

## 복지국가의 변화 신구 사회정책에 기초한 이념형 분석

---

저자 (Authors)	김교성, 유희원
출처 (Source)	<a href="#">비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집</a> , 2014.10, 973-1009(37 pages)
발행처 (Publisher)	<a href="#">비판과 대안을 위한 사회복지학회</a> Critical Social Welfare Academy
URL	<a href="http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE02490292">http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE02490292</a>
APA Style	김교성, 유희원 (2014). 복지국가의 변화. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집, 973-1009
이용정보 (Accessed)	중앙대학교 165.***.103.13 2019/12/09 11:25 (KST)

---

### 저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

### Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

# 복지국가의 변화: 신·구 사회정책에 기초한 이념형 분석

김 교 성(중앙대학교) · 유희원(중앙대학교 강사)

## 1. 서론

1980년대 이후 후기산업사회로의 이행으로 통칭되는 경제·사회구조의 변화가 나타남에 따라(Pierson, 2001), 기존 산업사회적 맥락에서는 목도할 수 없었던 불안정고용, 장기실업, 근로빈곤, 한부모 가족, 일·가정 생활의 양립 불능 등과 같은 '새로운 형태의 사회적 위험(new social risks)'이 대두되기 시작했다(Esping-Andersen, 1999: Ch. 8; Bonoli, 2006: 1). 이러한 사회적 위험 요소의 변화는 주로 노령, 실업, 질병, 산업재해 등과 같은 구 사회적 위험(old social risks)'에 대한 대응체제로 기능하던 고전적 복지국가(classical welfare state)의 유효성을 떨어뜨렸고, 복지국가를 지탱하던 전통적 합의구조(traditional settlement)는 위기를 맞게 되었다(Esping-Andersen, 1996; 2002; Taylor-Gooby, 2006).

이에 따라 케인즈주의에 입각한 복지와 경제 간 선순환적 관계보다는 복지의 비생산성을 강조하며 양자 간 상충관계를 가정하는 신자유주의 논리가 현실적합성을 지닌 지배담론으로 자리 잡았고, 이는 복지국가의 위기와 축소 논의로 이어지게 되었다(O'Connor, 1973; Schwartz, 1994; Hicks, 1999). 하지만 사회복지 프로그램의 급격한 축소나 해체는 서구 복지국가 어느 곳에서도 확인되지 않고

있으며, 오히려 각국의 경제·사회·정치적 맥락에 부합하는 방향으로의 새로운 적응(adaptation) 및 재편(restructuring)이 나타나고 있다(Esping-Andersen, 1996; Pierson, 2001; Rothstein and Steinmo, 2002). 이와 관련하여 많은 연구들은 ‘새로운 사회적 위험’에 대한 ‘새로운 사회 정책적 대응’을 표상하는 사회투자전략을 통해 복지국가의 재편 경로를 설명하고 있다(Taylor-Gooby, 2004; 2006; Morel, Palier and Palme, 2012). 즉, 구사회적 위험에서 비롯된 소득중단 및 상실의 위험에 대응하던 소비적·사후적·수동적 성격의 소득보장정책 외에, 신사회적 위험에 대한 대응기제로 작동할 수 있는 투자적·사전적·적극적 성격의 신사회정책(new social policy)이 복지국가를 후기산업사회에 부합하는 방식으로 재구조화하고 있다는 것이다(Perkins, Nelms, and Smyth, 2004a).

최근 한국 사회에서도 급격한 경제·사회적 변동으로 인해 일·가정 양립문제, 아동·노인돌봄 문제, 근로빈곤, 저출산·고령화 등과 같은 다양한 신사회적 위험이 대두됨에 따라(김연명, 2007a), 이를 타개할 수 있는 새로운 복지국가전략에 대한 관심이 증대하고 있다. 특히 신사회적 위험에 대응하고 복지와 경제의 동반 성장을 실현하기 위한 핵심전략으로 복지, 노동, 교육 등 사회정책 전반에 걸친 대대적인 제도개혁 및 투자확충이 강조되는 가운데, 새로운 정책적 접근을 대변하는 개념으로 사회투자정책에 대한 논의가 본격화되고 있다(우천식·이진면, 2007). 하지만 신사회정책으로 재구조화된 새로운 복지국가는 오랜 기간 복지를 선도해온 국가들이 구사회정책의 효율성과 효과성을 높이기 위해 형성한 ‘역사적 산물’이라는 점에서 이의 무분별한 수용은 경계할 필요가 있다. 이는 적박한 복지 토양 위에서 성장우선론적 기조가 득세해온 한국의 역사적 공백(historical gap)을 고려했을 때, 새로운 복지국가전략에 대한 무비판적인 수용은 자칫 신사회정책에 내재된 친경제적 요소들이 과도하게 발현된 시장친화적 복지국가를 양산할 가능성이 존재하기 때문이다(유희원·김성욱, 2012).<sup>1)</sup>

따라서 한국과 같은 복지 후발주자들이 향후 국가복지 부문의 바람직한 발전 경로를 설정하고, 적실성(適實性)을 담보한 따라잡기 전략(catch-up strategy)을

1) 실제로 신사회정책의 핵심을 구성하는 사회투자전략은 사회정책의 경제정책에 대한 중속적·시너지적 관계설정, 복지국가의 생산주의적 성격 극대화, 탈상품화 목표로부터의 이반(離叛), 기회의 평등에 대한 강조 등과 같은 특성들이 강하게 내재되어 있어, 신자유주의의 또 다른 모습으로 형상화될 가능성에 대한 우려가 제기되고 있기도 하다(Esping-Andersen, 2002a; Howell & Huebler, 2005; Jenson & Saint-Martin, 2003; Jessop, 2003; Perkins et al., 2004b; Vandenbroucke, 2001; 김영순, 2007a; 2007b).

수행하기 위해서는 서구 복지국가의 변화를 설명하는 개념으로써 적응과 재편의 실체가 무엇인지에 대해 보다 면밀히 검토할 필요성이 제기된다. 이와 관련하여 후기산업사회의 도래 직후 사회투자전략을 중심으로 복지국가의 새로운 변화과정을 설명하고자 했던 다양한 연구들이 존재하지만(Giddens, 1998; Midgley, 1999; Esping-Andersen, 2002; Lister, 2003; Taylor-Gooby, 2004; 2006; Perkins et al., 2004a), 비교적 초창기에 이루어진 이들 논의들은 다분히 선언적인 측면에서 복지국가의 방향성을 제시하는 담론 수준에 그치고 있다. 이로 인해 사회투자전략을 비롯한 신사회정책이 복지국가 내에서 어떻게 발현되고 있는지, 그리고 그 전개양상은 국가별로 수렴되는지 혹은 분기되는지 등에 대해서는 충분한 정보를 제공하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 초기 연구의 한계를 극복하기 위해 최근 일부 국·내외의 연구들이 사회투자전략을 중심으로 한 신사회정책이 복지국가 내에서 발현되는 방식에 대해 보다 실증적인 차원에서 검토한 바 있지만(Nikolai, 2012; 양재진, 2006; 김교성, 2008; 김교성 외, 2010; 유희원·김성욱, 2012), 이들 역시 각기 상이한 목적과 원리에 기반하고 있는 제도들을 단일한 정책 영역으로 포괄하는 단순화(simplification)의 문제를 지니고 있어, 복지국가의 적응·재편 과정에서 나타날 수 있는 국가 간 질적인 분기(分岐), 즉 세부 정책에 대한 국가별 전념(commitment) 수준의 차이를 제대로 포착할 수 없다는 한계를 지니고 있다.

본 연구는 이러한 기존 논의의 한계를 극복하여 ‘복지국가의 변화를 설명하는 개념으로써 적응과 재편의 실체가 무엇인가?’라는 질문에 대한 답을 구하는데 목적을 두었다. 이를 위해 보다 엄밀한 조작화 과정을 통해 도출한 신·구 사회정책 간의 관계설정 방식을 중심으로 복지국가의 변화 및 분기양상을 확인하였다. 이때 단순히 신사회정책에만 초점을 두지 않고, 구사회정책과의 관계설정 방식을 중심으로 복지국가의 변화를 검토한 이유는 신사회정책이 구사회정책의 구축(crowding-out)을 통해 형성·발전하진 않는다는 점에서, 양자 간의 구체적인 조응양태를 확인하는 것이 복지국가의 변화를 온전히 담아내는 길이기 때문이다.<sup>2)</sup>

2) 실제로 많은 경우, 정부는 개혁 패키지를 수행함에 있어 구사회정책과 신사회정책을 결합하고 있고, 정치적 교환 및 사회협약과 관련된 문헌들은 이러한 패키지 거래(package deals)가 후기산업사회에서 복지국가 개혁의 전개양상 중 하나가 되었음을 보여주고 있다(Hausermann, 2012: 116). 따라서 후기 산업사회에서 나타나는 복지국가의 역동을 온전히 이해하기 위해서는 구사회정책과 신사회정책이 결합된 개혁(combined reforms)을 살펴볼 필요가 있다.

이상의 분석은 한국과 같이 신·구 사회적 위험이 병존하는 상황에 직면한 복지후발주자들이 향후 바람직한 복지구조를 형성하기 위한 실천전략을 모색하는데 필요한 기초자료를 제공해줄 것으로 기대된다.

## 2. 이론적 배경

### 1) 신사회적 위험의 도래와 복지국가의 변화

1980년대 이후 후기산업사회(post-industrial society)가 도래함에 따라 급격한 경제·사회적 변화가 나타났고, 이는 불안정 고용, 장기실업, 근로빈곤, 한부모, 일·가정 생활의 양립 불능 등과 같이 과거에는 부각되지 않았던 '새로운 형태의 사회적 위험(new social risks)<sup>3)</sup>'을 양산했다(Esping-Andersen, 1999; 2002; Bonoli, 2006). 이는 주로 실업, 노령, 산업재해, 질병 등이 초래하는 소득중단 및 상실 등과 같은 '구 사회적 위험'에 대한 대응체제로 기능하던 고전적 복지국가<sup>4)</sup>의 유효성을 떨어뜨렸고, 결국 복지국가의 존립근거와 정당성은 신자유주의 진영을 필두로 한 반복지 진영의 공세로 인해 상당 부분 훼손되기에 이르렀다.

이처럼 새롭게 등장한 사회적 위험구조와 기존 사회보호구조 간의 괴리가 점점 심해지고, 복지국가를 지탱하던 전통적 합의구조가 붕괴하는 상황에서(Esping-Andersen, 1996; 2002; Taylor-Gooby, 2006), 향후 복지국가의 변화를 설명하는 주요 논리로 위기론과 축소론이 대두되기 시작했다(O'Connor, 1973; Schwartz, 1994; Hicks, 1999). 하지만 급격한 경제·사회적 변동 이후에도 복지국가는 급격한 해체나 축소를 경험하지 않았고, 오히려 대부분의 국가에서 사회복

3) 신사회적 위험의 등장을 서구 복지국가의 변화과정과 연관시켜 분석하고 있는 테일러-구비(Taylor-Gooby, 2004: 2)에 따르면, 신사회적 위험은 “후기산업사회로의 이행 과정에서 나타난 경제·사회적 변동의 결과로써, 사람들이 생애기간에 직면하는 위험들”로 규정할 수 있다. 이러한 사회적 위험의 발생경로는 크게 네 가지 측면에서 살펴볼 수 있는데, 여기에는 저숙련 여성의 일·가정 양립 상의 어려움, 노인인구 증가로 인한 노인돌봄에 대한 경제적 부담 증가, 교육수준이 낮을수록 심화되는 실업과 장기빈곤의 위험, 전통적인 사회보장제도의 민영화 등이 포함된다(Ibid, p. 3-4).

4) 2차 세계대전 이후 1970년대까지 고전적 복지국가(classical welfare state)는 경제의 지속적인 성장과 안정적인 핵가족 구조의 유지, 명확한 성별 노동분할, 신케인즈주의 정책을 통한 국민경제의 관리, 그리고 노동계급과 중간계급의 동맹과 이들의 효과적인 압력행사가 가능했던 정치체제라는 기반 속에서 존립할 수 있었다(Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2006).

지출이 지속적으로 증가함에 따라, 이러한 주장들이 현상을 다소 과장되게 혹은 성급하게 진단하고 있다는 비판이 제기되었다. 즉 경제위기로 인한 복지수요의 증대, 복지국가에 대한 여전히 정치적인 지지, 광범위한 복지이해관계자(수요자·공급자)의 존재 등으로 인해 복지국가의 불가역성(irreversibility)은 일정 정도 실재할 수밖에 없다는 점을 위기로론 및 축소론자들은 간과했다는 것이다.<sup>5)</sup> 물론 온전히 불가역성에만 초점을 두고, 복지국가를 고정불변의 실체로 파악하는 것 역시 (Therborn & Roebroek, 1986), 현실세계와의 정합성이 떨어지기는 마찬가지이다. 실제로 총량 차원에서 복지지출은 현상유지 또는 미미한 증가를 기록하고 있지만, 세부 복지지출 항목에서의 우선순위 조정이 국가별로 다양한 형태로 발생하고 있으며, 이는 복지국가가 위기나 축소가 아니라 질적인 변화를 경험하고 있다는 것을 의미한다(Hecló, 1981; Klein and O'Higgins, 1988).

이에 따라 위기 이후 복지국가의 변화과정을 적응 또는 재편의 관점에서 바라봐야 한다는 새로운 시각이 대두되고 있다(Esping-Andersen, 1996; Pierson, 2001; Rothstein and Steinmo, 2002). 즉 고전적 복지국가를 지탱하던 안정적인 경제·사회·정치 구조가 훼손되고, 기존 사회정책으로는 대응이 어려운 신사회적 위험이 대두됨에 따라, 수세에 몰린 복지국가가 보다 적극적으로 합리화나 재편의 길을 모색하고 있다는 것이다(Hecló, 1981). 이러한 관점의 전환은 복지국가의 변화를 설명하는 적응과 재편의 실체가 무엇인지에 대해 실증적으로 규명할 필요성을 제기한다.

복지국가의 적응과 재편의 실체를 규명하기 위한 단초는 사회투자전략(social investment strategy)과 관련된 논의들을 통해 확인할 수 있다. 실제로 많은 연구들이 '새로운 사회적 위험'에 대한 '새로운 사회 정책적 대응'을 표상하는 사회투자전략을 통해 복지국가의 재편 경로를 설명해오고 있다(Midgley, 1999; Esping-Andersen, 2002; Lister, 2003; Perkins et al., 2004a; Taylor-Gooby, 2004; 2006; Morel, Palier and Palme, 2012). 이때 사회투자 개념은 Giddens(1998)가 자신의 저작인 『제3의 길: 사회민주주의의 갱신』에서 경제·사회정책의 새로운 지향이자 인적자본투자자로 대표되는 적극적인 형태의 복지라는 의미로 처음 사용한 바 있다. 이후 사회투자전략은 급격한 경제·사회적 구조 변화로 인한 신사회적 위험에 대응하고, 복지국가체제를 공격하는 신자유주의 담론

5) 복지국가의 불가역성에 대한 논의들은 이태영(1995: 230-232)을 참조할 수 있다.

과 정책을 극복하기 위한 새로운 사회정책 패러다임으로 자리 잡게 되었다(Perkins et al., 2004b; 김연명, 2007a). 즉 구사회적 위험에서 비롯된 소득중단 및 상실의 위험에 대응하던 소비적·사후적·수동적 성격의 소득보장정책 외에, 신사회적 위험에 대한 대응기제로 작동할 수 있는 투자적·사전적·적극적 성격의 신사회정책(new social policy)이 복지국가를 후기산업사회에 부합하는 방식으로 재구조화하고 있는 것이다. 이처럼 새로운 복지국가전략의 맹아로 사회투자전략이 대두된 이유는 그것에 내재되어 있는 생산적 기능 내지 경제부문과의 상호보완성으로 인해 고전적 복지국가가 상실한 복지와 경제 간의 선순환적 관계를 재정립하고, 신자유주의가 초래한 분배적 폐해<sup>6)</sup>를 극복하는데 기여할 수 있기 때문이다(Perkins et al., 2004a).

## 2) 복지국가 변화에 대한 선행연구 검토

사회투자전략과 같은 새로운 정책도구를 중심으로 복지국가의 변화를 살펴보는 논의들은 사회정책의 새로운 기능을 조명하고 그 존립근거와 정당성을 재정립한다는 점에서, 복지국가의 미래 발전경로를 예측하는데 일정 부분 기여할 수 있을 것이다. 하지만 비교적 초기에 진행된 연구들 대부분은 다분히 선언적인 측면에서 복지국가의 방향성을 제시하는 담론 수준에 머무르고 있는 것이 사실이다. 이로 인해 사회투자전략을 비롯한 신사회정책이 실제 복지국가 내에서 적실한 정책대안으로 가시화되고 있는지, 그리고 그 전개양상은 국가별로 수렴되는지 혹은 분기되는지 등에 대해서는 충분한 정보를 제공해주고 있지 못하다.<sup>7)</sup> 이는 복지국가의 후퇴와 지속, 패러다임적 전환(paradigm shift)과 주변부적 수정, 그리고 경로의존

6) 서구 복지국가에서 신자유주의적 기조로의 선회는 경제적 효율성에 지나친 초점을 두어 빈부격차의 심화와 이로 인한 계층 간 갈등을 부추기게 되었고(신광영, 2007), 과거의 케인즈주의적 사회경제정책체제가 가능케 했던 사회경제적 약자층의 지위개선과 계층간 사회경제적 지위의 균등화, 국민경제의 안정성 등을 훼손시키고 있다(김홍중 외, 2006).

7) 국내에서 사회투자를 중심으로 복지국가의 변화를 살펴본 초기 논의들 역시 외국 사례를 단순 소개하거나, 추상적이고 기술적인 차원에서 사회투자정책의 성과를 제시하고 이해를 돕는데 그치고 있으며, 단순히 투자라는 용어가 내포하는 경제적 친화성과 한국 사회와의 이데올로기적 적합성에 매몰되는 경향이 있다. 즉, 국내의 초기 논의들은 사회투자론의 개념 소개(임채원, 2006) 및 한국사회로의 적용가능성 모색(김연명, 2007a; 2007b; 2007c; 양재진, 2006; 2007a; 2007b; 양재진, 조아라, 2007; 임채원, 2007), 사회투자론에 대한 비판적 접근(김영순, 2007a; 2007b; 이주희, 2007), 사회투자국가 및 정책의 성과에 대한 기술적인 분석(양재진, 조아라, 2007; 우천식, 이진면, 2007) 등을 제시하는데 그치고 있으며, 그 구체적인 전개양상이나 성과 등에 대한 실증적인 근거는 제시하지 못하고 있다.

(path dependency)과 이탈(breaking) 등과 같은 비교사회정책연구의 핵심적인 질문들이 여전히 논쟁적인 영역으로 남아 있다는 것을 의미한다(김교성·김성욱, 2010).

이러한 초기 연구의 한계를 극복하기 위해 최근 일부 국·내외의 연구들은 사회투자전략을 중심으로 한 신사회정책이 복지국가 내에서 발견되는 방식에 대해 보다 실증적인 차원에서 검토한 바 있다(Nikolai, 2012; 양재진, 2006; 김교성, 2008; 김교성 외, 2010; 유희원·김성욱, 2012). 이들은 복지국가의 적응·재편 전략을 경험적으로 구체화시켰다는 점에서 함의를 지닐 수 있지만, 후기산업사회에서 나타나는 복지국가의 변화를 온전히 담아내기에는 일정 정도 제약을 지니고 있는 것으로 보인다. 이는 무엇보다 이들 연구들이 다소 추상적인 개념정의에 입각하여 정교하지 못한 조작화를 통해 신·구 사회정책을 도출하고 있고, 이로 인해 각기 상이한 목적과 원리에 기반하고 있는 제도들을 단일한 정책 영역으로 포괄하는 단순화(simplification)의 문제를 내포하고 있기 때문이다. 즉, 특정 제도영역 전체를 구사회정책(연금이나 실업급여) 또는 신사회정책(가족정책이나 활성화 정책)으로 단순 분류하거나(김교성 외, 2010; 유희원·김성욱, 2012), 새로운 욕구에 대응하는 정책은 그 성격 상의 구분없이 무조건 신사회정책으로 포괄하는 오류를 범하고 있는 것이다(Nikoli, 2012; 유희원·최영, 2009). 하지만 하나의 정책 영역 내에서 복지급여를 제공하는 방식은 세부 제도별로 다양하게 전개될 수 있으며, 이는 신·구 정책도구를 중심으로 국가 간 비교연구를 수행할 때 질적으로 구분될 필요가 있다. 예컨대 가족정책 영역 내에는 가족수당이나 아동수당과 같은 이전(transfer) 급여는 물론, 돌봄서비스나 출산·양육휴가, 저소득층을 위한 돌봄 지원 등과 같은 다양한 형태의 급여가 존재하며, 이들은 각기 수동적 성격이 강한 구사회정책과 후기산업사회의 돌봄욕구에 대응하는 신사회정책으로 세분화될 수 있다.<sup>8)</sup> 하지만 많은 연구들은 이들 간의 엄격한 구분없이 가족정책 전체를

8) 즉, 가족수당이나 아동수당과 같은 현금이전 방식의 제도는 수동적 성격이 강한 구사회정책으로 분류할 수 있는 반면, 돌봄서비스, 출산·양육휴가, 저소득층을 위한 돌봄 지원 등은 후기산업사회의 돌봄 욕구에 대응한다는 점에서 신사회정책에 포함시킬 수 있다. 또한 신사회정책 영역에 포함되는 하위 제도들 역시 다시 그 성격에 따라 세분화될 수 있다. 예컨대 가족정책 중 신사회정책에는 돌봄서비스, 출산·양육휴가, 저소득층을 위한 보육지원제도 등이 포함되는데, 돌봄서비스나 출산·양육휴가는 미래의 성장동력인 아동의 인적자본을 향상시키고 여성의 노동시장참여를 증진시키는데 초점을 둔 활성화 또는 사회투자정책으로서의 성격이 강한 반면, 저소득층을 대상으로 하는 보육지원제도는 특정 취약계층의 (이미 발생한) 욕구에 보다 직접적이고 사후적으로 대응한다는 점에서 욕구기반 사회보호정책(needs-based social protection policies)으로 재분류할 수 있다(Hausermann, 2012).



후기산업사회적 욕구에 대응하는 신사회정책으로 분류하고 있다. 이러한 단순화가 초래하는 문제는 복지국가의 적응·재편 과정에서 나타날 수 있는 국가 간 질적인 분기(分岐), 즉 세부 정책에 대한 국가별 전념(commitment) 수준의 차이를 제대로 포착할 수 없게 만든다는 것이다.

정리하면, 많은 연구들이 사회투자전략을 중심으로 복지국가의 새로운 변화과정을 설명하고자 하지만, 이념적이고 추상적인 담론을 제시하는데 그치거나, 불명확한 개념화 및 조작화에 기반하고 있어, 실제 복지국가의 변화 양상을 제대로 포착하지 못한다는 한계를 지니고 있다. 따라서 기존 논의의 한계를 극복하여, 복지국가의 변화를 설명하는 적응과 재편의 실체가 무엇인지에 대해 보다 명확히 검토할 필요성이 제기되며, 다음 절에서는 이를 위한 선제적 조치로 신·구 사회정책에 대한 개념화와 조작화를 시도하였다.

### 3) 신·구 사회정책의 개념화와 조작화

신·구 사회정책을 중심으로 복지국가의 변화 과정에 대해 경험적 검증을 수행하고자 하는 본 연구의 목적을 달성하기 위해서는 무엇보다 신·구 사회정책의 개념을 명확히 정의하고 이와 관련된 구체적인 지표를 도출할 필요성이 제기된다.

먼저 신사회정책의 개념은 기존 사회투자 관련 논의들을 통해 도출할 수 있다. 실제로 많은 학자들이 복지국가의 변화를 설명하기 위한 핵심기제로 사회투자전략을 사용하고 있는데, 이는 후기산업시대의 새로운 사회적 위험에 대응하기 위해 새롭게 주창되고 있는 정책대안이라는 점에서, 본 연구가 사용하는 신사회정책을 표상하는 개념으로 볼 수 있다. 물론 아직까지 사회투자전략에 대한 보편적인 학술적 정의는 확립되진 않은 상태이지만(Perkins et al., 2004a; 2004b), 제 학자들의 논의를 토대로 다음과 같은 공통적인 개념을 도출할 수 있다. 이에 따르면, 사회투자전략은 인적자본과 사회자본에 대한 투자 확대를 통해 사회적 배제를 감소시키고 사회참여와 통합을 증진시킴으로써 경제·사회적 발전을 동시에 추구하는 정책이라고 할 수 있다. 또한 재분배적 사회권을 축소하고, 결과의 평등보다는 기회의 평등을 추구하며, 복지의 생산적·투자적·예방적 성격을 강화하지만, 신자유주의보다 국가개입의 필요성을 강조함으로써 고전적 복지국가와 신자유주의 양자 모두를 극복하고자 하는 새로운 사회정책 패러다임이라고 할 수 있다.

(Giddens, 1998; Midgley, 1999; Esping-Andersen, 2002a; Lister, 2003; Perkins et al., 2004a; Taylor-Gooby, 2006).

복지국가의 변화 과정을 살펴보고 있는 대부분의 연구들이 사회투자전략 또는 신사회정책의 개념으로 사용한 내용은 위 정의에서 크게 벗어나지 않는다. 문제는 이상의 개념정의를 토대로 구체적인 변수를 도출하는 과정에서 다소 정교하지 못한 조작화 방식을 취함에 따라, 복지국가 변화과정의 실체를 온전히 포착하지 못하고 있다는 점이다. 이때 기존 연구들이 신사회정책을 도출하는 방식은 크게 세 가지 방식으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

먼저 일부 연구들은 이상의 개념정의를 입각하여 보다 구체적인 수준에서 투자적·생산적 성격의 사회정책으로 분류될 수 있는 개별 정책 사례들을 제시하고 있으며, 여기에는 근로연계복지와 적극적 노동시장정책 등을 포괄하는 ‘활성화 정책(activation policy)’, ‘아동과 여성친화적 정책을 표방하는 각종 사회복지서비스’, ‘자산형성(asset-building) 지원제도’ 등이 포함된다(Perkins et al., 2004a; Taylor-Gooby, 2006; Esping-Andersen, 2002a; Sherraden, 2005).<sup>9)</sup> 하지만 이처럼 개별 정책으로 한정하여 접근하는 방법은 전체 복지구조의 변화 과정을 살펴보거나 이에 필요한 지표를 구성하는데 한계를 지니고 있다. 즉, 신사회정책과 대별되는 구사회정책을 도출하기 어려워 그 유효성이 존속하고 있는 구사회정책을 포괄한 복지구조의 변화를 살펴보기 어렵다는 문제를 지니고 있다.

둘째, 사회투자정책을 도출해내는 과정에서 프로그램의 투자적·생산적·예방적 성격을 기준으로 삼는 방식이 있다. 예컨대, 국민경제자문회의(2007)와 우천식, 이진면(2007) 등은 OECD의 사회지출데이터(SOCX)를 토대로, ‘보건(영유아 보육 포함), 적극적 노동시장정책, 실업’ 등은 투자적 성격의 지출로, ‘노령, 유족, 무능력, 가족, 주거, 기타’ 등의 항목은 소비적(보험적) 성격의 사회지출로 구분하고 있다. 하지만 이러한 성격에 따른 분류는 정책에 내재된 속성이 신·구 사회정책 간 혼재되어 있다는 점에서 명확한 조작화라고 보기 어렵다. 즉, 사회투자정책 뿐만 아니라 소득보장정책 역시 직·간접적으로 투자적·생산적·예방적 성격을 지니고 있고, 잠재적으로 인적자본 및 사회적 자본을 형성에 기여하여 경제·사회 발전에 기여한다는 점에서, 양자 간의 명확한 성격 구분은 어렵다는 비판이 제기

9) 사회투자전략에 포함되는 개별 정책들에 대한 소개와 상세한 설명은 김연명(2007b: 430-432)의 논의 참조

될 수 있다.

마지막으로 사회투자정책과 같은 신사회정책이 신사회적 위험에 대한 대응전략이라는 개념정의로부터 도출되는 접근방식이 또 다른 대안으로 활용되기도 한다 (Bonoli, 2006; 유희원·최영, 2009; 유희원·김성욱, 2012). 즉 산업사회의 구사회적 위험에 대응하기 위한 정책을 구사회정책(또는 산업사회정책이나 전후 사회정책)으로, 후기 산업사회의 신사회적 위험에 대응하기 위한 정책을 신사회정책(또는 후기산업사회정책)으로 분류하는 방식이다.<sup>10)</sup> 신사회정책이 본격적으로 대두된 배경이 신사회적 위험의 도래라는 점에서 이러한 정책 분류방식은 나름의 타당성을 확보할 수 있다. 또한 상대적으로 신·구 사회적 위험은 명확히 분기된다는 점에서, 이들 각각에 대응하는 정책도구를 변수로 추출하는 과정 역시 상대적으로 용이하다는 장점을 지니고 있다.

문제는 이러한 접근법이 동일 정책 영역 내에 존재하는 세부 프로그램들의 다양한 성격을 고려하지 못하기 때문에, 전술한 바 있는 ‘단순화’의 문제를 초래할 수 있다는 점이다. 실제로 위 기준에 입각하여 복지국가의 변화를 살펴본 연구들은 노령 및 유족 현금급여(old age and survivor cash benefits), 무능력 현금급여 및 서비스(incapacity cash benefits and services), 실업현금급여(unemployment cash benefits) 등과 같이 완전고용의 상황에서 가장의 소득을 대체하는데 목적을 둔 정책들은 구사회정책으로, 그리고 가족 관련 현금/서비스 지출(cash and services spending for families), 적극적 노동시장정책(active labour market polices), 노인 서비스(old age services) 등과 같이 노동시장과 가족 영역에서 신사회적 위험으로부터 개인들을 보호하는데 초점을 둔 정책들은 신사회정책으로 단순 분류하고 있다. 하지만 동일 정책영역이라 하더라도, 그 안에 포함되는 세부

10) Bonoli(2006)가 신·구 사회적 위험을 기준으로 사회정책을 분류하면서 제시한 근거는 다음과 같다. 첫째, 사회정책들마다 각기 상이한 사회경제적 변화들에 대한 대응책이라는 것이다. 즉 전후 복지국가는 산업화에 의해 초래된 큰 혼란과 사회적 불안정에 대한 대응으로 간주될 수 있는 반면, 신사회적 위험 정책은 보다 최근의 사회적 변화에 기인한 문제들을 다루기 위한 조치들이라는 것이다. 둘째, 두 정책의 대상집단이 다르다는 점 또한 양자 간 구분의 필요성을 제공해준다. 즉 전후 복지국가는 일반적으로 (주로 남성) 노령 노동자(older workers)와 노인을 대상으로 하는 반면, 신사회적 위험 정책의 주요 수혜자는 여성, 청년(younger), 저숙련자(low skill people) 등이다. 이는 결국 전후의 사회정책과 신사회적 위험 정책은 분명히 상이한 목표를 설정하고 있음을 반영한다고 할 수 있다. 마지막으로 그는 신·구 사회정책 양자 간의 구분을 통해 사회적 위험에 대응하는 정도에 따라 복지국가의 순위를 정해왔던 기존의 논지들이 재고찰 될 수 있음을 주장하고 있다. 이는 개별 사회정책들을 각각의 성격과 목표 등에 따라 구분함으로써 단순히 총량지표에 따라 복지국가의 성과를 분석하는 연구들의 한계를 극복할 수 있다는 주장으로 여겨진다.

정책도구들은 그 성격과 목적하는 바가 각기 상이할 수 있으며, 이는 사회정책을 기준으로 복지국가를 비교할 시 질적으로 구분될 필요가 있다. 일례로 위 기준에 서처럼 가족정책 영역 전체(현금 / 현물)를 신사회정책으로 분류할 경우, 가족정책에 대한 지출수준이 높은 것으로 알려져 있는 프랑스는 사회투자 또는 신사회정책에 대한 추동이 강력하게 작동한 국가로 분류될 수 있다. 하지만 프랑스의 가족정책은 육아휴직수당이나 양육수당과 같은 현금성 급여가 핵심을 차지하고 있고, 이는 여성들이 일자리보다 가정 내 자녀돌봄을 선택하도록 유인을 제공한다는 점에서(장혜경 외, 2005: 250), 적어도 가족정책 영역에서는 사회투자전략 또는 신사회정책의 목적(여성고용 증진)과 배치되는 국가로 보는 것이 보다 적확하다고 할 수 있다. 이처럼 특정 정책 영역을 신·구 사회정책 중 한 가지로 단순 분류할 경우, 개별 국가들이 신·구 사회적 위험에 어떻게 대응하고 있는지에 대해 제대로 포착하기 어렵다는 문제가 발생한다.

이처럼 세부 정책도구의 특성을 고려하지 않은 정책분류 및 변수도출 과정은 전체 복지구조의 질적인 변화를 제대로 포착할 수 없게 만든다. 이에 본 연구에서는 신·구 사회정책의 개념을 신·구 사회적 위험 각각에 대한 대응기제로 정의 하되, 그 세부 정책을 분류하는 방식에 있어 Hausermann(2012)의 분석틀을 사용 하였다. 이는 정책영역 별로 세부 제도의 특성에 따라 구사회정책과 신사회정책을 구분하는 방식이다. 그에 따르면 구사회정책은 산업화 시대에 만연해있던 노령, 실업, 질병 또는 장애 등으로 인한 남성 생계부양자의 소득상실 및 직업상실 등과 같은 전형적인 위험에 대한 복지의 적용(welfare coverage)을 다루는 사회정책을 의미하며, 여기에는 수동적 이전급여(passive transfers)와 고용보호규제(job protection regulation) 등이 포함된다. 신사회정책은 후기 산업사회에서 일반적으로 나타나는 복지위험들, 즉 비정형고용, 장기실업, 근로빈곤, 가족불안정(family instability), (돌봄의무나 구식기술에 기인한)노동시장참여 기회의 부족 등의 위험을 포괄하기 위한 정책을 의미하는데, 이는 다시 추구하는 정책전략이 사전적인지, 사후적인지에 따라 ‘활성화 및 사회투자’와 ‘육구기반 사회적 보호 정책’으로 대별된다. 전자는 수동적인 소득대체보다는 고용가능성(employability)과 활성화(activation)를 강조하며, 수급자들을 노동시장으로 재진입시키는 사전적 보호를 제공하는데 목적을 두고 있다. 후자는 노동시장 외부자나 한부모 등과 같은 신위험집단<sup>11)</sup>의 적용에 초점을 두고 있고, 육구에 기반한(needs-based) 사회적 보호

를 제공하려는 목적을 가지며, 기존의(old) 사회보험제도(사후적)에 비해 노동시장참여나 이전소득에 덜 종속되어 있다는 특성을 지니고 있다.<sup>12)</sup> 이상의 내용을 정리한 분석들은 다음과 같으며, 본 연구의 변수도출은 이를 토대로 이루어졌다.

〈표 2-1〉 신·구 사회정책 분류

	구 사회정책	신사회정책	
	소득 및 고용보호 정책	활성화 / 사회투자정책	육구기반 사회보호정책
가족정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가족 및 아동수당(이전급여)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 아동 및 노인 돌봄 서비스 부모휴가제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 저소득자를 위한 보육서비스 지원</li> </ul>
노동시장 / 실업 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내부자(insiders)를 위한 수동적 급여(소득대체)</li> <li>• 고용보호</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적극적 노동시장정책</li> <li>• 훈련 및 인적자본 형성에 대한 투자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (장기) 실업자를 위한 육구기반 소득 지원</li> </ul>
연금정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동시장 내부자를 위한 소득대체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동시장 외부자(outsiders)에 대한 연금보험 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자녀양육에 대한 연금크레딧</li> <li>• 보편적 최저연금</li> </ul>
장애보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소득대체(이전급여)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합(Integration) 정책(재상품화)</li> </ul>	-
사회부조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈곤구제(이전급여)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 활성화 / 재통합(reintegration) 프로그램</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로빈곤층에 대한 소득지원(부의소득세)</li> </ul>

\* Hausermann(2012)의 p. 115 <표 6-2> 참조.

11) 이들 신위험집단은 남성생계부양자 복지국가에서 무시되었고, 고용을 통해 자신의 사회적 보호를 보장할 수 없는 사람들로 구성된다.  
 12) 이러한 조치들의 중요성은 점차 커지고 있는데, 이는 후기산업사회의 노동시장이 안정적인 고용체계를 제공할 수 없고, 혼인 및 가족을 통해 외부자에게 제공되는 간접적인 보호 역시 불안정해지기 때문이다.

### 3. 연구방법

#### 1) 분석대상과 기간

본 연구는 복지국가의 형성과 변화를 선도해온 유럽 주요 국가들을 연구대상으로 설정하였다. 여기에는 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이태리, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국 등 15개 국가들이 포함된다.

이상의 15개 국가들로 분석대상을 제한한 이유는 다음과 같다. 첫째, 이들 유럽 국가들은 일정 수준이상으로 고전적 복지국가의 기틀을 갖추고 있고, 후기산업 사회의 도래 이후 기존 복지구조의 질적인 변화를 모색하고 있다는 점에서, 복지 선진국의 적응·재편 양상을 토대로 국가복지 부문의 차후 발전경로를 모색하고자 하는 본 연구의 목적에 부합하기 때문이다. 둘째, 분석대상을 EU 회원국 중심의 유럽 복지국가로 제한함으로써, 복지국가의 적응·재편 경로에 주요한 영향을 미치지만 실증적인 분석의 대상으로 삼기 어려운 ‘유럽화<sup>13)</sup>’ 효과를 통제하는 분석상의 이점이 있다. 셋째, 이들 유럽 15개 국가들은 본 연구에서 변수로 사용한 신·구 사회정책 관련 지출자료와 관련하여 비교적 일관되고 안정적인 시계열 자료를 확보할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 이처럼 자료의 제약으로 인해 분석대상을 임의로 선택하게 되는 문제는 본 연구에서 사용하는 퍼지셋 이념형 분석의 특성 상, 결측치를 최소화한 자료의 확보가 신뢰할 수 있는 결과를 산출하기 위한 선결요건이라는 점에서 일정 정도 정당화 될 수 있을 것이다.<sup>14)</sup>

다음으로 분석기간은 1990년대 중반 이후로 설정하였는데, 이는 이 시기가 후

13) 유럽화 이론은 공식적·비공식적 규정, 절차, 정책 패러다임, 양식(styles), 행동방식(ways of doing things), 공유되는 신념과 규범 등이 EU에서 성원국가로 확산되는 과정을 의미한다(Radaelli, 2004). 이러한 과정에서 EU 성원국가 또는 신청(applicant) 국가 간의 정책적 수렴이 발생할 수 있는데, 이는 비 유럽권 국가들을 포함한 분석을 수행할 시에 통제될 필요가 있지만, 유럽화가 초래하는 효과의 실체를 실증적으로 규명하기 어렵다는 문제가 있다. 하지만 본 연구의 경우, 노르웨이와 스위스를 제외한 나머지 13개 국가들은 1990년대 중반 이전까지 EU 가입을 완료한 국가들로써, 이러한 유럽화의 효과가 일정 정도 통제된 상태에서 분석을 진행할 수 있을 것으로 예상된다.

14) 퍼지셋 이념형 분석을 통한 퍼지소속점수(Fuzzy Membership Score: FMS)를 산출 시, 개별 사례의 변수값은 전체 사례의 최대값, 평균값, 최소값 등을 기준으로 조정(calibration) 과정을 거치게 된다. 이때 전체 사례 중 결측치가 존재할 시 최대값이나 최소값 상의 편의(bias)가 발생하여 FMS가 왜곡될 수 있다.

기산업사회의 도래에 따라 신사회적 위험이 대두되고, 유럽을 중심으로 한 경제권 역의 통합과 재정안정화를 위해 Maastricht 조약이 체결되어 전 세계적인 복지개혁이 진행된 시점이라는 시대적 상황과 관련된다. 실제로 유럽 복지국가의 발달단계를 구분한 Taylor-Gooby(2006)에 따르면, 복지국가의 첫 번째 합의가 이뤄진 1950년대부터 1970년대까지를 고전적 복지국가기, 1980년대부터 1990년대 중반까지를 신자유주의적 재편기, 1990년대 중반 이후를 복지국가에 대한 두 번째 합의로 사회투자에 대한 강조가 이뤄지는 시기로 구분할 수 있다. 본 연구는 사회투자전략과 같은 신사회정책에 대한 강조가 본격적으로 대두된 시점 이후 복지국가의 변화과정에 초점을 두고 있기 때문에, 이러한 분석기간의 설정은 적절한 것으로 판단된다. 또한 복지국가 변화의 장기적인 역동을 파악하기 위해, 기존 비교복지국가 연구(Kvist, 2007; Vis, 2007)에서 사용한 방식과 마찬가지로 5년 단위로 측정된(즉, 1995년, 2000년, 2005년, 2010년) 변수를 활용하여 신·구 사회정책의 관계설정방식을 유형화하고 그 변화과정을 살펴보았다.

## 2) 주요 변수와 연구자료

본 연구는 가족정책, 노동시장·실업정책, 연금정책 등 크게 세 가지의 정책영역을 기준으로 신·구 사회정책을 구분하고<sup>15)</sup>, 이들의 조합방식에 따라 복지국가의 변화과정을 유형화하였다. 이때 구사회정책은 산업화 시대에 만연해있던 노령, 실업, 질병 또는 장애 등으로 인한 남성 생계부양자의 소득상실 및 직업상실 등과 같은 전형적인 위험에 대한 복지의 적용(welfare coverage)을 다루는 사회정책을 의미하며, 여기에는 수동적 이전급여(passive transfers)와 고용보호규제(job protection regulation) 등이 포함된다. 이를 측정하기 위한 구체적인 지표로는 가족정책 영역의 경우 가족수당과 가족관련 기타 현금급여 지출을, 노동시장·실업정책 영역은 실업급여 지출과 고용보호지수를, 그리고 연금정책 영역은 표준연금 소득대체율<sup>16)</sup>, 노령연금지출, 유족연금지출 등을 사용하였다.

15) 본 연구에서 Hausermann(2012)이 제시한 5가지 정책 영역 중 장애보험과 사회부조를 제외한 가족정책, 노동시장·실업정책, 연금정책 등만을 분석에 포함하는 이유는 무엇보다 국가 간 비교 가능한 시계열 자료의 확보가 불가능하다는 점에 기인한다. 이로 인해 복지국가의 전체 프로그램을 포괄한 분석이 어렵다는 한계가 발생하지만, 복지국가 내에서 차지하는 비중이 상대적으로 큰 주요 제도 영역이 포함되어 있다는 점에서 적용과 재편의 경로를 반영하는 데에는 큰 무리가 없을 것으로 판단된다.

16) 표준 연금대체율(standard pension benefit replacement rate)은 독신가구 및 1인 소득자 부부 가구의

신사회정책은 후기 산업사회에서 일반적으로 나타나는 복지위험들, 즉 비정형 고용, 장기실업, 근로빈곤, 가족불안정(family instability), (돌봄의무나 구식기술에 기인한) 노동시장참여 기회의 부족 등과 같은 위험에 대응하기 위한 정책을 의미하며, 이는 다시 사전적·사후적 성격여부에 따라 활성화·사회투자정책과 욕구기반 사회보호정책으로 세분화된다. 이때 전자를 측정하기 위한 구체적인 지표로는 가족정책 영역의 경우 노인 주거돌봄 지출, 모성 및 부모휴가 지출을, 노동시장·실업정책 영역은 ALMP 지출을 사용하였다.<sup>17)</sup> 후자의 경우 가족정책 영역은 저소득계층에 대한 아동보호서비스 지출을, 노동시장·실업정책 영역은 장기실업자 지원지출을, 마지막으로 연금정책 영역은 최저연금대체율 등을 통해 측정하였다. 이상의 주요 정책영역별 신·구 사회정책 분류 및 세부 지표들은 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 신·구 사회정책 분류

		구 사회정책	신사회정책	
		① 소득 및 고용보호 정책	② 활성화 / 사회투자정책	③ 욕구기반 사회보호정책
가족 정책	변수명	• 가족 및 아동수당(이전급여)	• 아동 및 노인 돌봄 서비스 • 부모휴가제도	• 저소득자를 위한 보육서비스 지원
	지표	- 가족수당 지출(OECD SOCX) - 가족관련 기타 현금급여 지출(OECD SOCX)	- 노인 주거돌봄 지출(OECD SOCX) - 주간보호 지출(OECD SOCX) - 모성 및 부모휴가 지출(OECD SOCX)	- 저소득계층 아동보호서비스 지출 (Eurostat)
노동 시장 / 실업 정책	변수명	• 내부자(insiders)를 위한 수동적 급여(소득대체) • 고용보호	• 적극적 노동시장정책 • 훈련 및 인적자본 형성에 대한 투자	• (장기) 실업자를 위한 욕구기반 소득 지원
	지표	- 실업급여 지출(OECD SOCX) - 고용보호지수(정규 / 임시)	- ALMP 지출(OECD SOCX)	- 장기실업자 지원 지출 (Eurostat)
연금 정책	변수명	• 노동시장 내부자를 위한 소득 대체	• 노동시장 외부자(outsiders)에 대한 연금보험 적용	• 자녀양육에 대한 연금크레딧 • 보편적 최저연금
	지표	- 표준연금소득대체율(CWED) - 노령연금지출(OECD SOCX) - 유족연금지출(OECD SOCX)	-	- 최저연금대체율(CWED)

평균 대체율을 의미하며, 이는 공적연금제도의 소득대체 기능을 나타낸다(Scruggs, 2014).

17) 연금정책 영역의 경우 노동시장 외부자에 대한 연금보험 적용 여부와 관련하여 국가 간 비교가능한 자료가 확보되지 않아 제외하였는데, 이는 보다 정교한 분석을 제약하는 원인이 될 수 있을 것이다. 다만, 본 연구는 각 세부지표들을 표준화하고 합산하여 단일지수로 만든 후 퍼지셋 이념형 분석에 투입한다는 점에서, 해당 지표의 누락으로 인해 국가별 유형 및 상대적 순위가 바뀔 가능성은 적다고 할 수 있다.



### 3) 분석방법

복지국가의 변화는 신사회적 위험에 대응하기 위해 새롭게 대두되기 시작한 신 사회정책과 고전적 복지국가의 주요 프로그램으로 구사회적 위험에 대한 대응기 제로 작동하던 구사회정책 간의 관계설정 방식을 살펴봄으로써 확인할 수 있다. 이는 신사회정책이 구사회정책과의 대체관계를 토대로 형성·발전하는 것은 아니 라는 점에서, 복지국가의 전체적인 변화 양상을 파악하기 위해서는 신·구 사회정 책 양자 간의 구체적인 조응양태를 확인할 필요가 있기 때문이다.

본 연구는 이러한 신·구 사회정책의 관계설정 방식에 따라 복지국가의 변화과 정을 살펴보고, 주요 국가들의 이념형을 설정하기 위해 Fuzzy-set 접근방식을 이 용해 Ragin(2000)이 수립한 이념형분석(Fuzzy-set Ideal Type Analysis)을 실시 하였다. 이는 최근 비교사회정책 연구 분야에서 널리 사용되는 연구방법으로 (Kvist, 2007; Vis, 2007; 최영준, 2009; 김교성·김성욱, 2011), 퍼지집합점수 (Fuzzy membership score)를 이용해 해당 복지국가의 제도적 배열(institutional arrangement) 또는 제도적 조합(possible combinations)이 특정 이념형에 얼마나 소속되어 있는지를 파악하는 방법이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 크게 네 가지의 절차를 통해 이념형 분석을 실시하였다. 첫째, 구사회정책과 신사회정책(활성화·사회투자 / 욕구기반 사회적보호로 세분)을 구 성하는 하위 변수들을 표준점수(Z-score)로 변환하여 합산하였다. 즉, 가족수당 과 기타 현금급여, 실업급여, 고용보호지수, 표준연금대체율, 노령연금지출, 유족연 금지출 등의 지표를 표준화하여 구사회정책으로, 노인 주거돌봄 지출, 주간보호 지출, 모성 및 부모휴가지출, ALMP지출 등을 표준화하여 활성화·사회투자정책 으로, 마지막으로 저소득계층 아동보호서비스 지출, 장기실업자 지원 지출, 최저연 금대체율 등을 표준화하여 욕구기반 사회보호정책으로 합산한 후 지수로 활용하 였다.

둘째, 각 변수들이 취할 수 있는 경우의 수(number of cases)를 활용하여 변 수들의 조합이 갖게 되는 이념형을 설정하였다. 이 때 각 변수는 부정의 원리 (principle of negation)에 따른 값을 부여받게 되는데, 일례로 구사회정책(O)의 값( $v^0$ )은 그 부정형인  $\sim O$ (not O)를 가지며 실제 부여되는 값은  $1-v^0$ 로 계산된 다. 이때 본 연구에서 사용하는 세 가지 변수(구사회정책, 활성화·사회투자정책,

육구기반 사회적 보호 정책)를 기준으로 도출되는 총 경우의 수는 8가지이며, 이는 아래 <표 3-2>와 같다.

셋째, 위에서 산출한 표준화된 구사회정책, 활성화·사회투자정책, 육구기반 사회적 보호 정책 등의 점수를 fsQCA 프로그램의 Calibration 함수를 활용하여 각 지표의 상대적 값으로 변환하였다. Calibration 과정에서 각 분석사례는 연구자가 부여한 완전히 속해 있는 정도, 완전히 속해 있지 않은 정도, 그리고 이 둘 사이의 중간점인 경계점(cross-over point) 등의 세 가지 전환점(breakpoints)을 기준으로 표준화되는데(김진욱·최영준, 2012: 39; Ragin, 2008: 17), 본 연구에서는 완전히 속하는 정도는 사례의 95%에 해당하는 값을(fuzzy score=0.95), 완전히 속하지 않는 정도는 5%에 해당하는 값을(fuzzy score=0.05), 그리고 경계점(crossover point)은 평균값(fuzzy score=0.5)을 투입하였다.

마지막으로 이러한 과정을 통해 산출된 퍼지점수는 각 이념형에 대한 소속점수(fuzzy membership score: 이하 FMS)로 표현된다. 여기에는 두 가지의 원칙이 적용되는데, 먼저 최소값의 원리를 통해, 각 범주 값 중 최소치가 각 이념형의 소속점수로 결정된다. 예를 들어 <표 1>의 이념형 OAN (O \* A \* N)에서 각 범주의 값인  $v^O, v^A, v^N$  중 가장 최소값이 해당 이념형(OAN)의 FMS로 선택된다. 이를 통해 각 국가는 8가지의 이념형 각각에 대해 최소값의 원리가 적용된 FMS를 부여받게 된다. 다음으로 최대값의 원리가 적용되는데, 이는 위의 과정을 통해 국가별로 각 이념형에 대해 부여된 8가지의 FMS 중 최대값을 해당 국가의 최종적인 이념형과 FMS로 선택하는 과정을 말한다.

<표 3-2> 복지국가 변화의 경우의 수

이념형		구사회정책(O)	활성화·사회투자정책(A)	육구기반 사회보호정책(N)
OAN	확대형	O	A	N
OAn	활성화 중심 확대형	O	A	~ N
OaN	육구중심 확대형	O	~ A	N
Oan	보호주의형	O	~ A	~ N
oAN	유연화·재조정형	~ O	A	N
oAn	활성화 중심 재편형	~ O	A	~ N
oaN	육구중심 재편형	~ O	~ A	N
oan	축소형	~ O	~ A	~ N

## 4. 분석결과

### 1) 신·구 사회정책의 국가 간 차이

퍼지셋 이념형 분석을 통해 복지국가의 구체적인 재편경로를 살펴보기에 앞서, 신·구 사회정책에 대한 국가별 전념수준의 차이를 살펴본 결과는 <표 4-1>과 같다. 이때 신·구 사회정책 각각에는 다양한 하위 정책들이 포함되는데, 본 연구는 이들의 측정단위가 서로 상이하다는 점을 고려하여 z-score로 변환하는 표준화 과정을 거친 후 산출된 합산 점수를 국가가 간 비교에 활용하였다.

먼저 구사회정책의 경우 분석기간(1995-2010) 동안의 평균 점수를 기준으로 했을 때, 오스트리아(5.12), 벨기에(5.05), 이탈리아(4.69), 스페인(4.38), 프랑스(2.88) 등이 상대적으로 구사회정책에 대한 전념수준이 높은 것으로 나타났다. 실제로 오스트리아나 이탈리아 같은 보수주의 또는 남부유럽 국가들은 전통적으로 연금(조기연금)과 같은 수동적(passive) 사회정책에 대한 의존성이 매우 높은 국가로 알려져 있으며(Porte and Jacobsson, 2012 : 135), 본 연구의 분석결과에서도 이러한 특성이 확인된다. 반면, 영국(-8.09), 아일랜드(-5.78), 스위스(-5.32) 등은 전통적인 소득보장정책이나 고용보호수준이 다른 국가들보다 취약한 것으로 확인되고 있다. 대표적인 자유주의 복지국가로 분류되는 이들 국가는 기존 연구결과에서도 소득보장정책보다는 활성화 정책에 초점을 두고 있는 대표적인 국가로 분류된다(Nikolai, 2012: 106; 유희원·김성욱, 2012: 269).<sup>18)</sup> 또한 본 연구에서 구사회정책의 일환으로 포함하고 있는 고용보호법제 수준이 OECD 국가 중 가장 열악한 국가 중 하나로 알려져 있다(변양규, 2009: 39).<sup>19)</sup>

신사회정책 중 활성화나 사회투자정책에 대한 전념수준은 덴마크(6.88), 스웨덴(6.08), 노르웨이(5.34) 등의 북구 유럽 국가에서 상대적으로 높았고, 포르투갈(-3.58)이나 이탈리아(-2.91), 스페인(-2.33) 등의 남부유럽 국가나 스위스(-3.05), 영국(-2.27) 등의 자유주의 국가에서는 낮은 것으로 나타났다. 주지하

18) 이들 국가에서 사회투자정책에 대한 지출수준이 높다는 것은 소득보장정책과 비교했을 때 상대적으로 높다는 의미이다. 절대적 수치에서는 노르딕 국가와 같은 대표적 사회투자국가들보다 상당히 낮은 지출 수준을 나타내고 있다(유희원·김성욱, 2012).

19) 일례로 영국과 스위스의 고용보호법제 수준은 OECD 28개 국가 중 각각 26위와 21위로 하위권을 차지하고 있다.

듯이 스웨덴을 필두로 한 북구 유럽 국가들은 1950년대 중반부터 적극적 노동시장정책을 도입하여 활성화의 중요성을 강조해왔고, 출산율 및 양성평등 제고를 위해 돌봄의 사회화를 강조해온 전통적인 사회투자국가로 알려져 있으며(김교성, 2008: 44), 본 연구의 결과에서도 이를 확인할 수 있다. 활성화나 사회투자정책에 대한 공적 노력이 상대적으로 열악한 국가들 중, 남부유럽 국가들은 앞서 구사회정책에 대한 전념 수준은 상대적으로 높았다는 점을 고려할 때, 후기산업사회의 신사회적 위험에 부합하는 방식으로의 재편이 원활히 이루어지지 않고 있음을 예상해볼 수 있다. 또한 자유주의 국가들은 양대 정책에 대한 지출수준이 상대적으로 모두 낮은 경향을 보이고 있는데, 이는 사회적 위험에 대한 공공부문의 대응이 취약하다는 특성이 재현된 결과로 볼 수 있다.

마지막으로 신사회정책 중 욕구기반 사회적 보호정책의 경우, 프랑스(3.30)와 덴마크(3.05) 등에서 상대적으로 높았던 반면, 스페인(-3.06), 독일(-2.07), 포르투갈(-2.05) 등은 상대적으로 낮게 나타났다. 신사회정책의 모든 하위 영역을 사회투자정책으로 포괄하고 있는 기존 연구에 따르면(Nikoli, 2012; 유희원·김성욱, 2012), 프랑스와 덴마크는 다른 북구 3개국과 함께 사회투자정책을 강조하는 국가로 분류된다. 하지만 신사회정책을 보다 세분화한 본 연구에 따르면, 북구 3국은 사회투자와 활성화를 보다 강조하는 반면, 프랑스와 덴마크는 욕구기반 사회적 보호정책에 대한 전념 수준이 높은 국가로 분류될 수 있다. 이는 후기산업사회의 신사회적 위험에 대응하는 정책도구들이 국가 간 질적으로 분기될 수 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

〈표 4-1〉 신·구 사회정책의 국가 간 비교

국가	연도	구사회정책		신사회정책 1: 활성화 / 사회투자정책		신사회정책2: 욕구기반 사회적 보호 정책	
		value	Fuzzy Score	value	Fuzzy Score	value	Fuzzy Score
오스트리아	1995	4.32	0.95	-0.90	0.3	0.48	0.6
	2000	5.56	0.96	-1.55	0.18	1.09	0.7
	2005	5.24	0.96	-2.41	0.07	1.27	0.79
	2010	5.34	0.95	-1.67	0.2	0.51	0.65
	Mean	5.12	0.96	-1.63	0.19	0.84	0.69
벨기에	1995	5.00	0.97	-1.58	0.19	-0.14	0.47
	2000	4.42	0.92	-0.98	0.28	0.43	0.58
	2005	4.89	0.95	-0.72	0.31	1.57	0.84
	2010	5.90	0.96	-0.20	0.46	2.54	0.95
	Mean	5.05	0.95	-0.87	0.31	1.10	0.71
덴마크	1995	-0.95	0.4	7.42	0.97	4.12	0.96

국가	연도	구사회정책		신사회정책 1: 활성화 / 사회투자정책		신사회정책2: 육구기반 사회적 보호 정책	
		value	Fuzzy Score	value	Fuzzy Score	value	Fuzzy Score
	2000	-1.18	0.39	7.01	0.98	3.86	0.95
	2005	-1.98	0.28	6.93	0.96	2.89	0.95
	2010	-2.85	0.21	6.14	0.95	1.33	0.83
	Mean	-1.74	0.32	6.88	0.97	3.05	0.92
핀란드	1995	0.89	0.65	2.14	0.74	0.69	0.63
	2000	0.42	0.56	0.79	0.61	-0.57	0.36
	2005	0.67	0.6	1.07	0.62	-1.65	0.13
	2010	0.93	0.63	1.22	0.65	-1.87	0.11
Mean	0.73	0.61	1.31	0.66	-0.85	0.31	
프랑스	1995	2.59	0.86	-0.21	0.45	3.77	0.95
	2000	3.02	0.84	0.72	0.6	3.96	0.96
	2005	3.29	0.88	-0.28	0.42	3.70	0.98
	2010	2.63	0.81	-0.69	0.36	1.75	0.89
Mean	2.88	0.85	-0.12	0.46	3.30	0.95	
독일	1995	2.04	0.81	-1.10	0.27	-1.59	0.18
	2000	1.46	0.69	-1.66	0.17	-1.47	0.19
	2005	0.45	0.57	-2.55	0.06	-2.43	0.06
	2010	-1.07	0.38	-2.20	0.14	-2.78	0.05
Mean	0.72	0.61	-1.88	0.16	-2.07	0.12	
아일랜드	1995	-7.18	0.05	-1.67	0.18	-0.24	0.44
	2000	-8.68	0.03	-1.87	0.14	0.06	0.51
	2005	-6.13	0.05	-1.68	0.14	0.75	0.69
	2010	-1.13	0.37	-0.55	0.39	4.22	0.99
Mean	-5.78	0.13	-1.44	0.21	1.20	0.66	
이탈리아	1995	4.03	0.94	-3.13	0.05	-1.49	0.19
	2000	5.38	0.95	-2.45	0.09	-0.43	0.4
	2005	4.92	0.95	-2.73	0.05	-0.39	0.39
	2010	4.44	0.92	-3.31	0.06	-1.48	0.16
Mean	4.69	0.94	-2.91	0.06	-0.95	0.29	
네덜란드	1995	-1.84	0.32	-0.56	0.38	0.71	0.64
	2000	-3.20	0.23	0.71	0.6	0.74	0.64
	2005	-3.27	0.17	1.34	0.65	1.58	0.84
	2010	-3.82	0.14	0.44	0.55	0.43	0.62
Mean	-3.03	0.22	0.48	0.55	0.87	0.69	
노르웨이	1995	0.28	0.55	5.87	0.94	1.13	0.71
	2000	-0.49	0.45	5.20	0.94	1.91	0.82
	2005	-0.46	0.44	5.27	0.92	2.12	0.9
	2010	0.01	0.5	5.00	0.92	2.39	0.94
Mean	-0.17	0.49	5.34	0.93	1.89	0.84	
포르투갈	1995	-1.44	0.35	-3.39	0.04	-4.55	0.01
	2000	0.86	0.62	-3.61	0.03	-3.42	0.03
	2005	1.79	0.75	-3.73	0.02	-2.61	0.05
	2010	1.38	0.68	-3.59	0.05	2.39	0.94
Mean	0.65	0.60	-3.58	0.04	-2.05	0.26	
스페인	1995	3.80	0.93	-3.16	0.05	-3.11	0.05
	2000	4.18	0.91	-2.30	0.1	-3.08	0.05
	2005	4.22	0.93	-2.31	0.07	-3.33	0.02
	2010	5.32	0.95	-1.56	0.21	-2.73	0.05
Mean	4.38	0.93	-2.33	0.11	-3.06	0.04	
스웨덴	1995	1.81	0.78	6.23	0.95	2.09	0.84
	2000	0.75	0.6	5.56	0.95	0.77	0.64
	2005	-0.31	0.46	6.47	0.95	0.07	0.52
	2010	-2.63	0.23	6.04	0.95	-1.97	0.1

국가	연도	구사회정책		신사회정책 1: 활성화 / 사회투자정책		신사회정책2: 욕구기반 사회적 보호 정책	
		value	Fuzzy Score	value	Fuzzy Score	value	Fuzzy Score
	Mean	-0.10	0.52	6.08	0.95	0.24	0.53
스위스	1995	-5.05	0.11	-2.67	0.08	-1.13	0.25
	2000	-4.70	0.14	-3.11	0.05	-1.73	0.16
	2005	-5.08	0.08	-2.65	0.05	-1.56	0.14
	2010	-6.45	0.05	-3.78	0.04	-2.04	0.1
	Mean	-5.32	0.10	-3.05	0.06	-1.62	0.16
영국	1995	-8.32	0.03	-3.29	0.05	-0.74	0.33
	2000	-7.80	0.05	-2.47	0.08	-2.10	0.11
	2005	-8.24	0.02	-2.02	0.1	-1.96	0.09
	2010	-7.98	0.02	-1.30	0.25	-2.69	0.05
	Mean	-8.09	0.03	-2.27	0.12	-1.87	0.15

## 2) 신·구 사회정책의 조합방식에 따른 복지국가 이념형 도출

본 연구는 후기산업사회가 도래한 이후 나타난 복지국가의 적응 또는 재편 경로의 실체를 신·구 사회정책의 관계설정방식을 중심으로 밝히는데 목적을 두고 있다. 이를 위해 수동적 이전급여(passive transfers)와 고용보호규제(job protection regulation)를 통해 노령, 실업, 질병, 장애 등과 같은 구사회적 위험에 대응하고자 하는 ‘구사회정책(O)’, 수급자의 고용가능성을 높이고 노동시장 재진입을 촉진하고자 하는 ‘활성화·사회투자정책(A)’, 그리고 노동시장 외부자나 한 부모 등과 같은 신위험집단을 지원하는데 초점을 둔 ‘욕구기반 사회적 보호정책(N)’ 등의 세 가지 변수를 중심으로 퍼지셋 이념형 분석(Fuzzy-set Ideal Type Analysis)을 실시하였다. 이를 통해 ① 확대형(OAN), ② 활성화 중심 확대형(OAn), ③ 욕구중심 확대형(OaN), ④ 보호주의형(Oan), ⑤ 유연화·재조정형(oAN), ⑥ 활성화 중심형(oAn), ⑦ 욕구중심형(oaN), ⑧ 축소형(oan) 등과 같이 8가지의 이념형이 도출되며<sup>20)</sup>, 아래에서는 분석대상 국가들이 각 이념형에 소속되는 정도를 기준으로 복지국가의 일반적인 재편 경로 및 국가별 분기·수렴 양상 등을 검토하였다<표 4-2>. 이때 결과를 해석함에 있어 분석대상 국가들을 사민주의, 보수·조합주의, 자유주의, 남부유럽 등으로 구분하고 이들의 변화과정을

20) 팔호안의 알파벳 부호가 의미하는 바는 다음과 같다. ‘O’는 구사회정책(Old Social Policy), ‘A’는 활성화 및 사회투자정책(Activation and Social Investment Policy), ‘N’은 욕구기반 사회적 보호정책(Needs-based Social Protection Policy) 등을 나타낸다. 이때 대문자는 해당 정책에 대한 국가의 전념수준이 높다는 것을 나타내고, 소문자로 표기된 경우는 반대의 의미를 갖는다.

살펴보았는데, 이는 기존 복지체제론이 제시하는 국가별 특성이 후기산업사회적 맥락에서 어떠한 질적인 변화를 경험하고 있는지 비교하기 위함이다.

분석결과를 보다 구체적으로 살펴보면, 먼저 사민주의 체제로 분류되어 신·구 사회정책 간 상호보완적인 관계가 형성된 것으로 알려져 있는 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 등의 북구 3개 국가에서 기존과는 다른 복지구조로의 전환이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 특히 스웨덴은 기존 연구에서 소득보장정책은 물론 사회투자적인 성격의 신사회정책을 병행함으로써 신·구 사회적 위험이 병존하는 상황을 타개해온 대표적인 국가로 평가받아 왔지만(유희원·김성욱, 2012), 2000년대 이후부터 구사회정책에 대한 전념(commitment) 수준이 상대적으로 낮아지는 반면 활성화 정책은 강조되는 경향을 보이는 것으로 나타났다. 즉 1990년대 중반까지 강하게 유지되던 확대형(OAN)의 특성이 2000년대에 이르러 다소 약화되기 시작했고, 2005년 이후부터는 신사회정책을 통한 대응이 구사회정책을 압도함에 따라, 유연화·재조정형(oAN)과 활성화 중심형(oAn)으로의 전환이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 이는 무엇보다 1990년대 초 나타난 실업증가, 생산성 둔화, 정부지출 및 재정적자 증대 등의 심각한 경제·재정위기에서 비롯된 것이라고 할 수 있다(Freeman, Swedenborg, Topel, 2010: 1-2). 즉, 이러한 위기에 대응하기 위해 스웨덴 정부는 경제 복원(recovery)에 초점을 둔 정책개혁을 수행하였는데, 그 주된 목적은 경제적 비유인(disincentive)을 줄이고 경기를 회복시키는데 있었다. 이 과정에서 시장에 대한 규제를 완화하고 세제를 개혁함은 물론, 실업보험과 질병보험의 급여수준을 낮추고, 사회서비스 전달체계를 민영화했으며, 경기변화에 대한 연금제도의 민감성을 높여 실질 급여를 낮추는 등의 개혁을 실시함에 따라, 고전적 복지국가의 소득보장 기능이 일정 정도 축소된 것으로 볼 수 있다. 노르웨이는 기존 연구에서 보상 차원의(compensatory) 사회정책보다는 투자성격의 사회정책에 대한 지출이 높은 국가로 분류되는데(Nikolai, 2012: 106), 본 연구의 분석결과에서도 1990년대 중반까지는 확대형(OAN)의 특성을 강하게 나타냈지만, 2000년대 이후 활성화나 사회투자정책을 강조하는 유연화·재조정형(oAN)으로의 재편이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 이는 무엇보다 북해산 원유의 영향으로 경제위기요인이 일부 상쇄되는 상황에서, 아동 돌봄서비스나 부모휴가제도 등과 같은 사회투자적 성격의 여성가족정책에 대한 지출을 지속적으로 확대한 데에서 비롯된 결과라고 할 수 있다(윤홍식, 2007: 74; 한경현, 2010:

24-25).<sup>21)</sup> 핀란드의 경우, 스칸디나비아 국가 중 유일하게 신·구 사회정책의 상호보완적 관계를 최근까지도 유지하고 있는 것으로 나타났지만, 2000년대 중반 이후부터는 신사회정책 중 욕구기반 사회적 보호정책이 다소 약화되고 있고, 소득 보장정책이 약한 유형들에 대한 소속점수도 비교적 높게 나타나고 있어, 신·구 사회정책 간 결합방식 상의 변화가능성이 잠재되어 있는 것으로 보인다.

이상의 변화를 통해 복구 유럽 국가들이 활성화나 욕구기반 사회적 보호 등과 같은 신사회정책으로 소득보장과 고용보호 중심의 구사회정책을 대체하는 재편 경로에 진입했음을 알 수 있다. 이는 1980년대 이후 미국과 영국을 중심으로 나타났던 축소 중심의 적응(adaptation) 과정이 더 이상 앵글로-색슨 국가에서만 나타나는 지엽적인 현상이 아닐 수 있음을 의미한다(Bonoli, 2000:1). 하지만 사민주의 국가에서 나타나는 구사회정책과 신사회정책 간 대체관계를 다른 자유주의 국가에서 나타나는 현상과 동일한 시각으로 바라보는 것은 과거의 역사적 유산을 토대로 분기되는 복지재편의 질적인 차이를 간과하는 것일 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 즉 사민주의 국가들은 이미 소득보장정책의 공고화를 통해 구사회적 위험에 충실히 대응해온 대표적인 국가들이라는 점에서, 이러한 구사회정책과 신사회정책 간 대체적 관계를 복지국가의 효율화 측면에서 바라볼 필요가 있다는 것이다.<sup>22)</sup>

한편 기존 복지체제론에서 다소 혼합적인(hybrid) 성격을 지닌 것으로 평가받으며 사민주의와 보수주의 체제 어느 한 곳으로 명확히 분류되지 않았던 덴마크와 네덜란드는 본 분석결과에서도 초기 시점('95)에는 다른 사민주의 또는 보수주의 국가들과 명확히 분기되는 복지구조를 가지고 있는 것으로 나타났다. 하지만 2000년대 이후부터 사민주의 국가와의 수렴이 발생하는데, 특히 스웨덴과 노르웨이가 기존의 구사회정책을 축소하며 덴마크나 네덜란드의 노선을 뒤따르는 양상을 확인할 수 있다. 이들 국가의 특성을 보다 구체적으로 살펴보면, 먼저 덴마크

21) 노르웨이는 2000년을 전후로 아동돌봄서비스나 부모휴가제도 등과 같은 사회투자적 성격의 가족정책을 급속하게 확대시킨 국가로 알려져 있다(한경현, 2010: 24-25). 즉, 부모휴가기간을 1993년의 48주에서 2009년에는 52주로 연장했고, 임금보상을 또한 80%~100% 수준으로 상당히 높게 유지해오고 있다. 이 외에도 1998년의 아동가정양육수당 도입, 2000년대 중반 이후 아버지 할당제의 확대, 공적보육료 상한제 도입 및 완전적용(full coverage)을 위한 노력 등의 조치가 강하게 추진되고 있다.

22) 1990년대 이후 상당한 변화를 경험한 스웨덴 복지국가와 관련하여, 해당 모델의 종식을 예견하는 논의들이 제기되기도 하지만, 대다수 복지국가 연구자들은 스웨덴 모델이 일부 프로그램의 삭감에도 불구하고 보편주의적 복지를 유지하고 있다는 점에서 '복지국가 축소 없는 자유주의화(liberalization)'로 명명하기도 한다(Bergh, 2010: 109-110).



의 경우 분석기간 동안 지속적으로 ‘유연화·제조정형(oAN)’으로 분류되고 있는데, 이는 덴마크가 전통적으로 유연한 노동시장, 관대한 소득보장, 적극적 노동시장정책 등을 중심으로 소위 황금삼각형모델(Golden Triangle Model)을 구축하고 있다는 점을 반영한 결과라고 할 수 있다. 즉 고용보호수준을 포함한 구사회정책 수준은 낮지만, 상대적으로 실업급여와 같은 현금이전 수준이 높고, 활성화·사회투자정책과 욕구기반 사회적 보호정책 등과 같은 신사회정책을 강하게 유지하고 있는 것이다. 네덜란드 역시, 1990년대 중반까지는 욕구기반 사회적 보호정책 수준만 다소 높았지만(oaN) 그 이후부터 활성화·사회투자정책을 강화하기 시작함에 따라(oAN)<sup>23)</sup>, 신사회정책을 중심으로 복지국가의 재편을 주도하고 있는 국가 중 하나로 분류되고 있다. 이는 1980년대에 소위 ‘네덜란드 병’을 극복하기 위해 복지와 노동시장의 개혁을 실시하고, 그 과정에서 적극적 노동시장정책과 일자리 나누기 정책 등을 강조하던 기조가 반영된 결과라고 할 수 있다.

보수·조합주의 복지국가로 분류되는 오스트리아, 독일, 프랑스, 벨기에 등은 1995년 이후 줄곧 구사회정책에 대한 강조점을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 특성은 대부분의 사회투자 관련 문헌들에서 이들 국가를 소극적 또는 수동적 복지국가로 분류하며 신사회적 위험에 대한 대응능력이 결여되었다고 평가하는 이유이기도 하다. 하지만 신사회정책을 보다 세분화하여 살펴보고 있는 본 연구에서 이들 국가는 기존 연구와는 다소 상이한 재편 경로를 밟고 있음을 확인할 수 있다. 즉, 독일을 제외한 오스트리아, 프랑스, 벨기에 등의 3개 국가는 분석기간 동안 비교적 일관되게 구사회정책은 물론 욕구기반 사회적 보호정책 역시 일정 수준 이상 유지하고 있는 것으로 나타났다(OaN). 일례로 프랑스는 가족정책 부문에서 보편적 형태의 급여는 물론, 자산조사를 통해 선별된 저소득 계층에게 별도의 산후급여, 영아급여 등을 지급하고 있다(심창학, 2003; 김태은, 2013). 또한 완전고용시대의 종식 이후 비스마르크식 사회보장체계의 한계가 부각됨에 따라, 구직활동을 할 형편이 안 되거나, 실업보험 수급요건을 충족시키지 못할 경우 특별연대수당(ASS: 실업급여 수급기간이 만료된 실업자에 대한 소득보장), 최저

23) 네덜란드에서는 1990년대 이후부터 유연안정성에 대한 논의가 촉발된 바 있다. 이는 두 가지 측면에서 제기되었는데, 먼저 강력한 고용보호로 인해 노동시장이 경직되었다는 비판에서 비롯되었다. 또한 1990년대 이후 네덜란드 노동시장의 주요 특징인 광범위한 단시간 노동자 외에, 임시직, 파견직, 호출노동, 가내노동, 프리랜서 등의 유연노동자(flex-worker)가 크게 증가해왔지만, 이 유연노동자들에 대한 노동법 및 사회법상의 보호가 매우 취약하여 이들에 대한 보호가 중요한 과제로 부각되었기 때문이다(정원호, 2005: 36).

통합수당(RMI 최저 소득액에 미치지 못하는 대상에게 지급되는 수당), 능동적 연대소득(RSA: 실업수당보다 적은 급여를 받고 재취업할 시, 그 차액만큼 정부가 보전) 등을 제공하여, 저소득 취약계층의 새로운 사회적 욕구에 대응해오고 있다(Sandrine, 2011). 이러한 정책적 특성은 보수·조합주의 국가들이 소득보장정책 중심의 복지구조에 고착되어 신사회적 위험에 적절히 대응하지 못한다는 일반적인 평가와는 달리, 욕구기반 사회적 보호정책을 중심으로 신위험집단의 욕구에 사후적으로나마 대응하고 있음을 의미한다. 한편 보수·조합주의 체제를 대표하는 국가로써, 사회투자보다는 소극적(passive) 형태의 사회정책을 강조하는 ‘전통적인 보상적 복지국가(traditional compensatory welfare states)’의 전형으로 알려진 독일의 경우(Nikolai, 2012: 106-110), 본 연구에서도 2000년대 중반까지 신사회정책에 대한 노력이 좀처럼 발달하지 않는 것으로 나타났다. 더욱이 2010년부터는 구사회정책에 대한 강조점마저 약화됨에 따라, 2010년에 이르러서는 신·구 사회정책에 대한 노력이 모두 낮은 축소형(ocn) 국가로 분류되고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 독일의 축소지향적인 재편전략은 특히 실업급여나 연금과 같은 세부 정책 부문에서 확인될 수 있다. 먼저 실업급여의 경우 1990년의 통일 이후 구동독의 빈곤층이 유입되어 만성적인 장기 실업국면에 접어들어 따라 주요 개혁 대상으로 주목받게 되었다. 이러한 상황에서 경기침체 국면을 회복하기 위해 2003년 ‘Agenda 2010<sup>24)</sup>’이 제시되었고, 그 일환으로 실업급여 수급기간 축소, 근로조건부 규정 강화 등과 같은 조치를 실시함으로써, 고실업 및 재정불균형 문제를 해결하고자 했다(고령화 및 미래사회위원회, 2004). 공적연금제도의 경우에도 2004년에 기존 확정급여방식을 준(準) 명목확정기여방식으로 전환했고, 2007년에는 연금수급연령을 상향하는 재정안정화 조치를 단행한 바 있다. 이 과정에서 노후소득의 적정성을 담보하려는 노력은 상대적으로 미흡하게 이루어졌고, 이후 급여수준이 상당 부분 감소할 것으로 예상되고 있다(EC, 2012: 27). 이러한 독일의 복지축소 기조는 2011년 이후에도 이어지고 있는데, 구체적으로는 생활보호대상자(Hartz IV) 관련 연금보험에 대한 국가지원 삭감, 실업수당 축소, 실업급여를 법정(의무)지출에서 재량지출로 전환, 육아수당의 단계적 감축 등과 같은 조치가 이루어지고 있다(최성은 외, 2012).

24) Agenda 2010은 지속가능한 사회보장시스템, 경제활성화, 실업감소를 위한 잠재력 창출을 위한 기반으로로서 보건개혁 등 몇 가지 부문에 대한 개혁안을 담고 있는 사회보장시스템 개혁 프로그램이다

자유주의 유형에 속하는 영국, 아일랜드, 스위스 등은 신·구 사회정책에 대한 국가의 전념 수준이 모두 낮은 축소형(ocn)으로 분류되고 있다. 이러한 이념형에 속하는 국가들은 개혁을 통해 기존 제도의 수급권을 축소함은 물론, 신위험집단에 대한 적용(coverage) 확대를 위해서도 별다른 노력을 기울이지 않으며, 결국 최소한의 방빈책에만 의존하는 경향을 보인다(Hausermann, 2012). 기존 연구에서도 이들 국가는 소득보장정책이나 고용보호법제 수준이 상당히 낮은 것으로 알려져 있다(변양규, 2009; 김교성·김성욱, 2011; 유희원·김성욱, 2012). 특히 영국의 경우 신노동당 정부 시절 ‘복지에서 일자리로(welfare to work)’라는 슬로건 하에 등장한 근로연계복지사업을 통해 근로연령세대에 대한 기존 소득보장정책을 축소하는 전략을 강력하게 실시한 바 있다(신동면, 2004: 38). 이 과정에서 사회투자정책과 같은 신사회정책을 상대적으로 강조하는 경향이 확인되기는 하지만<sup>25)</sup>, 적극적 노동시장정책이나 각종 사회서비스 등에 대한 지출수준 역시 절대적 수준에서 상당히 낮은 편에 속하고 있어, 신·구 사회적 위험 모두에 대한 공공부문의 대응능력이 결여되어 있다는 것을 알 수 있다. 다만 아일랜드의 경우 신사회적 위험에 대응하기 위해 2000년대 초반부터는 욕구기반 사회적 보호정책을 일정 정도 강화해오고 있는 것으로 나타났다(oaN).

전통적으로 소득보장중심의 복지국가를 운영해왔던 남부유럽 국가들의 경우, 본 연구의 분석기간 동안에도 비교적 일관되게 동일 노선을 유지하는 것으로 나타났다. 특히 스페인과 이탈리아는 1990년대 중반 이후 신사회적 위험이 대두되는 상황에서도 기존의 소득보장 및 현금이전 중심의 복지구조(Oan)에 고착된 양상을 보이고 있다. 이들은 소위 복지 보호주의(welfare protectionism) 성향이 강한 국가들로서, 신위험집단의 욕구나 수요를 희생하여 기존 수급자의 특권을 보호하는 특성을 지니고 있다(Hausermann, 2012).<sup>26)</sup> 이들과 달리 포르투갈은 1990년대 중반까지 신·구 사회정책에 대한 지출수준이 모두 낮은 복지 후진국으로 분류됐지만(oan), 그 이후부터 소득보장정책을 강화하고 있고(Oan), 2010년에 이르러서는 신사회적 위험에 대응하기 위해 욕구기반 사회적 보호정책 역시 일정 수준 이상으로 끌어올리고 있음을 확인할 수 있다(OaN). 이러한 포르투갈의 변화

25) 자유주의적 성향이 강한 이들 국가는 소득보장 중심의 구사회정책을 활성화 중심의 신사회정책으로 ‘대체’ 하는 대표적인 국가로 분류된다(유희원·김성욱, 2012).

26) 앞서 보수·조합주의 국가들은 주로 욕구중심 확대형으로 재편되는 경향을 보인 반면, 남부유럽 국가들은 보호주의형으로 분류되고 있어, 남부유럽형 복지체제의 존재를 실증적으로 확인할 수 있다.

를 이끈 동인은 무엇보다 1970년대의 민주화라고 할 수 있다(Glatzer, 2012). 즉, 권위주의 정부에서 민주주의 정부로 이행하는 과정에서 국가의 기능과 규모를 확대하는 것에 대한 초당파적인 합의가 이루어졌고, 국민들의 국가관 역시 정부의 보다 적극적인 역할을 기대하는 방향으로 변화하기 시작했다. 이에 따라 포르투갈은 경제성장 수준이 그리 높지 않음에도, 사회적 이전이나 교육, 보건 부문 등에 대한 공공지출이 다른 OECD 또는 EU의 주요 국가들에 비견할 만한 수준에 이르고 있는 것으로 알려져 있으며, 본 연구에서도 동일한 재편경로를 확인할 수 있다.<sup>27)</sup>

〈표 4-2〉 이념형별 분석대상 국가의 소속점수와 최종유형(FMS)(1995-2010)

복지 체제	대상국가	연도	OAN	OAn	OaN	Oan	oAN	oAn	oaN	oan	최종 유형	
사민 주의	스웨덴	1995	<b>0.78</b>	0.16	0.05	0.05	0.22	0.16	0.05	0.05	A	
		2000	<b>0.6</b>	0.36	0.05	0.05	0.4	0.36	0.05	0.05	A	
		2005	0.46	0.46	0.05	0.05	<b>0.52</b>	0.48	0.05	0.05	E	
		2010	0.1	0.23	0.05	0.05	0.1	<b>0.77</b>	0.05	0.05	F	
	핀란드	1995	<b>0.63</b>	0.37	0.26	0.26	0.35	0.35	0.26	0.26	A	
		2000	0.36	<b>0.56</b>	0.36	0.39	0.36	0.44	0.36	0.39	B	
		2005	0.13	<b>0.6</b>	0.13	0.38	0.13	0.4	0.13	0.38	B	
		2010	0.11	<b>0.63</b>	0.11	0.35	0.11	0.37	0.11	0.35	B	
	노르웨이	1995	<b>0.55</b>	0.29	0.06	0.06	0.45	0.29	0.06	0.06	A	
		2000	0.45	0.18	0.06	0.06	<b>0.55</b>	0.18	0.06	0.06	E	
		2005	0.44	0.1	0.08	0.08	<b>0.56</b>	0.1	0.08	0.08	E	
		2010	<b>0.5</b>	0.06	0.08	0.06	<b>0.5</b>	0.06	0.08	0.06	A,E	
	혼합형	덴마크	1995	0.4	0.04	0.03	0.03	<b>0.6</b>	0.04	0.03	0.03	E
			2000	0.39	0.05	0.02	0.02	<b>0.61</b>	0.05	0.02	0.02	E
			2005	0.28	0.05	0.04	0.04	<b>0.72</b>	0.05	0.04	0.04	E
			2010	0.21	0.17	0.05	0.05	<b>0.79</b>	0.17	0.05	0.05	E
네덜란드		1995	0.32	0.32	0.32	0.32	0.38	0.36	<b>0.62</b>	0.36	G	
		2000	0.23	0.23	0.23	0.23	<b>0.6</b>	0.36	0.4	0.36	E	
		2005	0.17	0.16	0.17	0.16	<b>0.65</b>	0.16	0.35	0.16	E	
		2010	0.14	0.14	0.14	0.14	<b>0.55</b>	0.38	0.45	0.38	E	
보수 주의	오스트리아	1995	0.3	0.3	<b>0.6</b>	0.4	0.05	0.05	0.05	0.05	C	
		2000	0.18	0.18	<b>0.7</b>	0.3	0.04	0.04	0.04	0.04	C	
		2005	0.07	0.07	<b>0.79</b>	0.21	0.04	0.04	0.04	0.04	C	
		2010	0.2	0.2	<b>0.65</b>	0.35	0.05	0.05	0.05	0.05	C	

27) 실제로 포르투갈은 1972년부터 2008년의 기간 동안 사회보장관련 예산을 5.6%에서 16.1%로, 보건지출을 0.2%에서 5.6%로, 그리고 교육지출을 1.4%에서 4.4%로 증가시키는 등, 국가의 사회보호 기능을 지속적으로 확대해오고 있다(Glatzer, 2012).

복지 체제	대상국가	연도	OAN	OAn	OaN	Oan	oAN	oAn	oaN	oan	최종 유형
	독일	1995	0.18	0.27	0.18	<b>0.73</b>	0.18	0.19	0.18	0.19	D
		2000	0.17	0.17	0.19	<b>0.69</b>	0.17	0.17	0.19	0.31	D
		2005	0.06	0.06	0.06	<b>0.57</b>	0.06	0.06	0.06	0.43	D
		2010	0.05	0.14	0.05	0.38	0.05	0.14	0.05	<b>0.62</b>	H
	프랑스	1995	0.45	0.05	<b>0.55</b>	0.05	0.14	0.05	0.14	0.05	C
		2000	<b>0.6</b>	0.04	0.4	0.04	0.16	0.04	0.16	0.04	A
		2005	0.42	0.02	<b>0.58</b>	0.02	0.12	0.02	0.12	0.02	C
		2010	0.36	0.11	<b>0.64</b>	0.11	0.19	0.11	0.19	0.11	C
	벨기에	1995	0.19	0.19	0.47	<b>0.53</b>	0.03	0.03	0.03	0.03	D
		2000	0.28	0.28	<b>0.58</b>	0.42	0.08	0.08	0.08	0.08	C
		2005	0.31	0.16	<b>0.69</b>	0.16	0.05	0.05	0.05	0.05	C
		2010	0.46	0.05	<b>0.54</b>	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04	C
자유 주의	영국	1995	0.03	0.03	0.03	0.03	0.05	0.05	0.33	<b>0.67</b>	H
		2000	0.05	0.05	0.05	0.05	0.08	0.08	0.11	<b>0.89</b>	H
		2005	0.02	0.02	0.02	0.02	0.09	0.1	0.09	<b>0.9</b>	H
		2010	0.02	0.02	0.02	0.02	0.05	0.25	0.05	<b>0.75</b>	H
	아일랜드	1995	0.05	0.05	0.05	0.05	0.18	0.18	0.44	<b>0.56</b>	H
		2000	0.03	0.03	0.03	0.03	0.14	0.14	<b>0.51</b>	0.49	G
		2005	0.05	0.05	0.05	0.05	0.14	0.14	<b>0.69</b>	0.31	G
		2010	0.37	0.01	0.37	0.01	0.39	0.01	<b>0.61</b>	0.01	G
	스위스	1995	0.08	0.08	0.11	0.11	0.08	0.08	0.25	<b>0.75</b>	H
		2000	0.05	0.05	0.14	0.14	0.05	0.05	0.16	<b>0.84</b>	H
		2005	0.05	0.05	0.08	0.08	0.05	0.05	0.14	<b>0.86</b>	H
		2010	0.04	0.04	0.05	0.05	0.04	0.04	0.1	<b>0.9</b>	H
남부 유럽	스페인	1995	0.05	0.05	0.05	<b>0.93</b>	0.05	0.05	0.05	0.07	D
		2000	0.05	0.1	0.05	<b>0.9</b>	0.05	0.09	0.05	0.09	D
		2005	0.02	0.07	0.02	<b>0.93</b>	0.02	0.07	0.02	0.07	D
		2010	0.05	0.21	0.05	<b>0.79</b>	0.05	0.05	0.05	0.05	D
	포르투갈	1995	0.01	0.04	0.01	0.35	0.01	0.04	0.01	<b>0.65</b>	H
		2000	0.03	0.03	0.03	<b>0.62</b>	0.03	0.03	0.03	0.38	D
		2005	0.02	0.02	0.05	<b>0.75</b>	0.02	0.02	0.05	0.25	D
		2010	0.05	0.05	<b>0.68</b>	0.06	0.05	0.05	0.32	0.06	C
	이태리	1995	0.05	0.05	0.19	<b>0.81</b>	0.05	0.05	0.06	0.06	D
		2000	0.09	0.09	0.4	<b>0.6</b>	0.05	0.05	0.05	0.05	D
		2005	0.05	0.05	0.39	<b>0.61</b>	0.05	0.05	0.05	0.05	D
		2010	0.06	0.06	0.16	<b>0.84</b>	0.06	0.06	0.08	0.08	D

이상의 분석을 통해 신·구 사회정책의 구체적인 조합방식에 따라 복지국가의 이념형 뿐만 아니라, 변화 전략에 있어 수렴과 분기가 동시에 발생하고 있음을 알 수 있다. 특히

이념형 분석을 통해 복지국가의 변화과정을 탐색함으로써, 기존의 복지국가 유형화 연구가 보여주지 못한 질적인 측면의 변화, 즉 변화의 정도까지 확인할 수 있다. 지금까지 살펴본 개별 복지국가의 시계열적 변화과정 및 변화의 방향과 주요 전략 등을 간단하게 정리하면 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 분석대상 국가들의 이념형 변화

복지 체제	대상국가	1995	2000	2005	2010	주요변화	변화전략
사민주의	스웨덴	A(3)	A(2)	E(2)	F(3)	A→E→F	구사회정책 약화('05) + 육구기반사회정책 약화('10)
	덴마크	E(2)	E(2)	E(3)	E(3)		이념형 유지
	노르웨이	A(2)	E(2)	E(2)	A(1),E(1)	A→E	구사회정책 약화('00-)
	핀란드	A(2)	B(2)	B(2)	B(2)	A→B	육구기반 사회정책 약화('00-)
보수주의	네덜란드	G(2)	E(2)	E(2)	E(2)	G→E	활성화·사회투자 강화('00-)
	오스트리아	C(2)	C(3)	C(3)	C(2)		이념형 유지
	독일	D(3)	D(3)	D(2)	H(2)	D→H	구사회정책 약화('10)
	프랑스	C(2)	A(2)	C(2)	C(2)	C→A→C	활성화·사회투자 강화 → 약화
	벨기에	D(2)	C(2)	C(3)	C(2)	D→C	육구기반 사회정책 강화('00-)
자유주의	영국	H(3)	H(4)	H(4)	H(3)		이념형 유지
	아일랜드	H(2)	G(2)	G(3)	G(2)	H→G	육구기반 사회정책 강화('00-)
	스위스	H(3)	H(4)	H(4)	H(4)		이념형 유지
남부유럽	스페인	D(4)	D(4)	D(4)	D(3)		이념형 유지
	포르투갈	H(2)	D(2)	D(3)	C(3)	H→D→C	구사회정책 강화('00, '05) + 육구기반 사회정책 강화('10)
	이태리	D(3)	D(2)	D(2)	D(4)		이념형 유지

\* 주 1: A~H는 세 가지 변수를 기준으로 도출된 각 이념형을 나타냄. 즉 A: 확대형(OAN), B: 활성화 중심 확대형(OaAn), C: 육구중심 확대형(OaN), D: 보호주의형(Oan), E: 유연화·재조정형(OAN), F: 활성화 중심형(oAn), G: 육구중심형(oaN), H 축소형(oan)

\* 주 2: 괄호 안의 숫자는 각 이념형에 소속된 정도를 의미함. 퍼지셋을 통해 표현되는 0과 1사이에

있는 수많은 값들에 대하여 그 해석이 용이하도록 구간을 설정할 수 있는데, 9구간의 범주가 가장 자세한 언어적 해석이 가능한 분류임(김진욱·최영준, 2012: 38). 즉, '1'은 '완전 일치', '0.83-0.99'는 '거의 일치', '0.67-0.82'는 '상당히 일치', '0.51-0.66'은 '일치하는 편', '0.5'는 '경계점', '0.33-0.49'는 '일치하지 않는 편', '0.17-0.32'는 '상당히 불일치', '0.01-0.16' '거의 불일치', '0'은 '완전 불일치' 등을 의미함. 이때 FMS가 0.5 이상일 때, 각 이념형에 소속된 것으로 볼 수 있으며, 본 연구에서는 소속된 정도를 '완전 일치: 5', '거의 일치: 4', '상당히 일치: 3', '일치하는 편: 2', '경계점: 1' 등으로 표기함.

## 5. 결론

본 연구는 후기산업사회가 도래한 이후 나타난 복지국가의 적응 또는 재편 경로의 실체를 신·구 사회정책의 관계설정방식을 중심으로 살펴보는데 목적을 두었다. 이를 위해 수동적 이전급여와 고용보호수준을 포괄하는 '구사회정책', 수급자의 고용가능성 증진을 통한 노동공급 증대에 초점을 둔 '활성화·사회투자정책', 그리고 노동시장 외부자나 한부모 등의 신위험집단을 사후적으로 지원하기 위한 '육구기반 사회적 보호정책' 등의 세 가지 변수를 기준으로 퍼지셋 이념형 분석을 실시하였다. 이상의 분석을 통해 도출한 결과를 간단히 정리하면 다음과 같다.

먼저 세 가지 하위차원으로 구성된 신·구 사회정책을 기준변수로 투입하여 퍼지셋 이념형 분석을 실시한 결과, ① 확대형(OAN), ② 활성화 중심 확대형(OAN), ③ 육구중심 확대형(OaN), ④ 보호주의형(OaN), ⑤ 유연화·재조정형(oAN), ⑥ 활성화 중심형(oAn), ⑦ 육구중심형(oaN), ⑧ 축소형(oan) 등 복지국가의 재편과 관련된 총 8가지의 이념형을 도출할 수 있었다. 이때 앞의 네 가지 이념형은 상대적으로 강력한 구사회정책의 토대를 가진 국가군으로써, 활성화 또는 육구기반 사회적 보호정책을 기존 복지제도와 결합시켜 신·구 사회적 위험에 동시 대응하고자 하는 국가들과(①~③) 구사회정책에 고착되어 신사회적 위험에 대한 적실한 대응이 어려울 것으로 예상되는 국가(④)로 세분할 수 있다. 다음으로 뒤의 세 가지 이념형(⑤~⑦)은 신사회정책이 구사회정책을 압도하는 재편 경로를 밟고 있는 국가들을 의미하며, 마지막 축소형(⑧)은 신·구 사회정책이 모두 상대적으로 취약한 국가군으로 볼 수 있다.

다음으로 본 연구의 분석대상 국가들이 각 이념형에 소속되는 정도를 기준으로

복지국가의 일반적인 재편 경로 및 국가별 분기·수렴 양상 등을 검토한 결과는 다음과 같다. 먼저 기존 사민주의체제에 속한 국가들은 소득보장 중심의 구사회정책을 대신하여 활성화 정책을 강화하는 방향으로 재편을 실시하고 있는 것으로 나타났다. 다만 이들 국가가 이미 오랜 기간동안 구사회정책의 기틀을 다져온 국가들이라는 점에서, 신사회정책이 구사회정책을 단순 대체하는 것으로 해석하기는 어려울 것으로 보인다. 그보다는 지나치게 규모가 크고 관대한 제도를 축소하고, 후기산업적 맥락에 부합하도록 복지구조를 효율화시킨 것으로 보는 것이 보다 합리적인 판단이라 여겨진다. 둘째, 혼합체제(hybrid regime)로 분류되곤 하는 덴마크와 네덜란드의 경우, 유연화·재조정형에 대한 소속점수가 높게 나타나 소위 황금삼각형모델(golden triangle model)의 특성이 본 분석결과에서도 재현된 것을 확인할 수 있다. 셋째, 보수·조합주의 국가들은 소극적·수동적 복지국가의 모습이 지속되고 있지만, 독일을 제외한 일부 국가에서는 욕구기반 사회적 보호정책을 중심으로 신사회적 위험에 대응하려는 노력이 나타나기도 한다. 넷째, 자유주의 유형에 속하는 국가들은 신·구 사회정책에 대한 전념(commitment) 수준이 모두 낮은 것으로 확인된다. 마지막으로 남부유럽 국가들은 소극적·수동적 성격의 복지구조를 지속적으로 유지하고 있는 것으로 나타났다.

이상에서 살펴본 것처럼 후기산업사회가 도래한 이후, 복지국가는 신사회적 위험에 대응하기 위해 다양한 변화를 시도해오고 있다. 물론 일부 국가는 기존 복지구조에 고착되어 새로운 환경변화에 적응하지 못하는 모습을 보이기도 하지만(주로 자유주의나 남부유럽 국가들), 많은 국가들이 활성화나 욕구기반 사회적 보호정책 등과 같은 신사회정책의 강화를 통해 복지국가의 새로운 재편 경로를 모색해오고 있다. 한국 사회 역시 신사회적 위험이 대두되는 상황에서 향후 복지국가의 방향성에 대한 논의가 활발히 진행 중에 있다. 하지만 신사회정책을 통해 복지국가를 재구조화한 서구 복지선진국들과 달리, 한국의 복지는 상대적으로 척박한 토양 위에 형성되었고, 이로 인해 신사회정책이 구사회정책을 단순 대체하거나, 시장주의 기조에 편승하는 방향으로 경도될 가능성이 존재한다. 실제로 많은 연구들이 사회투자정책과 같은 신사회정책에 내재된 생산주의(productivism) 및 상품화(commodification) 등의 특성들로 인해, 신자유주의적 복지재편이 이루어질 가능성이 있다는 우려를 제기하고 있기도 하다(Esping-Andersen, 2002a; Howell & Huebler, 2005; Jenson & Saint-Martin, 2003; Jessop, 2003).



본 연구는 신사회적 위험이 대두되는 상황에서 나타난 복지국가의 변화과정을 신·구 사회정책 영역 간의 조합방식을 토대로 살펴보고 있다. 이를 통해 서구 복지국가의 적응 또는 재편 과정에 대한 통찰을 높임으로써, 앞서 제기된 신자유주의적 재편 가능성에 대한 우려를 일정 정도 불식시킴은 물론, 한국과 같은 복지후발주자들이 향후 적실성(適實性)을 담보한 따라잡기 전략(catch-up strategy)을 수행하는데 기여할 수 있을 것이다.

〔 참고문헌 〕

- 국민경제자문회의. 2007. 동반성장을 위한 새로운 비전과 전략(증보판). 국민경제자문회의.
- 김교성. 2008. 사회투자전략에 기초한 복지국가의 유형과 성과. 사회복지정책, 35, 29-59.
- 김교성·김성욱. 2010. 복지국가의 변화 측정을 위한 새로운 시도. 한국사회복지학, 62(1), 5-30.
- 김교성·김연명·최영·김성욱·김송이·황미경. 2010. 복지국가의 변화에 대한 이념형 분석: 신사회위험의 등장과 사회투자전략의 모색. 한국사회복지조사연구, 25, 31-54.
- 김연명. 2007a. 우리나라에서 사회투자론 논의의 쟁점. 경제와 사회, 75, 307-318.
- 김연명. 2007b. 사회투자론의 한국적 적용가능성과 쟁점. 사회복지정책, 30, 423-443.
- 김영순. 2007a. 사회투자국가가 우리의 대안인가?- 최근 한국의 사회투자국가 논의와 그 문제점. 경제와 사회, 74.
- 김영순. 2007b. 영국의 사회투자국가 실험: 이념, 정책, 성과와 한국에 주는 교훈. 사회보장연구, 23(3).
- 김진욱·최영준. 2012. 일-가족 시간배분에 따른 가구유형과 변화: 퍼지셋 이상형 분석의 적용. 한국사회복지학, 64(2), 31-54.
- 김홍종·신정완·이상호. 2006. 사회경제정책의 조화와 합의의 도출: 주요 선진국의 경험과 정책시사점. 대외경제정책연구원.
- 김태은. 2013. OECD 국가의 노동시장정책 동향 및 복지정책과 연계의 시사점. 보건복지포럼
- 변양규. 2009. 노동시장의 유연성 및 안정성 국제 비교 - 한·일 노동시장 비교의 시사점. 서울 : 한국경제연구원.
- 신광영. 2007. 복지레짐(welfare regime)과 사회투자국가. 한국사회의 미래와 사회투자정책 토론회 자료집. 한국사회복지학회 외.
- 심창학. 2003. 프랑스의 한부모 및 가족 복지 정책의 특징 ; 명시적, 포괄적 성격을 중심으로. 한국가족사회복지학, 12 : 125-154.
- 양재진. 2006. 사회투자국가론과 한국에의 적용가능성 검토. 한국행정학회 2006년 동계학술대회 발표문.
- 양재진. 2007a. 사회투자국가는 시민주의의 새로운 경제사회 패러다임인가?: 영국, 스웨덴, 그리고 덴마크의 성과분석과 한국에의 함의. 사회투자국가의 이해와 한국적 적용가능성에 관한 토론회. 참여연대 사회복지위원회, 참여사회연구소.

- 양재진. 2007b. 사회투자국가가 우리의 대안이다: 사회투자국가 비판론에 대한 반비판. *경제와 사회*, 75.
- 양재진 · 조아라. 2007. 사회투자국가론과 경제사회적 성과분석: 영국, 스웨덴, 그리고 덴마크의 비교분석과 한국에의 함의. *시민과 세계*, 11, 212-242.
- 우천식 · 이진면. 2007. 사회투자정책의 경제성장 효과: 전망과 과제. 한국사회의 미래와 사회투자정책. 한국사회복지학회 등 공동주최 심포지엄 발표 자료집.
- 유희원 · 최영. 2009. 사회투자정책의 경제적 성과에 관한 연구 : 소득보장정책과의 상호작용효과를 중심으로. *사회보장연구*, 25(2), 141-169.
- 유희원 · 김성욱. 2012. 사회투자모델의 유형과 성과. *사회복지정책*, 39(1), 257-281.
- 이주희. 2007. 비교적 관점에서 본 사회투자국가, 신자유주의의 대안인가 확장인가? 비판과 대안을 위한 사회복지학회 2007년 춘계학술대회 자료집.
- 이태영. 1995. 복지자본주의 위기론 이후의 복지국가. *한남대학교 사회과학연구*, 5, 217-241.
- 임채원. 2006. 신자유주의를 넘어 사회투자국가로. 서울: 한올아카데미.
- 장혜경 · 홍승아 · 김영란 · 김수정. 2005. 가족 내 돌봄노동에 대한 사회적 지원방안 연구. 한국여성개발원.
- 최성은, 강성범, 김은정, 조재현, 최영은. 2012. 유럽의 복지개혁 동향. 한국조세연구원.
- 최영준. 2009. 사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색: 퍼지 이상형 분석과 결합요인분석을 중심으로. *정부학연구*, 15(3), 307-337.
- 한경현. 2010. 노르웨이 가족정책의 변화 : 젠더 평등과 자유선택을 위한 노력. *월간 복지동향*, 140 : 23-26.
- Bergh, A. 2010. *Towards a New Swedish Model?* In T. Bengtsson (ed.), *Population Ageing - A Threat to the Welfare State?*, Demographic Research Monographs,
- Bonoli, G. 2006. *Time matters, postindustrialisation, new social risks and welfare state adaptation in advanced industrial democracies*. paper presented at the Congrès des quatres pays, Université de Lausanne. November, 2005.
- Esping-Andersen, G. 1996. *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. 2002. Towards the good society, once again? In G. Esping-Andersen(Ed.) *Why we need a new welfare state* London: Oxford University

Press.

- European Commission. 2012. *An agenda for adequate, safe and sustainable pensions*. Brussels: European Commission.
- Freeman, R., Swedenborg, B. and Topel, R. 2010. *Reforming the Welfare State: Recovery and Beyond in Sweden*. The University of Chicago Press.
- Giddens, A. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity.
- Hausermann, S. 2012. The politics of old and new social policies. In G. Bonoli and D. Natali(Eds.) *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Hecló, H. 1981. Toward a new welfare state? In P. Flora and A. J. Heidenheimer(Eds.) *The development of welfare state in Europe and America*. Transaction Books: New Brunswick.
- Hicks, A. 1999. *Social democracy and welfare capitalism*. Cornell University Press.
- Howell, D. R. and Huebler, F. 2005. Wage compression and the unemployment crisis: Labour market institutions, skills, and inequality-unemployment tradeoffs. In D. R. Howell(Ed.) *Fighting unemployment: the limits of the free market orthodoxy*. Oxford University Press Oxford.
- Jenson, J. and Saint-Martin, D. 2003. New routes to social cohesion? Citizenship and the social investment state. *Canadian Journal of Sociology. Winter*.
- Jessop, B. 2003. *From Thatcherism to new labour: Neo-liberalism, workfarism, and labour market regulation*. Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster.
- Klein, R. and O'Higgins, M. 1988. Defusing the crisis of the welfare state. In T. Marmor and J. Mashaw(Eds.) *Social security: Beyond the rhetoric of crisis*. Princeton University Press: Princeton.
- Kvist, J. 2007. Exploring diversity: measuring welfare state change with fuzzy-set methodology. In J. Clasen and N. A. Siegel(Eds.) *Investigating welfare state change: The 'dependent variable problem' in comparative analysis*. Edward Elgar.
- Lister, R. 2003. Investing in the citizen-workers of the future: Transformations in citizenship and the state under new labour. *Social Policy and Administration*. 37(5): 427-433.
- Midgley, J. 1999. Growth, redistribution, and welfare: Toward social investment. *Social Service Review, March*
- Morel, N., Palier, B. and Palme, J. 2012. *Toward a social investment welfare state? Ideas*,

- policies and challenges*. Bristol: Polity Press.
- Nikolai, R. 2012. Towards social investment? Patterns of public policy in the OECD world. In N. Morel, B. Palier, and J. Palme(Eds.) *Toward a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: Polity Press.
- O'Connor, J. 1973. *The fiscal crisis of the state* St. Martin's Press.
- Perkins, D., Nelms, L. and Smyth, P. (2004a). *Beyond neo-liberalism: the social investment state?* Social Policy Working Paper 3. Brotherhood of St Laurence and Center for Public Policy. University of Melbourne.
- Perkins, D., Nelms, L. and Smyth, P. 2004b. *Employment policy and social investment*. (unpublished paper).
- Pierson, P. 2001. Post-industrial pressures on the mature welfare state. In P. Pierson(Ed.) *The new politics of the welfare state* Oxford university Press.
- Porte, C. and Jacobsson, K. 2012. Social investment or recommodification? Assessing the employment policies of the EU member states. In N. Morel, B. Palier and J. Palme(Eds.) *Toward a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: Polity Press.
- Radaelli, C. M. 2004. *Europeanisation : Solution or problem*. EIoP online working paper series 8/16.
- Ragin, C. 2000. *Fuzzy-set social science*. University of Chicago Press.
- Rothstein, B. and Steinmo, S. 2002. *Restructuring the welfare state: Political institutions and policy change* Palgrave Macmillan.
- Schwartz, H. 1994. Small states in big trouble: State reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s, *World Politics* 46(4): 527-555.
- Taylor-Gooby, P. 2004. *New risks and social change* In P. Taylor-Gooby(Ed.) *New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state*. Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. 2006. *Social welfare and social investment: Innovations in the welfare state* (unpublished paper).
- Therborn, G. and Roebroek, J. 1986. The irreversible welfare state: Its recent maturation, its encounter with the economic crisis, and its future prospects. *International Journal of Health Service*, 16, 319-338.
- Vis, B. 2007. States of welfare or states of workfare? Welfare state restructuring in 16 capitalist democracies, 1985-2002. *Policy & Politics*, 35(1), 105-122.

- Sandrine, G. (2011). *Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle, 2011*.  
European Employment Observatory Review.
- Sherraden, M. 2005. *Asset for all : Toward universal, progressive, lifelong accounts*  
(unpublished paper), 1-14.