

복지국가의 유형에 관한 질적비교분석 - 개입주의, 자유주의 그리고 유교주의 복지체제 -

홍 경 준(전북대 사회복지학과)

1. 서 론

2차세계대전 이후 반세기 동안, 대부분의 선진자본주의 국가들에서 보여진 중요한 현상 중의 하나는 국가가 사회정책을 통해 노령, 질병, 재해, 실직과 같이 생계를 위협하는 각종 사회적 위험으로부터 사회성원을 보호하는 기능을 수행하게 되었다는 것이다. 하지만, 복지국가라는 현상은 그것을 앞서 성취한 선진자본주의 국가들 내부에서조차 동일한 모습을 가지지 않았다. 학자들은 복지국가 현상의 다양성을 설명하기 위한 다양한 시도들을 해왔다. 특히 '산업화 이론(Wilensky, 1975 ; Pampel & Williamson, 1985)', '사회민주주의 이론(Stephens, 1979; Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1990)', 그리고 '국가중심 이론(Hecllo, 1974; Weir, Orloff, & Skocpol, 1988)은 비교적 오랜 기간동안 생존해오면서 각기 많은 경험적 연구들을 통해 지지되고 있다. 하지만, 이런 이론적 시도들은 어떤 국가들을 연구대상으로 하느냐, 복지국가 발전의 정도를 무엇으로 측정하느냐, 혹은 어떤 시기에 초점을 둘것이냐에 따라 적합성 정도가 크게 달라진다. 이는 복지국가 현상의 다양성이 질적으로 동일한 차원에서 나열가능한 양적 다양성이 아니라, 상이한 차원에서 제각기 분포하는 질적 다양성임을 의미한다. 이 연구의 목적은 한국, 일본, 싱가포르와 같은 비서구 국가들을 포함한 복지국가의 다양성을 검토함과 동시에 그러한 다양성의 원천을 질적비교분석(qualitative comparative analysis; QCA)의 방법을 통해 탐구하는 것이다.

2. 비교분석의 방법

1) 비교분석의 두가지 전략

사회현상에 대한 비교분석의 전략은 크게보아 두가지로 구분가능하다(Ragin, 1994). 우선 사례 중심 전략(case-oriented strategy)은 비교, 혹은 대조가능한 독립적인 실체들이 존재한다고 가정한다. 일련의 사건과 구조들의 복합적인 전체로서 파악되는 사례는 설명해야 할 문제 및 하나 혹은 그 이상의 가설과의 연관성 하에서 일치법(method of agreement), 혹은 차이법(method of difference)을 통해 추출된다. 사례중심 전략의 옹호자들은 사례를 그것을 구성하는 몇 개의 요소로 분해하는 것은 복합적인 전체로서의 사례가 지닌 의미를 상실시키는 효과를 가진다고 본다. 따라서, 사례들은 그 자체로서 비교되어야 한다는 것이다. 한편, 변수중심 전략(variable-oriented strategy)은 비교가능한 독립적 실체의 존재를 가정하지 않는다. 대신 관찰가능한 경험적 사실들은 숨겨져 있는 이론적 개념이나 원칙들의 일부분이 뒤범벅되어 표현된 것이라고 가정한다. 경험적 사실들은 숨겨져있는 속성들을 표현하는 정도에 있어 변이를 가지며, 연구자의 과제는 숨겨져있는 속성들이 지닌 공변성(covariation)의 기본적 패턴을 찾아내는 것이다. 따라서, 사례중심 전략이 개별 사례들간의 차이점이나 공통점에 초점을 둔다면, 변수중심 전략은 다양한 사례들 전체를 관통하는 공변성의 패턴을 중시한다.

2) 두 전략의 결합: 질적비교분석

앞서 언급한바와 같이 이 연구의 기본가정은 다양한 복지국가들은 하나의 모집단에 속하는 비교적 동질적인 사례들이 아니라, 몇 개의 모집단에 나누어 분포하는 이질적인 사례들의 집합이라는 것이다. 이러한 가정은 1980년대 이후 사회과학에서 활발하게 대두되고 있는 제도주의 패러다임에 근거한 것이다. 비교연구의 영역에 있어, 제도주의 패러다임은 행태주의 패러다임과는 달리 개별 국가들의 제도적 편차가 역사의 발전에 따라 하나로 수렴될 것이라는 낙관론(?)을 거부한다(Thelen & Steinmo, 1992). 따라서, 제도주의 패러다임에 근거한 비교연구들은 대체로 변수중심 전략보다는 사례중심 전략을 선호해왔다¹⁾. 비교대상들의 제도적 특성이 가지는 차이는 아무래도 변수중심 전략보다는 사례중심 전략을 통해 주목받을 수 있기 때문이다. 복지국가에 대한 비교연구를 생각해보면, 이 점을 보다 쉽게 알수 있다. 복지국가에 대한 비교연구를 변

1) Hecl(1974)의 연구나 Weir, Orloff, & Skocpol(1988)등이 그러하다.

수중심 전략으로 행하는 경우, 독특한 특성을 가진다고 여겨지는 몇몇 국가들에서 수집된 변수들의 측정치는 이상점(outlier)으로 간주된다. 따라서, 이런 사례들을 제외하는 것이 분석결과의 타당성을 더 높이는 결과를 가져온다.

하지만, 사례중심 전략의 중대한 결함은 분석의 사례수를 크게 늘릴 수 없다는 점인데²⁾, 질적비교분석(QCA)은 사례중심 전략의 기본가정을 수용하면서, 분석의 사례수를 늘릴 수 있는 방법으로 개발되었다. 질적비교분석의 첫 번째 단계는 변수중심 전략의 그것과 동일하다. 즉, 인과관계에 대한 이론적 기반 하에서 결과변수들과 원인변수들을 선정한다. 다만 질적비교분석이 변수중심 전략과 다른 점은 투입된 원인변수들이 결과변수와의 공변성 정도에 의해 개별적으로 평가되지는 않는다는 점이다. 질적비교분석에서는 원인변수들의 전체조합, 즉 결합원인(causal conjuncture)이 중시된다. 예컨대, 3개의 원인변수가 투입된다고 가정해보자. 원인변수들이 모두 이분변수로 표현된다면, 가능한 원인들의 조합은 8개($2^3=8$)이다. 이 8개의 조합이 결합원인이라는 이름으로 결과변수와 대조되는 것이다.

3. 복지국가의 다양성과 그 원천

1) 복지국가의 다양성

현대사회에서 복지를 제공하는 주체는 적어도 세가지 차원에서 구분될 수 있다. 우선, 국가 부문(state sector)은 합법적인 강제력(coercion)을 통해 행위들을 조정하거나 자원을 할당한다. 또한 시장 부문(market sector)은 경쟁이라는 원리를 통해 조정과 할당을 이루어나가며, 공동체 부문(community sector)은 자발적 협동을 통해 그것을 이루어나간다(Streeck & Schmitter, 1985)³⁾. 사회복지를 주로 국가가 제공할 경우, 그것은 전통적인 서구 복지국가의 유형에 가까우며, 시장에 대한 의존도가 높을 경우에는 일반적으로 복지후진국으로 칭해지는 국가들이라고 할 수

2) 예컨대, 세 개의 사례들에 대한 비교는 두 번의 비교작업으로 가능하지만, 열 개의 사례들에 대한 비교를 위해서는 마흔 다섯 번의 비교작업이 필요하다.

3) 각 부문을 묘사하는 방식, 특히 자발적 협동을 원리로 하는 공동체에 대한 묘사방식은 논자들이 따라 상이하다. 예컨대, 톰슨 등(Thompson 외, 1991)은 연줄망(network)이라고 칭한다. 한편, 미국의 학자들은 주로 자원 부문(voluntary sector)이라는 용어를 사용하면서, 제 3부문, 또는 비영리부문(nonprofit sector)과 혼용한다(Wuthnow, 1991; Clotfelter, 1992). 그러나 연줄망이라는 개념은 최근에 많이 사용되지만 사회복지분야에서는 아직 일반화되어 있지 않다는 단점을 가지며, 자원 부문은 주로 공식화된 결사체를 지칭한다는 점에서, 이 글의 초점과는 거리가 있다. 이 글에서는 비공식적 공동체에 좀 더 초점을 둔 공동체라는 용어를 사용하고자 한다.

있다. 이상의 두 가지 분류는 이미 복지국가의 다양성에 대한 많은 논의들에서 뒤풀이되어 왔다 (Esping-Andersen, 1990; 성경룡과 김태성, 1993).

<표 1> 복지국가 다양성의 원천

국가	GDP대비 사회복지비의 비중	시장소득의 비중
호주	9.67	48.92
캐나다	18.56	49.60
덴마크	26.13	38.80
핀란드	22.80	22.40
독일	23.40	23.50
아일랜드	21.84	53.00
일본	12.16	32.40
네덜란드	28.56	18.03
노르웨이	29.83	27.60
스웨덴	31.33	19.90
스위스	14.66	49.04
영국	20.18	35.51
미국	12.50	42.20
한국	2.04	33.10
싱가폴	14.68	27.60
평균값	19.22	34.77
표준편차	8.26	11.71

하지만, 어떤 국가들에서는 국가복지도 낙후되어 있고, 동시에 시장에 대한 의존성도 통상적인 복지후진국만큼 크지도 않다. 주로 동아시아의 여러 국가들이 여기에 해당되는데, 최근에는 이들에게 유교주의 복지국가(Confusian Welfare State) 혹은 동아시아 복지국가(East Asian Welfare State)라는 이름이 붙여지기도 한다. 실제로, 이런 식의 복지국가 분류를 객관적으로 하기 위해서는 각 주체별 비중을 나타내는 수치에 대한 파악이 가능해야 한다. 하지만, 비공식부문으로 표현되는 것처럼 공동체의 비중을 파악하는 것은 매우 어렵다. 따라서, 여기에서는 'GDP 대비 사회복지비'와 '노인소득의 원천'이라는 두 개의 대리지표를 활용하여 주체별 비중을 따른 복지국가의 유형화를 시도하였다.

우선 GDP 대비 사회복지비는 사회복지에 대한 국가책임의 정도를 나타내는 대리지표이다. 따라서 이 지표의 값이 클수록 국가부문의 역할은 강하며, 그 반대의 경우는 약하다고 판단하였다. 한편 시장소득의 비중이란 60세 혹은 65세 이상의 노인들이 획득하는 수입의 원천 중에서 시장소득(근로소득+재산소득)이 차지하는 비중을 말한다. 이 지표는 시장부문의 역할을 나타내는 대리지표로 활용되었다. 즉 이 값이 클수록 시장부문의 역할은 강하며, 그 반대의 경우는 약

하다고 판단하였다. 이 두 개의 지표값을 이분변수로 바꾸어주기 위해 지표값의 평균값을 기준으로 평균값을 초과하면 1을, 평균값 미만이면 0을 부여하였다. <표 2>는 이렇게 유형화한 결과와 해당국가를 나타낸다.

<표 2> 복지국가들의 유형화

복지비	시장소득	특 성	해당국가
0	0	국가와 시장 모두 약함	일본, 한국, 싱가포르
0	1	시장이 강함	호주, 캐나다, 스위스, 미국
1	0	국가가 강함	핀란드, 독일, 네덜란드, 독일, 스웨덴
1	1	국가와 시장 모두 강함	덴마크, 아일랜드, 영국

2) 복지국가 다양성의 원천

복지국가 현상의 다양성을 설명하기 위한 다양한 시도들 중 일반적으로 받아들여지는 설명방식들은 앞에서 살펴본 바와 같다. ‘산업화 이론’과 ‘사회민주주의 이론’, 그리고 ‘국가중심 이론’이 그것들인데, 이 이론들이 복지국가의 발전정도와 그 편차를 설명하는 방식은 이미 상세하게 알려져 있으므로 생략하고, 이 연구와 관련해서 투입한 ‘개인주의 지수(individualism index)’에 대해서만 살펴보자. 한국 국가복지의 낙후성에 관한 선행연구(홍경준, 1997; 1998)를 통해 필자가 제시한 가설은 한국 국가복지의 낙후성이 비공식적 결속과 밀접하게 관련되어 있다는 것이다. 비공식적 결속은 그 자체 제도로서의 효과를 가지며, 동시에 복지와 관련된 행위자들의 선택을 제약한다. 우선, 비공식적 결속은 다양한 수준에서 사회성원들의 복지욕구를 충족시키고 있다. 비록 상징적이긴 하지만, 그것이 여전히 작동하고 있음을 우리는 다양한 경험을 통해 확인한다. 자녀들에 의한 국민연금의 대납, 가족 내에서 이루어지는 소득이전 등은 이미 알고 있는 사실이다. 동시에 제도로서의 비공식적 결속은 개인들의 행위를 정형화시키고, 행위전략과 행위의 결과를 제약한다. 비공식적 결속이 복지와 관련하여 행위자의 선택에 미치는 효과는 두 차원으로 구분해서 살펴볼 수 있다. 그 하나는 복지요구의 주체인 시민의 행위에 대한 효과이다. 비공식적 결속은 상징적인 원조기능을 수행함으로써 시민들이 복지요구를 국가에 집중시키는 것을 억제함과 동시에, 계급적 균열구조에 따른 정치적 동원을 방해함으로써 복지정치의 작동을 막는데에도 기여한다. 비공식적 결속은 또한 정책결정구조에 위치한 관료들의 행위에도 효과를 미친다. 즉 경제성장우선의 정책결정구조에 위치한 관료들이 지속적인 정치적 학습과정을 통해 비공식적 결속에 복지의 책임을 전가하는 가족책임주의를 선택하는데 기여한 것이다.

<표 3> 집합주의 사회와 개인주의 사회의 주요 차이점

집합주의 사회	개인주의 사회
<ul style="list-style-type: none"> ◀사람들은 확대가족이나 내집단 속에 태어나서 충성심을 바치는 대가로 계속 보호를 받는다. ◀정체성의 근원은 개인이 속해있는 연줄망 속에 있다. ◀어린이는 '우리'라는 틀 안에서 생각하는 법을 배운다. ◀언제나 조화가 유지되어야 하며 직접적인 대립은 피해야 한다. ◀높은 맥락의 의사소통. ◀규칙위반을 하면 자기 자신과 집단에 대해 수치감과 체면손상을 느낀다. ◀졸업장은 보다 높은 지위의 집단에 들어갈 자격을 부여한다. ◀고용주-종업원의 관계는 가족관계와 같이 도덕적인 측면에서 지각된다. ◀고용여부와 승진결정에 종업원이 속해있는 내집단이 고려된다. ◀경영은 집단의 경영이다. ◀인간관계가 일보다 우선이다. ◀집단의 이익이 개인의 이익보다 우선한다. ◀집단(들)에 의해 사생활이 침해당한다. ◀집단에 속해있다는 사실 때문에 의견이 미리 결정된다. ◀집단에 따라 법률과 권리가 다르다. ◀집단의 이익에 기반을 둔 경제 ◀개인의 자유이념보다 평등이념이 우세하다. 	<ul style="list-style-type: none"> ◀사람들은 자기 자신과 직계 핵가족만을 스스로 돌본다. ◀정체성의 근원은 개인에 있다. ◀어린이는 '나'라는 의미안에서 생각하는 법을 배운다. ◀자신의 생각을 그대로 말하는 것이 정직한 사람의 특성이다. ◀낮은 맥락의 의사소통 ◀규칙위반을 하면 죄책감과 함께 자기존중감의 상실을 느낀다. ◀졸업장은 경제적 가치와 자기존중감을 높여준다. ◀고용주-종업원의 관계는 상호이익에 기반을 두는 일종의 계약이다. ◀고용여부와 승진결정은 주로 기술과 규칙에 근거해서 이루어진다. ◀경영은 개인의 경영이다. ◀일이 인간관계보다 우선이다. ◀개인의 이익이 집단의 이익보다 우선한다. ◀모든 사람에게 사생활의 권리가 보장된다. ◀모든 사람이 개인적인 의견을 갖고 있는 것으로 기대된다. ◀모두에게 법률과 권리가 똑같다고 인정된다. ◀개인의 이익에 기반을 둔 경제 ◀평등이념보다 개인의 자유이념이 우세하다.

비교문화학자인 호프스테드(Hofstede, 1995)에 의해 고안된 개인주의의 지수는 0점에서 100까지의 범위 안에 있으며, 개인주의적인 국가들이 높은 점수를, 집합주의적인 국가들이 낮은 점수를 받게 되어있다. 집합주의 사회는 각종 緣이 강조됨과 동시에, 개인들 역시 자신이 속해있는 사회적 연줄망에서 정체성의 근원을 찾는다. <표 3>은 집합주의 사회와 개인주의 사회의 주요 차이점을 나열한 것인데, 이를 통해 우리는 집합주의 사회는 비공식적 결속의 강도가 더 큼을 알 수 있다. 따라서, 개인주의 지수는 공동체 부분의 역할이 상대적으로 강한 유교주의 복지국가 유형을 설명하는데 유용하다고 여겨진다.

이 연구에서 활용된 원인변수들은 결국 세 개의 이론적 가설과 그것을 보완하는 예비적 가설에 근거해 있다고 말할 수 있다. 1인당 GDP는 산업화 이론에 근거해서 활용되었으며, 좌파정당의 역량과 노동조합의 조직률은 사회민주주의 이론에, 헌법구조지수는 국가중심 이론에서 추출되었다. 한편 민족적-문화적 이질성 정도와 우파정당의 역량은 사회민주주의 이론과 밀접한 관

련을 가짐과 동시에 복지동맹의 효과를 검증하는 변수들이다. 마지막으로 개인주의 지수는 비공식적 결속의 효과에 대한 예비적 가설에 근거하여 선정되었다. 각각의 원인변수들을 측정하는 방법과 그 출처, 그리고 각 변수들의 기술적 통계치는 <표 4>와 같다.

<표 4> 변수들의 측정방법과 출처, 그리고 기술적 통계치

변수명	변수들의 측정 방법	평균값	표준편차	사례수
GDP	1986년도 1인당 실질국내총생산.	12686.8	3380.74	15
LTCAB	좌파정당이 여당인 시기에 전체 여당 의석 중 좌파정당이 차지하는 의석의 비율을 1965년부터 1986년까지 누적한 점수. 예컨대 1965년부터 86년까지 좌파정당이 단독으로 정부를 계속 구성하면 22점이 부여됨.	6.2087	5.7299	15
RTCAB	우파정당(중교정당 제외)이 여당인 시기에 전체 여당 의석 중 우파정당이 차지하는 의석의 비율을 1965년부터 1986년까지 누적한 점수.	9.3700	7.9232	15
UNION	1986년의 노동조합조직률(노조원수/피용자수)	42.2349	28.1010	15
ETHDIV	민족적-문화적 이질성의 정도	0.3333	0.4880	15
CONTUT	헌법구조 지수(연방주의의 정도/대통령제의 존재/단일대표선거구 대 비례대표제선거구/의회이원주의/국민투표의 중요성이라는 5개의 변수를 가법적으로 합하여 구성됨)	2.2667	2.2509	15
IDV	개인주의 지수	66.4000	22.4684	15

주 : 각 변수들의 출처는 다음과 같다.

GDP - National Bureau of Economic Research, Penn World Tables.

<http://www.nber.org/pwt56.html>

LTCAB/ RTCAB - E. Huber, C. Ragin, J. Stephens, Comparative Welfare State Data Set, 1997.

한국과 싱가폴은 계산방법에 의거하여 직접 계산함. 두 변수 모두 1965년부터 누적함.

UNION - E. Huber, C. Ragin, J. Stephens, Comparative Welfare State Data Set, 1997.

한국과 싱가폴, 한국노동연구원, 『KLI 해외노동통계』, 1994.

ETHDIV - C. Ragin, Comparative analysis of pension system, T. Janoski & A. M. Hicks, The Comparative Political Economy of the Welfare State, Cambridge University Press, 1994.

IDV - G. Hofstede, 차재호/나은영 역, 『세계의 문화와 조직』, 학지사, 1995.

CONTUT - E. Huber, C. Ragin, J. Stephens, Comparative Welfare State Data Set, 1997

한국과 싱가폴은 직접 계산함.

4. 분석결과와 토론

질적비교분석에 적합하도록 변수들을 모두 이분변수로 전환하기 위해 이 연구에서 택한 방법은 분석에 투입되는 모든 원인변수를 대상으로 한 집락분석을 활용하는 것이다⁴⁾. <표 5>는 이

4) 통상적으로 양적변수를 이분변수로 전환하는데에는 변수들의 평균값과 표준편차를 구한 후, 그것을 기준으

리한 과정을 통해 변환된 원인변수들의 조합에 앞서 분류된 복지국가 유형을 결과변수로 첨가하여 참값표(truth table)로 나타낸 것이다. 이 참값표가 질적비교분석에서 활용되는 자료의 형태가 된다.

<표 5> 복지국가의 다양성과 그 원천에 대한 참값표

결합원인들 ¹⁾							결과변수들 ²⁾			국가
1	2	3	4	5	6	7	Y1	Y2	Y3	
0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	한국
0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	싱가폴
0	0	0	1	0	0	0	-	-	-	아일랜드
1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	일본
1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	네덜란드
1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	노르웨이
1	0	0	1	1	0	1	-	-	-	덴마크
1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	핀란드
1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	스웨덴
1	1	0	1	0	1	0	-	-	-	영국
1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	독일
1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	캐나다
1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	스위스
1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	호주
1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	미국

주 1) : 1=GDP 2=CONTUT 3=ETHDIV 4=IDV 5=LTCAB 6=RTCAB 7=UNION

2) : Y1=개입주의 복지국가 Y2=자유주의 복지국가 Y3=유교주의 복지국가

"-"=애매한 유형의 복지국가

1) 개입주의 복지국가

질적비교분석의 결과 통상적으로 서구복지국가라고 칭해지는 '개입주의 복지국가'는 다음과 같은 논리식으로 표현된다.

로 일정 수준 이상이면 1을, 그렇지 않으면 0을 부여하는 방법이 사용된다. 질적비교분석에서도 그 점은 마찬가지이며, 몇몇 분석에서는 실제로 그렇게 한다(Kangas, 1994; Hicks et. al., 1995). 하지만, 원인변수로 투입되는 변수들은 개별적인 변수로 취급되는 것이 아니라, 전체 변수들의 조합이 하나의 결합원인으로 간주된다. 따라서, 변수들을 개별적으로 취급하는 이러한 방법을 원인변수를 다룰 때 사용하는 것은 결코 바람직하지 않다.

$$Y1 = (GDP * ethdiv * IDV * ltcab * rtcab * union) + (GDP * contut * ethdiv * IDV * LTCAB * rtcab * UNION) \text{ ---(1)}$$

분석결과를 언술로 표현하기에 앞서, 논리식을 해석하는 방법에 대해 먼저 살펴보면 대문자로 쓰여진 것은 긍정적임을, 소문자로 쓰여진 것은 부정적임을 의미한다. 즉 GDP는 1인당 국내총생산액이 높음을 의미하며, ethdiv은 민족적-문화적 이질성이 낮음을 의미한다. 또한 “and 조건”을 의미하는 “*”는 결합원인을 지칭하며, “+”로 표현되는 “or 조건”은 대안적인 결합원인을 표시한다. 따라서 논리식이 “+”로 연결된다는 것은 어떤 결과를 초래하는 결합원인이 다중적(multiple conjunctural causation)임을 의미한다. 식(1)의 논리식을 보면, 개입주의적 복지국가는 2개의 결합원인, 즉 2가지의 길을 통해 형성되었다. 첫 번째의 길은 다음과 같이 표현된다.

“개입주의 복지국가의 발전은 1인당 GDP가 높으며, 민족적-문화적 이질성이 적으며, 개인주의가 지배적이며, 우파정당의 역량이 약함과 동시에, 좌파정당과 노동부문의 조직능력 역시 약한 경우에 가능하다.”

여기에서 흥미로운 사실은 ‘약한 우파정당의 힘이 약한 좌파정당과 노동부문의 약한 조직능력이 결합될 때’ 라는 조건이다. 이 조건은 종교적 색채를 가진 중도정당의 중요성을 강조하는 설명방식이 적절함을 의미한다. 즉 범우파 블록의 균열, 혹은 좌파 정당과의 경쟁이나 협력에 기반한 중도정당의 우세함이 경제발전과 민족적-문화적 동질성, 그리고 비공식적 결속의 해소와 결합하면, 사회복지에 대한 국가개입의 발전을 초래한다.

개입주의적 복지국가는 또한 다음과 같은 인과적 조건들을 가질 때 출현한다.

“개입주의 복지국가는 또한 1인당 GDP가 높으며, 민족적-문화적 이질성이 적으며, 개인주의가 지배적이며, 국가구조가 사회의 이해관계에 대해 자율적이며, 좌파정당과 노동부문의 조직능력이 강한 반면, 우파정당의 역량이 약한 경우에 출현한다.”

이 결합원인은 사민주의 이론과 국가중심 이론 역시 개입주의적 복지국가의 발전을 설명하는데 유효함을 말해준다. 즉 노동계급의 정치적 동원과 강한 국가능력이 경제발전과 민족적-문화적 동질성, 그리고 비공식적 결속의 해소와 결합하면, 사회복지에 대한 국가개입의 발전을 초래한다.

개입주의 복지국가에 대한 이러한 분석결과는 서구 복지국가에 대한 기존의 분석과 대체로 일치한다. 기존의 분석들에 의하면, 비교적 동질적인 서구 복지국가 역시 몇 개의 집단으로 구분 가능하다. 하나의 예로 에스핑 안데르센(Esping-Andersen, 1990)에 의하면, 서구복지국가는 사회민주주의 복지국가, 조합주의 복지국가, 그리고 자유주의 복지국가로 구분된다. 이 글의 분석결과와 대조해보면, 사회민주주의 복지국가는 개입주의 복지국가에 대한 질적분석의 첫 번째

결과와 유사하며, 조합주의 복지국가는 첫 번째 결과와 유사하다. 해당하는 국가들 역시 대체로 일치한다. 우리의 분석에서 첫 번째 결합원인은 독일과 네덜란드에서 나타나며, 두 번째 결합원인은 스웨덴, 노르웨이, 핀란드에서 발견된 것이다.

여기까지의 분석결과에 비추어보면, 복지국가의 발전을 설명하는 산업화 이론, 사회민주주의 이론, 그리고 국가중심 이론은 모두 타당하다고 말할 수 있다. 우선, 산업화 이론에서 강조하는 경제발전 수준은 개입주의 복지국가를 가능케 하는 핵심적인 원인이다. 즉 경제발전 수준은 다른 원인들, 즉 좌파정당의 역량이나 국가의 자율성과 능력보다 더 기본적인 원인으로 간주할 수 있다. 왜냐하면, 식 (2)에서 볼 수 있듯이 경제발전 수준은 대체불가능한 필수조건이기 때문이다.

한편, 사회민주주의 이론과 국가중심이론은 개입주의 복지국가를 가능케 하는 다중적 결합원인의 하나임을 알 수 있다. 이들이 강조하는 좌파정당의 역량과 국가의 능력은 개입주의 복지국가를 가능케 하는 원인임은 틀림없지만, 중도파정당의 역량과는 대체될 수 있다.

하지만, 또한 중요한 사실은 이러한 이론들은 모두 부분적인 타당성만을 가진다. 여기에서 부분적으로 타당하다고 말하는 것은 각각의 이론에서 강조되는 원인들은 다른 다양한 원인들과 조합되어 결합원인을 형성해야만 의미를 가진다는 점 때문이다. 예컨대, 경제발전의 높은 수준은 약한 우파정당, 민족적-문화적 동질성이라는 원인들과 결합될 경우에만 개입주의 복지국가를 가능케 한다는 것이다. 그렇지 않을 경우, 즉 제도적 맥락이 상이할 경우에는 경제발전의 높은 수준은 전혀 상이한 효과를 산출한다. 그것을 잘 보여주는 것이 '자유주의 복지국가'이다.

2) 자유주의 복지국가

사회성원들의 복지욕구에 대해 시장이 중요한 역할을 담당하는 자유주의 복지국가는 주로 비유럽 서구국가들을 포함한다. 즉 유럽국가들 중에서는 스위스만이 여기에 해당되며, 나머지는 모두 비유럽 서구국가들인 미국, 호주, 캐나다 등이다. 질적비교분석의 결과, 자유주의 복지국가는 하나의 결합원인으로 요약될 수 있었다. 앞의 개입주의 복지국가가 다중적 결합원인을 가진 것과는 다른 결과이다. 자유주의 복지국가는 다음과 같은 논리식으로 표현되었다.

$$Y2 = \text{GDP} * \text{CONTUT} * \text{ETHDIV} * \text{IDV} * \text{litcab} * \text{union} \text{-----}(3)$$

식 (3)을 언술로 표현하면 다음과 같다.

“자유주의 복지국가는 1인당 GDP가 높으며, 국가구조가 사회의 이해관계에 허약하며, 민족적-문화적 이질성의 정도가 높으며, 개인주의가 지배적이며, 좌파정당의 역량과 노동부문의 조직 능력이 약한 국가에서 발전한다”

여기에서 우선 주목해야 할 점은 자유주의 복지국가를 가능케 하는 결합원인을 분리할 경우, 개입주의 복지국가와 중복되는 원인이 발견된다는 점이다. 1인당 GDP가 그러하며, 개인주의가 그러하다. 이점은 앞서 말했듯이 제도적 맥락, 혹은 복합적 전체로부터 분해된 개별요소는 때로 그 의미를 상실할 수 있음을 말해준다. 높은 경제발전 수준은 어떤 제도적 맥락에서는 개입주의 복지국가를 가능케 하지만, 또 다른 맥락에서는 자유주의 복지국가를 가능케 한다. 제도적 맥락, 혹은 복합적 전체의 중요성은 비공식적 결속의 해소를 의미하는 개인주의 변수에서도 확인된다. 비공식적 결속이 해소된 빈 자리는 자유방임주의라는 모습으로 우선 시장에 맡겨지지만, 점차로 국가에 의해 대체되기도 한다(홍경준, 1998). 사회성원들의 복지욕구에 대응하였던 비공식적 결속이 민족국가의 형성과 자본주의의 발전에 의해 해소된 후, 시민권에 기반한 사회성원들의 정치적 동원은 그 자리를 국가가 대신하도록 추동한 힘이었다. 동시에, 지속적인 경제발전은 그것을 가능케 한 동력이었고, 확대된 국가의 능력은 복지에 대한 국가개입의 여지를 더욱 넓혔다. 하지만, 자유주의 복지국가에서는 이러한 결합원인이 발견되지 않는다. 대신에 이들 국가에서는 연대에 기반한 정치적 동원을 저해하는 민족적-문화적 이질성이, 또한 그 정치적 동원의 핵심에 위치하는 좌파정당의 역량과 노동부문의 허약한 조직능력이 발견된다. 국가구조 역시 사회의 이해관계에 허약하여, 복지에 대한 국가개입의 시도는 쉽게 좌절된다. 이러한 사회에서는 비공식적 결속이 해소된 빈자리를 손쉽게 시장이 대체하며, 높은 경제발전 수준은 그것을 정당화한다.

앞에서 제시되었던 이론들과 관련 지워보면, 자유주의 복지국가는 사회민주주의 이론과 국가중심 이론에 의해 부분적으로 잘 설명된다. 우선, 사회민주주의 이론에서 주장하는 바와 같이 약한 좌파정당의 역량과 노동부문의 조직 능력이 사회복지에 대한 국가개입의 저발전을 초래하는 원인의 하나임이 밝혀졌다. 국가의 구조와 능력을 강조하는 국가중심 이론 역시 분석을 통해 그 타당성이 인정된다. 반면에 산업화 이론은 자유주의 복지국가와 개입주의 복지국가의 차이를 설명하는 데에는 적합하지 않은 것으로 밝혀졌다. 왜냐하면, 높은 수준의 경제발전은 두 유형 모두에서 공통적으로 발견되기 때문이다. 따라서, 복지국가의 편차를 설명하는 데에는 산업화 이론의 기여정도가 별로 크지 않다고 말할 수 있다. 이 점은 변수중심전략에 기반한 비교연구들에서도 가끔 언급된다. 즉 선진국들을 분석대상으로 할 경우에, 산업화 이론에 기반한 변수들이나 경제적 변수들의 설명력보다는 사민주의 이론이나 국가중심 이론에 기반한 정치적 변수들의 설명력이 더 크게 나타난다.

3) 유교주의 복지국가

국가-시장-공동체라는 복지제공주체들 중에서 국가와 시장의 역할이 상대적으로 약하다는 것은 공동체의 역할이 상대적으로 큼을 의미한다. 이 글에서는 이들 국가들에게 유교주의 복지국가라는 명칭을 붙였다. 사실 국가에 의한 복지제공 수준이 낮은 이들 국가들에게 복지국가라는 명칭을 붙이는 것은 논란거리가 될 수 있지만, 최근에는 유교주의 복지국가, 또는 동아시아 복지국가라는 용어가 자주 사용되고 있다는 점을 감안하였다. 질적비교분석의 결과, 유교주의 복지국가 역시 자유주의 복지국가와 마찬가지로 하나의 결합원인으로 요약될 수 있었다.

$$Y3 = \text{contut} * \text{ethdiv} * \text{idv} * \text{lrcab} * \text{RTCAB} * \text{union} \text{-----}(4)$$

이 식은 다음과 같이 표현될 수 있다.

“유교주의 복지국가는 민족적-문화적 이질성이 적으며, 국가구조가 사회의 이해관계에 대해 자율적이며, 개인주의의 가치가 약하며(집합주의의 가치가 지배적이며), 좌파정당의 역량과 노동부문의 조직능력이 약하며, 우파정당의 역량이 강하다는 특성을 가진다.”

여기에서도 제도적 맥락, 혹은 복합적 전체의 중요성이 다시 한번 발견된다. 민족적-문화적 동질성과 국가구조의 자율성은 사회복지에 대한 국가역할이 큰 개입주의 복지국가에서도 발견되는 원인변수이다. 하지만, 그것이 개인주의와 강한 좌파 역량, 약한 우파 역량과 결합될 때와 집합주의와 약한 좌파 역량, 그리고 강한 우파 역량과 결합될 때에는 상이한 결과를 낳는다. 한편, 경제적 발전수준을 나타내는 1인당 GDP 변수가 논리적 요약의 과정에서 생략되어 버렸다는 점 역시 중요하다. 이러한 분석결과는 유교주의 복지국가를 설명함에 있어 산업화 이론의 중요성은 상대적으로 약함을 의미한다).

유교주의 복지국가 유형이 앞의 두 유형과 특히 다른 점은 개인주의의 가치가 약하다는 점이다. 앞서 살펴본 바와 같이 비교문화학자인 홉스테드(Hofstede, 1995)에 의해 고안된 개인주의 지수는 개인주의의 정도, 혹은 집합주의의 정도를 나타낸다. 집합주의의 정도가 높은 사회는 각종 緣이 강조됨과 동시에, 사회적 연줄망의 중요성이 크다. 확대가족 또는 내집단의 역할이 중시되며, 우리주의(we-ism)가 지배적이다. 즉, 집합주의 사회는 비공식적 결속의 생존력과 강도가 개인주의 사회에 비해 훨씬 크다. 또한 집합주의 사회에서는 뜨내기(stranger)와 토박이의 구별이 심하기 때문에⁵⁾, 뜨내기에 대한 배려가 개인주의 사회에 비해 적다.

5) 한편, 분석의 과정에서 65세 이상 노인인구의 비중을 결합원인의 하나로 투입해보았으나, 그 결과는 위와 마찬가지로였다. 그 이유는 1인당 GDP와 노인인구의 비중 모두 일본에서는 “1”로 표시되지만, 한국과 싱가포르에서는 “0”으로 표시되었기 때문이다.

6) 시장이라는 조직원리는 자본가와 노동자 사이에, 국가는 통치자와 피통치자 사이에, 마지막으로 공동체는 토

집합주의가 유교주의 복지국가를 현실화하는 원인의 하나라는 점은 어떤 맥락에서 설명될 수 있을까? 그것은 다음과 같은 세 가지의 측면과 관련된다(홍경준, 1997; 1998).

첫째는 집합주의 사회는 비공식적 결속의 역할이 여전히 중시되는 사회라는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 서구에서 비공식적 결속은 민족국가의 성립과 자본주의의 발전에 의해 해소되었다. 비공식적 결속의 해소는 근대화의 일반적 경향이라기보다는 서구적 근대화, 즉 교회와 결합된 공동체가 민족국가의 성립과 자본주의 발전에 대립적인 요소로 적용했던 경우에 더 완전하게 이루어졌다. 하지만, 뒤늦게 근대화를 시작한 동아시아에서 비공식적 결속은 민족국가를 강화하고, 자본주의적 발전을 도모하는데 활용되어졌다. 족(ethnie)의 관념은 시민권을 대신하여 사회성원을 민족국가로 통합하는 수단으로 활용되었으며, 가족주의는 유교자본주의 또는 정실자본주의의 근간이었다. 여전히 중시되는 비공식적 결속은 사회성원들의 복지욕구에 대한 유력한 대응기제로 활용되며, 국가의 역할은 상대적으로 약하다.

둘째로, 집합주의 사회에서는 노동과 자본 사이의 정치적 대립과 균열이 정치적으로 동원되기 어렵다. 계급적 정체성보다는 확대가족과 내집단에 기반한 정체성이 더 강하기 때문에, 정치적 동원 역시 이러한 균열에 따라 이루어진다. 종친(宗親)과 동향(同鄉), 동학(同學)이 정치적 동원에서 중시되며, 그것은 정치엘리트에 의해 재생산된다. 따라서 개입주의 복지국가에서는 문화적-민족적 동질성이 계급균열의 정치적 동원에 순기능을 한다면, 유교주의 복지국가에서 그것은 계급균열의 정치적 동원을 저해한다. 강력한 우파정당의 역량은 그의 산물이다.

마지막으로, 집합주의 사회에 온존하는 비공식적 결속은 정책결정구조에 위치한 관료들의 행위에도 강한 영향을 미친다. 상대적으로 늦게 시작된 근대화 과정에서 경제성장을 우선시하게 된 유교주의 복지국가에서 관료들은 비공식적 결속에 복지의 책임을 전가하는 정치적 학습과 그를 통해 누적된 정책적 유산에 제약되어 있다. 사회의 이해관계로부터 상대적으로 자율적인 국가구조 아래에서 이러한 정치적 학습과 정책적 유산은 쉽게 변화되지 않는다. 강한 국가능력이 개입주의 복지국가에서는 복지에 대한 국가책임을 강화하는 방향으로 작동했다면, 유교주의 복지국가에서 그것은 정확히 반대 방향을 향해있다.

5. 맺음말을 대신하여

이 글을 통해 제기된 다양한 논점들, 특히 유교주의 복지국가와 관련된 복합원인들은 좀 더

박이와 뜨내기 사이에 대립전선이 형성된다(Streeck & Schmitter, 1985).

정교한 개념과 측정수단에 의해 뒷받침되어야 한다. 하지만, 적어도 이 글에서 확인된 첫 번째의 사실은 복지국가의 발전정도와 편차를 설명하려는 다양한 시도들은 부분적으로만 타당하다는 점이다. 이것은 산업화 이론이나 사회민주주의 이론, 국가중심 이론 모두에 해당된다.

<표 6> 분해된 원인변수들의 효과

	1인당 GDP	좌파정당의 역량	강한 국가능력	문화적-민족적 동질성
개입주의 복지국가	+	+	+	+
자유주의 복지국가	+	-	-	-
유교주의 복지국가	?	-	+	+

<표 6>은 이러한 이론들에서 강조되는 원인변수들이 각각의 복지국가 유형에서 어떤 효과를 가지는가를 요약한 것이다. 우선 산업화 이론에서 강조되는 1인당 GDP 변수는 개입주의 복지국가와 자유주의 복지국가를 구분하는 데에는 큰 역할을 수행하지 못한다. 한편, 시민주의 이론에서 강조하는 좌파정당의 역량은 자유주의 복지국가와 유교주의 복지국가를 구분하는데 썩 성공적이지 않다. 또한, 국가중심 이론에서 강조하는 강한 국가능력은 개입주의 복지국가와 유교주의 복지국가가 가진 편차를 충분히 반영하지 못한다. 문화적-민족적 동질성 역시 국가능력 변수와 마찬가지로이다. <표 6>에 나열된 원인변수들이 세 개의 복지국가 유형을 적절하게 설명하기 위해서는 결합되어야 한다. 즉 개입주의 복지국가는 “++++”라는 복합원인에 의해, 자유주의 복지국가는 “+—”라는 결합원인, 유교주의 복지국가는 “?-++”라는 결합원인에 의해 보다 잘 설명될 수 있다.

두 번째로 확인된 사실은 사회복지에 대한 국가책임이 강한 개입주의 복지국가는 다중적인 결합원인에 의해 설명된다는 점이다. 즉 개입주의 복지국가는 강한 좌파정당의 역량과 강한 국가능력을 포함하는 결합원인에 의해서 출현할 뿐 아니라, 동시에 범우파 블록의 균열을 포함하는 결합원인에 의해서도 가능하다. 이러한 분석결과는 서구 복지국가에 대한 기존의 연구결과에서 밝혀진 바와 상당히 일치한다.

세 번째의 것은 개인주의 지수와 관련된 것이다. 비공식적 결속의 강도를 나타내는 이 원인변수는 다른 원인변수들과 결합원인을 구성하여 유교주의 복지국가를 특징지운다. 이러한 분석결과는 유교주의 복지국가, 좀 더 관심의 폭을 제한한다면 한국 국가복지의 낙후성은 비공식적 결속과 관련되어 있을 것이라는 연구자의 가설을 어느 정도 지지한다.

한편, 방법론적 측면에서 이 연구는 질적비교분석이라는 새로운 방법을 소개하였다. 질적비교 분석은 비교연구에 있어 사례중심 전략이 가지는 장점을 보존함과 동시에, 보다 많은 사례들을 비교할 수 있다는 점에서 유용하다. 이 연구에서는 질적비교분석을 통해 변수중심 전략에서 간과되었던 제도적 맥락, 혹은 복합적 전체의 중요성을 상기시켜 보았다.

참 고 문 헌

- 김태성·성경룡, 「복지국가론」, 나남, 1993.
- 한국갤럽조사연구소, 「한국노인의 생활과 의식구조」, 1990.
- 한국노동연구원, 「KLI 해외노동통계」, 1994.
- 한국보건사회연구원, 「아시아 지역의 노인복지정책 및 노인생활실태 비교」, 1994.
- 노인철·김수봉, 「사회보장제정의 국제비교와 전망」, 한국보건사회연구원, 1996.
- 홍경준, “한국의 공공복지는 왜 낙후되어 있나?: 제도의 제약과 행위자의 선택을 찾아서”. 『한국사회복지학』, 통권 제 33호, 1997.
- _____, “한국과 서구의 국가복지 발전에 대한 비교사적 검토: 전통과 탈현대의 사이에서,” 『한국사회복지학』, 통권 제 35호, 1998.
- Baldwin, P., *The Politics of the European Welfare State Since 1875-1975*, Cambridge University Press, 1990.
- Castles, F., *The Social Democratic Image of Society*, Routledge, 1978.
- _____, "The Impact of Parties on Public Expenditure," F. Castles (ed.), *The Impact of Parties*, Sage, 1982.
- Clotfelter, C., *Who Benefits from the Nonprofit Sector?*, The University of Chicago Press, 1992.
- Esping-Anderson, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Policy Press, 1990.
- Hall, P., "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s", S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth, (eds.), *Structuring Politics*, Cambridge University Press, 1992.
- Hecllo, H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, Yale University Press, 1974.
- Hicks, A., J. Misra, & T. N. Ng, "The Programmatic Emergence of the Social Security State,"

- American Sociological Review (60), 1995.
- Hofstede, G., 차재호 나은역 역, 『세계의 문화와 조직』, 학지사, 1995.
- Kangas, O., The Politics of Social Security: on Regressions, Qualitative Comparisons, and Cluster Analysis, T. Janoski & A. Hicks, (eds.), The Comparative Political Economy of the Welfare State, Cambridge University Press, 1994.
- Korpi, W., The Democratic Class Struggle, Routledge and Kegan Paul, 1983.
- Lipset, S., & S. Rokkan, "Cleavage Structures, Party systems and Voter Alignments : An Introduction," S. Lipset, & S. Rokkan (eds.), Party System and Voter Alignment, Macmillan, 1967.
- North, D., Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, 1990.
- O.E.C.D., Private Pensions and Public Policy, 1992.
- Pampel, F., & J. Williamson, "Age Structure, Politics, and Cross-National Patterns of Public Pension Expenditures," American Sociological Review (50), 1985.
- Ragin, C., "A qualitative Comparative Analysis of Pension Systems," T. Janoski & A. Hicks, (eds.), The Comparative Political Economy of the Welfare State, Cambridge University Press, 1994.
- Stephens, J., The Transition from Capitalism to Socialism, Macmillan, 1979.
- Streeck, W., & P. Schmitter, "Community, Market, State and Associations? The Progressive Contribution of Interest Governance to Social Order," W. Streeck, & P. Schmitter, (eds.), Private Interest Government: Beyond Market and the State, Sage, 1985.
- Thelen, K., & S. Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth, Structuring Politics, Cambridge University Press, 1992.
- Thompson, G. et al, Markets, Hierarchies & Network: The Coordination of Social Life, Sage Publications, 1991.
- M. Weir, A. Orloff, & T. Skocpol, The Politics of Social Policy in the United States, Princeton University Press, 1988.
- Wuthnow, R., Between States and Markets: The Voluntary Sector in Comparative Perspective, Princeton University Press, 1991.
- Wilensky, H., The Welfare State and Equality, University of California Press, 1975.

_____, "Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism: The Role of Political Parties in Recent Welfare State Development", P. Flora & A. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare State in Europe and America*, Transaction Books, 1981.