자유주제발표

동아시아 복지모델은 지속 가능한가? : 한국의 경험을 중심으로

강욱모(경상대학교 사회복지학과)

1. 문제 제기

1980년대 중반 이후 국내·외 사회복지 연구 동향에서 나타나는 뚜렷한 현상의 하나는 복지체제이론' (Welfare Regime Theory)에 대한 관심과 이에 편승하여 동아시아 복지제도에 대한 논의 또한 증대하고 있다는 점이다. 이와 같이 복지체제이론이 확산되게 된 배경은 서구 복지국가의 위기논쟁에서 찾을 수 있다. 1970년대에 야기된 두 차례의 석유파동으로 인한 경제상황의 악화는 복지국가 발전에 대한 회의론으로 나타났다. 특히 신자유주의 진영에 의해 주도된 복지국가에 대한 비판은 폭넓은 공감을 얻게 되는데, 이러한 분위기에 따라 복지국가 발전을 정당화했던 기존의 수렴이론에 대한 매력상실로 이어졌다. 한편, 이 시점에서 스칸디나비아 국가들은 예외적임을 목도할 수 있는데, 이들 국가들은 신자유주의 혹은 신우파의 복지재편과는 달리 오히려 보다 포괄적인 방향으로 사회복지 서비스 영역을 구축했다. 이러한 스칸디나비아의 사례는 복지국가의 초기 수렴이론이 제시한 바와 같은 보편주의 방향도 아니고 신우파가 표방하는 바와 같은 국가복지 축소도 아닌 전혀 새로운 방향이었다. 이러한 상황은 복지국가 발전에 대한 국가간 상이성(divergence)에 대한 인식을 새롭게 하였으며, 그 결과 복지체제이론이 등장하게 된 것이다. 복지체제이론은 사회정책 연구의 초점을 수렴에서 확산으로, 단선적 발달의 개념에서 군집(cluster)으로서의 모델링 복지' (modelling welfare)로 이동시켰다(Ka, 1999). 이러한 복지체제이론의 본격적인 유형화 작업은 에스핑앤더슨(Esping-Andersen)의 The Three Worlds of Welfare Capitalism" 이 발표된 1990년부터 시작되었다. 에스핑앤더슨에 따르면, 복지국가들은 (노동)계급동원, 계급정치의 연합구조, 그리고 체제 제도화의 역사적 전통에서의 차이에 따라 자유주의, 보수주의, 사회민주주의 복지체제로 분류된다. 에스핑앤더슨의 복지체제론은 기존의 것들을 계승하면서도, 제도의 발전에 핵심적인 영향을 미친 정치적 행위자들과 사회세력의 성격을 고려하였다는 점에서 기존의 것들을 넘어선 것으로 평가된다(조영훈, 2002: 246).

이러한 사회복지 연구의 추이에 따라 일본과 동아시아의 신흥산업국가(Newly Industrialised Countries: NICs), 즉 한국, 대만, 싱가포르 및 홍콩의 사회복지정책에 대한 관심 또한 증대하기 시작하였다. 하지만 이들 국가의 복지정책에 대한 국내·외 학자들의 연구 동향은 다소간 차이를 보이고 있다. 먼저, 서구 학자들의 학문적 관심은 서구 국가들과 구별되는 특수성의 존재여부에 초점을 맞추고 있다.

비록 몇몇 학자들은 회의적인 반응을 보이고 있지만(Esping-Andersen, 1997, 1999; White and Goodman, 1998), 대부분의 학자들은 사회정책 담론에 있어 동아시아의 경험은 구미(歐美)모델과 뚜렷한 차별화를 보인다는데 인식을 같이하고 있으며(Kwon, 1998), 서구의 그것과 다른 차별적인 요소들을 제시하고 있다(Jones, 1990, 1993; Goodman and Peng, 1995, 1996; Goodman, White and Kwon, 1998; Kwon, 1998; Holliday, 2000; Wilding, 2000). 따라서 이들 국가들은 서구의 복지국가들과는 다른, 유교주의 복지체제(Confucian Welfare State) 혹은 동아시아 복지모델' (East Asian Welfare Model)을 구성한다고 한다. 한편, 최근 수년 동안 국내 학자들의 연구 동향은 복지체제이론에 기초하여 서구와 비교되는 한국 복지국가의 유형화를 시도하고 있다(김연명 편, 2002 참조).

서구 복지국가들과의 차별성의 관점에서 동아시아 국가들의 복지유형을 규정하려는 학문적 시도는, 기존의 복지유형론들이 서구의 역사적 경험을 바탕으로 하고 있기 때문에 문화적 전통과 사회적 구성원리가 다른 동아시아 국가들의 특수성을 제대로 포착하기 힘들다는 점을 고려할 때 매우 바람직한 작업임에는 틀림이 없다. 하지만 동아시아 복지모델과 관련된 기존의 연구들은 세 가지 점에서 한계를 보이고 있다. 첫째, 개별국가들의 특수성이 유형화과정에서 훼손될 가능성이 높다는 점이다. 굿맨과 펭(Goodman and Peng, 1996: 194)의 "상당한 유사성은 일본, 한국 그리고 대만 외에는 미치지 않는다", 그리고 화이트와 굿맨(White and Goodman, 1998: 14)의 동아시아 복지모델에 대해서 서로 유사하다고 생각하는 것은 잘못이다" 라는 주장은 동아시아 복지체제 자체가 동일한 현상으로 나타나지 않을 수 있음을 지적하고 있는 것이다. 곧, 동아시아에 속한 국가들의 복지체제의 모습은 서로 간에 차이가 있고, 이 차이는 동아시아 각국이 자본주의화 과정에서 직면한 고유한 내·외적 문제에서 기인하는 것이다. 둘째, 에스핑앤더슨도 지적하고 있는 바와 같이, 복지체제는 이념형(ideal type)으로서 현실적으로 어떤 국가도 순수한 복지체제를 보이고 있지 않으며, 오늘날 모든 국가들은 체제혼합(system mix)의 형태를 보이고 있다(Esping-Andersen, 1990: 49). 곧, 모든 복지국가들은 세 체제의 특징들을 어느 정도 가지고 있으며, 어떤 요소가 상대적으로 강력한가에 따라 자유주의, 보수주의, 사회민주주의의 세 체제 중 한 유형으로 분류되는 것이다. 이는 동아시아 국가들에 대해서도 마찬가지일 것인데, 특히 에스핑앤더슨은 동아시아 국가들의 경우 자유주의와 보수주의가 강력하게 혼합되어 있기 때문에 체제분류가 쉽지 않다고 한다. 더욱이 동태론적 관점에서 체제유형을 분류하기란 더욱 어려운 작업일 것이다. 끝으로, 복지체제이론 자체가 가지고 있는 한계로서, 정적인 분석에 치우쳐 복지국가의 '변화의 역동성을 포착하기 힘들다는 점이다(Rhodes, 1996: 312). 실제로, 동아시아 복지모델은 최근의 정치적·경제적 상황변화를 반영하지 못하고 있다. 1980년대 중반 이후 동아시아에서 일어난 민주주의 발전은 복지와 관련된 이슈들을 정치의 제로 등장시키고 있을 뿐만 아니라 시민권과 정치권에 대한 의식 또한 증대시키고 있다. 또한 1997년과 1998년의 경제위기는 동아시아 복지모델이 전제하고 있는 급속한 경제성장과 완전고용의 달성을 이제 요원한 정책목표로 만들고 있다. 이와 같이 민주화와 경제위기는 확립된 동아시아 복지모델이 더 이상 효과적으로 유지될 수 있을지에 대한 의문을 제기하고 있다. 이러한 측면을 고려하여 본 연구는 복지국가체제이론에 얽매이기보다는 기존의 다양한 정치경제적 시각을 반영하여 동아시아 복지모델, 좁게는 한국의 복지모델을 분석해 보고자 한다. 본 연구가 중점적으로 탐색하고자 하는 이슈는 크게 세 가지이다. 첫째, 동아시아 복지모델이 실제로 존재한다면, 동아시아 국가들은 그들이 직면한 특정 상황의 맥락 속에서 어떻게 이를 적용하고 있는가? 둘째, 민주화의 진전과 동아시아 국가들이 경험한 경제위기는 동아시아 복지모델의 특성에 어떠한 영향을 미치고 있는가? 끝으로, 동아시아 복지모델은 장차 예상되는

정치·경제·사회적 환경변화에도 지속될 수 있을 것인가? 본 연구는 다섯 장으로 구성되어 있다. 제1장에 이어, 제2장에서는 동아시아 복지모델의 특성을 살펴볼 것이다. 제3장에서는 한국적 상황에서 어떻게 동아시아 복지모델의 특성들이 구축되었으며, 민주주의의 진전과 경제위기는 한국의 복지모델에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴볼 것이며, 제4장에서는 한국의 사례를 통하여 동아시아 복지모델의 지속가능성을 논의하고, 제5장에서 결론을 맺을 것이다.

2. 동아시아 복지모델의 특성

앞에서 언급한 바와 같이, 서구 학자들이 동아시아의 신흥산업국가들(NICs)의 사회복지정책에 관심을 갖게 된 배경에는 복지체제이론의 등장과 맥을 같이 한다. 곧, 서구 복지국가가 경기침체와 실업증가, 재정적자로 시달리면서 복지제도 축소의 압력에 놓여 어려움을 겪게 된 것과 관련된다. 동아시아의 신흥산업국가들은 낮은 실업률과 더불어 지속적인 고도 경제성장을 유지하고 있었으며 사회복지제도의 취약성에도 불구하고 선진 경제와 비교하여 사회적 불평등 정도는 상대적으로 낮은 동아시아 국가들을 연구함으로써 사회의 다른 부문도 포함하여 복지부문에서 새로운 운영원리를 찾아낼 수 있지 않을까라는 생각에서 서구 학자들이 동아시아 복지에 대한 관심을 보였던 것이다. 결국, 동아시아 복지모델이 제기될 수 있었던 것은 복지국가에 대한 규범적인 기준보다는 시장에서 발생하는 폐해를 수정하기 위해 시장과 시장 이외 부분들의 역할이 어떻게 조직되어 있는가에 대한 사실적인 고찰이 전제되었기 때문이다.

이러한 배경에서 서구 학자들은 서구 복지국가들과 다른 동아시아 복지모델의 특수성을 파악하는 데 주력하였다. 이와 관련하여, 1990년 존스(Jones)는 동아시아의 신흥산업국가들을 oikonomic welfare state ' 로 명명하면서, 이들 국가들의 주요 관심은 좋은 가계의 관리에 있다고 주장하고 있다. 또한 이들 국가들의 공통된 특징으로 경제성장에 대한 과도한 우선순위, 복지제공자로서의 가족에 대한 신뢰, 복지의 가장 기본으로서의 질서와 사회적 안정에 대한 믿음, 국가에 대한 낮은 기대, 사회정의, 사회권, 그리고 재분배 정책들에 대한 관심부족, 서구식 복지국가정책들에 대한 과도한 우려 등을 지적하고 있다. 3년 후 그녀는 다시 동아시아의 복지국가모델을 유교주의 복지국가' (Confucian Welfare State)로 이름 붙이면서(Jones, 1993: 198), 이들 국가들의 주요한 특이성을 가족주의, 노동자 참여 없는 보수적 조합주의(conservative corporatism without worker participation), 교회 없는 보조성(subsidiarity without the church), 평등 없는 연대(subsidiarity without equality), 자유주의 없는 자유방임주의(laissez-faire without liberarianism) 등을 지적하면서, 이러한 특징들은 모두 유교문화에 기초한 대가족제도에서 찾아볼 수 있다는 것이다(Jones, 1993: 214). 한편, 굿맨과 펭은 일본, 한국 그리고 대만의 사회정책의 분석을 통하여 유교주의라는 공통의 언어, 개인에 앞선 집단의식, 경제적 중요성의 지배, 복지의 정부제공에 대한 저항, 가족의 강조, 서구적 접근에 대한 적대감을 이들 복지국가의 특수성으로 제시하고 있다(Goodman and Peng, 1996: 193-4), 또한 윌딩(wilding, 2000)은 동아시아 복지모델의 특수성으로 사회복지에 대한 낮은 공공지출; 경제성장에 초점을 둔 생산적 복지정책; 복지국가 이념에 대한 적대감; 강한 잔여주의적 요소들; 가족의 중심적 역할; 국가에 대한 규제와 권능부여 역할; 단편적, 실용적 그리고 임시적 복지개발; 국가의 정당성, 안정, 지지 구축을 위한 복지이용; 시민권으로서의 복지개념의 제한적 수용 등 아홉 가지를 들면서, 후에 할리데이와 함께 이러한 특수성들은 괄목할만한 경제성장, 젊은 연령계층, 강한 가족주의, 제한된 사회적 항변과 압력 및 서구복지국가에 대한 성공적인 정부의 비판이라는 다

섯 가지 축에 의해 유지되었다고 주장하고 있다(Holliday and Wilding, 2003: 166).

이렇게 볼 때, 동아시아 국가의 복지국가모델에 대한 서구 학자들의 시각은 사회를 지배하고 있는 유교문화가 시장이나 국가를 대신하여 가족을 복지욕구 충족의 주요 담당자로 만들고 있다는 사실에서 찾으려고 한다(Jones, 1993). 하지만 이와 같은 문화적 차이를 가지고 복지제도의 발전과정 전체를 설명하는 데에는 한계가 있다. 문화적 요인에만 초점을 두면, 앞에서 언급한 바와 같이, 정태적 분석에 치우쳐 오히려 복지국가 변화를 초래하는 다양한 요인들을 경시하는 오류를 범할 수 있기 때문이다. 또한 유교적 문화전통이 존재하는 한 이들 국가에서는 서구와 같은 급속한 복지확대 정책을 영원히 기대할 수 없다는 패배주의를 자초할 것이기 때문이다. 따라서 다음 장에서는 복지국가 변화에 영향을 미치는 민주주의, 국가구조, 계급세력관계 등의 다양한 역할관계를 중심으로 한국의 복지체제 변화과정을 살펴보고자 한다.

3. 한국적 복지체제의 형성과 변천

1) 한국적 복지체제의 형성

정치적 민주주의는 복지국가가 가능케 하는 제도적 수단일 뿐만 아니라 정치 엘리트와 지배계급인 정치 대표자들이 복지국가 제도들을 받아들이도록 강제하는 영향력 있는 수단들이다(Offe, 1987: 509). 다른 말로, 민주주의는 복지국가의 생존을 위한 온당한 보장자이다. 하지만 실제에 있어서 복지 프로그램들은 순전히 민주적 이유들로 도입되지 않는다. 심지어 복지국가체제의 도입은 시민들의 바램과는 다르게 도입되기도 한다. 맑시스트 분석에서 사회정책이 억압, 착취 그리고 흡수의 형태로 통제의 주요 형태와 장치로 종종 보이는 것도 이 때문이다. 본 절에서는 사회복지정책이 어떻게 이러한 모순적 상황과 조화되는 지를 살펴볼 것이다.

1960년대 초까지 한국경제는 침체되어 있었고 문자 그대로 '빈곤의 악순환' 이었다. 1961년 군사쿠데타를 일으켜 향후 20년 동안 절대적 지배자가 된 박정희는 경제개발에 관한 그의 강력한 공약을 수단으로 이전 대통령들과 차별화를 시도했기 때문에, 경제개발은 가장 중요한 정책목표로 등장하게 되었다. 당시 한국경제는 민간자본과 활용 가능한 생산적 기술 그리고 저임금의 풍부한 노동력을 제외하고는 산업화를 위한 자원이 부족한 상황이었다. 이런 이유로 박정희 정부는 수출주도형 산업화전략을 채택했으며, 이 전략은 값싼 노동력에 바탕을 둔 노동집약적 산업화와 제조업 중심의 수출주도형 산업화에 의해서 구체화되었다(Deyo, 1987a, 1987b; Haggard and Cheng, 1987; Koo, 1987). 효과적인 전략 수행을 위하여 정치적 반대세력에 대한 통제와 아울러 노동자 계급에 대한 효과적인 통제를 위하여 박정희 정권은 노동조합에 강력한 통제정책 또한 실시하였다(Lee, H. K, 1992). 박정희 정권은 이전 정권 하에서 조직된 노동조합을 해산하고 한국노동조합을 설립했으며(FKTU, 1979: 569-591), 1963년에 노동법 개정을 통하여 노동문제에 적극적으로 개입하였다. 한편, 박정희 정권은 경제성장을 위해서는 자본가 계급의 도움이 필요하다는 것을 인식하여 이들이 주요 역할을 담당할 수 있는 기회를 보장하였다(Kim, K. D, 1976: 470). 그 결과 국가와 기업의 관계는 한국 주식회사(Korea Inc.)로 불릴 정도로 밀착관계가 형성되었다(Jones and Sakong, 1980: 66-69; Woo, 1991: 84). 이러한 정부와 기업 간의 밀착관계는 1970년대 초에 시작된 중화학공업육성책과 함께 더욱 공고해 졌다.

한편, 자조, 근로 유인의 강조, 사회복지에 대한 정부의 최저수준의 개입과 같은 발전주의적 아이디어는 사회복지제도의 발달에도 깊이 스며들었음을 알 수 있다. 1963년 의료보험제도와 산업재해보상보험제도의 도입이 제안되었지만, 산업화 추진에 시급히 필요로 했던 산업재해보상보험만이 근로자 500명 이상의 사업장을 대상으로 1964년 실시되었다. 또한 1961년에 제정된 생활보호법은 엘리자베스 구빈법에서와 같이 보호할 가치가 있는 빈민을 대상으로 실시되었으며, 1966년 자활활동을 위한 임시조치법(Temporary Measures for Self-Support Guidance Activity) 또한 근로빈민의 자활을 목표로 간척공사나 관개사업과 같은 단순노동을 권하는 형태로 실시되었다. 이런 조치를 통하여 빈민구제 전략은 빈민층의 값싼 노동을 담보로 한 노동의 탈상품화를 통해 자본주의의 발전을 도모하였다. 사회보험 프로그램에서 주요한 변화는 중화학공업육성책과 함께 일어났다. 1973년의 국민복지연금법과 1976년의 의료보험법이 공식화되었으나, 연금제도의 실시는 보류된 반면 의료보험제도는 1977년부터 근로자 500인 이상의 사업장을 대상으로 부분적으로 실시되었다. 이와 같이 사회복지제도의 미약한 발달에도 불구하고 제 3공화국에서 제 5공화국(1963-1988)동안 평균 10%의 경제성장률은 사회적 불평등을 완화시키는 효과를 가져왔다(EPB, 1990). 고도의 노동집약적 산업에 기초한 수출주도 전략은 실업자와 불완전 고용자에게 취업 기회를 제공하여 소득분배에 있어서 긍정적으로 작용했기 때문이다. 이렇게 볼 때, 선(先) 성장, 후(後) 분배" 라는 슬로건 하에 추진된 발전주의 전략은 불신과 냉소에도 불구하고 대중들에게 묵시적 승인을 받은 것으로 간주할 수 있을 것이다.

1970년대 후반 중화학공업에의 과잉투자는 경제적 측면에서 두 가지 중대한 부작용을 낳았다. 첫째, 정부의 과도한 중화학공업 육성책은 1970년대 후반 불경기를 초래했다. 1962년에서 1978년 사이에 거의 평균 10%에 달하던 경제성장률이 1979년과 1981년 사이에 겨우 2%에 그쳤다. 동시에 1962년에서 1978년 사이에 연평균 16%였던 물가상승률이 26%까지 치솟았다. 게다가 중화학공업에의 과도한 투자와 함께 중동에서의 건설 붐은 기술노동자들의 임금인상을 부채질하여, 1975년에서 1980년 사이 노동생산성은 11.2% 증가한데 반해 실질 임금은 13.4% 증가하여 임금인상이 노동생산성을 상회했다(Woo, J. E, 1991: 180). 둘째, 중화학공업육성책은 소수 재벌들에게 경제를 극단적으로 집중시키는 결과를 초래했는데, 이러한 경제력의 집중으로 한국 경제의 생존이 주요 대기업에 의해 좌우될 뿐만 아니라, 비록 아직 정부가 대기업에 대해 우월적 영향력을 가지고 있긴 했지만, 대기업의 영향력을 크게 높여주는 계기가 되었다. 이런 경제적 상황에서, 군사 쿠데타를 통하여 새로 집권한 전두환 정권(1980-1987)은 산업혁신, 재정억제, 임금억제, 그리고 수입과 재정시장의 자유화 등 네 분야에서 적극적인 경제안정화 조치와 구조조정을 실시하였다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이, 경제 불황으로 정부의 정책적 선택의 폭은 좁았으며, 네 가지 분야에서의 경제안정화 조치와 구조조정은 오히려 정부의 자본에 대한 통제권만 약화시키는 결과를 초래했다. 특히 금융시장의 자유화는 대기업들이 제2금융권을 독점하는 결과를 초래했는데, 이로서 정부는 경제와 자본을 조정할 수 있는 중요한 경제적 정책수단을 상실하게 된 것이다(Kim, S. K, 1987: 282-287). 한편 임금상승을 줄이기 위한 방편으로 전두환 정권은 민주적 노동단체와 사회단체를 해산하였는데, 그 결과 제조분야에서의 실질 임금율은 노동생산성의 큰 상승(10.7%에서 15.8%)에도 불구하고 1980년 4.7%에서 1981년 2.6%로 감소하였다(Im, H. B, 1989: 191).

이와 같은 강력한 경제안정화 정책은 사회복지정책의 발전에도 중대한 영향을 미쳤다. 비록 전두환 정부는 복지국가나 사회정의를 중요한 정치적 슬로건으로 공표 했지만, 절박한 경제위기 극복에 매달려 사회복지 부문에는 거의 신경을 쓸 겨를이 없었을 뿐 아니라 정부가 실시한 긴축정책은 오히려 근로자

와 도시 빈민층의 복지를 한층 더 악화시켰다. 하지만 경제의 자유화와 정부와 자본간의 관계 변화는 전두환 정부 후반기의 정치와 사회복지간의 관계 형성에 간접적으로 영향을 미쳤다. 왜냐하면, 경제의 자유화는 한국 정치의 자유화로 이어졌기 때문이다. 긴축정책은 국제경제의 성장과 함께 성공적으로 안정되었고 한국 경제의 재기를 불러 일으켰다. 이로 인해서 전두환 정부는 물리적 수단에 의한 사회통제를 완화하게 되었다. 결과적으로 전두환 정부 후반기에 민주화 운동과 분배적 갈등이 차례로 부활되어 사회복지정책을 강력히 주장하며 정부를 압박하였다. 분배적 갈등의 부활과 1986년 9월의 민주화운동에 대응하여 전두환 정부는 최저임금법의 시행과 국민연금법, 의료보험법의 전 국민 확대시행을 발표하게 되었다. 하지만 발전주의 이데올로기에 얽매어 있는 정부는 사회보험에 대한 정부 재정의 투입을 꺼려 사회보험 프로그램의 적용에서 비공식부문을 제외하였다. 다만 1980년대 후반의 민주화 운동이후에 특히, 1997년 경제위기 이후에야 정부는 사회보험 프로그램에 주변적인 부문까지 포함하여 고려하기 시작했다.

그동안 서구식 사회복지가 한국에서 구축되지 못했다는 것이 한국에서 사회복지에 대한 실천이 전혀 존재하지 않았다는 것을 의미하지는 않는다. 역사적 관점에서 볼 때, 기본적인 사회복지 기능은 가족들이 대신해 왔다고 할 수 있다. 그 이유는 역사적, 문화적 유산에 더하여, 강력한 가족의 책무성은 법적으로도 구축하고 있었기 때문이다. 이러한 가족에 대한 법적 책무는 경제발전과 도시화에 따라 가족 구성원들 간의 관계와 전통적 가치 또한 변화되었음에도 불구하고 여전히 존재하고 있다. 예를 들어, 생활보호법(2000년 이후 국민기초생활보장법)은 급여수급 조건으로 수급자를 부양할 책임이 있는 가족 구성원이 없어야만 하고 또한 수급자를 부양할 수 있는 능력이 있는 부양자가 없어야 한다는 것이다. 이러한 가족중심의 전통은 지난 몇 십년간 한국복지정책에 있어서 선 가족의 보호, 후 사회적 보호라는 기본적인 접근방식으로써 정책결정자에게 영향을 미쳐왔다(Sung, M. S, 1995: 122).

결론적으로, 발전국가 시기동안 사회복지 프로그램의 기본원칙은 사회복지 프로그램이 경제발전을 저해하지 않아야 한다는 것이었다. 따라서 사회복지 조직형태, 급여 구조, 프로그램의 재정방식 등이 프로그램 비용을 최소화하려는 정부의 압력 하에 설계되었을 뿐만 아니라 경제개발 과정의 수정 없이 빠르게 시행될 수 있는 것이어야 했다. 결과적으로 한국의 사회복지제도는 사회적 불평등을 줄이고 국민 최저급여를 보장하는 것을 목표로 한 것이 아니라, 대규모 산업부문이나 중산층과 같은 사회의 일부에게 선별적으로 급여를 제공하는 산업적 접근방식을 택했다. 반면, 대부분의 저소득 계층은 급여대상에서 제외되었기 때문에 결과적으로 사회복지 프로그램은 재분배 효과에 있어 전반적으로 역진적이었다고 평가할 수 있다.

2) 민주화와 한국의 복지체제

1987년 6월 29일에 있었던 여당의 대통령 후보 노태우의 정치개혁 선언에서 처음 시작된 정치적 민주화는 한국의 사회복지발전 역사에 있어서 전환점이 되었다. 노태우 정부의 정치적 양보는 자본-노동 분쟁에서 노동자의 권리나 임금정책, 복지정책 등의 실제적 사회·경제적 민주화를 포함하고 있진 않았지만, 선언문 자체는 공식적으로 절차상의 민주화 메커니즘을 가지고 있었고 사회·경제적 개혁은 미래 정치세력들의 투쟁과 경쟁의 몫으로 남겨두었다. 무엇보다 민주적 정치체제로의 전환은 민중부문에 정치적 공간을 제공하였다. 노동에 대한 정부의 억압적인 통제가 사라지자, 노동자들의 쟁의는 사실상 산업의 전 분야에서 폭발적으로 일어나 임금상승, 근로조건 개선, 자치적 민주단체를 조직할 권리 등을 주장하였다. 노동자들의 파업 숫자와 강도는 놀랄 정도였는데, 6월 29일에서 9월 7일 사이에 3,283곳에서 파

업이 일어났다. 이 시기동안 기존 단체의 40%에 달하는 1,200여 개의 새로운 노동단체들이 조직되었다(Park, H. C, 1989). 비록 그 조직화 비율이 최고조에 달했던 1989년 19.8%에서 1992년 16.4%로, 1994년에는 14.5%로 감소했지만 이러한 감소추세가 노동단체의 세력약화를 의미하는 것은 아니었다. 사실, 한국의 노동조합운동은 김영삼 정부(1992-1998) 동안 중요한 발전이 이루어졌다.

민주노동조합을 대표하는 단체들은 기존의 한국노총과는 별개의 노동단체 설립을 도모했는데, 1995년 전국민주노동조합총연맹(KCTU)이 전체 노동자의 4분의 1인 418,000여 명의 회원으로 조직되었다. 비록 조합원 수는 전체 근로자의 5%에 불과하나, 한국노총에 비해 매우 투쟁적이었다. 특히, 민주노총은 그들의 선언문에서 주요 관심사가 사회개혁운동임을 명백히 했다(KCTU, 1995: No. 1-4). 결국 민주노총의 설립은 한국 사회개혁에 있어서 노동이 중요한 역할을 하게 된 획기적인 사건이 되었다. 긴스버그(Ginsburg, 1979: 14)가 "영국 복지국가는 노동계층의 존재에 기반하고 있지만 노동자 계층은 복지의 형태와 행정을 조정하는 데 크게 노력하지 않았다" 고 주장한 것과 마찬가지로, 한국의 노동계층 세력은 비록 정부노선에는 크게 기여하지 못했지만 정책결정 과정의 다양화와 개방을 이끌었기 때문에 그 존재만으로도 의미 있고 영향력 있는 것이었다. 또한 이 중차대한 시기에 새로운 사회운동인 노동조합의 공헌은 대부분 이전의 상황적 긴급사태에서 발생하는 모든 다양한 노동계층의 문제에 근거를 둔, 종전에는 무시되었던 문제들에 초점을 맞추는 경향을 띠었다. 특히, 경실련과 참여연대는 사회복지개혁이라는 그들의 목표 때문에 매우 중요하다. 결과적으로 사회에 대한 정부의 우위는 사라지게 된 것이다.

민주주의로의 전환은 사회복지 분야에서 중대한 변화가 일어났는데, 그 이유는 사회적·정치적 환경 변화에 대한 노태우 정부의 초기 대응이 보상적이고 복지 지향적이었기 때문이다(Lee, H. K, 1999: 29). 의료보험제도는 농어촌 주민(1988)과 도시의 자영업자(1989)까지 확대되어 전 국민이 의료보험이나 의료부조를 통해 보호를 받을 수 있게 되었다. 국민연금제도 역시 1988년부터 실시되기 시작했다. 게다가 고용보험제도가 제7차 경제사회발전 5개년 계획(1992-1997) 기간동안 계획되고 시행되기로 되었다. 이 외에 많은 사회적 법률들이 입법되고 제정되었다. 즉 고용평등법(1987), 모자보호법(1987 개정), 모자복지법(1989), 장애인 고용촉진 등에 관한 법률(1990), 근로자복지기금법(1991) 등이 그것이다. 이러한 프로그램 중 특히 1988년 농어촌 지역까지 의료보험 적용범위를 확대 실시한 것은 국가가 사회복지 프로그램의 재원을 조달한다는 점과 정책결정 과정 양 측면에서 한국 사회복지정책의 발전에 중요한 돌파구가 되었다. 앞서 살펴본 바와 같이, 한국정부는 사회복지 프로그램의 재정측면에 있어서 공급자로서의 역할을 하지 않았다. 공공부조 프로그램을 제외하고는 운영비의 일부만을 국가의 일반세입에서 지원할 뿐이었다. 그러나 농민항쟁[1]의 결과로 임금노동자와 마찬가지로 보험금의 50%를 정부가 지원하기로 한 것이다. 정부의 이러한 역할 변화는 정치적 환경이 변했기 때문이라고 말할 수 있다.

그러나 1990년 초 이후에 세계화가 한국정부의 주요 정책의제로 정해진 이후 정책에는 명백한 변화가 일어났다. 김영삼 정부가 고용보험제도(EIP)[2]를 도입하고 1995년에 국민연금 프로그램(NPP)을 농민과 어민[3]에게 확대하긴 했지만, 경쟁적 논리가 지배하는 세계화라는 정책 환경에서 김영삼 정부는 사회복

1) 건강보험제도에 대한 농민 개혁운동은 시민단체의 지원 하에 분명한 선택적 대안을 체계적으로 갖추었다는 점에서 전에 없이 매우 특별한 개혁운동이었다. 이 농민운동의 결과 정부는 보조금 지원을 기존의 35%에서 50%로 인상하게 되었다.

2) EIP의 도입으로 한국은 서구 복지국가에 현존하는 4대 주요 사회보험 제도들을 모두 갖추게 되었다.

3) 농민과 어민에게 NPP를 확대한 것은 국가 복지제공의 역할변화와도 관계가 있다. 정부는 근로자들에게는 보조금을 지급하지는 않지만, 보험에 가입한 최저소득계층에게 국민연금제도를 통해 보험료의 3분의 1정도를 지급하는 형식으로 농민과 어민에게 재정적 지원을 제공하기 시작한 것이다(NPC, 1995: Appendix, Article 5).

지제도의 확대에 대해 신중할 수밖에 없었다. 김영삼 정부 하에 제안된 한국복지모델(MOHSA, 1993)과 21세기 국민복지개혁의 구상(KIHSA, 1996)인 두 가지 계획이 명백한 예가 된다. 이 두 계획에서 정부는 복지 다원주의와 복지공급에 있어서 비정부 공급자들의 역할 특히, 가족의 역할을 다시 한번 강조했다.

결론적으로, 사회복지정책의 기초단계였던 1960년대에서 1980년대 초반에 이르기까지 정치적 과정을 비교해보면 참여 민주주의가 사회복지정책의 형성에 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 그러나 1990년대 초 이후에 세계화가 한국정부의 주요 정책의제로 정해지자 정부는 한국형 복지모델의 재설립에 대해 모색하기 시작했다. 이는 그 때까지 복지확대에 대한 초기 정책을 수정하고 서구형 복지국가의 구상에 대한 목표로 바꾸려던 시도로, 요즘엔 잘못된 방향이 아니었나 하고 비판받고 있다. 이러한 새로운 논제는 정부의 다양한 선전방식을 통해 전통적 가족연대로의 복귀를 강조하는 것이다.

3) 경제위기와 한국의 복지체제

(1) 경제위기에서 사회위기로

1997년 11월에 경제위기의 발발로 한국은 사상 최악의 경제적 불황에 직면하게 되었다. 경제위기에 따른 부정적 영향은 1998년과 1999년을 거치면서 실물경제에서도 명백히 드러났다. 자본도피와 평가절하로 시작된 경제위기는 긴축통화 및 재정정책, 해고, 노동시장에서의 취업난, 실제 임금하락 등의 주요 정책반응으로 이어졌다. 한국 노동시장이 매우 경직되어 있다는 일반적인 평가에도 불구하고[4] 1997년 경제위기 이후에 실업률은 급격하게 증가했는데, 이러한 상황은 사회적 안정을 위협하기에 이르렀다. 경제위기 이전에 한국의 실업률은 약 2.5%였는데 1999년 2월에는 8.7%로 급증했다. 당시 실업자의 수는 180만에 이르렀다. 산업화 이후 한번도 이러한 높은 실업 문제를 겪어 보지 않았던 한국과 같은 나라에서 이렇게 높은 실업률은 그 자체만으로도 사회적·정치적 불안정을 야기 시키기에 충분했다. 실업률의 증가와 더불어 실질임금은 1970년대 중반에서 1998년 말까지 12%이상 하락했다(Birdsall and Haggard, 2000: 23). 1998년 도시 노동자 가계의 실제 연간 소득은 이전에 비해 평균 6.6% 감소했다(NSO, 1999). 특히, 도시 고용자들의 손실은 대기업의 경우 소량의 감소를 보인 반면, 중소기업의 저임금 노동자나 임시 노동자들에게 집중되어 있었다. 그러므로 소득 감소는 최하위층의 20% 가구에서 가장 심각했다(최상위 20% 가구의 2.5%와 대비해서 23.7%까지 하락했다)(Birdsall and Haggard, 2000: 23-24). 결과적으로, 소득 불평등이 더 심해졌다. 1997년 3/4분기에 .301이었던 소득 불평등 지니 계수가 1년 후에는 .332로 증가했다(Moon et al., 1999: 54). 노동시장의 악화는 극심한 사회적 긴장으로 이어졌다. 서울지하철역에 2,500여명의 노숙자들이 묵고 있는 것으로 조사되었으며(Kim, D. I, 1999: 30), 112,000여명 이상의 학생들이 경제적 이유로 점심을 굶는 것으로 보고되었다(교육청, 1998년 9월, 디지털 조선). 게다가 42%의 가정에서 평균 부채가 11,000,000원에 이른다고 보고되었고(디지털 조선, 1999년 5월 15일자) 이혼율 또한 30%로 치솟았다(NSO, Moon et al.,에서 인용 1999: 35).

지난 30년 간 급속한 경제성장 과정에서 구축된 취약한 사회복지 프로그램은 양산되는 실직한 생계부양자와 가족을 보호하기에는 무력했다.[5] 게다가 경제위기는 사회복지제도를 더욱 허망하게 만드는 결과

4) OECD는 한국이 OECD 국가 중 두 번째로 일반 노동자 보호에 엄격하다고 밝혔다(OECD, 1999).

5) 경제위기의 결과 지불기한이 20년인 국민연금제도는 소수의 노인에게만 적용되었으며; 건강보험제도는 현금급여가 아닌 건강보호만을 제공하고; 고용보험제도는 30인 이상의 근로자가 있는 사업장에 한해서 적용되었으며; 공공부조제도는 근로능력이 있는 실업자는 제외되었다.

를 가져왔다. 해고근로자들은 그나마 취약한 공적 사회복지제도에서 배제되었는데, 이는 현재의 보호에서 배제될 뿐만 아니라 장래의 사회복지 수급권 또한 박탈하는 것이었다. 따라서 대부분의 실직자들은 개인저축이나 비공식적인 가족 또는 지역사회와의 연계에 의존하게 된다. 설상가상으로 경제위기가 가족지원이나 사적 이전 등에 의존하는 비공식 안전망을 더욱 위협한다는 것이다.

(2) 사회적 비용 감소를 위한 정책들

경제위기로 야기된 실업문제를 극복하기 위해 위기 과정에 새로 출범한 김대중 정부는 IMF의 용인하에 네 가지 부문인 재정부문, 기업지배구조, 공공부문 및 노동관련 사회복지 부문에서 포괄적인 개혁을 시도했다. 개혁의 초기 기간에 김대중 정부는 경제위기의 중대한 시기와 개혁을 위한 정치적 상황을 사회 전반에 대한 국가의 자율성을 높이는데 이용했다. 성공적인 위기관리의 요인으로 다음 몇 가지를 제시할 수 있다(Jung, M. K, 2001). 첫째, 김대중 정부는 대중적 지지와 더불어 새롭게 선출되었다는 것이다. 그의 당선은 이전 정부의 과오인 재정적 위기해결을 촉진하기 위한 것이다. 둘째, 경제위기는 일시적으로 재벌의 구조적 세력을 약화시켰다. 왜냐하면 많은 부채와 과잉투자를 해결하기 위해 기업들은 정부의 위기관리법에 의존해야 한다고 생각했기 때문이다. 끝으로 노동조합 역시 경제위기를 대처하기 위한 수단으로써 노동시장의 유연성을 강화하고 한국이 필요로 하는 긴급대책 하의 상황 속에서 IMF의 압력을 받고 있었다. 이러한 이유들로 인해, 새 정부는 자본과 노동계 또는 보수적 정치 엘리트들 모두로부터 별다른 저항에 부딪히지 않고 신속하게 개혁을 시행할 수 있었다. 다시 말해서 김대중 대통령의 선거는 미래 한국에서 정부의 역할변화와 더불어 정부와 사회 간 힘의 관계에 관한 중대한 변화를 나타내는 것이다. 가장 주목할 만한 변화는 김대중 정부가 보다 여론 중심적인 구조조정에 접근했다는 점이다. 실업률의 증가가 가장 심각한 사회문제로 대두되자 정부는 정치적으로 안정성을 확보하는데 기초가 되는 사회적 합의에 의한 새로운 제도적 환경을 통해 문제를 해결하고자 했다. 그 결과 1998년 1월 15일에 발족된 노사정위원회와 2월 6일 승인된 노사정 사회협약(Tripartite Social Accord)은 경제위기의 사회적 비용을 포함하기 위한 사회 경제적 정책개발에 필수적인 요소가 되었다. 정부가 규제하는 대부분의 노동시장 정책이나 사회경제적 의제의 제정, 그리고 다양한 사회계획들이 노사정 사회협약에서 비롯된 사회적 파트너들에 의해 제안되었다. 경제위기 이후 모든 사회복지개혁은 실질적으로 노사정위원회에 의해 결정되었다.

빈곤과 실업문제를 포함하기 위하여 김대중 정부는 크게 사회안전망 프로그램과 국가복지 프로그램[6] 이라는 두 범주로 분류할 수 있는 여러 가지 프로그램을 발족시켰다. 사회안전망 프로그램은 빈민층에 대한 공공부조의 한시적 수급을 제공하는 임시생활보호제도, 실업급여 적용범위의 확대, 공적 사업, 생활보장을 위한 실업자 차관, 실업자를 위한 직업훈련 등을 포함한다. 이런 프로그램의 주요 대상자는 경제위기로 타격을 받은 실업자 및 빈민층들이었다. 1999년에 실업률이 감소하자 대부분의 프로그램들은 2000년에 축소되거나 종결되었다. 예를 들어 사회안전망 프로그램을 위한 공공 지출은 1997년에 1조원(GDP의 0.2%)에서 1999년 15조 7000억원(GDP의 2.7%)으로 급등했으나 2000년 실업률이 4%미만으로 감소하자 지출이 자연스레 감소하였다(OECD, 2000a: 75).[7]

6) 특히 빈민층과 실업자를 대상으로 한 전자는 일시적으로 설립되었으나 시간이 경과함에 따라 계속되지 못하거나 사라졌다. 반면 후자는 국가복지제도의 확대로 제도화되어 취약한 계층을 대상으로 하였다.

7) 2000년 예산에서, 프로그램에 책정된 예산은 50%로 줄어 24,098억원 이었고, 일시적 생활보호 프로그램은 지속되지 못했다.

경제위기에 대한 대응으로 한국의 사회복지개혁은 사회안전망의 구축에 그치지 않았다. 오히려 보다 포괄적인 국가 복지제도로 개발되었다. 김대중 정부는 기존의 복지제도를 재구축 했을 뿐만 아니라 다음과 같은 규정에 의해 확대하기도 하였다. 즉, 의료보험협회를 통합하여 국민건강제도로 단일화했고 1999년 4월에 국민연금제도를 도시의 자영업자들까지 확대하였다. 그리고 2000년 7월에 모든 근로자들에게 산업재해보상보험제도를 확대한 것이다. 경제위기 동안 김대중 정부가 소개한 모든 국가복지 프로그램 중 가장 대표적이고 실용적인 개혁은 1999년 9월에 제정된 국민기초생활보장제도이다. 이 법은 연령이나 가족 구성원의 근로능력과 관계없이 소득이 최저생계비 이하인 모든 가정에 생계급여를 제공하는 것이다. 이는 국민기초생활보장제도의 모든 수급자들은 생계수당[8]을 받을 자격이 있다는 것과 한국정부의 복지공급에 있어서 공급자로서의 역할이 증대되었음을 의미한다. 이 법의 일부는 시민단체의 중대한 역할수행에 지대한 영향을 받았음을 지적해야만 한다.[9] 나중에 김대중 정부는 그들의 사회복지개혁을 '생산적 복지주의' 로 명명했다. 이것은 고용을 증대시키고 최저생계 수준까지 보호함으로써 경제에 생산적으로 기여하는 것을 목표로 한다.

요약하면, 경제위기 이후 한국의 사회복지제도는 더욱 재분배적이고 포괄적인 제도로 개혁되었다. 이런 변화는 부분적으로 한국의 사회안전망 구축을 권고한 IMF의 정책에 영향을 받았다고 할 수 있다. 그러나 국내의 제도적 변화가 더 중요한 요인으로 작용했다(Shin, D. M, 2003: 188). 달리 말하면, 사회복지제도에 있어서 최근의 발전은 소위 발전적 복지제도라 불리는 제도적 유산의 결정적 영향을 받았고 이것은 김대중 정부의 출범 이후 정부와 사회관계의 힘의 변화와 발전주의적 변화의 전성기 속에서 제도화되었기 때문이다.

4. 한국 복지체제의 지속가능성 평가

앞에서 우리는 거의 완전고용에 가깝고 고도의 경제적 성장이 한국인이 겪을 수 있었던 사회적 위험을 피할 수 있도록 했다는 것을 알게 되었다. 게다가 비정부 부문 특히 기업과 가족은 재정적으로 중요한 역할을 했으며 이데올로기적 맥락에서 사회복지 서비스를 제공했다. 이는 가족이나 지역사회의 상호지원은 장려되고 정부에 의존하는 것은 전혀 권장되지 않았기 때문이다. 그러나 경제위기 이후 한국전체가 실업률의 폭등을 목격했기 때문에 한국의 복지제도가 사회적 위험에 적절히 대처할 수 없다는 점은 더욱 명백해졌다. 그러나 김대중 정부는 구조조정과 더불어 사회복지제도를 급증하는 실업에 대처하기 위한 중요한 수단으로서 개발했고, OECD를 포함한 많은 관찰자(2000b)들은 "형평성과 사회보험에 관련해서 아직도 너무 신중하다" 는 결론을 내렸다. 따라서 현존하는 한국의 복지제도가 거의 완전고용과 더불어 고도 경제성장을 누려오고 그리고 일자리가 없는 사람들이 가족 구성원의 지원을 받을 수 있는 환경에서만 실행 가능하다는 것이다. 좀 달리 말하면, 한국 복지제도는 커다란 '맹점' 또는 사회보험제도나 공공부조 프로그램이나 그 어느 것으로도 보호할 수 없는 사회안전망의 '사각지대' 가 있는 셈이다. 설상가상으로 지난 30여 년간 한국의 궁극적 경제발전의 중추적 역할을 한 한국 복지제도는 앞으

8) 그러나 국민기초생활보장제도 하에 보호받지 못하는 저소득자들도 상당수 있을 것이다. 왜냐하면 수급권이 소득능력을 바탕으로 한 엄격한 소득과 부의 기준을 조건으로 하기 때문이다.

9) 1995년 참여 민주주의를 위한 시민연대는 처음으로 국민기초생활보장제도와 유사한 소위 '생활보장법'의 제정을 요구했다. 경제위기 이후 실업률이 급상승하고 빈민층이 증가하자 민주노총과 같은 노동단체와 많은 시민단체는 빈민층과 저소득 실업자를 위한 복지계획으로써 국민기초생활보장제도의 제정을 정부에 요구했다.

로 예견되는 사회·정치적 환경 속에서 지속될 수 없는 면모들을 많이 지니고 있다는 점이다.

첫째, 지속적이고 급격한 경제 성장은 끝났다는 명백한 사실이 사회복지정책의 한국적 접근에 가장 주요한 문제이다. 한국복지제도는 언제나 경제성장에 바탕을 두고 있는데, 왜냐하면 이것이 복지와 모든 사회정치적 문제의 주요 해결책이라고 여겼기 때문이다. 비록 한국이 2001년 8월에 개혁의 경제적 성과로 인해 예상보다 훨씬 일찍 IMF의 부채를 갚았다고 해도 한국경제는 아직도 많은 도전에 직면해 있다. 무엇보다 1990년대 후반 이후 주로 생산비에 바탕을 둔 비교우위론이 성공적인 산업화를 이루어 낸 중국을 포함한 몇몇 아시아 국가에 의해 덜 효과적이게 되었다는 것이다. 그 결과, 한국은 유럽의 몇몇 나라들처럼 실업률이 9-10%까지 되지는 않더라도 "완전고용의 구축(Jacobs, 1998)" 에 필요한 2-3%수준의 실업률로는 돌아갈 수 없을 것이다.

둘째, 극빈한 사람들에게 소득과 보호를 제공함에 있어서 가족은 한국복지제도에서 매우 요긴한 존재였다. 그러나 경제위기 시에도 목격되었다시피 가족 자체는 재통합이 힘들게 되었다. 예를 들어, 공식 통계자료에 의하면 2000년에 5명 중 1 명이 이혼했고(디지털 조선, 2001년 7월 3일자), 1960년대 한 여성이 평균 6명의 자녀를 출산했는데 비해 현재는 겨우 1.17명으로 세계에서 가장 낮은 출산률을 보이고 있다(디지털 조선, 2003년 8월 10일자). 이러한 원인 중 하나는 젊은 여성들이 과거 여성들처럼 인고의 상징이 되기를 거부하는데 있다(Jo, 1988). 또 다른 이유는 젊은 여성들이 결혼과 자녀를 원하지 않기 때문인데, 그 이유는 자녀를 기르면서 동시에 만족스런 사회생활을 한다는 것은 너무 어렵다는 판단 때문이다.[10] 이런 변화는 적어도 두 가지 중요한 함의를 가진다. 첫째, 총 인구 중 노동인구의 감소를 초래할 것인데, 만약 노동시장 참여율을 높이지 않거나 기술수준의 향상이 수반되지 않는 한 경제성장률의 하락을 초래할 것이다. 둘째, 복지지출의 고갈이 또 다른 문제이다. 예를 들어, 노인인구가 보다 증가하면 할수록 기여를 하는 사람은 줄어드는 반면 의료비용은 증가할 것이다.[11] 국민연금의 상황도 마찬가지로 절박하다. 현재 보험료인 9%를 유지한다면 국민연금기금은 2035년부터 손실을 보일 것이고 2048년쯤에는 고갈될 것이다.

셋째, 평생직장의 전통을 지닌 한국은 국가가 제공하는 사회복지 프로그램보다는 그들의 회사에서 제공하는 복지 프로그램에 의존해 왔다. 사실, 한국의 기업들은 위임된 사적 사회급여를 위해 GDP의 1.40%를 지출했다. 이것은 총 사회보장 지출의 26.5%에 해당하는 수치이다(Shin, 2003: 203).[12] 경제위기를 경험한 이후 기업은 노동시장의 유연성을 증진시키기 위해 고용방식을 다양화했고 따라서 예전과 같은 기업 복지의 역할을 기업에 기대하기는 힘들어졌다. 정부의 공식 보고는 비정규직 근로자 비율이 1997년 45.9%였던 것이 2000년에는 52.4%로 증가하여 결국 일반 노동자들의 수를 앞지르게 되었다고 밝혔다.[13] 최근의 연구에 따르면 비정규직 근로자는 일반적으로 정규직 근로자에 비해 더 악조건 속에서 일하고 있다. 사실, 2000년 노동 통계청은 2000년 노동인구 조사서에서 비정규직 근로자들의 임금은 정

10) 한국에서 양육비는 월 약 825,000원($ 675)인 것으로 추정된다. 그러나 여성부에 의하면 약 10%의 아동만이 보육센터의 혜택을 누리고 나머지 90%의 부모들은 공적인 도움 없이 모든 부담을 지고 있다(디지털 조선, 2003년 8월 11일).

11) 2001년 1인당 590,000원이었던 건강보험 의료비는 2020년에 700,000원으로 증가되고, 2050년에는 백만원에 달할 것으로 예상된다(디지털 조선, 2003년 8월 10일).

12) 게다가 경제위기 시에 야기된 복지수요는 회사의 일시불 퇴직금을 지불하는 것이었다. 예를들어, 1996년에서 1999년 사이에 사회지출은 GDP의 5.8%로 증가한 데 반해 정부에 의해 제공된 사회지출은 GDP의 1.02%에 그쳤다(Park, 2001: 254).

13) 한국식 정의에 의하면 정규직 근로자는 한 회사에서 1년 이상 근무하며 표준임금과 보너스 그리고 초과수당을 지급 받는 근로자를 의미한다. 비정규직 근로자란 임시근로자나 일일 근로자처럼 정해진 기간에 한하여 일하는 사람을 의미한다.

규직 근로자의 54%밖에 이르지 않고 비정규직 근로자의 70% 이상이 사회보장 프로그램(즉, 국민연금, 건강보험, 고용보험)과 법적노동표준법(즉, 유급휴가, 초과근무 수당, 퇴직금과 보너스)에서 제외되어 있다(Kim, Y. S, 2001). 비정규직 근로자의 증가와 더불어 실업률에 대한 불균형은 이전부터 채택되어 현재까지 존재하는 발전적 모델이 무의미하다는 것을 명백히 보여준다.

넷째, 1980년대 후반 이후, 민주주의의 발전은 특정 극빈층의 권리 확대를 주장하는 사회운동의 성장과 같은 맥락을 이루었다. 이미 살펴보았듯이, 박정희 정부와 전두환 정부(1961-1987)의 발전국가 시기에 정책결정과정에서 지배적 정책연계였던 노동계에 맞서는 정부와 기업의 공생동맹 관계는 정부가 대처해야 하는 정책의제에 있어서 사회복지 프로그램을 구속하는 경향을 띠었다. 그러나 민주화로의 전환은 정부의 독단적 힘을 크게 구속하고 경제 사회적 정책을 추진하였다. 그러므로 사회에 대한 정부의 지배적 태도는 더 이상 일어나지 않았다. 그 중 한국적 맥락에서 가장 인상적인 요인은 시민운동 단체가 사회복지정책을 개혁하고 만드는데 결정적인 역할을 유지하고 있었다는 점이다. 시민사회의 역할이 커짐에 따라 정부도 심각하게 그들의 목소리에 주의를 기울이기 시작했다.[14] 특히 노무현 정부는 노사정위원회가 사회복지 정책결정 과정에서 계속 중요한 역할을 할 것이라고 약속했다. 이것은 한국의 민주주의가 적어도 사회복지 분야에서는 형식적 정부에서 참여정부로 전환되었음을 의미한다.

마지막으로, 비록 경제위기 이후에 한국의 사회복지제도가 더욱 포괄적인 체계로 개혁되었지만 한국 복지 프로그램은 아직도 빈민층이나 재정적으로 손실을 입은 이들에게 적절한 소득보장을 제공하지 않고 있다는 점이다. 한국 제도는 주로 중산층의 시민들에게 보상을 해주는 반면 대부분의 저소득층은 조직과 재정상의 어려움으로 인해 배제되고 있다. 또한 서비스의 질이나 급여 수준이 낮아서 그들이 건강하고 문화적으로 만족할만한 최저생계수준을 유지할 수 없다.

5. 결론

본 논문은 세 가지 질문으로 시작되었다. 즉, 동아시아 복지모델이 실제로 존재한다면, 동아시아의 신생산업국가들은 그들이 직면하고 있는 특정상황의 맥락 속에서 어떻게 그것을 적용하는가?; 민주화와 마찬가지로 최근의 경제위기는 동아시아 복지모델에 얼마나 영향을 미쳤는가?; 그리고 최근의 동아시아 복지모델은 미래의 경제적, 사회·정치적 환경 변화를 통하여 유지되어질 수 있을 것인가? 하는 것들이다. 동아시아 복지모델은 특히 한국의 발전적 복지제도에서 보았듯이 정부주도 산업화 전략의 일환으로 이루어졌다. 제도의 기본구조는 발전적 아이디어에 보수적 관료적 접근으로 이루어져 있다. 박정희 정부와 전두환 정부 하에서의 발전국가 시기(1961-1987)에, 한국은 극적인 경제성장뿐만 아니라 거의 완전고용에 가까운 호황을 누렸다. 반면 정치적 맥락에서 보면, 정책결정 과정에서 지배적인 정책망이었던 노동계에 맞서는 정부와 기업의 공생동맹 관계는 정부가 대처해야 하는 정책의제에 있어서 사회복지 프로그램을 구속하는 경향을 띠었다. 게다가 비정부 부문 특히 기업과 가족은 재정적으로 중요한 역할을 했으며 이데올로기적 맥락에서 사회복지 서비스를 제공했다. 이는 가족이나 지역사회의 상호지원은 장려되고 정부에 의존하는 것은 전혀 권장되지 않았기 때문이다. 그러나 흥미롭게도 서구에 비해 한국은 비교적 평등한 소득분배를 유지해 왔다. 이러한 측면에서 볼 때 한국의 발전적 복지제도는 거의 완전고용과 더불어 고도 경제성장을 누려오고 그리고 일자리가 없는 사람들이 가족 구성원의 지원을 받을 수 있는 환경

14) 2000년 12월 31일에 257명의 NGO 지도자들이 중앙정부의 92개 자문위원회에 참여하고 있다 (MOGAHA, 2000).

에서만 실행 가능하다는 것이다.

그러나 한국은 경제위기 이후 민주적 전환과 병행하여 실업률의 폭등을 목격했다. 이는 한국복지제도가 사회적 위험에 적절히 대처할 수 없다는 증거이기도 했다. 정치적 세력을 얻은 김대중 정부와 대중분야에 의해 국가-자본-노동간의 관계에 극적인 힘의 균형이 이루어졌고 그 결과 김대중 정부는 급증하는 사회적 부수 사건에 대처하기 위한 수단으로 사회복지제도를 개발했다. 그 때 이후 한국형 발전복지제도는 사라지고 복지확대의 개념이 중요한 정책 우선과제로 대두되었다. 그리하여 한국복지제도는 서구 복지발전의 경로를 따르고 있는 것으로 보인다. 이러한 변화는 복지제공에 있어서 정부의 역할 증대에 대한 새로운 합의를 조성했을 뿐 아니라 사회복지 그 자체의 근본적인 성격을 바꾸어 놓았다. 이것은 동아시아 복지모델이라 부르기는 어려울 것 같다. 이제까지의 논의에서 얻을 수 있는 것은 경제성장 그 자체가 사회문제를 해결하지는 못한다는 것이다. 때로는 문제를 야기 시키기도 한다는 것을 암시한다. 경제적, 사회적, 정치적 압력이 높아지면 질수록 서구식 복지제도로의 지향추이는 필연적인 발전방향이 될 것이다.

참고문헌

김연명. 2002. 한국복지국가 성격논쟁 I. 서울: 인간과 복지.

정무권. 2002. "김대중 정부의 복지개혁과 한국 복지제도의 성격 논쟁에 대하여-발전주의 유산과 복지개혁의 한계." 김연명 편. 한국복지국가 성격논쟁 I. 서울: 인간과 복지.

조영훈. 2002. "유교주의, 보수주의, 혹은 자유주의? 한국의 복지유형 검토." 김연명 편. 한국복지국가 성격논쟁 I. 서울: 인간과 복지.

Birdsall, N. and Haggard, S. 2000. After the Crisis: The Social Contract and the Middle Class in East Asia. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Choi, J. J. 1989. Labor and the Authoritarian State: Labor Unions in South Korean Manufacturing Industries. 1961-1980. Seoul: Korea University Press.

Deyo, F. C. 1987a. "Introduction", in F. C. Deyo(ed.). The Political Economy of the New Asian Industrialism. Ithaca and London: Cornell University Press.

Deyo, F. C. 1987b. "State and Labor: Modes of Political Exclusion in East Asian Development." in F. C. Deyo(ed.). The Political Economy of the New Asian Industrialism. Ithaca and London: Cornell University Press.

Deyo, F. C. 1992. "The Political Economy of Social Policy Formation: East Asia's Newly Industrializing Countries." in R. P. Appellaum and J. Henderson (eds.). State and Development in the Asian Pacific Rim. London: Sage.

EPB(Economic Planning Board). 1990. The Korean Economy in Figures(in Korean). Seoul: EPB.

Esping-Andersen, G. 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, N. Y.: Princeton University Press.

FKTU(Federation of Korean Trade Unions). 1979. A History of Korean Trade Unions(in Korean). Seoul: FKTU.

Ginsburg, N. 1979. Class, Capital and Social Policy. London: Macmillan.

Goodman, R. and Peng, I. 1996. "The East Asian welfare states: peripatetic learning, adaptive change and nation building." in G. Esping-Andersen (ed.). Welfare states in transition: National adaptations in global economies, London: Sage Publications.

Goodman, R. and White, G. and Kwon, H. J. 1997. "East Asian social policy: a model to emulate?" in M. May, E. Brunsdon and G. Craig(eds.). Social Policy Review 9. Cambridge: Social Policy Association.

Haggard, S. and Cheng, T. J. 1987. "State and Foreign Capital in the East Asian NICs." in F. C. Deyo(ed.). The Political Economy of the New Asian Industrialism, Ithaca and London: Cornell University Press.

Holliday, I. and Wilding, P. 2003. "Social policy in the East Asian tiger economies: past, present and future." Social Policy Review 15. Canterbury: Social Policy Association.

Im, H. B. 1989. "Politics of Transition: Democratic Transition from Authoritarian Rule in South Korea." Unpublished Ph. D Thesis. University of Chicago.

Jacobs, D. 1998. Social Welfare Systems in East Asia: A Comparative Analysis Including Private Welfare. CASEpaper CASE/10. London: Centre for Analysis of Social Exclusion. London School of Economics and Political Science.

Jo, H. J. 1988. Women and Men in Korea(in Korean). Seoul: Moonhak Kaw Jisung Sa.

Jones, L. P. and Sakong, I. 1980. Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case. Cambridge, Mass. And London: Council on East Asian Studies. Harvard University.

Jung, M. K. 2001. "Rolling back the Korean state: How much has changed?" Paper presented at the 2001 Meeting of the IPSA Section of Structure of Governance. University of Oklahoma. 30-31. March.

Ka, L. 1999. Confucian Welfare Cluster; A Critical Interpretation of Social Welfare. Tampere, University of Tampere.

Kang, W. M. 1992. "Policy-Making for National Pensions in the Republic of Korea." Unpublished Ph. D Thesis. University of Edinburgh.

KCTU(Korean Confederation of Trade Unions). 1995. Manifesto of the KCTU(in Korean). Seoul: KCTU.

Kim, D. I. 1999. "The Impact on Labor Market of the Crisis in Korea." paper prepared for the Asian Development Bank. Bangkok: ADB.

Kim, K. D. 1976. "Political Factors in the Formation of the Enterpreneurial Elite in South Korea." Asian Survey. 16: 465-477.

Kim, S. K. 1987. "Business Concentration and Government Policy: A Study of the Phenomenon of Business Groups in Korea, 1945-1985." Unpublished Ph. D Thesis. Harvard University.

Kim, Y. S. 2001. "Size and Situation of Non-Standard Workers." Labor Society Bulletin. 54: 98-102.

Koo, H. 1987. "The Interplay of State, Social Class, and World System in East Asian Development: The Cases of South Korea and Taiwan." in F. C. Deyo(ed.). The Political Economy of the New Asian Industrialism. Ithaca and London: Cornell University Press

Kwon, H. J. 1998. "Democracy and the Politics of Social Welfare: A Comparative Analysis of Welfare System in East Asia." in Goodman, R., White, G. and H. J. Kwon(eds.). The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State. London: Routledge.

Lee, H. K. 1992. "Development of the Welfare State in an authoritarian capitalist society: the Korean experience." paper presented to the International Conference on the Welfare State: Present and Future. organized by the Korean Academy of Social Welfare. 25-26 September. Seoul.

Lee, H. K. 1999. "Globalization and the Emerging Welfare State: The Experience of South Korea." International Journal of Social Welfare 8: 23-37.

MOGAHA(Ministry of Government Administration and Home Affairs). 2000. Survey Result on Participation of NGO Leaders in Government Committee. Unpublished document submitted to the National Assembly for Auditing(in Korean). Seoul: MOGAHA.

MOHSA(Ministry of Health and Social Affairs). 1993. Plan for Social Welfare in the Five-Year New Economy Plan(in Korean). Seoul: MOHSA.

MOHW(Ministry of Health and Welfare). 1996. The vision of the 21st century national welfare(in Korean). Seoul: MOHW.

Moon, H. P., Lee, H. H. and Yoo, G. J. 1999. Economic Crisis and Its Social Consequences. Seoul: KDI.

NPC(National Pension Corporation). 1995. National Pension(in Korean). Seoul:NPC.

NSO(National Statistical Office). 1999. Major Economic Indicators in Korea(in Korean). Seoul: NSO.

OECD. 1999. Employment Outlook. Paris: OECD.

OECD. 2000a. OECD Economic Survey of Korea. Paris: OECD.

OECD. 2000b. Review on Labor Market and Social Safety-Net Policies. Paris: OECD.

Offe, C. 1987. "Democracy against the Welfare State?: Structural Foundations of Neoconservative Political Opportunities." Political Theory. Vol. 15: 4. pp. 501-537.

- Pak, H. C. 1989. "Aspects of the July-August Labour Disputes and Democratization." in Y. K. Kim and S. O. Pak(eds.). The History of Debates on the Korean Labour Movement(in Korean). Seoul: Hyonjang Munkaksa.

Park, N. H. 2001. "Issues Surrounding the Social Expenditure of the Kim Dae-Jung Administration." Korea Journal. 41, 2: 244-263.

Peng, I. 2000. "A Fresh Look at the Japanese Welfare State." Social Policy & Administration. 34, 1: 87-114.

Rhodes, M. 1996. "Globalization and West European Welfare States: A Critical Review of Recent Debates." Journal of European Social Policy. Vol. 6: 4. pp. 305-28.

Shin, D. M. 2003. Social and Economic Policies in Korea: Ideas, networks and linkages. London: RoutledgeCurzon.

Suh, D. S. 1982. "South Korea in 1981: The First Year of the Fifth Republic." Asian Survey 22, 1: 107-115.

Suh, S. M. 1981. Status of Poverty and Policy for the Poor(in Korean). Seoul: KDI.

Sung, M. S. 1995. "Partnership for Social Welfare Between Government, Business, and Private Sectors for Welfare Society in the 21st Century: The Korean Experience." Paper presented to the International Conference. organized by Korean Academy of Social Welfare. Seoul.

White, G. and Goodman, R. 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: Welfare Orientalism and the State. London: Routledge.

Wilding, P. 2000. "Exploring the East Asian welfare model." Public Administration and Policy. 9, 2: 71-82.

Woo, J. E. 1991. Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization. New York: Columbia University Press.