Korean Journal of Social Welfare vol. 39 1999. 12, 74~102

세계화와 한국 사회복지의 비판적 검토 *

김영화 · 이옥희 **

이 연구는 세계화라는 맥락에서 신자유주의, 사회복지 축소, 제3의 길이라는 상호 관련된 주제들을 분석하고 있다. 통합된 세계경제체제에서 이루어지는 자유화, 규제 철폐, 민영화로 정의되는 신자유주의적 세계질서는 국제 금융자본의 세계질서를 강화함으로써 개별 국민국가의 자율성과 사회복지적 개입, 그리고 민주주의 원칙을 불가능하게 만들고 사회복지정책을 경제정책에 예속시킨다. 더욱이 서구 복지 선진국들은 복지와 성장, 축적과 정당화라는 상충적 요소의 공존이 필연적으로 위기를 만들어내며, 이 위기는 어느 한쪽을 완전히 포기하지 않고는 해결되지 않는다는 분석이 있다. '생산적 복지', '노동하는 복지'를 강조하는 제3의 길은 신자유주의의 변형에 지나지 않는다는 비난에도 불구하고 영국과 독일 등의 좌파 정부들이 채택하고 있는 노선이다. 그러나 세계화를 배경으로 한 우리나라의 경제위기는 대량의 실업과 빈곤의 양극화를 심화시켰고 빈약한 사회복지는 이를 더욱 악화시키고 있다. 유럽과는 상이한 역사적 과정과 정치경제적 환경을 배경으로 하고 있는 우리나라에서 제3의 길에 대한 논의와 성급한 복지위기 논쟁은 결코 수용될 수 없을 것이다.

* 이 논문은 1998년 경북대학교 공모과제 연구비에 의해 씌어진 것임.
** 김영화(경북대학교 사회복지학과 교수)
이옥희(경북대학교 사회복지학과 박사과정)

1. 머리말

현재의 세계경제체제는 변동환율과 단일통화에 의해 이루어지는 전지구적 통합체제이므로 개별 국민국가의 경제는 세계경제체제내에 예속된 소단위가 된다. 세계시장의 경쟁체제내에서의 비교우위 확보를 위해서나 경제적 위기를 극복하기 위해서는 생산성과 효율성을 높여야 하므로 국가들마다 사회적 지출을 줄임으로써 불가피하게 복지축소 정책으로 급선회하고 있다. 즉 세계경제에서 요구되는 무역개방, 규제철폐, 시장경쟁, 유연화 등의 신자유주의 전략들이 강조됨으로써 복지국가를 유지할 수 있었던 케인즈주의적 보호주의 경제가 더 이상 지속되는 것은 불가능해졌다. 모든 복지국가의 사회정책 역시 이러한 세계경제의 흐름에 적응해야 했고, 국제경쟁력을 높여 국내의 축적기능을 회복시키기 위해 긴축재정, 복지지출의 감축, 민영화, 노동유연화, 시장논리의 강화, 복지기능의 개인 및 가족에의 위임 등을 요구받게 되었다. 그러나 전후 고도의 경제호황기에 활발한 노조를 배경으로 사회복지가 발달했던 서구 선진국과 달리, 한국은 복지국가체제의 경험을 갖지 못한 상태에서 세계화라는 외적 압력으로 인해 복지제도를 확충할 근거마저 제압받고 있는 상황이다. 서구 선진복지국가들의 위기와 그 대안으로 제기되는 제3의 길에 대한 논의는 유럽 여러 나라에서 활발해지기 시작했고, 복지국가는 새로운 체제로 이행하는 과정에서 와해되고 있다는 논의가 지배적이며, 복지국가의 모순들을 대체하고 경제위기를 극복할 수 있는 유일한 방안이 제3의 길이라는 견해가 확산되고 있다.

이 논문은 바로 이러한 세계화 환경 속에서 신자유주의적 조치들과 신자유주의적 조치들에 대한 좌우파간의 대립을 '모호하게' 포섭하고 있는 제3의 길이 사회복지에 어떤 영향을 미치고 있는지를 규명함으로써 한국 사회복지에서 논의되어야 할 핵심적 이슈들을 찾고자 한다.

한국의 경제위기와 관련하여 세계화에는 자본주의 본연의 모순적인 기제가 작동하고 있다는 점을 간과해서는 안된다. 세계 자본주의체제하에서 자본은 이미 대규모의 과잉축적된 조건 속에 있으며, 이 초국적 금융자본이 지닌 권력은 국민국가의 경계를 초월하여 각 나라의 정치적 통제권이나 주권을 넘어서 '자본운동'을 하고 있기 때문에 각국의 국가재정 상태나 국민경제 수준과 같은 요인들과 무관하게 행사되고 있다. 그럼에도 불구하고 세계 자본주의 국가들은 세계시장에서의 성공적인 재도전을 위해 시

장경쟁력 향상을 목적으로 하는 신자유주의 전략들을 채택하고 있기 때문에 오히려 위기로 인해 초래된 대량의 실업과 빈곤문제와 가정파괴 등 복지부문에서의 국가기능이 축소되고 있다.

이런 맥락에서 우리나라의 경제위기와 사회복지를 거시적으로 분석할 필요가 있다. 세계경제체제가 지닌 이들 모순과 한국경제자체의 내부적 구조의 문제(재벌경제, 금융부문의 비효율성, 정경유착)가 결합되면서 상승적으로 위기를 초래했지만, 위기극복의 부담은 IMF가 요구하는 신자유주의적 조치들에 의존함으로써 노동부문과 복지부문을 희생시키는 결과를 가져왔다. 그렇다면 우리나라와 같은 국가에서 사회복지는 지구경제화의 소용돌이 속에서 어떤 방향으로 나아가야 할 것인가? 유럽에서 논의되는 제3의 길이 한국의 사회복지 대안으로 설정될 수 있는 것인가? 대개 한국 사회복지의 방향설정 문제나 국가복지의 기틀을 확보하는 사회복지 법제의 확립은 지배계급의 정치적 목적을 달성하기 위한 수단이 되어 왔으며, 여기에는 전문 정치전략가들과 이익단체의 압력, 그리고 경제학자들의 경제성장 우선논리가 전제되어 있었다고 봐도 과언이 아니다. 한국의 사회복지가 낙후되었다는 비판의 목소리와 활발한 복지요구 논의에도 불구하고 정치권의 반응은 일과성 대응 수준이었고, 국가복지의 제도적 확립문제는 선거전략과 예산에 종속되어 난항을 거듭해 왔으며, 여기에 경제위기는 더욱 상황을 어렵게 만들고 있다. 제3세계 국가들과 마찬가지로 복지기반이 미비한 우리나라에서, 서구 복지선진국들의 위기를 초래한 역사적 과정과 정치, 경제적 환경에 대한 성찰적 비판없이, 경제침체의 원인을 복지제도의 결함에 있다고 비난하면서 제3의 길을 논의하는 점과 신자유주의 노선으로 나아가고 있는 현재의 정책들은 사회복지제도의 역사적 발전과정을 왜곡하는 또 하나의 오류로 보인다.

그러므로 이 연구는 현재 논의되고 있는 세계화와 신자유주의 그리고 제3의 길 등의 현안적인 주요쟁점들이 한국 사회복지의 환경으로 작용하고 있다는 문제의식을 기초로, 세계화에 따른 정치경제적 환경의 변화를 면밀히 분석하고 한국 사회복지의 방향을 설정하고자 한다. 또한 단지 세계화와 신자유주의가 제3의 길로 변형되어 나타날 뿐이라는 것과 이 때문에 제3의 길과 같은 논의는 한국적 현실에 비추어 적절한 방향제시가 아니라는 것을 검토하고, 세계화의 소용돌이로 인해 야기되는 국민들의 복지욕구와 분배정의를 어떻게 조화시켜 나갈 수 있을 것인지에 대한 대안을 모색하고자 한다.

2. 세계화와 사회복지

1) 사회복지 환경으로서의 세계화

케인즈주의를 기초로 한 포디즘적 복지자본주의 시대와 달리, 현재의 포스트포디즘적 자본주의체제하에서 경제와 복지 간의 관계가 해체되고 있는 상황을 설명하는 작업에는 범지구적 경제통합이 세계의 권력구조와 각 국민국가의 정치경제적 상황을 어느 정도로 변화시켜 왔는지에 대한 검토가 선행되어야 한다. 각 국민국가의 경제를 좌우하는 환경은 세계시장이며, 개별 국민국가의 경제적 수준은 정치사회적 상황을 변화시키는 결정적인 동인(動因)이 되고, 이들 변화는 곧 개별국가의 사회복지체계의 이행정도를 결정하는 중요한 변수가 되기 때문이다.

여기서 핵심적인 문제는 개별 국민국가들이 금융자본의 자유로운 이동을 위해 기본적으로 규제철폐와 자유화에 의존하는 시장질서에 기초한 경제적 신자유주의를 구사함으로써 정부 재정지출의 많은 부분을 점하고 있는 사회복지 지출을 축소시켜 왔다는 점이다. 생산과정, 조직, 시장혁신 등을 촉진하고 공급중심의 개입을 통해 구조적 경쟁력을 강화하며, 사회복지정책을 노동시장 유연성과 구조적 경쟁력의 요구에 종속시키는 것이다.

사회복지정책이 경제정책에 종속되는 이러한 방향전환은 복지권 확대에 기반한 재분배적 관심사로부터 세계경쟁체제하의 보다 생산지상주의적이고 비용절감적인 관심으로 전환하려는 것이다. 여기서 노동복지(*workfare*)는 사회적 재생산을 촉진하는 데만 국가의 역할을 재조직화하고 노동하는 자들의 기여에 의해 복지급부를 제공하려는 자유주의적 경향을 띠는 것으로, 근로의 원칙에 따라 사회복지정책을 재구조화하는 것이다. 물론 금융부문이 국민국가의 틀 안에 있지 않기 때문에 각국 정부들은 세계의 자본 흐름을 좌우하는 초국적 금융기관들의 평가나 판단에 순종해야 하므로 국가가 시장에 저항할 수 없는 것도 현실이다(Jessop et al. (eds.) 1991: 270~274).

또한 통화와 금융부문에 의해 이루어지는 세계경제에서는 자본의 흐름이 수확체증적이고, 전산화된 망을 통한 자본의 이동 또한 자유롭다. 그 결과, 분업과 특화로 특징지어지는 세계 경제질서에서 자본과 기술이 비교우위에 있는 선진국 산업의 상당부분은 노동이 비교우위에 있는('저임금 노동예비군'을 다량 보유한) 저개발국가에 이전되어

있다. 만일 저개발국가에서 임금에 대한 사회적 압박이나 노동불안 상황이 발생하게 되면 이들 국가에 투자되어 있던 다국적자본은 즉각 생산설비나 하청계약을 다른 저임금 국가들로 이전해 버린다(Chossudovsky 저, 이대훈 역, 1998: 88). 이것은 저개발국가 내 노동자들간의 경쟁뿐만 아니라 저개발국가들간의 경쟁으로 노동조건과 임금 및 상품가격의 수준을 하락시키고 곧이어 생산과잉과 수출수익 감소로 이어진다. 따라서 저소득 취약 사회가 자본 주도국의 착취 대상이 되며, 세계 경제질서를 유지하는 사회적 비용을 이들 국가가 부담하게 되는 모순이 발생한다는 설명이 가능해진다. 즉 세계시장은 기업규모와 상관없이 많은 수의 저학력, 미숙련 노동자들을 고용하고 있는 노동집약적 산업들이나 저임금 국가들에게 위험부담을 전가하여 부과시키고 있는 것이다. 게다가 현재의 세계경제는 실물없는 거래, 선물거래, 단기투기성 자금의 난립 등, 국제거래 관행이 배경이 되어 주변부로부터 중심부로 자본이 수렴되는 종속적 체제를 이루고 있다. 이러한 결과들은 세계화가 초국적 자본의 자유로운 이동을 위해 규제철폐, 자유화, 민영화라는 신자유주의 정책을 필수적으로 수반하였기 때문이다.

특히 세계화가 복지정치에 대해 갖는 함의 중에서 국민국가의 자유재량권을 허용하지 않는다는 점은 중요하다. 지구화의 핵심세력인 금융시장, 특히 국제통화기금(IMF)과 세계무역기구(WTO) 체제하의 탈규제화, 무역과 자본 이동의 자유화, 공공기업의 민영화 등의 시장자유주의 정책기조는 어떠한 규제나 정치적 통제를 받지 않고도 기능을 하므로, '세계시장의 독재'(Martin · Schumann, 강수돌 역, 1998: 34) 체제를 구축하였다. 이로써 세계시장은 개별 국민국가의 민주적 선거에 의해 선출된 정부기구 위에서 지시를 내리고 국가는 이에 복종할 수밖에 없는 기제로 작용한다. 즉 한 국가에서 민주주의적 방식으로 결정된 노동정책과 사회복지 욕구들을 자율적으로 해결할 수 없게 만드는 상황을 강요한다. 그러나 여기에 대해 Soros는 초국적 금융체제가 재앙을 가져올 것이며 이것이 통제불가능하다는 생각을 결코 용납해서는 안된다고 주장한다. 그는 본질적으로 불안정한 세계 금융시장의 안정화를 유지하는 것이 공공정책의 목표가 되어야 한다고 설명한다(Soros, 형선호 역, 1998: 248).

최근 논쟁을 재게 한 《맑시즘 투데이》의 맑스주의자들 역시 세계화가 통제되거나 길들여질 수 없고 개별국가의 경제나 정책 차원에서 이루어지는 모든 시도를 무용지물로 만든다는 가정에 대해 상반되는 주장을 제기하고 있다(Hobsbawm, 노대명 역, 1999: 30, 39). 세계경제의 자유방임화는 진화과정을 통해 생성된 것이 아니라 정치적 권력

이 행사되어 나타난 것으로 보기 때문이다. 따라서 세계화에 의한 경제적 불평등과 분배적 불균형은 국민국가의 역량에 따라 극복될 수 있는 문제로 간주한다. 특히 시장조절은 기본적으로 사후 조절적이어서 그 성패를 전혀 보장하지 않기 때문에 사회복지정책을 통한 국가개입이 시장자율의 원칙보다 위험성이 적다고 본다(김균 · 박순성, 1998: 384).

종합적으로 볼 때, 세계경제의 초국적 금융화의 통제불가능성 명제가 위기의 보다 근본적인 원인을 설명해내는 토대가 될 수 있다면, 맑스주의자들의 검토는 위기극복을 위한 대안제시의 가능성을 사회복지정책에서 찾을 수 있게 하는 비판적 토대가 될 수 있다고 보인다. 이러한 비판을 토대로 세계화라는 환경 속에서도 복지와 경제가 결코 갈등적이지 않음을 검토하고자 한다.

2) 경제와 복지의 상호규정성

2차 대전 후 복지제도는 생산관계내의 노동과 자본 간의 대립을 완화시키면서 자본주의체제를 유지하는 기제로 등장하여 복지합의라는 계급간 타협점을 구축할 수 있었다. 그러나 1970년대 오일쇼크를 배경으로 발생한 경기침체로 인해 복지재정의 감소가 유발되었고 근본적으로 대량실업으로 인한 사회적 비용의 과다지출이 초래되었다. 거기에다 사회적 비용을 줄임으로써 생산비용 절감을 통한 국제경쟁력 향상을 제고하려는 주류경제학의 통화주의적 입장은 사회복지의 비효율성과 비효과성을 비판하면서 복지제도가 국민들로 하여금 의존성을 조장하고 노동동기와 저축성향을 감소시켜 재투자를 불가능하게 함으로써 경제를 침식시키는 모순적 체제라고 비난하였다(George & Wilding, 1994: 28). 대다수의 복지프로그램들이 성실히 일하는 자의 소득으로 그렇지 않은 자를 보상해 주는 평준화를 추구하였기 때문에 노동에 대한 총체적인 보상체계를 축소시킴으로써 그에 상응하는 자발적 실업을 확대했다는 것이다(Phelps, 1994: 41).

프랑스 조절학파는 포드주의의 경직성을 경제위기의 원인으로 본다. 즉, 한편으로는 노동과정에서 대규모 일관된 조립공정이 수요의 양적 질적 변화에 적절하게 대응하지 못하여 세분화된 반복적 작업에 싫증을 느낀 미숙련 · 단능공의 노동규율이 해이해졌고, 다른 한편으로는 노동시장에서 단체교섭이 임금과 고용의 조정을 어렵게 하였으며 여기에 복지국가정책이 노동력을 탈상품화함으로써 임금노동자에 대한 자본의 지배

를 제약했다는 것이다. 이 때문에 포드주의는 생산성 위기와 이윤압박 위기를 초래하였고, 위기를 극복하기 위하여 자본이 노동의 유연성을 제고시키는 전략을 채택하게 되었다고 분석한다(김수행, 1998: 191). 그러나 영국 대처주의의 복지축소정책 결과에 대한 평가에서도 드러났듯,[1] 자본주의의 침체국면에서도 사회복지제도의 폐지나 현저한 삭감은 나타나지 않았다는 사실을 주목할 필요가 있다. 즉 경기침체가 계속되었던 대처 정부시대의 복지지출 총량은 집권초기에는 약간 감소하는 경향을 보이다가 이후 다시 증가하여 집권 후반기인 1988년부터 1990년 대처가 낙선되기 직전까지 다시 원상복귀되었기 때문에 전체적으로 집권 전에 비해 크게 감소하지 않았다. 대처 집권기의 이런 복지지출의 완만한 정체경향은 네오 맑스주의자들에게는 '복지국가의 불가역성론'을 뒷받침하는 배경이 되었다.[2] 심지어 1992년에는 공공지출에서 일시적인 증가추세를 보이기도 했고, GDP 대비 사회정책 지출비는 1990년의 22%에서 1993년에는 26.7%로 증가하였는데, 이는 1979년에 23%였던 것에 비해 높다(Glennerster, 1995: 210).

그러다가 정작 영국의 경제위기가 어느 정도 해소된 시점인 1990년대 후반에 와서는 오히려 상황이 더욱 악화되었다. 실질적으로 영국은 증대되는 경기침체와 재정적자가 감소하려는 과정에서 보편적 프로그램인 연금과 NHS에서의 대폭적인 삭감은 이루어지지 않았지만 선별적 프로그램인 실업급여와 보충급여의 삭감과 통제의 강화 그리고 주택민영화라는 대폭적인 수정이 가해졌다(김영순, 1996: 270).

Esping-Andersen에 의하면 개방경제하에서는 각 국가만의 정치경제제도를 발전시키는 것이 불가능한데, 왜냐하면 포스트포드주의적 자본주의하에서는 더 이상 케인즈주의적 완전고용과 소득평등은 공존할 수 없다는 것과, 고용증대는 규제완화와 자유

1) 여기에 관한 상세한 내용은 Nick Manning, *Health Service: Pressure, Growth and Conflict*, George and Miller, 1994와 Le Grand et al, *The National Health Service: Safe in Whose Hands?*, Barr et al, 1990 참조.

2) 네오 맑스주의자들에 의하면 후기자본주의는 복지국가와 함께 존속되어 왔고 또한 복지국가 없이는 존속될 수도 없다고 주장한다. 왜냐하면 복지라는 유인책은 항상 선거에서 다수의 지지를 받을 수밖에 없기 때문에 대의제 민주주의가 존속하는 한 복지국가는 해체될 수 없으며(Le Grand & Winter, 1987: 148; Ruggles & O'higgins, 1987: 187; 김영순, 1996: 269) 지금까지 나타났던 많은 국가의 형태 중에서 복지국가보다 더 나은 대안이 없다는 이유만으로도 복지국가는 앞으로 계속 존속될 것(Offe, 1984, 1985; 이병천 · 박형준, 1993: 83~84)이라는 주장이었다.

〈표 1〉 1인당 실질국민소득의 연간 성장률 (%)

기 간	미 국	영 국	프랑스	독 일	이탈리아
1900~1997	1.8	1.4	2.0	1.9	2.4
1950~1997	2.0	2.0	2.7	3.3	3.5
1980~1997	1.6	1.8	1.4	1.6	1.6

자료 : IEA. *Is There A Third Way?: Essays on the Changing Direction of Socialist Thought*, 박종찬 역 《제3의 길 이야기》 자유기업센터, 1999, p.77: 1990~1994는 앵거스 매디슨의 분석자료에서, 1995~1997은 OECD 국가별 지표로부터 Paul Omerod가 추산하여 계산한 것으로 소득은 1990년 기준 Gary-Khamis dollar로 계산함.

완화는 경제의 순환을 가속화시켰고, 경제적 잉여는 다시 복지재원으로 환원되는 상호규정적 과정으로 이해하는 것이 마땅할 것이다. 이 주장을 강조하기 위해 또 다른 근거들을 제시할 수 있다.

먼저, 사회민주주의자인 Omerod가 우파인 Novak의 주장을 반박하기 위해 제시한 미국과 주요 유럽국가의 1인당 실질국민소득의 연간성장률이 좋은 예가 된다(〈표 1〉 참고). 첫번째 줄에서 알 수 있는 것은, 산업화 초기부터 복지제도가 상대적으로 미비했던 미국보다 평등과 복지제도를 확립하는 데 노력했던 전후 유럽에서(영국 예외) 경제성장률이 더 높았다는 사실과, 두번째 줄에서 유럽 복지국가가 전성기에 이르렀던 1950년대 이후에 유럽의 경제적 역동성은 미국에 비해 고도의 성장률을 보여주고 있으며, 세번째 줄 역시 자유시장경제에 주력했던 레이건 시대 미국이 사회민주주의적 복지국가에 깊게 몰입했던 유럽, 특히 서독과 이탈리아보다 결코 성장률이 더 높지 못했음을 보여주고 있다(IEA, 박종찬 역, 1999: 15). 이것은 복지체제로 인해 경제가 침체된다는 주장을 역전시킬 수 있다는 것이다.

허만형 역시, 국가주도와 자본집중(재벌경제)에 의해 경제개발이 이루어진 제3세계 국가들에서는 자본효율성보다는 근로의욕을 높이는 노동효율성 중심의 정책만이 현 위기를 해결할 수 있다고 주장한다. 여기에 복지가 노동의욕과 구매력 창출의 수단이 된다는 케인즈적 유효수요이론이 여전히 유효하며, 금전자본(*dollar capital*) 중심의 경제정책에서 인적 자본(*human capital*) 중심의 사회복지정책으로 전환이 이루어져야 함을 강조하고 있다(허만형, 1998: 43).

이들 논쟁은 결국 사회복지가 경제를 침식시키는 장애요인이 아니라 성장의 인프라

스트럭쳐가 된다는 주장을 하고 있는 것이다. 결국 서구 복지국가들의 위기는 선진 산업경제에서 구조적 변화의 산물이며(Pontusson, 1992), 재정감소로 인한 사회정책의 실패는 이러한 구조적 변화와 상호관련되어 위기상황을 더욱 가속화시키는 결과를 낳았던 것이다. 즉 자본국제화와 무역개방이라는 현 시기의 자본주의는 자본통제나 무역조절이 불가능하므로 세계화는 곧 재정시장의 탈규제를 촉진시켜 공공정책을 약화시켰고 이러한 경향은 복지국가에 대한 자본가의 비판을 증대시켜 상대적으로 노조의 약화를 초래하게 되었다. 결국 이러한 여러 가지 요인들은 중앙집중적 국가통제를 불가능하게 만들기 때문에 전세계 노동자들의 삶의 질을 저하시키고 사회정책과 경제정책간의 연계만이 아니라 국가정책과 고용간을 연계시킬 수도 없게 되어 재정지출과 실업을 더욱 악화시켜 왔다.

3) 사회복지정책의 신자유주의화

그럼에도 불구하고 오늘날 대부분의 국가에서 선택되고 있는 시장제도가 복지정치와 성공적인 결합이 가능한가에 대해서는 의견이 분분하다.

맑스주의자들은 선진 산업사회에 대한 분석에서 '국가는 자본계급을 위해 활동하는 반면 자본계급은 국가의 명령대로 다수를 위해 활동하지는 않는다'(Miliband, 1977: 75)고 말한다. 그러므로 부의 집중과 소득불평등을 감소하고 국민이 우선시되는 정책과 생산성 향상에 기여할 수 있는 작업장의 조직관계를 개선시키기 위하여 생산 및 재분배 수단을 사회화함으로써 혼합적 협력체제나 노동자 참여 및 공적 책임성이 극대화된 국영기업이 지배적인 형태가 되어야 한다고 주장한다. 그러나 신자유주의 진영의 생각은 이와 전혀 상반된다. 사회적 재분배 기능은 국가개입의 경우는 시장실패보다 더 큰 해악을 초래하기 때문에(Wolf, 전상경 역, 1994: 87~88) '국가가 제공하는 서비스'보다 자유경쟁적 시장기능을 더 선호한다. 그러므로 '복지국가는 사회변혁의 기제가 아니라'(Wilet, 1992: 147) 특정집단에게 더 많은 급부를 제공하게 되는 불평등한 재분배 기제라고 비판한다.

양 극단의 주장은 사회정책에서 정책수행상의 갈등이 불가피함을 보여준다. 그러나 여기에 대해 Hall(1988: 138)이나 George와 Wilding(1994: 1~14), 그리고 김성구(1998: 11)는 이런 대립적 입장을 이데올로기적인 문제제기라고 규정함으로써 사회적

급부의 수준은 경제적 요인이라기 보다는 일차적으로 이데올로기적 결과라고(George & Taylor-Gooby, 1996: 23) 설명하면서 복지에 대한 시장과 국가의 역할을 사회적 담론의 장으로 개방하였다. 일반적으로, 민주주의 국가의 정부는 선거에 승리하기 위하여 유권자들에게 광범위한 개혁프로그램이나 사회복지급부의 확대를 공약하지만 이런 프로젝트들은 추가적인 국가지출 없이는 실현불가능한 것들이다. 예를 들어 미국의 빌 클린턴 후보는 선거에서 직업교육 프로그램과 의료보험 체계의 확대를 공약하였으나 선거 직후 정부지출에 대한 기대심리로 국공채 시세가 떨어지고 투자신탁은행들이 새 정부의 개혁프로그램에 노골적인 저항을 시작하자 의회에서 다수의 지지를 상실할 것을 우려하여 모든 개혁프로그램들을 백지화하였다(Maerin · Schumann, 강수돌 역, 1998: 142~143).

모든 정치가들은 선거에서의 승리를 위해 모든 사회계층에게 유익한 보편적 복지급부의 제공을 약속하지만 선거만 끝나면 새 정부는 과다한 재정지출이 불가피한 사회복지정책 수행에 소극적이 되거나 정부의 책임을 되도록 회피하려고 한다. 그러면서 각종 유가증권의 시세와 화폐의 안정을 유지하기 위해 통화주의자들의 편에 서서 지금까지 계급투쟁과 개혁정책을 통해 힘들게 획득해 온 사회복지체계를 자본의 수익성이 보장되는 시장기능으로 전환시키게 된다. 금융시장의 지배하에 한 사회가 편입된다고 하는 것은 곧 민주주의와 사회정의를 기초로 확립된 복지국가에 대한 공격인 것이다.

영국과 미국 등을 필두로 독일, 프랑스 그리고 급기야 스칸디나비아 각국들까지도 복지부문을 더 이상 국가주도가 아닌 자유시장경제 원칙에 의해 국가의 역할을 축소시켜 나가고 있지만, 그 결과는 그들 국가에서 사회간접자본을 건설하고 유지하는 데 필요한 자금의 절대적인 부족현상을 초래하게 된다는 점도 간과해서는 안된다. 영국의 경우 교육체계나 사회복지체계의 수준이 거의 개발도상국 수준에 이르렀으며, 비교적 부유하고 복지수준도 높다고 평가되었던 독일의 경우에도 비슷한 징후들이 많은 곳에서 나타나고 있다(Maerin · Schumann, 강수돌 역, 1998: 363). 나라마다 서로 다른 토대에서 복지 재구조화가 시작되었고 재구조화에 압력을 행사하는 각국 고유의 다양한 내부적 권력들이 있어서(George, 1998: 31~33) 각기 다르지만, 공급중심의 개입을 통해 노동시장 유연성과 구조적 경쟁력을 강화하여 이윤율 확보를 우선시하는 경제정책에 사회정책을 종속시키는 신자유주의적 수렴을 보였다. 최근 유럽의 신좌파 정부들 역시 누적된 재정적자와 높은 실업문제, 특히 상당부분의 복지기반 침식과 세계경제의

전반적 침체국면을 감안하여 오히려 사회복지부문에서 민영화를 가속화시키고 있고, 국민의 '도덕적 해이'를 집중적으로 공격하면서 '노동하는 복지'(*welfare to work*)를 '노동할 권리'(Freeden, 1986: 212~5)라고 강조하는 제반 조치들은 사회민주주의의 대안인 중도좌파적이라기보다는 신자유주의적 변형에 더 가까운 '제3의 길'로 보인다. 한국의 신자유주의적 경험도 이점에서는 유럽과 크게 다르지 않다. 1980년대 이전의 국가 주도적인 발전과 1990년대의 신자유주의적 경향에 따른 시장중심적 정책들이 지닌 모순들이 누적되면서 국가실패와 시장실패를 동시에 경험하게 되었고, 이를 해결하기 위해 김대중 정부는 IMF의 요구대로 강도 높은 신자유주의적 구조조정을 수행하였다.

신자유주의적 견해에 따르면, 자본주의 경제는 시장과 경쟁이라는 고유의 자기규제력과 자기조절력을 갖추고 있으므로, 경제에 대한 국가개입은 시장에서의 이러한 경쟁 메커니즘을 잘 유지시킬 수 있는 외부적 조건을 형성하는 데만 한정시켜야 한다는 것이다. 즉, 경제정책이 시장기능을 강화하는 시장 근본주의적이라면 사회정책의 영역은 개인의 능력과 업적이라는 시장경제적 요소를 기초로 사회구성원에게 사회적 부를 분배하고 복지를 보장하는 영역이다. 따라서 이 두 영역이 성공적으로 결합된 것이 사회적 시장경제라고 강조한다. 결국 사회정책은 경제정책의 성공을 위한 경쟁력 향상과 이윤추구를 위해 기능 해야 하며, 경제정책의 성과물은 사회정책을 실시하기 위한 물적 토대가 된다고 파악함으로써, 사회정책이 시장경제의 부수물(김성구 · 김세균, 1998: 108)이 된다.

Cox는 지금까지 영국에서의 신자유주의적 복지재편의 형태를 네 가지로 요약하고 있다(Cox, 1998: 6~13). 첫째, 사회복지 프로그램들을 일괄적으로 조정삭감하여 모든 복지프로그램을 최저수준으로만 보장하고, 그 이상의 욕구는 개인의 능력에 맡겨두는 '가장 적합하고 합리적인' 최적수준의 유지와, 프로그램 수혜 남용을 방지하기 위해 자격요건에 부가사항을 강화(퇴직연령 상향조정, 대기기간 연장, 연금기여기간 연장 등)함으로써 사회복지 비용을 절감하려는 긴축조치 형태, 둘째, 복지국가가 노동할 동기를 결여시킨다는 비판에 대응한 조치로서 연금기금의 형성방식을 노동자들의 기여금에 더 많이 의존하도록 만들거나 민간운영의 연금공단을 허용하는 등으로 연금제도를 잔여적, 성취형 모형으로 변모시키는 '시장중심의 노동복지'(*market workfare*)적 조치형태(Grover & Stewart, 1999: 83), 셋째, 책임성이 결여된 복지관료제를 극복하기 위해 복지프로그램의 형성과 실행에 민주주의적인 참여 및 분배, 클라이언트 욕구에 보다 민

감한 대처가 가능하도록 만든 복지행정의 탈중심화 조치 형태, 넷째, 복지국가의 수혜가 더 이상 절대적인 청구권이 아니라 반드시 시민으로서의 도덕적 의무를 함께 부과받아야 한다는 것과, 인간 본연의 '이기적' 성향이 사회적으로 잘 발현되는 시장결정의 원리에 따라야 한다는 생각에 근거한 조치 형태이다.

결론적으로, 신자유주의적 사회정책에서는 자율적인 복지정책입안이나 계획수립이 불가능한 것은 물론, 시장법칙의 운용과정에서 야기되는 폐해들을 완화시키거나 경감시키는 역할에만 국가의 개입이 한정적으로 허용된다. 곧 생산성 향상에 의한 이윤율 증대를 위해 노동자들이 양보할 수밖에 없다는 노사타협주의에 입각한 노사관계를 강조하고, 엄격한 자격요건에 의해 대상을 선정하는 선별주의적인 국민최저선 개념에 의존하여 사회복지 지출을 감소시키고 있다.

이제 전세계적으로 노조의 약화, 대량실업, 노동자의 임금하락, 조세증가, 복지급부 축소현상이 진전되어 사회적 양극화와 빈곤의 세계화가(Chossudovsky, 이대훈 역, 1998: 37) 확산되는 경향을 보이고 있다. 세계화 과정은 결코 '자발적 질서'인 경쟁적 세계시장의 '자기규제력'에 의해 '자기갱신적' 과정을 순환하고 있지 않다. 사회내에 더욱 심화되어 가는 불평등의 문제를 해결할 기제는 더 이상 국가가 아니다. 시장의 극대경쟁 논리와 개발의 소산물인 환경파괴의 문제는 도외시되고 있다. 이러한 문제에 접근하기 위해서는 자본만의 세계화가 아니라 복지의 세계화(*global welfare*)도 함께 이루어져야 할 것이고, 이들 문제를 해결하지 못한다면 세계화 과정은 새로운 제국주의(*post-imperialism*)를 재생산해 내는 결과만을 초래할 것이다.

3. 한국 사회복지의 대안적 논의

1) 한국 사회복지의 신자유주의적 경향

세계화의 와류 속에서 유럽 대륙에서 출발한 경제위기는 아프리카의 소말리아와 르완다를 거쳐 아시아 대륙의 인도네시아, 태국, 방글라데시, 한국, 라틴 아메리카의 멕시코, 브라질, 페루, 볼리비아 그리고 러시아까지 순환되었다. 한국의 신자유주의는 김영삼 정부가 주창하였던 '세계화'에서 발현되기 시작했는데, 세계자본주의의 구

조적 위기국면[3]에서 금융과 무역부문의 조기 자유화 등의 전략은 한국 경제구조 내부의 모순이 '세계자본주의의 본질적 결함'과 결합되는 기회를 제공함으로써 외환위기라는 형태로 이어졌다.

한국 경제위기의 담론들은 초기에는 제국주의 음모론, 세계자본주의 대공황론, 그리고 재벌경제 책임론으로 요약할 수 있었다. 그러나 한국경제 위기의 가장 직접적 원인인 한국경제 내부의 구조적 폐해(대기업의 과잉투자·중복투자·부실투자와 이에 따른 외채누적과 금융기관의 부실)가 외부적 환경인 초국적 금융자본에 의해 주도되는 세계자본주의체제 자체의 모순(이미 앞에서 충분히 논의된)과 결부되어 위기가 초래되었다는 분석이 기본적인 출발점이 되어야 한다. 이로 인한 외채의 누적과 대기업들의 부도는 한국 경제를 공황에 빠뜨리고 구제금융을 제공하는 조건으로 하는 IMF의 요구에 따라 금융시장과 자본시장을 완전히 개방하였다. 굳이 IMF의 요구가 아니더라도 경제위기를 극복하고 선진 경제구조로 올라서기 위해서는 경제의 구조조정은 불가피한 것이다. 그러나 금융시장과 자본시장의 완전 개방은 선진 경제권이 주도하는 세계경제체제 속으로 '예속적' 편입을 의미하며, 사회의 분배적 정의라는 사회복지 이념이나 사회정책보다는 경쟁력 향상과 수익성 추구라는 경제가치들과 경제정책이 우선된다는 것은 이미 지적하였다. 동시에 이런 맥락에서 한국 노동자들이 직면하고 있는 문제는 전지구적으로 각국의 노동자계급이 봉착하고 있는 문제들과의 연장선에 놓여 있다는 것을 의미한다.

가장 친노동자적이며 복지 마인드적 성향을 가지고 있었던 김대중 정권의 출범은 한때 개혁적, 민주적 정부로서 복지국가의 제도적 완성을 이루어갈 것이라는 기대감을 갖게 했으나, 위기해결 과정에서 통화주의에 입각한 IMF의 개입전략을 통해 본격적으로 신자유주의적 대안들을 도입하였다. 개괄적으로 보면, 상품시장 및 금융시장의 개방, 노동의 유연화(정리해고, 조기퇴직, 파트타임 고용, 임금동결), 재벌기업 및 금융시장의 구조조정(부실기업 및 금융기관 퇴출, 방만한 경영의 기업 매각조치, 재벌해체) 그리고 사회복지체계의 개혁(의료보험의 통합강화, 전국민 연금가입, 생활보호제도의 전면 개혁) 등이 이루어졌다.

---

3) 여기에 관해서는 조절학파(리피에츠)의 이론이나 세계체제론자들(왈러스타인)의 장기파동이론에서 잘 설명된다.

우선, 사회복지부문에서 극단적인 민영화조치나 사회복지 지출의 삭감이 아직 나타나지 않고 있다. 증대된 실업에 대응하여 이미 고용보험과 공공근로의 확대, 한시적 생활보호사업을 확대 실시하고 있고, 특히 1998년에 보건복지부에 의해 한국보건사회연구원이 제출한 사회보장 5개년 계획안 중 제1차(1999~2003년) 계획안(한국보건사회연구원, 1998)에서는 전국민에게 사회안전망의 제공을 위해 사회보험에서 국민연금제도의 전국민 확대실시, 의료보험 통합운영의 안정화, 산재보험 적용대상의 확대검토, 고용안정과 직업능력개발사업의 활성화 등을 사회안전망으로 설정하고 있다. 또한 공적부조의 사각지대에 있는 대상자를 철저하게 포괄하도록 생활보호대상자의 확대와 이들의 자립지원을 위한 '생산적 복지'기반 확충을 2차 사회안전망으로 발전시키겠다는 전략과 가족복지와 지역복지를 강화하는 사회복지서비스를 3차 안전망으로 확충하겠다는 안(案)도 내놓고 있다.

이 안은 우선 보기에는 대단히 고무적이다. 그러나 '사회개발과 경제성장의 균형' '성장잠재력의 배양' '복지행정의 효율화·복지자원의 다원화' 등의 어구들이 주는 뉘앙스에는 의문의 여지를 남긴다. 1997년에 출간된 《김대중의 21세기 시민경제이야기》라는 책에서 김대중 대통령은 '자율과 자립을 도와주는 생산적 복지'라는 논의를 주장하고 있는데, "국민경제의 활력과 탄력성 제고를 위한 현실적 차원에서(p. 195) … 사회전체가 조화롭게 발전하지 못하고 어느 한 부분만 중요시된다면 그 만큼 역기능이 심화되고 … 따라서 경제와 복지를 조화시키기 위하여 경제정의와 분배를 기초로 복지정책을(p. 196) …"이라고 말하고 있다. 여기에는 김대중 정부의 사회복지정책이 개인의 자율과 자립, 경쟁, 생산성 등의 신자유주의적 시장경제의 원리들을 기저에 두고 있다는 염려를 전혀 배제할 수 없다. 이 경우 사회적 비용을 절감함으로써 경제의 생산성을 향상시키려 하거나, 사회복지정책보다는 경제정책을 우선시하게 되어 경제정책의 성공을 보증하지 않는 사회복지정책은 유보될 수도 있다. 또한 사회복지체계의 일부를 민영화하여 시장기능에 맡기고 개인의 자율과 능력에 따라 복지비용을 이용자인 개별 국민의 몫으로 전가시킬 수도 있다. 결국 선 경제회복 후 사회복지정책 확대라는 논리의 연장이며 사회복지정책은 경제정책의 부수물이 되는 셈이다. 현재 한국은 9% 실업률로, 기본적인 생계를 보장하는 '사회안전망'조차 확립되어 있지 않은 상태에서 약 180만 명의 장기실업들이 빈곤층으로 확산되어 사회적 양극화와 불평등이 심화되어 가고 있다. 정부의 세금과 이전소득의 재분배효과는 극히 미미한 상태이다.

'생산적 복지'라는 패러다임 역시 경제와 복지간의 정합적(*positive sum*) 해결방안을 모색하려는 것이기는 하나 국제경쟁력 확보를 위한 전략으로 노동 재숙련화와 유연-기술적 노동시장을 촉진하는 적극적 노동시장정책을 기반으로 하고 있다. 노동하는 것을 전제조건으로 복지를 제공하겠다는 의도이다. 이는 사회복지가 낭비적이고 소비적이라고 폄하시키는 성장논리나 경제 우선에 기초한 시각에서 비롯된 것으로(주성수, 1999: 23) 복지의존성을 막고 노동의욕을 고취시키기 위한 유인책을 복지급부로 제공하는 정책들이 구사된다. 이는 독일과 프랑스, 네덜란드가 채택했던 노동시장내의 노동감축을 위한 정책들인데, 조기퇴직 장려, 고용경력에 관련하여 제공되는 사회보험, 직업훈련 프로그램의 남성지향성, 미비한 수준에 머무는 탁아시설 등으로 가족내 주소득자 외의 가족구성원은 노동시장에 참여할 수 없도록 만들고 있다. 그로 인해 여성과 노인의 노동시장 진입은 차단되고 남성부양자에게 의존적인 가족내 소득이전을 강화하고 있다(Esping-Andersen, 1996: 18~20).

김대중 정부는 이런 전략들이 위기를 해결하기 위해 불가피하다고 주장함에도 불구하고 신자유주의적 경제조치들의 연장선상에서 사회복지정책을 고려하고 있다. 그러나 경제위기 상황에서 긴급한 사회복지욕구들이 산재해 있음에도 불구하고 정부에 제출된 사회보장개발계획안이나 국민기초생활보장법(2000년 10월 실시 예정)도 예산확보의 어려움을 이유로 시행이 유예될 가능성이 있다. 더구나 현정부가 민간과 종교단체 차원의 복지를 강화하여 복지자원을 다양화하겠다는 주장은 정부만이 사회복지 재원충당의 핵심주체일 수 없다는 복지다원주의 논리로 연결되므로 이는 사회복지부문의 가족기능에로의 위임이나 민영화 조치, 자발적 부문과 지역사회의 책임 강화를 전제로 하고 있는 것이다.

한국만이 아니라 위기상황에 있는 국가들의 거시경제적 안정화를 위해 취해지는 긴축정책은 사회보장과 사회정책적 지출을 축소하는 것으로 나타나 사회복지계획을 축소시키거나 공공재정을 불안정하게 만들었다. 사회복지지출의 축소는 곧 복지이용료의 개인부담원칙과 국가책임성의 약화로 나아가 사회복지 서비스의 민영화를 증대시키고, 보건의료 및 교육서비스에 부과되는 비용을 부담할 수 없는 빈곤한 자들을 사회적으로 배제시키게 된다(Michel Chossudovsky, 이대훈 역, 1998: 78). 물론 국가만이 사회복지의 주체여야 하는 것은 아니지만 국가가 사회복지의 일차적 책임을 지고 부차적으로 다양한 복지재원 공급원을 개발하여야 한다는 점이 중요한 것이다.

또한 노동부문에서도 '신자유주의적 코포라티즘체제'인 노사정 위원회를 계급타협의 기반으로 구축해 놓았으나 경제위기 상황에서의 불가피성을 내세운 정리해고제의 합법화와 임금동결 및 삭감 같은 노동유연화 조치들은 고용불안정과 자본에 대한 노동종속성 그리고 실질임금하락, 노동강도의 강화를 촉진하지 않을 수 없게 만들었다. 위기를 해결하려는 이러한 신자유주의적 국가개입은 외환위기는 극복했을지라도 노동자들의 생존권을 끊임없이 위협하는 기제로 작용한다(김세균, 1998: 104, 108). 이런 결과로 대량실업의 발생은 세계자본주의 체제의 모순이 초래한 경제위기의 부담을 노동자들에게 전가시키고 있는 과정으로 볼 수 있다.

2) 경제와 복지 간의 갈등

앞서 논의된 바와 같이 사회민주주의자들인 Giddens와 Omerod는 복지국가가 오히려 경제성장에 긍정적인 영향을 주고 있다고 주장한다. 그들은 경제와 사회가 기능하기 위해서는 일정수준의 도덕적 환경이 필요하고 복지국가가 이런 역할을 수행해 왔다고 말한다(Omerod, 박종찬 역, 1999: 77~85). 따라서 유럽만이 아니라 한국에서도 복지국가와 복지프로그램을 지속시킬 것인가에 대한 논쟁보다는 새로운 세계환경의 변화에 대응하고 복지프로그램의 결함이나 프로그램 시행으로 인해 의도하지 않았던 결과를 초래하지 않기 위해 어떤 노력을 해야 할 것인가 하는 논의로 전환되어야 할 것이다. 애초부터 사회민주주의의 핵심은 노동과 자본간의 계급적 타협, 즉 자본주의 경제의 작동을 위해서 요구되는 사유재산권, 법에 의한 지배 등과 같은 조건을 지키려는 강한 약속(Omerod, 박종찬 역, 1999: 85)이었다. 그렇기 때문에 사회복지는 자본주의의 발전을 보장하기 위한 것이라 할 수 있다.

복지국가를 유지하기 위한 사회적 지출이 위기상황에서는 경제적 재투자의 여력을 허용하지 않기 때문에, 복지국가가 세계시장경쟁의 제약요인이 되었던 서구의 경험과 한국의 현실은 분명 다르다. 서구 복지국가가 경제위기에 직면하여 실시한 사회복지제도의 구조조정은 국민최저선 이상으로 제공되는 국가복지의 급여를 조정하였다는 면에서 제한된 의미의 재구조화라고 볼 수 있다(백종만, 1998: 136). 즉, 사회복지가 국민복지의 최저선을 유지할 수 있는 선에서 사회복지제도의 기능을 일부 조정하거나 개혁하는 수준이었다는 점을 주목해야 할 것이다. 오히려 탈상품화(*decommodification*)

되었던 사회복지 영역을 1990년대 중반부터 재상품화(*recommodification*)하고 있는 서구의 상황변화[4]에 주목해야 한다.

1980년대부터 한국의 축적체제는 대량생산을 기본특징으로 하는 포드주의적 축적체제였다고 볼 수 있지만 몇 가지 측면에서 구조적 불완전성을 내포하고 있었으므로(남기곤, 1997: 315) 복지와 경제간의 구조적인 불균형과 갈등이 내재되어 있었다. 첫째, 노동자들의 저임금으로 인해 국내에서의 대량소비가 이루어지지 못했다는 점, 둘째, 제도화된 단체교섭이 정착되지 못하고 대부분의 규칙과 절차가 자본에 의해 일방적으로 결정되고 강제되었다는 점, 셋째, 국가의 사회보장정책이 극히 미비되어 있었다는 점이 그것이다. 그러므로 고임금 고복지로 특징되는 유럽식 '복지병'을 해소하기 위해 과도한 복지삭감정책을 추진해야 한다는 서구의 개혁논리는 한국의 상황에는 맞지 않는다. 선진 자본주의사회의 복지제도의 형태는 세계시장을 확대하는 과정에서 그들 나름대로 역사적인 변화과정을 겪어 온 것이므로 자본주의적 국민국가의 다양성을 고려해야만 한다(Jessop, 1982: 112). 경제위기를 초래한 원인으로 돌릴 만큼 한국의 복지제공 수준은 전혀 높지 않다. 나태한 복지병을 치유하기 위해 유럽은 경쟁시장 중심의 노동복지(*Market workfare*)를 추구해야 하지만 재벌경제로 인한 부의 양극화와 열악한 사회보장제도를 개혁하기 위해 한국은 좀더 평등한 분배를 추구해야 한다. 경제적으로 어려운 시기일수록 사회내 유대감과 공동체 의식은 필수적이다. 사회보장제도의 확충은 국민들로 하여금 사회내에 평등과 분배적 정의가 점증하고 있다는 인식을 갖게 하며 공동체를 결속시키는 원동력이 된다.

복지와 경제는 결코 갈등적인 관계가 아니다. 복지는 경제를 침식시키지도 않는다. 확대된 공적 서비스프로그램과 복지급부의 제공은 침체된 한국경제에 유효수요를 창출해 낼 수 있는 인센티브를 갖는다. 그래서 복지는 내수경기 회복의 수단이 되고 경제회복은 다시 보다 풍부한 사회복지재원을 제공하게 될 것이다. 복지와 경제의 갈등적 관계뿐만 아니라 좌파와 우파간의 갈등까지 극복할 수 있다고 제시된 대안이 제3의 길이라면 한국에서의 제3의 길은 수용가능한지를 검토해 볼 필요가 있다.

4) 여기에 대해서는 W. Graff, "The State in the Third World", *Social Register*, The Merlin Press: London, 1995를 참조.

3) 제3의 길에 대한 논의의 한국적 타당성 여부

제3의 길에 대한 논의는 Giddens의 《좌파와 우파를 넘어서》 (*Beyond right and left*)라는 책이 단초를 제공하였고, 영국 노동당의 지적 원천이 됨으로써, 1997년 5월 총선에서 승리한 토니 블레어는 이것을 적극적으로 현실정치에 적용하였고, 뒤이어 독일 슈뢰더의 '신중도' 노선으로 계보를 잇고 있다. 제3의 길은 좌우익의 이념을 초월한 중도좌파 노선으로, 영국 대처리즘의 신자유주의적 개혁에 대한 국민적 반동의 결과이자 신자유주의적 시장근본주의인 세계화가 전세계적 공황을 초래할 것이라는 가능성에 대한 비판적 분위기가 유럽의 신좌파 정권의 입지를 강화시킨 결과이다. 제3의 길은 그 동안 노동자계급의 정치적 부상과 사회민주주의의 대중성을 기반으로, 그리고 자본주의체제를 비판했던 좌파 내부에서 공산주의체제의 비민주성에 대한 회의가 증폭되면서, 좌우대립을 넘어선 민주주의 원리로 자본주의의 모순을 극복하고자 하는 역사적 대타협을 성사시켰다는 데 의의를 지닌다(한상진, 1999: 3). 이는 단순한 좌우파 세력간의 타협이 아니라 좌파가 중시하는 사회정의와 사회복지의 완비, 우파가 강조하는 자유시장과 경쟁원리를 조화시키기 위한 노력이다.

그러므로 제3의 길은 신자유주의가 비판하고 있는 복지부문의 거대한 관료화, 비생산성, 투자동기와 노동동기의 감소와 같은 '복지병', 국가재정부담의 과부하 등의 비판을 수용하여 시장경쟁과 개인의 창의성 등의 신자유주의 핵심원칙들을 강조하고 있다. 여기에는 두 가지 원칙이 있는데, '책임없는 권리란 없다'(*no right without responsibilities*)는 것과 '민주주의를 토대로 한 권위'(*no authority without democracy*)이다. 사회복지 수혜라는 사회적 권리를 누리기 위해서는 권리에 상당하는 시민으로서의 의무를 이행해야만 한다는 것과 정책결정을 시민사회의 참여를 통해 이루어지게 하기 위해 시민사회를 동력화시키는 참여민주주의를 주장하고 있다. 이런 두 원칙을 양 축으로 하여 제3의 길 노선이 전개하는 전략들을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 복지의 비효율성 · 비생산성을 극복하기 위해 '생산적 복지' 혹은 '일하는 노동자의 복지'(*Labour's welfare to work*), 그리고 직업훈련, 재교육을 통한 인적 자원의 개발과 인간능력의 재분배를 강조하는 적극적인 노동시장정책에 초점을 둔다. 둘째, 사후 치료적인 기존의 복지에 반하여 사전 예방적이며 장기적인 목적을 지닌 '적극적 복지'를 주장한다. 특히 가족기능을 중요시하여 인간관계의 능동적 신뢰를 통해 가족이

교육적 규제적 물질적 조건을 갖출 것을 요구하므로(Giddens, 김현옥 역, 1997: 173~176), 국가는 시민사회를 활성화시킴으로써 국가의 비효율성을 줄이려 한다. 셋째, 사회정의와 연대를 강조한다. 세계적 빈곤화에 대항하고 생태학적 환경 문제에 대처하는 데에는 자율성, 연대, 행복추구와 같은 보편적 가치들이 인간 상호간 의존성을 높이고 긍정적 삶의 가치들을 회복시킨다고 말한다(Giddens, 김현옥 역, 1997: 252). 넷째, 경쟁과 분배를 모두 중시하므로 공공부문과 민간부문 사이의 상승효과를 추구하며 공익을 추구하면서 시장의 역동성을 이용하고자 하는 '신 혼합' 경제를 지지한다. 실업은 장기적 관점에서 일자리 창출 전략을 통해 대처해 나가야 하며, 정부는 노동동기를 증가시키거나 일자리를 분배하는 방식으로 사회적 경제를 지원하는 역할을 맡아야 한다고 말한다. 다섯째, 세계주의적 국민과 세계적 민주주의를 역설한다. 세계화 추세에 따라 국민의 활동범위가 세계적 수준으로 확대되어야 세계적 연대에 의한 효과적인 노동운동이 가능하며, 빈곤과 불평등의 세계적 확산을 심화시키는 초국적 금융자본이나 환경위기에 저항하기 위한 연합노선을 구축할 수 있다고 가정한다.

그러나 좌파이론가들은 제3의 길은 실체가 없고(Hobsbawm et al., 노대명 역, 1999: 87) 중도 좌파적이지도 못하며 신자유주의적인 것에 불과하다고(ibid. : 25) 단언한다. 평등 - 불평등, 포함 - 배제, 분배기능의 국가 - 시장이라는 가치지향에서 이미 좌파와 우파의 명백한 이념적 구분이 이루어지고 있는데도 불구하고 현실정치가 좌파와 우파를 넘어선 초월적 이념을 구현할 수 있다는 생각이야말로 존속될 수 없으며(Bobbio, 박순열 역, 1998: Chapter 3), 대처리즘의 신자유주의적 요소를 '실용주의'화한 이데올로기적 변형에 다름아니라는 비판이 좌파의 입장이다. 그런 관점에서 Bobbio는 제3의 길이 좌파와 우파라는 다른 두 실체를 먹어치움으로써 자신의 존재를 실현하는 '포섭적인 중앙'(*inclusive middle*)이며 이론적으로는 양자를 수용하면서도 동시에 억압하는 불완전한 이념이라고 비판한다.

제3의 길에 대한 논의에서 더욱 중요한 문제는 현실적으로 자유시장과 사회적 평등은 양립할 수 없다는 점을 간과하고 있다는 것이다. 시장은 근본적으로 자율성과 창의성을 지닌 인간들간의 자유로운 경쟁을 전제로 하기 때문에 시장에서의 경쟁력이나 진입장벽의 문제를 지닌 사회적 약자계층은 시장기제 외의 어떤 기제로 보완되어야 한다는 것에 대해 관대하지 않다는 점이다. 마찬가지로 현재 김대중 정부의 '민주주의와 시장경제의 병행 발전'이라는 정책강령에 기반한 일련의 정치·경제·사회 전반에 걸친

구조조정은 노동부문의 유연화를 기반으로 한 것이었고, 그 결과 대량의 실업과 노숙자(*homelessness*)의 발생, 고금리 저임금화, 빈곤의 증대와 사회적 양극화를 감수하고 있다는 점에서 문제점이 있다. 경제성장과 복지제도가 고도로 발달한 상황에서 경제침체에 대처하려는 의도로 국가의 과부하된 책임성을 완화하거나, 경제의 구조조정 과정에서 급여체계를 삭감시켰던 유럽 선진국가들로부터 복지국가의 위기를 진단하고 재구조화의 기본논리를 차용하려는 것은 무모한 시도이다. 이런 의미에서 현 정부의 정책을 제3의 길이라고 논평하는 일부의 사람들에 대해 좀더 많은 합리적인 논쟁과 검증이 요구된다. 복지로 인해 누가 혹은 어느 부문이 이익을 보고 손해를 보는가를 구분하기보다는 사회적 위험의 범위와 강도가 변화하고 있는 상황에서 어떤 복지프로그램으로 개인의 안전과 사회적 안녕을 유지할 것인가를 전제로, 복지국가의 의도하지 않은 결함과 부작용을 극복해 나가는 데 정책의 초점이 모아져야 할 것이다. 과부하된 복지제도의 비용을 경감하고 현실적인 정치세력인 구 좌익과 신 우익의 대립을 극복하기 위한 유럽식 대안이 제3의 길이라면(Bobbio, 1998: 184) 한국에서는 구 사회민주주의자들이 경험했던 복지확대로 인한 모순이 존재하지 않았으며, 이 모순을 극복하기 위해 현 정부가 신 좌파가 될 이유도 없다. 유럽국가 내부의 복지체제에는 고유의 다양성들이 존재한다는 것과 사회경제적 환경과 정치적 권력구조에서도 한국과 유럽의 경험간에는 큰 차이가 있으므로, 아직 복지제도의 기반조차 확립되지 못한 상태에서 사회복지를 '생산적'으로 축소해 갈 수 있는 대안으로 제3의 길이 논의되는 것 자체가 논리적으로 맞지 않다. 오히려 외환위기 이후 발생한 대량실업과 대규모 노숙자 발생은 우리의 복지제도가 국민들의 기본적 최저선도 포괄하지 못하는 제도적 미비성으로 노출되어 있는 상황이다(근로가능한 실직자들은 생계보호를 받을 수 없다. 이들 중 대다수가 가정파괴와 이혼 등으로 노숙자가 된다(대구참여연대, 1999: 13)는 점을 주목해야 한다).

경제와 복지가 만성적으로 불균형을 이루고 있는 한국에서만이 아니라 여타의 나라들까지도 제3의 길을 담론화하기에 앞서 적어도 다음의 세 가지, 즉 시장기능의 완결성 여부, 각국의 정치경제적 위치 그리고 각 개별국가내 계급역학 등의 상황적 맥락에 대한 면밀한 분석이 전제되어야 한다.

첫째, 통화주의자들은 시장실패보다 국가실패가 더 치명적이며 수정이 불가능하다고 비판하고 있으나 세계화란 금융시장의 통합을 의미하기 때문에 초국적 거대자본의 엄청난 위력은 국제시장만이 아니라 국내시장의 불완전성을 야기시키는 가장 큰 원인

이 된다. 이것은 동아시아의 경제위기에서 이미 입증되었다. 초국적 투기자본을 한 부분으로 포함하는 '시장' 자체에 대한 통제가 가능하여야 하며, 그런 통제의 대안이 국제적 수준에서 모색되어야 한다. 다시 말해서 세계시장이 엄청난 자본 흡입력을 가진 소용돌이로 존재하는 한 국가가 노동과 자본 사이에서 제3의 길이 추구하는 중도를 유지한다는 것 자체가 불가능하다.

둘째, 국내적으로 볼 때도, 범지구적 경제와 초국적 금융자본에 '예속된' 각 국가들이 일국적 개혁만으로 새로운 사회를 추구한다는 것은 거의 전망이 없다. 세계적 환경은 각 개별 국민국가의 정치적 방향을 좌우할 뿐 아니라 세계질서 속에서의 각국 정치경제적 위치를 결정짓는다. 세계체제 속에서 일국 단위에서 수행된 복지축소 전략들이 낳은 빈곤의 확대, 자본의 거대화, 대량 실업, 고물가, 낮은 급여수준 등이 선진국가들의 장으로부터 출발하여 전세계로 확산되어 적용될 경우 일국 단위에서 해결되지 않은 모순들은 단지 확대된 차원에서 재생산될 것이라는 점이다(김성구 · 김세균 외, 1998: 112).

셋째, 변화를 결정하는 궁극적인 요소는 사회세력간의 역학관계이므로(김영순, 1996: 327), 각 국민국가내의 계급역학에 대한 이해가 선행되어야 한다. 노동시장의 문제는 곧 복지정치의 논쟁과 갈등으로 직결되고 노동시장 정책의 효율성과 성과는 지배정당의 존속기간을 결정할 만큼 첨예한 정치적 쟁점을 형성하여 왔다(김영순, 1996: 159). 유럽 대부분 국가들의 복지제도는 노동계급의 치열한 투쟁과 이에 대한 지배계급의 저항과 양보를 배경으로 한 것이었다는 점에서 볼 때, 노동계급의 정치적 경제적 이익대변을 위한 노동운동이 활성화되지 않고서는 복지발전이 불가능하다는 것이 유럽 노동운동사에서 얻을 수 있는 역사적 교훈이다(송호근, 1997: 107~108). 물론 복지국가의 성립은 계급투쟁이 아닌 계급타협의 산물이지만 분배문제에 대해 상이한 이해관계를 갖는 계급들 사이에서 복지 재구조화라는 문제에 대해 재현되는 계급대립의 양상은 새로운 계급동학이 요구된다는 것을 암묵적으로 내포하고 있다.

넷째, '생산적 복지' 혹은 '노동하는 복지'의 개념은 사회 속에 엄존하는 사회적 약자들인 장애자, 노인, 여성, 아동, 소수민족 등과 같이 노동시장에 용이하게 진입할 수 없는 계층들을 여전히 부담스러운 '의존자'로 규정하게 되는 전철을 되풀이 할 뿐이다. 특히 가족의 기능을 강화시키는 이면에 발생하게 되는 여성고용 불평등의 문제가 논리적으로 모순된다. 대다수 여성은 가사노동내에서 남성부양자에게 의존하거나 국민최

저선 수준에도 못 미치는 복지수혜에 의존할 수밖에 없는 과거의 상황과 크게 나아질 것이 없다. 노동시장내의 '성분절 구조'와 남성과는 '구별되는' 여성의 차이, 그리고 여성 내부에서의 계급적 차이까지도 완화할 수 있는 사회적 조절 메커니즘을 제3의 길이 제시할 수 있다고는 보이지 않는다. 결론적으로 제3의 길은 한국의 경제위기와 그로 인해 파생된 많은 사회문제들을 해결할 수 있는 대안적 논의가 아닌 서구의 현실적 기회주의에 지나지 않는다.

4. 맺음말

통합된 세계경제질서와 초국적 금융자본의 지배라는 경향 못지 않게 염려스러운 것은 새로운 자본주의 경제질서의 점증하는 불안정성 자체가 아니라 차라리 초국적 금융자본이 주도하는 세계경제 질서의 구축과정에 국민경제를 순응시키거나 신자유주의적 위계질서에 편입하기 위한 국가의 자의적인 대응책이다. 거기에다 통화주의자들로 구성된 주류경제학자들과 정치권에서 세계화란 개별 국가수준에서는 저항할 수 없는 불가항력적 위력을 지녔다고 여기는 운명론적 태도이다.

그러므로 서구 선진국의 복지국가를 비판하는 입장에서는 복지국가가 비효율, 비생산적이어서 국가의 축적위기를 초래하였다고 본다. 복지국가 위기론의 핵심은 복지와 성장, 축적과 정당화라는 상충적 요소의 공존이 필연적으로 위기를 만들어내며, 이 위기는 어느 한쪽을 완전히 포기하지 않고는 해결되지 않는다는 분석이다. 그러나 이러한 주장을 세계화라는 맥락 속에서 검토해 보면 몇 가지 성찰적 분석이 가능하다.

첫째, 개별 국민국가들은 세계시장에서의 성공적인 성장을 획득하기 위하여 국내의 사회적 비용을 줄이려 하기 때문에 일차적으로 사회급여를 감소시키게 된다. 영국에 뒤이어 독일, 프랑스가 그러했고, 스웨덴조차도 13%의 높은 실업률에도 불구하고 1994년에 재집권한 사민당이 국제경쟁력 강화를 목적으로 기업의 자율성을 최대한 고무하면서 연금기여기간의 연장과 기여에 비례하는 연금급여액, 노동복지(*workfare*)의 강조, 지방분권화와 서비스의 민영화를 촉진시켜 왔다. 세계경쟁에서 생존하기 위한 이윤추구적 성장전략의 경제정책에 사회정책을 종속시키는 결과가 초래되고 있다.

둘째, 신자유주의는 국내적 여러 요인들과 복지체제의 불완전성에 대해 지나치게

편협한 분석을 하고 있다. 직업 및 가족형태의 분화, 기존 복지프로그램과 사회적 욕구간의 불일치, 복지욕구의 폭증, 경제성장의 둔화 및 탈산업화와 같은 경제환경의 변화, 노령화 및 낮은 출산율, 기대수명의 연장으로 인한 연금재정지출의 위협, 증대되는 실업문제 등과 같은 양상들은 포스트포드주의적 생산양식이 빚어낸 후기산업사회 고유의 경향임에도 불구하고 마치 복지국가의 사회정책이 이러한 경향들을 조장한 것으로 비난한다.

셋째, 금융자본은 시장으로의 진입과 철수가 신속하고 자유로우나, 노동은 법적 규제나 문화적 요소 때문에 국내적 경계내에 규제되어 있으므로 다국적 자본에 비해 노동조건과 임금 등에서 불리한 입장에 처해 있다(김수행, 1998: 152~153). 이로써 선진국들은 거대자본의 소유와 정보 및 기술지향적인 핵심 노동부문을 소유하게 되지만 후진국들은 다국적 자본에 종속된 미숙련의 주변화된 노동부문을 소유한 저임금 예속국으로 전락하게 되어, 세계자본주의의 양극화가 가속화되고 있다. 또한 개별 국민국가 내의 노동시장에서도 이러한 핵심 - 주변 노동자들로 분절되어 노동계급내의 양극화 및 노동조합의 정치적 역량을 약화시켰다. 이는 노동계급이 국가복지의 확대를 요구할 수 없게 만드는 배경이 되었다.

넷째, 서구 선진국들의 경험에서도 입증되었듯, 일정수준까지는 성장 - 고용 - 복지간의 호순환적(好循環的) 관계를 유지할 수 있었다. 전후 케인즈주의적 포디즘체제에서 복지제도와 사회서비스가 노동의 재생산과 자본의 안정적 확대재생산을 오히려 가속화시켰고 국가복지가 유효수요 창출에 기여해 왔다는 점을 간과해서는 안될 것이다(김영순, 1996: 116). 이는 아직 경제개발수준이 전근대적인 후진국가들이나 개발도상국들에게는 정치 - 경제 - 사회복지라는 구조적 연계망을 구축해야 하는 국내적 요구가 절실하다는 점을 시사한다.

다섯째, 금융자본의 세계화로 인해 한편으로는 국민국가 스스로 자본의 가치증식 조건(정치적 · 경제적 · 이데올로기적 조건)을 유리하게 만들기 위해 국가개입 부문을 축소시켜 왔지만, 다른 한편으로는 자본축적의 조건과 노동규율을 지속시키기 위하여 국가를 필요로 한다. 모든 초국적기업의 배후에는 국가적 기반이 존재하며 기업은 그 생존력을 유지하기 위하여 지방정부에 의존하고 또 다른 시장이나 다른 노동력에 접근하기 위하여 다른 국가들에게도 의존하게 된다(Wood, 박대련 역, 1998: 28). 이런 설명에는 세계화가 노동계급의 투쟁을 오히려 더 정당화시킬 수 있고 더 가능하게 만들었다

는 긍정적 전망을 남기고 있다.

세계화가 신자유주의 이데올로기를 강화하고 그 원인을 복지국가의 모순 때문이라고 보는 분위기 속에서, 노동자들의 실질임금과 고용상태는 국제경쟁이 치열해짐에 따라 더욱 악화되고 있으며, 동시에 노동자들도 더 이상 국가가 추진하는 사회복지 감축을 감내하고 있지만은 않기 때문에 선진 각국은 갈수록 구조적인 재정위기에 시달리고 있다. 그러나 결과적으로 재정수입의 가장 큰 원천인 노동자들의 소득이 감소함으로써 국가 재정수입도 줄어들고 있다. 또한 노동자의 삶이 불안정해질수록 노동자들의 복지에 대한 요구수준은 오히려 증가하게 된다. 따라서 노동계급의 복지요구가 국가의 개입가능성을 확대할 수 있을 것이라는 기대가 가능하다. 여기에 사회복지정책은 자본의 파괴적인 운동을 제어하고 자본할당과 경제적 잉여의 배분을 경쟁과 이윤율의 논리가 아닌 민주주의적 논리에 두기 위하여 국가권력을 활용하는 것이어야 한다.

그러므로 현재 한국의 위기에서 본질적인 문제는 '성장'이냐 '복지'냐 라는 이분법적 견해가 아니라 초국적 금융자본의 지배로부터 국민경제의 상대적 자율성을 확보하고 국민들이 국가로부터 사회복지기반의 확충을 보증받는 길이라는 것을 인식하는 것이다. 유럽과는 상이한 역사적 과정과 정치경제적 환경을 배경으로 하고 있는 한국에서 성급한 복지위기 논쟁이나 제3의 길에 대한 논의는 보다 신중하게 접근되어야 할 것이다.

한국적 복지국가의 모형에 대한 완성된 비전을 제시하기도 전에 신자유주의적 사회정책으로 선회하는 경향과 이런 선회를 제3의 길이라고 주장하는 정치적 수사는, 사회적 불안정과 불평등의 근원이 시장의 경쟁적 질서에서 유래하고 이 경쟁질서는 공동체의 질서를 파괴할 수밖에 없다는 점을 경시하는 것이다. 오히려 한국 자본주의의 결함이 초래한 구조적 모순과 폭증된 복지욕구를 해결할 수 있는 비판적 논의들에 더 많은 관심을 기울여야 할 때이다. 세계시장 경제가 초래하고 있는 제반 문제에 대처하기 위해 Soros는 국제적 수준의 신용보증기금이 필요하다고 주장하고(Soros, 형선호 역, 1998: 250~251), Giddens도 세계화의 움직임을 감독할 수 있는 초국가적기구(유럽연합과 같은)에게 권한을 위임해야 한다고 역설한다(IEA 저, 박종찬 역, 1999: 60~61). 아시아연합(이수훈, 1996: 61, 민노연의 동아시아지역연대구상 제의)의 형태나 제3세계 연합(김성구 · 김세균, 1998: 113) 등과 같은 식으로 개별국가의 경계선을 뛰어넘어 개혁세력의 세계적 연대가 필요하다.

복지이데올로기(Hewitt, 1992; George & Wilding, 1994)를 담론화하거나 사회운동적 노동조합주의 논의(Moody, 1997), 또는 복지윤리논쟁과 같은 새로운 사회적 담화상황을 구축해 나감으로써 복지합의와 계급타협을 위한 또 다른 토대를 모색하는 일도 중요할 것이다.

■ 참고문헌

김 균 · 박순성. 1998. "김대중 정부의 경제정책과 신자유주의." 이병천 · 김균 편. 《위기 그리고 전환 : 새로운 한국경제 패러다임을 찾아서》 당대.

김성구. 1998. "경제위기와 노동자운동의 대응방향에 관한 몇가지 쟁점에 대하여." 김성구 외. 《한국사회 위기논쟁》 문화과학사.

김성구 · 김세균. 1998. 《자본의 세계화와 신자유주의》 문화과학사.

김세균. 1998. "IMF 관리체제, 김대중 정권 그리고 노동운동." 《IMF 체제와 한국 위기논쟁》 문화과학사.

김수행. 1998. 《21세기 정치경제학》 새날.

김영순. 1996. 《복지국가의 위기와 재편》 서울대학교출판부.

남기곤. 1997. "1990년대 노동시장 및 노사관계의 변화양상." 《한국경제의 위기와 개혁과제》 풀빛.

대구참여연대. 1994. 《대구지역 노숙자 실태조사 보고서》.

백종만. 1998. "국민의 정부, 사회복지 개혁과제의 올바른 정립." 《IMF 시대와 한국 사회복지》 참여연대.

송호근. 1997. 《시장과 복지정치》 사회비평사.

신광영. 1998. "제3의 길, 신자유주의의 대안인가" 《노동과 사회》 12월호.

이수훈. 1996. 《세계체제의 인간학 : 당대 자본주의 문명과 그 이후》 사회비평사.

이재열. 1998. "IMF 시대 노사관계의 변화." 《IMF 시대 한국 사회 · 경제 위기, 어떻게 극복할 것인가?》 서울대학교 사회과학대학 심포지엄자료.

주성수. 1999. 《빈곤과 실업극복을 위한 생산적 사회복지정책》 한양대학교 출판부.

한국보건사회연구원. 1998. "제1차(1999~2003) 사회보장발전계획안."

한상진. 1999. "제3의 길과 윤리적 자본주의." 《제3의 길 - 한국적 가능성》 경북대 · 대구사회연구소 제1회 21세기 발전모델 포럼자료집.

허만형. 1998. 《복지가 경제를 살린다》 홍익제.

Bobbio, N. 1995. 《제3의 길은 가능한가》 박순열 역. 물결.

Chossudovsky, M. 1997. 《빈곤의 세계화》 이대훈 역. 당대.

Cox, R. H. 1998. "The Consequences of Welfare Reform : How Conceptions of Social Rights are Changing." *Journal of Social Policy*. Vol. 27:1 January.

Edmund s. P. 1994. "On the Damaging Side Effects of the Welfare System : How, Why and What to Do." edited by Mario Boldassarri et al. *Equity, Efficiency and Growth : The Future of the Welfare State*. MacMillan Press LTD & ST. Martin's Press Inc.

Esping-Andersen, G. ed. 1996. *Welfare Sates in Transiton : National adaptions in Global Economics*. United Nations Research Institute for Social Development & SAGE Publications.

Freeden, M. 1986. *The New Liberalism : An Ideology of Social Reform*. Clarendon Press. Oxford.

George, V. 1998. "Political Ideology, Globalisation and Welfare Futeres in Europe." *Journal of Social Policy*. Vol. 27 Part 1. Cambridge University Press.

George, V. & Wilding, P. 1994. *Welfare and ideology*. Harvester Wheatsheaf.

George, V. and Taylor-Gooby, P. 1996. *European Welfare Policy : Squaring the Welfare Circle*. MacMillan Press LTD.

Giddens, A. 1994. 《좌파와 우파를 넘어서》 김현옥 역. 한울.

Giddens, A. 1998. 《제3의 길》 한상진 · 박찬욱 역. 생각의 나무.

Hobsbawm, E. et al. 1999. 《'신자유주의의 죽음' 제3의 길은 없다》 노대명 역. 당대.

Institute of Economic Affairs. 1998. 《제3의 길 이야기》 박종찬 역. 자유기업센터.

Martin, Hans-Peter · Schumann, H. 1996. 《세계화의 덫》 강수돌 역. 영림카디널.

Soros, G. 1998. 《세계 자본주의의 위기》 형선호 역. 김영사.

Wolf, Jr. C. 1988. 《시장과 정부 : 불완전한 선택대안》 전상경 역. 교문사.

Wood, E. M. 1997. "국가, 노동 그리고 계급투쟁." 박대련 역. 《읽을꺼리》 3호. http://member. sing-kr. org/~copyle/.

Glennerster, H. 1995. *British Social Policy : Since 1945*. Blackwell Publishers.

Grover, C. · Stewart, J. 1999. "Market Workfare : Social Security, Social Regulation and Competitiveness in the 1990s." *Journa of Social Policy*. Vol. 28. Cambridge University Press.

Hall, S. 1988. "Popular-Democratic vs Authoritarian Populisml." *Hard Road to Renewal : Thatcherism and the Crisis of the Left*. edited by Stuart Hall, Verso,

Hewitt, M. 1992. *Welfare, Ideology and Need*. Harvester Wheatshef.

Jessop, B. 1982. *The Capitalist State : Marxist Theory and Method*. New York University

Press.

_____. 1991. "The Welfare State in the Transition from Fordism to Post-Fordism." *The Politics of Flexibility.* edited by B. Jessop et al. Aldershot Edward Elgar.

Miliband. 1977. *Marxism and Politics.* Oxford University Press: Oxford.

Moody, K. 1997. "Towards am International Social Movement Unionism." *New Left Review.* No. 225. 9/10.

Pontusson, J. 1992. *The Limits of Social Democracy: Investment Politics in Sweden.* Ithaca and London: Cornell Universiy Press.

Wilet, D. 1992. *Morden Conservatism.* Penguin: London.

Globalization and Critical Review for the Korean Welfare State

Kim, Yung Whoa (professor of Kyungpook National University)
Lee, Ogg Hee (Ph. D of Kyungpook National University)

The integrated global economic system have intensed Liberalization, dereguration, privatization. National states were subordinated in global economic system. To save social costs and to encourage the national competition power, the globalized market tends to reduce the domestic social expention. Truely anxious things are not the defectiveness of capitalism itself but neo-liberal measures of each national states. So neo-liberal globalization beat welfare states. Welfare and growth, accumulation and justice are inter-conflict elements, and these confliction is well explained in context of globalization. Stratigies of growth pursuing economic benefits subordinate social policy in economic policy. Globalization did not always reduce the power of national state, but each national states purposely reduce the power of state and state participations. Thus Globalization can be overcome and must be overcome, eventually, the history of social welfare in korea differ frome that of European states. Their's social welfare retrenchment have based on the

excessly expeneded welfare provision, but the frame of social welfare in korea is not yet established in history. Fundamentally historic experiences between European and korean social welfare are different.

So "the third way" in korea must be in carefull approaches and the social welfare policy in korea must purchase "anti-market policy" and the equal distribution.