

# 새로운 사회위험(new social risks)의 등장과 복지정책의 방향

## I. 서론 : 연구의 필요성 및 목적

20세기 유럽문명이 이룩한 가장 위대한 업적이라고 평가받고 있는 복지국가(Marquand, 1994: 221)는 21세기에 들어서면서 커다란 변화의 기로에 서있다. 즉 전후 자본주의의 황금기를 거치면서, 자국 시장에 대한 국민국가의 제도적 통제를 수단으로 건설되었던 케인지안 국민 복지국가(Keynesian welfare national state : 이하 KWNS)는 20세기와는 차원을 달리하는 환경의 변화로 인하여 새로운 위기에 직면해 있다.

지구화된 자본의 운동은 개별 국민국가의 주권을 심대하게 침식하여, 이제는 정부가 자국 시장의 통화정책, 고용정책 그리고 조세정책을 실시하는데 세계 시장(global market)의 요구에 순응할 수밖에 없게 되었으며, 산업생산의 방식의 변화로 인하여 경제의 중심이 기존의 제조업에서 정보기술 등 지식기반경제(knowledge-based economy)로 이행되고 있다. 더욱이 가족구조의 변화와 인구 고령화 현상은 20세기 산업사회의 산물인 복지국가 체제에 대한 심각한 도전이 되어, 새로운 위기에 대한 새로운 복지(new risks, new welfare, Taylor-Gooby, 2004; Manning and Shaw, 2000)를 요구하게 이르렀다. 따라서 이렇듯 후기 산업화 사회로 진입하면서 나타나는 사회구조의 근본적인 변화는 필연적으로, “기존의 복지제도가 과연 지속가능한가(sustainable)?”라는 의문을 낳고 있다.

전후 자본주의 회복기를 거쳐서 1950년대 이후 자본주의 황금기에 출현한 복지국가는 일정한 사회경제적 조건 위에서 건설되었다. 우선 경제구조의 측면에서 살펴보면, 안정적인 경제성장이 지속되면서 저물가와 완전고용에 가까운 높은 수준의 고용을 유지할 수 있었다. 인구구조의 측면에서도 경제활동 인구나 피부양자 인구의 균형이 유지되는 안정적인 인구피라미드를 보였으며, 가족구조도 안정적인 핵가족의 형태가 주된 가족형태로 자리 잡고 있었다. 그리고 정치적인 차원에서도 조직화된 대규모의 노동자와 중산층이 복지국가의 강력한 지지 세력을 형성하였으며, 이러한 조건 속에서 국민국가의 정부는 시장에 적극적으로 개입하여 환율, 이자율, 그리고 고용율을 관리할 수 있는 능력이 있었다.

그러나 21세기에 접어든 현재 이러한 20세기 형 ‘관리가 가능한, 인간의 얼굴을 한 자본주의(managerial capitalism with human face)’를 기대하기는 불가능하다. 특히 1973년 석유 위기 이후에 서구 선진 자본주의 국가는 예외 없이 고물가하의 저성장(stagflation)을 경험하였으며, 이에 따라서 복지국가를 떠받쳤던 핵심적인 정책이었던 완전고용정책은 폐기되었다. 또한 저출산과 평균수명의 연장으로 인하여 인구구조가 급속도로 고령화되면서, 세대간 안정적인 노동력 공급을 전제로 한 연금제도도 구조적인 변화가 불가피하게 되었다. 가족의 차원에서, 이제는 다양한 형태의 비정형가족(atypical family)의 수가 생부와 생모 그리고 친자로 이루어진 정형가족(typical family)의 수를 넘어서게 되어, 정형가족을 전제로 이루어진 복지국가의 가족정책에도 변화의 바람이 불고 있다. 아울러 사회 전반적으로 계급이념의 퇴조로 인하여 계급정치에서 이슈정치로 정치의 지형이 변화하는 과정에서, 전통적으로 복지국가의 강력한 우호집단이었던 조직화된 노동자계급의 세력이 약화됨에 따라서 복지국가에 대한 우파의 공격에 효과적으로 방어하지 못하고 있다.

이러한 복지국가를 둘러싼 환경의 변화는 한국에도 예외 없이 나타나고 있을 뿐만 아니라, 오히려 다른 선진 복지국가보다 그 변화의 폭과 속도에서 앞서고 있다고 할 수 있다. 한국은 1997년 말 IMF 경제위기를 극복하는 과정에서 외국자본이 요구하는 신자유주의적 정책구도를 교조적으로 받아들여 지구화의 부작용에 그대로 노출되어 있으며, 산업구조에서도 IT 산업 등 지식기반 산업이 전통적인 산업을 빠르게 밀어내고 있다. 또한 인구 저출산·고령화 속도는 세계에서 가장 빠르게 진행되어 인구구조의 변화가 급격하게 이루어지고 있으며, 전통적인 가치관이 변화함에 따라서 가족구조의 해체가 급격하게 이루어지고 있다.

하지만 더욱 큰 문제는, 한국이 사회경제적으로는 이미 21세기 형 후기 산업사회로 이행되어 새로운 사회적 위험이 분출되고 있지만, 아직까지 전통적인 의미의 복지국가의 면모마저 제대로 갖추지 못한 복지의 후진성에 있다. 즉 20세기 복지국가의 핵심적인 원칙인 국민기본선(the principle of national minimum)마저도 보장되지 않은 상태에서, 21세기 형 새로운 사회적 위험이 중첩적으로 나타나는 것이다. 따라서 한국은 산업사회를 기반으로 하는 ‘케인지안 복지국가의 건설(old risks,

old welfare)’ 과 동시에 후기 산업사회에서 나타나는 ‘새로운 위험에 대한 사회대응 모델의 구상과 실천(new risks, new welfare)’ 을 동시에 실천해야 하는 꽤나 까다로운 이중적(二重的)인 과제를 가지고 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 글은 한국 사회가 직면하고 있는 복지국가 건설의 이중적 과제를 어떻게 이해하고, 어떠한 실천적 전략이 가능할 것인지를 살펴보는 것을 목적으로 이루어졌다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 제2장에서는 복지국가를 둘러싼 사회경제적 조건의 변화를 살펴보았다. 즉 후기 산업사회의 특징적인 현상에 대한 심층적인 고찰을 통해서 기존의 케인지안 복지국가 체제에서 새로운 복지국가의 체제로 변화하여야 하는 세계사적 필연성을 살펴보고, 이를 기초로 한국 사회 보장제도의 새로운 좌표설정 및 이행이 필요하다는 점을 부각시킨다.

이어서 제3장에서는 선진 복지자본주의 국가의 복지개혁 사례를 살펴본다. 한국보다 한 세대 이상 앞서서 복지국가를 건설하였고, 현재는 후기 산업사회의 새로운 위험의 출현이라는 심각한 도전에 직면해서 새로운 복지개혁에 박차를 가하고 있는 선진 복지국가의 사례를 연구하는 것은 반드시 필요하다. 이를 위하여 에스핑 안데르센(G. Esping-Andersen, 1990)의 복지국가 레짐의 분류에 따라서 사례국가를 선정하여, 자유주의 레짐으로 영국과 미국, 보수주의 레짐으로 유럽 대륙의 독일과 프랑스 그리고 사회민주주의 레짐으로서 스웨덴의 사례를 설명하였고, 한국 복지국가 개혁을 위한 함의를 정리하였다.

이러한 연구과정을 거쳐서 제4장에서는 한국 복지국가 개혁을 위한 국가전략 및 국정 연구과제를 도출하였다. 우선 거시적인 차원에서 국가전략을 세우고 복지국가 개혁의 좌표를 설정하기 위해서 현재 유럽을 중심으로 빠르게 확산되고 있는 사회투자국가(Social Investment State)의 개념을 설정하고자 한다. 즉 현재 국민최저선의 확보(guaranteeing national minimum)와 새로운 위험에 대한 새로운 복지(new welfare)의 건설이라는 중첩적인 과제를 ‘기본적 사회투자’ 라는 개념에 녹여서 담고자 하였다.

## II. 후기 산업사회의 특징적 현상

### II-1. 지구화 : 생산방식의 지구적 확대

지구화(globalisation) 현상이란, 전후 세계 시장경제의 전인차였던 브레튼 우즈(Bretton Woods)

체제에서 워싱턴 합의(Washington Consensus)체제로의 이행을 의미하는데, 이는 국가규제의 철폐, 엄격한 재정운영, 금융시장의 개방 등을 통한 세계시장으로의 편입을 골자로 하는 시장 자유주의적 정책구도(policy formula)가 전 세계적 규모로 확산되는 현상을 말한다. 이러한 경제적인 영역에서의 변화는 필연적으로 국가간 상호의존성(interdependence)을 심화시키면서, 국민국가 형성 이후 계속 국내정치의 관장 하에 놓여져 있던 국내 정책을 구상하고 형성하는 과정에서뿐만 아니라, 이러한 정책의 현실가능성마저도 국제적인 경제적 요인에 의해서 심대하게 영향을 받게 되었다(O'Connor, 1998: 50).

즉 지구화된 자본의 운동은 개별 국민국가의 자율성을 심대하게 침식하여, 이제는 정부가 자국 시장의 통화정책, 고용정책 그리고 조세정책을 실시하는데 세계 시장(global market)의 요구에 순응할 수밖에 없게 되었다는 것이다(Mishra, 1997). 따라서 이제는 우리가 처해있는 사회적 생활공간의 대부분이 지구화되는 과정에서 결정되며, 이 과정에서 “사회적 관계의 거리가 좁혀지고(distanceless), 국경의 구분이 희미해지고(borderless), 인간이 점차로 하나의 세계(single place)에서 활동”(Scholte, 1997: 14)하게 됨에 따라서, 국내 정책의 지구화(globalisation of domestic policies)가 활발하게 이루어지고 있다.

이러한 지구화에 따라서 가장 심각한 영향을 받는 부문 중의 하나가 사회정책일 것이다. 생산체제의 지구화란 결국 신자유주의(neo-liberalism)에 기초한 지구적 시장경제화를 의미하며, 이는 2차 세계대전 이후 유럽을 중심으로 꾸준히 신장되어온 사회적 권리를 약화시키는 한편으로, 사회정책을 자율적으로 추구할 수 있는 국민국가의 정책형성 능력을 상당히 침식하는 결과를 초래하고 있다(Andrews, 1994; Cerny, 1995; Simmons 1999). 특히 자본시장의 개방(자본의 자유로운 이동)을 통해서 자본유입이 늘어나고 이에 따라 국제 투자자들의 영향력이 점차로 증대되는 과정에서, 이제 국민국가의 정부는 자국민에게 뿐만 아니라, 외국의 투자자들의 구미에도 맞는 정책을 실시하여야 하는 부담을 안게 되었다. 다시 말해서, 금융시장의 국제화는 국가기능의 확대와 예산의 증대를 가져오는 시민주의적 사회정책을 실시하는 국가에게는 심대한 도전이 되고 있는 셈이다(Simmons, 1999: 68~69).

따라서 대부분의 선진 복지국가에서는 사회정책의 하향 경쟁(A Race to the Bottom)이 일어나서, 정부의 기능과 정책영역을 축소하면서, 사회복지 급여를 축소하고, 조세부담률을 하향적으로 조정하며, 규제를 철폐하고, 그리고 낮은 노조 가입률을 유도하는 정책으로 비슷하게 수렴된다는 것이다(Mosley, 2000: 738). 이와 같이 지구화는 사회정책의 발전에 걸림돌이 된다는 것이 일반의 인식인데, 그 이유에 대해서 미쉬라(R. Mishra, 1999: 15-16)는 다음과 같이 정리하였다. 첫째, 지구화는 국민국가의 자국경제에 대한 장악력을 약화시킨다. 둘째, 지구화는 노동시장의 유연성을 촉발하며,

노동의 분화에 따라서 단체교섭도 탈 중앙화하게 됨에 따라서 임금과 근로조건의 불평등을 초래한다. 셋째, 지구화는 재정건전성을 위하여 사회지출을 억제하게 한다. 넷째, 지구화는 복지국가를 보위하였던 이념적 근거를 약화시킨다. 다섯째, 지구화는 국가로 하여금 노동과 자본 사이의 균형자에서 자본 쪽으로 힘을 신게 한다. 여섯째, 지구화는 복지국가를 실질적으로 이끌었던 중도좌파의 정책적 선택의 폭을 줄인다.

물론 지구화라는 현상은 매우 복잡적이고 증충적인 성격을 가지고 있기 때문에, 지구화와 사회정책의 인과관계를 정확하게 분석하기는 쉽지 않다. 특히 지구적 규모에서 일어나는 거대자본의 자유로운 이동이라는 지구화 경향이, 사회구성원의 이해관계가 첨예하게 대립되는 지점인 국내의 ‘정책’적인 차원까지 그대로 관철된다는 논리는 필연적으로 ‘과도 단순화’라는 분석적 오류를 범하게 된다. 이러한 면에서 아직까지 지구화가 개별 복지국가의 진로를 결정할 수 있다는 논리, 특히 지구화된 자본이 개별 국민국가의 정책적 자율성을 침식할 수 있다는 논리에 입각한 하향적 조화가설(downward harmonisation), 혹은 수렴이론(Kurzer, 1993; Andrews, 1994; Cerny, 1995)은 아직 보편적인 이론체제로 발전되지 않은 가설 수준의 논의임을 알 수 있다.

그런 한편으로 복지국가가 예전의 황금기처럼 철저히 국민국가의 자율적인 영역에만 남아있다고 할 수는 없다. 지구화된 자본의 힘은 날로 커지는 반면에, 복지국가의 창출자이자 수호자인 조직화된 노동자의 힘은 날로 떨어지고 있는 것은 사실이다. 특히 21세기에 접어들면서 선진 복지국가를 중심으로 이념의 시대가 퇴조하기 시작하였고, 이제는 이념에 기초한 계급정치(class politics)에서 일상의 생활에서 제기되는 이슈중심의 이슈정치(issue politics)로 전화하면서 복지국가의 이념적 기반이 흔들리고 있다.

21세기에 들어서면서 지구화라는 세계사적 자본의 운동은 더욱 거센 물결로 개별국가를 압박할 것이고, 따라서 이러한 지구화의 발전 양식(樣式)과 아직까지는 완고하게 일국 프로젝트의 영역으로 남아있는 복지국가<sup>1)</sup>의 상호침투적 관계는 앞으로 21세기의 복지국가의 발전을 조망하는 가장 중요한 가능자가 될 것이다.

1. 역사적으로 전후 문명세계 건설의 기초가 된 케인지안 복지국가(Keynesian welfare state)는 국민국가를 넘어서는 초국가적 기구의 의지와는 전혀 상관없이 철저히 개별국가 위주의 일국(一國) 프로젝트로 발전되었다. 즉 완전고용, 보편적 사회프로그램, 누진세제 그리고 권리로서의 사회적 급여를 천명하고 있는 복지국가는 국민국가(nation-state)가 국민경제에 대하여 효율적으로 통제할 수 있다는 관리능력(governance capacity)에 기초하여 발전하였다. 따라서 복지국가를 구성하는 사회프로그램은 이를 실시하는 국가가 가지고 있는 특수한 역사적 조건 즉 개별국가의 사회경제적 배경과 정치적 여건에 따라 상당한 편차를 보이는 일국특수주의(nation-specific)의 성격을 강하게 가지고 발전되었다.

## II-2. 지식기반사회로의 이행과 노동시장의 변화

위의 절에서 살펴본 바와 같이, 20세기 후반에 들어서면서 가속화된 지구화는 국민경제, 기업, 가계 그리고 개인 등 각 경제주체에게 행위양식의 근본적인 변화를 강요하고 있다. 즉 국경을 초월한 무한경쟁 체제하에서 자기 혁신을 통해서 경쟁력을 갖춘 경제주체는 살아남고, 그렇지 못한 주체는 소멸하게 되는 적자생존의 원칙이 지배하게 되었다. 이러한 무한경쟁의 원리는 전통적인 산업중심의 경제에서 지식기반경제(knowledge-based economy)로 이행되면서 더욱 근본적으로 관철된다.

지식기반경제는 산업사회의 경제와는 달리, '지식'을 주된 생산요소로 해서 성립하는 경제이다. 예를 들어서, 기존의 경제학 모델에서는 전통적인 생산요소인 자본(K)과 노동(L)의 투입량에 따라서 경제성장률이 결정된다고 보았으나[f(K, L)], 1980년대 이후 발전한 신 성장론에서는 인적 자본(H)과 지식스톡(I)을 경제성장의 내생변수로 간주함으로써[f(K, L, H, I)], 세계경제가 본격적으로 지식기반 경제로 이행되었음을 반영하고 있다.

일반적으로 지식기반 경제란 새로운 지식의 영역을 개척하는 것과 함께 모든 경제활동에 있어서 여러 형태의 지식과 정보를 최대한 효율적으로 공유, 확산, 활용함으로써 부가가치의 창출과 생산성 향상을 이루어가는 경제로 정의할 수 있다. 이러한 점에서 지식기반 경제는 첨단산업 또는 지식집약적 경제활동을 지칭하는 것만이 아니라 모든 경제활동에 있어서 지식의 창의적 개발과 생산적 활용이 활발하게 이루어지는 경제를 의미한다(장석인, 1999: 314). 따라서 지식기반 경제에서는 지식수준이 경쟁력의 척도가 되며, 첨단기술 및 지식집약 서비스가 전체 산업에서 차지하는 비중이 높아지는 등 산업의 고부가가치화가 성립된다. 이러한 21세기 형 지식기반 경제는 자본기반 경제를 대체할 새로운 경제 및 사회 패러다임으로 인식되고 있다(황인성, 1999: 5).

이러한 지식기반 경제로의 이행은 노동의 형태에도 변화를 가져왔다. 기계제 대공업 체제를 유지 하였던 산업사회에서는 생산성을 높이기 위해서 철저한 노동의 분업을 통해서, 동일 공간에서 동시적 작업을 수행하였다. 따라서 노동의 입장에서는 동질적인 다수의 노동자와 사회적 존재양식을 공유함으로써 집합적인 조직이 가능하였고, 자본의 입장에서는 노동의 통제가 가능하였다.

그러나 지식기반경제로 이행되면서, 지식이라는 생산요소나 제품의 생산, 저장 및 유통은 동일한 장소에서 동시적으로 이루어질 필요가 없기 때문에 대규모의 공장이나 작업장이 필요하지 않게 되었으며, 노동 역시 정형, 정규의 형태를 유지할 필요가 없게 되었다. 이처럼 작업속성의 근본적인 변화와 기업조직의 혁신이 서로 상승작용하면서 노동시장의 유연화가 급격하게 이루어지고 있다(박래영, 2002: 40). 그 결과로 2000년 이후로 비정규직 근로자의 비중이 급격하게 상승하고 있다(아래의 <표 II-1> 참조).

<표 II-1> 비정규직 규모 및 비중

	2001. 8	2002. 8	2003. 8	2004. 8	2005. 8	2006. 8
비정규직(천명)	3,635	3,839	4,606	5,394	5,483	5,457
임금근로자 중 비중(%)	(26.8)	(27.4)	(32.6)	(37.0)	(36.6)	(35.5)

자료 : 통계청, 경제활동인구 부가조사(근로형태별) 결과, 2006년 8월 실시.

이러한 근로형태의 변화는 바로 새로운 사회적 균열(social cleavage)을 상징하고 있으며, 이러한 사회적 균열은 복지국가 급여체계의 변화를 가져오고 있다. 이에 대해서 바이른(D. Byrne, 1999)은 후기 산업자본주의로 이행하는 과정에서 나타나는 체제의 내적인 속성의 변화로 설명하고 있다. 그에 따르면, 노동시장의 유연성을 핵심으로, 불평등을 양산하는 후기 산업자본주의 사회에서 사회적 배제는 체제 유지를 위한 필연적인 속성으로 이해하여야 한다는 것이다.

따라서 사회적으로 배제된 사람(the socially excluded)은 하위계급(underclass)이라기보다는 일종의 산업예비군(reserve army)으로서, 불안정 저임금 고용형태를 반복하는 한편으로, 노동자계급의 힘을 견제함으로써 자본축적에 기여하는 기능을 수행한다고 한다(Byrne, 1999: 128; Kooten, 1999; BLP, 2002: 2).

이러한 바이른(1999)의 주장은 바로 한국 노동시장의 비정규직 근로자의 사회적 존재양식을 정확하게 지적하고 있다. 거의 동일한 근로를 제공하고 있음에도 불구하고, 비정규직이 처해있는 근로조건은 정규직에 비하여 매우 열악하여, 2006년 현재 비정규직 근로자는 정규직 근로자에 비하여 평균적으로 62% 수준의 임금을 받고 있는 것으로 나타났다.

<표 II-2> 근로형태별 임금차이

	정규직(A)	비정규직(B)	비율(B/A)
2005년 6월~8월 평균	1,846,000 원	1,156,000 원	62.6%
2006년 6월~8월 평균	1,908,000 원	1,198,000 원	62.8%

자료 : 통계청, 경제활동인구 부가조사(근로형태별) 결과, 2006년 8월 실시.

또한, 직장 내 근로복지 수혜에서도 큰 격차가 있는 것으로 나타났다. 아래의 <표 II-3>을 보면 알 수 있듯이, 정규직과 비정규직의 수혜비율의 차이는 매우 심각한 실정이다.

〈표 II-3〉 근로형태별 근로복지 수혜비율 (단위: %)

	근로복지	정규직 수혜비율 (A)	비정규직 수혜비율 (B)	비율(B/A)
2005년 8월	퇴직금	68.6	28.8	42.0
	상여금	67.4	25.5	37.8
	시간외 수당	56.6	21.1	37.3
	유급휴가	58.0	22.7	39.1
2006년 8월	퇴직금	67.9	30.3	44.6
	상여금	67.5	27.7	40.3
	시간외 수당	53.9	21.5	39.9
	유급휴가	55.0	23.1	42.0

자료 : 통계청, 경제활동인구 부가조사(근로형태별) 결과, 2006년 8월 실시

### II-3. 소득양극화 구조의 고착화

현재 정부와 학계를 중심으로 우리 사회의 소득양극화에 관해서 매우 심각한 우려의 목소리가 나오고 있지만, 양극화에 대해서 개념적으로 명확하게 규정되지 않은 채 혼란스럽게 사용되고 있다. 대표적인 예가 중산층이 줄어드는 ‘소득양극화’와 계층간 소득분포가 고르지 못한 상태를 나타내는 ‘소득불평등’을 별 구분 없이 사용하는 것이다. 하지만 소득양극화와 소득불평등은 뚜렷이 다른 개념이며, 우리가 현 시대의 문제를 중산층의 소멸로 볼 것인가 아니면 소득불평등의 심화로 볼 것인가에 따라서 정책대상과 정책방향이 달라진다. 그렇기 때문에 소득양극화에 대해서 명확하게 개념을 규정할 필요가 있다.

소득양극화는 소득집단간의 차이는 넓어지는 한편으로, 소득집단내의 차이는 좁아지는 현상을 말한다. 다시 말해서, 저소득층 집단과 고소득층 집단의 소득차이는 벌어지는 한편으로, 고소득층과 저소득층 각기 내부의 소득차이는 오히려 줄어들어 동질화되는 현상을 말한다. 정리하자면, 사회양극화는 “집단간 차이의 확대와 집단내 차이의 축소”가 동시에 일어나는 현상, 즉 중산층이 줄어드는 현상을 말한다.

양극화를 측정하는 대표적인 지표로서는 Wolfson지수와 ER(Esteban & Ray)지수가 있는데<sup>2)</sup> 아래의 〈표 II-4〉에서 알 수 있듯이, IMF 경제위기가 발발한 1998년을 기점으로 소득양극화 지수

2. Wolfson 소득양극화 지수와 ER 소득양극화 지수에 대한 자세한 설명은 민승규 외(2006), 91-93쪽을 참조하시오. ,

(Wolfson 지수, ER 지수)와 소득불평등 지수(지니계수와 5분위 배율)가 악화되었고, 2005년 현재까지 IMF 경제위기 이전의 수준을 회복하지 못하고 있는 실정이다.

〈표 II-4〉 소득양극화 및 소득불평등 지수의 추이 (단위: %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
지니계수	0.284	0.291	0.283	0.316	0.320	0.317	0.319	0.312	0.306	0.310	0.310
5분위 배율*	4.42	4.63	4.49	5.41	5.49	5.32	5.36	5.18	5.22	5.41	5.43
ER 지수	0.018	0.018	0.019	0.021	0.021	0.021	0.021	0.020	0.021	0.021	0.021
Wolfson 지수	0.257	0.266	0.257	0.282	0.291	0.284	0.291	0.285	0.274	0.280	0.28

\* 5분위 배율은 상위 20%의 평균소득을 하위 20% 평균소득으로 나눈 값(상위20%/하위20%)  
자료 : 민승규(2006), 95쪽

양극화의 원인에 대한 논의는 크게 ‘불가피론’과 ‘대응 실패론’으로 나눌 수 있다. 우선 불가피론의 입장은 현재의 소득양극화가 국내뿐만 아니라 국외 행위자에 의해서 영향을 받아서 나타난 현상이라는 것이다. 특히 1990년대 이후 가속화된 지구화와 산업구조의 고도화, 특히 전통적인 산업중심의 축적체제에서 IT 산업 등 지식기반경제로 이행되면서, 기업간의 양극화, 산업간의 양극화, 업종간의 양극화, 그리고 고용의 양극화로 이어지면서 결국은 개인소득의 양극화로 귀결되는 구조적 필연성이 있다는 점을 강조하고 있다. 그런 한편으로, ‘대응 실패론’은 지구 단일자본주의 지구화프로젝트가 양극화의 원인 중의 하나라는 것을 인정하면서도, 각 나라의 대응양식의 차이를 강조하고 있다. 즉 지구화의 물결이라는 같은 상황적 맥락에 있으면서도, 지구화에 대한 대응양식의 차이에 따라서 양극화의 진전속도가 다르다는 것이다. 그런데 한국의 경우에는 원래 산업화의 초기단계부터 불균등성장을 해왔고, 게다가 IMF 경제위기를 극복하는 과정에서 와싱턴 합의(Washington consensus)로 대표되는 신자유주의를 거의 교조적으로 받아들였기 때문에 그 결과로 양극화가 심화되었다는 것이다. 즉 자국의 정책과 제도가 양극화를 심화시켰다는 논리를 가지고 있다.

이런 불가피론과 ‘대응 실패론’은 거시적인 차원에서 논쟁이고, 보다 구체적으로 들여다보면, 우선 저성장을 꼽을 수 있다. 한국의 양극화 지표를 거시적인 경제지표와 교차해서 시계열(time-series)로 보면, 너무나 당연한 결과지만, 고성장기에는 양극화가 개선되고, 경기가 침체되게 되면 양극화가 악화되는 경향을 보이고 있다. 특히 1980년대 중반 이후에 고도성장과 더불어 중산층이 확대되면서 양극화가 개선되다가, IMF 경제위기를 기점으로 경제가 저성장 기조로 접어들면서 다시 양극화가 악화되는 현상을 보이고 있다. 한편 노동시장의 변화도 양극화의 악화에 기여하고 있다. IMF 경제위기 이후에 노동유연성 확보와 임금비용의 절감을 위하여 정규직보다는 비정규직 고용을 선호하여, 비정형근로의 비율이 임금근로자의 60%에 육박하고 있다. 즉 노동시장의 안정적이고 고소득이

보장되는 정규직과 지위가 불안하고 소득이 낮은 비정규직으로 이분화되면서 양극화를 가속화시키고 있는 상태이다.

#### II-4. 저출산·고령화 사회로의 진입

한국은 산업화를 시작할 1960년대만 하더라도 농업국가로서 전형적인 다산(多産)국가이자 상대적으로 젊은층이 두터운 젊은 국가로 분류되었지만, 1990년대 이후에는 세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 고령화가 급속하게 진행되고 있다. 특히 한국은 삶의 질의 향상과 의학기술 등의 발전으로 인한 평균수명의 꾸준한 증가와 출산율의 급격한 하락이 동시에 진행되면서 인구고령화가 급격하게 이루어지고 있다 (아래의 <표 II-5> 참조).

<표 II-5> 한국의 평균수명과 합계출산율

	1975-1980	2002	2003	2005
평균수명(세)	68.5	77.0	77.5	78.2
합계출산율(명)	2.9	1.17	1.19	1.08

자료: United Nations (2001), 2002년 이후 자료는 <http://www.stat.go.kr>, 단, 2005년 평균수명은 통계청 발표자료

이러한 추세가 지속된다면, 앞으로 한국 사회가 감당할 수 없는 수준으로 고령화가 진행되어 국가 정체성의 위기까지 올 가능성이 있다 (아래의 <표 II-6> 참조).

<표 II-6> 한국의 고령화율과 노인부양율

	1950	1975	2000	2025	2050
고령화율*	3.0	3.6	7.1	16.9	27.4
노인부양율**	5.5	6.2	9.8	25.1	48.8

\* 고령화율 : 65세 이상 인구의 비율  
 \*\* 노인부양율 : 경제활동인구 대비 65세 이상 인구의 비율  
 자료: United Nations (2001)

한편, 최근 발표된 통계청의 자료(2004)에 따르면, 우리 사회는 이미 지난 2000년에 65세 이상 고령인구가 총인구의 7%를 넘어서 고령화 사회(aging society)에 진입했으며 2019년에는 14%를 넘어 고령사회(aged society)로 진입할 것으로 예상된다. 이는 많게는 115년(프랑스) 짧게는 24년(일본) 걸렸던 고령화 사회에서 고령사회로의 진입속도가 한국에서는 19년에 불과한 것으로, 특히 현재의 세

계 최저 수준의 출산율을 고려하면 고령화 속도는 더욱 가속화될 전망이다. 더욱이 고령사회에서 노령인구 비율이 20%를 넘어서는 초고령사회로 진입하는데 소요되는 시간은 고작 7년으로, 세계에서 유례를 찾기 힘들 정도로 빠른 고령화 속도를 보일 전망이다.

<표 II-7> 인구 고령화속도 국제 비교

국가	고령인구 비율	도달년도			증가 소요년수		2002년 65세이상 인구구성비(%)
		7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%	
프랑스		1864	1979	2019	115	40	16.3
노르웨이		1885	1977	2021	92	44	14.9
스웨덴		1887	1972	2011	85	39	17.2
호주		1939	2012	2030	73	18	12.7
미국		1942	2014	2030	72	16	12.3
캐나다		1945	2010	2024	65	14	12.7
이탈리아		1927	1988	2008	61	20	18.6
영국		1929	1976	2020	47	44	15.9
독일		1932	1972	2010	40	38	17.3
일본		1970	1994	2006	24	12	18.4
대만		1993	2018	2026	25	8	9.0
한국		2000	2019	2026	19	7	7.9

자료 : 통계청, 「2004 고령자 통계」, 2004; United Nations, The Sex and Age Distribution of World Population, each year; 일본 국립사회보장·인구문제연구소, 「인구통계자료집」, 2003; OECD, OECD Health Data, 2004; Directorate General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan, ROC, Statistical Yearbook of the Republic of China 2004

#### II-5. 비정형 가족의 급증

지난 산업화시기에 한국 사회는 서구 선진복지국가가 몇 세기에 걸쳐서 이룩한 근대화의 과정을 짧은 시기에 압축적으로 달성하다 보니, 사회구조가 이에 조응되어 발전하지 못하는 괴리현상을 보이고 있다. 즉 현재 한국 사회는 '전통'과 '근대' 그리고 '탈 근대적' 요소가 한데 어울려 중첩적이고 교란적으로 나타나고 있어서 혼란이 가중되고 있다. 그리고 이러한 혼란스러운 특징이 가장 뚜렷하게 나타나는 곳이 바로 '가족'이라고 할 수 있다.

아래의 <표 II-8>은 지난 4반세기 동안 우리 사회에서 진행되고 있는 가족구조의 변화를 나타내고 있다.

〈표 II-8〉 한국 가족구조의 변화 1975~2000 (단위 : %)

가족구조		1975	1980	1985	1990	1995	2000	
1세대	부부가족	4.8	6.3	7.1	8.3	10.8	12.3	
	기타	1.9	2.3	2.5	2.4	1.8	1.9	
2세대	부부+자녀	51.7	53.0	52.8	51.9	50.4	48.2	
	한부모가구	편부가구	11.2	9.3	8.9	7.8	1.3	1.5
		편모가구					6.1	6.3
	부부+양친	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	
	부부+편부모	0.4	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	
	부부+자녀+부부의 형제자매	2.1	2.3	2.3	1.7	1.0	0.6	
	기타	조부모+손자녀	3.4	3.2	2.3	4.0	0.3	0.3
기타		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3.3	2.8	
3세대	부부+자녀+양친	1.9	1.9	1.9	1.7	1.3	1.1	
	부부+자녀+편부모	8.5	7.9	7.2	6.7	5.5	4.5	
	기타	8.8	6.7	5.3	3.8	3.0	2.6	
4세대 이상		0.9	0.5	0.4	0.3	0.2	0.2	
1인가구		4.2	4.8	6.9	9.0	12.7	15.5	
비혈연가구		n.a.	1.5	1.7	1.5	1.4	1.1	
비정형 가족 비율(A)*		14.6	12.5	11.1	12.0	7.7	8.1	
비정형 가족 비율(B)**		18.8	18.8	19.7	22.5	21.4	24.7	

자료: 통계청, 『인구주택 총조사 보고서』 각년도를 재구성하여 작성하였음.  
 \* A : 편부모 가구 + 조부모와 손자녀 가구  
 \*\* B : 편부모가구 + 조부모와 손자녀 가구 + 1인 가구 + 비혈연가구(표 II-8)

위의 표에서 알 수 있듯이, 1975년과 2000년 사이에 나타난 가장 뚜렷하게 나타나는 가족구조의 변화는 일반적이고 보편적인 가족구조(정형가족)는 쇠퇴하고 1인 가구 등 비정형 가족(atypical family)는 증가하였다는 점에서 찾을 수 있다. 예를 들어서, 비정형 가구에 포함되는 1인 가구의 경우, 1975년 4.2%에서 2000년에는 15.5%로 급격하게 증가한 반면에, 보편적인 정형 가족구조인 2세대 가구의 경우에는 1975년 약 70%에 육박하였으나 2000년 현재 60%로 지난 25년간 약 10% 포인트 정도 감소하였다. 한편 전통적인 비정형 가족 비율(〈표 II-8〉의 A)은 재혼율의 증가로 인하여 낮아지고 있으나, 1인 가구와 비혈연 가구를 비정형 가족에 포함시킬 경우(〈표 II-8〉의 B) 1975년 18.8%에서 2000년에는 24.7%로 급격하게 증가하고 있음을 알 수 있다.

### III. 선진복지국가의 사회복지개혁과 한국에의 함의

위에서 살펴본 바와 같이, 한국은 케인지안 복지국가의 기본적인 틀<sup>3)</sup>마저 제대로 갖추지 못한 상태에서 급격하게 후기 산업사회로 이행되면서, 다종 다양의 형태로 나타나는 사회문제에 대해서 효과적으로 대처하지 못하고 있다. 따라서 현재 우리에게 부여된 시대적 과제는 한국 복지국가의 발전을 첫째, 어떠한 방향에서 설정을 하며, 둘째, 어떠한 제도로 구성할 것인가로 요약된다고 할 수 있다. 이를 위하여 한국보다 한 세대 이상 앞서서 복지국가를 건설하였고, 현재는 한국과 마찬가지로 후기 산업 사회의 새로운 위협의 출현이라는 심각한 도전에 직면해서 기존의 복지국가의 구각(舊殼)을 벗으며 새로운 복지개혁에 박차를 가하고 있는 선진 복지국가의 사례를 연구하는 것이 반드시 필요하다.

〈표 III-1〉 해외 사례국가 복지개혁의 흐름

	자유주의 레짐	보수주의 레짐	사민주의 레짐
탈상품화	낮음 ←—————→ 높음		
계층화	계급 이중구조 (class dualism)유지	신분/지위 차별구조 (status differentials)강화	계급사회에 대한 보상, 평등추구
사례국가	영국, 미국	독일, 프랑스	스웨덴
복지개혁의 공통적 특징	△ 소득이전 프로그램 중심에서 개인의 책임과 주도권을 부여하는 방향으로 전환 △ 사회보장제도와 인적자원 개발프로그램과 긴밀한 협조체계 구축 △ NGO와 시장 등 민간부문의 역할 증대 △ 사회적 취약계층에 대한 보호는 강화		
복지개혁의 용이성 정도	복지규모 자체가 상대적으로 낮기 때문에 복지개혁이 용이함	소득이전성 현금급여를 대체할 수 있는 사회복지서비스가 미발했기 때문에 복지개혁이 용이하지 않음	사회통합적 복지정치와 보편적 사회복지서비스가 있기 때문에 복지개혁이 상대적으로 용이함
사례국가별 복지개혁의 차이	△ 조세복지 개혁 △ 근로강제형 제도 도입	△ 취약계층에 대한 노동시장 통합전략 △ 실업률 저하를 위한 전략	△ 포괄적 사회보장제도 유지 △ NDC 체제로 연금 개혁 △ 복지전달 민간부문 참여
복지개혁의 주요 대상	선별주의 원칙에 따라서 투자효과가 극대화되는 대상을 우선적으로 지원	노동시장에의 통합이 가능한 집단을 최대한 지원	보편주의 원칙에 따라서 전 인구집단에 대한 포괄적인 지원

3. 예를 들자면, 전후 유럽에서 건설되었던 케인지안 복지국가의 핵심은 소득이전 정책을 통해서 국민최저수준의 생활(national minimum)을 보장하는 것이다. 그러나 현재 한국 사회에서 국민기초생활보장제도와 4대 사회보험제도가 가능하고 있지만, 아직까지 한국 정부는 전후 유럽세계가 건설한 국민최저선의 수준을 보장하지 못하고 있다.

위에서 정리한 선진복지국가의 복지개혁의 흐름에는 일정한 커다란 흐름(mega-trend)을 공유하고 있다. 이러한 공통점은 (1)기존의 공적 소득이전 정책 중심의 사회보장제도에서 개인의 적극적인 참여를 전제조건으로 하는 프로그램으로 변화하고 있다. (2)사회복지 제도가 인적자원개발(human resource development)과 밀접한 연관성을 가지도록 변화하고 있다. (3)사회복지의 생산과 전달에 있어서 민간부문의 역할이 부분적으로 확대되고 있다. (4)근로능력이 미약하고 사회적으로 취약한 계층에 대해서는 표적화(targeting)하여 사회안전망을 제공하는 선별주의적 접근방식으로 바뀌고 있다.

이러한 공통된 메가 트렌드 이외에, 기존의 복지국가를 개혁하는데 있어서 각 사례국가별로 일정한 차이를 보이고 있다. 자유주의 복지국가레짐으로 분류되는 영미권의 영국과 미국은 근로복지개혁(workfare reform)을 강조하고, 아울러 조세복지(fiscal welfare)의 개혁이 복지국가 개혁의 중심을 이루고 있다. 이들 자유주의 국가와는 이념적으로 대척점에 서있는 사회민주 복지국가 레짐에 속하는 스웨덴은 기존의 포괄적인 사회보장제도를 대체적으로 유지하고 있지만, 연금에서만은 기존의 확정급여방식의 소득비례연금을 확정기여방식으로 전환한 명목확정기여연금(Notional Defined Contribution Pension)체제로 바뀌었다. 따라서 이제 소득비례연금은 자신의 과거 보험료 납입액과 그 세대의 기대수명에 의해 연금급여가 결정되게 되었으며, 개인구좌방식의 연금으로서 Premium pension을 도입하였다. 이외에도 미시적 수준에서 사회복지의 생산과 제공에 있어서 사적인 부문의 참여를 허용하는 방향으로 개혁이 이루어지고 있다. 한편, 일반적으로 보수주의 복지국가 레짐으로 분류되는 프랑스와 독일은 적극적 노동시장정책을 통해서 수급자들을 노동시장에 통합시키려는 정책을 강력하게 추진하는 특징을 보이고 있다.

이렇듯 현재 변화의 교차로에 서있는 선진 복지국가의 사회복지 개혁을 살펴봄으로써, 한국 사회복지의 개혁방안을 나름대로 구상해보자면 몇 가지 노선이 비교적 뚜렷하게 떠오른다.

- 사회복지 부문의 양적 확대를 이루기 위해서는, 각 개별 복지제도에 대한 품질개선 노력이 있어야 한다.
- 사회복지 전달체계를 효과적으로 구축하기 위해서는 공공부문과 민간부문의 기능과 역할이 균형을 이루어야 한다.
- 사회복지 개혁의 방향이 적극적 노동시장 정책과 서로 조화를 이루어가며 추진되어야 한다.
- 사회복지의 개혁이 인적자원의 개발과 조화를 이루어가며 추진되어야 한다.
- 근로능력이 없거나 미약한 취약계층에 대해서는 최우선적으로 사회안전망의 혜택을 볼 수 있도록 제도개선을 하여야 한다.

## VI. 한국 복지국가의 발전방향 : 기본적 사회투자국가의 건설

1960년대 중반 수출주도형 산업화(export-oriented industrialisation)를 주요한 국가전략으로 채택한 이후 한국 경제는 압축적인 고도성장을 이루어 제3세계 발전의 가장 성공적인 모델을 제시해 주었다(Macmullen, 1982; Holiday and Wilding, 2004). 또한 식민지 경험이 있었던 제3세계 국가로서는 매우 드물게 민주화에 성공하여 이제는 시민적 권리의 보장이 가장 중요한 보편적 가치관으로 자리 잡고 있다. 이렇듯 근대화의 양대 기둥(twin pillars)인 산업화(경제성장)와 민주화(시민적 권리)의 성공적인 정착을 통해서, 한국 사회는 선진복지국가로 빠르게 발전해가고 있다.

그러나 20세기 말에 이르러, 이러한 압축적 경제성장 중심의 발전주의 국가전략은 종말을 고하게 된다. 특히 1997년 말 국제통화기금(International Monetary Fund: 이하 IMF)에 구제금융을 신청하게 되는 국가부도의 경제위기를 겪으면서, 한국은 새로운 시대적 변화에 따른 새로운 국가전략이 절대적으로 필요하게 되었다. 이 글에서는 새로운 시대정신에 부합하는 복지국가의 모델로서 '기본적 사회투자국가'를 상정하고자 한다. 여기에서 기본적 사회투자란 국민기초생활의 보장이라는 기본적인 제도적 틀 위에 현재 유럽에서 시도하고 있는 사회투자 국가를 건설하는 것이다.

우리 사회의 중심적인 문제가 소득불평등을 넘어서서 소득의 양극화로 진행되고 있다면, 전통적인 소득이전 정책을 넘어서는 새로운 패러다임에 입각한 복지제도의 새로운 구상이 절대적으로 필요하다. 다시 말해서, 소득불평등을 해소하기 위해서는 조세제도나 사회보장제도 등과 같은 소득재분배 정책이 효과적일 수 있겠지만, 양극화의 문제는 조금 다른 접근이 필요하다는 것이다. 소득 양극화를 한마디로 줄이자면 중산층의 몰락(disappearance of middle class)인데, 이를 극복하기 위해서는 중산층을 복원시키는 방법을 모색하여야 한다.

그런데 문제는 어떻게 중산층을 복원할 것인가이다. 줄어들고 있는 중산층을 늘리기 위해서는 세 가지 방법이 있다. 첫째는 고소득 집단을 끌어내리거나, 둘째, 저소득집단으로 추락하는 중산층을 붙잡아서 밑으로 내려가지 못하게 하거나, 셋째, 더 나아가서는 저소득 집단에 있는 저소득층을 중산층으로 끌어올리는 방법이 있을 수 있다. 그런데 자본주의 경제체제에서 정부의 정책이라는 것이 자본의 이해에서 벗어날 수 없기 때문에 첫 번째 방식인 고소득층 끌어내리기는 한계가 있고 그리고 세 번째 방식인 저소득층을 중산층을 밀어올리기는 경험적으로 현실가능성이 매우 떨어진다. 이러한 방법은 아마도 사회정책의 영역이라기보다는, 경제 성장잠재력이 확대되면서 자연스럽게 선순환구조를 가지게 되면서 달성할 수 있다.

그렇다면 결국 논의의 초점은 어떠한 정책적 지향을 가지고 중산층을 저소득층으로 추락하지 않게 할 것인가로 모아진다. 이에 관해서 제습(B. Jessop, 1993)은 1990년대를 넘어서면서 기존의 케인지

안 복지국가(KWS)는 자본주의 조절양식으로서 적합성을 잃게 되고, 따라서 새로운 축적체제에 적절한 사회적 조절양식이 필요한데 이를 슈페테리안 근로국가(Schumpeterian Workfare State: 이하 SWS)라 칭하였다. 이 근로국가는 기존의 복지제도와 적극적 노동시장정책을 결합시켜서, 근로할 수 있는 중산층이 복지급여로 살아가는 빈곤층으로 전락하지 않도록 근로의욕을 고취(혹은 강제)하는 제도로 이루어져 있다. 이러한 맥락에서 길버트(N. Gilbert and B. Gilbert, 2001)는 능력부여국가(enabling state)로 칭하였으며, 영국의 기든스(1997)는 제3의 길이라는 책에서 사회적 투자전략, 더 나아가서는 복지국가를 대체하는 사회투자 국가라고 표현하였다. 이러한 사회투자 국가의 핵심은 중산층 중에서도 새로운 축적체제의 등장에 취약한 계층의 능력을 배양시키고(Capacity Building), 능력을 발휘할 수 있는 일자리를 제공해야 한다는 것이다.

그러면 이러한 모델을 한국적 현실에서 정착시키기 위해서는 어떠한 전략이 모색되어야 하는가? 이를 위한 방법으로서 기초생활권, 건강권, 주거권 그리고 교육권 등의 사회적 기본권을 확립을 기본적인 제도구성으로 하고, 이를 기초로 복지체제(welfare)와 근로복지(workfare), 그리고 교육복지(learnfare)가 세워져 있는 기본적 사회투자국가 모델을 제시하고자 한다.

〈그림 VI-1〉 기본적 사회투자국가의 건설



이러한 전략을 실천하기 위한 방안으로서 다음과 같은 과제를 설정하면서 이 글을 마치고자 한다.

1) Guaranteeing National Minimum

- △ 생애과정의 기초생활 보장
- △ 보건의료 제도의 공공성 강화를 통한 건강권 보장

- △ 최저주거기준 실현을 통한 주거기본권 보장
- △ 무상교육의 확대를 통한 학습권의 보장

2) Learnfare

- △ 평생학습체제 구축
- △ 직업훈련교육의 강화
- △ 교육복지사업의 체계적 구축

3) Welfare

- △ 노후소득보장의 사각지대 해소
- △ 저소득층들에 대한 소득지원 사각지대 해소
- △ 노인과 장애인 등 사회적 취약계층을 위한 돌봄 서비스의 강화
- △ 사회복지서비스 전달체계의 체계적 구축
- △ 민주적이고 효율적인 사회보험 거버넌스 체계 구축
- △ 사회지출구조 합리화와 복지재정 확충

4) Jobfare

- △ 사회적 일자리 창출
- △ 공공부조제도의 근로유인체계 구축
- △ EITC 제도의 안정적 정착
- △ 자산형성 지원제도의 정착 방안
- △ 자활지원정책 효율화 방안
- △ 아동양육에 대한 사회적 지원 활성화

## 1. 국내문헌

- 문진영. 2004. '사회적 배제의 국가간 비교연구: 프랑스, 영국, 스웨덴을 중심으로', 『한국사회복지학』 제56권 제3호. pp. 253-277.
- 민승규 외. 2006. 『소득양극화의 현상과 원인』, 삼성경제연구소 연구보고서.
- 박래영. 2002. '지식기반경제의 노사관계'. 『경제연구』 제17집.
- 통계청, KOSIS 통계정보 시스템. <http://kosis.nso.go.kr>
- 통계청. 2004. 「2004 고령자 통계」.
- 통계청. 2006. 『2005년 혼인·이혼 통계 결과: 혼인·이혼신고에 의한 집계』. 2006년 3월 보도자료.
- 황인성. 2002. 『지식기반경제와 국민경제』, 삼성경제연구소 Issue Paper.

## 2. 국외문헌

- Andrews, D. M. 1994. 'Capital Mobility and State Autonomy: Toward a Structural Theory of International Monetary Relations.' *International Studies Quarterly* 38(2): 193~218.
- Burchardt, T., J. Le Grand and D. Piachaud(BLP), 1999. "Social Exclusion in Britain 1991-1995." *Social Policy and Administration* 33(3): 227-244.
- Byrne, D. 1999. *Social Exclusion*. Buckingham: Open University Press.
- Cenry, Philip G. 1995. "Globalization and the Changing Logic of Collective Action." *International Organization*. 49: 595-652.
- Edwards, A. 2005. 'Overcoming Labor Market Challenges in the U.S.A.' in Lee-Jay Cho et al. (eds.), *A New Paradigm for Social Welfare in the New Millennium*. Korea Development Institute.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- Esping-Andersen, G. ed. 1996. *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Perspectives*. London: Sage.
- Giddens, A. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, N. and B. Gilbert. 2001. *The Enabling State: Modern Welfare*

Capitalism in America. Oxford: Oxford Univ. Press.

- Kooten, G. 1999. "Social Exclusion and the Flexibility of Labour" pp. 47-66 in *Social Exclusion in Europe: Problems and Paradigms*, edited by P. Littlewood. Aldeshot: Ashgate.
- Kurzer, P. 1993. *Business and Banking: Political Change and Economic Integration in Western Europe*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Manning, N. and I. Shaw. 2000. *New Risks, New Welfare: Signposts for Social Policy*. Oxford: Blackwell.
- Marquand, D. 1994. 'Reinventing Federalism: Europe and the Left' In D. Miliband(ed.), *Reinventing the Left*. Cambridge: Polity, 219~230.
- Mishra, R. 1997. 'Globalisation and Welfare: An International Perspective on Social Rights', A paper presented to the XVIIth World Congress of the International Political Science Association, 1997.
- Mishra, Ramesh. 1999. *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham: Edward Elgar.
- O'Connor, J. 1998. 'Bringing the International Economy back in: Welfare System Change in Sweden, Britain and the U.S., 1975~1985', *International Journal of Sociology and Social Policy*. 18(2~4): 50~102.
- Simmons, B. 1999. 'The Internationalization of Capital' In Kitschelt and others (eds). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 36~69.
- Taylor-Gooby, P. 2004. *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Taylor-gooby, P. 2006. *Social Welfare and Social Investment: Innovations in the Welfare State*. Mimeo.
- United Nations. 2001. *World Population Ageing*. New York.
- Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Woo-Cumings, M. 1999. *The Developmental State*. Ithaca: Cornell Univ. Press.