

# 에스핑-앤더슨의 복지국가체제를 중심으로 한국형 복지국가의 준거 틀에 관한 연구

정현경

경기대학교 일반대학원 사회복지학과 박사과정

## A Study on the Frame of Reference of the Korean Welfare State Model Focusing on Esping-Anderson's Welfare State Regime

Hyun-Kyung Jung

Department of Social Welfare, Kyonggi University

**요약** 본 연구는 에스핑-앤더슨의 복지국가체제론을 연구하여 한국의 실정에 맞는 복지국가의 모형을 개발하여 이를 현실에 적용하고자 한다. 본 연구방법에 있어서 기본적으로 이데올로기를 연구 분석하고 이를 에스핑-앤더슨의 복지국가체제론을 중심으로 하여 이를 한국적 상황에 알맞게 적용하는 방법을 사용하고 있다. 복지국가의 모형에 관한 연구는, 1965년 윌렌스키와 르보에 의해 주장된 보완적 모형과 제도적 모형의 분류 이후에 다양한 모형들이 연구되고 있다. 또한 에스핑-앤더슨은 이데올로기에 따른 복지국가의 모형으로 세 가지를 주장하고 있는 데, 첫째, 자유주의 복지체제는 고전적 자본주의의 모습에 가장 잘 부합하는 데에는 시장 역할이 중심적이며, 시장을 통한 개인주의적 연대에 방해가 될 수 있는 국가 또는 가족의 역할은 실제로 주변화 되어 있다. 또한 시장을 통한 개인주의적 연대에 대해 최대한 장려하기 위해서는 국가영역에서의 탈상품화는 최소화 경향으로 흐르고 있다. 둘째, 보수주의적 복지체제는 가족주의적 요소가 강해서 사회적 연대의 근원은 가족이며, 국가는 이 가족의 특성을 지원, 보완하는 역할을 한다. 보수주의적 체제에서 탈상품화가 가구주에게 높게 나타나거나, 복지제도가 조합주의적이고 국가주의적 형태를 띠는 것은 이러한 특성을 반영한 결과라고 할 수 있다. 셋째, 사회민주주의적 복지체제는 사회적 연대의 근원이 국가이다. 따라서 국가 역할이 크고, 국가는 탈상품화 가능성이 높으며, 보편주의적 개입에 의해서 가족과 시장에 대한 대체 특성을 갖는다. 본 연구는 에스핑-앤더슨의 3가지 복지국가의 모형을 적용하여 한국 실정에 알맞은 모형을 연구한 것이다. 결론적으로 에스핑-앤더슨의 3가지 복지국가의 모형은 자유주의적 복지체제에 기반한 시장 중심적 모형, 보수주의적 조합주의 복지체제에 기반한 지위 중심적 모형, 사회민주주의적 복지체제에 기반한 연대 중심적 모형으로 분류할 수 있으며, 한국형 모델로는 자유주의와 보수주의의 절충형을 제시하였다.

**주제어** 복지국가, 복지모형, 복지체제, 이데올로기, 유형화

**Abstract** This study aims to study Esping-Anderson's theory of welfare state system, develop a model of welfare state suitable for Korea's situation, and apply it to reality. In this research method, basic research and analysis of ideology is used, focusing on Esping-Anderson's welfare state system theory, and applying it appropriately to the Korean situation. Studies on the model of the welfare state have been studied after the classification of complementary and institutional models asserted by Willensky and Lebo in 1965. In addition, Esping-Andersen asserts three things as a model of the welfare state according to ideology. First, the role of the market is central to the liberal welfare system that best fits the image of classical capitalism, and individualistic solidarity through the market. The role of the state or family, which can be a hindrance, is actually marginalized. In addition, in order to maximize individualistic solidarity through the market, de-commodification in the national domain tends to be minimized. Second, the conservative welfare system has a strong familistic element, so the source of social solidarity is the family, and the state plays a role of supporting and supplementing the characteristics of this family. In the conservative system, de-commodification appears to be high among household heads, or the welfare system takes on a corporatist and nationalistic form, it can be said that these characteristics are reflected. Third, in the social democratic welfare system, the source of social solidarity is the state. Therefore, the role of the state is large, the state has a high possibility of de-commodification, and it has the characteristics of substitutes for the family and the market through universalist intervention. This study applies Esping-Anderson's three welfare state models to study a model suitable for the Korean situation. In conclusion, Esping-Anderson's three welfare state models can be classified into a market-oriented model based on a liberal welfare system, a status-oriented model based on a conservative corporatist welfare system, and a solidarity-oriented model based on a social-democratic welfare system, presented a compromise between liberalism and conservatism as a Korean model.

**Key Words** welfare state, welfare model, welfare regime, ideology, typification

Received 10 Apr 2022, Revised 14 Apr 2022

Accepted 19 Apr 2022

Corresponding Author: Hyun-Kyung Jung  
(Kyonggi University)

Email: jhkjhk7575@hanmail.net

ISSN: 2466-1139(Print)

ISSN: 2714-013X(Online)

© Industrial Promotion Institute. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

## 1. 서론

우리나라는 정부수립 이후 신자유주의체제 아래 복지국가의 초석을 다져 왔다. 그러나 잦은 정부체제의 변동으로 한국형 복지국가체제를 정립하는 데 실패하고 있다. 특히, 보수와 진보이 교차하여 정권을 이어가고 있어 그 혼란은 더욱 가중되고 있다.

복지국가의 모형은 실제로 복지제도 형성과정에서 나타난 다양한 사회집단들 간의 정치적 역학관계에 따라 달리 나타났다. 서구의 경우에 산업자본주의가 발전하고, 민주적인 정치체제가 형성됨에 따라 개인 또는 가족 복지가 시장에 의해 결정되는 자유방임적 복지정책을 벗어나 차츰 시장 대신에 국가가 복지급여를 담당하는 복지정책으로 발전하였다. 그러나 국가가 사회구성원들에게 의료, 교육, 주택, 그리고 복지서비스 등의 포괄적 복지를 제공하는 국가복지제도의 형성은 최근에 이루어졌다(한림과 학원, 2013: 29)[1].

본 연구에서는 복지국가를 여러 형태로 모형화하는 전통적인 방식을 피하고 복지의 주체와 복지수혜의 포괄성을 기준으로 서구 산업자본주의 사회들에서 형성된 복지제도를 크게 3가지로 유형화하였다(Esping-Andersen, 1990)[2]. 이와는 다른 기준에서 복지제도의 모형화는 얼마든지 가능하다. 여기에서 제시된 모형화의 특징으로는, 복지제도의 형성과정에서 이를 주도하는 정치세력의 속성에 따라서 복지제도 기본원리가 달라졌다는 것을 보여주기 위해 제시되었다. 보수주의 정치세력에 의해 주도된 영국 사회복지제도는 특정 사회집단만이 복지수혜 대상자가 되는 선택성 및 특수성을 기본 원리로 하면서, 사회민주주의 정치세력에 의해 주도된 스칸디나비아 등 여러 나라의 사회복지제는 전체 사회구성원이 복지수혜자가 되는 보편주의를 기본 원리로 한다. 이러한 차이점은 단순히 정당의 이데올로기 차이만은 아니며, 정당이 기초하고 있는 사회세력, 즉 노동조합이나 농민의 영향, 연정을 통한 정치적 인 동맹세력의 속성에 기인한다.

이런 유형화는 매우 지나친 일반화의 위험을 안고 있지만, 기존의 복지이론들이 가진 지역준거성이 비교적 시각을 통하여 보다 객관적으로 밝혀질 수 있다는 면에서 가치 있는 유형화라고 할 수 있다. 그러나 이러한 유형화의 전개와 특성에 관한 연구는 미개척 분야이다. 복지국가에 관한 연구들이 특정한 사례에 지나치게 의존하는 경우가 너

무 많아서 국가의 복지정책 일반에 관한 포괄적인 이해를 가로막고 있다(Skocpol and Amenta, 1986)[3]. 서구의 경우, 매우 다양한 경로를 통해 복지제도가 발전하였고, 그 결과 역시 상이하다. 더구나 제3세계 또는 한국의 경우에 서구와는 다른 과정을 거쳐 복지제도가 발전되었으므로 서구의 경험을 도식적으로 적용하기에는 무리가 따른다. 따라서, 이러한 논의를 통해 제3세계의 복지제도는 서구에서 발전된 복지제도와 어떤 점에서 차이를 보이고 있으며, 이런 차이가 복지제도에 있어서 어떤 특성을 낳는가를 객관적인 이해를 통해 부분적으로 도움을 줄 수 있다.

복지국가의 모형은 기본적으로 이데올로기에 따른다고 볼 수 있다. 이런 이데올로기는 국가와 시대에 따라서 다르게 발전하여 왔다. 서구 선진 각국에서는 그들의 토양에 따라 이데올로기가 발전하여 왔으며, 개발도상국가에서는 선진국에서 행해지는 복지체제를 대부분 차용하여 이를 활용하는 수준이다. 따라서, 복지국가의 모형을 연구하는 한다는 것은 단지 국가체제를 떠나서 사회복지 차원에서 매우 중요하다고 본다.

많은 학자들이 유형화를 지향했음에도 불구하고 본 연구에서 에스핑-안데르센가 주장하는 유형화를 선택한 것은 많은 복지유형론들의 경우에 그 분류의 기준에 있어서 제도의 형식적 특징 또는 지향하는 이념들을 중심으로 하는 경향이 강하며, 상대적으로 유형화에 대한 역사적, 구조적, 그리고 제도적 인과관계에 대해 이론적 기초가 취약함으로 비교복지제도의 보편적 틀이라는 개념에서는 한계가 존재하기 때문이다.

본 연구는 복지국가의 유형론의 대표적 이론인 에스핑-안데르센이 주장하는 이론을 바탕으로 이를 이데올로기 차원에서 비판하고, 이에 대한 대안제시를 통하여 합리적인 한국 복지국가 모형을 제시함으로써 이론적 근거를 마련하고자 한다.

## 2. 이론적 배경

### 2.1 복지국가의 개념과 의의

‘복지와 국가(welfare and state)’라는 두 단어에 담긴 사전적 의미를 살펴볼 때, ‘복지국가(welfare state)’는 일정한 영토 내에서 거주하는 국민의 행복을 위하여 국가에게 주어진 독점적인 권한을 행사하는 국가라고 정의할 수 있다(정진화, 2020: 14-15)[4].

‘복지국가(welfare state)’라는 의미는 처음부터 부정확하게 사회체제에 적용되었다. 예를 들어, 독일에서는 사회이익(social benefit)을 위하여 치밀한 제도를 갖추고 있다는 면에서 복지국가라고 명명되었다. 이런 용어의 사용은 나치정권의 기본이 복지국가정책이라는 사실에서 의심할 여지가 없다. 사실, 많은 주장들은 오늘날 독일 밖에서 존재하는 복지제도의 연원에 대해 비스마르크에게서 행해진 개혁에서 찾기도 한다. 즉, 18세기 프로이센에까지 소급하여 적용하고 있다(Furniss & Tilton, 1977: 25)[5].

복지국가의 용어를 최초로 사용한 사람은 영국 켈터베리 대주교인 템플 신부(William Temple, 1941)로, 그의 저서 『시민과 기독교인(Citizen and Churchman)』이라는 팸플릿 책자에서 책에서 사용하였다. 당시 템플 신부는 나치 독일에 대해 전쟁국가(Warfare State)라거나 무력국가로 호칭하면서, 영국에 대해서는 복지국가(Welfare State)로 명명하여 규정한 데서 시작하였다. 복지국가가 살제 널리 사용되기 시작한 계기는 2차 세계대전 전후 「베버리지 보고서(Beveridge Report)」에 기반을 둔 각종 사회보장정책이 실현되면서부터라고 할 수 있다(정원오, 2017: 49-50)[6]. 영국의 경우에 18세기 공민권(civil right), 19세기 정치권(political right)을 보장받은 시민의 권리가 20세기에는 사회권(social right)으로까지 확장되었으며, 복지국가로 거듭나게 되었다(조형규, 2021: 11)[7].

오늘날 대부분의 선진국들과 개발도상국들은 복지국가를 표방하고 있다. 복지국가는 국가가 복지의 공급에 중심적인 역할을 맡는다는 것을 뜻한다. 즉, 의료, 교육, 주택, 소득 등 시민의 기초적 수요를 충족시켜 주는 서비스와 급여에 대해 체계적인 제공을 함으로써 수행된다. 복지국가의 주요 역할은 질병, 장애, 실업, 노년에서와 같이 사람들이 그들의 생애과정을 통해 직면하는 위험을 관리하는 것과 곧바로 연관된다. 복지국가가 제공하는 서비스와 복지지출의 수준은 각국마다 다양하게 나타난다(Giddens, 2021: 455)[8].

복지국가에서는 전형적으로 모든 국민들에게 권리 성격의 급여제공과 경제에 대한 정부의 통제, 그리고 완전고용의 세 가지 거시적 원칙을 공통적으로 가지고 있다. 또한 복지국가는 이념적인 면에서 사회민주주의, 정치적인 면에서 의회민주주의, 경제적인 면에서 혼합경

제, 그리고 사회적면에서 완전고용 및 사회보장제도가 실현되는 국가를 지칭한다. 따라서, 복지국가에서는 보호가 필요한 사람들은 물론, 모든 시민들로 하여금 소득을 보장해 주고, 건강보호서비스 및 교육서비스도 제공한다(박병현, 2019: 210)[9].

그러므로 복지국가는 개인의 일상적인 생활보장과 사회적인 위험과 그에 따른 사회적인 문제를 해결하고, 자유와 평등을 포함하여 인간행복을 추구하기 위한 권리를 정부 및 민간조직이 보장하기 위하여 적극적으로 노력하는 국가를 말한다. 다시 말해서 소득의 상실에서 오는 가족의 최저생활수준을 보호하기 위하여 고안된 사회서비스를 제공하는 국가를 뜻한다.

복지국가체제는 [그림 1-1]과 같다.



[그림 1-1] 복지국가의 특성

자료: 현외성(2019, 403)[10].

## 2.2 복지국가와 이데올로기

이데올로기라는 말은 프랑스 철학자 드트라스(Antoine Louis Claude Destutt de Tracy, 1754~1836)가 그의 저서에서 ‘관념의 기원을 결정하는 과학’이라는 의미로 처음 사용한 것으로 보인다(Baradat & Phillips, 2019: 10)[11]. ‘ideologie’의 어원은 idea(이념)와 logie(논리)의 합성어이다. 즉, 생각과 이념이 논리적으로 뭉쳐진 덩어리, 다시 말해서 이념의 논리’로 말할 수 있다. 이데올로기는 순간순간 떠오르는 생각이나 아이디어가 아니다. 오히려 인생에 따른 개인의 태도, 사회에서 개인행위를 나타내는 사상과 신념의 일관된 패턴, 그리고 그와 같은 사상과 신념에 상응하는 행동패턴을 지지·주장하는 것이다. 따라서, 같은 이데올로기를 가진 사람들은 사회와 세계를 바라보는 시각에서 유사성이 있다. 아울러

이데올로기는 일시적인 기분, 감정, 판단과 달리 일관성과 체계성을 담고 있는 특징이 있다(김영화 외, 2020: 141)[12]. 또한 이데올로기란 용어는 관념체계, 가치판단을 의미하고 있으며, 개인, 집단 및 문화의 특성에 관한 일관성 있는 이론 및 그 사회에 의해 발생한 사회이념 및 가치체계라고 할 수 있다(김태진, 2012: 193)[13].

기든스(Giddens, 2021: 97)[8]에 따르면, 이데올로기는 갈등과 조화 간의 상호관계를 분석하는 데 도움을 주는 유용한 개념이며, 그것은 약한 집단을 희생시켜서 강한 집단이 지위를 확보하게끔 도와주는 가치와 신념이다. 테일러(Taylor, 2006: 18)[14]에 따르면, 이데올로기는 사회현실을 묘사하고 그것을 변화시키는 방법을 제시한다. 따라서, 이데올로기는 한 개인이나 집단, 그리고 계층의 구성원들이 공통적으로 소유하게 되는 신념체계를 말한다. 이데올로기는 정책결정에 매우 중요하게 작용할 수 있다. 다시 말해서 이데올로기는 사회복지정책의 방향설정에 적용되는 기본노선을 제시한다.

그러므로 복지와 관련하여 이데올로기는 대개 시대적인 이념 및 제도화된 가치로 정의할 수 있으며, 모든 사회는 그 사회에 적용되는 신념 및 개념의 체계를 형성해 낸다.

이데올로기는 사회복지정책과 관련된 사회적 가치를 반영하고 있다. 즉, 이데올로기가 달라지면, 사회복지정책의 내용도 달라질 수 있다. 무엇보다도 사회복지정책과 관련된 여러 영역에서 이데올로기마다 차이가 있기 때문에 각각의 이데올로기를 따르는 집단은 사회복지정책의 결과에 크게 영향을 미치기를 원하고 있다. 따라서, 사회복지정책은 이데올로기의 영향에서 벗어나기 어렵다. 이데올로기가 사회복지정책에 미치는 영향은 다음과 같다(노병일, 2021: 86)[15].

첫째, 사회구성원에게 어떤 것을 제공하여야 하는지와 관련하여 영향을 미치고 있다.

둘째, 사회에서 잘하지 못하는 사람들을 어떻게 다루어야 하는지에 대해서 영향을 미치고 있다.

셋째, 서비스를 제공하는 방식과 관련해 영향을 미치고 있다.

### 3. 에스핑-안데르센의 모형 분석

에스핑-안데르센에 따르면, 서구 복지국가들의 발전에 대해 국가가 노동시장 및 복지문제에 다양한 개입을

통해서 형성된 역사적 정치경제적 발전의 산물이다. 그 구체적 인과관계를 살펴보면, 국가별 초기 국가형성과정에서 역사적으로 계급형성의 특징과 연합의 성격, 정치영역의 제도적 특징, 그 사회의 지배적 정치이념과 문화적 유산 등이 상호 역동적인 작용을 통해서 특정 유형의 복지국가나 복지자본주의 체제로 발전하게 된다. 그리고 이런 제도적인 특징에 따라서 시장에서 노동계층의 탈상품화 및 계층화의 수준이 달라진다. 에스핑-안데르센은 서구 자본주의 복지국가들에 대해 사회권 및 계층화 측면에서 국가 간의 편차들을 검토해 국가, 시장, 가족의 상자로 이루어진 조합들이 질적으로 서로 다르다는 사실을 확인했으며, 이를 세 가지 유형으로 분류하였다.

에스핑-안데르센(Gøsta Esping-Andersen)은 1990년 그의 저서 『복지자본주의의 세 가지 세계(The Three World of Welfare Capitalism)』[13]에서 처음으로 ‘복지국가 레짐(regime)’이란 용어를 사용하여 복지국가를 탈상품화(de-commodification), 계층화(stratification), 시장·가족의 역할관계 등을 기준으로 자유주의 복지국가, 보수조합주의 복지국가, 사회민주주의 복지국가 등 세 가지의 유형으로 분류하였다(김보기 외, 2022a: 185)[16]. 특히, 최저 급여액의 평균 근로자임금에 대한 비율, 평균 급여액의 평균 근로자임금에 대한 비율, 급여를 받을 수 있는 자격조건(기여연수), 전체 프로그램 재원에서 수급자가 지불하는 비율, 실제 수급을 받는 사람들의 비율 등 다섯 가지 변수를 가지고 탈상품화 지수를 측정하였다(김보기 외, 2022b: 196)[17]. 에스핑-안데르센의 복지국가체제모형은 다음과 같다(Esping-Anderson, 1990: 26-33)[2].

#### 3.1 자유주의 복지국가 : 영국, 미국

자유주의 복지국가(liberal welfare state)란 안전망으로서 잔여적(residual) 복지를 실시하며, 매우 부분적인 욕구만을 충족하기 위해 공공부조 위주의 복지정책을 실시하고, 사회보험이나 사회서비스는 발달하지 못한 복지체제를 말한다. 공공복지가 충족해 주지 못하는 복지욕구는 시장에서 사적 보험 및 서비스를 구매하여 충족하는 하나의 시장중심적 체제이다. 자유주의적 복지국가에서는 자산조사(means test)에 의한 공공부조(public assistance)가 중심적 역할을 수행하며, 복지행정의 주된 업무는 근로능력이 없는 ‘(도움을 받을) 가치 있는 빈민’을 선별하여 정부의 복지급여를 제공하고, 반면 근로능력이 있는 ‘(도움을 받을) 가치

없는 빈민'을 복지수혜대상에서 제외하는 데 많은 노력을 기울이고 있다. 복지급여에는 낙인과 같은 사회적 모욕이 수반된다.

그러므로 계층화에 따른 자유주의적 이상은 시장이 함양 될 것으로 기대하는 경쟁적 개인주의가 그 핵심을 차지한다 (Esping-Andersen, 1990: 126-129)[2]. 이 유형에 속하는 전형적인 국가로는 미국, 캐나다, 오스트레일리아 등이 있다.

### 3.2 보수조합주의 복지국가 : 독일, 오스트리아

서구 국가들로 구성된 보수주의적 조합주의 복지체제 (Corporatist Welfare Regime)의 예에서 찾아볼 수 있다. 이 유형은 역사적으로 조합주의적 유산과 국가주의적 유산을 물려받았지만, 이 유산은 새로운 포스트 산업사회의 계급구조를 형성하면서 그에 걸맞은 체제가 되었다.

보수적이고 강한 조합주의적 복지국가체제인 보수조합주의(conservative or corporatist welfare state)에서는 피보험자의 기여를 재정적 근간으로 하는 사회보험을 강조한다. 빈곤층을 위한 공공부조의 경우 역시 열등처우의 원칙(principle of less eligibility)을 강조하며, 수급자들이 자립자활할 수 있도록 하는 데 초점을 맞춘다. 그러나 노동을 강조하는 근로연계복지(workfare)보다는 근로친화적(work-friendly) 또는 노동을 권장하는 복지를 시행하고 있다. 시장을 대체한 복지제공자로서 조합주의적국가가 주로 신분차별의 유지를 위해 강력하게 작동하며, 복지의 재분배 효과는 극히 미미하다. 국가가 제공하는 가족서비스는 상당히 낙후되어 있으며, 국가는 가족의 복지 제공능력이 고갈되었을 때만 개입한다.

이 유형은 강력한 수급권리가 보장되는 국가운영의 강제사회보험을 앞세우고 있지만, 이 제도가 존재한다고 해서 자동적으로 실질적 탈상품화를 보장 하지는 않는다. 이러한 사회보험은 상당 부분 수급자격과 급여의 규칙이 어떠한가에 따라서 크게 달라지기 때문이다. 이 유형에 속하는 나라로는 프랑스, 독일, 오스트리아, 이탈리아 등이다.

### 3.3 사회민주주의 복지체제 : 스웨덴, 덴마크

사회민주주의 복지국가(social democracy welfare state)는 복지와 노동의 결합을 중시하며, 완전고용을 강조한다. 완전고용을 적극적으로 보장하는 이유는 복지시스템을 유지하는 데 드는 비용이 노동에 따른 소득세에

서 얻어지기 때문이다. 사회민주주의 복지국가체제가 국민의 높은 복지수준에서 보장하고 있으면서도, 동시에 노동을 강조하는 것도 사실이다. 보편주의와 탈상품화 원칙들을 신중간계급에게까지 확대 적용하며, 수혜의 질이 신중간계급의 욕구를 충족할 정도로 양호할 것과 동시에, 이런 수혜를 노동계급들 역시 동등하게 누릴 것을 요구한다. 시장의 역할이 주변화 되는 대신에, 모두가 수혜를 받으면서 상호 의존하며 상호 부담함으로써 보편주의적 사회적 연대가 창출된다. 여기서도 시장과 가족에 대한 복지제공의 역할을 일정하게 강조하지만, 조합주의의 보조모델에서 보듯이 가족에 대한 수혜제공능력이 고갈되기를 기다리는 것이 아니라, 그것들을 사회화한다. 즉, 가족에 대한 의존에 대해 극대화하는 것이 아니라, 개인의 독립적인 능력을 극대화하고자 한다. 국가가 노인, 아동, 무능력자들에게 직접적 보호책임을 지게 되며, 이는 한편으로 여성에 대한 사회적 노동참여를 고무한다. 이 유형에는 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등 북유럽 국가들이 이 체제의 국가에 속한다.

에스핑-앤더슨의 복지국가모형은 <표 1>과 같다.

<표 1> 에스핑-앤더슨의 복지국가모형

구분	자유주의 복지국가	보수조합주의 복지국가	사회민주주의 복지국가
일반적 특징	자유주의적 노동 윤리 강조 시장 원칙에 입각한 차별적 수혜	정부·노동·자본의 협조관계	보편주의 및 사회권을 통한 최대수준 복지 추구
급여수준	최저생계비	능력별 차등	중간계층
사회권	미약	인정	강조
보편주의	빈곤층 대상	제한적 수혜	보편적 복지
탈상품화	최소화	제한적	극대화
포괄성(종류)	최소 범위	필요시 확대	다양화
가족책임	강함	일부 인정	미약
본인부담	높음	공동부담	낮음
자산조사	엄격	가족의 복지제공 능력 고갈 입증	축소
소득재분배	매우 미약	미미함	강함
전형적인 국가	미국, 캐나다, 영국, 호주	독일, 프랑스, 오스트리아	스웨덴, 덴마크, 노르웨이

자료: 김보기(2022a: 188)[16].

#### 4. 한국형 복지국가의 모형에 대한 준거틀

현재의 한국을 복지국가로 보는 견해가 있는가 하면, 복지국가의 이룩기와 태동기에 있는 것으로 보는 학자들이 있다. 또한 한국의 복지국가 성격을 주로 에스핑-앤더슨의 복지체제에 의하여 세 가지 복지국가 유형 중의 어느 한 쪽이나 혼합형으로 구분하는 가하면, 다른 동아시아 모형의 복지국가 모형 혹은 복지체제로 분류하는 것 등 그 견해가 매우 다양하다(현외성, 2019: 535)[10].

최근 한국 복지국가를 서구 모형과 비교해서 차이점과 유사점의 검토를 통해 한국 복지국가를 모형화하려는 연구들이 있다. 현재 진행되고 있는 한국 복지국가 모형화와 관련해서 4가지의 이론들을 제시한다.

첫째, 한국 복지국가는 서구를 중심으로 하는 모형화에는 포함되기 어려운 고유한 특성을 보인다. 이 이론에 근거하여, 한국 복지국가는 이상적 또는 유교적 유형으로 분류된다.

둘째, 한국 복지국가는 발전하고 있으며, 서구 모형들과 유사성을 갖고 있지만, 그 어느 모형에도 포함하기 쉽지 않은 혼합형이라는 입장이 존재한다.

셋째, 또 다른 입장에서 보면, 한국 복지국가는 에스핑-앤더슨의 모형 가운데 자유주의적 복지국가에 해당한다고 볼 수 있다.

넷째, 한국 복지국가를 에스핑-앤더슨의 모형 가운데 보수주의 국가로 구분하기도 한다.

한국 복지국가의 모형 설정은 <표 2>와 같다.

<표 2> 한국형 복지국가의 모형 분류

모형	의제
자유주의	- 시장 우위 - 공공부조와 민영보험의 상대적 발달
보수주의 (담합주의)	- 보수주의적 계층화 - 세부적 제도의 특징(가족, 연금) - 가족 중심 복지 혼합의 구조
발전주의	- 시장보다는 국가 중심의 발전
유교주의	- 국가적, 문화적-민족적 동질성이 강함.
미성숙	- 제도 미비 - 강제력의 부족 - 자유주의 또는 담합주의로 갈 가능성

이상과 같이 복지국가의 모형화를 논할 때 가장 이상적인 복지국가의 모형화는 사회복지정책, 제도, 프로그램의 내용(자격, 대상, 급여수준, 재원조달방법 등) 등을 분석하여 효과(재분배 효과 또는 빈곤감소 효과 등)를 분석하여 모형화하는 것이다. 그러나 이런 분석에 의한 유형화는 각국의 제도 또는 프로그램의 내용이 서로 다르기 때문에 일률적으로 비교하거나 분석하기는 쉽지 않다(김보기 외, 2022a: 188)[11].

#### 5. 결론

본 연구는 복지국가 모형의 대표적인 이론으로 불리는 에스핑-안데르센이 주장하는 복지국가 모형이론이 한국에서 과연 적용 가능한가를 이론적으로 규명하여 한국 복지국가 모형에 대한 이론적 근거를 마련하려고 시도하였다.

복지국가라는 개념이 널리 사용되기 시작한 것은 2차 대전 후 베버리지 보고서(Beveridge Report)를 기초로 한 각종 사회복지정책의 실현이 시작되면서이다. 복지국가는 하나의 국가체제로서 정치적·경제적·사회적 특성을 지니고 있다. 다시 말해서 첫째, 국가이념으로 인간다운 생활이나 생존권 이념을 기반으로 하는 국가이념체제이며, 둘째, 정치체제로 민주주의를 말하며, 셋째, 경제체제로 자본주의 경제를 바탕으로 하는 혼합경제체제이며, 넷째, 사회체제로 사회복지정책을 중요시하는 다원사회이다. 다섯째, 사회복지비용이 정부예산과 GDP상에서 비중 차지의 높음이 복지국가의 특성으로 나타난다.

복지국가 사회복지정책은 이데올로기에 따라 영향을 받는다. 다시 말해서 이데올로기에 따라 사회복지의 가치, 원리, 방법 등이 서로 다르게 나타난다. 이런 이데올로기는 궁극적으로 개인·사회 또는 자유·평등이라는 양측의 결합에 의해서 중간에 많은 형태의 이데올로기로서 존재할 수 있다. 즉 가치관에 따라 서로 다른 이데올로기가 형성될 수 있다.

에스핑-안데르센에 따르면 이데올로기에 따른 복지국가 모형은 3가지가 있다. 첫째, 자유주의 복지체제는 고전적인 자본주의 모습에 가장 잘 적합하는데, 시장 역할 중심적이고, 시장을 통한 개인주의적 연대에 의해 방해가 되는 국가 혹은 가족의 역할은 주변화되어 있다. 게다가 시장을 통한 개인주의적 연대에 대해 최대한 장려하기 위하여 국가영역에서 탈상품화가 최소화로 진행되는 경향이

있을 수 있다. 둘째, 보수주의 복지체제는 가족주의적인 요소가 매우 강해서 사회적 연대의 진원지로는 가족이며, 국가는 이런 가족의 특성을 지원, 보완하는 역할을 한다. 보수주의 체제에서 탈상품화는 가구주에게서 높게 나타난다든지 또는 복지제도가 조합주의적 국가주의적 태도를 보이는 것은 이런 특성을 반영한 결과라고 할 수 있다. 셋째, 사회민주주의 복지체제에서 사회적 연대의 진원지로는 국가이다. 그러므로 국가의 역할이 매우 크고, 또한 국가는 탈상품화가 될 가능성이 높고, 보편주의적 개입에 의해서 가족과 시장을 대체하려는 특성을 갖는다.

그러나 이데올로기에 의한 복지국가 모형을 유형화함에 있어서 가장 큰 장애물은, 첫째, 많은 국가들이 여기에 포함되지 않았다는 점을 들 수 있다. 둘째, 각 유형에 속하는 국가들을 적합하게 분류하는 작업이 어렵다는 것이다. 어떠한 국가에 대해 어떤 유형에 속하는 것으로 구분하는 것은 힘든 작업이기 때문이다. 셋째, 대부분 유형화 작업이 어떠한 기준에 의해서 이루어졌지만, 어떠한 경우에는 개인적 이데올로기의 선호 여부에 따른 영향이 매우 크다는 것이다.

이를 극복하기 위한 방안으로 동아시아의 복지체제를 거론할 수 있다. 한국의 경우 1990년대 후반에 들어와서 복지에 대한 관심의 증대로 정부는 이른바 '생산적 복지'라는 이념에 따라 국가의 취약계층에 대해 사회적 보호와 더불어 시장 효율성을 강조하는 복합적 복지형태가 나타났다.

결론적으로, 에스핑-안데르센의 3가지 복지국가의 모형은 자유주의적 복지체제에 기반을 둔 시장 중심적 모형이 있으며, 보수주의적 조합주의 복지체제에 기반을 둔 지위 중심적 모형이 있으며, 사회민주주의적 복지체제에 기반을 둔 연대중심적 모형 등으로 분류할 수 있다. 그러므로 한국 실정에 알맞은 유형을 고려할 때, 자유주의적 복지체제가 보수주의적 복지체제와 결합하는 절충형 복지체제를 선택하는데 있다.

본 연구를 통하여 몇 가지 제언을 하고자 한다.

첫째, 복지국가는 원칙적으로 그 고유한 문화성장을 고려하여 국가복지모형을 개발하여야 한다.

둘째, 복지국가는 이데올로기에 의존함으로써 이에 따른 합리적인 검토가 선행되어야 한다.

셋째, 그동안 모범적 복지국가는 존재하지 않으며, 어떠한 이데올로기가 우월한 것으로 평가할 수 없기 때문에 상호 보완하는 체제구축이 필요하다.

## 참고문헌

- [1] 한림과학원 편(2013). 「복지국가의 현재와 미래」. 과주. 경기: 나남.
- [2] Esping-Andersen, G.(1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism (1st edition Kindle Edition). Polity Press.
- [3] Skocpol, T., & E. Amenta(1986). States and social policies. Annual Review of Sociology, 12 : 131-157.
- [4] 정진화(2020). 『복지국가: 이론, 사례, 정책』. 서울: 명인문화사.
- [5] Furniss, N., & T. Tilton.(1977, 1979). The Case for the Welfare State: From social security to social equality. Bloomington: India Univ. Press.
- [6] 정원오(2017). 『복지국가』. 서울: 책세상.
- [7] 조형규(2021). “복지체제와 이주민 노동시장 통합: OECD 회원국을 중심으로”, 인하대학교 대학원 박사학위논문.
- [8] Giddens, A.(2021). Sociology (9th edition). Polity Press.
- [9] 박병현(2021). 『사회복지정책의 논쟁적 이슈』. 경기: 양서원.
- [10] 현의성(2019). 『사회복지정책강론』. 경기 : 양서원.
- [11] Baradat, L. P., & Phillips, J. A.(2019). Political Ideologies: Their Origins and Impact (13th Edition). Routledge.
- [12] 김영화 외(2020). 『사회정의실현을 위한 사회복지정책론』. 경기: 공동체.
- [13] 김태진(2012). 『사회복지의 역사와 사상』. 대구: 대구대학교출판부
- [14] Taylor, G.(2007). Ideology and Social Welfare (Kindle Edition). Palgrave Macmillian.
- [15] 노병일(2021). 『사회복지정책론』. 경기: 공동체.
- [16] 김보기 외(2022a). 『복지국가론』. 서울: 동문사.
- [17] 김보기 외(2022b). 『사회복지정책론』. 서울: 박영스토리.

## 정현경 (Jung, Hyun Kyung)



- 2020년 02월 : 국민대학교 행정대학원 행정학과 석사
- 2020년 03월-현재 : 경기대학교 일반대학원 사회복지학과 박사과정
- 1996년 03월-현재 : 중앙보훈병원 간호사
- 관심분야 : 사회복지, 정신건강론, 의료사회복지
- E-Mail : jhkjhk7575@hanmail.net