

# 복지국가의 탄생: 새로운 이론을 찾아서

## 〈한국 복지국가는 어떻게 만들어졌나?: 민주화 이후 복지정치와 복지정책〉, 김영순, 학고재, (2021)

김 윤 태\*

“미네르바의 부엉이는 황혼이 저물어야 그 날개를 편다” 1820년 게오르크 헤겔이 〈법철학 강요〉에 적은 글이다. 이 문구는 어떤 현상이 일어난 뒤에야 비로소 역사적 조건을 알 수 있다는 뜻으로 해석된다. 한국에서 복지국가가 탄생한 지 20년 넘게 지난 지금 우리는 복지국가가 왜, 그리고 어떻게 탄생했는가라는 질문에 답하는 학자들의 목소리에 귀 기울일 만하다.

1960년대 초반 박정희 정부가 도입한 일련의 사회보험을 복지제도의 효시로 볼 수 있다. 그 후 1980년대까지 복지제도는 공무원 등 특수 이익집단과 대기업 노동자만을 위한 제한적 사회보험에 머물렀고, 대부분 국민은 복지제도에서 배제되었다. 이는 비스마르크 방식의 사회보험에 가까웠고, 국가보험을 강조한 베버리지 방식과는 거리가 멀었다. 한국의 복지제도는 보수적 국가에 의해 저발전 상태에 머물렀고 경제성장을 위한 보조적 수단에 불과했기 때문에, ‘발전주의 복지국가’라고 불리기도 했다. 그러나 1987년 민주화 이후 급속하게 복지제도가 확대되기 시작했다. 1998년 이후 김대중 정부와 노무현 정부가 잇달아 집권하면서 본격적인 복지국가가 등장했다. 특히 김대중 정부는 복지를 국민의 기본적 권리로 간주하고 보편주의의 원칙을 적용한 국민보험의 도입으로 복지국가의 신기원을 이룩했다.

역사적으로 주목할 점은 서구 복지국가가 20세기 중반 자본주의의 황금기에 발전한 반면, 한국 복지국가는 경제 위기 속에서 탄생했다는 사실이다. 왜 이 시기에 한국 복지국가가 탄생했을까? 김영순 교수의 새 책은 복지정치와 제도적 효과에 주목한다. 1부에서는 요스타 에스핑

---

\* 고려대 공공정책대학 교수, 사회학

안데르센의 권력자원 이론과 아나 리코의 권력중시 이론을 활용하여 복지국가의 권력관계를 설명하는 분석틀을 모색한다. 2부에서는 김대중 정부와 노무현 정부를 거치며 발전한 국민기초생활보장제도, 국민연금, 보육정책, 노인장기요양보험, 서울시 청년수당 등의 정책결정과정과 정치적 영향에 대해 체계적으로 조명한다. 특히 복지정치에서 제도의 제약성과 제도 변화를 추구하는 행위자들의 선호, 전략, 실제적 행위, 역동적 상호작용을 문헌조사와 정책 결정자들과의 인터뷰를 통해 추적한다.

과거의 한국의 복지국가 논쟁은 복지국가의 유형론에 집중했다. 2000년대 초기 김연명 교수와 정무권 교수가 훌륭하게 편집한 <한국 복지국가 성격 논쟁> 등이 대표적이다. 이 논쟁은 복지국가의 전망을 둘러싼 실천적 논의와도 직결된다. 복지국가에 대한 경험적 분석은 궁극적으로 '어떤 복지국가를 만들어야 하는가'라는 규범적 차원과 연결되고 있다. 복지국가 논쟁은 1980년대 추상적인 '사회구성체' 논쟁에 비하면 경험적 분석에 기반을 둔 풍부한 학술적 논쟁을 제공했다. 그러나 <복지자본주의의 세 가지 모델>의 유형론에 의존한 논쟁은 복지제도의 특징을 묘사하는데 그쳤을 뿐, 많은 행위자들의 역동적 변화를 충분히 보여주지는 못했다.

과거의 복지국가 연구가 스냅 사진처럼 보였다면 새로운 연구는 영화와 동영상처럼 보여야 한다. 연구 전략으로 칸트의 단선적, 인과론적 사고보다는 헤겔의 변증법적 사고를 통한 사회의 다양한 세력들의 지속적인 상호작용 효과를 중시해야 한다. 한국 복지국가 연구는 김대중 정부 출범 이후 한국 복지국가가 왜 '경로 의존성'을 유지하는 대신 '경로 전환'을 선택했는지, 그리고 왜 아직도 충분하게 발전하지 못했는지 체계적인 설명을 제공해야 한다. 이런 점에서 양재진 교수 등의 <한국의 복지정책의 결정과정>과 윤홍식 교수의 <한국 복지국가의 기원과 궤적>은 주목할 만한 좋은 연구들이다.

김영순 교수의 새로운 연구는 중요한 이론적 명제를 제공한다. 첫째, 역사적 경로 의존성은 절대적이거나 고정된 것이 아니다. 그동안 '발전주의 복지국가론'과 '동아시아 복지국가론'처럼 지나치게 특수성을 강조하는 이론은 더 이상 설득력을 갖기 어렵다. 둘째, 국가의 힘 또는 권력 자원은 반드시 양으로 측정될 수 있는 것은 아니다. 국가의 역량은 자율적 국가 기구 또는 관료제에서 비롯되는 것이 아니라 많은 경우 국가와 사회의 관계에서 비롯된다는 통찰은 중요한 시사점을 준다. 이런 관점은 사회학자 마이클 만의 <사회적 권력의 자원>과 경제학자 대런 애쓰모글루의 <국가는 왜 실패하는가> 등에서도 잘 나타난다. 셋째, 복지체제의 역동적 변화를 파악하기 위해서는 의회의 입법 과정, 관료제의 역할, 이익집단의 영향력, 노사관계와 사회적 대화의 차원 등 다양한 사회적 행위자의 역할에 대한 체계적 이해가 필요하다. 이런 점에서 김영순 교수의 역작은 많은 학자들의 관심을 넘어 정치인, 정책 결정자, 시민사회 활동가들이 읽을 만한 가치를 가진다.

사회과학에서 역사를 연구하는 이론적 작업은 미래를 예측하고 전망으로 모색하는 과제와 관련을 가진다. 1980년대 이후 신자유주의적 세계화가 진행되면서 상당수 학자들은 복지국가를 약화될 것이라고 예상했다. 그러나 한국의 경우 급격한 자본 자유화가 이루어지면서 복지제도가 확대되는 '특수한' 현상이 발생했다. 우리는 중요한 질문을 제기할 수 있다. 경제적 세계화의 조건에서 복지제도가 확대된 원인은 무엇인가? 민주주의로 이행하는 시기에 등장한 복지국가는 전통적 발전국가와 어떻게 다른가? 한국 복지국가는 서구 복지국가와 다른 경로로 변화하고 있는가? 이 세 가지 질문은 이론적 함의와 함께 실천적 방향을 제공할 수 있다.

아직도 우리는 어떻게 복지국가의 제도적 전환이 이루어졌는지 정확하게 설명하지 못하고 있다. 김대중 정부의 '생산적 복지'와 노무현 정부의 '사회투자국가'를 단순히 신자유주의의 부산물로 간주하는 것은 기능주의적 설명에 그친다. 발전국가의 경로 의존성과 새로운 사회구조적 조건이 부딪히는 상황에서 국가, 노동조합, 정당, 기업 등 다양한 행위자들은 한국 복지국가의 태동에 큰 영향을 미쳤다. 한국의 복지국가는 선진 산업국가의 복지제도와 공통점을 가지는 동시에 특수한 경로 의존성과 사회정치적 역학관계를 반영하고 있다. 이런 점에서 한국 복지국가 연구는 경제 자유화와 노동 유연화를 도입한 대가로 사회보호 체계를 도입하는 국가 내부 권력관계와 충분히 드러나지 않은 국가와 사회의 상호관계에 주목해야 한다. 복지국가의 유형에 관한 구조적, 정태적 분석을 넘어 복지제도의 역동성과 사회정치적 역학에 대한 분석으로 초점을 바꾸어야 한다.

모든 사회과학 연구가 그렇듯이 복지국가 연구도 비교의 관점에서 출발한다. 한국 복지국가를 이해하기 위해서는 필연적으로 다른 나라의 경험을 분석할 필요가 있다. 서구 복지국가에 관한 전통적 이론 중 산업주의와 네오마르크스주의는 공통적으로 경제성장과 자본주의의 구조적 조건을 강조했다. 산업주의 이론은 경제성장과 함께 사회적 기능이 증대하면서 복지가 확대될 것으로 보았다. 반면에 네오마르크스주의 이론은 자본주의의 모순과 위기에 대응하여 복지제도가 도입되었다고 본다. 관점의 차이에도 불구하고 두 이론은 구조적 차원에서 자본주의와 복지국가가 양립하는 상호의존적 특징에 대한 정태적 연구에 머물렀다.

1980년대 이후 복지국가에 대한 구조적 접근을 넘어서 행위자의 역할을 강조한 이론이 등장했다. 계급의 역할을 증시하는 사회학적 접근인 '권력자원 이론'이 대표적이다. 발터 코르피는 복지국가란 "권력자원과 위협의 노출에서 차이를 가지는 계급의 분배 갈등과 계급 정치의 산물"이라고 주장했다. 결과적으로 노동운동의 역량과 노동자 정당의 집권, 내각의 비율이 복지국가의 발전을 결정한다고 본다. 이러한 관점은 '계급 대표 없이 복지국가는 없다'는 주장으로 요약된다. 권력자원 이론을 계승한 에스핑안데르센도 계급정치가 복지국가에 중요한 영향을 미친다고 보았다. 그는 "복지국가에 대한 반격의 위협은 지출이 아니라 복지국가의 계급적 성

격에 달려있다... 세 가지 복지국가의 체제 유형에서 발견되는 계급연합은 과거의 진화뿐 아니라 미래의 전망도 설명한다”고 강조했다. 권력자원 이론을 반증의 방법으로 해석하면, 한국 사회에는 노동조합과 계급 정당이 약하기 때문에 기업에 유리한 제한적 복지국가가 지속되고 있다고 볼 수 있다. 하지만 이런 관점은 한국에는 강력한 좌파 세력이 없다는 비관론에 빠지게 되면서 왜 외환위기 이후 한국 복지국가의 발전했는지 설명하기 어렵다.

권력자원 이론은 많은 학문적 관심을 끌었지만 곧 강력한 도전에 직면했다. 첫째, 1990년대부터 테다 스킨폴 등 사회학자들은 복지국가의 형성 과정에서 국가, 특히 관료제의 역할을 강조했다. 이들은 ‘국가 관료제가 복지를 결정한다’고 본다. 둘째, 1994년 폴 피어슨이 제시한 복지국가의 ‘새로운 정치’ 이론은 복지정책의 수혜 집단이 강력한 이해관계자가 되어 복지제도를 지지하는 역할을 수행한다고 강조한다. 이 관점은 ‘복지 지위가 복지국가를 결정한다’고 지적한다. 셋째, 2002년 피터 홀과 데이비드 소스키스의 <자본주의의 다양성>은 생산체제를 강조하면서 자유시장경제와 조정시장경제에서 나타나는 기업의 다양한 정책, 전략, 제도적 차원에 주목한다. ‘자본주의 다양성’ 이론은 계급투쟁 대신 ‘계급 타협이 복지국가를 만든다’는 관점을 제시한다. 넷째, 2006년 토빈 아이버센과 데이비드 소스키스는 미국과 유럽의 선거제도가 복지제도에 미치는 영향을 분석한다. 이들은 단순다수투표제와 다수제 민주주의가 복지 발전을 가로막을 수 있다고 주장한다. 이 이론은 ‘선거제도가 복지국가에 영향을 미친다’고 지적한다.

서구 복지국가와 한국 복지국가의 공통점과 차이점을 이해하기 위해서 서구 학자들이 제시한 이론의 맹목적 추종이 아니라 한국적 맥락에서 새롭게 평가할 필요가 있다. 지난 30년 동안 새로운 복지국가 이론들은 한국 복지국가 연구에 중요한 이론적 쟁점을 제공했지만 상당한 한계도 보인다. 첫째, 국가주의 이론은 복지제도의 형성 과정에서 국가의 역할을 수행했다고 강조하지만 국가와 사회의 관계에 대한 충분한 설명을 제공하지 못한다. 1987년 민주화 이후 폭발하는 시민사회의 요구에 따라 복지정책이 정치화되었으며, 이익집단의 요구에 의해 정치적 기회를 만들어지고, 대통령의 국정 지지율과 정당의 득표율이 복지정책에 의해 커다란 영향을 받았다는 사실을 간과해서는 안 된다. 둘째, ‘새로운 정치’ 관점은 이익집단의 중요성을 강조하지만 복지정책의 역동성을 제대로 설명하지는 못하고 있다. 한국에서 복지제도의 혜택을 받은 이익집단과 계층이 적극적인 친복지세력이 되었다고 단정하기는 어렵다. 셋째, ‘자본주의의 다양성’ 이론은 사용자 측면의 관점으로 1980년대 후반 재벌 대기업이 임금 인상과 기업 복지를 지지하는 전략을 선택했는지 부분적으로 설명할 수 있다. 하지만 이 관점은 1990년대 후반 보편적 복지제도가 급속하게 확대되는 이유를 설명하기는 어렵다. 마지막으로 선거제도 이론은 왜 다수제 민주주의를 유지하는 한국에서 복지제도의 발전이 이루어졌는지 제대로 설명하지 못한다. 제도가 중요하다는 관점이 제도적 결정론이 된다면 다양한 행위자들의 전략과 역동적

상호작용을 무시할 수 있다.

사회학자로서 나는 김영순 교수의 책이 한때 유행하던 제도적 결정론에서 빠져나왔다는 점에서 반갑다. 이제 우리는 외국 학자들의 복지국가 이론을 적용하는 시도를 넘어 우리의 눈으로 한국 복지국가를 분석하는 과제를 해결해야 한다. 먼저 복지국가의 역동적 과정을 이해하기 위해서는 자율적, 독립적 행위자로서의 노동조합과 정당, 국가, 기업, 이익집단들의 역할과 함께 국가와 사회의 관계에 주목해야 한다. 둘째, 복지 정치와 권력관계의 차원을 넘어서서 직업과 계급 구조의 변화, 기술의 변화, 기업과 노동조합의 권력관계, 계층별 복지태도에 영향을 미치는 이데올로기와 문화, 정당 구조와 적극 지지층의 계층적 토대의 변화, 그리고 다양한 사회정치세력들 사이의 상호작용을 세밀하게 살펴보아야 한다. 이러한 분석은 다양한 요소의 결합이 특정한 결과를 가져왔는지 설명하는 결합적 인과관계의 이해를 요구한다. 이는 노베르트 엘리아스, 피에르 부르디외, 위르겐 하버마스, 그리고 앤서니 기든스처럼 행위자와 구조가 결합된 상호관계를 분석하는 더 큰 그림을 요구한다.

마지막으로 미네르바에 대해 한 마디 덧붙이고자 한다. 미네르바의 부엉이가 날개를 펴는 황혼을 시간에 대한 비유로 보는 해석도 있다. 이런 생각을 따른다면 지혜와 철학이 본격적으로 필요할 때는 세상이 어둠에 휩싸이고 인간성이 사라져가는 시기라고 할 수 있다. 자동화와 인공지능의 시대에서 불평등 위기가 커지고 복지국가의 미래가 불확실해지는 지금이야말로 복지국가에 대한 깊이 있는 연구가 필요한 시점으로 볼 수 있을 것이다. 우리는 미네르바의 부엉이를 볼 수 있을까? 앞으로 지혜로운 학자들의 노력을 기대한다.