

복지국가의 변화 측정을 위한 새로운 시도

김 교 성

(중앙대학교)

김 성 욱

(중앙대학교)

[요 약]

본 연구의 목적은 비교사회정책 연구의 핵심 주제인 '종속변수의 문제'를 해결하기 위해, 이론적으로 적절하고, 다차원적이며, 복지국가 변화의 정도와 방향을 동시에 고려할 수 있는 대안적 측정방법을 시도하는 데 있다. 이를 위해 12개 OECD 주요 회원국의 복지국가 변화과정을 2가지 차원과 4가지 범주(접근성, 관대성, 활성화, 돌봄의 국가책임)로 구분하고, Fuzzy set 접근방식을 통해 16가지 이념형을 구축하여 변화의 정도와 방향을 관찰하였다. 그 결과, 비록 정도에 차이는 있으나 각 복지국가는 나름의 독특한 변화과정을 보이며, 이러한 변화는 질적인 측면을 반영할 뿐 복지국가의 패러다임적 전환이나 체제전환으로 이어지지는 않은 것으로 나타났다. 또한 자본주의 복지국가들의 변화는 몇 가지 이념형으로 수렴되는 경향을 보이는 것으로 확인되었다.

주제어 : 복지국가, 복지국가의 측정, 종속변수의 문제, 접근성, 관대성, 활성화, 돌봄의 국가책임, Fuzzy set

1. 서론

복지국가 혹은 비교사회정책 연구의 주요 주제 가운데 하나는 '복지국가 위기'와 관련되어 있다. 일부 연구는 복지국가가 1970년대 이후 위기 혹은 축소에 직면해 있다고 주장하는 반면(O'Connor, 1973; Schwartz, 1994; Hicks, 1999), 다른 일부는 복지국가 위기는 존재하지 않으며, 재조정(recalibration), 재건립(recasting; Ferrera, Hemerijck and Rhodes, 2001; Ferrera and Hemerijck,

2003; Hemerijck, 2006), 재편(restructuring; Pierson, 2001), 그리고 이행(transition; Esping-Andersen, 1996)의 과정에 있다고 주장하면서 축소로의 수렴 내용을 비판하고 있다. 그러나 관련 연구의 양적 증가에도 불구하고, 복지국가가 여전히 건재한 모습으로 지속되어 오고 있는지(Iversen, 2002; Swank, 2002; Castles, 2004), 아니면 복지국가의 쇠퇴나 후퇴가 인정할 수밖에 없는 사실인지는 확실한 결론에 도달한 것으로 보이지 않는다(Jæger and Kvist, 2003). 다시 말해, 복지개혁에 따른 사회정책의 새로운 유형이나 형태의 등장이 모든 선진 복지국가에 동일하게 적용되는지, 아니면 일부 국가에만 해당되는지, 혹은 그것이 '패러다임적 전환'을 의미하는지, 아니면 주변부적인 수정에 불과한지에 관한 해답은 여전히 모호하다는 것이다(Clasen and Clegg, 2007: 166). 여기에는 여러 이유가 있겠지만, 최근 들어 이러한 모호성이 종속변수로써 명확하고 확고부동한 복지국가 개념화의 부재에 기인하는 것이라는 주장이 있다(Pierson, 1998; Kvist, 2005). 각국의 복지체제가 강고하게 유지되고 있는지(path-dependency) 혹은 획기적인 전환과정을 밟아오고 있는지(path-breaking)를 고찰하는 것은 종속변수로써 복지국가를 어떻게 규정하고 측정하느냐에 달려 있다는 것이다. 따라서 Wincott(2001: 409)의 주장과 같이, 복지국가 변화에 관한 연구는 복지국가 개념을 재규정(reappraisal)하는 데서 다시 시작할 필요가 있다.

문제는 변화를 설명하기 위해 복지국가를 재규정하고 이를 측정 가능한 지표로 나타내는 것이 결코 쉬운 일이 아니라는 데 있다(Bonoli, Geroge and Taylor-Gooby, 2000: 62). 예를 들어, 복지국가 측정의 대표 변수로 활용되어 온 GDP 대비 사회복지지출은 자료의 접근성과 활용가능성이 높다는 측면에서 국가 간 비교연구의 주요 자료로 가치가 있으나(Castles, 2004), 그것의 이론적 적절성에 대해서는 많은 비판이 제기되고 있다(Esping-Andersen, 1990: 19-21; Gilbert, 2002: 18; Mares: 2005: 9). 이에 따라 최근의 연구들은 복지국가에서 어떤 일이 일어나고 있는지를 분석하기 위해 국가별 복지제도의 대상, 수준, 그리고 질적인 변화에 대한 평가를 시도하거나, 시민권에 기초하여 국가-가족-시장이 복지를 생산하고 분배하는 방식과 그 결합양식에 초점을 맞춘 Esping-Andersen(1990)의 접근 방식을 계승하고 있다. 그러나 지출데이터의 대안으로 대두되고 있는 사회권 지표인 탈상품화 지수나 이를 개량한 Scruggs(2005)의 관대성 지수(generosity index)도 사회복지지출보다 '변화하는 복지국가를 보다 규범적으로 다루는 데에는 적절하지만, 권리에서 책임(혹은 의무)으로 이동하는 복지국가의 최근 변화 양상을 포착하기는 어려우며(Clasen and Clegg: 2007: 171), --사회복지지출과 같이-- 여전히 복지-비복지 혹은 제도적-잔여적 복지라는 이분법적 틀에서 자유롭지 않다는 한계를 가지고 있다(Kvist, 2007: 200).

이러한 기존 지표의 이론적 적절성과 이차원적 해석의 한계와 함께 문제가 되는 것은, 기존 연구들이 복지국가의 변화가 실제 어느 정도(degree)로 나타나고 있으며 어느 방향(direction)으로 가고 있는가에 대한 실증으로 이어지지 못하고 있다는 점이다. 물론 Esping-Andersen의 복지체제론과 그의 방법을 따르는 많은 후속연구들이 체제전환(regime shift)이라는 질적 변화를 포착하지 못한다는 비판이 없었던 것은 아니다(김연명, 2004). 이에 따라 연구자들마다 복지국가의 질적인 변화를 프로그램적 변화, 제도적 개혁, 그리고 패러다임적 변화로 구분하거나(Hall, 1993), 급진적 변화, 질적 변화, 체제-특수적 변화(regime specific change)로 표현하기도 한다(Vis, 2007). 그러나 이러한 주장들도 변화

의 패턴과 역동을 실증하지 못하거나, 실업급여와 같은 제한된 제도영역에 한정된 변화만을 관찰하는 데 그치고 있어, 복지국가의 주요 영역 내 변화의 패턴과 역동을 파악하는 데 한계를 보이고 있다.

따라서 복지국가 변화와 측정에 관한 연구는 대상 지표의 이론적 적절성이 보장되고, 복지국가 변화의 다차원적 측면을 반영할 수 있으며, 변화의 정도와 방향에 대한 정보를 제공할 수 있는 보다 객관적이고 합리적인 변수의 구성과 방법이 요구된다고 하겠다. 이 세 가지 조건을 충족하기 위해 본 연구는 선행연구 검토를 통해 복지국가의 주요 이론적 차원과 차원별 세부 범주를 설정하고, 적은 사례 수에도 대상 국가 간 분화(diversity)를 파악하는 데 유용한 Fuzzy set 접근방식을 활용하여, 복지국가 변화의 역동을 체계적으로 파악하고자 한다. 이를 위해 12개 OECD 국가의 사회복지 제도에 관한 변화 내용을 접근성, 관대성, 활성화, 돌봄의 국가 책임 정도 측면에서, 1985년부터 2000년까지 5년 단위로 관찰하였다. 그리고 Fuzzy set 방식에 기초하여 종합점수로 전환하고, 16가지 이념형으로 구축하여 변화의 정도와 방향을 살펴보았다. 이러한 과정을 통해 시간의 변화에 따른 복지국가 변화의 정도와 방향성, 그리고 변화의 패턴과 역동을 동시에 고려함으로써, 복지국가의 변화에 대한 새로운 측정과 대안적 도구(measurement)의 마련을 시도하였다.

2. 이론적 논의

본 장에서는 복지국가 변화의 역동을 본격적으로 탐색하기에 앞서, 먼저 복지국가 변화의 의미와 이를 측정하고자 했던 다양한 시도들의 성과와 한계, 그리고 변화의 질적 변화를 확인하기 위한 대안적인 측정방식을 검토할 것이다.

1) 복지국가 변화의 측정: 종속변수의 문제(dependent variable problem)

최근 비교사회정책 연구자들은 복지국가의 무엇을 측정할 것인가와 관련한 분석차원의 문제와 함께 변화의 정도와 방향을 어떻게 측정할 수 있는가에 대한 방법론적 문제에 집중하면서, 이를 '종속변수의 문제'로 규정하고 있다(Green-Pedersen, 2004, 2007; Bonoli, 2007; Kühner, 2007; Kvist, 2007). 이들의 연구에 의하면, 기존 연구에서 종속변수로 주로 활용되어 온 GDP 대비 사회복지지출이나 탈상품화 지수와 같은 사회적 지표의 경우 몇 가지 문제를 가지고 있다. 잘 알려져 있듯이, 사회복지지출은 복지국가를 설명하기에 이론적·실증적으로 부수적인 현상만을 보여준다는 점에서 다양한 연구자들에 의해 비판받아 왔다(Esping-Andersen, 1990; Mares, 2005; Gilbert, 2002). 이러한 비판 외에도 사회복지 지출은 최소한 네가지 측면에서 문제가 있는 것으로 간주된다(Green-Pedersen, 2007). 첫째, 사회복지지출은 국가 간 비교를 위해 GDP 대비 비율로 계산되기 때문에 경제성장에 영향을 받을 수밖에 없다. 둘째, 실업급여와 같은 현금이전 프로그램의 지출도 경제 상태에 많은 영향을 받고 있어, 만약 경제상황의 악화로 실업이 증가하게 되면 자연스럽게 실업급여도 증가하게 된다. 셋째, 시

차의 문제가 있다. 많은 법적 변화들은 즉각적으로 지출 데이터에 반영되지 않는다. 특히 연금개혁의 경우 장기적인 효과를 의도하여 계획되기 때문에 한 해의 지출변화가 복지수준의 질적인 변화를 수반한다고 보기는 어렵다. 닛켄, 수혜자의 입장에서 볼 때 지출 데이터의 유용성은 높지 않다. 예를 들어 보건의료 지출의 경우, 미국은 민간 지출까지를 포함하면 유럽대륙 국가들에 비해 2배 이상이지만, 15% 이상의 미국인들이 건강보험을 가지고 있지 않다. 이는 단지 더 많은 것이 더 좋은 것은 아니라는 것을 단적으로 보여주는 사례이다. 또한 본 연구에서 주목하는 복지국가 변화의 관점에서 보더라도, 사회복지지출의 감소(혹은 확대)가 복지국가의 재구조화로 이어지는지도 불확실하다. 예를 들어, 지출의 삭감이 거의 발생하지 않으면서 기대수명의 증가에 따라 자동적으로 연금수준을 하향 조정하는 재구조화를 실행한 1990년대 스웨덴 연금개혁은 좋은 사례라고 하겠다.

GDP 대비 사회복지지출이 주로 활용상의 이론적 적절성 측면에서 비판을 받았다면¹⁾, Esping-Andersen(1999)의 탈상품화 지수는 대체로 여성의 사회권과 돌봄노동에 대한 관심이 결여되었다는 비판을 받아왔다. 그가 정의한 탈상품화란 노동자 개인 또는 그 가족이 시장에 의존하지 않고서도 생활을 유지할 수 있는 정도를 말하는데, 이러한 탈상품화가 비판을 받는 것은 사회권을 영위하는 주체가 남성노동자에 한정되어 있기 때문이다(Orloff, 1993; Sainsbury, 1996). 따라서 이러한 비판에 따르면 그의 탈상품화는 상품화된 남성 노동자를 중심으로 한 사회권 확보의 정도를 측정할 반면, 여성은 남성의 탈상품화에 자동적으로 혜택을 받는 존재로 상정하는 몰성적 지표라는 것이다. 이후 Esping-Andersen (1999)은 탈가족주의(defamilialism)²⁾를 추가한 복지체제론을 제시하였는데, 이를 측정하기 위해 의료를 제외한 가족 서비스 지출, 아동이 있는 가족에 대한 현금급여, 공공보육시설의 보급, 노인서비스 지출이라는 네 가지 지표를 보완하여 구체화하였다. 그러나 그의 이러한 탈가족화 측정은 단순히 가족의 복지부담이 어느 정도 감소하는지를 고려할 뿐, 가족성원 간 복지부담(특히 돌봄)이 분배되는 정도에 대해서는 어떠한 판단도 내리기 어렵다는 한계가 있다(류연규, 2005).³⁾

젠더 진영의 다양한 비판과 함께 탈상품화 지수가 받는 또 다른 비판은, 그것이 복지국가 변화 과정에서 주목을 받고 있는 급여를 둘러싼 권리와 의무의 관계를 적절히 반영하지 못한다는 점이다. 그의 탈상품화와 계층화는 사회적 권리(social rights)가 포함된 사회적 시민권(social citizenship)이 복지국가 제도를 통해 구현되는 특정한 차원을 말하는데, 이와 같은 인식은 국가가 '시장으로부터' 개인의 시민권을 어느 정도 보호하고 있는가에 대한 측면을 다룬다는 점에서 권리측면만을 부각하는 한계가 있다(Deacon, 1994; Kvist, 2005). 물론 Esping-Andersen(1990: 99)도 사회권이 조건없이 보장되는 경우는 없으며 특정 요건을 충족시켜야 한다고 언급하기는 했으나, 이는 Clasen and Clegg(2007)이

- 1) 물론 변화를 반영한다는 점에서 사회정책 형성의 역동을 설명하기 위해 사회복지지출의 1차 차분변수나 매년 평균 성장률을 사용하는 경우도 있으나(Kittel and Obinger, 2003), 이것이 사회복지지출에 대한 다양한 비판을 극복한 것이라고 보기에는 무리가 있다.
- 2) 그가 말하는 탈가족주의란 아동이나 노인에 대한 보호노동이 복지제도에 의해 사회화됨으로써, 서비스 부담을 가족에게 전가·의존하지 않는 정도(국가에 의해 가족의 서비스 부담이 경감되는 정도)를 말한다.
- 3) 물론 최근에는 가족 내 성별 역할 분담 뿐 아니라 이를 가능하게 하는 노동시장에서의 제도적 지원도 중요하다는 점이 강조되고 있으나, 탈상품화 또는 탈가족화라는 것이 국가 제도를 나타내는 것이므로 이를 혼용하기보다 전제조건으로 취급해야 한다는 류연규(2005: 21)의 지적은 타당하다.

말한 범주조건과 상황조건일 뿐 자격부여와 관련한 책임이나 규제와 같은 조건을 의미하는 것은 아니라서 점에서 시민권에 종속된 의무나 책임과는 다르다. 문제는 비록 사회권 지표로써 대표되는 탈상품화 지수가 복지제도의 양과 질을 다차원적으로 종합화했다는 의의에도 불구하고(Scruggs, 2006: 351), 권리에 기반한 탈상품화 지수만으로는 권리에서 책임으로 이동하는 최근의 양상을 포착하기 어렵다는 것이다.

이와 함께, 기존의 종속변수들은 변화의 다양성(varieties of welfare state change)을 파악하는 데 한계를 갖는다. 앞서 언급한 바와 같이 지금까지 비교사회정책 영역에서 변화란 제도적 복지와 잔여적 복지, 또는 복지와 비복지 간의 이동으로 파악되어 왔다(Kvist, 2007: 200). 이러한 인식론은 제도적 복지국가의 현금이전은 보편적이고 관대한 반면, 잔여적 복지국가는 최소한의 보장과 구호 가치가 있는 빈민(deserving poor)을 타겟화한 프로그램만 발달한다는 인식으로 고착화하는 경향이 있다. 따라서 이러한 이분법(dichotomy)은 국가들의 복지실태를 명확하게 구획하여 보여줄 수 있는 반면, 어떤 측면의 복지(제도)가 어떻게 변화하여 어느 방향으로 가고 있는지에 대한 측정이 불가능하다는 단점이 있다. 물론 변화에 관한 기존 연구들이 체제전환(regime shift)의 여부를 포착하지 못하는 방법론적 결함이 있다는 비판(김연명, 2004)이나 변화의 종류와 복지국가의 질적전환에 대한 몇 가지 언급들(Hall, 1993; Pempel, 1998)⁴⁾이 있어 왔지만 구체적인 실증으로 이어지지는 않았다. 무엇보다도 많은 저작들이 다양한 복지자본주의의 변화양상을 이해하려고 노력해 왔으나, 지나치게 역사적 관점에 대한 서술이 강조되면서 변화의 패턴들을 종합적으로 실증하는 데에는 실패하거나, 여전히 기존의 이분법에서 벗어나지 못하는 한계⁵⁾를 갖고 있다.

최근 들어 이러한 문제들을 극복하기 위한 연구들이 등장하고 있다. 이들은 복지국가의 변화를 측정할 때 나타나는 종속변수의 문제를 해결하기 위해 변화의 정도와 방향을 파악할 수 있는 Fuzzy set 접근방식을 활용하고 있는데, 지나치게 제도의 범위가 협소한 변수설정으로 인해 일반화하기 어렵다는 문제를 갖는다. 예를 들어, Kvist(2007)와 Vis(2007)는 복지국가들의 시계열적 변화과정과 정도, 그리고 방향성을 종합적으로 검토함으로써 변화의 질적 측면을 부각시켰지만, 전자는 실업급여만을

4) 예를 들어 Pempel(1998: 15-6)은 단순한 조정과는 달리 체제전환은 정치·경제·사회적 수준의 연합적 조정(coalitional adjustment)과 주요 공공정책의 선회(redirection)가 현 체제의 균형을 새로운 균형으로 견인할 때 발생하는 것으로 파악한다. 한편 Hall(1993)은 복지국가의 변화를 정책도구의 조정(프로그램적 변화), 제도적 개혁, 그리고 정책목표나 우선순위의 실질적 변화를 담당하는 패러다임적 변화로 구분하는데, 김종건(2004: 22)은 복지개혁의 '양적변화가 질적인 변화로 넘어서는 임계점'이라는 측면에서 볼 때 Hall이 제시한 변화들 중 세 번째 항목인 정책목표 또는 우선순위의 변화를 체제전환이라고 판단할 수 있다고 주장한다. 이와 유사한 틀을 유지한 상태에서 Vis(2007)는 기존 복지체제를 강고하게 유지하는 방식의 체제-특수적 변화(regime specific change)도 변화의 한 축임을 강조한다. 복지국가의 변화를 단순히 제도-잔여 등과 같은 이분법적 논리로 구분하기보다 몇 가지 수준으로 분화시켜 파악하려는 이와 같은 경향은 기존의 방식보다 변화에 대한 풍부한 설명을 제공한다는 측면에서 변화의 다차원성(multidimensionality)이라는 최근의 연구경향에 좋은 선례라고 할 수 있다. 다차원적 복지국가 변화에 대해서는 ESPAnet(2007), Kühner(2007), Scruggs and Pontusson(2008) 등을 참조하시오.

5) 예를 들어 Esping-Andersen(1990)은 세가지 형태의 복지국가를 제시했지만, 이 또한 제도적 복지와 잔여적 복지라는 이분법적 방향성을 기각한 것은 아니다(Kvist, 2007: 200).

상정하고 있으며, 후자는 적극적 노동시장정책만을 고려하고 있어, 복지국가 전반에 대한 이해보다는 특수한 복지제도에 초점을 두었다고 볼 수밖에 없다.

이상에서 본 연구는 주요 종속변수인 GDP 대비 사회복지지출과 탈상품화 지수와 같은 기존 측정 방식의 문제는 '이론적 개념화의 문제'(Green-Pedersen, 2004: 3)라는 점을 명확히 하고자 하였다. 실제 복지국가의 변화를 올바르게 측정하기 위해서는 복지프로그램이 갖고 있는 규칙과 표준을 분석하는 것이 필요한데, 이는 복지국가의 핵심적인 차원으로 어떤 기준을 어떻게 선택하고 조작화하느냐에 달려 있다고 할 수 있다(Esping-Andersen, 1990: 98). 무엇보다도 이러한 차원을 이론적으로 구축하는 것은 연구자들로 하여금 복지국가 변화를 간명하게 인식하도록 한다는 점에서 경제적이다(Kvist, 2005: 173). 다음 소절에서는 기존 지표들의 한계를 극복하고 복지국가 변화와 역동을 파악하는 데 용이한 종속변수로서의 복지국가를 어떻게 개념화하고 계량할 수 있는지에 대해 논의할 것이다.

2) 복지국가의 2가지 차원과 4가지 범주

본 연구에서는 최근 복지국가 변화의 차원을 크게 이전 양식(old type)과 새로운 양식(new type)으로 구분하고, 차원별로 각각 2가지의 세부 범주(접근성과 관대성, 활성화와 돌봄의 국가 책임성)를 설정함으로써, 기존 지표들보다 다차원적인 복지국가 변화양상을 포착하고자 한다. 특히 복지국가 전반에 대한 이해를 확장하고 기존 선행연구들의 협소한 변수정의 문제나 제도 특수적 변화만을 고찰하는 한계를 극복하기 위해, 본 연구는 이전 양식의 주요 제도영역으로 실업, 연금, 보건의료를 포함하고, 새로운 양식에는 적극적 노동시장정책과 돌봄의 사회화 정도를 상정함으로써 복지국가 주요 측면의 변화를 포괄적으로 반영하고자 하였다. 여기서 이전 양식이란 전통적 복지국가들이 주로 남성노동자를 중심으로 복지를 생산하고 제공하던 형태를 말하는데, 이의 세부 범주로는 접근성(accessibility)과 관대성(generosity)을 설정하였다. 한편 새로운 양식의 복지국가는 탈산업화와 가족구조의 변화, 여성의 노동시장 참여증가 등에 따라 나타나는 새로운 사회적 욕구인 돌봄(care)의 탈가족화와 수급에 따른 시민으로써의 의무를 강조하는 최근의 복지개혁 논의를 반영하여 활성화(activation)를 상정하였다.

먼저 전통적 형태의 복지생산과 제공형태를 관찰하기 위해 본 연구에서는 Esping-Andersen(1990)이 구분한 탈상품화의 핵심적 차원을 활용하고자 한다. 그는 사회적 권리가 복지국가 제도로 구체화되는 방식을 크게 접근성(accessibility) 또는 적용범위(coverage)와 관대성으로 구분했는데, 그가 바라보는 급여에 대한 접근성이란 수급자격의 규칙이나 제한과 같은 것으로, 만약 제도가 수급권을 부여하는 과정에서 과거의 고용 이력이나 경력기간 등을 자격의 규칙으로 설정하였다면, 비록 보편주의적 설계에 기반해 있더라도 제도의 접근성은 현저히 떨어지게 된다는 점을 강조한다. 이와 함께 그가 강조하는 것은 소득대체율로 대표되는 복지제도의 관대성이다. 복지국가의 제도가 높은 소득대체율의 급여를 제공함으로써 사회에서 간주하는 적절한 생활수준이 가능하다면, 개인은 시장소득에 대한 의존도가 감소할 것이다. 물론 그는 수급적용범위(coverage)도 중요하게 고려하지만, 얼마나 많은 이들이 특정 급여의 대상이 되는가의 문제는 제도에 대한 국민들의 접근이 얼마나 용이한가를 의미한다는

점에서 본 연구에서는 그의 적용범위를 접근성의 일환으로 간주한다.

한편, 새로운 형태의 복지국가는 탈산업화와 관련한 표면화되는 새로운 사회적 욕구와 이에 따른 특정한 사회적 대응양식에 초점을 맞추는 경향이 있다(Taylor-Gooby, 2004; Esping-Andersen, Gallie, Hemerijk and Myles, 2003). 따라서 변화하는 복지국가에 관심을 갖는 연구자들은 이들 욕구들이 사회적 긴장과 재정적-정치적 압박을 추동하는 과정에 주목하면서 이것이 실업, 질병, 노령과 같은 기존의 사회적 위험(old social risks)과는 달리 가족 내 돌봄노동과 노동시장에 집중되는 새로운 사회적 위험(new social risks)이라는 점을 부각시키고 있다. 먼저 맞벌이 가구와 이혼가정 등이 증가함에 따라 남성은 가정의 생계를 도모하고 여성은 가정 내 가사와 돌봄을 전담하는 과거의 지배적인 표준화된 가족형태를 더 이상 제도적으로 가정하기가 어려워졌다(Esping-Andersen, 1996). 특히 노동시장유연화와 고용시장의 불안정성 증가에 따른 가구 소득의 감소, 여성 교육수준 향상에 따른 경제활동 참여의 증대 등은 가족 내 돌봄노동의 공백을 유발시킴으로써 돌봄의 사회적 지원정책이 그 어느 때보다 강조되고 있다. 이러한 지원정책으로는 아동양육의 경제적 부담을 줄이기 위한 현금지원(대표적으로 아동수당이나 양육수당, 보육료 지원 등), 육아휴직이나 부모휴가, 탄력근무제도와 같이 일-가족 양립을 위한 노동시장정책, 그리고 보육시설과 같은 서비스 지원 정책이 대표적이다(송다영, 2008: 10).

이와 함께 최근의 복지개혁이 보여주는 특징은 급여에 대한 사회적 시민권의 관점과 함께 보다 적극적이고 고용중심의 의무 이행에 대한 강조를 결합한다는 점이다(Janoski, 1998; Kvist, 2007). 사실 '노동의무에 대한 강조'가 조절이론(regulation theory)에서 주장하는 것처럼 근로연계복지(workfare)로의 이행경향을 압축적으로 설명하지는 않는다. 예를 들어, 전통적으로 노동에 대한 의무는 어떤 복지체제를 막론하고 그 필요성을 간과한 적은 없었으며(King, 1999), 오히려 국가의 적극적인 노동시장 개입은 전통적으로 자유주의 국가보다는 시민주의/보수주의 국가들에서 전형적으로 나타난다. 중요한 것은 세계화와 신자유주의의 영향 속에서 복지국가들이 노동 지향적 복지개혁을 강화해 왔다는 점에 있다기보다, 노동의무에 대한 강조를 기존의 복지제공 시스템과의 관련성 속에서 파악해야 한다는 것이다. 예를 들어, 만약 두 국가가 비슷한 수준의 노동중심적 복지프로그램 개혁을 실행했다 하더라도, 한 국가는 급여에 대한 접근이 용이하고 관대한 급여를 제공하는 반면 다른 한 국가는 반대의 경우라면, 그러한 복지개혁이 동일한 성격을 가지고 있다고 보기는 어렵기 때문이다. 이처럼 복지국가를 2가지 차원과 4가지 범주로 구분하는 것은 국가마다의 상이한 복지구성(configuration)을 보여줌으로써 복지국가의 세밀한 변화과정을 보다 잘 포착할 수 있을 뿐 아니라, 복지국가가 실제로 축소하는 과정에 있는지, 확대 또는 경로의존적 경향을 보이는지 확인하는 데 유용한 작업이 될 것이다.

3. 연구방법

1) 대상 국가와 연구 기간

본 연구의 분석은 기존의 복지체제론이나 '변화하는 복지국가'에서 주로 언급되어 온 12개 OECD 회원 국가를 대상으로 하였다. 구체적으로는, 호주, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일, 아일랜드, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 영국 그리고 미국이다. 이렇게 대상국가를 12개 국가로 제한한 것은 무엇보다도 안정적인 데이터의 확보가능성에 기인한다. 뒤에서 살펴보겠지만, 각 지표들의 표준화된 점수를 Fuzzy Membership Score(이하 FMS)로 재조정(calibration)하기 위한 과정에는 1차적으로 대상 국가들의 최대값과 최소값이 활용되는데, 만약 결측치가 있게 되면 변수 내 최대값 또는 최소값에 편倚(bias)를 발생시켜 FMS를 제대로 측정할 수 없기 때문이다.⁶⁾

한편 복지국가의 주요 제도들은 그 변화가 즉각적으로 당해년도 또는 그 다음 해에 반영되지 않는 시차의 문제(time-lag issue)를 가지고 있어, 본 연구는 제도의 장기적인 변화역동을 파악하기 위해 기존 복지국가 변화에 관한 연구자들(Kvist, 2007; Vis, 2007)의 기간 설정과 동일한, 1985년을 기점으로 5년 단위로 측정된 변수를 활용하였다. 다만 데이터 결측치가 있을 경우 전년도 또는 다음 년도의 값으로 대체하였으며⁷⁾, 해당 제도가 없는 국가의 경우 0으로 입력하였다. 또한 제도가입 기간이나 대기기간이 길다면 접근성이 낮다고 보아야 하므로, 표준화 시 역점수를 채택하였다. 따라서 만약 해당 제도가 없는 국가의 경우에는 조사 대상 국가의 최대값을 부여하여 그 역점수가 가장 낮도록 설정하였다.⁸⁾

2) 복지국가 변화의 각 차원별 변수 설정

앞서 살펴 본 복지국가 변화의 2가지 차원과 차원별 범주를 정리하면 전통적인 복지국가 형태(old type)는 접근성과 관대성을, 새로운 복지국가 형태(new type)는 활성화와 돌봄의 국가 책임성으로 설정하였다. 이들 각 범주는 다시 제도영역별로 세분화된 지표로 구성되는데, 자세한 내용은 <표 1>과

6) 국가별 변수의 최대·최소값을 활용하여 표준화한다는 점에서 생성되는 지수의 상대성이 발생하게 된다. 따라서 본 연구에서 측정한 FMS를 복지국가의 절대적인 상태로 해석해서는 안된다.

7) 각 변수별 결측치의 대체현황은 다음과 같다. 먼저 수급자격을 위한 가입 또는 고용기간의 경우 독일의 1990년을 1991년 자료로 대체했으며, 연금급여 수급율의 경우 핀란드와 프랑스, 독일 1985년은 1984년 자료로, 프랑스 1990년은 1989년 자료로, 독일 1995년 자료는 1994년 자료로 대체하였다.

8) 단, 호주와 뉴질랜드와 같이 실업급여와 상병급여가 소득조사(means test) 방식으로 운영되는 경우에는 Scruggs(2007)의 제안에 따라 50%의 설명력(accounts)을 부여하였다. 이를 위해 범주별 점수를 표준화하기 이전에 대상 국가들 중 최대값의 1/2에 해당하는 값을 호주와 뉴질랜드에 부여하였다.

같다. 먼저 접근성은 복지급여의 수급 자격이나 규칙, 또는 적용범위와 관련된 범주로서, 제도영역별로 살펴보면 실업과 보건의료의 경우는 수급자격을 위한 가입 또는 고용기간과 급여 수급에 요구되는 대기기간이 설정되었으며, 노령과 관련해서는 개인표준연금 수급자격을 위한 보험가입 기간과 연금 실 수급률(take-up rates)이 활용되었다. 본 연구의 한계일 수 있는 점은, 연금과는 달리 실업급여와 상병수당의 경우 자료의 한계로 인해 현실적으로 적용범위에 대한 고려를 할 수 없었다는 점이다. 물론 Esping-Andersen(1990)이나 Scruggs(2006) 등은 전체 노동인구 대비 제도적용 인구비율이라는 변수를 사용하기는 하나, 이는 제도별 욕구를 가진 인구집단 중 얼마나 많은 이들이 급여를 받았는지를 볼 수 있는 실 수급률과는 매우 다르다. 비록 Scruggs(2006)는 상기 두 제도에 대한 실 수급률을 계측하여 보여주는 것은 하나, 결측치가 많거나 어떤 국가의 경우에는 조사되지 않아 이를 활용하기가 어렵다. 다음으로 관대성은 급여의 수준이 개인 또는 가족의 보편적인 생활수준을 영위할 정도로 제공되는지를 파악하기 위해 급여별 소득대체율을 활용한다. 다만 일반적으로 기간에 대한 제한이 없는 연금제도와는 달리 실업급여와 상병수당의 경우에는 소득대체율과 수급기간을 곱한 값을 사용하는데, 이렇게 두 변수를 서로 곱하는 이유는 국가별로 휴직기간이 긴 대신 소득대체율이 낮을 수 있고, 어떤 경우에는 휴직기간이 짧은 대신 높은 소득대체율을 보장할 수도 있다는 점을 고려하기 위해서이다 (김혜원, 2007: 81). 지금까지 살펴 본 접근성과 관대성에 관한 세부 지표들은 Scruggs(2006)의 복지수급권 비교데이터 셋(Comparative welfare entitlements datasets)을 활용하였다.

〈표 1〉 복지국가 변화의 차원별 변수

	제도영역	세부 프로그램	접근성(accessibility)	관대성(generosity)
old type	실업	실업급여	· 수급자격을 위한 가입 또는 고용기간(주) · 대기기간(주)	· 수급기간 × 개인 소득대체율
	노령	퇴직연금	· 개인표준연금 수급자격을 위한 보험가입 기간(년) · 연금 수급률(take-up rate)	· 개인 표준소득대체율
	보건의료	상병수당	· 수급자격을 위한 가입 또는 고용기간(주) · 대기기간(주)	· 수급기간 × 개인 소득대체율
new type			활성화(activation)	돌봄(care)의 국가 책임성
		노동시장	· 실업자 1인당 ALMP 지출비용	-
		육아휴직, 출산휴가	-	· 육아휴직(출산휴가) 기간 × 급여의 소득대체율
	보육	-	· 04세 아동 1000명당 공공보육지출(현물)	

한편 새로운 복지형태로서 활성화와 돌봄을 살펴보면, 먼저 활성화는 복지국가(welfare)와 근로연계복지(workfare)를 구분하는 중요한 판단 근거가 된다(Vis, 2007)는 점에서 변화의 주요 범주로 상

정하였다. 이를 구체적으로 측정하기 위해 본 연구에서는 실업인구 1인당 적극적 노동시장정책 지출 비율을 활용하는데, 'GDP 대비 ALMP 지출 $\times 100 \div$ 표준화된 실업률'로 계산된다. 이는 Vis(2007)가 활용한 활성화 정책의 계측 변수로, 그녀는 기존의 GDP 대비 ALMP 지출비율은 실업이 증가함에 따라 순증(純增)하는 한계가 있기 때문에 실업인구 1인당 지출비율로 전환하여 활용할 것을 제안하였다. 마지막으로 돌봄의 국가 책임성과 관련한 지표의 구성은 크게 육아휴직/출산휴가 제도와 보육제도를 상정하였다. Gauthier(2001)는 OECD 주요 회원국을 대상으로 모성휴가와 부성휴가 그리고 아동 양육에 대한 데이터(Comparative Maternity, Parental and Childcare Database)를 구축하여 제공하는데, 본 연구에서는 앞서 관대성 범주의 구성과 같이 모성/부성휴가 기간과 휴가급여의 수준을 서로 곱한 변수를 활용한다. 여기서 휴가급여의 수준은 평균 생산 노동자의 표준소득에 대한 대체율이 아니라 제조업 종사 여성 노동자 임금 대비 비율이다. 또한 보육의 경우 OECD의 SOCX 데이터 상의 현물 급여 중 Day-care 지출 비율을 0-4세 아동 1,000명당 비율로 환산한 값을 사용하였다. 적극적 노동시장 정책 지출과 같이 보육에 대한 지출도 아동의 수(특히 여성의 노동시장 참여와 직업경력에 영향을 주는 0-4세 아동의 비율)에 따라 규모가 달라지는 문제가 발생할 수 있으므로 이를 해결하기 위해 UNDP의 인구통계자료를 사용하였다.

3) 복지국가의 종합점수: Fuzzy membership score

복지국가 변화의 측정은 지표의 이론적 적절성을 충족해야 하지만, 다른 한편으로는 측정방식이 체계적이면서 변화의 역동과 정도를 확인할 수 있는 것이어야 한다. 본 연구에서는 Ragin(2000)이 Fuzzy set 이론에 입각하여 수립한 이념형 분석(ideal type analysis)을 활용하고자 한다. 이는 최근 들어 소수의 연구자(Kvist, 1999, 2007; Vis, 2007)에 의해서만 이용된 것으로, 변화의 양적 측면과 질적 측면을 동시에 평가할 수 있어서 복지국가 변화의 정도와 형태, 방향 등에 대한 질문을 동시에 해결하기에 적합한 방법으로 간주되고 있다.

Fuzzy set 이론을 활용하여 주요 범주별 종합점수를 구축하기 위해서는 먼저 각 지표를 표준화해야 한다. 먼저 모든 변수들을 최대값과 최소값을 활용하여 0과 1사이의 점수로 표준화하고(등식 1), 이들을 4가지 범주로 종합화할 때에는 표준화된 각 변수들의 값을 합산한 후 변수의 수로 나누어 계산하였다(등식 2).

$$Z_v = \frac{V - M}{M - m} \quad , \quad V : \text{변수값} \quad M : \text{최대값} \quad m : \text{최소값} \quad \text{-----} \quad (1)$$

$$\eta^\delta = \frac{\sum_{i=1}^n Z_i^{\delta_i}}{n} \quad , \quad \delta : \text{각 차원(OA, OG, NC, NG)을 의미} \quad \text{-----} \quad (2)$$

각 지표를 상대적인 가치에 따라 표준화하고 각각의 범주별로 하나의 점수로 통합하는 과정은 이후 Fuzzy membership scoring을 할 때 발생할 수 있는 연구자의 주관성을 최소화하는 데 도움을 준다. 왜냐하면, 앞서 설명했듯이 표준화하지 않은 변수의 경우 이를 calibration할 때 각 변수별 질적인 전환점(crossover point)을 임의로 설정하는 문제가 발생할 수 있으며, 이는 재조정된(calibrated) 변수를 해석하는 데 장애를 초래할 수 있기 때문이다.

이렇게 구성된 범주별 종합점수는 fsQCA의 calibrate 함수를 통해 재계산하였다. 왜냐하면 위의 등식에 따른 표준화된 점수들의 합은 국가 간 그리고 변수 간 상대적인 위치를 보여주지만, 그것이 어느 정도(degree)의 것인지는 보여주지 못하기 때문이다. 예를 들어, 0에서 1 사이의 점수로 표현된 각 국가의 민주화점수가 있다고 할 때, 0.4점을 얻은 국가는 0.6점을 받은 다른 국가보다 민주화가 덜 되었다고 말할 수는 있으나 그 국가가 민주국가인지 독재국가인지에 대해서는 어떠한 정보도 제공해 주지 않는다는 한계가 있다(Ragin, 2008: 19). Calibration은 완전한 멤버십을 갖는 정도(FI: fully in or full membership)와 완전히 멤버십이 없는 정도(FO: fully out or full non-membership), 그리고 이 두 가지 정도의 분기점(crossover point)에 해당하는 언어적 경계를 설정하여 그에 따른 점수를 해석할 수 있다는 점에서 기존의 표준화 방식과는 큰 차이를 갖는다. 또한 본 연구와 같이 시계열적 흐름을 관찰함으로써 국면의 전환(phase shifts)이 어느 정도로 그리고 어떤 방향으로 가고 있는지를 보여준다는 점에서 복지국가 변화에 관한 본 연구에 제공하는 유용성이 크다고 하겠다. Calibration 함수를 구성하기 위해서는 위에서 설명한 FI, FO, 그리고 분기점에 해당하는 값을 선정할 필요가 있는데, 본 연구에서는 Ragin(2008)의 fsQCA 매뉴얼에서 제안한 방식대로 3가지 전환점(breakpoints)을 설정하였다. 먼저 FI는 각 범주들의 95%에 해당하는 값을, FO는 5%에 해당하는 값을 설정하였다. 분기점(crossover point)의 경우에는 평균값을 기준으로 하였다. fsQCA의 Calibration을 통해 0에서 1사이의 Fuzzy membership score(FMS)를 산출하는 방식은 다음 등식과 같다.

$$M = \log \text{odds}(\eta^\delta)^2 \div (1 + \log \text{odds}(\eta^\delta)^2) \quad \text{-----} \quad (3)$$

이러한 과정을 통해 구축된 FMS의 또 하나의 장점은 점수를 언어(verbal labels)로 표현함으로써 변화의 양상과 그 정도에 대한 보다 많은 정보를 제공할 수 있다는 점이다. 예를 들어 등식 (3)을 통해 형성된 관대성의 FMS가 0.99라면 우리는 그 국가는 매우 관대한 복지급여를 제공하는 집단에 속해 있다고 말할 수 있다. 연구자와 그가 활용하는 이론 및 현실 인식 등에 따라 이러한 언어표식과 점수의 관계를 매우 다양하게 구축할 수 있는데, 본 연구에서는 분기점(0.5) 이상의 점수를 평균 이상이면 강한 멤버십, 평균 이하이면 낮은 멤버십으로 명명한다.⁹⁾

다음으로 Fuzzy set 이론에서는 몇 가지 원칙과 원리가 적용된다. 먼저 접근성(OA), 관대성(OG), 돌봄(NC), 활성화(NV)의 값이 v^{oa} , v^{og} , v^{nc} , v^{nv} 일 때 Fuzzy set은 각각의 부정형인 \sim OA, \sim OG,

9) Kvist(2007)는 FMS가 1점이면 완전 포함(fully in), 0.84~0.99이면 거의 완전 포함(almost fully in), 0.01~0.17은 거의 미포함(almost fully out), 0점이면 완전 미포함(fully out) 등의 9개 언어표식으로 구분하기도 했으나, 이러한 방법은 점수 해석이 지나치게 복잡해질 수 있다는 단점도 있다.

~NC, ~NV를 설정할 수 있는데 여기서 “~”은 부정(not)의 의미로써 실제 부여되는 값은 $1-v^{\delta}$ 로 계산된다.¹⁰⁾ 이를 Fuzzy set 이론에서는 부정의 원리(principle of negation)라고 하며, 이러한 방식을 활용하면 다양한 이념형(ideal type)을 만들어낼 수 있다. 예를 들어, 4가지 범주와 그에 따른 4가지 부정의 범주가 존재한다고 한다면, 복지국가는 이들을 통해 총 16가지 변화의 경우의 수를 이념적으로(ideally) 가지게 된다.¹¹⁾ 이렇게 구축된 16가지의 이념형 모델들은 최소값의 원리(minimum principle)에 따라 계산되는데, 예를 들어 <표 2>의 case 5(OA*~OG*~NC*~NV)에서 각 범주의 값인 v^{oa} , $1-v^{og}$, $1-v^{nc}$, $1-v^{nv}$ 중 최소값이 case 5의 FMS가 된다. 여기서 *은 logical AND를 의미한다. 마지막으로, 각 국가의 각 년도는 최소값의 원리가 적용된 FMS를 부여받으며, 이러한 16가지의 최소값 중 최대값이 그 해의 최종적인 FMS가 된다. 이를 최대값의 원리(maximum principle)라 하며, 이는 결합의 원칙(rule of union)에 따라 $FMS^{경우1} + FMS^{경우2} + \dots + FMS^{경우15} + FMS^{경우16}$ 로 표현되는데, 여기서 “+”는 logical OR로써 각 범주별 FMS 중 최대값을 최종적인 점수로 인정하게 되는 것이다. 따라서 만약 1990년 덴마크가 case 1에서 0.20, case 2에서 0.80, ..., case 16에서 0.07을 얻었다면 최종적인 FMS는 이 중 최대값인 case 2에 해당하는 0.80이 되며, 1990년의 덴마크는 접근성과 관대성, 그리고 돌봄의 국가 책임성 수준은 높으나 활성화 정도가 낮은 경우에 해당되고, 이러한 유형에 포함되는 정도는 높다는 것을 의미한다.

10) 여기서 δ 는 접근성(OA)부터 활성화(NV)까지의 각 범주를 의미한다.

11) 이러한 경우의 수(number of cases)에는 기존 연구들이 파악해 온 복지체제의 전형(typical types)도 나타난다. 예를 들어, case 1은 모든 범주들이 높은 FMS를 보이는 경우로 일반적으로 전통적인 시민주의 국가들이 여기에 포함될 것이다. 반대로 case 9는 모든 범주의 수준이 낮은 부정적인 경우에 해당하는데, 여기에 포함되는 국가는 전통적인 자유주의 체제의 복지국가로 간주할 수 있다. 그러나 이렇게 기존 연구에 기반한 전형적인 패턴만을 상정하지 않은 이유는, 복지국가의 변화가 매우 모호하여(Gilbert, 2002; Goul Andersen, 2005) 비전형적인 형태(atypical)의 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 따라서 본 연구는 4가지 범주에 따른 16가지 변화의 경우의 수를 모두 상정하고, 각 국가들이 어떤 변화의 패턴을 보이는지를 포괄적으로 검토할 것이다.

〈표 2〉 복지국가 변화의 경우의 수

Case	범주				이념형
	접근성(OA)	관대성(OG)	돌봄(NC)	활성화(NV)	
1	OA	OG	NC	NV	OA*OG*NC*NV
2	OA	OG	NC	~NV	OG*OG*NC*~NV
3	OA	OG	~NC	~NV	OA*OG*~NC*~NV
4	OA	OG	~NC	NV	OA*OG*~NC*NV
5	OA	~OG	~NC	~NV	OA*~OG*~NC*~NV
6	OA	~OG	~NC	NV	OA*~OG*~NC*NV
7	OA	~OG	NC	~NV	OA*~OG*NC*~NV
8	OA	~OG	NC	NV	OA*~OG*NC*NV
9	~OA	~OG	~NC	~NV	~OA*~OG*~NC*~NV
10	~OA	~OG	~NC	NV	~OA*~OG*~NC*NV
11	~OA	~OG	NC	NV	~OA*~OG*NC*NV
12	~OA	OG	NC	NV	~OA*OG*NC*NV
13	~OA	OG	~NC	~NV	~OA*OG*~NC*~NV
14	~OA	OG	~NC	NV	~OA*OG*~NC*NV
15	~OA	OG	NC	~NV	~OA*OG*NC*~NV
16	~OA	~OG	NC	~NV	~OA*~OG*NC*~NV

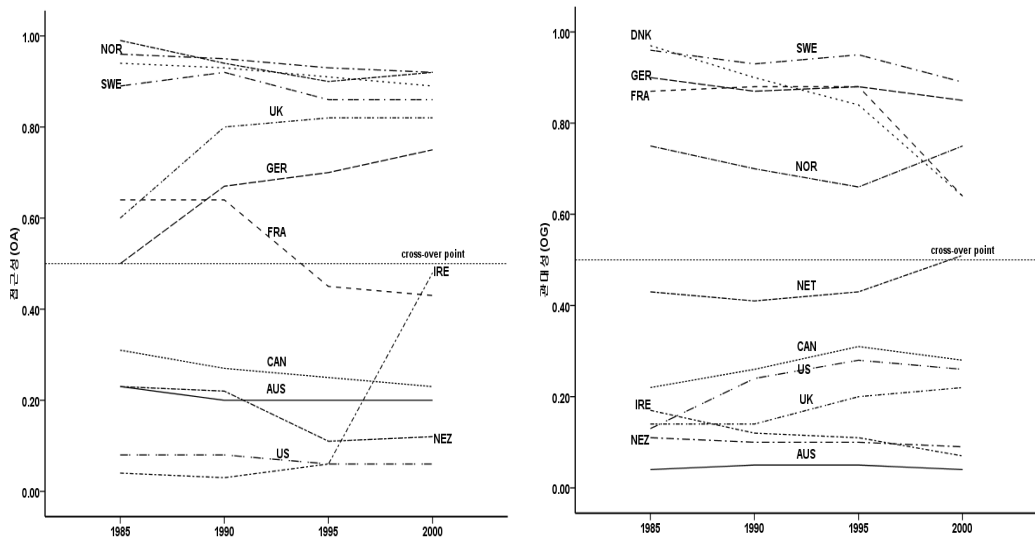
4. 분석결과

1) 기술적 분석: 분석범주별 국가 간 차이와 변화

본 연구에서 활용하는 주요 변수와 이들로 구성된 4가지 범주들에 따라 살펴본 FMS의 연도별 변화는 〈그림 1~2〉를 통해 확인할 수 있다. 먼저 접근성(OA)의 경우, 북유럽 국가인 스웨덴, 덴마크, 노르웨이와 네덜란드의 접근성이 가장 높으며, 영미계열 국가인 호주, 미국, 뉴질랜드, 캐나다 그리고 1990년대 중반까지의 아일랜드는 상대적으로 낮은 수치를 보이고 있다. 조사대상 국가들 중 가장 두드러진 변화를 경험하는 국가는 영국과 독일, 프랑스, 그리고 아일랜드로, 시기상의 차이가 있기는 하나 프랑스를 제외한 모든 국가에서 접근성 수치가 높아지고 있다. 특히 아일랜드는 1995년 이후 급격한 접근성 향상 정책을 추진한 것으로 나타났는데, 이러한 변화는 비록 분기점(0.5)을 넘어서지 않아 그 상대적 수준이 높다고 할 수는 없으나, 조사대상 국가들 중 가장 큰 변화의 정도를 보여준다.

다음으로, 관대성(OG)의 경우에도 대체로 북유럽 국가들이 두드러지게 높은 점수를 보여주는데, 스웨덴, 덴마크, 노르웨이는 모두 분기점을 넘었으며 독일, 프랑스의 경우에도 이들 국가와 같이 상대적으로 높은 관대성 수준을 보여준다. 또한 앞서 살펴 본 접근성과 마찬가지로 영미계열 국가들의 관대성은 낮은 정도라는 점도 확인할 수 있다. 그러나 다소 이례적인 현상이 목격되는데, 대체로 관대한 급여를 제공해 오던 것으로 간주되어 온 북유럽/대륙유럽 국가인 덴마크와 프랑스의 관대성 수준이 1990년대 들어 급격하게 낮아지는 반면, 낮은 관대성을 특징으로 하는 미국, 캐나다, 영국의 관대성

수준이 지속적으로 향상되고 있다는 점이다. 이를 앞서 분석한 접근성과 연결하여 고찰해 보면, 고전적인 복지제공 형태인 접근성과 관대성에 대한 일반적인 변화형태의 추이를 파악할 수 있다. 예를 들어, 덴마크는 높은 접근성과 관대성을 유지해 왔으나 대체로 관대성(급여수준과 기간)만을 변화하는 방식으로 채택해 왔다. 대표적으로 상병급여 지급기간을 보면 1980년 156주로 프랑스, 스웨덴과 함께 조사대상 국가들 중 가장 긴 지급기간을 보였으나 이후 꾸준히 단축되어 1988년 92주, 1990년 54주로 단축된 반면 1980년 78%였던 급여의 소득대체율이 1990년 68%, 2000년에는 61%로 지속적으로 낮아졌다. 반면, 영국은 1980년 이래 26주 간 지급해 오던 상병급여를 1995년 이후 2배인 52주로 연장하면서 관대성이 향상되어 왔다. 이는 다른 조사대상 국가들의 지급 기간에 비해 상대적으로 낮은 수준이지만, 그 변화의 정도는 가장 큰 경우에 속한다.¹²⁾



〈그림 1〉 국가별 접근성(OA)과 관대성(OG)의 변화

세 번째 범주인 돌봄(NC)은 다른 범주들과는 달리 전 조사기시에 걸쳐 확연히 구분되는 국가들의 집단이 형성된다. 먼저 1985년을 기준으로 덴마크와 스웨덴은 육아휴직과 출산휴가 및 공보육에 대한 정부지출이 타 국가들에 비해 상당히 높은 수준인 반면, 프랑스, 네덜란드, 독일과 같이 유럽대륙 국가들과 아일랜드, 캐나다, 미국, 영국, 뉴질랜드 등의 영미계열 국가들은 일반적으로 낮은 돌봄의 정도를 보인다. 이러한 분화의 경향은 2000년까지 지속적인 양상을 보이는데, 다만 노르웨이와 뉴질랜드, 네덜란드, 프랑스, 아일랜드 돌봄 관련 서비스의 급격한 수준 향상이 목격된다. 우선 노르웨이의 경우 1985년에는 같은 노르딕 국가들에 비해 상대적으로 월등히 낮은 돌봄의 국가 책임성 정도를 보였으

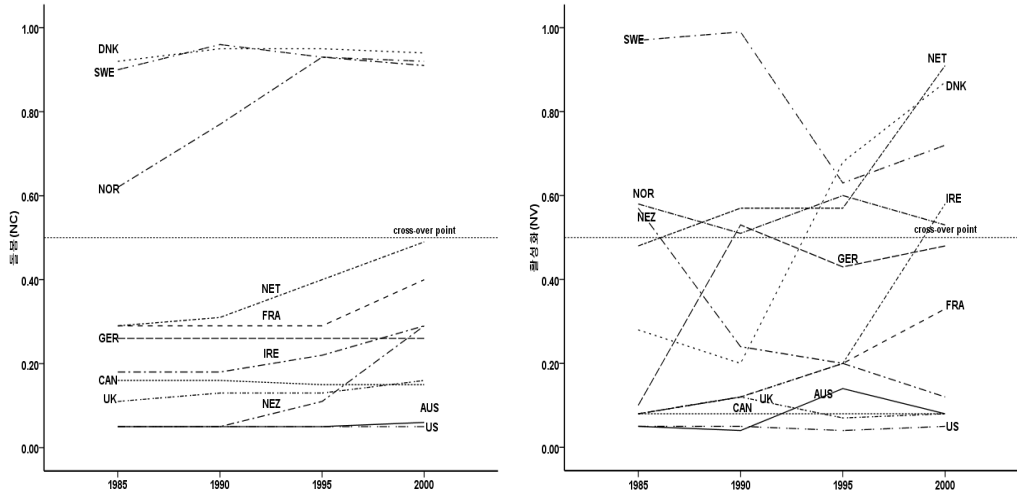
12) 그러나 이러한 전통적인 복지제공 형태인 두 가지 범주(OA, OG)만을 가지고는 복지국가들의 다양한 변화 패턴을 파악할 수 없기 때문에, 이후에 살펴볼 돌봄영역(NC)과 활성화(NV)를 함께 종합적으로 고찰하여 복지국가의 변화를 이해하는 것이 중요하다.

나, 이후 급속한 증가경향을 보이면서 1995년 이후에는 가장 높은 수준을 보이고 있다. 이는 육아휴직(출산휴가) 기간의 증가에 기인하는데, 1980년 18주에 불과했던 휴가기간이 1993년 이후 42주로 확대되었기 때문이다. 이는 같은 노르딕 국가인 스웨덴이나 핀란드에 비해 다소 낮은 수준이지만, 조사대상 국가들 중 가장 긴 휴가기간에 해당된다. 한편 아일랜드와 뉴질랜드는 1990년까지 가장 낮은 돌봄 정도를 나타냈으나 1995년에는 다소 완만한 상승을 보이다가, 2000년에는 독일의 돌봄 정도에 상응하는 수준을 나타내고 있다. 그러나 이들 국가들의 돌봄정도 상승은 노르웨이와는 달리 공보육 지출 증대에 기인한다는 차이가 있다. 뿐만 아니라 네덜란드와 프랑스도 지속적인 돌봄 정도의 향상이 두드러진다. 이는 전통적으로 돌봄에 대한 사회적 책임이 낮은 국가들이 1990년대 들어 여성의 경제활동 참여의 증가와 가족구조의 변화에 일정한 정책적 반응을 보인 것으로 추정할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 북유럽을 제외한 모든 국가들의 돌봄에 대한 국가 책임 정도가 분기점 이하에 머물고 있다는 것은 돌봄이 여전히 주요 복지국가에서 충분하게 사회화되고 있지 못하다는 반증이다. 한편, 이러한 돌봄 정도 변화의 국가 간 차이는 국가들의 수렴과 분화를 동시에 보여준다. 예를 들어, 1985년 낮은 돌봄 정도를 보였던 유럽대륙 국가들과 영미계열 국가들은 시간이 지나면서 점차적으로 그 분화의 경향이 뚜렷해지는 반면, 북유럽 국가들은 높은 차원으로 수렴되는 경향을 나타내는 것이다.

마지막으로, 활성화(NV)의 국가별 변화과정은 다른 범주들과 비교할 때 매우 역동적이다. 먼저 전통적으로 높은 수준의 활성화 정책을 유지한 것으로 평가되어 온 북유럽 국가들의 경우와 유럽대륙 국가들, 그리고 심지어 아일랜드나 뉴질랜드와 같은 영미계열 국가들까지도 변화가 매우 역동적이며 혼재되어 나타나고 있다. 전통적인 사민주의 복지국가인 스웨덴은 1990년까지 가장 높은 정도의 활성화 수준을 보이나, 1990년대 들어 급속히 낮아져 1995년 이후에는 네덜란드와 덴마크에 비해 그 정도가 낮은 것으로 관찰된다. 이는 ALMP 지출이 증가했음에도 불구하고 실업률이 그 이상의 큰 폭으로 증가한 데 기인한다. 실제 스웨덴의 GDP대비 ALMP 지출비율은 다른 조사대상 국가들에 비해 높은 수준이지만, 1993년 이후 실업률의 급격한 상승으로 인해 1인당 지출비율이 하락하면서 활성화의 정도가 감소한 것이다.¹³⁾ 뉴질랜드도 1985년에 노르웨이, 네덜란드와 함께 일정 수준 이상의 높은 활성화 정도를 보였으나, 1990년 이후 그 수준이 낮아져 2000년에는 다른 영미 계열 국가들과 같이 낮은 활성화 정도를 보이고 있다. 반면 네덜란드와 덴마크는 실업률의 상승에도 불구하고 실업자를 위한 직업훈련, 취업알선과 같은 적극적 노동시장정책에 상당한 투자를 기울이면서 같은 기간 모든 조사대상 국가들에 비해 상대적으로 가장 높은 활성화 수준을 보이고 있다. 독일, 프랑스, 아일랜드도 정도의 차이만 있을 뿐 활성화 정책을 활발하게 확대한 국가들이다. 이처럼 영국, 미국, 호주, 캐나다를 제외한 대부분 국가의 활성화 정도가 시기적으로 매우 급격한 변화양상을 보이는 것은, 이들 국가들이 접근성, 관대성, 돌봄 보다는 실업자 대상의 교육훈련이나 재취업 프로그램과 같은 적극적인 조정방식

13) 이는 본 연구에서 활용한 활성화 지표가 실업 인구 1인당 ALMP 지출비율을 활용하면서 나타나는 현상이다. 앞서 언급한 바와 같이 보다 현실적인 활성화 정책의 정도를 측정하기 위해서는 표준화된 실업률을 통해 재계산된 본 연구의 지표가 더 나은 지표라고 할 수 있다. 실제 단순 GDP 대비 ALMP 지출 비율만을 비교하면, 스웨덴은 높은 활성화 국가로 분류될 수 있다. 그러나 이는 스웨덴의 높은 실업률을 고려하지 못한다는 점에서 비판을 받을 수 있다. 이에 대해서는 OECD(2003: 193-4)를 참조할 것.

을 활용하는 경향이 강하다는 것을 반증하는 것이다.



〈그림 2〉 국가별 돌봄(NC)과 활성화(NV)의 변화

이상에서 살펴 본 국가별 범주의 양상과 국가 간 동일성과 차이의 특징적인 점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 전통적인 복지제공형태(OA, OG)에 있어서는 북유럽 국가들이 다른 유럽대륙 국가나 영미계열 국가에 비해 모두 높은 정도를 보이는 것으로 나타난 반면, 유럽대륙 국가들은 두 범주에 있어 각기 상이한 방식의 접근형태를 보이고 있다. 예를 들어 네덜란드는 접근성에 있어 북유럽 국가들 보다 높은 정도를 보이지만, 급여의 관대성은 대체로 분기점 이하에 있는 것으로 조사되었다. 이와는 반대로, 프랑스는 접근성이 낮은 반면, 관대성은 대체로 높게 나타났다. 영미계열 국가들의 분화형태도 주목할 만하다. 미국의 접근성은 대상 국가들 중 가장 낮지만, 관대성은 꾸준히 성장한 것으로 나타났다. 반면 영국은 접근성이 높은 정도로 상승하고 있지만 급여의 관대성은 그 증가세에도 불구하고 여전히 낮은 수준에 머물러 있다. 둘째, 새로운 복지제공형태(NC, NV)의 경우에는 두 범주 간 유사성이 거의 발견되지 않아 이를 분리하여 설명할 필요가 있다. 먼저 돌봄은 대체로 뚜렷한 군집화 경향을 보인다. 스웨덴과 덴마크, 그리고 1995년 이후 노르웨이는 돌봄의 정도가 가장 높아 1.0에 가까운 FMS를 보이고, 유럽대륙 국가들과 영미계열의 국가들은 상대적으로 낮은 돌봄의 정도를 보이는 것으로 조사되었다. 또한 노르웨이를 제외하면 돌봄에 대한 국가 간 차이가 시계열적으로 안정적인 형태를 유지하는 것으로 나타나는데, 이는 복지국가들이 돌봄이라는 새로운 사회적 욕구를 해결하는데 있어 기존의 돌봄제공 방식에 의존하려는 경향이 강하다는 점을 암시한다. 돌봄이 다소 안정적인 형태를 보이는 반면, 활성화의 경우에는 기존 복지체제에 따른 형태구분이 거의 불가능할 정도로 역동적이면서도 혼재된 양상을 보인다. 물론 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등의 북유럽 국가들이 선전하는 것으로 나타났지만 노르웨이를 제외하면 급격한 변화의 양상이 두드러지며, 2000년에는 네덜란드의

활성화 정도가 이들 국가들을 상회한 것으로 조사되었다. 한편 뉴질랜드는 조사 기간 초반에는 일정 정도 높은 활성화 수준을 보였으나 급격히 하락하여 호주, 영국, 캐나다 등과 같이 낮은 활성화 정도를 보인다. 이렇게 접근성, 관대성, 돌봄보다 활성화의 정도가 시계열적으로 훨씬 역동적인 형태를 띠는 것은 대부분의 복지국가들이 활성화 전략을 유연하게 활용해 왔음을 보여준다고 하겠다.

이러한 기초적인 현황은 복지국가 변화가 일차원적인 형태(제도적-잔여적, 복지-비복지)로 나타난다기보다 매우 다양하게 분화된 양상을 보인다는 본 연구의 주장을 뒷받침하며, 각 국가들의 범주별 변화양상을 시계열적으로 파악함으로써 복지국가 변화의 역동성을 보다 밀도있게 조망했다는 점에서 그 의의를 갖는다고 하겠다. 다음 마지막 소절에서는 다차원적으로 고찰한 복지국가의 변화를 통해 실제 각 복지국가들이 어떠한 경로를 밟아왔는지를 확인할 것이다. 이는 지난 30년간 지속되어 온 복지국가 축소, 확대 또는 경로의존에 대한 다양한 논의들을 경험적으로 확인하는 작업이 될 것이다.

2) 축소? 확대? 체제전환? 혹은 경로의존?

그렇다면 복지국가는 어떠한 변화과정을 경험해 왔으며 그 변화의 결과를 어떻게 규정할 수 있는가? 이를 확인하기 위해서는 Fuzzy set 접근방식을 통해 계산된 범주별 FMS를 앞서 소개한 3가지 원리(부정의 원리, 최소값의 원리, 최대값의 원리)에 입각하여 16가지 이념형을 구축한 과정에 대한 이해가 필요하다.

먼저 각 지표들을 범주별로 표준화한 후 단순히 calibration을 취한 범주별 FMS 현황을 복지국가 변화과정의 이념형으로 구축하는 과정은 다음과 같다. 먼저 부정의 원리에 따라 각각의 FMS에 $1-v^0$ 의 값을 부여한다. 다음으로, 연도별로 부여된 각각의 값들을 <표 2>의 이념형에 따라 배열한 뒤 그 중 최소값을 그 이념형의 FMS로 삼는다. 이로써 개별 국가는 4개년도에 걸쳐 총 16개의 이념형별 점수를 가지게 된다. 다음으로, 최대값의 원리를 적용하여 각 연도별 16가지 이념형의 FMS 중 최대값을 그 해의 최종 FMS로 인정하게 된다. 예를 들어, 스웨덴의 범주별 FMS와 각 점수와 부정의 원리를 적용한 점수를 앞서 제시한 <표 2>의 이념형에 따라 배열해 보면, 1985년 case 1(OA*OG*NC*NV)의 FMS는 최소값의 원리에 따라 0.89가 되고, case 2(OA*OG*NC*~NV)의 값은 0.03이 된다. 이렇게 스웨덴 1985년의 FMS가 이념형에 따라 16가지로 부여되면, 이 값들 중 최대값인 0.89가 1985년 스웨덴의 최종적인 FMS가 되며, 그 값을 가지는 case가 그 해의 스웨덴 복지의 양상을 나타내는 것이다. <부록 1>은 이렇게 구축된 각 국가, 각 연도별 16가지 이념형의 시계열적인 FMS 변화과정을 보여준다. 굵게 처리된 값이 최종적인 FMS인데, 스웨덴은 분기점(0.5)을 넘는 값들이 모두 case 1에 집중되어 있음을 확인할 수 있다. 다시 말해 스웨덴 복지국가는 접근성, 관대성, 활성화, 그리고 돌봄의 국가 책임성이 모두 높은 정도를 나타낸다고 할 수 있다. 한편으로 이는 변화의 정도와 방향도 보여주는데, 1985년 0.89, 1990년 0.92로 매우 높은 멤버십 정도¹⁴⁾가 1995년 이후에는 0.63 수준으로 감소하는 것으로 나타났다. 이는 모든 복지차원에서 높은 복지제공을 보이던 전통적인 시민주의적 복지제공이 1995

14) 멤버십 정도란 그 이념형에 속하는 정도를 의미한다.

년대 들어 질적으로 변화해 왔음을 보여준다. 그럼에도 불구하고 다른 case로 이동하지 않고 동일한 이념형이 지속되고 있다는 점은, 질적 변화에도 불구하고 스웨덴 복지국가가 고강도의 경로의존적 경향을 유지하고 있음을 보여주는 것이다.

이러한 과정을 통해 구성된 전체 조사 대상 국가들의 변화과정은 <부록 1>에 제시되어 있다. 이는 앞서 설명한 복지국가 변화의 16가지 이념형에 따라 계산된 FMS값으로 개별 복지국가의 질적 차이와 정도, 그리고 변화방향을 보여주고 있는데, 이를 통해 우리는 복지국가의 변화가 시계열적으로 어떤 과정을 겪어 왔으며 그것이 소위 축소의 과정인지 확대, 체제전환 또는 경로의존의 특성을 보이는지를 확인할 수 있을 것이다.

먼저 전통적인 복지국가로 간주되는 북유럽 국가들은 대체로 전통적인 시민주의의 이념형으로 간주되는 case 1(OA*OG*NC*NV)을 경험해 왔던 것으로 나타났다. 국가별로 살펴보면, 먼저 덴마크의 경우 비록 1985년과 1990년에는 case 2의 이념형을 보여 대체로 활성화의 노력이 떨어진 복지국가의 형태를 보이지만 1995년 이후에는 다른 북구 유럽과 같은 case 1을 보이는 것을 알 수 있다. 이는 비록 전반적인 체제전환이나 복지확대로 해석하기에는 어렵지만, 90년대 들어 실업인구에 대한 덴마크 정부의 적극적인 개입이 시행되었음을 보여준다. 한편 노르웨이는 지속적으로 case 1의 이념형에 보여준다. 그러나 그 정도가 상대적으로 낮은 0.51에서 0.60을 보여 완전하게 시민주의형(case 1)에 속한다고 보기는 어렵다. 마지막으로 스웨덴은 이들 중 가장 높은 정도의 멤버십 점수를 보여주는 하나, 90년대 들어 case 1의 멤버십 정도가 감소하는 경향을 보이고 있다. 하지만 대체로 북유럽 국가들은 안정적으로 case 1의 경향을 유지하는 것으로 볼 수 있는데, 이와 같은 경향성은 1990년대 북유럽 국가들의 경기침체와 세계화의 영향에도 불구하고 기존의 복지체제가 정도 상의 변화만 있을 뿐 급격한 전환이나 뚜렷한 축소 혹은 확대에 나타나지 않는다는 점을 확인시켜 주는 것이다. 이는 북유럽 국가들에 있어 변화한 대체로 경로의존의 패턴으로 나타난다는 점을 간접적으로 시사한다.

북유럽 국가들과는 달리, 대륙유럽 국가인 프랑스, 독일, 네덜란드의 변화과정은 다소 복잡하고 그 정도도 낮아 혼재된 특성을 보인다. 먼저 프랑스의 경우에는 1990년까지 접근성과 관대성 정도가 높은 case 3의 특성을 약하게 가지고 있었으나, 1995년과 2000년에는 접근성의 정도가 떨어지면서 case 13으로 멤버십이 변화한 것을 확인할 수 있다. 물론 case 3과 13 모두 멤버십 정도가 낮아 극적인 변화 패턴을 보인다고 볼 수는 없지만, 1990년대 들어 프랑스의 복지개혁이 기존 복지체제가 요구해 온 수급자격을 강화하는 방식으로 진행되었다는 점을 보여준다. 한편 독일은 조사대상 국가들 중 유일하게 분기점에 걸쳐있는 변화경향을 보이는데, 1985년의 경우 case 3(OA*OG*~NC*~NV)과 13(~OA*OG*~NC*~NV)의 멤버십을 보인다. 그러나 1990년에는 활성화의 정도가 증가하면서 case 4(OA*OG*~NC*NV)의 특성을 약하게 보이다가 90년대 중반 이후에는 다시 case 3에 다소 포함되는 정도의 양상을 이어간다. 비록 독일의 변화가 낮은 정도로 나타나기는 하나, 이는 독일의 주요한 변화 대상이 접근성과 활성화 정책이었다는 점을 보여준다. 네덜란드도 멤버십이 약한 정도로 이동하는 경향을 보인다. 1985년에는 접근성을 제외한 모든 범주에서 낮은 정도를 보이는 case 5에 다소 포함되었으나 1990년과 1995년에는 활성화의 정도가 증가하면서 case 6으로, 그리고 2000년에는 그보다 더 낮은 정도로 관대성이 향상된 case 4의 멤버십을 갖는다. 그러나 네덜란드의 경우 1985년과 2000년

에 걸쳐 case 6의 FMS가 각각 0.48과 0.49로 분기점에 근접한 정도를 보여 다소 일관된 멤버십의 모습도 보여준다.

마지막으로, 영미계열 국가들은 영국을 제외하면 모든 범주(접근성, 관대성, 돌봄, 활성화)의 정도가 낮은 case 9에 속하는 것으로 나타났다. 특히 호주, 캐나다, 미국은 FMS의 변화 정도도 미약하고, case 9를 제외한 모든 case에 있어 매우 낮은 FMS를 보이는데, 이는 이들 국가들의 복지변화가 북유럽 국가와 같이 강력한 경로의존의 경향을 가지고 있음을 보여준다. 다만 2000년 아일랜드와 1985년 뉴질랜드는 낮은 수준의 변화를 경험하는데, 이 두 경우 모두 활성화의 증감으로만 변화가 나타나는 점이 주목할 만하다. 영미 계열 국가들 중 영국만이 유일하게 다른 멤버십에 포함되는 것으로 나타났다. 영국은 case 5에서 다소 높은 FMS를 보이는데 이는 접근성을 제외한 모든 범주가 낮은 경우로, NHS와 같은 보편주의적 복지제도의 영향에 따른 것으로 이해된다. 실제 <그림 1>을 보면 영국의 접근성 정도는 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 스웨덴에 이어 대체로 높은 국가군에 속하는 것을 볼 수 있다.

지금까지 이념형을 통해 살펴 본 개별 복지국가의 변화에 대한 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, Esping-Andersen(1990)의 복지체제의 특성들이 어느 정도 유효하다는 것이다. 접근성, 관대성, 돌봄 그리고 활성화의 측면에서 살펴 본 결과에 따르면, 대체로 사민주의체제의 국가들은 4가지 범주에서 모두 높은 정도의 수준을 보이는 반면(case 1), 자유주의체제의 국가들은 모두 낮은 정도를 보여준다(case 9). 반면 보수주의 국가들은 대체로 멤버십 점수가 낮아 본 연구에서 설정한 이론적 이념형에 완전히 부합한다고 보기는 어렵지만, 프랑스와 독일은 case 3, 네덜란드는 case 6의 특성으로 나타나는 것을 확인하였다. 이는 유럽 대륙 국가들이 변화압력에 상이하게 적응해 왔을 것이라는 예측을 가능하게 한다. 예를 들어 프랑스는 수급자격을 강화하는 방식으로, 독일은 활성화 정도를 변화시키는 방식으로, 그리고 네덜란드는 활성화 정도와 미약하게나마 관대성을 변화시키는 전략을 구사한 것으로 추정할 수 있다. 둘째, 사민주의와 자유주의 복지체제 국가들의 이와 같은 변화 패턴은 경로의존 가설을 뒷받침하는 증거로 볼 수 있다. 앞서 설명했듯이, 사민주의 국가들과 자유주의 복지국가들은 일관되게 하나의 이념형에 집중되는 경향을 보인다. 김연명(2004)이나 Pemple(1998), Hall(1993) 등이 언급한 급격한 체제전환은 전체 조사대상 국가와 기간에 걸쳐 확인되지 않고 있다. 이는 복지국가들의 변화가 '없다'는 단정이라기보다, 질적인 변화가 감지되기는 하나 그것이 패러다임적 전환이나 질적 임계점을 넘었다는 확인으로 나아갈 수준이 아니라는 것이다.

셋째, 변화의 가능성이 특정한 패턴에 집중되는 경향이 나타난다. 본 연구에서는 4가지 범주에 따라 16가지의 경우의 수를 이념형으로 설정하고 각 복지국가들이 어떤 변화의 경우에 해당되는지를 시계열적으로 검토하였다. 그러나 16개 중 절반에 가까운 7개의 경우(case 7, 8, 11, 12, 14, 15, 16)는 어떠한 국가에도 해당되지 않으며, 전체 48개 시계열 중 단 1개년에만 멤버십이 나타나는 경우도 나타난다. 이렇게 적용되는 이념형과 그렇지 않은 이념형 간에는 몇 가지 공통점이 나타난다. 먼저 낮은 관대성과 높은 돌봄의 국가 책임성이 병행하지 않는다. 다시 말해, 조사 대상 복지국가들 중 어떠한 국가도 낮은 복지수준(급여 관대성) 상태에서 새로운 사회적 위험인 돌봄에 적극적으로 대처한 경우가 없었다는 것이다. 이는 저출산 위기를 경험하고 있는 우리나라에 일정한 함의를 제공한다. 최근 저

출산을 극복하기 위한 정부의 다양한 지원정책들이 쏟아지고 있으나 그 실효성에 대한 회의적 시각이 지배적인 데에는 정책들이 양육비용의 과부담, 가정 내 성역할과 돌봄노동의 공백 문제 등에는 관심을 가지지 못하고 있기 때문이다. 따라서 일반적인 복지급여 수준이 현저히 낮은 상태에서 돌봄 서비스를 확대 지원하려는 정책은 기존 복지국가의 변화과정에 대한 관찰에 기초해 볼 때, 그리 바람직한 방향은 아닌 것으로 보인다. 또 다른 공통점은, 낮은 접근성과 높은 활성화가 동시에 나타나지 않는다는 점이다. 전통적인 복지제공 형태인 접근성은 급여수급을 위한 제도가입이나 기여의 기간을 말하는데, 접근성이 낮다(수급 조건이 엄격하거나 가입조건이 많은 경우)는 것은 급여에 대한 사회권의 발달 수준이 낮고 고용 여부가 수급여부를 결정하는 체계를 가진 경우라고 할 수 있다. 이러한 경우 고용의 유연화와 고용-비고용 간 구분이 엄격하지 않음을 전제로 하는 활성화 정책이 발달할 소지는 적다고 하겠다.

5. 결론

본 연구는 최근 비교사회정책 연구에서 활발하게 거론되고 있는 복지국가 축소논쟁의 중심에는 복지국가의 변화와 관련한 '종속변수의 문제'가 있으며, 이를 해결하기 위해서는 이론적 적절성, 다차원적 관점, 그리고 변화의 정도 및 방향을 고려할 필요가 있다는 점을 강조하였다. 또한 최근의 복지국가 변화 논의에서 거론되는 돌봄의 문제나 권리와 의무의 혼합에 대한 검토들도 종속변수로써 복지국가 측정에서 중요한 측면이 될 수 있다는 점을 고려하였다. 이에 12개 OECD 주요 회원국을 중심으로 기존 이론에 입각하여 복지국가를 2가지 차원과 4가지 범주로 구분하고, 질적 변화의 정도와 방향을 확인하기 위해 Fuzzy set 접근방식을 활용하여 복지국가의 변화를 이념형별로 살펴보았다. 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 비록 그 정도에 차이는 있으나 각 복지국가는 독특한 변화의 과정을 경험해 온 것으로 나타났다. 또한 어떠한 국가도 모든 범주에서 안정적인 변화 패턴을 보이는 국가는 없었다. 예를 들어, 스웨덴은 접근성과 관대성, 돌봄의 국가책임에 있어 시계열적인 안정 상태를 보였지만 활성화 정책은 일정 수준 변화의 과정을 경험한 것으로 나타났다. 이러한 패턴은 범주의 종류와 정도상의 차이만 있을 뿐 거의 모든 국가에서 나타나는 현상이다. 이는 곧 복지국가의 변화란 지출의 규모와 같은 단일 차원으로는 설명하기 어려운 복합적 상호작용의 결과라는 점을 보여준다. 따라서 후속 연구는 왜 국가마다 이러한 변화 패턴들이 나타나며, 그것이 복지국가 전반에 일반화될 수 있는지를 확인할 필요가 있겠다. 둘째, 16가지 이념형을 통해 살펴 본 복지국가의 변화는 기존 복지체제 논의를 일정 정도 보완한다. 대체로 사민주의 복지체제 국가들은 4가지 범주에서 모두 높은 정도를 보이는 반면, 자유주의체제는 낮은 정도로 일관되는 양상을 보인다. 비록 보수주의 국가들은 멤버십 점수가 낮지만, 대체로 유사한 이념형으로 수렴되는 경향을 나타낸다. 특히 사민주의와 자유주의 국가들이 시계열적으로 일관된 이념형을 보인다는 점에서 이들 국가들의 변화란 질적인 측면의 변화일 뿐 패러다임적 전환이라고 하기에는 무리가 있다. 마지막으로, 본 연구에서 설정한 16개의 이념형 중 절반에 가까운 7가지 이념형은 어떠한 국가에도 해당되지 않는다는 점이 확인되었다. 특히 낮은 관대성

과 높은 돌봄, 낮은 접근성과 높은 활성화가 병행하지 않는다는 사실은 돌봄의 문제나 시민권 의무를 강화하고자 하는 최근의 시도에 대해 일정한 함의를 제공한다. 즉 급여의 상대성 수준이 낮거나 노동시장의 진출입이 급여수급의 결정적 조건으로 작용한다면 최근의 돌봄부재의 문제나 실업의 위기에 효과적으로 대응할 수 없을 것이라는 점이다.

본 연구는 복지국가 변화의 인과관계를 예측하려는 것이라기보다, 복지국가 발달과 변화에 관한 논쟁을 주도했던 기존 연구들의 한계를 극복하고 현재까지의 변화를 경험적으로 확인하려는 시도이다. 이는 이론적 적절성의 문제이기도 하지만, 다차원성에 대한 해석과 측정방식의 문제이기도 하다. 그러나 본 연구가 가지는 몇 가지 한계에 대해 밝혀둘 필요는 있겠다. 먼저 복지국가의 다양한 차원을 구축하고 종합 점수화하는 과정에서 활용 가능한 지표와 자료의 확보에 집중한 나머지, 실업급여와 상병급여의 적용범위나 취학 전 아동의 공보육시설 등록률과 같은 범주별 주요 변수는 고려하지 못하고, 대상 국가와 연도에 있어서도 제약을 줄 수밖에 없었다. 또한 이를 우리나라의 복지발달 경로와 함께 고려하지 못한 점도 한계라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 30여년 간 진행된 복지국가 발달과 변화에 관한 논의들을 일정 정도 극복하고자 했던 본 연구의 시도와 그에 따른 함의는 '복지국가 변화의 다양성'에 대한 최근의 논의에 또 다른 설명을 제공한다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.

참고문헌

- 김연명. 2004. "동아시아 복지체제론의 재검토: 복지체제 유형 비교의 방법론적 문제와 동아시아 복지체제의 가능성". 한일대학원생교류회(동경대) 발표문.
- 김종건. 2004. "한국 복지체제의 형성과 변천에 관한 연구". 중앙대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김혜원. 2007. "스웨덴, 덴마크의 여성고용 정책". 『남녀고용평등 토론회 자료집』. 한국노동연구원.
- 류연규. 2005. "복지국가의 탈가족화와 출산율의 관계에 대한 비교 연구". 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 송다영. 2008. "일과 가족 양립을 위한 가족지원서비스 발전방안에 관한 연구". 『사회복지정책』 34: 7-33.
- Bonoli, Giuliano. 2007. "Too narrow and too wide at once: the 'welfare state' as dependent variable in policy analysis". in Jochen Clasen and Nico A. Siegel(eds.), *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Edward Elgar.
- Bonoli, Giuliano, Vic George, Peter Taylor-Gooby. 2000. *European Welfare Future: towards a theory of retrenchment*. Polity Press.
- Castles, Francis G. 2004. *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford University Press.
- Clasen, Jochen and Clegg, Daniel. 2007. "Levels and levers of conditionality: measuring change within welfare state". Jochen Clasen and Nico A. Siegel(eds.), *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Edward Elgar.
- Deacon, Allan. 1994. "Justifying Workfare: The historical context of the workfare debates". Michael

- White(ed.). *Unemployment and Public Policy in a Changing Labour Market*. Policy Studies Institute.
- ESPAnet. 2007. ESPAnet Conference 2007 Stream 6: Multidimensionality in the Analysis of Welfare States. <http://www2.wu-wien.ac.at/espanet>. 2007.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. 박시중 역. 복지자본주의의 세 가지 세계. 성균관대학교 출판부.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1996. *Welfare States in Transition: National adaptations in Global Economies*. SAGE.
- Esping-Andersen, Gøsta, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, John Myles. 2003. *Why We Need a New Welfare State?*. Oxford University Press.
- Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijck and Martin Rhodes. 2001. *The Future of Social Europe: Recasting work and welfare in the New economy*. Oxford University Press.
- Ferrera, Maurizio and Anton Hemerijck. 2003. "Recalibrating Europe's Welfare Regimes". Jonathan Zeitlin and David M. Trubek(eds.). *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*. Oxford University Press.
- Gauthier, Anne H. and Anita Bortnik. 2001. *Comparative Maternity, Parental and Childcare Database*(preliminary version 2)
- Gilbert, Neil. 2002. *Transformation of the Welfare State: the silent surrender of public responsibility*. Oxford University Press.
- Goul Andersen, Jørgen. 2005. "Ambiguity of welfare state change: Institutions, output and outcomes". paper presented at the ESPAnet Conference.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2004. "The dependent variable problem within the study of welfare state retrenchment: defining the problem and looking for solutions". *Journal of Comparative Policy Analysis* 6(1): 3-14.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2007. "More than data questions and methodological issues: theoretical conceptualization and the dependent variable 'problem' in the study of welfare reform". Jochen Clasen and Nico A. Siegel(eds.). *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Edward Elgar.
- Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparatives Politics* 25(3): 275-296.
- Hemerijck, Anton. 2006. "Recalibrating Europe's Semi-Sovereign Welfare States". WZB. <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2006/i06-103>. pdf.
- Hicks, Alexander. 1999. *Social Democracy and Welfare Capitalism*. Cornell University Press.
- Iversen, Torben. 2002. "The Dynamics of Welfare State Expansion: Trade openness, De-Industrialization and Partisan Politics". Pierson(ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press, 45-79.
- Jæger, Mads Meier and Jon Kvist. 2003. "Pressures on State Welfare in Post-industrial Societies: Is more or less better?". *Social Policy and Administration* 37(6): 555-572.
- Janoski, Thomas. 1998. *Citizenship and Civil Society: A framework rights and obligations in liberal, traditional, and social democratic regimes*. Cambridge University Press.

- King, D. 1999. *In the name of Liberalism: Illiberal Social Policy in the United States and Britain*. Oxford University Press.
- Kittel, Bernhard and Herbert Obinger. 2003. "Political Parties, Institutions and the Dynamics of Social Expenditure in times of Austerity". *Journal of European Public Policy* 10(1): 20-45.
- Kvist, Jon. 2005. "Diversity, ideal types and fuzzy sets in comparative welfare state research". Benoit Rihoux and Heike Grimm(eds.). *Innovative Comparative Methods of Policy Analysis: Beyond the Quantitative-Qualitative Divide*. Springer.
- Kvist, Jon. 2007. "Exploring diversity: measuring welfare state change with fuzzy-set methodology". Jochen Clasen and Nico A. Siegel(eds.). *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Edward Elgar.
- Kühner, Stefan. 2007. "Country-level comparisons of welfare state change measures: another facet of the dependent variable problem within the comparative analysis of the welfare state?". *Journal of European Social Policy* 17(1): 5-18.
- Mares, Isabela. 2005. "Great Divergence in Social Protection", paper written for conference on Varieties of Capitalism in Asia, Korea University and the East Asia Institute.
- O'Connor, James. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. St. Martin's Press.
- OECD. 2003. *Employment Outlook*.
- Orloff, Ann S. 1993. "Gender and the social rights of citizenship". *American Sociological Review* 58: 303-328.
- Pempel, T. J. 1998. *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*. Cornell University press.
- Pierson, Paul. 1998. "Irresistible forces, immovable objects: Post-industrial welfare states confront permanent austerity". *Journal of European Public Policy* 5(4): 539-560.
- Pierson, Paul. 2001. "Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies". Pierson(ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Ragin, Charles. 2000. *Fuzzy-Set Social Science*. University of Chicago Press.
- Ragin, Charles. 2008. *Redesigning Social Inquiry Fuzzy sets and Beyond*. University of Chicago Press.
- Sainsbury, Diane. 1996. *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge University Press.
- Schwartz, Herman. 1994. "Small States in Big Trouble: State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s", *World Politics* 46(4): 527-555.
- Scruggs, Lyle. 2005. *Comparative Welfare Entitlements Dataset*.
- Scruggs, Lyle. 2006. "The generosity of social insurance, 1971-2002". *Oxford Review of Economic Policy* 22(3): 349-364.
- Scruggs, Lyle. 2007. "Welfare state generosity across space and time". Jochen Clasen and Nico A. Siegel(eds.). *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Edward Elgar.
- Scruggs, Lyle and Jonas Pontusson. 2008. "New Dimensions of Welfare State Regimes in Advanced Democracies". paper presented at the 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association.

- Siegel, Nico A. 2007. "When (only) money matters: the pros and cons of expenditure analysis". Jochen Clasen and Nico A. Siegel(eds.), *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Edward Elgar.
- Swank, Duane. 2002. *Global Capital, Political Institutions and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge University Press.
- Taylor-Gooby, Peter. 2004. "New Risks and Social Change". Peter Taylor-Gooby(ed.). *New Risks, New Welfare: The transformation of the European Welfare State*. Oxford University Press.
- Vis, Barbara. 2007. "States of welfare or states of workfare? Welfare state restructuring in 16 capitalist democracies, 1985-2002". *Policy & Politics* 35(1): 105-122.
- Wincott, Daniel. 2001. "Reassessing the social foundations of welfare (state) regimes". *New Political Economy* 6(3): 409-425.

〈부록 1〉 복지국가 변화의 경우의 수에 따른 각 국가들의 FMS(fuzzy membership scores)

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
호주	1985	0.04	0.04	0.04	0.04	0.23	0.05	0.05	0.05	0.77	0.05	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04	0.05
	1990	0.04	0.05	0.05	0.04	0.20	0.04	0.05	0.04	0.80	0.04	0.04	0.04	0.05	0.04	0.05	0.05
	1995	0.05	0.05	0.05	0.05	0.20	0.14	0.05	0.05	0.80	0.14	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05
	2000	0.04	0.04	0.04	0.04	0.20	0.08	0.06	0.06	0.80	0.08	0.06	0.04	0.04	0.04	0.04	0.06
캐나다	1985	0.08	0.16	0.22	0.08	0.31	0.08	0.16	0.08	0.69	0.08	0.08	0.08	0.22	0.08	0.16	0.16
	1990	0.08	0.16	0.26	0.08	0.27	0.08	0.16	0.08	0.73	0.08	0.08	0.08	0.26	0.08	0.16	0.16
	1995	0.08	0.15	0.25	0.08	0.25	0.08	0.15	0.08	0.69	0.08	0.08	0.08	0.31	0.08	0.15	0.15
	2000	0.08	0.15	0.23	0.08	0.23	0.08	0.15	0.08	0.72	0.08	0.08	0.08	0.28	0.08	0.15	0.15
덴마크	1985	0.28	0.72	0.08	0.08	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.06	0.06	0.06	0.06	0.03
	1990	0.20	0.80	0.05	0.05	0.05	0.05	0.10	0.10	0.05	0.05	0.07	0.07	0.05	0.05	0.07	0.07
	1995	0.68	0.32	0.05	0.05	0.05	0.05	0.16	0.16	0.05	0.05	0.09	0.09	0.05	0.05	0.09	0.09
	2000	0.64	0.13	0.06	0.06	0.06	0.06	0.13	0.36	0.06	0.06	0.11	0.11	0.06	0.06	0.11	0.11
프랑스	1985	0.08	0.29	0.64	0.08	0.13	0.08	0.13	0.08	0.13	0.08	0.08	0.08	0.36	0.08	0.29	0.13
	1990	0.12	0.29	0.64	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.36	0.12	0.29	0.12
	1995	0.20	0.29	0.45	0.20	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.20	0.55	0.20	0.29	0.12
	2000	0.33	0.40	0.43	0.33	0.36	0.33	0.36	0.33	0.36	0.33	0.33	0.33	0.57	0.33	0.40	0.36
독일	1985	0.10	0.26	0.50	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.50	0.10	0.26	0.10
	1990	0.26	0.26	0.47	0.53	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.26	0.33	0.33	0.26	0.13
	1995	0.26	0.26	0.57	0.43	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.26	0.30	0.30	0.26	0.12
	2000	0.26	0.26	0.52	0.48	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.25	0.25	0.25	0.25	0.15
아일랜드	1985	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.82	0.08	0.08	0.08	0.17	0.08	0.17	0.18
	1990	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.82	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.18
	1995	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.78	0.20	0.20	0.11	0.11	0.11	0.11	0.22
	2000	0.07	0.07	0.07	0.07	0.42	0.48	0.29	0.29	0.42	0.52	0.29	0.07	0.07	0.07	0.07	0.29
네덜란드	1985	0.29	0.29	0.43	0.43	0.52	0.48	0.29	0.29	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
	1990	0.31	0.31	0.41	0.41	0.43	0.57	0.31	0.31	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06
	1995	0.40	0.40	0.43	0.43	0.43	0.57	0.40	0.40	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10
	2000	0.49	0.09	0.09	0.51	0.09	0.49	0.09	0.49	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08
뉴질랜드	1985	0.05	0.05	0.11	0.11	0.23	0.23	0.05	0.05	0.43	0.57	0.05	0.05	0.11	0.11	0.05	0.05
	1990	0.05	0.05	0.10	0.10	0.22	0.22	0.05	0.05	0.76	0.24	0.05	0.05	0.10	0.10	0.05	0.05
	1995	0.10	0.10	0.10	0.10	0.11	0.11	0.11	0.11	0.80	0.20	0.11	0.10	0.10	0.10	0.10	0.11
	2000	0.09	0.09	0.09	0.09	0.12	0.12	0.12	0.12	0.71	0.12	0.12	0.09	0.09	0.09	0.09	0.29
노르웨이	1985	0.58	0.42	0.38	0.38	0.25	0.25	0.25	0.25	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
	1990	0.51	0.49	0.23	0.23	0.23	0.23	0.30	0.30	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05
	1995	0.60	0.40	0.07	0.07	0.07	0.07	0.34	0.34	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07
	2000	0.53	0.47	0.09	0.09	0.09	0.09	0.25	0.25	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08
스웨덴	1985	0.89	0.03	0.03	0.10	0.03	0.04	0.03	0.04	0.03	0.04	0.04	0.11	0.03	0.10	0.03	0.03
	1990	0.92	0.01	0.01	0.04	0.01	0.04	0.01	0.07	0.01	0.04	0.07	0.08	0.01	0.04	0.01	0.01
	1995	0.63	0.37	0.07	0.07	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.14	0.07	0.07	0.14	0.05
	2000	0.72	0.28	0.08	0.08	0.08	0.08	0.11	0.11	0.08	0.08	0.11	0.14	0.08	0.08	0.14	0.11
영국	1985	0.08	0.11	0.14	0.08	0.60	0.08	0.11	0.08	0.40	0.08	0.08	0.08	0.14	0.08	0.11	0.11
	1990	0.12	0.13	0.14	0.12	0.80	0.12	0.13	0.12	0.20	0.12	0.12	0.12	0.14	0.12	0.13	0.13
	1995	0.07	0.13	0.20	0.07	0.80	0.07	0.13	0.07	0.18	0.07	0.07	0.07	0.18	0.07	0.13	0.13
	2000	0.08	0.16	0.22	0.08	0.78	0.08	0.16	0.08	0.18	0.08	0.08	0.08	0.18	0.08	0.16	0.16
미국	1985	0.05	0.05	0.08	0.05	0.08	0.05	0.05	0.05	0.87	0.05	0.05	0.05	0.13	0.05	0.05	0.05
	1990	0.05	0.05	0.08	0.05	0.08	0.05	0.05	0.05	0.76	0.05	0.05	0.05	0.24	0.05	0.05	0.05
	1995	0.04	0.05	0.06	0.04	0.06	0.04	0.05	0.04	0.72	0.04	0.04	0.04	0.28	0.04	0.05	0.05
	2000	0.05	0.05	0.06	0.05	0.06	0.05	0.05	0.05	0.74	0.05	0.05	0.05	0.26	0.05	0.05	0.05

Exploratory Measuring the Welfare State Change

Kim, Kyo-Seong

(Chung-Ang University)

Kim, Seong-Wook

(Chung-Ang University)

This paper offers an alternative approach to measure the welfare state change by using fuzzy-set methodology. The fuzzy-set method is particularly useful for assessing change across a limited number of cases, and that it can help to translate interval fuzzy membership scores into verbal qualifiers. Applying the measurement of welfare state change, four sets(accessibility, generosity, activation, state's care responsibility) in two dimensions(old and new social risks) have been identified, which reflect theoretical importance. The analysis sets out fuzzy membership scores for 12 OECD countries in the 16 possible welfare state ideal types. This paper found that each country has its own strategies to deal with the changes, however, the changes are not dramatic or a qualitative one. This does not mean that there are no changes, but that are no paradigm shifts or path breaking in the welfare state changes.

Key words: welfare state, dependent variable problem, social policy, OECD countries, fuzzy set methodology

[논문 접수일: 09. 09. 01, 심사일: 09. 09. 16, 게재 확정일: 09. 09. 30]