

동아시아 복지체제의 특수성: 독립적인 동아시아 복지체제가 존재하는가?*

정 언 택**

◁ 요약 ▷

본 연구는 선행연구 분석에 주안점을 둔 논문으로 동아시아 복지체제의 특수성에 대한 논의를 진전시키는 것을 목적으로 한다. 먼저 선행연구를 검토하는 초점을 서술한 후 다양한 연구자들의 주장을 90년대 이전과 이후, 동아시아 복지체제를 부정하는 연구, 동아시아 국가의 특성을 국제정치경제학적 또는 생산체제론적 시각에서 다른 국가군과 비교한 연구 등을 분석하였다. 분석 결과는 대체로 동아시아 복지체제론의 해석적 유용성에 대해 부정적인데, 첫째, Esping-Andersen는 복지체제 구분 기준을 복지내부적 요인에서 찾았지만 동아시아 복지체제론에서는 주로 복지외부적 요인을 강조하여 독립적 ‘복지체제’라 하기 힘들며, 둘째, 복지체제 구성 원인에 대해서 계급관계를 주장한 Esping-Andersen과 달리 동아시아 복지체제론은 권위주의 정치체제를 비롯한 다양한 요인들을 들어 특수성의 배경이 불명확하다. 셋째, 국제정치경제학적 시각에서 사회경제적 요인과 정치체제 요인을 고려한 다른 개발도상국과의 비교가 없이 동아시아 국가만을 연구하였기 때문에 특수성을 인정하기 힘들며, 넷째, 민주화나 복지개혁이 있는 90년대 말 이후 시기와 이전 시기를 동일 선상에서 보는 것이 부적절하다고 비판하였다. 연구자는 이외에도 경제성장이 국가 최고의 목적이라는 생산주의 또는 발전주의의 특성이 적어도 부분적으로는 선진 자본주의 국가에서도 나타난다는 점, 사회정책 발달과 경제성장의 선형 관계적 전제에 오류가 있을 수 있다는 점 등을

* 이 연구는 충남대학교 학술연구비에 의해 지원되었음.

** 충남대학교 사회복지학과 교수(chungyt@cnu.ac.kr).

주장하며 동아시아 복지체제의 특수성이 더 이상 수용되기 힘들다고 주장하였다.

주제어: 동아시아 복지모형, 동아시아 복지체계, 사회복지 발달론, 생산체계, 복지체계

1. 문제제기

복지체제에 대한 연구는 Esping-Andersen(1990)에 의해 크게 주목받기 시작하였는데, 그는 시장, 가족, 국가 간 복지 공급의 분업체계에서 비롯된 제도적 배열의 결과에 따라 OECD 국가를 대상으로 보수주의, 자유주의, 사회민주주의 체제로 구분하였으며, 그 원인을 정치경제, 즉 계급관계에서 찾았다.¹⁾ 이러한 유럽 중심적 분석에 대한 다른 비판과 함께 남유럽 복지체제(Leibfried, 1993), 급진적 복지체제(Castles & Mitchell, 1992), 동아시아 복지체제(Jones, 1993; Goodman & Peng, 1999) 등의 세분화 주장이 일부 근거와 함께 단편적으로 나타났고, Esping-Andersen(1999)은 재차 본인의 복지체제 구분이 타당함을 주장하였다.

이러한 Esping-Andersen의 주장에도 불구하고 많은 연구자들이 복지체제에 대한 논의에서 동아시아 복지체제의 존재를 주장하고 있다.(김연명, 2004; Holiday, 2000; Tang, 2000; Aspalter, 2006). 한국을 포함하는 동아시아 국가의 복지체제는 경제정책에 종속되는 사회정책으로 인한 생산주의적 복지체제 또는 발전주의적 복지체제(정무권, 2007; 양재진, 2008), 급여보다는 규제를 중심으로 하는 규제주의적 복지체제(Kwon, 1997), 가족의 역할이나 유교주의 문화 등을 강조하는 유교주의적 체제(Jones, 1993) 등으로 주장되었다.

이러한 동아시아 복지체제의 특성으로 주장되는 사항들은 경제 성장 또는 규제를 주된 도구로 사용하기 때문에 초래되는 낮은 사회복지 지출율과 낮은 재분배 효과 그리고 기업을 통한 복지, 사회주의 노동운동이나 정당의 부재로 인한 복지확대를 위한 낮은 요구와 그럼에도 불구하고 선거용으로 나타나는 단편적인 복지의 확대, 민주주의 이전 시기에는 권위주의 정부의 정당성 확보를 위한 노력으로서 선심성의 복지 그리고 1990년대에는 가족 내부의 사적이전과 보호서비스의 크기 등에 의해 유교주의적 가족 문화 등이 주장되기도 하였다.²⁾

1) 일부 학자들은 이를 계급 관계보다는 재생산 구조에서 찾았다고 해석한다(Abu Sharkh & Gough, 2011: 28).

2) 이러한 한국 내지 동아시아 복지체제의 특수성과 관련된 논의는 어떤 시각에서 보느냐에 따라 상당히 다르지만 보통 단편적인 주장으로 연결되는데, 기업규모별 사회보험의 적용 순서(예를 들어 권순미, 2005; 이신용, 2007)나 낮은 공적 복지지출율과 높은 기업복지의 비중(Hong, 2008) 등 복지내부적 요인의 특성뿐 아니라 낮은

동아시아 복지체제의 특수성을 보다 체계적으로 주장하는 연구자(앞으로 동아시아 복지체제론자라 칭함)는 대부분 외국의 학자들인데, 이 시각이 과연 얼마나 설득력이 있는지에 대해 정리해 볼 필요가 있다고 생각한다.³⁾ 연구자의 시각에서 동아시아 복지체제의 특수성과 관련하여 설득력이 떨어지게 하는 몇 가지 사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 동아시아 복지체제에 어떤 국가가 포함되는가에 대한 동의가 적으며 국가 간 차이가 상당하다는 점이다. 발전된 산업국가인 일본을 포함시키는 여부 그리고 대만, 한국, 홍콩, 싱가포르 등 4개국만 포함하느냐 나아가 더 늦게 산업화가 시작된 중국이나 다른 동남아시아 국가도 포함시키는가에 대하여 연구자들마다 입장이 다르기 때문에 지역의 개념인 동아시아라는 개념이 명확하지 않다. 나아가 이들 국가 간에 존재하는 복지제도의 차이를 등한시하는 동아시아 복지체제의 존재 논리가 기존 복지체제의 인정보다 해석적으로 유용한 지도 불명확하다.

둘째, 일본의 복지체제를 혼합(hybrid) 체제라고 주장한 Esping-Andersen(1997)의 논리에 따르면 동아시아 복지체제가 완성된 제도에 대한 것이 아니라 아직도 형성중인 제도일 수도 있다는 것이다. 이와 관련하여 한국이나 대만의 경우 90년대 이후에도 엄청난 복지제도의 변화를 경험하였고,⁴⁾ 아직도 1차적 사회정책이 2차적 사회정책만큼 중요한 역할을 하고 있다는 점에서 동아시아 복지체제의 특성을 주장할 때 시기에 따른 차이도 살펴볼 필요가 있다고 생각한다.⁵⁾

셋째, 동아시아 복지체제론을 주장하는 사람들이 주로 동아시아 국가만을 대상으로 그 특수성을 주장하고 있다는 것이다. 동아시아 국가의 특수성이나 예외성을 주장한다면 해당 국가만을 살펴서는 그 특수성이나 예외성을 찾기가 힘들며, 선진 자본주의 국가이외 다른 지역의 국가들과의 비교가 있어야 예외성을 주장할 수 있다고 생각한다.

산업화의 과정, 자본주의의 특수성(Kwon, 2007)이나 능력 있는 경제우선적 관료주의(조영재, 2008) 등 복지의부적 특성에서 찾기도 한다.

3) 동아시아 복지체제의 특수성을 주장하는 사람들이 꼭 체제(regime)이라는 용어를 사용한 것은 아니다. White/Goodman(1998)은 복지 체제(system)라는 용어를 주로 사용하였고, Holiday(2000)도 모형(model)이라는 용어를 선호하였으며 동아시아 복지체제라는 용어는 오히려 Gough(2004)나 Abrahamson(2011)에서 사용되었다. 연구자는 동아시아 사회정책의 특수성 주장에서 나아가 별도의 특성을 갖는 체계, 모형, 체제를 갖는다는 연구를 포함하여 동아시아 복지체제론자라고 구분하였다. 자세한 사항은 Ku & Finer(2007: 120)를 참조하라.

4) 1990년대 이후 한국뿐 아니라 대만에서도 복지제도 변화는 상당한 규모였다(Aspalter, 2006). Choi(2012)도 연구자와 유사한 입장에서 동아시아 복지체제가 변화하고 있다고 지적한다.

5) Kaufmann(2005: 142)은 1차적 사회정책과 2차적 사회정책을 구분하였는데, 1차적 사회정책은 정치적 문제상황을 정의하고 문제해결을 위한 사회정책 영역에서의 국가개입이 이루어지는 경우이고, 목표 달성을 위해 개입을 강화하고자 하는 개입을 포함한다. 2차적 사회정책은 1차적 사회정책의 중첩으로 인한 상호 조정을 위해 개입하는 것을 의미한다. 즉 2차적 사회정책은 사회정책적 개입으로 말미암아 생겨나는 다른 영역과의 조정을 위한 개입으로 볼 수 있다. 필자는 완성된 복지국가의 경우 최근 2차적 사회정책이 주된 개입영역이지만, 복지국가 형성 중인 국가의 경우 아직도 1차적 사회정책이 주된 관심영역이라고 본다.

넷째, 동아시아 복지체제에 대한 논의를 복잡하게 하는 것은 동아시아 복지체제를 주장하는 연구자들이 Esping-Andersen(1990)이 계급관계에서 복지체제의 원인을 찾고자 한 것과 달리 복지체제의 특수성의 원인을 다양하게 제시하거나 일관성 있게 제시하지 않고 있다는 것이다. 다만 권위주의나 경제관료 중심적 성장우선 정책 등 단편적이지만 다양한 원인 또는 특징이 제시되고 있다. 비록 동아시아 복지체제론자들이 명시적으로 생산체제와의 관련성을 주장하지는 않지만 국내 연구자들의 경우 Soskice(1999)나 Hall & Soskice(2001)의 생산체제에 기반한 자본주의 다양성 이론과 접목하고자 하는 시도가 다수 있으며, 생산이나 금융, 노사관계 등과 복지체제의 연계를 시도하고 있다(심상용, 2010; 양재진, 2004). 따라서 동아시아 복지체제의 특수성을 주장한다면 생산체제 등 복지외부적 요인도 체계적으로 분석에 포함할 필요가 있다고 생각한다.⁶⁾

본 연구는 동아시아 복지체제의 특수성과 관련된 선행연구들의 주장들을 보다 체계적으로 검토하여 어떤 요인이 한국을 포함하는 동아시아 복지체제의 특수성으로 주장되고 있으며, 이 주장이 현실적 적합성이나 해석적 유용성을 가지고 있는지를 앞의 몇 가지 문제점을 기초로 분석하여 동아시아 복지체제론 내지 한국의 복지체제론에 대한 논의를 심화, 진전시키는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구는 연구자가 생각하는 주요 문헌을 중심으로 그 주장과 의의를 소개하고(3절) 연구자의 해석을 시도하는데(4절), 우선 2절에서는 연구자가 생각하는 연구문제를 정리해 본다.

2. 연구문제

여기서는 본 연구가 수많은 동아시아 복지체제 관련 연구들을 검토할 때 연구자가 생각하기에 기존 연구에서 명확하지 않다고 판단되는 사항, 즉 분석에 주안점을 두는 사항이 무엇인가에 대해 간략하게 서술하고자 한다.

먼저 복지체제론에 따라 국가들을 하나의 국가군으로 분류하는 연구들을 검토하는데 가장 우선적인 사항은 분류의 기준이 무엇인가이다. Esping-Andersen(1990)의 복지체제(Esping-Andersen의 용어로 정확하게는 복지 자본주의 또는 복지국가 체제) 구분 기준은 모두 복지내부적 기준이었다. 대체로 급여수준과 수급대상 범위, 급여 수급기간과 급여 수급

6) 물론 이 경우 사례연구의 구체성은 다소 포기될 수밖에 없다고 본다.

자격(기간) 등이며, 부조의 비중이나 민간의 지출 비중, 특수지역에 대한 프로그램 수 등이 포함되었다. 이러한 복지 내부적 기준 외에는 동의 가능한 다른 기준이 분야별 및 전체 복지 지출율을 제외하고는 거의 없다.⁷⁾ 따라서 동아시아 복지체제의 특수성을 주장하는 연구자들이 복지체제 구분 기준 또는 동아시아 복지체제의 특수성의 기준이나 내용을 우선적으로 살펴볼 필요가 있다.

두 번째는 복지체제 구성의 원인에 대한 것이다. Esping-Andersen(1990)은 권력자원론에 기초한 계급관계 내지 계급동맹을 복지체제 구성의 원인으로 보았는데, 동아시아 복지체제의 연구자들은 복지체제의 원인으로 무엇을 언급하는가에 대해 서술해 보고자 한다. 이는 사회복지 발달론과도 밀접한 관련이 있는데, 흥미롭게도 Esping-Andersen(1997)은 일 본을 사례로 한 동아시아 복지의 특징을 서술할 때에는 근대화의 영향을 언급하고 있다. 동아시아 복지체제를 주장하는 연구자들은 그 특수성의 원인을 대체로 명확하게 제시하지는 않고 있는데, 무엇이 해당할 수 있는지를 고찰해본다.

셋째, 앞의 두 시각과 밀접한 관련이 있는 것은 자본주의 다양성 이론(복지외부적 요인, 특히 생산체제)과 동아시아 복지체제론과의 결합이다. 그 이유는 동아시아 복지체제론을 주장하는 연구자들이 그 특성을 복지내부적 요인만큼 또는 그 이상 복지외부적 요인에서 찾았고, 원인도 계급관계가 아닌 다른 사회경제적 변수나 정치적 특성에서 찾았기 때문에 자본주의 다양성 이론과의 연계가 어렵지 않기 때문이다. 본고에서는 생산체제와 복지체제의 결합의 시각에서 동아시아 외의 국가들과 복지제도를 비교한 연구들을 살펴보고자 한다. 어떤 제도의 지역적 특수성을 주장하기 위해서는 해당 지역의 제도만을 연구해서는 밝히기 힘들기 때문이다.

넷째, 시간에 따른 변수, 즉 시기에 따른 변화를 얼마만큼 인정하는가이다. 특히 동아시아 금융위기 시기인 90년대 말 이후 여러 국가에서 복지는 확대되고 민주화가 가시적으로 이루어지는데, 80년대 이후 90년대 중반 이전 시기의 제도를 기준으로 주장되기 시작한 동아시아 복지체제론이 그 이후 시기에도 동일한 시각을 유지하는지 아니면 변화를 수용하고 있는지를 살펴본다.

7) 남유럽 복지체제를 주장한 Leibfried(1993)의 경우에도 계량화 가능한 지표를 사용하지 않고 있는데, 다만 권리성이 근로, 사회보장, 소득 이전에 대한 것인가 그리고 실질적인지 명목적인지(남유럽의 경우)만 구분하고 있다. 이외에 복지체제 구분의 특징이라기보다는 복지체제의 성과와 관련하여 차이를 보이기 위한 복지체제의 주요 관심 지표로 Goodin et al.(2000)은 빈곤율, 소득불평등, 소득 안정성 및 경제 성장을 꼽았다.

3. 동아시아 복지체제 관련 선행연구

여기서는 동아시아 복지체제와 관련되는 연구들을 살펴보고자 한다. 먼저 Esping-Andersen의 복지체제론과 비판에 대한 반론을 동아시아 복지체제를 중심으로 살펴본다. 그 다음절에서는 90년대 중반까지와 이후시기를 구분하여 동아시아 복지체제와 관련되는 연구들에서 동아시아 복지체제의 특징과 구분 기준 및 원인에 대해 살펴본다. 3절에서는 동아시아 복지체제론을 비판 또는 부정하는 연구들을 살펴보고, 4절에서는 동아시아를 포함하여 개발도상국을 대상으로 생산체제와 복지체제를 결합하여 비교한 연구결과를 살펴본다.

1) Esping-Andersen의 복지체제론과 동아시아 국가 복지제도의 특징

복지(국가)체제 논의에서 가장 중요한 연구는 Esping-Andersen(1990)의 Three Worlds of Welfare Capitalism이다. Esping-Andersen(1990, 1999)은 Marshall의 시민권 개념으로부터 탈상품화와 계층화라는 개념을 (복지국가) 체제구분의 기준으로 설정하여,⁸⁾ 자유주의, 보수주의(조합주의), 사회민주주의라는 복지체제를 구분하였고, 그 특성을 복지 공급에 있어 시장, 가족, 국가의 역할의 중요성과 관련하여 비교하였다.⁹⁾

이러한 (복지국가) 체제구분에 대한 비판은 상당히 많은 연구자들에 이루어졌는데, 예를 들어 Arcanjo(2009: 4)는 첫째, 제4 또는 제5의 유형 존재에 대한 주장과 호주와 뉴질랜드, 일본 및 이탈리아 등 국가의 복지체제 편입의 오류, 둘째, 주로 현금급여를 중심으로 하여 복지 급여의 주요 형태인 서비스를 포함하지 않았다는 비판, 셋째, 체제 구분 자체에 대한 회의, 즉 국가의 개입이 일관성이 있는 것이 아니라 상호 연계되지 않거나 모순적인 정책이 집

8) Esping-Andersen은 1990년 저서에서는 복지국가 체제라는 용어를 사용하였으나, 1999년 저서에서는 복지 체제라는 용어를 주로 사용하였다.

9) 구체적 기준을 살펴보면 먼저 탈상품화(Esping-Andersen, 2011: 110)는 연금제도의 경우 최저연금의 수준, 표준연금의 수준, 수급자격을 위한 최소 기여기간, 개인부담의 비중 등을, 질병 및 실업에 대한 현금급여에 대해서는 소득대체율, 수급자격을 위한 고용기간, 대기일수, 급여 지속기간 등을 사용하였다. 계층화(Esping-Andersen, 2011: 147)에서는 각 체제의 속성을 나타내는 변수를 사용하였는데, 보수주의적 특징으로는 조합주의와 국가주의의 변수를 사용하였으며, 조합주의의 지표는 직역별 구분되는 연금 프로그램의 수, 국가주의의 지표는 공무원에 대한 연금지출의 비중을 사용하였다. 자유주의적 특성을 나타내는 변수로는 사회부조와 민간연금 및 사적의료 등을 사용하였으며, 사회부조의 중요성을 나타내는 지표로 총 사회이전지출 중 자산조사 급여지출의 비중, 민간 연금의 중요성을 나타내는 지표로 총연금지출에서 민간 연금이 차지하는 비중, 민간 의료지출의 중요성을 나타내는 지표로 총 의료지출 대비 민간 의료지출의 비율을 사용하였다. 보편주의의 변수로는 적용인구비율과 표준급여가 사용되었는데, 적용인구비율은 16-65세 미만 인구 중 각 프로그램의 적용을 받는 인구 비율을, 표준급여의 비율은 최고급여 대비 표준급여의 비율로 계산되었다. 이러한 지표는 모두 복지와 밀접하게 관계되는 복지내부적 요인으로 볼 수 있다.

행된다는 주장도 있다고 보았다(Kasza, 2002). 추가적으로 여성학에서는 양성평등적 관점이 분석에 포함되지 않았다는 비판도 있었다(Siaroff, 1994).¹⁰⁾ 이들 비판 중에 별도의 복지체제가 존재한다는 주장을 살펴보자. 우선 Castles(1992)는 GDP 대비 가계이전과 급여평등성에 의해 4개의 유형으로 구분할 때 호주나 뉴질랜드, 영국 등은 미국이나 스위스와는 다른 유형으로 구분된다고 주장하였고, Leibfried(1993)는 빈곤 체제를 기준으로 남유럽체제의 존재를 주장하였으며, Jones(1993)는 동아시아 체제까지는 아니더라도 동아시아 국가의 특수성을 주장하였다(Arts & Gelissen, 2002; Abrahamson, 1999).¹¹⁾

Esping-Andersen(1999)은 주부양자 위주의 체제구분 기준을 사용하였다는 비판에 대해 ‘체제’라는 개념이 빈곤체제, 연금 체제 또는 부양자 체제 등 단편적인 분석도구로 사용되지 않았기 때문에 적절하지 않으며, 제4의 복지체제가 존재한다는 비판에 대해서는 안티포디안 체제(호주, 뉴질랜드)나 남유럽 체제, 동아시아 체제 등의 특성을 살펴본 후 유형구분의 간결성 측면에서 본인의 주장이 타당함을 주장하였다.

동아시아에 대한 사항을 자세히 언급하면 일본을 예로 하여 지속적인 완전고용, 고도로 규제되는 내부 노동시장과 산업 구조, 소득의 적은 편차와 상대적으로 평등주의적 분배 등 특징이 권위주의적 고용 관행, 보수적인 단일 정당 민주주의, 노동을 배제한 조합주의의 결과라고 보았다. 일본의 복지체제는 독특하거나 혼합된 것이며, 국가개입은 보수적인 조합주의와 자유주의적 잔여주의가 결합한 것으로 보았다. 즉 직종에 따라 지위로 분절된 사회 보험과 특히 실업보험이나 국민연금의 낮은 급여수준 그리고 소극적(prohibitive) 수급자격 기준 등 탈상품화 수준이 낮은 특징을 보인다고 보았다. 직업신분에 따른 사회보험제도, 높은 수준인 노인의 자녀동거율과 의존율 등 가족의 역할 그리고 사회부조의 수급율이 낮은 등 국가의 사회정책적 개입은 대기업과 가족의 역할에 의존하며, 보수주의와 자유주의의 특성을 함께 보인다고 보았으며, 이는 역사적으로 사회보험은 독일에 의해, 부조는 미국에 의해 영향을 받았기 때문으로 보았다(Esping-Andersen, 1999: 91). 그러나 Esping-Andersen은 일본의 자유주의의 특성이 그다지 자유주의적이지 않으며, 사회보험의 성숙을 통해 보수주의적 속성이 주도적이 될 것이며, 가족의 역할로 보아 결국 일본은 보수주의 체제로 볼 수 있다고 주장하였다.¹²⁾ Esping-Andersen은 일본이 외형적으로 상이한 복지체제 요소들이

10) 신동면(2009: 77)은 이외에도 분류의 기준이 되는 탈상품화나 계층화의 추가적 요소 그리고 세계화의 영향을 다루지 않았다고 비판하였다.

11) 체제전환 후 동유럽 국가들의 복지제도를 연구한 Deacon(1993)은 포스트 사회주의 복지체제(자유주의와 보수주의로 세분)를 주장하기도 하였다(Deacon, 1993; Abrahamson, 1999: 406에서 재인용).

12) Esping-Andersen(1997)은 이처럼 일본이 보수주의적 복지체제와 자유주의적 복지체제의 특성을 나타내기는 하지만 이는 근대화의 결과가 침투하지 못했기 때문, 즉 복지 제도가 유동적 또는 미형성되었기 때문이라고 주

조합된 사례이며 완성되지 않았다고 보지만, 반면 동아시아 복지체제를 주장하는 일부 연구자(동아시아 복지체제론자)들은 이러한 특성이 다른 체제와 차별적인 체제라고 보는 것이다.¹³⁾

2) 동아시아 복지체제의 특수성 연구

여기서는 90년대 말을 기준으로 동아시아 복지체제의 특수성을 주장하는 연구들을 시기적으로 구분하여 살펴본다. 그 이유는 90년대 말 동아시아 금융위기로 인한 사회경제적 변화와 함께 민주화의 경향이 강하게 나타나면서 사회복지 제도의 광범위한 변화가 확인되기 때문이다.

(1) 90년대 말까지의 연구경향

Jones(1990)는 Esping-Andersen(1990)의 복지체제론과 무관하게 동아시아 4개국의 사회복지의 특성을 가부장적(Oikonomic) 복지국가로 서술하면서 유휴인력, 유교주의적 문화, 성숙한 민주주의가 아닌 가족적 경영과 같은 통치체제, 덜 성숙한 시민사회와 하향식 지역사회 운동, 사회정의에 대한 요구의 부재, 높은 교육열과 상대적으로 높은 교육지출비율 등으로 보았고, 동아시아 국가 간 차이는 홍콩과 싱가포르의 보건 및 주택에 대한 상대적으로 높은 국가의 관여(한국과 대만은 낮음), 반대로 한국과 대만에서의 제도화된, 그러나 낮은 수준의 사회보험 급여(홍콩과 싱가포르는 저발달) 등을 특징으로 꼽았다. Jones(1990, 1993)에서 비롯된 동아시아 복지체제의 특수성에 대한 주장은 많은 연구자들의 관심을 끌었는데,

장하였다.

13) 이와 관련되는 한국의 복지체제 연구를 간략히 살펴보자. 초기 연구들은 대체로 김연명 편(2002a)에 수록된 연구들이며 이 연구들은 Esping-Andersen(1990)의 복지체제 구분을 수용하면서 동시에 한국의 특성을 찾고자 한 연구들이다. 정무권(2002: 40)은 한국 복지가 대체로 자유주의적 특성과 보수주의적 특성을 동시에 가지며, 특성으로는 복지정책 형성과정에서 사회세력간의 민주적 참여와 요구에 의해 형성되지 못하고 보수지배연합의 권위주의적 억압적 정부에 의해 발전되었다고 주장하였다. 홍경준(2002)은 동아시아 국가의 특징으로 개인주의 가치가 약하고 민족적 문화적 이질성이 적으며, 국가가 사회 이해관계에 대해 자율적이며, 우파 정당의 역할이 큰 점을 들었으며, 이를 유교주의 복지국가 유형으로 주장하였다. 조영훈(2002)은 동아시아 국가의 특징을 유교 문화를 바탕으로 하는 가족주의를 기초로 주장되는 동아시아 복지유형론을 비판하고, 보장과 관련된 민간보험의 역할, 공공부조의 비중, 조세와 사회보험료 비중 등을 기준으로 하여 한국을 자유주의 체제로 구분하였다. 남찬섭(2002)은 Esping-Andersen의 탈상품화와 계층화에 가족주의를 추가한 기준으로 분석했을 때 한국의 경우 비록 노인가구의 소득원천에서 개인 생명보험의존율이 높기는 하지만 가족주의적 요소가 강하여 전체적으로 보수주의 유형에 속하는 것으로 주장하였다. 김영범(2002)은 한국 복지국가의 특성을 미성숙으로 보고 제도가 도입되지 않은 것, 대상자의 미포괄(배제), 가입율의 저조 등 때문에 한국을 어느 복지유형으로 구분하기 힘들다고 주장하였다. 김연명(2002b)은 민간보험 시장의 역할로 인해 한국을 자유주의 체제로 보기는 힘들며, 또한 사회보험에 적용되느냐 없느냐에 따른 내부자/외부자 이원화 현상이 서구 보수주의 국가와 다르기 때문에 한국을 보수주의 체제로 보기 힘들다고 비판하였으며, 한국의 복지가 혼합형의 특성(동아시아의 독특성)을 갖는다고 보았다. 이후 김연명(2011)은 동아시아 국가의 예외성 주장이 동아시아 국가의 발전과 함께 점차 사라져간다고 주장하였다.

보다 본격적으로 동아시아 복지체제에 대해 언급한 연구는 Goodman, White & Kwon(1998)으로 볼 수 있다.

White & Goodman(1998: 8)은 Goodman et al.(1998)의 서론에서 이전 연구자들이 동아시아 국가 경제성장의 원동력을 서구의 자유방임적 경제에 대비시킨 ‘발전 국가’와 교육에 대한 강조 그리고 문화에서 찾았다고 서술한 후 이들은 동아시아 국가 복지의 특성으로 낮은 수급자격, 최소한으로 발전한 복지권을 들고 국가 또는 관료들이 국부를 형성성 있게 분배하는 책임을 가진 것으로 보았다(White & Goodman, 1998: 11). 보다 구체적으로 동아시아 국가 복지의 특징은 첫째, 복지 재정에 대한 국가의 낮은 관여, 즉 국가의 직접적 재정 조달 없이 복지 프로그램을 집행하고, 둘째, 국가의 경제발전을 지휘하는 전략적 역할이 성장 목적뿐 아니라 분배적 목적에 두어 소득 분배가 평등주의적으로 이루어졌다는 것이고, 셋째, 시민의 복지 수급권이 미약하게 발전되었으며, 자조가 강조되고 국가에 대한 의존이 지양되는 이데올로기하에서 비국가기관, 즉 지역사회, 기업, 가족이 재정조달이나 복지 서비스 공급에서 주요역할을 하도록 기대되었다는 것이다. 또한 일본, 한국, 대만에서는 비스마르크식의 복지체제가 특정 핵심 사회그룹을 위해 분절된 방식으로 도입되었다는 것이다. 넷째, 이러한 공통점에도 불구하고 각 국가의 복지체제는 국가별 사회, 경제 및 정치적 조건에 의해 차별적인 형태를 띠었고, 결과도 상이하게 나타났다는 것이다(White & Goodman, 1998: 13).¹⁴⁾ 이들은 Jones(1990)와 달리 동아시아 국가의 특징의 배경으로서 유교주의에 의한 문화적 설명은 별 도움이 되지 않는다고 보고 정치적, 경제적, 인구학적 요인을 강조하였다(White & Goodman, 1998: 15).¹⁵⁾ 이들은 복지 동양주의(Welfare Orientalism) 자체가 특정 복지체제의 발전에 영향을 주기보다 정치(politics)에 의해 매개되어 영향을 미친다고 보았다.¹⁶⁾ 다만 이들은 주로 대만, 홍콩, 싱가포르, 한국 등 4개국을 대상으로 살펴보았는데, 동아

14) 이외에도 White & Goodman(1998: 15)은 ‘발전주의 복지체제(developmental welfare systems)’의 특징으로 재정 자원이 경제 발전에 집중되도록 복지 부문에서는 사회부조에 대한 지출을 최소화하고, 사회보험의 재정조달 방식은 산업과 인프라에 대한 투자 자금을 조달하기 위하여 적립방식으로 운영하고, 정치적으로는 90년대 초 까지 보수적 엘리트가 지배적이고 권위주의적인 정치 체제를 가졌다는 것을 꼽았다. 즉 복지 프로그램은 아래로부터의 요구가 아닌 위로부터 도입되었으며, 정치 엘리트들은 급속한 산업화에 초점을 두고, 내부적 안정이나 냉전시대 인근 국가의 위협에 대응하기 위하여 도입된 것이다.

15) White & Goodman(1998: 16)은 유교주의를 중심으로 한 동아시아 국가 분석의 단점을 서술하였으나 연구자도 유사한 견해를 가졌기 때문에 여기서는 자세히 다루지 않는다. 다만 이들은 기업복지에 대한 해석에서도 다른 점이 있는데, 이들은 Gould(1993)의 주장과 같이 일본이나 한국의 기업복지가 근로자의 충성이나 복종을 안정화할 뿐 아니라 강력한 노조의 발전을 피하고 국민의 복지에 대한 요구가 커지는 것을 막기 위하여 국가가 촉진한 이데올로기의 산물이라고 보았다.

16) 여기서 복지동양주의란 서구에서 복지에 대한 국가의 광범위한 지원체제와 달리 수급권이 저 발달된 복지 모델을 칭한다(White & Goodman, 1998: 11). 이외에도 복지동양주의의 특성 및 배경으로 가족의 역할 강조와 양성 관례나 여성의 위치에 대한 함의, 사회경제적 불평등을 강화하는 복지체제, 분절적 사회보험체제를 통한 제도적 통합의 부족, 복지 체제에서 정치적인 보수주의적 지배와 권위주의적 제도의 반영 등을 꼽았다(White & Goodman, 1998: 17).

시아 복지체계가 단일하지 않기 때문에 과도한 단순화를 경계하였다.¹⁷⁾

유사한 입장에서 Kwon(1998: 86)은 싱가포르, 홍콩, 대만, 한국, 일본 등 5개국을 대상으로 국가의 역할과 복지제도를 분석하였는데, 결론적으로 복지제도의 재정 측면에서 국가의 직접 조달보다는 규제적 역할, 위험의 분산에서 분절적 복지제도, 복지체계의 상이한 구성에 따라 상이한 재분배 효과, 보수적 정치 세력의 지배, 즉 사회민주주의나 강력한 노조운동의 부재 등을 특징으로 보았다.

‘발전주의’ 복지 체계를 주장한 Goodman et al.(1998)과 달리 Holiday(2000: 707)는 Esping-Andersen(1990)의 복지 자본주의 구분 틀에 의거하여 ‘생산주의적’ 동아시아 복지 모델의 특징을 살펴보고, 동아시아 5개국(싱가포르, 홍콩, 한국, 대만, 일본)이 어떤 방식으로 하나의 유형으로 위치될 수 있는지를 분석하였다. 먼저 Holiday(2000: 708)는 Esping-Andersen(1990)의 복지체제 구분이 자본주의적 국가 중 사회정책에 의해 강하게 영향을 받는 복지국가만을 대상으로 하였음을 비판하면서 사회정책이 다른 정책 목적에 종속되는 유형을 추가해야 한다고 주장하였다. 그에 따르면 사회주의적 체제에 비해 자유주의나 보수주의 체제에서도 사회정책이 특별히 우선되지는 않지만 제4의 유형에서는 사회정책이 엄격히 경제 성장이라는 정책 목표에 종속되는 것, 구체적으로 생산활동과 연계된 최소한의 사회권, 사회 내 생산주의적 요소의 위상 강화, 성장에 지향된 국가-시장-가족 관계 등을 특징으로 보았다. 이후 단일한 ‘동아시아 복지 모델’이라는 가정 하에 개별 국가의 사회정책에 대한 고찰 후 그 차이에 따라 상이한 하위 유형, 즉 촉진적(facilitative) 유형(홍콩), 발전주의적-보편주의(일본, 한국, 대만), 발전주의적-특수주의(싱가포르) 등으로 구분하였다.¹⁸⁾ Holiday(2000: 716)는 이러한 동아시아 복지 자본주의의 원인을 찾는데, 선행연구에서는 단위(국가) 차원에서 분석은 많지만 체계(지역) 차원에서는 거의 없다고 보았다. 단위 차원의 분석들은 사회적 기반(예를 들어 Jones(1993)의 유교주의와 인구)과 정치적 인프라를 강조하며, 양자를 결합하여 노사관계 등을 예를 들기도 하였다. 국내 요인 중 중요한 차원은 관료주의 정치인데, 이 요인은 동태적 복지 과정에 위치되어야 한다고 주장하였다. 체계(국제 질서) 차원에서는 경제적 및 정치적 요소가 핵심 분야인데, 국제 시장이나 국제 비즈니스로 구성되는 경제적 요소와 냉전시대의 지역적 행위자, 지배적인 국제 세력이나 기관으로 구성되는 정치적 차원으로 보았다. 이러한 체계 차원의 분석이 더 이루어져야 왜 동아시아 복지

17) 이들은 부분적으로 중국 또는 말레이시아와 인도네시아와 같은 동남아 국가를 분석에 포함시켰다.

18) 이승윤(2012: 201)은 발전주의 복지국가는 동아시아 복지국가들을 하나의 정형화된 유형으로 구분하지 않고 개별국가들 간의 차이를 인정한다는 점에서 유교주의 복지국가론과 생산주의 복지국가론과 차별된다고 주장하였다. 연구자는 이 주장이 유효하지 않다고 생각한다.

체제가 형성되었는지 파악 가능하다고 보았다(Holiday, 2000: 720).¹⁹⁾

동아시아 체제에 대한 연구로서 통계 기법을 사용한 연구가 있는데, 예를 들면 Lee & Ku(2007)의 연구이다.²⁰⁾ Lee & Ku(2007: 201에서 재인용)는 동아시아의 발전주의 국가의 개념을 Castles(1992)를 빌어 발전주의 이데올로기나 발전에 대한 압력, 국가의 개발에 대한 능력, 개발에 대한 가능한 어떤 반발도 극복하는 능력 등을 의미한다고 보았다. 이들은 동아시아 국가에서 발전주의에 의한 복지의 구체적 특징을 여러 연구자들을 인용하여 가족, 노동조합의 조직율, 경제성장으로 인해 균등한 분배에 대한 기대, 공공지출에서 차지하는 사회복지 지출의 낮은 비중, 사회보장이 주요 정치 행위자들에 표적화 하는 것, 국가는 위기 시에만 복지 확대에 관여하는 것, 부조 대상자의 좁은 범위 및 낮은 급여 수준, 복지 확대에 대한 문화적 편견, 급속한 산업화와 노동운동에 대한 우려를 반영한 노동법 및 관련 급여에 대한 관심 등으로 정리하고 이들을 15개의 변수로 조작화하여 한국, 대만, 일본을 포함하는 20개국을 대상으로 요인분석을 하여 4개의 요인으로 구분하였다.²¹⁾ 이후 이들은 80년대와 90년대의 자료에 대해 각각 4개의 요인값을 투입하여 군집분석하여 국가들의 군집을 구분하였다(Lee & Ku, 2007: 201). 80년대와 90년대의 군집분석 결과를 보면 몇 개 국가의 경우 다른 군집에 속하기는 했지만 스칸디나비아형과 대륙형 그리고 자유주의 국가형 등의 구분은 유지되었고, 한국과 대만은 제4 또는 제5의 유형으로 구분되었다. 그러나 일본은 80년대와 90년대 모두에서 대륙형 국가군에 포함되었는데, 일본이 발전주의와 조합주의의 특성을 모두 갖기는 하지만 조합주의 특성이 더 강하게 나타나기 때문으로 해석하였다.

(2) 90년대 후반 이후 상황에 대한 동아시아 복지체제 연구

국내의 연구에서는 김대중 정부의 복지정책을 신자유주의정책의 연장으로 볼 것인가 아니면 한국의 복지정책의 성격을 변화시키는 것인가에 대한 논쟁이 존재하였다.²²⁾ 국

19) 연구자는 Holiday의 체제(국제질서)에 대한 연구의 필요성에 동의하지만, 복지체제가 (냉전시대의) 국제질서에 의해 크게 영향을 받았다고 보기는 힘들다고 생각한다. 다만 국제질서를 보는 시각이 자본주의 세계체제와 결합된다면 적절하다고 생각한다.

20) 이 연구는 연도는 늦으나 문제제기가 동아시아 체제의 특성을 살펴보는 연구이며 분석 대상 시기가 90년대 말 이전이기 때문에 본 절에서 살펴본다.

21) 90년대의 자료를 분석할 때 투입된 변수와 요인은 첫째, 정부사회복지지출, 가족 지원, 연금 비적용인구율, 성별 임금격차, 사회적 투자, 퇴직후 자기의존, 경제적 근대화, 노조운동, 사회적 소비 등이 포함되는 발전주의의 변수, 사용자의 보호로, 복지에서 계층화로 표현되는 조합주의의 변수, 민간 연금의 범위로 구성되는 개인의 책임 변수, 자원 의존과 무역 의존으로 구성되는 국제 무역 경쟁 변수 등이다. 여기서 등장하는 변수들은 상당히 주관적으로 선택된 것이다. 이와 관련하여 특정 변수를 사용한 연구의 예를 들면 Kim(2010)은 동아시아 복지국가의 사회복지정책과 경제정책간 관계를 보다 명확하게 하기 위해 '대리적 사회복지'의 개념을 도입하였으며 농업의 보호나 기업 복지를 대리적 사회복지의 변수로 사용하여 농업부문에 대한 지출과 민간 강제 복지 지출비를 합한 비율이 공공사회지출율의 상당한 비중을 차지함을 보여주었다. 그러나 일본에서는 이 비율이 크게 높지 않아 동아시아 국가의 특수성을 주장하기에는 한계가 있다고 생각한다.

내 논쟁과 유사하게 동아시아 복지체제론을 주장하는 사람들에게도 90년대 이후 본격적인 민주화가 이루어지고 금융위기로 인한 국가의 복지에 대한 개입에 대해 이전과 동일한 정책의 연장인가 그렇지 않으면 다른 정책의 도입으로 볼 것인가에 대해 상이한 시각이 나타나고 있다.

Kwon(2005: 1)은 세계화된 시장의 불안정과 유연한 환경 속에서 국가 제도나 복지 국가가 강화되는 현상을 보인 동아시아 국가의 정치적 및 경제적 동력이 유럽의 경험과 차이가 있다는 점을 보이려고 90년대 말을 전후한 시기를 비교하여 다시 이들 국가의 변화를 분석하였다. 그 변화로는 이전 시기에는 산업 근로자를 대상으로 보험료를 근거로 한 사회보험의 도입과 이로 인한 역진적 재분배 현상이 있었지만, 아시아 국가의 금융위기 후 한국이나 대만 등 국가에서 국민의 대다수를 보호하도록 보험이나 부조체계의 변화가 있었음을 확인하였으며, 변화의 배후에는 사회정책의 결정에서 상이한 사회그룹의 참여가 있었기 때문이라고 보았다. 그러나 Kwon(2005: 5)은 홍콩, 싱가포르, 대만, 한국 등의 발전경향에 대한 사례분석을 통해 낮은 노동생산성을 기초로 경제 발전을 꾀하는 금융위기 이전 상태와 보다 높은 생산성을 기초로 하는 이후 경제 상황에서 적어도 한국과 대만은 동일한 발전주의 국가의 특성을 가진다고 주장하였다.

Holiday(2005: 146)는 동아시아의 금융위기 이후 생산주의 시각이 도전을 받고 있다고 지적하고, 그 이유를 사회정책의 변화와 함께 민주화로 꼽았다. 그러나 Holiday는 생산주의 복지 자본주의의 이상형적 개념에 부합하는 현실 국가는 없으며 홍콩의 의료부문과 싱가포르의 공공 강제기금을 그 예로 서술하였다. 대만과 한국의 경우 민주화의 진전으로 복지 공급이 증가하고 사회권의 확장이 있었지만 기본적으로 생산주의적 성격, 즉 도구적인 사회정책은 그대로 지니고 있다고 주장하였다.

Gough(2004: 186)는 생산주의 복지체제를 복지 혼합의 관점에서 해석한 후,²³⁾ 생산주의적 체제가 유지 가능한가에 대한 질문에 대해 인구의 노령화와 여성 운동, 가족의 보장기능 약화 등에 의해 두 방향, 한편으로 지속적인 비공식화와 민영화 궤도로 나아가는 것과 다른 한편으로 보다 보편적인 사회투자 국가로 나아가는 경향으로 발전이 가능할 것으로 보았으며, ‘생산주의적 복지체제’가 ‘생산주의적 복지국가 체제’로 전환하는 것이 전적으로 비현실적인 것은 아니라고 보았다.

Wilding(2008)은 동아시아 지역의 사회복지에 대한 독특하고 공유된 접근 방식으로 동

22) 이에 대해서는 정무권(2002: 390)과 송백석(2009), 남찬섭(2009)을 참조할 수 있다.

23) Gough(2004)는 인도네시아, 한국, 말레이시아, 필리핀, 타일랜드를 주 대상으로 분석하였다.

아시아 복지 모형이 아직도 생산적인지와 Holiday(2000)의 생산적 복지 자본주의의 사례로 동아시아의 복지를 생산주의적으로 보는 것이 유용한지에 대한 의문을 제기하고 이에 대한 답을 구하고자 하였다.²⁴⁾ Wilding(2008: 21)은 동아시아 복지 모델에 대한 선행연구가 공유하는 역사, 발전 행태, 문제와 욕구 등의 단순한 상황적 결과를 통해 유사성을 찾았지만 공유된 철학이나 복지에 대한 공유된 개념화의 결과로 파악하지 않았다고 비판하였다. 90년대 이전 시기에는 완전 고용 상태에서 인구의 고령화가 발생하지 않고 가족내 유대가 있어 사회정책의 필요성은 적으며, 무역에 의존하는 경제의 경우 조세나 사회보험료 등 노동 비용의 증가를 감수할 수 없는 상태였으나 1990년대 중반 이후 이러한 복지 모형이 유효할 수 있는가에 대한 질문을 한 것이다. Wilding(2008: 23)은 한국, 대만 홍콩, 싱가포르 등 4개국의 사례 분석을 통해 특히 1990년대 후반의 변화를 보면 한국과 대만은 복지국가로 나아가고 있지만 홍콩과 싱가포르는 이러한 변화가 없다고 보았다.²⁵⁾ 결론적으로 Wilding(2008)은 더 이상 동아시아 복지 모형으로 4개국을 분석하기는 힘들다고 보고, 싱가포르와 홍콩은 생산주의 체계가 정확하게 적용되고, 대만도 부분적으로 적절하지만 한국은 혼합형이라고 보았다.

Peng & Wong(2010: 657)은 기존 동아시아 복지의 예외주의에 대한 비교연구가 유교주의의 잔재, 주류 정치에서 강력한 좌파의 부재, 생산주의적 접근 등 세 가지로 귀결되었다고 밝히면서, 동아시아 국가에 대한 예외주의가 사례 간 유의미한 차이와 시간에 따른 변화로 인해 더 이상 동의하기 힘들다고 보았다. Peng & Wong(2010: 661)은 일본, 한국, 대만의 경우 상대적으로 낮은 불평등도, 연대적 가치에 대한 높은 지지, 보다 재분배적인 사회보험 제도 등의 특징을 보이며, 그 배경으로 일본을 사례로 좌파 정당 대신 보수적인 정당의 대중 득표를 위해 성장과 상대적으로 평등적 소득 분배를 추구하게 되었으며 이는 한국과 대만에도 해당한다고 보았다. 대만과 한국의 경우 권위주의 정부 하에서 60년대와 70년대에는 대기업부터 제한적으로 사회보험제도를 도입했지만, 민주화의 과정을 거치면서 사회보험이 보편적으로 적용되기 시작하였다고 보았으며, 일본도 다당제로 인해 ‘일본 방식’의 복지사회 이념이 실패하였다고 보았다.²⁶⁾

24) Wilding(2008: 20)은 기존에 논의된 동아시아 복지 모형의 특징을 다음과 같이 분석하였다. 첫째, 높은 경제성장과 낮은 실업을 그리고 제한적 국가 복지의 조합, 둘째, 낮은 조세와 국가 지출 그리고 제공자나 재정조달자가 아니라 규제자로서 국가의 역할 및 복지공급자로서 가족의 역할, 셋째, 국가별 차이에 대한 무시, 즉 홍콩의 조세로 운영되는 건강 서비스 체계나 싱가포르나 홍콩의 거대한 공공주택 부문과 이와 대비되는 한국과 대만의 저조한 공공주택 공급, 반대로 한국과 대만의 보다 연대적 사회보험 체계와 싱가포르와 최근 홍콩의 중앙공공기금제도(provident fund) 등을 중요시 하지 않았다는 것이다.

25) Wilding(2008: 27)은 특히 한국의 경우 연구자간 의견이 상이한데, Holiday(2005)는 아직도 생산주의 체계가 유효하다고 보고, Kwon(2005)은 전적으로 생산주의 체계가 유효한 것은 아니지만 그렇다고 순수한 복지 국가로 보기도 힘들기 때문에 혼합형으로 보고, Ramesh(2004)는 한국은 약하지만 보수주의 복지 국가의 변형으로 진화하고 있다고 본다고 정리하였다. 연구자는 Wilding의 이러한 해석에 전적으로 동의하지는 않는다.

요약하자면 90년대 이후 사회경제적 및 복지 상황을 근거로 한 연구들에서는 한편으로는 이전 시기의 동아시아 복지체제론에 대한 주장을 수용하면서 다른 한편으로는 국가 간 차이를 상당 정도 인정하고 있다. 동아시아 복지체제의 특수성을 주장하는 일부 연구자들은(Kwon, 2005; Holiday, 2005) 한국 또는 대만에서 약화된 발전주의 내지 생산주의적 특성을 가지면서 향후 복지국가로 발전하거나 자유주의체제로 발전할 가능성을 열어두고 있지만, 다른 연구자들은(Wilding, 2008; Peng & Wong, 2010)은 한국 또는 대만이 더 이상 발전주의 국가로 보기 힘들다고 보았다.

3) 동아시아 복지체제론에 대한 비판

동아시아 복지체제의 특수성을 강조하는 연구자들과 달리 Ramesh(2004)는 홍콩, 싱가포르, 대만, 한국 등 동아시아 국가의 사회경제적 배경, 소득보장, 건강, 주택, 교육 등 사회정책을 비교하여 이들 국가 사회정책의 유사점과 차이점을 보이고자 하였다. Ramesh (2004: 1)는 기본적으로 동아시아 국가의 사회 발전이 경제 발전만큼 현저하다고 보고 있으며, 동아시아 복지체제론자의 연구들이 낮은 공공지출과 가족 구조 등을 통해 이 국가들의 사회정책이 타 지역의 국가들과 차별적이라고 주장하는데 반해, 그렇게 일반화할 수 없다고 주장하며, 지나치게 복지 지출을 중심으로 사회정책을 파악하고 있다고 비판하였다. Ramesh(2004: 8)는 정치경제와 정치적 조건에 대한 고려가 사회정책 발전에 대한 접근 방법이 되어야 한다고 주장하였다. Ramesh(2004: 195)는 결론에서 정치(체제)는 민주주의가 아니지만 홍콩과 싱가포르는 자유주의 체제에 가까우며, 한국의 사회정책은 보수주의적이라고 보았고, 대만의 경우 분절적이기는 하지만 개괄적으로 보수주의적이라고 보았다. Ramesh는 이러한 사회정책적 특성이 홍콩과 싱가포르의 경우 식민 경험과 정치적 상황에 의해 설명될 수 있다고 주장하였다.

Hwang(2011a)은 기존의 동아시아 복지모형에 대한 주장에 대해 여러 각도에서 다시 검토하였다. Hwang(2011b)은 기존 동아시아 국가의 복지가 생산주의적 시각(특히 Holiday, 2005)에서 해석되어 온 것에 대해 비판하였는데, 첫째는 사회정책이 기능적 및 경제적 명령(imperatives)을 벗어날 가능성을 배제하고 둘째, 이러한 생산주의적 가정이 동아시아에 독

26) 이와 달리 홍콩, 싱가포르, 중국 등의 경우 평등주의적 가치보다는 국가 경쟁력에 대한 지지가 더 컸기 때문에 일본, 한국, 대만과 다른 복지체제를 가지게 되었다고 보았다. Peng & Wong(2010: 666)은 이들 국가에서는 선거경쟁으로 인한 복지 국가 심화에 대한 유인이 없었고, 중앙정부의 복지 역할을 증대시키기 위한 재정능력이 없었으며, 사회 연대감의 부족으로 사회정책에 대해 보다 개인주의적, 시장 기반의 접근을 하였다는 것이다.

특하다는 것을 전제하기 때문이다. Hwang(2011b: 3)은 생산주의적 사회정책이 경제 성장의 정책 목적에 종속됨을 주장하지만, 모든 복지 체제는 근로와 복지의 요구를 다양한 위계 방식으로 접합하고 있어 모든 복지 국가를 생산주의적으로 볼 수 있기 때문에 동아시아 국가의 차이를 보이기 위해서는 보다 날카로운 분석이 필요하다고 주장하였다. 둘째, 동아시아 복지체제의 생산주의적 속성은 경제성장을 위한 사회보험을 기반으로 하는 급여인데, 최근 경향은 이 논리를 부정하고 있다는 것이다. 예를 들어 한국이나 대만의 의료보험은 단일 보험자 체계로 개편되었으며, 이 개편은 재분배와 전체 가구로의 위험분산이 주된 관심이었지 경제 성장이 아니었다는 것이다. 셋째, 사회보험이 사회복지에서 지배적인 제도 형태가 된 것은 정부의 재정적 부담을 최소화하기 위한 것이며, 대기업 근로자를 우선적으로 보호하기 시작하였는데 이를 Holiday(2005: 157)는 생산주의의 증거로 보고 있다는 것이다. 그러나 현재는 보편적 적용이 이루어지고 있으며, 대기업으로부터 중소기업 근로자 그리고 자영자로 확대되는 경로는 유럽을 포함한 다른 후발 산업국가와 크게 차이가 없음을 확인하였다.²⁷⁾ 마지막으로 생산주의적 복지체제에 핵심적 논리는 사회 급여를 제공하는 제도의 의도나 목적으로 이러한 사회 급여가 사회적 욕구에 대한 반응으로서가 아니라 체제를 정당화하기 위한 경제성장을 촉진하기 위한 것으로 보는 것인데, 사회 급여를 논의할 때 동아시아뿐 아니라 어느 국가에서도 생산성이나 경제 성장을 제고하는 것이 주요 고려 사항이라는 것이다.²⁸⁾

Abrahamson(2011: 15)은 동아시아 국가의 독특한 복지체제에 대한 선행 연구들을 정리하고, 일본과 한국, 한국과 대만의 비교를 통해 동아시아 국가들 간의 복지 체계가 유사성을 가지고 있기는 하지만 동아시아만의 특수성이라기보다는 남유럽이나 라틴 아메리카와도 유사성이 있으며, 이를 Gough & Wood(2004)의 비공식적 보장과 유사하게 비공식적 보호 체계라 칭하였다.²⁹⁾

27) Pierson(2004: 15)은 이외에 후발 산업국 사회복지의 특징으로 낮은 재분배 효과를 꼽았다. 즉 동아시아에만 독특한 현상은 아니다.

28) 구체적으로 Hwang(2011b: 5)은 동아시아 국가에서 비정규직의 증가 등 노동시장의 변화, 인구 고령화와 경제 침체 등의 현상에도 불구하고 정책 변화가 복지 후퇴의 형태로 나타나지 않았으며, 복지 재구조화가 오히려 융합적(inclusive) 성격을 띤다고 주장하였다. 적어도 대만, 한국, 일본에서는 사회보험의 결과나 효과가 경제적 목적을 달성하기 위한 도구가 아니라 경제목적과 공생하는 것으로 보았다. 이는 사회정책 결정과정이 민주화 과정을 거쳐 민주화가 공고화된 결과이다. Hwang(2011b: 9)은 동아시아 국가에서 체제 변화가 있었는가에 대한 질문에 대해 경제 자유화에 따른 '보상'이나 노동시장의 변화와 불평등의 확대 등에 대한 대처로 복지 정책이 확대되었음에도 불구하고 부분적이며 제한적인 해결책으로서 역할을 했다고 보았다. 즉 Hwang은 동아시아 국가들의 생산주의적 성격에 대해서는 비판하지만 복지의 제한적 역할을 인정하고 있다.

29) Abrahamson(2011: 17)은 Gough & Wood(2004: 5)를 인용하여 '복지체제'라는 용어를 통해 복지 공급에서 주도적인 역할을 하지 않는 국가들을 복지 공급에서 주도적 역할을 하는 '복지국가 체제'에 속한 국가들과 구분하고자 하였다.

4. 동아시아 이외의 후발산업국가에서 복지체제의 특성에 관한 연구

선진국을 대상으로 한 생산체제론과 복지체제의 관계에 대한 연구는 지면 관계상 생략하고 여기서는 동아시아 국가를 포함하여 후발산업국가의 생산체제와 복지체제를 비교시각에서 분석한 연구를 살펴본다.³⁰⁾

Rudra(2007)는 개발도상국에 초점을 두고 비교 정치경제학(comparative political economy)적 접근과 국제 정치경제학(international political economy)적 접근이 저개발국가를 서로 유사하다거나 아주 상이하다고 보는 것을 비판하고 양자의 시각을 결합하여 사회복지 정책 선택의 체계적 다양성을 이론적 및 경험적으로 제공하고자 하였다(Rudra, 2007: 379). 비교 정치경제학에서 복지국가는 산업화 이후의 현상이지만 이와 달리 저개발국가는 산업화와 함께 복지의 확대가 진행되며, 선진 산업국가의 선례를 따를 수 있고, 불안정성에 따라 시장에 대한 반응이 선진 산업국가의 대응과 다르며, 노동운동의 사회정책에 대한 영향도 다르다고 보았다. 다만 민주주의의 확산의 영향을 과소평가할 수 없다고 주장하였다(Rudra, 2007: 381). Rudra(2007: 382)는 ‘프로레타리아화’가 이미 진행된 선진 자본주의국가와 달리 저개발국가에서는 상품화가 복지 국가를 차별화하는 핵심 요인이라고 보았는데, 숙련 노동에 대한 수요가 증가하면서 시장 진입의 전제로서 최소한의 교육 수준이 요구되며 선진국의 산업화 시기와 달리 국가의 개입을 필요로 한다고 보았다. 즉 Rudra(2007: 383)는 선진 자본주의 국가의 경우 이미 상품화된 경제에서 탈상품화의 정도에 따라 사회민주주의, 보수주의, 자유주의 등 복지 체제를 나눌 수 있지만, 저발전국가의 경우 상품화와 탈상품화가 동시에 진행되기 때문에 이를 반영하여, 상품화가 높고 탈상품화가 낮은 생산주의 체제와 상품화가 낮고 탈상품화가 높은 보호주의 체제로 구분하였다. Rudra(2007: 388 이하)는 5개의 생산주의 변수(예방 접종, 영아사망율, 문자해독율, 중등교육지출, 기초보건지출)과 5개의

30) 처음 자본주의 다양성 이론을 집대성한 Soskice(1999: 101)는 생산체제라는 개념을 사용하여 시장과 시장과 관련된 제도를 포함하는 생산 조직을 통칭하고자 하였는데, 자본주의 체제의 미시 행위자인 기업, 소비자, 근로자, 자본 소유자 등이 이들이 포함된 시장관련 제도에 의해 만들어진 유인과 제약 또는 게임의 규칙이라는 틀 안에서 상호 간 관계를 조직화하고 구조화하는 방식을 분석하였다. Soskice(1999: 102)는 생산체제를 크게 두 가지로 나누었는데, 첫째로는 대부분의 북유럽 국가(독일, 스웨덴, 스위스 등)와 이와 변형된 형태를 가진 일본과 한국을 포함하는 기업 조정 시장경제(Coordinated Market Economy)이고, 이 체제는 직접, 간접적으로 기업 간 상당한 정도의 비시장적 조정이 이루어지고 국가는 틀을 구성하는 역할을 하고, 노동은 어떤 형태로든 편입된다. 두 번째 유형은 비조정적 자유 시장 경제(Liberal Market Economies)로서 아일랜드를 포함하는 앵글로 색슨 국가에서 나타나고, 기업 간 비시장적 조정이 거의 없으며 노동은 점차 배제되고, 국가는 거리를 둔 역할을 한다고 보았다. 복지체제와 생산체제의 상보성에 대해서는 Hall & Soskice(2001), Estevez-Abe, Iversen & Soskice (2001)과 Huber & Stephens(2001)을 참조할 수 있다.

보호주의 변수(주거지원 지출, ILO협약수, 공공부문 고용: 인건비 지출, 소득보장 지출, 고등교육 지출)를 투입하여 아시아, 아프리카, 남미 등의 32개국을 대상으로 군집분석을 시행하여 세 개의 군집으로 구분하였는데, 상품화가 탈상품화보다 우선되는 생산주의적 특징을 나타내는 군집1에는 한국과 싱가포르 등 동아시아 국가와 일부 라틴 아메리카 국가(칠레, 코스타리카, 콜롬비아 등)가 포함되었다. 보호주의적 특징을 강하게 나타내는 군집3에는 소득 수준이 낮은 국가들만 포함되었으며, 생산주의적 및 보호주의적 특징을 중간 정도로 보이는 군집 2에는 아르헨티나, 브라질, 멕시코, 우루과이 등 국가가 포함되었다. Rudra(2007: 391)는 신고전주의 정치경제학과 역사적 제도주의 연구를 기반으로 발전 전략과 상보적 복지정책의 최초 선택이 분배 연합을 만들어 내고 기존의 제도를 유지 강화하는 기득권을 만들어내기 때문으로 보았다. 보호주의 복지 국가의 정부 개입은 최소한의 국제시장에 노출된 그룹(공무원, 군인, 도시 공식 부분의 사무직 근로자)의 요구에 응하는 사회정책을 만들게 된다. 이 연합은 상품화를 촉진하는데 필요한 재분배를 어렵게 만든다. 이에 반해 생산주의 복지 국가에서는 국제 경제에서 힘들게 경쟁하는 근로자들에게 수용가능한 급여를 도입한다. 보다 많은 급여에 대한 요구에 대해서 초기에는 단호하게 대처하지만 제도화된 이후 결국에는 행위자나 이해관계에 의해 기존 급여를 강화하게 된다고 본다. Rudra(2007: 392)는 제조업 수출과 상품화점수에서 탈상품화 점수를 뺀 점수간의 관계를 통해 제조업 수출의 비중이 낮을수록 탈상품화 점수가 크고, 제조업 수출의 비중이 높을수록 상품화 점수가 크음을 밝혀내었는데, 제조업 수출의 비중은 수입대체 산업화와 수출지향 산업화 정도를 (부분적으로) 보여주며, 초기 산업화 전략이 사회정책과 분배 연합과 관련이 있음을 나타내는 것으로 해석할 수 있다. Rudra(2007)의 연구는 일부 혼란스러운 개념의 사용(보호주의와 생산주의)에도 불구하고, 개발도상국과 선진 자본주의 국가와의 사회경제 발전에서의 기본적인 차이와 산업화 전략이 사회정책에 대한 영향 등을 살펴보았다는 점에서 의의가 있다. 또한 생산주의의 개념이 차이가 있기는 하지만 동아시아 국가에서만 생산주의적 특성이 나타나는 것이 아니라는 것을 발견하였다.

Haggard & Kaufman(2008)은 동유럽(헝가리, 폴란드, 루마니아, 불가리아, 체코와 슬로바키아), 동아시아(한국, 대만, 싱가포르, 말레이시아, 태국, 필리핀), 라틴 아메리카(아르헨티나, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 멕시코, 페루, 베네수엘라, 우루과이)의 사회정책을 분배 연합과 경제적 이해관계의 중요성, 경제와 그 조직의 성과(국가 재정 및 기업의 전략), 정치 체제 등에 대한 선행연구에 기초하여 비교하였다. 이 연구는 전후부터 1970년대

또는 1980년대(동유럽의 경우)까지의 사회정책을 기원과 확대로 나누고 상이한 발전모델을 채택하는 과정을 다룬 후 80년대 이후 민주화 이후 정치적 갈등 과정을 살펴보았다. Haggard & Kaufman(2008: 5)은 도시 근로계급과 농민조직의 조직화가 사회정책에 영향을 미친다는 권력자원론의 입장에서 정치인들이 반응하는 선거권자들을 스스로 결정하고, 일부를 배제함으로써 엘리트들은 그들의 정치적 및 경제적 목적을 추구하는 여지를 가졌다고 보았다. 동아시아의 경우 탈식민화 직후 냉전 상황에 몰린 것은 라틴 아메리카와 유사하지만, 새로운 정치 엘리트들이 정치적 지지를 위해 농촌 지역까지 포섭을 했다는 점에서 차이가 있다. 발전 전략에서도 차이가 있었는데, 초기에는 라틴 아메리카나 동아시아에서 수입대체 전략을 썼지만, 60년대 이후 동아시아에서는 수출지향 모델을 쓰기 시작하였다. 라틴 아메리카의 경우 수입대체 산업화 전략으로 인해 조직화된 도시 근로계급에 대해 복지 수급권을 제공하기 시작했지만 노동시장의 이중화와 농업 및 농촌부분을 등한시하였으며, 수입대체 경제의 구조적 성격으로 인해 전반적 소득 분배와 정부, 기업, 그리고 근로자들이 교육에 투자하는데 역효과를 가지게 되었다. 동아시아에서는 이와 달리 수출지향적 성장이 제대로 진행되었으며 이러한 외부지향적 전략이 정부나 기업, 근로자의 사회정책에 대한 유인에 영향을 미치게 되었다. 노동집약적 제조업의 수출에 의존하는 전략은 노동시장 유연성을 조장했으며, 정부와 기업이 노동비용을 증가시키는 사회보험에 반대하는 입장을 갖도록 하였다. 그 결과 동아시아에서는 라틴 아메리카와 동유럽 국가보다 훨씬 제한적인 공공의 보호 체계를 유지하게 되었으며, 반면 초등, 중등 및 직업교육을 확대하는 유인을 강화하고 제한적으로 기초적인 공공 보건 서비스를 확대하게 된 것이다(Haggard & Kaufman, 2008: 9).³¹⁾

Haggard & Kaufman(2008: 261)은 1990년대 이후 동아시아 국가의 사회정책의 발전을 평가하면서 대만과 한국에서는 80년까지 교육과 기본적 보건 서비스에 대한 투자만 주로 하던 사회보험에 대한 최소주의적 접근에서 벗어나 90년대 이후 새로운 그룹으로 사회보험을 확대하였으며 보다 보편주의적 규범으로 나아가고 있다고 보았다. 사회보험이 계급을 넘어서는 보편주의적 성격을 띠는 배경으로는 노조나 좌파의 세력화 등 정당이나 이해관계 그룹으로 설명하기 힘들며, 한국을 제외한 국가에서는 정치체제(선거제도)의 영향이 있을 수도 있으며, 이전 시기 정책이 사회정책의 확대를 제약하지 않았기 때문이라고 보았다.

Pierson(2004)은 후발산업국가와 복지체제의 발전간의 관계에 대한 연구에서 동아시아

31) Haggard & Kaufman(2008: 12)은 분배 정치에 대해서 동아시아 국가의 경우 상대적으로 낮은 복지 국가 활동으로 인해 정치인들이나 국가 활동의 옹호자들이 백지상태에서 시작할 수 있었으며 고도로 우호적인 경제 상황 하에서 정치인들은 기득권자의 조직화된 저항도 별로 받지 않고 새로운 사회 프로그램을 제공할 수 있었다고 보았다. 이와 달리 라틴 아메리카와 동유럽은 경제적 어려움과 과거 광범위한 공공정책의 잔재로 어려움을 겪었다.

국가의 복지 특성을 간략하게 언급하는데, 일본의 독특성과 유사한 방식의 동아시아 국가들의 발전을 인정하면서도 문화로 설명하기는 힘들며, 이들 국가가 유럽 국가의 궤도를 동일하게 따르기는 힘들겠지만 정치적, 경제적 및 사회적 압력 하에서 변형된 방식으로 따를 것이라고 보았다. 동아시아 복지체제에 대한 직접적인 언급은 없었지만 동아시아 복지체제의 특수성에 대한 시각을 산업화의 특성과 관련하여 함께 살펴보았으며, 발전 경향에 의해 복지체제의 특수성을 조심스럽게 부인한 것으로 볼 수 있다.³²⁾

이상에서 살펴본 동아시아 복지체제론자에 주장에서 분석상의 문제를 살펴보면 동아시아 복지체제 대한 연구들이 대상 국가 선정에서 지리적 요인보다는 유사한 발전 과정을 거친 국가들을 다루었다는 점에서 문제가 있으며, 국가 간 비교에서 상당히 일반론적 수준에서 제도를 다루어 분석의 체계성이나 경험적 상세함이 부족하다고 비판할 수 있다 (Holiday & Wilding, 2003).³³⁾

32) 국내에서 복지 제도와 생산체제의 관계를 연구한 결과들을 살펴보자. 발전주의와 관련한 연구들은 60년대부터 80년대 까지를 주된 대상 시기로 보고 있다(문병주, 2005; 양재진, 2004). 심상용(2010)은 한국 사회경제모델의 역사적 특수성을 '억압적 발전주의'로 규정하고 80년대 중반까지는 약화되기는 하였지만 비민주적 정치체제 아래에서 국가통제가 지속되는 가운데 재벌체제가 강화되고 노동의 저항이 시작되는 등 발전주의의 한계가 증폭되었고, 그 이후에는 정치 민주화로 인한 반응성이 증가하였고, 시장평균원율제, 금융시장개방 등으로 폐쇄적 외환 및 금융관리가 어려워졌고, 경제기획원의 해체를 비롯하여 국가의 억압적 조정의 포기가 있었다고 보았다(심상용, 2010: 3). 80년대 중반까지 복지제도는 비공식적 복지체제 내지 내부자에 대한 공적 복지가 제공되는 특징을 보였으며 이로 인해 낮은 보장수준, 대기업 중심의 조합주의 조직원리, 국가부담의 최소화 원칙이 나타났다고 보았다(심상용, 2010: 18).

양재진(2004)은 한국 사회지출의 낙후성이나 복지제도 도입의 지연 등이 노동운동의 미약이나 사회주의 정당의 부재에 기인하며 수출주도 산업화와 권위주의적 정부의 노동통제의 결과로 보는 것에서 나아가 생산체제의 시각에서 상품시장과 노동시장 그리고 숙련형성과 노사관계에 초점을 맞추어 1962-1986년 기간을 대상으로 한국 복지 초기형성과정의 특징을 밝히고자 하였다. 양재진은 경공업과 중공업 중심 산업화 시기를 구분하여 사회보장정책과의 연관성을 밝히고자 하였는데, 특히 의료보험의 도입은 중공업 중심 산업화 시기에 정치적 동기뿐 아니라 대기업의 이해관계가 반영되었다고 주장하였다.

신동면(2006)은 Esping-Andersen의 복지체제 구분을 기준으로 한국의 복지체제를 구분하는 논의가 복지체제의 배후에 있는 정치 및 경제적 요인을 고려하지 못한다고 비판하고 산업화 이후 2000년대 초반까지 각 정부의 정책망이나 정책 아이디어, 거시경제정책, 산업정책, 노동정책, 인적자원개발정책, 사회복지정책 등의 변화와 상호 연계성을 살펴보았다.

정무권(2007)은 복지체제론과 생산체제론을 소개한 후 한국을 발전주의 생산체제로 설명하고자 하였는데, 권위주의 지배체제에서 경제기획원의 조정역할, 사업주 단체와의 정보교환과 협조 등을 기초로 하는 정부와 기업의 지배연합을 이루어 중화학 공업화와 성장 중심적 거시경제정책, 보수적 국가재정구조, 숙련형성배제와 억압적 노사관계와 임금정책, 재벌 중심적 산업구조 등의 특징을 나타내는 생산체제를 갖추었다고 보았다. 이러한 체제에 대응하는 복지체제의 특징으로는 산업 근로자 보호 및 군사정권의 정당성 확보를 위한 산재보험입법, 중화학 공업화 이후 노동비용의 상승에 대한 대책으로서 의료보험의 입법이나 기금의 확보를 위한 연금보험 도입 노력, 민주화 시기 이후 사회보험제도의 확대, 기업복지의 성장 등을 언급하였다.

안재홍(2004: 396)은 이러한 연구경향에 대해 비판하였는데, 자본 중심의 생산체제와 노동자 중심의 복지체제의 연계가 가능한가에 대한 의문을 가지고 두 가지를 비판하였다. 첫째, 시간의 변수를 두고 두 이론 간의 갈등, 즉 복지국가의 형성, 재편 과정에서 사회정책과 생산체제 및 노사정 간의 형식이 어떻게 변화하는지를 추적할 수 없고, 둘째, 공급(자본)부분의 생산체제이론은 수요부분에 대해 자본이 영향을 미치는 것을 주장하는데, 공급부분에 대한 노동자의 역할에 대해서는 논의하지 않고 있다고 보았다. 이러한 국내의 생산체제와 복지체제의 상보성을 주장한 연구는 동아시아 복지체제론자들의 연구보다 중화학공업정책이나 수출주도 산업화 등 사회경제적 요인을 더 강조하고 있으나 한국이나 일본 사례분석에 머물며 다른 국가군과의 비교 분석까지는 나아가지 않고 있다.

33) 이에 추가적으로 Choi(2007)는 이론적 창의성의 부족을 지적하였으며, 이후 한국 복지체제의 낙후성이나 후진성이 정책효과와 복지체제의 발전과정에서 시간차를 고려하지 않은 결과일 수 있다고 주장하였다(최영준, 2009). 즉 비교가 되는 준거집단이나 조건의 특성에 대해 명확하게 전제를 하고 비교할 필요가 있다는 것이다.

5. 연구문제에 대한 논의와 결론

여기서는 앞서 2절에서 제시한 연구문제들을 중심으로 3절의 논의를 연구자의 시각에서 비판한 후 본 연구의 후속연구에 대한 함의를 제시하고자 한다.

1) 논의: 연구문제의 검토

(1) 동아시아 복지체제론의 구분 기준

3절에서 언급된 것처럼 발전주의적 내지 생산주의적 복지체제로 제시된 동아시아 복지체제론의 구분 기준은 계량화되어 있지 않으며, 급속한 경제성장을 이룩한 홍콩, 싱가포르, 한국, 대만 등의 사회경제적 특성과 정치적 특성이 망라되어 있다. Esping-Andersen (1990)이 복지내부적 요인을 중심으로 기준을 제시한 반면 동아시아 복지체제론자들은 복지내부적 요인은 낮은 수급권, 낮은 급여수준, 국가의 규제 중심적 개입 및 제한적 재정지원 등 일부에 불과하고, 경제성장을 위한 국가자원의 집중(교육에 대한 투자) 및 경제성장을 통한 평등주의적 분배, 국가가 아닌 타 기업이나 가족의 역할 강조, 성장지향적인 유능한 관료주의와 정치적 안정을 원하는 권위주의적 국가 등을 들었다. 이외에도 식민지 경험이나 인구 등을 들었다. 동아시아 복지체제론은 지나치게 많은 복지외부적 요인을 특성으로 꼽고 있으며, 특히 Holiday(2000)은 한국이나 대만 등과 홍콩이나 싱가포르 등 간 존재하는 엄청난 복지제도의 특성의 차이를 서술함에도 불구하고 동아시아 ‘복지’모델을 주장하고 있는 것이다. 이는 복지 내부적 요인을 중심으로 분석한 Esping- Andersen과 달리 복지외부적 요인을 더 강조하고 있다는 점에서, 즉 사회경제적 및 정치적 공통점을 복지 체제의 특성으로 간주한다는 문제가 있는 것으로 보인다.

이외에 동아시아 복지체제의 특수성을 주장하는 논리가 과연 동아시아에만 독특한지를 가리기 위해서는 첫째, 서구의 현재가 아니라 산업화 시기의 경험과 동아시아 국가 간의 복지의 발전에 차이가 있는지를 밝혀야 하며,³⁴⁾ 둘째, 세계체제가 성립된 이후 중심부 국가

34) 이와 관련하여 동아시아 복지체제론을 주장하는 연구는 대부분 90년대 초반의 연구로서 산업화된 이후 서구의 현재와 고도의 산업화 과정 중의 동아시아 국가를 단순히 횡단적으로 비교하였다는 비판을 할 수 있다. 즉 동아시아 복지체제론자들은 모두 동아시아 국가가 사회경제적 발전 수준에 비해 복지가 낙후되었다는 것에 대해 인식을 같이 한다. 그러나 만약 Hort & Kuhnle(2000)처럼 아시아 국가들이 오히려 낮은 근대화 단계에서 국가복지 프로그램을 도입했다거나 Ramesh(2004)처럼 발전수준에 비해 복지발달이 늦지 않았다고 인식한다면 복지외부적 요인으로 동아시아 국가의 특수성을 주장하기는 힘들 것으로 보인다. 이 점에서 Pierson(2004)은 동아시아 국가의 복지 발전이 특수한 형태로 보기 힘들다는 입장이다.

에 편입되지 못한 다른 국가의 일반적인 경제발전과정과 복지제도의 차이도 함께 밝혀야 한다고 생각한다. 이점에서 생산체제론과 복지체제를 함께 고려하여 동아시아뿐 아니라 라틴아메리카 등을 포함하여 분석한 연구들, Rudra(2007)는 수입대체와 수출주도형 산업화 전략의 차이가 경제정책의 성과와 함께 사회정책의 차이를 보인다고 하였으며, Haggard & Kaufman(2008)은 민주화에 따른 사회정책의 발전 현상을 보이고자 하였는데, 이들 연구들은 동아시아 국가의 특수성을 별로 고려하지 않고 있다.

또한 연구자는 Hwang(2011b)와 같이 생산주의적 특성, 즉 사회정책이 경제정책에 대해 종속된다는 의미가 과연 무엇인가에 대한 의문이 있을 수 있다고 생각한다. 즉 수급권이 광범위하게 발달된 국가에서는 경제정책을 강조하더라도 수급권 보장을 위한 자원을 동원하는 것이 불가능한데, 수급권이 발달되지 않은 국가는 다수의 자원을 경제성장에 동원할 수 있기 때문이다. 즉 생산주의적 복지체제론자들은 사회복지가 발달하지 않은 이유를 생산주의 이데올로기 때문으로 이해하는데 연구자의 생각으로는 초기에는 그렇게 주장할 수 있지만 만약 사회복지가 저발달된 상황이 고착화된 후에는 낮은 사회복지지출이 생산주의 이데올로기를 정당화하게 된다는 점에서 인과관계가 반대로 될 수도 있다고 생각한다. 즉 (요구가 적어) 수급권이 발달되지 않았기 때문에 국가의 자원을 권위주의적 지배하에서 능력 있는 관료들을 통해 경제성장에 주로 사용한 것은 아닌지 의문을 가질 수 있다. 특히 생산주의 개념은 서구에서도 널리 쓰이는 개념인데, Goodin(2001)이나 van der Veen & Groot(2006)에서 근로에 대한 유인을 강화한다는 의미로 사용되며, Gough(2003: 249)는 인적 자본 투자 정책을 강조하여 스웨덴을 생산주의적 복지국가로 칭하였다. Holiday & Wilding(2003: 14)도 경제상황이 안 좋을 때 서구 국가들도 사회정책보다 경제정책이 더 우선시되지만 그 우선 순위는 덜 명확하며 보다 소극적이라고 보았다. 즉 ‘생산주의’는 동아시아 국가에만 독특한 것이 아니며 만약 독특하다면 그 정도의 차이를 밝힐 필요가 있다고 생각한다.

동아시아 국가에서 나타난 경제성장 우선주의로 인한 사회지출의 제약은 과연 동아시아 국가에 독특한 것인가에 대한 질문이 있을 수 있다. 라틴 아메리카 국가들을 대상으로 하는 연구들에서는 이러한 정책 자체가 권위주의 또는 민주주의 정치체제의 문제로 환원하는 경향이 있다는 점에서 반드시 동아시아 국가의 특수성으로 보기는 힘들다(Brown & Hunter, 1999; Rudra, 2005: 1028).

(2) 복지체제 구성의 원인

Esping-Andersen은 계급관계, 특히 계급동맹이 복지체제의 특징을 나타나게 하는 가장 큰 요인으로 보았다. 동아시아 복지체제론자들은 동아시아 복지가 저발달한 원인을 특성과 동시에 나열하는 수준, 예를 들어 Holiday(2000)는 사회적 기반, 정치적 인프라, 노사관계, 관료주의 등 국가내부적 요인과 2차 대전 후 국제질서와 국제기관의 정치적 영향, 세계시장이나 비즈니스 등 경제적 요소가 영향을 미쳤다고 보았다. 이러한 원인 분석은 지나치게 포괄적인 것이며, 특성과 원인이 혼재되어 있다고 생각된다.

보편적으로 인정되는 사회복지 발달론의 변수들 중, 노동자 정당의 부재나 노동조합의 낮은 조직률 그리고 민주화가 더디기 때문에 동아시아 국가의 복지가 낮은 국가 재정부담이나 규제적 개입, 기업이나 가족의 복지 기능 제공 등의 특징을 보인다는 설명은 동아시아 복지체제가 특수하다는 가정이 유효하지 못하다는 반증으로 볼 수 있다. 경제성장을 가장 우선시한다는 발전주의 개념은 서구 우파의 이데올로기와 크게 다르지 않으며 좌파 정당이 발달하지 못한 결과일 수 있기 때문이다(Peng & Wong, 2010).³⁵⁾

또한 분석상 문제점 중 동아시아 국가 중에서도 의료나 주택 등 사회 서비스를 강조하는 싱가포르나 홍콩이 존재하며, 반면 소득보장을 중시하는 사회보험을 중심으로 하는 등 국가 간 차이의 원인에 대해서는 명확한 설명이 없다. 복지의 특수성을 주장한다면 이러한 현상에 대한 구체적 맥락 또는 원인이 제공될 필요가 있다.

동아시아 복지체제론자들은 Jones(1990)가 주장한 동아시아 복지의 공통적인 배경으로서 유교주의의 존재, 즉 문화적 요인에 대해서는 크게 고려하지 않고 있다. 생산체제와 복지체제의 상보성의 원인을 밝히고자 한 Schroeder(2009)는 Hall & Soskice(2001)의 자본주의 다양성 이론은 ‘국제경쟁의 비교우위’라는 기능주의적 원인을 제시한 반면, 복지체제론에서는 계급관계를 주장하기 때문에, 양자의 공통적 배경은 문화역사적 시각에서 해당 사회에 독특한 ‘사회정의의 관념’에서 찾아져야 한다고 주장하였다. 연구자는 유교주의가 더 이상 동아시아의 생활방식에 영향을 크게 미친다고는 생각하지 않지만 적어도 대만이나 한국에서 나타나는 강한 평등주의적 경향이나 국가에 대한 기대 등이 복지제도의 낮은 재분배 효과에도 불구하고 경제성장에 따른 결실이 그나마 평등주의적인 성향을 띤 배경이 될 수 있다고 생각하며, 동아시아 복지체제의 특수성이 있다면 그 배경으로서 이데올로기에 대한 후속 연구가 필요하다고 생각한다.

35) 사회복지 발달론과 관련되는 사항을 가장 포괄적으로 본 Koehler(2014: 3)를 참조할 수 있다.

(3) 타 국가와의 비교를 통한 동아시아 복지의 특수성

동아시아 복지체제론의 출발은 동아시아의 경제성장(World Bank, 1993)과 국가 관료제(Johnson, 1986) 등 동아시아 발전의 특수성이라 볼 수 있다. 이런 사회경제적 배경과 관료적 특성이 동아시아의 낙후된 복지제도와 연계되면서 복지체제 자체보다는 경제에 종속된 사회정책의 특수성에 대한 주장이 나오게 되었다. 여기에 권위주의적 특성을 가진 정치적 특성이 가미되면서 이러한 요소들이 동아시아 복지체제의 특수성이라고 주장된 것으로 보인다. 연구자는 이러한 특성이 수출지향적 산업화가 성공적으로 이루어진 결과로서 자원이 없는 국가에서 인적 자원에 대한 투자를 우선하고 가격경쟁력 확보를 위한 비임금 노동비용 상승의 억제를 위한 경제정책의 결과로 나타난 것이며, 대다수의 남미 국가에서는 경제정책에서 이처럼 성공적인 경제성장율을 보이지 못하였기 때문에 이를 특수하다고 볼 수도 있지만(Rudra, 2007), 이는 복지체제의 배경적 특성이지 복지체제의 특성으로 보기는 힘들다고 생각한다. 예를 들어 최근 높은 경제성장율을 기록하고 있는 동남아시아 국가들의 사회정책의 발달을 살펴보면 이 관계는 명확하게 될 수 있다고 생각한다.

Gough & Wood(2004)의 경우 선진 산업국가의 복지국가 체제와 비공식적 보장체계, 비보장 체계 등을 구분하였고, 동아시아 국가의 보장체제를 비공식적 보장체계로 남미와 유사한 수준으로 구분하였으며, Abrahamson(2011)은 여기서 나아가 동아시아 국가 간 복지체제가 유사성을 가지기는 하지만 남유럽이나 라틴아메리카와도 유사성이 있음을 주장하였다. 연구자는 동아시아 국가만을 대상으로 한 특수성이 세계체제의 중심국이 아닌 국가에서 나타나는 공통 사항을 나타내며, 사회경제적 배경에서 일부 특수성이 나타난다고 생각한다.³⁶⁾ 동아시아 복지체제의 특수성을 주장하기 위해서는 현재까지의 주된 접근방식인 정치경제학적 접근과 Rudra(2007)의 주장처럼 국제 정치경제학적 접근이 필요하다고 보며 양시각이 통합되어 발전상태가 비슷한 국가군을 비교하여야 동아시아 사회현상과 복지체제의 특성이 객관적으로 찾아질 수 있다고 생각한다.

(4) 90년대 말을 기준으로 전후 시기의 비교

동아시아 복지체제론자들은 90년대 말 이후 시기의 복지 발전과 민주화에도 불구하고 발전주의 내지 생산주의적 특성이 흐려지기는 했지만 나타나고 있다고 주장하였다. 다만 한편으로는 홍콩과 싱가포르, 다른 편으로는 한국과 대만을 두고 동아시아 국가 간 차이를 인정

36) 예를 들어 국제정치경제학적 입장(Martin, 1990: 7)에서는 주변부 국가에서 성공적인 경제성장을 이룬 동아시아 국가의 경우 국가 중심적 행위 외에 지배질서, 지정학적 위치 등의 특성을 가진다고 보았다.

하고 있다(Kwon, 2005; Holiday, 2005). 하지만 동아시아 복지체제론을 적극적으로 주장하지 않았던 연구자들은 민주화를 통한 수급권의 확대가 이루어져 동아시아 복지체제의 특수성이 아직 유지된다 하더라도 희석되었으며, 복지국가로의 이행이 이루어지고 있다고 보았다(Ku & Finer, 2007; Peng & Wong, 2010).

연구자는 동아시아 복지체제가 특수한 형태라고 보지는 않지만, 만약 비중심 국가에서의 경제성장의 특수성을 배경으로 90년대 이전까지의 복지체제의 특수성을 인정한다 하더라도 90년대 말 이후 민주화와 비슷한 시기에 수급자격의 대폭 확대, 근로능력자에 대한 부조 혜택의 확대 등 제도적 변화가 상당히 큰 폭으로 이루어졌기 때문에 이전 시기와 동일한 선상에서 동아시아 복지의 특수성을 주장하기 힘든 것으로 본다. 민주화의 복지에 대한 영향이 단시간에 나타나기는 힘들지만 정치체제적인 기초가 마련되었다는 점에서 민주화에 의미를 부여할 수 있다고 생각한다.

연구자는 자본주의 세계체제에서 비중심국가를 살펴볼 때 또 다른 유의 사항이 있다고 생각하는데 예를 들어 Esping-Andersen(1997)이 일본의 복지제도를 분석하면서 언급한 근대화 문제, 즉 높은 산업화율에도 불구하고 전체 사회에 근대화의 결과가 침투하지 못한 상황을 동아시아 국가의 특수성이라 볼 수 있느냐에 대한 의문을 제기하고자 한다. Esping-Andersen의 경우 가족주의(노인의 자녀동거율)를 예로 근대화가 진전되지 않은 것으로 보았으나 연구자는 80년대 도시 비공식부문의 존재에 대한 논의로부터 법적 의무에도 불구하고 사회보험에 가입하지 않거나 못하는 다수의 근로계층이 존재하는 것이 근대화의 결과가 침투하지 못했기 때문이라고 생각한다. 선진 자본주의 국가 중 이탈리아의 경우 비공식 부문이 광범위하게 존재하지만 사회보험 가입율은 높게 나타난다는 보고에서 이러한 근대화에 대한 가설이 타당할 수 있다고 생각한다.³⁷⁾ 연구자는 이런 현상이 근대화 이론처럼 근대화가 아직 사회전반의 경제, 정치에 침투하지 못한 결과로 나타났을 수도 있고, 아니면 세계체제론(국제 정치경제학)처럼 자생적 발전을 하지 못하고 세계체제에 주변부로 편입된 국가로서 왜곡된 발전이 이루어졌기 때문일 수도 있다고 생각한다(Wallerstein, 1993: 220).³⁸⁾ 다만 이러한 현상이 동아시아 국가에 국한되지는 않으며 그런 점에서 한편으로는

37) 여기서 근대화의 개념에 대한 언급은 더 이상 살펴보지 않고자 한다. 이탈리아와 관련되는 사항은 발전 국가와 덜 발전된 국가의 비공식 부문을 비교한 Gerxhani(1999)를 참조할 수 있다.

38) 만약 중심국가 이외의 국가에서는 서구와 달리 경제성장으로 이후 복지 프로그램의 광범위한 적용이 경제적 발전에 시차를 두고 늦게 나타난다면, 즉 국제정치경제학적(세계체제론적) 시각과 같이 경제성장이나 1인당 국민소득과 같은 경제적 발전 변수와 사회복지지출율과 같은 복지발달의 변수가 선형의 관계가 아니라 분절된 양상을 보인다면, 그리고 동아시아에서는 남미와 달리 지배계층의 타 사회 계급에 대한 의존이 상대적으로 약하다면 뒤늦은 사회복지의 발전에 대한 논리가 동아시아에만 예외적인 것이 아니게 된다. 선형관계가 아니라 하는 것은 경제가 발전한 국가의 사회복지출율이 GDP와 선형관계가 아니라는 것에는 확실하지만 개발도상국

90년대 말 이후 시기의 획기적인 사회경제적 및 정치적 발전과 병행한 복지의 개편은 그 이전 시기와 구분되어야 하지만, 그렇다고 동아시아 국가의 복지가 선진국과 동일한 발전 경향을 가질 것이라고 보기에는 한계가 있다고 생각한다.

2) 결론을 대신하여: 시사점과 함의

본 연구에서는 기존의 동아시아 복지체제의 특수성을 주장한 연구들을 살펴보기 위해 2절에서 먼저 선행연구를 검토하는 초점, 즉 연구문제를 복지체제 분류의 기준이나 특성, 복지체제 구성원인, 복지체제론과 자본주의 다양성 이론의 결합 시각에서 다른 국가군과의 비교, 90년대 말 동아시아의 민주화와 복지확대에 대한 시각 등으로 제시하였다. 3절에서 먼저 Esping-Andersen의 복지체제 구분과 원인, 90년대 말 이전 시기까지의 동아시아 복지체제의 특수성을 주장한 내용과 배경, 90년대 말 이후 시기에 대한 평가, 동아시아 복지체제 특수성에 대한 반론, 다른 개발도상국의 복지체제와 생산체제의 결합에 대한 연구 등을 살펴보았다. IV장에서는 연구문제를 중심으로 본 연구에서 발견된 사항들을 재구성하였는데, 연구자는 동아시아 복지체제론에서는 대상이 되는 동아시아 국가의 복지제도의 큰 차이에도 불구하고 복지내부적 요인보다는 복지의외적 요인의 동질성을 강조하며, 복지체제의 구성원인에 대하여 다양한 요인을 제시하고 있어 명확하지 않으며, 선진국과의 비교에 중점을 두어 다른 개발도상국과의 비교를 등한시 하였고, 90년대 말 이후 민주화 및 복지제도의 변화를 크게 인정하지 않는다는 점에서 동아시아 복지체제론의 해석적 유용성에 의문을 제기하였다. 이외에도 사회정책 발달과 경제성장의 선형 관계적 시각에 오류가 있을 수 있으며, 선진 자본주의 국가와 생산주의 정도의 차이 등이 명확하지 않기 때문에 보다 명확한 분석이 필요함을 주장하였다.

만약 동아시아 복지체제론을 수용한다면 결국 복지체제를 정치적 및 생산체제 등의 요인을 포함하여 구분하게 되어 후발 산업화를 경험하는 모든 국가군, 남미나 아프리카, 동유럽 등이 지리적으로 구분되는 복지체제를 갖는다는 논리로 이어질 수 있기 때문에 연구자는 수용하기 힘들다.

에 대해서는 아직 밝혀지지 않은 것으로 보인다. 여기서 선형이 아니라는 의미는 모든 국가에 동일하지 않다는 의미로도 해석할 수도 있다. 최근 경제학의 한 논문(최돈승·고성은 & 강호상, 2013)에서 금융발전 관련 요인 중 경제성장에 미치는 변수는 OECD 국가와 ASEAN 국가에서 차별적이라고 주장하였는데, 비록 사회정책과 거리가 있는 연구이기는 하지만 연구자는 선진국과 개발도상국의 차이를 보이는 하나의 예로 볼 수 있다고 생각한다.

본 연구는 기존의 논의들을 연구문제를 중심으로 살펴본 것으로 연구자의 주장을 확인하기 위해서는 사회복지발달론과 관계되는 자료의 수집과 분석을 통한 분석이 필요하다고 생각한다. 후속연구에 대한 시사점을 정리해 본다.

복지와 관련하여서는 첫째, 동아시아 복지체제의 특수성과 관련하여 보다 체계적인 비교가 필요하다. 홍콩과 싱가포르 등은 사회서비스에 대한 지출이 많고, 대만과 한국은 사회보험에 대한 지출이 많은데, 자료수집의 어려움에도 불구하고 Esping-Andersen의 복지체제 구분 기준에 의거한 비교가 필요하다.

둘째, Esping-Andersen의 복지체제 구분 기준은 제도가 성숙되지 않은 국가에 적용하기에 무리한 점이 없지 않은 것으로 보인다. 예를 들어 한국의 사회보험제도는 제도적으로 기본적인 재분배기제나 적용대상 등 측면에서 진보적인 측면을 가지고 있는데, 제도의 미성숙으로 말미암아 이러한 특성은 계량적 지표에 잘 포함되지 않는다. 제도적 특성과 산출 측면을 구분한 연구가 필요한데 동아시아 국가의 복지내부적인 특성, 즉 구체적인 제도적 특성의 공통점을 추출해 낼 필요가 있는 것으로 보인다.

복지외부적 요인과 관련하여서는 첫째, 서구의 초기 산업화 과정에서 복지제도 도입과 관련되는 사회경제적 발달수준이나 의사결정과정과 동아시아 국가의 90년대 이전 권위주의 시기 및 이후 민주화 과정시기의 사회경제적 배경과 의사결정과정에 대한 비교연구가 필요한 것으로 보인다. 다른 한편으로는 사회경제적 발달 수준이 비슷한 라틴아메리카와의 비교도 필요한 것으로 보인다. 수출주도 또는 수입대체 등 산업화 방식뿐 아니라 권위주의적 지배 세력의 특정 계층에 대한 의존이나 권력구조 등에 대한 분석도 필요한 것으로 보인다.

둘째, 동아시아 국가의 경우 일찍 중앙집권화된 정치체제를 갖고 있고 문화적으로도 동질적이어서 국가형성 또는 국민형성의 필요성이 적었고, 이데올로기적으로 강한 평등주의적 경향을 가졌는데, 이러한 특성이 동아시아에만 나타나는지에 대해서도 타 국가와 비교할 필요가 있다.³⁹⁾

39) Stein Rokkan(Flora & Alber, 1981: 45에서 재인용)에 의하면 정치적 발달은 네 단계를 거치는데, 첫째 국가형성은 재정적 군사적 국가의 발달단계(엘리트 수준의 정치, 경제, 문화적 통일) 둘째, 국민형성, 즉 민족 국가의 형성과 성장 단계(군대, 학교, 대중 매체, 정교 및 언어 표준화를 통한 엘리트와 대중의 직접적 접촉), 셋째, 참여와 대중 민주주의의 발전(시민 및 정치권의 제도화 및 정당의 형성), 넷째, 재분배 또는 복지국가 발전 및 사회권 확립(자원, 재화 및 급여의 재분배) 등이다. 일본을 제외한 동아시아 국가는 식민지 경험을 하였기 때문에 이러한 단계 설정이 명확하지 않은 것으로 보인다(Koehler, 2014).

■ 참고문헌 □

- 권순미(2005). 산업화 시기 동아시아 국가의 기업지배구조와 복지제도. *아세아연구*, 48(2), 253-305.
- 김연명(편)(2002a). *한국 복지국가 성격논쟁 I*. 서울: 인간과 복지.
- _____(2002b). '국가복지 강화론' 비판에 대한 재비판과 쟁점. 김연명(편). *한국 복지국가 성격논쟁 I*. 서울: 인간과 복지. 351-383
- _____(2004). 동아시아 복지체제론의 재검토. *사회복지정책*, 20, 133-154.
- _____(2011). 동아시아 사회복지의 예외성? *아시아 연구*, 54(1), 7-21.
- 김영범(2002). 한국 복지국가의 유형화에 대한 비판적 검토. 김연명(편). *한국 복지국가 성격논쟁 I*. 서울: 인간과 복지. 329-350.
- 남찬섭(2002). 한국 복지체제의 성격에 대한 경험적 연구. 김연명(편). *한국 복지국가 성격논쟁 I*. 서울: 인간과 복지. 557-592.
- _____(2009). 한국 복지개혁 성격에 관한 '신자유주의 관철론' 비판. 정무권(편). *한국복지국가 성격논쟁 II*. 서울: 인간과 복지. 304-336.
- 문병주(2005). 한국의 산업화 시기 노사관계와 복지체제의 조명. *한국정치학회보*, 39(5), 153-177.
- 송백석(2009). 김대중 정부의 정책성격분석 비판. 정무권(편). *한국복지국가 성격논쟁 II*. 서울: 인간과 복지. 267-301.
- 신동면(2006). 한국의 생산체제와 복지체제의 선택적 친화성. *한국정치학회보*, 40(1), 115-138.
- _____(2009). 생산레짐과 복지체제의 선택적 친화성에 관한 이론적 검토. 정무권(편). *한국복지국가 성격논쟁 II*. 서울: 인간과 복지. 73-112
- 심상용(2010). 한국 발전주의 복지체제 형성 연구. *사회복지정책*, 37(4), 1-25.
- 박시중(역) (2011). *복지 자본주의의 세 가지 세계*. Esping-Andersen, G. *Three worlds of welfare capitalism* (1990). 성균관대학교 출판부.
- 안재홍(2004). 생산레짐과 복지국가체제 상호 연계의 정치. *한국정치학회보*, 38(5), 391-416.
- 양재진(2004). 한국의 산업화 시기 숙련형성과 복지제도의 기원. *한국정치학회보*, 38(5), 85-103.
- _____(2008). 한국 복지정책 60년. *한국행정정보*, 42(2), 327-349.
- 이승윤(2012). 개념구조, 기능적 등가물 그리고 동아시아 복지국가론: 비교사회정책연구에서 집합이론의 활용. *한국사회정책*, 19(3), 185-214.
- 이신용(2007). 권위주의 국가와 사회복지정책. *사회복지정책*, 28, 105-140.
- 정연택(역) (2005). *사회정책과 사회국가*. FX. Kaufmann, *Sozialpolitik und sozialstaat*(2002), 21세기사.
- 정무권(2002). 김대중 정부의 복지개혁과 한국 복지제도의 성격 논쟁에 대하여. 김연명(편). *한국 복지국가 성격논쟁 I*. 서울: 인간과 복지. 385-448.

- ____ (2007). 한국 발전주의 생산레짐과 복지체제의 형성. *한국사회정책*, 14, 257-307.
- ____ (편)(2009). *한국복지국가 성격논쟁 II*. 서울: 인간과 복지.
- 조영재(2008). 한국복지정책과정의 특성에 관한 연구. *한국정치학회보*, 42(1), 71-91.
- 조영훈(2002). 유교주의, 보수주의, 혹은 자유주의? 한국의 복지유형 검토. 김연명(편). *한국 복지국가 성격논쟁 I*. 서울: 인간과 복지, 243-269.
- 최돈승, 고승은, 강호상(2013). 금융발전과 경제성장의 비선형 관계 분석. *산업경제연구*, 26(6), 2565-2581.
- 최영준(2009). 한국복지국가체제론을 위한 비교방법론적인 비평과 제언. 정무권(편). *한국복지국가 성격논쟁 II*. 서울: 인간과 복지, 337-346.
- 홍경준(2002). 복지국가의 유형에 관한 질적 비교연구. 김연명(편). *한국 복지국가 성격논쟁 I*. 서울: 인간과 복지, 177-207.
- Schark, M. & Gough, I. (2010). Global welfare regimes. *Global Social Policy*, 10(1), 27-58.
- Abrahamson, P. (1999). The welfare modelling business. *Social Policy & Administration*, 33(4), 394-415.
- Abrahamson, P. (2011). The welfare modelling business revisited: The case of East Asian welfare regimes. In G. Hwang(ed.) *New welfare states in East Asia: Global challenges and restructuring*. Northampton, Edward Elgar Publishing, 15-34
- Arcanjo, M. (2009). *Regimes and reform of welfare state: The classification of 10 European countries in 1990 and 2006*. ISEG(School of Economics and Management), Technical University of Lisbon, Department of Economics Working Paper 0874-4548, 1-18.
- Arts, W. & Gelissen, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more?: A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy*, 12, 137-158.
- Aspalter, C. (2006). The East Asian welfare model. *International Journal of Social Welfare*, 15, 290-301.
- Brown, D. & Hunter, W. (1999). Democracy and social spending in Latin America 1980-92. *American Political Science Review*, 93(4), 779-790.
- Castles, F. & Mitchell, D. (1992). Identifying welfare state regimes. *Opposition*, 5(1), 1-26.
- Choi, Y. (2007). *Coming to a stillstand?: A new theoretical idea of East Asian welfare regimes*. Barnett Papers in Social Research, Oxford University Press.
- ____ (2012). End of the era of productivist welfare capitalism? Diverging welfare regimes in East Asia. *Asian Journal of Social Science*, 40, 275-294.

- Esping-Andersen, G. (1997). The Japanese welfare state between Europe and America. *Journal of European Social Policy*, 7(3), 179-189.
- ____ (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press
- Estevez-Abe, M., Iversen, T. & Soskice, D. (2001). Social protection and the formation of skills: A re-interpretation of the welfare state. In A. Hall & D. Soskice(eds). *Varieties of capitalism*. Oxford University Press. 145-183.
- Flora, P. & Alber, J. (1981). Modernization, democratization, and the development of welfare states in Western Europe. In P. Flora & J. Heidenheimer (eds). *The development of welfare states in Europe and America*. London: Transaction. 37-80.
- Gerxhani, K. (1999) *The informal sector in developed and less developed countries: A literature survey*. Tinbergen Institute Discussion Paper TI 1999-083(2). Amsterdam.
- Goodin, E., Headey, B., Muffels, R. & Dirven, J. (2000). The real worlds of welfare capitalism. In C. Pierson & G. Castles (eds). *The welfare state reader*. Cambridge; Polity: 170-188.
- Goodin, E. (2001). Work and welfare: Towards a post-productivist welfare regime, *British Journal of Political Science*, 31(1), 13-39.
- Goodman, R., White, G. & Kwon, J. (1998). *The East Asian welfare model: Welfare orientalism and the state*. London: Routledge.
- Gough, I. (2003). Social welfare and competitiveness. In C. Pierson & G. Castles, (eds). *The welfare state reader*. Cambridge: Polity. 234-253.
- ____ (2004). East Asia: The limits of productivist regimes. In I. Gough & G. Wood. *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge University Press. 169-201.
- Gough, I. & Wood, G. (2004). Introduction. In I. Gough & G. Wood(eds). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge University Press. 1-11.
- Gould, A. (1993). *Capitalist welfare systems: A comparison of Japan, Britain and Sweden*. London; Longman.
- Haggard, S. & Kaufman, R. (2008). *Development, democracy, and welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton University Press.
- Hall, A. & Soskice, D. (2001). An introduction to varieties of capitalism. In A. Hall & D. Soskice (eds). *Varieties of capitalism*. Oxford University Press. 1-68.
- Holiday, I. (2000). Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia. *Political Studies*, 48, 706-723.
- ____ (2005). East Asian social policy in the wake of the financial crisis: Farewell to productivism? *Policy and Politics*, 33(1), 145-162.

- Holiday, I. & Wilding, P. (2003). Welfare capitalism in the tiger economies of East and Southeast Asia. In I. Holiday & P. Wilding(eds). *Welfare capitalism in East Asia*. New York; Palgrave. 1-17.
- Hong, Z. (2008). Neither hybrid nor unique: A reinterpretation of the East Asian welfare Regime. *Asian Social Work and Policy Review*. 2. 159-180.
- Hort, S. & Kuhnle, S. (2000). The coming of East and South-East Asian states. *Journal of European Social Policy*. 10(2). 162-184.
- Hwang, J.(eds) (2011a). *New welfare States in East Asia: Global challenges and restructuring*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- _____ (2011b). New global challenges and welfare state restructuring in East Asia. In J. Hwang(eds). *New welfare states in East Asia: Global challenges and restructuring*. Northampton; Edward Elgar Publishing. 1-14.
- Johnson, C. (1986). *MITI and the Japanese miracle*. Tokyo: Turtle
- Jones, C. (1990). Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: Oikonomic welfare States. *Government and Opposition*. 25(4). 446-462.
- _____ (1993). The Pacific Challenge. In C. Jones(ed.). *New perspectives on the welfare state in europe*. London: Routledge. 184-202.
- Kasza, J. (2002). The illusion of welfare regimes, *Journal of Social Policy*. 31(2). 271-287.
- Kim, H. (2010). The East Asian welfare state debate and surrogate social policy: An exploratory study on Japan and South Korea. *Socio-Economic Review*. 8. 411-435.
- Koehler, G. (2014). *Is there a East Asian welfare model?* Berlin; Friedrich Ebert Stiftung Department for Asia and the Pacific.
- Ku, Y. & Finer, J. (2007). Developments in East Asian welfare studies. *Social Policy and Administration*. 41(2). 115-131.
- Kwon, K. (2007). Economic development in East Asia and a critique of the post-confucian. Thesis, *Theory and Society*. 36. 55-83.
- Kwon, H. (1997). Beyond European welfare regimes: Comparative perspectives on East Asian welfare systems. *Journal of Social Policy*. 26(4). 467-484.
- _____ (1998). Democracy and the politics of social welfare: A comparative analysis of welfare systems in East Asia. In R. Goodman, G. White & H. Kwon(eds). *The East Asian welfare model: welfare orientalism and state*. London: Routledge. 27-74.
- Kwon, J. (2005). *Transforming the developmental state in East Asia*. Social Policy and Development Programme Paper No.22 Geneva: UNRISD.

- Lee, J. & Ku, Y. (2007). East Asian welfare regimes: Testing the hypothesis of the developmental welfare state. *Social Policy and Administration*, 41(2), 197-212.
- Leibfried, S.(1993). Towards a European welfare state?. In C. Jones(ed.), *New perspectives on the welfare state in Europe*. London: Routledge. 120-142.
- Martin, G.(1990). Introduction: The challenge of the semiperiphery. In G. Martin (ed). *Semiperipheral states in the world economy*. Westport: Grennwood0 3-10.
- Peng, I. & Wong, J. (2010). East Asia. In G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger & C. Pierson(eds). *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford University Press. 656-670.
- Pierson, C. (2004). *Late industrializers and the development of the welfare state*. Social Policy and Development Programme Paper No.16 Geneva: UNRISD.
- Ramesh, M. (2004). *Social policy in East and Southeast Asia*. New York: Routledge.
- Rokkan, S. (1974). Dimensions of state formation and nation building. In C. Tilly(ed.) *The formation of national states in Western Europe*. Princeton University Press: 562-600.
- Rudra, N. (2005). Globalization, democracy, and effective welfare spending in the developing world. *Comparative Political Studies*. 38(9), 1015-1049.
- Rudra, N. (2007). Welfare states in developing countries: Unique or universal? *Journal of Politics* 69(2). 378-396.
- Schroeder, M. (2009). Integrating welfare and production typologies: How refinements of the varieties of capitalism approach call for a combination of welfare typologies. *Journal of Social Policy*. 38(1). 19-43.
- Siaroff, A. (1994). Work, welfare and gender equality: A new typology. In D. Sainsbury(ed). *Gendering welfare states*. London; Sage. 82-100.
- Soskice, D.(1999). Divergent production regimes: Coordinated and uncoordinated market economies in the 1980s and 1990s'. In H. Kitschelt, P. Ange, G. Marks & D. Stephens(eds). *Continuity and change in contemporary capitalism*. Cambridge University Press. 101-134.
- Tang, L. (2000). *Social development in East Asia*. Basingstoke: Palgrave.
- Van der Veen, R. & Groot, L.(2006). Post-productivism and welfare States: A comparative analysis. *British Journal of Political Science*. 36(4). 593-618.
- Wallerstein, I.(1993). The debate on world inequality. In A. Seligson & T. Passe-Smith(eds). *Development and underdevelopment*. Boulder; Rienner. 217-230.
- White, G. & Goodman, R. (1998). Welfare orientalism and the search for an East Asian welfare model. In R. Goodman, G. White & H. Kwon(1998). *The East Asian welfare model: Welfare orientalism and the state*. London: Routledge. 3-24.

Wilding, P. (2008). Is the East Asian welfare model still productive? *Journal of Asian Public Policy*,
1(1), 18-31.

World Bank(1993). *The east Asian miracle*. Oxford University Press.

Peculiarities of East-Asian Welfare System: Does an Independent Welfare Regime of East-Asia Exist?

Chung, Yun Tag*

This study aims to advance debates on an separate East-Asian welfare regime. For this, I set research themes which could help systematically analyze the studies of an independent East-Asian welfare regime protagonists and opponents with an accent on the period before and after 1990s and on the perspective of international political economy. In discussion, I reconstructed the findings according to the research themes and argued that the hermeneutical advantage of an independent East-Asian welfare regime is very limited: Firstly, while Esping-Andersen sought the criteria of welfare regime in welfare-internal factors, the protagonists of East-Asian welfare regime sought them mainly in welfare-external factors. Secondly, the causes of welfare regime construction are not clear enough. Thirdly, there is little comparison with underdeveloped(non-core) countries from the perspective of international political economy. Fourthly, it is not appropriate to equate the periods before and after the 1990s, when democratization and extensive welfare reform took place. Besides, I argue that 'productivist' policies can be found not only in East-Asia and that the proposition social (welfare) development is proportional to economic growth could be false. Therefore, I argue that an independent East-Asian welfare regime or peculiarities of East-Asian welfare system can be hardly accepted any more.

Key Words: East-Asian welfare model, East-Asian welfare system, theory of welfare development, production regime, welfare regime

◆ 2015.07.29. 접수 / 2015.08.30. 1차 수정 / 2015.09.07. 게재 확정

* Chungnam National University, Professor(chungyt@cnu.ac.kr)