

복지국가 트릴레마 양상의 변화

- 퍼지셋 이상형 분석의 적용 -*

신 동 면** · 최 영 준***

◁ 요약 ▷

이 논문에서는 복지국가 트릴레마 개념이 최근 복지국가의 변화를 설명하는 데 여전히 유효한 개념인가를 검토한다. 이를 위하여 퍼지셋 이상형 분석(fuzzy-set ideal type analysis)을 활용하여 1980년대부터 2010년까지 서비스경제에서 복지국가가 소득 평등, 고용 증대, 건전 재정이라는 세 가지 목표를 어떻게 달성하고 있는지를 분석하였다. 지난 30여 년 동안 복지국가의 성과를 분석한 결과를 보면, 복지국가 트릴레마 세 가지 목표 중에서 두 가지만을 선택하여 달성하고 나머지 한 가지는 희생시키는 상황-가 서비스경제에서 복지국가가 추구하는 목표와 성과를 설명하는 데 적합하지 않다는 것을 확인하였다. 단지, '자유주의 모형'에 속하는 국가들의 경우 소득 평등을 희생하고 고용 증가와 재정 건전성의 목표를 달성하고 있다는 점에서 트릴레마 개념이 설득력을 지녔다. 그러나 보수주의 복지체제에 속하는 국가들은 고용 확대에서 어려움을 겪고 있다는 것에 더하여 1980년대 초반까지 양호한 성과를 기록하였던 소득 평등과 재정 건전성 문제가 악화되며 다양하게 분화하고 있다. 보수주의 복지체제에 속하는 대표적 국가인 독일은 소득 불평등이 심화되고, 파견직을 중심으로 비정

* 이 논문은 2011년도 정부재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2011-32A-B00129).

** 경희대학교 행정학과 교수, 제1저자(dmshin@khu.ac.kr)

*** 고려대학교 행정학과 교수, 교신저자(sspyjc@korea.ac.kr)

규직 고용이 증가하여 ‘자유주의 모형’으로 근접해 갔고, 프랑스는 소득 평등, 고용 증가, 건전 재정 세 가지 목표를 모두 달성하지 못하는 ‘위기 모형’으로 근접해 가며 최근 경제위기를 겪고 있는 남유럽 국가들과 같은 모형으로 분류되고 있다. ‘사회민주주의 모형’에 속한 복지국가들은 2000년대에 들어와 재정 건전성을 달성하면서, 세 가지 목표를 모두 달성하는 ‘완전 모형’으로 분류되고 있다. 그리고 세 가지 목표들 중에서 어느 한 가지만을 달성하고 나머지 두 개의 목표를 희생하는 복지국가들, 이 연구에서 ‘고용형 모형’, ‘평등형 모형’, ‘재정 건전형 모형’에 속한 국가들이 나타나고 있다. 따라서 Iversen & Wren이 서비스경제에서 복지국가들이 트릴레마 상황에 처해 있다는 주장은 사실과 다르다. 복지국가 트릴레마는 서비스경제에서 복지국가의 목표와 분배정책의 결과를 설명하는 데 더 이상 적절한 개념이 될 수 없다.

주제어: 서비스경제(service economy), 트릴레마(trilemma), 소득평등(earnings equality), 고용증가(employment growth), 건전재정(fiscal discipline)

1. 서론

2차 세계 대전 이후 발전한 서구 복지국가는 가장이 노동시장에서 소득을 올릴 수 없는 상황에 대응하여 가장을 보호한다는 목적을 갖고 출발하였다(Bonoli, 2007). 복지국가는 경제활동 인구의 노동력 재생산 과정에 개입하여 이를 수정하고 경제활동에 종사하지 않는 비노동 인구를 부양하기 위하여 국가 권력을 사용해 왔다(Gough, 1979). 그런데 노동력 재생산 과정에 대한 국가 개입은 자본주의 체제의 변화에 맞추어 수행되어 왔다. 예컨대, 1940년대 후반에서 1970년대 초까지의 자본주의체제의 장기적 호황기 동안 복지국가는 사회복지 공급에서 국가의 역할을 지속적으로 확대하였다. 그러나 1973년 오일쇼크 이후로 자본주의 세계경제가 장기적 불황에 접어들면서 높은 실업률, 소득 불평등 심화, 정부의 재정위기 등을 경험하며 복지국가는 사회복지 공급에서 국가 역할의 축소 혹은 재구조화를 도모하게 되었다. 특히, 1980년대에 들어와서 자본주의체제의 세계화가 심화되면서 복지국가는 또 다른 위기를 맞이하였다. 세계화에 따른 무한 경쟁 압력은 기업의 구조조정을 촉발하였으며, 이 과정에서 근로자들은 대량 해고 및 장기 실업, 일자리 불안과 소득 불안 등에 시달려야 했다. 그리고 복지국가들은 국내 기업들

이 세계 무역시장에서 경쟁우위(competitiveness advantage)를 확보하고, 외국인 직접투자를 국내에 유치를 위하여 비교제도우위(comparative institutional advantage)를 유지해야 한다는 자본의 도구적·구조적 권력에 더욱 영향을 받지 않을 수 없게 되었다(Mishra, 1999; Shin, 2000).

이와 함께, 복지국가는 자본주의 생산체제의 내적 변화에 대응하여 노동력의 재생산 과정에 개입할 것을 요구받고 있다. 최근 선진 자본주의 국가들에서 발견되는 생산체제의 중요 변화는 고용구조의 변화를 꼽을 수 있다. 자본주의체제의 황금기 동안 성장과 고용 창출의 엔진 역할을 해 왔던 제조업 분야에서 일자리가 감소하고, 대신에 서비스업 분야에서 일자리가 늘고 있다. 예를 들어 OECD 회원 국가들을 보면, 2011년 현재 전체 취업자 중에서 서비스업 종사자의 비율이 평균 72.3%를 기록하고 있다(OECD, 2012)¹⁾. 그러므로 선진 자본주의 국가들의 생산체제는 고용구조 측면에서 볼 때, 제조업 중심의 산업사회에서 서비스업 중심의 탈산업사회 혹은 서비스경제로 이행하였다는 설명이 적절하다.

탈산업사회에서 복지국가는 과거 산업사회와는 다른 사회경제적 환경에 직면해 있고 이에 따른 새로운 대응이 요구된다(Esping-Andersen, 1999; Bonoli, 2007). Iversen & Wren(1998)은 탈산업사회(혹은 서비스경제)에서 복지국가가 직면한 사회경제 문제를 트릴레마(trilemma) 개념을 가지고 설명한다. 트릴레마 요지는 탈산업사회에서 복지국가는 소득 평등, 고용 증대, 건전 재정이라는 세 가지 정책 목표를 동시에 달성할 수 없으며, 최대 두 가지만을 달성할 수 있고 나머지 하나는 희생될 수밖에 없다는 것이다. 이들은 트릴레마의 원인을 세계화가 아닌 서비스경제로의 이행에서 찾고, 1970년대에서 1980년대 까지 서구 복지국가들에서 트릴레마 양상이 국가별로 어떻게 다르게 나타나는지를 보여주었다. 앞서 언급한 바와 같이, 선진 자본주의 국가들에서 탈산업화 경향은 지속적으로 심화되어 오고 있다. 그렇다면, 1990년대에서 최근까지 탈산업사회로의 이행이 보다 명확해진 상황에서 복지국가들은 여전히 트릴레마 상황을 벗어나지 못하고 최대 두 가지 목표만을 달성하고 나머지 하나는 희생시키고 있는가? 아니면, 복지국가의 트릴레마는 과거에만 존재하였고, 현재에는 존재하지 않는가?

¹⁾ 전체 취업자 중에서 서비스업 종사자의 비율이 가장 낮은 국가는 터키로 49%이며, 가장 높은 국가는 스웨덴 78%이다. 한국은 69%를 기록하였다. <http://stats.oecd.org/>

이러한 질문들에 대답하기 위하여 이 논문에서는 1980년대부터 최근까지 서구 복지국가의 변화를 트릴레마 개념을 적용하여 설명하고 분석하고자 한다. 만약에 복지국가들이 트릴레마 상황을 피할 수 있었다면, 어떤 복지국가들이 트릴레마에서 벗어나서 소득평등, 고용증대, 건전 재정을 동시에 달성하는지 확인하고 논의하게 될 것이다. 이를 위하여 이 연구에서는 퍼지셋 이상형 분석(fuzzy-set ideal type analysis)을 적용하여 복지국가의 분배정치 결과의 변화를 분석한다. 논문은 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 첫째, Iversen & Wren이 제시한 트릴레마 개념에 대한 검토와 이에 대한 비판을 다룬 연구들을 검토한다. 둘째, 복지국가의 트릴레마 양상을 분석하기 위하여 활용하는 퍼지셋 이상형 분석에 대하여 설명하고 연구모형을 설정한다. 셋째, 퍼지셋 이상형 분석 방법을 통해 복지국가들이 안고 있는 트릴레마 상황을 시기별로 나누어 살펴본다.

2. 문헌연구: 탈산업사회의 트릴레마

Iversen & Wren(1998)은 서비스부문의 경제논리가 제조업과 다르다는 데서 트릴레마 개념의 논리적 근거를 찾는다. 즉, 서비스업은 제조업 분야와 비교할 때 생산방식, 생산성 수준, 무역시장 노출 정도 등에서 차이를 보인다. 제조업 분야를 보면, 자본주의 황금기로 일컫던 1960년대 말까지 대량 생산과 생산성 향상을 통해 제품의 가격 인하와 근로자 실질임금 상승을 가져왔고, 이는 다시 제품에 대한 수요 증가와 고용 확대로 이어지는 선순환을 이룰 수 있었다(Inglehart, 1977, 1990). 그런데 1970년대에 들어와 제품의 과잉공급 문제가 불거졌고, 소비자들이 제품의 양보다 질에 더 관심을 보이는 수요패턴의 변화가 이루어지면서 제품 수요의 소득탄력성과 가격탄력성이 떨어져 갔다. 그 결과, 제조업 분야에서 생산성 향상이 제품에 대한 수요 증가와 고용 증대로 이어지지 못하였고, 오히려 생산성과 고용 간에 부의 상관관계를 드러내기 시작하였다. 제조업 분야에서 생산성이 향상되고 임금이 상승해도 고용이 줄어드는 이른바, ‘고용 없는 성장’이 일반 현상으로 자리를 잡아 갔다.

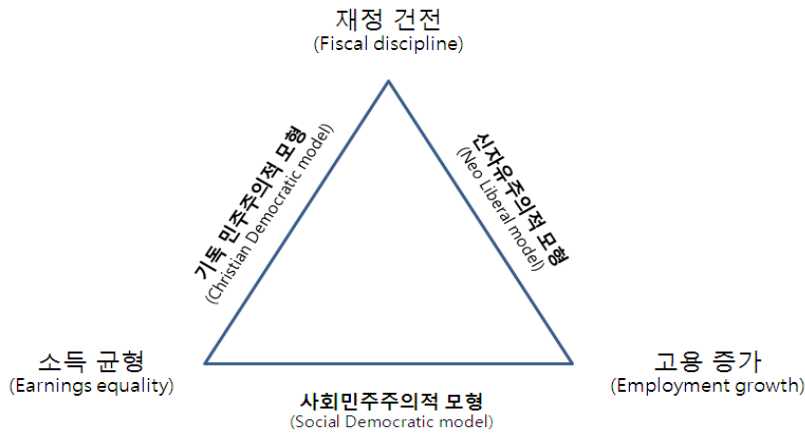
한편, 제조업에서 고용이 감소하는 것과는 반대로 서비스업에서는 일자리가 지속

적으로 늘어나고 있다. 과거 제조업이 고용 확대의 엔진이었다면, 이제는 서비스업이 그 역할을 담당하게 되었다. 그런데 일반적으로 서비스업은 사람이 서비스의 대상이자 결과물이 되는 대인 서비스를 특징으로 하기 때문에 대량 생산이 쉽지 않고 생산성을 높이기도 어렵다. 생산성 향상은 많은 경우 서비스 질의 하락을 담보로 이루어지고 있다. 그러므로 서비스업에서는 과거 제조업에서 가능했던 선순환, 즉, 생산성 향상이 근로자의 실질 임금 상승과 서비스 가격 하락을 가져오고, 이는 다시 서비스에 대한 수요 증가로 이어져서 고용 확대를 가져오는 순환 경로를 밟지 못한다. 오히려, 서비스업에서 일자리를 늘리는 가장 일반적 방법은 종업원 임금수준을 낮춤으로써 얻는 인건비 절감을 토대로 서비스 가격을 낮춰 수요를 촉발하는 방식이다. 따라서 서비스업 분야에서 일자리 증대와 임금 평등은 상쇄관계에 놓여 있다. 다시 말하면, 서비스업에서 일자리 확대는 저임금 일자리를 늘리는 방식을 통해 가능하고, 그 결과 임금 소득의 불평등이 심화될 수밖에 없다. 아니면, 정부가 공공 부문에서 서비스 일자리를 직접 창출하여 임금 소득의 평등성을 높이는 대안적 방식이 가능할 뿐이다. 그런데 정부가 서비스 분야에서 일자리를 창출하면 정부예산에서 차지하는 인건비의 비중이 높아져 예산의 신축성을 떨어뜨리고 재정 적자를 초래할 수 있다. 결국, 정부는 과거 제조업 중심의 자본주의 황금기와는 달리 서비스경제에서 소득의 평등, 고용 증대, 건전 재정의 세 가지 정책 목표를 모두 달성할 수 없게 되었다. 서비스경제에서 복지국가가는 세 가지 목표 중에서 두 가지 목표를 추구하고 다른 한 목표를 포기하게 되는 이른바 트릴레마 상황에 놓이게 된다는 것이다(Iversen & Wren, 1998).

서비스경제에서 복지국가의 트릴레마 상황을 확인하기 위하여 Iversen & Wren(1998)은 독일, 네덜란드, 미국, 영국, 스웨덴, 덴마크를 대상으로 1970년대에서 1980년대 까지 임금 불평등, 서비스 고용, GDP 대비 정부부문 임금의 비율이 어떻게 변화해 왔는지를 살펴보았다. 분석결과, 서비스경제에서 복지국가들은 복지체제 유형에 따라 [그림 1]과 같이 서로 다른 전략을 채택한다는 것이다. 첫 번째 유형인 사회민주주의 복지체제에서는 정부가 서비스 분야에서 일자리를 창출하여 질 좋은 고용을 늘리고, 보편적 복지제도를 유지하여 임금 평등을 도모한다. 그러나 사회적 일자리 창출을 포함한 적극적 노동시장 사업과 보편적 복지제도에 소요되는 재정 지출이 증가하여 재정 건전성을 유지하기 어렵다. 두 번째 유형인 기독교 민주주의 (보수주의) 복지체제에서는 노

동시장 규제를 통해 임금 불평등 수준이 비교적 낮으며, 정부가 일자리 창출에 적극적이지 않기 때문에 재정 건전성을 유지해 왔다. 그러나 노동시장 유연성이 낮고, 남성 가부장제 전통으로 인해 여성의 노동시장 참여가 저조하며, 정규직 근로자의 소득 보호를 위해 높은 사회보험료를 부과하기 때문에 기업들이 신규 고용을 꺼림에 따라 고용 증가가 어렵다. 세 번째 유형인 신자유주의(자유주의) 복지체제에서는 서비스업에서 저임금 일자리 확대를 통해 고용 증대를 도모하며, 정부가 재정 일자리 창출에 관심을 두지 않기 때문에 건전 재정을 유지하는 데 유리하다. 그러나 서비스 부문에서 저임금 일자리가 증가하고, 정부가 노동시장 유연화를 추진함에 따라 임금 불평등이 커진다.

[그림 1] 서비스경제에서 복지국가의 트릴레마



복지체제 유형별 트릴레마 상황을 설명하면서, Iversen & Wren은 복지국가 재편의 근본 원인을 세계화라는 외적 원인에서 찾지 않고 서비스경제라는 내적 원인에서 찾는다. 세계화 논의에서는 제조업에 초점을 맞추어 국제무역시장의 통합과 외국인 직접투자가 미치는 영향을 강조하지만, 국제간 교역 대상이 아닌 서비스업의 중요성을 과소평가한다고 지적한다. 서비스경제에서 서비스업 일자리가 증가하며 서비스업 분야가 고용과 산출에서 점점 더 지배적 위상을 차지하고 있다는 사실을 간과해서는 안 된다는 것이다. 그리고 자본시장의 통합으로 정부의 거시경제 조정능력이 감소한 것은 사실이지만, 정부는 사회서비스 일자리를 창출하거나 기업 활동에 대한 규제정책 등을 통하여

여전히 고용에 중요한 영향을 미친다는 것을 강조한다. 이러한 사실에 주목하여, 복지국가들이 서비스경제로의 이행이라는 생산체제의 변화로 말미암아 트릴레마 상황에 놓이게 되었고, 복지체제별로 임금 평등, 고용 증대, 건전 재정 중에서 두 가지의 정책 목표를 선택하고 한 가지를 희생시키고 있다고 주장한다(Iversen & Wren, 1998; Wren, 2000; Iversen, 2005).

그러나 최근 복지국가들이 서비스경제에서 트릴레마 상황에 직면하지 않을 수 있으며, 한 걸음 더 나아가 트릴레마 개념 자체가 잘못되었다고 주장하는 연구들이 등장하고 있다. 트릴레마를 주장하였던 Iversen(2005)은 1990년대 복지국가들이 정부의 재정건전성과 소득불평등을 해치지 않으면서 고용을 확대시키기 위하여 노력하였고, 복지국가에 따라 근로연계복지(workfare)와 노동시장에 대한 선별적·보호적 규제완화 등을 통해서 어느 정도 성과를 보였다고 설명한다. Oesch(2010)은 21개 OECD 회원 국가들에서 저숙련 근로자 실업률에 영향을 미치는 독립변수로 임금체계, 고용규제, 세계화, 통화정책을 설정하고 1991년에서 2006년까지 자료를 가지고 결합회귀분석(pooled regression analysis)을 실시하였다. 그는 최저임금제, 고용규제 등이 저숙련 근로자의 고용 확대에 부정적 영향을 미친다는 일반적 주장이 사실이 아니라는 것을 밝히고 있다. 그리고 서비스경제에서 저숙련 근로자의 실업률을 낮추기 위해서는 저임금 일자리를 늘리는 방식을 통해 가능하고, 이에 따라 임금 불평등이 심화될 수밖에 없다는 트릴레마 개념이 잘못되었음을 보여준다. 오히려, 근로자들 간에 임금 수준이 평등할수록 저숙련 근로자의 실업률이 낮다는 것이다. 연구 결과를 통해 그는 탈산업사회에서 저숙련 근로자의 실업률을 낮추기 위해서 미시적 개인 수준에서 적극적 노동시장사업을 통해 근로자의 취업능력을 배양하고, 거시적 국가 수준에서 저금리 정책을 통해 기업 투자 환경을 조성하는 정부정책이 필요하다고 주장한다. Cantillon(2011)은 27개 유럽연합 국가들을 대상으로, 2004년에서 2008년까지 5년 동안 고용, 사회보장 지출, 상대적 빈곤의 변화를 분석하는 실증 연구를 진행하였다. 유럽연합 국가들은 이 기간 동안 비교적 낮은 경제성장률을 기록하였으나 고용률이 빠르게 늘었음을 보여준다. 일반적으로 질 나쁜 일자리를 중심으로 고용이 증대함에 따라 특히 노동인구의 상대적 빈곤률이 증가할 것이라는 일반적 예상과는 달리 상대적 빈곤율은 변화가 없었다. 그러나 고용 증대의 혜택은 주로 취업자가 있는 가구에 집중되어 추가적 복수 고용 형태로 나타났고, 근로

연령대에 있으나 취업자가 한명도 없는 가구 수는 거의 변화가 없었다. 그리고 사회보장제도에서 근로연계복지 성격을 강화함으로써 사회보장지출 증가를 적절히 통제해 왔다는 것을 보여준다. 이러한 연구 결과를 통해, 그는 서비스 경제에서 소득 평등, 고용 증대, 재정 건전성을 동시에 달성할 수 없다는 트릴레마 주장과 달리, 유럽연합의 복지 국가들이 정부 정책을 통해 트릴레마 상황을 피해 왔다고 주장한다.

Oesch(2010), Cantillon(2011)의 연구는 모두 서비스경제에서 복지국가가 트릴레마 상황에 처할 수밖에 없다는 Iversen & Wren(1998)의 주장을 반박하고 있다. 서비스경제에서 서비스업 일자리를 중심으로 고용이 확대되면서 임금 및 소득 불평등이 심화될 것이라는 추론과는 달리 정부는 노동정책을 통해 임금 불평등이 확대되는 것을 적절하게 통제해 왔고, 조세 및 사회보장정책을 통하여 가구가처분소득의 불평등 심화를 막아 왔다는 것이다. 서비스부문의 경제적 논리가 제조업과 다르기 때문에 복지국가가 서비스 경제에서 트릴레마에 직면할 수밖에 없다는 주장이 복지국가의 경험과 배치된다면, 트릴레마는 과장된 것인가? 만약 복지국가들이 트릴레마 상황을 피할 수 있었다면, 어떤 복지국가들이 트릴레마 상황에 처하지 않고 소득평등, 고용증대, 건전 재정을 동시에 달성하는가? 그리고 Iversen & Wren이 복지체제 유형에 따라 서로 다른 트릴레마를 경험한다는 설명이 1980년대 이후에도 여전히 유효한가 아니면, 다른 분화적 발전을 보이는가? 이러한 질문들에 대하여 복지국가 연구자들이 답하여야 한다.

3. 연구방법 및 모형

1) 연구방법

본 연구에서 복지국가 트릴레마의 존재 여부를 파악하기 위해서 사용할 연구방법론은 퍼지셋 이상형 분석(fuzzy-set ideal type analysis)이다. 서구에서는 Kvist(1999)와 Ragin(2000, 2008)이 퍼지셋 아이디어를 활용하여 사회과학 연구와 방법을 제시한 이후로 최근 다양한 연구들이 발표되고 있다. 이의 영향으로 한국에서는 퍼지셋 이상형 분

석을 활용하여 복지국가 및 사회정책을 분석하는 연구들이 점차로 증가하고 있다(최영준 2009, 김종일 2010, 정의룡, 양재진, 2012, 김진욱, 최영준, 2012). 퍼지셋 이상형 분석은 퍼지셋의 기본 원리를 활용하여 기존의 군집분석과 유사하게 대상 사례들을 일정 기준에 따라 모델과 유형으로 분류해주는 기법이다. 퍼지셋은 기본적으로 기존의 사회과학 비교연구에서 자주 사용되었던 군집분석과 대비되어 설명될 수 있다. 퍼지셋은 ‘집합(셋, set)’이론을 근거하여 출발하였다. 기존의 집합이론이 한 집합에 속하거나(present, 1) 속하지 않는(absent, 0) 이분법을 가지고 있다면, 퍼지셋에서는 집합에 완전히 속하지 않는 사례(fully-out, 0)부터 완전히 속하는 사례(fully-in, 1)까지를 활용할 수 있다. 고전적 집합과 달리 퍼지셋은 0과 1만을 사용했을 때 발생하는 정보의 손실을 최소화하면서 다양한 수를 연속적으로 다룰 수 있다는 장점을 가지고 있다(Ragin 2000, 최영준 2009).

기존의 군집분석의 경우 주제에 관련된 다양한 변수들을 SPSS와 같은 소프트웨어를 통하여 분석하였다. 가장 일반적으로 활용되는 군집분석 방법으로는 위계적(hierarchical) 군집분석과 K-평균(means) 군집분석이었다(Gough 1996, Bambra 2007). 이들은 단순히 수치와 표를 통하여서 자의적으로 유형과 모델을 제시했던 것에 비해서 보다 방법론적인 엄격성이 향상된 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고, 최영준(2009)는 다음과 같은 차원에서 기존 군집분석의 문제점을 지적하고 있다. 첫째는 여전히 군집이나 모델의 수를 결정하거나 최종 분류를 하는 데 있어서는 연구자의 질적인 해석에 대한 의존이 매우 높다는 것이다. 위계그림의 경우 모든 사례가 개별에서 출발하여 마지막에 하나의 유형으로 묶이게 되는 데 그 중간 단계에서 몇 가지의 사례로 나눌 것인지는 순수하게 연구자의 판단이다. 둘째, 과연 한 사례가 한 유형에만 속해 있는가라는 질문을 던질 수 있다. 비록 유클리디언 자승법(squared Euclidean distance) 등을 이용하여 사례들 간 혹은 모델 간에 얼마나 거리를 가지고 있는지를 파악할 수는 있지만, 결과적으로 한 사례는 한 유형에 귀결되게 되며, 다른 이상형들에 대한 속성을 어느 정도 내포하고 있는지를 파악하기가 어렵다는 단점이 있다(Harris et al. 1993:157). 실제로 이상형(ideal-type)은 현실형(real-type)과는 분명한 차이를 가지고 있으며, 현실형은 대부분 혼합적(hybrid) 성격을 가지고 있는 경우가 대부분이다. 보다 현실에 유사한 방법론은 그러한 혼합적 성격을 보여줄 수 있어야 할 것이다.

퍼지셋 이상형 분석은 그러한 점에서 기존 군집분석에 비해 장점을 가진다. 사례의 수는 연구자의 자의적 판단을 넘어서 이론에 기반한 분석틀이 먼저 결정을 하며, 한 사례가 가지고 있는 혼합적인 속성을 보여줄 수 있는 장점을 가지고 있다. 다시 말해서, 한 사례가 어느 모델에 속해있는가라는 유형(type)에 대한 답변과 함께 각 이상형의 속성을 어느 정도 가지고 있는가라는 정도(degree)의 답변을 동시에 제공해 준다. 다시 말해서 퍼지셋 이상형 분석에서도 한 사례가 어느 유형에 가깝다라는 답변을 내어 놓지만, 동시에 어느 정도 속해있는지 다른 이상형의 속성은 어느 정도 가지고 있는지를 보여줌으로서 사례에 대한 이해도를 높여준다(Kvist 1999). 결과적으로 유형이 모호한(ambiguous) 사례들을 다룰 때 기존 군집분석에 비해서 진일보된 답변을 제공할 수 있게 된다. 본 연구에서는 이러한 장점을 가진 퍼지셋 이상형 분석을 활용하여 1980년대부터 최근까지의 복지국가 트릴레마 양상을 추적하고자 한다.

2) 연구모형과 자료

본 연구모형은 Iversen & Wren(1998)의 서비스경제의 트릴레마 논의를 바탕으로 구성되었다. 앞서 논의한 바와 같이, 이들은 현대 복지국가가 제조업 중심에서 서비스경제로의 이행이라는 중요한 변화를 맞이하고 있으며, 서비스경제 하에서 복지국가는 소득 평등, 고용 확대, 건전 재정 세 가지 목표를 모두 충족시키기가 어려워지고 있다고 주장한다. 이러한 세 가지 목표 중에서 두 가지를 동시에 추구하는 것은 가능하나 지금까지 서구 선진국의 사례에서 세 가지 모두를 달성하는 것은 불가능하다고 지적하고 있다. 본 연구에서는 기존 트릴레마 논의를 전체 복지국가 논의로 확장시켜서 복지국가에서 여전히 트릴레마가 존재하는지를 분석하게 될 것이다. 이를 위해서 본 연구에서는 Iversen & Wren이 사용했던 임금 불평등, 서비스업 고용, GDP 대비 정부부문 임금 비율 대신에 다음의 세 가지 변수를 선택하였다.

먼저, 소득 평등에 대한 변수는 지니계수(GINI index)를 활용한다. 이는 Iversen & Wren의 트릴레마 논의에서 서비스업의 임금 불평등을 변수로 사용했던 것과 달리 가구 가처분소득(Disposable income)을 가지고 계산된 것이다. Beramendi & Cusack(2009)가

OECD 국가들의 대상으로 임금, 시장소득, 그리고 가구 가치분소득의 불평등을 분석한 결과에 따르면, 지난 25년 동안 소득의 불평등이 심화되었을 것이라는 일반적인 생각과는 달리 국가별로 임금, 시장소득, 가치분소득의 불평등이 매우 다양하게 나타났다. 지난 25년 동안 시장소득의 불평등은 조사 대상 모든 국가에서 심화되었지만, 임금과 가구 가치분소득의 불평등 정도는 국가에 따라 다르게 나타났다. 왜냐하면, 정부가 조세, 공적이전, 규제 등을 통하여 임금과 가구 가치분소득의 분배를 형성해 갈 수 있기 때문이다. 임금과 가구 가치분소득이 정부의 개입을 통해 불평등 정도를 낮춰 왔다는 Beramendi & Cusack(2009)의 연구 결과를 고려할 때, 임금 불평등 대신에 가구 가치분소득의 불평등을 나타내는 지니계수를 활용해도 서비스경제의 트릴레마 상황을 파악하는 데 문제가 없을 것이다. 그리고 복지국가의 재정 건전성을 논하기 위해서는 정부부문의 서비스 고용 확대에 따른 재정지출 증가와 함께 공적이전 확대에 따른 재정지출 증가를 고려해야 할 것이다. 따라서 근로자의 임금 불평등 보다 가구 가치분소득의 불평등을 보는 것이 서비스경제에서 복지국가가 직면한 트릴레마 상황을 보다 적절하게 확인할 수 있을 것이다. 다음으로, 재정 건전성 변수는 GDP 대비 정부의 부채(debt)를 기준으로 측정되었다. 끝으로, 고용 증가 변수는 총 고용률(employment rate)을 사용하였다. 위에서 밝힌 세 가지 변수들을 중심으로 이상형을 구성하게 되면 [표 1]과 같이 8개(2³)의 이상형 유형으로 나타낼 수 있다.

[표 1] 복지국가 성과 변수로 구성된 이상형 유형

이상형	설명	퍼지셋 조합
자유주의 모형	Em과 De가 좋지만 Eq가 좋지 않음	Em*De*eq
보수주의 모형	Eq과 De가 좋지만 Em가 좋지 않음	Eq*De*em
사회민주주의 모형	Em과 Eq가 좋지만 De가 좋지 않음	Em*Eq*de
완전 모형	세 변수가 모두 좋음	Em*Eq*De
위기 모형	세 변수가 모두 좋지 않음	em*eq*de
평등형 모형	Eq만 좋음	Eq*de*em
고용형 모형	Em만 좋음	Em*de*eq
재정건전형 모형	De만 좋음	De*de*eq

주) 평등은 Eq(equality), 고용은 Em으로, 그리고 재정건전성은 De로 표현됨, 대문자는 존재(Presence) 그리고 소문자는 부재(Absence)를 의미함.

Iversen & Wren의 트릴레마 논의에서는 Esping-Andersen의 복지체제유형론을 쫓아 자유주의, 보수주의, 그리고 사회민주주의 복지체제 유형으로 복지국가들을 구분하고, 복지체제 유형별로 세 가지 목표(소득 평등, 고용 증가, 재정 건전) 중에서 두 가지 목표만을 성취하고 다른 하나의 목표는 희생한다고 하였지만, 일부 국가에서는 한 가지 목표를 최대한 추구하는 유형이 있을 수도 있다. 그러한 유형은 [표 1]에서 유형화한 것처럼 ‘평등형 모형’, ‘고용형 모형’, 그리고 ‘재정건전모형’으로 나타낼 수 있다. 하지만, 이 세 가지 이상형 유형들은 복지국가의 의도된 결과라기보다는 의도되지 않은 결과일 수 있으며, 한 목표에서만 성공을 거두는 사례들은 세 가지 목표 모두를 성취하지 못하는 ‘위기 모형’으로 전락할 가능성도 있다. 반면에 일부 국가들은 트릴레마 상황에서 희생되었던 한 목표를 성취하여 ‘완전 모형’으로 변화할 수도 있을 것이다.

이상에서 제시한 8개의 이상형 유형들을 통해 본 연구에서는 각 복지국가 유형별로 트릴레마가 존재하는지, 만약 존재한다면 시간의 흐름에 따라 트릴레마 상황이 어떻게 변화하는지 등에 대해서 답하고자 한다. 본 연구에서는 OECD의 1981년부터 2010년까지의 소득 불평등, 고용률, 정부부채 데이터를 활용하여 분석을 하게 될 것이다. 분석 대상 국가는 호주, 뉴질랜드, 미국, 영국, 캐나다 (앵글로색슨 자유주의 복지체제군), 프랑스, 독일, 벨기에, 오스트리아 (대륙유럽 보수주의 복지체제군), 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드 (북유럽 사회민주주의 복지체제군), 그리고 스페인, 이태리, 그리스, 일본(남유럽 및 가족주의 복지체제군) 등 자료가 잘 축적되어 있는 17개국을 대상이 되었다. 본 연구를 위한 시간 단위는 매년이 아니라 5년이다. 5년을 사용한 이유는 매년의 유형 변화는 경험적 간결성(parsimony)을 떨어뜨리고 불필요한 복잡함을 양산할 수 있기 때문이다. 그리고 1980년대 이후로는 경제위기와 침체 그리고 다양한 변화들이 일어난 시기이기 때문에 10년을 단위로 했을 경우 중요한 변화들을 감지하지 못할 수 있다. 그러한 점에서 5년 평균을 사용하여 변수를 만들었다. 고용률과 정부부채는 매 5년 단위로 평균을 내었으며, 불평등은 매년 통계가 생산되지 않고 5년에 한 번씩 나오기 때문에 5년 간 사용 가능한(available) 년도의 변수를 사용하였다. 결과적으로 1981-1985년(1980s1), 1986-1990년(1980s2), 1991-1995년(1990s1), 1996-2000년(1990s2), 2001-2005년(2000s1), 그리고 2006-2010년(2000s2)을 한 변수로 만들어 여섯 시기에서의 복지국가 성과 변화를 측정하였다.

그리고 17개 국가를 대상으로 퍼지셋 이상형 분석을 진행하기 위하여 앞서 설명한

방법론과 같이 원자료 변수를 fs/QCA 2.0을 활용하여 퍼지변수로 변환하고(calibration), 이후 [표 1]에서 제시한 이상형 유형들에 대한 소속점수 값을 계산하게 될 것이다. 퍼지 변수의 변환에서 최대값을 퍼지점수 1로 최소값을 0으로 그리고 평균치를 0.5로 하여 변환함으로써 연구자의 자의적 판단을 배제하고자 한다. 특별히 모든 시기를 단일한 기준으로 퍼지 점수를 비교하기 위해서 1991-1995년 사이에 해당하는 최대값-평균값-최소 값을 중심으로 다른 시기의 퍼지 점수 변환을 실시할 것이다. 그 후에 이상형 모델 유형을 기준으로 퍼지셋 수학을 활용하여 각 사례들이 각 모델에 어느 정도 소속되어 있는지에 대해 계산할 것이다. 모든 사례는 각 년도당 모든 모델에 대해서 값을 갖게 되는데 어떠한 모델의 값이 다른 모델의 값보다 가장 높은지에 따라 어느 이상형 유형에 속하는지를 결정하게 될 것이다.

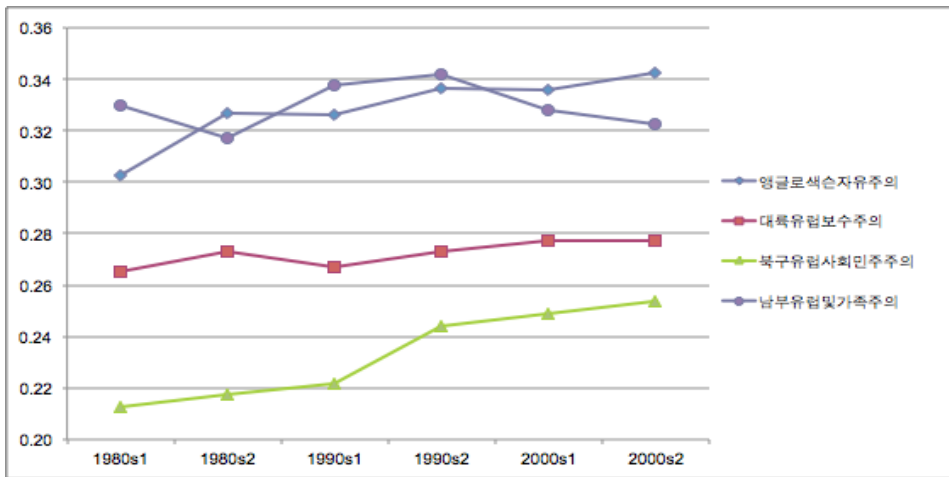
4. 분석결과

1) 복지체제 유형별 성과 비교

OECD 주요 복지국가 성과가 1980년대부터 2010년까지 어떻게 변화해왔는지를 분석하였다. 우선, 트릴레마의 세 축을 이루고 있는 소득 평등, 고용 증가, 그리고 건전 재정에 대한 기술적 분석결과를 살펴보았다. [그림 2]를 보면, 기존 복지국가 논의 및 트릴레마 논의에서 발견되는 바와 같이 소득 불평등(지니계수)은 북유럽 사회민주주의 복지체제에서 가장 낮았고, 앵글로색슨 자유주의 복지체제와 남유럽 및 가족주의 복지체제에서 가장 높게 나타났다. 북유럽 사회민주주의 복지체제는 1980년대에 지니계수가 0.2에 가깝다가 1990년대 복지국가 개혁을 거치면서 0.26에 육박하는 수준으로 증가하였다. 덴마크나 스웨덴에서 보편적 기초연금을 자산조사에 기반한 연금으로 개혁하는 등 소득보장제도의 중요한 변화들이 소득 불평등도에 반영된 것으로 판단된다. 하지만, 여전히 다른 복지체제에 비해서 북유럽 사회민주주의 복지체제가 소득 불평등이 가장 낮은 것으로 판별되고 있다. 이에 비해서 대륙유럽 보수주의 복지체제에서 소득 불평등은 크게 변화하지 않

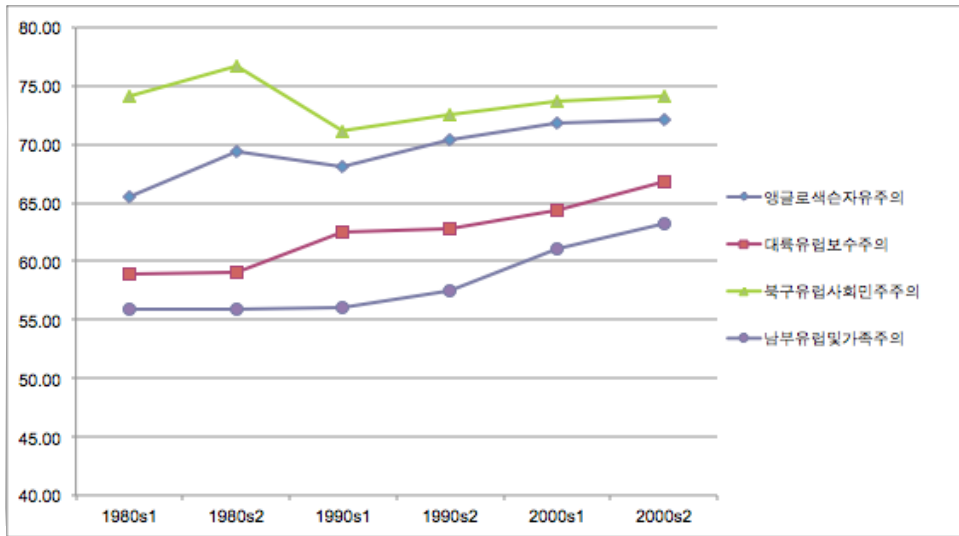
는 모습을 보이고 있으며, 앵글로색슨 자유주의 복지체제는 지니계수가 0.3 수준에서 0.34로 크게 증가하였다. 일본을 포함한 남유럽 가족주의 복지체제에서 소득 불평등은 1990년대 중반에 지니계수가 0.34를 기록한 후 최근 다소 감소하여 0.32 수준을 나타내지만, 대륙유럽 보수주의 복지체제와 비교하면, 소득 불평등 정도가 훨씬 심각하다.

[그림 2] 복지체제별 소득 평등 수준: 가구가처분소득기준 GINI 계수 변화



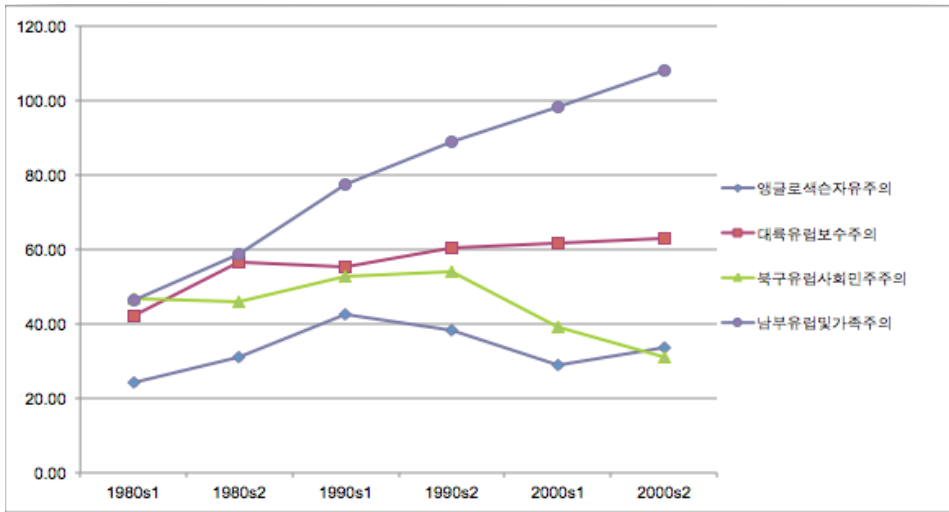
다음으로 고용 수준을 살펴보면, [그림 3]에서 보는 바와 같이 복지체제의 모든 유형에서 총고용률이 1990년대 중반 이후 지속적으로 증가하고 있다. 북유럽 사회민주주의 복지체제에서는 1990년대 초반 경제위기의 영향으로 고용률이 급감하였지만, 이후 다시 증가하여 다른 복지체제 유형들과 비교하여 가장 높은 고용률을 보여주고 있다. 앵글로색슨 자유주의 복지체제도 고용률에서 비교적 좋은 성과를 보였으며, 2000년대에 들어와서 총고용율이 70%를 넘어서고 있다. 대륙유럽 보수주의 복지체제와 남유럽 및 가족주의 복지체제들도 고용률이 꾸준히 증가하고 있지만, 여전히 북유럽 사회민주주의 복지체제와 앵글로색슨 자유주의 복지체제에 비해서 높지 않다. 이처럼 1990년대 초반 이후 모든 주요 복지국가들에서 고용률이 꾸준히 증가하고 있는 것은 정부가 고용 보호를 완화하고 노동시장의 유연화를 도모함에 따라 비전형 근로자의 수가 지속적으로 증가하고 있고, 여성의 노동시장 참가율이 크게 증가하고 있기 때문이라는 평가가 일반적이다.

[그림 3] 복지체제별 고용률(15-64세, %)의 변화



재정 건전성은 다소 흥미로운 결과를 보여주고 있다. [그림 4]를 보면, 1980년대 초반에는 앵글로색슨 자유주의 복지체제를 제외하고 모든 복지국가들에서 정부부채 규모가 GDP대비 약 40% 수준으로 큰 차이를 보이지 않았다. 하지만, 이 규모는 시간이 지나면서 큰 차이를 보이게 된다. 가장 뚜렷한 변화를 나타내는 것은 남유럽 및 가족주의 복지체제로서 80년대부터 최근까지 정부부채 규모가 꾸준히 증가하고 있다. 2006-2010년 사이에 남유럽 및 가족주의 복지체제의 정부부채 규모는 GDP 대비 약 110%에 육박하는 것으로 보고되고 있다. 반면에 북유럽 사회민주주의 복지체제는 1990년대에 경제침체의 여파로 다소 증가하였지만, 복지개혁 및 경제회복과 함께 최근에는 복지국가들 중 가장 낮은 정부부채 규모를 보이고 있음을 알 수 있다. 앵글로색슨 자유주의 복지체제에서 정부부채 규모는 1990년대에 상승하였다가 다소 줄어들었으며, 최근 2007년 금융위기의 영향으로 다시 일부 상승하는 모습을 보이고 있다. 반면 대륙유럽 보수주의 복지체제는 매우 완만하지만 꾸준히 정부 부채 규모가 증가하고 있음을 볼 수 있다.

[그림 4] 복지체제별 정부부채(GDP대비, %) 규모의 변화



이상에서 살펴본 서비스경제에서 복지체제별 세 가지 목표의 성과를 비교할 때, 북유럽 사회민주주의 복지체제가 소득 평등, 고용률, 재정 건전성의 세 가지 변수에서 모두 가장 좋은 성과를 기록하고 있음을 알 수 있다. 그리고 남유럽 및 가족주의 복지체제는 고용률과 재정 건전성에서 가장 좋지 않은 성과를 보이며, 앵글로색슨 자유주의 모델은 소득 평등에서 가장 안 좋은 성과를 보인다는 것을 확인하였다. 그렇다면, Iversen & Wren이 서비스경제에서 복지국가가 직면할 수밖에 없다고 설명한 트릴레마의 양상은 구체적으로 어떻게 변화해 왔을까? 이들이 설명한 바와 같이 사회민주주의, 자유주의, 보수주의 복지국가들은 각각 소득 평등, 고용 증가, 건전 재정의 목표 중에서 두 가지 목표만을 성취하고 나머지 한 목표는 포기해 왔는가? 그리고 서비스경제가 심화되면서, 다시 말하면 시간의 경과에 따라 복지국가들이 경험하는 트릴레마 상황이 어떻게 변화하였는가? 이러한 물음에 답하기 위하여 연구모형에 기초하여 복지국가들을 대상으로 퍼지셋 이상형 분석을 실시하였다.

2) 퍼지셋 이상형 분석 결과

[표 2]에서 퍼지셋 이상형 분석 결과를 보면, 1980년대까지는 Iversen & Wren의 연구 결과와 유사하게 복지국가들이 트릴레마 상황에 처해 있었고, 복지체제별로 트릴레마의 내용이 서로 다르다는 것을 알 수 있다. 그러나 1990년대부터 최근까지 복지국가의 트릴레마 상황은 1980년대와 매우 다르게 나타나고 있다는 것이 확인된다.

[표 2] 퍼지셋 이상형 분석 결과: 복지국가 성과 유형 및 정도의 변화

구분	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010
호주	×	×	자유주의형(.59)	자유주의형(.71)	자유주의형(.70)	자유주의형(.82)
오스트리아	×	×	완전형(.59)	사민주의형(.55)	사민주의형(.57)	사민주의형(.57)
벨기에	평등형(.69)	×	평등형(.54)	평등형(.51)	평등형(.71)	평등형(.64)
캐나다	자유주의형(.52)	완전형(.54)	완전형(.51)	자유주의형(.61)	자유주의형(.71)	자유주의형(.76)
덴마크	사민주의형(.59)	사민주의형(.60)	사민주의형(.70)	사민주의형(.61)	완전형(.64)	완전형(.82)
핀란드	×	×	보수주의형(.53)	사민주의형(.53)	완전형(.73)	완전형(.81)
프랑스	×	×	보수주의형(.66)	보수주의형(.54)	보수주의형(.52)	위기형(.52)
독일	보수주의형(.61)	보수주의형(.57)	완전형(.56)	보수주의형(.50) 완전형(.50)	완전형(.54)	자유주의형(.54)
그리스	×	×	위기형(.82)	위기형(.86)	위기형(.74)	위기형(.64)
이탈리아	위기형(.62)	위기형(.56)	위기형(.87)	위기형(.85)	위기형(.83)	위기형(.78)
일본	자유주의형(.61)	×	자유주의형(.51)	고용형(.80)	고용형(.74)	고용형(.79)
뉴질랜드	×	×	고용형(.52)	자유주의형(.79)	자유주의형(.82)	자유주의형(.79)
노르웨이	완전형(.90)	×	완전형(.86)	완전형(.81)	완전형(.67)	완전형(.88)
스페인	재정안정형(.88)	재정안정형(.79)	재정안정형(.68)	재정안정형(.54)	재정안정형(.67)	재정안정형(.56)
스웨덴	완전형(.53)	완전형(.64)	사민주의형(.60)	사민주의형(.66)	완전형(.65)	완전형(.79)
영국	자유주의형(.62)	자유주의형(.82)	자유주의형(.77)	자유주의형(.62)	자유주의형(.75)	고용형(.57)
미국	자유주의형(.68)	자유주의형(.76)	자유주의형(.63)	자유주의형(.73)	자유주의형(.82)	자유주의형(.68)

주: × : 데이터가 없음

1990년대부터 지난 약 20년간 일관된 유형을 유지해 온 것은 ‘자유주의 모형’에 속한 국가들이다. Esping-Andersen(1990)이 분류한 자유주의 복지체제에 해당하는 대부분의 국가들이 지난 20년 동안 고용 증대와 재정 안정의 목표를 달성하였으나 소득 불평등이 높은 ‘자유주의 모형’에 해당하였다. 영국, 미국, 캐나다 호주, 뉴질랜드 등이 1990년대와 2000년대에 ‘자유주의 모형’에 속했으며, 그중 미국은 전 시기에 걸쳐 이 모형에 해당되는 모습을 보이고 있다. 구체적으로는 미국의 ‘자유주의 모형’ 소속 점수가 2000년대 초반까지는 .82까지 상승하지만, 2000년대 후반 다소 감소하는 모습을 보였고, 반면에 호주는 1990년대 초반 .59에서 최근 .82로 이상형에 가까운 모습을 보였다. 캐나다는 1990년대 복지개혁을 거치면서 세 성과 차원이 모두 좋은 ‘완전 모형’의 성과를 보였지만 1990년대 후반부터 다시 ‘자유주의 모형’으로 전환되었다(이후 자유주의 모형 소속 점수 역시 꾸준히 증가함). 영국의 경우 2000년대 중반까지 계속해서 ‘자유주의 모형’에 속하였고, 2007년 경제위기의 여파로 재정적자가 가중되면서 고용에서만 좋은 성과를 나타내는 ‘고용형 모형’으로 전환하였다. 이러한 결과는 Powell(2008)이 영국의 신노동당 정부에서 ‘뉴딜’, ‘복지에서 일자리’ 사업을 통해 고용을 강조하고 사회투자 국가로의 전환을 추진하였지만 사회적 불평등을 완화하지 못하였고, 복지개혁을 통해 복지의 시장공급과 국가의 규제자 역할을 강화하는 데 그쳤다는 평가와 일치한다.

‘자유주의 모형’에 비해서 ‘보수주의 모형’과 ‘사회민주주의 모형’은 Iversen & Wren의 트릴레마 논의와 일치하지 않는 모습을 보였다. ‘보수주의 모형’에 속한 국가들은 가장 다양한 모습으로 분화를 보이고 있다. 독일의 경우 1980년대까지 고용 성과가 안 좋고 소득 평등과 건전 재정에서 좋은 성과를 보여 ‘보수주의 모형’을 유지하였으나, 독일 통일이후 1990년대에 접어들어 소득 불평등이 높아지고 재정 건전성이 악화되어 세 가지 목표를 모두 성취하지 못하는 ‘위기 모형’으로 전환하였다. 그리고 2000년대 후반에는 자유주의적 복지개혁과 노동시장 유연화를 통해 재정 건전성을 회복하고 비정규직을 중심으로 고용 확대를 이루었지만, 소득 불평등 수준이 높아지며 소속점수는 .54로 낮지만 ‘자유주의 모형’에 진입하게 되었다. 이러한 분석결과는 독일 복지체제의 변화를 다룬 Seeleib-Kaiser & Fleckenstein(2007)의 연구 결과와 일치하는 것으로 2000년대 자유주의적 복지개혁을 통해서 보수주의 체제에서 벗어나고 있는 독일의 모습을 나타내주고 있다.

프랑스는 2000년대 중반까지는 보수주의 모형에 속하였으나, 2000년대 후반에 들어와 재정 적자와 소득 불평등 증가를 경험하며 소속점수가 .52로 낮지만 세 가지 목표 모두에서 성과가 좋지 않은 ‘위기 모형’으로 전환하였다. Levy(2005)는 프랑스가 지난 20여 년 동안 시장 주도의 구조조정에서 낙오자와 반대자들을 달래고 이들이 사회적 불만을 갖지 않도록 하기 위하여 사회무감각 전략(social anesthesia strategy)을 추진하였고, 그 일환으로 사회보장 영역에서 조기퇴직, 최저소득보장, 욕구기반 보충 건강보험, 고용보조금, 공공인턴 시행 등의 자유주의 개혁을 단행하였다고 지적한다. 그런데 사회무감각 전략은 추진비용이 비싸고, 일하지 않는 사람을 지원하는 수동적 대응이 대부분이며 인적자원개발을 위한 활성화 조치들이 제한되어 있다. 사회적 무감각 전략은 취약계층의 인적자원개발과 고용 확대로 이어지지 못하였으며, 정부지출의 증가를 가져왔을 뿐이다. 예컨대, 청년고용을 위한 보조금 지급과 정부인턴, 근로시간 단축에 따른 임금 보조금 지급, 최저소득보장 등으로 인해 정부 지출이 급증하여 1980년대 후반 GDP 대비 30% 수준이었던 정부지출은 2000년대 초반 40% 수준에 육박하고 있다. 이에 따라 프랑스가 2000년대 후반에 들어와 고용 성과가 좋지 못하다는 전통적 문제에 더하여 재정적자 문제와 소득 불평등의 증가를 경험하게 되었다는 지적은 이 연구의 분석결과와 일치한다. ‘보수주의 모형’에 속하는 국가로 오스트리아는 1990년대 후반부터 최근까지 소득 평등과 고용 확대에서 성과를 보였지만 재정 건전성에서 문제를 노출하며 ‘사회민주주의 모형’으로 소속되었다. 1987년부터 12년 동안 집권한 사민당-기민당 대연정 시기에 정부 부채 비율이 지속적으로 증가하였고, 2000년에 출범한 기민당-자유당 중도우파 연합정권은 ‘좋은 날은 균형재정과 함께 온다’는 구호 하에 정부 부채를 축소하기 위하여 재정개혁을 단행하였지만 균형재정을 달성하지 못하였다. 그리고 2007년 다시 집권한 사민당-기민당 대연정 하에서도 재정 건전성을 확보하지 못하였다(Obinger et al, 2010). ‘보수주의 모형’에 속하는 또 다른 작은 복지국가인 벨기에는 지난 20여 년간 고용 확대와 재정 건전성에서 성과가 안 좋았으나 소득 평등을 유지해온 ‘평등 모형’으로 나타나고 있다.

한편, 남유럽 모델에 속하는 그리스와 이탈리아는 1980년대에서 최근까지 지난 30년 동안 지속적으로 세 가지 목표 모두에서 성과가 좋지 않은 ‘위기 모형’의 모습을 보여 왔다. 특히, 최근 다소 낮아지기는 하였지만, .8이 넘는 ‘위기 모형’의 이상형에 가까운 모습

을 보여주고 있다. 이는 그리스와 이탈리아가 경험하는 최근 위기가 미국발 금융위기로 인해 갑자기 찾아온 것이라기보다는 1980년대부터 누적된 결과라는 것을 보여주는 분석 결과라고 하겠다. 또한, 스페인은 고용과 소득 평등에서 성과가 좋지 않으나, 그리스와 이탈리아에 비하면 건전 재정을 유지하며 소속점수는 낮지만 ‘재정건전형 모형’에 속해 있다²⁾. 남유럽 국가들에 대한 퍼지셋 이상형 분석 결과는 Guillén & Petmesidou (2008)의 연구에서 지적한 내용들과 일치한다. 이들에 따르면, 남유럽 복지국가들이 1980년대 이후 북·서유럽 국가들에 비하여 지체된 사회보장제도를 확대하려는 조치를 취해왔지만, 소득 불평등 정도가 항상 높았고 복지국가 운영에서 비효율을 양산해 왔다고 지적하였다. 그리고 최근 사회복지에서 근로연계복지와 시장경쟁을 과도하게 강조하여 사회서비스의 민영화가 강조되는 사회 분위기에서 보편적 사회안전망이 제대로 갖추지 못한 남유럽 국가들에서 사회 불평등이 더욱 심화될 위험을 안고 있다고 지적하였다.

일본은 1980년대 초반 ‘자유주의 모형’의 모습을 보였다. 그러나 1990년대 초반 버블 붕괴이후 장기적인 경제침체에 접어들면서 정부부채 규모가 지속적으로 증가하였고, 비정규직 고용이 늘어나며 소득 불평등이 심화됨에 따라 1990년대 중반 이후부터 고용만 좋은 성과를 보이는 ‘고용형 모형’으로 분류되고 있다. 가족과 기업복지에 크게 의존해 있던 일본형 복지모델은 1990년대 이후 제대로 작동하지 않으며 사회적 문제를 야기하였다(Goodman, 2008; Vogel, 2005; 신동면, 2011). 남성가장모델이 흔들리고 여성의 노동시장 참여가 늘어나며 복지제공에서 가족의 역할이 약화되었고, 기업이 노동비용 절감을 위하여 종신고용을 완화하고 비정규직 고용을 늘리면서 기업복지 중심의 복지체제가 잘 작동하지 않게 되었다. 이에 따라 임금의 평등성을 기반으로 낮은 사회보장지출 수준에도 불구하고 가구가처분소득의 평등성을 유지해 왔던 일본형 복지모델이 소득 불평등의 심화를 경험하고 있다. 그러나 여성의 노동시장 진출 증가와 비정규 고용의 증가를 통해 고용률이 지속적으로 증가하여 고용 부분의 성과를 유지하고 있다.

²⁾ 스페인 정부의 부채 문제는 최근 유럽에서 큰 이슈가 되고 있다. 스페인은 2008년까지 부채가 유럽에서도 상당히 낮은 수준으로 2002년 3,800만유로에서 2007년 3,820만유로에 지나지 않았지만, 2009년 5,650만유로로 급상승하였으며, 이후 급속도로 부채가 상승하며 2012년에는 8,400만유로로 성장하였다. 다시 말해서 약 5년 사이에 부채의 규모가 두 배 이상 성장하였고, 이는 스페인 경제에 큰 위기를 주고 있다 (<http://www.statista.com/statistics/167461/national-debt-of-spain/> 2012년 8월 5일 접속). 하지만, 본 연구는 2010년까지만을 포함하고 있기 때문에 2011-12년의 위기를 반영하고 있지 못하는 한계가 있다. 또한, 이전까지의 불평등과 저고용이 부채에 미친 영향에 대해서도 또 다른 연구질문이 될 것이다.

[표 3] 복지국가 이상형 유형별 소속 양상의 변화

구 분	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010
자유주의형	영국	영국	영국	영국	영국	
	미국	미국	미국	미국	미국	미국
	일본		일본			
	캐나다			캐나다	캐나다	캐나다
			호주	호주	호주	호주
				뉴질랜드	뉴질랜드	뉴질랜드
보수주의형			핀란드			
			프랑스	프랑스	프랑스	
	독일	독일		독일		
사민주의형				오스트리아	오스트리아	오스트리아
	덴마크	덴마크	덴마크	덴마크		
				핀란드		
완전형			스웨덴			
			오스트리아			
		캐나다				
			캐나다		덴마크	덴마크
					핀란드	핀란드
				독일	독일	
위기형			노르웨이	노르웨이	노르웨이	노르웨이
	노르웨이		노르웨이	노르웨이	노르웨이	노르웨이
	스웨덴	스웨덴			스웨덴	스웨덴
고용형						프랑스
			그리스	그리스	그리스	그리스
	이탈리아	이탈리아	이탈리아	이탈리아	이탈리아	이탈리아
평등형			뉴질랜드			
				일본	일본	일본
재정안정형	벨기에		벨기에	벨기에	벨기에	벨기에
	스페인	스페인	스페인	스페인	스페인	스페인
		뉴질랜드				

퍼지셋 이상형 분석을 통해서 확인한 또 하나의 중요한 분석 결과는 사회민주주의 복지체제에 속한 국가들이 2000년대에 초반부터 트릴레마 상황에서 벗어났다는 것이다. 1990년대 말까지 덴마크, 스웨덴, 핀란드는 소득 평등과 고용 증대에서 좋은 성과를 기록하였지만 정부의 재정 건전성이 악화되면서 ‘사회민주주의 모형’에 속하였다. 하지

만, 2000년대 들어서면서 덴마크, 스웨덴, 핀란드 등 북유럽 국가들이 노르웨이와 마찬가지로 소득 평등, 고용 증대, 재정 건전성 모두에서 좋은 성과를 보이면서 ‘완전 모형’으로 전환되었다. ‘완전 모형’의 소속 점수에서도 스웨덴의 경우 2000년대 초반 .65에서 후반에 .79로, 노르웨이는 .67에서 .88로, 덴마크는 .64에서 .82로 모두 급격히 상승하면서 ‘완전 모형’의 이상형에 가까워지는 모습이 발견된다. 사회민주주의 국가들이 ‘완전 모형’의 이상형에 가까운 성과를 보인 것은 정부가 지속적으로 인적자원개발을 위한 높은 투자(교육지출, 직업기술훈련 등)수준을 유지해 오며 따라 더 많은 질 좋은 일자리를 창출하여 소득 평등을 달성하는 데 유리하였고, 사회보장제도의 개혁을 통해 지출확대를 적절하게 통제해 왔기 때문이다(Nelson and Stephens, 2011).

위에서 살펴본 퍼지셋 이상형 분석 결과들을 이상형 유형별로 정리한 [표 3]을 통해서 유추할 수 있는 것은 복지국가의 성과가 다양하게 변화해왔으며, 각 유형별로 일부는 경로의존적인 혹은 일부는 경로이탈적인 모습이 동시에 나타나고 있다는 것이다. 대체적으로 북유럽 사회민주주의 복지체제로 분류되었던 국가들이 좋은 복지국가 성과를 보이는 데 반하여 일본을 포함한 남유럽 및 가족주의 복지체제에 속한 국가들에서 복지국가의 성과가 낮게 나타나고 있다는 것을 알 수 있다. 앵글로색슨 자유주의 복지체제에 속한 국가들은 계속해서 소득 불평등 문제를 해소하지 못하고 있으며, 최근 2007-8년 금융위기의 여파로 재정 건전성에 문제를 노출하면서 영국과 같이 ‘고용형 모델’로 전환하기도 한다. 보수주의 복지체제에 속한 국가들은 복지국가 성과 차원으로만 평가하면 분화가 가장 다양하게 일어나고 있다. 가장 유사하다고 평가받았던 독일과 프랑스가 최근 들어와 독일은 ‘자유주의 모형’에 근접하고, 프랑스는 ‘위기 모형’으로 분류되는 분화를 보여주고 있다.

하지만, 퍼지셋 이상형 분석에 대한 해석은 몇 가지 점에서 주의를 해야 한다. 첫째, 각 국가의 소속 이상형과 소속 점수는 상대적인 것이다. 본 연구의 경우 1990년대 초반의 소속 점수를 기준으로 다른 해의 변화를 비교했다는 점, 그리고 본 연구의 결과는 집합에 소속된 17개국의 상대적 위치에 따라서 결정이 되었다는 점을 기억할 필요가 있다. 그러한 점에서 개별 국가의 미묘한 변화들은 [표 2]와 [표3]만으로는 충분히 포착되지 않을 수 있다. 본 논문에서는 지면상 제한으로 가장 높은 이상형 소속점수만을 보여주고 있지만, 각 사례가 8가지 이상형에 대해서 가지는 소속점수의 변화들과 함께 질적

인 측면을 면밀히 검토하게 될 때 보다 정확히 이해가 될 수 있을 것이다. 둘째, 위의 첫 번째 점을 고려할 때 트릴레마를 보다 상세히 검토하기 위해서는 사례연구가 동반될 필요성이 있다. 예를 들어서 스웨덴의 경우 소득평등이나 재정 건전성에서 다른 국가에 비해서 월등히 좋은 것으로 나타나고 있다. 하지만, 지난 20년 동안의 변화를 보면 불평등의 경우 1990년대 초반 0.211에서 2000년대 후반에 약 0.26으로 상승하는 반면 정부부채는 GDP 대비 67%에서 37%으로 하락하는 것이 발견된다. 다른 국가와의 ‘상대적’ 비교에서 이런 점들은 부각되지 않았지만, 스웨덴 사례만 보면 재정건전성과 소득평등 사이에서의 딜레마가 나타나고 있는 것으로 보인다. 이러한 변화가 실제 상충관계인지에 대해서는 면밀한 사례조사가 필요하다.

5. 결론

Iversen & Wren이 주장하였던 서비스경제에서 복지국가의 트릴레마는 1990년대에서 최근까지의 복지국가 성과를 볼 때, 복지국가가 추구하는 목표를 설명하는 데 적합한 개념이라고 할 수 없다. 단지, ‘자유주의 모형’에 속하는 국가들의 경우 소득 평등의 목표를 희생하고 고용 증가와 재정 건전성의 목표를 달성하고 있다는 점에서 트릴레마 개념이 설득력을 지녔다. 그러나 보수주의 복지체제에 속하는 국가들은 고질적 문제라고 할 수 있는 고용 확대의 어려움을 겪고 있다는 것에 더하여 1980년대 초반까지 양호한 성과를 기록하였던 소득 평등과 재정 건전성 문제가 악화되고 있다. 이에 따라 2000년대 후반, 보수주의 복지체제에 속하는 대표적 국가인 독일은 소득 불평등이 심화되고, 파견직을 중심으로 비정규직 고용이 증가하여 ‘자유주의 모형’으로 근접해 갔다. 프랑스는 소득 평등, 고용 증가, 건전 재정의 세 가지 목표를 모두 달성하지 못하는 ‘위기 모형’으로 근접해 가며 최근 경제위기를 겪고 있는 남유럽 국가들과 같은 모형으로 분류되고 있다. ‘사회민주주의 모형’으로 분류된 복지국가들은 최근 들어 재정 건전성을 달성하면서, 세 가지 목표를 모두 달성하는 ‘완전 모형’으로 근접해 가고 있다. 그리고 세 가지 목표들 중에서 어느 한 가지만을 달성하고 나머지 두 개의 목표를 희생하는 복지

국가들, 이 연구에서 '고용형 모형', '평등형 모형', '재정건전형 모형'으로 분류된 국가들이 나타나고 있다. 따라서 Iversen & Wren이 서비스경제에서 복지국가들이 트릴레마 상황에 처해 있다는 주장은 사실과 다르다고 할 수 있다. 서비스경제에서 복지국가의 트릴레마는 복지국가의 성과를 설명하는 데 더 이상 적절한 개념이 될 수 없다.

그러면, 서비스경제에서 복지국가들의 성과가 다양하게 변화해 왔고, 각 유형별로 일부는 경로의존적인 변화를 다른 일부는 경로이탈적인 변화를 경험하게 된 이유는 무엇인가? 이는 또 다른 사례연구를 필요로 하는 연구주제라고 할 수 있기 때문에 여기에서 자세하게 다루지 않았다. 그러나 복지국가의 목표 선택은 한 사회에서 분배연합의 성격을 반영하여 결정된다는 점을 고려한다면, Wren(2000; 2001), Bonoli(2007), Beramendi & Cusack(2009)등이 지적하는 것처럼 분배정치 과정에서 집권세력의 정치적 이념과 지지자들의 정치적 태도가 중요한 원인이 될 것이라고 생각할 수 있다. 집권세력이 평등주의적 분배 결과를 지향하는지, 그리고 시장경제에 대한 직접적 국가 개입의 필요성을 적극적으로 지지하는지가 중요하다. 집권세력의 정치적 이념과 지지자들의 정치적 태도에 따라 복지국가는 서비스경제에서 소득 평등, 고용 증대, 건전 재정의 세 가지 목표를 동시에 달성하거나 아니면 두 가지만을 달성하고 어느 한 가지를 포기하거나, 또는 세 가지 목표를 모두 달성하지 못할 수 있다. 정부는 서비스경제에서 분배 정치의 결과에 결정적인 영향을 미친다고 하겠다.

■ 참고문헌 □

- 김종일 (2010). 대륙복지국가의 활성화 정책 추이에 관한 퍼지 집합 이념형 분석, 2000-2007. 사회보장연구, 26권, 2호, pp.253-284.
- 김진욱, 최영준 (2012). 일-가족 시간배분에 따른 가구유형과 변화 - 퍼지셋 이상형 분석의 적용 -, 한국사회복지학, 64권 2호, pp.32-54.
- 정의룡, 양재진 (2012). 서구와 한국 복지국가의 변화와 지속 - 퍼지셋 이상형 분석을 중심으로, 한국정치학회보 제46집 제1호, 2012.3, pp.309-336.
- 신동면 (2011). 경제침체기의 일본형 복지체제 변화에 관한 연구: 자본주의 다양성 관점의 적용. 한국사회정책, 제18집 2호, pp.175-208.
- 최영준 (2009). 사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색: 퍼지 이상형 분석과 결합 요인 분석을 중심으로, 정부학연구, 17권, 3호, pp.307-337.
- Bambra, C. (2007). *Defamilisation and welfare state regimes: a cluster analysis*. International Journal of Social Welfare, 16(4), 326-338.
- Beramendi, P. & T. R. Cusack, (2009). Diverse Disparities: The Politics and Economics of Wage, Market, and Disposable Income Inequalities. *Political Research Quarterly*. 62(2), 257-275.
- Bonoli, G. (2007). Times Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies. *Comparative Political Studies*. 40(5), 495-520.
- Cantillon, B. (2011). The Paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Polic.* 21(5), 432-449.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Post Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Goodman, R. (2008). The State of Japanese of Welfare States in Central and Eastern Europe. in M. Seeleib-Kaiser (ed.). *Welfare State Transformations: Comparative Perspectives*, London: Palgrave, 96-108.
- Gough, I. (1979). *The Political Economy of Welfare State*, London: The Macmillan Press.
- Gough, I. (1996). Social Welfare and Competitiveness. *New Political Economy*. 1(2), 209-232.
- Guillén, A. M. & M. Petmesidou (2008). The Public-Private Mix in Southern Europe: What changed in the Last Decade?. in M. Seeleib-Kaiser (ed.). *Welfare State Transformations:*

- Comparative Perspectives*. London: Palgrave. 56-78.
- Harris, T. R., Stoddard, S. W., and Bezdek, J. C. (1993). Application of Fuzzy-Set Clustering for Regional Typologies. *Growth and Change*. 24(2), 155-165.
- Inglehart, R. (1977). *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, R. (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton: Princeton University Press.
- Iversen, T. (2005). *Capitalism, Democracy, and Welfare*, New York: Cambridge University Press.
- Iversen, T. and Wren, A. (1998). Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy. *World Politics*, 50(4), 507-546.
- Kvist, J. (1999). Welfare Reform in the Nordic Countries in the 1990s: Using Fuzzy Set Theory to Assess Conformity to Ideal Types. *Journal of European Social Policy*. 9(3), 231-252.
- Kvist, J. (2006). Diversity, Ideal Types and Fuzzy Sets in Comparative Welfare State Research. In: Rihoux, B. and Grimm, H. (eds) *Innovative Comparative Methods for Policy Analysis*. New York: Springer.
- Levy, J. D. (2005). Redeploying the State: Liberalization and Social Policy in France. in W. Streeck and K. Thelen, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press. 103-126.
- Mishra, R. (1999). *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Nelson M. and J. D. Stephens, (2011). Do Social Investment Policies produce more and better jobs." in N. Morel, B. Palier, and J. Palme, *Towards A Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: The Polity Press. 205-234.
- Obinger, H., P. Starke, J. Moser, C. Bogedan, E. Gindulis, S. Leibfried, (2010). *Transformations of the Welfare State: Small States, Big Lessons*. Oxford: Oxford University Press.
- Oesch, D. (2010). What explains high unemployment among low-skilled workers? *European Journal of Industrial Relations*. 16(1) 39-55.
- Powell, M. (2008). Welfare State Reforms in the United Kingdom. in M. Seeleib-Kaiser (ed.). *Welfare State Transformations: Comparative Perspectives*. London: Palgrave. 17-32.
- Ragin, C. (1987). *The Distinctiveness of Comparative Social Science, The Comparative method*. Berkeley: University of California Press.
- Ragin, C. (2000). *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Ragin, C. (2008). *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*. Chicago: University of Chicago.
- Rihoux, B. and Ragin, C. (2008). *Configurational comparative methods*. Los Angeles, London, New Dehli, Singapore: Sage.
- Seeleib-Kaiser, M. and Fleckenstein, T. (2007). Discourse, Learning and Welfare State Change: The Case of German Labour Market Reforms. *Social Policy and Administration*, 41(5), 427-448
- Shin, D. (2000). Economic policy and social policy: policy linkages in an era of globalisation. *International Journal of Social Welfare*, 9(1), 17-30.
- Vogel, S. K., (2005). Routine Adjustment and Bounded Innovation: The Changing Political Economy of Japan. in W. Streeck and K. Thelen, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 145-168
- Wren, A. (2000). *Distributional Tradeoffs and Partisan Politics in the Postindustrial Economy*. Ph.D. Dissertation, Department of Government, Harvard University.
- Wren, A. (2001). The challenge of de-industrialization: divergent ideological response to welfare state reform. in B. Ebbinghaus and P. Manow, *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*. London and New York: Routledge, 239-369.

Revisiting the trilemma of modern welfare states

– Application of the fuzzy-set ideal type analysis –

Shin, Dong-Myeon* · Choi, Young Jun**

This paper aims to explore whether the trilemma of welfare states has been a valid argument about the recent change of welfare states. Based on fuzzy-set ideal type analysis of data from seventeen OECD countries, it examines that welfare states have achieved three core policy objectives -income equality, employment growth and fiscal discipline- in the service economy during the period between 1981 and 2010. The evidence presented in this paper does not support the trilemma of the service economy where only two goals can be pursued successfully at one time, at a cost of the other remained goal. The trilemma has been effective only to the countries in liberal welfare regime where employment growth and fiscal discipline has been achieved at a cost of higher levels of income equality. However, conservative welfare-state regimes have experienced the deterioration of income equality and fiscal restraint after the mid 1980s and it seems that they have diverged into various models. In the countries of the social democratic welfare regime, the goals of equality and employment have been achieved simultaneously together with fiscal discipline since the early 2000s. While they are classified as the perfect model in the research, Southern European welfare states including Greece and Italy, classified as ‘the crisis model’, have not performed well in all the three aspects. On the evidence presented in this paper, it can be said that the trilemma

* Ph.D, Professor. Dept. of Public Administration, Kyung Hee University (dmshin@khu.ac.kr)

** Ph.D. Assistant Professor. Dept. of Public Administration, Korea University (sspyjc@korea.ac.kr)

of welfare states in the service economy is not effective to explain the policy goals of welfare state as well as the result of redistributive politics in the service economy.

Key Words: the service economy, trilemma, earnings equality, employment growth, fiscal discipline

◆ 2012.07.12. 접수 / 2012.07.31. 1차 수정 / 2012.08.08. 게재 확정