

세계화와 한국의 사회복지

영향과 합의 *

류진석 **

이 연구는 세계화가 한국의 사회복지에 어떤 영향을 미쳤는가 그리고 그 합의는 무엇인가를 살펴보는 데 목적이 있다. 세계화의 담론은 초국적자본의 정치적 선호를 신자유주의적 시장경정론으로 대체시키려는 이데올로기적 공세를 띠고 있다. 사회복지에의 세계화의 영향에 대한 논의를 보면, 한편으로는 유연화, 규제완화, 민영화, 시장화로 표현되는 경쟁강화가설에 의한 복지축소의 경향성, 다른 한편으로는 새로운 사회적 위험, 불평등 및 배제의 심화에 대한 대응으로 표현되는 보상가설에 의한 복지의 기능 및 역할변화의 경향성으로 대별되면서 일치된 결론보다는 경쟁적인 양상을 보이고 있다. 이러한 경향성에 비추어 한국의 사회복지에 미친 세계화의 영향은 무엇인가를 규명하기 위해 복지이념적 수준, 사회복지제도의 형태 및 내용의 수준, 계층체제에 대한 영향으로서 사회적 성과수준을 중심으로 분석한 결과, 세계화가 심화될수록 복지국가의 해체 또는 사회적 보호기능이 약화될 것이라는 세계화론자들의 일반적

* 이 논문은 2000년 한국사회복지학회 추계학술대회(2000. 10. 21)에서 발표된 것을 수정·보완한 것이다. 학술대회에서 유의한 논평을 해준 문진영(서강대), 김연명(중앙대) 교수님과 익명의 심사위원께 감사드립니다. 그리고, 최경구 교수님(경기대)께서 제공해주신 자료는 수정·보완하는데 많은 참고가 되었으며 지면을 통해 진심으로 감사드립니다.

** 충남대 사회복지학과 조교수.

기대와는 달리 대단히 역설적으로 과거에 비해 복지강화, 사회적 보호망의 새로운 창출을 경험하였다는 점이다. 따라서 세계화의 영향은 경쟁강화가설과 보상기설로 상호 대립적일 수 있으며, 글로벌정치와 사회화, 복지와 관련된 이해관계자의 정치에 의해 개별국가에 미친 세계화의 영향은 상이할 수 있음을 시사해 주고 있다.

1. 서론

거대한 변환(*grand transformation*)이라고 언급될 정도로 세계화(*globalization*)는 경제 구조뿐만 아니라 정치, 문화, 복지의 제영역에서 위력을 떨치고 있다. 생산과 자본의 자유화로 대표되는 세계화 과정은 경제적 복지수준을 향상시키고 제도의 수렴이라는 장밋빛 환상뿐만 아니라 세계인(*global citizens*)이라는 새로운 계급출현까지 여견하고 있다. 그러나 세계화의 어두운 그림자는 국가 및 계급간의 격차, 국민경제의 통치불가능성을 초래함으로써 궁극적으로 사회적 연대의 틀을 해체시키고 사회적인 악영향을 미칠 것이라는 반론 또한 강력하게 제기되고 있다.

현재 진행되고 있는 세계화의 위험은 투기 자본이 생산 자본을 압도하는, 이른바 카지노 자본주의(*casino-capitalism*)의 등장이다. 이는 국내적 산업기반을 약화시킬 뿐만 아니라 국제적 경제불안의 원인이 되고 있다. 자본의 세계화에 따른 세계경제의 통합은 지리적 경제내에서 안정적 권위를 누려왔던 국민국가의 역할변화를 초래하는 등 질적인 변화를 초래하고 있다. 세계화의 본질, 그 의미와 영향에 대한 입장은 세계화가 인간발전의 새로운 기회를 만들고, 국경이 사라지면서 모든 국가의 생활수준을 향상시킴으로써 세계적으로 수렴될 것이라는 신화적 긍정론에서부터 지역간, 국가간 불균등발전을 초래하고 금융위기와 경제적 불안정을 야기시켜 분열과 갈등을 조장한다는 비판론까지 상당부분 양면성을 지니고 있다.¹⁾

또한, 세계화가 복지국가 또는 사회복지에 어떤 영향을 미치는가에 대해 부정적인 영향을 미칠 것이라는 데 쉽게 동의하고 있다. 경쟁력 강화, 규제철폐, 시장화, 유연

1) UNDP의 인간발전보고서에서 '인간의 얼굴을 가진 세계화'(*globalization with human face*)라는 관점에서 세계화의 양면성을 지적하고 새로운 대응을 지적하고 있는 점은 이러한 경향을 극명하게 보여주고 있다(UNDP, 1999).

화 등 신자유주의의 용어가 기승을 부리고 있는 현실은 복지국가의 쇠퇴를 일컫는 징후이다. 자본이동의 증가로 사회적 덩핑(*social dumping*), 바닥으로의 경주(*race to the bottom*)를 초래함으로써 사회연대성을 창출하는 국가의 능력을 약화시키고, 경쟁적 국민국가로의 이행을 강조하기도 한다(Baker et al., 백영현 역, 2000; Neufeld, 1999). 그러나, 세계화는 복지국가능력의 축소와 복지수요의 증대 간의 모순을 발생시키고, 위험의 사회화(*socialization of risks*) 간의 긴장을 유발하고 있기 때문에, 복지국가는 그 생존력이 강고하며 지속될 것이라는 주장도 만만찮다(Pierson, 1996; Kuhnle, 1999). 특히 세계화의 사회경제적 영향은 빈곤의 확산과 소득불평등을 심화시키는 부정적 결과를 초래하고 있고, 새로운 사회적 위험을 창출함으로써 결과적으로 복지수요를 증대시키는 배경으로 작용하고 있다. 이처럼 세계화는 동전의 양면처럼 경쟁력을 위한 수단으로서 복지축소를 불가피하게 만들 뿐 아니라, 다른 한편으로는 복지수요를 증대시키는 외부적 환경을 제공하고 있다.

그러나, 세계화에 대한 다양한 논의는 개별 국민국가의 특성을 고려하지 않은 채, 선형적인 사실을 근거로 세계화 영향의 일면만을 강조하고 있다. 세계화가 초래하는 역기능적인 측면을 부정하는 것이 아니라, 개별국가의 특수성을 간과한 채, 일반화시키는 오류를 범하고 있다. 한국에서도 세계화와 국제경쟁력 강화라는 명목하에 규제 완화와 정부의 개입정책을 철회하면서 세계화를 외치다가 IMF사태라는 세계화의 혹독한 시련을 경험하였다. 이러한 현실은 급속하게 전개되고 있는 세계화에 대한 이해, 사회복지발전을 위한 국가의 역할에 대한 진지한 모색과 성찰을 요구하고 있다.

새로운 도전이 되고 있는 세계화가 우리나라 사회복지에 어떤 영향을 미칠 것인가라는 핵심주제에 대해 국내 인접사회과학과는 달리 사회복지학계에서 활발한 논의가 전개되지 못하거나 때늦은 감이 없지 않다.²⁾ 이러한 배경에는 사회복지의 제도적 기반이 취약한 상태에서 세계화의 영향이 구조적으로 국가정책에 연계되어 표출될 것 같지 않은 인식에 연유할 수도 있다. 하지만 한편으로 국가정책의 자율성의 측면에서 보면, 세계화의 영향은 사회복지를 둘러싼 외적 환경에 대해 상당부분 기반확대에 불리할 수 있는 조건을 창출할 수도 있다. 다른 한편으로는 개별국가의 사회복지발전에

2) 국내 사회복지학계에서 세계화와 한국의 사회복지에 관한 논의로 최경구(1998), 김영화·이육희(1999) 등이 있다.

미치는 세계화의 영향은 사회세력간의 역학관계를 매개로 한 ‘복지발전의 성숙도’의 차이에 따라 국가별로 다르게 전개될 수 있다. 세계화의 압력에 의해 경쟁논리를 강화시킨다 하더라도 특정영역, 예컨대 빈곤문제에 대한 대처, 장애인, 여성 등 취약계층의 보호, 범죄 등과 같은 문제영역에 대해서는 국가개입의 필요성이 입증될 수 있다.

따라서 이 글은 사회과학의 핵심주제어로 부각된 세계화가 한국의 사회복지발전에 미친 영향은 무엇인가를 살펴보는 데 있다. 이를 위해 첫째, 세계화와 사회복지 간의 관계, 국민국가의 역할은 어떤 영향을 받는가? 둘째, 세계화가 한국사회복지발전에 미친 영향과 그 함의는 무엇인가? 셋째, 세계화의 현상에 대한 올바른 대응은 무엇인가를 논의의 초점으로 살펴보고자 한다.

2. 분석의 틀

1) 세계화, 국민국가 그리고 사회복지

세계화는 추상적인 개념으로서 구체적인 대상을 지칭하는 것이 아니라, 과정으로서 언급하고 있거나 객관적인 측면과 주관적인 측면을 공유하고 있기 때문에 쉽게 정의할 수 없다. 그리고 세계화 현상에 대해 정치, 경제, 사회 등 여러 가지 측면에서 논의되고 있어,³⁾ 그 의미와 사용하는 데 다양한 차이를 나타내고 있다. 단순히 정치, 경제, 문화의 변화경향을 기술하는 것에서부터 이러한 추세를 설명하는 것으로까지 사용되기도 한다. 더구나 세계의 존재의의, 세계가 어떻게 발전할 것인가에 대한 신념체계, 또는 발전의 맥락에서 바람직하거나 불가피하다는 이데올로기로 언급되기도 한다(Wilding, 1997).

이러한 이유로 세계화에 대한 명확한 정의를 내리기가 어렵다는 사실을 인식하고,

3) 사회이론 또는 세계화에 대한 학문적 성과를 바탕으로 세계화에 대한 접근을 세계체제론(*the world-system approach*), 세계문화론(*the global culture approach*), 세계사회론(*the global society approach*), 세계자본주의론(*the global capitalism approach*) 등으로 구분할 수 있다. 이에 대한 자세한 내용은 Sklair(1999), 김윤태(1999)를 참조하기 바란다.

우선 세계화가 무엇을 의미하는가를 살펴보자. 세계화란 국가간 경제적 상호의존과 통합이 고도로 진전되어 경제활동의 지리적 경계가 전지구로 확대되고 경제활동과 관련된 제도, 정책, 의식이 세계 공통의 것으로 변화하는 현상을 말한다(박명규, 1994). 또한 세계화는 경제구조 및 정치구조에서 질적인 변화를 초래할 뿐 아니라, 정치적, 경제적, 사회적 활동의 범위가 전세계적으로 확대되는 동시에 인간의 활동에 대한 지리적 제한을 점차 축소시키는 사회적 과정을 수반한다(Waters, 1995; 이기철 역, 1998). Giddens 역시 세계화는 엄연한 현실로서 존재하고 있고, 경제적 상호의존에 관한 것일 뿐 아니라 생활에서의 ‘시간과 공간의 변형’(transformation of space and time)이라고 주장하면서, 세계화의 현상을 경제적 영역에 국한시켜 논의하기보다는 정치적, 경제적 영향들의 혼합에 의해 이루어지는 여러 가지 복합적 영역으로 보고 일상생활의 변화로까지 진단한 바 있다(Giddens, 1998; 한상진·박찬욱 역, 1998).

이상과 같은 세계화의 의미규정에 나타난 공통적인 요소는 첫째, 지리적인 의미의 중요성이 상실되고 국민국가의 영역을 넘어서 세계적으로 확대되고 있다는 점, 둘째, 단일과정이라기보다는 정치, 경제, 문화의 각 영역에서 기능적으로 상호 연결되고 통합되는 복합적인 과정이라는 점, 셋째, 세계화는 지구적(global), 국가적(national), 국지적(local) 수준에서 질적 변화를 수반하는 다면적인 현상이라는 점이다.

한편, 세계화를 마치 신화처럼 최근의 새로운 특징으로 언급한 것은 자본주의의 역사적 과정을 사상한 논리적인 비약이라는 의견도 있다(Hirst and Thompson, 1996).⁴⁾ 사실상 세계화의 추세는 어제, 오늘 시작된 것이 아니다. 문명사적 관점에서 보면 세계화는 어떤 형태로든지 존재하였다. 역사적으로 전쟁, 종교를 통해 진행되었으며, 16세기 초반에 유럽세계경제가 출현했다는 Wallerstein의 언급을 굳이 인용하지 않더라도 과거에도 경제적 관계를 중심으로 세계경제체제는 성립·발전하였

4) 세계화의 출현을 자본주의의 발전과의 연관 속에서 어떻게 파악할 것인가를 놓고, 이른바 단절론과 연장론이라는 논쟁이 전개되고 있다(정운영, 1997). 연장론의 입장에서는 세계화는 조건도 아니고 현상도 아니며 과거부터 진행되어온 과정의 의미를 지닌 것으로서, 자본주의의 성장둔화, 다국적기업의 세계적 확산, 금융자본의 세계시장체제의 확립 등과 같은 특별한 추세가 등장하는데 축적과정 자체에 내재한 정상적인 과정이라는 것이 연장론의 핵심이다. 반면에, 단절론의 입장에서 보면, 세계화출현으로 노동계급의 권력기반이 와해되는 현실이 중요하며, 자본축적과 같은 자본주의의 핵심기제가 세계화 이전과 이후가 다르다는 것을 강조한다. 연장론과 단절론으로 구분하는 의미는 세계화에 대한 대응전략과 밀접히 연관되어 있다.

다. 특히 자본주의의 대두 이후 국가간의 상호무역, 제국주의로의 발전 등 끊임없는 자본운동은 세계화 경향을 실현하여 왔다. 이는 세계화의 역사적 성격을 말해 주고 있으며, 시간과 공간을 달리하여 상이한 내용과 영향을 미치고 있다.

그런에도 불구하고 최근 가속화되고 있는 세계화는 후기 산업화라고 불리는 사회적 과정과 연관되면서 시공간의 축소(*shrinking space, time*), 경제적 의미의 국경이 사라지면서 인간생활의 상호의존도가 높아지는 등 질적으로 다르게 나타나고 있음을 강조하고 있다(UNDP, 1999). 대표적인 세계화 긍정론자인 오마에 켄인치(K. Omahe)는 현재의 세계화가 4 I(*Investment, Industry, Information, Individuals*)⁵⁾의 세계화가 진행되면서 과거와는 다른 현저한 변화를 수반한다고 하였다(Omahe, 1995; Tanzi, 2000에서 재인용).

그리고 세계화를 다양한 차원의 근본적인 변화로 이해할 것을 주장한 Neufeld에 의하면 세계화는 순수하게 정치, 경제, 문화의 변화에 그치는 것이 아니라, 생산, 세계질서, 국가형태, 공동체적 정체성, 민주주의 등에서 질적인 변화를 초래하고 있다고 하였다. 그의 논제를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 세계화는 자본과 노동 그리고 국가간의 삼각관계에서 글로벌기업조합주의로의 변화와 관련되어 있고, 둘째, 세계질서가 자유질서에서 초자유질서(*hyper liberal world order*)로 변화되고 있다는 것이다. 국가간 경제적 관계의 성립, 자본 및 상품의 흐름에 대한 국가규제가 가능했던 자유질서에서 시장에 의해 재화와 서비스, 통화가치의 교환까지 결정하는 초자유질서로 대체되고 있다는 것이다. 셋째, 국가형태의 변화로서 복지국가 또는 중재국가(*mediator state*)에서 국민경쟁국가 또는 강요하는 조정국가(*national competitiveness state / forced-adjustment state*)로의 변동이다. 넷째, 집합적 행동을 용이하게 한 공동체적 정체성을 쇠퇴시키고 소유적 개인주의(*possessive individualism*)를 강화시키고 있고, 다섯째, 보상적 민주주의(*compensatory democracy*)에서 보호적 민주주의(*protective democracy*)⁶⁾로 전환되고 있다는 것이다(Neufeld, 1999).

5) “투자(*Investment*)는 지리적 경계가 사라지고, 산업(*Industry*)은 다국적기업의 역할증대와 생산능력의 배분이 점차 글로벌화되어 가고, 정보(*Information*)는 인터넷을 통해 쉽고 빠르게 이용되며, 개인(*Individuals*)은 출생지 및 성장지로 더 이상 제한받지 않는다”는 4I의 용어로 세계화의 현상을 표현하고 있다(Omahe, 1995; Tanzi, 2000에서 재인용).

6) 보상적 민주주의란 사회적 시민권과 관련된 개념으로서 일반시민은 시장실패의 영역에 대한 국가

이처럼 세계화의 질적 차원은 경제적 국경의 상실과 초국적 기업의 경제활동, 시장 자유를 위한 규제철폐, 복지국가의 쇠퇴, 민주주의의 변형 등을 핵심으로 하면서 세계질서를 통합시켜 나가는 다면적인 현상이라는 것이다. 물론 세계화는 완성된 것이 아니라 복합적인 과정으로서, 정치의 세계화, 경제의 세계화, 문화의 세계화라는 표현처럼 각 영역에서 상호 기능적으로 연결되면서 동시에 진행되고 있다. 이중에서도 세계화의 핵심은 무엇보다도 경제의 세계화라 할 수 있다. 국제무역의 증대, 해외직접투자(FDI)의 확대에 의한 생산의 세계화와 초국적 기업의 경제활동 증대는 세계통합의 질적인 변화를 수반하고 있다.

세계화의 본질, 그 의미와 영향에 대한 입장은 상당부분 양면성을 지닌 대립적인 관점으로 분류된다. 세계화에 대한 수많은 저작에도 불구하고, 세계화에 대해서 부정적 비판론과 신화적 긍정론이 맞물려 있고 그것의 현실성을 이론적으로 분석하려는 논의에서도 일치된 견해를 찾기 어렵다. 여기에서는 세계화와 관련된 몇 가지 쟁점들에 대해 살펴보기로 하자.

첫째, 세계화는 생산과 자본의 세계화에 의해 불가피한 과정이며, 거부할 수 없는 대세로 논의되면서, 세계화 과정의 주된 논리를 자본유동성, 금융자본의 글로벌화, 산업입지의 경쟁력 등 단순한 경제논리로 환원시키는 문제이다. 세계화의 원동력(*prime movers*)은 무엇보다도 과학기술혁명에 기인한다. 정보통신기술(ICT)의 발달은 시공간의 축소를 가져오면서 자본의 유동성을 증가시키고, 경제활동의 글로벌 과정을 더욱 촉진시키고 있다. 그러나, 세계화의 과정이 경제적, 기술적 진화의 필연적인 과정에만 국한되는 것은 아니다. 세계화는 그에 못지 않게 중요한 정치적 개입의 산물이며, 규제철폐, 유연화, 민영화 등 신자유주의적 이데올로기의 확산과 밀접한 연관이 있다. 세계화의 첨병역할을 수행하는 초국적기구는 신자유주의사상에 입각하여 자본의 자유화, 생산의 세계화를 정책적으로 추구함으로써 세계화를 추진하고 있다. 그렇기에 세계화에 적응하는 것 이외에 다른 대안이 없다는 신자유주의자들의 주

의 보상을 기대한다는 의미인 반면에, 보호적 민주주의란 경제와 정치의 엄격한 분리를 통해 경제영역이 시장논리에 의해 대응되고, 정치영역은 시장논리를 보호하는 제한된 역할을 수행한다는 의미를 가지고 있다(Neufeld, 1999). 한편, Neufeld는 글로벌, 국가적, 국지적 수준에서 비판적 저항을 이론화시키는 일차적인 단계로 세계화의 질적 변화차원을 이해하고, 여기에 나타난 모순을 직시하는 것이라고 강조하고 있다.

장은 이데올로기적이라는 비판을 제기하고 있다(Baker et al., 백영현 역, 2000). 따라서 세계화는 초국적 자본의 정치적 선호를 신자유주의의 시장결정본으로 대치시키는 공세적 이데올로기로서의 의미를 함축하고 있다.

둘째, 세계화와 관련된 또 다른 쟁점은 통합된 글로벌 환경과 국민국가의 역할이 양립될 수 있는가라는 문제이다. 금융자본 및 생산자본의 세계화와 이로 인한 자본의 높은 이동성은 국민국가의 자율적인 통화정책과 산업정책의 능력과 범위를 현저하게 약화시킬 것이라면서, 세계화는 정책결정에 있어서 국민국가의 자율성을 제약한다는 것이다. 극단적으로 세계화가 국민국가의 경제적 역할을 소멸시키고 국가의 역할은 국제기구나 초국적 기업(*transnational corporate*)들에 이전될 것이라는 주장을 제기하고 있다. 세계화 현실에서 국민국가는 허구가 될 것으로 예견한 바 있는 Omaha의 견해에 따르면, 세계화가 확대됨에 따라 개별 국민국가가 소멸되고 또한 각국의 국민경제가 동질화됨으로써 국경없는 세계, 초국적 기업이 탄생될 것이라고 하였다(Omahe, 1990; Giddens, 한상진·박찬욱 역, 1998에서 재인용). 다른 한편으로, 국민국가의 능력 약화를 자본과 노동의 권력관계의 변화측면에서도 살펴볼 수 있을 것이다. 세계화 과정으로 자본은 이동성이 높은 반면에, 노동은 여전히 국민국가의 틀 속에 자리잡고 있다. 이러한 자본과 노동의 비대칭적인 구조는 자본과 노동의 권력관계와 국가의 정책 지향에 결정적 영향을 미칠 수밖에 없다. 자본이동성에 유리한 국제환경으로 자본의 협상력이 증대되지만, 국가는 역시 세계시장의 요구에 직간접적으로 종속되면서 자본에게 사회적 의무를 강제할 수 있는 능력을 상실한다는 것이다(Cerny, 1998; 박영도, 2000에서 재인용).

그러나, 국제경제과정은 국가기구에 의해 굴절되고, 지역성의 조건에 따라 중재된다. 국민국가는 더 이상 세계화의 희생자(*victims*)가 될 수 없으며, 비록 국민국가의 경제를 국제경제로 통합시키더라도 글로벌 자본에 대해 개별적으로 또는 집합적으로 실질적인 규제력을 가지고 있다고 주장하면서, 국민국가의 역할이 소멸될 것이라는 강한 세계화론(*strong globalization*)에 대해 의문을 제기하고 있다(Yeates, 1999). 또한 각 국가의 역사, 제도, 세력관계 등에서 나타나고 있는 국민국가들간의 차별성은 국민국가의 자율성을 상실시킬 수 없으며, 세계화로 인한 사회갈등의 악화를 방지하기 위해서도 국민국가의 역할은 새롭게 재조정되고 있다고 보아야 한다(Weiss, 1997). 사실 국민국가는 국내적 질서와 세계질서의 형성과 진화에 중요한 영향을 미친다. 세

계화와 국민국가 간의 관계 역시 이분법적 대체관계가 아니라, 상호 규정되면서 새로운 종합을 만들어가는 관계로 파악한다면(정진영, 1994), 국민국가의 역할이 쇠퇴하기 보다는 세계화 과정에 적응하면서 기능상의 변화를 초래할 것으로 보인다.

셋째, 세계화와 사회복지 간의 관계로서, 세계화가 사회복지의 발전에 어떤 함의를 갖고 있는가라는 문제이다. 세계화와 사회복지 또는 사회정책 간의 논쟁은 크게 두 가지 범주로 분류할 수 있다. 하나는 복지국가 또는 사회정책에 대한 세계화의 영향에 대한 것이고, 다른 하나는 세계화에 따른 사회경제적 영향, 즉 빈곤, 불평등에 미치는 영향에 대한 논의이다.

먼저, 복지국가에 대한 세계화의 영향은 무엇인가? 세계화가 국가와 시장 간의 관계를 근본적으로 변화시킨다면, 국민경제를 관리하는 국가의 능력약화는 복지국가의 축소를 수반할 것이다. 시장경쟁의 강화로 복지지출에 대한 삭감압력이 거세질 뿐 아니라, 복지국가모델에서 경쟁적 국민국가로의 이행, 또는 슈페테리언 근로연계적 포스트국민국가체제(*Schumpeterian welfare postnational regime*)로의 이행 등은 세계화와 관련된 복지국가의 기능변화 내지 복지축소를 함축하고 있다(Neufeld, 1999; Jessop, 1999). 복지국가의 축소에 영향을 주는 세계화의 요인은 무엇보다도 초국적 기업(TNC)의 성장과 금융자본의 세계화라 할 수 있다. 자본의 높은 이동성은 개별국가별로 입지경쟁을 벌임으로써 시장규제력을 현저히 약화시키고, 통화정책과 재정정책에 대한 국가의 통제력을 상실시킴으로써 사회적 연대성을 창출할 복지국가의 능력과 범위를 제한한다는 것이다. 또한 <표 1>에서 보는 바와 같이, 사회복지의 외부적 압력으로서 세계화는 탈산업화, 조세경쟁, 국가거시경제정책의 자율성을 약화시킴으로써, 복지국가의 정당성을 상당부분 훼손할 것으로 예상하고 있다. 물론, 세계화란 외부적 압력과 후기산업화란 내부적 압력으로 구분하여 그 내용을 언급하고 있지만, 이들 압력이 상호 연관되면서 복합적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 이러한 압력은 과거 사회민주의 프로젝트에 의해 지탱되었던 복지국가의 주요 원리를 변형시킴으로써, 복지국가의 구조변화는 불가피한 것으로 간주된다.

그러나 복지국가와 관련하여 세계경제에 의한 제약은 정책결정자들이 세계경제에 대한 논리와 역학관계를 자신의 사상에 근거하여 '부과한'(imposed) 제약이라고 주장한다(Yeates, 1999). 복지국가능력의 축소와 함께 빈곤, 실업 등과 같은 사회문제의 심각성은 복지축소와 복지수요의 증대 간의 모순을 발생시키고, 7) 위험의 사회화

(socialization of risks) 간의 긴장을 유발하고 있기 때문에, 복지국가의 침식이 단기간 내

〈표 1〉 사회복지의 외부적, 내부적 압력

| 구 분 | 압력 내용 | 결과 : 선진국의 예 |
|---|--|--|
| 외부적 : 세계화 (globalization) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 무역경쟁 ▪ 자본이동성과 통합생산 ▪ 국제금융시장 | 탈산업화; 저숙련직종의 손실 조세경쟁; 사회적 덩핑; 국가와 노동의 협상력 축소 국가 거시경제정책의 자율성 약화 |
| 내부적 : 후기산업화 (post-industrialization) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 서비스부문의 저생산성 ▪ 노령화 ▪ 가족기능의 변화 ▪ 급여자격의 성숙 | 서비스 생산성의 완만한 상승; 고용, 형평, 예산안정성의 3중고 연금과 의료지출증가 핵가족화 강화, 편부모가구증대, 여성노동 참여의 증대 사회지출의 자동증대 |

자료 : Gough (2000: 4).

에 이루어지기는 어려울 것이다. 특히 생산과 자본의 세계화는 자유시장과 연결된 이데올로기와 정책에 기인한 측면이 다분하다. 바로 이점이 국가의 조정능력에 따라 대응할 수 있는 또 다른 측면이다. Esping-Andersen(1996)이 신자유주의적 길, 노동축소의 길, 스칸디나비아의 길로 묘사하듯, 복지국가의 유형별로 세계화에 대한 대응 또한 다양한 형태가 나타날 수 있다. 세계화에 대한 복지국가의 대응에 관한 Deacon (1998)의 논의에 의하면, 단기 자본의 유동성, 낮은 무역장벽, 세계생산체제에서의 연계정도, 글로벌 금융기구 등의 영향이 복지국가별로 차이가 있음을 강조하고 있다 (Deacon, 1999).

또한, 세계화 과정에서도 복지지출추이는 다소 안정적인 형태를 유지하고 있어 복지국가의 쇠퇴경향을 뚜렷하게 입증할 만한 변화를 보이지 않거나, 복지국가에 대한 세계화의 영향 역시 통일적으로 나타나지 않고, 개별국가의 제도적 유산, 복지프로그램

7) 세계화는 경제적 불안정에 대한 인식을 확산함으로써 오히려 복지급여에 대한 수요를 강조하게 될 것이며, 복지급여는 정치적 안정성에 기여함으로써 자본투자에 유리할 수 있기 때문에, 세계화는 복지지출의 수요를 증대시킨다는 것이다(Garrett and Mitchell, 1996; Wilding, 1997에서 재인용).

램의 구조, 정치제도의 특성, 고용 및 조세구조의 특징에 따라 개별 국가별로 차이가 나타나고 있다(Pierson, 1996; Swank, 1999; Scharf, 1999).

Rodrick은 1990~1992년 동안 OECD의 23개국을 대상으로 GDP대비 정부지출수준과 국제개발정도 간의 관계에 대한 분석에서 유의미한 긍정적 관계가 있음을 밝히고, 글로벌 시장의 변화에 대한 피난처로서 정부역할을 더 많이 요구한다고 주장하였다(Rodrick, 1998). 복지국가의 위기 또는 종언과는 달리 유럽복지국가의 지속가능성을 제기한 논의에 따르면, 복지국가에 대한 정치적 지지도가 유지되는 한 생존력은 더욱 강할 것이며, 복지에 대한 공공책임도 여전히 유지될 것이라는 낙관적 견해를 피력하고 있다. 가족책임성에 전적으로 의존하는 국가들보다 가족지원의 사회정책이 발달된 국가가 오히려 세계화의 경쟁압력에 대해 훨씬 더 준비할 수 있는 여지가 높다는 것이다(Kuhnle, 1999).

위에서 살펴본 것처럼, 복지국가의 미래와 변화에 대해서는 많은 논란이 있다. Jordan은 세계화에 의해 부과된 제약이 강조되고 패러다임의 변화에 대한 합의가 증가하더라도, 사회정책과 재분배적 정의의 영역을 제한하는 증거가 아직까지 결론이 나지 않고 있고, 경쟁적인 논의가 지속되고 있다고 하였다(Jordan, 1998). 어떻게 보면, 이러한 언급이 타당할지 모른다. 그러나, 세계화로 인한 국민국가의 경쟁력강화 이데올로기는 사회적 연대의 제도적 틀과 정책프로그램의 내용을 약화시키는 데 있다. 국제자본의 유동성은 복지국가를 지탱해온 조합주의적 제도의 틀을 훼손하는 데 있으며, 노동시장의 유연성을 강화시키는 역할을 강요한다. 따라서 복지정책은 노동동기와 효율성을 지향하는 시장순응적인 방향으로 변화하고 있다(Mishra, 1996). 더구나, 생산 및 자본의 세계화뿐만 아니라, 유럽복지국가에서 유로화의 출범은 앞으로 국가간 세금경쟁을 본격적으로 진행시킬 것으로 예상되며, 재정건실화에 대한 압력과 노령인구의 증대로 연금개혁이 불가피한 것으로 간주될 경우에 사회적 저항을 고조시키면서 복지국가의 침식 내지 재구조화의 논란은 중대한 국면으로 진입할 것으로 보인다.

다음으로 세계화가 사회구성원을 위한 더 큰 기회와 혜택을 줄 것인가 아니면, 국가간, 계층간 불평등, 배제, 빈곤을 심화시킬 것인가라는 문제이다. 이 문제와 관련하여 세계도처에서 진행되고 있는 세계화에의 저항운동에서 확인할 수 있듯이 전자의 주장은 환상과 신화라는 것이다. 즉, 세계화의 사회적 영향은 빈곤, 소득불평등을 가속화시키고 있다는 것이다. 최근 세계은행(World Bank)에서도 세계화에 따른 빈곤

심화에 대응하기 위해 ‘빈곤퇴치전략’(attacking poverty)이라는 보고서가 제시되었다시피 관심이 집중되고 있는 부분이다(World Bank, 2000). 세계화의 진행이 지역적으로 불균등하게 이루어지고 있고, 지역간 격차, 빈곤의 심화 등 세계화의 부정적 영향들이 가중되고 있다. 따라서 세계화와 소득불평등, 빈곤심화와는 상당한 인과관계가 있다고 여겨진다.⁸⁾ 특히 세계적 빈곤은 공급측면에서 발생한 요인이며, 실업, 생산과잉과 소비수요의 감소, IMF의 구조조정 결과 등으로 심화되면서, 빈곤의 세계화 현상을 전례 없이 경험하고 있다는 것이다(미셸 초스도프스키, 이대훈 역, 1998).

이상과 같은 논의는 세계화 담론의 경향, 국민국가 및 복지에 미친 영향이 일치된 결론을 나타내기보다는 양면성을 띠고 있으며 신화적 긍정론과 이에 대한 비판으로 대별되고 있음을 보여주고 있다. 요약하자면, 결국 세계화는 첫째, 경제논리(생산과 자본의 세계화)와 정치논리(신자유주의의 이데올로기의 확산)가 상호 의존하여 공간의 경계를 뛰어넘으면서 개별 국민국가의 경제제도 및 사회제도의 변화를 수반함으로써 질적 차별성을 띠고 있으며, 둘째, 세계화 과정은 국민국가의 역할 및 복지국가의 우호적인 기반을 축소시킬 뿐 아니라 빈곤 및 불평등을 심화시킴으로써 경쟁력 강화의 친시장지향적 이데올로기로서 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

2) 세계화가 사회복지에 미친 영향에 대한 분석의 시각: 분석수준과 범위

세계화는 일면적인 사회변동이 아니라, 인간생활의 사회적 기초를 변화시키는 대세라 할 수 있다. 현재 세계화의 영향으로 세계경제의 통합과정이 진행되고 있는 한편, 무분별한 세계화에 반대하는 강력한 저항운동도 계속되듯이, 공존과 대립이 동시에 발생하는 복잡한 사회적 과정을 경험하고 있다. 이러한 일련의 변화는 국민국가의 역할변동, 사회적 불평등의 강화, 민주주의의 변형이라는 새로운 현상을 야기시키고 있다. 세계화의 영향이 한국사회에 집약되어 표출된 것은 바로 IMF신탁통치로 불리는 경제위기로 나타났다. 경제위기의 원인에 대한 설명이 분석관점에 따라 차이가 있지만(유팔무, 1998; 이상영, 1998; 김형기, 1998), 한국사회는 국제금융자본의 영향으

8) 세계적인 차원에서 소득분배의 장기적 경향을 부유국과 빈곤국을 대비시켜 보면, 1820년에는 3:1, 1913년에 11:1, 1950년에 35:1, 1973년에 44:1, 1992년에 72:1로 나타나 세계적 차원에서 불평등이 급속히 심화되고 있다(UNDP, 1999).

로 IMF와 같은 초국적기구(*supranational agencies*)에 의해 거시경제정책의 자율성을 직접적으로 제약받는 세계화의 혹독한 시련을 경험하였다.

이 글은 한국사회복지에 대한 세계화의 영향과 함의는 무엇인가를 주된 연구초점으로 설정하고 있기 때문에, 세계화와 사회복지 간의 관계를 어떤 관점에서 고찰할 것인가? 그리고 사회복지의 변화를 분석하는 수준은 무엇인가? 그리고 분석범위로서 어느 시기를 대상으로 살펴볼 것인가? 등의 연구시각과 범위를 구체적으로 고려해야 한다.

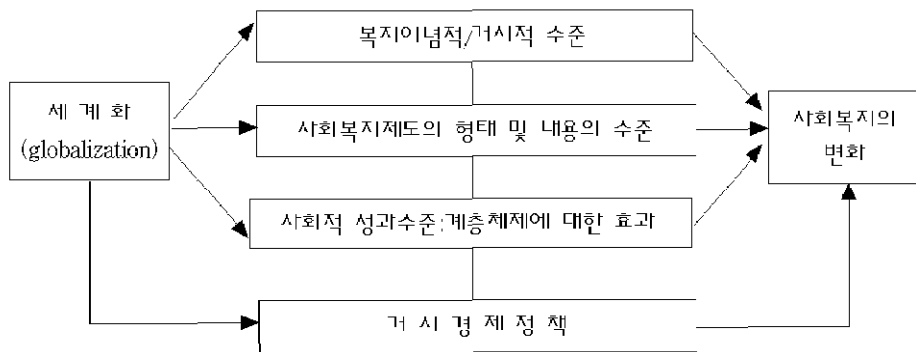
우선, 이 글의 관점은 첫째, 세계화의 객관적인 실체를 규명하는 작업 자체는 필자의 능력 밖이며, 또한 사회복지에 미친 세계화의 영향을 직접적인 인과관계로 설명하기 어렵기 때문에, 세계화를 경향(*trends*)으로 이해하고 세계화의 여러 차원중 경제의 세계화에 초점을 두고 있다.⁹⁾ 둘째, 사회복지에 대한 세계화의 영향은 개별국가의 경제적 부담가능성과 정치적 수용가능성이라는 양자간의 선택의 문제에 직면하여, 개별 국가의 제도적 유산과 계급관계, 사회경제적 맥락에 따라 다양한 차이를 반영한다는 점을 전제하고 있다. 셋째, 세계화와 사회정책 간의 관계에 대한 Wilding의 논의에서 확인할 수 있듯이(Wilding, 1997), 경제의 개방화, 자본의 세계화로 복지기반의 외부적 환경이 불리한 조건임에도 불구하고 현 단계에서 세계화에 대한 대응의 핵심은 역시 정치의 문제라는 데 인식을 공유하고 있다. 넷째, 사회복지와 관련된 세계화의 영향은 국가정책, 특히 거시경제정책과 사회정책에 연계되어 나타나며, 이들 관계에 의해 사회복지의 변화를 추동하고 있다는 점에 입각하고 있다.

다음으로 사회복지의 변화를 분석하기 위한 수준으로 첫째, 복지가념적/거시적 수준에서의 변화의 내용, 둘째, 사회복지제도의 형태 및 내용의 수준, 셋째, 계층체제에 대한 영향으로서 사회적 성과수준을 중심으로 세계화의 영향을 고찰하기로 한다. 그리고 분석범위로서 사회복지제도는 사회보장제도에 국한시키고, 시기로는 IMF구

9) 세계화의 영향을 사회복지의 변화수준과 관련시켜 논의하기 위해서는 세계화의 의미를 증범위 수준의 개념으로 재구성하여 분석하는 것이 유용할 것이다. 이러한 연구로 세계화의 영향을 무역개방성, 투자개방성이라는 변수로 조작화하여 복지노력, 복지축소에 미치는 영향을 분석한 Hicks의 논의가 참고가 될 것이다(Hicks, 1999: ch. 7). 다른 한편으로 세계화와 사회복지의 변화를 단순도식으로 논리화시킬 위험성을 최소화하기 위해서 세계화과정에서 나타난 복지변화에 대한 다양한 사회세력의 역할과 상호작용 등 이해관계자의 복지정치에 대한 분석도 동시에 요구된다. 그러나 이러한 작업은 또 다른 논의를 필요로 하기 때문에, 여기에서는 전체적인 경향성을 중심으로 살펴보기로 한다.

제금융 이후 전개된 사회복지의 변화시기에 한정하여 살펴보기로 한다. 이상의 내용을 정리하여 분석모형을 설정하면, 다음의 <그림 1>과 같다.¹⁰⁾

<그림 1> 분석모형 : 세계화와 사회복지



3. 세계화와 한국의 사회복지: 강압적 경쟁체제와 시장친화적 복지

1997년말 외환위기 이후 경제구조 조정과정은 IMF정책패키지에 따라 신자유주의적 대안들을 중심으로 이루어져 왔다. 경제위기를 극복하기 위해서는 구조조정은 불가피한 것으로 간주되었으며, 구조조정의 핵심은 신자유주의의 길을 통한 성장전략에 초점을 두었다. 세계화의 영향은 이런 신자유주의적 정책추구를 정당화시키는 논리로

10) 이 분석모형은 세계화 영향을 분석하기 위한 몇 가지 수준을 구분한 것에 불과하며, 제도적 유산 사회적 관계 등의 범주가 결합된 새로운 분석도구를 구성하여 IMF 경제위기 이후의 사회복지변화를 분석하는 새로운 논의를 필요로 한다. 한편, 계층체제에 대한 영향으로서 사회적 성과수준은 복지이념적 수준, 복지제도의 형태 및 내용수준과의 논리적 선후관계가 불분명하고, 사회복지의 변화의 내용으로 볼 수 있는가에 대해서는 논란이 될 수 있다. 사회적 성과수준은 사회복지의 변화에 대한 매개 또는 결과라 할 수 있다. 이 점에 대해 필자도 인식하고 있지만, 세계화의 영향으로 나타난 사회적 성과수준을 강조하기 위해 분석도형에 포함시켰다는 점을 밝혀둔다.

활용되었다. 즉, 세계화는 불가피하며, 시장역동성을 소생시키기 위해서는 신자유주의적 구조조정, 또는 성장전략 외에는 다른 대안이 없다는 식의 이데올로기적 공세를 강화시켜 왔다. 이른바 강압적 경쟁체제로 인하여 발생한 금융위기는 국가의 보호주의를 무력하게 만들었고, 신자유주의의 실현과 세계화를 가속화시켜 왔다. 여기에서는 이와 같은 세계화의 흐름과 사회복지와는 어떤 관계가 있는가 또는 세계화가 한국의 사회복지에 어떤 영향을 주었는가라는 문제에 대해 복지이념 및 거시적 수준, 사회복지제도의 형태와 내용의 수준, 사회적 성과의 수준면에서 살펴보기로 하자.

1) 복지이념 및 거시적 수준 : 생산적 복지

복지이념 및 거시적 수준에서 사회복지의 변화는 무엇보다도 ‘생산적 복지’를 국정 지표로 제시한 것이다. 국정지표로서 생산적 복지가 출현한 배경은 IMF의 외환위기 극복과정에서 나타난 사회적 결과와 밀접히 연관되어 있다. 복지제도가 취약한 상황에서 맞이한 외환위기는 발생초기 단기간에 걸쳐 경기침체와 대량실업을 초래하여 노동자 및 빈곤계층의 생활상의 위험을 가중시켰다. IMF의 정책패키지에 따라 진행된 외환위기의 극복과정은 신자유주의적 구조조정이라는 미명하에 노동시장의 유연화, 정리해고 등으로 대량실업을 양산하였고, 소득불평등을 심화시키는 부작용을 초래하였다. 이른바 과거처럼 고도성장을 통해 일자리를 대량으로 만들어낼 수도 없고, 계속되는 고통과 사회적 저항으로 신자유주의적 구조조정은 딜레마에 직면하게 되었다. 생산적 복지는 이러한 사회경제적 상황에서 이를 해결하기 위한 기본방향으로서 화두처럼 던져지고 이의 구체적인 의미부여와 체계화는 차후에 이루어지는 과정을 거치면서 출현하였다고 볼 수 있다(박능후, 2000a).

복지이념 측면에서 생산적 복지는 “모든 국민이 인간적 존엄성과 자긍심을 유지할 수 있도록 기초적인 생활을 보장함과 동시에 자립적이고 주체적으로 경제·사회활동에 참여할 수 있는 기회를 확대하고 분배의 형평성을 제고함으로써 삶의 질을 향상시키고 사회발전을 추구하는 국정이념이다”라고 정의되고 있다(대통령비서실 삶의 질 향상기획단, 1999). 이와 같은 정의에 입각하여 생산적 복지의 구체적인 내용으로서 기초생활보장, 생산과정에서의 참여, 취약계층의 자활지원, 삶의 질 향상을 위한 기반조성, 복지재정의 확충과 조세정의 실현, 참여와 협력의 공동체 구현 등을 제시하고 있다.¹¹⁾

생산적 복지의 이념이 제3의 길의 노선에서 영향을 받았다면, 생산적 복지도 세계화의 영향을 고려하여 복지청사진을 제시한 것으로 볼 수 있다. 제3의 길도 경제정책과 사회정책의 재구성면에서 세계화를 인식한 결과이며, 글로벌 사고에 기초한 것이다(Powell, 1999). 제3의 길에서 보여준 세계화, 개인주의, 좌파와 우파의 구분,

11) 생산적 복지에 대한 자세한 내용은 대통령비서실 삶의질향상기획단(1999)을 참조하기 바람, 생산적 복지에 대한 내용과 성격에 대해서는 정경배(1999), 이장원(2000), 조영훈(2000)을 참조하기 바란다.

정치적 행위체, 생태적 문제들과 같은 딜레마에 대한 진지한 모색과 성찰은 높이 평가할 수 있을 것이다.¹²⁾ 생산적 복지가 제3의 길에서 영향을 받았다면, 생산적 복지도 우리사회가 안고 있는 분단상황, 지역격차, 정실자본주의(*crony capitalism*)의 폐해, 불신의 경직성, 개인주의, 복지의식의 이중성, 성장폐해 등과 같이 복지발전을 저해하는 딜레마를 얼마나 반영하였는지 궁금할 뿐이다. 물론 시장실패와 국가실패를 결과로 언급하는 제3의 길의 맥락과 한국사회의 그것과는 비교차원이 다를 수 있다.

그러나 생산적 복지가 복지의념으로서 자리잡아가고 있는 과정이라는 평가에도 불구하고, 복지의 문제를 국정이념으로 승격시켰다는 점에서는 진일보한 것으로 보이며, 과거보다 진전된 내용과 가능성을 모색하였다는 점에서는 인식할 필요가 없을 것이다. 문제는 국제환경의 변화, 세계화의 흐름을 고려하여 제기하고 있는 생산적 복지의 필요성보다는 현재의 사회복지현실에 대한 고려, 추진방법, 실천간의 괴리에 있다는 점이다. 이는 생산적 복지의념 역시 단순히 서구의 복지국가에 대한 '따라잡기의 정치'(*the politics of catch-up*)의 결과가 아니라 구체적으로 우리사회의 복지현실에서 출발해야 한다는 점이다. 무엇보다도 복지인프라가 질적, 양적 수준에서 미약한 상태에 놓여 있고, 사회보장지출수준이 <표 2>에서 보는 바와 같이 다른 국가에 비해 현저히 낮다는 점을 고려하면, 생산적 복지가 정착되기 위해서는 이념과 실천 간의 간극을 어떻게 채울 것인가에 대한 진지한 노력과 지속적인 추진이 필요할 것으로 보인다.

생산적 복지 역시 세계화의 영향과 무관할 수 없다. 신자유주의적 구조조정 등 사회적 결속력을 심각하게 저해시키는 결과를 초래하였다. 이러한 결과를 완화하기 위해 등장한 생산적 복지는 신자유주의적 구조조정을 위한 보완이데올로기로서 기능하였으며, 또한 생산적 복지의 내용면에서 투자적 복지, 근로연계적 복지의 강조는 시장친

12) 제3의 길의 국내 수용방식에 대한 비판적 검토에 대해서는 정태석(1999)을 참조하기 바란다. 한편, 제3의 길에 의한 사회복지전략에 대한 좌파의 비판은 신자유주의적 요소를 실용주의화한 것에 불과하다는 것이 핵심이다. 제3의 길은 집합주의로부터 벗어나 '기회의 평등', '사회적 포용(*social inclusion*)을 위한 평등주의'로 해석되는 사회정의의 중도적 개념으로 전환하는 데 있다. 이데올로기적 맥락에서 보면, 공동체주의(*communitarianism*)의 보수적 버전이라 할 수 있다. 신자유주의의 시장민주주의와 달리 참여민주주의를 채택하고 있지만, 시간이 지날수록 전후 시민주의의 프로젝트와 복지국가의 집합주의에 의해 보호된 집단을 주변화시키기 때문에 정치적 갈등이 배가될 것으로 전망하고 있다(Cowen and Daly, 2000).

화적인 세계화의 경향과 일정하게 조응한 결과라 할 수 있다. 따라서 복지이념적 수준에서 세계화의 영향은 무엇보다도 기존의 성장이데올로기를 대체하면서 시장질서의

〈표 2〉 OECD 주요회원국의 사회복지지출과 조세부담률(GDP대비, %)

| 구분 | 한국 | 일본 | 미국 | 영국 | 독일 | 스웨덴 | 프랑스 |
|-------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 사회보장지출(A) | 4.42 | 12.44 | 15.64 | 22.84 | 28.27 | 38.03 | 28.73 |
| 노령·장애·유족(B) | 1.24 | 6.00 | 7.07 | 9.03 | 13.01 | 12.87 | 12.66 |
| A-B=C | 3.18 | 6.44 | 8.57 | 13.81 | 15.26 | 25.16 | 16.07 |
| 조세부담률(D)* | 20.7 | 29.1 | 27.0 | 33.5 | 39.2 | 50.1 | 43.9 |
| A/D | 21.4 | 42.7 | 57.9 | 68.2 | 72.1 | 75.9 | 65.4 |
| C/D | 15.4 | 22.1 | 31.7 | 41.2 | 38.9 | 50.2 | 36.6 |

주 : * 사회장세 포함. OECD의 Social Expenditure Statistics of OECD Members Countries (1996)를 이용하여 계산.

자료 : 안중범, “생산적 복지구현을 위한 재정운용방향,” 2000. 5.

〈표 3〉 전체예산 증가대비 사회복지 예산증가추이 (단위 : 억원, %)

| 구분 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|------------------------|----------------|----------------|---------------|---------------|
| 전체예산 (일반회계+재특(순세입)) | 714,006 (13.4) | 807,629 (13.1) | 884,850 (9.6) | 926,576 (4.7) |
| 사회복지부분 | 42,809 | 46,925 (9.6) | 50,598 (7.8) | 57,219 (13.1) |
| 전체예산대비 비중(%) | 6.0 | 5.8 | 5.7 | 6.2 |
| 실업대책 | - | 56,634 | 32,552(-42.5) | 13,902(-57.2) |
| 전체예산대비 비중(%) | - | 7.0 | 3.7 | 1.5 |

주 : ()안은 전년대비 증가율임.

자료 : 안중범, “생산적 복지구현을 위한 재정운용방향,” 2000. 5.

확립, 시장친화적 복지의 강화 등을 강조하는 등 강력한 이데올로기적 힘으로 작용하게 만들었다는 점을 무시할 수 없을 것이다.

한편, 복지에 대한 세계화의 영향은 복지지출의 삭감, 민영화, 규제완화 등으로 표

현하고 있다. 우리나라의 경우에는 복지의 민영화에 대한 구체적 실체는 드러나지 않고 있고(사회보장의 민영화에 대해 일각에서 논의만 제기되고 있다), 복지지출의 삭감경향도 보이지 않고 있다. <표 3>에서 보면, 전체 정부예산은 증가하고 있는 추세이며, 사회복지부문도 삭감경향보다는 전체예산에서 약 6%에 불과한 수준에서 안정적인 경향을 보여주고 있다. 실업대책예산을 포함한다면, 사회복지지출은 증가하였음을 알 수 있다. 비록 다른 국가에 비해 턱없이 낮은 수준이지만, 이러한 지출추이는 세계화의 과정이 복지지출삭감과 밀접한 연관이 있다는 논리와는 정반대의 결과를 보여주고 있다.

2) 사회복지제도의 형태 및 내용의 수준

IMF외환위기 이후 오늘에 이르기까지 약 3년 동안이라는 단기간에 새로운 제도의 도입, 제도의 내용이 급속히 변화함으로써 '사회보장제도의 변화시기'로 언급될 정도이다. 이 시기에 전개된 사회보장제도의 변동을 제도형태와 제도내용의 특징을 중심으로 개괄적으로 살펴보기로 하자.

먼저 사회복지제도의 형태면에서 보면, 첫째, 1998년말에 국민연금법이 개정되어 1999년 4월 1일부터 국민연금제도(1988년 실시)의 도시지역주민으로 확대 시행함으로써, 전국민연금을 실시하게 되었다. 둘째, 지역, 공교, 직장의료보험으로 분리 운영된 의료보험은 국민건강보험법의 제정으로 통합이 이루어졌으며, 셋째, 산재보험의 적용대상 확대이다. 2000년 7월 1일부터 근로자 1인까지 산재보험의 적용대상으로 확대되었으며, 넷째, 넷째, 고용보험의 비약적 발전이다. 사회보험제도 중 가장 빠른 시기에 정착한 제도로서, 1998년 10월 1일부터 모든 사업장 및 근로자 1인까지 적용 대상으로 확대되었다. 다섯째, 국민기초생활보장제도의 제정 및 시행이다. 1999년 9월에 제정되어 2000년 10월 1일부터 시행될 국민기초생활보장제도는 그 제정배경이 외환위기와정국과 밀접히 관련되어 있으며, 생산적 복지의 이름으로 나타난 중요한 제도이다. 국민기초생활보장제도는 시민의 권리적 성격을 강조하고, 기초생활보장과 근로활동을 연계시킴으로써 국민최저생활보장을 위한 계기를 마련했다는 의의를 지니고 있다. 마지막으로 장애법주의 확대 등을 내용으로 하는 장애인복지법이 1999년 2월에 개정되었고 2000년 1월부터 시행되었다. 그리고, 아동복지법의 개정 등 복지입법 면에서 많은 변화를 경험하였다.

다음으로 사회복지제도의 내용면에서 보면, 과거에 비해 진일보한 형태로 나타났다. 제도내용상의 특징을 보면, 첫째, 적용범위의 확대로 제도의 포괄성을 강화하였으며, 둘째, 수급권의 권리성 부여와 급여의 관대성의 확대가 이루어졌다. 이를 들어 무소득 배우자의 연금수급권을 보장하는 분할연금제도의 도입, 고용보험의 실업급여 수급요건의 완화, 수급기간의 연장, 재취업촉진 및 지원기능의 강화 등의 변화를 수반하였다.

이와 같은 사회복지제도의 변화는 상대적으로 과거에 비해 칼전이 이루어졌음을 의미한다. 이 시기에 이루어진 사회복지제도의 발전은 외환위기라는 국내의 사회경제적 상황, 제도발전의 내적 관성, 사회적 요구 등에 기인한 결과라 할 수 있다. 어떻게 보면, 복지제도의 형태와 내용수준의 변화는 세계화와 무관한 우리나라 사회복지제도의 특성과 현실을 반영한 것으로 볼 수 있다.

그러나, 이러한 변화와 관련하여 무시할 수 없는 것이 바로 구조조정을 원활히 수행하기 위한 초국적기구의 정책의향서에 나타난 합의 내용이다. 신자유주의적 구조조정과 함께 세계은행(IBRD)은 사회적 안전망의 강화를 요구하였다. 1998년 9월 25일에 제 2차 구조조정차관(SAL II: 2nd Structural Adjustment Loan) 20억불 도입과 관련하여 합의한 정책의향서(LDP: Letter Development Policy)와 정책합의사항(Policy Matrix)에 노동시장과 사회적 안전망 분야의 정책프로그램을 구체화시키는 조건을 적시하였다(체경부, 1998). 정책의향서와 정책합의사항의 내용은 크게 금융분야, 기업 구조조정, 노동시장과 사회적 안전망 분야로 구성되었다. 노동시장과 사회적 안전망 분야의 주요 내용을 보면, 사회분야 정책의 통합·조정기능의 강화, 고용보험의 확대 및 노동시장의 유연성 강화, 빈곤계층의 사회적 보호, 의료제도의 개선, 공·사연금제도의 개편 등이다. 특히 정책의향서에는 “경제의 구조조정을 뒷받침하기 위하여 노동시장의 기능향상과 사회적 안전망의 강화라는 두 가지 요소를 핵심으로 합의한다. 이를 위해 1998년 2월에 입법화된 고용조정제도(정리해고)를 충실히 이행할 것이며, 노동시장의 유연성을 고양시킬 것이다”라는 내용으로 나타났다.¹³⁾ 이러한 사실에 비

13) 정책합의사항에 나타난 내용들이 원래 시행계획이 있었거나 공약사항, 시민단체의 요구사항이었으며, 또한 합의사항의 내용들을 이행하지 않았다고 해서 직접적인 경제사향으로 귀결되지 않는다는 점에서 초국적기구의 직접적인 영향력에 대한 평가는 유보적일 수 있다. 그러나 사회복지정책의 주요 내용이 초국적기구의 직접적인 요구대상이 되었다는 점, 그리고 초국적기구와의 협상과정에서

추어 보면, 사회복지제도의 변화는 구조조정의 추진과 밀접히 연관되어 있음을 알 수 있다. 따라서 사회적 안전망의 강화라는 사회복지제도의 변화흐름은 금융 및 기업구조조정의 내용이 신자유주의적 원리에 기초를 두고 있어, 신자유주의적 구조조정의 보완적인 정책수단임과 동시에 경제구조조정과 연계되어 추진되었다는 사실을 시사해 주고 있다.

3) 사회적 성과의 수준 : 계층체제의 효과

IMF외환위기 과정이 사회적 성과수준에 미친 영향은 대량실업을 양산하였다는 점이다. 외환위기과정에서 고실업의 여파는 일용직, 임시직, 단순노무직으로부터 점차 기업구조조정에 의한 조직노동자로까지 확산되는 이른바 '아래로부터 위로 확산되는 계층동심원형'을 그리면서 모든 계층으로 영향을 미쳤다. 대량실업의 양산은 절대빈곤의 문제를 새롭게 제기하였으며, 빈곤의 양적 확산을 경험하였다. 특히 노동시장의 유연성, 영미식 신자유주의적 접근에 입각한 경제구조조정의 사회적 결과는 소득불평등과 빈곤의 심화로 귀결되었으며, 사회적 연대를 훼손시키는 결과를 초래하였다.

〈표 4〉를 통해 빈곤을 추이를 살펴보면, 14) 외환위기 이전의 절대빈곤율이 1997년 4/4분기에 도시근로자가구원의 경우 3.0%이며 전인구의 경우 5.0%이다. 도시근로자가구 중위소득의 50%를 빈곤선으로 설정한 상대빈곤율은 같은 시기에 각각 6.7%와 8.5%이다. 외환위기의 여파가 몰아닥친 1998년 1/4분기는 바로 이전분기보다 2배 이상 증가되었다. 즉 도시근로자가구원의 경우 빈곤율이 3.0%에서 6.1%로 증가되었고 전인구의 경우 5.0%에서 10.5%로 증가되었다. 절대빈곤율은 98년 1/4분기

서의 의제로 설정되었다는 점 등 과거와는 다른 양상을 보임으로써 정책변화에 미치는 영향은 과소평가될 수 없을 것이다.

14) 빈곤을 추정할 때 비근로자가구를 포함시키는 것이 중요한 의미를 지니기 때문에, 가구소비실태조사 자료를 이용한 박순일 등(1999)의 연구에 기초하고 있다. 가장 최근 조사연도인 1996년 가구소비실태조사에서 조사된 비근로자가구와 근로자가구간의 빈곤율 비율이 비계측연도에서도 일정하게 유지된다는 가정하에 실제 측정이 가능한 근로자가구의 빈곤율을 먼저 구하고 나서 이에 일정 비율을 곱하여 비근로자가구의 빈곤율을 구하고 있다. 이 방식의 관점은 가정이 가지는 한계성이다. 특정 연도의 근로자가구와 비근로자가구간의 빈곤율의 비율이 다른 연도에도 지속된다는 가정은 비계측연도가 계측연도로부터 멀어질수록 현실과 멀어질 가능성이 높다(박능후, 2000b).

이후 지속 증가세를 보이다가 1999년 1/4분기 12.6%(전인구)를 정점으로 하향 국면으로 접어들어 1999년 3/4분기에는 전인구의 9.9%가 빈곤인구인 것으로 추정된다. 이에 비해 상대빈곤인구는 1999년 2/4분기를 저점으로 재반등하는 경향을 보인다. 즉, 1999년 2/4분기에 11.7%였던 상대빈곤율이 3/4분기에 오히려 13.2%로 증가하고 있어, 소득격차의 심화가 진행되고 있음을 말해주고 있다(박능후, 2000b).

〈표 4〉 1996~1999년 3/4분기 전인구 및 도시근로자가구원 빈곤율추이 (단위, %)

| | '96 | '97 | '97. I | '97. II | '97. III | '97. IV | '98 | '98. I | '98. II | '98. III | '98. IV | '99. I | '99. II | '99. III |
|-------------|-----|-----|--------|---------|----------|---------|------|--------|---------|----------|---------|--------|---------|----------|
| 도시근로자 (A) | 2.2 | 2.9 | 3.5 | 2.8 | 2.3 | 3.0 | 6.3 | 6.1 | 6.6 | 7.0 | 5.6 | 7.5 | 7.3 | 5.9 |
| (B) | | 7.3 | 8.4 | 6.3 | 7.8 | 6.7 | 9.7 | 10.6 | 8.9 | 10.1 | 9.3 | 10.9 | 8.7 | 10.2 |
| 전 체 인 구 (A) | 3.6 | 4.9 | 5.9 | 4.7 | 3.9 | 5.0 | 10.9 | 10.5 | 11.4 | 12.1 | 9.7 | 12.6 | 12.2 | 9.9 |
| (B) | | 9.3 | 10.7 | 8.0 | 9.9 | 8.5 | 12.6 | 13.7 | 11.5 | 13.0 | 12.0 | 14.1 | 11.7 | 13.2 |

주 : A는 94년도에 개측된 최저생계비에 매년도 물가상승률 및 GNP Deflator를 감안한 수치를 빈곤선으로 사용한 빈곤율, B는 도시근로자가구 중위소득의 50%를 빈곤선으로 사용한 빈곤율.
 자료 : 박순일·박능후·강성호, 〈경제위기 이후의 한국의 빈곤실태 및 특징〉, 한국보건사회연구원 workshop 발표자료, 1999. 박능후(2000b)에서 재인용.

사회적 불평등의 심화는 소득계층별 소득분배의 추이에서도 확인되고 있다. 〈표 5〉에 제시된 바와 같이 1998년도에 소득불평등 정도가 급속히 악화되어 1999년 1/4분기에 가장 심각한 상태에 이르렀다. 그 이후 대체로 개선되었음을 보여준다. 하위 20% 소득계층에 대한 상위 20% 소득계층의 점유배율은 1999년도 3/4분기에 이르러서도 외환위기 전의 수준과 비교할 경우 개선되지 않고 있다는 점이다. 이는 2/4분기에 비하여 3/4분기에 상위 20% 소득계층과 하위 20%의 소득점유율이 모두 줄고 있으나 하위 20%의 소득점유율 감소비율이 더 크기 때문이다. 소득불평등 정도를 측정하는 지니계

〈표 5〉 도시근로자가구의 소득분배 추이

| | 96 | 97 | 98 | 99. 1/4 | 99. 2/4 | 99. 3/4 |
|-------------------------------|-------|-------|-------|---------|---------|---------|
| 소득점유비 (%) ¹⁾ | | | | | | |
| · 상위 20% ²⁾ | 37.9 | 37.2 | 39.8 | 41.3 | 39.5 | 39.0 |
| · 하위 20% | 8.2 | 8.3 | 7.4 | 7.1 | 7.5 | 7.4 |
| 소득배율 ³⁾ | 4.63 | 4.49 | 5.41 | 5.85 | 5.24 | 5.29 |
| 소득불평등도 (GINI계수) ⁴⁾ | 0.291 | 0.283 | 0.316 | 0.333 | 0.311 | 0.310 |

- 주 : 1) 도시근로자가구 기준
 2) 상위 20% 계층의 소득이 전체 소득에서 차지하는 비중
 3) 상위 20% 소득 비중/하위 20% 소득 비중
 4) 0 ≤ 지니계수 ≤ 1, 높을수록 불평등

자료 : 재경부, 1999년 자료, 박능후(2000b)에서 재인용.

수도 1998년에 0.316으로 외환위기 이전보다 높고, 1999년 1/4분기에는 0.333으로 불평등이 심화되다가 그 이후 감소하는 것으로 나타났지만, 외환위기 이전수준으로 소득 불평등은 개선되지 않은 것으로 나타났다.

4. 한국사회복지에 대한 세계화의 함의 : 사회복지발전의 패러독스(Paradox)

세계화의 영향은 중층적이고 복잡적이기 때문에, 세계화의 영향이 사회복지발전과 어떤 연관이 있는가를 규명하는 것 자체가 불가능할지 모른다. 왜냐하면, 사회복지의 발전이 세계화의 직접적인 인과관계를 갖기보다는 개별국가의 현실적 조건과 제도적 특성에 의해 더 많은 영향을 받기 때문이다. 그리고 직업구조 및 연령구조의 분화, 육구의 다양화 등 후기산업사회의 주요 특징에 기인한 것인가 아니면, 세계화에 기인한 것인가를 구별하기가 분명하지 않기 때문이다. 여기에서는 세계화의 영향이 집약되어 표출된 것이 IMF외환위기라면, IMF외환위기 이후 사회복지의 변화를 통해 세계화의 영향을 대리하여 살펴보았다.

결과적으로 보면, 한국사회복지에 대한 세계화의 함의는 무엇보다도 세계화가 심화될수록 복지국가의 해체 또는 사회적 보호기능이 약화될 것이라는 세계화론자의 일반

적인 기대와는 달리 오히려 과거에 비해 복지강화, 사회적 보호망의 새로운 창출을 경험하였다는 점이다. 이러한 결과는 어떤 함의를 주고 있는가?

첫째, 세계화 과정은 한국사회복지의 현실을 노출시킨 계기로 작용하였으며, 이의 결과는 사회복지제도의 변화를 초래시켰다는 점이다. 그동안 우리사회에서 개인의 생활보장방식은 국가주도보다는 사회주도적인 사적복지에 의존하는 경우가 많았다. 국가복지의 취약성 때문에 개인의 생활보장형태가 주로 시장이나 비공식부문을 통해 이루어져 왔다. 이는 국가보다는 개인, 시장, 공동체적 결속을 통해 이루어진 한국 사회복지의 현실을 반영하고 있다. 한국 사회복지의 현실을 극명하게 표현한 ‘낙후된 국가, 성장한 시장, 그리고 변형된 공동체’라는 복지역할과 책임의 비대칭적 구조하에서 사회적 위험에 대해서는 개별적으로 대응할 수밖에 없다(김상균·홍경준, 1999). 물론 그동안 국가복지의 발전이 이루어져 왔지만, 노동의 시장의존성을 탈피할 수 있는 탈상품화 정도가 미미하였음을 말한다. 세계화의 여파로 나타난 IMF외환위기는 이와 같은 국가복지의 취약성을 그대로 노출시킨 계기가 되었으며, 급작스러운 외부충격에 의해 완충장치가 사라지면서 사적복지의 원활한 기능조차 어려운 상황으로 내몰리게 되었다. 따라서 IMF외환위기에 의해 노출된 국가복지의 취약성은 역으로 복지발전의 새로운 계기로 작용하였음을 의미한다.

둘째, 세계화의 영향은 경제정책과 사회정책 간의 연계에 의해 나타나며, 이들 관계에 의해 사회복지제도의 변화를 초래하였다는 점이다. 경제구조조정과정은 인원감축, 정리해고, 노동시장 유연성 강화로 대표되는 신자유주의적 접근으로 일관하였다. 그러나, 신자유주의적 구조조정의 결과는 대량실업을 초래하였으며, 이 영향으로 빈곤의 확산과 소득불평등의 심화가 나타났다. 이러한 사회경제적 상황은 강력한 사회적 저항을 불러 일으켰으며 사회통합을 위한 복지제도의 확충을 고려하지 않으면 안되게 되었다. 따라서 신자유주의적 구조조정의 추진과 사회적 저항이라는 구조적 제약에 직면하여, 사회복지제도의 확충과 발전은 경제위기에 따른 사회적 갈등의 비용이라는 관점과 신자유주의적 거시경제정책의 원활한 추진, 즉 경제구조조정의 보완적 수단으로서 추진되었다고 볼 수 있다.

셋째, 한국사회에서의 세계화의 영향은 ‘바닥으로의 경주’로 표현한 것과 달리, 오히려 사회적 위험에 대한 복지수요의 증진을 초래함으로써 개별국가의 복지수준에 따라 모순적일 수 있다는 점이다. IMF경제위기과정에서 나타난 사회적 양상은 경제의

개방화, 자본의 세계화가 진전될수록 개별국가 내에서 국가의 사회통합적 역할은 더욱 필요하며, 공공성의 확대는 여전히 중요하다는 점을 잘 표현해주고 있다. 위기극복 내지 국가경쟁력의 강화는 단순히 시장경쟁의 자유를 보장하는 데 그치지 않고, 정치적 안정성, 자본과 노동 간의 제도적 타협체계의 구축이 더욱 긴요하며, 세계화에 의한 강압적 경쟁체제는 사회적 저항을 무마하기 위해 사회통합을 다른 한편으로 요구하고 있음을 시사해주고 있다.

셋째, 정책결정자들 자신의 가치와 사상에 입각하여 복지발전의 제약을 스스로 부과하는 경향을 확인할 수 있다. 사실, 외환위기라는 심각한 국가경제적 위기 앞에서 복지선택의 능력과 범위가 축소되었음에도 불구하고 제한적이지만 사회복지제도의 발전이 이루어졌다는 사실은 복지발전에 대한 이데올로기의 정향과 무관할 수 없다. 현재도 변하고 있지 않지만, 그동안 성장이데올로기에 집착하여 분배문제를 소홀히 하거나, 고부지가 성장을 저해하거나 복지병의 악순환을 초래한다는 논리를 복지발전의 기준논리로 설정하면서 스스로 제약시키는 측면이 강하였다.

다섯째, 구조조정차관을 공여하는 조건으로 사회적 안전망을 강화하라는 IBRD의 요구는 글로벌 정치의 사회화 현상 내지 글로벌 사회정책이라는 현상으로(Deacon et al., 1997), 개별국가의 사회복지에도 세계화의 영향을 무시할 수 없음을 보여주고 있다. 이는 개별 국가의 사회복지 역시 초국적기구의 사회정책에 의해 영향을 받을 수 있다는 점을 암시해주고 있다.

요약하자면, 세계화의 영향이 집약되어 표출된 IMF외환위기는 시장경쟁의 원리를 사회적으로 파급시키면서 혹독한 시련을 안겨주었다. 그리고 신자유주의적 구조조정의 사회경제적 영향은 소득분배의 악화, 빈곤의 확산으로 사회적 양극화를 심화시켰다. 이러한 결과는 사회적 결속력을 급속히 약화시키면서 국가의 새로운 대응을 요구하게 되었으며, 사회복지의 변화는 바로 이와 같은 상황적 배경을 특징으로 한다. 따라서, 사회복지제도의 변화만을 국한시켜 본다면, 대단히 역설적으로 세계화와 경제자유화의 의도하지 않은 결과가 사회복지를 강화시켰다고 볼 수 있다.

그렇다면, 이러한 현상을 어떻게 설명할 것인가? 세계화 또는 신자유주의적 구조조정에 대한 사회세력간의 역학관계를 매개로 한 '복지발전의 성숙도'의 차이라 할 수 있다. 국가가 세계화의 압력에 의해 경쟁논리를 강조시킨다하더라도 특정영역에서는 다소 개입주의적 성격을 가지고 있다. 빈곤, 취약계층의 보호, 범죄 등과 같은 한계적

상황에 대한 개입은 오히려 경쟁국가라 하더라도 강화될 수 있다. 또한 사회적 위험에 직면하여 개인, 공동체의 완충역할을 수행하기 위해서도 국가의 개입주의적 역할은 요구된다고 볼 수 있다(Yeates, 1999). 한국사회의 복지발전정도가 잔여적, 저발전성으로 평가되는 현실을 고려하면, 오히려 세계화 과정의 강압적 경쟁체제하에서도 복지영역에 대한 개입주의적 역할은 강화될 수 있다. 그러나 복지발전의 성숙도가 높은 경우에는 이러한 개입주의적 역할은 세계화간의 모순을 심화시킴으로써 국가역할을 둘러싼 축소갈등을 재연시킨다고 볼 수 있다. 따라서 세계화의 의도하지 않은 결과가 사회복지를 강화시켰다는 점은 한국의 사회복지발전 정도가 경쟁원리를 제한할 만큼 성숙하지 않은 결과, 비록 제한적이지만 복지영역에서의 정치적 수용측면과 경제적 부담측면에서 국가의 선택이 가능했기 때문이다.

5. 결론

세계화는 단일과정, 단일차원으로 진행되지 않고 정치, 경제, 문화 등 각 영역에서 동시에 진행되는 다면적이고 복합적인 과정이다. 급속히 전개되는 세계화와 신자유주의의 확대는 국가간 격차와 국내에서의 사회적 갈등을 격화시키고 있으며, 이러한 세계화의 과정은 국민국가에 시장경제의 경쟁과 사회적 결속력을 동시에 요구하고 있다. 따라서 세계화의 현실조건과 경향성을 정확히 인식하고, 그 바탕에서 현실에 대한 올바른 대응과 방향을 모색할 필요가 있다.

한국의 사회복지발전과 관련하여 세계화에 대해서는 항상 긴장의 논리가 요구된다. 세계화가 신자유주의를 유도하든 아니면, 신자유주의가 세계화에 편승하든지 간에 복합적 과정의 의미로서 세계화를 자본주의사회의 지속적 팽창전략의 일환이라고 판단한다면, 분명 세계화는 복지체제를 구축하려는 국민국가에게는 위기와 기회를 동시에 제공해주고 있다. 세계화 과정 안에서도 국민국가의 역할은 소멸되기보다는 세계화가 야기시키는 부정적 결과들에 대한 국가의 적극적인 사회통합기능을 강화시킬 수 있기 때문이다. 세계화가 한국사회를 강타한 것이 바로 IMF의환위기였다. IMF의환위기는 여러 가지를 시사해주고 있다. 시장경쟁체제의 무적성이 어떠한 사회적 결과를 초래하는가를 극명하게 보여주었으며, 외부적 충격과 사회적 위험에 대한 복지기반의

중요성을 인식하게 하는 계기였다. 또한 IMF의 환위기로 가장 피해를 입은 집단들간의 사회적 연대의 필요성과 여전히 국가는 공공이익을 구현하기 위한 시장규제자의 역할에서 정당화 기능을 찾아야한다는 지극히 규범적인 원칙을 찾을 수 있을 것이다.

복지기반이 취약한 우리현실에서 시장의 힘에 대한 가장 중요한 핵심적인 대안 역시 국민국가의 역할에서 찾을 수밖에 없다. 강압적 경쟁체제하에서 시장경쟁의 환경과 사회적 공존이 가능하고 사회통합의 실현을 복지의 중요한 원칙과 내용으로 전제하고 있는가, 그리고 복지인프라의 부족, 생활보장방식의 존재형태, 시민사회와의 관계 등의 딜레마를 앞으로 어떻게 풀어갈 것인가 등의 보다 근본문제를 해결할 수 있는 복지청사진을 구축해야 할 것이다. 생산적 복지는 그 하나의 단초를 우리사회에 제시해 준 계기이다. 그러나 그것은 단순히 정치논리에 입각한 것이 아니라 한국의 특수한 현실조건에서 사회적 공존과 결속력을 강화시키는 원칙을 실현하기 위한 방식으로 이루어져 한다. 생산적 복지의 실체가 과정으로서 진행형이라고 한다면, 한국사회가 직면한 문제를 미래지향적인 해결책으로 기능할 수 있도록 그 내용을 채워나갈 때 과거보다 진일보된 복지체제를 성립시킬 것이다.

세계화의 도전에 맞게 초국가적 연대, 복지의 세계화가 필요하다는 것은 공감하지만,¹⁵⁾ 그것이 개별국가의 현실적인 상황을 대신해줄 수는 없을 것이다. 오히려 복지기반의 취약성, 낙후된 국가복지라는 현실을 직시한다면, 현재의 한국상황에서 그 대안 역시 국가의 역할에서 찾을 수밖에 없다. 따라서 복지발전은 개별 국가의 정치의 문제로 환원될 수밖에 없고, 세계화의 조건에서도 복지발전을 둘러싼 이해관계자의 정치, 즉 복지정치에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 복지정치의 맥락과 제도화가 어떤 형태로 구조화되어 있는가가 세계화에 대한 대응을 올바르게 자리매김할 것이다.

15) 이러한 점에서 Deacon은 국민국가의 사회정책도 세계경제의 경쟁과 World Bank, ILO, IMF, OECD, UNDP 등과 같은 국제기구의 사회정책에 의해 영향을 받는다는 사회정책의 세계화와 글로벌 정치의 사회화현상에 주목하여 '글로벌 사회적 재분배·규제·사회적 공여·능력부여'를 내용으로 하는 글로벌 사회정책(global social policy)을 강조하고 있다(Deacon et al., 1997; Deacon, 1999).

• 참 고 문 헌 •

- 김상균·홍경준, 1999. “한국사회복지의 현실 : 낙후된 국가, 성장한 시장, 그리고 변형된 공동체.” 서울대 사회복지연구소, 《사회복지연구》 제 13호, 1999, 여름.
- 김영화·이옥희, 1999. “세계화와 한국 사회복지의 비판적 검토,” 《한국사회복지학》 39호.
- 김운태, 1999. “지구화와 사회이론,” 《경제와 사회》 1999년 가을호, 제 43호.
- 김형기, 1998. “한국경제의 위기와 대안적 발전모델,” 한국사회경제학회, 《글로벌라이제이션과 국민경제의 동요》, 풀빛.
- 대통령비서실 삶의 질 향상기획단, 1999. 《새천년을 향한 생산적 복지의 길 : ‘국민의 정부’ 사회복지정책 청사진》, 퇴설당.
- 박능후, 2000a. “‘생산적 복지’-복지이념으로서의 의의와 과제,” 한국사회복지학회, 2000년 춘계학술대회자료집.
- , 2000b. “소득분배개선을 위한 복지정책.”
- 박명규, 1994. “국제화, 지역화속의 한국사회,” 《경제와 사회》, 1994년 여름호, 제 22호.
- 박영도, 2000. “세계화 시대의 민주주의 : 그 딜레마와 전망,” 《경제와 사회》, 2000년 봄호, 제 45호.
- 안종범, 2000. “생산적 복지구현을 위한 재정운용방향.”
- 유팔무, 1998. “IMF구제금융사태에 대한 진단과 처방, 그리고 대응,” 한국산업사회학회, 1998년 춘계학술대회자료집 《한국자본주의의 성공과 실패》.
- 이상영, 1998. “IMF구제금융 이후 사회경제체제의 변화와 전망,” 《동향과 전망》, 1998년 봄호, 통권 제 37호, 한울.
- 이장원, 2000. “생산적 복지정책의 추진방향,” 한국사회복지학회, 2000년 춘계학술대회자료집.
- 재정경제부, 1998. “세계은행 (IBRD) 제 2차 구조조정차관 도입 합의내용.”
- 정경배, 1999. “생산적 복지와 적극적 복지정책,” 한국사회보장학회 정책토론회자료집.
- 정운영, 1997. “세계화란 무엇인가 : 세계화에 대한 일곱가지 질문.”
- 정진영, 1994. “세계화와 국민국가의 장래 - 이분법적 사고의 극복을 위하여,” 《경제와 사회》, 1994년 가을호, 제 23호.
- 정태석, 1999. “제 3의 길의 탈맥락화,” 《경제와 사회》, 1999년 여름호, 제 42호.
- 조영훈, 2000. “생산적 복지론과 한국복지국가의 미래,” 《경제와 사회》, 2000년 봄호, 제 45호.
- 최경구, 1998. “세계화와 한국의 사회복지 : 21세기 한국의 ‘사회적 토대로서의 환경복지 탐색’.” 《한국사회》 제 1집.
- Baker et al., 백영현 역, 2000. 《강요된 신화 - 세계화와 진보경제정책》, 새물결.
- Chossudovsky, M., 이대훈 역, 1997. 《빈곤의 세계화》, 당대.

- Cowen, H. & Daly, G., 2000. "New Labour's Third Way, Inequality and the Future of Welfare," *Paper for the ISARC*.
- Deacon, B., 1999. "Socially Responsible Globalization: A Challenge for the European Union."
- Deacon, B. et al., 1997. *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*, London: Sage Publications Ltd.
- Giddens, A., 1998. 한상진·박찬욱 역, 《제3의 길》, 생각의 나무.
- Gough, I., 2000. "Globalization and Regional Welfare Regimes: The East Asian Case," *Paper for 'Social Protection in the New Era,'* Tilburg University.
- Hicks, A. 1999. *Social Democracy and Welfare Capitalism*, Ithaca: Cornell University Press.
- Hirst, P. and Thompson, G., 1996. *Globalization in Question: the International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Jessop, B., 1999. "Narrating the Future of the National Economy and the National State?-Remarks on Remapping Regulation and Reinventing Governance."
- Jordan, B., 1998. *The New Politics of Welfare*, London: Sage Publications.
- Kuhnle, S., 1999. "Survival of the European Welfare State," *ARENA Working Paper*.
- Mishra, R., 1996. "The Welfare of Nations," in R. Boyer and D. Crache (eds.), *States Against Markets: The Limits of Globalization*, London: Routledge.
- Neufeld, M., 1999. "Globalization: Five Theses," *Paper presented at University of Toronto Workshop on Globalization and Public Policy*.
- Pierson, P., 1996. "The New Politics of the Welfare State," *World Politics* 48: 143~179.
- Powell, M., 1999. "Global Solution and the Politics of 'Catch-Up': A 'Third Way' in Social Policy?" *Paper presented at University of Toronto Workshop on Globalization and Public Policy*.
- Rodrik, D., 1998. "Why do more Open Economies have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy*, Vol.106, No.5: 997~1032.
- Scharf, F. W., 1999. "The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options," *MPIFG Working Paper* 99/9.
- Sklair, L., 1999. "Competing Conceptions of Globalization," *Journal of World-Systems Research*, Vol.5, 2: 143~162.
- Swank, D., 1999. "Political Institutions and Welfare State Restructuring: The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies."
- Tanzi, V., 2000. "Globalization and the Future of Social Protection," *IMF Working Paper*.
- UNDP, 1999. *Human Development 1999*, Oxford: Oxford University Press.

- Waters, M., 이기철 역, 1998. 《세계화란 무엇인가》, 현대미학사.
- Weiss, L., 1997. "Globalization and the Myth of the Powerless State," *New Left Review*, 225.
- Wilding, P., 1997. "Globalization, Regionalism and Social Policy," *Social Policy & Administration*, Vol.31, No.4: 410~428.
- World Bank, 2000. *World Development Report 2000/2001*, World Bank.
- Yeates, N., 1999. "Social Politics and Policy in an Era of Globalization: Critical Relations," *Social Policy & Administration*, Vol.33, No.4: 372~393.

The Impact of Globalization on Social Welfare in Korea

Ryu, Jin-Seok

(Assistant Professor, Dept. of Social Welfare, Chungnam National Univ.)

This paper attempts to assess the impact and implication of globalization on social welfare in Korea. It is no easy task to give an exact definition of globalization and the concept has been used in many different senses, that is, economic, social, cultural, political globalization. In particular, the meaning of globalization is connected to the rise and expansion of neo-liberalism.

Globalization tends to undermine national welfare systems by the social dumping, race to the bottom, privatization of social services, labor market flexibility. On the other hand, in many studies the negative impact of globalization on social welfare has been questioned. Instead of end or erosion of the welfare systems, it is emphasized that competitiveness and welfare may go hand in hand.

We investigate the question what and how the social welfare system in Korea has been changed in globalization process. In order to answer, this paper examines the changes in welfare ideology, welfare programs, social stratification level after economic crisis. The result of analysis is that in contrast to globalist expectations which is to retrench social welfare, paradoxically, the welfare system in Korea has been reinforced in globalization process.

Therefore, the alleged impact of globalization on social welfare will be independent on the structure of domestic institution, political legacies, and on the socialization of global politics such as IMF, World Bank, ILO, UNDP, etc., on the welfare politics of stakeholders in national state.