한국사회정책
Korea Social Policy Review, 제27권 제1호, 2020, pp.153~185.

한국은 어떤 복지국가로 성장해왔는가?

한 신 실*

요 약

IMF 외환 위기 이후, 한국의 복지제도는 양적인 측면과 질적인 측면에서 모두 엄청난 성장 경로를 밟아왔다. 특히, 한국이 양적인 측면에서 복지국가에 진입했다는 명제에 대해서는 별다른 이견이 없다. 이에 한국 복지국가의 성격을 질적인 측면에서 측정하고 평가함으로써 복지국가로서 한국의 현 상태를 확인하고, 향후 발전 방향을 검토할 적기라 하겠다.

이에 Esping-Andersen의 복지체제론 유형화 틀-탈상품화, 계층화, 탈가족화-을 적용한 퍼지셋 이념형 분석을 활용하여 현재 한국의 복지국가 지형을 선진복지국가와 비교하였다. 분석 결과, 한국은 탈상품화 수준과 탈가족화 수준이 낮고 계층화 수준이 높은 특성을 보이면서 전반적으로 국가복지가 약한 동시에 선별적이면서도 잔여적인 제도적 맥락을 가지고 있는 것으로 평가된다.

이러한 한국 복지국가의 성장 배경으로 본 고에서는 복지국가 전략의 부재를 제시하였다. 즉, 발전국가 패러다임에 따른 성장우선주의와 최소주의 사회정책 패러다임에 기인한 것으로 판단하였다. 논의를 정리하면, 20여 년에 가까운 복지국가 성숙기를 거쳤음에도 불구하고 현재 한국은 제도별로 발전 정도가 매우 상이한 조각보 형태의 복지국가로 성장했으며, 이를 개선하기 위해서는 무엇보다도 정부 정책 운영 과정에 복지국가 전략이 우선되어야 할 필요성이 있음을 강조하였다.

주요어: 복지국가, 탈상품화, 계층화, 탈가족화, 퍼지셋이념형분석, 복지국가 전략

* 국민연금연구원 부연구위원(sinsil@nps.or.kr)

1. 서론

한국 사회에서 ‘복지국가’라는 용어가 본격적으로 공론화 된 시점은 김대중 정부의 정책 기조인 ‘생산적 복지’가 제시된 2000년대 초반이라 할 수 있다. 당시 시대적 배경은 IMF 외환 위기를 겪은 직후였고, 김대중 정부는 생산적 복지라는 표어 하에 복지제도의 전반적인 확장을 추진하는 중이었다. 이처럼 2000년대 초반은 ‘복지’라는 용어가 정부의 주요한 시책을 대표하는 중심어로서 부상하였다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

이 시기가 한국 복지국가 발달사에서 가지는 함의는 ‘한국은 복지국가인가?’라는 질문을 넘어 ‘한국의 복지국가 상(相)은 어떠한 이념형으로 나아갈 것이며, 또한 나아가고 있는지’에 대한 학술적인 논쟁이 시작되었다는 점이다. 일례로 당시 사회복지학자들 사이에서 (주로, 김대중 정부의 정책 기조인 생산적 복지로 대변되는) 한국의 복지국가는 어떠한 성격을 가질 것인지에 대한 학술적 논쟁이 본격적으로 벌어졌고, 이러한 논의들이 한데 묶여 ‘한국 복지국가 성격논쟁 I (김연명 편, 2002; 이하, 성격논쟁 I)’으로 출간되었다. 주요한 골자는 후술하였다시피 여러 학자들이 Esping-Andersen(1990)의 복지체제론에 입각하여 한국의 복지체제가 자유주의 복지체제, 보수주의 복지체제, 혹은 혼합형 복지체제로 수렴할 것이라는 각기 상이한 전망을 내놓았다는 점이다. 일각에서는 김대중 정부의 복지 확대 기조에도 불구하고 한국의 복지국가 전략은 발전국가라는 국가 모델을 유지하는 선에서만 추구되는, 일종의 경제 성장을 위한 수단에 불과하다는 주장도 있었다(Kwon, S. & Holliday, 2007).

그러나 2000년대 초반 진행된 한국 복지국가 성격 논쟁과 전망은 이후 급변한 노동시장 및 인구학적 구조, 사회복지제도의 변화를 예측할 수 없었기에 현재 한국 복지국가의 수준과 성격을 설명하는 지속성을 갖기에 무리가 있다(남찬섭, 2002; 정의룡·양재진, 2012; 김연명, 2013). 즉, 당시 논쟁은 복지국가로 발돋움하는 한국의 정책 환경을 기준으로 한 견해라는 점에서 불완전할 수 밖에 없는 한계를 내포한다.

지금까지 한국을 포함한 복지국가 유형화 연구들을 살펴보면 대개 한국은 서구 복지국가와 직접 비교하기 어려운 예외 사례, 또는 특수 사례로 간주 되어 왔다. 초창기 연구 중 하나인 Esping-Andersen(1999)의 연구에서 일본을 위시한 동아시아 국가(한국, 대만)는 ‘독자적인 복지체제 구성원리가 없는’ 예외 사례로 구분되어 있다. 그리고 Holiday, I.(2000)와 Aspalter, C.(2005), Kwon, H.(2009)를 비롯한 많은 연구자들은 한국과 같은 동아시아 국가의 예외성을 강조하며 성장 친화적인 복지정책을 강조하는 ‘생산주의 복지체제’로 규정한 바 있다. 이처럼 대다수 선행 연구들은 한국의 복지국가 성격을 규명하면서 암묵적으로 서로 다른 특징을 가진 상이한 유형의 서구 각국을 선진복지국가라는 하나의 단위로 묶고 이것을 다시 동아시아라는

단위와 비교한다는 점에서 방법론적 문제를 노정한다(김연명, 2004; Scruggs, L., 2007).

국가복지가 확대되던 2000년대 초반만 하더라도 여러 맥락에서 한국 복지국가의 성격을 규명하기 어려웠음은 엄연하다(남찬섭, 2002; 정의룡·양재진, 2012; 김연명, 2013). 당시만 해도 선진복지국가들과 비교 가능한 복지제도가 부재하였고, 일부 제도가 기능적 등가물로서 의미를 가진다 하여도 제도사적으로 보면 시행 초기에 불과하여 -양적으로나 질적인 측면에서 모두- 선진복지국가과 같은 기준으로 비교하는 것 자체가 큰 의미를 가지기 어려웠기 때문이다.

그 다음으로 찾아볼 수 있는 대표 복지국가 논쟁은 2010년을 전후로 한국 사회를 휩쓸었던 무상급식 논란을 꼽을 수 있다. 무상급식은 복지정책과 직접적인 관련이 없었음에도 보편 복지 논쟁을 점화시키면서 복지국가 논쟁을 재점화하였다(남찬섭·이명진, 2013; 윤홍식, 2013). 학교 급식은 학교라는 교육의 목적이 강조된 장소에서 영양섭취와 밀접하게 연관된 공공복지와 관련한 문제였기 때문이다. 무상급식 논쟁은 무상급식이 포퓰리즘의 대표 레토릭이라는 보수 언론과 보수정당의 비판에도 사회 전반에 보편복지와 선별복지 중 어떤 정책 기조를 택할 것인지에 대한 원초적인 질문을 던지면서 우리 사회가 어떠한 복지국가를 지향해 나갈 것인가에 대한 논쟁으로 확장되었다. 이후, 총선과 대선, 지방선거 등 주요 선거에서 무상급식을 필두로 한 복지 관련 정책이 주요 정책 이슈로 등장하면서 기초연금이나 아동수당과 같은 보편적인 복지 정책에 대한 정책이 대표 공약으로 제시되기도 하였다. 하지만 실제 이러한 논의와 관심은 개별 소수 제도에 제한되었을 뿐 전반적인 복지제도의 확대 논의로 이어지지 않았다.

지난 20여 년 간 한국의 복지제도는 양적 및 질적인 측면에서 엄청난 성장 경로를 밟아 왔다. 특히 복지지출 수준은 지속해서 늘어나 2015년 이후, 한국의 복지비 지출은 GDP 대비 10%를 웃돌고 있으며, 현 제도가 유지될 경우 2060년 복지비 지출수준은 GDP 대비 28~30%에 달할 것으로 추계 될 정도이다(정책기획위원회, 2018).[1] 이와 같은 한국의 복지확대는 한국 복지국가의 수준이 서구 선진복지국가들에 수렴하고 있으며, 각종 제도의 제반사항에 있어서 어느 정도 차이는 있지만 선진복지국가의 속성을 갖추어 나가고 있음을 반영한다(김태성·성경륭, 2003; 김연명, 2013; P. Wilding, 2008). 이러한 측면에서 볼 때, 복지국가로서 한국을 기존의 선진복지국가들과 하나의 분석틀에서 유형화하고 그 특성을 비교 분석할 수 있는 연구가 가능해졌다는 최근의 평가는 무리가 없어 보인다(정의룡·양재진, 2012; P. Wilding, 2008; B. Ebbinghaus, 2012).

따라서 한국을 선진복지국가들과 직접적으로 비교하는 작업을 통해 복지국가의 성격을 살펴 볼 필요성이 있다. 이처럼 복지국가로서의 성숙기를 가져 온 한국이 어떤 복지체제에 수렴

1) 한국의 GDP 대비 공적 사회 지출 비중은 2000년 4.5%에서 2005년 6.1%, 2010년 8.2%, 2015년 10.2%, 2016년 10.5%, 2017년 10.6%, 2018년 11.1%로 꾸준히 증가하는 궤적을 보이고 있다(OECD Dataset: Social Expenditure- Aggregated data, https://stats.oecd.org/index.aspx?r=365811#, 2019.12.20. 방문).

해왔는지를 파악하는 작업은 복지국가로서 그 입지를 다지고 있는 한국사회에 향후의 방향성에 대한 중요 단서를 제공할 수 있기 때문이다(김연명, 2004; 2013; 埋橋 孝文(우즈하시 다카후미), 2011:36).

이에 본 연구에서는 퍼지셋 이념형 분석(*Fuzzy-set Ideal type analysis*)과 Esping-Andersen(1990, 1999)이 정립한 복지체제론의 분석틀을 준용하여 선진복지국가들 사이에서 한국 복지국가의 현재 지형이 어떠한 질적인 특성을 가지는지 살펴보았다.[2] 이를 위해 Esping-Andersen이 사용한 것과 같은 동일한 기준-탈상품화, 계층화, 탈가족화-을 적용하고, 대표 선진 복지국가와 남부 유럽 및 동아시아 국가(한국, 일본)를 대상으로 복지국가 유형화 작업을 실시하였다. 그리고 이 글의 마지막에서는 복지국가로서의 한국이 왜 그러한 복지국가 발전 경로를 걸어왔는지에 대해 논하였다.

2. 복지체제론과 한국

Esping-Andersen(1990)의 복지국가 유형화 연구는 Cutright(1965)의 연구를 시작으로 복지지출과 같은 복지국가의 양적 차이를 강조해온 연구 경향과 Titmuss(1974)의 연구와 같이 '잔여적 복지국가'나 '제도적 복지국가'와 같은 복지국가의 '개념 구성'에 따른 차이를 강조하던 기존 연구의 한계를 보완하고, 국가 간 질적 차이를 반영한 첫 계량 연구이다(Pierson, C, 1998:175). 특히, Esping-Andersen(1990:5)은 전통적인 복지국가의 제도들을 분석하면서 근대화 패러다임에 입각하여 하나의 최종 도착지로서 수렴되는 복지국가의 존재를 거부하였다. 그리고 복지국가는 어느 지점부터 질적으로 그 성장 궤도를 달리하는 여러 경로가 존재하며, 이러한 경로를 이해하는데 국가 개입만을 분석하는 것은 한계가 있음을 지적하였다. 이에 복지공급주체로서 국가와 시장, 그리고 가족 사이에서 복지 부담이 배분되는 방식인 '복지체제'를 분석함으로써 복지국가의 근본적인 속성을 파악할 수 있다고 주장하였다. 이처럼 복지체제론은 복지공급에 있어서 공통점과 차이점을 중심으로 복지국가를 몇 개의 유형으로 구분하기 때문에 복지국가 비교연구에 있어 장점을 가진다(Lange & Meadwell, 1991; 埋橋 孝文, 2011: 37-38).

Esping-Andersen(1990:21)은 복지체제를 유형화하고 해당 체제의 핵심을 이해하기 위한 방편으로 Marshall의 사회권적 개념을 차용하여 복지국가를 정의하였고, 이를 토대로 복지국가

2) Esping-Andersen의 연구(1990, 1999)를 동인으로 한국의 복지국가 성격을 파악하기 위해 진행된 연구들이 일부 존재하나(남찬섭, 2002; 정의룡·양재진, 2012; 김연명, 2013), 자료의 한계와 분석 기준의 불일치 등의 한계를 가지고 있다.

를 질적으로 구분하였다. 따라서 Esping-Andersen은 첫 유형화 연구인 '복지자본주의의 세가지 세계 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*'에서 사회권은 여러 사회정책을 통해서 시민권적 권리로 주어지게 되며, 이러한 시민권적 지위는 개인적 차원에서 시장에 맞서 '탈상품화(decomodification)'하는 결과를 야기할 뿐만 아니라, 집단적 차원에서 복지 정책을 향유하는 '계층화(stratification)' 현상을 이끌 것으로 보았다. 구체적으로 논의하자면 탈상품화 정도는 개인이 시장에 의존하지 않고 복지제도를 통해 생계를 유지할 수 있는 상태, 즉 개인의 노동력을 반드시 상품화 시키지 않아도 되는 수준이다. 이는 노동자의 입지를 강화시키고 생계 안정을 도모하는 한편, 고용주의 권위를 약화시키는 역할을 수행한다. 따라서 탈상품화는 이분법적인 차원에서 파악되기 보다는 정도의 높고 낮음을 통해서 분석될 수 있으며, 공공부조가 지배적인 복지국가들과 사회보험이 지배적인 복지국가들, 베버리지형 급여제도들이 지배적인 복지국가들에서 상이한 양상을 띨 수 있다(Esping-Andersen, 1990:21-23). 계층화는 복지제도를 통해 발생하는 서열화, 즉 시장에서의 계층 구조가 복지제도 수급자로서의 계층 구조에서도 동일하게 관측되는 것을 의미하는 것으로서 비스마르크형 사회보험과 조합주의적 복지제도, 자산조사형 사회부조 등을 통해서 발생한다(Esping-Andersen, 1990:23-26). 이 두 가지 개념과 국가와 시장의 상대적 비중, 총 3가지 기준을 활용하여 Esping-Andersen(1990:26-29)은 복지국가 체제를 자유주의형·보수주의형·사회민주주의(이하, 사민주의)형 체제로 구분하였고, 이후 Ferrera(2008; 2010)는 남부유럽형 복지국가를 추가하였다.

복지 체제별 특징을 간략하게 제시하면 아래의 [표 1]과 같다. 먼저, 자유주의 체제에 속하는 미국, 캐나다, 호주, 영국 등은 고전적으로 자본주의의 특성을 가장 잘 보여주는 국가들로 시장중심적이고, 자산조사형 사회부조나 보편적이지만 그 수준이 낮은 소득이전 등을 특징으로 한다. 따라서 자유주의 체제에서는 시장에서 탈락한 계층에 집중적으로 국가 개입이 이루어지며, 이러한 국가 개입은 국가 영역에서의 탈상품화 효과를 최소화시키는 결과를 야기한다. 다음으로 독일과 이탈리아, 프랑스 등이 속한 보수주의 체제에서는 시장의 효율성과 상품화를 강조하는 모습은 거의 나타나지 않지만, 복지제도를 통해 노동시장 계층을 유지하고, 전통적 가족제도의 역할을 보존하려는 특징을 보인다. 이러한 특징은 주로 노동시장에 참여하는 가구주 중심 사회보험제도와 상대적으로 미숙한 가족서비스 제도에서 엿볼 수 있다. 마지막으로 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등 북유럽 국가들로 대표되는 사민주의 체제는 최고 수준의 보편적 평등을 추구하며 탈상품화 효과가 가장 강한 반면, 계층화 정도는 매우 낮은 특징을 보인다.

이러한 내용을 골자로 한 '복지 자본주의의 세 가지 세계' (Esping-Andersen, 1990)가 발간된 이후, 세계 각국의 여러 학자들은 제각기 상이한 입장에서 Esping-Andersen의 유형화를 비판하고 다양한 문제 제기를 토대로 유형화 연구를 수행하였다(W. Arts & J. Gelissen, 2002;

2010; B. Ebbinghaus, 2012). 이에 Esping-Andersen(1999)은 여러 합리적인 비판들을 반영하여 후기산업사회에 있어서 가족의 중요성을 강조하면서 '탈가족화(defamilization)'라는 기준을 추가하였고, 1990년 시도한 유형화의 틀에서 일부 벗어나는 소수의 사례들이 존재하는 것을 확인하였다.[3] 이에 잔여주의적인 복지제도와 노동을 상품화시켜야 하는 강력한 시장중심주의, 내-외부자로 분리된 높은 수준의 양극화, 그리고 가족중심주의를 주요한 특징으로 하는 남부유럽 국가들로 구성된 남부유럽 체제가 새롭게 추가되었다(Esping-Andersen, 1999; Ferrera, 2010). 이처럼 복지체제론은 특정 체제군에 속하는 국가들에 대한 이해의 간결성을 제공한다는 점에서 이론적 의의를 가진다.

[표 1] Esping-Andersen의 복지체제별 특성

	사회민주주의 체제	보수주의 체제	자유주의 체제	남부유럽 체제
가족의 역할	주변적	중심적	주변적	중심적
시장의 역할	주변적	주변적	중심적	중심적
국가의 역할	중심적	보조적	주변적	주변적
연대 방식	보편주의	친족(가족)중심 조합주의 / 국가주의	이중화(dualism) 개인주의	이중화(dualism) 조합주의 또는 계층화
복지제공주체	국가	가족	시장	시장과 가족
탈상품화 정도	매우 높음	높음(주로 남성가장에게)	매우 낮음	높음(남성가장에게)
대표 국가군	북부유럽국가	유럽대륙국가	영미형 국가	남부유럽국가

출처: Esping-Andersen(1999:85), Ferrera(2008; 2010), 김연명(2013)에서 재구성

그러나 Esping-Andersen의 복지체제론은 다음과 같은 한계도 지닌다(김연명, 2004). 첫째, 특정 시점에서의 단면을 통해 복지국가 혹은 복지제도의 발전 정도를 보여주는 일종의 '스냅샷 *snapshot*'이라는 태생적인 한계를 가진다. 따라서 동일한 국가라 하더라도 유형을 분류하는 '시점'에 따라 상이한 복지체제로 분류될 수 있기 때문에 어느 시점에서 국가군을 분류하느냐에 따라 그 결과는 상이하게 나타날 수 밖에 없다. 또한, 2000년대 이후, 세계화와 개방시장 경제에 대한 신자유주의의 압력이 증대되면서 복지 축소의 획일적인 재편 경로를 겪고 있는 시점에서 1980년대 자료를 기반으로 한 복지체제론은 현 시점에서의 각 복지국가들의 특징을 적확

3) Esping-Andersen(1999)은 오세아니아(호주)와 남부유럽, 그리고 동아시아(일본)가 4번째 체제로서 추가적으로 분류될 가능성이 있음을 언급하였다. 그중 호주와 일본 사례는 독특한 사례로서 유형화에 적합하지 않는, 즉 새로운 체제를 추가해야 할 정당한 근거를 제공하지 못 하는 사례라고 규정하였다. 한편, 남부 유럽의 경우에는 가족의 중심성에 입각하여, 가족이 주요한 복지의 공급자로서 역할을 수행한다는 점에서 새로운 또 하나의 독자적인 유형으로 구분될 수 있다고 보았다. 하지만 소수의 사례들로 인해 전혀 다른 새로운 이념형(ideal type)을 무분별하게 추가하는 것은 유형화의 장점인 간결성을 훼손할 수 있는 위험이 있기 때문에 이는 불필요한 작업이라고 주장하였다.

하게 반영하지 못 할 가능성이 농후하다. 즉, 최신 자료를 토대로 체제 지형의 변화 유무와 분포를 확인하는 과정이 필요하다. 둘째, Esping-Andersen은 탈상품화와 계층화, 그리고 탈가족화를 사용하여 복지체제를 분류하였지만, 그 밖의 다른 제도적 특징들을 이용하여 복지국가 유형화를 시행하게 되면 연구자가 사용한 속성에 따라 그 유형이 상이해질 수 있다. 따라서 연구자들이 사용한 '속성'과 그 '속성'을 조작화 하는 과정에서 구체화 시키는 '측정 지표'가 얼마나 각 국의 차별적 현실을 잘 반영하는가가 유형 분류 타당성의 핵심 고리가 될 수 있다. 셋째, 이념형으로서 유형화는 분류 과정 상 예외 사례가 존재할 수밖에 없을 뿐 더러 강제로 특정 유형에 포함시키게 되면 전체적인 모형의 설명력을 저해하는 한계를 내포한다.

이러한 한계들에도 불구하고 Esping-Andersen의 복지체제론에 근거하여 한국의 복지국가가 어떠한 복지체제군으로 성장 또는 분류될 수 있을 것인지에 대한 논의도 활발하게 이루어져 왔다. 그 방향성은 대체로 3가지 갈래로 구분되며, 구체적인 내용은 다음과 같다(김연명 편, 2002). 먼저, 한국의 복지국가는 자유주의(현실)와 사민주의(제도), 그리고 조합주의적 보수주의가 혼합되어 있는 혼합형으로 발전할 것이라는 입장이 있다. 한국의 경우 각각의 복지체제의 본질적 특징들이 산재해 있기 때문에 어느 한 쪽 유형으로의 수렴을 주장하기가 어렵고, 한국에서의 계층화는 사회보험의 내부자와 외부자 문제로 보수주의형 복지국가에서 이야기하는 계층화와는 특성 자체가 매우 상이하기 때문이다. 또한, 보편주의적 사회보험과 관대한 급여수준의 고용·산재보험, 그리고 공공부조와 사회보험의 균등한 양적·질적 발달, 마지막으로 가족책임주의의 지속을 통해서 종래에는 여러 가지 복지국가의 성격이 혼재된 혼합형 *hybrid* 복지국가로 성장할 것으로 평가하였다. 그리고 한국의 복지체제가 자유주의 체제로 발전할 것이라는 관점도 있다. 일례로 김대중 정부의 정책 기조는 임기응변적 성격의 복지제도를 도입한 것으로 IMF 경제 위기로 인한 사회·경제적 위기 극복에 치중되어 있고, 사회불평등 해소나 대중의 삶의 질 향상과 같은 사회적 문제는 도외시하고 있음을 지적하였다. 또한, 생산적 복지의 결과로서 향후 한국 복지국가의 성격이 잔여적 혹은 자유주의적 유형의 복지국가로 재구성될 것으로 전망하였다. 반면, 김대중 정부의 생산적 복지는 사회보험제도나 공공부조제도에서 소규모 집단으로 제한되어 있던 연대의 범위를 전국민적 차원으로 확대시킨 성과를 가지고 있으나 이는 국가 책임 강화라기 보다는 기존의 조합주의적 성격과 가족주의적 성격을 유지한 결과이기 때문에 한국이 계층에 따른 차별적 복지원칙을 가진 조합주의적 보수주의형 복지국가의 성격을 가질 것으로 전망한 연구도 있다.

이처럼 '성격논쟁 I '을 기점으로 본격 발화한 한국 복지국가 성격에 대한 논쟁은 일본과 한국을 위시로 한 동아시아 복지국가들에 대해서 Esping-Andersen의 복지체제론을 어떻게 적용할 것인지와 유사한 맥락에서 지속해서 논쟁이 벌어져 온 연구문제라 하겠다. 주지하다시피 현

재까지 진행되어 온 동아시아 복지국가에 대한 논의들은 대체로 기존의 복지체제 유형과는 상이한 속성을 가진 제4의 유형으로 구분하여야 한다는데 방점이 찍혀 있다(김연명, 2013). 이러한 논의의 한계는 전술한 바 암묵적으로 서구 각국을 하나의 공통된 특징을 가진 단위로 묶고 이것을 다시 하나의 단위로 묶은 동아시아 전체와 비교한다는 방법론적 문제를 내재하고 있다는 것이다(김연명, 2004). 그러나 이미 수많은 비교사회정책 연구에서 밝혀졌듯이 서구의 복지국가들 역시 동일한 복지체제에 속해있다 하더라도 단일한 특징을 갖고 있지 않으며 역사적 발달 경험도 상당히 상이하다는 점을 유념할 필요가 있다.

복지체제론의 궁극적인 목적은 국가, 시장, 가족이 복지공급주체로서 가지는 비중과 결합되어 있는 원리에 초점을 두어 유사한 특성을 가진 복지국가들을 유형화함으로써 이들에 대한 전체적인 맥락에서의 이해를 돕는데 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 동아시아 복지국가들을 '생산주의 복지체제', 또는 '발전주의 복지체제'로 유형화하고 있는 연구들은 생산주의 또는 발전주의의 특징으로 제시되는 '시장에 대한 강한 국가 개입'이라는 현상이 산업화 초기단계에서 유럽과 미국의 후발자본주의 국가들에서 동일하게 나타난 현상이라는 점을 간과하고 있는 것이다(장하준, 2004; 최영준, 2011). 즉, 선발 복지국가들과 후발 복지국가들 간 '근대화 단계의 시차'를 감안하고 동아시아 국가들이 경험하고 있는 사회복지제도와 이를 둘러싼 정치·경제적 맥락들을 인식한다면, 최근 목격되는 한국의 복지제도 확대일로는 복지국가들의 초기 발달 및 성숙 과정에서 매우 보편적으로 찾아볼 수 있는 현상이다.

그러나 동아시아 국가들을 제4의 유형으로 분류하고 있는 대부분의 연구들에서는 동아시아 국가들을 다른 기준으로 분류하는 즉, 서로 다른 차원을 동일한 차원으로 치환하여 해석하는 오류를 노정한다. 이러한 한계에 대해서 장하준(2004)은 아직 복지제도들이 성숙하지 않은 시점에서 동아시아 국가들(후발복지국가 혹은 미성숙한 복지국가)을 서구의 성숙한 복지국가와 같은 수준에서 논의하는 것 자체가 오류일 수 있다는 점을 지적하였다. 김영범(2002) 역시 이와 유사한 맥락에서 미성숙한 복지제도에 의미를 부여하며 복지체제 유형을 논하는 것은 의미가 없다고 주장한 바 있다. 즉, 비교 가능하지 않은 대상들과 같은 분석틀을 통해 유형화를 한다는 것 자체만으로도 특이점이 될 수 있는데, 이는 선행 연구 결과들에서 한국을 기존의 복지체제로 설명하지 못하는 현상으로 증명된다.

따라서 한국을 다른 복지국가들과 동일한 분석틀로 비교하기에 앞서 필요한 전제와 요구되는 작업은 '한국은 복지국가인가?'라는 질문에 대한 검토라 하겠다. 2000년대 초반만 하더라도 '한국은 복지국가이다.'라는 명제에 대해 일부 회의적이거나 비판적인 시각이 존재했다. 하지만 2000년대 중반 이후부터는 한국이 복지국가의 초기 단계의 모습을 갖추었다는 주장들이 등장하고 있다. 가령, 武川正吾(다케가와 쇼고)(2005:286)는 2000년대 이후 관찰되는 한국의 복지

팽창은 1945년 영국 노동당 정부와 1973년 일본의 '복지원년'으로 대표되는 복지확대기에 버금가는 현상이고, 이후 한국 복지국가가 본격적으로 성숙하기 시작했다고 평가하였다. M. Ramesh(2003:88)는 2000년대 초반 현재의 추세라면 한국은 새로운 복지프로그램들이 도입되지 않더라도 인구고령화와 복지프로그램의 성숙으로 지속해서 팽창하게 될 '초기 형태의 복지국가'라고 진단하였다. 또한 김연명(2013)은 복지비 지출의 수준, 사회적 위험에 대처하는 복지제도의 존재 여부, 그리고 '국민복지최저선'의 보장 여부를 기준으로 한국이 복지국가 초기단계로 진입했음을 주장하였다. 그리고 국가복지의 제도적 기초와 시장과 가족이 수행하는 복지공급주체로서 강력한 역할을 감안한다면 한국의 복지체제는 가족을 강조하는 남부유럽형을 기본으로 시장에서 제공되는 복지서비스가 주도적인 자유주의형이 결합된 '혼합형' 복지체제로 수렴될 가능성이 높다고 결론을 내렸다. 정부 차원에서는 지난 2018년 9월 문재인 정부가 혁신적 포용국가라는 국정기조를 발표하면서 대한민국이 복지국가 초기단계에 진입하였음을 선언하였고, 국민 전생애 기본생활보장 3개년 계획을 수립하겠다고 밝힌바 있다(대통령직속정책기획위원회·관계부처 합동, 2018).

따라서 여기에서는 '한국은 복지국가[4]다.' 라는 명제가 어느 정도 동의되었다는 것을 전제하고 몇 가지 질문을 던지고자 한다. 첫째, 한국은 복지국가로서 현재 어떠한 상태(특성과 수준)인가? 둘째, 한국은 어떠한 복지국가로 발전해 왔는가? 셋째, 이러한 발전 경로는 어떠한 힘에 의해 추동하였는가? 이러한 일련의 질문을 통해 이 글은 한국 복지국가 발달 궤적은 어떠한 기조 하에 움직여 왔으며, 앞으로 어떻게 변화해 갈 것인지에 대해 가늠해보고자 한다. 그리고 궁극적으로는 앞으로 어떤 복지국가 기조를 지향해 가야하는지에 대한 전략을 세우는 데 있어 기초 자료로 활용되기를 기대한다.

3. 연구방법

1) 대상국가

복지국가로서 한국의 특징을 살펴보고자 Esping-Andersen의 복지국가 유형화 연구를 차용하여 분석대상 국가를 선정하였다. 후술하였다시피 복지국가로서의 특성은 상대적인 차원에서

4) 이 외에도 복지국가인지에 대한 판단은 다음의 3가지 기준을 근거로 한다(Pierson, C., 1998: 103-104). 첫째, 연금이나 고용보험, 건강보험 등 사회보험이 사회보장제도로서 제도화되었는지의 여부, 둘째, 빈곤 해소에 대해 국가가 책임을 지기 위한 제도가 도입되었으며, 시민권의 수준이 모두에게 참정권이 부여된 수준까지 확대되었는지의 여부, 그리고 가장 중요한 기준으로 공적 사회지출이 GDP 대비 5%를 초과하였는지이다.

비교할 때, 적확한 평가가 가능하기 때문이다.

분석대상은 OECD 회원국 중 주요 18개국으로 Esping-Andersen(1990, 1999)이 복지국가를 유형화한 복지체제별 대표 4개 국가와 동아시아 복지국가로서 일본과 한국을 포함하였다. 분석 대상 국가를 구체적으로 나열하면 사민주의 복지국가 4개국(스웨덴·핀란드·노르웨이·덴마크), 보수주의 복지국가 4개국(독일·프랑스·오스트리아·스위스), 자유주의 복지국가 4개국(미국·영국·캐나다·호주), 남부유럽 복지국가 4개국(이태리·스페인·포르투갈·그리스), 그리고 동아시아 복지국가 2개국(한국·일본) 등이다. 동아시아 국가를 제외하고 각 체제 유형을 대표하는 복지국가의 수를 동일하게 선별함으로써 표준화 과정에서 야기될 수 있는 주관성과 상대성을 최소화하고자 하였다.

2) 변수 설정

이 글의 주요한 목표는 지난 20여 년 간 복지확대 기조를 유지해 온 한국이 복지국가로서 갖는 상대적 위치를 파악함으로써 어떠한 방향성을 가지고 발전해왔는지를 논하는 것이다. 이를 위해서는 가장 보편적으로 사용되어 온 기준과 해당 지표를 사용하여 복지국가의 역사성과 성격을 구체적으로 판단하고 평가하는 것이 합리적이라 하겠다. 주지하다시피 Esping-Andersen의 복지체제 유형화 연구는 공론화 된 이후 현재까지 수많은 비판과 논쟁이 있었음에도 불구하고 여러 연구자들의 경험적 연구를 통해 여전히 그 접근법의 유효성을 꾸준하게 인정 받아왔다(B. Headey, et al., 1997; P. Beer, et al., 2001; 김철주, 2004; 여유진, 2011; 정의룡·양재진, 2012). 따라서 복지국가의 특성을 살펴보기 위한 기준과 지표가 매우 다양함에도 여기에서는 Esping-Andersen의 복지국가 유형화 분석틀의 주요 변수인 탈상품화와 계층화, 탈가족화 지수를 활용하였으며, 이를 측정하기 위하여 Esping-Andersen(1990, 1999)이 사용한 것과 가급적이면 동일한 변수로 분석 자료를 구성하였다.

이들 변수의 측정방법과 자료의 출처는 [표 2]에서 제시하였으며, 이에 대한 개념적·조작적 정의는 다음과 같다. 먼저, 탈상품화 지수(관대성 지수)는 주요소득보장제도에 대한 급여 접근성과 소득대체수준을 의미하며, 여기서 주요소득보장제도는 Esping-Andersen(1990)과 Scruggs(2007; 2014)이 각각 탈상품화 지수와 관대성 지수를 구하는데 활용한 실업급여, 상병급여, 연금제도이다. 본 연구에서는 탈상품화 지수를 CWED2에서 자체 계산하여 제시한 관대성 지수를 활용하였

5) 관대성 지수를 산출하는 식은 L. Scruggs(2014:9)를 참조할 것. 2019년 12월 현재, CWED2 자료는 2017년 9월 기준 2011년 자료까지 최신화되어 있으며, 분석에 사용한 기준년도는 자료의 완결성을 확보하기 위해 2010년 자료를 사용하였음.

6) 민간연금지출에 대한 자료가 강제 민간 mandatory private 과 자발적 민간 voluntary private 이 개별로 제시

[표 2] 복지국가 변화의 차원별 점수

구분			측정요소	기준 연도	자료출처	측정값 산출방식
탈 상품화	실업급여 관대성지수		주요소득보장제도의 급여에 대한 접근성과 소득대체수준	2010	CWED2	CWED에서 자체 계산하여 제시한 관대성지수[5]를 활용
	상병급여 관대성지수					
	연금 관대성지수					
계층화	보수주의	조합주의	직역별 공적연금 수	2014	World Bank	계층화지수 = 보수주의지수 + 자유주의지수 + 사민주의지수
		국가주의	GDP대비공무원연금지출	2016	World Bank	보수주의 지수 = {Z(직역별 공적연금 개수) +Z(GDP대비 공무원연금지출)}/2
	자유주의	사회부조	자산조사지출/공공사회지출	2015	ILO (2017:표B17)	
		민간연금	민간연금지출[6]/총연금지출	2015	OECD (2019a:201)	자유주의 지수 = {Z(자산조사지출/공공사회지출) +Z(민간연금지출/총연금지출) +Z(민간부문1인당국민의료비/1인당 국민총의료비)}/3
		민간의료	1인당 국민총의료비 대비 민간부문1인당국민의료비	2018	OECD (2019b:151)	
	사민주의	보편주의	연금, 상병급여 및 실업급여의 경제활동인구 대비 적용인구의 평균	2015	ILO (2017: B6, B7, B11)	사민주의 지수 = [Z{(연금급여적용인구/경제활동인구) +(실업급여적용인구/경제활동인구) +(상병급여적용인구/경제활동인구)/3} +Z(공적현금급여의 집중화계수)]/2
		급여격차	공적현금급여의 집중화계수(누진성)	00년대 중반	OECD (2008:105)	
탈 가족화	가족복지지출		GDP 대비 가족복지지출 비중(%)	2015	OECD SOCX	탈가족화 지수 = {Z(GDP대비가족복지치출) +Z(3세미만공보육등록아동비율) +Z(65세이상재가보호노인비율)} / 3 *Z=표준점수로 변환
	공보육등록아동		공보육 서비스에 등록한 3세 미만 아동 비율(%)	2017	OECD Family database	
	재가보호서비스를 받는 노인		재가보호서비스를 받는 65세 이상 노인 비율(%)	2017	OECD Health Dataset	

주1) 기준연도의 자료가 없는 경우, 이용 가능한 가장 최근 자료(nearest year)로 대체하였음
주2) 조합주의: 직역별로 분화된 공적연금제도의 수에 의해 측정하고, 주요 제도만 포함하였으며, 공무원연금이 부분적으로 통합되어 있는 경우 1개의 제도로 취급하였음
주3) 공보육 등록 아동에 대한 캐나다 자료는 결측치임. 따라서 캐나다의 탈가족화 지표는 가족복지지출과 재가보호서비스를 받는 노인을 기준으로 산출하였음

다(CWED, 2014). 계층화는 Esping-Andersen(1990)의 연구를 토대로 지표를 구성하였으며, 계층화에 대한 국가별 FMS를 구하기 위하여 체제별 계층화 지수를 합산하여 최종 계층화 지수를 산출하였다. 체제별 계층화 지수는 [표 2]에서 제시한 방식에 따라 계산하여 분석과정에 활용하였다. 탈가족화 지수는 복지국가가 가족복지를 위해 현금, 서비스, 세제혜택 등에 투입하는 공적 지출, 공보육 서비스에 등록한 3세 미만 아동 비율, 재가보호서비스를 받는 65세 이상 노인 비율로 측정하였다(Esping-Andersen, 1999). 본 연구에서는 탈가족화 지수를 구성하는 세부 지표들을

되어 있는 경우에는 합산하여 민간연금지출 값을 산출하였고, 여기에 해당하는 국가는 프랑스, 이탈리아, 일본, 스위스임.

표준화한 후 합산하여 탈가족화에 대한 국가별 FMS를 산출하였다.

후술하겠지만, Fuzzy set 유형화 분석을 수행하는 과정에서 각 복지국가 특성지표를 퍼지 소속 점수(Fuzzy Membership Score, 이하 'FMS')로 재조정하는 과정을 거치게 되는데, 이러한 과정에서 결측치가 있으면 작업을 수행할 수 없는 문제가 있다. 따라서 분석 과정에서 필요한 각 지표는 2020년 현재를 기준으로 가장 최근 자료를 수집하여 분석에 활용하였다.

3) 분석방법

복지국가로서의 특징은 주요 지표의 상대적 위치에 따라 평가되는 것으로서 절대적 준거를 기준으로 판단되는 개념이 아니다. 실제로 탈상품화나 계층화, 탈가족화 역시 '어느 정도 수준일 때, 어떤 복지국가이다.'라는 판별을 내리는 것이 원칙적으로 불가능하다.[7] 즉, 복지국가로서의 특징은 상대적인 차원에서 파악해야 하는 개념이다.

이에 분석방법으로 퍼지셋 이념형 분석(Fuzzy-set Ideal Type Analysis, 이하 '퍼지셋')을 채택하였다. 이 분석기법은 변화의 양적인 측면과 질적인 측면을 동시에 평가할 수 있다는 장점을 가진다. 또한, 특정 사례가 어떤 이념형에 속하는지를 보여줄 뿐만 아니라 각각의 이념형에 어느 정도 속해있는지에 대한 부분 점수를 보여주기 때문에 이들 점수를 비교하는 과정에서 각 사례들이 분포된 지형을 파악함으로써 유형화 작업을 할 수 있다(Kvist, 1999; 신동면·최영준, 2012). 퍼지셋의 원류라 할 수 있는 Crisp-set QCA에서는 각 사례가 집합에 속하는지 '여부(1=present, 0=absent)'만 허용하는데 반해, 퍼지셋에서는 그 집합에 속하는 '정도'까지 측정한다. 즉, 0과 1사이에 존재할 수 있는 다양한 값들을 허용하는 방식으로 더 정교한 분석이 가능하다(Ragin, 2000). 탈상품화, 계층화, 탈가족화와 같은 개념은 복지국가의 제도적 노력을 나타내는 개념으로서 노력이 '있다' 또는 '없다' 보다는 어느 정도 수준인지가 더욱 의미 있기 때문에 퍼지셋의 집합 개념을 사용하는 것이 더 적합하다.

구체적인 분석 절차는 다음과 같다. 먼저 각 범주를 구성하는 변수들을 표준화한 뒤, 합산하여 탈상품화, 계층화, 탈가족화로 복지국가 지형을 조작화한 변수를 최종 산출하였다. 다음으로 calibrate 함수를 통해 각 지형 변수를 퍼지 점수화시키는 과정을 거쳤다. 그 이유는 앞서 각 지형 변수의 하위 변수를 표준화한 점수들의 합이 개별 지형 내에서 해당 국가의 상대적인 위치를 보여줄 수 있지만, 복합 지형 내에서의 위치가 어느 정도인지는 보여주지 못하기 때문이

7) Esping-Andersen의 경우, 자신의 연구에서 탈상품화와 계층화를 점수화 하고 각 점수를 기준으로 복지체제를 유형화하고 있다(Esping-Andersen, 1990). 하지만 이 방법의 경우, 고저를 나누는 기준이 작위적이라는 비판에 자유로울 수 없는 한계를 내포한다.

다(김교성·김성욱, 2010). 이에 탈상품화와 계층화, 탈가족화 변수에서 최대값과 최소값을 각각 추출한 후 이를 활용해 실제 지수가 0에서 1 사이의 값을 갖도록 FMS를 산출하였다. 이 과정에서 퍼지 집합 성립을 위한 질적 분기점인 완전 소속(fully in), 완전 비소속(fully out), 그리고 어느 정도인지 규정하기 어려운 중간지점인 분기점(crossover point)을 설정하는 작업이 매우 중요하다. 일반적으로 연구자는 이론적 근거와 경험적 지식을 근거로 이러한 질적 분기점을 선택하게 되지만, 이는 연구자의 자의성이 개입될 수 밖에 없다는 한계를 내포한다. 즉, 각 변수의 질적인 구분점을 임의로 설정할 수 있어 연구자의 주관성 또는 자의성이 문제가 될 수 있기 때문이다(김교성·김성욱, 2011; 민기채, 2014). 따라서 3개의 기준점으로서 완전 소속은 퍼지 점수가 0.95, 완전한 비소속은 퍼지 점수가 0.05, 분기점은 퍼지점수가 0.50으로 설정하였으며, 이때 각각의 구분점은 해당 지수의 최대값, 최소값, 중위값이 된다(Ragin, 2008: 87). 이에 동일한 방식으로 각 지수에 대한 FMS를 산출하여 분석에 활용하였으며, 변수별 질적 구분점은 [표 3]과 같다.

[표 3] 복지국가 속성별 질적분기점

속성	완전소속(=1, 95%)	중간분기점(=.5, 중위수)	완전무소속(=0, 5%)
탈상품화 (DC)	43.9	30.8	14.5
계층화 (S)	1.732	-.086	-1.622
탈가족화 (DF)	1.201	.098	-1.615

퍼지셋 이념형 분석에서 FMS는 다음과 같은 원리에 따라 산출되어 유형화되며 이에 대한 사례는 아래와 같다(Kvist, 2007). 첫째, 부정의 원리로 각 범주에 대해 '1-해당범주의 퍼지 점수'를 통해 부정범주를 설정하는 것이다. 예를 들어 탈상품화(DC), 계층화(S), 탈가족화(DF)의 퍼지점수가 v^{DC}, v^{S}, v^{DF}일 때 퍼지 집합은 각각 부정형인 ~DC, ~S, ~DF에 $1-v^{X}$인 값을 부여한다. 예를 들어 한국의 탈상품화(DC)에 대한 퍼지 점수는 .047이므로, 탈상품화의 부정형(~DC)에 대한 퍼지 점수는 .953이 된다. 이러한 방식을 활용하여 퍼지셋 이념형 분석에서는 다양한 차원에서의 속성 점수를 산출하는 것과 이를 토대로 여러 차원을 고려한 유형화가 가능하다. 본 연구에서와 같이 3가지 범주와 그에 따른 3가지 부정의 범주가 존재하는 경우, [표4]와 같이 총 8개의 복지국가 이념형을 가지게 된다.

둘째, 최소값의 원리로 이념형 모델들을 구성하는 요소들의 퍼지점수들 가운데 최소값을 그 모델의 FMS로 삼는 것이다. 예를 들어 본 연구의 분석 결과에 따르면 한국의 경우 생성 가능한 이념형 중 DC*S*DF 이념형을 구성하는 각 범주의 점수가 .047(DC), .622(S), .374(DF)로 DS*S*DF 이념형의 FMS는 이 중 최소값인 .047이 된다.

셋째, 최대값의 원리로 각 사례가 갖는 이념형 모델의 FMS 중 최대값을 갖는 모델을 그 사례의 대표 유형으로 삼는 것이다. 예를 들어 본 연구의 분석 자료를 토대로 산출한 한국의 각 이념형별 소속점수는 DC*S*DF, DC*S*df, DC*s*DF, DC*s*df 가 .047, dc*S*DF, dc*s*DF 가 .374, dc*S*df 가 .622, dc*s*df 가 .378 이다. 이에 따라 한국의 복지국가 이념형 점수 중 가장 높은 점수는 탈상품화 정도와 탈가족화 정도는 약한데 반해 계층화 정도는 높은 dc*S*df 의 FMS인 .622 이고, 결과적으로 2010년대 한국의 복지국가 이념형은 dc*S*df 로 구분된다.

[표 4] 탈상품화, 계층화, 탈가족화를 통해 구성한 복지국가체제의 진리표

이념형	최종군집	변수		
		탈상품화 (DC)	계층화 (S)	탈가족화 (DF)
1	DC*S*DF	DC (강함)	S (강함)	DF (강함)
2	DC*S*df	DC (강함)	S (강함)	df (약함)
3	DC*s*DF	DC (강함)	s (약함)	DF (강함)
4	DC*s*df	DC (강함)	s (약함)	df (약함)
5	dc*S*DF	dc (약함)	S (강함)	DF (강함)
6	dc*S*df	dc (약함)	S (강함)	df (약함)
7	dc*s*DF	dc (약함)	s (약함)	DF (강함)
8	dc*s*df	dc (약함)	s (약함)	df (약함)

4. 분석결과

1) 기초 통계: 탈상품화, 계층화, 탈가족화

여기에서는 복지국가로서 한국의 특징을 상대적인 지형 속에서 확인하는데 일차적인 목적이 있다. 복지국가로서 어떠한 수준이 '높다' 혹은 '낮다'를 판단하는 것은 상대 평가이기 때문에 비교 대상 국가와 준거 기준이 필요하다. 이에 Esping-Andersen의 복지체제 유형화의 준거 기준인 탈상품화와 계층화, 탈가족화 개념을 차용하였으며, 비교 대상 국가로는 한국을 제외한 OECD 17개국을 선정하였다.

먼저, 탈상품화의 측면에서 살펴보면 [표 5]와 같이 한국은 총점 14.5점으로 18개국 중 최저점을 기록하고 있으며, 비교대상 국가의 평균 수준이 30.8점(S.D.=7.166)을 고려할 때 탈상품화 수준이 매우 낮음을 알 수 있다. 특히 한국을 제외한 국가 중 탈상품화 수준이 가장 낮은 국가인 호주(20.9점)와 6점 이상 차이나고 있으며 탈상품화 수준이 가장 높은 노르웨이(43.9점)의

1/3 수준에 불과하였다. 이는 관대성 지표의 시점인 2010년 당시 상병급여제도가 시행되지 않고 있는 반면 실업급여와 연금급여의 소득대체율과 제도의 적용(포착)률이 분석대상 국가들 평균의 1/2에도 미치지 못하는 제도적 맥락에 기인하는 것으로 판단된다.

[표 5] 탈상품화 수준(관대성 점수)

복지체제		총점(A+B+C)		실업급여(A)		상병급여(B)		연금급여(C)	
사민주의	스웨덴	35.2	(5)	8.2	(12)	14.9	(2)	12.1	(12)
	핀란드	34.1	(8)	9.2	(10)	12.1	(7)	12.8	(8)
	노르웨이	43.9	(1)	14.2	(1)	15.9	(1)	13.8	(6)
	덴마크	34.1	(8)	9.5	(9)	12.2	(6)	12.3	(11)
보수주의	독일	32.0	(10)	10.0	(8)	13.3	(3)	8.7	(17)
	프랑스	38.0	(2)	11.1	(4)	12.3	(5)	14.6	(2)
	오스트리아	34.3	(7)	10.4	(7)	10.3	(8)	13.6	(7)
	스위스	37.1	(3)	13.9	(2)	13.0	(4)	10.2	(16)
자유주의	미국	21.7	(16)	10.7	(5)	0.0	(17)	11.0	(14)
	영국	27.5	(13)	8.3	(11)	8.0	(12)	11.3	(13)
	캐나다	25.7	(14)	8.1	(13)	5.2	(16)	12.4	(10)
	호주	20.9	(17)	7.1	(15)	6.3	(15)	7.6	(18)
남부유럽	이탈리아	29.6	(11)	5.7	(16)	9.6	(10)	14.3	(4)
	스페인	35.6	(4)	11.7	(3)	10.0	(9)	13.9	(5)
	포르투갈	35.1	(6)	10.6	(6)	9.5	(11)	15.0	(1)
	그리스	29.2	(12)	7.3	(14)	7.3	(14)	14.5	(3)
동아시아	일본	25.7	(14)	5.3	(17)	7.6	(13)	12.7	(9)
	한국	14.5	(18)	4.2	(18)	0.0	(17)	10.3	(15)
전체 평균(S.D.)		30.8	(7.342)	9.2	(2.731)	9.3	(4.465)	12.3	(2.094)

주: 괄호( ) 안은 18개국 중 해당 급여의 탈상품화 점수의 순위를 의미함

그리고 최근 OECD 자료를 보더라도 한국의 탈상품화 수준이 높아졌다고 보기 어려운 실정이다. 가령, 실업급여의 보장성 수준은 평균소득자 기준으로 실업 이후 5년 간 총가처분소득대비 실업급여 총액의 소득대체율이 10.3%에 불과해 OECD 33개국 평균 28.8%의 1/3 수준이다(OECD, 2015). 그리고 국민연금의 소득대체율은 평균소득자의 경우 OECD 평균 49.0%에 못 미치는 37.3%이며(OECD, 2019a), 기초연금의 소득대체율 역시 OECD 35개국의 평균은 근로자 평균임금 대비 21.0%인데 반해 한국은 5.5%에 불과하다(OECD, 2018). 또한, 낮은 적용률의 주요 원인로 지적되는 사회보험 제도의 광범위한 사각지대 문제는 지속해서 제기되고 있는 정책 의제 중 하나이다.

다음으로 계층화 측면에서 복지국가 지형을 살펴보면 [표 6]과 같다. 한국의 계층화 지수는

0.21점으로 18개국 중 7위에 해당하고 있어 중간 수준임을 알 수 있다. 하위 영역별 계층화 지수의 경우, 복지정책 구조의 계층화 정도를 나타내는 보수주의 계층화(-.225)와 복지정책의 평등한 정도를 나타내는 사민주의 계층화(-.424)는 그 정도가 약한 반면, 시장복지와 잔여적 프로그램의 발달정도를 나타내는 자유주의 계층화(.864)는 강하게 나타났다.

계층화의 특성을 구성 요소별로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 보수주의 계층화의 경우, 직역별로 분리된 연금제도의 수는 총 5개(국민연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금, 별정우체국직원연금)로 비교대상국가의 평균 3.8개(S.D.=2.975)보다 많았고, GDP 대비 공무원연금 지출 비중의 경우에는 .15%로 비교대상국가의 평균 .85%(S.D.=.832)에 비해 현저히 낮은 것으로 나타났다. 자유주의 계층화의 경우, 총사회지출 대비 자산조사지출 비중은 5.9%로 비교대상국가 평균 4.0%(S.D.=2.286)보다 높았고, 총연금지출 대비 민간연금지출 비중은 20.9%로 비교대상국가 평균 20.5%(S.D.=17.831)와 비슷한 수준이었으며, 1인당 국민총의료비 지출 대비 민간부문 1인당 국민의료비 비출은 40.2%로 비교대상국가 평균 24.9%(S.D.=8.886)보다 매우 높았다. 마지막으로 사민주의 계층화의 경우, 주요사회보장제도의 평균 적용률은 54.8%로 비교대상국가 평균 67.9%(S.D.=11.837)보다 낮게 나타났으며, 공적현금보조금의 누진성(집중화계수)[8]은 -.01로 비교대상국가 평균 -.06(S.D.=.184)에 비해 상대적으로 낮게 나타났다. 특히 한국은 매우 선별적인 복지 제도를 갖추고 있기 때문에 사회지출 수준도 낮은 동시에 누진성도 낮게 나타나고 있을 뿐만 아니라 양극단으로 공적이전급여가 집중되는 특징을 가진다(OECD, 2008:106; 대통령직속정책기획위원회·관계부처합동, 2018).

8) 공적현금보조급의 집중화 계수는 소득 집단별로 공적이전이 어떻게 분배되는가의 측면에서 현급 급여액의 분배가 누진적인지를 수치화하여 계산한 것으로서, 0.0은 모든 소득집단에서 수령하는 공적이전의 비율이 동일함을 의미하고, 집중화 계수가 음수(-)인 경우에는 저소득 집단이 가처분소득보다 높은 비율의 공적이전을 수령하는 경우를 뜻하기 때문에 집중화 계수가 낮을수록 누진성은 반대로 더 크다는 것을 의미한다(OECD, 2008: 105). 즉, 집중화계수가 0 보다 높으면 계층화가 크다는 것을, 0 보다 작으면 계층화가 작다는 것을 의미한다.

[표 6] 계층화 수준

복지체제		계층화지수 (순위)		보수주의			자유주의				사민주의		
				지수	조합 주의	국가 주의	지수	사회 부조	민간 연금	민간 의료	지수	보편 주의	급여 격차
사민 주의	스웨덴	-0.99	(15)	-.406	1	.97	-.101	4.5	29.0	16.1	-.481	62.0	-.15
	핀란드	0.78	(5)	.926	5	2.07	-.274	4.6	1.9	24.7	.125	81.1	-.22
	노르웨이	-1.62	(18)	-.987	1	.00	-.626	3.3	13.0	14.5	-.009	75.6	-.18
	덴마크	-0.36	(13)	-.184	1	1.34	.242	6.9	29.2	15.6	-.421	74.5	-.32
보수 주의	독일	0.83	(4)	.584	5	1.50	-.718	3.2	7.2	15.5	.960	85.9	.01
	프랑스	1.73	(1)	1.142	6	2.15	-.566	4.7	1.3	16.6	1.156	82.6	.14
	오스트리아	1.26	(2)	.434	4	1.53	-.599	1.8	5.1	25.3	1.420	87.5	.16
	스위스	-0.27	(12)	-.987	1	.00	.874	4.1	43.8	36.3	-.157	71.3	-.17
자유 주의	미국	0.19	(8)	.014	4	0.83	.395	6.3	42.6	15.5	-.216	64.7	-.09
	영국	1.08	(3)	.547	2	2.28	1.009	8.4	44.5	22.9	-.474	70.6	-.28
	캐나다	-0.11	(10)	-.448	1	0.90	.997	7.0	39.8	30.3	-.657	58.3	-.15
	호주	-0.13	(11)	.008	2	1.38	.840	4.3	51.8	30.7	-.976	66.7	-.40
남부 유럽	이탈리아	-1.06	(16)	-.651	3	.00	-.702	.7	7.1	25.8	.294	62.3	.14
	스페인	-0.73	(14)	.021	7	.00	-.549	1.2	3.9	29.5	-.198	55.3	.06
	포르투갈	0.71	(6)	.525	10	.00	-.434	.8	4.8	33.5	.619	62.8	.25
	그리스	-0.07	(9)	.525	10	.00	-.024	2.7	.4	39.6	-.567	43.2	.12
동 아시아	일본	-1.46	(17)	-.837	1	.25	-.629	1.7	22.7	15.9	.003	63.5	.01
	한국	0.21	(7)	-.225	5	.15	.864	5.9	20.9	40.2	-.424	54.8	-.01
전체 평균		.00		.00	3.8	.85	.00	4.0	20.5	24.9	.00	67.9	-.06

마지막으로 탈가족화의 측면에서 한국은 -.20으로 비교대상국가 평균 .00에 비해 매우 낮은 것으로 나타났다. 3세 미만 아동에 대한 공보육 등록율은 56.3%로 프랑스와 노르웨이(각 56.3%) 다음으로 높았으나, 가족관련 공공지출 비율은 GDP 대비 1.20% 수준으로 비교대상국가 평균 2.17%(S.D.=.973)의 절반 수준에 불과하였으며, 노인의 재가보호서비스 이용률 역시 24.2%로 비교대상국가 평균 43.4%(S.D.=17.717)와 큰 차이를 보였다. 이러한 배경은 한국 사회가 그동안 저출산 문제와 여성의 경력단절 문제를 해결하기 위한 방안으로 공보육 아동비율을 높이는데 치중해 옴에 따라 그 밖의 탈가족화를 추구하는 관련 정책에 대한 관심은 매우 미진한데서 찾을 수 있다. 따라서 한국의 경우 사회정책 전반에 걸친 탈가족화 수준은 낮을 수 밖에 없을 것으로 사료된다.

[표 7] 탈가족화 수준

복지체제		총점		가족관련 공공지출 비율		3세미만 아동 공보육 등록율		재가보호서비스 이용률	
사민주의	스웨덴	1.20	(1)	3.54	(1)	46.6	(5)	70.6	(1)
	핀란드	.36	(6)	3.11	(5)	31.2	(12)	57.0	(3)
	노르웨이	.93	(3)	3.26	(4)	56.3	(2)	46.2	(10)
	덴마크	1.01	(2)	3.44	(3)	55.4	(4)	48.7	(8)
보수주의	독일	.18	(9)	2.22	(9)	37.2	(9)	54.4	(5)
	프랑스	.91	(4)	2.94	(6)	56.3	(1)	51.0	(7)
	오스트리아	-.28	(12)	2.65	(8)	21.0	(17)	46.7	(9)
	스위스	.23	(8)	1.72	(11)	38.0	(7)	65.2	(2)
자유주의	미국	-1.02	(17)	0.64	(18)	28.0	(15)	33.4	(13)
	영국	.46	(5)	3.47	(2)	37.7	(8)	45.6	(11)
	캐나다	.02	(10)	1.55	(12)			55.4	(4)
	호주	.33	(7)	2.65	(7)	39.6	(6)	51.2	(6)
남부유럽	이탈리아	-.80	(15)	1.96	(10)	29.7	(13)	18.6	(16)
	스페인	-.38	(13)	1.24	(14)	36.4	(11)	44.1	(12)
	포르투갈	-.59	(14)	1.20	(15)	36.7	(10)		
	그리스	-1.62	(18)	1.03	(17)	23.4	(16)	1.8	(17)
동아시아	일본	-.92	(16)	1.31	(13)	29.6	(14)	24.1	(15)
	한국	-.20	(11)	1.20	(16)	56.3	(3)	24.2	(14)
전체 평균(S.D.)		.00(.784)		2.17(.973)		38.8(11.635)		43.4(17.717)	

주: 괄호() 안은 18개국 중 해당 지표의 순위를 의미함

2) 복지국가 이념형 분석과 한국의 복지국가 지형[9)]

이상의 복지 지형 분포를 토대로 퍼지셋 이념형 분석을 실시한 결과, 한국은 탈상품화 수준과 탈가족화 수준이 약하고 계층화 수준이 높은 dc*S*df 형(FMS=.622)에 속하는 것으로 나타났다([표 8] 참조). 그리고 분석 대상 국가들의 복지체제별 지형 분포를 살펴보면, 사민주의형 국가들의 경우, 탈상품화와 탈가족화 수준이 높았고, 핀란드를 제외한 국가들에서는 계층화 수준이 낮았다. 보수주의형 국가들의 경우, 스위스를 제외하면 탈상품화 수준과 계층화 수준이 높게 나타났으며, 오스트리아를 제외한 국가들에서는 탈가족화 수준이 높게 나타났다. 자유주의형 국가들의 경우에는 탈상품화 수준이 낮고 계층화 수준이 높게 나타났으며, 남부유럽형 국가

9) 이 글의 초점은 전술한대로 한국의 복지국가 특성이 어떠한지를 (상대적인 차원에서) 알아보는데 있으며, 이러한 특성의 배경이 무엇인지 논하는데 있다. 따라서 한국을 제외한 다른 국가들의 이념형 분석 결과를 따로 해석하지 않았다. 다만, 전체적인 측면에서 개별 국가의 복지 지형에 대한 이해를 돕고자 각 국가의 변수별 값과 지수별 FMS 및 순위를 제시하였다.

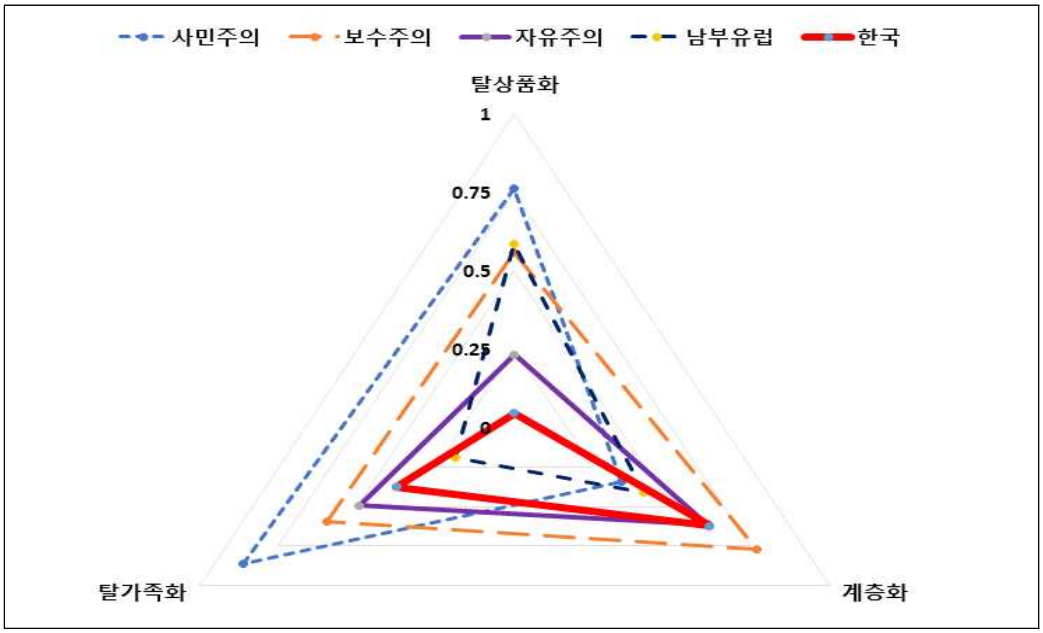
들은 다소 차이를 보였지만 탈가족화 수준이 낮게 나타났다. 일본의 경우, 탈상품화 수준과 계층화 수준 및 탈가족화 수준 모두 낮았다.

[표 8] 복지국가 이념형과 FMS

복지체제	국가	이념형(FMS)		탈상품화	계층화	탈가족화
사민주의	스웨덴	D*s*F	0.733	.733	0.147	.953
	핀란드	D*S*F	0.670	.680	0.806	.670
	노르웨이	D*s*F	0.905	.953	0.047	.905
	덴마크	D*s*F	0.632	.680	0.368	.923
보수주의	독일	D*S*F	0.554	.568	0.819	.554
	프랑스	D*S*F	0.839	.839	0.953	.900
	오스트리아	D*S*f	0.662	.690	0.901	.338
	스위스	d*s*F	0.589	.139	0.411	.589
자유주의	미국	d*S*f	0.614	.158	0.614	.123
	영국	d*S*F	0.647	.353	0.873	.726
	캐나다	d*s*f	0.510	.281	0.490	.465
	호주	d*S*F	0.521	.139	0.479	.655
남부유럽	이탈리아	d*s*f	0.555	.445	0.130	.171
	스페인	D*s*f	0.697	.750	0.223	.303
	포르투갈	D*S*f	0.728	.728	0.788	.230
	그리스	d*s*f	0.509	.427	0.509	.047
동아시아	일본	d*s*f	0.719	.281	0.064	.143
	한국	d*S*f	0.622	.047	0.622	.374

앞서 Esping-Andersen이 유형화한 복지체제에 입각하여 한국 복지국가 체제 지형을 살펴보면, 탈상품화의 경우 자유주의형에, 계층화의 경우 보수주의형과 자유주의형에, 탈가족화의 경우 자유주의형과 남부유럽형에 가까웠고, 전체적인 측면에서 볼 때 한국의 복지국가 지형은 자유주의형 복지국가로 평가 가능하다. 그리고 가장 유사한 이념형의 국가는 미국(FMS=.614)으로, 탈상품화 수준은 한국이 더 낮은 반면 탈가족화 수준은 더 높았고, 계층화 수준은 비슷했으며, 이외에 동일한 복지국가 이념형에 소속된 국가는 전무하였다([그림 1] 참조).

[그림 1] 복지체제별 복지국가 지형



한국의 복지국가 성장 궤적을 살펴보기 위하여 본 연구와 동일한 분석 기준을 사용하여 20여 년 전 한국 복지국가의 성격을 분석한 남찬섭(2002)의 연구 결과와 본 연구의 분석 결과를 비교하였다. 이는 본 연구가 갖는 단일 시점에 대한 퍼지셋 유형화라는 방법론적 한계를 최소화할 수 있는 방책이라 할 수 있다. 그리고 이러한 판단은 두 연구가 동일한 개념과 분석틀을 준용하여 서로 다른 시기의 한국 복지국가 성격을 분석한 연구라는 점에 기인한다. 물론, 동일한 분석 자료와 연구방법으로 도출한 분석 결과가 아니기 때문에 절대적인 비교가 불가능하다는 한계는 극복하기 어렵다. 다만, 복지체제가 여러 단계, 여러 차원에서의 다양한 복지노력이 장기간에 걸쳐 축적된 결과라는 점을 고려한다면 특정 시점의 상태를 진단해보는 것은 여러 스냅샷의 한 단면을 구성하는 작업의 일환이라 할 수 있다. 그리고 이후 동일한 분석틀을 활용한 후속연구를 통해서 여러 복지국가의 체제 지형 변화를 살펴보고, 그 가운데 한국 복지국가 성격의 변화 경로를 추적한다면 선행 연구와 본 연구의 가치를 제고할 수 있을 것이다.

먼저, 1990년대 후반부터 2000년대 초반 사이 한국의 복지 체제를 분석한 결과에 따르면(남찬섭, 2002), 탈상품화의 경우 연금 제도는 중간 수준이지만 실업급여는 매우 낮은 수준이었고, 계층화에 있어서도 보수주의적 계층화가 중간 수준, 자유주의적 계층화가 중간보다 약간 낮은 수준, 사민주의적 계층화는 매우 낮게 나타났다. 그리고 시장부문에 대한 의존도가 높은 동시에 가족주의 성향은 강한 것으로 나타났다. 정리하면, 2000년대 초반 한국의 복지체제는 일련

의 제도들이 미성숙한 측면을 보이지만 전반적으로는 보수주의적인 유형에 속하는 것으로 판단이 가능하다. 그리고 여타의 선진복지국가와 달리 시장이 주요 복지 공급 체계로 작동하면서 친족중심적이고 조합주의적인 계층화를 활성화 시키는 한편, 국가 책임을 최소화하는데 기여하였다고 보았다. 즉, 20년전 한국의 복지체제는 보수주의와 자유주의가 혼합된 형태이긴 하지만 시장의 역할이 큰 자유주의 속성은 친족중심적 조합주의 계층화의 수단으로 보는 것이 타당하다고 결론 지으면서 전체적으로는 불완전한 형태의 보수주의 체제로 보아야 한다고 평가하였다.

한편, 본 연구에서 분석한 2010년대 한국 복지체제의 특성을 남찬섭(2002)의 연구 결과와 비교하면 일견 유사하지만 자유주의적 속성이 보다 강화된 것으로 나타났다. 가령, 탈상품화 수준은 다른 국가들에 비해 매우 낮았고, 보수주의적 계층화와 사민주의적 계층화는 낮은 수준을 유지하는 등 그 경향이 지속되었다. 이에 반해, 자유주의적 계층화는 자유주의 복지국가에 상응하는 수준까지 매우 높아져 복지 공급 주체로서 시장에 대한 의존도가 더욱 강화되었으며, 탈가족화 수준 역시 일부 영역에서 공공의 역할을 강화하였음에도 중간보다 낮게 나타나 가족주의의 색채가 강한 경향이 지속된 것으로 나타났다.

[표 9] 한국 복지체제의 지형 변화

복지국가 속성		1990년대 말~2000년대 초	2010년대 이후
복지공급주체별 역할	가족	중심적	중심적
	시장	비교적 큼(半주변적)	중심적
	국가	주변적	비교적 작음(半주변적)
복지국가	연대 방식	친족중심·조합주의·국가주의	친족중심·조합주의·시장주의
	탈상품화 정도	중간~낮은수준	매우 낮은 수준

자료: 남찬섭(2002)의 〈표 15〉를 일부 인용

5. 한국 복지국가 성장 배경에 대한 논의[10)]

복지국가로서 한국은 지형적 측면에서 자유주의형 복지국가로 대표되는 영미형 국가, 특히 미국과 유사한 특징을 보인다. 이러한 결과는 다수의 선행 연구에서와 마찬가지로 한국 복지제도의 외형은 여타 복지선진국가와 비등하게 발전해 왔으나 실제 그 수준은 매우 잔여적이면

10) 5장은 2019년 비판과대안을위한사회복지학회 춘계학술대회에서 발표한 원고, "한신실(2019). 한국의 복지국가 전략, 그리고 진보사회복지학계의 역할은?. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 2019년 춘계학술대회 자료집. 67-82" 중 Ⅱ장 일부를 수정·보완한 것입니다.

서 선별주의를 중시하는 경향에서 벗어나지 못하고 있음을 재차 실증하는 것이라 하겠다. 그리고 동시에 각 제도마다 산발적으로 발전해 온 이력을 가지면서 개별 제도에 따라 상이한 복지체제의 특성을 보이는 면도 있다.

그렇다면 지난 20여년 간 복지에 대한 국가의 역할이 확대되어 왔음에도 불구하고, 왜 이러한 특성을 벗어나지 못하고 있는 것인가? 여기에서는 그 배경으로 국가 발전 전략의 주요 목표로서 복지국가가 배제 되어 왔으며, 더불어 복지국가 주체 세력도 통일되지 못한 채 산발적으로 활약한데서 찾고자 한다(최영준, 2011; 윤홍식, 2013). 물론, 더 많은 원인을 제시할 수 있으나 본 고에서 가장 주목하는 지점은 국가 발전 전략으로서 복지 정책이 경제 정책보다 후순위에 배치되거나, 혹은 경제 성장을 위한 도구로서 활용 되어 온 점이다(비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2015: 21-23; 대통령직속정책기획위원회·관계부처합동, 2018).

이에 대한 근거로서 역대 정부가 어떠한 국가 전략을 추진하였으며, 그 속에서 복지국가 전략을 어떻게 설계하였는지를 살펴 볼 필요가 있다. 왜냐하면, 한국의 정책 수립과 운영 과정에서는 학계나 시민사회에서의 다양한 복지국가 운동도 중요하지만 정부 차원의 국정 기조와 이를 뒷받침하는 국가 전략이 가장 중요한 변수로 작동해왔기 때문이다(윤홍식, 2013). 이러한 판단은 한국 복지국가 성격을 생산주의 또는 발전주의 복지체제로 분류한 선행연구들에 기인한다. 또한, 앞서 지적했듯이 한국은 서구 복지국가 형성과정에 중심 역할을 수행 해 온 정치·사회적 주체가 부재했는데(최영준, 2011; 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2015: 25), 그 결과 개별 사안에 대한 의제가 형성되고 그에 따른 논쟁과 합의를 거쳐 단발적으로 특정 제도만 도입되거나 확대된 역사적 경로를 밟아온 것으로 판단된다.

이러한 관점에서 김대중 정부부터 박근혜 정부에 이르기까지 지난 20여 년 간 역대 정부가 내세운 국가 전략을 토대로 복지국가 측면에서 어떠한 전략적 행동을 취해왔는지를 확인하고자 해당 정부 시기의 사회경제적 맥락과 사회정책의 역할, 그리고 정부 차원에서 한국 사회의 발전을 위해 세운 계획 중 구체적인 복지국가 전략이 있었는지에 대해 검토하였다.

먼저, 김대중 정부는 서두에서 언급한대로 '생산적 복지'[11]라는 슬로건 하에 처음으로 복지국가를 핵심 국정이념으로 제시하였고, 사회정책의 양적·질적인 변화를 추구한 첫 정권으로 평가된다. 가령, 집권 초기 IMF로부터 자금을 지원 받으면서 도입한 신자유주의적 개혁조치에 따라 급증한 다양한 사회 문제를 해결하기 위하여 사회안전망을 강화해야 하는 정책 과제를 안고 있었다(김영화·김지숙, 2006: 163). 이에 집권 초기 안정적인 정치 상황에서 확보한 상당 정도의 자율성을 토대로 노동 조직 활동을 제도적으로 수용하면서 4대 사회 보험과 공공부조의

11) 김대중 정부의 생산적 복지는 김영삼 정부에서 사용한 생산적 복지와 다른 개념으로서 기존에 한국 사회에 내재된 복지는 소비적이라는 인식의 전환을 위해 생산적이라는 수식어를 사용한 것이며 사회권 차원에서 노동을 통한 복지를 강조했다는 점에서 차이를 가진다(이창곤 편, 2010).

제도 기틀을 마련하는 등 사회안전망의 외형적인 골격을 완성하였다(김태성·성경륭, 2000: 449-451; 한국개발연구원, 2001: 17). 하지만 이러한 성과 이면에는 복지 제도를 급하게 도입하면서 미처 대응하지 못한 재정 불안 문제와 광범위한 사각지대 등과 같은 제도의 실효성 측면에서 한계를 노정하였다.

또한, 김대중 정부가 내세운 정책 기조인 생산적 복지는 적극적 노동시장 정책을 통해 사회적 약자들도 시장으로 재진입 할 수 있도록 지원하고, 취약계층의 자활에 초점을 두는 복지를 추진하는 등의 기본 방향 아래 인적 자본 개발의 중요성을 강조한다(이선우·여유진, 2001: 31-32; 한국개발연구원, 2001; 대통령 비서실 삶의 질 향상 기획단, 2002: 27-28). 이에 일부에서는 생산적 복지가 신자유주의적 노선에 경도되었다는 비판을 제기하였는데, 이때 제시한 근거로 공공부조제도로 새로 도입된 기초생활보장제도가 근로연계복지 요소를 채택해 자활을 강조하고 엄격한 부양의무자 기준을 설정하는 등 매우 강력한 잔여주의적 성격을 가졌다는 것이었다. 하지만 이때 도입된 제도들은 실제로 해결해야 하는 문제, 구조조정을 통해 양산된 실업자와 빈곤층의 복지 욕구를 해결하기에는 정부의 여력이 부족한 상황에 직면하였다.

이에 김대중 정부는 경제 위기 극복 및 재도약을 위한 미래 비전을 수립하면서 복지국가 전략도 설계하였는데, 그 내용은 경제발전 수준에 맞게 삶의 질이 향상된 복지사회를 구축하는 것이다(한국개발연구원, 2001). 특히, 강조한 부분은 사회가 부담 가능한 수준에서의 재정적 지속가능성을 확보하고 사회보험 사각지대를 제거하는 것과 이를 위한 사회적 합의 도출이었는데, 이는 IMF 경제위기 이후 신자유주의적인 개혁 조치에 따라 불거진 부작용에 대한 대응책의 일환으로 판단된다. 구체적으로는 자활을 용이하게 하고 근로유인을 강화하도록 복지제도를 설계하되 적용 대상을 확대함으로써 사각지대를 제거하고, 사회보장제도간 연계성을 강화하여 사회복지체계를 효율화하는 등의 전략을 제시하였다. 그리고 이러한 전략을 추진하는 과정에서 사회적 합의를 통해 이해관계가 합리적으로 조정되고 정책이 결정될 수 있도록 다양한 대화창구를 활용하는 동시에 대화에 참여하는 인원이 대표성과 전문성을 구비할 수 있도록 각종 위원회를 개편할 필요성도 강조하였다.

김대중 정부의 복지국가 전략은 기존의 최소주의 사회정책 패러다임과 발전국가 패러다임에서 경로 이탈을 시도하였음에도 불구하고 경제·사회적 맥락상 신자유주의적 요소가 포함된 사회정책의 도입으로 실제 경로 이탈을 이루지는 못하였다. 다만, 사민주의 복지국가 체제 확립의 기초가 되었던 사회적 대화 구조를 도입했다는 측면에서 일부 경로 이탈을 시도하였다고 평가할 수 있다. 그러나 이 역시도 사회적 대화체제의 한 축인 노동 조직이 갖는 대표성과 실제 역할에 대한 비판을 고려할 때에는 올바른 경로 이탈이었는지에 대해 면밀한 검토가 필요하다(비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2015: 25). 정리하면, 김대중 정부는 사회복지제도의 양적

확대 측면에서는 이견의 여지가 없으나 질적인 변화의 측면에서 논쟁점이 남아있다. 전술한 '복지논쟁 I '도 이러한 논쟁의 결과물이라 할 수 있다. 그러나 김대중 정부의 생산적 복지 전략은 사회복지 전 영역에서의 변화를 야기하였으며, 특히 사회안전망의 기본틀을 확립하는데 있어 중요한 역할을 수행하였다고 평가 할 수 있다.

뒤 이은 노무현 정부는 역대 정부-이승만 정부부터 박근혜 정부까지- 중 복지국가 전략과 관련해서 가장 중요한 역할을 수행한 것으로 판단된다. 물론 노무현 정부가 내세운 '사회투자국가'라는 슬로건이 이전 김대중 정부의 생산적 복지의 연속선 상에서 이해되면서 실제로는 생산적 복지가 노무현 정부의 사회투자국가에 의해 현실화 되었다는 평가로 인해 상대적으로 저평가 되는 면도 있다. 그러나 노무현 정부는 복지정책이 경제성장에 도움이 되어야 한다는 관점을 유지한 역대정부와 달리 복지와 경제가 동반성장 할 수 있다는 입장에서 전 방위적으로 사회정책을 확대 추진했다는 점에서 이전 정부와 질적으로 완전히 다른 전략 지형을 가졌다(대통령자문정책기획위원화, 2006; 최영준, 2011). 예컨대, 노무현 정부는 지난 정부에서 압축적으로 확대한 복지제도의 내실화를 꾀하는 동시에 복지와 경제의 동반 성장 전략으로서 개인이 시장에서 발생하는 다양한 위험에 스스로 대처할 수 있도록 지원하는 '사회투자' 전략을 추진하였다(정부·민간합동사업단, 2006). 그리고 복지국가 전략의 이론적 기반 마련을 위해 성장과 분배 정책의 관계를 이론적으로 정립한 경제와 복지의 선순환론이나 동반성장론, 비전2030, 사회투자론 등 다양한 방식으로 국민을 설득하기 위한 논리 개발에도 힘을 쏟았다(국정홍보처, 2008: 117).

하지만 중앙화와 분권화가 동시에 추구되었으며, 사회보험 적용·징수 일원화 시도에 실패하고, 사회적 양극화가 더욱 심화되면서 복지개혁에 대한 성과가 저평가되는 등 사회정책을 확대하는데 있어 큰 성과를 얻지 못했을 뿐만 아니라, 가장 큰 공을 들인 성장정책과 분배정책 간 관계 정립의 시도 역시 국민적 공감을 얻지 못한 채 중단되고 말았다(남찬섭, 2018). 다만, 사회복지서비스 영역에서 저출산·고령사회에 대비한 계획과 대책들이 본격적으로 추진되고 사회복지전달체계 개선을 위한 여러 노력이 시도되면서 일부 성과를 인정받기도 하였다.

이전 정부와 다른 복지국가 노선을 선택한 노무현 정부의 복지국가 전략은 『사회비전 2030』를 통해 구체적으로 제시된다(대통령자문정책기획위원회, 2006). "사회비전 2030"은 사회보험과 공공부조의 사각지대 축소 및 대상 확대, 그리고 궁극적으로는 사회지출의 확대라는 정책과제를 안고 개발경제 모델의 한계 극복과 양극화 심화, 저출산·고령화의 위기, 삶의 질 향상 및 가족의 돌봄 부담 축소, 그리고 사회적 합의구조 개선 등의 요구에 대응해야 하는 상태에서 수립된 전략이다. 구체적인 정책 방향으로 노동시장과 관련해서는 노동시장 유연안정성 강화, 취약집단의 노동시장 참여 확대, 노동시장 내 차별 완화, 인적자원 개발, 공교육 정상화 등, 사

회보장과 관련해서는 생애주기별 국민건강 관리, 사회보험 사각지대 해소 및 운용 효율화, 공공부조 강화, 장애인 및 아동 복지 선진화, 생애주기에 따른 보편적 사회서비스 공급체계 구축, 일가정양립 지원을 위한 사회책임 강화, 노후보장을 위한 국가의 역할 강화 등을 제시하였다. 이처럼 "사회비전 2030"에서 지적한 문제와 위기, 그리고 각각의 정책 지향 및 정책 과제는 아직까지도 유효한 것이 가장 큰 특징이라 할 수 있다(김용익, 2018).

그런데도 장기 목표로서 복지비전이 부재하다는 점과 지향하는 복지국가의 상이 제시되지 않고 양적인 목표로 치환된 예산 기획적 접근 방식의 전략이라는 점이 비판의 대상이다(김영순, 2018). 그리고 일각에서는 이러한 비판의 연장선에서 사회투자론에 대한 비판도 제기하는데, 가령, 어떠한 가치를 추구하는 복지국가인가 라는 중요한 논의가 부재한 상태에서 정책 과제와 목표가 제시되면서 이념과 철학, 원칙이 결격된 복지국가 상이 제시되고, 그에 따라 사람을 투자의 대상으로, 경제성장에 도움이 되는 도구로서 그 가치를 격하시켰다는 것이다.

결과적으로 노무현 정부에서 이루어진 사회정책의 발전은 김대중 정부의 연속선 상에서 이해할 수 있으나, 실제로 그 기저에 흐르는 복지정책에 대한 이해는 완전히 상이하다. 왜냐하면 김대중 정부는 모든 사회복지제도가 상당히 저발전된 상태였는데 반해, 노무현 정부는 거의 외형적인 완성단계의 사회보장제도를 물려받았기 때문에 사회보장제도에 대한 내실화에 초점을 둘 수 있었으며, 사회정책 확대를 위한 이론적 근거 마련에 힘을 쏟을 수 있었기 때문이다. 또한, 사회경제적 관점에서 볼 때, 김대중 정부는 경제위기 이후 소위 구사회적 위험에 관한 의제에 시급히 대응했어야만 했는데 반해, 노무현 정부는 신사회적 위험 관련 의제가 심각한 사회문제로 대두하면서 사회투자국가라는 새로운 방식의 복지국가 전략을 제시할 수 있었다.

두 번의 친 복지 정부 이후 집권한 이명박 정부와 박근혜 정부는 사회경제적 맥락이나 사회정책적 환경, 그리고 복지국가 전략이 대동소이한 특징을 보인다. 가령, 이슈와 정당을 중심으로 한 복지정치의 확대로 인해 일부 복지 확대가 일어나기도 하였다. 이명박 정부에서 확대된 무상급식과 박근혜 정부에서 새로 도입된 기초연금이 대표 사례이며, 아동보육과 노인을 대상으로 한 정책은 경로의존적인 확대 양상이 지속되었다. 그러나 정책 표류(policy drift)에 따른 복지축소 경향이 뚜렷하게 나타났는데, 대개 개혁이 필요한데도 필요한 조치를 취하지 않아 사실상 복지 정책이 낙후되는 결과가 초래 된 것이다(남찬섭, 2018). 예를 들면 이명박 정부 시기의 노후소득보장체계 개편과 박근혜 정부 시기의 건강보험료 부과체계 개편 등이 해당한다. 그리고 시장 주도적인 경로와 권위주의적인 경로를 추구하는 정책 지향을 채택했는데, 이전 정부에서 추진하던 국공립 보육시설 확충 정책을 중단하고 민간 보육시설에 대한 보조금 지원 및 보육 바우처로 대체함으로써 국가의 역할을 축소하거나, 찾아가는 복지(outreasch) 내지 발굴주의를 지나치게 강조한 나머지 과도한 개인 정보 수집을 정당화하는 폐단을 초래하기도 하였

다. 더욱이 국민연금과 관련해서는 재정안정화 지향 담론을 확산시킴으로써 사회적으로 세대 간 갈등을 심화시킨 결과도 야기하였는데 대표적으로는 인구고령화로 인한 재정적 지속 불가능론과 미래세대 갈취론이 그 예이다.

이러한 정책 지향은 두 정부의 미래 비전 속 복지국가 전략에서도 명확하게 드러난다. 먼저 이명박 정부의 경우, 지속적인 경제성장을 위해 인적자본에 대한 투자 확대를 강조했으며, 복지 전략으로서 노동시장의 유연안정성 제고, 정규직과 비정규직 간 격차 완화, 근로 능력 유무에 따른 기초생활보장, 저임금 근로자와 자영업자에 대한 보험료 지원 방식을 통한 사회안전망 사각지대 해소, 근로장려세제 보완·확대, 그리고 저출산·고령화 위기에 대응하기 위한 방안으로서 100세 시대 패러다임에 맞는 고용시스템 개선, 여성의 경제활동 참여 확대 등을 제시하였다(기획재정부, 2013). 박근혜 정부의 경우, 복지국가 전략의 주요 내용을 저출산·고령화를 감안한 유연한 고용·복지 정책으로 수립하고, 인구 구조 변화에 대응하기 위하여 다양한 가족 형태에 대한 사회적 인식 개선, 저출산 원인 해결 및 관련 정책 간 연계 강화, 일가정 양립 제도의 실효성 확보를 위한 제도 개선 및 민간 역할 강화를 정책 과제로 제시하였으며, 재정적으로 지속하기 어려운 현실을 감안하여 복지정책의 효과성을 제고하고자 연금 기능 강화 및 건강 예방사업 투자 확대, 복지지출 효율화 및 복지 체감도 제고, 복지체계 내 민관협력 강화 등의 과제를 설정하였다. 마지막으로 저출산·고령화 위험에 대응하고자 정년 연장 및 외국 인력 활용, 적극적 노동시장 정책 강화 및 노동시장 유연화 도모의 과제를 제시하였다. 정리하면 이들 정부에서는 복지 공급에 있어서 시장의 역할을 강화하는 한편 국가는 재정적으로 부담이 되지 않는 선에서의 역할에 초점을 두고자 한 것으로 판단된다.

지난 20여 년 간 한국 정부의 복지국가 정책 기조와 그에 따른 복지국가 전략을 정리하면 다음과 같다. IMF 경제위기와 함께 들어선 김대중 정부에서는 사회정책의 기반을 구축하는 동시에 경제 수준보다 지체된 복지 수준을 제고하기 위해 압축 성장의 경로를 채택하였다. 이후, 노무현 정부에서는 경제정책과 사회정책의 동반 성장을 모색하면서 김대중 정부에서 급속하게 확대된 복지제도의 내실화를 꾀하는 한편, 경제정책과 사회정책이 서로 상보적이라는 이론적 근거를 제시하려는 작업도 추진하였다. 하지만 뒤이은 이명박 정부와 박근혜 정부의 정책 기조는 다시 이전 발전국가 패러다임으로 회귀하면서 복지국가 성장의 측면에서 답보 상태를 유지하였다. 정리하면 경제정책과 사회정책의 동반성장을 제시한 노무현 정부를 제외하면 역대 정부가 걸어온 복지국가 경로는 발전국가 패러다임에 근거해서 정부에서 경제발전을 목표로 세운 정책 기조 하에 결정되어 왔으며 경제정책에 종속된 하위 목표였다고 평가할 수 있겠다(최영준, 2011). 그 때문에 사회정책은 목표로 하는 사회문제에 충실히 대응하기보다는 경제성장에 도움이 되는 경우만 적극적으로 추진되었으며, 경제성장에 해를 끼치지 않도록 설계되어왔

다(김미곤 외, 2017: 13-16; 김영순, 2018; 대통령직속정책기획위원회·관계부처합동, 2018). 그 결과, 복지국가로서의 한국은 어떤 명확한 특징이나 역사성이 있었다기 보다는 제도마다 다양한 복지체제의 성격이 각기 결합되었으면서도 그 기능이 매우 조악한 형태로 발전해 온 것으로 판단된다.

6. 결론

이 글의 목적은 복지국가로서 한국이 과연 복지체제 지형 내 어느 위치에 있는지, 그리고 왜 그러한 성장 경로를 밟아 왔는지를 논하는 것이다. 이를 위해 Esping-Andersen의 분석틀을 활용하여 퍼지셋 이념형 분석을 수행하였으며, 분석 결과 한국의 복지국가 유형은 탈상품화와 탈가족화 수준은 낮고, 계층화 수준은 중간수준으로 잔여적이면서 선별적인 특성을 가지고 있음을 확인하였다. 물론, 비교 대상인 선진복지국가들의 복지국가 성숙기가 짧게는 40여년, 길게는 100여년이라는 역사를 가지고 있다는 점을 고려한다면 한국이 복지국가로서 완전히 성숙했다고 단언하기 어려운 것도 사실이다. 또한, 퍼지셋 방법이 절대적인 값을 기준으로 유형화를 하는 것이 아니라 상대적인 값(퍼지 점수)를 활용한다는 점을 함께 고려한다면 아직 한국은 성숙해 가는 복지국가로 간주할 수도 있다.

그러나 문제는 한국의 복지국가가 수십여 년 간 제도 외형은 갖추어 왔음에도 그 내실이 부족하다는 것이다. 이는 본 연구에서 활용한 복지국가 기준과 내부 구성 지표를 다른 국가들과 비교하였을 때 보다 명확해진다. 가령, 제도에서 요구하는 자격기준이나 대체율, 급여제공기간의 측면에서는 비교대상국가들과 큰 차이가 나지 않음에도 지출 수준과 각 제도의 적용률 측면에서는 현저한 차이를 보이기 때문이다(대통령직속정책기획위원회·관계부처합동, 2018). 대표적으로 탈상품화나 탈가족화에 관한 제도들이 그러하다.

이러한 복지국가로 성장해온 배경으로 친 복지국가 전략이 부재하였으며, 개별 제도마다 각개 전투 형태로 확대되거나 유지되어 온 이력을 제시하였다. 경우에 따라서는 전술마저도 부재하여 충분히 승산이 있는 전투였음에도 승리를 가져오지 못한 예도 찾아볼 수 있다. 일례로 지난 2019년 경사노위의 국민연금 개혁과 노후소득보장체계 개편 논의를 들 수 있다. 비유적으로 표현하자면 한국의 복지국가는 전쟁을 치르는 군대가 전략이 없어 전 전선에서 확실한 우세를 보이지는 못했으나 개별 전투에서 벌어진 승리를 발판으로 파편적으로나마 영지를 넓혀온 형국인 것이다. 그 결과, 현재와 같이 다양한 특성과 수준의 복지제도가 조각보 형태로 난립하였으며, 이는 한국의 복지국가 체제를 하이브리드형 복지체제와 같은 애매한 성격으로 규명한

연구들을 통해 짐작할 수 있다.

주지하다시피 현재의 복지체제가 굳어져 그것이 향후에도 반드시 지속될 것이라는 이론적 예측은 유효하지 않다. 또한, 복지체제란 하나의 특정한 경향성을 보여주는 한편 다양성이 존재하기 때문에 결정적이면서도 유동적이다(Kvist, 2007: 214). 이는 본 연구의 분석 결과나 기존까지 진행된 다수의 선행 연구에서와 같이 과거 동일한 복지체제 내에서 유사한 특성을 가진다고 분류된 국가들에서 이념형의 발산이 관찰되는데서 확인 가능하다. 즉, 복지국가는 고정된 상태이면서도 사회·경제적 구조 변화에 적응하기 위하여 제각기 상이한 전략 하에 복지체제의 분화와 수렴이 동시에 진행되는 유기체라는 점이다.

물론, 복지국가로서의 성장을 이어나가기 위해서는 현재 제도적 유산에 근거할 수밖에 없으며, -논쟁적일 수 있지만-좋은 성장을 담보하기 위해서는 핵심 주체가 충분한 역할을 수행 할 필요가 있다. 그러나 복지국가로서의 특성은 불변하는 것이 아니라 가변적이라는 측면에서 볼 때, 최근 문재인 정부의 정책 기조는 복지국가 주체세력이 매우 약하거나 심지어 부재하다고 평가되는 한국 사회에서 긍정적인 의미를 갖는다. 예컨대, 문재인 정부는 2017년 정부 출범과 함께 5대 국가 비전 중 하나로 “포용적 복지국가”를 제시하였으며, 2018년에는 더 보편적이면서 포괄적인 복지국가 상으로서 “혁신적 포용국가”를 국정 기조 전면에 내세웠다(대통령직속정책기획위원회·관계부처합동, 2018). 그리고 이를 위한 수단으로서 돌봄-배움-일-쉼-노후 등 국민의 전 생애에 걸친 기본생활 보장을 최우선 과제로 제시하면서 사회정책 강화를 추진하고 있다(관계부처합동, 2019.2.19.). 즉, 한국 사회에서 복지국가 논쟁이 시작된 지 약 20여년이 지나서야 복지정책을 위시한 사회정책이 정부 국정 기조의 중심에 위치한 것이다. 이러한 배경에는 경제성장과 민주주의의 성장에도 불구하고, 한국 사회가 구사회적 위험과 신사회적 위험을 적절하게 해결하지 못하고 있으며, 구사회적 위험과 신사회적 위험으로 분류할 수 없는 새로운 위험에 직면하게 될 것이라는 위기의식이 있다.

그러나 문재인 정부의 “혁신적 포용국가” 역시 구체적인 실행 방법이나 지향하는 복지국가의 상이 부재하다는 비판에서 벗어날 수 없는 한계도 가진다(김영순, 2018. 남찬섭, 2018). 따라서 복지국가로서의 한국의 정책 목표나 비전 등을 달성할 수 있는 정책 과제의 측면에서 실행 방법이나 필요한 재원 조달 방안 등을 구체화하는 동시에 복지정치 기반을 구축하고 사회적 합의 형성 기제를 활성화 하는 등의 다양한 차원의 노력도 동시 다발적으로 추진되어야 할 것이다.

▌참고문헌 ▐

관계부처합동 (2019.2.19.). 문재인 정부 포용국가 사회정책 추진계획(안).

국정홍보처 (2008). 참여정부 국정운영백서④: 사회. 국정홍보처.

기획재정부 (2013). 대한민국 중장기 정책과제. 기획재정부.

김교성 (2009). 사회투자전략에 기초한 복지국가의 유형과 성과. 김연명(편). 사회투자와 한국 사회정책의 미래: 사회투자론의 한국적 적용 가능성 논쟁. 서울: 나눔의집.

김교성, 김성욱 (2010). 복지국가 변화 측정을 위한 새로운 시도. 한국사회복지학. *62(1).* 5-30.

_(2011). 복지국가의 변화과정와 전략에 관한 비교연구. 한국사회정책. *18(3).* 129-164.

김교성, 김연명, 최영, 김성욱, 김송이, 황미경 (2010). 복지국가의 변화에 대한 이념형 분석: 신사회위험의 등장과 사회투자전략의 모색. 한국사회복지조사연구. *25.* 31-54.

김미곤, 여유진, 정해식, 변재관, 김성아, 조한나 (2017). 포용적 복지국가 비전과 정책방향. 세종:보건복지부·한국보건사회연구원.

김연명 편 (2002). **한국복지국가 성격논쟁 I** . 서울: 인간과복지.

김연명 (2004). 동아시아 복지체제론의 재검토: 복지체제 유형 비교의 방법론적 문제와 동아시아 복지체제 유형화의 가능성. 사회복지정책. *20.* 133-154.

_____ (2013). 한국 복지국가의 성격과 전망: 남부유럽복지체제와의 비교를 중심으로. 한국사회복지조사연구. *36.* 27-59.

김영범 (2002). 한국 복지국가의 유형화에 대한 비판적 검토. 김연명(편). **한국복지국가 성격논쟁 I** . 서울:인간과복지.

김영순 (2009). 사회투자국가가 우리의 대안인가?: 최근 한국의 사회투자국가 논의와 그 문제점. 김연명(편). **사회투자와 한국 사회정책의 미래: 사회투자론의 한국적 적용 가능성 논쟁**. 서울:나눔의집.

_____ (2018). 한국 사회정책 패러다임의 역사적 고찰과 현재적 의미. 포용사회정책포럼 자료집. 서울: 대통령직속정책기획위원회.

김영화, 김지숙 (2006). 한국사회복지정책의 주요 변화를 통해 본 한국의 국가위기전략: 조절이론의 관점을 중심으로. 사회복지정책. *26.* 149-175.

김용익 (2018). 사회비전 2030의 현재적 의미와 문재인정부 사회정책에 대한 함의. 포용사회정책포럼자료집. 서울:대통령직속정책기획위원회.

김철주 (2004). 복지체제의 유형화와 결정요인에 관한 일연구: 탈가족화와 탈상품화를 중심으로, 사회복지정책. *20.* 63-85.

김태성, 성경륭 (2003). **복지국가론**. 서울: 나남출판.

남찬섭 (2002). 한국 복지체제의 성격에 대한 경험적 연구: 에스핑-앤더슨의 기준을 중심으로. 상황과복지. *11.* 163-202.

_____ (2018). 외환위기 이후 역대정부의 복지담론: 두 번의 민주정부, 두 번의 보수정부, 그리고 다시 민주정부 . 포용사회정책포럼 자료집. 서울: 대통령직속정책기획위원회.

남찬섭, 이명진 (2013). 공공성의 재구성과 생활공공성의 등장: 학교 급식과 무상급식의 전개과정을 중심으로. 아세아연구. *56(2).* 75-110.

대통령비서실 삶의 질 향상 기획단 (2002). 생산적 복지-복지패러다임의 대전환. 서울: 퇴설당.

대통령자문정책기획위원회 (2006). 사회비전 2030: 선진복지국가를 위한 비전과 전략. 서울: 대통령자문정책기획위원회.

대통령직속정책기획위원회·관계부처합동 (2018). 문재인정부 '포용국가' 비전과 전략: 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책.

민기채 (2014). 퍼지셋 질적비교분석의 사회과학적 활용: Stata를 활용한 Y-검증과 N-검증을 중심으로. 인문사회과학연구. *44.* 224-259.

박용수 (2007). 1990년대 이후 잔여적 한국복지국가 발달의 주요 배경. 국제정치논총. *47(2).* 97-122.

보건복지부 (2014). (보도자료) 2013~2060 사회보장 재정추계 실시.

비판과 대안을 위한 사회복지학회 (2015). 한국 복지국가 모델 구축 연구: 2015 진보진영의 한국판 베버리지보고서.

신동면, 최영준 (2012). 복지국가트릴레마 양상의 변화: 퍼지셋 이상형 분석의 적용. 한국사회정책. *19(3).* 119-147.

여유진 (2011). 복지국가의 구조적 제약과 경로의존성: 근로연령층의 빈곤과 복지국가의 재분배 효과를 중심으로. 상황과 복지. *32.* 7-44.

윤홍식 (2006). 새로운 사회적 위험과 한국사회복지의 과제. 한국사회복지학회 2006년도 추계 공동학술대회자료집. 103-137.

_____ (2013). 한국 복지국가 주체형성에 대한 분단체제의 규정성: 문제제기를 위한 탐색. 사회복지정책. *40(3).* 299-319.

윤홍식, 송다영, 김인숙 (2010). **가족정책: 복지국가의 새로운 전망**. 서울:공동체.

이선우, 여유진 (2001). 생산적 복지의 배경과 목적. 상황과 복지. *9.* 13-45.

이창곤 편 (2010). **어떤 복지국가에서 살고 싶은가**. 서울: 밈.

정의룡, 양재진 (2012). 서구와 한국 복지국가의 변화와 지속: 퍼지셋 이상형 분석을 중심으로. 한국정치학회보. *46(1).* 309-336.

장하준 (2004). Kicking Away the ladder. 형성백 역. **사다리 걷어차기**. 서울:부키.

정부, 민간합동사업단 (2006). 비전 2030: 함께 가는 희망한국. 서울: 정부·민간합동사업단.

최영준 (2011). 한국 복지정책과 복지정치의 발전: 생산주의 복지체제의 진화. 아세아연구. *54(2).* 7-41.

한국개발연구원 (2001), 2011 비전과 과제: 열린 세상, 유연한 경제.

Arts, W. & Gelissen, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. Journal of European social policy. *12(2).* 137-158.

_____. (2010). Models of the Welfare State. in Castles, F., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. & Pierson, C. (eds.). *The Oxford handbook of the Welfare State.* Oxford: Oxford University Press.

Aust, A. & Bönker, F. (2004). New social risks in a Conservative welfare state: the Case of Germany. in Taylor-Gooby, P. (eds.). *New Risks, New Welfare.* New York: Oxford University Press, 29-53..

Ebbinghaus, B. (2012). Comparing Welfare State Regimes: Are Typologies an Ideal or Realistic Strategy?. ESPAN, Edinburg, UK, 1-20.

Bonoli, G. (2006). New social risks and the politics of post-industrial social policies. In Armingeon, K. & Bonoli, G.(eds.). The Politics of Post-industrial Welfare States. Routledge, 3-26.

Headey, B., Gooding, R., Muffels, R. & Dirven, H. (1997). Welfare over time: three worlds of welfare capitalism in panel perspective, Jnl Publ. Pol., *17(3).* 323-359.

Aspalter, C. (2006). The East Asian welfare model. International Journal of Social Welfare. *15(4).* 290-301.

Beer, P., Vrooman, C. & Schut, J. (2001) Measuring Welfare State Performeance: Three or two worlds of welfare capitalism?. LIS Working Paper Series(No. 276).

Cutright, P. (1965). Political structure, economic development and national social security programs. American Journal of Sociology. *70(5).* 537-550.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Princeton: Princeton University Press.

_____. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies.* Oxford University Press: Oxford.

Ferrera, M. (2008). Welfare reform in Southern Europe: institutional constraints and opportunities, Cavana, H.(eds.). *Challenges to the Welfare State: Internal and External Dynamics for Change.* Edward Elgar.

_____. (2010). The South european countries, in Castles, F., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. & Pierson, C.(eds.). *The Oxford handbook of the Welfare State.* Oxford: Oxford University Press.

Holliday, I. (2000). Produdivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. Political Studies. *48.* 706-723.

Huber, M. (2005). Long-term Care: Services, Eligibility, and Recipients, OECD Health Working Papers, OECD, Paris, forthcoming.

ILO (2017). World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals, Geneva: ILO.

Kvist, J. (1999). Welfare Reform in the Nordic Countries in the 1990s: Using Fuzzy set Theory Assess Conformity to Ideal Types. Journal of European Social Policy. *9(3).* 231-252.

_____. (2007). Exploring Diversity: Measuring Welfare State Change with Fuzzy-set Methodology. in Clasen, J. & Sigel, N. (eds.) *Investigating Welfare State Change: The Dependent Variable Problem in comparative Analysis.* Edward Elgar. 198-214.

Kwon, H. (2009). The reform of the developmental welfare state in East Asis. International Journal of Social Welfare, *18(s1).* S12-S21.

Kwon, S. and Holliday, I., 2007, The Korean welfare state: A paradox of expansion in an era of globalisation and economic crisis, International Journal of Social Welfare. *16.* 242-248.

Scruggs, L. (2007). Welfare State Decommodification in Time and Space. in Siegal, N & Clasen, J.(eds.) *Welfare Reform in Advanced Societies: the Dependent Variable Problem in Comparative Welfare State Analysis.* Edward Elgar.

_____. (2014). Social Welfare Generosity Scores in CWED2: a Methodological Genealogy, CWED Working Paper 01.

OECD (2008). Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries. OECD Publishing.

_____ (2014). OECD Factbook 2014: Economic, Environmental and Social Statistics, OECD Publishing.

_____ (2015). Tax-Benefit Models.

_____ (2018). OECD Economic Surveys: Korea.

_____ (2019a). Health at a Glance 2019: OECD Indicators, OECD Publishing.

_____ (2019b). Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing.

Pierson, C. (1998). *Beyond the Welfare state: The New Political Economy of Welfare*(2nd eds.). The Pennsylvania State University Press:Pennsylvania.

Ragin, C. (2000). *Fuzzy-Set Social Science.* University of Chicago Press.

_____. (2008) *User`s guide to fuzzy-set/qualitative comparative analysis.* Tucson, Arizona: Department of Sociology, University of Arizona.

Ramesh, M., (2003). Globalization and Social Security Expansion in East Asia. Weiss, L.(eds.). *States in the Global Economy.* Cambridge University Press.

Taylor-Gooby, P. (2013). The Double Crisis of the Welfare State. In Taylor-Gooby, P. (ed.). *The Double Crisis of the Welfare State and What We Can Do About It.* Palgrave. 1-25.

Titmuss, R. (1974). *Social Policy.* London: George Allen and Unwin Ltd.

Wilding, P. (2008). Is the East Asian welfare model still productive?. Journal of Asian Public Policy. *1(1).* 18-31.

World Bank HDNSP pensions database. https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/brief/pensions-data (2019.12.25.).

武川正吾(다케가와 쇼고). (2005). 韓國の福祉國家形成과 福祉國家의 國際比較, 武川正吾·金淵明(共編). 韓國の福祉國家·日本の福祉國家. 東京: 東信堂.

埋橋 孝文(우즈하시 다카후미). (2011). 福祉政策の国際動向と日本の選択 - ポスト「三つの世界」論. 최은주, 윤성국(역). 복지정책의 국제동향과 일본의 선택: 에스핑 안데르센의 '세 개의 세계'론 그 이후. 서울: 논형.

Abstract

What Kind of Welfare State has Korea Grown up in?

Sinsil Han*

Since IMF crisis, Korea's welfare system has been on a tremendous growth path both in terms of quantity and quality. In particular, there are few differences on the premise that Korea has been the welfare state in terms of quantity. By measuring and assessing the nature of the Korean welfare state in terms of quality, it is time to check the current state of Korea as a welfare state and examine the future direction of development.

In response, the current Korean social welfare state landscape was compared and analyzed with advanced welfare countries by utilizing a fuzzy set ideal type analysis that applied the framework for the classification of the welfare regime in Esping-Andersen, decommodification, stratification, and defamiliarization. As a result, Korea has a weak overall national welfare and a selective yet residual institutional context, showing hige level of residual and stratification.

Against this backdrop of growth in Korea's welfare state, this aticle suggests the absence of a welfare state strategy. In other words, it was due to the growth-first and minimalist social-policy paradigms. As a result, despite korea have being been nearly two decades of the age of maturity, Korea has grown into a welfare state with very different degrees of development by institutions. That is why, Korea needs a welfare state strategy to be put first in the process of managing government policies.

Keywords: welfare state, decommodification, stratification, defamiliarization, fuzzy-set ideal-type analysis, strategy of welfare state

◈ 2020. 1. 27. 접수 / 2020. 3. 6. 1차수정 / 2020. 3. 14. 게재확정

* Deputy Research Fellow, National Pension Research Institute(sinsil@nps.or.kr)