

고용중심 복지국가의 고용과 재정 성과

고혜진*·조효진**

요약

본 연구는 고용중심 복지국가의 재정 성과를 확인하는 것에 그 목적이 있다. 특히 본 연구가 주목하는 것은 고용중심 복지국가가 창출한 고용이 무엇이나이다. 양질의 일자리가 창출되지 않으면 고용중심 복지국가로의 전환이 기대했던 실업과 빈곤 감소, 나아가서 재정건전성 회복을 담보할 수 없다는 주장이 제기되고 있기 때문이다. 이에 본 연구에서는 고용중심 복지국가로의 전환 맥락에서, 국가의 복지 노력을 통해 창출된 고용의 질을 파악하고 그것이 궁극적으로 국가 재정에 어떤 영향을 미쳤는가를 실증적으로 파악하고자 한다. 분석은 복지국가가 창출한 고용과 재정성과 간의 시간적 선후관계를 반영하여 Baron과 Kenny(1986)의 3단계 매개효과 검증을 적용한다. 분석결과, 고용중심 복지국가의 공공 복지 노력이 적어도 통계적인 차원에서는 기대만큼의 효과를 가지는 유효한 개혁은 아니었던 것으로 보인다. 오히려 저임금, 비자발적 시간제 고용과 같은 질 낮은 일자리 확대에 정적(+) 영향을 미쳤으며, 이는 나아가서 고용중심 복지국가로의 전환으로 기대했던 재정 위기 해소에도 기여하지 못하는 장벽이 된 것으로 보인다. 따라서 복지국가의 재정건전성을 확보하는 전략으로 단순히 고용의 총량을 늘리는 것은 실효성을 가지기 어려우며, 충분하고 질 좋은 일자리의 창출을 위한 노력이 수반되어야 하겠다.

주요어: 고용중심 복지국가, 복지 노력, 재정건전성, 고용의 질

* 주저자, 서울대학교 사회복지연구소 선임연구원, hjesqjisse@gmail.com

** 교신저자, 서울대학교 사회복지학 석사, hyojincho0110@gmail.com

1. 서론

복지국가 위기론 대두 이후 고용중심 복지국가로의 전환은, 선진복지국가에서 공히 나타나는 변화의 방향이었다. 이는 단순히 복지제도 개혁에 국한된 것이 아니라, 복지와 성장의 선순환을 도모하는 총체적 개혁이었다. 더 많은 사람이 일할 때, 실업자와 저소득층에 대한 복지지출을 줄일 수 있는 것은 물론 과세기반 확대로 재원 확보가 원활해진다는 논리적 기초 아래, 고용률 증대가 복지국가 위기를 해소할 핵심 전략으로 추진된 것이다(Mosher & Trubek, 2003; De Beer, 2007; Kenworthy, 2010; OECD, 2011). 이러한 흐름은 경제성장이 담보 상태에 접어든 상태에서 급증하는 복지 요구에 대응해야 하는 한국에서도 마찬가지였다. 성장 중심의 발전주의 국가체제 하에서 좌시되던 복지가 97년 금융위기를 거쳐 2000년대 들어서는 주요 정책 아젠다로 부상하면서, 생산적 복지, 고용률 70% 달성 등 고용률 진작을 중심으로 한 정책 수단이 강조되기 시작한 것이다.

고용중심 복지국가로의 전환이 강조되는 한편, 고용의 양적 증대에 주력하는 상기한 흐름에 대해 회의론도 제기된다. 정부의 노동시장 개입 확대가 고용 증대에 긍정적인 효과가 있음이 실증연구들로 확인되기도 하였지만(Estevao, 2003; Bassanini & Duval, 2006), 이에 대한 비판도 적지 않기 때문이다. 특히 고용률 제고로 기대했던 빈곤과 실업 해소 그리고 복지지출 감축 효과가 모든 국가에서 나타난 것은 아니었기에, 이 전략의 효과를 단정할 수 없다는 것이다(Baker, Glyn, Howell & Schmitt, 2005; De Beer, 2007; Ko & Cho, 2017). 나아가 고용 없는 성장이 가시화되고 일자리의 양극화가 심화되면서, 고용중심 복지국가의 실효성에 대한 우려가 확대되기도 하였다. 사실상 고용중심 복지국가가 창출한 고용은 많은 경우 저임금, 불안정한 일자리로 취약계층이 빈번하게 실업과 빈곤을 오가는 한계적 상황에 놓이게 되었기 때문이다(홍민기·홍백의·윤자영·박제성, 2013:62; Grogger, Karoly & Klerman, 2002; Hamilton, 2002).

상술한 우려의 핵심은 고용중심 복지국가가 양질의 일자리로의 이행을 촉진하지 못한다는 것에 있다. 일례로 정부의 공공일자리 사업을 통해 창출되는 일자리가 취업취약계층에게 고용 기회를 제공하는 측면이 있지만, 이들 일자리는 이차노동시장에 속하는 질 낮은 일자리로, 실질적인 경제적 자립의 효과를 담보하지 못한다(지은정, 2007; 박창균·이철인, 2011; 백학영·조성은, 2012; Palier & Thelen, 2010). 설령 인적자본고양을 통해 민간시장에 진입하더라도, 고용안정이나 임금 수준 등의 질적 측면은 취약한 것이 사실이다(정연택·김원정, 200;6 유길상·민동세·조인호, 2008; 류기락, 2013; Hamilton, 2002). 더 큰 문제는 일차노동시장으로의 진입 장벽은 사회보장에서의 배제로 이어져(김수완, 2009; Palier & Thelen, 2010; Emmenegger, Häusermann, Palier & Seeleib-Kaiser, 2012),

현재는 물론 미래의 생활안정 역시 위협할 수 있다는 점이다. 거시적 측면에서 이는 충분한 재정 기여를 어렵게 하여, 고용중심 복지국가의 전략의 재정 성과를 제약할 가능성이 크다(홍민기·홍백의·윤자영·박제성, 2013:38).

이와 같이, 고용복지국가의 성과에 대해서는 이견이 존재한다. 이 가운데 본 연구는 복지국가의 지속가능성을 높이는 주요한 전략으로 제시된 고용중심 복지국가로의 전환이 재정건전성 담보에 긍정적으로 기능하였는지를 경험적으로 규명하여, 한국 복지국가의 향후 발전 방향에 대한 함의를 제시하고자 한다. 비록 경험연구에서 덜 주목받아왔지만, 고용 활성화가 과세 기반의 확대로 이어질 수 있으며, 아울러 빈곤 및 실업에 따른 복지수급자의 규모를 줄임으로써 재정건전성 확보에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이 고용중심 복지국가가 재정위기 해소의 대안으로 대두된 배경이기 때문이다(De Beer, 2007:377-378). 이때 고용중심 복지국가에 대한 비판적 입장에서 제기하는 주된 문제가 일자리의 질적 측면에 있음을 반영하여, 서구 복지국가의 복지 노력에 의해 주로 확대된 일자리가 무엇인지, 이를 매개로 재정건전성이 어떻게 변화했는지를 파악하고자 한다.

2. 선행 연구 검토

1) 고용중심 복지국가로의 전환과 그 성과

임금제 고용은 근대복지국가의 근간이었다. 국가는 완전고용과 고용보호 조치로 노동시장에서 개인을 적극적으로 보호하였다. 당시 높은 수준의 고용안정성과 소득 안정성을 제공하는 일자리는 빈곤으로부터의 탈출을 보장하는 주요한 복지 수단으로 간주되었다(홍민기·홍백의·윤자영·박제성, 2013:124-125). 그러나 1970년대 두 차례의 석유파동을 겪으면서 실업률과 물가의 유례없는 급등으로 일자리를 통한 복지 욕구 해결이 불가능해졌고, 복지국가 역시 재정위기에 봉착하였다. 복지국가의 성장 동력으로 간주되던, 고임금 및 관대한 복지급여를 근간으로 하는 케인스주의 이중 트랙이 더 이상 원활하게 작동하지 않게 된 것이다.

이러한 상황에서 서구 복지국가들은 ‘고용의 회복’을 골자로 한 일련의 개혁을 단행하였다. 구체적으로 복지 수급 조건으로서 근로의무 조건을 강화하고, 노동시장 참여에 대한 인센티브를 높이는가 하면, 적극적 노동시장정책을 활용하여 노동력의 재상품화를 도모하였다(Gilbert & Besharov, 2011; Pierson, 1998). 이를 통해 정부의 구제 남용을 억제하여 재정 절약 효과를 담보하고, 궁극적으로 복지국가를 지속시키기 위한 안정적인 세원을 확보하고자 하였다(이명현, 2006:54). 이처럼 복지국가 위

기의 대응책으로 고용중심 복지국가로의 전환이 제기된 배경에는 고용률 증대가 실업과 빈곤을 줄이고, 재정적 지속가능성을 담보한다는 전제가 놓여있었다(De Beer, 2007:377-378). 고용중심 복지국가로의 전환의 구체적인 양상은 국가별로 다양한 내용과 구성으로 설계되고 집행되었지만, 복지와 노동시장참여 간의 긴밀한 연계성이 강조되었다는 점에서 일관된 방향성을 보여 왔다(김태성·류진석·안상훈, 2005:214; 홍민기·홍백의·윤자영·박제성, 2013:36-41; Gilbert & Besharov, 2011).

이상과 관련하여, 선행 연구들에서는 복지 노력을 통한 고용률 제고가 빈곤율, 복지 수급률, 실업률 감소에 미치는 효과를 분석함으로써 고용중심 복지국가로의 전환 성과를 측정해왔다(황덕순·이바르 뢰드멜·히더 트릭키, 2002; Pear, 2002). 다만 기존 연구 결과들은 확정적이지 않은데, 먼저 복지 수급 조건으로 근로의무조건을 강화하는 근로연계형 복지(Workfare)를 추진한 미국은 표면적으로 복지 수급자 감소와 빈곤율 하락이라는 성과를 달성하였다고 보고된다(황덕순·이바르 뢰드멜·히더 트릭키, 2002; Pear, 2002). 하지만, 근로연계형 복지개혁이 수급자의 삶의 질을 실질적으로 개선했다고 보기에는 다소 무리가 있어 보인다. 정량적 측면이 아닌 복지 수급자의 삶의 질에 미친 영향을 중심으로 정책 효과성을 살펴본 연구들에서는 근로연계형 복지개혁이 수급자의 삶의 질을 실질적으로 개선하지 못했음을 지적하기 때문이다. 근로의무 조건으로 인하여 수급자들은 노동시장에 강제 진입하지만, 일자리 창출이 저임금 서비스 부문 위주로 이뤄져 이들 중 대다수가 임금 수준이 낮고 불안정한 일자리에 종사하는 것이다(류기락, 2013; Hamilton, 2002; Brock et al, 2004). 결과적으로 저소득층은 반복되는 실업을 경험하며, 저임금으로 인하여 적정 수준의 생활을 향유하기 어려울 수 있다.

반면에, 직업훈련 및 교육, 상담 등 사회서비스나 수당을 통해 인적자원을 제고하고, 근로가능성을 높이는 적극적 노동시장정책을 강조하는 유럽의 활성화정책(Activation)은 전반적으로 전술한 근로연계형 복지보다 긍정적인 성과를 지니는 것으로 알려져 있다(채구묵, 2011; OECD, 1993; Bradley & Stephens, 2007; Estevao, 2007). 하지만 이 역시도 정책유형별로 상반된 견해가 나타난다(Kluve, 2006; Card, Kluve & Weber, 2010). 예를 들어, 구직서비스와 제재는 구인·구직 매칭을 활성화시킨다는 점에서 실업 감소에 효과적이지만(채구묵, 2011:190), 상대적으로 고용가능성이 높은 사람들에게 효과가 집중되는 경향이 있어, 사중손실로 인한 정책 효과 상쇄가 나타날 수도 있다(Kluve, 2006). 반면에, 직업훈련 등의 인적자본 투자 정책은 단기적으로는 비용 소모가 커 효율성이 낮지만, 장기적으로는 고용가능성 제고를 통해 실업을 낮추는 것은 물론 양질의 일자리로의 진입을 도모하여 빈곤 감소 효과 역시 클 수 있다(Calmfors, Forslund & Hemström, 2001). 그러나 이 또한 유보임금 상승을 초래해 충분한 실업, 빈곤 감소 효과로 이어지지 않을 수 있다(Calmfors, Forslund, & Hemström, 2001).

이처럼 고용중심 복지국가의 실업 및 빈곤 감소 효과에 대한 성과 분석이 다양한 측면에서 전개되어 온 것에 반해, 고용중심 복지국가로의 전환이 목표로 하는 궁극적인 성과 중 하나인 재정건전성 확보는 실증연구에서 크게 주목받지는 못했다. 재정 성과는 실업 및 빈곤을 줄고 난 뒤에 단계적으로 나타난다는 점에서 실업 및 빈곤 감소 성과에 비해 비교적 장기적으로 확인할 수 있는 성과이다. 그렇기 때문에 충분한 시기를 포괄하는 자료가 확보되지 않은 상황에서는 분석이 어렵다는 실증적인 이유가 있었을 것이다(배은총·고혜진·조효진, 2017; Ko & Cho, 2017). 하지만 고용중심 복지국가로의 전환이 가시화된 지 30여 년이 흐른 현재에는 그것의 재정 성과를 살펴보기에, 충분한 시간이 흘렀고 관련 데이터 역시 확보가 가능해졌다. 이에 본 연구에서는 재정 성과를 실증적으로 규명해보려 한다.

2) 고용의 질

본 연구는 고용중심 복지국가로의 전환 성과로서 고용의 질적 측면에 주목한다. 취업 여부보다는 일자리의 질이 개인의 빈곤에 결정적인 영향을 미치는 현 상황에서 고용의 질은 그 중요성을 더해가고 있다(백학영·구인회, 2010; 이병희, 2010; Wicks-Lim, 2012). 전술한 미국 사례에서 확연히 드러나듯이, 고용중심 복지국가로의 전환이 양질의 일자리로의 진입을 도모하지 못한다면 효과적인 고용 및 재정 성과로 이어지기 어렵기도 하다(홍민기·홍백의·윤자영·박제성, 2013:38). 저임금 및 비자발적 시간제 일자리의 특성상 근로빈곤의 위험성이 높다는 점에서 이는 복지수요로 작용하여 결국 정부의 복지 부담을 높이는 방향으로 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

더군다나 더욱 관심을 끄는 지점은 고용중심 복지국가가 창출한 일자리가 양질의 일자리로 보기 어렵다는 지적들이다(지은정, 2007; 박창균·이철인, 2011; 백학영·조성은, 2012; Palier & Thelen, 2010). 복지국가 자체가 질 낮은 일자리를 창출하거나 혹은 양적 성과에 경도되어 질이 담보되지 않은 일자리로의 빠른 이행을 유도하고 있다는 것이다. 대표적으로 사회서비스 일자리의 확대가 이와 관련된다. 사회서비스 일자리는 최근 고용의 양적 증대가 꾸준히 이뤄지고 있는 부문인 동시에 사회서비스 부문의 고용 증대 역량을 다수 연구들이 강조한바 있다(강혜규, 2008; 황덕순, 2011). 그런데 문제는 이들 일자리가 근로조건이 열악하다는 점에서 우려의 대상이기도 하다는 점이다. 만약 이러한 비판과 같이, 충분한 질이 담보되지 않는 일자리가 양산되고 있다면 장기적으로 고용중심 복지국가가 기대한 재정 성과가 나타나지 않을 수 있음을 예상해볼 수 있다. 고용의 질이 담보되지 않는 고용의 양적 성과는 근로빈곤의 함정을 야기하며, 이는 고용중심 복지국가의 재정적 지속가능성을 확

보하기 위한 빈곤 감소, 실업 감소, 재원 확보 효과를 제한할 수 있기 때문이다.

그렇다면 고용의 질은 어떻게 파악할 수 있는가? 고용의 질을 측정하는 대표적인 거시적 차원의 지표는 국제노동기구(ILO)에서 개발한 괜찮은 일자리(Decent Work, 이하 DW)와 유럽연합(EU)의 일의 질(Quality in Work, 이하 QW)이 있다. 국제노동기구는 DW를 측정하고자 고용기회, 적정한 소득과 생산적 노동, 적절한 근로시간, 일가정양립, 철폐되어야 할 노동, 고용안정성, 고용평등, 작업 환경의 안전, 사회보장, 근로자/사용자 대표 간 대화(사회적 대화), 질 좋은 일자리를 위한 사회경제적 맥락의 11개 영역을 설정하고 각 영역의 하위 지표를 제시하였다. 유럽연합 역시 사회정책의 주요 아젠다로 노동생활의 질(Quality of work life) 제고의 중요성을 제기하며, QW를 구성하는 하위 개념으로서 숙련 및 평생교육과 경력개발, 양성평등, 직업안전과 보건, 고용 유연성 및 안정성, 노동 시장으로의 접근가능성과 통합, 일과 생활의 균형, 사회적 대화와 노동자 참여, 다양성과 비차별, 전반적 업무성과의 10개 영역과 영역별 측정 지표들을 제시하였다.

본 연구는 이상과 같은 고용의 질을 결정하는 다양한 요소 중 공통적으로 강조되고 있는 고용 안정성과 임금 적정성에 주목한다. 기존 연구들에서 근로빈곤의 주 요인으로 고용 불안정과 저임금을 지목해왔다는 점에서 이는 실업 및 빈곤의 문제와 직접적으로 맞닿아 있는 요소라고 할 수 있기 때문이다. 먼저 임시·일용직, 시간제 일자리 등 비정형 혹은 불안정한 형태의 고용은 실업의 위험을 높이고, 이들 일자리는 대체로 임금 수준이 낮아 근로빈곤의 위험을 높이는 것으로 지적되어 왔다(구인회, 2002). 더욱이 이들은 정규직을 중심으로 구축된 공적사회보장의 사각지대에 놓여 실업과 빈곤에 노출될 위험이 크다(Emmenegger, Häusermann, Palier & Seeleib-Kaiser, 2012). 저임금 또한 근로빈곤을 야기하는 결정적 요인으로 작용한다(EFILWC, 2004). 무엇보다 가구주가 저임금 근로자이면 해당 가구가 빈곤에 처할 위험성은 크게 상승하는 것으로 알려져 있다(Nolan & Marx, 1999). 또한 저임금 근로 경험이 다시 반복적인 저임금 근로로 이어져 시간이 지날수록 빈곤 탈출을 어렵게 하는 장애 요인이 되기도 한다(윤진호·이시균, 2009; 성재민, 2014). 저임금 일자리는 근로자의 인적 자본을 침식시키는 경향이 있으며(Scherer, 2004; Gagliarducci, 2005), 잠재적 사용자에게 근로자의 생산성이 낮다는 부정적인 신호를 만들어 더 높은 임금으로의 상향 이동을 저해하고 노동시장에서의 퇴출을 초래할 수 있기 때문이다(Mason & Salverda, 2010; Schmitt, 2011 재인용). 이에 복지 노력이 비정형, 저임금 일자리의 양산으로 이어진다면 복지 재원 마련에 기여하는 사람은 늘리지 못하면서, 복지 수요의 부담을 가중시킬 수 있다.

이상의 논의를 종합할 때, 결국 고용중심 복지국가에 대한 평가는 그것이 ‘어떤’ 고용을 창출하였는지에 주목해야 한다. 고용중심 복지국가가 애초의 목표를 달성하기 위해서는 단순히 노동시장으

로 내모는 것을 넘어, 유급 노동이 안정적으로 보장되고 이를 통해 적절한 수준의 경제적 생활이 가능해야 하기 때문이다(김영순, 2002). 그렇지만 선행 연구들에서 고용중심 복지국가의 재정 성과에 주목하지 않았던 것과 같이, 그것의 성과를 고찰함에 있어 고용의 질을 반영하여 실증 효과를 분석한 경우는 드물다. 이에 본 연구는 고용안정성과 임금 수준을 중심으로 고용의 질적 측면을 고려하여 고용중심 복지국가의 재정 성과를 규명하고자 한다.

3. 연구방법

1) 분석방법

저성장, 인구 고령화 등 사회경제적 변화 가운데 복지국가가 직면한 재정 위기의 해결방안으로서 고용중심 복지국가 개혁이 도입된 일련의 양상은 성숙한 서구 선진복지국가에서 나타난 현상이라는 점에서, 본 연구는 OECD 가입 서구 선진 복지국가들을 분석대상으로 한정한다(배은총·고혜진·조효진, 2017:6). 또한, 주요 관심대상인 고용의 질과 관련된 데이터 접근성을 고려해 최종 선정된 분석대상국은 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 독일, 미국, 벨기에, 스웨덴, 스페인, 아일랜드, 영국, 오스트리아, 이탈리아, 캐나다, 프랑스, 핀란드, 호주의 18개국이다. 그리고 1985년부터 2015년까지, 총 31개 년도를 분석하기로 한다. 복지국가의 재정 위기와 이에 대응한 고용중심 복지국가로의 전환은 분석에 포함된 시기보다 앞서 추진되었으나, 효과가 가시화되기까지는 시차가 존재하므로 전환 시기 이후를 분석한다.

이때, 본 연구는 국가가 복지 노력을 통해 고용률을 높임으로써 중국에는 복지국가의 재정건전성을 확보하는 과정이 고용중심 복지국가로의 전환이 전제하는 바라는 논리에 기초하여 고용률의 매개효과를 분석하는 것에 초점을 맞춘다. 이를 파악하기 위해, 배은총 외(2017)와 같이, 독립변수와 매개변수, 독립변수와 종속변수, 그리고 독립변수 및 매개변수와 종속변수의 관계를 단계적으로 검증해 매개효과의 유무를 파악하는 Baron과 Kenny(1986)의 3단계 매개효과 검증을 적용한다.¹⁾ 각

1) 구체적으로 1단계 분석은 복지 노력을 비롯하여 매개변수인 고용률에 영향을 미치는 요인들의 관계를 분석하는 단계이고, 2단계 분석은 종속변수인 재정건전성에 복지 노력을 비롯한 독립변수들의 영향을 파악하는 것이다. 이때, 모든 단계에서 독립변수는 종속변수에 통계적으로 유의미한 수준의 영향을 가져야 한다. 마지막 3단계 분석은 2단계 분석에 매개변수인 고용률을 추가로 반영하여 영향 관계를 파악하는 것인데, 3단계 분석에서 독립변수의 영향력이 2단계에서의 그것보다 작아야 매개효과가 존재한다고 볼 수 있다(절댓값 크기). 아울러 이 영향이 여전히 통계적으로 유의미하다면 부분 매개, 효과가 통계적 유의미성을 상실한다면 완전 매개효과가 있다고 볼

단계의 분석에는 고정효과 모형을 적용한다. 이는 일반적으로 비교국가 연구에서는 각 국가에 내재한 고유한 속성이 모형화되지 않아 초래될 수 있는 추정치의 비일관성을 해소하고자 고정효과 모형을 활용해왔음을 따른 것이다. 한편, 3단계 분석에서는 패널 2단계 최소제곱법을 적용한 분석결과도 함께 제시하는데, 이는 모형화되지 않는 시변 요인으로 인한 내생성 문제가 초래될 수 있기 때문이다. 이에 고용률 결정요인으로 지적되어 온 주요 변수들을 도구변수로 활용한 모형을 추가로 추정함으로써 내생성이 통제되었을 때의 분석 결과에 차이가 있는지 살펴본다.²⁾

2) 변수의 조작적 정의

분석에 활용된 변수는 [표 1]과 같이 정의되고, 이들의 기술 통계량은 [표 2]와 같다.

[표 1] 변수의 조작적 정의

구분	변수명		조작적 정의	자료 ⁵⁾
종속 변수	순유자/순차입		(수입-지출-비금융자산 순투자)/국내총생산	NA
독립 변수	복지 노력	복지지출	국내총생산대비 총공공사회복지지출 비중	SOCX
		복지관대성	연금, 실업보험, 질병보험의 소득 대체율과 자격조건, 포괄범위 혹은 수급범위, 대기기간을 반영한 지수 값 ¹⁾	CWED
	고용률		15-64세 핵심연령대 고용률	EL
	고용 성과의 질	시간제	총고용대비 시간제근로자비중	
		비자발적시간제	총고용대비 비자발적시간제근로자비중	
		저임금	총정규직노동자대비 중위소득의 2/3미만을 버는 정규직근로자비중	
1단계 통제 변수	경제성장		1인당실질GDP성장률	NA
	통화정책		단기 금리	ECO
	투자		$\log(\text{기업R\&D지출}/\text{인구천만명당 GDP디플레이터}) \times 100$	
	협상력		단체교섭의 실제 조정수준, 노조 조직률 ²⁾ 의 표준화 값 합의 평균	ICTWSS, EL
	기술변화		물가안정실업률	ECO

수 있다. 한편 분석에서 변수 간 영향 관계의 선후를 반영해 1년간의 시차를 두는 것으로 한다. 이는 연간 단위 자료를 활용하고, 국가 재정 편성이 회계연도 단위로 이뤄짐을 반영한 것이다. 즉, 3단계 및 패널 2단계 최소제곱법에 투입되는 복지 노력과 고용률에 영향을 미치는 요인들은 $t-2$, 고용률과 재정건전성에 영향 요인들은 $t-1$ 값이다.

2) 매개효과 분석의 1단계에 투입되는 변수들이 패널 2단계 분석시 고용률의 도구변수로 추정에 활용된다.

구분	변수명	조작적 정의	자료 ⁵⁾
2단계 통제 변수	경제성장률	1인당실질GDP성장률	
	경제개방도	국내총생산 대비 수출입 비중, 복수환율제도의 존재 여부, 자본계정거래에 대한 제약, 수출대금 양도 요건의 표준화 값 합의 평균	NA CH
	인플레이션	근원인플레이션 ³⁾	NA
	고령인구비중	총인구 대비 65세 이상인구 비중	EL
	정치제도 분절	단순 다수대표제의 부재, 비례대표제, 유효정당의 의석비중, 내각 평균 지속 연수의 지수 값 ⁴⁾	CPDS
	재정준칙	시행 재정준칙 갯수 및 재정준칙의 평균 강도(legal base), 다년도 지출상한 운영 여부, 예외규정 존재 유무, 재정 모니터링 시스템 유무의 표준화 값 합의 평균	FL

주 1) 변수 산출방식에 관한 자세한 설명은 Scruggs, 2014:4; Scruggs, Detlef & Kati, 2017:8 참고

2) 노동조합 조직률은 ICTWSS를 기초로 하되, 결측치는 OECD EL의 행정 및 서비스 데이터 값으로 대체

3) 조정된(harmonized) 근원인플레이션 값을 기준으로 하는 것이 국가 비교에 적절하나 국가마다 근원인플레이션(national) 값과 조정된 값 중 하나만 보고하여, 조정값이 없는 경우는 국가 고유 근원인플레이션 값으로 대체

4) Lijphart(1999)의 논의에서 민주주의의 제도적 측면을 조작화한 Comparative political Dataset의 lfirstp 변수임

5) NA - OECD, National Account(2018.1.27.추출), SOCX - OECD, Social Expenditure Statistics(2018.1.27.추출), EL - OECD, Employment and Labour Market Statistics(2018.1.27.추출), ECD - OECD Economic Outlook 102 database(2018.1.27.추출), CWED - Comparative Welfare Entitlement Dataset2(2017.12.29.추출), ICTWSS - Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage setting, State Intervention and Social Pacts(2017.1.29.추출), CH - Chinn-Ito Financial Openness Index(2017.12.29.추출), CPDS - Comparative Political Dataset(2017.12.29.추출), FL - IMF Fiscal Rules Database(2017.12.29.추출)

[표 2] 기술통계

변수	구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값	관측치 수	
순용자 순차입	전체	-0.020	0.048	-0.321	0.187	N	442
	집단간		0.037	-0.079	0.107	n	18
	집단내		0.034	-0.307	0.063	T-bar	24.56
복지 지출	전체	21.863	4.604	11.458	34.178	N	552
	집단간		4.081	15.553	28.018	n	18
	집단내		2.320	16.396	30.607	T-bar	30.667
복지 관대성	전체	31.904	6.927	19.900	46.600	N	468
	집단간		6.889	21.135	42.204	n	18
	집단내		1.752	24.962	37.924	T	26
고용률	전체	66.295	7.895	46.190	83.117	N	548
	집단간		7.131	54.418	75.519	n	18
	집단내		3.677	48.799	77.735	T-bar	30.4

변수	구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값	관측치 수	
시간제 고용	전체	56.197	8.080	35.079	73.048	N	548
	집단간		7.576	43.904	68.676	n	18
	집단내		3.173	34.242	66.511	T-bar	30.4
비자발 시간제 고용	전체	3.792	2.098	0.704	12.110	N	507
	집단간		1.346	1.235	6.607	n	18
	집단내		1.669	0.547	11.459	T-bar	28.2
저임금고용	전체	16.142	5.877	3.400	26.904	N	260
	집단간		5.778	5.118	24.260	n	16
	집단내		1.420	11.992	25.489	T-bar	16.3
경제 성장	전체	2.760	7.399	-8.998	94.509	N	553
	집단간		2.364	0.910	8.621	n	18
	집단내		7.039	-14.860	89.211	T-bar	30.7
통화 정책	전체	5.302	4.090	-0.188	23.305	N	537
	집단간		1.273	3.364	8.243	n	18
	집단내		3.898	-0.919	20.363	T-bar	29.8
투자	전체	11.318	1.631	6.843	15.012	N	499
	집단간		1.667	7.998	14.592	n	18
	집단내		0.423	9.894	12.286	T-bar	27.7
협상력	전체	-0.023	0.799	-1.366	1.865	N	525
	집단간		0.714	-1.300	1.284	n	18
	집단내		0.384	-1.428	1.643	T	29.2
기술 변화	전체	7.542	2.788	2.775	17.275	N	537
	집단간		2.649	3.642	14.475	n	18
	집단내		1.152	4.090	12.427	T-bar	29.8
경제 개방	전체	-0.004	0.522	-1.579	1.627	N	547
	집단간		0.379	-0.649	0.922	n	18
	집단내		0.369	-1.212	0.700	T-bar	30.4
인플레이션	전체	2.270	1.837	-2.401	16.730	N	455
	집단간		0.668	1.063	3.671	n	18
	집단내		1.720	-2.675	15.329	T-bar	25.3

변수	구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값	관측치 수	
고령 인구	전체	17.013	3.399	9.643	25.034	N	548
	집단간		3.102	11.402	20.691	n	18
	집단내		1.536	12.065	21.729	T-bar	30.4
정치제도분절	전체	-0.105	1.110	-2.468	2.250	N	557
	집단간		1.053	-2.096	1.495	n	18
	집단내		0.426	-1.849	1.244	T-bar	30.9
재정준칙	전체	0.000	0.549	-0.680	1.165	N	558
	집단간		0.284	-0.574	0.572	n	18
	집단내		0.474	-1.252	0.768	T	31

우선, 본 연구의 종속변수는 재정건전성이다. 국가의 재정건전성 측정에는 다양한 지표가 활용될 수 있는데, 기존 연구에서는 재정적자(재정수지) 혹은 국가 부채 수준이 주로 활용되어왔다(정의룡·임진영·양재진, 2012; 신가희·김영록·하연섭, 2017). 본 연구에서도 선행 연구를 반영하여 재정수지 지표들을 활용하여 재정건전성을 측정하되, 발생주의 회계 관점을 적용한 순융자/순차입(net lending/borrowing)으로 재정건전성을 조작화한다. 이 개념이 “정부정책에 의해 결정되는 거래의 결과로서 정부 운영의 지속가능성을 판단하는” 순운영수지에 기초하여(정성호, 2015:13), 본 연구의 목적인 고용중심 복지국가로의 전환 효과를 살펴보기에 적절하다고 판단했기 때문이다. 게다가 이는 국가 간 비교가 가능한 지표이기도 하여(정성호, 2015:13-14), 국가 간 비교연구를 수행하는 본 연구에 적합하기도 하다.

다음으로 본 연구의 주요 독립변수는 복지 노력과 고용률이다. 전자인 복지 노력과 관련해서 국가 비교연구에서 가장 활발하게 활용되었던 지표는 복지지출이다. 이 지표가 자료 확보의 용이성 및 국가 간 비교를 위한 자료가 충분하지 못한 상황에서 유용하기 때문이다(Jensen, 2011). 하지만, 국가의 복지 수준은 단순히 지출 수준으로 치환될 수 없고 제도의 소득대체율이나 포괄범위 등 복지제도의 내부 속성이 반영되어야 한다는 지적이 꾸준히 제기되어온 것 역시 사실이다(Esping-Andersen, 1990, 1996; Allan & Scruggs, 2001; Scruggs, 2014). 본 연구에서 살피고자 하는 고용중심 복지국가의 성과와 관련해서 특히 이러한 지적이 함의를 가지는데, 고용중심 복지국가로의 전환 이후 복지수급 자격조건의 변화가 두드러지게 나타나기 때문이다. 이에 본 연구에서는 국내총생산 대비 공공복지지출 수준과 더불어, 연금, 실업, 질병보험의 급여 소득대체율과 자격조건, 포괄범위 혹은 수급범위, 대기기간을 반영해 산출된 Allan과 Scruggs의 CWED(Comparative Welfare Entitlement

Dataset)2 내 복지국가 관대성 지수 각각을 복지 노력의 대리 지표로 활용하고자 한다.

이어서 고용률은 네 가지로 조작화한다. 첫 번째는 핵심노동 연령대 고용률로 15세에서 64세까지 생산가능인구 중 취업자 비중이다.³⁾ 이는 복지 노력이 전체 고용률 제고에 미치는 영향을 가늠하기 위한 변수이다. 다음으로 고용중심 복지국가 비판론에서 제기되는 핵심 논지를 실증적으로 파악하기 위해서는 질 낮은 일자리와 복지 노력의 관련성을 파악해야 하는바, 본 연구에서는 고용의 질을 결정하는 다양한 요인 중 고용안정과 적정 수준의 임금에 주목하여 시간제 일자리, 비자발적 일자리, 그리고 저임금 고용의 비중을 함께 살핀다. 구체적으로 시간제 일자리 비중은 총고용 대비 시간제근로자(주업의 평소 근로시간이 1주당 30시간 미만인 근로자)의 비중으로 정의한다. 더불어, 정규직 고용에 참여하고 싶으나 비자발적인 사유로 시간제 근로를 선택한 경우를 추가로 분석에 고려하는데, 이는 비자발적 시간제 근로자의 상당수가 저임금, 저생산성의 일자리에 종사한다는 점에서(EU, 2001), 시간제 고용의 질적 측면을 반영할 수 있기 때문이다.⁴⁾ 그리고 저소득 근로자의 비중은 전체 정규직 노동자의 총 중위소득의 2/3 미만을 버는 정규직 노동자 비중으로 측정한다. 이는 국제노동기구(ILO)가 일자리의 질을 결정하는 핵심 요소로 적정소득(adequate earnings) 측정에 활용하는 변수이다.

아울러 매개효과 분석의 첫 번째 단계에서 복지 노력과 더불어 고용률에 영향을 미치는 요인이 분석에 반영되어야 한다. 이에 본 연구에서는 Bradley와 Stephens(2007), Smets와 Wouters(2007), Gertler, Sala 그리고 Trigari(2008), Zhang(2017)에 기초, 성장, 통화정책, 투자, 협상력, 기술변화 변수를 통제한다. 이때, 성장과 통화정책 및 투자 그리고 기술변화(구조적 실업)는 Zhang(2017)의 그것과 같이 정의하되, 협상력은 제도적 변수를 고려하여 재정의하였다. 그는 협상력을 실질임금 변화로 간주하였는데, 협상력은 임금수준뿐 아니라 임금을 결정하는 구조적인 요인과도 밀접하게 관련된다(Boone & van Ours, 2004; Bassinini & Duval, 2006:91). 따라서 Bradley와 Stephens(2007)의 연구에서 고려된 단체교섭의 포괄범위와 실제 조정수준, 노조가입률 값을 정규화 과정을 거쳐 단일 변수화해 분석에 반영한다.

3) 65세 이상의 노년층 고용에 대한 관심이 확대되고 있으나, 각국의 주요 정책 대상은 여전히 핵심연령대의 고용률 제고에 있기 때문에, 핵심노동 연령대의 고용률을 살펴본다. 다만, 시간제 고용 및 저임금 근로는 ILO, OECD 등에서 이들 값의 측정은 65세 이상도 반영하고 있어, 총 고용에서의 비중으로 산출하였다.

4) 시간제 일자리의 자발적 선택 여부가 중요하게 고려되는 것은 비자발적 시간제 일자리가 초래하는 개인적, 사회적 손실이 크기 때문이다. 개인적 차원에서 비자발적 시간제 근로는 낮은 직무만족도로 이어지며(신은중, 2005; 성지미·안주엽, 2007), 이로 인한 잦은 이직과 실업 및 빈곤의 위험을 높인다(Cotton & Tuttle, 1986; Iverson & Currievan, 2003; 정영순·어윤경·임유진, 2012에서 재인용). 사회적으로도 비자발적 시간제 고용의 증가는 생산성 약화, 노사갈등의 첨예화, 노동력의 불충분한 활용 등을 초래하여, 노동시장의 비용을 높일 수 있다(신은중, 2005:44). 물론 최근 시간 활용 측면에서의 노동력 저활용 관련 지표들을 활용하는 것이 계약형태에 따른 상기 분류보다 더 적절할 수 있으나, 이들 지표의 시계열이 짧아 본 연구에서는 시간제, 비자발적 시간제 고용을 변수로 활용했다.

덧붙여, 매개효과 분석의 2, 3단계 분석 그리고 패널 2단계 최소제곱법 분석에서는 재정건전성에 영향을 미치는 요인들이 반영되어야 한다. 이와 관련하여 기존 연구에서는 정부의 재정부담을 늘리는 고령 인구비율이나 재원조달능력을 결정하는 경제성장, 물가상승률, 경제개방도 그리고 제도 요인으로 정부의 분절성, 재정 관리 제도의 도입 등이 고려되어왔다(정의룡·임진영·양재진, 2012; 신가희·김영록·하연섭, 2016; 배은총·고혜진·조효진, 2017; Ko & Cho, 2017). 이들 연구를 토대로 본 연구는 경제성장과 물가상승률, 경제개방도, 고령인구비중, 정치제도의 분절성(단순 다수대표제의 부재, 비례대표제, 유효정당의 의석비중, 내각 평균 지속 연(年)수의 지수 값), 재정준칙의 도입(시행 재정준칙의 수 및 재정준칙의 평균 강도⁵⁾, 다년도 지출 상한 운영 여부, 예외규정 존재 유무, 재정 모니터링 시스템 유무 고려)을 투입한다.

4. 분석결과

1) 고용중심 복지국가의 고용

국가의 복지 노력이 창출한 고용이 어떤 고용인지를 살펴본 결과는 [표 3]과 같다⁶⁾. 분석결과에서 흥미로운 점은 정부의 복지 노력은 고용률을 제고하는 효과를 가지는 것만은 아니라는 것이다. 복지지출이 고용률에 미치는 효과가 통계적으로 유의미한 수준에서 부정 영향을 미치는 것으로 확인되기 때문이다($p < .001$). 거시적 측면에서 노동시장에 대한 정부 개입이 의도치 않은 간접효과를 초래하여, 기대한 만큼의 고용률 증대가 가시화되지 않을 수 있다는 점에 대한 지적은 지속되어왔다(채구

5) 재정준칙의 평균 강도는 Augustin과 Walker, Nation(2011:19)처럼 도입된 재정준칙의 종류(채무, 적자, 지출, 수입) 및 법적 기반(입헌적, 법률적, 연정합의, 정치적 협약)에 따라 재정준칙의 강도를 산출하여 도입된 재정준칙의 평균적인 강도를 반영한다.

6) [표 3]에서 복지 노력 이외에 통제변수들이 고용률에 미치는 영향을 살펴보면, 과거와 달리 경제가 성장한다고 해서 고용률이 높아지는 것은 아닌 것이 드러난다. 다만, 저임금 고용의 비중은 늘어나, 상당수의 일자리가 저임금 일자리로 채워지는 노동시장 변화의 양상이 반영되는 것으로 보인다. 한편, 금리의 인상은 대체로 고용에 부정 영향을 미치는 부(-)의 관계가 나타난다. 다만, 이 역시 저임금 고용과는 정적 관계를 보여 금리 인상이 야기한 부채 부담 증가가 (저소득) 개인의 노동시장 진입을 촉진하게 하고 기업이 저임금 고용으로 노동비용을 낮추려고 시도하는 가능성 등을 예상해볼 수 있겠다. 한편, 협상력은 전체 고용에는 정적 영향을 미치는 데 반해, 시간제 고용에는 부정 영향을 미쳐 내부노동시장 근로자를 중심으로 한 노동조합의 이해관계 등이 발현될 가능성이 드러난다. 아울러 기업의 투자지출 증가는 흥미롭게도 고용을 진작시키는 효과가 있는데 반해, 구조적 실업(기술변화)은 전반적인 고용을 낮추는 결과로 이어진다. 특히, 구조적 실업은 저임금 고용 역시 낮추는 경향이 있어 기술변화에 의한 저숙련 고용의 대체 가능성을 보여주는 것으로 이해할 수 있다. 반면에 비자발적 시간제 고용은 기술변화에도 증가하는 효과가 있는데, 이는 기술 대체로 노동 수요가 줄어들면서 원치 않아도 시간제로 근로해야 할 가능성이 높아진 결과로 해석해볼 수 있다.

목, 2011; Brown & Koetti, 2015). 이때 기존 연구에서 주목한 점은 노동시장 참여에 실업급여가 미치는 부정적 영향이었는데, 관대한 실업급여가 구직자의 구직의욕을 낮춘다는 것이다(Nickell, 1997; Carling, Holmlund, & Vejsiu, 2001; Kluge, 2006). 다만, [표 3]에서 복지지출과 달리, 복지관대성의 증대는 고용률 증대에 정적 영향을 갖는 것이 확인되어 관대한 복지가 고용률 저해로 이어지는 것이라고 단언하기는 어려워 보인다. 실제로 익히 알려진 것처럼, 북유럽 복지국가에서는 충분한 실업급여를 보장하는 것과 더불어 적극적인 일자리 알선 및 직업훈련 서비스와 출산, 육아, 질병 등 직업 활동을 저해할 수 있는 요인에 대한 다양하고 관대한 복지제도를 제공함으로써 높은 수준의 고용률을 달성하고 있다.

[표 3] 고용률 매개효과 1단계 분석

구분	복지지출				복지관대성				
	고용률	시간제 고용	비자발적시간제	저임금 고용	고용률	시간제 고용	비자발적시간제	저임금 고용	
복지 노력	β	-0.457***	0.010	0.218***	0.183*	0.439***	0.203*	-0.050	-0.144
	SE	(0.065)	(0.072)	(0.037)	(0.073)	(0.080)	(0.090)	(0.035)	(0.116)
경제 성장	β	-0.043***	-0.006	0.011	0.188***	-0.008	0.005	0.002	0.154***
	SE	(0.016)	(0.018)	(0.008)	(0.027)	(0.017)	(0.018)	(0.007)	(0.027)
통화 정책	β	-0.288***	-0.292***	-0.140***	0.162**	-0.168**	-0.265***	-0.132***	0.085*
	SE	(0.050)	(0.058)	(0.027)	(0.051)	(0.051)	(0.058)	(0.022)	(0.043)
투자	β	2.278***	1.044	0.505	1.633***	2.277***	0.844	0.604*	1.347**
	SE	(0.495)	(0.611)	(0.293)	(0.442)	(0.533)	(0.658)	(0.260)	(0.502)
협상력	β	1.031**	-1.044*	-0.590**	0.153	1.142*	-0.736	-0.540*	0.042
	SE	(0.391)	(0.481)	(0.215)	(0.309)	(0.482)	(0.605)	(0.214)	(0.428)
기술 변화	β	-1.463***	-0.260	0.440***	-0.355***	-1.681***	-0.243	0.497***	-0.295*
	SE	(0.112)	(0.134)	(0.066)	(0.100)	(0.124)	(0.153)	(0.062)	(0.124)
상수	β	63.460***	8.074	-9.518**	-5.080	40.530***	3.625	-4.848	6.087
	SE	(6.124)	(7.614)	(3.584)	(5.374)	(7.118)	(8.954)	(3.514)	(7.271)
관측치		455	432	418	235	389	365	351	187
모델 설명력	R2	0.574	0.288	0.456	0.313	0.573	0.229	0.341	0.275
	adjust R2	0.551	0.248	0.424	0.246	0.546	0.177	0.294	0.183
모델 적합도	F 값	96.62***	27.56***	55.04***	16.20***	81.54***	16.85***	28.16***	10.54***

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

한편, 복지지출로 대표되는 국가의 복지 노력은 비자발적 시간제 고용 및 저임금 고용 확대에 통계적으로 유의미한 수준에서의 기여를 한 것으로 나타났다. 80년대 복지국가 위기 이후 생산, 유통, 판매를 망라하는 독점자본의 성장과 이를 안정화하기 위한 내부노동시장의 형성(O'Connor, 1973; Chandler, 1977; Piore & Sabel, 1984), 경쟁적 산업을 중심으로 불안정한 고용관계에 기초한 이차노동시장의 이중구조의 체계화(O'Connor, 1973), 그리고 세계경제질서 하에서 노동비용 감축을 위한 노동력 활용의 유연화 확대(Barbier, 2011:10) 등으로 상기한 불안정 고용이 확대된 것은 잘 알려진 바이다. 그러나 본 연구의 분석 결과에서 나타나는 특이점은 적어도 분석 시기인 1985년 중반부터 2015년까지의 정부의 노력 역시도 고용의 질이 보장되지 않는 일자리 양산에 정적 관련을 맺는다는 점이다. 이는 고용중심 복지국가의 성과가 회의론에서 지적한 바와 같이 질 낮은 일자리로의 빠른 진입에 치중된 경향이 있음을 실증적으로 보여주는 것이다(류기락, 2013; 홍민기·홍백의·윤자영·박제성, 2013:62; Grogger, Karoly & Klerman, 2002; Hamilton, 2002).

2) 고용중심 복지국가의 재정 성과

그렇다면 이상과 같이 고용중심 복지국가로의 전환이 비자발적 시간제, 저임금 고용 확대에 영향을 미쳤다는 점은 궁극적으로 복지국가의 재정건전성과 어떠한 관계를 맺을 것인가? 다음에 제시한 일련의 표들은 이 질문에 답하고자, 공공 복지 노력이 국가의 재정에 어떤 영향을 미치는지([표 4]), 그리고 복지 노력이 고용률을 매개하여 재정건전성 확보에 기여하는지를 분석한 결과이다([표 5-1], [표 5-2]). 이때, 앞선 [표 3], [표 4], [표 5-1]은 시불변 요인 통제를 중심으로 한 분석인데 반해, [표 5-2]는 시변 요인에 의한 내생성을 추가 통제하기 위한 패널 2차 최소제곱법을 적용한 결과이다.⁷⁾

우선 [표 4]에 따르면, 복지 노력은 복지지출과 복지관대성으로 조작화한 두 경우에서 모두 통계적으로 유의미한 수준($p < .05$)에서 재정건전성을 악화시킨다. 재정지출의 확대가 수지를 악화시키

7) [표 4]부터 [표 5-2]에 반영된 통제변수의 영향을 살펴보면, 경제성장은 국가의 자원동원능력을 신장해, 재정건전성에 정적 영향을 미친다. 경제개방도의 영향은 성장보다 강력하고 일관되지는 않지만, 대체로 경제성장과 마찬가지로 국가의 외부 자원동원 가능성을 높여 재정에 긍정적인 역할을 할 수 있는 것으로 보인다. 인플레이션은 부채의 명목 가치 하락 등과 연동되어 재정건전성을 높이는 효과가 있다고 지적되는 것과 달리, 재정수지와 부적 영향을 미치는 것으로 나타나는데 이는 2008년 세계금융위기 이후 유럽 국가들에서 재정적자와 인플레이션이 동시에 문제시된 것 등 재정 악화상황 등이 관련된다고 볼 수 있겠다. 한편, 노령인구의 증가가 재정부담이 될 것이라는 통념과 달리 모형의 내생성을 통제할 경우, 특히 노령인구 증가로 인한 복지지출 증대 효과 간의 내생성이 통제되면, 이것이 재정을 악화시킨다고 단정하기는 어려워 보인다. 마지막으로, 제도적 측면에서 분절적인 정치제도의 영향은 통계적으로 유의미하지 않은 데 반해, 강력한 재정준칙의 시행은 재정건전성 확보에 유의미한 영향을 갖는다.

는 것은 당연한 결과일 수 있다. 선행 연구들에서도 공공 복지 확대는 근로유인을 저해하고 복지 수급자를 양산해 재정부담을 악화시킬 수 있다고 지적해왔다(Mead, 1991).

[표 4] 고용률 매개효과 2단계 분석

구분		복지지출	복지관대성
복지 노력	β	-0.006***	-0.005**
	SE	(0.001)	(0.001)
경제 성장	β	0.001**	0.001**
	SE	(0.000)	(0.000)
경제 개방	β	0.019	0.031*
	SE	(0.011)	(0.012)
인플레이션	β	-0.005***	-0.002
	SE	(0.001)	(0.002)
노령 인구	β	0.003*	0.001
	SE	(0.002)	(0.002)
정치제도분절	β	-0.002	0.000
	SE	(0.004)	(0.005)
재정 준칙	β	0.023***	0.032***
	SE	(0.005)	(0.005)
상수	β	0.064*	0.111
	SE	(0.031)	(0.063)
관측치		395	344
모델설명력	R2	0.245	0.209
	adjust R2	0.196	0.15
모델적합도	F 값	17.18***	12.07***

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

하지만 비록 복지 노력이 국가재정에 미치는 부적 효과가 공고더라도, 그것이 고용률을 진작시키면 부분적으로 재정건전성을 견인할 수 있다는 것이 고용중심 복지국가로의 전환에서 기대한 바이며 이는 기존 실증연구에서도 규명된 바이다(배은총·고혜진·조효진, 2017; Ko & Cho, 2017). 본 연구에서도 일정 부분 상기한 효과가 확인되는데, [표 5-1]에서 복지관대성이 반영된 모형에서 총고용의 증

대는 국가의 운영수지 개선에 기여하는 것이 확인되기 때문이다. 특히, [표 3]에서 복지관대성은 고용률 증대에 유의수준 .001 하에서 통계적으로 유의미하게 정적 영향을 가졌기 때문에, 복지관대성의 증대는 고용중심 복지국가로의 전환을 긍정할 수 있게 한다. 다만, [표 4]와 [표 5-1]에서 복지관대성 계수 값을 살펴볼 때, 복지관대성과 고용률의 증대 그리고 재정건전성 확보 간의 매개효과를 단정하기는 어렵다. 패널 2단계 모형을 적용한 [표 5-2]에서도 적어도 복지지출을 포함한 모형에서는 유의수준 $p < .001$ 에서 고용률 확대가 대체로 국가의 재정건전성에 긍정적인 영향을 미치는 것이 확인된다.

한편, 앞선 [표 3]에서 복지 노력, 특히 지출 수준 확대를 통한 국가의 복지 노력이 고용률 견인에 크게 기여하지 못하는 데 반해, 질 낮은 일자리의 확산에 기여하는 측면이 나타난다. 이와 관련해 고용중심 복지국가의 실효성에 문제를 제기할 만한 지점들이 존재한다. [표 5-1]에서 시간제 고용은 복지관대성을 복지 노력의 대리지표로 한 경우를 제외하고는 통계적으로 유의미하지는 않지만, 전반적으로 재정건전성에 부적 영향을 미치기 때문이다. 특히, 비자발적 시간제 고용이 포함된 모형에서의 복지 노력의 계수 값을 [표 4]에서의 그것과 비교하면 복지지출이 포함된 경우에는 완전 매개, 복지관대성에서는 부분 매개효과와 가능성이 확인된다.⁸⁾ 게다가 시변변수로 인해 초래되는 내생성을 통제한 [표 5-2]에서 시간제 고용과 비자발적 시간제 고용이 통계적으로 유의미한 수준에서 재정 상태를 악화시키는 경향이 목도된다는 점을 감안하면, 시간제 고용 확대 자체가 재정건전성 확보에는 유용한 전략은 아닌 것으로 보인다.

나아가서, 저임금 고용의 증대는 국가의 재정건전성에 부정적인 영향을 가진다. 다만 국가의 복지 노력과 저임금 고용의 증대, 그리고 재정건전성 악화로 이어지는 일련의 연결고리가 통계적으로 유의미한 수준에서 확인되지는 않는다. 구체적으로 [표 3]에서 복지지출의 확대는 유의수준 $p < .05$ 수준에서 통계적으로 유의미하게 저임금 고용의 증대로도 이어졌는데, [표 5-1]의 매개효과 3단계 모형과 [표 5-2]의 패널 2단계 모형에서 복지 노력과 저임금 고용률의 영향이 통계적으로 유의미하지 않기 때문이다. 반면에, 복지관대성을 포함한 모형은, [표 3]에서는 적어도 본 연구에서 다른 분석 시기 그리고 분석 대상국에 한해서는 복지 관대성이 저임금 고용을 확대한다는 통계적 증거는 존재하지 않으나, [표 5-1]에서는 저임금 고용이 국가의 재정을 통계적으로 유의미한 수준에서 저해하는 것으로 나타난다($p < .05$). 복지 노력과 재정건전성 간에 저임금 고용의 매개효과를 단정할 수는 없더라도, 이들 간의 상관성이 일정 부분은 존재한다고 볼 수 있는 것이다. 즉, 복지 노력이 저임금고용 증대로 이어지면 재정건전성을 더욱 악화시킬 수 있다.

8) 다만, [표 4]에서 복지관대성을 복지 노력의 대리지표로 한 분석 결과에서는 통계적으로 유의미한 수준에서 비자발적 시간제 고용을 늘리지는 않기 때문에 이를 단정적으로 말하기는 어렵다.

[표 5-1] 고용률 매개효과 3단계 분석

구분		복지지출				복지관대성			
		고용률	시간제 고용	비자발적 시간제	저임금 고용	고용률	시간제 고용	비자발적 시간제	저임금 고용
복지 노력	β	-0.006***	-0.007***	-0.006***	-0.003	-0.006***	-0.004**	-0.005***	-0.010*
	SE	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.002)	(0.001)	(0.002)	(0.001)	(0.004)
고용률	β	0.000	-0.002	-0.000	-0.003	0.003***	-0.002	-0.007**	-0.005*
	SE	(0.001)	(0.001)	(0.002)	(0.002)	(0.001)	(0.001)	(0.002)	(0.002)
경제 성장	β	0.001**	0.001**	0.001**	0.007***	0.001***	0.001**	0.001**	0.008***
	SE	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.001)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.001)
경제 개방	β	0.020	0.042*	0.019*	0.006*	0.037**	0.049**	0.027*	0.003
	SE	(0.011)	(0.015)	(0.011)	(0.016)	(0.012)	(0.018)	(0.013)	(0.018)
인플레이션	β	-0.005**	-0.005**	-0.005**	-0.007**	-0.003	-0.002	-0.003	-0.004
	SE	(0.001)	(0.001)	(0.002)	(0.003)	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.003)
노령 인구	β	0.003	0.006**	0.004*	0.005	-0.004	0.004	0.005	0.000
	SE	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.003)	(0.003)	(0.003)	(0.003)	(0.004)
정치제도 분절	β	-0.002	-0.001	-0.002	-0.001	-0.001	0.001	-0.005	-0.006
	SE	(0.004)	(0.004)	(0.004)	(0.006)	(0.004)	(0.005)	(0.005)	(0.008)
재정 준칙	β	0.023***	0.019***	0.025***	0.021**	0.029***	0.031***	0.031***	0.019*
	SE	(0.005)	(0.005)	(0.005)	(0.007)	(0.005)	(0.006)	(0.006)	(0.008)
상수	β	0.049	0.067*	0.062	0.009	0.014	0.079	0.093	0.329*
	SE	(0.056)	(0.031)	(0.035)	(0.047)	(0.065)	(0.067)	(0.065)	(0.157)
관측치		395	381	376	223	344	330	325	183
모델 설명력	R2	0.246	0.267	0.218	0.302	0.246	0.267	0.218	0.302
	adjust R2	0.194	0.216	0.162	0.222	0.194	0.216	0.162	0.222
모델 적합도	F 값	15.01***	16.19***	12.17***	10.78***	13.36***	10.60***	9.53***	11.22***

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

[표 5-2] 고용률 매개효과 3단계 분석 (패널 2차 최소제곱법)

구분	복지지출				복지관대상				
	고용률	시간제 고용	비자발적 시간제	저임금 고용	고용률	시간제 고용	비자발적 시간제	저임금 고용	
고용률	β	0.005***	-0.017**	-0.014***	-0.005	0.001	-0.021***	-0.011*	-0.001
	SE	(0.001)	(0.005)	(0.003)	(0.004)	(0.001)	(0.005)	(0.005)	(0.004)
경제 성장	β	0.002***	0.001	0.001**	0.010***	0.002***	0.001	0.001**	0.010***
	SE	(0.000)	(0.001)	(0.000)	(0.001)	(0.000)	(0.001)	(0.000)	(0.001)
경제 개방	β	0.039**	0.021	0.019	-0.020	0.033*	0.031	0.027	-0.019
	SE	(0.012)	(0.023)	(0.014)	(0.015)	(0.013)	(0.026)	(0.014)	(0.017)
인플레이션	β	-0.004*	-0.006*	-0.007**	0.004	-0.001	-0.005	-0.003	0.005
	SE	(0.002)	(0.003)	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.003)	(0.003)	(0.003)
노령 인구	β	-0.003	0.020**	0.010***	0.003	0.002	0.030***	0.010**	0.000
	SE	(0.002)	(0.006)	(0.003)	(0.002)	(0.003)	(0.007)	(0.004)	(0.004)
정치제도 분절	β	0.002	0.001	-0.015*	-0.008	0.001	0.004	-0.009	-0.007
	SE	(0.004)	(0.005)	(0.006)	(0.006)	(0.005)	(0.007)	(0.007)	(0.008)
재정 준칙	β	0.029***	0.032***	0.029***	0.011	0.035***	0.037***	0.035***	0.014**
	SE	(0.005)	(0.007)	(0.006)	(0.007)	(0.005)	(0.007)	(0.007)	(0.008)
상수	β	-0.293***	-0.049	-0.127**	-0.025	-0.150*	-0.165**	-0.148**	-0.038
	SE	(0.057)	(0.039)	(0.039)	(0.046)	(0.072)	(0.060)	(0.053)	(0.068)
관측치		354	340	335	209	305	291	286	171
모델 적합도	Wald chi2	216.53***	127.09**	141.42***	332.06***	160.00***	113.30***	118.69***	253.74***

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

전술한 바와 같이, 복지국가 위기 이후 재편과정에서 주요 화두는 고용중심 복지국가로의 전환. 즉 공공지출을 통한 고용률 제고에 있었다. 공공 복지 노력이 급여에 의존해 살아가는 복지 수급자들의 수동성을 조장하는 기존의 방식을 탈피해, 노동시장 참여를 촉진하는 방식으로 쓰이면 재정건전성도 담보할 수 있다는 것이다(De Beer, 2007:377-378). 이상의 실증분석 결과에 기초할 때, 고용중심 복지국가 전략은 복지국가의 재정 문제 해결에 일정 부분 실효적 방안이 될 수 있을 것으로 보인다. 총고용이 재정건전성에 통계적으로 유의미한 수준에서 정적인 영향을 미쳐, 고용률 제고에 초점을 맞춘 정책적 전환으로 기대했던 급여 수급자의 감소와 재정 기여자 확대가 재정건전성 확보로

이어지는 효과가 확인되기 때문이다.

다만, 이때의 고용이 ‘어떤’ 고용이냐를 간과하지 않아야 한다. 질이 담보되지 않은 고용의 증대는 재정건전성을 오히려 저해할 가능성도 확인되기 때문이다. 낮은 질의 일자리들은 고용중심 복지국가 작동의 전제, 즉 복지 수요를 줄이고 재정기여자를 확대시키는 조건들을 충족시키기 어렵다. 질이 보장되지 않는 일자리로 인해, 결과적으로 고용중심 복지국가에서 고용 창출을 통해 기대했던 복지지원 확보 능력은 제한되고 오히려 복지수요는 확대되어 재정수지를 악화시킬 공산이 큰 것이다. 이러한 상황에서는 고용중심 복지국가 전략이 상정하였던 ‘고용 증대-복지수급자 감소 및 세원 확보-재정건전성 증진’의 선순환 구조가 창출되기 어렵다. 따라서 양질의 일자리를 창출하고 여기에 더 많은 사람이 진입할 수 있도록 돕는 것이 고용중심 복지국가의 재정 성과 담보에 핵심이 되겠다.

5. 결론 및 한국에의 함의

본 연구는 복지국가가 직면한 일련의 재정부담 위기에 대응하여 추진된 고용중심 복지국가로의 전환 성과를 실증적으로 검증하고자 하였다. 이를 위해 OECD 18개 국가를 대상으로 80년대 중반 이후 복지 노력이 고용률 제고를 매개로 복지국가의 재정건전성에 어떤 영향을 미쳤는지를 규명하고자 했다. 기존 연구에서는 고용중심 복지국가로의 재편 효과를 빈곤 및 실업 감소에 주목함으로써 재정건전성에 미치는 효과는 간접적으로 다루었던 것에 반해, 본 연구는 재정건전성에 미친 영향을 직접 파악한 것이다. 이때, 고용중심 복지국가에 대해 고용의 질과 관련해 지속적으로 제기되어온 비판을 반영하여, 공공 복지노력을 통해 창출된 고용이 무엇인지 파악하고, 이것이 국가 재정과 어떤 관련을 맺는지를 모형화하여 분석하였다.

분석결과, 고용중심 복지국가로의 전환 성과는 그것이 일궈낸 고용의 질이 어떠한가에 따라 제한적으로 나타났다. 먼저 기존 연구에서 지적되어 온 바와 같이, 국가의 복지 노력은 통계적으로 유의미한 수준에서 재정건전성을 악화시킨다. 이는 재정지출 확대에 의한 불가피한 결과라 할 수 있다. 그러나 복지 노력이 고용률을 제고하는 방향으로 이어지면 복지국가의 재정건전성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 고용의 양적 성과 측면에서 보았을 때, 공공 복지 노력이 고용률을 제고하여 복지 의존 문제를 해결하고, 세원 확보의 여력을 확보함으로써 재정건전성 담보를 견인할 수 있다는 것이다(황덕순, 이바르 뢰드멜, 히더 트릭키, 2002; Pear, 2002). 한편, 고용의 질적 측면을 고려하면, 상기한 분석과 다른 양상이 목도된다. 비자발적 시간제 고용의 증가나 저임금 고용의 증가는 재정건전성

을 악화시킬 수 있고, 복지 노력이 재정건전성에 미치는 부정적 영향도 상쇄하지 못하는 것이다. 이는 앞서 복지노력이 비자발적 시간제근로자 비중 및 저임금 근로자 비중과 정적 관계를 가지는 것으로 나타난 분석결과를 고려할 때, 고용중심 복지국가 정책 전략의 효과성에 의문을 제기한다.

서구복지국가와 발전의 양상과 속도는 다르지만, 한국 역시 고용중심 복지국가의 면모를 보여 왔다. 한국 복지국가의 괄목할 만한 발전을 보인 김대중 정부의 복지개혁은 생산적 복지를 기치로 고용과 복지의 적극적인 연계를 강조한 바 있다. 그 배경에는 익히 알려진 바와 같이, 외환위기 이후 전례 없이 치솟은 실업률과 이혼 급증에 따른 가족 중심 복지공동체의 와해, 근로빈곤층 양산 등의 시대적 상황이 영향을 미쳤다. 당시의 개혁은 노동 참여를 전제로 복지를 제공한다는 점에서 근로연계형 복지제도를 도입하는 시발점이 되었고, 이후 시기의 복지 담론과 개혁도 고용과 복지 연계 강조에 체계적으로 구속되는 특징을 보였다(김형준·한동우, 2012:42). 실제로 김대중 정부 이후에 수립된 일련의 정부들에서도 고용률 제고를 주요 정책 과제로 제시하고, 인적자본 및 사회자본에 대한 투자 확대와 이를 통한 경제활동 참여기회 극대화를 추진하였다. 이후에 집권한 정부들은 물론 최근의 문재인 정부 역시 일자리 정책을 제1 국정과제로 내세우고 있다.

그런데 이상의 연구결과에 비추어 보았을 때, 향후 한국의 미래는 그리 낙관적 않아 보인다. 한국은 저임금 일자리의 비중과 비자발적 시간제 근로 비중 모두 OECD 평균을 크게 상회한다(옥우석·최민식, 2010; Schmitt, 2011). 특히 보다 심각한 문제로 제기되는 것은 불안정한 일자리에 고착화되는 경향이 나타난다는 것이다(석상훈, 2008; 성재민, 2014 이병희, 2009). 다른 국가들과 비교하였을 때에도 한국은 더 나은 일자리로의 상향 이동하는 비중이 낮게 나타나며 불안정한 일자리로 반복적인 재취업과 반복적인 실업을 경험하는 것으로 나타난다(이병희, 2009:37). 게다가 사회보험 중심의 한국 사회보장체계 하에서는 비정형 근로자들의 상당수가 사회보장 혜택에서 배제될 위험이 높다는 점을 고려할 때, 불안정 고용은 근로빈곤의 위험을 급격히 높이는 주된 요인으로 작용하기도 한다.

더 큰 문제는 고용의 질적 개선이 시급한 현실에도 불구하고 최근까지 노동시장정책 기조는 고용의 질적 개선보다 양적 확대에 치중되어 왔다는 점이다. 특히 노동시장 유연화는 대대적으로 고용의 양적 증대를 촉진할 수 있는 주요한 정책 수단으로 여겨졌다. 이는 1997년 외환위기를 이후, 비정규직 확대를 통해 노동시장의 수량적 유연성을 높이는 것에서부터 최근 높은 청년 실업률에 대한 대응책으로 시간제 일자리를 장려하고 비정규직 고용 활성화를 강조하는 것까지 이어졌다. 한편 이 과정에서 확산되는 불안정한 일자리가 내포하는 근로빈곤의 위험성에 대해 충분한 사회안전망을 구축하지 못했다. 실업안전망 기능을 하는 소극적 노동시장정책 및 적극적 노동시장정책 모두 한국은 OECD 평균 지출수준보다 낮은 수준이며, 고용보험 사각지대 문제도 여전히 해소되지 못한 상황이

이를 반영한다(여유진 외, 2016).

복지국가의 재정건전성을 담보하는 복지-고용의 선순환적 관계는 고용이 탈수급, 탈빈곤을 위한 안정적인 해결책으로 자리 잡을 때에 가능하다. 따라서 가장 먼저는 고용의 지속성, 임금 수준 등 고용의 질을 개선하는 것이 고용중심 정책 전략의 중요한 좌표가 되어야 한다. 불안정한 일자리로 고착화되고 만성화되는 근로빈곤 문제를 방치한 채, 복지수급자들의 근로 의무 및 이들의 취업능력 제고만을 강조하는 것으로는 복지-고용의 선순환적 관계를 구현하기 어렵다. 복지수급자를 포함한 노동시장 취약계층이 근로를 유지하고, 안정적으로 소득 생활을 영위하며, 나아가 더 나은 일자리로의 원활한 이행이 보장되도록, 노동수요의 구조적 환경을 정비하고 일자리의 질을 개선하는 작업이 함께 이뤄져야 한다(백승호, 2012).

아울러 불안정한 일자리가 만연한 노동시장의 구조적 환경에 대한 이해를 바탕으로 노동시장 취약계층이 더 나은 일자리로 이행할 수 있도록 지원하는 방향으로 복지정책이 구비되어야 한다. 이는 실업 상태에서 안정적으로 재취업을 준비할 수 있도록 실업급여를 통한 소득안전망을 보완하고, 효과적인 직업능력개발훈련 및 고용서비스를 확충하는 것뿐만 아니라 근로빈곤층이 적극적으로 구직 활동을 하고, 안정적인 일자리를 찾을 수 있도록 상황적인 여건을 형성해주는 것까지 포함한다. 예컨대 근로빈곤 가구 중 많은 수가 가족 구성원 중 아동, 노인, 장애인 등 돌봄이 필요한 자가 있다는 점에서 이들에 대한 돌봄 서비스를 확충하는 것은 근로빈곤층의 안정적인 고용 유지 및 더 나은 일자리로의 이행 준비를 도모할 수 있을 것이다(고용노동부, 2011; 장지연, 2012에서 재인용).

복지국가의 지속가능성을 담보하기 위해 복지와 고용의 선순환을 구축하는 것이 중요한 정책 아젠다임은 분명하다. 하지만 고용의 절대적인 양, 그 자체가 모든 문제의 해결책이 될 수는 없다(장지연, 2012). 어떠한 고용을 창출하고 있는가는 오늘날 고용 중심 복지국가가 끈임없이 고민하고 답해야 하는 질문이다. 복지정책과 노동시장정책 간의 유기적 연계를 꾀함으로써 고용이 탈빈곤, 탈수급의 안정적인 해결책으로 자리 잡을 때, 그것이 복지국가의 재정건전성으로까지 이어지는 초기 목표를 구현할 수 있을 것이다. 실로 관찮은 일자리를 창출할 수 있는지의 여부는 고용중심 복지국가의 성과로서 중요하게 다뤄져야 하겠다.

■ 참고문헌 □

- 강혜규(2008). 사회서비스정책과 고용창출 정책. 보건복지포럼. 144, 34-54.
- 구인회(2002). 빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤이행: 경제위기 이후의 시기를 중심으로. 한국사회복지학. 48(1), 82-112.
- 김수완(2009). 노동시장 구조가 사회보험 배제에 영향을 미치는 메커니즘에 관한 연구. 사회복지연구, 40(2), 253-283
- 김영순(2002). 지구화시대의 정책모방. 한국정치학회보. 36(4), 321-342.
- 김태성, 류진석, 안상훈(2005). 현대 복지국가의 변화와 대응. 파주: 나남출판.
- 김형준, 한동우(2012). 사회생태주의적 관점에서의 한국 복지국가담론 비판과 대안. 비판사회정책. 36, 39-74.
- 류기락(2013). 고용-복지 선순환의 제도적 조건. 경제와사회. 98, 233-265.
- 박창균, 이철인(2011). 자활근로사업의 근로유인효과에 관한 실증분석. 경제학연구. 59(3), 149-186.
- 배은총, 고혜진, 조효진(2017). 노동시장정책의 확대는 복지국가 재정위기 해소에 유효한가?- 소극적, 적극적 노동시장정책의 상호작용 효과 -. 한국사회정책. 24(4), 185-222.
- 백승호(2012). 노동수급 측면에서 본 우리나라 저소득층 활성화 정책 연구. 보건사회연구. 32(3), 327-352.
- 백학영, 조성은(2012). 자활사업 참여자의 수급 지위와 노동시장 지위 변동. 사회복지연구. 43(1), 143-178.
- 백학영, 구인회(2010). 비정규 노동과 근로빈곤의 관계 : 임금차별과 근로시간의 영향을 중심으로. 노동정책연구. 10(3), 87-117.
- 석상훈(2008). 저임금근로의 동태적 분석: 상태의존성 검증. 산업경제연구. 21(2), 691-709.
- 성재민(2014). 저임금근로자의 실태. 노동리뷰. 108, 5-19.
- 성지미, 안주엽(2007). 시간제근로에서 자발성과 일자리 만족. 노동경제논집. 30(1), 109-137.
- 신가희, 김영록, 하연섭(2016). 재정제도가 재정건전성에 미치는 영향 분석 - 정치제도와와의 정합성을 중심으로. 한국정책학회보. 25(4), 359-384.
- 신은종(2005). 비정규노동의 자발성에 관한 경험적 연구. 인사조직연구. 13(3), 43-71.
- 여유진, 김영순, 강병구, 김수정, 김수완, 이승윤, 최준영(2016). 한국형 복지모형 구축-복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표. 세종: 한국보건사회연구원.
- 옥우석, 최민식(2010). ILO 양질의 일자리(Decent Work) 측정지표 분석 및 정책적 시사점 연구. 서울: 고용노동부.
- 유길상, 민동세, 조인호(2008). 고용안정사업 개편 방안. 서울: 고용노동부.

- 윤진호, 이시균(2009). 한국의 저임금 고용의 결정요인과 이동성. *경제발전연구*, 15(1), 185-213.
- 이명현(2006). 복지국가 재편을 둘러싼 새로운 대립축: 워크페어(Work-fare)개혁과 기본소득(Basic Income) 구상. *사회보장연구*, 22(3), 53-76.
- 이병희(2009). 일자리 위기와 근로빈곤. *보건복지포럼*, 150, 33-38.
- _____(2010). 근로빈곤의 노동시장 요인과 빈곤 동학. *경제발전연구*, 6(1), 93-116.
- 정성호(2015). 지속가능한 재정운영을 위한 재정수지표에 관한 논의 - GFS 2014에 근거한 Dual system적 접근 -. *한국행정연구*, 24(3), 1-29.
- 정연택, 김원정(2006). 임금보조금 사업의 효과분석: 장기구직자 고용촉진 장려금에 대한 미시적 효과 분석. *한국사회복지학*, 58(3), 81-107.
- 정영순, 어윤경, 임유진(2012). 취업모 일만족도에 영향을 미치는 요인 분석: 전일제와 시간제 비교. *한국사회정책*, 19(3), 215-245.
- 정의룡, 임진영, 양재진(2012). 복지와 재정건전성의 관계분석: OECD 국가들의 사회투자형 복지지출을 중심으로. *한국행정학보*, 46(3), 147-171.
- 지은정(2007). 근로빈곤층의 빈곤탈출 결정요인 연구. *한국사회복지학*, 59(3), 147-174.
- 채구묵(2011). OECD 주요국 실업급여제도의 유형별 비교. *한국사회학*, 45(1), 1-36.
- 홍민기, 홍백의, 윤자영, 박제성(2013). 고용중심적 복지정책에 대한 비판적 고찰. 서울: 한국노동연구원.
- 황덕순(2011). OECD 주요국의 고용률과 서비스업 고용규모 비교. *노동리뷰*, 71, 81-90.
- 황덕순, 이바르 외드멜, 히더 트릭키(2002). 근로연계 복지정책의 국제비교. 서울: 한국노동연구원.
- Allan, J.P & Scruggs, L.A. (2001). Still Three Worlds of Welfare Capitalism? Comparing Welfare Regimes in Advanced Industrial Societies. Paper presented at the 59th Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago, Illinois, April 19-22.
- Augustine, T. J. & Maasry, A., Sobo, D. and Wang, D. (2011). Sovereign Fiscal Responsibility Index 2011: Accompanying Exhibits to Executive Summary. Stanford University and the Comeback America Initiative (CAI).
- Baker, D., A. Glyn, David R. Howell, & J. Schmitt. (2005). Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence. David R. Howell, (eds). *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*. New York: Oxford University Press.
- Barbier, J.-C. (2011). 'Employment precariousness' in a European cross-national perspective. A sociological review of thirty years of research. Documents de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne 2011, 78 - ISSN : 1955-611X, 2011.
- Baron, R. M., & Kenny, D. A. (1986). The moderator-mediator variable distinction in social

- psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations. *Journal of Personality and Social Psychology*. 51(6), 1173-1182.
- Bassanini, A. & R. Duval. (2006). Employment Patterns in OECD Countries: reassessing the role of policies and institutions. OECD Social, Employment and Migration Working Paper. *Nov. 35*. http://dx.doi.org/10.1787/702031136412_
- Boone, J. & J. van Ours. (2004). Effective Active Labor Market Policies. IZA Discussion Paper. *No. 1335*. Bonn: IZA
- Bradley, D. H., & Stephens, J. D. (2007). Employment performance in OECD countries: a test of neoliberal and institutionalist hypotheses. *Comparative Political Studies*. 40(12), 1486-1510.
- Brock, Thomas, Isaac Kwakye, Judy C. Polyne, Lashawn Richburg-Hayes, David Seith, Alex Stepick, Carol Dutton Stepick, with Tara Cullen and Sarah Rich. (2004). *Welfare Reform in Miami: Implementation, Effects, and Experiences of Poor Families and Neighborhoods*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Brown, A. J., & Koettl, J. (2015). Active labor market programs-employment gain or fiscal drain. *IZA Journal of Labor Economics*. 4(12). <https://doi.org/10.1186/s40172-015-0025-5>
- Calmfors, L., A. Forslund, & M. Hemström. (2001). Does active labor market policy work? Lessons from the Swedish experiences. *Swedish Economic Policy Review*. 8, 61-124.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*. 120(548). 452-477.
- Carling, K., Holmlund, B., & Vejsiu, A. (2001). Do benefit cuts boost job finding? Swedish evidence from the 1990s. *Economic Journal*. 111(474). 766-790.
- Chandler, A. D. (1977). *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cotton, J. L. & Tuttle, J. M. (1986). Employee Turnover: A meta-analysis and review with implications for research. *Academy of Management Review*. 11, 55-70.
- De Beer, Paul. (2007). Why work is not a panacea: a decomposition analysis of EU-15 countries. *Journal of European Social Policy*. 17(4). 375-388.
- Emmenegger P, Häusermann S, Palier B, Seeleib-Kaiser M, (eds.) (2012). *The Age of Dualization: the changing face of inequality in deindustrializing societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G ø sta. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Esping-Andersen, G ø sta. (eds.)(1996). *Welfare states in transition : national adaptations in*

global economies. California: Sage.

Estevão, M. (2007). Labor policies to raise employment. IMF Staff Papers, 54, 113-138.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions(EFILWC)(2004). *Working Poor in the European Union, Luxembourg*. Office for Official Publications of the European Communities.

European Union. (2001). *Employment in Europe*. European Commission.

Gagliarducci, S. (2005). The dynamics of repeated temporary jobs. Labour Economics, 12(4), 429-448.

Gertler, M., Sala, L., & Trigari, A. (2008). An estimated monetary DSGE model with unemployment and staggered nominal wage bargaining. Journal of Money, Credit and Banking, 40(8), 1713-1764.

Gilbert, N., & Besharov, D. (2011). Welfare states amid economic turmoil: adjusting work-oriented policy. Policy & Politics, 39(3), 295-308.

Grogger, J., Karoly, L. A., & Klerman, J. A. (2002). *Consequences of welfare reform: A research synthesis*. Santa Monica, CA: RAND.

Hamilton, Gayle. (2002). *Moving People from Welfare to Work: Lessons from the National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies*. Final Report to the U.S. Department of Health and Human Services. Washington, DC: The Department.

Iverson, R. D. & Currivan, D. B. (2003). Union participation, job satisfaction, and employee turnover: An event-history analysis of the exit-voice hypothesis. Industrial Relations, 42, 101-105.

Jensen, C. (2011). Less bad than its reputation: Social spending as a proxy for welfare effort in cross-national studies. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 13(3), 327-340.

Kenworthy, L. (2010). Labour Market Activation. Castles, F. G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H., & Pierson, C. (eds.). *The Oxford Handbook of The Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Kluve, J. (2006). The Effectiveness of European Active Labor Market Policy. RWI Discussion papers No.37. at <http://hel.handle.net/10419/18588>.

Ko, H., & Cho, H. (2017). Revisiting the effectiveness of the employment-oriented welfare state: Considering the quality of employment achievement. Asian Social Work and Policy Review, 11(2), 158-167.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy : government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven : Yale University Press.

- Mead, L. M. (1991). The new politics of the new poverty. *The Public Interest*, 103, 3-20.
- Mosher, J. S., & Trubek, D. M. (2003). Alternative approaches to governance in the EU: EU social policy and the European employment strategy. *Journal of Common Market Studies*, 41, 63-88.
- Nickell, S. (1997). Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America., *The Journal of Economic Perspectives*, 11(3), 55-74.
- Nolan, B. & Marx, I.(1999). *Low Pay and Household Poverty*. Working Paper, No.216. Luxembourg Income Study.
- O'Connor, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. NY: St. Martin's Press.
- OECD. (2011). *OECD Senior Budget Officials Network on Performance and Results*, 7th Annual Meeting
- Palier, B. & Thelen, K. (2010). Institutionalizing dualism: Complementarities and change in France and Germany. *Politics & Society*, 38(1), 119-148.
- Pear, R. (2002). "House Democrats Propose Making the '96 Welfare Law an Antipoverty Weapon". <https://nyti.ms/2iCLBNm> (2018.04.30.)
- Piore, M. & Sabel, C. (1984). *The second industrial divide: prospects for prosperity*. New York,
- Scherer, S. (2004). Stepping-stones or traps? The consequences of labour market entry positions on future careers in West Germany, Great Britain and Italy. *Work, Employment and Society*, 18(2), 369-394.
- Schmitt, J. (2011). 선진국의 저임금 노동: 경험과 교훈. *국제노동브리프*, 11, 16-35.
- Scruggs, L. (2014). *Social Welfare Generosity Scores in CWED 2: A Methodological Genealogy*. CWED Working Paper Series.
- Scruggs, L, Detlef J, & Kati K. (2017). *Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2017-09*. University of Connecticut & University of Greifswald
- Smets, F., & Wouters, R. (2007). Shocks and frictions in US business cycles: A Bayesian DSGE approach. *The American Economic Review*, 97(3), 586-606.
- Wicks-Lim, Jeannette(2012). The Working Poor: A Booming Demographic. *New Labor Forum*, 21(3), 17-25.
- Zhang, J. (2017). Unemployment Benefits and Matching Efficiency in an Estimated DSGE Model with Labor market search Frictions. *Macroeconomic Dynamics*, 21(8), 2033-2069.

Abstract

The Achievement of The Employment-oriented Welfare State

Hyejin Ko*·Hyojin Cho**

This study explores the effectiveness of employment-oriented welfare state by analyzing the mediating role of employment rate on the relationship between public welfare effort and fiscal soundness. Notably, this study considers the quality of employment into the analysis: part-time work, involuntary part-time work and low-wage work in analysis. The data sample consists of 18 OECD countries which initiated employment-oriented welfare strategy after the crisis of welfare state. An analysis was conducted based on Baron & Kenny(1986)'s method and panel two-stage model to handle the endogeneity problem. The results show that while the high level of public welfare effort negatively affects the fiscal soundness if it contributes to boosting employment rates, it has positive effects on the fiscal soundness. However, when the incidence of involuntary part-time employment and low-wage employment is high, the mediating impact of employment rate on the fiscal soundness disappears. This study argues that unless the quality of employment is taken into consideration, the positive effect of employment-oriented welfare state strategy to improve the fiscal soundness is not fully guaranteed.

Key Words: Employment-oriented welfare state, Public welfare effort, Fiscal Soundness, Quality of employment

◆ 2018. 4. 30. 접수 / 2018. 6. 17. 1차수정 / 2018. 6. 21. 게재확정

* Senior Researcher, Social Welfare Research Center, Seoul National University (Main Author)

** M.A. in Social Welfare, Seoul National University (Corresponding Author)