세계화와 정치발전이 한국복지제도 발전에 미친 영향
: 효율성에서 보상으로

정한범(고려대학교)

논문 요약

복지국가 발전에 대한 세계화의 영향에 대하여 효율성이론과 보상이론은 각기 정반대의 논리를 구사하고 있다. 효율성이론은 경제적 세계화가 국가들의 복지지출에 "하향경쟁(Race to the Bottom)" 효과를 유발시켜 복지정책이 축소된다는 논리를 제시한다. 보상이론은 세계경제의 통합이 결과적으로 사회보장지출을 팽창시키는 효과를 가져 온다고 주장한다. 지난 50여 년 동안 한국의 복지국가 체제는 특정 부문과 계층에 제한된 혜택에서 상대적으로 포괄적인 혜택을 제공하는 체제로 전환되어왔다. 이러한 정책상의 변화를 이끈 동력은 한국 경제를 국제경제에 통합시킨 경제적 세계화와 권위주의 체제에서 민주주의 체제로의 전환으로 요약할 수 있는 정치체제 변혁이라고 할 수 있다. 위의 이론적 논쟁을 바탕으로 해서 본 연구는 한국의 복지체제의 확대를 가져온 정치경제적 메커니즘을 규명하고자 한다.

주제어 : 정치발전, 세계화, 복지제도, 효율성, 보상

I. 서론

지난 50여 년 동안 한국의 복지국가 체제는 특정 부문과 계층에 제한된 혜택에서 상대적으로 포괄적인 혜택을 제공하는 체제로 전환되어왔다. 사실, 김대중 정부 이후의 복지체제가 보편적으로 전환되었는가 하는 논쟁은 그동안 끊임없이 이어져왔다. 그러나 포괄적인 사회보험제도의 도입, 시민권으로서의 복지, 그리고 3~5% 정도의 공적 사회지출을 서구 복지국가의 기준으로 본다면, 2000년대 이후의 한국사회는 최소한 이러한 전환의 조건을 충족시키고 있다고 볼 수 있다.[1] 4대 사회보험의 적용범위가 전 국민으로 확대되었고, 사회지출이 5%를 넘어섰으며, 국민기초생활보장법을 통하여 빈곤에 대한 책임을 국가의 것으로 받아들이게 되었다.[2] 이러한 복지국가의 전환을 이끈 동력은 한국 경제를 국제경제에 통합시킨 경제적 세계화와 권위주의 체제에서 민주주의 체제로의 전환으로 요약할 수 있는 정치체제의 변혁이라고 할 수 있다.

최근 몇 년 간 한국사회의 가장 중요한 이슈가 되었던 복지논쟁에서 볼 수 있듯이 경제적 세계화는 한국사회에 복지에 대한 중대한 인식의 변화를 가져왔다. 완전고용의 사회에서 실업이 상시화한 사회로, 비교적 균등한 사회에서 경제적 불평등으로 인한 사회적 갈등이 고조되는 사회로 변화된 것이다. 이러한 경제적 문제들에 대응하는 정치권의 반응도 이전과는 많은 차이를 보여주고 있다. 비록 복지논쟁 초기에 진보와 보수 간에 논쟁적인 대립이 심화되기는 하였으나, 2011년 서울시장 보궐선거를 기점으로 해서 보수와 진보 진영 모두가 복지를 시대적 화두로 받아들이기 시작한 것이다. 마침내는 2012년 대통령선거를 앞두고 진보, 보수 진영의 모든 주요 후보가 복지의

1) Pierson, Christopher. *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*. 2nd edition. Cambridge: Polity Press, 1998.
2) 최영준, "한국 복지정책과 복지정치의 발전."『아세아연구』제 54권, 제 2호, 2011, p. 7~41.

www.kci.go.kr

확대를 기치로 내걸게 되었다. 과연 이러한 사회적 변화는 어디에서 오는 것일까? 본 연구는 한국의 국가경제가 세계경제체제로 점점 더 통합되어가는 과정에서 한국의 사회복지정책의 전환을 설명할 수 있는 요소가 무엇인지에 대한 답을 제공해 보고자 한다.[3]

1960년대부터 남한의 권위주의 정권들은 사회복지정책을 경제적 발전과 산업화의 심화를 위한 도구로 인식하여 그 용도를 경제적 발전의 촉진에 관련된 목적에 국한하였다. 이 시기 군사정부 하의 복지제도는 발전주의적 사회복지정책 적용의 이상적인 전형이라고 할 수 있는데, 이것은 국가가 중심이 되는 조합주의 (Corporatism)에 의해서 계획되고 실천되었다. 국가중심적인 조합주의에[4] 기초한 발전주의 복지체제는 다음과 같은 세 가지 중요한 요소들에 의해서 유지되었다: 외부 경쟁자들로부터 산업자본을 보호할 수 있는 무역정책, 산업자본에 의한 산업노동자들의 완전고용과 기업단위의 복지혜택 제공, 완전고용에 대한 대가로 제한적인 국가 복지시스템에 대한 노동조합의 수용.[5] 그러나 이러한 발전주의적 사회복지체제는 1990년대 경제적 세계화와 함께 급속히 해체되어 외환위기와 수평적 정권교체 이후에 상대적으로 보편적인 체제로 재편되는 계기를 제공하였다. 그동안 한국의 복지국가 재편의 성격에 대한 논의는 매우 낙관적인 시각에서부터 비관적인 시각까지 다양하게 전개되어 왔다. 한국 복지국가의 성격이 어떻게 규정되느냐와 별개로, 세계화 이후 복지프로그램들의 적용범위가 상대적으로 확대되고 정부의 복

3) 본 연구는 에스핑 엔더슨이나 사스키스류의 복지국가 분류에 대한 논의가 아니라 복지국가의 확장에 영향을 미친 정치경제적 요인들에 대한 논의를 그 목적으로 한다.

4) 국가중심적인 조합주의는 합의의 과정에서 노동이 배제되거나, 합의가 노동에게 강요되는 특징을 가지고 있다.

5) Goodman, Robert and Gordon White, "Welfare Orientalism and the Search for an East Asian Welfare Model." In Gordon White and Huck-ju Kwon Robert Goodman, eds., *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, New York: Routledge, 1998, pp. 3~24; Wade, Robert, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990; White, Gordon, *Developmental States in East Asia*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press, 1988; Woo-Cumings, Meredith, "The Developmental State." *Cornell Studies in Political Economy*, Ithaca: Cornell University Press, 1999, p. 346.

지지출의 규모가 급격하게 증가한 것만은 부정할 수 없는 사실이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 기존의 복지국가의 성격에 대한 논쟁에 새로이 참여하는 것보다는 경제적 세계화라는 역사적 사건 자체가 시기에 따라 한국 복지국가의 재편에 직접 또는 간접적으로 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 분석을 제공하고자 한다.

이러한 연구 과제를 설명할 수 있는 기존의 유력한 이론으로는 "효율성이론 (Efficiency Theory)" 과 "보상이론 (Compensation Theory)" 이 있다. 효율성이론은 경제적 세계화가 국가들의 복지지출에 "하향경쟁 (Race to the Bottom)" 효과를 유발시켜 복지정책이 축소된다는 매우 설득력 있는 논리를 제시한다. 세계시장의 힘이 국가경제정책결정에 영향을 미치게 되면서 각 국의 정부는 경제적 효율성 향상에 대한 고려를 하지 않을 수 없게 되고, 이러한 이유 때문에 다른 나라들과의 경쟁에서 이기고자 하는 정책결정자들은 유동적인 초국가적 자본을 유치하기 위하여 복지정책을 희생시킬 수밖에 없게 된다. 국가경제의 세계경제에 대한 편입이 점점 더 진행되어감에 따라 초국가적 자본들은 자국 시민들에게 최소한의 사회복지만을 제공하는 나라들로 흘러들어가게 된다는 것이다.

효율성이론에 대응하여 다른 부류의 학자들은 대안적인 이론으로 보상이론 (Compensation Theory)을 제시한다. 보상이론은 세계경제의 통합이 실제로는 사회보장지출을 팽창시키는 효과를 가져 온다고 주장한다. 즉, 각 국의 정부는 정치적 정통성의 확보 차원에서 경제적 세계화로부터 손해를 보는 사회구성원들에게 사회적 보상을 확대하려고 노력하게 된다는 것이다.[6]

비록 한국 경제의 세계경제로의 통합은 1960년대 국가경제 정책의 초점이 국제무역의 확대에 맞추어졌을 때부터 미세하나마 꾸준히 진행되고 있었다

6) Miller, John A., "The Fiscal Crisis of the State Reconsidered: Two Views of the State and the Accumulation of Capital in the Postwar Economy." *Review of Radical Political Economics*, vol. 18, 1986, pp. 236~260; O'Connor, James, The Fiscal Crisis of the State. New York, NY: St. Martins Press, 1971.

www.kci.go.kr

고 볼 수 있지만, 본격적인 세계화의 진행은 1990년대 들어서 문민정부와 국민의 정부에서 가시화되었다고 할 수 있다. 김대중 정부에서는 김영삼 정부의 세계화의 부작용으로 초래된 외환위기의 와중에 문민정부에서 시도하다 실패했던 노동시장의 유연화와 자본시장의 개방 등 세계화의 내용을 더욱 구체화하고 공고화하는 시기였다고 할 수 있다. 한국에서 세계화의 특징적 양상 중 하나는 세계화의 급속한 진행과 더불어 권위주의 독재체제로부터 민주주의 정치체제로 급격한 정치적 민주화가 동반되었다는 것이다.

위의 이론적 논쟁을 바탕으로 해서 본 연구는 한국의 국가복지의 확대를 가져온 정치경제적 메커니즘을 규명하고자 한다. 이러한 연구는 세계 경제통합과 정치적 민주화의 공고화와 관련된 사회경제적 압력들이 어떻게 한국 권위주의체제 하의 조합주의적 합의를 해체시켰고, 결과적으로 한국의 사회정책들을 보상적 복지국가 이론의 설명에 부합하도록 만들었는지에 대한 논의를 진행함으로써 이루어질 것이다.

II. 이론적 배경

1. 효율성이론과 보상이론

효율성이론의 가장 근본적인 내용은 정부의 복지지출이 많아질수록 경제적 효율성과 국제시장에서 국내기업들의 경쟁력을 감소시킨다는 것이다.[7]

7) Barnet, Richard J. and John Cavanagh, *Global Dreams: Imperial Corporations and the New World Order*. New York, NY: Simon & Schuster, 1994; Barnet, Richard J. and Ronald E. Muller, *Global Reach: The Power of the Multinational Corporations*. New York, NY: Simon and Schuste, 1974; Brecher, Jeremy and Tim Costello, *Global Village or Global Pillage: Economic Reconstruction from the Bottom Up*. Boston, MA: South End Press, 1994; Avelinon, George, David S. Brown and Wendy Hunter, "The Effect of Capital Mobility, Trade Openness, and Democracy on Social Spending in Latin America, 1980~1999." *American Journal of Political Science*, vol. 49, 2005, pp. 625~641; Kaufman, Robert R. and Alex Segura-Ubiergo, "Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America: A Time Series Cross-Section Analysis, 1973-97." *World Politics*, vol. 5, 2001, pp. 553~587.

8) Barnet and Cavanagh 1994; Barnet and Muller 1974; Brecher and Costello 1994.

정부예산의 상당부분이 기업들의 법인세에 의해서 충당되기 때문에, 사회복지지출의 증가는 어떤 형태를 띠든지 이러한 기업들의 조세 부담을 증가시킬 수밖에 없는데, 이렇게 기업들의 세금부담이 늘어나게 되면 투자자들의 투자심리를 위축시킬 뿐만 아니라, 국내 기업들의 국제 가격경쟁력을 약화시키게 된다는 것이다. 정부가 국내 기업들의 세금부담을 증가시킬 수 없을 때, 사회복지지출을 증가시키기 위해서는 추가 자금 조달을 위해서 외부에서 자금을 빌려와야 하기 때문에, 사회복지지출의 증가는 때로 정부의 대외 채무를 증가시키기도 한다. 이러한 정부의 채무와 지출의 증가는 고금리와 통화가치 하락으로 이어지게 되는데, 이것들은 모두 생산비의 상승과 기업들의 신규투자심리 위축이라는 뜻하지 않은 결과를 가져오게 된다.

초국가적 산업자본은 저율의 세금과 낮은 수준의 사회보장이 제공되는 나라로 투자처를 옮겨 다니는 경향이 있기 때문에, 정부의 사회복지지출 증가로 인한 세금의 증가는 궁극적으로 국제투자자본의 이탈로 이어지게 된다. 이러한 자본의 성향은 복지국가에 대한 하향경쟁 (Race to the Bottom) 효과를 가져 오게 된다는 것이다.[8] 한편, 경제적 세계화가 초국가적 자본들의 국가간 이동성을 증가시킴으로써, 이러한 세계화에 내재된 이동성의 증가가 각 국가들로 하여금 투자자들의 투자심리를 되돌리기 위하여 사회복지지출을 감소시키도록 정부에 압력을 넣는 장본인이 된다. 요컨대, 복지국가에 대한 효율성이론은 경제적 세계화가 국제적 경쟁을 심화시키기 때문에, 각 국의 정부는 유동적인 국제자본의 유치를 위해서 사회복지지출을 제한하게 된다는 것이다.

이처럼 효율성이론이 기업들이 경쟁에서 살아남기 위한 전략적 차원에서 이루어지는 복지의 공급이라는 측면에서 효율성을 강조하고 있는 반면에,

www.kci.go.kr

보상이론은 복지에 대한 대중의 수요에 강조점을 두고 있다. 복지국가에 대한 보상이론은 세계화의 심화로 인한 정부의 재정운용 상의 제약들을 인정하면서도 사회복지제공에 대한 사회적 요구와 이러한 요구에 반응하는 정책결정자들의 정치적 동기에 이론적 주안점을 두고 있다.[9] 이 이론에 따르면, 복지제도는 세계경제 통합에 따른 부작용을 상쇄하는 일종의 사회적 비용이다.[10] 이 부류의 학자들은 효율성이론이 국제적 경제통합에 대응하여 공공복지를 확대하려는 정치적 동기를 이해하지 못하고 있다고 비판한다.[11] 민주국가들에서 정치지도자들은 기본적으로 선거에서의 승리에 집착하기 때문에, 세계경제의 경쟁적 특성으로부터 유래된 실업이나 경제적 불평등의 확대와 같은 부정적 결과물들을 상쇄하기 위하여 사회복지 지출을 증가시키려는 경향이 있다는 것이다. 다시 말해서, 세계화의 피해자들이 세계화의 부정적 효과에 대하여 현직 정치인들을 비난할 것이라는 것이 자명한 이상, 정책결정자들은 경제사회적 피해자들에게 보상을 제시할 수밖에 없다는 것이다. 뿐만 아니라, 세계화로 인한 경제적 부작용들에 의해 국가 금융시장이 혼란에 빠지지 않도록 하기 위해서라도 정책결정자들은 복지제도의 확충을 위해서 노력할 것이다.[12]

9) Adsera, Alicia and Charles Boix, "Trade, Democracy, and the Size of the Public Sector: The Political Underpinnings of Openness." *International Organization*, vol. 56, 2002, pp. 229~262; Cameron, David R., "The Expansion of the Public Economy." *American Political Science Review*, vol. 72, 1978, pp. 1243~1261; Garrett, Geoffrey, "Globalization and Government Spending around the World." *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, 2001, pp. 3~29; Hicks, Alexander M. and Duane H. Swank, "Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82." *American Political Science Review*, vol. 86, 1992, pp. 658~674; Katzenstein, Peter J., *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1985; Rodrik, Dani, "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy*, vol. 106, no. 5, 1998, pp. 997~1032; Rudra, Nita, *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries: Who Really Gets Hurt?* New York: Cambridge University Press, 2008.

10) Cameron 1978; Kaufman and Segura-Ubiergo 2001; Quinn, Dennis, "The Correlates of Changes in International Financial Regulation." *American Political Science Review*, vol. 91, 1997, pp. 533~551.

11) Garrett 2001.

12) Avelino et al. 2005.

그러나 보상이론의 이론적 메커니즘은 효율성이론의 메커니즘만큼 치밀하게 구성되어 있지 못하다는 단점이 있다. 보상이론의 논리를 더 정교하게 다듬는다면, 사회정책의 확장을 가져오는 것은 세계화 자체가 아니라, 세계화로 인해 초래된 사회경제적 부작용들과 선거를 통하여 정치적 정당성을 획득해야만 하는 정부의 속성이 결과적으로 사회정책의 확장을 가져온다는 것이다. 즉, 보상적 복지국가는 세계화와 동시에 추구되는 것이 아니라, 세계화로 인한 부작용들이 가시화되는 시점에서야 고려된다는 것이다. 세계화로 인한 효율성의 추구가 세계화와 동시에 이루어지는 반면에, 세계화로 인한 보상은 복지에 대한 수요가 발생할 때까지 세계화와 시차를 두고 이루어지게 된다는 것이다. 이러한 논리에 따라, 만약, 세계화가 사회경제적 부작용을 초래하지 않는다면, 사회적 보상은 발생하지 않게 되는 것이다. 아울러, 이러한 보상정책을 이끌 정치적 동기를 부여할만한 민주적 정치체제의 성숙이 필수적이다.

이 분야의 기존의 연구는 효율성이론과 보상이론 어느 쪽도 모든 나라들에게 일반적으로 적용할 수 있는 증거를 제시하지 못하였다. 대체적으로 경제협력개발기구 (OECD) 회원국들을 중심으로 한 선진국들의 사례에서는 세계화의 결과 사회복지 지출이 증가하여 보상이론적 접근이 보다 더 타당한 결과를 보여준 반면에, 개발도상국들을 대상으로 한 연구들은 대체로 세계화의 심화가 효율성이론이 주장하는 바와 같이 정부의 사회복지지출을 감소시키는 경향이 있었다.[13]

기존의 연구들이 이와 같이 대립적인 결과를 도출하는 이유는, 경제적 세계화에 대응한 국가들의 사회복지정책이 한 국가의 민주화의 수준이나, 정권의 이념적 지향, 노동세력과의 관계 등과 같은 국내정치적 상황에 따라 달라질 수 있다는 점을 간과하였기 때문이다. 이런 가운데 일부 연구들에서 세계화와 복지국가의 관계에 국내 정치적 특성을 연관시켜 설명하려는 노력이 있었

13) Rudra, N., "Globalization and the Decline of the Welfare State in Less-Developed Countries." *International Organization,* vol. 56, no. 2, 2002, pp. 411~445.

www.kci.go.kr

다.[14] 이들 연구들은 경제적 세계화가 사회복지지출에 미치는 영향이 집권세력의 정파적 특징과 같은 국내 정치적 상황에 따라 달라짐을 보여주고 있다. 많은 나라들에서 사회적 보상이 신자유주의적 경제 자유화를 위한 국내 정치적 지지를 확보하기 위한 수단으로 전략적으로 사용되고 있기 때문에, 세계화의 피해자들을 보상하기 위한 사회복지정책들은 권위주의 체제 보다는 정치에 대한 대중의 정치적 영향력이 더 큰 민주주의 체제 하에서, 그리고 보수적 정권보다는 진보적 정권에서 더 잘 시행되고 있음을 알 수 있다.

2. 효율성과 보상의 연계 이론

본 연구는 바로 이러한 기존 연구들의 문제점과 성과들을 바탕으로 국가의 사회복지지출이 경제적 세계화에 긍정적 또는 부정적으로 단순히 반응하기 보다는 국내정치적 제도와 환경에 따라 그 효과가 달라지는 보다 복잡한 양상을 띤다고 주장한다. 예를 들면, 민주주의 정치체제 하에서 국가는 국민대중의 여론에 보다 더 민감하기 때문에 권위주의 국가에서의 경우보다 경제적 통합으로 인한 부작용으로 불이익을 받는 사람들에게 더 많은 보상을 제공하고자 하는 유인이 있을 것이다. 특히, 민주주의 국가에서 선거는 정책을 수립하는 고위정치인들에게 직접적이고도 결정적인 영향을 미칠 수 있는 계기를 제공한다는 면에서 권위주의 국가와는 다른 정책적 결과물을 생산하게 될 것이다. 권위주의 국가에서도 선거가 실시되기는 하지만, 선거에서 승패를 예측할 수 없는 경쟁의 치열함은 정책결정자들로 하여금 더 많은 표를 획득하기 위한 정치적 동기를 제공할 수 있다는 점에서 민주주의 체제 하에서의 선거와는 많이 다르다고 할 수 있다.

그러므로 기존 문헌들이 효율성이론과 보상이론적 접근법에 기대어 상호배타적인 논쟁을 하는 것과 달리, 본 연구는 이 두 이론적 접근을 사회복지정책의 수립과정에서 상호연결 가능한 관계로 인식한다. 즉, 경제적 세계화는 본질적으로 경제적 효율성을 추구하므로 정부의 사회복지지출을 억제하고자 하는 경향성이 있다고 본다. 그러나 다른 한편으로 이러한 세계화의 결과로 희생된 피해자들에게 사회적 보상을 제공하고자 하는 정치적 유인이 또한 존재한다. 실제 정부의 사회복지정책들은 이러한 두 경향성 간의 긴장 속에서 결정되는데, 이 때 결정적 역할을 수행하는 것이 국내정치 체제의 특성이다. 이론적으로, 국내정치가 정책결정과정에 아무런 영향을 끼치지 않는다면, 경제적 세계화는 사회복지지출을 억제하는 역할을 할 것이다. 그러나 세계화의 피해를 보상하려고 하는 국내정치적 힘이 클수록, 이러한 세계화의 경향성은 완화되거나 보상적 동기에 역전되어 무력화 될 것이다.

사회복지정책에 대한 정치민주화이론 (Political Democratic Theory)은 민주국가들에서 정치주체들 간의 정치적 경쟁의 결과가 복지정책에 영향을 미친다고 주장한다.[15] 민주주의 국가들에 보편적인 경쟁적인 선거는 정당이나 정치지도자들로 하여금 자신들을 지지하는 유권자들에게 보답하도록 하는 정치적 기제로 작용한다는 것이다. 이러한 선거의 속성 때문에, 민주주의 국가에서는 국민연금, 실업보험, 의료서비스, 공적부조와 같은 보다 보상적인 사회복지 프로그램들이 발달할 가능성이 더 높아지게 된다. 특히, 세계적 경제통합의 심화에 따라 피해를 보는 유권자들이 더 많아질수록 이들을 위한 정당이나 정치지도자들의 보상정책 제안이 더 활발해질 것이다. 이러한 선거를 통한 세계화의 부작용에 대한 보상정책의 강화는 선거에서 실질적인 경쟁이 일어나지 않는 권위주의 국가에서는 기대하기 어려운 현상이다. 그러므로 경제적 세계화의 심화가 국가의 사회복지정책에 미치는 영향은 민주주의 체제와 권위주의 체제에서는 사뭇 다르게 나타날 것이다. 권위주의 체제에서 세계화가 경제적 효율성의 추구로 복지규모의 감축을 유발한다면, 민주주의

14) Garrett 1998; Asera and Boix 2002.

15) Hicks and Swank 1992; Kite, Cynthia. The Stability of the Globalized Wlfare State. In Bo Sodersten, eds., *Globalization and the Welfare State*. New York: Palgrave, 2004.

www.kci.go.kr

체제에서는 반대로 복지국가의 확대로 귀결될 것이다. 한편, 한국은 최근 수십 년 간의 짧은 역사 속에서 이와 같은 권위주의 정치체제와 민주주의 정치체제를 경험하였고, 세계화에 의한 경제구조의 변화를 지속적으로 경험했다는 점에서 이상의 이론들을 검증해 볼 수 있는 이상적인 사례라고 할 수 있다.

III. 권위주의체제 하의 복지제도

1. 발전주의적 복지체제

한국의 경제는 1960년대부터 수출부문을 중심으로 비교적 완만하지만 꾸준히 세계경제에 편입되어갔다. 이러한 변화는 1990년대 이후에 더욱 두드러진 현상이 되었다. 1960년대 이후 경제개발이 본격화되면서 한국의 경제는 점차로 국제무역에 의존하게 되었고, 이것이 사회복지정책을 포함한 정부의 정책들의 범위를 규정하게 되었다.

기존의 많은 문헌들이 한국의 이 시기 권위주의 정부 하의 복지체제의 "효율성 중시" 또는 "발전주의적" 성격을 밝히고 있다. 이러한 연구들은 한국의 사회복지정책이 경제적 효율성을 추구한다는 측면에서 국가발전주의 의제에 종속적임을 규명하고 있다.[16]

16) Goodman, Roger and Ito Peng, "The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building." In G. Esping-Andersen, ed., *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London, UK: Sage, 1996, pp. 192~224; Holliday, Ian, "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia." *Political Studies*, vol. 48, 2000, pp.706~723; Jones, Catherine, "The Pacific Challenge: Confucian Welfare States." In C. Jones. ed., *New Perspectives on the Welfare State in Europe,* London. UK: Routledge, 1993, pp. 198~217; Kwon, Huck-ju. "The Developmental Welfare State in Korea: Origins, Reforms and Future Challenges." *National Conference on Social Policy*. Cairo, Egypt, 2007; Kwon, Soonman and Ian Holliday, "The Korean Welfare State: A Paradox of Expansion in an Era of Globalization and Economic Crisis." *International Journal of Social Welfare*, vol. 16, 2007, pp. 242~248.

1960년대 초반 이후, 한국의 정부와 사회는 수출지향적 발전주의 전략에 기초한 국가자본주의에 의해서 주도되었다. 국가경제가 수출을 위주로 한 무역에 대한 의존이 점차로 심화되어감에 따라, 생산비용을 절감하여 국제경쟁력을 향상시키려는 노력이 경주되었고, 정부는 사회복지지출의 증가를 억제하는 정책을 채택하였다. 더구나, 이러한 제한된 사회복지지출조차도 공공교육이나 직업훈련 등 기업들에게 숙련기술 노동자들을 제공하는 역할을 하는 특정 프로그램에 집중되어 있었다. 한국사회에서 교육은 사회의 발전을 견인하는 매우 특수하고도 중요한 영역으로 인식되었을 뿐만 아니라, 실제로 급속한 경제성장을 이루는 밑거름으로의 역할을 하였기 때문에, 문화적으로 한국에서 교육에 대한 지출은 사회복지의 개념보다는 투자의 개념으로 인식되어 왔던 것이다. 이러한 높은 수준의 교육 덕분에, 한국의 산업자본들은 직원들에 대한 직업훈련 비용의 상당한 부분을 절약할 수 있었다. 이 밖에도, 이러한 교육에 대한 투자는 기존의 노동집약적인 비숙련 기술 중심의 산업구조를 반도체, 디스플레이, 이동통신, 조선, 자동차 산업 등을 중심으로 하는 고난도 과학기술 집약적인 산업사회로 전환하는 데 결정적인 기여를 하였다. 그러나 다른 한편으로, 이러한 교육투자 중심의 사회정책으로 사회보호나 의료보장 등의 사회보험 성격의 복지제도들은 정책결정자들의 관심 밖으로 밀려나게 되었다.

그 뿐 아니라, 발전국가 체제 하의 한국의 복지정책은 그 적용범위 또한 '선택적 (selective)' 이었다. 경제적 불안정에 취약한 대부분의 시민들이 사회복지 프로그램의 적용대상에서 제외된 반면에, 공공부분이나 사립학교 교원, 대규모 사업장 근로자 등 경제발전이나 체제유지에 중요한 소수의 부문에 그 혜택이 집중되었다.[17]

이 시기 효율성을 추구하는 한국 사회복지정책의 성격은 지출 대비 사회지

17) Kwon, Huck-ju, Thandika Mkandawire and Joakim Palme. "Introduction: Social Policy and Economic Development in Late Industrializers." *International Journal of Social Welfare*, vol. 18, 2009, pp. S1~S11.

www.kci.go.kr

출의 비율에서 잘 드러난다. 1970년대와 1980년대를 통틀어 정부의 총지출 대비 사회지출의 비율은, 비록 1970년대 초반 21%에서 1989년 29%로 상승하기는 했지만, 30% 밑에 머물러 있었다. 더구나, 더욱 중요한 사실은 이러한 사회적 지출의 대부분이 결과적으로 산업부문에 고급 노동력을 제공하는 역할을 하는 교육지출에 집중되었다는 점이다. 1970년 교육지출의 비율은 정부 총지출 대비 18.7%였고 1989년에는 22.5%로 증가하였다. 평균적으로, 사회복지지출의 85~90%가 교육비지출이었던 것이다. 반면에, 이 시기의 의료비지출과 사회보호지출은 정부 총지출 대비 각각 1% 수준에 머물러 있었다. 이것은 권위주의 정부 하에서는 소규모 복지예산 조차도 국제시장에서 경제적 경쟁력을 제고하는 목적에 집중적으로 사용되었음을 나타낸다.

한편, 이 시기 한국의 성장지향적 발전주의 정책들이 공공복지정책의 제도화를 지체시켰기 때문에, 사회보장의 많은 짐이 기업과 가족과 같은 사적 부문에 전가되었다.[18] 특히, 이 시기 한국사회에서 가족은 사회복지시스템의 핵심으로 기능하였다. 은퇴 후 부모들이 생계유지 능력이 없을 때, 자녀들이 그 부모들을 봉양하는 것은 한국사회에서는 당연한 것으로 받아들여졌다. 주거, 의료비, 생활비의 제공 등의 모든 의무가 자녀들에게 전가된 것이다. 이러한 가족중심적인 복지의 형태는 부분적으로 효도를 사회윤리의 으뜸가는 덕목으로 제시한 유교의 영향을 받은 것이라고 할 수 있다. 이러한 유교적 사회배경을 이용하여 한국의 권위주의 정부는 국민들로 하여금 정부의 도움을 받는 것이 수치스러운 것이라는 편견을 가지도록 하는 데 일정부분 성공하였던 것이다.[19] 비록 공공부조사업들이 예외적으로, 마땅한 가족 복지의 원천이 없는 사람들을 대상으로 일부 혜택을 제공하기는 하였지만, 이러한 사업들이 모든 가능한 사례들에 다 적용되지는 못하였다.[20]

18) Park, Yong Soo, "Revising the Welfare State System in the Republic of Korea." *International Social Security Review*, vol. 61, 2008, pp. 3~18.

19) Song, Ho Keun and Kyung Zoon Hong, "Globalization and Social Policy in South Korea." In Miguel Glatzer and Dietrich Rueschemeyer, eds., *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005.

사적 복지체제 하에서는 고용이 복지를 제공하는 가족에게 재정적 원천으로 작용함으로써, 고용 그 자체가 최선의 복지 메커니즘으로 인식되는 경향이 있었다. 이와 같이, 기업의 역할은 가정의 수입원을 제공하는 것에 머물지만은 않았다. 한편으로 유교문화에서 직장은 가정의 사회적 확장으로 인식되었으므로, 사적 고용주들은 피고용인들의 사회보험과 연금의 비용을 공동으로 부담하도록 되어있었다. 물론, 이러한 사회적 비용의 공동 부담에 대한 대가로 산업자본들은 정부로부터 각종 특혜와 보조금을 받았다. 그러나 오직 대규모 사업장만이 직원들에게 이와 같은 혜택을 제공할 능력이 되었기 때문에, 이러한 사적 복지에 의존하는 체제는 사회적 불평등을 심화시키는 역할을 하였다.

2. 강력한 조합주의 국가

권위주의 정부로 하여금 경제적 효율성을 정책 상 최우선 순위에 둘 수 있게 하는 가장 중요한 기반은 금융시장과 생산시장을 규제하고 통제할 수 있는 강력한 힘을 가진 권위주의 체제 그 자체이다.[21] 이러한 권위주의 국가는 국가주도적 조합주의 체제를 구축하면서 노동과 산업자본 그리고 정당들 간에 경제적, 사회적 정책들에 대한 합의를 강제한다. 이것이 경제성장을 위하여 사회복지정책을 제한하는 메커니즘으로 작용하는 것이다.[22] 보호주

20) Jones 1990; Yang, Jae-jin and Chung-in Moon, "South Korea: Globalization, Neoliberal Labor Reform, and the Trilemma of an Emerging Welfare State." In Joseph S. Tulchin and Gary Bland, eds., *Getting Globalization Right*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, Inc., 2005, pp. 71~92.

21) Adsera and Boix 2002.

22) Robinson, Robert A., "Spain in Historical Perspective: Fascist Corporatism and Social Pacts." In Stefan Berger and Hugh Compston, eds., *Policy Concentration and Social Partnership in Western Europe: Lessons for the 21st Century*, Oxford: Berghahn Books, 2002, pp. 249~264; Wiarda, Howard J., *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great "Ism."* New York: M.E. Sharpe, 1997.

www.kci.go.kr

의 경제체제를 바탕으로 하는 조합주의 국가에서 노동은 완전고용에 대한 대가로 낮은 복지혜택을 받아들이는 경향이 있다. 한국에서도 저임금과 복지의 최소화가 완전고용의 대가로 노동계에 의해서 수용되었다.[23]

발전주의적 복지제도의 도입을 가능하게 했던 또 하나의 요소는 한국 정부의 친기업적인 이념 성향이었다. 군부 쿠데타를 통하여 집권한 박정희 정부는 수출주도형 경제성장으로 취약한 정권의 정통성을 인정받고자 친자본적 경제정책들을 시행하였다.[24] 정부는 독점적인 사업 기회를 제공함으로써 재벌기업들을 창설하고 지원하였다. 이러한 친자본적인 정부는 급속한 경제발전으로부터 얻어지는 낙수효과 (trickle-down effect)가 대중에게 부의 재분배, 사회보장, 완전고용, 삶과 고용환경의 개선 등을 포함한 다양한 경제적 이익을 가져다 줄 것으로 믿었다.

요약하자면, 이 시기 한국의 권위주의 체제 하에서는 정치제도나 이념적 분포 어느 것도 복지국가 발전에 필요한 우호적인 환경을 제공해주지 못했다. 다시 말해서, 한국의 정치적 환경이 효율성을 강조하는 발전주의적 사회복지정책이 들어설 배경을 마련해 주었다고 할 수 있다. 무엇보다도, 군사력에 의해 유지되고 있는 권위주의 체제가 대중의 압력으로부터 자유로운 상태에 있었다. 이에 더하여, 이 시기 한국사회는 사회민주주의적인 힘이 극도로 약한 상태에 있었다. 강력한 사회적 계급의 부재가 발전주의적 관료조직으로 하여금 경제정책 수립의 자율성을 누릴 수 있게 하였고, 강력한 친자본적 체제가 안정적인 고용환경과 고용보장을 대가로 노동을 통제하고 있었던 것이다.[25] 이러한 한국의 권위주의 정부의 정책들은 복지국가의 효율성이론으로 더 잘 설명할 수 있다.

23) 이 시기 한국의 자본시장은 폐쇄적이었고, 상품의 수입 또한 엄격히 제한되었다. 수입은 대체로 수출을 위한 원자재나 천연자원에 제한되었다. 그러나 이 시기 한국의 세계화 수준이 비록 낮은 수준에 머물고 있었다고는 하지만, 무역규모는 급속히 증가하고 있었다. 그러므로 정부는 경제적 효율성을 제고함으로써 국산품의 세계 가격경쟁력을 키우고자 하였다.

24) Kwon 2007.

25) Yang and Moon 2005.

수출지향적 산업화가 더 이상의 경제성장을 지체시킬 수 있을 정도의 다양한 부작용을 일으켰음에도 불구하고 한국의 발전주의 정부는 복지정책을 최소한의 수준에서 유지하였다. 이 시기 한국의 복지정책들은 크게 산업재해보험, 국민의료보험, 공적연금 등을 포함한 사회보험과 공공부조로 나누어 볼 수 있다.

그러나 군사정부 하에서 한국의 사회복지제도는 경제적 경쟁력를 제고하기 위한 수단으로 설계되었기 때문에 본질적으로 보조적이고 잔여적인 성격(residual form)을 띠고 있었다. 재정적으로, 사회보험과 연금제도는 고용주뿐만 아니라, 피보험자와 수혜자들의 기여에 의존하고 있었다. 이러한 프로그램들에 있어서 정부의 기여는 행정적 비용을 충당하는 정도의 제한적이고 국지적이었다. 보험적용의 범위에 있어서 대부분의 프로그램들은 경제성장을 부양하는 데에 전략적으로 중요한 부문의 노동자들만을 지원하도록 설계되어 있었다. 공적연금제도는 공무원, 사립학교 교직원, 군인 등 권위주의 체제를 유지하는 데 결정적으로 중요한 공공부문의 종사자들만을 위하여 도입되었다. 비록 가족복지의 제공이 불가능한 노인층이나 장애인들에게, 예외적으로, 사회보호 프로그램이 제공되기는 했지만, 그 적용 대상자는 취업연령층 가족 구성원이 없는 극빈층에 한정되었다.

IV. 경제적 세계화와 민주화 시기의 복지제도

1. 세계화와 발전주의 복지정책의 위기

1980년대 중반, 전두환 군사정권에 대항하여 국민적 민주화운동이 일어났고, 이로 인해 군사정부는 민주주의 체제로의 전환을 위한 몇 가지 정치적

www.kci.go.kr

양보를 했다.[26] 이러한 조치에는 직선제로의 개헌, 인권의 제고와 정당의 정치적 자유 보장, 지방자치제 회복, 언론의 자유 보장, 야권 지도자 김대중의 사면 등이 포함되었다. 마침내 1987년 12월에 대통령 직접선거가 복원되었고, 1993년에는 박정희 정부 이후 최초의 문민정부인 김영삼 정부가 출범하게 되었다. 이처럼 부분적이고 점진적인 민주화의 진전으로 정치적 정당성을 획득한 김영삼 정부는 반체제 저항이 거의 사라짐으로써, 정권유지의 정당성을 확보하기 위해 사회복지정책을 이용한 이전의 정권들과는 달리 시혜적인 복지정책에 의존할 필요가 없게 되었다. 이것은 발전주의 복지국가의 정치적 필요성이 상실되었음을 의미하는 것이었다.

정치적 민주화 이후에는 한국경제의 자유화를 요구하는 국제적 압력이 거세졌다. 미국과 같은 주요 교역대상국들을 중심으로 국내 기업들을 해외 경쟁에서 보호해 주던 한국의 무역 및 투자정책의 수정을 요구하는 목소리가 커진 것이다. 이에 대한 대응으로 김영삼 정부는 한국의 무역정책을 자유화하여, 결과적으로 이전 군부정권의 보호주의 정책들을 효과적으로 종식시켰다. 국내 자본시장을 해외 자본으로부터 보호해주던 정책들도 폐지되었다. 마침내, 1993년에 세계무역기구 (WTO)와 1996년에는 경제협력개발기구 (OECD)와 가입협상을 마무리함으로써 국가경제의 자유화를 강화하였고, 우루과이라운드의 합의를 수용하는 등 세계경제 속으로의 통합을 가속화하여 발전주의 복지국가의 전제였던 보호무역주의를 종식시켰다.[27] 결과적으로, 이렇게 해서 무역의 규모가 늘어나 1990년대를 통틀어 한국의 국내총생산의 50%를 넘었다. 1986년 한국으로의 총자본유입이 5억 38백만 달러에 달하던 것이 1990년대를 통해 이러한 성장세가 지속되면서 1997년에는 국내에 유입된 해외자본의 총액이 102억 달러에 달하게 되었다.[28]

26) 비록 이러한 정부의 양보가 정치적, 극적 효과를 최대화하기 위하여 당시 민주정의당의 후계자였던 노태우의 6·29선언이라는 형식을 통해 제시되었지만, 이러한 정치적 행위는 당시 대통령이자 절대권력자였던 전두환의 정치적 결정물이었다.

27) Yang and Moon 2005.

이러한 한국경제의 자유화는 보호무역주의에 바탕을 둔 발전주의 복지체제에 대한 조합주의적 사회적 합의를 폐기하는 것에 다름 아니었다. 국내 기업들은 더 이상 국제경쟁에서 보호받기 위해 국가에 의존할 수가 없었다. 더불어 해외 다국적기업들과의 치열해진 경쟁에서 살아남기 위해서 산업노동자들에게 완전고용과 사적 복지를 더 이상 제공할 수 없는 환경에 처했다. 그러므로 결국 경제적인 세계화의 영향으로 기존 한국사회의 사적이고 발전주의적인 복지체제의 근간이 붕괴되어 버린 것이다. 그러나 발전주의 복지국가의 근간이 해체되었음에도 불구하고, 김영삼 정부가 포괄적인 복지체제를 확립한 것은 아니었다. 역설적으로, 한국 복지국가의 발전에서 김영삼 정부의 최대의 업적은 발전주의 복지국가의 기반이 되었던 보호무역주의를 효과적으로 해체시킨 것이라고 할 수 있다.

물론, 부분적으로 김영삼 정부는 복지에 대한 정부의 역할을 점진적으로 증가시킴으로써 기존의 발전주의적 복지체제를 보완하고자 하였다. 이전의 권위주의 정부들이 복지정책을 산업화의 수단으로만 보았던 것에 비해서, 보수적이지만 일정정도 민주성을 확보한 김영삼 정부는 복지를 경제적 발전을 촉진할 뿐 아니라 어느 정도는 시민들의 삶의 질도 향상시키는 메커니즘으로 보기도 하였다. 1995년 비록 실업률이 2.1%의 완전고용단계에 있었지만 고용보험을 통하여 직업훈련, 고용안정자금지원, 실업수당지급 등의 지원을 확대하고, 세계화로 인해 가장 큰 피해를 볼 것으로 예상되는 농어촌지역에 국민연금을 확대하는 등 세계화에 선제적으로 대응하기도 하였다. 고용보험의 도입은 이듬해 시도되었던 노동시장 유연화에 대한 대응의 성격이 짙었고, 농어촌 국민연금의 확대는 1994년 말에 타결된 우루과이라운드로 인하여 예상되는 농어촌의 피해에 대한 예비적 보상의 성격을 띠고 있었다. 실제로 이 시기는 대학가를 중심으로 노동계와 농민, 시민사회가 지속적으로 농산물 시장 개방 반대를 위한 투쟁을 벌이고 있었기 때문에, 정부로서는 이들을

28) Song and Hong 2005.

www.kci.go.kr

의식하지 않을 수 없었던 것이다. 어쨌든, 고용보험의 도입으로 인해 산업부문의 실업자들은 실업수당을 신청할 수 있게 되었고, 기업들에게는 고용을 유지하는 조건으로 자금이 지원되었다. 그러나 이전 권위주의 정부에서와 마찬가지로, 이러한 프로그램은 노동자와 사용자의 재정적 기여에 의해서 운영되는 한계를 띠고 있었다. 한편, 21세기위원회, 세계화추진위원회, 노사관계개혁위원회, 교육개혁위원회 등 사회보험, 연금, 의료, 주거, 교육, 공공부조, 고용 등 다양한 방면의 제도개혁을 위한 위원회가 설립되기도 하였다.

그러나 이러한 복지국가의 부분적 개혁에도 불구하고, 권위주의적 기득권 세력과의 연합을 통해서 집권한 김영삼 정부의 복지체제 개편에서 국가의 역할은 조정자에 머물렀고, 복지의 재정적 부담은 사기업과 사회종교단체, 그리고 개인들에게 전가되었다는 점에서 발전주의적 복지국가의 틀을 완전히 벗어나지는 못하였다.[29] 이런 측면에서, 김영삼 정부의 정책적 이상은 부분적이고 선택적으로 발전주의적인 체제에서 변화를 꾀하기는 하였으나, 보수적인 정부의 성격상 복지정책의 범위는 기본적으로 이전의 권위주의 정부들과 큰 차이를 보여주지 못했다고 할 수 있다. 즉, 발전주의적 복지체제의 사회경제적 토대는 붕괴된 반면, 정부의 복지정책은 발전주의적 틀을 답습하고 있었다는 것이다. 아울러, 비록 민주화의 진전과 더불어 국내 정치적 경쟁이 증가하였다고는 하나, 아직 보수진영의 세력이 진보진영을 압도하고 있었기 때문에, 정당이나 정치지도자들이 민중의 요구에 민감하지 못하였고, 오히려, 정치권력이 국민들을 정치적 목적이나 선거를 위하여 동원하는 체제에 머물러 있었다.

결론적으로 김영삼 정부는 제도적으로 세계화를 추진함으로써, 발전주의 복지국가의 근간이 되는 보호무역주의를 해체시키는 역할을 담당하였다. 그러나 이 시기의 세계화는 거시적 수준에서 상층부인 기업들의 경제활동에는

29) Koh, Kyong Wha, *Korea's Social Expenditure: A Comparative Analysis with OECD Countries*. Seoul, South Korea: Korea Institute for Health and Social Affairs, 1998.

영향을 미친 반면에, 아직 일반대중들의 삶에는 큰 영향을 미치지는 못하였다. 기업들이 시장개방과 금융시장 개방으로 세계적 수준의 경쟁에 노출된 반면, 하층의 국민 일상경제 저변에 미치는 영향은 외환위기가 발생하기 전까지는 미미한 수준에 그쳤다. 즉, 국가로부터 보호받지 못하게 된 기업들로서는 발전주의 협약인 완전고용과 기업복지를 더 이상 제공하기 어려워진 반면에, 세계화의 사회경제적 부작용을 전제로 하는 보상적 사회정책의 확장은 아직 김영삼 정부에서는 절박하게 요구되지 않았기 때문에 실현되지 못하였던 것이다.

2. 진보적 민주정부의 수립과 복지개혁의 조합주의

김영삼 정부에서의 초기 세계화가 선언적인 의미를 더 크게 가지는 반면, 김대중 정부의 세계화는 실질적으로 대중의 삶에 영향을 미치는 세계화의 본격적인 확장기였다. 1990년대 들어서 진행된 세계화는 크게 두 시기로 구분할 수 있는데, 문민정부의 세계화가 '상층부 세계화' 또는 '세계화의 도입기'라면 국민의 정부의 세계화는 '기층부 세계화' 또는 '세계화의 확산기'라고 규정할 수 있다. 김영삼 정부의 개방정책이 기업들의 보호무역주의를 종식시켜 한국경제의 상층부에 긴장감을 고조시키는 역할을 함으로써 발전주의의 한 축인 완전고용과 기업복지의 위축을 가져왔다면, 김대중 정부 하에서의 세계화는 이러한 개방경제로부터 초래된 상층부의 위험이 기업으로부터 노동자와 중산층으로 전이되도록 한 역할을 하였다고 할 수 있다.[30]

문민정부 하에서 추진된 무역개방과 금융시장개방 등의 조치로 한국사회가 외환위기와 함께 새로운 경제적 환경에 직면하면서 이전에 경험해보지

30) 그렇다고 해서, 이러한 세계화의 부작용들이 모두 김대중 정부의 책임이라는 것은 아니다. 이러한 부작용은 일정 정도 김영삼 정부에서 발생한 외환위기와 박정희 정부의 발전주의 전략의 부산물들이었다.

www.kci.go.kr

못한 많은 사회경제적 문제점들에 봉착하게 되었다. 김영삼 정부 말기 제15대 대통령선거의 와중에 터진 외환위기는 아시아 각국의 부동산 시장에 대한 지나친 재정적 투입과 대외채무의 증가로 인한 태국 바트화의 붕괴가 시발점이었다. 위기가 확산되어가자 대부분의 동남아시아 통화들이 동반 약세를 보이기 시작했고 주식시장이 붕괴되면서 외환보유고가 급속히 감소하였다. 이러한 금융 위기는 동남아를 지나 한국에까지 확산되었다.

이러한 경제적 위기의 결과로 한국의 유권자들은 보수정부에 책임을 물으며 1997년 말에 치러진 대통령 선거에서 개혁적 성향의 김대중 정부를 탄생시켰다. 새로 출범한 정부는 엄청난 액수의 부채와 바닥난 외환보유고를 물려받아야만 했다. 경제적 안정을 회복하기 위하여 김대중 정부는 국제통화기금(IMF)으로부터 단기 안정화 자금을 지원받았다. 그러나 자금을 지원해주는 대가로 국제통화기금은 다음과 같은 경제개혁을 요구하였다: 무역시장의 자유화 확대, 공기업의 민영화, 통화가치 하락을 막기 위한 긴축재정정책, 인플레이션 억제를 위한 금리 인상, 금융 투명성 제고를 위한 은행 개혁 등.

단기적으로 인플레이션을 막기 위해 도입한 고금리 정책은 국내 투자를 위축시킴으로써 경제적 자유화와 더불어 기업의 도산과 실업률의 상승, 빈곤의 심화와 같은 사회적 문제를 야기했다. 도시 빈곤률은 1997년 7%에서 1998년 21%로 수직 상승하였다.[31] 국제적 경쟁의 심화는 특히 노동집약적인 산업을 중심으로 생산비용 절감 압력을 가중시켰고, 이에 적응하지 못한 많은 기업들이 도산의 위기에 처하게 되었으며, 많은 노동자들이 실업자로 전락하여 실업률이 급상승하게 되었다. 실업률은 1998년에 7%, 1999년에는 8.6%까지 치솟았다. 실업률의 상승은 가정의 수입원을 고갈시켜 버림으로써, 가족 복지에 의존하던 기존 체제의 유지를 더욱 어렵게 하였다. 외환위기의 여파로 한국경제는 6.7% 수축하였고, 실질소득은 1998년 기준으로 9.3% 감소하였다.

31) 통계청, 『통계연보』, 서울, 1999.

애초 김영삼 정부 하에서 추진된 세계화는 보호무역주의의 기반을 해체함으로써, 기업들이 자체적인 체력을 강화하여 세계적 차원의 경쟁력을 갖추는 것을 목표로 하였다. 그러나 이러한 자유무역과 금융시장개방이 뜻하지 않은 위기를 불러오게 되자, 기업들의 경쟁력 강화를 위해 기업의 위기를 노동자와 대중의 위기로 전환하려고 하는 시도가 있었다. 즉, 기업들이 자체적으로 선진 경영기법을 도입한다든지, 회계를 투명하게 하고, 기업 운영의 도덕성을 확보 하고, 재벌총수들의 책임 경영을 확실히 하는 등의 자구노력을 기울이는 대신, 노동시장의 유연화를 통한 생산비용의 절감을 통해서 국제 경쟁력을 확보하자 하였다. 특히나 외환위기로 인한 국제통화기금관리체제는 노동자들에게 노사정위원회에서의 합의에 압박으로 작용하였고, 새로이 등장한 김대중 정부 역시 정권차원의 애초 의도와는 상관없이 외환위기의 조속한 극복을 위해서 노동시장의 유연화라는 짐을 떠안지 않을 수 없게 되었다. 여기에 금리인상으로 인한 대출이자 부담의 증가, 파산, 소득감소, 경제적 불평등의 확대, 빈곤 등의 고통이 더해지면서 중산층이 붕괴되기 시작하였다.

보호무역주의의 해체로 인한 기업복지의 위축에 더하여, 이러한 기업으로부터 노동자로의 위기의 전이효과로, 전통적인 가족복지의 근간마저 흔들리게 되었다. 이제 발전주의의 마지막 축이었던 '노동자들에 의한 저복지의 수용'이 폐기되는 단계에 진입하게 된 것이다. 기업과 가족에 의한 사적 복지능력의 상실과 신자유주의 세계화로 인한 부작용의 확산은 공적 복지에 대한 대중의 수요를 폭발적으로 증가시켰다. 어찌 보면, 국가복지는 이제 더 이상 선택이 아닌 필수가 되어버린 것이었다. 노동조합들은 국가가 사회안전망을 확충해 줄 것을 요구하였고 한국 정부는 붕괴된 발전주의 복지체제를 대체할 새로운 복지국가의 건설을 추진해야만 하는 갈림길에 서게 된 것이었다.

경제위기의 관리는 역으로 새로이 등장한 개혁적 민주정부에게 선택적이고 발전주의적인 기존의 복지제도를 보다 더 포괄적이고 보상적인 체제로

www.kci.go.kr

전환시킬 수 있는 정치적 기회를 제공하였다. 사실 정부에 의한 보상적 복지국가로의 전환은 이러한 경제적 부작용의 위기가 전제되지 않는 상황에서 추진하기에는 자본의 반대를 극복하기 힘든 것이 일반적이다. 다른 한편으로, 아무리 복지의 수요가 증가한다고 하여도 이를 추진할 정치적 동기가 충분히 부여되지 않으면, 국가복지의 확대가 실현되기 힘들다. 한국사회는 마침 경제적 세계화와 더불어 정치적 민주주의를 공고화하는 계기를 맞음으로써 보상적 복지국가의 확대를 위한 중대한 전기를 맞이한 셈이다.

이 시기 시대적 상황을 다음 몇 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 김대중 정부에서는 경제적 위기라는 내재적인 사안의 긴급성으로 인해서 정부의 상대적 자율성이 예외적으로 확대되었기 때문에, 정부가 자본이나 시민사회의 압력으로부터 자유로울 수 있었다. 자본주의 경제체제 하에서 생산레짐을 지배하는 자본은 정부정책의 결정과정에 심대한 영향력을 행사한다.[32] 일반적으로 자본은 생산비용의 증가를 핑계로 보편적 복지체제의 발달에 반대를 하는 경향이 있다. 자본이 복지체제의 확장에 찬성하게 되는 경우는 공적 복지를 통하여 기업의 생산비용을 사회화할 수 있는 경우에 국한되는 것이 일반적이다. 그러나 미증유의 외환위기 상황 속에서 더 급박한 쪽은 노동보다는 자본이었다. 자본의 입장에서는 우선 외환시장의 불안이라고 하는 급한 불을 꺼야만 했고, 이를 위해서는 노동의 동의가 필수적이었다. 결국, 자본의 입장에서 노동시장의 유연성을 확보하기 위해서는 사회적 안전망의 확대라고 하는 복지체제를 지렛대로 노동을 설득하지 않을 수 없었다. 둘째, 보수정당과 관료사회 그리고 재벌 등으로 구성된 보수정치집단에 대항하는 다양한 시민사회와 노동조합의 연대가 사회정책을 수립하고 실행하는 데에 결정적인 역할을 하였다. 김대중 정부 이전의 진보진영은 권위주의정부의 억압과 분열정책으로 인해서 사회적으로 세력화에 실패하였다. 그러나 개혁적 김대

32) 양재진, "한국의 산업화시기 숙련형성과 복지제도의 기원: 생산레짐 시각에서 본 1962-1986년의 재해석." 『한국정치학회보』 제38권 5호, 2004, pp. 85~103.

중 정부의 등장과 외환위기 상황을 계기로 시민사회와 노동세력 등 진보세력이 결집하여 영향력을 확대할 수 있는 정치적 상황이 마련되었다. 셋째, 김대중 정부의 친노동자적 성격으로 인해 복지국가 건설을 위한 사회운동이 긍정적으로 수용되었고, 이것이 그들 간에 수직적 연대를 가능하게 하였다. 김대중 이전의 정부들과 자본은 노동을 협상을 위한 동등한 파트너로 인정하지 않았고, 배제와 통제의 대상으로 여겼던 경향이 있다. 각종 사회경제정책들은 물론이고, 노동정책에서조차 노동계의 목소리가 전혀 반영되지 못하고 있었다. 이전의 정권들과 달리, 개혁적 김대중 정부는 시민사회의 운동이 사회를 발전시키는 역할을 한다고 믿으며 긍정적인 시각으로 바라보았고, 그들을 지원하였다. 복지국가의 성장은 바로 이러한 신자유주의적인 경제적 세계화에 반대하여 저항하는 사람들에 의해서 성취되었다. 이에 부응하여 김대중 정부의 친서민적 성향이 시너지효과를 가져온 것이다. 넷째, 김대중 정부는 소수정권이었기 때문에 다음 총선에서 승리를 위해서라도 복지를 확충해야 할 필요성을 느꼈다.[33] 사실, 선거 국면에서는 어느 정권이나 표를 의식하여 선심성정책을 시행하는 경향이 있다.[34] 하물며, 김대중 정부는 집권 새천년민주당 단독으로 의회의 과반수를 확보하지 못한 소수정권에 머물러 있었다. 이러한 상황에서 안정적인 집권기반을 마련하기 위해서는 지지 세력들과 집권당을 묶어줄 수 있는 정책을 통해서 지지 세력의 결집을 도모할 필요가 있었다.

사회복지제도의 개혁을 추진하면서 김대중 정부는 두 가지 상충되는 정책을 실행하기 위해 시도하였다: 금융위기를 극복하기 위한 신자유주의적 경제개혁과 금융위기로부터 피해를 입은 사람들에게 적절한 사회적 안전망을 제공하기 위한 사회개혁. 신자유주의적 경제개혁은 진보적 정부의 양대 지지축

33) 성경륭, "민주주의의 공고화와 복지국가의 발전: 문민정부와 국민의 정부 비교." 『사회복지학』 제46권, 2001, p. 145~177.

34) 정한범, "세계화시대의 선거와 복지제도의 관계." 『한국정당학회보』 제11권 1호, 2012, pp. 195~227.

www.kci.go.kr

인 노동조합과 저소득층이 요구하는 사회개혁을 위협하는 것이었다. 반면에, 국제통화기금의 신자유주의 경제 정책들 또한 경제적 위기를 극복하고 시장을 안정시켜 경제적 성장을 회복하기 위하여 외면할 수 없는 것이었다.

<표1> 노사정위원회의 경제위기 극복을 위한 사회적 타협안

기업구조의 조정과 투명성제고	기업재무구조의 개선 기업경영의 투명성과 책임성 강화 기업경쟁력의 강화
노동시장의 유연성 제고	기업경영 목적의 정리해고 허용 임시직 용역회사 설립 허용
고용안정과 실업 대책	고용보험의 확대와 개선 실업자들의 생계비 지원 공공근로 서비스의 확대와 개선 직업훈련의 확대 공공근로와 기업설립 지원으로 고용 확대 정리해고 시 자문과 재고용 우선
노동권의 향상	공무원 직장협의회 설립 허용 교원노조의 허용 노조의 정치활동 보장 해고 노동자들의 노조활동 보장
사회 안정망의 확대와 공고화	기업파산 시 임금보장 비정규직 노동자들에게 사회보험의 확대적용

출처 : OECD (2000 : 49)

이러한 딜레마를 해결하기 위하여 정부는 노동자와 자본, 그리고 정부, 3자 사이에 포괄적인 복지시스템을 구축함과 동시에, 한국경제를 세계 경제로 통합시키는 작업을 가속화시키는 노력을 유지하는 것이 중요하다는 점에 대하여 조합주의적 합의를 이끌어 내었다. 1998년에 정부와 노동조합, 그리고 기업체의 대표들로 이루어진 3자협의체인 노사정위원회가 경제적, 사회적

개혁을 위한 실현가능한 타협을 도출하는 것을 목표로 출범하였다. 노사정위원회의 구성원들은 경제적 자유화를 촉진시키는 경제정책뿐만 아니라, 세계화의 과정에서 피해를 입은 시민들을 보상하기 위한 포괄적인 사회적 안전망의 구축에 대체적으로 합의를 이끌어 내었다 (표 1 참조). 경제적 자유화의 진전과 더불어 진보적 김대중 정부의 정치적 정향이 한국의 사회복지체제의 전환을 촉진하였던 것이다. 그러므로 진보적인 김대중 정부의 이념적 정향이 한국 복지국가의 성장을 이끌어 낸 중심적 요소 중 하나라고 할 수 있다.

김대중 정부 하에서 사회복지사업에 대한 정부의 지출은 급속히 증가하였다. 국제통화기금의 긴축정책에도 불구하고, 김대중 정부의 복지사업에 대한 지출의 증가는 정부 예산의 구조를 바꾸어 놓았다. 1997년에 총 정부 예산 대비 보건복지부 예산의 비율이 4.2%에 불과하였으나, 2002년에는 7.3%로 증가하였다. 정부 총지출 대비 복지관련 총예산의 비율은 1997년에 37%에서 2002년에는 43%로 크게 증가하였다. 김대중 정부는 사회복지정책의 구조도 근본적으로 개혁하였다. 비록 정권 초기에 공공근로사업과 같은 다양한 단기적 요소들을 사용하기는 하였지만, 김대중 정부의 사회복지개혁은 사회보험 프로그램과 사회보호 프로그램들의 구조적 개혁에 집중되었다.

진보적 김대중 정부는 고용보험의 적용범위를 4단계에 걸쳐서 확대하였다: 일차로 1998년 1월에 10인 이상의 사업장; 다음으로 1998년 3월에 5인 이상 사업장; 그리고 1998년 10월에 1인 이상 모든 사업장; 마지막으로, 2000년 9월에 임시직, 일용직, 시간제 노동자들을 포함한 모든 종사자에 대한 실업수당의 지급 기간은 기존의 60일에서 120일로 연장되었다.

1999년에는 국민연금이 도시지역 자영업자들로 확대되었고, 2003년에는 1인 이상 전 사업장으로 확대되기 시작해 2006년에 전 국민을 상대로 확대되었다. 이전에는 농부들이나 자영업자, 그리고 임시직 노동자들의 경우에 그들의 수입을 산정하는 것이 곤란하였기 때문에 연금대상자에서 제외되었었다. 연금제도의 개혁으로 이들 비정규 노동자들의 연금 기여 금액을 그들이 보유

www.kci.go.kr

하고 있는 주택과 자동차 등을 근거로 산출하는 것이 가능해졌다.

산업재해보험의 대상도 확대되었다. 1960년대 초에 도입된 제도에서는 보험적용이 500인 이상의 대규모 사업장에서만 이루어졌다. 김대중 정부에서의 제도 개혁이 있기 전에는 5인 이상 사업장에서 750만 명의 노동자들이 보험의 대상자였으나, 작은 사업장들은 보험적용 대상에서 제외되어 있었다. 보험제도의 개혁의 결과 4인 이하의 사업장에 종사하는 160만 명의 노동자들이 추가로 산업재해로 인한 피해를 보상받을 수 있게 되었다. 현재는 1인 이상의 노동자가 있는 모든 사업장이 의무적으로 산업재해보험에 가입하도록 의무화되어 있다.

김대중 정부 이전에는 보편적인 국민의료보험이 존재하지 않고 3가지 다른 의료보험이 각각 다른 부류의 가입자들을 관리하고 있었다. 사업장별로 나뉘어 있던 직장의료보험은 전 국민의 약 38%의 가입자를 가지고 있었고, 공무원의료보험은 약 11%, 지역의료보험은 약 51%의 가입자를 관리하고 있었다. 그러나 이러한 분리경영이 비효율적이고 사회적 불평등의 원인이 되었기 때문에, 정부가 이들 의료보험들을 보편적 성격의 국민건강보험으로 통합하였다.

이와 같은 다양한 사회보험의 개혁과 함께, 김대중 정부는 공공부조 프로그램들 또한 재설계하였고 그 적용범위도 확대하였다. 기존의 정책은 가족 중에 노동가능 연령의 구성원이 없는 경우에만 예외적으로 공공부조를 지원하였으나, 1999년 국민기초생활보장법이 통과되고 2000년부터 시행되어 정부가 보다 더 포괄적이고 적극적인 공공부조를 제공할 수 있게 되었다. 새로운 법안은 기존 제도에서 까다롭게 적용하던 지원 자격 여부와 상관없이 저소득층에 재정적 지원을 할 수 있도록 하였다. 뿐만 아니라, 박정희 정부 하에서 만들어진 기존 제도에서와 달리 새로운 제도 하에서는 저소득층과 장애인들에게 현금 지원도 가능하도록 하였다.

요컨대, 한국의 복지국가는 급속한 세계화와 민주적 체제전환을 경험한

김대중 정부 하에서 현격하게 확대 발전하였다. 1990년대 이후 한국의 급격한 경제적 세계화로 인해 기존의 발전주의적 복지체제가 붕괴하였을 뿐만 아니라, 빈곤, 실업, 실질임금의 감소, 경제적 불평등과 같은 사회경제적 문제들이 발생하였다. 이러한 경제적 세계화와 부정적 결과물들에 대응하여 민주화된 정치체제 하에서 진보적 성향의 정부는 선거에서 정통성을 확보하여야 했기 때문에 민중의 요구에 민감했다. 그래서 이러한 요구에 걸맞은 상대적으로 포괄적인 복지정책을 수립할 수밖에 없었던 것이다. 즉, 김대중 정부의 복지체제 확립은 세계화의 배경 속에서 민주성과 진보성의 요인이 서로 맞물려 상승작용을 일으킨 결과라고 할 수 있다. 김대중 정부의 이러한 복지정책은 바로 보상이론에 의하여 설명될 수 있을 것이다.

V. 결론

급속한 세계화의 과정 속에서 한국의 복지체제는 제한적인 복지의 수준에서 보다 더 포괄적인 복지체제로 전환되었다. 1997년부터 2002년 사이에 정부의 사회복지 지출은 78%가 증가하였다. 이 중, 의료보장 지출은 120%가 증가하였고, 교육비 지출은 60%, 그리고 사회보호 지출은 49%가 증가하였다.[35] 세계화의 심화 속에서 이러한 포괄적인 복지제도의 발전은 경제적 세계화와 권위주의 체제에서 민주주의로의 정치적 전환에 직접적으로 영향을 받은 것이다. 세계화가 진행되어 감에 따라 보호무역에 기초하고 있던 기존의 발전주의적 복지체제가 붕괴되었고, 외환위기를 계기로 사회적 불안이 고조됨으로써 보상적인 사회정책이 등장할 수 있는 정치경제적 배경이 제공되었다. 이러한 상황에서 등장한 김대중 정부는 민주성과 친서민적인

35) United Nations, 2007.

www.kci.go.kr

진보성을 바탕으로 보편적인 복지체제를 발전시키게 되었다. 그러므로 한국의 보상적 사회정책발전 사례는 세계화 속에서 보상적 사회복지정책이 이루어지는 대표적 사례라고 할 수 있다.

물론, 그렇다고 해서 한국정치의 민주화에 따른 복지국가의 성장이 한계를 노출하고 있지 않다는 것은 아니다. 예를 들면, 고용보험의 경우에 취업경험이 없는 대학이나 대학원 졸업생 등이 수혜자에서 제외되어 있다거나, 6개월 이상 취업경험이 있는 사람들에게만 적용이 되고 있는 점 등이 그 예라고 할 수 있다. 또한, 국민연금보험은 직장급여노동자들을 제외한 자영업자들이나 임시직 노동자들의 경우에 국민연금 가입이 의무사항이 아닌 선택사항으로 남아 있는 점 등은 고령화 사회에 진입한 한국으로서는 큰 부담을 예고하는 것이라고 할 수 있다. 이것은 국민연금의 확대 초기에 국민연금 납부를 준조세로 여기는 자영업자들의 조세저항을 의식한 조치였다. 최근에 국민연금이 노후설계에 매우 중요한 요소로 부각되면서 많은 사람들의 관심을 받고 있다고는 하지만, 아직도 여전히 국민연금에 가입하지 않고 있는 자영업자나 임시직 노동자들의 많이 남아 있는 실정이다. 무엇보다, 가장 큰 문제점은 지금까지 많은 학자들 사이에서 논쟁이 이어져 왔듯이, 한국의 복지제도가 신자유주의적 성장의 담론으로부터 완전히 자유롭지 못하다는 점일 것이다.

최근 진행된 2012년 대통령선거 과정에서 세계화의 피해를 입은 국민들을 위한 많은 사회복지정책들이 경쟁적으로 쏟아져 나왔다. 최근 논란이 되고 있는 반값 등록금이나 영유아 무상보육 등의 공약들이 바로 이러한 양상을 대변해주고 있다고 볼 수 있다. 특히, 이번 선거의 경우 보수진영과 진보진영 간의 지지율 경쟁이 치열함으로 인해서 이러한 보상정책들에 대한 공약의 확대가 두드러졌다고 할 수 있다. 이것은 선거에서의 실질적 경쟁을 가능하게 하는 정치체제의 민주성이 복지담론의 확대에 기여하게 된다는 것을 보여주고 있다. 그러나 경제민주화와 기초연금 등 보편적 복지를 기치로 당선된 박근혜 정부는 선거 국면에서 제기했던 기초연금과 의료비 등의 공약을 재원

조달의 문제를 이유로 후퇴시키고 있다. 이러한 복지재원을 확보하기 위한 방안으로서 증세에 대한 부정적 입장은 다른 한편으로 정권의 보수성이 복지체제의 확장에 걸림돌이 되고 있음을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

www.kci.go.kr

참고문헌

김연명, “김대중 정부의 사회복지 개혁과 불확실한 미래: 국민연금, 의료보험 개혁을 둘러싼 이해집단간 갈등을 중심으로.”『경제와 사회』 제 55권, 2002.

성경륭, “민주주의의 공고화와 복지국가의 발전: 문민정부와 국민의 정부 비교.”『사회복지학』 제 46권, 2001.

양재진, “한국의 산업화시기 숙련형성과 복지제도의 기원: 생산레짐 시각에서 본 1962-1986년의 재해석.” 『한국정치학회보』 제38권 5호, 2004.

정한범, “세계화시대의 선거와 복지제도의 관계.” 『한국정당학회보』 제11권 1호, 2012.

최영준, “한국 복지정책과 복지정치의 발전.”『아세아연구』 제 54권, 제 2호, 2011.

통계청,『통계연보』, 서울, 1999.

Adsera, Alicia and Charles Boix, “Trade, Democracy, and the Size of the Public Sector: The Political Underpinnings of Openness.” *International Organization*, vol. 56, 2002.

Avelinon, George, David S. Brown and Wendy Hunter., “The Effect of Capital Mobility, Trade Openness, and Democracy on Social Spending in Latin America, 1980-1999.” *American Journal of Political Science*, vol. 49, 2005.

Barnet, Richard J. and John Cavanagh, *Global Dreams: Imperial Corporations and the New World Order*. New York, NY: Simon & Schuster, 1994.

Barnet, Richard J. and Ronald E. Muller, *Global Reach: The Power of the Multinational Corporations*. New York, NY: Simon and Schuste, 1974.

Brecher, Jeremy and Tim Costello, *Global Village or Global Pillage: Economic Reconstruction from the Bottom Up*. Boston, MA: South End Press, 1994.

Cameron, David R., “The Expansion of the Public Economy.” *American Political Science Review*, vol. 72, 1978.

Garrett, Geoffrey, “Globalization and Government Spending around the World.” *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, 2001.

Goodman, Robert and Gordon White, “Welfare Orientalism and the Search for an East Asian Welfare Model.” In Gordon White and Huck-ju Kwon Robert Goodman, eds., *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, New York: Routledge, 1998.

Goodman, Roger and Ito Peng, “The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building.” In G. Esping-Andersen, ed., *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London, UK: Sage, 1996.

Hicks, Alexander M. and Duane H. Swank, “Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82.” *American Political Science Review*, vol. 86, 1992.

Holliday, Ian, “Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia.” *Political Studies*, vol. 48, 2000.

Jones, Catherine, “The Pacific Challenge: Confucian Welfare States.” In C. Jones. ed., *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London. UK: Routledge, 1993.

Katzenstein, Peter J., *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1985.

Kaufman, Robert R. and Alex Segura-Ubiergo, “Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America: A Time Series Cross-Section Analysis, 1973-97.” *World Politics*, vol. 5, 2001.

Kite, Cynthia, The Stability of the Globalized Wlfare State. In Bo Sodersten, eds., *Globalization and the Welfare State*. New York: Palgrave, 2004.

Koh, Kyong Wha, *Korea's Social Expenditure: A Comparative Analysis with OECD Countries*. Seoul, South Korea: Korea Institute for Health and Social Affairs, 1998.

Kwon, Huck-ju, “The Developmental Welfare State in Korea: Origins, Reforms and Future Challenges.” *National Conference on Social Policy*. Cairo, Egypt, 2007.

Kwon, Huck-ju, Thandika Mkandawire and Joakim Palme, “Introduction: Social Policy and Economic Development in Late Industrializers.” *International Journal of Social Welfare*, vol. 18, 2009.

Kwon, Soonman and Ian Holliday, “The Korean Welfare State: A Paradox of Expansion in an Era of Globalization and Economic Crisis.” *International Journal of Social Welfare*, vol. 16, 2007.

Miller, John A., “The Fiscal Crisis of the State Reconsidered: Two Views of the State and the Accumulation of Capital in the Postwar Economy.” *Review of Radical Political Economics*, vol. 18, 1986.

O'Connor, James, *The Fiscal Crisis of the State*. New York, NY: St. Martins Press,

www.kci.go.kr

1971.

Park, Yong Soo, "Revising the Welfare State System in the Republic of Korea." *International Social Security Review*, vol. 61, 2008.

Pierson, Christopher, *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*. 2nd edition. Cambridge: Polity Press, 1998.

Pierson, Paul, *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Quinn, Dennis, "The Correlates of Changes in International Financial Regulation." *American Political Science Review*, vol. 91, 1997.

Robinson, Robert A., "Spain in Historical Perspective: Fascist Corporatism and Social Pacts." In Stefan Berger and Hugh Compston, eds., *Policy Concentration and Social Partnership in Western Europe: Lessons for the 21st Century*. Oxford: Berghahn Books, 2002.

Rodrik, Dani, "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy*, vol. 106, no. 5, 1998.

Rudra, N., "Globalization and the Decline of the Welfare State in Less-Developed Countries." International Organization vol. 56, no. 2, 2002.

Rudra, Nita, *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries: Who Really Gets Hurt?* New York: Cambridge University Press, 2008.

Song, Ho Keun and Kyung Zoon Hong, "Globalization and Social Policy in South Korea." In Miguel Glatzer and Dietrich Rueschemeyer, eds., *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005.

United Nations, *National Accounts Official Country Data*. United Nations Statistics Division, 2007.

Wade, Robert, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

White, Gordon, *Developmental States in East Asia*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press, 1988.

Wiarda, Howard J., *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great "Ism."* New York: M.E. Sharpe, 1997.

Woo-Cumings, Meredith, "The Developmental State." *Cornell Studies in Political Economy*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

Yang, Jae-jin and Chung-in Moon, "South Korea: Globalization, Neoliberal Labor Reform, and the Trilemma of an Emerging Welfare State." In Joseph S. Tulch in and Gary Bland, eds., *Getting Globalization Right*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, Inc., 2005.

www.kci.go.kr

ABSTRACT

The Impact of Economic Globalization and Political Development on the Welfare System in Korea
: From Efficiency to Compensation

Jeong, Han-beom(Korea University)

The efficiency theory argues that economic globalization limits public welfare spending in order to attract and retain mobile capital since the increase of government social spending undermines economic efficiency and the competitiveness of domestic firms in the globalized markets. On the other hand, compensation approach contends that governments are more likely to increase public expenditures in response to global economic integration, focusing on the social demands for social protection and the political motifs of political leaders to respond to such demands. Welfare spending in Korea has expanded as its economy has been integrated into the global market. The development of the welfare system can be explained by the interaction between political transition from an authoritarian to a democratic system and economic globalization. The democratic and progressive characteristics of the Kim Dae-jung government enabled the state to compensate the economic dislocations caused by economic globalization.

Keywords : Political Development, Economic Globalization, Welfare, Compensation, Efficiency

투고일: 2013년 06월 30일, 심사일: 2013년 07월 18일, 게재확정일: 2013년 07월 29일

www.kci.go.kr