

동아시아 국가의 생산레짐과 복지체제 : 한국, 일본, 대만의 비교연구

권 순 미*

I. 문제제기

이 연구의 목적은 전후부터 1970년대까지¹⁾ 생산레짐과 복지체제를 연계하는 상호보완의 정치가 동아시아국가에서 어떤 방식으로 작동되어 왔는지를 규명하는 데 있다. 국가간 편차에도 불구하고, 전후 자본주의 황금기 동안 서유럽국가들은 ‘조정된 시장경제’(coordinated market economies)를 통하여 경제적 번영과 복지체제의 균형발전을 이루어 왔다. 그러나 일본, 대만, 한국은 국가가 시장에 적극적으로 개입하여 인위적으로 시장 매커니즘을 조정해 왔음에도 불구하고, 경제발전 수준과 사회복지 수준간의 커다란 간극을 보여왔던 대표적인 사례에 해당한다. 세 나라의 복지체도는 공통적으로 수익자 부담 원칙을 고수하는 사회보험 중심의 복지정책, 낮은 사회지출(social spending) 수준, 가족의 과도한 복지부담을 특징으로 한다. 이로 인해 1970년대까지 이들 동아시아국가의 사회정책은 탈상품화와 계층화를 완화하는 데 크게 기여하지 못했으며, 고도 경제성장 및 보수적인 집권당의 정치적 지지기반을 공고화하는 데 기여해야 한다는 대전제에 종속되었다.²⁾

* 아주대학교 사회과학연구소

- 1) 분석시기를 1970년대까지로 한정시키고자 하는 것은 한국과 대만의 경우 1980년대 이후 정치적 자유화, 민주화, 그리고 세계화라는 중첩적 요인들이 동시에 작용함으로써 국가이념, 국가기구, 국가와 시민사회와의 관계, 노동운동과 정당체제에서 큰 변화가 있었기 때문이다. 일본의 경우에도 신자유주의적 세계화의 수용, 노동운동 및 정당체제의 재편이 있었다. 이러한 변화가 이후 세 국가의 복지발전 패턴에 상당한 영향을 미쳤을 것으로 보기 때문에 1980년대 이후의 복지체제에 대해서는 별도의 연구를 필요로 한다.
- 2) 가령, 대만정부는 노공보험을 실시하면서 그 목적을 “노공보험은 노동자 생활을 보장하고, 생산량의 증가와 작업효율을 높이고, 노사협조를 촉진하고, 정부와 노사 쌍방간의 연결을 강화하며, 불량한 행

그 동안 동아시아 복지국가 연구는 주로 복지체제의 성격 논쟁에 집중되어 있었다. 동아시아 국가의 복지체제가 서구의 그것과는 이질적이기 때문에 서구의 기준으로 복지체제를 분류할 수 없다고 보는 연구자들은 ‘동아시아 복지모형’(East Asian Welfare Model)이다 (Goodman and Peng 1996; Jones, 1993; Kwon, 1998) 혹은 ‘유교주의 복지국가’(Confucian Welfare State)(Jones 1993; 김상균·홍경준, 1997; 홍경준 2002)라는 개념을 통해 그 차별성을 강조한다. 한편, 에스핑 앤더슨이 제시한 탈상품화와 계층화 정도를 비교적으로 삼아 ‘보수주의 복지체제’(Esping-Andersen 1999; 강명세 2002), ‘자유주의적 복지체제’(남찬섭 2002; 조영훈 2002), 보수주의, 자유주의, 시민주의의 ‘혼합형’(Esping-Andersen 1997), 혹은 ‘발전주의 복지체제’(developmental welfare regime)(정무권 2002b)로 이들 국가를 분류하기도 했다. 나아가 이들 연구는 동아시아 복지체제의 특성에 영향을 미친 요인이 무엇인가를 설명하고자 했다. 유교문화, 완전고용 및 균등한 소득분배를 가져 온 국가주도 경제성장전략, 약한 시민사회와 반대당, 권위주의 정치체제라는 정치적 맥락, 위계적 사회관계와 남녀 불평등과 같은 사회적 맥락 등이 동아시아 복지체제의 저발전을 초래한 주요 요인으로 지적되었다 (White and Goodman, 1998; Kwon 1998). 그러나 복지체제 유형을 둘러싼 논쟁은 동아시아 국가의 복지체제의 특성을 유사하다고 가정하고, 그 공통 원인을 찾는 데는 유용하지만, 동아시아 국가 내 복지정책의 변이(variations)나 변화(discontinuity)를 제대로 포착할 수 없다는 약점을 안고 있다.

사회보험의 제도화 수준, 공적 복지 지출 정도 면에서 동아시아 세 국가의 복지정책은 공통점 못지 않게 많은 차이점 또한 지니고 있다. 세 국가 가운데 일본의 복지제도는 가장 앞서 있었다. 일본은 1961년에 전 국민을 포괄하는 의료, 연금보험제도로써 국민개보험, 개연금제도가 시행되었다. 일본 국내뿐만 아니라 세계적인 경기침체기였던 1970년대에 들어와 일본은 노인의료비의 무료화와 연금수준의 대폭인상을 실시하였으며, 예산증가율을 뛰어넘는 급격한 복지지출 증가율을 기록했다. 대만은 정치적으로 한국보다 훨씬 강력한 일당통제체제를 유지해 왔음에도 불구하고, 비교적 일찍부터 의료, 노령, 산재 등의 급부를 노공보험(勞工保險) 형태로 통합적으로 제공해 왔다. 1970년대 오일쇼크에도 불구하고, 대만은 복지제도의 확충과 복지지출 면에서 기존의 점진적 확대 전략(strategy of incrementalism)을 그대로 이어갔다. 반면, 사회보험의 제도적 발전이 가장 뒤쳐져 있었던 한국은 오일쇼크를 계기로 국민복지연금법을 연기시켰으며, 1970년대에 들어와 복지지출비 증가율은 1960년대보다 더 낮아졌다. 이렇듯 서구와 비교했을 때 매우 동질적으로 보이는 동아시아 국가의 복지수준과 복지전략은 지역 내 비교연구로 접근하게 되면, 적지 않은 차

위를 하는 노동자를 통제할 수 있고, 공업발전을 촉진시키는 제도이다”라고 밝히고 있다(현외성 1988, 182).

이가 발견된다. 그렇다면, 세 국가의 복지발전 패턴의 차이는 어디로부터 기인하는가?

이 논문은 동아시아 국가의 상이한 복지발전 패턴의 차이는 유교문화론, 산업화이론보다 정치적·제도적 접근으로 보다 잘 설명될 수 있다고 본다. 선진 복지 자본주의국가에서 보듯이 친복지연합(pro-welfare coalition)의 집합행위 능력은 복지정책에 중대한 영향을 미친다. 이 때, 노동시장과 정치시장의 제도적 특성에 따라 행위자의 전략과 행위자집단간 상호작용 방식은 달라질 수 있다. 동아시아 국가라고 해서 예외는 아니다. 이 논문은 노조의 조직활동이 자유롭고 좌파정당까지 포괄하는 경쟁적 선거제도를 유지했던 일본은 이러한 조건이 갖추어지지 않은 권위주의 체제에 비해 복지 개혁의 정치적 매카니즘이 상이했을 것이라는 기본가정에서 출발한다. 반면, 시민사회로부터 고도의 자율성을 유지한 권위주의 체제는 아래로부터의 압력이나 선거경쟁의 다이내믹스와는 무관하게 집권세력의 정치적 선택이 복지정책을 주형하는 데 있어 결정적 역할을 했을 것이라고 예상할 수 있다. 문제의 핵심은 집권세력의 정치적 선택이 왜 한국과 대만에서 각기 다른 복지전략으로 이어졌는가 하는 것이다. 본문에서 이는 대만의 사례를 통해 한 사회에 내재되어 있는 독특한 균열구조가 어떻게 복지체제에 영향을 미칠 수 있는지를 보여주고자 한다.

이 논문은 2장에서 복지국가 발전을 설명하는 기존 이론을 검토한다. 3장에서는 동아시아 세 나라의 사회보험제도의 특징을 강제 적용범위, 보험료 수준, 보험료 부담 방식, 정부 보조 정도로 나누어 비교해 본다. 4장과 5장은 세 나라의 복지발전 패턴의 차이가 초래된 원인을 각각 노동시장 제도와 정치적 요인을 통해 구체적으로 비교분석한다. 이 논문의 마지막 부분은 한국, 일본, 대만의 사례가 생산레짐과 복지체제의 연계 및 그 상호작용 방식에 관하여 어떠한 이론적 함의를 줄 수 있는지에 대해 논의한다.

II. 이론적 검토

복지국가 발전의 다양한 패턴에 대한 기존 이론들은 크게 유교문화론, 산업화이론, 정치제도적 설명으로 나누어 볼 수 있다. 동아시아 국가의 복지체제의 독특성과 후진성을 지적해 왔던 대표적인 설명은 서구와 같은 개인주의, 자유주의, 합리주의 문화가 결여된 동양의 유교주의 문화를 지목한다(Jones 1993; 김상균·홍경준, 1997; Goodman, Gordon, and Kwon 1998; 홍경준 2002; Rieger and Leibfried 2003). 이들은 유교문화적 전통이 지역공동체 혹은 가족중심의 복지체제를 창출하였으며, 강한 보수주의 정당과 약한 계급정치의 사회적 토대를 강화함으로써 국가복지의 발전이 뒤쳐지게 되었다는 것으로 설명한다. 그러나 이 같은

문화론적 접근법은 왜 동아시아 국가들의 복지정책이 시기에 따라 변화해 왔으며, 동아시아 국가 내에서 국가복지의 발전 정도가 왜 상이한지에 대하여 제대로 설명하지 못한다. 복지에 대한 국가의 수동적 개입이나 가족, 기업, 지역공동체의 복지 책임성이 강조되어 왔던 것은 유교문화 그 자체가 독립변수라기보다 그러한 전통의 재생산을 강요했던 보수적인 국가의 이데올로기적 개입노력 때문이라고 볼 수 있다. 끊임없는 안보위협과 반공이념의 동원은 노동계급의 정치적 탈동원화 혹은 보수적 동원화로 이어졌으며, 복지에 대한 국가의 최소주의를 정당화시키는 데 일조했다. 또한 동아시아의 후발산업국들은 서구 선진자본주의가 경험했던 것과는 달리, 2차대전 직후 보통선거권이 위로부터 일시에 주어졌다. 산업화에 수반하는 계급갈등을 경험한 서구에서 좌파정당이 강력한 정치세력으로 부상할 수 있었던 것은 보통선거권과 비례대표제 생취 등 민주주의 요구 투쟁을 통해 노동운동이 계급적 동질성과 사회적 연대를 확보할 수 있었기 때문이다. 동아시아국가들은 이러한 정치적 경험의 부재로 인해 강한 계급정치의 전통을 갖기 어려웠다.

산업화이론은 산업화가 야기하는 새로운 사회문제에 대응하기 위한 필요성 때문에 복지에 대한 국가의 역할이 증대한다고 본다(Cutwright 1965; Wilensky 1975; Flora and Alber 1981). 커트라이트(Cutwright 1965)는 국가간 비교연구를 통해 산재, 질병, 노령, 가족수당, 실업보험 등의 사회보장 정책의 실시는 정치적 요인보다 경제 발전수준과 가장 밀접히 연관이 있다고 주장한다. 커트라이트의 경제발전론에 의한 수렴가설은 윌렌스키(Wilensky 1975)에 의해서도 지지된다. 윌렌스키에 의하면 GNP에서 차지하는 사회보장 지출 비율은 경제 발전 정도로 국제변이의 85% 이상을 설명할 수 있다고 본다. 그러나 산업화 수준과 복지국가 발전 정도는 직접적 연관을 갖는다고 보기 어렵다(Pierson 2003, 2). 가령 비스마르크 시기의 독일은 영국, 미국, 독일, 스위스보다 산업화 수준이 뒤쳐져 있었지만 이들 국가보다 더 일찍 사회보험제도들을 도입했다. 이는 복지체제가 근대 산업사회의 발달과 더불어 탄생하기는 했지만, 그렇다고 해서 각국의 복지체제 유형은 산업화 수준에 비례해서 단선적으로 발달해 온 것은 아니라는 것을 시사한다. 각국의 고유한 역사적 유산, 제도, 계급간 권력균형의 특성, 그리고 정치행위자들의 능력에 따라 복지체제 유형은 국가마다 상이할 수 있다. 또한 복지체제는 노동시장, 금융시장, 노사관계 등 각국의 생산레짐의 조직 방식, 작동원리에 따라 다양한 특성을 띠며 발전해 왔다고 볼 수 있다(Hollingsworth and Boyer 1997; Kitschelt et al. 1999; Soskice 1999; Ebbinghaus and Manow 2001; Hall and Soskice 2001).

산업화이론은 동아시아 국가들이 지속적 경제발전에도 불구하고 왜 복지선진국과의 복지격차를 해소하지 못했는가를 제대로 설명할 수 없다. 1960년대 후반, 미국에 이어 세계 제2위의 경제대국이 된 일본은 OECD 국가 가운데 GDP 대비 복지지출비가 가장 낮은 그룹에 속한다. 이러한 간극은 한국과 대만에서도 마찬가지로 발견된다. 물론, 일본이 세 국가

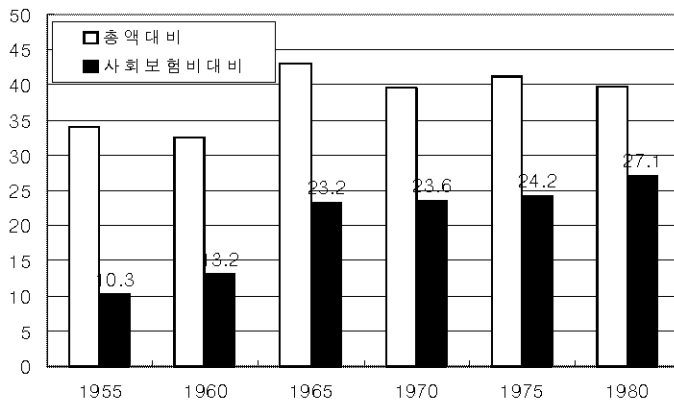
가운데 포괄적인 복지제도를 가장 먼저 구비했던 것은 사실이나, 경제적 요인이 정치적 변수보다 더 크게 작용했다고 볼 수 있는 근거는 찾기 어렵다. 경제적 접근은 특히 경제위기 시 세 국가가 취한 복지전략의 차이를 설명할 수 없다. 일본은 1970년대 오일쇼크를 맞아 저성장체제로 돌아섰지만 사회지출은 다른 어느 시기보다 가장 급속히 팽창했다. 이 시기에 대만의 복지지출은 점진적 증가 패턴을 보였으며, 한국의 복지지출은 1980년대 후반에 가서야 1960년대 수준을 회복하였다.

정치제도적 접근은 정부의 당파성(partisanship), 정부형태, 경쟁적 선거제도 및 정당체제를 포함한 정치적·제도적 차이가 각 국가의 상이한 복지 대응을 낳는다고 본다. 정부의 당파적 성격을 중시하는 견해는 사민당 정부의 장기 집권은 소득 재분배적·보편적 복지체제를 지향하게 되고, 기민당 정부가 장기집권하는 국가는 분절화된 시장에서의 지위나 직업에 따른 사회보험 중심의 복지체제가 발전하게 되어 사회집단간 소득격차가 지속적으로 재생산된다고 본다(Esping-Andersen 1990; Korpi and Palme 2003). 헌정구조와 연결시켜 복지 국가의 팽창 혹은 축소를 설명하는 주장들은 매우 논쟁적이며 복잡하다. 일군의 학자들은 정치권력을 분산시키고 정책결정 및 그 수행에 영향을 미치는 다양한 비토세력이 존재하는 헌정구조적 요소는 복지국가 팽창에 부정적 효과를 준다고 주장한다(Huber, Ragin and Stephens 1993; Crepaz 1998; 강명세 2002). 라이파르트(Lijphart 1984)는 정치권력이 분산되어 있는 나라일수록 비례제와 같이 많은 사회집단을 포괄하는 정치구조를 채택하는 경향이 있기 때문에 합의민주주의 국가는 대표성 실현 및 다양한 복지국가 이슈에 대응할 수 있는 정부능력을 강화하게 된다고 본다. 이들과 달리, 보놀리(Bonoli 2001)는 정치제도와 기능적으로 유사한 효과를 갖는 두 요소로 선거경쟁의 다이내믹스와 친복지연합의 존재 여부에 주목할 것을 촉구한다. 보놀리에 따르면, 선거결과 소수과정부가 등장하게 되면, 이 정부는 정책을 통제하는 데 있어 의회 다수과정부보다 더 많은 어려움에 직면한다. 또한 그는 잘 조직되고 포괄적인 노동운동은 정치제도의 중앙집중화를 상쇄시키는 사실상의 또 다른 비토 포인트(veto point)로 간주할 수 있다고 본다.

정치제도적 설명은 동아시아국가들 내에서 복지제도화 및 국가복지 지출 수준이 왜, 어떠한 정치과정을 통해 차이를 발생시키게 되는지를 밝혀줄 수 있는 좋은 이론적 자원을 제공해 준다. 그러나 집권당의 이념적 성향은 서구와 대비되는 동아시아 국가들의 복지 후진성을 밝히는 데는 도움이 되지만, 보수적 지배체제가 장기간 유지되었던 세 나라에서 복지 개혁이 언제, 어떤 요인에 의해 발생하는지를 제대로 밝힐 수 없다. 이보다는 노동시장 및 선거경쟁의 특성이 각 국의 복지정책의 차이를 보다 잘 설명해 줄 수 있다. 주목할 점은 민주적 제도가 결핍된 한국과 대만의 경우는 정당성 위기(crisis of legitimacy)를 극복하려는 국가의 정치적 선택이 복지정책에 큰 영향을 미쳤다는 사실이다.

Ⅲ. 동아시아 세 국가의 사회보험제도의 특징

많은 유사성을 공유하고 있음에도 불구하고, 일본, 대만, 한국의 사회정책은 일정한 편차를 띠며 발전해 왔다. 일본은 1960년대에 포괄적인 국민연금제도가 도입되었으며, 1970년대에 실업보험을 제도화시켰다.³⁾ 반면, 한국과 대만에서 전국민 건강보험과 연금제도, 그리고 실업보험제도는 민주화 이후의 산물이다.



출처: 總理府. 『社會保障統計年報』 각 년에 근거.

<그림 1> 일본의 사회보장관계비 및 사회보험비 대비 국고부담률 (단위: %)

전후부터 1950년대까지, 일본이 사회복지정책의 제도적 기반을 정비해 갔던 단계라고 한다면, 1960년대부터 1970년대 중반까지는 사회보험 중심의 복지제도가 확립된 시기라고 할 수 있다. 일본의 사회보장관계비⁴⁾ 가운데 사회보험이 차지하는 비중은 압도적으로 높다. 사회보험의 두 기둥은 건강보험과 연금으로, 국민개보험과 개인연금제도는 1961년부터 실시되었다.⁵⁾ 그러나 <그림 1>에서 알 수 있듯이 지속적인 복지지출의 증가에도 불구하고, 일본의 공적 복지 지출 부담은 매우 낮다. 이는 사회보험 비용 항목에서 가장 두드러지게 나타

3) 건강보험법(1922년), 후생연금법(1944년) 등이 각각 전전시기와 전시기에 도입되었지만, 공장노동자 중심의 선별적 급부에 한정되어 있었다.

4) 사회보장관계비에는 공적부조, 사회복지비, 사회보험비(건강보험, 후생연금, 국민연금, 실업보험, 산재보험), 공중위생 및 의료비, 은급 및 전쟁희생자 원호비, 고용대책비, 주택지원비가 포함됨.

5) 1980년까지는 건강보험이 가장 큰 사회보장비 지출 항목(43.2%)이었으나, 1981년부터는 연금급부가 사회보장비의 1위로 뛰어올랐다.

난다. 전후부터 1980년까지 일본의 사회보험에 대한 국고부담 비율은 30%를 넘어선 적이 없다. 전체 사회보장관계비에서 사회보험 항목이 가장 큰 비중을 차지함에도 불구하고 이에 대한 국가지출 비중은 가장 낮았다. 그에 비례해서 전반적인 국가 복지 지출 비중도 낮아진 것으로 볼 수 있다. 국고지원이 적은 대신 사회보험의 재원은 피보험자와 사용자가 거의 대등하게 분담하는 기여금으로 충당해 왔다.

<표 1> 선진국의 사회보장 재원조달 방식

(단위: %)

국가	연도	사회보장비 /GDP	수입(收入)				
			보험료		공공부담		
			피보험자	사용자	사회보장특별세	국고부담	기타 공적부담
독일	1974	19.4	29.9	42.1	0.5	23.1	-
프랑스	1974	19.1	17.8	58.4	2.3	18.2	1.6
이탈리아	1974	19.7	13.1	59.8	0.1	21.7	0.1
영국	1973-74	13.6	20.0	26.1	-	43.0	8.8
스웨덴	1974	23.9	11.0	24.8	-	31.7	25.3
뉴질랜드	1973-74	12.2	4.5	4.5	-	88.7	-
캐나다	1973-74	13.5	6.3	12.3	-	42.7	27.1
미국	1973-74	11.7	23.2	34.9	-	24.6	11.8
일본	1973-74	5.5	26.0	29.0	-	26.3	4.1

출처: 總理府. 1981. 『社會保障統計年報』. pp. 317-318.

<표 1>를 보면, 일본은 선진국들 가운데 GDP대비 사회보장 지출이 가장 낮다. 사회보장비에서 차지하는 공적 부담률은 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen 1990)이 보수주의 복지체제 유형으로 분류한 독일, 이탈리아, 프랑스도 일본의 경우와 마찬가지로 낮다. 그러나 보수주의 체제로 분류되는 일본과 유럽국가들간에는 재원조달 구조에서 중요한 차이를 발견할 수 있다. <표 2>에서 보는 바와 같이 일본은 피보험자와 사용자의 사회보험 부담이 비슷한데 비해, 유럽의 보수주의 국가들은 사용자가 압도적으로 더 많은 비용을 부담하고 있다. 피보험자에 대한 사용자의 보험료 기여비율은 독일이 1.4배, 프랑스가 3.3배, 이탈리아는 무려 4.6배에 달한다. 즉, 일본의 ‘발전주의 국가’(developmental state)는 복지비용 부담을 사적 영역에 과도하게 전가시킴으로써 가능했던 것이다.

<표 2> 일본, 대만, 한국의 사회보험제도 비교

(1979년 기준)

구분	일본				대만		한국	
	산재	의료	연금	고용	노공보험		산재	의료
					산재 급부	일반 급부**		
강제 적용범위	피용자	전국민	전국민	피용자	5인이상 사업장, 자영업자, 어민, 운전사		16인 이상	300인 이상
적용률*	34%	76%	55%	2.4%	13.1%		9.6%	8.1%
보험률	민간기업은	6.2-10.1%	피용자: 7.3-14.7% 일반국민: 월액 3,300엔	1.4% -1.75%	0.3-3%	6-8%	0.2-8. 15%	3-8%
보험료 부담	사용자가 임금총액의 0.4-6.9%. 공무원은 100% 국가 부담	노(5):사(5) 그 외 일반 국민은 1세 대당 평균 71,055엔	민간기업 노사 5:5 국가공무원 노 5.15%, 사 7.1%, 공기업 노 4.8-6.2%, 사 6.6-8.5%, 지방공무원 노 4.7%, 사 6.5%	노 0.55%, 사 0.9%. 단, 건설업은 노 0.65%. 사 1.1%	100% 사용자 부담	노사 2:8	100% 사용자 부담	노사 5:5
정부보조	예산범위내 일부 보조	사무비 등 일부 보조. 단, 국민보 건보험은 사무비 및 의료비의 40%	직장연금(후생연금등): 15%-25% 국민연금: 사무비 전액, 급 부비의 1/3, 경과적 노령연 금등의 가산부분액의 1/2, 부가연금은 급부비의 1/4, 복지연금은 전액 보조	급부비의 1/4	없음	정노 4:6*** 자영업 자에 한 해 일부 보조	없음	없음

주: *은 전체 인구 대비 적용률, **은 출산, 상병, 의료, 폐질, 연금, 사망급부를 포함하여 단일한 보험률이 부과됨.

***은 지역별노조(職業工會) 가입자에 한함.

출처: 한국, 대만은 안재신(1993), p. 84; Ku(1997), p. 50에 근거. 일본은 總理府(1980), pp. 52-63에 근거하여 재구성.

다음으로, 동아시아 세 국가의 복지수준을 비교해 보도록 하자. <표 2>에서 보듯이 1979년 시점에서 일본은 4대 사회보험이 제도적으로 완비되었으며, 이와 더불어 보험의 강제적용 범위가 가장 포괄적임을 알 수 있다. 일본은 국민개보험, 개연금의 실시에 이어 1974년에는 고용보험법이 제정되어 그 이듬해부터 시행되었다. 사회보험에 대한 정부보조를 보면, 일본은 일부나마 정부의 지원이 있었지만, 대만과 한국은 거의 없었다. 보험료부담과 관련하여 한 가지 특이한 점은 일본과 한국은 의료보험비를 노사가 절반씩 부담해 왔지만, 대만의 노공보험에서 일반급부의 사용자 기여도는 무려 80%나 된다는 점이다.

한국의 사회보험제도에 비해 대만의 노공보험은 강제적용 범위, 적용률, 급부내역의 포괄

성 면에서 보다 앞서 있었다. 1979년 현재, 노공보험은 5인 이상 사업장의 피용자, 자영업자, 어민, 사탕수수 농민, 임업과 염전에 종사하는 노동자, 운전사, 국가기관 및 공립학교 종사자, 공기업의 임시직 노동자를 그 적용대상으로 한다. 1950년에 지방정부 차원에서 시행되어 1960년부터 중앙정부가 직접 운영하게 된 이 제도는 의료, 노령, 출산, 상병, 폐질, 사망 급부를 포괄하고 있다. 1960년대까지 노공보험의 급부사유는 사망과 출산이 압도적인 비중을 차지했으며, 1970년대부터는 의료보험적 성격이 매우 강했다.⁶⁾ 그런 점에서 노공보험은 다양한 급부 제공에도 불구하고 종합적 사회보장으로서의 의의는 미약했음을 알 수 있다 (김준 1993, 305).

세 나라 가운데 한국은 사회보험의 제도적 정비가 가장 뒤늦었으며, 내용 면에서도 가장 뒤쳐져 있었다. 한국은 1963년에 산재보험법과 의료보험법이 제정되었지만 의료보험제도는 1977년에 와서야 시행되었다. 게다가 그 적용범위는 매우 제한적이었다. 산재보험은 1976년에 일부 제조업에서 5인 이상까지 적용되기도 하였으나, 강제적용 대상은 16인 이상 사업장에 한정되어 있었다. 의료보험은 이후 수 차례에 걸쳐 적용범위가 확대되기는 하였으나 1970년대까지만 하더라도 300인 이상 사업장만이 강제 적용대상이었다.

한국과 대만은 일본의 식민지배의 경험과 그 문화적·제도적 유산, 공산주의 체제에 대응하는 체제로서 과대성장 국가의 형성, 노조운동에 대한 국가의 억압과 강력한 통제, 국가 주도 하의 수출지향적 자본주의 발전전략 등 많은 공통점을 갖고 있다(김준 1993; 최장집 1993; 신희영 1994). 사회보장제도의 발전 측면에서도 한국과 대만은 몇 가지 유사성을 공유하고 있다. 첫째, 복지제도의 도입은 권위주의 정권의 지배 정당성의 확보를 위한 정치적 선택이었다(김정기 외 2002.; 정무권 2002a). 이 과정에서 공무원, 군인, 교사에 대한 연금이 국민연금보다 훨씬 일찍 시작되었는데, 이는 초기 국가형성 과정에서 이들로부터 충성심을 획득하려는 국가주의적 요소가 강하게 작용했다고 볼 수 있다(정무권 2002a, 40). 둘째, 민간 피용자들에게 돌아가는 사회보험 급부수준은 매우 낮았으며, 국가는 최소한의 운영비만을 제공하였다. 두 나라 모두 농민, 자영업자를 포괄하는 건강보험과 연금의 실시는 민주화 이후에야 가능했다.⁷⁾ 셋째, 두 나라 모두 복지에 대한 국내적 압력이 부재한 가운데, 복지정책

6) 1975년 현재, 노공보험에서 의료급부가 차지하는 비중은 60.1%인데 반해, 노령급부의 비율은 11.3%에 불과했다(김준 1993, 305).

7) 한국은 민주화 이후에야 1970년대 일본 수준의 복지제도화를 이룰 수 있게 되었다. 국민연금제도는 1988년부터 시행되어 1989년에는 도시자영업자로 확대되었으며, 이로부터 전국민연금시대를 맞이하게 된다. 동시에 이 해에 전국민 건강보험제도가 시행되었다. 고용보험법은 1995년에 와서야 도입되었다. 대만도 급속한 사회보장제도의 발전은 민주화의 산물이라 할 수 있다. 1989년에 대만은 농민 건강보험제도를 실시하였으며, 1995년에는 전국민을 포괄하는 전민(全民)건강보험 제도를 도입하였다. 국민연금제도는 1998년에 계획이 완성되어 2002년에 와서야 정부의 승인을 받았다. 1998년에는

은 체제경쟁과 안보위기에 대한 대응과정과 밀접한 연관성을 갖고 발전해 왔다. 한국에서 1976년의 의료보험법 개정과 1977년의 본격적인 의료보험제도의 실시(때마침 시작된 남북 대화와 관련하여 북한과의 체제우월성 경쟁이라는 요인이 작용하였으며), 대만은 중국과의 외교경쟁이 복지제도 발전에 중요한 영향을 미쳤다.

그러나 제한적이거나 정당간 선거경쟁이 존재했던 한국과 달리, 대만은 38년 동안의 계엄령 통치가 말해주듯이 초권위주의적인 정치제도들이 장기간 온존해 있었다. 이러한 조건에도 불구하고 대만은 분명 한국보다 더 발전된 복지제도를 구비하고 있었던 것이다. 이하에서는 그 원인을 살펴보도록 한다.

IV. 분절적 노동시장과 분절적 복지제도

대기업중심의 산업발전전략을 취한 일본과 한국은 임금, 고용, 기업복지 등 노동조건이 기업규모에 따른 간극을 강화하는 이중구조를 양산했다. 일본의 노동시장은 시장점유율이 높은 대기업들에 의해 지배되는 중심부와, 상대적으로 작은 규모의 불안정한 기업들로 구성되어 있는 주변부로 분화되어 있다(新川敏光 1989). 대기업들은 내부시장을 형성하여 기업의 특정한 규칙과 절차에 따라 임금, 고용, 승진, 직업훈련 등을 결정하며, 경기변동이나 외부시장의 경쟁적 요소에 의한 영향력을 최소화할 수 있었다. 1960년대 이래, ‘춘투’를 주도해 왔던 일본의 수출산업 대기업 노조들은 중소기업 노동자들과 달리, 종신고용제와 연공서열제의 규범 아래 낮은 이직률, 높은 직업안정성을 누렸으며, 임금과 보너스, 퇴직금, 주택과 같은 기업복지제도의 이점을 누렸다. 그러나 박준식(1996)이 지적하듯이, 기업복지는 그것이 안고 있는 고유의 ‘선택성(selectivity)’으로 인해 특정 기업의 정규직 노동자들만이 수혜 대상이 되며, 따라서 사회전체적 수준에서 볼 때 노동자들간의 이질화를 촉진하게 된다. 가령 1965년 시점에서 피용자 5,000명 이상 기업의 지표를 100으로 했을 때, 30명 이상 100명 미만 기업의 현금급부 수준은 61.7%, 법정외 복지관계비용은 43.4%에 불과했다. 이러한 추세는 1970년대 중반까지는 다소 완화되는 듯했으나 그 이후부터 기업규모간 격차는 더욱 확대되는 것으로 나타났다(高田 1989, 77-78).

노공보험제도 하에 실업보험 제도가 도입되어 2003년부터 시행되기 시작했다.

- 8) 박정희정권의 의료보험 도입 배경에 대해서는 다양한 해석이 존재한다. 김연명(1993)은 북한과의 체제경쟁 차원에서, 원석조(1990)는 노동운동이 정치투쟁화 하는 것을 선제방어하기 위한 것으로, 권혁주(Kwon H, J 1999)는 권위주의 정권의 부족한 정당성을 보충하기 위한 수단으로, 김영범(2002)은 중화학공업화에 필요한 숙련 노동자를 공급하기 위한 인센티브의 수단으로 이를 설명한다.

일본에서 분절적 노동시장, 분절적 복지체제가 강화되었던 것은 구체적으로 다음 세 가지 이유와 연관있다. 그 첫번째가 ‘조직된 시장’(organized market)을 형성, 촉진했던 일본정부의 산업정책이다. 히와타리(樋渡展洋 1991)에 의하면, 일본의 조직된 시장은 금융·산업 부문에서 기능적으로 분할된 ‘과점적 경쟁’과 과점기업과 중소기업간의 ‘하청적’ 계열화를 특징으로 한다. 통상산업부는 금융·산업부문에 대한 ‘진입장벽’의 인위적 관리를 위해 저금리정책을 실시하였고, 중화학공업에 대한 우선적 투자 및 외자할당, 기술도입, 특별 감가상각, 세제혜택 등의 산업육성정책을 실시하였다. 이러한 조건에서 중소기업들의 시장 경쟁 전략은 현금급부 뿐만 아니라 현금급부 이외의 노동비용을 대폭 삭감하는 것으로 대응하는 것이었다. 그 결과 일본의 복지체제는 기업규모별 경계선을 따라 뚜렷하게 구획화되었다.

둘째, 일본의 노조운동이 기업별 노조체계에 안주하여 미조직사업장의 조직화나 중소기업계열사의 비정규노동자의 이익에 무관심했다는 점이다.⁹⁾ 서구와 같이 산업별 노조체계에 기반한 포괄적(encompassing) 노동운동은 강력한 조직력을 바탕으로 전국 혹은 산업수준에서 사용자측과 조율된 협상(coordinated bargaining)을 벌이는 것이 가능했다. 노조는 정상조직(peak association)을 통해, 그리고 좌파정당과의 연대를 통해 노동계급의 산업적·보편적 이해를 대표하고자 했으며, 완전고용정책, 복지정책 등 공공정책 영역에서 막강한 영향력을 발휘해 왔다. 그러나 기업별노조체계에 기반한 낮은 노조조직률, 분산된 권위를 특징으로 하는 일본의 노동운동은 근시안적이고 협소한 기업 내 노동자의 이익 보호나 임금인상투쟁을 우선시하였다. 복지이슈의 정치쟁점화는 1970년대 이전에는 찾아볼 수 없었다. 흥미로운 점은 일본의 사용자들은 사회정책에 대해 그다지 부정적 태도를 보이지 않았다는 점이다. 그들은 임금조정을 안정적으로 지속할 수 있고 호황기에 사용자들의 집합행위 비용을 낮출 수 있는 한, 복지 확대를 더 선호하였다(Manow 2001, 30). 사용자들의 이러한 태도는 1970년대까지 지속되었는데, 그것은 복지확대가 총평(일본노동조합총평의회)과 같은 급진주의 노조세력을 온건한 노조운동으로부터 고립시킬 수 있는 중요한 정책적 자원으로서의 활용가치가 높았기 때문이다.

셋째, 좌파정당의 정책적 무능력이다. 일반적으로 좌파정당은 보편적 복지체제의 도입을 선호한다. 한국과 대만은 좌파정당 자체가 부재했지만, 일본은 제1야당으로 사회당이 건재한 상태였음에도 불구하고, 일본에서 복지정책을 주도적으로 입안하고 관철시킨 것은 오히려 보수적인 집권 자민당이였다. 그것은 사회당의 복지정책 부재에 기인하는 바가 컸다. 일본 사회당은 노동자계급 정당을 표방했음에도 불구하고, 서구 좌파정당들과는 달리 사회경제적 이슈를 대외안보정책보다 늘 부차화시켰으며, 그나마 사회경제정책은 반(反)복지, 반

9) 일본의 기업별노조체계의 역사적 기원에 대해서는 樋渡展洋(1991), 新川敏光(1999)등을 참고할 것.

(反)성장의 관점¹⁰⁾에서 있었다(권순미 2003b). 이 같은 사회당의 무능을 보완해 왔던 것이 뒤에서 보겠지만 좌파 노조운동과 시민운동이었다고 할 수 있다.

노동시장의 분절성은 일본과 한국에 비해 대만이 상대적으로 약했다. 1970년대에 들어와 대만도 한국과 마찬가지로 중화학공업 육성을 통한 수출주도산업화 정책을 추진하였다. 이 과정에서 두 나라 모두 자본축적 및 저임금 구조를 유지하기 위해 노조활동의 자유를 억압하고 반대진영을 정치적으로 배제하는 조치를 취하였다. 대만에서는 계엄통치가 지속되었으며, 한국에서는 긴급조치를 통해 군사안보기구와 행정부의 비대화, 입법부의 약화와 종속화가 가속화되었다. 그러나 경제정책에 있어서 대기업중심의 성장전략을 취한 일본이나 한국과 달리, 대만은 중소기업 중심의 발전전략을 취하였다(김준 1993; 신광영 1994; 최장집 1993). <표 3>의 국민경제에서 차지하는 중소기업의 비중을 보면, 세 나라 모두 중소기업체의 수는 별 차이가 없지만, 종업원 수, 생산액, 부가가치에서 차지하는 중소기업의 비중은 대만이 가장 앞서 있다. 특히 한국과 대만은 그 차이가 매우 현격했던 것으로 나타난다.

<표 3> 국민경제에서 차지하는 중소기업의 비중 (단위: %)

구분	한국(1985)	일본(1985)	대만(1986)
사업체 수	97.5%	99.1%	99.6%
종업원 수	51.6%	71.8%	76.0%
생산액	35.4%	50.5%	62.8%
부가가치	37.6%	54.7%	56.0%

주: 중소기업 규모는 종업원 5인 이상 300인 미만.

출처: 한국과 일본은 http://www.centerworld.com/acad/prof/kimkc/supply-design/98-1/1_1.htm(검색일: 2004. 03. 28) 대만은 장동철(1997) p. 74에서 재인용.

‘성장제일주의’를 내세운 박정희정권은 거시경제적 차원에서 중화학산업의 투자기반을 조성하기 위해 비교적 낮은 조세부담률과 만성적인 적자예산 편성, 그리고 높은 통화팽창률과 낮은 이자율 정책을 추진하였다. 이와 달리, 본토에서 공산당에게 패배한 주요한 요인이 극심한 인플레이션에 있다고 판단한 국민당 정부는 가장 중요한 경제목표를 “안정속의

10) 1964년에 채택된 일본사회당의 강령적 문서 ‘일본의 사회주의로 나아갈 길’(日本における社會主義への道)은 서구의 복지체제는 사회주의로의 이행을 가로막고 현대자본주의체제의 유지를 위한 안전정치로, 근로자계층의 혁명적 에너지를 후퇴시키는 체제라고 규정하고 있다. 또한 일본에서 논의되는 ‘복지국가론’에 대해 이것이 독점세력의 개헌전략의 일익을 담당하며 공정복지라는 미명 하에 국민의 기본권 제한 및 반동적 내셔널리즘과 일체를 이루고 있으며, 따라서 혁명을 통해 복지국가의 한계를 돌파해야 한다고 주장하고 있다(日本社會黨中央本部機關紙局 1981, 207).

성장(growth with stability)"과 "균등 성장(growth with equity)"으로 잡았다. 이러한 역사적 경험으로부터 국민당 정부는 중앙은행과 재무부에게 막강한 권력을 부여하였고, 이들 기관은 통화에 대한 보수주의적 통제를 강화하였다(Fields 1997, 130). 국민당정부의 균형성장 전략 구상은 철저한 독과점 규제와 특혜금융 부재, 단계적 산업구조의 고도화, 중소기업 중심의 지방분산화 정책 등으로 구현되었다(전제국 1994). 그 결과 한국이 1965-85년 동안 연평균 9.1%에 달하는 고도성장에도 불구하고 연평균 15%에 달하는 물가상승률, 하위층 40%에 대한 상위층 20%의 소득분배비율이 2.68배를 기록하였다면, 대만은 같은 기간에 9.4%의 고도 경제성장율, 7%의 물가상승률, 1.45배의 소득분배율을 보였다. 한국이 물가안정과 공평한 분배를 희생한 대가로 고도성장을 이루었다면, 대만은 성장, 안정, 분배라는 세 마리의 토끼 사냥에 비교적 성공했다고 평가할 수 있다. 그것은 <표 4>의 한국과 대만의 제조업 규모별 임금격차를 통해서도 재확인할 수 있다. 500인 이상 사업장의 임금을 100으로 놓았을 때, 한국은 기업규모가 적을수록 임금격차가 매우 크게 벌어지지만, 대만은 5-9인 영세사업장의 경우에도 대기업 임金的 81.6%에 달했다. 이는 한국에서 5-9인 사업장의 57.1%와는 매우 대조적인 수치이다. 더욱이 한국의 의료보험제도가 300인 이상 대기업을 대상으로 실시되던 시기인 1970년대에 대만은 노공보험의 피보험자 및 급부의 범위가 대폭 확대되었다. 외래진료가 보험급부 대상으로 포함되었으며, 피보험자의 강제가입 조건이 종업원 10인 이상 기업(1970년)에서 5인 이상 기업 및 비영리조직의 피용자까지 확대(1979년)되었던 것이다(小島克久 2002, 141-142). 그리하여 노공보험은 1981년에 이르러 전체 취업자의 약 38%가 혜택을 받게 되었다.11)

<표 4> 한국과 대만의 제조업 규모별 임금격차 (단위: %)

구 분	5-9인	20-49*	50-99	300-499	500이상
한국(1980년)	57.1	76.1	81.0	90.4	100.0
대만(1980년)	81.6	81.2	81.5	89.4	100.0

주: * 대만은 30-49인의 경우임.

출처: 김준(1993), p. 103에서 재인용.

일본, 한국과 달리 대만의 노동시장과 복지체제의 분절성 정도가 약했던 이유는 어디에 있을까? 그것은 대만의 족적 균열(ethnic cleavage)을 배경으로 한 국민당의 고도의 통치전략과 연관 있다. 대만 사회를 지배한 중국본토인들은 대만 전체 인구의 약 15%에 불과했다.

11) 이에 관한 데이터는 <http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs2/92chy/catalog.htm>를 참고.

이들 외성인(外省人)들이 대만 인구의 압도적 다수를 차지하고 있는 본성인(本省人)들을 지배했던 방식은 일종의 노동분업을 통하여 시민사회로부터 고도의 자율성을 갖는 일당지배체제의 구축이었다. 외성인들은 정치, 군사안보영역의 요직을 독점하였을 뿐 아니라 경제영역에서도 전략산업 및 대기업을 독점하였다.¹²⁾ 지방자치정부 수준에서의 제한된 선거공간과 중소기업의 소유권만이 본성인들에게 허용되었다. 이러한 계획된 역할분담은 본성인의 경제적 힘이 정치적 권력으로 전환되는 것을 봉쇄하고자 함이었다(김준 1993; 최장집 1993; Fields 1997). 다수의 중소기업 노동자들을 국가의 통제 하에 두기 위해 국민당 정부는 국가-당-노조의 위계적이고 조직적 연계를 통해 자주적인 노조운동을 억제하고 남미식의 ‘국가후원형’(state-sponsored) 노조운동을 육성하였다(신광영 1993). 국가후원형 노조운동의 특징은 노조에 대한 일방적인 억압이 아니라 후원과 보조를 동시에 취하고 있다는 점이다(신광영 1993). 노공보험제도의 시행을 강제했던 것은 그 대표적 예라 할 수 있다.

그러나 한국에 대한 상대적 비교우위에도 불구하고, 대만정부가 지출하는 복지예산으로부터 누가 가장 큰 혜택을 받았는가를 고려해 볼 때, 직업에 따른 심각한 수급규모의 불균형성에 주목할 필요가 있다. 대만 중앙정부 복지지출의 대부분(1991년 기준, 74.9%)은 군인, 공무원, 교사, 퇴역군인, 전직 의원들에게 배분되었다. 반면 극빈자, 장애인, 청년, 노인, 여성은 전체 복지지출의 3.2%만을 할당받았다. 사회보험의 실질적 자격조건은 사회적 약자보다는 국민당 정부에 충성하는 집단, 일할 능력과 기회가 안정적으로 보장되었던 집단들에게 우선적으로 주어졌다. 특히, 군인집단에 대한 정부의 사회보험 기여는 농민과 노동자에게 들어가는 총 기여분의 무려 10배에 달했다¹³⁾ 대만의 노동자, 농민 등 인구의 다수를 차지하는 일반시민은 국가복지의 사각지대에 놓여 있었던 것이다.

V. 선거경쟁, 국가, 그리고 복지제도

동아시아 국가의 복지제도는 본질적으로 수동적이고 보수적인 기원을 갖는다. 일본, 대만, 한국의 근대국가 건설은 민중적 열정이 배제된 채 위로부터의 동원에 의해 권위주의적인 방식으로 이루어졌다. 이 과정에서 서구적 의미의 보편적 시민권은 싹틀 수 없었다. 복지

12) 전기, 전력, 석유, 탄광, 알루미늄, 설탕, 비료, 석유화학, 철강, 조선, 엔지니어링, 기계산업 등은 경제부가 소유했으며, 4개의 은행과 8개의 보험회사는 재무부가 소유하고 있었다(Witly 2000).

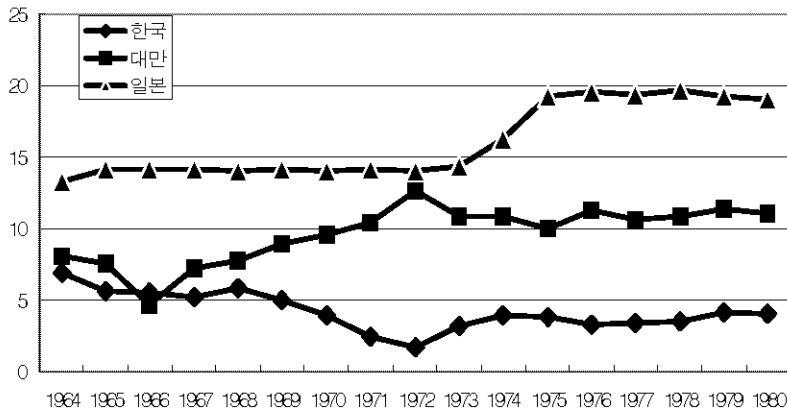
13) 쿠(Ku 1995; 1997)에 따르면, 군인 및 그 가족은 대만 인구의 9% 미만을 차지한데 비해, 농민은 전체 인구의 8%, 노동자는 약 33%에 달했다.

의 제공은 국가의 책무가 아니라 시혜적 성격이 강했으며, 선별적이고 제한적인 복지개혁은 국가가 시민사회를 지배체제 내로 통합시킴으로써 지배권력의 정치적 안정화에 기여할 수 있도록 디자인되었다. 비록 동아시아 세 나라의 복지가 보수적 개혁의 틀을 벗어나지 못했다 할지라도 민주적 제도가 결핍된 권위주의체제의 경우와는 달리, 일본의 복지개혁은 선거경쟁의 다이나믹스에 의해 영향을 받을 수밖에 없었다. 노동계급이 노동시장과 정치시장이라는 이중적 관문을 모두 통과하여 강력하게 조직될수록 복지개혁에 대한 국가의 반응성은 증대한다. 일본의 경우, 노동운동의 잠재적 위협능력은 선거경쟁에 임하는 정당들의 유권자 동원전략과 결합하여 정부의 복지 노력(welfare efforts)을 강화시키는 중요한 요인이 되었다. 집권당이 선거경쟁에서 보다 많은 득표를 원한다면, 그들이 동원하고자 하는 유권자층에게 지지의 물질적 기반을 제공하지 않을 수 없기 때문이다.

전후 극심한 인플레이션으로 의료보험의 파산상태에 이르렀던 일본은 한국전쟁 특수로 경기불황에서 탈출하였고, 1950년대 중반부터 고도경제성장의 시대를 개막하였다. 고도경제성장이 국민개연금, 개보험 실시의 중요한 토대가 되었지만, 제도 실현의 보다 직접적 이유는 정치적인 데 있었다. 1956년 참의원 선거에서 고전했던 자민당은 사회보장제도를 정치적으로 활용하고자 했던 것이다(新川敏光 1993). 이 선거는 다른 어느 선거보다 특별히 중요했다. 좌파 사회당과 우파사회당이 하나의 사회당으로 통합하고 보수진영이 자민당으로 합당한 이후에 치러진 첫 번째 선거였기 때문이다. 선거결과, 자민당은 49%의 의석률을 확보하였다. 이는 사회당이 차지한 의석률 32%보다 훨씬 높은 수치였지만, 소위 ‘55년 체제’ 성립 직전의 선거와 비교하면 사회주의세력의 통합효과는 분명했던 데 비해 보수진영 합당의 시너지(synergy) 효과는 전혀 가시화되지 않았던 것이다.¹⁴⁾ 위기감을 느낀 자민당정부는 국민적 지지기반을 강화할 목적으로 1957년 예산편성에서 국민의 생활안정 향상과 사회적 균형 확보를 내걸고 사회보장 제도의 확충을 중점정책으로 제시하였다. 이시마시(石橋)내각이 제창한 국민개보험, 개연금 제도는 이후 기시(岸)내각에 와서 정부의 방침으로 굳어졌다. 국민개보험, 개연금의 실시는 1956년 선거결과에 대한 자민당의 대응이라는 단기적인 이유 외에도 또 다른 요인이 작용했다. 그것은 정당간 경쟁에서 헤게모니체제를 구축하고자 한 자민당의 유권자 동원전략, 기업별노조체제로 노동을 포섭하고자 한 보다 거대한 프로젝트와 연결되어 있었다. 일본의 정당간 경쟁은 이데올로기적·계급적 균열선(cleavage line)을 따라 정렬해 있었다. 자민당이 자유시장 경제체제의 옹호자였다면, 사회당은 선거를

14) 제3회 참의원 선거(1953년 4월)에서 보수진영(吉田자유당, 鳩山자유당, 개진당)은 전체 의석의 46%를 차지했으며, 좌파와 우파 사회당은 26%의 의석률을 기록했다. 자민당 창당(1955년 11월) 직전에 실시된 제27회 중의원선거(1955년 2월)에서 보수진영(자유당, 민주당)은 무려 63%의 의석을 차지했지만 사회주의 진영은 그 절반에 해당하는 33%의 의석만을 차지할 수 있었다.

통한 사회주의체제 수립을 목표로 했다. 두 정치세력의 지지기반도 확연히 달랐다. 자민당의 지지기반은 농민과 상공인, 자영업자들이었다. 사회당의 지지기반은 도시 노동자계급, 특히 생산직 노동자들이었다. 1957년도 여론조사 결과를 보면, 농림어업자와 자영상공업자의 자민당 지지는 사회당의 2배 이상에 달했다. 반면, 생산직 노동자들의 정당 지지도는 사회당쪽이 훨씬 높았다.¹⁵⁾ 이미 이 당시 민간기업 피용자들은 1951년에 제정된 후생연금보험법에 따라 연금혜택을 받고 있었다. 한편, 자민당의 핵심 지지기반인 농민과 도시자영업자들은 연금수급 자격에서 제외되어 있었을 뿐만 아니라 건강보험도 강제적용이 아닌 임의 적용 대상으로 남아 있었다. 그런데 1961년의 복지개혁에 따라 전국 시정촌(市町村)의 약 4,700만명이 국민건강보험의 새로운 수혜자가 되었으며, 국민개연금 제도는 기존에 직장보험(職域保險)에 가입되어 있던 피용자, 선원, 공무원을 제외한 약 2천만명의 농민, 자영업자를 신규 적용대상으로 포괄시켰다(總理府 1962, 21; 42-46). 이로써 자민당은 자신의 지지자들에게 장기적이고 실질적인 동의의 물질적 기반을 제공할 수 있게 되었다.



주: 일본은 사회보장관계비로 보정후 예산액 기준. 대만은 중앙정부와 지방정부의 지출을 합친 비율. 한국은 1964-70: 보건비+사회보장 및 특수복지비, 1971-77: 보건비+사회보장비, 1978-80: 보건 + 생활환경개선비 + 사회보장비

출처: 일본은 大藏省主計局調査科(1999); 대만은 Ku(1997), p.43; 한국은 김정기(1994), p. 90.

<그림 2> 정부예산에서 차지하는 사회보장 지출비 (단위: %)

15) 아사히신문사에서 실시한 1957년 여론조사 결과를 보면, 농림어업자의 자민당 지지도는 50%였으며, 사회당에 대한 지지도는 22%였다. 자영상공업자들의 경우 59%가 자민당을 지지하였고, 사회당 지지자는 22%였다. 반면 화이트 칼라와 산업노동자의 자민당 지지율은 각각 41, 33%인 반면, 이들의 사회당 지지율은 48%, 47%에 달했다(朝日新聞輿論調査室 1976).

<그림 2>에서 알 수 있듯이 일본의 정부 예산 대비 사회보장 지출비 비중은 1960-73년 동안은 큰 변화가 없었으나 1차 오일쇼크를 겪은 1973년 이후에 눈에 띄게 증가했다. 그 비중은 1960-74년 연평균 13.7%에서 1975-80년에는 연평균 19.4%를 차지하게 되었다. 경제 위기에도 불구하고 일본의 복지지출 비중이 갑자기 증가한 것은 어떤 이유에서일까? 그것은 무엇보다 이 시기에 시민운동과 노동운동이 복지이슈를 정치쟁점화 시키는 데 성공하였을 뿐만 아니라, 자민당의 새로운 유권자 동원전략에 따른 복지 확대 노력이 상호작용한 결과라 할 수 있다.

이 과정을 구체적으로 살펴보면, 그 첫 번째 계기는 혁신자치체 운동¹⁶⁾의 등장이다. 패전 후 신헌법체제에서 성장하면서 민주적 교육을 받으며 새로운 가치관을 익힌 세대가 이 운동의 주축세력이 되었다. 이들은 고도성장에 따른 주택, 도로, 상하수도의 미비, 보육원과 학교시설의 부족, 교통체증, 환경, 공해문제의 해결을 주민운동으로 해결하고자 하였다. 이는 당시 중앙정치 무대에서 보혁대립을 통해 권력을 장악할 수 없었던 야당세력이 자치체를 파고들어 중앙을 포위한다는 전략을 수립함으로써 정치적 색채를 농후하게 띠게 되었다. 그 결과, 일본의 정치는 ‘중앙의 보수 대 지방의 혁신간의 대립 구도’로 전환되었다(김장권 1991, 225-226). 1963년의 통일지방선거는 지방정치무대의 양상을 바꾼 최초의 전환점이었다. 요코하마, 교토, 오사카, 기타큐슈의 4대 도시에서, 그리고 전국 78개 도시에서 혁신시장이 탄생한 것이다. ‘제 3의 정당’이라고까지 불리운 사회당 주도의 전국혁신시장회는 1964년 52개 가입 시에서 꾸준히 증대하여 정점을 이룬 1974년에는 142개에 달하였다. 1970년대의 급격한 복지지출은 집권 자민당이 총평과 지방자치체 시민운동의 복지압력에 저항하기보다 이를 적극적으로 수용한 결과라고 말할 수 있다. 노인의료 무료화에 소극적이었던 자민당의 태도가 변한 것은 동경도 등 대부분의 지방자치단체에서 70세 이상 노인에게 무료 의료제도를 채용하면서 노인의료무료화에 대한 국민적 지지를 무시할 수 없었기 때문이다(新川敏光 1993, 108-109).

두 번째로는 온건과 노조운동과 중도정당의 등장에 위기감을 느낀 좌파 노조운동이 복지를 요구하는 집합행위를 조직하기 시작했다는 데서 찾을 수 있다. 1960년대 중반 무렵, 총평의 노선을 계급투쟁주의적 지도방식이라고 비판하며 독자노선을 추구하고자 했던 온건과 민간노조들은 IMF-JC(전일본금속산업노동조합협회, 1964년 결성)와 동맹(전일본노동조합총동맹, 1964년 결성)을 결성하였다. 이들은 복지문제를 비롯한 정책적·제도적 요구투쟁을 노동운동의 핵심과제로 제시하였다. 그리하여 노조운동의 전국조직은 총평, IMF-JC, 동맹으로 크게 삼분되는 구도가 전개되었으며, 노조운동 내에서 강력한 헤게모니를 행사해

16) 혁신자치체란 자치단체장이 자민당 계열이 아니라 사회당, 공산당 등 혁신정당계열이거나 시민단체 출신인 경우를 말한다.

오던 총평의 위상은 위협받게 되었다. 이와 동시에 중도정당을 표방하는 민사당과 공명당의 의회진출은 기존의 사회주의 세력 즉, 사회당-총평블럭에게 또 다른 충격을 안겨주었다. 조직노동 내의 경쟁과 정당간 경쟁에 직면하여 서구식 사민주의 복지국가를 개량주의로 폄하해 왔던 일본의 사회주의 세력은 이에 자극받아 1970년대에 들어와 일정한 변화를 시도하게 된다. 특히, 총평은 노조운동 내에서의 고립을 피하고 조직기반을 확대하기 위한 목적으로 기존의 임금인상 요구 중심의 춘투방식에서 탈피하여 인플레이션 억제, 공해 방지, 조세 감면, 복지개혁 이슈를 결합한 소위 ‘국민춘투’ 전술을 채택한다. 춘투는 국민의 삶을 보호하는 투쟁이며, 이를 위해 사용자뿐만 아니라 중앙정부 및 지방정부와 협상하겠다는 것이 총평의 발상이었다(Kume 1998, 119-120). 국민춘투 전술에 따라 총평은 노인 무상 의료보험, 아동수당, 연금제도의 개혁 등 복지이슈를 전면에 내걸고, 파업, 시위 등 다양한 투쟁을 전개하였다.¹⁷⁾ 그 결과, 연금지출의 연평균증가율은 1966-72년의 25.3%에서 1973-81년에는 38.3%로 증가하였으며, 같은 시기 의료보험 지출은 17.2%에서 약 20%로 증가하였다(藤田 1984, 30). 노인복지법의 개정(1972년)으로 1973년부터는 노인의료 무료화 정책이 시행되었으며, 의료보험개정(1973년)으로 종래 피용자 의료보험의 피부양자급부는 기존의 50%에서 70%로 인상되었다. 또한 개정된 연금제도(1973년)는 후생연금 급부액의 대폭적인 증가와 더불어 국민연금에 물가 연동제를 도입함으로써, 물가상승에 따른 연금액의 실질적 하락을 방지할 수 있게 되었다(新川 1993, 88-89).

일본정부의 이 같은 복지확대 노력은 두 차례에 걸친 오일쇼크, 좌파 노조운동과 혁신자치체운동의 침체¹⁸⁾, 복지축소를 요구하는 다양한 압력에도 불구하고, 1970년대 후반까지 지속되었다. 왜일까? 이 수수께끼는 포괄정당(catch-all party)을 지향한 자민당의 유권자 확대 전략을 빼 놓고는 설명할 수 없다. 자민당은 여전히 지배정당의 자리를 지키고 있었지만 1960년대 후반이후 사회당과 마찬가지로 중도정당의 등장으로 인해 지지율 하락 추세를 면치 못했다. 자민당이 득표 확대에 성공할 수 있느냐의 여부는 도시 유권자층, 특히 노동자의 표를 얼마나 많이 동원할 수 있느냐에 달려 있었다. 기존의 핵심 지지층인 농민과 자영업자

17) 1971년에는 1만 명이 참여한 전국고령자집회를 개최하였고, 1972년에는 연금개선대책위원회와 전국 퇴직노동자협회를 설립하였으며, 정부에 ‘연금·의료에 관한 요구서’를 제출하였다. 총평은 대규모 연금시위를 수 차례 조직했을 뿐만 아니라 1973년 봄에는 국회의 연금개혁입법화 단계에 압력을 가하기 위해 연금파업을 조직하였다. 이 파업에는 1,433,583명의 노동자가 참여하였다. 그러나 정작 복지정책을 중시했던 온건파 노조들은 이 투쟁에서 비껴나 있었다. 동맹은 총평주도의 대규모 파업투쟁, 복지이슈를 매개로 한 정치적 대중동원을 비판하며, 총평과 일체의 통일적 행동을 거부하였다(新川 1993; Kume 1998).

18) 1970년대 중반부터 혁신자치체운동은 쇠퇴하여 지방자치의 탈정치화, 보수화가 일어났으며(김장권 1991), 노조운동의 헤게모니도 전투적 좌파노선에서 온건노선으로 대체된다(권순미 2003a; 2003b).

로부터 흡수할 수 있는 자민당의 표는 이미 포화상태에 이르렀기 때문이다. 이는 곧 사회당의 가장 강력한 지지기반인 노동자계급의 표를 어떻게 분산시킬 수 있을 것인가의 문제이기도 하였다. 이에 대한 자민당의 구체적인 대응책은 두 가지였다. 첫째, 복지지출의 지속적 증대와 더불어 고용안정 정책에 주력하는 것이었다. 실업보험제도는 그 일환으로 도입되었다. 이는 오일쇼크에도 불구하고 실업의 위협을 거의 느끼지 않았던 공공부문 노조보다도 실업위기에 강하게 노출되어 있었던 민간부문 노조들을 배려한 조치였다고 볼 수 있다. 둘째, 조직노동의 정책결정 참여를 보장하는 제도적 틀로 ‘산업노동간담회’의 위상을 격상시키고, 이 기구를 노사정간 정책협의의 중요한 장이 되도록 만들었다.¹⁹⁾ 흥미로운 점은 산업노동간담회에 총평도 꾸준히 참가해 왔다는 사실이다. 그러나 보수 집권당과 좌파정당간 힘의 불균형이 심화되는 가운데 산업노동간담회는 자민당과 관료, 재계의 강고한 삼각동맹 체제에 조직적으로 허약하고 이념적으로 분열되어 있었던 노동진영이 보수적인 지배체제 내로 포섭될 수 있는 통로 역할을 하게 되었다(권순미 2003a).

1차 오일쇼크 이후 일본 노조운동의 헤게모니는 좌파노조에서 온건파 노조로 서서히 이행해 가고 있었지만, 좌파노조운동의 영향력은 여전히 강고한 편이었다. 따라서 일본정부는 좌파노조의 파업투쟁을 제어하면서 노조운동 전체를 노사정협조체제 내로 묶어두기 위해 서라도 쉽사리 복지축소를 단행할 수 없었던 것이다. 자민당의 이러한 일련의 정치적 선택은 1970년대 중반 이후 선거에서 지지율 회복으로 가시화되었으며, 그것은 화이트칼라는 물론 블루칼라로부터도 사회당보다 더 높은 지지를 획득함으로써 달성될 수 있었다(권순미 2003b).

일본과 달리, 노동운동이 국가에 의해 통제받고, 좌파가 선거경쟁에 참여할 수 없었던 반공권위주의체제 하에서 공공정책은 비토세력의 저항을 직접적으로 받지 않았다.²⁰⁾ 대만과 한국의 권위주의체제는 ‘외부의 적’에 대한 두려움과 공포심을 동원함으로써 노동운동의 탈정치화를 촉진하는 한편, 정당성 위기를 해결하기 위한 방편으로 복지정책을 활용하였다. 그러나 두 나라 군사권위주의 정부가 정당성의 위기를 사회정책과 연동시켜 해결하고자 하는 의지 및 그 실현 정도는 대만이 훨씬 강했다. 중국본토로부터의 위협에 대한 대만의 두려움은 이데올로기적 정당성은 차치하고서라도, 영토와 인구 규모의 극도의 비대칭성에 근

19) 산업노동간담회는 노동운동의 온건화를 유도하고자 했던 노동성의 제안에 따라 1970년에 수상의 사적 자문기관으로 설치되었다. 1975년 춘투를 맞이할 때까지 거의 유명무실한 존재에 불과했던 산업노동간담회의 역할이 부각되기 시작한 것은 미키 다케오(三木武夫)내각이 물가와 임금상승을 억제하기 위해 노동대표들과의 접촉을 강화한 이후부터이다. 산업노동간담회에 대해서는 Tsujinaka(1996), 권순미(2003a)를 참고.

20) 강명세(2002)는 1960년대 초 한국의 사회보험이 군사정권에 의해 시작된 이유를 권위주의 체제에서 반대세력이 부재했던 데서 그 원인을 찾는다.

거한 것이었기 때문에, 인구가 두 배인 남한이 북한에 대해 느끼는 위협보다 훨씬 더 크지 않을 수 없었던 것이다(최장집 1993, 301). 38년 동안 국민당정부의 철통같은 계엄통치와 반공안보논리의 내면화, 강한 국가코포라티즘을 통한 조직노동의 국민당 지배체제 내로의 복속이 이 같은 대외적 위기의식의 한 반영이라 한다면, 이것과 짝을 이루는 것이 이른 시기부터 실시된 노공보험제도 및 복지지출의 지속적 확대라 할 수 있다. 경험적 연구에 의하면, 대만에서 빈번한 정치적 위기는 국민당정부의 복지노력 확대와 밀접한 상관관계가 있다(Ku 1995; Aspalter 2002). 국공내전에서 패배 후 군인보험법과 근로자 보험법 도입(1950), 1958년 양안분쟁 후 노공보험의 시행과 공무원보험법 제정(1958), 1964년 중국의 핵무기 개발 후 사회복지기금법(1965년)의 제정, 1970년대 UN에서의 축출과 미국과의 국교단절 후 노공보험법 개정, 아동복지법, 노공보험법, 노인복지법, 사회복지조법 제정 등 대만 역사상 전례없는 복지제도의 확충이 뒤따랐다.

1970년대의 외교적 위기는 대만정부로 하여금 국내 정치기반의 정당성을 재정립해야 할 과제를 안겨주었다. 이는 1960년대 말부터 1970년대에 걸친 장개석(蔣介石)에서 장경국(蔣經國)으로의 권력승계 과정과 맞물려 기존의 경성권위주의 체제를 서서히 연성권위주의 체제로 이행해 가는 것으로 현재화되었다. 한국에서 박정희 정권이 3선개헌으로 영구집권을 꿈꾸던 1969년에 국민당정부는 22년만에 처음으로 국민대표기관의 보궐선거를 실시하였다. 그리고 한국에서 유신체제가 도입되던 1972년에는 장경국 주도 하에 ‘국민당의 대만화 정책’이 추진되었으며, 반대진영이 지방자치 선거에 참여하는 것을 허용하였다(전제국 1994, 183). 이 과정에서 반국민당 성향의 당외(黨外)세력²¹⁾은 점차 지방선거에서 공직과 의원직을 획득함으로써 서서히 조직화되기 시작하였다. 이러한 상황에서 다수 본성인(本省人)들의 권력 배제로부터 오는 반국민당 정서를 달래면서 일당지배체제를 장기간 존속시키기 위해서는 복지제도의 점진적 개혁과 지출 확대를 계속 유지하는 전략이 필수적이었다. 한국과 마찬가지로 정당성이 결여된 권위주의체제임에도 불구하고, 대만은 외교경쟁의 패배, 그리고 족적 균열(ethnic cleavage)의 정치화를 사전에 차단해야 한다는 절박한 필요성이 어우러져 1970년대에도 한국보다 더 관대한 복지정책을 시행하게 되었던 것이다.

한국은 선거 및 정책결정 과정에 노조의 참여를 금지시키기는 했지만, 노조 활동에 대한 권위주의적 통제는 대만에 비해 약했다. 권위주의체제 하에서도 노동쟁의는 대만에 비해 보다 빈번하게 발생했으며, 이는 주로 국가기관에 의해 해결되었다. 반면, 대만에서는 계엄령 하의 강력한 통제가 지속되고 있었기 때문에 노동자가 국가와 직접 대립하는 경우는 거

21) 원래 ‘당외’(黨外)라는 말은 국민당 소속이 아닌 입후보자들의 통칭이었지만, 1970년대 초, 黃信介, 康寧詳 등 신진 정치가들이 두각을 나타내면서부터는 야당 성향이 강한 무소속 정치인을 가리키는 말이 되었다(김준 1993, 157). 이들은 훗날 민진당의 맹아가 된다.

의 없었고, 노동자에 대한 통제는 기업 수준에서 가능했다(Chu 1998). 1971년 말, 유신헌법의 전주곡이라 할 수 있는 국가비상사태의 선포와 함께 공포된 ‘국가보위에 관한 특별조치법’(이하 국가보위법)은 대통령에게 모든 주요 국가 현안에 대한 거의 무제한적인 비상대권을 부여했다. 대통령은 시민권을 제한할 수 있었고, 국가안보를 위하여 전국민을 동원할 수 있었으며, 국가경제적 요구에 따라 임금과 물가를 조정할 수 있었다. 이 비상대권의 목적은 두 가지였다. 하나는 박정희의 종신집권을 공식화하는 것이었고, 다른 하나는 경제발전을 위해 노동자계급을 직접적으로 통제하기 위한 것이었다(최장집 1997, 107). 그러나 대만이나 남미의 사례에서 보듯이 노동통제의 강화가 반드시 노동자에 대한 낮은 수준의 물질적 보상을 의미하는 것은 아니다. 유신체제는 노동조합의 영향력을 축소하기 위해 단체교섭권과 단체행동권은 크게 제약했지만, 사용자의 부당노동행위와 근로기준법 위반에 대한 처벌을 강화하는 한편, 산재보상보험법의 적용 대상을 지속적으로 확대하였다. 1977년의 의료보험법은 피보험자뿐만 아니라 그 직계 부양가족에게도 적용되도록 제정되었다. 그러나 의료보험법은 노동의 참여와 요구가 철저히 배제된 가운데 전경련이 법 제정과정에서 큰 영향력을 행사하였다. 최장집의 연구(1997)에 따르면, 의료보험제도는 대기업 중심의 운영체제를 갖게 되었고, 사용자 부담을 2/3로 요구하였던 한국노총안과 달리 노사가 절반씩 부담하게 됨으로써 사용자의 재정부담이 크게 완화되었다. 또 그것이 회사 주도 하에 회사 내에 설립된 의료보험조합에 의해 운영되도록 함으로써 노조의 참여가 철저히 배제되었으며, 여성노동자에게 균등한 혜택이 가도록 요구한 노조측 의사에 반하여 부양가족이 있는 남성노동자들에게 더 많은 혜택이 돌아가도록 되어 있었다(최장집 1997, 290). 한편 박정희 정권은 1973년 국민연금제도 도입계획을 수립했다가 이듬해 대통령령으로 무기한 연기시키는데, 석유위기 상황이 아니었다 하더라도 그것의 시행은 매우 불투명했던 것으로 보여진다. 우선 이 제도에 대한 정부당국의 정책목표는 분명하게 설정되지 않았다. 정책발안자로서 두 국가기구인 재무부와 보사부는 서로 다른 취지에서 연금제도를 도입하고자 했다. 재무부는 중화학공업의 신속하게 발전시키는 데 필요한 국내 자본동원의 한 방법으로 생각했던 반면, 보사부는 사회복지제도의 확장으로 보았다. 다른 한편 사용자단체들은 전면적 사회보장 계획이 시행될 때 그들이 부과하게 될 재정적 부담에 지극한 우려를 갖고 있었다. 다른 이유로 인하여 노조측도 이 계획에 찬성하기 어려웠다. 하나는 이를 구실로 사용자들이 노동자에게 마땅히 지급해야 할 퇴직금을 지급하지 않거나 삭감하도록 고무할 수 있기 때문에 노동자들의 직접적인 이익에 상치하는 것이었다. 다른 한 이유는 보다 현실적인 근거를 갖는 것이었다. 매월 임금의 3%를 불입하게 되나 10년에서 20년 이후에야 연금을 지급받게 되는 이 제도는 물가변동, 그것도 고율의 인플레이션이 예사였던 한국의 경제조건 아래서 연금의 실질가치를 유지할 수 없었던 것이다. 실제, 유신체제가 지속되는 동안 한국의 연평균

소비자물가상승률은 약 20%에 달했다. 물가상승률을 반영할 수 있는 제도적 방안이 마련되지 않는 한, 이는 노동자들에게 사실상 또 다른 근로소득세를 의미하는 것이었다(최장집 1997).

요컨대, 정치영역에서는 물론, 노동시장에서조차 자유로운 조직활동, 쟁의행위가 제약받았던 대만과 한국에서는 철저히 관주도의 사회정책이 실시되었다. 그러나 한국과 대만은 권위주의 체제 하에서도 복지개혁의 두 유형이 존재할 수 있음을 보여준다. 대만의 국민당 정권은 정치적으로 한국보다 더욱 철저한 통제체제를 구축해야 했지만, 다른 한편으로 한국보다 더 포괄적이고 관대한 사회정책을 실시하였다. 이는 족적 균열을 안고 있으면서 거대한 중국과 체제경쟁을 벌여야 했던 대만사회의 항상적 정치위기 상황에서 연유한다. 다수 대만인의 정치적 결집을 두려워 한 대만정부는 계엄령 통치를 유지하면서 국가 자신이 거대한 자본가가 되었으며, 중소기업 중심의 산업발전전략을 실시하는 것과 더불어 중소기업 노동자들을 포괄하는 사회보험정책을 실시하였다. 게다가 1970년대의 외교적 고립에 따른 정치적 위기감의 고조는 집권당의 점진적 정치적 개방에 수반하여 복지정책에서의 점증주의가 지속되도록 한 중요한 요인이 되었다. 대만에 비해 한국은 비교적 역동적이고 지속적인 선거경쟁이 실시되어 왔지만, 유신체제는 선거의 경쟁적 특성을 훨씬 후퇴시켰다. 대신, 노동을 비롯한 사회전반에 대한 통제력은 보다 강화되었다. 이러한 조건에서 1977년의 한국의 의료보험제도는 자본의 요구와 대기업의 이해가 직접적으로 반영되는 것으로 나타났다. 국민연금제도도 당시의 고율의 인플레이션을 반영시킬 제도적 장치가 미흡한 가운데, 오일쇼크를 계기로 무기한 연기가 공표되었다. 저항세력을 철저히 정치적으로 배제하면서 취해진 1970년대 한국의 복지전략은 일본과 같은 급격한 지출 증가도, 대만과 같은 점진적 확대도 아닌 축소정책으로 나타났던 것이다.

VI. 결론

자본주의 시장경제를 조직하는 방식을 크게 조정된 시장경제(coordinated market economies)와 비조정(uncoordinated) 혹은 자유주의 시장경제체제(liberal market economies)로 분류할 수 있다면, 동아시아국가들은 전자의 유형을 따랐다고 할 수 있다. 그러나 두 가지 점에서 동아시아 국가는 유럽의 조정된 시장경제체제와 달랐다. 첫째, 주로 산업별 조정(industry-based coordination)이 이루어졌던 북구와 달리, 그룹별 조정(group-based coordination)을 특징으로 하는 일본과 한국은 임금협상, 직업훈련, 기술이전 등에 대한 조정과 협력이 계열사(일본)나

재벌그룹(한국)별로 발생하기 때문에 동일 산업 내에서도 기업들간 격렬한 경쟁을 유발시키는 경향이 있다(Hall and Soskice 2001, 34-35). 게다가 이 두 나라의 생산체제는 대기업을 중심으로 수직적이고 위계적으로 조직되어 있기 때문에, 희소한 경제적 자원의 배분은 기업 규모에 따라 매우 불균등하게 이루어진다. 이는 결국, 기업의 지불능력 및 노동자의 권력 자원 동원능력에도 영향을 미쳐 대기업과 중소기업간에 큰 복지 격차를 발생시켰다. 대만의 생산체제도 국가에 의한 시장진입의 인위적 규제가 매우 강했지만, ‘족에 기반한 조정’(ethnicity-based coordination)이 중요한 특징이라 할 수 있다. 대만에서 노동시장의 분절성이 상대적으로 약하고, 대신 자본의 분산성이 강했던 이유는 인구 대다수를 차지하는 본성인들을 국민당 지배체제에 복속시키기 위해 이들의 대자본에 대한 접근을 원천적으로 봉쇄했던 국민당의 정치적 고려 때문이었다. 종합적 급부내역과 포괄적 급부자격을 허용했던 노공보험이 비교적 이른 시기에 도입되었던 것은 본성인들의 독자적 정치세력화를 예방하기 위한 일종의 통제비용이었던 셈이다.

둘째, 유럽의 조정된 시장경제체제는 조직노동을 정책협상의 대등한 파트너로 간주하는 네오 코포라티즘(neo-corporatism)과 더불어 발전했다. 노조운동은 강력한 조직력, 포괄적 정당조직을 무기로 삼아 공공정책 결정에서 커다란 영향력을 발휘해 왔다. 이와 달리 1975년 이래의 일본을 제외하면²²⁾, 동아시아 국가에서 노동은 공공정책 결정과정에서 완전히 배제되어 있었다. 대체로 집권당이 주도해 왔던 복지개혁은 노동을 비롯한 사회세력의 보수적 재편을 목적으로 고안되었다. 이를 위해 국가는 사회적 시민권의 차원에서가 아니라 시민 사회의 수동적 통합 차원에서 최소한의 공적 복지 지출 기초를 이어갔다. 동아시아 세 나라 가운데 가장 선진적이었던 복지제도를 갖춘 일본조차 급부 수준, 재원의 조세의존도 등은 유럽 내 독일, 이탈리아와 같은 보수주의 복지국가에 비해서도 매우 뒤쳐져 있었다. 낮은 공적 복지 수준, 노동의 상품화를 촉진하는 복지체제였다는 점을 고려한다면, 세 나라의 복지체제는 미국식 자유주의 유형에 더 가까울지도 모른다. 그러나 동아시아 국가들은 미국처럼 복지문제를 시장의 작동원리에 내맡겨 두지 않았다. 국가는 사민주의 체제에서와 같이 복지의 제공자(provider)였던 것은 물론 아니었지만, 복지의 제도적 디자인 과정에서 비개입적이었던 것도 아니었다. 동아시아 국가는 특정 방향으로 복지제도를 디자인하였을 뿐

22) 일본은 이 시기 총평, 동맹, IMF-JC 등 전국적인 노조조직들이 ‘산업노동간담회’를 통해 노동 및 산업정책 전반에 걸쳐 협의할 수 있는 노사정협의체제를 정례화시켰다. 그런 점에서 이 시기부터 일본은 ‘노동없는 코포라티즘’(corporatism without labor)에서 ‘노동참여적 코포라티즘’(corporatism with labor)으로 이행했다고 볼 수 있다. 그러나 노조의 권위는 여전히 기업별로 분산되어 있었으며, 그 목적이 온건한 노조운동을 육성하고 노사협조주의를 전국화하기 위한 정부의 강력한 대노동포섭전략의 일환이었다는 점에서 서구의 네오코포라티즘과는 질적인 차이를 갖는다.

아니라 복지의 규제자(regulator)로 역할(Kwon H. J. 1998)했다.

지금까지의 논의를 종합해 보면, 동아시아 세 나라에서 생산레짐과 복지체제를 상호 연계하는 과정에서 정치제도 및 국가의 역할은 매우 중요했다고 할 수 있다. 1970년대 국가간 복지전략의 차이도 이 점을 명확히 보여주고 있다. 이 시기에 세 국가는 공통적으로 국가주도의 수출산업 발전전략을 취하였고, 노동시장의 특성은 기존 시기와 크게 변한 것이 없었다. 세 나라 모두 석유자원을 해외에 의존하는 상태에서 유가 상승은 경제전반에 일대 충격을 주기에 충분했다. 또한 세 나라는 각기 다른 이유로 정치적 도전에 직면해 있었다. 일본의 자민당은 지속적 지지율 하락과 산업갈등의 분출로 고통받았으며, 대만은 외교전쟁에서 패배함으로써, 한국은 산발적인 학생운동과 노동운동의 저항 속에 집권연장의 위기에 처해 있었다. 그러나 정치경제적 위기를 해결하는 방법은 국가마다 상이했다. 일본은 도시 노동자계층을 자민당의 새로운 지지세력으로 흡수하고자 하는 유권자 동원전략의 일환으로 복지의 급격한 확충을 꾀하였다. 대만은 기존의 족적 균열에 더해 국제사회로부터의 외교적 고립이 가시화되자, 대외적 지지기반의 결핍을 대내 유화정책을 통해 보완하고자 했다. 대만에서 이는 1970년대의 대대적인 복지제도의 개혁과 지속적인 복지지출의 확대로 나타났다. 반면, 한국은 강권력의 제도화를 통해 대통령직의 임기연장을 꾀하는 한편, 단체교섭권과 단체행동권을 제약함으로써 노조활동의 폭을 축소시켰다. 그 결과, 의료보험법은 노조의 요구가 묵살된 채 대기업중심의 가부장적체제로 귀결되었으며, 국민연금법안은 애초부터 노조의 입장이 전혀 반영되지 못한 채 일방적으로 제정되었다가 또 다시 일방적으로 취소되었다. 한국이 복지재정 규모를 1960년대 수준보다 더욱 후퇴시키는 전략을 선택할 수 있었던 것은 정치적 저항 공간을 과거보다 더욱 철저히 폐쇄시켰던 국가의 강압적 통제전략에 의해 가능했던 것이다.

참 고 문 헌

- 김정기. “한국노총 정치참여의 특성과 그 영향요인에 관한 연구.” 서울대학교 사회복지학과 박사학위논문.
- 김정기·최원규·진재문. 2002. 『사회복지의 역사』. 서울: 나눔
- 강명세. 2002. “한국 복지국가의 형성, 확대와 재편.” 『국가전략』 제8권1호, 27-55.
- 권순미. 2003a. “일본의 파업패턴과 ‘1975년 노동체제’.” 『아세아연구』 46권2호, 337-364.
- 권순미. 2003b. “일본사회당의 실패와 조직노동과의 관계.” 『한국정치학회보』 37집3호, 311-332
- 김상균·홍경준. 1997. “한국 복지체제는 지속가능한가: 공동체적 결속을 중심으로.” 『사회복지연구』. 제10호, 49-85.
- 김연명. 1993. “한반도의 냉전체제가 남북한 사회복지에 미친 영향.” 중앙대학교 사회복지학과 박사학위논문.
- 김영범. 2002. “한국 사회보험의 기원과 제도적 특징.” 『경제와 사회』. 통권55호, 8-34.
- 김준. 1993. “아시아 권위주의 국가의 노동정치와 노동운동: 한국과 대만의 비교연구.” 서울대학교 사회학과 박사학위 논문.
- 김장권. 1991. “지방자치와 정당정치”, 일본평론, 1991년 봄호, pp. 211-237.
- 남찬섭. 2002 “한국 복지체제의 성격에 대한 경험적 연구: 에스핑 엔더슨의 기준을 중심으로.” 김연명편 『한국 복지국가 성격논쟁』. 서울: 인간과 복지, 557-597.
- 박준식. 1996. “한국 기업복지의 구조와 기능에 관한 연구”. 현대사회 43호, 187-200.
- 신광영. 1994. 『계급과 노동운동의 사회학』. 서울: 나눔.
- 안재신. 1993. “한국과 대만의 사회보험제도의 비교연구.” 연세대학교 사회사업학과 석사학위논문.
- 원석조. 1990. “한국 의료보험의 정치경제학적 연구.” 중앙대학교 사회복지학과 박사학위논문,
- 장동철. 1997. “한국과 대만의 산업정책에 대한 비교연구” 京畿大學校論文集. 제41집 1-2호, 127-144
- 전제국. 1994. “경제발전의 삼각축 ‘성장·안정·분배’의 경험론적 고찰: 한국, 대만, 싱가포르의 정치경제를 중심으로.” 『한국과 국제정치』 제10권1호, 175-208.
- 정무권. 2002a. “‘국민의 정부’의 사회정책: 신자유주의 확대? 사회통합으로의 전환?”. 김연

- 명편 『한국복지국가 성격논쟁』. 서울: 인간과 복지, 29-80.
- 정무권. 2002b. “김대중정부의 복지개혁과 한국 복지제도의 성격 논쟁에 대하여: 발전주의 유산과 복지개혁의 한계” 김연명편 『한국 복지국가 성격논쟁』. 서울: 인간과 복지, 385-448.
- 조영훈. 2002. “유교주의, 보수주의, 혹은 자유주의?: 한국의 복지유형 검토.” 김연명편 『한국 복지국가성격논쟁』. 서울: 인간과 복지, 243-269.
- 최장집. 1993. 『한국 민주주의의 이론』. 서울: 한길사.
- 최장집. 1997. 『한국의 노동운동과 국가』. 서울: 나남.
- 현외성. 1988. “한국과 대만의 노동복지정책의 비교연구” 『한국과 국제정치』 제4권2호, 159-205
- 홍경준. 1999. “복지국가의 유형에 관한 질적 비교분석: 개입주의, 자유주의 그리고 유교주의 복지국가.” 김연명편 『한국 복지국가 성격논쟁』. 서울: 인간과 복지, 177-207.
- 高田亮爾. 1989. 『現代中小企業の構造分析: 雇用變動と新たな二重構造』. 東京: 新評論社,
- 労働大臣官房労働統計調査部, 昭和 46年 労働組合基本調査報告.
- 大藏省主計局調査科編. 1999. 『財政統計』.
- 藤田晴. 1984. 『福祉政策と財政』. 東京: 日本經濟新聞社.
- 小島克久. 2002. “臺灣の社會保障.” 廣井良典. 『アジアの社會保障』. 東京: 東京大出版會, 135-171.
- 新川敏光. 1989. “デュアリズムと現代日本の政治經濟.” 『レヴァイアサン』, 5(秋).
- 新川敏光. 1993. 『日本型福祉の政治經濟學』. 東京: 三一書房.
- 新川敏光. 1999. 『戦後日本政治と社會民主主義-社會党、總評ブロックの興亡』. 京都: 法律文化社.
- 日本社會黨中央本部機關紙局編. 1981. 『日本社會黨綱領文獻集』.
- 朝日新聞社世論調査室編. 1976. 『日本人の政治意識』. 朝日新聞社.
- 總理府. 社會保障制度審議會事務局編. 『社會保障統計年報』 各年.
- 樋渡展洋. 1991. 『戦後日本の市場と政治』. 東京: 東京大學出版會.
- Anderson, Stephen J. 1993. Welfare Policy and Politics in Japan: Beyond the Developmental State. New York: Paragon House
- Aspalter, Christian. 2002. Democratization and Welfare State Development in Taiwan. Burlington:

- Ashgate.
- Bonoli, Giuliano. 2001. "Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaption." in P. Pierson. ed. 2001. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, New York: Oxford Univ. Press, 238-264.
- Crepaz, Markus M. L. 1998. Inclusion and Exclusion: Political Institutions and Welfare Expenditures. *Comparative Politics* 30(4), pp. 61-80.
- Cutwright, P. 1965. "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs." *American Journal of Sociology* 70(5), 537-550.
- Ebbinghaus, Bernhard and Philip Manow. 2001. *Comparing Welfare Capitalism*. London: Routledge.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton Univ. Press.
- Esping-Andersen, G. 1997. Hybrid or Unique?: The Japanese Welfare State Between Europe and America. *Journal of European Social Policy*. Vol 7(3): 179-189.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford Univ. Press.
- Fields, Karl J. 1995. *Enterprise and the State in Korea and Taiwan*. Ithaca: Cornell Univ. Press.
- Flora, P. and J. Alber. 1981. "Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Europe." in P. Flora and A. Heidenheimer. eds. *The Development of Welfare States in Europe and America*. London: Transaction Books.
- Goodman, R. and I. Peng. 1996. "The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building". G. Esping-Andersen(ed.), *Welfare States in Transition*. London: SAGE, 192-224.
- Hall, Peter A. and D. Soskice. 2001. *Varieties of Capitalism*. New York: Oxford Univ. Press.
- Hollingsworth, R. J. and R. Boyer. eds. 1997. *Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Huber, E., C. Ragin and J. D. Stephens 1993. "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State." *American Journal of Sociology* 99(3), 711-749.
- Huber, Evelyne. and Stephens, John D. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State*. Chicago: University of Chicago Press.
- J. J. Chu(1993), "Political Liberalization and the Rise of Taiwanese Labour Radicalism," *Journal of Contemporary Asia* 23(2), 173-188.

- Jones, C. 1993. "The Pacific Challenge: Confucian Welfare States". C. Jones. eds. *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge
- Kitschelt, H., P. Lange, G. Marks, and J. Stephens. 1999. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Korpi, Walter and J. Palme. 2003. "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95." *American Political Science Review* 97(3), 425-446.
- Ku, Yeun-Wen. 1995. "The Development of State Welfare in the Asian NICs with Special Reference to Taiwan." *Social Policy & Administration* 29(4), 345-364.
- Ku, Yeun-Wen. 1997. *Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy*. London and New York: Macmillan Press Ltd.
- Kume, Ikuo. 1998. *Disparaged Success: Labor Politics in Postwar Japan*. Ithaca and London: Cornell Univ. Press.
- Kwon, H. J. 1998. "Democracy and the Politics of Social Welfare: A Comparative Analysis of Welfare Systems in East Asia." in R. Goodman, G. White and H. J. Kwon. eds. *The East Asian Welfare Model*. London and New York: Routledge, 27-74.
- Kwon, H. J. 1999. *The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation*. London: Manmillan Press.
- Leibfried, S. 2003. *Limits to Globalization: Welfare States and the World Economy*. trans. by Benjamin W. Veghte & Elmar Rieger. Cambridge: Polity
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies*. New Haven: Yale Univ. Press.
- Manow, Philip. 2001. "Welfare State Building and Coordinated Capitalism in Japan and Germany." in Wolfgang Streek and Kozo Yamamura. eds. *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison*. Ithaca: Cornell University Press.
- Pierson, Paul. 2003. "Late Industrialisers and the Development of the Welfare State." Background paper for the project 'Social Policy in a Development Context' UN Research Institute for Social Development(UNRISD).
- Soskice, David. 1999. "Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s." In H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks and J. D. Stephens. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. New York: Cambridge Univ. Press. 101-134.
- Tsujinaka, Yutaka. 1996. "High Level Consultation in Japan: The SANROKON, or the Round

Table Conference on Industry and Labor in Japan, 1970-the Present.” 『筑波法政』 第19号.

White, G. and R. Goodman. 1998. “Welfare Orientalism and the search for an East Asian Welfare Model.” in R. Goodman, G. White and H. J. Kwon. eds. *The East Asian Welfare Model*. London and New York: Routledge, 3-24.

Wihltly, Richard. 2000. *Divergent Capitalisms*. Oxford, New York: Oxford Univ. Press.

Wilensky, H. L. 1975. *The Welfare State and Equality*. Berkeley: Univ. of California Press.