

복지 국가 모델화 및 이론화 흐름

Sven E O Hort (학교?)

번역 요약 : 심창학(경상대학교 사회복지학과)

1. 서론 : 모델과 이론

본 발표문은 복지 국가 등장부터 (독일 사회 보험 등장과 함께) 최근까지 복지 국가 비교 연구에서 보여지는 복지 국가 모델화 및 이론화 발전에 관한 것이다. 서양의 경험과 동양의 실험 사례를 포괄하는 본 발표문은 특히 동아시아, 동남 아시아 복지 모델이 보편적인 복지 모델화 및 이론화에 통합될 수 있는가에 특별한 관심을 두고 있다.

지금까지 복지 국가 이론화는 일정 정도 모델화에 근거하고 있는데 두가지 모델 유형으로 구분된다. 첫째, 자기 발견적 (예언적, heuristic) 모델 혹은 역사적 경험의 이론화, 혹은 개념화에 근거한 모델이다. 예컨대, 1880년대의 비스마르크 모델, 이후의 베버리지, 싱가포르 이광요 복지 모델 등이 여기에 속한다. 이는 특정 국가의 유일한 역사적 경험, 발전을 중시하며 유사성을 강조하기도 한다.

둘째, 광범위한 서방 경험에 근거하여 국가간 비교에 근거한 모델 수립의 경우이다. 이의 최우선 관심은 정책 관심이 아닌 다양한 사회 정책간의 분석적 구별을 시도하는 데 있다. 그리고 여기서는 상당 정도 베버리지 이상형에 근거한 유형화 작업을 하고 있다. 예를 들어 티트무스의 연구나 에스핑 엔데르센의 연구를 들 수 있다.

현실적으로 이 두가지를 구분하기는 어려우나 본 발표문은 구분하여 논의를 전개한다.

2. 자기 발견적 사회 정책 모델 발전 단계

비교 연구의 전환기 훨씬 이전부터 모델은 우선 자기 발견적 의미에서 발전되었다. 이는 시기적으로 국가 비교 연구가 등장하기 이전으로 예를 들어 비스마르크

크나 베버리지 사회 정책 체계는 사회 과학적 경향을 띤 정치가나 지식인에 의해 이론화되었다. 그리고 이는 권력과 권위에 의해 세계적으로 전파되고 사회 이론에 커다란 영향을 미쳤다. 다른 예로 독일 사례를 자기 규제적 메카니즘의 필요성에 관한 자신의 주장 근거로 삼았던 칼 폴라니도 들 수 있다.

자기발전적 사회 정책 모델은 시대별로 연속성을 띠고 있으며, 근본적으로 유럽적이라는 특징을 지니고 있다. 이를 시대별로 열거한다면, 1930년대 스칸디나비아 국가 모델, 1950년대의 스웨덴, 유럽의 주요 국가 모델, 1970년대의 노르딕 경험에 많은 영향을 받은 독일의 경우가 바로 그것이다. 뿐만 아니라 1980년대 복지 국가의 위기 이후 등장한 복지국가가 아닌 복지 사회로서의 일본 모델, 앵글로 색슨계의 신 자유주의적 국가 최소 개입 주의, 1990년대의 아시아 가치, 경제 기적과 관련된 아시아에 대한 관심 등도 이에 속한다.

3. 이론적 모델을 향한 첫걸음 : 베버리지와 사회 행정

시기적으로 국가간 비교 연구 이전에 이론적 모델화의 작업이 먼저 이루어 졌는데 이는 베버리지계획안의 수립에 의해 영향 받은 영국 사회 행정이다. 당시에 수립된 영국 복지 국가는 사회 행정과 사회정책 분야에서 학계에 많은 영감을 주었는데 대표적으로 시민권의 역사적 변천 과정을 설명한 T. H. Marshall 이나 복지 분담(사회복지, 재정복지, 직업복지)과 복지 모델(간여적 복지 모델, 제도적 복지 모델, 이후 산업상 수행-업적 혹은 지위 모델 추가)을 구분하여 설명하고 있는 R. Titmuss, 그리고 복지 국가의 개념 규정에 있어서 국가 개입의 세가지 방향을 제시한 A. Briggs등을 들 수 있다.

이후 1970년 후반부터 나타난 모델화 작업이 보이고 있는 특징으로서는 베버리지 영향을 많이 받고 있는 점, 기술(description)이 아닌 추상(abstractions)적 방법을 취하고 있는 점, 모델간의 차이는 다양한 측면(대상 집단, 규칙 형태, 급여 범주...)에 근거하고 있는 점 등을 들 수 있다.

4. 비교 복지 국가 연구의 역사

티트무스 접근 방법은 국제적으로 비교 연구 뿐만 아니라 비교 연구가 아닌 분야에도 많은 영향을 미쳤는데 르보와 월렌스키의 미국 사회 복지 정책 연구는 후자의 대표적 경우이다. 그리고 1970년대 이후 국가간 연구는 정량적 접근과 정성적, 역사적 접근의 두가지 흐름을 보이고 있다. 후자의 대표적인 연구 사례로서 유럽, 미국, 러시아에 있어서 구빈, 사회 보장 체계에 대한 산업발전의 영향을 비교

분석한 림링거의 연구(1971)를 들 수 있다.

1980년대의 연구 경향의 주요 특징은 역사적 유산과 현재 사회 프로그램의 결합을 시도하고 있는데, 정량적인 데이터, 특히 사회 지출 관련 데이터를 많이 이용하고 있다. 이는 1960년대에 이미 커트 라이트에 의해 사용되었으나, 비교 연구의 전환기를 가져온 것은 64개 국가를 대상으로 공공 지출의 구조적, 이론적 기원을 비교 분석한 월렌스키의 복지 국가와 평등(1975)이다. 그리고 이는 이후의 새로운 연구 흐름에 영감을 주고 자극했는데, 대표적으로 로칸의 역사-사회학적 틀에 근거한 피터 플로라의 연구와 월터 코르피의 연구를 들 수 있다. 1980년대와 90년대 비교 연구 추세 특징으로서 새로운 지리적 영역에 대한 관심이다. 예를 들어 남부 유럽, 중동부 유럽 및 러시아에 대한 관심, 라틴 아메리카, 최근의 동아시아 및 동남 아시아 국가에 대한 관심이다.

이상의 연구 경향에서 얻을 수 있는 교훈은 첫째, 분석 단위와 제기 질문과의 관계의 적절성, 체계적 비교를 위한 견고한 기초 수립의 필요성, 시공을 막론하고 비교 가능한 변수에의 천착 등이다.

5. 비교 복지 국가 연구 등장 이후의 이론적 모델화 단계

이 단계에서 주목할만한 연구로서 에스핑 엔데르센의 것을 들 수 있다. 이 이전에는 미쉬라, 플로라, 코르피의 연구가 있으나 이는 기본적으로 티트무스의 3구분법에 의해 많은 영향을 받았다. 에스핑 엔데르센은 모델 용어보다는 체제(regime) 용어를 사용하고 있다는 점, 탈 상품화의 개념에 근거하여 3 구분법을 시도하고 있다는 점에서 특징적이다.

에스핑 엔데르센 연구에 대한 많은 논쟁 이후 몇가지 새로운 대안이 제시되고 있다. 예를 들어 경험적 국제 비교를 통한 4구분법 혹은 5구분법의 시도, 인종, 젠더, 계급 분석한 평등 기회 모델, 페미니스트 접근 방법 등이다. 하지만 이들 연구에게 제기되는 문제는 어느 정도 비교 연구 제1세대, 제2세대의 연구 영역을 초월했는가 하는 것이다.

전반적으로 제기되는 문제는 비교 연구 지리적 확장에 대한 복지 국가 모델화 및 이론화 의존 정도 및 사회과학 자체에서 보여지는 이론적 흐름을 어느 정도 수용하고 있는가 하는 것이다.

6. 동아시아, 동남 아시아 경험을 복지 국가 모델화 및 이론화에 포함시킴

복지 국가 모델화 및 이론화에 있어서 동아시아 국가에 대한 관심은 다음 몇가

지로 구분된다. 우선 Jones의 유교주의 복지 국가에 대한 관심이다. 하지만 그녀의 접근방법은 문화결정론이며 동양중심주의의 표현이라고 비판받는다. 두 번째로 일본 중심적 동아시아 사회 복지 체제 개념이다. 여기서 문화적 요소는 덜 강조되고 있으나 분석틀은 전통적인 서구식 접근방법과 밀접히 연결되어 있다. 세 번째, 1997년 이후 아시아 금융 위기 이후 각국의 복지 정책 반응도 흥미로운 연구 과제이다. 즉 경제적 상황 변화가 어떻게 사회 보호 정치, 사회 정책 사상, 복지 문체에 영향을 미치는가에 연구하는 것은 매우 흥미롭다. 세계 은행 등 국제기구의 상황별 반응 차이, 시기 구분의 문제 등도 매우 중요한 연구 거리이다.