

[발표 1]

세계화와 동아시아 복지정책변화 - 아시아 4마리 용(한국, 대만, 홍콩, 싱가포르)을 중심으로 -

강지원(이화여대 박사과정)

원진실, 조미라(이화여대 석사과정)

1. 문제제기

한때 동아시아의 경제성장을 견인하던 아시아의 4마리 용은 세계화와 동아시아 경제위기, 각 국가의 특수한 사건을 치루며 경제적 침체에 빠지는 듯 보였다. 그러나 각국은 위기를 극복하기 위한 개혁을 단행하고 세계화에 대응한 패러다임을 전환하면서 경제 재도약의 길목에 서있다. 1990년대 동아시아의 기적이 높은 저축율, 인적 자원 개발, 시장 지향 환경, 적극적인 정부 개입, 과학 기술의 진전 등의 결합으로 이루어진 공통된 특징이라면, 최근 한국과 대만, 홍콩과 싱가포르의 세계화 대응 전략은 각국의 독특성 내지 고유성이 현격히 드러나고 있다.

세계화가 복지정책에 미친 영향을 경험적으로 명확히 검증하는 작업은 선진 복지국가들이 세계화가 요구하는 방향으로 복지국가를 재정비하는 데 중요한 지침을 제공하였다. 반면, 우리나라를 비롯한 동아시아 4개국에서 세계화와 복지정책의 관계를 명확히 파악하는 작업은 이와는 다른, 새로운 시사점을 제공할 것으로 기대된다. 왜냐하면 4개국 정부 모두 세계화 이후 기존에 없던 복지 수요들이 제기되면서 ‘다양한 복지욕구의 증대’에 직면하고 있으며, 세계화의 영향으로 투자 자본에 우호적인 방향으로의 ‘복지제도 재정비 압력’을 동시에 받고 있기 때문이다. 특히 세계화의 영향을 직접적으로 받고 있는 정치경제 체제와 더불어 복지 체제를 개혁함으로써 향후 4개국의 복지 레짐은 세계화에 순응하거나 세계화 영향에 저항할 수도 있다. 또한 어떠한 전략을 선택하는가에 따라 4개국 간 복지 체제는 공통된 속성이 강화될 수도 있고 차이가 두드러질 수도 있기 때문이다.

여기서 특별히 아시아의 4개국을 선정한 것은 역사적 관점과 정치경제적 맥락의 차이를 극대화하기 위함이다. 4국가는 모두 강대국의 식민지였다는 공통점을 갖고 있다. 한국과 대만은 일본의 식민 지배를, 홍콩과 싱가폴은 영국의 식민 지배를 경험하였다. 그러한 경험이 세계화에 대한 적응 방식에 영향을 주었을 것이다. 본 연구는 동아시아 복지 레짐의 속성을 살펴보고자 하는 것이 아니라 전환기에 있는 아시아 국가들의 복지 정책의 방향성을 알아보고자 하며, 세계화 이후 각국의 대응전략을 살펴봄으로써 전환기에 놓인 한국 사회복지정책의 나아갈 바를 고민하기 위한 것이다.

2. 이론적 배경

1) 역사적 맥락

동아시아의 복지 정책 및 레짐에 대한 분석이 서구복지국가에 대한 분석과 두드러지게 다른 점은 식민지 경험과 권위적인 정부, 경제우선 정책에 대한 논의이다. Goodman과 Peng은 아시아 국가의 공통점으로 유교주의, 관료체제, 전후의 국가적 황폐를 지적하며, 미국으로부터 원조를 받았음을 상기시킨다. 수출 주도형 산업으로 경제성장을 이뤘으며, 국가수준에서 교육이 장려되었다. 반면 취약계층에 대한 보호는 낮고 사회보험은 노동시장에 진입한 사람 등 일정 수준 이상에만 적용되는 한계를 갖고 있다.(Goodman and Peng, 1996). Aspalter(2006)는 동아시아 복지정책에 대한 분석의 초점을 정책 형성의 주요한 결정인자인 정치 시스템의 특성과 보수적인 정당의 우세에 두었는데, 특히 일본, 한국, 홍콩, 대만과 싱가포르 모두 보수적인 정치 엘리트에 의한 통치를 받았으며, 보수적인 정권이 복지국가 시스템을 출발시켰다는 공통점을 가지고 있다고 지적한다. 칼 폴라니는 시장과 방어기제의 작용을 역사적인 맥락에서 고찰하고 있는데 정책의 패러다임과 정책의 형성간 다이내믹에 대해 고려해야 하기 때문이라 밝힌다(박현수역, 1999). 따라서 각국의 고유한 복지체제의 형성에 기여한 정부의 정책적 기조와 시대 상황, 복지 제도의 역할 등을 역사적 맥락에서 살펴볼 필요가 있다.

2) 세계화의 영향

지금까지 세계화에 대한 논의는 유럽 국가들을 중심으로 제기되었지만 동아시아에 미치는 영향이 훨씬 크다. 유럽의 경우 노동시장 유연화나 복지적 기반이 갖추어진 상태에서 세계화의 영향을 받았기 때문에 그 심각성과 패러다임의 변화가 동아시아 국가만큼 극적이지는 않았다. Gough는 동아시아의 복지레짐의 변화와 세계화의 관계를 고찰하면서 무역, 직접투자, 생산의 국제적 통합, 금융시장의 세계화 등 경제적 현상에 초점을 맞추어 세계화를 분석하였다(Gough, 2000). 미쉬라는 세계화 시대의 복지레짐의 새로운 대안을 모색하면서 세계화와 관련된 주요한 이슈로 IMF나 World Bank 같은 초국가적 조직의 확장을 지적한 바 있다(이석원, 2003) 국제기구에 가입하면 회원국으로 지켜야 할 의무와 국제적 표준(global standard)이 있어서 세계화의 영향에 노출됨과 동시에 신자유주의 경제정책의 지표들에 대한 국내 규범들을 국제적 표준에 맞출 수밖에 없다.

3. 동아시아 각국의 세계화 대응 전략 분석

1) 정치 패러다임과 복지 정책의 변화

한국은 1910년 이후 36년간 일본의 식민 지배를 받았으며 해방이후 남북으로 나뉘어 북의 공산 정권과 대치상태에 놓이게 되었다. 이 때 남한은 미국의 원조 하에 경제성장의 동력을 마련하고 미국의 영향권 아래 놓이게 된다. 역사적 맥락에서 본 한국의 정치패러다임은 3번의 단계를 거친다. 먼저 제정국회의 이승만 정권은 미국에 의해 설립된 정권이라고 해도 과언이 아니다. 두 번째 단계는 박정희-전두환-노태우-김영삼으로 이어지는 보수적인 정권이다. 이 시기 사회복지의 양적 팽창이 이루어졌으나 자산조사에 의한 제한적인 복지 서비스를 제공하면서 사회보험의 원리를 도입하는 등 혼합된 복지 형태를 보인다. 김대중 정권에서 현 정권에 이르는 마지막 단계는 이전의

정책 패러다임과 확연히 구분되는 경향을 보인다. 동아시아 경제위기 속에 세워진 김대중 정권은 적극적 노동시장 정책을 도입하고 생활보호제도를 폐지하고 국민기초생활보장제도(1999년)를 도입하는 등 전면적인 패러다임의 변화가 있었다. 현 정부는 사회투자의 기초를 수용하였다. 사회투자의 개념과 실체에 대해서는 상당한 논쟁이 지속되고 있으나 국정기조와 부처별 정책보고서에서 사회투자의 관점을 수용한다는 것은 상당히 명백하게 받아들이고 있다(김연명의, 2007; 안상훈, 2007; 이재원, 2007).

중국은 1937년부터 1945년까지 일본의 식민 지배를 받았으며 모택동이 이끄는 공산당과 장개석이 이끄는 국민당이 치열한 경쟁을 벌이다가 공산당에 패한 장개석과 국민당이 대만으로 이주하면서 대만의 역사가 시작되었다. 대만 역시 공산정권과의 대치상황을 겪었기 때문에 미-대만간 상호원조조약을 체결(1954년)하면서 미국의 집중적인 지원을 받았다. 1987년 계엄령이 해제되기 전까지 이뤄진 국민당의 독재기간의 사회정책은 지배 엘리트의 권력 유지에 초점을 맞추었지만 여러 사회보험제도가 도입되었다. 또한 동아시아 경제위기를 겪은 직후 최초의 직선제로 선출된 리덩후이가 1999년 실업보험을 포함하는 적극적 노동시장 정책을 펼치게 되었다. 반세기권 위적인 정부가 집권하였으나 2000년 타이완 독립을 주장하는 천수이볜이 총통으로 당선되면서 최초의 평화적인 여야정권교체가 이뤄졌다. 권위적인 정부에서 자산조사에 기초한 매우 제한적인 사회부조가 이뤄진 반면 천수이볜 총통시절에 포괄적 국민건강보험이 시행(2000년)되고 적극적 노동시장 정책이 도입되는 등 정책 패러다임이 개혁되었다.

홍콩은 1842년 중국과 영국의 아편 전쟁에서 패한 후 맺은 텐진조약에서 1997년까지 홍콩을 영국에 할양하는 불평등조약을 맺으면서 국제 사회에 진입하게 되었다. 홍콩은 1941년에서 1945년까지 일본의 지배를 거쳐 이후 다시 영국으로 귀속되었다. 한국과 대만이 공산권과의 대치상황으로 미국의 원조와 지원을 받으며 경제 성장을 도모하는 동안 홍콩은 경제발전을 위해 전력 질주하여 1950년에서 1970년까지 세계적인 경기회복 추세와 함께 급성장하였다. 1997년 중국으로 반환된 홍콩은 현재 특별행정구역으로써 재정적으로도 독립하여 각국 각 지역 및 관련된 국제 조직과 경제문화 발전을 추진하고 조약을 체결할 수 있다(홍콩특별행정구역 홈페이지, 2007). 일찍이 상업자본의 힘과 시장의 보이지 않는 손에 대한 강한 신뢰를 가지고 있던 홍콩은 잔여주의 국가들의 복지경향과 유사한 경향을 갖는다. 계층간 소득 격차가 심하고 사회복지나 실업구제는 소극적인 반면 교육 및 의료 서비스, 공공주택 서비스에는 적극적인 개입을 하고 있다(정동현 외, 2000). 중국정부로 귀속초치된 후 10년 동안 사회복지지 80%라는 비약적인 성장을 보였는데 여전히 사회복지의 비전은 스스로의 자립을 표방하고 있다.

싱가폴은 영국, 일본의 식민지를 거친 후 말레이연방으로 편입되었다가 인종정책에 대한 갈등으로 독립하는 등 다른 3국가와는 사뭇 다른 경험을 가지고 있다. 1959년 이후 국민행동당의 장기집권과 성장 위주의 국가발전 전략은 눈부신 경제발전을 이룩하였다. 싱가포르 역시 세계대전 후 미국과 우호적인 관계를 형성하여 국내 경제와 국제 무역이 성장하면서 미국식의 신자유주의 이념이 보편적인 틀로 형성되었다. 자원이 빈약한 싱가폴은 경제의 세계화에서 수출 중심의 산업들을 다각화하여 경제발전을 위한 동력으로 삼으려 하였으며 이 과정에서 미국의 영향에 직간접적으로 노출될 수밖에 없었다(Walker et al., 2005). 국민행동당의 장기집권동안 사회복지정책은 철저하게 인적자원개발에 영향을 미치는 교육·의료·주택 등의 분야에 집중되었고, 영국 식민지 시대에 시행된 중앙적립기금(Central Provident Fund: CPF)을 통해 종합적이고 일관된 사회정책을 실시하였다. 국민행동당 정부는 가장 좋은 복지는 자립생활이 가능한 소득을 벌 수 있도록 지원하는 것이라고

보았으며(Aspalter, 2006) 복지 서비스 이용자의 부담을 높여 서비스의 질을 향상하는 시장 중심 전략을 채택하는 등 잔여주의적인 특성을 갖는다.

이상에서 살펴보았듯이 아시아 4개국은 모두 식민지 시대를 경험하였고, 세계 대전 이후 미국과 영국의 원조와 지원을 받았다는 공통점을 가진다. 이러한 공통점은 한국과 대만, 홍콩과 싱가포르를 각각 묶어서 고려할 때 더욱 두드러지는 경향이 있다. 먼저 한국과 대만은 일본의 식민지 시대를 경험한 후 냉전 체제에서 공산 정권과의 긴장 관계를 유지하였다. 냉전체제의 종식 전까지 미국은 한국과 대만의 가장 강력한 우군이었으며 물질 원조와 국제 사회에서의 지지를 아끼지 않았다. 한편, 이 두 국가에서 보수적인 정권에서 개혁적인 정권으로의 평화적인 정권 이양은 신자유주의 정책기조에서 사회투자적 패러다임의 전환을 야기하였다. 이는 다시 사회복지정책에도 영향을 주어 잔여주의적 경향이 짙은 '자산조사와 사회보험 방식의 혼합된 형태'에서 적극적 노동시장 정책의 도입과 보편주의에 입각한 제도(한국- 아동수당, 대만- NHI)에 대한 의지를 보이는 등의 변화를 가져왔다. 반면에 홍콩과 싱가폴은 영국의 식민지를 경험하면서 시장을 깊이 신뢰하였으며 잔여주의적인 복지 경향을 보여 엄격한 자산조사와 높은 사용자 부담 비율, 민간부문의 복지 강화 등의 경향을 띄고 있다. 이 두 국가에서 경제정책은 일관되게 자유방임주의기조를 유지하였고 복지 정책은 인적자원 개발에 필요한 서비스로 한정되었다.

2) 경제 세계화의 영향

1인당 GDP를 비교하면 홍콩과 싱가폴 같은 도시국가들이 한국과 대만보다 훨씬 높게 나타난다. 특히 홍콩과 싱가폴의 1인당 GDP는 한국과 대만의 1.5배정도로 그 격차는 매우 크다. 경제성장률에서도 유사한 경향이 나타난다. 1995년을 기준으로 살펴보면 한국이 가장 높은 경제성장률을 기록하고 있고 홍콩이 가장 낮은 성장률을 보인다. 특히 한국은 IMF의 영향으로 1997년에 급격한 마이너스 성장세를 보이고 있으나 1999년 조기에 회복되는 기염을 보였다.

하지만 세계화 이후의 시기라 볼 수 있는 2005년을 기준으로 살펴보면 한국과 대만의 경제성장률은 4%대로 낮은 반면에 홍콩과 싱가폴은 7%로 높게 나타나면서 차이를 보인다. 1999년에서 2005년의 외국인 직접 투자는 한국과 대만에서 급격한 감소세를 보이고 있다는 공통점을 갖는다. 반면에 싱가폴은 2001년 이후 외국인 직접 투자가 오히려 증가하고 있으며, 홍콩은 중국으로 귀속 조치된 이후 감소세를 보이고 있으나 여전히 한국보다 높은 수준을 보이고 있다. 2005년 수출입의 규모 역시 한국과 대만, 홍콩과 싱가폴의 경향성이 두드러지게 나타난다. 물론 홍콩과 싱가폴이 물류의 중심지이자 중개무역을 한다는 점을 고려할 때 당연한 결과이다. 그러나 수출입의 양이 증가할수록 경제제도가 세계화된 규준에 적합하도록 변경되고 이는 다시 복지 패러다임과 연계된다는 것을 고려할 때 수출입 규모가 큰 홍콩과 싱가폴의 경제제도와 그로 인한 복지제도의 성격을 짐작할 수 있다.

국제기구의 가입현황을 살펴보면 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 4개국 모두 ADB, UN에 가입하였다. 한국과 싱가포르는 WTO 가입국이다. 홍콩은 무관세 국가이기 때문에 해당사항이 없고, 한국과 싱가포르는 대미 FTA를 체결하였으며, 대만은 추진 중에 있다. 이를 통해서는 한국과 대만 그리고 홍콩과 싱가포르의 구분된 특성을 찾을 수는 없고 4개국 모두 세계화의 영향에 강하게 노출되어 있음을 알 수 있다.

4. 결론

지금까지 아시아의 4개국을 대상으로 수직적 요소로서 정치적 패러다임의 전환과 그에 따른 복지정책의 변화를 역사적인 맥락에서 분석하고, 수평적 요소로서 현재 동시대 복지에 가장 큰 영향을 주고 있는 세계화된 경제의 영향을 분석하였다. 그 결과 4개국의 복지정책의 변화는 한국과 대만, 홍콩과 싱가포르라는 두 개의 분리된 경향성을 보여준다.

한국과 대만이 공유하는 일본 식민지 경험과 냉전 체제 자본주의 수호의 침병 역할, 미국의 원조와 지원은 외부적인 요인에 의한 것이지만 그러한 역사적 맥락에서 항상 존재했던 방어기제라는 내부적인 요인 또한 포함되어 있다. 그것이 시장에 대한 방어기제로 사회복지프로그램이 도입된 것이든, 보수주의 정권에 대한 방어기제로 개혁주의적인 정권이 등장한 것이든, 미국식 신자유주의에 대한 방어기제로서 사회투자전략이 도입된 것이든 그 인과관계와 선후에 상관없이 존재해왔다. 그러나 홍콩과 싱가폴은 영국의 지배를 받으면서 상업자본이 형성되고 일찍이 무역개방을 통한 국부를 창출했기 때문에 세계화에 대한 방어기제가 형성되지 않았다. 이는 중국 본토에서 자발적으로 이주해온 사람들이 토착 세력을 형성하거나 말레이 연방 편입에서 독립하는 등 개인의 이해와 국가의 이해에 따라 행동하는 양식에서도 한국, 대만과는 차이가 있다. 이런 점에서 홍콩과 싱가폴은 경제 및 사회정책의 기초가 한 번도 바뀌지 않고 유지되었다고 볼 수 있다.

이러한 경향성이 우리나라에 주는 시사점은 무엇인가? 어떠한 패러다임을 가지고 있는지 사회적 합의를 이룬 후 패러다임에 적합한 제도들이 유기적으로 관계를 형성해야 하는데 한국은 신자유주의적 기초와 사회투자적 관점이 혼합되어 있고 복지 제도 역시 잔여주의적 제도와 보편주의적 제도가 혼합되어 있다. 이렇게 혼합된 제도는 사회적 합의를 어렵게 만들고 사회적 통합을 저해하며 즉흥적이고 일시적인, 패러다임과 연계되지 않은 제도들을 선거에 대비해서 도입하거나 파퓰리즘에 입각해 도입함으로써 국민 경제에 치명적인 부담을 가지고 올 수도 있다. 따라서 현재 한국복지에서 요구되는 점은 한국 복지의 역사적 맥락을 살펴보고 동시대 복지 정책에 영향을 줄 수 밖에 없는 외부적 요인과 내부적 요인을 고려하여 한 번도 합의되지 않았던 사회복지적 패러다임부터 규정하는 것이다. 그런 다음 한국의 사회복지 패러다임에 적합한 제도를 도입하고 불필요한 제도들을 개혁하고 효과가 상쇄되는 제도들을 재조직하는 것이 필요하다.

참고문헌

- 강수돌 역. 2003. 세계화의 뒷. Martin, Hans-Peter & Schumann, Harald. 서울: 영림카디널.
- 김승욱·김재익·조용래·유원근. 2004. 『시장인가 정부인가』. 서울: 부·키.
- 김연명·김창경·노대명·박세경·박순우·변용찬·윤홍식·이선규·이용표·이재원·이정우·임정기·정형선·최영. 2007. 『우리나라에서의 사회투자정책 적용 방안 연구』. 보건복지부.
- 김준동·김관호. 1998. 『경제난 극복의 지름길-외국인투자』. 대외경제정책연구원.
- 류승안. 1996. 『외국인투자정책과 우리의 대책』.
- 류지호. 2001. 『내가 걸어온 일류국가의 길』. Lee Kuan Yew. 2000. From the Third World to First. 서울: 문학사상사.
- 박현수 역, 1991. 거대한 변환 : 우리 시대의 정치적·경제적 기원. Karl Polanyi. 1944. The Great Transformation : The Political and Economic Origins of Our Time. 서울: 민음사.
- 문진영. 2003. “지구화시대 초국가적 권위체가 복지국가 체제에 미치는 영향에 관한 연구: 유럽연합의 사회적

- 책을 중심으로”. 『한국사회복지학』 . 53: 311-336.
- 심준보·변동열 역. 2007. 『자본주의와 자유』 . Milton Friedman. 1962. *Capitalism and Freedom*. 서울: 청어람 미디어.
- 안상훈. 2007. 『지속가능한 한국의 복지국가 비전과 전략』 . 서울대학교 사회과학연구원.
- 원석조. 2006. 『사회복지정책론』 . 서울: 공동체.
- 이석원. 2003. “세계화와 복지정책: OECD 국가들에 대한 경험적 분석”. 『한국정책학회보』 12(1): 351-374.
- 이용주·김덕영. 2005. 『신화가 6과 중화경제권에서의 역할』 . 『경제학논집』 . 9(1): 59-83.
- Aspalter, Christian. 2006. "The East Asian Welfare Model". *International Journal of Social Welfare*. 15: 290-301.
- Booth, Ann. 2006. "The Social Impact of the Asian Crisis: what do we know two years on?". *Asian-Pacific Economic Literature*. 13(2): 16-29.
- Chak 卜wan Chan. 2005. "Managing welfare in post-colonial Hong Kong". pp.95~162 edited by Walker, Alan and Wong, Chack-kie. *East Asian Welfare Regimes in Transition*. Bristol: The Policy Press.
- Chau, C.M. Ruby and Yu, Wai Kam. 2005. "Is welfare unAsia?". pp.21~48 edited by Walker, Alan and Wong, Chack-kie. *East Asian Welfare Regimes in Transition*. Bristol: The Policy Press.
- Esping-Anderson, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- _____ . 1996. "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy." pp.1~31. edited by Esping-Anderson, G. *Welfare State in Transition: National Adaptation in Global Economies*. SAGE Publication.
- Goodman, Roger and Ito Peng. 1996. "The East Asian Welfare States". pp.192~224. edited by Esping-Anderson, G. *Welfare State in Transition: National Adaptation in Global Economies*. SAGE Publication.
- Gough, Ian. 2000. "Globalisation and Regional Welfare Regimes: The East Asian case". The Year 2000 International Research Conference on Social Security. International Social Security Association.
- Hill, Michael and Hwang, Yuan-shie, "Taiwan: What kind of social policy regimes?"pp.145~164 edited by Walker, Alan and Wong, Chack-kie. *East Asian Welfare Regimes in Transition*. Bristol: The Policy Press.
- Joseph E. Stiglitz. 1996. "Some Lessons from the East Asian miracle". *World Bank Research Observer*. 11(2): 157-177.
- Ki Fukasa6ku. 2004. "Overview: Miracle, Crisis and Beyond?". Paris: OECD Development Centre.
- Sammy Chiu and Victor Wong. 2005. "Hong Kong: from familistic to Confucian welfare". pp.73~94 edited by Walker, Alan and Wong, Chack-kie. *East Asian Welfare Regimes in Transition*. Bristol: The Policy Press.
- Sang-hoon Ahn and So-chung Lee. 2005. "The development of the South Korean welfare regime". pp.165~186 edited by Walker, Alan and Wong, Chack-kie. *East Asian Welfare Regimes in Transition*. Bristol: The Policy Press.
- Shin, Dong-Myeon. 2000. "Economy Policy and Social Policy: Policy-Linkages in an Era of Glottalization". *International Journal of Social Welfare*. 9:17-30.
- Vincent Wijey Singha. 2005. "The welfare regime in Singapore". pp.187~212 edited by Walker, Alan and

- Wong, Chack-kie. *East Asian Welfare Regimes in Transition*. Bristol: The Policy Press.
- Walker, Alan and Wong, Chack-kie. 2005. "Introduction: East Asian welfare regimes" pp.3~20 edited by Walker, Alan and Wong, Chack-kie. *East Asian Welfare Regimes in Transition*. Bristol: The Policy Press.
- World Bank. 1993. "The making of the East Asia miracle". World Bank Policy Research Bulletin. 4(4).

<인터넷 홈페이지>

한국 정부 <http://www.korea.go.kr>

한국 보건복지부 <http://www.mohw.go.kr>

한국 외교통상부 <http://www.mofat.go.kr>

주타이베이 재외공관 http://www.mofat.go.kr/ek/ek_a001/ek_twtw/ek_01.jsp

대만 정부 <http://www.gio.gov.tw>

홍콩 정부 <http://www.gov.hk>

홍콩 사회복지부 <http://www.info.gov.hk/info/swd.htm>

싱가폴 정부 <http://www.gov.sg>