

복지국가 발달의 문화적 분석*

박 병 현

(부산대학교)

[요 약]

복지국가로의 발달과정은 주로 산업화이론과 정치자원론으로 설명되어 왔다. 그러나 본고는 복지국가로의 발달과정을 비교문화·역사적 관점에서 분석하였다. 문화정향은 인류학자 Mary Douglas가 분류한 운명주의 문화, 계층주의 문화, 개인주의 문화, 평등주의 문화를 원용하였다. 비교대상국가는 영국, 미국, 독일, 일본, 스웨덴이다. 영국과 미국이 산업화 후기단계에 비교적 늦게 사회보장제도를 도입하고 복지국가 위기의 영향을 많이 받은 것은 이들 국가들의 강한 개인주의 문화에서 비롯된 것으로 보며, 독일과 일본이 산업화 초기단계에 비교적 일찍 사회보장제도를 도입하고 조합주의적이면서 보수적인 사회보장체계를 유지하는 것은 계층주의 문화의 영향으로 본다. 또한 스웨덴이 산업화가 진행되기 전에 사회보장제도를 도입하고 복지선진국으로 발전한 것은 평등주의 문화가 지배적이기 때문이다.

주제어 : 문화, 비교사회복지, 복지국가발달, 사회보장

1. 서론 : 과제와 시각

복지국가로의 발달과정을 설명하는 데에는 기본적인 시각에 따라 두 가지의 커다란 이론적 전통이 있다. 하나는 사회구조적 기능주의적 설명이며, 다른 하나는 정치적 요인설이다. 첫번째의 사회구조적 기능주의에서는 복지국가를 구성하는 사회보장제도의 발달을 산업화와 그로 인한 경제발전과 사회구조변화의 부산물로 본다. 즉 기능주의 이론가들은 복지국가의 발달을 결정짓는 주 요인은 가치나, 태도, 문화, 정치적 세력간의 갈등이 아니라 산업화로 인한 경제발전과 사회구조변화 그 자체라고 본다.

기능주의 사회학자 윌렌스키(Wilensky, 1958, 1975)는 산업화와 그로 인한 경제성장과 사회복지지출비로 측정된 국가의 복지노력의 관계를 논리적으로 규명했다. 그는 복지국가 발달과 관련한 탁월한 연구로 평가받는 64개국을 대상으로 한 국가간 비교연구인 「복지국가와 평등」(The Welfare State

* 이 논문은 부산대학교 자유과제 학술연구비(2년)에 의하여 연구되었음.

and Equality)에서 국가의 복지노력을 보여주는 사회보장제도의 경제적 지출 규모를 설명하는 가장 강력한 독립변수는 1인당 GNP이며, 정치구조는 독립변수로서 무의미하다고 주장했다. 기능주의 이론가들은 한걸음 더 나아가 고도로 산업화된 국가들은 정치이념이나 문화에 관계없이 사회보장이나 정책의 내용까지도 유사해진다고 주장한다. 즉 사회구조적 기능주의에서는 산업사회의 복지발달의 정도를 결정짓는 요인은 정치적 이념, 계급간의 갈등 또는 문화가 아니라 산업화이며 어느 수준의 산업화를 이룬 나라들의 사회복지제도는 어느 한 점으로 수렴되어 비슷하다고 주장한다.

기능주의이론이나 수렴이론이 사회복지제도발달연구에 있어서 일반화의 수준을 높인 것은 사실이다. 그러나 사회복지제도가 처음 도입되는 년도의 산업화 수준과 경제수준은 국가마다 매우 다양하며, 그 후의 발달과정도 국가마다 다른 경로를 밟고 있다(Collier and Messick, 1975: 1307)는 역사적 사실은 사회복지제도의 발달은 산업화와 사회구조변화의 논리적 귀결이며, 고도로 산업화된 국가들은 정치적 이념, 문화에 관계없이 사회보장제도의 내용까지도 유사해진다고 주장하는 사회구조적 기능주의 이론이나 수렴이론을 무력하게 만들고 있다.

복지국가 발달을 설명하는 두번째의 시각은 정치적 요인설이다. 특히 코르피(Korpi), 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen) 등의 권력자원론자로 불리는 연구자들은 스웨덴의 복지국가로의 발전 근처에 성공적인 노동계급정치가 존재했다는 주장을 펴면서 다양한 정치적 요인 중에서 노동운동이 복지국가 발달에 미치는 영향을 강조한다(Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1990, 1999).

에스핑 앤더슨의 복지국가 유형론으로 결실을 맺은 권력자원론은 복지국가발달 연구에 새로운 지평을 열었다고 할 수 있다. 그러나, 최근의 세계화로 인한 사회경제적 변화의 물결은 다양한 친복지정치세력 간의 논의를 등장시키면서 권력자원론의 힘을 약화시키고 있다. 노동계급이 절대다수가 아니기 때문에 노동계급만으로는 충분한 정치적 지지확보가 불가능하고 여타계급과의 연대가 필수불가결하다는 에스핑 앤더슨(1990)의 지적은 권력자원론의 이론적 완화(theoretical relaxation)를 보여주는 대표적 사례이다(안상훈, 2005).

그러나 무엇보다 권력자원론으로 각국의 복지국가의 발달과정을 정밀하게 분석할 때에는, 캐슬스(Castles, 1985)가 지적했듯이 강력한 노동운동의 존재 자체가 그대로 그 국가의 사회보장제도의 발달로 연결되는 것은 아니라는 문제점이 있다. 예를 들면 뉴질랜드나 오스트레일리아는 노동조합의 조직률과 사회민주주의 정당의 정권참가라는 면에서 노동운동이 활발한 국가였으나 선별주의적인 복지국가 전략을 고집했기 때문에 에스핑 앤더슨이 분류한 세 가지 복지국가 유형 중 자유주의 유형에 더 가깝다. 또한 국가 제도의 관점에서 권력자원이론을 비판하는 경우가 있다. 스코치폴(Skocpol), 위어(Weir), 오로프(Orloff), 헤클로(Hecllo) 등은 다양한 사회적 행위자의 영향력보다는 그 배후에서 행위자 개개의 영향력을 강화하기도 하고 약화시키기도 하는 국가의 제도에 주목한다(Castles, 1985; Castles and Mitchell, 1992, Orloff and Skocpol, 1984: 729-730; Weir, Orloff, and Skocpol, 1988: 임성근, 2003).

위의 내용에 따르면 산업화와 그에 따른 경제성장, 그리고 노동운동의 성장과 같은 권력자원의 확대는 사회복지제도 도입에 필요조건일 수는 있으나 그 자체만 가지고는 사회복지제도발달의 필요충분조건이 되지 못한다. 달리 표현하면 산업화와 노동운동의 성장은 사회복지제도 도입에 필요한 환경을

조성하나, 사회복지제도 도입 자체는 해당 국가의 고유한 문화나 가치에 의해 당겨질 수도 있고 늦추어질 수도 있다는 것을 의미한다(Park, 1990). 이것은 최근의 신제도주의에서 말하는 정책의 결정에는 인간의 행동을 유도하는 ‘의미의 준거틀(frame of meaning)’을 제공하는 상징체계인 ‘문화’가 영향을 미친다는 홀과 테일러(Hall and Taylor, 1996)의 견해와 맥락을 같이 한다.

본고의 기본 전제는 ‘왜 모든 국가들이 유사한 복지제도를 채택하는가가 아니라, ‘왜 비슷한 경제 수준의 국가들이 상이한 수준의 복지노력을 보이는가?’, ‘왜 어떤 국가들은 복지국가의 위기에 탄력적으로 대응하고, 어떤 국가들은 탄력적으로 대처하지 못하는가?’ 하는 것이다. 따라서 본고는 복지국가는 ‘하나의 이상형(an ideal type)’으로서가 아니라 ‘다양한 유형’(diverse types)으로 접근되어야 하며, 산업화와 그것이 수반하는 경제성장과 사회변화 또는 권력자원이 사회보장제도에 대한 요구와 그 요구를 제공할 수 있는 가능성을 결정하지만 그러한 요구와 가능성에 구체적인 형상을 부여하는 것은 각국의 고유한 문화와 역사적 맥락이라고 본다.

이러한 맥락에서 한 국가의 사회보장제도의 도입과 그 후의 발달과정은 다른 국가와의 비교를 통해 명확해지고 사회보장제도의 현재를 파악하기 위해서는 과거의 유산이나 그 나라의 문화를 이해할 필요가 있다. 또한 사람들이 사회보장제도를 도입하기 위해서 어떻게 노력해 왔느냐를 연구하는 것도 의미가 있지만, 사람들이 원하는 것을 왜 원하는가 하는 것을 연구하는 것이 필요하다. 예를 들면, 비스마르크의 독일 사회보험과 로이드 조지의 영국 사회보험의 차이는 당시 두 나라의 문화적, 역사적 맥락을 떠나서는 이해할 수 없다. 따라서 이 글의 기본 전제는 복지국가로 발달하기 위한 사회보장제도의 도입은 정치적인 결정으로 이루어지나, 정치적인 결정은 그 국가의 문화나 주도적인 가치에 의해 영향을 받는다고 본다.

이러한 연구의 목적을 위해 본고에서는 먼저 더글라스(Douglas)와 월답스키(Wildavsky)의 연구에 기초하여 문화를 운명주의 문화, 계층주의 문화, 개인주의 문화, 평등주의 문화로 분류하여 각 문화의 특성을 살펴보고, 각 문화에서의 사회복지발전 가능성을 살펴볼 것이다. 비교대상 국가들의 문화를 유형화하기 위해서는 알몬드와 버바(Almond and Verba, 1963), 월답스키의 정치문화 연구 등의 결과를 빌려와 영국과 미국은 개인주의 문화, 독일과 일본은 계층주의 문화, 스웨덴은 평등주의 문화가 상대적으로 지배적인 것으로 본다.

본고에서는 월답스키(Wildavsky, 1987: 5)의 ‘문화란 사회적 관계(social relation)나 사회적 실천(social practice)을 정당화하는 공유된 가치이다’라는 문화의 정의를 따른다. 즉 문화란 기본적으로 사회 구성원들의 사회관계와 그들이 공유하고 있는 신념과 가치의 상호작용에서 형성되며, 사회구성원들이 자신의 가치를 제도로 구현함으로써 문화는 특정한 생활양식(way of life)을 띠게 된다. 따라서 본고에서는 ‘문화는 정책결정에 미치는 영향력에 있어서 이데올로기보다 더 강력한 개념이다’라는 월답스키(1987: 3)의 견해를 따른다.

물론 알몬드와 버바(1963), 그리고 월답스키(1987)가 지적하는 바와 같이 한 나라의 문화는 반드시 동질적인 것이 아니고 이질적인 하위문화가 생성될 수 있다. 또 운명주의 문화, 계층주의 문화, 개인주의 문화, 평등주의 문화는 상호배타적인 성향이 있으나 반드시 서로를 대치하는 것은 아니다. 한 국가 내에서도 여러 가지 문화가 혼재할 수 있다. 다시 말해서 어떤 사회에 개인주의 문화가 존재한다

고 해서 반드시 계층주의 문화나 평등주의 문화가 제거되는 것이 아니다. 따라서 본고에서는 순수분석개념으로서의 위의 네 가지 문화는 한 사회의 문화 속에서 공존하는 것이므로 상대적인 비중에 있어서 어떤 문화가 지배적인가를 구분하여 연구하고자 한다.

2. 문화이론

1) 문화이론의 개념

문화이론(Cultural Theory)은 인류학자인 메리 더글라스(Mary Douglas)가 제창하고 정치학자인 아론 윌답스키(Aaron Wildavsky)가 정책결정과정에서 적용함으로써 발전하기 시작했다. 문화이론에서는 문화를 가치와 신념체계뿐만 아니라 사회적 관계, 삶의 양식을 함께 포함하는 것으로 보고 있다. 문화이론가들은 문화적 편향(cultural bias)을 사회구성원이 공유하고 있는 가치와 신념을 의미하는 것으로 규정하면서, 문화적 편향은 인간의 사회적 관계에 영향을 미치며, 사회적 관계는 문화적 편향에 다시 영향을 미치게 되면서 생동적인 삶의 양식, 즉 문화를 형성하게 된다고 본다(Douglas, 1982a, 1982b, 1986; Douglas and Wildavsky, 1982; Wildavsky, 1985, 1987; Thompson, Ellis, and Wildavsky, 1990).

문화이론에서 중요시하는 기본 개념은 사람과 사람과의 관계, 즉 사회적 관계이며, 특정한 사회적 관계가 특정한 문화적 편향, 우주관, 혹은 세계관을 형성한다고 본다(Douglas, 1982a; Thompson, Ellis, and Wildavsky, 1990). 문화이론은 사람이 행한 중요한 선택은—그것이 자발적이든 강요에 의한 것이든—그들이 받아들이고 있는 문화의 한 형태라고 본다(Wildavsky, 1987: 6). 따라서 개인들은 자신들이 일상적으로 경험하는 사회조직의 형태를 정당화시켜 주는 가치와 신념체계를 갖게 된다.

문화이론의 차원은 두 개의 질문 - ① '나는 누구인가?'와 ② '나는 무엇을 할 것인가?'라는 질문에 대한 답에 근거하고 있다(Wildavsky, 1987). 첫번째 질문은 정체성(identity)에 관한 것인데, 개인의 결정이 전체 구성원들의 의견과 얽혀서 이루어지는 집단성이 강한 집단에 속해 있느냐 아니면 타인과의 관계가 약해서 결정이 그 개인에게만 관계되는 집단에 속해 있느냐 하는 것이다. 두번째 질문은 행위(action)에 관한 것인데, 개인을 규제하는 규정의 많고 적음 즉, 구속의 정도와 관련된다. 집단 경계의 강하고 약함과 규정의 많고 적음과 다양성의 정도는 개인이 속한 문화의 구성요소이다.

더글라스는 문화를 집단(group)과 망(grid)의 개념을 이용하여 설명하고 있다. '집단'은 개인이 특정집단에 소속되는 정도를 말하는 것으로, 개인의 삶이 집단에 소속되어 있는 정도가 높으면 높을수록 개인의 선택은 집단의 영향을 더 많이 받게 된다. 달리 말하면, 집단성은 개인의 삶이 사회단위에 편입되어 있는 정도, 즉 사회편입(social incorporation)의 차원이다. 더글라스는 집단성에 대하여 '개인의 삶이 집단정신에 의해 제약되는 정도로서 공동주거, 공동노동에 참여하는 사람일수록 강한 집단성(high group)과 관련이 있으며, 집단성이 강해질수록 집단에의 진입이 어렵고 회원과 비회원의 경계

가 높아진다고 보았다. 집단성이 강한 혹은 높은 곳에서는 내부인과 외부인간의 경계가 뚜렷하며, 집단이 제공하는 편익 때문에 개인이 집단에서 이탈하기에는 비용이 너무 크다. 따라서 집단구성원들은 각 개인이 집단의 요구를 받아들일도록 압력을 행사할 수 있다. 반면, 집단이 약하거나 낮은 곳에서는 개인은 다른 사람과 관계를 형성하지 않거나 거래할 수 없다(Douglas, 1986; 박종민·김서용, 2002: 56; 전영평, 2002: 88).

이에 반하여 ‘망’은 개인의 생활이나 상호작용이 외부로부터 부과된 규정이나 명령, 즉 외부로부터의 규제에 의해 제약받는 정도를 말한다. 달리 표현하면 망은 사회규제(social regulation)의 차원이며, 내적인 집단 규정이라고 할 수 있다. 즉 집단의 개념이 외부적이라면 망의 개념은 내부적이다. 월답스키(1987)는 ‘망’을 ‘규정’(prescription)으로 재해석하였다. 즉, 망이 강하다 혹은 높다 것은 개인 간의 상호작용에 영향을 주는 규정이나 역할이 많다는 것을 의미하며, 망이 약하다 혹은 낮다는 것은 규정이나 역할이 별로 없고 개인은 단지 개인으로 평가되고 서로 연결된다는 것을 의미한다.

2) 문화의 유형

문화이론에서는 망(규정)을 수직적 차원으로 집단을 수평적 차원으로 놓고 <그림 1>과 같이 ① 높은 망(규정) - 낮은 집단의 운명주의 문화, ② 높은 망(규정) - 높은 집단의 계층주의 문화, ③ 낮은 망(규정) - 낮은 집단의 개인주의 문화, 그리고 ④ 낮은 망(규정) - 높은 집단의 평등주의 문화의 네 가지 문화 유형을 제시한다.

규정의 수와 다양성	집단경계의 강도	
	약 함	강 함
많고 다양함	운명주의 문화 (무관심)	계층주의 문화 (집단주의)
적고 비슷함	개인주의 문화 (경쟁)	평등주의 문화 (평등)

출처: Aaron Wildavsky, "Choosing Preferences by Constructing Institutions : A Cultural Theory of Preference Formation," American Political Science Review, Vol. 81, No.1, March 1987, p. 6.

<그림 1> 네 가지 문화 유형

위의 네 가지 문화 유형의 특징을 설명하면 다음과 같다(Douglas, 1982a; Wildavsky, 1987, 1990; 박종민, 2002).

높은 망 - 낮은 집단(high grid-low group)은 집단경계가 약하고 규제가 많은 운명주의(fatalism) 문화를 나타낸다. 운명주의 문화에서는 개인에 영향을 미치는 결정은 그 개인이 아닌 외부인에 의해 이루어진다. 여기에 있는 개인들에게는 집단가입이 배제되지만 의무규정은 강제된다. 개인의 역할이

엄격하면서 불평등한 관계를 특징으로 하는 운명주의는 계층주의 문화와 마찬가지로 개인은 자신에게 주어진 역할을 수행하는 것과 상호간의 도리를 지키는 것을 중요시하고 우열에 따라 대우받는 것을 당연시하여 계층질서를 수용하고 있다. 그러나 계층주의와는 달리 그들은 자신을 집단과는 동일시하지 않음으로써 서로 고립되어 있다. 그렇다고 해서 개인주의 문화에서와 같이 구성원들이 자유로운 삶을 영위해나가는 것은 아니다. 이들은 오로지 주어진 상황에 적응하거나 타협해야 한다.

운명주의 문화에서는 개인의 삶은 예측할 수 없고 스스로 도울 수 없고 다른 사람들은 위험하여 믿을 수 없다. 인간본성에 대한 의구심으로 자신들을 고립시키며 고립된 사회관계를 정당화시킨다. 이들의 주된 관심은 위험한 세상에서 어떻게 생존하느냐 하는 것이다. 운명주의 문화에서는 공사영역을 구분하려 하지 않는다. 이들은 시장기체에 대한 불신이 강하며 그렇다고 공동이익을 구현하기 위한 공동체를 형성할 자신감도 없다. 스스로 고립된 이들은 자신 혹은 가족의 생존을 위해 시장이나 국가라는 근대적 장치보다는 개별적 차원에서 유력자와의 사적 관계에 기초한 후견적 네트워크에 의존한다. 운명주의는 평등주의와는 정반대의 문화 양식이다.

높은 망 - 높은 집단(high grid-high group)은 집단경계가 강하고 규제가 많은 계층주의(hierarchy) 문화를 나타낸다. 계층주의는 망이 엄격함과 동시에 집단의식이 강해 구성원들은 개인의 정체성보다는 집단의 보전과 번영을 중요시하며 계층적 질서 속에서 주어진 역할을 성실하게 수행하는 것과 서로간의 도리를 지키는 것을 당연시한다. 따라서 개인의 선택과 자유보다는 전체의 조화를 위해 자신에게 부여된 지위와 역할을 수행하는 것에 대해 만족한다. 그리고 권위관계에 있어서의 불평등을 당연시 여겨 사람들이 서로 다른 대우를 받는 것을 자연스러운 현상으로 받아들임으로써 계층질서를 긍정적으로 평가한다.

계층주의 문화에서는 인간은 죄를 갖고 태어났지만 유순해서 제도에 의해 규제될 수 있다고 본다. 이러한 인간관은 풍족한 제도적 제약 속에 있는 사회적 삶을 지지한다. 계층주의는 권위를 제도화하며, 공사영역을 신중하고 명료하게 구분한다. 이 문화는 개인주의 문화와 평등주의 문화의 중간에 위치하는데 국가기능을 확대하려는 입장에서는 개인주의 문화와 충돌하며, 자격조건에 따라 참여를 제한하려는 입장에서는 평등주의 문화와 충돌한다. 계층주의 문화에서는 구성원들의 참여와 동의를 중시하는 공동체나 개인들의 선택을 중시하는 시장보다는 국가를 통해 공동선의 구현을 옹호한다.

낮은 망 - 낮은 집단(low grid-low group)은 개인주의(individualism) 문화를 나타낸다. 망이 느슨해서 규제가 별로 없으며 동시에 집단의식이 약한 개인주의는 구성원들이 대인관계를 맺는 데 있어서 자율성이 최대한으로 보장되어 있음으로 개인주의자들은 관계를 규제하는 집단과 역할을 개인의 자유의사에 따라 삶을 영위해 나아가는 것을 저해하는 요인으로 간주한다. 따라서 개인의 자유를 중요한 가치로 여기고 있다. 그리고 서로가 대등한 입장에서 상호간의 합의에 의해 모든 것을 결정하기 때문에 계층질서에 대한 거부감이 있다. 개인주의 문화는 동일해지는 것보다는 다르게 되는 것을 좋아한다.

개인주의 문화는 인간은 본질적으로 자아추구적(self-seeking)이라고 생각한다. 개인주의 문화는 경쟁적 정치체제가 최상이라는 제임스 매디슨의 정치신념이나 사회관계가 자유로운 교역, 거래 및 교환에 기초해야 한다는 Adam Smith의 경제신념을 지지한다. 개인주의자들은 실패는 개인의 탓이며 분

화된 사회관계는 정당하고 사회는 '보이지 않은 손'에 의해 균형이 유지된다는 관점을 지지한다. 따라서 개인주의 문화는 외부로부터의 규제는 정당하지 않을 뿐만 아니라 필요하지도 않다고 믿는다. 또한 개인주의 문화는 가능하면 정부의 역할을 좁게 규정하면서 정부의 규제와 간섭을 최소화하고 개인 선택을 최대화하는 작은 정부를 지향한다. 따라서 개인주의 문화는 국가의 개입으로 사회적 차이를 축소하여 동일해지기보다는 서로 다르게 될 기회를 추구한다. 자기규제(self-regulation)를 강조하는 개인주의자들이 선호하는 것은 시장제도이다. 개인주의는 계층주의와 정반대의 문화 양식이다.

낮은 망-높은 집단(low grid-high group)은 집단경계가 강하고 규제가 적은 평등주의(egalitarianism) 문화를 나타낸다. 평등주의에서는 개인들 간의 교류는 대칭적으로 일어나며 내부적 권위구조도 없다. 평등주의는 구성원들이 자신을 집단과 동일시함으로써 집단에 대한 충성심이 투철하고 집단의 성원으로써 자신의 가치를 찾는다. 그러한 가운데 개인주의와 마찬가지로 평등한 관계를 유지함으로써 구성원들의 우열을 가려 달리 대우를 하는 것을 강력하게 거부하며 계층질서를 기본적으로 배제하고 있다. 평등주의 문화는 권위나 강요 없이 살아가는 것을 좋아하며, 종족 간, 소득수준 간, 남녀 간, 부모와 자녀 간, 교사와 학생 간, 관청과 시민 간의 차이를 감소시키는 정책을 선호한다.

평등주의 문화는 인간은 자이추구적이지 않고 남을 배려하며 협동을 강조한다. 인간이 부패되는 이유는 바로 시장이나 국가와 같은 착취적 혹은 강압적 제도 때문으로 보며, 착취나 강요가 배제된 사회환경을 조성함으로써 인간을 선하게 만들 수 있다고 믿는다. 평등주의 문화는 불평등을 조장하는 시장기제와 개인주의적 삶의 양식에 대해 부정적이다. 집단의식이 강하지만 구성원간의 계층질서는 거부되며 모든 구성원들이 평등한 위치에서 직접 참여를 통해 집단의 의사결정을 추구한다. 따라서 공동선을 위해 공동체적 접근을 중시하고 시장에 대한 의존성을 축소하려고 한다.

이러한 면을 종합하면 문화양식에 따라 국가(state), 시장(market), 및 공동체(community)에 대한 의존의 정도는 차이가 난다. 계층주의 문화는 계층적 혹은 수직적 권위관계에 기초하는 국가에 더 의존적이며, 개인주의 문화는 계약관계에 기초하는 시장에 더 의존적이다. 평등주의 문화는 구성원 모두의 참여와 동기가 보장된 공동체에 더 의존적이다. 운명주의자들은 고립되어 있어 공동목적을 이루기 위한 노력과 관련해 수동적이고 주변적이다. 이들은 다만 유력자와 사적인 후견관계를 통해 자신을 보호하려고 애쓸 뿐이다(박종민, 2002).

3) 문화이론의 복지국가 발달에의 함의

그러면 이러한 문화 유형에 따라 사회보장제도의 발달 가능성은 어떻게 차이가 날까?

월답스키(Wildavsky, 1985: 352)는 더글러스의 문화이론을 이용하여 문화와 예산과의 관계를 규명하면서 계층주의 문화가 지배적인 사회는 개인의 지위와 서열을 유지하기 위한 목적으로 조세를 사용하면서 조세를 인상하는데 수월하며, 개인주의 문화가 지배적인 사회는 권위에의 의존을 감소시키는 것을 선호하면서 세금은 되도록이면 적게 내는 것을 선호하고, 평등주의 문화가 지배적인 사회는 재분배 목적으로 자원을 분배하는 것을 할 수 있는 데까지 하려는 경향이 있다고 주장한다.

사회보장제도의 확장을 주장하는 사람들은 중앙정부의 역할을 강조하는 경향이 있다. 정부 역할의

강조는 개인이 집단에 종속되는 계층주의 문화와 평등주의 문화에서 찾아볼 수 있다. 계층주의 문화와 평등주의 문화는 재분배를 강조하는 측면에서 동질성이 있다. 다만 차이가 나는 것은 계층주의 문화는 가부장적(때로는 통제적인)인 복지의 제공이고 평등주의 문화는 이러한 전제가 없다는 것이다. 또한 계층주의 문화는 희생의 윤리—부분은 전체를 위해 희생한다—를 정당화하는 측면이 있으며, 계층주의 문화가 상대적으로 지배적인 국가의 정부의 재분배 정책은 평등주의 문화가 상대적으로 지배적인 국가에서보다 더디게 진행되는 면이 있다.

평등주의 문화는 권위를 부정한다. 이 문화는 완전한 조건의 평등에 의해서만 권위가 작용하지 않는 사회가 건설될 수 있다고 본다. 이 문화의 최선의 목표는 집단간의 차이—인종간의, 소득수준간의, 남녀간의 부모와 자녀간의 학생과 선생간의, 관청과 시민간의—를 줄이려고 한다는 것이다. 예산과 관련된 용어로 얘기하면 차이를 줄인다는 것은 소득이 부자로부터 가난한 사람으로 이전된다는 것을 의미한다. 이것은 다른 말로 하면 운이 좋지 않은 사람들을 위한 제도를 일반화한다는 것이다 (Wildavsky, 1985: 351).

또한 월답스키(1985: 351)는 개인의 중요한 결정은 동시에 문화의 선택이기도 하다라고 주장하면서 어떤 현상에 대해 누구를 비난할 것인가에 대해 평등주의 문화에서는 체계, 즉 비자연적인 불평등을 사회에 가져온 확립된 권위를 비난하며, 계층주의 문화에서는 사회의 규칙을 따르지 않음으로써 집단에 해를 끼친 일탈자를 비난하며, 개인주의 문화에서는 생산적이지 못한 개인을 비난한다고 주장한다. 또한 계층주의 문화는 개인의 도덕과 관련된 문제에 정부의 간여를 정당화하는 사회적 보수주의를 선호하는 경향이 있고, 평등주의 문화는 경제적인 수준의 차이를 감소시키기 위해 정부가 경제에 개입하는 것을 선호하는 경향이 있다. 그러나 개인주의 문화는 개인의 생활에 정부가 개입하는 것을 반대한다.

앞에서 언급한 문화이론의 집단과 망의 개념, 이 개념들을 정치행위에 적용한 월답스키의 주장과 삶의 양식별 사회복지의 발전가능성을 기술한 주재현(2004)의 내용을 종합하여 문화유형별로 사회보장제도의 발달 가능성을 예측해보면 다음과 같다.

첫째, 사회 내 인간을 규제하는 규정이 별로 없고 집단에의 소속감이 약한 개인주의 문화에서는 사회보장제도의 발전 가능성은 매우 낮다. 개인주의 문화에서는 구성원들은 각자의 기본 욕구를 국가나 사회에 의존하기보다는 노동시장에서 타인과 경쟁함으로써 충족한다. 즉, 개인주의 문화에서는 각 개인은 스스로 위기상황에 대비해야 하고 위기상황에 빠졌을 경우에는 국가나 사회에 의존하기보다는 개인이 그 위기를 극복해야 한다. 이와 같이 개인주의 문화에서는 사회문제에 대한 책임소재를 사회에 두기보다는 개인에게 두기 때문에, 사회 구성원들이 직면하는 위험에 대비하기 위해 국민전체를 대상으로 하는 강제가입을 원칙으로 하는 사회보험제도를 도입하는 것에 대해서는 부정적이다. 따라서 개인주의 문화가 지배적인 사회에서는 국가가 주체가 되는 사회보장제도가 발전하기에는 시일이 많이 걸린다.

둘째, 사회적 규제 정도가 높으나 집단에의 소속의식이 낮은 운명주의 문화가 지배적인 사회에서는 사회보장제도는 매우 제한적으로 발전하게 된다. 운명주의 문화에서는 개인 욕구를 충족시키지 못하는 구성원들로 인해 사회적 욕구가 제기될 수 있다는 사고방식이 자라나기 힘들며, 사회문제란 오직

사회의 원활한 작동에 장애가 야기되는 경우만을 의미한다. 이러한 사회에서는 개인적 차원에서 복지를 추구하는 것이 제한되어 있다(주재현, 2004 : 287). 따라서 운명주의 문화에서는 제도적 개념의 사회보장제도가 발전하기보다는 사회의 발전에 장애가 발생하는 경우에만 개입하는 매우 제한적인 잔여적인 형태의 사회복지(공공부조)가 발전하게 된다.

셋째, 사회적 규제가 많으면서 다양하고 집단에의 소속의식이 높은 계층주의 문화에서는 국가가 주도하는 사회복지가 발전할 수 있는 여지가 많아 제도적 사회보장제도가 발전할 수 있는 가능성이 높다. 그러나 계층주의 문화에서는 사회통제적인 면이 있는 사회복지가 발달할 가능성이 있다. 달리 표현하면 계층주의 문화에서의 구성원들은 집단에의 소속의식이 높아 그들이 속한 집단이나 사회발전에 기여한 대가로서 사회나 국가로부터의 보상을 기대하는 반면, 국가는 사회 안정을 얻는 대신 구성원들에게 보상차원의 사회복지급여를 제공한다. 따라서 계층주의 문화가 지배적인 사회에서는 사회문제에 대한 사회적 책임의 개념이 발전할 수 있어 국민 전체를 대상으로 하는 예방적 성격의 사회보장제도가 개발될 수 있다. 그러나 계층주의 문화에서의 사회보장제도의 성격은 가부장적인 면을 띠게 된다. 즉, 신분상의 상하관계가 분명하고 서로 다른 대우를 받는 것을 자연스러운 현상으로 받아들이는 계층주의 문화에서는 계층 간 불평등관계를 지속하려는 사회통제적인 성격의 사회보장제도가 발달할 가능성이 있다.

마지막으로, 사회적 규제는 별로 없으나 집단에의 소속의식이 높은 평등주의 문화에서는 사회보장제도가 발전할 수 있는 가능성이 가장 많다. 공동체적 평등주의가 지배적인 사회에서는 개인의 기본 욕구 충족의 문제는 개인의 책임이 아닌 사회의 책임으로 본다. 즉 사회문제의 원인은 개인의 성격적인 결함에서 비롯된 것이 아닌 사회제도의 모순에서 비롯된 것으로 보게 되며, 이러한 문제를 해결해야 하는 주체는 개인이 아닌 국가라고 본다. 이러한 사회문제에 대한 사회나 국가의 책임의식은 정부가 사회문제 해결을 위한 정책적 방안을 마련하는 것을 당연한 것으로 인식하게 한다. 따라서 평등주의 사회에서는 사회문제를 해결하기 위한 사회보장제도의 출현은 당연한 것으로 본다. 계층주의 문화에서의 사회보장제도의 발달이 가진 자나 정부의 가부장적인 책임의식이나 통제적 목적으로 비롯된 것이라고 본다면, 평등주의 문화에서의 사회보장제도의 발달은 모든 사회 구성원들은 공동체의 동료라는 의식에서 비롯된 것이라고 할 수 있다.

이상을 종합하여 문화유형에 따른 사회문제의 책임소재, 사회문제의 사회성 의식정도, 국가와 민간 의존도, 그리고 사회보장제도의 발달 가능성과 종류를 살펴보면(표 1)과 같다.

〈표 1〉 문화유형에 따른 사회문제의 책임소재, 사회문제의 사회성 인식정도, 국가와 민간 의존도, 및 사회보장제도의 발달 가능성과 종류

	사회문제의 책임소재	사회문제의 사회성 인식 정도	국가와 민간 의존도	사회보장제도 발달 가능성과 종류
개인주의 문화	전적으로 개인의 책임	매우 약함	전적으로 민간의존	매우 낮음 (잔여적 사회복지)
운명주의 문화	개인의 책임	약 함	민간의존	낮 음 (잔여적 사회복지)
계층주의 문화	개인의 책임 + 국가의 책임	강 함	민간의존 + 국가의존	높 음 (통제적 + 제도적 사회복지)
평등주의 문화	국가의 책임	매우 강함	전적으로 국가의존	매우 높음 (제도적 사회복지)

3. 복지국가의 발달의 비교 문화적 분석

각 문화의 사회보장제도의 발달에의 영향을 분석할 때의 가설은 사회보장제도는 문화의 유형에 따라 도입의 시기가 다르다는 것과 각 국가들은 그들 국가 나름의 독특한 사회보장제도의 발달과정과 내용을 가지고 있다는 것이다. 여기에서 비교의 초점은 각 나라가 사회보장제도라는 사회적 혁신을 도입하는 역사적 타이밍, 동기화 정당화, 그리고 도입된 제도의 발달과정이 각국의 문화적 배경과 어떤 관련이 있느냐 하는 것이다

1) 연구대상 국가의 선택

본고의 연구대상 국가는 영국, 미국, 독일, 일본, 그리고 스웨덴 등 5개국이다. 알몬드와 베바(Almond and Verba, 1963)는 그들의 저서 『시민문화』(Civic Culture)에서 영국인과 미국인 중에는 유능한 시민(市民, citizen)이, 독일인 중에는 유능한 신민(臣民, subject)이 더 많다고 했다.¹⁾ 이와 같은 관찰을 월답스키(1990)는 독일은 계층주의 문화가 상대적으로 지배적인 국가로, 영국과 미국은 개인주의 문화가 지배적인 국가로 분류했다. 일찍이 토크빌(Tocqueville, 1840/1946)은 미국을 개인주의가 번창한 국가로 보았다. 또한 월답스키(1985: 352-353)는 미국과 스웨덴을 비교하면서 미국은 전통적으로 권위주의가 약하고, 시장경제가 강하며, 복지비 지출을 늘리는 중앙집권적인 정부를 반대하는 국가라고 보았으며, 스웨덴을 평등주의를 지향하는 국가로 분류했다. 일본은 전통적으로 집단에의 충

1) 이해경(1986)은 Almond와 Verba의 신민형 정치문화와 참여형 정치문화의 개념을 빌어 독일과 일본은 신민문화유형, 영국과 미국은 시민문화유형으로 나누어서 양 정치문화 간에 복지국가 발달이 어떻게 차이가 나는가를 분석한 적이 있다.

성과 복종을 강조하고(Benedict, 1946), 집단 소속감을 중요시여기는(Nakane, 1973) 계층주의 문화가 지배적인 국가로 분류되고 있다. 이러한 연구결과에 따라 본고에서는 영국과 미국은 개인주의 문화, 독일과 일본은 계층주의 문화, 스웨덴은 평등주의 문화가 상대적으로 지배적인 국가로 분류한다.

2) 국가별 최초의 사회보험 도입시기의 경제사회적 배경

세계 최초의 사회보험은 1883년 독일의 질병보험이었고, 영국의 최초 사회보험은 1908년 로이드 조지(Lloyd George)의 무각출연금이었다. 일본은 1922년 건강보험제도를 도입했고, 미국은 1908년 연방 정부 직원을 위한 산업재해보상제도를 도입했으나 실질적인 사회보험제도는 1935년 사회보장법이 제정되면서 도입되었다. 스웨덴은 1891년 건강보험제도를 도입했다.

〈표 2〉에서 보는 바와 같이, 각국의 최초의 사회보험제도를 로스토우(Rostow)의 경제발전단계에 적용시켜 보면, 평등주의 문화가 지배적인 스웨덴은 경제가 도약단계일 때 사회보험제도를 최초로 도입했으며, 계층주의 문화가 지배적인 독일과 일본은 도약단계는 지났으나 성숙단계에는 도달하기 전에 사회보험제도를 도입했다. 개인주의 문화가 지배적이었던 영국은 성숙단계에 도달하고도 58년이 지난 뒤, 미국은 고도소비단계에 도달하고도 15년이 지난 뒤에 사회보험제도를 도입했다. 또한 최초로 사회보험제도를 도입한 년도의 농업종사인구비율을 살펴보면 영국은 9%, 미국은 20%, 독일은 48%, 일본은 51%, 스웨덴은 62%²⁾였다.

〈표 2〉 각국의 경제성장단계, 산업화 수준과 최초의 사회보험도입년도

국가	경제성장	도약단계	성숙단계	고도소비단계	사회보험 최초 도입년도의 농업종사인구비율
영국		1783-1802	1850(1908*)	1930	9%
미국		1843-1860	1900	1920(1935*)	20%
독일		1850-1873(1883*)	1910	1940	48%
일본		1873-1900(1920*)	1940	1955	51%
스웨덴		1868-1890(1891)*	1930	-	62%

*는 최초의 사회보험제도가 도입된 년도

자료 : W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth*, Cambridge: University Press, 1960. ; David Collier and Richard E. Messick, "Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption," *The American Political Science Review*, Vol. 69, 1975, p. 1309. ; 이혜경, "정치문화 정향과 복지국가의 발달 : 비교역사적 접근", 《사회보장연구》, 제2권, 1986, p. 67.

이러한 사실은 개인주의 문화가 지배적인 국가로 볼 수 있는 영국과 미국은 산업화가 진행된 후 상당 기간이 지난 후에 사회보험제도를 도입했다는 것을 의미하며, 계층주의 문화가 지배적인 독일과 일본은 산업화 초기에 사회보험제도를 최초로 도입했으며, 평등주의 문화가 지배적인 스웨덴은 산업

2) 스웨덴은 사회보험제도 초기 도입기라고 할 수 있는 1908년 이전의 시기에 사회보험제도를 처음 도입한 국가들 중에서 농업종사인구비율이 가장 높았다.

화가 진행되기도 전에 사회보험제도를 최초로 도입했다는 것을 알 수 있다. 이러한 사실은 사회보장제도 도입을 설명하는 산업화 논리와 수렴이론을 무색하게 만든다.

그러면 이러한 국가들의 사회보장제도의 도입시기와 그 후의 발달과정에 문화는 어떻게 영향을 미쳤을까?

3) 국가별 문화정향과 사회보장제도의 발달

(1) 영국

① 개인주의로서의 자유방임주의

흔히 영국을 미국의 강한 개인주의정신과 대비시켜 개인주의가 약한 국가로 보는 경향이 있다. 그러나 오로프와 스킨폴(Orloff and Skocpol, 1984: 735)은 1870년대에서 1920년대 사이의 영국은 개인주의 성향이 강한 경제적 자유방임주의와 자조정신이 매우 강했으며, 이러한 측면이 영국보다 산업화 진행이 훨씬 늦은 독일보다 사회보장제도를 늦게 도입하는 원인이 되었다고 보고 있다. 19세기 중반의 빅토리아시대를 지배했던 경제사상은 절박하고 근검하는 사람들이 모두 동등한 기회를 부여받아 다른 사람과 경쟁하면서 자기들의 이익을 추구하는 자유방임주의였다. 이러한 자유방임주의 사상 하에서는 국민에 대한 정부의 역할이란 적극적이고 활동적이기보다는 제한적인 것이었다. 즉 최선의 정부란 규제를 적게 하고 사람들을 그대로 내버려두는 것이었다. 이러한 19세기 중반의 영국의 활력 넘치는 자본주의 체제 속에서 근면과 경쟁은 경제적 덕성의 궁극적인 표현이요 빈곤은 가장 비난받는 악덕으로 간주되는 나태와 게으름의 결과였다. 이와 같은 문화적 배경에서는 사회보장제도의 도입논의는 설득력이 없었다.

② 자조정신과 사회보장제도

19세기 중반까지 영국을 지배한 경제사상이 아담 스미스(Adam Smith)의 고전경제이론을 기초로 하는 자유방임주의였다면, 사회의 최고의 덕목이자 가치는 '자조'(self-help)였다. 자조의 가치는 사무엘 엘 스마일즈(Samuel Smiles)에 의해 아주 심도 있게 묘사되었는데, 그는 '하늘은 스스로 돕는 자를 돕는다'라는 격언의 인용으로 시작되는 당시의 베스트셀러였던 1859년에 출판된 『자조』(Self-Help)라는 책에서 자조정신이 개인성장의 근본이며 국가변영의 원천이라고 주장하였다. 그는 사람을 돕는 가장 좋은 사회제도란 그 사람 자신이 자신의 상태를 개선하고 발전시키도록 가만히 내버려 두는 것이며, 사회악은 우리가 아무리 법을 사용하여 없애려 해도 개인의 생활과 성격이 현저히 개선되지 않고서는 또 다른 형태로 다시 나타나기 때문에, 최고의 애국과 박애는 가난한 사람을 위해 법을 고치거나 제도를 수정하는데 있기보다는 사람들이 그들 자신의 자유롭고 독립된 개인행동에 의해 자기 자신을 향상시키고 개선시키도록 돕고 자극을 주는 데 있다고 주장하였다(Smiles, 1859: 1-3).

자조의 가치는 사회보장제도의 도입에 반대 입장에 있던 공제조합(friendly society)의 결성을 촉진시켰다. 공제조합은 개인주의 성격이 강한 자원단체였다. 19세기 말엽에는 성인남자의 절반 이상이 가입했던 당시 영국의 공제조합은 사회보장제도의 도입을 20년 이상 지체시키는 데 결정적인 역할을 하

였다(Treble, 1970; Gilbert, 1966: 165-221). 공제조합은 1872년에 가입자 수가 400만명, 수혜자 수가 800만명에 이를 정도로 규모가 컸으며 당시의 노동조합보다 가입자 수가 많았다. 비록 노동자들의 평균수명이 예상했던 것보다 많이 길어진 19세기 말엽에는 재정이 수축되기는 했으나 사회보장제도의 역할을 대신한 공제조합은 노동자계층의 중심문화를 형성하면서 공공사회보장제도의 도입을 매우 반대했다. 공제조합은 적용대상을 숙련된 남성노동자로 제한하였으나 노동자계층의 연대의식과 상부상조문화를 구현하였다. 이것은 개인주의적인 자조를 바탕으로 하는 유산계급이데올로기와 매우 조화되는 것이었다(Novak, 1988: 54). 1878년에 이미 Blackley의 연금제안을 반대해 무산시킨 경험이 있는 공제조합은 1908년 연금법이 제정되기 전까지 노령연금법안에 지속적으로 반대해 왔다.

19세기 말엽 사회보험제도의 도입에 걸림돌이 되었던 당시의 지배적인 가치였던 자조는 약 100년 후 사회복지를 축소하기 위한 가치로 다시 등장한다. 사실 영국복지국가의 건설은 빅토리아시대의 가치인 자조정신의 부정에서부터 시작되었다. 그러나 '불만의 겨울'(winter of discontent)로 상징되는 정치경제 질서의 동요의 정점인 1979년 5월에 집권한 대처정부는 '빅토리아시대로 되돌아가자'라는 슬로건 아래 '자유경제와 강한 국가'를 국정지표로 내세우며, 국가의 경제개입을 경제 불황의 주된 이유로 지적하면서 케인즈주의에 대해 대대적인 공격에 나서는 한편 복지국가의 재편을 시도했다.

대처는 복지국가의 재편을 시도하면서 배버리지적 복지원칙을 자유주의적 빅토리아적 복지원칙으로 대체를 시도했는데, 이 시도의 핵심에는 전국민의 복지에 대한 국가의 책임이라는 배버리지의 원칙을 대체한 자조와 개인책임의 원칙이 있었다. 이 원칙은 '하늘은 스스로 돕는 자를 돕는다'는 논리하에 복지수급자들을 게으르고 의존적인 무능한 사람들로 매도하는 것이었다. 이것은 1859년에 출판된 『자조』라는 책에서 사무엘 스미일즈(Samuel Smiles)가 사용했던 '하늘은 스스로 돕는 자를 돕는다'라는 격언의 재등장이었다. 이와 같이 대처정부는 영국 사회복지행정의 원칙을 빅토리아적 가치인 자조로 쉽게 전환시킬 수 있었다. 후술하겠지만 독일, 일본, 스웨덴도 1980년을 전후한 시기에 비슷한 경제위기를 겪었지만 이들 국가보다 사회보장제도의 감축을 쉽게 추진할 수 있었던 것은 영국인들 사이에 스며 있는 개인주의 문화가 있기 때문에 가능했다.

③ 자선조직협회와 사회보장제도

19세기 말엽 국가가 시행하는 모든 종류의 연금제도에 반대하였던 이익집단은 개인주의 정신에 입각하여 결성된 자선조직협회였다. 1869년에 만들어진 자선조직협회의 기본정신은 수혜자의 도덕심과 가치관을 고양시키는 것이었다. 자선은 상류나 중류계층으로부터 하류계층으로의 부(富)의 재분배 기능이 있기는 하였지만 현사회체계를 유지시키는 데두리 내에서 행해졌다. 따라서 자선은 본래부터 중류계층과 하류계층 또는 노동자계층간의 사회적 차별을 미리 가정하고 있었으며, 부자와 빈자간의 사회의 불평등을 기정사실화하는 것이었다. 또한 자선이란 사회개혁의 기운을 상쇄시키는 사회통제의 수단이었으며, 중류계층의 가치관—자조, 근검, 절약—을 하류계층 혹은 노동자계층에 전달하는 통로였으며, 자선의 방법으로서의 우호적인 방문(friendly visiting)은 하류계층의 생활방법에 대한 중류계층의 문화적인 공격이었다고 할 수 있다.

자선조직협회는 빈곤을 경제 혹은 사회체계의 모순으로 나타난 현상이라고 보지 않았다. 1870년대는 자선조직협회의 황금기였는데 1834년의 개정빈민법의 정신을 계승하고 있었다. 자선조직협회는 사

회개혁을 추구하기보다는 도덕개혁을 추구하였으며 빈민이 빈곤상태로부터 벗어나는 유일한 길은 자조정신으로 보았다. 자선조직협회는 지방행정청의 간부들의 강력한 지지를 바탕으로 하여 정부가 추진하는 연금제도에 반대하였다. 자선조직협회는 빈민들은 자기들의 노후를 위해 마땅히 저축을 해 주어야 한다고 주장하며 정부의 개입은 빈민들을 구호하기보다는 오히려 구걸화시킨다고 주장하였다. 그러나 자선조직협회는 정부의 연금법 제정이 현실적으로 기정사실화되어 가자 연금제도의 범위를 축소시키려고 노력하였다. 자선조직협회는 빈민을 구호를 받을 가치가 있는 빈민과 가치가 없는 빈민으로 철저하게 구분하여 가치가 있는 빈민들에게만 구호를 제공했다. 그리고 열등처우의 원칙을 철저하게 적용했다.

이러한 19세기 말엽에 번성했던 자선조직협회의 철학은 약 100년이 지난 후 대처행정부에 의해 다시 등장했다. 대처행 정부가 복지에 관해 사용한 원칙은 베버리지의 보편주의 원칙을 부정하는 빅토리아적 가치인 선별주의의 원칙이었다. 선별주의는 엄격한 자산조사를 통해 ‘가치 있는 빈민’과 ‘가치 없는 빈민’을 엄격히 구분하여 전자에게만 수급권을 주었다. 또한 대처행 정부는 전국민의 최소한의 생활 유지라는 베버리지의 원칙을 개정빈민법의 열등처우의 원칙으로 대체했다.

후술하는 독일이나 일본, 혹은 스웨덴은 복지국가 위기론은 기본적으로 기술적인 전략의 개발로 해결될 수 있다는 신념 위에서 전개되었으나, 영국이나 미국의 복지국가 위기론은 복지국가의 이념적인 실패를 전제로 하는데서 차이가 있다(이혜경, 1986: 80). 영국과 미국의 이러한 전체가 가능했던 이유는 이들 국가에서 사회복지의 확대를 꺼려하는 개인주의 문화가 지배적이기 때문이었다.

(2) 미국

미국 사회복지의 특징은 정책과 실천 양면에서 지역적 다양성(local diversity), 중앙집중식의 사회정책의 결여, 사회보험제도와 공공부조제도 간의 확연한 구별, 민간 자선단체의 역할 강조라고 볼 수 있다. 또한 미국은 봉건제도가 없었으며, 권력의 지방분산이 이루어진 국가이다. 윌렌스키(Wilensky, 1965: 33-34)는 미국의 개인주의에 있어서 가장 중요한 것으로 합리적이며 자신의 이익에 충실한 개인을 매우 강조한다는 점을 들었다. 즉 미국은 개인의 창의성—고도로 발달되고 널리 퍼져있는 취득정신(acquisitive spirit)—이 강조되며, 노동이 상품화되어 경쟁시장에서 활발하게 구매되는 사회이다. 에스핑 앤더슨(1990)의 표현을 빌리면 노동력의 상품화가 가장 잘 발달된 국가가 미국이다. 미국의 개인주의는 자유주의(liberalism)에서 그 특징이 잘 나타나며 미국에서 자원주의가 독특하게 강조되는 전통을 낳았다.

① 개인주의 이념으로서의 자유주의

림링거(Rimlinger, 1971: 62)는 미국이 복지후진국인 이유를 미국의 전통적인 개인주의적 자유주의(liberalism)에서 찾았다. 자유주의는 개인주의 가치와 제한된 정부역할을 강조한다. 미국인들은 자유와 개인의 책임을 강조하면서 개인을 보호하기 위한 집단적 급여는 사회주의적 성격을 지닌 것으로 보아 거부하는 경향이 많다. 그래서 미국에서는 자유주의 전통이 끈끈한 생명력을 지녀왔고 사회적 보호에 대한 반대가 지속되었다. 19세기 말 자선 및 교정에 관한 연차회의에 모인 사회사업가들조차도 근로가 가능한 빈민들은 오직 ‘제도 내에서’, ‘엄격한 규율에 따라’ 구제받을 수 있다는 태도를 지니

고 있었다. 공공정책 분야에는 억압적인 성격의 구빈원이 20세기 이전까지 미국 빈민구제의 기본체제로 존속하고 있었다.

20세기를 전후한 시기에 미국의 지배적인 이데올로기였던 자유주의는 당시의 고전경제학과 조화를 이루었을 뿐 아니라 다윈의 진화론과도 조화를 이루었다. 미국에서 인간생활에 다윈니즘을 적용하고 냉혹한 자유방임주의의 방파제로 다윈니즘을 사용하기 시작한 사람은 영국태생이나 미국인의 지적생활에 많은 영향력을 미쳤던 스펜서(Spencer)와 예일대학 정치학과 교수였던 섬너(Sumner)였다. 그들은 생물학이론인 진화론에서 언급되는 유기체들의 끊임 없는 투쟁의 결과를 자유방임주의에 적용하면서 공격적이고 사려 깊지 못한 자선, 즉 사회복지제도는 약자들의 사회적응과정을 방해한다고 주장하였다. 그들은 오직 민간차원의 자원적인 자선만이 사회적응의 과정을 도와주며, 공격적이고 제도적인 자선은 이와는 반대의 결과를 초래한다고 주장했다(Rimlinger, 1971: 49).

이와 같은 미국의 개인주의에 바탕을 둔 자유주의는 사회입법을 처음에는 지연시켰고 후에는 그 범위를 제한하는 역할을 하여 미국이 복지국가로 발달하는 데 걸림돌로 작용했다. 1900년대 초반의 미국의 사회문제들—부녀자와 아동의 취업, 비위생적인 작업환경, 직물 및 봉제공장의 저임금—을 살펴보면, 또는 그 후의 실업, 노년기의 불안정, 산업재해, 직업병에 대한 논쟁을 살펴보면 미국 사회에 대한 개인주의적 이념의 영향력을 쉽게 찾아볼 수 있다. 즉 사회문제로서의 이러한 위험들에 대해 뒤늦게 인식하게 되고 이에 대처하기 위해 선택한 방법들에서 개인주의의 영향은 명백히 드러나고 있다. 19세기의 미국은 강한 자유주의 사상의 영향으로 다른 산업국가들과는 달리 산업의 위험에 대처하기 위한 사회보험을 실시하지 않았고, 대신 공공부조와 민간기관의 활동에 의지했다(Wilensky, 1965).

20세기를 전후한 시기에 미국을 지배했던 자유주의는 현대에 와서는 이데올로기 상으로는 사장되었을지 모르나 미국의 사회보장제도의 발달과정과 내용에 많은 영향을 미쳐 왔고 현재의 사회보장제도 속에 스며들어 있다. 미국의 사회보장제도는 철저하게 개인을 원조하기 위해 사회적 서비스를 제공하는 데 강조를 두면서 발전해 왔다. 이러한 면은 개인에게 직업을 얻기 위한 교육을 제공하고, 어머니들이 일을 할 수 있도록 주간보호(day care)를 제공하고, 어머니들이 원한다면 집에 머물면서 아동을 양육하도록 AFDC를 제공한 면에서 잘 나타나고 있다. 또한 미국에서 개인을 강조하는 Casework이 독특하게 발전한 것도 개인주의의 영향을 볼 수 있다(Dobelstein, 1986: 91). 즉 미국의 사회보장제도는 개인의 개별화된 욕구를 충족시키기 위해 개별화된 복지정책이 구현된 것이라고 할 수 있다.

② 개인주의 산물로서의 자원주의

미국의 개인주의와 자유주의 사상은 자원주의(voluntarism)를 예외적으로 강조하게 되는 요인이 되었다고 할 수 있다(Leiby, 1978: 23-29). 1935년 이전의 미국 사회보험제도 도입을 '투쟁의 역사'(struggle for social security)로 기술한 루보브(Lubove, 1968)도 미국의 사회보험제도가 유럽의 국가들에 비해 늦게 도입된 가장 근본적인 이유로 강한 자원주의 정신을 지적하면서, 미국의 자원주의에는 개인의 자유, 제한된 정부, 자립심, 보상을 경쟁적인 시장의 속성에 따라서 배분하는 경제유체계를 포함하고 있다고 했다.

어려운 상황에 처한 사람들을 돕는다는 자원정신의 내면에는 경쟁적인 자유시장정신과 제한된 정부의 역할이라는 점이 숨겨져 있다. 그래서 자원주의 정신이 강한 사회에서는 강제가입, 욕구에 따른 배분을 원칙으로 하는 사회보험 정신이 생성되기에는 많은 어려움이 있었다. 그래서 사회보험을 비판하는 사람들은 온정주의와 국가주의 대 개인의 자유와 자원주의의 대비를 이슈로 제기했다. 미국사람들은 미국은 다른 국가에서는 빈곤문제와 같은 사회문제의 발생을 정부나 엘리트 집단의 책임이라고 분류했던 것을 민간단체나 자원단체의 책임이라고 분류했다. 따라서 이와 같은 강한 자원정신은 공적인 사회보험제도의 도입에 부정적인 역할을 했다.

미국에서 사회보험을 비판하던 사람들은 논쟁의 초점을 자원조직의 교육적 및 사회적 기능과 미국 전통과의 적합성, 강제가입 보험의 파괴적인 면으로 몰아갔다. 사회보험 전문가들은 자신들이 보험 상의 기술적인 문제라고 보았던 것들이 도덕적 문제와 미국인의 생활방식의 방어 문제, 즉 문화의 문제로 전환되는 것을 보고만 있을 수밖에 없었다. 예를 들면 사회보험 강제가입 측면은 많은 논쟁의 대상이 되었다. 사회보험 전문가들은 강제가입은 단지 적용대상을 최대한 늘리고 재원을 확보하기 위한 기술적인 문제로 보았으나, 사회보험 반대론자들은 이 문제를 미국의 개인주의와 자원주의 정신을 훼손하는 도덕적인 문제로 보았다. 개인주의를 숭배하는 미국인들은 소득의 보장을 강제적인 보험으로 해결하기보다는 자유경제제도의 자선적·자원적인 면으로 해결하려 했다. 이러한 면을 루보브(1968: 6)는 미국의 사회보험 옹호자들은 문화적인 갈등을 많이 겪었다고 기술했다.

(3) 독일

① 비스마르크의 사회보장제도 : 계층(계급)간 갈등의 제도화

봉건제도가 존속한 독일은 전통적으로 가족과 직업, 신분이라는 자연적 유대를 통한 유기체적 응집력을 가진 계층적이고 가부장적인 사회질서를 유지하여 왔다. 봉건제도란 상층민의 가부장적인 의무를 기초로 하고 있다. 이러한 가부장적인 사회질서 속에서 표출되는 계층주의 문화의 핵심은 하층민은 상층민에게 충성하면서 보호를 받고, 상층민은 하층민의 충성을 받으면서 보호를 제공하는 것이다. 봉건제도에서는 가신은 공권에 대한 의무를 다하는 한 적정수준의 생존배려를 요구할 수 있었다. 즉 독일의 봉건제도는 영주와 농민 상호간의 권리와 의무라는 원리에 기반을 두고 있었다. 농민은 복종과 충성의 의무를 가짐은 물론 여러 가지 종류의 세금을 납부해야 했으며, 영주는 보호와 지도의 의무를 가지고 있었다.

이러한 봉건제 하의 독일은 개인주의가 취약한 반면³⁾ 경제생활을 변화시키는 주요 동력으로서 정부관료제의 우위가 중요한 요소였다. 관료주의는 군주가 신민(subject, 臣民)들의 상층되는 이해관계 위에 군림하는 국가이익의 지고한 조정자라는 관념을 지니고 있으면서 개인 및 집단들 간의 상층되는

3) 한때 독일은 개인주의에 바탕을 두고 있는 자유주의 사상을 받아들여려고 했다. 예를 들면 1850년대부터 1870년대 중반 독일의 자유주의를 주도했던 영국 태생의 프린스-스미스(Prince-Smith)는 독일 노동자들에게 영국의 스미얼즈가 영국민들에게 설교했던 내용과 같은 '일하고 저축하라, 너 자신의 더 나은 상태에 대한 기대를 자극으로 삼아 경제적 곤궁으로부터의 벗어나라'고 설교했다. 그러나 프린스-스미스의 교리는 이론적으로는 희망적이었으나 여러 세대에 걸쳐 국가 또는 상층계급으로부터의 보호를 받아 온 독일 노동자들을 설득하지 못했다(Rimlinger, 1971: 104).

이해 속에서 국가의 이익을 대변한다는 태도를 취하였다. 이러한 태도는 비스마르크라는 인물에 의해 가장 잘 표출되었는데, 비스마르크에게 있어 이러한 권리들에 대한 이념적 정당화는 위로부터 주어진 것, 즉 국가의 의무라는 가부장적인 개념으로부터 주어진 것이었다. 그의 정치적 사고의 중심은 시민 권에 대한 새로운 해석에 입각하여 새로운 사회적 권리를 창설하는 것이 아니라, 국가와 개인간의 전통적 관계를 유지하는 것이었다. 이러한 견해는 산업사회가 진전되면서 등장한 다양한 집단들 간의 갈등을 해결하고 집단 간의 상호권리의 의무를 재구성하는 데 있어 분명하고도 매우 중요한 의미를 지니고 있었다(Rimlinger, 1971: 90-93, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2002: 123-128).

독일의 이러한 계층주의 문화의 가부장적이고 권위주의적인 사회, 정치구조 하에서는 국가는 산업 주기의 변화에 직접적으로 노출되어 있으면서 권력의 향배를 결정하는 데 중요한 역할을 하는 노동자 계급의 경제적 안정을 보장해야 했다. 국가가 농노제를 폐지하고 강제적 길드제도를 청산할 당시 농민과 수공업자들은 그들의 운명이 위로부터의 명령에 좌우되는 수동적 신민(臣民)이었다. 이러한 상황에서 산업화가 진전함에 따라 민주적 또는 급진적 견해들이 하층계급들에게 침투되어 갔다. 사회문제의 심화는 노동자들의 권리와 의무에 대해 재해석을 하도록 했다. 자유주의자들과 보수주의자들은 이러한 사회적 문제들을 어떻게 해결할 것인가에 대하여 오랫동안 논쟁하였으며, 이 논쟁의 결과 나타난 정책 중 가장 의미 있는 것은 국가 주도의 사회보장제도의 도입이었다(Rimlinger, 1971: 92). 즉, 비스마르크 사회보장제도를 통해 당시 세력화되고 있던 사회주의의 득세를 봉쇄함과 동시에 노동자들의 불평불만을 달래려고 하였다(Leiby, 1978: 197-198).

이와 같이 비스마르크의 사회보장제도는 사회주의의 위험 못지않게 자유방임주의를 두려워했던 보수적인 엘리트에 의해 주도되었으며, 사회안정과 국가건설 등 구질서를 유지하려는 목적이 있었다. 비스마르크의 목적은 평등주의 문화가 지배적인 스웨덴과는 달리 복지국가가 아닌 복지군주제였다. 이것은 비스마르크의 사회입법이 위로부터의 '계급갈등의 제도화'로 표현되는 이유이다. 따라서 독일의 사회보장제도는 스웨덴의 '인민의 집'이라는 이상을 규정했던 보편적 평등주의와는 달리 권위주의적 이었고 조합주의적이었다(Esping-Andersen, 1996: 67).

따라서 독일의 사회보장제도는 계층이나 계급갈등으로부터 생기는 사회문제로서의 노동문제를 완화 혹은 해결하려는 자본주의 국가의 사회개량정책의 성격이 강하다. 그리고 비스마르크가 영국보다 산업화가 진행되지 않는 상태에서 강제사회보험을 강력히 추진할 수 있었던 것은 계층주의적 문화가 배경이 되었기 때문에 가능했다고 할 수 있다.

② 카톨릭과 사회보장제도

독일의 복지조직의 특징은 고용중심 사회보험 체제이다. 이것은 근로자의 지위의 차이(state differential)를 유지한다는 것을 의미한다. 이것은 독일의 복지조직은 여러 이익집단들이 정책결정과정에, 행정과정 및 전달체계에 참여하는 조합주의 체제란 것을 의미한다. 이러한 독일의 사회보장제도에 는 계층주의 문화가 깊이 스며있는 카톨릭⁴⁾이 영향을 많이 미쳤다. 카톨릭은 계층주의를 인정하면서 계층간의 조화로운 관계를 강조한다. 독일의 남성 가구주 중심의 가부장적인 문화도 엄격한 계층주의

4) 독일은 카톨릭을 종교로 믿는 사람이 34%로 영국, 미국, 스웨덴보다 많다.

를 강조하는 카톨릭의 영향을 많이 받았다. 독일의 복지조직은 카톨릭의 사회윤리에 근거한 보완원칙에 충실하며 가족이 첫번째의 사회복지서비스 제공자란 신념을 반영한다. 독일의 카톨릭은 조합주의 방식의 유지에 절대적인 영향을 미쳤다. 조합주의를 받아들인다는 것은 계층적·직역적 격차, 즉 집단간 격차를 수용한다는 것을 의미한다. 조합주의는 카톨릭 교회의 신조였으며, 이러한 내용은 사회문제에 대한 교황의 회칙(Papal Encyclical)인 *Rerum Novarum*(1891)과 *Quadrogesimo Anno*(1931)에 잘 나타나 있다(Esping-Andersen, 1990: 61).

③ 계층주의 문화와 조합주의 사회보장

‘독일의 자유주의는 그 핵심인 개인주의에서 붕괴하였다고 폰 라우에(Von Laue, 1944: xxv)가 회고한 바와 같이 독일에서 개인주의는 발전하지 못했다. 비록 독일 자유주의자들이 개인 책임이나 자조정신을 강조하는 경우가 있었지만 그러한 강조 속에는 집단지향적 조합주의 성향이 내포되어 있었다(Rimlinger, 1971: 91). 이러한 조합주의적인 면은 사회보험제도 도입기부터 현대에 이르기까지 독일 사회보장제도의 특징이 되고 있다. 자유와 협동을 슬로건으로 내세웠던 기독교민주당은 사회보험의 행정적 일원화를 외면하고, 전통적인 사회연대주의와 자유민주주의를 조합주의로 연결하려 했다. 1957년 연금개혁 이후에도 서독 연금보험조합의 수는 수백개에 이르고 노동자연금, 직원연금, 광산노동자연금, 농업종사자 연금 등 분립된 조합주의를 유지하고 있다.

독일의 조합주의는 계층적·직역적 격차를 수용한다는 것을 의미한다. 독일은 1948년 사회보험조정법을 기독교민주동맹과 사민당의 찬성으로 가결시켰다. 이 법의 원칙은 계층별로 분리된 기존의 조합주의 사회보험제도를 유지하여 각 계층별로 각출이나 급여의 격차를 그대로 유지하는 것이었다. 그러나 한 때 독일은 패전 후 보편주의적인 개혁이 시도되었다. 이러한 시도는 계층주의라는 문화적 유산으로부터 벗어나려는 시도로 복지국가 건설 전략에 있어서의 제도수정을 시사한다. 그러나 패전 후 경제성장에 따라서 중산층이 등장하면서 연금개혁의 과제가 등장하자 아데나워(Adenauer) 정권은 1957년 연금개혁에서 직역적인 격차를 그대로 유지했다. 그 후 1972년 브란트 정권 하에서도 연금개혁에 있어서도 조합주의 색채는 그대로 유지했다. 결국 독일에서 조합주의의 맥락 하에 연금개혁의 흐름을 결정하였으며, 이러한 흐름에는 독일의 오래된 문화, 즉 계층주의라는 문화적 유산이 작용했다.

(2) 일본

① 계층주의와 일본의 사회보장제도의 도입

일본은 전전(戰前)에 이미 건강보험법(1922), 우편연금법(1926), 구호법(1929), 노동자재해부조책임법(1931), 국민건강보험법(1938), 직원건강보험법(1939), 선원보험법(1939), 노동자연금보험법(1944)을 제정하여 사회보장체제의 골격을 갖추었다. 이들 법들은 전쟁목표를 위해 차례로 채택 도입되었다.

일본의 최초의 사회보험인 건강보험(1922)은 1차세계대전 후의 극심한 경제불황 속에서 권위주의적이고 계층적인 통치체제 자체가 위협을 받게 되자 노동자들을 통제하면서 보호를 제공하는 위해 도입되었다. 독일의 경우와 마찬가지로 일본의 최초의 사회보험제도는 노동자들에게 새로운 권리를 부

여한 것이 아니라 전통적인 가부장적인 계층주의 전통 아래 국가와 노동자간의 불평등관계를 지속하기 위한 것이었다. 다시 말해 이들 국가에서 사회보험제도의 최초 도입은 노동자들을 포섭하여 계층주의적 통치체제를 유지하기 위한 것이었다.

메이지유신(1868) 이후 정부 주도 하에 급속히 추진된 일본의 근대화는 서양 기술과 일본정신의 조화로 부국강병을 이루고 서양을 앞지르자는 민족주의적 방어적 근대화였다. 메이지유신의 지도자들은 유신이라는 위로부터의 혁명과 그들의 지속적인 권력독점을 정당화하기 위하여 일본 특유의 가족 국가 이념으로 직조하였다. 이 이념은 전통적이고 봉건적인 상하관계, 보호와 복종의 일본 정신을 강조하여 천황은 백성의 아버지로 백성은 천황의 자식으로 설명하며, 일본 사회 전체가 위로는 아버지 격인 천황에서 시작하여 밑으로는 각 가정에 이르는 하나의 거대한 가족 단위로 그려졌다. 그래서 가족윤리인 효(孝)가 천황, 국가, 또는 상급자에 대한 충성의 기본이 되고, 정치적인 충(忠)의 개념이 효로써 보장되었다. 가족국가관이야말로 일본 정신의 핵심이고, 일본 민족의 우수성이며, 그 우수성을 전제로 비로소 부국강병도 서양의 추월도 가능한 것이라 주장되었다(이혜경, 1985).

② 조합주의와 사회보장제도

일본의 사회보험제도는 생산직 근로자, 직원, 특수직역 종사자를 각기 분립된 제도로서 운영함으로써 사회보험의 노무관리적 성격 및 차등보상과 경쟁의 시장논리를 살리려 했다. 즉 일본의 사회보장 제도는 기본적으로 노동시장에서의 '계층'이 그대로 반영되는 분업적이고 다원화된 행정체계, 즉 조합주의 체계를 지니고 있다.

그러면 일본과 독일은 왜 조합주의 원칙을 고수하고 있는가? 그 이유는 조합주의는 사회보험제도는 모든 국민에게 평등하게 최저생활권을 보장하는 것보다는 노동자를 체제에 순응케 하는 수단이 되기 때문이다. 조합자율주의는 사회통합과 조직의 합리화라는 측면에서는 약점일지 모르나, 가입자들의 집단연대감과 집단에 대한 충성심을 제고하고 특히 노무관리적 측면을 강화한다는 점에서는 효율적이다. 처음 비스마르크의 의도는 일원화된 국가행정체제였다. 그러나 그것이 좌절된 것은 당시 이미 발전되어 있던 노동자 금고와 같은 가부장적인 노동자보호제도의 존재였다. 비슷한 문화권의 독일의 제도를 모방한 일본에서도⁵⁾ 기업공제조합은 영미의 우애조합과는 성격이 달라서 가부장적 기업가들이 적극적으로 참여하여 온정주의적 요소가 컸다. 독일과 일본에서 사회보험제도가 도입된 것은 사실상 노동자 보호의 중심을 가부장적 기업가로부터 가부장적 국가로 옮겨놓은 것이라 할 수 있다(이혜경, 1986: 73).

③ 1973년 복지원년선포와 계층주의

일본의 사회복지는 1945년 이후 복지원년이 선포된 1973년까지 사회복지는 상당히 발전했다. 그러나 일본의 이러한 발전은 특이한 점이 있다. 가장 뚜렷이 드러나는 특이점은 패전국 일본을 전후 약 7년간 통치한 연합군사령부(GHQ)가 봉건적인 가부장제의 일본성격을 민주주의적인 분위기로 바꾸려 했다는 것이다. 그래서 전후 일본의 사회복지는 전통적인 계층주의적 가부장적인 특징이 가족, 기업,

5) 일본에 사회보험의 아이디어가 처음 소개된 것은 19세기말 독일 유학을 마치고 귀국한 내무성 관료인 고토 신페(後藤新平)에 의해서였으며, 1895년 독일의 사회보험을 모방한 사회정책학회가 설립되었고, 1897년에는 이본 최초의 사회보험안이 의회에 제출되었다(이혜경, 1993: 64).

지역사회에 여전히 강하게 남아있는 국가에 민주적이고 평등적인 개혁이 이루어지고 있는 상황이었다.

이런 상황에서 일본은 1973년에 복지원년을 선포했다. 즉 1973년을 기점으로 사회복지를 획기적으로 확대시키겠다는 것이었다. 복지원년의 배경은 우선 경제적인 것으로 당시 일본은 고도경제성장기였다. 일본은 1970년까지 유례없는 호경기를 유지했다. 또한 사회복지급여 재원도 충분했다. 공적연금은 재정방식을 적립방식을 취하고 있어서 1970년대 초반에는 거액의 적립금을 형성하고 있었다. 그 금액은 1972년 말에는 후생연금보험 6조 6천 736억엔, 국민연금 1조 1천 761억엔에 달했고, 연금수준의 인상과 가입자에 대한 복지환원의 충실이 요구되었고, 1973년에는 대폭적인 급여개선이 있을 수 있었다(박광준, 1992: 268).

그러나 복지원년 선포의 직접적인 배경은 정치적인 데 있었다. 1960년에서 1970년대 초반까지 일본은 '혁신자치체의 시대'였다. '혁신자치체'란 지방자치체의 장으로 선출된 시장이나 지사가 혁신정당 출신이거나 그러한 성향을 가진 인사인 경우를 말한다. 당시 일본에서는 전국적인 규모에서 시민운동이나 주민운동이 활발하게 일어나고 도시를 중심으로 하는 지방자치체의 혁신세력의 시장이나 지사가 당선되는 곳이 많았으며, 국회에 있어서는 야당세가 급격히 부상하여 혁신연합정권의 수립을 지향하고 있었다. 또한 1971년 6월에 참의원 선거에서 집권자민당이 패하여 보수와 혁신이 백중세를 보이기 시작했는데 복지원년의 내용을 채운 중요한 프로그램인 노인의료비 지급제도는 이와 같은 정치상황 하에서 탄생되었다고 볼 수 있다. 혁신세력이 부상하기 시작한 1972년 복지사회에 있어서 충실한 사회자본의 중요성을 제기하고 공공부문주도에 의한 복지중점정책의 필요성을 논한 「일본열도개조론」으로 유명한 다나카(田中角榮)가 수상으로 취임하게 되고, 다나카 내각은 복지원년을 선포하게 된다(박광준, 1992: 270).

이러한 정치적 상황 하에서 복지원년을 선포하였다는 것은 어떤 의미가 있는가? 이것은 1870년대 독일 비스마르크 행정부가 사회주의 세력의 등장을 무력화시키기 위해 사회보험제도를 도입했던 맥락과 비슷하다. 그것은 계층주의 문화에서 가능한 사회복지를 정치적 목적의 사회통제의 수단으로 사용했다는 것을 의미한다. 당시 일본의 다나카 행정부는 정부정책에 불만을 표시하는 혁신세력의 급부상으로 인한 사회긴장의 고조를 통제하고 또한 당시 폭발적으로 증가한 주민운동의 욕구를 충족시켜줄 수 있는 복지정책이 필요했으며, 그것이 복지원년의 선포로 나타났다. 그러나 복지원년 선포는 뒤이은 석유파동으로 흐지부지되고 말았다.

④ 위로부터의 개혁

1973년 복지원년을 선포하고 난 뒤 같은 해 가을 석유파동이 일어났으며 일본도 많은 영향을 받았다. 1974-5년의 경제 불황은 전후 일본이 겪은 불황 중 가장 큰 것이었다. 석유파동은 사회복지의 확대라는 복지원년을 후퇴시켰으며, 그 내용은 사회복지를 축소시키고 개인과 가족의 책임을 강조하는 것이었다. 즉 1973년 2월 석유파동 이전의 각의에서 결정된 '활력있는 복지사회'는 1979년 가족의 책임을 강조하는 '일본형 복지사회'로 변질되었다.

1978년 「후생백서」에는 일본의 전통적 가족형태를 복지에서의 중요한 자산으로 보는 견해가 표명되었으며, 1979년 경제기획청의 「총합사회정책을 추구하고 — 복지사회에의 논리 —」를 보면 '서구사

회에서 볼 수 있는 것과 같은 개인주의는 일본사회에서는 별로 발달하지 않고 집단의 역할이 현저하게 나타난다. 앞으로는 개인의 자립심, 자발성이 더욱 존중되는 분위기가 바람직하기는 하지만 이것은 일본이 서구형의 개인주의 사회로 될 것이라고 예상하는 것은 아니다. 가족이나 지역공동체 등의 중간집단의 기능을 활성화시키면서 개인주의와 집합주의의 가장 적절한 조합을 모색해 가는 것이 필요하다'는 귀절이 있다(박광준, 1992: 272). 이것은 사회정책의 이념을 재검토하는 것이었다.

이것은 일본은 영국이나 미국이 복지국가의 위기에 대응한 것과는 다른 방법으로 대응했다는 것을 의미한다. 영국과 미국에서는 복지국가 위기기 동안의 복지국가의 재편은 복지국가의 이념적 실패를 전제로 한 사회적 요청이나 국민운동적인 결과로서 이루어졌으나, 일본에서는 복지국가의 위기는 기본적으로 기술적인 전략의 개발로 해결될 수 있다는 전제 하에 정부가 주도하여 능률을 추구하고 사무를 합리화하는 시도였으며, 전략으로는 단기적인 재정대책을 채택했다. 즉 일본의 사회복지개혁은 소수관료와 재계가 주도한 '위에서 아래로 이루어진 개혁'이었다. 이것은 일본의 계층주의 문화를 반영하는 것이었다.

(5) 스웨덴

① 인민의 집

스웨덴에서는 봉건제도가 존재하지 않았다. 따라서 장원영주나 농노가 없었으며, 중세부터 현대까지 줄곧 자유농민들이 존속해 왔다. 스웨덴은 한때는 신에 버린 땅으로 불릴 정도로 불모의 땅으로 토지를 소유하지 못한 영세농들 중 약 140만명이 1865년에서 1930년 사이에 미국으로 이주해갈 정도로 경제수준이 낮은 국가였으나, 현재는 인간의 지혜와 노력으로 성취된 뛰어난 공동체사회의 한 모델을 이루고 있다. 스웨덴에서의 노동과 사회생활은 조직과 집단에 의해 지배받고 있다. 스웨덴인들은 자유로운 시간에는 조직이나 집단활동에 참여한다. 그들은 대체로 체제순응적이다.

스웨덴은 제도와 문화활동에 있어서 타협과 협동을 강조한다. 주요 사회 요소 간의 중요한 타협은 스웨덴 사회가 합리적으로 기능하고 진보하는 데 기여를 하였으며 발전에 방해가 되는 장애물을 제거할 수 있었다. 종교와 인종에 있어서 단일 민족을 구성하고 있다는 점도 복지국가로의 발전에 기여했다. 신교가 주 종교인 스웨덴에서는 인종과 종교의 갈등 없이 '인민의 집'(People's Home)을 건설하여, 평등주의를 지향하는 민주사회당의 집권과 함께 사회적 불평등을 제거하는 사회정책을 펼 수 있었다(Gould, 1993: 178).

'인민의 집'은 스웨덴 복지국가 연구에서 독특한 의미를 함축하고 있다. '인민의 집'은 1920년대 후반에 와서 한손(Hansson)내각에 의해 중요한 개념으로 등장하였지만, 스웨덴의 전통적 가치들에서 이미 발견된다. 연대적·보편주의적 '인민의 집'은 스웨덴 농부들의 전통적 촌락공동체에 기원을 두고 있으며 근대 스웨덴 복지국가의 근거를 제공하고 있다(이현근, 1999: 22).

한손은 사회민주당이 인민의 정당임을 주장하면서 보다 나은 사회보장을 위한 수단으로서 정책적 협력과 상호이해를 강조했다(Sainsbury, 1980: 33). 사회민주적 이상이 스웨덴의 전통적 가치들에 뿌리를 두고 있다는 사실은 한손이 찬양한 '인민의 집'이란 주제에 의해 분명해진다. 1928년 산들레르(Sandler)의 뒤를 이어 사회민주당의 지도자가 된 한손은 의회에서 국가와 가정을 연계하여 '인민의

집' 개념을 제시하였다. 좋은 가정은 공동체와 연대에 의해 특징지어지며, 좋은 국가 역시 이러한 가정과 마찬가지로 역설함으로써 '인민의 집'과 국가를 연계하여 강조하였다. 그는 더 이상 피착취 계급이 존재하지 않으며, 국가가 사회 속에서 경제적 힘을 가져야 한다는 점을 역설하였다. 더욱이 불평등을 의미하는 '계급'은 점차 평등을 의미하는 '인민' 혹은 '시민'으로 대체되어 간다는 것이다. 한손은 1928년 의회 연설에서 '인민의 집'을 다음과 같이 기술하고 있다(Heclo and Madsen, 1987: 157; 이현근, 1999: 23).

가정의 기초는 공동체 정신과 연대이다. 좋은 가정은 친자식과 의붓자식과 같은 어떠한 특권과 차별도 없다. ...좋은 가정에는 평등, 사려, 협력, 도움이 흐른다. '위대한 국민의 가정'을 '시민의 가정'에 적용하는 것은 현재의 시민들을 특권층과 비특권 계급, 지배자와 종속자, 부자와 빈자로 분열시키는 모든 사회적·경제적 장벽들의 철폐를 의미한다.

이 연설에 나타난 은유적 표현의 이면에는 국가의 역할에 대한 강조가 있다. 국가는 착취의 도구가 아니며, 경제력을 지닌 사회적 존재라는 것이다. 스웨덴은 혁명적 사회주의보다는 평등지향의 점진주의적 복지주의를 택했다. 1936년 살쇠바덴(Saltsjöbaden)에서 이루어진 노사대타협의 전통도 평등지향의 공동체 의식의 발로라고 볼 수 있다.

② 공정한 분배체계로서의 복지국가 유지

스웨덴에서 형성된 스웨덴식 복지국가의 개념은 시장에 의해서 생성되는 빈곤과 불평등을 해결하기 위하여 전체 인구를 대상으로 소득, 영양, 의료, 주택, 교육, 노동조건 등에 기준을 설정하고 조세나 재분배정책을 이용하여 평등과 연대를 이루는 것을 목표로 하고 있다. 이것은 이른바 복지구성요소라 불리는 생활수준의 구성요소들로서 여기에서 복지의 의미는 경제적 복지뿐만 아니라 인간의 자유와 안전까지도 포함한다.

그러나 이러한 스웨덴도 1970년대 중반 예외없이 오일쇼크로 인해 경제성장이 둔화되었다. 특히 1982년 선거에서 승리한 사민당 앞에 놓여진 경제상황은 경제성장률이 마이너스 0.3%까지 하락하고, 국제수지가 몇 년째 적자를 기록하는 등 최악의 상황이었다. 또한 공공적자는 GDP의 13%, 실업률은 총경제활동인구의 3%를 넘었다. 이런 상황에서 스웨덴 역시 복지국가 재편을 요구받았다. 그러나 스웨덴 복지국가 재편의 방향은 영국과 미국과는 다른 방향이었다. 영국과 미국의 경우에는 '복지국가의 위기'라는 용어를 사용하면서 복지국가의 재편을 추진했으나, 스웨덴에서는 '위기'라는 용어보다 '조정국면(adjustment period)으로의 진입'이라는 표현을 사용했다(Olsson, 1993). 즉, 스웨덴에서는 사회복지의 대폭적인 축소를 내포한 '위기'라는 표현은 사용하지 않았으며(Stephens, 1996), 복지국가의 근본적인 재편도 없었다(Palme and Wennemo, 1998; Ahn, 2000).

스웨덴에서 경제위기 속에서 복지국가의 조정 지침으로 등장한 것은 '공정한 분배체계로서의 복지국가의 유지'였다. 이 지침의 내용은 ① 새로운 상황 속에서 이전과 같은 팽창적 복지지출을 계속하는 것은 가능하지 않고, ② 복지지출은 가능하면 삭감하여야 하고 최소한 현수준에서 동결되어야 하나, ③ 정부는 복지정책의 기본 틀을 고수하고 삭감이 필요한 경우 그 부담을 골고루 분산시킴으로써 기

존 복지국가의 제도적 특징을 수호한다는 것이었다. 즉 시민당은 기존 복지지출의 수준의 고수가 아니라 기존 복지국가의 성격의 고수, 즉 '공정한 분배체계'로서의 복지국가의 기본기능을 유지하는 것을 새로운 복지정책의 목표로 설정했다(김영순, 1996: 280).

이것은 기본적으로 복지국가의 틀을 유지하면서 근소한 공공지출의 삭감을 정당화하려 한 시민당이 건축의 부담을 전적으로 노동자계급에게만 지우지 않겠다는 '고통분담'의 논리를 내세운 것이었다. 따라서 영국과는 달리 스웨덴에서는 복지국가를 떠받쳐 왔던 원칙들이 거의 공격받지 않았다. 다시 말해 스웨덴에서는 국가를 통한 복지문제의 집단적 해결이라는 원리가 도전받지 않았다. 이러한 것이 가능한 것은 스웨덴 국민 절대 다수가 고세금에 기반한 복지국가의 유지를 여전히 찬성하고 있다는 점이다(Tornstamm 1995). 이 점은 선거에서 지지를 획득해야 하는 모든 정당들이 충분히 인지하고 있는 점으로서, 황금기를 통해 이룩된 스웨덴 복지국가의 여러 프로그램들이 사회적 통합을 지향하고, 평등과 공평을 동시에 만족시키고 있다는 점에 근거한다(안상훈, 1999: 239)

영국과 미국이 '국민적 최소생활수준'의 유지에 대한 책임을 국가로부터 개인으로 돌리려 한 데 반해 스웨덴은 국가복지의 수급은 여전히 시민의 사회적 권리로 인정받았다. 영국에서는 대처행정부 때 사회보장제도를 재편하면서 베버리지식 보편주의가 선별주의로 전환했으나 스웨덴에서는 여전히 보편주의가 유지되었다. 또한 스웨덴에서는 '공정한 분배체계'로서의 복지국가를 유지했다. 이것은 어떤 계층을 열등하게 하고 손해가 가도록 하는 어떤 조치도 행해져서는 안 된다는 것이었다. 심지어 70년대 후반 보수 3당 연립정권의 집권 시에도 복지국가의 기본 틀은 바뀌지 않았다. 오히려 어떤 경우에는 보수정권이 유산층 기업주들에게 불리한 정책을 취하는 경우도 있었다. 예를 들면 1977년에 지불 임금에 대한 고용주 부담 사회보장경비를 종전의 사회민주당 집권 시에 18%였던 것을 34% 수준으로 대폭 인상했다(천세충, 1986: 95). 즉 스웨덴에서는 보편주의, 제도적 사회복지, 재분배적 성격 등 기존의 스웨덴 복지국가의 성격이 그대로 유지되었으며, 이것은 스웨덴의 평등지향적인 역사와 전통, 그리고 평등주의 문화가 있었기 때문에 가능했다.

4. 결 론

본고의 가설은 복지국가 발달은 각국의 문화 유형에 따라 도입의 시기가 다르다는 것과 각 국가들은 그들 국가 나름의 독특한 사회보장제도의 발달과정과 내용을 가지고 있다는 것이다. 다시 말해 각 나라가 사회보장제도라는 사회적 혁신을 도입하는 역사적 타이밍, 동기와 정당화, 그리고 도입된 제도의 발달과정이 각국의 문화적 배경과 관련이 있다는 것이다. 이러한 연구목적을 위해 본고에서는 인류학자 Mary Douglas가 분류한 운명주의 문화, 계층주의 문화, 개인주의 문화, 평등주의 문화를 원용하여 영국과 미국을 개인주의 문화 국가로, 독일과 일본을 계층주의 문화 국가로, 스웨덴을 평등주의 문화 국가로 분류하여 연구하였다.

경제발전 단계에 적용해 볼 때 영국 성숙단계에 도달하고도 영국은 58년이 지난 뒤 미국은 고도소비단계에 도달하고도 15년이 지난 뒤에 사회보험제도를 도입했다. 그러나 독일과 일본은 도약단계는

지났으나 성숙단계에 도달하기 전에 사회보험제도를 도입했다. 그리고 스웨덴은 경제가 도약단계일 때 사회보험제도를 도입했다. 또한 도입 후 복지국가로의 발달과정과 1980년대 복지국가위기 시기의 대응방법에 국가별로 상이했다.

더글라스의 문화유형을 복지국가발달에 적용한 본 논문의 한국의 사회복지발전에의 함의는 무엇인가?

한국은 전통적으로 공동체의식을 강조하는 유교문화의 영향을 받아왔다. 유교문화는 노인에 대한 공경, 부모에 대한 효심, 형제 간의 우애, 갈등회피, 충성심, 의무감, 만족할 줄 모르는 교육열, 기업가 정신, 엘리트주의와 같은 요소들이 내재되어 있다. 근면과 노력을 통해서 높은 사회적 지위가 획득되어지고, 가족 간의 유대, 내부와 외부의 구분, 가부장적 권위, 엄격한 성 역할 분리와 여성의 종속, 가계의 역사와 계승, 수치심 등이 강조된다. 또한 유교문화의 근본 원리는 덕(德)으로, 이는 타인들로 하여금 좋은 행동을 하는 훌륭한 지도력으로, 강력한 '도덕적 호소력'이다. 이 덕에는 위계질서의 수용과 집단적 책임의식이 포함되어 있다. 그래서 한국에서는 '가족적'인 기업이 형성된다. 유교문화의 엘리트주의는 장애에 대해서도 낙인을 부여한다. 이는 사회에서 실패한 사람들이 의지할 곳이 별로 없다는 것을 의미하며, 자신의 실패에 대해서는 자신에 책임을 져야 한다는 것을 의미한다. 이것은 더글라스의 문화유형 중 개인주의 문화에 해당된다. 달리 표현하면 유교문화에는 개인주의적 속성이 숨겨져 있다는 것이다. 한국의 국민연금제도가 국민의 신뢰를 받지 못하는 가장 큰 이유는 정부에 대한 불신에 있지만 자신의 위험을 자신의 힘으로 극복해야 한다는 개인주의 성향도 있다. 어찌면 1980년대 후반까지 한국의 정부는 의도했던 의도하지 않았던 유교문화에 내재되어 있는 개인주의적 속성을 국가복지를 제공하지 않는데 교묘하게 이용했는지도 모른다.

참고문헌

- 김영순. 1996. 『복지국가의 위기와 재편 : 스웨덴과 영국의 경험』. 서울: 서울대학교출판부.
- 박광준. 1992. "일본 사회복지개혁론의 대두와 전개". 『복지국가의 위기와 신보수주의적 재편 : 영국, 미국, 일본의 사회복지개혁』. 서울: 대학출판사.
- 박종민·김서용. 2002. "신자유주의 정부개혁의 문화적 분석". 박종민 편. 『정책과 제도의 문화적 분석』. 서울: 박영사. pp. 52-76.
- 박종민 편. 2002. 『정책과 제도의 문화적 분석』. 서울: 박영사.
- 비판과 대안을 위한 사회복지학회 역. 2002. 『사회복지의 사상과 역사』. 서울: 한울.
- 안상훈. 1999. "스웨덴의 사회변화와 사민주의 복지개혁". 한국사회과학연구소 편. 『세계의 사회복지』. 서울: 인간과 복지.
- 안상훈. 2005. "스웨덴 복지모델 유지이 정치학, 그 한국적 비전". 부산대학교 사회복지학과 콜로키움 자료집.
- 이헌근. 1999. 『제3의 길로서의 스웨덴 정치』. 부산: 부산대학교 출판부.
- 이혜경. 1986. "산업사회와 사회정책". 『세계의 문학』. 봄호.
- 이혜경. 1986. "정치문화정향과 복지국가의 발달 : 비교역사적 접근". 『사회보장연구』 2 : 59-83.
- 이혜경. 1993. "복지국가의 형성과 전개". 『비교사회복지 : 복지국가의 비교』(제2집). 한림대학교 사회복지

- 지연구소 편. pp. 53-90.
- 임성근 역. 『복지국가 전략 : 스웨덴 모델의 정치경제학』. 미야보토 타로(宮本太朗). 『복지국가 전략』. 서울: 논형.
- 전영평. 2002. "여성차별과 여성정책의 문화적 분석". 박종민 편. 『정책과 제도의 문화적 분석』. 서울 : 박영사. pp. 78-104.
- 주재현. 2004. "사회복지와 문화 - 복지국가 유형론에 대한 문화이론적 해석 -". 『한국정책학회보』 13(3) : 277-296.
- Ahn, S. H. 2000. *Pro-Welfare Politics : A Model for Changes in European Welfare States*. Uppsala: Univesitetstryckeriet.
- Almond, Gabriel A., and Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University.
- Axinn, June, and Herman Levin. 1982. *Social Welfare: A History of the American Response to Need* (2nd ed.). New York : Longman.
- Benedict, R. 1946. *The Chrysanthemum and the Sword*. New York : Houghton Mifflin.
- Boyer, Paul. 1978. *Urban Masses and Moral Order in America 1820-1920*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Castles, F. G. 1985. *The Working Class and Welfare : Reflections on the Political Development of the Welfare State in Australia and New Zealand, 1890-1980*. London: Allen & Unwin.
- Castles, F. G., and Deborah Mitchell. 1992. "Identifying Welfare State Regimes : The Links between Politics, Instruments and Outcomes." *Governance*. 5(1).
- Collier, David, and Richard E. Messick. 1975. "Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption." *The American Political Science Review* 69 : 1299-1315.
- Cutright, P. 1965. "Political Structure, Economic Development, and National Security Programs." *Journal of Sociology* LXX : 537-50.
- Dobelstein, Andrew W. 1986. *Politics, Economics, and Public Welfare*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.
- Douglas, M. 1997. "The Depoliticization of Risk." In R. Ellis and M. Thompson, ed. *Culture Matters : Essays in Honor of Aaron Wildavsky*. Boulder, CO: Westview.
- Douglas, M. 1982a. "Cultural Bias." In M. Douglas, ed. *In Active Voice*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Douglas, M. 1982b. "Introduction to Grid/Group Analysis." In M. Doulgas, ed. *Essays in the Sociology of Perception*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Douglas, M. 1986. *How Institutions Think*. Utica, NY : Syracuse University Press.
- Douglas, M., and A. Wildavsky. 1982. *Risk and Culture*. Berkeley: University of California Press.
- Esping-Andersen, G. 1990. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. 1996. "Welfare States without Work : The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy."

- Esping-Andersen, G. (ed.). *Welfare States in Transition : National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- Esping-Andersen, G. 1997. "Hybrid or Unique : The Japanese Welfare State between Europe and America." *Journal of European Social Policy* 7(3) : 179-189.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Fraser, Derek. 1984. *The Evolution of the British Welfare State*(2nd ed.). London: Macmillan.
- Gilbert, Bentley. 1966. *The Evolution of National Insurance in Great Britain: The Origins of the Welfare State*. London: Michael Joseph.
- Gould, Arthur. 1993. *Capitalist Welfare Systems : A Comparison of Japan, Britain, and Sweden*. London: Longman.
- Hall, P., and R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalism." *Political Studies* XLIV: 936-957.
- Heclo, H., and M. Marsden. 1986. *Policy and Politics in Sweden*. Philadelphia : Temple University Press.
- Kerr, C., J. T. Dunlop, F. H. Harbison, and C. A. Myers. 1962. *Industrialism and Industrial Man*. London: Heinemann.
- Korpi, Walter. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan.
- Leiby, James. 1978. *A History of Social Welfare and Social Work in the United States*. New York: Columbia University Press.
- Laue, T. Von. 1944. *The Beginning of Social Insurance in Imperial Germany*, Unpublished Doctoral Dissertation. Princeton: Princeton University Press.
- Lubove, Roy. 1986. *The Struggle for Social Security : 1900-1935*(end ed.). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Nakane, C. 1973. *Japanese Society*. London: Pelican.
- Novak, Tony. 1988. *Poverty and The State: A Historical Sociology*, Milton Keynes: Open University Press.
- Olsson Hort, Sven E. 1993. *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lond: Arkiv.
- Orloff, Ann Shola, and Theda Skocpol. 1984. "Why Not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain, 1900-1911, and The United States, 1880-1920." *American Sociological Review* 49: 726-750.
- Palme, Joakim, and Irene Wennemo. 1998. *Swedish Social Security in the 1990s: Reform and Retrenchment*. Stockholm: Valfardsprojektet.
- Park, Byung Hyun. 1990. *The Development of Social Welfare Institutions in East Asia : Case Studies of Japan, Korea, and the People's Republic of China*. Unpublished Doctoral Dissertation. University of Pennsylvania.
- Rimlinger, Gaston V. 1971. *Welfare Policy and Industrialization in Europe America and Russia*. New York: John Wiley and Sons.
- Smiles, S. 1859. "Self-Help." Eric J. Evans (ed.). *Social Policy 1830-1914: Individualism,*

- Collectivism, and the Origins of the Welfare State*. London: Routledge & Kegan Paul, 1978.
- Stphens, John D. 1996. "The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Propects." Esping-Andersen, Gosta (ed.). *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- Thompson, M., R. Ellis, and A. Wildavsky. 1990. *Cultural Theory*. Boulder, CO: Westview.
- Tingsten. H. 1973. *The Swedish Social Democrats : Their Ideological Development*. Totowa, NJ : Bedminster.
- Toqueville, A. de. 1840/1946. *Democracy in America*. New York: Knopf. (Original work published 1840).
- Toranstm, Lars. 1995. "Solidarity Between the Generations : A Janus-faced Appeal." *Ageing International*. September.
- Treble, James H. 1970. "The. Attitudes of Friendly Societies towards the Movement in Great Britain for State Pensions." *International Review of Social History* 15: 266-99.
- Weir, Margaret, Ann Shola Orloff, and Theda Skocpol. 1988. *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Wildavsky, A. 1985. "Cultural Theory of Expenditure Growth," *Journal of Public Economics*. 28: 349-357.
- Wildavsky, A. 1987. "Choosing Preferences by Construction Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation." *American Political Science Review* 81: 3-21.
- Wilensky, H. L., and C. N. Lebeaux. 1958. *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Free Press.
- Wilinsky, H. L. 1975. *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.

Cultural Analysis of Welfare State Development

Park, Byung-Hyun
(Pusan National University)

The review of the literature shows that analysts tend to follow two approaches in their investigation of the differences in terms of the development of welfare state. The first approach focused on the logic of industrialization. In this account, technological and structural changes rather than political choices of ideological preferences and culture create the conditions for the emergence of welfare state. The second approach emphasizes the importance of the growth of unionization for the development of welfare state.

However, this study analyses the development of welfare state by using cultural theory developed by Mary Douglas. Culture theory has a specific point of departure : the grid-group typology proposed by Mary Douglas. Group refers to the extent to which an individual is incorporated into bounded units. Grid denotes the degree to which an individual's life is circumscribed by externally imposed prescriptions.

Hierarchical culture (high grid-high group) favors social conservatism, giving government the right to intervene in matters of social institutions. Germany and Japan belong to this culture. Individualistic culture (low grid-low group) reluctant to develop social insurance programs. Individuals who are bound by neither group incorporation nor prescribed roles inhabit an individualistic social context. Great Britain and the United States of America belong to this culture. Egalitarian culture (low grid-high group) prefer to develop social insurance program. Strong group boundaries couples with minimal prescriptions produce social relations that are egalitarian. Sweden belong to this culture.

Key words : culture, welfare state development, comparative social welfare, social security

[접수일 2005. 3. 11. 게재확정일 2005. 4. 8.]