한국사회복지학
Korean Journal of Social Welfare, Vol. 62, No. 3, 2010. 8, pp. 141-162

정치제도가 사회정책의 발전에 미치는 효과에 관한 비교 연구*

홍 경 준
(성균관대학교)

[요 약]

이 연구는 사회정책의 결과는 사회성원들의 사회정책 선호를 집합적인 의사결정으로 전환하는 기제, 즉 정치제도의 차이와 관련된다는 이론모형을 경험적으로 검증하는 것을 목적으로 한다. 중위특성을 가진 사회성원이 사회정책을 선호한다고 하더라도 그러한 선호를 집합적으로 모으는 제도적 장치가 어떻게 작동하느냐에 따라 사회정책의 결과는 달라질 수 있다는 것이다. 분석결과 사회정책에 대한 직능제약 선호만 놓고 보면 일본과 한국은 조정시장경제로 분류되는 다른 국가들 못지않다. 하지만 일본과 한국은 조정시장경제나 자유시장경제로 분류되는 다른 국가들에 비해 민주주의 정치제도의 발전정도가 상대적으로 낙후되어 있으며, 노동인구를 표적집단으로 하는 사회정책 프로그램의 발전 정도 또한 낮다. 이러한 비교양상은 사회성원들의 선호를 집합적 의사 결정의 바탕으로 삼는 민주주의 정치제도의 낙후성이 사회성원들의 사회정책 선호와 실제 사회정책 발전 사이의 괴리라는 현상과 관련될 가능성을 보여준다. 한편 민주주의 정치제도가 어느 정도 발전해 있는 국가들 사이에서는 사회정책에 대한 사회성원들의 직능제약 선호의 차이 뿐 아니라, 선거규칙이라는 정치제도의 측면에서도 차이가 발견된다. 결국 16개 국가들의 종합적 양상은 사회성원들의 사회정책 선호와 그것을 집합적으로 모으는 정치제도, 그리고 실제 사회정책 발전 사이에는 밀접한 관계가 존재함을 보여준다.

주제어: 사회정책 선호, 사회정책 발전, 정치제도, 민주주의, 선거규칙

* 이 논문은 2007년 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었습니다(KRF-2007-327-B00408).

1. 들어가는 말

이 연구는 사회성원들이 가진 사회정책 선호[1]와 그러한 선호를 집합적으로 선택하는 기제인 정치제도가 사회정책의 발전에 미치는 효과를 경험적인 차원에서 분석하고자 한다. 사회정책은 다양한 영역의 정책을 포괄하는 개념이지만, 여기에서는 시장에서 배분된 소득을 국가정책을 통해 재분배하는 공적 소득이전 제도로 정의한다. 대표적인 공적 소득이전 제도는 물론 사회보험과 공공부조, 그리고 사회수당을 포함하는 소득보장제도이다. 소득보장제도는 사회성원들로부터 거둔 세금(혹은 기여금)을 특정한 기준에 따라 분배한다. 그리고 그것을 통해 효용을 증가시킬 수 있는 사회성원은 소득보장제도, 즉 사회정책의 발전을 선호하나 반대로 효용의 감소를 경험하는 사회성원은 그것의 발전을 선호하지 않을 것이다. 사회정책에 대한 선호의 이질성은 물론 개인이 가진 어떤 특성(사회경제적 지위, 노동시장에서의 위치, 연령, 위험회피 성향 등등)과 관련된다고 할 수 있다. 사회정책에 대한 사회성원들의 선호를 그들이 가진 특성의 단조함수로 표시할 수 있다면 다수결 원칙에 따른 집합적 선택이 가능한데, 이를 선호의 단일 교차성(single crossing property) 조건이라 한다(Gans and Smart, 1996). 또한 이 경우 중위 특성을 가진 사회성원의 선호가 집합적 선택의 결과가 됨은 이미 증명된 바 있다.

하지만, 중위특성을 가진 사회성원이 사회정책을 선호한다고 하더라도 그러한 선호를 집합적으로 모으는 제도적 장치가 어떻게 작동하느냐에 따라 사회정책의 결과는 달라질 수 있다. 가령 사회성원들의 선호를 집합적 의사 결정의 바탕으로 삼는 민주주의 정치체제를 염두에 두면, 그것이 사회정책의 발달과 변화에 직접적이고도 강력하게 영향을 미칠 것임은 명백하다. 하지만, 집합적 선택기제로서의 정치제도는 실로 다양하다. 따라서 사회성원들의 사회정책 선호와 사회정책 발전수준 사이의 관계를 좀 더 일반화된 차원에서 논의하기 위해서는 집합적 의사결정의 구체적인 제도적 형태가 사회정책 결과에 미치는 효과에 대한 이론적 논의가 필요하다. 이 글은 사회정책의 발전수준 혹은 복지체제의 차이는 사회성원들의 사회정책 선호를 집합적인 의사결정으로 전환하는 기제, 즉 정치제도의 차이와 관련된다는 이 연구의 이론모형을 경험적으로 검증하는 것을 목적으로 한다.[2] 이 글의 주된 목적은 경험적 검증에 두어지므로, 이미 제시한 이론 모형은 필요한 한에서 최대한 간략하게 소개하며, 다양한 자료를 활용한 경험적 분석 위주로 서술된다.

---

1) 이와 유사하게 활용되는 용어로 여론, 신념, 태도, 인식 등이 있는데, 사실 사회정책 분야에서 이들은 큰 구별 없이 혼용되고 있는 실정이다. 이에 본 연구에서는 사회정책에 대한 사람들의 인식이나 태도를 사회정책 선호라는 용어로 표현하고자 한다.

2) 이 논문은 두 편의 논문으로 구성된 연구의 두 번째 논문이다. 첫 번째 논문은 "선호와 정치제도를 중심으로 한 사회정책 발달이론의 모색," 『한국사회복지학』, 61(4): 35-59으로 이미 출간하였는데, 여기에서는 이 연구의 이론모형을 연역적으로 구성하는 데 초점을 둔 바 있다. 이 논문은 앞의 논문에서 연역적으로 도출한 이론모형을 경험적으로 검증하는 것에 초점을 둔다. 따라서 이 논문의 이론모형에 대한 보다 상세한 논의는 해당 논문을 참조하라.

2. 이론모형

이 글과 연결된 선행 논문에서는 사회정책 선호와 정치제도, 그리고 사회정책의 발전에 관한 수리모형(formal model)을 제시하였다. 이를 간략하게 소개하면 다음과 같다.[3)]

1) 사회정책 선호의 자산모형과 그 한계

사회정책 선호의 자산모형(asset model; Iversen and Soskice, 2001)은 특정 생산체제가 수반하는 직능 제약[4)]이 사회성원의 사회정책 선호에 영향을 미친다는 점을 강조한다. 일반적 직능(general skill)과 특수적 직능(specific skill)을 모두 사용하는 기업에 고용된 사람들의 비중을 α, 그들의 시간당 임금률을 $s \cdot g$[5)]라 하자. 또한 일반적 직능만 사용하는 기업에 고용된 사람들의 비중을 β, 그들의 시간당 임금률을 g라 하고 사회정책 급여 R은 시장소득에 대한 비례소득세(t)로 충당된다고 가정하자. 실업자의 비중 $\gamma = 1-(\alpha+\beta)$이며, $l(t)$[6)]와 $\overline{w}$를 각각 노동공급량(혹은 근로에 투여한 시간)과 평균 임금률이라 하면, 고용과 직능지위에 따른 사회성원들의 과세-이전 후 소득은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\begin{aligned}
&\text{특수적 직능 집단 :}\quad C^S = (1-t)\cdot l(t)\cdot sg + R = (1-2R/\overline{w})\cdot sg + R \\
&\text{일반적 직능 집단:}\quad C^G = (1-t)\cdot l(t)\cdot g + R = (1-2R/\overline{w})\cdot g + R \\
&\text{실업집단 :}\quad C^U = R
\end{aligned} \tag{1}$$

사회성원들에게 α, β와 γ는 각각의 집단에 속할 확률이므로, 그는 세 가지 경우 모두를 고려하여 자신의 기대효용을 극대화하려 한다. 미래 소득에 대한 할인을 고려하지 않는다면 기대효용 $V = \alpha \cdot u(C^S) + \beta \cdot u(C^G) + \gamma \cdot u(C^U)$로 표시할 수 있다. 기대임금율(expected wage rate) $y = \alpha \cdot sg + \beta \cdot g$라 하고, 이 값을 고정시킨 상태에서 s의 증가에 따른 R의 변화를 살펴보면 다음과 같다.

RRA(relative risk aversion) 〉 0일 때, $\partial R/\partial s \succ 0$

3) 이론모형에 관한 이하의 서술은 홍경준(2009)을 정리하였다.
4) 특정 기업 혹은 특정 산업에서만 해당 직능이 가치를 인정받는 정도를 직능 전속성이라고 한다. 특수적 직능은 특정 기업 혹은 특정 산업에서만 해당 직능이 가치를 인정받는 반면, 일반적 직능은 다양한 기업과 다양한 산업에서 가치를 인정받는다.
5) 따라서 특수적 직능을 가지지 않을 경우($s=1$), 그의 임금률은 g이다.
6) 조세의 노동 공급 감소효과를 고려하여 $l(t) = 1/(1+t)$라 둔다.

결국 기대임금률이 동일하다고 가정할 때 사회성원들의 위험회피 성향이 0보다 크다면 s의 증가, 즉 일반적 직능에 대한 특수적 직능의 비중 증가는 사회정책 급여 R의 증가를 초래한다. 이상의 논의를 직관적으로 서술하면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 직능 전속성과 노동시장에서의 범용성(transferability)은 대체로 반비례 관계에 있기 때문에 특수적 직능을 가진 사회성원은 잠재적으로 보다 긴 실직기간 또는 심각한 소득하락을 실직상태에서 경험하게 된다. 둘째, 그에 따라 특수적 직능을 가진 사회성원은 일반적 직능을 가진 사회성원보다 그러한 위험을 회피하고자 하는 동기를 더 많이 가진다. 즉 직능의 전속성 정도가 클수록 위험회피 성향은 높아진다. 셋째, 사회정책은 노동시장에서 발생하는 실직이나 소득하락의 위험을 분산하는 유력한 수단이다. 넷째, 따라서 직능 전속성 정도가 큰 사회성원일수록 사회정책에 대한 선호는 커진다.

사회정책 선호의 자산모형에 기초한다면 생산체제와 복지체제가 상호보완성을 가지는 이유는 생산체제의 제도적 제약 하에서 표출된 사회성원의 선호가 복지체제를 형성하기 때문이다. 가령 조정시장경제는 점진적 혁신을 비교우위로 하는 생산체제를 발전시켜 왔는데, 일반 노동자의 특수적 직능은 점진적 혁신을 가능케 하는 조건 중의 하나이다. 따라서 직능 전속성 정도가 높은 사회성원이 전체 사회성원 중에서 차지하는 비중이 조정시장경제에서는 크다. 결국 이들의 선호 때문에 조정시장경제에서 사회정책의 발전 수준은 높아진다는 것이다. 직능 전속성 정도에 의해 결정되는 사회정책 선호를 매개로 생산체제와 복지체제가 상호보완성을 가지게 된다는 논의는 제도들 사이의 상호보완성을 인과적 모형에 의해 설명할 수 있다는 장점을 가진다.

하지만 이러한 이론 모형에서 간과되는 점은 조정시장 경제를 가지고 있다고 분류되는 일부 국가—특히 이 글에서 관심을 가지는 일본과 한국[7]—는 사회정책의 발전 수준이 자유시장 경제를 가진 국가들보다 높지 않다는 사실이다. 사회성원들이 노동시장에서 발생하는 실직이나 소득하락의 위험을 분산하는 장치를 선호한다고 해도 실제의 사회정책 발전은 이루어지지 않을 수 있다는 점을 일본이나 한국과 같은 사례는 보여주는 것이다. 그렇다면 이러한 사례는 보편적인 이론의 적용범위를 넘어서는 예외, 혹은 특수한 경우로 간주되어야 하는가? 그렇지 않다. 사회정책 선호의 자산모형이 가진 한계는 사회정책, 혹은 복지국가 연구가 주로 민주주의 정치제도를 잘 구비한, 따라서 사회성원들의 선호가 집합적 의사 결정의 근간으로 작동하는 서구의 일부 선진 자본주의 국가들을 위주로 이루어졌다는 사실과 관련된다. 결국 사회성원들의 사회정책 선호와 실제 사회정책의 발전수준 사이의 관계를 일반적인 차원에서 논의하기 위해서는 집합적 의사결정의 구체적인 제도적 형태가 사회정책의 결정에 미치는 효과에 대한 추가적인 이론적 논의가 필요하다.

7) 제도들의 상호보완성 논의를 주도했던 Hall and Soskice(2001: 34)는 조정시장 경제를 산업수준의 조정 경제와 기업수준의 조정 경제로 구분하면서 한국과 일본을 후자의 예로 든다. Amable(2003: 107) 또한 한국과 일본과 같은 아시아 자본주의 국가들은 대륙유럽자본주의 국가들 및 사민주의경제 국가들과 마찬가지로 특수적 직능에 의존한다고 서술한다.

2) 집합적 의사결정기제로서의 정치제도

상식적으로 생각할 때, 모든 사회가 사회성원들의 선호를 집합적 의사결정의 근간으로 삼지는 않는다는 점은 명백하다. 독재자가 통치하는 사회에서 사회성원들의 선호는 쉽게 무시된다. 민주주의 정치체제를 갖춘 사회의 경우도 집합적 의사결정의 제도적 형태에 따라 사회성원들의 선호는 다른 정도로 정책 결정에 반영된다. 사회정책에 대한 집합적 선택에 영향을 미치는 정치제도는 다양한 방식으로 구분할 수 있지만, 이 글에서는 민주주의의 정치의 발전정도와 선거규칙(electoral rule)의 특성에 따라 세 가지로 구분한다[8]. 우선 민주주의 정치의 발전이 낙후되어 있는 경우다. 이러한 사회에서는 정책결정의 권한을 가진 행위자나 특정 조직이 사회정책에 대한 선택을 위임받는다. 이 정책결정자는 독재자일수도 있고, 형식적으론 민주주의를 표방하지만 실제로는 결함을 가진 민주주의 체제의 행정수반, 혹은 관료일수도 있다. 민주주의 정치체제의 발전이 상대적으로 낙후된 이러한 정치제도를 이 글에서는 위원회제로 통칭한다. 한편, 민주주의 정치체제가 발전한 경우에도 선호를 모으는 방식은 다양하다. 비례대표제(proportional election)에서는 특정정당이 얻는 의석수가 전체 유권자 중 그 정당을 지지하는 유권자의 비율에 따라 결정되지만 다수대표제(majoritarian election)에서는 그것이 전체 선거구 중 그 정당을 지지하는 선거구의 비율로 결정된다.

소득수준이 모두 1로 같은 사회구성원 전체가 세 개의 집단(J=1,2,3)에 소속되어 있으며, 각 집단의 크기는 1로 같다고 하자. 또한 각 집단에 속한 사회성원들은 모두 같은 정책선호를 가진다고 가정하자. 한편 정책은 다차원적(multi-dimensional)이라고 가정하자. 즉, 이 사회에서는 공공재처럼 모든 집단에 보편적으로 주어지는 소득보장 급여 뿐 아니라 각 집단에 배타적으로 주어지는 보조금도 존재한다.[9] 이러한 정책들을 모든 집단에 동일하게 부과하는 세액(t)으로 충당한다면 예산제약조건은 $3t = \sum_{J=1,2,3} g^J + R$로 표시할 수 있으며[10], J집단 성원의 정책 선호는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$w^J = U(c^J) + V(g^J) + H(R) \qquad \text{s.t. } 3t = \sum_{J=1,2,3} g^J + R \tag{2}$$

여기에서 $U(\bullet), V(\bullet), H(\bullet)$는 모두 효용함수에 대한 통상적인 가정에 따라 오목(concave funct ion)하며 c^J는 집단 J에 속한 사회성원들의 개인적인 소비를, g^J는 각 집단에 배타적으로 주어지는 보조금을, R은 공공재의 특성을 가지는 보편적 소득보장 급여를 나타낸다.

---

8) 이러한 이론모형은 Persson and Tabellini(1998)을 재구성한 것이다.

9) 이러한 가정은 소득보장제도와 같은 사회정책 뿐 아니라 보조금이나 조세지출, 지대 등과 같은 그림자 복지국가 프로그램(shadow welfare state program)이 명백히 존재하는 현실을 반영한 것이다. 특히 한국과 일본과 같은 국가들의 경우 이러한 프로그램의 비중이 상당히 크다. 이에 대해서는 Hong(2008)을 참조하라.

10) 분석의 복잡성을 피하기 위해 노동공급 감소와 같은 조세의 왜곡효과는 없다고 가정하였다.

이제 위원회제와 비례대표제, 다수대표제라는 세 가지 정치제도 하에서 집합적으로 선택되는 정책벡터들의 크기를 비교해 보자.[11] 우선 조세의 왜곡효과는 없다고 가정했으므로 사회성원들의 소득은 세 개의 정치제도 모두에서 전부 세액으로 징수된다. 즉, $t^c = t^p = t^m = 1$이다.[12] 다음으로 각 집단에게 돌아가는 보조금과 모든 집단에게 돌아가는 보편적인 소득보장 급여의 크기를 비교해보자. 이를 위해서는 정책결정자의 선호에 대한 가정이 필요하다. 우선, 위원회제에서 정책결정자는 발전주의적 지향을 가진 권력자로, 집단 2(J=2)는 정부의 지원을 받는 산업부문으로, 집단 2에게 주어지는 보조금은 산업발전을 위한 '계약적 지대(contingent rent)'로 두는데 이는 발전주의 복지체제를 염두에 둔 가정이다(Hong, 2008). 따라서 위원회제 정책결정자의 목적함수는 가능한 한 집단 2에게 계약적 지대를 최대로 지급하는 것으로 표시할 수 있다. 물론 여기에서 집단 2에게 주어지는 계약적 지대의 크기는 정책결정자가 가진 권한의 범위를 어떻게 두느냐에 따라 달라진다. 정책결정자가 정책결정권을 독점한 독재자라면, 보편적인 소득보장 급여 뿐 아니라 집단 1이나 집단 3에 대한 보조금도 전혀 없는, 즉 가용한 모든 자원을 경제발전을 위한 계약적 지대로만 활용하는 발전주의 국가의 이념형을 묘사할 수 있다. 한편 정책결정이 위원회의 과반수 찬성을 요구한다는 조건을 둔다면, 집단 1이나 집단 3 중에서 보다 약한 집단[13]에게도 일정정도의 보조금이 지급될 것이다.

비례대표제와 다수대표제의 경우는 대의 민주주의 체제이므로 선거에서 승리한 정당이 정책결정자가 된다. 이러한 정치제도에서 정당들은 유권자들의 선호를 반영하는 정책을 공약으로 제시하고, 유권자들은 자신의 효용함수를 극대화하는 정책을 내는 정당에게 표를 준다. 따라서 정책 결정자의 목적함수는 선거에서 승리할 확률을 극대화하는 것이다. 하지만 경쟁하는 정당들이 선거에서 승리할 확률을 높이기 위해 제시하는 정책은 비례대표제와 다수대표제에서 다를 수밖에 없다. 비례대표제에서 정당들이 승리할 확률을 극대화하는 방법은 모든 사회성원들에게 보편적 소득보장 급여를 제공함과 동시에 태도의 동질성이 가장 클 뿐 아니라 부동층이 가장 많은 집단에게 부가적인 보조금을 지급하는 것이다. 이러한 점은 다수대표제에서도 마찬가지이지만, 부동층 전체가 아닌 부동층이 많은 선거구에 그러한 보조금을 집중한다는 차이가 있다. 즉 비례대표제에서 정당들이 평가하는 보조금의 한계효용보다는 다수대표제에서 정당들이 평가하는 보조금의 한계효용이 더 크기 때문에 특정 집단에 대한 보조금의 크기는 다수대표제에서 더 크다. 결국 특정 집단에게 돌아가는 보조금은 $g^c > g^m > g^p$이며, 모든 집단에게 돌아가는 보편적 급여는 $R^c < R^m < R^p$이다.

사회성원들의 선호가 동일하다 해도 집합적 선택의 기제인 정치제도에 따라 사회정책발달의 수준은 다르다는 점을 이상의 논의는 보여준다. 즉, 다른 조건이 동일할 때 사회정책은 위원회제—민주주의의 발전이 상대적으로 낙후된 정치체제—에서 가장 덜 발전하며, 민주주의 정치체제의 경우에는 다수대표제보다는 비례대표제에서 더 발전한다.

---

11) 이에 대한 보다 상세한 논의는 홍경준(2009)의 본문 및 〈부록 4〉와 〈부록 5〉를 보라.

12) 정책벡터에 대해 위원회제의 경우는 위첨자 c를, 비례대표제의 경우는 위첨자 p를, 다수대표제에는 위첨자 m을 붙인다.

13) 정책결정자는 보다 적은 비용으로 지배동맹(winning coalition)을 구축하는 것이 이익이므로, 보다 약한 집단을 대표하는 위원을 동맹에 끌어들일 것이기 때문이다.

3. 사회정책 선호와 정치제도, 그리고 사회정책 발전의 비교양상

1) 직능전속성, 사회정책 선호, 그리고 사회정책 발전 양상의 비교

사회성원들의 사회정책 선호가 큰 사회에서 사회정책은 더 발전하는가? 이 두 변수 사이의 관계는 다양한 요인들을 통제할 수 있는 비교론의 관점에서 탐구하는 것이 적절하다. 가령, 사회정책 선호 혹은 그에 영향을 미치는 직능 전속성을 독립변수로 하고 사회정책 발전수준을 종속변수로 한 다변량 분석은 사회정책 선호와 사회정책 발전 사이의 경험적 관계를 탐구하는데 유용할 것이다. 하지만 이러한 분석에 필요한 자료를 확보하는 것은 쉽지 않다. 우선 개인 수준에서 측정한 사회정책 선호, 혹은 직능 전속성을 개별 국가라는 거시 수준으로 통합하기가 쉽지 않다. 측정 수준의 상이성에서 비롯되는 다양한 문제를 해결하는 분석 방법이 존재하지만, 그러한 분석 방법을 적용하기 위해서는 다변량 분석이 가능한 정도의 사례수가 확보되어야 한다. 문제는 이 연구에서 측정한 사회정책 선호와 직능 전속성 변수가 2006년에 수집된 것인데 반해 해당 국가들의 사회정책 발전 정도를 측정할 변수의 측정치들은 가장 최근의 것이라 할지라고 2005년 정도에 수집한 것이라는 점이다. 이 연구의 관심대상인 한국과 일본을 포함하면서, 인과관계 조건의 하나인 시간 선행성(time precedence)을 충족하는 자료의 확보가 현재로선 어렵다. 이러한 한계 때문에 이하에서는 직능 전속성, 사회정책에 대한 선호, 정치제도, 그리고 사회정책 발전을 측정하는 다양한 대리변수들을 소개하고, 그들 사이에서 관찰되는 공변양상(pattern of co-variation)을 검토하는 방법을 사용한다.

직능 전속성을 측정하는 가장 좋은 방법은 생산변환 곡선위에 표시되는 직능들 사이의 대체탄력성을 구하는 것이다. 하지만, 이러한 대체탄력성을 경험적으로 관찰하는 것은 매우 어려운 일이기 때문에 다양한 대리변수(proxy)들을 사용할 수밖에 없다. 직능 전속성을 측정하는 다양한 대리변수들을 소개한 한 연구(Hainmueller and Hiscox, 2007)에 따르면, 지금까지 직능 전속성은 ① 직업훈련(training), ② 근속기간(job change and tenure), ③ 부문(산업)간 노동이동과 부문(산업)내 노동이동의 상대비율(labor movement), ④ 임금격차(wage differentials), ⑤ 직업분류표를 활용한 직능 전속성 지표(Iversen-Soskice Index) 등 5가지의 방법으로 측정되어 왔다. 이 연구는 이러한 대리변수들 중에서 직업분류표를 활용한 직능 전속성 지표를 활용하는데, 그 이유는 이 지표가 개인 수준의 미시자료로부터 직능 전속성을 직접 측정할 수 있도록 고안되었기 때문이다.

Iversen과 Soskice(2001)가 제안한 직능 전속성 지표는 ILO의 직업분류표(ISCO-88)가 직능(skill)과 직업(job)라는 두 개의 개념을 위계적으로 구조화한 것임에 착안하여 만들어졌다. ISCO-88에서 직능은 수준(level)과 전문성(specialization)의 정도에 따라 구분된다. ISCO-88에서 나열하는 전체 직업은 4가지의 직능 수준에 따라 우선 10개의 직업범주(1자리 분류)로 구분된다. 다음으로는 이 10개의 직업범주가 28개의 중분류(2자리 분류), 116개의 소분류(3자리 분류), 390개의 세분류(4자리 분류)까

지 위계적으로 구분되는데, 이 과정에서는 직능의 전문성 정도가 활용된다. 직능 전속성 지표는 이러한 과정을 거쳐 세분류된 390개의 직업은 직능의 측면에서 동질적이라고 가정한다. 그러므로 대분류된 직업범주 내에서 세분류된 직업범주가 차지하는 비중은 그 직업의 직능 전속성을 대리할 수 있다는 것이다. 예를 들어보자. '장치, 기계조작원 및 조립원(대분류 8)'에 속하는 세분류 직업은 70개로 전체 세분류된 직업의 약 17.95%를 차지하지만, '사무직원'(대분류 3)에 속한 세분류 직업은 23개로 전체 세분류된 직업의 약 5.90%를 차지한다. 따라서 '장치, 기계조작원 및 조립원'의 직능 전속성이 '사무직원'보다 크다는 것이다. 그런데 여기에서 한 가지 주의할 점은 해당 직업에 종사하는 사람들의 숫자이다. ISCO-88은 해당 직업에 종사하는 사람들의 숫자가 많은 대분류 직업에 대해 보다 다양한 세분류를 제시하기 때문이다. 예컨대 '전문가(대분류 2)'에 속하는 세분류 직업은 전체 세분류된 직업의 약 14.10%를 차지하여 직능 전속성이 꽤 높은 것으로 간주될 수 있지만, 사실은 그보다는 전문가에 해당하는 사람들의 숫자가 많기 때문이다. 직능 전속성 지표는 이러한 규모의 효과를 보정하기 위해 해당 직업에 속하는 사람들이 많을수록 역의 가중치를 부여한다. 소분류 직업에 대해서도 동일한 방법으로 직능 전속성 정도를 측정할 수 있음에 착안한다면, 직능 전속성 정도는 이 두 개의 측정치로 나타내거나 이 두개의 측정치를 평균한 값으로 나타낼 수 있을 것이다. 그런데 앞서 살펴본 이론모형에서 우리는 직능 전속성을 특수적 직능 s의 절대값이 아니라 일반적 직능과 비교한 상대값(s/g)으로 정의했음에 주의할 필요가 있다. 따라서 최종적인 직능 전속성 지표는 이렇게 구한 직능 전속성 정도를 일반적 직능을 측정하는 대리 변수, 즉 ILO가 제시한 직능수준이나 교육수준으로 나눈 값으로 제시할 수 있다. 이를 수식으로 표현하면 아래와 같다.

$$\text{전속성지표1} = \frac{\text{직능 전속성}}{\text{직능수준}}, \quad \text{전속성지표2} = \frac{\text{직능 전속성}}{\text{교육수준}},$$

$$\text{전속성지표3} = \frac{\text{전속성지표1} + \text{전속성지표2}}{2}, \quad \text{여기에서}$$

$$\text{직능 전속성} = \frac{\text{세분류 전속성} + \text{소분류 전속성}}{2}, \quad \text{또한}$$

$$\text{세분류 전속성} = \frac{\text{특정 대분류 직업에 속하는 세분류 직업의 수}}{\text{세분류 직업의 수}} \times \frac{\text{전체 노동력의 규모}}{\text{해당 대분류 직업의 규모}}$$

$$\text{소분류 전속성} = \frac{\text{특정 대분류 직업에 속하는 소분류 직업의 수}}{\text{소분류 직업의 수}} \times \frac{\text{전체 노동력의 규모}}{\text{해당 대분류 직업의 규모}}$$

한편, 사회성원들의 사회정책 선호에 대한 연구들을 비판적으로 검토한 김사현(2009)에 따르면 선행연구들은 사회정책 선호의 측정과 관련하여 크게 두 가지의 방식으로 접근해왔다. 우선 응답자의 사회정책 선호를 사회정의나 평등에 대한 선호, 혹은 사회정책 전반에 관한 정부 책임 정도로 보고, 이를 단일 지표나 다양한 지표의 단순총합 방법에 의해 파악하는 총체적 접근이 있다. 다른 하나는 사회정책의 특정 프로그램, 가령 의료, 교육, 연금, 실업급여 등 각각에 대한 사회성원들의 선호를 개

별적으로 파악하는 프로그램 특수적 접근이다. 김사현(2009)은 이를 비판적으로 검토하면서 사회정책 선호의 측정은 선호의 대상으로서의 사회정책이 가진 다차원성에 기초하여 이루어져야 함을 강조한다. 가령, 노동인구를 표적집단으로 하는 것과 비노동인구를 표적집단으로 하는 것으로 사회정책이 구분될 수 있고, 이러한 구분이 사회정책의 변화 및 발전을 조망하는데 유용하다면 노동인구에 대한 사회정책 선호와 비노동인구에 대한 사회정책 선호는 구분되어야 한다는 것이다. 이러한 구분은 사회정책 선호와 직능 전속성에 관한 이 연구의 이론적 모형과 관련해서도 적절하다. 앞서 제시한 이론적 모형에서 사회성원들은 근로할 능력을 가진 사람들로 가정되며, 고용과 직능지위와 상관없이 보편적으로 사회정책 급여를 받는 것으로 가정된다. 즉 여기에서 선호대상으로서의 사회정책은 노동인구를 표적집단으로 포괄하는 것이다.

비교론의 관점에서 사회정책 선호를 파악할 만한 자료를 찾기는 쉽지 않다. 더욱이 사회정책 선호에 대한 자료는 비교의 대상이 되는 모든 사회에서 동일한 형태의 질문으로 이루어질 필요가 있다. 왜냐하면, 질문 내용에서 약간의 차이가 발생할 경우 측정의 신뢰도를 자신할 수 없기 때문이다. 국제사회조사(International Social Survey Program, ISSP)는 이러한 점에서 큰 장점을 가지는데, 이는 이 조사가 사회정책 선호에 대한 질문이 모든 국가들에서 동일한 의미를 갖도록 하는데 큰 노력을 기울이기 때문이다. ISSP 자료에서 사회성원들의 사회정책 선호는 1985년 조사가 시작된 이후 지금까지 총 4차례 조사되었는데, 이 연구에서는 한국이 조사 대상에 포함된 2006년 자료를 활용한다[14]. ISSP 자료에서 사회정책 선호는 다양한 문항으로 구성되는데, 이 연구에서는 〈표 1〉에 제시된 6개의 문항을 노동인구에 대한 사회정책 선호를 묻는 문항으로 선택했다.

〈표 1〉 사회정책 선호에 대한 ISSP 자료의 조사항목

선호대상	조사항목	측정
노동인구	새로운 일자리 창출 프로젝트에 대한 재정공급	5점
	실업급여에 대한 정부지출	5점
	원하는 모든 사람들에 대한 일자리의 제공	4점
	실업자들이 적절한 생활을 할 수 있는 지원	4점
	의료에 대한 정부지출	5점
	아픈 사람에 대한 의료보호의 제공	4점

자료: ISSP. 2010. International Social Survey Programme 2006.

한편 〈표 2〉는 분석에 포함된 16개 국가들의 사회정책 발전정도를 'GDP대비 공공 사회지출(public social expenditure)의 비중'이라는 대리변수로 측정하여 제시한 것이다. 제시한 값은 2001년부터 2005년까지의 평균값이다. 잘 알려진 바와 같이 경제협력개발기구(OECD)는 정부와 민간에 의해 지출되는 사회정책 프로그램의 지출 규모를 사회지출 자료(social expenditure data; SOCX)라는 이름으로 집계한다. 이 자료에서 사회정책 프로그램은 ① 노령 ② 유족 ③ 노동불능 ④ 보건 ⑤ 가족 ⑥ 적극적 노동시장 ⑦ 실업 ⑧ 주거 ⑨ 기타의 9개 영역으로 구분되며 현금과 현물급여를 모두 포함한다. 이 연

14) 앞서 살펴보았던 직능 전속성 지표 또한 이 조사 자료를 활용하여 구할 수 있다는 점도 고려되었다.

구에서는 노동인구를 표적집단으로 하는 사회정책에 관심을 가지므로 이러한 9개의 영역 중에서 4개의 영역, 즉 보건과 가족, 적극적 노동시장 및 실업에 대한 사회정책 지출 규모의 GDP 대비 비중을 사회정책 발전정도에 대한 대리변수로 사용한다. 노동인구를 표적집단으로 포함하는 4개 영역 중에서는 보건 영역의 규모가 가장 큰데, 2001년~2005년 평균값 기준으로 독일이 GDP 대비 7.74%로 제일 많이 지출하는 반면 한국은 GDP 대비 2.84%로 가장 적게 지출한다. 가족 영역에 대한 5개년 평균 지출은 덴마크가 GDP 대비 3.38%로 가장 많으며, 역시 한국이 GDP 대비 0.14%로 제일 적다.

한편 적극적 노동시장 정책 영역과 실업 영역에 대한 지출규모는 덴마크가 가장 크고, 미국과 한국이 각각의 영역에서 제일 작다. 사회정책 프로그램의 지출규모는 비율척도로 측정한 변수이지만, 〈표 2〉에는 GDP 대비 지출규모의 국가별 순위(rank)와 그러한 순위에 기초하여 계산한 Weibull 도시(圖示)위치값(plotting position)를 함께 제시하였다. 이는 다변량 분석이 어려운 상황에서는 순위와 같은 서열척도를 사용하는 비모수적 통계방법이 더 적절할 수 있으며, 서열화된 변수를 다른 변수들과 함께 시각적 직관성이 있도록 도시(plotting)하는 방법으로도 사회정책 발전의 양상을 파악할 수 있기 때문이다.[15]

〈표 2〉 16개 OECD 국가들의 GDP 대비 사회정책 지출규모1)

국가	전체	노동인구를 표적집단으로 하는 사회정책 프로그램				순위	Weibull plotting position[2]
		보건	가족	노동시장	실업		
호주	17.10	5.72	2.94	0.3	0.68	10	0.4118
캐나다	16.40	6.64	0.96	0.28	0.66	12	0.2941
덴마크	26.70	5.62	3.38	1.84	3.02	1	0.9412
핀란드	25.00	5.78	2.88	0.82	2.06	5	0.7059
프랑스	28.34	7.62	2.96	0.98	1.66	2	0.8824
독일	26.38	7.74	1.92	1.10	1.62	4	0.7647
아일랜드	15.26	5.66	2.36	0.68	0.82	11	0.3529
일본	17.62	6.12	0.72	0.22	0.42	15	0.1176
한국	5.54	2.84	0.14	0.12	0.12	16	0.0588
네덜란드	20.2	5.64	1.54	1.42	1.42	8	0.5294
뉴질랜드	18.02	6.36	2.54	0.38	0.72	9	0.4706
노르웨이	22.60	5.88	3.00	0.66	0.54	7	0.5882
스웨덴	29.26	6.80	3.14	1.34	1.14	3	0.8235
스위스	19.24	5.80	1.28	0.62	0.80	13	0.2353
영국	20.16	6.50	2.98	0.44	0.26	6	0.6471
미국	15.52	6.68	0.64	0.10	0.40	14	0.1765
평균값	20.21	5.96	2.26	1.02	1.37	--	0.5000

자료: OECD. 2010. Social Expenditure Database.

주 1): 2001년~2005년까지의 GDP 대비 공공사회지출의 평균값임.

2): n개의 사례에서 r번째 순위를 가진 Weibull 도시(圖示)위치값은 $r/(n+1)$로 계산된다.

15) 실제로 많은 비교연구들에서는 대상변수들 사이의 관계를 도시(plotting)함으로서 비교양상을 파악하고, 그것을 이론적 논의의 경험적 증거로 활용하고 있다.

이제 사회정책 선호와 사회정책 발전 정도 사이의 관계를 살펴보자. 〈표 3〉은 사회정책 선호와 직능 전속성, 그리고 사회정책 발전정도 사이의 단순상관관계를 살펴본 결과이다. 여기에서 사회정책 선호와 직능 전속성은 해당 변수에 대한 측정값을 국가별로 평균한 값이며, 사회정책 발전정도는 위의 〈표 2〉에 제시한 공공사회지출 전체규모와 노동인구를 표적집단으로 하는 공공사회지출 규모로 측정한 값이다.

〈표 3〉을 통해 확인할 수 있는 점은 직능 전속성과 사회정책 선호 사이의 상관관계는 통계적으로 유의미한 반면[16], 직능 전속성과 사회정책 발전 정도, 사회정책 선호와 사회정책 발전 정도 사이의 상관관계는 그 정도가 매우 약할 뿐 아니라 통계적으로 유의미하지도 않다는 것이다. 이러한 경험적 증거가 함의하는 것은 무엇인가? 이는 사회정책 선호와 사회정책 발전 사이에 직접적 인과관계를 설정하려는 시도가 적절하지 않음을 보여준다. 사회 전체의 집합적 의사결정 과정을 통해 사회정책이 산출된다는 점을 감안하면, 그러한 집합적 의사결정의 구체적인 제도적 형태에 따라 사회정책의 발전 정도는 다를 수밖에 없기 때문이다.

〈표 3〉 직능 전속성, 사회정책 선호, 사회정책 발전에 대한 단순상관관계(n=16)

	직능 전속성[1]	사회정책 선호[2]	사회정책 지출 1[3]	사회정책 지출 2[4]	사회정책 지출 3[5]
직능 전속성[1]	1.0000				
사회정책선호[2]	0.3592*	1.0000			
사회정책 지출 1[3]	0.1245	0.0350	1.0000		
사회정책 지출 2[4]	0.1115	0.0861	0.9386*	1.0000	
사회정책 지출 3[5]	0.1227	0.0871	0.9397*	0.9963*	1.0000
사회정책 지출 4[6]	0.1422	0.0799	0.9223*	0.9932*	0.9831*

* P<.1

주 1): 국가별 전속성지표3의 평균값임. 자료는 <표 1>과 같음.

2): 국가별 노동인구에 대한 사회정책선호지표의 평균값임. 자료는 <표 1>과 같음.

3): <표 2>의 GDP 대비 공공 사회지출 규모. 2001~05 평균값.

4): <표 2>의 GDP 대비 노동인구 관련 공공 사회지출(보건, 가족, 노동시장, 실업) 규모. 2001~05 평균값

5): 2002년의 GDP 대비 노동인구 관련 공공 사회지출 규모. 자료는 주 3)과 같음

6): 2005년의 GDP 대비 노동인구 관련 공공 사회지출 규모. 자료는 주 3)과 같음.

2) 정치제도의 양상 비교; 민주주의 정치의 발전 정도와 선거규칙의 특성

앞서 제시한 이론 모형에서는 정치제도를 민주주의의 정치의 발전정도와 선거규칙의 특성에 따라 위원회제와 비례대표제, 그리고 다수대표제로 구분한 바 있다. 또한 수리모형을 통해 다른 조건이 동일할 때 사회정책의 발전수준은 민주주의 정치체제 하의 비례대표제에서 가장 높고, 위원회제—민주주의의 발전이 상대적으로 낙후된 정치체제에서 제일 낮을 것임을 예측하였다. 〈표 4〉는 정치제도에

16) 직능 전속성이 사회정책 선호에 미치는 효과는 다중회귀분석을 통해서도 확인된다. 이에 대해서는 부록을 참조하라.

대한 이러한 구분에 따라 분석 대상인 OECD 16개 국가들의 민주주의 정치의 발전 정도와 선거규칙의 특성을 여러 자료를 통해 파악한 결과이다.

먼저 시민자유지수(civil liberty index)와 정치자유지수(political right index)는 민주주의의 발전 정도를 나타내는 대표적인 대리변수로, 여기에서는 1991년부터 2005년까지의 측정치를 평균하여 제시하였다. 이는 민주주의의 발전 정도는 특정한 관찰시점에서 파악하기보다는 중단기의 관찰시점에서 파악하는 것이 더 적절할 것이라는 판단 때문이다.

〈표 4〉 16개 OECD국가들의 정치제도 특성

국가	민주주의 정치제도의 발전정도					선거규칙[5]
	시민자유지수[1]	정치자유지수[1]	정치인의 공약준수도[2]	정치인의 부패도[3]	Weibull plotting position[4]	
호주	1.0000	1.0000	3.2724	2.6607	0.6176	다수제
캐나다	1.0000	1.0000	3.2473	2.9515	0.6029	다수제
덴마크	1.0000	1.0000	2.9438	1.7500	0.7794	비례제
핀란드	1.0000	1.0000	3.5116	2.4844	0.5588	비례제
프랑스	1.7857	1.0000	3.6796	3.3927	0.2868	혼합제
독일	1.7857	1.0000	3.4575	3.1286	0.3603	혼합제
아일랜드	1.1429	1.0000	3.3833	2.9670	0.4338	혼합제
일본	2.0000	1.1429	3.9825	3.4173	0.1029	혼합제
한국	2.1429	1.9286	3.8265	3.9168	0.0735	혼합제
네덜란드	1.0000	1.0000	3.0914	2.4375	0.7059	비례제
뉴질랜드	1.0000	1.0000	3.2624	2.4082	0.6912	혼합제
노르웨이	1.0000	1.0000	3.2926	2.3180	0.6765	비례제
스웨덴	1.0000	1.0000	3.4395	2.6944	0.5441	비례제
스위스	1.0000	1.0000	2.9675	2.4937	0.6912	혼합제
영국	1.7857	1.0000	3.3118	2.9467	0.4485	다수제
미국	1.0000	1.0000	3.5683	3.3046	0.4265	다수제

주 1): 프리덤하우스에서 제시하는 7점 척도의 민주주의 지수. 점수가 높을수록 민주주의 발전이 제약되어 있음을 의미함. 1991년부터 2005년까지의 지수값을 평균함. Freedom House. 2010. Freedom in the World.

2): '우리가 뽑은 국회의원들은 선거공약을 지키려고 노력한다'에 대한 주관적 동의정도를 5점 척도로 측정. 점수가 높을수록 부정적인 평가를 나타냄. ISSP 조사자료에서 각 국가별 평균값을 구함.

3): '우리나라에서 얼마나 많은 정치인들이 부패와 연관되어 있다고 보십니까?'에 대한 주관적 판단정도를 5점 척도로 측정. 점수가 높을수록 부정적인 판단을 나타냄. ISSP조사자료에서 각 국가별 평균값을 구함.

4): 시민자유지수, 정치자유지수, 정치인의 공약준수도, 정치인의 부패정도 점수 각각의 Weibull plotting position을 구한 후에 평균한 값.

5): 선거규칙에 대한 분류. Inter-Parliamentary Union. 2010. PARLINE database: Electoral system module.

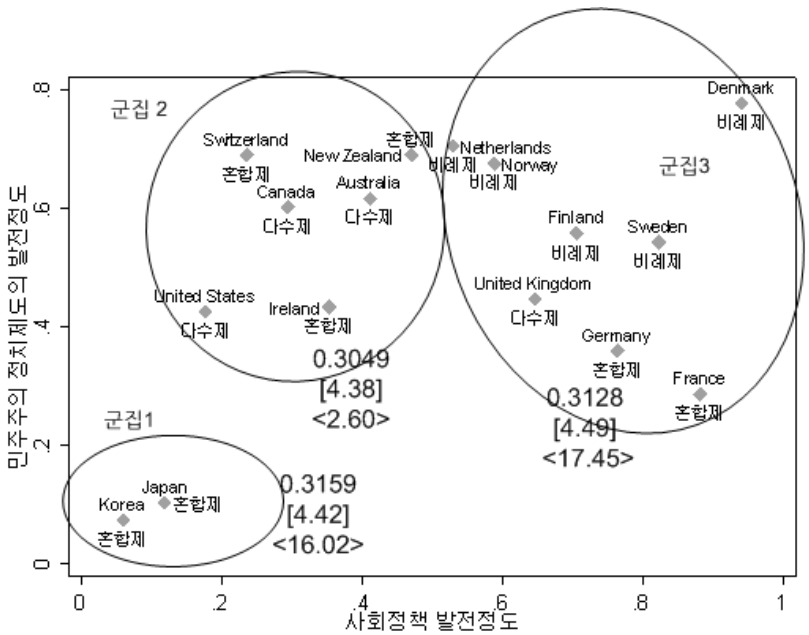
다음으로 정치인의 공약 준수도와 부패도는 사회성원들의 주관적인 평가로 ISSP 자료를 통해 측정한 것이다. 이 두 가지 변수를 민주주의 정치제도의 발전정도를 나타내는 대리 지표로 투입한 것은 다음과 같은 이유 때문이다. 우선 선거 공약의 준수 여부는 사회성원들의 선호에 기초한 집합적 의사결정에 핵심적인 사항이므로 민주주의 정치체제의 발전을 나타내는 중요한 지표라고 판단하였다. 또

한 민주주의 정치체제의 발전에 따른 선거경쟁의 제도화는 정치인(정책 결정자)의 불법적인 지대(rent) 획득의 가능성을 최소화하기 마련이므로, 정치인의 부패도에 대한 사회성원들의 주관적 평가는 해당 사회에서 민주주의 정치체제의 발전 정도를 가늠하는 지표라고 보았다. 〈표 4〉에서는 이상과 같은 4개의 변수를 종합하여 국가별 순위를 구하고, 그러한 순위로부터 Weibull 도시(圖示)위치값(plotting position)을 산출하여 제시하였다. 민주주의 정치제도의 발전정도를 국가별 순위에 기초하여 살펴보면 덴마크가 가장 상위에 위치하며 네덜란드, 뉴질랜드, 스위스가 그 뒤를 잇고 있다.

이 글에서 제시한 이론모형에서 비례제는 사회전체가 하나의 선거구로 구성되는 경우를, 다수제는 다수의 선거구에서 한 명의 후보자를 선출하는 소선거구제를 묘사한다. 하지만 각 국가가 가진 선거규칙은 매우 복잡하고 다양해서, 그 특징을 하나의 도구로 측정하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 이러한 한계를 고려하면서 관련 연구들을 살펴보면, 선거규칙의 구분과 관련하여 크게 두 가지의 방법이 활용되어 왔음을 알 수 있다(Alesina, Glaeser, and Sacerote, 2001). 우선, 국제의원연맹(Inter-Parliamentary Union)과 같은 국제기구에서 제공하는 정보를 활용하는 방법이다. 국제의원연맹에서는 해당 국가들의 선거규칙을 비례제와 다수제, 그리고 혼합제로 구분한다. 이러한 방법은 복잡한 선거규칙을 단순 분류한다는 점에서는 문제를 가지지만, 비교적 많은 수의 국가들을 포괄하며 직관적이라는 장점을 가진다. 또 다른 방법은 선거구 크기(district magnitude)나 당선자 결정방식(electoral formula) 등을 통해 비례성의 정도(degree of proportionality)를 측정하고, 그 정도가 클수록 비례제에 가깝다고 보는 것이다. 이러한 방법은 각 국가의 선거제도에 대한 상세한 정보를 수집해야 하며, 지표를 구성하는 방식에 따라 한 국가의 선거규칙이 상이하게 유형화될 수 있다는 문제를 가진다. 이 연구에서는 국제의원연맹에서 제공하는 정보를 활용하여 각 국가의 선거규칙을 유형화한다. 그러나 이 때 문제는 양원제 국가들이다. 가령 하원은 다수제, 상원은 비례제의 선거규칙을 가진 국가라면, 이를 어떻게 유형화할 것인가라는 문제가 제기된다. 이 연구에서는 이러한 국가의 선거규칙을 혼합제로 유형화한다. 이런 방식으로 선거제도를 유형화한 결과는 〈표 4〉의 마지막 열에 제시되어 있다. 유럽 국가들의 경우는 영국만이 다수제 선거제도를 가지고 있고, 독일과 프랑스, 아일랜드, 스위스는 비례제와 다수제의 혼합형 제도를 운영하며, 그 외의 국가들은 모두 비례제 선거제도를 가지고 있는 것으로 분류된다. 한편 동아시아나 북미, 그리고 오세아니아에 속하는 국가들 중에서 비례제를 선거제도로 택한 국가들은 없다.

3)종합적 양상

이제 사회정책 선호와 정치제도, 그리고 사회정책 발전을 모두 고려한 종합적 양상을 살펴보자. 우선 사회정책 발전 정도와 민주주의 정치제도의 발전정도를 각각 횡축과 종축으로 놓고, 해당 국가들의 위치를 Weibull 도시(圖示)위치값(plotting position)으로 나타낸 것이 〈그림 1〉이다. 또한 여기에는 앞에서 제시한 직능 전속성, 사회정책 선호, 대의 민주주의 정치체제의 발전 정도를 기준으로 위계군집분석(hierarchical cluster analysis)을 시행한 결과 같은 군집에 속하는 것으로 나타난 국가들을 타원으로 묶어서 표시했다.



〈그림 1〉 선호와 정치제도, 그리고 사회정책 발전의 비교양상

주 1): 군집분석 결과 동일한 군집에 속하는 것으로 나타난 국가들은 타원으로 묶음.
2): 제시한 숫자는 해당 군집의 직능 전속성 평균값을, [ ]안에 제시한 숫자는 해당 군집의 사회정책 선호도 평균값을, < >안에 제시한 숫자는 해당 군집의 선거구 크기 평균값임.
3): 선거구 크기는 '전체의석수/(소선거구 선출 의석수+1)'로 계산함. 선거구 크기가 클수록 비례성의 정도가 큼을 의미함. Johnson, J. ,and J. Wallack. 2007. Database of electoral systems and the personal vote.

구체적으로 살펴보자. 한국과 일본으로 구성된 군집 1의 직능 전속성 평균값은 0.3159로 군집 2의 직능 전속성 평균값 0.3049뿐 아니라, 군집 3의 직능 전속성 평균값 0.3128보다도 크다. 또한 군집 1의 사회정책 선호도의 평균값은 4.42로 군집 3의 사회정책 선호도의 평균값인 4.49보다는 작지만, 군집 2의 사회정책 선호도의 평균값 4.38보다는 큰 것으로 나타났다. 결국 사회정책에 대한 선호나 직능 전속성의 정도만 놓고 보면 군집 1은 군집 2나 군집 3에 못지않다. 하지만 군집 1은 군집 2나 군집 3에 비해 민주주의 정치제도의 발전정도가 상대적으로 낙후되어 있으며, 노동인구를 표적집단으로 하는 사회정책 프로그램의 발전 정도 또한 다른 군집보다 낮다. 〈그림 1〉에서 나타난 이러한 비교양상은 사회성원들의 선호를 집합적 의사 결정의 바탕으로 삼는 민주주의 정치제도의 낙후성이 사회성원들의 사회정책 선호와 실제 사회정책 발전 사이의 괴리라는 현상과 관련될 가능성을 보여준다.

한편 군집 2와 군집 3은 민주주의 정치제도의 발전정도에 따른 차이는 크지 않은 반면, 사회정책 프로그램의 발전정도에서 차이를 가진다. 호주와 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 스위스, 미국으로 구성된 군집 2는 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국으로 구성된 군집 3과 사

회정책의 발전정도에서 차이를 가진다. 이 두 개의 군집은 어떤 차이를 가지는가? 우선 군집 2의 직능 전속성 평균값은 0.3049, 사회정책 선호도의 평균값은 4.38인데, 이는 군집 3의 직능 전속성 평균값 0.3128이나 사회정책 선호도의 평균값 4.49보다는 작다. 민주주의 정치제도의 발전 정도가 군집 2와 군집 3에 속하는 국가들에서 상대적으로 높다는 점을 감안하면, 이들 군집에서의 사회정책 발전 정도의 차이는 사회성원들의 사회정책 선호가 반영된 결과라고 볼 수도 있다. 하지만 군집 2와 군집 3에서 사회성원들의 선호를 모으는 방식은 적잖은 차이를 가진다. 군집 2에 속하는 국가들에서 비례제 선거제도를 가진 국가들은 하나도 없는 반면, 군집 3에 속하는 8개 국가들 중에서 5개의 국가가 비례제 선거제도를, 2개의 국가가 다수제와 비례제의 혼합형 제도를 가진다는 점이 바로 그것이다.

그러한 차이를 좀 더 명확하게 드러내기 위해 선거제도가 가진 비례성의 정도를 측정하는 지표로 널리 활용되는 선거구 크기의 군집별 평균값을 구해 보았다. 그 결과 군집 2에 속하는 국가들의 비례성 정도의 평균값은 2.60인데 비해 군집 3에 속하는 국가들은 17.45[17]인 것으로 나타났다. 비례성의 정도가 클수록 비례제 선거제도의 이념형에 가깝다는 점을 감안하면, 이러한 결과는 군집 2와 군집 3은 각각 다수제와 비례제라는 정치제도로 구분될 수 있음을 의미한다. 결국 〈그림 1〉에서 제시한 비교양상, 즉 군집 1보다는 군집 2에서, 군집 2보다는 군집 3에서 사회정책의 발전정도가 더 높게 나타나는 양상은 사회성원들의 사회정책 선호, 그리고 사회성원들의 사회정책 선호를 집합적으로 모으는 정치제도의 차이에 의해 사회정책 발전 정도의 차이, 혹은 복지체제의 차이가 만들어짐을 보여준다.

4. 맺음말

이 연구는 사회정책에 대한 사회성원들의 선호와 그러한 사회정책 선호를 집합적으로 모으는 정치제도가 사회정책의 발전과 밀접한 관련을 가진다는 점을 이론모형과 경험자료를 통해 살펴보았다. 사회성원들의 직능 제약 선호가 사회정책의 발전을 이끈다는 자산모형의 예측은 서구 복지국가들을 대상으로 한 경험적 연구결과들에서 지지되고 있다. 사회정책의 발전과 그 발전의 국가별 편차, 생산체제와 복지체제의 제도적 보완성 등을 사회성원들의 합리적 선호에 기초한 일반화된 인과모형으로 설명한다는 점에서 이러한 모형은 주목 받고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고, 조정시장경제로 유형화되는, 따라서 사회성원들의 직능 전속성 정도가 비교적 크다고 평가되는 한국과 일본은 사회정책의 발전 정도가 다른 국가들에 비해 낙후되어 있다. 즉 한국과 일본은 서구사회에서 발전해 온 대부분의 사회정책 발달이론들에서 그러하듯이 자산모형에서도 예외적인 사례들로 간주되고 있다는 것이다. 하지만, 이러한 사례가 보편적인 이론의 적용범위를 넘어서는 예외, 혹은 특수한 경우로 간주되어야 할 이유는 없다. 왜냐하면, 사회정책에 대한 선호가 실제 사회정책의 발전을 이끌기 위해서는 그러한 선호가 집합적 의사결정 과정에 온전히 반영된다는 전제가 필요하며, 이런 전제는 민주주의 정치제도를

17) 두 군집 사이의 큰 차이는 비례성 정도를 측정하는 방식 때문이다. 가령 전체 의석수가 200인 어떤 국가가 완전비례제 선거제도를 가진다면, 비례성 지수는 200이다. 반면 이 국가가 완전다수제 선거제도를 가진다면, 비례성 지수는 0.995이다.

잘 구비한 일부 국가들에만 들어맞는 것이기 때문이다. 지극히 당연한 말이지만 일본이나 한국과 같은 동아시아 복지국가에 '예외'나 '혼합' 등의 딱지를 붙이는 것은 해당 사례가 가진 문제라기보다는 그것에 대한 이론의 문제라는 것이다. 집합적 의사결정의 구체적인 제도적 형태가 사회정책의 결정에 미치는 효과에 주목할 필요성은 여기에 있다.

자료의 한계로 인해 정교한 다변량 분석을 할 수는 없었지만, 정치제도와 사회정책 발전 사이에서 관찰되는 공변양상(pattern of co-variation)을 검토한 결과 정치제도와 사회정책 사이에는 밀접한 관계가 있음을 알 수 있었다. 우선, 사회정책에 대한 선호나 직능 전속성의 정도만 놓고 보면 일본과 한국은 조정시장경제로 분류되는 다른 국가들 못지않다. 하지만 일본과 한국은 조정시장경제나 자유시장경제로 분류되는 다른 국가들에 비해 민주주의 정치제도의 발전정도가 상대적으로 낙후되어 있으며, 노동인구를 표적집단으로 하는 사회정책 프로그램의 발전 정도 또한 낮다. 이러한 비교양상은 사회성원들의 선호를 집합적 의사 결정의 바탕으로 삼는 민주주의 정치제도의 낙후성이 사회성원들의 사회정책 선호와 실제 사회정책 발전 사이의 괴리라는 현상과 관련될 가능성을 보여준다. 한편 민주주의 정치제도가 어느 정도 발전해 있는 국가들 사이에서는 사회성원들의 사회정책 선호나 직능 전속성 정도의 차이 뿐 아니라, 선거규칙이라는 정치제도의 측면에서도 차이가 발견된다.

결국 16개 국가들의 종합적 양상은 사회성원들의 사회정책 선호와 그것을 집합적으로 모으는 정치제도, 그리고 실제 사회정책 발전 사이에는 밀접한 관계가 존재함을 보여준다. 정치제도는 사회성원들의 사회정책 선호와 실제 사회정책 발전 사이에 존재하는 관계-그것이 상호보완성이든, 불일치든, 혹은 예외이든-를 만들어내는 것이다. 집합적 의사결정 과정에 대한 사회성원들의 참여 문제, 그것의 규범적 틀인 헌법과 제도적 틀인 정치제도의 문제, 더 나아가 민주주의에 대해 주목할 필요성은 여기에 있다.

참고문헌

김사현. 2009. "복지국가의 제도적 특성이 복지태도에 미치는 효과: 노동인구 및 비노동인구에 대한 복지태도를 중심으로," 성균관대학교 박사학위논문.

홍경준. 2009. "선호와 정치제도를 중심으로 한 사회정책 발달이론의 모색," 『한국사회복지학』 61(4): 35-59.

Alesina, A., E. Glaeser, and B. Sacerdote. 2001. "Why doesn't the United States have a European-style welfare state?," *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 2001(2): 187-254.

Amable, B. 2003. *The Diversity of Modern Capitalism*. New York: Oxford University Press.

Freedom House. 2010. Freedom in the World, 각년도. [MRDF]. http://www.freedomhouse.org. 2010년 3월 9일 추출.

Hall, P., and D. Soskice. 2001. "An introduction to varieties of capitalism," P. Hall and D. Soskice, eds., *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, New York: Oxford University Press: 1-68.

Hong, K. Z. 2008. "Neither hybrid, nor unique: A reinterpretation of the East Asian welfare regime,"

Asian Social Work and Policy Review, Vol. 2: 159-180.

Heinmueller, J., and M. Hiscox. 2007. "Being specific: Measuring asset specificity for political economy," *mimeo*. Harvard University.

Inter-Parliamentary Union. 2010. PARLINE database: Electoral system module. [MRDF]. http://www.ipu.org/parline-e/mod-electoral.asp. 2010년 3월 9일 추출.

ISSP(International Social Survey Programme). 2010. International Social Survey Programme: Role of Government IV, 2006 [MRDF]. http://zacat.gesis.org. 2009년 12월 15일 추출.

Iversen, T., and D. Soskice. 2001. "An Asset Theory of Social Policy Preferences," *American Political Science Review*, Vol. 95: 875-93.

Johnson, W., and J. Wallack. 2007. Database of Electoral Systems and the Personal Vote. [MRDF]. http://dss.ucsd.edu/~jwjohnso/espv.htm. 2010년 3월 10일 추출.

Korpi, W. 1983. *The Democratic class struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.

OECD(Organizations for Economic Co-ordination and Development). 2010. OECD Social Expenditure Database [MRDF]. http://stats.oecd.org/index.aspx. 2010년 3월 9일 추출.

Orloff, A. 1993. "Gender and Social Rights of Citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states," *American Sociological Review*, Vol. 58: 303-28.

Persson, T. and G. Tabellini. 1998. "The size and scope of government: Comparative politics with rational politicians," *European Economic Review*, Vol. 43: 699-735.

Stephens, J. 1979. *The Transition from Capitalism to Socialism*. London: Macmillan.

Comparative Patterns of Political Institutions and Social Policy Developments

Hong, Kyung-Zoon
(Sungkyunkwan University)

This paper tries to provide empirical support for a formal model of social policy development which has been presented in a former paper of this study. In the direct democracy, median voter's social policy preference is critical because he is Condorcet winner in a pair-wise pure majority voting. But, in the more general setting, we should think of various political institutions as a collective choice device. For this reason, I draw a formal model which formulates three contrasting types of political institutions which are distinguished by the developments of political democracy and the differences of electoral rules. Comparative patterns of key variables which measure political institutions, social policy developments, and social policy preference provide support for my arguments. My empirical results suggest that three political institutions are associated with very different policy outcomes. Compared to other institutions, committee system entails more targeted subsidy, less universal benefit. On the contrary, proportional elections produce more universal benefit, less targeted subsidy.

Key words: social policy preferences, social policy developments, political institutions, democracy, electoral rule

〔논문 접수일 : 10. 04. 01, 심사일 : 10. 04. 19, 게재 확정일 : 10. 05. 27〕

〈부록〉

사회정책 선호에 대한 직능 전속성의 효과는 다중 회귀분석 모형을 통해 분석하는데, 이는 모든 변수가 개인 수준에서 측정한 것이기에 일반적인 OLS 회귀분석법을 사용해도 큰 무리는 없을 것이라는 판단 때문이다. 하지만, 분석 자료에는 다양한 국가들이 포함되어 있기 때문에 각각의 국가들이 가진 체계적 특성이 회귀계수의 추정과정에 영향을 미칠 가능성이 높다. 따라서 분석 대상인 16개 국가들(호주, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 일본, 한국, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국)은 국가더미변수로 분석모형에 투입한다. 한편 사회성원들의 사회정책 선호에 영향을 미칠 것으로 예측되는 다양한 변수들이 통제변수로 회귀분석에 투입되어야 한다. 그것들은 다음과 같다.

① 소득: ISSP 자료에서는 세전 소득(pre-tax income)을 자기기입식 방법으로 조사한다. 어떤 국가에서는 구간 단위로 구분된 문항을 제시하는 방법으로 세전 소득을 파악하는데, ISSP에서는 해당 구간의 중위값을 측정치로 제공하고 있다. 한편 모든 소득은 해당 국가의 통화가치로 측정된다. 이 연구에서는 이를 2006년 기준의 구매력 평가(Purchasing Power Parities) 환율에 따라 미화(US dollars)로 바꿨다. 사회정책을 재분배의 수단으로 보느냐, 혹은 보험의 수단으로 보느냐에 따라 사회정책 선호에 대한 소득의 효과는 다를 것인데, 이 연구에서 제시한 사회정책 선호의 자산모형에 따른다면 소득수준이 높을수록 사회정책에 대한 선호는 낮을 것이다.

② 연령: 연령이 높은 사회성원은 연령이 낮은 사회성원보다 사회정책을 더 선호할 것이다. 왜냐하면 연령이 높을수록 은퇴 시점이 가까울 뿐 아니라 새로운 일자리를 찾는 애로도 더 클 것이기 때문이다. ISSP 자료에서는 만 연령을 자기기입식 방법으로 조사한다.

③ 성별: 여러 논의들에 따르면(Orloff, 1993; Iversen and Soskice, 2001), 노동시장 지위가 동일한 경우 여성은 남성보다 사회정책의 발전을 더 선호한다. 이러한 논의에 따르면, 여성은 남성보다 사회정책의 발전을 선호할 것으로 예측된다.

④ 노동시장 지위: 이 연구의 이론모형은 노동시장에서의 개인의 지위가 사회정책 선호를 결정하는 중요한 요인이라는 가정에서 출발한다. 우선 고용 안정성이 큰 상시직 근로자는 그렇지 않은 사람에 비해 노동시장의 위험을 분산하는 장치인 사회정책의 발전을 덜 선호할 것이다. 마찬가지로 실업자는 취업자보다 사회정책의 발전을 더 선호할 수 있다. 경제활동에 종사하지 않는 비경제활동인구은 노동능력이 없는 사람들로부터 실망실업자까지를 포괄하는 대단히 이질적인 집단이므로, 이들의 사회정책에 대한 선호는 쉽게 그 방향을 예측할 수 없다. 하지만, 통제변수로 투입할 필요성은 크다고 판단된다. ISSP 자료에서 노동시장 지위는 상시고용부터 노동능력 불능에 이르기까지 10개의 범주로 구분되어 있다. 이 연구에서는 상시직 근로자 여부, 실업자 여부, 비경제활동인구 여부를 가변수로 투입한다.

⑤ 노동조합 가입: 권력자원 이론(Stephens, 1979; Korpi, 1983)에 따르면 노동조합 가입자들이나 좌파정당 지지자들의 사회정책 선호는 더 높을 것이라고 예측할 수 있다. ISSP 자료에서 노동조합 가입 변수는 3개의 범주로 측정된다. '1'은 '노동조합 가입', '2'는 '지금은 탈퇴했지만 노동조합에 가입한 경험이 있음', '3'은 '노동조합 가입 경험 없음'이다. 이 연구에서는 노동조합 가입을 기준범주로 2개의 가변수를 만들어서 사용한다.

⑥ 정당선호도: 노동조합 가입 변수와 마찬가지로 권력자원 이론에 기초하여 통제변수로 투입한다. ISSP 자료에서는 조사대상인 국가별로 현재 활동하는 정당들에 대한 선호를 조사한 후 그것을 좌-우의 이념적 스펙트럼에 따라 표준화한다. 이런 방식으로 표준화된 정당선호도를 이 연구에서는 재분류하여 '1'은 '좌파정당 지지', '2'는 '중도파정당 지지', '3'은 '우파정당 지지', '4'는 '무당파, 혹은 부동층'으로 구분하였다. 역시 분석에는 '좌파정당 지지'를 기분범주로 하여 만든 3개의 가변수를 투입한다.

〈부표 1〉 분석에 투입한 변수들의 특성

측정변수	조작적 정의	사례수	평균(비율)	표준편차
노동인구에 대한 사회정책 선호	6개 문항의 점수를 1로 표준화하여 합산	10,237	4.46	0.69
전속성지표 1	(해당 직업의 비중/ 해당 노동력의 비중)÷직능수준	11,644	0.42	0.35
전속성지표2	(해당 직업의 비중/ 해당 노동력의 비중)÷교육수준	11,562	0.20	0.19
전속성지표3	전속성지표 1과 전속성 지표 2의 평균값	11,562	0.31	0.26
소득	연간 세전소득액(US $)	11,644	33,759.7	27320.1
연령	만 연령	11,644	46.14	15.42
성별		11,644		
남성			0.49	
여성			0.51	
노동시장지위		11,277		
상시직	상시직=1, 아니면=0		0.57	
실업자	실업자=1, 아니면=0		0.02	
비경활	비경활=1, 아니면=0		0.24	
노동조합 가입		11,644		
가입 중	현재 가입한 경우		0.32	
가입 경험 있음	가입 경험이 있으나 현재는 탈퇴		0.21	
가입 경험 없음	가입한 경험이 없는 경우		0.47	
정당선호도		11,644		
좌파	극좌 및 좌파 정당 지지		0.34	
중도파	중도파 정당 지지		0.17	
우파	우파 및 극우 정당 지지		0.30	
무당파/부동층	기타 및 지지정당 없음		0.19	

자료: 본문의 <표 1>과 같음.

이제 이상의 변수들을 투입한 회귀분석 결과를 통해 사회정책 선호에 대한 직능 전속성의 효과를 살펴보자. 직능 전속성 지표의 측정방법에 따라 구분한 3가지의 모형에 대한 회귀분석의 결과는 〈부표 2〉에 제시하였고, 〈부표 1〉에는 그에 앞서 사회정책 선호에 대한 직능 전속성의 효과분석에 투입한 여러 변수들의 특성을 제시하였다.

〈부표 2〉 사회정책 선호에 대한 직능 전속성의 효과; 16개 OECD 국가에 대한 회귀분석

	노동인구에 대한 사회정책 선호[1]					
	(1)		(2)		(3)	
	계수	표준오차	계수	표준오차	계수	표준오차
전속성지표1	.075**	.020	--	--	--	--
전속성지표2	--	--	.154**	.038	--	--
전속성지표3	--	--	--	--	.112**	.027
소득	-3.50e-06**	4.83e-07	-3.53e-06**	4.82e-07	-3.49e-06**	4.82e-07
연령	.003**	.0005	.003**	.0005	.003**	.0005
여성[2]	.068**	.015	.069**	.015	.071**	.015
상시직	-.007	.021	-.005	.021	-.005	.021
실업자	.339**	.044	.340**	.044	.339**	.044
비경활	.027	.024	.025	.024	.026	.024
노조가입 경험 있음[3]	-.016	.019	-.016	.019	-.016	.019
노조가입 경험 없음[3]	-.086**	.018	-.087**	.018	-.086**	.018
중도파 지지[4]	-.256**	.020	-.258**	.020	-.258**	.020
우파 지지[4]	-.415**	.017	-.416**	.017	-.416**	.017
무당파/부동층[4]	-.163**	.021	-.164**	.021	-.163**	.021
사례수	10,237		10,174		10,174	
R^2	0.20		0.20		0.20	
F값	86.68**		86.28**		86.36**	

** p <.001
자료 : 본문의 <표 1>과 같음.
주 1): 16개 국가들은 국가 더미 변수로 분석에 투입함(표에는 생략).
2): 기준범주는 남성임.
3): 기준범주는 노동조합 가입자.
4): 기준범주는 좌파정당 지지자.

〈부표 2〉를 보면, 모든 모형에서 직능 전속성을 측정하는 대리변수는 사회정책 선호에 통계적으로 유의미한 영향을 미침을 알 수 있다. 즉 직능 전속성이 큰 사회성원일수록 노동인구를 표적집단으로 하는 사회정책에 대한 선호는 높다는 것이다. 16개 OECD 국가들이 가진 체계적 차이가 국가더미로 분석모형에서 통제되었음을 감안하면, 이러한 분석결과는 사회정책에 대한 선호는 제도적 제약조건 하에서 합리적으로 결정됨을 보여주는 것이다. 분석에 투입한 통제변수들의 효과 역시 예측한 바와 같다. 우선 소득수준이 높은 사회성원일수록 사회정책을 덜 선호하는 것으로 나타났는데, 이는 자산모형이 예측한 바와 같다. 연령이 많은 사회성원일수록 사회정책을 더 선호하는 것으로 나타났으며, 남성보다는 여성이, 취업자보다는 실업자가 사회정책을 더 선호하는 것으로 분석되었다. 권력자원 이론에 따라 투입한 노동조합 가입 변수와 정당 선호도 또한 사회정책 선호에 통계적으로 유의미한 영향

을 주는 것으로 분석되었다. 즉, 노동조합에 가입한 경험이 없는 사회성원은 현재 노동조합에 가입해 있는 사회성원에 비해 사회정책 선호 정도가 낮은 것으로 드러났고 좌파 정당을 지지하지 않는 사회성원 또한 좌파 정당을 지지하는 사회성원보다 사회정책 선호가 낮은 것으로 나타났다.