

## 이행사회에서 복지정책 발전과 지적확산, 한국의 사례 요약

김 원 섭(국민연금연구원)

### 1. 서론: 문제제기와 이론적 배경

90년 중반 이래 복지국가연구에서 비서구사회에서의 복지정책 발전에 관한 관심은 날로 높아지고 있다. 본 논문은 이러한 복지정책의 발전을 “복지국가의 세계화” 라는 시각에서 살펴보고자 한다. 즉 전 세계적인 교류가 밀접해지는 세계사회의 조건하에서는 복지정책의 형성과 발전을 복지이념과 모델의 세계적 확산(diffusion)의 결과로 볼 수 있다는 것이다. 이러한 맥락에서 한국의 복지제도발전을 분석대상으로 하는 이 글은 두 가지 질문을 제기되는데, 첫 번째는 복지제도의 수렴에 관한 것이다. 즉, 한국의 복지제도, 특히 이 글의 연구대상이 된 국민연금제도는 서구 유럽의 복지국가들처럼 사회권이 정착된 형태인가, 아닌가? 두 번째는 복지국제주의의 확산의 영향에 관한 것이며, 국민연금개혁에 복지국제주의의 이념과 모델은 어떤 영향을 미쳤는가에 관한 질문이다.

동아시아에서의 복지국가의 형성요인과 사회권확립에 대한 기존의 연구는 크게 세 가지로 나누어진다. 첫 번째는 근대화이론적 낙관주의에서 기반하는 수렴론(Hort/Kuhne 2000)인데, 이 입장은 동아시아 국가들이 서구 복지국가들과 똑같은 정치적 체도로 근대화의 문제들에 대응한다는 것이다. 이에 반대해서 유교복지국가론(Rieger/Leibfried 1999)과 생산주의적 복지국가론(Holliday 2000)은 각각 이 나라들의 유교주의 전통과 국제경제적, 정치적 지위 때문에 복지제도 발전과 사회권의 정착이 지체된다고 주장한다. 양 입장의 중간에는 정치적 요소들을 강조하는 국가중심이론의 조건적 낙관론이 있는데(Kwon 2004), 이 입장은 민주화의 진전으로 사회권이 배제된 발전주의적 복지제도가 점차적으로 극복되고 복지제도와 사회권의 발달이 진전되고 있다고 본다. 이들 연구들은 한편으로는 사회권의 발전과 그 요인들에 대해 상이한 입장을 취하지만, 모든 입장들이 복지제도형성의 외부적 요인을 경시하고 있다는 면에서 공통점을 가진다. 이 글은 지금까지 연구의 이러한 취약성이 기존의 복지국가연구가 외부의 지적영향을 다루는 이론과 방법을 제대로 개발하지 못한데 기인한다고 보며 존 마이어의 세계사회론(Meyer

외. 1997)을 재구성함으로써 이러한 문제를 극복해보고자 한다.

마이어의 세계사회론의 핵심내용은 세 가지 차원에서 재구성될 수 있다. 첫 번째, 이 이론은 Polity차원에서 세계사회의 사회구성원리로 world polity가 민족국가 외부에서, 세계적 차원에서 형성되고 그의 구조원리, 규범, 법칙들이 세계적으로 전파된다는 점을 강조한다. 두 번째, Politics의 차원에서는 민족국가와 조직, 단체들의 결합과 상호작용이 세계를 구성하는 것이 아니라 거꾸로 세계시스템이 민족국가의 제도와 조직, 단체 그리고 개인을 형성하는 것으로 본다. 세 번째, Policy차원에서 세계사회론은 세계사회에서 복지제도가 세계문화의 확산의 결과로 수렴되고 있다고 주장한다. 세계사회론은 나아가 이러한 확산의 결과가 자주 ‘decoupling’ 현상으로 나타난다고 보는데, 이 현상은 확산된 공적 형식적 모델과 제도적 실행사이의 차이로 정의된다. 한편 이 글은 위와 같은 세계 사회론의 분석도구를 수용하면서 또한 보완하고자 한다. 특히 세계사회론은 확산의 결과로 decoupling만 보고 있는데, 이 개념은 형식적 제도의 확산에만 집중하여 확산이 결국 실천으로 연결될 때 완료된다는 점을 간과하고 있다. 이를 보완하면서 이 글에서는 이러한 확산의 또 다른 현상으로 ‘recoupling’ 현상을 제시한다. 이는 수입된 형식적 제도모델이 decoupling된 상태로 있다가 내·외부 조건이 충족됨으로써 부분적으로, 전체적으로 실천으로 연결될 때 보여진다.

## 2. 복지국제주의의 발전: 확산의 Polity 차원

우선 해명되어야 할 문제는 마이어의 세계체제이론의 polity 측면, 즉 복지국제주의가 어떻게 민족국가의 외부에서 발전되는가이다.

복지를 위한 국제적 협력으로 정의되는 복지국제주의는 1941년의 아틀란틱 헌장의 부분으로 세계사회에 등장하였는데, 1948년 유엔의 세계인권선언에서 개인적 청구권으로서의 사회적 기본권이 복지향상의 핵심내용으로 정착됨으로써 그 틀을 갖추었다. 이러한 복지국제주의의 등장은 제2차 대전 이후 연합국사이에서 경제적, 사회적 인권을 확립을 위한 국제적 협력의 필요성이 고양되었기 때문에 가능하였다. 하지만 냉전으로 인한 첨예한 이데올로기 갈등은 사회적 인권에 대한 합의와 타협의 여지를 협소화시키게 하였다. 그래서 국제기구들 사이의 복지이념에 대한 국제논쟁은 합의보다는 갈등으로 점철되었다. UN, ILO, UNICEF, UNRISD 같은 기구들은 복지국제주의의 지속적 발전을 추구하였고, 이에 대해 세계은행, IMF나 GATT 같은 국제기구는 시장자유주의적 질서의 유지와 확대의 입장으로 맞섰다. 90년 초의 냉전의 종식은 복지국제주의의 새로운 변화를 가져왔다. 공산권의 붕괴는 하나의 세계사회를 가로막던 마지막 장애를 제거했고 이는 사회원리와 복지모델의 국제화를 초래하였다. 이러한 국제사회정책의 활성화는

사회정책의 세계화'라고 표현될 수 있는데, 이는 복지정책의 이념과 제도가 점점 전 세계로 확대되고 사회정책에 있어서 국제적 행위자들의 역할이 점차 중요해지고 있는 현상을 의미한다. 하지만 세계사회정책의 이러한 활성화가 곧바로 복지국제주의로 합의를 이끈 것은 아니었다. 이는 차라리 복지국가이념에 대한 양 진영, 즉 세계은행, IMF, WTO의 잔여적 복지모델과 UN, ILO, UNRISD, UNICEF 등의 사민주의 입장의 논쟁이 격렬해짐을 의미하였다.

### 3. 국민연금에서 복지국제주의의 확산: 확산의 Politics 와 Policy차원

세계사회론의 politics 차원에서 국민연금도입에서의 복지국제주의의 확산은 1973년의 국민복지연금법의 정책공동체에 미친 복지국제주의의 영향에서 볼 수 있다<sup>1)</sup>. 1973년의 연금도입의 정책공동체에는 두 가지 모델이 제시되었는데, 그 첫 번째는 KDI의 주도로 형성된 성장주도모델이다. 이 모델은 국민연금의 도입이 당시 경제성장에 필수적이었던 자본축적의 문제를 해결할 수 있다고 보았다. 이에 반해 두 번째 모델인 균형발전모델은 보사부와 이의 자문기관이었던 사회보장심의위원회를 중심으로 수립되었는데, 이 모델은 연금도입의 주요동기를 경제성장의 부작용을 완화할 복지제도의 확충과 이를 통한 균형발전의 도모에 두었다. 복지국제주의의 영향은 UN의 사회발전론이 균형발전모델에 미친 영향에서 보인다. 1968년 사보심은 유엔의 사회발전론의 적용방안으로 사회발전기 본요강을 구상하였는데, 이 요강에는 산업화의 진전에 의한 인구 고령화 문제의 예견과 이의 대처를 위한 공적연금의 도입이 주장되었다. 또한 KDI의 성장주도모델에서 '연금이 경제성장에 기여할 수 있다'는 아이디어도 역시 당시 KDI 외국자문위원회의 일원이던 폴 피쉬 박사에 의해 전파되었다.

세계사회론의 policy차원은 어느 정도 한국 국민연금에 사회권의 기본요소들이 관철됨으로써 복지국제주의와 동일성이 보이는가의 문제이다.

마샬의 사회권 이론에 따르면 사회적 시민권은 세가지요소를 포함하고 있다. 첫 번째 사회적 시민권은 자유적, 정치적 시민권을 보장하고 추가로 '복지'를 사회구성의 중요한 원리로 강조한다. 그래서 복지제도가 복지정책 고유의 목적에 충실하고 이를 실현하는 정책원칙을 갖추고 있는지가 사회권의 정착에 중요한 요소가 된다. 두 번째, 사회권은 국민모두의 개인적인 주체적 권리의 성격을 가지므로, 복지제도에서 보편성과 청구권의 보장은 사회권의 핵심적 요소가 된다. 세 번째, 사회적 시민권에서는 민족국가공동체 구성원으로서의 권리와 의무가 똑같이 강하게 강조된다.

1) 1986년에 제정된 국민연금법은 1973년에 제정되었지만 시행이 미루어진 국민복지연금법을 대부분 계승하고 있다.

사회적 시민권의 첫 번째 요소와 관련해서 1986년의 국민연금법의 정책원칙을 보자. 국민연금의 도입동기에서 경제적 유인이 우선되었음에도 불구하고 국민연금은 사회보험의 원칙을 천명하고 이의 달성을 위한 정책원칙으로 소득재분배기능과 높은 평균 소득 대체율, 수급수준의 물가연동 등 소득대체기능을 명시하고 있다. 하지만 다른 한편으로 연금의 재정원칙은 부분적립제였고, 국민연금기금운용위원회를 경제기획원 장관이 관할함으로써 기금의 경제정책적 전용을 가능하게 하였다. 두 번째로 사회적 시민권의 요소인 개인적 권리의 측면에서도 국민연금은 전 국민을 적용대상으로 하고 있어서 노동자연금 보다 더 강화된 보편주의의 실현을 가능하게 한다. 하지만 실제로는 소득이 없는 자, 수급권자의 배우자, 소규모 사업장의 근로자, 현재의 노인세대가 당연적용대상에서 제외되어 있기 때문에 이 보편주의의 원칙도 제대로 실현되지 못하였다. 결론적으로 연금도입 시의 사회권의 관철은 형식적 차원에 머물렀고, 따라서 decoupling 의 두 가지 요소를 분명히 보여주었다. 즉 연금도입의 동기가 당시의 사회문제, 즉 노인문제와 분리된 경제적인 것이었고 확산의 영향으로 선언된 정책원칙인 사회보험원칙과 보편주의가 전혀 실행되지 않았다.

1999년의 연금개혁에서도 politics와 policy 차원에서의 국제사회정책의 영향이 뚜렷이 확인된다. 먼저 Politics측면에서 국제사회정책의 연금개혁모델들이 국민연금개혁 1999의 정책공동체의 개혁모델 형성에 지대한 지적영향을 주었다.

국제사회정책의 확산의 영향은 먼저 세계은행의 연금개혁 모델과 한국의 개혁모델의 하나인 시장/성장주의 개혁모델이 유사성에서 보여진다. 개혁동기에서 양 모델은 똑같이 '재정안정성의 확보와 이를 통한 경제성장의 촉진'을 우선으로 하고 있었다. 또한 세계은행 개혁모델의 핵심은 기존의 공적연금의 부과방식의 일원적 구조를 다층구조로 개혁하고 노인소득보장에서 시장과 개인의 역할을 강조하고 국가의 역할을 축소하는데 있었고 이는 역시 시장/성장개혁모델의 핵심을 이루는 것이었다. 아울러 세계은행은 세금과 기여금의 축소를 통해 시장의 활성화를 도모하였는데, 이는 시장/성장개혁모델의 낮은 기여, 낮은 급여의 원칙과 일맥상통하는 것이다.

반면에 복지국제주의, 특히 ILO의 연금개혁모델은 균형발전개혁모델의 형성에 큰 영향을 주었다. ILO의 입장에서 연금개혁의 주요한 동기는 연금제도의 경제적 효과의 개선에 있는 것이 아니라 공적연금을 확대함으로써 모든 사람에게 일정 수준 이상의 소득 보장을 가능하게 하는데 있었는데, 이는 개혁동기에서 당연적용대상의 확대를 우선한 균형발전개혁모델과 일치하는 것이었다. 또한 ILO는 기존의 일원적 공적연금의 구조를 유지하면서 제도에 존재하는 기금관리와 투자정책의 비효율성, 불평등성, 기여·급여관계의 문제를 개선하려 하였다. 균형개발개혁모델도 이 같은 ILO의 입장을 받아들여 일원적 구조의 공적연금의 사회연대적 의미를 강조하고 ILO의 사회보장 최소기준 이하로의 급여수준의 하락을 반대하면서, 기금관리의 효율성과 독자성강화에 주력하였다.

다음으로 확산의 결과인 policy 차원을 살펴보고자 한다. 사회권의 세 측면으로 고찰해 볼 때 개혁으로 사회적 시민권은 오히려 강화되었다. 우선 복지정책의 목표의 측면에서는 자본축적의 목적은 연금개혁에서 중요성을 잃었다. 소득재분배효과와 급여수준도 약간의 조정으로 유지되었다. 연금기금의 기금관리부분에서는 가입자의 참여권, 투명성의 강화를 통해 연금의 독자성이 강화되었다. 두 번째, 사회권의 개인적 권리측면에서는 당연 적용대상자의 도시지역으로의 확대를 통해 전 국민이 강제 가입되는 강제보험으로써의 성격이 완료되었고 이는 국민연금이 기존의 선별주의원칙에서 탈피하는 중요한 초석을 놓았다. 그리고 기여율은 장기적으로 19.1%로 상승될 것으로 예상되어 사회권의 중요한 특징인 강한 권리강한 의무(고급여·고부담)의 원칙이 선택된 것으로 볼 수 있다.

이러한 사회적 시민권의 강화는 제도의 변혁이나 구조변화를 통해서가 아니라 기존의 사회보험의 원칙을 고수함으로써 이루어진 것이었다. 그래서 여기서는 확산에서 recoupling 현상, 즉 떨어져 있던 제도의 형식적 정책원칙과 이의 실행이 서로 접근하고 있는 것이 확인된다.

#### 4. 결론

결론적으로 1986년 국민연금 도입 시 유엔과 국제노동기구 중심으로 형성된 복지국제주의의 지적 확산의 결과로 사회적 시민권을 보장할 수 있는 정책원칙들, 즉 사회보험 원칙이 형식적으로는 관철됨으로써 사회권이 형식적으로나마 국민연금에 관철되었다. 하지만 이러한 정책원칙은 실제로는 실행되지 않았기 때문에 이는 세계사회론에서 지적하는 decoupling의 한 현상으로 간주될 수 있다. 이에 반해서 연금개혁 1999년의 정책원칙에서는 당연 적용대상자의 법적확대를 통해 사회적 시민권이 부분적이지만 실질적으로 강화되었다. 특히 이러한 사회적 시민권의 강화가 기존에 양 제도에서 형식적으로 존재하던 제도원칙의 활성화를 통해 가능하였다는 점에서 이는 recoupling으로 파악될 수 있다. 이러한 recoupling은 한편으로는 ILO의 연금개혁모델 같은 현재의 복지국제주의의 이념의 지적확산과 다른 한편으로는 기존의 형식적으로만 존재하던 제도의 정책원칙들이 내부 학습을 통해 재인식됨으로서 비로소 가능해졌다고 볼 수 있다. 그런 점에서 이 recoupling은 장기적, 단기적 과정을 포함하는 복지세계주의 확산의 성공으로 간주될 수 있다.

이러한 경험적 증거들로 기존의 이론을 검증해보면, 한국에서의 복지제도의 발전은 문화적, 지적 확산을 강조하는 세계사회론의 이론, 즉 국제적 교류관계가 밀접해지는 세계사회에서의 복지국제주의의 확산으로 보다 잘 파악될 수 있다. 동시에 이 글은 세계사

회론의 설명력을 높이기 위해서는 형식적 모델의 확산 뿐 아니라 이식된 모델이 실제로 실행되는 recoupling의 과정이 동시에 고려해야 함을 보여준다.

## 5. 참고문헌

- Holliday, Ian 2000: Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia, *Political Studies*, 48(4): 706-723.
- Hort, Sven E.O./Kuhnle, Stein 2000: The coming of East and South-East Asian Welfare States, in: *Journal of European Social Policy* 10: 162-184.
- Kwon, Huck-Ju 2004: The Reform of Developmental Welfare State in Korea, Vortrag auf der International Conference "Globalization of the Welfare State?", Delmenhorst, 6.-8. Februar 2004.
- Meyer, John W./Boli, John/Ramirez, Francisco O. 1997: World Society and the National-State, in: *American Journal of Sociology* 103, 1: 144-181.
- Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan 1999: Wohlfahrtsstaat und Sozialstaat in Ostasien. Der Einfluss von Religion im Kulturvergleich, in: Schmidt, Gert/Trinczek, Rainer (Hg.), *Globalisierung, Oeconomische und soziale Herausforderungen am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*, Soziale Welt, Sonderband 13: 413-499.