

한국과 서구의 국가복지 발전에 대한 비교사적 검토 : 전통과 탈현대의 사이에서*

홍 경 준**

이 연구는 서유럽의 국가복지 발전의 역사를 살펴보고, 한국과 비교하는 작업을 통해 한국 국가복지 발전의 역사적 특수성을 밝히려는 목적을 가진다. 그를 위해 이 연구는 '맥락의 대조'라 불리는 비교분석의 논리를 가지고, ①민족국가의 형성 ②시민사회의 전개 ③개입국가의 발전과 관련된 5개의 변수를 중심으로 서유럽 국가들과 한국을 대조해보았다. 우선, 전통국가의 지배유형과 사회통합 방식의 상이성은 복지제공 주체로서의 민족국가를 부각시키는데 있어 적잖은 편차를 파생시켰다. 또한 서유럽국가들에서 계급균열은 정치적으로 동원될 수 있었지만, 권위주의적 국가에 의한 철저한 노동배제적 정치질서를 지속해온 한국에서 계급균열의 부각과 정치참여는 봉쇄되어왔다. 복지정치의 제도화와 관련해서도 역시 큰 차이가 보인다. 서유럽의 복지국가들에서 복지는 정치적 갈등과 타협의 수단이었지만, 한국에서 그것은 철저하게 탈정치화되어 국가복지의 낙후성을 낳았고, 다시 거기에 제약된 사회성원은 복지와 관련된 이해관계를 공적인 영역에서 표출할 기회를 상실했다. 한국에서 국가복지의 낙후성은 이처럼 사회적 현실과 그것이 낳은 관성적 행위의 순환구조 속에서 지속적으로 재생산되어 왔다.

I. 문제의 제기

역사를 보면 개인에 대한 원조를 집합적으로 조직하는 주체는 실로 다양했고, 지금도 그러하다. 사실 국가가 사회복지의 핵심적 주체로 등장한 때는 불과 100년전 쯤이다. 동, 서양을 막론하고 그 이전까지 개인에 대한 원조를 집합적으로 조직하고 제공하는 일은 주로 가족이나 친족, 유사혈연적 위계, 이웃 등으로 구성된 각종 전통적 조직체, 종교단체 등에게 맡겨졌다. 그러나, 18세기에 서구에서 점화된 근대혁명은 이들의 약점을 노출시킴과 동시에 국가를 부각시키는 계기가 되었다. 특히, 2차대전 이후 하나의 규범으로 정착된 '복지국가'에서 우리는 어떤 제공주체

* 이 논문은 1997년도 전북대학교 신입교수 연구비지원과 한국형 복지모형 연구팀의 지원에 의해 연구되었다. 이 논문에 대해 함께 토론해주신 정경배(보건사회연구원), 김상균(서울대), 류진석(충남대), 권문일(국민연금관리공단), 손병돈(서울대 사회복지연구소)님께 감사를 드린다.

** 전북대 사회복지학과 전임강사 및 전북대 사회과학연구소 연구원

보다 질적, 양적으로 우월해진 국가를 발견할 수 있다.

그러나 국가복지의 발전이 전지구적 차원에서 발견되는 보편적인 현상은 아니었다. 복지국가를 서유럽 민족국가 발전의 두 번째 단계로 파악하는 플로라(Flora, 1983 : 25)에 의하면, 국가복지의 발전은 비교적 순탄하게 민족국가로의 이행을 마무리한 서유럽 일부국가들의 특수한 경험이라고 말할 수도 있다. 물론, 국가복지 발전의 특수성을 지나치게 강조하면, 비록 서구적이긴 하나 복지국가가 가지는 보편적 특성, 즉 국민최저수준의 보장, 사회적 시민권, 평등, 연대성의 확산 등이 간과될 위험이 있다. 특히 1970년대 중반 이후 복지국가에 대한 공격과 거기에 편승한 복지국가의 재편 움직임 중에 그것의 특수성을 강조하는 것은 자칫 국가복지 축소 움직임의 정당화하는 논리에 기울 수 있다. 비슷한 경제수준의 다른 국가들보다 국가복지의 낙후성이 더 두드러지는 한국의 상황에서도 이는 마찬가지이다.

다만, 역사적 경험의 차이를 무시한 발전전략은 흔히 현실적 타당성이 적음을 감안한다면, 서유럽의 복지국가들과 한국을 비교사적으로 검토하는 작업이 현 시점에서 매우 중요하다는 생각은 강조될 필요가 있다. 특히 개별국가의 차원에서 볼 때, 미래의 발전경로에 대한 선택의 폭은 이미 지나가버린 과거 속에서 상당부분 결정지워졌던 경우가 다반사이므로, 그 흘러간 역사에 대한 검토는 미래에 대한 기획과 불가분의 관계에 있을 것이다. 결국, 이 글은 서유럽 복지국가들에서 보여진 국가복지의 발전이라는 긴 궤적을 살펴보고, 그를 우리사회에 투영해보는 작업을 통해 한국의 특수성을 부각시키려는 목적을 가진다. 그리고, 그것은 사회복지의 발전을 위한 보다 세련된 발전전략을 기획하는데 중요한 시사점이 될 것이라고 생각한다.

II. 비교분석의 전략과 분석틀

1. 비교분석의 방법 ; 맥락의 대조

이 글에서 사용하고자 하는 비교분석의 논리는 『맥락의 대조』이다¹⁾. 이 논리는 무엇보다도 개별사례들간의 대조를 중시한다. 대부분의 경우, 그 대조는 광범위한 주제나 주요질문들 및 이

1) 스키치폴과 소머즈(Skocpol & Somers, 1995 : 130-158)는 비교사에서 사용되는 논리를 ①특정가설이나 이론의 효율성을 증명하기 위한 『이론의 유사증명(parallel demonstration of theory)』, ②각 사례에 내재하는 맥락적 특수성을 발견하여 그 특수성이 일반적인 것으로 추측되는 사회과정에 어떤 영향을 끼쳤는가를 보여주기 위한 『맥락의 대조(contrast of contexts)』, ③기존의 이론적 가설의 타당성을 검증하는 한편, 새로우면서도 타당성 있는 인과적 일반화를 도출하기 위한 『거시적 인과분석(macro-causal analysis)』으로 구분한다.

념형적 개념들에 힘입어서 진행된다. 주제나 질문들은 사례들간의 차이점을 끄집어내기 위해 활용되며, 각 사례의 특수성을 밝히는 분석틀을 만들기 위해 이념형들이 사용될 수도 있다. 이 논리는 특정한 국가나 문명 혹은 종교 등의 비교대상은 상대적으로 서로에게 환원될 수 없는 특수한 사회사적 구성체를 형성한다고 가정한다. 따라서 『맥락의 대조』는 이론적 보편성보다는 서술적 총체성(descriptive holism)을 지향하게 되는데, 이것이 이 논리의 장점이자 한계이기도 하다. 『맥락의 대조』를 비교분석의 방법으로 택한 이 글 역시 비교분석을 통해 국가복지 발전에 대한 보편적인 인과관계를 확인하거나, 그것에 대한 일반이론을 구성하는 시도와는 거리를 둘 수밖에 없다. 대신에, 이 글은 '광범위한 일반화를 추구하여 역사적 특수성에 대한 감각을 잃어버리는 대신, 오히려 다른 대상에 대해 똑같은(적어도 유사한) 질문을 하면서 다양한 대답이 나오기 위한 여지를 남겨둔다'는 벤딕스(Skopcol & Somers, 1995 : 138)의 연구전략을 따를 것이다.

2. 국가복지 발전의 이념형적 모델 : 공동체, 시장, 그리고 국가

스트릭과 슈미터(Streeck & Schmitter, 1985 : 1-4)에 따르면, 사회질서의 지배적 모델은 흔히 세가지로 가정되어 왔다. 우선 자발적 협동을 조직화의 원리로 하는 공동체는 구성원간의 상호 의존과 집단적 정체성에 의거해서 사회질서를 구축하며, 분배되는 재화는 연대재(solidaristic goods)의 속성을 가진다. 한편, 시장에서 개인들은 분산적 경쟁이 자신들의 효용을 극대화할 것이라는 가정을 수용한다. 시장에서 분배되는 재화는 사유재(private goods)이다. 세 번째의 것은 위계적 통제를 조직원리로 하는 국가인데, 이 질서가 포괄하는 모든 행위자는 국가가 강제하는 위계적 조정을 수용해야 한다. 국가는 행위자들이 이러한 조정의 원리를 수용하도록 강제하면서, 공공재(public goods)를 제공한다.

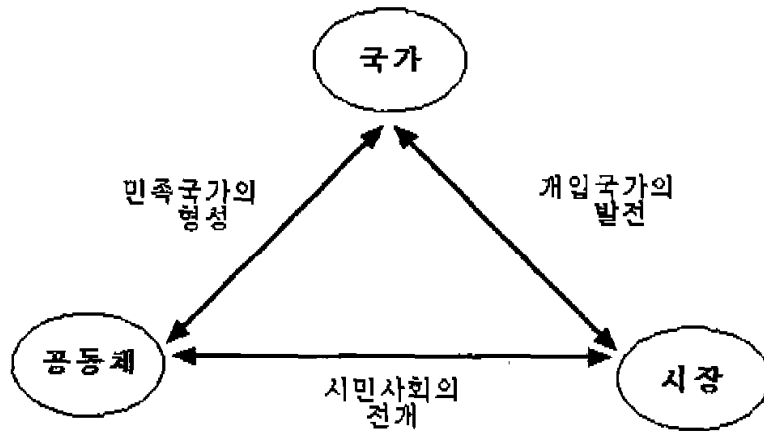
근대혁명이란, 이런 세가지 사회질서의 복잡한 대체과정이라고 말할 수 있다. 국가복지의 발전 또한, 위의 거시모델을 준거로 하면 공동체와 시장에 대한 근대 민족국가의 부각을 의미한다. 비록, 티트머스(Titmuss, 1968 : 124-137)가 국가의 단위를 초월한 전지구적 맥락에서 복지세계(welfare world)의 가능성을 모색하긴 했지만, 아직까지 사회복지의 범위는 민족국가라는 제한된 범위안에 있다. 요컨대, 국가복지의 발전은 민족국가 내에서 제도화되고, 발전한다. 이런 맥락에서 본다면, 국가복지 발전은 발생론적으로 민족국가의 형성과 불가분의 관계를 가질 것이다. 물론, 공동체와 시장 각각에 대한 국가의 부각은 기본원리나 그 양상에 있어 달랐다.

(1) 국가에 의한 공동체의 대체 : 근대 민족국가에 의한 전통적 공동체의 해체는 적어도 두가지 측면에서 주목할 필요가 있다. 우선, 전통적 공동체의 해체는 사회성원들에게 복지를 제공하

던 핵심적 주체가 사라졌음을 의미한다. 전통적 공동체는 한편으로 억압과 복종, 그리고 착취가 일상화된 장이었지만, 다른 한편으로는 성원에 대한 후견과 보호가 내재화되어 있던 구조였다. 전통적 공동체가 해체되고 국가가 그 역할을 떠맡기 이전까지의 그 과도기의 참혹한 상황은 맑스(Marx, 1977)나 폴라니(Polanyi, 1991)의 고전적인 저작을 통해 잘 묘사되어 있다. 요컨대, 공동체의 해체에 의해 초래된 복지 제공주체의 공백은 누군가에 기능적으로 대신될 수밖에 없었던 것이다. 그리고 근대 민족국가는 사회성원들을 내적으로 통합해야 했기에 그러한 역할을 수행해야 할 구조적인 필연성을 가졌는데, 이 점이 우리가 주목하는 두 번째 측면이다. 근대 민족 국가가 새로운 정치적 공동체의 중심으로 부각되기 위해서는 종교와 언어, 그리고 혈연의 동일성을 대신하는 새로운 사회통합의 계약이 필요했다. 시민권(civil rights)은 바로 그 수단이었다. 물론 그것은 사회성원들에게 불균등하게 분배되긴 했지만, 마샬(Marshall, 1963)의 지적대로 국가를 복지제공의 새로운 주체로 나서게 하는데 있어서는 중요한 역할을 했다.

(2) 국가에 의한 시장의 교정 : 국가가 복지제공의 주체로 나서기 위해선 또한 근대혁명의 또 다른 산물인 시장의 파괴적 힘을 제어하도록 강제되어야 했다. 하지만, 그러기 위해서는 상당한 시간과 사회성원들의 조직적 노력이 필요했다. 근대로의 이행과정에서 국가와 시장은 항상 조화로웠던 것은 아니지만, 대체로 밀접한 친화력을 가져왔기 때문이다. 그러나 시장의 자기팽창은 그 스스로의 파멸을 초래한다. 시장이 내포하는 경제적 비효율성과 분배상의 불평등, 즉 시장실패(market failure)는 국가개입을 필연화하였다. 물론 시장실패의 양상이 다양한 만큼, 국가의 개입이 자동적으로 국가복지 발전의 방향으로 향해지는 것은 아니었다. 여기에서 우리는 국가복지 발전의 경로를 결정지운 또 하나의 핵심적 요소를 찾을 수 있는데, 그것은 노동계급을 중심으로 한 사회성원들의 정치적 동원이다. 근대로의 이행과정은 서로 구별되며, 상이한 이해관계를 가지는 일련의 사회집단을 형성해내었다. 특히 계급균열의 한 축인 노동계급은 자본주의적 시장의 중추적 행위자임과 동시에, 시장실패가 초래한 참혹한 결과가 가장 크게 집중된 사회집단이다. 이들이 계급균열의 축을 따라, 혹은 다른 사회적 균열구조와의 중첩을 헤치면서 권력자원으로 동원될 때, 비로소 국가개입의 방향은 국가복지의 발전에 향해질 수 있었다.

이상과 같은 논의의 방향을 토대로, 이 연구에서 사용할 이념형적 모델을 간략하게 표현한 것이 <그림 1>이다. 여기에는 근대화의 과정에서 공동체, 국가, 그리고 시장 사이의 관계양상에서 도출된 이 연구의 이념형적 개념이 제시되어 있다. 이 이념형적 개념들과 관련된 5개의 변수들은 국가복지의 발전에 관한 일반적인 이론적 가설들 속에서 강조되는 변수들의 또 다른 표현이기도 한데, 민족국가의 형성과 관련된 ①전통국가의 지배유형 ②시민권의 제도화 여부와, 시민사회의 전개와 관하여 추출된 ③계급적 균열의 부각정도 ④노동운동의 정치세력화 양상, 국가복지를 통한 국가의 시장 개입을 관성화시키는 ⑤ 복지정치의 제도화 여부가 그것이다.



<그림 1> 비교분석을 위한 이념형적 모델

III. 민족국가의 형성

1. 서유럽의 경우 ; 분권적 공동체의 소멸과 시민권의 제도화

근대 민족국가의 특성을 파악하려는 시도중의 하나인 기든스(Giddens, 1987)에 따르면, 근대 민족국가는 대략 다음과 같은 특성을 가진다. 첫째, 그것은 정치군사적 단위로서 대외적인 독자성이 있다. 둘째, 근대 민족국가는 하나의 권력지배조직으로 ①행정능력의 급격한 신장과 중앙집중화 ②사회성원에 보편적으로 적용되는 법률체계 ③조세징수체계의 자의성, 분절성 및 개별성의 극복이라는 특성을 가진다. 셋째, 경제의 영역과 정치의 영역을 명확하게 구분함과 동시에, 양자 사이의 유기적인 결합을 유지한다. 마지막으로, 법적·정치적 민주주의의 원리를 수용함과 동시에 개인의 사적영역, 즉 시민사회의 자발적 영역에 대해서는 통제력을 행사하지 않는다. 근대국가의 이런 특성들이 개화하기 위해서는 전통국가와의 단절이 필요했다. 그리고 이 단절의 전형적인 모습은 일련의 계기를 통해 서유럽의 일부국가들에서 나타났다. 우선, 계몽주의 사상과 종교개혁이 이 단절의 중요한 추동력이었다. 계몽주의자들은 중세 사회의 착취와 불합리성을 비판하는 과정에서, 분권적인 전통적 공동체의 사회조직화 원리가 인간의 본성에 위배됨을 역설했다. 전통적 공동체를 대신해서 그들이 주목한 것은 국가라는 사회조직화의 원리였다. 계몽주의자들은 국가를 이성적 개인들이 자연법의 원리에 입각한 계약을 통해 만들어내는 것이라고 보았고, 이러한 사상은 근대 민족국가의 형성과 발전에 지대한 영향을 미쳤다.

전통국가와의 단절을 가능케 했던 또 다른 계기는 봉건적 지배유형의 지방분권적 경향과 결합된 서유럽의 국제현실이었다(임현진 외, 1996 : 607). 무정부 상태라는 국제현실은 끊임없는

전쟁유발을 통해 경쟁자를 제거하거나 무력화하는 일련의 과정을 낳았다. 전쟁은 국제무대에 존재하는 국가의 수를 줄여서 개별국가의 국경을 확대했고, 인구를 늘렸다. 또한 그것은 전쟁준비를 위한 다양한 국가기구를 창출했다. 전쟁을 위해 만들어진 상비군과 행정체계는 국가의 통제능력을 강화시켰고, 그것은 다시 더 많은 인적, 물적 자원의 강제적 추출을 가능케 하였다.

마지막으로 중요한 추동력은 자본혁명이었다. 자본은 자신의 터를 마련하는 과정에서 지방분권적 공동체를 소멸시켰다. 자본의 혁명은 자유로운 임금노동을 전제조건으로 한다. 이것은 공동체의 결박으로부터 사회성원들이 해방되어야만 충족될 수 있는 것이었다. 토지에 결박되어 있는 상태로부터 벗어나야만 노동자는 노동력을 자연스럽게 판매할 수 있었다. 동시에 그는 도제와 직인에 대한 동업조합의 규제로부터도 벗어나야 했다. 그러므로, 자본은 생산자들을 결박했던 일체의 봉건적 공동체들의 해체를 통해, 생산수단으로부터 분리된 노동자와 생산수단의 사유화를 이루어낼 수 있었다. 자본은 또한, 사회적 결과에 있어서도 봉건적 공동체의 소멸을 촉진했다. 우선 증대된 효율성을 활용하고, 비용을 절감하기 위해서는 지리적 팽창이 필수적이다. 그리고, 이러한 지리적 팽창은 아직 남아있는 봉건적 공동체를 자본주의적 시장체제로 편입시킨다. 또한 자본은 사회의 모든 측면을 시장관계 속으로 편입시키면서 공동체의 원리를 더욱 쇠퇴시킨다. 자본혁명은 전통적 공동체의 해체를 촉진함과 동시에, 국가가 추출할 수 있는 물질적 기반을 확대했다. 그리고 그것은 중앙집중적 국가권력의 공고화를 뒷받침했다.

결국 지방분권적 공동체와 결합된 서유럽의 전통국가는 문화와 전쟁, 그리고 자본의 추동력에 의해 근대 민족국가로 교체되었다. 물론 그 시기는 국가마다 상이했고, 그것은 각각의 추동력에 대한 반대세력의 역량에 따라 결정되었다. 하지만, 대부분의 서유럽국가들은 대략 19세기 중반이 되면 근대 민족국가의 형성을 마치게 된다. 국가복지의 발전과 관련지워 생각한다면, 이는 복지제공의 주체로 기능하던 전통적 공동체의 소멸을 의미한다. 그 결과는 참혹한 것이었다. 빈자들은 도시로 나와 거리를 헤메였고, 기아와 질병 속에 신음했다. 그리고 공동체를 대체한 서유럽의 민족국가들은 그것에 대응하여 새로운 복지제공의 주체로 나서야 했다.

한편, 전통적 공동체 내에서 안주하던 사회성원들을 통합되기 위해선 민족국가 성원으로서의 정체성 확립이 필요했다. 대다수의 민족국가는 언어나 종교, 그리고 신분상으로 분절된 사회성원들을 통합한 다민족국가였기 때문에, 혈연이나 지연 등에 기반한 족(ethnie)²⁾의 관념이 그 수단이 될 수는 없었다. 그렇다면, 근대 민족국가로의 이행을 앞서 마친 서유럽 일부국가들에서 사회성원들을 통합하는 수단으로 사용된 것은 무엇인가? 그것은 앞서 근대 민족국가의 네 번째 특성으로 언급한 법적·정치적 민주주의와 시민사회의 원리였다. 마샬(Marshall, 1963 : 72-81)

2) Smith에 따르면, 族(ethnie)과 民族(nation)의 차이는 시민권의 유무여부이다. 즉 族은 언어, 문화, 영토 등의 객관적 요소가 강조된 것이며, 民族은 여기에 시민권 확립이라는 정치적 요소가 덧붙여진 것이다(임현진 외, 1996 : 45).

에 따르면, 시민권의 하나인 공민권(civil right)은 신체의 자유, 언론과 사상의 자유, 그리고 정당한 절차를 포함하는데, 대략 18세기 말까지 성취되었다. 마샬은 시민권의 성장을 진화적인 것으로 파악하기에, 공민권의 확대는 필연적으로 참정권의 확대를, 더 나아가 사회권의 확대를 초래한다고 판단했다³⁾.

2. 한국의 경우 : 공동체-국가의 유착과 족의 관념

하지만, 한국은 달랐다. 이미 중세시대부터 안정된 가산제(patrimonialism)의 지배구조를 구축한 한국에서 해체되어야 할 지방분권적 세력은 러말선초(麗末鮮初)에 이미 사라진 상태였다. 오히려 통체-부분자의 구조를 핵심으로 하는 유교적 세계관 속에서 전통적 공동체는 위계적으로 국가에 종속되어 있었다(최봉영, 1994). 특히 조선왕조는 중앙집권적 양반 관료제를 일찍감치 정착시킨 가산적 단일정치체제였다. 사회성원들의 삶의 터전인 향촌은 가족을 핵으로 한 혈연-촌락 공동체 단위로 편제되었고, 그것은 중앙의 공식적 통제기제를 보완하는 효율적 수단으로 기능하기도 했다. 특히 가족은 조선시대에 있어 기본적 조직단위였다. 16세기 경에 지배적 사회규범으로 확고하게 자리잡게 된 성리학은 관혼상제를 실천윤리의 덕목으로 보았고, 가족은 가례를 행하는 친족집단을 자연스럽게 발달시키게 된다(이광규, 1990 : 17-18). 가족은 농업사회에서 생산의 기본단위였고, 생계를 조직화하는 핵심적 주체이기도 했다. 유력한 가족과 친족집단은 타 지역의 유사한 집단과 혼반을 형성함으로써 지방에서는 영향력 있는 세력집단으로, 중앙에서는 정치집단으로 활약하게 된다. 한편, 농업경제에 기반한 삶이었기에 사회성원들의 생활은 촌락을 중심으로 조직화되었다. 그리고 촌락 공동체 내에는 구성원들의 자발적 노력에 의해, 혹은 鄕班의 주도에 의해 여러 가지의 공동체적 조직들이 만들어졌다. 이런 조직들은 계, 두레, 품앗이, 향약 등으로 불리웠으며, 복지의 제공을 포함하여 매우 다양한 기능을 수행했다.

가산제의 지배구조가 가지는 특징 중의 하나는 통치자와 막료의 관계가 부모의 권위와 지식의 복종에 바탕한 가족의 확대형태라는 것이다(Weber, 1997 : 427-449). 三綱五倫의 '君臣有義', '父子有親'으로 표현되듯이 유교교리는 가족중심적이고, 국가중심적인 가산제적 지배구조에 이데올로기적 토대를 제공하였다. 유학자들에 의해 설립된 향약에서도 유교의 국가친화적 특성은 관찰된다. 향약은 四大綱目的 '患難相恤'이 말해주듯, 복지의 제공을 핵심적 기능의 하나로 한 조직이었다. 그것은 유교적 향촌자치라는 명목으로 수입되었지만, 국가권력과 결합되어 있었다(향촌사회사연구회, 1990 : 17-21). 요컨대, 성리학으로 대표되는 조선의 유교는 서유럽의 기독교

3) 마샬과는 달리 시민권들 사이의 갈등과 모순을 강조하는 보울스와 진티스(Bowles & Gintis, 1994 : 55-113) 역시 시민권의 제도화가 민주주의와 권리개념의 확장을 매개로, 국가복지 발전의 이정표가 되는 케인즈주의적 타협을 이끌어낸 기초였음을 강조한다.

처럼 세속국가와 대립되는 것은 아니었다.

19세기 말에 이루어진 개항은 잘 짜여진 전통국가의 안정적 질서를 변화시켰다. 그후 진행된 국제교역은 비록 전형적인 식민지적 교역이었지만, 자본주의적 시장경제를 확산시키는 중요한 계기가 되었다. 근대적 상회사의 탄생, 농촌 수공업의 발전과 같은 자발적인 산업화의 징후들이 나타났고, 동학혁명 등 근대 민족국가 형성을 위한 노력들이 제기된다. 그러나 그것은 일제에 의한 강제병탄을 통해 지워진다. 일제의 식량기지화 정책에 의해 조선시대에 비교적 자율적으로 존재하던 자작농은 대부분 소작농이나 화전민 혹은 국외이민으로 분해되어갔고, 지주-소작제는 더욱 확대되었다. 그 과정에서 일제는 혈연-촌락 공동체를 식민지 착취의 수단으로 왜곡함과 동시에 존속시키고자 했다. 한 예로 일제는 1930년대 이후 농촌의 약화가 심각해지자 향약의 장려, 환곡제도의 도입, 조세공동납부를 위한 계 조직의 장려 등 촌락공동체의 지속을 장려하는 정책을 도모했다(이준식, 1995 : 404). 식민지 공업화의 진전 또한 혈연-촌락 공동체를 대체할 만큼 크지 않았다. 외형적으로 보면, 1910년 이후 일본자본의 진출을 계기로 진전된 공업화는 1940년대에 이르면 괄목할 만한 수준이 된다. 그러나 새롭게 창출된 노동자계급은 촌락 공동체로부터 완전히 분리되지 못했을 뿐더러, 인구에서 차지하는 비중 역시 매우 적었다. 더욱이 노동현장에서 이들이 대면했던 1차적인 문제는 민족적 차별이나 전통적 유습이었다. 결국 식민지 하에서의 자본주의적 시장체제의 확산 역시 혈연-촌락 공동체의 전통질서와 대립되기보다는 식민지 모국의 필요성에 따라 그것과의 밀접한 유착 속에서 진행되었다고 할 수 있다.

1945년 일제로부터의 해방이라는 또 하나의 역사적 사건을 계기로 해서 한국에도 불완전하나마 근대 민족국가가 성립될수 있었다. 하지만, 왜곡된 채 남아있던 혈연-촌락 공동체의 전통질서가 근대 민족국가의 성립에 장애가 되지는 않았다. 오히려 국가는 이전의 국가권력이 그랬듯이 지배를 보완하는 도구로 그것을 이용하였다. 우선, 강력한 국가에 의해 주도된 1960년대 이후의 공업화 과정은 자본의 논리를 확장시켰고, 그에 따라 식민지의 기간을 통해 왜곡된 형태로 존재하던 공동체 역시 자본의 일반적 논리에 의해 급속도로 대체되어갔다. 그럼에도 불구하고, 한국에서 혈연-촌락 공동체의 전통질서는 자본주의적 시장체제와 대립되는 것은 아니었다. 오히려, 지체된 근대화를 통해 고통받던 한국의 사회성원들은, 또한 그들의 혈연-촌락 공동체는 자본주의적 시장체제의 확립에 긍정적인 기능을 수행했다(신용하, 장경섭, 1996 : 77-83). 농촌의 혈연-촌락 공동체는 한국 경제의 저임금구조를 떠받드는 후원자였고, 자녀에 대한 교육투자를 통해 우수한 인적자원을 공급하는 모태였다. 동시에 도시의 혈연 공동체는 공식, 비공식 부문의 자영업을 통해 노동력 수급과 경제적 재생산의 완충장치 역할을 수행했다. 계와 같은 공동체적 결속체들은 촌락의 붕괴에 따라 일부는 소멸하였지만, 일부는 다른 모습으로 재생산되었다.

혈연-촌락 공동체는 또 다른 측면에서 활용되었다. 서유럽의 국가들과는 달리 한국에서는 사회통합을 위해 시민권이라는 새로운 계약의 체결이 필요했던 것은 아니었다. 대부분의 후발 민

족국가들이 그러하듯이 한국 국가는 복고적인 족의 관념을 사회통합의 매개고리로 사용하였다. 더욱이 오랫동안 안정적인 지리적 경계 내에서 전지구적으로 드물게 비교적 순수한 단일 언어, 단일 종교, 단일 혈통을 유지했던 한국에서 그것은 매우 적절한 수단이었다. 따라서, 시민권은 사회통합의 수단으로 제시되지 못했다. 오히려 근대화의 깃발 앞에서 그것의 제도화는 저지되었다. 언론과 사상의 자유와 같은 공민권은 분단의 현실 앞에서 무력화되었고, 참정권 역시 오랫동안 경제발전의 절박함 앞에서 소실되었다. 앞서 살펴본 바와 같이 시민권의 구성요소들 사이의 관계가 진화적이던 갈등적이던 간에, 공민권과 같이 시민권을 구성하는 한 요소의 제도화 여부는 시민권의 확장에 결정적인 영향을 행사한다. 그런 관점에서 본다면, 시민권을 대신한 족 관념의 활용은 국가복지의 발전을 유인하는 중요한 계기의 상실을 의미한다.

IV. 시민사회의 전개; 계급균열의 형성과 동원

1. 서유럽의 경우 ; 계급균열의 부각과 권력자원화

서유럽은 비교적 성공적으로 계급균열이 부각되고, 그것이 정당체제를 매개로 정치영역에서 조율되었던 드문 예이다. 서구 민주주의 발전에 대한 보편적 명제로 받아들여지는 립셋과 록칸(Lipset & Rokkan, 1967: 1-64)에 따르면, 근대혁명은 구조적이며 제도적인 특성을 가지는 갈등 관계, 즉 사회균열을 창출했다⁴⁾. 네가지의 사회균열 중 가장 뒤늦게 출현한 노자간의 계급균열은 다른 사회균열의 강도와 중첩정도에 의해 그 모습이 달라졌다(Bartolini, 1983 : 156-164). 즉, 계급균열이 부각되기 위해서는 노동계급의 형성을 저해하는 교회, 지방, 토지에 근거한 집단적 정체성이 빨리 해소될 필요가 있었다. 예컨대, 종교개혁을 통해 일찌감치 교회의 영향력을 제거할 수 있었던 유럽 북쪽 국가들의 노동계급은 계급적 정체성의 확립에 대한 관념적 장애물을 일찍 떨쳐버릴 수 있었고, 그에 비례하여 계급균열이 상대적으로 쉽게 부각될 수 있었다. 하지만, 카톨릭 교회의 역량이 강했던 유럽의 남쪽 국가들에서는 근대 민족국가의 형성이 그만큼 더뎠을 뿐 아니라, 노동계급의 형성 역시 상대적으로 어려웠다. 하지만, 중요한 사실은 중심과 주변, 국가와 교회, 토지와 산업 사이의 균열이 각 국가들을 상이한 방향으로 이끌었던 반면, 노자간의 계급균열은 각국의 사정을 보다 유사한 방향으로 이끌었다는 점이다(Lipset & Rokkan,

4) 우선, 근대 민족국가의 형성을 둘러싼 국민혁명만 한편으로는 국민국가의 수립을 주도한 중심문화(중심)와 인종적, 종교적, 혹은 언어상으로 분리된 지배를 받는 인구집단(주변)사이의 균열을 낳았으며, 다른 한편으로는 중앙집권화를 지향하는 국가와 이미 확립된 배타적 특권을 고수하려는 교회 사이의 균열을 파생시켰다. 한편 자본주의를 태동시킨 산업혁명은 한편으로는 토지에 기초한 이해와 산업적 기업가들 사이의 균열을, 다른 한편으로는 노자간의 균열을 낳았다.

1967 : 35). 따라서, 계급균열의 부각 시기와 양상은 상이했지만, 대부분의 국가들에서 그것은 가장 핵심적인 사회균열로 서서히 자리를 잡아가기 시작했다. 일찍 산업화를 시작한 영국은 이미 1880년경부터 공업이 차지하는 비중이 40%를 초과한 예외적인 경우이지만, 스웨덴을 제외한 다른 국가들에서도 공업이 차지하는 비중은 이 시기에 이미 20%를 상회하는 수준이었다(Flora, 1983). 요컨대, 계급균열은 19세기 중반부터 19세기 말 사이에 서유럽의 모든 국가에서 시차를 가지며 출현했고, 노동자들은 대규모 농장이나 벌목장, 혹은 공장을 불문하고 그들의 노동조건과 고용상태에 대해 분노했다.

노동계급의 정치세력화는 계급균열의 부각이 낳은 필연적인 결과로, 노동조합 및 계급정당으로의 조직적 결집과 의회에의 참여라는 두 가지의 계기를 통해 이루어졌다. 우선, 노동조합과 계급정당을 통한 노동계급의 조직적 결집은 1900년을 전후한 시기동안 매우 활발하게 이루어졌다. 노동계급의 조직적 결집이 가능하게 된 배경에는 여러 가지가 있다(Marks, 1989 : 15-18). 우선, 생산규모의 확대는 노동계급의 조직적 결집을 가능케 한 첫 번째 요인이었다. 1900년을 전후한 시기동안 일어났던 통신 및 전력설비의 발전, 다양한 생산수단의 혁신, 시장의 확대, 금융과 산업의 결합을 통한 독점자본의 성립 등은 기업의 대규모화를 초래하면서 노동계급이 조직적으로 결집할 수 있는 터전을 만들어주었다. 또한, 시민권의 확대과정을 통해 점차 확장된 대중 민주주의는 노동계급의 정치적 욕구를 자극했고, 이것은 조직을 통해 결집하려는 자발적 시도를 낳게 되었다. 가히 조직혁명(organizational revolution)이라고 칭할 수 있는 노동계급의 조직적 결집은 노조조직률의 급속한 증가와 폭발적인 노사분규로 표출된다. 노동조합에 가입한 조직노동자가 전체 노동자에서 차지하는 비율은 이 기간 중 서유럽의 대부분 국가에서 급속하게 증가하였다.

<표 1> 노조조직률의 변화추세 : 1870-1925

	1870	1900	1914	1925
영국	8.32	12.50	22.59	28.46
벨기에	2.42	3.29	7.45	21.84
독일	0.39	3.4	11.38	19.13
덴마크	0.54	8.76	13.02	22.80
오스트리아	0.28	1.00	4.75	31.06
네덜란드			12.19	18.40
노르웨이		2.30	8.53	13.33
스웨덴		2.53	7.14	19.98
이태리		3.07	3.97	

자료 : Crouch, C.1993. *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford University Press.

주 : 조직률=(조합원수/총피용자)*100

<표 1>은 1870년부터 1914년의 조직혁명의 기간 동안 영국을 비롯한 서유럽 9개국의 노동조합 조직률의 변화 추세를 나타낸 것이다. 이른 산업화와 상대적으로 단순했던 사회균열의 덕으로 다른 국가들보다 훨씬 빠른 계급균열의 부각을 경험했던 영국의 경우, 1870년 무렵의 조직률은 약 8.32%였으며, 그 이후의 증가추세 역시 다른 국가들과는 달리 점진적이었다. 그럼에도 불구하고, <표 1>은 영국에서도 조직혁명의 기간 동안 급속한 변화가 있었음을 보여준다. 예컨대, 1870년부터 1900년까지의 약 30년의 기간동안 노조조직률의 증가폭은 약 1.5배 가량이었고, 1900년대 이후부터는 조직률의 증가가 더욱 가파르게 진행되어, 1900년부터 1914년까지의 기간 동안에는 약 1.8배의 증가를 보인다. 1914년 무렵에 영국 다음으로 높은 조직률을 가지게 된 덴마크의 경우를 보면, 1870년 무렵에는 전체 노동자 중 조직 노동자의 비율은 불과 0.5%에 불과했다. 하지만, 1900년 무렵에 덴마크의 노조조직률은 약 8.76%가 되었고, 그로부터 14년 뒤에는 13%로 급상승한다.

노동계급의 조직혁명이 가져온 파급력의 증대에 따라, 지배 엘리트와 국가는 어떤 형태로든 그것에 대응해야 했다. 지배 엘리트와 국가의 개방성 정도에 따라 다르긴 하지만(Lipset & Rokkan, 1967; Marks, 1989), 서유럽에서 그것은 참정권의 확대를 통해 노동계급의 정치참여를 허용하는 방식으로 나타났다(최장집, 강명세, 1997 : 91-93). 프랑스, 독일, 스위스와 덴마크는 이미 1870년대 동안 보통선거권이 존재하였거나 새롭게 확립되었다. 1867년과 1883년의 선거법 개혁을 통해 영국의 유권자 수는 이전보다 4배 이상 증가했고, 유권자의 비중은 20세 이상 인구의 8%에서 29%로 대폭 증가했다. 벨기에는 1894년에, 노르웨이는 1898년에 보통선거권을 확립했고, 핀란드는 1905년에 선거권을 대폭 확장하여 성인 남자의 76%에게 투표권을 부여하였다. 1907년에는 오스트리아에서, 그리고 1913년에는 이태리에서 보통선거권법이 통과되었다. 보통선거권의 확립은 조직혁명을 통해 창설된 계급 정당의 발전을 초래했고, 계급균열이 정치균열로 조응되는 결과를 가져왔다.

이미 1875년 창설된 독일사민당을 필두로 대부분의 서유럽 국가들에서 계급정당들은 1920년대 이전에 만들어졌고, 노동계급의 정치적 동원은 이들과 결합하여 비약적인 속도로 커졌다(Przeworski, 1985: 18-19). 예컨대, 독일 사민당이 1881년에 얻은 득표수는 312,000표이었는데, 9년 후인 1890년에는 1,427,000표였다. 이 득표수는 전체 투표수의 19.7%를 차지하는 것으로, 제 1당의 위치를 독일 사민당이 굳히고 있음을 보여준다. 1912년이 되면 그들은 제 2당이 얻은 전체 투표수의 두 배를 초과하는 34.8%를 획득한다. 오스트리아 사민당의 경우도 1911년에 전체 유효투표수의 25.4%를 획득했는데, 8년 후인 1919년에는 전체 투표수의 40.8%를 얻는 데까지 발전한다. 교화-국가의 사회균열이 큰 영향력을 행사했던 네덜란드에서도 사민주의 정당은 발전을 거듭했다. 네덜란드에서 이들은 1896년에 총투표수의 3%를 획득했지만, 1913년에는 득표수가 18.5%까지 늘어났다. 스웨덴의 경우도 마찬가지이다. 1902년에 전체 투표수의 3.5%를 획득한

사민당은 1908년이 되면 14.6%를 얻게 되고, 선거권이 확대된 이후인 1911년에는 28.5%를, 1917년에는 39.1%를 획득했다. 약간의 편차는 있지만, 대부분의 서유럽 국가들에서는 1920년 무렵이 되면 노동계급의 정치적 동원이 일상화될 수 있었다. 그러한 정치적 동원을 통해 이들은 국가로 하여금 시장의 파괴적 힘을 제어하면서, 복지제공의 주체로 나서도록 강제할 수 있는 또 하나의 열쇠를 확보할 수 있었다.

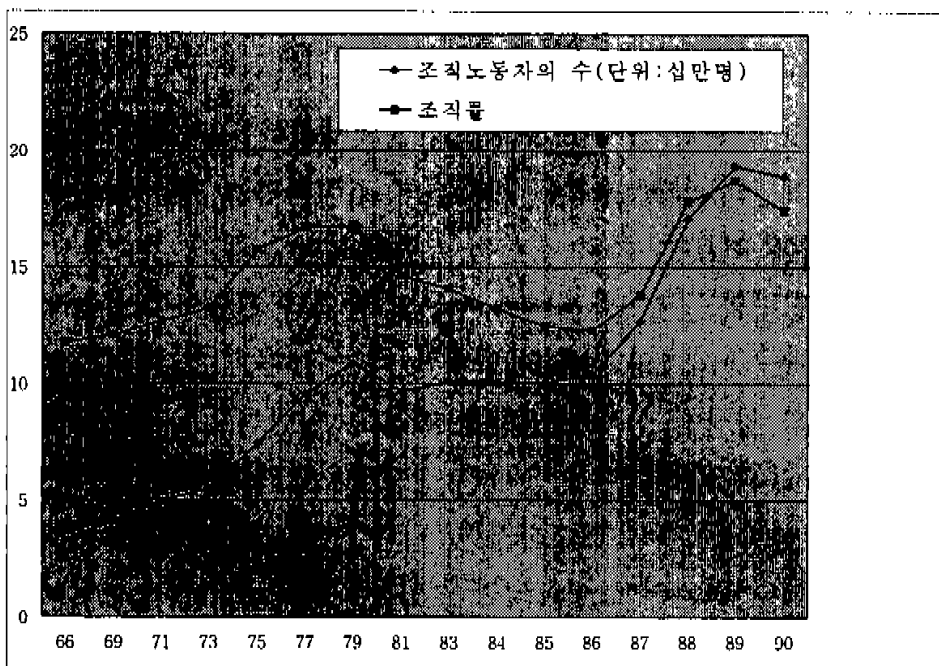
2. 한국의 경우 : 좌절된 노동계급의 정치세력화

일제로부터 해방되면서 제기된 제 1의 과제는 민족국가의 수립이었지만, 한국에서 그것을 둘러싼 사회집단들간의 구조적인 갈등양상이 서유럽의 그것과 동일했던 것은 아니다. 종교와 국가 사이의 균열은 적어도 한국의 역사에서 큰 이슈로 부각된 적이 없으며, 중심과 주변 사이의 사회균열은 이미 전통국가에 의해 해소된 상태였다. 토지에 기초한 이해와 산업에 기초한 이해 사이의 대립, 또는 노-자간의 계급균열 역시 일제의 기형적 공업화 정책 탓에 해방 후에 바로 제기될 만한 사회균열은 아니었다. 이는 단순한 통계를 통해서도 확인된다(최장집, 1993 : 167). 예컨대, 한국전쟁이 발발한 시점에서 전체 인구의 18%만이 서울과 여러 도시에 살고 있었고, 80%에 약간 못미치는 인구가 농촌인구였다. 또한 약 3%의 인구만이 광공업에 종사하고 있었다. 하지만, 1960년대 이후의 급격한 산업화 과정을 통해 한국에서도 토지-산업간 균열과 노-자간 계급균열이 부각될 가능성은 점차 높아지기 시작했다. 그러나 토지에 기초한 지주계급의 이해는 그들의 친일적 행각과 해방 이후 전개된 토지개혁에 의해 정당성과 영향력을 상실하고 점차 소멸되었다. 그리고 그 이해를 대변하는 또 다른 세력인 농민은 앞서 언급한바와 같이 한국 경제의 저임금구조를 떠받드는 후원자로, 자녀에 대한 교육투자를 통해 우수한 인적자원을 공급하는 모태로 역할했다. 즉 토지에 기초한 이해는 산업적 이해의 확립과 발전에 긍정적인 기능을 수행하는 방향으로 나아갔으며, 이에 더해 절대적인 인구수 역시 점차 감소하게 되었다⁵⁾.

그렇다면, 노자간의 계급균열은 어떠했는가? 앞서도 언급했지만, 노-자간의 계급균열은 다양한 사회들이 지닌 편차를 좁히면서 보편적으로 부각되는 것이 일반적인데, 한국에서도 역시 그러했다. 특히 1980년대 말의 정치적 해빙기, 특히 1987년과 1988년에 있었던 노동계급의 움직임은 앞의 서유럽의 경우와 같이 조직혁명이라고 칭할 수 있는 일련의 징후들을 보여주었다. 우선, 조직노동자의 수가 이 시기에 크게 증가했다. 한국에서 조직 노동자의 숫자는 국가의 강력한 노동통제 정책으로 인해 매우 적은 편이다. 하지만, <그림 2>에서도 보여지듯이 1987년을 전후한 기간동안 조직률은 눈에 띄게 증가되었다. 특히 1987년의 노조조직률은 13.8%였는데, 1년

5) 예컨대, 농림어업에 종사하는 취업자의 비율은 1963년의 63%에서 지속적으로 감소되어, 1995년에는 12.4%에 불과한 실정이다(통계청, 1997).

뒤인 1988년의 그것은 17.8%였다. 무려 4% 포인트나 증가한 것이다. 조직노동자의 수 역시 마찬가지로, 이 기간 중 무려 44만명의 노동자가 새로 노동조합에 가입했다. 조직노동자수의 급격한 증가는 그 이전까지는 찾아보기 어려웠던 대규모의 노사분규와 결합되어 진행되었다(신광영, 1990 : 31; 최장집, 1993 : 268). 1986년까지는 노사분규 건수가 년평균 200회를 넘어선 적이 한 번도 없었지만, 1987년의 노사분규 건수는 무려 3,749건으로 그 이전까지 발생했던 노사분규 건수의 20배 정도나 된다. 분규에 참여한 노동자의 수 역시 마찬가지이다. 1961년부터 1986년까지 분규에 참여한 노동자의 숫자는 평균적으로 25,000명을 초과한 적이 없었지만, 1987년에는 무려 934,900명의 노동자가 분규에 참여하였다.



<그림 2> 노조 조직률의 변화 추이 : 1966-1990⁶⁾(조직률=(조합원수/총피용자)*100)

그러나 중요한 사실은 이처럼 부각된 계급균열이 결코 노동계급의 정치세력화로 이어지지 는 못했다는 점이다. 노동계급의 정치세력화를 모색하려던 몇차례의 시도는 기존 정치영역의 폐쇄성을 결코 침투할 수 없었다. 계급균열은 결코 정치균열로 전화되지 못했던 것이다. 그 이유는 물론 여러 가지가 있다(최장집, 1993 : 263-291). 우선, 한국 국가와 정치 엘리트는 고착된 반공 이데올로기와 성장 지상주의의 맥락에서 노동운동을 철저히 억압해왔다. 3공화국 이래로 새로운 정부가 들어설 때마다 노동관계법은 개정되었지만, 노동배제적인 특성은 지

6) 자료 : 신광영, 1990. "생산의 정치와 80년대 한국의 노동조합". 한국사회사연구회 편. 현대한국의 노동 문제와 도시정책. 문학과 지성사 및 최장집, 1993. 한국민주주의의 이론. 한길사.

속적으로 유지되었다. 1963년의 그것은 단체협상권과 파업권을 인정했지만, 노동조합에 대한 행정적 규제와 정치활동의 금지를 규정하였다. 이후의 과정은 개악의 연속이었다. 우선, 단체교섭은 5공화국 정권에 의해 '제 3차 개입금지조항'이 추가됨으로서 산별노조의 개입없이 기업단위로 이루어질 수밖에 없었다. 또한 정치활동 금지조항은 노동계급의 정치세력화를 실질적으로 봉쇄하는 조치였다. 1987년의 조직혁명에 대해 권위주의적 국가와 정치엘리트는 일정 정도 후퇴할 수밖에 없었지만, 강력한 국가기구는 전혀 손상되지 않은 상태로 남아있었다. 이는 1987년부터 1988년 사이에 진행된 노동관계법 개정에서 잘 드러난다. 이 개정에서는 노조설립요건의 삭제, 노조설립형태의 자율화, 제한적인 유니온 썬 허용 등 노조 설립과 노조활동의 공간을 일부 개선하는 내용이 포함되었다. 하지만, 복수노조금지조항, 교원 및 공무원의 단결권 금지, 3차개입금지, 노조정치활동금지조항 등 노동기본권을 침해하는 독소조항들은 온전히 유지될 수 있었다.

급속한 산업 및 고용구조의 변화 역시 노동계급의 정치세력화를 저해한 핵심적 요소였다. 앞서 언급한바와 같이 노동계급의 양적 팽창은 1987년의 조직혁명을 가능케 한 구조적인 조건이었다. 그러나 1980년대 말에 이르면, 특히 생산직 부문에서의 노동력 부족현상이 나타난다. 이러한 흐름은 사무기술직 인력의 급증 및 서비스 부문의 팽창과 결합하여 광공업 부문 종사자의 비율을 줄이고 서비스 부문 종사자의 비율을 크게 늘리는 결과를 초래한다. 산업 및 고용구조의 이런 변화는 노동운동의 양상에 심각한 영향을 미친다. 일반적으로 화이트칼라 노동자를 비롯한 신중간계급은 노동운동과 관련하여 이중적인 정향성을 가진다. 그들은 한편으로는 노동운동에 동참하는 진보적인 성향을 가지기도 하지만, 다른 한편으로는 반사회주의 이데올로기와 성장 및 안정 이데올로기에 견인되어 보수화되는 성향을 가지기도 한다. 한국에서도 생산직 노동자를 중심으로 한 조직혁명의 자원은 빨리 고갈되었고, 노동자로서의 정체성이 상대적으로 희박한 화이트칼라 노동자들은 쉽게 중산층으로 흡입될 수 있었다. 특히 1980년대 후반 이후의 지속적인 고도성장과 높은 실질임금 증가에 힘입어 이들은 급속하게 노동운동으로부터 이탈해 갔다.

마지막으로 언급할 수 있는 원인은 노동운동의 리더쉽과 관련된 문제이다. 노동배제적인 권위주의 국가 아래에서 노동운동은 자생력을 쉽게 가질 수 없었다. 따라서, 급격한 조직혁명의 불길은 자연스럽게 급진적 리더쉽의 부각을 가져왔다. 그러나, 많은 경우에 있어 노동운동의 급진적 리더쉽은 성공보다는 실패로 귀결되었다. 한국의 경우에도 그것은 마찬가지였다. 급진적 리더쉽은 국가의 탄압과 산업 및 고용구조의 변화와 맞물려 급속하게 노동대중과 유리되어 갔으며, 조직혁명의 파도는 점차로 잠잠해질 수밖에 없었다.

결국, 한국의 계급균열은 정치엘리트와 국가의 폐쇄성, 산업구조의 급속한 변화, 그리고 노동운동의 리더쉽 부재에 의해 권력자원으로 동원될 가능성을 아직까지는 찾지 못하고 있다. 노동

계급의 정치적 동원이 국가복지의 발전을 가능케 하는 핵심적 요소의 하나라면, 국가복지 발전의 낙후성이라는 현실은 이러한 측면과 밀접한 관련을 가진다고 말할 수 있다.

V. 복지정치 제도화의 갈림길

1. 서유럽의 경우 : 복지정치의 제도화

계급의 형성은 연대에 기반한 집합적 행동을 통해서만이 완결될 수 있는 것이었다. 19세기 후반부터 1차세계대전 이전의 기간중에 서유럽 노동운동이 집합적 행동을 위해 모색했던 방안은 대략 세가지 정도였지만, 그것은 결코 노동계급의 정치적 동원을 지속적으로 가능케 한 방안은 아니었다⁷⁾. 그렇다면, 노동계급의 정치적 동원을 지속적으로 가능케 하는 연대의 무기는 무엇인가? 노동계급과 사민주의 정당은 점차로 보편주의적인 국가복지가 그런 역할을 담당할 수 있음을 인식하게 된다. 더욱이 그것은 노동계급과 상층된 이해관계를 가지는 경우가 다반사인 중간계급까지도 연대의 틀에 결집시킬 수 있는 유효한 수단이었다. 국가복지가 가진 계급내-계급간 연대의 효과가 실증되기 시작한 것은 아마도 1920년대를 휩쓴 경제공황의 와중에서 정권을 잡은 스웨덴 사민당의 경험일 것이다⁸⁾.

스웨덴 사민당은 이미 1895년부터 계급정당 대신에 인민의 정당 모델을 발전시켰고, 사민당을 노동계급 뿐 아니라 농민을 포함한 다양한 중간계급의 연합체로 키워나가려는 야심찬 시도

7) 그 하나는 전통적 공동체의 조직화 방식인 수평적 결합을 모색하는 것이었다. 주로 숙련 노동자들에 의해 주도된 우애조합(Friendly Society)이나 상호부조협회(Mutual Association) 등이 그것으로, 이런 조직들은 실직의 위협과 온정주의적 복지시혜를 대신하여 조직의 성원들에게 복지를 제공했다. 물론, 그것은 한편으로는 조직 구성원들의 복지욕구를 충족시킴과 동시에, 다른 한편으로는 집합적 역량을 보존하는 수단이었다(Webb & Webb, 1920 : 157-160). 또 다른 방식은 여러 종류의 사회주의적 공동체를 만드는 것이었다. 다양한 유형의 협동조합과 생산공동체들이 그것으로, 자급자족의 원리를 통해 노동자들을 분리해내는 방법이다. 그러나, 이러한 방법들을 통한 집합적 역량의 보존은 결정적인 한계를 가진다. 이런 전략들을 실행하는데 필요한 재원은 전적으로 노동자들에 의해 충당되어야 했고, 그나마 특정의 산업이나 직종에서 나름의 특권을 가진 노동자나 노동조합에만 국한될 수밖에 없었다. 집합적 행동의 역량을 보존하는 세 번째의 방법은 기업주와의 단체협약을 통해 시혜적 조치들을 권리로 탈바꿈시키는 전략이었다. 하지만, 이런 전략이 실행가능하기 위해서는 안정적인고 강력한 노동조합의 협상능력과 그에 대한 기업주의 인정이 필요했다. 그것은 또한 시장의 불평등을 기업단위에서 재생산하는 위협을 초래할 수도 있었으며, 단체협약의 과정에서 기업주에 매수된 노동귀족을 창출할 가능성도 높았다. 물론, 이 방법 또한 넓은 범위에서 노동계급의 연대를 피할 수 없다는 결정적인 한계를 가진다. 이에 대해서는 Esping-Andersen, 1990 66-67 쪽을 참조할 것.

8) 스웨덴에 대한 서술은 Esping-Andersen, 1985; 이병천, 김주현 편, 1993; 신광영, 1991을 참조함.

를 시작했다. 이런 맥락에서 1898년과 1913년에 있었던 연금제도의 입법화에 대한 의회연설에서 스웨덴 사민주의의 대부라 불리는 할마 브란팅(Hjalmar Branting)은 보편주의적 원칙을 힘주어 강조하였다. 브란팅의 뒤를 이은 한손(Per Albin Hansson)은 이러한 기본정신을 토대로 스웨덴 복지정치의 신기원이 되었던 '인민의 가정(folkhemmet) 모델'을 창안하였다. 이 모델은 포괄적이고 보편적인 국가복지를 통해 노동계급을 포함한 일반 시민들의 생활조건을 개선하여 스웨덴을 인민의 가정으로 만든다는 것이었다. 이 모델에 대한 사회성원들의 호응에 힘입어 사민당은 41.7%의 지지율을 획득하고, 농민당과 연정을 구성하는데 성공했다. 그리고 1934년 주택건설 지원과 특별실업보험제도, 겐트식 실업보험제도, 1935년 퇴직자 기본연금 인상, 1936년 농촌 노동자의 노동시간 단축, 1937년 산모보험, 1938년 모든 노동자의 2주간 유급휴가제를 연속적으로 도입하게 된다. 1936년 선거는 사민당-농민당 연정이 추진했던 '인민의 가정' 모델에 대한 국민의 뜨거운 지지를 보여주는 축제의 장이었다. 사민당은 이 선거에서 45.9%의 지지를 획득하여, 이전의 선거보다 더 높은 지지를 획득할 수 있었고, 농민당 역시 마찬가지였다. 이른바 '적극 동맹'이라고 불리는 노동계급과 농민의 계급연대는 1950년대 중반의 보충연금(Allmän tilläggspension; ATP)논쟁으로 갈라서기까지 지속될 수 있었다.

2차세계대전 이후 영국의 경험 역시 계급연대에 대한 보편주의적 국가복지의 효과를 잘 보여주는 예이다⁹⁾. 2차세계대전이 한창 진행되던 1941년, 영국의 노동조합회의(TUC)는 사회보험의 표준화를 위한 광범위한 실태조사를 연립정부에 요청했고, 그 결과로 『사회보험과 관련 서비스에 대한 조사위원회(Inter-departmental Committee on Social Insurance and Allied Services)』가 베버리지(W. Beveridge)를 위원장으로 구성된다. 이 위원회는 1942년에 사회보험의 개혁청사진을 담은 보고서를 제출하게 되는데, 그것이 바로 유명한 『베버리지 보고서』이다. 『베버리지 보고서』에는 중요한 원칙들이 대거 포함되어 있지만, 계급연대와 관련지워 관심어가는 부분은 다음과 같은 세가지이다. 첫째는 국민최저 수준의 동액급여와 동액기여방식이다. 이 방식은 소득비례의 전통적인 사회보험 원리와는 상이한 것이었다. 소득비례의 방식은 계급과 시장지위로 구획된 기존의 사회계층을 굳건히 유지하는 역할을 하지만, 동일한 최저수준이 모든 사회성원에게 적용되면 적어도 제도의 영역 내에서 사회계층간 차이는 해소되는 효과를 가진다. 또한, 이 원칙은 기여의 측면에서 강한 소득재분배 효과를 가진 것이었다. 고소득자는 보다 많은 여력을 가진 납세자로서 더 많은 세금을 납부해야 했으며, 그것은 사회보험재정에 대한 국가부담부분이 그들에게 귀착됨을 의미하기 때문이다¹⁰⁾. 『베버리지 보고서』에서 주목해야

9) 영국에 대한 서술은 Lund, 1986; 김상균, 1986; Baldwin, 1990을 참조함.

10) 베버리지는 이를 다음과 같이 표현하였다. "모든 보험가입자들은 빈부의 차이없이 동일한 보장에 대해서는 동일한 기여를 할 것이다. 보다 많은 재산의 소유자는 사회보장기금의 국가부담부분에 대해 납세자로서 보다 많은 금액을 납부하게 되는데, 그 범위 내에서만 보다 많은 부담을 할 뿐이다." W. Beveridge, 1966, 305절.

할 두 번째의 원칙은 적용대상의 보편성이다. 자산조사를 통해 궁핍한 사회성원에 대해서만 복지를 제공할 경우, 그것은 낙인을 부과하는 일이며, 사회계층을 더욱 세분화하여 계급연대를 저해하는 효과를 가질 뿐이었다. 하지만, 적용대상의 보편성이라는 원칙은 계급과 시장지위와는 무관하게 모든 사회성원을 사회보험의 적용대상으로 함으로서, 복지를 보편적인 권리로 인식시키도록 하는 중요한 전진이었다. 세 번째로 언급할 수 있는 것은 전달체계의 조직구조이다. 다양한 규칙과 상이한 급여구조를 가진 분산된 다수의 개별 기금방식과는 반대되는 단일한 중앙기금과 전국적으로 통일된 급여는 국가복지에 대한 사회성원들의 이해관계를 단순화시키는 효과를 낳았다. 『베버리지 보고서』는 평화적 혁명을 내세우며 1945년 7월 선거에서 압도적으로 승리한 노동당 정부에 의해 대대적 사회개혁의 답안으로 수용된다. 노동당 정부는 1945년 베버리지가 사회보험 계획의 성공을 위한 전제조건으로 상정한 아동수당에 대한 입법인 가족수당법을, 1년 뒤인 1946년에는 위에서 언급한 원칙에 따른 국민보험법을 의회에서 통과시키게 된다.

스웨덴과 영국의 경험은 계급과 시장에서 결정된 지위와는 무관하게 모든 사회성원이 복지의 수혜자가 된다는 보편주의적 국가복지의 원칙을 핵심적인 이슈로 등장시키는 계기가 되었다. 하지만, 그런 원칙을 성공적으로 적용시켜나갈 수 있었던 유럽 국가들은 스웨덴을 포함한 스칸디나비아의 일부국가들과 영국 뿐이었다. 프랑스와 독일 등의 대륙 국가들에서도 전후 베버리지형 사회개혁이 시도되었지만, 그것이 현실화되지는 못했다(Baldwin, 1990 : 158-163). 예컨대, 프랑스의 경우, 국가의 악화된 재정상태는 사회개혁의 방향을 보다 급진적인 것으로 시도하게끔 유도했다. 예컨대, 영국의 사회보험에서 추구된 소득재분배는 국가부담부분을 매개로 한 국민최저수준에 국한된 것이었지만, 프랑스의 경우는 재정파탄으로 인해 국가부담을 생각할 여유가 없었다. 대신에 그들은 고소득자와 저소득자 사이의 직접적인 소득재분배의 장치를 모색했다. 그것은 국가재정에 의해 운영되는 공공부조의 재원까지도 피보험자의 기여를 통해 충당하는 방식의 것이었다. 급진적인 개혁의 시도는 광범위한 반대에 부딪혔고, 개혁의 시도는 좌초되었다.

복지정치의 작동양상은 이처럼 서유럽에서 국가마다 상이했다. 하지만, 이러한 차이점에도 불구하고 복지정치의 양상과 복지동맹의 역량에서 드러나는 편차가 국가복지 발전의 다양성을 설명하는 설명변수로 유효하다는 점은 서유럽국가들에서 공통적으로 나타나는 현상이다. 이는 역설적으로 국가복지가 서유럽국가들에서 사회성원들의 이해관계를 제약하는 하나의 제도로서 자리매김되었음을 의미한다. 즉, 국가복지의 발전은 사회성원들이 가진 이해관계의 전선에 따라 갈등과 타협을 통해 산출되는 정치적 현상으로 자리잡을 수 있게 되었다는 것이다. 이러한 현상은 1920년대 이후 적어도 1970년대까지는 지속된다.

2. 한국의 경우 ; 복지의 탈정치화

국가복지가 가지는 계급내-계급간 연대의 효과는 국가복지가 시장에서 결정되는 분배몫을 유의미하게 변화시킨다는 전제하에서만 발휘될 수 있다. 요컨대, 국가복지를 둘러싼 복지정치는 국가복지가 사회성원들의 삶에 일정정도의 의미를 줄 경우에만 작동가능하다. 이런 맥락에서 본다면 한국에서 국가복지는 철저하게 탈정치화되어 있다고 말할 수 있다. 사회성원들은 국가복지와 관련된 이해를 극히 일부의 경우만을 제외하고는 아직까지는 표출하지 않고 있으며, 정당들 역시 그것을 정치적 동원의 수단으로 사용하지 않고 있다. 우선, 사회성원들의 복지는 대부분이 가족을 비롯한 비공식적 결속들에 맡겨져왔다. 그 원인은 물론 앞절에서 언급한 바와 같이 근대 민족국가의 형성과정에서 공동체의 완전한 해체가 수반되지 않았다는 점까지 거슬러 올라가서 찾을 수 있다. 하지만, 급속한 산업화의 과정에서 그것이 가진 도구적 유용성이 지속적으로 확인되어 왔다는 점 역시 중요한 역할을 했다. 왜냐하면, 국가나 법 등의 공적제도가 적절한 역할을 수행하지 못할 경우, 비공식적 결속은 사회적 자원의 교환에 필요한 상호간의 신뢰를 확보하는 효율적 기제이기 때문이다. 결국, 한국사회에서 비공식적 결속에 대한 사회성원들의 의존도는 매우 높은 편인데, 이는 복지요구에 대해서도 마찬가지이다¹¹⁾. 비록 상징적인 차원일지라도 복지요구에 대한 대안적 대응 기제가 제도화되어 있기 때문에, 사회성원들은 국가복지에 대한 그들의 이해관계를 적극적으로 표출하지 않았다.

한 예로 한국 노동운동의 정상조직인 한국노총은 제한적이거나 중요한 정책이슈에 대한 나름대로의 입장을 개진하면서 정치영역에 간접적으로 참여해왔다. 하지만, 한국노총은 국가복지와 관련해서는 지나치게 소극적인 역할을 해왔다는 것이 <표 2>에서 잘 드러난다. 1963년부터 1992년에 이르는 30년의 기간동안, 한국노총의 간접적 정치참여 활동 중에 사회보장과 관련된 사례는 147건으로, 불과 전체의 5.5%이다. 이러한 점은 복지와 관련된 사회성원들의 이해표출과 관련하여 두 가지의 사실을 우리에게 시사한다. 우선 사회보장과 관련된 참여 사례가 차지하는 비율이 적다는 것은 그만큼 한국에서 국가복지가 주요한 정책적 이슈로 등장한 적이 적음을 보여준다. 왜냐하면, 특정 국가복지 프로그램이 제정되거나 시행될 시점에는 사회보장과 관련된 참여빈도가 그래도 늘어나는 현상이 나타나기 때문이다.

<표 2>에는 5년 주기로 합산되어 있어 직접적으로 보여지지는 않지만, 산재보험 제정시기인 1963년과 국민연금보험법이 제정된 1973년의 시기, 의료보험법이 전면개정된 1976년 이후의 시

11) 이에 대해서는 김상균·홍경준, 1997을 참조할 것.

<표 2> 한국노총의 이슈별 정치참여 추이 : 1963-1992

연도	사회보장(1)	임금(2)	노동조건(3)	전체(4)	(1)의 비중
1963-65	5	1)	1)	278	1.80%
1966-70	37	1)	1)	401	9.23%
1971-75	15	1)	1)	281	5.34%
1976-80	24	1)	1)	349	6.88%
1981-85	10	1)	1)	283	3.53%
1986-90	33	1)	1)	724	4.56%
1991-92	23	1)	1)	356	6.46%
합 계	147	359	351	2,672	5.50%

자료 : 감정기, 1994. "한국노총 정치참여의 특성과 그 영향요인에 관한 연구: 제3공화국-제6공화국 기간의 노동복지정책을 중심으로". 박사학위 논문. 서울대학교.

주 : 1)은 생략함.

기, 연금법의 개정이 있었던 1986년을 전후한 시기동안에는 사회보장과 관련된 참여빈도가 약간씩 높아졌음을 확인할 수 있다. 즉, 한국에서는 국가복지와 관련된 정책적 이슈가 등장하는 빈도가 현저하게 떨어지기 때문에, 그에 비례하여 노총의 참여정도도 낮다는 것이다. 물론, 노총이 사회보장에 대해 큰 관심을 보이지 않았다는 점 역시 지적될 필요가 있다. 그것은 특히 임금과 노동조건 등 복지요구와 밀접한 관련을 가진 이슈를 제기한 빈도가 각각 359건, 351건으로 상대적으로 높지만, 그것이 결코 복지의 이슈로 전환되지는 않았다는 사실에서 알 수 있다. 즉 노총은 이러한 이슈를 국가복지를 통한 집합적 해결의 방법으로 전환시키지 못했던 것인데, 그것은 전환에의 압력을 받은 적이나, 그와 관련된 전략을 모색한 적도 거의 없음을 의미한다. 요컨대, 복지에 대한 사회구성원들의 관심부족, 복지추동세력의 부재와 같은 문제가 여기에서 여실히 드러난다는 것이다.

정당들 역시 마찬가지였다. 서유럽국가들의 경우 정당들은 권력자원의 동원수단으로 복지를 활용해야 했다. 특히 계급균열의 부각은 그런 방향으로 정당들을 추동한 주요원인이었다. 앞에서 언급한 바와 같이 스웨덴 사민당은 노동계급과 농민을 보편주의적 국가복지를 매개로 권력자원으로 동원할 수 있었으며, 다른 서유럽 국가들에서도 사민당에 대한 유권자들의 안정적인 지지양상은 그들이 제시하는 국가복지 정책에 대한 유권자들의 관성화된 선호와 밀접한 관련을 가지는 것이었다. 하지만, 한국의 정당들은 국가복지를 권력자원 동원의 매개로 상정할 필요가 없었다. 왜냐하면, 정치적 지지시장에서 소비자들을 유인할 수 있는 손쉬운 상품들이 존재하는 한 정당들이 복지정책과 같이 보다 정교하고, 손이 많이 가는 상품들을 제조할 이유는 없기 때문이다. 우리는 이러한 예를, 1980년대 후반 이후노동계급의 조직혁명을 통해 분출된 계급균열

이 정치영역에서 창출된 지역균열이라는 정치적 대립구도에 의해 왜곡되어 버린 경험에서 찾을 수 있다. 권위주의 정권의 선거전략에 의해 창출된 지역균열은 한국사회에 강하게 남아있는 공동체적 결속의 원리와 결합하여 사회성원을 동원하는 권력자원으로 사용되기 시작했다. 야당의 입장에서든 그러한 권력자원은 정치적 기득권을 유지하는 중요한 수단이었다. 1987년 이후 한국에서의 선거는 지역주의에 입각한 투표성향이 너무도 강력한 나머지 선거결과가 지역별 유권자 수와 거의 정확히 근접할 정도이다. 노동자들의 진보적 성향 역시 거대한 지역의식에 흡수되어, 계급적 정체성의 허상을 남김없이 보여주었다.

결국, 비공식적 결속의 상징적인 원조기능에 제약되어 있는 사회성원들은 자신들의 복지욕구를 강력하게 표출할 기회를 갖지 못했을뿐더러, 정당들 역시 손쉬운 지역주의를 권력자원의 동원수단으로 상정하였다. 그리고 그 결과는 복지의 탈정치화였다. 복지를 둘러싼 사회성원간의 상이한 이해가 표출되고, 갈등과 타협이 행해지는 역동적인 정치적 메카니즘을 칭하는 복지정치는 국가복지가 공고화된 후에 제도화될 수 있다. 왜냐하면, 그 경우에만 국가복지는 행위자들의 행위목표와 전략을 제약하는 제도로서 기능할 수 있고¹²⁾, 다시 행위자들은 국가복지와 관련된 일련의 선택들을 행할 수 있기 때문이다. 일종의 눈덩이 효과(snow ball effect)로 묘사될 수 있는 이러한 과정의 공백을 말하는 복지의 탈정치화는 한국 국가복지의 낙후성을 초래한 중요한 요인이다¹³⁾.

VI. 결론을 대신하여

한국의 국가복지 낙후성은 이처럼 사회적 현실과 그것이 낳은 관성적 행위의 순환구조 속에서 지속적으로 재생산되어 왔다. 국민최저수준의 보장, 사회적 시민권, 평등, 연대성과 같은 복지국가의 특성이 서유럽 국가들이 걸어왔던 길에서 찾아지는 것이라면, 한국에서 그것들은 쉽게 성취될 것 같지 않다. 왜냐하면, 미래에 대한 선택은 이미 지나가버린 과거와의 밀접한 관련 속에서 이루어질 수 있고, 제도의 관성은 변화의 가능성을 상당부분 제약하기 때문이다. 이러한 점에 비추어본다면, 서유럽국가들의 경험에 입각한 보편적인 국가복지 발전전략이 적어도 한국에서는 커다란 유효성을 가질 수 없을 것이다.

하지만, 과거와 현재 그리고 미래까지도 연장될 서유럽국가들과 한국과의 큰 거리에 대해

12) 제도로서의 사회복지의 사회성원들의 행위목표와 전략을 제약한다. 이에 대해서는 줄고, 1997을 참조할 것.

13) 한국 국가복지의 낙후성은 제도의 도입시기나, 국제노동기구(ILO) 등 국제기구가 제시하는 기준과의 비교, 탈상품화의 정도 등 다양한 척도를 통해 쉽게 확인할 수 있다.

낙담하고 비관하는 것이 이 연구의 의도는 아니었다. 오히려, 이 연구는 그런 거리를 감안하면서 국가복지의 발전이 내포하는 보편적 가치를 획득할 수 있는 세련된 발전전략을 모색하자는 의도를 가진 것이었다. 더욱이 작금의 경제적 위기는 사회적 안전망으로서의 국가복지가 가지는 중요성을 역설적으로 보여주고 있다. 위기는 제도약의 기회를 의미한다. 서유럽국가들에서도 국가복지의 발전은 위기 이후의 제도약이었다. 서유럽에서의 전통적 공동체의 붕괴와 시장논리의 폭력성, 거기에서 파생된 침해한 계급균열과 정치적 동원을 통한 국가복지의 발전은 위기와 그 대응쌍으로서의 사회복지의 위상을 잘 보여준다. 요컨대, 체제의 위기에 대응하는 사회복지의 필요성은 보편적으로 확인된다는 것이다. 걸어온 길이 상이했기에 요구되는 전략 역시 다르겠지만, 그 필요성만은 지금의 여기에서도 역시 절실했다.

참 고 문 헌

- 감정기, 1994. "한국노동 정치참여의 특성과 그 영향요인에 관한 연구: 제3공화국-제6공화국 기간의 노동복지정책을 중심으로". 박사학위논문. 서울대학교.
- 김상균, 1986. "영국의 사회보장". 신섭중 외 편. 각국의 사회보장: 역사, 현황, 전망. 유풍출판사.
- 김상균, 홍경준, 1997. "한국 복지체제는 지속가능한가; 공동체적 결속을 중심으로". 사회복지연구. 제10호.
- 신광영, 1990. "생산의 정치와 80년대 한국의 노동조합". 한국사회사연구회 편. 현대한국의 노동문제와 도시정책. 문학과 지성사.
- _____. 1991. "스웨덴의 사회복지제도의 형성과 특징". 한림대 사회복지연구소. 제1집.
- 신용하, 장경섭, 1996. 21세기 한국의 가족과 공동체문화: 합리적 공동체로서의 한국형 가족모델. 지식산업사.
- 이광규, 1990. 한국의 가족과 종족. 민음사.
- 이병천, 김주현 편, 1993. 사회민주주의의 새로운 모색: 스웨덴의 경우. 백산서당.
- 이준식, 1995. "농촌사회의 변화와 농민운동". 신용하, 박명규, 김필동 편. 한국 사회사의 이해. 문학과 지성사.
- 임현진 외, 1996. "한국에서의 민족국가 형성 및 전개의 동학에 관한 비교사적 연구: 통일민족국가의 건설을 위하여". 성곡학술문화재단. 성곡논총. 제27편. 제3집.
- 최봉영, 1994. 한국인의 사회적 성격(I): 일반이론의 구성. 느티나무.
- 최장집, 1993. 한국 민주주의의 이론. 한길사.
- 최장집, 강명세, 1997. "서유럽의 민주주의 제도화 과정: 선거권 확대와 정당, 비례대표제도". 최장집 편. 유럽민주주의와 노동정치. 법문사.
- 통계청, 1997. 한국의 주요경제지표.
- 향촌사회사연구회, 1990. 조선후기 향약연구. 민음사.
- 홍경준, 1997. "한국의 공공복지는 왜 낙후되어 있나?; 제도의 제약과 행위자의 선택을 찾아서". 한국사회복지학. 통권 제 33호.
- Baldwin, P. 1990. *The Politics of the European Welfare State Since 1875-1975*. Cambridge University Press.
- Bartolini, S. 1983. "The European Left Since World War I: Size, Composition and Patterns of Electoral Development." In *Western European Party Systems: Continuity & Change*.

- edited by H. Daalder, & P. Mair, Sage Publications.
- Beveridge, W. 1966. 사회보험과 관련사업. 사회보장심의위원회 역.
- Bowles, S., & H. Gintis. 1994. 민주주의와 자본주의: 재산, 공동체, 그리고 현대 사회사상의 모순. 차성수, 권기돈 역. 백산서당.
- Castles, F. 1978. *The Social Democratic Image of Society*. Routledge & Kegan Paul.
- Crouch, C. 1993. *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford University Press.
- Esping-Anderson, G. 1985. *Politics Against Markets*. Princeton University Press.
- _____. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Policy Press.
- Flora, P. 1983. "Stein Rokkan's Macro Model of Europe." In *State, Economy, and Society in Western Europe 1815-1975 : Volume 1 - The Growth of Mass Democracies and Welfare States*. edited by P. Flora. Campus Verlag.
- Giddens, A. 1987. *The Nation-State and Violence*. University of California Press.
- ILO. 1992. *The Cost of Social Security 1984-86*.
- Lipset, S., & S. Rokkan. 1967. "Cleave Structures, Party systems and Voter Alignments : An Introduction." In *Party System and Voter Alignment*. edited by S. Lipset, & S. Rokkan. Macmillan.
- Lund, M. 1986. "The Politics of a National Minimum Income: The Poor Law Coalition in Postwar Britain." In *Nationalizing Social Security in Europe and America*. edited by D. Ashford, & W. Kelly. Jai Press.
- Marks, G. 1989. *Unions in Politics: Britain, Germany, and the United States in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries*. Princeton University Press.
- Marshall, T. H. 1963. *Sociology at the Crossroads*. Heinemann.
- Marx, K. 1977. *Capital: A Critique of Political Economy(Vol. 1)*. Translated by S. Moore, & E. Aveling. International Publishers.
- Polanyi, K. 1991. 거대한 변환: 우리시대의 정치적, 경제적 기원. 박현수 역. 민음사.
- Przeworski, A. 1985. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge University Press.
- Skocpol, T., & Somers, M. 1995. "거시사회연구에 있어서 비교사의 유용성". 김웅진, 박찬욱, 신윤환 편역. 비교정치론 강의 1. 한울.
- Streeck, W., & Schmitter, P. 1985. "Community, market, state-and associations? The prospective contribution of interest governance to social order." In *Private Interest Government: Beyond Market and State*. edited by W. Streeck, & P. Schmitter. Sage Publications.

Titmuss, R. M. 1968. *Commitment to Welfare*. George Allen & Unwin.

Webb, S., & B. Webb. 1920. *Industrial Democracy*. Longmans.

Weber, M. 경제와 사회(1). 박성환 역. 문학과 지성사.

World Bank. 1989. *The World Development Report*.

Abstract

A Comparative Study of the Welfare State Formation in Korea and Western European Nations; From Pre-modern to Post-modern Era

Hong, Kyung Zoon

The purpose of this study is (1) to contrast the welfare state formation in Korea with that in Western European nations, and (2) to examine the historical peculiarities of the Korean welfare state formation process. For the analysis, this study uses 'contrast of context' logic of comparative history and contrast the process of ①modern state formation ② civil society development ③ interventionist state evolution of Korea with those of Western European nations. The findings of this study are as follows: First, the distinguishing role of nation state as welfare provider is very different. It is attributed to the difference in the traditional dominance structure and in the nation-building process of each case. Second, class cleavage of the Western European nations has been continually mobilized for political action and converted into political resources, while it is impossible to achieve such results in Korea which has continued labor exclusive regime. Third, the institutionalization patterns of welfare politics are different. In Western European nations, public welfare benefits have been able to produce welfare coalitions and politics of solidarity. By contrast, since welfare have been thoroughly depoliticized and informalized in Korea, voters and political parties have not been able to make issues of welfare problem. Due to these historical peculiarities, it seems to be impossible that Korea's underdeveloped public welfare could be changeable in near future.

Tel : 연구실 : 0652-270-2966, 학과사무실 : 0652-270-2962

Fax : 0652-270-2968

E-mail : kzhong@moak.chonbuk.ac.kr