

정책자료 2019-02

# 저출산 · 고령사회 신진학자 협동연구: 인구정책의 새로운 대안 모색

- 정치경제를 통해 본 한국 복지체제의 형성 -



인구정책연구실

**【집필진】**

**윤홍식** 인하대학교 교수  
**김주호** 중앙대학교 연구전담교수  
**박찬중** 서울과학기술대학교 강사  
**송원섭** 금융경제연구소 연구위원  
**양종민** 서울대학교 연구원  
**정재환** 인천대학교 객원교수

**【편집】**

**박종서** 한국보건사회연구원 연구위원  
**김세진** 한국보건사회연구원 전문연구원

정책자료 2019-02

**저출산·고령사회 신진학자 협동연구:  
인구정책의 새로운 대안 모색**

- 정치경제를 통해 본 한국 복지체제의 형성 -

발행일 2019년 12월  
저자 윤홍식 외  
발행인 조홍식  
발행처 한국보건사회연구원  
주소 [30147] 세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)  
전화 대표전화: 044)287-8000  
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>  
등록 1994년 7월 1일(제8-142호)  
인쇄처 ㈜현대아트컴

## 발간사 <<

한국의 인구변동은 사회변동의 속도만큼이나 급격히 진행되고 있다. 전후 산업화 시기를 거치면서 한국은 사회경제적으로 압축 성장을 지속하였듯이, 인구변동 또한 다른 발전국가에 비해 그 변화가 압축적으로 전개되었다. 출생률과 사망률은 급격히 감소하였으며, 도시 인구 또한 매우 빠른 속도로 증가한 것이다. 이와 같은 인구의 급격한 변동은 사회·경제 분야의 정책 전반에 큰 파장을 일으키기 때문에 세밀한 진단과 함께 정책적 대응을 요하게 된다.

인구변동은 사회변동과 밀접한 관련을 가지고 상호작용하면서 전개된다. 사회변동은 미시적 차원에서 개인의 행위 선택과 연관되며, 거시적으로 사회 구조나 제도적 맥락과 연관되어 있다. 우선 인구변동은 거대한 구조의 변화라고 할 수 있지만, 정작 인구변동을 유발하는 출생, 사망, 이동 세 요소는 사망을 제외하고 개인의 선택에서 시작된다. 출생의 선행요인으로서 혼인에서부터 개인의 선택은 시작된다. 개인 행위자는 서로 배우자를 찾아 혼인에 이르러 출산을 결정하고, 가족의 생활 터전을 찾아 지역의 이동을 반복하게 될 것이다. 삶의 과정은 미시적으로 이러한 인구학적 선택의 연속이라고 할 수 있다.

다른 한편 이러한 개인의 인구학적 선택은 거시적으로 사회구조, 제도적 맥락, 경제적 토대와 문화적 배경 등의 다차원적 영향을 받게 될 것이다. 따라서 인구변동을 정확히 이해하기 위해서는 사회, 경제, 정치 등의 체제에 대한 정확한 이해가 중요하다. 개인의 인구학적 행위는 이와 같은 제도적 제약 속에서 환경적 요인의 영향을 받으며 결정되기 때문이다.

이 연구는 이러한 관점에서 특히 인구변동의 거시적 맥락을 체계적으로

이해하기 위하여 주요 구조적 맥락을 검토하고 있으며, 인구변동의 맥락을 이해하기 위하여, 한국 사회의 사회(노동과 복지), 정치, 경제적 측면에서의 과거 유산을 통시적으로 고찰하고자 시도하였다. 제1장은 한국 복지국가의 정치경제적 궤적을 검토하고 있으며, 제2장은 한국의 정치경제질서의 변화를 검토하고 이런 변화가 복지국가 형성에 어떤 영향을 미쳤는지 설명하고 있다. 제3장은 정치적 포퓰리즘과 복지 포퓰리즘의 전개 과정을 설명하고 있다. 제4장은 금융개혁 과정을 중심으로 금융위기 이후 한국 발전국가의 변화 과정을 검토하고 있다. 제5장은 한국 복지국가의 경제적 토대로서 역사적 관점에서 '수출주의'의 변천을 검토하고 있다. 제6장은 국가 간 사회적 이동성의 패턴을 분석하고 한국의 사회정책적 함의를 고찰하고 있다

이 연구는 인하대학교 윤희식 교수와 우리 연구원 박종서 연구위원의 기획을 바탕으로 시작하였다. 집필에 참여해 준 윤희식 교수, 김주호 중앙대학교 연구전담교수, 박찬중 서울과학기술대학교 강사, 송원섭 금융경제연구소 연구위원, 양종민 서울대학교 사회발전연구소 연구원, 정재환 인천대학교 객원교수에게 진심으로 감사의 말을 전한다.

이 보고서의 내용은 한국보건사회연구원의 공식적 입장이 아니며, 연구자 개인의 견해를 밝혀 둔다.

2019년 12월  
한국보건사회연구원 원장  
**조 흥 식**

# 목 차

<b>제1장 서장: 왜 한국은 복지국가가 될 수 없었던 것일까?</b> .....	1
제1절 들어가는 글: 공정한 경쟁과 정당한 보상 .....	3
제2절 분석의 틀: 왜 정치경제와 연관된 복지체제인가 .....	7
제3절 한국 복지국가의 정치경제적 기원과 특성 .....	9
제4절 정리와 함의: 복지국가를 만들어간다는 것의 의미 .....	32
<b>제2장 한국 정치경제질서의 변화와 복지국가의 미래</b> .....	35
제1절 서론 .....	37
제2절 이론적 배경 .....	41
제3절 한국 정치경제질서의 변화 .....	47
제4절 결론 .....	62
<b>제3장 복지와 포퓰리즘: 포퓰리즘의 한국적 용법과 복지포퓰리즘</b> ...	65
제1절 서론 .....	67
제2절 포퓰리즘의 개념과 핵심 특성 .....	70
제3절 한국 포퓰리즘의 등장과 용법 .....	81
제4절 한국의 복지포퓰리즘 .....	92
제5절 결론 .....	104
<b>제4장 금융위기 이후 한국 발전국가의 변화:</b>	
<b>금융개혁 과정을 중심으로</b> .....	107
제1절 서론 .....	109
제2절 1997년 금융위기 이전 국가의 성격 및 역할 변화 .....	111

제3절 1997년 금융위기 이후 한국 발전국가의 변화 .....	117
제4절 결론 .....	130
<b>제5장 한국 복지국가의 경제적 토대:</b>	
<b>역사적 관점에서 본 ‘수출주의’ .....</b>	<b>135</b>
제1절 문제 제기 .....	137
제2절 한국 자본주의의 기본 구조: 수출주의 .....	141
제3절 외연적 수출주의의 형성과 발전 .....	149
제4절 외연적 수출주의의 균열과 위기 .....	161
제5절 외환위기 이후 수출주의의 변형: 내포적 수출주의 .....	170
제6절 결론 .....	185
<b>제6장 사회적 위험 양상의 변화에 따른 한국 복지제도의</b>	
<b>발전 과정 .....</b>	<b>189</b>
제1절 서론 .....	191
제2절 이론적 배경 .....	194
제3절 자료 및 분석 방법 .....	198
제4절 분석 결과 및 해석 .....	205
제5절 한국 사회의 정책적 함의 .....	225
<b>참고문헌 .....</b>	<b>237</b>

## 표 목차

〈표 2-1〉 구성주의 정치경제학의 관점 .....	44
〈표 3-1〉 포퓰리즘의 기본 명제와 하위 명제 .....	81
〈표 5-1〉 수출용자와 일반용자의 금리 추이 .....	159
〈표 6-1〉 상대적 이동성의 예 .....	202
〈표 6-2〉 변수의 기초통계 .....	204
〈표 6-3〉 국가별 유형 분류와 주요변수의 평균값: 1999, 2009년 .....	213
〈표 6-4〉 연령별 보육기관 이용률(%), 2013년 .....	229
〈표 6-5〉 공적고용서비스와 기술훈련에 대한 지출(GDP 대비 %), 2003년 .....	232

## 그림 목차

[그림 1-1] 복지체제의 특성을 규정하는 정치-경제-복지의 상호 관련성 .....	8
[그림 1-2] 실질 및 명목 일인당 국민소득과 전년 대비 증가율의 변화, 1960-2018년 ....	11
[그림 1-3] 주요국의 1인당 명목 국민총소득의 변화(미국/=100), 1970-2017년 .....	11
[그림 1-4] 소득불평등을 나타내는 지니계수의 변화, 1962-2018년 .....	12
[그림 1-5] 한국 복지체제의 삼중구조화 .....	15
[그림 1-6] GDP 대비 사회지출 중 사회보험과 비사회보험 비율 .....	16
[그림 1-7] 정규직과 비정규직의 사회보험과 중요 사회보장제도의 커버리지 비교 .....	17
[그림 1-8] GDP 대비 국민부담률, 조세부담률, 사회보험부담률, 1961-2018년 .....	19
[그림 1-9] 주택매매가격 동향(1986=100), 1986-2018년 .....	22
[그림 1-10] 소득불평등을 나타내는 지니계수의 변화, 1962-2018년 .....	23
[그림 1-11] 주요 제조업 강국의 로봇 밀도, 1985-2017년 .....	25
[그림 1-12] 제조업 수출에서 국내 부가가치의 비율, 1995-2016년 .....	26
[그림 1-13] 한국의 이른 탈산업화 .....	29
[그림 1-14] 노동조합 조직률의 변화, 1977-2018년 .....	30
[그림 3-1] 중앙종합일간지와 경제일간지 내 '포퓰리즘' 포함 기사량의 연도별 추이 (1990-2009년) .....	82
[그림 3-2] 조선일보 내 '포퓰리즘' 포함 기사량의 연도별 추이(1990-2009년) .....	83
[그림 3-3] 중앙종합일간지와 경제일간지의 '복지'와 '포퓰리즘' 동시 포함 기사량의 연도별 추이(2000-2017년) .....	98
[그림 5-1] 국내총생산 대비 수출의 비율 .....	146
[그림 5-2] 한국의 외채와 수출 추이 .....	162
[그림 5-3] 부문별 대외부채 추이 .....	169
[그림 5-4] 국내자본의 형태별 해외금융투자 추이 .....	177
[그림 5-5] 금융수익의 누적 추이 .....	183
[그림 6-1] 연간 GDP 성장률과 상향 이동의 관계: 1999, 2009년 .....	206
[그림 6-2] 서비스업 고용률과 상향 이동의 관계: 1999, 2009년 .....	206



[그림 6-3] 상대적 이동과 소득불평등의 관계: 1999, 2009년 .....	207
[그림 6-4] 상대적 이동과 NEET 비율의 관계: 1999, 2009년 .....	208
[그림 6-5] 상향 이동과 주관적 상향 이동의 관계: 1999, 2009년 .....	210
[그림 6-6] 상대적 이동과 주관적 상향 이동의 관계: 1999, 2009년 .....	210
[그림 6-7] 사회적 이동성의 다차원척도분석 결과 .....	212
[그림 6-8] 집단별 변수의 분포: 1999, 2009년 .....	215
[그림 6-9] 집단별 주관적 사회적 이동성 인식: 2009년 .....	218
[그림 6-10] 집단별 소득불평등(지니계수): 2009년 .....	219
[그림 6-11] 집단별 NEET 비율: 2009년 .....	220
[그림 6-12] 집단별 청년들의 사회적 이동성에 대한 가치관: 연령별 사회적 지위, 2009년 .....	221
[그림 6-13] 집단별 사회적 이동성에 대한 가치관: 노력에 대한 인식, 2009년 .....	223



제 1 장

# 서장: 왜 한국은 복지국가가 될 수 없었던 것일까?

제1절 들어가는 글: 공정한 경쟁과 정당한 보상

제2절 분석의 틀: 왜 정치경제와 연관된 복지체제인가

제3절 한국 복지국가의 정치경제적 기원과 특성

제4절 정리와 함의: 복지국가를 만들어간다는 것의 의미



# 1

## 서장: 왜 한국은 복지국가가 될 수 없었던 것일까?

### 제1절 들어가는 글: 공정한 경쟁과 정당한 보상

조국 전(前) 법무부 장관 자녀의 대학 진학과 관련된 논란은 한국 사회가 '공정한 경쟁'에 얼마나 민감한지를 여지없이 드러냈다. 지난 이십년 동안 신자유주의의 경쟁 담론이 지배적 담론으로 군림했던 한국 사회에서 성장한 젊은 세대의 입장에서 보면 자신의 미래가 자신의 노력이 아닌 부모의 사회적 지위와 부의 정도에 따라 결정되는 불공정은 참을 수 없었을지도 모른다. 공정한 기회만 보장된다면 자기계발서로 무장한 누구나 원하는 꿈을 이룰 수 있을 것이라고 믿고 싶은 대다수 청년들에게 자신이 어찌 할 수 없는 부모의 지위에 따라 성공이 결정된다는 것은 도저히 받아들일 수 없었을 것이다. 그러나 정말 공정한 경쟁의 원칙만 지켜지면, 대한민국의 모든 청년들이 성공을 현실로 만들 수 있는 것일까? 상상해 보라. 방 안에 다섯 개의 의자가 놓여 있고, 열 명의 동일한 신체능력과 지적역량을 갖고 있는 청년들이 음악소리에 맞추어 다섯 개의 의자 주위를 돌다가 음악이 멈추면 의자에 앉는 게임을 한다. 열 명의 청년 모두가 열심히 노력해도, 음악이 멈추면 의자에 앉을 수 있는 청년은 다섯 명뿐일 것이다. 설령 시간이 더 주어지고, 열 명 모두 매일 같이 열심히 훈련을 한다고 해도 결과는 같다. 의자가 다섯 개인 한 앉을 수 있는 청년은 다섯 명뿐이다. 공정한 게임의 규칙이 지켜진다고 해도 결과는 달라지지 않는다. 다섯 명은 실패한다.

노력과 관계없이 탈락자가 정해져 있다면, 그리고 탈락 여부가 개인의

노력과 무관하다면, 그 사회를 좋은 사회라고 부를 수 없다. 경쟁의 규칙이 공정하다는 것이 반드시 노력에 대한 공정한 보상이 이루어진다는 것을 의미하지는 않기 때문이다. 노력에 대한 공정한 보상이 이루어지지 않는 사회에서 사람들은 자신과 가족 이외에 그 누구도 되돌아볼 여력이 없이 각자도생의 길을 가는 수밖에 없다. 북유럽의 청년들이 “세계평화와 환경오염”을 걱정하는 데 반해 한국의 청년들은 자기 자신의 취업이외에는 다른 고민을 할 수 없는 이유이다. 왜 이러한 차이가 만들어진 것일까? 북유럽의 청년들은 태어날 때부터 이타적인 유전자를 갖고 태어나고, 한국의 청년들은 이기적인 유전자를 갖고 태어난 것이 아니라면, 우리는 그 이유를 구조적 문제에서 찾을 수밖에 없다. 그리고 그 근처에는 부모의 사회경제적 지위와 관계없이 누구나 자신의 꿈을 실현하기 위해 노력할 수 있고, 실패해도 인간다운 기본적인 생활을 보장하는 불평등이 낮은 보편적 복지국가라는 분배체계가 자리하고 있다. 실제로 경제협력개발기구(OECD) 회원국들을 비교분석한 연구에 따르면 불평등이 심할수록 계층에 따른 자녀 세대의 교육적 성취의 차이가 크고 세대 간 사회적 이동성도 낮은 것으로 나타났다(OECD, 2010). 한국도 예외가 아니다. 다만 학업성취도를 측정하는 국제적인 일반적 기준인 읽기, 수학, 과학 능력의 지표를 보면 한국의 계층 간 차이는 매우 낮게 나타난다. 예를 들어, 부모의 사회경제적 지위가 상위 25%인 가구의 학생과 하위 25%인 학생의 읽기 능력의 차이는 OECD 회원국들 중 가장 낮은 수준이다(Kim, 2015). 문제는 한국 사회는 일반적인 학업성취도의 측정 방식으로는 나타나지 않은 ‘숨겨진’ 위계, 그러나 누구나 다 아는 소위 ‘학벌’이라는 서열화된 대학의 위계가 부모의 사회경제적 지위와 밀접히 관련되어 있다. 오마이뉴스(2015)의 ‘2015년 교육불평등 보고서’를 보면 서울의 25개 자치구 중 평당 아파트 가격이 가장 높은 강남구에서 인구 천 명당 서울대에 진

학한 학생 수는 24.7명인 데 반해, 평당 아파트 가격이 24위인 금천구는 2.2명에 불과했다.

결국 한 사회가 부모의 사회경제적 지위와 관계없이 시민권에 기초해 기본적인 생활을 보장하는 보편적 복지국가를 만들었는지 여부가 그 사회에 사는 사람들과 다음 세대가 어떻게 살아갈지를 결정하는 것이다. 즉, 개인의 노력과 관계없이 패자가 결정되는 사회에서 살아남기 위해 공정이라는 규칙에 따라 무한경쟁을 하며 살아야 할지, 아니면 서로 연대해 사회적 위험에 함께 대응하며 살아갈지를 결정하는 것이다. 이렇게 보면 한국 사회는 경제적으로는 성공했지만, 복지국가를 만드는 데 실패했다. 한국 사회는 개인의 안정된 삶이 철저히 각자가 갖고 있는 사적 자산과 그에 기초한 노력에 따라 결정되는 사회가 되었다. 실제로 한국은 2018년 일인당 국민소득이 3만 달러를 넘었지만, 국내총생산(GDP) 대비 사회지출은 OECD 회원국 평균의 절반에 불과한 11.1%에 머무르고 있다. 유럽연합 21개국의 평균적인 GDP 대비 사회지출은 60년 전인 1961년 이미 10%에 달했다. 한국의 일인당 GDP가 실질구매력 기준으로 1만 달러였던 1992년에도 한국은 GDP 대비 사회지출이 2.7%에 불과했지만, OECD 회원국들은 평균 일인당 GDP가 평균 1만 달러였던 1982년 GDP 대비 사회지출은 한국의 5.6배인 15.1%에 달했다(정책기획위원회, 2018). 그렇다고 취약한 공적 복지를 복지지출의 양적 문제로 보려는 것은 아니다.

이미 잘 알고 있듯이 평등한 시민의 삶의 수준을 대표하는 탈상품화·계층화와 관련해 GDP 대비 사회지출이 말해 줄 수 있는 것은 제한적이기 때문이다(Esping-Andersen, 1990). 2018년 기준으로 GDP 대비 사회지출은 이탈리아가 27.9%로 스웨덴의 26.1%보다 높지만, 소득불평등을 나타내는 지니계수(Gini-coefficient)는 스웨덴이 0.282(2016)로 이탈

리아의 0.328(2016)보다 낮기 때문이다(OECD, 2019a, 2019b). 사회지출의 수준이 아니라 사회지출의 내용이 문제라면, 우리는 한 사회의 어떤 성격이 사회지출의 내용을 결정하는지를 살펴보아야 한다. 더불어 한국의 사회지출 수준이 한국이 OECD 회원국들과 유사한 소득 수준에 도달했을 때 OECD 회원국들의 평균적인 사회지출 수준보다 훨씬 낮다면, 왜 한국에서는 성공적인 경제성장이 공적 사회복지의 지출을 수반하지 않았는지도 설명할 필요가 있다. 어쩌면 현재 한국 사회가 직면하고 있는 낮은 출산율, 높은 자살률, 높아만 가는 불평등, 확대되는 노동시장에서의 격차 등은 ‘기적과 같은 경제성장’과 밀접히 관련되어 있을 수 있다. 세계가 놀라는 그 성장의 신화가 현재 한국 사회가 자기 자신과 가족 이외에는 그 누구도 돌보지 않는 ‘각자도생’의 사회를 만들었고, 한국 사회의 지속가능성을 위협하는 ‘성공의 덫’을 만들었는지도 모른다.

이러한 문제의식에 기초해 이 장에서는 왜 경제성장에 성공한 한국이 복지국가를 만드는 데 실패했으며, 제도화된 공적 복지도 불평등과 빈곤을 완화하는 데 지극히 제한적인 역할을 하는지를 경제, 정치, 복지의 상호관계에 기초해 통합적으로 설명하려고 했다. 성장체제, 노동체제와 무관한 복지체제가 만들어지기 어렵고, 권력자원의 형성으로 대표되는 정치체제의 성격과 무관한 성장체제와 복지체제 또한 상상하기 어렵기 때문이다. 우리가 한국 복지체제를 이해하기 위해 한국 사회의 정치경제적 측면을 살펴보아야 하는 이유이다. 이를 통해 우리는 한국이 보편적 복지국가를 만들어가기 위해 어떤 쟁점을 풀어야 하는지를 정리했다. 먼저 다음 절에서는 분석 틀을 살펴보았다. 핵심은 앞서 언급한 것과 같이 정치-경제-복지가 하나의 벡터로 움직인다는 가정이다. 다음으로 이러한 인식 틀에 기초해 한국 복지체제의 정치경제적 기원을 개략적으로 살펴보았다. 마지막으로 이 장의 내용을 정리하고 함의를 개략적으로 소개했다.

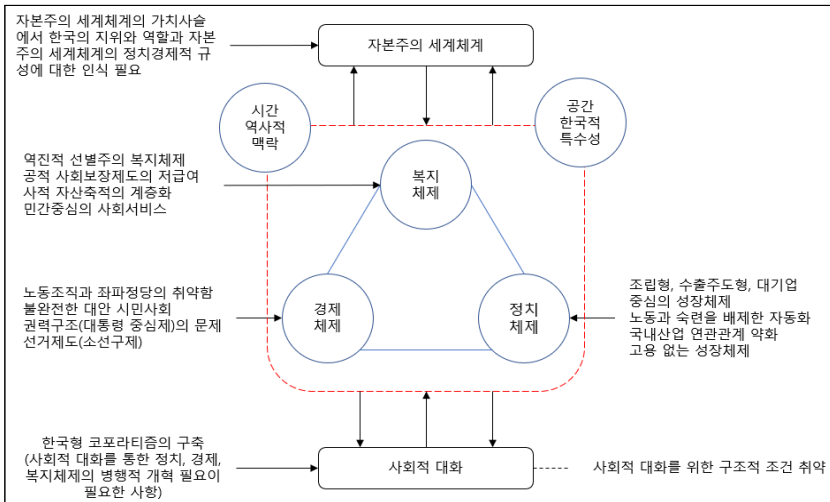


## 제2절 분석의 틀: 왜 정치경제와 연관된 복지체제인가

이 장은 단순히 복지지출과 복지제도를 중심으로 보편적 복지국가를 만들어가기 위해 한국 사회가 풀어야 할 쟁점을 정리한 것이 아니다. 이 장은 한국 복지체제의 쟁점이 어떻게 정치경제적 쟁점과 관련되는지를 드러내려고 했다는 점에서 기존의 연구와 차이가 있다. [그림 1-1]에서와 같이 한국 복지체제의 쟁점을 정치-경제-복지의 통합적 관점에서 조망했다. 경제적 측면에서 보면 성장체제는 한 사회의 산업구조를 특정한 방식으로 구조화하고, 이렇게 구조화된 산업구조는 노동시장을 특정한 방식으로 형성함으로써 복지체제에서 탈상품화와 계층화의 수준과 성격을 결정한다. 예를 들어, 한국의 재벌 대기업이 주도하는 조립형 수출주도 성장체제는 기업 규모와 고용지위에 따라 한국의 노동시장을 중층적으로 이중구조화한다. 또한 경제체제는 한 사회의 기본적인 계급구성을 결정한다는 점에서 정치체제에서 권력자원이 형성되는 기초를 제공한다. 가령, 디지털 기술 변화로 인한 자본의 이윤실현 방식의 변화는 노동과 자본의 안정적 고용관계를 해체해 전통적 고용관계에 종속된 노동자와는 상이한 형태인 깃-노동자, 플랫폼 노동자 등과 같은 새로운 형태의 종속된 노동자를 양산할 수 있다. 실제로 유럽연합의 사례를 보면, 전체 자영업자 중 단일고객에게 의존하고 있는 자영업자(종속적 노동자)의 비율이 제일 높은 슬로바키아에서는 28.7%, 가장 낮은 덴마크에서는 6.4%인 것으로 조사되었다(OECD, 2019c). 정치체제는 어떤 사회적 균열이 제도 정치에 반영되는지, 정당체제는 어떻게 형성되는지 등을 통해 정치제도를 형성하고, 권력자원 내부의 계급동원과 계급연대의 성격, 선거정치의 성격 등을 결정해 한 사회의 자원이 분배되는 방식을 결정하게 된다. 복지체제의 성격은 복지제도와 관련된 충성스러운 이해집단을 형성하고

(Pierson, 1995) 경제체제를 특정한 방식으로 재생산하는 데 기여한다는 점에서 복지체제 또한 한 사회의 정치경제에 영향을 준다. 더욱이 현재 벌어지고 있는 디지털 기술 변화는 전통적인 노동형태와 고용관계를 변화시킴으로써 안정적 고용에 기초한 복지국가의 사회보장제도의 부정합성을 확대시키고 있다. 예를 들어, 디지털 기술 변화로 인해 만들어진 새로운 고용형태에 종사하는 노동자의 상당수가 연금과 같은 공적 사회 보험으로부터 배제되어 있는 것을 확인할 수 있다(OECD, 2019c, pp. 303-310). 다만 정치·경제적 특성이 복지체제에 미치는 영향과 비교하면 복지체제가 정치·경제적 구조에 주는 영향은 상대적으로 제한적이다.

[그림 1-1] 복지체제의 특성을 규정하는 정치-경제-복지의 상호 관련성



자료: 저자 작성.

정치-경제-복지체제를 통합적으로 접근하는 것과 함께 이를 시간적 맥락에 따라 분석하는 것이 필요하다. 현재 한국 사회의 모습은 오랜 시간 정치-경제-복지체제가 상호작용하는 가운데 누적적으로 만들어진 역사적 결

과이기 때문이다. 그렇기 때문에 단순히 성공한 경제와 실패한 복지가 공존하는 것이 아니라 경제적 성공의 과정은 복지국가의 지체를 동반하는 과정으로 보는 것이 타당하다. 공간적 맥락에서는 서구 사회가 아닌 한국 중심적 접근방법을 통해 한국 사회를 중심에 놓고 분석하는 것이 필요하다. 한국 사회의 변화는 단순히 외적 충격에 의한 변화의 결과이기 보다는 한국 사회 내부의 누적된 변화의 결과이기도 하기 때문이다. 예를 들어, 일반적으로 외환위기 이후 한국 사회에서 노동시장 유연화가 본격화된 것으로 알고 있지만, 노동시장의 유연화는 이미 1980년대부터 시작되었고, 1997년 외환위기는 그 과정을 촉진시킨 외적 충격으로 이해하는 것이 타당하다. 또한 1997년 이후 한국 복지국가의 확대는 단순히 김대중 정부의 성과가 아니라 1990년대 초부터 시작된 미국 중심의 신자유주의 질서인 워싱턴 합의(Washington Consensus)가 1990년대를 거치면서 개발도상국에 대한 정책방향이 기초적 사회안정망을 강화하는 방식으로 변화된 결과이기도 하다. 외환위기 이후 국제통화기금(IMF)이 노동시장 유연화와 공공부조로 대표되는 사회안정망을 강화하라고 김대중 정부에게 요구했던 것은 이러한 맥락에서 보면 자연스러운 결과였다고 할 수 있다. 이처럼 한 사회의 복지체제는 그 사회의 유산과 정치경제적 필요에 조용한 결과이자 자본주의 세계체계와의 관계 속에서 영향받는 역사적 결과물이라고 할 수 있다.

### 제3절 한국 복지국가의 정치경제적 기원과 특성

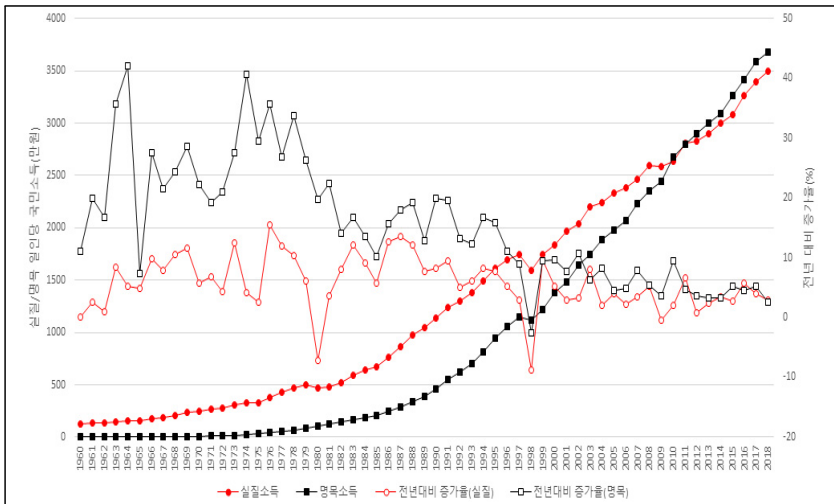
여기서는 먼저 한국 사회의 현실과 한국 복지체제의 특성을 설명하고 이러한 특성이 어떤 정치경제적 특성을 통해 형성되었는지를 개략했다. 이 절을 통해 우리는 다른 장들에서 논의되는 한국 복지체제의 경제, 정치, 복지의 성격을 조금 더 역사적·구조적으로 이해할 수 있을 것이다. 핵

심 주장은 일면 성공적인 길을 걸어왔다는 찬사를 받는 한국 사회는 그 찬란한 성공만큼 심각한 사회문제를 양산하고 있으며, 그 원인은 한국 사회의 경제적 성공의 과정이 누적된 역사적 결과라는 것이다.

## 1. 한국 사회의 현실: 성공과 실패

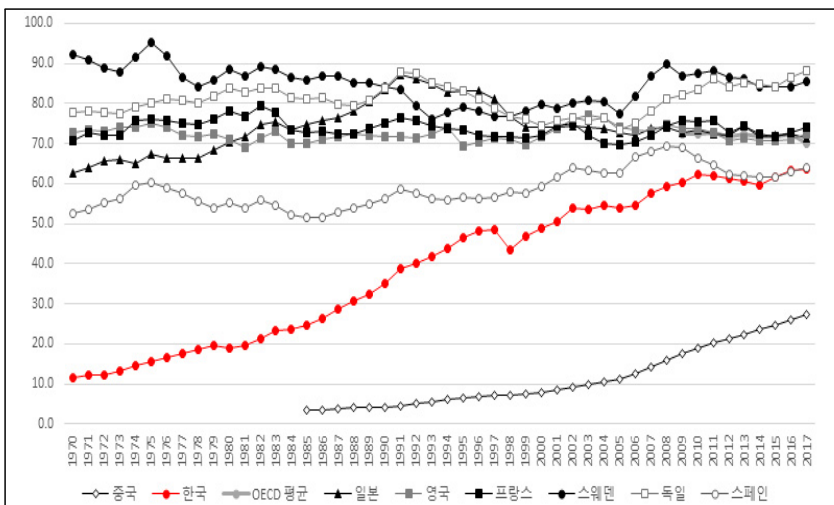
제2차 세계대전이 끝난 이후 한국처럼 신화 같은 성공을 거둔 사회가 있을까? 아래 [그림 1-2]는 한국에서 경제성장이 본격적으로 시작된 것으로 알려진 1960년부터 2018년 현재까지 일인당 실질·명목국민소득(GNI)과 증가율의 그야말로 ‘극적인’ 변화를 보여 준다. 1960년 1만 원에 불과했던 일인당 명목국민소득은 2018년 현재 3679만 원으로 정말 ‘엄청난’ 성장을 이루었다. 이러한 한국의 놀라운 성취는 국제비교를 통해서도 확인할 수 있다. [그림 1-3]를 보면 1970년 한국의 일인당 명목 국민총소득은 미국의 11.7%에 불과했지만, 2017년이 되면 63.7%로 6배 가까이 높아졌다. 약 50년 동안 미국의 일인당 국민총소득 대비 스웨덴, 독일, 영국, 프랑스 등 주요 서유럽 국가들의 일인당 국민총소득이 정체했고 1991년 87.2%까지 따라잡았던 일본도 2017년 71.4%로 약 30년 동안 무려 15.8%포인트나 낮아진 것을 고려하면, 한국의 성공적인 성장은 더 두드러진다. 이것만이 아니다. 한국의 제조업 규모는 2016년 현재 중국, 미국, 일본, 독일, 인도에 이어 세계 6위를 기록하고 있다(윤홍식, 정준호, 김유선, 신진욱, 김영순, 이영수, 이충권, 김도균, 2019). 일인당 제조업 GDP는 일본과 독일에 이어 3위를 기록했다. 한국의 수출 규모는 2019년 상반기 기준을 기준으로 세계 7위다(한국무역협회·산업통상자원부, 2019).

[그림 1-2] 실질 및 명목 일인당 국민소득과 전년 대비 증가율의 변화, 1960-2018년



자료: 통계청. (2019a). 국가지표체계: 1인당 국민총소득. Retrieved from <https://www.index.go.kr> 에서 2019. 11. 1. 인출.

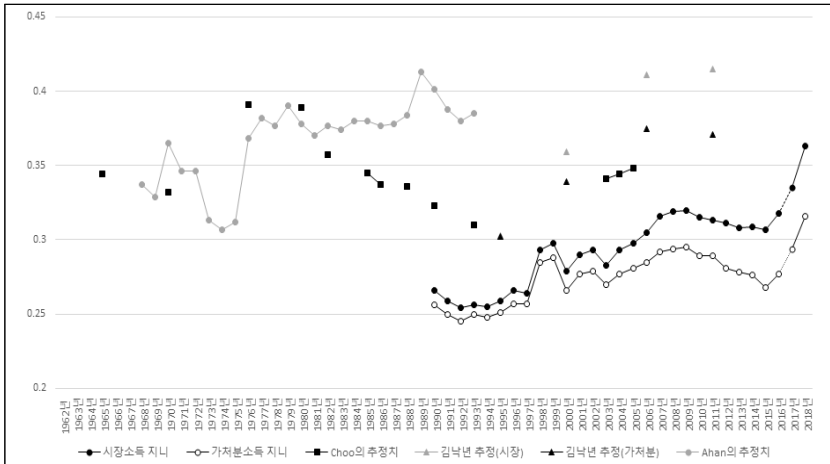
[그림 1-3] 주요국의 1인당 명목 국민총소득의 변화(미국/=100), 1970-2017년



자료: 통계청. (2019a). 국가지표체계: 1인당 국민총소득. Retrieved from <https://www.index.go.kr> 에서 2019. 11. 1. 인출.

하지만 이러한 놀라운 성공의 이면에는 한국 사회의 지속가능성에 의구심을 갖게 하는 많은 성공의 역설이 있는 것이 사실이다. 한국의 합계출산율(TFR)은 지속적으로 낮아지기 시작해 1983년 2.03명을 기록하며 처음으로 인구대체율 수준인 2.1 이하로 낮아지더니 2019년 3분기에는 0.88명을 기록했다(통계청, 2019b). 합계출산율이 1명 이하로 낮아진 유일한 국가가 되었다. 뒤르켐(Durkheim, 2019)이 이야기한 사회적 사실(fail social)로서 자살률은 한국 사회가 직면한 성공의 역설을 보여 주는 또 다른 지표이다. 통계청의 발표에 따르면 2018년 한국의 인구 10만 명당 자살자는 26.6명으로 OECD 회원국 중 리투아니아를 제치고 다시 1위를 기록했다(통계청, 2019c).

[그림 1-4] 소득불평등을 나타내는 지니계수의 변화, 1962-2018년



자료: 1) 한국보건사회연구원. (2018). 『2018 빈곤통계연보』. 서울: 한국보건사회연구원.  
 2) 김낙년·김종일. 2013. “한국 소득분배 지표의 재검토.” 『한국경제의 분석』, 19(2): 1-50.  
 3) Choo, H. J. (1992). “Income distribution and distributive equity in Korea.” In L. Krause and F. Park, eds., Social Issues in Korea. Seoul: KDI.  
 4) Kwack, S. Y. and Lee, Y. S. (2007). Income distribution of Korea in Historical and international prospects. Seoul: KDI.  
 5) 통계청. (2019d). e-나라지표: 지니계수. Retrieved from <http://www.index.go.kr>에서 2019. 3. 23. 인출

소득불평등은 (동일한 자료가 아니라 비교 자체가 불가능하지만) [그림 1-4]에서 보는 것과 같이 1990년대 초를 지나면서 높아지기 시작해 2018년이 되면 다시 1970년대 말 수준으로 되돌아갔다. 시장소득으로 측정된 지니계수는 1992년 0.254로 가장 낮은 수준을 기록했지만, 이후 높아지기 시작해 2018년이 되면 0.363으로 높아졌다. 경제성장이 일자리를 만들고 이렇게 만들어진 일자리가 장시간 노동과 결합하면서 소득불평등과 빈곤을 완화했던 개발국가 복지체제가 해체되면서 경제성장이라는 한국 사회의 성공 신화는 불평등의 증가라는 역설을 만들어내고 있는 것이다. 이처럼 한국 사회의 놀라운 성공이 높은 자살률, 낮은 출산율, 높은 불평등 등과 같은 역설적인 사회 현상을 강화하고 있는데도, 한국 복지체제는 이에 대한 적절한 대응을 하지 못하고 있는 것이 현실이다. 이어지는 내용은 현재 한국 복지체제가 어떻게 구성되어 있으며, 한국 복지체제가 왜 이러한 특성을 갖게 되었는지를 정치경제적인 측면에서 개략했다.

## 2. 한국 복지체제의 현재

한국 복지체제의 모습은 다양한 방식으로 그려볼 수 있지만, 이 장에서는 한국 복지체제의 모습을 상대적으로 안정적 고용과 소득을 보장받는 계층에게 공적 사회보장제도가 집중되고, 상대적으로 낮은 수준의 공적 복지급여를 대신하기 위해 축적된 사적 자산도 동일한 계층에게 집중되어 있는 ‘역진적 선별성’을 중심으로 기술했다.<sup>1)</sup> 한국 복지체제는 현재

1) 본래 복지제도에서 선별성은 자산소득조사를 통해 최하위 소득계층에게 복지급여를 지급할 수 있는 자격을 부여하는 잔여적 방식의 제도를 설명하기 위한 용어이나, 여기서 선별성은 상대적으로 안정적 소득과 고용을 보장받는 계층이 선별적으로 사회보험의 주 대상이 되는 한국 사회의 현상을 설명하기 위해 사용된 개념이다. 다만 주목할 점은 역진적 선별성이 한국 복지체제만의 고유한 특성이라고 보기는 어렵고, 제도의 발전 과정에서 일반적으로 나타나는 현상이다. 하지만 한국 복지체제는 이러한 역진적 선별성이 사회보험

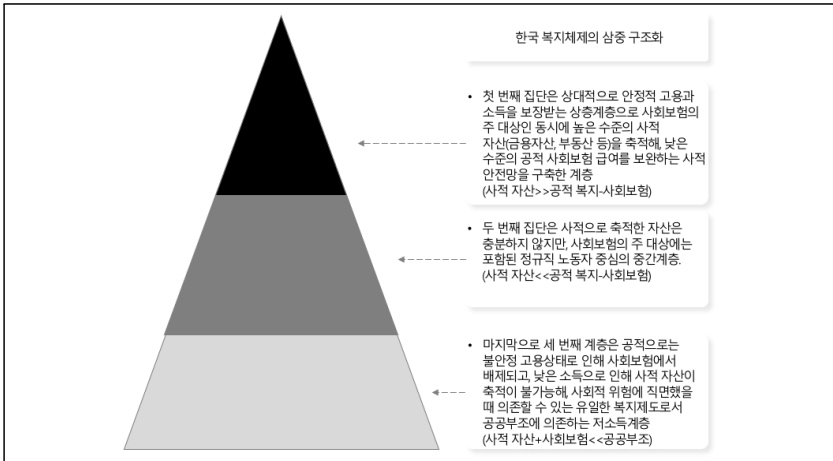
가족과 개인의 자기책임의 정도를 보여 주는 사적 자산과 공적 복지의 역진적 선별성이 기형적으로 뒤섞여 공적 사회보장제도의 낮은 보편성(탈상품화의 대상과 수준)과 높은 계층화가 나타난다. [그림 1-5]에서 보는 것과 같이 맨 위에는 사회보험으로 대표되는 공적 사회보장제도의 주 대상인 동시에 낮은 수준의 공적 복지급여를 보완할 수 있는 부동산, 금융 자산 등 사적 자산을 축적한 계층이 있다. 이 계층의 특징은 공적 사회보장제도가 사적으로 축적된 자산과 비교했을 때 사회적 위험에 대응하는 부차적 역할을 수행하고 있다는 점이다. 다음으로는 소위 중간계층이라고 부를 수 있는 집단으로 개인과 가족이 직면한 사회적 위험에 대한 대응을 주로 사회보험이라는 공적 사회보장제도를 통해 대응하고, 축적된 사적 자산을 부분적으로 활용할 수 있는 계층이다. 마지막으로 최하위 집단은 사회보험으로부터 배제되고, 사적 자산을 축적할 수 있는 소득을 확보하지 못한 계층으로 복지수급의 낙인이 수반되는 공공부조에 의존해 사회적 위험에 대응하는 계층이다. 또한 이 계층은 다시 두 집단으로 나누어지는데, 공공부조의 수급 대상이 되는 노동능력과 부양의무자가 없고 여러 가지 엄격한 수급 조건을 충족해 수급 대상이 되는 계층과 노동능력, 부양의무자 등 수급 요건을 충족하지 못해 최후의 안전망이라고 할 수 있는 수급 대상에 배제된 '비수급 빈곤층'이다.

---

의 확대과정에서 더 공고화되고 있다는 점에서 차이가 있다. 역진적 선별성에 대한 구체적인 논의는 다음 글을 참고. 윤홍식. (2019). 『한국 복지국가의 기원과 궤적 1: 자본주의로의 이행의 시작-18세기부터 1945년까지』. 서울: 사회평론아카데미.



[그림 1-5] 한국 복지체제의 삼중구조화

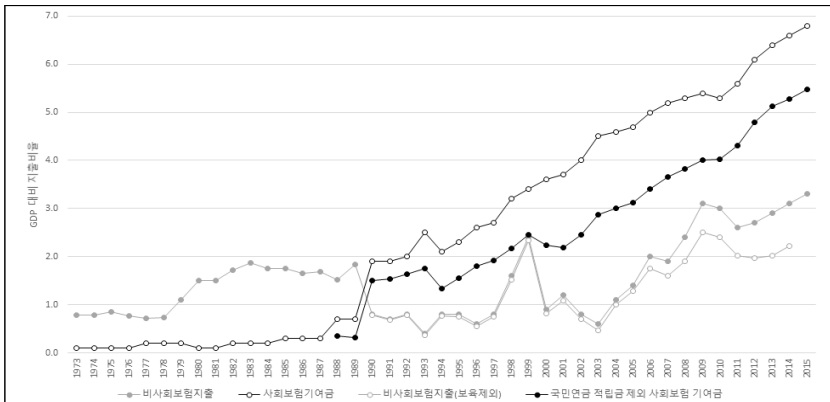


자료 : 저자 직접 작성

한국 복지체제의 역진적 선별성은 복지지출과 사적 자산 축적 정도를 통해 확인할 수 있다. 먼저 공적 사회보장의 수준을 가늠할 수 있는 GDP 대비 사회지출을 보면, 사회지출에서 사회보험이 차지하는 비중이 상당히 높다는 사실과 사회보험의 적용을 받는 대상자의 비율이 고용상의 지위(정규직, 비정규직, 자영업자)와 기업 규모에 따라 상당한 차이가 있다는 사실이다. [그림 1-6]에서 보는 것과 같이 GDP 대비 사회지출에서 사회보험이 차지하는 비중은 압도적이다. 국민연금 적립금을 제외한 사회보험의 기여금은 대부분 지출되기 때문에 국민연금 적립금이 GDP에서 차지하는 비중을 제외하고 GDP 대비 사회지출에서 사회보험지출이 차지하는 비중을 보면 GDP 대비 사회보험의 지출은 1987년 민주화 이후 급격히 높아지기 시작한 것을 확인할 수 있다. 일반적으로 사회보험이 한국 복지체제에서 핵심적 지위를 갖게 된 시점이 1998년 김대중 정부의 출범과 함께 시작된 것으로 알고 있지만, 그 실질적 출발점은 1987년 민주화 과정에서 노동운동이 폭발적으로 성장한 이후였다. 노무현 정부 시

기 공공부조, 사회서비스 등과 관련된 지출이 증가하면서 GDP 대비 사회지출에서 사회보험과 비사회보험 간의 격차가 감소했지만, 보수 정부 9년 동안 다시 벌어졌다. 2017년 GDP 대비 사회지출은 10.6%이지만, 이중 사회보험 지출이 차지하는 비율은 71.7%에 이른다(통계청, 2018a, 2018b; 국민건강보험공단, 2018; 사립학교교직원연금공단, 2018).

[그림 1-6] GDP 대비 사회지출 중 사회보험과 비사회보험 비율

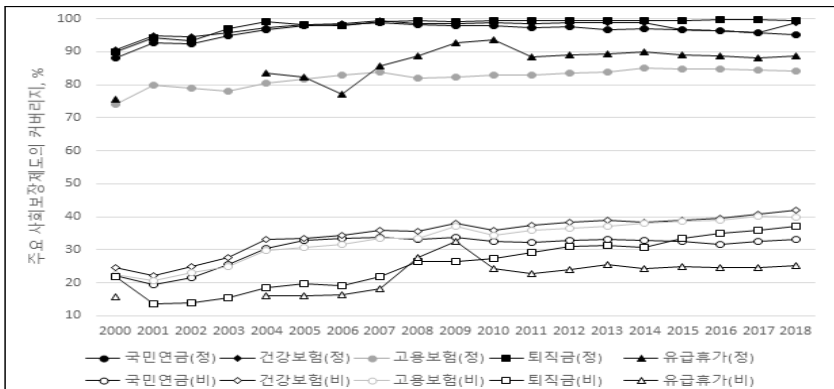


자료: 1) OECD. (2019a). Social expenditure-Aggregated data. Retrieved from [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode= SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode= SOCX_AGG) 에서 2019. 9. 21 인출.  
 2) 통계청. (2018a). e-나라지표: 국민연금 재정현황. Retrieved from [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2764](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2764) 에서 2018. 8. 7. 인출.  
 3) 통계청. (2018b). e-나라지표: 국내총생산 및 경제성장률(GDP). Retrieved from [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2736](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2736) 에서 2018. 8. 7. 인출.

문제는 사회보험의 대상이 앞서 언급한 것처럼 상대적으로 안정적 고용과 소득을 보장받는 계층에게 집중되어 있다는 점이다. [그림 1-7]에서 보는 것처럼 정규직과 비정규직의 사회보험 커버리지는 큰 차이를 보이고 있다. 2018년 기준으로 국민연금의 적용률은 정규직은 95.3%인 데 반해 비정규직은 33.0%에 그치고 있다. 2000년 정규직과 비정규직의 국민연금의 적용률이 각각 88.0%와 22.1%였다는 점을 고려하면 정규직과

비정규직의 격차가 다소 완화된 것은 사실이지만, 비정규직의 대다수가 국민연금에서 배제되는 현실은 변화하지 않았다. 사회보험만이 아니다. 퇴직금과 유급휴가의 적용률을 비교해도 상황은 유사하다. 정규직의 퇴직금 적용률은 2000년 90.0%에서 2018년 99.3%로 퇴직금이 모든 정규직에게 적용되고 있는 데 반해 비정규직은 2000년 21.9%에서 2018년 37.2%로 증가하는 데 그쳤다. 유급휴가도 유사한 경향을 보인다. 동기간 동안 비정규직의 유급휴가 적용률은 15.6%에서 25.3%로 증가한 데 반해 정규직은 75.5%에서 88.7%로 증가했다. 유급휴가의 적용률과 관련해서는 정규직과 비정규직의 차이가 더 벌어졌다. 두루누리 사업 등 비정규직을 사회보험에 포괄하기 위한 다양한 논의와 정책들이 시행되었지만, 그 격차는 좀처럼 감소하지 않고 있다.

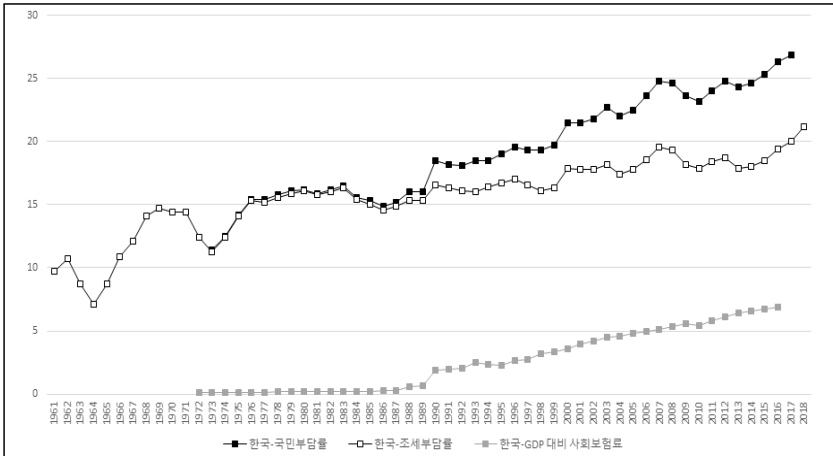
[그림 1-7] 정규직과 비정규직의 사회보험과 중요 사회보장제도의 커버리지 비교



- 자료: 1) 김유선. (2018). “비정규직 규모와 실태: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 (2018.8) 결과.” KLSI Issue Paper, 2018-16.  
 2) 김유선. (2001). “노동동향: 비정규직 노동자 규모와 실태.” 노동사회, 54: 98-102.  
 3) 김유선. (2017). “비정규직 규모와 실태: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 (2017.8) 결과.” KLSI Issue Paper, 14.  
 4) 김유선. (2013). “비정규직 규모와 실태: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 (2013.8) 결과.” KLSI Issue Paper, 2013-07.  
 5) 김유선. (2010). “비정규직 규모와 실태: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 (2010.3) 결과.” KLSI Issue Paper, 2010-07.

이러한 사실은 GDP 대비 조세 비중을 통해서도 확인할 수 있다. [그림 1-8]을 보면 전체적으로 GDP 대비 국민부담률은 증가했다. 하지만 국민 부담률이 증가한 이유는 조세부담률이 높아졌기 때문이 아니라 1987년 민주화 이후 사회보험료의 비중이 높아진 것과 관련이 있다. 사회보험료와 비교하면 조세부담률은 오히려 감소하다가 박근혜 정부에 들어서야 2007년 수준을 회복했다. 물론 GDP 대비 사회보험료의 부담률이 높아진다는 것은 1997년 이후 사회보험의 대상이 보편적으로 확대된 것과 관련이 있다. 사회보험의 대상자가 넓어졌으니, GDP 대비 사회보험료의 수입이 증가하는 것은 당연한 것이고, 이는 사회보험의 보편성이 넓어졌다는 것이니 환영할 일이다. 그러나 노동시장 유연화로 인해 노동시장에서 불완전 고용상태에 있는 노동자들이 증가하고 있는 상황에서 이들에 대한 사회보장제도를 확대하지 않았다는 것은 사회보험의 대상이 되는 사람들과 배제된 사람들 간의 격차를 더 크게 벌이는 결과를 가져온다. 1997년 이후 확대된 한국의 사회보장제도는 바로 이러한 문제를 유발했다. 사회보험의 주 대상이 상대적으로 안정적 고용과 소득을 보장받는 계층에게 집중되어 있는 현실을 고려하면, 사회보험에서 배제된 불안정 고용상태에 있는 사람들을 공적 복지제도에 포괄하기 위해서는 조세부담률을 높일 필요가 있었지만, [그림 1-8]에서 확인했듯이 GDP 대비 조세부담률은 1997년 이후 큰 변화가 없었다. 이렇듯 국민부담률과 조세부담률 지표를 통해 우리는 한국 복지체제가 불안정 고용상태에 있는 계층을 사회보험에서 배제하는 역진적 선별성을 강화했다는 것을 확인할 수 있다. 보편성의 확대가 역진적 선별성을 강화하는 역설적인 상황이 발생하고 있는 것이다.

[그림 1-8] GDP 대비 국민부담률, 조세부담률, 사회보험부담률, 1961-2018년



자료: 1) OECD. (2019c). Revenue statistics: OECD countries: Comparative tables. Retrieved from <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=rev#> 에서 2019. 4. 8. 인출.  
 2) 한겨레(2019). 2018년 자료 한겨레 2019 세수 호황 작년 세금 378조...조세부담률 21.2% 역대 최고 한겨레 2019년 4월 22일자 4면.

최후의 안전망이라고 불리는 공공부조도 저소득층이 직면한 사회적 위험에 적절히 대응하고 있다고 할 수 없다. 절대빈곤율을 더 이상 추정하지 않기 때문에 정확한 비교는 불가능하지만 중위소득 40%이하의 가구 비율(1인 가구 포함 전체 가구수는 1997만 9188가구)이 2018년도 2분기 기준으로 9.0%에 이르는 데 반해 국민기초생활보장제도의 수급가구수는 116만 5175가구로 전체 가구의 5.8%에 불과하다(한국보건사회연구원, 2018; 통계청, 2019e). 절대빈곤층의 상당수가 최후의 안전망인 공공부조로부터 배제되고 있다는 것을 추정할 수 있는 자료이다. 참여연대 사회복지위원회(2019)가 추계한 자료에 따르면 부양의무자 기준 때문에 국민기초생활보장제도의 수급자가 되지 못하는 비수급 빈곤층의 규모가 대략 93만 명에 달할 것으로 추정하고 있어, 다른 수급 기준으로 인해 수급에서 배제되는 비율을 더하면 전체 비수급 빈곤층은 더 클 것으로

추정된다. 이처럼 공적 사회보장제도로부터 배제되고, 사적 자산도 축적할 수 없는 빈곤층이 의존하는 공공부조도 광범위한 사각지대를 노정하고 있는 것이 한국 사회보장제도의 현실이다.

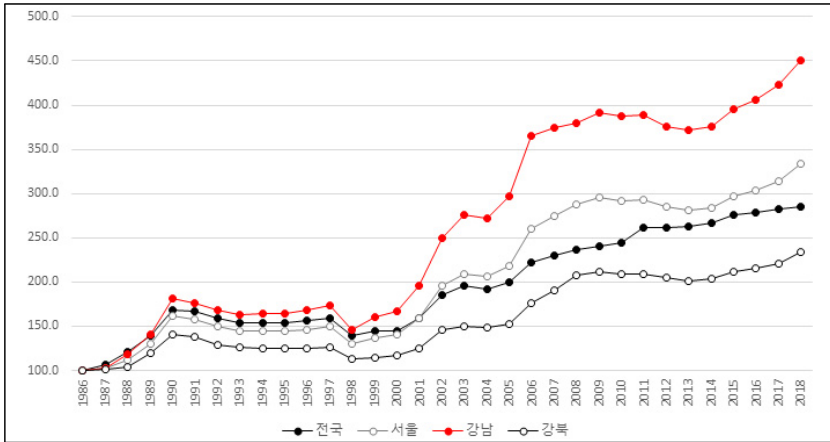
정부가 재정적 지원을 하고 민간이 중심이 되어 제공하는 사회서비스도 한국 복지체제의 중요한 특성 중 하나이다. 이미 잘 알려져 있듯 노무현 정부 시기 확대된 사회서비스는 일제강점기 이래 국가가 최소한의 비용을 지원하고, 민간이 운영 주체가 되어 사회서비스를 제공하는 민간 중심의 전달 방식이 고착화되어 있다. 예를 들어, 노무현 정부 시기에 입법되고 이명박 정부에서 시행된 노인장기요양보험 제도에서 제공되는 노인 돌봄 서비스는 대부분 민간기관을 통해 제공하고 있는데, 2014년 기준으로 국공립요양시설이라고 할 수 있는 지방자치단체가 설립한 노인요양시설은 5.2%에 불과했다(연합뉴스, 2016). 이러한 민간 중심의 서비스 전달체계는 양질의 서비스를 이용하고자 하는 시민의 필요에 부응하지 못하고, 시장에서 높은 비용을 지불할 수 있는 계층만이 양질의 서비스를 이용할 수 있는 구조를 만들었다.

소득계층에 따라 불평등하게 축적되어 있는 사적 자산도 역진적 선별성이라는 한국 복지체제의 특성을 구성하는 중요한 요소 중 하나이다. 예상했던 것과 같이 상대적으로 고소득층에게 사적 자산 축적이 집중되어 있음을 확인할 수 있다. GDP 대비 민간생명보험의 보험료 수입은 1997년 외환위기를 거치면서 일시적으로 감소한 후 다시 증가해 2018년 현재 107조 5000억 원으로 GDP 대비 5.7%에 이르고 있다(전용식, 최예린, 김유미, 이해은, 김세중, 이해은, 김진억, 김유미, 2018). 이러한 비중은 GDP 대비 사회보험료 비중과 유사한 비중이다. 더욱이 2016년 기준으로 가계가 국민연금에 납부한 보험료가 21조 7000억 원인 데 반해 개인 연금에 34조 8000억 원을 납부했다는 사실은 한국에서 민간생명보험의 지위를 확인할 수 있는 대표적인 지표라고 할 수 있다(정책기획위원회,

2018). 문제는 이러한 민간생명보험의 가입률이 소득계층에 따라 상당한 차이를 보이고 있다는 점이다. 민간 개인연금 가입자를 10분위로 소득계층에 따라 구분해 보면 소득이 가장 낮은 1분위의 평균 민간생명보험료 납부액은 170만 8000천 원인 데 반해 최상층인 10분위 가구는 311만 4000천 원으로 2배 가까이 높았다(장원석·강성호, 이상우, 2014). 민간 보험의 가입률도 2013년 기준으로 소득을 5분위로 나누었을 때 최상층은 85.7%가 가입한 데 반해 최하층은 절반에도 미치지 못하는 37.0%에 불과했다(최기춘, 이현복, 2017).

사적 자산 축적의 계층 간 차이는 부동산 보유현황에서도 나타난다. 2018년 기준으로 소득계층별 자가소유율을 보면 고소득층은 75.2%가 자가에 거주하고 있는 데 반해 저소득층은 그 비율이 47.2%에 그쳤다(국토교통부, 2019). 국민기초생활수급 가구의 경우 자가에 거주하는 비율은 더 낮아 11.2%에 그쳤다. 더욱이 2006년 저소득층의 자가소유율이 49.7%였고, 고소득층은 67.0%였다는 점을 고려하면 시간이 갈수록 소득계층에 따른 사적 자산의 보유 비율의 격차가 점점 더 커졌다는 것을 확인할 수 있다(국토교통부, 2019). 현재 주택가격을 소득계층에 따라 살펴보면 1, 2분위의 경우 5000만~1억 원 미만 주택의 비율이 27.5%로 가장 큰 비중을 차지한 데 반해 9, 10분위의 경우는 5억 5000만 원 이상인 주택의 비율이 19.7%로 가장 큰 비중을 차지했다. 더 심각한 문제는 상대적으로 높은 가격의 주택에 거주하는 소득상위계층의 주택가격이 시간이 지날수록 다른 지역의 주택가격보다 더 가파르게 상승해 사적 자산 축적의 계층 간 격차를 더 크게 만들고 있다는 점이다. [그림 1-9]를 보면 1986년을 기준으로 지역별 주택매매가격 동향을 보면 서울 강남의 주택가격이 다른 지역과 비교해 높은 상승률을 보였다는 것을 확인할 수 있다. 민간생명보험과 부동산이라는 사적 보장제도도 공적 사회보장제도와 같이 역진적 선별성이 두드러지게 나타나고 있는 것이다.

[그림 1-9] 주택매매가격 동향(1986=100), 1986-2018년



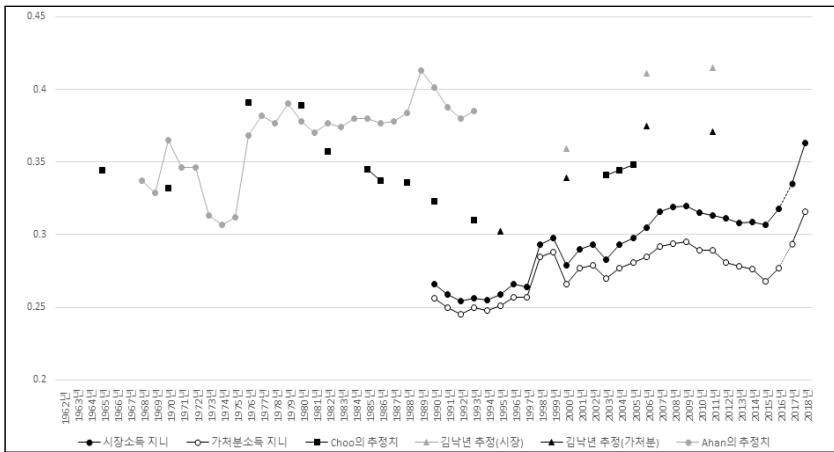
자료: 통계청. (2019f). e-나라지표: 주택매매가격 동향. Retrieved from <http://www.index.go.kr> 에서 2019. 5. 26. 인출.

사적 자산 축적과 관련해 기억해야 할 또 하나의 중요한 사실은 이렇게 중·상위 계층이 사적 자산을 축적할 수 있었던 이유는 개별 가구의 선택이 아니라 국가가 주도적으로 사적 자산이 공적 복지를 대신할 수 있는 제도적 지원을 했다는 점이다. [그림 1-10]에서 보는 것과 같이 개발국가 시기 이래 국가는 낮은 세금을 통해 (특히 중·상층) 가구의 가치분소득을 늘려줌으로써 북서유럽의 공적 복지와 같은 역할을 부분적으로 수행했다(윤홍식, 2019b; 김미경, 2018; 김도균, 2013). 민주화 이후에 집권한 노태우·김영삼 정부도 기본적으로 낮은 세금을 유지하며 중산층 이상의 가구가 부동산 및 금융자산을 축적할 수 있는 길을 열어 놓았다(윤홍식, 2019b). 이러한 정치경제적 특성이 사회보험을 중심으로 한 공적 복지의 확장과 맞물리면서 사회보험의 광범위한 사각지대를 형성하는 중요한 계기가 되었던 것이다. 공적 사회보험이 확장되었음에도 불구하고 여전히 사적 자산이 개인과 가족이 직면하는 사회위험에 대응하는 핵심 기제로 남게 된 이유였다.



정리하면 1997년 이후 사회보험 대상의 보편적 확대·강화와 사회보험의 사각지대를 축소하려는 노력이 있었지만, 정부의 노력이 제대로 작동하지 않은 것은 바로 민주화 이행기에 만들어진 정치·경제적 특성의 규정성이 강력했기 때문이다. 이처럼 복지체제의 특성은 정치·경제적 특성과 조응하면서 형성되었기 때문에 복지체제에 대한 이해는 정치·경제적 특성에 대한 이해를 전제할 때 가능하다는 것이 이 글의 기본적인 문제의식이다. 그러면 이러한 한국 복지체제의 특성은 어떻게 형성되었을까? 다음 절에서는 그 원인이 한국 사회의 정치경제적 특성과 밀접히 결합되어 있다는 점을 드러내어, 한국 복지체제의 개혁이 단순히 복지지출의 양을 늘리고 복지제도를 개혁하는 문제로 국한되지 않는다는 점을 강조하려고 한다.

[그림 1-10] 소득불평등을 나타내는 지니계수의 변화, 1962-2018년



자료: 1) 한국보건사회연구원. (2018). 『2018 빈곤통계연보』. 서울: 한국보건사회연구원.  
 2) 김낙년·김종일. 2013. “한국 소득분배 지표의 재검토.” 『한국경제의 분석』, 19(2): 1-50.  
 3) Choo, H. J. (1992). “Income distribution and distributive equity in Korea.” In L. Krause and F. Park, eds., *Social Issues in Korea*. Seoul: KDI.  
 4) Kwack, S. Y. and Lee, Y. S. (2007). *Income distribution of Korea in Historical and international prospects*. Seoul: KDI.  
 5) 통계청. (2019d). e-나라지표: 지니계수. Retrieved from <http://www.index.go.kr> 에서 2019. 3. 23. 인출.

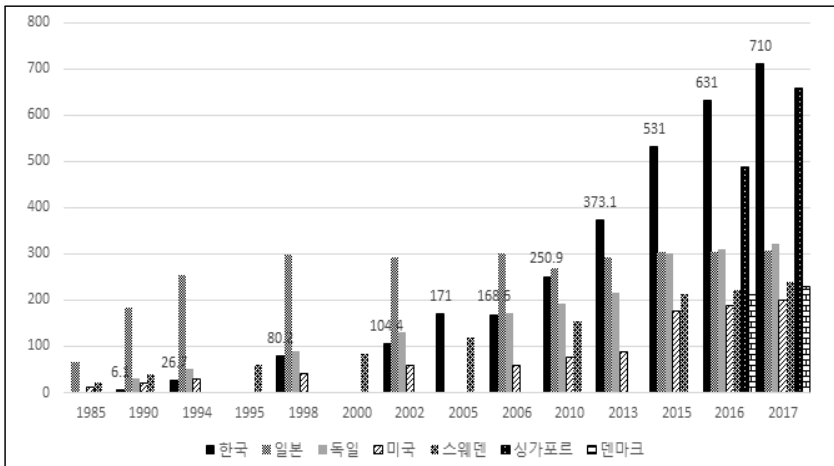
### 3. 역진적 선별성의 정치경제적 성격

한국 복지체제의 중요한 특성으로 알려진 사회보험제도의 광범위한 사각지대와 민간보험의 과도한 성장은 한국의 산업화와 민주화의 특성이 반영된 결과다. 경제적 측면에서 보면 1986~1988년 이어진 소위 3저 호황이 끝나가면서 한국의 (대)자본은 노동자에게 생산성 증가에 상응하는 보상을 지속하면서 숙련도를 높이는 방식으로 생산성을 높이는 길을 갈지, 아니면 노동과 숙련을 배제하고 공정 자동화를 통해 생산성을 높이는 전략을 실행할지 선택의 기로에 있었던 것으로 보인다. 이는 곧 국민국가 내에서 대-중소기업 관계를 어떻게 설정할지를 둘러싼 논란과 연관되었다(박준경, 1989). 자본의 입장에서 보면 3저 호황 시기는 노동자가 요구하는 생산성 상승에 조용하는 임금 상승을 수용해도 자본의 몫을 충분히 확보할 수 있었지만, 3저 호황이 지나가면서 생산성에 조용하는 임금 상승을 인내할 수 있는 조건이 약화되었다. 특히 민주화 이후 임금체계는 숙련 정도를 반영한 보상체계가 아니었기 때문에 자본의 입장에서 보면 임금 상승이 숙련 향상을 통해 생산성을 높이는 방향으로 함께 갈 가능성을 확신할 수 없었을 것이다(정이환, 2013).

더욱이 권위주의 세력은 보수 야당의 일부와 연합해 1990년에 보수대연합(민주자유당, 3당 합당)을 탄생시키면서 민주화 이후 권력관계를 권위주의 세력에 유리하도록 재편했다. 정치적 측면에서 이러한 보수대연합의 탄생은 재벌 대기업이 노동을 배제하고 자동화를 통해 생산성을 높이는 전략을 선택할 수 있는 정치적 조건을 만들어 준 것이다. 이러한 정치·경제적 조건하에서 한국 (대)자본은 노동과 숙련을 배제하는 자동화를 통해 생산성을 높이는 길을 선택했던 것이다. 실제로 [그림 1-11]에서 보는 것처럼 로봇 밀도로 대표되는 한국 제조업의 자동화율은 1990년대, 특히 1997년 외환위기를 거치면서 급격히 높아져 2013년이 되면 세계

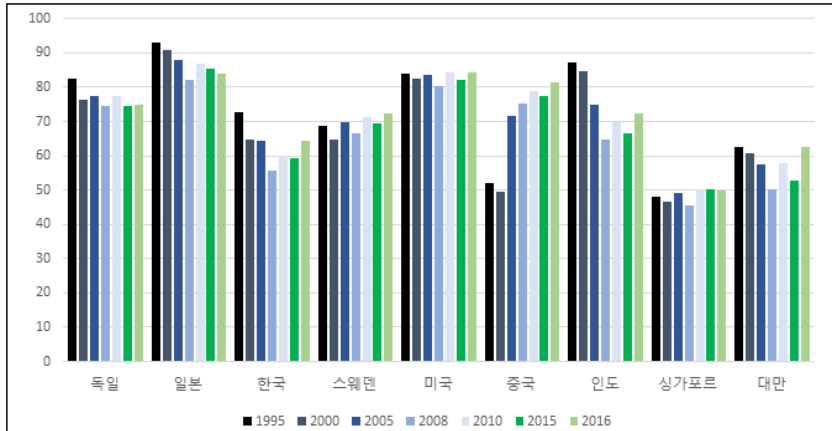
최고 수준에 다다른다. 문제는 재벌 대기업이 대규모 시설투자로 숙련된 노동자를 대신하는 자동화를 통해 외국에서 수입한 부품과 소재를 조립해 경쟁력 있는 최종 상품을 만들어 수출하는 방식은 [그림 1-12]에서 보는 것과 같이 국내 산업의 연관관계를 낮추었다. 제조업 수출에서 국내 부가가치 창출 비중은 비교 국가 중 한국이 가장 낮다. 이는 수출할수록 부가가치가 국내에 남는 것이 아니라 외국으로 이전된다는 것을 의미한다. 실제로 로봇 밀도와 국내 부가가치 창출 비율은 부적 관계에 있는 것으로 나타났다. 이러한 재벌 대기업이 중심이 되는 조립형 수출주도 성장 방식은 기업 규모와 고용지위에 따라 노동시장을 이중구조화하기 때문에 한국 복지체제의 역진적 선별성이라는 특성과 밀접하게 연관되어 있다.

[그림 1-11] 주요 제조업 강국의 로봇 밀도, 1985-2017년



- 자료: 1) International Federation of Robotics. (2018). Robot density rises globally. The RobotReport. 2019. US robot density ranks 7th in the world. Retrieved from <https://www.therobotreport.com/us-robot-density-ranks-7th-in-the-world/>에서 2019. 4. 5. 인출.
- 2) International Federation of Robotics. (2016). World robotics report 2016: European Union occupies top position in the global automation race.
- 3) 정준호. (2016). “한국 산업화의 특성과 글로벌 가치사슬” 이병천·유철규·전창환·정준호. 역음, 『한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존』, pp. 70-111. 서울: 돌베개.

[그림 1-12] 제조업 수출에서 국내 부가가치의 비율, 1995-2016년



자료: 1) OECD. (2019d). Trade in Value Added (TiVA): Origin of value added in gross exports. Retrieved from [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA\\_2018\\_C1](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA_2018_C1).에서 인출.  
 2) 윤희식, 정준호, 김유선, 신진옥, 김영순, 이영수, 이충권, 김도균. (2019). 사회경제변화에 따른 지속가능한 사회보장체계 구축을 위한 쟁점. 경제사회노동위원회, 인하대학교.  
 3) 정준호, (2016), “한국 산업화의 특성과 글로벌 가치사슬.” 이병천·유철규·전창환·정준호 엮음. 『한국의 민주주의와 자본주의』, 돌베개.

1990년 이전 한국의 성장 방식은 비록 수출이 중요한 역할을 했지만, 수출은 국내산업의 가치사슬을 높이는 복선형 성장 방식의 한 부분이었다. 이러한 복선형 성장 방식에 기초한 한국의 개발국가는 1980년대에 들어서면서 성장이 불평등과 빈곤을 완화하는 북서유럽의 복지국가와 기능적으로 유사한 역할을 수행했다(윤희식, 2019b). 그러나 이러한 복선형 성장체제가 1990년대, 특히 1997년 외환위기를 거치면서 해체된 것이다(이재희, 1999, 1990; 정준호, 2016).

복선형 성장체제가 해체되고 재벌 대기업이 독주하는 성장체제가 만들어진 것이다. 재벌 대기업이 수출과 내수가 균형적으로 성장할 수 있는 복선형 성장을 포기하고 공정 자동화에 의존해 생산력을 높이는 선택을 하자, 노동시장에서는 좋은 일자리가 감소하고 불안정 고용형태가 확산

되기 시작했다. 재벌 대기업은 최첨단 자동화 설비에 투자한 엄청난 비용을 회수하기 위해 최대한 노동비용을 낮추는 방식을 선택했고, 이러한 방식이 하청, 비정규직 등의 형태로 노동시장에서 나쁜 일자리를 만들었다. 더욱이 부품과 소재를 외국에서 수입해 조립하는 조립형 생산방식은 앞서 살펴본 것처럼 국내 산업의 가치사슬을 약화시킴으로써 중소기업이 성장할 수 있는 길을 막아 중소기업이 국내에서 좋은 일자리를 만들 가능성을 낮추었다. 1990년대 이후 경제성장 방식이 이렇게 변화하면서 노동 시장은 기업 규모와 고용지위에 따라 중층적으로 이중구조화되었고, 안정적 고용에 기초해 제도화된 사회보험에서 배제되는 집단이 광범위하게 발생하게 된 것이다.

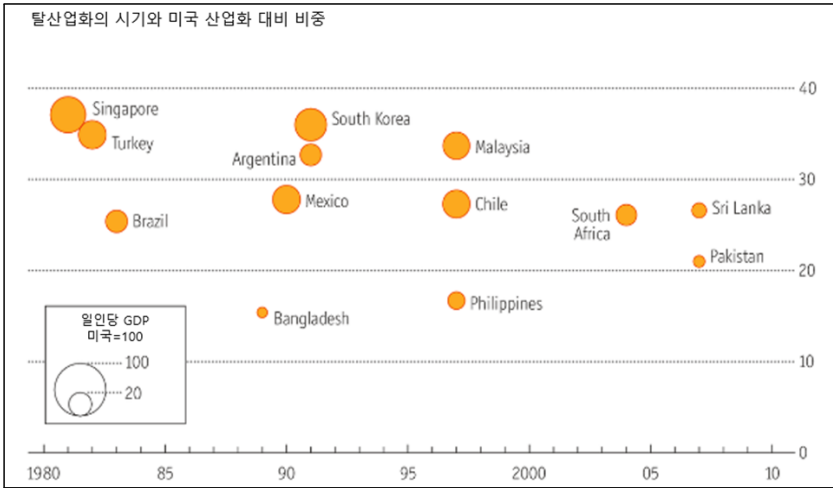
1997년 김대중 정부의 출범과 함께 사회보험의 보편성이 확대되었지만, 생산체제가 이렇게 변화한 상황에서 사회보험의 확대는 사회보험의 대상이 되는 집단과 배제되는 집단 간의 차이를 더 커지게 하는 역설적 상황이 나타났다. 물론 사회보험의 보편성을 확대한 것 자체를 문제로 볼 수는 없다. 불안정 고용상태에 있는 노동자를 확대하는 대기업 중심의 조립형 수출주도 성장체제를 강화하면서 안정적 고용에 기초해 사회적 위험에 대응하는 사회보험을 중심으로 공적 복지를 확대한 것이 문제였던 것이다. 이는 한국 사회보장제도의 역진적 선별성이라는 문제를 해결하는 것이 단순히 사회보험의 보편성을 확대하는 문제를 넘어 한국의 성장체제가 재벌 대기업이 중심인 조립형 수출주도 방식에서 재벌 대기업과 중소기업이 균형적으로 성장하는 성장체제로 전환될 때 가능하다는 것을 이야기해 준다.

한국의 생산체제가 복선형 성장체제에서 대기업이 주도하는 수출을 위한 조립형 성장체제로 전환될 수 있었던 것은 1987년 민주화의 성격과도 밀접히 결합되어 있다. 1987년 민주화는 권위주의 세력의 해체가 아닌

권위주의 세력과 보수야당이 주도함으로써 권위주의 세력을 온전시켰고, 이는 한국 정치체제가 복선형 성장과 보편적 복지국가의 확대에 비우호적인 특성을 강화하는 전환점이 되었기 때문이다(윤홍식, 2019c). 분단 체제와 영남을 정치적 기반으로 하는 권위주의 세력이 온전하게 보존됨으로써 사회적 균열이 계급이 아니라 반공과 지역으로 나누어지면서 정당체제도 권위주의 세력에 뿌리를 둔 보수정당과 보수야당에 뿌리를 둔 자유주의 정당이라는 거대 양당구조로 고착되었다.

정치제도도 보편적 복지국가에 친화적인 의원내각제가 아닌 대통령 중심 제도로 고착되었고, 중앙과 지방의 관계는 중앙이 권한이 강력한 중앙 집권적 형태가 되었다. 선거제도는 승자독식 구도인 소선구제가 지배적인 형태를 띠면서 진보정당의 원내 진입을 사실상 봉쇄하고 보수-자유주의 양당을 중심으로 권력관계를 고착시켰다(윤홍식, 2019c). 권력자원의 측면에서 보면 [그림 1-13]에서 보는 것처럼 1980년대 말에 시작된 한국의 이른 탈산업화는 제조업 노동자계급이 충분히 성장하기 전에 노동계급의 주류가 제조업 노동자에서 서비스업에 종사하는 노동자로 전환되었다. 실제로 한국은 미국에서 국내 총생산 대비 제조업 비중이 가장 높았을 때를 100으로 했을 때의 대략 60% 수준에서 탈산업화 현상이 일어났다(the Economist, 2014). 더욱이 1987년 민주화 항쟁 과정에서 벌어진 7, 8, 9월 노동자 대투쟁과 1990년 보수대연합의 출현은 조직노동이 거대한 권위주의 세력에 맞서 자신의 생존을 보존하기 위해 단위 사업장에 단단히 결박된 전투적 노동조합이 되는 계기가 되었다. 이 과정에서 조직된(대기업) 노동자는 전체 노동계급의 이해를 대표하는 집단으로 성장하기보다는 단위사업장에서 조직화된 노동계급만의 이해를 지키는 집단으로 축소됨으로써, 노동계급 내의 연대도, 다른 계급과 연대할 가능성도, 시민사회의 지도적 계급으로 성장할 가능성도 축소되면서 고립되었던 것이다.

[그림 1-13] 한국의 이른 탈산업화

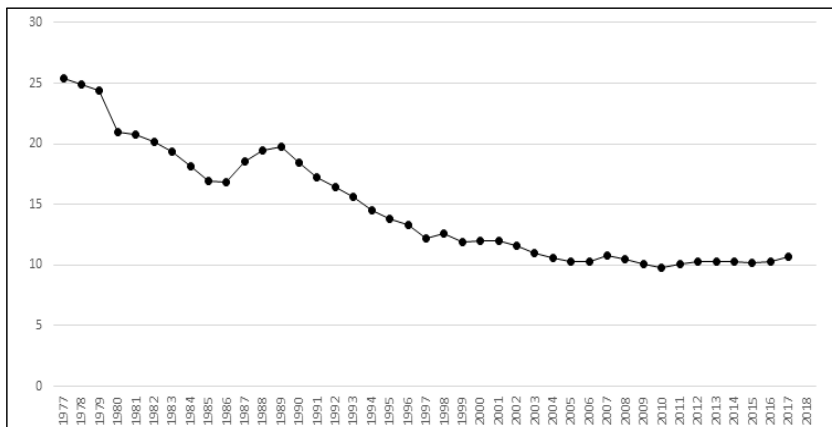


자료: The Economist. (2014). "Arrested development: The model of development through industrialisation is on its way out." October 2nd, 2014.

실제로 1987년 민주화에도 불구하고 [그림 1-14]에서 보는 것처럼 노조조직률은 오히려 하락했고, 그나마도 노동조합은 대기업·정규직 노동자의 노동조합이 되었다. 2017년 기준으로 300명 이상 사업장의 246만 6000명의 노동자 중 노조가입률이 57.3%에 이르는 데 반해 30명 미만 사업장에 종사하는 1156만 8000명의 노동자 중 노동조합에 가입한 비율은 0.2%에 불과했다(고용노동부, 2018). 더욱이 재벌 대기업의 계속되는 노동축소 전략(자동화)에 대응해 자신의 일터와 이해를 지켜야 했던 대기업 노동자는 결국 북서유럽에서 노동계급을 동원하고 중간계급과의 연대를 통해 복지국가 건설에서 핵심적 역할을 했던 노동계급의 역할을 재현할 수 없었다. 1990년대 중반 이후 한국 복지제도의 확장과 관련해 시민운동단체의 역할이 부상하고 있었지만, 시민운동이 북서유럽에서 복지국가를 만들어 가는 과정에서 노동운동이 했던 역할을 대신하지는 못했다(윤홍식, 2019c). 국민기초생활보장제도의 형성과정에서 참여연대 사회

복지위원회와 같은 시민운동단체가 중요한 역할을 수행한 것은 사실이지만, 이는 어디까지나 시민운동에 우호적인 자유주의 정부(김대중 정부)의 동의가 있었기 때문에 가능했다(윤홍식, 2019c). 정권이 자유주의 정부에서 보수정부로 바뀌자 진보적 시민운동이 할 수 있는 일은 보수정부의 정책을 비판하는 것 이상을 할 수 없었다. 보수정부가 상대적으로 진보적 성향의 시민운동 단체를 정책형성 네트워크에서 배제하자, 시민의 적극적 참여 없이 제도 정치권을 상대로 전문가의 지식에 기초해 활동하는 시민운동이 복지국가를 만들어가기 위해 할 수 있는 일은 극히 제한적이었다. 2012년 400여 개 단체가 참여한 ‘복지국가 실현을 위한 연석회의’가 성명서와 몇 차례 토론회를 개최한 것 이외에 아무런 성과도 내지 못하고 실패한 것에서 보듯, 시민을 동원할 수 없었던 시민운동이 한국 사회에서 복지국가의 확장을 주도할 가능성은 낮아 보였다(윤홍식, 2019c; 박영선, 2014). 복지국가를 만들어 가는 운동에서 시민운동이 노동운동을 대신할 수는 없었다.

[그림 1-14] 노동조합 조직률의 변화, 1977-2018년



자료: 통계청. (2019g). e-나라지표: 노동조합 조직현황. Retrieved from [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtl PageDetail.do?idx\\_cd=1511](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtl PageDetail.do?idx_cd=1511)에서 2019. 5. 29. 인출.



하지만 이렇듯 보편적 복지국가를 만들어가기 어려운 조건에도 불구하고 한국 복지국가는 1997년 외환위기 이후부터 시작해 2008년 정권이 자유주의 정부에서 보수정부로 바뀌었음에도 불구하고 [그림 1-3]에서 보았던 것처럼 양적으로는 계속 확대되었다. 사회적 균열에 기초한 정당 체계와 노동계급과 중간계급의 연대가 아닌 주기적으로 치러지는 선거가 복지국가를 확대할 수 있는 기회의 창과 같은 역할을 했다. 실제로 지방 선거를 앞두고 폭발한 2010년 무상급식 논쟁과 2012년 보수정당의 대통령 후보였던 박근혜 전 대통령이 복지확대를 선거공약으로 내걸면서 복지확대는 전국적 선거에서 중요한 정치적 쟁점이 되었다. 그러나 선거에서의 동원을 통해 복지국가를 확대하려는 시도는 선거가 끝난 후 복지공약을 실천하도록 강제할 수 있는 정치적으로 조직된 주체가 없었기 때문에 선거에서 약속했던 복지확대 공약은 선거 이후에 수정되거나 폐기되는 등 선거동원 모델은 복지국가를 확장하기 위한 신뢰할 수 있는 제도적 장치가 되지 못했다. 1987년 민주화 이후 확대된 복지제도의 수혜자도 제도를 지키는 수준을 넘어 제도를 확장할 수 있는 동력은 되지 못했다. 건강보험의 유효성을 체감했던 시민들은 건강보험을 민영화하려는 이명박 정부의 시도를 저지했지만, 노무현 정부에서 이루어졌던 국민연금의 개혁(소득대체율을 60%에서 40%로 낮추는 개혁)에 대해서는 제도의 수급자도, 제도의 대상자도 어떤 의미 있는 저항을 하지 않았다(윤홍식, 2019c). 이처럼 북서유럽의 정치적 조건과 한국의 정치적 조건을 비교하면 한국은 북서유럽에서 복지국가를 만들어갔던 중요한 정치적 자원을 결여하고 있었다.

## 제4절 정리와 함의: 복지국가를 만들어간다는 것의 의미

지금까지의 논의를 통해 우리는 한국 사회의 지속가능성을 위협하는 재벌 대기업이 주도하는 수출을 위한 조립형 성장체제가 지속되고 있고, 불평등 문제는 점점 더 심화되고 있는데도 이를 완화할 수 있는 복지국가라는 대안을 만들어갈 정치적 동력이 형성되지 않고 있다는 것을 확인했다. 그렇기에 2019년 현재 한국 사회에서 ‘보편적 복지국가’를 만들어가기 위한 우리의 고민은 19세기 말과 20세기 초 자유방임주의 자본주의가 인간의 본성을 무참히 파괴하고 있을 때 유럽의 사회주의자와 미국의 뉴딜주의자가 직면했던 고민과 유사해 보인다. 19세기 당시 사회주의자들은 비참한 노동자들의 빈곤문제를 해결하기 위한 사회정책을 제시해야 할 절박성과 함께 그 사회정책이 사회주의 세력이 수권세력으로 성장할 수 있도록 지원하는 역할을 수행해야 했다(Esping-Andersen, 1990). 20세기 초 미국의 뉴딜주의자 또한 뉴딜이라는 사회정책을 통해 새로운 유권자를 동원해 정치적 연대를 이루고, 이를 통해 새로운 시대를 열어갔다(Andersen, 2019[1979]). 21세기 초 한국 사회에서도 보편적 복지국가를 만들어가려는 세력은 사회정책을 통해 어떤 연대를 만들어갈지를 고민하고 있다. 상대적으로 안정적 고용과 소득을 보장받는 노동자들, 구체적으로 대기업에 고용된 노동자와 정규직 노동자들에게는 사회보험이 사회적 위험에 대응하는 공적 사회보장제도가 되어 있다. 하지만 사회보험은 안정적 고용에 기초한 기여를 전제하기 때문에 불안정 고용상태에 있는 노동자들과 영세자영업자를 배제하는 문제에 직면해 있다. 이런 상황에서 사회보험을 중심으로 복지를 확대한다는 것은 소득계층 간의 불평등을 완화해야 할 사회정책이 오히려 불평등을 확대하는 역설적 상황을 강화할 수 있다.

독일의 사회주의 이론가 카우츠키(Kautsky)가 ‘슬럼 프롤레타리아트’의 반동성에 고심했던 것처럼(Esping-Andersen, 1990), 한국에서도 불안정 고용상태에 있는 노동자들이 광범위하게 존재하고, 이들은 종종 자신의 계급적 이해에 반해 중요한 정치적 국면에서 보수·우파세력을 지지하는 ‘계급배반’ 행위를 하고 있다(한귀영, 2013). 이러한 현실을 고려하면 산업구조와 노동시장 개혁 없이 사회보험을 중심으로 공적 복지를 확대한다는 것은 보편적 복지국가를 위한 광범위한 사회적 연대를 만드는 데 도움이 되지 않을 것이다. 그렇다고 낙인을 수반하고 저소득층을 고립시키는 자산소득조사 방식의 공공부조를 강화하는 것도 적절해 보이지 않는다. 노동자 조직과 사업주 조직이 사회적 대화를 이끌어갈 대표성과 중앙집권화된 권한을 갖고 있지 못한 상황에서 문제 해결을 노사의 자율적인 교섭에 맡길 수도 없는 상황이다. 사회적 위험을 개별 사업장에서 노사 교섭으로 해결하는 방식은 문제의 해법이 아니라 문제를 더 악화시키고, 사회적 불평등을 더 악화시킬 수 있기 때문이다. 결국은 우리는 상대적으로 안정적 고용과 임금을 보장받는 조직된 노동자와 공적 사회보장제도로부터 배제된 불안정 고용상태에 있는 노동자가 연대할 수 있는 복지정책인 동시에 재벌 대기업이 주도하는 조립형 수출 중심의 성장체제의 전환을 지원할 수 있는 복지정책의 묶음을 내놓아야 한다.

우리의 연구는 한국에서 ‘보편적’ 복지국가는 단순히 증세와 사회지출을 늘리는 방식으로도, 취약계층에 대한 지원을 늘리는 방식으로도 만들어지는 것이 아니라는 것을 드러낸 것이다. 한국에서 복지국가의 건설과정은 한국 사회가 지금까지 걸어왔던 성장체제와 정치체제를 전면적으로 부정하고 새로운 성장체제와 정치체제를 만드는 매우 어렵고 험난한 과제인 것이다. 수십 년간 한국 사회가 성공적으로 걸었던 길을 부정하고 새로운 길에 들어선다는 것은 사실 우리의 모든 것을 바꾸는 어쩌면 실현

불가능한 꿈일 수도 있다. 성장이 불평등과 빈곤을 완화하는 개발국가 복지체제가 해체된 지 이미 30여 년이 지났는데도, 평범한 사람들이 여전히 경제성장만이 자신이 직면한 어려움을 해결해 줄 수 있을 것이라고 믿는 것도 지난 수십 년간 재벌 대기업이 주도했던 성공적인 경제성장의 역설인 것이다. 한국 사회에서 복지국가를 만들어가는 길은 이러한 재벌 대기업이 주도하는 경제성장의 신화의 민낯을 드러내고, 새로운 지속가능한 길을 찾는 과정이다. 그리고 그 출발점은 계급 내의 동원과 계급 간의 연대를 가능하게 하는 복지정책의 제도화와 확대로부터 시작할 수 있다. 이제 본격적으로 한국 사회에서 복지국가를 실현하는 데 풀어야 할 쟁점이 무엇인지를 확인해보자.

제 2 장

## 한국 정치경제질서의 변화와 복지국가의 미래

제1절 서론

제2절 이론적 배경

제3절 한국 정치경제질서의 변화

제4절 결론



# 2

## 한국 정치경제질서의 변화와 << 복지국가의 미래

### 제1절 서론

#### 1. 연구의 목적

본 연구는 구성주의 정치경제학에 기초하여 한국정치경제질서의 변화를 분석하고, 이에 기초하여 한국 복지국가 형성의 정치적 조건을 살펴보는 것을 목적으로 한다.

본 연구는 복지국가를 자본주의 시장경제가 야기하는 경제적 불안정성을 완화하기 위한 사회정책을 수행하는 국가로 정의한다. 전 자본주의 시장경제에서도 사회의 안정성을 해칠 수 있는 대내외적 위협을 예방하는 것이 국가의 주요한 목표 중 하나였다. 하지만 전 자본주의 시장경제에서 경제적 불안정성은 주로 자연재해나 외부의 침략 등과 같은 외생적(exogenous) 요인에 의해서 야기되었다고 할 수 있다. 이에 반해 자본주의 시장경제는 끊임없이 변화하는 수요와 공급이 결정하는 가격에 의해서 경제적 활동이 조정되는 모델이라는 점에서 경제적 불안정성을 야기할 수 있는 메커니즘을 체제 자체에 내재하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 자본주의 시장경제의 불안정성은 내생적(endogenous) 요인에 의해서 발생한다고 할 수 있다. 이러한 점에서 복지국가는 자본주의 시장경제가 야기하는 경제적 불안정성을 사후적으로 완화하려는 정책적 목적을 가지고 있다고 할 수 있다.

따라서 복지국가의 형성은 자본주의 시장경제가 야기하는 불안정성의

정도와 형태에 따라 달라진다. 자본주의 시장경제의 불안정성은 복지국가 형성에 영향을 주는 외부적 요인이다. 복지국가 형성의 요구는 자본주의 시장경제질서가 야기하는 경제적 불안정성의 문제와 연동되어 있지만, 복지국가가 자본주의 시장경제의 불안정성을 해결하는 유일무이한 정치적 방식은 아니다. 그렇다면 왜 어떠한 조건에서 경제적 불안정성을 복지국가의 방식으로 해소하고자 하는 정치적 요구가 증가하게 되는가 하는 문제를 살펴볼 필요가 있다. 복지국가 형성의 정치적 요구라는 문제를 살펴봄에 있어 본 연구는 구성주의 정치경제학에 기초하여 자본주의 시장경제가 야기하는 경제적 불안정성의 원인에 대한 해석에 따라 복지국가에 대한 정치적 요구가 달라진다는 점에 주목한다.

구성주의 정치경제학은 정치경제질서의 변화를 인간의 인식 외부에 존재하는 요소들의 변화에 의해서 이루어지는 ‘물리적 과정(material process)’이라고 보지 않고, 인간의 인식의 변화에 의해서 이루어지는 ‘관념적 과정(ideational process)’이라고 상정한다. 구성주의 정치경제학에 따르면 자본주의 시장경제의 작동은 경제활동에 대한 규범적이고 인식적인 관념적 요소들에 토대를 두고 이루어지고 있다. 따라서 정치경제질서의 변화는 특정 질서의 관념적 토대의 변화를 수반해야만 한다. 즉 정치경제질서의 변화는 물리적 요소들뿐만 아니라 관념적 요소들의 변화가 있어야만 이루어질 수 있다는 것이다.

이 점에서 자본주의 시장경제가 야기하는 경제적 불안정성이 복지국가 형성의 외부적 요인이라면, 이 불안정성을 해석하는 토대가 되는 사회적 관념체계는 복지국가 형성의 내부적 요인이라고 할 수 있다. 특히 본 연구는 한 사회의 정치적 선택은 과거의 경험에서 비롯된다는 점을 강조한다. 한 시대의 문제해석방식은 과거의 문제해결의 성공과 실패의 경험에 기초하고 있기 때문이다. 따라서 자본주의 시장경제의 불안정성이 증가



하는 조건 속에서도 이에 대한 해석은 과거의 경험에 기초한 관념체계에 기초하여 이루어진다. 복지국가의 형성은 자본주의 시장경제가 야기하는 경제적 불안정성의 정도 또는 형태와 이에 대한 해석이 서로 조응하는 조건 속에서 형성된다고 할 수 있다.

본 연구는 한국 복지국가의 미래를 가늠해 보기 위해서 한국 정치경제 질서의 변화를 살펴본다. 이를 통해 한국에서 자본주의 시장경제가 야기하는 경제적 불안정성이 어떠한 방식으로 해소되었으며, 이 과정에서 형성된 사회적 관념체계가 무엇인지 논의한다. 특히 본 연구는 한국 정치경제 질서의 변화를 발전주의에서 탈규제적 자유주의로, 그리고 다시 규제적 자유주의로 변화하는 3단계의 과정으로 설명한다. 이러한 변화 과정은 두 층위에서 이해할 필요가 있다. 첫 번째는 1980년대 이후 지속적으로 이루어진 발전주의에서 자유주의로의 변화이다. 두 번째는 1997년 외환위기를 기점으로 자유주의적 질서의 틀 안에서 이루어진 탈규제적 자유주의에서 규제적 자유주의로의 보다 제한적인 변화이다.

이러한 변화의 과정 속에서 발전주의 질서는 해체되고 자유주의적 질서가 한국 사회를 지배하게 되었다. 이는 두 가지 커다란 변화를 야기하였다. 첫째는 한국 정치경제질서가 자유화되어 자본주의 시장경제가 야기하는 경제적 불안정성이 증가하였다는 것이다. 두 번째는 한국 정치경제 질서에 내재해 있었던 고도성장을 가능케 하던 발전주의 메커니즘이 소멸하여 성장을 통한 경제적 불안정성 해소라는 시장적 방식이 작동하지 않게 된 것이다.

하지만 한국 정치경제질서의 자유주의적 변화로 인해 더 이상 고도성장이 불가능함에도 불구하고 경제적 불안정성은 경제성장을 통해서 해소될 수 있다는 발전주의적 관념체계가 여전히 유지되고 있다. 발전주의 질서의 해체 이후에도 발전주의 관념체계가 유지되고 있는 관념적 경로의

존성은 현재 복지국가에 대한 정치적 요구를 가로막고 있는 인식적 장애물로 작동하고 있다.

## 2. 연구의 구성

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 아래 2절에서는 사회적 관념체계를 통해서 정치경제질서를 설명하는 구성주의 정치경제학을 설명한다. 구성주의 정치경제학은 사회구조를 통해서 정치경제질서를 설명하고, 사회구조의 핵심적인 토대는 사회적 관념체계라고 상정한다. 따라서 정치경제질서의 변화는 사회적 관념체계의 변화를 수반해야만 한다는 것이 구성주의적 관점이다.

3절에서는 이러한 이론적 논의에 기초하여 물리적 환경과 사회적 관념체계의 상호작용에 초점을 두고 한국 정치경제질서의 변화에 대하여 설명한다. 한국 정치경제질서의 변화는 큰 틀에서 보면 발전주의에서 자유주의로 변화하는 과정이었다. 이러한 변화의 과정에서 발전주의 질서는 해체되었지만 발전주의의 사회적 관념체계는 지속되고 있다. 이와 같은 현실과 인식의 불일치는 현재 복지국가의 형성을 가로막는 중요한 장애물이라고 할 수 있다.

4절에서는 본 연구의 핵심적인 내용을 정리하고 이에 기초하여 한국 복지국가의 형성을 가로막고 있는 인식적 장애물을 극복할 수 있는 간략한 정치적 제언을 제시한다.

## 제2절 이론적 배경

### 1. 구성주의 정치경제학

구성주의 정치경제학은 정치경제질서를 설명함에 있어 사회구조에 강조점을 두고, 사회적 관념체계가 이 사회구조의 토대를 이루고 있다고 상정한다. 이와 같은 관점은 인간의 외부적 환경인 자연적 세상(natural world)과 사회적 세상(social world)은 존재론적으로 구성 방식에 차이가 있다는 점에 주목한다. 자연적 세상은 인간의 인식 외부에 존재하는 물리적 요소들에 의해서 형성되는 것이고, 사회적 세상의 핵심적인 구성 요소는 사회적으로 공유되고 있는 관념체계이다.

물론 자연적 세상을 구성하는 물리적 구조와 달리 사회적 세상을 구성하는 사회적 관념체계는 개인적 행위와 인식 외부에 존재하는 실체로 상정할 수는 없다. 사회적 관념체계는 그 체계를 발생시키고 유지시키는 개인들과 독립적으로 존재하는 실체로 물화(reification)될 수 없기 때문이다(Bhaskar, 1998, pp. 48-49; Maynard and Wilson, 1980, p. 287). 사회적 관념체계는 사회에 존재하는 개별적 행위자들의 상호작용을 형성하는 구조적 영향력을 발휘하기는 하지만, 또한 개별적 행위자들의 집단적 상호작용을 통해서 형성되고 유지되는 이중적 특성을 가지고 있다(Giddens, 1979, p. 69).

이러한 점에서 사회구조와 행위자는 “상호 형성적이지만 존재론적으로 구별된 실체”로 상정할 수 있다(Wendt 1987, 360). 이를 보다 구체적으로 살펴보면, 통시적(diachronic) 또는 역사적 관점에서 문제를 바라보면 현존하는 사회적 관념체계는 과거에 이루어진 개인들의 집단적 사회적 상호작용으로 형성된 산물이다. 사회구조는 본질적으로 영속적일 수

없으며, 모든 사회구조는 “역사적 구조(historical structure)”라고 할 수 있다(Cox 1981, pp. 135-138). 하지만 공시적(synchronic) 또는 현재적 관점에서 문제를 바라보면, 특정한 시점에서 이루어지는 개인들의 사회적 상호작용은 그 시점에 존재하는 사회적 관념체계에 의해서 규정된다. 통시적 관점에서 보면, 행위자는 사회구조보다 선행하여 존재하여야만 한다. 하지만 공시적 관점에서 보면 사회적 관념체계는 개별적 행위자보다 선행하여 존재하는 실체이다(Archer, 1982, pp. 467-468; Lawson, 2012, pp. 350-351).

공시적 관점에서 사회적 관념체계가 개별적 행위자들의 사회적 상호작용을 규정하는 구조적 영향력을 행사하는 주된 이유는 미시적 수준에서 이루어지는 개별적 행위자의 행위를 결정하는 주관적 해석과 판단이 사회적 관념체계에 배태되어(embedded) 형성되기 때문이다(Gibbons, 1987, p. 3). 개별적 행위자들의 해석과 판단이 사회적 관념체계에 배태되어 있다는 것이 사회적 관념체계가 개별적 행위자들의 해석과 판단을 직접적으로 규정한다는 것은 아니다. 이는 사회적 관념체계가 개별적 행위자들의 해석과 판단의 근본적 토대가 되는 공동지식(common knowledge)으로 기능한다는 의미이다(Katzenstein et al., 1998, pp. 678-682). 즉 개별적 행위자들의 해석과 사회적 관념체계가 동일한 것은 아니지만, 개별적 행위자들의 해석은 공동지식으로 기능하는 사회적 관념체계에 배태되어 형성되기 때문에 사회적 관념체계에 기초하여 구성된다는 것이다.

이처럼 개별적 행위자들의 해석과 이에 기초한 행위가 사회적 관념체계에 배태되어 있는 주된 이유는 특정한 개별적 행위자들의 사회적 행위는 개별적으로 고립되어 존재하는 행위가 아니라 사회에서 집단적으로 이루어지는 사회적 또는 집단적 행위의 일부로서 이루어지는 행위이기 때문이다(Searle, 2006, p. 16). 개별적 행위자가 수행하는 사회적 행위

의 개별적 지향성(intentionality)은 사회구조 차원에서 존재하고 있는 집단적 지향성을 전제로 하여 형성될 수밖에 없다. 이 점에서 개별적 행위자들의 사회적 행위의 지향성은 사회구조 수준에서 존재하는 집단적 지향성이 규정하는 범위를 벗어나기 어렵다(Searle, 1995, p. 25). 이러한 집단적 지향성의 범위와 내용을 규정하는 것이 사회적 관념체계이기 때문에 개별적 행위자들의 해석과 판단은 사회적 관념체계에 배태되어 존재할 수 없다. 따라서 사회적 관념체계는 개별적 행위자들이 지향하는 “사회적 행위의 가능성의 영역”을 결정한다(Hayward, 2000, p. 30).

구성주의 정치경제학은 사회구조를 통해서 정치경제질서를 분석하려고 하고, 사회구조의 토대를 물질적 요소가 아닌 관념적 요소, 즉 사회적 관념체계라고 상정한다. 사회적 관념체계는 개별적 행위자들의 외부에 객관적으로 존재하는 제약적 변수가 아니라 사회적 행위의 가능성을 만들어내는 구성적 변수이다(Searle, 1995, pp. 27-28).

이와 같은 구성주의적 관점과 가장 상반되는 입장은 사회적 행위와 구조를 미시적 수준에서 이루어지는 개별적 행위의 합이라고 이해하고, 개별적 행위는 물질적 이해관계의 최대화를 목적으로 하여 이루어진다고 보는 합리적 선택 이론(rational choice theory)이다. 하지만 구성주의적 관점은 사회적 관념체계가 아닌 개별적 행위자들이 상이하게 가지고 있는 주관적 관념을 강조하는 관념주의(idealism)와는 구별된다. 또한 구성주의와 마찬가지로 사회구조를 강조하기는 하지만 이 사회구조를 물질적 또는 경제적 요소에 의해 형성된 것으로 보는 마르크스주의(Marxism)와도 구성주의는 구별된다. 구성주의 정치경제학의 관점을 다른 이론적 관점과 비교하여 정리하면 아래와 같다.

〈표 2-1〉 구성주의 정치경제학의 관점

구분	개별적 행위자	사회구조
물질주의	합리적 선택 이론	마르크스주의
관념주의	관념주의	구성주의

자료: 저자 작성.

## 2. 정치경제질서 변화에 대한 구성주의적 관점

구성주의 정치경제학은 인간의 행동과 상호작용이 사회적 관념체계에 의해서 규정된다고 상정한다(Adler, 1997, p. 233). 기본적으로 외부적 환경에 인간이 어떻게 대응할 것인가 하는 점은 인간의 해석에 따라 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 ‘해석’은 외부적 환경과 인간 행동의 상호작용을 매개하는 요소이다(Adler and Hass, 1992, p. 367; Weldes and Saco, 1996, p. 368). 구성주의 정치경제학은 외부의 세계와 인간의 행동을 매개하는 해석이 사회적 관념체계에 토대를 두고 형성된다는 점을 강조한다. 즉 구성주의 정치경제학이 강조하는 관념적 요소는 구조적 차원에 존재하는 사회적 관념체계이다.

구성주의 정치경제학이 사회적으로 공유되고 있는 정치경제 관념체계가 수행하는 역할에 주목하는 이유는 바로 이 사회적 관념체계가 외부의 경제적 환경을 해석하는 기초가 되기 때문이다. 인간이 자신의 경제적 활동에 대한 특정한 결정을 내리기 위해서는 자신을 둘러싸고 있는 경제적 환경에 대한 해석이 선행되어야 하고, 이러한 해석은 상당 부분 사회적으로 공유되는 관념체계에 의존해서 이루어질 수밖에 없다. 이 점에서 사회적 관념체계는 인간의 정치경제적 상호작용에 영향을 주는 결정적 요소이며 특정한 정치경제질서는 특정한 사회적 관념체계의 토대 위에서 이루어지는 해석에 기초하여 형성하고 유지된다. 따라서 지배적인 사회적

관념체계의 변화는 정치경제질서 변화의 필요충분조건은 아니지만 필요조건이라고 할 수 있다. 도널드 매켄지(Donald MacKenzie, 2006, p. 12)의 표현을 빌리면, 사회적 관념체계는 “경제적 환경을 수동적으로 기록하는 카메라가 아니라 이를 적극적으로 변형시키는 엔진이다.”

보다 구체적으로 살펴보면, 정치경제질서 변화에 대한 구성주의적 관점은 사회적 관념체계가 제도변화의 ‘내생적 요인(endogenous factor)’으로 기능한다는 점을 강조한다(Blyth, 2002). 경제적 지구화와 같은 구조적 변화 또는 경제위기 등과 같은 중대 사건이 야기하는 구조적 충격은 정치경제질서의 변화를 일으키는 ‘외생적 요인(exogenous factor)’이다. 이러한 인간의 인식 외부에 존재하는 물리적 환경의 변화는 분명히 정치경제질서의 변화를 일으키는 중요한 요인이다. 하지만 정치경제질서의 변화를 촉발하려면 이러한 외생적 요인들이 주는 충격이 인간의 사회적 또는 경제적 활동에 주는 의미(meaning)가 무엇인지에 대한 해석이 이루어져야만 한다. 즉 외생적 요인들이 제도변화를 일으키기 위해서는 우선 인간이 이 외생적 요소가 야기한 충격에 어떻게 반응 또는 대응할 것인지에 대한 판단이 이루어져야만 한다. 또한 이러한 판단은 이 외생적 요소가 주는 충격이 어떤 의미를 가지는지에 대한 해석에 달려 있다.

이러한 점에서 구조적 변화나 경제위기와 같은 외생적 요인이 정치경제질서 변화에 미치는 영향은 외생적 요인이 주는 충격에 대한 해석을 규정하는 사회적 관념체계의 내용에 따라 달라질 수 있다. 이러한 정치경제질서 변화에 대한 구성주의적 관점을 보다 구체적으로 설명하기 위해서 구성주의 정치경제학과 “단속평형모델(punctuated equilibrium model)”의 관점을 비교해 보는 것이 유용할 수 있다.

단속평형모델은 정치경제질서의 변화 과정을 장기간의 균형 또는 안정상태와 단기간의 급속한 변화의 과정으로 설명한다. 이에 따르면 정치경제

질서 변화는 장기간의 안정상태를 허무는 “중대 국면(critical juncture)”에서 발생한다. 즉 정치경제질서는 기본적으로 “경로의존성(path-dependence)”에 의해 지배되는 안정적 상태를 유지하지만, 간헐적으로 나타나는 중대 국면에서는 “경로형성적(path-shaping)” 변화가 이루어진다는 것이다(Krasner, 1984). 또한 이러한 중대 국면을 발생시키는 요인은 안정적 균형상태를 붕괴시키는 “촉매적 외부 사건(catalytic external event)”이다(Krasner, 1976, p. 341). 이 점에서 단속평형모델은 정치경제질서의 변화는 구조적 변화나 경제위기와 같은 외생적 요인에 의해서 이루어진다고 해석한다.

단속평형모델이 상정하듯, 구조적 변화나 경제위기 등과 같은 외생적 요인들은 기존 질서의 안정성을 약화시킴으로써 질서 변화를 위한 기회의 창을 만들어준다. 하지만 특정한 질서의 경로의존성을 약화시키는 외생적 요인은 질서 변화를 설명하는 필요충분조건은 아니다. 정치경제질서의 변화는 기존 질서의 불안정성과 함께 새로운 질서를 형성하는 과정이 동반되어야 한다(Hall, 1989, pp. 361-362). 정치경제질서의 변화를 설명하기 위해서는 기존 질서의 불안정성 또는 불균형뿐만 아니라 새로운 제도의 형성과정 역시 설명해야 한다. 단속평형모델이 강조하는 외생적 요인은 기존 질서의 불안정성이 야기된 원인은 설명하지만, 새로운 질서가 형성되는 과정은 설명하지 않는다(Blyth, 2001, p. 3).

구조변화나 경제위기와 같은 외생적 요인은 기존 질서에 대한 불안정성을 야기할 수 있지만, 이 불안정성에 어떻게 대응해야 하는지에 대한 해석을 제시해 주는 것은 아니다(Chwieroth, 2010, p. 496). 따라서 정치경제질서 변화에 대한 설명은 외생적 요인이 야기하는 불안정성에 행위자들이 어떻게 대응하는지에 대한 ‘내생적 과정(endogenous process)’에 대한 설명이 필요하다. 단속평형모델이 외생적 요인이 기존 질서



에 일으키는 불안정성에 주목한다면, 구성주의 정치경제학은 이 외생적 요인이 일으킨 불안정성에 행위자들이 어떻게 대응하는가 하는 내생적 과정에 주목한다. 이러한 질서 변화의 내생적 과정에서 가장 중요한 역할을 하는 것은 사회적 관념체계이다. 우선 질서 변화를 위한 정책결정과정에서 사회적 관념체계는 외생적 요인이 야기하는 충격을 해석하고 이에 기초하여 새로운 질서에 대한 방향성을 제시하는 나침반의 역할을 한다. 또한 질서 변화의 정책집행과정에서도 특정한 형태의 변화가 필수적이고 바람직하다는 것을 설득하는 토대 역시 사회적 관념체계에 달려 있다.

이와 같은 구성주의 정치경제학의 관점에서 보면, 복지국가의 형성은 복지국가에 대한 요구를 증대시키는 경제적 불안정성을 야기하는 외생적 요인을 전제로 한다. 하지만 복지국가의 형성을 위해서는 경제적 불안정성이라는 외생적 요인만으로는 불충분하다. 복지국가의 형성은 경제적 불안정성을 극복하기 위해서는 복지국가가 필요한 것으로 해석하게끔 하는 사회적 관념체계가 형성되어야 한다. 따라서 복지국가의 형성은 경제적 불안정성을 야기하는 외생적 요인과 복지국가의 필요성과 정당성을 제공해 주는 사회적 관념체계라는 내생적 요인이 상호 조응하여야 한다.

## 제3절 한국 정치경제질서의 변화

### 1. 한국 정치경제질서의 변화

일반적으로 한국 정치경제질서의 변화에 대한 설명은 발전주의와 신자유주의라는 이분법적인 대항 속에서 해석되고 있다(Pirie, 2012). 한편에서는 발전주의에서 신자유주의로 한국 정치경제질서의 변화가 이루어졌

다는 분석이 있고, 또 다른 편에서는 아직까지 한국 정치경제질서는 발전주의적 요소가 강하게 남아 있다는 주장이 있다.

본 연구는 이러한 이분법적인 구도를 두 가지 측면에서 따르지 않는다. 첫째, 정치경제질서의 변화는 일반적으로 기존 질서의 요소와 새로운 질서의 요소가 결합되는 형태로 이루어지기 때문에 본 연구는 얼마만큼 기존 질서가 상존하고 있고, 또 새로운 질서의 요소가 도입되었는지에 관한 질서 변화의 '정도'가 아니라 질서 변화의 '방향성'을 중심으로 한국 정치경제질서의 변화를 분석한다.

둘째, 본 연구는 한국 정치경제질서의 변화를 발전주의에서 신자유주의로의 전환이라는 이분법적 관점이 아니라 발전주의에서 탈규제적 자유주의로, 그리고 다시 규제적 자유주의로 변화하는 3단계의 과정으로 분석한다. 특히 본 연구가 이분법적인 과정이 아닌 3단계의 과정으로 한국 정치경제질서의 변화를 해석하는 중요한 이유 중에 하나는 1997년 외환위기에 대한 지배적인 해석의 경우 이 위기를 발전주의 모델이 야기하는 문제에 의해서 발생했다고 해석하고 있기 때문이다(Hall, 2003; Lew and Jung, 2015). 이러한 해석은 1997년 위기 이전에 이루어진 금융 자유화가 1997년 외환위기에 미친 영향력을 간과하게 만든다(Chang et al., 1998; Wade and Veneroso, 1998).

큰 틀에서 보면, 한국 정치경제질서는 1960년대 이후 발전주의 모델이 형성되었다가 1980년대 이후 점차적으로 자유주의 모델로 전환되었다. 하지만 이 과정을 보다 구체적으로 살펴보면 1997년 외환위기를 기점으로 한국 정치경제질서는 탈규제와 자유화를 통한 자유주의 질서에서 규제적 자유주의 질서로 변화하였다. 이 점에서 한국 정치경제질서의 변화는 두 층위에서 이해할 필요가 있다. 첫 번째는 1980년대 이후 지속적으로 이루어진 발전주의에서 자유주의로의 변화이고, 두 번째는 1990년대

에 자유주의적 질서의 범위 안에서 이루어진 탈규제적 자유주의에서 규제적 자유주의로의 보다 제한적인 변화이다.

한국 정치경제질서의 3단계 변화 과정에 각각 영향을 준 사회적 관념 체계는 발전주의, 탈규제적 자유주의 그리고 규제적 자유주의이다. 이 세 가지 관념체계의 중요한 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 발전주의는 세계경제가 규정하는 비교우위를 받아들이기보다는 국가가 적극적으로 경쟁우위를 창출하는 발전주의 국가의 역할을 강조한다(Pempel, 1999, p. 139). 특히 발전주의 국가는 한정적인 자원을 선택과 집중을 통해서 경제성장에 가장 전략적으로 중요한 영역에 사용하기 위해서 금융시장을 적극적으로 통제하고자 했다.

둘째, 탈규제적 자유주의는 1980년대부터 시작된 세계경제의 지구화 과정이 야기한 더 격화된 세계시장에서의 경쟁에 대응하기 위하여 출현하였다. 탈규제적 자유주의는 지구화된 세계경제에서 “경쟁 국가(competition state)”의 역할을 강조한다. 경쟁 국가는 지구화가 야기한 격화된 경쟁에서 살아남기 위하여 세계시장에서 자국의 경제적 활동의 범위를 더욱 확대하기 위한 자유화와 시장화를 추구하는 국가로 정의할 수 있다(Cerny, 1997, pp. 258-259). 특히 한국의 경쟁국가로서의 특징은 재벌 기업들의 세계적 확장과 경쟁력 확산에 초점을 두고 재벌 기업들이 보다 손쉽게 금융자원을 활용할 수 있도록 하는 데 있다.

마지막으로 규제적 자유주의는 1997년 외환위기 이후 확산된 관념 체계에 기반한다. 규제적 자유주의는 시장경제의 규칙하에 이루어지는 사적 행위자들의 경제적 경쟁을 통해서 경제의 효율성이 보장될 수 있고, 또한 이 시장 경쟁이 야기하는 “시장 규율(market discipline)”이 경제 행위자들의 행동을 규제함으로써 시장 경제의 안정성을 확보할 수 있다는 입장이다. 이러한 규제적 자유주의가 요구하는 국가의 역할은 “규제

국가(regulatory state)”이다. 규제 국가가 추구하는 규제는 시장경제의 활동을 제한하는 “시장제한적 규제”가 아니라 시장에서 이루어지는 경쟁과 규율 메커니즘의 원활한 작동을 보장하는 “시장형성적 규제”이다 (Jayasuriya, 2005, p. 384).

## 2. 발전주의 질서

1962년부터 1981년까지 한국 경제는 평균 8.4%의 성장률을 기록했고, 특히 이 기간 동안 경제성장을 이끌었던 것은 평균 GDP의 24.5%에 이르는 높은 투자율이었다. 몇몇 학자들은 당시 한국 경제의 성장이 질적인 성장이라기보다는 높은 투자율에 기초한 양적인 성장이었다는 점에서 한계를 드러낸 것이라고 지적하기도 하였다(Krugman, 1994). 하지만 1970년대 중화학공업화를 기점으로 한국 경제는 저부가가치-노동집약적 산업구조에서 고부가가치-자본집약적 산업구조로 전환되는 질적인 성장도 이루어냈다(Frieden, 1981, pp. 425-426). 이러한 급속한 한국 경제의 성장의 중요한 원인 중에 하나는 1961년을 기점으로 이루어진 한국 정치경제질서의 발전주의로의 재편이다.

한국 정치경제질서의 발전주의 질서로의 재편은 1961년 군사쿠데타를 통해서 당시 박정희 장군이 권력을 장악하면서 시작되었다. 박정희 정부는 사회의 최우선 목표를 경제발전으로 상정하고 이 목표를 위해 경제 전반을 재편하고 통제하였다. 박정희 정부가 경제발전을 최우선적인 목표로 설정한 중요한 이유는 당시 한국이 “체계적 취약성(systemic vulnerability)”이라는 구조적 조건에 직면해 있었기 때문이었다(Doner et al., 2005). 체계적 취약성은 안보위기, 자원의 부족, 정치적 정당성의 부족이라는 세 가지 취약성에 동시에 직면한 상황을 의미한다. 한국은 당시 북

한이 야기하는 엄청난 안보위협에 직면해 있었기 때문에 경제자원의 상당 부분을 군사적 목적으로 사용할 수밖에 없는 상황이었다. 또한 한국은 경제성장을 손쉽게 이룰 수 있는 천연자원도 부족한 상태여서 박정희 정부가 군사쿠데타를 통해 집권한 정치적 정당성의 부족을 극복하고 정치 권력을 유지하기 위해서는 산업화를 통한 경제발전이 필수적으로 요구되는 상황이었다.

한국이 직면한 체계적 취약성은 경제발전을 최우선적인 국가의 목적으로 설정하게끔 하는 구조적 압력이었다. 하지만 마크 블리스(Mark Blyth, 2003)의 표현처럼, “구조는 지침서를 동반하지 않는다(structures do not come with an instruction sheet).” 즉 경제발전을 추구할 수밖에 없게 만든 체계적 취약성이라는 구조적 또는 외생적 요인이 어떠한 방식으로 경제발전을 달성해야 하는가 하는 제도적 해결책을 규정해 주는 것은 아니다. 따라서 경제발전을 추구할 수밖에 없게 만든 외생적 조건에 어떻게 대응했는가 하는 점을 설명하기 위해서는 이 대응에 영향을 주는 결정적인 내생적 요인, 즉 사회적 관념체계를 살펴봐야 한다.

박정희 정부가 경제발전을 위한 청사진 또는 나침반으로 삼은 것은 일본의 경제성장 모델에 기초한 발전주의였다(Johnson, 1982). 박정희 정부가 한국이 직면한 체계적 취약성에 대응하기 위해 발전주의를 채택한 이유는 일본 식민지 기간 동안 일본의 경제성장 모델에 대한 경험적 지식이 한국 사회 전반에 존재했다는 측면이 있다(Kohli, 1994). 일본 육군사관학교 출신인 박정희 본인이 일본 발전주의 모델에 대한 공감과 충분한 지식을 가지고 있던 인물이었다고 당시 한국에 있던 많은 경제 전문가들도 일본에서 교육을 받았거나 일본 은행이나 기업에서 업무를 수행했던 경험이 있던 인물들이었다(Kim and Lee, 2010, p. 6). 이들은 일본의 발전주의 모델을 자신들의 이론적 나침반으로 삼는 경향이 있었다(Kim

and Lee, 2010, p. 6). 경제발전이라는 목표를 추구할 수밖에 없게 만드는 체계적 취약성이라는 구조적 조건 속에서 박정희 정부는 자신들에게 가장 친숙한 일본의 경제성장 모델에 기초한 발전주의에 의존하여 문제를 해석하고 해결책을 찾아내려고 하였다.

발전주의는 요약하면 다음과 같은 세 가지 원리로 구성되어 있는 아이디어이다. 첫째로, 세계시장에서 산업구조는 수평적인 구조가 아니라 위계적인 구조로 이루어져 있다. 둘째, 경제발전이라는 것은 위계적인 산업구조에서 상위의 위치에 있는 산업 영역에 대한 생산능력을 갖추어야만 가능한 일이다. 셋째, 상위의 산업 영역의 생산능력을 갖추기 위해서는 비교우위에 기초한 시장에 의존할 것이 아니라 국가가 주도적으로 비교우위가 요구하는 한계를 극복하고 산업발전을 이끌어야 한다. 특히 국가가 주도적으로 산업화를 하기 위해서 가장 요구되는 측면은 국가에 의한 금융시장의 통제이다. 금융시장의 통제를 통해서 국가는 자신들이 전략적으로 중요하다고 선택한 산업에 집중적인 투자가 이루어지도록 할 수 있기 때문이다.

박정희 정부는 금융시장에 대한 거의 완벽한 통제체제를 형성하였다. 박정희 정부는 모든 은행들을 국유화했을 뿐만 아니라 한국개발은행 등과 같은 새로운 국가 소유의 은행들도 설립하였다. 또한 경제기획원이 모든 외국자본의 유입을 통제함으로써 대외적인 금융통제체제도 확립하였다. 이에 더해 한국은행도 재무부의 통제하에 들어서 통화 공급도 통제하였다(Chang, 1993; Mardon, 1999). 앨리스 암스덴(Alice Amsden, 1989)이 지적한 것처럼, 통제된 금융자원은 국가의 산업정책을 위한 보조금(subsidy)으로 활용되었다. 대표적으로 국가가 전략적으로 육성하고자 하는 산업에 투자하는 기업들에게는 낮은 이자율의 정책 금융을 제공해주었다. 이를 통해 박정희 정부는 대기업 특히 재벌 기업들이 자신들의

경제발전전략에 따르도록 유도하였다. 이러한 점에서 발전주의 모델에서 국가에 의해서 통제된 금융시장은 사기업들이 국가의 경제발전전략에 따르도록 만드는 “규율된 지원(disciplined support)”을 가능케 하는 발전주의 국가의 제도적 기초였다(Weiss, 1995).

1961년에 권력을 장악한 이후 경제발전을 추구할 수밖에 없게 만드는 체계적 취약성에 직면한 박정희 정부는 일본의 경제성장모델인 발전주의에 기초하여 체계적 취약성이라는 구조적 조건이 야기하는 문제에 대한 해결책으로 발전주의 모델을 형성하였다. 이러한 점에서 체계적 취약성이라는 구조적 환경이 한국의 발전주의 질서 형성의 외생적 요인이었다면, 발전주의는 내생적 요인이었다.

발전주의 질서는 1979년에 심각한 위기에 직면하게 되었다. 1970년대 브레튼우즈 체제가 위기에 빠지고 오일쇼크가 발생하면서 선진국 경제가 스태그플레이션에 직면하여 전 세계의 경제가 불황에 빠지게 된다(Helleiner, 1994). 전 세계적 불황 속에서 수출 주도의 경제발전전략에 기초한 한국 경제도 1979년에 위기에 빠지게 된다. 특히 1970년대 국가 주도로 이루어진 중화학공업화 전략은 과잉투자라는 비판에 직면하게 되고, 이에 따라 1979년 4월 과잉투자를 해결하기 위한 “경제안정화종합시책”이 발표된다(Haggard and Cheng, 1987, p. 125).

경제안정화종합시책은 1960년대 이후 지속되었던 발전주의 질서를 보다 자유주의적 방향으로 전환하고자 하는 자유주의적 관념체계가 영향력을 가지게 되는 시발점이었다. 당시 자유주의적 관념체계를 주도한 세력은 경제기획원 내의 자유주의적 관료들이었다. 자유주의적 관료들은 주로 미국에서 자유주의 경제학을 교육받은 이들로 자유주의적 관점에서 1979년의 위기를 일시적인 세계경제의 악화로 인한 문제가 아닌 시장이 아닌 국가가 주도하는 한국 정치경제질서의 문제로 해석하였다. 1979년

박정희 대통령의 사망과 1980년대 군사 쿠데타를 통해 전두환 장군이 권력을 장악하게 되는 정치권력의 변동기에 이들 자유주의적 관료들은 경제정책결정을 주도할 기회를 가지게 되었다. 이들은 1979년에는 긴축적 거시경제정책을 중심으로 한 경제안정화종합시책을 제시하였고, 1981년 제5차 5개년 경제개발계획에서는 국가의 경제 개입을 줄이는 자유화 정책을 추진하였다(Kim 2000, p. 53; Lee, 1997, pp. 55-57). 이러한 점에서 한국 정치경제질서의 변화는 1979년 위기라는 구조적 환경 속에서 자유주의적 관료들에 의해서 국가 조직 “내부에서 시작된 규범적 변화(normative change from within)”로 시작되었다고 할 수 있다(Chwieroth, 2008).

하지만 1980년대의 한국 정치경제질서의 자유주의적 방향으로의 전환은 전면적으로 실시되지 못하였다. 1980년대에 비은행권 금융기관에 대한 탈규제화는 상당 부분 이루어졌지만 공식적인 은행 민영화에도 불구하고 대부분의 은행들은 실질적으로 국가의 통제에서 벗어나지 못했다. 실제로 비은행권 금융기관의 정책 금융 비율은 1973-1981년 48%에서 1982-1986년에는 32.3%로, 1987-1991년에는 15.3%로 낮아졌지만 은행권의 정책금융의 비율은 1980년대에 거의 60%의 비율을 차지하고 있었다(Cho and Kim, 1995, p. 42). 결국 자유주의적 관료들의 등장 이후에도 1980년대에 은행권을 중심으로 “금융과 산업정책의 연관(the embeddedness of finance in industrial policy)”은 여전히 지속되었다(Amsden and Euh, 1993, p. 380). 이 점에서 국가의 은행권에 대한 통제는 1980년대에도 여전히 유지되었다고 할 수 있다.

1980년대 비은행권 금융기관의 탈규제화가 이루어지기 했지만 은행권은 여전히 국가의 통제하에 있었다는 점에서 1980년대의 금융자유화는 제한적 자유화 또는 “규제되는 탈규제화(regulated deregulation)”라고



규정할 수 있다(Dalla and Khatkhate, 1995). 1980년대의 제한적 금융 자유화가 확장되는 계기는 1990년대 이후 보다 본격화된 지구화라는 구조적 변화였다. 1980년대부터 시작된 지구화는 한국 경제, 특히 재벌 기업들에 위기와 기회를 동시에 가져다주었다. 우선 지구화로 인해 세계 시장의 경쟁이 강화되어 한국 경제는 저임금 국가와 기술발전 수준이 높은 선진국, 양자와 동시에 경쟁해야 하는 “샌드위치 효과”를 극복해야 했다. 하지만 이와 함께 전 세계적 금융 자유화의 물결 속에서 세계금융시장이 엄청나게 성장해서 한국 기업, 특히 재벌 기업들이 국제금융시장에서 보다 손쉽게 금융자원을 확보할 수 있는 기회도 증가하였다(Shin and Chang, 2003, pp. 78-79; Smith, 1997, p. 756).

### 3. 자유주의 질서

지구화라는 구조적 변화에 어떻게 대응할 것인가는 일정 정도 지구화를 어떻게 해석할 것인가에 달려 있다. 우선 지구화의 효과는 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 지구화의 “물리적 효과(material effect)”이다. 두 번째는 지구화가 가져다주는 효과에 대한 해석을 내면화해서 이루어지는 “구성주의적 효과(constructivist effect)”이다. 세 번째는 특정한 지구화에 대한 해석을 활용해서 특정한 정책을 정당화하는 “수사적 효과(rhetorical effect)”이다(Hay and Rosamond, 2002).

여기에서 강조하는 지구화의 효과는 지구화의 해석이 가져다주는 구성주의적 효과와 이 해석을 전략적으로 활용하는 수사적 효과이다. 지구화가 야기하는 물리적 효과는 부정할 수 없지만 외부에서 야기되는 구조적 압력은 특정한 대응을 규정하기보다는 대응의 범위를 제한하는 역할을 한다. 따라서 외부적 압력에 대한 “대응의 선택은 설명이 필요하다”

(Gourevitch, 1978, p. 911). 이 대응의 선택에 영향을 주는 주요한 요인들 중에 하나는 사회적 관념체계이다. 왜냐하면 사회적 관념체계에 따라 지구화의 효과에 대한 해석이 달라질 수 있고 또 이에 따라 대응이 달라질 수 있기 때문이다. 즉 지구화와 같은 외부적 압력의 실질적 효과는 무시할 수 없지만 이에 대하여 각 국가들이 어떠한 대응을 하는가는 각 국가들이 어떠한 경제적 아이디어에 기초하여 이를 해석하느냐에 따라 달라질 수 있다.

탈규제적 자유주의는 한국의 지구화에 대한 대응을 결정하는 데 중요한 영향을 미쳤다. 1993년에 출범한 김영삼 정부는 지구화 혹은 세계화를 세계경제의 변화된 현실을 설명하는 개념인 동시에 이러한 지구화된 세계경제에 대응하기 위한 국가 전략으로 제시하였다(Thurbon, 2003, p. 350). 우선 김영삼 정부는 지구화를 국경을 초월한 경제 경쟁이 도래한 시기로 규정하고 지구화에 대한 대응은 국가 생존의 문제라고 강조하였다(Kim, 1995, p. 17). 김영삼 정부는 무엇보다도 지구화에 대한 이러한 해석을 통해서 무한경쟁시대의 도래에 따른 위기 상황을 창출하려고 하였다. 김영삼 정부에서 세계화추진위원회를 만드는 데 주도적인 역할을 했던 당시 박세일 수석비서관은 경제개혁을 위한 전제조건으로 위기 의식을 형성하기 위해 세계화라는 수사가 필요했다고 이야기했다(Jung, 2011, p. 563). 즉 국가 생존이 달린 지구화라는 구조적 변화에 대한 해석은 한국 경제개혁을 위한 수사적 도구로 활용되었다.

이러한 지구화라는 변화된 현실 속에서 김영삼 정부는 국가에 의해서 통제되는 경제체제는 이제 한계에 도달했고 지구화에 대응하기 위해서는 한국 경제의 기본 경제 운영의 원칙을 규제에서 경쟁으로 전환해야 한다고 주장했다(Jeong, 1997, p. 107). 즉 김영삼 정부는 탈규제적 자유주의의 입장에서 지구화라는 전 세계적 변화에 대한 대응 전략으로 탈규제화와 자

유화를 제시한 것이다. 특히 기업에 대한 불필요한 통제를 철폐하는 것을 한국 경제개혁의 핵심적인 사안으로 설정하였다(Kim, 1995, p. 129).

탈규제적 자유주의 입장에서 지구화의 대응 전략을 설정하면서 김영삼 정부는 1993년에 한국 금융시장을 완전하게 자유화하는 것을 목표로 한 금융 자유화에 대한 청사진을 제시하였다. 이 계획에는 이자율 자유화, 정책 금융 폐지, 자본계정 자유화 등 국가의 금융 통제를 해체하는 중요한 조치들이 포함되었다(Chang et al., 1998, p. 736; Dalla and Khatkhate, 1995, pp. 19-20). 이러한 자유화 조치들 중에서 특히 중요했던 것은 금융시장의 대외적 자유화였다. 이러한 자유화 조치들을 통해 재벌 기업들은 지구화 이후 폭발적으로 성장한 국제금융시장에 자유롭게 접근할 수 있었고 해외 금융자본에 의존해서 급속하게 투자를 확대하였다(Haggard and Mo, 2000, pp. 200-204; Zhang, 2003, pp. 99-100). 이러한 점에서 1990년대 탈규제적 자유주의적 입장에서 이루어진 한국 정치경제 질서의 변화는 국가의 통제가 완화되는 탈규제화와 자유화의 양상을 보였지만 여전히 투자 증진을 목표로 했다는 점에서 경제성장에 연동된 변화였다.

1990년대의 탈규제화된 금융제도 속에서 재벌 기업들은 외국 자본에 의존하여 급속하게 투자를 증진시켰고 이는 결국 1997년에 외환위기를 야기하였다. 경제위기가 발생했을 때 경제가 위기에 빠졌다는 사실은 분명하지만 위기의 성격과 원인은 불분명하기 때문에 이 위기가 어떻게 해석되는가는 중요한 문제이다(Blyth, 2002, p. 252). 특히 위기에 대한 해석은 그 이후 위기에 대한 대응책을 결정하는 데 큰 영향력을 미치기 때문에 위기는 특정한 경제변화를 목적으로 해석되는 경향이 있다(Widmaier, 2003, p. 62).

1997년의 외환위기는 부채에 의존한 재벌 기업의 성장과 자유화된 금

용제도가 결합하여 발생한 위기였다. 즉 금융 자유화와 부채에 기초한 재벌의 성장 모델 사이에는 “제도적 불일치(institutional incompatibility)”가 존재했다. 탈규제화된 금융제도하에서는 부채를 통해 재벌들이 무분별하게 확장하는 것을 통제할 수 있는 제도적 장치가 존재하지 않았다(Jung, 2015; Wade and Veneroso, 1998). 1997년 외환위기 속에서 출범한 김대중 정부는 한국의 규제금융을 주도하는 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund)과 보조를 맞추어서 1997년 외환위기를 발전주의 이후로 지속된 재벌 중심의 성장 모델에 기인하고 있다고 해석하였다(Hall, 2003; Lew and Jung, 2015). 즉 금융 자유화와 재벌 성장 모델 사이의 제도적 불일치를 해석함에 있어 초점을 금융 자유화가 아닌 재벌 성장 모델에 두고 금융위기를 해석하였다.

보다 구체적으로 김대중 정부는 규제적 자유주의에 의존해서 1997년 위기에 대응하려고 하였다. 규제적 자유주의는 자유화된 경제질서가 가지고 오는 효율성은 인정하면서 자유화된 경제질서를 안정적으로 유지하기 위한 국가 개입의 필요성은 인정하는 입장이다. 이러한 규제적 자유주의에 따라 김대중 정부는 재벌 중심의 성장 모델이 야기할 수 있는 위험성을 제거하기 위해 재벌개혁과 함께 금융 자유화는 유지하면서 금융기관들이 보다 위험성과 이윤에 초점을 두도록 규제 장치를 확립하려고 하였다. 이를 위해 우선 김대중 정부는 위험성 관리에 초점을 둔 국제 기준에 맞는 자유주의적 규칙과 이를 집행하기 위한 통합된 규제 기구를 확립하고자 했다. 또한 한국 금융시장을 외국인 투자자에게 개방하여 외국인 투자자들의 압력에 의해 금융기관이 보다 국제 기준에 맞추어 운영되도록 만들려고 하였다. 통합된 규제 기구가 금융시장을 관리하기 위한 공식적인 기구였다면, 외국인 투자자들은 이를 위한 비공식적 기구 역할을 하였다(Jung, 2015, pp. 51-52). 이러한 규제적 자유주의의 입장에 따라

1998년에 금융감독위원회가 만들어졌고, 1999년에는 집행기구로 금융감독원이 설립되었다. 또한 1998년에는 적대적 인수합병을 포함해 모든 외국인 투자를 허용하였고 이로 인해 은행의 외국인 주식 소유 비중이 급속하게 증가하였다.

김영삼 정부의 탈규제적 자유주의가 금융시장의 자유화 조치를 통해서 재벌의 투자를 증진시키는 역할을 하였다면 규제적 자유주의는 재벌의 무분별한 확장을 막기 위해서 금융시장에 대한 규제를 강화하였다. 이러한 결과로 1997년 이후 한국의 금융제도는 “시장 중심의 은행 체제(market-based banking system)”로 전환되었다. 시장 중심의 은행 체제는 단기 이윤과 안정성이 은행 운영의 중심이 되는 금융제도라고 할 수 있다(Hardie et al., 2013). 그 결과로 은행 대출에서 위험성이 높은 기업 대출의 비중은 줄어들고 안정성이 높은 가계 대출이 늘어나는 결과가 초래되었다(Kang, 2009, pp. 258-260). 한국금융제도의 변화로 인해 과거와 같은 무분별한 기업 대출이 야기할 수 있는 위험성은 줄어들었지만 발전주의 모델 이후 투자의 동력으로 기능했던 은행의 역할은 약화되었다. 즉 1997년 이후 규제적 자유주의에 기초한 한국금융제도의 변화는 재벌의 무분별한 투자를 제어함으로써 경제적 안정성을 확보하는 데 일정 정도 기여하고 있지만 그동안 급속한 경제성장을 가능케 했던 기업 투자를 지원하는 은행의 역할이 줄어들면서 한국 경제가 저투자와 저성장의 늪에 빠지게 되는 하나의 요인이 되었다.

#### 4. 한국 정치경제질서와 복지국가

한국의 발전주의 질서에서 경제적 불안정성을 성공적으로 극복했던 중요한 방식은 급격한 경제성장모델이었다. 단순하게 이야기하면 지속적인

경제성장을 통해서 노동시장의 공급보다 수요가 계속적으로 증가하게 되면 안정적인 고용과 지속적인 임금 상승이 이루어진다. 안정적인 고용과 지속적인 임금 상승이 이루어진다면 자본주의 시장경제가 야기하는 경제적 불안정성은 자본주의 시장경제 내에서 시장적 방식을 통해서 해소될 수 있다. 따라서 고도 경제성장이 가능한 질서 속에서 자본주의 시장경제가 야기하는 경제적 불안정성 해소를 위한 복지국가에 대한 정치적 요구가 그리 높지 않을 것이라고 상정할 수 있다.

앞서 이야기한 것처럼, 한국 정치경제질서는 1960년대 발전주의 질서부터 1997년 외환위기 이전까지 존재했던 탈규제적 질서에 이르기까지 고도의 경제성장을 통한 시장적 방식을 통해서 자본주의 시장경제가 야기하는 경제적 불안정성을 해소해 왔다. 이러한 한국 정치경제질서의 특성은 왜 한국에서 오랫동안 복지국가의 발전이 미미했는가를 설명해 주는 중요한 요소이다. 즉 경제성장을 통한 시장적 방식을 통해 경제적 불안정성의 해소가 가능했기 때문에 복지국가에 대한 정치적 요구가 높지 않았다고 할 수 있다. 예를 들면, 1987년 6월 항쟁 이후 이루어진 노동자 대투쟁은 임금 상승 등과 같은 시장적 방식을 통한 경제적 불안정성 해소에 대한 요구였지 복지국가에 대한 요구는 아니었다.

하지만 1997년 외환위기 이후 한국은 더 이상 발전주의 질서에서 유지되었던 국가 주도에 의한 고도성장을 가능케 하는 질서가 아니다. 1990년대 이후 지속적인 자유화를 통해 국가는 더 이상 한국의 금융제도를 통제하고 있지 않다. 이로 인해 국가가 주도적으로 급격한 투자 상승을 일으키고 이를 통해 고도경제성장을 이끌어내는 메커니즘이 더 이상 한국 정치경제질서에 존재하지 않는다. 이와 함께 자유화와 지구화는 시장의 압력을 증가시켜 시장경제가 야기하는 변동성을 증가시켰다. 따라서 1990년대 이후 이루어진 자유화와 지구화는 한국 사회의 경제적 불안정

성을 증가시켰다고 할 수 있다.

이 점에서 한국 정치경제질서의 발전주의에서 자유주의로의 변화는 두 가지 중요한 결과를 초래하였다. 첫째는 자본주의 질서의 지구적 통합에 맞추어 한국 정치경제질서가 자유화되어 경제적 불안정성이 증가하였다. 두 번째는 한국 정치경제질서에 내재해 있었던 고도성장을 가능케 하던 발전주의 메커니즘이 소멸하여 성장을 통한 경제적 불안정성 해소라는 시장적 방식이 작동하지 않게 되었다. 따라서 한국 정치경제질서의 주된 문제점은 경제적 불안정성의 증가와 이에 대한 시장적 해결 방식의 부재가 동시에 나타났다는 것이다.

이와 같은 경제적 불안정성과 시장적 해결방식의 부재는 복지국가 형성을 위한 호의적인 외생적 조건이라고 볼 수도 있다. 왜냐하면 이와 같은 조건 속에서는 복지국가에 대한 정치적 요구가 증가할 수 있기 때문이다. 하지만 1997년 외환위기 이후 한국 사회의 경험은 경제적 불안정성의 해결에 계속적으로 실패해 온 경험이라고 할 수 있다. 그리고 그 실패의 바탕에는 현실과 인식 간의 괴리가 존재한다. 즉 경제적 불안정성을 해소하기 위한 경제적 성장이 더 이상 안정적 고용을 창출해내지 못하고 있다는 것이다. 과거의 경험을 통해서 고도의 경제성장이 이루어져야 경제적 불안정성 해소가 가능하다는 생각이 여전히 한국 사회를 지배하고 있지만, 다른 한편에서는 경제성장을 위해서는 비정규직 등을 포함한 경제적 불안정성을 감내해야 한다는 상반된 주장이 병행하고 있다.

이와 같은 현실과 인식의 괴리가 존재하는 중요한 이유는 관념적 경로의존성 때문이다. 외부의 환경이 변화하였음에도 불구하고 기존의 사회적 관념체계가 지속되는 관념적 경로의존성이 발생하면 외부의 환경과 대중의 인식 사이에 인지적 불일치가 발생한다. 한국의 개발주의 시대의 경험은 고도성장을 경제적 불안정성을 해결하는 가장 중요한 방식으로

여기게끔 만들었다. 이로 인해 한국 정치경제질서의 자유주의적 변화로 인해 더 이상 고도성장이 불가능함에도 불구하고, 경제적 불안정성은 경제성장을 통해서 해소될 수 있다는 발전주의적 관념체계가 여전히 유지되고 있다. 발전주의 질서의 해체 이후에도 발전주의 관념체계가 유지되고 있는 관념적 경로의존성이 현재 복지국가에 대한 정치적 요구를 가로막고 있는 인식적 장애물이라고 할 수 있다.

따라서 한국 사회에서 복지국가 형성을 위한 정치적 주체가 형성되기 위해서는 현재의 경제적 불안정성이 과거의 방식(고도경제성장)을 통해서 이루어질 수 없다는 자각, 즉 관념적 경로의존성으로부터의 탈피와 복지국가라는 새로운 대안을 추구해야 한다는 새로운 관념적 경로 형성의 과정이 요구된다.

## 제4절 결론

복지국가는 자본주의 시장경제가 야기하는 경제적 불안정성을 완화하기 위한 정치적 방법이다. 따라서 복지국가에 대한 정치적 요구는 자본주의 시장경제가 야기하는 불안정성의 정도와 형태에 따라 달라진다. 복지국가 형성의 요구는 자본주의 시장경제질서가 야기하는 경제적 불안정성의 문제와 연동되어 있지만 경제적 불안정성 그 자체가 복지국가에 대한 요구를 증가시키지 않는다. 복지국가의 형성은 자본주의 시장경제의 불안정성을 해소하기 위해서는 복지국가가 필요하다는 사회적 관념체계의 형성을 필요로 한다. 이 점에서 복지국가의 형성은 자본주의 시장경제가 야기하는 물리적 과정일 뿐만 아니라 사회적 관념체계의 변화를 야기하는 관념적 과정이기도 하다.



자본주의 시장경제가 야기하는 경제적 불안정성이 복지국가 형성의 외부적 요인이라면, 이 불안정성을 해석하는 토대가 되는 사회적 관념체계는 복지국가 형성의 내부적 요인이라고 할 수 있다. 한국 정치경제질서는 발전주의에서 자유주의로 변화하면서 자본주의 시장경제에 내재화된 경제적 불안정성이 점점 더 전면에 드러나고 있다. 따라서 자유주의적 질서로의 변화 이후 경제적 불안정성은 증가하였다고 할 수 있다. 하지만 발전주의 질서의 해체 이후에도 경제적 불안정성은 경제성장을 통해서 해소될 수 있다는 발전주의적 관념체계는 여전히 유지되고 있다. 따라서 현재 한국 복지국가의 형성을 가로막는 주된 장애물은 발전주의의 관념적 경로의존성이라고 할 수 있다.

이 점에서 현재 한국 복지국가 형성을 위해 필요한 주된 과제는 발전주의에 대한 규범적 비판이라기보다는 발전주의의 현실적 작동 가능성에 대한 비판이라고 할 수 있다. 즉 발전주의의 ‘바람직함(desirability)’에 대한 문제가 아니라 ‘현실 가능성(feasibility)’에 대한 비판을 통해 발전주의의 관념적 경로의존성에서 탈피해야만 한다. 그 이후에야 복지국가 형성을 위한 새로운 사회적 관념체계가 형성될 수 있을 것이다.



제 3 장

## 복지와 포퓰리즘: 포퓰리즘의 한국적 용법과 복지포퓰리즘

제1절 서론

제2절 포퓰리즘의 개념과 핵심 특성

제3절 한국 포퓰리즘의 등장과 용법

제4절 한국의 복지포퓰리즘

제5절 결론



# 3

## 복지와 포퓰리즘: 포퓰리즘의 << 한국적 용법과 복지포퓰리즘

### 제1절 서론

언제부터인가 포퓰리즘은 한국 사회에서 그리 낯설지 않은 용어가 되었다. 이 용어는 ‘인민주의’, ‘민중주의’, ‘대중주의’로도 번역되지만 흔히 대중영합주의 또는 인기영합주의와 동일시되며, 대중적 인기를 얻으려는 목적으로 무책임한 정책을 내세우고 자극적 언사를 통해 대중을 선동하는 정치인의 이미지를 불러일으킨다. 2000년대 후반 무상급식을 비롯한 무상교육, 반값 등록금 등과 같은 복지 이슈를 둘러싼 논쟁을 겪은 이후로는 - 국외에서는 거의 사용되지 않으며 학술적 개념으로서 그 정체가 상당히 불분명한 - 복지포퓰리즘이라는 용어도 대중화되었다. 이후 포퓰리즘은 퍼주기, 선심성 같은 부정적 단어들을 연상시키며 선거에서 승리하기 위해 재정 및 경제 상황에 대한 고려 없이 대중이 원하는 복지 공약을 남발하는 정치 행태로 여겨져 왔다.

하지만 포퓰리즘은 단순히 대중영합주의 정도의 의미로 국한될 수 있는 개념이 아니다. 합의된 정의나 일관된 역사가 존재하는 것은 아니지만 포퓰리즘은 적어도 인민에 대한 호소를 그 핵심 특성으로 하며, 대체로 반엘리트주의, 반기성주의, 정치 지도자와 대중 간의 직접적 연계에 대한 강조, 자타의 이분법적 대립구도 등으로 특징지어진다(Mény and Surel, 2002; Mudde, 2004; 서병훈, 2008; 태가트, 2017). 물론 대중영합주의적 성격이 포퓰리즘에 내재되어 있지 않은 것은 아니다. 하지만 그것은 포퓰리즘의 주변적 특성에 불과하다. 더욱이 대중영합주의적 성격을 지

시하는 데 있어서는 ‘populism’이라는 더 적합한 용어가 존재하고 있기도 하다(홍윤기, 2006, p. 16). 만약 포퓰리즘이 정치인이 표를 얻는 데가로 유권자에게 물질적 이익을 약속한다는 의미로 쓰인다면 ‘후견주의(clientelism)’로 대체되어야 할 것이다(Mudde and Kaltwasser, 2017, p. 8). 또한 포퓰리즘이 통상적으로 기회주의 내지 대중 선동이라는 의미로도 자주 쓰이는데, 이 경우라면 각각 ‘opportunism’과 ‘demagogy’라는 단어가 더 적합하다(Mudde, 2004, p. 543). 일상의 언어 또는 공론장의 언어가 학술어만큼 엄밀하게 사용될 수 없다는 것은 당연하지만 그 용법상의 차이가 지나치게 크다면 오용된 의미를 문제 삼지 않을 수 없다.

더욱이 한국에서는 포퓰리즘이 과도하게 복지와 결부되어 그것이 마치 특정 경제·복지정책과 긴밀한 친화성을 띠는 것처럼 여겨지고 있다. 실제로 이 용어는 재정건전성을 고려하지 않은 과도한 재정지출, 적극적 소득 재분배 정책, 복지 확대 등을 비판하는 과정에서 자주 등장한다. 포퓰리즘의 대표적인 국가들로 아르헨티나, 베네수엘라, 그리스 같은 국가들이 종종 거론되는 것도 이 때문이다. 물론 경제·복지정책을 기준으로 포퓰리즘을 규정하는 것은 라틴아메리카 경제를 분석한 일부 경제학자들에 의해 시도된 바 있다(Dornbusch and Edwards, 1991; 김우택, 2004; 에드워즈, 2012, pp. 263-372). 하지만 이런 시도는 상당한 결함을 내포하고 있으며 포퓰리즘의 올바른 이해에 전혀 도움이 되지 않는다. 이 기준으로는 현실에 존재하는 상당수의 포퓰리즘을 포퓰리즘으로 규정할 수 없을 뿐만 아니라 역으로 포퓰리즘이 아닌 것을 포퓰리즘으로 지칭할 수 있기 때문이다. 예컨대 포퓰리즘은 전술한 경제·복지정책과 상반되는 신자유주의와도 결합하며(Weyland, 1999), 독일의 우익 포퓰리즘 정당인 대안당(Alternative für Deutschland)은 자국 내 어떤 정당보다도 시장 급진주의적 면모를 보인다(김주호, 2017). 경제·복지정책을 중심으로 포

플리즘에 접근하는 것은 상당히 자의적이며, 이 때문에 이미 오래 전에 학계에서 그 설명력을 상실했다(Mudde and Kaltwasser, 2017, p. 4) 하지만 포퓰리즘의 한국적 용법은 이런 접근 방식과 유사한 면모를 보인다(이성형, 2004).

따라서 다음과 같은 질문이 제기된다. 한국의 포퓰리즘이 과연 포퓰리즘이라고 불릴 만한가? 한국의 포퓰리즘이 포퓰리즘의 일반적 특성들을 지니고 있는가? 포퓰리즘의 일반적 용법을 고려했을 때 한국에 의미 있는 수준의 포퓰리즘 현상이 존재한다고 말할 수 있을까? 복지포퓰리즘은 적절한 표현인가? 포퓰리즘과 복지포퓰리즘이 한국에서 오용되고 있다면, 그 이면에 어떤 정치적 의도가 있는 것은 아닐까? 한국에서 포퓰리즘은 용어와 담론으로서는 존재하나 실제 현상으로는 존재하지 않는 것은 아닐까? 만약 그러하다면 그것이 가능할 수 있었던 이유는 무엇인가?

본 보고서는 이러한 문제의식으로부터 출발한다. 그리고 그 대답의 단초를 축소·왜곡된 포퓰리즘의 한국적 용법에서 찾는다. 즉, 한국에서 포퓰리즘은 대중영합주의라는 의미로 오용되면서 포퓰리즘이라 할 수 없는 현상을 지칭할 수 있게 되었고, 그 토대 위에서 관련 담론이 형성되었다고 전제한다. 이와 함께 본 보고서는 진보 세력과 그 정책을 비판·편파하기 위해 포퓰리즘을 활용한 보수 세력의 정략적 의도가 포퓰리즘 오용의 배경임을 전제한다. 그리고 이를 바탕으로 2000년대 후반 복지 논쟁 과정 속에서 등장한 복지포퓰리즘에서도 포퓰리즘의 한국적 용법과 보수 세력에 의한 포퓰리즘의 정략적 활용을 발견할 수 있음을 살핀다.

이를 위해 우선 포퓰리즘의 개념과 핵심 특성을 정리한다(제2절). 이를 통해 포퓰리즘은 정의 내리기 상당히 어려운 개념이므로 어떤 현상이 포퓰리즘인지 아닌지를 판단하기 위해서는 그것의 핵심 특성을 고려할 필요가 있음을 밝힌다. 이어서 한국에서 포퓰리즘이 등장한 배경과 그 용법

을 살핀다(제3절). 선행 연구에 기대어 한국에서 포퓰리즘의 등장은 보수 세력의 정략과 결부되어 있음을, 그리고 한국의 포퓰리즘은 포퓰리즘의 일반적 특성을 공유하지도 일반적 용법에 부합하지도 않음을 규명한다. 그다음으로 한국의 복지포퓰리즘을 다룬다(제4절). 2000년대 후반 복지가 주요한 정치 의제로 급부상한 과정을 훑어본 후, 그에 대한 보수 세력의 대응 속에서 복지포퓰리즘이라는 용어가 등장하고 그 담론이 형성되었음을 살핀다. 마지막으로 전체 내용을 정리한다(제5절).

## 제2절 포퓰리즘의 개념과 핵심 특성

### 1. 포퓰리즘의 개념

포퓰리즘의 개념을 규정하는 것은 상당히 어려운 일이다. 흔히 포퓰리즘은 단순한 정치 구도하에서 감정을 자극하여 대중을 자신이 원하는 방향으로 이끄는 데마고그의 정치로 여겨지거나 또는 확고한 원칙이나 사상에 근간하지 않은 채 그때그때의 정세에 따라 자신을 대중이 원하는 방향에 맞추는 기회주의자의 정치로 간주된다. 한국에서처럼 ‘대중영합주의’ 내지 ‘인기영합주의’의 의미로 통용되기도 한다. 하지만 보다 엄밀한 의미에서 포퓰리즘은 ‘대중 선동’, ‘기회주의’, ‘대중·인기영합주의’ 정도로 해석될 수 없을 뿐만 아니라 그것의 개념 자체가 정확히 규정되어 있지 않다. 포퓰리즘을 정의한다는 것은 - 대표적인 포퓰리즘 연구자인 무데(Cas Mudde)의 표현대로 - “정의할 수 없는 것을 정의하기”(Mudde, 2004, p. 542)에 가까워 보인다.

물론 포퓰리즘의 개념을 규정하려는 시도가 존재하지 않았던 것은 아니다. 이미 1967년 수십 명의 학자들이 영국 런던정경대학(London



School of Economics)에서 열린 ‘포퓰리즘 정의하기’라는 제하의 콘퍼런스에 참석하여 이러한 시도를 공동으로 감행하기도 했다. 하지만 별다른 소득을 거두지는 못했다. 이 콘퍼런스에 참여했던 와일스(Peter Wiles, 1969)는 그 결과물인 ‘교리(doctrine)가 아닌 징후(syndrome)’라는 글에서 포퓰리즘을 징후로 파악하며 그것의 특징으로 무려 24가지를 열거했다. 하지만 이것들 중 상당수는 과연 그 각각이 포퓰리즘의 일반적 특징이라고 할 수 있는지 상당한 의구심을 남긴다. 가령 와일스는 포퓰리즘의 한 특징으로 국가의 경제적 개입에 대한 선호를 언급했는데, 이는 1930, 1940년대에 등장한 페론주의로 대표되는 라틴아메리카의 포퓰리즘과 2000년대 이후의 급진적 포퓰리즘에는 적용될 수 있으나 1980년대 말과 1990년대 초 이곳에서 등장한 신자유주의적 네오포퓰리즘에는 부합하지 않는다(김은중, 2017; 박구병, 2017). 현대 유럽에서도 마찬가지이다. 이 특징은 프랑스의 국민연합(Rassemblement National, 구 국민전선)에서는 발견되지만(주디스, 2017, pp. 155-157; 213-231), 독일의 대안당에서는 그렇지 못하다(김주호, 2017). 또한 24가지 특징들 모두가 발견된 포퓰리즘이 현실에서 존재하는지도 의문이다. 와일스 역시 해당 글의 후반부에서 고전적 포퓰리즘들을 다루면서 그것들의 예외성을 언급했다.

1967년 런던정경대학의 포퓰리즘 콘퍼런스에 동석했던 워슬리(Peter Worsley, 1969)는 포퓰리즘을 구체적으로 정의 내리기 힘들다는 점을 인정한다. 그는 19세기 말 러시아 나로드니키 운동을 포함한 동유럽의 민중운동, 같은 시기 미국의 농민 자주권 운동, 그리고 제3세계(아시아, 라틴아메리카, 아프리카)의 민중운동을 다루면서 이 운동들이 동일한 용어로 지칭되고 있으나 꽤나 이질적임을 보여 주었다. 다만 워슬리는 포퓰리즘 운동은 아주 느슨하게 보아 “인민의 이름을 들먹이는 운동”(앞의 글, p. 242)을 일컫는다고 보았다.

캐노번(Margaret Canovan, 1982)은 ‘포퓰리즘을 위한 두 가지 전략’이라는 글에서 포퓰리즘이라고 불리는 현상들은 공통된 특징 없이 다양한 형태로 존재하기 때문에 이 현상들을 모두 포괄할 수 있는 이론을 고안하려는 시도는 성공하기 어렵다는 점을 지적하고, 대신 그것들을 몇몇 하위 유형으로 분류하는 것이 최선이라는 입장을 피력했다. 실제로 그는 이 글에서 농민 급진주의, 혁명적 지식인 포퓰리즘, 소작농 포퓰리즘, 포퓰리스트 독재, 포퓰리스트 민주주의, 반동적 포퓰리즘, 정치인 포퓰리즘 등 총 일곱 가지로 포퓰리즘을 분류했다. 하지만 캐노번이 제시한 유형들에 포함되지 않는 포퓰리즘은 현실에 얼마든지 존재한다. 더욱이 그의 제안은 이후 새로운 유형의 포퓰리즘이 등장할 경우 그것을 제대로 설명할 수 없는 맹점을 지니고 있기도 하다. 캐노번의 해당 논문이 발표된 1982년 이후 등장한 라틴아메리카의 신자유주의적 네오포퓰리즘이나 현대 유럽의 우익 포퓰리즘은 그가 제시한 일곱 가지의 포퓰리즘 유형 중 어느 하나로 쉽게 분류되지 않는다. 캐노번의 시도는 의미 있긴 하지만 - 아마도 그 역시 인정할 것처럼 - 기본적으로 상당히 불완전할 수밖에 없다.

태가트(Paul Taggart, 2017, pp. 16-50)는 포퓰리즘의 개념 규정을 시도한 기존 연구들을 검토한 후 포퓰리즘에 접근하는 최선의 방법은 해당 현상들을 관통하는 주제를 정리하는 것이라고 주장했다. 그리고 그 구체적 주제들로 ‘대의제 정치에 대한 적대감’, ‘마음속 이상향(heartland)의 이상화’, ‘이데올로기를 구성하는 핵심 가치의 부재’, ‘위기 상황에 대한 강력한 대응’, ‘자기제한적(self-limiting) 속성으로 인해 일정 수준 이상으로 발전하기 어려운 근본적 딜레마’, ‘환경에 따라 카멜레온처럼 바뀌는 성격’을 제시했다. 하지만 태가트 스스로도 인정했듯이, 이 주제들은 모든 포퓰리즘 현상에서 발견 가능한 요소라기보다는 이념형으로서의 포퓰리즘을 구성하는 요소들이며, 개별 포퓰리즘 사례를 완벽하게 설명

하기보다는 포퓰리즘의 보편적 성격을 인지하면서 각 사례들의 특수성을 이해하는 데 도움을 줄 뿐이다.

라클라우(Ernesto Laclau, 2005)는 포퓰리즘의 개념 규정에 있어 누구보다도 혁신적이고 이론적으로 정교한 시도를 보여 주었다. 그는 앞선 시도들과 달리 내용이 아니라 형식에 초점을 맞추어 포퓰리즘을 정의해야 한다고 주장했다. 왜냐하면 내용 중심의 접근 방식은 포퓰리즘을 명확히 정의 내릴 수 없는 것은 물론 그것을 필연적으로 비합리적인 것으로 이해하게 만들기 때문이다. 그 대신 라클라우는 포퓰리즘에서 표출되는 다양한 내용들로부터 공통된 특성을 추출하는 방식이 아닌 모든 포퓰리즘에 공통적으로 내재되어 있는 어떤 ‘합리성(이성)’을 중심으로 그것을 정의내릴 것을 제안한다. 그는 사회적 요구에서부터 출발하여 ‘인민’이라는 집합적 정체성에 이르는 포퓰리즘 운동 속에서 이 합리성을 발견한다. 그에 따르면, 기존 체제에서 받아들여지지 않은 채 사회 내에서 개별적으로 존재하던 특수한 요구들이 각각의 특수성을 포기하는 대신 공통성을 강조하면서 통합되어 간다. 그로 인해 사회는 점차 기존 체제를 유지하려는 진영과 그것에 저항하고 자신들의 요구를 관철시키려는 진영으로 분할되며, 후자는 단순히 공통성을 매개로 결합될 뿐만 아니라 ‘인민(people)’이라는 새로운 정체성을 획득하게 된다. 라클라우에게 이 일련의 과정은 내용의 차이를 떠나 모든 포퓰리즘 현상에서, 나아가 모든 정치에서 발견되는 특성이다. 이 때문에 그에게 포퓰리즘은 정치적인 것의 본질을 의미한다. 하지만 이런 식의 접근은 - 그것이 내포한 뛰어난 통찰에도 불구하고 - 역으로 특수한 정치 현상으로 포퓰리즘이 존재할 수 있는 가능성을 제거한다. 달리 말해, 모든 정치 현상이 포퓰리즘적이라는 말은 어떤 포퓰리즘도 따로 개념을 규정할 필요가 없을 정도로 특수한 현상이 아님을 반증한다. 포퓰리즘의 개념을 규정하려는 라클라우의 시도

는 성공했을지 모르지만 역설적으로 현실의 구체적인 포퓰리즘을 이해하는 데 도움이 될 수 있는 개념을 제공하는 데는 실패한 것이다.

이처럼 포퓰리즘의 개념을 규정하려는 시도들은 별다른 성과를 거두지 못했다. 이 어려움은 기본적으로 포퓰리즘이 현실에서 매우 상이한, 심지어 대립적인 형태로 존재한다는 점에서 기인한다. 포퓰리즘은 사회주의나 자유주의처럼 상대적으로 정교한 이론적 토대와 개념 구조에 기반하고 특정 정치적 목적을 실현하기 위해 나름의 일관성을 유지한 채 발전해 온 - 프리든(Michael Freedman)의 의미에서의 ‘두터운’ - 이데올로기라고 보기 어렵다. 오히려 반대로 개별적인 사회적 맥락 속에서 상이한 주체들에 의해 발생해 왔고 몇몇 핵심 개념들의 느슨한 결합 위에서 구축된 - 역시 프리든의 의미에서의 ‘중심이 얇은(thin-centred)’ - 이데올로기에 가깝다 (Canovan, 2002; Mudde, 2004). 더욱이 대부분의 포퓰리즘은 그것의 담지자들이 아니라 그 비판자들에 의해 경멸조로 사용되는 경우가 많기 때문에 포퓰리즘이 어떤 일관된 맥락 속에서 발전하기란 애초부터 쉽지 않았다.

실제로 포퓰리즘 현상들 간의 이질성은 상당하다. 고전적 포퓰리즘을 대표하는 러시아의 나로드니키(Narodniki) 운동과 미국 인민당(People's Party) 중심의 포퓰리즘은 19세기 후반에 농촌을 기반으로 등장했다는 점에서는 유사성을 띤다. 하지만 전자의 주도 세력이 농촌 계몽을 위해 내려온 도시 출신의 교육 받은 젊은 지식인들인 데 반해 후자는 기성 정당들에 의해 대표되지 않은 농민에 의해 일어난 운동이었다(서병훈, 2008, pp. 46-56; 태가트, 2017, pp. 53-72; 85-105). 고전적 포퓰리즘과 이후의 포퓰리즘 간의 격차는 더욱 크다. 20세기 중반 이후 라틴아메리카와 유럽에서 발전한 여러 형태의 포퓰리즘은 무엇보다도 보통 도시를 기반으로 한다는 점에서 고전적 포퓰리즘과 분명한 차이를 보인다. 대체로 강력한 카리스마를 가진 지도자가 존재한다는 것도 러시아와 미

국의 고전적 포퓰리즘에서는 발견하기 힘든 특징이다. 하지만 라틴아메리카의 포퓰리즘과 유럽의 포퓰리즘 역시 상당히 다르다. 전자가 좌익 성향을 띠는 편인 데 반해 후자는 우익 성향을 띠는 경우가 많다(서병훈, 2008, pp. 64-87; 태가트, 2017, pp. 106-118; 129-153). 더욱이 라틴아메리카의 포퓰리즘과 유럽의 포퓰리즘 자체도 내부적으로 꽤나 상이하다. 앞서 언급되었듯, 라틴아메리카의 포퓰리즘은 역사적으로 크게 1930, 1940년대에 등장한 고전적 형태의 포퓰리즘, 1980년대 말과 1990년대 초의 신자유주의적 네오포퓰리즘, 2000년대 이후의 급진적 포퓰리즘이라는 세 가지 상이한 형태로 발전해 왔다(김은중, 2017; 박구병, 2017). 유럽의 포퓰리즘도 하나의 틀로 묶이지 않는다. 과도하게 강한 민족주의를 바탕으로 반이민·반난민·반이슬람과 유럽회의주의적인 성격을 띠는 우익 포퓰리즘이 지배적이기는 하지만, 최근 스페인의 포데모스(PODEMOS)에서 볼 수 있는 것처럼 좌익 포퓰리즘 역시 존재한다(주디스, 2017, pp. 133-231). 또한 우익 포퓰리즘이라 하더라도 동유럽의 우익 포퓰리즘은 서유럽의 그것과 적잖은 차이를 보인다(오승은, 2017). 심지어 서유럽의 우익 포퓰리즘도 내부적으로 꽤나 상이하며 다양한 하위 유형으로 분화된다(Priester, 2016).

## 2. 포퓰리즘의 핵심 특성

앞서 살펴보았듯이, 포퓰리즘의 개념을 명확히 규정하는 것은 현실의 포퓰리즘 현상들 간의 높은 이질성으로 말미암아 상당히 어려운 일이다. 이는 포퓰리즘이 일관된 의미로 사용되고 있지 못한 상황을 어느 정도 수긍케 한다. 하지만 그렇다고 해서 어떤 현상이든 포퓰리즘으로 지칭될 수 있다는 뜻은 아니다. 엄밀한 개념 규정까지는 아니더라도 포퓰리즘이라면 반드시 갖추어야 할 최소한의 필수조건은 고려해야만 한다. 그렇지 않

으면 포퓰리즘과 포퓰리즘이 아닌 현상을 구분할 수 없으며, 이 개념의 혼동, 왜곡, 오남용을 그대로 방치해 둘 수밖에 없다.

포퓰리즘의 필수조건에 대한 물음은 포퓰리즘 현상들이 기본적으로 공유하는 핵심 특성에 대한 물음으로 환원된다. 앞서 언급했듯이, 위슬리는 상이한 포퓰리즘 운동들 간의 차이에 주목하면서도 이것들이 공통적으로 인민의 이름으로 이루어진다는 점을 지적했다(Worsley, 1969). 그가 제시한 포퓰리즘의 두 가지 기본 요소도 이 맥락 속에서 이해될 수 있다. 위슬리는 포퓰리즘이 인민의 의지를 강조하며 인민과 지도자 간의 직접적 접촉을 추구한다고 보았다.

이 점에서 대표적인 포퓰리즘 연구자 중의 하나인 무데의 입장은 위슬리의 그것과 크게 다르지 않다. 그는 포퓰리즘을 “사회가 궁극적으로 ‘순수한 인민’ 대 ‘부패한 엘리트’라는 두 개의 동질적이고 적대적인 집단으로 분리되어 있다고 여기며, 정치는 인민의 일반의지의 표현이어야 한다고 주장하는 이데올로기”(Mudde, 2004, p. 543)로 이해하는데, 여기서 핵심은 인민, 엘리트, 일반의지라는 세 개념에 있다(Mudde and Kaltwasser, 2017, pp. 9-19). 인민주권에 대한 강조, 이분법적 진영 논리, 반엘리트주의, 반기성주의, 반다원주의, 대의민주주의에 대한 불신과 직접민주주의에 대한 동경과 같은 포퓰리즘에서 흔히 발견되는 특성들도 기본적으로 이 세 개념과의 연관 속에서 설명될 수 있다. 하지만 그중에서도 “포퓰리즘의 핵심 개념은 분명히 인민”(Mudde, 2004, p. 544)이며, “‘주권자 인민’은 상이한 포퓰리즘 전통들에 공통적으로 담겨 있는 주제”(Mudde and Kaltwasser, 2017, p. 10)이다. 인민은 포퓰리즘을 구성하는 인민과 엘리트 간 대립구도의 한 축이면서 동시에 정치가 지향점으로 삼아야 할 일반의지의 담지자라는 점에서 나머지 두 개념은 인민과의 연관 속에서 파생된 것으로까지 보인다.

포퓰리즘 연구의 또 다른 권위자인 캐노번(2015)이 인민에 대한 포괄적인 연구를 수행한 것도 이 개념이 포퓰리즘에서 차지하는 핵심적 위치 때문일 것이다. 포퓰리즘은 어원상 인민을 뜻하는 고대 로마의 라틴어 ‘포플루스(populus)’에서 기원했는데, 이 단어는 고대 로마에서 - ‘포플루스 로마누스(Populus Romanus)’가 시사하듯 - 정치공동체 전체를 의미하면서 동시에 그 일부를 구성하는 - 노예와 달리 정치적 권리를 가지고 있긴 하지만 그렇다고 해서 귀족에 속하지는 않는 ‘플레브스(plebs)’라는 - 평민 계급을 의미했다. 정치공동체 전체와 부분을 동시에 의미하는 이중성을 띠고 있었지만 주권의 담지자라는 인민의 의미는 로마 공화정이 무너진 이후에도 지속되었다. 또한 이 의미는 각 언어에서 인민을 뜻하는 단어들 예컨대 영어의 ‘people’, 독일어의 ‘Volk’, 프랑스어의 ‘peuple’ -이 의미상 다소 상이함에도 불구하고 그것들에 공통적으로 내재되어 있기도 하다(앞의 책, pp. 28-76).

캐노번은 주권의 담지자로서 인민이 포퓰리즘의 핵심이라는 데에 동의한다. 실제로 그는 자신의 가장 영향력 있는 논문 ‘인민을 신뢰하라’에서 “기성 권력구조와 사회의 지배적 사상과 가치에 맞서는 ‘인민’에 대한 호소”(Canovan, 1999, p. 3)가 포퓰리즘의 핵심 특성이라고 언급한 바 있다. 이는 포퓰리즘을 민주주의의 ‘그림자’로 비유한 그의 탁월한 통찰의 토대이기도 하다. 그에 따르면 민주주의에는 상호의존적이면서 동시에 상호대립적인 두 면모가 내재되어 있다. 하나는 주권자 인민의 정치 활동을 통해 더 나은 세계를 구현할 수 있을 것이라는 민주주의의 약속과 결부된 구원적 면모(redemptive face)이며, 다른 하나는 제도로써 민주주의가 실제로 작동하면서 사회 내 갈등을 평화적으로 조정하는 실용적 면모(practice face)이다. 캐노번은 민주주의가 두 면모 사이에서 균형을 이루지 못하고 실용적 면모로 치우칠 때, 달리 말하면 구원적 면모가 흐

릿해져 민주주의가 주권자 인민의 정치로부터 떨어져 갈 때 포퓰리즘 등장을 위한 비옥한 토양이 마련된다고 본다. 실제로 포퓰리즘은 인민의 의지를 제대로 반영하지 못한다는 이유로 기존 정치와 엘리트들을 비판하고 그들을 대신하여 민주주의의 이름으로 주권자 인민을 위한 새로운 정치를 구현할 것을 주장하면서 등장한다.

메니와 수렐(Yves Mény and Yves Surel, 2002)은 포퓰리즘 운동들이 이질적이긴 하지만 논거상 다음과 같은 세 가지 공통점을 갖는다고 밝혔다. 첫째, 사회뿐만 아니라 정치 공동체 내에서 인민의 역할과 근본적 지위를 강조한다. 포퓰리스트는 인민을 중심에 놓고 사회와 정치를 바라보는데 이 과정에서 '인민'에 속하지 않는 이들을 배제하고자 하는 경향을 보인다. 특히 인민과 엘리트 간의 이분법적 대립구도는 포퓰리즘에서 발견되는 주요 특성이다. 이 구도 속에서 둘째, 인민이 (정치) 엘리트에 의해 배신당했다고 주장한다. 포퓰리스트의 관점에서 엘리트는 전체 인민의 이해관계를 따르지 않고 주어진 권력을 남용하는 존재로 여겨진다. 따라서 셋째, 기존 엘리트를 축출하고 인민의 우월적 지위를 회복해야 한다고 주장한다. 포퓰리즘 운동은 인민의 의지에서 벗어나 있는 대의제와 기타 제도들을 직접민주주의의 수단을 통해 대대적으로 변화시키고자 한다. 메니와 수렐이 제시한 포퓰리즘 운동의 이 공통된 논거들에서 주목할 부분은 그것들의 중심에 인민이 놓여 있다는 점이다. 포퓰리즘 운동은 인민을 최우선시하고 인민의 의지에 반하는 모든 것을 넘어 그것을 제대로 구현하려는 정치 운동으로 이해된다.

태가트(2017, pp. 157-169)도 인민에 대한 강조가 포퓰리즘의 결정적 특성이라는 점에 동의한다. 동시에 그는 이 특성이 포퓰리즘에 필수적 요소로 자리 잡은 이유를 살핀다. 태가트에 따르면, 그 이유는 “포퓰리즘에 있어 ‘국민(인민)’은 다루기 쉽고 유연한 개념이기 때문이다”(앞의 책, p.



158). 이 개념은 포퓰리스트가 자신이 지향하는 특정 가치를 구현하는 동질적인 단일체로 잠재적 유권자들을 묶어내고 이들의 지지를 동원하는 데 있어 매우 용이하다. 더욱이 인민은 다수(majority)라는 의미를 내포하고 있기 때문에 포퓰리스트는 이 개념을 내세우면서 자연스레 민주주의의 대표자라는 이미지를 강화하며 더 큰 정치적 정당성을 확보할 수 있다. 이 과정에서 포퓰리스트는 자신이 상정한 인민의 정체성에 반하는 특정 사회집단(특히 엘리트)을 악마화하여 이 집단에 분노하는 대중으로부터 지지를 얻고 인민 내부의 연대감을 창출·강화한다. 요컨대 포퓰리스트는 자신들이 구현하려는 ‘마음속 이상향(heartland)’의 거주자인 인민을 정치적 수사 속에서 끊임없이 호명하고 구축하면서 자신의 정치적 영향력을 확보한다.

포퓰리즘을 정치 스타일로 보는 모피트(Benjamin Moffit)에게도 인민은 포퓰리즘의 핵심 특성 중의 하나이다. 그는 포퓰리즘을 이데올로기, 전략, 담론, 정치 논리로 보는 기존 연구들을 비판하고 그것을 정치 스타일로 이해할 것을 제안한다(Moffit and Tormey, 2014; Moffit, 2016). 모피트는 이론의 여지없이 포퓰리즘이라고 불리는 현상들만을 선별한 후 그것들 간의 공통점을 귀납적으로 도출하는 방식으로 포퓰리즘의 핵심 특성을 추렸다. 그에 따르면 모든 포퓰리즘 현상들은 정치 스타일의 측면에서 인민에 대한 호소, 나쁜 매너, 위기·파국·위협의 강조라는 세 가지 특성을 공유한다. 앞서 언급된 다른 연구자들에 비해 모피트는 인민이 포퓰리즘에서 차지하는 중요성을 특별히 강조하지는 않았지만 그것이 포퓰리즘의 주요 특성 중의 하나임을 분명하게 제시했다.

이렇듯 거의 모든 포퓰리즘 연구자들은 인민에 대한 강조가 포퓰리즘의 핵심 특성이라는 점에서 별다른 이견을 보이지 않는다. 하지만 이 특성을 갖추었다고 해서 바로 포퓰리즘이라고 명명할 수는 없다. 그렇지 않을 경우 포퓰리즘은 민주주의와 제대로 구별될 수 없을 것이다. 주지하

듯, 민주주의 역시 인민주권을 토대로 하고 정치적 권력과 정당성의 기원을 주권자 인민에서 찾기 때문이다. 대부분의 포퓰리즘 연구자들은 이 점을 인지하고 있다. 이들은 포퓰리즘이 인민을 강조하지만 동시에 무엇보다도 반자유주의, 반다원주의, 반헌정주의, 대의제에 대한 불신 등으로 특징 지어지며, 따라서 오늘날의 민주주의에 위협이 된다는 점을 놓치지 않는다(Urbinati, 1998; Mény and Surel, 2002; Canovan, 1999; 2002; Arditì, 2003; 2004; Mudde, 2004; Panizza, 2005; Abts and Rummens, 2007; Kaltwasser, 2013; 태가트, 2017; Mudde and Kaltwasser, 2017; 뭉크, 2018; 김주호, 2019b).

특히 뮐러(Jan-Werner Müller, 2016)는 포퓰리즘의 반다원주의적 성격을 강조한다. 그에 따르면, 포퓰리스트는 인민의 단일한 의지가 존재한다고 가정하고 그것이 오로지 자신에 의해서만 대변될 수 있다고 생각하면서 자신들이 상정한 '진정한 국민(인민)'에 포함되지 않는 이들의 배제를 정당화한다. 뮐러의 말을 인용하자면,

“어떤 행위자나 정치운동이 포퓰리즘으로 규정되려면, 국민의 일부만 진짜 국민이라고 주장해야 하며, 오직 포퓰리스트만이 이 진정한 국민을 제대로 알아보고 그들을 대표한다고 주장해야 한다. 고대 로마의 용어를 빌리자면, ‘플레브스(plebs)’, 즉 ‘평민’의 이익을 위해 싸운다고 포퓰리즘인 것이 아니라 오직 플레브스만(즉, 귀족과 노예 계급은 빼고) ‘포풀루스 로마누스(로마 인민)’이고 오직 특정한 종류의 ‘포플라레스(민중파)’만 진정한 인민을 올바르게 대표한다고 주장한다면 포퓰리즘이 맞다.”(앞의 책, 36)

국내의 대표적 포퓰리즘 연구자인 서병훈(2006, 2008)은 포퓰리즘의 다양한 특성들을 제시하면서 그것들에 상이한 가중치를 부여한다. 그는 이 특성들을 포퓰리즘이라면 반드시 충족시켜야 할 조건(기본 명제)과 포

플리즘에서 자주 발견되나 필수적이지는 않은 조건(하위 명제)으로 구분하고, 기본 명제를 모두 충족시킨다면 하위 명제의 일부만 충족시키더라도 포퓰리즘이라고 명명할 것을 제안한다(〈표 3-1〉 참조). 그는 기본 명제로 2가지를 제시한다. 첫 번째는 ‘인민주권 회복론’이며, 그것의 하위에는 ‘보통 사람들에 대한 낭만적 미화’, ‘엘리트에 대한 적개심 고취’, ‘현상 타파 주장’, ‘대의민주주의에 대한 불신’, ‘계급 연합’ 등이 있다. 두 번째 기본 명제는 ‘감성 자극적 단순정치’로서 그것의 하위 명제로는 ‘가부장적 지도자중심주의’, ‘선동정치’, ‘체제 개혁의 한계’가 존재한다.

〈표 3-1〉 포퓰리즘의 기본 명제와 하위 명제

기본 명제	인민주권 회복론	감성 자극적 단순정치
하위 명제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보통 사람들에 대한 낭만적 미화</li> <li>• 엘리트에 대한 적개심 고취</li> <li>• 현상 타파 주장</li> <li>• 대의민주주의에 대한 불신</li> <li>• 계급 연합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가부장적 지도자 중심주의</li> <li>• 선동정치</li> <li>• 체제 개혁의 한계</li> </ul>

자료: 1) 서병훈. (2006). ‘포퓰리즘 구하기’: 개념 규정을 위한 시도. 철학연구 72, 203-223.

2) 서병훈. (2008). 포퓰리즘. 서울: 책세상.

1)과 2)의 내용을 저자가 재정리

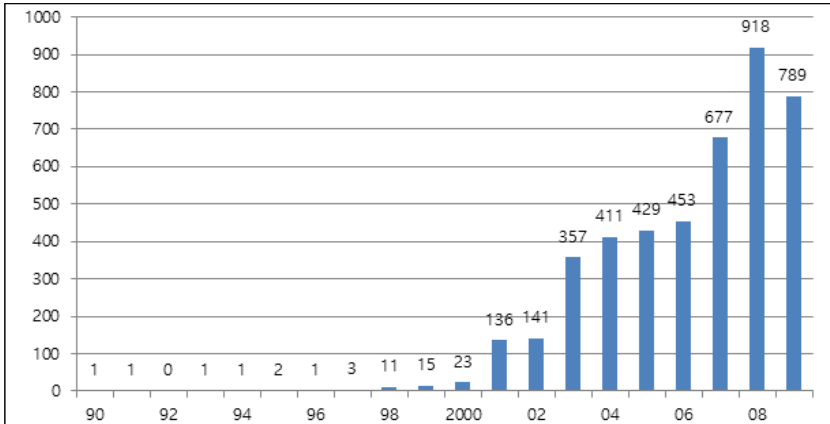
## 제3절 한국 포퓰리즘의 등장과 용법

### 1. 한국 포퓰리즘의 등장

한국에서 ‘포퓰리즘’이라는 용어는 1990년대 말부터 서서히 등장하고 2000년대 들어서면서부터 본격적으로 빈번히 사용되었다. 한국언론재단의 기사 검색 사이트인 빅카인즈(BIG KINDS)를 통해 중앙종합일간지와 경제일간지에서 ‘포퓰리즘’을 언급한 기사량의 연도별 추이를 살펴보았

다. 해당 기사량은 1990년대에는 단 36건인 데 반해, 2000년대에는 이보다 약 120배 증가한 4201건에 이르렀다([그림 3-1] 참조). 보다 구체적으로 보면, ‘포퓰리즘’이 1997년까지 기사에 등장한 빈도수는 매년 한 두 번 정도에 불과했다. 하지만 이 빈도수는 1998년 처음으로 두 자릿수를 기록하고 2000년에는 이보다 두 배 증가한 23건을 기록했다. 이 수치는 이후 폭발적으로 증가하여 2001년에는 136건으로 처음으로 세 자릿수를 기록했고, 2003년에는 이보다 약 2.5배 증가한 357건, 2007년에는 이보다 다시 약 2배 증가한 677건을 기록했다. 그 이듬해인 2008년에는 거의 네 자릿수에 육박했다.

[그림 3-1] 중앙종합일간지와 경제일간지 내 ‘포퓰리즘’ 포함 기사량의 연도별 추이 (1990-2009년)

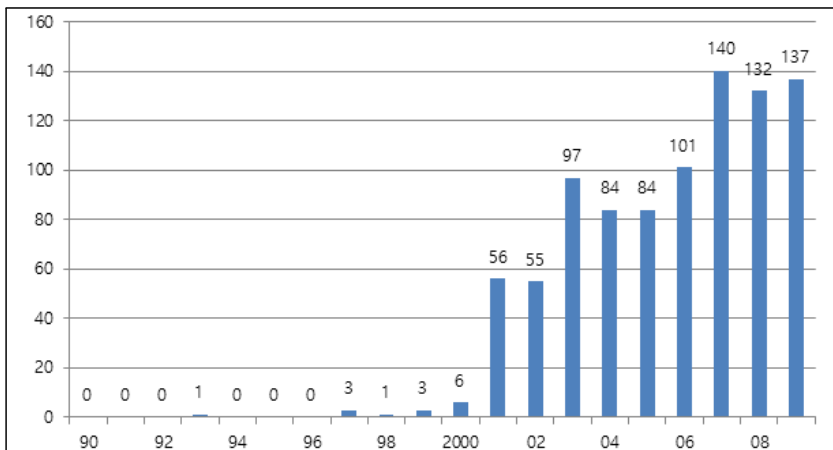


자료: 빅카인즈. Retrieved from <https://www.bigkinds.or.kr/>에서 2019. 11. 20. 인출.

이러한 추이에서 주목해야 할 점은 ‘포퓰리즘’이 전통적 야당인 민주당 계열의 집권 시기에, 즉 정권 교체 이후에 언론 용어로 자리 잡았다는 사실이다. ‘포퓰리즘’을 포함한 기사량이 처음으로 두 자릿수를 기록한 1998년은 김대중 정부의 집권 1년 차이이며, 이 수치는 이 정부의 마지막

두 해에 세 자릿수를 기록했다. 그 증가폭은 노무현 정부 집권기에 더욱 가팔라졌다. ‘포퓰리즘’이 언급된 기사의 양은 이 정부의 집권 1년 차인 2003년에 전년보다 2배 이상 많은 357건이었고, 이후 지속적으로 증가하여 집권 5년 차인 2007년에는 677건에 이르렀다. 물론 해당 기간에 일부 유력 일간지의 기사가 빅카인즈에서 검색되지 않는다는 점을 감안할 필요가 있을 것이다. 하지만 대체적인 흐름에 있어서는 큰 차이가 없다. 가령 대표적인 보수 언론인 조선일보의 경우 해당 기사가 1990년부터 2000년까지 단 14건에 불과하다([그림 3-2] 참조). 이마저도 1건을 제외한 나머지는 1997년 이후의 것들이다. 반면 이 수치는 2001년 한 해에만 56건에 이른다. 노무현 정부의 첫해인 2003년에 100건에 육박한 후 비슷한 수준의 수치를 기록하다가 이 정부의 마지막 집권 해인 2007년에는 140건에 이르렀다. 다른 언론에서와 마찬가지로 조선일보에서도 포퓰리즘이라는 용어의 사용이 2000년대 들어서, 즉 정권 교체 이후 폭발적으로 증가했다.

[그림 3-2] 조선일보 내 ‘포퓰리즘’ 포함 기사량의 연도별 추이(1990-2009년)



자료: 조선일보 Retrieved from <https://www.chosun.com/>에서 2019. 11. 20. 인출.

홍윤기는 2006년 발표된 자신의 논문에서 이미 이런 경향을 추적한 바 있다. 카인즈(KINDS)를 통해 서울에서 발간되는 10개의 종합일간지<sup>2)</sup>를 대상으로 수행된 그의 조사에 따르면, 이 언론사들에서 포퓰리즘은 노태우 정부 시기에 3건, 김영삼 정부 시기에 14건, 김대중 정부 시기에 432건, 노무현 정부 시기에 1158건 언급되었다고 한다. 그의 연구에서도 언론에 포퓰리즘이 언급되는 빈도수는 정권 교체 이후 급격히 증가했음을 알 수 있다. 또한 홍윤기는 용어로서 포퓰리즘이 언론계에 빈번히 쓰이기 시작했음에도 불구하고 포퓰리즘이 한국에서 학술적 연구의 대상이 되지 못했음을 지적한다. 한국교육학술정보원(KERIS)의 학술연구정보서비스(RISS4U)에서 ‘포퓰리즘’을 포함하는 연구 성과물을 검색한 결과, 조사 당시의 시점으로 국내학술지 논문은 총 11건, 학위 논문은 2건, 단행본은 34권으로 집계되었다고 한다. 하지만 국내학술지 논문들은 모두 한국이 아닌 다른 지역의 포퓰리즘 현상을 다루면서 이 용어를 사용했다. 단행본의 경우 2000년 이후에 출간된 것이 30권인데, 이 중 한국 포퓰리즘에만 초점을 두고 분석한 것은 존재하지 않는다고 한다. 이는 한국에서 포퓰리즘이라는 현상이 실제로 존재하는지, 포퓰리즘이라는 용어가 단순히 관련 현상을 지칭하려는 목적이 아니라 다른 어떤 목적을 가지고 언론을 중심으로 왜곡된 것은 아닌지 의심해 볼 수 있는 대목이다.

정권 교체 이후, 특히 노무현 정부하에서 언론 용어로 자리 잡은 포퓰리즘은 보수정부가 등장한 이후에도 그 빈도수에 변함이 없었다. [그림 3-1]에서 볼 수 있는 바와 같이, 오히려 이전 시기보다 사용 빈도수가 증가하기도 했다. 이 용어를 포함한 기사량이 이명박 정부 집권 1년 차인 2008년에 이미 전년보다 1.36배 증가한 918건을 기록했고, 2011년에는 다시 그것

2) 구체적으로 해당 신문은 경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문(대한매일), 세계일보, 조선일보, 한겨레, 한국일보이다(홍윤기, 2006, p. 10).

의 8배 이상으로 증가한 7621건에 달했다.<sup>3)</sup> 하지만 이는 후술할 것처럼 2009년 경기도 교육감선거를 시점으로 무상급식과 같은 복지 이슈들이 핵심적인 선거 이슈로 부상하고 개혁·진보 세력과 보수 세력 간의 정치적 대결의 전선을 형성했기 때문이다. 이 과정 속에서 포퓰리즘은 주로 복지 이슈들의 과도한 선심성 등을 비판하기 위해 사용된 경향이 강하다.

## 2. 한국적 용법의 특성

앞서 살펴본 바대로 포퓰리즘 용어는 2000년대 들어 한국에서 본격적으로 사용되기 시작했다. 포퓰리즘 담론 역시 특히 ‘인터넷 포퓰리즘’이나 ‘복지포퓰리즘’ 등을 둘러싸고 존재해 왔다(이원태, 2006; 강원택, 2011; 정재철, 2011; 김주호, 2019a). 하지만 포퓰리즘이라 불릴 수 있는 현상이 한국에 존재했는지에 대해서는 상당한 의구심이 든다. 어떤 현상이 포퓰리즘으로 지칭되기 위해서는 최소한 포퓰리즘 현상들의 핵심 특성을 공유하고 있어야 하는데 한국에서 포퓰리즘이라 불리는 현상이 그러한 특성을 지니고 있는 것처럼 보이지 않기 때문이다(홍윤기, 2006; 김주호, 2019a). 그렇다면 한국에서 포퓰리즘 용어와 담론은 존재하나 포퓰리즘 현상이 존재하지 않을 수 있었던 이유는 무엇인가? 이에 대답하기 위해서는 포퓰리즘의 한국적 용법을 살펴볼 필요가 있다.

이성형(2004)은 한국에서 보통 ‘인기영합주의’ 등의 의미로 통용되는 포퓰리즘(민중주의)의 용법은 학술적으로 엄밀하지 않을 뿐만 아니라 정치적 목적을 위해 오용될 수 있음을 지적했다. 그는 포퓰리즘의 용법을 크게 ‘역사적 범주로서의 민중주의(포퓰리즘)’, ‘정치형태로서의 민중주의(포퓰리즘)’, ‘경제정책 형태로서의 경제적 민중주의(포퓰리즘)’ 등 세

3) 빅카인즈 Retrieved from <https://www.bigkinds.or.kr/>에서 2019. 11. 20. 인출.

가지로 구분하고, 한국적 용법은 그나마 세 번째 용법에 가깝다고 판단한다. 경제 형태로서의 경제적 민주주의의 대변자들은 기본적으로 경제정책의 측면에서 포퓰리즘을 규정한다. 이들은 포퓰리즘 정권이 노동계급 및 중하층 계급의 정치적 지지는 물론 내수 지향 경제로부터 이득을 보는 업계의 정치적 지지까지 확보함으로써 정치적으로 농촌 지역의 과두제, 외국 기업, 국내 대기업 엘리트들을 고립시키려는 정치적 목적을 가지고 있다고 파악한다. 그리고 이 정치적 목적을 달성하기 위해 예산 적자를 감수하면서까지 내수 진작을 도모하고, 명목 임금 증가 및 가격 통제를 통해 소득 재분배를 향상시키고, 환율 통제 및 고평가 정책을 통해 인플레이션을 억제한다. 경제 형태로서의 경제적 민주주의의 용법에서 포퓰리즘은 이 과정에서 활용되는 전형적인 경제정책들을 토대로 규정된다. 이성형에 따르면, 한국에서 통용되는 포퓰리즘의 의미는 그나마 이 용법에 근접하지만 그다지 엄밀하지는 않다. 오히려 “현재 학자, 언론인, 정치인들이 사용하는 민주주의라는 말은 그냥 ‘대중추수주의’ 내지 ‘인기영합주의’란 말과 같다. 하지만 이 용법은 국적불명의 편의적 사용법이다”(앞의 글, p. 54). 이런 식으로 포퓰리즘을 사용할 경우 이 개념은 “정치적인 반대자를 몰아붙이는 낙인이 되거나 개혁을 가로막는 보수주의자들의 상투적 어법으로 변질될 수도 있다”(앞의 글, p. 54). 따라서 이성형은 한국에서 포퓰리즘을 계속 사용하고자 한다면 세 번째 의미로 엄격히 제한하면서 ‘경제적 민주주의(포퓰리즘)’로 표기할 것을 제안한다.

홍윤기(2006)는 한국에서 포퓰리즘이 자의적인 의미로 사용된다고 본다는 점에서 이성형과 같은 입장을 보인다. 그는 이성형이 언급한 ‘경제정책 형태로서의 경제적 민주주의’의 특성들을 고려했을 때, 한국의 포퓰리즘은 그나마 유사하다고 볼 수 있는 이 포퓰리즘과도 별다른 유사성이나 상관성을 보이지 않는다고 단언한다(앞의 글, p. 19). 홍윤기에 따르면



한국에서 포퓰리즘은 대중영합주의라는 말로 왜곡·축소되어 있다. 이러한 지적은 적절해 보인다. 포퓰리스트에게 대중의 인기에 영합하는 기회주의적 특성이 없는 것은 아니지만 그것은 포퓰리즘의 일부 특성에 불과하기 때문이다. 한국에서 포퓰리즘은 그것의 주변적 특성이 전체의 특성으로 오도되고 있다.

홍윤기는 여기서 한발 더 나아가 포퓰리즘의 한국적 용법에는 특정한 정치적 의도가 있을 것이라고 주장한다. 대중영합주의를 뜻하는 영어 단어 ‘populism’이 있음에도 불구하고 특히 보수 언론들은 의도적으로 포퓰리즘을 어원상 별로 연관되지 않은 대중영합주의로 번역하여 왜곡·축소된 의미를 유통시켰다고 한다. 홍윤기는 보수 언론의 이러한 의도적 왜곡이 “‘시민적 참여를 조장하는 모든 시도, 시민단체들에 의한 모든 정치적 연대의 시도’를 포퓰리즘으로 공격”(앞의 글, p. 17)하려는 목적과 결부되어 있다고 판단했다. 그는 특히 노무현 정부 시기에 포퓰리즘이라는 용어가 폭발적으로 증가한 것은 이전까지 제대로 발현되지 않은 시민 사회의 요구를 차단하려는 보수 언론의 의도에 따른 결과로 보았다.

강정인(2008)도 홍윤기와 마찬가지로 포퓰리즘 용어의 확산과 왜곡된 용법이 한국 보수 세력의 의도와 결부되어 있다는 입장을 피력했다. 그는 1997년과 2002년 대선의 연이은 패배와 2004년 총선에서 여당의 과반 의석 확보 및 민주노동당의 원내 진입이 그동안 한국 사회를 지배한 보수 세력에게 위기감을 불러일으키고 자기쇄신의 계기를 제공했다고 보았다. 보수 시민단체들이 행동주의를 강화하고 뉴라이트 운동을 조직하는 동안 보수 언론과 지식인은 김대중, 노무현 정부의 개혁 정책을 ‘중우(衆愚)’의 비합리적인 요구에 영합한 무책임한 행태의 극치로 폄하하는 담론 전략을 구사했다. 강정인은 이 과정에서 보수 세력이 포퓰리즘을 담론 공세의 핵심 무기로 활용하면서 민주정부의 개혁을 저지하고 시민 참여의 활성화와

사회경제적 평등의 심화를 통한 더 많은 민주주의의 실현을 봉쇄하는 담론 효과를 만들어 냈다고 보았다. 달리 말하자면, 보수 세력은 김대중, 노무현 정부하에서 추진된 개혁 정책을 ‘중우’의 절제되지 않은 요구에 영합한 결과로 평가절하 하기 위해 포퓰리즘이라는 용어를 사용한 것이다.

“민주정부의 ‘포퓰리즘’에 대한 보수진영의 이런 비판은 한국 민주주의가 이제 거의 완성된 것이나 다름없는 적정 수준에 도달했기 때문에, 더 이상의 추가적인 민주화는 필요하지 않으며, 따라서 김대중-노무현 정부가 추구하는 ‘더 많은’ 민주주의는 다만 민주주의의 타락된 형태인 중우정치나 포퓰리즘에 불과하다는 논리를 함축하고 있었다.”(강정인, p. 29)

보수 세력은 한국의 민주주의가 이미 충분하다고 판단하기 때문에 김대중, 노무현 정부가 민주주의를 향상시키는 방향으로 추진한 개혁 정책들을 민주화의 일환이라기보다는 단순히 대중의 요구에 영합하여 정치적 지지를 획득하려는 것으로 여겼을 것이다. 대중영합주의로 통용되는 포퓰리즘은 이에 공세를 가하는 데 있어 보수 세력에게 꽤나 유용한 표현이었다.

한국 포퓰리즘에 대한 서병훈(2008, pp. 248-259)의 평가도 주목할 만하다. 앞서 살펴본 바대로 서병훈은 포퓰리즘의 특성을 2가지 기본 명제와 8가지 하위 명제로 구분하고, 전자를 모두 충족시킨다면 후자의 일부만 충족시키더라도 포퓰리즘으로 명명할 것을 제안했다. 그는 이 기준에 근거하여 한국의 포퓰리즘은 포퓰리즘이라 불릴 수 없다고 판단했다. 한국 포퓰리즘에서는 첫 번째 기본 명제인 인민주권 회복론이 거의 발견되지 않고, 두 번째 기본 명제인 감성 자극적 단순정치만 부분적으로 노무현 정부 시기에 발견되기 때문이다. 그럼에도 불구하고 한국에서 이 용어가 확산될 수 있었던 것은,

”김대중-노무현 정권으로 이어지는 이른바 ‘좌파 정부’의 여러 부정적

양상을 설명하기 위해 포퓰리즘이라는 말을 빌려 쓴 것이 그 원인이다. 포퓰리즘을 통해 한국 사회의 여러 단면을 설명하는 사람들은 거의 대부분 포퓰리즘을 마땅찮게 생각한다. 이런 시각은 보수 성향의 언론에서 특히 두드러진다. (...) 포퓰리즘을 원용하며 한국의 현실 정치를 비판하는 시각들을 보면 크게 두 가지 흐름을 읽을 수 있다. 첫째, ‘대중 영합적이고 무책임한 인기 정책’을 가리키기 위해 포퓰리즘을 찾는 경우다. (...) 둘째, ‘반정치적’ 성향의 정치인이 대중적 인기를 끄는 것을 포퓰리즘 특유의 현상으로 간주하는 경우다.“(앞의 글, pp. 249-251)

서병훈 역시 앞서 언급된 다른 연구자들과 마찬가지로 보수 세력이 정권 교체 이후 김대중, 노무현 정부에 공격을 가하는 과정에서 포퓰리즘을 전략적으로 사용했음을 지적한다. 이 과정에서 “포퓰리즘이라는 용어의 인플레이 현상”이 발생했는데, 이는 “개혁을 거부하는 일부 정치 세력의 편견이 담긴 결과”(앞의 책, p. 256)이다.

한국 포퓰리즘 논쟁을 훑아 본 강원택(2011)도 보수 세력에 의한 포퓰리즘 개념의 오용을 지적한다. 그는 포퓰리즘의 기본 특성으로 반엘리트·반기득권적 속성, 정치적 대의 구조를 우회하는 대중 동원, 계급 연합적 특성, 카리스마적(가부장적) 지도자, 특정 사회집단에 대한 배타성 및 적대감 등 다섯 가지를 꼽고, 이 특성에 비추어 한국의 포퓰리즘 논쟁을 살펴보았다. 강원택 역시 한국에서 포퓰리즘이 정권 교체로 김대중 정부가 등장한 이후 본격적으로 언급되었고 관련 논쟁들은 이 정부와 뒤이은 노무현 정부를 비판하는 과정에서 불거졌다고 판단한다. 하지만 이런 맥락에서 등장한 한국의 포퓰리즘은 포퓰리즘의 기본 특성에 여러모로 부합하지 않는다. 예컨대 대의제를 우회하여 직접 대중과 접촉하려는 포퓰리스트의 특성은 김대중, 노무현에게서 발견되지 않는다. 오히려 이들은 역대 어느 대통령들보다 의회정치를 중시하고 제도적 민주주의의 공고화에

주력했다. 카리스마적(가부장적) 지도자에 대한 희구도 김대중, 노무현으로 향하기보다는 오히려 외환위기 이후 신드롬이 된 박정희로 향하는 경향이 있다. 또한 특정 사회집단에 대한 배타성 및 적대감은 지지자 결집을 위해 선거 경쟁에서 흔히 발생하는 일반적 수준 이상으로 존재한다고 보기 어렵다. 강원택은 이런 근거들을 토대로 “그동안 한국 정치에서 이뤄진 포퓰리즘 논쟁은 현상에 대한 객관적이고 학술적 의미를 담고 있다기보다는 정치적 비판과 공세를 위해 동원된 개념과 수식으로 보는 것이 더 적절해 보인다”고 보고 한국에서는 “보수 성향의 정파가 진보 성향의 정파(혹은 그러한 정책적 흐름)을 비판하기 위해 포퓰리즘이라는 개념을 동원한 것”(앞의 글, p. 47)이라고 결론지었다.

이상의 기존 연구들을 통해 한국 포퓰리즘에 관한 다음과 같은 사실을 확인할 수 있다. 첫째, 한국의 포퓰리즘은 포퓰리즘의 핵심 특성을 지니고 있지 않다. 특히 서병훈(2008)이 잘 지적한 것처럼, 한국의 포퓰리즘에서는 인민에 대한 호소라는 포퓰리즘의 가장 중요한 특성마저 발견할 수 없다. 또한 감정 자극적 단순정치, 반엘리트주의, 반기성주의, 반다원주의, 대의제에 대한 불신, 직접민주주의적 성격, 카리스마적 지도자, 특정 사회집단에 대한 강한 배타심 등도 분명하게 포착되지 않는다. 포퓰리즘의 부수적 특성인 대중영합주의만이 과도하게 부각되고 실제로 한국에서 포퓰리즘이 이런 의미로 통용되고 있지만, 이 특성이 다른 대표적인 - 가령 라틴아메리카와 같은 - 포퓰리즘들에서만만큼 한국의 포퓰리즘에서 존재하고 있는지 의문이다. 포퓰리즘의 한국적 용법을 제일 먼저 문제시한 이성형(2004)은 한국 포퓰리즘의 용법과 표기를 경제적 포퓰리즘으로 엄격히 제한할 것을 제안했는데, 이는 한국의 포퓰리즘이 그 핵심 특성을 지니지 못했음에도 포퓰리즘으로 통용되는 상황에서 제안된 궁여지책일 것이다.

둘째, 한국에서 포퓰리즘은 보수의 정략적 도구로 사용되고 있다. 한국

에서 포퓰리즘이 정권 교체 이후 김대중 정부하에서 빈번히, 뒤이은 노무현 정부 하에서 폭발적으로 사용된 것은 단순히 우연으로 치부될 수 없다. 특히 강정인(2008)이 잘 보여 주었듯이, 이는 건국 이후 처음으로 집권하지 못하고 수세에 몰린 보수 세력이 개혁에 저항하고 이 개혁을 추진하는 소위 '민주정권'을 공격하기 위해 포퓰리즘이라는 용어를 동원한 결과로 이해되어야 한다. 민주주의가 이미 충분한 수준에 도달해 있다고 보는 보수 세력에게 이 정부들의 개혁 정책은 어느 정도는 실제로 '과도하게' 대중이 원하는 바에 영합하는 것으로 보일 수 있었을 것이며, 인기를 얻기 위해 대중이 원하는 바에 무책임하게 영합한다는 이미지를 이 정부들에 덧씌우는 것만으로도 상당한 정치적 성과를 얻을 수 있었을 것이다.

셋째, 한국에서 포퓰리즘은 왜곡된 의미로 사용되고 있다. 한국의 포퓰리즘이 포퓰리즘의 기본 특성들을 지니고 있지 않음에도 불구하고 이 용어로 불릴 수 있는 이유는 그것의 일반적 용법에서 벗어나 자의적으로 사용되고 있기 때문이다. 이는 한국에서 포퓰리즘이 실제 현상으로는 존재하고 있지 않으나 용어와 담론으로서는 존재하는 독특한 상황을 이해할 수 있는 지점이기도 하다. 홍윤기(2006)의 지적처럼, 한국에서 보수 세력은 대중영합주의적 성격이 포퓰리즘의 부수적 특성임에도 불구하고 그것을 마치 포퓰리즘의 전체인 것처럼 이해하고 포퓰리즘을 대중영합주의라는 의미로 등치시키고자 했다. 이러한 포퓰리즘의 한국적 용법은 2000년대 후반 확산된 복지포퓰리즘 논쟁에서도 그대로 담겨 있다. 국외에서는 거의 존재하지 않는 이 기이한 용어는 복지를 둘러싼 진보와 보수의 대결에서 후자가 전자를 공격하기 위해 포퓰리즘을 대중영합주의로 축소·왜곡하여 사용한 결과로 보인다.

## 제4절 한국의 복지포퓰리즘

### 1. 복지의 정치 의제화와 복지포퓰리즘의 등장

근대 이후 한국의 복지체제는 정치 변동 및 자본주의 발전과 함께 변모해 왔다. 일제강점기에는 식민 통치와 식민지 경제의 조건하에서 서서히 자본주의적 성격을 강화해 갔고, 해방 직후에는 원조복지체제의 형태를, 군사정권 시기에는 개발국가 복지체제의 형태를 띠었다. 이후 신자유주의 화를 거치면서 개발국가 복지체제는 해체되었지만 그 유산인 역진적 선별주의 복지체제는 여전히 지속되고 있다(윤홍식, 2019a; 2019b; 2019c).

하지만 이런 복지체제의 발전 과정 속에서 복지는 오랜 기간 중요한 정치 의제로 다루어지지 않았다. 그 원인은 무엇보다 견고한 성장 우선주의에 있을 것이다. 늦어도 박정희 정권 이후 경제성장은 거의 항상 국가의 최우선 목표로 설정되었고, 그 결과 복지는 성장 이후에나 논의할 수 있는 주제로 차치되었다. 산업화 초기 동원 가능한 자원이 부족한 상황에서 선택과 집중 및 선성장 후분배 논리에 기초한 경제성장 전략이 관철되어 유례 없는 엄청난 성공을 거둠에 따라 성장 담론은 한국 사회의 강력한 지배담론으로서 오랫동안 확고한 영향력을 행사해 왔다(김윤철, 1999; 이광일, 2003; 조희연, 2003). 이 영향력은 경제성장이 상당한 수준에 다다른 시기에도 여전히 강했고 복지를 논의할 공간은 그만큼 협소할 수밖에 없었다.

또한 국가주도경제하에서 경제정책과 복지정책이 정치적 논쟁의 대상이 될 수 없었다는 점도 복지가 정치 의제화될 수 없었던 이유였다. 이 정책들은 지지층의 선호에 토대를 둔 각 정파의 상이한 입장들이 조율된 결과가 아니라 사회집단들로부터 상대적 자율성을 확보한 국가가 전체적인 입장에서 입안하고 실행한 결과였다. 국가주도경제는 1980년대부터 점

진적으로, 1990년대 말 외환위기를 결정적 계기로 신자유주의적 시장경제로 대체되었지만(지주형, 2011), 복지는 여전히 정치 의제로 다루어지지 않았다. 복지에 우호적이지 않은 신자유주의적 시장경제에서 복지를 논의하는 데에는 한계가 있었다. 게다가 한국에서 신자유주의는 구 경제 모델이 더 이상 작동하지 않는 상황에서 채택된 새로운 경제성장 모델의 성격을 띠기도 했다(이광일, 2003; Pirie, 2008, pp. 1-16).

마지막으로 권위주의로 인해 복지가 정치 의제로 등장하기 어려웠다. 다른 대부분의 정치 의제가 그러하듯 복지를 논의할 수 있는 정치적 공간이 존재하지 않았기 때문이다. 더욱이 쿠데타를 통해 집권한 군부가 부족한 민주적 정당성을 빠른 경제성장을 통해 보완하려고 했기 때문에 복지는 주변화될 수밖에 없었다. 1987년 제도적 민주화가, 1997년에는 정권 교체가 이루어지긴 했으나 큰 변화가 있지는 않았다. 1987년 직후 이전과 다른 형태의 복지체제가 등장할 수 있는 가능성이 열렸으나 일시적이였다(윤홍식, 2019c, pp. 198-228). 1997년 등장한 김대중 정부는 구 제금융하에서 IMF의 요구에 따라 신자유주의적 개혁을 추진할 수밖에 없었기 때문에 경제정책 및 복지정책을 실행하는 데 있어 큰 제약 속에 있었다. 더욱이 김대중, 노무현 정부 역시 성장 우선주의와 기존의 복지체제에서 크게 자유롭지 않았다(김균, 박순성, 1998; 윤상우, 2009; 윤홍식, 2019c: pp. 247-389). 물론 이 정부들에서 이루어진 복지정책의 진전과 복지제도의 확충을 간과할 수 없지만, 동시에 그것이 급격한 신자유주의화에 따른 보완적 조치였음도 부정할 수 없다(신광영, 2002; 윤홍식, 2019c: pp. 329-335).

복지가 정치 의제로 부각된 것은 2000년대 말 이명박 정부 시기에 이르러서였다. 외환위기 이후 사회경제적 불평등의 심화, 불충분한 사회안전망, 사회적 불안의 고조, 국민의식의 변화 등을 배경으로 성장 우선주

의에 대한 의구심이 높아졌고, 복지에 대한 관심이 구체적인 이슈들을 매개로 폭발적으로 표출되었다. 그 결정적 계기는 2009년 경기도 교육감선거에서의 무상급식 논쟁이었다. 당시 진보 교육감 후보로 나선 김상곤 후보의 무상급식 공약은 선거의 가장 중요한 쟁점이 되었고 경기도를 넘어 전국 수준에서 치열한 논쟁을 불러일으켰다. 무상급식 이슈는 이미 2004년 서울시 학교급식조례제정운동본부에 의해, 2006년 전북 도지사 선거에서 민주노동당 염경석 후보에 의해 제기된 바 있으나 2009년 경기도 교육감선거에서와 같은 폭발력을 지니고 있지는 않았다. 같은 해 말 경기도 도의회와 교육청이 무상급식 예산을 놓고 충돌함에 따라 무상급식 이슈는 재차 부각되었다(신광영, 2012, p. 47). 이 일련의 과정 속에서 무상급식 이슈는 단순히 새로운 복지정책의 적절성을 둘러싼 논쟁을 불러일으켰을 뿐만 아니라 향후 한국 사회의 복지정책의 방향을 둘러싼 논쟁을 위한 정치적 공간을 열어젖혔다.

복지 이슈는 이어지는 선거들 속에서도 최대 쟁점으로 부각되었다. 2010년 동시 실시된 지방선거와 교육감선거에서 여야는 복지정책을 중심으로 다시 격돌했다. 당시 여당인 한나라당은 저소득층, 농어촌 학생 위주의 무상급식과 고소득층 30%를 제외한 모든 가정에 영유아 보육·교육비 제공 등 선별적 복지를 내세운 데 반해, 제1야당인 민주당을 비롯한 야권연합은 소득과 관계없이 전면적 무상급식과 영유아의 무상보육·교육 등 보편적 복지를 제시했다. 선거가 민주당의 승리와 진보 교육감들의 선전으로 종결됨에 따라 정치권은 복지 확충에 대한 사회적 요구의 강도를 다시금 인지하게 되었다. 이 사회적 요구를 정책화하려는 시도와 그것을 저지하려는 시도 간의 충돌은 서울에서 예상치 못한 방향으로 전개되었고, 이는 복지 논쟁을 더욱 첨예하게 만들었다. 2010년 선거 결과 서울에서 민주당 출신 후보들이 시의회 의석의 약 4분의 3을 차지하고 진보 성



향의 광노현 후보가 교육감으로 당선되었는데, 이들은 이듬해 초 무상급식 이슈를 놓고 서울시 당국과 갈등했다. 오세훈 시장이 시의회가 발의한 무상급식 조례안 통과를 거부하고 해당 사안을 주민투표로 발의함에 따라 진보와 보수는 단순히 무상급식 도입의 찬반을 넘어 보편적 복지와 선별적 복지라는 복지정책의 기초를 놓고 정면충돌했다(윤홍식, 2019c, pp. 553-556). 하지만 주민투표의 개표 자체가 투표를 미달로 무산됨에 따라 복지 확대의 필요성과 정당성은 다시 한 번 확인되었고 복지 확대는 시대적 요구로까지 인식되었다. 이러한 흐름은 2012년 대선으로까지 이어졌다. 5년 전 대선을 준비하면서 ‘줄푸세’라는 전형적인 신자유주의적 경제성장 전략을 제시했던 가장 보수적인 새누리당의 박근혜 후보마저 경제민주화를 전면에 내세우면서 분배 강화와 복지 확충을 강조했다(위평량, 2012; 2013).

이런 배경 하에서 복지는 2000년대 후반 처음으로 한국 정치에서 주요 의제로 다루어졌다. 한국 복지정치의 발전 과정을 세 단계로 구분한 신광영(2012)을 따르자면, 한국에서 복지는 복지정치의 3단계에 이르러서야 실질적 의미에서의 정치 의제가 되었다. 복지정치 1단계에서 복지는 권위주의 정권에 의해 주도되었다. 이 정권은 정권 유지를 위해 공무원, 군인, 교사 등 주요 사회집단에 더 많은 복지 혜택을 제공하고 이들을 정권에 우호적인 세력으로 만들고자 했다. 그 결과 복지는 그것이 최우선적으로 필요한 이들보다는 정권 유지에 필요한 이들을 중심으로 발전해 갔다. 이러한 복지정치는 권위주의가 종식되고 민주화가 성취된 이후에도 크게 변하지 않았다. 복지를 정치 의제화하고 정부를 대신하여 복지정책을 주도할 정당이나 사회세력이 존재하지 않았기 때문이다. 복지정치의 2단계에서 복지는 IMF와 같은 국제금융기관에 의해 주도되었다. 급격한 신자유주의적 개혁에 따른 대량 실업과 빈곤의 확대에 대중적 저항이 일어나

개혁 자체가 이행될 수 없을 것을 우려한 국제금융기구는 최소한의 사회 안전망 구축을 한국 정부에 요구했고, 그 결과 복지제도가 확대·강화되었다. 하지만 복지정치의 1단계와 2단계에서 복지정치는 존재했는지언정 정치 의제로서 복지는 존재하지 않았다. 이와 달리 2000년대 후반 복지정치의 3단계에서는 무상급식과 같은 복지 이슈를 중심으로 복지가 한국 정치의 핵심 의제로 부각했다. 정당과 시민단체들이 새로운 복지정책들을 제시하기도 했다. 복지 의제를 계속 정치화하고 복지정책을 주도할 주체가 아직 불분명하다는 점, 복지에 대한 논의가 지나치게 선거를 중심으로 전개된다는 점 등에서 한계가 있지만 한국에서 복지정치가 새로운 국면에 접어들었음은 분명하다.

고원(2012)은 2000년대 후반 복지의 정치 의제화를 정치균열의 재편에 따른 결과로 이해한다. 그는 사회경제적 양극화, 인구구조 및 가족구조의 변화, 세계 금융위기, 이명박 정부의 경제정책 실패 등과 같은 사회경제적 요인, 그리고 그에 따른 성장 우선주의에 대한 회의감 증대와 복지 및 분배 강화에 대한 기대감 고조 등이 복지정치의 등장을 가능케 했다고 진단한다. 하지만 동시에 고원은 민주화 이후 지역 구도를 따라 형성된 지배적 정치균열 구조가 일상생활 이슈들을 중심으로 재편된 것이 복지 의제의 부상과 맞물려 있음에 주목한다.

이렇듯 복지는 2000년대 후반 처음으로 핵심적인 정치 의제로 부상했다. 이와 관련하여 눈여겨볼 점은 그 시기가 복지포퓰리즘이라는 용어가 본격적으로 등장·확산되고 복지포퓰리즘 담론이 형성된 시기와 일치한다는 것이다. 이는 언론에서 - 느슨한 기준에서의 - 복지포퓰리즘 관련 기사량의 추이를 살펴봄으로써 확인할 수 있다. 빅카인즈에서 중앙종합일간지와 경제일간지를 대상으로 한 검색 결과는 [그림 3-3]에서와 같다.<sup>4)</sup> 물

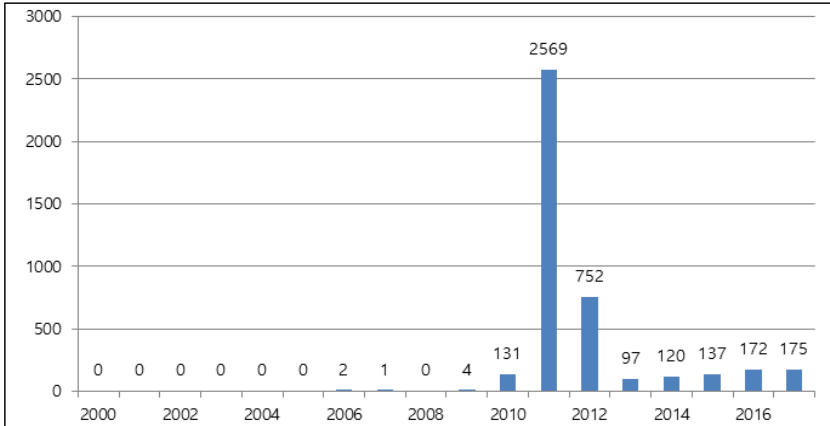
4) 중앙종합일간지에는 경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일

론 빅카인즈의 검색 단위가 형태소이기 때문에 온전히 ‘복지포퓰리즘’만을 포함한 기사가 아닌 ‘복지’와 ‘포퓰리즘’을 동시에 포함하고 있는 기사들이 검색된다는 한계가 있지만, 최소한 두 단어가 결부되는 정도의 추이는 파악할 수 있을 것이다. [그림 3-3]에서 명확히 볼 수 있듯, ‘복지’와 ‘포퓰리즘’을 동시에 포함하는 기사량은 2000년대에 단 7건에 불과했다. ‘포퓰리즘’을 포함하는 기사량이 2000년대 들어 매년 세 자릿수를 기록했다는 점을 고려한다면 상당히 낮은 수치이다([그림 3-1 참조]). 이 시기에 용어로서 복지포퓰리즘이 통용되었다고 보기 어려운 대목이다. 반면 이 수치는 2010년대 들어 폭발적으로 증가한다. 2010년 131건을 기록한 데 이어 2011년에는 무려 2569건에 이른다. 이는 당해 진보와 보수가 서울시 무상급식 주민투표를 계기로 정면충돌한 결과로 추정된다. 관련 기사량은 대선이 있었던 2012년에도 752건에 달한다. 2013년 이후의 수치는 앞선 두 해에 비해 상대적으로 낮지만 2000년대와 비교해서는 압도적으로 높다. 이상의 결과에서 알 수 있듯, 포퓰리즘은 2010년대 들어서면서부터 복지 이슈와의 연관 속에서 상당히 빈번히 언급되었다. 복지포퓰리즘 담론이 이 시기에 형성되었을 것이라고 추정하는 것이 결코 무리가 아니다.

---

보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보가 포함되어 있으며, 경제일간지에는 매일경제, 머니투데이, 서울경제, 아시아경제, 아주경제, 파이낸셜뉴스, 한국경제, 헤럴드경제가 포함되어 있다. 하지만 일부 신문은 해당 기간의 기사를 빅카인즈에 제공하지 않았기 때문에 위 검색 결과에는 반영되지 않았다. 대표적으로 조선일보, 동아일보, 중앙일보가 그러하다.

[그림 3-3] 중앙종합일간지와 경제일간지의 ‘복지’와 ‘포퓰리즘’ 동시 포함 기사량의 연도별 추이(2000-2017년)



자료: 빅카인즈 Retrieved from <https://www.bigkinds.or.kr/>에서 2019. 11. 24. 인출.

## 2. 보수의 대응 담론으로서 복지포퓰리즘 담론

그렇다면 복지 이슈의 정치적 중요성이 높아지던 시기에 복지포퓰리즘이 등장하고 폭발적으로 사용된 이유는 무엇일까? 그동안 성장 우선주의에 기대어 왔던 보수가 정치적 폭발성을 지닌 복지 의제를 더 이상 주변화할 수 없고 이 의제에 적극적으로 반응해야만 했기 때문이다. 주은선(2013)은 한국 보수 언론의 복지 담론을 분석하는 이유 중의 하나를 다음과 같이 설명한다.

“한국 사회에서 복지 논의가 갖는 위상과 정치 주체들이 내놓는 입장들은 최근 2년 동안 급격한 변화의 물살을 탔다. 특히 한국에서 우파의 복지 담론은 강하게 변화를 요구받았고, 흥미로운 역동성을 보였다. 집권정당인 한나라당은 2010년 지방선거, 2011년 재·보선, 서울시 무상급식 주민투표, 서울시장 선거에서 복지가 논의 주제로 떠오른 가운데

연속적 패배를 맛보았다. 이에 우파 진영은 선거에서 위력을 발휘한 ‘무상복지’ 담론에 대항하는 동시에, 다시금 복지를 통해 국민적 이익을 대표하고 있다는 보편성을 획득할 필요성이 커졌다. (...) 보편주의와 선별주의, 무상급식과 무상의료, 민영화 등이 쟁점을 형성하여 복지논의 안으로 들어온 상황에서 단순히 성장론에 기대어 복지를 폄하하는 것 이상의 담론실천과 전략이 필요해졌다. 한국 우파는 헤게모니를 유지하기 위해서는 대중적 정당성을 확보할 수 있는 형태로 복지 담론을 변형시키고 새로운 담론 전략과 기술을 구사해야 하는 상황을 맞이한 것이다. (...) 요컨대 2010년대 초에 진행된 복지논쟁은 중도 및 진보 진영이 한국 사회에서 새로운 방향의 복지정책을 제시하고 논리를 가다듬는 계기이기도 했지만, 다른 한편 보수 언론이 한국적인 반복지 담론을 구성하고 이를 확산시키고자 다양한 기술을 구사하는 장이기도 하였다.” (앞의 책, pp. 358-259, 저자 강조)

보수는 더 이상 과거와 같은 단순 성장론과 반복지 담론만으로는 정치적 정당성을, 따라서 유권자의 지지를 받기 어려워졌다. 이런 상황에서 복지의 필요성을 인정하면서도 그것의 과도함을 경계하는 식의 새로운 담론이 필요했을 것이다. 복지포퓰리즘 담론의 등장은 이러한 배경의 산물로 이해할 필요가 있다.

나아가 주은선(2013)은 보수 언론의 복지 담론이 기본적으로 이분법적 대립구도에 토대를 두고 있음을 규명했다. 그에 따르면 보수 언론에서 복지는 ‘바람직’하다고 여겨지는 이성, 도덕, 미래, 생산과 대비됨으로써 자연스럽고 비합리적이며 도덕적 해이를 조장하고, 미래지향적이지 않으며 비생산적이라는 인상을 불러일으킨다고 한다. 이 과정에서 포퓰리즘은 복지와 결합하여 복지의 부정적 측면을 증폭시킨다. 가령 보수 언론에서 복지 확대는 선거에서 표를 얻어 승리하기 위한 ‘포퓰리즘적’인 정치권이

합리성을 결여해서 생긴 결과로 그려진다. 이러한 인식은 복지를 기본적으로 경제적 측면에서 효율성을 기준으로 판단되어야 할 사안으로 제한하고 복지의 정치화를 막아서는 효과를 발휘한다. 주은선이 복지와 포퓰리즘의 결합을 집중적으로 분석한 것은 아니지만, 복지 담론의 구조와 기술에 대한 그의 분석에서 보수 언론이 복지 확대를 저어하기 위해 포퓰리즘을 곳곳에서 활용하고 있음을 파편적으로 발견하게 된다.

정재철(2011)은 2010년 지방선거 국면에서 언론에 의해 생산·유포된 복지포퓰리즘 담론을 분석했다. 그는 보수와 진보의 입장을 비교하기 위해 각 진영을 대표하는 동아일보와 한겨레신문을 분석 자료로 삼았지만, 복지포퓰리즘 담론은 기본적으로 주요 정치 의제로 떠오른 복지에 대한 보수 세력의 반작용이라는 측면에서 보수 언론의 복지포퓰리즘 담론에 보다 주목할 필요가 있을 것이다. 그의 분석에 따르면, 무상급식을 중심으로 한 보수 언론의 복지포퓰리즘 담론은 이항대립적인 두 개의 의미 고리를 토대로 하고 있다. 보수 언론인 동아일보는 한편에는 ‘(전면) 무상급식 = 복지포퓰리즘 = 부자급식 = 보편적 복지 = 경제 파탄’이라는 의미 고리를, 다른 한편에는 ‘(단계적) 무상급식 = 효율적 복지정책 = 중하위층 무상급식 = 선택적 복지 = 경제발전’이라는 의미 고리를 구축함으로써 무상급식의 전면적 실시는 포퓰리즘적이며 중국에는 경제를 파탄낼 것이라는 우려를 불러일으킨다. 즉, “무상급식은 부자급식이며 무상급식은 교육 예산을 고려하지 않은 보편적 복지로서 재정 파탄의 원인이 되는 망국적 포퓰리즘(대중인기영합주의)이라는 의미를 창출하고 있는 것이다.”(앞의 글, p. 383) 이 과정에서 포퓰리즘이 그것의 한 특성에 불과한 대중영합주의로 축소·왜곡됨으로써 전면 무상복지, 나아가 보편적 복지는 단순히 대중이 원하는 바에 영합하여 정치적 이익을 얻으려는 술수의 해악적 결과로 환원된다. 반면 복지 의제를 중요한 정치 의제로 끌어올린 사회경제

적 불평등, 불충분한 사회안전망, 성장과 분배에 대한 국민들의 의식 변화와 같은 사회경제적 요인 등은 탈맥락화되어 있다. 결국에는 전면 무상급식과 단계적 무상급식, 보편적 복지와 선택적 복지의 이항대립적인 구도와 전자와 포퓰리즘의 의미 접합을 통해 보수 언론은 궁극적으로 “진보 진영의 복지정책에 대한 정치적 상상력을 억압하는 담론 정치를 수행”(앞의 글, p. 381)한다.

한국 포퓰리즘 논쟁의 일환으로 2000년대 후반의 복지 논쟁에 주목한 강원택(2011, pp. 37-46)도 앞선 연구들과 유사한 입장을 보인다. 그에 따르면 한국에서 포퓰리즘이 보수의 정략적 도구로 활용된 경향이 있는데 이는 복지 논쟁에서도 발견된다. 그는 복지 논쟁에서 포퓰리즘이 인기 영합주의와 동일시되면서, 즉 장기적으로 국가 경제에 해로움에도 불구하고 당장의 정치적 인기를 얻기 위해 대중의 요구에 영합하는 것이라는 의미로 쓰이면서, 복지 확대에 반대하는 논거로 활용되었음을 지적했다. 그에 따르면 “복지 정책을 둘러싼 포퓰리즘 논쟁은 진보 진영에서 제기한 무상급식과 같은 정책적 대안의 문제점을 비판하고 정파 간 정치적 담론의 경쟁에서 우위를 차지하기 위한 도구적 방안으로 활용되고”(앞의 글, p. 44) 있는데, 이 과정에서 “특히 보수 정파의 주도적인 역할이 두드러진다”(앞의 글, p. 46).

김주호(2019a)는 2010년을 전후하여 보수 언론을 중심으로 급격히 확산된 복지포퓰리즘 담론이 어떤 개념과 논거 위에서 구축되었는지를 분석함으로써 그것의 숨겨진 담론 효과를 규명했다. 이를 위해 우선 선행 연구 검토를 통해 한국에서 포퓰리즘이 일반적 용법과 달리 그것의 한 특성에 불과한 대중영합주의의 의미로 축소·왜곡되어 개혁·진보 세력의 정책을 비판하려는 보수 세력의 논거로 활용되고 있음을, 그리고 복지포퓰리즘 담론은 2000년대 후반부터 확산된 복지 담론에 대한 반작용의 결과

임을 밝혔다. 이어서 2009년부터 2018년까지 대표적 보수 언론인 조선일보, 동아일보, 매일경제에 실린 복지포퓰리즘 관련 기사를 분석하여 대중영합주의로 오용되면서 보수의 전략적 도구로 활용되던 포퓰리즘이 2000년대 후반 복지 논쟁에서도 여전히 그 기능을 수행하고 있음을 개념 연결망 분석과 비판적 담론분석을 통해 규명했다. 김주호에 따르면 첫째, 복지포퓰리즘 담론은 대중영합주의로 오용된 포퓰리즘 개념에 기초한다. 이 담론에서 포퓰리즘은 단순히 선거에서 승리하기 위해 복지 공약을 남발하는 정치권의 무책임한 행태를 묘사하는 과정에서 주로 쓰이는데, 이는 포퓰리즘의 일반적 용법과 꽤 동떨어져 있다. 둘째, 보수 언론은 오용된 포퓰리즘 개념을 토대로 2000년대 말부터 활성화된 복지 논쟁을 무책임한 정치 경쟁의 산물로 단순화하고 그것을 복지 경쟁으로 문제화한다. 이 과정에서 '과잉 복지'가 야기할 재정·경제 파탄이 핵심 논거로 활용된다. 셋째, 보수 언론은 선별적 복지와 보편적 증세에 기초한 복지 확대를 주장하고, 보다 진보적인 입장을 비판하는 데 있어 포퓰리즘을 논거로 활용한다. 요컨대, 김주호에 따르면 보수 언론은 대중영합주의로 축소·왜곡된 포퓰리즘 개념에 근간하여 복지포퓰리즘 담론을 구축하고 이를 통해 복지가 정치 의제화된 상황에서 새로운 방식으로 복지 확대를 제약하는 담론 실천을 수행한다.

이상의 연구들은 다음과 같은 사실을 지적하고 있다. 첫째, 복지포퓰리즘 담론은 2000년대 후반 복지 논쟁 속에서 복지 확대를 우려하는 보수 세력에 의해 주도적으로 형성되었다. 비록 정재철(2011)은 복지포퓰리즘 담론이 보수 세력과 진보 세력 모두로부터 생산된다고 전제하고 양 진영의 대표 언론의 관련 기사를 분석했지만, 이 담론은 주로 보수 세력에 의해 생산·확산된다고 보는 것이 더 적절할 것이다. 물론 진보 언론에서도 복지포퓰리즘이라는 용어를 발견할 수 있다. 하지만 그것은 - 정재철의



분석에서도 확인할 수 있듯이 - 복지 확대를 포퓰리즘으로 매도하기보다는 오히려 그러한 경향에 반대하는 맥락 속에 있다. 진보 언론이 복지포퓰리즘이라는 용어 위에서 구축한 담론은 내용상 복지포퓰리즘 담론이 아니라 반복지포퓰리즘 담론이다.

둘째, 복지포퓰리즘 담론에서 포퓰리즘은 대중영합주의라는 의미로 사용된다. 보수 세력은 기본적으로 2000년대 후반 복지 논쟁과 그 과정 속에서 제시된 복지정책들이 정치적 이익을 얻기 위해 국가의 장기적 경제 상황을 고려하지 않은 채 대중의 요구에 무책임하게 영합한 ‘포퓰리즘적’ 정치의 결과로 이해한다. 특히 김주호(2019a)가 지적한 것처럼, 이는 보수의 정략적 도구로 활용되어 온 포퓰리즘의 한국적 용법과 일맥상통한다. 복지포퓰리즘 담론에서도 포퓰리즘은 그 한 특성에 불과한 대중영합주의로 그 의미가 축소·왜곡되어 있으며, 이러한 오용은 복지포퓰리즘 담론이 구축될 수 있는 토대이다.

셋째, 복지포퓰리즘 담론은 궁극적으로 복지 확대를 제약하는 효과를 발휘한다. 특히 주은선(2013)이 명확히 기술했듯이, 보수 세력은 중요한 정치 의제로 부상한 복지를 도외시하고 기존처럼 단순히 성장 담론만을 고수할 수 없는 상황에서 새로운 담론 전략과 실천이 필요했다. 복지포퓰리즘 담론은 이러한 배경의 산물이다. 보수 세력은 일련의 복지 논쟁에 포퓰리즘이라는 부정적 의미를 덧씌움으로써 이 논쟁이 불거지게 된 사회경제적 맥락을 제거하고 더 많은 복지를 실현하려는 시도를 막아선다.

## 제5절 결론

포퓰리즘은 대중영합주의와 동일시되어서는 안 된다. 대중영합주의는 포퓰리즘의 일부 특성일 뿐 그것의 전체가 아니다. 포퓰리즘의 정의에 대한 합의가 존재하는 것은 아니지만 그것이 인민에 대한 호소를 핵심으로 한다는 점에서는 별다른 이견이 존재하지 않는다. 반엘리트주의, 반기성주의, 반다윈주의, 이분법적 진영 논리, 정치 지도자와 대중 간의 직접적 연계, 자극적 언사, 무책임한 선동 등도 흔히 포퓰리즘에서 발견되는 특성들이다. 만약 어떤 현상이 포퓰리즘으로 불리려면 그 현상에서는 적어도 인민에 대한 호소라는 핵심 특성이, 그리고 기타 다수의 일반적 특성들이 발견되어야 한다. 현실의 포퓰리즘 현상들이 상당히 이질적이며, 따라서 포퓰리즘의 의미 역시 꽤나 다양하긴 하지만 어떤 현상이든 포퓰리즘으로 명명될 수 있는 것은 아니다.

이런 맥락에서 한국의 포퓰리즘은 포퓰리즘이라고 보기 어렵다. 다수의 선행 연구들이 지적한 것처럼, 한국의 포퓰리즘에서는 포퓰리즘이라면 반드시 지니고 있어야 할 특성은 물론 다수의 포퓰리즘이 일반적으로 띠고 있는 특성들도 발견되지 않는다. 그나마 한국의 포퓰리즘은 라틴아메리카 경제를 분석한 자유주의적 성향의 경제학자들이 고안한 경제적 포퓰리즘과 유사하지만 이런 식의 포퓰리즘 이해는 심각한 결함으로 인해 오늘날 그 설명력을 상실했다. 그럼에도 불구하고 한국의 포퓰리즘이 일반적 용법에서 괴리된 의미로 사용되는 이유는 보수 세력이 이 용어를 개혁·진보 세력과 그 정책을 공격하는 정략적 도구로 활용한 것과 적잖이 결부되어 있다. 한국에서 포퓰리즘이라는 용어가 정권 교체 이후 등장한 김대중, 노무현 정부 시기부터 빈번히 사용된 것은 단순한 우연이 아니다.

포퓰리즘의 왜곡된 의미와 보수 세력에 의한 정략적 활용은 복지포퓰

리즘에서도 발견할 수 있다. 한국에서 복지는 2000년대 후반 무상급식과 같은 구체적인 이슈를 매개로 일련의 선거에서 핵심 쟁점으로 급부상하면서 처음으로 주요 정치 의제로 다루어졌다. 이에 따라 그동안 복지와 분배보다는 성장을 내세워 온 대부분의 한국 정치 세력은 시대적 변화와 사회적 요구에 부합하는 복지정책을 제시할 것을 요구받았다. 이러한 요구는 초기 산업화 시기의 폭발적인 경제성장에 힘입어 오랜 기간 한국 정치에서 우월적 지위를 확보해 온 보수 세력에 더 강하게 작용했다. 더욱이 상대적으로 복지 확대에 소극적이었던 보수 세력은 2010년을 전후하여 실시된 선거들에서 연달아 패배하면서 변화의 필요성을 보다 분명하게 인식하게 되었다. 복지포퓰리즘은 이런 배경에서 등장했다. 그것은 보수 세력이 복지에 대한 높아진 사회적 요구와 활성화된 복지 논쟁에 직면하여 단순한 성장론에서 벗어나 보다 세련된 논리로 대응한 결과의 산물로 이해할 필요가 있다.

보수 세력은 복지포퓰리즘 담론에서도 대중영합주의라는 의미로 포퓰리즘을 활용하면서 2000년대 후반의 복지 논쟁과 이 과정에서 제시된 새로운 복지정책들을 평가절하한다. 보다 근본적 배경인 사회경제적 불평등의 심화, 사회안전망의 미비, 사회적 불안의 고조, 성장 위주의 경제정책에 대한 회의감의 증대 등은 탈맥락화된 채, 복지 논쟁은 국가 경제에 대한 합리적, 장기적 고려 없이 단순히 유권자의 요구에 영합하여 선거에서 승리하려는 무책임한, 즉 '포퓰리즘'에 매몰된 정치권의 행태에서 비롯된 결과로 설명된다. 또한 복지 확대를 재정·경제 파탄과 직접적으로 결부시킴으로써 복지 논쟁에 대한 우려를 증폭시킨다.

복지는 기본적으로 정치 문제일 수밖에 없다. 한국에서는 경제성장이라는 긴박한 과제로 인해 복지가 오랫동안 정치적 논의의 대상이 될 수 없었을 뿐, 분배와 직결된 이 문제가 정치적으로 다루어져야 한다는 데에

는 의심의 여지가 없다. 물론 복지 확대에 대한 논의에 있어 국가의 재정·경제 상황에 대한 고려는 필수적이며, 제한된 재원이 효과적으로 쓰일 수 있도록 새로운 복지정책은 합리적, 생산적 관점에서 반드시 검토되어야 한다. 하지만 복지를 경제적 논리로만 접근한다면 복지와 분배는 경제와 성장의 부차적인 문제로 치부되고 논의의 장은 상당히 제한될 것이다. 오히려 복지를 탈정치화하고 오로지 경제 논리로만 다루려고 하는 것에 또 다른 정치적 의도가 있는 것은 아닌지 의심할 필요가 있다. 이런 맥락에서 포퓰리즘이라는 용어를 활용하여 복지 확대에 대한 사회적 요구를 비합리적인 것으로, 이에 대한 정치권의 응답을 무책임한 것으로 그려내는 일련의 흐름들을 이해해야 할 것이다.

제 4 장

## 금융위기 이후 한국 발전국가의 변화: 금융개혁 과정을 중심으로

제1절 서론

제2절 1997년 금융위기 이전 국가의 성격 및 역할 변화

제3절 1997년 금융위기 이후 한국 발전국가의 변화

제4절 결론



# 4

## 금융위기 이후 한국 발전국가의 변화: 금융개혁 과정을 중심으로

### 제1절 서론

#### 1. 연구의 배경 및 목적

한국의 발전국가모델은 국가의 특수한 국내적, 국제정치적 상황하에서 형성된 역사적 산물이다. 즉, 발전국가적 성장 방식은 단순히 국가 최고 권력의 선택이나 몇몇 제도장치로 가능했던 것이 아니라, 사회적 행위자들 간의 복합적인 역학구도와 상호작용하에서 출현할 수 있었다. 발전국가의 전환이나 그에 따른 국가의 역할 변화 역시 이와 동일한 맥락으로 이해해야 한다. 그것은 국가-사회-세계체제 간의 치열한 갈등과 경합 속에서 틀지워지는 역동적인 정치경제적 과정, 나아가 사회변동과정인 것이다.

이러한 변동과정 속에서 1997년 외환위기 직후 집권한 김대중 정권은 ‘신자유주의적 개혁’을 지향할 것이라는 통상적인 인식이 있었지만, 위기 극복에는 국가기구의 정책적, 제도적 선도능력을 다시금 복원하는 것 또한 매우 시급하였을 것이다. 따라서 위기 극복 과정은 그동안 여러 요소들로 인해 약화되었던 한국의 발전국가적 긍정 요소들인 국가능력성, 국가자율성, 내부응집력 등을 복원하고자 했던 노력의 과정이었다고도 판단할 수 있다.

‘시장에 상대할 수 있는 국가’는 너무나도 당연한 명제인 것 같지만 현실사회에서, 더 자세히 말한다면, 신자유주의 헤게모니 속에서 이 명제는 옳지 않은 것처럼 여겨져 왔다. 이러한 상황 속에서 국가의 역할에 대한

논의 자체가 경제학에서는 점점 그 자취를 감추게 된 것이다. 하지만, 현대사회, 특히 발전과 복지의 공존이 중요해지고 있는 현재의 상황에서 국가의 역할은 무엇보다도 중요한 의제이다. 이러한 배경을 근간으로 삼아, 한국 발전국가의 위기와 전환의 과정 속에서 국가의 역할 변화를 살펴보는 것이 이 연구의 큰 틀이다.

다시 말해서 1997년 외환위기 이전의 '탈발전국가'로의 재편경로가 금융위기 극복 과정에서 궁극적으로 어떠한 성장 방식으로 귀결되고 확립되었는가. 한마디로 한국의 발전국가는 금융위기 이후 어떻게 변화해 왔다고 분석할 수 있는가. 그리고 그러한 변화는 국가의 역할에 어떠한 영향을 미쳤는가. 결국 이것들을 살펴보고자 하는 것이다. 하지만 '탈발전국가'가 곧 완전한 의미의 영·미식의 신자유주의적 규제국가와 동일시되어서는 안 된다. 한국에서의 국가주도적인 성장 방식의 쇠퇴와 시장주도적인 성장 방식의 부상을 '규제국가'의 개념으로 규정하지 않고, 발전국가를 기준으로 한 '탈발전국가'라는 개념을 사용하여 분석하는 것은 성장체제의 이행과 재편이 여전히(1997년 이전에도) 진행 중이었다는 과도적인 성격을 강조하기 위해서였다. 따라서 어떤 의미에서는 금융위기의 극복 과정에서 국가-사회, 국가-자본관계의 역학구도와 상호 대응 방식에 따라 여전히 다양한 가능성이 존재하였다는 것을 시사한다. 다시 말해서, 한국은 '탈발전국가'적 방향성 속에서 긍정적인 발전국가적 속성을 회복할 가능성도 있었고, '신자유주의적인 규제국가'로의 경로를 빠르게 탈가능성도 존재했었다.

1997년 금융위기 이전까지, 한국의 발전국가를 '탈발전국가'로 변화시켰던 여러 요소들(explanatory variables)이 금융위기 이후 금융구조개혁을 통한 위기의 극복 과정에서는 한국의 발전국가의 변화에 어떠한 영향을 미쳤는가. 그리고 이러한 변화는 국가의 역할에 어떠한 영향을 미쳤



는가. 이를 분석하기 위한 이 챕터의 구성은 다음과 같다. 다음 제2절에서는 금융위기 이전의 상황을 짧게 요약하고, 이어지는 제3절에서는 여러 사례분석의 결과를 통합한 분석을 통해 1997년 금융위기의 극복 과정에서 국가의 성격 및 역할 변화에 대한 질문의 대답을 찾아보도록 하겠다. 마지막으로 제4절에서는 결론으로 이 연구의 요약과 함의를 제시한다.

## 제2절 1997년 금융위기 이전 국가의 성격 및 역할 변화

여러 가지 요소들로 인해 변화할 수밖에 없었던 한국의 발전국가는, 그 변화를 국가가 의도하는 방향으로 유도하고자 하였을 것이다. 하지만 시장 중심적 경제운용이 강화되는 가운데서도 이를 보완·교정할 수 있는 간접적인 국가개입의 근거와 정책수단들을 여전히 확보함으로써 발전국가적 성장체제를 연착륙시키려 했던 국가의 의도는 잘 달성되지 못했다. 금융위기 이전까지는 그래도 발전국가의 긍정적 속성을 버리지 않는 선에서 변화를 수용하는 ‘탈발전국가’적 방향성을 지니고 있었다. 그리고 발생한 금융위기는 이러한 긍정적 속성을 회복할 수 있거나 아이러니컬하게도 규제국가로의 전환을 다시 고려해 볼 수 있던 좋은 기회였던 것이다.

### 1. 전체적인 분석

1960년대 초반부터 본격적으로 전개된 한국의 산업화 과정은 발전국가의 전략적 시장개입에 기반한 ‘국가주도적 성장 방식’이었다. 한국의 국가는 탈식민화 과정에서의 특수한 역사적 상황으로 인하여 사회로부터 고도의 자율성을 향유할 수 있었고, 이를 고도로 유능하고 응집력 있는

국가관료기구 및 효율적인 정책수단과 결합시킴으로써 스스로를 발전국가로 확립할 수 있었다. 그러나 발전국가에 의한 경제성장은 점차 자신의 구조적 토대를 침식시키는 모순적 경향을 낳게 되었다. 그것은 경제적, 정치적, 사회적, 세계체제적 차원 등 성장 방식과 관련된 모든 부분에서 나타나는데, 그 과정 속에서 발전국가의 구조적 토대였던 국가자율성(state autonomy)이 약화되고 국가능력성(state capacity)은 하락함으로써 발전국가는 점차 위기에 봉착하게 되었다. ‘발전국가의 위기’는 곧 ‘성장모델의 위기’를 의미했으며 이는 내재적으로 ‘성장 방식의 전환’을 함축했다. 실제로 한국에서 발전국가의 위기경향이 집중적으로 분출된 1980년대 중반 이후 국가는 ‘발전국가적 성장체제’의 점차적인 재편과 전환을 모색해 왔다. 애초에 국가가 의도한 전환 방향은 이 시기의 경제개발계획이나 각종 거시경제정책에서 보이듯이, 경제자유화(자율화)와 대외개방에 순응하면서도 기술집약적 산업으로의 산업구조조정, 거시경제 관리에서의 국가주도성을 놓지 않겠다는 것이었다. 즉, 시장중심적 경제운용이 강화되는 가운데서도 이를 보완·교정할 수 있는 간접적인 국가개입의 근거와 수단을 여전히 확보함으로써 ‘신자유주의적 규제국가’와는 다른, ‘연성화된 발전국가’ 또는 ‘국가우위의 개입주의적인 규제국가’를 지향하고자 했던 것이 국가의 의도였다고 분석할 수 있다.

그러나 성장모델의 재편과 전환 과정은 국가의 의도대로 순탄하게 진행되지 않았다. 한국은 발전국가 위기의 강도가 매우 심각하였고, 국가의 정책대응 실패와 국가의 제도적, 정책적 능력성의 쇠퇴가 현저했기 때문에 1980년대 중반 이후 발전국가모델의 쇠퇴와 형해화가 급격하게 진행되었다. 또한 성장체제의 전환을 둘러싼 국가와 사회세력(주로 재벌) 간의 치열한 경합과 갈등 속에서 김영삼 정권 후반에 이르면 결국 재벌의 이익이 전면적으로 관철되는 ‘탈발전국가(post-developmental state)’

로 귀결되고 만다. 이렇듯 1980년대 중반 이후 한국 성장모델의 재편·전환경로를 ‘탈발전국가’로 규정할 수 있는 것은 경제개발계획으로 대표되는 거시경제정책, 산업정책의 성격과 정책수단들, 선도기구 및 경제관료 기구의 위상과 역할에서 비롯된다고 할 수 있다. 한국의 ‘탈발전국가’ 경로에서는 국가가 거시경제정책으로 경제성장을 선도하는 것이 사실상 불가능해졌고, 산업정책은 그 성격전환과 함께 정책수단들이 대폭적으로 축소됨으로써 민간기업들을 국가의 정책방향으로 유도하고 통제할 수 있는 능력을 상실하였다. 또한 경제관료기구도 집합적·조직적 응집력과 정책조정능력을 상실해갔고 1994년에는 선도기구였던 경제기획원 자체가 폐기되었다.

이러한 한국 성장모델 재편·전환의 경로를 만들어낸 중요한 변수를 분석하자면, 개발연대시기의 구조적 유산과 제약, 국가기구의 역량 및 정책 대응의 성패, 사회세력들과의 역학관계를 들 수 있다. 한국은 개발연대의 성장 방식이 선별적 특성이 강한 산업정책, 재량적 성격의 정책수단(금융 정책)에 입각하여 전략산업 부문의 대기업들을 집중 육성하는 ‘집중화된 산업화 전략’을 취하였기 때문에 발전국가 위기의 범위와 강도는 포괄적이고 심원할 수밖에 없었다. 또한 한국은 국가기구의 자율성과 능력성의 쇠퇴로 비대해진 재벌 부문을 효과적으로 통제하지도 못했고, 민주화 이행에도 불구하고 지배연합의 민주적 개혁 부재로 국가정책의 사회적, 민주적 기반을 확립하지도 못했기 때문에 성장모델의 전환은 정확히 재벌 이익에 부합하는 신자유주의적 탈발전국가로 귀결되는 결과를 낳았다고 분석할 수 있다.

## 2. 1980년대 이후 집중 분석

1980년부터 시작된 제5공화국은 애초부터 경제안정화정책과 경제자유화(및 자율화) 정책을 핵심적인 거시경제정책의 기조로 천명하였다. 그러나 실제에 있어서는 이 두 정책 기조 외에도 중화학 부문 투자조정과 부실기업 정리와 같은 산업구조조정 정책이 또 하나의 핵심적 정책 기조로 시행되었다. 따라서 5공화국의 경제정책은 크게 세 가지 부류로 구성되는데, ①중화학 부문 투자조정과 부실기업 정리와 같은 산업구조조정 정책, ②인플레이션 억제를 위한 경제안정화 정책, ③대외개방과 금융자유화 등으로 집약되는 경제 자유화 정책이 그것이다. 이 중에서 경제안정화 정책과 경제자유화 정책은 이전의 발전국가의 정책지향성과는 상당한 거리가 있었으며, 그 성격상 규제국가(regulatory state)적인 경제정책의 유형이라고 규정할 수 있다. 그러나 5공화국의 산업구조조정은 그 내용이 시장 기제에 의한 조정이 아니라 국가에 의한 직권중재, 국가의 적극적·강압적 개입을 통한 산업구조 재편이라는 측면에서 발전국가적인 성격의 정책 기조라고 분석·평가할 수 있다. 다시 말해서, 외형상으로는 5공화국의 경제정책은 발전국가적 정책지향성과 규제국가적 정책지향성의 두 측면이 혼재되어 있었다고 말할 수 있지만, 실제의 모습은 발전국가의 모습에 더욱 가까웠다고 분석할 수 있다는 것이다.

그러나 대외개방압력이 본격화되고 민주화 이행과 이에 따른 노동계급과 시민사회의 성장이라는 대내외적인 국가자율성의 위축 상황에서 집권한 노태우의 제6공화국의 상황은 5공화국과는 크게 달랐다. 6공화국의 경제정책 기조는 세 가지로 구성된다. ①경제자유화와 대외개방의 가속화, ②경제민주화와 재벌규제 정책, ③산업구조조정의 전면화와 기술집약적 산업으로의 전환 등이 그것이다. 이 중 앞서의 두 가지 정책 기조인

경제자유화와 경제민주화는 주로 집권 초기에, 산업구조조정 정책은 집권 후반기인 1990년대 이후의 정책 기조였다. 그런데 이 세 가지 정책 기조는 그 성격상 모순적이고 서로 상충되는 국가 역할을 전제하기 때문에 동시에 달성하는 것이 사실상 불가능했다고 분석할 수 있다. 경제자유화와 대외개방은 국가개입을 축소하고 시장 기제를 활성화하겠다는 규제국가적 성격의 정책인 데 비해, 경제민주화와 재벌규제 정책은 재분배 정책의 지향성을 갖는 복지국가적 성격이라고 할 수 있다. 게다가, 산업구조조정과 기술집약적 산업 전환은 국가가 향후의 전략산업 부문을 선도하겠다는 의지를 보이는 것으로서 발전국가적 성격의 정책이라고 규정할 수 있다. 따라서 모순적인 이 세 가지 유형의 정책을 핵심적인 정책 기조로 설정하여 동시에 달성하겠다는 것은 사실상 실현 불가능한 것이었으며, 애초부터 필연적으로 실패할 수밖에 없었던 정책 조합이었다고 분석할 수 있다. 이러한 모순적인 정책 조합이 본래 국가가 의도했던 정책 기조는 아니었지만, 결국 6공화국이 발전국가적 성격을 탈각하게 된 가장 큰 이유가 되었다.

6공화국에서 발전국가적 성격을 탈각하기 시작한 이후 문민정부에 와서는 본격적으로 규제국가적 성격을 강화하고 있었다고 말할 수 있다. 그러나 문민정부 초기 단계의 규제국가적 성격은 시장주도적 성장체제를 의도하면서도 공정한 게임의 규칙을 강화하고 단기적인 경기부양과 산업조정에서의 국가개입 여지를 남겨 두고 있다는 점에서 영·미식의 신자유주의적 규제국가라기보다는 유럽식(독일식)의 질서자유주의적 규제국가에 보다 가까운 모습을 보인다고 분석할 수 있다(Majone, 1993; 1996). 그리고 문민정부 중반 이후로는 국가의 성격이 규제국가적 성격이 더 강한(신자유주의적) 탈발전국가로 확립되면서 분배연합과는 완전한 결렬을, 그리고 재벌과의 발전연합을 지향하면서 발전연합 내에서도 열위의 위치

에 처하게 되는, 즉 자본에 거의 전적으로 포획되는 상황으로 발전하고 있었다. 마침내 김영삼 정권 중반에 이르면 이제 국가는 재벌을 규제할 수단을 사실상 전적으로 상실하게 되며, 국가의 경제정책과 산업정책은 기업의 지대추구행위에 오염되면서 표류하게 되며 결국 경제위기라는 비극적 결말로 이어지게 되었다고 분석할 수 있다.

### 3. 국가의 역할 변화

금융위기 이전까지 탈발전국가로의 전환 과정에서 국가의 역할은 어떻게 변화했는가. 금융위기 이전에는 ‘탈발전국가’로의 경향성을 가지고 있었지만 ‘규제국가’라고 호칭하지 않는 것에서 알 수 있듯이, 여전히 국가의 역할은 컸다. 장하준이 말했듯이, 국가의 역할을 ‘기업가적 역할’과 ‘갈등조정자의 역할’로 구분한다면, 금융위기 이전에는 ‘기업가적 역할’의 중요성이 조금 약화되고 있었지만 아직 ‘갈등 조정자’로서의 역할은 여전히 강조되고 있었다(Chang, 2006, p. 106). 다시 말해서, 기존의 제도가 퇴화한 상황에서 금융위기를 예방하기 위해서 국가는 새로운 제도를 구성하는 노력을 기울였어야 했다는 것이다. 이를 위해서는 이미 재벌에 의해 장악된 시장이 아니라 국가의 적극적인 역할이 중요했지만 1990년대 이후 재벌에 의해 포획된 상황 하에서는 어려운 일이었다. 또한 1980년대 이후 금융개방이 진전된 상황에서 단순한 규제완화가 아니라 금융 부문과 외환의 흐름을 적절히 규제하기 위한 체계적인 감독체계를 확립하는 것이 요구되었었다. 그리고 재벌을 포함한 산업 부문의 개혁을 통해 국가-은행-기업 간의 새로운 관계를 확립하는 역할을 국가가 담당해야 했다는 것이다. 결국 국가의 역할은 다시 한 번 새롭고 적절한 제도를 건설하는 것이었으며, 물론 이것은 예전의 한국의 발전국가가 지니

고 있던 긍정적인 요소들에 기반해서만 가능했을 것이다. 하지만 위에서 살펴보았듯이 긴 시간에 걸쳐, 여러 요소들에 의해 발전국가의 긍정적 속성들은 사라지고 있었다. 국가의 자율성은 약화되었고, 국가의 능력은 침식당했으며, 더 이상 관료조직에는 ‘내부응집력’이 존재하지 않았고 따라서 ‘연계된자율성’은 기대하기 힘들었던 것이다. 이러한 상황은 국가가 제대로 된 역할을 담당하지 못하게 만들었고, 그것이 결국 금융위기로 이어지게 되었다고 말할 수 있는 것이다. 따라서 이 이후의 국가의 위기극복은 앞의 여러 발전국가의 긍정적 요소들을 회복시키는 과정이었다고도 말할 수 있다는 것이다.

### 제3절 1997년 금융위기 이후 한국 발전국가의 변화

다시 한 번 강조하지만, 앞에서 언급한 ‘탈발전국가’가 곧 완전한 의미의 영·미식의 신자유주의적 규제국가와 동일시되어서는 안 된다. 한국에서의 국가주도적인 성장 방식의 쇠퇴와 시장주도적인 성장 방식의 부상을 ‘규제국가’의 개념으로 규정하지 않고, 발전국가를 기준으로 한 ‘탈발전국가’라는 개념을 사용하여 분석하였던 것은 성장체제의 이행과 재편이 여전히 진행 중이었다는(1997년 이전에) 과도적인 성격을 강조하기 위해서였다. 따라서 어떤 의미에서는 금융위기의 극복 과정에서 국가-사회, 국가-자본관계의 역학구도와 상호 대응 방식에 따라 여전히 다양한 가능성이 존재하였다는 것을 시사한다. 다시 말해서, 한국은 ‘탈발전국가’적 방향성 속에서 긍정적인 발전국가적 속성을 회복할 가능성도 있었고, ‘신자유주의적인 규제국가’로의 경로를 빠르게 탈 가능성도 존재했었다.

하지만 금융위기의 극복 과정에서 한국은 ‘탈발전국가’적 방향성 속에

서 긍정적인 발전국가적 속성을 회복하는 과정이 아닌 ‘신자유주의적인 규제국가’로의 경로를 빠르게 탄 것으로 분석할 수 있다.

## 1. 심층 분석

기본 분석을 바탕으로 하게 될 아래의 심층 분석은 금융위기 이전까지 한국의 국가가 ‘탈발전국가’로의 방향성을 가지고 변화되게 만들었던 여러 가지 요소들이 금융위기 극복 과정에서는 국가의 성격과 역할변화에 어떠한 영향을 미쳤는지를 알아보는 데 그 의의가 있다. 결국, 위에서 분석한 대로 ‘신자유주의적 규제국가’로의 전환을 막고자 했던 국가의 의도가 성공하지 못하게 되었던 상황을 좀 더 세밀하게 해부해 보겠다는 의미이기도 하다.

### 가. 관료제 내부와 지배세력의 변화

발전국가체제가 가지던 “발전을 위한 개입과 개입에 대한 규율”이라는 메커니즘이 글로벌화와 경제 규모 확대로 더 이상 작동하지 않게 되었다면 무언가 새로운 제도의 형성을 모색했어야 했다. 1997년 경제위기는 이러한 새로운 제도를 만들려는 노력 없이 기존 제도에 금융자유화·금융 개방이 결합되면서 발생하였다고 분석할 수 있다. 따라서 외환위기 이후 구조조정과 개혁이 기존의 국가체제가 가지던 한계와 문제점을 넘어서는 것을 지향한 것은 당연하였다. 그러나 실제 결과를 보면, 재벌-금융-관료의 구 지배체제가 가지고 있던 내부적 분열이 해결되지 못하는 상황 속에서 그 한계를 넘어서지 못했다고 분석할 수 있다. 또한, 외환위기 이후 개혁과 구조조정의 과정에서 새로운 제도의 도입은 매우 활발하게 이루어



졌지만 이 제도를 정착하고 관리하는 능력은 증대된 것으로 보이지 않는다(전병유, 2002, p. 395).

구 체제의 관료 중심을 하는 기득권 세력들은 신자유주의와 글로벌 스탠더드에 입각한 제도의 도입에도 저항하지 않았고, 각종 사회 안전망과 사회복지와 관련된 제도의 도입도 주저하지 않았다. 즉, 이 세력들은 자유주의적 구조조정과 개혁에 더 큰 의의를 둔 것으로 분석할 수 있다. 자유주의적 개혁은 본래 ‘민주적 책임성(democratic accountability)’의 원칙을 구현하는 데 있으며, 이는 기업개혁과 금융개혁은 한국 경제를 운용하는 핵심주체들에게 책임성과 상호감시 및 규율을 민주적으로 강제하는 것이어야 한다는 의미이기도 했다. 하지만 실제로는 이러한 원칙을 잘 지키지 못했는데, 이러한 결과는 지배연합 간의 분열이 해결되지 못했으며 내부적 응집력이 사라졌기 때문이었던 것이다(전병유, 2002, p. 396).

법과 제도에 기초한 관료들의 경제 개입, 감독과 견제를 통해 기회주의가 예방되고 자원배분의 효율성을 높이는 관계적 금융 시스템의 정립은 금융위기 이후 실시된 개혁의 주된 과제였다. 이러한 개혁이 충실했을 때, 신자유주의적 개방에 대한 철저한 대응 방안이 마련될 수 있을 것이라는 믿음하에 한국 국가의 전환 방향이 수립되었었다고 분석할 수 있다. 다시 말해서 신자유주의가 국가를 제약한다기보다는 국가가 신자유주의를 제약할 수 있는 그러한 국가로의 전환을 시도하고 있었다고 분석할 수 있다(전병유, 2002, p. 396).

하지만 금융위기 이후 국가 관료 기구 내에서 신자유주의적인 관료의 발언권이 크게 확대되고 이들이 정책결정에서 주도권을 행사하는 징후는 금융개혁 과정에서 많이 나타났다. 이러한 과정을 여러 번 겪게 되면서 신자유주의적인 관료들은 국가기구의 성격 자체를 완전히 변모시킬 정도

의 헤게모니적 위치를 구축하게 되었다고 분석할 수 있다. 그리고 금융위기 극복 과정에서 강력한 국가개입이 필요한 경제 현안들이 지속적으로 발생하였지만, 그 과정 속에서도 신자유주의적인 헤게모니를 벗어날 수는 없었던 것이다.

이렇게 금융위기 이후에도 새로운 지배연합이나 관료제 안의 내부적 분열은 나아지지 않았고, 신자유주의적인 관료들은 국가기구를 지배하는 위치에까지 오르게 되었다. 결국 이런 것들이 국가의 전환을 ‘신자유주의’적으로 진행하고자 하는 정책 조합으로 나타나게 되었기 때문에, ‘신자유주의적 규제국가’로의 빠른 전환을 막아 보고자 했던 국가의 의도는 성공하지 못했다고 분석할 수 있다.

## 나. 정치·사회적 요소의 변화

경제 ‘개혁’ 정책은 늘 정치적 조건에 의해 영향을 받게 된다. 발전주의 기조의 개방주의로 전환은 1980년 전두환 정권의 출현 이후 가시화되었다. 그러나 역설적으로 이 정권의 정치적 정당성의 부재는 경제적 개방정책을 가속적으로 추진할 수 없게 만들었다. 왜냐하면 개방정책 자체는 기존의 보호주의적 구조에 적응되어 있는 국내의 정치사회적 관계에 변화를 촉발하게 되고, 이는 다양한 계급계층의 저항을 불러일으키기 때문이다. 이런 점에서 정치적 정당성이 취약한 정권은 정치적 고려 때문에 경제 개방정책을 완화하거나 우회하는 방식을 취하게 된다(Haggard and Kaufman, 1995, pp. 151-154, 309-312). 그러나 역설적으로 1997년 금융위기 이후 출범한 국민정부는 자신이 갖는 정치적 정당성을 기반으로 또는 IMF 관리체제하에서 IMF의 요구를 명분으로 하여, 이전보다 더욱 높은 수준의 ‘개방주의적 발전주의’ 정책 및 시장주의적 발전정책을

추진하게 되었다. 이는 민영화와 개방화, 외자 유치의 확대 등으로 나타나게 되는데, 일각에서 ‘외자 만능론’, ‘민영화 만능론’이 국민정부를 사로잡았다고 표현하는 것이 이것이며, 이른바 ‘종속적 신자유주의’로 경도되었다고 비판하는 근거가 된 것이다.

야당정부의 성격을 지닌 국민정부는 이전의 국가변화 기초의 전환과 성찰, 그에 따른 정책적 변화를 추진할 수도 있었을 것이다. 즉, 한국은 금융위기 이후 금융제도의 개혁을 통해 긍정적 발전국가적 속성을 회복하여 ‘탈발전국가’로의 전환 속도를 조금 늦추거나 그 방향에 대한 조정을 시도할 수도 있었을 것이라는 것이다. 그러나 국민정부 자체의 정책적 불철저성, IMF 위기가 안긴 외적 제약으로 인해 50년 만의 야당정부가 이전부터 진행되어 오던 ‘탈발전국가’로의 전환을 심화시켰다는 점은 매우 역설적이다. 실제로 국민정부는 외환위기 극복이라는 이름으로 은행 및 국영 기업들을 민영화하고, 민영화 과정에서 외국 자본이 지배력을 행사할 수 있도록 폭넓은 개방을 시도하였으며, 자본 시장, 주식 시장에 대한 대대적인 개방조치를 시행하였는데, 이 과정에서 금융의 대외 종속과 탈국민화가 확산되었다.

외환위기 상황 속에서 ‘진보적’이라고 간주되는 김대중 정부가 다른 동아시아의 어떤 정부보다도 더 개방주의적인 정책을 선택하고 IMF가 권고한 정책의 ‘충실한’ 시행자가 되었다는 것은 매우 흥미로운 일이다. 이에 는 강력한 반공주의로 인해 친미주의적 사고가 지배적인 한국의 의식적 조건, IMF 구제 금융의 조건을 둘러싸고 제기된 ‘재협상론’이 ‘반국가적’인 발언으로 매도되는 협소한 이데올로기적 지형, 사회운동 자체가 발전주의를 공유하고 있는 상황, IMF 정책에 더욱 충실히 따를 것을 요구하는 탈민족주의적 야당이 존재하는 정치적 지형 등이 복합적으로 작용하고 있었다.

그러나 이러한 조건의 어려움에도 불구하고 김대중 정부가 자신의 '전략적' 선택으로서 국가의 역할을 강조하면서 이전까지 빠르게 진행되어 오던 '탈발전국가'로의 전환을 늦추려고 한 것 또한 분명하다. 사실, 1997년 경제위기는 그 원인과 관련하여 시장실패 혹은 재벌의 도덕적 해이뿐만 아니라 국가실패, 정부실패, 관료실패 등도 쟁점화되었어야 했다. 그러나 '적시에' 이루어진 정권 교체로 인하여 역설적으로 이러한 국가실패, 정부실패, 관료실패 등은 상대적으로 주변화되고, 시장실패 및 재벌의 도덕적 해이가 부각됨으로써 이후 개혁 과정에서 시장개혁, 재벌개혁, 경제개혁이 중심 의제가 되었던 것이다. 그래서 이전의 국가주의적 개입이 특혜적 지원과 성과 창출의 교환(trade-off) 관계로 표출되었다면, 금융위기 극복 과정에서는 시장과 재벌의 개혁을 위한 개혁지향적 개입주로 표출되게 되었던 것이다. 물론 이러한 국가의 역할 강화가 이전과 같은 강제적 통합을 추구하였다는 것은 아니다. 민주주의 이행 과정에서 과거의 지배 블록의 통합성이 균열되었고 지배 블록 내의 다양한 분파들 간의 이질성 및 의견 차이가 강력하였기 때문이다. 그런 점에서 지배 블록의 다원화를 전제로 하면서 시장 중심 사회와의 관계에서 국가의 역할을 강조하게 되는 경향을 발견할 수 있는 것이다.

또한, 1987년 권위주의 정권의 퇴진부터 1997년 국민정부 출현까지 상대적으로 등한시되던 국가의 역할에 대한 논의는 경제위기 극복, 정치적 정당성을 갖는 야당 정권의 출현을 거치면서 상대적으로 강화되었다. 경제위기와 새로운 정치적 정당성을 갖는 야당 정권의 출현은 왜곡된 시장의 개혁을 선도할 수 있는 국가의 역할을 더욱 부각시키게 되었고, 이로써 과거의 국가 동원체제에 대한 비판 때문에 약화되고 있던 국가 이니셔티브(initiative)를 복원시키게 된다.

이러한 개방주의적·시장주의적 개발주의와 국가주의의 결합은 금융위

기 극복 과정에서의 여러 정책, 특히 금융부문의 개혁정책에서 살펴볼 수 있다. 위기의 극복 방안은 신자유주의적 방법론에 따르면서 그 과정에서 국가의 역할 또한 강조되었다. 하지만 이러한 결합은 시작부터 모순된 정책이었고, 이러한 정책 비밀관성은 정책 결정 과정이 경제적 합리성이 아니라 정치적 합리성에 의해 좌우되며, 국가의 경제선도능력이 심각하게 쇠퇴하고 있음을 보여 주었다. 그리고 이렇게 동시에 여러 가지의 정책 기조를 추진하는 것은 잠재적 실패를 의미하고 있었고 이것은 결국 국가의 자율성과 능력을 침식시키는 결과를 초래했다고 할 수 있다. 거기다가 이러한 상반된 정책조합 상황 속에서 국가와 시민사회의 관계는 더욱더 복잡해져 갔고 그에 따라 더욱더 다양한 계급계층의 저항을 맞이하게 된다. 국가-시민사회에서의 이와 같은 상황들은 금융위기 이후 국가의 내적 자율성과 능력을 약화시키는 요소로 작용했다.

## 다. 경제적 요소의 변화

### 1) 국가와 세계체제 및 자본과의 관계 변화

한국은 동아시아 국가들의 일반적인 축적체제 모델이라고 할 수 있는 '수출주의 축적체제(exportist regime of accumulation)'의 특성을 지니고 있었으며, 한국에서 '발전국가'라 함은 중상주의적 축적 활동에 필요한 생산요소 투입의 극대화를 위해 사회 전반에 개입하는 조절 양식을 의미했다고도 분석할 수 있다(Sum, 1998, pp. 42-43). 이를 생산-재생산 간 안정적 순환을 기본적인 특징으로 하는 포디즘과 비교한다면, 수출주의 축적체제는 불완전하고 비완결적인 축적체제이며,<sup>5)</sup> 이를 조절하는

5) '수출주의 축적체제'의 특징은 핵심 상품의 가치생산이 역내의 초국경적인 분업 네트워크

발전국가도 그런 점에서 국민경제의 재생산과 그 계급적 관계를 전일적으로 조절하는 헤게모니를 가질 수 없는 불완전하고 비완결적인 제도적 양식이라 할 수 있다. 또한 수출주의 축적체제의 조절 과정은 기본적으로 수출을 담당하는 ‘자본’과 축적 활동을 사회적으로 조절하는 ‘국가’ 간 연합을 통해 전개되지만, 생산력과 생산관계를 새롭게 조성하고 발전시키는 국가의 배타적인 조절 역할에 의해 이끌어진다(조명래, 2002, pp. 349-350).

이러한 한국의 발전국가는 금융위기를 통해 두 가지 중요한 변화를 겪었다고 분석할 수 있다. 첫째, 위기는 금융자본을 포함하는 순환영역에서 발생했으며, 이를 통해 한국 자본주의는 세계 자본주의(지구적 자본순환 과정)에 더욱 긴밀히 결합되었다고 볼 수 있다. 가치실현을 제약하는 금융, 서비스 부문, 시장경쟁의 논리 등을 기제로 하는 세계 자본주의체제에 새롭게 통합되면서, 한국 자본주의는 저임금, 가격경쟁, 노동통제를 담당하는 ‘생산국가(production state)’로서 위상이 강화되는 재주변화(reperipheralization)를 겪었다고 분석할 수 있다. 둘째, 이러한 역할을 강요받는 과정에서 그동안 생산요소의 투입 극대화를 통해 사회의 총량적 발전을 이끌어가던 발전국가는 경쟁 및 시장논리에 맞추어 축적 활동을 재조절하는 쪽으로 역할 전환을 겪게 된다. 이러한 역할 전환은 일차적으로 IMF와 같은 국제기구들의 강압으로 이루어졌지만, 이차적으로 한국 정부가 위기 극복을 위해 스스로 앞장서서 국가보호를 받았던 산업구조나 경제구조를 ‘시장원칙’에 순응할 수 있도록 대대적으로 구조조정하는 과정을 통해 이루어졌다. 다시 말해 위기 후 국가관리는 위기의 한 조건이었던 발전국가의 역할을 스스로 포기하고 바꾸는 것을 전제로 함으

---

를 통해 이루어지는 반면, 가치실현의 많은 부분은 선진국의 순환 부문을 통해 이루어지는 축적 과정의 분리에 있다.

로써 발전국가의 역할 전환이 필연적인 것으로 인식되었다고 분석할 수 있다(조명래, 2002, p. 351).

국가 역할의 이러한 전환은 두 가지 영역에서 심대한 변화를 수반하였다고 볼 수 있다. 첫째, 수출지향적 축적체제는 지구적 축적 활동(지구적으로 통합된 생산-소비 네트워크)의 일부를 담당하는 하위 지구적(sub-global) 축적체제로 재편되면서 다른 경제 블록의 축적 과정과 보다 유기적으로 결합되었다. 이에 따라 국민경제에 대한 발전국가의 조절역할은 산업생산의 전반(농업으로부터 제조업, 금융 서비스, 노동활동 등)에 개입하던 것으로부터 지식기반산업, 벤처산업, 금융산업, 혁신기술부문 등과 같은 선별적인 부문에 집중하는 것으로 축소되고, 아울러 조절의 목적도 '국가 이익'을 실현하는 것으로부터 사적 주체들의 경쟁력을 지원하는 것으로 바뀌고 있다고 분석할 수 있다. 둘째, 이러한 조절 양식의 변화는 이를 둘러싼 세력 간의 관계를 재배열시키는 결과를 낳고 있었다. 'IMF 위기 후 거버넌스(post-IMF governance)'에 초대받는 주체들은 전통적인 계급 주체, 이를테면 자본·노동·국가 대신 시장에 참여하는 주체, 이를테면 금융정책결정자·주식 관련 투자자·금융 부문의 의사결정자·벤처 기업가·시민단체(시장 참여자를 감시하는 세력)들이었다. 발전국가하에서 세력 간 관계는 계급적 연합과 경쟁을 바탕으로 했었다면 위기 이후에는 개별 주체들 간의 전략적 연합과 경쟁을 바탕으로 하게 변화하고 있었다(조명래, 2002, p. 352).

이는 IMF 위기 후 한국이 그간의 발전국가로서의 역할을 심대히 탈각하면서 금융자본 중심으로 가속화되는 자본의 지구적 흐름 속에서 일정 부문(직접생산부문)의 축적 활동을 경쟁적으로 지원하고 촉매하는 지구 축적체제의 하위 조절자로서 역할을 새롭게 담당해 가고 있었다고 분석할 수 있다는 것이다(Ibid.).

## 2) 국가와 금융 부문의 관계 변화

금융 시스템은 경제위기의 한 원인으로서 한국 경제에서 가장 낙후된 부문에 해당했다고 평가할 수 있다. 따라서 금융 시스템의 개혁이 위기 후 구조조정 핵심 대상의 하나가 되었던 것은 당연했던 것이다. 금융 부문의 개혁은 부실금융이 많아 경영정상화와 합리화가 불가능한 시중은행들을 통폐합하면서 시장경쟁에 적응할 수 있는 금융 시스템으로 전환하는 것을 주된 내용으로 했다. 거시경제 조절자로서 금융 시스템이 시장친화성을 가지고 있지 않다면, 거시경제 전반에 시장의 공정 게임이 관철될 수 없기 때문에 금융 부문의 개혁은 대단히 중요했던 것이다. 이 때문에 금융위기 이후 김대중 정부는 부실금융을 정리하고 시장친화적인 금융 시스템을 만들어내는 데 엄청난 공적 자금을 투입했고 또한 소유구조와 경영구조의 개편에 깊숙이 개입했다. 아울러 시중은행의 투명성과 경쟁성을 강화하기 위한 국가의 금융감독 기능도 강화하고자 했다(조명래, 2002, p. 358).

최소한 개입만으로 본다면, 위기 후 김대중 정부에 의한 금융 부문의 개혁은 발전국가가 과거 금융 부문에 개입해 왔던 것과 크게 다르지 않았다고 평가할 수 있다. 하지만 그 개입이 시장원칙과 경영의 투명성을 강제하기보다 정책적인 조정과 통제를 위한 데서 발전국가의 개입 방식과 다른 것이었다. 금융 부문의 구조조정은 일차적으로 IMF의 중요한 조건이었다. IMF의 이러한 조건은 국제 금융자본이 한국의 금융산업 부문으로 쉽게 이입해 올 수 있도록 금융산업 구조를 전반적으로 개방하고 표준화하기 위한 것이었다. 한편 한국 정부의 입장에서 볼 때 금융 부문의 과도한 부채, 그리고 그러한 상태를 유지할 수밖에 없는 금융 부문의 반시장적인 경영 시스템과 소유구조로는 실물부문에서의 투명성과 합리화를



금융 시스템에 뒷받침할 수 없다고 판단했다. 이러한 판단을 근거로 정부는 국민의 혈세인 공적 자금을 대대적으로 투여해 부채를 탕감하여 부실 경영구조를 척결하고, 주요 은행 간에 합병은 물론 외국계 금융기관에 의한 매입과 합병을 적극 추진하여 국제적인 수준의 시장친화적인 금융 시스템을 만들어내려고 했다. 따라서 김대중 정부하에서 추진된 금융개혁은 금융 부문에 대한 발전국가적 개입의 의미로서보다 금융시장의 투명화와 금융산업의 합리화를 도모해 금융 부문에 의한 실물경제의 자율적 관리와 통제력을 높여주기 위한 것이었다고 분석할 수 있다(조명래, 2002, p. 359).

금융위기 이후 정부에 의한 금융 부문 재편은 금융 부문에 시장경쟁의 원리와 투명한 경영 방식을 도입하려는 데 최대의 역점을 두었고, 이를 통해 기존에 국가가 담당했던 산업 부문에 대한 조절을 금융 부문을 통해 자율적으로 이루어질 수 있도록 하는 데 그 궁극적인 목적이 있었다. 다시 말해서, 발전국가하의 경제와 달리 위기 이후 국제적으로 개방된 그 당시의 경제는 국가에 의한 정책적 조절보다 금융자본에 의한 시장 자율적 조절이 더 바람직하고 또한 그렇게 되어야 한다는 의식이 널리 퍼져 있었다고 분석할 수 있다. 이렇게 본다면 금융위기 이후 한국 정부가 추진하였던 금융개혁은 결국 발전국가에 의한 경제개입, 특히 실물경제(산업자본)에 대한 개입을 금융자본 혹은 금융자본이 지배하는 시장에 맡기기 위한 것이었다고 분석할 수도 있다. 이런 점에서 김대중 정부의 거시경제조절이 시장에 의해 대체되었다고도 할 수 있는데, 이는 신자유주의 조절의 중요한 특징인 것이다(조명래, 2002, pp. 360-361).

금융위기 극복 과정에서 한국의 국가가 금융시장에서 차지하는 역할은 너무나도 자연스럽게 최소화되었고, 세계체제 안에서 한 국가가 차지하는 비중 또한 최소화되었다. 그리고 금융시장은 금융위기 극복 과정에서

더욱더 개방되었고, 국가는 신자유주의적인 조절만을 담당하는 개체로 전락하게 되었다. 거기다가 개방된 시장은 세계체제 안에서 국가가 세계 시장에서 활동하는 하나의 행위자로 인식되게 만들었다. 결국, 이러한 상황은 ‘시장을 규제할 수 있는 국가의 능력’을 저하시켰고, ‘시장에 개입을 통해 시장 실패를 해결할 수 있는 국가의 자율성’마저 침식시켰던 것이다. 이러한 상황 속에서 금융위기 이전에 이미 많이 침식되었던 ‘국가 능력’과 ‘국가의 자율성’을 어느 정도 회복함으로써, 지나친 ‘신자유주의적 규제국가’로의 전환을 막고자 했던 한국 국가의 의도는 성공하지 못했고, 국가의 역할은 일방적으로 최소화되었다.

## 2. 분석 결과

지금까지의 논의를 종합해 본다면, 위기 이후 한국 국가의 성격 전환은 발전국가를 (위기 이전보다) 더욱더 벗어나고 일탈하려는 성향이 두드러지는 것으로 집약할 수 있다. 즉, 국가 성격 전환의 이러한 성향을 합쳐보면 한국의 국가는 위기를 거치면서 ‘신자유주의 탈발전국가’로서 유형과 성격이 옮겨가고 있다고 분석할 수 있다는 것이다. 지금까지의 분석으로 찾을 수 있는, 한국에서 금융위기 이후 나타나고 있는 신자유주의 탈발전국가로서의 특징들을 정리해보면 아래와 같다(조명래, 2002, pp. 365-367).

첫째, 신자유주의 탈발전국가는 국가 조절의 지향이 과거와 같이 양적 성장과 발전을 위한 생산요소의 배분이나 사회계급관계를 유지하는 데 있는 게 아니라, 개방화 시대의 국민경제의 국제 경쟁력을 도모할 수 있도록 사회체제 전반의 효율성을 향상시키고자 한다.

둘째, 그런 만큼 조절 양식에서는 국가 역할이 시장기능과 경쟁원리를 존중하고 실현하는 데 역점을 둬으로써 이른바 신자유주의 경향을 띠고

있다. 과거 발전국가에서도 시장질서를 존중했지만, 개입 방식에서는 '시장 질서형성' 자체를 위해 반시장적인 방식과 직접적인 개입 방식에 의거했다면, '신자유주의적 탈발전국가'에서는 '시장기능 활성화'를 위해 시장경쟁 방식이나 간접적인 개입 방식에 의존하고 있다.

셋째, 탈발전국가의 지배적인 이념은 신자유주의지만, 시장의 자율성에 전적으로 의존하는 서구의 신자유주의와 달리 일정 정도의 국가개입을 통해 시장질서와 기능이 유지되는 특성을 가지고 있다. 시장질서와 시장기능이 시장 자체의 자율적 조절에 의해서라기보다 국가의 간섭과 조절을 매개로 유지된다는 점에서 탈발전주의 국가의 신자유주의는 질서자유주의와 유사하다고 할 수 있다. 시장주의를 택하면서 국가에 의해 조절되는 것은 시장에 대한 믿음이 불완전하고 시장 자체가 아직도 공정한 게임을 할 만한 여건을 가지고 있지 않다고 생각되기 때문이다. 이런 점에서 '신자유주의적 탈발전국가'는 시장의 공정한 게임과 질서를 규제하는 이른바 '규제국가(regulatory state)'와 비슷하다 할 수 있다.

넷째, 국가개입을 매개로 한 시장질서와 규범의 유지는 국제경제에서 수출주의 경제의 경쟁력을 도모하는 것을 궁극적으로 지향한다. 시장 경쟁력을 전제하는 만큼 '신자유주의적 탈발전국가'의 조절에는 '시장에 대한 조절'과 '시장을 위한 조절'의 요소를 동시에 가지고 있다고 볼 수 있다. 전자는 발전국가의 유산이라면, 후자는 발전국가의 유산을 벗어나 시장 자체에 의한 조절체제로 나가는 경향의 반영이다. 이 점에서 한국의 신자유주의 국가는 서구의 신자유주의 국가 유형인 규제국가와는 다르다고 할 수 있다. 즉, 한국의 신자유주의 국가는 국가주의(개입주의)를 바탕으로 시장주의 조절을 활용하고 있는 중간적이면서 과도기적 성향을 띠고 있다고 분석할 수 있다.

이러한 전망을 하게 되면, 신자유주의적 탈발전국가는 국가 역할의 약화

내지 위축을 의미하면서, 동시에 지구경쟁 시대 자국의 상품생산과 유통을 위한 조절역할을 보다 적극적으로 수행하는 이중의 측면을 가지고 있다고 할 수 있다. 전자는 이른바 ‘세계화(Globalization)’의 강화로 국가 역할이 위축되는 것을 전제한다면, 후자는 지구경쟁체제를 유지하기 위한 ‘시장관리자’ 혹은 ‘경쟁촉진자’로서의 국가 역할이 새롭게 강화되는, 그래서 국가주의가 부활하는 것을 전제하기도 한다(Jessop, 2003). 위기 이후 한국의 진행상황은 ‘규제국가’ 혹은 ‘지구주의의 유형’으로 전환하고 있는 것으로 보이지만, 이 연구의 질문 자체가 아직 진행 중인 질문이다.

## 제4절 결론

본 연구는 한국의 국가가 ‘신자유주의적인 규제국가’로의 가속화된 경로를 타고 있는 ‘신자유주의 탈발전국가’로 전환하고 있고, 그에 따라 국가의 역할이 일방적으로 최소화되고 있는 것을 보여 주고 있다. 이것을 100% 단정적으로 말할 수는 없지만, 분명한 것은 하나의 ‘경향성’으로서 이러한 상황이 진행되고 있음이 명백하다는 점이다. 이 논문은 이를 ‘발전국가의 긍정적 속성의 회복’이라는 개념으로 포착하려 했고 실증적인 연구를 통해 ‘발전국가의 변화 과정’도 추적하고자 했다.

한국의 발전국가는 1997년 금융위기 이전에도 변화하고 있었고, 그 변화양상은 ‘탈발전국가’의 방향성을 지니고 있었다고 볼 수 있다. 하지만, ‘규제국가’의 개념으로 한국 발전국가의 변화를 설명하려고 하지 않는 것에서 볼 수 있듯이, ‘탈발전국가’의 방향성이란 결국, 한국의 발전국가가 여러 가지 요소로 인해서 발전국가의 긍정적 요소로 평가 받을 수 있었던 ‘국가능력성’, ‘국가자율성’이 약화되고 있었고, 그 근본적인 배경 속에는

각 주체들 간의 약화된 '내부응집력', '연계된 자율성'이 있었으며, 또한 관료들의 '관료적 합리성'은 점점 약해져 가고 있었다는 것으로 그 변화의 특징을 설명할 수 있다는 것이다. 이러한 변화 과정 속에서 금융위기가 찾아왔고, 따라서 그 극복 과정은 약화된 여러 긍정적인 발전국가적 속성을 회복하기 위한 과정이었다고도 말할 수 있는 것이다. 다시 말해서, 금융위기의 극복 방법으로 주로 실시된 '금융개혁'은 결국 한국에서는 긍정적인 발전국가적 속성을 회복하기 위한 과정이었다고도 말할 수 있다는 것이다.

하지만 이 연구의 기본분석에서 살펴본 것처럼 '공적자금'과 '금융감독체계 개편'이 국가의 목적에 부합하는 결과를 달성하지 못했고, 그 과정 속에서 관료들은 시민들의 신뢰를 더욱 잃게 되는 상황을 맞이하였다. 다시 말해서, 금융위기 극복 과정에서 긍정적인 발전국가의 속성을 회복하여 국가의 역할을 강화하고자 했던 국가의 의도는 성공하지 못했고, 국가의 역할이 최소화되는 경향이 있었다는 것이다. 공적 자금의 투입보다는 회수에서 국가의 역할이 중요했지만 잘 회수되지 못했고, 금융감독체계 개편에서도 결국 국가의 개입이 최소화되는 방향으로 개혁이 진행되었으며, 관료들은 그 자신들의 잘못된 행동으로 시민들에게 신뢰를 주지 못했다는 것이다. 발전국가의 대표적 속성들은 모두 금융위기 이전보다 더 약화되었고, 이는 결국 국가를 시장의 규제자가 아닌 시장에서 활동하는 또 하나의 경제 주체로 전락시키는 결과를 초래했던 것이다.

이러한 결과를 좀 더 세부적으로 살펴보았던 심층분석에 의하면, 금융위기 이전에 '탈발전국가'로의 전환을 가속화했던 여러 요소들이 금융위기 이후에는 이러한 방향성에 더욱더 강한 영향을 미치면서 결국, 한국의 국가가 '신자유주의적 규제국가'로의 방향성을 강하게 가지는 '신자유주의적 탈발전국가'로 변화하게 만드는 결정적 요인이 되었다는 결과를 도

출할 수 있었다. 무엇보다도, 금융위기 극복 과정에서 새로운 지배연합이나 관료제 안의 내부적 분열은 나아지지 않았고, 신자유주의적인 관료들은 국가기구를 지배하는 위치에까지 오르게 되었다. 결국 이런 것들이 국가의 전환을 ‘신자유주의’적으로 진행하고자 하는 정책 조합으로 나타나게 되었기 때문에, ‘신자유주의적 규제국가’로의 빠른 전환을 막아보고자 했던 국가의 의도는 성공하지 못했었다고 분석할 수 있었다. 또한 금융위기 극복 과정에서 국가-(시민)사회, 국가-세계체제, 국가-금융 간의 역학관계와 상호대응이 금융위기 이전에 이미 많이 침식되었던 ‘국가의 능력’과 ‘국가의 자율성’을 어느 정도 회복시키는 방향으로 작용하지 못했고, 오히려 ‘신자유주의적 규제국가’로의 전환을 가속화하는 역할을 수행하면서, 발전국가의 긍정적 요소를 어느 정도 복원하고자 했던 국가의 의도도 성공하지 못했었다고 분석할 수 있었다.

한마디로, 이러한 연결고리는 결국 한국 관료제의 변화가 1997년 금융위기 이후 실시된 금융개혁이 성공하지 못했던 가장 중요한 요소였음을 보여 준다. 금융위기 이후 한국의 국가가 발전국가의 속성을 회복하고자 했던 여러 정책들이 실패할 수밖에 없었던 것도 결국 발전국가의 속성을 가지고 있지 않던 한국 관료제에서 찾을 수 있다는 것이다. 특히, 내부적으로 실제 관료들의 구성에서 ‘신자유주의적 패러다임’을 신봉하는 관료의 비율이 높아지고 있었고(Song, 2016, p. 135), 관료들의 신념이 더 이상 예전과 같이 공적 이익을 사적 이익에 우선하지 않게 되고 있었던 것이다. 따라서 이러한 관료제의 변화는 결국 한국 국가의 전환에 매우 중요한 요소로 작용했음을 추론할 수 있다: 즉, 관료제의 변화는 한국의 국가가 금융위기 이전부터 경험하고 있던 ‘탈발전국가’로의 전환 과정을 가속화했던 가장 주요한 원인 중에 하나였다는 것이다.

결국, 이 연구의 분석은 금융위기 극복 과정에서 한국의 발전국가가 금

금융위기 이전의 ‘탈발전국가’로의 변화 과정을 ‘보완과 수정’ 속에서 겪었던 것이 아니라 ‘신자유주의적인 규제국가’로의 가속화된 경로로 갈아타고 있었으며, 이러한 변화 과정 속에서 자연스럽게 국가의 역할은 일방적으로 최소화되었다는 결론에 도달할 수 있었다. 거기다가 이 연구가 가지는 의의를 좀 더 자세히 살펴보면 대표적으로 다음 두 가지를 추가할 수 있다. 첫째, 이 연구는 에번스가 발전국가의 핵심적 개념은 ‘연계된 자율성(embedded autonomy)’이라고 했던 주장을 뒷받침한다. 에번스는 발전국가가 산업의 혁신에 성공할 수 있었던 요인을 사회에 대한 국가의 자율성과 연계의 균형에서 찾았다. 즉 에번스가 보기에 자율성은 발전국가의 본질이나 충분조건일 수는 없으며 사회, 특히 산업자본과의 연결망이 공존해야 한다는 주장을 펼쳤다. 다시 말해서, 외견상 상호 모순되는 연계와 자율성이 결합될 때 산업의 혁신을 위한 국가개입이 성공할 기반이 구축될 수 있고 따라서 이때의 국가를 ‘발전적’이라고 명명할 수 있다는 주장을 펼쳤다(Evans, 1995, p. 12). 요컨대 ‘연계된 자율성’은 응집력이 부재한 전제적 약탈국가의 거울역상(mirror image)으로서 발전주의 추진력의 동인이라는 주장이었다(Evans, 1995, p. 50). 거기다가 에번스는 ‘연계성’을 강조하면서 관료제의 중요성도 언급하였다. 즉, 에번스는 발전국가는 성과주의에 입각하여 조직적 응집력을 유도해 낸다는 점에서 베버주의적 관료제와 상당히 유사하면서도, 목표와 정책을 둘러싼 현상과 재협상이 끊임없이 이루어지는 사회와의 제도화된 통로, 즉 구체적인 연계를 유지하고 있다는 점에서 또한 베버주의적 관료제와 대조를 이룬다고 하면서(Evans, 1995, p. 12), ‘연계(Embeddedness)’는 베버주의의적 관료적 자율성이 이를 둘러싸고 있는 사회구조와 밀도 있게 연결되어 있는 것을 의미한다고 주장했다(Evans, 1995, p. 50). 그런데 이 연구에서는 금융위기 이후 한국의 국가가 더 이상 ‘연계’나 ‘연계된 자

율성'을 지니고 있지 않게 되었음을 여러 분석을 통해 보여 주었고, 결국 그러한 과정에서 한국의 국가가 국가의 역할이 최소화된 '신자유주의적 탈발전국가'로 변화하고 있다는 결론에 도달하였다. 결국, 이 연구는 금융위기 이후 '연계된 자율성'이 해체되는 과정을 자세히 설명한 후, 한국의 국가를 더 이상 발전국가가 아닌 다른 이름으로 명명하면서, 발전국가라고 불릴 수 있는 가장 핵심적 이념은 '연계된 자율성'이라는 에번스의 주장을 지지하는 결과를 도출했다고 할 수 있다.

둘째, 에번스는 실제 한국 발전국가의 변형을 검토하면서, 발전국가를 변형시키는 가장 중요한 도전세력은 자본과 신자유주의적 관료의 연합이 될 수 있다는 주장을 펼쳤는데(Evans, 1995, pp. 230-231), 이 연구는 이러한 주장을 실증적인 예를 통해 보여 주었다. 이 연구에서는 1997년 금융위기 이전 한국 발전국가의 변화가 결국 자본세력과 그를 뒷받침하는 신자유주의적 관료의 성장이 매우 중요한 요인으로 작용하였음을 보여 주었고, 그러한 과정에서 맞이한 금융위기는 이러한 연합의 무능력으로 촉발되었다고 볼 수도 있음을 보여 주었다. 그리고 무엇보다도 이 연구는 한국의 국가가 금융위기 극복 과정에서 실시한 금융개혁이 국가의 의도대로 진행되지 않고, 국가의 역할이 최소화되면서 금융위기 이전부터 진행되어 오던 '탈발전국가'로의 진행과정이 가속화된 이유를 '신자유주의적 관료제'에서 찾았다. 결국, 이 연구는 금융위기 이전과 이후 발전국가를 변형시켰던 가장 중요한 요소를 관료제의 변화와 함께 보여 줌으로써 에번스의 주장을 증명하고, 동시에 정치·경제적 조건이 급격하게 변하는데도 변화를 거부하는 제도의 속성이 있다는 Thelen and Steinmo (1992, p. 18)의 주장을 반증하는 결과를 도출했다고 할 수 있다.



제 5 장

## 한국 복지국가의 경제적 토대: 역사적 관점에서 본 ‘수출주의’

제1절 문제 제기

제2절 한국 자본주의의 기본 구조: 수출주의

제3절 외연적 수출주의의 형성과 발전

제4절 외연적 수출주의의 균열과 위기

제5절 외환위기 이후 수출주의의 변형: 내포적 수출주의

제6절 결론



# 5

## 한국 복지국가의 경제적 토대: << 역사적 관점에서 본 ‘수출주의’

### 제1절 문제 제기

한국을 비롯한 동아시아 국가들의 이례적인 경제적 성공과 도약은 그것을 가능하게 한 원인이 무엇인가라는 질문을 둘러싸고 학계의 많은 관심과 논쟁을 불러일으켰다. 대부분의 연구들은 공통적으로 한국의 급속한 경제성장이 수출 부문에 의해 주도되었다는 사실에 주목했다. 하지만 수출 부문의 성장과 정부의 경제정책 사이의 관계와 관련해서는 중요한 쟁점이 존재했다.

우선 ‘신고전파적 접근(neoclassical approach)’은 한국의 경제성장이 정부의 시장순응적(market-conforming) 경제정책에 따른 것이라 평가했다(Balassa 1982; Page 1993). 이 접근은 정부의 역할이 시장이 스스로 작동하기 위한 최소한의 조건으로서 ‘게임의 규칙’을 유지하는 데 있다고 보면서, 정부가 이러한 역할을 적절히 수행할 때에야 민간부문은 최적의 경제 성과를 달성할 수 있다고 주장했다. 신고전파적 접근은 이러한 주장의 근거로서 라틴아메리카 지역에서 수입대체산업화의 실패와 동아시아의 수출지향산업화의 성공을 대조시켰다. 즉 수입대체 산업화는 아직 규모의 경제를 보유하지 못한 산업 부문에 대한 정부의 보조금 지원 및 보호무역과 같은 시장역행적 국가개입을 전제로 하기 때문에, 시장왜곡과 비효율을 발생시켰다. 반면 수출지향 산업화는 기본적으로 자유무역을 전제로 하며 비교우위에 기반한 시장순응적 정책에 따른 것이었기 때문에, 수출 부문의 성장에 기반한 경제 성과로 이어질 수 있었다는 것이다.

이에 반해 ‘개발국가적 접근(developmental state approach)’은 민간시장행위자의 외부에서 최적의 발전전략을 추구하며, 시장을 지도(guide)하고 민간기업들을 규율하는 국가의 능력을 강조했다. 특히 신고전파적 접근의 해석과는 달리, 한국에서 수출 부문의 성장은 정부의 시장순응적 경제정책이 아니라 시장개입적 혹은 시장역행적인 경제정책에 따른 것이었다고 주장했다. 즉 시장요소의 가격을 정부가 의도적으로 조정하는 가격왜곡을 통해 수출기업에 막대한 특혜를 제공하는 동시에, 그 반대급부로 기업에 규율을 행사했다는 것이다(Amsden, 1990). 이뿐만 아니라, 세계시장에 대한 한국 경제의 개방적 성격을 강조하는 신고전파의 주장은 과장되었다고 비판했다. 한국 정부는 직접적인 방식으로 소비품목에 대한 수입을 엄격하고 일관되게 규제했으며, 오직 수출과 관련된 중간재와 자본재의 수입만을 허용했기 때문이다(Luedde-Neurath, 1986). 즉 차별적 과세, 투자계획, 국내시장 보호, 기술훈련, 자금조달, 심지어 경영에 이르기까지 다양한 수단들을 광범위하게 지휘하고 조율하는 ‘개발국가’의 역량이 수출 부문을 중심으로 하는 경제성장을 주도할 수 있었다는 것이다(Johnson, 1983).

이처럼 ‘신고전파적 접근’과 ‘개발국가적 접근’은 한국의 경제성장이 수출 부문에 의해 주도되었다는 점에서는 입장을 함께하지만, 수출 부문의 성장에 대한 한국 정부의 정책성격에 관해서는 상이한 입장과 해석을 보인다. 요컨대 신고전파적 접근은 시장법칙에 위배되지 않은 한국 정부의 시장순응적 정책이 수출 부문의 성과를 낳았다고 해석하는 반면, 개발국가적 접근은 시장에 대한 정부의 적극적 개입, 즉 시장을 규제하거나 시장을 의도적으로 왜곡하는 시장역행적 정책이 수출 부문의 성과로 이어질 수 있었다고 해석한 것이다. 두 입장은 ‘시장 대 국가’라는 틀에 근거하여 1990년대까지 한국 경제에 관한 주요한 논쟁점을 형성했으며, 외

환위기 이후에는 위기의 원인을 둘러싸고 두 입장 사이의 논쟁이 재개되기도 했다(신장섭, 장하준, 2004; Wan, 2008, pp. 141-148).

그런데 이와 같은 외형적 차이에도 불구하고, 두 입장은 모두 정부의 경제정책을 수출 부문 성과의 직접적인 원인으로 전제한다는 점에서 결정적 한계를 공유하고 있다. 시장의 작동을 단순히 지원할 뿐인 시장순응적 정책이든, 아니면 시장을 규제하고 시장 행위자를 규율하는 시장역행적 정책이든 간에 정부의 경제정책과 수출성장 사이의 인과관계는 명확히 확립된 사실인 것은 아니다. 실제로 신고전파적 설명은 개발국가론을 포함한 다양한 이론적·실증적 비판에 직면한 바 있으며(장하준, 2004), 개발국가론 역시 강력한 수출지원정책을 펼쳤던 많은 국가들 가운데 수출 부문의 성장에 성공하지 못한 다수의 반증 사례가 존재한다는 점에서 그 주장의 타당성 역시 의문시되고 있다(Castley, 1997).<sup>6)</sup> 결국 널리 확산된 기존의 통념과는 달리 한국의 수출주도성장은 단지 한국 정부의 정책적 성과만으로 설명될 수는 없다는 것이다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 한국의 수출주도성장을 온전히 설명하기 위해서는 지역적 차원의 역사적 동화에 주목할 필요가 있음을 강조한다. 물론 정부의 경제정책은 중요한 요소이지만, 그것은 필요조건일 뿐 충분조건이라고 할 수는 없다. 수출주도성장을 위해서는 적절한 정부의 정책 외에도 안정적인 해외 수요(수출시장)의 형성과 함께 기술 및 자본의 도입(수입시장)과 같은 조건이 동시에 충족되어야 하기 때문이다. 그

6) 한국에서 수출육성정책은 이미 이승만 정부 시기부터 추진되었으나, 이승만 정부에서의 수출육성정책은 그다지 큰 성과를 내지 못했던 반면 박정희 정부에서는 목표치를 초과달성했다. 그런데 주목해야 할 사실은 1960년대의 놀랄 만한 수출성고가 박정희 정부의 정책적 계획의 산물이 아니었다는 점이다. 즉 박정희 정부의 1차 경제개발계획은 최대의 수출 품목이 합판, 가발, 의류가 된다는 사실을 예측하지 못했으며, 2차 경제개발계획에서도 이 품목들의 지속적인 수출성장을 과소예측했다(Castley, 1997; 기미야, 2008; 박근호, 2017).

런데 이러한 두 조건은 정부가 행사할 수 있는 규제 범위를 넘어선 외부적 요인일 뿐만 아니라, 오히려 한국 정부의 수출 관련 정책의 실효성에 결정적인 영향을 미쳤다. 따라서 한국의 수출주도성장을 설명하기 위해서는 정부의 관련 정책과 함께 수출시장과 수입시장의 상황과 조건, 그리고 이 세 가지 조건 사이의 관계를 동시에 고려해야 한다. 이를 위해 본 연구는 정부정책에만 배타적 관심을 기울여왔던 대다수 기존 연구들의 한계를 넘어서기 위한 시도로서 ‘수출주의(exportism)’ 개념을 제시할 것이다.

다른 한편, 한국에서 수출주의는 1990년대 후반의 외환위기를 거친 이후 보다 강화된, 심지어 ‘극단화된’ 형태를 띠고 있다는 사실이 강조되어야 한다. 고도성장기라 할 수 있는 1970~80년대에 국내총생산 대비 수출 비율은 20~30% 수준을 보였으나, 외환위기 이후 고도성장이 종결된 2000년대 이후 오히려 이 비율은 빠르게 상승하여 40% 수준을 기록하고 있다. 외환위기를 전후로 한 한국 수출주의의 차이는 단순히 양적인 수준에만 그치는 것은 아니다. 우선 1960~70년대 수출의 증가는 언제나 더 빠른 속도의 수입 증가를 유발했기 때문에 만성적인 경상수지 적자구조에 기반하고 있었다면, 2000년대 이후의 수출주의는 경상수지 흑자구조에 기반하고 있다는 차이를 보인다.<sup>7)</sup> 또한 외환위기 이전에는 수출의 증가가 투자의 증가를 동반했던 반면, 이후에는 수출과 투자 사이의 연계가 해체되었고 그 결과 국내 경제에서 수출 부문과 비수출 부문 사이의 격차가 더욱 확대되는 ‘이중경제’의 경향이 나타나고 있다. 이러한 차이는 외환위기를 기점으로 한국의 수출주의가 새로운 단계로 변형되었음을 시사한다.

7) 2017년 한국의 경상수지는 851.4억 달러로, 독일(2960억 달러), 일본(1750억 달러), 중국(1625억 달러)에 이어 세계 4번째 수준이다.

이와 같은 문제의식에서 본 연구는 다음과 같은 질문을 제기할 것이다. 첫째, 한국 자본주의에서 수출주의는 어떠한 지역적·역사적 조건 위에서 형성되었는가. 둘째, 이러한 수출주의를 뒷받침했던 조건들은 1980년대 이래 어떠한 변화를 겪었는가. 셋째, 2000년대 이후 보다 '강화된' 수출주의가 등장한 배경은 무엇이며, 이러한 추세는 한국 자본주의에 어떠한 의미를 지니는가. 이 장은 이 세 가지 질문에 대한 답을 구하는 방식으로 구성된다. 2절에서는 '수출주의'의 개념화를 시도하며, 3절에서는 1960~70년대 한국 경제에서 수출주의가 형성되는 과정을, 그리고 4절에서는 이러한 수출주의가 기존의 지역적·역사적 조건들이 해체되는 과정에서 결국 1997년 외환위기에 이르는 과정을 추적할 것이다. 마지막 5절에서는 세계질서의 변화된 조건 위에서 '고강도 수출주의(intensive exportism)'로 규정될 수 있는 새로운 형태의 수출주의가 어떻게 등장했으며, 어떠한 의미를 지니는 것인지 살펴볼 것이다.

## 제2절 한국 자본주의의 기본 구조: 수출주의

수출주의란 2차 세계대전 이후 동아시아 경제에서 형성되었던 외향적(extraverted) 성장양식을 의미한다. 그런데 강조되어야 할 것은 수출주의는 추상적 유형화의 산물이 아니라, 특정한 역사적 조건의 산물이라는 점이다. 전후 미국 헤게모니 아래서 탄생했던 브레튼우즈체제의 국제기구들(예컨대 IMF, WTO, 세계은행)은 자유무역 중심의 안정적인 국제질서를 창출했다. 그런데 이러한 조건 위에서 수출주의를 가장 적극적으로 활용했던 지역은 바로 한국을 포함한 동아시아였다.

수출주의(exportism) 개념은 동아시아 경제를 '주변부 포드주의

(peripheral Fordism)'로 규정했던 기존의 파리학파 조절이론에 대해 영국의 조절이론가인 나이링 섬(Ngai-Ling Sum)과 밥 제솅(Bob Jessop)이 비판을 제기하는 과정에서 최초로 등장했다(Sum, 1994; Jessop and Sum, 2006). 즉 대표적인 파리학파 조절이론가인 리피에츠(Alain Lipietz)는 동아시아 국가들의 경제성장이 서유럽과 미국의 중심부 국가들이 주도한 경제적 구조재편의 결과라고 주장했다. 그에 따르면 중심부 포드주의 국가들이 이윤율 하락에 대한 대응으로 반숙련 부문 및 비숙련 부문을 반주변부로 이전하기 시작하면서 이들 지역의 주요 경제부문은 일차상품의 수출에서 제조업 수출로 이동하였고, 대신 중심부 국가들은 이들에게 제조업에 필요한 자본재와 중간재를 수출하거나 산업화에 필요한 자금을 대출하는 방식으로 고부가가치를 산출하는 새로운 수출 부문으로 전환할 수 있었다는 것이다(Lipietz 1991).<sup>8)</sup>

그런데 동아시아 경제에 관한 이러한 개념화에 대해 나이링 섬과 밥 제솅은 유럽과 북미 경제를 모델로 등장한 '포드주의' 개념을 무리하게 다른 지역에 적용하려는 유럽중심주의적 오류를 범한다고 비판했다. 이들에 따르면, 포드주의의 핵심적 요소는 국민경제 경계 내부에서 대량생산과 대량소비의 선순환적 결합에 있다. 그런데 동아시아를 비롯한 대부분의 발전도상국들의 내수시장은 만연한 저임금으로 인해 전체 인구의 다수를 차지하는 노동자계급의 소비가 아니라 상대적으로 규모가 제한된 중간계급의 소비에만 의존하며, 또한 케인스주의적 복지국가도 부재하기 때문에 대량생산과 대량소비 사이의 포드주의적 선순환이 구성되지 못했

8) 리피에츠는 세계적 포드주의(global Fordism)로의 포섭과 그에 따른 '수출대체전략'(export-substitution strategies)'을 동아시아 지역의 급속한 경제성장의 원인으로 지목하지만, 동시에 그 한계 역시 명확히 지적했다. 즉 중심부 국가로의 저렴한 소비재 상품의 수출에 의존하는 경제성장은 결국 노동의 과잉착취에 기초한 '유혈적 테일러주의(bloody Taylorism)'의 확대로 귀결되었을 뿐만 아니라, 내수시장의 저발전을 지속시켰다는 것이다(Lipietz, 1991).



다. 따라서 동아시아 경제를 '포드주의'라는 개념으로 파악하기는 부적합하며, 대안적인 개념이 필요하다는 것이다.

우선 미국과 유럽의 선진경제를 모델로 구상된 '포드주의 축적체제'의 이론을 살펴보자. '포드주의' 축적체제는 대량생산과 대량소비의 연관이 일국적 수준에서 자기완결적 구조를 갖는다. 이러한 이유로 1950~60년대 케인스주의 국가들에서 전형적으로 관찰될 수 있듯이, 정부의 경제정책은 주로 생산과 투자를 확대하기 위한 수요관리에 초점이 맞춰지는 경향이 있다. 또한 이 축적체제에서는 생산성의 향상이 임금 상승으로 이어지고, 임금 상승은 소비의 확대로 이어져 다시 생산성 향상이 촉진되는 순환구조에 의존한다. 따라서 임금소득자의 소비는 축적 과정상의 중요한 계기를 이룬다.

미국과 서유럽의 선진경제와는 달리 동아시아 경제는 자기완결적 축적 구조를 보유하지 못했다. 물론 리피에츠의 '주변부 포드주의' 개념 역시 이러한 측면을 일부 포착하지만, 동아시아를 '불완전한 포드주의' 혹은 '완성된 포드주의에 미달하는 초기적 포드주의'로 인식할 뿐 이 지역이 포드주의와는 완전히 별개의 논리로 작동하고 있다는 고유성을 파악하지 못한다. 또한 주변부 포드주의는 1960~70년대 라틴아메리카 국가들의 경험을 토대로 하고 있는 반면, 동아시아의 역사적 맥락과 경험을 반영하지 못한다는 한계가 있다(Jessop and Sum, 2006, pp. 159-160).

주변부 포드주의에 대한 대안으로 제시된 '수출주의 축적체제'의 이론은 주로 동아시아 경제를 대상으로 구상된 것으로서, 이 지역의 가장 중요한 특징으로 그 '외향성(extraversion)'에 주목한다. 즉 동아시아 경제는 국민경제 내부에서 완결된 축적순환을 보이지 않고, 투자재·중간재의 도입과 완제품의 판매 등 주로 해외시장과 연관된 축적순환에 많은 부분을 의존한다는 것이다. 즉 생산은 주로 세계시장에 대한 판매를 목적으로

하며, 경제성장 역시 이러한 해외판매를 위한 투자에 의해 큰 영향을 받는다는 점에서 외향적 논리(extraverted logic)에 의존한다. 따라서 자원의 동원과 배분이 주로 수출 부문에 집중되며, 수출경쟁력 강화를 위해 다양한 제도들이 조정되는 경향이 있다. 또한 수출주의 축적체제에서는 국내 수요보다는 해외 수요에 전적으로 의존하기에, 임금 상승은 소비를 촉진시키는 수요 확대로 인식되기보다는 생산비용의 상승으로 일면적으로 이해되는 경향이 강하다. 즉 수출주의 축적체제는 생산주의적인 편향을 강하게 띠기에, 임금 상승은 강하게 억압되고 국내 수요는 부차화될 가능성이 높다. 그리고 이 축적체제에서 결정적인 역할을 수행하는 해외 수요는 일국적인 통제력의 범위를 넘어서기 때문에, 해외 수요의 변동에 기민하게 대응하기 위해 주로 공급 측면의 관리에 주력한다(Sum, 1998; Jessop, 1999).

본 연구는 나이링 섬과 밥 제숍의 ‘수출주의 축적체제’ 이론을 수용하여 이 개념을 한국 자본주의의 분석에 활용할 것이다. 그리고 지역적이고 역사적인 조건에 주목하여 한국의 수출주의가 어떻게 형성되었으며, 어떤 변화를 겪었는지 살펴볼 것이다. 잘 알려진 대로 한국 경제는 주로 수출 부문을 중심으로 성장해 왔는데, 이때 수출주의 성장은 안정적인 수출 시장의 존재, 기술과 투자자본의 지속적 공급, 그리고 수출을 확대하기 위한 국내의 제도적 조건을 창출하고 관리하는 국가의 정책적 지원이라는 세 가지 요소가 존재할 때에야 비로소 가능했다(Castely, 1997). 즉 수출 부문에 대한 투자—수출의 증가—재투자로 구성되는 선순환은 이 세 요소가 안정적으로 결합할 때 비로소 가능한 것이다.

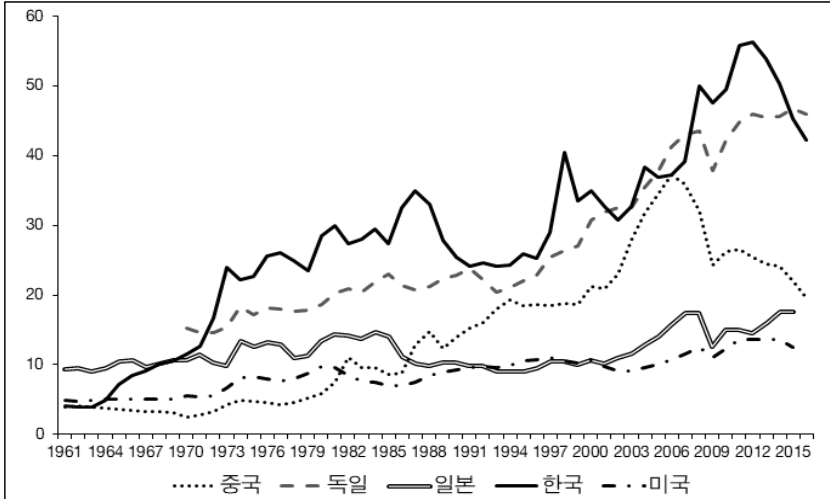
그런데 서로 대립적인 관점을 가지고 있는 신고전파와 발전국가론은 동일하게 이 세 번째 요소인 정부의 경제정책에만 배타적으로 집중하면서, 수출시장과 기술·자본공급이라는 두 요소는 자동적으로 ‘주어지는

것'으로 부당전제하는 한계를 보였다. 하지만 한국 자본주의의 성장경로에서 분명히 드러나듯이, 이 두 요소는 동아시아의 지역 동학에 의해 강하게 규정되었을 뿐만 아니라, 한국 정부의 수출육성정책은 이러한 지역적 동학에 의해 그 성과가 결정되었다고 해도 과언이 아니다. 따라서 한국에서 수출주의의 역사적 전개양상을 제대로 이해하기 위해서는 이와 같은 동아시아의 정치경제적 변동에 주목할 필요가 있다.

아래의 [그림 5-1]은 주요국을 중심으로 국내총생산 대비 수출의 비율을 보여 준다. 그림에 따르면 독일 및 중국과 함께 한국은 2000년 이후에 국내총생산 대비 수출비율의 급속한 증가를 경험했다. 그런데 여기서 주목해야 할 것은 이러한 수출비율의 추세에서 관찰되는 시기적 양상이며, 이를 근거로 한국 수출주의를 다음과 같은 세 시기로 구분해 볼 수 있다. 첫 번째는 1960년대부터 1980년대 후반까지의 기간으로서 수출의 비율은 약 5% 수준에서 30%대까지 상승하는 모습을 보인다. 두 번째는 1980년대 후반부터 외환위기 직전까지의 시기로서, 이 시기의 특징은 수출의 상대적 비율이 20% 중반 수준으로 감소했다는 것이다. 이와 같은 수출의 상대적 감소는 설비투자가 더 빠른 속도로 증가했기 때문이다. 마지막 세 번째는 2000년대 이후로서, 투자 및 소비의 상대적 정체가 동반되면서 수출 비율이 다시 비약적으로 상승하는 시기이다. 비록 2012년 50%를 넘어선 뒤, 다시 하락하여 40%대에 머물고 있지만, 이러한 수출 비율은 세계적으로 볼 때 매우 높은 수치이다. 결국 과거에 비해 한국의 수출주의는 외환위기 이후 더욱 강화된 것이다.

[그림 5-1] 국내총생산 대비 수출의 비율

(단위: %)



자료: World Bank

본 연구는 이와 같은 한국 수출주의의 역사를 ‘외연적 수출주의’에서 ‘내포적 수출주의’로의 전환이라고 규정하고자 한다. 여기서 ‘외연적(extensive)’과 ‘내포적(intensive)’라는 용어는 조절이론에서 빌려온 것이다. 예컨대 부아예(Robert Boyer)는 마르크스의 ‘외연적 축적’과 ‘내포적 축적’ 개념을 나름의 방식으로 재해석하여 전자의 경우를 오직 자본과 노동의 투입 증가를 통해 축적이 이루어지는 양상으로 이해하며, 후자의 경우를 단순히 생산 과정에 투입되는 생산요소의 양적 증가에 의해서가 아니라 기술혁신을 통해 생산성 향상이 동반되며 노동자들의 대량 소비가 축적의 조건으로 내부화되는 축적 양상을 지칭하는 것으로 이해한다(Boyer, 2017, pp. 88-94),<sup>9)</sup> 이러한 논의를 확장한다면, 수출주의 역

9) 물론 부아예에게 외연적 축적체제와 내포적 축적체제는 단선적이며 비가역적인 발전단계를 지칭하는 것은 아니다. 그에 따르면 초기의 자본주의는 외연적 축적체제에 기반했으

시 '외연적 수출주의'와 '내포적 수출주의'라는 서로 상이한 유형화에 기반하여 다음과 같은 시기 구분을 시도할 수 있다.

1960년대 중반 이후부터 1970년대까지의 한국 경제는 '확장적' 혹은 '외연적' 수출주의(extensive exportism)로 규정될 수 있다. 그 이유는 수출의 증가가 외생적이지만 안정적인 해외 수요를 바탕으로 자본 및 노동의 대규모 동원 및 투입 증가를 통해서 이루어졌기 때문이다. 이 시기의 해외 수요는 순수히 외생적으로 결정되기 때문에, 한국 정부와 기업이 수출 수요에 영향을 미칠 가능성은 극히 낮았다. 다만 한국 경제가 '삼각 무역체제' 내부로 포섭됨으로써 해외시장에 대한 수출접근성을 확보하게 되고 동시에 수출에 필요한 자본과 기술을 획득할 수 있는 통로를 제공받을 수 있었다. 그렇다고 이 과정에서 한국 정부가 수동적인 역할만을 담당한 것은 결코 아니었는데, 왜냐하면 국내 생산요소들을 최대한 동원하고 그 비용을 최대한 낮게 유지함으로써 수출 규모를 극대화하는 데 있어서 국가의 개입이 결정적이었기 때문이다. 그런데 외연적 수출주의 시기에는 비록 수출 규모는 빠르게 증가했지만, 그보다 더 빠른 속도로 수입이 증가하면서 경상수지 적자가 구조화되었다. 이뿐만 아니라 국가는 주로 우대금리의 형태로 금융지대(financial rent)를 제공하여 수출기업들을 보조했는데, 이는 기업들로 하여금 '출혈수출'을 감수하면서도 금융지대를 획득하기 위해 수출의 양적 확대를 추구하는 경향을 낳기도 했다. 이러한 상황에도 불구하고 외연적 수출주의가 지속될 수 있었던 이유는 이 시기에는 경상수지 흑자 그 자체가 목표가 아니라, 수출을 통한 투자의 확대, 그리고 투자자금을 조달하기 위한 해외차입의 지속가능성이 궁극적 목표였기 때문이다. 수출은 이러한 목표를 달성하기 위한 수단일 뿐

---

나, 20세기 이후 포드주의가 형성되면서 내포적 축적체제로 이행했다. 하지만 포드주의가 위기에 처했던 1970년대 이후에는 다시 노동의 배제와 그에 따른 불평등이 증가하면서 외연적 축적체제로 복귀했다(Boyer, 2017, p. 91).

이었다.

1980년대부터 외환위기 이전까지의 한국 경제는 외연적 수출주의의 위기국면을 형성한다. 이 시기에는 1960~70년대 외연적 수출주의의 성공이 그것을 가능하게 했던 지역적·국내적 토대와 조건들을 약화시키는 상황이 나타났다. 즉 3저 호황과 냉전 해체에 따른 삼각무역체제의 균열은 그동안 한국에 제공되었던 외연적 수출주의의 토대를 흔드는 계기였다. 냉전의 종결 이후, 미국은 한국의 수출상품에 대해 특혜를 제공했던 역개방정책을 중단하고 오히려 한국이 자국시장을 개방하도록 압력을 가하기 시작했고, 3저 호황 이후 일본 또한 마찬가지로 한국 기업에 대한 기술이전을 경계하는 입장으로 전환했던 것이다. 또한 국내적으로도 외연적 수출주의의 중요성 조건이었던 획일적인 노동역압과 배제가 점차 어려워졌다. 특히 1980년대 후반의 노동자대투쟁 이후 실질임금이 상승 국면으로 전환되면서 내수시장의 성장이 이루어졌고, 그 결과 국내 수요에 기반한 ‘한국형 포드주의’의 가능성이 전망되기도 했다. 하지만 1997년의 외환위기는 이러한 가능성을 폐쇄하고 한국 경제가 다시금 수출주의로 선화하도록 만들었다.

외환위기 이후 이렇게 재개되어 현재까지 지속되고 있는 새로운 수출주의는 ‘고강도’ 혹은 ‘내포적’ 수출주의(intensive exportism)로 규정될 수 있다. 이 시기에는 우선 양적 측면에서 수출의 비중이 급격하게 상승할 뿐만 아니라, 수출구조의 질적 변화를 동반하는 모습을 보인다. 즉 외연적 수출주의 시기와 비교해 볼 때, 국내 재벌의 세계화, 즉 생산설비의 해외이전을 매개로 수출 수요의 많은 부분이 대기업들의 내부거래를 통해 창출되고 있다. 수출 수요가 국내기업들의 국제적 네트워크를 통해 내부화되고 있는 것이다. 또한 이 시기에는 중국과 아세안 시장이 미국시장을 추월하여 가장 중요한 수출시장으로 부상하며, 지속적이고 안정적

인 경상수지 흑자구조가 성립된다. 이에 따라 만성적 적자구조에 따라 자본수입이 중요했던 외연적 수출주의와는 달리 내포적 수출주의에서는 환율관리를 위해 무역흑자를 다시 해외로 환류시키는 '자본수출'이 수출주의의 주요 조건이 된다. 중국과 아세안 지역에 직접투자가 이루어지거나 미국 증권시장으로 대규모 금융투자가 진행되는 방식으로 자본수출이 진행되는 것이다. 외연적 수출주의에서 해외 수요는 순수히 외생적 변수로 남아있었다면, 내포적 수출주의에서는 해외 수요의 주요한 조건들이 국내 자본과 정부에 의해 조정되는 모습을 보인다.

### 제3절 외연적 수출주의의 형성과 발전

#### 1. 삼각무역체제의 형성과 수출주의로의 전환

2차 세계 대전 직후 부상한 냉전질서는 동아시아에서 '수출주의'라는 새로운 정치적·경제적 전략이 등장하는 맥락을 구성했다. 즉 수출주의는 냉전을 배경으로 구상된 미국의 지역안보전략의 산물이었다. 한국과 대만은 사회주의에 대한 최종방어선으로 설정되었고, 이에 따라 미국은 특히 전쟁 이후 거의 괴멸상태에 있던 한국 경제에 대해 막대한 경제·군사 원조를 제공했다. 1950년대 미국의 대한국 경제원조액은 연평균 2억 달러를 상회했고, 1957년에는 3억 8300만 달러로 정점에 달했다. 여기에 군사원조와 주한미군 경비를 포함하여 미국이 지출한 실제적인 비용은 연간 10억 달러 이상이었다. 1950년대 미국의 대한국 원조는 당시 한국의 전체수입의 6분의 5에 해당하는 규모였다. 이는 다른 지역에 대한 미국의 원조 규모와 비교해 볼 때도 압도적으로 높은 액수였다(Cumings,

1984; Woo, 1991, p. 47).

하지만 이와 같은 대규모 원조는 지속될 수 없었다. 미국은 1950년대 후반 경상수지가 적자로 전환되고 연방정부 재정적자 또한 증가하기 시작하자, 막대한 원조부담에 따른 재정 압박에 직면했다. 이뿐만 아니라 대규모 원조의 효과를 둘러싸고 내부의 논쟁이 전개되었다. 대표적으로 로스토(Walt W. Rowtow)는 방위지원과 경제원조가 수원국의 의존성만을 강화시킨다고 비판하면서 대외정책 전환의 필요성을 강조했다(박태균 2007, p. 172). 문제는 냉전 국면에서 한국의 전략적 중요성을 포기하지 않으면서 그 비용을 감축하는 데 있었다. 결국 해법은 일본과의 비용분담이었으며, 그것의 전제는 동아시아의 지역 헤게모니로서 일본의 부흥 및 한국과 일본 사이의 경제관계와 외교관계의 복원이었다. 미국은 1950년대 후반부터 이러한 전환을 시도해 왔지만, 일본의 경제적 하위 파트너로 재진입하는 것을 거부하는 이승만 정부의 강력한 반발에 부딪히곤 했으며, 4·19혁명 이후에도 장면 정부와의 교감 아래 재추진되었지만, 5·16으로 인해 중도반단되고 말았다. 결국 미국을 중심으로 하는 한국과 일본의 경제적·외교적 협력관계의 수립은 1965년 한일 국교정상화의 형태로 박정희 정부하에서 이루어졌다.

잘 알려져 있다시피, 한일 국교정상화는 4·19 이래 최대 규모의 시위를 촉발시켰으며, 정부는 야당과 대학생들의 격렬한 반발을 진압하기 위해 계엄령을 선포해야 했다. 안보적 고려에 의해 추진된 미국의 '지역통합전략'은 이처럼 일시적으로 높은 사회적 비용을 치러야 했지만, 결국 한국, 일본, 미국에 대해 분명한 정치경제적 성과를 제공해 주었다. 우선 미군정 이후 미국상품의 '전용시장(captive market)'으로서 만성적인 대미 무역적자의 누적을 경험해 왔던 일본에 있어서 가장 시급한 문제는 무역불균형을 시정하는 것이었다. 무역불균형을 해소하기 위해서는 대미



무역적자를 아시아 국가들에 대한 무역흑자로 상쇄할 필요가 있었다. 바로 이러한 상황에서 가장 근접한 수출시장으로서 한국과의 교역정상화는 결정적인 문제였다. 다른 한편, 한국의 경우 1950년대 후반부터 미국의 원조가 감소하고 있는 현실에서 대안적인 외자조달창구가 반드시 마련되어야만 했다. 이러한 상황에서 일본과의 국교정상화는 일본으로부터 공공차관과 상업차관을 획득할 기회를 확대했을 뿐만 아니라, 청구권자금이라는 추가적인 자금을 조달할 수 있게 해 주었다. 또한 1차 경제개발계획을 성공시키기 위해 필요한 중간재·투자재의 안정적 공급원을 확보할 수 있었다. 마지막으로 미국의 입장에서 한국과 일본의 국교정상화는 '자유세계'의 최전선으로서 한국에 대한 비용 부담을 일본과 분담할 수 있는 계기였다. 다만 미국은 이러한 지역통합을 지속하기 위해서 한국의 수출상품에 대해 자국시장을 개방함으로써 한국 경제의 경제적 자생력을 강화할 필요가 있었다. 사실 미국의 안보전략 구상 차원에서 볼 때, 이러한 경제적 양보는 사소한 수준이었다. 오히려 원조에 투입되는 정부의 공적 비용을 감축시킬 수 있을 뿐만 아니라, 한국으로부터의 저렴한 상품 수입을 통해 국내시장에서의 인플레이션 압력을 완화할 수 있는 추가적 이점이 있었기 때문이다(Cumings, 1984; So & Chiu, 1995, p. 195; Arrighi, 2008, p. 570; 이완범, 1999, p. 196).

그런데 여기서 강조되어야 할 것은 미국의 주도하에서 성립한 미국-일본-한국(그리고 대만) 사이의 지역통합 또는 삼각무역체제가 한국의 경제구조가 수출주의로 전환되는 데 결정적인 계기였다는 점이다. 사실 초기의 박정희 정부는 당시의 라틴아메리카 국가들과 마찬가지로 수출을 통한 대외의존적 성장이 아니라, 국내 경제의 자기완결성을 강조하는 자립적이며 민족주의적인 공업화를 목표로 했다. 물론 수출의 증대는 다양한 목표 중 하나로 인식되었지만, 1차 상품 중심의 수출구조를 지향하는 등

소극적 역할만이 부여되었다. 왜냐하면 수출 부문의 확대는 대외의존성을 증가시키고 대외적 취약성을 악화시킬 우려가 클 뿐만 아니라, ‘자립적 경제건설’은 쿠데타를 정당화하는 핵심 명분으로 포기할 수 없는 목표였기 때문이다. 따라서 가장 우선적 목표는 국내시장을 확대하고 산업의 자기완결적 연관성을 확립하는 ‘자립적 혹은 내포적 산업화’로 설정되었다. 그런데 자립적 산업화 중심의 경제정책은 1963년에 이르러 실패했음이 명백히 드러났던 반면, 본래 대표적인 내수소비재산업이었던 면방직 제품의 수출이 1962년 말부터 예상치를 상회하여 빠르게 증가하면서<sup>10)</sup> 박정희 정부는 점차 수출의 중요성에 주목하기 시작했다(공제욱, 2005; 이완범, 1999).

수출 부문을 중심으로 하는 개방화 정책은 이미 1950년대부터 한국 정부에 대해 미국이 강력히 권고했던 것이었지만, 이승만 정부는 미국으로부터의 원조 규모를 극대화하는 데 주력하고 있었고, 미국의 지역통합전략을 통해 일본의 하위 파트너가 되기를 완강히 거부했다. 이러한 인식은 초기의 박정희 정부에도 그대로 이어졌다. 실제로 쿠데타 직후 박정희 정부가 입안한 제1차 경제개발계획에 내포한 자립경제구상은 미국으로부터의 대규모 원조자금을 전제로 한 것이었다. 이에 대해 미국 정부당국은 매우 비판적이었으며, 계획목표와 자금조달 방식의 비현실성을 지적하면서 계획을 수정하도록 압력을 가했다(이완범, 1999).

그런데 삼각무역체제로의 진입 이후 한국 정부의 경제정책과 경제구조

10) 1차 경제개발5개년 계획에서 예상되었던 주요 수출품은 비식용 원재료(철광, 중석, 흑연, 돈모 등), 식료품(농수산물), 광물성 연료(무연탄) 등과 같은 1차 산업제품으로서 1966년 까지 전체 수출에서 77%를 차지할 것으로 예상되었다. 하지만 예상과는 달리, 1962년 말부터 공산품 수출이 빠르게 증가하여 공산품의 수출 비율이 1960년 18%에서 1963년에는 52%, 1970년에는 84%를 차지했다. 이러한 급속한 성장을 주도했던 부문은 면방직 공업이었다(최상오, 2010a, p. 213; 2010b, p. 360). 면방직 공업이 내수소비재 산업에서 수출산업으로 전환하는 과정에 관한 연구로는 서문석(2009)을 참조할 수 있다.

를 '수출'을 중심으로 재편하도록 만들었던 가장 강력한 힘은 미국 정부의 직접적 압력이 아니라, 바로 이 체제하에서 자연스럽게 부상한 외자조달 방식의 변화, 즉 원조에서 차관(부채)으로의 전환이었다.<sup>11)</sup> 원조와 차관은 모두 해외로부터 도입된 자본이라는 공통점을 지니지만, 원조가 일방적인 증여이자 이전(移轉)인 반면 차관은 상환의무가 있는 부채라는 차이가 있다. 또한 원조에 있어서 가장 결정적인 요소는 공여국의 의지와 판단이라면, 차관에 있어서는 채무국의 상환 가능성이 가장 결정적 요소이다. 결국 지속적인 신규 차관을 도입하고 기존 차관의 만기를 연장하기 위해서는 상환 가능성을 높여야 하며, 상환 가능성을 높이기 위한 가장 좋은 방법은 안정적인 외화소득원으로서 수출을 확대하는 데 있었던 것이다(박찬중, 2015, pp. 62-64).

따라서 1965년경부터 시작된 박정희 정부의 '수출주의 드라이브' 정책으로의 전환은 면밀한 계획에 따른 결정이었다기보다는 원조경제에서 부채경제로의 이행에 의해 강제되었던 상황적 선택의 산물이었다(이병천, 1999; 윤상우, 2005, p. 148; 박태균, 2007; 기미야, 2008). 원조가 주요한 자금조달통로였던 1950년대에 이승만 정부가 주력했던 것은 정치 외교적 통로를 통해 미국의 원조 규모를 최대화하거나 '복수환율제'를 채택하여 원조의 국내 효과를 극대화하고,<sup>12)</sup> 이 자금을 통해 수입대체산업을 육성하는 데 있었다. 반면 원조 규모가 빠르게 축소되고 원조를 대체

11) 물론 미국은 박정희 정부의 1차 경제개발계획에서 전면화되었던 수입대체적인 자립화 전략을 비판하면서, 수출지향적인 개방경제의 필요성을 강조했다. 하지만 이와 같은 수출의 강조는 국제수지 개선을 위한 방안 중 하나로 제시되었을 뿐이다. 즉 이는 1960년대 후반부터 전면화되었던 박정희 정부의 적극적인 수출주의와는 거리가 있었다(이완범, 1999, pp. 103-104).

12) 당시 이승만 정부는 단일한 기준환율이 아니라 협정환율(예컨대 대충자금환율, 공정환율, 유엔균환율)과 시장환율(수출불환율 및 미본토불환율) 등 다양한 기준의 환율이 동시에 통용되는 '복수환율제'를 운용했다. 그럼으로써 원조효과를 극대화하기 위해 시장환율보다 공식적인 협정환율을 의도적으로 낮추는 '저환율정책'을 고수했다.

하여 차관과 같은 부채가 대안적 자금조달의 형태가 되었던 박정희 정부 시기에는 차관의 지속적이고 안정적인 도입을 위한 경제적 조건의 창출이 중요해졌다. 즉 수출의 증대를 통해 수출 달러의 안정적인 유입을 창출하고 이러한 현금 흐름을 바탕으로 원리금상환 가능성을 높임으로써 신규 차관의 도입과 기존 차관의 만기연장을 도모해야 했던 것이다. 이렇게 본다면 “박정희 정부의 수출육성정책은 목적으로서가 아니라 수단으로서 채택되었다”는 해거드(Stephan Haggard)의 지적은 전적으로 타당하다고 볼 수 있다(Haggard, 1994, p. 114). 한국의 수출주의는 경제성장에 필요한 해외자본, 즉 차관을 조달하기 위한 수단으로 ‘발견’되었고, ‘선택’되었던 셈이다. 이에 따라 해외로부터의 차관규모가 증가할수록, 수출의 규모 또한 확대되어야 했다.

이처럼 삼각무역체제로의 진입은 한국 경제의 기본 구조를 수출주의로 전환시켰던 결정적 계기였다. 수출주의로의 전환은 다음과 같은 변화를 야기했다. 첫째, 주요 수출시장으로서 미국의 부상이다. 1960년대 초반까지 한국 경제에서 가장 큰 수출시장은 일본이었으며, 주요 원료와 자본재의 수입처는 미국이었다. 하지만 삼각무역체제 내부로 포섭된 1960년대 후반부터는 이러한 구도가 반전되기 시작했다. 즉 자본재·중간재의 주요 수입처로서 일본이 부상했던 반면 미국으로의 상품 수출은 빠른 속도로 증가하여 1968년에는 전체 수출의 50.3%(일본은 19.8%)를 차지했다. 이는 일본자본에 의한 직접투자의 확대가 큰 영향을 미쳤다. 1960년대 후반 이후 일본기업들의 직접투자에 따라 국내기업과의 합자회사 및 투자회사의 숫자가 증가했는데, 이들 기업은 대부분 수출 성향이 매우 높아, 주로 일본 본국이나 미국시장으로의 수출을 목표로 했다. 예컨대 1970~1974년에 순수 국내기업의 수출은 5배가량 증가했지만, 외국인 투자기업의 경우 11배의 수출 증가를 보였다(Castley 1997). 이처럼 일

본 투자기업의 주도로 한국의 수출 실적은 뚜렷하게 호조를 보이면서, 1962년 5480만 달러였던 수출 규모가 10년 만인 1972년에는 16억 2410만 달러로 거의 수직적으로 상승했다. 특히 수출 품목 가운데 공산품이 차지하는 비율은 1959년 12.5%에서 1968년 74.3%로 급증했다.

둘째, 주요 자본 공급원으로서 일본의 부상이다. 한일 국교정상화 직후 일본으로부터의 상업차관이 크게 증가했다. 1965년 미국의 차관공여액은 불과 330만 달러에 지나지 않았던 반면, 일본의 공여액은 7080만 달러에 달했으며, 대부분은 제조업 부문에 집중되었다. 특히 1965년부터 1970년까지 상업차관의 대부분은 주로 공급자신용(자국의 수출입은행을 통해 수출업자가 수입업자에게 제공하는 신용)의 형태를 띤 것이었다(상업차관의 78%). 즉 일본기업들이 중간재와 자본재를 한국에 수출하면서, 판매대금을 신용으로 제공한 것이다. 공급자신용에 기반한 일본으로부터의 수입은 1969년 한국의 전체 수입의 42.5%에 달했다. 이는 일본이 한국에 대해 실물자본(중간재 및 자본재)과 금융자본(상업차관)의 동시적 공급원 기능을 담당하게 되었음을 의미했다. 물론 1970년대부터는 자본 공급원으로서 일본의 역할은 축소되기 시작하는데, 그 이유는 1차 석유 위기 이후 산유국들의 풍부한 달러가 다국적은행으로 유입되면서 상업차관 가운데 미국계 다국적은행들의 뱅크론(bank loan) 규모가 급속히 증가했기 때문이다. 해외로부터 공급된 이와 같은 자본은 1961~66년 2790억 원에서 1967~71년에는 1조 1340억 원으로 증가했으며, 이에 따라 국내총투자 역시 같은 기간 5820억 원에서 2조 8690억 원으로 증가했다(사공일, 1993, p. 28).<sup>13)</sup>

13) 한국의 수출주의적 전환에서 일본의 역할은 자본 공급의 기능에 그치지 않았다. 예를 들어 일본 종합무역상사들은 한국 수출의 절반을 책임졌다. 특히 한국에서 일본으로 수출하는 대부분의 거래는 거의 확실히 이들 상사에 의한 것이었다. 또한 제3국으로의 수출 역시 일본 종합무역상사의 네트워크가 매우 중요한 역할을 수행했다. 이들의 존재 없이는 한국 상품이 세계시장에 진출하는 데 성공할 수 없었을 것이다. 다만 1970년대 중

요컨대 한국의 삼각무역체제로의 진입은 미국 시장을 목표로, 일본경제에 중속적으로 편입되는 경제구조를 창출했다. 그리고 이 과정에서 한국 경제는 수출주의적 전환을 경험했다. 즉 차관(부채)의 형태로 유입되는 해외자본에 의존하는 투자와 그에 따른 경제성장이 지속되기 위해서는 끊임없이 수출 규모를 확대해야만 하는 자기강화적 과정이 만들어진 것이다.

수출이 해외로부터의 자본수입의 조건이라는 사실이 명백해짐에 따라, 박정희 정부는 내포적 공업화 전략을 추진했던 1차 경제개발5개년계획을 수정해야만 했다. 그 결과 수정계획을 수립하여 1960년대부터는 ‘수출제일주의’를 전면화하기 시작했는데, 수정계획의 핵심은 차관으로 도입한 자본재를 활용하여 국내산업의 역량을 증진시키고, 동시에 수출 부문을 집중 육성하여 획득한 수출달러로 차관을 상환한다는 논리였다. 그런데 결정적 문제는 차관이 투입되는 부문과 차관의 상환을 위해 외화를 획득할 수 있는 부문이 상이하다는 데 있었다. 즉 차관이 주로 투입되었던 부문은 전력, 철도, 도로 등의 사회간접자본과 그동안 원조와 수입에 의존했던 정유, 화학, 제철, 시멘트 등과 같은 수입대체 부문이었던 반면, 주요한 수출 부문은 섬유, 합판, 가발 등의 경공업 부문이었기 때문이다.<sup>14)</sup> 이는 해외차입-투자-수출-상환-해외차입이라는 선순환을 지속하기 위해

---

반 이후 재벌 기업들이 독자적으로 종합무역상사를 설립하면서, 한국 수출의 점차 많은 부분을 책임지기 시작했다. 1977년 이들 무역상사는 한국 총수출의 4분의 1을 차지했고, 1979년에는 34%, 1982년에는 48%를 차지했다(Castley, 1997).

- 14) 전통적인 입장은 한국이 ‘수입대체’ 전략에서 ‘수출지향’ 전략으로 이행하면서 비로소 경제성장에 성공했다고 보았다. 그러나 1990년대 이후 등장한 수정주의적 입장은 전통적 입장에 내포된 단선적이고 단계론적인 주장이 사실에 부합하지 않는다고 비판한다. 요컨대 박정희 정부의 경제정책은 정형적인 수출지향 전략으로 일면적으로 파악될 수 없으며, 수입대체 전략이 언제나 동반되었다는 것이다. 즉 1960년대부터 면방직, 합판, 신발, 가발 등의 경공업 부문에 대한 수출지향정책과 함께 철도, 전기, 시멘트, 통신, 정유, 비료화학산업 부문에서의 수입대체전략이 병행되었다는 점에서 ‘복선형발전전략’으로 규정될 수 있다(이병천, 1999; 장하원, 1999; 기미야, 2008).

서는 이러한 부문 간 불일치를 조정하기 위한 개입이 뒷받침되어야 함을 의미했다. 즉 해외차입에 기반한 경제성장을 지속시키기 위해서는 해외차입과 수출 사이에 더욱 긴밀한 상호연관을 확립해야만 하며, 따라서 해외로부터 도입한 차입자금을 수출 부문으로 집중시킬 필요가 있었다. 이를 통해 경제성장과 동시에 원리금상환 능력을 제고하고 안정적인 해외차입이 가능하도록 해야만 한다는 것이었다. 결국 1960~70년대의 수출주의 시기에는 이러한 조정역할을 담당할 수 있는 국가의 개입이 절대적으로 요구되었다. 요컨대 이 시기의 수출주의는 '개발국가(developmental state)'를 필요로 했던 것이다.

## 2. 금융지대를 통한 수출주의의 '외연적' 확대

박정희 정부에서 국가의 조정역할은 우선 수출 부문의 육성을 통해 해외로부터 안정적 자본조달의 조건을 마련하는 데 초점이 맞춰졌다. 정부는 수출목표를 설정하고 이것을 민간에 강제하기 위해 '수출책임제'를 도입하였다(최상오, 2010b). 수출에 보다 유리한 조건을 조성하기 위해 원화 가치의 인하를 단행했다. 그 가운데 가장 강력한 수단은 1961년 쿠데타 이후부터 국가가 직접 소유하고 통제했던 은행이었다.<sup>15)</sup>

정부는 국가소유 은행을 매개로 '수출금융'과 같은 신용정책을 통해 개별 기업들에 대해 수출주의적 규범과 규칙을 강제할 수 있었다. 여기서 수출금융이란 수출기업들에 대해 시장금리보다 낮은 수준의 금리로 신용을 제공함으로써 수출 부문으로 유인하는 신용정책을 의미한다. 특히 수

15) 일본의 '개발국가'와 한국의 '개발국가' 사이의 가장 중요한 차별점은 여기서 발견된다. 즉 전쟁 이전 일본의 자이바츠는 항상 은행을 소유했고, 이러한 은행으로부터 직접적인 신용대출능력을 보유했다. 반면 한국의 재벌은 고유한 신용대출능력을 보유하지 못했기 때문에, 언제나 국가에 의존해야 했으며, 이것이야말로 한국 개발국가의 핵심적 수단이자 권력의 원천이었다(Cumings 1984).

출신용의 활용은 앞서 언급했던 ‘불일치’ 문제를 해결할 수 있는 가장 핵심적인 수단이었다. 요컨대 해외로부터 도입한 자본이 비수출 부문으로 유입되는 것을 예방하고, 해외차입-투자-수출-상환-해외차입이라는 선순환을 지속시키기 위해 박정희 정부는 수출금융을 매개로 해외차입과 수출 사이의 연계를 강화하였던 것이다. 수출금융은 ‘신용할당’과 ‘우대금리’라는 수단을 통해 해외차입자금을 수출 부문에 효율적으로 집중 전달하고, 수출 부문을 육성할 수 있었다.

이와 같은 수출신용을 매개로 국가는 이승만 정부의 원조경제 하에서 수입특권을 누리면서 내수시장 수요에 의존해 왔던 재벌들을 수출주의 전략으로 유인할 수 있었다. 예컨대 기업들이 수출신용장(L/C)을 증빙하면, 자동대출을 허용하고 수출 실적을 기반으로 외채에 대한 지급보증을 제공했다. 국가는 수출과 신용을 관련시켰고, 수출 실적에 따른 신용의 접근도를 차등화했던 것이다. 이러한 수출금융의 규모는 지속적으로 확대되었다. 1961~65년에 예금은행의 총대출금 중 수출금융의 비율은 4.5% 수준이었으나, 1966~72년 7.6%를 거쳐, 1973~81년에는 13.3%까지 상승했다. 또한 수출금융의 금리수준은 일반대출금리에 비해 현저히 낮은 수준을 유지했다. <표 5-1>에서 확인할 수 있듯이, 일반용자와 수출용자 사이의 금리 격차는 같은 기간 평균 8.9%포인트, 17.1%포인트, 7.6%포인트를 보였다(Cho & Kim, 1997, pp. 36-37). 수출용자에 적용된 이러한 수준의 특혜는 수출 부문에 대한 일종의 보조금으로서 기능했다. 이에 따라 수출용자의 형태로 제공된 보조금은 수출기업들로 하여금 비용 부담을 낮추고 가격경쟁력을 확보하여 수출경쟁력을 개선시킬 수 있게 해 주었을 뿐만 아니라, 수출용자를 통해 금융지대(financial rent)를 확보할 기회를 제공해 주었다. 기업들은 정부가 주도하는 수출주의에 동참함으로써 금융지대를 확보할 수 있었고, 이렇게 확보된 자금을



사채시장에서 융통함으로써 추가적인 수익을 올리기도 했다. 이처럼 수출용자의 특혜금리는 더 많은 기업들을 수출 부문으로 유인하는 '당근'의 역할을 수행했다.

그런데 수출금융에 제공된 특혜금리는 수출 부문의 육성에 기여했지만, 동시에 부작용 또한 양산했다. 즉 기업들은 오히려 수출 증가 그 자체가 아니라, 수출용자를 통한 금융지대를 확보하는 데 몰두하기 시작했던 것이다. 정부는 수출 실적과 금융지원을 연계했기 때문에 수출 규모가 증가하는 기업일수록 저리의 용자에 대한 접근성을 확대함으로써 지대수입을 증가시킬 수 있었다. 한 추계에 따르면, 이러한 용자를 통한 경제적 지대의 규모는 1969년의 경우 국민총생산(GNP)의 26.5%에 달할 정도였다(김낙년, 2002, p. 133).

〈표 5-1〉 수출용자와 일반용자의 금리 추이

(단위: %)

연도	일반용자	수출용자	사채금리	연도	일반용자	수출용자	사채금리
1960	17.5	-	-	1970	24.0	6.0	50.2
1961	17.5	-	-	1971	23.0	6.0	46.4
1962	16.6	9.13	-	1972	17.5	6.0	39.0
1963	15.7	-	52.6	1973	15.5	7.0	33.2
1964	16.9	8.0	61.8	1974	15.5	9.0	40.6
1965	18.5	6.5	58.9	1975	15.5	9.0	47.9
1966	26.0	6.0	58.7	1976	16.0	8.0	40.5
1967	26.0	6.0	56.7	1977	16.0	8.0	38.1
1968	25.8	6.0	56.0	1978	17.0	9.0	41.7
1969	24.5	6.0	50.2	1979	18.5	9.0	42.4

자료: 한국은행(각 연도), 경제통계연보).

실제로 당시 다수의 기업들은 이러한 금융지대의 획득을 목표로 수출 물량을 확대하기 위해 수출가격을 생산비 이하로 낮춤으로써, 수출이 증

가할수록 오히려 손해를 보는 ‘출혈수출’을 감행하는 경우도 많았다. 예컨대 수출 실적이 양호했던 면방직 산업의 경우에서조차 수출 달러당 51.1원의 손실을 보았을 정도로, 기업들은 수출 그 자체를 목표로 설정하기보다는 시장금리보다 낮은 저리자금을 획득하기 위한 수단으로 인식했던 것이다(김양화, 2001).<sup>16)</sup> 정부의 입장에서도 이와 같은 수출기업의 단기적 수익성 압박은 큰 문제로 인식하지 않았다. 왜냐하면 수출을 통해 외화유입이 안정적으로 지속되는 한, 해외로부터 추가적인 외채를 도입할 수 있었을 뿐만 아니라 만기가 도래한 부채를 새로운 부채로 차환(refinance)할 수 있었기 때문이다. 그리고 이 과정에서 기업들은 투자를 통해 실물자산을 확대함으로써 외형적 성장을 달성할 수 있었고, 국가는 경제성장과 고용규모 증대라는 거시경제적 목표를 실현할 수 있었다. 결국 이 시기의 수출주의는 수출금융이라는 수단을 통해 지속적으로 수출규모의 확대가 이루어지는 ‘외연적 수출주의(extensive exportism)’의 논리를 따랐다. 그러나 외연적 수출주의는 매우 불안정한 토대에 기반한 것이었다. 왜냐하면 수출 실적과 금융지대를 결합함으로써 수출주의의 양적·외연적 확대를 추구했던 정부정책은 최고 수출 실적을 달성한 기업들이 곧 최대 채무기업인 모순적 상황을 만들어 냈기 때문이다. 예를 들어, 1971년 제8회 ‘수출의 날’ 행사에서 포상받은 대부분의 기업들은 부실기업들이었을 정도였다(이정은, 2010, p. 260).

16) 1960년대 후반까지 한국의 수출은 주로 노동집약적 산업에 집중되어 있었고, 이 부분의 수출경쟁력은 대개 낮은 상품가격에 의존했다. 실제로 대부분의 기업들은 극도로 수출가격을 낮게 설정하는 ‘출혈수출’을 감행하던 실정이었다. 이러한 상황에도 불구하고 정부는 수출 실적에 따라 직접적 보조금 외에도 금융지원 및 세계상의 혜택을 제공했기 때문에 수출기업들은 생존이 가능했다. 실제로 당시의 수출기업들은 1달러에 해당하는 수출 상품을 생산하기 위해 당시 환율로는 평균 1.5달러에 상당하는 348원(직접보조금과 이윤 포함)을 지출했을 정도였다(Kuznets, 1977, p. 159; 서울사회과학연구소, 1991, p. 185).

## 제4절 외연적 수출주의의 균열과 위기

### 1. 외채위기에 대한 국가의 대응: 수출주의의 재조정

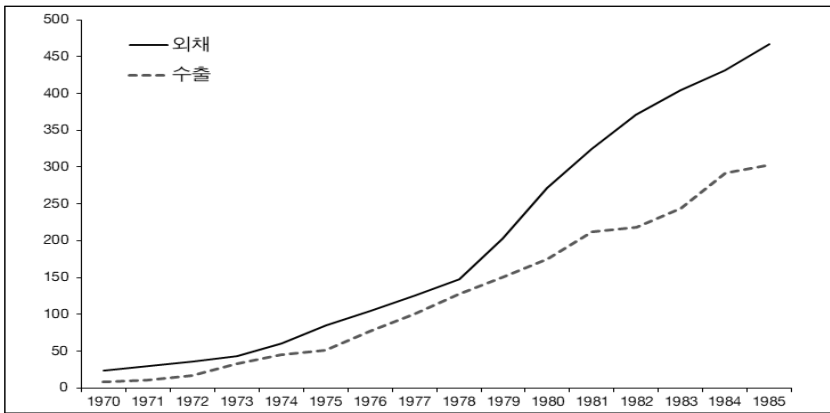
1960년대부터 원조를 대신하한 해외차입은 급속하게 증가했다. 1962년 890만 달러 수준이었던 외채는 1969년에는 급격히 증가하여 18억 달러에 달했다. 급속한 외채 증가에도 불구하고 당시 한국 경제는 큰 타격을 입지는 않았다. 왜냐하면 인플레이션은 빠르게 상승했지만, 환율은 대체로 안정적이어서 외채의 실질금리는 마이너스를 기록했기 때문에 비용 부담은 크지 않았다. 이뿐만 아니라 수출 또한 빠른 속도로 증가했기에, 외채원리금 상환이나 차환에도 큰 어려움이 없었고, 수출 실적이 지속되는 한 신규 해외차입 역시 수월했다(사공일, 1993, pp. 144-145). 수출과 해외차입 사이의 선순환은 큰 문제없이 지속될 수 있었던 것이다. 그러나 1973년 중화학공업화가 전격 단행되면서 상황은 달라지기 시작했다. 중화학공업화와 함께 이전과는 비교할 수 없을 정도의 막대한 규모의 해외차입이 도입된 상황에서, 1차 석유위기는 전 세계 시장을 냉각시켰다. 가장 결정적으로는 미국 금융당국이 1979년 금리 인상을 선언한 이후 세계경제가 긴축기조로 전환되면서 사태는 완전히 변화되었다. 1979년 한국의 수출은 마이너스 성장으로 반전된 동시에, 급격한 금리 인상으로 인해 외채부담은 감당할 수 없을 정도로 누적되었던 것이다. 이에 따라 그동안 수출주의적 성장을 지속해 왔던 해외차입—투자—수출 사이에 형성되었던 선순환은 균열을 보이기 시작했다.

이러한 균열은 [그림 5-2]에서 확인할 수 있다. 한국의 외채 규모는 1979년부터 연평균 22%의 상승률을 보이며 1984년에는 두 배로 폭증했다. 즉 203억 달러(1979년)에서 431억 달러(1984년)까지 증가하여 국내

총생산의 44.6%에 도달했다. 물론 중화학공업 부문을 중심으로 수출 규모도 꾸준히 성장했지만, 외채성장률의 속도를 따라가기에는 역부족이었다. 그 결과, 1978년까지는 비슷한 속도로 성장해 왔던 수출과 외채 규모 사이의 격차가 큰 폭으로 확대되었다. 1970년에 50% 수준이었던 차환율(roll-over ratio), 즉 원리금 상환액을 신규 차입과 대비한 비율은 1985년에는 104%에 도달했다. 차환율이 빠른 속도로 상승했던 이유는 신규 차입을 투자재원으로 활용하기보다는 기존의 외채를 상환하는 데 사용했기 때문이었다. 이는 해외차입이 실물투자로 유입되었던 외연적 수출주의의 선순환이 더 이상 작동하지 않을 위험에 처했음을 의미했다(Dornbusch & Park, 1992, p. 73).<sup>17)</sup>

[그림 5-2] 한국의 외채와 수출 추이

(단위: 억 달러)



자료: 경제기획원(1986) 및 한국은행경제 통계시스템. Retrieved from [http://www.archives.go.kr/next/search/searchTotalUp.do?totalSearchType=1&upside\\_query=%EC%99%B8%EC%B1%84%EB%B0%B1%EC%84%9C](http://www.archives.go.kr/next/search/searchTotalUp.do?totalSearchType=1&upside_query=%EC%99%B8%EC%B1%84%EB%B0%B1%EC%84%9C)에서 인출. p. 40.

17) 1970년대 이전에는 한국의 총외채 중 변동금리의 적용을 받는 채무는 5% 미만이었으나, 1977년부터 1983년 사이에 도입된 신규 외채의 60% 이상은 변동금리형 외채였다(Dornbusch & Park, 1992, p. 73).

급속한 외채증가에 대한 대응으로 정부는 1980년 원화의 평가절하를 단행했다. 이는 외채위기가 도래하는 국면에서 수출상품의 가격경쟁력을 확보함으로써 수출주의의 극대화를 통해 정면 돌파하려는 시도였다. 하지만 2차 석유위기와 긴축정책으로 전 세계의 시장 수요가 전반적으로 냉각된 상황에서 수출을 더욱 공격적으로 확대한다는 것은 실현 불가능한 전략에 가까웠다. 오히려 평가절하는 외채의 실질상환부담을 가중시켰고, 결국 외채위기의 가능성을 더욱 높이는 결과를 가져왔다. 이에 따라 정부는 평가절하의 속도를 조절해야만 했고, 그 결과 실질실회환율은 1981~82년간 약간 상승하는 추세를 보였다. 1970년대까지 수출이 지속적인 해외차입을 보증해 주었다면, 1980년대 초의 상황은 이와 반대로 외채의 누적외채 수출 확대의 제약으로 작용하는 효과를 낳았던 것이다. 외채의 실질부담을 감소시키기 위한 정부의 환율조정은 국제통화기금과의 갈등을 야기하기도 했다. 더 큰 반발은 국내의 수출기업으로부터 제기되었다. 수출 실적의 악화와 해외채권단의 압력에 직면한 국내 수출업체는 수출경쟁력을 회복할 수 있는 특단의 조치로 정부의 추가적인 평가절하를 공개적으로 요구했던 것이다. 정부의 경제정책에 대해 기업들이 공개적 비판을 제기한 것은 신군부가 국내의 정치경제를 장악하고 규율하기 시작한 당대의 정치 상황에서는 매우 이례적인 일이기도 했다(Haggard & Collins, 1994, p. 87).

외채위기를 우회하기 위해서 기존과 마찬가지로 수출주의적 논리를 고수하는 것이 쉽지 않은 선택임이 드러나면서, 결국 전두환 정부는 외채증가가 그 자체의 원인을 통제하는 방법을 선택할 수밖에 없었다. 즉 정부는 외채증가가 무리한 중화학공업화의 추진에서 기인한다고 보고, 1983년부터 금융자유화와 경제안정화를 통해 중화학공업의 투자조정 및 구조조정을 시도하는 동시에 해외차입을 유발하는 수출금융을 축소하기 시작했

다.18) 사실 두 정책은 수출주의의 외채 의존적 경제구조를 조정하는 과정에 있어서 보완적 역할을 담당했다. 경제안정화정책은 “1960~70년대에 전형적으로 나타났던 국가주도적 성장위주의 발전전략이 부동산투기와 물가폭등으로 인해 오히려 성장잠재력을 약화시켰다”는 진단 아래, “수출 부문에 대한 직접적 지원의 축소와 중화학공업투자의 재조정, 금융긴축을 통해 안정중심정책으로 전환”하는 것을 목표로 했다(한국개발연구원, 1981, pp. 5-6). 또한 금융자유화정책의 가장 중요한 내용은, 이제까지 기업들로 하여금 부채의존적 경영을 하도록 유도해 왔던 우대금리의 폐지였다. 대기업들이 주로 장악했던 정책금융의 우대금리가 폐지되자, 수출용자·중화학공업대출과 일반용자 사이의 금리 격차가 뚜렷하게 축소되었다. 여신한도관리정책과 함께 이러한 조치는 1970년대까지 유지되었던 금융지대와 같은 대기업의 특권을 축소시키는 데 기여했다. 이는 기업들로 하여금 수출주의에 동참하도록 만들었던 가장 중요한 수단 가운데 하나가 해체된다는 사실을 의미했다.

## 2. 3저 호황: 수출주의의 ‘분수령’

집권 직후 전두환 정부가 추진한 구조조정은 1980년대 중반, 이른바 ‘단군 이래 최대 호황’이라고 이야기되었던 3저 호황과 함께 중단되었다. 저금리와 저유가라는 국제적 환경변화와 더불어 플라자합의 이후 진행된 저달러와 엔고현상은 한국의 수출조건은 크게 개선시킴으로써 구조조정의 배경이 되었던 1980년대 초반의 경제위기를 호황으로 반전시키는 외부적 요인으로 작용했다. 엔고를 바탕으로 한국 상품은 미국시장에서 가

18) 전두환 정부는 집권 직후 경제안정화시책으로 대표되는 긴축정책을 펼 것임을 분명히 예고했지만, 이 시기의 경제위기가 워낙 심각했기 때문에 적어도 1982년까지는 수출금융과 재정적자를 통한 확장정책으로 대응할 수밖에 없었다(Haggard & Collins, 1994).

경쟁력을 회복했고, 미국 국내 경제의 회복에 따라 대미수출이 급증하면서 경기는 급속하게 호전되었다. 3저 호황 시기에는 몇 년 전까지 외채 위기의 주범으로 지목되었던 중화학공업 부문이 수출을 주도했다. 예컨대 가전제품, 자동차, 기계, 철강 등은 3저 호황 기간인 1986~88년 연 12%대의 성장률을 기록했다. 경상수지 역시 1986년에는 46억 달러라는 사상 최대의 흑자를 기록하는 등 3년 동안 누적흑자는 확대되었다. 그 결과 1985년에 467억 달러에 상당했던 외채는 3저 호황을 거치며 293억 달러(1989년)로 축소되어 외채위기의 가능성은 상당 부분 해소되었다.

그러나 3저 호황은 역설적으로 외연적 수출주의와 그것의 국제적 조건이었던 삼각무역체제에 균열을 가했던 또 다른 계기였다. 1960년대 중반 이후부터 한국 경제에 최대 수출시장을 제공했으며 1970년대 중반부터 진행된 한국과의 무역적자를 용인해 주었던 미국은, 1980년대 후반 냉전이 종결되자 이러한 역할을 더 이상 담당할 필요를 느끼지 않았다. 즉 미국은 한국과의 무역협정에서 과거와는 달리 양보하려 하지 않았으며, 한국의 시장개방과 무역불균형 개선을 강력하게 요구하고 압력을 가하기 시작했다(윤홍식, 2019b, p. 189). 이에 따라 1981~88년 대미수출 평균증가율은 21.6%였으나, 1989~96년에는 급락하여 0.5%에 머물렀다. 그 결과, 1976년부터 1990년까지 단 3년간(1979~81년)을 제외하고 흑자를 기록했던 대미무역은 1991년부터 적자로 반전되었고, 대미무역 적자규모는 1996년에는 116억 달러, 1997년에는 83.5억 달러에 달했다.

일본과의 관계에서도 유사한 변화가 감지되었다. 수출의 증가와 함께 일본으로부터의 자본재 수입은 꾸준히 확대되었으나, 일본기업들은 3저 호황 이후 한국기업과의 경쟁구도에 직면하면서 기술이전에 제한을 두기 시작했다(Hart-Landsberg, 1993, p. 251; Lie, 1998, p. 156). 이보다 뚜렷한 변화는 일본자본의 직접투자에서 관찰되었다. 외연적 수출주의를

가능케 했던 일본의 직접투자 규모는 1988년 7억 달러로 정점에 달한 뒤, 급속하게 하락하여 1993년에는 2억 9000만 달러로 축소되었다. 이와 더불어 직접투자의 구성 또한 수출을 목적으로 하는 제조업 부문이 아니라 서비스업 중심으로 변화했다. 1994년에는 서비스 부문 중 특히 금융업과 호텔업에 대한 외국인 투자가 급증하여(9억 1000만 달러), 4억 달러 수준인 제조업 부문의 외국인 투자를 2배 이상 상회했다(이흥구, 1994, pp. 48-49; Bishop, 1997, p. 125). 이는 일본기업들이 한국에서 동남아시아로 수출지향적 직접투자의 대상국을 이전하고 있음을 반영하는 동시에, 외국인 직접투자가 한국에서 조립가공을 통한 해외시장 수출이 아니라 한국의 내수시장 판매를 목표로 하는 것으로 변화했음을 의미한다.

### 3. 외연적 수출주의의 위기에 대한 정부의 대응

1980년대 후반의 3저 호황은 분명 한국 자본주의의 분수령이었다. 경상수지 흑자로 인해 국내저축은 국내투자를 상회하기 시작했고, 그에 따라 해외차입의 필요성은 크게 줄어들었다. 또한 실질임금이 상승하면서 민간소비와 내수가 확대되었다. 그에 따라 내수의 증가가 수출의 감소를 대신하는 경향이 나타났다. 이는 한국 경제가 더 이상 수출주의가 아닌 내수에 기반하는 이른바 ‘포드주의’로 전환될 가능성을 보여 준 것이기도 했다(윤홍식, 2019, pp. 189-193). 그러나 지난 30년간 유지되었던 수출주의 경제의 관성은 보다 강했다. 3저 호황이 종결되고 외부로부터의 개방압력과 경쟁압력이 확대되면서, 수출주의의 주요 이해당사자들은 수출주의적 정책을 재개할 것을 강하게 요구하기 시작했다. 결국 1980년대 후반의 경험은 수출주의로부터 전환하는 계기가 아니라 수출주의를 더욱



강하게 고수하는 계기가 되었다.

외연적 수출주의는 미국이 제공했던 수출시장과 일본이 제공했던 기술 및 자본에 의존했다. 그런데 삼각무역체제의 균열로 인해 두 요소의 공급이 어려움을 겪게 되면서 국내에서는 위기감이 형성되기 시작했다. 이에 대한 정부의 초기 대응은 기존의 수출주의적 정책을 고수하는 것이었다. 즉 정부는 3저 호황과 노동자대투쟁 이후 전개된 임금 상승을 강력히 통제하는 정책을 재개하는 동시에, 수출경쟁력 강화를 위한 새로운 수단과 방법을 모색했다. 여전히 기술 격차가 존재하는 상황에서 수출경쟁력 강화는 곧 가격경쟁력의 확보를 의미했다. 이 문제와 관련하여 수출 대기업들이 강하게 요구했던 것은 바로 금융비용의 문제였다. 특히 1980년대 이후 수출용자의 우대금리가 폐지되고, 전반적인 금리 인상이 진행되면서 금융비용은 기업들의 부담을 가중시켰다. 전국경제인연합(전경련)은 금융비용을 문제 삼으면서 한국의 국내금리가 대만이나 일본에 비해 3배 이상 높다고 주장했고, 금융비용의 감축을 통해서 투자를 촉진시키고 수출경쟁력을 강화시킬 수 있다고 주장했다.<sup>19)</sup> 이러한 주장은 분명 어느 정도의 현실을 반영한 것이기도 했다. 실제로 외채위기를 경험한 이후 정부는 1980년대 내내 은행과 기업에 의한 직접적 해외차입을 규제해 왔기에, 국내금리와 국제금리 사이의 격차가 존재했기 때문이었다. 이러한 상황에서 1990년대 초반 높은 자금 수요에 따른 국내금리의 상승은 해외로부터의 차입규제를 완화하도록 하는 요구가 확산되는 계기가 되었다. 당시 국내외 금리수준을 살펴보면, 1990~95년 한국의 평균실질금리는 8.07%인 반면 미국은 2.33%, 일본은 3.09% 정도로 그 격차가 매우 컸다 (배영목, 1998, p. 179).

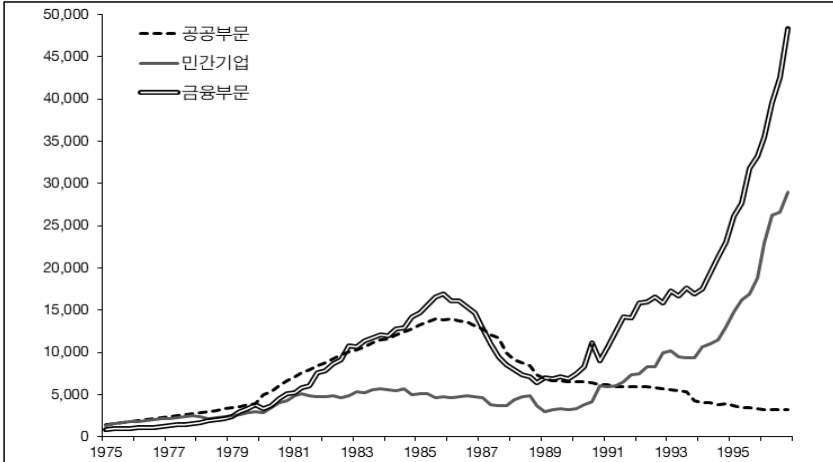
19) '상장사 금융비용 부담 수지구조약화 큰 요인' <매일경제> 1992년 3월 3일자; '금융비용 29.4% 증가' <경향신문> 1992년 8월 16일자; '금융비용 줄여 투자부족 의지' <매일경제> 1992년 10월 30일자; '금융비용이 그토록 높다니' <매일경제> 1992년 11월 16일자.

결국 김영삼 정부는 수출기업들의 금융비용 부담을 감축하기 위해 금융시장 개방을 결정했다. 즉 저금리의 해외자금 도입을 허용했던 것이다. 다만 이 시기의 금융시장 개방은 규제되고 제한된 방식으로 진행되었다. 예컨대 외국인의 주식소유한도는 20% 이하로 규제했고, 외국인의 채권투자는 원칙적으로 금지했다. 또한 환율제도도 변동환율제로 이행하기는 했지만, 완전한 자유변동환율제가 아닌 여전히 '규제된' 관리변동환율제로서 2.25% 이하로 1일 변동폭이 제한되었다(이병천, 1999, p. 111; Zhang, 2003). 요컨대 김영삼 정부 시기의 금융시장 개방은 채권시장 및 주식시장 같은 자본시장의 자유화가 목적이 아니었고, 오직 국내 금융기관과 기업들이 저리의 해외차입에 접근할 수 있도록 허용하는 것이 핵심 목표였다. 정부가 이러한 방식의 금융 개방을 택했던 이유는 금융비용의 감축이라는 수출주의적 이해관계가 중심이었고, 따라서 외국인 투자자보다는 국내 수출기업에 유리한 조건을 제공하는 것이 문제였기 때문이다.

그런데 이러한 금융시장 개방은 해외차입에서 단기성 부채의 비율이 빠르게 상승하는 것으로 귀결되었다. 김영삼 정부가 금융시장에 대한 개방을 감행했던 동기가 부채조달비용의 지속적 상승에 대한 부담을 감축하는 데 있었음을 고려한다면, 이는 당연한 귀결이었다. 왜냐하면 해외금리는 국내금리의 약 절반 수준이었고, 그중에서도 단기차입 금리는 약 3% 수준으로 장기차입 금리(약 6%)보다 절반가량 낮았기 때문이다. 더욱이 경제협력개발기구(OECD) 가입 이후 대외신인도의 상승으로 조달금리가 더욱 하락할 것으로 예상되었기 때문에 장기차입보다는 차입조건을 재조정하기 쉬운 단기대출이 보다 선호되었다. 가장 중요하게는, 단기차입금은 사실 만기 시점에 별다른 문제가 없는 한 만기가 자동연장되는 것(roll over)이 당시의 일반적 관행이었기 때문에, 사실상 장기차입과 다를 바 없다는 인식이 존재했다(유철규, 1999, p. 212; 박대근, 1999, p. 16; 이병천, 1999, p. 111).<sup>20)</sup>

[그림 5-3] 부문별 대외부채 추이

(단위: 십억 원)



자료: 한국은행경제통계시스템, Retrieved from <https://ecos.bok.or.kr/jsp/use/noticemgmt/NoticeSelectCtl.jsp>에서 <자금순환>에서 재구성.

주: 공공 부문에는 정부와 공기업, 한국은행을 포함했다. 산업은행과 수출입은행, 그리고 민영화 이전의 외환은행, 주택은행, 국민은행 역시 공공 부문에 포함해야 하지만, 자료상의 미비로 이들은 다른 예금은행 및 기타금융기관과 함께 금융 부문에 포함했다.

정부의 입장에서도 거시적 경제관리의 필요라는 관점에서 장기부채에 대한 규제를 지속시켰다. OECD는 단기부채보다 장기부채시장을 먼저 개방할 것을 권고했지만, 정부는 금융비용의 하락을 위한 거시적 경제관리를 중시했기 때문에 결국 단기부채의 도입을 유도하는 결과를 낳았다 (지주형, 2011, p. 145).<sup>21)</sup>

20) 이러한 판단은 과거의 경험에 비추어볼 때 전혀 근거없는 것은 아니었다. 한국은 1960년대 이후 지속적이고 높은 수준의 경제성장을 이어 왔을 뿐만 아니라, 해외채권자의 입장에서도 언제나 한국 정부가 금융기관의 지급을 보증할 것이라는 확신이 있었기 때문에, 한국은 외채조달에 있어서 차환(refinance)에 어려움을 경험한 적이 거의 없었다. 따라서 이 시기 금융자유화의 핵심 목적이 금융비용의 축소에 있었던 만큼, 상대적으로 금리가 높은 장기부채보다는 저금리의 단기부채가 더욱 선호되었던 것은 당연했다.

21) 장기상업차관의 도입은 1986년 이래 금지되었다가 1995년 <상업차관도입인가지침>의 제정에 따라 재개되었으나 대상이 특정되어 있었고 사전에 재경원 장관의 인가를 거치도록 되어 있었다. 또한 해외증권의 경우에도 증권관리위원회를 통하여 기업별로 한도배정을

국내외 금리 격차가 존재하는 상황에서의 금융개방은 수출 대기업으로 하여금 저리의 해외자금을 직접 조달할 수 있게 함으로써 금융비용을 실질적으로 감축하는 데 기여했다. 하지만 이러한 기회를 가장 적극적으로 활용한 것은 국내의 금융기관들이었다. 이들은 저리의 해외자금을 조달하여 국내에서 높은 금리로 대출함으로써 수익률을 확대할 수 있었던 것이다. 그 결과 [그림 5-3]에서 확인할 수 있듯이, 민간기업과 금융기관의 주도하에 대외부채는 빠른 속도로 증가했다. 그런데 대외부채의 규모보다 더욱 중요했던 것은 바로 단기외채의 비중이었다. 단기차입 중심의 금융개방이 진행된 결과, 1996년 총외채 가운데 단기외채 비율은 58.3%까지 급상승했고, 이는 결국 1997년 외환위기의 직접적 원인이 되었다.

## 제5절 외환위기 이후 수출주의의 변형: 내포적 수출주의

### 1. 외환위기 이후 수출주의의 새로운 부활

외환위기 직후 최소 3~4년간은 한국 경제는 정체상태에 머무를 것이라는 예상이 지배적이었다. 하지만 이러한 예상과는 반대로, 1998년 하반기부터 한국 경제는 급속한 경기회복세로 반전되었다. 실질 국내총생산 증가율은 1998년에 -6.7%였지만, 1999년 초에는 5.8%로 반전되었고, 이후 증가세는 더욱 빨라져서 1999년에는 10.9%에 달했다(신장섭, 장하준, 2004, p. 104). 심지어 예상보다 빠른 2001년 8월에 국제통화

---

하는 방식으로 직접적인 물량규제가 시행되고 있었다(신인석, 1998, p. 50). 이는 재벌들의 저금리자금에 대한 요구와 동시에, 국내은행들에 대한 보호를 고려해야 했던 당시 정부의 입장을 반영한다. 즉 정부는 해외장기부채에 대한 도입은 계속적으로 통제함으로써 국내은행들의 수익성에 대한 보호막을 제공하였고, 또한 재벌들에게는 저금리의 해외단기부채를 허용함으로써 금융비용의 지속적 상승에 대한 불만을 해소시킬 수 있었던 것이다.

기금으로부터의 구제금융차입금을 전액 조기 상환함으로써 위기로부터 완전히 벗어났음을 선언했다.

그런데 1997~98년의 위기로부터 한국 경제가 빠르게 회복될 수 있었던 근본적 이유는 보통 인식되듯이 구조조정의 성공이나 자본시장자유화에 따른 해외자금의 대량 유입 때문은 아니었다. 예컨대 1998~99년에 진행되었던 외국인 주식투자자금의 유입은 2000년에 중단되었고, 2001년 코스닥시장의 붕괴 이후 주식시장은 완전히 냉각되었다. 또한 김대중 정부가 주도했던 적극적인 자본시장자유화에도 불구하고, 외국인 투자자들은 한국의 자본시장에 투자하는 데 그리 적극적이지 않았다. 오히려 외환위기 이후에 몇 년간 외화유입을 실질적으로 주도하고 상대적으로 이른 시기에 한국 경제를 위기로부터 탈출할 수 있도록 만들었던 동력은 외국인들의 금융투자가 아니었다. 그것은 예상을 뛰어넘는 수출의 급증 덕택이었다. 실제로 1997년 말부터 2000년 말까지 외국자본의 국내투자는 전체 외환보유액의 5% 정도의 기여에 그쳤을 뿐이고, 나머지 95%는 수출의 기여였다(전창환, 2004; Kalinowski & Cho, 2009, p. 230). 그리고 이러한 수출 실적은 외국인들의 투자심리를 자극하였다. 결국 외국인들의 투자는 자본시장자유화와 같은 정책개혁이 아니라, 수출 실적의 호조에 따른 반응이었다. 만일 수출이 먼저 비약적으로 증가하지 않았다면, 2000년 이후 외국인들의 대규모 주식시장 투자 러시는 존재하지 않았을 것이다.

앞의 [그림 5-1]에서 확인할 수 있듯이, 국내총생산 대비 수출 규모는 위기 직전인 1996년의 27.7%에서 2012년에는 56.5%로 배증했다. 이는 분명 예상치 못한 현상이었다. 일례로, 이미 외환위기 이전부터 수출주의적 성장에 기반해 왔던 한국 경제가 비용 증가에 따른 '제조업 공동화' 현상에 직면할 것이며, 그 결과 제조업의 국제 경쟁력 역시 한계에 다다르게 될 것이라는 주장이 제기되어 왔다. 이러한 주장은 3저 호황이 끝난 직후

였던 1990년대 초중반과, 기업과 정부 주도로 규제완화의 필요성을 사회적 이슈로 부각시켰던 외환위기 직후에 집중되었다. 이러한 주장의 근거로서 중국 제조업체의 급속한 부상, 국내생산기지의 해외이전, 비제조업 부분의 고용증가 등이 제시되었다. 하지만 이러한 예상 또한 완전히 빗나간 것임이 판명되었다. ‘제조업 공동화’의 주장과는 반대로, 2000년대 이후 한국 경제에서 수출 부문과 제조업의 비중은 오히려 더욱 확대되었던 것이다. 물론 고용구조에서의 제조업 비중은 1980년대 후반을 기점으로 지속적으로 감소되어 왔지만, 실질생산의 측면에서 제조업 비중은 오히려 외환위기 이후 빠른 속도로 증가했다. 이는 ‘서비스경제론’이 제시했던 시나리오와는 정반대의 현상이었다. 실질생산에서 서비스업 부분의 비중은 1980년대 중반 이래 정체상태를 보이다가 2000년대 이후부터는 완만하게 감소하는 추세를 보였기 때문이다. 1980년부터 2003년까지 전산업 부가가치 가운데 제조업 비중이 증가한 국가는 한국을 포함하여 헝가리, 슬로바키아, 아일랜드, 체코 정도였는데, 특히 국내총생산 대비 수출 규모에서 볼 때 한국은 다른 국가들을 압도하는 수준이었다(유철규, 2008).

이와 같은 수출주의의 강력한 부활은 단연 중국과 아세안 지역으로의 수출 증가에 기인했다. 1992년 한중수교 이후에야 개시된 대중 수출은 주로 노동집약형 가공무역을 중심으로 국내 중소기업에 의해 진행되어 왔으나, 2001년 중국이 세계무역기구(WTO)에 가입한 이후부터는 국내 대기업들이 주도하는 상황으로 전환되었다. 대중 수출 규모는 1998년 112억 달러 수준(같은 시기 대일 수출 121억 달러, 대미 수출 217억 달러)에서 2005년에는 531억 달러까지 상승하여 미국시장(447억 달러)을 넘어서 한국의 최대 수출국이 되었다. 이에 따라 2016년 총수출에서 대중 수출의 비율은 25.1%로서, 여기에 80% 이상이 중국으로의 우회수출로 추정되는 대홍콩 수출을 합산하게 되면 31.7%에 이른다. 대아세안 수

출도 마찬가지로 1998년 255억 달러에서 2016년에는 1186억 달러로 빠른 속도로 증가했다.

그런데 변화는 단순히 수출 지역의 전환이나 수출 규모의 확대만이 아니었다. 보다 주목할 만한 경향은 수출품 구성상의 변화였다. 과거의 외연적 수출주의 시기의 최대 수출 품목이 최종소비재였다면, 2000년대 이후부터는 중간재 수출 비중이 큰 폭으로 증가했던 것이다. 예를 들어 2016년의 경우 전체 1131억 달러의 대중 수출품 가운데 중간재가 77.4%, 최종재가 21.7%를 차지하는데, 최종재 가운데서도 자본재를 제외한 소비재는 3.4%에 불과했다. 그리고 무역 형태를 기준으로 보았을 경우, 대중 수출에서 가공무역의 수출 비율은 45.5%에 달했다. 이는 다른 주요 대중 수출국<sup>22)</sup>인 일본(29.2%)과 미국(14.4%), 그리고 독일(7.5%)과 비교해서도 매우 높은 수준이었다(대한무역투자진흥공사, 2016, pp. 5-6).

## 2. 수출주의의 조건 변화: 자본수입에서 자본수출로

외환위기 이후 나타난 보다 강화된 형태의 수출주의는 중국과 아세안 지역이 세계 최대의 생산기지이자 가공조립형 수출국으로 등장한 결과였다. 특히 중국은 농촌인구에 대한 배제를 통해 저임금을 유지하였고, 조립가공형 제조업 부문을 토대로 미국으로의 수출을 빠르게 확대했다. 이와 함께 미국의 주요 제조업체들 역시 중국을 비롯한 아시아 지역으로 생산라인을 이전하여 노동비용과 같은 투입물 가격을 현저히 하락시킬 수 있었고, 동시에 마크업률의 상승을 도모했다. 그리고 이러한 시도를 통해 '다운사이징 및 분배(downsizing and distribution)'라는 금융화 전략

22) 중국의 5대 수입상대국은 한국, 일본, 대만, 미국, 독일 순이며, 2016년 기준으로 중국 수입시장에서 차지하는 이들의 점유율은 각각 10.0%, 9.2%, 8.8%, 8.5%, 5.4%이다.

을 확대할 수 있었다(Milberg, 2008). 2000년대에 재개된 한국의 수출주의는 이러한 ‘생산의 세계화’ 및 ‘금융의 세계화’를 배경으로 한 것이었다. 비록 2008년 글로벌 금융위기가 발발하여, 금융의 세계화는 일시적으로 중단되었고 대미국 상품 수출 또한 축소되었다. 하지만 중국 정부는 경기부양을 위해 5700억 달러 상당의 적극적 재정정책과 국내투자를 추진함으로써, 한국을 위시한 동아시아 지역의 대중 수출을 견인했다.

중국의 조립가공형 제조업 성장에 의존하여 한국기업들은 2000년대 초반부터 중간재 수출을 확대해 왔고, 2000년대 중반 이래로는 중국과 아세안 지역에 대한 대규모 직접투자를 통해 보다 적극적으로 이 지역의 생산 네트워크에 동참하기 시작했다. 2004년부터 국내기업들의 해외 직접투자는 급증하기 시작해서, 그 투자규모는 65억 달러 수준(2004년)에서 229억 달러(2008년)까지 상승했다(2016년 현재 352억 달러). 직접투자의 증가세를 주도했던 유형은 일반적으로 금융수익을 목표로 하는 지분투자 방식이 아니라, 현지생산을 목표로 하는 공장설립형 투자, 즉 그린필드 투자(green field investment)였다.<sup>23)</sup> 특히 2006년부터 휴대폰과 자동차의 수출이 호조를 보이면서 현지시장으로의 진출이나 현지생산 후 타국으로의 우회수출을 목표로 하는 그린필드형 직접투자는 속도와 규모에 있어서 빠르게 증가했다(박찬중, 2017, p. 173).

그런데 강조되어야 할 것은 한국기업들에 의한 2000년대 중반 이후의 ‘생산의 세계화’가 한국 경제의 수출주의가 더욱 강화되는 주요 요인이 되었다는 사실이다. 즉 공장설립형 투자를 통해 설립된 해외 현지법인을 대상으로 국내 본사법인의 부품 및 중간재 수출이 급증하면서, 2009년

23) 이는 외국인 직접투자와 결정적으로 다른 점이기도 하다. 예컨대 2005년의 경우, 외국인 직접투자에서 그린필드 투자는 54% 정도였던 반면, 내국인 직접투자에서는 그 비율이 85%에 달했다. 이러한 차이는 최근 약간 완화되기도 했지만(2013년 기준 각각 66%와 78%), 여전히 내국인의 그린필드투자 비중은 외국인 직접투자에 비해 더 높다.



전 산업의 해외 현지법인으로의 수출 비율은 총수출의 35.9%를 차지하게 되었다. 2005년부터 2009년까지 총수출이 27.8% 증가한 데 비해, 현지법인으로의 수출은 같은 기간 동안 43.4% 증가했을 만큼 동일 기업내 국내법인과 해외법인 사이의 거래가 한국의 수출을 견인했다. 이와 같은 현지법인에 대한 수출은 주로 중국과 동남아시아에 집중되었으며, 2015년에는 이 비율(현지법인으로의 수출)이 총수출의 41.2%에 달할 정도까지 증가했다(한국수출입은행, 2011, 2015).

다른 한편, 2000년대 이후 새롭게 등장한 수출주의는 해외 직접투자와 같은 생산적 자본수출에 기반한 것이었던 동시에, 금융투자의 형태로 이루어지는 해외 소비시장으로의 금융적 자본수출 또한 중요한 역할을 담당했다. 후자는 주로 한국은행에 의한 자본수출로서 대개 미국 국채에 투자되었다. 이러한 투자는 보통 준비자산의 거대한 축적으로 귀결되었다. 여기서 준비자산(foreign reserves)이란 “통화당국이 국제수지 불균형 보전, 외환시장 안정 및 자국 통화와 경제에 대한 대외신인도 유지 등을 위해 언제든지 사용 가능하며 통제가 가능한 외화표시 대외자산”을 지칭한다. 그런데 준비자산의 많은 부분은 주로 미국 국채로 구성되어 있는데, 미국의 국채는 유동성과 안정성이 매우 높지만 그에 비해 수익률은 낮은 상품이라는 특징을 지닌다. 결국 한국의 해외금융투자의 다수는 (중국과 아세안지역으로의 수출 중 사실상 많은 부분이 중국의 현지공장에서 조립되어 최종 상품의 형태로 미국시장으로 수출되는 중간재 수출이라는 점을 고려하면) 한국 상품의 주요 소비시장이기도 한 미국으로 집중되고 있는 것이다. [그림 5-4]에서 확인할 수 있듯이, 한국의 준비자산 규모는 2000년의 962억 달러에서 2015년에는 3680억 달러로 빠른 속도로 증가하여, 국내총생산의 25.4%를 차지하게 되었다. 낮은 수익성에도 불구하고 대규모의 금융자금을 준비자산의 형태로 미국 국채에 투자

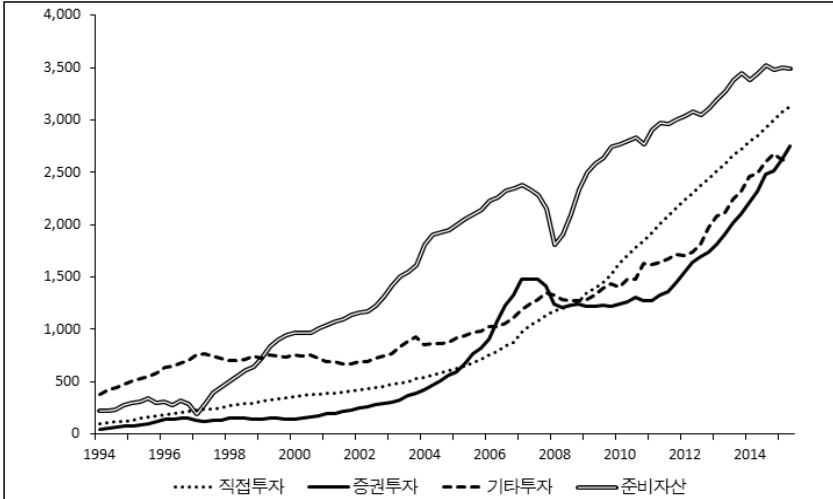
하는 이유와 준비자산의 적정규모를 둘러싸고 여전히 논쟁이 존재한다.<sup>24)</sup> 하지만 준비자산보유의 주요한 목표 가운데 하나는 경상수지 흑자로 인해 국내에 유입된 외화를 해외로 다시 환류시킴으로써 원화가치의 증가 속도를 조절하려는 환율관리에 있음은 분명한 것으로 보인다.

원화가치를 낮게 유지하려는 고환율정책은 1960~70년대 외연적 수출주의 시기에는 수출지원 수단으로서 거의 활용되지 못했다. 그 이유는 원자재에 대한 수입의존도가 매우 높고 경상수지 적자가 지속되는 상황에서, 수입품의 비용 부담을 낮추고 물가상승을 억제하기 위해서는 의도적으로 고평가된 원화가치를 유지해야 했기 때문이다. 더욱이 1980년대 중반까지 외채 규모가 매우 컸기 때문에 외채의 실질부담이 증가하는 것을 막기 위해서도 원화의 평가절하에 나설 수 없었다. 이러한 사정으로 인해 정부는 수출주의의 주요 정책수단으로서 환율정책보다는 개별 수출기업들에 대한 특혜금리와 같은 신용정책에 의존하는 경향이 강했다. 이는 한국의 외연적 수출주의 시기에 외채와 기업부채가 지속적으로 증가했던 이유였던 동시에, 당시의 수출주의가 작동하는 주요한 메커니즘이기도 했다(Lanzarotti, 1992; Walter & Wilett, 2012). 그러나 외환위기 이후 상황은 변했다. 자유변동환율제로의 이행과 함께 환율에 대한 시장압력이 강화되고 환율변동성 또한 커지게 되자, 환율은 수출가격에 무시할 수 없는 영향을 미치는 중요 변수가 되었다. 이러한 변화는 역설적으로 외환시장에 대한 국가개입의 중요성과 환율관리정책이 수출 실적에 미치는 효과성을 확대했다. 이는 곧 새로운 수출주의의 핵심 정책수단이 신용정책에서 환율정책으로 이동했음을 의미했다.

24) 한국과 준비자산의 대규모 보유는 대부분의 선진국가 중 스위스와 일본을 제외하면 거의 관찰되지 않는다(Liang, 2010; Cho, 2016).

[그림 5-4] 국내자본의 형태별 해외금융투자 추이

(단위: 억 달러)



자료: 한국은행경제통계시스템, Retrieved from <https://ecos.bok.or.kr/jsp/use/noticemgmt/NoticeSelectCtl.jsp>에서 <국제수지> 및 <국제투자대조표>

실제로 외환위기 이후 수출의 급속한 증가에 기여했던 요인은 원화가치의 급락이었으며, 이는 한국의 경상수지를 상당 부분 개선시켰다. 환율 상승에 따른 가격경쟁력의 회복은 큰 폭의 수출 증가를 가능케 했고, 3저 호황 이후 지속되었던 경상수지 적자를 안정적인 경상수지 흑자구조로 전환시키는 데 크게 기여했다.<sup>25)</sup> 또한 이는 수출주의를 지속하는 데 있어서 정부의 환율정책의 중요성을 각인시키는 계기이기도 했다. 물론 경상수지 흑자가 장기간 이어지게 되면 원화가치는 상승하고 환율하락은 불가피하다. 하지만 수출경쟁력의 관점에서 보다 중요한 요인은 환율하락

25) 2000년대 이후 대미 수출이 감소하고 대중 수출은 증가했음에도 불구하고, 원-달러 환율은 한국 상품의 수출에 있어서 여전히 핵심적인 요소이다. 그 이유는 전체 수출에 대한 달러결제 비율이 80%를 넘기 때문이다. 반면 일본의 수출결제통화는 2008년 현재 달러화 49.8%, 엔화 39.4% 등으로 구성되어 있다(전경련, 2009).

그 자체보다는 다른 통화와 비교한 환율의 상대적인 하락속도라고 할 수 있기 때문에, 정부는 세밀한 외환시장 개입(smoothing operation)을 통해 환율변동의 속도 조절에 주력했다. 실제로 수출 대기업을 대표하는 전경련 역시 급격한 환율변동의 국면에서는 언제나 통화당국이 보다 적극적인 조치를 취할 것을 요구했다(전경련, 2009; 허찬국 외, 2006). 이와 같은 정부의 적극적 환율정책의 결과는 준비자산의 축적이었다. 정부는 외환시장에 개입하여 국내로 유입된 외화를 매입하고, 이렇게 매입한 달러를 다시 미국의 안전자산에 투자하여 준비자산의 형태로 보유했던 것이다.

이렇게 본다면, 2000년대 이후의 수출주의는 한편으로는 국내기업들의 해외 직접투자와, 다른 한편으로는 정부의 금융자산투자라는 두 가지 형태의 '자본수출'에 의해 지지되었다고 할 수 있다. 이것은 1960~70년대의 외연적 수출주의 시기와의 차이점을 분명히 드러내고 있다. 외연적 수출주의는 투자와 경제성장에 필요한 지속적인 '자본수입'을 위한 수단이자 조건이었다. 그리고 이 과정에서 수출의 규모는 안정적으로 확대되어야 했다. 수출 실적은 곧 신규 해외차입과 차환을 위한 필요조건이었기 때문이다. 그러나 외환위기 이후의 수출주의는 이와 달리 '자본수출'을 자신의 조건으로 한다. 즉 국내 상품에 대한 수출 수요를 창출하는 해외 직접투자와 원화가치를 안정화하여 수출경쟁력을 확보하는 해외 금융투자가 수출주의를 지속시키는 데 기여하는 것이다. 그리고 이 시기의 수출주의는 중국경제의 성장과 조우하면서, 과거의 비해 매우 강력한 양상을 띠었다. 이렇게 본다면 2000년대에 관찰되는 수출주의는 그 규모로 볼 때 고강도의 양상으로 전개될 뿐만 아니라, 수출을 위한 조건을 그 내부에서 창출하는 경향을 지닌다는 이중적 의미에서 '고강도·내포적 수출주의'로 규정할 수 있을 것이다.

### 3. 내포적 수출주의와 금융화로의 포섭

내포적 수출주의는 생산의 세계화와 함께 금융의 세계화(또는 금융화)를 조건으로 형성되었다. 한국 경제의 최대 수출국은 1990년대까지는 미국이었으나, 한국기업들의 해외 직접투자와 생산설비의 해외이전을 배경으로 2000년대 이후부터는 중국과 아세안 시장으로 전환되었다. 하지만 중국과 아세안 시장으로의 수출품 중 많은 부분은 중간재이며, 결국 최종 수출품의 도착지는 미국이다. 여전히 미국은 한국을 포함한 제조업 중심 국가들이 목표로 하는 세계 최대시장인 셈이다. 이와 같은 미국의 압도적인 해외상품 수요는 사실상 미국경제가 세계에서 가장 진전된 금융화를 경험하고 있다는 사실과 관련된다. 즉 금융의 세계화를 통해 수출국가의 달러가 미국의 금융시장으로 환류되고 있으며, 그 결과 미국 국내에서는 풍부한 유동성이 형성되었다. 이는 미국인들의 부채의존적 소비확대와 자산가격 상승에 따른 부의 효과로 이어져, 미국의 소비 수요를 바탕으로 동아시아 지역의 수출능력을 제고하는 데 기여했다(Arrighi, 2009, pp. 279-285).

그런데 금융화는 한국을 포함한 동아시아 국가들의 수출주의를 강화하는 데 기여했던 것만은 아니었다. 이와 더불어 수출주의를 금융적 논리에 따라 포섭했다. 한국의 수출주의에 대한 금융화의 영향은 우선 기업저축의 증가와 그에 동반된 설비투자의 감소로 귀결되었다. 특히 재벌 부문은 기업저축의 증가를 주도했다. 이는 한편으로 수출 실적의 향상을 반영하는 것이었지만, 다른 한편으로는 투자지출이 빠르게 축소된 결과이기도 했다. 예컨대 1990~97년 연평균 13.8%의 설비투자율은 외환위기 직후 큰 폭으로 축소되어, 2000년대 이후 수출경기가 호황 국면에 진입한 이후에도 투자의 정체는 지속되었다. 수출 대기업들은 적극적인 설비투자

를 감행하기보다는 기업저축을 축적하는 방식을 선택했던 것이다. 이러한 선택은 금융 세계화를 배경으로 외국인 투자자들의 영향력 확대에 대한 재벌의 전략적 대응에 따른 것이었다(Kim, 2013). 특히 주식시장으로 유입된 대규모 외국인 투자자금은, 국내 대기업들에는 대안적인 자금조달원이라는 의미와 동시에 경영권에 대한 위협이라는 이중의 의미를 지니는 것이었다. 주식시장은 부채와는 달리 소유권시장으로서, 외국인들이 특정 기업의 주식을 대거 보유한다는 것은 결국 주주로서의 경영권에 대한 개입이나 소유구조에 대한 위협을 의미했기 때문이다.<sup>26)</sup>

자본시장의 완전개방이 진행된 금융 세계화의 국면에서 재벌들은 기존의 소유구조를 방어하고 외국인 주주들의 영향력을 통제하기 위해 자사주 매입 등의 방식으로 대응했다. 이러한 대응은 투자자와 대주주(소유자)의 이해를 동시에 충족시켜 주었다. 즉 자사주 매입을 통해 주가는 상승할 수 있었고, 또한 기업소유 지분의 확대를 통해 경영권의 유지와 강화 또한 가능케 했기 때문이다.<sup>27)</sup> 따라서 자사주 매입을 위해 기업이 지출하는 비용은 급속하게 상승했다. 예컨대, 기업의 현금 흐름 중 자사주 매입에 지출된 비용은 1994~1999년 평균 2.43%였으나 2000~2006년

26) 2000년대 이후 시가총액 기준으로 상위 10대 기업들의 주식발행 실적은 0에 가깝다. 이는 외환위기의 충격이 얼마간 안정된 이후부터는 주식발행을 자금동원의 방식으로 거의 활용하지 않았음을 보여 준다. 예컨대, 시가총액 1위인 삼성전자, 2위인 현대자동차, 그리고 3위인 포스코는 1998년부터 2012년까지 신규 주식을 발행하지 않았다.

27) 서구의 많은 연구들은 1980년대 이후 나타난 '경영자에 대한 주주의 우위'에 주목한다. 이러한 변화가 기업으로 하여금 배당금의 확대 및 자사주 매입을 통한 단기적 증가상승 전략을 채택하도록 만들었다는 것이다. 이에 따라 기업은 전통적인 사업영역인 상품생산과 판매보다는 금융투자 규모를 확대시키고 그에 따라 금융수익의 비중이 상승하는 '금융화'가 진행된다(Orhangazi, 2008). 하지만 한국 기업들의 자사주 매입의 증가현상이 이러한 '주주가치경영' 때문인지는 사실 불분명하다. 한국기업의 배당성향은 오히려 외환위기 이전보다 하락했을 뿐만 아니라, 주식소유구조는 주주가치를 증진시키기보다는 재벌의 소유권을 통제하는 방식으로 여전히 고착되어 있기 때문이다(Doucette & Seo, 2011; 이병천, 2012). 그럼에도 불구하고 한국에서 주주들이 주식을 매각하지 않고 보유하는 이유는, 비록 다른 국가들에 비해 배당성향은 낮지만 증가상승률은 더 높기에 매매차익과 같은 자본이득을 노릴 수 있기 때문이다. 자본이득 중심의 주식투자자로 인해 한국의 주식시장은 다른 국가에 비해 주식회전율이 월등히 높은 편이다.

에는 평균 7.2%로 3배 가까이 증가했다. 이와 같은 자사주 매입전략을 주도했던 것은 특히 대기업으로서, 2006년에 이루어진 전체 자사주 매입 중 10대 기업에 의한 것이 83.5%를 차지했다(이병천, 2012).

금융화 국면에서 재벌들이 보여 주었던 또 다른 전략은 현금성 금융자산의 보유를 확대하는 것이었다. 변화된 환경 속에서 재벌들은 주식투자자들의 영향력 확대와 세계시장의 불확실성에 적응해야 했다. 일반적인 적응방식은 바로 고정자산 투자를 가능한 한 줄이고 유동성이 높은 금융자산 보유를 확대하는 전략이었다. 즉 대규모 부채조달에 기반한 공격적 고정자본투자라는 과거의 성장전략은 기업의 기민한 대응능력과 유연성을 제약하는 것으로 이해되었다. 따라서 부채의존도를 최대한 축소하고 고정자본투자를 절약하는 대신, 유동성이 높은 금융자산을 확대함으로써 불확실성에 대한 대응능력을 높이는 전략으로 전환한 것이다. 실제로 2000년대 이후 한국의 수출 대기업들은 실물투자보다는 유가증권과 같은 금융투자의 비중을 확대했다. '기업경영분석'의 자료에 따르면 대기업(제조업)의 총자산 가운데 금융자산의 비중은 뚜렷하게 증가한 반면, 설비자산과 같은 실물자산의 비중은 2001년에서 2012년 사이 33.5%에서 23.5%로 급감했다. 이는 금융자산의 증가와 설비투자율의 감소가 상관관계에 있음을 시사한다(서환주 외, 2011). 다른 한편, 특정기업이 보유한 타기업의 주식 가운데 의결권이 있는 주식 20% 이상의 보유를 의미하는 '지분법 적용주식'의 비중이 증가하고 있음을 관찰할 수 있는데, 이러한 변화는 계열사에 대한 출자를 확대하고 있음을 의미한다. 결국 주식시장의 개방 이후 국내 대기업집단은 경영권 방어를 목적으로 점점 더 많은 비용을 지출하고 있으며, 이러한 비용지출은 설비투자를 구축(驅逐)하는데 영향을 미치고 있다고 추론할 수 있다(이병천, 2012).<sup>28)</sup>

28) 대기업집단의 계열사 주식보유의 확대는 단순히 경영권 방어라는 목표만을 지나는 것은

이처럼 금융 세계화는 한국의 수출주의에 이중적 효과를 가했다. 금융 세계화는 내국인의 해외 금융투자와 외국인의 국내 금융투자 규모를 동시에 증가시킨다. 한편으로 내국인자금이 미국 금융시장으로 집중됨으로써 미국 국내의 유동성이 확대되고 소비 수요가 증가하면서, 한국과 같은 제조업 중심 국가들의 수출주의가 강화되는 데 기여했다. 그런데 다른 한편으로는 역방향의 금융자본의 흐름도 동시에 진행된다. 즉 금융수익을 목표로 하는 해외자본의 국내 금융투자가 빠른 속도로 증가하면서, 과거 한국 경제의 성장을 이끌었던 수출과 투자 사이의 연관관계가 해체되는 결과를 가져왔다. 외연적 수출주의 시기에 한국 경제의 성장을 이끌었던 것은 실물투자였으며, 사실상 수출은 실물투자에 필요한 자금을 안정적으로 조달할 수 있는 수단으로서의 기능을 담당했다. 수출은 실물투자를 견인했고, 이는 다시 높은 경제성장률로 이어졌던 것이다.

이에 반해 내포적 수출주의 시기에는 금융 세계화에 대한 기업들의 적응전략으로 인해 ‘투자 없는 수출 증가’라는 현상이 나타나고 있다. 실제로 1965~1997년에는 총자본형성(실물투자)의 평균성장기여도는 4.15%, 수출의 평균성장기여도는 3.67%였던 데 반해, 2000~2018년에는 각각 1.27%와 2.99%로 축소되었다. 실물투자의 성장기여도가 극히 낮아진 상태에서 오직 수출에 대한 의존도가 더욱 커지는 양상으로 변화한 것이다. 이러한 상황에서 경제성장을 목표로 하는 단기적인 정책들은 주로 수출 대기업에 유리한 방식으로, 즉 수출 부문으로 자원을 더욱 집중시키는 방식으로 이루어지며, 그 결과 경제 전반에 대한 수출 대기업들의 영향력은 더욱 확대되는 경향을 보인다.

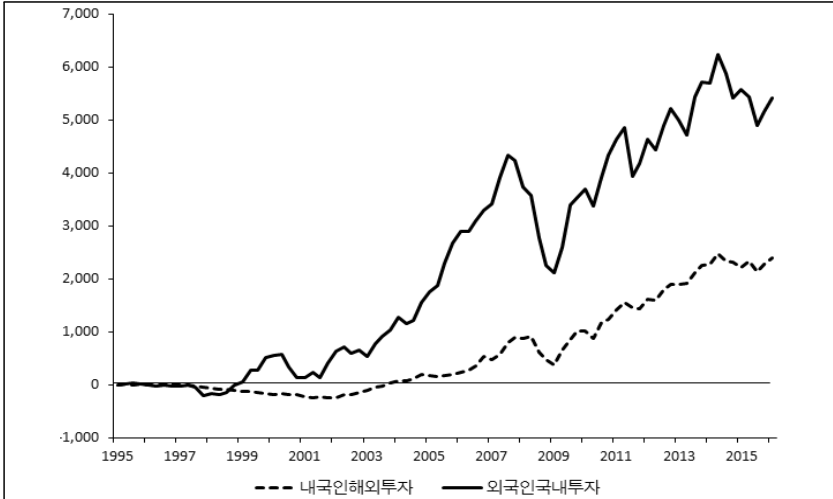
---

아니다. 예컨대 2004년부터 2007년까지 제조업 부문 상장기업의 지분법이익은 매우 높은 수준이었다. 영업외이익에서 지분법이익이 차지하는 비율은 108.8%, 당기순이익에서의 비율은 21.8% 정도였다. 이병천(2011, p. 40)은 이러한 현상의 원인이 ‘주주차지추구’와 ‘재벌체제’의 공생관계에 있다고 지적한 바 있다.



[그림 5-5] 금융수익의 누적 추이

(단위: 억 달러)



주: 1) 파생상품거래는 제외했다.  
 2) 여기서 금융수익은 투자소득(이자+배당)과 시세차익의 합을 의미한다. 시세차익의 추계는 이 제민(2015)의 계산식에 근거했다.  
 자료: 1) 박찬중(2017). 한국 자본주의의 종속적 금융화. 경제와 사회, 114, 152-193. 중 p. 183.  
 2) 한국은행경제통계시스템. Retrieved from <https://ecos.bok.or.kr/jsp/use/noticemgmt/NoticeSelectCtl.jsp>에서 <국제수지> 및 <국제투자대조표>

2000년대 이후 한국 수출주의의 이와 같은 외형적 성공으로 인해 한국의 자본시장에 대한 외국인들의 금융투자는 꾸준히 증가해 왔다. 특히 2008년의 글로벌 금융위기 직후, 전 세계 금융시장이 냉각된 상황에서 한국과 같은 수출주의 국가들의 상대적 선전은 이러한 금융자본들에 매우 매력적인 투자처였다. 동시에 외국인들의 금융투자가 증가하고 흑자로 인해 더 많은 수출달러가 유입될수록, 해외 금융시장에 투자하는 내국 자본의 규모 역시 빠르게 증가했다.

그런데 문제는 이 과정에서 금융투자의 국내외 흐름 사이에 비대칭성이 존재한다는 사실이다. 즉 외국인들의 국내 금융투자와 내국인들의 해

외 금융투자 사이에는 구조적인 수익률 격차가 존재하며, 그 결과 부의 해외유출이 이루어지게 된다. 이는 두 방향의 투자 흐름 사이의 투자소득과 시세차익을 비교함으로써 확인 가능하다. 투자소득은 배당과 이자소득 중 해외로 송금되는 금액을 의미하며, 시세차익이란 자산가치의 상승 또는 환율변동과 같은 비거래요인에 의한 수익을 의미한다.

한국에서 투자소득수지는 2010년 이후 흑자로 반전되었고, 2012년에는 126억 달러에 달하는 최대 흑자를 기록했다. 하지만 배당과 이자 이외에 시세차익을 함께 고려하면 상황은 다르게 나타난다. 앞의 [그림 5-5]가 보여 주듯이 투자소득과 시세차익을 동시에 고려한 금융수익을 기준으로 살펴보면, 내국인 투자와 외국인 투자의 격차는 2000년대에 큰 폭으로 확대되었다. 이에 따라 1995년 이래 그 누적격차는 2014년 2분기 기준으로 3758억 달러에 상당했으며, 같은 기간의 경상수지 흑자 누적규모(3588억 달러)를 상회하는 규모였다. 이는 국내로 유입된 수출달러의 상당부분이 외국인들의 금융수익의 형태로 재유출되었음을 의미한다(박찬중, 2017, pp. 183-184).

따라서 내포적 수출주의와 외연적 수출주의가 결정적인 차이를 보이는 지점은 전자가 금융화의 논리에 포섭되는 방식에 있다. 금융화는 한국 경제를 더욱 강화된 형태의 수출주의로 전환하도록 만들었으며, 그 결과 유례없을 정도의 경상수지 흑자가 누적되어 왔지만, 그것이 고용과 임금 등 경제 전반에 미치는 파급효과는 오히려 감소했다. 수출 부문과 비수출 부문 사이의 격차가 확대되는 가운데, 수출의 과실은 수출기업들이 독점하는 반면, 수출주의의 지속을 위한 비용은 보다 광범위하게 사회화되고 있다.

## 제6절 결론

한국 자본주의의 기본 구조는 1960~70년대의 '외연적 수출주의'에서 1980~90년대의 전환 국면을 거치면서 외환위기 이후에는 '내포적 수출주의'로 전환되었다. 외연적 수출주의는 원조를 통해서 더 이상 경제성장에 필요한 자본을 조달할 수 없게 된 상황에서, 대안적인 자본조달의 형태로 부상한 외채 도입을 안정적으로 지속하기 위한 수단으로서 발견되고 선택되었다. 따라서 외연적 수출주의에서는 수출수익 그 자체보다는 외채의 신규 도입이나 차환의 조건이 되는 수출 규모의 외형적 확대가 중요했으며, 이러한 조건은 한국 경제가 삼각무역체제에 포섭되는 과정에서 충족되었다. 삼각무역체제의 두 축인 미국과 일본은 각각 한국에 대해 수출시장과 기술 및 자본을 제공함으로써 외연적 수출주의가 작동할 수 있었던 것이다.

하지만 외연적 수출주의가 기반했던 차입과 투자, 그리고 수출 사이의 선순환관계는 1980년대 초반의 외채위기와 1980년대 후반의 예기치 않은 '3저 호황'을 거치면서 결국 중단되었다. 이에 대한 대응으로 노태우 정부와 김영삼 정부는 수출주의 구조 자체의 전환보다는 기존의 수출주의적 경로를 고수하고 강화하는 방식을 선택했다. 그러나 이러한 선택은 1997년의 외환위기로 귀결되었다. 변화된 지역적 조건 위에서 외연적 수출주의라는 기존의 경제구조와 정책이 제대로 작동할 수 없었던 것이다. 2000년대 이후의 내포적 수출주의는 새로운 수출시장의 부상에 따른 수출 급증과 경상수지 흑자의 누적이라는 배경하에 등장했다. 1960~70년대의 수출주의와는 달리, 내포적 수출주의는 해외 수요나 투자자본 등과 같은 외부요인을 상당 부분 내부화했다. 즉 국내 수출기업들은 더 이상 해외차입에 의존할 필요가 없었을 뿐만 아니라, 심지어 해외 직접투자와

정부의 환율관리 및 외환보유액 축적을 통해 상당한 해외 수요까지 창출할 수 있던 것이다. 그리고 더욱 중요하게는, 새로운 수출주의는 금융 세계화, 혹은 미국경제의 금융화를 배경으로 했다.

그렇다면 오늘날의 한국 경제가 기반하고 있는 ‘외연적 수출주의’는 과연 언제까지 지속가능할 것인가. 이러한 질문에 대답을 찾기 위해서는 우선 한국과 같은 수출주의 전략이 동아시아뿐만 아니라 발전도상국 전반으로 확대되면서, 소위 ‘바닥을 향한 경주(race to the bottom)’가 전개되고 있다는 점이 강조되어야 할 것이다. 비록 미국은 금융화를 통해 세계에서 가장 강력한 소비시장을 창조했고, 중국 역시 세계의 공장이자 최대의 상품시장으로 부상했지만, 그럼에도 불구하고 이러한 수출시장은 빠른 속도로 포화상태에 근접하고 있다. 이러한 상황에서 한정된 수출시장을 대상으로 점점 더 많은 국가들이 수출주의적 경쟁에 나서면서, 이제 ‘바닥을 향한 경주’는 더욱 격화되고 있다. 환경 파괴, 실질임금의 하락, 기업규제 완화, 경제적 양극화, 그리고 중심부로 이전되는 부의 유출 등과 같이 경쟁적 수출주의에 수반되는 ‘비용의 사회화’가 진행되는 것이다.

그 결과 소수의 수출 대기업들을 제외하고는 이러한 경쟁의 승자가 되지 못한 채 내부의 불평등만이 확산되고, 발전을 위한 사회적 토대가 해체되는 상황이 세계 곳곳에서 벌어지고 있다. 더욱이 최근에 전개되는 미국과 중국 간 무역분쟁은 전 세계 무역에 부정적 충격을 가했다. 2019년 8월 세계무역 규모는 전년 대비 1.2% 축소되었는데, 이는 2008~2009년 글로벌 금융위기 이후 가장 오랫동안 지속된 무역감소 추세였다. 전 세계적으로 100개에 가까운 국가들이 2009년 전반기에 수출금액의 축소를 경험했다. 이는 독일과 더불어 세계에서 가장 높은 국내총생산 대비 수출 비중을 기록하고 있는 한국에 특히 큰 타격을 입혔다. 한국의 수출은 2019년 10월 전년 동기 대비 무려 14.7%(금액 기준) 감소했으며, 이는

지난 4년 가운데 가장 큰 폭의 하락이었다(Romei, White, and Song, 2019).

과거와는 달리 수출주의 성장이 '낙수효과(trickle-down effect)'로 이어지지 못한 채 오히려 양극화와 같은 부정적 효과만을 양산하고 있음에도 불구하고, 이에 적극적으로 대응해야 할 각국 정부들은 투자침체와 내수시장의 축소로 인해 오직 수출주의적 논리를 더욱 강화하는 방식으로 일관하는 모습을 보인다. 이는 결국 수출주의가 단지 세계시장이라는 외적 조건의 변화 때문이 아니라, 그 지속 불가능성에 의해 내부로부터 붕괴될 수 있는 가능성이 커지고 있음을 의미한다.



제 6 장

## 사회적 위험 양상의 변화에 따른 한국 복지제도의 발전 과정

제1절 서론

제2절 이론적 배경

제3절 자료 및 분석 방법

제4절 분석 결과 및 해석

제5절 한국 사회의 정책적 함의





# 6

## 사회적 위험 양상의 변화에 따른 << 한국 복지제도의 발전 과정

### 제1절 서론

#### 1. 연구의 배경 및 목적

전 세계적으로 사회적 이동성에 대한 관심이 높아지고 있다. 특히 탈산업화가 진행되면서 정규직이 줄어들고 계약직이나 파트타임과 같은 비정규직 일자리가 늘어나면서 과거와는 다른 환경에서 노동시장에 참여하게 되는 청년층에 대한 사회적 이동성 연구가 최근 들어 늘어나고 있다. 2차 세계대전 이후부터 1960년대 초반에 태어난 베이비붐 세대(1946~1964년생)는 지속적인 경제성장의 혜택을 누렸다. 2차 세계대전 이후 국가들은 경제적으로 제조업이 성장하고 중앙 수준의 임금협상을 통해 임금 상승률을 억제함으로써 높은 경제성장률을 유지했다(Hemerijck, 2012, p. 38). 이러한 경제적 여건하에서 완전고용이 가능해지면서 대부분의 노동자들은 평생 안정적인 직장을 가질 수 있었다. 이와 더불어 산업구조가 서비스경제로 전환되면서 블루칼라 직종이 줄어들고 화이트칼라 직종이 늘어나면서 많은 사람들이 더 높은 수준의 직업지위를 획득할 수 있게 되었다. 또한 교육의 기회가 늘어나면서 전문직이나 중산층에 해당하는 직종의 절대적인 숫자가 늘어났다. 다시 말해, 교육과 고용기회의 확대를 통해 사회적 이동성의 기회가 전 계층에 걸쳐 폭넓게 보장되었다.

그러나 1970년대 이후 상황이 급변했다. 1973년과 1979년에 발생한 오일 쇼크 때문에 완전고용이 더 이상 어려워지고 높은 인플레이션과 실

업률, 낮은 경제성장률 때문에 안정적인 경제성장이 더 이상 보장될 수 없게 되었다. 또한 지식·서비스 관련 업종이 성장하면서 비표준적 일자리가 늘어나고 있다(OECD, 2015). 비표준적 일자리는 낮은 소득 수준, 직업 안정성과 연관되어 있기 때문에 소득불평등과 양극화의 문제를 심화시키고 있다. OECD(2011)에 따르면 정규직 일자리에 파트타임 일자리를 포함시키면 소득불평등 정도가 약 20% 악화되며 자영업을 포함할 경우 5% 더 악화된다. 그리고 비정규직, 계약직 등의 비표준화된(non-standard) 고용<sup>29)</sup>이 증가하면서 경력 단절에 따른 연금의 적립이 어려워지므로 은퇴 이후 노인 빈곤율이 증가하는 문제가 발생할 수 있다. 더욱이 노동시장이 갈수록 고숙련, 고임금 일자리와 저숙련, 저임금 일자리로 양극화되면서 높은 지위로의 사회적 이동 가능성(upward social mobility)이 갈수록 줄어들고 있다.

이러한 맥락 속에서 전 세계적으로 사회적 이동성에 대한 관심이 높아지고 있다. 유럽연합(EU)은 올해 ‘Social mobility in the EU’라는 보고서를 발표하고 유럽의 젊은 세대의 사회적 이동성 가능성이 이전 세대에 비해 줄어드는 경향에 대해 우려를 표시하고 있다. 28개 유럽 국가의 사회적 이동성을 분석한 결과 20세기에는 직업구조의 변화에 따라 상향식 사회적 이동이 가능했고 남성과 여성의 절대적 사회 이동성 수준이 비슷해졌지만 상대적인 사회적 이동성은 오스트리아, 불가리아, 프랑스, 스웨덴과 같은 국가들에서 떨어지고 있다고 지적하고 있다(Eurofound, 2017). OECD에서도 최근에 ‘Preventing Ageing Unequally’라는 보

29) 비표준화된 고용이란 단일 사업장 내에서 정규직, 종신직에 해당하지 않는 일자리를 의미한다(OECD, 2015). 포괄적으로 보면 파트타임 일자리, 계약직, 임시직, 그리고 자영업을 의미한다. 파트타임 일자리는 주당 근무시간이 30시간 미만인 일자리를 의미한다. 계약직, 임시직은 제한기간 동안 근무하는 일자리를 의미한다. 파견근로(temporary work agency), 임시노동(casual work), 계절노동(seasonal work), 대기 근무(on-call work) 등이 여기에 해당한다(Ibid.).

고서를 발표하였다. OECD는 최근에 증가하고 있는 불평등의 경향성이 특권과 배제를 고착시키고 세대 간 사회적 이동성의 기회를 감소시킨다는 우려를 나타내고 있다. 불균등하게 늙어간다는 의미는 노화 과정(ageing process)에서 불평등이 누적되면서 은퇴 이후 노년기에 물질과 건강 수준의 격차로 발현된다는 것이다(OECD, 2017). 대부분의 국가에서 세대 내 소득불평등은 증가하고 있는데, 특히 젊은 세대에서 불평등이 심화되고 있음을 지적하며 유아기에 대한 보육과 교육비 지출을 늘리고 학업과 취업 간의 연계를 강화하는 등의 정책적 방안을 제시하고 있다. 사회적 이동성에 대한 관심은 국제기구뿐만 아니라 개별 국가에서도 늘어나고 있다. 대표적으로 영국은 학계뿐만 아니라 정치 영역에서도 사회적 이동성에 대한 관심이 높았다. 2010년에 설립된 사회이동성위원회(social mobility commission)를 통해 사회적 이동성을 높일 수 있는 정책적 방안을 모색하고 있다. 최근의 연구에서는 2차 세계대전 이후 전문직과 관리직이 늘어나면서 사회적 이동성의 ‘황금기’가 열렸던 시기와 대비하여 최근에 대부분의 직업군에서 하향식의 사회적 이동성이 늘어나고 있음을 지적하고 있다(Goldthorpe, 2016). 사회적 이동성을 저해하는 요인은 유아기 교육 혹은 보육(높은 육아 비용, 제한적인 육아휴직), 사회적 불평등, 소득불평등(노동시장 양극화 등)이며, 이러한 하향식 사회적 이동성의 문제를 해결하기 위해 교육에 대한 투자를 강조하고 있다. 이 외에도 부모의 사회적 자본, 가족 연결망, 문화 자본 등이 계층구조를 고착시키거나 변화시키는 요인으로 간주하고 있다.

## 2. 연구의 내용 및 방법

이 연구에서는 전 세계적으로 사회적 이동성에 대한 관심이 높아지는 상황에서 국가들을 사회적 이동성의 수준에 따라 어떻게 유형화할 수 있

는지 알아보고자 한다. 그리고 사회적 이동성의 유형에 따라 소득불평등, 사회적 이동성에 대한 주관적 인식, 젊은 세대의 NEET(Not in Education, Employment, or Training) 비율 같은 결과 지표와 체계적인 상관관계가 있는지 알아보고자 한다.

## 제2절 이론적 배경

### 1. 사회적 이동성에 대한 두 가지 연구 가설

사회적 이동성의 패턴이 시간의 흐름에 따라 어떻게 변화하는지에 관해 두 가지 연구 가설이 있다(Eurofound, 2017). 첫 번째 연구 가설은 경제가 성장하면서 절대적 사회이동성도 증가한다는 것이다(Kerr et al., 1960). 상대적 사회이동성 역시 경제 성장에 의해 영향을 받게 되는데 경제가 지속적으로 성장하는 과정에서 경제적인 경쟁이 심화되고 고용주는 노동자의 사회적 배경보다는 개인 차원의 기술 습득 수준과 자격 요건에 따라 채용을 하기 때문이다. 이에 따라 능력만 있으면 얼마든지 부모와는 다른 사회적 지위를 갖는 직업군에 취업할 수 있게 된다. 이러한 연구 흐름에서는 교육을 개인의 사회경제적 지위를 결정하는 중요한 요인으로 간주하고 있다.

두 번째 연구 가설은 산업사회에서 자식과 부모 세대의 직업지위로 측정된 사회적 이동성의 국가 간 패턴이 유사해진다는 것이다(Featherman, Jones and Hauser, 1975). 흔히 FJH 가설로 불리는 이 주장은 정책적인 측면에서도 어떠한 정책적인 개입도 사회적 이동성의 패턴에 중대한 영향을 미치지 않는다는 것이다. Erikson과 Goldthorpe(1992)도 FJH

가설을 정교화하여 국가 간 사회적 이동성의 유사성을 주장했지만, 동시에 정책적인 개입에 따라 사회적 이동성의 강도 차이는 존재한다고 주장했다. 또한 사회적 이동 기회의 불평등이 자기강화적 성격을 가지고 있다고 지적했다. 다시 말해, 부와 특권을 점유하고 있는 집단은 사회 내에서 그들의 권력과 지위를 유지시키기 위한 다양한 시도를 한다는 것이다.

그러나 Breen(2005)은 이러한 두 가지 가설이 자본주의의 황금기라고 불리는 2차 세계대전 이후부터 1970년대 중반까지의 데이터를 분석했기 때문에 경제구조의 변화에 따른 노동시장의 구조적 변환이 진행되고 있는 오늘날에는 적합하지 않다고 주장했다. 당시에는 지속적인 경제성장, 완전고용이 가능함으로써 사회적 이동성이 높았다. 그러나 1980년대 이후 국가들은 탈규제와 민영화 등을 통해 노동시장에 대한 정부의 개입 수준을 낮추고 있으며 더 이상 높은 수준의 경제성장이 보장되지 않고 저출산 고령화가 진행되면서 국가가 사용할 수 있는 한정된 자원에 대한 배분 문제가 갈수록 극대화되는 상황에서 사회적 이동성의 패턴이 과거와 과연 동일할 것인지에 대해 의문을 제기하고 있다.

## 2. 사회적 이동성의 국제 비교에 관한 연구 흐름

이러한 두 가지 연구 가설을 바탕으로 사회적 이동성의 국가 간 비교를 분석한 다양한 연구들이 있다. 예컨대, Ganzeboom과 Treiman(1996)은 1974년부터 1986년 사이 35개국을 분석한 결과 국가 간 상당 수준의 차이에도 불구하고 연간 약 1%씩 부모 세대 계급(class origins)과 자녀 세대 계급(class destinations) 간의 연관성이 감소하고 있다고 지적하며 사회적 이동성이 갈수록 커지고 있다고 주장했다. Breen과 Luijckx(2004)는 117개의 이동성 서베이(survey)를 분석하여 11개 국가를 비교한 결

과 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아 등은 사회적 이동성이 낮은 수준이라고 분석했다. 반면에 노르웨이와 스웨덴과 같은 북유럽 국가들과 헝가리와 폴란드와 같은 탈사회주의 국가들의 사회적 이동성 수준이 높았다. 분석 결과를 종합해 볼 때 사회적 이동성이 특정한 경향성을 가지고 수렴하는 현상은 나타나지 않고 있다고 저자들은 주장하고 있다. Beller와 Hout(2006)는 사회적 이동성의 수준이 복지국가 레짐과 어떤 관련성이 있는지 분석했다. 그 결과 탈사회주의 복지레짐(체코, 헝가리, 폴란드 등)과 사민주의 복지레짐(스웨덴, 덴마크, 핀란드 등) 국가들의 사회적 이동성 수준이 높았다. 이러한 사회적 이동성의 수준을 결정하는 요인으로 그들은 교육의 중요성을 강조하고 있다. 교육 수준이 높아질수록 부모 세대와 자식 세대 간 직업의 연관성이 약화되었다. 특히 조합주의 레짐(독일, 프랑스, 포르투갈 등)과 자유주의 레짐(캐나다, 미국, 뉴질랜드 등) 국가들에서 교육의 기회가 얼마나 보장되느냐에 따라 사회적 이동성의 수준이 달라졌다.

한편 세대 간 소득탄력성(elasticity)과 불평등 간의 관계를 분석한 연구도 있다. Corak(2016)은 22개국의 세대 간 소득탄력성을 비교한 결과 영국, 이탈리아, 미국 등의 세대 간 소득탄력성이 높았고 핀란드, 노르웨이, 덴마크의 세대 간 소득탄력성이 가장 낮은 수준이었다. 다시 말해, 북유럽 국가의 사회적 이동성이 가장 높았다. 세대 간 소득탄력성과 불평등(지니계수)의 관계를 분석한 결과 양의 상관관계를 보였다. Corak(2016, p. 6)은 그 원인에 대해 유아기의 발달과 사회경제적 불평등을 지적했다. 그러나 그 효과는 국가별로 다르다고 주장했다. 일부 국가들에서는 유아기 발달이 결정적인 요인이 될 수 있지만 다른 국가들에서는 고등교육 기회의 제한이 결정적인 요인으로 작용할 수 있다. 또한 노동시장에서 고용 조건이 좋은 직업에 접근하는 데 있어서 가족의 배경, 연고주의 등이 작

용해서 불평등을 심화시킬 수 있다.

Jantii 등(Jantii et al., 2006)은 6개국을 대상으로 아버지와 자녀의 소득분위의 세대 간 이동성을 분석하였다. 그 결과 아버지와 아들의 소득분위가 같을 확률은 소득 수준이 가장 높은 5분위의 경우 모든 국가에서 높았다(덴마크: 36%, 스웨덴: 37%, 영국: 30%, 미국: 36%). 반면에 소득 수준이 가장 낮은 1분위의 경우 영국(30%)과 미국(42%)의 확률이 높았고 덴마크(25%)와 스웨덴(26%)의 확률이 상대적으로 낮았다. 만약 아버지의 소득 수준과 아들의 소득 수준 전망이 독립적이라면 고소득층 아들 중 20% 정도만이 자기 힘으로 고소득층에 도달할 수 있을 것이라고 예상할 수 있다. 그러나 대부분의 국가에서 고소득분위의 자녀들은 저소득분위로의 하향 이동에 대한 대비가 잘되어 있다고 해석할 수 있다. 반면에 저소득분위 집단의 경우 덴마크와 스웨덴의 확률이 낮다는 사실을 통해 고소득층이 자녀에게 부를 대물림하는 것을 막지는 못하지만, 저소득분위의 집단을 대상으로 상향 이동을 할 수 있도록 상당한 지원을 하고 있다고 해석할 수 있다(Esping-Andersen, 2009).

이 장에서는 1999년과 2009년에 발표된 국제사회조사프로그램(ISSP: International Social Survey Programme)의 사회적 불평등(Social Inequality) 모듈을 분석하여 국가 간 사회적 이동성의 패턴을 어떻게 유형화할 수 있는지 알아본다. 또한 선행연구들에서 언급되었듯이 산업화의 수준과 사회적 이동성 간의 연관관계가 과연 존재하는지 살펴보고 사회적 이동성의 유형에 따라 소득불평등, 사회적 이동성에 대한 주관적 인식, 젊은 세대의 NEET(Not in Education, Employment, or Training) 비율 같은 결과 지표와 체계적인 상관관계가 있는지 알아보고자 한다.

## 제3절 자료 및 분석 방법

### 1. 분석 자료

국가 간 사회적 이동성의 패턴을 유형화하기 위해서 앞서 언급했듯이 ISSP의 1999년과 2009년 사회적 불평등(Social Inequality) 모듈을 사용하였다. ISSP는 1984년부터 사회과학과 관련이 있는 주제에 대해 매년 국가별 사회조사를 진행하고 있다. 예컨대, 정부의 역할(Role of Government), 사회연결망(Social Network), 가족과 변화하는 젠더 역할(Family and Changing Gender Roles), 종교, 환경, 국가 정체성, 시민성, 건강과 보건의 등이 조사되었다. 사회적 불평등 모듈은 현재까지 네 번(1987, 1992, 1999, 2009) 조사되었으며 이 장에서는 1999년과 2009년 데이터를 사용하고 있다. 그 이유는 1987년과 1992년 자료의 경우 사회적 이동성 분석에 적합한 사례 수가 5개국 미만이므로 국가 간 비교분석에 적합하지 않기 때문이다.<sup>30)</sup>

사회적 이동성을 측정하기 위해 아버지와 자녀의 직업코드(ISCO-88: International Standard Classification of Occupations)를 분석하였다. 사회적 이동성을 직업구조를 통해 파악하면 다음과 같은 장점이 있다. 우선 직업구조 혹은 계급구조(class membership)는 소득 수준과 비교해 볼 때 상대적으로 시간의 흐름에 따라 안정적이다. 또한 개인의 생애주기상의 기회를 반영하고 있기 때문에 좀 더 정밀한 측정방식이라고 할 수 있다. 다시 말해, 개인의 사회경제적 지위는 개인이 생애주기상에서 쉽게 변하지 않는 안정적인 지위에 도달하는 시기를 통해 좀 더 적절

30) 분석 대상 국가는 1999년에 16개국이고 2009년에 38개국이다. 자세한 국가명은 아래 분석 결과를 참조할 것.



하게 파악할 수 있는데, 직업적인 측면에서 안정적인 시기와 개인의 안정적인 지위와 밀접한 관련이 있기 때문이다(Eurofound, 2017).

분석에 사용된 변수는 아버지와 자녀의 직업코드를 묻는 문항이다. 아버지 직업의 경우 “당신이 14-15-16세였을 때 아버지의 주요 직업은 무엇이었습니까?”라는 질문에 대해 ISCO-88 기준으로 4자리 숫자로 코딩한 값이다. 자녀의 경우 “가장 최근에 당신의 주요 직업은 무엇입니까?”라는 질문에 아버지 사례와 동일하게 ISCO-88 기준으로 4자리 숫자로 코딩한 값을 사용하였다. 이와 함께 직업지위에서 가장 널리 활용되고 있는 ‘EGP 계급범주(EGP Class Categories)’를 적용하기 위해(Erikson and Goldthorpe, 1992) 자영업자 여부를 묻는 문항도 사용하였다(Self-employed; in partnership; conducting own business). EGP 계급범주에 근거하여 아버지와 자녀의 직업을 분류하기 위해 Ganzeboom과 Treiman(1996)의 코딩방식을 따랐다. 결과적으로 이 장에서는 6개의 직업지위(전문직, 사무직, 자영업, 숙련노동, 비숙련노동, 농업)를 통해 아버지와 응답자 본인(자녀)의 직업을 분류하였다(계봉오, 황선재, 2016).<sup>31)</sup>

## 2. 절대적 이동성과 상대적 이동성

사회적 이동성은 크게 세대 간(intergenerational) 이동과 세대 내(intragenerational) 이동으로 분류할 수 있다. 세대 간 이동은 부모와 자녀의 사회경제적 지위 간의 상관관계를 의미한다. 부모와 자녀의 사회경제적 지위의 상관관계가 강할수록 사회적 이동성의 기회는 제한된다(Breen and Luijckx, 2004). 만약 부모의 경제적, 사회적 지위보다는 개

31) EGP 계급범주는 원래 11가지 범주로 구성되어 있지만 ISSP 2009년 자료의 경우 본인이 관리, 감독하는 인원을 묻는 문항이 없기 때문에 정확하게 11개 범주로 분류할 수 없다. 따라서 총 6개 범주로 분류하여 분석을 진행했다.

인의 재능이나 능력에 따라 개인의 사회경제적 지위가 결정된다면 그 사회는 사회적 이동성이 높다고 말할 수 있다. 세대 내 이동은 생애과정 내에서 개인의 사회경제적 지위가 얼마나 변화하는지를 의미한다. 보통 개인의 첫 번째 직업과 최근 직업을 비교함으로써 세대 내 이동성을 측정한다. 그러나 세대 내 이동성을 측정하기 위해서는 동일한 응답자에게 동일한 질문을 매년 혹은 일정한 시기별로 물어보는 패널 데이터가 필요한데, ISSP 데이터의 경우 해당 연도의 국가 간 비교만 가능하기 때문에 이 연구에서는 세대 간 이동만을 활용하여 사회적 이동성을 측정하였다.

세대 간 이동은 다시 절대적 이동(absolute mobility)과 상대적 이동(relative mobility)로 구분할 수 있다. 우선 절대적 이동이란 자녀의 직업지위가 부모의 직업지위와 다른 모든 경우를 의미한다. 절대적 이동은 대규모의 사회변화나 노동시장 변화와 관련이 있다. 예컨대, 탈산업화가 진행된 사회에서는 블루칼라 직업이 줄어들고 서비스 관련 직업이 늘어나게 된다. 부모와 자식의 직업지위 교차표에서 부모와 자식 간의 직업지위가 동일한(보통은 대각선의 값) 경우를 제외한 모든 경우의 확률을 의미한다. 이렇게 부모와 자식의 직업지위의 조건부 분포를 비교함으로써 국가별 혹은 시기별로 세대 간 사회적 이동성의 패턴을 비교할 수 있다. 그러나 앞서 사회적 이동성의 첫 번째 가설에서처럼 산업화가 진행됨에 따라 전문직이나 관리직의 절대적인 숫자가 늘어나게 되면 자식 세대의 직업지위는 부모 세대보다 더 높은 영역에 집중되게 되며, 결과적으로 상승 이동(upward mobility)이 강하게 나타나게 된다. 그러나 이러한 경우 부모와 자식 세대 간의 사회경제적 지위의 상관관계가 변화가 없다고 하더라도 상승 이동이 증가하였기 때문에 절대적 이동만으로는 구조적 변동으로 인한 사회적 이동성과 세대 간 사회경제적 지위의 변화에 따른 사회적 이동성을 효과적으로 구별할 수 없다(계봉오, 황선재, 2016, p. 5).

반면에 상대적 이동은 자녀 세대가 부모 세대의 직업지위와는 다른 범주로 이동할 확률을 의미한다(Erikson and Goldthorpe, 1992). 따라서 상대적 이동은 사회적 유동성(social fluidity)이라고 불리기도 한다. 상대적 이동은 그 사회의 개방성 정도를 나타낸다. 상대적 이동은 부모와 자녀 세대의 직업지위 교차표에서 승산비(odds ratio)를 통해 측정한다. 승산비의 경우 주변분포(marginal distribution)의 영향을 받지 않기 때문에 사회구조의 변화나 노동시장의 변동에 따른 구조적 요인의 효과를 통제할 수 있다. 승산(odds)은 사건이 발생할 확률과 사건이 발생하지 않을 확률의 비로 정의할 수 있다. 예컨대, <표 6-1>과 같이 1과 2라는 두 가지 유형의 직업지위가 있다고 한다면 승산비는  $(F_{11}/F_{12})/(F_{21}/F_{22})$ 라고 표현할 수 있으며, 식을 간단히 하면 'F11F22/F12F21'이라고 표현할 수 있다. 다시 말해, 직업지위 1을 가지고 있는 부모의 자녀가 1의 직업지위를 갖게 될 승산 대비 직업지위 2를 가지고 있는 부모의 자녀가 1의 직업지위를 갖게 될 승산의 비를 의미한다. 따라서 부모와 자녀가 동일한 직업지위를 갖는 경우에는 승산비가 증가하게 되고 반대의 경우 승산비가 감소하게 된다. 즉, 부모와 자녀의 직업지위 혹은 사회경제적 지위의 연관성이 높을수록, 혹은 세습성이 높을수록 승산비는 증가하게 된다. 위의 식에서 알 수 있듯이 승산비를 사용하면 주변분포의 영향을 받지 않는다. 예컨대, 자녀 세대에서 직업지위 2에 해당하는 직업의 개수가 급격하게 증가하는 경우 F12와 F22는 동일한 비율로 증가하게 되고 F11과 F21은 동일한 비율로 감소하게 된다. 따라서 분자와 분모의 변화 비율이 동일하기 때문에 승산비는 변하지 않게 된다. 다시 말해, 상대적 이동은 절대적 이동과는 달리 구조적 변동으로 인한 사회적 이동성의 효과를 통제할 수 있다.

〈표 6-1〉 상대적 이동성의 예

구분	자녀의 직업지위	
	1	2
부모의 직업지위		
1	F11	F12
2	F21	F22

자료: 저자 직접 작성.

사회이동성의 국가 간 비교연구에서는 승산비에 기반을 둔 로그선형 모델(log linear Model)이 보편적으로 사용되고 있다(Xie, 1992, 2013; Erikson and Goldthorpe, 1992; Beller and Hout, 2006). 일반적으로 사회적 이동성 연구자들은 로그선형모델을 통해 부모 세대와 자식 세대의 사회경제적 지위 사이의 연관성을 층(layer)이라 불리는 세 번째 차원을 기준으로 비교분석하고 있다. 여기서 층은 국가일수도 있고 코호트(cohort)일 수도 있다. 아래의 (1)번 식은 k번째 층에서 i번째 열과 j번째 행간의 기대빈도의 로그선형모델을 나타낸다. 포화모델(saturated model)의 경우 모든 요인을 설명할 수 있지만 간결성(parsimony)이 부족하다는 한계가 있다(Barone, 2011).

$$\log(F_{ijk}) = \mu + \mu_i^R + \mu_j^C + \mu_k^L + \mu_{ij}^{RC} + \mu_{ik}^{RL} + \mu_{jk}^{CL} + \mu_{ijk}^{RCL} \quad (1)$$

전형적인 사회이동성 연구에서 연구의 초점은 층(국가 혹은 코호트)별로 행과 열 사이의 연관성의 변이(variation)를 측정하는 것이다. 다시 말해, 연구자들이 층별(이 연구에서는 국가별) 이동성을 이해하기 위해서는  $\mu^{RC}$ 와  $\mu^{RCL}$ 을 지정하거나(specify) 추정할 필요가 있다(Xie, 2013). 따라서 log-multiplicative layer-effect 모델 혹은 unidiff라 알려진 모델을 통해  $\mu^{RCL}$  값을 (2)번 식처럼  $\psi_{ij}$ 의 추정치(parameter)로 층별로

일정한 값을 적용한다. 다시 말해, 행과 열 사이의 연관성의 강도는 각 층의 어떤 추정치(parameter)의 짝(pair)을 비교하더라도 동일한 수준만큼( $\psi_{ij}$ ) 차이가 난다는 의미다. 한편  $\mu^{RC}$ 는  $\phi_k$ 를 통해 층별 승산비를 비교한다.

$$\log(F_{ijk}) = \mu + \mu_i^R + \mu_j^C + \mu_k^L + \mu_{ik}^{RL} + \mu_{jk}^{CL} + \phi_k \psi_{ij} \quad (2)$$

특히 표준화된 지수를 통해 국가 간 상대적 이동을 비교하기 위해 Kappa Index를 사용하였다. Kappa Index는 각 층에서의 행과 열 사이의 연관성의 표준편차를 의미하며 행과 열 사이의 연관성이 커질수록 값이 커지고 연관성이 작아질수록 값이 작아진다.<sup>32)</sup> 다시 말해, Kappa Index는 비이동성(immobility)의 정도를 의미하기 때문에 상대적 이동에 대한 직관적인 이해를 돕기 위해 이 연구에서는 1-Kappa Index의 값을 사용하고 있다. 한편 절대적 이동과 관련해서는 상향 이동(upward mobility)과 하향 이동(downward mobility)을 구분하여 사용하고 있다. 그 이유는 상향 이동이 경제적인 번영 혹은 성장과 과연 밀접한 관련이 있는지 알아보기 위해서다. 반대로 탈산업화가 이미 상당한 수준으로 진행된 국가에서 정규직이 줄어들고 임금 수준이나 사회보장 수준이 낮은 비정규직이나 계약직 일자리가 늘어남에 따라 하향 이동이 높게 나타나고 있는지도 알아보고자 한다. 분석 대상 연령은 25세부터 64세로 한정하였다. 그 이유는 학업의 유예(prolonged education), 조기퇴직, 사

32) Kappa Index를 수식으로 표현하면  $k_k = \sqrt{\sum_{i=1}^I \sum_{j=1}^J \frac{\tilde{A}_{ijk}^2}{IJ}}$ ,  $k=1, \dots, K$ 이며  $\tilde{A}_{ijk}^2$ 는 행과 열의 표준화된 총 상호작용 효과를 의미한다(Pisati, 2000). Kappa Index에 대한 자세한 설명은 Goodman(1991)과 Hout, Brooks, and Manza(1995)를 참조할 것.

망률의 차이로 인해 발생할 수 있는 왜곡을 최소화하기 위해서다(Beller and Hout, 2006, p. 356). <표 6-2>에는 분석에 사용된 변수의 기초통계 값이 제시되어 있다. 우선 상대적 이동은 1999년과 2009년 모두 평균 값이 0.63이며 표준편차는 2009년에 0.12로 1999년보다 0.4 정도 크다. 상향 이동과 하향 이동의 평균은 1999년과 2009년에 유사한 분포를 나타내고 있다. 분석에 사용된 국가는 앞서 언급했듯이 1999년에 16개국이며 2009년에는 38개국이다.

국가 간 사회적 이동성을 유형화하기 위해 다차원척도법(MDS: Multi-Dimensional Scaling)을 사용하였다. MDS는 분석에 이용되는 변수를 바탕으로 국가 간의 비유사성(dissimilarity) 행렬을 만들어 국가 간의 거리를 최대한 저차원(보통 2차원이나 3차원)으로 표현하는 분석 방법이다. MDS를 통해 절대적 이동과 상대적 이동을 모두 반영한 국가 간의 상대적 거리를 측정하고 각 연도별로 4개의 집단으로 분류하였다.

<표 6-2> 변수의 기초통계

1999년					
변수	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
상대적 이동 (1-Kappa Index)	16	0.63	0.08	0.20	0.51
상향 이동(절대적 이동)	16	0.50	0.05	0.42	0.61
하향 이동(절대적 이동)	16	0.20	0.04	0.12	0.26
2009년					
변수	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
상대적 이동 (1-Kappa Index)	38	0.63	0.12	0.03	0.64
상향 이동(절대적 이동)	38	0.51	0.05	0.40	0.64
하향 이동(절대적 이동)	38	0.19	0.04	0.09	0.27

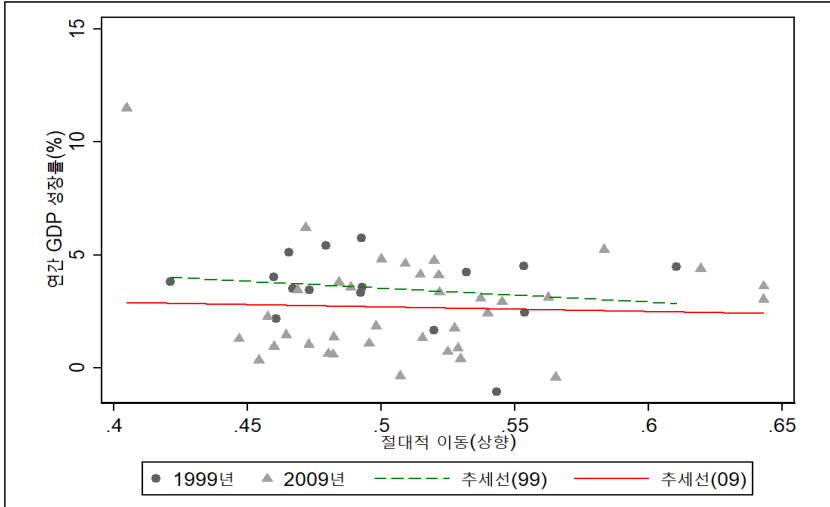
자료: 저자 직접 작성.

## 제4절 분석 결과 및 해석

### 1. 사회적 이동성의 전체적 경향성

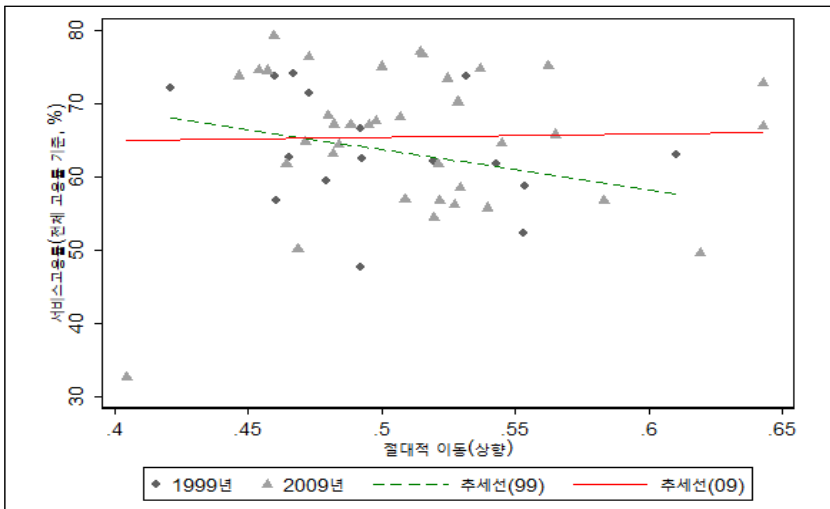
우선 1999년과 2009년 데이터의 전체적 경향성을 살펴보면 다음과 같다. [그림 6-1]에서 알 수 있듯이 절대적 이동과 상대적 이동의 상관관계는 1999년보다 2009년에 양의 방향으로 더 강하다. 1999년에는 절대적 이동과 상대적 이동 간의 관계가 나타나지 않지만 2009년에는 양의 상관관계의 경향성이 강해졌다. 다시 말해, 절대적 이동이 활발한 국가들이 상대적 이동도 활발함을 의미한다. 다만, 절대적 이동의 경우 상향 이동과 하향 이동을 모두 포함하기 때문에 상대적 이동이 활발하다고 해서 반드시 상향 이동이 활발하다고 해석할 수는 없다. 다음으로 사회적 이동성에 대한 첫 번째 가설인 경제성장과 상향 이동의 상관관계를 알아본 결과 [그림 6-1]과 같이 별다른 관계가 없다는 사실을 알 수 있다. 특히 1999년 자료의 경우 GDP 성장률과 상향 이동 간의 음의 상관관계를 보여 주고 있다. 따라서 경제가 성장하는 과정에서 경제적인 경쟁이 심화되고 고용주는 노동자의 사회적 배경보다는 개인 차원의 기술 습득 수준과 자격 요건에 따라 채용을 하기 때문에 상향 이동의 경향성이 높다는 가설을 기각하고 있다. 반면에 탈산업화가 이미 상당한 수준으로 진행된 국가에서 정규직이 줄어들고 임금 수준이나 사회보장 수준이 낮은 비정규직이나 계약직 일자리가 늘어남에 따라 상향 이동이 줄어들고 있는지 알아본 결과 [그림 6-2]처럼 1999년의 경우 서비스업 고용률과 상향 이동 간의 음의 상관관계가 나타나고 있다. 다시 말해, 서비스경제로 산업구조가 재편되는 과정에서 노동시장이 불안정해짐에 따라 상향 이동의 규모가 줄어들고 있다는 주장을 뒷받침하고 있다. 그러나 2009년 데이터의 경우 이러한 경향성이 사라지고 있다.

[그림 6-1] 연간 GDP 성장률과 상향 이동의 관계: 1999, 2009년



주: 1) 1999년 GDP 성장률은 1995년부터 1999년까지의 5개년 평균을 의미함.  
 2) 2009년 GDP 성장률은 2005년부터 2009년까지의 5개년 평균을 의미함.  
 자료: World Bank Open Data.

[그림 6-2] 서비스업 고용률과 상향 이동의 관계: 1999, 2009년

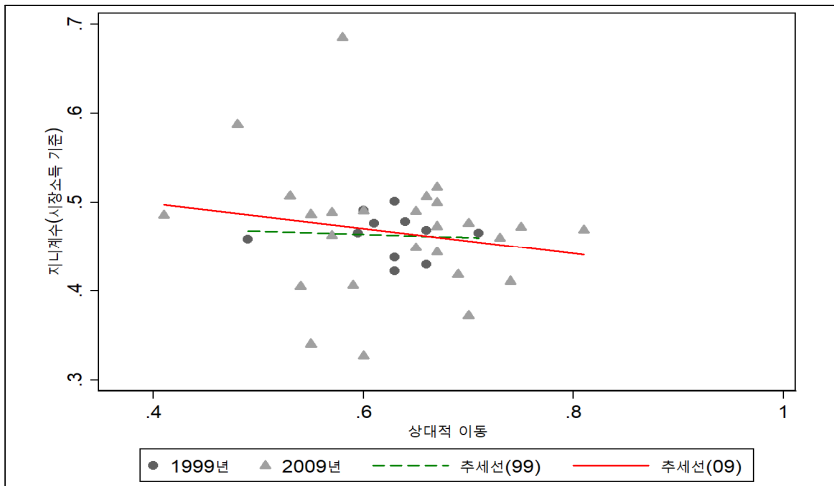


자료: World Bank Open Data, OECD statistics.



다음으로 상대적 이동성과 소득불평등의 관계를 알아본 결과 [그림 6-3]과 같이 1999년보다 2009년에 좀 더 강한 음의 상관관계를 보여 주고 있다. 다시 말해, 상대적 이동성의 수준이 높아질수록 소득불평등은 낮아지고 있다. 이러한 경향성은 앞서 언급한 Corak(2016)과 Jantii 등 (Jantii et al., 2006)의 분석 결과와도 일치한다. 소득 수준이 높은 부모들은 재능이 없는 자식에게도 안정적인 미래를 구매해줄 수 있는 반면 소득 수준이 낮은 부모들은 가난을 대물림할 가능성이 높다. 또한 부모 세대의 사회경제적 배경 때문에 기회의 불평등이 발생하여 자녀 세대의 불평등을 심화시킨다고 해석할 수도 있다.

[그림 6-3] 상대적 이동과 소득불평등의 관계: 1999, 2009년

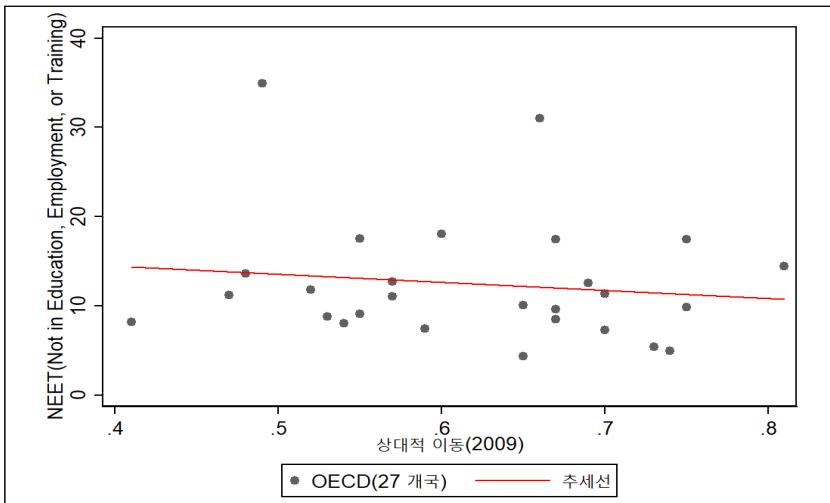


자료: Solt, F. (2016). The Standardized World Income Inequality Database. Social Science Quarterly, 97(5), 1267-1281.

이와 관련지어 15세부터 29세 인구 중 NEET(Not in Education, Employment, or Training) 비율과 상대적 이동성의 상관관계를 나타낸 결과가 [그림 6-4]에 제시되어 있다. 2009년 데이터의 OECD 27개국을

대상으로 두 변수 간의 상관관계를 알아본 결과 약한 음의 상관관계를 보여 주고 있다. 다시 말해, 상대적 이동성의 수준이 낮을수록 NEET의 비율도 높으며 반대로 상대적 이동성의 수준이 높을수록 NEET의 비율도 낮다. 청년 인구 중 NEET의 비중이 높다는 의미는 상당수의 청년층이 자신의 인적자본을 제대로 활용하지 못하고 있다는 사실을 의미하기 때문에 개인뿐만 아니라 국가적인 차원에서도 인적자원의 손실이다. 부모의 직업 지위로부터 다른 직업지위로 이동할 가능성이 낮은 사회에서는 청년들이 취업이나 교육을 통해 개인의 능력이나 재능만으로 상향 이동을 할 수 있는 확률이 낮아 좌절감을 느끼고 NEET 상태로 빠질 가능성이 높기 때문이라고 해석할 수도 있다.

[그림 6-4] 상대적 이동과 NEET 비율의 관계: 1999, 2009년

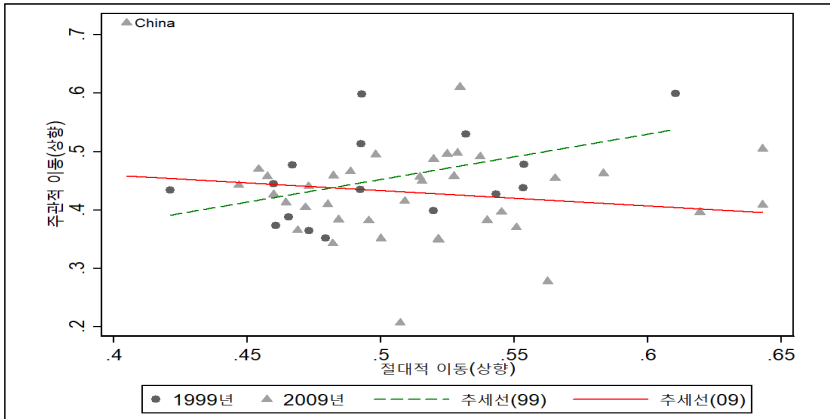


자료: OECD statistics

다음으로 상향 이동과 사회적 이동성에 대한 주관적 인식 중 상향 이동이라고 응답한 비율과의 상관관계를 나타낸 결과가 [그림 6-5]이다. 사회

적 이동성에 대한 주관적 인식은 ISSP의 Social Inequality 모듈에 포함된 질문으로 “당신의 현재 직업(혹은 현재 직업이 없다면 가장 최근의 직업)이 당신이 14-16세일 때 아버지의 직업과 비교했을 때 지위의 수준이 어떠한가?”에 대한 내용이다. 응답은 “아버지의 지위보다 상당히 높다”부터 “아버지의 지위보다 상당히 낮다”까지의 5점 척도로 이루어졌으며 나머지 응답은 모두 결측값으로 처리했다. 이 중에서 주관적인 인식으로서의 상향 이동은 “아버지의 지위보다 상당히 높다”와 “높다”라고 응답한 비율의 합을 의미한다. 주목할 만한 사실은 절대적인 사회이동 중 상향 이동과 주관적인 인식으로서의 상향 이동의 관계가 1999년의 경우 강한 양의 상관관계를 보여 주고 있는 반면 2009년의 경우 약한 음의 상관관계를 보여 주고 있다는 점이다. 이와 같이 기울기의 방향이 변한 원인을 찾아보기 위해서는 그래프의 좌측 상단에 있는 ‘중국’ 데이터에 주목할 필요가 있다. 중국의 경우 다른 국가들에 비해 절대적인 측면에서 상향 이동의 비율이 낮지만 주관적인 인식으로서 상향 이동에 대해서는 다른 국가들보다 더 높다. 따라서 부모세대보다 직업지위가 상승할 것이라는 주관적인 기대감이 매우 크다는 사실을 유추해 볼 수 있다. 상대적 이동성과 주관적 인식으로서 상향 이동의 관계를 알아본 결과 [그림 6-6]과 같이 1999년에는 두 변수 간의 강한 양의 상관관계가 나타났지만 2009년에는 약한 음의 상관관계가 나타나고 있다.

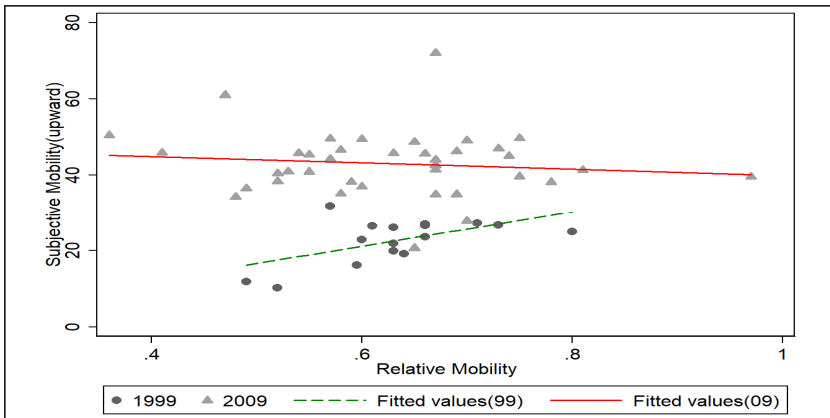
[그림 6-5] 상향 이동과 주관적 상향 이동의 관계: 1999, 2009년



주: 주관적 상향 이동이란 “당신의 현재 직업(혹은 현재 직업이 없다면 가장 최근의 직업)이 당신이 14~16세일 때 아버지의 직업과 비교했을 때 지위의 수준이 어떠한가?”에 대한 응답 중 “아버지의 지위보다 상당히 높다”와 “높다”라고 응답한 비율의 합.

- 자료: 1) ISSP Social Inequality Module(1999). Retrieved from <https://www.gesis.org/issp/modules/issp-modules-by-topic/social-inequality>에서 인출.  
 2) ISSP Social Inequality Module(2009). Retrieved from <https://www.gesis.org/issp/modules/issp-modules-by-topic/social-inequality>에서 인출.

[그림 6-6] 상대적 이동과 주관적 상향 이동의 관계: 1999, 2009년

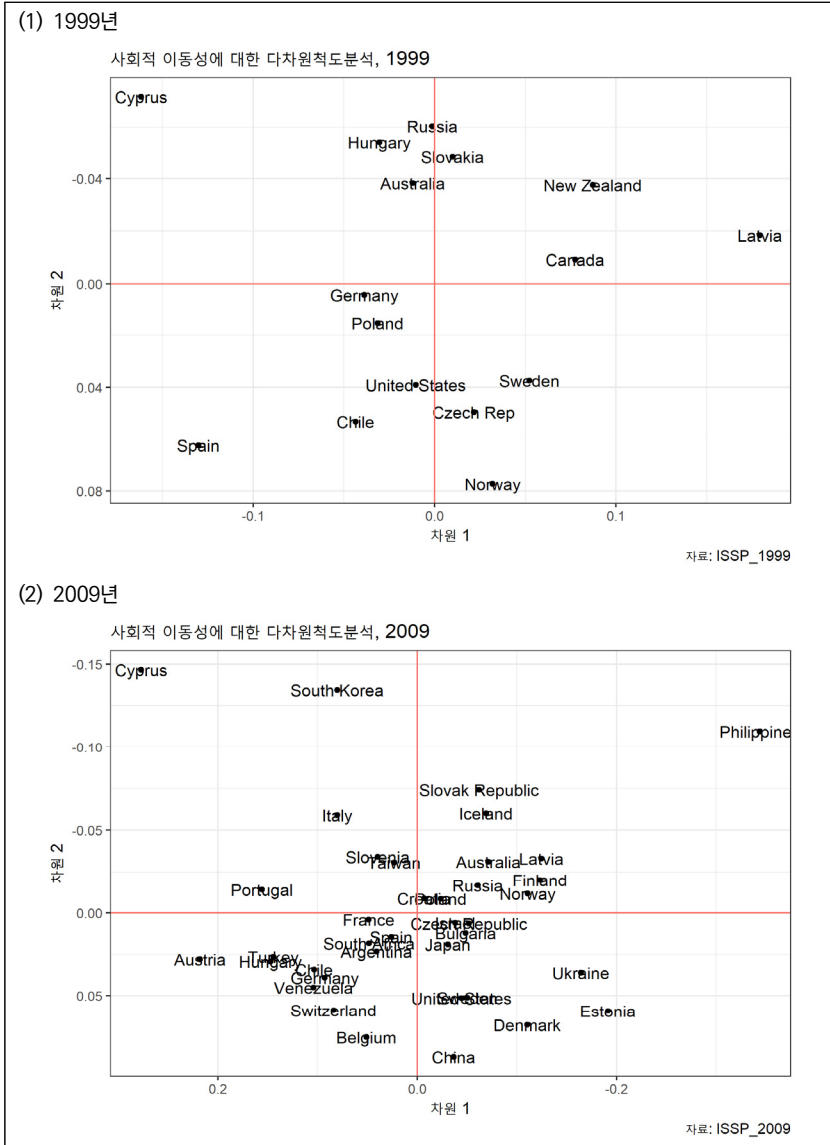


- 자료: 1) ISSP Social Inequality Module(1999). Retrieved from <https://www.gesis.org/issp/modules/issp-modules-by-topic/social-inequality>에서 인출.  
 2) ISSP Social Inequality Module(2009). Retrieved from <https://www.gesis.org/issp/modules/issp-modules-by-topic/social-inequality>에서 인출.

## 2. 사회적 이동성의 유형화

MDS 분석을 통해 1999년과 2009년의 데이터를 절대적 이동(상향 이동, 하향 이동)과 상대적 이동 변수를 바탕으로 유형화한 결과가 [그림 6-7]과 <표 6-3>이다. 우선 1999년 데이터의 경우 집단 구분은 다음과 같다. 첫 번째 집단은 호주, 헝가리, 러시아, 키프로스이며 두 번째 집단은 라트비아, 슬로바키아, 캐나다, 뉴질랜드이다. 세 번째 집단은 미국, 폴란드, 칠레, 스페인, 독일이고 네 번째 집단은 노르웨이, 스웨덴, 체코이다. [그림 6-8]과 같이 집단별 평균값과 표준편차를 통해 사회적 이동성을 살펴보면 다음과 같다. 상향 이동의 경우 0.56으로 집단 1이 가장 높으며 집단 2와 3이 0.49로 비슷한 수준으로 그다음 높다. 마지막으로 집단 4가 0.45로 가장 낮다. 하향 이동의 경우 반대로 집단 4가 0.24로 가장 높으며 집단 2가 0.21, 집단 3이 0.20으로 비슷한 수준을 보여 주고 있다. 집단 1의 하향 이동이 0.16으로 가장 낮다. 마지막으로 상대적 이동의 경우 집단 2가 0.73으로 가장 높으며 집단 4가 0.64로 그다음 높다. 집단 1이 0.61이며 집단 3이 0.57로 가장 낮다. 세 변수의 평균값을 종합해 볼 때 집단 2와 집단 3이 절대적 이동인 상향 이동과 하향 이동의 수준이 비슷하지만 상대적 이동의 수준에서 차이를 보인다. 집단 2의 상대적 이동이 가장 많았던 반면 집단 3의 상대적 이동이 가장 낮았다. 집단 1과 4는 상대적 이동 수준이 비슷하지만 절대적 이동에 있어서 차이를 보여 주고 있다. 집단 1의 경우 상향 이동의 수준이 가장 높고 하향 이동의 수준이 낮은 반면 집단 4의 경우 상향 이동의 수준이 가장 낮고 하향 이동의 수준이 가장 높다.

[그림 6-7] 사회적 이동성의 다차원적도분석 결과



자료 :저자 직접 작성.

〈표 6-3〉 국가별 유형 분류와 주요변수의 평균값: 1999, 2009년

(1) 1999년

집단	국가	상대적 이동	상향 이동	하향 이동
1	호주, 헝가리, 러시아, 키프로스	0.61	0.56	0.16
2	라트비아, 슬로바키아, 캐나다, 뉴질랜드	0.73	0.49	0.21
3	미국, 폴란드, 칠레, 스페인, 독일	0.57	0.49	0.20
4	노르웨이, 스웨덴, 체코	0.64	0.45	0.24

(2) 2009년

집단	국가	상대적 이동	상향 이동	하향 이동
1	한국, 대만, 키프로스, 이탈리아, 슬로베니아, 포르투갈	0.52	0.58	0.16
2	노르웨이, 러시아, 아이슬란드, 라트비아, 크로아티아, 폴란드, 슬로바키아, 호주, 핀란드, 필리핀	0.73	0.55	0.19
3	독일, 오스트리아, 칠레, 프랑스, 스페인, 헝가리, 터키, 스위스, 벨기에, 남아공, 아르헨티나, 베네수엘라	0.53	0.48	0.19
4	이스라엘, 덴마크, 우크라이나, 에스토니아, 체코, 미국, 중국, 불가리아, 일본, 스웨덴	0.70	0.48	0.22

자료 : 저자 직접 작성.

2009년 데이터의 경우 집단 구분은 다음과 같다. 집단 1은 한국, 대만, 키프로스, 이탈리아, 슬로베니아, 포르투갈이 속해 있으며 집단 2에는 노르웨이, 러시아, 아이슬란드, 라트비아, 크로아티아, 폴란드, 슬로바키아, 호주, 핀란드, 필리핀이 속해 있다. 집단 3의 경우 독일, 오스트리아, 칠레, 프랑스, 스페인, 헝가리, 터키, 스위스, 벨기에, 남아공, 아르헨티나, 베네수엘라가 속해 있으며 마지막으로 집단 4에는 이스라엘, 덴마크, 우크라이나, 에스토니아, 체코, 미국, 중국, 불가리아, 일본, 스웨덴이 속해 있다. 한국의 경우 같은 아시아권 국가인 대만과 남유럽 국가인 이탈리아, 포르투갈, 그리고 유럽국가인 슬로베니아, 키프로스와 같은 집단에

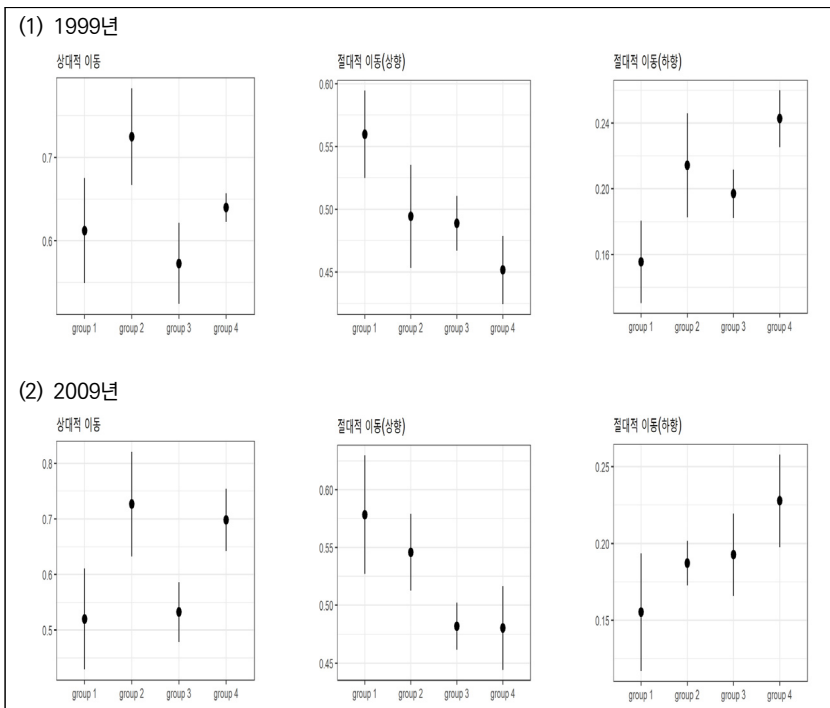
속해 있다. 집단별 사회적 이동성의 특징을 살펴보면 [그림 6-8]과 같이 상향 이동의 경우 집단 1이 0.58로 가장 높으며 집단 2가 0.55로 그다음 높다. 반면 집단 3과 집단 4가 0.48로 가장 낮은 수준을 보여 주고 있다. 하향 이동의 경우 반대로 집단 4가 0.22로 가장 높았으며 집단 2와 집단 3이 0.19로 그다음 높았다. 집단 1의 경우 0.16으로 가장 낮다. 상대적 이동의 경우 집단 2가 0.73으로 가장 높으며 집단 4가 0.70으로 그다음 높다. 반면에 집단 1과 집단 3의 상대적 이동은 0.52와 0.53으로 상대적으로 낮은 수준을 보여 주고 있다. 세 변수의 평균값을 종합해 볼 때 집단 2에 속한 국가들의 상대적 이동과 상향 이동의 수준이 가장 높다. 반대로 집단 3에 속한 국가들의 상대적 이동과 상향 이동의 수준이 가장 낮다. 집단 1의 경우 상향 이동의 수준이 가장 높지만 상대적 이동의 수준은 집단 3과 더불어 가장 낮은 수준을 보여 주고 있다. 마지막으로 집단 4의 경우 상대적 이동은 집단 2와 더불어 가장 높은 수준을 보여 주고 있지만 상향 이동의 수준이 가장 낮고 하향 이동의 수준이 가장 높다.

본 연구의 핵심적인 분석 국가인 한국, 일본, 덴마크, 핀란드의 사례를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 2009년을 기준으로 우선 한국의 경우 상대적 이동의 수준은 낮지만 상향 이동의 수준은 높은 집단 1에 속해 있다. 상대적 이동의 순위는 전체 38개 국가 중 29위로 낮은 편이다. 반면에 상향 이동의 경우 키프로스과 함께 가장 순위가 높다. 하향 이동의 경우에도 38개 국가 중 36위로 가장 낮은 편이다. 따라서 한국은 산업구조적인 변동으로 인한 사회적 이동성의 효과를 아직까지 경험하고 있다고 해석할 수 있다. 반면에 사회적 유동성(social fluidity)을 의미하는 상대적 이동은 낮다는 측면에서 부모 세대의 직업지위와 자식 세대의 직업지위의 강한 상관관계가 존재하고 있음을 알 수 있다. 일본의 경우 상대적 이동의 수준은 높지만 절대적 이동의 수준이 낮은 집단 4에 속해 있다.



상향 이동의 경우 38개 국가 중 21위로 중간보다 조금 낮다. 하향 이동의 경우 6위로 가장 높은 수준이다. 상대적 이동의 경우 18위로 중간보다 높다. 결과적으로 일본의 경우 한국과는 반대로 산업구조적인 변동으로 인한 사회적 이동의 효과는 감소했지만 부모 세대와 자녀 세대 간 사회적 이동의 확률은 한국보다 높은 수준임을 알 수 있다.

[그림 6-8] 집단별 변수의 분포: 1999, 2009년



자료: 저자 직접 작성.

한편 덴마크와 핀란드의 사회적 이동성 수준을 살펴보면 핀란드의 경우 상향 이동과 상대적 이동이 다 높은 집단 2에 속해 있으며 덴마크는 일본과 마찬가지로 상향 이동은 낮지만 상대적 이동의 수준이 높은 집단 4

에 속해 있다. 우선 핀란드의 경우 상대적 이동은 38개 국가 중 5위로 높은 순위를 차지하고 있으며 상향 이동 역시 12위로 높은 수준이다. 따라서 산업구조적인 변동으로 인한 사회적 이동의 효과가 여전히 존재하며 세대 간 직업지위 이동의 가능성도 매우 높은 사회라고 유추할 수 있다. 덴마크의 경우 상향 이동은 38개 국가 중 36위로 가장 낮은 수준이지만 상대적 이동은 7위로 가장 높은 수준이다. 결과적으로 일본과 유사하게 산업구조적인 변동으로 인한 사회적 이동의 효과는 감소했지만 부모 세대와 자녀 세대 간 사회적 이동의 확률은 높다고 해석할 수 있다. 핀란드와 덴마크의 상향 이동 수준의 차이는 서비스경제로의 전환속도와 밀접한 관련이 있다. 2012년을 기준으로 덴마크와 핀란드는 서비스업 고용률이 70%를 상회하고 있다. 그러나 1980년을 기준으로 보면 덴마크가 62.6%로 이미 60%대를 넘었지만 핀란드의 경우 51%로 50%대를 갓 넘긴 수준이었다. 2000년을 기준으로 보더라도 덴마크는 71.1%로 이미 70%대를 넘었지만 핀란드는 65.9%로 아직 60% 중반대에 머무르고 있다. 비록 상향 이동에 영향을 미칠 수 있는 다른 요인들을 모두 고려하지는 못했지만 서비스경제로의 전환 속도 차이가 두 국가의 상향 이동 수준의 차이를 만들어냈다고 해석할 수 있다.

마지막으로 분석 대상 국가가 정확하게 일치하지 않아 완벽한 비교는 어렵지만 1999년과 2009년 두 시기에 모두 조사가 이루어진 국가들을 대상으로 10년 사이의 사회적 이동 양상의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 우선 1999년에 절대적 이동인 상향 이동의 수준은 높았지만 상대적 이동의 수준은 그렇게 높지 않았던 호주와 러시아는 2009년에 상향 이동과 상대적 이동의 수준이 가장 높은 집단에 속해 있다. 반면에 호주와 러시아와 1999년에 같은 집단으로 분류되었던 헝가리는 2009년에는 상향 이동과 상대적 이동의 수준이 가장 낮은 집단으로 이동했다. 1999년에 상대적 이동의 수준

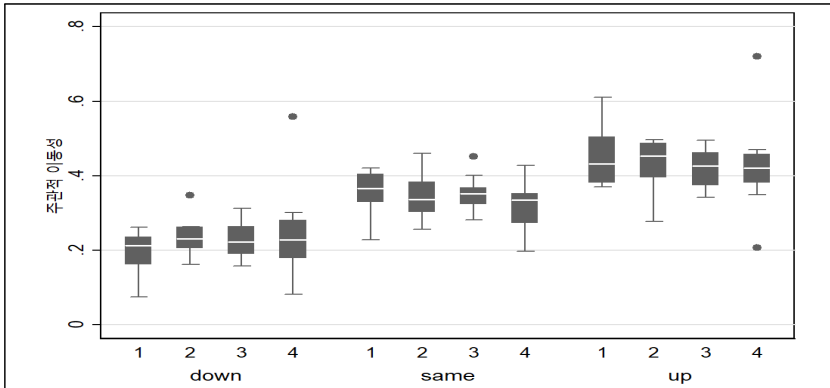
이 가장 낮은 집단에 속해 있던 미국은 2009년에는 상향 이동은 낮지만 상대적 이동 수준이 높은 집단으로 분류되었다. 마지막으로 1999년에 상대적 이동의 수준은 높았지만 상향 이동의 수준은 낮았던 노르웨이는 2009년에는 상향 이동과 상대적 이동이 모두 높은 수준의 집단으로 분류되었다.

### 3. 집단별 특징

다음으로 사회적 이동성의 유형화가 주관적 사회적 이동 인식, 소득불평등, 청년층의 NEET 비율, 사회적 이동성과 연관된 가치관과 어떠한 관계가 있는지 알아보았다. 한편 1999년 데이터의 경우 총 분석 대상 국가가 16개국이고 집단 4의 경우 세 국가만 속해 있기 때문에 집단별 평균을 직접적으로 비교하는 게 큰 의미가 없다. 따라서 2009년 데이터의 집단 분류 결과만을 바탕으로 분석을 진행하였다.

우선 [그림 6-9]와 같이 집단별로 주관적 사회적 이동성 인식이 차이가 있는지 알아본 결과 하향 이동에 대해서는 중앙값을 기준으로 집단별로 큰 차이가 없다. 반면 주관적으로 아버지 세대의 직업 지위가 같다고 응답한 비율은 집단 1이 가장 높았으며 그다음으로 집단 3이 높았다. 집단 2와 집단 4는 비슷한 수준을 보여 주고 있다. 상대적 이동성이 높은 두 집단(집단 2, 4)이 상대적 이동성이 낮은 두 집단(집단 1, 3)보다 주관적으로 직업지위의 유지에 대한 응답비율이 낮다는 사실을 주목해 볼 필요가 있다. 상향 이동과 관련해서는 집단 1과 2의 응답비율이 집단 3과 4의 응답비율보다 높다. 집단 1과 2의 경우 절대적 이동 중 상향 이동의 경향성이 강하다는 공통점이 있다. 비록 주관적 인식에 영향을 미칠 수 있는 다른 변수를 통제하지 않았지만 집단별 응답률을 통해서 볼 때 사회적 이동에 대한 주관적 인식에 있어서 절대적 이동이 중요한 영향을 미치고 있다고 유추해 볼 수 있다.

[그림 6-9] 집단별 주관적 사회적 이동성 인식: 2009년

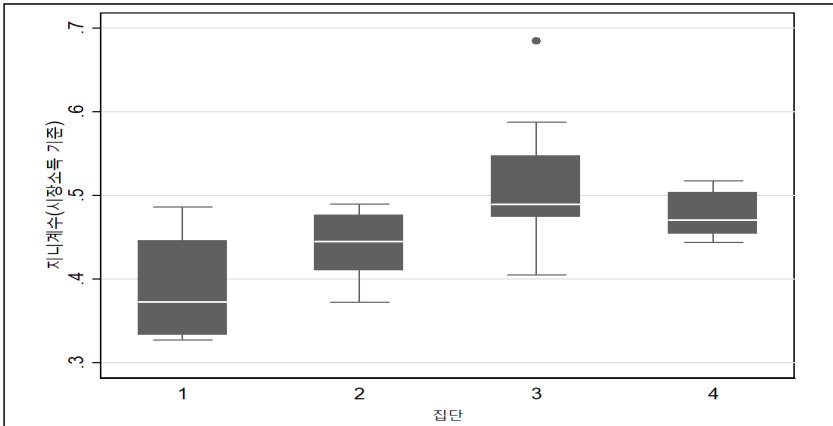


주: 주관적 이동성이란 “당신의 현재 직업(혹은 현재 직업이 없다면 가장 최근의 직업)이 당신이 14-16세일 때 아버지의 직업과 비교했을 때 지위의 수준이 어떠한가?”에 대한 응답.

자료: ISSP Social Inequality Module(2009). Retrieved from <https://www.gesis.org/issp/modules/issp-modules-by-topic/social-inequality>에서 인출.

집단별로 시장소득을 기준으로 한 지니계수로 측정된 소득불평등과 어떤 관계가 있는지 알아본 결과 [그림 6-10]과 같다. 시장소득을 기준으로 한 지니계수를 집단별로 비교한 이유는 가처분소득을 기준으로 한 경우 국가의 인위적인 재분배정책의 효과가 반영되어 있지만 시장소득을 기준으로 하면 순수하게 개인의 사회경제적 배경만을 고려한 소득불평등도를 측정할 수 있기 때문이다. 구체적으로 살펴보면 집단 1이 가장 낮으며 집단 2, 집단 4, 집단 3 순으로 높았다. 여기서 주목할 점은 사회적 이동 수준이 가장 낮은 집단 3의 소득불평등 수준이 다른 집단들보다 높다는 사실이다. 선행연구에 언급했듯이 Corak(2016) 역시 22개국을 대상으로 세대 간 소득탄력성과 불평등(지니계수)의 관계를 분석한 결과 양의 상관관계를 보였다. 대부분의 국가에서 고소득분위의 자녀들은 저소득분위의 하향 이동에 대한 대비가 잘 되어있는 반면에 저소득분위 집단의 경우 상향 이동의 가능성이 부모의 낮은 사회경제적 지위 때문에 어려우며 결과적으로 세대 내 불평등 수준이 높다고 유추할 수 있다.

[그림 6-10] 집단별 소득불평등(지니계수): 2009년

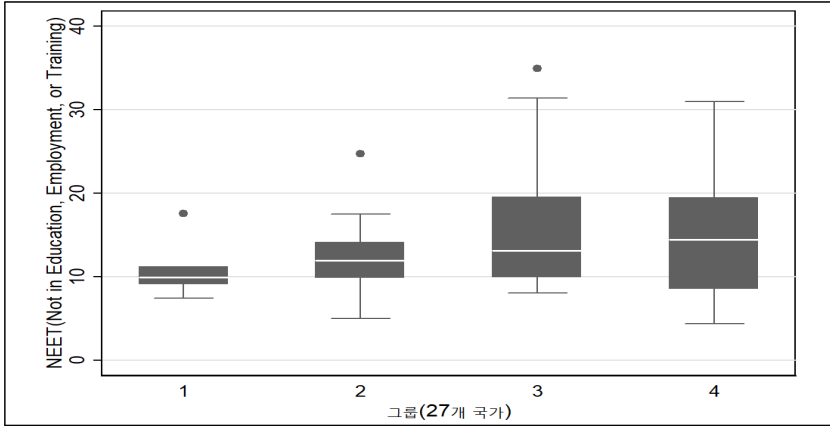


주: 26개 국가만 분석에 포함

자료: Solt, F. (2016). The Standardized World Income Inequality Database. Social Science Quarterly, 97(5):1267-1281.

비슷한 맥락에서 15-29세 청년인구 중 NEET 비율이 집단별로 어떠한 차이를 보여 주고 있는지 알아본 결과 [그림 6-11]과 같이 집단 3과 집단 4의 NEET 비율이 집단 1과 집단 2보다 높다. 비록 다른 변수들에 비해 분산이 상대적으로 크다는 사실에 유의하여 해석해야겠지만 절대적 이동 중 상향 이동의 수준이 낮은 국가들에서 NEET 비율이 높다는 점이 흥미롭다. 절대적 이동의 경우 선행연구들에서도 지적하듯이 경제성장과 산업구조의 변화와 밀접한 관련이 있다. 따라서 산업구조가 서비스경제로 상당 부분 이전했거나 경제성장률이 낮은 국가들의 경우 청년층들이 선호하는 좋은 일자리의 절대적 숫자가 감소할 수 있기 때문에 NEET 비율이 높다고 해석할 수도 있다. 이는 상대적 이동의 수준은 낮지만 절대적 이동 중 상향 이동이 가장 활발하게 이루어지고 있는 집단 1의 NEET 비율이 가장 낮다는 사실과 일맥상통한다.

[그림 6-11] 집단별 NEET 비율: 2009년

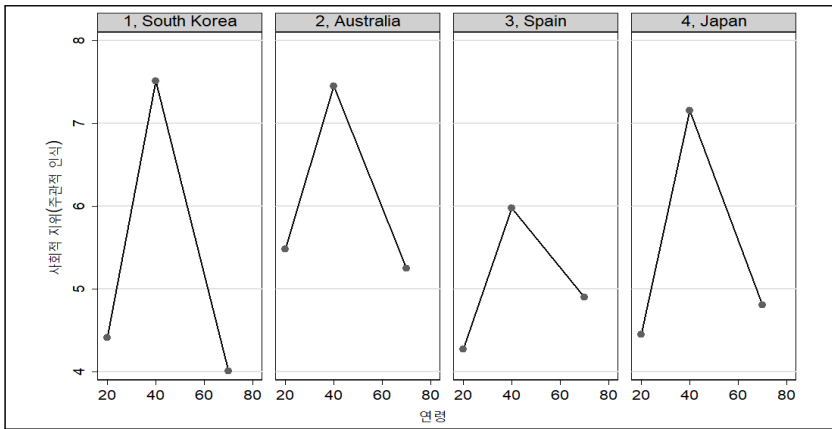


주: 27개 국가만 분석에 포함.  
 자료: OECD statistics.

다음으로 사회적 이동성과 관련된 가치관이 집단별로 어떠한 차이가 있는지 알아보았다. 구체적인 설문문항은 세계가치관조사(WVS: World Value Survey)의 Wave 6(2010-2014)의 질문 중 “귀하는 이 나라의 대부분의 사람들이 20대, 40대, 70대 이상의 세 집단에 대한 사회적 지위를 어느 수준으로 인식하고 있다고 생각하십니까?”에 대한 문항을 국가별로 비교해 보았다. 척도는 총 10점 척도이다. 가장 낮은 값(1)은 한 사회 내에서 사회적 지위가 가장 낮다는 사실을 의미하고 10은 사회적 지위가 가장 높다는 사실을 의미한다. 응답연령은 20-29세로 한정하였다. WVS와 ISSP 2009 모듈 모두 자료가 있는 국가는 26개국이다. 그리고 집단별로 3-5개 국가들의 자료만 존재하기 때문에 집단별 평균을 기준으로 비교하는 접근은 큰 의미가 없다. 따라서 한국 사회에 줄 수 있는 정책적 함의를 모색하기 위해 각 집단 중 한국(미국달러(current US dollar) 기준 1인당 GDP는 20,262달러)과 경제 규모가 비슷하거나 높은 국가들을 선정하여 비교해 보았다. 그 결과 집단 2에서는 호주(40,706달러), 집

단 3에서는 스페인(31,123달러), 집단 4에서는 일본(37,624달러)을 한국과 비교했다.

[그림 6-12] 집단별 청년들의 사회적 이동성에 대한 가치관: 연령별 사회적 지위, 2009년



주: 사회적 지위에 대한 주관적 인식이란 “귀하는 이 나라의 대부분의 사람들이 20대, 40대, 70대 이상의 세 집단에 대한 사회적 지위를 어느 수준으로 인식하고 있다고 생각하십니까?”라는 질문에 대한 20-29세의 응답을 의미.

자료: World Value Survey Wave 6(2010-2014).

그 결과 [그림 6-12]와 같이 국가별로 상이한 양상을 보여 주고 있다. 우선 한국의 경우 청년들(20-29세)이 생각하는 20대의 사회적 지위는 매우 낮으며, 40대에는 10점 척도 중 7점이 넘는 정도로 매우 높다가 70대 이상이 되면 20대보다 더 낮은 상태가 된다. 향후 사회적 이동성의 기회가 다른 연령대에 비해 더 많은 20대에서 자신이 속한 연령집단의 사회적 지위를 매우 낮게 평가했다는 의미는 안정적인 직업지위를 20대에 획득하기 어렵기 때문이라고 해석할 수도 있지만 향후 잠재적인 사회이동성에 대한 기대가 작다고도 해석할 수 있다. 반면에 40대에 대해서는 청년들이 생각하는 사회적 지위가 매우 높다는 의미는 아직까지 40대가 되면 높은 직업지위를 가질 수 있을 것이라는 기대가 크다는 점과 자신들이 속

한 세대보다 40대가 사회적 이동성에 있어 더 많은 기회를 부여받았으며 안정적인 직업지위를 누리고 있다는 일종의 세대 효과를 나타내기도 한다. 한편 70대 이상의 사회적 지위에 대해 네 국가 중 가장 낮은 수준으로 응답했다는 사실을 통해 20대가 생각하는 한국 사회의 노년기는 매우 절망적임을 추론할 수 있다. 정책적인 측면에서는 그만큼 노년층에 대한 국가의 사회정책적 지원이 제대로 이루어지지 않고 있다고 해석할 수도 있다.

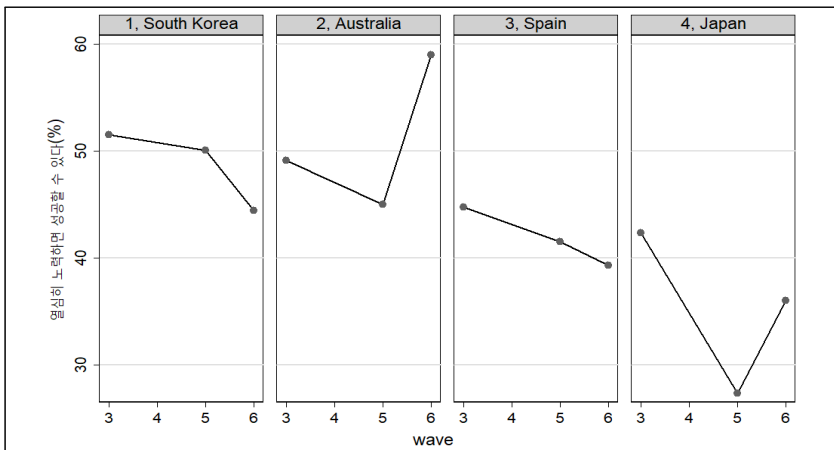
한편 네 국가 중 사회적 이동성의 수준이 가장 높은 호주의 경우 20대가 생각하는 40대에 대한 사회적 지위는 한국과 비슷한 수준으로 높다. 다만 20대와 70대 이상의 사회적 지위가 중간 이상이라는 점을 통해 전 연령대에 걸쳐 사회적 이동의 기회가 어느 정도 공평하게 보장됨을 의미한다. 반면에 스페인의 경우 20대에 대한 주관적인 사회적 지위가 한국과 비슷하지만 40대의 경우 다른 국가들에 비해 매우 낮은 수준이다. 70대 이상 역시 한국보다는 높지만 호주보다는 낮다. 사회적 이동성의 수준이 가장 낮은 집단에 속한 스페인의 경우 주관적 사회적 지위가 전 연령대에 걸쳐 낮다는 점을 통해 볼 때, 사회적 이동성이 청년 집단의 생애주기에 걸친 사회경제적 지위의 주관적 인식 수준까지 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 마지막으로 일본의 경우 20대의 사회적 지위를 한국과 비슷한 수준으로 낮게 평가하고 있지만 70대 이상의 경우 한국보다 상대적으로 높다. 고령화가 한국보다 먼저 진행된 일본은 노년기의 사회적 지위가 한국보다는 더 잘 보장되고 있음을 보여 주고 있다. 정책적 측면에서 상향 이동은 높지만, 상대적 이동의 수준이 낮은 한국의 경우 절대적 이동 수준까지 낮아진다면 스페인처럼 전 연령대에 걸친 기대 사회적 지위가 낮아지게 되며 사회의 활력이 떨어질 수 있다.

사회적 이동성에 대한 가치관과 관련하여 개인의 능력이나 재능에 따라 사회적 이동이 얼마나 가능한지에 대한 인식을 알아보기 위해 WVS의



질문 중 “열심히 노력하면(hard work) 성공할 수 있다”라는 물음에 대해 10점 척도 중 긍정적으로 응답(1, 2, 3)한 비율을 살펴본 결과가 [그림 6-13]이다. 한국의 경우 시간이 지날수록 긍정적으로 응답한 비율이 떨어지고 있으며 스페인 역시 계속 떨어지고 있다. 반면 호주와 일본은 계속 떨어지다 최근에 다시 반등하는 모습을 보여 주고 있다. 호주와 일본의 경우 사회적 이동성 중 상대적 이동이 한국과 스페인보다 높은 국가들이다. 따라서 세대 간 사회적 이동의 확률이 낮은 사회에서는 개인의 능력이나 재능을 통한 사회적 이동에 대한 기대가 사회적 이동의 확률이 높은 사회에 비해 낮다는 점을 유추할 수 있다. 그리고 절대적 이동과 상대적 이동의 수준이 모두 낮은 스페인에서 개인의 노력을 통한 성공의 기대가 가장 낮다는 사실을 통해 앞서 [그림 6-12]의 연령별 주관적 사회지위와 비슷한 맥락에서 사회적인 활력이 떨어짐을 알 수 있다.

[그림 6-13] 집단별 사회적 이동성에 대한 가치관: 노력에 대한 인식, 2009년



주: 1) “열심히 노력하면(hard work) 성공할 수 있다”라는 물음에 대해 10점 척도 중 긍정적으로 응답(1, 2, 3)한 비율.

2) WAVE 3(1994-1998), WAVE5(2005-2009), WAVE(2010-2014).

자료: World Value Survey Wave.

분석 결과를 종합해 볼 때 사회적 이동성에 대한 주관적인 인식은 절대적 이동과 밀접한 관련이 있다. 다시 말해, 사회구조적인 변화로 인해 직업구조의 대규모 변화가 발생할 때(특히 상향 이동의 경향성이 강할 때) 주관적으로 판단했을 때 아버지 세대보다 직업지위가 상승했다고 인식하는 비율이 높았다. 시장소득을 기준으로 한 지니계수를 통해 사회적 이동성과 소득불평등 간의 관계를 알아본 결과 절대적 이동과 상대적 이동 모두 낮은 집단의 지니계수가 가장 높았다. 다시 말해, 탈산업사회로 접어들면서 산업구조의 변화 혹은 사회구조적인 변화로 인한 대규모 직업지위의 이동의 경향성이 줄어들고 상대적 이동마저 줄어든 상황에서는 고소득분위의 자녀들은 저소득분위로의 하향 이동에 대한 대비가 잘되어 있는 반면에, 저소득분위 집단의 경우 상향 이동의 가능성이 부모의 낮은 사회경제적 지위로 인해 갈수록 떨어지기 때문에 결과적으로 세대 내 불평등 수준이 높다고 유추할 수 있다. 비슷한 맥락에서 15-29세 청년들의 NEET 비율은 절대적 이동이 상대적으로 낮은 집단에서 높다. 이는 산업구조가 서비스경제로 상당 부분 이전했거나 경제성장률이 낮은 국가들의 경우 청년층들이 선호하는 좋은 일자리의 절대적 숫자가 감소할 수도 있기 때문에 NEET 비율이 높다고 해석할 수도 있다.

한편 사회적 이동성과 관련된 가치관 역시 집단별로 차이가 있다. 한국과 경제 규모가 비슷하거나 조금 더 큰 국가들과 비교한 결과 한국은 청년층과 노년층의 사회적 지위에 대한 주관적 인식이 매우 낮은 수준이다. 비록 40대에 상향 이동에 대한 기대는 있지만 자신들이 속한 세대보다 40대가 사회적 이동성에 있어 더 많은 기회를 부여받았으며 안정적인 직업지위를 누리고 있다고 인식하며, 지금의 20대의 경우 이러한 사회적 이동성의 기회가 줄어들었다고 인식하고 있다고 해석할 수도 있다. 사회적 이동성의 수준이 가장 낮은 집단에 속한 스페인의 경우 주관적 사회적 지

위가 전 연령대에 걸쳐 낮다는 점을 통해 볼 때, 사회적 이동성이 청년 집단의 생애주기에 걸친 사회경제적 지위의 주관적 인식 수준까지 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 마지막으로 노력에 대한 인식과 관련하여 열심히 노력하면 장기적인 관점에서 성공할 수 있다고 응답한 비율이 한국에서 시간이 지날수록 계속 떨어지고 있으며, 사회적 이동성의 수준이 가장 낮은 스페인에서도 계속 떨어지고 있다는 사실을 통해 사회적 이동성의 하락이 사회적 활력에도 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

## 제5절 한국 사회의 정책적 함의

### 1. 사회투자형 지출의 확대

사회적 이동성에 대한 국가 간 비교분석을 통해 볼 때 한국은 아직까지 산업구조 변화로 인한 절대적 이동(상향 이동)의 수준은 높지만 부모 세대와 자녀 세대 간 직업지위 변동의 확률을 의미하는 상대적 이동의 수준은 낮다는 사실을 알 수 있다. 상대적 이동의 수준이 낮은 국가들의 경우 소득불평등의 수준이 높다는 사실을 통해 세대 간 사회적 이동의 가능성이 세대 내 불평등의 수준까지 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 이러한 낮은 상대적 이동 수준은 사회적 이동성과 관련된 가치관에도 영향을 미친다. 다시 말해, 청년들의 향후 사회계층적 상승에 대한 기대가 줄어들 수 있으며 열심히 노력하면 성공할 수 있다는 인식이 줄어들면서 사회적 이동성에 대한 사회적 분위기가 부정적으로 변하거나 사회적 활력이 떨어질 수 있다. 2017년에 통계청에서 발표한 사회조사 결과에 따르면 우리 사회에서 일생 동안 노력을 한다면 본인 세대에서 본인의 사회경제적 지위가 높아질 가능성이 ‘높다’

고 응답한 비율은 22.7%에 불과했다. 반면 ‘낮다’라고 응답한 비율은 65%에 육박하며 2년 전에 비해 2%포인트 높아졌다. 자식 세대의 사회적 이동성을 묻는 문항에 대해서도 상승이동 가능성이 높다고 응답한 비율은 29.5%에 불과한 반면 ‘낮다’고 응답한 비율은 55%로 2년 전에 비해 3.6%포인트 상승했다(통계청, 2017). 문제는 이와 같은 부정적인 인식이 실질적인 사회적 이동성의 가능성을 더욱 약화시킬 수 있다는 점이다.

이러한 맥락에서 상대적 이동의 수준을 높임으로써 세대 내 불평등 문제를 완화시키고 사회적 이동성과 관련된 사회적 활력을 고취시킬 수 있는 정책적 방안이 한국 사회에 요구된다. 우선 사회투자형 지출 규모를 확대할 필요가 있다. 산업구조의 변화에 따른 사회적 이동을 의미하는 절대적 이동과는 달리 상대적 이동은 무엇보다도 개인의 역량 강화가 중요하다. 특히 생애주기 초기부터(가능하면 유아기) 인적자본의 개발과 함께 인적자본의 향상에 중대한 영향을 미치는 정서적 돌봄이 중요하다. 이러한 측면에서 사회투자형 지출은 한국 사회의 상대적 이동성을 높이기 위한 좋은 정책적 대안이 될 수 있다. 사회투자형 지출이란 현금을 통한 소득이전보다는 장기간에 걸친 개인의 기술에 대한 투자를 통해 빈곤율의 감소, 사회 통합, 젠더 평등을 목표로 한다. 대부분의 사회투자형 지출은 어린이집이나 유치원부터 대학교육까지를 아우르는 공교육에 대한 투자와 재숙련(retraining) 프로그램과 같은 일반 기술(general skill) 향상을 위한 투자에 집중되어 있다. 그리고 새로운 숙련기술을 습득한 노동자들을 흡수하기 위한 노동시장의 개선을 의미하기도 한다. 또한 여성의 노동시장 참여를 강조하고 어린 자녀를 위한 돌봄서비스나 조기교육을 증진시키며 노동인구의 근로 동기를 상승시키는 정책에 중점을 둬으로써 전통적인 사회정책의 영역에서 소외되었던 집단들에 정책의 초점을 맞추고 있다. 사회투자형 지출은 변화하는 경제·사회적인 환경에 따른 사회적 위험의 피해를

사후적으로 보상하는 게 아니라 사전에 사회적인 투자를 통해 예방을 하는 것이다. 사회투자형 지출은 사전에(ex ante) 장기간에 걸친 인적자본과 고용 가능성을 강화함으로써 노동자와 가족의 삶의 질을 향상시키는 데 중점을 둔다(Hemerick, 2013).

따라서 사회투자형 지출은 생애주기의 초기 단계에 대한 보육과 교육 투자와 노동시장 진입을 용이하게 하는 적극적노동시장정책(ALMP: Active Labor Market Policy)을 통해 잠재적인 빈곤과 실업, 불평등 때문에 발생할 수 있는 피해를 사전에 대비하려는 성격이 강하다고 할 수 있다. 사회적 이동성과 관련해서 사회투자형 지출은 탈산업화와 경제자유화로 인해 노동시장이 갈수록 유연화되고 고용안정성이 보장되지 않으며 급격한 기술발전으로 인해 새로운 기술의 습득이 끊임없이 요구되고 있는 상황에서 개인의 역량을 극대화함으로써 사회적 이동성의 가능성을 높인다는 측면에서 의의가 있다.

우선 유아기의 보육과 교육에 대한 투자가 확대되어야 한다. 미취학 아동에 대한 보육과 교육에 대한 투자를 확대하면 향후 아동들의 비행 감소와 학교 교육연수 증가에 긍정적인 영향을 미친다. 예컨대, 미국 미시간주에서 1962년부터 1967년 사이에 빈곤 지역 아동 중 일부를 대상으로 약 30주 동안 주당 12시간 이상의 유아교육 프로그램을 제공하였다. 그리고 아무런 개입도 하지 않은 집단을 설정하여 해당 지역이 아동들이 40세가 되었을 때 그 효과를 비교한 결과 유아교육 프로그램에 참여한 집단의 소득이 더 높고, 자신의 직업이 있었으며, 고등학교 졸업률이 더 높고, 범죄율이 낮았다(Esping-Andersen, 2009). 이 외에도 미취학 아동들을 대상으로 한 교육 프로그램의 효과를 입증하는 연구가 계속 발표되었다. 결과적으로 조기 학습은 향후에 더 나은 학습능력을 가질 수 있도록 도움을 주는 반면, 이러한 학습을 제대로 받지 못한 경우 끈질기게 낮은 학습 능력으로 이어진다.

문제는 육아에 대한 부모의 시간투자가 소득과 교육 수준에 따라 차이가

난다는 데 있다. 고학력 부모들은 저학력 부모들에 비해 아동발달에 관련된 시간을 20% 정도 더 많이 쓰고 있다(Bonke and Esping-Andersen, 2008). 특히 아버지들의 시간 투자가 미국과 덴마크에서는 지난 10년 동안 두 배로 증가했고, 영국에서도 거의 세 배 증가했다. 게다가 시간투자의 대부분은 자녀들과 함께하는 발달적 유형 활동에 집중되었다(Esping-Andersen, 2009). 그러나 교육 수준이나 소득 수준이 낮은 부모들 사이에서는 이러한 높은 수준의 시간투자가 나타나고 있지 않기 때문에 향후 학습발달의 중요한 요인 중 하나인 비인지적 자극과 관련해서 사회적 격차가 벌어지고 있다. 이러한 차이는 향후 학습능력의 차이를 극대화시켜 결과적으로 부모의 사회경제적 지위가 대물림되는 결과로 나타날 수 있다. 그러므로 유아기 아동에 대한 높은 수준의 보육과 교육이 사회적 이동성을 높이기 위해 무엇보다도 중요하다. 그리고 초기 교육과 돌봄에 있어 교육 수준과 소득 수준에 따른 격차를 줄이기 위해 국가에서 수준 높은 사회서비스를 제공해야 한다.

〈표 6-4〉는 2014년을 기준으로 연령별 보육기관 이용률을 나타내고 있다. 2009년 다차원척도분석 대상 국가들의 보육기관 이용률을 0-2세와 3-5세를 나눠서 살펴보면 3-5세의 보육기관 이용은 대부분 보편적이라는 사실을 알 수 있다. 가장 수준이 낮은 국가는 집단 3의 스위스(46.7%)이며, 가장 수준이 높은 국가는 역시 프랑스(100%)이다. 한국의 경우에도 91.4%로 매우 높다. 반면에 한국은 0-2세의 보육기관 이용률이 상대적으로 낮은 수준이다. 덴마크가 67.1%로 가장 높고, 아이슬란드, 노르웨이, 프랑스, 벨기에 순으로 높다. 반면 슬로바키아, 체코, 폴란드와 같은 동유럽권 국가들은 10%도 넘지 않으며, 한국 역시 34.3%로 전체 평균보다는 높지만 절대적인 수치를 고려해 보았을 때 여전히 낮은 수준이다. 특히 소득 수준이나 교육 수준이 낮은 가정의 자녀들에게도 질적 수준이 높은 보육

기관을 이용할 기회를 제공해야 한다.

〈표 6-4〉 연령별 보육기관 이용률(%), 2013년

집단	국가	보육기관 이용률(0-2세)	보육기관 이용률(3-5세)
1	키프로스	24.7	69.4
	이탈리아	23.1	95.1
	포르투갈	43.4	88.7
	슬로베니아	41.6	87.9
	한국	34.3	91.4
2	호주	32.0	66.1
	크로아티아	11.3	57.3
	핀란드	28.2	74.1
	아이슬란드	58.6	96.1
	라트비아	23.3	89.5
	노르웨이	54.8	96.7
	폴란드	9.3	73.2
3	슬로바키아	3.1	72.3
	오스트리아	19.3	83.3
	벨기에	47.8	97.9
	칠레	18.4	73.5
	프랑스	50.6	100.0
	독일	29.3	95.2
	헝가리	14.2	88.3
	스페인	36.0	96.6
4	스위스	41.0	46.7
	체코	4.3	76.8
	덴마크	67.1	95.8
	에스토니아	22.8	89.6
	일본	29.4	91.1
	스웨덴	47.6	94.2
	미국	28.0	66.0
전체 평균		31.2	83.4

주: 0-2세는 formal childcare and pre-school 이용률을 의미하고, 3-5세는 pre-primary education or primary school 이용률을 의미함.

자료: OECD Family Database.

0-2세의 보육기관 이용률이 다른 국가들에 비해 높은 프랑스의 경우 맞벌이 부부가 한 아이에게 보육기관을 이용하면서 지불해야 하는 비용은 소득의 25%에 달하는데(Immervol and Barber, 2005), 덴마크의 경우 10%에 불과하다. 따라서 덴마크의 1세 아동 보육시설 등록률은 프랑스의 2배에 달한다. 이러한 맥락에서 적은 비용으로 보육기관을 이용할 수 있게 함으로써 유아기 아동이면 누구나 수준 높은 보육과 교육 서비스를 이용할 수 있게 만들어야 한다.

한편 유아기 아동에 대한 보육기관 이용의 확대는 여성의 경력단절을 줄이고 남성과 동등한 직장생활을 가능하게 함으로써 여성의 사회적 이동성의 확대에도 도움이 될 수 있다. 여성의 교육 수준이 상승하면서 여성의 노동시장 참여도 활발해지고 있다. 실제로 독일에서 고숙련 일반 기술 직종에 고용된 여성의 수는 1992년에 38%에서 2007년에 45%까지 상승했다. 이러한 가운데 출산 이후 육아휴직을 제대로 사용하지 못하고 보육을 담당하는 기관을 찾지 못하는 경우 많은 수의 여성들이 경력단절을 경험하고 있다. 따라서 정부가 수준 높은 보육서비스를 제공한다면 여성의 안정적인 노동시장 참여를 보조해 주게 되며, 결과적으로 여성의 사회적 이동성을 높일 수 있다.

사회투자형 지출은 유아기 교육뿐만 아니라 노동시장에 대한 접근성도 강조한다. 그중에서도 적극적노동시장정책(ALMP)에 대해 주목할 필요가 있다. ALMP은 노동시장에 대한 최소한의 규제와 실업자에 대한 소득보전을 목표로 하는 수동적노동시장정책(passive labor market policy)과 달리 정부가 고용유지와 촉진, 직업훈련이나 직업알선제도 등을 적극적으로 실행하여 노동시장의 인력수급을 원활하게 하기 위한 정책이다(민효상, 김보경, 서정욱, 2012, pp. 35-36).

보놀리(Bonoli, 2010)는 적극적노동시장정책을 노동시장 재진입과 인



적자본에 대한 투자라는 두 축을 바탕으로 총 네 가지 유형으로 분류했다.

우선 실업자의 노동시장으로의 재진입을 유도하는 ‘인센티브 강화 (incentive reinforcement)’는 저임금 노동자들에게 어떤 일자리로도 취직을 하면 현금 혜택을 제공하거나 세금 혜택을 제공하는 것이다. 둘째로, 노동시장 참여의 장애물을 없애는 ‘고용 지원(employment assistance)’의 경우 취업 알선 서비스(placement service), 잠재적인 고용자들과 구직자 간의 연락구축의 확대를 목표로 하는 직업 탐색 프로그램, 상담과 직업 보조 등이 여기에 해당한다. 한편 ‘일자리(occupation)’라는 프로그램은 노동시장 재진입보다는 실업자의 인적자본의 고갈을 막기 위한 일자리 체험 프로그램의 도입이나 공공 부문 일자리 창출과 관련이 있다, 마지막으로 이전에 습득한 기술이 더 이상 필요로 하지 않는 실업자를 위해 새로운 기술을 교육해 주는 ‘기술훈련(upskillng)’이 있다. 이 중에서 노동자의 노동시장 재진입을 돕고 자신에게 적합한 일자리를 찾는 데 도움이 되는 프로그램은 고용 지원 혹은 공적고용서비스(PES: public employment service)와 기술훈련이다. 특히 기술훈련을 통해 이전에 습득한 기술이 고갈(obsolete)되었더라도 새로운 기술을 습득함으로써 좀 더 조건이 좋은 일자리로의 이직도 가능하게 되었다. <표 6-5>는 2003년을 기준으로 공적고용서비스와 기술훈련에 대한 GDP 대비 지출 규모를 보여 주고 있다. 가장 높은 수준의 지출 규모를 보여 주고 있는 국가는 덴마크로 GDP 대비 0.88%이다. 독일(0.76%), 노르웨이(0.54%), 프랑스(0.52%)가 그 뒤를 잇고 있다. 한편 PES와 기술훈련 규모가 가장 작은 국가는 터키(0.002%), 라트비아(0.043%), 슬로베니아(0.05%), 한국(0.063%) 순이다. 한국의 경우 아직까지 ALMP에 대한 지출 규모가 아주 낮다. 따라서 기술훈련과 공적고용서비스와 관련된 지출 규모를 추가로 늘림으로써 노동시장 재진입을 보다 부드럽게 만들어야 한다.

〈표 6-5〉 공적고용서비스와 기술훈련에 대한 지출(GDP 대비 %), 2003년

집단	국가	공적고용서비스	기술훈련	합계
1	이탈리아	0.062	0.255	0.317
	포르투갈	0.145	0.257	0.402
	슬로베니아	0.005	0.045	0.050
	한국	0.020	0.043	0.063
2	호주	0.185	0.011	0.196
	핀란드	0.154	0.346	0.500
	아이슬란드	0.076	0.018	0.094
	라트비아	0.025	0.018	0.043
	노르웨이	0.122	0.419	0.541
	폴란드	0.057	0.098	0.155
	슬로바키아	0.162	0.015	0.177
3	오스트리아	0.167	0.304	0.471
	벨기에	0.180	0.145	0.325
	칠레	0.000	0.215	0.215
	프랑스	0.226	0.294	0.520
	독일	0.239	0.517	0.756
	헝가리	0.104	0.078	0.182
	스페인	0.086	0.136	0.222
	스위스	0.118	0.256	0.374
4	터키		0.002	0.002
	체코	0.070	0.014	0.084
	덴마크	0.280	0.600	0.880
	에스토니아	0.028	0.039	0.067
	일본	0.124	0.042	0.166
	스웨덴	0.222	0.229	0.451
	미국	0.037	0.054	0.091
전체 평균		0.116	0.171	0.282

자료: OECD Statistics.

ALMP는 아니더라도 성인들을 대상으로 한 재교육은 매우 중요하다. OECD 회원국들 중 빈곤율과 소득불평등도가 가장 낮은 수준인 덴마크의 경우 국가가 주도적으로 노동자들의 기술숙련 수준의 향상(upskilling)을

추진하고 있다(Thelen, 2014). 구체적으로는 청소년기에 받는 기술교육 혹은 훈련(IVET: Initial Vocational Education and Training)과 성인이 된 이후 받는 기술교육 혹은 훈련(CVET: Continuing Vocational Education and Training) 간의 경계를 허물었으며, 블루칼라 노동자와 화이트칼라 노동자, 고숙련 노동자와 저숙련 노동자, 취업자와 실업자 간의 교육과 훈련의 기회를 동등하게 제공함으로써 생애주기에 걸쳐 다양한 기술들을 습득할 수 있게 도움을 주고 있다. 이를 통해 좀 더 유연화된 직업 경력을 갖게 하고 전문가적인 정체성을 갖게 만든다. 다시 말해, 독일처럼 처음에 훈련과 교육을 통해 습득한 기술을 바탕으로 단일한 직업 경력을 평생 유지하는 대신 다양한 일반화된 기술을 습득하게 함으로써 좀 더 좋은 조건의 일자리에 취직할 수 있는 확률도 높이고 실업의 위험으로부터 좀 더 능동적으로 대응하게 만들어 주는 것이다. 이를 통해 사회적 이동성의 가능성도 높아지게 된다.

## 2. 욕구(Needs) 기반 사회안전망의 확충

유아기 보육이나 교육에 대한 투자나 노동시장 재진입을 유도하고 개인의 기술적인 역량을 발전시켜 나가는 ALMP도 중요하지만 개인의 인적자본 개발을 위해 시간을 투자하기 위한 기본적인 사회안전망도 중요하다. 특히 신사회위험에 취약한 집단인 노동시장 외부자나 한부모 가정에 초점을 두고 사회적 보호를 제공해야만 한다. 그렇다면 구사회위험과 신사회위험의 차이는 무엇일까? 구사회 위험은 산업화와 관련이 있으며 실업, 노령, 질병 등으로 인한 소득 능력의 상실이 주요 위험이다. 위험의 주된 대상은 남성 부양노동자(male-breadwinner)이며 복지정책은 소득 능력의 상실을 보상하는 연금이나 실업보험과 같은 현금이전에 초점을 맞췄다.

반면 새로운 사회적 위험은 탈산업화와 관련이 있으며 제조업에서 서비스업으로 고용구조가 변화하고 여성의 노동시장 참여가 급격히 증가하며 저출산, 고령화, 이혼율 증가에 따른 가족구조의 불안정성이 증가하고, 비정규직과 계약직과 같은 고용구조의 비표준화가 늘어 가는 게 주요 위험이다. 위험에 가장 취약한 집단은 취업과 결혼, 출산을 통해 양육문제를 걱정해야 하는 청년층과 여성, 더 이상 평생 일자리를 보장받지 못하는 저숙련 노동자들이다(Bonoli, 2007). 따라서 구사회위험은 안정적인 노동시장 참여를 통해 지속적으로 사회보험료를 납부함으로써 좀 더 손쉽게 대응할 수 있었다. 반면에 신사회위험에 취약한 집단의 경우 ‘평생직장’을 보장할 수 없기 때문에 사회보험 기여금 납부를 통한 사회보험 제공 혜택을 제대로 받을 수 없다. 따라서 이들의 욕구(needs)를 구체적으로 반영한 정책이 필요하다. 대표적으로는 저소득자를 위한 보육서비스 지원, 장기실업자를 위한 욕구기반 소득 지원, 자녀양육에 대한 연금크레딧(credit), 보편적인 최저연금, 근로빈곤층에 대한 소득지원 등이 있다(김교성, 유희원, 2015).

만약 기본적인 욕구에 기반한 사회안전망이 지원되지 않으면 저숙련 기술자나 경제적 능력이 부족한 청년층의 경우 질 나쁜(precarious) 일자리에 취업을 할 수밖에 없다. 사회안전망이 부족한 상황에서는 실업상태에 빠졌을 때 재숙련과정을 통해 새로운 기술을 습득함으로써 좀 더 좋은 고용조건으로 취업을 하기 힘들다. 그 이유는 당장의 생계유지가 어렵기 때문에 비교적 취업이 용이한 질 나쁜 일자리인 저임금 파트타임이나 임시직 일자리에 취직할 가능성이 높기 때문이다. 따라서 인적자본을 개발하는 과정 동안 기본적인 욕구를 충족할 수 있는 최소한의 사회안전망이 반드시 제공되어야만 한다. 예컨대, 대학생 중에서 비싼 등록금과 생활비 때문에 아르바이트를 통해 학비와 생활비를 충당해야 하는 경우 부유한 가정환경 덕분에 공부에만 집중할 수 있는 학생에 비해 좋은 학점을 받기

어렵다. 또한 소위 ‘스펙 쌓기’ 라고 불리는 취업을 위한 준비도 아무래도 미흡할 수밖에 없기 때문에 공부와 취업준비에만 매진한 학생들에 비해 취업시장에서 고용여건이 좋은 직장에 들어가기 힘들 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 저소득층 대학생들을 위한 기본적인 안전망이 뒷받침되어야 한다. 이와 같은 사회적 맥락 속에서 반값 등록금이나 청년 수당과 같은 다양한 정책적 접근들이 논의되어야 할 것이다.



## 참고문헌 <<

- 강민, 강옥경. (2000). 한국에서 금융위기관리 거버넌스의 딜레마. 한국정치학보, 34(3), 83-102.
- 강정인. (2008). 개혁적 민주정부 출범 이후(1998~) 한국의 보수주의: 보수주의의 자기쇄신? 사회과학연구, 16(2), 6-40.
- 강원택. (2011). 포퓰리즘 논쟁과 한국 정치의 선진화 방안. 서울: 국회입법조사처.
- 경제기획원. (1986). 경제백서. Retrieved from [http://www.archives.go.kr/next/search/searchTotalUp.do?totalSearchType=1&upside\\_query=%EC%99%B8%EC%B1%84%EB%B0%B1%EC%84%9C](http://www.archives.go.kr/next/search/searchTotalUp.do?totalSearchType=1&upside_query=%EC%99%B8%EC%B1%84%EB%B0%B1%EC%84%9C)에서 인출.
- 계봉오, 황선재. (2016). 한국의 세대간 사회이동 : 출생 코호트 및 성별 비교. 한국인구학, 39(3), 1-28.
- 고용노동부. (2018). 2017년 전국 노동조합 조직현황. 고용노동부.
- 고원. (2012). 한국에서 복지외제의 지배적 정치담론화 과정 분석. 경제와 사회, 95, 12-38.
- 공제욱. (2005). 박정희 정권 초기 외부의존형 성장모델의 형성과정과 재벌. 공 1950~1960년대 한국형 발전모델의 원형과 그 변용과정(p. 68-153). 서울: 한울.
- 구갑우. (1998). 자유주의, IMF 위기 그리고 국가형태의 변화. 경제와 사회, 40, 창간 10주년 기념호, 125-144.
- 국민건강보험공단. (2018). 2017 노인장기 요양보험 통계 연보. 국민건강보험공단.
- 국토교통부. (2019). 주거실태조사: 통계보고서. 서울: 국토교통부.
- 기미야 다다시. (2008). 박정희 정부의 선택: 1960년대 수출지향형 공업화와 냉전체제. 서울: 후마니타스.
- 김교성·유희원. (2015). 복지국가의 변화: 신, 구 사회정책에 기초한 이념형 분석. 사회복지연구, 46(1), 433-67.
- 김균·박순성. (1998). 김대중 정부의 경제정책과 신자유주의. 위기, 그리고 대전

환(p.366-403). 서울: 당대.

- 김낙년·김종일. (2013). 한국 소득분배 지표의 재검토. 한국경제의 분석, 19(2), 1-50.
- 김도균. (2013). 한국의 자산기반 생활보장체계의 형성과 변형에 관한 연구: 개발 국가의 저축동원과 조세정치를 중심으로. 서울대학교 대학원 사회학과 박사학위논문.
- 김미경. (2018). 감세국가의 함정. 서울: 후마니타스.
- 김선명. (2000). 한국 금융제도의 경로의존에 관한 연구. 한국정책학회보, 9(3), 187-215.
- 김양화. (2001). 경제제도와 기업: 1960년대 한국의 면방기업들의 사례. 교사교육연구, 40, 19-41.
- 김우택. (2004). 라틴아메리카의 경제적 포퓰리즘: 정치경제학적 접근. 디지털 시대의 민주주의와 포퓰리즘(p.167-189). 서울: 철학과 현실사.
- 김유선. (2001). 노동동향: 비정규직 노동자 규모와 실태. 노동사회, 54, 98-102.
- 김유선. (2010). 비정규직 규모와 실태: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 (2010.3) 결과. KLSI Issue Paper, 2010-07.
- \_\_\_\_\_. (2013). 비정규직 규모와 실태: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 (2013.8) 결과. KLSI Issue Paper, 2013-07.
- \_\_\_\_\_. (2017). 비정규직 규모와 실태: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 (2017.8) 결과. KLSI Issue Paper, 14.
- \_\_\_\_\_. (2018). 비정규직 규모와 실태: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 (2018.8) 결과. KLSI Issue Paper, 2018-16.
- 김윤철. (1999). 새로운 '성장 정치'시대의 지배담론에 대한 일고찰: 김영삼 정권 시기 '세계화' 담론을 중심으로. 동향과 전망, 43, 23-40.
- 김은중. (2017). 라틴아메리카 포퓰리즘을 다시 생각한다: 민중 개념의 재구성과 급진민주주의. 포퓰리즘과 민주주의(p.57-86). 서울: 소명출판.
- 김주호. (2017). 독일 대안당의 시장급진적 정책과 비수혜집단의 지지: 정책과 지지집단의 불일치, 그리고 그 원인. 유럽연구, 35(4), 119-160.



- 김주호. (2019). 포퓰리즘의 오용과 복지포퓰리즘 담론의 구축: 보수 언론을 중심으로, 2009-2018. 사회이론, 55, 31-71.
- 대한무역투자진흥공사. (2016). 2016년 대중 수출평가와 2017년 전망. <https://eiec.kdi.re.kr/policy/domesticView.do?ac=0000139043> 에서 인출
- 몽크, 야스차. (2018). 위험한 민주주의: 새로운 위기, 무엇이 민주주의를 파괴하는가. 함규진 역. 서울: 와이즈베리.
- 필러, 얀 베르너. (2017). 누가 포퓰리스트인가: 그가 말하는 '국민' 안에 내가 들어갈까. 노시내 역. 서울: 마티.
- 민효상, 김보경, 서정욱. (2012). 적극적 노동시장정책의 국가 비교 분석: 한국의 특이성에 대한 탐색적 원인 분석을 중심으로. 국가정책연구, 26(4), 35-63.
- 박근호. (2017). 박정희 경제신화 해부: 정책 없는 고도성장. (김성철 옮김). 서울: 회화나무.
- 박구병. (2017). 라틴아메리카 포퓰리즘의 세 가지 유형과 민주주의의 연관성, 역사비평, 120, 194-217.
- 박영선. (2014). 한국 복지국가운동 논쟁에 대한 비판적 연구: 복지국가실현연석회의 사례를 중심으로. 한국정치연구, 12(2), 263-287.
- 박준경. (1989). 경제의 국제화와 중소기업의 산업조정. 서울: 한국개발연구원.
- 박찬중. (2017). 한국 자본주의의 종속적 금융화. 경제와 사회, 114, 152-193.
- 박태균. (2007). 원형과 변용: 한국 경제개발계획의 기원. 서울: 서울대학교출판부.
- 배영목. (1998). 1990년대 금융자유화와 금융·외환위기. 경제발전연구, 4(1), 149-190.
- 사공일. (1993). 세계 속의 한국경제. 서울: 김영사.
- 사립학교교직원연금공단. (2018). 수입 및 지출 현황. Retrieved from <http://www.alio.go.kr> 에서 2019. 4. 7. 인출.
- 서문석. (2009). 해방 이후 한국 면방직산업의 수출체제 형성. 경영사학, 24(2), 137-162.
- 서병훈. (2006). '포퓰리즘 구하기': 개념 규정을 위한 시도. 철학연구 72, 203-223.
- 서병훈. (2008). 포퓰리즘. 서울: 책세상.

- 서울사회과학연구소. (1991). 한국에서 자본주의의 발전: 시론적 분석(증보판). 서울: 새길.
- 서익진. (2003). 한국 산업화의 발전양식: 축적과 조절의 관점에서. 개발독재와 박정희 시대: 우리 시대의 정치경제적 기원(p. 69-97). 서울: 창비.
- 서환주, 김강식, 이영수. (2011). 금융화는 한국기업들의 설비투자 부진을 초래하였는가? 한독경상학회, 29(3), 137-163.
- 신광영. (2002). 한국의 경제위기와 복지개혁. 국가전략, 8(1), 57-75.
- 신광영. (2012). 현대 한국의 복지정치와 복지담론. 경제와사회, 95, 39-66.
- 신인석. (1998). 90년대 환율정책과 외환거래 자유화정책 분석: 외환위기의 정책적 원인과 교훈. 서울: 한국개발연구원.
- 신장섭, 장하준. (2004). 주식회사 한국의 구조조정: 무엇이 문제인가. (장진호 옮김). 서울: 창비.
- 연합뉴스. (2016). “정부·지자체·사회 돌봄 공동체 구축, 공공성 높여야.” 연합뉴스, 2016년 3월 13일. Retrieved from <http://www.yonhapnews.co.kr> 에서 2018. 8. 13. 인출.
- 에드워즈, 세바스티안. (2012). 포퓰리즘의 거짓 약속: 라틴아메리카, 희망에서 좌절의 대륙으로. 이은진 역. 파주: 살림Biz.
- 오마이뉴스. (2015). “집값 낮은 46곳, 서울대 입학 0, 신임 법관 배출 1~2위 강남·서초.” 2015년 9월 9일. Retrieved from [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg\\_w.aspx?CNTN\\_CD=A0002142488](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg_w.aspx?CNTN_CD=A0002142488) 에서 2019. 9. 1. 인출.
- 오승은. (2017). 동유럽 포퓰리즘 어디로 가고 있는가? 포퓰리즘과 민주주의 (p.179-214). 서울: 소명출판.
- 유철규. (1998). 금융공황과 IMF 금융개혁의 문제점. 동향과 전망, 37.
- 윤상우. (2005). 동아시아 발전의 사회학. 서울: 나남출판.
- 윤상우. (2006). 한국 발전국가의 형성·변동과 세계체제적 조건, 1960~1990. 경제와 사회, 72, 69-94.
- 윤상우. (2009). 외환위기 이후 한국의 발전주의적 신자유주의화: 국가의 성격변

- 화와 정책대응을 중심으로. 경제와 사회, 83. 40-68.
- 유철규. (1999). 금융자유화와 외환위기, 그리고 IMF 금융개혁. 위기, 그리고 대 전환: 새로운 한국경제 패러다임을 찾아서(p. 207-235). 서울: 당대.
- 윤홍식. (2018). 민주주의 이행기 한국 복지체제, 1980~1997: 주변부 포드주의 생산체제의 복지체제. 한국사회복지학, 70(4), 37-68.
- 윤홍식. (2019a). 한국 복지국가의 기원과 궤적 1: 자본주의로의 이행의 시작-18세기부터 1945년까지. 서울: 사회평론아카데미.
- 윤홍식. (2019b). 한국 복지국가의 기원과 궤적 2: 반공개발국가 복지체제의 형성-1945년부터 1980년까지. 서울: 사회평론아카데미.
- 윤홍식. (2019c). 한국 복지국가의 기원과 궤적 3: 신자유주의와 복지국가-1980년부터 2016년까지. 서울: 사회평론아카데미.
- 윤홍식, 정준호, 김유선, 신진욱, 김영순, 이영수...김도균. (2019). 사회경제변화에 따른 지속가능한 사회보장체계 구축을 위한 쟁점. 경제사회노동위원회. 인하대학교.
- 위평량. (2012). 제18대 대통령후보 3인의 경제분야 정책 비교분석: 경제민주화 관점에서. 기업지배구조연구, 45. 4-21.
- 위평량. (2013). 박근혜 당선인의 경제민주화 공약 분석과 향후 과제. 경제개혁 리포트 2013-01. 1-33.
- 이광일. (2003). 성장·발전주의 지배담론의 신화와 딜레마: '발전주의 국가'에서 '신자유주의 경쟁국가'로. 한국의 정치사회적 지배담론과 민주주의 동학 (p.201-236). 서울: 한울.
- 이병천. (1998). 한국의 발전국가 자본주의와 발전 딜레마. 창작과 비평, 26(3), 250-270.
- 이병천. (1999). 박정희 정권과 발전국가 모형의 형성: 1960년대 초중엽의 정책 전환을 중심으로. 경제발전연구, 5(2), 141-187.
- 이병천. (1999). 한국의 경제위기와 IMF체제: 종속적 신자유주의 길의 모험. 사회경제평론, 제13호.
- 이병천. (2001). 전환기의 한국경제와 김대중 정부의 구조조정 실험: 글로벌 스탠

- 더드와 구체제의 악조합. 이병천·조원희. 한국경제, 재생의 길은 있는가. 서울: 당대.
- 이병천. (2011). 외환위기 이후 한국의 축적체제: 수출주도 수익추구 축적체제의 특성과 저진로 함정. 동향과 전망, 81, 9-65.
- 이병천. (2012). 한국경제 '97년 체제'의 특성에 대하여: 상장 제조업에서 수익 추구하고 주주가치 성향의 분석. 동향과 전망, 86, 78-133.
- 이성형. (2004). 민주주의. 인기영합주의로의 해석은 국적불명의 편의적 옹범, 신동아 신년호 특별부록. 50-55.
- 이연호. (1999). 김대중 정부의 경제개혁과 신자유주의 국가 등장의 한계. 한국정치학보, 33(4), 287-307.
- 이연호·임유진·정석규. (2002). 한국에서 규제국가의 등장과 정부-기업관계. 한국정치학보, 36(3), 199-222.
- 이완범. (1999). 제1차 경제개발5개년계획의 입안과 미국의 역할, 1960~1965. 1960년대의 정치사회변동(p. 11-157). 서울: 백산서당.
- 이원태. (2006). 인터넷 포퓰리즘과 한국 민주주의. 시민사회와 NGO, 4(1), 81-110.
- 이윤호. (2001). 금융의 재벌통제와 재벌의 금융지배. 이병천·조원희. 한국경제, 재생의 길은 있는가. 서울: 당대.
- 이재회. (1990). 1980년대 한국자본주의의 성격. 경제와 사회, 7, 235-262.
- 이재회. (1999). 1970년대 후반기의 경제정책과 산업구조의 변화: 중화학공업화를 중심으로. 김명섭·이재회·김호기·김용호·마인섭 공저, 『1970년대 후반기의 정치사회변동』, p. 93-154. 서울: 백산서당.
- 이정은. (2010). 1970년대 초중반 두 차례의 경제위기와 박정희 정부의 대응. 한국사학보, 38, 249-280.
- 이제민. (2015). 준비자산의 투자수익률: 기타 국제투자수익률과의 비교 및 그 함의. 한국경제학보, 22(1), 249-262.
- 이흥구. (1994). 외국인직접투자자과 투자정책. 서울: 한국개발연구원.
- 임현진·송호근. (1995). 전환의 정치, 전환의 한국사회: 한국의 정치변동과 민주

- 주의. 서울: 사회비평사.
- 장원석, 강성호, 이상우. (2014). 소득수준을 고려한 개인연금 세제 효율화 방안: 보험료 납입단계의 세제방식을 중심으로. 서울: 보험연구원.
- 장하원. (1999). 1960년대 한국의 개발전략과 산업정책의 형성. 1960년대 한국의 공업화와 경제구조(p. 77-125). 서울: 백산서당.
- 장하준. (2004). 사다리 걷어차기. (형성백 옮김). 서울: 부키.
- 전국경제인연합. (2009). 환율이 기업실적에 미치는 영향과 전망: 30대 그룹 상계열사의 재무제표 분석. Retrieved from [http://www.kefplaza.com/labor/manage/econo\\_view.jsp?nodeId=289&idx=7253&prod\\_id=12174&pageNum=3&urlparam=](http://www.kefplaza.com/labor/manage/econo_view.jsp?nodeId=289&idx=7253&prod_id=12174&pageNum=3&urlparam=)에서 인출
- 전병유. (2002). 한국 경제개혁의 정치경제학: 발전국가의 변화와 개혁방향을 중심으로. 김대환·조희연. 동아시아 경제변화와 국가의 역할 전환. 서울: 한울출판사.
- 전용식, 최예린, 김유미, 이해은, 김세중, 이해은...김유미. (2018). 2018년 수입 보험료 수정 전망(부록). CEO Report 2018-01. 서울: 보험연구원.
- 전창환. (2004). 김대중 정부 이후의 한국경제: 신자유주의적 구조조정과 V자형 회복에서 거시적 성장체제의 내재적 불안정성으로. 위기 이후 한국자본주의 (p. 21-74). 서울: 풀빛.
- 정이환. (2013). 한국 고용체제론. 서울: 후마니타스.
- 정재철. (2011). 한국 신문과 복지 포퓰리즘 담론: 동아일보와 한겨레신문을 중심으로. 언론과학연구, 11(1), 372-399.
- 정준호. (2016). 한국 산업화의 특성과 글로벌 가치사슬. 이병천·유철규·전창환·정준호. 엮음, 『한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존』, p. 70-111. 서울: 돌베개.
- 정책기획위원회. (2018). 문재인 정부 '포용국가' 비전과 전략: 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책. 대통령직속 정책기획위원회·관계부처 합동.
- 정태인. (1998). 글로벌 시대의 한국경제. 경제와 사회, 40. 창간 10주년 기념호.
- 조명래. (1994). 지구화의 의미와 본질. 공간과 사회, 4, 32-78.

- 조명래. (2000a). 지구화의 재성찰: 국가의 탈조절화와 위기. 사회와 역사, 57, 175-213.
- 조명래 (2000b). 지구화와 국민국가체제 위기에 관한 재성찰. 한국학술단체 편. 전환시대의 한국사회. 서울: 세명서관.
- 조희연. (1998a). 한국민주주의와 사회운동. 서울: 당대.
- 조희연. (1998b). 한국의 국가·민주주의·정치변동. 서울: 당대.
- 조희연. (2000). 김대중 정부 개혁의 '복합성'과 시민·사회운동. 동향과 전망, 가을호.
- 조희연. (2002). 한국 '발전국가'의 변화와 사회운동" 발전주의와 세 개의 전선(戰線) 변화. 김대환·조희연. 동아시아 경제변화와 국가의 역할 전환. 서울: 한울출판사.
- 조희연. (2003). 정치사회적 담론의 구조 변화와 민주주의 동학. 한국의 정치사회적 지배담론과 민주주의 동학(p.33-120). 서울: 한울.
- 주디스, 존. (2017). 포퓰리즘의 세계화. 오공훈 역. 서울: 메디치.
- 주은선. (2013). 한국 보수언론의 복지담론 전략과 기술: 대칭, 재맥락화, 주체형성의 담론 기술(technique). 한국사회복지학, 65(2), 357-384.
- 지주형. (2011). 한국 신자유주의의 기원과 형성. 서울: 책세상.
- 참여연대. (2019). 생계급여 부양의무자기준 조속히 폐지해야. 참여연대 사회복지위원회.
- 최기춘, 이현복. (2017). 국민건강보험과 민간의료 보험의 역할 정립을 위한 쟁점. 보건복지포럼, 2016년 6월호: 30-42.
- 최상오. (2010a). 한국에서 수출지향공업화정책의 형성과정: 1960년대 초 이후 급속한 수출성장 원인에 대한 일고찰. 경영사학, 25(3), 197-224.
- 최상오. (2010b). 한국의 수출지향공업화와 정부의 역할, 1965~1979: 수출진흥확대회의를 사례로. 경영사학, 25(4), 355-383.
- 최장집. (1996). 한국 민주주의의 조건과 전망. 서울: 나남출판사.
- 캐노번, 마거릿. (2015). 인민. 김만권 역. 서울: 그린비.
- 태가트, 폴. (2017). 포퓰리즘: 기원과 사례, 그리고 대의민주주의의 관계. 백영빈

역. 파주: 한울.

- 통계청. (2017). 2017년 사회조사 결과 보도자료 Retrieved from [http://kostat.go.kr/portal/korea/kor\\_nw/1/6/3/index.board](http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/6/3/index.board) 에서 2019. 4. 7. 인출
- 통계청. (2018a). e-나라지표: 건강보험 재정 및 급여율, 국민연금 재정현황, 고용보험 지출현황, 산재보험 징수 및 지급 현황. Retrieved from <http://www.index.go.kr> 에서 2019. 4. 7. 인출.
- 통계청. (2018b). 군인연금 예산규모 및 수급자 추이. Retrieved from <http://www.index.go.kr> 에서 2019. 4. 7. 인출.
- 통계청. (2018a). e-나라지표: 국민연금 재정현황. Retrieved from [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2764](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2764) 에서 2018. 8. 7. 인출.
- 통계청. (2018). e-나라지표: 국내총생산 및 경제성장률(GDP). Retrieved from [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2736](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2736) 에서 2018. 8. 7. 인출.
- 통계청. (2019a). 국가지표체계: 1인당 국민총소득. Retrieved from <https://www.index.go.kr> 에서 2019. 11. 1. 인출.
- 통계청. (2019b). 보도자료: 2019년 9월 인구동향. Retrieved from [http://kostat.go.kr/portal/korea/kor\\_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=378910](http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=378910) 에서 2019. 11. 17. 인출.
- 통계청. (2019c). 보도자료: 2018년 사망원인통계. Retrieved from [http://kostat.go.kr/portal/korea/kor\\_nw/1/6/2/index.board](http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/6/2/index.board) 에서 2019. 9. 24. 인출.
- 통계청. (2019d). e-나라지표: 지니계수. Retrieved from <http://www.index.go.kr> 에서 2019. 3. 23. 인출.
- 통계청. (2019e). 가구수. Retrieved from <http://kosis.kr> 에서 2019. 9. 21. 인출.
- 통계청. (2019f). e-나라지표: 주택매매가격 동향. Retrieved from <http://www>.

- index.go.kr에서 2019. 5. 26. 인출.
- 통계청. (2019g). e-나라지표: 노동조합 조직현황. Retrieved from <http://www.index.go.kr> 에서 2019. 5. 29. 인출.
- 하연섭. (1999). 역사적 제도주의. 정용덕 외. 신제도주의 연구: 역사적 및 사회학적 접근. 서울: 대영문화사.
- 한겨레. (2019). 세수 호황 작년 세금 378조…조세부담률 21.2% 역대 최고. 2019년 4월 22일자 4면.
- 한국개발연구원. (1981). 경제안정화시책자료집: 97. 4. 17. 경제안정화종합시책을 중심으로. Retrieved from [http://www.kdi.re.kr/research/subjects\\_view.jsp?pub\\_no=2603](http://www.kdi.re.kr/research/subjects_view.jsp?pub_no=2603)에서 인출.
- 한국무역협회·산업통상자원부, (2019). 세계무역중 한국의 위치. Retrieved from <http://stat.kita.net/stat/world/major/KoreaStats01.screen> 에서 2019. 11. 1. 인출.
- 한국보건사회연구원. (2018). 2018년 빈곤통계연보. 서울: 한국보건사회연구원.
- 한국수출입은행. (2011). 해외투자자의 수출입유발효과 분석 및 정책 시사점에 관한 연구. Retrieved from <http://keri.koreaexim.go.kr/site/program/board/basicboard/view?boardtypeid=188&menuid=007003003002&boardtext8=OA02&boardid=26077>에서 인출
- 한국수출입은행. (2015). 해외직접투자 경영분석. Retrieved from <http://keri.koreaexim.go.kr/site/program/board/basicboard/view?boardtypeid=188&menuid=007003003002&boardtext8=OA02&boardid=55514>에서 인출.
- 한귀영. (2013). 왜 가난한 이들은 보수정당을 지지했는가? 이창곤·한귀영 엮음, 『18 그리고 19』, p. 24-41. 서울: 도서출판 밌.
- 홍윤기. (2006). 한국 ‘포퓰리즘’ 담론의 철학적 검토: 현실능력 있는 포퓰리즘의 작동편제와 작동문법 탐색. 시민사회와 NGO, 4(1), 7-41.
- Abts, K. & Rummens, S. (2007). Populism versus Democracy. *Political Studies*, 55, 405-424.



- Adler, E. (1997). Seizing the Middle: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*, 3(3), 319-363.
- Adler, E & Peter M. Haas. (1992). Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization*, 46(1). 367-390.
- Amsden, Alice H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Amsden, A. (1990). *아시아의 다음 거인: 한국의 후발공업화*. (이근달 옮김). 서울: 시사영어사.
- Amsden, A. (1992). *A Theory of Government Intervention in Late Industrialization*, in L. Putterman and D. Rueschemeyer (eds.). *State and Market in Development: Synergy or Rivalry?*. Dietrich: Lynne Rienner Publishers.
- Amsden, A. (1994). Why Isn't the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Development?: Review of The East Asian Miracle. *World Development*, 22(4), 627-633.
- Amsden, A. H. & Yoon, D E. (1993). South Korea's 1980s Financial Reforms: Good-bye Financial Repression (Maybe), Hello New Institutional Restraints. *World Development*, 21(3), 379-390.
- Andersen, K. (2019[1979]). 『미국의 뉴딜 연합(1928~36년): 진보는 어떻게 다수파가 되는가』. 이철희 옮김(The Creation of a democratic majority, 1928-36). 서울: 후마니타스.
- Aoki, M., Kim, H. K., & Okuno-Fujiwara, M. (eds.). (1997). *The Role of Government in East Asian Economic Development*. Oxford University Press.
- Aoki, M., Murdock, K., & Okuno-Fujiwara, M. (1997). *Beyond The East*

- Asian Miracle: Introducing the Market-Enhancing View.* in M. Aoki, H.K., Kim, and M. Okuno-Fujiwara (eds.). *The Role of Government in East Asian Economic Development.* Oxford: Clarendon.
- Archer, M. S. (1982). Morphogenesis versus Structuration: On Combining Structure and Action. *British Journal of Sociology* 33(4): 455-483.
- Arditi, B. (2003). Populism, or, Politics at the Edges of Democracy. *Contemporary Politics*, 9(1), 17-31.
- Arditi, B. (2004). Populism as a Spectre of Democracy: A Response to Canovan. *Political Studies*, 15, 135-143.
- Arrighi, G. (2008). *장기 20세기: 화폐, 권력, 그리고 우리 시대의 기원.* (백승욱 옮김). 서울: 그린비.
- Balassa, B. (1982). *Development strategies in semi-industrial economies.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bates, R. H. (1989). *Beyond the Miracle of the Market: The Political Economy of Agrarian Development in Kenya.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Beller, E. & Hout, M. (2006). Welfare states and social mobility: How educational and social policy may affect cross-national differences in the association between occupational origins and destinations. *In Research in Social Stratification and Mobility*, 24. 353-365.
- Bhaskar, Roy. (1998). *The Possibility of Naturalism: A Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences*, 3rd Ed. London: Routledge.
- Bishop, B. (1997). *Foreign direct investment in Korea: The role of Korea.* Aldershot: Ashgate.
- Blyth, Mark. (2001). The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change. *World*

- Politics*, 54(1), 1-26.
- Blyth, Mark. (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blyth, Mark. (2003). Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science. *Perspectives on Politics*, 1(4), 695-706.
- Bonke, J., & Gøsta Esping-Andersen. (2009). Family investments in children—productivities, preferences, and parental child care. *European Sociological Review*, 27(1), 43-55.
- Bonoli, G. (2007). *Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial* \_\_\_\_\_ . (2010). The political economy of active labor-market policy. *Politics & Society*, 38(4), 435-57.
- Breen, R. (2005). Explaining cross-national variation in youth unemployment market and institutional factors. *European Sociological Review*, 21(2), 125-134.
- Breen, R. & Luijckx, R. (2004). *Conclusions*, in Breen, R. (ed.), *Social mobility in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Canovan, M. (1982). Two Strategies for the Study of Populism. *Political Studies*, 30(3), 544-552.
- Canovan, M. (1999). Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. *Political Studies*, 47, 543-552.
- Castley, R. (1997). *Korea economic miracle: The crucial role of Japan*. New York: St. Martin's Press.
- Cerny, P. G. (1997). Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization. *Government and Opposition*, 32(2), 251-274.

- Chang, H. J., Park, H. J., & Yoo, C. G. (1998). Interpreting the Korean Crisis: Financial Liberalisation, Industrial Policy and Corporate Governance. *Cambridge Journal of Economics*, 22(6), 735-746.
- Chang, H. J. (1993). The Political Economy of Industrial Policy in Korea. *Cambridge Journal of Economics*, 17(2), 131-157.
- Chang, H. J. (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. St. Martin's Press.
- Chang, H. J. (2006). *The East Asian Development Experience: The Miracle, the Crisis and the Future*. Zed Books.
- Cho, H.-Y. & Kim, E.-M. (1998). *State Autonomy and its Social Conditions for Economic Development in South Korea and Taiwan*. in E.-M. Kim (eds.). *The Four Tigers, Economic Development, and The Global Political Economy*. San Diego, CA: Academic Press.
- Cho, H. Y. (2000). The Structure of the South Korean Developmental Regime and Its Transformation. *Inter-Asia Cultural Studies* 1(3), 22-54.
- Cho, Y. (2016). When \$262 billion is not enough: Rethinking reserve accumulation in South Korea. *Journal of Contemporary Asia*, 46(1), 95-119. doi.org/10.1080/00472336.2015.1025818
- Cho, Y. & Kim, J. (1997). *Credit policies and the industrialization of Korea*. Seoul: Korea Development Institute.
- Cho, Y. J. & Kim, J. K.. (1995). *Credit Policies and the Industrialization of Korea*. World Bank Discussion Paper 286. Washington, D.C.: The World Bank.
- Choo, H. J. (1992). *Income distribution and distributive equity in Korea*. In L. Krause and F. Park, eds., *Social Issues in Korea*. Seoul: KDI.

- Chwieroth, J. M. (2008). Normative Change from Within: The International Monetary Fund's Approach to Capital Account Liberalization. *International Studies Quarterly*, 52(1), 129-158.
- Chwieroth, J. M. (2010). How Do Crises Lead to Change? Liberalizing Capital Controls in the Early Years of New Order Indonesia. *World Politics*, 62(3), 496-527.
- Colin, H. & Rosamond, B.. (2002). Globalization, European Integration and the Discursive Construction of Economic Imperatives. *Journal of European Public Policy*, 9(2), 147-167.
- Corak, M. (2016). *Inequality from generation to generation: The United States in comparison*, Discussion Paper No. 9929, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Cox, R. W. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. Millennium: *Journal of International Studies*, 10(2), 126-155.
- Cumings, B. (1984). The origins and development of the northeast asian political economy: Industrial sectors, product cycles, and political consequences. *International Organization*, 38(1), 1-40. doi.org/10.1017/S0020818300004264
- Cumings, B. (1998). *The Korean crisis and the end of 'late' development*. *New Left Review*, 231, 43-72. <https://newleftreview.org/issues/I231/articles/bruce-cumings-the-korean-crisis-and-the-end-of-late-development.pdf>
- Dalla, I. & Khatkhate, D. (1995). Regulated Deregulation of the Financial System in Korea. *World Bank Discussion Paper 292*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Dicken, P. (1998). *Global Shift: Transforming the World Economy*. London: Paul Chapman Publishing Ltd.

- Doner, R. F., Bryan K. Ritchie & Dan S. (2005). Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective. *International Organization*, 59(2), 327-361.
- Dornbusch, R. & Edwards, S. (1991). *The Macroeconomics of Populism. The Macroeconomics of Populism in Latin America* (p.7-13). Chicago: University of Chicago Press.
- Dornbusch, R. & Park. Y. (1992). *The external balance. Structural adjustment in a newly industrialized country: The Korean experience* (p. 68-94). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Doucette, J. & Seo. B. (2011). *Limits to financialization? Locating financialization within East asian exportist economies*. Hitotsubashi invited fellow program discussion paper series no.21. <http://hdl.handle.net/10086/19325>
- Dunn, J. (ed.). (1995). *The Crisis of the Nation State?*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Durkheim, E. (2019). *사회학적 방법의 규칙들*. 윤병철·박창호 옮김(The rules of sociological method). 서울: 새물결.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Erikson, R. & Goldthorpe, J. (1992). *The constant flux: A study of class mobility in industrial societies*, Clarendon Press, Oxford.
- Esping-Andersen, Gosta. (2009). *Incomplete revolution: Adapting welfare states to women's new roles: Polity*.
- Eurofound. (2017). *Social mobility in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Evans, P. & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic

- Growth. *American Sociological Review*, 64, 748-765.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P., Rueschmeyer, D., & Skocpol, T. (ed.). (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Featherman, D.L., Jones, F.L. & Hauser, R.M. (1975). Assumptions of social mobility research in the US: The case of occupational status, *Social Science Research*, 4, 329-60.
- Field, K. J. (1995). *Enterprise and the State in Korea and Taiwan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Frieden, Jeff. (1981). Third World Indebted Industrialization: International Finance and State Capitalism in Mexico, Brazil, Algeria, and South Korea. *International Organization*, 35(3), 407-431.
- Ganzeboom, H. & Treiman, D. (1996). Internationally comparable measures of occupational status for the 1988 International Standard Classification of Occupations, *Social Science Research*, 25, 201-239.
- Gereffi, G. (1989). Rethinking development theory: Insight from east asia and Latin America. *Sociological Forum*, 4(4), 505-533. doi.org/10.1007/bf01115062
- Gereffi, G. (1995). *Global Production Systems and their World Development*. in B. Stallings (eds.). *Global Change, Regional Response: the New International Context of Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibbons, M. T. (1987). *Interpreting Politics*. New York: New York University Press.
- Giddens, A. (1979). *Central Problems in the Social Theory: Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis*. Berkely, CA:

University of California Press.

Gill, B. (1993). *The Hegemonic Transition in East Asia*. in S. Gill. (eds.). Gramsci, Historical Materialism and International Relations. Cambridge: Cambridge University Press.

Gill, S. & Law, D. (1993). *Global Hegemony and the Structural Power of Capital*. in S. Gill. (eds.). Gramsci, Historical Materialism and International Relations. Cambridge: Cambridge University Press.

Goldthorpe, J. H. (2016). Social class mobility in modern Britain: Changing structure, constant process. *Journal of the British Academy*, 4, 89-111.

Goodman, L. A. (1991). Measures, models, and graphical displays in the analysis of cross-classified data. *Journal of the American Statistical Association*, 86(416), 1085-111.

Gourevitch, P. (1978). The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. *International Organization*, 32(4), 881-911.

Griffth-J, S. & Strallings, B. (1995). *New Global Financial Trends: Implications for Development*. in B. Stallings. (eds.). Global Change, Regional Response: the New International Context of Development. Cambridge: Cambridge University Press.

Gray, K. (2011). The social and geopolitical origins of state transformation: The case of South Korea. *New Political Economy*, 16(3), 303-322. doi.org/10.1080/13563467.2010.487150

Haggard, S & Cheng, T. J. (1987). *States and Foreign Capital in the East Asian NICs*. In Fredeic C. Deyo, ed. The Political Economy of the New Asian Industrialism, 84-135. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Haggard, S. (1990). *Pathways from the periphery: the Politics of*



- Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Haggard, S. (1994). *주변부로부터의 오솔길: 신흥 공업국의 정치경제학*. (박건영, 강문구, 양길현 옮김). 서울: 문학과지성사.
- Haggard, S. & Moon. C. (1993). *The state, politics, and economic development in postwar South Korea. State and society in contemporary Korea*(p. 51-93), Ithaca: Cornell University Press.
- Haggard, S. & Collins. S. (1994). The political economy of adjustment in the 1980s. *Macroeconomic policy and adjustment in Korea, 1970-1990*(p. 75-107). Cambridge: Harvard University Press.
- Haggard, S. & Kaufman, R. R. (1995). *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton. N.J.: Princeton University Press.
- Haggard, S & Mo, J.. (2000). The Political Economy of the Korean Financial Crisis. *Review of International Political Economy*, 7(2), 197-218.
- Hall, P. A. (1989). *Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas*. In Peter A. Hall, ed. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, 361-391. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, R. B.. (2003). The Discursive Demolition of the Asian Developmental Model. *International Studies Quarterly*, 47(1), 71-99.
- Hardie, I, Howarth, D., MaxfieldD. & Verdun, A.. (2013). Banks and the False Dichotomy in the Comparative Political Economy of Finance. *World Politics*, 65(4), 691-728.
- Hart-L. M. (1993). *The rush to development: Economic change and political struggle in South Korea*. New York: Monthly Review Press.
- Hart-Landsberg, M. & Burkett, P. (2001). Economic Crisis and Restructuring in South Korea: Beyond the Free Market-State

- Debate. *Critical Asian Studies*, 33, 403-430.
- Hayward, C. R. (2000). *De-Facing Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Helleiner, E. (1994). *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Hemerijck, A. (2012). *Two or three waves of welfare state transformation?* in Hemerijck, Anton, N Morel, B Palier, and J Palme. 2012. Towards a social investment welfare state: The Policy Press.:33-60.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Changing welfare states*. Oxford University Press.
- Hirst, P. & Thompson, G. (1996). *Globalization in Question: the International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hollingsworth, J. R. & Boyerm R. (ed.). (1997). *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hout, M., Brooks, C., & Manza, J.. (1995). *The democratic class struggle in the United States, 1948-1992*. American Sociological Review, 805-828.
- Immervoll, H., & Barber, D. (2005). *Can parents afford to work? Childcare costs, tax-benefit policies and work incentives*.
- International Federation of Robotics. (2016). *World robotics report 2016*: European Union occupies top position in the global automation race.
- International Federation of Robotics. (2018). *Robot density rises globally*. The RobotReport. 2019. US robot density ranks 7th in the world. April 5, 2019. <https://www.therobotreport.com/us-robot-density-ranks-7th-in-the-world/>

- International Monetary Fund. (1998). *The IMF's response to the Asian Crisis*. Retrived from <http://www.imf.org>.
- ISSP Social Inequality Module(1999). Retrieved from <https://www.gesis.org/issp/modules/issp-modules-by-topic/social-inequality>에서 인출
- ISSP Social Inequality Module(2009). Retrieved from <https://www.gesis.org/issp/modules/issp-modules-by-topic/social-inequality>에서 인출
- Jantti, M., Bratsberg, B., Roed, K., Raaum, O., Naylor, R.,...Eriksson, T.. (2006). *American exceptionalism in a new light: a comparison of intergenerational earnings mobility in the Nordic countries, the United Kingdom and the United States*.
- Jayasuriya, K. (2005). Beyond Institutional Fetishism: From the Developmental to the Regulatory State. *New Political Economy*, 10(3), 381-387.
- Jeong, S. (1997). The Social Structure of Accumulation in South Korea: Upgrading or Crumbling? *Review of Radical Political Economics*, 29(4), 92-112.
- Jessop, B. (1994). *The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state*. in Burrows, R. Burrows and B. Loader. (eds.). *Towards a Post-Fordist Welfare State*. London: Routledge.
- Jessop, B. (1997). *The governance of complexity and the complexity of governance: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance*. in A. Aim and J. Hausner. (eds.). *Beyond market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jessop, B. (1999). *Reflections on the (il)logics of globalization. Globalization and the Asia pacific: Contested territories*(p. 19-38). London: Routledge.

- Jessop, B. (2003). Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective. *Antipode*, 34(3), 452-472.
- Jessop, B. & Sum, N. L. (2006). *Beyond the regulation approach: putting capitalist Economies in their place*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Johnson, C. (1982). *MITI and Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925~1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Johnson, C. (1983). *통산성과 일본의 기적*. (김태홍 옮김). 서울: 우아당.
- Johnson, C. (1987). *Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan*. in F. C. Deyo (eds.). *The Political Economy of the New Industrialism*. Ithaca and London: Cornell Univ. Press.
- Johnson, C. (1998). Economic crisis in East Asia: the clash of capitalisms. *Cambridge Journal of Economics*, 22(6), p. 653-661.
- Johnson, C. (1999). *The developmental state: Odyssey of a concept*. The developmental state(p. 32-60). Ithaca: Cornell University Press.
- Jung, J. H. (2015). Financial Liberalisation and Institutional Incompatibility: The Unresolved Dilemma of the Korean Economy. *Politics*, 35(1), 46-57.
- Jung, J. Y. (2011). How a Powerful Bureaucracy Fell: The Abolition of the Economic Planning Board in South Korea. *Korea Observer*, 42(4), 551-581.
- Kalinowski, T, & H. Cho. (2009). The political economy of financial liberalization in South Korea. *Asian Survey*, 49(2), 221-242. doi.org/10.1525/as.2009.49.2.221
- Kaltwasser, C. R. (2013). The Ambivalence of Popuism: Threat and Corrective for Democracy. *Democratization*, 19(2), 184-208.
- Kang, M. K. (2009). The Sequence and Consequence of Bank Restructuring

- in South Korea, 1998-2006: Too Fast to Adjust. *Asian Survey*, 49(2), 243-267.
- Katzenstein, P. J., Keohane, R. O. & Krasner, S. D.. (1998). International Organization and the Study of World Politics. *International Organization*, 52(4), 645-685.
- Khan, M. (1995). *State Failures in Weak States: A Critique of New Institutional Explanations*. in J. Harris, J. Hunter, and C. M. Lewis. (eds.). *The New Institutional Economics and Third World Development*. London and New York: Routledge.
- Kerr, C., Dunlop, J. T., Harbison, F. H. & Myers, C. A. (1960). *Industrialism and industrial man*, Harvard University Press, Cambridge.
- Kim, J. H. (2000). Economy of Austerity in Korea in Early 1980s: To Repeat or Not. *Korea Observer*, 31(1), 41-72.
- Kim, J. K & Lee, C. H. (2010). *Finance and Economic Development in Korea*. SIRFE Working Paper 10-A05. Seoul: SNU Institute for Research in Finance and Economics.
- Kim, M. (2013). *Weaker industrial circulation, stronger financial circulation, and lending boom in Korea during 2000s*. *사회경제평론*, 40, 95-122.
- Kim, T. & Jung, Y. (2015). *Intergenerational economic mobility in Korea: Assessment, drivers, and lessons*. In Kim, T. and Mulakala, A., eds., *Asian Approaches to Social Mobility: Experience and lessons from Asia*, p. 7-24. Sejong-si: KDI.
- Kim, Y. S. (1995). *Korea's Quest for Reform and Globalization: Selected Speeches of President Kim Young Sam*. Seoul: The Presidential Secretariat, the Republic of Korea.
- Kohli, A. (1994). Where Do High Growth Political Economic Come From? The Japanese Lineage of Korea's 'Developmental State.

- World Development*, 22(9), 1269-1293.
- Krasner, S. D. (1976). State Power and the Structure of International Trade. *World Politics*, 28(3), 317-347.
- \_\_\_\_\_ (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics* 16(2), 223-246.
- Kruger, A. (1985). *The experience and lessons of Asia's super exporters*. Export-oriented development strategies: The success of five newly industrializing countries(p. 187-248), Boulder: Westview.
- Krugman, P. (1994). The Myth of Asia's Miracle. *Foreign Affairs*, 73(6), 62-78.
- Kuznets, P. (1977). *Economic growth and structure in the republic of Korea*. New Haven: Yale University Press.
- Kwack, S. Y. & Lee, Y. S. (2007). *Income distribution of Korea in Historical and international prospects*. Seoul: KDI.
- Laclau, E. (2005). *On Populist Reason*. London, New York: Verso.
- Lanzarotti, M. (1992). *Exchange rates and subsidies in an export-promotion policy*. The case of South Korea. Foreign trade reforms and development strategy(p. 212-218), London: Routledge.
- Lawson, Tony. (2012). Ontology and the Study of Social Reality: Emergence, Organisation, Community, Power, Social Relations, Corporations, Artefacts and Money. *Cambridge Journal of Economics*, 36(2), 345-385.
- Lee, Y. H.. (1997). *The State, Society and Big Business in South Korea*. London: Routledge.
- Leftwich, A. (1995). Bringing Politics Back In: Toward a Model of the Developmental State. *The Journal of Development Studies*, 31(3), 400-427.
- Lew, S. J & Jung, J. H.. (2015). Neoliberalism and Economic Democratization:

- The Discursive Impact of the Understanding of the Asian Financial Crisis. *New Asia*, 22(2), 87-110.
- Lie, J. (1998). *Han unbound: The political economy of South Korea*. Stanford: Stanford University Press.
- Lim, T. (1998). Power, capitalism, and the authoritarian state in South Korea. *Journal of Contemporary Asia*, 28(4), 457-483. doi.org/10.1080/00472339880000251
- Liang, Y. (2010). Interdependency, decoupling, and dependency: Asian economic development in the age of global financialization. *International Journal of Political Economy*, 39(1), 28-53. doi.org/10.2753/ijp0891-1916390102
- Lipietz, A. (1991). *기적과 환상*. (김종한, 엄창옥, 이태왕 옮김). 서울: 한울.
- Luedde-Neurath, R. (1986). *Import controls and export-oriented development: A reassessment of the South Korea case*. Colorado: Westview Press.
- MacKenzie, Donald. (2006). *An Engine, Not a Camera: How Financial Models Shape Markets*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Majone, G. (ed.). (1996). *Regulating Europe*. London and New York: Routledge.
- Mann, M. (ed.). (1990). *The Rise and Decline of the Nation State*. Oxford: Blackwell.
- Mardon, R. (1990). The State and the Effective Control of Foreign Capital: The Case of South Korea. *World Politics* 43(1), 111-138.
- Mattews, J. (1998). Fashioning a New Korean Model Out of the Crisis: the Rebuilding of Institutional Capabilities. *Cambridge Journal of Economics*, 22, p. 747-759.
- Maynard, D. W. & Thomas P. W. (1980). On the Reification of Social Structure. *Current Perspectives in Social Theory*, 1, 287-322.

- McLeod, R. & Garnaut, R. (ed.). (1998), *East Asia in Crisis from Being a Miracle to Needing One?* London: Routledge.
- Miffit, B. & Tormey, S. (2014). Rethinking Populism: Politics, Mediatisation and Political Style. *Political Studies*, 30(3), 544-552.
- Mény, Y. & Surel, Y. (2002). *The Constitutive Ambiguity of Populism*. Democracies and the Populist Challenge (p. 1-21). Basingstok, New York: Palgrave Macmillan.
- Moffitt, B. (2016). *The Global Rise of Populism: Performance, Political Style, and Representation*. Stanford: Stanford University Press.
- Moon, C. & R. Prasad. (1994). Beyond the developmental state: Networks, politics, and institutions. *Governance*, 7(4), 360-386. doi.org/10.1111/j.1468-0491.1994.tb00188.x
- Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 39(4), 541-563.
- Mudde, C. & Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press.
- Mugge, D. & Perry, J.. (2014). The Flaws of Fragmented Financial Standard Setting: Why Substantive Economic Debates Matter for the Architecture of Global Governance. *Politics and Society* 42(2), 194-222.
- Nabli, M. K. & Nugent, J. B.(1989a), The New Institutional Economics and Its Applicability to Development. *World Development*, 17(9), 1333-1347.
- Nabli, M. K. & Nugent, J. B. (1989b). *The New Institutional Economics and Development: theory and applications to Tunisia*. North-Holland.
- North, D. C. (1994). Economic Performance Through Time. *American Economic Review*, 84(3), 359-368.



- North, D. C. (1995). *The New Institutional Economics and Third World Development*. in J. Harris, J. Hunter and C. M. Lewis. (eds.). *The New Institutional Economics and Third World Development*. London and New York: Routledge.
- OECD. (2010). *Economic policy reforms: Going for growth*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2011). *OECD Employment Outlook 2011*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/empl-outlook-2011-en>
- \_\_\_\_\_. (2015). *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en)
- \_\_\_\_\_. (2017). *Preventing Ageing Unequally*, OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2019a). *Social expenditure-Aggregated data*. [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG) (Accessed on 21 September 2019).
- OECD. (2019b). *Income inequality* (indicator). doi: 10.1787/459aa7f1-en (Accessed on 21 September 2019).
- OECD. (2019c). *OECD Employment outlook 2019: the Future of work*. Paris: OECD.
- OECD. (2019d). *Trade in Value Added (TiVA): Origin of value added in gross exports*. [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA\\_2018\\_C1](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA_2018_C1).
- OECD. (2019e). *Revenue statistics: OECD countries: Comparative tables*. <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=rev#> (접속일, 2019. 4. 8.).
- Olds, K. et al. (ed.). (1999). *Globalization and the Pacific Asia*. London: Routledge,
- Orhangazi, Ö. (2008). *Financialization and the US economy*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Orru, M., Biggart, N. W., and Hamilton, G. G. (1997). *The Economic Organization of East Asian Capitalism*. London: SAGE.
- Panizza, F. (2005). *Introduction: Populism and the Mirror of Democracy*. Populism and the Mirror of Democracy (p.1-31). London, New York: Verso.
- Page, J. (1993). *The east Asian miracle*. Oxford: Oxford University Press.
- Pempel, T. J. (1999). *The Developmental Regime in a Changing World Economy*. In Meredith Woo-Cumings, ed. *The Developmental State*, 137-181. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Pierson, P. (1995). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. NY: Cambridge University Press.
- Pirie, I. (2008). *The Korean Developmental State: From Dirigisme to Neo-liberalism*. New York: Routledge.
- Pirie, I. (2012). The New Korean Political Economy: Beyond the Models of Capitalism Debate. *The Pacific Review* 25(3), 365-386.
- Pisati, M. (2000). Uniform layer effect models for the analysis of differences in two-way associations. *Stata Technical Bulletin* 10(55).
- Priester, K. (2016). *Rechtspopulismus: eine umstrittenes theoretisches und politisches Phänomen*. Handbuch Rechtsextremismus(p. 553-560). Wiesbaden: Springer VS.
- Rodrik, D. (1995). Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich. *Economic Policy*, April, 55-107.
- Rodrik, D. (1996). Understanding Economic Policy Reform. *Journal of Economic Literature*, 34(1), 9-41.
- Romei, V., E. White & J. Song. (2019). *Trade tensions hit the world's largest exporters*. Financial Times, Retrived from <https://www.ft.com>

- Ruigrok, W. & Tulder, R. V. (1995). *The Logic of International Restructuring*. London: Routledge.
- Searle, J. R. (1995). *The Construction of Social Reality*. New York: Free Press.
- Searle, J. R. (2006). Social Ontology: Some Basic Principles. *Anthropological Theory*, 6(1), 12-29.
- Shin, J. S. & Chang, H. J. (2003). *Restructuring Korea Inc.*. London: Routledge.
- Smith, D. A. (1997). Technology, Commodity Chains and Global Inequality: South Korea in the 1990s. *Review of International Political Economy*, 4(4), 734-762.
- So, A. & S. Chiu. (1995). *East Asia and the world economy*. Thousand Oaks: SAGE Publication.
- Solt, F. (2016). The Standardized World Income Inequality Database. *Social Science Quarterly*, 97(5):1267-1281.
- Song, W. (2017). *The 1997 Financial Crisis and the Changing Role of the State in Korea: The Korean Experience*. (Doctor of Philosophy, University of York, York, UK).
- Sum, N. (1998). *Theorizing Export-Oriented Economic Development in East Asian Newly Industrializing Countries: A Regulationist Perspective*. in I. Cook, M. Deel, R. Li and Y. Wang. (eds.). *Dynamic Asia*. Aldershot: Ashgah.
- Sum, N. (2001). An Integral Approach to the Asian Crisis: the (dis-) Articulation of the Production and Financial (dis-)Orders. *Capital and Class: Special Issue on Globalization*, 25(2), 141-166.
- Stopford, J., & S. Strange. (1991). *Rival states, rival firms: Competition for world market share*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sum, N. L.. (1994). *Reflections on accumulation, regulation, the state*

- and societalization*. A stylized model of east asian capitalism and an integral economic analysis of Hong Kong (Doctor of Philosophy, Lancaster University).
- Thelen, K. & Steinmo, S. (1992). *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. in S. Steinmo, K. Thelen, and F. Longstreth.(eds.). Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, K. (2014). *Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity*. Cambridge University Press.
- Thurbon, E. (2003). Ideational Inconsistency and Institutional Incapacity: Why Financial Liberalisation in South Korea Went Horribly Wrong. *New Political Economy*, 8(3), 341-361.
- The Economist. (2014). *Arrested development: The model of development through industrialisation is on its way out*. October 2nd, 2014.
- Urbinati, N. (1998). Democracy and Populism. *Constellations*, 5(1), 110-124.
- Wade, R. (1992). East Asia's Economic Success: Conflicting Perspectives, Partial Insights, Shaky Evidence. *World Politics* 44(2), 270-320.
- Wade, R. & Frank V.. (1998). The Asian Crisis: The High Debt Model Versus the Wall Street-Treasury-IMF Complex. *New Left Review* 228, 3-22.
- Walter, S. & T. Wilett. (2012). Delaying the inevitable: A political economy approach to currency defenses and depreciation. *Review of International Political Economy*, 19(1), 114-139. doi.org/10.1080/09692290.2010.514524
- Wan, M. (2008). *The Political economy of East Asia: Striving for wealth and power*. Washington, DC: CQ Press.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society*. Berkeley: University of California

- Press.
- Weber, M., Roth, G., & Wittich, C. (ed.). (1978). *Economy and Society: An outline of interpretive sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Weiss, Linda. (1995). Governed Interdependence: Rethinking the Government-Business Relationship in East Asia. *The Pacific Review*, 8(4), 589-616.
- Weiss, L. (2000). Developmental states in transition: Adapting, dismantling, innovating, not 'normalizing'. *The Pacific Review*, 13(1), 21-55. doi.org/10.1080/095127400363631
- Weldes, J. & Saco, D.. (1996). Making State Action Possible: The United States and the Discursive Construction of 'the Cuban Problem', 1960-1994. *Millennium: Journal of International Studies*, 25(2), 361-395.
- Wendt, A. (1987). The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, 41(3), 335-370.
- Widmaier, W. W. (2003). Constructing Monetary Crises: New Keynesian Understanding and Monetary Cooperation in the 1990s. *Review of International Studies*, 29(1), 61-77.
- Wiles, P. (1969). *A Syndrome, not a Doctrine: Some Elementary Theses on Populism*. *Populism: Its Meaning and National Characteristics* (p.166-179). London: Weidenfeld and Nicolson.
- Woo, J. (1991). *Race to the swift: State and finance in Korean industrialization*. New York: Columbia University Press.
- World Bank. (1991). *The challenge of development*. Cambridge: MIT Press.
- Worsley, P. (1969). *The Concept of Populism*. *Populism: Its Meaning and National Characteristics* (p.212-250). London: Weidenfeld

and Nicolson.

Weyland, Kurt. (1999). Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe. *Comparative Politics*, 31(4), 379-401.

Xie, Yu. (1992). *The log-multiplicative layer effect model for comparing mobility tables*. *American Sociological Review*, 380-95.

\_\_\_\_\_. (2013). Intergenerational occupational mobility in Great Britain and the United States since 1850: Comment. *The American Economic Review*, 103(5), 2003-20.

Zhang, X. (2003). *The changing politics of finance in Korea and Thailand: From deregulation to debacle*. London: Routledge.

## 〈전자자료〉

빅카인즈 홈페이지 Retrieved from <https://www.bigkinds.or.kr/>에서 2019. 11. 20. / 2019. 11. 24. 인출.

조선일보 Retrieved from <https://www.chosun.com/>에서 2019. 11. 20. 인출

한국은행경제통계시스템. Retrieved from <https://ecos.bok.or.kr/jsp/use/noticemgmt/NoticeSelectCtl.jsp>