

## 복지국가의 필요조건으로서의 ‘정부의 질’: 퍼지셋 질적비교연구를 활용한 OECD국가 비교연구\*

이승윤\*

강민아\*\*

정무권\*\*\*

본 논문은 기존의 권력자원 중심의 보편주의 복지국가론에서 정부의 질 요인이 원인조건으로 가지는 타당성을 실증적으로 검증하고자 한다. 이를 위해 본 논문에서는 OECD 21개 국가들(1985년부터 2010년)을 대상으로, 복지국가 발달을 설명하는 주요 변수들 간의 조합을 살펴보고, 이러한 원인조합들이 어떻게 복지국가의 필요조건이 되는지 퍼지셋 질적비교연구 방법론을 활용하여 분석한다. 분석 결과, 보편적 복지국가를 위해서는 일반적으로 알려진 권력자원론과 산업화 논리와 함께 정부의 질이 필요조건으로서 중요한 조건인 것으로 나타났다. 특히, 보편주의적 복지국가의 척도로 사용되어 왔던 복지관대성 지표(Generosity Index)를 결과조건으로 적용한 경우 경제성장, 정치적 투입 차원에서의 권력자원동원, 그리고 집행차원으로서의 정부의 질의 결합이 원인조건 결합으로 제시되었다. 즉 보편적 복지국가로 가기 위해서는 권력자원과 경제성장뿐만 아니라 정부의 질이 중요한 필요조건인 것으로 나타났다.

주제어: 정부의 질, 복지국가, 퍼지셋 질적비교연구

\* 이 논문은 2012년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원(NRF-2012S1A3A2033416) 및 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원(NRF-2013S1A3A2052898)를 받아 수행된 연구임.

\*\* 제1저자, 영국 Oxford 대학교에서 사회정책학 박사학위를 취득하고, 현재 이화여자대학교 사회복지학과 조교수로 있다. 주요 관심분야는 비교사회정책, 복지국가, 노동시장, 비교연구방법론 등이다(sophia.sy.lee@ewha.ac.kr)

\*\*\* 제2저자, 미국 Harvard 대학교에서 보건의료정책학 박사학위를 취득하고, 현재 이화여자대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 보건의료 정책, 거버넌스, 국제개발협력, 성과관리 등이다(minahkang@ewha.ac.kr)

\*\*\*\* 교신저자, 미국 Indiana 대학교에서 정치학으로 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 원주캠퍼스 글로벌행정학전공 교수로 있다. 주요 관심분야는 복지국가, 비교정책, 행정이론, 사회적경제 등이다(chungmk@yonsei.ac.kr).

## I. 서론

최근 보편적 복지국가의 실질적인 건설이 가능하기 위해서는 국가가 높은 수준의 세금을 거두고 높은 복지지출을 하며, 다양한 사회보험 및 사회서비스를 집행하는 과정에서 다수의 국민들이 정부를 신뢰할 수 있는 ‘정부의 질(Quality of Government, QoG)’도 필요조건으로서 선행되어야 한다는 관점이 논의되기 시작하고 있다. 정부의 권위행사에서 ‘불편부당성(impartiality)’을 핵심개념으로 하는 이 새로운 관점은 관대한 복지국가로의 이행조건으로서뿐만 아니라 다양한 정책영역에서 정책의 성공과 실패를 가름하는 제도적 조건으로서도 정부의 질이 그 중심에 있다는 것을 강조한다.<sup>1)</sup>

지금까지 보편적 복지국가를 가능하게 하는 중요한 조건으로서 가장 잘 알려진 관점은 에스핑-안데르센의 복지유형론에서 제기되었던 권력자원론이다(Esping-Andersen, 1985 and 1990, Korpi, 1983 and 2006). 사회서비스를 포괄하는 양질의 보편적 복지국가를 만드는 조건은 노동세력을 중심으로 하는 광범위한 계급지배연합을 통해 좌파정당이 집권을 하는 권력자원의 동원이 필수적이라는 것이다. 다시 말해서, 복지국가의 발전유형에서 질적으로서 서로 다른 유형의 경로로 가게 하는 중요한 조건은 권력자원의 동원 수준의 차이라는 것이다.

그러나 새로운 정부의 질 관점은 권력자원으로만 양질의 보편적 복지국가가 되기 어렵다는 주장이다. 권력자원의 동원이 물론 보편적 복지국가로 가기 위한 중요한 필요조건이지만, 우리가 간과해 왔던 또 하나의 필요조건이 정부의 질이라는 것이다. 이들 정부의 질 관점에 의하면 역사적으로 서구를 비롯한 다수 국가들의 복지개혁 경험들을 볼 때, 좌파정당의 권력자원 동원에 의해 친복지적 개

---

1) 본 논문에서의 정부의 질(Quality of Government)의 개념과 이론적 관점은 최근 스웨덴 학자인 Bo Rothstein과 그의 연구진들이 이끄는 정부의 질 연구소(the Quality of Government Institute)에서 주도하고 발전시킨 것에 기초한다. Rothstein은 Gothenburg 대학에서 The Quality of Government Institute를 이끌며, 다양한 사회현상들을 설명할 수 있는 새로운 관점으로서 정부의 질(Quality of Government, QoG)이라는 개념을 발전시켜 이론적 개발과 다양한 경험적 연구들을 발표하고 있다. 이 정부의 질 학파들의 연구성과물들에 대해서는 연구소 웹사이트인 <http://qog.pol.gu.se/>를 참고하라.

혁정권이 집권하지만, 개혁정책의 집행과정에서 실패를 거듭한 사례가 많고, 국민이 신뢰할 수 있는 정부의 질이 보완되지 않으면 보편주의적 복지국가를 위한 지속적인 권력자원의 동원도 불가능하다는 것이다(Rothstein et al, 2011, Teorell and Rothstein, 2015, Rothstein and Teorell, 2015). 그리고 최근 선진 복지국가들 사이에서도 세계화와 경제위기에 대한 대응에서 이미 형식적으로는 보편주의 복지체제를 갖추었지만 정부의 질 차이에 따라 서로 다른 경제적 경쟁력을 보여주며 복지개혁을 추진하는 것을 설명하고자 한다. 특히 우리의 경우, 최근에 일고 있는 보편적 복지와 증세논쟁에서 보여주듯이, 국민들은 일반적으로 복지확대의 필요성에 대하여는 인정하지만 정부에 대한 신뢰가 낮아 국민들의 증세에 대한 지지는 매우 약한 이중성을 보여주고 있다. 따라서 이러한 정부의 질이라는 새로운 이론적 관점은 최근 보편주의 복지국가 담론과 함께 국가복지에 대한 신뢰와 증세논쟁이 제기되는 우리의 경우에도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

이런 맥락에서 본 연구는 정부의 질이 복지국가의 확대를 가능하게 하는 중요한 조건으로서 뿐만 아니라 정부정책 및 다양한 영역에서 정책의 성공과 실패를 좌우할 수 있는 중요한 제도적 조건일 수 있다고 인식하고, 이를 경험적 관점에서 검증하고자 한다. 구체적으로는 다음의 목적을 가지고 분석을 실시한다.

먼저, 본 논문은 기존의 권력자원 중심의 복지국가발전론에서 정부의 질 요인이 원인조건으로 가지는 타당성을 실증적으로 검증하고자 한다. 이를 위해 본 논문에서는 독립변수와 종속변수 간의 선형적이며 특정 변수의 항상적인 인과관계를 가정하는 회귀분석이 아닌 복지국가 발달을 설명하는 주요 변수들 간의 조합을 살펴보고, 이러한 원인조합들이 어떻게 복지국가라는 결과조건인 원인조건이 되는지 분석하였다. 이를 위해 본 논문에서는 퍼지셋 질적비교연구방법론을 활용한다. 이러한 시도는 사회현상의 존재론적, 인식론적 관점에서 보편적 복지국가의 형성을 가능하게 하는 인과적 메카니즘을 설명하기 위해서는 회귀분석이 보여주는 변수들의 항상적 관계에 대한 한계를 인식하고 주요 요인 변수들 간의 통계적 의미에서 나아가, 현실세계에서의 다양한 원인조건들의 복합적인 결합관계에 대한 분석이 필요하다는 것을 전제로 하고 있다. 즉, 정부의 질이 복지국가의 원인조건이 될 수 있는지 그리고 더 나아가 이러한 정부의 질이 권력자원

및 경제성장 등의 다른 원인조건들과 어떻게 결합관계를 가지면서 복지국가의 필요조건이 될 수 있는지 분석함으로써 기존의 복지국가 연구에서 보여주지 못하는 새로운 인과적 시사점을 찾아보고자 한다.

본 논문은 크게 세 부분으로 구성된다. 먼저 본 논문은 정부의 질에 대한 개념화 및 측정 방식에 대한 논의를 한다. 이어서, 복지국가와 정부의 질의 관계에 대한 논의를 통해, 앞서 설명하였듯이 복지국가 발전을 설명하는데 있어 정부의 질이 어떻게 중요한 원인조건이 될 수 있는지에 대하여 이론적으로 논의해 본다. 마지막으로 실증적 검증을 위해 본 논문에서 활용하는 퍼지셋 질적비교연구방법론의 특징을 설명하고, 경험적 자료를 이용하여 정부의 질과 복지국가를 측정할 수 있는 주요 변수들에 대한 논의를 실시한다. 이를 바탕으로 본 논문에서는 OECD 21개 국가들의 1985년부터 2010년까지의 복지국가 발전을 설명하는 원인조건을 분석한다. 그리고 마지막으로 정부의 질과 복지국가의 관계에 대한 결과를 도출하고 그 함의를 찾아본다.

## II. 정부의 질과 복지국가: 이론적 논의

### 1. ‘정부의 질’의 개념

사실 정부의 질(Quality of Government)에 대한 논의는 아주 새로운 것은 아니다. 그동안 정부의 효과성(effectiveness)과 효율성(eficiency), 정부능력(government capacity), 거버넌스(governance) 등 정부의 질과 유사한 다양한 개념을 통해 정부정책 또는 행정의 효과성 또는 다양한 영역에서의 성과(performance)를 알아보고자 하는 노력들이 있었다. 일찍이 라포타와 그 동료들은 직접적으로 ‘정부의 질’ 용어를 사용하면서 정부의 어떤 제도적 특징(정부의 질)이 경제성장, 정치민주화, 국민들의 삶의 질 향상과 같은 경제, 정치, 사회적 성과를 내는가를 중심으로 정부성과에 대한 검증을 시도하였다 (La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer, and Vishny, 1999). 그러나 이들 연구진은 정부의 질을 경제, 정치, 사회적 성과를 내는 제도적

특성으로서 규정하고 정부의 질에 대한 특정한 정의를 시도하지는 않았다. 이후 정부의 질과 연관된 유사개념으로서 ‘좋은 거버넌스(good governance)’의 개념이 세계은행(World Bank)의 주도 하에 개발되었다 (Kaufman, Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton, 1999; Kaufman, Kraay, and Mastruzzi, 2004). 현재 좋은 거버넌스의 개념은 신자유주의적 관점에서 개발도상국들의 경제성장을 위한 정부의 역할, 정부와 시장과의 관계에 초점을 두어 그 측정지표들이 널리 사용되고 있다.

그러나 로스타인(Bo Rothstein)이 이끄는 정부의 질 학파들은, 좋은 거버넌스의 개념으로 정부의 질을 규정하는 세계은행을 비롯한 주류 경제학자들의 관점들이 신고전주의 경제학의 패러다임에 기울어 경제성장과 정부의 관계를 선형적인 기능주의적 관계로 보고 있다고 비판한다. 때문에 정부의 질과 연계하여 보다 다양한 사회현상들을 설명할 수 없다는 것이다. 따라서 이들은 정부의 질 개념이 이론적 관점에서 다양한 사회현상을 객관적이고 보편적으로 설명하기 위해서는 새로운 개념화가 필요하다고 주장한다.

이를 위해서는 그 개념이 기능주의적 오류를 극복하면서 매우 간결하고 국가 또는 정부와 관련하여 매우 핵심적인 특징을 보여줄 수 있어야 한다고 주장한다. 이에 따라 새로운 ‘정부의 질’ 개념의 핵심 개념으로 “정부가 그 권위를 행사할 때의 불편부당성(impartiality)”을 제시한다(Rothstein 1998 and 2011).

이 시각이 제시하는 정부의 질 개념화를 좀 더 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 첫째로, 정부의 질은 정책의 내용을 의미하는 것이 아니라, 정부가 정책을 집행, 즉 공권력을 가진 주체로서 권위를 행사하는 과정을 의미한다. 일반적으로 세계은행의 좋은 거버넌스 개념은 정부 자체의 제도적 특성, 효과성과 효율성 제고를 위한 정부의 능력을 강조하지만, 기본적으로 정부와 시장과의 관계에서, 작은 정부, 시장친화적이며 효율적인 정부가 경제성장에 도움이 된다는 규범적, 또는 기능적 사고를 전제로 하고 있다. 바꿔 말하면, 큰 정부는 부패와 비능률을 가져오기 때문에 정부의 질이 낮을 수밖에 없다는 것을 전제로 하고 있다. 그러나 정부의 권력행사의 과정에 초점을 둔 정부의 질의 개념화는 큰 정부, 작은 정부와 기능주의적 관점에서 상관없는 개념화이다. 경험적으로 볼 때, 북유럽 복지국가들이 보여주듯이, 큰 정부가 경제적 경쟁력을 가지고 보편적 복지국가의 확대

및 유지를 실현하고 있는 사례도 있는 것이다 (Lindert, 2004; Steinmo, 2010, Rothstein, 1998).<sup>2)</sup> 또한 흥미롭게도 기존의 관점 내에서도 라포타와 그의 동료들의 경험적 연구는 보다 좋은 성과를 내는 정부들이 큰 정부이면서 높은 조세를 부과하고 있다고 결론을 맺고 있다 (La Porta et al., 1999: 266). 따라서 새로운 정부의 질 관점에서는 큰 정부의 형태로 나타나는 양질의 보편적 복지국가는 권력 자원동원론과 독립적인 새로운 인과적 가설로 높은 정부의 질을 필요로 함을 제기할 수 있는 것이다.

둘째로, 이들이 제시하는 정부의 질 개념은, 정부 권력의 접근(access to power) 보다는 정부권력의 행사(exercise of power)에 초점을 둔다. 기존의 다원주의와 시스템이론에 입각한 민주주의 이론들이 주로 이익집단, 정당, 선거 등 주로 주요 행위자들의 권력에의 접근을 강조하는, 즉 정책의 투입(input)차원에 주요 초점을 두어 다양한 정치현상이나 정책과정에서의 정책내용의 인과관계를 설명해 왔다는 것이다. 반면에 정책집행과정에서 권력이 실제로 행사되는 산출(output)차원에서의 정책집행의 문제에는 상대적으로 소홀해 왔다는 것이다.<sup>3)</sup> 정부의 질의 핵심개념인 불편부당성(impartiality)은 바로 정책집행에서의 질이 정책결과의 차이를 만들어내는 독립적인 인과관계를 형성할 수 있다는 점에서 정책집행에 초점을 둔 개념화라는 것이다.

셋째로, 기존의 ‘좋은 거버넌스’ 개념으로서의 정부의 질의 개념화는 ‘거버넌

2) 신자유주의 경제학자들의 주장과 달리 큰 정부가 경제성장과 복지를 무리 없이 해낼 수 있다는 경험적 연구로 잘 알려진 것은 Lindert(2004)가 있다. 또한 복지국가와 조세를 연구하는 학자들 사이에서는 시민주의적 복지국가들이 세계화나 경제위기에 신자유주의 공세에도 불구하고 여전히 높은 복지와 높은 조세를 유지하는 것을 제도주의적 관점에서 정부에 대한 신뢰와 정치과정으로 설명하고 있다(Steinmo, 1993 and 2010).

3) Rothstein의 정부의 질 학파는 기본적으로 정책론의 관점에서 봤을 때 자신이 제기하는 중요한 인과적 출발점인 정부의 질은 정책의 집행에 초점을 두고 있다. 정부의 질 학파는 정책형성과정에서의 다양한 제도와 정치과정을 정책의 투입(input)으로 인식하고 정책의 산출(output)을 정책의 집행을 의미하여 사용한다. 전통적 정책학에서도 1970년대 이후 Wildavsky와 Pressman(1973)에 의해 정책집행의 중요성이 정책이론에서 강조되고 있고 연구들이 진행되고 있으나, 거시적 사회현상을 설명하는 독립적인 패러다임으로서 제기되지는 못했다고 할 수 있다. 따라서 정부의 질 학파가 정책형성 보다는 정책집행에 초점을 두는 관점은 정책학의 관점에서도 의미가 있다고 볼 수 있다.

스’라는 개념 때문에 실제로 다루어지는 범위가 너무 넓다. 즉, 정부의 질이 정부와 관련된 모든 것이라면, 실제로 아무것도 설명할 수 없다는 것을 의미한다. 이는 일찍이 비교정치방법론에서 사토리가 주장한 개념화 문제에서의 ‘추상의 사다리(the ladder of abstraction)’ 논리로서 개념의 지나친 확장(conceptual stretching)은 실제로 설명능력이 떨어진다는 것과 같은 맥락이다 (Sartori, 1970).

넷째로, 불편부당성의 개념화와 범주의 문제이다. 불편부당성은 일찍이 막스 베버(Max Weber)에 의해 근대 관료제의 전형적인 특성으로 제기되어 왔다. 베버는 효율적인 관료제의 이념형으로서 비정의적(impersonal)이며, 능력과 성과에 의한 관료제의 운영, 그리고 규칙과 임무에 충실한 관료제를 강조해 왔다. 그러나 최근 사회과학 학계에서는 베버의 관료제 이론에서 제시된 불편부당성의 개념에 대해 많은 비판이 있어왔다. 관료제의 불편부당성은 현실적으로도 가능하지 않고, 또한 규범적으로도 바람직하지 않다는 것이다.

가장 대표적인 비판이 합리적 선택이론에서의 관료제 비판이다.<sup>4)</sup> 이 관점에서는 베버리안 관료제에서 강조하는 비정의적 합리적 관료제는 존재하지 않는다는 것이다. 자신의 이익을 극대화하는 개인으로서 본다면, 경쟁과 통제가 없는 관료제 하에서는 관료들은 이념적인 공익보다는 자기이익을 극대화하는 과정에서 부패와 비능률을 가져오기 때문에 정책의 효과성을 담보할 수 없다는 것이다. 다음으로, 페미니즘, 구조주의 또는 문화해석학적 관점에서 인간은 문화적, 구조적 맥락에서 형성되는 편견을 누구나 가지게 되며 객관적 의미에서 불편부당성의 인식을 할 수 없다는 것이다(Young, 1990).

이러한 비판들에 대해 ‘정부의 질’ 관점에서는 불편부당성은 현대사회에서 적어도 국가의 영역에서는 규범적 차원에서 그리고 현실적 차원에서도 중요한 역할을 하고 있다고 주장한다. 이를 위해, 불편부당성을 자유주의 사회에서 모든 영역에서 보편적인 정의의 원리로 강조한 베리(Barry)의 불편부당성 개념을 비판한다(Barry, 1995). 대신에 본질적 정의를 분리시켜 절차적 정의를 강조한 롤즈

4) 공공선택론에서의 관료제 비판들이 대표적인 예이다. 이에 관한 문헌으로는 Niskanen (1971)에서 시작하여 Tullock(1987), Mueller(1979), Buchanan(1990), 최근의 수정주의자인 Dunleavy (1991)까지 다양하다.

(Rawls)의 정의론과 사회의 다양한 영역에 따라 정의의 가치는 다를 수 있다는 다원주의적 정의론을 제기한 왈저(Walzer)의 정의의 영역(sphere of justice) 이론을 정부의 질 개념화에 적용시킨다(Walzer, 1983).

롤즈(Rawls)는 현대의 다원주의적 사회에서는 모두에게 공통되는 내용을 갖는 본질적 정의론은 현실적으로 불가능하고 합리적이지 않기 때문에 다원적 사회의 모두에게 최소한으로 합의할 수 있는 절차적 공정성이 중요한 정의 가치가 되어야 한다고 주장한다(Rawls, 1971). 이와 더불어 다원적 정의론을 제시한 왈저(Walzer)의 불편부당성이 국가라는 영역에서 한정되는 개념이라는 것을 정당화시키기 위해 사용된다.<sup>5)</sup> 이러한 철학적 관점을 수용하면서 현대국가에서는 이론적 차원에서 배버가 제기한 관료제의 특성이 여전히 유효하고 경험적으로도 시민들은 정부의 법 집행이나 공공서비스의 제공에서 누구에게나 공정한 것을 중요한 가치 또는 기준으로 인식하고 있다는 것이다. 그리고 이러한 불편부당성의 개념이 누구에게나 최소한으로 받아들일 수 있는 정부의 질의 개념이라는 것이다.

예를 들어, 불편부당의 개념화와 연관하여 이와 연관된 핵심적 하위개념으로서 부패(corruption)를 들 수 있다. 일반적으로 통용되는 부패의 일반적 개념은 ‘사적 이익을 위한 공직의 남용과 오용’으로 정의된다(Kurer, 2005). 그러나 이 개념화는 어느 수준에서 남용과 오용인지 판단할 수 없는 상대적인 경향이 강하다. 따라서 부패의 개념화에서도 ‘부패는 공직에 있는 자가 사적이익을 위해 불편부당성을 위반하는 것’으로 정의할 필요가 있다(Kurer, 2005:230). 부패의 핵심은 차별하지 않는 것, 즉 정부가 평등한 권리를 가진 사람들에게 평등하게 대하는 것이다.

한편, 불편부당성의 개념화에서는 앞에서 제기되었던 정부의 질과 유사개념

5) Rothstein은 자신의 정부의 질 개념화에서 불편부당성의 논리를 정당화시키기 위해서 분석적 차원에서 인간이 이익을 추구하는 관점에서 두 가지의 본능, 즉 이기심과 이타심으로 나누고, 이익의 범위를 ‘모두에게 이익’과 ‘소수에게 이익’으로 나누어 국가, 시장, 가족, 이익 집단이라는 네 영역을 나누어 불편부당성은 최소한 국가의 영역에서는 모든 시민들이 현실적으로 인식하는 중요한 기준이라는 것이다.

으로서 좋은 거버넌스 개념에 포함되었던 개념들로 민주주의, 법에 의한 지배, 효율성, 효과성 등과 차별화를 두는 것을 강조하고 있다. 정부의 질로서 불편부당성은 반드시 민주주의 체제에서만 가능한 것이 아니다. 그보다는, 정부의 질의 핵심 개념인 관료제의 불편부당성이 가능하기 위해서는 부패가 적어야 하고, 법의 지배가 중요하며, 관료제의 정치화와 엮관화(patronage)를 막는 전문성이 제도적으로 보장되어야 한다.<sup>6)</sup>

결론적으로 정부의 권력행사에서 불편부당성으로서의 정부의 질 개념화는 기존의 사회과학 패러다임에서 소홀히 해왔던 개념이며 현대국가라면 모든 국가에게 적용될 수 있는 최소한의 보편적 개념이 될 수 있고, 이를 기반으로 이론적 개발과 경험적 연구를 통해 정부의 질이 다양한 정책결과와 사회변동의 중요한 변수가 되는 것을 가정하고 있다.

## 2. 정부의 질과 복지국가

그렇다면, 정부의 권위행사 또는 정책집행에서의 불편부당성으로 개념화되는 '정부의 질'<sup>7)</sup>이 어떤 논리, 이론적 메카니즘으로 보편주의적 복지국가의 형성을 설명하고 있는가? 다시 말해서, 정부의 질이 보편주의 복지국가의 형성에 중요한 선결적 요인이 되는 이론적 근거, 논리는 무엇인가?

보편주의 복지국가형성의 이론적인 논쟁은 흥미롭게도 전통적인 사회과학 패러다임의 두 양대 산맥인 마르크스주의와 베버리안 관점의 전통과 맥을 같이 하면서 양자의 한계들을 보완하는 방향으로 진행되고 있다. 현재 복지국가 발전이론에서 보편주의 복지국가형성에 지배적인 이론적 시각은 이미 잘 알려진 바와 같이 네오마르크스 전통의 맥락에서 발전된 코르피(Korpi)와 에스핑-안데르센

6) 이에 따라 정부의 질의 핵심개념인 불편부당성을 측정하는 중요 지표개념으로서 부패, 법의 지배, 관료제의 능력이 사용되는 근거가 된다.

7) 최근 QoG 시각에서 발표되는 연구결과물들을 보면, 경제성장, 건강, 삶의 질, 보편적 복지국가, 민주주의 발전, 젠더문제 등 다양한 영역의 사회현상에서 정부의 질이 중요한 독립변수가 된다는 것을 보여주고 있다.

(Esping-Andersen) 등에 의해 발전된 권력자원론이다 (Korpi, 1983 and 2006; Esping-Andersen, 1990). 복지국가발전에서 보다 평등하고 보편주의적 복지국가, 즉 현재의 사민주의 복지레짐의 특성을 가진 복지국가로 가기 위한 가장 중요한 요인은 노동운동과 사민주의 정당이 매개가 된 노동자계급에 의한 권력자원의 동원능력이 핵심변수라는 것이다. 투입의 차원에서 노동자 계급을 중심으로 한 계급지배연합이 국가의 권력을 장악하게 되면, 노동자의 이익을 중심으로 보다 보편적인 사회적 보호와 재분배를 위한 정책들이 실시될 가능성이 높아진다는 것이다. 특히 중산층과의 계급연합은 더욱 보편주의적이며 재분배적인 복지기반을 강화시킬 수 있다는 것이다.

이러한 권력자원론에 대한 대척점이 되는 시각이 1980년대에 스카치폴(Skopol)에 의해 주도되었던 베버리안 전통의 국가주의론이었다. 베버리안 전통에 기반을 두고 있는 국가주의 관점에서 보편주의 복지국가의 중요한 조건은 국가구조와 국가능력이다. 중앙집권적이며, 관료제의 능력을 가진 국가가 그렇지 않은 국가보다 보편주의적 복지국가의 건설을 가능하게 하는 제도적 조건을 제공했다는 것이다 (Weir and Skopol, 1985).

지금의 ‘정부의 질’ 관점은 80년대 정치사회학계를 지배했던 위와 같은 국가이론 논쟁에서 그 기원들을 찾을 수 있다. 사실상 정부의 질 관점은 현재의 보편주의 복지국가의 요인으로서 권력자원론을 부정하지 않는다. 이미 권력자원론은 복지레짐의 질적 차이를 만들어 내고, 사민주의 복지레짐처럼 보다 보편주의적 복지국가로 가기 위한 중요한 요인으로 그동안 많은 경험적 연구에 의해 검증된 것을 인정한다. 그러나 권력자원론은 정치적 제도의 질 또는 그 특성이 또 하나의 중요한 독립변수가 될 수 있는 것을 간과하고 있다고 주장한다. 따라서 정부의 질 관점에서의 보편적 복지국가론은 한편으로는 마르크스주의 전통인 권력자원론을 수용하는 한편, 다른 한편으로는 제도의 질로서 정부의 질을 강조하는 국가주의적 전통과 결합시키는 것이다.

‘정부의 질’이 보편주의적 복지국가 형성의 중요한 요인이라는 논리는 크게 두 가지 차원으로 정리할 수 있다.

첫째로 거시적, 역사적 차원에서 현재의 보편주의 복지국가의 형성과정을 보

면, 관료제의 불편부당한 정부의 질 특징이 권력자원에서 제기하는 좌파정당의 지배와 계급지배연합 보다 더 일찍이 형성되었고 이것이 보편적 복지국가로 가기 위한 권력자원동원이 지속적으로 성공하게 만드는 중요한 조건일 수 있다는 것이다(Teorell and Rothstein, 2015, Rothstein and Teorell, 2015).<sup>8)</sup> 다시 말해서, 보편주의 복지국가로 가기 위해서는 권력자원론이 주장한 것처럼 노동자 중심의 계급지배연합에 의한 권력자원이 필요하지만, 또 하나의 원인 조건으로서 역사적으로 국가형성과정에서 국민이 신뢰할 수 있는 제도의 질이 형성되는 것이 필요하다는 것이다. 왜 보편주의 복지국가에서 일반 시민들이 많은 세금을 부담하고 재분배적인 정책을 지지하는가라는 질문에는 국민들의 정부, 즉 제도의 질에 대한 신뢰와 같은 또 하나의 독립적 조건이 필요하다는 것이다. 특히, 비교의 영역을 선진 복지국가의 사례를 넘어 복지국가로 성장하고 있는 국가들로 확대하는 경우, 소위 좌파정부가 집권하여 권력자원을 동원하여도 보편주의적 복지제도의 발전보다는 권력과 연계된 특정 집단에 더욱 특혜가 가는 후원자적(patronage), 고객주의적(clientelistic) 또는 대중주의적(populistic) 복지제도가 도입되는 것을 볼 수 있는데 이러한 점에서도 정부의 질이 보편적 복지국가의 원인 조건으로 중요하게 논의될 수 있다는 것을 시사한다.

선진 복지국가 발전의 역사를 비교론적 관점에서 좀 더 자세히 들여다보면, 계급연합에 의한 권력자원동원 뿐만 아니라 그 이전에 국가구조와 행정, 관료제의 성격이 복지제도의 초기 형성에도 중요한 영향을 미치고, 이후의 복지국가발전에 경로의존성을 형성하였다는 것이다. 하나의 극단적인 예로서 미국에서의 스

8) 정부의 질과 관련하여 관료제의 능력, 국가 및 시장의 제도화가 경제성장, 시민들의 삶의 질 향상(빈곤의 완화)에 중요한 조건이라는 주장은 제도경제학과 제도주의 시각에서 이론적으로 경험적으로 제기되어 왔다. 대표적 문헌으로 (Acemoglu and Robinson, 2012), (Evans and Rauch, 1999), (Rodrik, 2007)이 있다. 또한 역사적으로 스웨덴의 국가형성과정에서 정부의 질이 먼저 형성되면서 이후의 복지국가 건설의 주요 요인인 권력자원 동원을 가능하게 했던 정부의 학파의 문헌으로는 (Rothstein, 1998 and 2011)에서 시작하여 최근에 두 편의 논문(Teorell and Rothstein, 2015, Rothstein and Teorell, 2015)이 있다. 이들은 스웨덴이 초기 근대국가로 가는 과정에서 민주화 이전에 관료제가 부패로부터 해방되어 이후에 시민주의적 정치연합을 통한 권력자원자원 동원과 보편주의적 복지국가가 가능하게 되었다는 것을 역사적으로 설명하고 있다.

카치폴(Skocpol)을 중심으로 한 국가주의적 복지국가 이론가들은 서로 다른 유형으로 복지국가가 발전하게 된 요인으로서 국가조직과 관료제의 특성과 후견주의적 정치(patronage politics) 그 자체에서 찾을 수 있다. 미국은 19세기 말 다른 어느 유럽 국가들 보다 먼저 전쟁연금제도(Civil War pension)와 같은 보편주의적 성격을 가진 복지정책이 출발하였다. 그러나 이 연금의 집행과정에서 후견주의적으로 분배됨에 따라 이후 이 제도의 정당성이 약화되고 국가 및 국가복지에 대한 국민들의 신뢰가 감소되는 결과가 초래되었다는 것이다(Skocpol, 1992). 일반적으로 권력자원론에서는 미국이 파편화되고 재분배 효과가 적고, 선별주의적 복지레짐으로 발전하게 된 원인을 시민주의 체제와 같이 포괄적이고 강한 노동조합운동이 없었기 때문이거나, 또는 문화적 관점에서는 강한 개인주의적 자유주의의 이념의 결과라고 설명한다. 그러나 국가주의나 이를 응용하는 정부의 질 관점에서는 미국의 최근 국가형성과정에서 후견주의적 민주주의가 발전하면서 결국 후견주의에 의한 부패로 인한 낮은 정부의 질도 미국의 자유주의적 복지국가로의 발전에 한 몫을 했다고 주장하는 것이다(Skocpol, 1992; Rothstein, 2011; Rothstein, Samani, and Teorell, 2011:6).

둘째로, 정부의 질 개념은 보편주의 복지국가 형성요인에 대한 미시적 기초(micro-foundation)로서, 왜 개인들이 정부의 질이 높으면 보편주의 복지국가를 지지하게 되는가에 대한 설명논리를 제시하고 있다 (Rothstein, Samanni, and Teorell, 2011). 일반적으로 복지제도가 국민들의 다양한 위험들을 다양한 복지제도를 통해서 보다 포괄적으로(보편주의적으로) 보호하게 되면, 소득재분배효과가 더 커진다.<sup>9)</sup> 대신에 이를 위한 양질의 보편적인 복지국가를 위해서는 시민들은 높은 조세를 부담해야 한다. 그렇다면 일반 개인들은 왜 높은 수준의 조세를 인내하는가?

개인들은 높은 수준의 복지지출과 높은 수준의 조세에 대한 지지를 고려할 때, 세 가지 이슈를 고민하게 된다고 한다(Scholz, 1998). 첫째로, 규범적 차원에서 복

9) 보편주의 복지국가가 재분배 효과가 높은 증거로서 조세를 소득이나 자산에 누진적으로 징수하지 않고 비례적으로 징수해도 복지급여가 보편주의적이면 재분배 효과가 나타난다는 것이다. (Åberg, 1989).

지국가에 대한 지지가 좋은 것인가를 판단한다. 둘째로, 다양한 사회적 위험을 보호받기 위해서 자신의 주머니에서 세금이나 다른 형태의 기여 등을 통해 어느 정도 수준의 돈을 지불해야 할 것인가를 판단하고, 이와 연관하여 조세제도가 투명하고 공평하며 낭비되지 않고 있는가를 고민한다. 셋째로, 이런 과정에서 정부의 다양한 정책집행 및 서비스 제공과정에서의 제도의 질(quality of institutions)을 평가한다. 다시 말해서 제도에 대한 신뢰가 복지국가 확대와 높은 조세를 지지하는 중요한 변수가 된다는 것이다. 즉, 정책 및 제도의 운영에서 정책내용에 관한 본질적 공평성도 중요하지만, 집행에서의 절차적 공평성에 대한 인식이 중요하다라는 것이다. 시민들이 자신들이 살고 있는 사회가 부패가 심하다고 느끼면, 그것이 자신의 제도들에 대한 일반적인 신뢰에 중요한 영향을 미친다(Rothstein and Uslaner, 2005). 즉, 정책에서 본질적 정의(substantive justice)도 중요하지만, 집행과정에서 절차적 정의(procedural justice), 그리고 무임승차의 문제가 해결되어야 정책에 대한 신뢰를 얻게 되어 정책지지를 받을 수 있다는 것이다. 정책의 본질적 정의는 정치과정의 투입단계에서 결정되지만, 절차적 정의의 문제는 또 다른 변수인 정책의 집행과정에서 결정된다.

따라서 이와 같은 거시적 차원에서 역사적 형성의 인과과정을 가지고 있는 정부의 질과 미시적으로는 집행과정에서 나타나는 부패와 무임승차 문제를 해결하여 합리적인 개인들이 제도를 신뢰할 수 있도록 하는 절차적 정의의 문제가 해결되어야 한다. 결과적으로 권력자원론에서 제기된 계급지배연합을 통한 보편적 복지국가의 발전 동력도 정책집행에서 제도에 대한 신뢰, 즉 정부의 질에 대한 확신이 없으면 지속적으로 지지를 받기 어렵다.

마지막으로, 권력자원론과 정부의 질 이외에 복지국가 발전에 주류적인 요인으로는 경제성장 변수가 있다. 이미 잘 알려져 있듯이, 복지국가 발전의 중요한 요인으로서 산업화와 경제성장이 뒷받침 되어야 한다(Wilensky, 1975). 이러한 관점은 복지국가가 발전되기 위해서는 기본적으로 산업화가 진행되고 경제가 성장하면서 발생하는 도시화, 빈곤의 심화, 인구증가에 따라 다양한 사회문제가 발생하고 이에 대응하기 위한 다양한 복지정책들이 발전하며 이에 필요한 복지지출을 위한 세수의 확대가 가능하다는 것이다. 이는 산업화 논리(logic of industrialization) 관점

으로 설명되기도 한다. 이와 유사한 맥락에서 서구사회가 산업화, 경제성장과 함께 정치적으로 근대국가로의 발전에 의해 사회보험을 중심으로 시작하여 다양한 복지정책이 발전하게 되었다는 근대화이론(modernization)도 그 기저에는 경제성장이 중요한 변수라고 보고 있다(Flora and Heidenheimer, 1981; Rimlinger, 1971). 이러한 관점은 거시적이고 기능주의적 관점에서 복지국가로의 발전은 산업화와 경제성장이 뒷받침이 되면서 재정의 확보와 함께 복지국가가 발전할 수 있었다고 설명한다. 사실 대규모의 복지지출과 세수확보를 필요로 하는 보편적 복지국가로의 발전은 이와 같은 산업화와 경제성장의 과정에서 가능할 수밖에 없을 것이다. 그러나 산업화와 경제성장의 논리가 모든 복지국가를 보편주의적 복지국가로 발전시킨 것은 아니다. 본 논문에서는 복지국가발달 이론에서 대표적 요인으로 논의된 권력자원론, 경제 성장이 어떻게 정부의 질과 조합을 이루며 복지국가 발전의 원인조건이 되는지 분석하고자 한다.

### Ⅲ. 방법론과 측정

#### 1. 퍼지셋 질적비교연구방법(Fs/QCA)의 유용성

본 연구에서는 복지국가의 발달을 이해하는데 있어 권력자원론으로 대표되는 좌과정당의 크기 또는 경제성장의 정도 등의 한 가지 원인조건이 결정변수가 될 수 있다는 논의에서 더 나아가 정부의 질이 어떻게 이들 조건과 조합을 이루며 복지국가 발달의 필요조건이 될 수 있는지 분석하고자 한다. 이러한 관점에서 퍼지셋 질적비교연구방법론은 변수중심 분석이나 사례중심 분석과 다른 독특한 특징들을 가지고 있어 본 연구의 방법론으로 적합하다. 첫째, 퍼지셋 질적비교연구방법은 양적 분석과 비교할 때, 결합된 요인들의 인과관계(conjunctural causation)가 내포하는 인과적 복잡성(casual complexities)을 살펴보기 위하여 연구자에게 더 많은 자유도(degrees of freedom)가 주어진다(Ragin 1989, 최영준 2009, 이승윤 2014). 무엇보다 퍼지셋 질적비교연구방법은 원인조건을 조합으로

구성할 수 있다. 소위 다변량 회귀분석에서는 다른 독립변수들의 수준을 일정하다고 간주하고 관심대상에 대한 한가지의 원인변수가 종속변수에 미치는 영향을 고려한다. 이와 달리, 퍼지셋 질적비교방법에서는, 사례 내 각각의 특성 간에 상호작용 효과를 완전히 허용하는 결합적 인과성 구조(joint causal system)에 초점을 둔다. 즉, 권력자원론, 경제성장론 그리고 정부의 질을 복지국가의 발전을 설명할 수 있는 가설적 조건으로 채택하는 경우, 각각의 조건이 독립변수로서 복지국가발전(종속변수)에 미치는 영향을 살펴보는 것이 아니라, 이러한 조건들이 서로 결합된 요인으로 어떻게 작용하는지에 초점을 둔다.

다음으로, 퍼지셋 질적비교연구는 사례를 특징짓는 방식과 관련하여 유연성을 허용한다. 단순한 집합이론에서 한 사례는 어떤 집합에 속하거나 속하지 않는 두 가지의 경우만 갖게 되는 반면, 퍼지셋 논리는 소속 정도(membership)의 단계를 가능하게 한다. 이러한 눈금매기기(calibration)는 질적 개념을 양적으로 비교할 수 있게 만든다. 예를 들어, 한 국가에서의 복지 제공의 관대성 정도에 따라 국가를 비교하는 경우 연구자는 질적 지식을 활용하여 퍼지점수 눈금매기기를 실시하고, 이를 통해 복지 제공의 관대성이라는 질적 개념이 양적으로 비교가능해지는 것이다. 퍼지셋 질적비교연구방법에서 눈금매기기(calibration), 즉 집합의 소속 정도(membership) 결정은 연구자의 개념화방법에 따라 다르게 이루어질 수 있다(Vis 2007).

마지막으로, 퍼지셋 질적비교연구는 사회과학의 집합이론적(set theoretic) 본질을 반영함으로써 이론과 경험적 자료의 분석이 일치될 수 있도록 한다(Ragin 1989:4). 예를 들어, 이러한 방법은 좌과정당 또는 정부의 질이 한 단계 변화할 때 복지국가의 발전 정도가 어떻게 변화하는지를 분석하는 상관관계 분석과 큰 차이가 있다. 퍼지셋 질적비교연구 분석의 활용은 어떤 원인조건들의 집합적 조합이 결과조건(복지국가의 발전)의 필요조건 또는 충분조건이 되는지를 분석 가능하게 한다.

## 2. '정부의 질'의 측정과 척도

앞서 설명한 정부의 질의 개념에 대한 논의와 더불어 정부의 질에 대한 측정 또한 다양한 학자에 의해 시도되어 왔으며 좋은 정부 (La Porta, Lopez-de-Silanes, Shelifer, and Vishny, 1999; Levi, 2006), 좋은 거버넌스 (Kaufman, Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton, 1999; Kaufman, Kraay, and Mastruzzi, 2004), 정부의 질 (Holmberg, Rothstein, and Nasiritousi 2009), 제도의 질 (Isham et al, 2005) 등 다양한 개념으로 정의되었고 이러한 정의를 조작적 정의화한 지표들이 제시되어 왔다.

우선, 라포타 외(La Porta et al, 1999)는 경제발전에 유리한 정부를 '좋은' 정부로 정의한 대표적인 학자로서 보다 많은 세금을 징수하는 것을 좋은 정부의 요건으로 보면서 세금의 징수능력을 정부의 질을 측정하는 지표로서 활용하였다. 한편, 아이삼 외(Isham et al, 2005)는 제도의 질(institutional quality)이라는 개념을 소개하면서 법의 지배, 정치적 안정성 및 폭력발생정도(political stability and violence), 정부 효과성, 부패의 부재, 의견수렴 및 책무성(voice and accountability), 규제적 부담(regulatory burden), 법과 질서의 전통 (Law and order tradition), 관료의 질, 정치적 권리, 시민의 자유, 재산권 및 규칙기반 거버넌스(rule-based governance) 등 11가지 지표를 활용하여 제도의 질을 측정하는 것을 제안하기도 하였다.

정부의 질을 측정하는 지표로서 가장 많이 거론되는 것은 세계은행에서 개발한 Worldwide governance indicators (WGIs)이다. 이들은 좋은 거버넌스의 개념을 '한 국가에서 권위에 의해 작동되는 전통과 제도들'로서 보다 광범위한 영역을 포함하고 민주주의적 정부형성을 보장하는 정치적 과정, 정책을 효율적으로 입안, 결정, 집행하는 행정적 역량, 그리고 정부와 시민간의 상호작용이라는 세 가지 요소를 모두 포괄하는 것으로 정의하였다. 이러한 정의에 따라 다음의 여섯 가지 요인으로 지표를 설정하여 측정하고자 하였는데, 이는 참여 및 책임성(Voice & Accountability), 정치적 안정 및 폭력의 부재(Political Stability & Absence of Violence), 정부 효과성(Government Effectiveness), 규제의 질(Regulatory Quality), 법의 지배(Rule of Law), 부패의 통제(Control of Corruption)이다 (Kaufmann, et al. 2010:4).

이와 같은 측정지표는 앞의 개념화에서 제기되었듯이, 과거의 경제발전 위주의 개념에서 확장하여 행정적, 정치적, 시민참여적 요소를 모두 포괄한다는 장점이 있는 반면, 그 포괄성으로 인해 명확한 초점과 현실적 실현성을 잃어버렸다는 비판을 받고 있다 (Grindle, 2004; Rothstein and Teorell, 2012). 즉, 여기서 제시되는 여섯 가지 요소들은 그야말로 어떠한 상황에서도 통용되는 일반적으로 좋은 요소들을 모두 나열한 것으로, 좋은 거버넌스를 구축하기 위해 유용한 통합된 개념으로 제시되지 못하고 있고 그 결과 각 국가가 처한 고유의 상황, 제도적 다양성, 역사적 맥락과 무관하게 지나치게 일반적이고 보편적인 이상적인 비전만을 제시하고 있어서 현실적인 처방이 되지 못한다는 것이다. (Grindle, 2010:2,7; Gisselquist, 2012:21; Andrews, 2008:381; Holmberg, et al., 2009). 또한, 세계은행의 좋은 거버넌스 개념은 개념정의의 모호성에 대해서도 비판받고 있는데, 특히 WGI에서 제시하는 투명성(transparency), 책무성(accountability) 등의 개념이 매우 모호하여 구체적으로 무엇을 의미하는지 명확하지 않으며, 측정의 방법에서도 명확하지 않음이 지적되고 있다 (Grindle, 2007; 한승헌 등, 2013)

그렇다면, 새롭게 제기된 불편부당성 중심의 정부의 질 개념을 어떻게 측정하는가? 현재 정부의 질 연구를 확산시키고 있는 정부의 질 연구소(The Quality of Government Institute)는 그들이 발전시킨 새로운 개념화에 근거하여 정부의 질에 대한 측정지표를 개발하고 데이터를 구축하고 있다.<sup>10)</sup> 그러나 이 데이터베이스는 2008년부터 시작되어 본 연구에 활용하기에는 많은 제한점이 있다.

따라서 정부의 질의 측정은 기존에 만들어진 데이터베이스 중에서 불편부당성이라는 개념을 가장 간접적으로 잘 대변해 줄 수 있는 프록시 측정지표를 사용하였다. 같은 근거로 본 연구에서도 정부의 질 연구자들(Rothstein, Samani, and Teorell, 2011)이 복지국가와 정부의 질 관계 연구에 활용한 지표를 사용한다. 이

10) 이 측정지표는 새로운 개념화에 근거하여 관료제의 정치화, 전문화, 개방성, 불편부당성(부패 포함)의 네 개의 하위 그룹을 구성하여 웹베이스 설문지를 개개 국가에서 정부 분야 전문가들에게 자신의 정부에 인지를 묻고 있다. 이 서베이는 2008년부터 시작되어 매년 조사 데이터를 구축하고 있다. 데이터베이스는 <http://qog.pol.gu.se/>를 참조. 그리고 정부의 질 측정방법과 데이터 구축에 관해서는 이 연구소 Working Paper 25, (Teorell, 2009)을 참조.

들이 사용한 정부의 질 지표는 정부의 질을 측정하기 위하여 학계에서 많이 활용된 자료로서 International Country Risk Guide (ICRG)<sup>11)</sup> 데이터베이스에서 정부의 질을 가장 잘 대표할 수 있는 세 가지 항목인 i) 부패(corruption), ii) 법과 질서(law and order), iii) 관료의 질(bureaucratic quality)을 추출 사용하였다.<sup>12)</sup>

우선, 부패(corruption)는 불편부당성의 개념을 가장 잘 대변할 수 있는 지표이다. ICRG의 부패지표는 부패의 범위를 앞의 불편부당성에서 제기된 것을 포괄적으로 반영하고 있다. 부패의 종류와 범위로써 불법적인 정치적 후원(patronage), 친족주의, 불공정한 인사제도, 불법로비자금 및 정치계와 재계계간의 비밀스러운 관계의 형성 등을 포함한다. 부패점수가 높은 경우는 고위직의 관료들이 뇌물을 요구하거나 혹은 정부의 하부조직, 수입이나 수출, 라이선스 발급, 세금부과, 경찰 보호, 등의 여러 분야에서 불법적인 수수료의 지불이 흔하게 요구되는 경우를 의미한다. 부패 지표는 0 (가장 부패함)에서 6(거의 부패하지 않음)으로 측정되어 점수가 높을수록 부패의 정도가 낮은 것으로 나타난다.

ICRG에서의 법과 질서(Law and Order) 지표는 법체도가 강력하게 존재하고 법 집행에서 불편부당성이 존중되며 법질서의 준수가 보편화되어 있는지를 측정한다. 여기서 법치는 정부가 법을 집행할 수 있는 행정적 능력을 의미한다. 법과 질서부분은 2개의 요소로 측정되는데 각각 0에서 3점으로 측정된다. 즉, 법에 관한 부분에 있어서는 법체계의 강도와 불편부당성이, 질서에 관해서는 법질서에 대한 보편적인 준수 정도를 측정하였다. 따라서 각 국가가 사법제도를 가지고 있다면 3점을 받지만, 그 국가에서 법질서가 종종 무시되고 불법적인 시위가 잦다면 1점을 받게 된다.

11) [http://www.prsgroup.com/ICRG\\_methodology.aspx](http://www.prsgroup.com/ICRG_methodology.aspx). ICRG는 1984년부터 약 140개의 국가의 정부의 질을 측정하는 대표적인 자료원으로 다양한 학자들에 의한 학술연구(Knack and Keefer, 1995; Knack, 1996; Neumeyer, 2003; Svensson, 2000; Easterly, 2007; Easterly and Pfitze, 2008; Shudel, 2008; Easterly and Williamson, 2011; Dietrich and Berhard, 2015; Winters and Martinez, 2015)에서 활용되었다.

12) ICRG를 활용한 대표적인 연구로서 Knack(2001)도 관료의 질(bureaucratic quality), 정부의 부패, 법의 지배(rule of law) 등 세 가지 지표에 대한 자료를 활용하여 ICRG Index를 개발하여 정부의 질을 측정하고자 하였다.

ICRG에서의 관료제의 질적수준(bureaucratic quality) 지표는 그 나라의 관료제가 관료제의 불편부당한 권력행사가 가능하기 위해서 필요한 자율성과 전문성을 얼마나 가지고 있는가를 측정한다. 높은 수준의 관료제는 그 국가의 정부가 바뀔 때 마다 추진하던 정책이 달라져버리는 현상을 줄여주는 충격흡수제와 같은 역할을 할 수 있을 것이다. 즉, 정치적인 압력에서 상대적으로 자유로울 수 있고, 관료를 모집하고 교육하는 전문성 및 잘 정립된 시스템을 가지고 있어야 한다. 강한 관료제를 갖추지 못한 국가는 반대로 정치적 변화에 민감하고 정책형성이나 일상적인 행정기능의 수행에 있어서 취약성을 보이게 될 것이다. 이 지표는 0점에서 4점으로 구성되어 있으며 정책의 수행이나 정부업무 수행에 있어서 급격한 변화가 없으면서, 정부업무 수행과 관련된 전문성을 가지고 있는 관료를 선발하고 훈련하는 역량을 갖춘 경우 높은 점수를 받게 된다.

### 3. 복지국가 측정 및 척도

복지국가의 발전 정도를 분석하는 기존의 연구들은 주로 연금, 실업보험 등 기본적인 복지프로그램의 도입 시기, 수혜자에 대한 보편성 또는 급여의 정도 등으로 평가되는 복지정책의 성숙도 또는 국가의 총 GDP 대비 사회지출 규모 등을 비교분석하여 복지국가의 발전을 측정하였다. 또한 총 사회지출 규모는 다시 현물(in kind)와 현금(in cash)로 구분되어 복지지출의 규모 및 성격을 비교 연구하는데 용이한 지표로 사용되어왔다.

총 GDP 대비 총 사회지출 지표는 한 국가가 복지정책에 투자하는 총 규모를 파악할 수 있게 하는 반면, 복지국가 관대성 지표(Generosity Index)는 에스핑-안데르센(1990)의 탈상품화 지수 개념을 바탕으로 사용하여 복지정책의 규모뿐만 아니라 복지의 관대성 및 보편성을 파악하는데 유용하다. CWED(Comparative Welfare Entitlements Dataset)의 관대성 지표는 33개국에서의 실업급여, 산재보험 그리고 공적연금의 포괄범위와 급여정도를 나타낸다(Scruggs, 2007; Allan and Scruggs, 2004; Esping-Andersen, 1990).

본 연구에서 활용된 복지국가 관대성 지표에서 실업급여는 자산조사를 수반

하지 않는 국가적인 급여를 말하고 산재보험은 단기간의 비직업적 질병 혹은 상해 발생 시 주어지는 급여를 나타내며 고용주가 지불하는 의무적인 사적 급여와 공공 보험이 모두 포함되었다. 공적연금의 경우는 의무적인 공적 프로그램만이 포함되었으며 핀란드의 경우를 제외하고 모든 직업연금은 제외되었다. 소득대체율에 대해서는 대부분의 OECD 국가의 정보가 포함되었고 급여에 대한 자격과 포괄성에 대한 정보 또한 반영되었다 (CWED에는 일반적으로 1961년부터 2010년까지 포함). 소득대체율과 자격기준, 그리고 급여 지불 기간은 제조업 부문의 평균적인 생산직 노동자를 기준으로, 급여를 받기 전이나 소득이 없어지기 전까지 20년의 근무 경력이 있는 40세의 노동자로 간주하여 계산되었다(Scruggs, 2007; Allan and Scruggs, 2004; Esping-Andersen, 1990).

또한, 복지국가의 총 규모와 보편성을 포함하는 복지국가의 관대성을 파악하는 것에서 더 나아가 현금 및 서비스적 차원의 복지정책의 규모가 정부의 결과 어떠한 관계가 있는지 살펴보기 위하여 국가별 현금급여 및 현물급여의 비율로 나누어 살펴 보았다. 현금급여는 주로 사회보험 및 공적부조 프로그램들이 담당하고, 특히 연금급여가 높을수록 현금급여의 규모가 높을 가능성이 많다. 그리고 이를 위한 재원조달은 공적부조를 위한 조세도 있지만 사회보험료의 비중이 높을 것이다. 반면에 현물급여는 주로 정부가 조세를 바탕으로 하는 재정을 가지고 대체적으로 보편적으로 제공하는 다양한 사회서비스 프로그램들이다. 특히 보편적 사회서비스를 위해서 정부는 보다 많은 세금을 걷어야 하고, 집행부분이라고 할 수 있는 서비스의 질이 좋아야 한다. 다시 말해서, 정부의 질이 높아야 국민들이 보편적 사회서비스에 제공되는 세금과 서비스의 질을 용인할 가능성이 높은 것이다.

#### 4. 권력자원론과 산업화이론

본 연구에서는 권력자원론을 검증하기 위하여 좌파정당 의석수에 CWED의 기준을 적용하였고 이는 가장 최근의 선거에서 좌파 정당이라고 분류되는 정당이 의회에서 차지하는 의석수를 말한다. 본 연구에서 활용한 CWED 자료에 포

함된 정당 변수는 다음 두 가지 기준 중 한 가지의 기준이라도 충족하는 정당을 포함하고 있다. 첫째, 한 선거에서 적어도 2%의 득표 및 2%의 의석수를 확보한 정당이고, 둘째, 한 선거에서 적어도 2%의 득표를 하고 또 다른 선거에서도 적어도 2% 득표한 정당을 포함한다. 만약 어떤 선거에서도 위의 기준 중 하나라도 충족하지 못했다면 그 정당은 포함되지 않았다.

위 기준을 만족하는 정당은 다른 정당과 차별화 되는 주요 사회 정책에 대한 입장에 의해 좌파, 중도, 혹은 우파로 분류되었고, 중도 혹은 우파라고 분류되는 정당은 지지하는 집단(resource of support)의 성격에 따라 기독교(Christian) 또는 카톨릭(Catholic)으로 추가 분류되었다. 만약 어떤 정당이, 예를 들면 독일의 기민당(Christian Democrats; CDU/CSU)처럼, 카톨릭(Catholic)과 개신교(Protestant)를 결합하였다면, 이는 기독교(Christian)로 분류되었다. 대부분 정당의 유형이 시간에 따라 변하지 않지만 몇몇 정당은 주요한 정치적 재편을 반영하여 변하기도 하였다.

본 연구에서는 각국에서 수집된 득표수와 의석수에 관하여 선거와 정권 변화를 반영하여 가중치가 부여된 의석수를 계산하였다. 득표수는 선거가 치러진 해에 가중치를 부여하였고 의석수는 새로운 정권이 들어선 해에 가중치를 부여하였다. 가중치를 부여하기 위한 선거와 정권출범 날짜는 가장 가까운 달로 반올림하여 사용하였다(0부터 12사이). 예를 들어, 두 번 이상의 선거가 치러진 날짜가 있는 경우에는 첫 번째 날짜를 사용하였다<sup>13)</sup>.

산업화 논리 (logic of industrialization)를 나타내는 경제성장 관련 원인조건 (Flora and Heidenheimer, 1981; Rimlinger, 1971)에 관해서는 각 국의 1인당 국민 소득 수준자료를 적용하였다.

---

13) 독일, 이탈리아, 일본, 스웨덴, 미국의 좌파정당을 가장 최근의 영어 이름과 가장 일반적인 약자를 사용하여 나타내었다. 이전(prior) 정당의 이름과 약자는 참고를 위해 괄호 안에 표시하였다(각 정당분류에 대한 구체적인 내용은 CWED를 참고).

## IV. 분석

### 1. 정부의 질과 복지국가

#### 1) 정부의 질

정부의 질 지표를 구성하는 세 가지 지표가 국가별로 어떻게 분포되는지 살펴 보면(<표 1>), 세 지표 모두 국가별로 편차가 크지는 않으나 남유럽 국가들의 점수가 전반적으로 낮았다. 1990년 관료의 질 지표는 대부분이 4.0의 점수를 가지나 그리스와 포르투갈이 2.0으로 가장 낮고 이탈리아와 스페인이 3.0으로 두 번째로 낮았다. 부패 지표의 점수는 대부분 5.0-6.0의 점수를 가지나 스페인과 이탈리아가 4.0으로 가장 낮았다. 법과 질서에서는 그리스가 3.0, 스페인이 4.0으로 두 국가가 가장 낮았고 다른 국가들은 5.0-6.0의 점수를 보였다. 2010년 역시 1990년과 크게 다르지 않은 분포를 보이는데 관료의 질과 법과 질서 지표에서 모두 이탈리아가 가장 낮았고 부패 지표는 그리스가 2.0으로 가장 낮았으나 이탈리아가 2.5로 두 번째로 낮아 남유럽 국가들의 정부의 질이 다른 국가들에 비해 열악함을 알 수 있다.

<표 1> 정부의 질 지표를 구성하는 세 가지 지표의 국가별 분포

	1990			2010		
	관료의 질	부패	법과 질서	관료의 질	부패	법과 질서
호주	4.0	5.0	6.0	4.0	5.0	5.5
오스트리아	4.0	5.0	6.0	4.0	5.0	6.0
벨기에	4.0	5.0	6.0	4.0	5.0	5.0
캐나다	4.0	6.0	6.0	4.0	5.0	5.5
덴마크	4.0	6.0	6.0	4.0	5.5	6.0
핀란드	4.0	6.0	6.0	4.0	6.0	6.0
프랑스	4.0	5.0	5.0	3.0	5.0	5.0
독일	4.0	5.0	6.0	4.0	5.0	5.0
그리스	2.0	5.0	3.0	3.0	2.0	4.5
아일랜드	3.5	5.0	5.0	4.0	3.5	6.0

이탈리아	3.0	4.0	5.0	2.5	2.5	4.0
일본	4.0	5.0	5.0	4.0	4.5	5.0
네덜란드	4.0	6.0	6.0	4.0	5.0	6.0
뉴질랜드	4.0	6.0	6.0	4.0	5.5	5.5
노르웨이	3.5	6.0	6.0	4.0	5.0	6.0
포르투갈	2.0	5.0	5.0	3.0	4.0	5.0
스페인	3.0	4.0	4.0	3.0	4.0	5.0
스웨덴	4.0	6.0	6.0	4.0	5.0	6.0
스위스	4.0	6.0	6.0	4.0	4.5	5.0
영국	4.0	5.0	5.0	4.0	4.0	5.5
미국	4.0	5.0	6.0	4.0	4.0	5.0

출처: ICRG

## 2) 복지국가

총 사회지출과 관대성 지표의 국가별 분포는 <표 2>와 같다. 분석에 사용된 년도는 1985, 1990, 1995, 2000, 2005 그리고 2010년이지만 아래 표에는 1990년과 2010년의 자료만 표시하여 대략적으로 국가별 분포를 알 수 있게 하였다.

먼저, 1990년에 GDP에서 총 사회지출이 차지하는 비중이 가장 큰 국가는 30.2%인 스웨덴이고 가장 낮은 국가는 일본으로 GDP의 11.1%이다. 덴마크, 프랑스, 네덜란드가 25% 이상으로 비교적 높은 사회지출을 보이며 포르투갈, 호주, 스위스와 미국이 13% 내외로 GDP에서 사회지출이 차지하는 비중이 비교적 낮다. 2010년에는 프랑스가 32.4%로 사회지출 비중이 가장 컸으며 호주가 17.9%로 가장 낮았다. 스웨덴은 28.3%로 총 사회지출 비중이 약간 낮아졌지만 벨기에, 덴마크, 핀란드와 더불어 여전히 사회지출 비중이 큰 나라에 속했다. 호주는 1990년 13.2%에 비해 사회지출 비중이 증가하였지만 다른 국가의 사회지출이 전반적으로 늘어 2010년에는 가장 낮았으며 호주를 비롯하여 캐나다 그리고 미국 세 국가가 10%대의 낮은 사회지출 비중을 보였다. 관대성 점수는 실업보험, 질병보험, 공적연금 각각의 점수를 합한 점수로 1990년에는 스웨덴이 45.7점으로 가장 높았고 미국이 20.8로 가장 낮았다. 프랑스와 노르웨이 역시 40점 내외로 높은 점수를 보였고 호주와 뉴질랜드 등의 자유주의 국가들이 20점대 초반으로

낮은 점수를 보였다. 2010년에는 노르웨이가 43.9로 가장 높았으며 벨기에, 프랑스, 네덜란드가 40점대에 가까워 비교적 높았다. 호주, 뉴질랜드 및 미국은 20점대 초반으로 1990년에 이어 여전히 낮은 점수를 보였다.

<표 2> 국가별 총 사회지출 및 관대성 지수(Generosity Index)

	1990		2010	
	총 사회지출 (GDP 대비 %)	Generosity Index	총 사회지출 (GDP 대비 %)	Generosity Index
호주	13.2	21.8	17.9	20.9
오스트리아	23.8	31.3	28.9	34.3
벨기에	24.9	39.8	29.5	42.6
캐나다	18.1	26.9	18.7	25.7
덴마크	25.1	36.4	30.6	34.1
핀란드	24.1	35	29.6	34.1
프랑스	25.1	39.1	32.4	38
독일	21.7	35.5	27.1	32
그리스	16.6	26.7	23.3	29.2
아일랜드	17.3	24.2	23.7	35.3
이탈리아	19.9	26.3	27.7	29.6
일본	11.1	24.4	22.3	25.7
네덜란드	25.6	36	23.4	38.6
뉴질랜드	21.5	22	21.3	21.4
노르웨이	22.3	41.7	23.0	43.9
포르투갈	12.5	-	25.4	35.1
스페인	19.9	32.1	26.7	35.6
스웨덴	30.2	45.7	28.3	35.2
스위스	13.5	35.5	20.6	37.1
영국	16.7	26.2	23.8	27.5
미국	13.6	20.8	19.8	21.7

출처: CWED

<표 3> 국가별 현금급여, 현물급여 (GDP 대비 %)

	1990		2010	
	현금급여	현물급여	현금급여	현물급여
호주	7.1	5.9	8.1	9.8
오스트리아	17.1	6.3	19.6	9.2
벨기에	17	6.7	18.4	11.1
캐나다	9.5	8.1	9.4	9.3
덴마크	14.2	10.2	14.3	16.3
핀란드	14.3	9	17.7	11.9
프랑스	15.6	8.8	19.5	12.9
독일	13.5	7.4	15.2	11.9
그리스	11.9	4.5	15.5	7.8
아일랜드	10.9	5.4	14.5	9.2
이탈리아	13.2	6.4	19.4	8.4
일본	5.9	4.9	12.2	10.1
네덜란드	17.6	6.7	11.5	11.9
뉴질랜드	14.7	5.9	10.4	10.9
노르웨이	13.1	8.3	11.6	11.3
스페인	13.6	5.6	17.3	8.1
스웨덴	16.1	12.5	17	9.7
스위스	8.4	4.8	13.4	14.9
영국	9	7.2	10.7	9.9
미국	7.8	5.5	12.1	11.7

출처: CWED

<표 3>에서 1990년 현금급여에서의 비율이 가장 큰 국가는 17.6%인 네덜란드이고 가장 낮은 국가는 일본으로 5.9%이다. 이 외에도 오스트리아, 벨기에가 17% 이상으로 비교적 높은 비율을 보이며 호주, 미국, 스위스, 영국, 캐나다도 10% 미만으로 그 비율이 낮다. 2010년에는 오스트리아가 19.6%으로 현금급여 비율이 가장 컸으며 캐나다도 9.4%로 가장 낮았다. 변화의 정도를 살펴보면, 네덜란드는 현금급여의 비율이 11.5%로 그 비율이 많이 감소하였으며 반면 일본은 12.2%로 그 비율이 상당히 증가한 것을 볼 수 있다. 현물급여의 경우, 1990년 그 비율이 가장 큰 국가는 12.5%인 스웨덴이며 가장 낮은 국가는 스위스로 4.8%

였다. 이외에도 덴마크, 핀란드, 프랑스가 각각 10.2%와 9%, 8.8%로 비교적 높은 비율을 보이며 대부분의 국가에서는 8% 미만의 비율을 보이고 있다. 2010년에는 현물급여 비율은 덴마크가 16.3%으로 그 비율이 가장 컸으며 그리스가 7.8%로 가장 낮았다. 1990년도나 2010년도의 국가별 현물급여의 비율은 현금급여의 비율에 비해 상대적으로 낮은 비율을 보이고 있으나, 대체적으로 북유럽 및 대륙 유럽의 경우, 남부유럽 또는 앵글로 색슨계의 국가들보다 현물급여의 비중이 높은 것을 알 수 있다.

### 3) 좌파의석수

1990년대에는 스웨덴(56석), 스페인(55석), 뉴질랜드(54석), 프랑스(53석)가 다른 국가에 비해 많은 좌파정당 의석수를 보유하고 있다. 반면, 캐나다(15석), 아일랜드(13석)는 다른 나라에 비해 좌파정당 의석수를 적게 가지고 있으며, 미국은 좌파정당 의석수를 보유하고 있지 않다. 2010년에는 그리스가 65석으로 가장 많은 좌파정당 의석수를 보유하고 있으며, 포르투갈(56석), 호주(53석), 스페인(49석), 스웨덴(48석), 독일(47석) 순이며, 일본은 3석, 미국은 여전히 좌파정당 의석수를 가지고 있지 않다. 1990년대에 비해 2010년 좌파정당 의석수의 증가폭이 큰 국가는 캐나다가 15석에서 28석으로 약 2배 증가하였으며, 그리스 또한 48석에서 65석으로 증가하였다. 반면, 1990년대에 비해 2010년 좌파정당 의석수의 감소폭이 가장 큰 국가는 일본으로 32석에서 3석으로 감소하였다. 프랑스 또한 53석에서 40석으로 감소하였으며, 뉴질랜드는 54석에서 43석으로, 이탈리아도 47석에서 34석으로 감소하였다.

### 4) 경제수준

국가별 1인당 국민소득(GDP per capita)수준에 있어서, 1990년도에서 2010년까지 OECD 국가들의 경제수준은 전체적으로 증가하는 추세이며, 국가별 평균 GDP 편차는 크지 않았다. 1990년 1인당 국민소득 수준이 가장 높은 국가는 영국(\$25,022)이고 가장 낮은 국가는 네덜란드(\$8,185)이다. 2010년에는 2000년도

와 마찬가지로 스웨덴이 가장 높은 GDP level을 보이고 있으며, 네덜란드는 다른 국가와 달리 \$30,000 미만으로 가장 낮은 경제수준을 유지하고 있다.

## 2. 퍼지점수

위의 자료들을 활용하여 퍼지셋 비교연구분석을 실시하기에 앞서 각 자료들에 대한 퍼지셋 눈금매기기가 이루어졌다. 본 연구에서는 각 원인조건에 해당되는 자료들의 평균과 표준편차 그리고 분포를 바탕으로 눈금매기기를 다음과 같이 실시하였다. 퍼지셋 눈금매기기의 방법은 각 개념에 대한 이론에 근거하여 분기점을 설정하거나(Kvist 1999), 사례수가 충분한 경우 통계적 기준에 더하여 연구자의 사례 및 개념에 대한 질적 판단에 따라 설정될 수 있다 (Jackson 2005, Lee 2013). 먼저 정부의 질의 경우, 앞서 논의한 개념화에 대한 이론적 근거로 관료의 질, 부패의 정도 그리고 법과 질서의 지표를 선택하였고, 각각에 대해 ICRG에서 생산된 점수를 합산하여 정부의 질 점수를 도출하였다. 정부의 질에 해당되는 각 지표는 이미 상당한 이론적 기반에 따라 생성되었는데, 이러한 질적 정보가 포함된 '정부의 질' 점수는 다시 경험적 통계적 기준에 따라 퍼지점수로 환산되었다. 먼저, 정부의 질 점수들의 평균은 13.9이고 표준편차는 2로 OECD 국가들의 정부의 질 점수는 대체적으로 높은 평균 수준에 집중되어 있는 경향이였다. 정부의 질 퍼지셋 눈금매기기를 위한 분기점 0.5는 평균값인 13.9, 분기점 0은 평균에서 표준편차를 뺀 11.9, 그리고 분기점 1은 평균에 표준편차를 더한 16.0으로 설정하였다. 즉, 정부의 질의 높은 평균 점수로부터 각 국가들이 얼마나 흩어져 분포되어 있는지를 살피고(<표 1> 참고), 표준편차 범위로 설정된 퍼지점수 내에 대부분의 국가들이 분포되어 있는지 확인하는 작업이 추가로 확인되었다.

다음으로, 좌파의 의석수의 산정 및 비율 역시 앞서 권력자원론과 함께 설명하였듯이, 권력자원의 개념에 대한 논의를 선차적으로 실시하고 도출된 점수이다. 이렇게 질적인 논의에 기반하여 도출된 점수를 가지고 실질적으로 경험적 데이터의 통계적 분포를 살펴보면, 좌파정당 의석 수 비율의 평균은 38.6이고 표준편차는 16.2이다. 분기점 0.5는 평균인 38.6으로 설정하였고 분기점 0은 평균에서 표

준편차를 뺀 22.4, 분기점 1은 평균에 표준편차를 더한 54.9로 설정하였다. 퍼지 점수 도출에 있어 평균점수로부터의 국가들의 분포를 살펴보면, 특별하게 예외적인 국가 없이 대부분의 국가들이 표준편차 범위 내에 속하여 있고, 이를 기반으로 평균과 표준편차를 활용한 퍼지점수가 생성되었다. 국가들의 경제수준을 나타내는 1인당 국민소득의 분포를 보면 평균값은 \$24,664이고 표준편차는 \$10,032으로 해당 국가들의 편차의 정도는 크지 않았다. 국가별 경제수준의 차이가 크지 않은 대상 국가들의 경제수준을 앞의 두 조건과 같이 1 표준편차를 활용하여 퍼지점수 분기점을 설정하여 비슷한 경제수준의 국가들 사이의 ‘세밀한 조개기 (fine calibration)’가 가능하게 하였다. 이는 국가들의 경제 수준 차이를 더욱 세밀하게 고려하기 위한 연구자의 질적 판단을 적용한 것이다. 따라서 분기점 0.5는 평균인 24,664로 설정하였고 분기점 0은 평균에서 표준편차를 뺀 14,631.5로, 분기점 1은 평균에 표준편차를 더한 34,696으로 설정하였다.

각 국가의 GDP 대비 총 사회지출 비율의 평균은 21%이고 표준편차는 6이다. 총 사회지출의 경우 다른 항목과 다르게 분기점 설정 시 표준편차에 2를 곱한 값을 평균에서 빼거나 더하여 계산하였는데, 그 이유는 데이터의 분포 정도가 다른 항목과는 달리 매우 완만하였기 때문에 표준편차의 두 배로 계산하는 것이 적절하다고 판단되었기 때문이다. 퍼지 점수 도출을 위해 연구자는 사례들에 대한 질적 판단에 더하여, 경험적 측면에서 데이터의 분포를 살펴보는 것이 중요할 수 있다. 총 사회지출의 경우, 국가들의 점수 분포가 넓게 이루어져 있어, 1 표준편차로 분기점을 설정하는 경우 높은 복지지출 수준의 국가들 간의 차이 또는 낮은 복지지출 수준의 국가들 간의 차이가 충분히 반영되지 못할 수 있다. 따라서 분기점 0.5에 해당하는 값은 평균인 21을 사용하였고 분기점 0은 표준편차의 두 배 ( $6 \times 2 = 12$ )에 해당하는 값을 평균에서 뺀 9, 분기점 1에 해당하는 값은 평균에서 표준편차의 두 배를 더한 32.9를 사용하였다.

관대성 지수의 경우 역시 충분한 이론적 근거를 기반으로 하여 도출된 점수에 경험적 측면을 포함시키기 위하여 통계적 기준을 적용하여 퍼지 점수를 생성하였다. 관대성 지수의 평균은 31.6이고 표준편차는 6.9이다. 관대성 지수는 총 사회지출과 같은 이유로, 같은 방법으로 표준편차의 두 배(13.8)에 해당하는 값을

평균에서 빼거나 더하여 분기점으로 사용하였다. 관대성 지수의 경우도 국가별로 점수의 분포가 넓게 이루어져 1 표준편차로 분기점을 설정하는 경우, 퍼지셋 밖에 위치하게 되는 사례수가 많아져 정보의 손실이 커지게 된다. 따라서, 분기점 0.5는 평균값인 31.6으로 설정하였고 분기점 0은 평균에서 표준편차의 두 배를 뺀 17.7, 분기점 1은 평균에 표준편차의 두 배를 더한 45.4로 설정하였다. 마지막으로, 총 사회지출 중 현금 지출의 GDP 대비 비율의 평균은 12.8이고 표준편차는 3.6이다. 분기점 0.5는 평균인 12.8로 설정하였고 분기점 0은 평균에서 표준편차를 뺀 9.2, 분기점 1은 평균에 표준편차를 더한 16.4로 설정하였다. 총 사회지출 중 서비스로 제공되는 현물급여 지출의 GDP 대비 비율의 평균은 8.1이고 표준편차는 2.5이다. 분기점 0.5는 평균인 8.1, 분기점 0은 평균에서 표준편차를 뺀 5.7, 그리고 분기점 1은 평균과 표준편차를 더한 10.6으로 설정하였다. 현금급여 및 사회복지서비스의 경우, 이상적인 적정수준에 대한 합의는 현재 부재하지만 국가별로 다양한 조합으로 복지정책을 실행하고 있다. 게다가, 본 연구에서 각 급여액은 결과변수로 선택되어 이상적 적정수준에 대한 이론적 논의보다 경험적 자료에 대한 통계적 기준을 활용하여 분기점을 설정하는 것은 타당하다고 판단되었다. 아래는 각 조건들의 퍼지점수 기준표이다.

<표 4> 퍼지셋 눈금매기기 기준 점수

	0	0.5	1
QoG 정부의 질	11.9	13.9	16.0
Left seat 좌파정당 의석수 2	22.4	38.6	54.9
GDP per capita 3	14631.5	24663.7	34695.9
Total social spending 총 사회지출 4	9.0	21.0	32.9
Generosity index 5	17.7	31.6	45.4
TSS in cash 총 사회지출 - 현금 6	9.2	12.8	16.4
TSS in kind 총 사회지출 - 서비스 7	5.7	8.1	10.6

### 3. 분석결과

앞서 설명하였듯, 본 논문은 OECD 국가들의 1985년, 1990년, 1995년, 2000년, 2005년, 2010년의 6개의 시점의 자료를 바탕으로 퍼지셋 질적비교분석을 실시하였다.

먼저, 총 사회지출에 대한 원인조건조합 분석결과, 높은 사회복지지출에 대한 원인조건으로 i)높은 경제수준과 낮은 정부의 질의 조건조합, 그리고 ii)높은 경제수준과 높은 좌파 의석수의 조건조합으로 두 가지의 조건조합이 필요조건으로 분석되었다. 즉, 정부의 질이 낮은 경우에도 높은 경제수준이 조합으로 결합되는 경우, 높은 총 사회지출의 필요조건이 된다. 또한 높은 경제수준과 높은 좌파의석수의 결합조건이 필요조건으로 분석되어, 복지국가 발달에 대한 권력자이론 및 산업화이론을 뒷받침한다.

<표 5>

GDP 대비 총 사회지출 = [GDP * qg] + [GDP * LP]			
	raw coverage	unique coverage	consistency
GDP*qg	0.490307	0.148985	0.762764
GDP*LP	0.687681	0.346360	0.775655
solution coverage	0.836666		
solution consistency	0.751543		

다음으로, 관대한 복지국가(Generosity Index)에 대한 원인조건 조합으로는 한 개의 원인조합이 분석되었는데 i)높은 경제수준과 좋은 정부의 질 그리고 높은 좌파의석수의 조합이다. 높은 사회복지지출에 대한 원인조건과 비교하였을 때, 관대성 지표는 정부의 질이 중요한 원인조건으로 나타났다. 즉, 높은 경제수준과 좌파정당의 영향력뿐만 아니라 좋은 정부의 질이 원인조건으로 결합이 높은 관대성 점수를 가진 복지국가의 필요조건이 되는 것이다.

<표 6>

관대한 복지국가 = GDP * QG * LP			
	raw coverage	unique coverage	consistency
GDP * QG * LP	0.524960	0.524960	0.769724
solution coverage	0.524960		
solution consistency	0.769724		

다음으로 현금급여에 대한 원인조건조합은 높은 경제수준, 낮은 정부의 질, 그리고 높은 좌파 의석수의 조건조합이 필요조건으로 분석되었다. 다시 말해, 정부의 질이 낮은 경우에도 높은 경제적 수준과 강한 좌파정당인 원인조건으로 결합되는 경우 높은 수준의 현금급여 지출이 이루어질 수 있다는 것이다.

<표 7>

현금급여 수준 = GDP * qg * LP			
	raw coverage	unique coverage	consistency
GDP * qg * LP	0.343434	0.343434	0.785767
solution coverage	0.343434		
solution consistency	0.785767		

그러나 높은 현물급여 지출액의 원인조건을 분석한 경우, 다시 좋은 정부의 질이 원인조건으로 분석되었다. 즉, 관대한 복지국가의 원인조건과 마찬가지로 높은 경제수준과 좋은 정부의 질 그리고 높은 좌파의석수의 조합이 필요조건으로 분석되었다.

<표 8>

현물급여 = GDP * QG * LP			
	raw coverage	unique coverage	consistency
GDP * QG * LP	0.535451	0.535451	0.741207
solution coverage	0.535451		
solution consistency	0.741207		

결론적으로 복지국가의 원인조건을 분석함에 있어 총 사회지출, 관대성 지표, 현금 급여 수준, 현물 급여 수준의 네 가지 측면을 살펴본 결과, 총 사회지출, 총 현금급여의 수준의 경우 높은 경제적 수준과 좌파정당의 영향력이 원인조건으로 분석된 반면, 복지국가의 관대성 또는 사회복지 서비스로 대표되는 현물급여 수준의 경우 정부의 질이 원인조건조합의 중요한 원인조건으로 분석되었다. 다시 말해, 복지 포괄성 및 보편적 복지의 성격이 더욱 강한 현물 급여 지출의 경우의 복지국가는, 높은 경제적 수준과 높은 좌파 정당 의석수와 함께 반드시 좋은 정부의 질이 보장되는 경우 이루어 질 수 있다고 분석되었다.

## V. 결론

위의 퍼지셋 질적분석에서는 정부의 질과 보편적 복지국가와의 관계에 관하여 보편적 복지국가를 위해서는 정부의 질이 일반적으로 알려진 권력자원론과 산업화 논리와 함께 필요조건으로서 중요한 조건이라는 매우 흥미로운 결과를 보여준다. 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 복지국가의 일반적 척도로 사용되어 왔던 총 사회지출은 여러 가지 원인조건들의 조합에 의해 결정되는 것으로 나타났다. 산업화 또는 근대화 논리에 따라 경제가 성장하면 정부의 지출여력에 의해 다양한 사회문제를 해결하기 위해 전반적인 사회복지지출은 자연스럽게 증가할 수 있다는 것을 보여준다. 또한 권력자원론이 주장하듯이, 권력자원 또한 경제성장과 결합되어 높은 사회지출을 가져온다. 그런데, 이 연구결과에 의하면 총량적 지출 증가에는 정부의 질이 중요한 조건이 아닌 것으로 나타났다. 그러나 에스핑-안데르센이 그의 복지레짐론에서 이미 제기하였듯이, 단순한 총량적 복지지출은 복지국가의 특성과 질을 설명할 수 없다.

둘째, 양질의 보편주의적 복지국가의 척도로 사용되어 왔던 복지관대성 지표를 결과조건으로 분석한 경우, 경제성장, 정치적 투입 차원에서 권력자원동원, 그리고 집행차원으로서의 정부의 질이 결합되어야 하는 것으로 나타났다. 즉 보

편적 복지국가로 가기 위해서는 권력자원뿐만 아니라 정부의 질 또한 중요한 원 인조건이라는 것이다.

셋째로 흥미로운 결과는 복지지출을 현금급여와 현물급여로 나누어 보았을 때의 분석결과이다. 에스핑-안데르센이 복지레짐 유형론에서 제기하듯이, 평등 지향적이며 재분배 효과가 높은 보편적 복지국가를 위한 중요한 제도는 양질의 보편적 사회서비스이다. 따라서 앞에서의 보편적 복지국가의 관대성 지표가 직접적으로는 사회서비스를 측정하지는 않으므로, 본 논문에서는 보편적 복지국가의 조건에서 정부의 질 역할을 보다 명확하게 알아보기 위하여 복지지출을 현금 급여와 현물급여로 나누어 분석해 본 결과, 현물급여인 사회서비스지출이 높은 경우 정부의 질이 원인조건으로 나타났다. 이는 현금급여의 경우 정부의 질이 원 인조건으로 분석되지 않은 반면, 현금급여에 비해 보편성을 갖는 현물급여 지출 이 높은 국가의 경우에서만 정부의 질의 중요성이 나타났다는 것이다.

이러한 분석결과는 현재 우리 사회와 같이 보편주의적 복지확대를 위한 증세 논쟁에 중요한 함의를 제공한다. 즉, 보편주의 복지국가를 위해서는 권력자원과 정부의 질이 동시에 필요하고 또한 지속적인 경제성장이 뒷받침 되어야한다는 것으로 해석할 수 있다.<sup>14)</sup> 이 연구의 제한점으로는 불편부당성의 측정지표가 불 완전하다는 것을 들 수 있다. 본 연구에서는 핵심개념인 불편부당성으로 대표되는 정부의 질의 수준을 측정하기 위해 반부패, 법과 질서의 준수, 관료제의 질이라는 세 개의 개념을 사용하였다. 이러한 세 개의 개념은 정부의 질을 대표하는 변수로서 일부 학자들에 의해 사용되어 온 것이 사실이나, 과연 이 변수들이 불편부당성을 가장 잘 대표하는 핵심지표인지에 대해서는 아직 논란의 여지가 있을 수 있다. 향후 불편부당성에 대한 보다 정교한 개념화 작업이 이루어지고 이에 기반 한 지표의 설정 및 자료의 수집에 대한 노력이 필요할 것이다.

우리 사회에서는 보편주의 복지담론이 선거 및 정당정치와 연결되면서 친복지적 권력자원동원이 중요한 것으로 제기되고 있다. 이는 중요한 정치적 조건이

14) 본 논문에서는 권력자원과 정부의 질 관계를 중심으로 다루었다. 복지와 경제성장에 관한 논쟁은 또 다른 차원의 중요한 연구 이슈이다.

다. 그러나 장기적으로 복지를 위한 증세와 양질의 사회서비스를 위한 정부의 질 문제는 아직 담론에서 제외되고 있다. 복지에 대한 국민적 수요는 증가하지만, 증세 논쟁에서는 국민들은 여전히 적극적이지 않다. 정치권은 선거에 가까워질수록 증세담론을 회피하고 복지확대만을 강조한다. 우리 사회에서 부패를 줄이고 정부의 정책집행에서 불편부당하며 정치 및 행정의 투명성의 확보를 통해 정부에 대한 신뢰, 즉 정부의 질이 확보되지 않으면, 증세와 양질의 사회서비스를 통한 보편적 복지국가는 어렵다고 할 수 있다. 따라서 복지담론에서 정부의 질을 높이는 다양한 정치 및 정부개혁에 대한 논의도 함께 포함되어야 할 것이다.

#### ■ 참고문헌

- 이승윤. 2014. 《퍼지셋 질적비교연구방법론의 이론과 적용-Fs/QCA입문》. 서울:고려대학교출판부.
- 최영준. 2009. “사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색: 퍼지 이상형 분석과 결합 요인 분석을 중심으로=Application of Fuzzy-set Theory in Social Sciences.” 《정부학연구》 15(3): 307-337.
- 한승헌·이승윤·강민아. 2013. “정부역량에 관한 연구동향 분석과 개념 비교.” 《한국거버넌스학보》 20(3): 27-54.
- Åberg, Rune. 1989. “Distributive Mechanisms of the Welfare State-a Formal Analysis and an Empirical Application.” *European Sociological Review* 5(2): 188-214.
- Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail*. New York: Crown Publishing.
- Allan, James P. and Scruggs, Lyle. 2004. "Political partisanship and welfare state reform in advanced industrial societies." *American Journal of Political Science* 48(3): 496-512.
- Andrews, Matt. 2008. “The good governance agenda: Beyond indicators without theory.” *Oxford Development Studies* 36(4): 379-407.
- Barry, Brian. 1995. *Justice as Impartiality*. Oxford: Oxford University Press.
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock. 1962. *Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Cutright, Phillips. 1965. "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs." *American Journal of Sociology* 70(5): 537-550.
- Dahl, Robert A. 2006. *On the Political Equality*. New Haven: Yale University Press.
- Dietrich, Simone and Bernhard. Michael. 2015. "State or Regime? The Impact of Institutions on Welfare Outcomes." *European Journal of Development Research* (5 February 2015) doi:10.1057/ejdr.2014.70.
- Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Approaches in Political Science*. London: Routledge.
- Easterly, William. 2007. "Are aid agencies improving?" *Economic Policy* 22(52): 634-678.
- Easterly, William and Pfitze, Tobias. 2008. "Where does the money go? Best and worst practices in foreign aid." *Journal of Economic Perspectives* 22(Spring): 1-25.
- Easterly, William and Williamson, Claudia R. 2011. "Rhetoric versus reality: the best and worst of aid agency practices." *World Development* 39(11): 1930-1949.
- Esping-Andersen, Gosta. 1985. *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter B. and Rauch, James E. 1999a. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth." *American Sociological Review* 64 (5): 748-765.
- \_\_\_\_\_. 1999b. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries." *Journal of Public Economics* 75 (1): 49-71.
- Evans, Peter, Rueschemeyer, Dietrich and Skocpol, Theda. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flora, Peter, and Arnold J. Heidenheimer. 1981. *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Gisselquist, Rachel. M. 2012. "Good Governance as a Concept, and Why this Matters for Development Policy." *WIDER Working Paper* 2012(30).
- Grindle, Merilee S. 2004. "Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries." *Governance* 17(4): 525-548.
- \_\_\_\_\_. 2007. "Good enough governance revisited." *Development Policy Review* 25(5): 533-574.

- \_\_\_\_\_. 2010. *Good Governance: The Inflation of an Idea*. CID Working Paper, (202). Center for International Development at Harvard University.
- Hall, Peter. 2003. "Aligning ontology and methodology in comparative politics." In James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, eds. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, 373-404. New York: Cambridge University Press.
- Holmberg, Sören, Rothstein, Bo and Nasiritousi, Naghmeh. 2009. "Quality of government: What you get." *Annual Review of Political Science* 12(June): 135-161.
- Isham, Jonathan, Woolcock, Michael, Pritchett, Lant and Busby, Gwen. 2005. "The varieties of resource experience: natural resource export structures and the political economy of economic growth." *The World Bank Economic Review* 19(2): 141-174.
- Jackson, Gregory. 2005. "Employee Representation in the Board Compared: A Fuzzy Sets Analysis of Corporate Governance, Unionism, and Political Institutions." *Industrielle Beziehungen*, 12(3): 1-28.
- Kaufman, Daniel, Kraay, Aart and Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters." *World Bank Policy Research Working Paper* 2196.
- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo. 2004. "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002." *World Bank Policy Research Working Paper* 3106.
- \_\_\_\_\_. 2010. "The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues." *World Bank Policy Research Working Paper* 5430.
- Knack, Stephen and Keefer, Philip. 1995. "Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures." *Economics & Politics* 7(3): 207-227.
- Knack, Stephen. 2001. "Aid dependence and the quality of governance: cross-country empirical tests." *Southern Economic Journal* 68(2): 310-329.
- Korpi, Walter. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists." *World Politics* 58(2): 167-206.
- Kurer, Oscar. 2005. "Corruption: An Alternative Approach to Its Definition and Measurement." *Political Studies* 33(1): 222-39.

- Kvist, Jon 1999. "Welfare Reform in the Nordic Countries in the 1990s: Using Fuzzy-Set Theory to Assess Conformity to Ideal Types." *Journal of European Social Policy*, 9(3): 231-252.
- La Porta, Rafael, Florenci Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1999. "Quality of Government." *Journal of Law, Economics, and Organization* 15(1): 222-279.
- Lee, Sophia SY. 2013. "Examining Policy Configurations as Conditions for Long-term Unemployment and Non-standard Employment in OECD Countries Using Fuzzy-set Analysis." *Quality and Quantity*, 47(6): 3521-3536.
- Levi, Margaret. 2006. "Why we need a new theory of government." *Perspectives on Politics* 4(1): 5-19.
- Lindert, Peter H. 2004. *Growing Public: Vol. 1, The Story: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mueller, Dennis C. 1979. *Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Neumayer, Eric. 2003. "The determinants of aid allocation by regional multilateral development banks and United Nations agencies." *International Studies Quarterly* 47(1): 101-122.
- Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy and Public Economics*. London: Elgar
- Ragin, Charles. 1989. *Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rimlinger, Gaston V. 1971. *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*. New York: John Wiley & Sons.
- Rodrik, Dani. 2007. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institution, and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Rothstein, Bo. 1998. *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2011. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rothstein, Bo, and Eric M. Uslaner. 2005. "All for All: Equality, Corruption and Social Trust." *World Politics* 58(1): 41-72.
- Rothstein, Bo, Marcus Samanni, and Jan Teorell. 2011. "Explaining the Welfare State: Power

- Resources vs. the Quality of Government.” *European Journal of Political Science Review* 4(1): 1-28.
- Rothstein, Bo and Jan Teorell. 2015. “Getting to Sweden, Part II: Breaking with Corruption in the Nineteenth Century. *Scandinavian Political Studies*. (online).
- Sartori, Giovanni. 1970. “Concept Misformation in Comparative Politics.” *American Political Science Review* 64(4): 1033-1053.
- Scholz, John. T. 1998. “Trust, Taxes and Compliance.” In Valerie Braithwaite and Margaret Levi, eds. *Trust & Governance*, 135-165. New York: Russel Sage Foundation.
- Schudel, Carl Jan Willem. 2008. “Corruption and bilateral aid: a dyadic approach.” *Journal of Conflict Resolution* 52(4):507-526.
- Scruggs, Lyle. 2007. “Welfare state generosity across space and time. Investigating Welfare State Change.” In Jochen Clasen and Nico A. Siegel, eds. *The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*, 133-165. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Seldadyo, Harry, Nugroho, Emmanuel Pandu and De Haan, Jakob. 2007. “Governance and growth revisited.” *Kyklos* 60(2): 279-290.
- Skocpol, Theda. 1987, “America’s incomplete welfare state: the limits of new deal reforms and the origins of the present crisis.” In M. Rein, ed. *Stagnation and Renewal in Social Policy*. 35-38. New York: M.E. Sharpe.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Steinmo, Sven. 1996. *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press.
- Steinmo, Sven. 2010. *The Evolution of Modern State: Sweden, Japan, and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sylwester, Kevin. 2015. “Does Democracy Increase Growth More in New Countries?” *Economics & Politics*. (online 18 Feb 2015 DOI: 10.1111/ecpo.12055)
- Svensson, Jakob. 2000. “Foreign aid and rent-seeking.” *Journal of International Economics* 51(2): 437-461.
- Teorell, Jan and Bo Rothstein. 2015. “Getting to Sweden, Part I: War and Malfeasance, 1792-1850.” *Scandinavian Political Studies*. (online 15 Mar 2015 DOI: 10.1111/1467-9477.12047)

- Vis, B. 2007. "States of welfare or states of workfare? Welfare state restructuring in 16 capitalist democracies, 1985-2002." *Policy & Politics* 35(1): 105-122.
- Walzer, Michael. 1983. *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Justice*. New York: Basic Books.
- Weir, Margaret, and Theda Skocopl. 1985. "State Structures and the Possibilities for "Keynesian" Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States." In Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds, 107-168. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wildavsky, Aaron, and Jeffrey L. Pressman. 1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Wilensky, Harold, and Charlse Lebeau A. 1965. *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Russell Sage Foundation.
- Wilensky, Harold. 1975. *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- Winters, Matthew S. and Martinez, Gina. 2015. "The Role of Governance in Determining Foreign Aid Flow Composition." *World Development* 66: 516-531.
- World Bank. Governance and development. 1992. Washington, DC: The World Bank. (<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>)
- Young, Iris M. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.