

# 복지국가 유형화에 관한 연구 \*

김태성\*\*

- I. 서론
- II. 복지국가유형화에 관한 기존의 연구
- III. 토의 및 결론

## I. 서론

오늘날 이른바 '복지국가'라 불리는 선진산업국가들이 갖고 있는 사회복지제도의 성격과 내용은 매우 다양하다.<sup>1)</sup> 우선 복지국가 프로그램에 사용되는 자원에 있어 국가들 사이에 많은 차이를 보인다. 어떤 국가들은 그 나라의 국민총생산의 약 30% 이상을 사회복지에 사용하는 반면, 어떤 국가들은 겨우 약 10% 정도 사용한다. 어떤 국가들은 주요 사회복지프로그램들을 19세기 말부터 도입한 반면 어떤 국가들은 이러한 프로그램들을 이보다 한세대 이상 늦게 도입하였고, 혹은 아예 오늘날까지도

---

\* 이 연구는 1992년도 서울대학교 발전기금 한전 학술연구비지원으로 이루어졌음.

\*\* 서울대학교 사회복지학과

\*\*\* 이 논문의 수정을 위하여 비판과 조언을 해준 한림대학교 사회복지학과 나병균 교수와 연세대학교 사회사업학과 이해경교수에게 감사를 드린다.

1) 어떤 국가들이 '복지국가'인가를 결정하는 것은 논란이 많고 또한 어떤 합의도 없다. 따라서 이 글에서는 이른바 선진산업국가들(더 구체적으로 OECD회원국)을 편의상 '복지국가'라 칭한다. 왜냐하면 이러한 국가들은 최소한 사회복지에 그들의 GNP의 10% 이상을 사용하고 국민의 대다수가 국가의 사회복지정책의 대상이 되기 때문이다. 또한 무엇보다 중요한 것은 거의 모든 '복지국가'에 대한 연구는 실질적으로 이러한 국가들을 대상으로 하기 때문이다.

주요 사회복지프로그램들을 도입하지 않은 나라도 있다.

이러한 외형적인 차이보다 더 중요한 것은 국가들마다 복지국가프로그램의 성격과 기능에서 차이가 있다는 점이다. 어떤 국가들은 자본주의 사회의 시장기제를 유지 혹은 강화하는 기능을 강조하는 반면, 어떤 국가들은 불이익집단의 진정한 복지를 위한 기능을 강조한다. 또한 복지국가정책이 결정되는 방법에서도 차이가 있어, 어떤 국가들은 강력한 노동자집단의 세력을 바탕으로 정부, 노동자집단, 사용자집단의 상호협력하에 이루어지는 반면, 어떤 국가들은 다양한 이익집단들의 정치적 경쟁과정의 산물로 이루어진다.

무엇보다 중요한 점은 복지국가프로그램의 구체적 내용에서도 국가들 사이에 차이가 있다는 점이다. 즉 어떤 국가들의 복지국가프로그램은 복지급여를 하나의 사회권으로 인정하여 국민들의 복지가 시장경제에 예속되는 것을 가능한 한 탈피시키는 것을 목표로 하는 반면에, 어떤 국가들의 복지국가프로그램은 시장에서의 소득에 일차적인 책임이 있는 것을 강조하고, 이것에서 해결이 안된 잔여적 집단만을 대상으로 하는 것을 목표로 한다.

이러한 '복지국가'들의 다양성 때문에 학자들은 복지국가들을 유형화하는 작업을 시도하였다. 그러나 이러한 연구들은 대개 어떤 한 두가지의 측면에 초점을 맞추어 복지국가들의 유형화를 시도하였기 때문에 많은 문제들을 갖고 있어, 결과적으로 연구에 따라 복지국가유형이 서로 다르게 나타나는 경향이 있다.

따라서, 복지국가 유형화에 관한 기존의 연구들을 분석한 후, 이것을 바탕으로 좀 더 종합적으로 복지국가를 유형화하는 작업이 필요하다.

특히 한국에서 이러한 연구의 필요성이 높다고 할 수 있다. 왜냐하면 한국에서는 아직도 복지국가에 관한 연구가 부족하여 복지국가유형에 관한 이해가 적고 또한 한국은 이제 '복지국가'에의 길에 막 들어섰기 때문에 어떤 복지국가유형으로 갈 것인지에 대한 결정이 중요하기 때문이다.

이 연구의 목적은 두 가지다. 하나는 복지국가유형화에 관한 기존의 연구들을 정리하고 분석하는 작업이고, 다른 하나는 이러한 작업을 바탕으로 복지국가를 유형화하기에 유용한 기준들을 선정하고 이러한 기준들에 따라 복지국가를 유형화하는 것이다.

## II. 복지국가유형화에 관한 기존의 연구들

복지국가를 유형화하는 연구들은 많이 이루어졌다. 이러한 연구들은 다양한 기준들에 의하여 복지국가를 유형화 하려고 시도하였는데 이것들은 크게 다섯가지로 분류할 수 있다 : 첫째, 사회복지지출에 따른 유형화, 둘째, 주요사회복지프로그램 도입시기에 따른 유형화, 셋째, 복지국가성격의 개념적 분석에 따른 유형화, 넷째, 복지국가정책의 결정요인분석에 따른 유형화, 다섯째, 복지국가프로그램의 내용분석에 따른 유형화.

### 1. 사회복지지출에 의한 유형화

< 표 1 > 각국의 사회복지지출(1981) (\* / GNP)

	OECD	ILO
벨기에	37.6( 1)	27.5( 5)
네덜란드	36.1( 2)	29.7( 2)
스웨덴	33.4( 3)	32.8( 1)
덴마크	33.3( 4)	28.4( 3)
독일	31.5( 5)	24.7( 6)
프랑스	29.5( 6)	27.9( 4)
이태리	29.1( 7)	23.9( 8)
아일랜드	28.4( 8)	20.7(10)
오스트리아	27.7( 9)	24.5( 7)
노르웨이	27.1(10)	20.8( 9)
핀란드	25.9(11)	18.6(11)
영국	23.7(12)	18.2(12)
캐나다	21.5(13)	14.2(15)
미국	20.8(14)	12.6(17)
뉴질랜드	19.6(15)	16.6(13)
오스트레일리아	18.8(16)	10.7(19)
일본	17.5(17)	11.2(18)
스위스	14.9(18)	13.5(16)
그리스	13.4(19)	14.4(14)

출처 : OECD, Social Expenditure 1960-1990, Paris:OECD, 1985.  
ILO, The Cost of Social Security, Geneva: ILO, 1988.

복지국가를 유형화하는데 가장 쉽고, 그러나 가장 논란이 많은 방법이 사회복지에 사용된 자원이 그 나라 GDP에서 차지하는 비율이다. 이것에 의하면, <표1>에서 보듯이, 벨기에, 네덜란드, 스웨덴 등의 국가들은 '복지선진국'으로 불릴 수 있고, 반면에 미국, 일본, 뉴질랜드 등은 '복지후진국'이고, 영국, 핀란드 등은 '복지중진국'으로 불리울 수 있다. 그러나 이렇게 단순히 사회복지지출이 높다고 해서 '복지선진국'으로 분류하는 것은 몇가지 점에서 문제가 있다.

첫째, 각 국가마다 사회복지지출에 포함되는 항목이 다르기 때문에 이러한 비율을 단순 비교하는 것은 매우 위험하다는 것이다. 국가들 사이의 사회복지지출이 GNP 혹은 GDP에서 차지하는 비율을 비교할 때 가장 많이 사용되는 자료가 OECD와 ILO에서 발표한 자료들인데, 이 두자료는 국가들의 사회복지지출 비용에서 차이를 보인다. <표1>에서 보듯이 예를 들면, 벨기에는 OECD자료에 의하면 사회복지지출이 가장 높은 국가로 나타난 반면, ILO자료에서는 5위에 그친다. 이것의 이유는 OECD는 ILO자료에 비하여 보다 광범위한 사회복지지출을 포함시킨다는 점(ILO는 교육분야를 제외)과 또한 국가들 사이의 사회복지지출에 포함하는 항목의 차이 때문이다.

둘째, 사회복지지출비율이 높고 낮음의 단순비교는 또한 사회복지 지출의 성격을 구분하지 못한다. 즉 어떤 국가들은 사회복지지출에 정부의 일반예산에 의해서 직접 사회복지서비스를 제공하는 비용이 많이 포함되는 반면에, 어떤 국가들은 사회복지지출에 사회보험 재정에서의 비용이 많이 포함된다. Kohl은 전자의 지출을 공적 소비지출(public consumption expenditure)이라 하고 후자를 이전지출(transfer expenditure)이라 구분하여 분석한다.<sup>2)</sup> 전자에 속하는 사회복지서비스

---

2) J. Kohl, "Trend and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America," in P. Flora and A. J. Heidenheimer (eds.) The development of Welfare states in Europe and America, New Brunswick : Transaction Books, 1981, PP. 307-344.

는 NHS, 보편적 연금, 공공주택 등인데 이러한 보편적 프로그램(정부의 일반예산으로, 보험료 납부에 상관없이 급여하는 프로그램)에의 지출이 그 나라 사회복지지출에서 차지하는 비율이 다른 나라에 비하여 상대적으로 높은 국가들은 주로 스칸디나비아 국가들(스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드)과 영국, 아일랜드 등이고, 사회보험과 같은 이전지출이 그 나라 사회복지지출에서 상대적으로 높은 비율을 차지하는 국가들은 유럽대륙국가들(프랑스, 독일, 이태리)이다. 복지국가의 발전을 '사회권'의 확대로 본다면 이러한 보편적 프로그램을 강조하는 국가들이, '계약 상의 권리'인 사회보험을 강조하는 국가들 보다 더 발전된 것으로 볼 수 있다. 따라서 단순히 사회복지지출이 많은 국가라고 해서 '복지선진국'으로 분류하는 것은 사회복지 발전의 진정한 의미에서 문제가 있다고 하겠다.

세계, 전체 사회복지지출의 비교는 또한 복지국가의 성격을 이해하는데에도 한계가 있다. 따라서 분야별 지출에 대한 비교가 필요하다. <표 2>는 이러한 분야별 지출을 보여준다.

<표 2> 사회복지지출의 분야별 점유, 1981(\*)

	교육	건강	국민연금	실업보험
캐나다	28.8	26.0	21.4	10.7
프랑스	19.3	22.0	40.3	6.4
독일	16.5	20.6	39.7	4.4
이태리	22.0	20.6	45.4	2.4
일본	28.6	26.9	27.4	2.3
영국	24.5	22.8	31.2	5.9
미국	26.4	20.2	35.6	2.4
오스트렐리아	30.9	25.0	29.8	4.3
뉴질랜드	23.0	24.5	37.2	2.6
오스트리아	13.7	17.0	49.8	1.8
벨기에	20.5	13.3	23.9	6.9
핀란드	24.1	19.9	33.9	2.3
그리스	17.9	26.1	42.5	2.2
아일랜드	25.0	29.6	18.3	8.8
네덜란드	19.7	18.6	36.0	2.8
노르웨이	22.5	23.6	29.2	1.1
스웨덴	19.8	26.6	35.3	1.5

<표 2>에서 보듯이 대부분 국가들에서 국민연금에의 지출이 그 나라 사회복지지출에서 가장 큰 비중을 차지한다. 반면에 캐나다, 일본, 오스트레리아, 미국 등에서는 교육에 대한 지출이 사회복지지출에서 차지하는 비율이 상대적으로 높다. 사회복지의 가장 큰 목표가 국민의 최저생활을 보장해 주는 것이라면, 교육에 대한 지출이 상대적으로 높은 것은 복지국가 발전이라는 측면에서 '후진성'을 보인다고 할 수 있다. 왜냐하면 교육에 대한 지출은 다른 소득보장정책에 대한 지출보다 소득재분배의 기능이 약하고, 또한 교육에의 재정지출의 주요 목표는 경제성장을 위한 인적 자본에의 투자가기 때문이다.

또한 복지국가의 발전정도를 이해하기 위해서는, 세 가지의 소득보장 프로그램들(보편적 프로그램, 사회보험, 공적부조프로그램) 가운데 어느 프로그램을 상대적으로 강조하느냐를 알 필요가 있다. 사회복지프로그램의 발전역사에서 보듯이, 특히 가장 후진적인 프로그램인 자선의 형태인 공적부조프로그램을 상대적으로 강조하는 국가들은 '복지후진국'이라 할 수 있다. <표 3>은 국가들사이의 공적부조 프로그램에의 지출비용(국내총생산 가운데의)의 차이를 보인다. 표에 의하면 오스트레리아, 네덜란드, 영국, 캐나다 등의 국가에서는 상대적으로 공적부조에 많은 지출을 하는 반면, 스웨덴, 독일, 프랑스, 벨기에 등은 상대적으로 적게 지출한다. (미국과 일본의 경우 낮은 비율을 보이나, 이것은 이 나라들에서의 총 사회복지지출이 낮은데서 기인한다. 즉 총 사회복지지출 가운데 공적부조지출이 차지하는 비율은 다른 국가들에 비하여 높다) 따라서 이러한 공적부조프로그램에의 지출이 높은 국가들은 아무리 총 사회복지지출이 많다 하더라도 '복지선진국'으로 단순히 분류하는 것에는 문제가 있을 수 있다.

<표 3> OECD국가들의 GDP대비 사회부조지출 1970-1985

	1970	1975	1980	1983	1985
캐 나 다	4.4	5.0	4.6	5.2	5.2
미 국	2.5	3.6	3.3	3.2	2.8
일 본	1.3	1.2	2.2	2.1	1.9
오스트렐리아	5.4	8.6	8.8	9.9	9.7
오스 트 리 아				5.9	5.7
벨 기 에	1.2	1.3	1.8	2.0	2.1
핀 란 드	2.2	2.4	2.3	2.5	2.5
프 랑 스	2.2	2.4	2.3	2.5	2.5
서 독	2.3	3.5	3.0	2.9	2.7
아 일 랜 드	5.7	7.7	7.2	9.1	
네 델 란 드	1.8	3.5	3.8	6.5	6.0
스 웨 덴	2.9	3.2	2.9	3.1	3.2
스 위 스			2.3	2.5	2.6
영 국	2.5	3.0	4.2	5.8	6.0

출처 : M. Gordon, Social Security Policies in Industrial Countries: A Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University press, p. 309.

지금까지 설명했듯이, 단순히 사회복지지출이 그 나라 국민총생산에서 차지하는 비율의 높고 낮음에 따라 복지국가들을 유형화하는 작업은 매우 위험하다. 이러한 지출 상의 비교는 다른 기준에 의한 유형화에 참고 자료로만 활용해야 한다.

## 2. 주요 사회복지프로그램의 도입시기

복지국가들을 유형화하는 또 하나의 단순한 방법은 5가지의 주요 사회복지프로그램의 도입시기에 따른 분류이다.

이러한 분류에 의하면, <표 4>에서 보듯이 독일, 오스트리아, 이태리, 프랑스 등은 주요 사회복지프로그램의 도입시기가 빠르다. 특히 독일은 산재보험, 의료보험 그리고 국민연금 등의 세 가지 프로그램을 가장 먼저 도입하였다. 독일을 흔히 복지국가의 '선두주자'(welfare leader)로 부르는 이유는 여기에 있다. 반면에 미국, 캐나다, 네델란드 등은 적어도 한 세대 후에 이러한 프로그램을 도입하였다. 특히 미국은 독일에 비하여 약 50년 후에 국민연금이나 산재보험을 도입하고, 더욱이 전 국민

을 대상으로 하는 강제적인 공적 의료보험은 아직도 도입하지 않았고, 또한 아동수당도 도입하지 않았다. 미국을 흔히 복지후진국(welfare laggard)이라고 부른 것은 이것에 기인한다.

〈표 4〉 주요 사회복지 프로그램의 도입시기

	산재보험	건강보험	국민연금	실업보험	가족수당
벨 기 에	1903	1894	1900	1920	1930
네 델 란 드	1901	1929	1913	1916	1940
프 랑 스	1898	1898	1895	1905	1932
이 태 리	1898	1886	1898	1919	1936
독 일	1871	1883	1889	1927	1954
아 일 랜 드	1897	1911	1908	1911	1944
영 국	1897	1911	1908	1911	1945
덴 마 크	1898	1892	1891	1907	1952
노 르 웨 이	1894	1909	1936	1906	1946
스 웨 덴	1901	1891	1913	1934	1947
핀 란 드	1895	1963	1937	1917	1948
오 스트리아	1887	1888	1927	1920	1921
스 위 스	1881	1911	1946	1924	1952
오스트델리아	1902	1945	1909	1945	1941
뉴 질 랜 드	1900	1938	1898	1938	1926
카 나 다	1930	1971	1927	1940	1944
미 국	1930	-	1935	1935	-

출처 : C. Pierson, Beyond the Welfare State, Cambridge: Polity Press, 1991, p. 108.

이러한 도입시기에 따른 복지국가들의 분류는 두가지 점에서 문제가 있다. 첫째는, 자료에 따라 어떤 국가에서의 어떤 프로그램의 최초 도입 시기가 다르다는 점이다. 예를 들면 〈표 4〉에서는 프랑스의 최초의 건강



보험과 국민연금의 도입시기가 각각 1898년과 1895년으로 되어 있으나, 다른 자료에 의하면 둘다 1930년으로 되어있다.<sup>3)</sup> 이러한 도입시기의 차이는 자료에 따라 최초의 프로그램으로 선정한 기준들이 다르기 때문이다. 예를 들면, 어떤 국가에서는 전국민을 대상으로 하거나 혹은 강제적인 프로그램을 기준으로 한 반면, 어떤 국가에서는 일부를 대상으로 임의가입 형식의 프로그램을 대상으로 했기 때문이다.

둘째는, 도입시기가 빠르다고 해서 그 프로그램의 내용이 반드시 더 발전되었다고 볼 수 없다. 도입은 빨리 해도 그 프로그램의 내용-대상, 급여수준, 자격, 재원조달방법 등이 부실하게 발전될 수 있고, 반면에 도입이 늦어도 처음부터 혹은 빠른 시간 내에 프로그램의 내용을 충실하게 할 수 있는 것이다. 예를 들면, 노령연금의 경우 미국은 독일보다 약 50년 늦게 시작하였지만, 1939년 경에는 연금대상의 면에서 독일의 수준에 다다르고, 스웨덴이나 영국은 이러한 프로그램을 독일보다 늦게 도입하였지만, 도입 당시에 대상의 면에서 독일을 앞지른다.<sup>4)</sup> 이러한 한계들을 비추어 볼 때, 단순히 주요 사회복지 프로그램의 도입시기만 가지고 복지선진국 혹은 후진국으로 분류하는 것은 매우 위험하다.

### 3. 복지국가성격의 개념적 분석에 의한 유형화

전술한 사회복지지출 비용과 도입시기에 의한 복지국가 유형은 많은 문제점이 있고, 무엇보다도 국가들 사이의 서로 다른 복지국가의 성격에 관해서는 구분을 못한다. 따라서 이러한 양적인 구분보다는 질적인 구분이 중요하며 복지국가의 성격에 관한 여러가지 개념분석에 따른 유형화가 필요하다.

복지국가를 유형화하는 개념적 틀로서 가장 오래되었고 또한 가장 많이 사용되는 것은 Wilensky & Lebeaux의 '잔여적(residual)' 복지제도와 '제도적(institutional)' 복지제도에 따른 유형화이다.<sup>5)</sup> 잔여적 복지제도

3) P. Flora and J. Alber, "Modernization, Democratization, and the development of Welfare States in Western Europe," in P. Flora and A. J. Heidenheimer(eds), 전개서, p. 59.

4) 상개서.

5) H. L. Wilensky and C. N. Lebeaux, Industrial Society and Social Welfare, New York: Russell Sage Foundation, 1965.

에서는 사회복지제도가 사회의 정상적인 주요 제도들(예, 가족, 경제 등)이 사회복지의 욕구충족을 제공하지 못하는 때에만 등장하는 것이고, 제도적 복지제도에서는 사회복지제도가 사회의 정상적인 주요(first line) 제도의 기능을 하는 것을 말한다.

따라서 잔여적 제도에서는 사회복지의 제공에 있어 정부의 역할은 최소화하고, 대신 가족이나 시장이 사회복지 욕구해결에 '자연적(natural)'이고 '정상적(normal)'인 주된 기능을 하고, 단지 이러한 기능이 실패했을 때 정부가 개입한다. 이러한 제도하에서는 대개 사회복지급여의 수준이 낮고, 수급을 위해서는 까다로운 그리고 치욕을 주는 소득/자산 조사에 의존해야만 한다. 즉 이러한 제도하에서는 개인주의, 개인의 책임, 경쟁 등의 이념이 강조되어, 사회복지서비스는 욕구(need)에 따라 제공되기 보다는 받을 자격여부(desert)에 따라 제공된다. 즉 이른바 '자격있는 빈자(deserving poor)'와 '자격없는 빈자(undeserving poor)'의 구분이 뚜렷하다.

반면에 제도적 복지제도에서는 국가의 역할이 극대화되고, 소득조사에 의한 급여가 아닌 하나의 사회권으로 보편적으로 급여가 제공되고, 급여의 수준도 높고, 무엇보다도 집합적인 사회의 결속을 강조한다. 즉 이러한 상황에서는 사회구성원 대부분이 혜택을 보기 때문에 사회복지수혜자와 비수혜자의 구분이 약해지고, 따라서 사회복지의 확대에 대한 이념적 대립도 약하다.

오늘날의 복지국가들은 복합적이라 상기의 두가지 형태의 복지제도를 모두 갖고 있다. 따라서 어떤 국가들이 '잔여적' 복지국가이고 어떤 국가들이 '제도적' 복지국가인가를 명확하게 구분하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고, 미국이나 일본 등의 국가들은 비교적 '잔여적' 복지제도 유형에 가깝다고 할 수 있고, 반면에 스웨덴이나 노르웨이 등의 스칸디나비아 국가들은 '제도적' 복지국가에 가깝다고 볼 수 있다. 반면에 영국, 프랑스, 독일 등은 이러한 개념으로 구분하기 어렵다.

Titmuss는 상기와 유사하게 복지국가 모형을 첫째, '잔여적' 모형 둘째, '산업상 업적과 수행능력(industrial achievement performance)' 모형, 그리고 셋째, '제도적 재분배(institutional redistributive)' 모형으로 구분하였다.<sup>6)</sup> 첫번째와 세번째는 Wilensky & Lebeaux의 모형구분과

6) R. M. Titmuss, Social Policy, London: George Allen and Unwin, 1974.

유사하여, 첫번째는 시장과 가족의 사회복지에서의 역할을 강조하고, 세째는 시장과 가족 밖에서의 욕구에 따른 보편적 복지제공을 강조한다. 반면 둘째의 모형에서는 사회복지의 제공이 시장에서의 업적과 밀접한 관계가 있는 것을 강조한다. 이러한 모형에서는 사회복지의 급여를 시장에서의 직무수행의 정도, 생산성의 정도에 따라서 차등을 두어야 한다는 점을 강조한다. 다시 말하여, 이러한 복지모형에서는 사회복지의 급여가 시장에서의 역할의 정도에 따라 달라지는 것이다. 더 구체적으로 말하면, '잔여적' 모형이 공적부조프로그램을 강조하고, '제도적 재분배' 모형이 보편적 프로그램을 강조한다면, '산업상 업적과 수행능력' 모형은 사회보험프로그램을 강조한다. 전체 사회복지 프로그램 가운데 사회보험에의 의존도가 상대적으로 높은 유럽대륙국가들은 이 분류에 따르면 두번째의 모형에 속한다고 볼 수 있다.

Titmuss는 또한 한 나라의 복지는 세가지의 형태로 역할 분담이 되어 있다고 주장한다: 사회복지(social welfare), 재정복지(fiscal welfare) 그리고 직업복지(occupational welfare).<sup>7)</sup> 여기서 사회복지는 전통적인 광의의 사회복지 서비스 모두를 포함한다(소득보장, 교육, 건강, 개별적 사회서비스 등). 반면에 재정복지는 국가의 조세정책에 의해 간접적으로 국민들의 복지를 높히는 것이다. 예를 들면 아동이 있는 가구에 대한 조세감면, 민간보험 가입시에는 보험료에 대한 조세감면 등의 조세감면정책이 여기에 속한다. 또한 직업복지는 개인이 속한 기업에서 제공하는 여러가지의 사회복지 급여를 말한다(예를 들면, 기업연금, 기업에서 제공하는 의료보험 등이다). 이러한 세 가지의 복지형태들 가운데 복지국가의 주요 목표 중 하나인 소득재분배라는 측면에서 볼 때 사회복지가 재정복지나 직업복지에 비해 더 발전된 형태라고 볼 수 있다.

오늘날의 복지국가는 이러한 세가지의 복지형태를 모두 갖고 있으나 국가들마다 이 가운데 어떤 형태를 상대적으로 강조하느냐는 차이가 있다. 예를 들면, 미국, 프랑스, 영국 등의 국가들은 다른 국가들에 비하여 재정복지를 강조한다(예를 들면 미국은 GNP의 약 2%를 이러한 복지형태에 사용한다<sup>8)</sup>). 또한 직업복지의 경우는 미국, 일본, 스위스 등의 국가

7) R. M. Titmuss, Essays on the Welfare State, Boston: Beacon Press, 1963.

8) IMF, Aging and Social Expenditure in the Major industrial countries 1980-2029, Washington, D. C : IMF

에서 강조된다.

Furniss & Tilton은 사회복지 욕구에 대한 정부의 개입의 형태에 따라 적극적 국가(positive state), 사회보장국가(social security state) 그리고 사회복지국가(social welfare)로 분류하였다.<sup>9)</sup> 적극적 국가에서의 가장 근본적인 목표는 자본주의 사회에서의 발생하는 여러가지의 시장에서의 문제들과 재분배를 요구하는 세력으로 부터 자본가들을 보호하는데 있다는 것이다. 따라서 복지정책의 방향은 경제성장을 위한 정부와 시장 경제 기제 사이의 협력에 두고 있다. 이러한 유형에서는 경제적 효율성에 반하는 복지정책에 대한 강한 저항이 있다. 따라서 보험수리원칙(actuarial principle)에 엄격하게 바탕으로 하는 사회보험프로그램에 크게 의존한다. 이러한 상황에서는 소득의 수직적 재분배(즉 부자로 부터 빈자어로의 재분배)보다는 세대간 재분배 혹은 수평적 재분배(젊은 사람으로부터 노인 혹은 건강한 자로부터 병든 자어로)가 더 강조된다. 한마디로 말하면, 이러한 유형에서의 복지체계는 시장체계의 기능을 강화하기 위한 사회통제적 기능이 강하다. 따라서 시장에서의 역할이 없거나 적은 사람은 복지체계에서 가장 적은 그리고 치욕감을 주는 급여를 받는다. 따라서 저자들은 이러한 적극적 국가의 형태를 복지국가라 부르지 않는다. Furniss & Tilton은 미국이 이러한 유형에 적합하다고 본다.

사회보장국가는 그것의 중요한 목표를 국민들의 최저생활을 보장해 주는데 있다. 이러한 목적을 이루기 위해서는 사회보험 이외의 다른 프로그램들이 중요하게 되고, 사회보험프로그램은 보험원칙에 엄격하게 의존해서는 안된다. 그러나 이러한 국가가 바탕으로 하는 가치는 평등이 아니라 기회의 평등이어서 사회보장을 하는데 개인의 동기, 기회, 책임 등을 무시해서는 안된다고 강조한다. 즉 사회보장을 이룩하는데 있어, 개인이 자기자신이나 자기가족을 위해서 스스로의 노력을 통하여 해결하도록 하는 것을 강조한다. 영국이 이 유형에 속한다고 주장한다.

전술한 적극적 국가와 사회보장국가가 국가와 기업간의 협동을 강조한다면, 사회복지국가는 정부와 노동조합의 협력을 강조하는 복지체계이다. 즉 노조가 정부의 사회복지정책에 깊이 개입하여 정부와 기업의 통

---

9) N. Furniss and T. Tilton, The case for The Welfare State: From Social Security to Social Equality, Bloomington: Indiana University Press, 1977.

제를 넘어선다. 이러한 유형에서는 단순한 국민의 최저수준의 보장을 넘어서 전반적인 삶의 질의 평등을 추구한다. 따라서 이를 위하여 전통적인 사회보험이나 공적부조 프로그램에의 의존을 넘어 정부는 일반예산에 의한 복지서비스의 제공을 확대한다. 이러한 국가에는 스웨덴이 속한다고 본다.

George & Wilding은 복지국가 유형을 정치적 이념의 차이에 따라 네가지로 분류한다: 반집합주의(anti-collectivism), 소극적 집합주의(reluctant collectivism), 페이비언 사회주의(Fabian socialism), 마르크스주의(Marxist).<sup>10</sup> 반집합주의의 유형은 복지국가를 근본적으로 반대하는데, 그 이유는 자유시장경제를 왜곡하는 것 그자체가 비복지적인 것으로 본다. 따라서 이러한 입장에서는 정부의 복지에의 개입은 시장경제의 여러가지 효율성을 저해하고(근로동기의 약화, 저축과 투자의 약화), 또한 전통적인 가족의 역할을 훼손하고, 무엇보다도 개인의 자유를 침해한다고 본다. 오늘날의 복지국가들은 이러한 반집합주의의 원칙에 그대로 따르는 국가는 없다.

소극적 집합주의는 상기의 반집합주의보다는 국가의 복지에의 개입을 어느 정도 인정한다. 즉 시장체계의 문제점(market failure)을 해결하고 또한 사회정치적인 안정의 필요성 때문에 정부의 복지에의 개입을 인정한다. 그러나 이러한 개입은 한계를 갖고 공공부문과 병행하여 민간부문의 사회복지에의 역할을 강조한다. 즉 자본주의의 효율성이라는 장점을 유지하고 다만 자본주의의 특정 문제만을 해결한다.

페이비언 사회주의의 유형은 복지국가를 궁극적으로 도달하여야 할 사회주의에로의 길에서의 한 단계로 본다. 즉 이것은 전술한 소극적 집합주의와 달리 복지국가의 확대를 자본주의 그 자체를 변화시킬 수 있다고 본다. 따라서 경제성장, 평등, 사회통합을 위하여 복지국가의 확대가 필요하다고 본다. 이러한 유형에서는 사회복지에서의 공공부문이 절대적으로 강조되고 개인이나 가족 등의 민간부문의 역할은 극소화된다.

마르크스주의에서는 복지국가를 자본주의의 모순을 살리려고 하는 것으로 본다. 즉 자본가의 이익을 위해 복지국가는 존재한다고 본다. 따라서 페이비언 사회주의와 달리 복지국가가 사회주의에의 단계라고 생각하

---

10) V. George and P. Wilding, Ideology and Social Welfare, London: Routledge, 1985.

지 않고 사회주의에의 길에서 더 멀어질 수 있다고 본다. 즉 복지국가는 궁극적으로 인민의 복지를 위하기보다는 자본주의를 살리기 위한 수단으로 보는 것이다.

Mishra는 복지국가 모형을 두가지로 나누는데, 하나는 다원적 혹은 분화된(pluralist or differentiated)복지국가와 다른 하나는 조합주의적 혹은 통합된(corporate or integrated) 복지국가이다.<sup>11)</sup> 분화된 복지국가에서는 사회복지가 경제와 구분되고 대립된다. 따라서 경제에 나쁜 영향을 주는 사회복지는 제한되고 따라서 잔여적인 역할을 한다. 또한 이러한 국가들에서는 복지정책은 이익집단들의 다양한 이익추구과정에서 이루어진다. 따라서 복지정책들은 통합적이고 포괄적이지 않고, 단편화되는 경향이 있다. 여기에는 미국, 영국 등 주로 영어권 국가들이 포함된다.

반면에 통합적 복지국가에서는 사회복지와 경제는 구분되지 않고 상호 의존적이고 상호관련된 관계로 본다. 즉 사회복지정책과 경제정책의 밀접한 관계를 인정한다.(예, 노동시장정책은 한편으로는 사회복지정책의 의미를 갖고 다른 한편으로는 경제정책의 의미를 갖는다). 이러한 모형에서의 복지정책은 경제집단들 혹은 계급간의 상호협력 하에 추진된다. 즉 집합적 책임을 강조한다. 이러한 상황에서 완전고용정책과 포괄적 사회복지정책은 시장체계의 골격을 유지하면서도 가능하게 된다. 즉 사회구성원들의 이익이 통합되는 복지국가 형태를 추구한다. 여기에는 오스트리아, 스웨덴 등이 주로 포함된다.

Jones는 복지국가를 복지자본주의(welfare capitalism)와 복지자본주의(welfare capitalism)로 구분한다.<sup>12)</sup> 복지자본주의는 Titmuss의 분류의 '산업상 업적성취' 유형과 비슷하여 성취나 업적과 관련된 사회복지를 강조하거나, 기회의 평등을 목표로 하여 '사회발전'에 우선순위를 두는 형태이다. 즉 자본주의 체계를 강화하는 것을 사회복지의 목표로 두고 있다. Jones는 이 모형에는 사회복지지출이 많은 독일과 그것이 적은 미국 등 모두를 포함한다.

---

11) R. Mishra, The Welfare State in crisis: Social Thought and Social Change, Sussex, UK: Weatsheaf Books Ltd, 1984.

12) C. Jones, Patterns of Social Policy: An Introduction to Comparative Analysis, London: Tavistock Publications, 1985.

반면에 복지자본주의는 Titmuss의 분류의 '제도적 재분배' 모형과 유사한 것으로 사회복지가 시민권을 바탕으로 누구에게나 보편적으로 제공되고, 그것의 목표는 평등을 추구한다. 따라서 개인의 복지에 우선순위를 두는 복지국가이다. 이러한 모형은 자본주의는 기껏해야 필요악이기 때문에 궁극적인 복지를 위해서는 시장의 논리를 벗어나야 한다는 것을 강조한다. Jones는 여기에 사회복지지출이 높은 스웨덴과 그것이 낮은 영국을 포함한다.

Rimlinger도 유사하게 복지국가를 '사회적 시장경제(Social market economy)'와 '사회주의적 시장경제(Socialist market economy)'로 구분하여, 전자의 경우는 복지에 대한 개인의 책임을 강조하고 자본주의의 기제를 보호하는 측면을 강조하는 반면에, 후자의 경우는 개인의 복지는 국가가 책임을 진다는 면을 강조한다.<sup>13)</sup> 이러한 두가지 유형의 차이는 사회보험의 예에서 나타나는데 전자의 사회보험은 보험수리원칙에 충실해서 개인의 기여를 강조하여 기여의 차이에 따른 급여의 차이를 두는 소득비례제도(earning-related scheme)를 택하고, 후자는 정부의 일반예산으로 기여여부에 상관없이 모든 사람에게 정액급여(flat-rate benefit)를 하는 것을 강조한다.

Therborn은 Marxism의 입장에서 자본가와 노동자의 권력투쟁의 형태에 따라 복지국가를 'Proletarian welfare state'와 'Bourgeois welfare state'로 나눈다.<sup>14)</sup> 노동자계급의 힘이 강한 상태에서의 복지국가인 전자의 경우에는 사회복지프로그램은 노동자들의 생활에 대한 권리를 인정하는 것으로 나타나고, 한편으로는 모두에게 일할 권리를 보장한다. 모든 사회복지프로그램은 법으로 명문화되고, 노동자가 정책결정에 깊이 참여하거나 또한 인구학적 기준에 따른 보편적인 대상과 급여가 이루어지고(예를들면 아동수당, 노령수당 등), 무엇보다도 이러한 프로그램의 재원은 재분배적으로 마련된다(부자에 대한 높은 누진세율의 적용과 빈자에 대한 면세).

반면 'Bourgeois 복지국가'는 자본축적, 근로의욕 유지 등 자본주의체

13)G.Rimlinger, Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia, N. T: Wiley, 1971.

14)G. Therborn, "Karl Marx Returning: The Welfare State and Neo-Marxist, Corporatist and Statist Theories", International Political Science Review 7:131-164, 1986.

제 유지에 도움이 되는 프로그램들을 강조하고 또한 숙련된, 능력있는, 충성스러운 노동자들에게 많은 혜택이 가도록 구성되어 있다. 또한 이러한 유형에서는 사용자에 의해 임의적으로 급여가 결정되는 프로그램들이 있고, 사회복지의 급여는 보편적이지 않고 급여수준의 차이도 많고, 또한 사회복지의 재원은 주로 보험원칙을 강조하여 이루어진다.

Therborn은 또한 사회복지정책의 확대정도(social entitlement)와 노동시장과 완전고용에 대한 정책의 두가지 측면에서 복지국가를 네가지로 유형화하였다.<sup>15)</sup> 먼저 사회복지에 대한 개입도 강하고 완전고용정책을 강력하게 실시하는 '정부개입이 강력한 복지국가(strong interventionist welfare state)'에는 스웨덴, 노르웨이, 오스트리아 등이 속한다.

둘째로, 사회복지정책의 확대는 크나, 노동시장정책이 약한 '보상적 복지국가(soft compensatory welfare state)'에는 벨기에, 덴마크, 네덜란드 등이 주로 속하고 프랑스, 독일, 이태리 등이 이 모형에 근접하다.

셋째로, 노동시장정책을 통한 완전고용정책을 강조하나, 사회복지의 확대를 꾀리는 '완전고용 지향적이고 작은 복지국가(Full employment-oriented small welfare state)'에는 스위스와 일본을 꼽는다.

마지막으로 노동시장정책도 약하고 사회복지의 확대도 꾀리는 '시장중심적 복지국가(market-oriented welfare state)'에는 미국, 영국, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등을 꼽는다.

복지국가의 유형화에 관한 가장 최근의 그리고 가장 체계적이고 논리적인 연구는 Esping-Andersen에 의하여 이루어졌다. 그는 개인의 복지가 시장에 의존하지 않고도 이루어질 수 있는 탈상품화(de-commodification)의 정도와 복지국가정책에 의한 사회계층체계의 형태를 기준으로 세계의 유형으로 분류하였다: '자유주의적' 복지국가(liberal welfare state), '조합주의적' 복지국가(corporatist welfare state) 그리고 '사회민주적' 복지국가(social democratic welfare state). 첫째, 자유주의적 복지국가는 소득조사에 의한 공적부조프로그램이 상대적으로

15) G. Therborn, "Welfare State and Capitalist Markets", *Acta Sociologica*, 1987.



중시된다. 따라서 급여의 대상을 저소득층에 초점을 맞추는 경향이 있다. 이러한 상황에서 사회복지의 확대는 전통적인 자유주의적 노동윤리(work-ethics) 규범에 의해 크게 제약받는다. 따라서 이러한 국가에서는 복지의 한계는 일 대신에 복지를 택하는 한계성향과 일치한다. 즉, 일을 안하면 벌을 받는 것으로서 복지를 받게 된다. 따라서 자격기준은 까다롭고 엄격하고 결과적으로 치욕과 밀접한 관계를 갖는다. 국가는 사회복지에서 민간부문(시장)의 역할을 강조하여 민간부문에 대한 여러가지 보조의 방법으로 장려한다.

이러한 결과로 이들 국가에서는 탈상품화의 효과는 최소화되고 따라서 사회권의 영역은 제한되고 이중의 사회계층체제를 발생시킨다: 국가로부터의 복지수혜자들은 빈곤의 평등을 경험하고, 다수의 사람들은 시장에서의 역할에 따라 차이가 나는 복지를 수혜하게 되고, 이러한 두 계층은 대립적인 관계가 되는 이중구도가 형성된다. 이러한 유형에 적합한 국가들로는 미국, 캐나다, 오스트렐리아로 꼽는다.

둘째, '조합주의적' 복지국가에서는 자유주의적 복지국가의 주된 관심인 시장의 효율성과 노동력의 상품화의 문제가 중요하지 않다. 따라서 사회복지의 제공을 하나의 사회권으로 하느냐 안하느냐는 중요한 쟁점이 아니다. 이러한 복지국가에서는 사회복지의 제공이 사회적 지위의 차이를 유지하는데 있다. 따라서 사회복지 급여는 계급과 사회적 지위에 밀접한 관계가 있다.

이러한 유형에서는 국가가 주된 사회복지 제공자의 역할을 한다. 따라서 '자유주의적' 복지국가와 달리 민간보험이나 기업복지의 역할이 상대적으로 덜 강조된다. 그러나 국가에 의한 사회적 지위 차이 유지에 대한 강조로 국가복지의 재분배효과는 거의 없다. 즉 이러한 국가들은 보험원칙을 강조하는 사회보험에 크게 의존한다. 이러한 사회보험에 의한 혜택은 시장에서의 지위의 차이에 따라 크게 차이가 난다. 즉 탈상품화 효과가 한계가 있다. 이러한 유형에 속하는 국가들은 오스트리아, 프랑스, 독일, 이태리 등이다.

셋째, '사회민주적' 복지국가는 보편주의 원칙과 사회권을 통한 탈상품화 효과가 가장 크고 또한 새로운 중간층(new middle class)까지 확대되는 국가들이 이에 속한다. 이러한 국가들의 이름을 '사회민주적'이라고 한 것은 이러한 국가들에서는 사회민주주의 세력이 복지국가 확대에

증추적인 역할을 하였기 때문이다. 이러한 국가에서는 국가 대 시장, 노동계급 대 중간계급 사이의 이중성을 피하고 최소한의 생활수준 보장을 넘어서 가능한 한 최대한의 수준에서의 평등을 추구한다. 따라서 이러한 유형에서는 복지국가의 급여수준을 신중간층이 원하는 수준까지 높인다. 이러한 국가에서는 사회의 모든 계층이 하나의 보편적이고 포괄적인 복지체계에 통합된다. 즉 이러한 유형에서는 시장의 복지기능을 최대한으로 약화시키고, 이로 인하여 복지국가 추구를 위한 보편적인 결속이 이루어진다. 즉 사회의 모든 사람이 급여를 받고, 국가에 의존하고, 모든 사람이 지불해야 할 의무를 갖는다.

이러한 복지국가 모형에서는 복지를 가족의 복지능력이 약화될 시점까지 기다리지 않고, 미리 가족생활의 비용을 사회화한다. 즉 개인의 복지가 가족에 의존하는 것을 기대하기 보다는 미리 개인의 독립능력을 확대화한다. 결과로 국가가 아동, 노인 등에 대한 직접적인 책임을 갖는다.

이러한 복지국가에서 또 하나의 주요한 특징은 복지와 일을 적절히 배합하는 면이다. 이것은 완전고용정책과 직접 관계되어 있다. 따라서 이 모형의 성공은 완전고용정책의 성공여부에 크게 달려있다. 따라서 이러한 국가에서의 완전고용정책은 한편으로는 '일할 권리'와 '사회복지에의 권리'를 밀접히 연결시키고, 다른 한편으로는 결속적이고, 보편적이고, 탈상품화적인 복지체계를 유지하는데는 많은 비용이 소요되는데 이를 해결하기 위해서도 사회문제를 최소화하기 위하여 그리고 수입원을 극대화하기 위하여도 필요하다. 이러한 이상적인 모형에 가까운 나라들은 스웨덴을 비롯한 스칸디나비아 국가들이다.

#### 4. 복지국가 정책의 결정요인에 따른 유형화

복지국가들을 유형화하는 또 하나의 방법은 복지국가 정책의 결정요인들의 차이에 따른 분류방법이다.

Flora & Alber는 복지국가들의 주요 사회복지프로그램(네 가지 사회보험)의 도입시기에 초점을 맞추면서, 도입시기에 영향을 주는 요인들(산업화와 도시화의 정도, 노동자계급의 정치적 압력의 정도, 그리고 입헌군주제이나 아니면 의회민주제이나의 문제)에 따라 복지국가들을 유형화하였다.<sup>10</sup> 그들의 연구에 의하면 스웨덴, 핀란드, 이태리 등의 국가들은

산업화와 도시화를 충분히 이루지 않은 상태이지만, 노동자계급의 정치적 압력이 강했기 때문에 비교적 일찍 사회보험을 도입했다. 반면에 영국, 네덜란드, 벨기에 등의 국가들은 노동자계급의 정치적 압력은 약했지만, 산업화의 정도가 높았기 때문에 사회보험프로그램을 도입했다. 즉 이러한 국가들은 산업화와 노동자계급의 정치적 압력 둘 중의 하나가 강했기 때문에 사회보험프로그램을 도입한 것이다.

반면에 오스트리아, 덴마크, 독일 등의 국가들은 산업화의 정도나 노동자계급의 정치적 압력의 정도가 비교적 약했는데도 불구하고 사회보험프로그램을 일찍 도입했는데 이러한 국가들은 입헌군주제의 정치체제를 갖고 있기 때문으로 분석한다. 이들에 의하면, 의회민주주의 체제보다는 입헌군주제 국가가 사회보험을 더 빨리 도입할 수 있는데 그 이유는 입헌군주제 국가는 전통적으로 잘 발전된 관료체제를 갖고 있어 사회보험프로그램을 실시할 능력이 높다는 점과 또한 입헌군주제의 귀족들에게는 점차 커지고 적대적인 노동자계급이 입헌군주제에 위협적이었기 때문에 노동자계급의 충성심을 불러 일으키는 것이 필요했기 때문이다.

한편 프랑스와 벨기에(일부 프로그램) 등의 국가는 산업화의 정도나 노동자계급의 정치적 압력의 정도가 높은 상태에서 늦게 사회보험 프로그램을 도입하였다. 이러한 '예외적'인 경우는 프랑스의 경우는 정권의 불안정( 잦은 정권교체)에 기인하고, 벨기에는 사회구성원들 사이의 문화적 차이로 인한 데립에 기인한다고 본다.

Wilensky는 사회복지지출에 영향을 주는 요인을 조합주의(corporatism)의 정도, 카톨릭정당의 세력의 정도, 그리고 좌익정당의 세력의 정도에 따라 복지국가 유형을 시도하였다.<sup>16)</sup>

Wilensky에 의하면 조합주의 성격이 강하고 또한 카톨릭 당의 세력이 강한 국가들이-벨기에, 네덜란드, 이태리, 오스트리아- 사회복지지출이 높고, 반면에 조합주의 성격도 약하고 카톨릭정당의 세력이 약한 국가들은 사회복지지출이 낮다고 분류하였다-미국, 스위스, 영국, 오스트렐리아, 뉴질랜드 등. 반면에 조합주의는 강한데 카톨릭 정당의 성격이 약하

16) P. Flora and J. Alber, 전계서.

17) H. L. Wilensky, "Leftism, Catholicism and Democratic Coporatism: The Role of Political Parties in Recent Welfare State Development", in P. Flora and A. J. Heidenheimer(eds.), 전계서.

거나, 반대로 조합주의는 약하나 카톨릭 정당의 세력이 강하면 중간 정도의 사회복지지출을 한다. 전자의 예는 핀란드, 프랑스, 노르웨이 등이고, 후자의 예는 독일이다.

흥미로운 것은 조합주의가 강하고 카톨릭 정당의 세력이 강하면 좌익 정당의 세력이 약해도 사회복지지출의 높다는 것이다. 이러한 국가들에는 이태리, 오스트리아, 네덜란드가 속한다.

Wilensky는 또한 사회복지정책이 이루어지는 사회경제적 구조상의 차이에 따라 세가지의 복지국가 유형으로 구분한다 : '민주적 조합주의 유형(democratic corporatist)', '노동자계급의 입장이 반영이 안되는 조합주의 유형(corporatist without labor)', 그리고 '비조합주의 유형(least corporatist)'.<sup>18)</sup>

그는 첫번째의 유형 즉, 민주적 조합주의 유형에 속하는 국가들로 오스트리아, 스웨덴, 노르웨이, 프랑스, 벨기에, 네덜란드 등을 거론한다. 이러한 국가들의 사회복지정책이 이루어지는 특성들은 다음과 같다. 첫째, 중앙집권적인 이익집단들 사이의(예, 노동자 대 자본가) 타협이 이루어지는 것 둘째, 이러한 상황에서 공공부문과 민간부문 사이의 역할구분이 뚜렷하지 않다. 즉 이 두부문 사이의 사회복지 역할이 통합적으로 추구된다. 셋째, 이익집단 사이의 협상의 영역이 광범위하다는 것이다. 즉 이러한 협상은 국가발전이라는 거시적인 측면에서 이루어진다. 넷째, 사회복지정책이 경제정책과 밀접한 관계를 이룬다. 즉 사회복지정책은 경제정책과 대비되는 것으로 간주되는 것이 아니라 경제정책의 성공은 사회복지정책의 성공과 직접적인 관계가 있다고 본다. 이러한 유형에서는 전통적으로 불이익집단인 노동자계급이 국가정책에 깊숙히 참여하는 것이 특성이다.

두번째 유형은 상기와 같은 조합주의적 성격은 있으나, 노동자계급적 입장은 조합주의 정책결정과정에서 배제되는 형태이다. 이러한 유형에서는 국가와 기업 간의 주요 사회정책과 경제정책의 통합이 이루어지나 노동의 입장은 약하게 반영되는 형태이다. 즉 이러한 유형에서는 대중들의 사회적 욕구에 대한 입장이 잘 반영 안되고 기업들의 입장이 주로 반영되는 현상을 볼 수 있다. 이러한 유형의 국가들로 일본, 프랑스, 스위스

---

18) H. L. Wilensky and L. Turner, Democratic Corporatism and Policy Linkage, Berkeley: University of California Press, 1987.

등이 속한다.

세번째 유형은 복지정책이 어떠한 협동적인 체계로 이루어지는 것이 가장 약한 국가들이다. 이러한 국가들에서는 복지정책은 다원화가 되어 있어 지방분권적 정치세력에 의하여 크게 좌우된다. 이러한 상황에서는 복지정책은 다양한 이익집단들의 요구에 의하여 좌우된다. 이러한 유형의 국가들은 미국, 영국, 캐나다 등을 거론한다.

### 5. 복지국가 정책의 내용분석에 따른 유형화

가장 이상적인 복지국가 유형화의 방법은 각 국가들이 갖고 있는 복지 프로그램들의 내용을 분석하여 그것의 효과를 분석하여 유형화하는 방법이다. 즉 복지프로그램들의 대상, 자격, 급여의 수준, 전달의 방법, 재분배효과, 자원조달방법 등을 분석하는 것이다. 그러나 이러한 방법은 아직까지 복지프로그램에 대한 효과에 대한 비교연구가 적어 매우 미약한 편이다.

Rainwater et al은 사회복지프로그램에의 참여율, 수혜액의 정도, 사회복지프로그램의 소득재분배효과, 빈곤제거율 등을 고려하여, 스웨덴, 영국, 미국의 특이성을 유형화하였다.<sup>19)</sup>

<표 5> 국가간 정부 사회복지급여의 규모의 비교<sup>1)</sup>

형태	수혜자비율(%)			평균수혜액 <sup>1211</sup>			수혜자가족의 전체소득에서 차지하는 평균비율(%) <sup>223</sup>		
	스웨덴	영국	미국	스웨덴	영국	미국	스웨덴	영국	미국
사회보험	46.0	24.6	11.4	636	701	842	3.8	4.5	11.0
아동수당	61.6	40.5	0	410	279	0	4.1	2.5	0
공적부조	9.5	7.9	7.0	560	1015	1380	3.2	7.6	21.4
모든형태	80.4	58.6	16.3	722	6151	205	5.7	3.8	14.4

1. 가구주의 나이가 경제활동에 가장 적극적으로 참여하는 25-54세만을 대상으로 한다. 또한 여기서의 사회복지급여는 현금급여만을 계산한 것

19) L. Rainwater et al, Income Packaging in the Welfare State. Oxford: Clarendon Press, 1986.

이다.

2. 여기서의 숫자는 각국가의 평균가족소득을 10000으로 했을때의 상대적 숫자이다.

3. 여기서의 평균비율은 정확히는 중위비율(median percent)이다.

출처: L.Rainwater et al, 전계서, p.134.

<표 5>와 <표 6>에서 보듯이, 스웨덴 같은 국가의 유형은 국민의 거의 대부분이 사회복지의 혜택에 참여하는 보편적인 복지국가이고(빈곤제거 효과가 크고), 이와 크게 대조되는 미국형은 사회복지혜택을 받는 사람의 숫자는 적으나, 일단 받으면 그 나라의 평균 가족소득에 비추어 많이 받으나, 빈곤제거 효과는 적다. 즉 스웨덴 유형은 사회복지소득 以前の 소득의 불평등이 적고, 거의 모든 사람이 사회복지 혜택을 받기 때문에 빈곤제거 효과는 크다. 반면에 미국형은 이전소득(transfer income) 以前の 소득의 불평등이 심하고, 따라서 빈곤한 사람들은 정부의 사회복지 소득에의 의존율도 높고, 이러한 계층에 대한 급여는 상대적으로 높으나, 여전히 빈곤한 계층은 많은 유형이다. 영국은 이러한 양극의 형태에서 중간의 형태이다.

<표 6> 사회복지프로그램의 국가별 빈곤\* 제거 효과성의 비교

	스웨덴	영국	미국
사회복지소득 이전소득으로 빈곤한 사람비율(%)	6.8	8.6	16.8
사회복지소득을 받는 가난한 사람의 비율(%)	95.4	85.8	56.0
사회복지 소득으로 빈곤을 면한 가난한 사람들의 비율	65.6	60.2	32.6
사회복지소득에도 불구하고 여전히 빈곤한 사람의 비율	2.5	4.1	13.7

\* 여기서의 빈곤선은 각 국가의 중위소득(median income)의 50%선이다.

출처: L.Rainwater, et al, 전계서, p.51.

또한 최근 좀 더 많은 국가들을 대상으로 사회복지프로그램의 빈곤제거율을 비교한 연구에 의하면, <표 7>에서 보듯이 스웨덴, 노르웨이, 독일과 같은 나라에서의 사회복지프로그램의 빈곤제거율은 높게 나타나고 반면에 미국, 캐나다 등에서는 적게 나타난다. ■

<표 7> 이전소득 以前과 以後의 경제적 차이

국가	빈곤	빈곤자 비율				
		총계	노인 가구	1인부모 가구	2인부모 가구	기타 가구
스웨덴	이전소득 이전	41.0	98.4	55.0	21.3	30.5
	이전소득 이후	5.0	0.1	9.2	5.0	7.0
	감소비율	87.8	99.9	88.3	76.5	77.0
영국	이전소득 이전	27.9	78.6	56.3	17.6	12.8
	이전소득 이후	8.8	18.1	29.1	6.5	4.1
	감소비율	68.5	77.0	48.3	63.1	68.0
이스라엘	이전소득 이전	29.0	56.8	52.6	26.1	14.3
	이전소득 이후	14.5	23.8	11.8	14.9	5.5
	감소비율	50.0	58.1	77.6	42.9	61.5
미국	이전소득 이전	27.3	72.0	58.5	16.0	15.4
	이전소득 이후	16.9	20.5	51.7	12.9	9.8
	감소비율	38.1	71.5	11.6	19.4	36.4
노르웨이	이전소득 이전	24.1	76.9	44.0	7.8	18.7
	이전소득 이후	4.8	4.6	12.6	3.4	5.7
	감소비율	80.1	94.0	71.4	56.4	69.5
캐나다	이전소득 이전	25.6	73.6	48.4	18.5	15.2
	이전소득 이후	12.1	11.5	37.5	11.0	8.5
	감소비율	52.7	84.4	22.5	40.5	44.1
서독	이전소득 이전	28.3	80.3	34.8	12.9	20.1
	이전소득 이후	6.0	9.3	18.1	3.9	5.4
	감소비율	78.8	88.4	47.1	69.8	73.1

출처: T.M. Smeeding et al., 전계서, p. 67.

Esping-Andersen은 복지국가들이 갖고 있는 프로그램들 가운데 국민연금, 질병보험, 실업보험 등의 세계의 프로그램들의 탈상표화 효과의 정

20) T.M. Smeeding et al., Poverty, Inequality and Income Distribution in Comparative Perspective, Washinton, D.C: Urban Institute Press, 1990.

도에 따라 복지국가를 구분하였다.<sup>21)</sup> 그는 탈상품화 지수를 만들기 위하여 다음 5가지의 변수들을 측정하였다: 첫째, 최저급여액이 평균 근로자 임금의 비율 둘째, 평균급여액의 평균 근로자 임금의 비율(replacement rate), 셋째, 급여를 받을 수 있는 자격조건(기여년수) 넷째, 전체 프로그램 재원에서 수급자가 지불하는 비율 다섯째, 실제 수급을 받는 사람들의 비율.

이러한 프로그램 내용의 분석은 전술한 그의 복지국가 성격의 개념적 분류와 일치한다. 즉 <표 8>에서 보듯이 '자유주의적' 복지국가들- 미국, 캐나다, 오스트렐리아-은 이러한 프로그램 내용분석에 따른 분류에 의하면 탈상품화의 효과가 매우 적다. 반면에 그의 분류에 따른 '사회민주적' 복지국가들- 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등-은 탈상품화의 효과가 매우 크다. 반면에 '조합주의적' 복지국가들은 이러한 탈상품화의 효과에 있어서도 중간에 위치한다. 이러한 국가들은 독일, 프랑스, 이태리 등이다.

<표 8> 각국의 탈상품화 점수

국 가	탈상품화 점수
오스트렐리아	13.0
미국	13.8
뉴질랜드	17.1
캐나다	22.0
아일랜드	23.3
영국	23.4
이태리	24.1
일본	27.1
프랑스	27.5
독일	27.7
핀란드	29.2
스위스	29.8
오스트리아	31.1
벨기에	32.4
네덜란드	32.4
덴마크	38.1

21) G. Esping-Andersen, 전계서.



노르웨이	38.3
스웨덴	39.1
평균	27.2
표준편차	7.7

출처: G. Esping-Andersen, 전개서, p. 52.

김태성은 국가들이 갖고 있는 다섯가지의 주요 복지프로그램인 국민연금, 질병보험, 산재보험, 실업보험 그리고 아동수당 등의 대상규모, 재원조달방법, 자격조건 그리고 급여의 수준의 네가지 측면에서 측정하여 복지국가의 발전정도를 구분하려고 시도하였다.<sup>22)</sup> 그의 연구에 의하면, 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등의 스칸디나비아 국가들은 높은 점수를 갖는 경향이 있고, 반면에 미국, 오스트레일리아, 일본 등은 낮은 점수를 보인다.

김태성은 또한 국민연금제도에만 초점을 맞추어 좀 더 자세한 변수들을 고려하여 복지국가들을 구분하였다.<sup>23)</sup> 그가 사용한 변수들은 ① 보편적 연금의 실시 여부 ② 연금의 임금 대체율 ③ 배우자급여 여부 ④ 물가와 임금 변동에 따른 급여액의 조율여부 ⑤ 은퇴후 소득조사제도의 여부 ⑥ 정부재원의 정도 ⑦ 임금 상한액 실시여부 ⑧ 피보험자의 보험료 부담의 정도.

그의 연구는 비록 한가지 복지프로그램만 분석한 결과인 한계가 있지만( 그러나 대부분의 복지국가들에서 국민연금은 가장 규모가 큰 프로그램이다), 여러가지의 변수들을 종합적으로 분석하였기 때문에 지금까지의 이러한 연구들이 사용한 제한된 변수의 단점을 극복한다.

이것의 결과는 기존의 많은 유형화 연구의 결과를 뒷받침하여, 스웨덴, 노르웨이 등의 스칸디나비아 국가들은 높은 점수를 갖고, 반면에 미국, 일본 등은 낮은 점수를 갖는다.

### Ⅲ. 토의 및 결론

22) 김태성, "사회복지발전의 결정요인분석", 사회복지연구 제 2 호, 1990.

23) 김태성, "국민연금의 발전정도와 결정요인에 관한 비교연구", 비교사회복지, 1991.

지금까지 복지국가유형화에 관한 여러가지의 연구들을 개념적인 측면과 실증적인 측면에서 논의하였다. 지금부터는 이러한 연구들을 바탕으로 하여 먼저 복지국가들을 유형화하는데 적합한 개념적인 기준들을 선정하고, 이어서 이러한 기준들을 뒷받침하는 실증적인 자료들을 참고로 하여 복지국가유형화하고자 한다.

## 1. 복지국가유형화의 기준들

복지국가를 유형화하는 방법은 앞에서 보았듯이 여러가지가 있을 수 있으나, 이러한 것들을 종합하여 보면 4가지의 개념적인 기준으로 유형화하는 것이 유용하다.\*

첫째, 복지국가가 시장경제에 얼마나 예속되어 있는가 하는 점이다. 즉 어떤 국가들은 복지국가의 목표를 시장경제의 유지 혹은 강화에 두고 있는 반면, 어떤 국가들은 그것의 목표를 시장경제로부터의 예속을 벗어나게 하는, 즉 탈상품화를 추구한다. Jones의 개념으로는 '복지자본주의', Furniss와 Tilton의 '적극적국가', Esping-Andersen의 '자유주의적 복지국가', Rindlinger의 '사회적 시장경제', 그리고 Therborn의 '시장 중심적 복지국가' 등이 전자의 유형에 속한다. 반면에 후자의 유형들에는 상기의 학자들의 개념으로는 '복지자본주의', '사회복지국가', '사회민주적 복지국가', '사회주의적 시장경제', 그리고 '강력한 정부개입의 복지국가' 등이다.

시장경제의 유지 혹은 강화에 우선적인 목표를 두고 있는 복지국가들은 대개 시장경제에 나쁜 영향을 줄 수 있는 복지정책들을 가능한 한 배제하는 경향이 있다. 따라서, 이러한 국가들에서는 복지프로그램 대상자의 숫자를 엄격한 소득과 자산조사를 통하여 혹은 수혜자에게 치욕을 줌으로서 가능한 한 제한하고 급여도 '자산'의 형태로 이루어진다. Wilensky and Lebeaux와 Titmuss의 '잔여적 복지국가'는 이러한 점을 강

24) 여기서의 4가지의 기준은 서로 상관관계가 높아 어떤 하나의 기준만으로도 복지국가를 유형화하는 데 충분하다는 비판이 있을 수 있다. 그러나 이상적인 완벽한(?) 복지국가에는 이러한 4가지 기준이 동일하게 적용될 수 있지만, 현실적인 복지국가들에서는 이러한 기준들의 상대적(?) 중요성이 다를 수 있다. 즉, 국가에 따라서 이러한 기준 모두가 반드시 복지국가의 필요충분조건은 아닐 수 있기 때문이다.

조한다. 또한 이러한 국가들에서는 시장경제에서의 개인의 업적에 따라 복지프로그램의 급여의 차이를 명확히 하는 경향이 있다. 따라서, 복지급여가 비록 '자선'은 아니지만, 시장경제의 원리에 충실하여 일종의 '계약상의 권리'로 주어진다. 대표적인 예가, 사회보험의 경우 급여액수의 계산을 보험수리원리에 엄격하게 따라 기여의 차이에 의하여 많은 차이를 보인다. 즉, 이러한 국가들에서는 복지국가프로그램이 시장경제에서의 개인들의 위치를 유지 혹은 강화시켜준다. Titmuss의 '산업상 업적 모형 복지국가'와 Esping-Andersen의 '조합주의적 복지국가'의 개념은 이러한 점을 강조한다.

시장경제의 유지 혹은 강화를 강조하는 복지국가에서는 또한 사회복지를 민간의 시장기제에서 제공되는 것을 강조한다. 이것은 시장기제의 효율성을 강조하기 때문이고, 이러한 국가들에서는 사회복지지출에서 민간부분이 차지하는 비율이 상대적으로 높다. Titmuss의 개념으로는 '재정 복지'와 '직업복지'가 이같은 점을 설명한다.

마지막으로 시장경제를 강조하는 복지국가에서는 사회복지의 급여수준을 최저생활수준으로 제한하는 경향이 있다. 이것은 물론 지나친(?) 급여가 해를 줄 수 있다는 판단에서 나온 것이다. 이러한 관점에서는 결과의 평등보다는 기회의 평등을 보장하는 것이 이러한 국가에서의 목표인 것이다. Furniss와 Tilton의 '사회보장국가'가 이러한 관점에서 설명된다.

반면에 복지국가의 목표가 국민들이 시장경제에 예속되는 것을 벗어나게 하는 데 있는 국가들에서는 복지국가의 대상자의 숫자를 거의 모든 국민에게 보편적으로 확대하고 또한 급여의 자격도 소득/자산 조사도 없고 과거의 기여여부에 상관없이 그 나라의 시민이면 누구나 하나의 권리(사회권)로 주어진다. 즉, 시장경제에서의 업적과 기능에 상관없이 급여가 이루어진다.

또한, 이러한 국가에서는 사회복지에서 민간부분의 역할을 극소화시키고, 급여의 수준에서는 최저생활보장의 수준을 넘어서는 즉, 결과의 평등이라는 가치를 강조한다.

둘째, 복지국가를 유형화하는데 또 하나의 적절한 기준은 복지국가정책이 조합주의(corporatism)적으로 이루어지느냐 하는 점이다. 즉, 어떤 국가들에서는 복지국가정책이 중앙집권적인 정부, 노동자집단, 그리고

사용자집단의 상호협력하에 이루어지는 반면, 어떤 국가에서는 복지국가 정책이 이익집단들의 다양한 이익추구과정의 산물로 결정된다. 따라서 전자의 복지국가정책은 일반적으로 통합적이고 포괄적인 반면 후자의 경우는 단편적이다. Mishra의 '통합적 복지국가'의 개념 그리고 Wilensky의 '민주적 조합주의' 및 '非조합주의'의 개념들은 이러한 점들을 설명한다.

세제, 노동자집단의 정치적 세력도 복지국가를 유형화하는데 유용하다. 즉, 어떤 국가들에서는 복지국가확대에 노동자계급이 중요한 역할을 한 반면에 어떤 국가에서는 그렇지 못하다. 일반적으로 노동자계급의 정치적 세력이 강한 국가와 그렇지 못한 국가들의 복지국가정책은 그 질에 있어서 많은 차이를 보인다. Therborn의 'Proletarian Welfare State' 및 'Bourgeois Welfare state'의 분류, Flora and Alber의 분류, 그리고 Esping-Andersen의 분류는 이러한 노동자집단의 정치적 세력을 강조한다.

네제, 복지국가를 유형화하는 마지막 기준은 국가들의 복지정책과 경제정책이 얼마나 통합되어 있는가 하는 점이다. 즉, 어떤 국가들에서는 복지정책을 경제정책에 대립(?)되는 것으로 보고, 두 가지 정책을 분리하여 수립하거나 집행한다. 반면에 어떤 국가들에서는 복지정책과 경제정책을 하나로 통합하여 고려한다. 즉, 한쪽이 성공을 이루기 위해서는 다른 한쪽의 정책을 고려하지 않을 수 없다는 것이다. 대표적인 예가 완전고용정책과 적극적인 노동시장정책이다. 완전고용정책과 같은 경제정책의 성공이 없으면 복지정책도 소기의 목적을 이루기 어렵다는 것이다. 즉, '일할 권리'와 '사회복지에의 권리'를 밀접히 연결시켜야만 진정한 복지국가가 이루어 질 수 있다고 본다. Therborn의 4가지의 복지국가분류와 Esping-Andersen의 분류도 이러한 점을 강조한다.

## 2. 복지국가유형

이상의 4가지의 개념적인 기준과 이를 뒷받침하는 실증적인 자료를 고려하면 복지국가를 다음의 세가지 유형으로 나눌 수 있다.

첫번째의 유형은 스웨덴을 비롯한 스칸디나비아 국가들과 오스트리아이다. 이러한 복지국가들에서는 국민들의 복지가 시장경제에 가장 약하

게 예속되어 있다. 이것을 입증하는 실증적인 측면에서 보면, 이러한 국가들에서는 보편적 프로그램이 가장 크게 발전되어 있고, 사회복지에서의 민간부문의 역할이 상대적으로 적고 무엇보다도 복지정책의 내용을 분석해 보면 복지정책의 소득재분배효과가 높아 빈곤제거율이 높고 또한 전술한 '탈상품화' 효과도 크다.

또한 이러한 복지국가들에서는 사회복지정책은 대개 중앙집권적이고 강력한 노동조합의 세력을 바탕으로, 정부와 사용자집단과 대등한 위치에서 '조합주의적'으로 이루어진다. 따라서 이러한 과정에서 복지정책과 경제정책은 통합적으로 다루어져 한편으로는 복지정책을 확대하고 다른 한편으로는 적극적인 노동정책과 완전고용정책을 추진한다.

이러한 첫번째 유형과 극단적인 대조를 보이는 두번째 유형에 속하는 국가들은 미국, 캐나다 등이다.<sup>25)</sup> 이러한 국가들은 사회복지를 시장경제유지와 강화를 위한 수단으로 여기고 따라서 복지는 시장경제에 해를 주지 않는 방향에서 이루어지는 경향이 높다. 이를 뒷받침하는 실증적인 연구에 의하면 이러한 국가들의 '탈상품화' 효과는 매우 낮고, 또한 보편적 프로그램이 발달되어 있지 않고 민간부문의 역할을 강조하여 복지국가의 재분배효과는 매우 낮다.

또한 이러한 국가들에서는 일반적으로 노동자집단의 정치적 세력이 약하고, 또한 복지정책은 '다원주의적'으로 결정되는 경향이 높아서 단편적으로 존재하고 특히 경제정책과 복지정책은 대립적인 관계로 여겨 분리하여 이루어진다. 이러한 국가들은, 앞의 표들에서 보듯이 사회복지지출비율도 낮고 주요 사회복지프로그램의 도입시기도 늦다. 따라서 이러한 국가들은, 첫번째 유형의 국가들을 '복지선진국'으로 부른다면, 비교적 명확하게 '복지후진국'이라 할 수 있다.

이러한 극단적인 두 가지 유형과 달리 제 3의 유형으로 분류할 수 있는 국가들은 독일, 프랑스, 이태리 등의 유럽대륙국가들이다. 앞의 표들에서 보듯이 이러한 국가들에서는 주요 사회복지프로그램의 도입시기

---

25)이 글에서 논의한 서구학자들의 대부분의 연구에 의하면 일본도 이러한 유형에 속한다고 볼 수 있다. 그러나 일본은 서구의 선진산업국가들과 달리 높고 지속적인 경제성장으로 인하여 서구의 국가들에 비하여 상대적으로 사회복지지출이 G.N.P에서 차지하는 부담이 적고, 또한 특유의 유교문화에 기인한 사회복지에의 접근방식이 다를 수 있기 때문에 단순히 두번째의 유형으로 분류하기에는 어려운 면을 갖고 있다.

가 빠르고(첫번째 유형의 국가들에 비해서도), 또한 사회복지지출비율도 높다. (이러한 국가들은 오스트리아, 노르웨이 국가보다 지출비율이 높다). 이러한 관점에서는 이러한 국가들을 일견 '복지선진국'으로 분류할 수 있으나, 상기의 네가지의 기준에 따라 분석하면 첫번째 유형과는 구분이 될 수 있다.

이러한 국가들에서는 복지국가정책이 국민들의 복지가 시장경제에 예속되는 것으로 부터 벗어나게 해주는 효과가 첫번째 유형의 국가들보다 약하다는 점이다. 이것은 이러한 국가들이 시장경제에서의 업적을 증시하는 사회보험(특히 보험수리원칙을 엄격하게 적용하여 급여수준을 결정하는 형태)을 상대적으로 강조하는 점에서 나타난다. 이것은 앞의 표에서 Esping-Andersen의 '탈상플화'의 효과가 낮은 것에서도 입증된다.

이러한 국가들에서의 복지정책은 또한 첫번째 유형의 국가들에 비하여 '조합주의적'으로 결정되는 경향이 약하고, 따라서 복지정책과 경제정책이 통합적으로 이루어지기가 어렵다. 이것은 이러한 국가들이, 첫번째 유형의 국가들에 비해서 노동시장정책과 완전고용정책을 상대적으로 적게 강조하는 것에서 알 수 있다.\*

복지국가를 명확하게 유형화하는 작업에는 많은 어려움이 있다. 특히 어떤 국가들은 유형화하는 학자들에 따라 많은 차이를 보인다. 대표적인 예가 영국이다. 앞에서 보듯이 Jones는 영국을 스웨덴과 같이 복지자본주의로 분류하였고, Kohl도 영국을 보편적프로그램을 강조하는 국가로 분류하였다. 이러한 경우에는 영국은 이 글에서의 첫번째 유형에 속할 수 있다.

반면에 Therborn은 영국을 미국과 같이 '시장중심적 복지국가'로 Mishra는 '다원적 복지국가'로 분류하여, 여기서의 두번째 유형에 속한다고 할 수 있다. 또한 Furniss 와 Tilton은 영국은 '사회보장국가'로 분류하였는데 이것은 여기서의 세번째 유형에 속하는 것이다. 한편 복지정책내용을 분석한 연구에 의하면, Speeding은 영국의 복지정책의 빈곤제거율을 낮은 것으로 조사하였고, 또한 Esping-Andersen은 영국의 복지정

26) 이러한 세번째의 유형은 첫번째와 두번째의 양극단의 중간에 위치하기 때문에 기본적으로 분류의 애매함을 갖고 있다. 즉, 첫번째와 두번째의 유형은 그것이 '질'에서 비교적 명확히 구분이 되나, 세번째의 유형의 '정도'의 차이에서 첫번째와 세번째유형과 구분될 수 있다는 한계를 갖고 있다.

책의 '탈상품화' 효과는 낮은 것으로 평가하였다. 이러한 관점에서는 두 번째의 유형에 속한다고 볼 수 있다.

왜 이러한 유형화의 차이가 있는가? 이것은 두 가지로 설명할 수 있다.

첫째, 복지국가를 유형화하는데 사용하는 여러가지 추상적인 개념들을 학자들에 따라 다르게 해석하거나, 이러한 개념들을 구체적으로 측정하는 방법에서 다를 수 있다는 점이다. 예를들면, '조합주의적' 복지국가에 대해 '다원주의적' 복지국가의 분류에서 학자들에 따라 '조합주의'나 '다원주의'의 개념을 달리 해석하거나 실증적으로 측정하는데서 다를 수 있다는 것이다.

따라서, 예를들면 Mishra는 프랑스를 '조합주의적' 복지국가에 포함시키지 않은 반면, Wilensky는 프랑스를 '조합주의' 성격이 강한 국가로 분류한다. 또한 Esping-Andersen의 '탈상품화'의 개념을 구체적으로 측정하는 데서 그가 사용한 변수와 다른 변수들을 사용하게 되면 다른 결과가 나올 수 있는 것이다.

둘째, 복지국가들의 성격이 시대에 따라 변한 점도 학자들 사이의 유형화의 차이를 설명한다. 이것은 특히 각국가가 갖고 있는 여러가지의 사회복지프로그램의 내용이 시대에 따라 변한 점에서 기인한다. 예를 들면, 흔히 전통적으로 복지국가프로그램에 따라 Bismark형과 Beveridge형으로 구분하는 경향이 있다. 전자는 독일을 비롯한 유럽대륙국가들이 갖고 있었던 소득비례방식에 의한 형태이고(earnings-related system), 후자는 영국을 대표로 하는 정액급여체계(flat-rate system)이다. 그러나, 이러한 전통적인 형태는 2 차세계대전 이후의 복지국가팽창기에 들어와서 점차 바뀌기 시작하여 각국가들은 혼합된 체계를 갖는 경향을 보인다. -이른바 이중체계구조(two-tiered system). 즉, Beveridge유형의 국가들은 소득비례방식의 제도를 첨가하고, 반면에 Bismark유형의 국가들은 정액급여제도를 첨가하는 것이다. 따라서 이러한 변화때문에, 전통적(?)인 복지국가성격에 따른 복지국가유형화는 문제가 있는 것이다.

앞으로의 복지국가유형화의 작업은 이러한 두가지 문제를 극복하여야 하는 과제를 갖고 있다. 즉, 추상적인 개념을 구체적이고 실증적으로 측정하는 방법들에 관한 연구가 필요하고, 또한 국가들의 사회복지프로그램의 내용의 변화에 대한 보다 깊은 연구가 필요하다. 이것은 특히 1970

년대 중반이후 이른바 '복지국가위기' 시대에서는 더욱 그러하다