

한국복지와 민주주의*

고세훈

고려대 행정학과 교수

I. 문제의 위상

대체로, 반드시 그런 것은 아니지만, 긴 안목에서 보면 민주주의는 재차 민주주의를 부르고 깊게 만든다. 예컨대 정치권(政治權) 즉 형식적 민주주의의 발전은 사회권 등 실질적 민주주의의 발전을 논리적으로 그리고 왕왕 경험적으로 선행한다.¹⁾ 한국은 근대국가의 형성, 산업화, 민주화와 같은 비동시적, 순차적 과제들을 동시적이고도 매우 급박하게 추진해 오면서, 민주화의 형식은 굴절되고 내용은 피폐를 거듭했으며, 그 와중에 복지란 기껏 권위주의적 정권의 취약한 정통성을 은폐 또는 보전(補填)하기 위한 정치적 선언의 수준에서 거론되던가 혹은 아예 정책 어젠다의 외부에 위치한 하위개념으로 치부되었다.

한국사회가 빈곤, 불평등, 복지 등의 문제를 주목하기 시작한 것은 1987년 시민사회의 대폭발 이후의 일이었다. 특히, 민주화 붓물 이후, 이른바 수평적 정권교체란 것을 힘겹게 일궈냈던 김대중 정부는 그때까지 사실상 부재에 다름없던 한국복지의 위상을 전격 한 단계 격상시켰던 최초의 정권이었다. 동 정부는, ‘생산적 복지’로 명명된 복지개혁을 추진하

* 이 논문은 2004년도 고려대학교 연구년 기간에 작성된 것이다.

1) 심지어는 19세기 말과 20세기 초의 세기전환기에 완전한 프롤레타리아 독재의 구현을 추구했던 다양한 좌파이론가들(운동가들)의 낙관도 본질에서는 크게 다르지 않았다. 예컨대 엥겔스는 “혁명은 투표소에서!”를 외쳤고 카우츠키는 “진정한 의회주의체제는 부르주아 독재 못지 않게 프롤레타리아 독재를 위한 도구가 될 수 있다”고 단언한 바 있다(Pierson 2001, 28-9).

면서, 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험의 4대 보험과 기초생활보장을 위한 공공부조 등 복지체계의 각종 제도들을 21세기 전환기의 불과 몇 년 동안에 정비 혹은 확충했고, 노사정체제를 출범시켰으며, 몇몇 노동 관련 악법들을 폐기시킴으로써 사회경제적 갈등의 제도화를 위한 단초를 열었다. 그러나 김대중 정부의 복지개혁은 때마침 몰아쳤던 환란과 그것이 가져다 준 급박하고도 당면한 경제사회적 위기에 대한 임기응변적 대처라는 한계에서 크게 벗어나지 못했다. 오히려, 이러한 팔목할만한 듯한 변화의 배후에서, 한국복지의 현실은 여전히 부채에 가까운 저발전의 상태에 있고, 그 전망은 변함 없이 암담하다.²⁾

복지국가의 축소 재편이 일상적으로 운위되고 신자유주의적 세계화 추세와 더불어 노동의 유연화와 경쟁력 담론이 우위를 점해갈수록, 복지의 문제는 퇴직자, 노약자, 실업자, 장애인 등 시장외부자 뿐 아니라 저임과 불안정고용에 시달리는 시장내부자의 실질적인 (사회적) 편입에 관계되는 문제이기도 하다. 전자와 관련하여, 한국사회보장의 대종인 4대 보험은 기초연금 개념이 배제된 채, 재원조달과 급여의 방식에서는 사실상 소득비례와 수익자부담의 원칙에 입각해 있으며, 거기에서 국가의 역할은 행정관리자에 머물러 왔다. 곧 한국의 사회보험은 서민층의 최저생활 보장과는 처음부터 무관하게 구상되었으며, 극빈층을 겨냥한 공공부조 프로그램도 취약한 예산배정에다 엄정한 가계조사에 의거해 있어서, 자활을 위한 기반조성이나 최저생계비의 보장이라는 원래의 취지를 무색하게 만들고 있다.³⁾ 후

2) 아무리 통계란 것이 드러내기보다는 감추는 것이 많다 할지라도, 한국복지의 현 위상에 관한 몇몇 양적 자료들은 한국적 (비)문명의 객관적 현실을 낮 뜨겁고도 고통스럽게 확인시킨다. 오늘날 소위 복지국가로 분류되는 국가들에서 국민총생산의 절반 이상을 국가예산이 점유하고 다시 국가예산의 절반 이상이 복지관련 항목을 위해 지출될 때, 한국은 국민총생산의 15% 정도를 국가예산이 차지하고 국가예산 가운데 다시 15% 미만을 복지관련 사업을 위해 지출하고 있다. 한국의 복지수준은 이들 국가들이 우리와 비슷한 (일인당) 국민소득 수준을 보였던 1980년대의 복지지출수준의 절반에도 미치지 못하는 수준이며, 우리보다 훨씬 산업화의 수준이 낮은 웬만한 개발도상국들의 그것에 비해서도 형편없이 낮은 단계이다. 에스핑-안데르센의 기준을 통계적으로 적용한 한 경험적 연구(남찬섭 2002, 556-592)에 의하면, 한국은 김대중 정부의 복지개혁이후에도 종래의 낮은 탈상품화와 사회계층화 그리고 국가의 주변적 역할 등에서 거의 변화를 보이고 있지 않고 있다.

자, 즉 시장내부자인 고용된 자의 복지 문제 또한 그 조야한 정도에서 결코 만만치 않거니와, 무엇보다 전체 고용인구의 60%(이는 선진산업국들의 2배에 달하는 수치이다)에 육박하는 비정규 노동인구의 급증으로 인한 이른바 ‘어두운 고용’의 문제가 갈수록 심각하다. 통상 비정규직 종사자들은, 직무의 양과 성격에서는 정규직과 별 차이가 없지만, 정규직에 훨씬 못 미치는 임금수준과 불안정고용에 시달릴 뿐 아니라 전통적 복지와 관련해서도 정규직 근로자에 비해 현저하게 열등한 처우를 받고 있다. 예컨대, 한 조사(양재진 2003)에 의하면, 2001년 현재 국민연금, 건강보험, 고용보험의 적용률이 정규직 근로자의 경우 각각 92.7%, 94.8%, 80.0%인데 반해 비정규직의 경우는 각각 19.3%, 22.2%, 20.7%로 그 편차가 매우 극명하다. 이러한 상황에서 최근 급증하는 빈민들의 생계형 자살을 사회적 타살로 규정한다 한들, 과연 누가 변변히 이의를 제기할 수 있을 것인가.

‘생산적 복지’가 주창된 이래 상대적으로 개혁적이라 기대했던 정권이 연이어 집권에 성공했지만, 한국의 복지체제는 국가의 최소개입주의에 의존하는 배제의 기제라는 오명에서 여전히 자유롭지 못하다. 오늘날 유행하듯이, 경쟁력 제고와 노동유연화의 극대화가 우리 모두의 사회적 윤리, 가치로 치부되는 한, 어두운 고용의 문제가 갈수록 심각해지리라는 것은 불을 보듯 명확한 일이다. 재벌개혁을 위한 요란한 광파례가 울린 지 수년

3) 제 아무리 세계화 담론이 성행하고 복지국가의 위기론이 맹위를 떨칠지라도, 도리 없는 사회경제적 약자들, 불가피한 시장탈락자들에게 최소한의 물적 생계수단을 보장한다는 사상이야말로 문명을 야만과 구별짓는 마지노선이라는 점이, 좌우의 경계가 아무리 흐릿해져도 혹은 그럴수록, 범해질 수 없는 상식으로 남아있는 시대이다. 국민연금이나 실업보험 혹은 건강보험 같은 보편성 연금제도는 아예 논외로 할지라도, 한국의 2004년도 극빈층의 기초생활보장, 서민 주거안정, 육아시설, 노인요양시설지원 등 광의의 공적 부조 관련된 사회복지지출 규모는 예산총액의 1%, GNP의 0.2%에도 미치지 못하는 미미한 규모이며, 이는 서방국가들이 오늘날의 우리와 소득수준이 비슷했던 1980년대 지출했던 규모—미국 2.5%, 캐나다 2.7%, 영국 4.3%, 프랑스 4.0%, 스웨덴 5.5% 등—와 비교해도 그 편차가 너무나 극명하다(조영훈 2002b, 270-71). 한국빈곤문제연구소 류정순 소장의 비공식적 집계에 따르면, 한국 빈민의 숫자는 800만 명에 달하며 그 가운데 기초생활보장 혜택을 받는 135만 명 정도를 제외한 나머지 660만 정도가 차상위계층으로 분류되어 기초생활보장제도의 사각지대에 놓여 있다(양승훈, 2003).

이 지난 작금에도 재벌체제가 표상하는 구태의연한 위계적·반민주적 기업지배구조의 실상은 여전히 이렇다할 변화의 조짐을 보이지 않고 있다. 노사정위원회는 정부가 노/자 간에 이미 존재하는 불균등한 권력상황을 조정하는 권력균형자로서의 역할을 애초에 방기(放棄)하면서 사회통합을 위한 진정한 제도적 대타협을 이끌어 내는 데 사실상 실패했다. 무엇이 문제이며 무엇을 해야 하는가. 다음은 한국이 명실상부한 복지국가로 발돋움하기까지 걸림돌로 간주돼온 여건들과 충족돼야 할 요건들을 민주주의의 관점에서 총론적으로 짚어본 것이다.

II. 산업화, 세계화, 노령화

보수주의적 관점을 빌린다면, 자본주의적 산업화는, 그 자체로, 두 가지 점에서 복지국가의 발전을 촉진한다. 소극적 의미에서, 산업화는 유기체로서의 한 사회가 안정적으로 유지되기 위해 발전시켰던 전통적 복지제도들을 소멸시킴으로써 그러한 소멸이 남긴 공백을 메우기 위한 복지국가의 기능적 필요성을 요구한다. 이러한 관점을 따르면, 예컨대 영주와 농노 사이의 쌍방적 책무개념에 입각했던 봉건제와 중세 이래 방대한 행정, 자선기구로서의 교회의 역할이 장기간 제도화되었던 서유럽국가들이, 그러한 역사적 경험 즉 산업화와 더불어 소멸될 복지제도의 전통을 가져보지 못한 미국 등 (영국을 제외한) 앵글로색슨 국가들에 비해 훨씬 선진된 복지체제를 발전시켜 온 것은 당연하다.⁴⁾ 한국은 전통적으로 농업중심의 사회였으면서도 삼국시대 이래 일제시대에 이르기까지 왕에 의한 직접적 수탈을 가능케 하는 방대한 관료적 지배체제가 대세를 형성했다. 이에서 기인한 일방적 착취/소의 관계는 갈등과 대립을 매개 내지 중화시킬 제도나 계층을 결여하고 있기 때문에, 예컨대 봉건제와 교회 중심의 교구

4) 물론 역사적 경험에 기댄 기능주의적 설명이나 예측은 서유럽국가들 내부의 복지국가성(welfare stateness)의 현격한 차이를 적절히 설명해 주지 못하며, 예컨대 일본이나 중국과 같은 장구한 봉건제적 유산을 지닌 아시아 국가들의 낮은 국가복지 수준을 설명하는 데도 역부족이다.

(parish)체제에 특징적이었던 온정주의적 지배자윤리(noblesse oblige)가 제도적으로 자리잡을 여지가 없었다. 이러한 맥락에서 보면, 복지제도의 역사적 간극(間隙) 자체가 부재한 한국사회가 서유럽 국가들에 일반적인 보수당이나 카톨릭정당 혹은 기독교민주당과 유사한, 즉 종교적 온정주의를 기반으로 한 정당들을 발전시키지 못했던 저간의 사정을 결코 이해 못할 바도 아닌 것이다(cf. van Kersbergen 1995). 만일 역사란 것이 사라진 것들에 대한 기억이 만들어 낸 제도적 유산들의 집적물이라면, 한국복지의 미래는 참으로 암담한 것이 아닐 수 없다.⁵⁾

5) 전통적 복지제도 가운데 또 하나 빼 놓을 수 없는 것이 대가족제일 것이다. 한국은, 유교주의적 효(孝)사상 등의 영향으로 지체되긴 했지만, 대가족제의 해체를 넘어선 가족공동체의 붕괴라는 세계사적 문제에 이르면, 단연 세계와 역사를 선도(先導)하는 나라이다. 오늘날 한국은 세계에서 가장 낮은 출생률과 가장 높은 이혼율 그리고 역시 가장 높은 해외입양률을 자랑하는 나라이며, 가정폭력, 낙태율, 유아방기율에서 세계적 수준에 달한지는 벌써 오래되었다. 부모 뿐 아니라 배우자와 자식과의 관계까지 재정 의하거나 해체하는 이러한 퇴행적 가족관계를 나는 부부와 자식 중심의 전형적 핵가족마저 부인한다는 의미에서 '극소주의적 핵가족'이라고 부르고자 한다. 이러한 극소주의적 핵가족 추세는, 부모세대 뿐 아니라 자식세대도 가족개념에 포함시키기를 완강히 거부하며 나아가서 부부관계조차 물질 대상화한다는 점에서 서방사회의 합리적 개인주의 정신마저도 무색할 정도로 무분별하게 진행되고 있다. 현재의 추세를 고려할 때, 유교주의적 효담론과 가부장적 전통을 강조하며 가족의 붕괴를 개인적 도덕의 문제로 환원하는 것은 문제의 핵심을 비껴가는 무익하고도 무책임한 일이 아닐 수 없다. 예컨대, 지난 세기말의 IMF 외환위기 상황이 극적으로 보여주었듯이, 가족으로부터 버림받고 국가로부터도 외면당한 채 거리를 떠돌고 공원을 헤매는 막대한 인생들의 숫자가 늘어갈수록, 이들의 기구한 곡절(曲折)이 언제까지나 한 많은 개인사적 애환으로만 머물러 있을 수는 없는 것이다. 당연히 시간이 흐를수록 가족공동체의 소멸이 남기게 될 복지기능의 갭(gap)이 국가복지를 위한 구조적 압박으로 작용하게 될 것이다. 그러나 사적 필요의 존재가 공적(즉 정치적)이고 효과적인 압력으로 자동적으로 연결되는 것은 아니다. 그 둘의 연결을 위해서는 노동조합, 시민단체 혹은 정당과 같은 제도적 매개물 뿐 아니라 역사를 긍정하는 전향적 사고나 기억들이 필요하다. 전자에 관해서는 아래에서 별도로 논의되었지만, 우리의 경우엔 우선 후자의 분제 즉 한국 사람들은 선(善)한 국가 혹은 공적 시혜체제에 대한 경험, 즉 국가나 사회로부터 무엇을 받아온 변변한 경험을 가지고 있지 않다는 점이 무엇보다 큰 걸림돌로 작용할 것이다. 한국인들은 사신의 불행은 공동의 사회문제로 승화(昇華)시키기보다는, 스스로의 운명 탓으로 돌리면서 자책하고 체념하는데 익숙하거나, 아니면 자신 이외에 믿을 사람이 아무도 없다는 강박관념으로 인하여, 내 소유는 대(代)를 물려서라도 보존하려는 직계혈통 이기주의의 정서를 깊이 내면화시키거나, 경우에 따라선 아예 극소주의적 핵가족의 방벽 안으로 자신을 은폐하고 이웃이나 공적 문제로부터 스스로를 차단하려는 경향도 보인다. 예컨대 외환위기 이후 생계문제로 자살하는 사람의 수가 급격히 증가하고 있다는 점이나, 담세율(擔稅率)이 선진산업국가들에 비해서 낮은 실정인데도

해방 이후 한국복지의 (저)발전은 강하고 지속적인 권위주의 정체에 의해서 정의되고 주도되었다. 그러나 한국의 신중상주의적 자본주의 발전사를 들여다보면, 한국의 경우도 국가와 자본 간의 유착체제를 발전시키는 와중에 체제적 정당화 기제로서의 복지에 대한 '위로부터의' 필요성이 상존해 왔다고 볼 수 있다. 더욱이 급속한 산업화가 가능케 한 물적 토대와 증세(增稅) 등을 통한 권위주의 정권의 자금염출 능력에 비춰 볼 때, 그러한 필요의 충족을 위한 수단 또한 마련된 것이나 다름없었다. 그럼에도 불구하고, 지난 반세기 한국의 국가와 자본은 최소한의 복지공여, 최소한의 물적 양보를 허용하지 않고도 헤게모니를 확보하는 데 성공할 수 있었다. 특히 이 땅의 자본은 축적과 재생산을 위한 조건들을 노동과의 타협(예: 사민정치, 코포라티즘)을 통하기보다는, 정통성 보전(補填)의 필요에 늘 직면해 있던 권위주의적 정치와의 노골적 유착을 통해 충족시켜 왔다. 민주주의의 결핍(deficit)은 곧 정치와 시장의 공모를 선동하고, 시민사회마저 비합리적 정서와 퇴행적 이데올로기에 속박되어 눈이 멀어가면서, 한국의 복지문제는 한없이 천연(遷延)되었다.

한편, 보다 적극적 수준에서, 자본주의적 산업화는 대량실업과 빈곤 그리고 빈부격차와 같은 시장실패에서 기인한 새로운 복지의 (기능적) 필요성을 체제적으로 발생시킬 뿐 아니라, 맑스도 찬탄해 마지않을 정도의 막대한 경제잉여를 산출함으로써 복지국가의 본격적 발전을 위한 물적 토대를 제공한다. 우리는, 몇몇 예외에도 불구하고, 산업화를 먼저 경험했던 국가들이 그렇지 못한 국가들에 비해 보다 정교한 복지국가체제를 발전시켰음을 쉽사리 발견하거나, 산업화 수준에서의 선후진국 간의 배열은 복지국가성의 정도에서의 선후진국 간의 배열과 대체로 일치한다. 서유럽과 북미의 국가들은 산업후진국이나 개발도상국들과 비교하면 1인당

조세에 대한 심리적 저항이 남달리 강한 현실, 혹은 부자들의 자선행위가, 몇몇 경우를 제외하면, 재해의연금이나 절기적 연례행사의 체면치레 수준을 넘지 않고 있다는 점 등이 모두 이와 무관치 않을 것이다. 이러한 상황에서, 대가족제의 소멸이 가져다 줄 복지기능의 간극이 국가복지를 위한 의미 있는 압박으로 작용하기까지는 적지 않은 시간이 흘러야 할 터이다.

국민소득이나 성장을 등 양적 측면에서 뿐 아니라 계급 혹은 고용구조나 노령화비율 등 구조적 측면에서 일정한 편차를 보이면서 동시에 대체로 복지국가의 발전 정도에서도 훨씬 앞서 있다. 그러나 역사를 찬찬히 살피면 곧 드러나듯이, 자본주의적 산업화는 복지국가의 출범과 발전 모두를 위한 필요조건도 충분조건도 아니다. 1880년대 최초로 근대적 의미의 복지체제를 도입했던 독일은 산업화의 후발주자였으며, 1차대전 이전에 초보적이거나 이미 복지국가의 면모를 갖추기 시작했던 영국이나 스웨덴도, 예컨대 오늘날의 한국에 비추어 보면, 산업화의 양적 수준에서는 형편없이 낮은 단계에 있었다. 막상 선진 산업국들 내부를 들여다보면 복지국가성 즉 복지국가의 발전 정도에서 적지 않은 편차가 드러난다. 미국이나 일본처럼 서유럽국가들에 비해 산업화의 양적 수준에서 앞서 있는 나라들이 국가복지 즉 정부에 의한 복지관련 지출의 규모에서는 오히려 훨씬 뒤쳐져 있으며, 서유럽 국가들 사이에도 영국과 중남부유럽 그리고 북부유럽 국가군의 복지수준에는 간과할 수 없는 차이가 존재한다. 산업화는 선진산업국가들 내부의 복지국가성의 차별성을 설명하는 데에도 너무나 조야한 설명변수인 것이다. 무엇보다 한국의 경우는 산업화의 논리를 가장 정면에서 거스르는 사례에 속하거니와, 만일 양적 산업화가 문제라면, 적어도 한국은 현재 복지국가의 진입을 넘어 선진적 발전 단계에 도달해 있어야 한다.⁶⁾ 오늘날 실질구매력을 고려한 한국의 1인당 GNP 수준은 1980년대 서유럽국가들의 그것과 유사한 수준이며, 1970년대 이후 성장률에서는 줄곧 이들 국가들을 두 배 이상 앞서 왔다. 그러나 서유럽국가들은 이미 1950~60년대에 복지국가의 황금기를 구가했으며, 1980년대 이후에는 복지국가의 ‘폐해들’이 복지국가 위기론의 이름으로 왕성히 거론될 정도로, 어떤 점에서는, 복지국가의 성숙기를 넘은 완숙기에 접어들고 있었다. 한국 국가복지의 현 수준은 한국보다 산업화 수준이 한참 낮은 터키나 그리스 뿐 아니라 과거 제3세계에 속한 수많은 국가들보다도 뒤지고 있다. 그리하여 아마 한국의 경우는 양적 산업화가 복지국가의 발전을

6) 이 점에서는 싱가포르도 또 하나의 대표적인 예가 될 것이다(고세훈 2000).

위한 충분조건이 아니라는 점을 보여주는 가장 명료한 사례 가운데 하나 일 것이다. 그것은 자유주의적 경제논리, 무엇보다 성장결정론(growth determinism) 혹은 수위론(水位論, A rising tide floats all the boats)의 시장적 관점에 대한 가장 극명한 반증사례에 속한다.⁷⁾

복지제도의 역사적 유산이 번번히 못하고 산업화 또한 복지발전을 담보해 주지 못하는 상황에서, 한국사회가 처한 세계사적 맥락 또한 복지한국을 위해 결코 긍정적이지 못하다. 특히 냉전종식 이후 지배적으로 회자되는 세계화 담론에 따르면, 시장이 통합되고 다국적기업, 투기자본, 정부간조직 등의 요구와 발언권이 거세질수록 국민국가의 시공간적 운신의 폭은 심각한 제약을 받게 된다. 과거의 국가는 의회주의와 코포라티스트 기제를 통해 자본과 노동의 이해를 제도적으로 편입시킬 수 있었으며, 그를 통해 완전고용, 임금안정, 노동규율 등에 관해 일정한 국내적 합의를 담보해 낼 수 있었고, 성장의 과실로 뒷받침된 탈상품화 전략을 통해 생활수준의 안전망 확보와 인생기회(life chances)의 재분배에 일정하게 기여할 수 있었다. 그러나 시장화의 확대요 심화로 요약되는 세계화 추세는, 국민국가들을 경쟁국가체제로 정비시키는 와중에서, 정책과정에서 노동과 국가에 비한 자본의 협상력을 강화시키고 정책내용에서 빈곤, 불안정고용, 실업을 양산함으로써, 복지공여의 역량과 복지요구의 수준의 격차를 살수록 현저하게 만든다. 이처럼 경제논리가 정치논리를 압도할수록 조세-지출(tax and spend) 논리에 입각해 있던 일국중심의 전통적 재분배체계는 그 기저에서 위기에 처하게 된다. 국가복지의 위기, “(복지의)바닥으로의 질주”, 탈(脫)복지체제로의 수렴, 복지다원주의 등 담론들이 논리적으로 불가피할 뿐 아니라 당위적으로도 정당하다는 관점이 그래서 가능해 진다.

7) 이러한 시장논리는 경제발전을 정치적 민주주의의 필요조건으로 삼는 근대화론(modernization theory)과 짝을 이루며 보수적 사회관을 견인해 왔다. 한국정치의 권위주의체제가 산업화 단계가 부색할 정도로, 즉 오래 지속되었다는 점과, 이미 언급했듯이, 만일 복지가 민주국가가 제공하는 가장 효율적인 재분배 수단이라면, 산업화 수준과 무관하게 복지체제가 한없이 천연되어온 한국적 상황을 고려할 때, 한국복지의 낙후성을 설명하는데 보수적 논거들이 갖는 한계는 매우 뚜렷해 보인다.

세계화 담론의 권력적 성격, 그것의 현실과의 괴리 등에 관해서는 이미 많은 연구가 나와 있으므로 여기에서는 새삼 거론하지 않기로 한다.⁸⁾ 단지 오늘날 세계화 담론을 뒷받침하는 신자유주의란 노동의 권력자원이 확대, 동원, 증시될 수 있는 제도적 장치와 관행이 1백 년 이상 구축되었고, 국가복지가, 다소 역설적이지만, 복지국가의 위기가 거론될 정도로 성숙단계에 들어선 서방세계에서나 비로소 가능한 역사적 개념이라는 점을 인식하는 것은 중요하다. 특히 한국은 신자유주의가, 원래 그것이 그 정신에서 고전적 자유주의로의 복귀를 염원하는 것일지라도, 개혁적 자유주의 혹은 시민적 개혁주의를 역사적 토대로 가정하는 세계사적 맥락 속에서 태동한 개념이라는 점을 예민하게 포착할 필요가 있다. 따라서 산업과 정치의 양영역에서 노동운동의 권력자원이 극도로 꺾이고, 국가복지가 사실상의 부재를 방불(彷彿)하는 한국적 현실에서, 작금 범람하는 노동의 유연화와 복지국가의 축소지향적 재편이라는 신자유주의적 담론이, 그 역사성이 탈각된(disembedded) 채, 형식적 수준에서 무작정 수용되어서는 안 될 것이다. 오히려 우리는 한국의 당면한 개혁과제들을 신자유주의의 역사성과 화해시키는 일은 가능할 뿐 아니라, 세계화는, 정직하게 대면된다면, 개혁을 촉진시키는 촉매제의 역할을 할 수도 있다는 점을 인정해야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 우리는 시장자유주의가 개혁의 궁극적 목표로 될 수는 없다는 점과 시장적 자유란 반드시 참여를 중심원리로 하는 민주성의 원리에 의해 보완되어야 한다는 점을 자명한 것으로 공유한다 (Bowles and Gintis 1986). 특히 한국적 실정에서 세계화는, 그것이 지닌 양면성, 즉 시장과 경쟁의 원리를 촉진하면서 동시에 사회적 안정과 결속을 위한 사회경제적 대응을 촉구한다는 사실로 인하여, 오히려 재벌중심의 발전 모델을 해체하고 노동의 사회적 편입(복지개혁)과 산업적, 정치적 편입(민주화)을 위한 하나의 호기로 작용할 수도 있다. 그러나 개혁이 마냥 천연되고 개혁부재의 상황이 지속되면서 이 땅에서의 세계화 담론은 한국의 후진정치가 낳은 또 하나의 성찰 없는 구호, 비어 있는 담론의

8) 고세훈(2003, 제1장) 참조.

대표적 경우로 전략해 가고 있다. 세계화가 실체 없고 진부한 정치구호의 하나로 머물 때, 역사적 맥락에서 탈각된 이데올로기로서의 신자유주의만이 원색적으로 난무할 것임은 자명하며, 그 때 재벌개혁, 노동개혁, 복지개혁과 같은 핵심적 개혁과제들과의 의미 있는 대면은 사실상 불가능한 일이 될 것이다.

세계화와 더불어 인구구성과 고용패턴의 변화도 복지지출의 필요성과 복지의 공급역량 사이의 점증하는 괴리, 즉 세입(기반)과 복지관련 지출(요구) 간의 불비례 정도를 증대시키면서 위기상황을 초래할 수 있다. 그러나 이 때의 위기란 제한된 복지공급역량이라는 측면에서 볼 때 주로 적용되는 것이며, 복지지출의 요인, 즉 복지요구의 증대라는 측면에서 보면 그것이 복지지출을 위한 압박으로 작용할 수도 있다는 점에서 오히려 복지국가의 지속적 적실성에 대한 반증의 구실이 되기도 한다. 예컨대 오늘날 세계화 담론의 확산으로 인해, 저변계급(underclass)이 늘어나고 비정규직 등 불안정고용이 확대될수록 복지공급을 위한 구조적 압박은 오히려 상승한다. 마찬가지로, 의료기술의 발달과 함께 의료수가가 비등하고 성인질환이 증가하며 노년층은 두터워지고, 핵가족화가 진행되고 이혼율이 증대될수록 시장에 편입되지 못한 노인, 편모(single mother)와 그 자녀들을 위한 경제적 안전장치가 가외로 요구되며, 여성의 시장편입이 기대되고 증대될수록 직업교육과 탁아를 위한 정부지출의 배정을 원하는 목소리가 높아진다. 생산방식의 변화가 복지에 대한 요구를 증대시킬 것이라는 점 또한 자명해 보이거니와, 컴퓨터공학과 기술정보산업이 발전하고, 소비자 기호(수요)가 다변화, 유동화 되면서 다품종 소량생산을 지향하는 유연생산체제가 부상하며, 그럴수록 노동내부에서는 숙련화의 정도나 적응력의 수준 등 생산에의 기여에 따른 차별화, 그리하여 임금과 생활수준의 편차가 심화되기 시작한다. 특히 수요불안 등 유연생산체제로의 전환에 따른 비용의 대부분이 수많은 비(저)숙련 노동계층 등 사실상의 시장 탈락자들에게 전가될 수밖에 없을 때, 이들이 감당해야 할 저임노동, 고용불안, 실업, 소득불균등 등의 증대로 인한 복지압박은 증대될 수밖에

없다.

우리가 의회민주주의를 포기하지 않는 이상, 이러한 급증하는 요구들이 그대로 정치적 압박으로 작용할 것은 불을 보듯 뻔한 일이며, 복지국가적 정치적 불가역성 논제가 현실적 설득력을 지니는 것도 이러한 맥락이다(cf. Taylor-Gooby 1995; Pierson 1996). 실제로 복지국가 위기론이 거세게 주장되던 지난 사반세기 동안, 복지지출의 증가율은 다소 둔화되었을지언정, 복지지출의 절대액은 오히려 꾸준히 증가해 왔고, 아직도 대부분의 선진복지국가들에서 국가 총예산의 반 이상을 복지관련을 위해 지출하는 상황을 두고 복지국가가 위기에 처했다고 말할 수는 없다. 복지국가는 아직 수많은 사람들의 생존과 소득의 핵심적 원천이고 부와 기회의 재분배를 위한 중추적 기제이다. 심지어 한국처럼 지배층의 사회적 책임의식이 희박하고, 산업화의 과실을 적절한 재분배로 전환하는 제도화 수준이 낮은 나라에서도, 대가족제의 해체, 노년층의 팽창, 여성고용의 증가로 인한 교육과 탁아의 필요성, 세계화로 인한 어두운 고용의 증가 등과 같은 구조적 변화가 주는 기능적 강제의 존재야말로 복지국가의 발전을 위한 가장 강력한 동인으로 작동하기 쉽다.

문제는, 아무리 신자유주의적 처방이 대안으로서의 신뢰를 급속히 상실해 가는 상황이라 할지라도, 이러한 소극적 요인들의 존재만으로는 복지국가 발전을 위한 충분조건을 구성할 수 없다는 점이다. 이러한 점은 이러한 구조기능적 요인들이 현저히 증가하고 있는 오늘날에도 한국의 복지상황이 변함없이 열악한 데서 잘 드러난다. 결국, 자본이 복지공여의 상한선을 끌어올릴 필요를 느끼고, 산업화, 세계화, 노령화가 주는 압박들이 복지공여의 확대를 결과하기까지는, 그것들을 정책으로 전환시키는 제도적 매개 과정이 필요하거니와, 이 점이야말로 민주주의의 원리가 부각되게 되는 맥락이다.⁹⁾ 따라서 현재 우리에게 가장 심각한 문제는, 앞에서 논의했던 바, 한

9) 물론 역사적으로 복지국가의 태동이 반드시 민주주의를 전제한 것은 아니다. 이미 언급했듯이, 19세기 말과 20세기 초에 도입된 독일, 영국, 프랑스, 호주 등의 복지제도는 보수주의적 제도와 전통(온정주의적 봉건주의, 길드 등)에 빚진 바 크다. 인도 등 제3세계 국가들은 민주주의의 제도화를 일찍이 정착시켰으나, 복지의 물질 토대를 제공하는 경제총량의 수준이 낮고, 아직도 해소되지 않은 절대빈곤과 길수록 심화되는

국복지가 봉착해 있는 역사적 유산이나 다양한 부정적인 여건들이 아니라, 한국 민주주의의 현 단계에 비추어 볼 때 복지한국의 전망 또한 쉽게 낙관할 수 없다는 점, 혹은 보다 직접적으로, 그러한 압박들을 정치화시킬 수 있을 정도로 민주주의가 충분히 발전하지 못했다는 데 있다. 이런 점에서, 복지국가가 권위주의적, 관료적, 반민주적 국가체제로 일방적으로 매도되는 한편, 민주주의가 신보수적 논리에 의해 독점되고 신보수적 대안으로 칭송되는 국내외적 현실은 분명 또 하나의 역사적 아이러니이다. 만일 민주주의가 문제라면, 한 사회의 복지문제는 시장에서 탈락한 사람들을 위한 시장 외부의 민주화 즉 전통적 복지의 그것일 뿐 아니라, 불완전한 국가복지체제로 인해 강제로 재상품화되거나 어두운 고용의 조건 아래서 항시직으로 시장으로부터 밀려날 위기에 직면해 있는 사람들을 위한 기업내부의 민주화, 즉 재벌체제의 개혁의 문제와도 불가피하게 맞물려 있다. 곧 노동과 복지개혁의 문제는 별개로 취급될 수 없는 것이다. 다음 절에서는, 복지한국을 위해 해결해야 할 한국 민주주의의 문제를, 국가(정치), 시민사회, 시장(기업)의 세 차원에서 검토해 보고자 한다.

III. 민주주의의 문제

1. 국가 수준의 민주화

국가 차원의 민주화 혹은 정치적 대표체계의 확립이 중요한 이유는, 여전히 정치는 시장의 외부자들 즉 시장에서 밀려난 자들의 소비적 복지를 위한 탈상품화와 시장의 내부자들을 위한 기업지배구조의 개혁을 위한 (법적 강제)의 주체가 되기 때문이다. 이와 관련하여 국가복지의 역사성을 고려할 때, 왕왕 대안으로 거론되는 이른바 복지다원주의 혹은 복지

빈부격차 문제로 몸살을 앓고 있다. 미국 등 초기에 민주화된 경제선진국들의 경우에도, 경제자유주의 이데올로기가 지배적인 영향력을 행사하고 노동운동의 전통이 취약한 가운데, 국가복지의 발전이 현저히 낙후되어 있는 형편이다.

민영화 등 개념들은 국가가 탈상품화를 위한 역할을 일정하게 수행된 연 후에 잔여적 혹은 보완적으로 비로소 고려해야 할 문제로 한국적 맥락에는 어울리지 않는다.

노동운동은 그 본질에서 정치적 성격을 지니거나 정치를 지향할 수밖에 없다. 예컨대 노동조합운동은 산업적 투쟁을 위한 법적 권리를 획득하거나 기왕에 획득한 법적 권리를 수호하기 위해 정치를 필요로 한다. 무엇보다 노동이 정치세력화를 추구하는 이유는 돈의 원리가 관철되는 시장적 상황보다 1인 1표의 민주적 계급투쟁이 가능한 정치권에서의 투쟁이 투쟁의 논리와 효율을 위해서 유리하기 때문이다. 이러한 점은 다시 노동운동이 시장에서 자본과의 직접적 대립을 통한 경제임금의 획득보다는 정치에서의 거래를 통한 사회임금(복지)을 선호하는 시정을 이해시킨다. 민주주의의 발전이란 노동의 정치화의 심화과정에 다름 아니었거니와, 노동의 투쟁이 거리에서 의회로 옮겨가면서 선거권이 확대되고 복지입법이 확충되는 등 민주주의의 내포(內包)가 풍부해졌던 것이다. 이런 점에서 노동자정당의 창당과 집권은 노동의 정치화의 절정이며 복지국가 발전의 결정적 계기였으니, 노동계급의 수적, 조직적, 재정적 자원의 힘이 정치적으로 발현된 결과였다. 요컨대 노동운동의 강도 혹은 산업적, 정치적 활성화야말로 서유럽 복지국가 발전을 그 중심에서 견인했던 요인이었다.¹⁰⁾ 요컨대 이러한 흐름의 근저에는 복지국가란 산업화로 인해 자동

10) 노동운동은 물론 산업적 노동운동(즉, 노조운동)과 정치적 노동운동(즉, 사민정당운동)의 양 날개를 축(軸)으로 한다. 전자와 관련해서는 노조조직률, 노조운동의 분산(통합)정도(예, 기업/산별노조운동), 노조운동의 이념과 역사, 당대의 실업수준 등이 주요 지표가 될 것이며, 후자와 관련해서는 노조운동과 사민정당의 관계양상, 사민정당의 득표율, 의석점유율, 내각참여율 등이 핵심적 지표를 형성할 것이다. 즉, 노조조직률이 높고 노조운동이 산별체제로 정비될수록, 노조운동의 역사가 장구하고 이념지향적일수록—예컨대 경제주의 혹은 자발주의(voluntarism)에 입각한 영미식 노조운동보다는 생디칼리즘의 전통을 간직한 ‘사지만 배운’ 프랑스 노조운동이나 그 외 변혁적 이념지향적인 대륙국가들의 노조운동에서 더욱—그리고 실업률이 낮을수록, 강력한 산업적 노동운동이 형성될 가능성은 그만큼 커질 수밖에 없으며, (중남부유럽 국가들에 비해 북유럽 국가들이 그렇듯이) 일반적으로는 노조운동과 사민정당과의 관계가 긴밀하고 사민정당의 권력참여율이 높을수록 정치적 노동운동은 강한 것으로 평가할 수 있다. 복지국가 융성기에 행해진 한 연구(Stephens 1981)에 따르면, 서유럽국가들에서 노조운동의 강도와 사민정당의 집권 그리고 사민정당의 집권과 군사비를 제외한 공공지출

적으로 발전된다거나 자본과 국가의 '위'로부터의 필요에 따라 일방적으로 허용되는 것이 아니라는 각성과 더불어 자본주의의 교정 혹은 시민사회의 계급적 불균등을 완화 내지 시정하기 위한 정치적 장치로서의 민주주의의 역량에 대한 신뢰가 깔려있었던 것이다.¹¹⁾

물론 한국은 비정치적 요건들, 예컨대 산업화 수준, 인구구성비의 변화와 세계화 등과 관련된 객관적 요구의 존재와 그러한 요구를 충족시킬 물질 토대에 관련해서는 복지국가의 발전을 위한 사회경제적 요건들을 충분히 갖춘 셈이라 볼 수 있다. 한국이, 서유럽국가들과는 달리, 복지를 위한 제도적 유산을 물려받지 못했다는—즉, 복지의 기능적 간극을 야기할 복지전통과 온정주의적 국가주의 혹은 개혁주의적 자유주의의 전통을 결여하고 있고 기독교정당과 같은 대안정당의 역사적 경험도 없다는—사실은 이러한 잠재적 힘들어 표출되고 정치적으로 발현될 수 있는 여건이 그만큼 취약하다는 짐을 말해 줄 것이다. 이러한 상황에서, 한국이 복지국가의 문턱(threshold)을 넘어서기 위한 최소한의 조건과 관련하여, 그리고 '진입 이후' 최소한의 국가복지 수준을 달성하기까지, 노동의 조직과 동원이 갖는 정치적 의의 혹은 노동계급의 실질적 정치세력화가 갖는 의의는 실로 막중하다 아니할 수 없다. 따라서 불과 5~6년 전까지 노동자가 산업과 정치 양 영역에서 집단 혹은 계급단위로 조직되고 동원될 수 있는 여건들이 허다한 제도적 장애와 관행들에 의해서 제약받아온 한국적 상황에서 복지를 논한다는 것 자체가 암담한 일이 아닐 수 없다. 한국은 산업노동자의 팽창기에 노동운동에 대한 탄압이 가장 혹독했었고,

규모 각각의 상관관계가 각각 0.81과 0.72의 매우 높은 수치를 보이고 있는데, 이는 곧 복지국가의 발전이란 노동운동의 성공적 정치화의 다른 이름에 불과할지 모른다는 점을 강하게 시사하는 것이다. 물론 이러한 사실이 노동의 정치적 참여방식, 개혁성향, 산업적 정치적 제도화 정도 등과 자본진영의 결속 정도를 가르는 변수들—예, 내수/수출산업, 중소기업, 산업/금융자본 등의 갈등, 그리고 우익 보수정당의 분화양상 등—에서의 국가 간 편차를 사소한 것으로 취급하는 것은 아니다.

11) 복지정책을 포함한 정부정책의 발전과 관련하여 정치적 민주화와 그것이 가능케 한 '노동의 요구'의 증대 측면을 중시하는 관점은 에밀 뒤르켐(Emile Durkheim)의 보수적 시각으로부터 월터 코르피(Walter Korpi), 에스핑-안데르센, 존 스티븐스(John Stephens) 등 스칸디나비아 국가들을 연구하는 사민주의 계열의 이론가들에 이르기까지 매우 다양하다(cf. O'Connor and Olsen eds. 1998).

이제, 정치적 통제가 이완될 즈음에서, 과거 서유럽노동운동은 건인했던 생산직 노동자가 격감하는 등 고용구조는 이미 급격히 변화해 버렸다.¹²⁾ 현재 한국의 노동운동은 10% 전후의 극도로 쪼그라든 조직력과 산별노조주의의 미발달, 외환위기 이후 증가일로에 있는 불안정고용의 비율과 실업률, 그리고 노동유연화와 자본국제화로 요약되는 신자유주의적 세계화의 담론적 공세 앞에서 말할 수 없이 기진한 상태에 있다. 노동의 정치참여가 허용된 이후 한국 근대정치사에서 아래로부터 결성된 최초의 진보정당이라 할만한 민주노동당이 민주노총의 발의로 2000년 2월에 창당되었고 2003년 4월에는 한국사회민주당이, 이번에는 한국노총을 모태로, 복지국가의 건설을 전면에 내걸고 출범하였다. 그러나 2004년의 총선을 목전에 둔 지금까지 중앙정치무대에는 단 한명의 노동자대표도 진출하지 못한 상태이며, 이러한 상황이 이번 총선을 통해서 돌연 바뀌리라는 전망 또한 쉽사리 낙관할 수 없다. 반세기 가까운 정경유착과 노동탄압의 결과, 노동의 권력자원이 자본의 그것에 비해 처음부터 비정상적으로 열세인 상황에서 출발했던 노사정위원회는, 힘의 불균형을 보전해 줄 정치권의 노력이 거의 전무한 가운데 여전히 허다한 난제를 앞에 두고 갈팡질팡하고 있다. 정당법이나 선거법 등 외적 환경이 전향적으로 개정되지 않는 한 민주노동당과 같은 신생 진보정당의 실질적 의회진입은 사실상 요원

12) 반면에, 노동계급의 전통적 결속과 연대가 와해되고, 노동운동과 계급정치의 쇠퇴담론이 부상하는 오늘의 세계사적 맥락 가운데, 한국의 지배연합은, 예컨대 북유럽의 만성적으로 분열된 우익과는 달리, 대 노동에 대한 전략에 있어서 상대적으로 일관되게 견고하다. 한편 고용구조와 관련하여 신중산층의 ‘때 이른’ 부상도 복지국가로의 발전을 위해서는 결코 긍정적인 수만은 없는 현상이다. 서유럽국가들의 경우, 신중산층은 복지서비스 업무의 종사자 혹은 수혜자로서 방대한 공공부문에 밀접히 얽힌 재확대되어 왔기 때문에 복지체계 자체의 존속에 경제적 생존과 직결된 이해관계를 가질 수밖에 없다. 이에 비해 한국의 신중산층은, 공공부문의 규모가 서유럽국가들의 그것에 비해 현저히 낮은 상황에서, 주로 민간부문에 의해서 창출, 형성되었기 때문에, 국가복지의 발전을 위해서는 적대적이거나 기껏해야 소극적일 수 밖에 없다. 실제로 그간 한국사회의 (신)중산층은 최소한의 질차수준을 넘는 민주화, 특히 재분배를 위한 제도창출의 문제에 이르르면, 무관심하거나 나아가서 적대적인 태도를 취해온 것이 사실이었다. 그럼에도 불구하고 한국의 경우 절차적 민주화의 확대와 그것이 열어줄 복지국가로의 진입을 위해서는 이미 사회구조적으로 팽창해 있는 신중산층의 태도가 중요한 변수로 등장하지 않을 수 없는데 딜레마가 존재한다.

할 수밖에 없고, 노/자 간 권력자원의 원천적 불균형을 시정하기 위한 국가의 적극적 노동편향적 개입이 없이는 노사정의 삼자적 협상체제는 실패할 수밖에 없을 것이다. 그런데도 최근 정치권의 민망한 분당, 창당의 과정들이 새삼 확인시켜 주었듯이, 정치인들의 거취 혹은 이합집산의 양상이 정책과 이념이 아닌 당(재)선 가능성에 의해 전적으로 좌우되는 오늘날의 상황에서 선거법 개정과 같은 정치개혁의 당면과제들의 해결이란 부지히세월의 기대난망이다.¹³⁾ 정치권 편에서 보면 기존선거법을 개정하거나 기존정당을 이념과 정책정당으로 개편하는 일이란 막대한 기득권의 희생을 각오해야 하는 참으로 비합리적인 선택인 것이다.

지난 세월을 돌아볼수록, 정권마다 외치는 새로운 정치의 요란한 광파레 뒤전에서 크고 작은 정경유착의 도저한 고질을 매번 확인해야 하는 심사는 고약하지만, 오히려 재벌개혁의 진도는 오리무중이고 노동운동의 꺾인 권력자원은, 그로 인한 당대적 좌절과 혼란은 차치하고라도, 한국 사회에 대한 차분한 전망세우기 마저 힘겹게 만들고 있다. 노무현 정권이 들어선지 벌써 1년이 훨씬 지나고, 정권의 정치적 위상을 가늠할 총선을 불과 한 달가량 남겨놓고 있지만, 이번만은 과거와 다르리라는 어떤 유별난 조짐도 보이지 않는다.¹⁴⁾ 노동의 정치세력화가 하염없이 시연되는 사

13) 소선거구제를 위요한 기존 보수정당들의 담합(카르텔화)이야말로 현실적으로 노동운동의 정치화를 가로막는 가장 큰 장애이다(장의관 2000, 125-41). 예컨대 비례대표제가 일부 도입된 2002년 8월의 지방선거에서 한국의 대표적 진보정당인 민주노동당은 총득표율 8.3%를 획득하는 기염을 토했다. 그러나 선거법의 전향적 개정이 없는 한, 지방선거의 성과가 2004년 5월의 총선으로 연결될 것을 기대하기는 정말 힘든 일이다.

14) 김대중 정부 하에서 대통령소속당이었던 민주당은 원래부터 선거적 편의를 위해 급조된 보스중심의 지역정당이였다. 실제로 민주당의 지난 대선후보 선출과정 이후 작금에 이르는 민망한 내용과 통합신당의 분당과정이 여실히 보여주었듯이, 이념과 정책정당으로서의 민주당은 처음부터 존재하지 않았다고 보는 편이 옳다. 과거 5년간 집권 여당으로서 민주당이 재벌정책, 노동정책 등에서 이렇다할 실질적 성과를 이룩하지 못했다는 사실은 곧 민주당이 한 사회의 가장 보편적이고 심각한 균열요인 그리고 한국 정치의 가장 큰 과제인 노동의 명실상부한 정치참여의 문제에 무관심하거나 무능했다는 의미이다. 이러한 상황에서, 신생정당으로서 사실상의 집권당 행세를 해 온 열린우리당으로부터 어떤 전향적인 조치를 기대하기도 쉬운 일이 아니다. 실제로 열린우리당은 오로지 총선용 정당이라는 인상을 줄 정도로 선거승리를 위해 동분서주(혹은 좌충우돌)하며 분주할 뿐, 지금까지 기존의 타 정당들과 차별되는 아무런 적극적인 이념도

이, 한국의 기형적인 정치적 대표체제와 국가복지의 우울한 현실은 “대표 없이 복지없다”는 역사적 진리를 오늘도 확인시키고 있다.

2. 시민사회의 민주화

시민사회 수준의 민주화란 시민사회를 지배하는 이데올로기의 성격, 특히 그것의 윤리성과 개방성에 일차로 관계되는 개념이다. 예컨대 종교, 지역, 인종, 성 등 인간경험의 원초적·배제적·수평적 요인들에 매몰된 채 적대적 ‘타자’(the Other)를 일상적으로 불러내는 폐쇄적 시민사회보다는 사회경제적 약자를 위해 수직적, 권력적, 계급간 위계를 재구성하려는 열린 시민사회가 훨씬 민주적이고 윤리적으로 우위에 있다고 볼 수 있다.

정당체제를 비롯한 한국의 정치적 대표체제가 왜곡된 데에는 시민사회의 책임이 적지 않거니와, 특히 한국 시민사회의 이념적 헤게모니 구조는 복지를 위한 노동의 동원 가능성을 한층 압담하게 만들고 있다. 우선, 반세기 가깝게 한국인의 뇌리에 전천후로 퍼부어진 냉전반공주의의 세력은 노동운동에 대한 적개심을 거의 반공의 수준에서 상기하게 만들었다. 최근의 일련의 파업의 귀추가 보여주듯이, 한국의 시민사회가 노동운동에 대해 지닌 부정적 인식에는 오늘날의 탈냉전 시대에도 이렇다할 변화가 없어 보인다. 반세기 권위주의 정치가 활용해 온 반공주의는, 사회의 기득 세력이 후원하는 보수언론에 의해 일상적으로 홍보되는 가운데, 이제 부메랑이 되어 오히려 시민사회가 앞서서 정치의 발목을 잡으며 정당체제를 냉혹한 냉전구도의 틀 속으로 묶어두는 전도(顛倒)된 지경에 이르고 있다.

원래 한국은, 빈부의 문제를 제외한다면, 이렇다할 갈등구조를 갖지

표방한 바 없는 상태이다. 오히려 열린우리당이 ‘열린’이란 수식어는 물론이고 ‘우리’란 당명에서 먼저 강한 탈이념과 포괄성을 지레 적극적으로 선언했을 때, 우리는 그것이 다가오는 총선에서, 현재로서는 도저히 불가능해 보이는, 압도적 다수를 점한다 한들, 한국복지의 미래와 관련하여 별로 기대할만한 것이 없으리라는 것을 어렵지 않게 예측할 수 있다.

않은 ‘축복받은’ 나라였다. 한국사회의 대표적 갈등요인이며 시간이 흐를수록 오히려 그 강도를 더해온 지역갈등은 정치권의 부패와 본래적 무능 때문에 인위적으로 창출되고 활용되어온 측면이 강하다. 서유럽국가들이 이미 존재하는 갈등들을 교정하고 해소하는 데 여념이 없을 때 한국의 정치는 있지도 않은 갈등을 만들고 선동하느라 분주했으니, 정치의 기능과 역할이란 것이 이렇게 극단적으로 다를 수 있다는 점이 신기할 뿐이다. 특히 1980년대 후반 이후 지금까지 한국의 지역갈등은 대선과 총선 때마다, 나머지 모든 갈등을 압도하는 단일의 가장 강력한 정치적 변수로 작용해 오고 있거니와(김용호 2001), 이러한 상황에서 한국이 건강한 정치적 대표체계를 발전시키기를 기대하는 것 자체가 연목구어의 어리석은 일임에 분명하다.

한국처럼 한 사회의 보상체계가 과도하게 지식위주로 정향되어 있고 재분배체계가 또한 갈등의 평화적 관리를 위요한 예측가능한 방향으로 정향되기보다는 자연이나 학연과 같은 우연적 요소에 의해 좌우될 때, 재물의 단기적 취득이나 현재적 소비를 위한 투쟁은 막무가내로 격렬해지기 쉽다. 그리하여 무분별한 성장신화가 만연하고 노동을 통한 정직한 수입을 귀(貴)히 여기기보다는 일확천금의 요행을 바라는 풍조가 확산되며 천박한 소비문화가 기승을 부릴 것은 당연하다. 단기적 주식거래의 빈도에서 단연 앞서는 한국의 주식시장, 느닷없이 회자되는 ‘2만 불 시대’ 담론, 부동산과 주식 등을 통한 각종 지대추구 관행의 내면화, 그리고 너나 할 것 없이 로또 등 복권이나 카지노, 경마, 경륜, 경정 등 노박에 몰입함으로써 ‘인생역전’의 허망한 꿈을 불태우는 상황들을 결코 우연으로 돌릴 수 없는 이유이다. 오늘날 우리에게 절실한 것은 성장 자체가 결코 아니다. 우리가 필요로 하는 것은 성장의 과실을 포함하여 한 사회가 동원할 수 있는 모든 가용자원이 안정적이고 예측가능하게 분배되는 관행 혹은 제도화가 동반된 성장, 즉 ‘준비된 성장’이다. 오늘의 자기희생이 미래의 보상으로 돌아오리라는 제도화된 약속이 없을 때, 공동체 자체를 위한 사회구성원들 간의 장기적 헌신은 담보될 수 없고, 그 때 공동체는 이미 붕

괴의 길에 들어서고 있을지 모른다.

이처럼 한국의 시민사회가 냉전반공주의나 지역주의 그리고 일확천금의 물질만능주의와 같은 비본질적인 집단적 감정의 폐습에 젖어 스스로의 의식을 속박할수록 그리하여 노동 혹은 노동을 통한 소득을 경멸하고 노동의 문제를 부차적인 것으로 폄하할수록, 노동계급을 포함한 사회적 약자의 이해가 정치적으로 대표될 가능성은 희박해지고 빈부문제와 같은 본질적이고 보편적인 정상적 갈등들이 제도적으로 표출될 여지는 봉쇄된다. 정치적 대표체계의 폐쇄적 보수주의와 시민사회의 퇴행적 폐습이 맞물려 돌아갈 때, 노동운동의 실질적 정치세력화 과정은 참으로 끝이 안 보이는 험난한 도정일 수밖에 없다.

3. 시장의 민주화

국가와 시민사회가 이래저래 문제투성이라면 시장은 어떠한가. 국가와 시민사회가 불신의 대상일지언정 한국의 시장은 국가의 개입 명분 자체를 취약하게 만들 정도로 충분히 민주적인가. 불행히도 시장은, 특히 세계화 시대의 시장은, 더더욱 세계화의 신자유주의 담론이 무비판적으로 홍보, 수용되는 한국의 시장은, 오늘날 국가와 시민사회를 능가하는 비민주적인 현상이다. 여기에서 시장의 민주화란, 세계화의 담론적 대세로 인해 국가중심적 사고가 급격히 퇴진하고 권력현상으로서의 시장개념이 급부상하는 마당에, 시장의 중심적 행위자인 기업의 민주화를 일차로 일컫는다. 무엇보다 종래의 소비적 복지 중심의 수요측(demand side) 복지 대신 고용 혹은 생산 중심의 공급측(supply side) 복지 개념이 노동의 시장적 (재)편입을 강조(제)하며 대안으로 널리 회자되는 와중에, 막상 고용의 내용이 부차적인 것으로 뒷전으로 밀리면서 저임과 불안정고용 등 어두운 고용이 증가일로에 있다.¹⁵⁾ 따라서 기업지배구조의 개편을 핵심으

15) “고용이 최상의 복지이다!”라는 구호가 대표적이며, 클린턴 정부의 근로복지(workfare), 토니 블레어의 일을 위한 복지(welfare to work) 혹은 김대중 정부의 생

로 하는 시장 자체의 민주화가 병행되지 않는다면, 시장의 내부자이면서도 사실상의 역(逆)복지(diswelfare)를 경험할 수 있는 것이다.

재벌체제로 상징되는 한국의 기업지배구조는 시장의 가장 핵심적 행위자로서의 한국의 기업들이 얼마나 비민주적 관행에 의해서 지배되고 있는가를 여실히 보여준다.¹⁶⁾ 국가자본의 성장지배연합이라는 구조 속에서 성장한 한국의 재벌체제는 국가의 신중상주의적 후원 혹은 노동배제적 (국가)코포라티즘의 환경을 등에 업고, 주주자본주의나 이해관계자 자본주의 모두와 차별화되는, '소유경영자' 체제로서 정착되었다. 문제는 소유경영자체제란 것이 주주자본주의나 이해관계자자본주의 장점을 취하기보다는 오히려 양 체제가 지닌 단점을 종합적으로 드러내고 있다는 데 있다. 소유경영이란 조이 자체가 재벌총수가 대주주로서 직접 경영권을 행사하면서도 경영에 대한 내부 및 외부의 통제가 부재하다는 점에서 비롯됐거니와, 한국의 재벌기업은 양 체제에 전형적인 통제장치들, 즉 이사회, 종업원 등 내부통제 뿐 아니라 자본시장의 인수합병이나 기관투자가 그리고 부채시장(은행)의 평가와 같은 외부통제를 포함한 일체의 감시장치로부터 거의 완전히 자유롭다. 그리고 이러한 통제부재가 남긴 공백을 지배주주이면서 경영자인 총수 일인의 제왕적 지배가 채우고 있음은 물론이다.¹⁷⁾

이처럼 시장(기업) 내부의 민주적 질서가 유린되는 상황에서는 저임노동이나 불안정고용, 해직 등에서 기인한 고용된 자 즉 시장내부자의 복지수준이 낮아질 뿐 아니라 시장(기업) 외부의 탈상품화를 위한 국가복지

산적복지(productive welfare) 등 수사들이 그러한 사상에 입각해 있다. 물론 이 때의 공급측 사상은 인적자본에의 투자를 강조한다는 점에서 저조세와 저이자 등으로 자본가의 투자를 유인함으로써 성장을 유도한다는 보수적 공급주의(eg. 레이건 대통령 당시의 공급측경제학)와는 구별되는 것이지만, 수요와 소비측면을 상대적으로 경시한다는 점에서는 차이가 없다(cf. Boix 1998).

16) 국민총생산, 총매출액, 자산규모, 고용 등과 관련하여 한국의 5대, 10대 혹은 30대 재벌이 한국경제전체에서 차지하는 막대한 비중에 관하여는 김기원(2002)을 참조할 것.

17) 재벌총수의 이러한 경영지배는 (2002년 현재) 총수 1인이 평균 1.7%의 지분을 가지고 특수관계인과 계열사 간 상호출자라는 편법을 통하여 45.6%의 내부지분율을 확보하는 소유구조에서 기인한다(이연호 외 2002, 210).

의 부담 또한 커지게 마련이다. 반면에 시장 외부에서, 작금 유행하듯이, 고용 중심의 '생산적 복지'가 강조되는 상황에서는, 시장편입을 강제로 유도하기 위해 급여수준을 낮추고 급여조건을 까다롭게 하는 등 시장의 부자를 위한 국가복지의 탈상품화 정도가 악화되기 마련이다. 요컨대, 기업내부의 민주화를 통해 어두운 고용의 문제를 적절히 제어할 수 있는 장치가 마련되지 않는다면, 시장 안팎에서 한 사회가 향유해야 하는 복지의 총량은 줄어들 수밖에 없는 것이다. 따라서 한국이 추구해야 할 미래의 복지국가는 어떤 기준에 의거하더라도 시대착오적인 재벌체제의 개혁을 도외시하고는 가능하지 않다. 물론 이러한 점이, 재벌체제의 개혁을 위해, 예컨대 IMF 이행각서가 요구하는 방향을 무비판적으로 수용하거나 효율이나 국제경쟁력의 이름으로 신자유주의적 개혁을 당연한 것으로 허용해야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 그것은 금융헌신을 통한 고도성장과 산업구조의 집진적 신진화를 가능케 했던 발전주의의 장점을 소실시키면서 주주 이외의 모든 이해관계자의 이해를 부차적으로 취급하는 앵글로색슨식 기업지배구조만을 그대로 떠안는, 양실(兩失)을 결과할 수 있기 때문이다. 그리고 그 때, 급여의 수준과 조건에서 시장외부자를 소외시키는 어두운 실업과 임금수준과 고용조건에서 시장내부자를 불안하게 하는 어두운 고용은 피차를 고무하며 악순환을 연출하게 될 것이다.

오늘날 한국의 민주주의는 정치, 시민사회, 시장(기업)의 모든 영역에서 낙후되어 있다. 노동이 배제된 채 이념적으로 편향된 정치적 대표체계는 시민사회의 갈등구조를 대표하거나 관리하기보다는 오히려 조작하고 굴절시키는데 앞장서 왔으며, 시민사회는 물질지상주의, 냉전반공주의, 그리고 지역주의 같은 퇴행적 이데올로기에 깊이 침윤되어 있고, 시장의 주 행위자인 기업의 내부지배구조는 정경유착의 오랜 관행으로 인해 이해 당사자들 간의 이해를 소유주의 편익에 따라 유린해 왔다. 이 세 영역들이 피차 불가피하고도 긴밀하게 얽혀있음은 두말할 필요가 없거니와, 예컨대 빈곤, 빈부격차, 고용불안 혹은 실업과 같은 시장이 야기시킨 본질적 갈등요인들은 냉전주의나 지역주의 같은 비본질적 이데올로기들에 포획

된 시민사회에 의해 일상적으로 폄하, 억제되었고, 기존의 헤게모니 구조에 기대 자기들만의 폐쇄적 이익구조와 정권의 확정적 재창출을 도모하던 보수정당들은 그것들을 탈정치화 시키거나 정치쟁점화 하는데 무관심했다. 이처럼 한 사회의 다수를 형성하는 약자진영의 참여가, 시장과 정치양 영역에서 구조적이고도 체계적으로 배제되는 상황이라면, 노동운동의 실질적 정치세력화로의 도정, 그리하여 복지국가로의 진입과정은 참으로 험난한 길이 될 수밖에 없다. 노동이 하나의 계급 혹은 집단으로 조직되고 동원되고 실질적으로 정치무대에 대표될 때까지 한국복지의 장래에 대한 일체의 논의는 피상적일 수밖에 없으며 그 때까지 복지한국의 건설운운은 허공을 때리는 공허한 한담에 불과할 것이다. 그리고 내부에서 소리지라 지를 수 없고, 외부로의 출구마저 봉쇄된 한계 상황이 지속된다면, 최근 노동계를 포함한 시민들의 일상적 삶의 영역 곳곳에서 관찰되듯이, 죽기 살기의 극단적 선택과 대립만이 끝간데 없이 반복될 것은 너무나 당연한 일이다.

IV. 결론 : '생산적 복지'를 넘어서

다시 '생산적 복지'로 돌아가자.¹⁸⁾ '생산적 복지'로 대표되는 김대중 정부의 복지개혁은, 밖으로는 신자유주의적 세계화 담론과 그에 편승한 노동운동, 시민정치, 복지국가 등 위기론 담론이 기승을 부리고, 안으로는 외환위기로 한국경제가 기진해 있는 가운데 탄생하였다. 그것은 '고용이 최상의 복지' 혹은 '고용을 위한 복지'라는 근로복지 개념에서 출발했지만, 특별한 이념적 지향을 담고 있기보다는 더 이상은 낙후될 것이 없을 정도로 열악한 한국복지의 현황을 다독거리고 무엇보다 외환위기로 인한

18) 현 노무현 정권은 참여복지를 복지정책의 기조로 내세운 바 있다. 그러나 그것은 복지구상의 가장 핵심적 과제가 되어야 할 재정문제에 관해 아무런 실질적인 세안을 포함하고 있지 않을 뿐 아니라 참여의 구체적 주체와 방식에서 지극히 모호한 상태에서 선부르게 복지다원주의 개념을 참여의 확대와 동일시하는 우를 범하고 있다. 또 하나의 공허한 정치구호에 불과하다는 비판을 피할 수 없을 것이다.

최악의 사회경제적 불안 요인을 제거하는 데 초점이 두어진 잠정적 타협의 성격이 짙은 것이었다. 실제로 고용 자체에 대한 집착에도 불구하고, 막상 고용대상자의 선정이나 고용을 위한 훈련과 재교육을 위한 인프라는 더 없이 부실한 상태에서 이렇다할 개선이 없었고, 노동의 수요와 관련된 직장의 공급 측면에서도 이렇다하게 특기할만한 조치도 뒤따르지 않았다. 실업과 고용문제를 위해 10조 원이라는 사상 초유의 어마어마한 액수가 투입되었지만, 이러한 노력도 한국복지의 항구적 제도화를 위해서는 아무런 효과도 가져오지 못했다. 오히려 실업자를 강제로 재상품화시키는 과정에서, 시장탈락자들을 위한 급여의 수준과 요건과 관련하여, 탈상품화의 조건들, 즉 (시장)외적 민주화의 정도에서 실질적인 진전을 보지 못했을 뿐 아니라, 고용의 내용—비정규직, 임시직 증가나 저임고용의 만연 등으로 인한 고용불안의 확산 등—과 관련해서도 (시장)내적 민주화의 필요성을 새삼스럽게 부각시켰다. ‘생산적 복지’가 구상된 지 6년여의 세월이 흐른 오늘날, 한국사회의 빈곤과 불평등의 정도는 외환위기 당시보다 오히려 더 악화됐고, 시장질서의 확립이라는 명분 아래 영미식 자본주의가 진보적 대안으로 칭송되는 와중에, 재벌개혁 또한 방향을 상실한 채 갈팡질팡하고 있다. 김대중 정부는 당면하고 급박한 경제위기로서의 외환위기는 극복했는지 모르지만, 시장 안팎의 복지를 일정하게 담보해 줄 의미 있는 정치경제체제의 구상과 관련해서는 사실상 실패했다고 보는 편이 옳다.

지금까지의 논의에 비추어 볼 때, 이제 복지한국의 모색은 최소한 세 가지 사항을 핵심적으로 고려해야 한다. 첫째, 시장외부자를 위한 탈상품화체계 즉 소비적 복지를 위한 최소한의 국가복지체계를 확보함으로써, 강제적 시장(재)편입으로 인해 노동자의 협상력이 부당하게 손상되지 않도록 준비해야하며; 둘째, 고용이 아무리 중요할지라도 고용가능성의 문제가 개인의 노동유연성의 확보 여부, 즉 개인의 책임 여부로만 귀착될 수는 없다는 점을 인지하고, 직장(고용)창출을 위한 구조적 환경을 만들기 위하여 케인즈주의를 일정하게 도입하는 등 국가적 차원에서의 총수요창출

노력이 병행되어야 하고; 셋째, 이상의 두 조건이 웬만큼 충족되어 적어도 고용과 관련하여 '생산적 복지'의 원래 구상이 부분적이거나 실현되었다 할지라도, 고용된 자, 즉 시장내부자의 고용증진을 위해서 기업지배구조의 개혁을 통한 어두운 고용의 문제가 해결돼야 한다.

이러한 관점은 국가의 민주화를 선결적으로 요구하는 바, 정치적 민주화만이 국가의 개입을 윤리적으로 정당화시키는 길이며 시장 내외적 복지의 증진을 위한 국가개입의 방향과 내용도 정치적 민주화의 정도에 따라 심대하게 영향을 받기 때문이다. 이처럼 우리가 복지를 포함한 일체의 개혁을 위해 다시 정치권의 의지 혹은 정치적 해결에 기댈 수밖에 없는 이유는, 현재 시민사회를 짓누르고 있는 비합리적, 퇴행적 의식과 관행 그리고 재벌체제라는 시대착오적 기업지배양식은 오직 정치적 이니셔티브의 제도적 집행에 의해서만—전자의 경우 점진적으로, 후자의 경우, 법적 강제를 동반한 다소 급진적인 방식으로—해결의 실마리를 찾을 수 있기 때문이다. 특히 후자 즉 기업내부의 민주화와 관련하여, 우리는 만일 노동에 대한 국가의 통제가 가능했다면, 자본에 대한 사회적 통제를 제도화하는 것이 왜 불가능한 일인가를 반문해야 한다. 기업은 권리와 의무를 규정하는 입법의 틀 상위에 있고 노동자는 그로 인해 구속되어야 한다는 비(非)대칭적 논리의 원천적 반민주성을 심각하게 질문해야 하는 것이다 (Wood 2001, 248; Darling 1997).

어차피 희망은 당위이고 희망을 걸만한 조건들이 아주 없지는 않다.

우선 노동의 정치적 세력화는 절차적 민주주의의 당연하고도 상식적인 연장에 불과하거나, 일단 절차적 민주화가 공고화의 단계에 들어가면 노동운동의 실질적 정치화가 무작정 천연될 수는 없으리라는 역사적 경험을 상기할 필요가 있다. 노동운동의 위기가 운위되는 상황에서 노동운동의 정치세력화 양상이 과거와는 적지 않은 차이를 보일지라도,¹⁹⁾ 세계화 논리의 확산과 더불어 저임노동자, 불안정고용층, 한계적 저변계급

19) 노동운동의 쇠퇴 논지는 사실상 50년대 후반부터 간단없이 거론되어 왔던 주제이다 (eg. Abrams and Rose 1960 등).

등 광의의 노동진영의 규모가 늘어갈수록 이러한 취약계층의 경제사회적 요구와 그것의 실현을 위한 실효성 있는 정치적 압박은 오히려 증대될 수밖에 없다(Garrett 1998). 더욱이, 윤리적 평가는 다양할지라도 최근 낙천 낙선운동이나 노사모 등에서 증시된 바, 인터넷 시대에 한국 시민운동이 보여준 현실 정치적 역량은 누구도 과소평가 할 수 없는 수준에 와있다. 지난 반세기 누적된 한국적 자본주의의 불합리성과 한국사회 안전망체제의 야만성이 그 물골을 드러낼수록 시민권으로서의 복지의식과 국가복지의 필요성이 막무가내로 부인될 수만은 없다는 사실도 개혁을 위한 윤리적, 실천적 압박으로 작용할 것이 자명하다. 실제로 최근 한국사회가 복지에 대한 인식을 새롭게 시작했다는 것이나 마침내 정치와 노동 분야에 근대적 의미의 입법화가 시작했다는 점 그리고 민노당과 같은 진보정당의 정치적 운신이 지방선거 수준에서나마 본격화되기 시작한 것 등은 복지 한국의 향후 전망과 관련하여 매우 중요한 의미를 지니는 것이다. 선거법 등 정치관계법 개혁의 필요성에 대한 여론의 관심이 어느 때보다 높아지고 있다는 것도 매우 긍정적인 조짐이다.²⁰⁾

마지막으로 노동운동의 ‘실질적’ 정치세력화는 어차피 중장기적 전망이다이며, 복지국가의 명실상부한 발전도, 따라서, 단기간에 성취될 수 있는 것이 결코 아니라는 점이 지적되어야 할 것이다. 그리하여, 예컨대, 비록 상당한 시간이 흐른 뒤라 할지라도, 분배문제를 둘러싼 노사갈등이 일단 의회정치의 질서 속으로 편입, 수렴되게 되면, 거리에서의 전투적 파업과 동일시되던 노동운동에 대한 부정적 이미지 또한 그에 비례하여 해소될 것이고, 노동 자체의 동원능력이나 노동(정당)과 타계급(정당)과의 연대 가능성도 그만큼 많아질 것이 분명하다. 요컨대 노동이 명실상부한 하나의 정치세력, 의회정당으로 인정받기 시작하는 순간부터 복지국가로의 발전경로는 훨씬 순탄해 질 것이다.

20) 2002년 8월의 지방선거에서 민노당의 약진은 지방수준에서 처음으로 도입된 비례대표제도가 결정적인 역할을 했거니와, 향후 선거법의 민주적 개정—예컨대 대선에서의 결선투표제와 총선에서의 비례대표제의 도입 등—은 노동의 유의미한 정치적 대표를 위해서 반드시 실현시켜야 할 과제이다(최장집 2002).

참고문헌

- 고세훈. 2000. 『복지국가의 이해: 이론과 사례』. 서울: 고려대학교 출판부.
- . 2003. 『국가와 복지: 세계화 시대 복지한국의 모색』. 서울: 이연출판부.
- 김기원. 2002. 『재벌개혁은 끝났는가』. 서울: 한올아카데미.
- 김용호. 2001. 『한국 정당정치의 이해』. 서울: 나남출판.
- 남찬섭. 2002. “한국 복지체제의 성격에 대한 경험적 연구: 에스핑-안데르센의 기준을 중심으로.” 김연명 편. 『한국 복지국가 성격논쟁 I』. 서울: 인간과 복지.
- 양승훈. 2003. “내년 정부예산안, 800만 빈민 외면했다”
http://www.ohmynews.com/articleView/article_view.asp?menu=c10100&no=131603&rel_no=1(검색일: 2003. 03. 10).
- 양재진. 2003. “노동시장유연화와 한국복지국가의 선택: 노동시장과 복지제도의 비정합성 극복을 위하여.” 『한국정치학회보』 제37집 3호.
- 이연호 · 임유진 · 정석규. 2002. “한국에서 규제국가의 등장과 정부-기업관계.” 『한국정치학회보』 제36권 3호.
- 장의관. 2000. “선거제도의 쟁점, 사례 및 제도화의 방향.” 박호성 외. 『한국의 권력구조 논쟁 II』. 서울: 풀빛.
- 조영훈. 2002. “유교주의, 보수주의, 혹은 자유주의? 한국의 복지유형 검토” 김연명 편. 『한국 복지국가 성격논쟁 I』. 서울: 인간과 복지.
- 최장집. 2002. 『민중화 이후의 민주주의: 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기』. 서울: 후마니타스.

Abrams, M. and Richard Rose. 1960. *Must Labour Lose?* Harmondsworth: Penguin.

Boix, Carles. 1998. *Political Parties, Growth and Equality*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bowles, Samuel and Herbert Gintis. 1986. *Democracy and Capitalism: Property, Community, and the Contradictions of Modern Social Thought*. New York: Basic Books.

Darling, Alistair. 1997. “A Political Perspective.” Kelly, Gavin, Dominic Kelly, Andrew Gamble eds. *Stakeholder Capitalism*. London: Macmillan.

Garrett, Geoffrey. 1998. *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

O'Connor, Julia S. and Gregg M. Olsen eds. 1998. *Power Resources Theory*

- and the Welfare State: A Critical Approach*, Toronto: University of Toronto Press.
- Pierson, Christopher. 2001. *Hard Choices: Social Democracy in the Twenty-First Century*. Cambridge: Polity Press.
- Pierson, Paul. 1996. "The New Politics of the Welfare State." *World Politics* Vol. 48, No. 2.
- Stephens, John D. 1981. "The Ideological Development of the Swedish Social Democrats." Bogdan Denitch ed. *Democratic Socialism: The Mass Left in Advanced Industrial Societies*, Monclair: Allanheld.
- Taylor-Gooby, P. 1995. "Who Wants the Welfare State? Support for State Welfare in European Countries." S. Svallfors ed. *In the Eye of the Beholder*. Impello Saljssupport.
- Van Kersbergen, Kees. 1995. *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London: Routledge.
- Wood, Stewart. 2001. "Business, Government, and Patterns of Labor Market Policy in Britain and the Federal Republic of Germany." Peter Hall and David Soskice eds. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Korean State Welfare and Democracy

Ko, Se-Hoon

This article tries to diagnose the prospect of Korean welfare system(KWS) in the light of the assumption that developing a state welfare scheme is inevitably intertwined with the question of democratizing various levels of society like state, civil society and market(firm). It emphasizes KWS's notoriously retarded progress in which the role of government has been routinely limited to a minimalist interventionism. It also asserts that the proper area of welfare study should go beyond the question of those crowded out from the market to include that of those inside it. Especially it considers the governing structure of a firm, the key actor in market, as importantly relevant in assessing the overall well-being of a society in an age when the neoliberal discourse of globalization is rampant everywhere resulting in a deterioration of working conditions even for those who used to enjoy a secure employment in the past. In case of Korea, furthermore, the ideological character of civil society poses a serious threat to the deepening of political democracy which, in turn, should exert an enormous democratizing effect upon the hierarchically-ordered internal governing structure of Chaebol system through statutory orders. "To work is to be" is the core idea of the 'Productive Welfare', the project with which the Kim Dae Jung regime had launched its welfare reform several years ago. However, KWS is still in a state of a chronic underdevelopment and disarray in

abstract 205

which the government insists on remaining largely an administrative manager rather than a financial contributor. In the meantime, the sufferings of those in and out of the market have multiplied as overall rates of poverty and insecure employment in Korean society have been rapidly increasing. This article concludes: that only a bona fide development of Korean democracy at every level of society can lead to a substantial building-up of a state welfare system; that the democratization of civil society and market should be spearheaded by political initiatives which should by all means accompany a meaningful politicization of labour movement; and that the concept of productive welfare cannot stand by itself and should be complemented by a more consumption-oriented traditional type of welfare.

Key Words : productive welfare, democratization, industrialization, globalization, ageing