형성과 복지제도의 유지라는 선순환이 가능하였다(Iversen & Soskice 2006, Cusack, Iversen & Soskice 2007, Soskice 2008, 이주하 2010, 최태욱 2013).

## IV. 2000년대 복지국가연구의 확장

### 1. 복지국가연구의 지역적 확장

1990년도의 Esping-Andersen의 ‘The Three Worlds~’ 이후로도 매우 많은 복지국가연구들이 발표되었다. 또한 세 가지 복지국가체제에 대한 연구 자체도 앞서 논의된 자본주의 다양성이나 ‘경로의존’ 개념을 핵심개념으로 한 역사적 제도주의 연구들과 결합되면서 꾸준히 발전적 진화과정을 겪어왔다. 하지만, 구글스칼러 기준 26000건의 인용횟수를 기록하고 있는 Esping-Andersen의 기념비적인 저서를 뛰어넘어 새로운 복지국가 이론을 제시한 연구는 현재까지는 없는 것 같다.

오히려 상당수 연구들은 세 가지 복지체제가 적정한지를 검증하면서 복지국가연구를 확장시켜왔다. 대륙유럽의 보수주의 국가들이 여전히 보수주의 복지국가라고 할 수 있는지를 묻는 옥스퍼드대학의 사회정책학자인 Martin Seeleib-Kaiser교수의 연구들이 전형적인 예라고 할 수 있다.

서구 밖으로 눈을 돌리면 Esping-Andersen의 유형론에 가장 적극적으로 반응한

지역은 동아시아라고 할 수 있다. 세 가지 복지체제 유형론을 기초로 해서 과연 동아시아의 유형은 어디에 속하는지에 대한 다양한 연구들이 제시되었다. 그 중에서 가장 많이 인용된 것이 Ian Holliday(2000)의 '생산주의 복지자본주의(productivist welfare capitalism)'다. 이 연구에서 Holliday는 동아시아 유형은 세 가지 복지체제에 속하지 않으며, 제4체제, 즉 생산주의적 복지체제로 분류할 수 있다고 주장했다. 기존 발전주의국가론에 기초하고 있는 이 연구는 동아시아 체제의 제한된 사회권과 탈상품화 수준 그리고 사회정책이 경제성장의 목적에 종속되어 있는 현상에 주목하고 있다. 이후에 동아시아 내에서는 동아시아 복지체제가 과연 생산주의 복지체제인지, 여전히 생산주의 특성을 가지고 있는지에 대한 후속연구들이 지속적으로 이루어졌다.

이러한 동아시아 연구의 한계는 이론적인 기초를 서구의 논의에 기대고 있다는 점을 들 수 있다. Esping-Andersen은 1990년 연구에서 자신의 연구가 발전된 자본주의 경제를 가진 민주주의 국가를 대상으로 한다고 밝혔다. 그러한 점에서 과연 동아시아나 기타 비서구 국가들을 '세 가지 복지자본주의'와 직접 비교할 수 있는지, '복지국가체제(welfare state regimes)'라는 표현을 사용할 수 있는지에 대한 반성이 상대적으로 약했다고 할 수 있다.

그렇다면 Esping-Andersen의 연구는 서구 복지자본주의를 벗어나서는 적용시키기 어려운 이론일까? 이에 대한 가장 좋은 응답은 영국 바스대학교 연구팀(Gough & Wood, 2004)이 오랜 연구결과물로서 발표한 'Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa, and Latin America'다. 이 연구는 사회정책학자들과 경제학을 바탕으로 한 개발학자(developmental studies)들이 함께 산출한 연구결과물인데, Esping-Andersen의 주요 개념인 복지혼합이나 계층화와 같은 개념들이 선진국 이외에서도 여전히 유효한지, 유효하다면 어떻게 적용할 수 있을지에 대한 진지한 고민을 담고 있다.

이 책은 Esping-Andersen의 복지체제론은 개발도상국에서도 여전히 유효하다고 주장하고 있다. 다음과 같은 이유에서다. 첫째, 국가, 시장, 가족이라는 복지혼합의 개념은 개발도상국이나 저발전 국가에서도 유용하다. 단 선진 복지국가에 비해서 국가의 역할이 줄어들고, 시장이나 가족과 지역 같은 비공식적 영역의 복지공급이 많을 수 있다. 또한 현대의 복지혼합은 일국 차원에서 일어나는 것이 아닌 국제적 차원이다. 국가로 보면 국민국가(nation state)를 넘어 국제기구의 역할을 주목할 필요가 있고, 시장의 경우도 국제적 기업의 역할, 지역의 경우 국제비영리기구의 역할, 가구의 경우 개인이 다른 국가로 이주하여 임금이나 소득의 일부를 본국에 보내는 방식(remittance)으로 복지욕구를 대치한다. 이러한 확장된 복지혼합은 개발도상국 복지

체제 분석에도 유용한 도구가 될 수 있다. 둘째, 제도만 보는 것이 아닌 안녕(well-being)같은 복지성과에 주목하고 있는 Esping-Andersen의 접근은 개발도상국에서 일부 변형은 필요하지만, 유효하다. 여전히 학술연구나 국제기구의 연구들이 제도적 배열만을 주목한다는 점을 고려할 때 복지성과에 관심을 두는 복지체제 연구는 개발도상국에서도 유효하다. 셋째, 복지체제론은 단순히 제도의 설명이나 유형론을 제시하는 것이 아니라 정치경제학적 접근을 통해서 왜 이러한 체제가 구성되었는지를 보여주고 있다. 기술적인 복지제도 접근을 넘어 권력의 결과물로서 사회정책을 보는 접근은 서구 복지국가 이외 체제들을 분석하는데도 필수적이다. 마지막으로 위의 요소들이 결합되어 유형론을 제시함으로써 중범위 수준에서 체제들을 분류하고 이해하는 도구를 제공한다는 점에서 유용성을 가지고 있다고 주장한다.

하지만, 이들은 Esping-Andersen이 1990년에 ‘복지국가체제’라는 용어를 사용하다가 1999년 ‘Social Foundations~’ 저서부터 ‘복지체제론’, 즉 복지국가라는 용어를 제외하고 사용하였다는 점을 주목하고 비판한다. ‘복지체제’라 함은 Esping-Andersen이 정의했던 바와 같이 국가, 시장, 가족 사이에서 복지가 분배되고 생산되는 것을 일컫는 보다 일반적인 용어(generic term)라고 한다면, 복지국가체제라는 것은 복지체제의 하나의 유형이라는 것이다. 이러한 비판과 함께 저자들은 세 가지 메타유형론을 제시하고 있다. 첫째는 Esping-Andersen이 다루었던 복지국가체제(welfare state regimes)로서 선진적 자본주의와 민주주의가 정착되어 있고, 공식적 노동시장에서 일차적 생계가 해소되고 국가가 최저의 생계 이상을 보장하는 국가이다. 둘째는 선진 자본주의와 민주주의를 배경으로 하고 있지 못하며, 주변부적 자본주의 속성을 가지고 있고, 농업경제가 여전히 상당 부분을 차지하는 비공식보장 복지체제(informal security welfare regime)이다. 마지막으로 약탈적(predatory) 자본주의 체제 하에서 불안정성이 일상화되어 있는 국가들을 비보장체제(insecurity regime)로 분류하였다. 이러한 분류에 따르면 Esping-Andersen의 자유주의, 보수주의, 사회민주주의 유형은 복지국가체제에 속한다.

한편 Ian Gough는 이 책의 5장에서 동아시아 복지체제를 설명하고 있다. 생산주의적 복지체제에서 생산주의적 복지국가체제로 한국과 같은 일부 국가들이 이행하고 있다고 주장한 바 있다. 이 책의 이론적 기여는 복지체제 유형론을 수평적으로만 비교하던 기존 패턴에 수직적 비교 분석틀을 추가로 제시하면서 복지체제 유형론을 국제적으로 확장시켰다고 평가할 수 있다. 예를 들어 한국의 1970년대 복지체제와 최근의 복지체제의 변화와 성격을 분석한다면, Esping-Andersen의 세 가지 복지체제만으로 설명은 불가능할 것이다. 오히려 비공식보장 복지체제나 복지국가체제가 결합된

다면 좀 더 풍부한 해석이 가능하다(Choi 2012). 이 책에서는 동아시아 뿐 아니라 남아메리카의 복지체제, 아프리카의 복지체제, 남아시아의 복지체제 등을 체계적으로 다루면서 복지체제론의 유용성을 다면적 차원에서 논하고 있다. 최근 국제개발원조에 대한 관심이 증가하고 있는데, 이러한 쪽에 관심이 있는 학생들에게는 필독서라고 할 수 있다.

## 2. 사회투자과 복지국가

Esping-Andersen의 1999년 저작인 ‘Social Foundations~’와 2009년의 저작인 ‘The Incomplete Revolution~’은 복지국가가 대응하는 위험구조가 바뀌고 있음을 지적하고 있다. 하지만, 이러한 논의는 Esping-Andersen에 의해서만 논의된 것은 아니다. 2000년대에 접어들면서 일군의 학자들은 ‘신 사회적 위험(new social risks)’에 대해 논의해왔다. 신 사회적 위험은 기존의 질병, 실업, 노령 등과 같은 ‘구 사회적 위험’에 대비하여 노동시장의 불안정성과 성역할 변화에 초점을 두고 있다. 이러한 논의를 진행한 대표적인 학자인 Bonoli(2005)는 신 사회적 위험으로 “1) 일가족 양립의 어려움, 2) 한부모 가족의 증가, 3) 돌봄이 필요한 가족/친지의 증가, 4) 저숙련이나 오래된 기술을 가지고 있는 이들의 증가, 5) 마지막으로 불충분한 사회보장 적용”을 지적하고 있다(최영준 2011:35). ‘감축의 시기’에 구 사회적 위험이 충분히 해소되지 않고 신 사회적 위험이 증가하게 되면서 복지국가는 재구조화에 대한 압력을 지속적으로 받게 되었다. 이러한 배경에서 복지국가 문헌에서 현재까지 지속적으로 등장하는 아이디어는 ‘사회투자(social investment)’이다.

사회투자는 학술적인 개념으로 등장했다기보다는 현실적인 필요에 의해서 등장하고 그 뒤에 학술적으로 정교화되고 있는 드문 사례이다. 사회투자라는 용어의 등장과 사용에는 영국의 신노동당과 브레인 역할을 했던 Anthony Giddens의 영향이 크다. 그는 ‘제3의 길’(1998) 저서에서 단순히 좌와 우를 넘는 새로운 접근이 필요하다면 역설하고, 복지국가의 요소들 중 교육이나 아동 돌봄과 같은 생산적인 부문들에 대한 투자를 확대하고, 그렇지 않은 부분들은 줄여나가는 ‘사회투자국가’를 제시한 바 있다. 이러한 필요성은 영국에서만 제기된 것은 아니다. 유럽 역시 ‘지식기반사회’ 담론과 ‘신사회적 위험’에 대한 논의가 결합되면서 고용과 교육에 대한 강조를 바탕으로 두고 있는 사회투자정책에 대한 필요성이 커졌다. 한 예로 Esping-Andersen이 편집한 2002년의 ‘Why We Need a New Welfare State’에서 역시 사회투자의 중요성을 강조한 바 있다. 이 저서의 서문에서 당시 EU 장관이었던 Vandenbroucke은 사회

투자를 핵심으로 하는 적극적 복지국가(active welfare state)를 주창하면서, 적극적 복지국가는 사회보호(social protection)를 고용으로 대체하려는 영국식 사회투자국가와 달리 고용과 사회보호를 동시에 강조하는 것이 핵심이라고 주장한 바 있다.

이후 사회투자에 대한 다양한 저서들과 논문들이 출판되었다. 이 중 가장 사회투자에 대한 개념적 논의부터 실증연구 그리고 장단점에 대한 구체적 논의를 담고 있는 저서는 Morel, Palier & Palme(2012)가 편집한 'Towards a Social Investment Welfare State?' 라고 할 수 있다. 이 저서에서 Jane Jenson이 작성한 3장에서는 사회투자전략이 기존의 '사회보호'를 강조했던 케인즈주의 전략과 '복지의존을 회피'하려 했던 신자유주의 전략에 대비해 어떠한 차이점을 가지고 있는지를 책임성 차원, 사회권 차원, 그리고 거버넌스적 차원에서 논의하고 있다. 사회투자전략은 공통적으로 인적자본에 대한 투자를 중요시하며, 사후개입(repair)보다는 사전개입(prepare)을 통해서 개인이 노동시장에서 독립적으로 생활할 수 있도록 돕는 역할을 강조한다. 결과적 평등이나 개인을 동기화(motivate)시키는 불평등을 강조하기보다는 기회의 평등이 가장 중요한 원리로 작동한다. 또한, 사회투자전략은 기존 고용에 있어서 기회의 평등을 상대적으로 가지지 못했던 여성에 초점을 두면서 일가족 양립이 어떻게 이루어질 수 있는지, 이들의 숙련을 어떻게 유지할 것인지 등에 정책적 관심을 두고 있다.

하지만, 앞서 Vandenbroucke이 지적한 것과 같이 이 책의 저자들도 모든 국가들이 같은 사회투자전략을 가지고 있지 않으며, 각국의 맥락과 유산에 따라서 다른 사회투자접근을 취하고 있음을 지적한다. 남유럽과 같이 사회투자보다는 복지국가 자원의 대부분을 보상적 현금정책에 투자하는 남유럽과 같은 유형이 있고, 미국과 같이 보상적 현금정책도 약하고 조세지출 일부를 제외하면 사회투자 지출도 약한 국가들도 있다. 반면에 영국과 같이 인적자본을 강조하지만 사회보호가 약한 국가가 있고, 노르딕 국가와 같이 사회투자와 사회보호가 동시에 강한 국가들도 있다고 주장한다(358쪽). 그러한 점에서 사회투자가 많은 국가들에서 논의되었지만, 포괄적으로 이 전략이 시행된 국가들은 매우 적고, 실제로 사회투자정책의 지출이 대부분의 국가에서 확대되었다는 증거도 약하다. 그러한 점에서 본 책의 여러 장에서 신자유주의와 사회투자의 차이에 대한 논의가 이루어졌던 것은 타당하다. 본 책의 저자들도 결론에서 가장 성공적인 사회투자전략을 노르딕 국가에서 찾고 있다. 성공이 가능했던 이유는 사회적 연대와 양성평등을 목표로 상당한 사회투자 지출과 함께 충분한 사회보호가 이루어졌기 때문이라고 밝히고 있다. 이러한 결론은 Esping-Andersen의 2009년 'The Incomplete Revolution~'에서 논했던 결과와 같다고 할 수 있다.

### 3. 변화하는 노동과 프레카리아트

사회투자전략은 현재까지 복지국가 문헌 뿐 아니라 유럽의 현실 사회정책에서도 주류적 위치를 점하고 있다. 하지만, 앞서 논의된 바와 같이 사회투자의 성과와 미래에 대해서는 많은 이들이 확신을 가지고 있지 못하다. 실제, 사회투자에 기반하고 있었던 유럽연합의 리스본전략(Lisbon Strategy, 2000년)은 고용에 대해 강조했고, 결과적으로 고용률은 지난 15년 동안 상당히 성장을 하였다. 하지만, 빈곤과 불평등이 동시에 증가했다. Morel, Palier & Palme(2012)도 저서의 마지막에 현재의 사회투자로는 충분하지 않으며, 케인즈주의와 신자유주의와 같이 경제적 이론과 결합될 필요성과 새로운 성장전략, 그리고 이를 뒷받침할 사회투자정치가 필요함을 역설한 바 있다. 다시 말해서 사회투자론은 여전히 미완성 이론이고 불확실성이 높다.

이러한 사회투자전략과 세 가지 복지국가체제론에 대해서 가장 강력한 비판을 하고 있는 학자 중 한 명이 Guy Standing이다. 그의 입장에서 볼 때 세 가지 복지자본주의 체제가 경로의존적 변화를 하고 있다는 논의는 참으로 '한가한' 일이다. 근로연계복지 성격의 사회투자는 현재의 사회적 위험에 대해서 '언 발에 오줌누기' 정도이며, 국가가 옳고 그름을 판단하여 개인에게 특정행동을 강요하는 가부장적(paternalistic) 태도를 가지고 있다고 비판한다. 사회정책과 복지국가는 현실 및 미래에 다가오고 있는 노동시장의 변화를 좀 더 심각하게 받아들일 필요가 있으며, 급진적 대안이 필요함을 제안하고 있다. 이에 대해서 Standing은 'Work after Globalization: Building Occupational Citizenship' (2010)이라는 책과 'The Precariat: The New Dangerous Class' (2011) 저서를 통해서 논의하고 있다. 사실 두 책의 내용은 상당한 중복이 있으며, 두 책 중 더 학술적이고 이론적인 저서는 전자인 'Work after Globalization'이라고 할 수 있다. 하지만, 현실에서 더욱 주목받았던 책은 좀 더 강한 제목을 가진 후자였다.

그에 따르면 세계화와 탈산업화 속에서 노동은 빠르게 재상품화가 되어가고 있다. 신자유주의적 경제체제 아래 노동시장의 급속한 유연화로 인해 불안정한 고용에 놓인 집단, 즉 임시직, 일용직, 간접고용(파견, 용역) 등 비정규직이 빠른 속도로 증가하였다. 이러한 열악한 노동환경에 놓인 이들은 저임금에 시달릴 뿐 아니라, 노동조합으로부터 보호를 받기 어려우며, 다양한 복지제도로부터 배제되어 있는 경우가 빈번하다. Standing이 보는 미래 역시 세계적 민영화와 노동유연화로 인해서 불평등과 기존의 고용이 더욱 불안정해 질 것이고, 개발도상국 뿐 아니라 선진국에서도 많은 이들이 권리나 보장성이 없는 낮은 질을 일자리를 갖게 될 것이라고 예상하고 있다. 하지만, 국

제노동기구를 위시한 주류에서는 여전히 정규 노동계층에 기반한 사회민주주의적 노동주이나 노사정주의에 기반한 산업적 시민권(industrial citizenship)을 벗어나지 못하고 있음을 비판한다.

그는 과거의 핵심노동계층은 상당히 줄어들고 있고, 글로벌 엘리트나 전문직이 증가하고 반대로 산업적 시민권에 보호받지 못하는 프레카리아트가 급격히 확대되고 있음을 지적하고 있다. 프레카리아트(precariat)는 ‘불안정한’이란 뜻의 이탈리아어 ‘precario’와 노동자 계급을 의미하는 ‘프롤레타리아트(proletariat)’의 합성어이다. 프레카리아트는 고용형태나 임금수준 뿐 아니라 사회와 공동체, 생활방식 등의 측면에서 폭넓게 노동자 집단을 파악하는 개념이라는 점에서 비정규직과는 다른 범주이다. Standing은 “산업과 관련된 시민 자격에 속하는 노동보장의 형태들”로 노동시장, 고용, 직무, 근로안전, 숙련기술 재생산, 소득, 대표권에 있어서의 보장을 제시하면서, 프레카리아트에게는 다른 상위계층이나 과거 노동계급에 비해 이러한 7가지 보장이 결여되어 있다고 주장하였다. 나아가 프레카리아트의 이러한 불안정성은 다음 세대로까지 이어지며 일종의 계급으로 굳어지는 경향이 있다.

이러한 현실에 대응하기 위해서 Standing은 산업적 시민권에서 직업적 시민권(occupational citizenship)을 세워야 한다고 주장한다. 정확히 직업적 시민권에 대한 정의는 책에서 나오지는 않는다. 하지만, 직업은 유급노동이나 일자리(job)를 의미하는 것이 아니며 돌봄과 같은 무급노동(unpaid work)을 포함한 모든 직업(occupation)을 의미한다. Standing은 기본적으로 모든 직업과 일(Work)에 동등한 권리와 인정을 줌으로서 모든 직업이 완전한 자유를 누려야 한다고 주장한다. 이를 통해서 과거와 다른 새로운 시민 간 그리고 계급 간의 연대를 만들어내야 한다고 논의하고 있다. 이를 가능하게 하는 가장 중요한 정책 도구가 바로 기본보장(basic security) 수단인 기본소득(basic income)이다.

비록 Standing의 논의에는 최근 회자되고 있는 ‘4차 산업혁명’과 같은 논의는 없지만, 그의 현실관은 상당히 많은 학자와 언론으로부터 주목받고 있다. 그는 나미비아(Namibia)에서의 기본소득 프로젝트를 이끌었고, 브라질이나 국제기구에서의 조건부소득이전(conditional cash transfer)을 채택하는데 영향을 미쳤으며, 기본소득 국제네트워크(Basic Income Earth Network)가 설립되고 성장하는데 핵심적 역할을 했다. 최근 스위스, 영국, 네덜란드, 핀란드 등에서 기본소득 논의는 그의 비전이 생각보다 현실적으로 복지국가에서 다가오고 있음을 반증하고 있다. 이러한 현실적 측면과 함께 프레카리아트와 기본소득이 Esping-Andersen부터 내려오던 복지체제의 경로의존성에 가장 궁극적인 도전 요소라는 점에서도 역시 Standing의 책 두 권

은 복지국가 문헌으로 주목할 만 하다.

복지국가 경로의존성의 핵심이 사회서비스보다는 현금급여였다는 점을 고려하면 노동시장 및 산업혁명에 부응하는 사회보장제도의 변화가 사회투자전략과 같은 점진적 방향으로 갈 것인지 기본소득과 같은 경로탈피적 성향으로 갈 것인지 이러한 문헌들은 힌트와 함의를 제시하고 있다.

## V. 결론을 대신하여

본 논문에서는 산업화 이론과 같은 초기 복지국가 논의에서 출발하여 복지국가연구의 기념비적 위치에 있는 Esping-Andersen의 저작들, 자본주의 다양성 및 역사적 제도주의 논의, 그리고 최근 사회투자나 기본소득과 같은 최근 쟁점까지의 흐름과 변화를 소개하였다. 초기에는 왜 복지국가가 확장을 하는가에 대한 질문이 주류를 이루었다면, 이후에는 다양한 복지국가의 구성 원리와 위협에 대처하는 방식들로 확장되어 갔다. 그리고 복지체제가 다른 생산 및 정치체제와는 어떻게 조응하는지, 그리고 어떠한 양식으로 복지국가가 변화하는 환경과 상호작용하는지를 이론적으로 탐구하면서 복지국가연구는 그 영역과 깊이를 더했다고 할 수 있다.

앞에서 살펴본 연구들을 자세히 보면 복지국가연구가 이론적 속성과 현실대응 속성을 모두 가지고 있음을 알 수 있다. 복지국가연구는 독자적인 사회과학의 세부영역으로 성장했다기보다는 다양한 사회과학 영역의 이론들과 방법론이 융합되면서 발전했다. 정치학, 경제학, 사회학, 행정학 이론들은 서로 상호작용하면서 복지국가의 성장과 변화 그리고 성과를 설명하는데 사용되었다. 그러한 과정 중 Esping-Andersen과 같이 독자적인 복지국가이론이라고 할 수 있는 저작들이 생산되었다. 또한, 이러한 흐름들은 다시 자본주의 다양성이나 역사적 제도주의와 같은 일반 사회과학 이론들과 결합되면서 새로운 이론적 흐름을 만들어내고 있다. 자본주의 다양성 논의는 복지국가 논의의 지평을 넓히는데 상당한 기여를 했고 할 것으로 예상된다. 역사적 제도주의는 복지국가의 탄력성과 경로의 다양성을 논의하는데 매우 유용하게 활용되고 있다.

하지만 복지국가연구는 다른 사회과학들 보다 더욱 현실에 관심을 두고 있다. 현실의 변화를 어떻게 풀어내는지를 넘어서 어떻게 해야 '좋은 복지'를 유지 및 발전시킬 수 있을까에 관심을 두고 있다. 현실 문제 대응은 사회과학의 본분이다. 하지만 이는 심화된 이론적 연구를 어렵게 한다. 최근 복지국가연구의 두 질문, 즉 ①세계화나 탈산업화 등 다양한 내외 압력에도 불구하고 복지국가가 경로의존적으로 변화하는가와

②과연 복지국가는 현재와 다가올 위협에 대응할만한 능력이 있는지, 있다면 어떻게 가능한가라는 질문을 규명하는 데도 이러한 속성이 나타나고 있다. 앞에서 다루었던 사회투자전략이 현실적 대안이라면 서구 선진복지국가부터 개발도상국까지 기본소득과 같은 경로탈피적 대안 역시 적극적으로 논의가 되고 있다. 최근의 불평등과 탈세계화 경향 속에 복지국가연구들은 현실에서 대안을 찾고 논의하는 데에도 훨씬 적극적으로 되어가고 있음을 볼 수 있다.

이론적 연구로서 그리고 현실 연구로서의 복지국가연구의 이증성은 추후 더욱 뚜렷해질 것이라 예상된다. Morel, Palier & Palme(2012)가 이제 복지국가 변화의 현실적 논의를 위해서 정치적 과정과 경제적 이론이 함께 결합되어야 함을 지적한 것처럼, 복지국가 문헌은 앞으로 더욱 종합 사회과학 학문으로서 확장될 가능성이 높다.

## ■ 참고문헌

- 김연명(편). 2002. 《한국 복지국가 성격논쟁 I》. 서울: 인간과 복지.
- 신동면. 2009. “생산레짐과 복지체제의 선택적 친화성에 관한 이론적 검토.” 정무권(편), 《한국 복지국가 성격논쟁 II》. 서울: 인간과 복지.
- 신동면·최영준. 2012. “복지국가 트릴레마 양상의 변화.” 《한국사회정책》, 19(3): 119~147.
- 원종욱·이주하·김태은. 2012. 《OECD 국가의 사회복지지출과 재정건정성 비교연구》. 한국보건사회연구원.
- 이주하. 2009. “방법론으로서의 유형화, 인과관계의 메커니즘, 그리고 제도변화의 역학.” 정무권(편), 《한국 복지국가 성격논쟁 II》. 서울: 인간과 복지.
- \_\_\_\_\_. 2010. “민주주의의 다양성과 공공성: 레짐이론을 중심으로.” 《행정논총》, 48(2): 145~168.
- 정무권. 2009. “한국 ‘발전주의’ 생산레짐과 복지체제의 형성.” 정무권(편), 《한국 복지국가 성격논쟁 II》. 서울: 인간과 복지.
- 정무권(편). 2009. 《한국 복지국가 성격논쟁 II》. 서울: 인간과 복지.
- 최영준. 2011. “기획논문: 위험 관리자로서의 복지국가: 사회적 위협에 대한 이론적 이해.” 《정부학연구》, 17(2): 31~58.
- 최태욱. 2013. “조정시장경제와 합의제 민주주의의 상호보완성.” 《기억과 전망》, 29: 506~547.

- Bonoli, G. 2005. "The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States." *Policy & Politics*, 33(3): 431~449.
- Chang, H-J. 2003. *Globalization, Economic Development and the Role of the State*. London: Zed books. 이종태·황해선 역(2006). 《국가의 역할》, 서울: 부키
- Choi, Y. J. 2012. "End of the Era of Productivist Welfare Capitalism? Diverging Welfare Regimes in East Asia." *Asian Journal of Social Science*, 40(3): 275~294.
- Cusack, T. R., Iversen, T., & Soskice, D. 2007. "Economic Interests and the Origins of Electoral Systems." *American Political Science Review*, 101(3): 373~391.
- Ebbinghaus, B., & Manow, P. (eds). (2001). *Comparing Welfare Capitalism*. London: Routledge.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2009. *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity.
- Giddens, A. 1998. *The Third Way*. Cambridge: Polity.
- Gough, I., & Wood, G. 2004. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (eds). 2001. *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hancké, B., Rhodes, M., & Thatcher, M. (eds). 2008. *Beyond Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Holliday, I. 2000. "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia." *Political Studies*, 48: 706~723.

- Huber, E., & Stephens, J. D. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State*. Chicago: Chicago University Press.
- Iversen, T. 2005. *Capitalism, Democracy, and Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. & Soskice, S. 2006. "Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others." *American Political Science Review*, 100(2): 165~181.
- \_\_\_\_\_. & Wren, A. 1998. *Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy*. *World Politics*, 50(4): 507~546.
- Kerr, C., John D., Frederick H., & Charles M. 1960. *Industrialism and Industrial Man*. New York: Oxford University Press.
- Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G., & Stephens, J. D. (eds). 1999. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Korpi, W. 1989. "Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930." *American Sociological Review*, 54(3): 309~328.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Lindert, P. H. 2004. *Growing Public. Two Volumes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morel, N., Bruno P., & Joakim P. 2012. *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- O'Connor, J. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martins Press.
- Offe, C. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson
- Pampel, Fred C., & John B. Williamson. 1989. *Age, Class, Politics, and the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, C. 2006. *Beyond the Welfare State?: The New Political Economy of Welfare*, 3<sup>rd</sup> Edition. Cambridge: Polity.
- Pierson, P. 1994. *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1996. "The New Politics of the Welfare State." *World Politics*, 48(2): 143~179.

- \_\_\_\_\_. 2001. "Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies." In P. Pierson (ed). *The New Politics of the Welfare State* (pp. 410~456), Oxford: Oxford University Press.
- Piketty, T., & Saez, E. 2003. "Income Inequality in the United States, 1913-1998." *Quarterly Journal of Economics*, 118(1): 1~39.
- Pontusson, J. 2005. *Inequality and Prosperity: Social Europe Vs. Liberal America*. Ithaca: Cornell University Press.
- Skocpol, T., & John I. 1983. "The Political Formation of the American welfare State in Historical and Comparative Perspective." *Comparative Social Research*, 6: 87~148.
- \_\_\_\_\_. 1984. "Sociology's Historical Imagination." In T. Skocpol (ed). *Vision and Method in Historical Sociology* (pp. 1~21), Cambridge: Cambridge University Press.
- Soskice, D. 2008. "Macroeconomics and Varieties of Capitalism." In B. Hancké, M. Rhodes & M. Thatcher (eds). *Beyond Varieties of Capitalism* (pp. 89~121), Oxford: Oxford University Press.
- Standing, G. 2010. *Work after Globalization: Building Occupational Citizenship*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2011. *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: A&C Black.
- Weaver, K. 1986. "The Politics of Blame Avoidance." *Journal of Public Policy*, 6(4): 371~398.
- Wilensky, H. L., & Charles N. Lebeaux. 1965. *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Russell Sage Foundation.
- \_\_\_\_\_. 1975. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Trade-Offs in Public Finance." *International Political Science Review*, 27(4): 333~358.