



비스마르크식 복지국가의 점진적 개혁

Koen Vleminckx (벨기에 보건복지부 연구위원)

■ 서 문

뚜렷한 보수적·협동조합주의적 복지국가, 다시 말하면 비스마르크식 복지국가의 존재는 널리 알려져 있다. 베네룩스 3국과 오스트리아, 프랑스, 독일을 포함하는 서유럽 비스마르크식 복지국가들의 경우 의무적 사회보험 프로그램과 같은 많은 요소들은 그 역사가 매우 오래되었고 종종 19세기 말(1880년대) 독일에서 있었던 비스마르크의 개혁과 연관되지만 이 국가들의 현재 모습은 제2차 세계대전 이후 수립되거나 적어도 강화된 사회경제적 합의에 기초한다.

제2차 세계대전 이후, 사회경제적 안정을 위한 타협 의지가 새롭게 나타났다. 조직적 이해 중재 체제가 유럽 대륙 전반에 걸쳐 되살아났고 주요 정당, 노동조합, 사용자단체의 대표들이 이른바 많은 ‘사회적 협약’을 맺었다. 이 사회적 협약에 따라 각 주체들은 사회정치적 안정을 유지하면서 자본주의 시장 체제는 물론 주요 정치 체제, 즉 조직적 이해 중재 체제를 재건하는 데 초점을 맞추었다.

대공황과 이로 인한 대량실업의 후유증에서 벗어나지 못했던 이때, 이들은 사회경제적 안정을 보장하기 위해 경제는 규제되어야 하며 ‘사회적으로 교정되어야’ 한다는 데 동의했다. 이들은 경제 성과의 공정한 분배와 전쟁 이전의 사회보험 체계를 강화·확대하기 위해 헌신했다. 완전고용과 관대한 복지국가로의 발전은 사회적 안정에 대한 보상 또는 시각에 따른 대가로 여겨졌으며 어느 정도는 노조의 임금인상 요구 자제로도 간주되었다.



직무기반(work-based) 사회보험제도가 중추적인 역할을 담당한다는 점에서 대부분의 전후 비스마르크식 복지국가들은 ‘사회보험국가’라고도 불릴 수 있다. 사회보험 제도들은 평등과 공로라는 원칙에 기초한다. 이 제도들의 보험 수급 자격과 수급 규칙은 노동시장 참여를 촉진하며, 그 소득유지기능은 재직기간에 대한 보상이며 교육투자에 대한 수익을 보장한다. 사람들이 소득기반(esmings-based) 사회보험료를 통해 권리를 갖게 되면서, 이 권리는 종종 재산권과 동등하게 여겨지고, 경제활동인구는 따라서 이 제도에 큰 이해관계를 갖는다. 이 사회보험제도들의 강력한 소득유지기능을 감안할 때, 대부분의 비스마르크식 복지국가에서 순수한 민간시장의 사회보험 제공은 상대적으로 그다지 중요하게 여겨지지 않았다. 전후에 비스마르크식 복지국가들은 우선 빈곤층에 대한 지역 차원과 시민사회의 도움에 크게 의존했다. 그러나 대부분의 국가들은 보다 관대한 직무기반 사회보험제도를 보완하는 보편적이고 또 분류된 사회부조 체계를 마련했다.

전후 비스마르크식 복지국가의 또 다른 중요한 특징은 남성 가장과 가정의 육아 및 돌봄의 역할에 대한 중요성을 규범적으로 강조했다라는 것이다. 에스핑-안델센(Esping-Andersen)은 이 속성을 ‘가정주의’로 칭한다. 전후 비스마르크식 복지국가들은 전통적으로 가정주부의 중요성을 강조했고 이를 지원하기 위한 일련의 친가정적 조치들을 마련했으나 아이를 둔 직장여성들에 대한 지원에는 인색했다. 이렇게 시장과 정부기반 서비스 체계가 모두 미흡한 결과, 전후 비스마르크식 복지국가들은 육아를 포함해서 여성들이 비공식적으로 제공하는 육아와 같은 서비스에 크게 의존했다. 가족에 대한 책임을 남성이 지도록 기대되기 때문에, 해당 근로자는 물론 그의 소득에 의존하는 가족들을 부양하기에 충분한 가족 임금은 매우 중요하다. 마찬가지로, 사회보험제도들은 여전히 종종 가족 급여를 제공하고 수급 자격에는 종종 부양가족의 파생적인 권리도 포함된다. 또한 가정이 가족 구성원의 복지를 책임져야 한다는 강력한 규범적 기대가 있다. 독일 같은 강력한 가정주의적 복지국가들은 가정 내에서의 육아나 돌봄이 필요할 때 그것을 제공함에 있어서 가족의 지원에 크게 의존한다는 특징을 나타낸다. 이는 전후 비스마르크식 복지국가들의 두드러진 여성관에도 잘 반영되었다.

전후 비스마르크식 복지국가는 특히 복지국가와 노동시장의 강력한 결합으로 특징지어진다. 상용 근로계약은 전후 사회적 계약의 필수적인 출발점이었다. 전후 비스마르크식 복지국가의 정책은 분명 (남성들의) 전 생애에 걸쳐 노동시장 참여를 지원했고, 지위 차별화와 세부적인 위험 집단 분류를 통해 노동시장의 직업구조와의 긴밀한 연결 고리를 만들어냈다. 따라서 노동시장의 중대

변화는 비스마르크식 복지국가의 제도적 배치와 도덕적 틀에 지대한 영향을 미칠 수밖에 없게 되었다.

■ 위기와 점진적 개혁

1970년대 중반 이후 현대 복지국가가 위기에 처했다는 견해가 나타났다. 이것은 특히 비스마르크식 복지국가에 해당된다. 1970년대에는 탈산업화 과정이 급속도로 진행되고 이로 인한 남성 실업의 급증이 1차 및 2차 석유 파동으로 인해 더욱 악화되었다. 동시에 특히 서비스 분야의 여성 고용은 크게 증가했는데, 이는 1973년의 석유 파동에도 거의 영향을 받지 않았다. 그러나 이 바람직한 추세는 여성 참여율이 더욱 급속히 증가하면서 궁지에 빠지게 되었다.

비활성화(inactivation) 위기

1970년대 중반 복지국가들은 경제적 위기의 파장을 줄여 연속적인 경제 침체를 방지하고자 했다. 또한 노동공급을 줄이기 위해 유연한 조기퇴직 프로그램을 도입하는 한편, 재직자들을 보호하기 위해 고용보호 관련법을 점차 제한했다. 그러나 이와 같은 보호주의적 탈고용 내지 '퇴출' 전략의 대가는 상당히 컸고 악순환을 초래했다. 모든 비스마르크식 복지국가에서 특히 청년 및 고령 근로자들 사이에 장기실업과 실업급여에의 의존이 유행했다. 그 결과 공적 자원이 근로능력은 있으나 비생산적인, 노동시장에서 배제된 늘어나는 '외부인들'에게로 유용되었고 이로 인해 세금과 사회보험료가 인상되었다. 이는 다시 생산성이 떨어지는 근로자들을 노동시장에서 퇴출시키는 근로절약적 자본투자를 부추겼다. 탈산업화 전략은 인구통계학상의 잠재적 노동력을 체계적으로 덜 활용하는 결과를 초래했고, 여기서 '비활성화 위기'에 따른 또 다른 중요한 요소가 나타난다.

비용 억제

1980년대에는 복지국가의 경제적 지속가능성이 비스마르크식 복지국가의 가장 중요한 문제로 대두되었다. 복지국가들이 소위 '복지국가 확장의 황금기'를 지나 '영구적 긴축'의 시대에 접어든



것으로 보이면서, 복지국가 개혁의 주된 내용은 복지 체제의 축소였다. 비스마르크식 복지국가는 금융위기라는 결과를 통제하려고 했고 실업 감소를 위한 노력과 더불어 비용 억제에 초점을 맞추었다.

복지국가의 의존도 규모를 줄이거나 최소한 많은 보험금 수급자들로 인한 비용을 줄이기 위해, 비스마르크식 복지국가들의 사회보험제도에 중요한 혁신이 가해졌다. 여러 국가가 비교적 높았던 사회보험제도 내의 소득대체율을 크게 줄였고, 연금 상한선을 낮춰 최소 및 최대 보험혜택 간의 차이가 줄어들었다. 이러한 제한은 사회보험제도의 소득유지기능을 크게 줄였고 그로 인해 2차적인 기업보험 및 3차적인 민간보험제도의 성장을 도왔다. 이 같은 사회보험 수급자격에 대한 제한은 또한 사회부조제도의 중요성을 높였다.

그러나 여러 가지 사회보험 프로그램의 비용을 줄이려는 취지의 비용-억제 정책과 함께 실업보험과 같이 이 사회보험 프로그램의 적용을 받는 근로자의 범위가 크게 확대되었다. 육아와 같은 사회적으로 가치 있는 무급 근로를 하는 기간 또한 사회보험 목적으로 인정되었다. 또한 여성 근로자들은 스스로 권리를 갖게 되었고 더 이상 파생권에 의존하지 않았다. 이 현상은 어느 정도 비스마르크식 복지국가 내의 사회보호제도의 점진적 또는 느린 보편화로 표현될 수 있다.

모든 국가가 사회보험의 격차를 줄이고 빈곤을 최소화하기 위한 최저 보험금 제도를 도입했다. 사회보험 프로그램 내의 최저 보험금은 강화되었고, 일반 및 분야별 세제로 지원되고 소득에 기반을 둔 사회부조 프로그램은 확대되었다.

이 비용-억제 단계에서 가장 중요한 것 중의 하나는 자금조달 면에서의 개혁이다. 이 시기에 대부분의 국가들은 사회보험제도와 사회보호 시스템 전반의 재정적 지속가능성을 높이기 위해 의무적 사회보험료를 높였다. 동시에 일반적 세금 재원으로 사회보험료를 통해 제공되는 자금을 점차 보완했다. 네덜란드에서 근로자의 사회보장분담금은 비례적 소득세 목록에 통합되었다. 프랑스의 일반화된 사회보장기여금은 비기여적 보험금의 자금 조달을 위해 책정되는 의무적 사회보장기여금을 대체하기 위한 일종의 세금으로 도입되었고, 모든 종류의 개인 소득에 부과되었다. 벨기에와 독일에서는 사회보험제도를 유지하려는 노력의 중요한 일부로 여러 가지 '임시재정세(parafiscal tax)'가 부과되었다.

1980년대 말부터 1990년대 초까지 전 세계적으로 실업퇴치 맥락에서 노동시장 규제완화가 매우 활발하게 이루어졌다. OECD와 다른 국제기구들은 해고와 임시근로와 관련된 규제완화를 널리

권했다. 그 결과 비스마르크식 복지국가들은 노동시장 내부의 유연성을 높였고, 이는 전형적인 남성 고용의 형태와 심한 내부자·외부자 격차로 이어졌다. 이들 중 몇몇 변화는 1997년의 유럽고용 전략(European Employment Strategy)과 1994년의 OECD 일자리 연구(OECD Jobs Study)의 출간에 앞서 도입되었다. 임시 고용계약과 임시 파견직의 도입이 이에 포함된다. 그 결과 1990년대 4개 중부유럽 복지국가들에서 임시고용은 크게 증가했다. 또한 이 4개의 복지국가들 특히 네덜란드에서 여성 근로자들 가운데 파트타임 근로자의 수가 점차 늘어나 보편화되었다. 그러나 비스마르크식 복지국가들에서 해고로부터의 보호는 여전히 강력하다.

근로활성화(activation)

1990년대에 비스마르크식 복지국가들은 복지국가 모델을 유지하기 위해서는 문제의 핵심인 지나치게 높은 수준의 보험혜택 의존도와 장기실업을 보다 직접적으로 해결해야 한다는 점을 깨닫게 되었다. 그러나 보다 적극적인 조치는 적어도 중기적으로는 추가 투자를 필요로 했기 때문에 이를 위해서는 비스마르크식 복지국가들이 자원을 재조정해서 특정 분야의 감축이 다른 사회보험 프로그램 또는 보험수급 자격의 확대에 이어질 수 있도록 해야 했다.

따라서 비스마르크식 복지국가들은 여러 가지 근로활성화 조치를 이행하기 시작했다. 북유럽 복지국가들과 대조적으로 비스마르크식 복지국가들은 종종 ‘수동적인’ 복지국가들로 명명되어 왔다. 처음에는 비스마르크식 복지국가들은 수급자들의 자급자족 기회를 개선함으로써 보험금에 대한 의존도를 줄이기 위한 ‘소극적인’ 활성화 조치를 선호했다. 하지만 보험 수급자격의 축소와 같은 ‘강력한’ 활성화 조치 또한 이행했다. 또한 적극적 노동시장 프로그램들이 모든 비스마르크식 복지국가에서 보다 더 중요해졌다. 특히 벨기에, 프랑스, 독일에서는 보조금을 지급받는 고용 프로그램들이 노동수요를 개선하는 합법적인 수단으로 여겨졌다. 1990년대에 모든 비스마르크식 복지국가는 ‘일하는 것이 유리하도록 하는 MWP(Making-Work-Pay) 정책’을 위한 새로운 대책을 이행했다.

근로활성화를 위한 전반적 노력의 일환으로, 재직자들을 포함하는 개인들이 근로생활 내내 필요로 하는 고용가능성(employability) 유지도 점차 강조되었다. 목표는 경력을 효율적으로 관리하고 내·외부적으로 쉽게 일자리를 찾고 바꿀 수 있게 하는 일종의 잠재적인 지위인 ‘고용가능성’을



지속적으로 유지하는 적극적인 개인을 양성하는 것이다.

근로활성화의 중시와 함께 고용의 질에 대해서도 초점이 맞춰졌다. 비스마르크식 복지국가들이 미국의 근로복지와 차별성을 띤 활성화 조치를 원했기 때문에 어느 정도는 이것은 답론의 문제였다. 그러나 고용의 질에 대한 논의는 근로조건을 개선함으로써 노동공급을 증가시키려는 노력과도 연관되었다. 몇몇 고용의 질 관련 정책들은 고령 근로자들에 대한 노동시장 접근을 지속적으로 촉진하기 위한 것인 반면, 다른 정책들은 일과 가정생활의 병행을 지원했다. 비스마르크식 복지국가들의 지식기반경제로의 이행과 저숙련 근로자들에 대한 불투명한 고용전망은 평생학습 정책의 강조로 귀결되었다. 또한 작업장 안전보건과 같은 보다 전통적인 사안에 있어서도 발전의 여지가 있다는 점이 분명해졌다.

그 결과 고용의 질에 대한 강조는 유연한 근로시간 계약, 재택근무, 평생학습, 작업장 안전보건 등 고용과 사회적 보호에 대한 일련의 정책 사안들뿐 아니라 고용안정, 근로를 통한 적절한 수입, 사회적 보호의 수준 등의 사안을 포함한다. 그러나 고용의 질에 대한 토론은 최근 몇 년간 다소 주춤한 것으로 보였다. 이 분야에 있어서 정부는 사회적 파트너들 특히 사용자들의 발전 의지에 크게 의존하기 때문에 혁신적인 고용의 질 관련 정책은 언제나 어려운 문제이다.

남성 생계부양자 모델의 변화

비스마르크식 복지국가들에 있어서 가장 과소평가되는 정책 변화 중에 하나는 남성 생계부양자 모델을 지원하는 정책적 틀의 점진적이고 근본적인 변화이다. 지난 수십 년간 여성 특히 어머니들의 노동시장 참여를 독려하기 위한 많은 변화가 시도되었다. 이 변화들은 주로 일과 가정생활의 조정에 초점을 두었고 남성 생계부양자-여성 전업주부 모델로부터의 전환을 시사한다. 최근 몇 년간 어머니들의 지속적인 노동시장 접근 및 참여가 적극적으로 지원되었고, 무급 육아에 대한 지원을 개선하기 위한 새로운 정책들도 도입되었다. 이 두 가지 정책은 상반된 것이 아니라 생활 방식의 잠재적 차이를 인정하는 복지국가의 프로그램에 대한 보다 개별화된 접근과 가정에 대한 보다 개인주의적인 개념과 관계된 것이다. 모든 어머니들이 지속적인 노동시장 참여를 선택하지는 않는데 일각에서는 이것이 정책 틀에 있어서의 차이가 아니라 뚜렷한 선호의 차이와 관련된다고 주장한다.

사회보험 범위를 점진적으로 확대하는 차원에서, 대부분의 비스마르크식 복지국가들은 기존의

파생권 제도에 더해 가정에서의 돌봄, 특히 육아를 담당하는 전업주부들에 대한 사회적 프로그램을 확대했다. 벨기에와 독일에서 육아는 점수화되어 이 육아 점수는 퇴직연금에 귀속되며, 벨기에, 독일, 네덜란드에서의 육아기간은 실업보험 수급 기간으로 인정된다. 또한 아이들을 돌보기 위한 출산 및 육아휴직 프로그램이 모든 비스마르크식 복지국가에서 확대되었다. 대체육에 대한 고품질 지원과 보다 부차적으로는 육아휴직 기간이 여성들이 노동시장에 계속 접근할 수 있도록 그 가능성을 높여 줄 것이다. 이것은 원칙적으로 비고용 효과를 갖는 휴직정책이 어떻게 노동시장 활성화 취지로 활용될 수 있는지를 여실히 보여준다. 종종 육아휴직에 대한 권리는 아버지들에게도 확대되는데, 이는 아버지들의 육아 권리 및 책임을 인정하는 것이며, 남성들에 대한 육아휴직의 확대는 노동시장 내 젊은 여성들에 대한 차별을 줄일 수 있는 계기도 될 것이다. 또한 단체협약을 통해 법적 육아휴직 이외에도 아버지들에 대한 육아휴직이 제공된 예가 있으나 이는 극소수에 국한된다.

어머니들의 지속적인 노동시장 참여를 지원하면서 시간의 압박을 잠정적으로 완화하려는 여러 가지 정책들이 이행되었다. 여러 가지 유급 및 무급 육아휴직 프로그램들은 추가적으로 제한된 시간 동안 부모가 집에서 아이들을 돌볼 수 있는 기회를 제공한다. 이 제도들은 벨기에의 52주에서 독일의 148주에 이르기까지 다양하다. 또한 4개국 모두 다양한 근무 휴직조치를 시작 또는 확대했다. 과거에는 이것이 주로 실업을 줄이기 위한 직장순환제로 여겨졌지만 최근에 와서는 일과 가정의 조화를 위한 수단으로 계획되고 있다.

파트타임 근로 또한 여성들이 일과 가정을 병행할 수 있도록 돕는다. 동시에 정부는 특히 여성 경제활동인구의 취업률을 높이기 위한 수단의 하나로 파트타임 고용의 확대를 고려했다. 그 결과 모든 비스마르크식 복지국가들은 규제적 틀을 조정하고 세금 상한과 소득과 근로시간에 대한 한계와 같은 세제 및 사회보장제도상의 장벽을 제거함으로써 파트타임 근로에 대한 법률적 유인책을 마련했다.

또 다른 중요한 정책 기조는 어머니들의 고용에 대한 변화된 규범적 태도와 사회 관습을 반영하기 위한 정부 지원 육아 프로그램의 확대였다. 과거에 벨기에와 프랑스에서는 3세 미만 유아 중 상당수가 정부 지원 육아시설에 등록되어 있었는데 네덜란드와 특히 독일에서는 그 비율이 훨씬 낮았다. 그러나 독일에서 1996년 육아시설에 대한 권리가 법으로 제정된 이후 모든 3세~취학 아동에게 육아시설에 대한 사용 권리가 부여되었다.



■ 새로운 복지국가 모델로의 발전?

1980년대와 1990년대 복지국가들의 발전에 대한 논문의 공통된 견해는 비스마르크식 복지국가들이 구조조정을 위한 능력이 충분치 못했고 대량실업과 재정적 곤란을 겪었으면서도 경화되거나 결빙된 복지국가로 남아 있다는 것이다. 그러나 지난 10년 동안 비스마르크식 복지국가들의 점진적인 개혁이 확실히 진행된 것으로 보인다. 또한 이러한 정책 변화는 제2차 세계대전 이래 비스마르크식 복지국가들의 발전에 지침이 된 주요 원칙들에 큰 영향을 미쳤다.

사회보험

비스마르크식 복지국가들의 기존의 사회보험 논리에 대한 의존은 비록 초기의 비용-억제 단계에서는 어느 정도 강화되기도 했지만, 이행된 변화들의 다양성으로 크게 줄어들었다. 그러나 보험금 수준을 이전의 소득과 연계시키는 소득유지기능은 대체율의 감소, 최대 보험금의 감소 그리고 보다 일반적으로는 최대 및 최소 보험금 혜택 간의 격차 완화로 영향을 받았다. 보험제도의 적용범위는 고용에 대한 접근이 취약한 계층 또는 심지어 실업자들에게도 확대되었다. 의무보험분담금은 저소득 근로자와 같은 특정 계층에게는 줄어들었지만 이들의 보험금 권리는 그대로 유지되어서 사실상 정부나 취약계층에 속한 다른 사람으로부터 지원 받는 셈이 되었다. 동시에 소득대체 사회보험수당 수급자들은 (일시적으로) 근로소득과 보험금을 모두 받을 수 있게 된다.

가족주의(사회적 위험에 대한 가족의 책임)

가정의 불안정 및 어머니들의 노동시장 참여가 늘어남에 따라 비스마르크식 복지국가들은 남성 가장 지향적인 정책 틀을 상당히 변화시킬 수밖에 없었다. 접근성과 동등한 기회에 대한 문제가 남기는 하지만 이 국가들은 모두 어머니들의 고용을 지원하는 정책에 많은 투자를 했다.

새로운 것과 오래된 것...

이러한 변화들을 평가하는 것이 매우 어렵기는 하지만 우리는 비스마르크식 복지국가들에서 보다 근본적인 변화가 일어나고 있다고 믿는다. 우리는 비스마르크식 복지국가들이 이들이 처한 특정한 사회경제적 상황에 보다 적합한 새로운 복지국가의 형태로 진화해 가고 있다고 믿는다. 이러한 진화는 사회 통합, 경제적 효율성, 국민의 자치를 추구하는 도덕적 틀 내에서 이루어지고 있다.

이 글에서 우리가 확인하고 설명한 많은 정책 변화들은 북유럽식 '특징'을 가지고 있다. 우선, 비스마르크식 복지국가들의 복지국가 프로그램들은 그 특징이 점차 보편화되고 있으며 일반적인 수단 외의 자금조달이 증가하고 있는 반면, 소득유지기능의 중요성은 낮아졌다. 둘째, 어머니들의 고용과 맞벌이(one-and-a-half eamer / dual eamer) 모델이 보다 중요해졌다. 셋째, 비스마르크식 복지국가들은 적극적 노동시장정책과 가정에 대한 개인주의적 개념에 초점을 맞춘 정책을 이행하고 있다. 이 모든 것들이 북유럽 복지국가들의 전형적인 특징이다.

그러나 비스마르크식 복지국가들과 북유럽 복지국가들 간에는 큰 차이점이 남는다. 네덜란드의 몇몇 보험제도를 제외하고는 비스마르크식 복지국가들의 보험제도는 여전히 이전의 고용이나 그에 상응하는 활동과 연계된다. 여전히 주로 의무적 사회보장기여금에 크게 의존하며 근로활성화 정책은 제한적이고 공급 지향성은 떨어진다. 이중 가장(dual eamer)은 물론이고 심지어 맞벌이(one-and-a-half eamer / dual eamer) 가정도 북유럽 복지국가들에 비해 비스마르크식 복지국가에서는 그 중요성이 떨어진다. 벨기에만이 아이가 있는 젊은 부부들에 관해서는 맞벌이(dual eamer) 모델에 접근하는 것으로 보인다.

비스마르크식 복지국가들은 또한 소득유지 프로그램들을 준공공 및 민간의 2차, 3차 분야로 이동시키면서, 민간 비영리 및 영리 서비스 제공업체들에 대한 의존도를 점차 높이고 있다. 이것은 북유럽 복지국가들의 전형적인 특징은 아니다. 그러나 준공공 및 민간 제공업체로의 이동은 사회민주적 복지국가들과 실제적으로는 자유주의적 복지국가들에서도 나타나는 현상이다. 스웨덴에서 사회서비스 분야는 민간업체에게도 문호를 개방했고 민간 공급 비중은 증가했다. 영국은 유인책 및 규제 조치를 통해 민간 사회서비스 공급의 확대를 장려했다. 따라서 이러한 변화는 정부들이 새로운 복지국가 프로그램에 자원을 투자하는 데 있어서 더 많은 제약을 받는다는 사실로 인해 결정되는, 보다 일반적인 경향인 것으로 보인다.



여러 연구자들은 비스마르크식 복지국가들이 새로운 적극적인 복지국가 또는 사회투자국가로 진화해 가고 있다고 설명한다(Vandenbroucke, 1999, 2001; EU Council, 2000; OECD, 2001; Esping-Andersen, 2002; de Gier and Ooijens, 2004). 마찬가지로 다른 연구자들은 북유럽 복지국가들이 적극적인 시민권 조치로 정책을 전환해 가고 있음을 설명했다(Johansson and Hvinden, 2004). 북유럽 복지국가들에서 일어나는 여러 가지 변화는 비스마르크식 복지국가들에서 나타나는 발전 상황과 매우 유사하다.

우선 순위와 개혁 초점과 같은 부분에 있어서의 경미한 차이들은 비스마르크식 복지국가들과 북유럽 복지국가들이 기존에 지닌 복지국가로서의 성격과 특징 때문에 다소 다른 제도적 과제를 맞이하고 있기 때문으로 설명될 수 있다. 예를 들면, 북유럽 복지국가들에서의 개혁 논의는 이 국가들의 전후 가부장적·사회민주주의적 복지정부의 여러 복지 프로그램의 매우 표준화된 성격으로 인해 '선택'의 문제에 더 초점을 맞추는 경향이 있다. 비스마르크식 복지국가들에서는 1980년대의 고용 및 보험금 의존도 위기 때문에 또 적극적인 노동시장정책이 북유럽 복지국가들에 비해 훨씬 덜 발달되었기 때문에 노동시장 참여 문제가 더 중요하다.

그러나 북유럽 복지국가들과 비스마르크식 복지국가들은 세계적 그리고 유럽 차원의 상호 학습 과정에 참여해 왔다. 따라서 장기적으로는 공통된 적극적 복지국가체제의 출현과 관련해서 우리가 이 두 복지국가 집단의 통합을 목격하고 있다는 점을 완전히 배제할 수는 없다. 어떻게 될지는 미래가 그 모습을 드러낼 때에만 알 수 있을 것이다. **KLI**