

# 한국 발전주의 생산레짐과 복지체제의 형성\*

정무권\*\*

- 요약 -

지난 IMF 경제위기를 극복하는 과정에서 김대중 정부의 “생산적 복지”개혁을 계기로 전국민 사회보험체제와 국민기초생활보장제도의 도입으로 적어도 형식적인 제도적 틀에서 볼 때 복지국가로서의 면모를 갖추게 되었다. 이런 맥락에서 국내학계에서도 한국 복지국가의 성장과정과 그 특징에 대한 다양한 연구들이 늘어나고 있다. 그러나 지금까지의 많은 연구들이 서구 선진 복지국가들의 역사적 경험을 바탕으로 발전된 에스핑-안데르센의 복지유형론이 그 준거 틀로서 많이 이용되고 있다. 그러나 에스핑-안데르센의 복지체제 유형론이 한국을 비롯한 동아시아 맥락에서 적용되었을 때의 문제점들을 가지고 있다. 이에 따라 본 논문은 에스핑-안데르센의 복지유형론을 비판적으로 검토하고, 최근 비교정치경제분야에서 새롭게 부상하고 있는 자본주의 다양성(varieties of capitalism)의 시각을 보완한 새로운 분석틀을 제시하고 한국의 복지체제의 역사적 발전과정을 재해석 하였다. 그럼으로써, 그동안에 한국복지체제의 성장과 발전과정에서의 그동

---

\*이 논문은 2003년 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF 2003-074-BM0008).

\*\*연세대학교 정경대학 행정학과 교수(chungmk@yonsei.ac.kr)

안 간과해왔던 인과관계들을 밝히고, 한국의 사회변동의 격동기라고 할 수 있는 IMF 경제위기의 복지제도의 변화를 설명할 수 있는 이론적 틀과 경험적 인과적 설명을 위한 기초를 제공하고 한다.

주제어: 한국복지국가 형성, 발전주의 생산레짐, 발전주의 복지체제, 발전주의 복지레짐, 발전주의와 복지, 한국복지자본주의, 자본주의 다양성, 자본주의 다양성 이론과 한국의 복지제도

## 1. 문제제기

최근 복지국가 연구가 서구 선진복지국가를 중심으로 이루어지던 지역적 국지주의(parochialism)에서 벗어나, 일본을 비롯해 동아시아 국가들의 복지제도의 발전과정과 제도적 특성에 대한 연구가 최근에 활발하게 진행되고 있다. 이는 동아시아 국가들이 급속한 경제발전 성공함에 따라 이에 상응하는 복지제도가 발전되고 있고, 또한 서양의 복지국가들과 다른 독특한 제도적 특징을 가지고 발전하고 있는 것이 관찰되고 있기 때문이다.

한국의 경우도 예외는 아니다. 김대중 정부의 ‘생산적 복지’ 개혁 이후, 사회보험제도는 전국민 사회보험체제를 갖추게 되었으며 공적 부조제도도 국민들의 생존권을 보장하는 국민기초생활보장제도로 개혁되었다. 따라서 적어도 법제도적인 측면에서 본다면, 한국의 복지제도는 복지국가로서의 면모를 갖추게 되었다고 평가할 수 있다. 이에 따라 외국 학계에서 한국을 포함한 동아시아 국가들의 복지제도의 발전양식에 대한 관심이 커져가고 있다. 이에 발맞추어, 국내 학계에서도 한국복지국가의 성장과정과 그 특징에 관한 다양한 연구들이 늘어나고 있다. 최근 김대중 정부의 복지개혁의 성과와 더불어 한국의 복지제도의 성격을 규명해보려는 일련의 학계의 노력이 그 예이다(김연명, 2002).

이런 가운데, 서구 선진 복지국가들의 역사적 경험을 바탕으로 발전된 에스핑-안데르센의 복지유형론이 한국을 비롯한 동아시아 국가들의 복지제도의 특징과 성격을 논하는데 그 준거 틀로서 많이 이용되고 있다. 그러나 에스핑-안데르센의 복지국가 유형론에 기반한 논쟁들은 유형론이 제기하는 복지제도들의 형식적 유사성에 초점을 두어 한국의 복지제도를 유형화하거나 그 특징을 설명하려는 경향이 강하였다. 이러한 비교는 일단 한국의 복지제도의 형식적인 특징이 서

구의 복지국가들과 비교해 어떤 특징을 갖고 있는가라는 차원에서 이해하는 데 도움이 된다. 그러나 왜 한국의 복지제도가 그런 특징을 가지게 되었는가에 대한 인과적 설명은 아직 부족하다고 볼 수 있다. 더 나아가서 에스핑-안데르센의 유형론을 가지고 한국의 복지제도의 특징을 이해하고 비교하면서도 에스핑-안데르센의 이론적 시각에 근거하여 한국의 복지제도의 발전과정을 설명한 연구도 찾아보기 힘들다.

다만, 에스핑-안데르센의 복지유형론에서 제기하는 핵심적 인과요인이 노동세력의 권력자원동원이었기 때문에, 그동안의 많은 설명들은 한국의 복지제도가 취약한 것을 단순히 노동세력의 약화로만 설명하려는 경향이 있었다. 노동세력이 약하면서도 나름대로 내용적으로 독특한 특징을 가지고 발전하는 복지제도를 어떻게 설명할 것인가? 이 때문에 일반적으로 노동의 세력이 약한 한국을 비롯한 동아시아 국가들 사이에서도 복지제도가 발전하는 과정을 에스핑-안데르센의 복지국가 유형론이 적절히 설명하기에는 한계가 있다는 주장들이 많이 제기되고 있다. 따라서 한국의 복지제도의 발전과정과 특징을 설명할 수 있는 대안적 이론적 시각과 유형론의 탐색이 필요하다.

이 논문은 이러한 맥락에서 한국의 복지제도가 김대중 정부의 복지개혁의 결과로 일정수준 성장하여 소위 ‘한국적 복지국가’로서의 틀을 갖추어 나가고 있는 시점에서 한국의 복지제도의 발전경로(developmental path)의 역사적 분석을 통해 왜 현재와 같은 제도적 특징을 가지게 되었는가를 인과관계적으로 설명(causal analysis)할 수 있는 분석틀을 개발하고 이를 한국적 맥락에 적용시키는 데에 목적을 두고 있다. 그렇게 함으로써, 한국복지국가의 역사적 발전의 특징, 그것이 한국의 정치경제에 수행하는 기능, 그리고 최근의 변화와 앞으로의 변화에 대한 체계적 연구가 가능하게 하는 데에 도움이 되고자 한다.

최근 서구 비교정치경제 학계에서 새롭게 부상되고 있는 ‘자본주의 다양성(varieties of capitalism)’ 이론에서 제기되고 있는 생산레짐/체

제(production regime)의 개념과 이를 복지레짐/체제(welfare regime)와의 상호관계를 연계함으로써 복지자본주의를 좀더 총체적으로 이해하려는 이론적, 경험적 연구들과 논쟁이 한창 진행 중이다. 이 논문에서는 이러한 시각을 적용하여 한국의 복지체제에 대한 인과적 설명과 그 특징을 설명하고자 한다<sup>1)</sup>.

본 논문은 연구의 시점을 현재 발전주의 생산레짐과 복지체제의 기초가 형성한 1960년대 초부터 그 틀을 갖춘 1970년대의 중화학 산업화시기와 1980년대 초의 경제자유화와 안정화 시기, 그리고 복지체제의 1986년의 민주화 이후부터 최근 IMF 경제위기 전인 1990년대 중반까지를 다룬다. 이와 같은 시기구분은 한국의 경제체제의 변화, 정치적 민주화, 그리고 복지체제의 변화에서 IMF경제위기 이후가 그 급격한 변화의 전환점이 되는 시점이기 때문이다. 그렇게 함으로써 최근에 김대중 정부의 ‘생산적 복지’개혁 이후의 한국의 사회경제체제와 복지정책의 변화가 과연 한국의 복지체제의 변화에 어떤 영향을 주었는가를 설명하기 위해서는 위하여 그 이전의 복지체제에 대한 성격규명과 인과관계에 근거한 설명이 필요하기 때문이다.

## 2. 이론적 분석 틀: 생산레짐과 복지체제의 상호관계 모형

### 1) 기존의 복지유형론의 문제점: 에스핑-안데르센의 복지레짐론의 한계

---

1) 여기서 생산레짐 또는 생산체제 그리고 복지레짐 또는 복지체제는 영어상의 regime의 번역어이며, 영어에서도 regime과 system은 서로 혼용하여 쓰이기도 한다. 따라서 여기서는 기술상 레짐과 체제를 서로 같은 개념으로서 혼용하여 사용하고자 한다.

서구의 복지국가들의 복지국가들의 유형적 특징과 발전과정을 설명하기 위해 에스핑-안데르센(Esping-Andersen)에 의한 세 가지 유형이 널리 적용되고 있다(Esping-Andersen, 1990, 1996, and 1999). 사실 그동안 다양한 학자들에 의해 복지제도의 다양한 분류가 있었지만, 다른 유형론에 비하여 에스핑-안데르센의 유형론이 갖는 강점은 복지국가의 유형을 단순히 제도의 형식적 측면에서만 분류한 것이 아니라 그러한 유형으로 발전하게 된 인과관계적 이론 틀을 함께 제시하고 있다는 것이다.

이는 구체적인 인과관계는 국가별로 다르겠지만, 유형론의 시각에서 본다면 비슷한 유형론에 속하면 유사한 제도적 특징과 정치경제적 기능을 수행하는 수준에서 서로 유사한 역사적 발전경로(developmental pathway)를 갖고 있다고 볼 수 있는 장점이 있다. 따라서 같은 유형에 속하는 국가들은 거시적이며 긴 역사적 맥락에서의 발전경로를 보면 환경변화에 따른 대응양식에서도 유사한 경향을 보일 것이라고 예측할 수 있을 것이다. 물론 개별 국가별로 좀더 미시적인 수준에서 보면, 각 제도의 역사적 발전시기, 정치제도, 문화, 주요 행위자들의 이해관계나 조직구조 등이 완전히 같을 수 없기 때문에 항상 같은 대응을 하고 같은 결과가 나오는 것은 아니다. 그러나 레짐론의 유용성은 적어도 중범위 수준의 비교인 레짐의 수준에서 레짐의 형성과 제도적 특징과 기능에 대한 역동성을 이해함으로써, 한편으로는 레짐 유형에 속하는 국가들의 유사한 변화양식을 설명하는 동시에, 다른 한편으로는 같은 레짐유형에 속하지만 개별 국가별로의 독특성도 이해할 수 있는 것이다.

에스핑-안데르센은 계급연합, 제도적 특징과 문화적 유산 등의 역동적 상호작용의 결과로 발전된 복지국가의 제도적 특징이 시장에서 탈상품화(decommodification)와 계층화(stratification)에 미치는 영향에 따라 세 가지 유형을 분류하였다. 그의 복지국가 유형론의 핵심적 요인

은 노동계급의 권력자원동원(mobilization of power resources)에서 출발한다. 그리고 이러한 권력자원동원의 정도는 개개 국가의 국가구조, 노동조직의 특성, 좌파정당의 특성과 집권력, 조합주의의 특성 등 정치레짐적 특성과 정치적 지배연합의 성격에 의해 결정되는 것으로 설명하고 있다(Esping-Andersen, 1985, 1990). 그런 가운데, 국가별로 복지국가로의 발전과정에서의 복지에 관한 사회경제적 지배적인 이데올로기의 특징, 종교적 가치와 전통, 정치적 제도의 특징, 산업구조의 특징 등 복지국가를 형성하는 주요 변수들이 서로 상호작용 하면서 어느 특정화된 복지레짐으로 발전을 하는 것이라고 설명한다. 이러한 인과적 설명 틀에 따라 서구복지국가들의 복지레짐의 유형을 이미 잘 알려진 바와 같이 크게 사민주의, 보수주의적 조합주의, 자유주의 세 가지로 유형화 하였다.

에스핑-안데르센의 유형론이 나온 이후, 이에 대한 비판도 많이 제기되고 있다. 그 중에서도 이 세 가지 유형론에 딱 들어맞지 않은 복지국가들이 서구 유럽에 많이 있다는 주장으로 그의 유형의 정밀성에 대한 비판이다. 예컨대, 페레라(Ferrera)는 연금급부가 가부장적 특성에 의해 매우 관대한 반면에, 의료보장은 국가보건제도(NHS)의 형식을 띠는 남부유럽형을 유럽대륙국가의 보수주의와 구별하여 추가로 요구하였고, 위버와 스티븐스(Huber and Stephens)는 자유주의 모델에서 호주와 뉴질랜드를 구별하여 안티포디안 모델(Antipodean Model)을 제시하였다(Huber and Stephens, 2000)<sup>2)</sup>. 물론 모든 국가들이 이 세 가지 유형 중에 하나에 꼭 맞을 수는 없다. 같은 모형 내에서도 개개 국가별로 다양한 복지제도의 발전과정을 가지고 있기 때문이다. 에스핑

2) 그 외에 젠더평등의 관점에서 에스핑-안데르센의 탈상품화개념과 이에 따르는 복지유형론은 여성의 가사일의 탈상품화를 무시한 남성가장(male breadwinner) 중심의 복지국가이론이라고 비판한다. 페미니즘 시각에서의 에스핑-안데르센 복지유형화의 비판은 O'Connor, Orloff, and Shaver(1999), Pedersen(1993), Sainsbury(1996), Fraser(1994) 등을 참조.

-안데르센 자신도 자신의 복지국가 유형론은 어느 정도 추상성을 갖는 이념형이기 때문에 모든 국가에게 자신의 모델이 정확히 들어맞을 수는 없는 것을 인정한다(Esping-Andersen, 1999). 따라서 그는 편차가 있다고 하여 이 세 모형에 대하여 추가적으로 끊임없이 새로운 모형을 계속해서 만들어 내면, 결과적으로 유형론의 의미가 없어질 것이라고 주장하면서, 추가적인 모델을 부정하고 있다(Esping-Andersen, 1999).

그렇다면, 한국의 복지제도의 특징은 서구와 비교했을 때, 어떤 특징을 가지고 있는가? 왜 이런 특징으로 발전했는가? 비교복지국가연구의 관점에서 이 질문에 대한 대답이 가장 먼저 되어야 할 것이다. 에스핑-안데르센은 동아시아 국가들의 복지제도의 대표적인 특징으로서 일본의 복지제도를 설명하면서, 자신의 유형화론에 의해 일본의 복지제도를 보수주의와 자유주의의 혼합형(hybrid type)이라고 제시하였다(Esping-Andersen, 1997). 그러나 이제는 일본의 보수주의 유형으로 진화하고 있다고 주장한다(Esping-Andersen, 1999). 그러나 그는 혼합형(hybrid type)으로서의 일본의 복지제도가 어떤 인과관계에 의해서 혼합형이 되는지, 그리고 보수주의로 수렴하는지 설명하지 못했다. 그도 일본의 복지제도의 특징을 자신의 서구 복지국가 중심의 세 가지 모형의 형식적인 틀에서 맞추어 판단한 것이다. 한국의 복지제도의 발전과정에서의 인과적 설명은 제외하고, 제도의 형식적 특징과 그 기능으로서의 주요 지표였던 탈상품화와 계층화라는 지표를 가지고 보면, 한국의 복지제도 또한 일본과 유사하게 보수주의적 특징과 자유주의적 특징을 복합적으로 갖고 있는 것으로 해석할 수밖에 없다(정무권, 2002).

그렇다면, 형식적 제도적 차원에서는 보수주의와 유사한 반면, 내용과 기능에서 자유주의에 가까운 이유는 어떻게 설명을 해야 하나? 서구와 같은 시장을 중시하고 개인의 책임을 강조하는 자유주의 이념



이 역사적으로 생성된 적이 없었음에도 불구하고 국가복지가 근로동기를 강조하며, 소득보장수준에 있어서 잔여적 성격이 강하여, 결국은 탈상품화 수준이 매우 낮다. 동시에 보수주의 유형과 유사하게 사회보험중심으로 발전하였으며, 때문에 기본적 급부의 기준이 고용과 연계(employment related)되어 있다. 이는 티트무스가 분류했던 산업성취(industrial achievement) 모델과 매우 유사하다. 그리고 국가가 제공하는 사회서비스가 덜 발전되어 있으며, 가족 의존적이다. 그러면 이와 같은 혼합적 제도의 특징은 왜 만들어지는가? 한국은 아직 서구와 같이 성숙된 복지국가가 아니기 때문에, 선진복지국가와의 비교는 더 성숙된 다음에야 제대로 판단할 수 있는 것인가? 에스핑-안데르센이 주장하듯이, 현재의 일본과 유럽의 보수주의 국가들과의 편차가 굳이 새로운 모형이 필요치 않을 만큼 무의미한 차이라면, 한국의 경우에도 굳이 새로운 모형이 필요 없는 것인가?

만약에 복지제도가 시간적으로 성숙해도 여전히 현재와 같은 서구의 세 가지 유형의 어느 한쪽으로 발전하지 않고, 지금과 같은 주요 특징들이 계속 유지된다면 이를 우리는 어떻게 이해해야 하는가? 과연 일본과 서구유럽의 보수주의 모형과의 편차가 새로운 유형을 만들 필요가 없을 만큼 무의미한 편차인가? 다시 말해서, 에스핑-안데르센의 다른 세 유형과 독특하게 혼합형을 창출해 내는 중요한 인과관계가 있고, 그 제도적 특징과 기능이 복지제도가 성숙한 후에도 선진복지국가의 세 유형과 다른 차별적인 특징과 역사적 발전경로를 지속적으로 가진다면, 한국은 서구에서 에스핑 안데르센이 제시한 세 개의 유형과는 다른 형태의 유형적 특징을 가진 것으로 볼 수 있지 않은가?

한국의 복지체제의 유형이 서구의 세 모델과 차별적으로 제4의 레짐으로서의 특징을 갖는 것으로 성립이 되려면, 현재의 서구복지국가를 설명하는 것과 같은 맥락에서의 인과관계적 분석틀을 가지고 한국

의 복지레짐의 발전과정을 분석하여 한국의 경우 서구의 복지국가 발전과정과 다른 역사적 발전 경로와 가지고 있으며 제도의 특징과 기능에 있어서도 독특성 또는 차별성을 보여주어야 할 것이다. 그리고 이와 같은 유사한 경로와 특징을 갖는 국가군들이 존재해야 할 것이다.

그리고 한국의 복지제도가 궁극적으로 세 모형 중의 하나와 유사하게 발전한다 할지라도, 현재의 모습과 인과관계를 설명할 수 있는 분석틀과 유형적 특징화는 교시적인 차원(heuristic)에서도 중요한 의미가 있다.

## 2) 생산레짐과 복지체제의 상호관계: 복지 자본주의(welfare capitalism) 분석틀

어떻게 에스핑-안데르센의 서구복지국가 중심적 이론적 틀을 극복하고 한국의 복지레짐의 발전과정을 인과적으로 잘 설명할 수 있으며, 서구와 다른 복지체제의 성격을 찾아낼 수 있을까?

복지제도의 발전은 칼 폴라니(Karl Polanyi)가 지적하였듯이, 자본주의체제의 필수적인 발전의 산물이다 (Polanyi, 1955). 따라서 복지제도의 발전의 역사적 분석은 자본주의 발전의 총체적 맥락에서 분석해야 한다는 것이다. 사실 에스핑-안데르센의 복지유형론은 이론적 기초는 바로 칼 폴라니의 복지자본주의론을 네오마르크스주의 학파의 권력자원론과 사회적 시민권에 기초한 티트무스의 복지유형론을 결합하여 발전된 것이다. 그러나 에스핑-안데르센의 복지유형론은 상대적으로 노동시장과 복지체제의 상호관계에 초점을 두어서 서구의 복지자본주의를 분석하고 복지국가 유형화를 시도하였던 것이다.

최근에 방법론적으로 신제도주의적 시각을 기초로 복지국가 및 비교정치경제학적 연구들이 축적이 되면서, 자본주의 체제의 제도적 다

양성 이론(varieties of capitalism)에 관심이 모아지고 있다<sup>3)</sup>. 이 시각은 현대 자본주의 체제의 다양성을 분석하는 데 있어서 기존의 에스핑-안데르센의 복지유형론에서 간과했던 생산레짐에 대한 분석을 추가하였다. 그럼으로써 그것이 복지체제의 상호 관계(선택적 친화성, selective affinity)를 설명하는 과정에서 에스핑-안데르센의 유형론으로서 설명할 수 없었던 복지체제의 발전과정과 인과관계를 설명해 줄 수 있는 유용한 이론적 틀로 부상하고 있다.

자본주의 다양성론은 에스핑-안데르센의 복지자본주의론이 노동세력의 권력자원과 노동시장에 주로 초점을 두었던 것을 비판하고, 자본주의 체제에서의 생산관계 영역으로 분석의 영역을 넓혔다. 산업구조와 산업정책, 금융시장구조와 금융정책, 노동시장구조와 노사관계, 직업훈련시스템과 노동시장정책, 기업의 지배구조, 거시경제정책을 포함하는 등 생산에 영향을 주는 다양한 제도들을 포괄하는 생산레짐(production regime)의 개념을 발전시켜 현대 선진 자본주의 국가들이 갖고 있는 자본주의 체제의 국가별 다양성을 분석하려 한다(Burger and Dore, 1996; Crouch and Streek 1997; Kitschelt, Lange, Marks, Stephen, 1999; Soskice, 1999; Huber and Stephens, 2000; Hall and Soskice, 2001; Hollingsworth and Boyer 1997; Kitschelt et al. 1999). 즉 에스핑-안데르센의 복지자본주의 보다, 분석틀에서 한 단계 더 나아간 것이라고 할 수 있다.

이 시각은 그동안 더욱 발전된 신제도주의 방법론과 정치경제이론의 결합으로부터 나왔다. 이에 따르면, 개개 국가들의 자본주의 체제

---

3) 생산레짐의 이론은 신제도주의적 시각에서 비교정치경제학자들이 네오마르크스주의 시각의 조절이론(regulation theory)에서 제기되는 생산의 사회체제(social system of production)의 개념을 도입한 것이다(Hall and Soskice, 2001). 여기서 체제의 개념은 에스핑-안데르센이 제시하였던 “체계적으로 상호 연계되어 있는 법적 조직적 특징들”과 공유한다(Esping-Andersen, 1990: 2), 최근 자본주의 다양성 이론과 복지국가 재편에 관한 논쟁에 대한 정리는 정무권(2007)을 참조.

는 생산체제를 구성하는 제도들 사이, 그리고 생산체제와 복지체제 사이에 상호의존성(institutional interdependence) 또는 제도적 상호보완성(institutional complementarities)을 가지면서 성장률, 인플레이션, 실업률, 분배효과 등 그 체제가 가지는 독특한 경제적 성과(economic perpermance)를 내면서 역사적으로 발전해 왔다는 것이다. 이러한 제도들은 경로의존성(path dependence)으로 인해 세계화의 압력에도 불구하고 자신들의 제도적 특성을 유지하면서 적응하고 있다는 것이다.

따라서 생산레짐의 주요 구성제도들 간의 관계, 더 나아가서 생산레짐과 복지체제가 상호보완관계를 이룰 때, 어떤 조정메카니즘에 의해 제도 간 또는 레짐 간에 상호보완성을 이루고, 각 레짐적 특징들이 제도적 비교우위(comparative institutional advantage)를 가지게 되는 가를 분석하는 것이 중요하다. 그리고 그 핵심적인 조정기제로서 시장(market) 중심적이냐 아니면 비시장적(non-market)인 가를 구별한다. 전자는 조정의 시장의 선호 또는 이윤의 신호에 따라 경쟁적인 조정이 이루어지는 것을 말하고, 후자의 조정이란 정치적 협상과 합의 또는 조직적 계층화(hierarchies)와 권위 등 다양한 시장메카니즘 이외의 정치적 조정양식을 의미한다.

소스키스(Soskice)를 비롯한 일련의 비교정치경제학자들은 이러한 조정양식의 구분에 따라 생산레짐을 중심으로 한 자본주의체제의 유형을 크게 두 가지로 나눈다. 하나는 기업들의 지배적인 생산전략의 선택과 조정양식을 영미계통의 국가처럼 시장적 기제에 의존하면서 낮은 실업률 대신에 높은 노동시장의 유연성과 임금격차 및 소득불평등을 용인하면서 경제성장을 해온 자유주의 시장경제체제(liberal market economies, LME)이다. 다른 하나는 일본을 포함한 유럽국가들과 같이 노사, 또는 노사정 간의 합의에 의한 비시장적 기제에 의존하면서 노동시장의 경직성은 존재하지만, 고용안정과 복지제도를 통하여 경제성장을 해온 조정시장경제체제(coordinated market economies, CME)

이다(Soskice, 1999). 그리고 이러한 두 경제체제 간에는 주요 산업의 숙련체제와 생산전략이 다르다는 것이다.

일부 학자들은 유럽의 조정시장경제체제를 다시 세분화하여 다시 세 가지 유형으로 나누기도 한다. 스칸디나비아 국가들의 상대적으로 집권적인 조합주의 양식으로 생산전략을 조절하기 때문에 전국적 조정된 시장경제체제(national coordinated market economies/labor corporatist)로, 독일을 대표로 하는 유럽대륙국가들은 산업별 조정된 시장경제체제(sector-coordinated economies/"Rhine capitalism")로, 그리고 일본을 비롯한 동아시아의 산업구조나 기업지배구조가 대기업(일본은 Keiretsu, 한국은 재벌) 중심의 생산체제가 형성되었기 때문에 집단별 조정된 시장경제체제(group-coordinated Pacific market economies)로 지칭하면서 총 4가지 자본주의 모델을 제시하였다(Kitschelt, Lange, Marks, Stephen, 1999)<sup>4)</sup>.

따라서 중요한 것은 자본주의체제이면서도 중요 작동메카니즘이 비시장적 조정의 기제에는 어떤 것들이 있으며, 그 효과는 무엇인가, 그리고 개별 국가별로 다양한 조정양식이 어떻게 형성되어 왔는가를 설명하는 것이다.

그 다음에 이러한 생산레짐의 특성을 바탕으로 복지체제는 어떻게 연계되는가에 관심을 가지기 시작한다. 에빙하우스와 매노우(Ebbinghaus and Manow)는 생산레짐과 복지체제 사이에는 선택적 친화성이 존재한다고 주장하면서, 그 연계성의 메카니즘을 찾는 것을 중

---

4) 반면에 Huber와 Stephens는 생산레짐을 제도와 정책의 구성적 특징(configuration)을 의미하는 것으로 정의하면서 생산체제를 산업 및 금융부문을 포괄하는 민간 및 공공부문의 기업, 자본의 이익집단(기업 및 사용자집단), 노동조직 및 노동시장제도, 그리고 경제정책에 관련된 정부조직들과의 상호작용을, 그리고 관련된 정책으로서 노동시장정책, 거시경제정책, 무역정책, 산업정책, 금융규제를 포함시켰다. 그리고 생산체제의 유형을 에스핑안테르센의 3가지 유형에 뉴질랜드와 호주를 포함하는 안티포디안 모델을 추가시켰다.

요한 연구과제로 제시한다(Ebbinghaus and Manow, 2001). 흥미로운 사실은 서구복지국가들의 경우, 생산레짐의 분류와 에스핑-안테르센의 복지체제의 분류가 대체로 일치한다는 것이다. 즉 생산의 조정관계와 복지의 조정관계에서 정치경제적으로 상호 연계가 존재하고 전체적인 자본주의체제 형성에 제도적 보완성이 있다는 것이다. 그리고 최근 독일과 일본을 비교하면서 이 두 국가의 생산레짐과 복지체제의 상호연계를 제도의 형성과 변화과정을 숙련형성, 기업지배구조, 연금제도, 금융시스템, 노사관계, 실업보험제도, 기업복지 등 주요 생산레짐과 복지체제의 주요 제도적 요소들의 어떻게 상호 보완관계와 경로의존성을 가지면서 역사적으로 발전해 왔는지를 분석하고 있다(Ebbinghaus and Manow, 2001; Streeck and Yamamura, 2001 and 2003, Thelen, 2004).

자본주의 체제의 다양성(varieties of capitalism)의 시각에서 생산레짐을 특징지우는 요소가 무엇인지, 생산체제를 어떻게 유형화하며, 유형화된 각각의 생산체제가 어떤 경제, 사회, 정치적 효과를 갖는가, 그리고 어떻게 복지체제의 발전과 연계되는가에 대하여 아직도 경험적 연구가 계속되면서 논쟁 중이다. 예를 들어 숙련형성(skill formation)제도를 통해 기업의 생산성 향상과 경쟁력 제고가 노동자들의 임금과 복지 및 고용안정 등의 사회정책들이 어떻게 서로 연계되어 보완관계가 있는지를 보여주고 있다(Estevez-Abe, Iversen, and Soskice, 2001; Iversen, 2005). 이는 다시 기업의 금융시스템과 기업지배구조의 특징과도 연계된다. 노동자들의 고용안정과 장기고용은 금융제도가 단기적인 이윤에 민감한 주주자본주의(stock market capitalism) 특징을 갖는 금융시스템과 주주의 이익을 극대화하는 기업지배구조에서는 어렵고, 이해당사자 중심의 기업의사결정구조와 장기적인 투자전망에 의한 은행의 투자에 의존하는 이해당사자 자본주의(stake-holder capitalism) 하에서 숙련노동자를 보호하는 사회정책들이

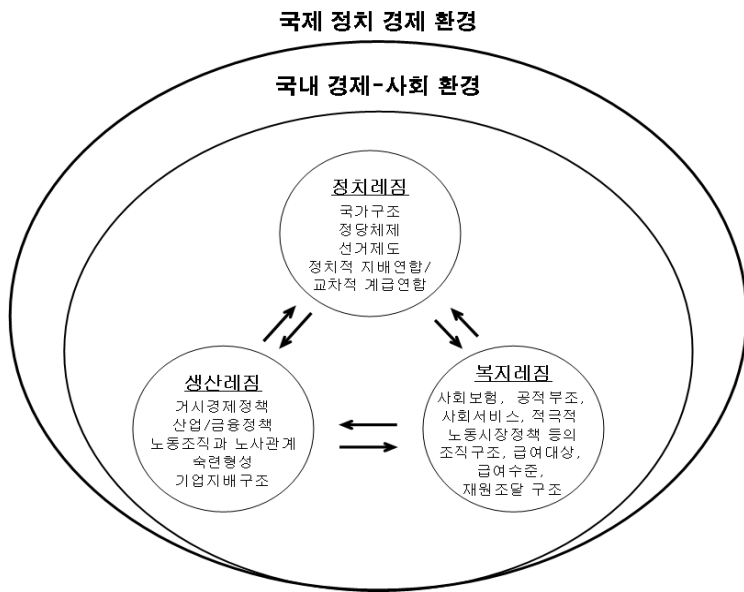
보완되면서 가능하다는 것이다.

특히 경제조정 메커니즘이 비시장적인 수단을 사용할 경우, 정치 레짐의 성격이 매우 중요하다. 또한 조정시장경제체제에서는 세계화와 신자유주의 공세에도 불구하고 복지국가가 축소되지 않고, 노동세력이 상대적으로 약화되었음에도 불구하고 기업들이 국가복지를 적극적으로 반대하지 않거나 기업복지가 그대로 유지되는 것은 기업이 필요로 하는 숙련의 필요성과 그동안 생산관계에서 형성된 정치적 연합 때문이라는 것이다(Estebez-Abe, Iversen, and Soskice, 2001; Iversen, 2005). 때문에 정치체제의 지배연합/정파적 특성에 따라 국가복지의 수준이 결정된다. 이러한 결과로 세계화라는 공통적인 압력에도 불구하고 기존의 생산레짐 및 복지제도의 특징이 큰 틀에서 지속적으로 유지되는 강한 저항성(resilience)을 갖고 있는 이유를 설명하고 있다.

마지막으로 이러한 생산체제와 복지체제 연계에 관한 논쟁의 핵심에는 한 국가의 자본주의체제의 발전과 조정양식의 특징을 결정하는 중요한 매개변수로서 정치·사회적 조직과 제도, 이들 간의 정치적 지배연합(ruling coalition)관계 등 정치적 제도의 특성이 중요하다는 것이다. 바꾸어 말하면, 자본주의 체제에서 생산과 분배가 조정되며, 관련된 제도들이 발전·유지가 이루어지는 과정에 정치적 과정이 중요하다는 것이다. 따라서 시장과 생산의 문제와 생산레짐 또는 복지레짐의 형성·발전과정에서 민주적 정치제도의 특징과 정치적 조정의 역할이 강조되며, 이러한 정치적 조정의 양식과 효과성의 차이는 선거제도와 정당정치, 그리고 정치레짐의 특성에 따라 다르게 된다.

이러한 생산레짐과 복지체제의 상호관계를 그림으로 개념화 하면 위의 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 생산레짐과 복지체제의 상호연계 모형



### 3) 왜 발전주의 생산레짐과 복지체제인가?

이러한 분석들에 의하면, 한국의 복지체제의 발전과정과 그 특징을 이해하기 위해서는 한국에서의 생산레짐이 어떤 특징을 가지고 발전하였으며, 복지체제의 성장과 그것이 정치, 경제, 사회적 기능에 어떻게 영향을 미쳤는가에 대한 역사적 분석과 설명이 필요하다. 다음의 역사적 분석에서 자세하게 설명되겠지만, 한국의 생산레짐과 복지체제의 형성은 2차대전 이후에 형성된 냉전체제라는 국제적 환경과 시간적 맥락과 동아시아라는 공간적 맥락에서 국가주도로 산업화를 추진한 발전주의 후발산업화 국가에 의해 형성되었다는 것이다.



이와 같은 후발산업화국가의 역할에 대한 이해를 잘 설명해주는 이론적 개념으로서 발전주의 국가(developmental state)라는 개념이 사용되어져 왔다. 특히 동아시아 맥락에서의 발전주의 국가의 특징은 존슨(Charmers Johnson)에 의해 일본의 산업화과정, 특히 2차대전 이후에 세계경제를 선도하는 수준을 성장하는 과정에서 잘 설명되고 있다. 그리고 이러한 발전주의 국가 개념은 이웃 동아시아 국가들이-특히 일본의 영향을 받은 한국과 대만을 포함하여-급속한 산업화를 성공시킬 수 있었던 독특한 국가역할을 설명하기 위해 적용되었다 (Johnson, 1982; Amsden, 1989; Wade, 1990; Chang, 1994; Evans, 1995; Woo-Cumings, 1991 and 1999). 그러나 이러한 발전주의 국가의 이론과 역사적 해석은 주로 산업정책을 중심으로 이들 후발 산업화국가들이 어떻게 산업화에 성공을 하고 고속성장을 할 수 있었는가에 초점을 두었다. 이들 발전주의 국가의 주도적 역할과 국가를 둘러싼 기업과의 지배연합, 금융시스템, 산업정책의 역할에 주로 초점을 두었을 뿐, 최근에 성장하는 자본주의 다양성의 시각에서 발전된 생산관계의 구체적인 제도적 특징에 맞추어 자본주의 체제의 특성을 분석하지 않았다. 더 나아가서 성장우선의 발전주의 국가의 역할 때문에 상대적으로 분배문제나 복지제도에는 연구대상으로서의 관심을 가지지 않았다.

그러나 아래의 구체적인 역사적 분석에서 볼 수 있듯이, 한국의 발전주의 국가는 국가주도의 급속한 산업화를 추진하는데 중요한 역할을 하였을 뿐만 아니라, 이러한 발전주의 전략에 따라 상응하는 복지제도의 성장에도 중요한 역할을 하였던 것이다. 이러한 맥락에서 한국의 생산레짐과 복지제도의 특성을 그 국가의 성장중심의 발전이념과 복지체제의 발전의 인과관계 메카니즘의 역동성도 더불어 압축적으로 잘 표현할 수 있는 개념으로서 <발전주의 생산레짐>, <발전주의 복지체제>로 명칭하였다<sup>5)</sup>.

### 3. 한국의 발전주의 생산레짐의 형성과 제도화

#### 1) 발전주의 이데올로기와 발전주의 생산레짐의 기초

한국에서 발전국가의 본격적인 제도화는 1960년대 초 박정희 정권이 군사혁명이후 국가기구와 경제 및 사회개혁을 실시하고, 경제발전 계획에 따라 수출지향 산업화전략을 추진하면서 본격적으로 시작되었다. 당시 한국은 풍부한 값싼 노동력을 제외하고는 산업화에 필요한 자본과 생산기술이 부족하였다. 이전의 이승만 정권과 장면정권에 의한 수입대체화산업화가 소진된 이후, 박정희 정권은 금융기관을 국유화시키고, 기업가들과 지배연합을 맺으면서, 값싼 노동력을 이용하여 수출지향산업화(export-oriented industrialization)를 추진하였다.

한국의 국가주도 산업화과정에서의 국가의 역할은 국가기구 수준에서는 선도 경제정책기구인 경제기획원이 경제발전계획을 전략적으로 수립하면서 정부부처 간의 조정의 역할을 하였다. 그리고 정부와 기업관계에서는 상공회의소, 중소기업연합회, 전자산업진흥회 등 산업별 기업을 조직을 정부의 감독 하에 설립을 하고, 정책형성과 집행에 필요한 정보교환과 협조, 그리고 집행의 조정을 이들 조직과 긴밀한 연계를 맺으면서 산업화를 추진해 나갔다(Weiss, 1998: 55; Chang,

- 
- 5) 최근에 동아시아 국가들의 복지체제 특징을 설명하는 연구들로서 발전주의 복지체제(developmental welfare regime) 또는 생산주의적 복지체제(productivist welfare regime)를 사용하는 경향이 두드러진다 (Holliday, 2000; Lue, 2002; Ku, 1997; Gough, 2000; Tang, 2000). 그러나 이들 연구들은 동아시아 국가들의 복지체제의 특징을 이전의 문화주의적 설명에서 벗어나, 동아시아 신생산업화국가들(NICs)의 복지체제가 발전주의 국가에 의해 산업화의 과정에서 산업화 전략과 복지체도가 깊이 연계되면서 성장하였다는 점에서는 큰 진전을 보인다. 그러나 이들 연구들은 본 연구에서 제시하듯이 구체적인 인과관계적 분석틀을 가지고 복지체제의 발전과정과 특징을 설명하기 보다는 ‘발전주의(developmentalism)’ 또는 ‘생산주의(productivist)’라는 추상적인 개념으로서 동아시아 국가들의 복지체제의 특성을 설명하는 한계를 가지고 있다.

1994).

## 2) 산업·금융정책: 국가주도 산업화의 핵심 정책수단, 보수적 지배연합의 형성

한국에서의 권위주의적 발전국가의 절정은 정치적으로는 유신체제라는 강성 권위주의체제의 등장과 함께 1970년대 이후 중화학공업화를 추진하면서 시작되었다. 중화학 공업 산업화전략은 국내외적인 환경변화의 전략적 대응이었다. 내적으로는 경공업에 의존한 수출지향 산업화의 소진으로 산업구조의 전환이 요구되었고, 외적으로는 닉슨 독트린으로 인한 국가안보위기에 대응하기 위하여 방위산업을 촉진시키기 위하여 중화학 공업 산업구조로서의 전환이 필요하게 되었던 것이다. 이 시기의 국가의 역할은 동아시아 발전국가의 모델인 일본과 한국과 대응되는 대만에 비하여 훨씬 대규모적이며 포괄적이었다<sup>6)</sup>.

이와 같은 국가의 강력한 조정에 의한 산업화추진은 아무런 부존자원과 생산기술이 없는 상태에서 초기 산업화를 이룩하는데 매우 효율적이고 효과적인 시스템이 되었다(Chang, 1994; Amsden, 1989; Woo, 1991). 초기 산업화과정에서 후발산업화국가는 시장에서 경쟁과 단기이윤이라는 시장신호로서는 자본시장이 발전되기 어렵다. 더욱이 규

---

6) 일본과 대만도 이와 유사한 형식으로 국가와 기업간의 제도적 연계를 만들어 경제정책을 조정해 왔다. 일본의 경우, MITI를 중심으로, 대만은 CEPET를 중심으로 다양한 위원회와 공공부문과 민간부문을 연계시키는 포름을 통해 정부와 기업 그리고 기업간의 다양한 정보의 교류와 정책조정을 할 수 있었던 것이다(Weiss, 1998: 55). 일본이 상대적으로 정책조정과 정부와 기업관계가 수평적인 관계였으며, 기업이 주도적 해제모니를 만들어나갔다면, 한국과 대만의 경우는 정책조정이 좀더 수직적 관계를 유지하였으며, 국가의 억압적 역할이 더욱 컸다고 볼 수 있다. 물론 일본의 경우도 2차대전 이전의 산업화과정과 복지제도의 형성과정은 억압적인 국가기체에 의해서 실행되었다.

모의 경제와 상응하는 생산기술을 필요로 하는 중화학공업화는 거의 불가능하다. 따라서 거센크론이 유럽의 후발산업화국가의 논리에서 보여주듯이, 한국과 일본에서도 국가가 주도적으로 초기 산업화과정에서 취약한 금융시스템을 자본의 형성과 국가 투자의 위험을 국가가 조절을 통해 사회화시켰다. 이러한 국가의 역할의 효율성과 효과성은 제도경제학의 이론에 따르면 자유로운 시장경제체제에서 보다 거래비용(transaction costs)를 줄일 수 있기 때문에, 더욱 효율적이라는 것이다(Chang, 1994 and 1999; Weiss, 1998).

이 시기에 한국의 정치레짐은 강력한 중앙집권적 국가구조와 대통령과 고위 경제기술관료에게 권력이 집중되는 권위주의체제적 성격을 가졌다. 그런 가운데 노동을 배제하면서 정부와 기업과의 관계에서는 조절을 통한 긍정적 피드백이 이루어지면서 정부와 기업의 지배연합의 형성이 되었다.

1960년대 초에 국가는 은행을 국영화 하면서, 산업화에 필요한 자본을 국가의 외자를 통해 동원하고 국내적으로 국가가 금융시스템의 통제를 통해 자본의 분배와 흐름을 조절하고 국가가 원하는 산업부문의 기업의 투자를 유도하였다. 특히 70년대에 가장 강력한 권위주의 체제였던 유신체제에 의해 중화학 공업화가 추진되었다. 사실 이러한 무모한 중화학 공업화는 막대한 자본이 소요되고, 위험부담이 크기 때문에, 기업에서도 투자를 꺼리는 상황이었다. 이에 따라 국가는 중화학공업 추진을 위해 막대한 조세특혜와 정책금융으로 초기에 투자의 위험부담으로 소극적이었던 재벌들의 참여를 유도시켰다. 이러한 산업정책과 금융시스템은 이 당시의 발전주의 생산레짐의 핵심적인 제도적 특징이 된다.

### 3) 성장 중심적 거시경제정책과 보수적 국가재정구조: 낮은 세율과 낮은 복지지출

이 시기의 거시경제정책의 기초는 수출산업을 지원하기 위하여 환율정책은 고정환율제도로써 수출산업을 지원하였다(Woo, 1991). 이자율은 이중시스템을 유지하였다. 저축부문은 고 이자를 통해 저축을 장려하고 소비억제를 통해 내자달을 도모하였으며, 대출 부문은 저 이자율을 통해 기업들의 투자를 용이하게 하는 전략을 취하였다. 그리고 수입상품의 높은 관세장벽과 국산품소비 장려를 통해 초기의 경쟁력이 취약한 국내제품의 내수시장을 보호해 주었다. 재정정책은 경제투자에 중점을 두으로써, 총체적으로 사회의 모든 부문이 경제성장의 축으로 조정되도록 거시정책을 꾸려나갔다(Chang, 1994: Cha, Kim, and Perkins, 1997).

또한 한국의 낮은 조세율과 광범위한 조세감면제도, 조세형평성 등 다양한 조세제도의 문제들은 산업화시기의 정책적 산물이었다. 산업화초기에 한국의 조세 인프라는 매우 취약하였다. 그런 가운데 조세제도는 수출을 선도하는 기업들에게는 투자유인과 보조금의 수단으로 영세상인들에게는 경제생활보호의 목적으로 다양한 유예조항과 감면제도를 만들어 냈다(Cole and Park, 1983). 후에 복잡한 조세제도의 근대화과 안정적 세수입을 위한 조세개혁의 하나로 1977년에 이전의 복잡한 간접세를 통합하는 부가가치세가 도입되었다. 그러나 조세행정에 있어서 소득과약능력의 취약, 복잡한 조세구조, 이에 따르는 조세형평성과 낮은 조세수입의 문제는 해결되지 못한 채 지금에 이르게 되었다.

이에 따라 초기 산업화과정에서 복지부문에 재정이 투입될 여력은 전혀 없었다. 특히 유신체제에 의해 추진되었던 중화학공업화는 무리한 정부의 자본동원과 투자로 인해 심각한 재정적자와 인플레이션을

초래했다. 유신체제의 말기에는 과잉투자, 재정적자, 인플레이션으로 인한 경제침체로 정권의 붕괴를 가져왔다. 유신체제가 붕괴된 이후, 1980년대 전두환 정권은 유신시대가 남긴 막대한 재정적자와 인플레이션의 문제를 해결하기 위하여 강력한 국가권력을 통해 산업구조조정과 긴축정책을 실시해 나갔다. 이러한 역사적 경험은 한국의 거시경제조정과 재정정책에 균형재정과 보수주의적 거시경제관리가 제도화되는 데 중요한 영향을 미쳤다.

1980년대 이후, 정부재정운영의 기조는 경제투자 중심과 수지 균형을 유지하려는 보수적인 재정운영을 엄격하게 유지해 나갔다. 때문에 산업화시기에 전반적인 정부의 재정운영은 남미와 같이 경제적 기반을 위협하는 수준이 아니라 조정가능한 수준으로 보수적으로 운영해 나갔다는 것으로 평가되고 있다(World Bank, 1993). 이는 복지분야에 재정의 투입을 항상 최소화해야 한다는 보수적 복지재정운영을 제도화시키는데 기여하였다. 그리고 발전주의 복지체제에서 정책결정과정에 있어서의 중요한 제도적 특성의 하나는 경제기술관료의 복지관료에 대한 정책결정권력의 우위를 유지하였다(정무권 1996). 이러한 역사적 과정을 통해 한국의 복지제도의 정책결정과정에서 경제성장 중심에 우선순위를 두고, 낮은 복지지출을 강조하는 재정보수주의가 제도화되었다.

#### 4) 노동시장구조와 숙련형성: 기업복지 성장의 제도적 기반

1970년대 중화학 공업화의 추진은 노동시장의 구조도 급격히 바뀌어 놓았다. 1960년대에는 경공업분야의 단순 기술 또는 초보적인 일반숙련(*general skills*)을 요하는 여성근로자가 주였으나, 중화학 공업화 이후, 남성 중심의 높은 수준의 일반숙련 노동자가 주가 되었다. 정부는 중화학 공업화에 필요한 숙련 기술자들을 공급하기 위해 다양한

기술 훈련프로그램들을 실시하였다. 국가는 실업학교, 특히 공업고등학교의 육성과 작업장에서의 직업교육에 중점을 두었다. 그리고 다양한 국가기술자격제도를 도입하였다. 1968년부터 1984년까지 공고의 학교 수는 연평균 5.4%, 졸업생 수는 26.5% 증가했다(한상진, 1998: 173). 1974년에 “직업 훈련에 관한 특별 조치법”을 제정하여, 일정 수 이상의 인력을 고용하는 업체는 의무적으로 직업훈련을 실시토록 하고 공공 훈련기관을 대폭 증설하여 훈련용 시설 투자에는 세제 혜택을 주었다. 1975년에 국가기술자격제도가 도입되었다. 그리고 기술자격 취득자에 대한 여러 가지 우대 조항을 법률로 마련하였다. 1976년부터 1984년까지 기술자격의 증가 추세를 보면 기능사 1급은 연평균 15.6%, 기능사2급은 연평균 62%, 기능사보는 49.6%의 증가율을 보인다 (한상진, 1988: 176).

초기에는 국가가 직접 직업훈련소를 만들고, 작업장 외에서 기술훈련을 시켰으나, 점차적으로 자본집약산업이 구축되어 가면서, 대기업 중심으로 OJT 실시가 증대해 갔다(Park, 1994). 이는 일반숙련에서 점진적인 초보적인 산업특수적 또는 기업특수적 숙련으로 전환되는 과정을 의미한다. 한국의 직업훈련은 독일과 같이 사회화된 사회적 숙련형성이 아니라, 일본과 유사하게 개별 기업중심의 직장내 직업훈련 방식을 따라 갔다. 이것은 앞으로 노동인력의 부족현상에 따라 기업 내부시장을 형성하며, 기업의 생산성을 높이는 방향으로 기여하게 된다. 그러나 한국의 직업훈련은 일본의 직장내 기업훈련만큼 치밀하거나, 깊숙이 제도화되지는 않았다(Park, 1994). 그리고 급속한 중화학공업화는 숙련노동자에 대한 급속한 수요의 증가에 따라 노동시장에서 숙련노동자의 부족현상은 임금인상과 고숙련을 요구하는 대기업에서 기업복지가 강화되는 제도적 기반이 된다(양재진, 2004).

## 5) 노동조직과 노사관계, 임금정책: 기업단위 노조의 형성, 억압적 국가조합주의, 교환적 조정의 부재

서구의 민주화된 조정시장경제체제 하에서는 임금억제는 조합주의 방식에 의해 노사간의 자율적 조정으로 이루어지면서, 대신에 복지를 통한 사회적 임금(social wage)으로 보상을 받으면서 기업의 국제경쟁력 강화와 국가의 거시경제정책의 조정을 원활히 할 수 있는 교환관계가 제도화 되었다(Iversen, Pontusson, and Soskice. 2000). 이 경우 노동조직은 사민주의 국가들에게서 볼 수 있었던 집권화된 전국적 조직이거나, 적어도 유럽의 대륙국가들과 같이 산업별 조직을 통하여, 임금억제와 국가복지의 교환을 통해 전국적 연대임금 또는 부문 간의 임금조정을 유지해나갔던 것이다.

한국의 경우, 이 시기의 국가는 노동에 대하여서는 배제와 억압정책을 펴 나갔다. 1960년대의 노동조합은 군사정권 초기부터 국가조합주의적인 방식으로 한국노총을 만들었다. 초기에는 산별노동조직을 통하여 억압적인 국가권력에 의해 노동운동을 통제해 나갔다. 그러나 이 시기에는 농촌에서 방출되는 거의 무한한 노동공급으로 시장에서 저임금이 결정되었기 때문에 임금억제를 위한 특별한 조정기제를 요구하지 않았다. 한국에서의 노동은 기본적으로 국가와 자본으로부터 억압과 배제를 받아왔기 때문에 임금억제와 복지보상에 의한 교환통로가 만들어지지 않았던 것이다.

한국에서는 임금억제정책은 중화학 공업화가 실시된 1970년대 초 이후부터 정부는 임금억제에 적극적으로 개입하기 시작하였다 (송호근, 1992 and 1993, You, 1995). 정부는 노동청 산하에 임금조정위원회를 설치하여 임금상승을 생산성 향상의 범위내로 조정하였다. 그러나 정부는 임금인상의 시장의 압력을 전혀 억제한 것은 아니다. 1970년대 후반부터 노동력 부족현상은 중화학 공업 분야에 급속한 임금상승



을 촉진시켰으며, 중화학 공업 분야의 과잉투자로 인한 인플레이션 또한 임금상승의 압력으로 작용하였다.

유신체제가 시작되면서 노동운동은 더욱 심화되었고, 정부의 억압과 배제는 더욱 강화되어 갔다. 노동정책에 있어서도 한편으로는 억압·배제적 조합주의 수단을, 다른 한편으로는 노동시장기제를 이용한 노동통제를 복합적으로 사용해왔음은 주지의 사실이다(정무권, 1994). 그러나 1970년대 중화학공업화 이후 노동운동의 격화와 어용노조로부터 민주노동조직이 성장하면서 1980년 전두환 정권은 한국의 기본적 노동조직의 구조를 산별노조에서 기업노조로 전환하여 통제하였다. 이에 따라 한국의 노동조직은 주로 대기업 중심의 기업단위로 조직화되면서, 임금투쟁도 산업내에 조정보다는 기업단위 임금투쟁이 이루어지게 되었다. 후에 민주화 이후에도 선진 복지국가에서 보여지는 바와 같이 산별교섭을 통한 임금조정, 거시경제정책 조정, 복지정책의 수립되는 이해당사자 간의 교환관계에 의한 합의주의적 조정을 위한 제도들이 만들어지지 못했다. 노사관계에서 기업단위 노동조직의 형성이 중요한 제도적 걸림돌이 되고 있는 것이다.

그리고 중화학 공업화가 심화되면서 한국의 노동시장구조는 고속련의 자본집약적 산업의 노동시장과 전통적인 노동집약적 산업의 노동시장으로 이중구조화 되어갔다. 이러한 노동시장구조는 기업지배구조가 재벌중심으로 강화되면서, 기업단위 노동조직의 특성과 함께 노동시장을 기업단위의 외부시장과 내부시장으로 심화되어 1980년대 이후 직업훈련, 기업복지의 발전 등 이에 상응하는 복지체제가 발전되는 제도적 기반이 되었다.

## 6) 재벌중심의 산업구조와 집단별 조정체제로의 진화

산업화 초기에는 정부의 기업과의 관계에서 조정 양식은 산업별로

추진해나갔다. 그러나 중화학 공업화가 추진된 이후의 조정의 축은 산업에서 재벌중심으로 이전되기 시작하였다. 이러한 산업구조는 소스키스(Soskice)가 일본과 한국을 분류하였듯이, 서구 유럽국가들의 산업별 조정된 시장경제체제(industry-based coordinated economies)와 차별되는 재벌집단중심의 조정된 시장경제체제(group-based coordinated economies)로 발전해 갔다<sup>7)</sup>. 30대 재벌이 국민경제생산의 주도적 역할을 하게 되는 1970년대 후반부터는 한국경제구조는 재벌의 생산구조에 더욱 종속되어 갔으며, 국가와 재벌과의 권력관계도 그 힘이 점점 재벌로 이전되기 시작하였다. 특히 재벌들의 자신들의 사업구조를 계열사 조직으로 더욱 다각화시키자, 기존의 산업부문별 기업조직의 역할이 점점 약화되면서 재벌중심의 조정과 정보교환이 이루어지기 시작했다.

이러한 힘의 축의 변화는 한국과 같이 국가주도의 산업화를 추진하는 조정된 시장경제체제에서 나타날 수 있는 규모의 경제를 살리기 위해 추진되면서 나타날 수 있는 과잉생산의 문제를 정부가 해결하는 과정에서 잘 보여준다. 초기에는 기업이 집단의 힘이 약하였기 때문에 국가의 경제적 조정 메카니즘은 하향적, 권위주의적이었다. 그러나 중화학 공업화 이후 상황이 바뀌기 시작하였다. 전두환정권 이후 산업구조조정을 실시과정에서 정책합리성보다는 정경유착에 의한 정부와 기업관계가 형성, 특히 재벌과의 정치적 관계가 나타나기 시작하였다. 정부의 경제자유화 정책이 점진적으로 진전되면서, 재벌이 자율적 투자의 기능이 강화되는 한편, 위기 시에는 대마불사의 원칙에 의해 정부는 점점 경제조정에서 재벌의존적으로 되어 갔다.

---

7) 동아시아 국가들의 기업구조는 다양하다. 한국과 같이 재벌을 중심으로 다양한 사업구조를 갖고 있는 것에서부터 일본은 재벌중심적이지만 좀더 전문화된 기업구조와 대만과 같이 중소기업 중심으로 기업구조가 발전하였다. 그럼에도 불구하고 기업이익을 대표하고 조정하는 중간조직들은 서로 유사한 경향을 가지고 있다.

재벌주도의 경제체제의 심화와 집단별 조정체제로의 전이는 1980년대 이후 점진적으로 진행되었던 경제자유화 정책과 김영삼 문민정부 이후 세계화라는 개방정책과 함께 진행되었다. 세계화라는 김영삼 정부의 새로운 정치지배 이데올로기는 OECD가입이라는 명분으로 급속한 규제완화와 금융자유화 정책을 실시하였다. 또한 김영삼 정부의 세계화 정책은 국가구조에도 중대한 변화를 가져왔다. 지금까지 발전 국가의 상징으로서 산업화의 조정역할을 해왔던 선도기관인 경제기획원을 폐지함으로써 정부의 경제조정능력을 상실하였다. 이와 같은 김영삼 정부에 의한 급속한 경제개방화와 발전주의 국가체제의 해체는 IMF 외환위기의 원인을 제공하였다(Chang, 1998).

#### 4. 발전주의 복지체제의 형성과 제도화

##### 1) 발전주의 복지체제의 형성 기초

한국의 사회복지체제의 기본 틀을 만들어지는 시기도, 바로 1963년에 박정희 군사정권이 민간정부로 이양하기 바로 직전이었다<sup>8)</sup>. 매우 소극적이고 보수적인 사회보장체제의 기초적 이념과 틀을 담은 ‘사회보장에 관한 법률’이 제정되었고, 사회보험체제로서 산재보험법 및 의료보험법이 제정되었다. 이 때, 산업화를 추진하면서 핵심노동인력을 보호하는데 우선적으로 필요한 산재보험만 실시되었다. 그러나 이

---

8) 1960년 장면정권 하에서 <공무원 연금법>, 1961년과 1962년 사이에 군사정권 하에서 <생활보호법, 1961>, <아동복지법, 1961>, <원호법, 1961>, <재해구호법, 1961>을 비롯한 각종 사회복지법들이 제정되었고, <군인 연금법, 1963> 등 특수직에 대한 연금제도가 실시되었다. 공무원과 군인에 대한 연금이 국민연금보다 훨씬 일찍 시작된 것은 초기 국가형성과정에서 이들로부터 충성심을 획득하려는 국가주의적 요소가 강하게 작용하였다고 볼 수 있다. 한국의 사회복지체제의 초기 형성과정에 대한 연구는 정무권(1996)을 참조.

시기에 만들어진 사회보험제도의 골격은 이후 우리 사회복지제도의 기반이 되었다. 경제성장을 정권의 정당화로 출범한 제3공화국은 복지정책에 대하여 기본적으로 관심을 가질 수 있는 사회적 압력과 정책적 관심이 없었다.

사실 이 당시 군사정권이 사회복지에 대하여 관심을 갖게 된 것은 경제적 요구라기보다는 정치적 정당성의 확보가 더 컸다. 또한 근대적 국가형성초기이기 때문에 군인, 공무원, 교원 등 국가운영에 필요한 특수집단들을 우선적으로 보호하게 된다. 따라서 이 시기의 복지정책은 정치적 동기가 더 크다고 해석할 수도 있다. 그러나 이들 지배 엘리트들의 지배적인 가치는 발전주의 이데올로기에 경도된 경제성장우선이었고, 사회보장에 관한 법률에 나타난 사회복지제도의 이념적 기초는 ‘자조’, ‘근로의욕’, ‘최소한의 국가복지’라는 발전이데올로기가 내제되어 있었고, 자연스럽게 초기 사회보장제도의 틀을 만드는 데 기여를 하였다.

1960년대의 경공업중심의 수출지향산업화는 풍부한 저임금의 여성 노동력에 기반하였다. 도시화와 농촌사회의 붕괴는 도시로의 잉여노동력을 지속적으로 창출할 수 있었다. 그리고 60년대의 경공업을 중심으로 하는 수출지향산업화는 지속적으로 고용증대를 가져옴으로써, 실질적으로 사회복지이슈가 정책아이젠다로 제기되질 못하였다. 오히려 정책결정자들은 국민들의 기초생활 보장보다는 지나친 복지는 수출산업의 경쟁력을 저해할 수 있다는 데에 더 관심을 가졌다.

## 2) 중화학 산업화와 사회보험중심의 복지체제의 형성

위와 같은 권위주의 국가에 의해 가용한 자원을 총동원하면서 그리고 주요 대기업과의 정치적 연합을 통한 발전주의 생산레짐의 형성은 산업화전략에 상응하는 사회보험중심의 사회복지제도의 정착과

성장을 가져오게 되었다. 이러한 사회보험중심의 발전은 후발산업화 국가의 전형적인 모델인 독일의 비스마르크형을 따랐다. 급속한 국가 주도의 산업화과정에서 핵심노동자들을 보호하는 것이 주목적이었다. 일본의 사회보험제도의 발전과정도 같은 맥락이라고 할 수 있다. 반면에 시민으로서의 연대성과 보편성을 강조하였던 영국의 비버리지형 사회보험제도와는 그 제도적 기원이 다르다고 볼 수 있다.

한국의 복지제도의 초기 정착과 성장은 비록 초기에는 권위주의 국가가 본격적으로 사회복지에 관심을 갖게 된 것은 1970년대 중화학공업화를 실시하면서부터이다. 유신체제의 ‘관료적 권위주의’ 정권은 그 당시 경제위기에 따른 분배갈등의 심화와 안보위기에 대응하여, 중화학공업화를 실시하였다. 1973년의 <국민복지연금법>은 유신정권의 정당성확보와 동시에 단기간에 연금기금을 모아서 중화학공업화를 위한 내자동원에 보탬이 되고자 하는 목적에서 만들어졌다(정무권, 1993). 서구의 복지국가의 초기 형성과정은 독일의 비스마르크 체제와 같이 권위주의 체제에서 강력한 노동운동의 대응전략이었지만, 바로 민주화과정을 거치면서 보편주의적 확대를 가져왔다.

일반적으로 사회보험제도의 도입순서를 보면, 산업화되면서 의료보험제도와 산재보험이 먼저 실시되고 그 다음에 연금제도가 실시되는 것이 일반적인 발전과정이었다. 그러나 한국의 경우, 유신시대에 의료보험제도보다 연금제도가 먼저 제기된 것은 정당성의 목적도 있지만, 더욱 중요한 동기는 당시 중화학산업화를 추진하는 과정에서 연금제도의 기금의 필요성이 중요한 정책아이젠더로 부상하였기 때문이었다고 해석할 수 있다<sup>9)</sup>. 따라서 의료보험은 정치적 동기로서는

---

9) 보건사회부 내부에서는 1963년 사회보장에 관한 법률제정과 산재보험의 실시, 그리고 의료보험의 입법이 비록 임의적 가입으로 유명무실해졌지만, 내부적으로는 의료보험제도 및 연금제도의 도입에 대한 연구와 준비작업이 있었다. 그러나 당시의 정책결정구조는 권위주의체제 하에서 소수의 경제기술엘리트(economic technocrats)와 최고 통치자의 결정이 정책아이젠더의 설정과 실질적

연금제도의 실패에 대한 대응전략이 되었던 것이다.

그러나 연금제도는 당시 석유위기에 따른 경제의 불안정 때문에 실시가 연기되었다. 초기의 정책결정과정에서 연금제도의 실시를 결정 한 이후 신속하게 입법화 되었으나, 실제로 집행의 단계에서 부딪 치게 되는 문제들이 만만치 않았다. 당시의 산업발전수준이나 임금수 준, 그리고 기업들의 보험료지불능력 등의 사정으로 10인 이상의 기 업까지 연금의 적용을 실시하는 것은 현실적으로 많은 문제가 있었 다. 그런 상황에서 오일쇼크로 인한 국가 경제의 비상경영체제는 연 금제도의 실시를 어렵게 만들었다(정무권, 1993).

이와 같이 1973년의 국민연금제도는 명목상으로는 유신체제의 정 치적 정당화를 위한 복지정책으로 실시되었지만, 실질적인 동기는 중 화학 공업화에 필요한 국내자본조달이었다. 자본주의 다양성 이론적 시각에서 제기하였듯이, 이와 같은 연금기금과 산업자본과의 연계는 서구 유럽국가들과 일본과 같은 비자유주의 자본주의가 정착되고 제 도화되는 중요한 제도적 기반이었다. 동아시아의 발전주의 국가의 전 형적인 모델로 인식되고 있는 일본의 경우도 초기 산업화과정에서 연 금제도를 실시한 원인 중의 하나가 연금기금을 국내 산업자본조달 이 용하고자 하였던 것이다(Manow, 2001a). 연금제도가 정착된 이 후, 일 본의 연금기금은 미국의 연금운용이 민간자본시장의 자율에 의해 이 루어지는 것과 대조적으로 일본 산업자본의 안정적 조달(patient capital)을 위한 금융시스템의 핵심 축을 이루게 되었다(Estevez-Abe, 2001). 연금기금을 국내자본의 형성 및 산업을 안정적으로 보호하기 위한 인내자본의 기능을 수행한 것은 일부 유럽국가들에서도 나타난 다. 독일에서는 산업자본의 안정화를 통한 자국 산업의 발전을 위해 금융자본의 산업자본과의 긴밀한 연계, 산별 중심의 조합주의, 그리 고 공동결정제도와 연계되면서 독일식 모델의 이해당사자 자본주의

---

인 결정에 중요한 영향을 미쳤다.

를 형성하게 되었다(Ebbinghaus and Manow, 2001a). 스웨덴의 경우도 본격적으로 노동자 중심의 소득연계연금제도가 실시되면서 연금기금은 중요한 스웨덴의 산업자본으로서의 역할을 수행하여 왔다(Pontusson, 1992). 그러나 한국의 경우는 연금제도 실시의 실패에 따라 서구나 일본과는 달리 연금제도가 비자본주의적 생산레짐의 형성에 기여하지 못했다<sup>10)</sup>.

다른 한편, 중화학공업화를 급속하게 실시하면서 1970년대 중반부터 기술인력의 부족현상이 나타났고, 임금의 상승과 함께 기업의 노동비용이 증가하기 시작하였다. 그리고 당시 의료비의 증가에 따른 의료사고와 노동비용의 상승으로 의료보험제도에 대한 관심이 정부 내에서 정책의제로 등장했다. 중화학 산업화의 심화로 유신체제의 정당성은 점점 악화되어 가고, 연금제도의 실시의 실패에 대한 대체품으로서도 의료보험제도가 대안으로 등장한 것이다. 이러한 복합적인 원인들이 1976년에, 1963년 제정된 <의료보험법>을 전면 개정하고, 1977년부터 의료보험제도를 실시하게 된 역사적 배경이 되었다.

의료보험제도는 기업중심의 조합주의 원리에 의해, 500인 이상의 종업원을 고용하는 대기업을 중심으로, 재원은 피고용인과 고용인이 반반부담하고 국가는 행정비용만을 부담하면서 관리하는 형식으로 만들어졌다. 이러한 조직원리는 1963년도의 입법내용에 기반을 둔 것이었고, 일본의 의료보험제도의 모델이 그 원형이었다<sup>11)</sup>. 단순히 제도확산의 논리(diffusion theory)를 떠나 이와 같은 대기업 중심의 조합주의 조직 원리와 국가부담의 최소화 원칙은 당시 경제성장기조에 저해되지 않고, 국가재정개입을 최소한으로 할 수 있는 발전주의 논리

---

10) 한국은 국민연금제도가 1988년에 실시되면서 본격적인 연금지급시기는 최소 가입연수인 20년이 지나는 2008년부터 시작될 전망이다. 그때까지 현재 급속도로 쌓여가고 있는 연기금의 경제적 운용이 연금과 경제정책과 관련된 중요한 정책이슈로 제기되고 있다.

11) 일본의 의료보험제도의 원형 모델은 독일의 의료보험제도였다.

와 양립하는 것이었다. 또한 정부주도로 되었기 때문에 제도를 즉각 실행할 수 있는 기술관료적 정책실행가능성(policy feasibility)의 원리가 반영되어 있었다.

그리고 의료보험제도의 운영에 있어서도 정부와 기업의 긴밀한 공조와 지배연합이 이루어졌다. 정부는 의료보험을 실시하는데 있어서 전국의료보험연합회를 대기업의 조직인 전경련에서 운영하도록 하였고, 기업은 의료보험이 국가의료보험이면서도 기업의 노동관리의 중요한 수단으로 인식하였다. 즉 의료보험은 국가복지이면서도 기업복지로 내재화 된 것이다. 이와 같은 제도화는 후에 의료보험을 통합하는데 기업이 반대하는 중요한 요인이 되었다. 의료보험제도는 당시 산업화의 핵심 세력인 대기업의 산업노동자를 보호하는 중요한 기능을 하였으나, 저소득층에 대한 의료비용의 보호는 불가능하였다. 이에 따라 정부는 핵심 산업노동자 중심의 의료보험제도의 실시와 함께, 정권의 정당화의 목적으로 빈곤층에게 의료비 경감을 해주는 공적부조제도의 하나로서 의료보호제도를 실시하였다. 반면에 사회서비스에 대한 정책적 관심은 더욱 약했다. 해방 후 밀려오는 해외이주 난민과 6.25전쟁의 난민을 위하 최소한의 구호시설 외에 국가에 의한 사회서비스 시설은 적극적으로 추진되지 않았다. 그나마 이러한 구호시설의 재원은 대부분 미국의 원조와 외국의 자선기관에 의존했었다. 이 후 초기에 설립되었던 비영리 민간사회보호시설 중심으로 성장했던 사회서비스시설이 주변적으로 그 명맥을 유지해오고 있었을 뿐이었다(정무권 1996).

한국의 발전주의 생산레짐이 정착되는 1970년대의 중화학 공업화 과정에서 국민연금제도는 실패했고, 의료보험제도는 성공적으로 실시되었다. 국민연금의 입법화와 의료보험제도의 실질적인 실시는 표면적으로는 권위주의 정권의 정당성을 확보한다는 정치적 동기가 중요하였다고 할 수 있지만, 실질적으로는 중화학 공업화에 필요한 자



본조달과 핵심노동자의 노동력 유지가 근본적 원인이었다. 그리고 이 시기를 통해서 한국의 사회복지제도가 사회보험중심적으로 정착, 제도화되었다고 볼 수 있다.

### 3) 산업구조조정과 복지정책 발전의 침체

1970년대 말 무리한 중화학공업화와 과잉투자에 따른 경제위기는 결국 유신체제를 붕괴시켰다. 유신체제를 붕괴시킨 경제위기와 체제전이과정에서의 잠시 민주화의 시기를 가졌다. 그러나 이 과정에서의 정치적 불안정은 다시 전두환 권위주의 정권을 등장시켰다. 전두환 정권은 중화학 공업화의 과잉투자가 낳은 경제위기를 산업구조조정과 경제안정화라는 목표를 억압적으로 해결해야 했다. 전두환 정권은 정치적 정당성을 위해 ‘복지국가건설’이라는 구호를 정권초기부터 내걸었으나 이것은 명목적인 것이었다.

전두환 정권의 우선적 과제는 유신정권의 과잉투자를 해소하기 위한 경제안정화였다. 전두환 정권은 유신체제하에서 무리하게 추진한 중화학 공업화가 낳은 과도한 인플레이션을 안정화시키기 위해서 긴축재정과 임금억제와 소비억제 등을 위해 억압적인 정책을 취할 수밖에 없었다. 당시의 경제기술관료는 자유주의자들이 중심이 되어 발탁되었으며, 권위주의 정권하에 과감한 구조조정을 추진했었다. 따라서 복지정책을 위한 정부 재원의 추가적 배분은 불가능 한 것이었고, 이 시기의 복지정책은 국가재정에 큰 영향을 미치지 않으면서 이미 실시된 산재보험과 의료보험의 적용범위를 점진적으로 확대시키는 것일 뿐, 새로운 대규모의 복지정책을 실시할 수 없었다<sup>12)</sup>. 다만 정권출범

12) 다만 보사부 내부적으로 의료보험의 위험분산을 보다 넓게 하여 조합간의 재정 안정화를 기하는 개혁 움직임이 있었으나 실패로 끝났다. 대신에 의료보험제도는 조합주의적 운영방식 하에 그 적용범위를 점진적으로 확대해 나갔다.

의 정당성으로 복지국가 건설에 대한 명목적인 대응으로 <노인복지법>과 같은 몇 가지 형식적인 복지법들이 입법되었을 뿐이었다.

#### 4) 민주화와 발전주의 복지제도의 성장

##### (1) 사회보험제도의 확대

한국의 복지제도 발전과정에서 산업구조조정기에 주춤했던 복지정책이슈가 다시 분출된 것은 전두환 정권 말기 민주화투쟁의 결과였다. 1986년 전두환 정권은 정치적 위기에 대한 대응으로 ① 저임금 노동자를 보호하기 위한 최저임금제의 실시, ② 그동안 지연되어 왔던 국민연금제도의 실시, ③ 그리고 직장인들에게만 한정되었던 의료보험을 농어촌지역으로 확대실시라는 ‘3대 복지정책선언’을 발표하였다.

민주화의 배경에는 한편으로는 중화학공업화의 성과로 인한 노동계층 및 중산계층의 성장에 따라 정치적 참여의식이 증가하기 시작하였고, 동시에 전두환 정권의 경제위기극복을 위한 긴축정책과 경제자유화 정책은 특히 농민 및 취약한 노동계층에 대한 분배문제가 더욱 악화된 것의 결합이었다. 이와 같이 연금제도의 실시를 포함하는 복지정책의 확대는 사실상 전혀 새로운 정책이슈는 아니었다. 1973년에 연금제도가 실패한 이후, 복지부내부적으로는 연금제도의 실시를 위한 준비가 진행되어 왔었다. 다만 정치적으로 적절한 시기를 기다리고 있었다. 그리고 이 복지정책의 선언이 민주화의 저항과 전두환 대통령의 정권연장을 제지하지 못했다.

전두환 정권의 6.29선언으로 한국은 권위주의 체제에서 민주주의 체제로의 전환을 경험하면서, 발전주의 국가의 해체와 복지제도의 성장이라는 새로운 국면을 맞게 되었다. 그러나 한국의 민주화로의 이행은 민주세력인 3김씨의 분열로 인해 보수주의 정권의 주도로 이행

되었다. 따라서 형식적 민주화는 실시되었지만, 이행기에 민주화와 경제자유화의 주도세력으로 보수주의 지배연합이 그대로 유지됨으로써, 복지정책의 질적인 전환의 계기를 맞기보다는 이전의 발전주의적 복지제도 틀에서 확장기를 맞게 된다. 1988년부터 최저임금제도와 국민연금제도가 실시되었다. 의료보험은 1988년에 농어촌지역으로 확대가 되었으며, 1989년부터는 도시자영업자에게까지 확대되어 처음으로 전국민 보험제도로써 완성되었다. 이로써 민주화 초기에 한국의 사회보험제도는 실업보험제도를 제외한 주요 보험제도인 산재보험, 의료보험, 국민연금이 적용가능한 주요 대상을 중심으로 제도적 성장을 하였다. 다만 연금제도는 1988년도에 처음 실시가 됨으로써 보편적 연금급부의 본격적인 시작은 기본적 기여기간인 20년이 지난 2008년부터 시작된다.

이 과정에서 흥미로운 것은 정치민주화와 함께, 국민들의 복지욕구에 대한 분출이 처음으로 조직화된 힘으로 대중운동을 통하여 복지제도의 개혁을 요구하였다는 것이다(Chung, 1992). 농어촌지역 의료보험료가 직장의료보험에 비하여 보험료부담이 높은 데 불만을 품은 농민들은 의료보험개혁운동을 펼쳤다. 농민들의 의료보험개혁운동 뒤에는 당시 민주화를 주도했던 운동권 조직과 진보적인 전문가 조직이 있었다(Chung, 1992). 정부는 농민들의 불만을 완화시키기 위해 직장인들이 고용주가 보험료를 부담하듯이 농어민들의 보험료를 일부 부담하기로 결정하였다. 그리고 의료보험개혁운동은 더욱 탄력을 받아 당시 여소야대 정국구도에 힘입어 소수당인 여당의 반대를 무력화시키면서 국회에서 여야의 합의에 의해 의료보험조직을 통합일원화하고 의료비부담을 소득에 비례하여 납부하게 하는 <국민의료보험법>을 국회에서 여야 합의로 통과시켰다.

그러나 당시의 경제 및 복지 관료들과 보수적 복지전문가들은 의료보험조직의 통합과 소득비례에 의한 보험료 부담을 반대하였으며

노태우 대통령이 거부권을 행사함에 따라 실패로 끝났다. 의료보험제도의 개혁이슈에서 조합주의 방식과 통합주의 방식에 대한 대립양상은 역사적으로 한국의 의료제도문제에 대한 개혁이슈의 핵심을 차지하면서, 의료분야의 개혁담론을 지배하는데 큰 영향을 미치게 된다. 이러한 의료보험개혁운동의 경험은 한국 복지제도의 발전사에서 사회복지개혁운동이 서구와 같이 노동운동에 의해 주도가 되는 것이 아니라 진보적 전문가 집단 및 시민운동에 의해 주도되는 역사적 경로를 남겼다.

사회보험제도는 일단 제도가 실시가 되면서 빠른 속도로 적용확대를 경험하면서 성장하였던 반면에, 국민들의 최저생활보장을 위한 가장 기초적인 공적부조제도는 여전히 1960년에 실시된 근로무능력자에게만 혜택을 주는 전근대적인 제도로 남아 있었다. 이는 공적부조의 대상이 되는 빈곤층은 조직화될 수 없었고 정치적 권력동원화가 어려웠던 한편, 여전히 근로능력자에게 무상적 급여를 준다는 것이 근로의욕에 저해한다는 발전주의 이데올로기가 지배하고 있었기 때문에 공적부조 개혁이 정책아이젠더로 등장하는 것이 어려웠다. 국민들의 최저생활보장을 위한 가장 기초적인 공적부조제도는 여전히 1960년에 실시된 근로무능력자를 최소한으로 도와주는 제도로 남아 있으면서, 대신에 근로능력이 있는 빈곤층들에게는 정부의 급부에 의존하기 보다는 자활을 통한 소득증대를 강조하는 자활프로그램 등이 강조되었다.

사회서비스분야는 여전히 민주화되어도 획기적인 확대의 탄력을 받지 못했다. 점진적인 아동, 노인, 장애인, 여성 등 저소득층 중심의 보호시설에 대한 개선이 있었으나, 사회서비스의 확대가 수반하는 인력의 양성과 전달체계의 구축의 어려움과 국가재정의 부담 때문에 정책적 우선순위가 될 수 없었다. 정치적으로 급한 사회보험의 확대와 공적부조 제도의 개선이 우선적인 정책적 관심이었다. 대신에 정부는

민간부문에서 자발적으로 생성하는 비영리 사회복지시설에 대한 보조금을 지원하면서 규제를 하는 방식으로 사회서비스의 공급을 점진적으로 늘려나갔다. 사회서비스의 기능은 가족주의의 영향으로 대부분 가족의 책임으로 돌려졌다. 그러나 경제성장과 정책적으로 중요한 교육부문과 의료보험의 실시에 따라는 의료전달체계부문은 비영리조직으로서 정부의 적극적 지원과 규제를 받으면서 급속히 성장하였다.

김영삼 ‘문민정부’는 정치적으로 그 동안의 권위주의시대 유산을 청산하고, 1980년 말부터 시작된 한국경제의 구조적 불황을 타개해야 하는 과제를 안고 출발했다. 문민정부는 정치적 민주화의 관점에서는 말 그대로 그동안의 군부엘리트 중심의 정치적 지배에서 민주화 세력 중심의 민주적 정부의 탄생을 의미했다. 그러나 그 태생이 기존의 권위주의세력과의 보수주의적 연합으로 출발했기 때문에 처음부터 모든 개혁의 내용이 보수라는 테두리 안에서 제한되었다. 경제 불황을 타개하기 위하여 제시한 신경제 5개년 계획은 국가의 경제개입 축소와 시장기능의 강화라는 ‘신자유주의’ 또는 ‘신보수주의’의 세계적 물결을 그대로 받아들였다.

문민정부의 보수적 성격 때문에 복지정책에 대한 이념적 성격과 개혁은 매우 제한적이었다. 신경제계획이 성장과 복지는 상충관계에 있다는 가정에서 출발했기 때문에 분배문제는 ‘고통분담’이라는 구호로서만 해결할 수밖에 없었다. 문민정부의 노동정책은 과거 권위주의 정권과 다르지 않은 개입주의와 억압주의 노동정책을 그대로 유지하고 있었다. 초기에는 노동약법들을 개정하려는 움직임이 있었으나, 계속 유보한 채, 노조의 정치참여, 제3자 개입금지, 복수노조불인정 등 권위주의시대의 <노동법>이 그대로 유지되었다. 그럼에도 불구하고, 그동안의 대결적인 노사정관계를 극복하고자 임금규제를 위해 사회적 조합주의 방식의 임금협약을 추진하였으나 노동에 대한 인식이 기본적으로 보수적이기 때문에 실패로 끝났다. 문민정부 끝 무렵

1996년 말 노사정이 참여한 노사관계개혁위원회에서 그동안 문제시 되어왔던 <노동법> 이슈들이 합의를 통해 타결을 보는 듯 했으나, 국회에서 중요한 사안이 변형된 형태로 날치기 통과되었다. 이로 인해 노동계는 총파업을 하였고, 그 결과로 1997년 3월 법이 재개정됨에 따라 어느 정도 근대화된 <노동법>이 탄생하게 되었다.

1980년대 말 이후 한국의 사회정책발전과정에서 주목해야 할 것은 노동시장정책에 대한 입법이 시작되었다는 것이다. 1980년대 말부터 시작된 경제불황과 동시에 노동력부족현상, 3D업종의 기피, 노동력수급의 부문간 불균형 등 전반적으로 우리 경제의 산업구조조정이 진행되고 있었으며, 이에 따르는 노동력 수급의 문제로 노동시장과 고용에 관한 법률들이 제정되었다. 그리고 1995년에 고용보험법이 마지막으로 제정됨으로서 한국의 사회보험제도는 복지국가로서의 기본틀을 갖추게 되었다.

고용보험제도의 정책내용 또한 기존의 발전주의적 특성을 강하게 내포하고 있었다. 전통적인 실업보험제도가 소득보장중심적인 소극적인 실업정책을 벗어나, 적극적 노동시장정책적 특성을 강조하는 직업안정기능과 직업훈련기능을 강화시켰다. 이러한 고용촉진의 기능 강화는 선진국에서도 보여지는 중요한 변화의 추세이기도 하다. 한국의 고용보험제도가 주로 모델로 삼은 독일과 일본의 경우에도 실업보험에서 직업안정기능과 직업훈련기능을 강조하면서 그 이름을 실업보험에서 고용보험으로 바꾼 것이다. 그러나 소득보장의 기능을 가진 실업급여수준은 매우 낮으며, 급여기준 또한 매우 엄격하게 적용되었다. 더욱이 직업훈련프로그램에 있어서도 70인 이상의 기업대상이기 때문에 실질적으로 대기업중심의 사내훈련에 대한 비용을 정부의 재정부담이 없는 보험이라는 제도를 통해 지원하는 방식이다. 보험제도라는 테두리 안에서 가입자의 보험료의 기여에 수급권이 주어지기 때문에 주변부 노동자들은 직업훈련의 혜택을 받을 수 없다. 이는 정부

의 재정부담을 최소화하면서, 근로동기를 약화시키지 않고 기존의 노동자들을 보호하려는 지금까지 한국의 사회보험제도의 특징을 그대로 안고 있다. 또한 직업훈련도 실제로 취약한 주변노동자들 중심이 아니라, 이미 안정된 기업에 고용된 노동자들, 특히 대기업 중심이다. 초기의 실행과정에서의 문제점을 최소화하면서 점진적인 확대를 하려는 전략도 있었지만, 기본적인 아이디어는 다른 보험제도가 만들어진 것과 같은 맥락의 발전주의적 아이디어가 강하게 함축되어 있는 것이다.

## (2) 기업복지의 성장

민주화는 노동시장의 구조에도 중요한 변화를 가져왔다. 한국 노동시장의 구조에 관한 연구들을 보면, 1987 대규모 노사분규 이전에는 한국의 노동시장은 단일한 형태를 지니고 있었다고 평가되나, 1987년 이후 대기업을 중심으로 독점부문에 1차 노동시장의 형성되면서 노동시장의 분절화가 진행되었다는 분석들이 나왔다(어수봉, 1993; 방하남, 정무권, 1998). 기업들이 경쟁력 확보를 위해 이중노동시장이 형성되기 시작한 것이다. 한국의 노동시장은 경제구조의 글로벌화가 전세계적으로 급속히 진행된 1980년대 이후 변화를 경험하게 되는데, 여기에는 국제경쟁력을 확보하기 위한 노동시장의 유연화를 통해 생산의 탄력성과 노동비용의 삭감이라는 시장의 목적이 배경을 이루고 있다는 것이다(박훈탁, 1996). 1987년 노동자 대투쟁 이후 대기업은 시장의 외연을 비공식부문시장과의 연결로 확대시키게 되고, 이 결과 노동력의 비공식화 수준은 1990년대 중반 이후 증가하게 된다.

이러한 변화는 1988년 이후 지속적으로 나타나게 되는데, 여기에는 국가의 묵인, 노동법 개정, 강성노조에 대한 회피전략, 국제경쟁력강화로 인한 경쟁력확보와 같은 경제시장논리가 근저에 자리잡고 있다.

생산직 인력의 부족과 노동조합의 활성화라는 두 가지 충격에 기업들의 수량적 조정을 통해 노동시장의 이중화가 가속화되었다. 노동시장이 고임금부문과 저임금부문으로 분절되기 시작하였다. 이와 관련하여 기업복지도 양극화되는 현상을 보이고 있는 것이다(최균, 2002). 따라서 사실 비정규직의 문제는 이미 IMF 위기 전부터 시작된 것이다.

한국의 산업구조가 대기업 중심의 중화학공업화로 정착되는 한편, 노동시장에서 고급 숙련인력의 인력부족현상은 민주화로 인한 노동운동의 성장과 맞물리면서 기업복지의 성장을 가져왔다. 기업복지의 성장은 한국의 노사관계가 기업단위 노동조합으로 전환된 후, 민주화 투쟁을 경험하면서 노조의 영향력 강화에 의해 증대된 측면도 있지만, 산업화가 진척됨에 따라 기업에서 요구하는 숙련의 수준이 변화도 중요한 요인이 되고 있는 것에도 주목을 해야 한다(Estebez-Abe, Iversen, and Soskice, 2001; Mares, 2001; Iversen, 2005). 최근 생산레짐의 이론에서 강조하는 바와 같이, 숙련형성체제(skill formation), 노동시장의 구조, 그리고 노사관계와의 상호관계를 동시에 고려할 필요가 있다. 즉 대기업 중심의 산업구조와 국제적 경쟁력을 갖춘 산업구조로 발전하면서, 대기업들은 점점 고급숙련공을 필요하게 되고 이들을 안정적으로 확보하기 위해 기업복지의 필요성과 사내직업훈련을 강화시키는 방향으로 발전하게 된다는 것이다. 국가 또한 기업들에게 세제혜택이나 보조금을 지원하면서 규제하는 방식으로 기업복지를 강조하는 정책을 폈다.

발전주의 복지체제의 중요한 특징 중의 하나는 국가복지가 꼭 필요하지 않은 부분에는 재정적 부담이 들어가는 국가복지보다는 기업이나 민간부문이 담당하도록 규제하는 것이다(최균, 1992; 송호근, 1992). 이러한 패턴은 전후 일본에서의 기업복지의 발전과정에서도 유사하게 나타났던 패턴이다(Shinkawa and Pempel, 1996). 그러나 한국에서의 장기고용이나 기업복지의 수준은 기업특수적 숙련이 고도로



발전된 일본에 비하여 낮은 편이었다. 그러나 국가복지가 취약한 수준에서 산업화의 진전과 생산기술의 발전에 따라 고숙련노동자의 필요성은 기업복지와 사내직업훈련제도를 강화시켜야 하는 필요성이 증대하게 되는 것이다. 따라서 기업 또는 산업특수적 숙련노동을 안정적으로 확보하기 위해 독일과 같은 사회적 훈련시스템의 정착이나 높은 수준의 실업보험제도가 없는 한, 상대적으로 기업복지가 발전하게 되는 것이다.

## 5. 결론: 발전주의 생산레짐과 복지체제의 조정메카니즘과 복지체제의 제도적 특징

한국의 발전주의 생산레짐은 정부, 금융, 기업은 긴밀한 상호 조정 메카니즘을 만들어 나갔던 한편, 노동은 배제와 억압을 통해 이루어졌다. 따라서 발전주의 복지체제는 민주주의와 노사 간의 힘의 균형이 이루어지면서 상호 보완을 이루는 교환관계로 제도가 발전한 것이 아니라, 권위주의 국가의 정치적 정당성과 산업화에 증속된 최소한의 보완기제로서 발전한 것이다.

이렇듯 한국의 사회복지제도의 역사적 발전과정을 볼 때, 권위주의 정치체제하에서 추진되면서도 내용상으로는 서구의 자유주의 유형의 내용을 갖는 제도로 형성된 것은 한국에 역사적으로 강한 자유주의 이데올로기가 내재적으로 발전했기 때문이라기보다는 국가주도의 산업화과정에서 급속한 자본축적을 위하여 노동의 상품화가 필요했던 발전주의 이데올로기 때문이라고 볼 수 있다. 한국사회에서 발전주의 이데올로기는 산업화의 추진과 경제투자에는 강한 국가적 개입을 강조하는 반면에, 복지부분에의 재정투입과 과도한 복지는 경제성장에 저해되기 때문에 복지체제의 불필요한 확대를 반대하는 방식으로 강하게 뿌리내린 것이다.

한국의 산업화과정에서 생산레짐과 복지체제의 형성과 제도화에서 나타났던 핵심적 조정기제는 일방적인 시장의 자율적인 메카니즘이 아니라, 권위주의체제 하에서 국가권력을 통해, 한편으로는 국가규제와 최소한의 지원으로, 다른 한편으로는 시장의 규율을 강조하는 것이었다.

따라서 한국의 발전주의 복지체제는 한편으로는 자유주의와 부분적으로 선택적 친화성을 가지면서, 국가의 규제적 수단으로 재정적 부담 없이 포괄적으로 사회적 위험을 보호 할 수 있는 사회보험 중심으로 발전하였다. 한국에서는 산재보험이나 의료보험이 먼저 발전하면서 그 기능을 수행하였다. 공적부조제도는 노동력 있는 계층의 근로의욕을 저해한다는 인식과 재정의 부담 때문에 전근대적인 생활보호제도를 지속시켰다. 이 측면은 이것은 초기의 유럽의 보수주의나 일본의 발전양식과 비슷하다.

서구의 조정시장경제체제(coordinated market economy)는 복지국가의 성장과 제도화의 시기가 대체로 민주주의가 정착된 후에 이루어졌으며, 그 핵심적 조정기제인 노사정 간의 합의주의적 조정기제는 민주화의 성숙으로 제도화가 가능하였다. 그러나 한국의 발전주의 복지체제는 제도의 정착과 확대가 권위주의 국가주도의 조정기제에 의존했으며, 민주화 이후에도 보수주의적 지배연합의 주도하에 이행되었기 때문에, 사회적 시민권의 보장이라는 권리적 차원의 강조를 통한 확대·성장이라기보다는 최소한의 노동력보호와 정치적 정당성을 얻기 위한 수단으로서 노동세력 및 사회취약계층의 민주적 참여 없이 주로 기술관료의 주도에 의해 발전해갔다. 즉 기존의 틀에서 확대되는 경로의존성(path dependence)을 가지면서 확대·성장한 것이다.

한국에서 생산레짐의 발전과 상응하면서 발전한 <발전주의 복지체제의 특징>을 요약하면 아래와 같다.

첫째로, 경제성장 우선이라는 발전이데올로기에 따라 성장위주의 경제정책이 최우선 순위로 이루어지기 때문에 복지정책은 경제 기술 관료제에 의해 산업발전 전략에 따라 경제정책에 종속되면서 발전하였다.

둘째로, 발전국가의 지배연합은 노동을 배제한 국가와 자본의 보수주의적 세력에 의해 국가정책이 주도가 되며, 사회복지정책도 노동의 참여보다는 국가기술관료에 의해 행정편의주의 또는 국가의 재정적 부담 없이 제도의 점진적 실행가능성(policy feasibility)에 의해 주도된다.

셋째로, 이러한 자원배분의 전략에 따라, 국가의 자원배분은 계획된 산업부분의 투자에 집중되며, 따라서 복지부분에 국가재정의 배분은 최소한에 머무른다는 것이다. 따라서 조세율이 낮을 뿐만 아니라 공공부분의 복지지출이 낮다.

넷째로, 국가에 의한 사회적 보호는 산업화에 필요한 핵심노동자들 중심부터 먼저 시작되며, 특히 산업화에 중요한 노동력을 보호육성하기 위한 보건정책과 인적자본개발(human capital development)에 우선적으로 초점을 둔다.

다섯째로, 이러한 까닭에, 사회복지제도는 성장하는 노동세력을 포섭하며, 동시에 국가의 재정부담을 최소화 할 수 있는 비스마르크형의 사회보험중심으로 사회복지제도가 발전하게 된다. 사회보험제도의 급여구조도 소득보장보다는 사회위험의 비용을 경감을 강조하는 최소한의 소득보장수준이다. 공적부조분야도 근로의욕을 강조하면서 근로무능력자 중심의 최소한의 소득보장에 머물게 된다. 인력관리와 전달체계조직에 정부의 행정력과 재정부담이 많이 들어가는 사회서비스도 최소한으로 발전된다.

여섯째로, 규제중심의 최소한의 국가복지와 함께 기업복지가 동시에 발전하는 특성을 가지고 있다. 그러나 노사간의 자율적인 협상에

의해 기업복지가 자유주의 유형과 발전양식이 다르다. 국가는 소극적인 국가복지를 보완하기 위해 국가 규제적 민간복지 또는 기업복지를 발전시킨다. 즉 국가재정의 최소한의 부담으로 규제를 통해 민간 또는 기업복지를 조정한다. 이 부분이 국가복지가 약하고 민간복지가 크다는 면에서 자유주의와 유사하면서도, 국가의 규제가 들어가고, 국가복지와 민간복지간의 경계가 불분명하다는 점에서 자유주의와 구별되는 것이다.

결과적으로 에스핑-안데르센의 기준에 따르면 노동의 상품화와 계층화 수준이 매우 높다. 그리고 핵심적인 산업노동자들은 높은 수준의 국가복지와 기업복지를 동시에 누릴 수 있고, 주변 노동자와 주변 계층들은 낮은 수준의 국가복지와 기업복지라는 사회복지 급여에 있어서 이중구조화(dualism)되는 방향으로 발전하였다.

이러한 발전주의적 복지체제가 앞으로 어떻게 변화할 것인가는 생산레짐의 변화와 핵심적 조정기제였던 국가의 개입수단과 국가의 역할 변화를 이해하는 것이 중요하다. 그리고 정치적으로는 이전의 정치제도와 보수주의적 지배연합이 변화가 생산레짐과 복지체제의 변화를 주도하는 중요한 매개변수가 될 것이다. 그런 가운데, 이미 제도화된 생산레짐의 제도적 특징과 복지체제에 형성된 기득권과 이해관계를 어떻게 조정하며, 그리고 필요한 제도개혁을 위한 정책수단을 어떻게 확보하느냐가 중요할 것이다.

## 참고문헌

- 김연명. 2002. “김대중 정부의 사회복지정책: 신자유주의를 넘어서” 김연명 편. 『한국복지국가의 성격논쟁 I』. 서울: 인간과 복지. 109-141.
- 김연명 편. 2002. 『한국복지국가의 성격논쟁 I』. 서울: 인간과 복지.
- 김형기. 1988. 『한국의 독점자본과 임노동』. 서울: 까치.
- 남찬섭. 2004. “근로복지의 개념, 등장과 성격, 그리고 변화.” 『사회복지연구』 제 23호. 77-111.
- 박훈탁. 1996. “글로벌 경제와 한국의 이중노동시장” 『한국과 국제정치』. 극동문제연구소. 147-183.
- 방하남, 정무권. 1998. “한국의 실업구조의 특징과 정책방향.” 『한국사회정책』. 제5집 1호. 3-57.
- 송호근. 1992. “한국의 복지정책: ‘형식적 기업복지의 이론적 기반.’” 『한국사회학』. 제26집. 83-115.
- 송호근. 1993. 권위주의 한국의 국가와 임금정책 (II): 임금규제의 정치학. 『한국정치학보』. 제 27집. 65-97.
- 양재진. 2001. “구조조정과 사회복지: 발전국가 사회복지 패러다임의 붕괴와 김대중 정부의 과제.” 『한국정치학회보』. 제35집, 제1호. 279-292.
- 양재진. 2004. “한국의 산업화시기 숙련제도와 복지제도의 기원: 생산레짐 시각에서 본 1962-1986년의 재해석.” 『한국정치학회보』. 제35집, 제1호. 85-104.
- 어수봉. 1993. 『한국의 실업구조와 신인력정책』. 한국노동연구원.
- 정무권. 1993. “국가자율성, 국가능력, 사회보장정책: 유신체제의 연금제도와 의료보험을 중심으로.” 『한국행정학보』. 제27집, 제2호. 493-516.
- 정무권. 1994. “세계화와 한국의 노동, 자본, 국가관계: 힘의 균형과 실용주의적 관계를 위하여.” 『한국정치학회보』. 제28집, 제2호. 2319-2359.
- 정무권. 1996. “한국사회복지제도의 초기형성에 관한 연구.” 『한국사회정책』. 제3집. 309-352.
- 정무권. 2002. “김대중 정부의 복지개혁과 한국 복지제도 성격 논쟁에 대하여: 발전주의 유산과 복지개혁의 한계.” 김연명 (편). 『한국복지국가 성격 논쟁 I』. 서울: 인간과 복지. 385-448.
- 정무권. 2007. “복지국가 연구의 최근 동향과 쟁점: 자본주의 다양성 이론과 복지국가 재편논쟁.” 『현대 정치학 이론의 발전』. 한국정치학회 편. 405-456.
- 최균. 1992. “한국 기업복지의 전개와 성격.” 『경제와 사회』. 제16권. 46-61.
- 최균. 2002. “한국노동시장 구조의 분절과 기업복지 급여의 불평등: 이중노동시장

론과 효율임금이론을 중심으로.” 『동향과 전망』 . 여름. 172-206.  
한상진. 1988. 『한국 사회와 관료적 권위주의』 . 서울: 문학과 지성사.

- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Berger, Suzanne and Ronald Dore. 1996. *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Cha, Dong-se, Kim, Kwang Suk, and Dwight H. Perkins. (1997). *The Korean Economy 1945-1995: Performance and Vision for the 21st Century*. Seoul: KDI.
- Chang, Ha-Joon. 1994. *The Political Economy of Industrial Policy*. London: Macmillan.
- Chang, Ha-Joon. 1998. "Korea: The Misunderstood Crisis." *World Development*. 26: 1555-1561.
- Chang, Ha-Joon. 2002. "The East Asian Model of Economic Policy." in *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. Everlyne Huber. ed. University Park. Penn: The Pennsylvania State University Press.
- Chung, Moo-Kwon. 1992. "State Autonomy, State Capacity, and the Development of Social Security Policy in Korea. Ph. D. dissertation. Indiana University.
- Cole, David C., and Park, Yung Chul. 1983. *Financial Development in Korea: 1945-1978*. Cambridge: Harvard University Press.
- Crouch, Colin, and Streek, Wolfgang. (1997). *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. London: Sage Publications.
- Culpetter, Petter D. 2003. *Creating Cooperation: How States Develop Human Capital in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Deyo, Frederik C. 1992. "The Political Economy of Social Policy Formation: East Asia's Newly Industrializing Countries." In *State and Development in the Asian Pacific Rim*. Richard P Appellaum and Jeffrey Henderson. eds. London: Sage.
- Ebbinghaus, Bernhard, and Manow, Philip. 2001a. *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and USA*. London: Routledge.
- Ebbinhaus, Bernhard, and Manow, Philip. 2001b. "Introduction: studying varieties of welfare capitalism." in *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and USA*. Bernhard Ebbinghaus and Philip Manow. London: Routledge. 1-26.
- Esping-Andersen, Gosta. 1985. *Politics against Market: the Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gosta. ed. 1996. *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global*

- Perspectives*. London: Sage.
- Esping-Andersen, Gosta. 1997. Hybrid or Unique?: The Japanese Welfare State Between Europe and America." *Journal of European Social Policy*. 7: 179-189.
- Esping-Andersen, Gosta. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Estevez-Abe, Margarita, Iversen, Torben, and Soskice, David. 2001. "Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State." In *Varieties of Capitalism*. Peter A. Hall and David Soskice. Oxford: Oxford University Press.
- Estevez-Abe, Margarita. 2001. "The Forgetting Link: the Financial Regulation of Japanese Pension Funds in Comparative Perspective." In *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and USA*. Bernhard Ebbinghaus and Philip Manow. London: Routledge. 190-216.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gough, Ian. 2000. "Welfare Regimes in East Asia and Europe." The Paper presented at 'Toward the New Social Policy Agenda in East Asia.' Paris, 27 June. 2000.
- Hall, Peter A. Hall and David Soskice, eds. 2001. *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Holliday, Ian. 2000. "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia." *Political Studies*. 48: 706-723.
- Hollingsworth, Rogers J. and Robert Boyer, eds. 1997. *Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huber, Evelyne, Stephens, John D. 2000. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Market*. Chicago: Chicago University Press.
- Huber, Evelyne. ed. 2002. *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. University Park, Penn: The Pennsylvania State University Press.
- Iversen, Torben, Pontusson, Jonas, and Soskice, David. 2000. *Unions, Employers, and Central Banks: Macro Economic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Iversen, Torben. 2005. *Capitalism, Democracy, and Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnson, Charlmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Kitschelt, Hebert, Lange, Peter, Marks, Gary, Stephens, John D. 1999. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Koo, Hagen. 2001. *Korean Workers: The Culture and Politics of Class Formation*. Ithaca. Cornell University Press.
- Ku, Yeun-wen. 1997. *Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy*. London: Macmillan.
- Lue, Jen-Der. 2002. "Can the East-Asian Welfare Capitalism sustain through the Challenge of Globalization?: Taiwan's Social Policy Regime in Transition". Paper to be presented at the Korean Political Science Association Conference on 'Social Welfare in East-Asia'. 27-28 Sep. 2002.
- Manow, Philip. 2001a. "Welfare State Building and Coordinated Capitalism in Japan and Germany." in *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison*. Wolfgang Streek and Kozo Yamamura. eds. Itaca: Cornell University Press.
- Manow, Philip. 2001b. "Business Coordination, Wage Bargaining and the Welfare State: Germany and Japan in Comparative Historical Perspective." In *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan, and USA*. Bernhard Ebbinghaus and Philip Manow. London: Routledge.,
- O'Connor, Julia, Orloff, Ann Shola, and Shaver, Sheila. 1999. *States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain, and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Park, Yong-bum. 1994. "State Regulation, the labour market and economic development: The Republic of Korea." in *Workers, Institutions and Economic Growth in Asia*. Gerry Rodgers. ed. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Pedersen, Susan. 1993. *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pempel, T. J. 2002. "Labor Exclusion and Privatized Welfare: Two Keys to Asian Capitalist Development." in *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. Everlyne Huber. ed. University Park. Penn: The Pennsylvania State University Press.
- Polanyi, Karl. 1947(1955). *The Great Transformation*. Boston; Beacon Press.
- Pontusson, Jonas. 1992. *The Limits of Social Democracy: Investment Politics in Sweden*. Ithaca: Cornell University Press.
- Sainsbury, Diane. 1996. *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shinkawa, Toshimitu, and Pempel, T.J. 1996. "Occupational Welfare and the Japanese Experience." In *The Privatization of Social Policy? Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia, and Japan*. Michael Shalev. ed. New York: Oxford University Press.
- Soskice, David. 1999. "Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s." In Kitschelt et al. 1999a.



- Streek, Wolfgang and Yamamura, Kozo. 2001. *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison*. Ithaca: Cornell University Press.
- Streek, Wolfgang and Yamamura, Kozo. 2003. *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Streek, Wolfgang, and Thelen, Kathleen. 2004. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Swenson, Peter. 2001. *Capitalist against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*. New York: Oxford University Press.
- Tang, Kwon-leung. 2000. *Social Welfare Development in East Asia*. palgrave.
- Thelen, Kathleen. 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Valenzuela, J. s. 1989. "Labor Movements in Transition to Democracy." *Comparative Politics*. 21: 455-472.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Weiss, Linda. 1998. *The Myth of the Powerless State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Woo-Cumings, Meredith. ed. 1998. *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Woo-Cumings, Meredith/Jung-en Woo. 1991. *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. New York: Columbia University Press.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press.
- You, Jong-il. 1994. "Labour institutions and economic development in the Republic of Korea. in *Workers, Institutions and Economic Growth in Asia*. Gerry Rodgers. ed. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- You, Jong-il. 1995. "Changing capital-labour relations in South Korea." in *Capital, the State and Labour: A Global Perspective*. Juliet Schor and Joing-il You. eds. Aldershot: Edward Elgar.

1차 검독 완료(2007.6.29.)

2차 검독 완료(2007.7.13.)

<Abstract>

The Historical Formation of the Developmental Production  
and Welfare Regimes in Korea

Chung, MooKwon\*

The "productive welfare" reforms undertaken by the Kim Dae Jung government during the IMF financial crisis became an important historical event in upgrading the previous Korean welfare system into "the Korea welfare state." This expansion of the welfare system in Korea triggered some interesting academic explanations as well as debates about the natures of the Korean welfare system as well as the productive welfare reforms. The Esping-Andersen's three models of welfare regime had been predominantly applied to those efforts. However, his analytical framework revealed many problems and limitations when it applied to the East Asian context as well as the Korean case where the welfare system had its own developmental logics. Being aware of this critical problem, this paper adopts the perspectives of "the varieties of capitalism", which is emphasizing the role of production regime in the development of the welfare regime, develops a synthesis model enabling us to explaining some peculiar historical developmental pathways of the Korean welfare policies, and reinterprets some important causalities that the previous studies had dismissed. By doing so, this paper ultimately aims at providing new analytical and empirical bases for the next studies of the post-crisis development of the Korean production and welfare regimes.

---

\*Professor, Dept. of Public Administration, Yonsei University(chungmk@yonsei.ac.kr)

Key words: historical formation of the Korean welfare state, developmental production regime, developmental welfare regime, developmentalism and welfare, varieties of capitalism and Korean welfare regime, Korean welfare capitalism