

복지국가의 변화과정과 전략에 관한 비교연구*

김 교 성** · 김 성 욱***

◀ 요약 ▶

본 연구의 목적은 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 노동시장과 복지제도의 관계를 중심으로 주요 복지국가의 변화과정과 전략을 탐색하는 것이고, 다른 하나는 서구 복지국가들과의 비교 속에서 최근 급격한 정치·경제·인구학적 변화를 경험하고 있는 동아시아 복지체제의 유형화 가능성을 모색하는 것이다. 특히 기존 지표의 한계를 극복하고 동아시아 국가를 포함함으로써 발생하는 방법론적·이론적 적절성 논쟁에 대응하기 위해, 복지국가의 다차원적 측면을 반영하였고 이념형 분석 방법을 활용하여 복지국가의 변화 정도와 방향 및 주요 전략을 분석하였다. 그 결과, 스웨덴이나 미국과 같은 일부 국가들은 전통적인 기존의 복지제공 방식을 유지해 왔으나, 대부분의 국가들은 노동-복지의 결합방식과 변화 전략에 나름의 고유한 제도적 결합방식을 가지고 있는 것으로 확인되었다. 특히 동아시아 복지국가들은 하나의 유형으로 수렴되지 않는 양상과 전략을 보이는데, 한국은 법적 고용보호 정도를 감소시키는 전략을 활용하여 자유주의 복지국가의 속성으로 변화하는 반면, 일본은 다

* 이 논문은 제8회 EASP(East Asian Social Policy Network, Hong Kong, 2011. 8. 30-31)와 제7회 ICSS(International Conference on Social Security, Pusan, 2011. 9. 3-4)에서 발표한 것을 수정·보완한 것임.

** 중앙대학교 사회복지학과 교수(kyoseong@cau.ac.kr)

*** 한국보건복지정보개발원 부연구위원(swkim@khwis.or.kr)

소 혼재되고 차별적인 속성을 보이며 보다 평등한 임금소득 구축의 노력을 주된 변화의 전략으로 활용하고 있다. 이처럼 복지국가의 변화에는 단일한 변인만으로는 확인할 수 없는 다양한 변화의 과정과 전략이 존재하며, 이념형 분석은 복지국가 변화의 수렴과 분화 및 다차원성을 동시에 고려할 수 있다는 점에서 국가 간 비교연구에 유용한 방법이라 할 수 있다.

주제어: 복지국가, 동아시아 복지국가, 복지지출, 임금분산, 고용보호

1. 서론

‘복지국가 위기론’(Mishra, 1981)과 ‘축소론’(Pierson, 1994) 논쟁 이후, 비교사회정책 연구자들은 복지국가의 적응(adaptation)과 재편(restructuring) 등의 변화 양상을 파악하기 위해 노력해 왔다(Esping-Andersen, 1996; Rothstein and Steinmo, 2002; Ferrera and Hemerijck, 2003). 그러나 적응 혹은 재편이라는 용어는 복지국가의 변화를 중립적으로 바라보는 시각으로, 관련 연구의 양적 증가에도 불구하고, 복지국가가 어떤 방향으로 얼마만큼 — 혹은 어떤 제도영역을 중심으로 — 적응하고 재편되고 있는지에 대해서는 충분한 정보를 제공해 주고 있지 못하다(Clasen and Siegel, 2007; Kim, 2005; 김교성·김연명·최영·김성욱·김송이·황미경, 2010; 김교성·김성욱, 2010). 1990년대 이후, 인구·산업구조의 변화와 정치·사회적 압력은 복지국가의 다양한 대응양식을 가져온 것으로 간주되고 있음에도 불구하고, 복지국가의 후퇴와 지속, 또는 패러다임적 전환(paradigm shift)과 주변부적 수정, 그리고 경로의존(path dependency)과 파괴(breaking)와 같은 비교사회정책연구의 핵심적인 질문은 여전히 논쟁적인 영역으로 남아 있는 것이다.

이러한 논쟁의 중심에는 비교복지국가 연구의 ‘종속변수의 문제’(dependent variable problem)로 규정되어 온 거시 양적변수(특히 복지지출)의 신뢰성과 타당성에 대한 문제제기가 있다(Kühner, 2007: 5). 이는 상이한 유형의 사회권과 지출데이터의 효용성 및 복지축소나 제도적 변화와 관련한 이론적 모호성에 기인하는 것으로 간주되고 있다(Green-Pedersen, 2004, 2007; Bonoli, 2007, Kühner, 2007; Kvist, 2005, 2007).¹⁾ 이들의 대

표적인 주장에 따르면, 복지지출은 자료의 접근성과 활용가능성이 높은 반면(Castles, 2004), 이론적으로나 실증적으로 복지국가의 부수적인 현상만을 보여준다는 점에서 한계를 가지고 있다(Esping-Andersen, 1990; Gilbert, 2002; Mares, 2005). 다시 말해, 종속변수의 문제는 ‘복지국가’라는 독특한 자본주의 국가양식의 변화과정을 어떻게 혹은 무엇을 중심으로 확인할 수 있는지에 대한 방법론적 문제인 동시에, 복지체제 논의의 핵심 주제였던 유형화만으로는 다양한 변동이론을 적절히 포괄할 수 없다는 인식을 반영하고 있는 것이다(김연명, 2004).²⁾

이와 같은 복지국가 비교연구의 방법론적·이론적 적절성 논쟁은 동아시아 복지국가 유형화 관련 논의를 통해 새로운 국면을 맞는다. 일반적으로 경제수준에 비해 복지수준이 상대적으로 낮아 잔여적 복지국가로 간주되어 온 동아시아 복지국가(김연명, 2004: 134; 박병현·김교성·남찬섭·Nelson Chow, 2007: 215)에 대한 학계의 관심은 Esping-Andersen의 복지체제론 이후 새로운 전기를 맞이하게 되었다. 그는 서구 복지국가들은 서로 다른 원리에 의해 구성된 세 가지 체제로 구분될 수 있다고 보면서, 일본을 자유주의와 보수주의가 혼재되어 있는 복지체제(hybrid welfare states)로 규정할 바 있다(Esping-Andersen, 1996; 1997). 사실 동아시아 복지국가를 서구와 다른 예외적인 체제로 인식하는 경향은 Esping-Andersen에 앞서 Jones(1993)의 ‘유교주의 복지국가론’에서 찾아볼 수 있다. 그녀는 강력한 가족 및 공동체의 복지기능과 미약한 공식적 복지제도 간 관계를 분석한 이후, 동아시아 복지국가는 가족책임주의(familialism)가 강조된 가구경제 중심의 복지국가이며, 서구 복지국가와 동일한 준거틀을 통해 조망하기 어려운 예외성이 있음을 강조한 바 있다. 한편 최근에는 보편주의적 복지제도의 수립보다는 성장친화적 복지정책을 강조하는 동아시아 복지국가들의 특성을 ‘생산주의 복지체제’(productivist welfare regime)로 설명하려는 시각이 등장하기도 하였다(Holliday, 2000). 이 외에도 공식적인 복지제도와는 형태가 다르지만, 유사한 기능을 하는 기업복지 프로그램, 광범위한 고용규제, 대규모의 공공근로 등에 집중하는 연구(Estevez-Abe, 2008)도 서구와는 다른 동아시아 복지국가의 특성을 강조하는 주장이라 할 수 있다.

1) 이와는 달리 논쟁적이기는 하나 복지지출 데이터의 유용성도 일부 확인된다는 주장도 존재한다(Siegel, 2007).

2) 물론 복지국가 변화와 역동을 관찰하기 위해 복지지출의 1차 차분변수나 매년 평균성장률을 사용하는 경우도 있으나(Kittel and Obinger, 2003), 통계기술을 활용함으로써 데이터의 적절성이 보완될 것인가에 대한 회의적 견해가 존재하는 것도 현실이다(Green-Pedersen, 2007: 15).

결과의 적절성은 차치하더라도, 이들 연구들은 동아시아 복지체제가 서구와 같은 독자적인 구성원리가 없는 예외적 체제라는 시각을 강화하는 데 기여한 것으로 보인다. 김연명(2011: 8-19)은 이러한 시각을 ‘동아시아 예외주의’(East-Asian exceptionalism)라는 명명을 통해 비판하고 있는데, 그는 동아시아 사회복지의 예외성을 판단하는 데 중요한 것은 단기적 변화나 특정제도의 현상에 있기보다 복지제도의 변화를 가져오는 사회경제적 요인과 전체적 변화의 방향 및 구성원리를 조망하는 것이라고 주장한다. 왜냐하면 비교의 수준과 단위를 어떻게 설정하는가에 따라, 동아시아 사회복지의 특수성이 강조될 수도 있고 부차적인 것으로 취급될 수도 있기 때문이다. 이러한 주장은 Takegawa(2005)의 ‘복지 오리엔탈리즘’(welfare orientalism)에 대한 비판과도 유사한 맥락이라 볼 수 있는데, 그에 따르면 유럽(특히 스웨덴)의 사회복지를 설명하는 데 동원되는 복지체제론을 무비판적으로 적용할 경우 동아시아 복지국가에 대한 이해가 왜곡될 수 있다. 서구의 이론적 틀로 분석한 동아시아 복지는 항상 서구와 다른 형태로 보일 수밖에 없으며, 동아시아 국가 간 차이를 드러내는 데 한계가 있기 때문이다.³⁾ 따라서 서구와 동아시아 복지국가 간의 공정한 비교를 위해서는, 앞서 설명한 종속변수에 관한 방법론적 문제제기 뿐만 아니라, 복지체제론 적용을 위한 이론적 적합성을 충분히 고려할 필요가 있는 것이다.

지금까지의 논의를 종합해 볼 때, 동아시아 국가를 포함하는 기존 복지국가 비교연구의 한계를 극복하기 위해서는, 방법론적 측면에서 복지국가의 변화와 방향을 정확하게 측정할 수 있는 적절한 분석방법을 적용하고, 이론적 측면에서 동아시아 국가만의 특이성을 강조하기보다 복지국가 일반의 속성을 반영할 수 있는 보다 포괄적인 범주를 설정하는 작업이 요구된다. 이에 본 연구는 복지국가의 변화과정과 정도 및 방향성을 동시에 고려하기 위해 Fuzzy-set 접근방식을 활용한 이념형 분석(ideal type analysis)을 실시하고, 다양한 복지국가들을 하나의 단일한 차원으로만 파악하기보다 자본주의 복지국가 이해의 핵심적 제도범주이자, 동서양 복지국가의 일반적인 속성을 반영하는 노동과 복지(김종일, 2004: 47; 손호철, 2004: 164)의 다차원적인 결합관계를 중심으로 분석하

³⁾ 복지체제론의 적용가능성에 대한 논의는 1990년대 말 외환위기에 따른 한국의 복지개혁 과정과 성과에 대한 2000년대 초반에 진행된 격렬한 논쟁(소위 복지국가성격논쟁)에서도 드러났는데, 남찬섭(2002: 13)은 당시 한국 복지제도의 급격한 변화를 어떻게 규정할 것인가에 대한 사회정책 연구자들 간 입장의 모호함은 복지체제론의 직접적 적용가능성과 체제전환의 시점을 설정하는 문제에서 비롯되었다고 진단하였다.

고자 한다. 연구의 주된 목적은 한국과 일본을 포함한 복지국가의 시계열적 변화과정과 주요 전략을 살펴봄으로써 복지국가의 역동을 보다 심층적으로 이해하고, 서구 복지국가들과의 비교를 통해 동아시아 복지국가의 위치와 변화 방향을 검토하는데 있다. 이러한 연구의 과정은 복지국가의 변화를 단순히 제도와 잔여 등의 이분법적 논리로 구분하기보다 다양한 수준으로 분화시켜 파악하고 변화에 대한 풍부한 설명을 제공한다는 측면에서, 변화의 다차원성(multi-dimensionality)을 고려하는 최근의 연구경향(ESPAnet, 2007; Kühner, 2007; Scruggs and Pontusson, 2008)에 부합하는 것이다.

2. 이론적 배경

앞서 제시한 연구의 목적을 수행하기 위해, 본 연구는 동아시아 복지체제를 포함한 복지국가 유형화에 관한 기존 연구를 검토하고, 최근 복지국가에 관한 비교 연구의 방법론적인 측면에서 자주 논의되고 있는 ‘종속변수의 문제’와 대안적 방법에 관한 이론적 내용을 정리하였다.

1) 복지국가 유형화 논의와 동아시아 복지체제 연구

서구 복지국가를 중심으로 전개되어 온 복지국가 유형화 연구는 Jones(1993)와 Esping-Andersen(1996)을 기점으로 ‘다양한’ 복지국가를 발견하는 방식으로 확산되어 왔다. 특히 지금까지 진행된 많은 유형화 연구의 토대가 된 Esping-Andersen(1999)의 연구는 복지국가 비교에 있어 복지지출 수준이나 도입된 제도의 양과 같이 국가 간 양적차이를 강조하던 기존의 입장을 비판하고, 탈상품화와 계층화, 그리고 국가와 시장의 역할분담 방식을 중심으로 한 질적인 측면의 복지국가 체제 논의를 전개하면서, 제도주의에 기반한 후속 논의를 활성화시키는 데 크게 기여하였다.⁴⁾ 그의 연구결과를 통해 우리는 특정

⁴⁾ 그의 연구는 크게 세 가지 측면에서 비교사회정책 연구에 유용성을 제공한다. 첫째, 보다 큰 분석틀로써 복지국가와 그 변화를 관찰할 수 있도록 한다. 둘째, 다양한 종류의 변인들이 동원된다면 복지국가라는 하나의 결과를 이해하는 데 도움을 줄 수 있다. 셋째, 가설설정과 검증에 유용하다.

복지국가 유형에 속할 경우, 해당국의 기본적인 복지생산과 분배양식에 대해 예측할 수 있게 된 것이다. 이러한 복지체제논의에서 최근 새롭게 조망되는 분야가 동아시아 사회 복지의 성격과 유형에 관한 것이다. 급격한 경제성장과 복지국가의 발달 혹은 재편의 과정을 경험하고 있는 동아시아 사회복지에 대한 관심은 Midgley(1986) 이후 크게 확산되어 왔는데, 그 특징은 대체로 몇 가지 용어를 통해 상징적으로 제기되고 있다. 대표적인 것으로는 유교주의 복지국가(Jones, 1993), 발전주의 복지국가(Miyamoto, 2003; 정무권, 2002), 보수주의와 자유주의 복지체제의 혼합형(Esping-Andersen, 1997), 생산주의적 복지체제(Holliday, 2000), 일본형 복지국가(Goodman and Peng, 1996), 대만형 복지모델(Hill and Hwang, 2005) 등이 있다. 그러나 동아시아 복지국가 연구와 유형화 연구의 결합은 여전히 논쟁의 대상이 되고 있다. 예를 들어, Goodman and Peng(1996)과 Takegawa(2005) 등은 관련 연구들이 서구의 분석틀을 그대로 적용함으로써 동아시아 고유의 독특한 복지생산과 분배방식을 제대로 인식할 수 없을 뿐만 아니라, 동아시아 국가를 서구에 대한 ‘예외적 사례’로 규정한다고 비판한다.

한편 김연명(2004: 138-142)은 동아시아 복지국가 연구에서 활용하고 있는 유형화의 방법론적 한계에 집중하여 비판을 제기하고 있다. 그에 따르면, 복지국가는 분석시점에 따라 상이한 유형으로 구분될 수 있는 한계를 가지고 있을 뿐만 아니라, 복지국가의 변화 및 발달 과정을 정확하게 보여주지 못한다. 또한 연구자들이 관심을 갖는 복지국가의 속성과 그 측정방식에 따라 유형화의 결과가 다양해질 수 있다. 문제는 이러한 ‘속성변수 선택의 임의성’ 뿐만 아니라 선택된 속성이 해당 복지국가들의 현실을 제대로 반영할 수 있는가에 대해서도 논쟁의 소지가 있다는 것이다. 마지막으로 유형으로 분류하기 어려운 애매한 사례(ambiguous case)를 새로운 유형(예를 들어, 혼합형 또는 제4의 유형⁵⁾)으로 규정할 경우, 유형화가 갖는 장점인 설명과 분석의 간결성(explanatory and analytical parsimony)을 포기해야 하거나, ‘질적으로 다른 현상’(Esping-Andersen, 1999: 74)을 기존의 복지국가와 동일선상에서 논의하는 방법론적 문제를 발생시킬 수 있다. 따라서 새로운 기준으로 복지국가를 측정하였다면, 기존의 서구 국가들도 재분류하여 비교의 방법론적 문제를 극복하는 것이 필요한 것이다. 중요한 것은 복지국가 유형화

⁵⁾ 개별 복지국가의 독특한 형성 및 발전과정을 강조하며 일부 국가에 대해 새로운 유형화를 시도한 대표적인 연구로는 호주모델을 강조한 Castles and Mitchell(1993), 남유럽 국가의 상이성을 제시한 Ferrera(1996), 가족정책을 중심으로 한 새로운 유형화를 시도한 Sainsbury(1994) 등이 있다.

자체에 있다기보다 복지국가의 특성을 이해하며 변화를 예측하고 이에 대응하는 데 있기 때문이다.

이러한 한계를 고려할 때, 동아시아 복지국가를 포함하는 복지국가 유형화 연구의 방법론적 문제는 크게 복지국가의 속성을 정확하게 반영할 수 있는 변수를 통해, 어떻게 ‘복지국가의 변화’를 파악할 수 있느냐의 문제와,⁶⁾ 서구와 동양의 복지국가를 비교하는 데 있어 발생할 수 있는 정당성의 문제를 어떻게 극복할 수 있는가의 문제로 압축될 수 있다. 후자의 경우, 성숙한 복지국가로 간주되어 온 서구 복지국가를 중심으로 진행된 기존의 유형화 논의에 ‘미성숙’한 복지국가인 한국이나 일본 등의 동아시아 복지국가를 포함시키는 것이 방법론적으로 타당한가의 문제와 연관된다(Gough, 2001; Tang, 2000; Takegawa, 2005). 이들 논의들은 서구의 복지국가와 동아시아 국가 사이에 공통된 경험이 존재하는 것으로 간주하고 비교하는 문제를 가지고 있다고 주장한다. 다시 말해, 서구 복지체제 조차도 그 경험과 발달과정이 상이한데, 서양과 동양 각각을 단일한 실체로 상정하여 비교하는 것은 방법론적으로 타당하지 않다는 것이다. 이에 김연명(2004: 144)은 “Esping-Andersen의 복지체제론의 유용성을 인정한다면, ‘서양의 복지체제’와 ‘동양의 복지체제’에 대한 2자간의 비교가 아니라, 자유주의, 보수적·조합주의, 시민주의 복지체제 각각과 동아시아의 복지체제 간의 4자를 비교를 하는 것이 논리적으로, 그리고 방법론적으로 타당”하다고 지적하고 있다.

2) 종속변수의 문제: 분석차원과 분석방법

이러한 복지국가 비교연구의 방법론적 한계는 최근 비교사회정책 연구에서 주목을 받고 있는 ‘종속변수의 문제’와 관련되어 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 복지국가 유형화 연구의 가장 큰 한계 중 하나는, 사용된 분석방법이 ‘변화하는 복지국가’를 파악하는 데 유용한 방법인가라는 질문에 집중되어 왔다. 실제 복지국가의 변화와 관련된 논의들은 크게 복지국가가 축소에 직면해 있다는 주장(O'Connor, 1973; Schwartz, 1994)과 복지국가의 위기를 부정하면서 새로운 방향으로의 조정(recasting, restructuring, transition)이 목격된다는 주장(Pierson, 2001; Esping-Andersen, 1996), 복지축소의 일반적 경향은 발견

⁶⁾ 이 문제는 다음 절에서 더욱 자세히 다루고 있다.

할 수 없으며 결론내릴 수 있는 사실은 현실의 위기가 아니라 '신화의 위기'라는 주장(Castles, 2004), 그리고 복지국가의 쇠퇴나 후퇴가 인정할 수밖에 없는 사실인지 확실하지 않다는 주장(Jäger and Kvist, 2003) 등이 있다. 이처럼 다양한 연구결과들은 여전히 합의에 도달하지 못하고 있으며, 이러한 모호성은 종속변수로써 복지국가에 대한 정확한 개념화와 조작화의 부재, 그리고 측정방식에 대한 충분한 고려의 결핍에서 기인한다는 것이다(Kvist, 2005; Green-Pedersen, 2007; Clasen and Siegel, 2007). 이러한 주장은 심지어 복지국가 개념을 재규정(reappraisal)하는 데서 다시 시작할 필요가 있다는 주장으로 이어지고 있다(Wincott, 2001: 409). 이들 논의를 종합해 볼 때 정당한 복지국가 간 비교연구를 수행하기 위해서는, 분석차원으로써 다양한 복지국가의 제도적 속성을 반영할 수 있는 적절한 변수 혹은 범주를 선택하고, 분석방법으로써 복지국가의 변화과정과 전략 및 유형을 파악할 수 있는 정확한 방법의 사용이 필수적이다.

연구자에 따라 종속변수의 문제를 극복하기 위한 다양한 방법들이 제안되고 있는데, 가장 대표적인 것이 이론적 고찰을 통해 변화의 과정을 파악하기 위한 새로운 복지 지표의 개발이다(Green-Pedersen, 2007). 예를 들어, Scruggs(2007)은 기존의 지출데이터가 가지고 있는 한계를 극복하기 위해, Esping-Andersen의 탈상품화 지수와 급여를 둘러싼 다양한 조건들을 보완하여 사회권에 기반한 새로운 관대성지수(generosity index)를 개발하였다. 그러나 이러한 지표개발 방식은, 기존의 복지 지표와 마찬가지로, 분석 차원의 문제와 분석방법의 문제를 동시에 해결할 수 없다. 비록 그것이 복지국가의 속성을 반영할 수 있는 적절한 변수들의 조합에 의해 구성되었다 하더라도, 단일한 지표 자체만으로는 변화의 방향과 정도 등을 설명할 수 없기 때문이다.

한편 연구목적에 따라 상이한 종속변수를 선택하는 대안적인 전략이 제안되기도 한다. Bonoli(2007: 39)는 연구자의 목적이 사회적 위험으로부터 보호받는 정도를 평가하는 것이라면 보다 광범위한 정책영역을 포괄하는 것이 적절하며, 정치분야에서의 정책결정요인을 연구하는 것이 목적이라면 보다 협소한 종속변수의 선택이 적절하다고 제안하고 있다. 그는 특히 복지국가의 제도영역을 구성하는 데 있어 산업사회의 사회정책에 대한 임금노동자의 보호를 강조하고 있는데, 여기에는 단순한 소득보장 프로그램은 물론이고, 정부의 산업규제나 노동보호의 노력 등이 해당될 수 있다. 그가 생각하는 복지국가는 자본주의 사회에서 임금소득자의 경제적 보장을 위한 다양한 방법

(channels) 중 하나일 뿐인 것이다. 이러한 관점은, 본 연구의 목적과 같이, 복지국가의 변화와 방향을 파악하고자 하는 연구에 하나의 시사점을 제공한다. 즉, 종속변수의 문제를 통해 드러난 복지국가 연구의 분석차원과 방법론적 한계를 극복하기 위해서는, 복지지출과 같이 전통적 복지국가에서 제공하는 급여의 내용과 수준뿐만 아니라, 복지국가를 둘러싼 노동시장에서의 산출도 동시에 고려할 필요가 있다는 것이다.

이러한 관점은 복지체제와 생산체제 간 상호보완적 관계를 조망하는 논의(Amable, 2002; 안재홍, 2004; 백승호, 2005; 홍경준, 2007)를 통해서도 그 중요성을 확인할 수 있다. 비록 이들의 주장은 연구대상과 분석관점의 미시성 등에 따라 상당히 폭넓은 스펙트럼을 가지지만, 대체로 사회정책과 노동시장 정책이 상호 모순된 방향성을 가진 채 충돌하기보다 서로의 실패를 보완하거나 구체적인 정책프로그램 수준의 조정을 수행하는 제도적 상보성(institutional complementarity)을 가지고 있다고 주장한다. 특히 홍경준(2007)은 노동시장제도와 복지정책 간 상보성을 매개하는 사회적 선호에 대한 경험적 분석을 수행하였는데, 그는 임금분산의 축소를 지향하는 노동시장제도와 관대한 복지정책 사이에는 제도적 상보성이 존재하며, 이를 매개하는 것이 임금분산에 제약된 사회성원의 선호라는 점을 강조한다.

이러한 제도주의적 연구들과 앞서 설명한 Bonoli의 주장은 복지(혹은 분배)만을 통해 체제분석을 시도해 온 기존 복지체제론의 연구경향을 극복하려는 본 연구에 중요한 이론적 함의를 제공하고 있다. 복지와 노동 간 관계를 종합적으로 검토하고 핵심적인 제도적 성과들의 결합방식을 확인하는 작업이 복지체제 연구의 최근 경향을 반영할 뿐 아니라, 복지지출과 같은 단일차원의 분석에 비해 보다 풍부한 해석을 제공함으로써, 변화와 전략의 다차원성을 설명할 수 있는 것이다. 이상의 논의들에 따르면, 노동과 복지를 중심으로 복지국가의 변화를 파악하고 이를 통해 유형화 가능성을 모색하고자 하는 본 연구의 목적이 달성되기 위해서는 연구목적에 상응하는 핵심적인 제도영역을 선택하고, 개선된 방법론을 통해 변화의 방향성 및 유형화를 시도하는 것이 가장 현실적인 접근일 것이다.

3. 연구방법

노동시장정책과 복지정책의 성과를 통해 복지국가의 변화를 파악하고 동아시아 복지국가의 유형화 가능성을 모색하기 위해, 본 연구는 Fuzzy-set 접근방식을 활용하여 각 변수를 표준화하고, 이를 통해 이념형 분석을 수행할 것이다. 구체적인 연구대상, 분석기간, 주요 변수설정, 그리고 분석방법은 다음과 같다.

1) 분석대상과 기간

본 연구의 분석대상은 기존 복지체제론이나 ‘변화하는 복지국가’에서 주로 언급되어 온 11개 OECD 회원 국가이다. 여기에는 자유주의 복지국가 유형의 호주, 영국, 미국, 보수주의 복지국가 유형의 프랑스, 독일, 네덜란드, 시민주의 복지국가의 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 그리고 동아시아 복지국가의 한국과 일본이 포함되어 있다. 대상 국가를 제한한 이유는 무엇보다도 안정적인 데이터의 확보 가능성에도 기인한다. 그러나 각 체제 유형을 대표하는 동일한 수의 복지국가를 선별하여 분석함으로써, 이념형에 소속되는 점수인 Fuzzy-membership Score(이하 FMS)를 생성하는 표준화(calibration) 작업의 과정에서 발생할 수 있는 주관성과 상대성을 최소화하였다. 이는 Esping-Andersen의 유형화가 대상 국가들의 탈상품화 기준에 따른 차이만을 부각시킨다기보다, 유형별로 자본주의 시장과 복지국가에 대한 기본적 인식이나 아이디어, 제도설계 등의 폭넓은 정치·경제 영역에서의 상이한 기반을 보여준다는 장점을 충분히 활용한 것이다(남궁현·권혁용, 2008: 350-351).

본 연구의 분석기간은 1980년대 소위 ‘복지국가의 황금기’로 불리던 시기의 종언이 거론되고, 유럽을 중심으로 한 경제권역의 통합과 재정안정화를 위한 Maastricht 조약이 체결되어 전 세계적인 복지개혁이 동시에 진행된 1990년대 이후를 중심으로 하였다. 또한 본 연구에서 상정한 주요 제도의 장기적인 변화 역동을 파악하기 위해, 기존 복지국가 변화에 관한 연구자들(Kvist, 2007; Vis, 2007)의 기간 설정과 동일한, 5년 단위로 측정된 변수를 활용하였다. 다만 결측치가 있을 경우, 전년도와 다음 년도의 평균값으로 대체하였다.

2) 주요 변수

앞서 살펴 본 종속변수의 문제를 극복하고, 후기 산업사회에 대응하는 사회적 보호로써 복지국가의 변화를 확인하기 위해, 본 연구는 (임금)소득의 불평등, 시장통제를 통한 고용보호, 그리고 국가의 복지노력(welfare effort)을 중심으로 분석을 실시하였다. 우선 소득불평등의 경우, 가장 보편적으로 활용되고 있음에도 불구하고 시계열 자료의 부족으로 인해 비교연구의 활용에 제약이 큰 지니계수(gini index) 대신, 대상 국가의 시계열 자료를 충분히 확보할 수 있는 임금분산(wage dispersion)을 활용하였다. 임금분산은 임금 소득에 국한되고 시장소득의 격차만을 측정한다는 측면에서, 전체 소득분포의 불평등을 측정하는 지니계수에 비해 일국의 전반적인 불평등 수준을 파악하는 데 한계가 있다. 그러나 불평등 수준을 확인함에 있어 두 지표 중 어떤 것이 더 탁월한가에 대해서는 모호한 측면이 있다. 국가 간 비교 시 나타나는 불평등 순위의 차이는 어떤 변수를 선택하는가에 따라 다르게 나타날 수 있다는 것이다(Brandolini and Smeeding, 2008: 14).⁷⁾ 그러나 노동시장과 복지제도의 발전이라는 측면에서, 임금분산은 이들 제도와 깊은 상관성이 있으며(홍경준, 2007), 지니계수가 소득불평등의 결과 측면을 강조하는 지표라면, 임금분산은 소득격차를 축소하려는 국가의 ‘투입’(input) 측면의 노력이 반영되어 있다는 점에서, 복지국가 비교 시 활용할 수 있는 매우 중요한 변수이다.⁸⁾ 임금분산의 국가 간 비교에서 가장 널리 활용되는 지수는 OECD Labour Force Statistics에서 제공하는 총 임금분산지수(decile ratios of gross earnings)이다. 이는 풀타임 근로자의 총소득격차를 분위별 비율로 나타낸 것으로, 소득 1분위와 5분위, 그리고 9분위 간 상대적 비중과 중위소득 67% 이하 근로자의 소득비율(low pay incidence)에 대한 시계열 자료를 제공하고 있다. 이 중 본 연구에서는 저소득근로자와 고소득근로자 간 격차를 가장 극명하게 보여주는 소득 9분위/소득 1분위(decile 9 / decile 1)를 활용하였다.

둘째, 노동시장으로부터 임금근로자를 보호하는 정도는 시장논리에 대한 정부의 정책적 개입 수준을 보여준다. 본 연구에서는 이러한 보호정도를 파악하기 위해 OECD

⁷⁾ 실제 이들은 LIS 데이터를 통해 구축한 지니계수와 임금분산을 비교하였는데, 이들 두 지표의 상관관계는 매우 높게 나타나기도 했다(상관계수 0.980).

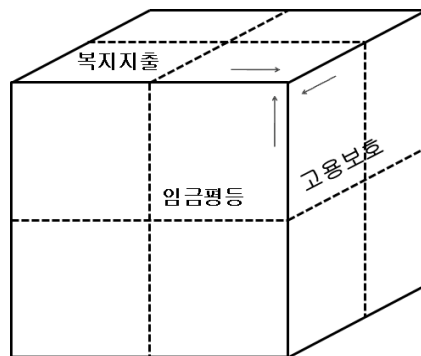
⁸⁾ 복지가 시장에서 분배된 자원을 재분배하기 위해 활용되는 기제라면, 임금분산은 소득격차를 축소하기 위해 시장에 정부가 선제적으로 개입한 결과라고 할 수 있다. 예를 들어, 복구의 많은 복지국가들은 오랜 기간 동안 연대 임금이나 중앙교섭, 최저임금제 등의 실행을 통해 임금분산의 축소를 위해 노력해 왔다.

의 고용보호 입법지수(EPL: Employment Protection Legislation Index)를 활용하였다. 이 지표는 노동시장에서 실행되는 14가지의 법 규제를 정규직 보호, 임시직 규제, 집단해고의 규제 등의 세 항목으로 평가하여 0에서 6까지의 숫자로 표현한 종합지수인데, 노동시장 관련 국가 간 비교연구에서 주로 활용되는 변수이다(OECD, 2004; Vis, 2007; 김종일, 2010). 고용보호법제는 민간부문에서 발생하는 노·사간 단체협약과는 달리, 정부에 의해 노동시장의 주요 행위자(actor)인 사용자와 노동자의 행위에 영향을 미쳐 노동시장을 특정한 방향으로 유도 혹은 억제되도록 이끌고 시장에서의 소득분배 구조를 변화시킨다는 점에서, 복지와 노동의 관계를 조망하는 데 있어 중요한 변수라고 할 수 있다(황선자·이철, 2007). 이러한 고용보호의 엄격성 정도는 사용자의 해고비용을 높임으로써 전체적으로 풀타임과 장기고용을 강화하여 근로소득의 지속성을 보장하는 반면, 노동력의 원활한 조정을 저해하여 노동비용을 상승시키고 고실업을 유발하며, 내부자의 직업 안정성을 보호하는 대신 외부자의 진입(신규고용)을 제한한다는 비판의 대상이 되기도 한다.

셋째, 복지국가 비교연구에서 가장 널리 활용되어 온 사회복지지출이다. 사회복지지는 시장을 통해 분배된 자원을 재분배하는 기능을 수행하며, 이를 통해 다양한 사회적 위험으로부터 개인이나 가구를 보호하거나 예방하는 기능을 담당한다. 그러나 사회복지지출은, 앞서 설명한 바와 같이, 높은 활용성에도 불구하고 이론적·실증적 측면에서 논쟁적인 변수이기도 하다. 그렇다면 사회복지지출 변수를 폐기하고 새로운 ‘중속변수’를 생산하는 것이 유일한 해답인가? 이에 대해서도 고민할 필요는 있다. 사회복지지출을 대체할 새로운 변수를 구축하는 것은 지나치게 복잡한 이론적·방법론적 난제들을 극복해야 할 뿐만 아니라, 그 자체로 복지국가의 변화와 방향성을 설명해주지도 않는다는 점에서 제고의 여지가 있다. 이에 본 연구에서는 비록 활용상의 한계가 존재함에도 불구하고, 복지노력을 가장 명확하게 보여줄 수 있는(Castles, 2004) 사회복지지출을 통해 복지국가의 변화과정을 파악하였다. 다만 고려할 점은 OECD에서 제공하는 사회복지지출은 공공, 법정민간, 자발적 민간지출로 구분되는데, 어떤 지출을 포함하고 배제할 것인지에 대해 판단하기 어렵다는 것이다. De Deken and Kittel(2007: 101)은 사회적 욕구에 보다 근접하기 위해 공공복지 프로그램에 한정되어 있는 공적지출(public spending)이 아닌 총지출(total spending)을 활용하는 것이 바람직하지만, 자료 구성이 엄

격하지 못한 자발적 민간지출로 인해 총지출 규모의 왜곡이 우려된다고 지적하고 있다. 이에 본 연구에서는 상대적으로 개념적 모호성(conceptual ambiguity)이 낮고, 자료의 누락이 적은 공공복지지출과 법정민간복지지출만을 연구에 활용하였다. 이는 연구대상에 동아시아 국가를 포함할 경우 더욱 유효한 방식일 수 있는데, 한국과 일본 등 대부분의 동아시아 복지국가들은 전통적으로 국가의 직접적인 복지제공 수준은 저조한 반면, 기업을 중심으로 한 복지제공이 상대적으로 발달해 왔다는 측면을 반영하기가 용이하기 때문이다. 예를 들어, 한국에서는 산업화와 민주화를 거치면서 성장한 대기업 노동자들을 포섭할 필요성이 대두되면서(양재진, 2001), 국가에 의해 강제적 지급규정이 마련된 퇴직금 등의 법적인 기업복지가 국가복지의 기능적 등가물(functional equivalence)로써 복지제공의 주요한 원천으로 작용해 왔다. [그림 1]은 상기의 이론적 검토를 통해 다차원적인 복지국가 변화를 파악하기 위한 주요 제도영역을 도식화한 것이다. 정육면체에서 앞과 위의 오른쪽 면은 임금평등, 고용보호, 복지지출의 수준이 모두 높은 전통적인 사민주의 복지국가의 유형을 상징하고 있다.

[그림 1] 복지국가 변화 분석을 위한 속성 공간



1) 분석방법

노동시장제도의 성과와 복지지출을 중심으로 주요 복지국가의 변화를 파악하고 해당 국가의 이념형을 설정하기 위해, 본 연구에서는 Fuzzy-set 접근방식을 이용해 Ragin(2000)이 수립한 이념형 분석(ideal type analysis)을 활용하고자 한다. 이는 최근 비교사회정책 연구

자들에 의해 널리 활용되고 있는 연구방법으로(Kvist, 2007; Vis, 2007), 퍼지집합점수(Fuzzy membership score)를 이용해 해당 복지국가의 제도적 배열(institutional arrangement) 또는 제도적 조합(possible combinations)이 이념형에 얼마나 가까운지를 파악하는 방법이라고 할 수 있다.

Fuzzy-set 접근을 통한 이념형 분석은 몇 가지 특징을 가지고 있다. 먼저 하나의 사례(case)를 속성들(properties)의 복합적 결합으로 인식함으로써 속성들 중 어느 하나의 변화가 이념형의 차이로 드러난다(김종일, 2010: 262). 예를 들어 임금분산, 고용보호, 복지지출 등의 다차원적 속성으로 구성된 복지국가의 시계열적 변화과정은 복지지출이나 탈상품화와 같은 단일 지표의 변화로는 파악하기 어려운 다양한 변화양상을 보여줄 수 있는 것이다. 둘째, 이념형 분석은 해당 복지국가가 특정 이념형에 소속되어 있는 정도를 언어로 표현하도록 허용한다(Ragin, 2008: 19). 따라서 완전소속(1점)과 완전비소속(0점)을 양 극단으로 할 때, 그 사이에 있는 0.5점, 0.7점 등에 해당하는 국가의 상대적 위치에 언어(약간, 다소 등)를 부여함으로써 정도(degree)의 성격을 반영할 수 있다. 셋째, 복지국가의 주요 속성들을 배치하고 그 결합방식에 따라 상이한 속성 공간(property space)을 부여함으로써, 복지국가 유형화의 새로운 방식을 제안한다. 예를 들어, 복지국가가 임금평등, 고용보호, 복지지출의 세 가지 속성으로 구성되었다고 할 때, 각각의 속성들은 강함(높음)과 약함(낮음)으로 나뉘어 총 8가지의 속성 공간(2^3)이 생성되며 이렇게 조합된 공간들은 복지국가의 이념형이 된다. 넷째, 이들 속성 공간 혹은 이념형은 복지국가가 취할 수 있는 다양한 경우의 수에 해당되는데, 이념형 분석을 통해 개별 복지국가가 걸어온 전형적인 변화양식과 역사적으로 발생하지 않은 비전형적인 이념형(atypical type)을 확인하는 것이 가능하다. 이를 통해 우리는 복지국가의 축소, 수렴, 경로의존 또는 새로운 복지국가 유형의 존재여부를 탐색할 수 있는 것이다.⁹⁾

[표 1]은 임금평등, 고용보호, 복지지출을 중심으로 구성한 8가지 속성공간의 진리표(truth table)이며, 각 속성은 복지국가가 취할 수 있는 가능한 이념형을 나타낸다. 이념형1은 세 가지 변수의 수준이 상대적으로 높고 노동과 복지의 상보성이 큰 가장 발전된 수준의 복지국가라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 기존의 복지체제 유형화 연구의 성과를 고려할

⁹⁾ 기존 복지체제 논의에서 거론되어 온 주요 유형을 활용하는 대신 이념형 분석을 통해 복지국가 변화의 과정을 살펴보는 것은, 복지국가 변화과정이 매우 복잡하고 모호하여(Gilbert, 2002; Goul-Andersen, 2005) 복지국가가 기존의 유형만을 보일 것이라는 가정을 수용하지 않도록 한다.

때 스웨덴이나 노르웨이 등의 전통적인 사민주의 복지국가가 이에 해당될 가능성이 높다. 한편 이념형3은 임금분산과 복지지출 정도는 높은 반면 고용보호 정도는 낮는데, 최근 유연안정성 전략을 채택한 덴마크 등의 복지국가에서 발견되는 유형이다. Kvist(2007)의 용어를 차용한다면, 신사민주의 유형이라고 할 수 있다. 일반적으로 보수주의 복지체제로 분류되는 대륙 유럽의 국가들은 이념형5에 소속될 가능성이 있다. 이들 국가들은 전통적으로 계층간 임금격차가 커 소득불평등 수준이 높은 반면, 상대적으로 높은 복지지출과 이미 노동시장에 진입한 임금근로자의 고용이 조합주의적 전통에 의해 강력히 보호되는 국가로 간주되고 있기 때문이다. 한편 이념형8은 세 가지 제도범주 모두 상대적으로 낮은 수준의 저복지국가 유형으로 전형적인 자유주의 복지국가들이 소속될 가능성이 있다. 한편 이념형4는 고용보호와 복지지출은 낮은 반면, 소득평등의 수준이 높은 유형으로 국가와 법정에 의해 최저임금액과 임금수준이 결정되는 호주의 ‘임금소득자 복지국가’(wage earner’s welfare state)가 이에 해당될 것으로 보인다. 이념형6은 법적인 고용보호 수준만 높은 유형으로, 이러한 특징은 이탈리아, 스페인, 그리스 등의 남유럽 복지국가에서 발견될 수 있다. 이와 달리 이념형2와 7은 가설적 조합(hypothetical combination)일 수 있는데, 일부 복지국가에서 일시적 혹은 전략적으로 이들 중 하나 이상의 속성을 선택할 가능성도 배제할 수 없다. 또한 분석결과 기존의 이론이나 실증적으로 충분히 검토되지 않은 속성이 지배적인 복지국가가 드러날 경우, 새로운 복지체제 논의의 단초를 발견할 수도 있을 것이다.

[표 1] 임금평등, 고용보호, 복지지출을 통해 구성한 복지국가의 진리표

이념형	변수			속성	모델
	임금평등(E)	고용보호(P)	복지지출(S)		
1	E	P	S	E * P * S	구사민주의
2	E	P	~S	E * P * ~S	
3	E	~P	S	E * ~P * S	신사민주의
4	E	~P	~S	E * ~P * ~S	호주
5	~E	P	S	~E * P * S	보수주의
6	~E	P	~S	~E * P * ~S	남부유럽
7	~E	~P	S	~E * ~P * S	
8	~E	~P	~S	~E * ~P * ~S	자유주의

¹⁰⁾ 임금분산의 경우, 값이 크다면 소득의 불평등 수준이 크다고 볼 수 있으므로 calibration시 역점수를 채택하였고, 변수명도 임금평등으로 수정하였다.

이념형 분석을 위해서는 주요 변수들(임금평등, 고용보호, 복지지출)을 fsQCA 프로그램을 통해 표준화할 필요가 있다. 이는 프로그램에 내장된 calibration 함수를 활용하는데, 여기서 중요한 것은 Fuzzy 집합 성립을 위한 세 개의 질적 분기점(qualitative anchors)인 가장 높은 정도(fully in), 가장 낮은 정도(fully out), 그리고 어느 정도인지 규정하기 어려운 중간지점인 분기점(cross-over point)을 설정하는 것이다.¹¹⁾ 질적 분기점을 선택하는 것은 이론과 경험지식에 바탕을 둔다는 원칙이 있기는 하나, 현실적으로는 ‘이론’에 입각하여 특정 값의 높고 낮음을 판단하는 것은 불가능하다. 그러한 이유로 연구자들은 경험적 지식에 근거하여 질적 분기점을 설정하게 되는데, 예를 들어 Vis(2007)는 EPL이 0.5 이하이면 해고가 완전히 자유로워 fully out of the set protection이며, 3.0 이상이면 해고가 어렵고 큰 비용이 발생한다는 점을 들어 fully in the set protection으로 규정하였다. 중간분기점(cross-over point)은 두 점수의 중간값에 해당하는 1.8로 설정하였다. 그러나 이러한 구분은 국가 간 비교측면에서 볼 때, 결과의 활용가능성을 크게 기대하기가 어렵다. 왜냐하면 구분점에 대한 설정은 주관적 판단이 개입될 수밖에 없을 뿐만 아니라, ‘OECD 평균 대비’라는 일반적인 비교준거에 비해 탁월한 기준이라고 보기 어렵기 때문이다. 본 연구에서는 나름의 한계에도 불구하고, 일반적으로 국가 간 비교시 활용도가 높은 OECD 회원국의 평균값을 사용하였다.¹²⁾

이러한 이념형 분석에는 몇 가지 원칙과 원리가 적용된다(Kvist, 2007: 210-211). 첫째, 부정의 원리(principle of negation)로써 임금평등(E), 고용보호(P), 사회복지지출(S)의 이념형 점수(FMS)가 v^E, v^P, v^S 일 때 Fuzzy-set은 각각의 부정형인 $\sim E, \sim P, \sim S$ 에 $1-v^X$ 인 값을 부여한다. 예를 들어, 임금평등(E) FMS가 0.44이면 임금평등의 부정형($\sim E$)은 0.56점이 된다. 둘째, 최소값의 원리(minimum principle)이다. 이는 구축된 이념형에 따라 점수를 부여할 때, 최소값을 해당 이념형의 FMS로 인정하는 방식이다. 일례로 프랑스 1990년에 부여하는 8가지 이념형별 점수 중 이념형5($\sim E * P * S$)의 점수는 $\sim E(0.56)$,

11) Ragin(2000)은 이 외에도 다양한 분기점이 연구에 활용될 수 있다고 보았는데, 실제 Kvist(2007)는 급여의 접근성(accessibility), 관대성(generosity) 그리고 의무(obligations)를 대상으로 한 연구에서 9개의 질적 분기점을 상정하여 활용하였다. 그러나 이러한 방법은 이념형 점수의 폭넓은 해석이 가능하다는 장점이 있으나, 점수 해석이 지나치게 복잡할 수 있는 단점도 함께 가지고 있다(김성욱, 2010).

12) 평균값과 중간값 중 무엇을 중간분기점(cross-over point)으로 상정할 것인가에 대한 이론적 근거는 사실상 존재하지 않으나, 일반적으로 일국의 노동 및 복지수준에 대한 국가 간 비교 시 OECD 평균을 활용한다는 경험에 입각하여 본 연구에서는 평균값을 활용하였다. 실제로 중간값을 중간분기점으로 취해 분석을 시도해 보았으나, 이념형 점수(FMS)가 0.01 수준에서 약간의 차이만 발견될 뿐 이념형이 바뀌는 등의 커다란 변화는 관찰되지 않았다.

P(0.84), S(0.85) 중 최소값인 0.56으로 결정된다. 마지막으로 최대값의 원리(maximum principle)가 있는데, 이는 각 시계열에 부여된 8가지 FMS 점수 중 가장 큰 점수를 해당 시점의 최종 FMS로 인정하는 방식이다. 따라서 1990년 프랑스가 이념형1부터 8까지 0.44, 0.15, 0.16, 0.56, ..., 0.15의 FMS를 가진다면, 이 중 최대값인 0.56이 1990년 프랑스의 최종 FMS가 되며, 1990년 프랑스의 임금평등 수준은 OECD 평균에 비해 상대적으로 낮으나, 고용보호와 복지지출 수준이 상대적으로 높은 이념형5에 다소 낮은 수준으로 소속되어 있다고 할 수 있다.¹³⁾ 한편 연구자는 그가 활용하는 이론 및 현실 인식 등에 기초하여 FMS에 부여하는 언어표식과 점수의 관계를 매우 다양하게 구축할 수 있는데, 본 연구에서는 분기점(0.5) 이상의 점수 중 0.75 이상이면 강한 멤버십(F)으로, 0.75 미만이면 낮은 멤버십(M)으로 명명하였다.¹⁴⁾ 이념형 분석을 위한 변수별 세 가지 질적 구분점은 [표 2]와 같다.

[표 2] 복지국가 속성별 질적 분기점

속성	완전 소속(=1)	중간분기점(=0.5)	완전 무소속(=0)
	95%	평균	5%
임금평등	2.133	3.144	4.551
고용보호	3.750	2.102	0.600
복지지출	29.158	19.438	5.563

4. 분석결과

1) 분석범주별 국가 간 차이와 변화

노동-복지 관계를 통해 살펴 본 복지국가 변화에 대한 분석결과는 [표 3]과 같다. 먼저 임금평등의 연도별 FMS를 살펴보면, 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 스웨덴 등의 북유럽 국

¹³⁾ 소속점수(FMS)가 중간분기점(cross-over point)인 0.5를 기준으로 상하 이동하는 경우는 질적변화이고, 중간분기점을 넘지 않는 이동(예: 0.85 → 0.92)의 경우는 양적 변화로 해석한다(김종일, 2010: 264).

¹⁴⁾ 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 단점이 있다.

가들이 1점에 근접하는 것으로 나타나, 근로소득의 불평등 정도가 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 반면 한국, 영국, 미국은 조사 대상 국가들 중 임금평등의 수준이 가장 심각한 것으로 조사되었다. 프랑스, 독일, 일본은 0.5점을 중심으로 부침을 거듭하는 형태로 나타나고 있다. 전통적으로 근로소득은 가구소득 중 가장 큰 부분을 차지하는 요소라는 점에서 소득불균형 변화에 있어 중요한 역할을 수행하는 것으로 간주되어 왔다(OECD, 2010: 78). 그리고 임금평등수준은 일반적으로 중앙화된 임금교섭(collective wage bargaining)의 여부에 영향을 받는 것으로 이해되어 왔으나, 공공부문 고용삭감이나 민영화와 같은 복지국가 개혁전략의 주요한 성과로도 주목을 받아왔다(Clayton and Pontusson, 1998: 94). 즉 시장을 통해 벌어들이는 급여수준의 개인간 격차가 얼마나 발생하였는가는 복지축소에 대한 다양한 압력(대표적으로 시장력 market forces)에 국가가 어떻게 대응해 왔는가를 볼 수 있는 중요한 준거가 될 수 있다는 것이다. 이런 측면에서 임금평등 혹은 임금분산만을 놓고 볼 때 노르딕 국가들은, 같은 기간 금융자본화에 따른 자본의 이동가능성 증대와 세계적 경제위기 등의 비슷한 위기를 경험한 다른 선진 복지국가들에 비해, 성공적으로 시장에 저항하는 복지정치(politics against market)를 수행해 왔다고 볼 수 있다. 다만 특징적인 것은 일부 국가를 제외하면 대부분의 국가에서 근로소득 분배율이 상대적으로 악화되어 왔다는 점이다. 예를 들어, 덴마크는 1990년 0.95에서 1995년 0.87로 변화하였고, 2005년에는 0.82로 지속적인 악화경향을 보이고 있다. 이러한 경향은 영미계열 국가 중에서 임금분산 수준이 가장 양호한 호주와 미국에 이어 가장 큰 임금분산을 보이는 한국에서도 외환위기 이후 뚜렷하게 목격되는 현상이다.¹⁵⁾

일반적으로 노동시장을 규제하는 법률이나 단체협약, 관행 등의 노동시장제도는 실업, 고용불안, 저임금으로부터 노동자의 삶을 보호함으로써, 사회를 유지하고 소득분배 구조에 영향을 미치는 것으로 간주되고 있다(황선자·이철, 2007: 43). 고용보호 수준의 변화에 관한 분석결과를 보면, 프랑스와 독일, 스웨덴이 노동자에 대한 법적보호의 소속정도가 가장 높은 반면, 호주, 영국, 미국 등의 영미계열 국가들은 조사대상 국가들 중 가장

¹⁵⁾ 이렇게 소득격차가 전체 국가로 확산되는 경향은 그것이 고소득 노동자들의 실질임금 증가를 반영하는 것인지, 아니면 하층 노동자의 실질임금 감소에 기인한 것인지에 대한 확인을 필요로 하는데, 이에 대해 OECD(2010: 81)는 저임금계층의 근로소득 감소와 하위층의 남녀 간 분배격차 증가를 주된 원인으로 지목하고 있다.

낮은 보호수준을 보이고 있다. 특이할 만한 점은, 같은 동아시아 국가인 한국과 일본의 고용보호 정도가 매우 큰 차이를 보인다는 것인데, 전통적으로 종신고용형태를 유지해 온 것으로 간주되어 온 일본의 법적 보호정도가 분기점 이하인 반면, 비록 급격한 감소경향을 보이긴 했으나 한국의 고용보호 수준은 높게 나타나고 있다. 이러한 격차는 OECD에서 제공하는 EPL 지수가 법적 보호를 중심으로 구성된 지표라는 한계에서 비롯되는 것으로 보인다. 실제 일본은 강력하고 중앙집중화된 단체교섭, 낮은 이직률 및 높은 기업 내 노동이동성 등의 법외적인 보호가 강도된 조정된 시장경제(coordinated market economy)의 특징을 가지고 있는 반면(Ebbinghaus and Manow, 2001: 3-10), 한국은 1970-80년대 고도성장 시기 광범위하게 확산된 저임금근로에 대한 보상적 차원으로 법적인 고용보호가 진행되었다는 역사적 경험이 있기 때문이다(최경수, 2001).¹⁶⁾ 이 외에도, 호주와 프랑스를 제외한 대부분의 국가에서, 앞서 살펴 본 임금분산의 변화과정과 유사한, 시계열적인 감소경향을 보이고 있는 것도 하나의 특징이라고 하겠다. 예를 들어 덴마크의 경우, 상당한 수준(fairly in the set)의 고용보호 소속정도를 보이다가, 1990년대 중반 이후 급격히 낮아져 노동시장의 유연화가 급속하게 진행된 것으로 나타났다. 이러한 경향성은, 정도의 차이는 있으나, 2000년대 독일, 한국, 네덜란드, 스웨덴 등에서도 유사하게 관찰된다. 다만 서구 복지국가들과 한국의 사례를 직관적으로 비교하기에는 일정한 제약이 수반된다. 유럽 국가들의 고용보호 소속정도의 감소는 1990년대 중반 이후 활발하게 진행되어 온 유연한 노동시장과 높은 수준의 활성화 정책(activation), 그리고 관대한 복지급여라는 소위 ‘유연안정성의 트라이앵글’(The Golden Triangle of Flexicurity)의 성과와 깊은 관련이 있기 때문이다(Madsen, 2002). 따라서 고용보호만을 놓고 볼 때, 90년대 중반 이후 덴마크는 캐나다, 영국, 미국 등의 영미계열 국가들과 같이 분기점 이하의 낮은 소속정도를 보이지만, 이를 제대로 평가하기 위해서는 관대한 복지급여와 노동시장 재진입 프로그램 등의 다른 요인들을 동시에 검토할 필요가 있는 것이다.

¹⁶⁾ 이러한 한국의 고용보호 패턴은 1990년대 경제성장의 둔화와 1997년 IMF 외환위기 이후 극적인 변화를 경험하게 되는데, 고용보호법제의 가장 중요한 변화는 1998년 2월의 근로기준법 개정에서 찾을 수 있다. 당시 한국은 경제성장의 약화가 노동시장(특히 높은 임금상승률)에 있다고 판단하여, 노동계의 반대에도 불구하고 IMF의 구제금융 양해각서에 따라, 정리해고제와 파견근로제를 실시하게 되었다. 이러한 한국의 법적·제도적 변화는 실제 2000년대 이후 고용보호지수의 급격한 하락과 관련이 있다.

[표 3] 임금평등(E), 고용보호(P), 사회복지지출(S)의 연도별 추이와 FMS

국가	년도	임금평등 (임금분산)		고용보호		복지지출	
		value	FMS	value	FMS	value	FMS
스웨덴	1990	1.99	0.97	3.49	0.93	30.23	0.97
	1995	2.20	0.94	2.47	0.66	32.37	0.98
	2000	2.35	0.91	2.24	0.56	28.97	0.95
	2005	2.23	0.94	2.24	0.56	29.51	0.96
덴마크	1990	2.16	0.95	2.40	0.63	25.60	0.87
	1995	2.49	0.87	1.50	0.23	29.42	0.96
	2000	2.51	0.87	1.50	0.23	25.96	0.88
	2005	2.64	0.82	1.50	0.23	27.44	0.92
핀란드	1990	2.49	0.87	2.33	0.60	24.12	0.81
	1995	2.34	0.92	2.16	0.53	30.73	0.97
	2000	2.41	0.90	2.09	0.49	24.24	0.81
	2005	2.49	0.88	2.02	0.46	26.02	0.88
네덜란드	1990	2.62	0.83	2.73	0.76	26.02	0.88
	1995	2.77	0.75	2.73	0.76	24.49	0.83
	2000	2.90	0.67	2.12	0.49	20.55	0.58
	2005	2.91	0.67	2.12	0.49	21.41	0.65
프랑스	1990	3.26	0.44	2.98	0.84	25.12	0.85
	1995	3.08	0.55	2.98	0.84	28.71	0.95
	2000	3.10	0.53	2.98	0.84	28.00	0.93
	2005	2.91	0.67	3.05	0.85	29.32	0.95
독일	1990	4.27	0.08	3.17	0.88	23.28	0.77
	1995	3.06	0.56	3.09	0.86	28.30	0.94
	2000	3.24	0.45	2.34	0.61	27.86	0.93
	2005	3.27	0.44	2.12	0.51	28.36	0.94
호주	1990	2.80	0.73	0.94	0.09	13.13	0.20
	1995	2.91	0.67	0.94	0.09	17.15	0.38
	2000	3.01	0.60	1.19	0.14	18.20	0.43
	2005	3.12	0.52	1.19	0.14	16.91	0.37
영국	1990	3.42	0.36	0.60	0.05	17.07	0.37
	1995	3.48	0.33	0.60	0.05	20.46	0.58
	2000	3.46	0.34	0.68	0.06	19.30	0.49
	2005	3.60	0.27	0.75	0.06	21.38	0.65
미국	1990	4.34	0.07	0.21	0.02	13.99	0.24
	1995	4.59	0.04	0.21	0.02	15.84	0.31
	2000	4.49	0.05	0.21	0.02	14.85	0.27
	2005	4.86	0.03	0.21	0.02	16.17	0.33
한국	1990	3.86	0.18	2.74	0.77	3.09	0.03
	1995	3.62	0.27	2.74	0.77	3.55	0.03
	2000	4.04	0.13	2.03	0.46	5.54	0.05
	2005	4.48	0.05	2.03	0.46	7.02	0.06
일본	1990	3.16	0.49	1.84	0.37	11.62	0.16
	1995	3.01	0.60	1.84	0.37	14.72	0.26
	2000	2.98	0.62	1.43	0.21	17.24	0.38
	2005	3.12	0.52	1.43	0.21	19.12	0.48

마지막으로 사회복지지출의 이념형 점수 현황을 살펴보면, 점수의 분포는 크게 두 가지 그룹으로 구분된다. 하나는 높은 정도의 복지지출을 보여주는 국가군으로 사민주의 복지국가와 유럽대륙 국가들이 이에 해당되며, 다른 하나는 낮은 복지지출 정도를 보여주는 자유주의 국가와 동아시아 복지국가들이다. 또한 네덜란드를 제외한 이들 국가들의 일반적인 경향은 약간의 부침은 존재하나 시계열적으로 그 수준이 지속적으로 상승하고 있다. 그러나 이러한 증가에는 경제위기에 따른 실업증가, 노령화, 정치적 선택 등의 다양한 요인이 작용할 수 있다는 점에서, 그 자체만으로 대상 국가의 복지수준이 모두 확대되었다고 단정할 수 없다. Siegel(2007: 67)의 주장처럼, 지출에만 기반한 분석은 복지국가 변화의 전체 그림을 포착할 수 없으며, 이는 복지국가 변화과정의 다차원적인 파악을 시도하는 본 연구의 의의를 확인할 수 있는 지점이기도 하다.

2) 복지국가의 변화: 경로와 전략

그렇다면 1990년대 이후, 복지국가들은 어떠한 변화과정을 경험해 왔으며, 그 변화의 결과를 어떻게 규정할 수 있을까? [표 4]는 노동-복지 관계를 중심으로 복지국가의 8가지 이념형에 따라 계산된 FMS값을 통해, 개별 복지국가의 질적 차이와 정도, 그리고 변화의 방향을 보여주고 있다. 이를 통해 우리는 개별 복지국가의 변화가 시계열적으로 어떤 과정을 겪어 왔으며, 그것이 소위 축소 혹은 확대의 과정인지, 체제전환 또는 경로 의존의 특성을 보이는지 확인할 수 있을 것이다.

우선 전통적인 복지국가인 스웨덴, 덴마크, 핀란드와 네덜란드는 대체로 임금평등 수준과 고용보호 정도, 그리고 복지지출수준이 OECD 평균에 비해 상대적으로 높은 이념형1의 모습을 보이고 있다. 이러한 위치성은 2000년대 들어 변화하게 되는데, 전통적인 사민주의 국가의 특성을 유지하는 스웨덴과는 달리, 덴마크, 핀란드, 네덜란드는 비록 시기적 차이가 있기는 하나 고용보호의 엄격성이 평균 이하보다 낮은 이념형3으로 변화하고 있다. 이와 같은 변화는 앞서 설명한 바와 같이 이 시기 도입된 다양한 노동유연화 전략에 기인하는 것으로 보인다. 실제 덴마크는 1990년대 중반 이래 안정적인 경제성장과 높은 고용률 및 실업률의 급격한 감소를 경험해 왔는데, 이러한 ‘고용의 기

적'(employment miracle)(De Groot and Elhorst, 2009: 395)이 가능했던 이유는 높은 수준의 직업이동 및 낮은 직업보장(job tenure)과 같은 노동시장의 유연화와 관대한 복지지출, 그리고 노동시장 이행(transformation)과 재진입을 독려하는 적극적 노동시장정책이라는 세 가지 핵심제도를 성공적으로 조합할 수 있었기 때문이다(Madsen, 2002). 흥미로운 점은 유연안정화 모델이 활발하게 거론되며 그 성과에 대한 다양한 논쟁의 대상이 되었던 네덜란드의 경우에도 비록 낮은 소속점수(0.51)를 보이기는 하나, 덴마크, 핀란드와 유사한 변화를 보인다는 것이다. 한편 이러한 경향성은 스웨덴에서도 미약하게 발견된다. 스웨덴은 사민주의 국가들 중 가장 전통적인 복지국가 발전경로를 유지한 것으로 보이지만, 이념형1의 소속점수는 지속적으로 감소하는 반면, 이념형3의 소속점수는 시계열적으로 증가하여 중간분기점에 근접하고 있다. 다시 말해, 스웨덴도 다른 사민주의 국가들과 같이 노동시장의 유연안정성 강화를 특징으로 하는 신사민주의 체제로의 변화를 일부 경험하고 있는 것이다. 이들 국가들에서 나타나는 변화가 완전한 '체제전환'(regime shift)과 같은 급격한 변화인지 확신하기는 어렵다. 그러나 지금까지의 분석 결과를 종합해 볼 때, 2000년대 이후 북구의 복지국가들은 노동-복지와 관련한 질적인 변화를 경험하고 있으며, 변화의 경향이 특정한 방식으로 수렴(convergence)되고 있다는 점을 확인할 수 있다.

다음으로 대표적인 자유주의 복지국가인 호주, 영국, 미국의 변화를 살펴보자.¹⁷⁾ 잘 알려져 있듯이, 영미계열 국가들은 낮은 국가복지와 시장지향적 노동시장 구조를 특징으로 한다(Esping-Andersen, 1999). 본 연구의 분석결과를 보더라도, 이러한 주장은 일부 타당성이 있는 것으로 확인되며, 가장 대표적인 사례가 미국이다. 미국의 복지국가 이념형은 지속적으로 이념형8에 소속되어 있으며, 소속 정도 또한 상당히 높게 나타나고 있다. 다시 말해, 미국은 임금평등, 고용보호 및 복지지출 수준이 OECD 평균에 비해 상당히 저조한 자유주의 복지국가인 것이다. 반면, 같은 자유주의 복지국가임에도 불구하고, 영국과 호주는 다소 상이한 변화의 경로를 보여준다. 우선 영국에서는 이념형7과 8의 특성이 함께 관찰되는데, 1990년대 중반 이후 영국은 일부 복지지출 확대를 중심으

¹⁷⁾ 호주를 제4의 복지체제로 구분하려는 시도가 있으나 여전히 논쟁적일 뿐 아니라, 논의의 간결성(parsimony)을 위해 미국, 영국과 유사한 자유주의 복지국가로 간주하였다. 호주 복지국가의 복지체제에 관한 논란에 대해서는 Esping-Andersen(1999) 제5장을 참조할 것.

로 한 변화 전략을 수행해 왔다고 할 수 있다. 그렇다고 해서 다른 두 변수인 임금평등과 고용보호에서 변화가 수반되지 않은 것은 아니며, 이러한 변화가 영국 복지국가의 질적 전환을 유발했다고 보기는 어렵다.

반면 호주는 노동소득의 불평등 수준이 상대적으로 양호한 이념형4에 소속되어 있다. Esping-Andersen(1999)에 따르면 호주는 낮은 수준의 사회복지지출과 소득조사에 기반한 관대한 급여의 특성을 가지고 있다. 또한 국가가 통제하는 광범위한 최저임금제도와 강력한 누진적 조세제도, 낮은 실업률 등을 통해 다른 복지국가들에 비해 임금격차가 낮은 전통을 가지고 있다. Castles(1985: 102-9)는 이와 같은 호주를 ‘임금소득자 복지국가’(wage earner’s welfare state)로 규정하였는데, 본 연구의 결과는 공정임금(fair pay)에 입각하여 전통적으로 복지지출보다는 임금문제에 집중해 온 호주 특유의 노동-복지 관계를 압축적으로 보여주고 있다. 그러나 1990년대 초반까지 양호한 임금평등 수준을 유지하던 호주도, 이후 지속적으로 악화되는 모습을 보이며, 2000년대 중반 이후 미국 등과 유사한 이념형8로 변화되어, 가장 낮은 수준의 임금평등, 고용보호, 복지지출 수준을 나타내고 있다. 사실 이러한 불평등의 증가는 비단 호주만의 독특한 현상은 아니다. 본 연구의 조사대상 국가들 중 해당 기간 동안 임금분산 수준이 감소한 국가는 핀란드와 프랑스뿐이며, 다른 대부분의 국가들은 일정하게 근로소득의 불평등 정도가 증가해왔다.¹⁸⁾ 그러나 다른 국가들과는 달리 호주는 다소 특이한 변화과정을 경험했던 것으로 보이는데, 비록 낮은 정도이기는 하나 고용보호와 복지지출이 증가경향을 보여 왔음에도 불구하고, 시장에서의 근로소득 불평등이 증가했다는 것이다.

지금까지의 논의를 볼 때, 일반적으로 저복지국가로 대표되어 왔던 영미계열 국가들도 앞서 살펴 본 사민주의 복지국가들과 같이 일정한 수렴의 과정을 경험한 것으로 보인다. 그러나 이것이 2000년대 중반에 나타난 일시적인 현상인지, 아니면 향후 자유주의 복지국가의 전형적인 특성으로 지속될지는 알 수 없으며, 지속적인 후속 연구가 진행될 때 확인할 수 있을 것이다.

¹⁸⁾ 근로소득의 불평등에 관한 기존 연구들에 따르면, 숙련기술자를 중심으로 하는 기술진보와 편향적 노동수요구조(Katz and Autor, 1999), 세계화와 노조조직물의 감소(Card, 2001; Milanovic and Squire, 2007), 임금을 결정하는 사회적 기준의 변화(Atkinson, 2001), 고등교육 투자의 수익률 감소(유경준, 1998), 경기변동에 따른 숙련근로자의 저숙련 노동 대체현상(Albrecht and Vroman, 2002) 등이 불평등의 주요 원인으로 거론되고 있다.

대표적인 보수주의 복지국가 유형의 국가인 프랑스와 독일은 조합주의적 노동시장 구조에 따라 계층간·직종간 임금평등 수준은 낮지만, 법적인 고용보호와 복지지출 수준은 높은 이념형5의 전형으로 간주되고 있다. 분석 결과, 이는 일정 정도 타당한 측면이 있지만, 두 국가의 변화 과정을 고려할 때 일부 수정할 필요성도 확인된다. 우선 독일의 경우 1990년대 중반 — 여전히 높은 수준이기는 하나 — 소득불평등이 일시적으로 개선되어, 이념형1에 낮은 정도로 소속되기도 하였으나, 대체로 전형적인 보수주의 복지국가의 이념형을 유지해 온 것으로 나타났다. 그러나 프랑스는 독일과는 달리 1990년대 초반에만 낮은 정도의 이념형5 소속을 보인 반면, 1990년대 중반 이후 사민주의 복지국가의 전형적 이념형으로 간주한 이념형1에 속한 것으로 변화하고 있으며, 소속의 정도 또한 증가되어 그 특성이 강화되고 있다. 이러한 차이에도 불구하고 이들 국가의 공통적인 특징은, 임금평등 정도가 복지국가의 질적 변화를 유인하는 주요인이었다는 점이다. 이들 유럽대륙 국가들은 ‘내부자-외부자’로 분리된 이중적 노동시장제도의 특징으로 인해 청년과 여성노동력의 한계화와 주변화를 경험해 왔으며, 대중들이 이미 관대한 복지제공 체계에 의존되어 있어 정부는 과감한 복지삭감을 단행하기보다 사회보험 확대나 실업자 보호정책의 강화, 노령연금 인상 등 기존의 구조를 강화하는 방향으로 개혁을 추진해 왔다(Esping-Andersen, 1999). 이를 통해 우리는 두 복지국가가 변화의 경로는 상이할 수 있으나, 변화전략상의 공통점을 가진 국가라 할 수 있을 것이다.

마지막으로 한국과 일본을 통해 살펴 본 동아시아 복지국가의 변화이다. 먼저 일본은 1990년대 초반 자유주의 복지국가의 특성을 보이는 이념형8에 소속되어 있었으나, 1990년대 중반 이후 지속적으로 이념형4에 소속된 것으로 나타났다. 이는 고용보호와 복지지출의 정도는 OECD 평균에 비해 상대적으로 낮은 수준이나, 임금소득의 평등 수준은 상대적으로 양호한 복지국가 이념형이다. 이에 대해서는 약간의 부가적인 설명이 필요하다. 박병현 외(2007: 81-83)에 따르면, 가처분소득 기준의 지니계수를 통해 살펴 본 일본의 소득불평등 수준은 1980년대 이후 지속적으로 악화되어 유럽의 복지국가들에 비해 크게 낮은 반면, 지니계수 개선효과는 OECD 평균에 비해 절반 수준에 불과하다.¹⁹⁾ 일본의 시장소득 불평등도가 유럽 국가들에 비해 상대적으로 낮아 이

¹⁹⁾ 시장소득 기준 지니계수와 가처분소득 지니계수 간 차이의 백분율을 의미함.

를 교정하기 위한 정부 개입이 크지 않아도 전체적인 불평등 수준이 심각한 것은 아니라는 것이다. 다시 말해, 일본은 임금소득에 의한 시장소득 불평등도가 전체 소득불평등 수준을 완화할 정도로 양호한 상황이라는 설명이다. 그러나 2005년 이념형4의 소속 정도는 질적 분기점을 조금 넘은 수준(0.52)으로 감소한 반면, 이념형 3과 7, 그리고 8의 소속 정도는 0.48까지 증가하고 있다. 따라서 관찰기간 내 일본은 각 이념형에 속하는 소속 정도가 매우 유사하여 하나의 유형으로 규정하기 어려운 애매한 사례(ambiguous case)일 수도 있다. 반면 한국은 다른 대상 국가들과는 다른 매우 독특한 이념형을 보여주고 있다. 1990년대 한국은 법적인 고용보호 수준은 높은 반면, 임금평등 수준과 복지 지출 수준은 낮은 이념형6에 소속되어 있는데, 이는 한국만의 독특한 복지국가 이념형이다.²⁰⁾ 그러나 한국은 1997년 외환위기 이후 고용보호의 후퇴를 경험하고, 미국, 호주 등과 유사한 자유주의 복지국가의 특성으로 변화하고 있다. 그러나 이러한 변화가 비단 법적 고용보호 수준의 감소만으로 설명되기에는 일부 한계가 있으며, 임금소득의 불평등 정도가 급격하게 증가하고 있는 상황을 고려해야 한다. 고도 산업화 과정에서 제공된 ‘안정적인 고용’이라는 국가 차원의 보상시스템이 외환위기와 IMF 구제금융 체제의 도래로 와해되었을 뿐만 아니라, 그로 인해 가능해진 파견근로 등의 저임금-비정규 고용이 증가하여 소득불평등의 정도가 더욱 확대된 것이다. 노동-복지를 중심으로 한 동아시아 복지국가 비교라는 본 연구의 목적에 비추어 볼 때, 한국과 일본은 비록 동아시아라는 지역적 특수성을 공유하나, 복지국가 변화의 경로와 동원한 전략 간 유사성을 발견하기는 매우 어렵다.²¹⁾

20) 이는 본 연구의 대상에는 포함되어 있지 않은 남부유럽 국가에서 보이는 특성과 유사하다.

21) 본 연구의 결과는 어떠한 국가에도 해당되지 않는 비전형적 복지국가 이념형(atypical type)도 포함하고 있다. 이러한 비전형은 이념형2로, 임금평등 수준과 고용보호 정도는 높지만, 복지지출 수준이 낮은 국가는 현실적으로 존재하지 않는다는 것이다.

[표 4] 이념형 분석: 경우의 수에 따른 fuzzy membership scores(1990-2005)

국가	년도	1	2	3	4	5	6	7	8
스웨덴	1990	0.93	0.03	0.07	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
	1995	0.66	0.02	0.34	0.02	0.06	0.02	0.06	0.02
	2000	0.56	0.05	0.44	0.05	0.09	0.05	0.09	0.05
	2005	0.56	0.04	0.44	0.04	0.06	0.04	0.06	0.04
덴마크	1990	0.63	0.13	0.37	0.13	0.05	0.05	0.05	0.05
	1995	0.23	0.04	0.77	0.04	0.13	0.04	0.13	0.04
	2000	0.23	0.12	0.77	0.12	0.13	0.12	0.13	0.12
	2005	0.23	0.08	0.77	0.08	0.18	0.08	0.18	0.08
핀란드	1990	0.60	0.19	0.40	0.19	0.13	0.13	0.13	0.13
	1995	0.53	0.03	0.47	0.03	0.08	0.03	0.08	0.03
	2000	0.49	0.19	0.51	0.19	0.10	0.10	0.10	0.10
	2005	0.46	0.12	0.54	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12
네덜란드	1990	0.76	0.12	0.24	0.12	0.17	0.12	0.17	0.12
	1995	0.75	0.17	0.24	0.17	0.25	0.17	0.24	0.17
	2000	0.49	0.42	0.51	0.42	0.33	0.33	0.33	0.33
	2005	0.49	0.35	0.51	0.35	0.33	0.33	0.33	0.33
프랑스	1990	0.44	0.15	0.16	0.15	0.56	0.15	0.16	0.15
	1995	0.55	0.05	0.16	0.05	0.45	0.05	0.16	0.05
	2000	0.53	0.07	0.16	0.07	0.47	0.07	0.16	0.07
	2005	0.67	0.05	0.15	0.05	0.33	0.05	0.15	0.05
독일	1990	0.08	0.08	0.08	0.08	0.77	0.23	0.12	0.12
	1995	0.56	0.06	0.14	0.06	0.44	0.06	0.14	0.06
	2000	0.45	0.07	0.39	0.07	0.55	0.07	0.39	0.07
	2005	0.44	0.06	0.44	0.06	0.51	0.06	0.49	0.06
호주	1990	0.20	0.09	0.20	0.73	0.20	0.27	0.20	0.27
	1995	0.09	0.09	0.38	0.62	0.09	0.09	0.33	0.33
	2000	0.14	0.14	0.43	0.57	0.14	0.14	0.40	0.40
	2005	0.14	0.14	0.37	0.48	0.14	0.14	0.37	0.52
영국	1990	0.05	0.05	0.36	0.36	0.05	0.05	0.37	0.63
	1995	0.05	0.05	0.33	0.33	0.05	0.05	0.58	0.42
	2000	0.06	0.06	0.34	0.34	0.06	0.06	0.49	0.51
	2005	0.06	0.06	0.27	0.27	0.06	0.06	0.65	0.35
미국	1990	0.02	0.02	0.07	0.07	0.02	0.02	0.24	0.76
	1995	0.02	0.02	0.04	0.04	0.02	0.02	0.31	0.69
	2000	0.02	0.02	0.05	0.05	0.02	0.02	0.27	0.73
	2005	0.02	0.02	0.03	0.03	0.02	0.02	0.33	0.67
한국	1990	0.03	0.18	0.03	0.18	0.03	0.77	0.03	0.23
	1995	0.03	0.27	0.03	0.23	0.03	0.73	0.03	0.23
	2000	0.05	0.13	0.05	0.13	0.05	0.46	0.05	0.54
	2005	0.05	0.05	0.05	0.05	0.06	0.46	0.06	0.54
일본	1990	0.16	0.37	0.16	0.49	0.16	0.37	0.16	0.51
	1995	0.26	0.37	0.26	0.60	0.26	0.37	0.26	0.40
	2000	0.21	0.21	0.38	0.62	0.21	0.21	0.38	0.38
	2005	0.21	0.21	0.48	0.52	0.21	0.21	0.48	0.48

이상의 논의를 통해 우리는 노동-복지의 주요 제도들이 어떻게 결합하는가에 따라 복지국가 이념형뿐만 아니라, 변화 전략상의 수렴과 분화가 동시에 진행될 수 있음을 알 수 있다. 특히 이러한 복지국가 변화과정에 대한 탐색은 기존의 유형화 연구가 보여 주지 못한 양적-질적 측면의 변화를 확인할 수 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다. 지금까지 살펴 본 각 복지국가들의 시계열적 변화과정 및 변화의 방향과 주요 동원전략을 간략하게 정리하면 [표 5]와 같다.

[표 5] 조사 대상 국가들의 이념형 변화

대상국가		1990	1995	2000	2005	주요 변화	변화 전략
노르딕	스웨덴	1F	1M		(이념형 유지)		
	덴마크	1M	3F		1→3	고용보호 감소	
	핀란드	1M		3M		1→3	고용보호 감소
유럽 대륙	네덜란드	1F		3M		1→3	고용보호 감소
	프랑스	5M	1M		5→1	소득불평등 감소	
	독일	5F	1M	5M		5↔1	소득불평등 증감
영미 계열	호주	4F	4M		8M	4→8	소득불평등 증가
	영국	8M	7M	8M	7M	8↔7	복지지출 증감
	미국	8F	8M	8F	8M	(이념형 유지)	
동 아시아	한국	6F	6M	8M		6→8	고용보호 감소
	일본	8M	4M		8→4		

주: 숫자는 이념형의 번호이며, F는 강한 멤버십(fully in the set)을, M은 약한 멤버십(more or less in the set)을 의미함.

5. 결론

본 연구는 노동시장과 복지제도의 관계를 중심으로 동아시아 국가를 포함한 주요 복지국가들의 변화과정과 전략을 탐색하고, 이를 통해 최근 급격한 정치경제 및 인구학적 변화를 경험하고 있는 동아시아 복지체제의 유형화 가능성을 탐색하는 데 그 목적이

있다. 특히 기존 지표의 한계를 극복하고 동아시아 국가를 포함함으로써 발생하는 비교 사회정책연구 상의 방법론적·이론적 적절성 논쟁에 대응하기 위해, 복지국가의 다차원적 측면을 연구에 반영하고 Fuzzy-set 접근을 이용하여 기존의 단편적인 인과관계 분석 경향의 한계를 극복하고자 하였다. 분석결과를 간략하게 정리하면 다음과 같다. 노동·복지의 결합방식에 따른 복지국가의 변화과정을 살펴볼 때 각 복지국가들은 나름의 고유한 제도적 결합방식을 가지고 있으며, 대부분의 국가들은 이념형의 변화를 경험한 반면, 스웨덴이나 미국과 같은 일부 국가들은 전통적인 기존의 복지제공 방식을 유지해 온 것으로 확인되었다. 이를 복지체제에 따라 조망하면, 우선 노르딕국가의 경우 스웨덴은 전통적인 사민주의 복지국가의 특성을 고수한 반면, 덴마크와 핀란드는 유연안정성 강화전략을 통해 낮은 고용보호의 수준을 보이는 신사민주의 유형으로 전환되고 있음을 확인하였다. 한편 보수주의 복지체제로 구분되는 유럽대륙 국가들은 대체로 사민주의 복지국가의 특성을 수용하고자 노력하여, 프랑스와 네덜란드는 전통적인 사민주의와 신사민주의 형 복지국가로의 질적 전환을 경험한 반면, 독일은 전형적인 보수주의 체제 특성을 고수한 것으로 나타났다. 영미계열의 자유주의 복지체제는 복지지출과 임금분산의 조정을 통해 이념형 변화를 보였으나, 호주와 미국은 자유주의 복지국가의 이념형으로 변화하거나 이념형을 유지한 반면, 영국은 복지지출을 중심으로 한 이념형의 단기적 변화를 반복하고 있다. 마지막으로 동아시아 복지국가들 중 한국은 자유주의 복지국가의 속성을 보이거나, 일본은 다소 혼재되고 차별적인 형태를 보이고 있다. 일본의 이와 같은 양상은, Esping-Andersen(1996)의 설명처럼, 혼합형 복지국가의 특성을 보여주는 실증적 근거일지도 모른다.

한편, 개별 복지국가들이 변화를 위해 동원한 전략에도 유사성과 차이점이 존재하는데, 프랑스와 독일, 호주, 일본 등은 임금소득의 불평등 수준을 완화하거나 후퇴시키는 방식을 통해 복지국가 변화를 도모한 반면, 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 한국 등은 법적인 고용보호 정도를 감소시키는 변화 전략을 활용한 것으로 나타났다. 스웨덴과 미국은 다양한 변화압력에도 불구하고 기존의 복지제공 방식에 변화가 없다는 점에서 체제 유지능력이 다른 여타의 국가들보다 강력하다는 것을 확인할 수 있다. 이처럼 복지국가의 변화는 단일한 변인만으로는 확인할 수 없는 다양한 변화의 과정과 방향, 그리고 동원전략이 존재하며, 이념형 분석은 이러한 복지국가 변화의 다차원적 측면을 동시에 고

려할 수 있다는 점에서 복지국가 유형화 연구에 유용하게 적용될 수 있는 방법이라고 생각된다. 그러나 연구의 한계도 존재함을 부정할 수는 없다. 먼저 노동시장제도와 관련한 두 가지 변수인 임금분산과 법적 고용보호 지수(EPL)의 경우, 자영업 비중이 큰 동아시아 국가를 포함하는 비교연구에 적절한 변수인가에 대해서는 여전히 논란의 대상이 될 수 있다. 특히 법적인 보호 수준만을 지수화한 EPL 지수는 실제 노동시장의 경직성과 유연성을 반영하지 못하는 한계를 가지고 있다. 또한 자료의 제약으로 인해 중국이나 대만, 혹은 홍콩과 싱가포르 등 다수의 국가를 제외하고 한국과 일본의 사례만을 적용하여 동아시아 복지국가의 비교연구를 시도한 것도 본 연구의 한계라고 할 수 있다. 추후 동아시아 국가와 서구 국가 간 비교 가능한 자료의 축적을 통해 이에 대한 가능성을 보다 면밀하게 검토할 필요가 있다.

이러한 연구결과는 최근 ‘복지논쟁’이 정치·사회영역에서 활발하게 전개되고 있는 한국에 일정한 함의를 제공한다. 앞서 살펴 본 바와 같이, 한국은 외환위기 이후 형식적으로나마 안정적 고용을 가능하게 했던 안정망으로써의 고용보호 관행이 제도개혁을 통해 후퇴함으로써, 저임금-비정규 고용의 확산이 지속되고 있으며, 소득양극화로 대표되는 임금 및 소득불평등의 정도가 크게 확대되고 있다. 이에 많은 연구자들과 시민사회 영역에서는 고용불안 해소를 위해 최소한 생존에 필요한 급여가 보장되는 ‘괜찮은 일자리’(decent job)의 확대와 보다 상승된 최저임금 수준의 확보를 강력하게 주장해 왔던 것이다. 이는 곧 근로소득의 불평등 문제 해결이 외환위기 이후 악화된 노동시장 상황의 개선책이라는 점을 말해준다. 즉 노동-복지를 중심으로 한국 복지국가의 변화를 논의하는 과정은 크게 복지지출 확대와 근로소득의 불평등 완화라는 두 가지로 압축될 수 있다. 이를 앞서 구축한 이념형을 토대로 설명하면, 전자의 전략(복지지출 확대)은 영국이 주로 취해 온 변화 전략을 수용하는 것이며, 후자의 전략(임금분산 완화)을 채택함으로써 일본과 유사한 형태의 복지국가를 달성할 수 있을 것이다. 두 가지 전략 모두 악화된 노동시장과 저복지 상황을 개선하는 것이 되겠지만, 어떤 전략을 취할 것인가는 쉽게 결론내리기는 어려운 측면이 있다. 바람직한 한국의 복지국가 변화 전략을 모색하는 후속 논의가 이어지길 기대해 본다.

■ 참고문헌 □

- 김교성, 김연명, 최영, 김성욱, 김송이, 황미경 (2010). 복지국가의 변화에 대한 이념형 분석: 신사회 위험의 등장과 사회투자전략의 모색. 한국사회복지조사연구. 25. 31-54.
- 김교성, 김성욱 (2010). 복지국가의 변화 측정을 위한 새로운 시도. 한국사회복지학. 62(1). 5-30.
- 김성욱 (2010). 복지국가의 변화 및 조세구조와의 관계. 중앙대학교 박사학위논문.
- 김연명 (2004). 동아시아 복지체제론의 재검토 : 복지체제 유형 비교의 방법론적 문제와 동아시아 복지체제 유형화의 가능성. 사회복지정책. 20. 133-154.
- 김연명 (2011). 동아시아 사회복지의 예외성? 동아시아 사회복지의 최근 변화와 전망. 아세아연구. 54(1). 7-21.
- 김종일 (2004). 복지에서 노동으로 : 노동중심적 복지국가의 비판적 이해. 일신사.
- 김종일 (2010). 대륙복지국가의 활성화정책 추이에 관한 퍼지 집합 이념형 분석, 2000-2007. 사회보장연구. 26(2). 253-284.
- 남궁현, 권혁용 (2008). 세계화시대, 조세경쟁, 현실인가 신화인가? 한국정치학회보. 42(3). 333-358.
- 남찬섭 (2002). 복지개혁 및 복지체제 성격논쟁의 논점과 향후 논의방향. 사회복지정책. 14. 9-25.
- 박병현, 김교성, 남찬섭, Nelson Chow (2007). 동아시아 사회복지 연구. 공동체.
- 백승호 (2005). 분배조정과 생산조정의 제도적 상보성에 관한 비교사회정책연구: 소득 불평등에 미친 영향을 중심으로. 한국사회복지학. 57(4). 91-118.
- 손호철 (2004). 한국의 산업화가 노동과 복지체제에 미친 영향. 사회과학연구. 12(2). 162-183. 서강대학교 사회과학연구소.
- 안재홍 (2004). 생산레짐과 복지국가 체제 상호연계의 정치: 이론적 논의와 스웨덴 노사관계 사례 분석. 한국정치학회보. 38(5). 391-454.
- 양재진 (2001). 구조조정과 사회복지: 발전국가 사회복지 패러다임의 붕괴와 김대중 정부의 과제. 한국정치학회보. 35(1). 211-231.
- 유경준 (1998). 임금소득불평등도의 분해 및 원인분석. KDI 정책연구. 20(3-4). 223-260.
- 정무권 (2002). 김대중정부의 복지개혁과 한국 복지제도의 성격 논쟁에 대하여. 김연명(편). 한국복지국가 성격 논쟁 I. 인간과 복지.
- 최경수 (2001). 노동시장 유연화의 고용효과 분석. KDI.
- 홍경준 (2007). 노동시장 제도, 임금분산, 그리고 복지정책. 한국사회복지학. 59(4). 297-317.
- 황선자, 이철 (2007). 세계화와 제도: 노동시장제도와 복지제도를 중심으로. 한국노총 연구총서. 2007-12.

- Albrecht, J. & Vroman S. (2002). A Matching Model with Endogenous Skill Requirements. *International Economic Review*, 43, 283-305.
- Amable, B. (2002). Is there an Institutional Base of the New Economy? In Kurt Hüebner ed, *The New Economy in Transatlantic Perspective*. Routledge.
- Atkinson, A. (2001). A Critique of the Transatlantic Consensus on Rising Income Inequality. *The World Economy*, 24(4), 433-452.
- Brandolini, A. & Smeeding, T. M. (2008). Inequality Patterns in Western Democracies: Cross-Country Differences and Changes over time. In Pablo Beramendi and Christopher J. Anderson eds. *Democracy, Inequality and Representation: a comparative perspective*. Russel Sage Foundation.
- Bonoli, G. (2007). Too narrow and too wide at once: the 'welfare state' as dependent variable in policy analysis. In Clasen, J. and Siegel, N. A. eds. *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Edward Elgar.
- Card, D. (2001). The Effect of Unions on Wage Inequality in the U.S. Labor Market. *Industrial and Labor Relations review*, 54, 296-315.
- Castles, F. G. (1985). *The Working Class and Welfare: Reflections on the Political Development of the Welfare State in Australia and New Zealand, 1980-1980*. Allen and Unwin.
- _____ (2004). *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford University Press.
- Castles, F. G. & Mitchell, D. (1993). Three world of Welfare Capitalism or Four?. In Castles, F. G. ed. *Families of Nations: Public Policy in Western Democracies*. Dartmouth.
- Clasen, J. & Siegel, N. A. (2007). Comparative welfare state analysis and the 'dependent variable problem'. In Clasen J. & Siegel N. A. eds. *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Edward Elgar.
- Clayton, R. & Pontusson, J. (1998). Welfare-State Retrenchment revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies. *World Politics*, 51(1), 67-98.
- De Deken, J. & Kittel, B. (2007). Social expenditure under scrutiny: the problems of using aggregate spending data for assessing welfare state dynamics. In Clasen J. & Siegel N. A. eds. *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Edward Elgar.
- De Groot, A. J. & Elhorst J. P. (2009). Labour Market Effects of Flexicurity From a Regional Perspective. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 101(4), 392-408.

- Ebbinghaus, B. & Manow, P. (2001). *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and U.S.A.* Routledge.
- ESPAnet. (2007). ESPAnet Conference 2007 Stream 6: Multidimensionality in the Analysis of Welfare States. <http://www2.wu-wien.ac.at/espanet2007>.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- _____ (1996). After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In Esping-Andersen, G. ed. *Welfare States in Transition: National adaptations in Global Economies*. SAGE Publication.
- _____ (1997). Hybrid or Unique: The Japanese Welfare State between Europe and America. *Journal of European Social Policy*. 7(3), 179-189.
- _____ (1999). *Social Foundation of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
- Estevez-Abe, M. (2008). *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*. Cambridge University Press.
- Ferrera, M. (1996). The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*. 6, 17-37.
- Ferrera, M. & Hemerijck, A. (2003). Recalibrating Europe's Welfare Regimes. In Zeitlin J. & Trubek, D. M. eds. *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*. Oxford University Press.
- Gilbert, N. (2002). *Transformation of the Welfare State: the silent surrender of public responsibility*. Oxford University Press.
- Goodman, R. & Peng, I. (1996). The East Asian Welfare States. In Esping-Andersen, G. ed. *Welfare State in Transition: National Adaptation in Global Economies*. SAGE Publication.
- Gough, I. (2001). Globalization and Regional Welfare Regime: The East Asian Case. *Global Social Policy*. 1(2), 163-189.
- Goul-Andersen, J. (2005). Ambiguity of welfare state change: Institutions, output and outcomes. paper presented at the ESPAnet Conference.
- Green-Pedersen, C. (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.
- _____ (2007). More than data questions and methodological issues: theoretical conceptualization and the dependent variable 'problem' in the study of welfare reform. In Clasen, J & Siegel, N. A. eds. *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Edward Elgar.

- Hill, M. & Hwang, Y. (2005). Taiwan : what kind of social policy regime? In Walker, A & Wong, C, eds, *East Asian Welfare Regimes in Transition : From Confucianism to Globalisation*, The Polity Press.
- Holliday, I. (2000). Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. *Political Studies*, 48, 706-723.
- Jæger, M. M. & Kvist, J. (2003). Pressures on State Welfare in Post-industrial Societies: Is more or less better?. *Social Policy and Administration*, 37(6), 555-572.
- Jones, C. (1993). The Pacific Challenge: Confusian Welfare State. Jones, C, ed., *New Perspectives on the Welfare State*. Routledge.
- Katz, L. F. & Autor, D. (1999). Changes in the Wage Structure and Earning Inequality. In Ashenfelter and Card, eds, *Handbook of Labor Economics*, Vol.3A, 1,463-1,559. Elsevier Science.
- Kim, Y. M. (2005). The Re-examination of East Asian Welfare Regime: Methodological Problems in Comparing Welfare States and the Possibility of Classifying East Asian Welfare Regimes, paper contributed at the Workshop on East Asian Social Policy, the University of Bath.
- Kittel, B. & Obinger, H. (2003). Political Parties, Institutions and the Dynamics of Social Expenditure in times of Austerity. *Journal of European Public Policy*, 10(1), 20-45.
- Kühner, S. (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.
- Kvist, J. (2005). Diversity, ideal types and Fuzzy-sets in comparative welfare state research. In Rihoux B. & Grimm, H, eds, *Innovative Comparative Methods of Policy Analysis: Beyond the Quantitative-Qualitative Divide*. Springer.
- _____ (2007). Exploring diversity: measuring welfare state change with fuzzy-set methodology. In Clasen J. & Siegel, N. A, eds, *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Edward Elgar.
- Madsen, P. K. (2002). The Danish models of flexicurity: A Paradise - with some snakes. In Sarfati H. & Bonoli, G, eds, *Labour Market and Social Protections Reforms in International Perspective: Parallel or Converging Tracks?*. Ashgate.
- Mares, I. (2005). Great Divergence in social Protection, paper written for conference on Varieties of Capitalism in Asia, Korea University and the East Asia Institute.
- Midgley, J. (1986). Industrialisation and welfare: the case of the four little tigers. *Social Policy*

- and Administration. *20(7)*, 225-238.
- Milanovic, B. & Squire, L. (2007). Does Tariff Liberalization Increase Wage Inequality?: Some Empirical Evidence. In Harrison, A. ed. *Globalization and Poverty*. University of Chicago Press.
- Mishra, R. (1981). *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*. Palgrave Macmillan.
- Miyamoto, T. (2003). Dynamics of the Japanese Welfare State in Comparative Perspective: Between 'Three Worlds' and the Development State. *The Japanese Journal of Social Security Policy*. *2(2)*, 12-24.
- O'Connor, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. St. Martin's Press.
- OECD. (2004). *Employment Outlook*. OECD.
- _____ (2010). *Growing Unequal?*. OECD.
- Pierson, P. (1994). Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment. Cambridge University Press.
- _____ (2001). Post-industrial Pressures on the Mature Welfare States. In Pierson P. ed. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Ragin, C. (2000). *Fuzzy-set Social Science*. University of Chicago Press.
- _____ (2008). *Redesigning Social Inquiry Fuzzy sets and Beyond*. University of Chicago Press.
- Rothstein, B. & Steinmo, S. eds. (2002). *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*. Palgrave Macmillan.
- Sainsbury, D. (ed.). (1994). *Gendering Welfare State*. SAGE Publication.
- 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.
- Scruggs, L. (2007). Welfare state generosity across space and time. In Clasen, J. & Siegel N. A. eds. *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Edward Elgar.
- Scruggs, L. & Pontusson, J. (2008). New Dimensions of Welfare State Regimes in Advanced Democracies. paper presented at the 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Siegel, N. A. (2007). When (only) money matters: the pros and cons of expenditure analysis. In Clasen, J. & Siegel N. A. eds. *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Edward Elgar.

- Tang, K. L. (2000). *Social Welfare Development in East Asia*. Palgrave.
- Takegawa, S. (2005). Japan's Welfare-state Regime: Welfare Politics, Provider and Regulator. *Development and Society*. 34(2), 169-190.
- Vis, B. (2007). States of Welfare or States of Workfare? Welfare State Restrcturing in 16 Capitalist Democracies, 1985-2002. *Policy & Politics*. 35(1), 105-122.
- Wincott, D. (2001). Reassessing the social foundations of welfare (state) regimes. *New Political Economy*. 6(3), 409-425.

A Comparative Study of Welfare State Changes and Strategies

Kim, Kyo-seong* & Kim, Seong-Wook**

The principal objective of this study was to explore the changes and strategies of welfare states based on the welfare-labor nexus, and to assess the possibility of categorizing the East Asian welfare regime. This study reflected multi-dimensional aspects of welfare states and assessed the extent of the relevant changes using ideal-type analysis based on a fuzzy-set approach to overcome or circumvent existing methodological-theoretical limitations. As a result of this analysis, most countries were shown to have their own systematic combination of welfare-labor nexus and changing strategies, whereas Sweden and US have maintained traditional characteristics of welfare programs. In particular, East Asian countries exhibit divergent patterns of change and strategies that cannot be converged into a single category. Whereas Korea has changed into a liberal welfare state using a strategy designed to lower the level of employment protection legislation, Japan has mainly utilized a wage inequality design, which employs some hybrid and unique features.

Key words: welfare state, East Asian welfare regime, social expenditure, income dispersion, employment protection legislation

◆ 2011.08.10. 접수 / 2011.09.01. 1차 수정 / 2011.09.15. 게재 확정

* Chung-Ang University, Professor(kyoseong@cau.ac.kr)

** Korea Health and Welfare Information Service, Research Fellow(swkim@khwis.or.kr)