

친복지동맹의 복지지위균열에 관한 정치사회학적 비교연구: 스웨덴의 경험과 한국의 실험

안상훈(서울대학교 사회복지학과)

1. 서론

복지국가의 변화를 설명하는 이론들 중에서 논리적으로나 경험적으로 다수의 지지를 받아온 것은 정치적 요인의 중요성을 강조하는 것들이다(Pierson, 2001; Ahn, 2000). 복지국가의 변화가 정치적인 요인에 의해 결정되는 경향이 농후하다고 한다면, 복지국가의 변화를 진보적으로 추동해내는 핵심적 토대는 복지국가를 지지하는 세력이 모종의 권력을 행사할 수 있는가의 여부가 될 것이다. 그런데, 친복지적(親福祉的; pro-welfare)인 세력이 권력을 장악하거나 의사결정에 실질적인 영향을 미칠 수 있을 정도가 되려면 대개의 경우 특정 세력 단독으로는 쉽지 않으며 친복지세력들 사이의 연대가 필요할 것이라고 예상할 수 있다(Esping-Andersen, 1985; Baldwin, 1990; Olsson, 1993). 이런 점에서 볼 때, 어떠한 세력이 친복지적일 수 있으며 어떠한 경우에 친복지적 세력들의 정치적 연대 혹은 동맹이 가능하며 고양될 수 있는가 하는 점은 복지국가연구의 중요한 관심사항이 아닐 수 없다.

하지만, 복지를 지지하는 세력들의 결집이 중요하다는 데 동의하고 있는 여러 복지정치론들도 친복지동맹의 균열선에 관해서는 서로 다른 의견들을 피력하고 있고, 그러한 의견분화의 가장 큰 대적점은 계급론과 탈계급론 사이에 형성된다. 본 연구에서는 친복지동맹(pro-welfare alliance)을 탈계급적인 시각에서 파악하고 있으며, 본 연구가 바라보는 탈계급적 시각이란 보다 확장된 그리고 보다 다양한 균열의 차원을 포괄하려는 노력에서 출발한다. 요컨대, 본 연구에서 정의하는 친복지동맹이란 공공복지의 확장이나 방어를 위한 우호적 상황의 기초적 조건으로서, 다양한 친복지적 이해집단의 정치적 연합 혹은 연대를 의미한다(Ahn, 2000; Ahn and Kim, forthcoming).

이러한 점들을 인식의 기반으로 삼고 있는 본 연구는, 매우 발달된 복지국가를 일구어 온 복지정치의 성공사례인 스웨덴의 경험에 비추어 우리의 복지발전전략을 평가하고 개선의 지점을 확인하려는 하나의 정치사회학적 비교연구를 지향한다. 특히, 복지발전이란 것이 친복지적인 정권이 정치적으로 어떠한 전략을 취할 때 고양될 수 있는가에 주목하되, 흔히 복지정치를 계급정치와 동일시하는 관점을 극복함으로써 보다 시대상황에 부합하고 우리의 경우에도 직접적인 함의를 가질 수 있는 논의로 연결시키고자 한다. 요컨대, 본 연구는 친복지적 정권이 정치적으로 감수성¹⁾을 지닌 전략을 추진할 경우에만 복지국가

발전전략이 대중의 지지를 확보할 수 있다는 관점에서 출발한다.

복지발전에서 정치적 감수성을 지닌 전략이 필요한 이유는 복지발전을 위한 모든 종류의 개혁정책이 항상 정치적 다수의 지지를 확보할 수는 없다는 사실에서 찾을 수 있다. 복지국가의 발전이라는 나눔의 정치가 성공하기 위해서는 다양한 이해관계를 복지발전전략에 친화되도록 하는 것이 매우 중요하다. 때문에, 친복지적 동맹을 창출, 확대, 유지하기 위한 친복지적 정권의 정치적 감수성은 유사한 효과를 잉태할 수 있는 정책대안들 중에서 친복지적인 동맹의 지지세력을 정치적으로 다수화(多數化)할 수 있는 것을 선택할 수 있는 능력 혹은 의지라고 해석 할 수도 있다.²⁾

그런데, 친복지동맹 지지세력의 다수화가 가능한 복지발전 전략을 가지고 있는가를 평가하기 위해서 가장 먼저 확인해야 할 것은 친복지동맹의 전선을 구획하는 균열선(line of cleavage)을 정확하게 파악하는 것이라고 할 수 있으며, 본 연구에서는 우선 이 점을 확인하고자 한다. 친복지동맹의 기초적 균열지형을 확인한 후에는, 스웨덴과 한국의 친복지적 정권이 추구한 복지확대전략을 비교함으로써 한국의 친복지적 정치전략이 친복지동맹의 창출, 확대, 유지를 위해 갖추어야 할 요소들을 얼마나 담보해내고 있는지 검토할 것이다.

좀더 구체적으로는 다음과 같은 두 가지 물음에 대한 해답을 중심으로 논의를 전개하려고 한다. 첫째, 복지가 정치적으로 결정되는 것이고 친복지동맹 지지세력의 다수화가 중요하다고 할 때, 그러한 정치메커니즘의 주요행위자들을 파악할 수 있는 복지지위모형이란 무엇이고, 스웨덴과 한국에 공통적으로 적용될 수 있는가? 둘째, 복지지위론의 논리에 따라 평가할 때, 스웨덴의 성공적 경험에 비추어 본 한국 DJ정권의 복지발전전략은 긍정적인 정치적 효과를 지닌다고 할 수 있는가?

2. 복지국가연구의 정치적 이론들에서 바라보는 친복지동맹 : 하나의 비판적 고찰

여기서는 먼저, 복지국가의 변화가 정치적으로 결정된다고 주장하는 이론분파들에서 바라본 친복지동맹의 모습, 특히 친복지동맹의 동맹주체 혹은 짝들(counterparts)을 정리해보기로 하자. 아래에서는 안상훈(2000a, 2002)의 시각에 따라 복지정치론을 계급론과 탈계급론으로 구분하여 각 이론에서 도출되는 친복지동맹의 요체를 정리해보도록 하자.

먼저, 계급론에 속하는 대표적인 이론분파로서는 권력자원론을 들 수 있다. 복지국가의 주류론으로 인정받아온 권력자원론에서는 자본과 노동의 양계급간 투쟁이 중요하다는 전제에서 출발한다(Korpi, 1980, 1983, 1985, 1998). 즉, 계급정치에서 노동계급은 수동적으로 반응하는 세력이 아니라 자기 나름의 전략하에 능동적으로 권력투쟁에 임하는 적극적 행위자로 보아야한다는 것이다. 무릇 자본주의체제 하에서는 경제적인 권력자원을 배타적으로 소유 혹은 통제하는 자본계급이 막강권력을 향유하기는 하지만, 현

1) 여기서 정치적 감수성이란 복지개혁의 다양한 대안 중에서 정치적으로 다수의 지지를 받을 수 있는 것을 택하기 위한 신중한 고려를 의미한다. 복지개혁을 추진할 때 전반적인 정치적 효과에 대한 면밀한 고려 없이 단순히 기술적(technical)으로 접근하는 것과 반대되는 것이다.

2) 물론, 정치적 다수가 항상 권력을 향유한다고 볼 수는 없지만, 다수가 지지하는 정책이 보다 큰 지속가능성(sustainability)과 발전가능성(potentiality)을 가진다고는 할 수 있을 것이다. 따라서, 여기서 얘기하는 친복지동맹 지지세력의 다수화란 그러한 동맹을 지지하는 사람의 수를 고양하는 것을 말한다. 친복지동맹의 고양과 관련된 개인적, 조직적, 국가적 차원에서의 세밀한 논의는 Ahn(2000)과 Ahn and Kim (forthcoming)을 참조하라.

실 자본주의체제는 민주주의체제이기도 하므로 수적(數的)으로 우세한 노동계급도 정치적 권력자원을 어느 정도 확보할 수 있다고 보기 때문이다(Korpi, 1998). 노동자들이 계급적 이해관계를 기반으로 해서 투표를 해주기만 한다면 노동계급도 노동자정당 창당과 의회진출을 통해 다수당이 될 수 있는 여지가 있다는 말이다. 즉, 자본계급과 노동계급 양자 간의 권력 균형(power balance)은 가변적이지도 유동적이며 노동계급을 중심으로 권력균형이 재편될 소지가 다분하다는 주장이다.³⁾

전통적인 권력자원론에서는 Korpi의 주장에 따라 노동계급의 권력동원에서 가장 중요한 것은 결국 노동조합의 중앙집중화, 즉 노동계급의 투쟁력이라고 보면서, 노동계급의 투쟁력이 강한 경우에 정치지형이 친복지적으로 구획될 수 있다고 주장한다. 이러한 관점에서의 친복지동맹은 노동운동세력에 의해 거의 전적으로 이루어지며 친복지동맹이란 노동운동분파간의 동맹을 의미하게 된다.

한편, Esping-Andersen(1985, 1990)의 경우에는 노동계급과 타계급, 예컨대, 농부, 화이트칼라 등등과의 계급연대가 절대적으로 중요하다고 역설하는데, 그 이유는 민주산업사회에서조차 노동계급이 절대다수가 되기에 힘들다는 사실에서 찾고 있다(cf. Baldwin, 1990). 권력자원론의 이론적 맥락에서 중요시되고 있는 '노동계급을 중심으로 한' 계급연대는 결국 노동계급운동세력을 중심으로 한 친복지동맹의 창설이라는 개념으로 치환될 수 있을 것이다.

계급론이 한 시대를 풍미한 이론인 것만은 틀림이 없는 사실이지만, 계급론은 계급으로 모든 것을 설명하려는 계급적 환원주의(reductionism)를 답습하고 있으며 탈계급적인 새로운 정치균열을 간과할 수 있다는 비판적 관점이 근자의 다수설로 부각되고 있다(Ahn, 2000). 특히, 우리나라의 경우에는 여러 가지 이유에서 계급정치가 전무하다시피 한 관계로 설령 계급론이 유용하다고 할지라도 우리의 상황을 분석하는 도구로서 그 적실성이 떨어지는 점이 큰 문제일 수 있다(안상훈, 2000a, 2000b). 이런 점에서 다음에 살펴볼 탈계급론의 입장을 수용하는 것은 현 시점에서 매우 타당하다고 할 수 있다.

탈계급론적 관점에서 제기될 수 있는 친복지동맹론의 단초는 Dahl(1957)이나 Lindbolm(1977)로 대표되는 다원주의론을 비판적으로 재고하는 것에서 찾을 수 있다. 널리 알려진 바와 같이, 다원주의자들은 복지정치의 다양한 행위자들(actors)에 관심을 두면서, 복지국가 변화의 이유를 정치적인 것에서 찾으려 했다. 이들에 의하면 복지자본주의에서의 권력(power)은 계급이나 엘리트가 아닌 다수의 이익집단들 사이에 분산된다고 한다. 더불어, 하나의 개인은 동시에 다수의 집단에 소속될 수 있다는 점(cross-cutting cleavages)을 강조한다. 이들에 의하면, 복지국가의 발전은 다양한 압력집단 혹은 이익집단의 요구와 로비에 대한 국가의 반응으로 요약될 수 있다(Pampel and Williamson, 1985, 1989). 따라서 다원주의에 기

3) 권력자원론이 제기하는 노동계급의 권력 확보 가능성에 대한 관점은 네오맑시스트들의 그것과는 정면으로 배치된다. 네오맑시스트들은 권력이란 것이 근본적으로 국가를 통제할 수 있는 자본계급에 집중된다고 본다. Domhoff나 Miliband같은 도구주의 맑시스트(instrumentalist)들은 자본엘리트와 정치엘리트 사이에 종종 발견되는 개인적 유대(personal ties)에 주목하고, 자본의 도구에 불과한 복지국가는 계몽된 자본엘리트의 장기적 노동계급 포섭전략에 의해 발달하는 것이라고 해석한다. 자본엘리트들은 노동계급의 생존을 보장할 때만이 안정된 경제발전 가능하다는 점을 알기 때문에 비록 제한적이기는 하지만 복지국가라는 재분배기제를 적극적으로 활용한다는 것이다. Poulantza 등의 구조주의 맑시스트(structuralist)들에 의하면 국가는 자본의 욕구에 기능적으로 반응하기는 하지만 동시에 상대적 자율성(relative autonomy)도 지닌다고 지적하면서, 지배적 자본엘리트가 복지국가를 반대하는 경향을 보이더라도 상대적 자율성을 담보한 국가는 자본의 장기발전을 위해서 복지국가를 발달시키게 된다고 주장한다. 네오맑시즘의 두 분파가 자본엘리트가 자본의 장기적 이익을 위해 노력할 만큼 한가하거나 영리한가의 여부에 관한 인식에서 차이를 보이고는 있지만 복지국가의 발전을 위해서는 모종의 정치적인 결단이 필요한 것으로 판단한다는 점에서는 공통점을 찾을 수 있다. 요컨대, 네오맑시스트관점에서 바라보는 친복지동맹이란 계몽된 혹은 장기적인 자본이익을 위해 노력하는 자본 혹은 국가엘리트의 주도로 이루어지며 노동계급 혹은 피지배계급은 이러한 과정에 수동적 지지세력으로서의 역할만을 부여받게 될 것이다.

초한 이익집단정치론자의 관점에서 보자면 친복지동맹이란 것은 시대상황에 따라 매우 다양한 종류가 생겨날 수 있으며 매우 가변적인 것이다. 이러한 논리적 유연함은 이 이론의 장점이 될 수 있지만, 현실 세계에서 어떠한 종류의 친복지동맹이 가능할 것인가에 관한 기준제시가 불가능하다는 한계가 남겨진다. 이익집단정치론을 수용하는 학자들의 대다수는 복지국가의 가장 큰 부문인 연금과 관련된 노인집단의 정치세력화를 거론하고 있다(cf. Pampel and Williamson, 1989). 몇몇 실증연구들이 이 가설을 뒷받침하고는 있지만 다른 종류의 복지관련 이익집단에 관해서는 별다른 논의의 진전이 없었고, 표면적 변화의 근거에 자리하는 불변의 구조적 균열의 가능성을 애초에 차단하고 있다는 점이 이 이론의 가장 큰 문제라고 할 수 있다. 바로 이 점이 적어도 유럽에 관한 복지국가 연구들에서 계급이라는 상대적으로 불변적인 구조적 균열에 비해 다양한 이익집단의 친복지세력화논리가 덜 수용되는 이유 중의 하나라고 할 수 있다.⁴⁾

1990년대 이후 탈계급론적인 복지국가 논의의 한 자리를 차지해온 것은 여성은 탈상품화는 고사하고 상품화도 되지 못하고 있다는 인식에서 출발하여 권력자원론의 남성중심성을 비판하는 페미니스트 복지국가론이다. O'Connor(1993, 1996)를 필두로한 페미니스트들은 기존의 주류적 복지국가론에서는 가족과 같은 비계급적 균열에 대해 간과하고 있다는 점을 적시한다. 성적평등을 포함하는 쪽으로의 시민권론의 확장을 시도한 Orloff(1993)의 경우에도 탈계급적인 사회권의 측면들을 강조한다. 예컨대, 결혼과 가족으로부터의 해방을 담보할 수 있는 개인적 자율성(personal autonomy)을 확보하기 위한 성적 평등을 사회권에 포함하여야 한다고 혹은 개인적 자율성 그 자체가 사회권의 보다 포괄적인 구현방식이라고 주장한다.

위의 두 학자가 물성적인 계급적 주류론에 대한 비판에 치중한 반면, Skocpol(1992)이나 Hermes (1987)와 같은 학자들은 성을 중심으로 한 정치균열에 주의를 돌리고 있다. 이들은 여성을 복지국가발전에서의 주요한 정치적 행위자로 상정하면서 여성을 중심으로 한 친복지적 운동을 통해 복지국가가 여성해방을 위한 긍정적 기제가 될 수 있다는 점에 주목하고 있다. 이들이 상정하는 친복지동맹의 주안점은 여성을 친복지동맹의 주요 세력으로 파악하면서 여성운동세력과 여타 친복지세력 사이의 정치적 친화성 혹은 동맹을 고양할 수 있는지의 여부에 모아진다고 할 수 있다.

다원주의와 페미니즘 이외에도 탈계급적인 친복지동맹의 존재에 관한 많은 논의가 있어왔다. Skocpol을 필두로한 국가중심주의 접근에서는 국가관료들의 자기이익추구행위에 초점을 맞추고 다양한 이익집단들과 국가관료들의 결합이 복지발전의 동력이라고 시사한 바 있다(Skocpol and Amenta, 1986). Baldwin(1990)은 복지국가란 것이 노동운동이나 좌파정당이전부터 존재했음을 밝히고 이런 점에서 오히려 농민계급의 역할과 다양한 복지동맹에 주목해야 한다고 주장한다. Olsson(1993)은 스웨덴 소득비례연금의 도입과 관련해서 신중간계급과 노동계급간의 정치적 연대를 중요한 요인으로 지적한 바 있으며, 초기 스웨덴복지국가 태동에서 자유주의진영과 노동운동진영의 연대가 매우 중요했음을 밝힌 바 있다.

이상 살펴본 복지정치론들은 각각의 논리에 따라 친복지동맹의 주요 행위자를 제각각 상정하고 있다. 권력자원론에서는 계급균열을 중시하되 어떠한 친복지동맹에 있어서도 노동계급의 능동적 세력화가 선결과제임을 강조한다. 이익집단이론은 다양한 전선을 상정하기 때문에 상황변화나 특정 프로그램과 관련된 이합집산을 설명하는 데는 유용하지만 복지정치 전반에 걸친 주요균열과 주행위자를 추출하는데 실패한다. 페미니스트들은 여성이 친복지동맹의 주행위자로서 기능할 수 있다는 시사점을 제공하지만 다른 종류의 세력들과 관련된 주요균열의 지점에 대해서는 아무런 조언도 하지 않는다. 그 밖의 논의들

4) 모름지기 사회과학적 이론이란 일반화가능한 간결성을 확보해야함에도 불구하고 이익집단정치론의 유연한 논리체계는 이 점을 간과하고 있는 것이다.

에서는 상황에 따른 친복지동맹의 짝들을 유연하게 상징하고 있지만, 이익집단정치론과 마찬가지로 학자마다 상이한 균열과 주 행위자를 본질적으로 제안하는데 머물고 있다.

이상과 같은 복지정치론들, 특히 근자의 탈계급론들은 새롭고 다차원적인 그리고 상대적으로 유연한 정치균열에 관한 인식을 제공하고는 있지만 친복지동맹의 기본적 정치균열을 명확하게 구분할 분석들을 제시하는데는 실패하고 있다. 복지국가발전이 정치적인 요인에 의해 많은 부분 결정되며, 모종의 동맹이 없이는 친복지적인 세력화가 거의 불가능한 것이 자본주의의 현실이라면, 친복지동맹의 토대가 될 수 있는 균열구조를 명확하게 파악하는 것은 복지발전을 이해하는 출발점이 아닐 수 없다는 점에서 이러한 이론적 실패는 극복해야할 숙제가 아닐 수 없다. 균열구조가 파악된 후에야 친복지동맹의 가능성이 타진될 수 있기 때문이다. 본 연구의 분석들을 제공하고 있는 안상훈의 연구들(2000a, 2000b, 2002)은 이러한 실패에 대한 하나의 좋은 대안이라고 할 수 있다.

이제 아래에서는 먼저 스웨덴에 관한 경험분석에서 통계적 유의미함이 확인된 복지지위론의 주요사항을 정리한 후, 한국의 경우에도 적용할 수 있는 모형인지를 LISREL분석으로 검증할 것이다. 만약 복지지위론이 양국의 복지균열의 기초가 될 수 있다는 점이 확인된다면, 한국에 있어 새로운 복지국가의 지평을 열었다고 DJ정권이 자부해온 생산적 복지정책의 정치효과를 발달된 복지국가인 스웨덴의 성공적 경험사례에 비추어 평가할 수 있을 것이다.

3. 친복지동맹 전선(front line)구획의 정치적 토대로서 복지지위의 균열

1) 복지지위론과 복지정치의 균열구조

친복지동맹이 복지발전의 주요조건이라고 한다면, 어떠한 세력들이 친복지동맹의 잠재적 우군일 수 있는지를 파악하는 것이 문제해결의 첫걸음이라고 할 수 있다. 앞서 살펴본 복지국가의 정치론들 중 계급론적 관점에 서있는 것들은 계급이라는 균열이 복지정치의 가장 중요한 혹은 유일무이한 균열요소라고 주장한다. 하지만, 지금까지의 복지국가에 관한 정치적 연구들이 공유하고 있는 하나의 결론은 계급개념만 고집하는 것은 단순한 시각이며, 현실에도 부합되지 않는다는 점이다. 실제로 최근의 사회정책학적 연구들은 계급개념의 현실적합성에 의문을 제기하고, 복지국가 프로그램들과 관련된 대안적 사회균열에 관한 다양한 이론적, 경험적 연구성과를 축적해왔다. 특히, 안상훈(2000)이 제안한 세 가지의 복지관련 지위차원들은 복지정치의 영향력을 설명하는 데 있어서 계급보다 우월한 균열임이 검증된 바 있다(안상훈, 2000, 2002). 복지지위모형의 세 가지의 지위차원은 첫째, '복지수급자로서의 지위', 둘째, '복지납세자로서의 지위', 셋째, '복지서비스제공자로서의 지위'로 이루어지며, 계급론과 탈계급론의 중요한 복지정치적 균열들을 동시에 포괄하는 개념구성체이다.

(1) 복지수급자로서의 지위

복지지위모형의 첫 번째 차원은 복지수급자로서의 지위이다. 한 개인이 국가복지의 수급자로서의 지위를 획득하게 되면, 그 사람은 복지국가 프로그램을 지지하게 된다. 기존의 많은 연구들도 이러한 측면에 관심을 두어왔는데 가장 대표적인 관점은 소비부문의 균열론이다(Kemeny, 1981, 1995; Saunders, 1987, 1990, 1994). 소비부문의 균열론은 주로 복지국가의 발전에 따른 시민권적 권리의 증진과 경제적

부의 재분배를 둘러싼 새로운 정치적 균열의 등장을 강조한다(Saunders, 1990). 새로운 균열은 소비욕구를 자신의 사적 소득을 통해 충족할 수 있는 집단과 국가복지를 통해서만 해결할 수 있는 집단 사이에 형성되는데, 이러한 양극화는 중요한 정치적 효과를 지니게 된다고 한다. 즉, 복지수급자로서의 지위를 가진 사람들의 정치적 지향성은 국가로부터 가시적인 형태의 복지급여나 서비스를 받지 못하는 사람들과 정반대로 형성된다는 것이다.

복지수급자로서의 지위라는 분석범주는 미시뿐만 아니라 거시수준에서의 해석도 가능하다. 예컨대, 한 나라의 복지급여가 선별주의를 표방할수록, 복지수급자로서의 지위를 획득하는 사람들의 수는 줄어들 것이며, 복지급여의 질이 떨어질수록 복지수급자로서의 지위와 관련된 이해관계의 정도는 낮아질 것으로 예상할 수 있는 것이다(Kangas, 1995; Shaver, 1998; 안상훈 2002).

따라서, 복지수급자로서의 지위를 획득하는 사람의 수를 확대하고, 관련된 이해관계를 고양하는 방향으로 정책을 추진하는 것, 즉 선별주의적인 프로그램보다는 전국민을 포괄하는 보편주의적인 프로그램을 확대하도록 하는 것이 친복지동맹 지지세력의 확장을 위한 기초조건이 된다고 할 수 있다. 특히, 보편성의 고양과 더불어 중요한 것은 복지수급자로서의 지위를 일상적으로 인식할 수 있게 하는 프로그램의 활성화가 매우 중요하다고 할 수 있다. 이런 맥락에서 보자면, 사회보장 프로그램에 더하여 다양한 종류의 사회복지서비스 프로그램을 개발하고 그러한 프로그램에 대한 일상적 수급권을 확보하는 전략이 중요하다고 할 수 있다. 많은 사람이 복지프로그램의 혜택을 일상적으로 받게 되는 경우 복지국가를 지지할 확률이 높아질 것이기 때문이다.

(2) 복지납세자로서의 지위

복지권의 획득을 의미하는 복지수급자로서의 지위는 그에 따른 재정적 부담을 분배하는 방식과 관련된 또 다른 지위차원과 연결된다. 한 사람의 획득된 복지권이 동일인 혹은 다른 사람의 재정부담의무를 파생하기 때문이다. 이러한 복지관련 이해관계의 균열은 복지납세자로서의 지위에 의해 설명되어질 수 있다. 복지납세자로서의 지위와 관련된 복지정치의 균열선은 근본적으로 경제적인 이해관계에 기초하기 때문에, 복지납세자로서의 지위를 획득하고 그 부담의 정도가 높을수록 복지국가에 대한 지지성향이 낮을 것이라고 가정할 수 있다.⁵⁾ 또한 이 지위는 복지정치의 계급론과 연결된다고 할 수 있다.

이 지위차원 역시 거시적인 차원으로 그 해석을 확장할 수 있는데, 공평성의 견지에서 사회보장기여금이 세금보다 우월하며, 따라서 복지반동을 최소화할 가능성이 크다는 점이다(Edlund, 1999; Steinmo, 1993, 1994; 안상훈, 2002). 이러한 사실은 복지반동현상이 상대적으로 고세율에 기반한 복지국가에서 발생할 가능성과 직접적으로 연결되는 것은 아니며, 복지재정확보를 위한 여러 대안들 중에서 복지반동을 줄일 수 있는 대안을 선택하는 것이 중요하다는 사실을 말해준다. 더구나 복지지위론의 다차원적 분석틀을 감안한다면, 납세자로서의 지위가 파생하는 정치적 효과는 다른 두 가지의 지위와의 상호작용의 결과에 상당부분 의존할 수밖에 없기 때문에 이들을 총체적으로 파악할 때만이 친복지동맹의 크기를 제대로 예상할 수 있게 된다.

5) 본 연구에서 복지납세자로서의 지위를 측정하는 미시지표로는 주로 소득을 사용하고 있다. 비록 복지납세자로서의 지위란 것이 단순히 소득에 의해서 포착될 수 있는 것은 아니라는 전제가 복지지위론에 함축되어있다고 하나, 소득수준이 높을수록 복지납세의 수준이 높아진다는 측정의 논리를 감안한다면, 이 지위는 기존의 계급론의 논리와 상당부분 겹친다고 할 수 있다. 즉, 이런 맥락에서 보자면 복지지위론은 복지정치에 관한 계급론을 내포한다고 할 수 있으며, 계급론을 넘어서는 다차원적인 이해관계를 포착하는 것이라고 할 수 있다.

복지납세자로서의 지위가 함축하는 정치적 효과가 매우 복잡할 수 있기는 하지만, 다른 지위차원을 통제된 상태에서 복지납세의 수준이 높아진다고 한다면 친복지동맹 지지세력의 확장가능성은 저하된다고 할 수 있다.

(3) 복지서비스제공자로서의 지위

세 가지 지위차원의 마지막은 복지서비스제공자로서의 지위이다. 복지서비스제공자로서의 지위는 돌봄(caring)이라는 복지서비스의 제공을 특정인이 담당할 때 발생하는 부담에서의 해방(emancipation)과 관련된다. 이 지위차원을 구성하는 요소들은 한 가지로 요약하기에 벅찬 감이 있지만 가장 중요한 측면은 복지서비스제공의 부담과 관련된 이해관계의 균열이 '성(gender)'을 매개로 해서 이루어진다는 점이다. 돌봄이라는 복지서비스의 제공은 전통적으로는 가족 내에서 여성이 무급으로 수행하여왔으나 복지국가의 발전을 통해 점차 국가로 전이해가는 경향이 있다. 복지국가 발달 이전의 전통사회에서 어머니나 며느리 혹은 딸이라는 지위를 갖는다는 함은 돌봄, 즉 복지서비스를 수행해야하는 의무를 지니게 되는 것과 일맥상통한다. 반면, 복지국가가 발전된 경우, 육아나 양로와 같은 돌봄의 의무는 국가에 귀속되는 경향이 있다. 따라서 여성이라는 지위를 중심으로 복지서비스제공자로서의 지위를 파악할 경우, 복지서비스제공자로서의 지위를 가지게 되면 친복지적인 태도를 지니게 될 가능성이 증가한다고 할 수 있다. 복지국가의 발달을 통해 무급으로 이루어지는 일방적인 부담의 상황에서 해방될 수 있기 때문이다.

복지국가가 상당히 발달한 상황을 가정한다면, 성을 중심으로 파악되는 복지서비스제공자로서의 지위는 '공공부문노동'이라는 지위와도 밀접히 연관된다. 경험적으로 볼 때, 2차대전 이후, 모든 OECD 국가들에서 여성고용은 급격히 증가해왔으며, 이는 주로 공공부문의 확대와 직접적인 상관이 있다(Sainsbury, 1996; Paukert, 1984). 복지국가의 발전에 의한 공공부문의 확대는 여성이 사회적으로 진출할 수 있는 요건으로 여겨진다. 전통적으로 여성의 몫이었던 육아나 노인부양 등과 관련된 '돌봄의 의무'가 국가부문으로 넘겨진다는 것은 여성이 사회생활을 할 수 있도록 전통가족의 의무나 부담에서 해방시킴과 동시에 여성을 위한 직업생활의 장을 확장시키는 효과도 지니기 때문이다. 경험적 사실이 시사하는 바, 적어도 복지국가가 발달한 서구의 경우에는 공부문과 사부문의 균열은 노동부문의 성적인 균열과 대체로 겹치게 되며 공부문 노동수요의 확장은 복지서비스의 발달에 기인한다(Esping-Andersen, 1990; Svallfors, 1995; Crompton, 1993).

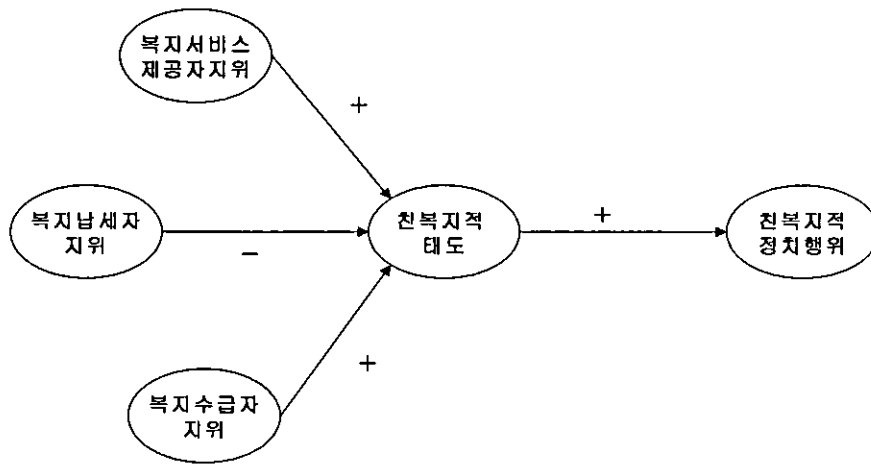
요컨대, 복지국가에 의해 제공되는 사회복지 서비스의 확장과 관련해서 여성은 남성에 비해 차별적인 이해관계를 지닐 수 있다.⁶⁾ 첫째, 복지국가확장은 여성으로 하여금 전통적인 가족구조 하에서의 무급에 기반한 노동의무에서 해방시키며, 공식적 직업생활의 기회를 제공한다. 만약 여성이 유급노동을 선택하지 않고 가사에 전념한다고 하더라도 여가의 증진이나 가사노동의 가치를 법적으로 보장받게 된다. 둘째, 기존의 노동시장 구조는 남성을 위주로 짜여있기 때문에 여성이 노동시장에 진입하는 장벽은 매우 높다고 할 수 있는데 복지국가의 확장은 여성을 위한 공식적 직업생활의 장을 제공해준다.

따라서 복지서비스제공자로서의 지위는 주로 성과 관련된 균열과 겹친다고 할 수 있으며, 복지서비스제공자로서의 지위를 지니게 되면 복지국가의 확장을 지지하는 친복지동맹의 우군이 될 가능성이 증가한다고 할 수 있다.

6) 동시에 여성은 남성보다 더 가난하고 더 오래 살 가능성이 높기 때문에 복지국가의 다양한 프로그램에 의존적인 경향이 남성의 경우보다 상대적으로 높게 되고(Hernes, 1987; Piven, 1985; Wennemo, 1994), 이 모든 것을 종합할 때 여성이 친복지동맹의 지지세력이 될 가능성은 남성의 경우보다 일반적으로 더 높을 것이라고 예상된다(안상훈, 2000a, 2000b).

(4) 복지지위론에 관한 경험연구

복지지위론의 세 가지 차원들은 각각 특유의 논리를 반영하고 있지만, 현실적으로는 한 개인이 세 가지의 지위차원을 동시에 가지고 있다고 보아야 한다. 즉, 복지지위론의 세 가지 차원들은 미시적 수준에서는 동시에 고려되어야 할 문제라고 할 수 있으며, 다음의 <그림1>에서 보는 바와 같은 구조방정식모형으로 특정화되었다.



<그림1> 스웨덴분석에서 확인된 복지정치모형

이 모형은 일련의 연구를 통해 경험적으로 검증되었다. 안상훈(2000b; Ahn, 2000)의 복지지위론에 관한 미시적 경험연구는 스웨덴 복지정치자료를 분석한 것으로, 복지지위론의 세 가지 차원들이 복지와 관련된 정치적 선호에 통계적으로 유의미하게 연결됨을 보여주었다. 또한 복지지위론의 지위차원들을 거시적으로 확장한 가설들도 12개국에 관한 거시적 경험연구를 통해 그 논리가 여전히 유효하다는 점이 검증된 바 있다(안상훈, 2002). 하지만, 이러한 연구결과가 우리나라에도 적용되는지의 여부는 아직 알 수 없으며 본 연구의 목적인 스웨덴과 한국의 비교고찰을 위해서 넘어야 할 첫 번째 경험적 관문은 복지 지위론의 세 가지 차원이 우리의 경우에도 적용가능한지에 관한 통계적 고찰이다.

2) 복지지위모형의 수정과 한국에의 적용가능성

우리나라의 복지지위균열에 관한 통계분석의 자료는 2001년 서울시민을 대상으로 조사한 복지정치설문이다. 7) 조사는 성비와 연령 등의 인구학적 항목들이 2000년도 인구센서스결과와 동일하도록 조정된 비례적 층화 표집(proportionate stratified sampling)으로 이루어졌다. 조사는 총 300명을 대상으로 한 방문면접조사로 이루어졌으며 이러한 표본수는 복지지위모형의 논리를 종합적으로 고려하기에 적합한 구조방정식모형(structural equations model: SEM)분석의 적합도검증에 적당한 수치이다(Jöreskog and Sörbom, 1993; Bollen, 1989; Boomsma, 1983). 따라서, LISREL이 산출하는 다수의 모형적합도 중에서 카이스퀘어만을 고려하여도 무방할

7) 서울시민의 정치행태가 전국적 평균치와 유사하다는 인식하에 본 연구의 결과를 우리나라의 복지정치에 관한 것으로 확장해서 해석하기로 한다. 따라서, 본 연구의 결과는 한국 복지정치에 관한 기초조사의 성격을 지니며, 향후 전국민을 대상으로 하는 조사연구로 본 연구의 결과를 재확인할 필요가 있을 것이다.

것이다.

스웨덴에 관한 분석모형과는 약간의 차이를 두었다. 이러한 수정은 복지지위모형에 관한 이론적 측면의 개선과 우리나라의 상황을 상정할 때 고려해야할 현실적 측면으로 나누어 생각해 볼 수 있다.

먼저 이론적 개선과 관련해서는 복지지위차원을 세 개의 상이한 요인으로 보는 대신 하나의 요인으로 상정한 것을 들 수 있다.⁸⁾ 사실, 스웨덴에 관한 연구(Ahn, 2000)에서도 세 개의 요인으로 특정화할 때, 그 요인들의 지표들 사이에는 오차공분산(error covariance)들이 확인된 바, 오히려 하나의 요인으로 취급하는 것이 옳을 수도 있다고 제안된 바 있다. 앞서 설명한 바와 같이, 복지지위의 세 가지 차원들은 한 사람이 동시에 지니게 되는 복지지위의 차원들이기 때문에 상당부분 상관성이 존재할 수밖에 없고, 상이한 요인으로 구분하여 오차공분산을 감안하는 것보다는 하나의 요인의 다양한 지표로 묶는 것이 이론적으로나 통계적으로 나온 모형이라는 판단이다.

우리의 현실을 반영한 모형수정의 가장 큰 특징은 복지서비스제공자로서의 의무를 반영하는 지표로서 성별만을 투입한 것이다. 스웨덴과 같이 매우 발달된 복지국가의 경우에는 공공부문 복지서비스의 팽창으로 복지관련 공공부문노동자의 수가 상당한 반면, 아직까지 우리나라의 공공부문 복지서비스인력은 그 수가 너무 작기 때문에 포함시킬 경우 예상되는 논리의 경험적 비약이 크기 때문이다.

다음으로는 이론적인 면과 현실적인 면에 동시에 관계된 수정이다. 기존경험연구에서의 구조방정식 모형특정화에서는 복지에 관한 일반적 태도를 매개요인으로 투입한 반면, 한국모형에서는 매개요인을 제외하는 대신, 복지지위태도/행위요인을 종속변수로 설정하였다. 복지태도를 제대로 측정하기 위해서는 복지태도와 관련된 다양한 설문을 응답자가 일관적으로 이해하여야함에도 불구하고 복지국가에 관한 현실경험이 거의 전무한 우리나라 응답자들의 경우에는 이 조건이 만족되지 못하기 때문에 모형에서 제외하는 것이 무방할 것이라 판단하였다. 이론적 견지에서 볼 때, 설문에 의한 정치적 행위의 포착은 태도와 명확하게 구분되지 않는 경우가 많고, 스웨덴과 달리 복지정치가 선거의 이슈로 제기되지 않는 상황에서는 더욱이 그러하다. 스웨덴의 경우 복지지위요인에서 복지정치태도/행위요인으로 직접 연결하여 분석하는 경우에도 그 결과는 큰 차이를 보이지 않으므로 전반적인 비교상의 문제는 없으리라 생각한다.

분석 모형은 친복지적 지위요인에서 친복지적 정치태도/행위요인으로 연결되는 인과구조를 가지고 있다. 성별(SEX)지표의 경우에는 남성이 0 여성이 1로 코딩된 더미변수로서 복지지위론의 세 가지 차원 중에서 복지서비스제공자로서 여성이 지닐 것으로 예상되는 친복지적 경향을 표상한다. 공공복지수혜(PUBWEL)의 지표는 복지서비스수급자로서의 지위를 반영하며, 국민연금, 군인연금, 공무원연금 등 각종 연금의 수혜여부, 의료보험의 수혜여부, 고용보험관련 프로그램의 수혜여부, 산재보험 수혜여부, 국민기초생활보장제도 수혜여부 등을 합산한 점수이다. 따라서 이 지표는 0점에서 6점까지의 7점척도로 이루어진 변수이다. 복지지위요인의 마지막 지표(INCOME)는 복지납세자로서의 지위를 측정하는 지표로서 7단계의 월소득수준으로 구성된다. 100만원이하, 150만원이하, 200만원이하, 250만원이하, 300만원이하, 350만원이하, 350만원이상이 그것으로 이자 봉급 등 해당가구의 월수입총액을 말한다. 복지정치태도/행위요인은 친복지후보에 대한 투표의사(VOTE)로 나타내어지는데 LISREL에서 요인의 지표가 하나인 경우는 그 지표가 요인을 정확히 반영하는 것으로 간주하여 오차분산을 0으로 하여 모형을 구성한다. 이 지표는 복지와 관련된 가상적인 세 정당후보의 공약을 보고 내일 선거가 실시될 때 어떤 후보⁹⁾에게 투표

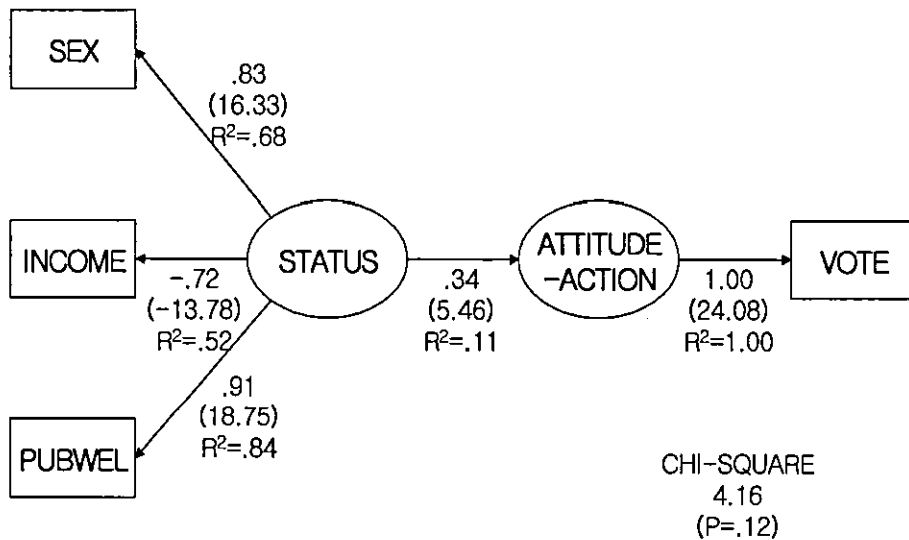
8) 이러한 방식으로 스웨덴 자료를 재분석한 결과도 여기서의 결과와 동일한 해석이 가능하였다.

9) 세 후보의 가상적 복지공약을 점수가 낮은 것부터 살펴보면 다음과 같다. 후보A: "지금 우리나라는 경제도 어려운데 복지를 너무 강조합니다. 저는 복지는 아주 가난한 사람에게만 주고, 경제적으로 자유로운 활동이 보장되도록 하는데 힘쓰겠습니다." 후

할지의 여부를 묻은 것으로 친복지정당후보를 가장 상위로 하는 서열척도(ordinal scale)이다.

자료에서 주어진 모든 지표의 척도성격이 등간·비율변수인 것은 아니기 때문에 LISREL에 투입할 상관관계행렬(correlationa matrix)은 Pearson의 상관관계행렬이어서는 안된다(Jöreskog and Sörbom, 1988). 따라서 투입된 상관관계행렬은 서열변수간의 상관관계(polychoric correlation)와 서열·연속변수간의 상관관계(polyserial correlation)를 동시에 포함한 행렬표(matrix)이다.¹⁰⁾

아래 <그림2>는 한국 복지지위균열에 관한 구조방정식모형의 분석결과를 제시한 것이다. 먼저 복지지위론의 세 차원을 반영하는 지표들은 원래 모형의 논리에 정확히 일치하는 방향으로 결과하면서 주어진 복지지위요인(STATUS)에 대해 상당한 정도의 요인적재값(factor loading)을 지니고 있다. 복지서비스제공자의 지위를 나타내는 SEX변수의 경우에 요인적재값은 0.83이며 t값은 16.33으로 0.05유의수준에서 통계적으로 유의미하다. 이 경로의 설명력은 68%에 이르고 있어 성별은 복지지위를 표상하는 상당히 신뢰할 수 있는 지표라고 할 수 있다. INCOME은 해당가구의 월총수입을 말하며 친복지적인 지위에 대해서 부(-)적인 영향력이 기대된다. 이 지표와 관련된 값들도 상당히 유의미한 것으로 나타나고 있다. 복지지위요인의 마지막 지표는 PUBWEL로서 이 경우에도 원래 복지지위론의 가설이 통계적으로도 유의미하게 지지됨을 보여주고 있다.



주 : 각 경로에 적힌 수치는 요인적재값, t값, R2의 순임.

<그림2> 한국 복지지위균열모형의 LISREL분석결과

친복지적 정치태도/행동요인(ATTITUDE-ACTION)은 친복지정당후보에 대한 투표의사정도를 나타내는 VOTE라는 지표에 의해 측정되고 있다. 이 지표는 해당 요인을 정확히 반영하는 것으로 가정되고 있는데 분석에서 문제가 되는 것은 영향방향이 양(+)이나 음(-)이나하는 것이다. 이 지표는 친복지정당후보를 선호할수록 큰 값을 지니므로 양의 방향으로 결과된 것을 볼 때 복지지위론의 논리에 부합된다고 할 수 있다.

보B: “경제를 살리는 것에 힘쓰는 동시에, 장기적인 안목에서 국민전체가 복지혜택을 받을 수 있는 길을 점차 열어갈 수 있도록 노력하겠습니다.” 후보C: “현재 우리나라는 잘 사는 사람들만 배부른 사회입니다. 저는 시장자본주의보다는 노동자나 빈자들을 위한 정책을 중심으로 정치를 하겠습니다.”

10) 이 문제는 PRELIS에서 PM옵션을 지정함으로써 해결하였다.

지표와 요인간의 관계가 모두 의미가 있다고 하더라도 요인간의 관계에 문제가 발생하면 그 모형은 무의미하다. <그림2>에서, 복지지위요인(STATUS)와 정치태도/행동요인(ATTITUDE-ACTION)간의 구조적 관계는 통계적으로 유의미한 0.34의 요인적재값을 지니고 있어서 복지지위모형의 논리가 한국조사의 경우에도 통계적으로 지지됨을 보여준다.

마지막으로, 구조방정식모형의 전체 값어치를 보여주는 모형적합도를 살펴보기로 하자. 본 분석에 사용된 자료의 표본수는 카이스퀘어값으로 적합도를 판단하는데 매우 적절한 크기이다.¹¹⁾ 위 모형은 카이스퀘어값이 4.16이고 유의도 0.12로서 0.05수준에서 통계적으로 무의미하다. 구조방정식모형분석에서는 카이스퀘어가 통계적으로 무의미해야하는데 그 이유는 모형(model)과 현실(data)의 차별성을 재는 용도로 카이스퀘어를 사용하기 때문이다. 따라서 여기서와 같이 통계적으로 무의미한 카이스퀘어는 분석된 모형이 주어진 현실에 적합하다는 사실, 즉 이론적으로 특정화된 모형이 주어진 데이터를 적절히 반영하고 있다는 것을 보여주는 것이다.

모형에 관한 결과를 요약하자면 다음과 같다: 여성일수록, 세금을 덜 낼수록, 공공복지혜택을 많이 받을수록 친복지적인 지위를 가지며, 친복지적인 지위를 지닐 경우 친복지정당후보에 투표할 의사는 증대된다. 이러한 결과는 스웨덴에 관한 기존 분석의 모형과 약간의 차이가 있음에도 불구하고, 한국과 스웨덴 복지정책의 기초적 균열사이에는 상당한 유사성이 있다고 결론지을 수 있는 근거가 될 것이다. 적어도 한국모형의 분석에 포함된 지표들에 관해서는 그러하며, 복지지위론의 중요한 논리는 한국의 경우에도 적용가능하다고 할 수 있다. 이제 다음 절에서는 지금까지 논의한 복지지위론의 논리 속에서 스웨덴과 한국의 복지개혁이 정치적으로 어떠한 효과를 결과할 수 있을 것인지를 짚어보도록 할 것이다.

4. 스웨덴 복지의 특징과 한국 복지국가의 주요개혁, 그 친복지동맹에의 정치적 함의

복지국가의 변화가 진보적인 성격을 담보하기 위한 기초적 조건은 복지국가의 개혁이 정치적인 지지를 얼마나 확보하는가에 달려있다고 할 수 있다. 권력자원론을 필두로 하는 계급론적 정치론에서는 노동계급이 다수당이 되는 경우의 노동계급을 위한 복지개혁은 노동계급의 지지를 확보하게 됨으로써 성공적인 복지국가발전이 가능하다는 논리를 가지고 있다. 이러한 초기의 노동계급중심론은 권력자원론 내부논의의 심화를 통해서 약간의 변화를 거친다. 노동계급이 절대다수가 아니기 때문에 노동계급만으로는 충분한 정치적 지지확보가 불가능하고 여타계급과의 연대가 필수불가결하다는 Esping-Andersen (1985, 1990)의 지적은 그러한 이론적 완화(theoretical relaxation)의 대표적 사례이다. 그러나, 최근의 세계화와 포스트모던한 사회경제적 변화의 물결은 계급중심론의 힘을 약화하고 있으며 다양한 종류의 새로운 친복지정치세력들에 관한 논의가 근자의 복지국가정치론을 채워가고 있다(안상훈, 2002). 하지만 최근의 새로운 정치에 관한 다양한 논의들은 연구에 따라 특정한 균열에만 치중되고 있으며 복지국가정책의 전반적 균열선을 확인하기에는 미흡한 점이 많은 것이 사실이다. 위에서 살펴본 복지지위론의 논리는 새로운 정치세력에 관한 논의의 분절적 경향을 극복하고 친복지동맹의 구조적 균열선을 체계적으로 파악할 수 있는 유용한 분석틀로 제안된 바 있다.

11) 만약 표본수가 너무 많아서, 예컨대 2000이 넘으면, 표본크기의 함수형태를 가지고 있는 카이스퀘어값은 거의 모든 경우 모형이 부적합한 것으로 잘못 판단하는 경향이 있다(Boomsma, 1983).

이제 본 절에서는 복지지위균열론에 입각해서 스웨덴과 한국의 친복지전략을 비교·검토하고자 한다. 물론, 여기서의 주안점은 어떠한 전략이 친복지동맹의 지지세력을 극대화할 수 있을 것인가로 모아질 것이다.

스웨덴의 성공적인 복지발전의 근거에 성공적인 노동계급정치가 자리한다는 인식은 동 학계의 오랜 주류론이라고 할 수 있다. 주로 권력자원론의 세례를 받은 이러한 종류의 인식이 완전한 오류라고는 할 수 없지만, 적어도 1960년대 이후 스웨덴 복지정치를 주도한 사민당(SAP)의 전략이 국민적 지지확보에 있다는 점을 인지한다면 ‘계급’만이 스웨덴 친복지정치의 전부라고 하기에는 무리가 있다고 할 수 있다(Olsson, 1993).

실제로, 스웨덴 사민당에 의해 추진되어온 복지개혁을 살펴보면 노동계급에 대한 충성 일변도의 정책 추진보다는 가능한 한 많은 사회집단의 지지를 포섭해내려는 노력이 목도된다(안상훈, 1998). 이러한 노력은 복지국가제도의 가장 큰 프로그램인 연금부문의 주요개혁과정에서도 찾을 수 있다. 1940년대의 기초연금도입은 농민집단과의 타협의 산물이었으며, 1960년대의 소득비례연금도입은 신중간계급을 포섭하려는 사민주의적 복지전략의 일환이었다(Olsson, *ibid.*). 1990년대 후반의 연금대개혁의 경우 스웨덴 복지국가의 전통적인 사민주의가 전반적으로 퇴색하였다고 할 만큼 전반적인 제도개혁이 이루어졌는데 그러한 개혁의 근거에는 금융자본의 세계화와 후기산업사회의 욕구의 다양화라는 거부할 수 없는 시대적 물결이 자리하고 있다. 그럼에도 불구하고 일반 국민들의 연금수급에서의 그다지 큰 변화가 없게끔 연금산정이 이루어지고 있고 여타 국가와의 비교적 견지에서는 상대적으로 작은 변화만을 포함하고 있기 때문에, 복지 지위균열상의 변화는 별로 크지 않다고 할 수 있다(Ahn and Olsson Hort, *forthcoming*). 결과적으로, 스웨덴 연금은 노동계급 이외의 집단에게도 유리한 방향으로 설계되어 있다고 볼 수 있는 것이다.

다른 사회보험들 중에서 보다 많은 일상적 수급자를 생산해내는 프로그램은 의료보장과 질병보험이다. 우리나라와는 달리 스웨덴의 의료관련 사회보장은 주로 질병 시 소득보장을 주 내용으로 하고, 의료서비스와 관련된 사항은 하나의 보편적으로 제공되는 사회적 서비스로 취급되는 특징이 있다. 의료시설 및 관련 서비스는 일반세수에 의해 국민 누구나 기본적으로 보장받는 것이어서 기여금에 의해 이루어지는 우리의 의료보험과는 그 내용이 크게 다르다. 우리나라에는 없는 제도가 질병보험인데, 그 내용은 질병으로 인해 휴가나 일시퇴직을 해야만 할 때 필연적으로 발생하는 소득손실을 사회보험방식으로 보전해주는 것이다. 요컨대 의료서비스는 국민이라면 누구나 기여와 상관없이 보편적으로 보장받는 것이고, 질병으로 인해 소득을 상실하여도 상당부분 사회보험으로 보상되므로 질병과 관련된 스웨덴 국민의 복지수급수준과 범위는 매우 높고 넓다. 따라서, 국민 대다수가 거의 일상적으로 의료와 관련된 복지수급자로서의 지위를 확보하고 있으며 이들이 복지국가를 지지할 확률 또한 매우 높다고 할 수 있다.

사회보장 프로그램 중에서 산재보험, 실업보험, 공공부조의 수급자는 상대적으로 적고 ‘소모적인 복지’로 여겨지는 것들이다(Kangas, 1995). 특히 공공부조의 경우에는 납세실적은 없이 수혜만 받는 사람들이기 때문에 이러한 프로그램에 대한 국민적 감정은 자칫 부정적이기 십상이다. 다행히 스웨덴의 경우에는 이러한 종류의 복지프로그램은 전체 복지지출에서 차지하는 비중이 상대적으로 낮아서 이들 프로그램이 국민들의 반복지 감정 혹은 조세반동으로 직결되지는 않아왔다. 다만, 복지국가 위기기의 대표적 특징인 고실업과 장기실업의 상황에서 실업보험이나 공공부조 프로그램의 수급자가 증가함으로써 정치적으로 부정적인 복지반동의 근원이 될 수 있었지만, 다행히 스웨덴 복지국가의 또 다른 특징인 적극적 노동시장 프로그램과 연동되어 실시됨으로써, 그리고 이후 실업률의 저감으로 인해서 전반적인 복지

반동으로 연결되지는 않았다(안상훈, 2000).

스웨덴 복지국가의 가장 큰 특징은 사회보장 이외의 다양한 사회적 서비스들이 공공부문에 의해서 이루어진다는 점이다. Esping-Andersen(1992)은 이러한 스웨덴 복지국가의 특징을 사회서비스국가(social service state)로 명명하기도 하였다. 사회적 서비스를 공공부문이 책임지는 시스템을 복지지위론의 관점에서 해석하면 상당한 정도로 친복지동맹의 기반을 강화할 수 있다는 판단이 가능하다. 첫째, 사회서비스국가는 전통적인 돌봄의 의무를 가족으로부터 넘겨받기 때문에 여성을 가족으로부터 해방시키는 효과를 가지게 되고, 따라서 여성을 친복지정치의 우군으로 확보할 수 있는 기반이 된다. 둘째, 돌봄의 의무를 사회적 서비스의 형태로 공공부문이 책임지기 위해서는 공공부문에 그에 상응하는 인력확보가 자동적으로 따르게 되며, 사회적 서비스에 종사하는 공공부문 노동력은 위기에 있어서도 복지국가의 유지에 배타적인 이해관계를 형성하게 된다. 셋째, 보편적인 사회보장이라 할지라도 국민 개개인이 일상생활에서 그 혜택을 감지하는 것은 아니고 주로 수급대상자가 될 경우에만 혜택을 받는다는 인식을 하게 되지만,¹²⁾ 사회서비스는 교육, 육아나 노인을 돌보는 등의 돌봄과 관련된 일상적 욕구에 부응함으로써 보다 많은 사람들을 복지수급자로서의 지위에 직접적으로 포섭하게 된다. 사회보장만으로 복지국가를 팽창하는 전략보다 사회적 서비스를 부가하여 복지국가를 발전시키는 전략은 보다 많은 일상적 복지수급자를 양산하게 되어 친복지정치동맹의 우군확보에 큰 기여를 하게 되는 것이다.

스웨덴에서 복지국가가 엄청난 확대를 경험했음에도 불구하고 조세저항이 적은 이유는 첫째, 복지발전전략 실행 이전에 시행한 일련의 조세개혁을 통해 조세정의가 확실히 구현되고 있으며, 둘째, 사용자 기여분이 크기 때문에 일반국민이 직접 경험하는 부담의 정도는 생각보다 크지 않고, 셋째, 직접세에 의한 소득재분배 프로그램의 재정충원이 일정정도 이루어진 이후, 특히 복지위기와 경제적 범세계화를 겪으면서, 간접세를 확대함으로써 조세의 감춤효과(hiding effect)¹³⁾를 극대화한 동시에 국민감정에 위배되지 않는 전략을 채택한 것에서 찾을 수 있다.

스웨덴 복지발전에서 복지지위의 세 가지 차원이 시사하는 정치적인 교훈은 다음과 같다. 첫째, 복지수급자를 범국민적으로 확대하되, 잠재적 복지수급자보다는 일상적 복지수급자를 확대한다. 둘째, 사회적 서비스를 공공부문에서 책임짐으로써 여성을 가족의무에서 해방시키고 공공부문 복지서비스종사자를 늘려 복지서비스제공자로서 친복지적 동맹군이 될 수 있는 세력을 확장한다. 셋째, 복지발전에 필요한 재정확보를 위해 세금과 기여금을 늘릴 수밖에 없다고 하더라도 복지납세자로서 뿐만 아니라 복지수급자 혹은 서비스제공자로서의 지위도 향유할 수 있도록 함으로써 복지반동의 가능성을 최소화하고, 되도록이면 세금과 기여금의 감춤효과가 증폭될 수 있도록 재정충원방식을 설계한다.

이에 덧붙여야 할 중요한 교훈의 한 가지는, 매우 필요하면서도 정치적으로 부정적인 효과가 있는 프로그램들과 관련된 개혁에 관한 것이다. 예컨대, 복지지위균열과 관련해서 정치적인 부담이 높은 공공부조 등과 관련해서는 충분한 토론과 합의기간을 거쳐 추진하고 반복지동맹으로부터의 공격이 최소화될 수 있는 방향으로 그리고 되도록 정책논의 자체가 이슈화가 되지 않는 방향으로 정책을 추진해야 한다는 점이다(안상훈, 2002, Ahn, 2000, Ahn and Olsson Hort, 1999).

12) 예컨대 퇴직 이후에야 연금을 받으며, 실업이 되어야 실업보험을 수급하는 등 전인구 대비 상대적 소수만이 사회보장의 일상적 수혜자로서 지위를 갖는다.

13) 간접세가 직접세에 비해 소득재분배에 대해 역진적인 것은 사실이지만, 스웨덴의 경우에는 직접세의 상대적 크기가 이미 상당한 정도이기 때문에 간접세를 통해 재정수지균형을 맞추려는 노력은 복지국가를 포기하지 않겠다는 의지와도 연결된다 (Edlund, 1999). 조세의 감춤효과와 관련된 논의에 대해서는 안상훈(2000, 2002)을 참조하라.

그렇다면 한국에서 DJ정부가 야심차게 추진한 생산적 복지는 친복지정치에 어떠한 효과를 지닐 것인가? 친복지동맹의 저변확대가능성을 복지지위균열의 세 가지 지위차원으로 해석하면 상당히 부정적인 평가를 할 수 밖에 없다.

복지지위론의 잣대로 DJ정부의 생산적 복지개혁을 진단할 때 가장 극명한 실패사례는 기존의 생활보호관련제도를 국민기초생활보장제도로 확대·재편한 것이라고 할 수 있다. 앞서 설명한 스웨덴 복지국가 특징 중 하나는 친복지정치에 부정적인 효과를 지니는 공공부조라는 것이 매우 작은 부분만을 차지하고 있기 때문에 별다른 복지반동이 일어나지 않았다는 점이다. 물론 IMF구제금융 상황의 경제위기 아래서 공공부조가 절실한 복지욕구에 직접적·효과적으로 부응하는 면이 있다는 점은 인정할 수 있지만, 공공부조 자체를 복지개혁의 중심 이벤트로 삼은 것은 큰 실수가 아닐 수 없다(김연명, 2002 참조). 더구나 공공부조의 단일프로그램 하에 노동능력자 혹은 조건부수급자까지 포함시키려는 노력을 통해 자격 없는 빈자(undeserving poor) 시비까지 불러일으킨 것은 치명적인 정치적 패착이다.¹⁴⁾ 스웨덴의 경우, 노동능력과는 상관없이 공공부조가 시행되기는 하지만, 노동능력이 있는 빈자들은 주로 공공부조가 아닌 다른 프로그램들에 의해 사전에 보호되기 때문에 사실상 공공부조는 자격 있는 빈자들에게만 주어지는 것이 현실이다. 우리의 경우, 국민기초생활보장제의 기본적 목적이 실업문제해결과 맥이 닿아있는데(문진영, 1999; 허선, 2000), 정치적으로 부담이 될 수밖에 없는 공공부조만으로 모든 빈자를 구제하려는 발상은 정치적 감수성이 결여된 복지기술자(welfare engineers)의 발상이라고 비판받을 수 있을 것이다. 물론, 노동이 가능한 빈자, 실업에 의한 빈자들을 공공부조의 틀에서 포괄하려는 노력이 사회적 시민권과 관련된 권리의 신장이라는 측면에서는 긍정적일 수 있다는 것에는 이의가 없다(문진영, 1999). 하지만, 예컨대 고용보험 수급권이 없는 실업상태의 빈자들에 대해 고용보험과 연계된 실업부조를 제공하는 대안과 비교한다면 복지정치에 대한 긍정적 효과는 후자에 비해 턱없이 낮을 수밖에 없다. 국민기초생활보장제의 가장 큰 패착은 조건부수급자를 포함한 모든 빈자를 하나의 프로그램으로 구제하려는 발상이 자칫 모든 빈자를 도덕적으로 나태한 사람들 혹은 패배자집단으로 인식되게끔 할 가능성이 있다는 것이다(안상훈, 2002; 정원오 외, 2001 참조). 스웨덴에서 혹은 발달된 사민주의 복지국가들에서 공공부조 이외 다수의 대빈곤정책, 예컨대 노인빈곤정책, 이민자빈곤정책, 일시실업자빈곤정책 등을 따로 두는 것은 복지반동과 직결되는 공공부조의 정치적 부담을 회피하려는 교묘한 각개격파전술의 일환이다. 이러한 교훈이 우리의 개혁에서는 받아들여지지 않았기 때문에 각종 언론이나 우파들로부터의 공격에 그대로 노출되어 전체적인 복지정치의 지형을 부정적으로 바꾸어버린 것은 매우 아쉬운 일이라고 아닐 수 없다.

하지만, 무엇보다 중요한 전략적 실수는 조세부정의 타파하려는 노력이 선행되지 못했다는 사실이다. 국민연금이나 건보통합과 관련된 일련의 개혁조치에 대해 근로자집단을 중심으로 한 '복지반동'이 일어난 이유는 속칭 '유리지갑'의 상대적 박탈감을 반영하는 것이다. 일견 근로자집단이 복지프로그램개혁에 비우호적으로 반응한 현상이 매우 예외적이라고 느껴질 수도 있지만, 부정의한 조세체계에 대한 반발이지 복지프로그램개혁 자체에 대한 반발은 아니라고 할 수 있다. 이러한 점에서 아직까지 우리나라에서의 정치권력은 정의로움에 바탕한 정당성확보에 실패하고 있다고 생각된다. 정당성의 부재는 복지개혁정책의 효과적인 추진을 위한 조세정의구현책 등의 사전정지작업을 방해했고, 그 결과 복지개혁정책 자체의 실패로 귀착되고 말았다고 할 수 있다. 이런 면에서 보자면, DJ정부의 굵직한 복지개혁

14) 동맹이 시행된 이후, 보수적인 언론을 중심으로 국민기초생활보장 부정수급자에 관한 이슈제가 빈번했던 것은 주지의 사실이다.

들, 예컨대 국민기초생활보장제, 건보통합, 의약분업 등 거의 모든 개혁정책들이 절름발이식 개혁에 머물고 만 까닭은 결국 부정의한 현실 조세제도를 개혁하려는 의지가 부족했던 것에서 찾을 수 있다. 복지지위론의 관점에서 보자면 수급자로서의 지위나 서비스제공자로서의 지위와 함께 납세자로서의 지위와 관련된 개혁전략을 동시에 마련했어야 함에도 불구하고 매우 분절적인 정책추진전략을 채택함으로써 결과적으로 '밀어붙이기식'의 정책추진으로 진략하고 만 것이다. 더구나 권위주의정권에서라면 이러한 종류의 일방적 정책추진전략이 가능했는지 몰라도 적어도 표면상의 민주주의가 보장되고 사회각부문의 목소리가 고양된 현시점에서는 예정된 실패를 향해 질주하는 기관차가 될 수밖에 없었던 것이다.¹⁵⁾

우리 상황에서 일견 부차적일지는 몰라도 복지지위론의 견지에서는 매우 중요한 한 가치를 덧붙이자면, 보육이나 교육 등과 관련된 보편적인 사회복지서비스보다는 공공부조와 사회보험을 중심으로 한 사회보장개혁에만 치중한 것을 또 하나의 실패라고 할 수 있다. 앞서 언급한 스웨덴의 성공경험은 사회복지사국가(social service state)라고 명명된 바, 광범위한 사회복지서비스정책의 구현과 함께한다. 보육, 양로나 교육과 관련된 사회복지서비스에 관한 노력은 친복지동맹의 우군확보를 위해서 사회보장개혁보다 그 중요성이 덜하지 않음에도 불구하고 우리의 복지국가개혁에서는 매우 등한시되어온 분야라고 할 수 있다. 물론, 여성계나 몇몇 시민단체를 중심으로 국가가 책임져야 할 하나의 시민적 권리로서 육아나 양로에 관해 의견개진을 하고 있기는 하지만, 정권차원에서 이 문제에 대한 관심을 표명한 것은 이미 각종 사회보장개혁의 피로감이 국민들 사이에 팽배해진 시점이었다. 역사에 가정은 무의미하다고 하지만, 만약 DJ 정권의 복지개혁이 사회보장부문의 개혁보다는 사회복지서비스를 확충하는 것을 시작으로 해서 이루어졌더라면 우리나라 친복지동맹의 확장가능성은 한층 높았을 것이라고 생각한다. 특히, 육아, 양로, 교육 등과 관련된 보편적 사회복지서비스부문은 수급자층이 빈곤층뿐만 아니라 중산층을 넓게 아우르는 것이며, 특히 관련부문의 여성노동력수요확대효과도 동시에 가져옴으로써 경제위기하에서의 적극적 노동시장정책(Active labor market policy)으로도 작용할 수 있었을 것이다.

요컨대, 스웨덴의 성공경험에 비추어 본 한국의 실험적 복지개혁은 그 외형적 성장에도 불구하고, 적어도 장기적인 견지에서의 친복지동맹 지지세력의 확장에 대해서는 정치적으로 부정적인 효과를 결과했다고 평가할 수 있다.

5. 결론

지금까지 본 연구에서는 복지국가의 개혁정책들이 친복지동맹 지지세력 확장에 미칠 수 있는 정치적 효과를 복지지위론의 맥락에서 살펴보았다. 복지국가의 확장 혹은 축소는 이데올로기적으로 대립되는 집단간의 세력다툼에 의해 결정되는 측면이 농후하다. 신자유주의가 지구적인 헤게모니를 확보해가는 경제적 범세계화의 물결 속에서 복지국가의 미래에 관해 암울한 전망이 쏟아지는 까닭도 이데올로기적인 정치투쟁에서 기존의 친복지적 진보세력이 패퇴해가기 때문이라고 할 수 있다. 복지국가와 경제성장의 관계에 관한 무수한 논쟁들이 경험적 검증의 차원에서는 어떠한 명확한 해답도 제시하지 못한 채 개별 연구자의 이데올로기성향에 따라 달라지는 것에서도 알 수 있듯이, 복지국가의 발전과 쇠퇴는 결국

15) 성경룡(2002)은 Tilly의 자원동원이론(resource mobilization theory)의 연합분석모형(model of coalition analysis)을 재구성한 분석틀로 DJ정권의 복지개혁을 분석하면서 시민사회세력과 정부가 수직적 연합(vertical coalition)에 성공한 사례로 평가하고 있다. 그러한 이러한 인식은 전체유권자들로 하여금 오만한 정책실시라고 느끼게 할 수 있는 함정에 관해서는 아무런 시사점도 제공해주지 못한다.

정치적인 문제(politics matters)이다. 이 점에 있어서는 권력자원론을 필두로 한 계급투쟁론이 여전히 설득력이 있을 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고, 스웨덴처럼 노동계급에 의한 민주적 권력투쟁이 화려한 승리를 일구어낸 국가에서도 계급의 현실적 쇠퇴가 목도된다. 대신, 탈계급적인 다양한 종류의 정치적 균열이 복지국가의 정치전선을 새로이 매워가고 있다. 그리고, 이러한 새로운 균열에 관한 논의는 복지지위론에 의해 포착된다. 스웨덴에서 확인된 복지지위론의 논리와 경험적 증거들은 한국에 관한 실증분석에서도 여전히 유효한 것으로 판명되었다. 즉, 이론적 차원들과 경험적 증거들은 복지지위론의 논리에서 양국의 친복지정치를 검토하는데 무리가 없음을 시사하는 것이다.

위에서 우리는 복지국가의 개혁정책이 친복지동맹 지지세력확대에 지니는 효과를 복지지위론의 견지에서 검토하였다. 스웨덴의 경험과 한국의 실험에 관한 비교검토를 통해 드러난 사실은 스웨덴의 성공과 한국의 실패가 적어도 복지지위론의 논리에서 보자면 예상 가능한 것이라는 점이다. 복지지위론의 세 가지 차원들, 즉 복지수급자로서의 지위, 복지납세자로서의 지위, 복지서비스제공자로서의 지위를 동시에 고양할 수 있는 방향으로 추진되는 복지개혁은 그 나라의 복지동맹 지지세력의 확장을 가져온다. 스웨덴의 복지국가 개혁정책들이 상당부분 노동계급만을 위한 것이 아니라 농민계급이나 중간계급을 포섭하려는 의도에서 행해진 사실은 신좌파로부터의 이념적 비판을 통해 이미 널리 알려진 사실이다. 그리고 그러한 정치적 선택의 근거에는 친복지동맹의 지평을 확대하려는 스웨덴 사민주주의의 고도의 전략이 숨어있다(Kangas, 1991). 때로는 선명성을 희생하고 조금 돌아가는 편이 궁극적으로는 정치적 성공의 배경이 되기도 한다. 복지국가 개혁에 있어서도 욕구가 긴급한 빈곤계층의 권리확보에 매진하는 것 보다는 좀더 넓은 수급자를 양산하는 쪽으로 둘러나가는 편이 궁극적으로는 유리할 수도 있다. 보편주의보다 선별주의적 복지정책이 대상효율성(target efficiency)은 높을지라도, 보편주의적 복지정책을 우선시하는 편이 친복지동맹의 지지세력을 키우는데 도움이 되고, 그럴 때 그 사회의 빈곤계층 혹은 한계인구의 욕구도 더욱 바람직한 방향으로 충족되는 경향이 있다(Palme and Korpi, 1998). 이러한 역설은 우리나라의 복지국가 발전을 위한 투쟁의 길에서 다시금 새겨야 할 역사적 교훈일 것이다.

참고문헌

- 김연명 (2002) 김대중 정부의 사회복지정책: 신자유주의를 넘어서. 한국복지국가성격논쟁 I. 서울: 인간과 복지.
- 문진영 (1999) 국민기초생활보장법의 제정과정. 참여연대 5주년 기념자료집. 서울: 참여연대
- 성경룡 (2002) 민주주의의 공고화와 복지국가의 발전: 문민정부와 국민의 정부 비교. 한국복지국가성격논쟁 I. 서울: 인간과 복지.
- 안상훈 (1998) 스웨덴의 사회변화와 사민주의 복지개혁. 동향과 전망 제38호.
- 안상훈 (2000a) 복지정치의 메커니즘과 비계급적 균열구조: 복지권과 복지의무에 기초한 세 가지 지위 차원의 이론적, 경험적 검토. 사회복지연구 제16호.
- 안상훈 (2000b) 복지정치의 사회적 균열구조에 관한 연구: 계급론의 한계와 새로운 분석틀. 한국사회복지학 제43호.
- 안상훈 (2002) 계급정치의 회석과 복지국가의 대안적 방어기제: 복지지위모형에 대한 거시적 증거를

- 중심으로. 사회복지연구 제19호.
- 정원오·김환준·손병돈 (2001) 한국 공공부조제도의 체계화 방안. 성공회대학교/보건복지부.
- 허선 (2000) 국민기초생활보장법 시행방안의 주요 쟁점과 그 대안. 사회복지정책, 10.
- Ahn, S.-H. & S. E. Olsson Hort (1999). The Politics of Old Age in Sweden. In A. Walker and G. Naeyegele (eds.), In The Politics of Old Age in Europe, Buckingham: Open University Press.
- Ahn, S.-H. & S. E. Olsson Hort (2001) Changes in Swedish Welfare System: A welfare-political explanation. Scandinavian Studies, No. 2.
- Ahn, S.-H. & S.-K. Kim (forthcoming) Role of Political Alliances and Changes in the South Korean Welfare State, in Christian Aspalter (ed.) Welfare States in Emerging Market Economies: With case studies from Latin America, Eastern Europe and Asia. Hong Kong: Casa Verde Publishing.
- Ahn, S.-H. (2000). Pro-Welfare Politics: A Model for Changes in European Welfare States. Uppsala: Univesitetstryckeriet.
- Baldwin, P. (1990) The Politics of Social Solidarity. Cambridge: Cambridge University Press
- Bollen, K. A. (1989) Structural Equations with Latent Variables. New York: John Wiley and Sons Inc.
- Bollen, K. A. and Long, J. S. (1993) Introduction. In Testing Structural Equation Models, ed. K. A. Bollen and J. S. Long. Beverly Hills, CA: Sage
- Boomsma, A. (1983) On the Robustness of LISREL (maximum likelyhood estimation) against Small Sample Size and Nonnormality. Unpublished doctoral dissertation. The Netherlands: University of Groningen
- Crompton, R. (1993) Class and Stratification: An Introduction to Current Debates. Cambridge: Polity Press
- Dahl, R. (1957) The Concept of Power. Behavioral Science, 2.
- Edlund, J. (1999) Citizens and Taxation: Sweden in Comparative Perspective. Ume: Ume universitets tryckeri
- Esping-Andersen, G. (1985) Politics Against Markets. New Jersey: Princeton University Press
- Esping-Andersen, G. (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press
- Esping-Andersen, G. (1992) Social Security Policies and the Swedish Model. 복지국가의 현재와 미래 (사회복지 국제학술회의 자료집). 서울: 한국사회복지학회.
- Hernes, H. M. (1987) Welfare State and Women Power: Essays in state feminism. Oslo: Nowegian University Press.
- Jöreskog, K. and Sörbom, D. (1988) PRELIS A Program for Multivariate Data Screening and Data Summarization. Chicago: Scientific Software International, Inc.
- Jöreskog, K. and Sörbom, D. (1993) LISREL8: Structural Equation Modelling with the SIMPLIS Command Language. Chicago: Scientific Software International, Inc.
- Kangas, O. (1991) The Politics of Social Rights: Studies on the Dimensions of Sickness Insurance in OECD Countries. Edsbruk: Akademitryck AB
- Kangas, O. (1995) Attitudes on Means-Tested Social Benefits in Finland. Acta Sociologica, 38, 299-310
- Kemeny, J. (1981) The Myth of Home-Ownership: Private Versus Public Choices in Housing Tenure.

- London: Routledge and Kegan Paul
- Kemeny, J. (1995) From Public Housing to the Social Market. London: Routledge
- Korpi, W. (1980) Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies: A Preliminary Comparative Framework. *West European Politics*, 3(3), 296-316
- Korpi, W. (1983) *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan Paul
- Korpi, W. (1998) Power Resources Approach vs Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanations in the Study of Power. In *Power Resources Theory and the Welfare State*, ed. J. S. O'Connor and G. M. Olsen. Toronto: University of Toronto Press
- Lindblom, C. D. (1977) *Politics and Markets: The world's political economic systems*. New York: Basic Books.
- O'Connor, J. S. (1993) Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes: Theoretical and methodological Issues, *British Journal of Sociology*, 44(3).
- O'Connor, J. S. (1996) From Women in the Welfare State to Gendering Welfare State Regimes, *Current Sociology*, 44(2).
- Olsson Hort, S. E. (1993) *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund: Arkiv
- Orloff, A. S. (1993) Gender and the Social Rights of Citizenship: The comparative analysis of state policies and gender relations, *American Sociological Review*, 58(3).
- Palme, J. & W. Korpi (1998) The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries. *American Sociological Review*, 63.
- Pampel, F. C. and Williamson, J. B. (1985) Age Structure, Politics and Cross-National Patterns of Public Pension Expenditures. *American Sociological Review*, 50(782-799)
- Pampel, F. C. and Williamson, J. B. (1989) *Age, Class, Politics, and the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press
- Paukert, L. (1984) *The Employment and Unemployment of Women in OECD Countries*. Paris: OECD
- Pierson, P. (ed.) (2001) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Piven, F. F. (1985) Women and the State: Ideology, Power, and the Welfare State. In *Gender and the Life Course*, ed. A. S. Rossi. New York: Aldine
- Sainsbury, D. (1996) *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press
- Saunders, P. (1987) *Social Theory and the Urban Question*. London: Urwin Hyman
- Saunders, P. (1990) *A Nation of Home Owners*. London: Urwin Hyman
- Saunders, P. (1994) *Welfare and Inequality*. Melbourne: Cambridge University Press
- Shaver, S. (1998) Universality or Selectivity in Income Support to Older People? A Comparative Assessment of the Issues. *Journal of Social Policy*, 27(2), 231-54
- Skocpol, T. & Amenta, E. (1986) States and Social Policies. *Annual Review of Sociology*, 12.
- Skocpol, T. (1992) *Protecting Soldiers and Mothers: The political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Belknap.
- Steinmo, S. (1993) *Taxation and Democracy*. New Haven: Yale University Press

- Steinmo, S. (1994) The End of Redistribution? International Pressures and Domestic Policy Choices. *Challenge*, 37, 9-17
- Svallfors, S. (1995) The End of Class Politics? Structural Cleavages and Attitudes to Swedish Welfare Policies. *Acta Sociologica*, 38, 53-74
- Wennemo, I. (1994) *Sharing the Costs of Children*. Edsbruk: Akademitryck AB

親福祉同盟の福祉地位亀裂に関する政治社会学的比較研究: スウェーデンの経験と韓国の実験

安祥薫 (ソウル大学校)

1. 序論

福祉国家の変化を説明する理論の中で論理的にも経験的にも多数の支持を受けて来たことは、政治的要因の重要性を強調するものである(Pierson, 2001; Ahn, 2000).福祉国家の変化が政治的な要因によって決まる傾向が濃厚であったならば、福祉国家の変化を進歩的にする核心的土台は福祉国家を支持する勢力がある種の権力を行使することができるか否である。ところが、親福祉的(親福祉的; pro-welfare)の勢力が権力を掌握するとか意思決定に実質的な影響を及ぼすようになるのはだいたいの場合特定勢力単独では容易ではなく、親福祉勢力の間の連帯が必要であると予想することができる(Esping-Andersen, 1985; Baldwin, 1990; Olsson, 1993).このような点から、どのような勢力が親福祉的であり、どのような場合に親福祉的勢力の政治的連帯あるいは同盟が可能となり、高揚されるかという点は福祉国家研究の重要な関心事項に違いない。

しかし、福祉を支持する勢力の結集が重要であると同意している多くの福祉政治論も親福祉同盟の亀裂線に就いては相互に意見が異なることを打ち明けているし、そういう意見分火の一番大きい対決点は階級論と脱階級論の間に形成される。本研究では親福祉同盟(pro-welfare alliance)を脱階級論的な視覚で把握し、本研究が眺める脱階級論視覚より拡張され、そしてより多様な亀裂の次元を包括しようとする努力から出発する。要するに、本研究で定義する親福祉同盟は公共福祉の拡張や防御のための友好的状況の基礎的条件として、多様な親福祉的利害集団の政治的連合、あるいは連帯を意味する(Ahn, 2000; Ahn and Kim, forthcoming).

このようないくつかの点を認識の基盤にしている本研究は、非常に発達した福祉国家を掘り起こして来た福祉政治の成功事例であるスウェーデンの経験に照らして我々の福祉発展戦略を評価し、改善の地点を確認しようとする一つの政治社会学的比較研究を志向する。特に、親福祉的な政権が政治的にどのような戦略を取る時、福祉発展が高揚できるのかに注目するが、よくある福祉政治を階級政治と同一

視する観点を克服することで、より時代状況に符合して私たちの場合にも直接的な意味合意を持つことができる論議に連結させようとする。要するに、本研究は親福祉的政権が政治的に感受性¹を持った戦略を推進する場合にだけ福祉国家発展戦略が大衆の支持を確保できるという観点で出発する。

福祉発展において政治的感受性を持った戦略が必要な理由は、福祉発展のためのすべての種類の改革政策がいつも政治的多数の支持を確保するとはかきらないという事実に見られる。福祉国家の発展という分けの政治が成功するた故に、多様な利害関係を福祉発展戦略に親和させることが非常に重要である。だから、親福祉的同盟を創出、拡大、維持するための親福祉的政権の政治的感受性は類似の効果を懐任することができる政策代案の中で親福祉的な同盟の支持勢力を政治的に多数化できるものを選択する能力あるいは意志だと解釈することもできる。²

ところが、親福祉同盟支持勢力の多数化が可能な福祉発展戦略を持っているかを評価するために一番先に確認しなければならないことは親福祉同盟の前線を分裂線(line of cleavage)を正確に把握することであり、本研究ではまずこの点を確認する。親福祉同盟の基礎的亀裂地形を確認資、その後、スウェーデンと韓国の親福祉的政権が追い求めた福祉拡大戦略を比較し、韓国の親福祉的政治戦略が親福祉同盟の創出、拡大、維持のために取り揃えなければならない要素をどの位担保にしているのか検討する。

さらに少し具体的には次のような二つの問いに対する解答を中心に論議を展開する。第一に、福祉が政治的に決まると親福祉同盟支持勢力の多数化が重要であると言う時、そういう政治メカニズムの主要行為者を把握することができる福祉地位モデルとは何か、また、スウェーデンと韓国に共通的に適用できるか？ 第二に、福祉地位論の論理によって評価する時、スウェーデンの成功的経験に照らして見た韓国 DJ 政権の福祉発展戦略は肯定的な政治的效果を持つことができるか？

2. 福祉国家研究の政治的理論から眺める親福祉同盟:一つの批判的考察

ここでは先に、福祉国家の変化が政治的に決まると主張する理論分派眺めた親福祉同盟の姿、特に親福祉同盟の同盟主体あるいは相対するもの(counterparts)を整理して見る事にする。以下にアンサンブ

¹ ここで政治的感受性というのは福祉改革の多様な代案の中で政治的に多数の支持を受けることができるものを選ぶための慎重な考慮を意味する。福祉改革を推進する時全般的な政治的效果に対する綿密な考慮なしに多分に技術的(technical)に近付くことと反対されることである。

² 勿論、政治的多数がいつも権力を享受すると思えないが、多数の支持する政策が、より大きい持続き可能性(sustainability)と発展可能性(potentiality)を持つことはできるはずだ。従って、ここでいう親福祉同盟支持勢力の多数化というのはそういう同盟を支持する人の数を高揚することを言う、親福祉同盟の高揚と係わる個人的、組織的、国家的次元での細密な論議は Ahn(2000)と Ahn and Kim (forthcoming)を参照せよ。

ン(2000a, 2002)の視覚によって福祉政治論を階級論と脱階級論で区分し、各理論から導出される親福祉同盟の要諦を整理して見る。

先ず、階級論に属する代表的な理論分派としては権力資源論を持つことができる。福祉国家の主流論で認められて来た権力資源論では資本と労働の両階級間闘争が重要だという前提で出発する(Korpi, 1980, 1983, 1985, 1998)。すなわち、階級政治において労働階級は受動的に應じる勢力では、自分なりの戦略下で能動的に権力闘争に臨む積極的行為者と見なければならぬ。凡そ資本主義体制のもとでは経済的な権力資源を排他的に所有あるいは統制する資本階級が莫強権力を享受するが、現実資本主義体制は民主主義体制でもあるので、数的に優勢な労働階級も政治的権力資源をどの位確保できるのかを見るためである(Korpi, 1998)。労働者が階級的利害関係を基盤にして投票をしてくれるだけで労働階級も労働者政党創党と議会進出を通じて多数党になる余地がある。すなわち、資本階級と労働階級二つの間の権力均衡(power balance)は可変的と同時に流動的で労働階級を中心に権力均衡が再編される下地が多いと主張している。³

伝統的な権力資源論では Korpi の主張によって労働階級の権力動員が一番重要なことは結局労働組合の中央集中化、すなわち労働階級の闘争力だと見ながら、労働階級の闘争力が強い場合に政治地形が親福祉的に区画されることが出来る。このような観点での親福祉同盟は労働運動勢力によってほとんど全面的に成り立ち親福祉同盟は労働運動分派間の同盟を意味するようになる。

一方、Esping-Andersen(1985, 1990)の場合には労働階級と他階級、例えば、農夫、ホワイトカラー等々の階級連帯が絶対的に重要だと力説するが、その理由は民主産業社会でさえ労働階級が絶対多数になる

³ 権力資源論が提起する労働階級の権力確保の可能性に対する観点はネオマルクシストのそれとは正面から配置される。ネオマルクシストは権力が根本的に国家を統制できる資本階級に集中されると見る。Domhoff や Miliband 同じ道具主義のマルクシスト(instrumentalist)らは資本エリートと政治エリートの間にはたびたび発見される個人的つながり(personal ties)に注目して、資本の道具に過ぎない福祉国家は啓蒙された資本エリートの長期的労働階級包摂戦略によって発達すると解釈する。資本エリートは労働階級の生存を保障する時のみ安定した経済が可能だという点に分かるため、たとえ制限的ではあるが福祉国家という再分配既済を積極的に活用するのである。Poulantza などの構造主義のマルクシスト(structuralist)によれば国家は資本の欲求に機能的に應じることはするが、同時に相対的自律性(relative autonomy)も持つと指摘しながら、支配的資本エリートが福祉国に反対する傾向を見せても相対的自律性を担保にした国家は資本の長期発展のために福祉国家を発達させるようになると主張する。ネオマルクシズムの二つの分派が資本エリート資本の長期的利益のために努力するだけ長閑とか営利閑暇の可否に関する認識で差を見せているが、福祉国家の発展のためにはある種の政治的な決断が必要であると判断する点では共通点を探ることができる。要するに、ネオマルクシストの観点で眺める親福祉同盟は啓蒙された、あるいは長期的な資本利益のために努力する資本、あるいは国家エリートの主導で成り立ち、労働階級あるいは被支配階級はこのような過程において受動的な支持勢力としての役割のみを受けるようになる。

のは大変だという事実のみられる(cf. Baldwin, 1990).権力資源論の理論的脈絡で重要視されている'労働階級を中心とする'階級連帯は、結局労働階級運動勢力を中心とした親福祉同盟の創設という概念に置き換えることができる。

階級論がある時代を風びした理論であることだけは違わない事実だが、階級論は階級ですべてのものを説明しようとする階級的還元主義(reductionism)を踏襲し、脱階級論的な新しい政治亀裂を見逃すことがあるという批判的視点が近頃の多数説として目立っている(Ahn, 2000).特に、我が国の場合にはさまざまな理由で階級政治が全無するような関係で、たとえ階級論が有用だと言っても我々の状況を分析する道具としてその実性の落ちる点が大い問題なことがある(アンサングフン, 2000a, 2000b).このような点で次に見るの脱階級論の立場を受容することは現時点で非常に妥当だと言える。

脱階級論的観点から提起することができる親福祉同盟論ダンチョは Dahl(1957)や Lindholm(1977)に代表される多元主義論を批判的に高めることにみられる。周知のように、多元主義者は福祉政治の多様な行為者(actors)に関心を置きながら、福祉国家変化の理由を政治的な面から捜そうとした。これらによれば福祉資本主義での権力(power)は階級やエリートではない多数の利益集団の間に分散する。合せて、一人の個人は同時に多数の集団に属することができるという点(cross-cutting cleavages)を強調する。これらによれば、福祉国家の発展は多様な圧力集団、あるいは利益集団の要求とロビーに対する国家の反応に要約されることができ(Pampel and Williamson, 1985, 1989).したがって多元主義に基づいた利益集団政治論者の観点から見ようとすると親福祉同盟は、時代状況によって非常に多様な種類ができ、非常に可変的なことである。このような論理的柔軟さは、この理論の長所になるが、現実世界でどんな種類の親福祉同盟が可能かに関する基準提示が不可能だという限界が残される。利益集団政治論を受容する学者たちの大多数は、福祉国家の一番大きい部門である年金と係わる年寄り集団の政治勢力化を取り上げている(cf. Pampel and Williamson, 1989).いくつかの実証研究がこの仮説を裏付けているが、他の種類の福祉関連利益集団に就いては何の特別な論議の進展がなく、表面的変化の根底に位置する不変の構造的亀裂の可能性を最初に遮断している点がこの理論の一番大きい問題だと言える。正にこの点が少なくともヨーロッパに関する福祉国家研究で階級という相対的に不変的な構造的亀裂に比べて多様な利益集団の親福祉勢力化論理が受容されない理由中の一つだと言える。⁴

1990年代以後、脱階級論的な福祉国家論議の一つの位置を占めて来たのは、女性の脱商品化はさしおいて商品化もなることができないという認識から出発して、権力資源論の男性中心性を批判するフェミニスト福祉国家論である。O'Connor(1993, 1996)を筆頭としたフェミニストは既存の主流的福祉国家論では家族のような非階級的亀裂に対して見逃しているという点を摘示する。性的平等を含む側での市民権論の拡張を試みた Orloff(1993)の場合にも脱階級的な社会権の側面を強調する。例えば、結婚と家

⁴ 当然社会科学的理論は一般化可能な簡潔性を確保しなければならないにもかかわらず利益集団政治論の柔軟な論理体系はこの点を見逃している。

族からの解放を担保にすることができる、個人的自律性(personal autonomy)を確保するための性的平等を社会権に含まなければならないと、あるいは個人的自律性それ自体が社会権のより包括的な具現方式だと主張する。

上の二人の学者が没性的な階級的な主流論に対する批判に重点を置いた一方、Skocpol(1992)やHernes(1987)のような学者は性を中心とした政治亀裂に注意を向けている。これらは女性を福祉国家発展における重要な政治的行為者として想定し、女性を中心とした親福祉的運動を通じて福祉国家が女性解放のための肯定的既済になることができるという点に注目している。これらが想定する親福祉同盟の主眼点は、女性を親福祉同盟の主要勢力として把握しながら、女性運動勢力とそのほか親福祉勢力の間の政治的親和性、あるいは同盟を高揚することができるかどうかの可否に集められるとする。

多元主義とフェミニズム以外にも脱階級的な親福祉同盟の存在に関する多くの論議があった。Skocpolを筆頭とした国家中心主義の接近では、国家官僚の自己利益追求行為に焦点を合わせ、多様な利益集団と国家官僚の結託が福祉発展の動力だと示唆した事がある(Skocpol and Amenta, 1986)。Baldwin(1990)は福祉国家と言うのが労働運動や左派政党以前から存在したことを明らかにし、このような点でむしろ農民階級の役割と多様な福祉同盟に注目しなければならないと主張する。Olsson(1993)はスウェーデン所得比例年金に導入に関して 新中間階級と労働階級間の政治的連帯を重要な要因に指摘した事があり、初期スウェーデン福祉国家胎動において自由注意陣営と労働運動陣営の連帯が非常に重要だったことを明らかにした事がある。

以上見てきた福祉政治論はそれぞれの論理によって親福祉同盟の主要行為者をそれぞれ想定している。権力資源論では階級亀裂を重視するが、どんな親福祉同盟においても労働階級の能動的勢力化が先決課題であることを強調する。利益集団理論は多様な前線を想定するから、状況変化や特定プログラムと係わる離合集散を説明するには有用だが、福祉政治全般にわたった主要亀裂と走行慰謝を抽出するのに失敗している。フェミニストは女性が親福祉同盟の主行為者として、機能することができるという示唆点を提供するが、他の種類の勢力と係わる主要亀裂の視点に対しては何らの助言も言わない。その外の論議では状況による親福祉同盟の相棒たちを柔軟に想定しているが、利益集団政治論と同じく各学者に相異なっている亀裂と主行為者を分節的に提案するのにとどまっている。

以上のような福祉政治論、特に近來の脱階級論は新しく多次元的な、そして相対的に柔軟な政治亀裂に関する認識を提供しているが、親福祉同盟の基本的政治亀裂を明確に区分する分析型を提示することには失敗している。福祉国家発展が政治的な要因によって多くの部分が決まって、ある種の同盟がなしには親福祉的な勢力化がほとんど不可能なことが資本主義の現実ならば、親福祉同盟の基になることができる亀裂構造を明確に把握することは、福祉発展を理解する出発点に違いないという点で、このような理論的失敗は乗り越えなければならない課題である。亀裂構造が把握された後には、親福祉同盟の可能性が打診されることが出来る。本研究の分析型を提供しているアンサンブルの研究(2000a, 2000b, 2002)は、このような失敗に対する一つの良い代案だと言える。

以下では先にスウェーデンに関する経験分析で統計的に有意味であることが確認された福祉地位論の主要事項を整理した後、韓国の場合にも適用することができるモデルかを LISREL 分析より検証する。もし福祉地位論が両国の福祉亀裂の基になることができる点が確認されるならば、韓国において新しい福祉国家の地平を開いたと DJ 政権が自負して来た生産的福祉政策の政治効果を発達した福祉国家であるスウェーデンの成功的経験事例に照らして評価することができる。

3. 親福祉同盟前線(front line)区画の政治的な土台としての福祉地位の亀裂

1) 福祉地位論と福祉政治の亀裂構造

親福祉同盟が福祉発展の主要条件だとすれば、どんな勢力が親福祉同盟の潜在的友軍でありうるかを把握するのが問題解決の初歩だと言える。先にみてきた福祉国家の政治論の中で階級論的観点に立っているものは、階級という亀裂が福祉政治の一番重要な、あるいは唯一無二の亀裂要素だと主張する。しかし、今までの福祉国家に関する政治的研究が共有している一つの結論は、階級概念だけに固執することは単純な視覚で、現実にもかなわないという点だ。実際に、最近の社会政策学的研究は階級概念の現実適合性に疑問を申し立て、福祉国家プログラムと係わる代案的な社会亀裂に関する多様な理論的、経験的研究などを蓄積して来た。特に、アンサングフン(2000)が提案した三種類の福祉関連地位次元は、福祉政治の影響力を説明する際に、階級より優越な亀裂であることが検証されている(アンサングフン, 2000, 2002)。福祉地位モデルの三種類の地位次元は第一に、'福祉受給者としての地位'、第二に、'福祉納税者としての地位'、第三に、'福祉サービス提供者としての地位'から成り立って、階級論と脱階級論の重要な福祉政治的亀裂を同時的に包括する概念構成体である。

(1) 福祉受給者としての地位

福祉地位モデルの一番目の次元は福祉受給者としての地位である。一個人が国家福祉の受給者としての地位を獲得するようになれば、その人は福祉国家プログラムを支持するようになる。既存の多くの研究もこのような側面に関心を置いて来たが、一番代表的な観点は消費部門の亀裂論だ(Kemeny, 1981, 1995; Saunders, 1987, 1990, 1994)。消費部門の亀裂論は主に福祉国家の発展による市民権的権利の増進と経済的な富の再分配を取り囲んだ新しい政治的亀裂の登場を強調する(Saunders, 1990)。新しい亀裂は消費欲求を自分の私的所得を通じて満たすことができる集団と国家福祉を通じて解決することができる集団の間に形成されるが、このような二極化は重要な政治的効果を持つようになる。すなわち、福祉受給者としての地位を持った人々の政治的志向性は国家から可視的な形態の福祉給与やサービスを受けることができない人々と正反対に形成されるといえる。

福祉受給者としての地位という分析範囲は微視的だけではなくマクロ水準での解釈も可能だ。例えば、一国の福祉給与が選別主義を標榜するほど、福祉受給者としての地位を獲得する人々の数は減少することになる、福祉給与の質が落ちるほど福祉受給者としての地位と係わる利害関係の程度は低くなるということが予想できる(Kangas, 1995; Shaver, 1998; アンサンングフン 2002)。

従って、福祉受給者としての地位を獲得する人の数を拡大して、係わる利害関係を高揚する方向で政策を推進すること、すなわち選別主義的なプログラムよりは全国民を包括する普遍主義的なプログラムを拡大するようにすることのほうが親福祉同盟支持勢力の拡張のための基礎条件となる。特に、普遍性の高揚と共に重要なことは、福祉受給者としての地位を日常的に認識できるプログラムの活性化が非常に重要だと言える。このような脈絡で見ると、社会保障プログラムに加えて多様な種類の社会福祉サービスプログラムを開発してそういうプログラムに対する日常的受給権を確保する戦略が重要である。多くの人が福祉プログラムの恵沢を日常的に受けるようになる場合、福祉国家を支持する確率が高くなる。

(2) 福祉納税者としての地位

福祉権の獲得を意味する福祉受給者としての地位はそれによる財政的負担を分配する方式と係わった他の地位次元と繋がる。一人の獲得された福祉権は同一人あるいは他人の財政負担義務を派生するからだ。このような福祉関連利害関係の亀裂は福祉納税者としての地位によって説明できる。福祉納税者としての地位と係わる福祉政治の亀裂線は根本的に経済的な利害関係に基づくため、福祉納税者としての地位を獲得することによりその負担の程度が高くなるほど福祉国家に対する支持性向が低くなると仮定できる。⁵ またこの地位は福祉政治の階級論と繋がるといえる。

この地位次元も巨視的な次元でその解釈を拡張することができるので、公平性の見地から社会保障寄与金が税金よりも優越であり、したがって福祉反動を最小化する可能性が大きいということだ(Edlund, 1999; Steinmo, 1993, 1994; アンサンングフン, 2002)。このような事実は福祉反動現象が相対的に高税率に基盤した福祉国家で発生する可能性と直接的に繋がることはなく、福祉財政確保のための多くの代案の中で福祉反動を減らすことができる代案を選択するのが重要だという事実を述べている。その上に福祉地位論の多次元的分析型を勘案すると、納税者としての地位が派生する政治的効果は他の二つの地位との相互作用の結果に相当部分依存するしかないので、これらを総体的に把握する時のみが親福祉同盟

5 本研究での福祉納税者としての地位を測定するミッシー指標では主に所得を使っている。たとえ福祉納税者としての地位と言うのが単純に所得のみによっては捕捉ないという前提が福祉地位論に含まれているが、所得水準が高いほど福祉納税の水準が高くなるという測定の論理を勘案すれば、この地位は既存の階級論の論理と相当部分重なる。すなわち、このような脈絡で見ると福祉地位論は福祉政治に関する階級論を内包するし、階級論を越す多次元的な利害関係を捕捉する。

の大きさをありのままに予想することができるようになる。

福祉納税者としての地位が含む政治的効果は非常に複雑なのであるが、他の地位次元を統制した状態で福祉納税の水準が高くなるとすれば親福祉同盟支持勢力の拡張の可能性は低下する。

(3) 福祉サービス提供者としての地位

三種類の地位次元の最後は福祉サービス提供者としての地位である。福祉サービス提供者としての地位は介護福祉サービスの提供を特定人が担当する時発生する負担の解放(emancipation)と係わる。この地位次元を構成する要素は一つ種類で要約するには無理があるが一番重要な側面は福祉サービス提供の負担と係わる利害関係の亀裂が性(gender)を媒介にして成り立つという点だ。介護という福祉サービスの提供は伝統的には家族内で女性が無給で遂行して来たが、福祉国家の発展を通じて次第に国家に転移する傾向がある。福祉国家発達以前の伝統社会においてお母さんや嫁、あるいは娘という地位を持つ介護、すなわち福祉サービスを遂行しなければならない義務を持つようになることと一脈相通ずる。一方、福祉国家が発展した場合、育児や養老のような面倒を見ることの義務は国家に帰属される傾向がある。したがって女性という地位を中心に福祉サービス提供者としての地位を把握する場合、福祉サービス提供者としての地位を持つようになれば、親福祉的な態度を持つようになる可能性が増加する。福祉国家の発達を通じて無給で成り立つ一方的な負担の状況から解放されることができからである。

福祉国家が十分に発達した状況を仮定すると、性を中心に把握される福祉サービス提供者としての地位は「公共部門労働」という地位とも密接に関連する。経験的に見る時、第2次大戦以後、すべての OECD 諸国家で女性雇用は急激に増加し、これは主に公共部門の拡大と直接的な関係がある(Sainsbury, 1996; Paukert, 1984)。福祉国家の発展による公共部門の拡大は女性が社会的に進出できる要件と思われる。伝統的に女性の役割だった育児や年寄り扶養などと係わる「ドルボムの義務」が国家部門で渡されるということは女性が社会生活ができるように伝統家族の義務や負担から解放されると同時に女性のための職業生活の場を拡張する効果も持つからだ。経験的事実が示唆するところ、少なくとも福祉国家が発達した西欧の場合には公的部分と私的部分の亀裂は労働部門の性的な亀裂と重なり公的部分の労働需要の拡張は福祉サービスの発達に起因する(Esping-Andersen, 1990; Svallfors, 1995; Crompton, 1993)。

要するに、福祉国家によって提供される社会福祉サービスの拡張に関連して女性は男性に比べて差別的な利害関係を持つ。⁶ 第一に、福祉国家拡張は女性にとって伝統的な家族構造下での無給に基盤した労働義務から解放し、公式的職業生活の機会を提供する。もし女性が有給労働を選択せずに家事に専念

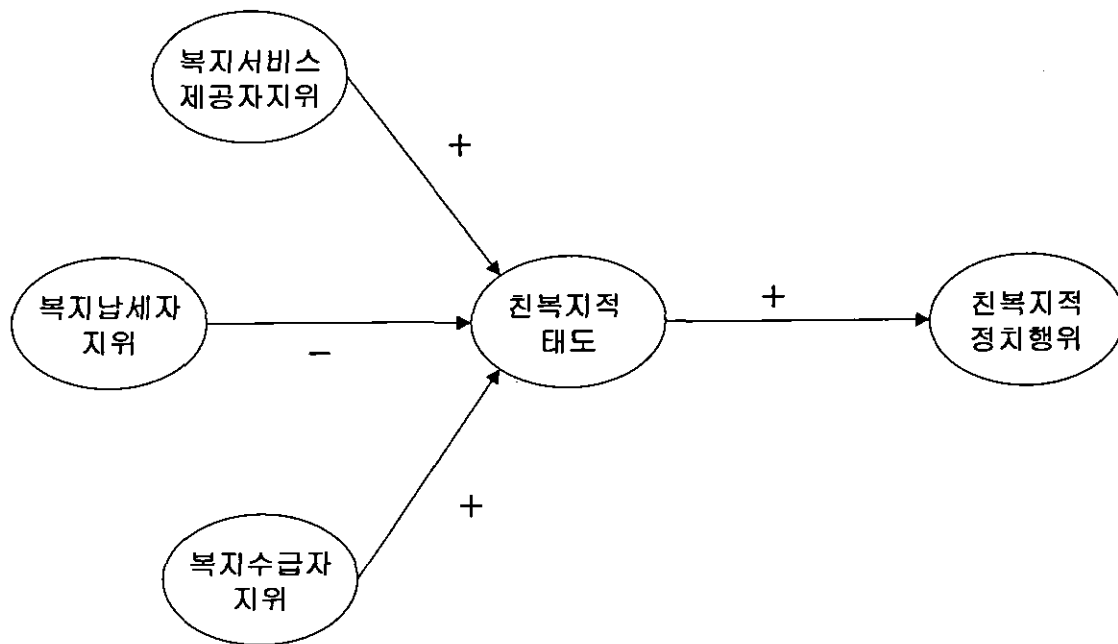
⁶ 同時に女性は男性よりもっと貧しくてもっと長く生きる可能性が高いので福祉国家の多様なプログラムに依存的な傾向が男性の場合より相対的に高くなり(Hernes, 1987; Piven, 1985; Wennemo, 1994)、このすべてのものを総合する時女性が親福祉同盟の支持勢力になる可能性は男性の場合より一般的にもっと高いと予想される(アンサングワン, 2000a, 200b)。

するとしても余暇の増進や家事労働の価値の法的な保障を受けるようになる。第二に、既存の労働市場構造は男性を主として組んでいるので女性が労働市場に進入する障壁は非常に高いと言えるが福祉国家の拡張は女性のための公式的職業生活の場を提供してくれる。

したがって福祉サービス提供者としての地位は主に性と係わる亀裂と重なり、福祉サービス提供者としての地位を持つようになれば福祉国家の拡張を支持する親福祉同盟の友軍になる可能性が増加する。

(4) 福祉地位論に関する経験研究

福祉地位論の三種類の次元はそれぞれ特有の論理を反映しているが、現実的には一個人が三種類の地位次元を同時的に持っているとは見なければならない。すなわち、福祉地位論の三種類の次元は微視的水準では同時的に考慮されなければならない問題だと言え、次の<図 1>に見られるような構造方程式モデルに特定化される。



<図 1>スウェーデン分析で確認された福祉政治模型

この模型は一連の研究を通じて経験的に検証された。アンサングフン(2000b; Ahn, 2000)の福祉地位論に関する微視的经验研究はスウェーデン福祉政治資料を分析したもので、福祉地位論の三種類の次元が福祉と係わる政治的選好に統計的に有意義となるように繋がることを示している。また福祉地位論の地位次元を巨視的に拡張した仮説も 12ヶ国に関する巨視的经验研究を通じてその論理が有効だという点が検証されている(アンサングフン, 2002)。しかし、このような研究結果が我が国にも適用されるかどうかはまだ分からず、本研究の目的であるスウェーデンと韓国の比較考察のために御子超さなければ

ならない第1の経験的関門は福祉地位論の三種類の次元が我々の場合にも適用可能であるかに関する統計的考察である。

2) 福祉地位模型の修正と韓国への適用の可能性

我が国の福祉地位誇裂に関する統計分析の資料は2001年ソウル市民を対象調おして査した福祉政治アンケートである。⁷ 調査は性比と年齢などの人口学的項目が2000年度人口センサス結果と同じように調整された比例的層下標集(proportionate stratified sampling)でおこなわれた。調査は総300名を対象にした訪問面接調査でおこない、このような標本数は、福祉地位模型の論理を総合的に考慮するのに相応しい構造方程式模型(structural equations model: SEM)分析の適合度検証に適当な数値である(Joreskog and Sorbom, 1993; Bollen, 1989; Boomsma, 1983)。従って、LISRELが算出する多数の模型適合度の中でカイスクエアのみを考慮しても差支えないだろう。

スウェーデンに関する分析模型とは少しの差を置いた。このような修正は福祉地位模型に関する理論的側面の改善と我が国の状況を想定する時、考慮すべき現実的側面で分けて考えて見ることができる。

先に理論的改善に関しては福祉地位次元を三つの相異なる要因で見ると代わり一つに一つの要因で想定したことを入れることができる。⁸ 事実、スウェーデンに関する研究(Ahn, 2000)でも三つの要因に特定化する時、その要因の指標の間には誤差共分散(error covariance)が確認されたのをみると、むしろ一つの要因で扱うのが正しいかも知れないと提案されている。前に説明したように、福祉地位の三種類の次元は一人が同時的に持つ福祉地位の次元であるため相当部分相関性が存在するしかなく、相異なる要因で区分して誤差共分散を勘案するよりは一つの要因の多様な指標で縛ることが理論的にも統計的にも優れた模型という判断である。

私たちの現実を反映した模型修正の一番大きい特徴は福祉サービス提供者としての義務を反映する指標として性別のみを投入したことである。スウェーデンのように非常に発達した福祉国家の場合には公共部門福祉サービスの膨脹により福祉関連公共部門労働者の数がかなりである一方、いまだに我が国の公共部門福祉サービスの人力はその数がとても少ないので包含させる場合予想される論理の経験的飛躍が大きいからだ。

次には理論的な面と現実的な面に同時に係った修正である。既存経験研究での構造方程式模型特定化では福祉に関する一般的態度を媒介要因として投入する一方、韓国模型では媒介要因を除く代わり、福祉地位態度/行為要因を従属変数として設定した。福祉態度をありのまま測定するためには福祉態度と

⁷ ソウル市民の政治形態が全国的平均値とはほぼおなじであるという認識下に本研究の結果を我が国の福祉政治に関して拡張して解釈する事にする。従って、本研究の結果は韓国福祉政治に関する基礎調査の性格を持ち、今後の全国民を対象にする調査研究で本研究の結果を再確認する必要がある。

⁸ このような方式でスウェーデン資料を再分析した結果もここでの結果と同じような解釈が可能だった。

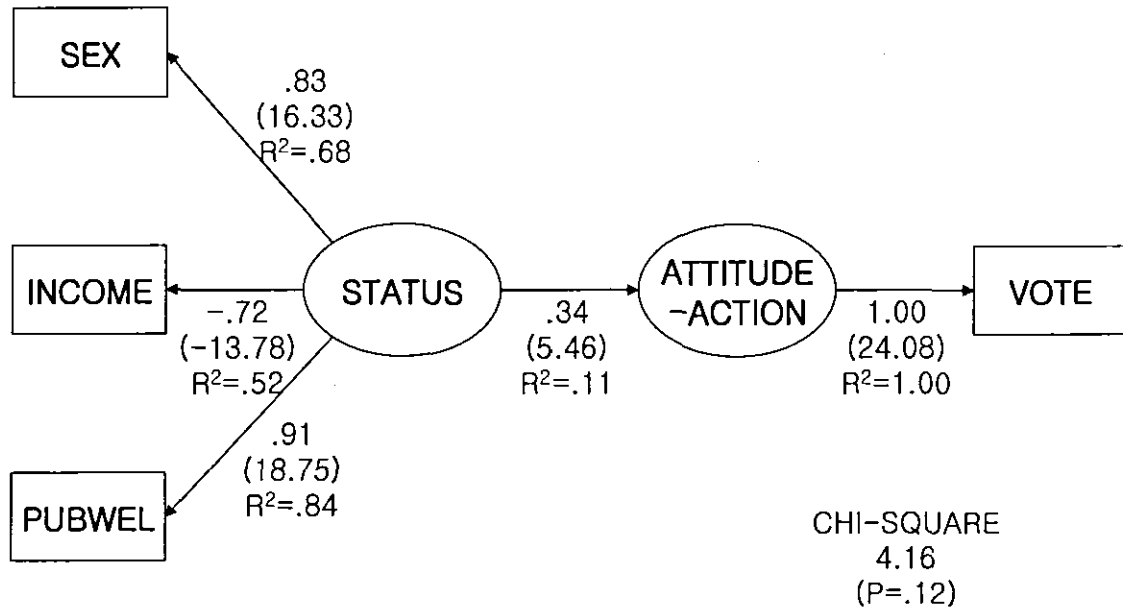
係わった多様なアンケートを応答者が一括的に理解しなければならないにもかかわらず、福祉国家に関する現実経験がほとんど全くない我が国の応答者の場合には、この条件が満たされないので模型から除くことが差支えないと判断した。理論的見地から見る時も、アンケートによる政治的行為の捕捉は態度と明確に仕分けされない場合が多く、スウェーデンと違い福祉政治が選挙のイシューとして提起されない状況では、なおかつそのようである。スウェーデンの場合福祉地位要因を福祉政治態度/行為要因を直接連結して分析する場合にもその結果は大きい差が見られないので全般的な比較上の問題はなないと考える。

分析模型は親福祉的地位要因を親福祉的政治態度/行動要因と繋がる因果構造を持っている。性別(SEX)指標の場合には男性が0、女性が1にコーディングされたダミー変数として福祉地位論の三種類次元の中から福祉サービス提供者として女性が持つと予想される親福祉的傾向を表象する。公共福祉受惠(PUBWEL)の指標は福祉サービス受給者としての地位を反映して、国民年金、軍人年金、公務員年金など各種年金の受惠可否、医療保険の受惠可否、雇用保険関連プログラムの受惠可否、産災保険受惠可否、国民基礎生活保障制度の受惠可否などを合算した点数である。したがってこの指標は0点から6点までの7点尺度でなる変数である。福祉地位要因の最後の指標(INCOME)は福祉納税者としての地位を測定する指標として7段階の月所得水準で構成される。100万ウォン以下、150万ウォン以下、200万ウォン以下、250万ウォン以下、300万ウォン以下、350万ウォン以下、350万ウォン以上がそれであると同時に、俸給など該当家口の月収総額を言う。福祉政治態度/行為要因は親福祉候補に対する投票意思(VOTE)で現わされるのに LISREL で要因の指標がひとつの場合はその指標が要因を正確に反映することと考えて誤差分散を0にして模型を構成する。この指標は福祉と係わる仮想的な三人の政党候補の公約を見て明日選挙が実施する時どんな候補⁹に投票するかの可否を問うたことで親福祉政党候補を一番上位にする序列尺度(ordinal scale)である。

資料で与えられたすべての指標の尺度性格が等間・割合変数であるのではないので LISREL に投入する相関関係行列(correlation matrix)は Pearson の相関関係行列にしてはならない(Joreskog and Sorbom, 1988)。したがって投入された相関関係行列は序列変数間の相関関係 (polychoric correlation)と序列・連続変数間の相関関係(polyserial correlation)を同時に含んだ行列表(matrix)である。¹⁰

⁹ 三人の候補の仮想的福祉公約を点数が低いものからよく見れば次のようである。候補 A: '今我が国は経済も難しいのに福祉をあまり強調します。私は福祉はとても貧しい人にだけに与える、経済的に自由な活動が保障されるようにするのに力を尽くします。' 候補 B: '経済を活かすことに力をつくすと同時に、長期的な眼目で国民全体が福祉恵沢を受けることができる道を徐徐に開いて行くように努力します。' 候補 C: '現在我が国は金持ちだけ満腹な社会です。私は市場資本主義よりは労働者や貧者のための政策を中心に政治をします。'

¹⁰ この問題は PRELIS で PM オプションを指定することで解決した。



注:各経路に書かれた数値は要因積載値, t 値, R² の順序.

<図 2>韓国福祉地位亀裂模型の LISREL 分析結果

上の<図 2>は韓国福祉地位亀裂に関する構造方程式模型の分析結果を提示している。先に福祉地位論の三つの次元を反映する指標は元の模型の論理に正確に一致する方向に結果しながら与えられた福祉地位要因(STATUS)に対して相当な程度の要因積載値(factor loading)を持っている。福祉サービス提供者の地位を現わす SEX 変数の場合に要因積載値は 0.83 や t 値は 16.33 で 0.05 有意水準で統計的に有意である。この経路の説明力は 68%に至っていて性別は福祉地位を表象するかなり頼し得る指標だと言える。INCOME は該当家口の月総所得を言って親福祉的な地位に対して否(-)的な影響力が期待される。この指標と係わる値もかなり有意味た現われている。福祉地位要因の最後の指標は PUBWEL としてこの場合にも元の福祉地位論の仮説が統計的にも有意味に支持されることがわかる。

親福祉的政治態度/行動要因(ATTITUDE-ACTION)は親福祉政党候補に対する投票意思程度を現わす VOTE という指標によって測定されている。この指標は該当の要因を正確に反映するように仮定されているがに分析で問題になることは影響の方向が陽(+)なのか陰(-)なのかである。親福祉政党候補を好むほど大きい値を持つので良の方向に結果されたことを見る時、福祉地位論の論理にかなう。

指標と要因間の関係が皆、意味があると言っても要因間の関係に問題が発生すればその模型は無意味だ。<図 2>で、福祉地位要因(STATUS)と政治態度/行動要因(ATTITUDE-ACTION)の間の構造的関係は統計的に有意味な 0.34 の要因積載値を持っており福祉地位模型の論理が韓国調査の場合にも統計的に支持されることが見られる。

最後に、構造方程式模型の全体値が見られる模型適合度を見る。本分析に使われた資料の標本数はカ

イスクエア値で適合度を判断するのに非常に適切な大きさである。¹¹ 上の模型はカイスクエア値が4.16で有意度0.12として0.05水準で統計的に無意味である。構造方程式模型分析ではカイスクエアが統計的に無意味ではなければならないがその理由は模型(model)と現実(data)の差別性をはかる用途でカイスクエアを使うからだ。したがってこのように統計的に無意味なカイスクエアは分析された模型が与えられた現実に相応しいという事実,すなわち理論的に特定化された模型が与えられたデータを適切に反映しているということがわかる。

模型に関する結果を要約すると次のとおりである:女性であるほど,税金を少なく出すほど,公共福祉恵沢をたくさん受けるほど親福祉的な地位を持ち,親福祉的な地位を持つ場合親福祉政党候補に投票する意欲は増大する。このような結果はスウェーデンに関する既存分析の模型と少しの差があるにもかかわらず,韓国とスウェーデン福祉政治の基礎的亀裂の間には相当な類似性があると結論付ける根拠となる。少なくとも韓国模型の分析に含まれた指標に就いてはそうで,福祉地位論の重要な論理は韓国の場合にも適用可能だと言える。もう次の節では今まで論議した福祉地位論の論理の中でスウェーデンと韓国の福祉改革が政治的にどんな効果をあげることができるかをみる。

4. スウェーデン福祉の特徴と韓国福祉国家の主要改革,その親福祉同盟への政治的含意

福祉国家の変化が進歩的な性格を担保にする基礎的条件は福祉国家の改革が政治的な支持をどのくらい確保するのかである。権力資源論を筆頭にする階級論的政治論では労働階級が多数党になる場合の労働階級のための福祉改革は労働階級の支持を確保することで福祉国家発展成功が可能だという論旨を持っている。このような初期の労働階級中心論は権力資源では内部論議の深化を通じて少しの変化がおこる。労働階級が絶対多数ではないから労働階級だけでは十分な政治的支持確保が不可能でそのほかの階級との連帯が必須不可欠となる (Esping-Andersen(1985, 1990)という指摘はそういう理論的緩和(theoretical relaxation)の代表的事例だ。しかし,最近の世界化とポストモダン化した社会経済的变化の波は階級中心論の力を弱化し、多様な種類の新しい親福祉政治勢力に関する論議が近頃の福祉国家政治論をはめている(アンサンクフン, 2002)。しかし最近の新しい政治に関する多様な論議は研究によって特定の亀裂だけに偏りし福祉国家政治の全般的亀裂線を確認するには充分でない点が多いことが事実だ。上で述べた福祉地位論の論理は新しい政治勢力に関する論議の分節的傾向を克服して親福祉同盟の構造的亀裂線を体系的に把握することができる有用な分析型に提案されている。

これから、本節では福祉地位亀裂論に立脚し、スウェーデンと韓国の親福祉戦略を比較・検討する。

¹¹ もし標本数がとても多くて,例えば 2000 を越えれば,標本の大きさの関数形態を持っているカイスクエア値は殆どすべての場合模型が不適で過ち判断する傾向がある(Boomsma, 1983)。

勿論、ここでの主眼点はどんな戦略が親福祉同盟の支持勢力を極大化できるかに集められる。

スウェーデンの福祉発展成功の根底に労働階級政治の成功が席するという認識は、同じ学界の長年の主流論だと言える。主に権力資源論の洗礼を受けたこのような種類の認識が完全な間違いとは少なくとも 1960 年代以後スウェーデン福祉政治を主導した社民党(SAP)の戦略が国民的支持確保にあるという点を認知すれば、階級のみがスウェーデン親福祉政治の全部であるということには無理があると言える(Olsson, 1993)。

実際に、スウェーデン社民党によって推進されて来た福祉改革をよく見ると、労働階級に対する忠誠一辺倒の政策推進よりは出来る限り多い社会集団の支持を抱きこもうとする努力が目立つ(アンサングフン, 1998)。このような努力は福祉国家制度の一番大きいプログラムである年金部門の主要改革過程でも見出す。1940 年代の基礎年金導入は農民集団との妥協の産物であり、1960 年代の所得比例年金導入は新中間階級を抱きこもうとする私民主義的福祉戦略の一環だった(Olsson, *ibid.*)。1990 年代後半の年金大改革の場合、スウェーデン福祉国家の伝統的な社民主義が一般的に退色していると言うだけ一般的な制度改革がおこったがそういう改革の根底には金融資本の世界化と後期産業社会の欲求の多様化という拒否できない時代的波が席している。それにもかかわらず一般国民の年金受給においてあまり大きい変化がないように年金算定がなされ、そのほか国家との比較の見地では相対的に小さな変化のみを含んでいるため、福祉地位亀裂上の変化はあまり大きくない(Ahn and Olsson Hort, *forthcoming*)。結果的に、スウェーデン年金は労働階級以外の集団にも有利な方向に設計されていると見られる。

他の社会保険の中でより多くの日常的受給者を生産し出すプログラムは医療保障と疾病保険である。我が国とは違いスウェーデンの医療関連社会保険は主に疾病時所得保障を主な内容にして、医療サービスと係わる事項は一つの普遍的に提供される社会的サービスとして取り扱われる特徴がある。医療手術及び関連サービスは一般税収によって国民誰も基本的に保障を受けられ寄与金によって成り立つ私たちの医療保険とはその内容が特に違う。我が国にはない制度が疾病保険であり、その内容は疾病によってお休みや一時退職をしなければならない時に不可欠で発生する所得損失を社会保険方式で保全してくれるのである。要するに医療サービスは国民なら誰もが寄与と関係なく普遍的に保障を受けることで、疾病によって所得を喪失しても相当部分社会保険で補償されるので疾病と係わるスウェーデン国民の福祉受給水準と範囲は非常に高く広い。従って、国民大多数が殆ど日常的に医療と係わる福祉受給者としての地位を確保し、この人たちが福祉国家を支持する確率も非常に高いと言える。

社会保障プログラムの中で産災保険、失業保険、公共扶助の受給者は相対的に少なく、'消耗的な福祉'と思われるものである(Kangas, 1995)。特に公共扶助の場合には納税実績なしに受惠だけ受ける人々であるためこのようなプログラムに対する国民的感情はともすれば否定的な場合が多い。幸いにスウェーデンの場合にはこのような種類の福祉プログラムは全体福祉支出で占める比重が相対的に低く、これらプログラムが国民の反福祉感情あるいは租税反動に直結されることはない。ただ、福祉国家危機期の代表的特徴である高失業と長期失業の状況で失業保険や公共扶助プログラムの受給者が増加することで政治的に否定的な福祉反動の根源になったができたが、幸いにスウェーデン福祉国家のまた他の特徴で

ある積極的労働市場プログラムと連動されて実施することで、それ以後の失業率の低減により全般的な福祉反動には繋がれなかった(アンサングフン, 2000).

スウェーデン福祉国家の一番大きい特徴は社会保障以外の多様な社会的サービスが公共部門によって成り立つという点だ。Esping-Andersen(1992)はこのようなスウェーデン福祉国家の特徴を社会サービス国家(social service state)を名付けた。社会的サービスを公共部門が責任を負うシステムを福祉地位論の観点から解釈すれば相当な程度に親福祉同盟の基盤を強化できるという判断が可能だ。第一に、社会サービス国家は伝統的なドルボムの義務を家族から渡されるため女性を家族から解放する効果を持つようになって、したがって女性を親福祉政治の友軍に確保できる基盤になる。第二に、ドルボムの義務を社会的サービスの形態で公共部門が責任を負うためには、公共部門にそれに相応する人力確保が自動的にできるようになって、社会的サービスに携わる公共部門労働力は危機期においても福祉国家の維持に排他的な利害関係を形成するようになる。第三に、普遍的な社会保障と言っても国民ひとりひとりが日常生活でその恵沢を感知することはなく、主に受給対象者になる場合だけ恵まれるという認識をするようになるが、¹² 社会サービスは教育、育児や年寄りの介護などの介護と係わる日常的欲求に応じることでより多くの人々を福祉受給者としての地位に直接的に抱きこむようになる。社会保障だけで福祉国家を膨脹する戦略より、社会的サービスを付け加えて福祉国家を発展させる戦略のほうがより多くの日常的福祉受給者を量産するようになり親福祉政治同盟の友軍確保に大きく寄与するようになる。

スウェーデンにおいて福祉国家がおびただしい拡大を経験したにもかかわらず租税抵抗の少ない理由は第一に、福祉発展戦略実行以前に施行した一連の租税改革を通じて租税正義が確かに具現されているし、第二に、使用者寄与分が大きい一般国民が直接経験する負担の程度は思ったより大きくなく、第三に、直接税による所得再分配プログラムの財政充員が一程度成り立った以後、特に福祉危機期と経済的汎世界化を経験してからは、間接税を拡大することで租税の隠す効果(hiding effect)¹³を極大化すると同時に国民感情に違背されない戦略を採択したことがみられる。

スウェーデン福祉発展で福祉地位の三種類次元が示唆する政治的な教訓は次のとおりである。第一に、福祉受給者を汎国民的に拡大するが、潜在的福祉受給者よりは日常的福祉受給者を拡大する。第二に、社会的サービスを公共部門で責任を負うことで女性を家族義務から解放し公共部門福祉サービス従事者をふやして福祉サービス提供者として親福祉的の同盟軍になることができる勢力を拡張する。第三に、福祉発展に必要な財政確保のために税金と寄与金をふやすしかないと言う福祉納税者としてだけでなく

¹² 例えば退職以後には年金を受け、失業になると失業保険を受給するなど全人口対比相対的少数だけが社会保障の日常的受惠者として地位を持つ。

¹³ 間接税が直接税に比べて所得再分配に対して逆転的なことは事実だが、スウェーデンの場合には直接税の相対的大きさがかなりなので間接税を通じて財政収支均衡を合わせようとする努力は福祉国家をあきらめないという意志とも繋がれる(Edlund, 1999)。租税の隠し効果と係わる論議に対してはアンサングフン(2000, 2002)を参照しなさい。

福祉受給者あるいはサービス提供者としての地位も享受するようにすることで福祉反動の可能性を最小化し、できるならば税金と寄与金の隠し効果が増幅できるように財政充員方式を設計する。

ここで付け加えなければならない重要な教訓の一つは、非常に必要ながらも政治的に否定的な効果があるプログラムに関連した改革に関するものだ。例えば、福祉地位亀裂と関連して政治的な負担が高い公共扶助などに関しては十分な討論と合意期間を通して推進し、反復してから同盟からの攻撃が最小化できる方向に、そしてできるだけ政策論議の自体がイシュー化にならない方向で政策を推進しなければならないという点だ(アンサングフン, 2002, Ahn, 2000, Ahn and Olsson Hort, 1999)。

それでは韓国 DJ 政府が野心的に推進した生産的福祉は親福祉政治にどのような効果があるのか?親福祉同盟の底辺拡大の可能性を福祉地位亀裂の三種類地位次元で解釈すればかなり否定的な評価をするしかない。

福祉地位論の基準にして DJ 政府の生産的福祉改革を診断する時一番明らかな失敗事例は、既存の生活保護関連制度を国民基礎生活保障制度で拡大・再編したことだと言える。前に説明したスウェーデン福祉国家の特徴の中で一つは親福祉政治に否定的な効果を持つ公共扶助というのが非常に小さな部分のみを占めているから何の福祉反動も起きなかったという点である。もちろん IMF 救済金融状況の経済危機の下で公共扶助が切実な福祉欲求に直接的・効果的に応じる面があるという点は認めることができるが、公共扶助自体を福祉改革の中心イベントにしたことは大きい失策に違いない(キムイエンメイ, 2002 参照)。その上に公共扶助の単一プログラム下に労働能力者あるいは条件付受給者まで包含させようとする努力を通じて資格ない貧者(undeserving poor)是非まで呼びおこすことは致命的な政治的敗着だ。¹⁴ スウェーデンの場合、労働能力とは構わずに公共扶助が施行されることはするが、労働能力のある貧者は主に公共扶助ではない他のプログラムによってあらかじめ保護されるから事実上公共扶助は資格のある貧者だけに、与えられるのが現実だ。我々の場合、国民基礎生活保障制の基本的目的が失業問題解決と脈が触れているのに(ムンジンヤング, 1999;ヘセン, 2000)、政治的に負担になるしかない公共扶助だけですべての貧者を救済しようとする発想は政治的感傷性が欠如された福祉技術者(welfare engineers)的発想だと批判を受けている。勿論、労働が可能な貧者、失業による貧者たちを公共扶助の枠組で包括しようとする努力が社会的市民権と係わる権利の伸張という側面では肯定的なことがあるということには異意がない(ムンジンヤング, 1999)。しかし、例えば雇用保険受給権がない失業状態の貧者に対して雇用保険と連係された失業扶助を提供する代案と比べたら福祉政治に対する肯定的効果は後者に比べてむやみに低いしかない。国民基礎生活保障制の一番大きい敗着は条件付受給者を含んだすべての貧者を一つのプログラムで救済しようとする発想が、ともすればすべての貧者を道徳的に怠惰な人々あるいは敗北者集団として認識されるようにする可能性があるということである(アンサングフン,

¹⁴ 同法が施行された以後、保守的な言論を中心に国民基礎生活保障不正受給者に関するイシュー提起が頻繁だったことは事実だ。

2002;ゾングワンオ外, 2001 参照).スウェーデンで発達した社民主義の福祉国家で公共扶助以外多数の大貧困政策,例えば年寄り貧困政策,移民者貧困政策,一時失業者貧困政策などを別に置くことは福祉反動と直結する公共扶助の政治的負担を回避しようとする巧みな各個撃破戦術の一環である.このような教訓が我々の改革では受け入れられなかったため各種言論や右派からの攻撃にそのまま露出し,全体的な福祉政治の地形を否定的に変えてしまったことは非常に惜しい事ではないことはないである.

しかし,何より重要な戦略的失策は租税不定義を打破しようとする努力が先行できなかったという事実だ.国民年金や健保統合と係わる一連の改革措置に対して勤労者集団を中心にたいい福祉反動¹⁵が起きた理由は俗称'硝子財布'の相対的剥奪感を反映している.一見勤労者集団が福祉プログラム改革に非友好的に応じた現象が非常に例外的だと感じられるが,不定義した租税体系に対する反発であって福祉プログラム改革自体に対する反発ではないと言える.このような点でいまだに我が国での政治権力は正義を土台した正当性確保に失敗していると考えられる.正当性の不在は福祉改革政策の効果的な推進のための租税正義具現策などの事前政治作業を妨害し,その結果福祉改革政策自らの失敗に帰着してしまったと言える.このような面から見ようとすると, DJ 政府の粗いな福祉改革,例えば,健保国民基礎生活保障制,健保統合,医薬分業など殆どすべての改革政策が列式改革にとどまってしまった理由は結局不正義な現実租税制度を改革しようとする意志が不足だったことにみられる.福祉地位論の観点から見ると受給者としての地位やサービス提供者としての地位と共に納税者としての地位と係わる改革戦略を同時に用意しなければならないにもかかわらず非常に分節的な政策推進戦略を採択することで結果的に'押し通し式'の政策推進によって転落してしまった.その上に権威主義政権でならこのような種類の一方的政策推進戦略ができたのか分からなくても少なくとも表面上の民主主義が保障されて社会各部門の声が高揚された現時点では予定された失敗に向けて走る機関車になるしかない.¹⁵

我々の状況で一見副次的は分からなくても福祉地位論の見地から非常に重要な一つを付け加えると,保育や教育などと係わる普遍的な社会福祉サービスよりは公共扶助と社保を中心にした社会保障改革だけ重点を置いたことがまた一つの失敗だと言える.先に述べたスウェーデンの成功経験は社会奉仕国家(social service state)と命名された,広範囲な社会福祉サービス政策の具現と一緒になる.保育,養老や教育と係わる社会福祉サービスに関する努力は親福祉同盟の友軍確保のために社会保障改革よりその重要性が減らないにもかかわらず,我々の福祉国家改革では非常に等閑視されて来た分野だと言える.勿論,女性係やいくつかの市民団体を中心に国家が責任を負わなければならない一つの市民的権利として育児や養老に関して意見開陳をしてはいるが,政権次元でこの問題に対する関心を表明したことは既に各種社会保障改革の疲労感が国民の間に広まっているとみられる.歴史に家庭は無意味だと言うが,

¹⁵ ソングギョングリョング(2002)は Tilly の資源動員理論(resource mobilization theory)の連合分析模型(model of coalition analysis)を再構成した分析型で DJ 政権の福祉改革を分析しつつ,市民社会勢力と政府が垂直的連合(vertical coalition)に成功した事例で評価している.そういうこのような認識は全体有権者にとって非常に多くの政策実施だと感じる落とし穴に就いては何らの示唆点も提供していない.

もし DJ 政権の福祉改革が社会保障部門の改革よりは社会福祉サービスを拡充することを始まりに成り立ったら、我が国の親福祉同盟の拡張可能性はいっそう高かったはずだと思う。特に、育児、養老、教育などと係わる普遍的な社会福祉サービス部門は受給者層が貧困層だけではなく中産層を広く含まれることであり、特に関連部門の女性労働力需要拡大効果も同じ時に持って来ることで、経済危機下での積極的労働市場政策(Active labor market policy)でも作用することができたはずだ。

要するに、スウェーデンの成功経験に照らして見た韓国の実験的福祉改革はその外形的成長にもかかわらず、少なくとも長期的な見地での親福祉同盟支持勢力の拡張に対しては政治的に否定的な効果となったと評価することができる。

5. 結論

今まで本研究では福祉国家の改革政策が親福祉同盟支持勢力の拡張に及ぶ政治的効果を福祉地位論の脈絡から見た。福祉国家の拡張あるいは縮小はイデオロギー的に対立する集団間の勢力争いによって決まる側面が濃厚だ。新自由主義が地球的なヘゲモニーを確保するかは経済的汎世界化の波の中で福祉国家の未来に関して暗鬱な見こみがあふれる、イデオロギー的な政治闘争で既存の親福祉的進歩勢力が敗退するだと言え、福祉国家と経済成長の関係に関する矛盾した論争が経験的検証の次元ではどんな明確な解答も提示することができないまま個別研究者のイデオロギー性向によって変わることも分かるように、福祉国家の発展と衰退は結局政治的な問題(politics matters)である。この点には権力資源論を筆頭にした階級闘争論が相変わらず説得力がある。

それにもかかわらず、スウェーデンのように労働階級による民主的権力闘いが勝利を遂げた国家でも階級の現実的衰退が見れる。代わり、脱階級的な多様な種類の政治的亀裂が福祉国家の政治前線を新たに埋めである。そして、このような新しい亀裂に関する論議は福祉地位論によって捕捉される。スウェーデンで確認された福祉地位論の論理と経験的証拠たちは韓国に関する実証分析でも相変わらず有効なことか判明された。すなわち、理論的次元と経験的証拠は福祉地位論の論理で両国の親福祉政治を検討するとき、無理がないことを示唆している。

以上で我々は福祉国家の改革政策が親福祉同盟支持勢力の拡大に及ぼす効果を福祉地位論の見地から検討した。スウェーデンの経験と韓国の実験に関する比較検討を通じて現われた事実は、スウェーデンの成功と韓国の失敗が少なくとも福祉地位論の論理によって見れば予想可能である。福祉地位論の三種類次元、すなわち福祉受給者としての地位、福祉納税者としての地位、福祉サービス提供者としての地位を同時に高揚できる方向で推進される福祉改革は、その国の福祉同盟支持勢力の拡張を持って来る。スウェーデンの福祉国家改革政策が相当部分労働階級のみのものでなく、農民階級や中間階級を抱きこもうとする意図で行われた事実は新左派からの理念的批判を通じて既に周知の事実である。そしてそういう政治的選択の根底には親福祉同盟の地平を拡大しようとするスウェーデン社民主義の

高度の戦略が隠れている(Kangas, 1991).時として鮮明性を犠牲して少し戻の方が窮極的には政治的成功の背景になったりする.福祉国家改革においても欲求が緊急な貧困階層の権利確保に邁進することよりは、少し広い受給者を量産する方に行く方が窮極的には有利である.普遍主義より選別主義的な福祉政策が対象効率性(target efficiency)は高いが、普遍主義的な福祉政策を優先する方が親福祉同盟の支持勢力を育てるのに役に立ち、そうする時その社会の貧困階層あるいは限界人口の欲求ももっと望ましい方向に充足される傾向がある(Palme and Korpi, 1998).このような逆説は我が国の福祉国家発展のための闘争の道で思わなければならない歴史的教訓である.

参考文献

- キムイェンメイ (2002)キムデジュン政府の社会福祉政策:新自由主義を越す.韓国福祉国家性格論争 I. ソウル:人間と福祉.
- ムンジンヤング(1999)国民基礎生活保障法の制定過程.参加連帯 5 周年記念資料集.ソウル:参加連帯
- ソングギョングリュング(2002)民主主義の公告化と福祉国家の発展:文民政府と国民の政府比較.韓国福祉国家性格論争 I.ソウル:人間と福祉.
- アンサングフン(1998)スウェーデンの社会変化と社民主義の福祉改革.動向と展望 第 38 号.
- アンサングフン(2000a)福祉政治のメカニズムと非階級的亀裂構造:福祉権と福祉義務に基礎した三種地位次元の理論的,経験的検討.社会福祉研究第 16 号.
- アンサングフン(2000b)福祉政治の社会的亀裂構造に関する研究:階級論の限界と新しい分析型.韓国社会福祉学第 43 号.
- アンサングフン(2002)階級政治の希薄と福祉国家の代案的防御既済:福祉地位模型に対する巨視的証拠を中心に.社会福祉研究第 19 号.
- ゾングワンオ・キムハンズン・ソンビョングドン(2001)韓国公共扶助制度の体系化方案.聖公会大学/保健福祉部.
- へせん(2000)国民基礎生活保障法施行方案の主要争点とその代案.社会福祉政策, 10.
- Ahn, S.-H. & S. E. Olsson Hort (1999). The Politics of Old Age in Sweden. In A. Walker and G. Naegle (eds.), In The Politics of Old Age in Europe, Buckingham: Open University Press.
- Ahn, S.-H. & S. E. Olsson Hort (2001) Changes in Swedish Welfare System: A welfare-political explanation. Scandinavian Studies, No. 2.
- Ahn, S.-H. & S.-K. Kim (forthcoming) Role of Political Alliances and Changes in the South Korean Welfare State, in Christian Aspalter (ed.) Welfare States in Emerging Market Economies: With case studies from Latin America, Eastern Europe and Asia. Hong Kong: Casa Verde Publishing.
- Ahn, S.-H. (2000). Pro-Welfare Politics: A Model for Changes in European Welfare States. Uppsala:

- Univesitetstryckeriet.
- Baldwin, P. (1990) *The Politics of Social Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press
- Bollen, K. A. (1989) *Structural Equations with Latent Variables*. New York: John Wiley and Sons Inc.
- Bollen, K. A. and Long, J. S. (1993) Introduction. In *Testing Structural Equation Models*, ed. K. A. Bollen and J. S. Long. Beverly Hills, CA: Sage
- Boomsma, A. (1983) *On the Robustness of LISREL (maximum likelihood estimation) against Small Sample Size and Nonnormality*. Unpublished doctoral dissertation. The Netherlands: University of Groningen
- Crompton, R. (1993) *Class and Stratification: An Introduction to Current Debates*. Cambridge: Polity Press
- Dahl, R. (1957) *The Concept of Power*. Behavioral Science, 2.
- Edlund, J. (1999) *Citizens and Taxation: Sweden in Comparative Perspective*. Ume: Ume universitets tryckeri
- Esping-Andersen, G. (1985) *Politics Against Markets*. New Jersey: Princeton University Press
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Esping-Andersen, G. (1992) *Social Security Policies and the Swedish Model*. 福祉国家の現在と未来(社会福祉国際学会の資料集), ソウル:韓国社会福祉学
- Hernes, H. M. (1987) *Welfare State and Women Power: Essays in state feminism*. Oslo: Nowegian University Press.
- Jöreskog, K. and Sörbom, D. (1988) *PRELIS A Program for Multivariate Data Screening and Data Summarization*. Chicago: Scientific Software International, Inc.
- Jöreskog, K. and Sörbom, D. (1993) *LISREL8: Structural Equation Modelling with the SIMPLIS Command Language*. Chicago: Scientific Software International, Inc.
- Kangas, O. (1991) *The Politics of Social Rights: Studies on the Dimensions of Sickness Insurance in OECD Countries*. Edsbruk: Akademitryck AB
- Kangas, O. (1995) *Attitudes on Means-Tested Social Benefits in Finland*. Acta Sociologica, 38, 299-310
- Kemeny, J. (1981) *The Myth of Home-Ownership: Private Versus Public Choices in Housing Tenure*. London: Routledge and Kegan Paul
- Kemeny, J. (1995) *From Public Housing to the Social Market*. London: Routledge
- Korpi, W. (1980) *Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies: A Preliminary Comparative Framework*. West European Politics, 3(3), 296-316
- Korpi, W. (1983) *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan Paul
- Korpi, W. (1998) *Power Resources Approach vs Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanations in the Study of Power*. In *Power Resources Theory and the Welfare State*, ed. J. S. O'Connor and G. M. Olsen. Toronto: University of Toronto Press
- Lindblom, C. D. (1977) *Politics and Markets: The world's political economic systems*. New York: Basic Books.
- O'Connor, J. S. (1993) *Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes: Theoretical and methodological Issues*, British Journal of Sociology, 44(3).
- O'Connor, J. S. (1996) *From Women in the Welfare State to Gendering Welfare State Regimes*, Current Sociology, 44(2).

- Olsson Hort, S. E. (1993) *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund: Arkiv
- Orloff, A. S. (1993) Gender and the Social Rights of Citizenship: The comparative analysis of state policies and gender relations, *American Sociological Review*, 58(3).
- Palme, J. & W. Korpi (1998) The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries. *American Sociological Review*, 63.
- Pampel, F. C. and Williamson, J. B. (1985) Age Structure, Politics and Cross-National Patterns of Public Pension Expenditures. *American Sociological Review*, 50(782-799)
- Pampel, F. C. and Williamson, J. B. (1989) *Age, Class, Politics, and the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press
- Paukert, L. (1984) *The Employment and Unemployment of Women in OECD Countries*. Paris: OECD
- Pierson, P. (ed.) (2001) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Piven, F. F. (1985) Women and the State: Ideology, Power, and the Welfare State. In *Gender and the Life Course*, ed. A. S. Rossi. New York: Aldine
- Sainsbury, D. (1996) *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press
- Saunders, P. (1987) *Social Theory and the Urban Question*. London: Urwin Hyman
- Saunders, P. (1990) *A Nation of Home Owners*. London: Urwin Hyman
- Saunders, P. (1994) *Welfare and Inequality*. Melbourne: Cambridge University Press
- Shaver, S. (1998) Universality or Selectivity in Income Support to Older People? A Comparative Assessment of the Issues. *Journal of Social Policy*, 27(2), 231-54
- Skocpol, T. & Amenta, E. (1986) States and Social Policies. *Annual Review of Sociology*, 12.
- Skocpol, T. (1992) *Protecting Soldiers and Mothers: The political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Belknap.
- Steinmo, S. (1993) *Taxation and Democracy*. New Haven: Yale University Press
- Steinmo, S. (1994) The End of Redistribution? International Pressures and Domestic Policy Choices. *Challenge*, 37, 9-17
- Svallfors, S. (1995) The End of Class Politics? Structural Cleavages and Attitudes to Swedish Welfare Policies. *Acta Sociologica*, 38, 53-74
- Wennemo, I. (1994) *Sharing the Costs of Children*. Edsbruk: Akademitryck AB