세계화, 민주화, 한국의 발전주의 생산레짐과 복지체제의 재편*

정무권**

— 요 약 —

본 논문은 한국의 생산레짐과 복지체제가 1997년 IMF 외환위기 이후, 김대중 정부의 경제개혁과 복지개혁에 의하여 이전의 발전주의적 생산레짐과 복지체제의 제도적 틀과 비교에 어떻게 변화하고 있는 가를 설명하는 것을 기본 목적으로 한다. 이를 위하여 이론적으로는 생산레짐과 복지체제 간의 상호 관계를 설명해주는 자본주의 다양성 이론에 기초하여 세계화와 민주화를 제도변화에 영향을 미치는 주요 요인으로 보고 이들이 어떻게 상호작용하면서 변화에 영향을 미쳤는가를 분석하였다. 다음으로 방법론적인 측면에서 이러한 변화의 메카니즘을 구체적으로 설명하기 위하여 최근 신제도주의 방법론에서 제기되고 있는 제도의 형성과 변화를 설명하기 위한 도구로서 아이디어(idea)의 역할에 관한 분석틀을 적용하여 보았다.

주제어: 세계화, 민주화, 생산레짐, 복지체제, 신제도주의, 아이디어, 김대중정부의 신자유주의 개혁, 생산적 복지개혁

* 이 논문은 2003년 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF 2003-074-BM0008).
** 연세대학교 정경대학 행정학과 교수(chungmk@yonsei.ac.kr)

www.kci.go.kr

1. 서론

최근 한국은 밖으로는 우리 경제체제를 신자유주의적 개방경제체제로 요구하는 세계화(globalization)의 압력과, 안으로는 1980년대 후반부터 시작된 정치 및 사회·경제의 민주화 요구가 서로 상호 작용하면서, 정치, 경제, 사회 전 영역에 걸쳐서 커다란 변화를 겪고 있다. 이와 같은 국내외 환경변화의 영향으로 그동안 한국의 정치경제와 복지제도를 유지해왔던 발전주의 생산레짐 및 복지체제의 제도적 틀을 해체시키면서 새로운 '발전적 경로(new developmental pathway/new path-shaping)'가 형성되는 역사적인 중요한 전환점(historical critical juncture)'으로 인식되고 있다.

이러한 거시적인 역사적 전환점에서 IMF 경제위기와 김대중 정권의 시기는 매우 중요한 부분을 차지하고 있다. 그런 가운데, 김대중 정부의 "생산적 복지" 개혁에 대한 평가가 국내외 학자들에게 많은 주목을 받고 있다. 특히 한편으로는 국가의 시장개입과 복지축소를 강조하는 신자유주의적 경제개혁을 하면서, 다른 한편으로는 국가복지를 확대하는 '생산적 복지'개혁에 대한 설명과 평가에서 많은 논쟁을 가져왔다.

그러나 대부분의 논쟁은 에스핑-안데르센의 복지유형론을 중심으로 제도변화의 형식적인 틀을 가지고 변화의 의미를 해석하고, 상대적으로 한국의 복지체제의 역사적으로 독특한 형성과정과 변화에 대한 정치경제적 또는 역사적 차원에서의 인과관계적 설명이 적었다[1]. 즉 IMF 이후의 복지제도의 변화를 설명하는데 있어서도 왜 현재와 같

1) 복지개혁에 관해서는 <한국복지국가 성격논쟁 I (김연명, 편. 2002)>이 대표적인 예라고 할 수 있겠다. 복지제도의 개혁에 의미와 성과에 대한 논의들이 에스핑-안데르센의 복지유형에서 형식적인 틀에 치우친 것에 대한 문제의식을 가지고 한국의 복지제도의 형성과정을 포괄적인 생산레짐과 정치레짐과의 상호 관계 속에서 역사적으로 재해석한 것으로 정무권(2007)을 참조.

www.kci.go.kr

은 양식으로 변화하고 있는지에 대한 설명과, 미시적인 측면에서 과연 과거로부터 얼마나 단절된 변화이고 얼마나 연속성을 가지고 있는지에 관한 구체적인 설명하기 어려웠던 것이다. 더 나아가서 거시적인 차원의 시각에서도 변화의 중요한 축인 시간(time)이라는 프레임을 가지고 긴 역사적 발전경로(long-term developmental pathway)에서 어떤 수준에서의 제도의 연속성을 가졌으며, 새로운 차원의 경로형성인지, 아니면 제한된 수준에서의 새로운 경로형성 인지, 그리고 미시적 차원과 거시적 차원에서의 제도 변화의 역동적 관계와 그 의미를 설명하기가 어려웠던 것이다.

이를 위해 이 논문은 최근 신제도주의 시각에서 발전된 제도형성과 변화의 메카니즘에 대한 방법론적 시각과 이론적으로 자본주의 다양성(varieties of capitalism)의 시각에 근거하여 김대중 정부 하에서의 생산레짐과 복지체제의 변화를 설명하고자 한다. 긴 역사적 발전경로의 측면에서, 즉 장기적 변화(long-term changes)의 시각에서 변화의 수준과 인과관계적 메카니즘, 그리고 IMF 경제위기 이후 김대중 정부의 복지개혁이 이룬 성과와 한계를 세계화의 압력, 한국의 민주화과정에서의 김대중정부의 지배연합의 성격, 그리고 발전주의 유산의 상호작용의 결과로 설명하려 한다.

2. 이론적 분석틀

1) 제도변화의 동학(dynamics): 경로의존(path-dependency)과 경로형성(path-shaping)의 동학

최근에 정치경제학 분야에서 관심을 갖는 중요한 이슈 중의 하나는 세계화와 정치지형의 변화에 대한 복지국가들의 대응에 관한 것이

www.kci.go.kr

다. 그리고 방법론적으로 1980년대부터 비교정치경제학자들의 관심을 끌기 시작한 신제도주의 시각이 이러한 복지국가의 대응과 제도변화에 대한 구체적인 설명을 하는데 큰 역할을 하고 있다. 이에 따르면, 많은 선진 국가들이 세계화라는 공통적 압력에도 불구하고 신자유주의자들의 주장과 달리 다양한 대응을 하고 있고, 많은 복지국가들이 오랜 역사적 과정에서 형성된 기존의 복지국가체제의 기본 골격으로부터 커다란 이탈을 보이지 않는 이유는 제도변화의 경로의존성(path-dependence) 때문인 것으로 설명하고 있다. 특히 1980년대 대처주의와 레이건노믹스로 대표되면서 제기 되었던 복지축소(welfare retrenchment)의 논쟁에서 피어슨(Pierson)은 경로의존의 메카니즘 설명에서 정책의 피드백 현상을 제시하면서 복지제도의 형성과 이미 형성된 제도틀 하에서의 축소의 논리는 서로 다른 정치과정을 요구하는 것으로 주장하였다(Pierson, 1993, 1994, and 2001).

또한 자본주의 다양성(varieties of capitalism)의 시각과 신제도주의 방법론에 근거해서 이루어진 최근 선진 복지국가들의 복지개혁에 대한 많은 경험적 연구들은 기존의 복지국가 변화에 대한 논쟁을 한층 더 진전된 수준으로 올려놓고 있다. 이들 연구들은 최근의 복지개혁 및 자본주의 체제 변화의 경향이 신자유주의 시각에서 주장하는 것처럼 일방적인 축소가 아님을 보여준다. 개별국가들의 역사적 발전과정에서 주어진 환경, 생산레짐과 복지체제의 특징, 그리고 정치체제의 특징과 지배연합의 특성에 따라 자신들의 복지제도를 축소, 재구조화, 확대라는 다양한 대응양식을 보이고 있는 것이다. 따라서 복지개혁의 논쟁은 복지축소(welfare retrenchment)라는 개념보다는 복지제도의 재구조화 또는 재편(restructuring)의 개념에 초점이 맞추어져야 할 것이다.

더 나아가서 최근의 복지국가들의 제한된 개혁과정을 단순히 기존의 기계적이며 결정론적인 경로의존성의 개념화에 의존하여 제도가

www.kci.go.kr

변하지 않는다는 주장은 의미가 없다. 이로부터 탈피하여 앞으로의 경로의존성의 개념은 제도의 형성과 변화과정에서 제도의 지속성(durability)과 변화(change)의 역동적인 과정과 그 메카니즘을 설명할 수 있어야 한다. 그리고 미시적인 변화의 메카니즘과 긴 역사적 시간의 맥락에서 이러한 변화들이 어떤 의미를 갖는 것인지를 설명하고 해석하려는 노력이 필요한 것이다[2].

이를 위해 최근 다양한 신제도주의 관점들은 그동안의 많은 경험적 연구들을 기반으로 자신들의 이론적, 방법론적 약점들을 다른 관점으로부터 수용·적용하는 학습효과를 통하여 이제는 분파간의 경계를 뛰어 넘는 이론적 혁신들이 나오고 있다(Clemens and Cook, 1999; Mahoney, 2000; Campbell and Pedersen, 2001; Campbell, 2004; Ebbinghaus, 2005)[3]. 이 논문에서도 한국의 복지제도의 형성과 개혁을 설명하기 위하여 기본적으로 역사적 제도주의 관점에서 출발하지만, 다른 두 분파에서 발전된 유용한 개념과 설명양식을 도입·적용한다[4].

신제도주의 내에서도 제도의 개념을 가지고 다양한 논쟁이 있다. 여기서 제도라 함은 공식적인 제도 외에 비공식적인 규칙, 절차, 관행들로서 상당한 지속성을 가지면서 개인들이나 사회집단들이 행동을 규율하거나 제약하는 것으로 본다(North, 1990; Esping-Andersen, 1990;

---

2) 피어슨은 제도형성과 변화의 동학(dynamics)를 더 효과적으로 설명하기 위하여 경로의존성의 메카니즘과 시간과 연속(time and sequences)의 개념을 적극적으로 발전시켰다(Pierson, 2004).

3) 신제도주의 시각에서는 크게 역사적 제도주의, 합리적 제도주의, 사회학적 제도주의 라는 세 분파가 있다. 여기서는 이른 분파들 간의 제도를 보는 시각과 경로의존성 및 제도변화에 대한 논쟁을 다루지는 않는다. 이 세분파에 관한 자세한 설명은 (하연섭, 2003)을 참조.

4) 다양한 이론적 시각에서 선택적으로 취합함으로써 한 시각에 의한 논리적 일관성에 의한 이론의 발전 보다는 다양한 시각들을 자의적으로 도입하는 절충(eclectic)이라는 비판이 있을 수 있다. 그러나 최근에 다양한 신제도주의 시각에서는 치밀한 이론적 논쟁을 거쳐서 일관성 있게 서로의 장단점을 보완함으로써 각자의 시각에서 이론적 성숙성을 다져나가고 있다.

www.kci.go.kr

Hall, 1986; Thelen and Steinmo, 1992; Thelen, 1999)[5]. 이런 제도의 개념으로 신제도주의, 특히 역사적 제도주의 시각은 한 사회의 정치과정이나 정치행위자들의 이익형성, 전략적 선택행위에 영향을 미치는 요인으로서 그 사회의 역사적 발전과정에서 형성된 주요 제도들이 특징과 제도들의 상호작용관계를 보는 것이다. 즉 분석하고자 하는 이슈와 관련된 국가와 사회의 주요 제도들의 특징이 역사적으로 주어진 시간과 공간속에서 다른 어떻게 행위자들의 특정한 이익 또는 이해관계를 형성시키고 또한 그들 간의 권력관계를 구조화시키는 가를 찾아내는 데 기여해 왔다(Thelen and Steinmo, 1992: 2).

무엇보다 먼저 제도 변화의 과정을 자세하게 이해하기 위해서는 경로의존성의 메카니즘과 인과관계에 대한 좀더 구체적인 개념화와 이론화가 필요하다. 최근 초기 신제도주의 시각에서 사용되었던 기계적이며 결정론적인 경로의존성의 개념을 비판하고, 제도변화의 메카니즘을 설명하기 위해 비결정론적이며 개방적인 경로의존성의 개념하에 다양한 경로의존성의 메카니즘을 설명하고자 하는 노력들이 진행되고 있다[6].

일반적으로 경로의존성의 메카니즘을 경제학에서 제기된 수확체증(increasing return) 또는 피드백(feedback) 메카니즘으로서 하나의 제도 또는 경로가 형성되면, 여기에 관련된 행위자들의 이해관계가 결속(locked in)되고, 긍정적인 피드백(positive feedback)이 형성됨으로써 경로의존성이 형성되는 것을 강조한다(Pierson, 2001, Thelen, 1999). 그러나 이제는 경로의존성의 개념은 한번 형성된 제도가 결정론적으로 제

5) 제도의 개념화에 있어서도 큰 틀에서는 다양한 시각들이 합의를 하지만, 구체적으로 제도의 형성과 변화를 설명하는 가운데, 제도의 정의를 형식적인 측면을 더 강조하는 학자들과 비공식적 제도의 측면의 중요성을 인정하는 학자들이 다양하게 존재한다. 이에 대하여 Streeck and Thelen(2005)의 제1장을 참조.

6) 경로의존성의 개념화와 메카니즘에 대한 구체적인 논의를 하는 문헌으로서 Mahoney (2000), Pieorson (2000, 2004), Campbell (2004), Crouch and Farrell (2004), Ebbinghaus (2005)를 참조.

www.kci.go.kr

도가 왜 변하지 않는 가만을 설명하는 기제가 아니라, 왜 그리고 어떻게 변화하는가를 설명하는 기제가 되어야 한다. 에빙하우스는 제도의 지속성과 변화를 설명하기 위해서는 개방적인 경로의존성의 개념이 필요하다고 주장한다. 개방적인 경로의존성의 메카니즘이란 역사적으로 중요한 전환점(historical critical conjunctures)에 가능한 대안들의 구조(structure of alternatives) 하에서 경로들이 가지치기(branching pathways) 하듯이 지속적으로 대안을 선택해가는 과정(branching pathways)으로 이해할 필요가 있다고 주장한다(Ebbinghaus, 2005). 전환점 마다 가능한 대안들 속에서 선택의 수준에 따라 점진적인 변화로부터 때로는 급진적인 질적 변화 등 다양한 경로의 형성이 가능하다는 것이다.

문제는 이러한 수확체증, 결속, 긍정적 피드백, 또는 자기강화(self-reinforcing)을 기본적으로 결정하는 요인이 무엇인가 하는 것이다. 합리적 제도주의에서는 개인의 합리성에 근거한 효율성을 역사적 제도주의에서는 주요 행위자와 제도간의 권력관계를, 사회학적 제도주의에서는 사회구성원에 대한 제도의 정당성을 강조한다. 본 논문에서는 제도의 형성과 변화에 있어서 권력관계가 그 중심이 되면서, 중요 행위자들의 합리적 선호, 이익, 정당성, 그리고 전략적 선택의 시각에서 분석한다. 특히 복지제도의 형성과 개혁은 분배갈등(distributional conflicts)을 다루는 것이고 따라서 관련된 행위자들 간의 이해관계와 갈등 즉 권력관계가 핵심이 되기 때문이다.

다음으로 제도의 변화와 그 기저인 권력관계의 변화는 어떤 원인에 의해 일어나는가? 다시 말해서, 제도변화의 메카니즘을 밝히는 것이 중요하다. 제도 변화의 요인으로서 크게 외적 충격을 강조하는 시각과 제도가 갖고 있는 내적 특징을 중심으로 보려는 시각이 있다. 많은 경우, 위기나 외부적 충격에 의한 급진적 변화가 주된 제도변화의 원인과 과정으로 인식되어 왔다. 이를 크레즈너는 '단절된 균형

www.kci.go.kr

(punctuated equilibrium)'이라고 부르기도 한다(Krasner, 1984). 그러나 제도변화는 급격한 외부적 충격이 없어도 점진적인 제도변화가 가능하다. 클레멘스와 쿡(Clemens and Cook)은 제도가 가지고 있는 특징으로서 제도의 변이성(mutability), 내적 모순성(internal contracdictions), 다원성(multiplicity)을 제시한다(Clemens and Cook, 1999). 기본적으로 제도는 완전하지 않고, 불완전과 모순성의 복합체라는 것이다. 제도의 종류와 특성에 따라 어떤 제도는 쉽게 변하거나 적응하고, 일단 형성된 제도는 내적으로 모순성을 가지고 있으며, 다양한 제도들 간의 상호작용은 상호 갈등과 불일치성을 가질 수 있다는 것이다. 그리고 이러한 제도변화의 요인은 기존의 제도 틀에서 어떤 자원을 가지고 제약, 확산, 또는 상호 매개가 되느냐에 따라 다르다(Clemens and Cook, 1999).

그러면, 기존의 제도가 변화하면서 새로운 경로는 어떻게 형성되고, 어떤 내용을 갖게 되는가라는 과정적 측면이 설명이 필요하다. 제도변화를 설명하는데 있어서 아킬레스건은 일찍이 구조주의 시각에서도 제기되었던 제도/구조와 행위자간의 상호관계일 것이다. 제도/구조와 행위자는 상호 분리된 별개의 것(dualism)이 아니라 서로를 전제로 하여 존재하는 것이라는 인식이다(Giddens, 1979; Isaac, 1987)[7]. 특히 기존의 제도가 붕괴되고 새로운 제도가 만들어지는 전환기적 시기에는 주어진 제약 속에서 주요 역사적 행위자들의 아이디어와 행위의 전략적 선택이 매우 중요성이 인식되고 있다(Katznelson, 1997; Campbell, 2004; Blyth, 2002).

제도의 형성과 변화를 설명하는데 있어서 아이디어라는 개념의 중요성은 인간이 사고하고 반성하는 존재로서 주워진 상황에 따라 전략

7) 즉 제도는 인간의 행위와 분리되어 그 자체가 스스로 형성되고 변화하며 인간의 행위를 제약하는 것이 아니다. 또한 제도의 형성은 제도와 분리되어 인간의 자발적인 행위만으로 되는 것도 아니다. 제도의 형성과 변화는 항상 인간행위와 아이디어가 매개되어 한편으로는 인간의 행위를 제약하면서 다른 한편으로는 새로운 제도를 만들어 낸다는 것이다.

www.kci.go.kr

적 선택이 가능하다는 가정 하에 출발한다[8]. 주요 행위자 들, 즉 영향력 있는 개인, 정부의 정책, 그리고 사회세력의 집단행동은 주어진 제도적 제약 하에서 변화를 위한 아이디어의 창출과 전략적 선택에 따라 새로운 경로를 창출할 수 있는 것이다. 이런 측면에서 주요 행위자들의 아이디어와 개혁담론의 형성은 주어진 제약 속에서도 새로운 경로를 만들어내는 중요한 매개수단이다. 이 과정에서 제도변화의 다양성이 나오는 것이다.

아이디어론자들에 따르면, 새로운 제도의 형성은 불확실성을 비롯해 다양한 원인에 의해 기존 제도의 정당성이 약화되면서, 중요 행위자들이 새로운 문제해결을 위해 새로운 아이디어가 등장하게 되고, 새로운 아이디어들이 서로 경쟁하는 과정에서 적절성과 정당성을 인정받는 아이디어가 기존의 것을 대체하면서 제도변화가 일어난다는 것이다[9]. 제도변화를 설명하는데 있어서 이러한 아이디어 개념의 등장은 비교론적인 관점에서, 그리고 제도변화의 과정적인 측면에서 구체적으로 제도의 변화의 내용과 한계, 그리고 그 제도변화의 과정을 설명하거나 이해하는데 유용할 수 있다.

이런 맥락에서 켐벨(Campbell)은 아이디어라는 개념을 중심으로 제도변화의 메카니즘을 설명한다. 그는 제도의 형성과 변화의 과정을

---

8) 전략적 선택의 개념은 합리적 선택 제도주의자들에게 의해 시작되었지만, 역사적 제도주의 시각에서도 이해관계에 따라 권력관계의 변화를 시도하는 행위자의 전략적 선택과 집단행위를 일컬어 사용한다. 전략적 선택이라는 개념을 사용할 때 주의해야 할 것은 행위자의 자발성보다는 주어진 구조/제도의 제한 속에서 행위자들의 창의적인 선택성, 즉 제한된 선택이면서도 긴 역사적 발전과정에서 새로운 경로의 형성(new path-shaping)을 하는 과정을 설명하고자 한다. 시간과 연속성의 개념을 강조하고 있는 역사적 제도주의 시각에서는 역사적 상황 또는 우연(historical contingency)에 의한 경로의 형성의 경우도 강조하기도 한다.

9) 아이디어는 경로의존성(path dependence), 확산(diffusion), 해석(transfation)의 과정을 거친다. 정책의 아이디어에 대한 논의들을 잘 검토한 글로 (하연섭, 2006a)을 참조.

www.kci.go.kr

설명하기 위하여 아이디어라는 개념을 사용할 때 일어날 수 있는 개념상의 혼란에 대하여 인정하면서, 이런 문제를 해결하고 제도의 형성과 변화를 설명하기 위한 좀더 체계적인 개념화를 시도한다(Campbell, 2004)[10]. 그는 제도의 변화과정에서 경로의존성을 설명하기 위하여 브리콜라쥐(bricolage)의 개념을 통해 아이디어의 확산(diffusion)과 해석(translation)의 단계적 개념을 도입한다[11].

그러나 명심해야 하는 것은 아이디어는 순수한 행위자의 자발적이

10) 그는 아이디어의 개념을 포괄적으로 정의한다. 아이디어는 의사결정의 배경이 될 수 있는 기저에 깔려있는(underlying) 그리고 종종 당연시 여겨지는(taken-for-granted) 가정(assumptions)들을 넓게는 세계관(world view), 규범(norms), 정체성(identieis), 가치(valuses), 학문적 패러다임(intellectual paradigms), 문화(cultures), 이익(interests), 다시 말해서, 행위자들이 원하는 것으로 믿고 있는 신념체계로 정의한다. 그리고 그는 아이디어의 수준과 기능을 네 가지로 분류한다. 한편으로는 행위자의 선택과 결정을 제한하는 제도(background)이면서도, 다른 한편으로는 문제해결을 위한 제도변화의 중요한 촉진자(foreground)로서의 기능을 수행하는 것을 강조한다. 그런 가운데, 다시 아이디어의 개념화를 크게 두 수준으로 나눈다. 전자는 실질적 인과관계를 구체화시키면서 기술적(descriptive)이며 이론적 분석을 가능하게 하는 인식론적 수준(cognitive level)이고, 후자는 가치, 태도, 정체성 등을 강조하는 규범적 수준(normative level)이다. 인식론 수준에서의 아이디어란 결과 중심적(outcome-oriented)이며, 이를 큰 틀에서 제도의 정당성을 지배하는 패러다임(paradigms)의 수준과 이를 위한 구체적인 실행 프로그램인 정책프로그램(programs)로 다시 수준을 나눈다. 다음으로 규범적 수준에서의 아이디어는 앞의 결과 중심적이라기보다는 규범적 차원에서의 정당성의 문제와 연계되는 수준으로 이해하고, 그 수준을 다시 일반대중(the public)들이 인식하고 있는 공공의 정서(public sentiment)와 정책 추진자들이 적극적으로 제도변화를 위한 정당성으로 제시하는 가치규범인 프레임(frames)으로 나눈다. 이와 같은 아이디어의 다양한 수준과 기능에 대한 개념화를 통해, 제도변화의 분석에서 어떤 과정으로 제도변화가 이루어지며, 어떤 내용의 제도변화가 이루어지는가를 설명하고자 한다.

11) 브리콜라쥐의 개념은 원래 인류학자인 레비스트라우스(Claude Levi-Strauss)가 부족사회 연구에서 부족사회의 문화담당자자 제한된 자료와 용구를 가지고 넓은 범위의 다양한 일들을 능숙하게 처리하는 것을 묘사하기 위해 만들어낸 용어이다. 이러한 개념을 유추하여 제도의 경로의존성과 점진적인 제도변화를 설명하기 위한 개념으로 사용된다. 변화과정에서 행위자는 자신에게 획득가능한 제도적 자원과 원칙들을 가지고 재조합함으로써 새로운 제도를 창출하는 것을 의미한다. 제도변화의 진화론적인 과정을 설명하는 개념으로서 기존의 제도와 유사하면서도 조금씩 다르게 변화한다는 의미이다.

www.kci.go.kr

고 자유로운 사고의 결과로 나오는 것이 아니라는 것이다. 역사적으로 형성된 제도적 틀에서, 한편으로는 행위자의 선택을 제한하면서도 다른 한편으로는 제도의 변화를 가능하게 하는 수단 또는 매개자로서 구체적인 역할과 기능들을 인식하는 것이다. 이를 통해 경로의존성의 구체적인 메카니즘과 제도변화의 내용과 한계, 그리고 경로의존성과 경로형성의 동학(dynamics)을 유용하게 설명할 수 있다. 이 과정에서 행위자의 전략적 선택이 중요한데(Schapf, 2000), 이 때 중요한 것이 제도의 정치적 속성이다. 정치는 목적 및 이익(interests)에 대한 행위자들 간의 갈등, 이에 상응하는 권력관계에 있어서 불균형으로 특징지워지며, 제도는 이러한 관계를 지속 또는 변화시키는 매개체인 것이다. 즉 경로의존성과 제도변화를 설명하는데 있어서 제도를 지속시키는 근본적 메카니즘은 권력관계의 변화라는 것이다[12].

이런 맥락에서 제도변화의 중요한 변수 메카니즘은 주어진 기존의 구조 및 제도의 제약 속에서도 행위자의 아이디어(ideas)와 전략적 선택(strategic choices/decisions)이 강조된다. 외적 충격과 내적 모순 등 다양한 요인에 의해 제도의 모순과 제도간의 상호보완성(complementarities)이 문제되기 시작하면, 기존의 권력관계가 약화 또는 붕괴된다. 그리고 새로운 권력관계의 형성 과정에서 전략적으로 문제해결을 위한 아이디어와 아이디어간의 경쟁이 담론의 형성을 통해서 정당성을 인정받으면서 제도의 변화가 일어나며, 이는 새로운 경로의 형성에 의해 이 후의 선택을 다시 제약하게 된다는 것이다[13].

---

12) 여기서 권력(power)의 개념은 다알(Robert A. Dahl)이 다원주의 시각에서 제기한 행태주의에 바탕을 둔 1차원적 권력의 개념이 아니라, 루크(Luke)의 제3차원의 권력의 개념 또는 현실주의(realism) 권력의 개념으로 이해한다. 이러한 권력(power)의 개념을 잘 정리한 것으로 (Isaac, 1987) 참조.

13) 각 분파가 가지고 있는 이론적 방법론적 시각에서의 한계를 극복하고 경험적 세계를 더 잘 설명하기 위해서는 다양한 시각들의 장단점들을 서로 수용하고 보완하여 신제도주의 방법론을 더욱 발전시키고 있는 제2의 신제도주의 운동(the second movement)이라고 불리워지기도 한다(Campbell, 2004).

www.kci.go.kr

때문에 인과관계적 설명에서 역사, 시간(timing)이 매우 중요한 변수가 된다. 유사한 사건이라 할지라도 그 당시의 조건과 상황, 역사적 우연적 사건 등이 매우 중요하며 이런 것들이 이후의 경로의존성으로 작용하여 변화를 제약 또는 가능하게 하는 것이다.

상대적으로 복지국가의 발전과 개혁을 설명하는데 역사적 제도주의가 갖는 장점은 제도의 형성과 변화를 역사적으로 다른 시간과 공간 속에서 주요 집단행위자들의 권력관계의 변화의 측면에서 이해하려고 하며, 일반화를 추구하려는 변수중심의 접근보다는, 역사적 시간과 공간 속에서 다양한 제도(정치, 경제, 사회)들과 행위자들 간에 시간에 따른 상호작용의 연속성(time and sequences)가 어떤 제도적 결과를 만들어 내는지를 분석하는 구성주의적 접근(configurational approach)를 강조한다는 것이다 (Rgain, 1987; Katzenson, 1997, Pierson, 2004). 아이켄베리(Ikenberry)는 역사적 제도주의 시각에서 경로의존성과 제도변화를 설명하는데 있어서 핵심적인 개념으로서 “중요한 전환점(critical junctures)”와 “발전적 경로(developmental pathway)”를 제시하였다. 역사적으로 중요한 전환점에 한 제도의 기본 틀이 형성되면, 이것은 지속적으로 자신을 강화시키는 발전적 과정을 밟는 다는 것이다. 그러나 카즈넬슨(Katznelson)이 주장하였듯이, 이러한 발전적 경로형성은 기능주의시각에서 보는 것이 아니라, 제도의 형성과 관련된 행위자들의 끊임없는 정치적 투쟁의 산물이라는 것이다. 다시 말해서 제도의 안정성과 변화에 영향을 주는 밑에 깔려 있는 조건은 이를 제도가 만들어내는 권력관계의 불균형과 균형에 의한 행위자들 간의 지속적인 협상, 재협상(renegotiation)의 결과라는 것이다.

이 논문의 초점은 김대중 정부의 복지개혁의 성과와 한계가 세계화의 압력 속에서 민주화라는 정치과정과 과거의 발전주의 유산과 어떻게 상호작용하면서 나타났는가를 분석하는 것이다. 그렇게 함으로써, 김대중 정부의 생산적 복지 개혁의 퍼즐들을 좀더 구체적으로 이

www.kci.go.kr

해하고 설명하고자 하는 것이다. 과연 김대중 정부의 복지개혁은 발전주의 유산과의 단절을 의미하는 새로운 파라다임적인 전환을 의미하는가 아니면, 어느 수준에서 어떤 의미에서 발전주의 유산에 갇혀 있으며, 생산적 복지개혁이 만들어낸 새로운 경로의 생성가능성은 무엇인가를 탐구해 보는 것이다. 이를 위해서는 한국의 생산레짐과 복지제도가 어떤 경로를 가지고 발전했는가, 그 제도적 특징은 무엇이고, 제도변화의 요인은 무엇인가를 분석하는 것이다.

2) 세계화와 생산레짐과 복지체제의 재편: 수렴론(convergence thesis) vs 다양화론(divergence thesis)

최근에 세계화가 복지체제에 어떻게 영향을 미치는가에 대한 논쟁은 크게 두 가지 이슈로 모아지고 있다. 하나는 세계화 현상으로 인해 그동안 여러 수준에서 국가개입을 통하여 발전해왔던 복지국가들의 역할이 축소되어 영미식과 유사한 자유주의 시장경제체제로 수렴할 것이라는 수렴론(convergence thesis)이다(Cenry, 1995; Kurzer, 1993). 이 시각에 따르면, 상품 및 서비스 시장에서 기업 간의 경쟁이 증가하고 자본이 국내로부터 해외로의 이동함으로써 주는 위협은 생산비용과 투자이윤을 떨어뜨리는 복지제도의 위축을 불가피하게 만든다는 것이다. 정부는 투자기업과 자본의 기업신뢰(business confidence)를 확보하기 위해서 조세와 규제를 줄이고, 노동시장을 더욱 유연하게 만들 수밖에 없다는 것이다. 소위 경제 및 노동시장 규제, 복지급여 및 소득과 기업에 대한 조세율이 “바닥으로의 경쟁(the race to the bottom)"으로 치닫는 다는 것이다.

이와 반대되는 시각으로 다양론(divergence thesis)가 있다. 이 시각에

www.kci.go.kr

따르면, 세계화와 복지국가와의 제로섬 관계로 파악하여 세계화에 의한 시장의 확대는 일방적으로 국민국가의 역할 축소로 이어진다는 수렴론은 지나친 과장이며, 세계화 현상에 대한 개개 국민국가의 대응은 국내의 제도적 특징에 따라 다양한 모습으로 나타난다는 것이다(Pierson, 2001; Kitschelt et al., 1999; Crouch and Streek, 1998; Hall and Soskice, 2001).

최근의 실증적 연구들에 의하면, 그동안 신자유주의적 세계화론자들의 수렴론을 비판하면서 세계화 현상이 개개국가들이 경제적, 사회적으로 미치는 과정에는 다양한 변수들의 상호 복합적인 상호작용으로 나타나기 때문에, 자본의 이동, 또는 탈출(exit)이 국가의 시장개입 수단을 제한하고 조정능력을 약화시키지만, 이로 인한 국민경제에 미치는 영향은 제한적일 수밖에 없다고 주장한다(Garret, 1998; Swank, 1998 and 2001; Steinmo, 2002; Mosely; 2000). 오히려, 복지국가의 발전과정을 자세히 분석해 보면, 개방경제체제를 지향할수록 복지제도가 더욱 발전해 왔다는 사실을 알 수 있다는 것이다(Katzenstein, 1985, Cameron, 1978; Rieger and Leibfried, 1998). 개방경제체제를 지향할수록 국내적으로 자국산업의 경쟁력 강화를 위해 노사안정과 임금억제를 하고 개방경제의 부작용으로 나타날 수 있는, 실업 및 빈부의 격차 등 경제적, 사회적, 정치적 안정을 위해 복지제도가 필요하다는 것이다(Garret, 1998, Rodrik, 1997).

더 나아가서 생산적인 측면에서도 세계화의 영향으로 국가의 역할이 급격히 축소되지 않는다고 주장한다. 선진 복지국가들은 경제적 생산성과 투자유인을 높이기 위해서 교육 및 인력자원의 개발과 산업 인프라를 확대해야 하기 때문에 신자유주의자들의 주장하는 것처럼, 정부의 활동이 위축되는 것이 아니라, 일정수준의 국가역할이 필요하다는 것이다. 최근의 연구들은 실제로 투자자들이 고려하는 요소는 증권과 같은 유동성 자본 투자와, 생산투자와 논리가 다르고, 같은 생

www.kci.go.kr

산투자라 할지라도, 생산기술의 특징, 시장접근도, 사회적 자본의 특징에 따라 투자 논리는 매우 다양하고 복합적이라는 것이다(Steinmo, 2002; Garret, 1998). 단순히 저임금, 저세율, 저규제가 투자의 기준이 아니라, 노동력의 질, 생산에 효과적인 사회적 간접자본의 질, 시장의 접근성, 정치적 안정성 등이 더 중요하게 고려된다는 것이다.

그러나 다양론의 시각이 신자유주의적인 수렴론이 주장하는 바와 같이 세계화의 압력이 전혀 무의미하다고 주장하는 것은 아니다. 세계화 현상이 현재 복지국가의 확대가 정점이 된 선진복지국가들의 경우 더 이상의 재정 및 국가개입의 확대를 어렵게 만들고 있다는 것을 인식하고 있다. 그러나 신자유주의적 수렴론은 세계화의 압력이 국가와 복지에 미치는 영향을 일면적으로만 강조한 나머지, 시장과 복지 사이에서 상호 복합적으로 영향을 주고받는 영향력을 무시하였다는 것이다. 즉 수렴론의 주장은 직관적으로는 매우 설득력 있게 보일 수 있으나, 경험적 사실은 자본의 투자논리가 그렇게 단순하지 않다는 것을 보여주고 있다[14].

최근 자본주의 다양성론(varieties of capitalism)시각에 의해 이러한 경험적 현실들이 이론적으로 체계화되고 있다. 이 시각에 따르면, 자본주의 체제는 하나만 있는 것이 아니라, 개개 국가들의 역사적 발전양식에 따라 다양한 제도적 특징을 가지고 있다는 것이다. 국가구조, 기업지배구조, 금융시스템, 산업구조, 노사관계, 조세제도, 복지제도 등의 영역에서 다양한 제도적 조합으로 발전하여 자신의 나름대로 독특한 생산레짐(production regime)을 만들어 냈다는 것이다(Soskice, 1999)[15]. 이러한 생산레짐의 이론에 따르면, 세계화라는 공통적인 압력에

14) 다양론의 시각에서의 핵심은 세계화의 영향으로 국가의 역할이 축소되기도 하지만, 일방적으로 축소되는 것이 아니라 기존의 제도적 특징에 따라 다양한 양식으로 대응을 하며, 영역과 정책에 따라 축소, 재편, 확대 등 다양한 대응양식이 나타난다는 것이다. 이러한 현상을 이중 수렴화(dual convergence)로 부르기도 한다(Iversen, Pontusson, and Soskice, 2000).

www.kci.go.kr

도 불구하고, 개개 국가들은 자신들이 역사적으로 발전시킨 제도의 조정메카니즘을 통해 복지제도를 포함하여 생산에 관련된 제도들이 상호의존적으로 보완하면서 독특한 생산체제를 유지한다는 것이다.

또한 다양성 이론들 중에서는 복지개혁은 반드시 세계화의 압력에서만 요구되는 것이 아니라, 생산기술의 발전에 따른 개개 국가의 내부적인 경제구조(예, 서비스경제 또는 지식기반경제로의 전환)의 변화에 따라 변화한다는 주장도 있다(Iversen, 2005). 다른 한편으로는, 연금제도와 보건의료제도의 경우 무엇보다도 노령인구의 변화와 의료수요의 증가가 복지개혁의 요인이 될 수 있을 것이다. 그 외에도 내적인 경제구조의 변화에 따라 사회세력간의 정치적 지배연합의 변화에 의해서도 가능하다. 물론 이러한 지배연합의 변화는 세계화와 같은 외부적 압력이 직, 간접적으로 영향을 미친다.

이러한 자본주의 다양성 이론이 복지국가 연구에 기여하는 바는 기존의 복지국가 이론의 중심을 이루었던 에스핑-안데르센의 복지국가론의 한계에 대해서도 보완적 역할을 하고 있다[16]. 에스핑-안데르센의 복지유형은 상대적으로 계급투쟁을 매개로 한 노동시장과 복지체제의 상호관계에 초점을 두었다. 반면에, 자본주의 다양성론은 복

15) 서구 선진 산업화국가들을 중심으로 복지국가 위기 또는 세계화의 압력에 개개 복지국가들의 대응양식에 대한 연구가 꾸준히 있어 왔다(Esping-Andersen, 1996, Huber and Stephens, 2001). 이를 위해 에스핑-안데르센의 서구 선진복지국가들의 세 가지유형으로 선진복지국가의 정치경제를 비교하는 중요한 수단이 되고 있다 (Esping-Andersen, 1990). 에스핑 안데르센의 복지유형은 선진복지국가들을 중심으로 역사적으로 나타났고 형성된 정치적 계급투쟁, 제도적 유산과 지배적인 문화적 가치 등을 인과관계적으로 설명하면서, 각 유형의 형식적인 제도적 특징과 그 결과 나타나는 탈 상품화(decommodification)과 계층화(stratification)을 중심으로 분류하였다. 이 분류는 복지제도의 특징이 노동시장에 영향을 주는 결과를 중심으로 유형화한 것이다.

16) 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). 자본주의 다양화론과 복지체제에 관한 이론적 논의는 정무권(2007a, 2007b)을 참조.

www.kci.go.kr

지레짐의 형성과 변화를 설명하는데 생산관계에도 분석의 영역을 넓히도록 하고 있는 것이다. 숙련형성, 노사관계, 금융시스템, 기업의 지배구조와 같은 기업을 중심으로 한 생산관계와 중앙은행의 역할과 거시경제정책으로 구성되는 생산레짐(production regime)의 특징들이 복지제도의 형성과 변화에 어떻게 상호 연계 메카니즘에 대한 분석틀을 제공해 줌으로써 복지제도의 형성과 변화에 대한 연구를 더욱 풍부하게 해주고 있는 것이다.

자본주의 다양성론이 우리에게 주는 함의는 기존의 생산레짐과 복지체제의 특성에 따라 세계화의 영향에 대한 대응은 무조건 복지의 축소가 아니라, 때로는 확대, 때로는 질적 개혁 등 다양할 수 있다는 것을 의미한다. 세계화 시대의 주류적 해법이라고 인식되고 있는 신자유주의만이 유일한 길이 아니라, 선진복지국가의 조정시장경제체제에서 보여주는 것처럼 경쟁력을 유지하면서도 분배 및 사회통합을 조화시킬 수 있는 다양한 길도 가능하다는 것을 의미한다 (정무권, 2007a).

그런 가운데 이 두 가지 체제를 형성하는데 중요한 매개적 역할을 하는 것이 정치적 레짐의 특성이다. 따라서 한국의 경우 정치레짐의 중요한 변화를 의미하는 민주화의 과정이 생산레짐과 복지체제의 변화를 설명하는데 중요한 요인이 되는 것이다(정무권, 2007b).

3) 민주화와 생산레짐과 복지체제의 재편

세계화의 압력과 더불어 한국의 제도변화를 주도하는 또 하나의 축은 민주화이다. 1980년대 후반부터 시작된 민주주의 체제로의 전환은 한국의 정치경제의 변화에 중요한 변화를 일으키고 있다. 서구의 복지국가들의 정치제도적 특징이 복지축소라는 세계화의 압력에 대응하여 기존의 복지체제를 유지할 수 있게 만드는 중요한 제도적 조

www.kci.go.kr

건이라면, 한국의 맥락에서는 권위주의체제에서 민주주의체제로의 이행은 이전의 발전주의 복지체제가 최소한의 복지만을 제공했기 때문에 민주화는 세계화의 압력에도 불구하고 발전주의 국가 시대에 억눌렸던 국가복지 수요를 증가시키며 동시에 이에 대응해야 하는 중요한 제도적 변수가 되는 것이다.

한국의 민주화 과정도 역사적 제도주의에서 강조하는 중대한 전환점과 발전적 경로라는 개념적 틀에서 이해할 수 있다. 개개 국가별로 민주화가 어떤 경제적 수준과 정치적 상황에서 시작되었는가가 다음의 발전적 경로(developmental path)에 영향을 미친다는 것이다. 한국의 경우 1980년대 후반부터 시작된 민주화는 과거의 억압적 발전주의 국가의 정치적 유산이라는 경로의존적 맥락속(path-dependent context)에서 한국의 정치발전과 생산레짐과 복지체제에 새로운 경로형성(new path-shaping)에 기여하고 있다.

1980년대 이후 민주화는 세계화의 현상과 함께 권위주의체제국가들 사이에서 급속도로 확산되어 왔다. 민주주의로 이행하는 국가들의 맥락에서 민주주의 공고화에 관하여 두 가지 이론적 분석 시각이 유용하다. 첫째로 민주주의의 발전단계를 나누어서 분석하는 것이다. 휴버, 류이쉬마이어, 스티븐스(Huber, Rueschmeyer, and Stephens)는 민주주의의 발전단계를 세 가지로 나누었다: ①형식적 민주주의(formal democracy), ②참여민주주의(participatory democracy), ③사회민주주의(social democracy). 그리고 개개 민주주의 유형의 기본적 조건으로서 계급간의 권력균형, 국가구조와 국가와 사회관계, 세계경제와 국가체계에 근거한 초국적 권력구조가 영향을 미친다. 두 번째로 이론적 분석 시각은 린쯔와 스테판(Linz and Stepan)이 제시한 민주주의의 공고화의 조건으로 필요한 5개의 영역이다. ①국가기구(state apparatus)의 특성, ②시민사회의 성장 정도, ③정치사회의 발전정도, ④법에 의한 지배의 제도화 정도, ⑤경제사회에서의 지속적인 성장가능성이다. 이러한

www.kci.go.kr

조건들은 새로 민주화로 이행과정에서 다양한 조건의 조합과 효과에 따라 민주화의 공고화와 발전수준이 결정된다는 것이다(Linz and Stepan, 1996). 역사적 발전경로의 해석에서 중요한 것은 민주주의로 이행 시점이 어떤 정치, 경제, 문화적 상황에서 어떤 지배연합(ruling coalition)에 의해 시작되었는가가 중요하다는 것이다.

선진복지국가 맥락에서는 국가와 사회관계에 있어서 권력균형을 유지시켜 줄 수 있는 민주주의 제도적 특징이 무엇인가가 중요한 이슈가 된다(Swank, 2001). 그럼에도 불구하고, 세계화의 압력과 신자유주의적 경제개혁의 요구는 전통적인 서구선진국가들의 참여민주주의와 사회민주주의를 제약하고 있는 것은 사실이다. 신자유주의적 개혁은 정부의 경제정책의 정치화를 제약하여, 결과적으로 형평성과 공정한 부의 분배를 위한 정치적 공간을 제약하기 때문이다(Huber, Rueschmeyer, and Stephens, 1997).

반면에, 부패와 권위주의 정치가 만연하였고 새롭게 민주화를 시작하는 제3세계 국가들의 맥락에서는 적어도 신자유주의적 개혁과 국제금융시장의 압력은 적어도 민주화의 시작단계에서 형식적 민주주의의 공고화에 기여할 수 있는 것은 사실이다. 맥스필드(Maxifield)는 이런 맥락에서 새롭게 출발하는 민주주의 국가들 사이에서 민주주의를 촉진시키는 두 가지 조건을 제시하였다(Maxifield, 2000). 첫째로, 민간 및 공공영역에서 신자유주의의 투명성 요구는 정부와 기업과의 부패와 연고주의(cronysm)을 줄이는데 기여한다. 둘째로 금융시장의 자유화로 인한 자본조달의 다양화는 과두제적 기업지배구조를 해체시킴으로써 기업의 정치적 영향력을 약화시킴으로써 다원주의적 민주주의를 향상시키는데 도움을 준다고 주장한다.

남미 국가들의 사례에서 보여주고 있듯이 국가의 자율성과 정책능력과 경제적 기반이 취약한 새로운 민주주주의 국가에서는 형식적 민주주의로의 전이도 매우 불안정 할 수밖에 없다. 예를 들어, 계속되는

www.kci.go.kr

외채에 대한 압력과 빠르게 전개되는 무역개방화는 정부가 경제를 조정할 수 있는 정책수단을 사용하는 것을 어렵게 하고, 결과적으로 경제를 불안정하게 하고 민주주의를 약화시키게 된다 (Huber, Rueschmeyer, and Stephens, 1997: 335; Haggard and Kaufman, 1995). 이런 관점에서 중요한 것이 민주화로의 이행과정에서 민주주의의 공고화를 위해서는 정부의 안정된 경제관리능력, 즉 국가능력(state capacity)도 중요한 조건이 된다.

신자유주의를 근간으로 하는 세계화론자들은 시장의 확대는 경쟁을 촉진시킴으로써 효율성과 생산성을 제고시키기 때문에 결과적으로 경제성장을 가져온다고 주장하고 있다. 그러나 지금 신자유주의적 경제개혁을 추진하고 있는 많은 남미국가들이 보여주고 있듯이, 신자유주의적 경제개혁은 경제를 더욱 악화시키면서 높은 실업율과 형식적 민주주의 공고화의 기반마저 흔들리고 있는 것이다. 따라서 세계화의 압력은 국내적으로 정치레짐의 정치적 사회적 갈등 조정능력과 경제 조정능력에 따라서 다양한 결과를 가져올 수 있다는 것이다.

한국의 경우, 민주화는 발전주의 국가의 위기를 통해 경제적 안정화기 이루어진 상황에서 보수주의적 지배연합에 의해 민주화가 이행되었다. 그리고 형식적 민주화의 공고화를 막 시작하는 단계에 있는 과정에서 IMF 이후의 급격한 신자유주의적 경제개혁을 실시하게 되었다. 그런 가운데, 이전의 정권과는 달리 대중적 지지기반을 가진 김대중 정부가 집권을 하게 되었다. 지배연합의 변화를 가져온 것이다. 일단 민주주의의 공고화는 복지제도의 성장을 가져오는 중요한 정치적 기반이 된다. 그러나 다음으로 중요한 것은 복지제도의 질적 변화와 성장이다. 정치적 지배연합의 변화로 인해 참여민주주의의 촉진이 가능하고, 이를 통해 복지개혁의 내용과 결과가 다음 단계로서의 사회경제적 민주주의로 발전할 수 있을 것인가가 중요한 과제가 될 것이다.

www.kci.go.kr

3. IMF 경제위기 이후의 생산레짐과 복지체제 재편의 정치경제: 세계화, 민주화, 발전주의 유산의 상호작용

김대중 정부는 집권하자마자 IMF의 요구와 함께 “시장경제와 민주주의 병행발전”이라는 새로운 패러다임적 이념 하에 경제부문, 공공부문, 노사관계, 복지 분야에 걸쳐 4대 분야에 대대적인 개혁을 실시한다. 때문에 김대중 정부의 개혁은 과거와의 단절을 의미하며 정치, 경제, 사회 전 영역에서 과거와의 단절과 신자유주라는 새로운 패러다임으로의 급격한 제도의 전환으로 해석하는 경우가 많다. 이는 초기 신제도주의 시각에서 본 ‘단절적 균형(punctuated equilibrium)'으로 보는 것과 같은 맥락이다. 그러나 김대중 정부의 제도변화를 이해하는 데 있어서 이러한 단절적 제도변화의 시각은 제도변화 본질을 이해하는데 많은 한계를 노출하고 있다. 오히려 켐벨(Campbell)이 주장하는 과거와의 연속이 있는 가운데, 현격한 변화를 보이는 '단절적 진화(punctuated evolution)'가 더 적절한 개념이 될 수 있다(Campbell, 2004).

한국의 생산레짐, 복지체제, 그리고 정치레짐의 형성과 변화과정을 면밀하게 분석해 보면, IMF 외환위기가 제도변화에 급격한 가속화를 가져왔다는 점에서 중요한 역사적 전환점(historical conjuncture)인 것은 사실이지만, 각 레짐의 영역에서의 제도의 변화의 시기와 변화과정은 서로 시차를 두고 나타났으며, 레짐 간의 상호작용 또한 복잡한 과정으로 서로의 제도변화에 영향을 주고 있다. 특히 생산레짐의 영역에서 신자유주의적 개혁은 IMF 외환위기 이전부터 시작되었다. 그리고 각 제도들의 변화과정의 가운데에는 과거의 초기 산업화과정에서 형성된 발전주의 유산들이 여전히 큰 자리매김을 하고 있으며, 여러 개혁과정에서 중요한 경로의존성을 가지고 변화를 제약하고 있는 것이

www.kci.go.kr

다.

따라서 여기서는 과거의 발전주의 유산이 어떻게 IMF 외환위기라는 세계화의 충격과 한국의 민주화 과정에서 수평적 정권교체와 권력관계의 중요한 변화를 의미하는 김대중 정부의 등장과 상호작용을 하면서 기존의 생산레짐과 발전주의 복지체제의 변화를 가져왔는지를 구체적으로 분석해 본다.

1) 제도개혁의 정치: 발전주의 유산과 불안정한 지배연합

(1) 불안정한 대중적 지배연합: 보수주의와 개혁주의 혼합정권

기존의 발전주의 생산레짐과 복지체제가 IMF 경제위기와 김대중 정부의 개혁과정을 통해 어떻게 변화했고 그 성과와 한계가 무엇인가를 이해하기 위해서는 생산레짐과 복지체제의 상호관계를 매개하는 정치레짐의 변화, 즉 개혁과정에서의 정치과정을 자세히 이해하는 것이 중요하다. 왜냐하면, 특히 구질서와 제도가 해체되고 새로운 질서와 제도가 형성되는 역사적 전환기에는 권력관계의 변화와 제도변화에 대한 새로운 아이디어들이 경쟁적으로 등장 하면서, 새로운 경로형성에 중요한 역할을 하기 때문이다.

외환위기가 절정에 이르렀을 때 야당으로서 집권한 김대중 정부는 한국사회에서 권력관계에 중요한 변화를 가져왔다. 김대중 정부의 정치적 의의는 1980년대 후반부터 정치적 민주화가 진행된 후 처음으로 여당과 야당의 수평적 정권교체를 이룩했다는 것이다. 그리고 김대중 정권의 정치적 성향은 비록 핵심 집권엘리트들이 기본적으로는 지역에 기반한 보수적인 성향을 가졌지만, 김대중 대통령의 진보적인 정책관과 그동안 민주화 운동을 하면서 형성된 진보세력과 연합에 의해 형성되었다(안병영, 2002). 때문에 일부 정책들은 노동계와 그리고 시

www.kci.go.kr

민사회의 진보적 시민단체와도 암묵적으로 제도개혁의 내용들을 서로 교감하면서 만들어지기도 하였다. 따라서 김대중 정권은 지금까지의 정권들과 비교해 볼 때, 그 어느 정권보다도 상대적으로 정책성향이 서민층과 대중 지향적이라고 할 수 있다. 그리고 구조조정 기간 동안 김대중 대통령 자신의 카리스마적 리더쉽에 의해 그의 이념과 정책관이 개혁과정에 두루 두루 영향을 미친다.

그러나 김대중 정부의 집권은 대중세력으로부터 압도적인 지지를 받고 집권한 것이 아니라, 자신의 지역주의의 기반 하에 보수세력인 자민련과의 선거연합으로 가능하였다. 그리고 많은 기존의 권위주의적 발전국가 시대에 형성된 정치적 유산을 많이 가지고 있었기 때문에, 실질적인 개혁을 위한 정치적 헤제모니와 개혁능력은 제한적인 것이었다(Chung, 2001). 사실 IMF라는 심각한 경제위기가 없었으면, 김대중 정권의 개혁정치는 훨씬 더 어려웠을 것이다. 카츠넬슨(Katznelson)을 비롯한 역사적 제도주의 시각에서 주장하였듯이, 사회현상의 역사적 분석에서 당시의 우연한 역사적 사건(historical contingency)과의 상호작용을 이해하는 것이 중요하다(Katznelson, 1997; Ragin, 1987; Thelen, 1999; Pierson, 2004). 물론 외환위기와 무소불위의 IMF의 영향력이라는 외부적 압력이 중요한 제도변화의 요인이 되었지만, 기존의 발전주의 유산들이 내부적 모순도 변화의 동인이자 제약으로 작동하고 있다는 것도 경시하여서는 안된다.

한국의 민주화과정에서 정치 및 제도개혁의 중요한 제약조건은 과거 발전주의 유산은 권위주의 정치의 산물인 '약한 정치사회(the weak political society)'라고 할 수 있다(Linz and Stepan, 1996). 스테판과 린쯔의 민주화이행 이론에서 제기했던 중요한 정치적 조건 중의 하나이다. 다시 말해서, 선진민주주의 국가들과 같은 이념 및 정책중심의 정당정치와 의회정치가 잘 이루어지지 않고 있기 때문에 주요 주체간의 사회갈등을 합의적 조정에 의존하는 사회갈등조정능력이 매우 취

www.kci.go.kr

약하다는 것이다. 아직도 정당정치는 지역주의와 연고주의에 기반하고 있고, 후견인-고객(patron-clientel relationship)관계로 이어지는 보스 중심적인 정치이다. 무엇보다 김대중 정부의 지배 엘리트의 성격 또한 이질적이고 복합적이다. 김대중 정부의 지배엘리트 집단은 한편으로는 지역주의와 가신그룹의 연고주의에 기반을 둔 보수적 집단과, 다른 한편으로는 김대중 대통령의 대중적 리더쉽과 진보적 정책성향에 따르는 진보적인 엘리트 그룹의 상호 결합된 복합적인 특징을 가지고 있다. 이러한 집권 지배엘리트의 복합적인 리더쉽 성격 때문에 집권초기의 개혁과정에서는 진보집단이 목소리를 낼 수 있었으나 집권후반으로 갈수록 진보그룹의 영향력은 쇠퇴해 가고, 보수적인 가신그룹의 영향이 점점 증대해간다. 의회정치는 권위주의 시대의 중요한 제도적 유산인 민주 대 반민주의 대결구도에서 형성된 여야 간의 대결의 정치로 일관되어 왔으며, 국민의 이익을 대변하면서 정책개발과 갈등조정의 기능을 수행하지 못하였다. 그리고 1987년 초기 민주화에서 만들어진 권력구조에 나타나고 있는 분점정부의 출현은 대통령제 하에서의 일관성 있는 개혁의 추진을 더욱 어렵게 한다. 특히 김대중 정부는 과거의 권위주의적 발전국가 시대에 견고하게 뿌리내린 지역주의에 기반을 둔 보수적 지배연합을 극복할 수 있는 만큼의 새로운 진보적 정치적 기반이나 통일된 지배연합의 성격을 가질 수 없었던 것이다(Chung, 2001).

사실 김대중 정부가 집권초기에 신속한 구조조정을 할 수 있었던 것은 김대중 정부의 지지 기반이 보수연합에서 대중적 지배연합으로 전환된 것도 있지만, 정권이 바뀌는 집권 초기라는 정치공간과 한국 경제발전사에서 초유의 심각한 경제위기라는 상황 때문에 위기 관리자로서의 국가의 자율성(state autonomy)이 일시적인 높아졌기 때문이다[17]. 그리고 더 나아가서 IMF라는 제3자적 국제기구가 구조조정에

17) 이러한 맥락에서의 국가자율성의 개념과 논의에 대해서 정무권(1993)을 참조.

www.kci.go.kr

깊숙이 개입하였기 때문에 김대중 정권은 구조조정의 희생자로부터의 비난을 피해 가며, 대대적인 구조조정을 할 수 있었던 것이다.

특히 다른 부문의 개혁에 비하여 김대중 정부의 정치개혁은 매우 제한적이었다. 형식적 민주주의는 제도화 되고, 일부 참여민주주의의 싹을 보여주었지만, 참여민주주의로의 공고화로 이행하기 위한 제도적 개혁은 실패했다고 볼 수 있다. 시민운동의 활성화와 정책결정과정에서의 참여와 영향력의 증대되고, 노사정위원회의 설치로 합의주의적 노사정관계를 위한 제도적 기반이 마련되었다. 반면에 이와 같은 참여민주주의와 합의주의적 정치의 싹이 실질적으로 제도화되는 것을 가능하게 하는 제도적 조건으로서 기득권적 지역주의 정당구조를 타파할 수 있는 선거제도와 정당 및 의회정치 근대화는 실패로 끝났다[18].

김대중 정부의 불안정 지배연합을 보여주는 근거는 경제위기가 안정됨에 따라 보수주의 세력의 영향력이 다시 증대되기 시작하였다는 것이다. 김대중 정부는 임기 중간에 치러진 총선 이후로 소수정부로 전락하였다. 초기의 김대중 정부의 참여민주주의적인 요소는 점점 소진되어 가면서, 보수주의로 회귀되는 현상을 볼 수 있다. 정책이나 정치의 주도권이 대통령의 보수적인 가신그룹의 영향력이 더욱 커지기 시작하였고, 결국은 이들의 부패 스캔들이 발생하기 시작하였다. 그리고 다시 대선에 가까워짐에 따라 총선에서 다수당이 된 야당을 중심으로 보수주의 진영의 반격이 시작되었다. 김대중 정부의 불안정한 지배연합구조가 개혁적 헤제모니를 시민사회에 정착시키는데 역량부

18) 서구 정치발전의 역사를 보면, 이해관계의 대표성을 만들어주는 선거제도는 정당구조와 정치과정에서 의사결정양식에 중요한 영향을 미친다. 비례대표제는 다당제 구조를 만들어 합의주의 정치(consensus politics)와 선택적 친화성이 있고, 승자독식제도인 소선거구제와 단순다수대표제는 양당구도를 만들어 대결정치 구조(adversary politics)와 관계가 깊다. 김대중 정권 말기의 1인 1표제의 부당에 대한 헌법소원이 노무현 정부의 선거제도 개혁에서 1인 2표제와 부분적 비례대표제 도입에 기여한다.

www.kci.go.kr

족이었다. 그리고 아이디어의 형성과 확산을 위한 담론의 장을 제공하는 언론과의 갈등이 심화되기 시작되었다. 취약해진 대중주의적 지배연합의 틈을 타 보수주의의 부활과 이들과의 새로운 경쟁이 시작되었던 것이다. 이렇듯 김대중 정부의 지배연합의 특징은 불안정하고 정치적 개혁의 아이디어는 매우 불확실 하였다.

과거의 발전주의 정치레짐에서 내려온 전근대적인 정치적 유산의 경로의존성은 자체의 정치개혁을 매우 제한적으로 만들었고, 김대중 정부의 지배연합의 정치적 성격과 함께 김대중 정부의 개혁과정에서 생산레짐과 복지체제의 제한된 변화를 가져오는데 중요한 제도적 요인이 된다.

(2) 한국에서의 신자유주의 개혁의 성격과 배경: 아이디어의 불확실성, 갇힌 개혁담론, 불안정 피드백

김대중 정부에 의한 정치적 지배연합 또는 권력관계의 변화는 개혁을 가능하게 하는 구조적, 제도적 공간을 만들어주지만 그 자체가 구체적 내용을 결정하지는 못한다. 이런 정치적 권력관계의 변화과정에서 변화의 방향과 구체적인 내용을 결정하는 것은 이 시기에 등장하는 주요 행위자들의 아이디어들과 전략적 선택이다. 그리고 그 아이디어 역시 역사적 경로의존성을 갖는다.

서구의 복지개혁 사례들의 연구를 보면, 복지개혁은 세계화와 같은 외부적 환경이나, 구조의 변화 등 거시적 요인에 의해 시작되는 것은 사실이나 개혁의 구체적인 내용이나 방향은 개혁에 참여하는 주요 행위자들의 정책아이디어와 개혁담론, 그리고 그 사회에 지배적인 정치문화, 사회적 이데올로기, 가치정향 등이 중요한 매개적 역할을 한다 (Schmidt, 2000 and 2002). 이와 같은 김대중 정부의 정치적 기반의 제약을 이해하면서, 한국의 경제구조 개혁 더 나아가서 김대중 정부 개

www.kci.go.kr

혁의 지배적인 패러다임인 신자유주의 아이디어는 어디에서 왔나? 어떤 내용적 특징을 가졌는가? 이에 대한 역사적 분석이 필요하다.

김대중 정부의 대대적인 신자유주의 개혁의 아이디어는 IMF의 요구에 의한 것도 있지만, 김대중 정부의 의도적인 선택이었다. 그 아이디어의 기원은 한국의 산업화의 성공을 만들어냈던 억압적 발전주의 국가의 그 자체적 모순과 한국적 맥락에서 특히 강하게 나타났던 병리적 현상 때문이다. 바꾸어 말하면, 한국적 맥락에서 발전국가의 성공의 위기가 한국사회에서 신자유주의 이념을 거부감 없이 쉽게 수용하는 것을 가능하게 하는 중요한 역사적 요인이라고 할 수 있다.

한국에서의 신자유주의의 기원은 1980년대 초 과도한 발전주의 국가의 폐해를 극복하고자 하는 경제자유화 정책으로부터 시작되었다(Choi Byung Sun, 1987). 민간주도 경제체제로의 이행에 대한 아이디어는 1980년대 유신체제 붕괴 이후, 핵심 경제관료 엘리트에 의해 추진되었고, 한국 사회의 일반적 국민정서(public sentiments)에서도 수용되었다고 볼 수 있다. 대외적으로는 1980년대 서구 선진자본주의 국가들 사이에서는 복지국가의 위기와 신자유주의적 세계질서가 대세를 이룬 상황이었다. 국제정치경제 환경이 바뀜에 따라, 한국의 정치경제에 지대한 영향을 미치고 있는 미국의 시장개방 압력도 거세졌다. 당시 핵심 경제 관료들은 규제완화, 금융자유화, 자본자유화 정책이 야기할 수 있는 부작용을 인식하고 있었기 때문에 경제자유화 정책을 비교적 조심스럽게 추진하였다. 그러나 당시 경제자유화정책이 앞으로 탈발전주의 국가로부터 어떤 경제체제로 이행을 해야 하는 것에 대한 구체적인 아이디어와 공공담론의 형성과정은 부족했다.

다음으로 한국의 민주화는 신자유주의 아이디어를 더욱 한국사회에 공고화시키는 역사적 계기가 되었다. 다시 말해서, 한국의 민주화 세력에게는 민주화가 정치적 억압의 본산이었던 발전주의 국가의 해체를 의미하였고, 이는 이전의 단순한 경제자유화의 아이디어와 동일

www.kci.go.kr

시하는 경향이 있었다. 노태우 정권은 기존의 보수주의 지배연합의 연속이었기 때문에 발전주의 국가 이후에 대한 창조적 반성이 없이 단순한 경제개방과 자유화의 길을 갔다. 민주화를 통해 국가의 억압적 기능은 많이 약화되었지만, 정경유착, 부패, 대기업들의 도덕적 해이 현상과 같은 발전주의국가의 병리현상은 지속되고 오히려 더욱 강화되었다. 주로 진보적 진영에서 현 체제의 비판과 급진적인 경제구조의 전환에 대한 논의들이 있었다. 그러나 이들의 아이디어는 현실적 대안제시 보다는 이념적 성향이 강해서 한국사회의 공식적인 담론구조 속에 들어오지 못했다. 초기 민주화 이행기의 특징이 여전히 기존의 보수주의 연합의 지속을 의미했고, 재벌중심 구조 하에서 발전주의 국가의 폐해인 정경유착이 심화되어 갔기 때문에, 제도권 내에서 발전주의 국가의 공과에 대한 창조적 반성과 발전주의 이후의 현실적인 대안에 대한 아이디어가 담론이 부족하였던 것이다.

김영삼 정부는 문민정부로서 군부정치조직을 타파함으로써 형식적 민주주의 공고화에 크게 기여하였다. 그러나 경제개혁분야에서는 급속한 경제자유화를 지속하였다. 그러나 문제는 제도권 내에서 새로 도입된 시장주의적 요소와 발전주의 유산 간에 발생할 수 있는 충돌이나 부정합의 가능성에 대한 인식이 불철저 했다는 것이다. 김영삼 정부는 정권후기의 정치적 헤제모니 전략을 세계화 전략에서 찾았다. OECD 가입을 추진하고 이를 위하여 급격하게 금융규제 완화를 실시하였고, 국가기구의 개혁에서도 발전주의 국가의 조정기제 핵심인 경제기획원을 해체시킴으로서 보수주의 지배연합의 무분별한 경제자유화 흐름은 그 절정을 이루었다. 그러나 이미 도덕적 해이의 절정에 이른 정권과 재벌과의 정경유착이 심화로 정부는 이들의 무분별한 투자를 규제할 수단이 없었다. 결과적으로 이미 동남아시에서 시작된 외환위기의 여파가 한국에까지 영향을 미치면서 외국자본의 이탈에 의해 IMF 외환위기를 불러 왔다.

www.kci.go.kr

그러나 외환위기의 원인에 대한 해석에 있어서, 지배적인 견해는 무분별한 경제자유화와 국가개입의 무장해제가 실제적인 외환위기의 원인이었다는 진단보다는 국제적 정서나 국내적 정서에 의한 과거 발전주의 유산에 대한 부정적 측면, 즉 정경유착, 도덕적 해이, 관료적 시장경제의 경직성이라는 데에 주로 초점이 모아졌다. 따라서 신자유주의적 구조조정은 한국사회에서 공중의 정서(public sentiments)의 수준에서 그 정당성을 얻어갔다. 여기에는 그동안 미국의 영향을 받은 핵심 경제관료, 경제학자, 언론 등 한국사회의 엘리트들이 규제완화, 시장의 효율성에 대한 신화적인 믿음을 구축하면서 신자유주의의 전도사로 일조를 한다(Weiss, 2003). 즉 역사적 현실인 발전주의 국가의 공과에 대한 객관적이고 냉철한 반성과 이해 없이 병리적 현상으로 대표되는 내재적 문제를 한국경제의 문제점으로 인식하고 미래의 방향을 시장이 모든 것을 해결해 준다는 영미식의 신자유주의에 대한 막연한 기대감이 한국사회의 정서로 확산되었던 것이다.

IMF 외환위기 직후, 상대적으로 대중적 지지기반을 가지고 진보적이라고 할 수 있는 김대중 정부가 집권하였다. 김대중 정부 또한 위기의 원인을 성급한 자본시장 개방 때문이 아니라--그것이 사실임에도 불구하고--본질적으로 한국경제발전모델의 내재적 한계에서 비롯된 것이라는 아이디어를 가지고 있었다. 김대중 정부는 자신의 개혁의 국민설득 프레임(frame)으로 “시장경제와 민주주의의 병행발전”을 제시하였다. 그러나 이 아이디어 또한 모호한 부분이 많았다. 김대중 정부의 이념형성을 지원했던 진보적 집단은 이 아이디어를 독일의 질서자유주의적 시각에서 이해를 했다. 영미식의 완전한 시장경제가 아니라, 시장의 자율적인 경쟁과 질서가 중심이지만, 사회경제적 이념을 도입하여, 민주주의의 원리인 형평성과 복지를 강조한다는 것이다.

그러나 실제 개혁프로그램들은 일관성이 없었다. 발전국가의 병리현상에 집착하여, 적절한 수준의 국가개입이 후발산업화 국가의 제도

www.kci.go.kr

적 장점이라는 사실은 외면하고, 민주화는 규제완화, 시장화, 작은 정부로 이해되었다. 공공부문의 개혁에서도 김대중 정부는 당시 신자유주의 개혁을 급진적으로 실시한 영국의 신공공관리론을 한국적 현실에 적용가능성에 대한 문제의식 없이 공공부문개혁에 그대로 접목시켰다. 이념적으로는 질서자유주의와 사회적 시장경제를 강조하는 한편, 실제 개혁과정에서는 지나친 신자유주의적 규제완화와 신자유주의적 공공부문 개혁을 추진 하기도 한다. 때로는 발전주의 유산인 국가개입주의가 강하게 나타나기도 하고, 다른 한편으로는 노사정위원회를 통하여 합의주의적 노사관계는 구축하려고 하는 등 어느 특정한 아이디어나 미래의 비젼에 합의를 이루는 담론형성이 어려웠다.

2) 생산레짐의 변화: 영미식의 신자유주의 경제체제로의 전환인가? 발전주의의 새로운 변형인가?

앞에서는 아이디어 차원에서의 김대중 정부의 신자유주의 성격을 논했다면, 여기서는 실제로 집행내용, 과정, 결과 중심으로 설명한다.

자본주의 다양성 이론이나 신제도주의론에서 강조하듯이, 개별 국가별로 자본주의체제는 역사적으로 독특한 양식으로 발전해왔으며, 과거 제도로부터의 강한 경로의존성을 가지고 세계화에 대응하고 변화한다. 김대중 정부의 '신자유주의'적 구조조정도 한국적 맥락에서 매우 독특한 특징을 가지고 있다. 김대중 정부의 개혁과정에서의 특징을 보면, 개혁의 내용은 신자유주의적이지만, 그 개혁을 추진하는 과정은 국가개입주적이다. 물론 경제위기시에 국가가 직접 개입하여 해결하는 것은 어느 자본주의체제에서도 나타나는 현상이다. 그러나 개입의 폭과 내용, 그리고 양식은 개개 국가마다 다르다.

김대중 정부는 경제구조조정은 국가개입주의에 의해 급격한 신자유주의적 방향으로 진행하는 한편, 노동시장의 구조조정과 노사관계

www.kci.go.kr

는 노사정위원회의 설치를 통해 합의주의적 문제해결을 시도하고 있고, 사회안전망의 확충으로 국가복지의 확대를 가져왔다. 이는 일반적으로 신자유주의적 구조조정은 국가역할과 복지축소를 수반한다는 수렴론과는 다른 모순된 방향으로 진행되었다. 이러한 모순의 퍼즐을 이해하기 위해서는 앞에서 설명했던 것처럼 한국적 맥락에서의 신자유주의라는 개념의 내용과 의미, 그리고 그 추진과정은 역사적 특수성을 갖고 있다는 사실을 인식하면서 개혁과정에서의 국가역할 변화를 주의 깊게 인식할 필요가 있다. 다시 말해서, 과거 중화학공업화를 추진하면서 극대화 되었던 발전주의 생산레짐과 복지체제의 특징과 변화과정을 긴 역사적 맥락에서 이해할 필요가 있는 것이다.

그렇다면 김대중 정부의 신자유주의적 개혁은 기존의 발전주의 생산레짐의 완전한 해체를 가져왔는가? 결과적으로 영미식의 자유주의 모델로 진화·수렴하고 있는가? 김대중 정부의 생산레짐의 개혁의 성과를 어떻게 규정, 설명해야 하는가? 이것이 복지체제의 개혁인 '생산적 복지'개혁에 어떻게 연계되어 있고, 기존의 발전주의 복지체제를 얼마나 변화시키는가?

한국의 생산레짐의 특성을 보면 기본적으로는 비시장조정경제체제이지만, 국가 그 자체가 경제조정의 중요기제였다는 점에서 다른 비시장조정경제체제와 중요한 차별성을 갖는다. 한국은 권위주의 체제 하에서 산업화한 이후 민주화 과정에서 서구의 복지국가들과 같이 민주주의 체제 하에서 노사정의 균형된 힘의 관계에 의해 노사간의 합의주의적인 조정기제(물론 국가가 중재자로서 중요한 역할을 하지만)에 의존하거나, 일본과 같이 자본의 헤제모니에 의한 노사간의 합의주의적 조정기제가 제도화지 않았다(정무권, 2007b). 한국은 국가가 억압기제와 규제, 그리고 금융을 통제하면서 경제조정의 핵심적 역할을 해 왔지만, 한국의 발전주의 생산레짐은 복지체제와 더불어 시장을 중시하는 자유주의 시장경제체제와 선택적 친화성을 가지고 있다.

www.kci.go.kr

이는 국가가 시장을 직접 규율하고 조정해왔다는 점에서 자유주의와 대치되지만, 기업의 생산과 노동시장의 조정, 그리고 복지분배를 국가주도에 의해 시장의 규율을 강조하면서 해왔기 때문이다(정무권, 1994; Amsden, 1987; Woo-Cummings, 1991). 국가가 주도가 되어 성장중심적 경제조정을 강조하면서 복지 또한 성장우선과 시장의 규율을 강조하고 잔여주의적으로 최소한으로 발전시켜 왔기 때문에, 발전주의 생산레짐과 복지체제는 그 기능에 있어서는 자유주의와 선택적 친화성을 가지게 된다.

앞에서 언급했듯이, IMF 경제위기를 극복하기 위해 김대중 정부가 실시한 신자유주의적 경제개혁은 형식적인 내용상에 있어서는 적극적인 신자유주의적 방향이지만, 구조조정을 실시하는 과정이나 실질적인 내용에 있어서는 상당히 국가개입주의적이다. 즉 국가가 여전히 경제조정에 중요한 역할을 한다는 점에서 발전주의의 유산이 남아 있다. 의도적으로 이전의 발전주의 체제를 유지하려고 하지는 않았지만, 자유주의 시장경제체제처럼, 시장의 메카니즘이 자율적이고 각 주체간의 합리적으로 시장의 신호에 의해 대응하려는 시장의 주체들의 인식과 규범, 그리고 이를 적절히 규제하는 규제장치가 아직 형성되었지 않았기 때문에, 조정의 역할을 여전히 국가가 하고 있는 것이다. 이는 캠벨(Campbell)의 브리콜라쥐(bricolage)의 개념처럼 제도를 변화시키는 과정에서 당시에 사용가능한 정책수단들을 재조합하게 된 것이다.

한국의 생산레짐은 그 내용에 있어서 시장 중심적으로 더욱 급격히 변화하고 있기 때문에, 앞으로의 복지개혁의 발전경로에 영향을 미친다는 점에서 매우 중요하다. 자본주의 다양성론에 의하면, 경제부문과 복지부문은 제도적 보완성을 가지면서 상호작용한다고 가정하기 때문이다. 물론 그 대응에 있어서 시차가 존재한다. 따라서 현재의 생산레짐의 변화에 바로 복지체제가 대응을 하지 못한다. 복지체

www.kci.go.kr

제 나름대로 제도이기 때문에 자기 강화성과 경로의존성을 가지고 대응하기 때문이다.

김대중 정부의 신자유주의적 구조조정은 다음과 같은 특징을 가지고 진행되었으며, 이러한 결과는 생산레짐에 변화를 가져왔다. 그 내용은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째로, 개방경제체제(open economy)로의 이행이다. IMF 외환위기의 원인을 제공했던 김영삼정부의 금융자유화를 필두로 IMF 구제금융의 조건으로서 금융부문에서 뿐만 아니라 무역부문에서도 한국경제의 보다 완전한 개방을 요구하였다(OECD, 2000). 한국의 산업화 전략의 수출지향 산업화였다. 한국경제의 개방은 1980년대 이후 경제자유화 정책에 의해 점진적으로 이루어졌고, 김영삼 정부에 의해 OECD에 가입하면서 개방경제의 수준은 급속히 높아졌고, IMF 이후의 구조조정 과정에서 완성되었다(전창환, 2004). IMF 위기 이후 해외자본 유입과 무역 모두 급격히 증가하였다. 그동안의 수출지향 산업화 전략의 결과로 한국 산업의 주요 경쟁력이 수출산업에 있기 때문에 한국 경제는 세계화와 확대됨에 따라 명실 공히 개방경제체제를 지향할 수밖에 없다[19].

둘째로, 기존의 발전주의 국가에 의해 주도된 산업화 전략의 결과로 정책금융과 과잉투자에 의해 부실화된 은행기관과 재벌들의 구조조정과 경제자유화이다. 이전의 발전주의 생산체제의 핵심적인 특징은 국가가 금융통제를 통해 선택적 산업정책을 과감하게 추진해온 것이다(Woo-Cummings, 1991). 김대중 정부는 신속한 경제구조조정을 위해 먼저 막대한 공적자금을 투입해 정책금융에 의해 부실화된 금융기

19) 개방경제체제의 국제비교를 하기 위한 지표에 있어서 한국은 IMF 위기 직후 2000년도에는 GDP 대비 무역개방도가 OECD 고소득국가 평균을 넘어섰고 2005년을 기점으로 61.56으로서 OECD 선진국 가운데 벨기에, 네덜란드, 아이슬랜드, 오스트리아에 이어 5위를 차지하고 있다. 따라서 한국은 이제 경제구조에 있어서 무역의존도가 매우 높은 개방경제체제를 가지게 된 것이다.

www.kci.go.kr

관들을 구조조정 하였다. 금융기관들이 민영화되었고 일부는 외국자본의 소유로 넘어갔다. 금융자유화는 이미 이전부터 진행되어 왔고, 김영삼정부에 의해 급격한 금융개방이 되었지만, 외환위기 이후의 구조조정 이후부터 비로서 대부분의 금융기관들이 독립적이며 시장의 신호에 따라 단기적 수익 중심으로 작동하게 된 것이다. 금융부분의 시장화와 자유화를 시행하는 대신 자유주의 시장경제체제에서도 기본적으로 수행하고 있는 규제 장치인 금융감독원을 설치하여 일정수준의 금융기관들의 도덕적 해이와 국가경제관리를 위한 규제정책을 실시하게 하였다. 금융개혁의 결과는 한국과 일본의 발전국가와 서구 유럽의 조정시장경제체제의 핵심이기도 한 기업과 금융기관간의 긴밀한 관계형성으로 기업의 안정적 투자가 가능한 관계금융제도(relational finance system)가 약화된 것이다(권순우, 2004). 이제는 더 이상 대기업과 은행과의 관계에서 관계적 금융은 존재하지 않는다. 문제는 구조적으로 취약한 중소기업과 은행과의 관계이다. 정부는 중소기업지원정책을 통하여 부실한 중소기업에게 재정적 지원을 해주고 있지만, 앞으로 중소기업과 은행기관과의 사이에서 안정적인 관계금융시스템이 구축될 수 있을지 불확실 하다.

김영삼 정부시절에 국가통제 불능의 상태에서 과잉투자를 했던 주요 재벌기업들이 IMF 위기 이후의 구조조정과정에서 도산을 했고, 정부에 의한 정책적 또는 자발적 합병을 통해서 구조조정을 실시하였다. 자율적 구조조정이 어려운 경우, 정부가 직접적으로 개입하여 조정하는 빅딜(Big Deal)을 통해 신속히 구조조정 하였다. 그런 가운데, 한국의 다수의 대기업들이 외국자본의 손으로 넘어갔다. IMF의 요구에 의한 고금리정책에 의한 많은 부실기업들의 정리되었고, 이를 통해 대량실업이 나타났다. 대기업 중심으로 성장했던 한국경제에서 과거의 정경유착의 결과로 대마불사라는 신화가 깨졌다. 따라서 기업들의 부채비율이 IMF의 요구에 따라 현격히 떨어짐으로써 재무건전성

www.kci.go.kr

이 증대되었지만, 반면에 기업들의 과감한 투자율이 떨어지는 결과를 초래했다[20]. 이 투자율의 저하는 이전의 발전국가시대에 안정적 재정보증에 의해 기업의 투자확대가 가능했던 것과 대조적인 상황이 된다.

이러한 금융 및 기업부문의 구조조정의 결과는 과거에 비해 금융부문이나 기업들이 더욱 시장의 신호에 신속하게 대응하면서 투자 및 운영을 해야 한다는 것을 의미한다. 자본시장이 활성화됨에 따라, M&A가 쉽게 일어나기 시작하였고 대기업들은 점점 자기 자본비율을 높이며, 자본조달의 원천이 점점 주식시장으로 옮겨가기 시작하였다. 이는 한국의 경제시스템도 점차적으로 과거의 정부의 규제에 의한 관계금융시스템에서 주주자본주의 형태로 옮아가고 있음을 보여준다. 기업들이 단기적인 수익과 경기변동에 민감하게 대응하기 시작하면서 한국경제의 경기변동성이 높아졌다(조영철, 2007). 이는 노동시장에 영향을 미치기 시작했다. 노동시장에서의 노동시장의 유연화 정책과 더불어 고용불안이 심화되고 비정규직이 급격히 증가하기 시작한 것이다. 이와 같이 금융부문의 변화는 점차적으로 기업의 투자행태와 노동시장에서의 고용관행 등에 영향을 미치기 시작하고 있는 것이다.

셋째로, 기업지배구조의 개혁이 진행되었다. 이는 기업지배구조와 경영의 투명성을 강조하는 투자와 경영의 합리성을 제고시키며, 정경유착의 고리를 배제하는 것이다. 이러한 개혁은 국가와 기업 그리고 기업과 노동관계에 영향을 미치며 생산레짐의 변화에도 중요한 영향을 미친다. 특히 재벌개혁을 통한 재벌의 정치권력의 통제는 민주주의 발전에도 중요한 변수가 된다. 주요 재벌개혁으로 사외이사제도의 도입, 상호출자와 지분율의 제한, 투명회계 등 다양한 규제개혁을 실시하였으나, 근본적인 재벌지배체제의 개혁은 어려웠다. 한국경제는

20) 1997년에 대기업들의 부채비율이 400%이었던 것이 오늘날 대부분 100%수준으로 낮아졌다(OECD, 2004).

www.kci.go.kr

산업화 성공 이후로, 점진적으로 재벌의 경제적, 정치적 권력이 증대하기 시작하였으며, 소스키스(Soskice)가 주장하는 일본과 유사한 집단별 조정시장경제체제(group-coordinated market economies)의 특징을 갖기 시작한다. IMF 외환위기 이후의 구조조정 기간에는 재벌의 권력이 일시적으로 약화되었으나, 구조조정 이후, 오히려 재벌의 재무건전성이 증가하였다. 결과적으로 과거와 같이 국가가 재벌을 통제할 수 있는 수단이 없어짐에 따라, 실질적인 재벌의 권력은 더욱 증가하게 되었다. 그리고 재벌의 재무구조가 개선되고 과잉투자시설이 조정됨에 따라 재벌의 경쟁력은 더욱 높아졌다. 대신에 재벌을 비롯한 기업들의 경기변동성에 예민하게 반응을 하면서 투자동기가 줄어들어 우리 경제의 투자위축을 가져오게 된다(조영철, 2004).

넷째로, 거시경제정책이나 재정정책에서도 기존의 보수주의적 경기운영이나 재정정책에 큰 변화는 없었다. IMF 위기를 극복하기 위한 기간 동안에는 IMF의 요구에 의해 고금리정책을 실시하는 등 한국정부는 거시경제조정의 자율성이 거의 없었다. 재정정책에 있어서도 위기극복을 위하여 일시적으로 공적자금 및 복지지출의 증가가 있었고, 일부는 케인지안 정책처럼 일자리 창출을 통한 수요 진작을 위한 재정정책이 실시되었다(OECD, 2000). 그러나 위기가 가라앉으면서, 재정은 다시 위축되고 복지지출도 상승폭이 줄어들게 되면서 이전의 발전적 유산인 보수적 재정정책으로 회귀를 한다. 기존의 발전주의 특징이었던 재정 건전성에 대한 강조와 복지지출에 대한 억제의 경향에 대한 변화는 없었다. 좀더 시장 조응적인 조세개혁과 사회안전망 확충에 대한 IMF의 요구가 있었으나, 복지지출을 급격히 늘리거나 세수를 확보하기 위하여 조세구조를 급격히 변화시키는 정책은 없었다(OECD, 2000).

다섯째로, 이와 같은 신자유주의적 구조개혁이 광범위하게 실시되었음에도 불구하고, 기존의 발전국가 모델에서의 산업정책이 완전하

www.kci.go.kr

게 사라지고 시장주의로 전환된 것은 아니다. 과거의 발전국가의 특징이었던 국가가 중점적으로 전략산업을 선정하여 정책금융을 통하여 지원하는 것은 불가능하지만, 여전히 미래 산업경쟁력 강화를 위하여 규제와 간접적 지원, 그리고 다양한 정부산하 준정부조직을 통한 기업들과의 네트워크 형성을 통해 산업정책을 실시하였다(Weiss, 2000 and 2003, 안병영, 정무권, 한상일, 2006). 그리고 국가구조에서도 김영삼 정부에 의해서 폐지되었던 경제기획원의 경제조정기능이 기획예산처의 신설과 재경부가 부총리급으로 승격되면서 부활되었다. 정부와 기업관계에서 정책네트워크가 계속 유지되고 있는 것은 소위 이를 통해 양자 간에 수확체증(increasing return)의 긍정적 피드백이 이루어지고 있기 때문이다.

예컨대, 최근 한국의 경제를 이끌어 나가고 있는 정보통신산업분야에서 볼 수 있듯이 정부는 과거와 같은 금융기관을 통제하는 직접적인 투자개입은 아니지만, R&D와 규제적 지원과 같은 느슨한 정책조정을 통한 산업정책이 이루어지고 있다(유평준, 정무권, 2002). 그리고 이러한 정책은 후발산업화국가가 뒤진 분야에 선도적 위치를 잡기 위한 전략인 따라잡기(catch-up) 전략을 아직도 유효하게 구사하고 있다는 것을 보여준다. 이것은 스트릭과 텔렌이 최근 제도변화의 유형 중의 한 양식으로 제시했던 제도의 재배치(redeployment) 또는 전환(conversion)과 유사한 맥락이다(Streeck and Thelen, 2005). 세계화는 산업경쟁력을 요구하고 있고, 생산레짐 이론에서 보았듯이 모든 자본주의 체제가 자유주의 시장경제체로 작동되는 것이 아니며, 그것이 반드시 효율적인 제도는 아니라는 것이다.

여섯째로, 노동시장의 유연화 전략이다. 앞의 거시경제구조 및 산업정책의 변화와 더불어 사회복지제도에 영향을 직접적으로 미치는 것이 노동시장구조와 노사관계이다. IMF 경제위기 극복을 위한 김대중 정부가 취한 노동시장개혁의 핵심은 노동시장의 유연화와 합의주

www.kci.go.kr

의적 노사관계의 성립이다. 합의주의적 노사관계를 통한 노동시장의 유연화 전략은 선진 조정시장경제체제가 세계화에 대응하기 위해 추구하고 있는 중요한 전략이 되고 있다. 한국의 노동시장구조는 이미 IMF 외환위기 이전부터 재벌중심과 불균형 산업화 전략의 결과로 대기업과 중소기업, 그리고 조직부문과 비조직부문 간의 이중노동시장 구조화가 시작되었다. 다만 IMF 경제위기 이후의 구조조정이 그 이중 구조화를 더욱 빠른 속도로 심화시킨 것이다(방하남, 정무권, 1998).

최근에 논란이 일고 있는 비정규직의 규모에 대한 논쟁은 기존에 우리의 노동시장구조 자체가 유럽의 대륙국가들의 보수주의와 유사하게 전체적으로 경직적이라는 기존의 해석 자체에 대한 의미를 무색하게 만들고 있다. IMF 직후, 통계청의 경제활동인구조사 부가조사(2000.8, 2001.8)의 결과가 일반에게 공개되면서, 한국의 노동시장구조에서 비정규직의 규모가 급격히 증가하고 있음을 보여주면서 그 규모의 측정 커다란 논란의 대상이 되고 있었다[21]. 2000년 한국의 구조조정과정을 분석한 OECD의 보고서를 보면, 우리의 노동시장의 구조는 IMF 외환위기 이전부터 OECD국가 중에서 유일하게 비정규직이 비정규직보다 많으며, 자영업의 규모도 매우 크다는 것을 보여준다(OECD, 2000). 특히 자유주의 유형에 속하는 국가들과 비교해도 비정규직과

21) 김대중 정부 당시 비정규직의 규모에 대한 논란의 시작은 2000년의 통계청의 발표가 이전의 다른 조사들에 비해 규모가 훨씬 크기 때문에 시작되었다. 김유선은 55.7%, 안주엽은 27.0%, 최경수는 27.3%로 추정하였다. 이러한 해석의 차이의 요인 중의 하나는 국제적으로도 비정규직에 대한 합의된 정의가 없기 때문이기도 하지만, 우리의 경우 비정규직에 대한 애매한 법규정과 해석 때문이기도 하다. 1년 이상의 고용을 상용직으로 보는 근로기준법으로 인해 장기 임시근로자를 비정규직에 포함시키느냐 않느냐에 따라 비정규직의 규모가 26%에서 58%까지 차이가 나게 되는 것이다. 문제는 이들 장기 임시근로자는 고용기간이 1년이 넘기 때문에 공식적으로는 상용직으로 포함될 수도 있으나, 이들은 정규직과 비교해 근로계약의 보호가 없고, 각종 사내 및 사회보험의 혜택을 받지 못하고 있기 때문에 실질적으로는 비정규직과 다름이 없다는 것이다.

www.kci.go.kr

자영업이 훨씬 많다(정무권, 2002). 이는 그만큼 우리의 노동시장에 비공식부문이 크다는 것을 의미한다. 그리고 핵심 산업분야에서 강성노조가 존재하는 소수의 내부시장의 정규직 노동자들만이 보호를 받고 있고, 실제로 근로자의 30-50%수준에 이르는 비정규직 노동자들은 정작 노동법이나 노조의 어떠한 보호도 받지 못하고 있다는 의미가 된다. 그러나 문제는 IMF 구조조정 이후 비정규직이 빠른 속도로 증가하면서 고용불안정과 임금의 불평등이 더욱 심화되고 있다는 사실이다(안주엽 외. 2000; 장지연, 2001).

노동시장의 유연성 제고는 세계경제가 점점 글로발화 되고, 또한 신생산기술과 생산양식이 되고 있는 포스트포디즘의 성장에 따라 강조되고 있는 보편적 현상이다. 노동의 비용을 줄임으로써 경쟁력을 제고시키고, 다품종 소량생산 방식을 통해 상품수요의 변화에 따라 노동공급이 신축적으로 이루어지도록 하여 노동시장의 효율성을 제고한다는 것이다. 노동시장 유연화는 여러 가지 방법이 있다. IMF 구조조정 이후의 노동시장의 유연화 전략은 고급 기술인력의 기능적 유연화보다는 저임금 중심의 수량적 유연화를 더 지향하고 있다[22]. 비정규직의 증가는 사회적 보호에 있어서도, 기본적인 노동권의 보호가 어려울 뿐만 아니라, 뒤에서 다시 논의하겠지만, 사회보험의 실질적인 가입률을 떨어뜨리면서, 전국민의 보험가입이라는 성과를 무색하게 만들고 있는 것이다.

김대중 정부의 노동유연화 방식은 정리해고를 법제화하는 것으로

22) 비정규직의 확산은 노동계층간에도 불평등의 심화를 의미하고 노동시장 전체적으로 유연화의 증가를 의미한다. 그리고 이것은 아직까지 중화학공업 중심으로 산업경쟁력을 추구하는 우리의 산업구조 하에서의 경제발전에도 장기적으로 결코 효율적이지 못하다. 기업이나 국가적 차원에서 장기적인 안목에서 고급 기술인력의 양성을 위한 인적자원관리를 하기보다는 단기적 안목에서 저임금과 이미 개인적인 투자에 의한 준비된 노동자를 선호하게 된다. 이는 인적자원개발의 비용을 개인에게 떠넘기는 결과를 초래하고, 장기적으로는 사회 전체적인 측면에서 인력자원개발에 비효율성을 초래한다.

www.kci.go.kr

부터 시작하였다. 정리해고의 법제화는 1998년 초 대규모의 구조조정을 시작하면서 노사정위원회의 합의로 진행되었다. 그러나 초기의 대규모 구조조정이 끝나고 시간이 지날수록, 김대중 정부는 노사문제와 노동시장정책에 보수적으로 기울기 시작했으며, 정부와 노동과의 관계가 점점 소원해지기 시작하였다. 김대중 정부는 기본적으로 노동계와 새로운 관계설정과 노사관계의 새로운 질서를 형성하겠다는 적극적이고 미래 형성적인 정책기조 보다는 경제구조조정에서 야기되는 노동문제에 치중하는 소극적인 상황 대응적인 정책기조를 선택한 것으로 보인다(최영기, 2006).

노동시장 유연화의 정책은 노동정치를 수반한다. 왜냐하면 유연화는 노조와 노동의 정치적 권력을 약화시킬 우려가 있기 때문이다. 영미계통의 국가에서 주도했던 신자유주의 방식의 유연화는 노동세력의 급격한 약화를 가져왔다. 반면에 조정된 시장경제체제를 갖는 유럽에서의 노동시장의 유연화는 노사간의 합의를 통해서 점진적으로 이루어지는 경향을 보이고, 산업구조의 특성상 기능적 유연화에 초점을 두고 있다. 시장의 변화에 적응해가면서도 사회적 파트너간의 협상을 통해 근로자에 대한 사회적 보호조치를 병행함으로써 노동시장이 효율적이면서 공정하게 작동될 수 있도록 노력하였다. 네덜란드, 아일랜드, 핀란드, 오스트리아, 덴마크 등이 여기에 해당한다.

그리고 노동시장의 유연화 방법에는 사실상 정리해고와 같은 극단적인 처방 외에 여러 가지가 있다[23]. 그러나 김대중 정부는 이러한 다양한 방식을 개발하려 하기보다는 지나치게 정리해고에 집착했음이 노사간의 경직성을 강화시킨 요인이 될 수도 있다(최영기, 2006). 시간

23) 예를 들어 전직에 따르는 규제와 불이익을 완화하거나 전직서비스를 강화하여 노동의 유동성을 높이는 방안, 임금의 인센티브를 강화하기 위하여 임금체계의 개편이나 경기변동에 따라 임금수준을 탄력적으로 조정하는 방안, 또는 같은 인력규모 하에서도 배치전환과 워크쉐어링 또는 교육, 훈련을 통해 기능적 유연성을 제고하는 방안 등 다양하다.

www.kci.go.kr

이 지날수록, 김대중 정부의 노동시장의 유연화 정책은 신조합주의적 외양을 갖추고 있었으나, 그 실제 적용과정에서는 노동조합의 저항을 설득하려는 노력보다는 돌파형으로 변해갔다. 노사문제와 노동시장의 문제에 있어서는 발전주의 시대에 형성되었던 노사정 상호간에 상호 불신과 억압과 배제의 유산이 아직도 지속되고 있기 때문이다.

그동안 민노총이 노사정위원회의 정식협상에서 탈퇴하였으며, 사용자측도 정리해고가 일단 법제화된 후에는 적극성을 보이지 않고 있다. 이슈마다 노사 양측의 탈퇴와 정부의 소극적 대응과 중재노력의 실패로 노사정위원회는 여러 차례 위기를 맞기도 하였다. 그럼에도 불구하고, 노사정위원회는 계속 유지되고 있으며, 여전히 정부와 노사 간의 대화와 정보교환과 의사소통의 채널이 되고 있다. 사실 서구의 조합주의 이론에 의하면, 한국적 상황에서 노사정위원회가 설치되어 운영될 수 있는 조건들이 형성되지 못했다. 서구의 조정시장경제 체제처럼 합의주의에 핵심적 조건인 강력한 산별노조 또는 전국 노동조합이 존재하지 않는다. 우리의 기업단위 노동조직은 노동자들 간의 연대보다는 기업단위 이익을 중심으로 행동한다. 뿐만 아니라 노동조직과 연대하여 총체적인 노동의 이익을 지지하고 지원할 수 있는 좌파정당도 없다. 그럼에도 불구하고, 위기극복을 위해 노사정위원회가 설치된 후, 지금까지 유지되고 있는 것은 노사정 삼자의 입장에서 나름대로 이것이 가지는 긍정적 피드백이 존재하고 있다는 사실을 의미한다. 이것은 세계화라는 압력 하에서, 노사정 삼자간의 전략적 선택이 노사정위원회를 유지하는데 중대한 영향을 미치고 있다는 것을 간접적으로 보여주는 것이다. 노사정위원회가 없음으로 인해서 야기될 최악의 대안들을 피하고, 불확실성을 낮추면서 노사정 삼자가 교섭을 통해 비용과 이득을 챙길 수 있다는 기대감이 여전히 존재하고 있기 때문이다(임상훈, 2002). 이것은 새로운 제도의 형성으로 우리 사회에 합의주의적 제도가 제도화 될 수 있는 가능성을 보여주는 것으로서,

www.kci.go.kr

세계화의 압력과 민주주의 성장이 이루어낸 하나의 새로운 경로의 형성으로 볼 수도 있다. 따라서 앞으로 노사정위원회의 생존의 문제는 노사간의 상호 이해관계를 균형적으로 조정할 수 있는 정책프로그램 등 다양한 수준의 아이디어의 등장과 힘의 균형을 유지해 줄 수 있는 민주주의의 성숙에 달려 있다고 하겠다.

이와 같이 한국의 생산레짐의 변화는 전환기적 상황에 있기 때문에 구제도의 일부 해체와 새로운 변화의 도입 등 다양한 양식이 혼재해 있다. 생산레짐은 기본적으로는 대기업 중심의 집단별 조정체제로 진행되는 가운데, 개방경제, 금융자유화, 노동시장의 유연화 등 시장경제의 논리가 점점 확대되고 있다. 그러나 아직까지 한국의 생산레짐은 신자유주의 모델의 전형인 영미식의 자유주의 시장경제체제로 전환되지는 않았다. 김대중 정부의 구조조정 방식은 여전히 국가개입적이다. 물론 경제위기시에는 시장을 중요시하는 자유주의 국가들도 개입한다. 시장이 실패를 최종적으로 조정할 수 있는 기제는 국가이기 때문이다. 문제는 개입의 수준과 방법이며, 앞으로 이러한 변화의 방향이 한국의 생산레짐의 특징을 결정하게 될 것이다.

김대중 정부의 개입양식은 자유주의 국가보다는 과거 발전주의 국가의 양식에 더 가깝다. 국가가 의도적으로 시장의 영역을 더욱 확대하면서 아직까지도 중요한 영역에서 조정의 역할을 하고 있는 것이다. 이후의 개입양식의 변화에 대한 담론의 형성과 권력관계의 변화가 매우 중요하다. 즉 과거의 발전주의 국가의 유산인 강력한 국가개입주의를 어떤 수준의 어떤 종류의 시장중심체제로 바꿀 것인가에 대한 다양한 초기 수준의 아이디어들의 경쟁하면서 담론으로 형성되고, 공공의 정서에 영향을 미칠 것이다. 다음으로 이에 상응하는 어떤 구체적인 정책프로그램들이 나오는가에 달려 있다. 그리고 다양한 아이디어들의 담론의 과정에서 다양한 아이디어에 대한 지지 세력들의 권력관계의 변화를 위한 정치적 투쟁이 그 기저에 움직이고 있는 것이

www.kci.go.kr

다.

신자유주의 정책의 내용을 대표하는 주요 키워드는 개방, 자본이동, 자유화, 민영화, 규제완화, 시장의 효율성 등이다. 이러한 요소들을 담은 정책들이 실시되면 일반적으로 신자유주의로 인식한다. 그러나 좀더 구체적으로 분석해 보면, 국가마다 신자유주의 정책의 내용과 추진방식과 작동방식이 다양하다. 따라서 김대중 정부의 경제구조 개혁과정을 이념적인 차원에서의 일방적으로 신자유주의 개념을 기계적으로 적용해서는 문제의 본질을 이해하기 어렵다. 내용은 신자유주의일지라도, 그 형식과 추진주체가 누구인가에 따라, 그 사회의 정치경제에 함의하는 바가 다르기 때문이다.

3) 복지체제의 변화: 발전주의 복지체제의 경로의존성과 제한적인 새 경로의 형성

(1) 김대중 정부의 '생산적 복지' 개혁의 의의

김대중 정부에 이후 한국의 생산레짐과 복지체제의 변화에 있어서 주목되는 현상은 경제구조 즉 생산레짐은 신자유주주의적 방향으로 급속하게 변화하고 있는 반면에, 국가복지의 개혁방향은 일반적으로 인식되는 신자유주의 방향과 다른 확대의 방향으로 가고 있다는 것이다. 일견 경제개혁과 복지개혁의 서로 다른 방향을 어떻게 해석할 것인가? 김대중 정부의 전반적인 개혁의 패러다임이 신자유주의적이기 때문에, 이에 부수적인 복지개혁도 신자유주의 전략의 일환인가, 아니면, 상호 모순되는 전략들이 동시에 수행되는 것이 가능한 것인가?

그동안 김대중 정부의 생산적 복지 개혁이 한국의 복지체제의 발전사에서 어떤 의미를 갖는가에 대한 논쟁이 많이 있었다. 이러한 논쟁의 틀은 선진 복지국가들의 복지유형론인 에스핑-안데르센의 유형

www.kci.go.kr

론을 빌어, 자유주의 모델, 보수주의, 사민주의 세 가지 모델 중에 어느 유형에 속하는 가로 평가를 해왔다(김연명, 2002). 그런 가운데, 김대중 정보의 복지개혁의 의미는 과거 고도성장과 고용창출에 의존해왔던 최소복지체제의 붕괴와 국가복지의 확대로의 패러다임의 전환이라는 주장에서부터, 경제적 구조조정의 큰 패러다임이 신자유주의적이기 때문에 복지개혁 또한 사회안전망이 확대가 되었어도 여전히 근로연계의 강조와 노동의 상품화 수준이 높기 때문에 신자유주의적일 수밖에 없다는 주장까지 다양하다.

이러한 해석들은 나름대로 김대중 정부의 복지개혁의 성격을 이해하는데 도움을 주지만, 여전히 신자유주의적 경제구조정과 국가복지 확대의 상호 인과관계적 퍼즐을 설명하지 못한다. 더 나아가서 김대중 정부의 복지개혁의 객관적인 성격규명이 어렵고 앞으로 어떤 방향으로 변화할 것인가에 대하여도 정확하게 예측할 수 없다. 여전히 제도의 형식적 틀만 가지고, 보수주이냐, 사민주의냐, 자유주의 또는 신자유주의냐 만을 평가할 수 있을 뿐이다.

이런 맥락에서 본인의 이전의 논문에서 서구 선진복지국가의 경험을 기반으로 만들어진 에스핑-안데르센 모델의 한국적 상황에의 적용할 때 나타나는 한계를 인식하고, 한국의 복지체제의 형성과정을 자본주의 다양성이론의 시각에서 역사적으로 재해석하여 발전주의 복지체제라는 독특한 형성과정과 제도적 특징에 대하여 설명하였다(정무권, 2007b). 이를 기초로 크게 두 가지의 퍼즐에 대하여 설명하고자 한다. 첫째는 김대중 정부가 신자유주의적 경제구조조정을 대대적으로 실시하는 가운데, 형식적으로 복지국가의 틀이 확대되는 과정을 어떻게 설명할 것인가이다. 둘째는, 이러한 인과적 설명을 기초로 한국 복지체제의 긴 역사적 발전과정(developmental pathway)의 맥락에서 김대중 정부 하에서의 복지제의 변화의 특징은 무엇인가? 과거의 발전주의 복지체제로 획기적인 단절로서 한국복지체제 발전의 새로운

www.kci.go.kr

패러다임의 형성인가? 아니면 과로부터로부터의 연속성을 가지고 있는가? 왜 그런가? 어떻게 앞으로의 변화전망을 예측할 수 있을 것인가이다.

김대중 정부의 생산적 복지개혁의 특징을 좀더 자세하게 분석하기 위해서는 기존의 발전주의 복지체제의 특징을 기초로 분석해야 한다. IMF 경제위기 이전의 한국의 발전주의 복지체제를 요약하면, <표 1>과 같다.

김대중 정부의 복지개혁의 내용을 보면, 민주화의 진척으로 인하여 과거의 권위주의 발전국가시대의 복지제도와 비교했을 때 커다란 전환점이 되는 것은 사실이다. 그러나 정책내용을 자세히 분석해보면, 요소 요소에 발전주의 복지체제의 유산이 스며들어 있다.

김대중 정부의 복지개혁의 분석은 이미 복지제도가 성숙한 서구 선진복지국가들의 맥락에서 나온 세계화, 신자유주의, 복지국가의 상호관계 논리를 기계적으로 적용해서는 안된다. 그리고 경로의존성과 시간과 연속(time and sequences)이라는 시간(time) 프레임의 적용이 필요하다(Pierson, 2004; Katznelson, 1997, Ragin, 1983). 다시 말해서, 어떤 계기에 의해 신자유주의적 구조조정이라는 역사적 사건이 일어난 시기(timing)에 당시의 생산레짐과 복지체제의 특성과 이를 매개하는 지배연합과 정치레짐의 특성에 따라 복지개혁의 방향과 수준이 다르게 결정된다는 것이다.

다시 말해서, 신자유주의적 수렴론에 따라 세계화의 압력이 서구 선진복지국가들에게는 복지축소로의 압력을 행사하기 때문에, 한국의 경우도 국가의 역할을 축소하는 신자유주의적 경제개혁 실행되면, 복지개혁도 축소의 방향으로 진행될 것이라는 기대는 한국적 맥락을 이해하지 못하는 가운데 나오는 주장이다. 또한 경제개혁이 신자유주의적이기 때문에 복지개혁도 신자유주의적일 수밖에 없다는 주장도 문제가 있다. 구체적인 상황적 분석이 필요하다.

www.kci.go.kr

<표 1> 한국 발전주의 복지레짐의 주요특징

차원	주요 내용
이념과기능	1. 복지제도 뿐만 아니라 기타 사회, 정치 제도에 깊이 뿌리박혀 있는 발전주의 이데올로기 2. 기업과 국가 간의 보수주의 지배연합/노동의 배제, 또는 포섭 3. 사회복지정책이 산업정책과 거시정책에 종속되어 발전 4. 강한 재정보수주의/국가재정은 복지보다 경제부문 투자에 집중 5. 고용연계 또는 산업성취모델, 일과연계되어야 급여를 받을 수 있음/초기에 산업화에 필요한 핵심노동자 중심의 보호를 위한 사회보험중심으로 발전하였기 때문
형식적 구조	1. 주요 복지제도는 사회보험 중심으로 발전, 국가는 사회보험기금에 최소한으로 기여/수익자부담의 원칙 적용 2. 공적부조의 급여는 매우 제한적/근로무능력자 중심으로(the deserving poor) 3. 사회서비스제도는 최소한의 수준으로 발전; 국가에 의한 직접적 서비스 제공보다는 민간 또는 비영리조직을 통한 서비스 제공, 이들에게 최소한의 재정보조를 하면서 서비스의 급여범위와 수준을 통제/규제중심적/특히 교육 및 의료서비스 부분에 비영리조직을 활용하여 국가가 재정보조와 규제를 하면서 공공서비스의 주요 영역이 됨/교육과 의료는 산업화에 매우 중요 4. 인적자원개발에 집중/특히 교육과 직업훈련 5. 기업복지의 발전/그러나 자유주의 모델의 기업복지와 차이가 있음/기업 및 노사간의 자율적 협상의 결과라기보다는 국가가 중재, 규제, 재정적 지원을 함/국가복지를 억제하는 대신에 기업복지를 장려
효과	1. 최소한의 소득보장/낮은 수준의 탈상품화/높은 수준의 계층화/복지의 부정적 근로동기 영향을 매우 강조 2. 혜택의 이중구조(dualism in the welfare system), 양극화/대기업 부문의 노동자들은 높은 수준의 국가복지와 기업(민간)복지를 누리는 반면에, 중소기업과 한계부문(자영업, 비공식부문)의 노동자들은 낮은 수준의 국가복지와 기업(민간)복지를 받음

자료출처: 정무권, (2007b)에서 요약.

요약하면, 한국에서의 신자유주의적 개혁은 선진 복지국가들과 달리 복지국가의 대응으로 나온 것이 아니라, 발전국가의 대응으로 나왔다(하연섭, 2006). 물론 세계화라는 환경변화와 신자유주의 사조가 이러한 한국적 맥락에서의 신자유주의적 대응을 더욱 촉진, 강화시켰다. 그리고 김대중 정부의 복지개혁은 당시의 한국의 발전주의 복지체제의 특성이 기본적인 사회안전망이 매우 취약하였기 때문에 김대

www.kci.go.kr

중 정부의 대대적인 신자유주의적 구조조정을 원활하게 수행하기 위한 대응이었다. 따라서 신자유주의 경제구조조정에서도 그 사회가 사회안전망이 취약하면 복지가 확대되는 것이 가능한 것이다. 문제는 정치적 지배연합의 성격과 국가복지 확대의 내용이 어떤 특징과 성격을 갖느냐 하는 것이다. 이를 위해, 생산적 복지의 아이디어와 정치과정, 그리고 개혁내용을 중심으로 분석해 본다.

(2) 생산적 복지 개혁의 아이디어: 민주화, 발전주의, 신자유주의 결합

먼저 김대중 정부의 복지개혁과정에서 아이디어의 혼란과 불확실성 그리고 불안정한 피드백의 형성은 김대중 정부가 제시한 “생산적 복지(productive welfare)"라는 개념의 모호성에서부터 시작된다(정무권, 2002).

생산적 복지 이념의 평가는 크게 두 가지 시각으로 구별된다. 하나는 김대중 정부의 생산적 복지는 복지확대를 강조하기는 하지만 경제적 효율성과 근로복지가 더 강조되기 때문에 영미식이 신자유주의적 이념에 더 가깝다는 주장과, 다른 스칸디나비아 국가들 사이에서 강조되는 것처럼 성장과 복지를 조화시키며 고용창출을 통한 복지구현에 가깝다는 주장이다. 왜 이런 다양한 해석이 나올 수 있는가?

첫째로, 정치적 레토릭이라고 할 수 있는 생산적 복지의 이념과 실제 제도와 집행의 내용에서의 차이에서 나올 수 있다. 둘째로, 김대중 정부의 불안정 지배연합의 성격에서 볼 수 있듯이, 복지개혁을 디자인한 주체들이 다양했으며, 집단별로 생각하는 생산적 복지의 개념이 달랐다, 그런 가운데 발전주의 이데올로기가 강하고 보수적인 관료제가 정책결정과정을 주도하게 된다. 그리고 실제로 진보적 친복지 전문가들이 정책결정과정에 참여하였다 할지라도, 획기적인 국가복지

www.kci.go.kr

확대를 위한 국가재정의 여력이나 정책수단들(예, 조세수입의 확보, 인프라의 구축 등)이 당장 가능하지 않기 때문에, 급박하게 진행되는 구조조정과정에서 문제해결을 위하여 당장 사용가능한 정책수단이나 제도들을 재조합하여 새롭게 대응할 수밖에 없게 된다(브리콜라쥐). 셋째로, 결국 복지개혁의 성격을 "생산적(productive)" 이라는 접두어를 붙이면서, "성장과 복지의 균형", "복지다원주의"라는 개념을 사용하는 것은 그동안 발전주의 이데올로기가 전문가, 관료, 정치가뿐만 아니라 국민정서(public sentiments)에 의식적으로 또는 무의식적인 수준에서 깊이 스며들어 있다고 해석할 수 있다[24].

원래 '생산적 복지'의 개념은 에스핑-안데르센에 의해 서구 스칸디나비아 국가들을 지칭하는 개념에서 나왔다. 그런데 최근에 에스핑-안데르센도 '생산적 복지'의 개념을 두 가지로 구별하고 있다(Esping-Andersen, 1999: 80). 하나는 스칸디나비아 국가의 고용정책과 복지정책을 긴밀하게 연계시키며, 시민들의 생산적 참여를 극대화함으로써, 성장과 복지를 상호 조화시키는 생산적 복지의 개념이다. 다른 하나는 미국식의 경제정책과 복지정책의 영역이 기본적으로 분리되면서, 복지정책은 근로복지를 강조하면서, 복지지출의 낭비를 방지하는 의미의 생산적 복지이다. 과연 김대중 정부의 '생산적 복지'는 어느 쪽인가?

사실 생산적 복지라는 용어는 이미 김영삼 정부 때부터 시작된 것이었다. 김영삼 정부도 1995년 세계화 전략의 일환으로 "삶의 질의 세계화"를 선언하고 한국의 복지제도의 이념을 생산적 복지로 개념화하였다. 그러나 당시는 여전히 성장과 복지의 이분법 상에 놓여 있었

24) 이와 같이 발전주의 이데올로기가 무의식적으로 지배하는 현상을 헤제모니라는 개념이나, 권력(power)의 개념에서 행태주의가 아닌, Bachrach의 무의사결정(non-decision making), 또는 Luke의 제3의 권력개념, 또는 Marxist의 현실주의적 시각에서의 권력의 개념(realist view of power) 차원에서도 설명할 수 있을 것이다(Isaac, 1987).

www.kci.go.kr

으며, 구상에 대한 실천을 해보지 못하고 중도에 폐기되었었다(정무권, 2000). 그러나 김대중 정부의 생산적 복지의 개념은 김영삼 정부의 것과 차원을 달리해 국가책임을 더욱 강조하였다. 이런 측면에서 김영삼 정부의 생산적 복지 개념보다 한 단계 앞선 것으로 보인다.

민주화의 성과로 김대중 정부의 지배연합의 변화는 생산적 복지가 기본 이념에서 복지권을 사회적 기본권으로서 인정하고 사회적 연대를 주장함으로써, 과거의 권위주의적 발전국가 시대에서 성장과 복지의 이분법적 시각에서 벗어나 성장과 복지를 조화시키겠다는 의도가 표출되기 시작하였다는 데에서 큰 의의가 있다고 해석할 수 있다. 시장경제와 민주주의의 병행발전이라는 개념에서 보여주듯이, 기본은 시장의 영역을 확대하고 시장의 룰을 기본으로 깔지만, 그 위에 민주주의의 원칙을 접목시켜 기본권과 형평성을 강조하고 있다. 또한 이전과 비교하여 생산적 복지의 차별성은 세계화시대에 대비한 사회적 안전망의 확충, 고용을 통한 복지와 적극적 노동시장정책을 강조하였으며, 특히 여성의 사회참여를 강조하면서 지식기반산업의 기반확충을 위해 인력자원개발에 초점을 두었다는 것에서 찾을 수 있다. 이러한 기조는 세계화의 흐름에 경쟁력과 사회적 통합, 연대를 동시에 강조하는 의도를 보인 것으로 해석할 수 있다. 문제는 이러한 애매모호한 이념이 실제로 어떤 방향과 어떤 수준의 정책프로그램으로 만들어지고, 집행되는가이다.

생산적 복지를 기술한 기본 팸프랫들을 자세히 들여다보면, 여전히 국가의 책임의 한계를 규정하면서 근로복지와 민간부문의 역할을 강조하는 내용들을 복합적으로 수용하고 있다. 즉 국가책임을 회피할 수 있는 길을 마련하고 있는 것이다[25]. 그리고 당시의 논문이나 신문

25) 김대중 정부의 '생산적 복지'이념의 모호성을 반영하는 흥미로운 사실은, 2001년 봄에 보건복지부 주최의 '생산적 복지' 국제세미나에서 발표한 두 외국인 학자들의 해석이다. 사회민주주의 유형에 속하는 노르웨이 학자인 Stein Kuhnle은 한국의 복지개혁에서 생산적 복지의 이념을 사회민주주의에 가까운

www.kci.go.kr

사설, 주요 정치가들의 어록들을 보면, 사실 복지가 생산에 기여해야 한다는 일차적 이념에는 찬성하지만, 그 해석에 있어서는 학자들, 관료, 전문가, 여론주도층들 사이에 너무나 다양하였다. 일부 진보적인 복지전문가 집단은 사민주의 모델의 생산적 복지를 지향하였던 반면, 대다수의 자유주의 경제학자, 관료 및 정치집단, 매스미디어 등 담론형성의 주요 집단들은 자유주의적 생산적 복지의 이미지를 더 가깝게 생각한다. 결과적으로 복지개혁의 내용은 자유주의와 더 유사한, 실질적으로는 발전주의 복지체제의 기본 프레임의 연속 상에서 복지가 확대된 것이다.

다음으로는 다양한 해석이 가능한 애매모호한 이념과 더불어 구체적인 정책프로그램에 대한 아이디어와 확산과 지지를 위한 담론형성의 문제다. 한국사회에서 사회복지정책에 대한 담론의 형성은 매우 제한적이었다. 우선 서구와 같이 복지개혁을 주도하는 좌파정당이 없고, 복지정책이 선거에서 중요한 이슈가 되질 못했다. 복지개혁을 주창해야할 노동조직들도 노사관계와 근로조건과 같은 자신의 지위문제에 관련된 정책이슈에 더욱 집착하였다. 실질적 개혁담론은 소수의 복지전문가들과 정부관료들 중심으로 제한된 수준에 머물렀다.

그나마 한국적 맥락에서 매우 흥미로운 것은 민주화 이후 복지개혁을 주장하는 참여연대와 같은 시민운동이 성장하여 사실상 정당이나 노동조합 대신에 복지분야에 사회적 의제제기와 담론을 주도해 갔다는 것이다. 사실 김대중 정부의 초기 복지개혁에 특히 공적부조개혁운동에 진보적 친복지 전문가들과 시민운동단체가 큰 역할을 하였다(안병영, 2000). 그리고 노사정위원회가 설립되어, 고용안정 및 사회

것으로 해석하는 반면에, 미국학자인 Gilbert Neil은 미국식의 '가능국가(enabling state)인 복지이념으로서 해석하고 있는 것이다. 마찬가지로 국내 학자들과 전문가 사이에서도 생산적 복지를 동의하고 주장하면서도 진보적 학자와 전문가들과 보수적 학자와 전문가들 사이에서도 사민주의적 해석과 자유주의적 해석이 공존했다.

www.kci.go.kr

복지제도 개혁의 논의가 노사정 대표들 사이에 이루어지기 시작하였으나, 초기의 구조조정을 위한 개혁의제들을 제외하고는 형식적 논의 수준에 머물렀다. 위기 이후의 총선이나 대선에 여전히 복지개혁이 선거에 영향을 미치는 주요 선거의제로 등장하지 않는다. 친복지적 담론의 형성은 여전히 제한적인 수준에 있었다.

개혁아이디어도 좁은 이슈로 제한되었다. 정책아이디어는 대부분 IMF 위기 이전부터 소수의 복지전문가와 관료들 사이에 개혁과정에서 제기되었던 아이디어들이 위기를 통해 확산되었다. 예들 들어, 사회보험의 확대, 공적부조개혁, 의료개혁에 있어서 의료보험통합과 의약분업의 정책프로그램 아이디어 들은 그동안 진보적 성격을 갖는 전문가들 사이에서 꾸준히 제기되었던 내용들이다. 특히 의료보험통합은 그동안 조합주의와 통합주의 대립으로 지금까지 개혁담론을 주도해 오면서, 오히려 의료개혁에서 다른 의제의 등장과 담론형성을 제한하여 왔다. 예컨대, 의료개혁의 이슈에 있어서 보다 본질적이면서 긴급한 이슈인 공공의료의 확대나 의료전달체계의 개혁 등이 오래전부터 꾸준히 제기되었지만 실제 개혁담론의 과정에서 논의의 우선순위에서 배제되어 왔다[26].

그리고 실제 정책결정과정에서 경제정책과 복지정책이 정책의 형성과 집행에서의 패러다임 차원에서나 정부의 정책결정기구의 조직적 차원에서도 서로 동전의 양면으로서 인식하면서 긴밀한 연계를 가

26) 우리의 보건의료체계의 구조적 문제이면서 의료보험 및 의약분업 등 다른 영역의 문제에 영향을 미치고 있는 것은 의료서비스공급이 전적으로 민간부문의 시장의 논리에 의해 전달되고 있다는 사실이다. 바로 이러한 이슈들이 우리의 의료비 부담을 줄이고, 국민의 기본 건강과 저소득층의 보건의료서비스를 증진시키는데 우선적으로 선행되어야 하며, 의료보험의 통합이나 의약분업이 성공적으로 집행될 수 있는 조건들이다. 그러나 의료개혁의 아이디어와 담론은 의료보험 통합과 의약분업이라는 과거에서부터 계속되어 왔던 개혁이슈에만 갇혀 있었다. 이러한 제한적인 개혁담론은 의료보험통합과 의약분업이 실시되면 의료문제가 모두 한꺼번에 해결될 수 있는 것처럼 인식되어 온 것이다.

www.kci.go.kr

지고 통합적으로 이루어지지 않는다. 개혁담론의 추상적인 수준에서는 친복지적인 아이디어가 제기되고 논의되지만, 실제 정책결정과정이나 집행단계에서는 여전히 성장과 복지의 이분법 논리에 따라 복지정책은 경제정책에 종속적인 차원이며, 항상 경제정책기구가 정책결정과정에 우위를 가진다.

또한 사회복지 패러다임 변화의 실질적으로 가장 중요한 요소라고 할 수 있는 사회복지서비스에 대한 이슈제기는 매우 미약하였다. 만약에 생산적 복지가 사민주의적 패러다임을 지향한다면, 사회복지서비스 부문에서 좀더 적극적인 문제제기와 정책프로그램이 제시되고 실시되었어야 했었을 것이다. 미래의 비젼에서 사회서비스 부문은 현재의 잔여주의적인 수준에서 한 걸음 더 나아가 보편성을 강조하였지만, 민간중심의 복지다원주의가 강조되었다. 구체적인 정책프로그램 수준에서는 획기적인 프로그램이 없었다. 이미 제기되었듯이, 발전주의 복지체제의 중요한 특징은 서비스 전달체계를 국가가 직접 구축하지 않는다는 것이다. 그런 면에서 볼 때, 김대중 정부의 생산적 복지의 이념에서 발전주의 복지 패러다임으로부터의 일탈에 가장 핵심이라고 할 수 있는 사회복지서비스 문제는 일종의 무의사결정(non-decision making)의 논리와 같이 사회복지개혁에서 핵심적 복지이슈로 떠오르지 못하였다.

비록 김대중 정부에서의 사회복지개혁이 과거에 비하여 노동계와 시민단체의 참여가 가능했기 때문에 의해 진보세력의 입장에서는 훨씬 열린 공간에서 정책결정이 이루어졌지만, 연금의 자영업자로의 확대나, 의료보험통합, 의약분업 등의 이슈에 있어서는 반대도 만만치 않았다. 개혁을 주도 한 층은 충분한 설득과정 없이 자신의 개혁논리에 너무 집착하는 경향을 보였다고 해도 과장은 아닐 것이다. 복지개혁에 반대하는 측도 만만치 않았다. 이들 보수층은 담론형성의 주 매개 수단인 언론을 장악하면서 여론을 주도하였다. 입법과정에서의 상

www.kci.go.kr

황적 논리에 가까스로 법이 통과되어 개혁이 진행되었지만, 개혁과정에서 나오는 기득권 집단의 단기적인 이해관계를 설득하고 좀더 넓은 차원의 사회적 동의를 얻는데 실패하였다. 이는 오히려 사회통합을 이슈로 발전된 개혁들이 사회적 합의를 보지 못하고 갈등관계를 지속하는 결과를 낳았다. 이러한 복지개혁과정에서의 정치적 난맥상들은 우리 정치제도의 특징(대통령제, 지역주의 정당구조, 약한 정치사회) 때문에 나온다. 다시 말해서 복지개혁에 의해 김대중 정부 지배연합의 지지층을 강화시키면서 긍정적 피드백을 만들어 내어 문제점을 해결하거나 개혁된 제도를 정착화 시키는데 실패를 한 것이다.

이와 같이 한국의 민주화가 어느 정도 진전을 이루었지만, 권력관계의 변화에서 정치제도적 특징과 불안정 지배연합 수준 때문에 복지개혁 이념의 모호성이 나타나고, 복지개혁에 있어서 보다 광범위하고 본질적인 개혁담론 형성이 어려웠다. 그리고 우리 사회에는 아직도 발전국가시대의 이데올로기 유산인 성장과 복지의 이분화 논리가 하나의 지배적 가치로서 남아있었기 때문에 진보적인 복지개혁을 지지하는 대한 공공의 정서가 형성되기가 어려웠던 것이다. 과대복지가 성장의 기조를 약화시키고 저해하고 근로의욕을 저해한다는 가치관은 우리 사회의 다수의 지식인, 정부관료, 언론 등 엘리트들뿐만 아니라 일반 시민들 사이에서도 여전히 살아 숨쉬고 있었던 것이다.

(3) 생산적 복지 개혁의 특징: 생산레짐의 변화와 부조응의 형성

김대중 정부의 생산적 복지개혁의 성과는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째로, 4대 사회보험제도를 전국민 사회보험제도로 완성시킨 것이다. 그렇다면, 사회보험제도의 적용확대를 통한 전국민 사회보험제

www.kci.go.kr

도의 완성을 어떻게 해석해야 하는가?

한국의 복지제도의 기초는 이미 국가의 재정부담이 없는 사회보험 방식으로 확대 제도화되었다. 권위주의적 발전국가 주도의 산업화과정에서 국가의 정당성 확보와 동시에 국가의 재정부담 없이 산업화에 필요한 핵심 노동계층을 보호할 수 있었기 때문이다. 이것은 유럽대륙에서 독일이 후발 산업화국가로서 국가주도의 산업화과정에서 노동계층의 갈등을 완화시키면서, 국가의 정당성을 확보하기 위해 사회보험제도를 발전시킨 것과 매우 유사하다. 같은 맥락에서 일본의 경우도 동아시아의 후발 산업화국가의 발전논리에 따라 독일의 사회보험제도를 도입하여 사회보험제도가 주된 제도로 발전되었다. 비교 역사적으로 보면, 한국도 일본 이후의 동아사이 후발 산업화국가로서 같은 발전의 맥락에 있다고 할 수 있다. 그러나 독일과 일본이 전통적인 보수주의적 특성인 사회보험제도의 조합주의적 양식을 유지해 온 반면에, 한국은 김대중 정부의 복지개혁을 통해 보험제도의 조직적 특성이 일원화방식으로 전환된 것이다. 조직적인 특성에서 본다면, 사회통합과 연대성을 추구한 것으로 해석할 수 있다.

개혁과정을 보면, 연금제도의 개혁에서는 통합의 논리를 지키기 위해 김영삼 정부 하에서 추진했던 기초연금과 소득비례연금의 이원화를 부정하였고, IMF의 연금제도의 일부 민영화의 제안도 거부하였다. 그렇게 함으로써 기존의 방식에서 도시자영자까지 확대하여 하나의 연금제도 틀 속에 전국민을 묶음으로써 국민들 사이에 소득재분배와 연대성을 성취할 수 있는 제도적 특성을 갖추었다. 그리고 의료보험제도도 기존의 조합주의 방식을 하나의 통합된 조직으로 관리하는 통합주의 방식으로 개혁하였던 것이다. 따라서 조합별로 차별적으로 보험료와 혜택을 받던 것을 통합된 보험료 부과와 혜택을 받게 되었다. 근로자에게 혜택이 주어지는 산재보험과 고용보험제도는 처음부터 분권화 되지 않은 하나의 보험조직으로 운영되고 있다.

www.kci.go.kr

김대중 정부 이전에 우리의 사회보험제도는 가장 최근에 실시된 실업보험을 제외하고는 일반적으로 적용범위의 한계수준인 5인 미만의 소규모 영세업체의 근로자들과 임시직, 시간노동자들과 자영업자를 제외한 안정적 직장을 갖는 계층은 모두 사회보험의 보호망 안으로 포함시키는 수준까지 발전되었었다. 이러한 특징은 위로부터 아래로 확대시키는 방식이었다. 이것은 국가가 복지공급을 재정지원자로서보다는 규제자로서의 역할을 견지 해왔다는 의미이다.

사실 사회보험적용에서 제외된 나머지의 대부분은 노동시장에서 비공식부문의 근로자와 자영업자들로서 그들의 불안정한 소득과 소득파악이 어렵기 때문에 행정기술적으로 사회보험의 적용이 어려운 계층이라고 할 수 있다. 선진복지국가들은 이들을 연금제도의 경우는 조세에 기반한 기초연금을 도입하고, 다른 보험제도의 경우는 정부의 보험료의 지원 또는 정부의 공공서비스 부분으로 통합하여 보호하는 정책을 실시하고 있다. 우리 정부도 사회보험제도의 적용을 전국민으로 확대시킨다는 계획은 장기적이면 기본적인 목표였다. 그러나 5인 이하의 사업장까지 확대시키는 데에는 재원부담 및 관리능력의 문제점 때문에 확대를 주저해 왔던 것이다.

사실 의료보험제도의 통합과정이나, 연금제도를 농어촌지역 및 도사자영자로 확대하는 과정에서 단일 사회보험제도의 문제점에 대하여 전문가들 사이에서는 심각한 논쟁이 있었다. 특히 의료보험통합논쟁에서 이 논쟁이 더욱 심했다. 정책을 주관하는 관료집단들 사이에서도 단일화된 보험조직의 방식에 대하여 임금근로자와 자영업자간의 보험료 징수의 어려움, 보험료 부담과 급여간의 형평성 문제에 관한 정책실현가능성(policy feasibility)의 측면에서 회의적이었던 것이다.

그럼에도 불구하고 왜 개혁의 의제가 보험이라는 방식의 특성, 보험의 원리에 집착하였는가? 여기에는 급박히 돌아가는 위기관리라는 시간적 제약 하에서 급격히 증가하는 취약계층의 실업 및 소득보장문

www.kci.go.kr

제를 어느 정도는 해결할 수 있었기 때문이다. IMF 구조조정에 따라 대규모로 쏟아져 나오는 실업자와 사회적 취약계층을 보호하기 위해 정부가 재정부담을 최소화하고 신속하게 실시할 수 있는 가장 효율적인 방법은 사회보험방식으로 단순 적용의 확대일 것이다. 그렇지 않으면, 급속히 증가하는 실업자들을 일시 구호로 해결하거나, 공적부조제도를 확대시키는 대안이 있을 것이다. 이러한 방법 역시 국가의 재정부담이 급속히 늘어날 수밖에 없으며, 공적부조제도를 운영하기 위한 행정비용 또한 급속히 증가할 가능성이 높은 것이다. 일반적으로 자유주의 복지국가의 특성은 보편적 보험방식 보다는 정부의 일반재정에서 지출이 늘어나더라도 공적부조 방식을 더 선호한다. 빈곤층 이상의 소득계층은 가능한 시장에 의존하게 하고 빈곤층만 보호를 할 필요가 있다는 자유주의적 원칙 때문이다.

따라서 이러한 사회보험제도의 확대와 단일화는 보험제도 자체의 특성으로 보아 전세계적으로 사례가 드문 매우 획기적인 것으로 보인다. 그러나 보험적용의 확대 결과 의도와는 달리 사각지대는 매우 컸다[27]. 이미 변화하고 있는 생산레짐의 제도적 특징과 부조응이 심각하게 나타나고 있는 것이다. 과거 권위주의 시대의 고도성장 시기는 저소득층에게도 지속적인 고용의 기회가 주어지기 때문에, 일부 억압적 기제를 사용하면서 최소한의 복지로 산업화를 주도하는 것이 가능하였다. 그러나 산업화가 어느 정도 성숙된 지금 우리의 노동시장의 변화와 기여원칙에 충실한 사회보험제도가 제도적으로 양립하지 않는다는 것이다[28]. 즉 제도적 보완성(institutional complementarities)의 문제가 나타나기 시작한 것이다. 우리의 노동시장의 구조가 다수의 비정규직으로 구성되어 있고, 자영업 등 비공식부문이 큰 특징을 가지

27) 어느 국가의 사회보험제도도 사각지대는 일부 존재한다. 그러나 그 규모와 범위에 있어서, 한국의 사회보험제도가 전국민 사회보험제도의 완성으로서 실질적인 사회적 안전망을 갖추었다고 평가하기에는 문제가 있다고 본다.

28) 이를 트릴렘마(trilimma)의 논리로 분석한 것으로 양재진(2004) 참조.

www.kci.go.kr

고 있어서 취약계층에게 실질적으로 사회보험적용을 하기가 매우 어렵기 때문이다.

그럼에도 불구하고 김대중 정부는 취약계층을 제도적으로 보호하기 위해 이들을 사회보험의 보호 울타리 안에 포함하였지만, 강제적 용규제만을 확대하였을 뿐 보험료부담능력이 취약한 저소득층과 중소기업에게도 수익자부담의 원칙을 견지하였다. 따라서 취약계층이 실질적으로 보험에 적용될 수 있도록 하는 제도적 장치 없이 사회보험의 적용확대만으로는 취약계층을 보호하는 데에는 국가재정의 개입을 최소화하면서 국가가 사회적 보호를 하겠다는 현실적인 선택이 들어가 있는 것이다 (정무권, 2002).

대규모의 비정규직의 존재는 우리 경제가 재벌중심의 산업화를 추진한 결과이며, IMF 경제위기 이전에도 이미 존재하고 있었다. 다만 IMF 이후 비정규직이 더 빠른 속도로 증가하게 된 것이다. 이들 비정규직들은 강한 시장의 규율을 강조하는 노동의 상품화와 근로복지의 압력을 받고 있는 계층이다. 일부는 이러한 문제를 인식하지 못했기 때문에 사회보험의 확대로 나타나는 문제점은 의도하지 않았던 결과이고, 다만 인프라의 문제이기 때문에 시간이 지나면 해결될 수 있는 문제로 주장하기도 한다. 그러나 IMF 외환위기 10년이 지난 현재까지도 사각지대 문제는 해결되지 않고 있다.

이미 연금제도의 일원화로의 개혁이 김대중 정부의 생산적 복지개혁의 진보성과 성과를 자랑을 했지만, 저출산・고령화 문제가 노무현 정부에 와서 심각한 개혁의제로 등장하게 되었다. 연금제도의 사각지대의 해소가 가능하지 않게 됨에 따라 연금제도의 전면적 개혁이 최근 복지개혁 논의의 가장 핵심이 되고있다. 뿐만 아니라 산재, 고용보험제도의 사각지대의 해소도 현 사회보험제도의 가장 심각한 문제로 여전히 남아 있는 것이다. 그리고 사회적 취약계층을 보호한다고 하지만, 실질적으로 현금소득의 보장수준이 높지 않다는 것이다. 즉 사

www.kci.go.kr

회적 위험을 당했을 때 최소한의 수준으로만 보호하지, 노동의 탈상품화를 높이고자 하는 의도는 없다. 의료보험은 전국민이 가입이 되었지만, 서비스 급여에서 본인부담률이 높기 때문에, 여전히 의료비용에 대한 개인의존도가 높다는 것이다. 그리고 산재, 고용보험에서 부당남용의 사례가 문제제기 되고 있지만, 소득보전 수준은 낮은 편이다. 따라서 아직까지는 사회보험의 전국민으로의 확대에도 불구하고 사회보험이라는 방식으로는 현 노동시장구조 하에서는 취약계층을 보호하고자 하는 목적이 달성되기 어려운 것이다.

우리의 사회보장제도가 사회보험중심으로 다른 제도적 영역(공적부조/서비스영역)과 비대칭적으로 발전된 것은 과거의 발전주의 유산의 결과이다 (정무권, 1996 and 2007b). 또한 노동시장이 심각한 이중구조화를 가지고 있고, 비정규직의 규모가 큰 점도 발전주의 생산레짐의 유산이다. 이 두 제도적 특징은 과거의 초기 산업화과정에서 급속한 성장에 따라 고용창출이 지속적으로 일어나 산재나 건강과 같은 가장 핵심적인 사회적 위험만 보호하는 것으로 그 기능을 발휘할 수 있었는지 모르지만, 이제 저성장과 노동시장구조의 이중구조화, 그리고 취약계층을 중심으로 급격히 증가하고 있는 지금 심각한 제도적 불일치를 가지고 있다. 따라서 사회보험제도를 영세자영업자와 비정규직에게 까지 수익자부담의 원칙에 따라 단순히 적용대상만 확대를 시킨 것은 제도의 안정성에 문제가 있는 것이다. 이런 측면에서 김대중 정부의 사회보험확대는 한편으로는 주요 행위자들의 아이디어가 과거의 발전주의 유산에 갇혀 있었고, 다른 한편으로는 위기관리적 대응의 성격이 강했다.

김대중 정부의 복지개혁에서 사회보험의 확대와 함께 사회안전망 확충의 핵심을 이루는 부분은 최후의 빈곤구제 수단인 공적부조제도에서 수급권을 사회적 시민권으로 규정한 국민기초생활보장제도의 실시이다. 급여수준의 적절성을 위해 최저생계비를 정부가 공식적으

www.kci.go.kr

로 조사하여 발표하게 하였으며, 따라서 기초생활보장법의 실시는 그동안 전근대적인 구빈법의 틀로 노동무능력자만 보호하였던 생활보호제도를 벗어났다는 의미에서 한국의 복지제도의 발전사에서 커다란 전환기적 계기가 된 것이다.

그러나 법제도적으로는 수급권을 권리로 인정하였음에도 불구하고, 실제 집행과정에서는 과거의 제도에서처럼 여전히 엄격한 자산규정과 부양의무규정을 두고 있어서 실질적으로 보호가 되지 못하는 빈곤계층이 많다는 것이다. 이러한 사실은 권리로서 인정된 공적부조제도가 자칫 잘못하면 부정수급자를 양산하여 근로의욕을 약화시키고, 동시에 재정문제를 일으킬 수 있다는 우려 때문이다. 아직도 우리 사회에는 복지가 근로의욕을 해친다는 과거의 권위주의적 발전국가 시대의 성장과 복지의 이분법적 사고가 지배적임을 보여준다.

의료분야에서 의료보험제도의 통합과 의약분업의 실시를 들 수 있다. 그동안 의료개혁에 있어서 지속되어 왔던 개혁의제였고 많은 반대에 부딪치면서 개혁이 이루어져 왔기 때문에 상대적으로 진보적인 정권인 김대중 정부 하에서 가능했던 중요한 성과이다. 그러나 성과 그 자체를 떠나서 의제설정의 측면에서 보면, 발전주의 복지체제의 경로의존성이 나타난다. 의료보험의 통합은 질병이라는 사회적 위험분산을 전국민으로 확대시킴으로써, 앞으로의 의료보장제도를 사회통합적으로 만들어 가고, 국가가 의료보장에 개입을 용이하게 하는데 중요한 제도적 기반이 되는 것은 분명한 사실이다. 그러나 의료보장제도의 측면에서 보다 중요한 것은 노동의 상품화를 줄이는 데 매우 중요한 질병수당제도에 대한 정책의제는 거의 나오지 않는다는 것이다. 적어도 저임금, 취약계층만에게라도 제공하는 최소한의 질병수당에 대한 논의도 나오지 않는다. 더 나아가서 의료보험제도는 다른 사회보험제도와 달리 의료서비스의 공급체계가 의료보장의 효율성에도 중요한 역할을 한다. 한국은 의료서비스가 민간 시장부분에 의해 거

www.kci.go.kr

의 전적으로 공급되고 있다는 사실이 장기적이며 구조적인 관점에서 의료보험의 재정안정화 문제에 더 심각한 문제이다. 정부가 공적 의료보험을 통해 의료서비스의 가격을 통제하고 있지만, 가격에 대한 규제만으로 이윤을 추구하는 민간부문의 의료서비스 공급자의 의료서비스 공급행위를 통제하기 매우 어렵다.

마지막으로 사회복지서비스 분야도 변화하는 생산레짐과 인구구조의 특성에 심각한 부조응을 보이고 있다. 앞에서 언급했듯이, 사회서비스 부문에 대한 개혁이 무의사결정적인 의제설정으로 인해 지지부진하다는 것이다. 우리 사회는 급속한 사업화와 도시화의 결과로 가족구조의 핵가족화가 진행되고 있고, 동시에 인구의 노령화도 빠른 속도로 진행되고 있다. 또한 여성의 사회참여의 증가에 의해 교육, 탁아 등의 가사 업무의 사회적 수요가 증가하고 있다. 그리고 장애인의 증가, 학대받는 아동, 소년소녀 가장, 가출아동, 유기 아동 등 보호가 필요한 아동의 수가 급속히 늘어나서 우리 사회의 사회복지서비스에 대한 수요는 가히 폭발적이라고 할 수 있다. 물론 김대중 정부 하에서 노인, 아동, 장애인 등을 위한 서비스 시설을 늘리고, 각종 급여를 확대하였다.

사실 사회복지서비스는 전문 인력과 시설의 증가 그리고 서비스 전달을 위한 전달체계 및 네트워크가 필요하기 때문에 사회보험의 적용의 확대나 공적부조제도의 개혁과 같이 단 시일 내에 성과가 나오기 어렵다. 그러나 김대중 정부는 사회복지서비스의 발전에 국가의 역할에 대한 비젼을 제시하지 못하였다. 대신에 눈에 띄는 것은 김대중 정부가 강조한 부분은 여성복지와 그리고 그와 연관된 보육사업 및 출산휴가제의 도입일 것이다. 김대중 정부는 21세기 지식기반경제사회에서 여성의 사회참여의 중요성을 강조하고 있다. 여성의 사회참여를 촉진시키기 위해서는 출산휴가를 늘이고 육아 휴직제를 도입하였다. 이런 측면에서 김대중 정부는 여성의 모성보호정책에 대한 중

www.kci.go.kr

요한 제도적 씨를 뿌렸다. 그러나 이 제도가 질과 양의 측면에서 얼마나 공공부문의 책임수준까지 발전해갈 지는 더 두고 봐야 할 것이다.

서구 선진국의 경험에서도 보여주었듯이, 세계화시대에 고용창출은 서비스산업 분야에서 가능하다. 이 분야에 여성의 참여가 이루어지기 위해서는 가사일에 대한 사회서비스가 제공되어야 한다. 그리고 이런 서비스가 저소득층의 고용창출에 기여하고 실업문제를 해결하기 위해서는 가사서비스에 대한 저가격의 공급이 필수적이다. 민간부문에 지나치게 사회복지서비스를 의존하는 경우, 계층간의 격차를 가져올 수 있고, 중산층 이하의 여성들의 노동시장참여가 어려워진다. 스칸디나비아 국가들은 다양한 사회서비스를 국가가 제공함으로써, 여성의 사회참여를 가능하게 했고, 동시에 바로 국가서비스가 여성고용시장이 되고 있는 것이다. 스칸디나비아 국가들의 경우, 세계화의 압력으로 더 이상 공공부문의 확대는 어려워 보인다. 유럽대륙국가들도 고용창출을 위해서 서비스산업의 확대를 추진 중에 있다. 네덜란드의 경우, 사회복지서비스를 국가의 보조를 통해서 다양한 비영리조직들이 담당하고 있다. 우리의 경우도 사회복지서비스의 공급이 매우 부족한 실정이다. 그러나 정부는 이 부분에서 만큼은 제일 소극적이었다.

따라서 한국의 복지국가의 성격을 규정하는데 있어서 미래의 중요한 변수는 앞으로 사회복지서비스를 어떤 방식으로 발전시켜 나갈 것인가에 있다고 본다. 국가가 사회복지서비스 분야에 얼마나 적극적으로 개입하는가가 복지제도의 성격을 판단하는 중요한 바로미터가 될 것이다.

IMF 위기 이후에 기업복지의 변화도 매우 흥미롭다. 발전주의 복지체제의 중요한 제도적 특징 중의 하나는 기업복지의 규모가 크다는 것이고, 정부규제적 기업복지가 많다는 것이다. 그런데, IMF 위기 이후 기업복지는 총량에서 있어서는 감소하는 추세를 보인다(이수현,

www.kci.go.kr

노연희, 2006). IMF 구조조정 이후, 노동비용을 줄이기 위한 노력으로 기업복지의 대상이 되지 않는 비정규직을 급격히 증가시켰다. 국제경쟁력과 기업경쟁력 제고를 위해서는 비용절감은 불가피하였다. 때문에 기업들은 현금급여 뿐만 아니라 기업복지비를 포함하는 총액인건비를 통제하려는 움직임이 가속화되고 있는 것이 발견된다(김정한, 박찬임, 오찬수, 2004). 성과와 평가를 연계시키는 성과주의가 증가하면, 임금을 신축적으로 늘리는 대신에 기업복지를 줄일 것. 그러나 이러한 추세는 제한적일 것이다. 이미 이전의 논문에서 제시했듯이, 발전주의 복지체제에서 기업복지의 중요한 특징 중의 하나가, 국가의 규제, 법적 권고, 또는 행정적 지도에 의한 기업복지가 많기 때문이다(송준호, 1997).

4. 결론: 한국복지국가의 미래

지금까지 신제도주의 시각에서 발전된 경로의존성과 제도변화에 대한 방법론적 논리와 복지제도의 변화에 대한 인과관계적 이론적 틀을 제공해주는 자본주의 다양성의 이론을 적용하여 IMF 위기 이후의 김대중 정부의 생산레짐과 복지체제의 변화과정을 살펴보았다.

김대중 정부의 생산적 복지개혁에 대한 평가와 의의는 여러 가지 측면에서 매우 흥미로운 이론적, 경험적 함의를 제공해주고 있다.

첫째로, 세계화와 복지국가와의 관계측면에서 흥미로운 이론적, 경험적 함의를 준다. 일반적으로 서구 선진복지국가의 맥락에서 세계화와 복지국가와의 관점에서는 세계화가 복지국가의 축소를 낳는다는 수렴론이 대세였다. 그러나 한국의 경우, 대대적인 신자유주의적 경제개혁을 추진하는 과정에서 복지가 확대되었다. 이는 큰 틀에서 수렴론보다는 다양론의 주장과 일치하는 것이다. 기본적인 사회안전망이 갖추어지지 않은 상태에서 개방경제화와 신자유주의적 경제구조

www.kci.go.kr

조정은 대량의 실업자와 취약계층, 그리고 빈곤을 심화시켰다. 따라서 정치적 안정을 유지하면서 원활한 신자유주의적 구조조정을 위해서는 국가복지의 확대가 필요한 것이다. 김대중 정부의 복지개혁은 우선 이런 틀에서 보아야 할 것이다. 때문에 선진 복지국가들 사이에서의 복지국가의 위기 또는 성장의 한계라는 맥락에서 나온 신자유주의 개혁의 원리를 한국적 맥락에 그대로 적용하는 것은 곤란하다.

한국에서의 신자유주의 수용은 복지국가의 문제에서 나온 것이 아니다. 한국의 경우는 복지지출 뿐만 아니라 공공부문의 규모가 실제로는 작음에도 불구하고, 신자유주의의 이념의 적극적 수용은 발전국가의 성공의 위기, 즉 발전주의 국가의 병리현상 및 발전주의 생산레짐의 내부적 모순과 외부적 환경변화의 상호작용으로부터 비롯되었다. 억압발전주의 체제 하에서의 발전주의 국가의 병리현상은 경제자유화와 시장중심의 경제체로의 제도변화의 방향이었고, 한국의 민주화과정의 특징은 이러한 경제자유화와 신자유주주의를 더욱 적극적으로 받아들이는데 기여하였다. 김대중 정부의 적극적인 신자유주의적 개혁으로 전통적인 금융통제와 재정수단을 통한 발전주의 국가는 해체되었다. 그럼에도 불구하고, 후발산업화국가로서 글로벌 경제구조에서 국내 산업의 경쟁력 강화와 따라잡기(catch-up)라는 역사적으로 형성된 아이디어는 아직도 중요한 제도적 유산으로 남아 있다. 국가개입주의는 직접적 정책수단에서 다양한 규제 및 R&D 및 행정적 지원, 정부-기업의 네트워크를 통한 정보공유와 확산 등 간접적인 정부개입주의로 변하고 있다. 한국의 발전주의 생산레짐은 그 방향이 개방경제체제와 시장중심으로 전환되고 있지만, 신자유주의의 전형적인 모델인 영미식의 자유주의로 변화하지는 못했다. 발전국가적 속성이 여전히 환경변화에 대응하면서 남아 있는 것이다. 한편으로는 경제조정과정에서 주로 대기업 중심의 이해관계에 따라 조정되는 대기업 중심의 조정시장경제체제로 진화하고 있으며, 다른 한편으로는

www.kci.go.kr

개방경제화와 더불어 금융시장이나 노동시장에서 점점 시장의 논리가 확대되는 복합적인 형태를 유지하고 있다. 이는 제도 전환기의 중요한 특징이라고 할 수 있다. 미래의 생산레짐의 변화는 정치적 지배연합의 변화에 따라 결정될 가능성이 높은 것이다. 이미 경제구조가 상당히 자유주의적인 방향으로 진행되고 있다. 따라서 앞으로 조정경제시장체제를 지향하는 지배연합이 탄탄하게 지속되지 않는 한, 한국의 경제구조는 전형적인 영미식의 신자유주의 모델과 똑같지는 않겠지만, 점점 그에 가까운 시장중심적으로 진화할 가능성이 높다.

둘째로, 김대중 정부의 생산적 복지 개혁의 결과로 기존의 발전주의 복지체제에서 국가복지가 확대되었다. 그리고 IMF 위기 동안에 취약계층의 보호에 큰 도움이 되어서 대대적인 신자유주의적 경제개혁이 원만하게 이루어지는데 기여하였다. 그러나 김대중 정부의 생산적 복지개혁은 새로운 패러다임으로서의 복지체제의 전환이 아니라, 위기관리에 대한 대응이 더 강하였기 때문에 이전의 발전주의 유산의 연속성을 더 많이 가지고 있다. 전국민 사회보험제도의 완성과 공적부조제도의 개혁은 형식적으로는 한국에서 복지국가의 기본 틀을 갖추게 됨으로서 한국의 복지제도의 발전사에 커다란 역사적 전환점이 되었다는 평가를 할 수 있지만, 그 성과는 매우 제한적일 수밖에 없었다. 이미 변화하고 있는 생산레짐과 노동시장의 제도적 특성과의 부조응 때문이다. 일단 확대된 복지제도는 제도적 안정성이 확보된다면 그 다음 단계의 제도변화에 있어서 선택의 범위를 제약한다. 그러나 현 한국의 복지제도의 생산레짐과의 부조응에 의한 제도적 불안정성은 다시 새로운 변화의 요구를 받고 있으며, 앞으로의 방향은 정치적 지배연합의 특징에 영향을 받게 될 것이다. 어쨌든 생산레짐이 급격히 신자유주의적으로 진화하고 있기 때문에 노동시장의 양극화와 빈부격차 등 사회적 문제가 점점 심각해 질 것이고 현재의 복지체제의 사회안전망으로는 사회적 문제를 해결할 수 없다. 따라서 지배연합이

www.kci.go.kr

보수적 정권으로 바뀌어도 국가복지지출이나 어떤 식이던 다양한 복지프로그램은 지속해서 증가할 것이다. 문제는 지배연합의 성격에 따라 그 지출의 증가속도와 프로그램의 질적 성격에서 국가, 시장, 가족 책임 문제에서 차이를 보일 것이다.

셋째로, 김대중 정부의 생산레짐과 복지체제의 개혁이 한편으로는 큰 변화를 이루었지만, 다른 한편으로는 기존의 발전주의 유산이 지속성을 가진 것은 김대중 정부의 정치적 성격에 의해 설명될 수 있다. 즉 억압 발전주의 국가를 통한 산업화과정에서 오랫동안 지속되어온 보수적 지배연합으로부터, 비록 불안정하고 제한적인 변화이지만, 대중지향적 또는 진보적 정권으로 지배연합이 변화한 것은 한국의 복지제도 변화의 새로운 경로 형성에 중요한 역할을 하였다. 노동시장의 유연화를 합의주의로 조정하려는 시도를 하였다. 그러나 발전주의 유산인 노사관계의 깊은 상호불신과 김대중 정부의 전략적 노력의 부족으로 실패하였다. 그럼에도 불구하고, 매우 불안정하고 불확실 하지만 합의주의적 조정시장경제체제의 시도와 씨는 뿌려졌다. 그러나 이 씨가 앞으로 어떤 형태의 조정시장경제체제로 진화할 지는 예측하기 어렵다. 왜냐 하면, 과거의 억압적 발전주의 시대에 우리 경제사회를 조정해왔던 중요한 조정기제(mode of coordination)는 권위주의적 국가 그 자체였다. 80년대 이후 발전국가 해체과정과 보수적 민주화과정의 결과로 국가의 정치, 경제, 사회에서의 조정 수단과 능력은 급격히 약화되어 갔다. 따라서 조정의 주 기제로서 국가의 직접적 개입을 대체할 수 있는 어떤 형식과 수준이든 사회적 합의라는 조정기제를 만들어 내지 못하면, 경제, 노사관계, 복지의 조정의 주 기제는 점점 시장으로 넘어 갈 것이다. 따라서 앞으로의 복지개혁이 성장과 복지가 상호 조화를 이루고 사회통합에 기여하기 위해서는 어떻게 친복지적 지배연합이 제도화되고 합의주의적인 조정기제를 만들 것인가가 중요한 관건이 된다.

www.kci.go.kr

결론적으로, 최근의 시기는 일종의 전환기이다. 세계화라는 환경 속에서 한편으로는 한국의 산업경쟁력을 유지하기 위해 기존의 생산레짐을 어떻게 해체하고 재편하며, 다른 한편으로는 민주주의 발전과정에서 다양한 경제, 사회적 문제의 갈등을 어떻게 새롭게 재편하는가 하는 새로운 권력관계의 형성과 이에 상응하여 어떤 정치, 경제, 사회복지 분야에서 제도변화의 아이디어들(ideas)들이 서로 경쟁하고 있는 과정에 있는 것이다. 따라서 미래의 한국의 생산레짐과 복지체제의 방향은 앞으로 어떤 지배연합이 정치적, 사회적 헤제모니를 잡아 자신들의 패러다임과 정책프로그램을 위한 새로운 아이디어를 만들어 내는가에 결정될 것이다. 그러나 새로운 아이디어와 정책프로그램들은 이전의 아이디어와 제도의 경로의존성으로부터 완전하게 일탈하지 못한다. 제도의 지속과 변화를 긴 역사적 과정에서 보면, 중요 행위자들이 끊임없이 아이디어와 권력관계가 과거, 현재, 그리고 미래 사이에서 지속적인 재협상의 과정이다.

www.kci.go.kr

참고문헌

권순우. 2004.『한국의 금융현실과 금융효율화를 위한 과제』. Issue paper. 삼성경제연구원.

김연명 (편). 2002.『한국복지국가의 성격논쟁 I』. 서울: 인간과 복지

김연명. 2002. “김대중 정부의 사회복지정책: 신자유주의를 넘어서”.『한국복지국가의 성격논쟁 I』. 서울: 인간과 복지.

김유선. 2000. “비정규직 규모와 실태-통계청, ‘경제활동인구조사 부가조사’(2000.8) 결과-.”www.klsi.org.

김정한, 박찬임, 오학수. 2004. 『기업복지의 실태와 정책과제』. 한국노동연구원.

방하남, 정무권. 1998. “한국의 실업구조의 특징과 정책방향.” 『한국사회정책』. 제5집 1호.

송준호. 1996. “한국의 기업복지의 특성과 과제.” 『임금연구』. 겨울호. 4-23.

신광영. 2002. “세계화, 생산레짐의 변혁, 그리고 복지국가 재편.” 한국정치학회 가을 학술대회.

신광영. 2002. “한국의 경제위기와 복지개혁.” 『국가전략』. 제8권, 1호.

신동면. 2005. “세계화 시대의 사회정책의 변화.” 『정부학연구.』 11: 40-74.

안병영, 임혁백. (편). 2001. 『세계화와 신자유주의』. 서울: 나남.

안병영. 2000. “국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구.” 『행정논총』. 38: 1-50.

안병영. 2002. 김대중 정부의 개혁정치와 연고주의.『계간사상』. 여름호. 184-214.

안병영. 정무권, 한상일. 2006. 『한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향』. 한림대학출판사.

안주엽 외. 2001. 『비정규근로의 실태와 정책과제 (I)』. 한국노동연구원.

안주엽, 조준모, 남재량. (2002) 『비정규근로의 실태와 정책과제(II)』. 한국노동연구원.

양재진. 2001. “구조조정과 사회복지: 발전국가 사회복지 파라다임의 붕괴와 김대중 정부의 과제.” 『한국정치학회보』. 35: 211-231.

양재진. 2003. “노동시장의 유연화와 한국복지국가의 선택: 노동시장과 복지제도의 비정합성 극복을 위하여. 『한국정치학회보』. 37: 403-428.

양재진. 2005. “발전이후 발전주의론: 한국 발전국가의 성장, 위기, 그리고 미래.” 『한국행정학보』. 39: 1-18.

유평준, 정무권. 2002. “한국정보정책의 제도적 특징.” 한국행정학회 전자정부연구회 학술대회 발표논문. 2002. 11. 4.

이수연, 노연희. 2006. “외환위기 전후 노동력의 유연화와 한국 기업복지제도의

www.kci.go.kr

변화.” 『한국사회복지학』. 58: 143-166.
임상훈. 2002. “한국의 사회협약: 노사정의 세계화와 구조조정 압력에 대한 삼자 교섭 전략”. 한국인사조직학회 2002년도 춘계학술대회 발표문. 2002-03-30.
장지연. 2001. “비정규직의 실태와 쟁점: 성별 차이를 중점으로.” 『경제와 사회』 게재논문.
전창환. 2004. “김대중 정부 이후의 한국경제: 신자유주의 구조조정과 V자형회복에서 거시적 성장체제의 내재적 불안정성으로.” 『위기 이후 한국자본주의』. 전창환, 김진방 외 지음. 서울: 풀빛.
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.
정무권. 1996. “한국사회복지제도의 초기형성에 관한 연구”. 『한국사회정책』. 제3집.
정무권. 2000. “‘국민의 정부’의 사회정책: 신자유주의로의 확대? 사회통합의로의 전환?” 안병영. 임혁백 (편.). 『세계화와 신자유주의: 이념・현실・대응』. 서울: 나남.
정무권. 2002. "김대중 정부의 복지개혁과 한국 복지제도 성격 논쟁에 대하여: 발전주의 유산과 복지개혁의 한계.“ 김연명 (편). 『한국복지국가 성격 논쟁 I』. 서울: 인간과 복지.
정무권. 2007a. “복지국가 연구의 최근 동향과 쟁점: 자본주의 다양성 이론과 복지국가 재편논쟁. 『현대 정치학 이론의 발전』. 한국정치학회 편. 405-456.
정무권. 2007b. “한국의 생산레짐과 복지체제의 형성.” 『한국사회정책』. 제14집. 257-302.
조규성. 2001. “선택적 복리후생제도의 합리적 운영방안은 무엇인가?” 『임금연구』. 여름호.
조영철. 2004. “위기 이후 구조재편의 문제점과 대안적인 정책방안.” 『위기 이후 한국자본주의』. 전창환, 김진방 외 지음. 서울: 풀빛.
최영기. 2006. “노사관계의 제도와 문화: 투쟁에서 타협으로.” 『한국형 사회협약의 모색과 복지국가』. 경기발전연구원 연구 총서 3. 경기발전연구원.
하연섭. 2003. 『제도분석: 이론과 쟁점』. 서울: 다산출판사.
하연섭. 2006a. “신제도주의의 이론적 진화와 정책연구.” 『행정논총』. 44(2): 217-246..
하연섭. 2006b. “정책아이디어와 제도변화: 우리나라에서 신자유주의의 해석과 적용을 중심으로.” 『행정논총』. 44(4): 1-27.
홍영기. 2004. “위기 이후 금융시스템 전환이 성격과 한계.”『위기 이후 한국자본

www.kci.go.kr

주의』. 전창환, 김진방 외 지음. 서울: 풀빛.

Ahn, Byung Young. 2002. "Globalization and Welfare Reform in South Korea: Performance and Limitation in Korea" presented at Globalization and Local Cohesion in Korea. Feb. 18-19. *Institute of Asian Research,* The University of Britisch Columbia, Vancouver. BC. Canada.

Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization.* Oxford: Oxford University Press.

Blyth, Mark. 2002. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century.* Cambridge: Cambridge University Press.

Cameron, David R. (1978). "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis." *American Political Science Review.* 72: 1243-1261.

Campbell, John L. 2004. *Institutional Change and Globalization.* Princeton: Princeton University Press.

Campbell, John L., and Pedersen, Ove K. eds. 2001. *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis.* Princeton: Princeton University Press.

Cenry, Philip G. 1995. "Globalization and the Changing Logic of Collective Action." *International Organization*. 49: 595-652.

Cenry, Philip G., Menz, Georg, and Soederberg, Susanne. 2005. "Different Roads to Globalization: Neoliberalism, the Competition State, and Politics in a More Open World." in Susanne Soederberg, Georg Menz, and Philip G. Cenry. *Internalizing Globalization: The Rise of Neoliberalism and the Decline of National Varieties of Capitalism.* New York: Palgrave. 1-30.

Chang, Ha-Joon. 1994. *The Political Economy of Industrial Policy.* London: Macmillan.

Choi, Byung-sun. 1987. "Institutionalizing A Liberal Economic Order in Korea: The Strategic Management of Economic Change." Ph.D Dissertation. Harvard University Press.

Chung, Moo-Kwon. 2001. "Rolling Back the Korean State: How Much Has Changed?". *Paper to be presented at the 2001 Meeting of the IPSA of Structure of Governance*, University of Oklahoma, March 30-31, 2001.

Clemens, Elisabeth S., and Cook, James M. 1999. "Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change." *Annual Review of Sociology*. 25: 441-66.

Cox, Robert Henry. 2001. "The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany" *World Politics* 53.

Crouch, Colin, and Farrell, Henry. 2004. "Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism." *Rationality and Society.* 16: 5-43.

www.kci.go.kr

Crouch, Colin, and Streek, Wolfgang. (1998). *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. London: Sage Publications.

Ebbinghaus, Bernhard, and Manow, Philip. 2001a. *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and USA.* London: Routledge.

Ebbinghaus, Bernhard. 2005. "Can Path Dependence Explain Institutional Change?: Two Approaches Applied to Welfare State Reform." *Max-Planck Institute for the Study of Societies.* Discussion Paper 05/2.

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. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Princeton: Princeton University Press.

Esping-Andersen. Gosta. ed. 1996. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies.* London: Sage.

Esping-Andersen, Gosta. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economic*: Oxford: Oxford University Press..

Fearon, James D. 1991. "Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science." *World Politics.* 43: 169-195.

Ganghof, Steffen. 2000. "Adjusting National Tax Policy to Economic Internationalization: Strategies and Outcomes." *In Welfare and Work in the Open Economy: Diverse Responses to Common Challenges*. Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt. Oxford: Oxford University Press.

Garret, Geoffrey. 1998. *Partisan Politics in the Global Economy.* Cambridge: Cambridge University Press.

Garret, Geoffrey, and Mitchell, Deborah. (2001). Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD." *European Journal of Political Research*. 39: 145-177.

Garrett, Geoffrey. 1998. "Global Markets and National Politics: Collision Course or

Giddens, Anthony. 1979. *Central Problems in Social Theory: Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis.* Berkeley: University of California Press.

Gilbert, Neil. 2001. "Productive Welfare and the Market Economy: Korea's Enabling State." Proceedings of Korean Social Security Association. 2001.

Haggard, Stephan, and Kaufman, Robert R. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton University Press.

Hall, Peter A. Hall and David Soskice, eds. 2001a. *Varieties of Capitalism. Oxford*: Oxford University Press.

Hall, Peter, A. 1993. "Policy Paradigm, Social Learning, and the State: The Case of

www.kci.go.kr

Economic Policy-Making in Britain." *Comparative Politics*. 25: 275-296.

Hall, Peter, A. 1986. *Governing the Economy: the Politics of the State Intervention in Britain and France.* Cambridge: Cambridge University Press.

Hemerijck, Anton, et al. 2000. "How Small Countries Negotiate Change Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands, and Belgium," in Scharpf and Schmidt, eds.

Hollingsworth, Rogers J. and Robert Boyer, eds. 1997. *Contemporary Capitalism.* Cambridge: Cambridge University Press.

Huber, Evelyne, Rueschmeyer, Dietrich, and Stephens, John D. 1997. "The Paradoxs of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Dimensions." *Comparative Politics*. 29: 323-343.

Huber, Evelyne, Stephens, John D. 2000. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Market.* Chicago: Chicago University Press.

Isaac, Jeffrey C. 1987. *Power and Marxist Theory: A Realist View.* Ithaca: Cornell 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.

Katzenstein, Peter. 1985. *Small States and World Markets.* Ithaca: Cornell Univ. Press.

Katznelson, Ira. 1997. "Structure and Configuration in Comparative Politics." In Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure. Mark Irving Lichbach and Alan S. Zucherman. eds. Cambridge: Cambridge University Press.

Kitschelt, Hebert, Lange, Peter, Marks, Gary, Stephens, John D. 1999. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism.* Cambrige: Cambridge University Press.

Knight, Jack, 1992. *Institutions and Social Conflicts*. New York: Cambridge University Press.

Krasner, Stephen D. 1984. "Approaches to the Staet Althernative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics*. 16: 223-46.

Kuhnel, Stein. 2001. "Democracy and Productive Welfare: European and Korean Welfare Policy Development in Perspective."

Kurzer, Paultte. 1993. *Business and Banking: Political Change and Economic Integration in Western Europe*. Ithaca. N.Y.: Cornell University Press.

Linz, Juan J., and Stepan, Alfred. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press.

Mahoney, James, and Rueschemeyer, Dietrich. 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences.* Cambridge: Cambridge University Press.

www.kci.go.kr

Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society*. 29: 507-548.

Maxfield, Sylbia. 2000. "Comparing East Asia and Latin America: Capital Mobility and Democratic Stability." *Journal of Democracy*. 11: 95-106.

Mosely, Layna. 2000. "Room to Move: International Financial Markets and National Welfare States." *International Organization*. 54: 737-773.

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* New York: Cambridge University Press.

OECD. 2000. *Pushing Ahead with Reform in Korea*: Labour Market and Social Safety-Net Policies.

OECD. 2004. *OECD Economic Surveys*: Korea. OECD.

Pierson, Paul. 1993. "When Effect Become Cause: Policy Feedback and Political Change." *World Politics*. 45: 595-628.

Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pieroson, Paul. 2001. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review.* 94: 251-267.

Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis. Princeton:* Princeton University Press.

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

Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation*. Boston: Beacon.

Pontusson, Jonas. 1996. "Labor Markets, Production Strategies, and Wage Bargaining Institutions: The Swedish Employer Offensive in Comparative Perspective." *Comparative Political Studies*. 29: 223-250.

Ragin, Charles C. 1987. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.

Rieger, Elmar, Leibfried, Stephan. 1998. "Welfare State Limits to Globalization." *Politics and Society*. 26: 363-390.

Rodrik, Dani. 1997. *Has Globalization Gone Too Far? Washington. D.C.* Institute for International Economics.

Scharpf, Fritz W. 2000. "Institutions in Comparative Policy Research." *Comparative Political Studies*. 33: 762-790.

Schmidt, Vivian A. 2000. "Values and Discourse in the Politics of Adjustment." *In Welfare and Work in the Open Economy: From Vulnerabilities to Competitiveness*. Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt. eds. Oxford: Oxford University Press. 229-309.

Schmidt, Vivien A. 2002. "Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State

www.kci.go.kr

Adjustment?" *Comparative Political Studies*. 35: 168-193.
Soskice, David. 1999. "Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s." In Kitschelt et al. 1999a.
Steinmo, Sven. 2002. "Globalization and Taxation: Challenges to the Swedish Welfare State." *Comparative Political Studies*. 35: 839-862.
Streeck, Wolfgang, and Thelen, Kathleen. ed. 2005. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
Swank, Duane. 1998. "Funding the Welfare State: Globalization and the Taxation of Business in Advanced Market Economies." *Political Studies*. 46: 671-692.
Swank, Duane. 2001. "Political Institutions and Welfare State Restructuring: The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies." In Paul Pierson. (ed.). The New Politics of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press.
Thelen, Kathleen, and Steinmo, Sven. 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.
Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Compariative Politics." *Annual Review of Political Science*. 2: 369-404.
Torfing, Jacob. 2001. "Path-Dependent Danish Welfare Reforms: The Contribution of the New Institutionalism to Understanding Evolutionary Change." *Scandinavian Political Studies*. 24: 227-309.
Visser, Jelle and Anton Hemerijck. 1997. *A Dutch Miracle*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
Weiss, Linda. 1998. *The Myth of the Powerless State*. Ithaca: Cornell University Press.
Weiss, Linda. 2000. "Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, not 'Normalizing." *Pacific Review*. 13: 21-55.
Weiss. Linda. ed. 2003. *States in the Global Economy*: Bringing Domestic Institutions Back In. Cambridge: Cambridge 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.

1차 검독 완료(2007.9.05.)
2차 검독 완료(2007.9.20.)

www.kci.go.kr

<Abstract>

Globalization, Democratization, and the Restructuring of Production and Welfare Regimes in Korea

Chung, MooKwon*

This paper aims at explaining how the Korean production and welfare regimes have changed as a result of the Kim Dae Jung government's economic and welfare reforms since the financial crisis in 1997. From the theoretical perspective this study takes up globalization and democratization as main variables with the varieties of capitalism in which the reciprocal relationship between the production and welfare regimes are elaborated. As a methodological tool to explain these changes, it uses the logic of 'idea' recently developed in the new institutionalism.

Key words: globalization, democratization, production regime, welfare regime, new institutionalism, idea, the Kim Dae Jung government's neo-liberal economic reforms, productive welfare reforms

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

www.kci.go.kr