

## 복지국가의 유형에 관한 질적 비교분석

개입주의, 자유주의 그리고 유교주의 복지국가 \*

홍경준\*\*

이 연구는 질적 비교분석방법을 통해 복지국가를 유형화하려는 목적을 가진다. 질적 비교분석은 비교연구에서 사례중심전략이 가지는 장점을 보존함과 동시에, 더욱 많은 사례들을 비교할 수 있다는 점에서 유용하다. 또한 질적 비교분석은 양적 비교분석에서 간과되었던 제도적 맥락, 혹은 복합적 전체를 파악할 수 있다는 장점을 가진다. 분석의 결과는 다음과 같이 요약된다. 첫째, 복지국가의 발전정도와 편차를 설명하려는 다양한 시도들은 부분적으로만 타당하다. 여기에서 부분적으로 타당하다는 것은 각각의 이론에서 강조되는 변수들은 제도적 맥락과의 관계 속에서 파악될 때에만 의미를 가진다는 점 때문이다. 예컨대 높은 경제발전수준은 약한 우파정당, 민족문화적 동질성이라는 원인들과 결합될 경우에만 개입주의 복지국가를 가능케 한다. 그렇지 않을 경우 높은 경제발전수준은 자유주의 복지국가를 가져오는 원인이 된다. 두번째로 확인된 사실은 사회복지에 대한 국가책임이 강한 개입주의 복지국가는 다양한 경로를 통해 형성된다는 점이다. 즉 개입주의 복지국가는 강한 좌파정당의 역량과 강한 국가능력을 포함하는 결합원인에 의해서 출현할 뿐 아니라, 범우파 블록의 균열

\* 이 글의 일부는 1999년 한국사회복지학회 춘계학술대회 분과별 논문발표에서 발표되었다. 유익한 비평을 해준 토론자들에게 감사드린다.

\*\* 전북대학교 사회복지학과 조교수 및 사회과학연구소 연구원

을 포함하는 결합원인에 의해서도 가능하다. 이러한 분석결과는 서구 복지국가에 대한 기존의 연구결과에서 밝혀진 바와 일치한다. 세번째는 개인주의 지수와 관련된 것이다. 비공식적 결속의 강도를 나타내는 이 원인변수는 다른 원인변수들과 결합원인을 구성하여 유교주의 복지국가를 특징짓는다. 이 분석결과는 유교주의 복지국가, 좀 더 관심의 폭을 제한한다면 한국 국가복지의 낙후성이 비공식적 결속과 관련됨을 시사 한다.

## 1. 머리말

2차 세계대전 이후 반세기 동안, 대부분의 선진 자본주의 사회들에서 나타난 중요한 현상 중의 하나는 국가가 노령, 질병, 재해, 실직과 같이 생계를 위협하는 각종 사회적 위험으로부터 사회성원을 보호하는 기능을 수행하게 되었다는 것이다. 그 결과로 중앙정부의 예산규모는 지난 50년 동안 몇 배 이상 증가했으며, 전체 경제활동 인구 중에서 공공부문에 종사하는 인구수 역시 급속도로 커졌다. 사회복지에 대한 국가의 확대된 역할은 서유럽의 여러 국가들에서 특히 두드러졌다. 흔히 서구복지국가 (*Western welfare state*)라고 표현되는 이 현상은 산업화가 진전된 다른 대륙의 국가들에서도 예외는 아니었다. 미국과 캐나다, 호주와 뉴질랜드와 같은 신대륙은 물론이고, 일본과 같은 아시아 국가들에서도 사회복지에 대한 책임은 주로 국가에 위임되었다. 자본주의적 발전이 근대화라는 이름으로 후발국가들을 유인했듯이, 복지국가 역시 앞의 서구라는 접두어를 접으면서 전지구적 차원에서 모든 국가들이 지향해야 할 발전의 한 단계로 인식되었다.

하지만 복지국가라는 현상은 그것을 앞서 성취한 선진자본주의 국가들 내부에서조차 동일한 모습을 가지지 않았다. 학자들은 복지국가 현상의 다양성을 설명하기 위한 다양한 시도들을 해왔는데, 적어도 다음과 같은 세 가지의 설명방식들은 일반적으로 받아들여지는 것 같다. 우선 ‘산업화 이론’에 따르면, 복지국가의 발전정도와 그 국가 간 편차는 주로 경제적 발전과 그에 수반하는 인구학적, 사회조직적 결과와 관련된다 (Wilensky, 1975 ; Pampel & Williamson, 1985). ‘사회민주주의 이론’ 혹은 ‘정치적 계급투쟁 이론’은 노동계급의 정치적 동원수준과 좌파정당의 역량 정도가 복지국가의 발

전정도와 그 재분배 효과를 결정하는 핵심적 요인임을 강조한다(Stephens, 1979; Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1990). 한편, ‘국가중심 이론’에 의하면, 사회의 여러 힘들로부터 상대적으로 독립되어 있는 국가의 구조와 국가관료들의 정책형성 활동들이 복지 국가의 발전정도와 국가간 편차를 발생시키는 핵심적 원인이다(Heclo, 1974; Weir, Orloff, & Skocpol, 1988).

이상에서 언급한 세 개의 설명방식들은 각각 많은 경험적 연구들을 통해 검증되어 오면서 논리를 더욱 탄탄하게 세워왔지만, 아직까지는 가설의 수준을 벗어나지는 못한 것 같다. 왜냐하면 어떤 국가들을 연구대상으로 하느냐, 복지국가 발전의 정도를 무엇으로 측정하느냐, 혹은 어떤 시기에 초점을 둘 것이냐에 따라 각 설명방식들의 적합성이 크게 달라지기 때문이다. 가령 특정한 기준에 의해 유형화된 어떤 복지국가 유형은 산업화이론에 의해 더 잘 설명되는 반면, 또 다른 복지국가 유형은 사회민주주의 이론이나 국가중심 이론에 의해 더 잘 설명된다. 복지국가의 발전을 설명하는 세 가지 시도들에 대한 논란이 계속 제기되는 현실은 여러 복지국가들이 가지는 공통점보다는 상이점이 더 많기 때문인 것 같다. 즉, 여러 복지국가들은 모두 하나의 모집단에 속하는 사례들이기보다는 몇 개의 모집단에 나누어져 분포하는 이질적인 사례들의 집합이기 때문에 그것을 설명하는 시도들의 적합성 역시 엇갈리는 것이 아니냐는 생각이 든다.

이런 생각은 특히 비서구국가들에서의 복지국가 발전정도와 편차에 관심을 가질 때 유용하다. 왜냐하면 이 경우 한국과 같은 비서구국가들의 복지국가 낙후성은 서구복지국가 발전을 가능케 했던 특정 요인의 결핍이라는 소극적 방식으로 설명되기보다는 또 다른 요인의 존재라는 적극적 방식으로 풀어낼 수 있기 때문이다. 이 연구의 목적은 한국, 일본, 싱가포르와 같은 비서구국가들을 포함한 복지국가 현상의 다양성을 검토함과 동시에 그러한 다양성의 원천을 질적 비교분석(qualitative comparative analysis; QCA)의 방법을 통해 탐구하는 것이다.

## 2. 비교분석의 방법

### 1) 비교분석의 두가지 전략

사회현상에 대한 비교분석의 전략은 크게 보아 두 가지로 구분된다(Ragin, 1994). 우선 사례중심전략(*case-oriented strategy*)은 비교, 혹은 대조가능한 독립적인 실체들이 존재한다고 가정한다. 일련의 사건과 구조들의 복합적인 전체로서 파악되는 사례는 설명해야 할 문제 및 하나 혹은 그 이상의 가설과의 연관성하에서 일치법(*method of agreement*), 혹은 차이법(*method of difference*)을 통해 추출된다. 사례중심전략의 옹호자들은 사례를 그것을 구성하는 몇 개의 요소로 분해하는 것은 복합적인 전체로서의 사례가 지닌 의미를 상실케 하는 효과를 가진다고 본다. 따라서 사례들은 그 자체로서 비교되어야 한다는 것이다. 한편 변수중심전략(*variable-oriented strategy*)은 비교가능한 독립적 실체의 존재를 가정하지 않는다. 대신 관찰가능한 경험적 사실들은 숨겨져 있는 이론적 개념이나 원칙들의 일부분이 뒤범벅되어 표현된 것이라고 가정한다. 경험적 사실들은 숨겨져 있는 속성을 표현하는 정도에서 변이를 가지며, 연구자의 과제는 그 속성이 지닌 공변성(*covariation*)의 기본적 패턴을 찾아내는 것이다. 따라서 사례중심전략이 개별 사례들간의 차이점이나 공통점에 초점을 둔다면, 변수중심전략은 다양한 사례들 전체를 관통하는 공변성의 패턴을 중시한다.

비교분석의 두 가지 전략에는 다양한 명칭이 붙여지기도 한다. 사례중심전략을 질적 비교분석으로, 변수중심전략은 양적 비교분석으로 지칭하는 것이 한 예이다. 이러한 명칭이 각 전략들의 특성에 정확히 부합하는 것은 아니지만, 1) 사례중심전략이 대부분 질적 연구에 의존하는 반면, 양적 연구는 주로 변수중심전략과 결합되어 있음은 사실이다. 한편, 사례중심전략은 적은 사례전략(*small-N strategy*)으로, 변수중심전략은 많은 사례전략(*large-N strategy*)으로 불리기도 한다. 이러한 명칭은 사례중심전략의 특성상 많은 사례들에 대한 통제된 비교는 기술적으로 불가능하다는 점과 관련된다.

---

1) 예컨대, 세 개의 국가를 사례중심전략에 의해 비교하는 연구에서도 국가들의 특성은 양적으로 측정되어 수치화된 후, 양적 방법에 의해 그 특성들의 공변성이 분석될 수 있다. 반대로 그 국가들의 특성에 대한 계량적인 시계열분석에 의해 산출된 지식이 사례중심전략에 의한 비교에서 활용될 수도 있다.

예컨대, 세 개의 사례들에 대한 비교는 두 번의 비교작업으로 가능하지만, 열 개의 사례들에 대한 비교를 위해서는 마흔 다섯 번의 비교작업이 필요하다. 마지막으로 사례 중심전략은 내포적 전략(*intensive strategy*)으로, 변수중심전략은 외연적 전략(*extensive strategy*)으로 칭한다. 사례중심전략은 상세하고도 통합적인 방법을 통해 적은 수의 관찰대상을 정확하게 설명하고자 하는 반면, 변수중심전략은 많은 수의 관찰대상에 일 반화될 수 있는 설명논리를 찾고자 한다.

## 2) 두 전략의 결합 : 질적 비교분석

앞서 언급한바와 같이 이 연구의 기본가정은 다양한 복지국가들은 하나의 모집단에 속하는 비교적 동질적인 사례들이 아니라, 몇 개의 모집단에 나누어 분포하는 이질적인 사례들의 집합이라는 것이다. 이러한 가정은 1980년대 이후 사회과학에서 활발하게 대두되고 있는 제도주의 패러다임에 근거한 것이다. 비교연구의 영역에서, 제도주의 패러다임은 행태주의 패러다임과는 달리 모든 사회에 보편적으로 적용되는 인과관계를 추구하지 않는다(Thelen & Steinmo, 1992). 또한 이들은 개별 국가들의 제도적 편차가 역사의 발전에 따라 하나로 수렴될 것이라는 낙관론(?)을 거부한다. 제도주의 패러다임에서 중시하는 제도는 개인간의 관계를 구조화하는 공식규칙, 순응절차, 습관적 관행 등으로, 행위자들의 의식적, 무의식적 선택과 강제에 의해 형성됨과 동시에 행위자들의 행위전략과 행위의 결과를 제약하며, 규정한다(Hall, 1992). 개별국가들은 나름대로의 문화와 관행, 규범 속에서 독특한 제도를 형성해왔고, 그것은 수익체중의 원리에 의해 지속되거나(North, 1990), 시간의 경과에 따라 역동적으로 변화한다(Thelen & Steinmo, 1992).

따라서, 제도주의 패러다임에 근거한 비교연구들은 대체로 변수중심전략보다는 사례중심전략을 선호해왔다.<sup>2)</sup> 비교대상들의 제도적 특성이 가지는 차이는 아무래도 변수중심전략보다는 사례중심전략을 통해 주목받을 수 있기 때문이다. 복지국가에 대한 비교연구를 생각해보면, 이 점을 좀더 쉽게 알 수 있다. 복지국가에 대한 비교연구를 변수중심전략으로 행하는 경우, 독특한 특성을 가진다고 여겨지는 몇몇 국가들에서 수집된 변수들의 측정치는 이상점(*outlier*)으로 간주된다. 따라서 이런 사례들을 제외

2) Heclo(1974)의 연구나 Weir, Orloff, & Skocpol(1988) 등이 그러하다.

하는 것이 분석결과의 타당성을 더 높이는 결과를 가져온다.

하지만 사례중심전략의 중대한 결함은 사례의 수를 크게 늘릴 수 없다는 점이다. 질적 비교분석(QCA)은 사례중심전략의 기본가정을 수용하면서, 분석의 사례수를 늘릴 수 있는 방법으로 개발되었다. 질적 비교분석의 첫번째 단계는 변수중심전략의 그것과 동일하다. 즉, 인과관계에 대한 이론적 기반하에서 결과변수들과 원인변수들을 선정한다.<sup>3)</sup> 다만 질적 비교분석이 변수중심전략과 다른 점은 투입된 원인변수들이 결과변수와의 공변성정도에 의해 개별적으로 평가되지는 않는다는 점이다. 질적 비교분석에서는 원인변수들의 전체조합, 즉 결합원인(*causal conjunction*)이 중시된다. 예컨대 3개의 원인변수가 투입된다고 가정해보자. 원인변수들이 모두 이분변수로 표현된다면, 가능한 원인들의 조합은 8개( $2^3=8$ )이다. 이 8개의 조합이 결합원인이라는 이름으로 결과변수와 대조되는 것이다. 분석의 두번째 단계에서는 질적 비교분석이 가능하도록, 측정된 변수들을 0과 1의 값을 가진 이분변수로 전환한다. 다음으로는 투입된 변수들이 만들어내는 모든 조합들을 사례들의 결과변수와 차례로 대조한다. 이러한 과정을 통해 최종적으로 선정된 원인들의 조합은 불리언 대수(Boolean algebra)를 활용하여<sup>4)</sup> 간결한 논리적 표현으로 요약되기에, 질적 비교분석은 불리언 분석이라고 불리기도 한다.

### 3. 복지국가의 다양성과 그 원천

#### 1) 복지국가의 다양성

복지국가의 다양성은 여러 지표를 통해서 확인할 수 있다. 사회복지에 대한 지출의 크기나 비중이 국가마다 다르다는 점이 복지국가의 다양성을 말해주는 하나의 지표가 될 수 있다. 또한 제도의 도입시기나, 제도의 내용, 복지국가의 발전을 자극하는 힘의

3) 물론, 질적 비교분석의 첫번째 단계는 변수중심전략의 그것과 동일하기 때문에, 신뢰성과 타당성을 가진 변수의 측정차를 여러 국가들에서 얻어내는 것과 같은 문제는 여전히 남는다. 하지만 흔히 변수중심전략에 기초한 비교연구의 제한점으로 여겨지는 적절한 변수선정의 문제와 측정의 문제는 사실 모든 비교연구에서 제기될 수 있다.

4) 변수중심전략이 기대는 통계학 기법들은 주로 선형대수(*Linear algebra*)를 활용한다.

차이 역시 복지국가가 매우 다양한 모습을 가지고 있음을 보이는 증거이다. 사회성원에게 주로 누가 복지를 제공하느냐에 따라서도 복지국가의 구분은 가능한데, 현대사회에서 복지를 제공하는 주체는 적어도 셋으로 구분할 수 있다.<sup>5)</sup> 우선 국가부문(*state sector*)은 합법적인 강제력(*coercion*)을 통해 행위들을 조정하거나 지원을 할당한다. 또한 시장부문(*market sector*)은 경쟁이라는 원리를 통해 조정과 할당을 이루어나가며, 공동체부문(*community sector*)은 자발적 협동을 통해 그것을 이루어나간다(Streeck & Schmitter, 1985).

사회복지를 주로 국가가 제공할 경우, 그것은 전통적인 서구복지국가의 유형에 가까우며, 시장에 대한 의존도가 높을 경우에는 일반적으로 복지후진국으로 칭해지는 국가들이라고 할 수 있다. 이상의 두 가지 분류는 이미 복지국가의 다양성에 대한 많은 논의들에서 뒤풀이되어 왔다(Esping-Andersen, 1990; 성경륭·김태성, 1993). 하지만 어떤 국가들에서는 국가복지도 낙후되어 있고, 동시에 시장에 대한 의존성도 통상적인 복지 후진국만큼 크지도 않다. 주로 동아시아의 여러 국가들이 여기에 해당되는데, 최근에는 이들에게 유교주의 복지국가(*Confucian Welfare State*) 혹은 동아시아 복지국가(*East Asian Welfare State*)라는 이름이 붙여지기도 한다.

복지를 제공하는 주체가 국가인가, 시장인가 아니면 공동체인가에 따라 복지국가를 분류하기 위해서는 각 주체가 제공하는 사회복지의 비중이 여러 지표들을 통해 정확하게 파악되어야 한다. 하지만 이 작업은 매우 어렵다. 특히 비공식부문이라는 표현이 사용되듯이, 공동체가 제공하는 사회복지의 비중을 정확하게 파악하는 일은 거의 불

5) 물론, 이 글의 분류에서는 제3섹터(*the third sector*)라고 표현되기도 하는 공식자원부문(*formal voluntary sector*)이 제외된다는 한계가 있다. 하지만 사회복지에서 공식자원부문은 공공부문을 대행하는 역할을 수행하기도 하며, 시장부문과 공공부문, 또는 이 양자를 포함하는 공식부문과 비공식 자원부문의 중간단계에 위치하기도 한다. 달리 말하자면, 사회복지 영역에서의 제3섹터는 국가와 시장의 중간, 또는 이 양자를 포함하는 공식영역과 비공식영역의 중간에 위치하기 때문에, 복지제공 주체에 대한 이념형적 분류에서 활용하기에는 적합하지 않다. 이에 대해서는 Rose (1989) 및 Abrahamson (1991)을 참조하라. Rose (1989)는 이러한 측면을 감안해서 사회복지의 제공주체를 국가와 시장 그리고 가구(*household*)로 구분한다. 하지만 흔히 집단주의적 지향이 강하다고 묘사되는 동아시아의 국가들에서 상부상조의 기능은 가구에 의해서만 수행되지 않는다. 혈연을 중심으로 한 가구 말고도 학연이나 지연에 근거한 비공식적 결속 역시 사회복지의 기능을 수행한다. 그러므로 비공식자원부문의 범위가 가족을 넘어서는 이런 사회에서는 비공식 자원부문을 통칭하는 용어로 가구를 사용하는 것이 적절치 못하다. 그러므로 여기에서는 이 부문을 공동체로 칭한다.

가능하다. 그러므로 여기에서는 만족스럽진 않지만, 'GDP 대비 국가복지비'와 '노인의 수입 중 시장소득의 비율'이라는 두 개의 대리지표를 활용하여 주체별 비중에 따른 복지국가의 유형화를 시도하였다.

우선 'GDP 대비 국가복지비'는 사회복지에 대한 국가책임의 정도를 나타내는 대리지표이다. 따라서 이 지표의 값이 클수록 국가의 역할이 크며, 그 반대의 경우는 작다고 판단하였다. 한편 '노인의 수입 중 시장소득의 비율'이란 60세 혹은 65세 이상의 노

〈표 1〉 복지국가 다양성의 원천

국가	GDP대비 사회복지비의 비중	시장소득의 비중
호 주	9.67	48.92
캐나다	18.56	49.60
덴마크	26.13	38.80
핀란드	22.80	22.40
독일	23.40	23.50
아일랜드	21.84	53.00
일본	12.16	32.40
네덜란드	28.56	18.03
노르웨이	29.83	27.60
스웨덴	31.33	19.90
스위스	14.66	49.04
영국	20.18	35.51
미국	12.50	42.20
한국	2.04	33.10
싱가포르	14.68	27.60
평균값	19.22	34.77
표준편차	8.26	11.71

주 : 각각의 통계치는 다음의 자료들을 활용함.

- 1) 사회복지비의 비중 : 한국과 싱가포르는 노인철·김수봉. 1996. 『사회보장재정의 국제비교와 전망』 한국보건사회연구원, 1996. 나머지 국가들은 E. Huber, C. Ragin, J. Stephens. 1997. *Comparative Welfare State Data Set*.
- 2) 시장소득의 비중 : 일본, 한국(1988년, 60세 이상)은 한국갤럽조사연구소. 1990. 『한국 노인의 생활과 의식구조』 싱가포르(1988년, 60~69세)는 Ju & Cheung. 1988. *The Elderly in Singapore*. 한국보건사회연구원. 1994. 『아시아 지역의 노인복지정책 및 노인생활실태 비교』. 호주(1981년, 65~74세), 네덜란드(1983년, 65~74세), 스위스(1982년, 65~74세), 영국(1979년, 65~74세)은 OECD. 1992. *Private Pensions and Public Policy*. 나머지 국가들은 G. Esping-Andersen. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.

〈표 2〉 복지국가들의 유형화

복지비	시장소득	특성	해당국가
0	0	국가와 시장 모두 약함	일본, 한국, 싱가포르
0	1	시장이 강함	호주, 캐나다, 스위스, 미국
1	0	국가가 강함	핀란드, 독일, 네덜란드, 독일, 스웨덴
1	1	국가와 시장 모두 강함	덴마크, 아일랜드, 영국

인들이 획득하는 수입 중에서 시장소득(근로소득+재산소득)이 차지하는 비중을 말한다. 노인들의 수입 중에서 시장소득의 비중이 높다는 것은 그만큼 이들 국가들에서는 생계를 유지하는 데 시장에 많이 의존해야 함을 의미한다. 그러므로 이 지표는 시장부문의 역할을 나타내는 대리지표로 활용될 수 있다. 즉 이 값이 클수록 시장부문의 역할이 중요하며, 값이 작을수록 그 반대라고 판단할 수 있을 것이다. 이 두 변수를 이분변수로 바꾸어주기 위해 측정치의 평균값을 기준으로 평균값을 초과하면 1을, 평균값 미만이면 0을 부여하였다.

〈표 1〉은 여러 나라들에서 측정된 'GDP 대비 국가복지비'와 '노인의 수입 중 시장소득의 비율'을 정리한 것이며, 〈표 2〉는 이러한 지표들을 활용하여 복지국가들을 유형화한 결과를 보여준다. 〈표 2〉를 통해 우리는 국가의 역할이 부각되어 있는 국가군과 시장의 역할이 강한 국가군 그리고 국가와 시장의 역할이 모두 제한적이기 때문에 공동체의 역할이 강하다고 볼 수 있는 국가군을 구분해낼 수 있다.

## 2) 복지국가 다양성의 원천

복지국가 현상의 다양성을 설명하기 위한 다양한 시도들 중 일반적으로 받아들여지는 설명방식들은 앞에서 살펴본 바와 같다. '산업화이론'과 '사회민주주의 이론' 그리고 '국가중심 이론'이 그것들인데, 이 이론들이 복지국가의 발전정도와 그 편차를 설명하는 방식은 이미 상세하게 알려져 있으므로, 이 연구에서 투입하는 원인변수를 중심으로 간략하게 언급하겠다.

산업화이론에 따르면, 경제적 발전은 복지국가의 발전에 필요한 능력과 욕구를 증대시킨다. 경제적 발전이 초래하는 인구 및 가족구조의 변화는 사회복지에 대한 국가 책임의 필요성을 높인다. 또한 경제적 발전에 의해 높아진 생산성과 담세능력의 증대

는 그러한 욕구에 대응할 수 있는 능력을 증대시킨다. 복지국가 현상의 다양성을 이러한 설명방식에 따라 살펴보기 위해 이 연구에서 투입한 원인변수는 경제발전의 정도와 국가의 경제적 능력을 표현하는 1인당 GDP이다.

사회민주주의이론에 따르면, 잘 발전한 복지국가는 조직화된 노동부문과 잘 연계된 강력한 좌파정당의 산물이다. 대부분의 연구들에서 좌파정당의 역량은 좌파정당이 여당인 시기에 전체 여당 의석 중 좌파정당이 차지하는 의석의 비율을 누적한 점수로 측정한다. 따라서 이 연구에서도 그러한 지표를 활용하였다. 노동조합 조직률 역시 이 이론과 관련하여 많이 사용되는 변수이다.

한편, 사회민주주의이론과는 다르지만, 대중 민주주의와 정당정치의 중요성을 강조하는 논의들은 상당수가 있다. 이들에 따르면, 종교적 색채를 강하게 가진 중도파 정당들 역시 좌파정당과의 경쟁이나 협력을 통해 복지국가를 발전시키는 데 중요한 역할을 수행한다(Wilensky, 1981; Palme, 1990; Ragin, 1994). 또한 카슬(Castles, 1978, 1982)에 따르면, 2차 세계 이전 이후의 복지국가 발전은 주로 범우파 블록의 정치적 균열여부와 밀접한 관련을 지닌다. 즉 범우파 블록이 통합되어 있는 국가들에서는 복지국가 확대에 대한 노동부문의 요구가 봉쇄되지만, 종교적 차원의 균열이 강한 국가에서는 그렇지 않다는 것이다. 이 연구에서는 이러한 논의에 따라 우파정당의 역량을 원인변수의 하나로 투입했다.

마지막으로 국가중심이론은 산업화이론에서 제시하는 경제발전정도나 사회민주주의이론의 좌파정당 역량의 효과를 인정하면서도, 복지국가 발전의 편차를 설명하는 가장 중요한 원인은 국가의 구조와 능력, 담당 관료들의 이해관계 그리고 과거의 정책적 유산임을 강조한다. 국가중심이론은 1980년대 이후 등장한 제도주의 패러다임에 근거한 것으로, 대부분 사례중심 전략을 통해 설명의 적합성을 높여왔다. 하지만 질적 비교분석의 첫 단계는 앞서 말한바와 같이 변수중심전략의 그것과 동일하므로, 우리는 국가의 능력과 구조를 나타내는 ‘헌법구조지수’(constitutional structure index)를 사용한다. 헌법구조지수는 리즈파트(Lijphart, 1984)의 민주주의 국가유형연구에서 유래한 것으로, 연방주의의 정도, 대통령제의 존재, 선거제도의 유형, 의회이원주의, 국민투표의 중요성 등을 더하여 산출한다. 국가의 능력과 구조가 약할수록 높은 점수가 부여되도록 구성되어 있다.

한편 이 세가지 이론에 근거한 변수는 아니지만, 이 연구에서는 민족적-문화적 이

질성 정도를 나타내는 변수를 투입하였다. 일반적으로 인종적, 민족적, 문화적 이질성은 노동부문의 조직화와 정치적 동원을 저해한다고 알려져 있다. 따라서 이 변수는 사회민주주의이론과 밀접한 관련을 가진다. 동시에 이 변수는 계급을 강조하는 사회민주주의이론과는 다른 차원에서 복지동맹(*welfare coalition*)의 효과를 주장하는 논의들(Baldwin, 1990)에서도 활용된다.<sup>6)</sup>

마지막으로 이 연구에서 투입한 변수는 ‘개인주의 지수’(IDV; individualism index)이다. 개인주의 지수에 대해서는 좀더 상세하게 살펴볼 필요가 있다. 한국의 국가복지 수준이 여러모로 낙후되어 있음은 주지의 사실이다. 한국 국가복지의 낙후성에 관한 선행연구(홍경준, 1997; 1998)를 통해 연구자가 제시한 가설은 한국 국가복지의 낙후성이 비공식적 결속과 밀접하게 관련되어 있다는 것이다.

비공식적 결속은 그 자체 제도로서의 효과를 가지며, 동시에 복지와 관련된 행위자들의 선택을 제약한다. 우선 비공식적 결속은 다양한 수준에서 사회성원들의 복지욕구를 충족시키고 있다. 비록 상징적이긴 하지만, 그것이 여전히 작동하고 있음을 우리는 다양한 경험을 통해 확인한다. 자녀들에 의한 국민연금의 대납, 가족 내에서 이루어지는 소득이전 등은 이미 알고 있는 사실이다. 동시에 제도로서의 비공식적 결속은 개인들의 행위를 정형화시키고, 행위전략과 행위의 결과를 제약한다. 비공식적 결속이 복지와 관련하여 행위자의 선택에 미치는 효과는 두 차원으로 구분해서 살펴볼 수 있다.

그 하나는 복지 요구의 주체인 시민의 행위에 대한 효과이다. 비공식적 결속은 상징적인 원조기능을 수행함으로서 시민들이 복지요구를 국가에 집중시키는 것을 억제함과 동시에, 계급적 균열구조에 따른 정치적 동원을 방해함으로서 복지정치의 작동을 억제하는 데 기여한다. 비공식적 결속은 또한 정책결정구조에 위치한 관료들의 행위에도 효과를 미친다. 즉 경제성장을 중시하는 정책결정구조에 위치한 관료들이 지속적인 정치적 학습과정을 통해 비공식적 결속에 복지의 책임을 전가하는 가족책임주의를 선택하는 데 기여한 것이다.

6) 발드원은 위험범주(risk categories)라는 독특한 개념을 사용한다. 그에 따르면 위험범주는 ‘재분배의 다툼에서 이익을 얻는 연대집단’(redistributive winners and solidaristic group)과 ‘재분배의 다툼에서 손실을 입는 비연대집단’(redistributive losers and unsolidaristic group)으로 크게 이분할 수 있는데, 이 위험범주들의 내부구성은 매우 가변적이어서 한 사회의 계급구조와 일치하지는 않는다.

비교문화학자인 흉스테드(Hofstede, 1995)에 의해 고안된 개인주의 지수는 0점에서 100까지의 범위 안에 있으며, 개인주의 문화를 가진 국가들이 높은 점수를, 집합주의 문화를 가진 국가들이 낮은 점수를 받게 되어있다. 집합주의 사회는 각종 연(緣)이 강조되며, 사람들 또한 자신이 속해있는 연고집단에서 정체성의 근원을 찾는다. 동시에, 집합주의 사회에서 개인들은 확대가족 또는 내집단 속에 태어나서 충성심을 바치는 대가로 계속 보호를 받는다. 고용여부와 승진결정에 종업원이 속해있는 내집단이

〈표 3〉 집합주의 사회와 개인주의 사회의 주요 차이점

집합주의 사회	개인주의 사회
<ul style="list-style-type: none"> <li>사람들은 확대가족이나 내집단 속에 태어나서 충성심을 바치는 대가로 계속 보호를 받는다.</li> <li>정체성의 근원은 개인이 속해 있는 연줄망 속에 있다.</li> <li>어린이는 '우리'라는 틀 안에서 생각하는 법을 배운다.</li> <li>언제나 조화가 유지되어야 하며 직접적인 대립은 피해야 한다.</li> <li>높은 맥락의 의사소통.</li> <li>규칙위반을 하면 자기자신과 집단에 대해 수치감과 체면손상을 느낀다.</li> <li>졸업장은 보다 높은 지위의 집단에 들어갈 자격을 부여한다.</li> <li>고용주-종업원의 관계는 가족관계와 같이 도덕적인 측면에서 지각된다.</li> <li>고용여부와 승진결정에 종업원이 속해있는 내집단이 고려된다.</li> <li>경영은 집단의 경영이다.</li> <li>인간관계가 일보다 우선이다.</li> <li>집단의 이익이 개인의 이익보다 우선한다.</li> <li>집단(들)에 의해 사생활이 침해당한다.</li> <li>집단에 속해있다는 사실 때문에 의견이 미리 결정된다.</li> <li>집단에 따라 법률과 권리가 다르다.</li> <li>집단의 이익에 기반을 둔 경제</li> <li>개인의 자유이념보다 평등이념이 우세하다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사람들은 자기자신과 직계 혈가족만을 스스로 돌본다.</li> <li>정체성의 근원은 개인에 있다.</li> <li>어린이는 '나'라는 의미 안에서 생각하는 법을 배운다.</li> <li>자신의 생각을 그대로 말하는 것이 정직한 사람의 특성이다.</li> <li>낮은 맥락의 의사소통</li> <li>규칙위반을 하면 죄책감과 함께 자기존중감의 상실을 느낀다.</li> <li>졸업장은 경제적 가치와 자기존중감을 높여준다.</li> <li>고용주-종업원의 관계는 상호이익에 기반을 두는 일종의 계약이다.</li> <li>고용여부와 승진결정은 주로 기술과 규칙에 근거해서 이루어진다.</li> <li>경영은 개인의 경영이다.</li> <li>일이 인간관계보다 우선이다.</li> <li>개인의 이익이 집단의 이익보다 우선한다.</li> <li>모든 사람에게 사생활의 권리가 보장된다.</li> <li>모든 사람이 개인적인 의견을 갖고 있는 것으로 기대된다.</li> <li>모두에게 법률과 권리는 똑같다.</li> <li>개인의 이익에 기반을 둔 경제</li> <li>평등이념보다 개인의 자유이념이 우세하다.</li> </ul>

자료 : G. Hofstede (1995)에서 정리.

고려되며, 집단에 따라 법률과 권리도 다르다. <표 3>은 집합주의 사회와 개인주의 사회의 주요 차이점을 나열한 것인데, 이를 통해 우리는 집합주의 사회는 비공식적 결속의 강도가 더 큼을 알 수 있다. 따라서 개인주의 지수는 공동체 부문의 역할이 상대적으로 강한 유교주의 복지국가 유형을 설명하는 데 유용하다.

<표 4> 변수들의 측정방법과 출처 그리고 기술적 통계치

변수명	변수들의 측정방법	평균값	표준편차	사례수
GDP	• 1986년도 1인당 실질국내총생산.	12686.8	3380.74	15
LTCAB	• 좌파정당이 여당인 시기에 전체 여당 의석 중 좌파정당이 차지하는 의석의 비율을 1965년부터 1986년까지 누적한 점수. 예컨대 1965년부터 86년까지 좌파정당이 단독으로 정부를 계속 구성하면 22점이 부여됨.	6.2087	5.7299	15
RTCAB	• 우파정당(종교정당 제외)이 여당인 시기에 전체 여당 의석 중 우파정당이 차지하는 의석의 비율을 1965년부터 1986년까지 누적한 점수.	9.3700	7.9232	15
UNION	• 1986년의 노동조합조직률(노조원수/피용자수)	42.2349	28.1010	15
ETHDIV	• 민족적-문화적 이질성의 정도	0.3333	0.4880	15
CONTUT	• 헌법구조 지수(연방주의의 정도/대통령제의 존재/단일대표선거구 대 비례대표제선거구/의회이원주의/국민투표의 중요성이라는 5개의 변수를 가법적으로 합하여 구성됨)	2.2667	2.2509	15
IDV	• 개인주의 지수	66.4000	22.4684	15

주 : 각 변수들의 출처는 다음과 같음.

GDP - National Bureau of Economic Research, Penn World Tables.

LTCAB/RTCAB - E. Huber, C. Ragin, J. Stephens, 1997. Comparative Welfare State Data Set.

한국과 싱가포르는 계산방법에 의거하여 직접 계산함. 두 변수 모두 싱가포르가 독립한 해인 1965년부터 누적함.

UNION - E. Huber, C. Ragin, J. Stephens. *op. cit.*

한국과 싱가포르는 한국노동연구원. 1994. KLI 《해외노동통계》.

ETHDIV - C. Ragin. 1994 *Comparative analysis of pension system*; T. Janoski & A. M. Hicks, *The Comparative Political Economy of the Welfare State*, Cambridge University Press. 한국과 싱가포르는 0을 부여함.

IDV - G. Hofstede, 차재호·나은영 역. 1995. 《세계의 문화와 조직》 학지사.

CONTUT - E. Huber, C. Ragin, J. Stephens, *op. cit.* 한국과 싱가포르는 직접 계산함.

### 3) 질적 비교분석에 활용된 원인변수들과 그 출처

이 연구에서 활용된 원인변수들은 결국 세 개의 이론적 가설과 그것을 보완하는 예비적 가설에 근거해 있다고 말할 수 있다. 1인당 GDP는 산업화이론에 근거해서 활용되었으며, 좌파정당의 역량과 노동조합의 조직률은 사회민주주의 이론에, 헌법구조지수는 국가중심 이론에서 추출되었다. 한편 민족적·문화적 이질성 정도와 우파정당의 역량은 사회민주주의 이론과 밀접한 관련을 가짐과 동시에 복지동맹의 효과를 검증하는 변수들이다. 마지막으로 개인주의 지수는 비공식적 결속의 효과에 대한 예비적 가설에 근거하여 선정되었다. 각각의 원인변수들을 측정하는 방법과 그 출처 그리고 각 변수들의 기술적 통계치는 〈표 4〉와 같다.

## 4. 분석결과와 토론

앞서 말한 바와 같이 질적 비교분석에 사용되는 변수들은 모두 이분변수들이다. 따라서 변수들을 모두 이분변수로 전환하는 작업이 우선 진행되어야 한다. 통상적으로 변수를 이분변수로 전환하는 데는 변수들의 평균값과 표준편차를 구한 후, 그것을 기준으로 일정수준 이상이면 1을, 그렇지 않으면 0을 부여하는 방법이 사용된다.

질적 비교분석의 방법을 적용한 몇몇 연구들에서도 그런 방법이 활용되고 있다 (Kangas, 1994; Hicks et. al., 1995). 하지만 질적 비교분석에서 원인변수로 투입되는 변수들은 개별적인 변수로 취급되는 것이 아니라, 전체 변수들의 조합이 하나의 결합 원인으로 간주된다.<sup>7)</sup> 그러므로 변수들을 개별적으로 취급하는 이러한 방법을 사용하는 것은 결코 바람직하지 않다. 이 연구에서 택한 방법은 분석에 투입되는 모든 원인 변수를 대상으로 한 집락분석(*cluster analysis*)을 활용하는 것이다.<sup>8)</sup>

이 연구에서 투입된 원인변수는 7개이므로 이 변수들이 만들어낼 수 있는 조합의 수는 128개이다. 이 128개의 조합은 0000000부터 1111111까지이며, 이것은 128행으로

7) 예컨대, 2개의 변수들이 투입된다면 그 변수들의 조합은 00, 01, 10, 11이다. 따라서 질적 비교 분석에서는 2개의 변수가 아니라, 4개의 범주를 가진 변수 1개가 원인변수로 간주된다.

8) 집락분석의 활용 예는 Ragin, 1994를 참조하라.

〈표 5〉 원인변수들의 조합에 대한 집락분석의 결과

집락번호	원인변수들의 조합 <sup>1)</sup>							소속 국가
	1	2	3	4	5	6	7	
3	0	0	0	0	0	1	0	한국, 싱가포르
9	0	0	0	1	0	0	0	아일랜드
67	1	0	0	0	0	1	0	일본
73	1	0	0	1	0	0	0	네덜란드
78	1	0	0	1	1	0	1	덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴
91	1	0	1	1	0	1	0	영국
105	1	1	0	1	0	0	0	독일
121	1	1	1	1	0	0	0	캐나다, 스위스
123	1	1	1	1	0	1	0	호주, 미국

주 : 1) 1=GDP 2=CONTUT 3=ETHDIV 4=IDV 5=LTCAB 6=RTCAB 7=UNION

나열될 수 있다. 여기에 15개 사례들의 관찰값을 표준화시킨 후 129행부터 나열하면 143행의 행렬이 구성된다. 이 행렬을 사례수 143개의 자료로 간주하고, 128개의 집락을 구성하도록 집락분석을 하면, 각각의 사례들에서 관찰된 결합원인들이 000000부터 1111111까지의 조합 중 어느 집락에 속하는지를 판단할 수 있다. 〈표 5〉는 이러한 과정을 통해 변환된 원인변수들의 조합과 거기에 속하는 국가들을 나타낸 것이며, 〈표 6〉은 앞서 분류된 복지국가 유형을 여기에 결과변수로 첨가하여 참값표(*truth table*)로 나타낸 것이다. 이 참값표가 질적 비교분석에서 활용되는 자료의 형태가 된다.

〈표 6〉을 보면 결과변수들은 크게 네 개의 집단으로 구분됨을 알 수 있다. 〈표 2〉에서 국가의 역할이 강한 집단은 통상적으로 서구 복지국가로 칭해지는 국가들로 구성되어 있다. 이 글에서는 이러한 복지국가들을 편의상 ‘개입주의 복지국가’로 분류할 것이다. 개입주의 복지국가는 결과변수 Y1으로 표시된다. 한편 시장의 역할이 강한 집단은 주로 복지후진국으로 칭해지는 국가들을 포함하는데, 이 글에서는 이러한 복지국가들을 ‘자유주의 복지국가’로 칭한다. 이들은 결과변수 Y2로 표현된다. 한편 국가의 역할과 시장의 역할이 모두 약한 집단은 동아시아의 한국, 일본, 그리고 싱가포르를 포함한다. 앞서 언급했던 바와 같이 이들 국가들은 가족을 비롯한 비공식적 결속, 혹은 공동체의 역할이 상대적으로 강하다. Y3 결과변수로 표현되는 이들 국가들에는 ‘유교주의 복지국가’라는 이름을 붙였다. 마지막으로 시장과 국가의 역할이 모두 큰 집단이 있다. 아일랜드, 영국, 덴마크가 여기에 해당되는데, 이들 국가들은 이 글에서 구

〈표 6〉 복지국가의 다양성과 그 원천에 대한 참값표

결합원인들 <sup>1)</sup>							결과변수들 <sup>2)</sup>			국가
1	2	3	4	5	6	7	Y1	Y2	Y3	
0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	한국
0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	싱가포르
0	0	0	1	0	0	0	-	-	-	아일랜드
1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	일본
1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	네덜란드
1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	노르웨이
1	0	0	1	1	0	1	-	-	-	덴마크
1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	핀란드
1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	스웨덴
1	1	0	1	0	1	0	-	-	-	영국
1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	독일
1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	캐나다
1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	스위스
1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	호주
1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	미국

주 : 1) 1=GDP 2=CONTUT 3=ETHDIV 4=IDV 5=LTCAB 6=RTCAB 7=UNION

2) Y1=개입주의 복지국가 Y2=자유주의 복지국가 Y3=유교주의 복지국가 “-”=애매한 유형의 복지국가

분한 3개의 복지국가 유형에 속하지 않기에, 0 과 1의 수치 대신 “-”를 부여하였다. 질적 비교분석에서 “-”는 ‘무시하라’(don't care)는 의미를 가지며, 좀더 간결한 논리식을 산출하는 데 활용된다.

### 1) 개입주의 복지국가

질적 비교분석의 결과 통상적으로 서구복지국가라고 칭해지는 ‘개입주의 복지국가’는 다음과 같은 논리식으로 표현된다.

$$\begin{aligned}
 Y1 = & (GDP * ethdiv * IDV * ltcab * rtcab * union) + \\
 & (GDP * contut * ethdiv * IDV * LTCAB * rtcab * UNION) ----- (1)
 \end{aligned}$$

분석결과를 말로 풀어쓰기에 앞서, 질적 비교분석의 논리식을 해석하는 방법에 대해 간단히 살펴보자. 논리식에서 대문자로 쓰여진 것은 긍정적임을, 소문자로 쓰여진 것은 부정적임을 의미한다. 가령 GDP는 1인당 국내총생산액이 높음을 의미하며, ethdiv은 민족적-문화적 이질성이 낮음을 의미한다. 또한 “and 조건”을 의미하는 “\*”는 결합원인을 지칭하며, “+”로 표현되는 “or 조건”은 대안적인 결합원인을 표시한다. 따라서 논리식이 “+”로 연결된다는 것은 어떤 결과를 초래하는 결합원인이 다중적 (*multiple conjunctural causation*) 임을 의미한다. 식(1)의 논리식을 보면, 개입주의 복지국가는 2개의 결합원인, 즉 2가지의 경로를 통해 형성되었다. 첫번째의 경로는 다음과 같이 표현된다.

개입주의 복지국가의 발전은 1인당 GDP가 높으며, 민족적-문화적 이질성이 적으며, 개인주의가 지배적이며, 우파정당의 역량이 약함과 동시에, 좌파정당과 노동부문의 조직능력 역시 약한 경우에 가능하다.

여기에서 흥미로운 사실은 ‘약한 우파정당의 힘이 약한 좌파정당과 노동부문의 약한 조직능력이 결합될 때’라는 조건이다. 이 조건은 종교적 색채를 가진 중도정파의 중요성을 강조하는 설명방식이 적절함을 의미한다. 즉 범우파 블록의 균열, 혹은 좌파정당과의 경쟁이나 협력에 기초한 중도정파의 우세함이 경제발전과 민족적-문화적 동질성, 그리고 비공식적 결속의 해소와 결합하면, 사회복지에 대한 국가개입의 발전을 초래한다.

개입주의 복지국가는 또한 다음과 같은 인과적 조건들을 가질 때 출현한다.

개입주의 복지국가는 또한 1인당 GDP가 높으며, 민족적-문화적 이질성이 적으며, 개인주의가 지배적이며, 국가구조가 사회의 이해관계에 대해 자율적이며, 좌파정당과 노동부문의 조직능력이 강한 반면, 우파정당의 역량이 약한 경우에 출현한다.

이 결합원인은 사민주의이론과 국가중심이론 역시 개입주의 복지국가의 발전을 설명하는 데 적절함을 말해준다. 즉 노동계급의 정치적 동원과 강한 국가능력이 경제발전과 민족적-문화적 동질성, 그리고 비공식적 결속의 해소와 결합하면, 사회복지에

대한 국가개입의 발전을 초래한다.

개입주의 복지국가에 대한 이러한 분석결과는 서구 복지국가에 대한 기존의 분석과 대체로 일치한다. 기존의 분석들에 의하면, 비교적 동질적인 서구 복지국가 역시 몇 개의 집단으로 구분 가능하다. 가령, 에스팡 안데르센(Esping-Andersen, 1990)에 의하면, 서구 복지국가는 사회민주주의 복지국가, 조합주의 복지국가 그리고 자유주의 복지국가로 구분된다. 이 글의 분석결과와 대조해보면, 사회민주주의 복지국가는 개입주의 복지국가에 대한 질적 비교분석의 두번째 결과와 유사하며, 조합주의 복지국가는 첫번째 결과와 유사하다. 해당하는 국가들 역시 대체로 일치한다. 우리의 분석에서 첫번째 결합원인은 독일과 네덜란드에서 나타나며, 두번째 결합원인은 스웨덴, 노르웨이, 핀란드에서 발견된 것이다.

한편, 위의 식 (1)이 좀 더 간단하게 표현되도록 인수분해하면 다음과 같다.

$$Y_1 = GDP \text{ ethdiv IDV} \text{ rtcab(ltcab union + contut LTCAB UNION)} ----- (2)$$

식 (2)에서 괄호안에 “+”로 나열된 두 항(ltcab union 과 contut LTCAB UNION)은 등가 원인(*causal equivalents*)으로 서로 대체가능하며, 괄호 밖의 항은 개입주의 복지국가를 출현시키는 데 필수적으로 요구되는 결합원인이다.

즉, 개입주의 복지국가는 경제적 발전수준이 높음과 동시에, 우파정당의 역량이 약하며, 민족적-문화적 동질성이 강하고, 비공식적 결속이 해소되어 개인주의가 충분히 개화되어 있다는 특성을 가진다. 즉, 이러한 인과적 조건들은 개입주의 복지국가의 발전을 가능케 하는 필수적 조건들이다. 물론 이러한 조건들은 국가중심이론이 강조하는 국가의 구조와 능력, 그리고 사회민주주의이론에서 중시되는 좌파정당의 역량과 노동부문의 조직능력이 부가되거나, 혹은 강한 중도파정당의 역량과 결합되어야만 한다. 또한, 어떤 조건과 결합하느냐에 따라, 개입주의 복지국가의 성격은 달라진다. 좌파정당의 역량과 노동부문의 조직능력이 결합원인을 구성하면 사회민주주의 복지국가가 될 것이며, 강한 중도파정당의 역량과 결합하면 조합주의 복지국가가 될 것이다.

여기까지의 분석결과에 비추어보면, 복지국가의 발전을 설명하는 산업화이론, 사회민주주의이론 그리고 국가중심이론은 모두 타당하다고 말할 수 있다. 우선 산업화이론에서 강조하는 경제발전 수준은 개입주의 복지국가를 가능케 하는 핵심적인 원인이

다. 즉 경제발전 수준은 다른 원인들, 즉 좌파정당의 역량이나 국가의 자율성과 능력보다 더 기본적인 원인으로 간주할 수 있다. 왜냐하면 식 (2)에서 볼 수 있듯이 경제발전수준은 대체 불가능한 필수조건이기 때문이다. 한편, 사회민주주의이론과 국가중심이론은 개입주의 복지국가를 가능케 하는 다중적 결합원인의 하나임을 알 수 있다. 이들이 강조하는 좌파정당의 역량과 국가의 능력은 개입주의 복지국가를 가능케 하는 원인임은 틀림없지만, 중도파정당의 역량과는 대체될 수 있다.

하지만, 또한 중요한 사실은 이러한 이론들은 모두 부분적인 타당성만을 가진다. 여기에서 부분적으로 타당하다는 것은 각각의 이론에서 강조되는 변수들은 다른 변수들과 함께 결합원인을 형성해야만 의미를 가진다는 점 때문이다. 가령 높은 경제발전 수준은 약한 우파정당, 민족적-문화적 동질성이라는 원인들과 결합되어야만 개입주의 복지국가를 가능케 한다. 그렇지 않을 경우, 즉 제도적 맥락이 상이할 때 높은 경제발전 수준은 전혀 상이한 효과를 산출한다. 그것을 잘 보여주는 예가 '자유주의 복지국가'이다.

## 2) 자유주의 복지국가

사회성원들의 복지욕구에 대해 시장이 중요한 역할을 담당하는 자유주의 복지국가는 주로 비유럽 서구국가들을 포함한다. 즉 유럽국가들 중에서는 스위스만이 여기에 해당되며, 나머지는 모두 비유럽 서구국가들인 미국, 호주, 캐나다 등이다. 질적 비교분석의 결과, 자유주의 복지국가는 하나의 결합원인으로 요약될 수 있었다. 앞의 개입주의 복지국가가 다중적 결합원인을 가진 것과는 다른 결과이다. 자유주의 복지국가는 다음과 같은 논리식으로 표현되었다.

$$Y2 = GDP * CONTUT * ETHDIV * IDV * ltcab * union ----- (3)$$

식 (3)을 말로 풀어쓰면 다음과 같다.

자유주의 복지국가는 1인당 GDP가 높으며, 국가구조가 사회의 이해관계에 허약하며, 민족적-문화적 이질성의 정도가 높으며, 개인주의가 지배적이며, 좌파정당의

### 역량과 노동부문의 조직능력이 약한 국가에서 발전한다

여기에서 우선 주목해야 할 점은 자유주의 복지국가를 가능케 하는 결합원인을 분해할 경우, 개입주의 복지국가와 중복되는 원인이 발견된다는 점이다. 1인당 GDP가 그러하며, 개인주의가 그러하다. 이 점은 앞서 말했듯이 제도적 맥락, 혹은 복합적 전체로부터 분해된 개별요소는 때로 그 의미를 상실할 수 있음을 말해준다. 높은 경제발전 수준은 어떤 제도적 맥락에서는 개입주의 복지국가를 가능케 하지만, 또 다른 맥락에서는 자유주의 복지국가를 가능케 한다. 제도적 맥락, 혹은 복합적 전체의 중요성은 비공식적 결속의 해소를 의미하는 개인주의 변수에서도 확인된다. 비공식적 결속이 해소된 빈 자리는 자유방임주의라는 모습으로 우선 시장에 밟겨지지만, 점차로 국가에 의해 대체되기도 한다(홍경준, 1998). 사회성원들의 복지욕구에 대응하였던 비공식적 결속이 민족국가의 형성과 자본주의의 발전에 의해 해소된 후, 시민권에 기초한 사회성원들의 정치적 동원은 그 자리를 국가가 대신하도록 강제한 힘이었다. 동시에 지속적인 경제발전은 그것을 가능케 한 동력이었고, 확대된 국가의 능력은 복지에 대한 국가개입의 여지를 더욱 넓혔다.

하지만 자유주의 복지국가에서는 이러한 결합원인이 발견되지 않는다. 대신에 이들 국가에서는 시민연대에 기초한 정치적 동원을 저해하는 민족적-문화적 이질성이, 또한 그 정치적 동원의 핵심에 위치하는 좌파정당의 역량과 노동부문의 허약한 조직능력이 발견된다. 국가구조 역시 사회의 이해관계에 허약하여, 복지에 대한 국가개입의 시도는 쉽게 좌절된다. 이러한 사회에서는 비공식적 결속이 해소된 빈자리를 손쉽게 시장이 대체하며, 높은 경제발전 수준은 그것을 정당화한다.

앞에서 제시되었던 이론들과 관련 지어보면, 자유주의 복지국가는 사회민주주의이론과 국가중심이론에 의해 부분적으로 잘 설명된다. 우선 사회민주주의이론에서 주장하는 바와 같이 약한 좌파정당의 역량과 노동부문의 조직능력이 사회복지에 대한 국가개입의 저발전을 초래하는 원인의 하나임이 밝혀졌다. 국가의 구조와 능력을 강조하는 국가중심이론 역시 분석을 통해 그 타당성이 인정된다. 반면에 산업화이론은 자유주의 복지국가와 개입주의 복지국가의 차이를 설명하는 데는 적합하지 않은 것으로 밝혀졌다. 왜냐하면 높은 수준의 경제발전은 두 유형 모두에서 공통적으로 발견되기 때문이다. 따라서 복지국가의 편차를 설명하는 데는 산업화이론의 기여정도가 별로 크

지 않다고 말할 수 있다. 이 점은 변수중심전략에 입각한 비교연구들에서도 가끔 언급된다. 즉 선진국들을 분석대상으로 할 경우에 산업화이론에 기반을 둔 변수들이나 경제적 변수들의 설명력보다는 사민주의이론이나 국가중심이론에 근거한 정치적 변수들의 설명력이 더 크게 나타난다.

### 3) 유교주의 복지국가

국가-시장-공동체라는 복지제공주체들 중에서 국가와 시장의 역할이 상대적으로 약하다는 것은 공동체의 역할이 상대적으로 큼을 의미한다. 실제로 앞의 <표 1>에서 여기에 속하는 국가의 노인들은 그들 소득의 상당부분을 비공식적인 이전소득에 의존한다. 이 글에서는 이들 국가들에게 유교주의 복지국가라는 명칭을 붙였다. 사실 국가에 의한 복지제공 수준이 낮은 이들 국가들에게 복지국가라는 명칭을 붙이는 것은 논란거리가 될 수 있지만, 최근에는 유교주의 복지국가 또는 동아시아 복지국가라는 용어가 자주 사용되고 있다는 점을 감안하였다. 질적 비교분석의 결과, 유교주의 복지국가 역시 자유주의 복지국가와 마찬가지로 하나의 결합원인으로 요약될 수 있었다.

$$Y3 = contut * ethdiv * idv * ltcab * RTCAB * union ----- (4)$$

이 식은 다음과 같이 표현될 수 있다.

유교주의 복지국가는 민족적-문화적 이질성이 적으며, 국가구조가 사회의 이해관계에 대해 자율적이며, 개인주의의 가치가 약하며(집합주의의 가치가 지배적이며), 좌파정당의 역량과 노동부문의 조직능력이 약하며, 우파정당의 역량이 강하다는 특성을 가진다.

여기에서도 제도적 맥락, 혹은 복합적 전체의 중요성이 다시 한번 발견된다. 민족적-문화적 동질성과 국가구조의 자율성은 사회복지에 대한 국가역할이 큰 개입주의 복지국가에서도 발견되는 원인변수이다. 하지만 그것이 개인주의와 강한 좌파 역량, 약한 우파 역량과 결합될 때와 집합주의와 약한 좌파 역량 그리고 강한 우파 역량과

결합될 때에는 상이한 결과를 낳는다. 한편 경제적 발전수준을 나타내는 1인당 GDP 변수가 논리적 요약의 과정에서 생략되어 버렸다는 점 역시 중요하다. 이러한 분석결과는 유교주의 복지국가를 설명함에 있어 산업화이론의 타당성이 상대적으로 적음을 의미한다.<sup>9)</sup>

유교주의 복지국가 유형이 앞의 두 유형과 특히 다른 점은 개인주의의 가치가 약하다는 점이다. 앞서 살펴본 바와 같이 비교문화학자인 흉스테드(Hofstede, 1995)에 의해 고안된 개인주의 지수는 개인주의의 정도, 혹은 집합주의의 정도를 나타낸다. 집합주의의 정도가 높은 사회는 각종 연(緣)이 강조됨과 동시에, 사회적 연줄망의 중요성이 크다. 확대가족 또는 내집단의 역할이 중시되며, 우리주의(*we-ism*)가 지배적이다. 즉, 집합주의사회는 비공식적 결속의 지속성과 강도가 개인주의사회에 비해 훨씬 크다. 또한 집합주의사회에서는 뜨내기(*stranger*)와 토박이(*native*)의 구별이 심하기 때문에,<sup>10)</sup> 뜨내기에 대한 배려가 개인주의 사회에 비해 적다.

집합주의가 유교주의 복지국가를 현실화하는 원인의 하나라는 점은 어떤 맥락에서 설명될 수 있을까? 그것은 다음과 같은 세 가지의 측면과 관련된다(홍경준, 1997; 1998).

첫째로, 집합주의사회는 비공식적 결속의 역할이 여전히 중시되는 사회라는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 서구에서 비공식적 결속은 민족국가의 성립과 자본주의의 발전에 의해 해소되었다. 비공식적 결속의 해소는 근대화의 일반적 경향이라기보다는 서구적 근대화, 즉 교회와 결합된 공동체가 민족국가의 성립과 자본주의 발전에 대립적인 요소로 적용했던 경우에 더 완전하게 이루어졌다. 하지만 뒤늦게 근대화를 시작한 동아시아에서 비공식적 결속은 민족국가를 강화하고, 자본주의적 발전을 도모하는데 활용되었다. 족(*ethnic*)의 관념은 시민권을 대신하여 사회성원을 민족국가로 통합하는 수단으로 활용되었으며, 가족주의는 유교자본주의 또는 정실자본주의의 근간이었다. 여전히 중시되는 비공식적 결속은 사회성원들의 복지욕구에 대한 유력한 대응

9) 한편, 분석의 과정에서 65세 이상 노인인구의 비중을 결합원인의 하나로 투입해보았으나, 그 결과는 위와 마찬가지였다. 그 이유는 1인당 GDP와 노인인구의 비중 모두 일본에서는 “1”로 표시되지만, 한국과 싱가포르에서는 “0”으로 표시되었기 때문이다.

10) 시장이라는 조직원리는 자본가와 노동자 사이에, 국가는 통치자와 피통치자 사이에, 마지막으로 공동체는 토박이와 뜨내기 사이에 대립전선이 형성된다(Streeck & Schmitter, 1985).

기제로 활용되며, 국가의 역할은 상대적으로 약하다.

둘째로, 집합주의사회에서는 노동과 자본 사이의 정치적 대립과 균열이 정치적으로 동원되기 어렵다. 계급적 정체성보다는 확대가족과 내집단에 대한 정체성이 더 강하기 때문에, 정치적 동원 역시 이러한 균열에 따라 이루어진다. 종친(宗親)과 동향(同鄉), 동학(同學)이 정치적 동원에서 중시되며, 그것은 정치엘리트에 의해 재생산된다. 따라서 개입주의 복지국가에서는 문화적-민족적 동질성이 계급균열의 정치적 동원에 순기능을 한다면, 유교주의 복지국가에서 그것은 계급균열의 정치적 동원을 저해한다. 강력한 우파정당의 역량은 그의 산물이다.

마지막으로, 집합주의사회에 온존하는 비공식적 결속은 정책결정구조에 위치한 관료들의 행위에도 강한 영향을 미친다. 상대적으로 늦게 시작한 근대화 과정에서 급속한 경제성장의 강박에 사로잡힌 유교주의 복지국가의 관료들은 비공식적 결속에 복지의 책임을 전가하는 정치적 학습과 그를 통해 누적된 정책적 유산에 제약되어 있다. 사회의 이해관계로부터 상대적으로 자율적인 국가구조 아래에서 이러한 정치적 학습과 정책적 유산은 쉽게 변화되지 않는다. 강한 국가능력이 개입주의 복지국가에서는 복지에 대한 국가책임을 강화하는 방향으로 작동했다면, 유교주의 복지국가에서 그것은 정확히 반대 방향을 향해 있다.

## 5. 요약 및 토론

이 글을 통해 제기된 다양한 논점들, 특히 유교주의 복지국가와 관련된 복합원인들은 좀더 정교한 개념과 측정수단에 의해 뒷받침되어야 한다. 하지만 적어도 이 글에서 확인된 첫번째의 사실은 복지국가의 발전정도와 편차를 설명하려는 다양한 시도들은 부분적으로만 타당하다는 점이다. 이것은 산업화이론이나 사회민주주의이론, 국가중심이론 모두에 해당된다. <표 7>은 이러한 이론들에서 강조되는 원인변수들이 각각의 복지국가 유형에서 어떤 효과를 가지는가를 요약한 것이다. 우선 산업화이론에서 강조되는 1인당 GDP 변수는 개입주의 복지국가와 자유주의 복지국가를 구분하는 데는 큰 역할을 수행하지 못한다. 한편 사민주의이론에서 강조하는 좌파정당의 역량은 자유주의 복지국가와 유교주의 복지국가를 구분하는데 썩 성공적이지 않다. 또한 국가

〈표 7〉 분해된 원인변수들의 효과

	1인당 GDP	좌파정당의 역량	강한 국가능력	문화적-민족적 동질성
개입주의 복지국가	+	+	+	+
자유주의 복지국가	+	-	-	-
유교주의 복지국가	?	-	+	+

중심이론에서 강조하는 강한 국가능력은 개입주의 복지국가와 유교주의 복지국가가 가진 편차를 충분히 반영하지 못한다. 문화적-민족적 동질성 역시 국가능력 변수와 마찬가지이다. 〈표 7〉에 나열된 원인변수들이 세 개의 복지국가 유형을 적절하게 설명하기 위해서는 결합되어야 한다. 즉 개입주의 복지국가는 “++++”라는 결합원인에 의해, 자유주의 복지국가는 “----”라는 결합원인, 유교주의 복지국가는 “?-++”라는 결합원인에 의해 더 잘 설명될 수 있다.

두번째로 확인된 사실은 사회복지에 대한 국가책임이 강한 개입주의 복지국기는 다종적인 결합원인에 의해 설명된다는 점이다. 즉 개입주의 복지국기는 강한 좌파정당의 역량과 강한 국가능력을 포함하는 결합원인에 의해서 출현할 뿐 아니라, 동시에 범우파 블록의 균열을 포함하는 결합원인에 의해서도 가능하다. 이러한 분석결과는 서구 복지국가에 대한 기존의 연구결과에서 밝혀진 바와 상당히 일치한다.

세번째의 것은 개인주의 지수와 관련된 것이다. 비공식적 결속의 강도를 나타내는 이 원인변수는 다른 원인변수들과 결합원인을 구성하여 유교주의 복지국가를 특징짓는다. 이러한 분석결과는 유교주의 복지국가, 좀더 관심의 폭을 제한한다면 한국 국가복지의 낙후성은 비공식적 결속과 관련되어 있을 것이라는 나의 가설을 어느 정도 지지한다.

한편 방법론적 측면에서 이 연구는 질적 비교분석이라는 새로운 방법을 소개하였다. 질적 비교분석은 비교연구에서 사례중심 전략이 가지는 장점을 보존함과 동시에, 보다 많은 사례들을 비교할 수 있다는 점에서 유용하다. 이 연구에서는 질적 비교분석을 통해 변수중심 전략에서 간과되었던 제도적 맥락, 혹은 복합적 전체의 중요성을 상기시켜 보았다.

### ■ 참고문헌

- 김태성·성경룡. 1993. 《복지국가론》 나남.
- 한국갤럽조사연구소. 1990. 《한국노인의 생활과 의식구조》.
- 한국노동연구원. 1994. 《KLI 해외노동통계》.
- 한국보건사회연구원. 1994. 《아시아 지역의 노인복지정책 및 노인생활실태 비교》.
- 노인철·김수봉. 1996. 《사회보장재정의 국제비교와 전망》.
- 홍경준. 1997. “한국의 공공복지는 왜 낙후되어 있나? : 제도의 제약과 행위자의 선택을 찾아서.” 《한국사회복지학》 제 33 호.
- \_\_\_\_\_. 1998. “한국과 서구의 국가복지 발전에 대한 비교사적 검토 : 전통과 탈현대의 사이에서.” 《한국사회복지학》 제 35 호.
- Abrahamson, P. 1991. “Welfare and Poverty in the Europe of the 1990s: Social Progress or Social Dumping?” *International Journal of Health Service*. Vol. 21(2).
- Baldwin, P. 1990. *The Politics of the European Welfare State Since 1875-1975*. Cambridge University Press.
- Castles, F. 1978. *The Social Democratic Image of Society*. Routledge.
- \_\_\_\_\_. 1982. “The Impact of Parties on Public Expenditure.” in *The Impact of Parties*, edited by F. Castles. Sage.
- Esping-Anderson, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Policy Press.
- Hall, P. 1992. “The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s.” in *Structuring Politics*, edited by S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth. Cambridge University Press.
- Heclo, H. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. Yale University Press.
- Hicks, A., J. Misra, & T. N. Ng. 1995. “The Programmatic Emergence of the Social Security State,” *American Sociological Review* (60).
- Hofstede, G. 1995. 《세계의 문화와 조직》. 차재호·나은역 역. 학지사.
- Kangas, O. 1994. “The Politics of Social Security: On Regressions, Qualitative Comparisons, and Cluster Analysis.” in *The Comparative Political Economy of the Welfare State*, edited by T. Janoski & A. Hicks. Cambridge University Press.
- Korpi, W. 1983. *The Democratic Class Struggle*. Routledge and Kegan Paul.
- OECD. 1992. *Private Pensions and Public Policy*.
- Pampel, F. & J. Williamson. 1985. “Age Structure, Politics, and Cross-National Patterns

- of Public Pension Expenditures." *American Sociological Review* (50).
- Ragin, C. 1994. "A qualitative Comparative Analysis of Pension Systems." in *The Comparative Political Economy of the Welfare State*. edited by T. Janoski & A. Hicks. Cambridge University Press.
- Rose, R. 1989. "Welfare : The Public/Private Mix." in *Privatization and Welfare State*. edited by S. Kamerman & A. Kahn. Princeton University Press.
- Stephens, J. 1979. *The Transition from Capitalism to Socialism*. Macmillan.
- Streeck, W. & P. Schmitter. 1985. "Community, Market, State and Associations? The Progressive Contribution of Interest Governance to Social Order." in *Private Interest Government : Beyond Market and the State*. edited by W. Streeck & P. Schmitter. Sage.
- Thelen, K. & S. Steinmo. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." in *Structuring Politics*. edited by S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth. Cambridge University Press.
- Thompson, G. et al. 1991. *Markets, Hierarchies & Network : The Coordination of Social Life*, Sage Publications.
- M. Weir, A. Orloff, & T. Skocpol. 1988. *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton University Press.
- Wilensky, H. 1975. *The Welfare State and Equality*. University of California Press.
- \_\_\_\_\_. 1981. "Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism : The Role of Political Parties in Recent Welfare State Development." in *The Development of Welfare State in Europe and America*. edited by P. Flora & A. Heidenheimer. Transaction Books.

## A qualitative Comparative Analysis of Welfare Regimes Interventionist, Liberalist, and Confucian Welfare State

Hong, Kyung-Zoon  
(Chonbuk Univ. Social Welfare)

The purpose of this study is to classify welfare regimes using the method of qualitative comparative analysis(QCA). By formalizing the logic of qualitative analysis, QCA makes it possible to bring the logic and empirical intensity of qualitative approaches to studies that normally call for the use of quantitative methods. In QCA each case is conceived holistically, as a configuration of conditions, not a collection of scores on variables.

Major findings of this study are as follows. Firstly, major explanations for welfare state differences are partly supported. Indicators relevant to each explanation can appear to be important only if other causal conditions are considered. For example, in the interventionist welfare states, high GDP per capita must be combined with the weakness of the Right and ethnic homogeneity. Otherwise, it can't discern interventionist from liberalist welfare states. Secondly, the equation for the interventionist welfare states includes multiple causal conjunctures. Many studies of welfare state find the same results. The third main finding is that IDV(individualism index) which is proxy for the weakness of informal network matters. Combining with other variables, IDV seems to be important in explaining the emergence of Confucian welfare states.