

세 가지 복지자본주의에서의 생산적 복지, 그 성적표*

복지국가의 경제적 효과와 평등달성의 차이에 관한 체제론적 비교연구

안상훈**

본 연구는 비교사회정책분야의 고전이라 할 수 있는 복지체제론의 틀에 따라, 생산적 복지의 상이한 구현형태를 추적·비교한다. 생산적 복지에 대한 접근방식은 복지자본주의를 표방하는 세 가지 체제에서 사뭇 다르게 나타나는데, 자유주의에서는 협의의 개념으로, 그리고 나머지 두 체제에서는 광의의 개념으로 해석하는 경향이 있다. 이러한 인식의 차이에 따라 각 복지체제들의 특성이 정해지게 되며, 각 복지체제는 경제성장과 평등의 구현이라는 복지국가의 양대 목표에 상이한 효과를 지니고 있을 것이라고 가정된다. 이러한 가정은 일련의 경험분석으로 검토되는데, 중요한 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 경제성장에 대해 복지지출이 지니는 부정적 효과는 자유주의에서 최고조에 이르고, 사민주의나 보수주의에서는 월등히 완화된다. 둘째, 평등증진의 효과에 있어서는 사민주의, 보수주의, 자유주의 순으로 나타난다. 이러한 분석결과에 따라, 우리 복지국가의 비전(vision) 마련을 위한 지침을 정리한다면 다음과 같을 것이다. 자유주의적인 방식으로 복지국가를 구성하는 경우에는 평등증진

* 이 글은 서울대학교 사회복지학과 정책연구그룹(<http://my.netian.com/~socialpolicy/>)에서의 세미나를 거쳐 발전시킬 수 있었다. 회원들의 검토와 의견개진에 감사드린다.

** 서울대 사회복지학과 전임강사.

과 효율 확보에 실패할 가능성이 상대적으로 증가하는 반면, 보수주의나 사민주의는 상대적으로 성공의 가능성이 높다고 할 수 있다. 특히, 사민주의체제의 생산적 복지 모델은 효율을 거시적으로 유지하면서 평등의 달성을 매우 성공적으로 견인해 낼 수 있는 최선의 대안인 것으로 판단된다.

1. 서론

국민의 정부가 아심 차게 추진한 '생산적 복지정책'에 관해 다양한 논의들이 있어왔음에도 불구하고, 매우 중요하다고 생각되는 두 가지 문제에 관해서는 진지한 학술적 논의가 빠져있다. 하나는 현상적으로 목도되는 생산적 복지의 다양한 존재형식에 관한 이론적 규명이고, 다른 하나는 다양한 생산적 복지가 실제로 어떠한 성공과 실패를 경험하여왔는가에 관한 경험적 검토이다. 이러한 두 가지 논의들은 현 정부의 생산적 복지정책의 성격을 규명하고, 그 성과를 평가하며, 개선의 대안을 어디에서 찾을 수 있는가와 관련해서 매우 기초적인 판단의 근거가 될 사항들이다. 주지하는 바와 같이, 후발국이 누릴 수 있는 유일한 장점은, 선진국의 경험을 거울로 삼아 실패의 확률을 줄이고 성공의 기간을 단축할 수 있다는 것이다. 하지만, 현재 우리에게 생산적 복지라는 매우 의욕적인 국정지표와 관련하여, 선진 복지국가들이 생산적 복지를 어떠한 방식으로 추진하였고, 어떠한 시행착오를 겪었으며, 어떠한 성취를 얻어내었는가에 관한 포괄적인 수준의 연구노력이 미흡한 것으로 보인다.

이러한 문제의식에서 출발하는 본 연구가 살펴볼 문제들은 다음과 같다. 첫째, 세 가지 복지자본주의에서의 생산적 복지는 어떠한 특성을 지니는가? 둘째, 서구 선진복지국가의 경험을 통해 볼 때, 어떤 방식의 생산적 복지가 성장과 평등의 견지에서 성공적인 모델일 것인가? 혹은 어떤 종류의 복지국가 유형이 피해 가야할 모델일 것인가?

그렇다면 먼저, '현상적으로 목도되는' 생산적 복지의 세 가지 유형이라는 것이 무엇인지에 관해 살펴보기로 하자. 사실상 모든 복지국가는 근본적으로 생산적이고자 한다.¹⁾ 즉, 모든 복지국가는 '생산적 복지국가'를 지향한다고 할 수 있는 것이다. 복

1) 이러한 의미에서, 생산적 복지란 현 정부가 개발해낸 새로운 발명품이 결코 아니다.

지국가의 기본적 목적이 평등의 추구라고 할지라도, 복지국가를 유지하기 위해서는 효율을 완전히 등한시 할 수는 없기 때문이다. 따라서 어떤 이데올로기나 국정의 방향을 가진 정권이라도 '복지'를 제공함에 있어서 '생산'에 기여할 수 있는 부분을 극대화하려는 노력을 하게 되는 것은 당연한 일이다(Ahn, 2000; Esping-Andersen and Regini 2000). 하지만, 실제로 효율과 평등의 혼합을 어떻게 할 것인가 하는 점에 있어서는 한 국가의 제도적 배경과 정권의 선택에 따라 상이한 방식을 채택하는 경향이 있다. 요컨대, 생산적 복지국가라는 것은 하나의 존재형식을 보이는 것이 아니라 다양한 형식으로 존재하는 것이다. 이러한 인식은 현대 복지국가에 관한 비교연구의 분야에서 하나의 공리처럼 받아들여지는 사실이다. 그렇다면, '복지국가들'은 어떠한 종류로 구분되며, 각각은 어떠한 배경과 성격을 지니고 있고, 어떠한 장단점을 가지고 있는가? 이러한 의문에 대한 답은 복지국가론 혹은 비교사회정책론의 분야에서 새로운 인식의 틀을 제공한 것으로 찬사를 받은 '복지국가체제론'을 재고함으로써 실마리를 얻을 수 있을 것이다.²⁾ 아래에서는, Esping-Andersen(1990, 1999)의 제안을 좇아 복지자본주의가 세 가지 상이한 체제로 나뉠 수 있다고 보고, 각 체제가 생산적 복지에 있어서는 어떠한 특성을 보이는지에 관해 살펴보기로 하자.³⁾ 생산적 복

2) 제도주의를 표방하는 복지국가체제론의 주요 업적은 Esping-Andersen의 논의에 관한 비판과 수정을 중심으로 축적되어왔다. 그의 1990년도 저작인 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*이 발간된 이후, 사회정책학의 연구자들은 복지국가란 것이 주로 세 가지 복지국가체제로 대별될 수 있다는데 동의하여 왔다. Esping-Andersen(1990, 1999)에 의하면, 복지국가 혹은 복지자본주의는 사회민주주의체제, 보수주의체제, 자유주의체제로 분류된다. 각 체제는 경제, 사회, 문화, 정치적으로 독특한 시스템구성양식을 보이는 한편, 평등과 효율의 견지에서 각기 배타적인 장단점을 보여준다.

3) 물론, Esping-Andersen이 제안한 복지체제론에 대한 다양한 종류의 학술적 비판이 있는 것도 사실이다. 예를 들면, Mishra(1999)의 경우에는 세계화와 그에 따른 신진보주의적 노선의 태동 등 최근의 거시 경제사회적 변화 속에서 복지체제론의 고전적 분류방식이 유효하지 않다고 주장하고 있으며, Sainsbury(1994, 1999)를 필두로 하는 페미니스트들의 경우에는 복지체제론이 가부장적 사회구조극복에 관한 아무런 시사점을 제공하지 못한다는 비판을 제기하고 있다. 이러한 다양한 비판들에 대한 반응이 Esping-Andersen의 1999년 저작인데, 이 최근 저작에서 그는 복지체제론의 분류가 최근의 변화들과 여성을 중심으로 한 새로운 진보의 영역에서도 여전히 유효할 수 있음을 보여주고 있다. 본 연구는 Esping-Andersen의 논리에 전반적으로 동의한다는 전제하에서 출발한다. 그럼에도 불구하고 남겨지는 문제는 간결성(*parsimony*)의 이름으로 사상되는 복지국가의 다양한 변종들과 그 역동적 변화를 어떻게 처리할 것인가의 문제이다. 이러한 문제는 거시적 안목에서 이루어지는 비교복지국가론 연구의 영역에서 완벽히 소화되기 힘든 자점일

지의 유형에 관한 이러한 이론적 성격규명은, 본 연구의 주요 연구문제인 체제별 성적표를 산출해내기 위한 출발점이 될 것이다.

2. 생산적 복지의 다양한 존재방식

생산적 복지의 실제 구현형식이 다양하다고 한다면, 어떤 종류들로 대별할 수 있는가? 김태성(2000)에 의하면, '생산적 복지'에 관한 한 적어도 두 가지의 개념이 나올 수 있다고 한다. 하나는 앞의 '생산적'이라는 점을 강조하는 개념이고, 다른 하나는 뒤의 '복지'를 강조하는 개념이다.

먼저, '생산적'을 강조하는 것은 생산적 복지를 협의로 파악하는 것이다. 생산적 복지를 협의로 해석하는 국가들에서는 복지의 범위도 협의로 인식하며, '복지'를 '소비적' 혹은 '낭비적'이라고 생각하는 경향이 농후하다. 협의의 생산적 복지를 강조하는 나라들에서 공통적으로 보이는 현상은 국가복지의 발달은 수급자들의 근로동기를 약화시킨다는 생각에 힘이 실린다는 점이다(Hendricks and Leedham, 1991; Ahn, 2000; Schmidt 2000). 이러한 인식은 수급자들의 근로동기를 강화하는 전략을 내포한 일련의 노동연계복지(workfare) 정책들로 실체화된다. 노동연계복지정책들은 복지프로그램을 실시하면서 노동을 조건으로 하거나 강제하는 등 복지와 노동을 철저히 연계시킨다. 이러한 프로그램의 예는 미국의 TANF(Temporary assistance for Needy Families)나 EITC(Earned Income Tax Credit), 영국⁴⁾ New Deal정책의 장기실업자에 대한 급여제한정책이나 WFTC(Working Families Tax Credit) 등을 들 수 있다. 미시효율을 강조

것이며, 본 연구의 결과를 우리의 맥락에서 해석하는 데 제한점으로 작용할 수도 있다.

- 4) 복지체제론에 관한 기존의 비판들 중 상당수는 영국의 예외사례(outlier)로서의 성격에 집중되고 있다. 신노동당의 New Deal 정책의 경우에도 부분적으로는 거시효율을 포함하는 것으로 비추어질 수도 있을 것이다. 예컨대 노동시장참가를 강제하기만 하는 것이 아니라 활성화하려는 부가적 프로그램을 담고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 논의의 간결성(parsimony)을 우선하여 변종(anomaly)에 관한 논의를 사상할 수밖에 없는 것은 본 연구가 지향하고 있는 논의의 초점이 '복지국가체제론'으로 요약되는 복지국가론의 주류론에서 출발하고 있기 때문이다. 영국에 관한 한 체제론에 대한 비판을 수용하여, 실증분석 부분에서 영국을 제외할 경우에도 전체 결과에 별 변화가 없다.

하는 이들 프로그램의 기본적 목표는 자활성공률을 높이는 것이며, 수급자의 복지를 높이는 문제는 기껏해야 부차적인 것에 불과하다. 이러한 정책지향을 갖는 나라들에서는 복지수급자의 수를 줄이고 노동시장에서 생존의 근거를 확보할 수 있는 사람의 수를 늘리는데 주안점을 둘 뿐, 노동할 수 없는 혹은 노동시장에서 성공하기 힘든 다양한 이유들에는 관심을 돌리지 않는다. 그러나, 서구의 모든 국가들이 이러한 맥락에서 생산적 복지를 추진하고 있는 것은 아니며, 주로 앵글로색슨 계통의 자유주의국가들이 협의의 생산적 복지에 근거한 정책들을 강조한다(Esping-Andersen, 1996, 1999).

반면, 광의의 생산적 복지는 주로 보수주의와 시민주의를 포괄하는 대륙 및 북유럽 국가들에서 주로 사용되고 있는 개념이다. 광의의 개념으로 생산적 복지를 받아들이는 국가들도 생산을 복지의 근간으로 생각해왔다. 그 이유는 노동과 생산이 복지향상을 위한 세원을 보장해주는 유일한 기반이기 때문이다. 그래서 이들 국가들은 사회 복지 체계와 국가경제 발전의 조화를 이룰 수 있는 정책추진을 지속해온 것이다. 외국 매스컴의 어설픈 관찰이나 이념적 반대파들로부터 평등주의에 지나치게 경도되어 있는 것으로 오해받기도 하지만, 실상 이들 국가에서 생산이 무시된 적이 결코 없었다는 것이 분명한 사실일 것이다(Kunhle, 2000; 안상훈, 1998). 유럽 국가들에서는 복지를 광의로 해석하기 때문에 다양한 종류의 복지관련 프로그램이 존재한다. 따라서 이들 국가에서 생산적 복지를 강조할 때는 그러한 모든 복지관련 정책을 전체적인 수준에서 생산적이도록 만들자는 측면이 강하다. 사회복지개혁에 있어서 거시적 효율(*macro-efficiency*)을 강조하는 경향이 있는 것이다. 즉, 부분적 복지프로그램의 효율보다는 국가 경제사회정책 전반에 걸친 효율성을 강조하는 것이다.

생산적 복지의 개념을 광의로 해석하는 나라들에서 공통적으로 보이는 현상은, ‘노동친화복지’(*work-friendly welfare*)를 통해 계급, 성, 인종 등에 따른 노동시장에서의 차별을 완화하는데 복지개혁의 주안점을 둔다는 점이다(안상훈, 2001). 노동친화복지 정책은 적극적 노동시장정책(ALMP: Active Labor Market Policy)으로 불리는 역순환적(*counter-cyclic*) 고용훈련 프로그램이나 직업장애를 완화하기 위한 임금보조금제도나 공공고용보호제도 등의 프로그램을 통해 노동시장에 정상적으로 진입할 수 있는 경로를 마련해주는 것을 말한다. 이러한 노동친화적인 복지정책에서는 복지와 노동의 관련성이 노동연계복지정책의 경우보다는 매우 느슨하다. 복지정책을 시행할 때 노동친화적이 될 수 있도록 노력하지만, 기본적인 복지가 항상 선결되어야 한다고 규

정하는 것이다. 이렇게 할 수 있는 이유는 어떤 특정 복지프로그램의 미시효율이 떨어진다고 하더라도, 미시효율이 높은 여타 프로그램들에서 보충될 것이므로, 전체적인 견지에서의 거시효율을 높일 수 있다고 믿기 때문이다. 예를 들면, 생산이라는 측면에서 미시효율이 대단히 낮은 공공부조를 확대·실시한다고 해도, 적어도 장기적인 면에서 미시효율이 높은 교육복지, 여성복지, 노동복지 등 생산적인 성격이 강한 프로그램을 통해 전체적인 복지국가의 거시적 효율을 담보할 수 있기 때문에 복지국가의 발전이 무조건 경제성장에 해를 준다고 볼 수 없다는 것이다.

물론, 대다수 유럽국가도 근자의 경제적 어려움과 경제의 범세계화라는 거대한 물결 속에서 미시적 효율을 고양하기 위한 일련의 복지개혁을 시도하고 있기는 하다. 예컨대, 실업보험이나 공공부조에서 구직이나 교육 참여 등의 조건을 강화하는 것을 예로 들 수 있다. 그렇지만, 여전히 평등을 중심으로 하는 선에서만 효율의 고양을 추진하는 경향이 있으며(Esping-Andersen, 1996), 생산과 노동을 강조한다고 하더라도 그것은 노동시장의 전반적 활성화를 강조하기 위해서이지 복지의 부담을 근본적으로 개인의 책임으로 돌리는 '자유주의로의 전환' (*transition to liberalism*)은 결코 아닌 것이다(Esping-Andersen, 1999; Pierson, 1994; Scharpf and Schmidt, 2000; Esping-Andersen and Regini 2000).

이제 다음 절에서는 생산적 복지와 관련해서 Esping-Andersen이 제안한 세 가지 체제가 어떠한 성격을 지니고 있는지를 좀 더 자세히 살펴보기로 하자.

1) 보수주의 복지체제 (conservative welfare regime)

오스트리아, 프랑스, 독일, 이태리 등의 국가는 보수주의체제로 분류된다. 이 체제의 생산적 복지개념은 광의적이라고 해석할 수 있다. 보수주의 체제가 강조하는 사회보험은 피보험자의 기여를 재정적 근간으로 하며, 수급권의 획득조건 또한 기여금의 성실한 납부를 가장 중요한 기준으로 삼는다. 보수주의 복지체제의 재정적 근간은 활발한 노동시장 참여를 전제로 하는 것이다. 적어도 암묵적인 형태로는 노동이 매우 강조된다고 할 수 있다. 빈곤층을 위한 공공부조의 경우에도 열등수급의 원칙이 강조되며, 되도록 자활을 할 수 있도록 도와주는 것을 공공부문의 주된 역할로 규정한다. 그럼에도 불구하고, 적어도 전통적인 의미에서의 보수적 복지체제에서는 노동연계

(workfare)적인 혹은 노동을 '강제'하는 복지보다는 근로친화(work-friendly)적 혹은 노동을 '권장'하는 복지를 시행하고 있다. 자활의 강조 또한 노동시장정책을 통해 원조적인 형태로 이루어지며, 노동을 가장 중요한 공공복지급여의 조건으로 내세우지는 않는다. 이미 사회보험에는 노동을 통한 소득과 보험 기여금 납부가 조건으로 포함되어 있고, 대부분의 복지욕구는 사회보험을 통해 일차적으로 걸러지게 되므로, 한계 인구를 위한 공공부조는 노동을 강제하는 형태라기보다는 노동무능력자에게 사회통합의 견지에서 주는 것으로 파악하게 되는 것이다(Esping-Andersen, 1999). 적어도 공공부조에 있어서는, 이후에 살펴볼 사민주의와 비슷하다고 할 수 있다.

광의의 생산적 복지에서 중요한 것은 교육보장의 측면이다. 장기적으로 볼 때, 가장 중요한 빈곤의 해결책은 교육을 통한 인적자본의 획득기회를 전 국민에게 보장하는 것이기 때문이다. 따라서 이 체제에서는 교육의 비용이 사회화되는 경향이 있다. 교육에는 일반 학교교육과 함께 적극적 노동시장정책의 일환으로서 직업재교육도 포함된다. 노동시장에 참여한 경우, 보편적으로 제공되는 각종 사회보험의 보장수준은 소득에 연계되어있는데, 소득은 기본적으로 개인의 인적자본에 따라 정해지는 것이며, 인적자본은 교육이라는 과정을 통해 증진되는 것이다. 이러한 점에서 보자면, 보수주의 복지체제가 지향하는 복지국가의 평등전략은 기회평등에 경도되어있다고 할 수 있다. 그리고 기회평등전략과 인적자본증진의 전략은 한 나라의 생산에 종국적으로 기여하게 되므로, 적어도 경제적인 침체가 상당히 장기화되기 이전에는 거시적 효율이 매우 효과적으로 달성될 수 있는 전략이라고 할 수 있다.

2) 자유주의 복지체제 (liberal welfare regime)

미국, 캐나다, 영국 그리고 호주 등의 국가를 포함하는 자유주의 복지체제의 가장 중요한 특징들은 현재 진행 중인 신자유주의의 조류에 가장 근접하는 형태로 보인다. 5) 자유주의 복지체제에서는 생산적 복지를 협소하게 파악하는 경향이 있다. 즉, 각 복지 정책의 미시적 효율을 강조하는 것이다. 이 체제에서는 자산조사에 의한 공

5) 이 말은, 신자유주의의 물결 속에서 자유주의적 복지체제가 가장 우월하다는 의미는 결코 아니며, 단 그 성격이 신자유주의 정책이 강조하는 시장중심과 거의 일치한다는 것이다.

공부조가 상당히 중요한 복지프로그램으로 기능하고 있는데, 자격 있는 빈자(*deserving poor*)를 가려내는 일이 복지행정의 중요한 업무가 된다. 자격 있는 빈자를 추출하는데 많은 노력을 기울인다는 것은 일단 복지를 성장에 장애가 되는 것으로 파악하는 동시에, 복지란 매우 잔여적(*residual*)으로만 주어질 때 시장이 제대로 유지될 수 있다고 인식하는 자유주의의 기본적 인식에서 출발한다. 이런 사고에서 출발하는 복지정책의 기조는 '거시적으로 생산적'일 수 있는 적극적 노동시장정책 프로그램들을 등한시하는 것으로 이어진다. 노동을 위한 인적 자본의 증진은 기본적으로 시장에서 해결되어야 하는 것으로 인식하는 것이다. 따라서 자유주의 맥락에서 생산적 복지를 논하는 것은 결국, '자격 없는 빈자'(*undeserving poor*)를 공공부조의 틀에서 축출하려는 의도와 깊은 관련을 맺게 되는 것이다. 즉, 복지는 미시적이든 거시적이든 기본적으로 비생산적이므로, 복지보다는 시장에서의 노동과 노동시장에의 기여에 입각한 소득증진을 통해 개인적 욕구를 해결하는 것이 옳다고 보는 것이다. 다른 말로 하면, 복지는 노동이 불가능한 사람들만 받을 자격이 있다는 것이다.

3) 시민주의 복지체제 (social democratic welfare regime)

시민주의 복지체제는 '북유럽형'으로도 불리며, 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드 등의 국가들이 이러한 유형으로 분류될 수 있다. 시민주의의 가장 큰 특징은 복지와 노동의 완벽한 결합이다(Kuhle, 2000). 이는 완전고용에 대한 국가적 보증의 형태로 드러나며(안상훈, 2001; Ahn and Olsson Hort, 1999), 생산적 복지의 개념을 상당히 광의로 해석한다는 것을 의미한다. 완전고용을 국가가 적극적으로 보장하는 다른 이유는 매우 규모가 큰 복지시스템을 유지하는 비용은 결국 노동에 따른 소득세에서 얻어지기 때문이다. 요컨대, 시민주의 복지체제가 국민의 복지를 높은 수준에서 보장하는 것은 사실이지만, 그 태생부터 노동을 철저하게 강조하고 있는 것 또한 사실인 것이다.

이 체제의 특징은 평등전략의 대상을 최저한에 두지 않고 포괄적으로 보면서, 각종 복지정책을 추진한다는 데 있다. 중산층을 중요한 복지의 대상으로 포괄한다는 의미는 중산층이 지니는 다양한 복지욕구를 효과적으로 수용하는 것을 말한다(Ahn, 2000; Ahn and Olsson Hort, forthcoming).⁶⁾ 중산층을 포함한 대다수의 국민이 복지의 대상이 되는 경로는 주로 교육보장이나 노동시장안전장치와 관련된 복지프로그램

을 통해서이다. 앞서 말한 바와 같이, 이러한 종류의 복지프로그램들은 생산에 기여할 수 있는 미시효율적 프로그램들이며, 종국적으로 이 체제가 유지하는 복지국가의 거시효율을 증진시키게 된다. 시민주의체제의 복지노선은 전통적인 가족에서의 불합리한 부담에서 개인들을 해방시키는 것도 포함하는데 (Esping-Andersen, 1999), 전통적인 가족주의에서 여성이 무임으로 부양부담을 떠맡는 불합리를 국가가 적극적으로 도맡는 대신, 여성의 사회활동을 고양하는 것이라고 할 수 있다.⁷⁾ 보수주의와는 달리 전통적인 가족주의에서의 성차별적 노동시장정책이나 복지정책을 결코 쓰지 않기 때문에, 인적자본의 효율적 사용이라는 견지에서 보수주의보다 더욱 근로 친화적 (*work-friendly*) 이고 거시 효율적 (*macro-efficient*) 인 시스템이라고 볼 수 있다. 능력 있는 여성들의 사회진출을 돕는 것은 궁극적으로 경제사회발전에 기여할 바가 클 것이기 때문이다. 이러한 종류의 복지프로그램들 역시, 복지국가의 거시효율을 높이는 기제로 작용하고, 복지발전을 위한 생산의 주춧돌이 된다.

3. 각 생산적 복지체제의 성공과 실패

아래의 논의는, 복지체제의 세 가지 그룹에 속하는 나라들의 성공과 실패를 추적함으로써, 우리의 생산적 복지정책이 장기적으로 선택해야할 정책방향을 타진하는 작업이 될 것이다. 먼저, 복지국가를 발전시키는 것이 지니는 경제적 효과에 관해서 살펴본 후, 평등증진에 관해서는 어떠한지를 살펴보기로 하자.

6) 이 말은, 국가가 앞장서서 대다수 국민들이 목말라하는 욕구에 부응하는 쪽으로 복지정책을 수립한다는 것을 의미한다. 다른 한편으로는 국민대다수를 포괄하는 복지정책은 보편적인 프로그램으로 시행되므로, 소득하층도 자산조사나 노동조건과는 상관없이 복지의 혜택을 적어도 기초적인 수준에서는 보장받는다라는 것을 의미한다. 중산층의 경우에는 소득과 기여에 따라 차등적인 혜택의 증가를 보장하므로, 평등과 동시에 공평성도 확보하게 된다. 이러한 복지체제에서는 민간부문의 복지가 별 필요가 없게 되고, 국민대다수가 복지국가의 수급자로서 친복지적 태도를 지니게 되므로, 복지국가의 지속적인 발전 혹은 유지를 요구하게 되는 것은 당연한 수순일 것이다.

7) 탁아나 탁노 등의 서비스 분야가 강조되는 이유는 남녀를 불문하고 능력이 있고 의지가 있으면 사회활동에 참여하여 자아를 실현하고, 경제적으로는 소득세 납세자이자 보험료 납부자로서의 지위를 유지하게 함으로써 복지재정의 충실화를 기하려는 정책적 의도의 산물이다 (Ahn and Olsson Hort, 1999).

1) 복지국가의 경제적 효과

복지국가의 확대가 지니는 경제적 효과에 관해서는 명백하게 대립되는 두 가지 관점이 존재한다. 우선, 자유주의 복지국가에서는 복지국가의 성장이 경제적 성장에는 부정적인 영향을 주는 것으로 파악한다. 최근 세계적으로 맹위를 떨치고 있는 신자유주의적 논의들도 이런 시각을 공유한다(Weede, 1986; Walker, 1992; Mishra, 1999). 반면, 사민주의 혹은 보수주의 체제의 좌파정치가들은, 복지국가란 것이 잘만 설계된다면 거시 효율적일 수 있고, 격화된 노동운동을 누그러뜨리는 효과가 있기 때문에, 종국적으로 성장에도 도움이 된다고 본다(Korpi, 1980, 1983, 1985, 1989).

이제, 아래에서는 상기한 대립된 예상들 중 어떤 것이 경험적으로 지지되는지를 살펴보기로 한다. 1961년에서 1994년 사이에⁸⁾ 세 체제가 경험한 경제사회지표의 변화를 대략적으로 추적한 뒤, 좀더 정교한 분석으로 옮겨가도록 할 것이다. 분석에 포함된 경제사회지표들은 비교사회정책분야에서 복지국가와 경제와의 관계를 이야기할 때 많이 사용되는 것들이다(Huber and Stephens, 2001).⁹⁾ 체제분류에서, 보수주의 국가에는 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 자유주의 국가에는 미국, 영국, 호주, 캐나다, 사민주의국가에는 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드가 포함되었다.

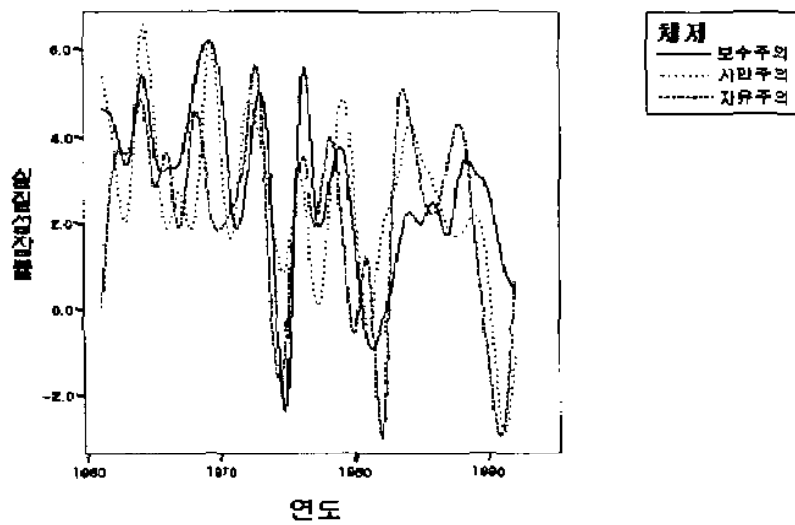
<그림 1>은 실질 GDP 성장률 평균추이를 보여주고 있는데, 전반적으로 볼 때, 1980년대 이전까지는 체제별로 그다지 큰 차이를 보이지 않고 있다. 오일쇼크가 한창이었던 1970년대에는 사민주의가 다소 굳건히 버텨주었다는 점이 특기할 만한 점일 수 있다. 1980년대와 1990년대 사이에, 체제간 경제성장률은 상당히 상이한 방식의 변화를 겪고 있다. 오일쇼크로 인한 경제적 위기에서 사민주의는 상당히 잘 버텨주는 듯하다가 1990년대를 맞이해서 마이너스성장으로의 급격한 난조를 경험한다. 하지만 마지막 연도인 1994년에 경기회복을 시작하는 것으로 보인다. 이 기간의 사민주의 체제의 성장률 변화는 자유주의와 매우 비슷하게 이루어진다. 보수주의는 같

8) 이 기간은 서구 복지국가의 황금기와 재편기를 모두 포함한다. 따라서, 두 시기에 있어 각 체제의 복지성장이 경제에 미치는 영향을 포괄적으로 살펴볼 수 있다.

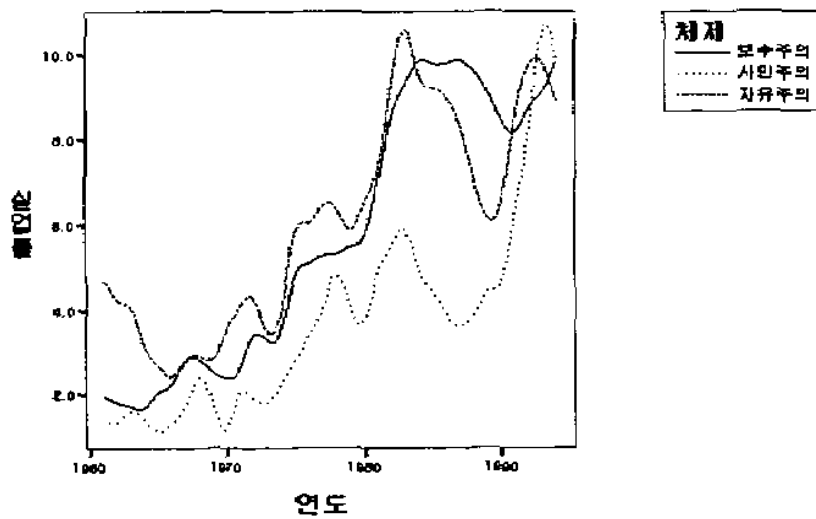
9) 이 절의 기술적 분석에 포함된 변수들의 조작적 정의는 다음과 같다. 실질성장률은 1인당 실질 GDP의 전년대비 성장률로 측정된다. 실업률, 노사분규, 손실일수는 ILO 노동통계의 기본적 정의에 따른다. 이에 관해서는 Huber et al. (1997)을 참조하기 바란다.

은 기간, 다른 두 체제보다 경제적으로 성공적이었지만, 1990년대에 들어 성장률의 하락을 경험한다는 면에서 다른 두 체제와 구별된다.

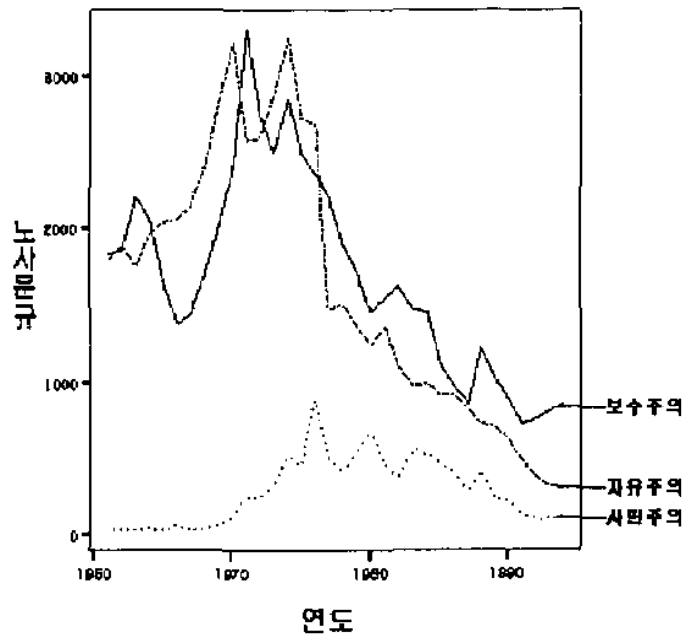
<그림 1> 체제별 실질 경제성장률의 평균추이(1961~1994)



<그림 2> 체제별 실업률의 평균추이(1961~1994)



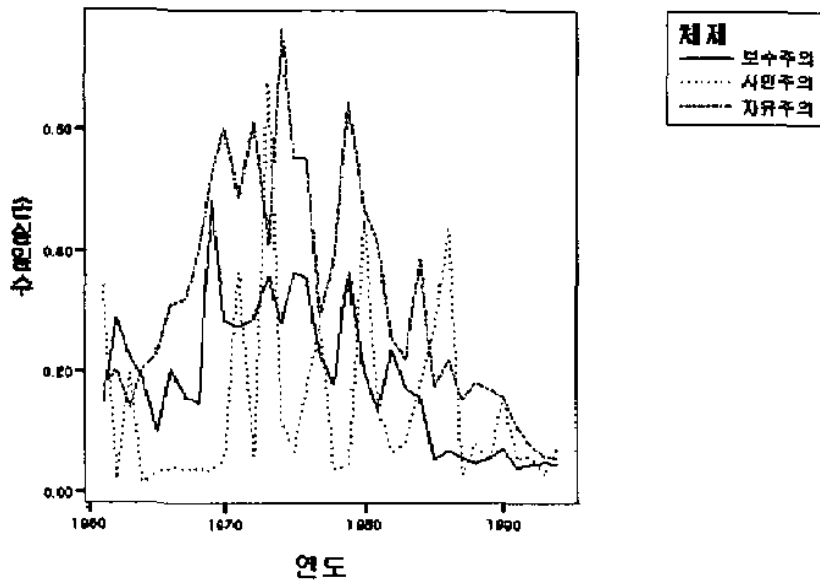
〈그림 3〉 체제별 노사분규의 평균추이(1961~1994)



다음으로는 각 체제의 실업률 평균추이를 살펴보자. 〈그림 2〉에서 볼 수 있듯이, 실업수준은 사회주의가 전통적으로 가장 낮았으며, 다음으로 보수주의와 자유주의 차례로 실업률이 높은 것을 알 수 있다. 그러나 1980년대 중반 이후에는 이러한 경향에 변화가 생기게 되는데, 보수주의의 실업문제가 가장 두드러지며, 자유주의는 실업률이 하강하는 것으로 나타난다. 사회주의체제가 고수해온 완전고용전략은 1990년대에 다가서면서 문제 징후가 나타나기 시작한다. 하지만, 적어도 사회주의의 대표 국가인 스웨덴의 경우에는 2001년 중반 기준, 3~4% 수준으로 다시 낮아지게 된다.

〈그림 3〉과 〈그림 4〉는 복지국가의 수준과 노사분규의 관계를 개략적으로 보여주는데, 노사분규의 발생건수는 사회주의가 압도적으로 낮은 수준을 유지하고 있다.

〈그림 4〉 노사분규로 인한 노동자 1000명당 파업일수 체제별 평균추이(1961~1994)



노사분규로 인해 발행한 노동자 1,000명당 평균 파업일수는 전체적으로 자유주의, 보수주의, 시민주의의 순으로 나타나는데, 간헐적으로 순서가 바뀌는 것으로 보인다. 적어도 노사분규에 있어서는 조합주의를 기반으로 하고 있는 시민주의와 보수주의에서 자유주의보다 상대적으로 우수한 성적을 거둔 것으로 평가할 수 있다.

지금까지 우리는 세 가지 복지국가체제가 1961년에서 1994년 사이에 거둔 경제사회적 성적표를 개략적인 수준에서 살펴보았다. 대체로 자유주의보다는 보수주의와 시민주의의 성적표가 주어진 지표에 대해서는 우월한 것으로 나타난다. 세 가지 체제에서 복지국가의 수준은 시민주의, 보수주의, 자유주의 순이라는 가정을 해보면, 복지국가가 경제사회적 지표와 관련해서는 긍정적인 작용을 하고 있는 것으로 파악할 수 있다. 하지만, 이러한 개별적 지표에 관한 분석을 통해, 복지국가와 경제사회지표 간의 관계를 결론짓기에는 무리가 있다. 이제, 다음에서는 좀 더 세밀한 분석결과를 토대로 논의를 심화하도록 해보자.

〈표 1〉은 서구복지국가 12개국에 대한 결합시계열분석(*pooled cross-sectional time series analysis*) 결과이다. 분석된 자료에는 보수주의국가인 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 자유주의 국가인 미국, 영국, 호주, 캐나다, 시민주의국가인 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드의 12개국에 대한 1961부터 1994년까지의 34개 연도데이터가

포함되어 있다. 횡단과 시계열을 결합한 자료는 기본적인 회귀가정들을 위배하는 다양한 문제를 낳게 된다. 자기회귀(*autocorrelation*)의 문제, 이분산성(*heteroscedasticity*)의 문제, 동시상관(*contemporaneous correlation*)의 문제 등에 동시에 노출될 가능성이 매우 높은 것이다. 이럴 경우, OLS는 적합한 추정방식이 될 수 없고, 대안적인 추정 방법들이 사용되어야 한다. 여기서는 Parks-Kmenta 추정으로 불리는 GLS방식으로 추정하였다.¹⁰⁾

〈표 1〉에서 우리의 주의를 끄는 것은 복지지출을 독립변수로 하고 실질성장률을 종속변수로 하였을 때, 복지지출이 실질성장률 저하효과를 가진다는 점이다. GDP 대비 복지지출을 1% 올릴 경우, 실질성장률은 0.072%만큼 감소한다. 또한 복지지출을 1% 늘린다면, 실업은 0.070%만큼 늘어나는 것으로 확인된다. 이러한 결과는, 자유주의 국가에서의 정책엘리트들이 복지국가의 성장을 경제에 해악을 초래하는 것으로 파악하는 것이 옳다는 것을 지지하는 것이다. 하지만, 비록 통계적으로는 유의미할 경우에도 회귀식들의 모형 적합도는 대단히 낮게 나타나고 있다. 예컨대, 복지지출이 경제적으로 악영향을 지닌다는 가설은 통계적으로는 유의미한 관계를 보여줌에도 불구하고, 현실을 제대로 반영하는 것은 아니라고 볼 수 있다. 복지국가의 성장이 파업을 완화시키는 효과는 통계적으로 무의미한 것으로 볼 수 있으며, 복지국가와 인플레이의 관계도 마찬가지이다. 결론적으로, 〈표 1〉에서 제시되고 있는 복지국가성장의 경제적 효과는 적어도 네 개의 지표에 관해서는 별다른 의미가 없다고 보아도 무방할 것이다.

이와 같은 결과와 함께 복지국가 체제론의 기본적인 논리에서 알 수 있는 것은, 복지지출만으로는 국가복지성장과 경제지표변화의 관계를 알 수 없다는 점이다. 현실

10) 결합시계열자료를 추정하는 수많은 방법이 있지만, Parks-Kmenta 추정 이외에 가장 대표적인 방법인 LSDV(Least Squares Dummy Variable Model)나 ECM(Error Components Model)을 채택하지 않은 이유는 다음과 같다. 먼저, 분석되는 자료들의 시계열수가 횡단수보다 많을 경우는 Parks-Kmenta 추정이 적합하다. 둘째, OLS로 추정하였을 때, 자기회귀와 이분산문제가 확인되었고, 체제론의 맥락에서 동시상관의 문제도 확실하기 때문에 Parks-Kmenta 추정을 채택하였다. 이와 관련된 결합시계열분석의 자세한 논리와 추정식에 대해서는 Janoski and Hicks (1994), Nielsen and Gaddy (2001), Rubinfeld (1998), Stimson (1985), Sayrs (1989) 등을 참조하라. 마지막으로, 체제의 논리를 체제더미로 포함시킨 분석에서는 일반상수항과 체제상수항 사이에 공선성문제가 있을 수 있기 때문에, 체제 더미를 모두 포함시키는 대신, 원점을 지나는 회귀선을 추정하였다(Nielsen and Gaddy, 2001; Rubinfeld, 1998).

〈표 1〉 국가복지의 경제적 효과

종속변수	실질성장률	실업률	파업일수	물가지수
상수항	3.654 ¹⁾	4.343	0.231	4.442
	0.414 ²⁾	0.668	0.044	0.870
	8.840 ³⁾	6.510	5.260	5.110
복지지출	-0.072	0.070	-0.004	0.031
	0.018	0.017	0.002	0.034
	-4.090	4.180	-1.800	0.900
R ²	0.039	0.043	0.008	0.002

주1: 1) 비표준화 회귀계수, 2) 표준오차, 3) t값 : 굵은 숫자들은 유의도 0.05이하에서 통계적으로 유의미

주2: 종속변수들은 실질성장률(실질GDP기준), 실업률(ILO지수), 파업일수(노사분규에 의한 노동자 1000명당 파업일수), 물가지수(CPI, 즉 소비자물가지수)이며, 독립변수는 ILO 통계기준¹¹⁾ GDP대비 사회복지급여 지출총액비율임. 독립변수는 t-1, 종속변수는 t 시점에서의 측정치임.

은 매우 복잡하며, 적어도 상이한 체제간에 매우 다른 방식으로 효율의 문제에 대처하기 때문에, 복지지출이라는 변수만으로는 국가복지의 경제적 효과를 제대로 알 수 없다는 점이다. 앞서 말한 바와 같이, 적어도 생산적 복지와 관련된 세 체제간의 접근은 매우 다르다. 요약컨대, 보수주의나 사민주의에서는 거시적 효율을 증진할 수 있는 복지제공에 역점을 두는 반면, 자유주의에서는 복지성장을 경제적으로 불리한 것으로 보아 주로 비생산적이라 할 수 있는 연금이나 공공부조에만 치중하며 프로그램의 미시효율을 강조한다.

11) 본 분석에서 사용한 Huber et al. (1997) 자료에서의 복지지출변수는 ILO 통계를 기준으로 하여 행정비를 제외한 순(net) 공공복지지출만을 포함한다. 최근 Adema의 연구(1999, 2001)들을 비롯한 OECD의 연구들은 복지다원주의의 견해를 수용하여 공공복지와 민간복지를 총체적으로 고려하는 경향이 있는 것이 사실이다. 그럴 경우, 민간복지가 공공복지의 대체재가 될 수 있다는 가정이 필요한데, 사실상 비교사회정책학 분야에서 이에 대한 명확한 합의는 없다고 할 수 있다. 오히려, 평등이라는 복지국가의 기본적 목표를 고려할 때는, 민간복지지출을 포함하는 것이 한 나라의 복지발전을 과대평가하는 경향이 있다는 인식이 다수론일 것이다. 양자간에 일대일 조음의 대체재적 성격이 인정되지 않는다는 점과, 민간복지에 대한 다원주의적 강조가 신자유주의적 체계모니터에 악용될 수 있다는 주장을 고려한다면, 본 연구에서와 같이 공공복지에 주목하는 관점이 무리라고는 생각하지 않는다(Walker, 1992; Ahn, 2000; Hudson, 1999). 민간부문의 불평등적·반복지적 함정은 Esping-Andersen도 이미 1990년 저작에서 언급한 바 있다.

〈표 2〉 체제별 국가복지의 경제적 효과차이

종속변수	실질성장률	실업률	파업일수	물가지수
보수주의	5.207 ¹⁾	1.026	0.141	3.200
	0.427 ²⁾	1.440	0.058	1.284
	12.190 ³⁾	0.710	2.450	2.490
사민주의	4.812	1.136	0.148	5.005
	0.439	0.559	0.051	1.003
	10.960	2.030	2.880	4.990
자유주의	3.131	4.830	0.292	3.578
	0.389	0.364	0.058	1.050
	8.050	13.260	5.050	3.410
복지지출	-0.123	0.103	-0.001	0.022
	0.018	0.018	0.002	0.037
	-6.930	5.660	-0.490	0.610
R ²	0.369	0.557	0.153	0.184

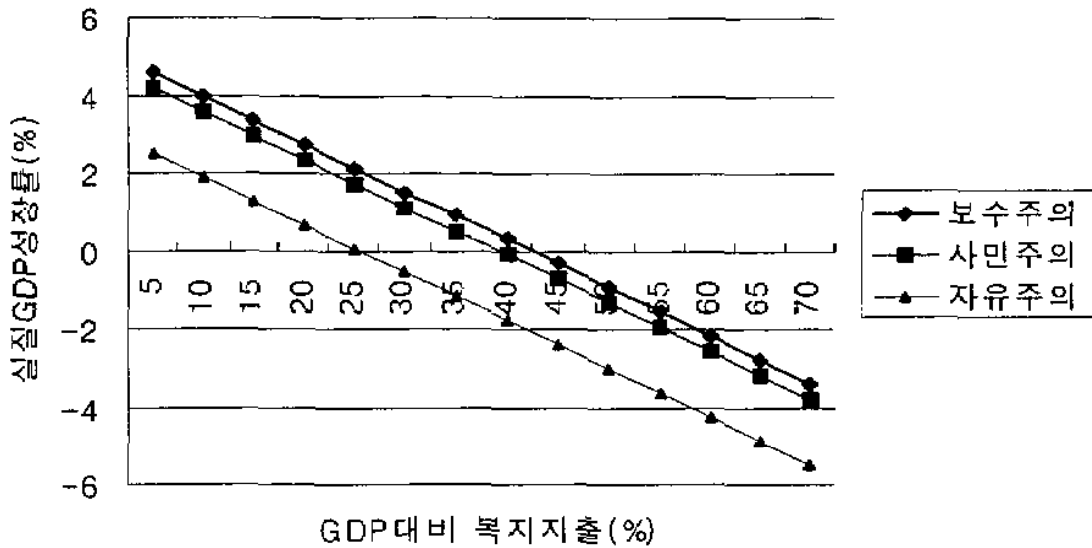
주1: 1) 비표준화 회귀계수(굵은 글씨의 숫자들은 유의도 0.05이하에서 통계적으로 유의미한 계수들임), 2) 표준오차, 3) t값

주2: 독립변수는 t-1, 종속변수는 t 시점에서의 측정치임.

〈표 2〉의 분석은 세 가지 체제가 각기 상이한 정책적 논리를 가지고 있다는 사실을 반영하여, 체제별로 각각 다른 회귀식을 도출하였다. 12) 여전히 복지지출은 실질성장률에 부정적인 효과를 지니고 있는 것으로 나타나지만, 체제별로 상이한 상수항을 갖기 때문에, 일정 수준의 복지지출에 따른 체제별 실질성장률은 상이한 수준으로 결과한다. 요컨대, 동일한 수준의 복지지출을 하였을 때, 자유주의 국가들보다 보수주의와 사민주의 국가들에서 더 높은 수준의 실질경제성장률 달성이 가능한 것이다. 사회 복지 지출이 세 체제에서 똑같이 20%라고 가정한다면, 경제성장률은 보수주의에서는 2.747%, 사민주의에서는 2.352%, 마지막으로 자유주의에서는 0.671%의 수준

12) 네덜란드의 경우, 사회보장시스템은 사민주의적으로 구성되나, 전통적인 가족주의를 교수하여 여성을 노동시장에서 배제하는 사례이므로, 보수주의에 포함하였다(Esping-Andersen, 1999). 사민주의로 구별하는 경우의 논리에 관해서는 Goodin et al. (1999)을 참조하라. 네덜란드를 추정에서 제외하는 경우에도 추정치의 변화는 별로 크지 않으며, 영향의 방향은 그대로 유지된다. 하지만, 이 경우 국가복지가 경제에 가지는 부정적 효과는 감소하게 되며, 사민주의의 성공과 자유주의의 실패라는 측면은 더욱 강화된다.

〈그림 5〉 복지지출수준에 따른 체제별 성장률



이 된다. 사회복지지출이 30%일 경우에는 각각 1.517%, 1.122%, -0.559%가 된다. 즉, GDP 대비 복지지출이 경제성장률에 전반적으로 음의 효과가 있다고 해도, 체제별로 상이한 결과를 잉태하는 것이다.

〈그림 5〉에 요약적으로 제시되어 있듯이, 각 체제별로 경제성장률이 마이너스가 되는 포인트는 상이한데, 자유주의의 경우에는 GDP 대비 복지지출이 25%가 채 못 되는 선에서 성장률이 마이너스로 떨어지며, 보수주의와 사민주의에서는 대략 40% 선까지 복지국가를 팽창한다고 하더라도 성장률이 플러스에 머물게 된다.

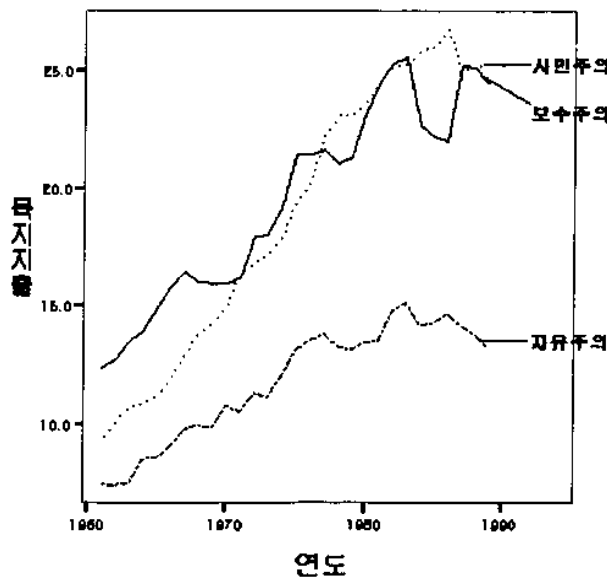
〈표 1〉에서, 복지지출이 늘면 실업률이 증가하는 것으로 나와 있는데, 이 경우에도 동일한 복지지출 수준을 가정할 때, 자유주의 복지체제에서의 실업률이 보수주의나 자유주의보다 훨씬 높게 나온다. 복지지출을 20% 정도라고 하면, 보수주의와 사민주의는 대략 3% 정도의 완전고용을 달성할 수 있지만, 자유주의에서는 약 7%까지 실업률이 올라가게 된다.¹³⁾ 파업일수나 물가지수의 경우에는 〈표 1〉에서와 마찬가지로 복지지출의 효과가 통계적으로 유의미하지 못한 것으로 나타나며, 그 영향강도도 매우 미미하게 나온다.

13) 하지만, 보수주의의 경우에는 실업률의 상수항이 통계적으로 무의미하다.

지금까지의 분석에서 알 수 있는 것을 요약하면 다음과 같다. 국가가 복지를 제공하는 것을 전반적으로 포기할 수 없다고 가정한다면, 자유주의적인 복지체제보다는 보수주의나 사회민주주의적 전략을 채택하는 것이 옳을 것이다. 사실상, 국가가 존재하는 한, 국민들의 복지관련 욕구에 어떤 방식으로든 응답하게 될 가능성이 높기 때문이다.

〈그림 6〉은 세 복지체제의 GDP 대비 평균복지지출의 추이를 보여주고 있다. 사회민주주의와 보수주의가 자유주의보다 훨씬 높은 수준의 복지제공을 유지하고 있기는 하지만, 자유주의의 경우에도 1980년대 기준으로 13~15%의 복지지출을 유지하고 있다. 신자유주의가 무르익어가는 1990년대를 향해서 자유주의 체제의 복지지출은 하향추세를 보이고 있기는 하지만, 이러한 경향이 전반적 복지국가 위기로 결과되지는 않았다는 것이 다수설이며, 복지국가의 전반적 붕괴는 신자유주의에서도 함부로 거론하지 못하고 있다는 것을 전제로 한다면, 복지국가의 존재는 조정과정을 거치되 장기적으로 지속될 것이라고 판단된다. 요컨대, 복지국가의 존속이 현실이라고 한다면, 자유주의 체제와 같이 한계인구에 대한 비생산적 조치¹⁴⁾에 복지지출을 집중하

〈그림 6〉 체제별 복지지출의 평균추이(1961~1994)



14) 연금이나 공공부조 관련 정책이 대표적인 예이다.

면서 노동연계 (*workfare*) 를 통해 미시효율을 강조하는 것보다는, 보수주의나 사민주의 복지체제에서 채택하는 전략인 근로 친화적 (*work-friendly*) 접근¹⁵⁾의 장점을 본받아 생산적 복지의 거시효율을 고양하는 쪽으로 정책방향을 잡는 것이 타당하다고 판단된다.

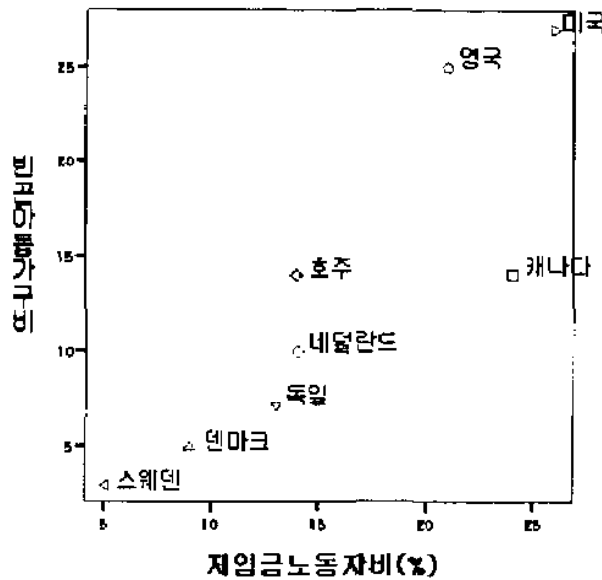
2) 복지국가의 평등증진 효과

앞절에서의 분석은 주로 국가복지의 경제적 효과 측면에만 주의를 집중하였다. 비록 복지가 경제에 약간의 부담이 될 가능성이 포착되기는 하지만, 어떤 경우라도 복지의 주체로서 국가의 역할이 있을 수밖에 없다고 가정하면, 자유주의보다는 사민주의나 보수주의가 나올 수 있다는 결론에 도달하였다. 그렇다면 이제는, 단순한 경제 성장에 관한 논의를 넘어서서, 복지국가의 기본적인 목적인 평등을 달성하는 데 있어서는 각 체제가 어떠한 성적을 거두었는지 살펴볼 차례이다. 이 절에서의 분석은 주로 1990년대에 관한 것으로 집중될 것이다. 이 시기는 복지국가위기가 점차 가시화되는 시기이고 이 시기에 새로이 문제가 되는 것은 기본적인 불평등의 심화현상인데, 우파 정권들의 주요 개혁대상은 주로 노동이 가능한 세대에 집중된 바 있다(Mishra, 1999; Huber and Stephens, 2001). 공평성의 견지에서 노동세대에 대한 과도한 복지지출이 '낭비적'이라는 인식이 확산된 때문이다(Walker, 1992). 아래의 분석은 노동세대가 당면하는 여러 가지 불평등의 심화에 우선 주목한 후, 보다 보편적인 의미의 불평등 지표들, 즉 빈곤지수들과 관련하여 세 가지 복지자본주의 체제가 각기 어떤 차이를 보이는지에 관한 논의로 이어질 것이다.

〈그림 7〉은 20세기의 마지막 10년 동안 노동시장에서의 불평등과 아동을 가진 가구의 경제적 곤란이 각 체제에 있어서 어떠한 양상을 나타냈는지에 관한 지표들을 보여 준다. 평등의 견지에서 보자면, 복지국가의 발전은 사회권의 발전을 의미하며 가장 기초적으로는 저임금노동의 상대적 감소를 의미한다(Marshall, 1950). 그런데, 복지국가위기 이후 각국의 노동시장은 유연화 경향을 보여주고 있으므로(Mishra, 1999),

15) 대표적인 것으로 적극적 노동시장정책과 복지정책을 통합적으로 운영하는 것, 교육보장의 전면적 확대, 가족복지서비스 마련 등을 통한 노동시장참여에의 기회평등전략을 들 수 있다.

〈그림 7〉 1990년대 초반 각국 불평등 지표비교



자료출처: Esping-Andersen (1999), 156쪽의 표를 기준으로 작성.

주: 1) 저임금노동자비는 중위소득의 2/3이하 노동자 %.

2) 빈곤아동가구비는 조정가구소득 중위치의 50%미만의 '아동을 가진 빈곤가구' %.

저임금노동의 증가를 동반하게 된다(Esping-Andersen, 1999). 노동시장에서의 임금불평등을 나타내는 저임금노동자의 비율을 보면, 사민주의 국가인 덴마크와 스웨덴이 각각 9%와 5%로 가장 낮은 반면, 자유주의 국가인 캐나다, 영국, 미국은 24%, 21%, 26%, 보수주의 국가들은 12~14%로 나타나고 있다. 비록, 자유주의 국가라고 할 수 있는 호주의 경우에 14%수준으로 나머지 자유주의 국가들보다 낮은 수준에서 노동시장불평등이 화이되기는 하지만, 전체적인 그림은 변하지 않는다. 즉, 탈상품화로 표상되는 평등정책을 차치하고서라도 가장 기본적 형태의 노동시장에서의 불평등조차도 체제별로 상이한 양상을 보이고 있는 것이다.

아동을 가진 빈곤가구의 비율은 아동을 가진 가족을 위한 소득보전정책의 수준을 보여주는 지표이다. 아동을 가진 가족에 대한 지원은 현재적 불평등의 제거라는 의미와 함께, 미래의 불평등을 완화하는 효과를 지닌다(Wennemo, 1994). 이 지표도 노동시장에서의 소득불평등과 동일한 집락양상을 보여준다.

〈표 3〉은 나라별로 아동가족의 빈곤율이 1980~1990 사이에 어떤 변화를 보였는

<표 3> 국가별 아동가족 빈곤율의 변화(% , 1980~1990)

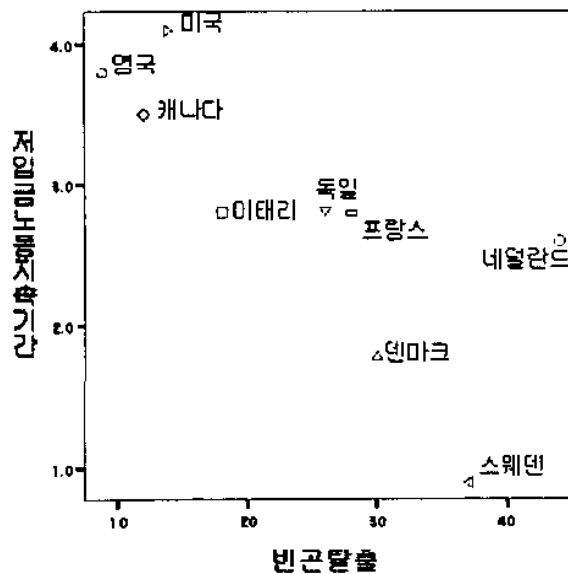
호주	캐나다	영국	미국	덴마크	스웨덴	프랑스	독일	네덜란드
+12	-2	+80	+31	-10	-42	+30	+120	+31

자료출처: Esping-Andersen(1999), 157쪽의 표를 기준으로 작성

지를 나타내고 있는데, 보수주의 국가들에서 상당히 높은 정도의 증가가 목도된다. 그럼에도 불구하고, <그림 7>에서와 같이 1990년대 초반에 낮은 수준의 빈곤율을 보이고 있다는 것은 보수주의와 시민주의 양자가 하나의 집락으로 묶이고, 자유주의는 이 두 체제와 비교할 때 상당한 정도의 차이로 불평등하다는 것을 의미한다.

<그림 8>은 1990년대 초반 각국에서의 불평등제거를 위한 정책효과를 보여주는 지표들인데 주로 노동세대에 집중되는 평등정책에 관련된 사항을 요약하고 있다. 먼저 저임금을 받으면서 노동을 지속하는 기간에 있어서 자유주의와 보수주의, 그리고

<그림 8> 국가별 저임금노동 지속기간 및 빈곤탈출효과(1990년대 초)



자료출처: Esping-Andersen(1999), 158쪽의 표를 기준으로 작성

주: 1) 저임금노동 지속기간은 지속된 연수를 나타냄

2) 빈곤탈출은 2개 년도에 걸쳐, 중위가구소득의 50%미만에서 60%이상으로 올라가는, '아동 있는 빈곤가구' %

사민주의 국가들 간의 집락이 분명하게 드러나고 있다. 여기서도, 자유주의가 가장 불평등한 것으로 나타난다. 두 번째 지표는 아동빈곤가구가 빈곤을 탈출하는 정도를 보여준다. 이 지표의 경우에도 지금까지 살펴본 다른 불평등관련 지표들과 마찬가지로 세 가지 복지체제 간에 경험적인 차이가 확실히 나타나고 있다. 보수주의 국가인 네덜란드에서 아동을 가진 빈곤가구가 빈곤에서 탈출하는 정도가 가장 높은 것으로 나타나고 있어 예외적이기는 하지만, 전체적으로 볼 때 보수주의와 사민주의에서 이 부분의 불평등정도가 자유주의보다 훨씬 낮으며, 그 수준 또한 명확하게 차이가 나는 것이 확인된다.

이제, 보다 전통적인 의미에서의 불평등지표들, 즉 절대적·상대적 빈곤과 관련된 불평등완화효과에 대해서 살펴보기로 하자. <표 4>는 세 가지 불평등지표의 체제간 평균차에 관한 OLS 더미분석결과를 정리한 것이다. 분석된 자료는 1990년대 중반한 시점에서의 유럽 12개국에 관한 횡단자료이다. 체제에 포함된 국가구분은 앞선 GLS분석과 동일하다. 세 가지 불평등지표들의 체제간 평균차에 관한 분석결과, 모든 분석의 R^2 가 모두 0.65이상으로 상당한 설명력을 보여주고 있다.

<표 4>에서 자유주의에 관한 수치들은 회귀식의 상수인데, 자유주의에 대한 각 불평등지표의 평균값을 의미한다. 따라서, 사민주의와 보수주의의 더미에 대한 비표준화 회귀계수들은 각 체제의 불평등지표의 평균값이 자유주의의 평균값으로부터 얼

<표 4> 체제별 불평등 제거 효과차이

불평등지표	자유주의 ¹⁾	사민주의 ²⁾	보수주의 ³⁾	R^2
지니계수	0.330	-0.094	-0.044	0.671
P90/P10 ⁴⁾	4.618	-1.800	-0.977	0.658
빈곤율 ⁵⁾	14.125	-7.175	-4.675	0.671

자료출처: Jesuit, D. and Smeeding, T. (2002)

주1: 1) 자유주의는 OLS 상수항

2)와 3)은 더미변수의 비표준화 회귀계수

주2: 굵은 글씨의 숫자들은 유의도 0.05이하에서 통계적으로 유의미한 계수들임

주3: 종속변수들의 조작적 정의는 다음과 같다.

4) 중위소득자로부터 하위 10% 대비 상위 10% 소득자의 상대적 소득비율

5) 총인구 중, 조정된 중위가처분소득의 50%미만의 소득자 %

마나 차이가 나는지를 보여준다. 모든 불평등지표의 값들은 낮을수록 평등의 수준이 높음을 의미하는데, 사민주의와 보수주의의 계수들이 모두 음(-)의 값을 가지면서 거의 모두 통계적으로 유의미한 것으로 결과되고 있다. 지니계수의 경우 자유주의의 평균값은 0.330이며, 보수주의는 0.286,¹⁶⁾ 사민주의는 0.236으로 사민주의, 보수주의, 자유주의의 순서로 평등달성의 정도가 높다. 다른 두 불평등지표의 경우에는 자유주의, 보수주의, 그리고 사민주의의 순으로 높게 나타나며, 그러한 차이들이 유의도 0.05수준에서 모두 통계적으로 유의미함을 알 수 있다.

상기한 복지체제가 복지국가의 기본목적인 불평등과 빈곤의 해소에 어떠한 효과를 가지고 있는가를 살펴본 지금까지의 분석을 정리하면 다음과 같다. 거의 모든 지표들에서 자유주의 국가군이 다른 두 체제보다 불평등제거에 실패하고 있다는 점이 확인된다. 반면, 불평등의 해소에 있어서는 사민주의체제가 매우 효과적인 시스템이라고 할 수 있으며, 보수주의의 평등수준은 사민주의보다는 못하고 자유주의보다는 낮은 점을 확인할 수 있다. 자유주의가 선별주의적인 방식으로 빈곤층에 집중적인 복지 지원을 한다는 것은, 높은 수준의 지원을 하는 것이 아니라 매우 기초적인 수준에서만 시장의 실패를 보완하는 것이며, 따라서 궁극적인 불평등제거에는 관심이 없거나 효과적인 체제가 될 수 없다는 것을 알 수 있다.

앞 절의 경제적 효과에 관한 분석과 연관시켜보자면, 자유주의체제는 거시효율보다는 미시효율에 치중함으로써, 복지가 가질 수 있는 경제성장에의 부정적 효과를 감소하는 데에도 실패하고, 대상효율을 지나치게 추구함에도 불구하고 프로그램의 대상효과성은 매우 낮은 것을 알 수 있다. 나머지 두 체제에서, 사민주의는 효율달성에서는 보수주의보다 매우 미미한 차이로 뒤지지만, 평등달성에서는 압도적 우위를 보이고 있으며, 생산적 복지가 지향하는 평등과 효율이라는 두 가지 목표를 종합적으로 판단컨대, 사민주의적 복지자본주의체제가 가장 성공적인 것이라고 할 수 있다.

16) 단, 보수주의의 계수는 p값이 0.09로 통계적 유의성이 떨어진다.

4. 결론

지금까지 본 연구에서는 복지국가의 성장이 복지국가가 기본적으로 수행해야 하는 목표들인 경제성장과 평등증진의 측면에 어떠한 효과를 가지는지를 중심으로 논의를 전개하였다. 본 연구에서 다룬 주제가 현 시점 우리에게 중요한 이유는, 앞으로 한국 복지정책이 지향해야 할 정책전반의 방향을 제시하는 데 가장 기초적 판단의 근거가 될 수 있기 때문이다. 비록 제한적인 자료에 입각한 경험분석결과이기는 하지만, 자유주의적인 인식에 근거한 협의의 생산적 복지가 성공적이지 못한 것임이 밝혀졌다. 반면, 사민주의체제는 적어도 분석된 결과에 한정해서는 상당히 성공적이며, 보수주의는 양 체제의 중간쯤에 위치한다. 이러한 결과는 복지국가와 관련해서 현재 우리사회에 팽배한 신 자유주의적인 인식에 하나의 경종이 될 수 있다.

자유주의 경제학을 중심으로 횡행하고 있는 우리사회의 주류담론은, '모든 종류의' 복지국가성장이 경제성장에 장애가 된다고 보고 있으며, 바로 이 점이 한국복지국가의 발전을 가로막는 가장 큰 장애요인이 되고 있다. DJ 정부에서 추진한 생산적 복지가 애초의 진보적 성격을 점차 잃어가고 있는 이유의 근거에도 이와 같은 우리사회의 인식이 자리하고 있다고 생각된다. 이러한 생각이 위험한 이유는, 평등증진과 관련된 제반 정책들을 전반적으로 철폐하는 것이 사실상 불가능하기 때문이다. 어떠한 사회이든 사회적 약자층은 존재하기 마련이고, 어떤 방식으로든 그러한 한계인구의 복지에 대해 국가가 일정정도의 역할을 담당해야 하는 것이 현실이라고 전제한다면, 자유주의적인 방식의 협소한 복지정책지향은 '준비된 실패'를 결과할 가능성이 높다. 백 번 양보해서, 복지국가의 성장이 경제발전에 부정적인 효과를 지니고 있다고 하더라도, 복지지출을 0%에서 묶는다는 것이 현실적으로 불가능하다면, 남겨지는 과제는 어떠한 방식으로 복지국가를 조직화하는 것이 부정적인 효과를 최소화하고 거시효율을 증진할 수 있는가에 초점을 맞추는 것이리라.

이런 점에서 볼 때, 우리 사회복지학계가 당면하고 있는 과제는, 복지가 생산적일 수 있다는 증거를 지속적으로 확보하는 일, 그리고 생산적일 수 있는 복지프로그램을 사회진보에 연결시키려는 부단한 노력이라고 생각된다. 그러한 노력들은 우리사회의 잘못된 주류담론을 허무는 유일무이한 무기이기도 하다.

· 참고문헌 ·

- 김태성. 2000. "‘생산적 복지’, 무엇을 해야 하나?," 《사회복지연구》, 제 16호.
- 안상훈. 1998. "스웨덴의 사회변화와 사민주의 복지개혁," 《동향과 전망》, 제 38호.
- 안상훈. 2001. "스웨덴의 실업자 및 빈곤계층 지원정책과 창업지원제도," 《실업자 및 자활대상자 고용지원 활성화 방안》, 서울: 한국노동연구원.
- Ahn, S. -H. 2000. *Pro-Welfare Politics: A Model for Changes in European Welfare States*, Uppsala: Uppsala University Press.
- Ahn, S. -H. and Olsson Hort, S. E. 1999. "The Politics of Old Age in Sweden," In A. Walker and G. Naeyele (eds.), *The Politics of Old Age in Europe*, Buckingham: Open University Press.
- _____. (forthcoming) "The Welfare State in Sweden: Development and Transition," In Christian Aspalter (ed.), *West-East Comparison of Welfare States*, Nova Science Publishing.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- _____. 1996. "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy," In G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage Publications.
- _____. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. and Regini, M. 2000. "Conclusions." In G. Esping-Andersen and M. Regini (eds.), *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford University Press.
- Goodin, R., Headey, B., Muffels, R., and Dirven, H. J. 1999. *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hendricks, J. and Leedham, C. A. 1991. "Dependency or Empowerment? Toward a Moral and Political Economy of Aging," In M. Minkler and C. L. Estes (eds.), *Critical Perspectives on Aging: The Political and Moral Economy of Growing Old*, New York: Baywood Publishing Company.
- Huber, E., Ragin, C. and Stephens, J. D. 1997. *Comparative Welfare States Data Set*. Northwestern University and University of North Carolina.

- Huber, E. and Stephens, J. D. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State : Parties and Policies in Global Markets*, London: The University of Chicago Press.
- Hudson, R. B. 1999. "The Evolution of the Welfare State : Shifting Rights and Responsibilities for the Old," In M. Minkler and C. L. Estes(ed.), *Critical Gerontology : Perspective from Political and Moral Economy*, Amityville, New York: Baywood Publishing Company.
- Janoski, Thomas and Hicks, Alexander(eds.) 1994. *The Comparative Political Economy of the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jesuit, D. and Smeeding, T. 2002. *Poverty and Income Distribution*, LIS Working Paper No. 293.
- Korpi, W. 1980. "Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies : A Preliminary Comparative Framework," *West European Politics*, vol. 3(3), 296~316.
- _____. 1983. *The Democratic Class Struggle*, London: Routledge and Kegan Paul.
- _____. 1985. "Power Resources vs. Action and Conflict : On Causal and International Explanations in the Study of Power," *Sociological Theory*, 3.
- _____. 1989. "Power, Politics and State Autonomy in the Development of Social Citizenship : Social Rights During Sickness in 18 OECD-countries since 1930," *American Sociological Review*, 54, 309~28.
- Kuhnle, S. 2000. "European Welfare Lessons of the 1990s," In S. Kuhnle(ed.) *Survival of the European Welfare State*, London: Routledge.
- Marshall, T. H. 1950, *Citizenship and Social Class*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mishra, R. 1999. *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Nielsen, F. and Gaddy, G. 2001. *Pooled Time Series of Cross Sections*(<http://www.unc.edu/courses/soci209>).
- Pierson, P. 1994. *Dismantling the Welfare State?* New York: Cambridge University Press.
- Rubinfeld, D. L. 1998. *Econometric Models and Economic Forecasts*, Singapore: McGraw-Hill.
- Sainsbury, D. (ed.) 1999. *Gendering Welfare states*, London: Sage.
- _____. (ed.) 1999. *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford: Oxford University Press.
- Sayrs, L. W. 1989. *Pooled Time Series Analysis*, London: Sage Publications.
- Scharpf, F. W. and Schmidt, V. A. (eds.) *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt V. A. 2000. "Values and Discourse in the Politics of Adjustment," In F. W.

- Scharpf and V. A. Schmidt (eds.) *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Stimson, J. A. 1985. "Regression in Space and Time : A Statistical Essay," *American Journal of Political Science*, 29(4), 914~47.
- Walker, A. 1992. "Intergenerational Relations and Welfare Restructuring : The Social Construction of an Intergenerational Problem," In A. Achenbaum, V. Bengtson and P. Robinson(eds.), *The New Contract Between Generations*.
- Weede, E. 1986. "Sectoral Reallocation, Distributional Coalitions and the Welfare State as Determinants of Economic Growth Rates in Industrialized Democracies," *EJPR*, 14:501~19.
- Wennemo, I. 1994. *Sharing the Costs of Children*, Edsbruk: Akademitryck AB.

A Comparative Study on Productive Welfare in the Three Worlds of Welfare Capitalism

Ahn, Sang-Hoon
(Seoul National University)

In general, every welfare state is to be productive. If not, the welfare state itself cannot be sustainable because resource for the development of welfare only comes from a sound level of economic development. However, how to mix welfare and production differs from country to country. This article tackles this phenomenon as a starting point.

Granted, contemporary studies of comparative welfare state often starts from

the theory of welfare regime which has been suggested by Esping-Andersen. This article also regards the framework as an analytic tool to elaborate upon the concept of productive welfare and to categorize different types of conception of productive welfare. In liberal regime, the concept is so narrowly interpreted that they emphasize micro-efficiency of specific welfare programs. On the contrary, the other two regime types recognize the concept of productive welfare as relatively wide. Therefore, conservative and social democratic regimes underscore macro-efficiency of the welfare state as a whole.

Empirical analyses of this article explores each regime's success and failure in terms of achieving fundamental goals of the welfare state, i.e. economic development and enhancement of equality. A series of evidence show that liberal regime fails in achieving both goals, while the other two regimes seem to be relatively successful.

In conclusion, it may be pointed out that current tendency of neo-liberalism and anti-welfarism in Korea should be overcome, which must be the prime task of social welfare academia of this country.

[접수일 2002.2.26 게재확정일 2002.4.17]