

한국 복지국가의 이론화와 점진적 변화 이론의 기여: 한국의 작은 복지국가 경로의 이해*

우 명 숙**

◀ 요약 ▶

이 글은 역사제도주의적 관점에서의 ‘점진적 변화 이론’이 한국의 ‘작은’ 복지국가의 경로를 이론화하는 데 있어 어떻게 기여할 수 있을지를 살펴본다. 이는 그 경로의 자세한 기술이라기보다는 그것의 주요 특징들을 이해하는 작업이다. 민주화 이후 한국 복지국가 이론화는 아직까지 발전이나 저발전이냐를 둘러싼 경쟁적인 입장들이 대립하는 상태에 머물러 있다. 점진적 변화 이론의 관점에서 한국 복지국가의 변화를 분석해 보면, 민주화 이후의 한국의 복지국가의 경로는 지속적으로 작은 공적 사회지출의 지향 속에서 제도 도전자와 방어자들의 상호 대립적이면서도 타협적인 제도수정의 결과물이다. 결과적으로 작은 복지국가 지향의 제도 규칙은 유지되었으며, 이는 민주화 이후 작은 복지국가로의 경로를 다지는 데 기여하였다.

* 이 논문은 2010년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2010-330-B00037). 날카로운 비판과 세심한 조언을 해주신 세 분의 심사자들에게 감사의 마음을 전한다. 이 논문의 초기 형태의 글들은 <한국사회학회 2011년 전기사회학대회>, <한국비교사회학회 2011년 가을학술대회>에서 발표되었다.

** 중앙대학교, 중앙사회학연구소, 전임연구원(urijari@hanafos.com)

주제어: 점진적 변화 이론, 역사제도주의, 한국의 작은 복지국가, 한국 복지국가의 이론화, 민주화, 복지정치

1. 들어가며

이 글은 한국 복지국가 ‘이론화’에 역사제도주의적 ‘점진적 변화 이론’이 어떤 점에서 기여할 수 있는가를 논의한다.¹⁾ 민주화 이전과 이후의 한국 복지국가에 대한 이론적 논의들은 이어져 있지 않고 단절되어 있다. 민주화 이전에는 한국은 경제성장이 복지확충으로 이어지지 않는 저발전의 사례, 즉 서구 경험의 ‘일탈사례’로서 주로 취급되었다. 한편 민주화 이후 한국은 점차 일반화된 명제의 검증 사례가 되었고 발전과 저발전에 대한 입장들의 경쟁은 보다 치열해졌다. 특히 ‘발전’에 강조점을 둔 연구들은 한국도 서구 근대화론, 더 나아가 후기산업사회론의 명제를 증명하는 사례로 다루기 시작했다. 그러나 한국의 복지국가 이론화를 둘러싼 경쟁적 입장들은 장기적 관점에서 복지제도의 발전을 추적하지 않는 ‘현재주의적’(presentist) 입장에 주로 놓여 있어 제도 변화의 연속성과 변화 기제를 잘 보지 못하고 있다. 민주화 이후 노무현 정부까지의 복지제도 변화를 둘러싼 국내외 학계의 평가가 일치하지 못한 채 엇갈리는 이유 중의 하나도 제도 변화를 장기적 관점에서 보지 못했기 때문이기도 할 것이다. 장기적 관점의 분석은 단순히 과거를 조명하는 것이 아니라 현재의 변화 기제를 제대로 이해하기 위해서 매우 중요하다.

민주화 이후는 분명 한국의 복지제도가 최소한의 형식적인 면에서 서구의 복지제도의 틀을 갖추어 가는 시기였다. 유럽 복지국가처럼 공적 지출수준이 높은, ‘큰’ 복지국가로 되지는 않았지만, 한국은 미국이나 일본처럼 공적 지출수준이 낮은 ‘작은’ 복지국가의 틀을 갖추어 왔다고 볼 수 있다.²⁾ 이 글은 역사제도주의적 관점에서의 “점진적 변

1) 이 글에서 “한국 복지국가의 이론화”는 한국 복지제도의 형성과 발전을 이론적으로 설명해 보려는 ‘이론작업’을 의미한다.

2) ‘작다’는 의미는 OECD 회원국가들과의 비교에서 한국의 공공사회지출과 정부사회지출의 양적인 크기가 ‘작음’을 의미한다. OECD 국제비교자료에 따르면, 2005년 현재, 한국은 OECD 국가들 중에서 공공부문 사회지출(6.8%)이 가장 낮으며, GDP 대비 정부부문 지출에 있어서도 OECD 국가들 중에서 2007년 현재 7.5%로서, 7.2%인 멕시코 다음으로 가장 낮은 수준이다(OECD, 2010b). 이러한 공공복지지출의 작음은 일반조세에 의한 보편적 비기여 복지프로그램의 부재(상대적으로 보험료 기여에 근거한 사회보험의 선성장과 높은 비중), 주요 사회보장제도 급부수준과 적용물의 불충분성과 비포괄성을 함축하고 있다(본문 [표 3] 참조). 그러나 이 글은 작음을 양적

화 이론”(a theory of the incremental change of institution)이 이러한 한국의 ‘작은’ 복지국가로의 경로를 이론화하는 데 있어 어떻게 기여할 수 있을지를 제시해 보고자 한다. 이는 그 경로의 자세한 기술이라기보다는, 점진적 변화 이론의 관점에서 볼 때 그러한 경로의 어떤 주요한 특징들을 포착할 수 있을지를 가늠해 보는 작업이다. 이러한 작업은 추후 점진적 변화 이론이 보다 심도 깊은 분석을 통해 한국의 작은 복지국가로의 경로의 기제를 밝히는 데 어떤 방식으로 기여할 수 있을지를 우선적으로 검토해 보는 것이다(Thelen, 1999, 2003, 2004; Mahoney and Thelen, 2010).

이 글에서 제도의 ‘점진적 변화’에 주목하는 것은 다음의 두 가지 점에서 분석적 이점을 가진다. 첫째, 점진적 변화가 강조하는 것은 한국의 작은 복지국가로의 경로가 흔히 제도의 경로의존성을 주장하는 관점이 바라보듯이 ‘제도결정주의적인’ 것이 아니라는 점이다. 제도의 행위자들은 기존 제도 규칙의 재생산과 재해석, 그것을 통한 제도의 ‘수정’을 둘러싸고 협상을 벌이게 된다. 한편으로 이것은 제도가 쉽게 변하지 않는다는 것을 말하는 것이지만, 동시에 이것은 제도의 연속성에 있어서의 행위자들의 적극적 재해석과 수정전략을 말하며, 그렇기 때문에 제도의 연속성은 점진적 변화의 계기를 동반하고 있다. 우리가 연속성과 변화를 분석적으로 다른 과정으로 분리하고 있지만, 각각이 하나의 독자적인 과정으로 드러나지는 않는다는 점을 점진적 변화의 관점은 말해준다.

둘째, 점진적 변화의 관점은 지금까지 한국 복지제도에 관한 논의들이 구조기능주의적 설명방식을 취하는 경향이 있었기 때문에 이를 극복하고 제도 변화의 역사적 관점을 회복할 수 있는 데 기여할 수 있다. 행위자들의 협상과 제도의 점진적 변화는 제도의 ‘균형이론’에서 바라보는 것과 같이 균형상태에 도달하는 과정이 아니다. 행위자들의 협상은 제도의 부분적인 협상이며, 이것은 행위자들의 의도와 상관없이 새로운 문제들을 양산하거나 사회변화에 기능적으로 또는 효율적으로 대응하지 못하는 ‘역기능성’을 낳을 수도 있다. 그런 점에서 지금까지의 많은 논의들의 구조기능주의적 경향에 조심할 필요가 있다. 우리는 행위자들이 적극적으로 기존의 제도 규칙을 재해석하고 강화하려는 역동성을 보면서 동시에 그러한 행위자들의 선택들이 제도 규칙과 실행의 불일치성, 또는 의도하지 않은 결과를 낳을 수 있다는 점에 주위를 기울여야 한다. 제도의 변화는 새

인 크기의 문제이면서 동시에 작음을 지향하는 제도 속성 또는 제도 규칙의 문제로서 보고자 한다.

로운 환경에 대한 ‘적응’만이 아닌 ‘부적응’, 그리고 새로운 갈등과 긴장을 낳기 때문이다.

다음 2장에서는 민주화 이전과 이후 한국의 복지제도를 ‘설명’하는 이론적 논의들을 살펴보고, 한국 복지국가 이론화의 쟁점들에 역사제도주의적 점진적 변화 이론이 제공하는 관점이 무엇인지를 논의해 본다. 이어서는 3장에서는 점진적 변화 이론의 관점에서 단절적 변화 이론의 경로의존성 개념을 비판·수용하고 복지제도 형성과 변화에 대한 점진적 변화이론의 주요 관점들을 논의한다. 이후 4장에서는 이러한 점진적 변화의 관점에서 민주화 이후 한국의 복지국가의 변화를 볼 때, 작은 복지국가로의 경로가 강화되는 과정을 어떻게 이해할 수 있을지를 검토해 본다. 결론 5장에서는 점진적 변화 이론의 관점을 통해 제도 변화와 지속성에 대해 우리가 얻어낼 수 있는 이론적 장점들을 요약해 보고 학문적 실천의 필요성을 제시해 본다.

2. 한국 복지국가의 이론화 동향

1) 민주화 이전의 동향: 왜 저발전인가?

민주화 이전의 한국의 복지제도 발전은 ‘산업화 이론’ (the logic-of-industrialism thesis)에 반하는 일탈사례로 취급되었다. 한국의 고도성장에도 불구하고 공적 사회지출은 매우 낮은 수준에 머물러 있었고, 노동자 권리와 일반적인 사회권의 발전은 거의 이루어지지 않았다는 사실이 많이 지적되었다. 이렇게 민주화 이전의 한국 복지를 바라보는 시각들은 왜 급속한 경제성장에도 불구하고 산업화 이론의 일탈사례로 여겨질 만큼 복지제도가 저발전했는가에 관심이 집중되어 있었다. 한국 복지제도를 하나의 역사적 일탈사례로 바라보고 이를 설명하기 위해서는 한국의 독특한 문화, 역사, 제도를 설명요인으로 필요로 했다. 민주화 이전의 복지국가 이론들은 한국 복지의 저발전을 무엇으로 설명할 것인가를 두고 경쟁을 벌였다. 즉 이 이론들은 넓은 의미의 근대화론으로부터 도출된 산업화 이론이 가정하고 있는 경제적 부의 성장과 복지 성장의 선형적(linear) 관계가 왜 한국에서 적용되기 어려운가를 설명하려는 시도들이었다.

문화론은 넓게는 동아시아, 좁게는 한국의 독특한 복지제도 발전 패턴을 독특한 문

화적 가치로 설명하려 했다. 특히 상당수 서구 학자들의 문화연구들은(Jones, 1990, 1993; Rieger & Leibfried, 2003), 서구 복지국가와 뚜렷하게 대비되는 한국을 포함한 동아시아 복지국가의 저발전의 요인을 유교문화의 영향으로 보고자 했다. 일찍이 존스(Jones)의 연구는 대표적인 동아시아 문화연구로 국내외 연구자들에게 널리 인용되어 왔다. 상대적으로 최근의 리거와 라이브프리드(Rieger & Leibfried, 2003)의 연구는 문화 요인들이 추상적인 형태가 아니라 구체적으로 사회정책을 둘러싼 ‘사회정치’(social politics)에 영향을 미치는 방식을 보여주고자 했다는 점에서 문화론을 한층 더 진전시킨 면을 보였다. 존스, 그리고 리거와 라이브프리드의 문화연구는 모두 산업화 이론의 기본 명제인 경제발전이 복지국가의 성장으로 이어진다는 일반론적 명제가 문화적 맥락에 따라 다른 방식으로 실현된다는 점을 보여준다는 공통점을 가진다. 동일한 수준의 경제발전이 동일한 수준의 복지국가의 성장을 가져오는 것은 아니라는 것이다. 리거와 라이브프리드는 보다 명료하게 이 점을 강조하고 있다. 이들은 동아시아의 복지국가가 분명 서구 복지국가에 비해서 절대적으로 낮은 사회지출을 하고 있음을 보여주면서 이를 단순히 근대화라는 거대 프로젝트의 관점에서 동아시아 국가가 서구 복지국가에 ‘뒤처지는’ 것으로 볼 것이 아니라, 동아시아 국가는 그 국가 나름대로의 독특한 복지국가를 발전해 가고 있는 것으로 봐야 한다고 주장한다.

복지제도가 형성되고 발전되는 문화적 맥락은 복지제도 연구에 분명 중요하지만, 그럼에도 불구하고 이러한 문화연구들은, 문화적 요소가 서구와 동아시아 복지국가의 차이를 발생시키는 근본적이며 핵심적인 것으로 보며, 이러한 현상을 다소 ‘연구적’인 것으로 본다는 점에서 ‘문화근본주의적’ 입장을 반영하고 있다.³⁾ 문화결정론을 지양하는 리거와 라이브프리드도 글로벌 시대에도 지속적으로 유교문화가 사회전체에 지배적인 영향을 미치고 있는 것으로 보고 있는데, 이러한 유교문화의 지배가 서구문화와의 대비 속에서 그 일반적 특징이 이해된다고 하더라도, 이를 넘어서서 각 사회의 내부에서 어떤 힘의 논리에 따라 이러한 유교문화(유교문화의 어떤 요소들)가 갈등적으로 지속되거나 도전받는지에 대한 이해가 필요하다. 문화적 요인의 제도화 과정이 특히 정치적 엘리트들의 대중동원 전략과 연계되어 있음을 밝혀내려는 연구들(홍경준, 1997,

³⁾ 문화론에 대한 체계적인 비판을 위해서는 다음을 참조하시오: The East Asian Welfare Model(Roger Goodman, White and Kwon eds., 1998)의 1장 pp.15-17.

1998; Chang, 1997)은 문화 자체의 고유성 보다는 문화적 요인이 제도에 미치는 인과적 효과를 밝혀내려 했다는 점에서 고무적이다. 그런 점에서 문화적 속성에 대한 강조나 그 규범성에 대한 강조에 기반하는 문화연구들은 인과적 설명에는 여전히 취약하며 그런 점에서 제도의 형성과 변화 과정의 설명에서 그리 성공적이지는 못했다.

한편 문화적 요소가 아닌 사회정치적 요인을 강조하는 관점은 ‘국가 자율성’을 강조하는 입장과 ‘노동계급’ 요인을 강조하는 입장으로 나뉠 수 있을 것이다.⁴⁾ 전자는 흔히 ‘국가중심적’ 관점을 취한다. 국가중심적 설명은 한국 복지제도의 발전을 설명하는 데 있어 무엇보다 권위주의적 발전국가(developmental state)의 역할에 주목했다. 이 입장에 따르면, 권위주의적 발전국가는 정치적으로 권위주의적이며, 경제적으로는 극단의 경제우선주의에 기반한 ‘압축성장’을 추진하였다. 여기서 발전국가는 ‘국가복지’의 발전을 경제성장에 반하는 것으로 지속적으로 억제하는 한편, 발전국가의 정치적, 경제적 필요에 따라 사회복지 프로그램을 ‘도구주의적’으로 활용했을 뿐이었다. 따라서 사회복지 프로그램들은 권위주의적 발전국가가 정치적 정당성을 확보하기 위해서나, 아니면 경제성장에 필요한 자금 마련을 위한 기능주의적 관점에서 채택되고 개발된 것으로 평가되었다(이혜경, 1993; Goodman and Peng, 1996; Kwon, 1999). 한국의 국가복지의 저발전은 민족국가 형성의 과정에서 한국 국가엘리트들이 취한 독특한 집단정체성과 국민동원전략의 결과물로서 설명되었다.

한편 ‘노동계급’ 요인을 강조하는 ‘계급론적’ 입장은 한국의 억압적 정치체제가 노동계급을 정치과정에서 배제함으로써 남미의 다른 개발도상국가들에 비해서도 한국에서 노동자계급이 정치과정으로부터 훨씬 더 소외되어 있었다는 사실이 노동자 복지 전반의 저 발전을 초래한 것으로 설명했다(Choi, 1989; Deyo, 1987, 1989, 1990; Koo, 1987). 국가 엘리트들의 민족국가 형성에서의 역할과 전략을 강조하는 국가중심적 관점에 비해서 이 입장은 국가 엘리트들이 자본과 노동의 관계에서 취하는 계급적 입장을 강조했다. 한국의 발전국가는 ‘압축성장’의 과정에서 대기업을 보호하고 육성시키는 대기업 동맹관계를 형성하는 한편, 노동자계급은 오로지 산업화의 도구로만 간주했을 뿐 복지

⁴⁾ 여기서 ‘국가중심적’ 관점과 ‘계급론적’ 관점으로 나누어 정리하고 있는데, 각 입장들이 스스로 자신의 입장을 명확히 밝히지 않은 이상은 두 입장들이 선명하게 구분되지 않을 수 있다. 여기서 두 입장의 분류는 상대적 강조점이 다른 것으로 필자가 주관적으로 판단하여 결정하였기 때문에 개별 입장들의 복합적인 측면을 충분히 드러내지 못한 한계를 가진다.

제도를 통해 노동자계급을 정치적으로 포섭하는 전략을 채택하지 않았다.

사회정치적 요인에 주목하는 설명들은 한국 복지제도 저발전의 인과메커니즘을 보여주려고 했다는 점에서 문화론적 접근과는 달랐다. 문화론이 불변하는 문화의 속성을 가정하고 그러한 가정에서 제도를 설명하려고 했다면 이 설명들은 역사적으로 규정되는 특수한 한국의 정치경제학적 맥락에서 저 발전을 초래하는 주요 행위자들의 관계에 주목하고 제도에 대한 인과적 설명을 제시했다. 그러나 이 이론들의 한국 복지국가 이론화에 대한 기여는 민주화 이후의 변화를 어떻게 설명할 것인가 따라 다시 재평가되어야 할 것이다.

이러한 설명들은 민주화 이전 한국 복지국가의 저 발전을 설명하는 가설들이자 이론들이었다. 전체적으로 민주화 이전 시기까지는 산업화 이론으로 대표되는 근대화론이 한국의 복지국가의 경로를 설명하지 못한다는 연구자들의 합의가 있었고, 그렇다면 이러한 일탈사례로서의 한국 복지국가의 저 발전을 어떤 요인들로 설명할 것인가를 두고 이론들이 경쟁했다. 여기서 설명하려는 현상, 즉 한국복지 국가의 ‘저발전’ 현상에 대해서는 별로 이견이 존재하지 않았다. 따라서 각 이론들은 어떤 요인들이 더 중요한가를 두고 경쟁을 벌였다고 볼 수 있다. 다만 문화론적 접근은 문화요소 자체가 영구적인 것으로 간주하는 경향을 띠고 있어 인과적 설명틀로서는 한계를 가진다.

2) 민주화 이후의 각축장: 저발전에서 발전으로?

민주화 이후의 한국 복지국가의 이론화는 보다 복잡해지는 양상을 띤다. 무엇보다 설명하려는 현상, 즉 한국의 복지국가(복지국가의 성격 또는 경로)를 어떻게 바라볼 것인가, 무엇을 평가할 것인가, 또는 그것의 향후 진로 또는 유형을 어떻게 볼 것인가 등에서부터 쉽게 합의가 쉽지 않았기 때문이다.

중요한 흐름으로 민주화 이후의 이론화 동향들을 살펴보면, 우선 문화론적 접근은 여전히 유교문화의 독특성을 강조하는 입장에서 있으며, 복지국가 저 발전에 대한 문화요인의 영향을 전통계승이라는 규범적인 측면에서 옹호하려 한다(유석춘 외, 2005). 즉 문화론적 접근은 한국 복지제도의 저 발전을 유교문화로 설명하려는 관심에서, 어떤 복지제도가 바람직한가라는 규범적 이슈에 보다 적극적인 관심을 표명하게 되었다. 핵심

적으로 이 접근은 서구 복지국가가 복지를 시장과 국가에 맡김으로써 문제점을 초래했다고 평가하고 유교문화의 가족주의적 요소를 한국의 복지제도 구상에 활용하는 것이 바람직하다고 주장한다. 그러나 이러한 문화론적 접근은 유교규범의 바람직함을 계승하려는 규범적 가치로서는 의의를 가지겠지만, 민주화 이후의 복지제도를 설명하는 데 있어서는 적합하지 않다. 그리고 가족주의를 옹호하는 문화론의 입장은 서구 복지국가의 문제점에만 지나치게 주목함으로써 서구 복지국가가 사회권의 확장에 어떻게 기여했는지에 대해서 거의 논의하지 않고 있다. 또한 이 입장은 유교가치관이 어떤 다른 가치관들과 충돌하고 있으며, 그 자체로서 해결할 수 없는 것은 무엇인가에 대해서 충분히 논의하지 않는다면 규범적 주장으로서도 한계를 가질 수밖에 없다.

한편 산업화 이론으로서의 근대화론이 민주화 이전의 한국의 복지국가 이론으로서는 기각되었던 반면, 민주화 이후에는 근대화론의 정치적 해석인 ‘민주화론’이 크게 부상했다.⁵⁾ 민주화론은 한편으로는 노동과 친복지 정치세력의 힘에 주목하는 ‘권력자원론적’ 접근과 함께 민주화 이후 시민단체와 노동운동의 성장으로 표출된 중산층과 노동계급의 성장이라는 계급구성의 변화를 공통적으로 인식하게 되었고, 다른 한편으로는 자본의 성장과 그 지배적 영향력의 확대라는 변화에 대한 인식에서는 권력자원론적 접근과 갈라지게 되었다. 따라서 민주화론과 권력자원론적 접근은 민주화 이후 한국 복지국가의 이론화에 대립적 관점을 보여주었다.

민주화론으로 묶일 수 있는 흐름의 연구들은(Kim, 2008; Kuhnle, 2004; Kwon, 2003; Peng, 2004; Peng and Wong, 2008; Wong, 2004) 산업화 이론과 함께 근대화론의 다른 큰 축을 구성하고 있다고 볼 수 있다. 민주화론은 산업화 이론의 ‘정치적 해석’으로 볼 수 있는데, 기본적으로 이 관점은 산업화가 심화되면서 노동자계급이 성장하고 시민사회가 확대되고, 점차 그 정치적 대응물로서 민주화가 성숙하게 되었다고 본다. 따라서 과거에 권위주의 국가의 정당성을 위한 기능을 하던(해왔던) 복지제도는 이제는 민주화에

⁵⁾ 여기서는 정치체제의 변화, 즉 권위주의 정권에서 민주주의 정권으로의 변화(또는 단일 지배정당체제에서 경쟁적 정당체제로의 변화)로 인한 민주주의의 성장이 복지성장으로 이어지는 인과관계에 주목한다고 보여지는 연구들을 ‘민주화론’으로 묶어 부르려 한다. 여기서 민주화론으로 묶어 말하는 여러 연구들의 주장이 동일한 것은 아니기 때문에 다소 포괄적인 것은 분명하다. 다만 여기서는 이 연구들이 노동과 자본의 권력균형에 주목하는 권력자원론적 관점의 연구들과 대조적으로 민주화 이후의 복지국가의 성장에 주목하고 이러한 복지국가의 성장을 민주주의의 확산과 시민사회의 성숙에 주로 초점을 맞춰 설명하고 있다는 점에서 민주화론으로 묶어 볼 수 있다고 판단하였다.

부응하는 방식으로 변하게 되었다. 즉 민주주의의 성숙에 따라, 산업화의 구조적 욕구로 인해 대중들이 필요로 하게 되는 복지를 점차 국가가 제공하게 되었다. 노동자조직과 시민사회가 강해지고, 민주주의에 대한 요구가 커졌으며, 국가(행정부, 의회, 정치인들, 관료들)는 정치적으로 여기에 부응해야 할 필요성을 가지게 되었다. 또한 의회기능이 강화되면서 정당 간 경쟁도 복지제도에 영향을 미치게 되었다. 따라서 전반적으로 복지제도가 ‘발전’하게 되었다. 권력자원론이 계급론적 시각에서 노동자계급에 집중하는 것에 반해, 민주화론은 시민사회 전반의 성장과 성숙이 복지제도 발전에 기여한 것으로 평가한다. 민주화와 복지제도 발전은 상호 강화하면서 복지제도는 점진적으로 발전하고 성숙하게 되었다. 사회지출의 변화, 사회보험제도의 확대는 이러한 변화의 주요 지표들이다. 산업사회를 넘어서 후기산업사회의 구조적 변동과 이에 대응되는 욕구창출, 그리고 이러한 욕구를 충족시키려는 정부와 시민사회운동의 역할 등에 대한 논의도 전반적으로 이런 민주화론의 관점에서 제기되었다(Peng, 2004; Peng and Wong, 2008). 그러나 민주화론은 복지제도 발전을 민주주의 성장에 따른 ‘사회권’의 확장의 관점에서 바라봄으로써 사회권의 확장으로만 볼 수 없는 갈등적 요인들을 드러내주지는 못했다.

이러한 민주화론에 경쟁적인 다른 이론적 경향은 권력자원론적 관점에서 자본주의 권력관계에 주목하는 연구들에서 찾아 볼 수 있다. 이 연구들은 노동자계급의 성장에 주목하여 한편으로는 민주화 이후 노동자계급의 성장으로 복지제도가 발전했다고 보거나(김태성·성경룡, 2002), 다른 한편으로 여전히 약한 노동자계급의 성장으로 복지가 낙후되었다고 보는 두 입장으로 나뉘볼 수 있을 것이다(신광영, 2002; 손호철, 2005; Kim, 2010). 민주화 이후 한국의 복지제도 발전에 대한 많은 ‘비판적’ 관점에서의 연구는 후자의 입장을 취하고 있다. 이들은 소위 권력자원론적 관점에서 산업화 시기와 민주화 이후의 시기에도 한국의 노동자계급은 조직적으로, 정치적으로 매우 약하기 때문에 기본적으로 낙후된 복지제도가 변함없이 유지되고 있거나 ‘신자유주의적’으로 전환되고 있다고 본다. 과거 복지제도가 개발국가 경제정책의 실현을 위한 보조적인 도구이면서 정치적 정당화의 수단이었다면, 민주화 이후에는 자본을 위한 정치적 보수주의와 경제적 신자유주의가 복지제도 발전을 제약했으며, 따라서 친자본주의적 복지제도가 자리잡게 되었다. 그런 점에서 복지제도는 자본주의 체제 (또는 자본의 이해) 유지에 복무하고 있다. 노동자계급은 여전히 미약하거나, 임금인상과 고용안정 등의 자신의 경제

적 이해관계에 매달려 있고, 정당정치는 지역주의와 지역개발에 매몰되어 있으며, 정부는 과거 개발자유주의에서 신자유주의로 전환되었을 뿐, 경제성장 위주의 경제사회정책의 원칙을 고수하고 있다(장경섭, 2010). 산업화와 민주화는 분명 한국의 구조변동의 큰 두 축이었으나, 그런 구조변동은 일반 대중들이나 조직들이 시장의 실패로 인한 위험들에 대한 해결을 집단적으로 요구하고, 또 이것을 둘러싼 선거경쟁이 본격화되는 복지정치를 강화하지는 못했다. 사회불평등의 유지 또는 강화, 여전히 미약한 공적 사회지출과 복지제도들의 낮은 ‘탈상품화’ 수치는 한국의 매우 저조한 복지제도 발전을 보여준다. 또한 이러한 권력자원론적 입장은 복지제도 발전에 유리한 어떤 제도의 부재(노동자정당 등의 노동자계급의 정치적 대표성의 부재) 또는 어떤 불리한 제도(지역정당정치 또는 기업노조 등)로 인해 권력관계의 불균형이 유지되거나, 복지제도가 보편적인 노동자계급의 이해를 대변하지 못하는가를 질문한다. 그러나 왜 한국에는 복지국가에 불리한 제도가 존재하느냐에 초점을 맞추는 이러한 설명은 왜 한국의 복지제도가 특정한 방식으로 발전했느냐는 제도 내용에 답하기가 쉽지 않았다.

3) 기존 논의에 대한 점진적 변화 이론에서의 평가

민주화 이후의 한국의 복지제도를 설명하는 무수한 연구들 중 상당수는, 역사제도주의의 점진적 변화 이론에서 볼 때 “항상적 원인 설명”(constant cause explanation)에 주로 의존하고 있다(Thelen, 2003: 214). 문화적 요인, 국가의 자율성과 관료제, 노동계급의 힘, 정책 네트워크의 분석 등에 초점을 맞추는 기존 연구들은 공통적으로 과거 정책이 과거의 특정 문화, 국가, 노동정치, 정책 네트워크의 특성에 영향을 받았다면, 그 원인 조건들이 변하게 될 때, 현재의 정책은 다른 모습이 될 수 있다고 본다. 또는 인과적 요인들이 바뀌지 않았다면 정책은 대체로 그대로 유지된다. 따라서 이 연구들은 어떤 변화된 변수, 또는 지속되는 변수에 초점을 맞춰 제도 변화 또는 지속성을 설명한다. 민주화의 요인, 의회제도의 활성화, 노동계급의 성장 (또는 한계), 자본의 우위 또는 자본의 힘의 상대적 약화 등 여러 요인들은 민주화 이후의 복지제도를 설명하는 요인들로 활용되었다. 그러나 각각의 설명은 설득력을 가지면서도 또한 동시에 부분적이다. 이들은 항상적 원인 설명에 주로 의존하여 원인의 변화가 결과의 변화를 낳는다는 ‘선형적’인

예측과 설명을 하지만 그러한 설명은 구조기능주의적 경향을 보인다.

이런 연구들의 구조기능주의적 경향을 보이는 이유는 민주화론이나 권력자원론적 접근들이 공통적으로 전반적으로 과거의 제도가 민주화의 맥락에서 어떤 유산을 남기고 있는지, 단순히 유산이 아니라 “과거의 인과적 무게”(the causal weight of the past)가 행위자의 전략과 제도에 어떻게 영향을 남기는지에 주목하지 못하고 있기 때문이다 (Thelen, 2003: 213). 즉 이러한 관점들은 주어진 복지제도의 유산 속에서, 어떤 선호, 이해, 인센티브가 형성되어, 행위자들이 그러한 기회와 제약을 둘러싸고 협상을 벌여왔는지에 대해서 논의하기 어렵다. 이러한 논의를 위해서는 과거제도와 현재의 제도, 미래의 제도가 연속적이면서도 점진적으로 변해가는 과정을 탐색해야 한다. 주요한 행위자들이 벌이는 협상의 과정으로서 복지제도를 이해하는 것이 제도의 유산과 점진적 변화를 이해하는 데 중요하다.

제도의 유산 (또는 기원)에 대한 논의는 한국 복지제도를 역사제도주의적 관점에서 발전주의 국가의 개입에 의한 발전으로 바라보는 일부 학자들에 의해서 진행되어 왔다 (김영범 2002; 양재진, 2004; 우명숙, 2005; 정무권 2002). 특히 ‘자본주의 다양성’(Varieties of Capitalism, VOC)의 관점에서 한국의 복지국가를 설명하려는 여러 연구들(정무권, 2009; 신동면, 2006; 양재진, 2004)은 생산체제와 복지체제의 상호보완성을 제도의 경로의존성의 관점에서 접근한다. 자본주의 다양성의 관점은 한국의 발전주의 국가의 복지정책 개입 양식을 보다 체계화시키고, 더 나아가 생산체제와 복지체제를 매개하는 정치체제에 주목함으로써 행위자의 전략을 포함하여 보다 입체적으로 한국 복지국가의 형성과 변화를 설명할 분석틀을 제공하였다.

그러나 VOC 개별 연구 분석틀의 유용성과 그러한 분석틀을 통한 사례설명 성공 여부와 상관없이, 제도의 역사에 대한 연구들은 잘못하면 ‘제도결정주의적’ 위험을 안고 있음에도 우리는 주의할 필요가 있다. 특정 연구자의 의도와는 상관없이 제도 발전에 대한 연구자들이 제도의 구성요소들, 제도들의 배열과 제도들 간의 관계, 그리고 제도 내 주요 행위자들 간의 관계 등으로 제도를 논의하지만, 제도에 어떤 이해관계를 가지는 행위자들이 실제로 협상하고 타협하는지에 대해서 충분히 주목하지 못한다. 그래서 이런 제도적 유산에 대한 논의도 제도 구성요소들 간의 ‘기능적 보완성’(functional complementarity)에 주된 초점을 맞춰 기능주적인 제도결정주의적 경향을 보일 수도 있

다. 김연명(Kim, 2008)의 지적대로, 가령 과거의 제도 로직(logic)을 강조하는 생산주의 복지체제론(또는 발전주의 복지체제론)의 약점은 동아시아 복지국가의 과거와 현재를 공통된 로직(생산주의 또는 발전주의)으로 장기적 관점에서 설명하고 있으나, 생산주의적 기제가 현재에 과거 그대로(즉 기계적으로 또는 자동적으로, 또는 영구적으로) 작동하고 있는 듯한 설명들을 제시하고 있다(Gough, 2004; Holliday, 2000, 2005). 따라서 그것을 의도했던 의도하지 않았든지간에 생산주의 복지체제의 논의는 제도 변화를 대체로 '부차적'인 것으로 취급함으로써 제도결정주의로 흘러가 버릴 가능성이 높았다. 이런 점에서 과거의 제도 로직의 재생산은 끊임없이 사회환경적 변화와 새로운 행위자들의 도전 속에서 이루어진다는 점을 이론틀로서 분명히 할 필요가 있다.

그렇다면 한국 복지국가가 이론화에 점진적 변화 이론이 어떤 방식으로 기여할 수 있을 것인가?

3. 점진적 변화 이론과 복지제도 형성/변화

1) 단절적 제도 변화 연구에 대한 비판과 수용

제도에 대한 점진적 변화 이론은 역사제도주의의 일반적인 이론적 지향을 공유한다.⁶⁾ 넓게 일반적으로 말하자면, 역사제도주의는 관련 행위자들이 자신들의 자원과 제약을 제공하는 제도적 맥락(institutional context)에서 여러 대안들 중에서 선택을 고려해야 하기 때문에, 제도적 자원과 제약이 행위자들의 선택에 영향을 미친다고 본다. 주로 주요한 제도들이 국가 단위로 구축되어 있기 때문에, 국가별로 다른 제도적 세팅 또는 배열(arrangement)은 행위자들에게 서로 다른 대안을 선택하게 하고 결국 이것은 정책 결과에 영향을 미치게 된다(Regini, 2000: 8). 따라서 역사제도주의는 방법론적으로 개인이나 집단의 선호와 선택이 개인이 놓여 있는 역사적 맥락에 의해 형성된다고 보는 관점

⁶⁾ 역사제도주의는 행위자들의 선택을 역사제도적 맥락에서 설명한다는 점에서, 방법론적 개인주의(개체주의)에 근거하여 개인과 제도의 관계를 파악하는 다른 제도주의 이론과 비교·대립된다. 특히 역사제도주의는 방법론적 개인주의에 근거한 합리적 선택 제도주의와 비교·대립되어 왔다. 합리적 선택 이론과 어떤 점에서 역사제도주의의 이론적 지향이 다른지에 대해서는 실렌(Thelen, 1999: 372-384)을 참조하시오.

에서 출발한다. 또한 역사제도주의는 분석단위로서 개인 단위의 행위자보다는 집합적, 따라서 전략적 행위자(정치정당, 노조, 기업 등)를 설정하지만, 실제로 이들이 역사적 행위자인가는 미리 선택적으로 가정하는 것이 아니라 구체적인 연구를 통해 밝혀내야 한다고 본다(Thelen, 1999: 378).

점진적 변화 이론의 주요 이론가로서 실렌(Thelen)은 ‘단절적 균형모델’(punctuated equilibrium)에 근거한 역사제도주의 연구의 전통(Mahoney, 2000; Pierson, 2000)을 비판하면서 동시에 이 연구들의 주요 개념으로서의 ‘경로의존성’ 개념의 유용성을 점진적 변화이론의 관점에서 수용하고자 한다(Thelen, 1999, 2003, 2004; Mahoney and Thelen, 2010).

역사, 제도 연구에서 경로의존성은 역사, 제도 연구가 구조적 ‘변수들’ 간의 관계를 보여주지만 그것을 시간의 축에서 연결시키려는 노력이 부족했던 점을 지적해 주었다. 가장 느슨하게 말하자면 “시간적으로 먼저 일어난 일이 시간적으로 나중에 일어난 사건들의 결과에 영향을 미친다”라는 경로의존적 ‘역사적 설명’(historical explanation)은 인과법칙의 규명에서 시간성(temporality)의 중요성을 지적한다. 무엇보다 경로의존성 연구는 역사와 제도 연구에서 여전히 인과분석에서 그 큰 힘을 발휘하고 있는 구조기능주의적 설명을 극복하는 데 기여할 수 있다. 제도의 발생 메커니즘과 제도의 재생산 메커니즘을 분석적으로 분리해 냄으로써, 제도의 존재(발생)를 제도의 효과(기능)로 설명하려고 하는 구조기능주의적 설명을 넘어서려는 시도가 경로의존성 연구이다. 제도를 탄생시킨 메커니즘과 제도를 재생산하는 메커니즘이 동일하지 않다는 것이 역사제도주의의 경로의존성 연구의 핵심이다.

역사제도주의의 전통에서 경로의존성 개념을 정교화해온 피어슨(Pierson, 2000)과 마호니(Mahoney, 2000)는 공통적으로 제도 발생의 ‘우연성’(contingency)과 제도 재생산의 ‘자기강화 메커니즘’(self-reinforcement mechanism)에 주목하는 데, 모두 제도 발생의 구조기능주의적 설명을 비판하고 있다. 제도가 어떻게 발생되었는지는 어떤 사회의 ‘기능’과 직접적으로 관계되는 것이 아니라 여러 대안 중에서 특정의 것이 선택되는 우연성에 달려 있다고 본다는 점이 이들의 주장에서 매우 중요하다. 마호니는 ‘결정적 국면’(critical juncture)에서 제도가 발생하는 우연적 과정을 보다 심층적으로 들여다보고자 했다면, 피어슨은 우연한 선택 이후의 긍정적 피드백(positive feedback)을 통한 제도

의 자기강화(self-reinforcing)의 고착화(locked-in) 과정, 즉 제도 재생산의 로직에 집중한다. 제도 발생은 어떤 필연성에 의해서 결정된 것이 아니지만, 그렇게 ‘우연하게’ 발생한 제도는 제도의 자기강화 메커니즘이 작동하게 되면서 제도가 고착화되는 경로의존성을 보이게 된다.

그러나 점진적 변화 이론의 관점에서 볼 때, 이 경로의존성 모델은 단절적 균형모델에 근거함으로써, 제도 형성이나 제도 변화의 촉발요인을 대체로 ‘외생적’ 변수에 찾고, 이러한 우연한 외생적 변수(이론의 예측 밖에 있었다는 점에서 우연적이지, 그것이 사소한 것이라는 것은 아니다, 가령 세계화 등)가 새로운 제도를 형성하고 기존의 제도 재생산의 메커니즘을 바꾸게 된다고 설명한다. 여기서 실렌이 단절적 균형모델의 제도 변화에 대한 설명에서 핵심적으로 지적하는 것은 이 모델이 제도 재생산 메커니즘 자체를 여전히 계속 동일한 것이 재생산되는 것으로 보고 있다는 점이다. 따라서 이러한 균형 상태를 변화시키기 위해서는 외생변수를 필요로 한다. 그러나 꼭 외생변수만이 제도의 변화를 가져오는 것인가? 실렌에 따르면, 새로운 사회, 경제, 정치, 인구학적 변화 등이 제도의 안정적인 재생산을 어렵게 만들고, 또 새로운 행위자들이 등장하면서 제도 변화를 요구하는 과정에서 사소하지만 장기적인 변화가 누적될 때에 제도는 큰 변화를 경험할 수 있다(Thelen, 2003, 2004).

점진적 변화 이론의 강점은 행위자의 전략에 재주목하면서, 바로 변화의 다양한 메커니즘을 구체적 경험분석을 토대로 이론화했다는 점이다. 실렌이 처음 제시한 점진적 변화의 주요 메커니즘은 두 가지, 즉 전환(conversion)과 중첩(layering)이었다. 전환은 어떤 특정한 제도의 완전한 해체를 야기하는 것이 아니라, 새로운 목표를 수용하거나 새로운 행위자를 제도 동맹에 참여시켜 제도의 일부 또는 전체의 기능과 역할을 변경시키는 과정을 통한 제도 변화를 말한다. 중첩은 안정적인 제도적 틀을 유지하면서 여기에 새로운 요소들을 추가하는(the grafting of new elements) 방법이다(Thelen, 2004: 35). 이후 여기에 다른 점진적 변화의 메커니즘이 추가된다(Streeck and Thelen, 2005: 19-30). 이는 변위(displacement), 표류(drift), 그리고 소진(exhaustion)이다. 변위는 주변부에 머물렀던 제도가 서서히 주요 제도로 등장하게 되는 것, 표류는 고의적으로 제도를 방치함으로써 제도가 쇠퇴하게 되는 것, 소진은 장시간 동안에 걸쳐 제도가 해체되어 사라지는 것을 말한다. 실렌을 비롯한 점진적 변화 이론가들이 이러한 다양한 점진적 변화 메

커니즘을 통해 강조하고자 하는 것은 제도의 일반적인 속성이다. 이들에 따르면 제도의 공식적 규칙(formal rule 또는 ideal rule)과 그것의 실행(enactment)에는 간극(gap)이 발생할 수밖에 없다는 것이 제도의 속성이다(Streeck and Thelen, 2005: 14, 19). 그리고 바로 이 지점이 제도의 점진적 변화를 가져오는 곳이다. 제도를 둘러싼 환경이 변화되든, 제도 참여자들이 변화하든, 제도 행위자들의 관계(권력관계)가 변화하든, 제도 규칙을 자신들의 이해에 더 부합한 것으로 만들려 하는 행위자들이 이러한 간극이 발생하는 지점에서 규칙을 재해석하거나 제도를 고의로 방치하거나, 새로운 제도요소를 도입하거나 하는 등의 전략적 행위를 하게 됨으로써 제도 변화가 발생하게 된다.

2) 제도 지속성의 역동성과 제도 변화의 점진성

우리는 경로의존성 개념이 분명 제도의 역사성의 문제를 제기한 것이며, 제도 발생과 제도 재생산의 분리를 통해 구조기능주의적 한계를 극복하고 있다는 점에서 경로의존성 개념의 유용성을 적극적으로 수용할 필요가 있다. 그러기 위해서는 실렌과 그 외 역사제도주의 논자들이 지적하는 것처럼 경로의존성과 제도 변화에 대한 관계에서 우리는 다음과 같은 점들을 고려해야 한다. 무엇보다 행위자의 ‘반응들’(responses) 또는 선택과 전략들에 근거한 제도의 점진적 변화를 이해하기 위해서는 다음과 같은 점들에 주목해야 한다.

첫째, 제도 변화의 ‘전환점’이 경로의존성 논자들의 ‘결정적 국면’(critical juncture) 만큼 기존의 균형모델의 단절로 이어지는 경우는 자주 일어나지 않는다고 볼 수 있다. 제도 변화의 전환점을 ‘역사적으로 반복되어 제기되는 문제들’(많은 ‘사회문제들’, 예를 들어 노사관계)이 ‘새로운 문제해결(problem-solving) 단계’에 이르게 된 것으로 본다면(Haydu, 1998), 이 전환점을 단절적인 것으로 볼 필요는 없다. 앞선 시대의 문제와 그 문제해결 방법은 전환점에서의 문제정의와 문제해결에 큰 영향을 줄 수밖에 없으며, 동시에 새로운 변화의 방향을 제공하게 된다. 전환점에서의 선택은 과거와 단절되어 그 이전 단계의 발전을 종결하는 것이 아니다. 그것은 연속적으로 다시 미래의 선택지를 제한하고 동시에 이후의 위기를 촉진하며, 가능한 선택지를 구조화하고, 이후의 전환점의 선택에 영향을 미치게 된다(Haydu, 1998: 353). 그런 점에서 전환점에서의 선택을 보다

연속적으로 볼 필요가 있다. 즉 경로의존성 개념을 보다 유연하게 활용할 필요가 있다. 점진적 변화 이론은 제도의 내적 변화에 주목하며, 외부 요인이 제도의 변화를 촉진할 수 있는 것은 제도가 내부적으로 변화될 준비가 되어 있을 때로 본다(Streeck and Thelen, 2005: 22).

둘째, 제도의 점진적 변화는 변화와 지속성이 동시에 이루어지는 과정임을 이해해야 한다. 제도가 완전히 ‘대체’(replacement)되는 것이 아니라면 제도 변화와 연속이라는 ‘진화’에 대한 분석이 필요하다. 그러한 변화와 연속에는 세력 간의 갈등과 연합이 중요하다. 흔히 제도가 ‘생존’한다는 점에서 제도의 ‘재생산’을 말할 때, 우리는 재생산을 자동적인 것으로 인식하지만, 재생산은 단순히 관성에 따르는 것이 아니다(그런 면이 있다, 분명!). 제도의 재생산이 그로 인한 권력유지나 이해득실에 중요하기 때문에 이를 옹호하는 행위자들은 적극적으로 제도를 재생산하려고 노력하며 전략을 구사해야 한다. 또한 제도를 옹호하는 방어자들조차도 제도의 특정 요소를 유지하기 위해서 다른 요소를 수정해야 하는 상황에 직면할 수도 있다(Thelen, 2003, 2004). 제도가 새로운 환경에 적응하여 생존하기 위해서는 행위자들의 적극적 대응이 필수적이다. 따라서 행위자의 대응에 충분한 관심을 갖지 않는 제도주의는 제도결정주의라고 비판받을 수 있다(Regini, 2000: 8-9). 특정 제도의 전환점에서 제도는 재생산되면서 동시에 변화되는 것이다.

셋째, 제도는 정치적 함의를 가지고 있는 분배적 도구임을 분명히 할 필요가 있다(Mahoney and Thelen, 2010: 8). 즉 제도에 대한 궁극적 시각은 권력분배적 시각이다. 제도는 ‘합의’의 산물이기도 하지만, 그 합의가 자원을 서로 달리 가진 집단들 사이의 타협, 또는 자원을 가지지 못한 집단의 배제 속에서 탄생되었다는 점에서 제도의 규칙은 서로 다른 이해 집단들이 언제든 갈등할 수 있는 여지를 안고 있다. ‘복지정책’은 점진적 변화 이론에서는 제3자에 의해(법 또는 국가기관) 그 규칙이 ‘강제’되는 공식 정책들의 하나인 제도로서 취급된다(Streeck and Thelen, 2005: 12). 제도로서의 복지정책은 우선 그 자체가 재분배적 제도라는 점에서 자본주의 현대 사회에서 정치적 함의를 갖는 핵심적인 제도이다. 그것은 합의의 산물이면서 동시에 ‘갈등적’ 제도이다. 이는 ‘공유된 문화적 규범’(shared cultural scripts)을 강조하는 사회학적 제도주의의 강조점과는 다르다. 그런 점에서 점진적 변화 이론은 행위자의 ‘합리적’ 전략에 주목한다(ibid., 11). 과거에 이루어진 합의의 맥락이 달라지고, 과거 정책에 참여한 행위자들에 변동이 생기면, 복지

제도의 균열과 갈등이 발생한다. 따라서 재생산이 되기 위해서든, 아니면 변화되기 위해서든 행위자들의 적극적인 반응들이 개입되어야 한다.

넷째, 무엇이 제도의 변화인가? 점진적 변화 이론은 제도의 공식규칙과 실행 사이의 간극을 둘러싼 재해석과 전략들이 제도의 점진적 변화를 가져온다고 본다. 그런데 그러한 간극은 “내적·외적 조건이 충족됨으로써”(김원섭, 2009: 689) 단순히 채워지는 것이 아니라, 이를 둘러싼 제도 방어자와 도전자의 끊임없는 협상과 타협에 의해 채워지며, 그 결과는 타협의 산물인 만큼 새로운 ‘긴장’을 만들어낸다는 점이 중요하다. 이는 민주화론자들처럼 제도 변화가 제도를 새로운 환경에 ‘적응’시키고 사회문제를 해결하는 변화만은 아니라는 점을 말한다(Thelen, 2004: 34). 그런 점에서 민주화론자들이 제도 행위자들이 의도한 것과 의도하지 않은 결과의 불일치, 형식적 제도 변화와 실질적 실행의 차이를 강조하지 않는 것은 주로 제도의 (새로운) 긍정적 피드백에만 주목하기 때문이다. 제도는 지속적인 협상의 과정에 놓여 있다는 점에서 지속적인 또는 새로운 ‘간극’과 이로 인해 발생하는 갈등의 ‘긴장’에도 계속 주목해야 한다. 그러한 지속적인 제도 내 긴장은 제도 변화가 타협의 결과이기 때문이기도 하고, 또한 참여 행위자들의 미처 보지 못한, 또는 행위자들이 할 수 없었던 행위들, 그리고 변화하는 환경 자체 때문이기도 할 것이다(Thelen and Streeck, 2005). 그런데 제도 변화는 행위자들의 힘의 변화에서 비롯되지만, 힘의 크기뿐만 아니라 그 변화의 방향이나 정도를 가늠할 수는 없다. 그 제도가 어떻게 재생산되어 왔는지, 어떤 점에서 변화에 취약한지에 따라서 변화의 방향이 달라질 수 있다(Mahoney and Thelen, 2010).

다섯째, 누가 점진적 변화의 행위자인가? 점진적 변화 이론은 제도가 특정한 역사적 행위자들의 갈등과 연합에 의해서 발생했다는 점에 주목한다. 역사제도주의의 제도에 대한 관점에 따르면, 현재의 제도는 기능적으로 일관된 실체라기보다는 제도의 발전 과정에서 많은 정치적 연합과 갈등을 통해서 의도하지 않은 결과들로 점철되어 있는 불일치성을 가지는 실체라는 것이다(Thelen, 1999: 382). 그런 점에서 제도에 권력자원의 비대칭성이 반영되어 있으며 그래서 그것이 강자의 이해를 대변하게 설계되어 있다고 하더라도 권력관계의 변화가 어떤 방향의 제도 변화를 가져올 것인가에 대해서 직접적인 인과관계를 선형적으로 내세우기는 어렵다. 이는 사실상 경험분석의 영역이다. 점진적 변화 이론이 ‘정치연합’(political coalition)에 주목하는 이유는 제도 형성과 변화에서

의 정치연합은 이질적이며 모순적인 관심(disparate, even contradictory, concerns) (Thelen, 2004: 33)에 의해 추동될 수도 있기 때문이다.

따라서 제도 내 행위자들이 구체적인 지점에서의 전략과 자원동원을 통해 어떻게 협상하고 타협하는가가 제도 변화의 내용과 방향을 결정지을 것이다. 점진적 변화 이론은 그래서 기존의 복지국가 이론이 주요 행위자로서 주목했던 행위자들의 전략에 대한 선택적 명제 없이 정치연합, 즉 “특정 제도 형태를 지지하는 다양한 사회, 정치 행위자들로 구성되는 정치연합”(Thelen, 2003: 31)이라는, 특정 제도 형성과 변화에 대한 이해 관계를 가지고 어느 정도 유연하게 서로 결합하고 갈라설 수 있는 행위자들의 연합이라는 다소 느슨한 행위자 개념을 내세운다. 그리고 이 정치연합이 제도를 방어하거나 도전하는 세력으로서, 서로 연대하고 투쟁하고 타협하는 과정에 주목한다. 선택적으로 어떤 행위자가 더 중요하다고 말하기 보다는 “보다 역사주의적 관점”(a more historicist view)(33)에서 행위자들의 연합형태, 이해, 갈등, 타협을 밝혀내는 것이 중요하다.

이 글이 말하고자 하는 한국의 ‘작은’ 복지국가의 경로는 “명목적 법제도의 변화와 실질적 정책변화의 괴리” 또는 “형식적 제도 변화와 실행 사이의 차이”가 내·외부적 조건이 충족됨으로써 그 간극이 해결되는 과정(김원섭, 2009)으로 볼 수 있다. 그러나 점진적 변화 이론의 관점-제도의 공식규칙과 실행 사이의 간극을 둘러싼 재해석과 전략들이 제도의 점진적 변화를 가져온다는 관점에서 볼 때, 그러한 간극이 채워지는 과정에서 우리는 또 다른 형태의 ‘간극’(의도하지 않은 결과)을 발견하며, 그것은 “명목적 보편주의와 실질적 분리주의”의 간극이다. 한국에서 복지제도의 규칙과 실행의 간극을 채워 나가는 과정에서 관련 제도 행위자들이 구체적인 지점에서의 전략과 자원동원을 통해 어떻게 협상하고 타협하는가가 제도 변화의 내용과 방향을 결정지을 것이다. 이 말은, 제도 변화는 제도의 표면상의 큰 변화는 없지만 내부적으로 진화하는 과정이면서, 동시에 정치연합의 형성과 균열, 제도 목표와 실행의 간극의 충족과 지속이라는 역동적인 과정으로 분석할 필요가 있음을 의미한다.

한국의 복지국가 경로가 점진적 변화 이론의 어떤 유형을 따르는지는 더 풍부한 경험분석이 뒷받침되어야 할 것이다. 또한 점진적 변화의 메커니즘은 앞서 언급한 5가지 유형으로만 국한될 필요도 없을 것이다. 다만 한국의 복지국가의 경로는 ‘전환’(새로운 목표 수용과 새로운 행위자 참여를 통한 일부 또는 전체 기능의 역할 변화)과 ‘중첩’(일

부 새로운 요소의 부가)의 점진적 변화의 메커니즘이 드러남과 동시에, 또한 제도의 ‘자기강화’의 메커니즘도 관찰된다. 이는 제도의 방어자들조차 제도의 생존을 위해 제도의 특정 요소를 유지하기 위해서 다른 요소를 수정함으로써 제도의 변화를 초래하는 데 기여할 수 있다는 앞선 논의(Thelen, 2003, 2004)에 비추어 볼 때, 점진적 변화는 기존 제도의 자기강화와 분리되어 나타나는 과정이 아니기 때문이다. 제도 변화는 제도 강화와 동시에 나타나기도 한다.

관건은 이러한 구체적 제도 변화의 지점에서의 행위자들의 연합과 갈등에 우리가 주목하는 것이다. 이러한 관점은 한국의 민주화 이후의 복지국가의 경로를 이해하는 데 있어 사뭇 다른 관점을 제공할 수 있을 것이다. 다음 장의 논의는 이러한 점진적 변화 이론의 관점에서 민주화 이후의 한국의 복지제도의 변화를, 작은 복지국가 경로의 주요 특징들, 즉 그러한 경로에서 관련 행위자들의 협상과 타협, 이들 전략의 한계와 기회, 점진적 변화와 자기강화의 이질적 효과들을 통해 이해해 보는 것이다. 이는 이후 점진적 변화 이론의 관점에서 추진하는 보다 본격적인 분석의 출발점이 되거나, 한국 복지국가 이론화를 진전시키기 위한 또 하나의 관점을 제공할 것이다.

4. 점진적 변화 이론의 관점에서의 한국의 작은 복지국가 경로의 이해

1) 작은 복지국가 경로의 제도 규칙 형성: 발전주의와 작은 복지국가의 지향⁷⁾

과거 제도의 유산은 현재의 복지정치를 이해하는 데 있어 매우 중요하다. “정책이 정치를 변형시킨다”(policies transform politics)라는 사회정책 연구의 주요 명제가 말하고 있

⁷⁾ 이하의 논의는 한국 사회과학자료원(KOSSDA)의 “한국 복지국가의 태동·성장·재편에 관한 질적 기초자료 데이터베이스”를 토대로 하였다. 이 데이터베이스는 한국의 60년대 이후부터 김대중 정부까지의 복지정책(주요 4대 보험과 기초생활보장제도)의 결정과정에 대한 일차기초문헌자료(관련부처 정부문건, 대통령 기록물, 국회의원록, 신문기사, 관련단체 성명서, 보고서, 회의록 등을 총망라)와 결정과정에 참여한 관련 인사들에 대한 심층인터뷰자료가 포괄되어 있다. 이를 토대로 한 자료해제와 발달사를 정리한 『한국의 복지정책 결정과정』(나남, 2008)이 있으며, 이 토대자료 수집 공동연구에 필자도 참여하였음을 밝혀둔다.

듯이(Skocpol, 1992: 58), 이전 복지제도의 ‘규칙’은 이후 복지정치의 지형에 강한 영향을 미친다. 민주화 이전 시기 관치 경제체제와 억압적 정치제도의 맥락에서 복지제도를 둘러싼 대중적 정치가 부재했다는 사실은 매우 당연해 보인다. 그러나 그 시기 복지정책의 결정이 ‘정치적’이지 않은 것이 아니라 이때에는 ‘위로부터의 정치’만 주로 작동했다. 따라서 우리는 제도 발전의 정치에 주목하지 않을 수 없다. 제도가 스스로 발전하지는 않는다는 것이다. 민주화 이후 복지제도의 발전에서 복지정치는 중요하며, 여기서 주목하고자 하는 것은 초기 복지제도가 민주화 시기의 복지정치에 미친 ‘중대한’ 영향이다.

한국에서 발전주의는 발전국가(developmental state)의 적극적인 역할로 사회 전체적으로 그리고 특정 제도들에도 큰 영향을 미쳤음을 부정할 수가 없다(Chung, 2006; Peng & Wong, 2008). 그런데 우리는 흔히 얼마나 복지국가 또는 복지제도가 발전했느냐 아니냐의 발전 수준(양적 사회지출의 증대 또는 복지제도의 도입과 확장)으로 제도 발전을 논하지만, 그것이 제도 ‘규칙’에 어떤 영향을 미쳤는지는 잘 논하지 않는다. 발전국가의 선택은 그 시대의 제도 속에 주요 ‘규칙’(rule) 또는 ‘원칙’(principle)으로 응축되어 남게 되었으며, 민주화 이후 시기에 도전자들은 이 ‘규칙’을 둘러싸고 싸워야했다. 즉 그 이전 시대의 제도 규칙에 대해서 제도 행위자들은 협상과 타협을 해야 했다. 민주화 이전 시기의 복지제도는 미성숙한 상태로 남아 있었지만, 그 원칙은 매우 확고했다. 한국의 복지제도는 ‘작은’ 복지국가(a small welfare state)를 지향하게 설계되어 있었다. 이는 1960년대부터 1980년대 말까지 발전국가의 복지제도 개입이 가져온 역사적 결과물이라고 볼 수 있다. 1960년대 초 박정희 군사정부가 설계해 두었던, 그리고 70년대 직장 의료보험의 실행과 89년 전국민의료보험과 국민연금의 시행에 이르는 긴 시간 동안에 철저하게 관철된 것은 작은 복지국가의 원칙이다. 민주화 이후 사회제도의 변화는 ‘미성숙한’ 제도가 ‘성숙한’ 제도로 변화되는 과정이기도 하지만, 원래의 이 ‘원칙’이 도전 받고 수정되는 과정이기도 했다. 따라서 근대화론자들처럼 제도의 ‘성숙’으로만 제도 변화를 논하기는 어렵다.

작은 복지국가의 지향은 발전주의 시기에 형성되었는데, 이 복지국가 ‘크기’의 원칙은 무엇이었는가? 두 가지 점에서 생각해 볼 수 있다. 첫째, 복지국가-시장의 관계에서 생각해 볼 수 있다. 작은 복지국가는 국가역할을 최소화하는 것인데, 한국에서 발전국가는 그 원칙으로서 국가의 역할을 최소화하되, 경제발전 단계 상 복지의 ‘시장화’에 적

극적이지 않았다. 따라서 공공부문의 크기를 최소화한다는 이 원칙은 복지의 역할을 적극적으로 시장에 맡기는 자유주의적 방식으로 관철되지 않았고, 민간시장의 활성화가 어려운 상황에서는 공공부문에 철저한 재정적 보수주의 원칙을 통해 관철되었다. 발전 주기 시기의 정부의 사회지출은 초중등교육에 대한 지출만 허용되었다고 할 정도로 매우 경미하다([표 1]).

[표 1] 교육과 사회복지에 대한 중앙정부 지출, 1957-1987

(단위: %)

연도	교육 (A)	초중등교육	의료 (B)	사회보장(복지서비스 포함) (C)	B+C	A+B+C
1957	9.2		2.3	1.6	3.9	13.1
1960	15.2		1.2	4.1	5.3	20.5
1965	16.4		1.0	4.6	5.6	22.0
1970	17.7		1.1	2.8	3.9	21.6
1975	14.6	12.4			3.8	18.4
1980	16.9	14.5	0.6	2.7	3.3	20.2
1985	20.1	17.3	0.5	3.2	3.7	23.8
1986	20.1	17.2	0.6	3.3	3.9	24.0
1987	19.8	17.0	0.7	3.8	4.5	24.3

출처: 한국개발연구원 (1991). 한국재정40년사 제4권.

주: 중앙정부 지출은 전체 중앙정부 지출에 대한 비중 (%).

공공부문의 재정적 보수주의는 복지국가의 ‘크기’를 최소화하는 구체적인 프로그램의 설계와 운영방식에 영향을 미쳤다. 한국에서의 재정적 보수주의는 ① 철저한 기여주의, 그리고 ②(이 철저한 기여주의에서 비롯되는) 시장의 고용지위에 따른 점진적 확대라는 ‘잠재적’ 보편주의, ③ 저부담/저급여로 설계된 낮은 관대성(낮은 ‘탈상품화’)이 관철되었다. 한국에서 사회보험 중심의 복지제도 설계는 이러한 원칙에 매우 부합하는 것이었다(산업화 시기와 민주화 시기의 사회보험의 점진적 발전에 대해서는 [표 2] 참조).

그러나 제도 발전의 관점에서 볼 때, 이러한 조건은 이후 경제성장에 따라 시장의 적극적인 역할을 불러들일 수 있다. 시장은 어느 시점에서 작은 복지국가를 관철시키는데 중요한 역할을 할 수 있다. 즉 한국의 작은 복지국가 지향은 초기에 시장에 의존하지는 않았지만, 반시장적이지도 않았다. 관치 경제체제와 맥을 같이 하는 국가개입에 의

한 복지제도 발전은 자유주의적 방식과 같지 않으며 또한 시장을 제한하려는 보수주의적 방식과도 크게 다르다. 다만 한국은 ‘작음’을 지향한다는 점에서 자유주의 복지국가의 ‘작음’과 닮아 있다. 이는 한국의 독특한 복지체계의 특징을 국가의 ‘규제자’로서의 개입(‘제공자’로서의 개입과 대비되는)의 결과로 보는 기존 연구들의 주요한 주장(Kwon, 1999: 135-136; 정무권, 2009: 153-159)과 일치한다. 이 규제자로의 국가의 역할은 사회정책을 시장에 맡기지 않고 법적 규제를 한다는 단순한 사실을 넘어서 사회적 행위자들 사이의 합의와 조정기제가 부재한 상황에서 국가가 더 직접적이고 강하게 복지국가의 특정 지향을 ‘강제’할 수 있는 국가주의(dirigisme)를 말한다(정무권, 2009: 155).

민주화가 시작된 1990년대에도 한국의 사회지출비는 다른 OECD 국가들에 비해서 현저히 작아, 1990년대 중후반까지도 OECD 국가 중에서 가장 낮았으며(OECD, 2004), 2000년대의 첫 10년 동안에도 지속적인 사회지출 확대가 되었음에도 불구하고 그 상대적 위치는 달라지지는 않았다(OECD, 2010a). 정부의 공공지출과 사회보장비 지출이 대부분의 다른 OECD 국가들에 비해서 현저히 낮다는 것은 현재에도 여전한 사실이다. 2005년 현재 공공부문과 사부문(주로 기업부문)의 사회지출을 모두 합치면 GDP 대비 약 9%이며, OECD 국가들 중에서 공공부문(6.8%)에서는 가장 낮으며, 사부문과의 합(9%)은 멕시코 다음으로 가장 낮은 수준이다. GDP 대비 정부부문 지출에 있어서도 OECD 국가들 중에서 2007년 현재 7.5%로서, 7.2%인 멕시코 다음으로 가장 낮은 수준이다(OECD, 2010b).

둘째, 하나의 아이러니는 공공부문의 크기를 최소화하려는 노력은 반대급부로 다른 부문의 성장을 허용해야 한다는 점이다. 공공부문의 크기 제한은 특히 경제성장이 빠르게 일어나는 사회에서는 적어도 공공부문의 점진적 확대가 더 광범위하게 이루어지고, 사회보장 수준의 관대성에 변동이 있기까지 이를 보충할 ‘기능적 등가물’(functional equivalents)을 필요로 한다(Estévez-Abe, 2008). 앞서 언급한 대로 복지의 ‘시장화’는 경제성장으로 인한 가구 소득증가가 전제되어야 한다는 점에서 시장 활성화에 국가의 적극적 개입이 있지 않는 이상 이른 시기에 발전하지는 않는다. 한국에서는 대신 이른 시기에 발전국가가 보충적 복지로서 기업복지라는 기능적 등가물 양산을 권장하고 개입하였다. 이는 대기업 중심의 경제성장을 강화하는 발전국가-대기업의 경제성장 동맹, 그리고 그에 대응되는 순응적이고 경제주의적 노동조합으로서의 기업노조를 사업

장에 정착시키기 위한 또 다른 노동정치적 개입과 정확하게 일치하는 것이었다(송호근, 1993; 우명숙, 2005; 최균, 1992; 홍경준, 1997). 또한 이는 70년대 중화학공업 성장의 최대 수혜자인 한국의 대기업들이 숙련화된 노동자를 동원하고 이들을 대기업 내부로 편입하기 위해서도 필요한 조치였다(양재진, 2004; 김영범, 2002). 미국 복지국가의 ‘예외주의’(exceptionalism)가 공적 복지제도에 앞선 사적 복지제도의 성장(미국의료보험의 예, Béland & Hacker, 2004: 46), 또는 사적 복지제도의 자기 강화적 성장(미국 기업복지의 강화, Dobbin, 2002)으로 설명되어야 한다고 주장되듯이, 공적부문의 복지성장이 제한되는 맥락에서 사적 복지제도의 성장은 제도 발전의 관점에서 볼 때, 이후 제도 발전에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 즉 공적 제도와 사적 제도의 관계구조가 제도 변화에 중요한 변수라는 점에 주목할 필요가 있다.

장기적 제도발전에서 볼 때, 공공부문의 크기 제한에 따른 기능적 등가물의 초기 성장은 자기 강화적 성격을 띠어 역으로 공공부문의 크기를 계속 제한하는 역할을 하게 된다. 이것이 공공 복지프로그램의 ‘성숙’ 또는 ‘미성숙’만으로 제도 발전을 논의하기 어려운 이유이다. 이것은 단순히 공공복지와 기업복지의 양적 크기를 말하는 것이 아니라, 아래에서 다시 설명하겠지만, 양자 사이의 관계에서 사적부문의 기업복지 성장이 재분배 정치를 보다 협소한 노사관계의 틀 속에서 자리 잡게 함으로써, 광범위한 노동자들을 위한 공공복지 확장을 위한 재분배 정치가 ‘계급정치적’ 문제로 인식되지 않는 복지정치가 구조화된다는 점에서 매우 중요하다.

2) 작은 복지국가의 제도 규칙의 도전과 방어: 공적부문과 사적부문의 변화

(1) 공적 복지의 확장: 사회보장의 보편주의의 협상과 타협

이러한 초기 복지제도 발전은 민주화 이후 복지정치가 크게 두 가지 큰 함의를 가진다. 제도의 장기적 발전의 관점에서 봤을 때, 초기 작은 복지국가의 원칙은 이후 복지정치에 중요한 함의를 가진다.

우선 발전주의 국가의 작은 복지국가 규칙은 서구 복지국가 발전에서 보이는 사회보장(social security)으로서의 사회보험과 쌍을 이루는 다른 성격의 사회보장인, 비기여

(non-contributory) 또는 시민권에 토대를 둔 복지제도의 부재를 의미하는 것이었다. 비 기여 사회수당(노인수당, 아동수당 등)이나 사회부조(실업부조, 공적부조 등) 등은 대체로 특정 고용 지위와 기여를 자격조건으로 하는 사회보험으로 포괄할 수는 없는 사회적 필요를 최저선에서 제공하는 복지제도이다. 이러한 비기여 복지제도는 일반조세로 충당된다. 발전국가적 복지국가 개입은 이러한 일반조세에 의한 재정충당을 허용하지 않았다. 일정 재산/소득 이하를 증명하여 얻는, 저소득층을 위한 시혜적이고 낙인적인 공공부조만 있었을 뿐, 다른 일반조세로 충당하는 비기여 복지제도는 일절 발전하지 않았다. 이 민주화 이전 시기에는 복지제도를 둘러싼 대중적 ‘정치’가 부재했다는 점에서, 시민권을 토대로 한 사회보장제도의 발전은 이루어지기 어려웠다.

사회보험이 우선 발달하게 되었다는 것은 ‘기여주의 원칙’이 ‘시민적 권리’에 앞서게 되면서, 복지의 논의는 비기여적 사회보장을 논의하고 투쟁하는 정치로 이어질 힘을 얻지 못했다(사회보험의 점진적 확대에 대한 [표 2] 참조). 기여주의에 입각한 사회보험의 보편화는 민주화 이후 복지확충의 주된 투쟁대상이자 개혁대상이 되었던 반면, 비기여 복지제도는 저소득층에 국한된 시혜적 제도로 주로 남게 되었다. 그러나 기여주의에 입각한 사회보험의 보편화는 사회보험의 포괄성과 재분배성을 강화하기 어려웠다. 저소득층에 국한된 시혜적 복지제도가 보편주의에 대립되는 선별주의를 의미한다면, 지불능력에 따르는 사회보험의 기여주의 원칙은 지불능력이 부족한 자가 (명목적으로는 포괄되지만) 자격과 수혜에서 실질적으로 제한됨으로써 실질적 보편주의를 실현하지 못하는, 제도 규칙과 실행의 간극을 전제한다. 민주화 이후 한국에서 복지국가의 발전은 저소득층을 ‘선별하여’ 지원하는 복지제도의 잔여주의, 지불능력에 따라 지불능력자를 실질적으로 ‘가려내는’ 사회보험의 엄격한 기여주의를 극복하여 보편주의 원칙을 제도화하는 것이었다.

민주화 이후의 복지정치에서의 대립은 국가부담의 최소화를 전제로 한 재정적 보수주의자들과 이에 대한 도전세력 간의 대립이었다. 사회보험의 보편화의 과정에서 처음부터 제도 방어자들은 작은 복지국가의 지향성이라는 규칙에 따라 되도록 사회보험 제도의 확대에 소극적일 수밖에 없었다. 그러나 발전주의 복지제도의 규칙은 ‘점진적 확대’를 전제하고 있었기 때문에, 사회보험의 확대에 대한 동의를 전제로 하여, 확대의 시기와 속도, 그리고 확대의 방법은 협상의 대상이 되었다. 확대의 시기와 속도, 그리고

확대의 방법을 제도 방어자와 도전자는 자신들에게 유리하게 제시하고 거기에 따라 제도 규칙을 재해석하거나 수정하고자 했다. 제도 방어자로서의 재정적 보수주의자들도 단순한 제도 옹호가 아니라 제도 규칙의 수정을 또한 제기하고 수용할 수 있었다. 제도가 유지되는 것은 제도의 자기강화 또는 긍정적 피드백의 효과로서만 가능한 것이 아니다. 방어자들이 새로운 도전자들과 협상하고 새로운 환경변화에 따라 이를 수정함으로써 제도가 전면적으로 대체되지 않고 ‘진화’하게 된다.

[표 2] 한국 사회보험제도의 보편화

정부5개년계획	공적 연금	의료(건강)보험	산재보험/고용보험
1차부터 3차까지(1962-1976)	공무원 연금(1961) 군인연금 (1963) 사학연금 (1975) 국민복지연금법안 통과(1973, 시행연기)	의료보험법제정 (1963) 시범 프로그램 운영 (1965)	산업재해보상보험법 제정 (1963) 500인 이상 사업장 시행 (1964) 16인 이상 사업장 확대 (1976)
4차부터 5차까지(1977-1986)		직장의료보험 500인 이상 사업장 도입 (1977) 공무원과 사립학교 교사 의료보험 시행 (1977) 16인 이상 사업장 직장의료보험 확대 (1986)	산재보험 10인 이상 확대 (1986)
제6차 (1987-1991)	국민연금 10 이상 사업장 시행 (1988) 도시 자영업자 임의가입 (1989)	농촌지역 거주자 지역의료보험 가입 (1988) 도시 자영업자 지역의료보험 확대 (1989) 5인 이상 사업장 직장의료보험 확대 (1988)	산재보험 5인 이상 사업장 확대 (1989)
7차(1992-1996)	5인 이상 사업장 확대 (1992) 농어촌지역 확대 (1995)		고용보험법 제정 (1993) 30인 이상 사업장 도입 (1995)
8차 이후(1997~)	도시지역거주자 국민연금 가입 (1999) 1인 이상 사업장 적용 (2006)	5인 미만 사업장 직장의료보험 가입 (2001) 의료보험조직통합 (2000) 의료보험재정통합 (2002)	산재보험 1인 이상 사업장 적용 (2000) 고용보험 실업급여 1인 이상 사업장 확대 (1998)

출처: Woo (2004). Appendices, Table 1, p.143-145; 양재진 외 (2008).

민주화 이후 초반부터 사회보험의 보편주의와 공공성을 확장하고자 하는 시민사회운동과 진보적 노동운동, 그리고 민주화 세력의 집권으로 이루어진 김대중 정부와 노무현 정부 시기의 민주화 정치세력은 사회보험의 확장과 통합을 주창했으며, 사회보험 운영을 효율화하고 재정을 안정화하고자 하는 관료/보수정치인들과 타협점을 찾아가면서 제도 변화를 지속적으로 모색했다.

우선 도전자들이 이러한 사회보험의 보편주의를 제기하고, 다른 한편으로는 방어자들이 이를 관료주의적 관점에서 수용하는 선에서 타협하는 과정에서 사회보험제도는 전국민 사회보험으로서 전환될 수 있었다. 그러나 변화의 폭과 방향을 결정하는 것은 조직과 자원에서 절대적 우위에 서 있는 제도 방어자들에게 있었다. 그렇기 때문에 사회보험의 보편주의는 성취되었지만 관료주의적 관점에서의 효율성과 재정건전성(안정화), 국가재정의 최소화를 위한 엄격한 기여주의의 규칙은 유지되었다. 사회보험의 기여주의 원칙은 기여자의 지불능력(따라서 고용안정성)에 직접적으로 연결되어 있는 것으로서, 제도의 ‘명목적 보편주의’는 여전히 지불능력에 따른 ‘실질적 분리주의’를 내포하고 있었다.

서구에서 사회보험의 기여주의는 상대적으로 강한 노동조합과 높은 노동조합조직률로 인해 기여에 따른 계층화를 양산한다 하더라도 사회보험의 실질 가입 여부를 ‘가려내는’ 역할을 하지는 않았다. 반면 한국에서 사회보험의 기여주의는 점진적 확대에 따른 법적 강제에도 불구하고 기업과 노동자의 고용관계에 주로 의존함으로써 복지수혜 정도를 달리하는 사회보장의 계층화가 아닌 복지수혜 자격자를 분리하는 엄격한 기준으로 작동하게 되었다(사회보험 적용률의 비포괄성에 대해서는 [표 3] 참조). 복지제공자가 아닌 복지 규제자로서의 국가역할에 기초하는 사회보험제도는 수혜자 확대와 재정·조직 통합을 통해 보편주의를 실현하는 변화를 경험하면서, 동시에 가입조건을 만족시키기 어려운 가입대상자를 배제하는 실질적 분리주의를 지속시켰다. 제도 규칙과 실행의 간극이 제도 규칙의 변화를 통해 일부분 채워졌으나 여전히 존속하게 되었다.

[표 3] 사회보험 실질적용률

(단위: %)

년도	사회보험 실질적용률			
	공적연금	건강	산재보험	고용보험
1985	5.5	44.1(51.1)	40.3	N.A.
1990	31.2	전체(100)	51.6	N.A.
1995	41.1	전체(100)	44.5	23.7
2000	60.9(81.9)	전체(100)	50.9	36.2
2005	60.0(80.3)	전체(100)	56.8	38.2
2006	60.7(82.0)	전체(100)	54.2	39.8
2007	61.6(83.4)	전체(100)	57.2	41.6

출처: 김진욱 (2010). [표 3], p.72 [원출처: 보건복지가족부, 보건복지가족통계연보, 2008]

- 주: 1. 공적연금: 전체 취업자 중 국민연금, 공무원 연금, 사립학교 교직원 연금의 실제 적용자의 비율. 1999년 이후 괄호() 안의 값은 국민연금 납부예외자를 포함한 비율임.
- 2. 건강: 1985년 인구대비 44.1% 비율은 의료 보험 적용 대상자를 의미함. 의료보조를 포함시켰을 시, 의료 보장제도 전체의 적용률은 51.1%.
- 3. 산재보험: 비농업취업자 대비 비율.
- 4. 고용보험: 비농업취업자 대비 비율.

비기여 복지제도(기초생활보장제의 근대화는 큰 성과를 보였다는 것은 전제하더라도)의 부재로 한국의 복지제도는 외환위기 이후 고용이 불안정한 ‘아웃사이더들’이 직면한 사회적 위험에 적절하게 대처하지 못하는 ‘제도적’ 부적절성을 보였다. 또한 한국에서의 사회보험이 포괄할 수 있는 실질적인 제도 역량은 사실상 예견된 것이었으며, 사회보험의 형식적 완성 자체로는 전반적으로 낮은 제도의 관대성(또는 저보험료-저급여의 구조)을 전혀 해결할 수 없고, 사각지대를 해소할 수가 없었다. 국민연금금의 재정 건전성을 강화하기 위한 연금급여 축소나 의료재정에서 공공지출의 낮은 비율로 인한 의료보장성의 한계 등은 이러한 사회보험의 보편화가 실질적 보편주의와 관대성을 실현하기 어렵다는 점을 분명히 보여주었다. 그러나 오히려 경제부처 관료들을 중심으로 한 기존 제도의 방어자들은 보다 공격적으로 사회보험의 민영화, 그리고 노후소득보장 체계의 ‘다층화’ 등을 통해 사회보험의 상대적 비중을 축소시키고 시장의 비중을 확대하려는 제도 ‘개혁’을 지속적으로 요구해 나갔다. 민주화 세력의 사회보장제도의 실질적 보편주의를 실현하려는 제도 개혁과, 사회보험의 시장화와 다층화라는 방어자들의 제도 개혁은 서로 전혀 다른 개혁방향을 가리키는 것이었다(김수완, 2008; 주은선,

2009a, 2009b; 이상이 외 2008). 1990년에서 2005년 사이 GDP 대비 사회지출은 2배 (4.04%에서 9.09%)로 늘어났으나(김진욱, 2010: 70), 동시에 소득보장의 ‘다층화’ 또는 ‘의료서비스의 선진화’ 등으로, 공공부문의 크기는 점차 정체되는 추세에 반하여, 시장화가 빠르게 진행되었다(주은선, 2009a, 2009b; 이상이 외 2008).

(2) 공적 복지와 사적 복지의 ‘교환’(trade-off)

한편 초기 작은 복지국가의 원칙은 공적 복지와 사적 복지의 ‘교환’(trade-off) 관계를 초래했다. 고용주와 임금노동자가 공공부문의 재정을 담당하는 주요 행위자들이기 때문에, 이들은 사실상 공공부문이나 사적부문이나의 선택에 놓이게 된다. 결국 공공부문 확충 이전의 기업복지의 선(先)성장(예를 들어 직장의료보험과 퇴직금제도)은 민주화 이후 자본과 노동의 재분배 정치를 대중적 복지정치로 전환시키는 데 걸림돌이 되었다. 자본과 노동의 재분배 정치는 단위 사업장의 ‘노사관계의 문제’로 자리잡게 되었다.

한국에서는 과거 대기업 중심의 경제성장으로 대기업 내부노동시장이 형성되면서 노사관계 안정화를 바라는 고용주들에게 기업복지 확대에 대한 세제혜택이 주어지는 한 기업복지는 특히 매력적인 것이었다. 또한 기업단위의 사적 기업복지의 직접적인 수혜자로서의 임금노동자들(이를 대표하는 기업노조/기업노조운동)은 사적 복지의 수혜자로서 공공복지의 확장과 재분배성의 강화에 소극적이거나 반대했다(Woo, 2004).

1987년 민주화 이후의 직장, 지역 의료보험의 통합, 국민연금의 지역가입자 확대에 대한 한국노총의 일관된 반대는 한국 노동운동이 사회보험의 보편주의에 대해 어떤 입장을 취했는지를 뚜렷하게 보여주었다(노총, 1999). 1997년 외환위기 이후에야 합법적 노동단체로서 노사정 위원회의 참여를 통해 사회적 파트너로서 인정받을 수 있었던 민주노총은 보다 적극적으로 시민사회의 복지운동과 연대하여 의료보험 통합, 국민연금의 전 국민적 확대 등에 관여할 수 있었다(민주노총, 1997, 1998). 민주노총은 시민사회 단체와 연대하면서 국가 재정의 확보를 통한 공공복지의 증대를 주장했으나 실질적으로 임금노동자의 복지동맹이 정치세력화되지는 못했다. 기업노조중심의 한국 노동운동의 사회정책적 대응은 기업단위를 넘어서기 어려웠기 때문이다. 전반적으로 외환위기 이후 한국 노동운동은 정규직 대기업노동자들의 기업내부노동시장의 방어에 거의

에너지를 소진할 만큼, 기업내부노동시장의 방어가 이중노동시장을 강화하며(정이환, 2011) 이것이 또한 사회보험의 분리주의를 지속시키는 주된 원인이 되는 일련의 인과관계를 포착할 위치에 있지 못했다.

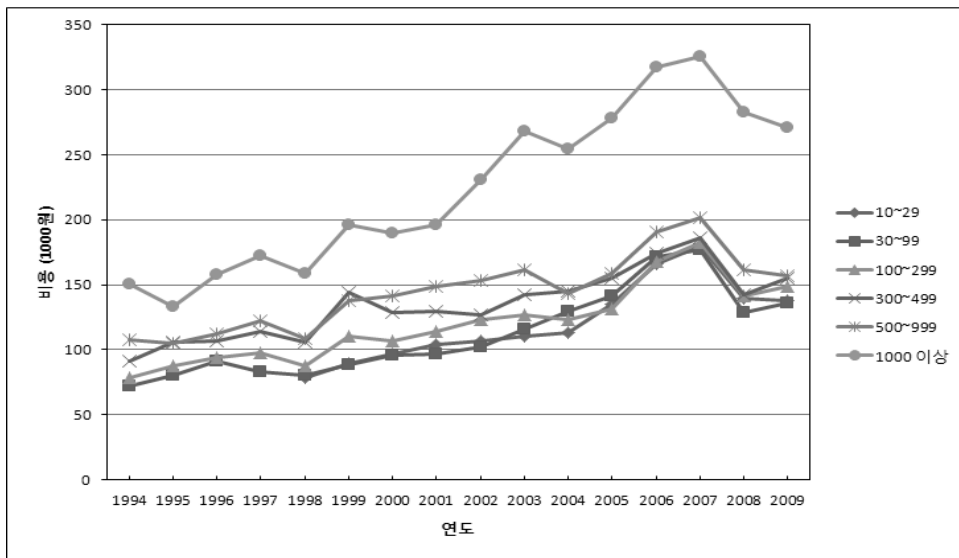
기여주의에 근거한 사회보험의 보편주의는, 앞서 말한 대로, 지불능력에 따른 실질적 분리구조를 내포하는 것이었는데, 이는 첫째는 (자영업자에 비해) 소득신고율이 높은 임금소득자들의 부담에 상당부분 의존해야 한다는 것, 둘째는 동시에 이를 부담하기 어려운 집단들을 구조적으로 배제하고 있었다. 국고보조를 늘리기 위한 세금인상, 또는 사용자 부담을 획기적으로 늘리는 계급대타협이 어려운 상황에서 사회보험의 보편주의는 보험재정의 안정화라는 재정적 보수주의를 유지하는 제도의 방어자들이 운영/기금 통합을 통해, 사회보험에서 배제되는 집단들을 포함하라고 요구하는 도전자들과 타협할 수 있는 문제해결 방법이었다. 이는 사회통합을 관료주의적 방식으로 해결할 수 있는 방식이면서 동시에 시민사회와 진보적 노동운동이 요구해온, 제한적이지만 재분배를 강화할 수 있는 방식이었다. 이러한 재분배에 반대한 자본과 보수적 노동운동은 협상의 과정에서 사회보험의 보편주의 요인을 끝까지 막아내지는 못했다. 기업규모별로 분절된 노동시장의 사적부문의 재정부담에 의존하는 사회보험의 확대는 사적부문 행위자들의 동의를 충분히 얻어내기 어려웠으나, 결국 노사는 공공복지의 기본적 수준에서의 보편주의 방식의 확대를 수용하게 되었다(Woo, 2004).

한편 제도 재해석을 요구하는 제도 도전자들과 방어자들이 사회보험의 보편주의에서 타협점을 찾아가는 동안, 사회보험의 보편주의에 소극적이거나 반대해온 대기업과 기업노조는 사회보장성 강화가 아닌 사적 기업복지를 본격적으로 확충하게 되었다(그림 1) 참조). 노동계급의 연대성의 관점에서는 공적 복지의 보편성과 재분배성의 강화가 노동운동의 전략이 될 수 있겠지만 한국의 기업노조에 기반한 노동운동의 물질적 이해관계에서는 공적 복지의 보편성과 재분배성은 안정적 임금노동자들에게는 재정적 기여 부담을 주로 의미하는 것이었다. 따라서 기업단위 노조들과 고용주들은 기업복지의 방어자의 역할을 담당하게 되었다. 그들은 민주화 이후에도 작은 복지국가의 틀을 거부하지 않았으며, 사적 기업복지에 더욱 몰입하게 되었다. 이는 민주화 이후 노동운동의 재분배 정치가 임금노동자들의 보편적인 사회보장에 기여하지 못하는 주요 조건이었다.

그러나 공적 복지와 사적 복지라는 두 축에서의 제도 변화는 전국민을 위한 사회보험의 보편화와 임금노동자들의 기업복지 확충에서 새로운 문제를 양산하게 되었다. 이는 우선 사회보험의 보편주의가 실지로 포괄하지 못하는 층이 사회보험에 형식적으로 포괄된다는 이유로 다른 수단의 사회적 보호를 받지 못하는 결과를 낳게 되었다. 또는 사회보험의 보편주의에서 배제된 층이 사적 기업의 보충적 지원으로부터도 이중적으로 배제되거나 차별화되었다.

[그림 1] 기업규모별 기업 비법정 복리비의 증가추이, 1994-2009

(단위: 근로자 1인당 월평균, 천원)



출처: 고용노동부 (각년도). 기업체노동비용조사.

5. 결론

이 글은 한국 복지국가의 이론화 논의에 점진적 변화 이론이 어떻게 기여할 수 있는가라는 큰 문제의식을 가지고 출발하였다. 이는 민주화 이전, 그리고 민주화 이후에 지속적으로 제기되어온 한국 복지국가에 대한 이론적 논의들을 재평가하고 역사제도주의적 점진적 변화 이론이 어떤 측면에서 한국 복지국가 이론화에 기여할 수 있을지를 점

검해 보는 것이었다.

민주화 이전의 한국 복지제도에 대한 논의는 산업화 이론에 반하는 일탈사례로 한국의 복지제도를 이해하는 것이었다. 문화론이나, 국가나 계급이라는 사회정치적 요인을 강조하는 관점들 모두 이 일탈사례를 설명하고자 했다. 반면 민주화 이후의 논의들은 한국의 복지제도를 저발전으로 볼 것인가 아니면 발전으로 볼 것인가에 대한 지속적인 논쟁을 불러일으켰고, 또한 이러한 발전과 저 발전을 무엇으로 설명할 것인가를 두고 경쟁적 관계에 놓이게 되었다. 민주화 이후 한국 복지국가의 이론화 작업은 한국을 일탈사례로 보려는 연구 동향에서 한국을 보다 일반화된 명제로 설명하려는 동향으로 전환되었다고 볼 수 있다. 그러나 한국 복지국가 이론화는 아직까지 경쟁적인 입장들이 대립하는 상태에 머물러 있다.

이런 상황에서 점진적 변화 이론은 발전과 저 발전에 대한 논의가 매우 경쟁적이며 대립적으로 진행되고 있는 학계의 연구동향을 보다 객관적으로 이해하도록 도울 수 있는 장점이 있다. 한국의 복지국가를 이론화하는 과정은 구체적인 발전과 저 발전의 인과 기제들을 밝혀나가는 과정을 통해서 가능할 것이다. 역사제도주의 전통의 점진적 변화 이론은 그러한 과정에 대한 탐색에 연구자들이 보다 더 헌신할 것을 요구하고 있다. 점진적 변화 이론은 단일 또는 여러 변수들의 인과적 효과들을 선형적으로 밝히려는 작업들의 도움을 받으면서 동시에 이에 어느 정도 거리를 두고, 제도 재생산과 점진적 변화의 제도 경로를 추적해 보고자 한다. 점진적 변화 이론은 그런 경로의존적인 제도 발전의 경로를 탐색하게 하는 방법론적 유용성을 가지고 있다. 그것은 ‘균형점’에 도달하고 이로부터 단절되는 제도 경로가 아니라 지속적이며 누적적으로 진화하는 제도의 경로를 추적해 나가는 작업이다. 그리고 이것은 제도 그 자체의 작동이 아니라 제도를 움직이는 행위자들의 도전과 방어의 결과물로서 나타나는 변화 과정을 탐색해 나가는 작업이다.

이러한 점진적 변화 이론의 역사제도주의는 특히 많은 제도 변화들이 누적적 과정을 통해 일어나며, 민주화 이후 한국의 작은 복지국가의 경로도 단절이 아닌 변화와 연속성 상에서 이루어졌다는 점에 주목하도록 만든다. 그런데 중요한 것은 변화를 연속적으로 파악하는 만큼, 연속성을 보다 역동적으로 바라볼 필요가 있다는 점이다. 우리는 제도의 재생산을 정태적으로만 바라볼 것이 아니라 도전자들뿐만 아니라 방어자들의

적극적인 제도 규칙의 강화나 부분 수정을 통한 규칙의 지속성이 이어지는 과정에 주목할 수 있다. 이는 또한 복지제도를 사회구조적 조건들의 변화에 따른 ‘자연스러운’ 결과물로서 바라보는 관점을 극복하도록 도울 것이다. 복지제도는 정치적 합의를 가진 분배 도구로서 서로 다른 목표들을 가진 집단들의 투쟁과 타협이 이루어지는 정치적 과정을 통해 산출된다. 힘의 균형관계에 따라 복지제도는 이해 반영에서 편향성을 보이는 것은 분명하나, 역학관계의 변화와 제도 환경의 변화에 따라 끊임없이 도전을 받으며 수정되고, 또한 의도하지 않은 결과를 낳게 된다. 이는 제도를 방어하는 집단들이나 제도에 도전하는 집단들 모두에게 해당될 수 있다. 어느 집단에게도 자기 의도대로만 제도 발전은 이루어지지 않았고, 또한 어느 집단에게만 편향적으로 제도 발전이 이루어진 것도 아니었다.

이러한 관점에서 보면 민주화 이후의 한국의 복지국가의 경로는 제도 도전자와 방어자들의 상호 대립적이면서도 타협적인 제도 수정의 결과물이다. 민주화 이후는 발전 국가 시기 ‘잠재적’으로만 사회발전의 목표로 주어졌던 사회보험의 보편주의를 실현하는 과정에 제도 도전자와 제도 방어자들의 복지정치가 집중되었다. 한편으로 제도 도전자들의 도전은 보편주의적 원칙을 실현시키는 데 크게 기여하였으며, 다른 한편 방어자들은 더 우위의 자원을 가지고 보편주의의 원칙이 작은 복지국가로의 경로를 밟도록 엄격한 기여주의 원칙을 고수하고 시장주의적 원칙을 확산하기 시작하였다. 한편 사적부분의 행위자들은 사회보험의 보편주의 정치에서 소극적이거나 강하게 반대하였다. 사회보험의 주요 기여자이며 납세자로서 이들은 사회보험의 보편주의가 자신들의 물질적 이해관계와 충돌하는 면에 주목하였다. 특히 서구 복지국가의 추동세력이었던 노동운동은 한국에서는 기업단위의 기업복지의 성장과 사회보험의 보편주의의 강화 사이에서 자신들의 이해득실을 계산할 수밖에 없었고 결국 기업복지 성장의 강화에 기여하였다. 이는 다시 작은 복지국가로의 경로를 강화하였다.

민주화 이후 지금까지의 한국의 복지국가의 형성 경로는 ‘사회적 민주화’와 ‘배제와 차별의 강화’라는 복합적 효과를 낳고 있다. 비교국가적 관점에서 보면 이러한 경로를 강화하는 상황은 서구 보편적 복지국가 경로 형성에 존재했던 요인들의 부재에서 비롯된 것으로 볼 수 있을 것이다. 한국에서 서구 보편적 복지국가로의 경로 형성이 어려운 것은 보편적이고 포괄적 복지국가를 추동할 수 있는 정당정치와 이해대표기관의 확립의 부재

(Kim, 2010), 소선거구제가 야기하는 선거제도로 인한 집합행동문제(Estévez-Abe, 2008), 이중노동시장 구조 속에서 공공재에 대한 편협한 시각을 버리기 어려운 한국의 노동운동의 구조적/조직적 한계 등(양재진, 2005)에서 찾아 볼 수 있을 것이다. 서구 보편적 복지 국가의 경로 형성에 기여했던 요인들이 한국에서도 성장하게 된다면, 이는 분명 한국의 복지제도를 보다 적극적으로 변화시켜 나갈 복지정치의 변동을 가져올 수 있을 것이다. 동시에 이에 대립되는, 작은 복지국가의를 틀을 유지하기 위해 더 적극적으로 공공영역의 축소와 민간시장의 활성화로 가려는 시장주의 세력은 또 다른 제도 변화를 추동하게 될 것이다. 점진적 제도 변화 이론에 비추어 보면 이러한 새로운 복지정치의 과정을 통해 앞으로 한국 복지국가의 경로는 제도의 역사적 구속성과 변화를 보여줄 것이다.

■ 참고문헌 □

- 고용노동부 (각년도). 기업체노동비용조사보고서. (<http://laborstat.molab.go.kr/>)
- 김수완 (2008). 여성 사회권 관점에 의한 한국 연금개혁의 재구성. *한국여성학*, 24(3), 147-175.
- 김영범 (2002). 한국 사회보험의 기원과 제도적 특징: 의료보험과 국민연금을 중심으로. *경제와사회 통권55호*, 8-34.
- 김원섭 (2009). 한국에서 사회정책 개혁과 정책확산, 연금개혁의 사례. 정무권 편. *한국 복지국가 성격논쟁 II*. 서울: 인간과 복지.
- 김진욱 (2010). 한국 사회보장제도의 확장과 한계: 그 성과와 사각지대의 조명. *한국사회정책* 17(1), 63-93.
- 김태성/성경룡 (2002). 한국의 국가와 국가복지의 현실. *복지국가론*. 서울: 나남출판.
- 민주노총 (1997, 1998). *사업보고서*. 전국민주노동조합총연맹.
- 손호철 (2005). 김대중정부의 복지개혁의 성격: 신자유주의로의 전진? *한국정치학회보*, 39(1), 213-231.
- 송호근 (1993). 한국의 복지정책: '형식적' 기업복지의 이론적 기반. *한국사회학*, 26(1), 83-116.
- 신광영 (2002). 한국의 경제위기와 복지개혁. *국가전략*, 8(1), 57-75.
- 신동면 (2006). 한국의 생산체제와 복지체제의 선택적 친화성. *한국정치학회보*, 40(1), 115-138.
- 양재진 (2004). 한국의 산업화시기 숙련형성과 복지제도의 기원: 생산레짐 시각에서 본 1962-1986년의 재해석. *한국정치학회보*, 38(5), 85-103.
- ____ (2005). 한국의 대기업중심 기업별 노동운동과 한국복지국가의 성격. *한국정치학회보*, 39(3), 395-412.
- 양재진 외(김영순 · 조영재 · 권순미 · 우명숙 · 정홍모). 2008. *한국복지정책 결정과정 역사와 자료*. 서울: 나남.
- 우명숙 (2005). 한국 초기 사회복지정책의 재해석: 제도주의적 시각의 분석적 유용성을 제안하며. *경제와사회*, 통권 제67호, 226-250.
- 유석춘, 최우영, 왕혜숙 (2005). 유교윤리와 한국 자본주의 정신: 효(孝)를 중심으로. *한국사회학*, 39(6), 52-86.
- 이상이 외(김창보, 박형근, 윤태호, 정백근, 김철웅) (2009). *의료민영화 논쟁과 한국의료의 미래*. 서울: 도서출판 밍.
- 이혜경 (1993). 한국의 소득보장제도: 압축성장의 限界와 脫도구화의 과제. *연세사회복지연구*, 1권, 63-92.
- 장경섭 (2010). From Developmental Liberalism to Neoliberalism : South Korea's Transition in Social Policy and Political Economy. *한국사회학회, 한국사회학회 2010 후기사회학대회*, 1183-1203.

- 정무권 (2002). 김대중 정부의 복지개혁과 한국 복지제도의 성격 논쟁에 대하여-발전주의 유산과 복지개혁의 한계. 김연명 편. 한국 복지국가 성격논쟁 I. 서울: 인간과 복지.
- _____ (2009). 한국 '발전주의' 생산레짐과 복지체제의 형성. 정무권 편. 한국 복지국가 성격논쟁 II. 서울: 인간과 복지.
- 정이환 (2011). 경제위기와 고용체제: 한국과 일본의 비교. 서울: 한울 아카데미.
- 주은선 (2009a). 1998부터 2007까지 한국 연금정책의 전개 방향: 국가와 시장의 역할 경계와 사회권의 변형. 한국사회정책. 15(2), 145-180.
- _____ (2009b). 신자유주의 시대의 연금개혁: 노후보장의 시장화, 개별화, 금융화. 경제와사회. 통권84호, 70-107.
- 최균 (1992). 한국 기업복지의 사회경제적 성격. 서울대학교 박사학위논문.
- 한국개발원 (1991). 한국재정40년사 제4권. 서울: 한국개발원.
- 한국노총 (1999). 사업보고서. 한국노동조합총연맹.
- 홍경준 (1997). 한국의 공공복지는 왜 낙후되어 있나?: 제도의 제약과 행위자의 선택을 찾아서. 한국사회복지학. 33호, 396-420.
- _____ (1998). 한국과 서구의 국가복지 발전에 대한 비교사적 검토: 전통과 탈현대의 사이에서. 한국사회복지학. 35호, 427-451.
- Béland, D & Hacker, J.S. (2004). Ideas, private institutions and American welfare state 'exceptionalism': the case of health and old-age insurance, 1915-1965. International Journal of Social Welfare. 13, 42-54.
- Chang, K. (1997). The Neo-Confucian right and family politics in South Korea: The nuclear family as an ideological construct. Economy and Society. 26(1), 22-42.
- Choi, J. (1989). *Labor and the Authoritarian State: Labor Unions in South Korean Manufacturing Industries, 1961-1980*. Seoul: Korea University Press.
- Chung, M. (2006). The Korean Developmental Welfare Regime: In Search of a New Regime Type in East Asia." Journal of Social Policy and Labor Studies. No. 16, 149-171.
- Deyo, F.C. (1987). State and Labor: Modes of Political Exclusion in East Asian Development. In F.C. Deyo ed. *The Political Economy of the New Asian Industrialization*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- _____ (1989) *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- _____ (1990). Economic Policy and the Popular Sector. In G. Gereffi & D.L. Wyman eds. *Manufacturing Miracles*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Dobbin F. (2002). Is America Becoming More Exceptional?: How Public Policy Corporatized

- Social Citizenship. In B. Rothstein & S. Steinmo eds. *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*. New York: Palgrave Macmillan.
- Estévez-Abe, M. (2008). *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodman, R. & Peng, I. (1996). The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building. In G. Esping-Andersen ed. *Welfare States in Transition: National Adaptation in Global Economies*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Gough, I. (2004). East Asia: the limits of productivist regimes. In I. Gough & G. Wood eds. *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa, and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haydu, J. (1998). Making Use of the Past: Time Periods as Cases to Compare and as Sequences of Problem Solving. *The American Journal of Sociology*, 104(2), 339-371.
- Holliday, I. (2000). Productivist welfare capitalism: social policy in East Asia. *Political Studies*, 48, 706-23.
- _____ (2005). East Asian social policy in the wake of the financial crisis: farewell to productivism?. *Policy & Politics*, 33(1), 145-62.
- Jones, C. (1990). Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: oikonomic welfare states. *Government and Opposition*, 25, 446-462.
- _____ (1993). The Pacific Challenge: Confucian Welfare States. In C. Jones ed. *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London and New York: Routledge.
- Kim, Y. (2010). Institutions of Interest Representation and the Welfare State in Post-democratization Korea. *Asian Perspective*, 34(1), 159-189.
- Kim, Y. (2008). Beyond East Asian welfare productivism in South Korea. *Policy & Politics*, 36(1), 109-25.
- Koo, H. (1987). The Interplay of State, Social Class, and World System in East Asian Development: The Cases of South Korea and Taiwan. In F.C. Deyo ed. *The Political Economy of the New Asian Industrialization*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Kuhnle, S. (2004). Productive Welfare in Korea: Moving Towards a European State Type? In R. Mishra, S. Kuhnle & N. Gilbert eds. *Modernizing the Korean Welfare State: Towards the Productive Welfare Model*. New Brunswick: Transaction.
- Kwon, H. (1999). *The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation*. Oxford: St Antony's College.
- _____ (2003). Advocacy coalitions and the politics of welfare in Korea after the economic crisis.

- Policy and Politics. *31(1)*, 69-83.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*. *29*, 507-548.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. In J. Mahoney & K. Thelen eds. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2004). Social Expenditure database (SOCX), 1980-2001.
- ____ (2010a). Public and private social expenditure(table). *Factbook: Economic, Environmental and Social Statistics*. (<http://www.oecd.org/>).
- ____ (2010b). Government social spending: Total public social expenditure as a percentage of GDP. SOCIAL ISSUES: KEY TABLES FROM OECD. (<http://dx.doi.org/10.1787/20743904-2010-table1>).
- Peng, I. & Wong, J. (2008). Institutions and Institutional Purpose: Continuity and Change in East Asian Social Policy. *Politics & Society*. *36(1)*, 61-88.
- Peng, I. (2004). Postindustrial Pressures, Political Regime Shifts, and Social Policy Reform in Japan and South Korea. *Journal of East Asian Studies*. *4*, 389-425.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*. *94(2)*, 251-267.
- Regini, M. (2000). Between Deregulation and Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalization. *Politics and Society*. *28(1)*, 5-33.
- Rieger E. & Leibfried, S. (2003). Chapter 5. the Welfare State and Social Policy in East Asia: Religion and Globalization. *Limits to Globalization*. Cambridge: Polity Press.
- Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers*. Cambridge, Mass. and London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In W. Streeck & K. Thelen eds. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*. *2*, 369-404.
- ____ (2003). How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. In J. Mahoney & D. Rueschemeyer eds. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ____ (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- White, G. & Goodman, R. (1998). Welfare Orientalism and the search for an East Asian welfare model. In R. Goodman, G. White & H. Kwon eds. *The East Asian Welfare Model*.

London and New York: Routledge.

Wong, J. (2004). *Healthy democracies: Welfare politics in Taiwan and South Korea*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Woo, M. (2004). *The Politics of Social Welfare Policy in South Korea*. Lanham, Maryland: University Press of America.

Theorization of Korea's Welfare State and the Incremental Change of Institution Perspective: Understanding the Pathway to Korea's Small Welfare State

Woo, MyungSook*

This article is expected to contribute to theorizing Korean welfare state in the post-democratization period. Influenced by historical institutionalism, the article takes the perspective of the 'incremental change of institution.' This work focuses on the main features of Korea's path to a small welfare state rather than a detailed description of it. Theorization of Korea's welfare state development during the post-democratization period has remained strongly contested. The examination of the main features of Korea's welfare state development, relying on the framework of the incremental change of institution, demonstrates that welfare change has resulted from a complex process of contention and compromise among relevant players such as welfare reformers and reform-opponents. Korea's persistent welfare orientation, a strong orientation of small public spending, has survived. This has strengthened Korea's path to a small welfare state.

Key words: theory of the incremental change of institution, historical institutionalism, Korea's small welfare state, theorization of Korea's welfare state, democratization, welfare politics

◆ 2011.10.25. 접수 / 2011.11.23. 1차 수정 / 2011.12.12. 게재 확정

* Ph.D. Full-time Researcher, Chung-Ang Institute of Sociology, Chung-Ang University(urijari@hanafos.com)