

민주화 이후 한국과 대만의 사회보장제도의 특징과 기원*

강병익** · 권혁용*** · 지은주**** · 董思齊*****

논문 요약

이 논문은 민주화 이후 형성된 한국과 대만의 사회보장제도를 검토하고 그 특징과 제도적 기원을 규명하는데 있다. 민주화 이전 발전주의 국가(developmental state) 시기의 한국과 대만의 성장 중심 경제정책은 복지의 상당부분을 가족에 의존하는 잔여적(residual) 특징을 지닌 생산주의적 복지 체제(productivist welfare system)를 형성하였다. 발전주의 국가가 종료된 시점인 1980년대 중반 한국과 대만은 민주적 전환으로 경쟁적인 정당체제가 형성되었고 시장 자유화 정책의 도입으로 인해 사회의 불평등 구조가 심화되기 시작했다. 한국과 대만의 신생 민주주의 정권은 이로 인해 초래된 사회적 약자를 보호하고 불평등을 해소하기 위한 재분배 정책을 도입하였다. 대표적으로 국민건강보험 확대와 공적연금제도 개선이 이루어졌으며 이어서 다양한 사회보장제도가 도입되었다. 그러나 한국과 대만의 복지비용의 지출은 민주화 이후 OECD 국가들의 평균에 미치지 못하였으며, 국민건강보험과 국민연금을 제외한 대부분의 사회보장제도가 여전히 미발달되어 있다. 본 연구는 민주화 이후 도입된 한국과 대만의 불균형적인 사회보장제도를 분석하고, 이 시기의 사회보장제도의 특징을 제도의 경로의존성(path-dependency)으로 설명한다.

주제어: 사회보장제도, 한국, 대만, 민주화, 발전주의 국가.

* 이 논문은 동북아역사재단(NEAHF-2016-한일-기획-8-1)과 교육부의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 작성되었다 (NRF-2017S1A3A2066657). 논문의 출간과정에서 건설적인 심사평을 해주신 심사자들에게 깊은 감사를 드린다.

** 민주연구원

*** 고려대학교

**** 교신저자, 고려대학교

***** 동사제, 中央研究院

<https://doi.org/10.18854/kpsr.2018.52.1.003>

I. 서론

이 논문은 한국과 대만을 사례로 하여 1980년대 후반 민주화 이후 두 국가의 사회보장제도의 발전과 한계를 비교분석한다. 한국과 대만에서 복지국가의 논의는 민주화 이후 본격화되었다. 민주화 이전에 복지국가의 논의가 공론화되지 못한 원인은 다음 두 가지에서 찾아볼 수 있다. 첫째, 식민통치와 해방, 그리고 권위주의 통치(authoritarian regime)라는 유사한 역사적 경로를 거쳐 온 두 국가는 빈곤에서의 탈출, 경제성장 그리고 공산주의의 위협으로부터 국가의 안보를 보장하는 것이 우선적인 목표가 되었다. 따라서 복지국가의 건설보다는 빈곤으로부터의 탈출과 경제성장이 국가와 사회의 우선적 과제였다. 둘째, 한국과 대만은 권위주의 정권하에서 수출과 성장을 우선으로 하는 발전주의 국가(developmental state)를 거치면서 높은 경제성장을 이루었다. 그런데 수입대체산업화에 이어 수출주도 성장정책을 추구했던 남미의 사례와 달리 한국과 대만의 발전주의 국가는 비교적 평등한 사회를 구현하는 결과를 가져왔다(Deyo 1989, 96-99; Gereffi and Wyman 1990, 14-17). (재)분배 제도의 부재와 기능부전에도 불구하고 ‘평등을 동반한 성장(growth with equity)’이 가능했던 것은 급속한 경제성장으로 인한 전체적인 국민소득의 증가와 생활수준의 향상에 기인한 것이었다(Fei et al. 1979; United Nations 1999; Feng 2011).

그러나 1980년대 두 국가의 민주적 전환은 성장지향적 경제정책의 편향성에 대한 의문과 재분배 정책을 통해 좀 더 평등한 사회를 구현할 필요성을 제기하였다. 1987년 민주적 전환을 경험한 한국에서는 이후 경제민주화를 위한 논의가 학계를 중심으로 제기되었고, 역시 1987년 민주적 전환을 경험한 대만은 민주화 운동을 이끌었던 민주진보당(民主進步黨, 이하 민진당)이 분배와 복지이슈를 중요한 선거 의제로 다루면서 복지국가의 논의가 활발해졌다. 그러나 민주화 이후 한국의 지역주의(regionalism)와 대만의 국가적 정체성(national identity)에 대한 정당경쟁의 핵심적인 이슈군열로 자리 잡으면서 민주화 초기에 제기되었던 분배와 복지이슈는 정당경쟁 이슈로서 주목받지 못했다. 이후 1997년 동아시아를 강타한 외환위기와 2008년의 경제위기는 한국과 대만의 불평등을 더욱 심화시켰고, 이로 인해 발생한 경제적 불안정을 사회적으로 보호하기 위한 제도적 장치의 필요성이 제기되었다. 하지만 분배문제는 여전히 오랜 기간 동안 정치사회적 핵심 이슈가 되지 못했고, 건강보험의 확대와 공적연금의 획기적인 도입 이외의 사회보장제도는 그 공급을 가족에 의존하는 잔여적 체제(residual system)의 특징을 지속하고 있었다(Wong 2004). 민주화 이후 복지지출 역시 여전히 OECD 국가 평균의 절반 수준에 머물러 있다.¹

그렇다면 민주화 이후 한국과 대만 사회보장제도의 불균형적인 발전과 저발전의 원인은 무엇인가? 그 원인을 규명하기 위해서는 무엇을 보아야 하는가? 그 원인을 두 사례가 공통적으로 경험한 발전주의

¹ 2010년 OECD 공공사회지출의 규모가 평균 21.1%인데 비해, 한국은 세계경제위기 직후인 2009년 8.5%를 기록하였고, 대만은 14.5%였다(Chi and Kwon 2012). 대만은 <표 32> “Net Expenditure for Social Welfare” in Executive Yuan. 2015. *Statistical Yearbook of the Republic of China* 참조.

국가의 경험에서 찾을 수 있는가? 한국과 대만은 민주화 이전 권위주의 통치하에서 국가의 강한 지도력에 의존한 경제성장과 이를 기반으로 한 불평등 완화의 특징을 지녔다. 한국과 대만은 비슷한 시기에 민주적 전환을 이루었고, 민주화 이후 사회보장제도의 확대의 필요성이 제기되었으며 공통적으로 정부와 여당이 주도하는 개혁을 진행하였다. 그리고 민주화 직후 사회보장제도의 발전이 불균형적인 특징을 지닌다는 점과 건강보험과 국민연금을 제외한 다른 사회보장의 잔여적 특징에서 공통점을 보인다. 따라서 유사한 역사적 경험을 해오고 있는 두 사례의 비교연구를 통해 동일한 결과를 가져온 원인을 추적해 볼 수 있을 것이다.

이 연구는 이러한 문제의식을 가지고 한국과 대만의 민주화 이후의 사회보장제도의 특징을 검토한다. 이를 위해 제 II장은 이론적 접근과 선행연구로 구성된다. 이론적인 접근법으로 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen)의 비교 복지국가 분석을 기반으로 한 ‘발전주의 복지체제(developmental welfare system)’를 제시하고, 선행연구로 한국과 대만을 중심으로 진행된 동아시아 사회보장제도에 관한 기존 연구를 소개한다. 이어서 제 III장에서는 한국과 대만의 발전주의 국가 시기의 사회보장제도의 특징과 형성과정을 제시한다. 이를 통해 제도와 규범의 연속성을 볼 수 있다. 제 IV장은 민주화 이후 한국과 대만의 사회보장제도의 특징과 형성과정을 소개한다. 민주화 이후 정권이 교체되는 가운데 각 정부가 경쟁적으로 도입한 사회보장제도의 도입과정과 한계를 분석한다. 마지막 V장에서는 민주화 이후 한국과 대만의 복지제도의 특징과 기원을 정리하고 그 한계와 함의를 제시한다.

II. 이론적 접근과 선행연구

복지국가의 유형화를 위해 가장 많이 인용되는 에스핑-앤더슨의 ‘복지 자본주의(Welfare Capitalism)’는 복지국가를 ‘탈상품화(decommodification)’와 ‘계층화(social stratification)’²를 통해 자유주의 복지국가레짐, 보수주의 복지국가레짐, 그리고 사회민주주의 복지국가레짐으로 구별한다. 세 복지국가레짐 중 사회민주주의가 가장 높은 탈상품화를 보이며, 이어서 보수주의가 중간 정도, 그리고 자유주의가 가장 낮은 탈상품화를 보인다. 한편 계층화와 관련해서는 자유주의가 소득에 따른 계층화를 확대하는 반면, 보수주의 레짐에서는 직군별 계층화가 확대되고, 사회민주주의 레짐은 보편주의적인 개념을 바탕으로 하기 때문에 소득평등에 기여한다(Esping-Andersen 1990; 권혁용 2017, 27-28). 에스핑-앤더슨의 유형론에 대해 많은 학자들의 비판과 추가 유형화가 잇따랐지만(Castels 1998; Ferrera 1996; Hicks 1991; Offe 1991), 그의 접근법은 복지제도의 특성을 정치적 동학의 산물로 본다는 점에서 서구와 다른 특징을 지니고 있는 동아시아의 복지제도의 특수성을 도출하기에 상당한 이점을 지니고 있다. 즉

2 ‘탈상품화’란 시장임금에 의존하지 않고 살아갈 수 있는 사회권의 보장 정도를 의미하며, ‘계층화’란 복지수급자들을 서열화하는 정도를 말한다(Esping-Andersen 1990).

에스핑-앤더슨의 복지국가 유형론은 과거의 유형들이 특정한 유형으로 발전하게 된다는 인과적인 이론적 틀을 제시하고 있다는 점에서 역사적 발전경로의 역동성을 기반으로 한다(정무권 2009, 118-119).

에스핑-앤더슨의 기준을 중심으로 볼 때 한국과 대만의 동아시아 복지제도에 관한 유형연구는 다음과 같은 세 가지 연구경향을 형성하였다. 첫째, 분류의 간결성을 목적으로 하는 유형론의 특성상 동아시아 역시 에스핑-앤더슨의 분류방식을 통해서 설명할 수 있다는 입장이다(조영훈 2009; Peng and Wong 2010). 이러한 관점에서 한국과 대만의 복지국가는 연금 및 실업급여에서 남부유럽과 같은 중간 정도의 탈상품화를 가지며, 계층 간 재분배의 효과가 낮은 보수주의나 시장임금의 의존성이 강한 자유주의, 혹은 사회보험 중심 체제이지만 소득보장의 수준에서는 잔여적인 성격이 강한 보수주의와 자유주의의 혼합형으로 분류될 수 있다. 둘째, 에스핑-앤더슨의 기준을 적용할 때 동아시아의 복지국가는 이 분류방법으로는 설명할 수 없다는 입장이 있다. 이들은 동아시아의 경우 개인들의 복지요구가 국가에 의해 제도화되기보다는 가족이나 친족, 혹은 사회집단을 통해 이루어진다는 문화적 특성에 주목한다(Jones 1993; White and Goodman 1998). 따라서 이러한 접근은 동아시아의 문화적인 특징을 복지 분야로 확장시켜 동아시아 복지체제를 “유교주의 복지체제(Confucian welfare system)” 혹은 “동아시아 복지체제(East Asian welfare system)”라고 규정한다. 마지막 연구경향은 동아시아 복지체제의 특수성을 인정하지만 문화적인 특수성을 동아시아에 보편적으로 적용할 수는 없다는 입장이다. 이들은 주로 일본, 한국, 대만을 대상으로 동아시아 복지국가의 저발전을 국가주도의 급속한 경제발전 과정에서 발생한 경제와 복지의 비대칭적인 현상에 초점을 맞춘다. 이는 에스핑-앤더슨의 분류방식을 받아들여 이면서 이들을 ‘발전주의 복지체제’로 설명하는 것이다(양재진 2004; 강명세 2006; 송호근, 홍경준 2006; 정무권 2009; 심상용 2010; 최영준 2011; 성경룡 2014; 강병익 2015; Holliday 2000; Asplter 2006; Wong 2006; Kwon 2007; Haggard and Kaufman 2008; Yang 2017; 王湧泉 2004; 李耀泰 2008; 陳昱名, 顧長永 2009; 李易駿·古允文 2003; 張威儀·黃志隆 2013).

본 연구는 이와 같은 축적된 선행연구를 바탕으로 한다. 따라서 ‘탈상품화’와 ‘계층화’에 따른 복지국가의 다양성을 인정하되, 한국과 대만의 사회보장제도가 저발전된 원인을 찾기 위해 국가주도의 급속한 경제발전 과정에서 발생한 경제와 복지의 비대칭적인 현상을 주목한다. 이러한 점에서 본 연구는 세 번째의 연구에 가장 근접한다. 그러나 본 연구는 이를 그대로 수용하여 적용하기보다는 민주화라고 하는 정치지형의 변화 속에서 반응적인 정부의 출현과 발전주의 국가의 유산과의 충돌에 주목한다. 즉, 민주화된 한국과 대만은 복지의 확산을 원하는 유권자들의 요구에 반응해야함으로 인해 가시적인 전국민을 대상으로 건강보험과 국민연금을 도입하였으나 그 이외의 사회보장제도의 도입에 있어서는 소극적이었는데 이는 민주화된 한국과 대만의 복지제도의 도입은 여전히 발전국가 시기에 형성된 성장중심적인 사회적 규범이 여전히 작동하고 있었기 때문이다. 조셉 왕(Wong 2006)은 이와 같은 맥락에서 한국과 대만을 사례로 하여 건강보험과 국민연금의 확대를 중심으로 한 생산주의적 복지체제의 지속을 설명하였으나 본 연구는 민주화 이후부터 2008년 경제위기 이후의 시기까지로 범위를 확장하고 그 대상도 건강보험과 국민연금 이외의 사회보장제도로 확대하였다.

본 논문은 이를 위해 먼저 발전주의 국가시기에 형성된 한국과 대만의 복지국가의 특징을 검토하고, 여기에서 생산된 유형이 민주화 이후의 사회보장제도와 연속성을 가지는가를 규명한다. 이를 위해 밀(J. S. Mill)이 제시한 대쌍비교(paired comparison)의 방법과 과정추적의 방법(method of process tracing)(George and Bennett 2005)을 사용하여 민주화 이후 출현한 반응적인 정부와 정당경쟁이 발전국가의 유산으로 인해 불균형적인 사회보장제도를 형성하게 되는 과정을 추적할 것이다. 이러한 분석은 복지의 공급과 관련하여 성장과 복지를 둘러싼 정당과 다양한 사회단체간의 연합과 갈등에 주목하는 연구(김영순 2011; 2013; 권혁용 2013; Myles and Quadagno 2002; 王湧泉 2004; 李耀泰 2008)와도 일부 맥락을 같이한다. 한국과 대만의 반응적인 정부는 지지의 확장을 위해서 복지서비스를 확대하지만 발전주의 국가시기에 형성된 규범, 즉 생산주의적 복지제공의 경로의존적 효과는 정당경쟁에 영향을 미치고, 결국 복지의 축소로 회귀하였다. 이러한 과정을 분석하기 위해 이 논문에서는 한국과 대만의 각 정권별로 주요 정책 및 법안을 중심으로 사회보장제도를 분석한다. 결과적으로 두 사례 모두 민주화 이후 건강보험과 국민연금을 확대해 갔으나 상대적으로 다른 사회보장제도는 저공급하였다. 본 논문은 그 원인을 발전국가 시기에 형성된 생산주의적 복지의 규범으로 보고 있는데, 이를 설명하기 위해 한국과 대만의 정책결정자들의 사고와 동기의 형성에는 발전국가 시기의 규범이 중요한 영향을 미쳤다는 과정추적의 방법을 적용한다.

본 연구가 채택하고 있는 동아시아 발전주의적 복지국가의 형성과 발전에 대한 한국과 대만 간의 비교연구는 권혁주(Kwon 2007), 왕(Wong 2006), 李易駿, 古允文(2003) 등에 의해 선행 비교연구가 이루어졌다. 권혁주(Kwon 2007)는 한국과 대만의 ‘발전주의적 복지체제’의 변화와 지속성을 비교적 관점에서 기술적으로 분석하였고, 왕(Wong 2006)은 한국과 대만의 민주화 이후의 건강보험의 적용과 변화를 정책결정자의 득표극대화(vote-seeking) 전략의 결과로 설명하였다. 李易駿와 古允文(2003)은 일본의 사례와 함께 한국과 대만의 발전주의적 복지국가의 특징을 높은 차별대우, 가족의 높은 복지부담, 낮은 사회적 안전지출, 높은 복지의 계층화, 그리고 높은 개인의 책임과 낮은 연금지급률로 정의했다. 권혁주(Kwon 2007)와 李易駿, 古允文(2003)의 연구가 발전주의적 복지국가의 형태와 특징에 주목하였다면, 본 연구는 한국과 대만의 건강보험과 국민연금을 중심으로 주요 사회보장제도 도입과정의 정치적 동학에 주목한다. 또한 왕(Wong 2006)의 연구가 정책결정자의 정치적 계산에만 주목하였다면, 본 연구는 정치적 행위자의 정책도입에 영향을 미치는 발전국가 시기에 형성된 성장중심적인 규범의 영향도 함께 주목한다.

Ⅲ. 발전주의 국가 시기 사회보장제도의 특징과 규범의 형성

1. 발전주의 국가 시기의 성장 중심적인 경제정책과 복지 저발전

민주화 이전 권위주의 통치 시기의 한국과 대만은 자율적이고 강한 국가를 형성하였다. 한국과 대만은 공통적으로 식민통치 과정에서 사회적 지배계급이 성장하지 못했고, 이후 각각 군부와 정당이 중심이 된 국가가 강한 통치능력을 갖출 수 있었다. 냉전시기 공산주의의 위협이라는 외부적 압력은 국가의 강하고 억압적인 통치를 정당화해 주었다. 또한 국가안보와 통일이라는 국가적인 명분은 다양한 사회세력의 발달을 막았으며, 국가의 강한 통치능력을 보장하였다. 이 시기에 형성된 ‘발전주의 국가’란 국가가 적극적으로 경제성장을 위한 정책을 구상하고 지도한다는 의미이며(Skocpol 1985; Wade 1990), ‘발전주의 국가’ 혹은 ‘발전지향적 국가’란 ‘사유재산과 시장경제를 기본 원칙으로 하면서도 국가가 스스로 설정한 부국강병이라는 목표를 위해 시장에 대해 전략적 개입을 행하는 국가’를 말한다(김일영 2000).

한국과 대만의 ‘발전주의 국가’는 다양한 사회세력의 요구를 누르고 체제정당성 확보를 위한 경제성장 정책을 추진할 수 있었다(김영명 2013; Gold 1986). 이는 국가가 경제발전을 주도했던 일본의 모델을 따라 국가의 지도와 관리 하에 엄격하게 설계된 성장전략이 성공적으로 이루어진 사례라고 할 수 있다. ‘발전주의 국가’ 전략에서는 경제발전을 위해 신흥공업과 국가전략산업 등을 육성하고 보호시켜야 했으며 여기에 많은 자금이 투입되어야 했기 때문에 산업에 대한 정부의 정책적 개입이 중요했다(Amsden 1979; Johnson 1985; Wade 1990). 이러한 발전주의 국가 시기의 한국과 대만의 경제성장은 괄목할만한 것이었으며, 나아가 빈곤을 퇴치하고 상대적으로 균등한 분배를 가능하게 하면서 ‘평등을 동반한 성장’을 이루었다. 그러나 이러한 평등을 동반한 성장은 급격한 경제 총량의 확대에 의한 것이지 분배정책에 의한 것은 아니었다. 이 시기의 사회보장제도는 궁극적으로 경제성장을 위한 분배라는 근본적인 한계를 지니고 있다.

2. 발전주의 국가 시기의 사회보장제도

1) 한국

국가와 국가가 육성하는 자본이 지배연합을 구성하고 수입대체 산업화(import substitution industrialization)를 진행해오던 발전주의 국가는 1970년대부터 본격적인 중화학공업화와 수출주도 산업화(export-oriented industrialization)를 시행했다. 발전주의 국가는 ‘조국근대화’라는 슬로건 아래 국민총동원체제를 구축했고, 중화학공업화, 수출주도 산업, 그리고 대기업 육성의 산업화 전략을 추진했다. 특히 대기업 중심의 경제구조는 이후 발전주의 국가 시기의 대기업 노동자들을 중심으로 한 사회보험 체계가 구축되는 토대로 작용했다. 상대적으로 낮은 소득불평등을 특징으로 하는 발전국가 시기의 한국

의 복지이제는 정치과정에서 중심적인 사안이 되지 못했고 정권과 여당이 주도하는 잔여적이고 제한적인 복지입법이 야당의 소극적 반대 혹은 무관심 속에서 관철되었다.

1963년에 출범한 박정희 정권의 제3공화국은 헌법에 생존권보장(30조)을 명시했고, 1963년 11월에는 사회보장에 관한 법률을 제정하면서, 한국의 사회보장을 사회보험, 공적부조, 사회서비스로 구분하는 기본적인 틀을 마련하였다. 또한 생활보호법을 제정하면서, 군정시기 제정된 다양한 사회복지관련법에 관한 시행령 및 시행규칙을 마련하였다. 발전주의 국가시기인 1960년대와 1970년대에는 산재보험, 의료보험, 국민연금 등 고용보험을 제외한 사회보험 입법과 다수의 복지입법이 이루어졌다. 이러한 사회보험체제에 대한 선호는 국가 재정투입을 최소화하고자 하는 인센티브와 관련되어 있는데, 고용주의 책임보험 성격이 큰 산재보험과 조합방식의 의료보험 등을 선택한 이유도 여기에 있다. 당시의 공적연금은 전국민을 대상으로 하기보다는 공무원연금과 군인연금이 우선적으로 실시되었다. 유신체제 기간(1972년-1979년)동안 모자보건법, 국민복지연금법, 사립학교교직원연금법, 직업훈련기본법, 월남귀순용사특별보호법, 공무원 및 사립학교교직원 의료보험법, 의료보호법이 제정되었고 의료보험법이 개정되었다(김영화 외 2007, 48-49).

2) 대만

대만의 권위주의적인 국민정부(國民政府)는 헌법에 명시되어 있는 삼민주의(三民主義) 정신 중 민생(民生)에 의해 인민의 권리를 보장하고 존중하도록 되어 있다. 그러나 발전주의 국가시기 대만의 사회보장제도는 이러한 헌법정신에 근거하기보다는 한국과 동일한 목적으로 도입되었다. 즉 복지정책은 일반국민의 복지증진이나 사회적 약자를 보호하기 위한 것이 아닌 국민당(國民黨) 정권을 공고화하고 성장 중심적인 경제정책을 추진하기 위해 도입되었다. 따라서 발전주의 국가 시기 복지제도는 국민당 정권과 사회적 안정을 유지할 수 있는 조건에 부합하는 대상에 대해 우선적으로 복지를 지급하는 것으로, ‘직업 분리, 차별적인 대우’를 특징으로 하였다. 이는 직업별로 차등적인 복지를 제공한다는 의미이며, 사회복지체제의 핵심 목표는 사회의 안정과 경제발전을 촉진하는 데에 집중되어 있었다(왕혜숙 2014; 傅立葉 1992).

이와 같은 맥락에서 국민정부는 1950년대부터 군인, 공무원, 교사 그리고 기타 핵심 직업군 종사자를 위한 사회보험체도를 설계하고 이를 위해 예산을 할당했다. 이로 인해 1953년 군인보험조례(軍人保險條例), 1958년 노동자보험조례(勞工保險條例)가 통과되었다. 이러한 보장체제는 전체 국민이 아닌 특정 인구만을 대상으로 하였기 때문에 국민정부를 ‘군인-공무원-교원을 위한 복지국가(軍公教福利國)’라고 칭하기도 한다. 그러나 노동보험의 부분에 있어서는 한국과 차이가 있다. 한국이 대기업 중심의 노동자들을 위한 보험체계를 도입하였다면, 국민정부는 노동계급의 정치적인 지지를 얻기 위한 목적에서 노동보험을 설계하였고 이를 비교적 광범위한 노동자와 농민에게 적용시켰다. 국민정부는 1984년 노동기준법을 제정하여 국가가 능동적으로 일반 민간 사업체의 노동조건에 개입할 수 있도록 하였다(傅立

葉 2010; 왕혜숙 2014). 이러한 사회복지체제의 조직 방법은 유럽의 보수주의 복지국가레짐과 유사하지만 그 사회보험이 보장하는 범위는 한정되어 있었다. 그럼에도 불구하고 노동보험이 한국보다 포괄적인 원인은 대만 헌법에 보장되어 있는 ‘민생’의 규정과 대만의 특수한 인구구성 때문이라고 볼 수 있다.³

3) 비교의 시각

발전주의 국가 시기 한국과 대만의 사회보장제도는 다음과 같은 특징으로 요약할 수 있다. 첫째, 발전주의 국가 시기의 사회보장제도는 성장을 위한 생산주의적 복지체제를 특징으로 한다. 따라서 복지제공의 기준이 경제성장에 기여하는가의 여부와 관련성이 있다. 발전주의 국가시기의 한국과 대만의 복지수혜집단은 군인, 공무원, 교사였으며, 추가적으로 한국은 대기업 노동자, 대만은 정권의 안정적 지지집단 창출을 위한 노동자와 농민이 그 대상이 되었다. 둘째, 이러한 직업별 분산은 복지의 제공에 있어서 직업별 불평등을 특징으로 한다. 따라서 제도의 보장 범위가 좁고, 수혜자와 비수혜자 간은 물론이고 수혜를 받는 집단 간에도 불평등한 결과를 초래한다. 또한 이러한 선택적인 지원은 복지제공과 수혜에 있어서 복지의 후원자-수혜자(patron-client)관계를 형성한다. 복지 자원이 정권의 존속과 관련된 집단에게 주어졌으며, 이들은 정부와 여당에 대한 지지집단이 되었다.

결과적으로 사회적 보장에서 제외된 계층 및 직업군의 경우, 대부분의 사회보장제도는 가족의 지원에 의존해야하는 잔여적 특징으로 이어졌다. 발전주의 국가는 이러한 잔여적 특징의 지속을 위해서 가족 단위의 유지와 가계저축을 장려함으로써 국가가 보장하지 못하는 복지를 가족이 제공하도록 간접적인 지원을 하였다. 발전주의 국가에서 국가의 저축동원은 발전주의 국가 초기의 심각한 자본부족을 보완하기 위해 국가가 금융통제와 저축을 활용하였다는 부분이 강조되었지만, 이러한 저축은 국가로부터 사회적 보장을 받지 못하는 인구에 대해 가족 단위의 보장을 제공하여 사회적 안정성을 유지하는데 기여하였다(Calder 1990; 김도균 2012). 그러나 이는 결과적으로 복지제공의 잔여적 특징을 강화하는데 기여하였다.

³ 대만 국민정부의 지배계급은 본토에서 이주해 온 외성인(外省人)들이 주축이 된 반면, 피지배계급인 일반인들은 오랫동안 대만에 거주해 온 본성인(本省人)들과 소수의 원주민으로 구성되었다. 외성인과 본성인은 민족적으로 동일한 한족(漢族)이지만 언어적 차이와 역사적 경험의 차이, 그리고 국민정부의 강압적인 통치가 두 집단 간에 지배와 피지배의 의식을 형성하였다. 그러나 본성인들이 인구의 다수를 차지하고 있음으로 인해 국민정부의 통치는 한계를 가질 수밖에 없었다. 따라서 정치와 경제분야에서 본성인을 중심으로 한 피지배계급의 참여가 부분적으로 허용되었고, 사회보장도 한국보다 상대적으로 더 공급될 수 있었다.(Chu 1992).

IV. 민주화 이후 한국과 대만 사회보장제도의 형성과 특징

1. 민주적 전환 시기 성장정책의 한계와 불평등의 심화

민주적 전환이 이루어지던 1980년대 중반 한국과 대만은 발전주의 국가시기의 경제성장정책을 종료하고 신자유주의 정책을 도입하였다. 한국의 국가주도적 성장정책은 김영삼 정부의 ‘세계화’ 전략인 ‘신경제계획’(1993)을 통해서 종료되었으며(지주형 2011), 대만은 1980년대 중반 국민당 주도하에 시장개방정책이 추진되었다(Tsai and Huang 2007, 1858-71). 한국과 대만이 세계경제에 편입되는 과정은 순탄하지 않았다. 1997년 외환위기는 한국경제에 심각한 손상을 주었고, 그 결과 실물경제의 파탄은 물론이고 외환, 인플레이션, 실업의 위기가 동시적으로 발생했다. 대만은 외환위기가 아시아 각국으로 확산되는 과정에서 막대한 외환보유고로 인해 직접적인 타격을 받지 않았으나 주변국가의 경제위기와 침체는 대만 경제에도 영향을 미쳐 2001년 근대적 경제성장 이후 최초로 -1.3% 성장률을 기록했다. 이러한 대만의 경제에 다시 타격을 가한 것은 2008년의 금융위기이다. 한국은 상대적으로 2008년 경제위기의 영향을 적게 받았으나 대만은 2008년의 금융위기로 인해 심각한 경제위기를 직면하였다. 거시경제지표에서 2008년 말 대만의 GDP는 큰 폭으로 하락하였고, 경제의 마이너스 성장은 8.36%에 달했다(첸잉팡, 튀지엔더 2011, 72-73).

<표 1>은 시장개방이 최초로 이루어진 1980년대 중반과 세계화가 본격적으로 시작된 1995년 그리고 동아시아 외환위기 직후인 1999년과 세계 금융위기 직후의 2009년의 한국과 대만의 주요 경제지표를 보여준다. 1985년 이후 두 사례 모두에서 1인당 GDP는 상승하고 있으나 경제성장률은 발전주의 국가가 종료되면서 크게 하락하였다.⁴ 실업률은 1995년 완전고용에 가까운 수준에서 한국은 외환위기 직후인 1999년에 6.3%, 대만은 세계 금융위기 직후인 2009년 5.85%로 상승하였다. 불평등을 나타내는 지니계수와 5분위배율의 상승 또한 뚜렷하게 나타난다.

표 1 | 한국과 대만의 주요 경제지표 (1985-2009)

	경제성장률		1인당 GDP(US \$)		실업률		지니계수		5분위배율	
	한국	대만	한국	대만	한국	대만	한국	대만	한국	대만
1985	7.7	4.6	2,542	3,315	n/a	n/a	n/a	0.291	n/a	4.50
1995	9.6	5.7	12,404	13,129	2.1	1.79	0.251	0.317	3.68	5.34
1999	11.3	6.7	10,432	13,819	6.3	2.92	0.288	0.325	4.62	5.50
2009	0.7	-1.6	18,339	16,988	3.6	5.85	0.314	0.345	5.75	6.34

⁴ 경제성장률의 경우 그 변동의 폭이 두 사례에서 모두 상당히 크게 나타났다. 한국은 외환위기 직후인 1998년에는 -6.6%였고, 다음 해인 1999년에는 11.3%를 기록하였다. 그러나 전반적으로 1990년대 중반이후 약 6-7%의 성장률이 점차 하락하면서 2010년 전후와 그 이후로는 2-3%의 성장률을 기록하고 있다. 대만은 외환위기 이후 2001년에 -1.3%, 두 번째 경제위기 직후인 2009년에 -1.6%를 기록하였고, 2010년에는 10.6%를 기록하기도 했다. 그러나 한국과 마찬가지로 대만 역시 1990년대 중반이후 약 6-7%의 성장률이 점차 하락하면서 2010년 전후와 그 이후로는 2-3%의 성장률을 기록하고 있다.

- 1) 한국의 경제성장률 = (금년도 실질GDP - 전년도 실질GDP) ÷ 전년도 실질GDP × 100
- 2) 한국 실질 GDP는 기준연도를 2010년으로 한다.
- 3) 대만 GDP는 기준연도를 2011년으로 한다.
- 4) 지니계수와 5분위배율은 세후소득인 처분가능소득을 기준으로 작성되었다.
- 5) 한국의 지니계수와 5분위배율은 2005년까지는 도시 2인 이상 가구를 대상으로 조사한 자료이고, 2006년부터는 1인 가구를 포함한 전체 가구를 대상으로 조사한 자료이다.

출처:

- 1) 경제성장률과 실업률: 한국: 국가지표체계 http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=2871&stts_cd=287102&clas_div=&idx_sys_cd=, 대만: National Statistics, Republic of China <http://statdb.dgbas.gov.tw/pxweb/dialog/Saveshow.asp>
- 2) 1인당 GDP: 한국: The World Bank, <http://statdb.dgbas.gov.tw/pxweb/dialog/Saveshow.asp>, 대만: National Statistics, Republic of China, <http://statdb.dgbas.gov.tw/pxweb/dialog/Saveshow.asp>
- 3) 지니계수와 5분위배율: 한국: <http://kostat.go.kr/> 대만: <http://www.cepd.gov.tw>

일반적으로 경제학자들은 무역개방과 금융자유화를 수반하는 시장개방이 각 국가의 경제발전의 수준과 관계없이 모든 국가에게 실업, 빈곤, 그리고 소득불평등을 초래한다고 지적한다(Reuveny and Li 2003, 578-82). 그러나 세계화의 도전에 직면한 국가가 민주주의 체제인 경우 그 대응의 과정에서 아래로부터의 압력에 직면하게 된다. 대중은 세계화가 초래하는 경제적 피해를 국가가 개선해줄 것을 요구하며, 심화되는 불평등의 문제를 국가가 개입하여 조정해줄 것을 요구한다.⁵ 따라서 소득의 공평한 분배와 재분배와 관련된 대중의 요구에 대해 재선을 고려하는 민주주의 국가의 정당과 정치인은 결국 대중의 요구를 수용하게 된다(Meltzer and Richard 1981; Boix 2003, 577-8; Lindert 2004). 그 결과 세계화의 도전에 직면한 민주주의 국가는 불평등 완화와 확산된 재분배정책을 적용할 것이며, 이는 사회보장제도의 확대에 이어질 것이다. 1980년대 중반 민주화된 한국과 대만에서는 권위적인 군사정권이 종식되었고, 자유로운 선거를 통한 대표자의 선출과 정당의 경쟁과 활동이 가능해졌다. 그리고 이어서 다양한 정치적 사회적 요구가 표출되기 시작했다. 세계화가 초래한 경제위기는 위기의 피해자들을 보호할 제도적 장치의 필요성을 제기하였고, 이와 함께 발전주의 국가 시기에 국가의 보호에서 소외되었던 집단에 대한 공평한 보호의 제공을 요구하였다.

2. 민주화 이후의 사회보장제도

1) 한국

1987년 민주적 전환이후 형성된 여소야대 국면에서 전 국민을 대상으로 한 의료보험이 추진되었다. 민주화 직후의 노태우 정부 전반기에는 야당의 지속적인 요구와 함께 정권의 필요성이 부합하면서 복지지출이 상당한 폭으로 확대되었다. 이 시기에 국민연금법의 확대(1998)와 건강보험의 확대(1988)가

⁵ 세계화의 결과로 초래되는 경제적 사회적 불균형을 해소하기 위한 국가의 선택은 상이하다. 일부 국가는 자본의 경쟁력을 강화하는 선택을 하지만(Evans 1997; Stryker 1998), 일부 국가는 세계화의 결과로 양산된 피해자들을 적극적으로 보호하기도 한다(Katzenstein 1985; Rodrik 1998).

이루어졌다. 그러나 이어서 권위주의 계승정당을 포함한 3당 합당이 단행되면서, 여야 간 대결구도는 더욱 첨예하게 전개되었고, 이 과정에서 복지제도는 정당의 중심정책에서 배제되었다. 김영삼 정부에서는 고용보험법(1993)과 사회보장기본법(1995)을 적용하여 제한적 성격의 사회보험이 일반국민에게, 그리고 대기업에서 중소기업으로 확대 적용되었다. 권위주의 발전국가 시기의 복지제공과 비교해볼 때 이는 상당히 확대된 것이지만 이는 주로 사회적 취약계층을 대상으로 하는 사회복지서비스 위주의 협소한 제공이었다(송호근·홍경준 2006, 130-132).

1997년 말 한국사회를 강타한 외환위기는 빈곤의 확대와 더불어 ‘복지담론’에 대한 대중적 인식을 재고하게 만들었다. 그러므로 외환위기속에서 등장한 김대중 정부의 국정운영과 정책과제 역시 경제위기 극복과 빈곤해결 정책에 초점을 두었다. 김대중 정부의 복지정책의 방향은 ‘생산적 복지’라고 할 수 있는데 그 정책적 지향은 다음과 같다. 즉 선진 복지국가들이 이미 쇠퇴를 경험하고 있으므로 한국은 국가 주도 복지제도의 확대를 최대한 지양해야한다는 것이었다. 국가는 시장경제의 활성화에 기여하는 방향으로 복지정책을 추진해야하며, 개인은 능력이 허용하는 대로 노동시장에 참여하여 스스로와 가족의 복지를 향상시켜야 한다. 김대중 정부 초기의 복지정책은 ‘정의롭고 생산적인 복지공동체의 구축’으로 명명되는데, 주된 내용은 ‘국민복지의 기본선 보장’, ‘사회보험의 내실화’, ‘복지서비스의 다양화’, ‘빈곤층의 주거안정’이었다. 김대중 정부 출범 당시 당면과제는 외환경제 위기의 극복과 실업문제의 해결이었고 이러한 측면에서 생산적 복지는 위기관리적 제도의 성격을 가진 ‘근로연계복지(workfare)’였다. 더욱이 이러한 김대중 정부의 생산적 복지는 빈곤정책의 강조, 취약계층에 대한 소득이전, 정부역할의 강화, 사회적 시민권의 인정이라는 특징을 지닌다는 점에서 김영삼 정부시기의 복지정책에서 국가의 역할을 소폭 확대한 것이었다(송호근·홍경준 2006, 180).

김대중 정부에서는 4대 보험제도와 공적부조 전반에 걸친 개혁이 이루어졌다. 1998년 10월 실업보험이 전 사업장에 적용되었고, 1999년 4월에는 국민연금이 도시지역의 자영업자들에게 확대되면서 전 국민 연금시대를 가능하게 하였다. 또한 2000년 7월에는 직장과 지역으로 분리되어 있던 의료보험조합을 통합하였고, 산업재해보상보험을 전 사업장으로 확대하였다. 또한 2000년 10월에는 국민기초생활보장제도를 시행하면서 공적부조제도의 큰 변화를 가져왔다(신동면 2006, 18). 이 중에서 국민기초생활보장제도의 시행은 공적부조제도의 국가보장 성격을 분명히 했다는 면에서 상징적 의미가 있다. 그러나 전체적인 복지프로그램은 기존 복지제도의 핵심원리인 고용연계성을 그대로 유지했고, 연금을 제외한 사회보험 혜택이 작거나 부분적이며, 소득이전 효과가 대체로 미미하고, 교육과 의료 외에 공적 기금으로 제공되는 사회서비스가 빈약하였다(신동면 2003; 송호근·홍경준 2006, 181).

노무현 정부는 고용구조의 변화, 저출산과 가족구조의 변화, 고령화와 인구구조의 변화에 따른 노동시장의 양극화, 자녀양육, 노인돌봄, 여성 경력단절과 같은 다중격차의 위험에 대응해야 했다(김영순 2008). 노무현 정부는 출범 직후 성장중심의 발전주의적, 생산주의적 복지정책을 넘어서 성장과 복지의 선순환을 가져올 수 있는 ‘참여복지’를 추진하겠다고 천명하였다. ‘참여복지’란 국가복지의 확대, 사회서비스의 확대, 복지정책의 결정과정에서 국민참여의 확대를 지향하는 것이었지만 이는 다분히 일반론

적인 입장이었고 구체적인 복지체제에 대한 제안은 없었다. ‘참여복지’에 대한 구체적인 청사진은 결여되어 있었지만 복지와 성장의 선순환 구조를 지향하는 방향에서 다양한 복지정책이 제시되었다. 먼저 공적부조의 측면에서 국민기초생활보장제도와 장애수당의 적용범위를 확대하여 빈곤층을 위한 소득보장을 강화하였으며, 국민연금의 혜택을 받지 못하는 노인빈곤자들을 위해 기초노령연금을 제도화하였다. 또한 국민연금과 건강보험의 보장에서 제외되어 있던 비정규직의 일부를 제도권에 포함시켰으며, 고령의 노인을 위한 노인장기요양보험법을 제정하였다. 이밖에도 사회서비스 분야와 복지행정의 분야에서 상당한 진전이 있었다(성정룡 2014, 90-98).

집권 초기 이명박 정부는 ‘생애주기별 맞춤형 복지’와 ‘능동적 복지’로 복지노선을 제시했다. 이는 국가의 복지책임을 최소화하고 개인의 자립과 근로연계 복지를 최대화하는 복지정책이었다. 5대 국정지표 중 하나로 제시된 ‘능동적 복지’는 그 하위 전략으로 설정된 평생복지기반마련(국민연금과 기초노령연금 통합 및 재구조화, 지속가능한 의료보장체계 구축 등), 예방·맞춤·통합형 복지(저소득층 자녀 지원을 위한 드림스타트 사업, 노인장기요양보험제도 적용 확대, 수요자 중심 보육·유아교육 정책 개편 등), 시장기능을 활용한 서민생활안정(금융소외자 신용회복 지원, 지분형 분양주택 도입 등), 사회적 위험으로부터 안전한 사회 등의 네 가지 전략으로 구성되어 있다(제17대 대통령직인수위원회 2008, 135-166). 그러나 2008년 이후 국내 경제침체가 가속화되면서 재정지출과 복지를 확대하여 ‘생산주의형 사회투자 복지국가’ 모델을 채택하였다. 이 과정에서 이명박 정부는 노무현 정부시기에 구성된 복지제도의 공급을 상당부분 이어받았다. 국민연금 개혁, 고용보험 확대, 적극적 노동시장정책, 보육정책, 노인 복지의 부분의 정책기조를 유지했으며 4대보험도 시행하였다(성정룡 2014).

한국 보수주의 정당의 그 어느 지도자보다 복지를 강조했던 박근혜는 일찌감치 사회보장기본법 전면개정을 주도하면서 ‘맞춤형 복지’라는 보수주의 복지국가의 설계를 제시했다. 2010년 말 기본법 전면개정을 위한 공청회를 통해 ‘한국형 생활보장국가’로 등장한 복지국가 설계도는 이명박 정부의 복지정책보다 더 발전한 것이었다. 더 나아가 예방중심의 인적자본 향상을 통한 기회평등의 동시추구, 경제성장으로 뒷받침되는 지속가능성을 강조한다는 점에서 그 이념적 방향과 내용이 노무현 정부의 사회투자국가 모형과 상당부분 일치했다(정부·민간합동작업단 2006; 김원섭 2011, 37; 양재진 2013). 즉 기존의 사후적인 비용 발생형 소득보장 국가는 노동시장양극화, 저출산 고령화, 공공재정위기 등을 배경으로 하는 퇴직불안, 세습빈곤, 일과 가정 양립의 어려움, 그리고 정부실패의 새로운 사회적 위험에 대처하지 못하기 때문에 새로운 사회적 위험에 대응하기 위한 방향을 제시했다. 첫째, 노인세대 중심에서 생애주기별 균형으로, 둘째, 빈곤층 중심에서 전 국민 대상의 수혜균형으로, 셋째, 현금이전 중심에서 사회서비스와 현금이전의 균형으로, 넷째, 국가중심에서 국가와 시장의 균형적 공사역할분담으로 복지국가의 원칙이 옮겨가야 한다는 것이었다(안상훈 2010, 10).

한편 박근혜 정부의 고용보장정책은 ‘창조경제’와 ‘노동개혁’을 양대 축으로 하고 있었다. 그 개념의 모호성 때문에 그 실체에 대한 의문이 지속적으로 제기되고 있었던 창조경제를 2016년 들어서 청년창업을 통한 고용률 70%와 연계시키고 노동개혁을 임금 피크제 도입이나 파견법 개정을 통한 일자리

확대방안으로 설명하였다. 그러나 이는 복지국가의 틀에서 설계된 유기적이고 지속적인 제도라기보다는 양적 성과의 확대에 치중한 부분적이고 파편적인 정책대안을 넘어서지 못하였다(강병익 2016, 158). 박근혜 정부는 또한 대표적인 복지공약인 기초노령연금과 장애인연금을 기초연금화하여 65세 이상 노령층과 중증장애인에게 모두 당시의 2배(20만원)를 지급하겠다는 공약을 축소하는 사실상의 공약 철회를 결정하고, 맞춤형 복지제도 역시 복지규모의 확대가 아닌 예산조정에 그치고 말았다. <표 2>는 민주화 이후 한국의 사회보장 관련 주요 정책 및 법안이다.

[표 2] 민주화 이후 한국의 주요 사회보장 관련 정책 및 법률 (1988-2012)

정권	정책 및 법안 (괄호는 개정내용)	제정 및 개정일자
노태우 정부(1988-1992)	국민연금법(적용 대상 확대)	1988
	건강보험법(적용 대상 확대)	1988
김영삼 정부(1993-1996)	고용보험법	1993.12
	사회보장기본법	1995.12
김대중 정부(1997-2001)	국민의료보험법	1997.12
	실업보험의 전 사업장 확대	1998.10
	국민연금법(도시지역 확대)	1999.4
	의료보험조합 통합	2000.7
	국민기초생활보장제도 시행	2000.10
노무현 정부(2002-2007)	국민연금법(기초노령연금 도입)	2007.4
	노인장기요양보험법	2007.4
	비정규직보호법 시행	2007.4
	고용보험 개선	2008.3
이명박 정부(2008-2011)	장애인연금 도입	2010.7
	사회보장기본법(전면개정)	2012.1

출처: 대한민국 법제처 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>; 성경룡 2014, 94; 양재진 2013.

2) 대만

발전주의 국가 시기 대만의 사회보장제도는 혜택을 받는 집단이 이미 선별되어 있었고, 그 지급액과 총분배의 기능도 제한되어 있었다. 1980년 이래 직업별로 분절된 건강보험제도는 차별적인 특징을 지니고 있었고, 노동자보험의 경우 37%의 인구를 대상으로 하였지만, 그 밖의 보험들은 8%이상을 차지하지 못했다. 또한 지급형식도 제한되어서 질병이나 사고의 경우에는 보장해 주었으나 그 외의 부분은 제외되었다. 즉 능력의 상실, 퇴직, 사망에 대한 지원은 거의 이루어지지 않았다. 그러나 1987년 대만의 정치체제가 민주주의로 이행한 이후 이러한 문제들이 개선되기 시작했다. 특히 정당 간의 정책경쟁이 치열해지면서 국가 중심의 사회보장제도의 공급에 변화가 생겼다. 이 시기부터 야당은 물론이고, 이익집단과 다양한 시민단체가 복지와 관련된 주장을 하기 시작했다. 1987년 계엄령이 폐지되고 선거가 복원되면서 정당의 등록과 경쟁이 자유화되었는데 이 과정에서 사회적 약자와 노동자 권익을 보호하고

사회보장제도의 확대를 주장하는 노동정당이 출현하기도 하였다(지은주 2013).

1995년에는 국민당 리덩휘(李登輝) 정부하에서 산발적으로 발전해 온 다양한 의료보험 체계를 하나로 통합하여 전국민의료보험을 도입하였다. 이와 더불어 발전주의 국가 시기 동안 산발적으로 발전된 분절적이고 비체계적인 복지제도와 주관기관도 정비하기 시작하였다. 그 결과 노동보험은 행정원 산하 노동위원회, 공적부조와 사회복지 서비스는 행정원 산하 내무국의 사회국, 의료보험은 행정원 산하 보건국, 공무원보험은 고시원(考試院)에서 관장하도록 하였다. 당시 정당간의 경쟁적인 복지정책의 입법화의 시도로 인해 다양한 복지입법이 통과되기도 하였으나 발전국가 시기에 형성된 복지체계의 근본을 바꾸는 데에는 역부족이었다. 무엇보다도 복지체계의 영세성과 경제전반에 대한 파급효과를 고려하지 않은 선심성 정책으로 인해 정책의 지속성이 보장되기 어려웠다.

1990년 이후 대만의 노동과 사회복지정책의 발전은 많은 주목을 받았다. 사회보장에 대한 요구가 높아지면서 정당은 경쟁적으로 사회보장정책안을 제안하였고, 입법원에서 사회정책법안의 입안과 처리 과정이 주목받기 시작했다. 민진당은 발전주의 국가 시기에 형성된 사회보장제도를 균형 있고 다수 국민을 포괄하는 제도로 개혁하는 안을 주요 정책으로 입안하였고, 1992년 입법원 선거에서 이를 핵심적인 공약으로 제시했다. 이어서 민진당은 1993년 핵심적인 공약을 토대로 하여 『사회복지백서』를 발간하였다. 국민당 역시 민진당과 유사한 사회정책을 제시하였고, 1994년 『사회복지정책 가이드라인』을 발표하였다. 유사한 시기에 발표한 공약집이지만 당시 두 정당이 제시한 사회복지정책에는 차이가 있었다. 민진당이 비교적 급진적인 정책을 제시한 반면 국민당은 발전국가시기의 복지국가의 틀에서 벗어나지 못했다. 국민당은 사회복지지를 위해서는 경제성장이 우선시되어야 하며, 복지의 책임은 국가와 민간이 공동으로 분담하며, 조화로운 노사관계를 확립하고, 정부의 부담을 확대하지 않는 발전주의적인 보험제도가 필요하다고 강조했다. 그러나 시간이 경과하면서 국민당과 민진당 간의 차별성이 사라지기 시작했다. 이는 민진당이 기존의 급진적인 입장에서 후퇴하면서 발전주의적 제도로 수렴하게 된 것인데, 민진당 역시 복지를 위해서는 경제성장이 우선시 되어야 한다는 점을 강조하였다(詹火生 2011; 陳盈方 외 2013).

민주화는 대만의 사회보장제도의 확대를 주장하는 세력들에게 새로운 동맹을 맺거나 혹은 충돌하는 공간을 제공했다. 이는 새로운 정치행위자들에게 새로운 권력 분배 네트워크를 구성하도록 하는 것이었다. 과거 사회보장정책을 결정하던 공간을 국민당 정권이 주도하였다면 이제는 민주적인 선거제도로 선출된 정치적 도전자인 민진당을 포함한 여당과 사회운동단체들로 채워지게 되었다. 이러한 변화는 사회보장정책에 있어서 괄목할만한 발전을 가져왔고, 1990년대를 대만 복지국가 발전기의 ‘황금시대’로 만들었다. 당시 사회보장제도를 놓고 이루어진 경쟁적인 구도 속에서 리덩휘의 국민당 정부는 다양한 관련법을 제정하였다. 1994년에는 중저소득 가구의 생활보조(擴大中低收入戶生活補助), 노인보조(老人津貼), 전민건강보험(全民健康保險)을 제정하였고, 1995년에는 노농복지보조(老農福利津貼)를 수립하였다. 또한 그 종류의 다양성과 더불어 대부분의 복지제도가 특정 집단을 대상으로 하는 것이 아니라 보편적이고 일반적인 전체 인구로 확대되었다. 각 정당이 경쟁적으로 사회보장체제를 제공하고자

하였던 1990년대의 전민건강보험의 도입은 대만이 복지국가로서 성취한 업적 중 가장 중요한 것이었다(李玉春 외 2014). 1995년 통과된 전민건강보험법은 다른 사회보장입법들이 지체되거나 오히려 후퇴되는 가운데에서 예외적으로 도입된 것이었다(呂建德 2003).

2000년 민진당의 천쉐이벤의 당선은 민주화이후 최초의 야당으로의 정권교체였다. 독재정부에 맞서 오랫동안 민중의 편에서 투쟁해 온 경력과 1990년대 초반에 진보적인 사회보장정책을 제시해 온 민진당의 집권은 사회보장의 확대에 이어질 것이라는 기대가 있었다. 실제로 천쉐이벤 총통은 집권 8년(2001년-2008년)동안 많은 사회복지체계를 확립했다. 그 중에서 대표적으로는 경로복지생활보조(敬老福利生活津貼), 국민연금법(國民年金法), 양성근로평등법(兩性工作平等法), 취업보장법(就業保險法), 직업재양노동자보호법(職業災害勞工保護法), 노동자퇴직금조례(勞工退休金條例) 등이 있다. 또한 이 시기의 가장 중요한 진전이라면 약 15년 동안 논쟁해 오던 국민연금법을 통과시킨 일이었다(詹火生, 2011). 그러나 선거운동 기간 동안 천쉐이벤(陳水扁) 후보는 당선될 경우 복지를 위한 증세를 하지 않을 것이라고 약속하였기 때문에 복지국가를 확장시키는 데에는 한계가 있었다. 따라서 민진당의 노동과 사회복지와 관련된 법안은 여전히 특정 인구에 한정되었으며, 점진적인 확대를 지향하였고, 사회 전반의 부족한 부분을 보완하는 방식으로 진행되었다. 즉 사회보장정책의 대상은 노동자와 농민, 특수한 상황의 여성, 특수한 상황의 국민 등과 같은 제한조항을 두었고, 전체 국민을 대상으로 하지 않았다. 또한 예산의 한계로 인하여 사회복지의 실현에도 한계가 있었다.

이러한 한계는 사회보장제도의 제공에 있어서 민진당의 입장변화로 나타났다. 고령자의 경제적 안전체계를 마련하기 위한 개혁 과정에서 민진당은 집권 이전에 줄곧 기초연금(基礎年金)과 부가연금(附加年金)의 제공을 약속했다. 그러나 집권한 이후인 2004년에는 민진당이 노동자퇴직금조례(勞工退休金條例) 중에서 직업연금을 개인계좌제(個人帳戶制)로 선택함으로써 사회안전보장 체계에서 사회적 통합과 소득 재분배의 기능이 떨어지게 되었다. 또한 개인의 생애주기나 가정 내의 소득 재분배의 원칙을 강조하였다. 2008년 통과된 국민연금법도 소규모의 국민연금으로 축소되면서, 본래 기획했던 계급을 초월하는 효과를 가져오지 못했고, 직업별 차이에 근거한 제도적 설계가 지속되었다(詹火生 2011).

2008년 보수정당인 국민당의 마잉지우(馬英九)가 집권하면서 사회보장정책의 후퇴가 예상되었다. 그러나 그보다 중요한 것은 사회구조의 변화였다. 대만 역시 고용구조의 변화, 저출산과 가족구조의 변화, 고령화와 인구구조의 변화에 따른 다중 격차사회의 도래로 인해 새로운 도전에 직면해 있었다. 특히 맞벌이의 형태가 중산층의 주요 가계생활모델이 되고, 이러한 맞벌이의 확산이 출산율의 저하로 이어지면서 새로운 사회적 문제가 발생하였고, 이에 대한 지원이 요구되었다(傅立業 2010). 새로운 맞벌이의 증가는 육아문제로 이어졌고, 육아의 사회적 책임이 새로운 문제로 등장하게 되었다. 대만의 출산율은 짧은 시간 동안 대폭 하락하여, 2010년 1.0%이하를 기록하였고. 이후 노동력 부족, 경제발전 부진, 사회복지정책의 재원의 부족 등의 문제를 초래할 위험성을 가지고 있었다. 이러한 사회구조의 변화에 대해 마잉지우 정부는 유럽집행위원회에 제출된 사회투자 정책강령을 바탕으로 하여 4개 정책건의사항을 제출하였다. 이는 첫째, 중, 고령 노동자의 노동시장 복귀 추진, 둘째, 5년 이내 여성의 노동

참여율 55% 달성, 셋째, 공공육아 서비스와 육아휴직 도입, 넷째, 공공육아 서비스와 관련된 산업 투자의 장려이다. 복지재원의 부족과 더불어 인구구조의 변화로 인한 새로운 사회문제의 등장은 마잉지우 정부의 중대한 도전이 되었다. <표 3>은 민주화 이후 대만의 주요 사회보장 관련 법률의 변화이다.

[표 3] 민주화 이후 대만의 주요 사회보장관련 법률 및 조례 (1987-2009)

정권	정책 및 법안	제정 및 개정일자
장징궈 정부(1978-1988)	민생주의사회경제건설방안(貫徹復興基地民生主義社會經濟建設方案)	1987.1
	소년복지법(少年福利法)	1987.6
리덩훙 정부(1989-1999)	농민건강보험조례(農民健康保險條例)	1993
	중저소득 가구의 생활보조(擴大中低收入戶生活補助)	1994
	노인보조(老人津貼)	1994
	전민건강보험법(全民健康保險法)	1994.8
	노년농민복지보조임시조례(老年農民福利津貼暫行條例)	1995.5
	사회복지사법(社會工作師法)	1997.4
	신체와 심리 장애자보호법(身心障礙者保護法)	1997.4
천쉐이벤 정부(2000-2007)	양성근로평등법(兩性工作平等法)	2002.1
	경로복지생활부조임시조례(敬老福利生活津貼暫行條例)	2002.5
	사회복지정책강령(社會福利政策綱領)	2004
	노동자퇴직금조례(勞工退休金條例)	2004.6
	국민연금법(國民年金法)	2007.8
마잉지우 정부(2008-2015)	특수가정부조조례(特殊境遇家庭扶助條例)	2009.1

출처: 대만 내정부: 사정연보(社政年報), 전국법규자료고(全國法規資料庫),
입법원(立法院) <http://law.moj.gov.tw>

3) 민주화 이후 생산주의적 발전주의 복지체제의 연속성

민주화 이후 전민건강보험과 국민연금의 도입은 한국과 대만의 사회보장제도의 상당한 진전이라고 할 수 있다. 한국의 경우 전국민건강보험법의 출발은 1977년이었으나 실질적으로 전국민을 대상으로 한 통합의료보험법안이 통과된 것은 1987년 민주화 이후였다. 또한 국민연금제도는 노태우 정부시기인 1988년 10인 이상의 사업장 근로자를 대상으로 시작되었고, 1992년에 이르러 5인 이상 사업장으로 확대되었다(양재진 2008, 134). 대만의 경우에는 1995년 민주화 이후 국민당의 리덩훙 총통이 과거 분절적으로 존재해오던 건강보험체계를 통합하고 대만 인구의 97%에게 동등한 의료기회를 제공함으로써 비약적인 발전을 보였다. 또한 국민연금법은 민주화 직후 리덩훙 정부에서 전국민을 대상으로 하는 개혁안을 제시했고, 이어 2000년 집권한 민진당의 천쉐이벤 정부에서 이를 도입하고자 하였으나 경제 위기의 여파로 지연되다가 이후 마잉지우 집권기인 2008년에 전면적으로 도입되었다. 전민건강보험과 국민연금의 도입은 민주화 이후 한국과 대만의 핵심적인 사회보장제도의 발전이라고 할 수 있다. 그러나 민주화 이후 한국과 대만의 복지체도는 전민건강보험과 국민연금을 제외한 다른 분야에서의 발전은

이에 상응하는 진전을 보지 못했으며 다음과 같은 근본적인 한계를 갖는다.

첫째, 전국민건강보험과 국민연금을 중심으로 보편적인 사회보장정책이 도입되면서 발전주의 국가 시기의 복지체계의 특징인 ‘직업 분리, 차별적인 대우’가 점차 완화되었다. 그러나 이러한 특징은 완화되었다고 하나 완전히 폐기된 것은 아니며 여전히 군인연금, 사학연금, 공무원연금과 일반 국민연금과의 차별적인 성격이 존재한다. 이를 해결하기 위해 한국은 군인연금, 사학연금, 공무원연금에서 누릴 수 있는 보장과 혜택을 지역 가입자와 비정규직으로 확대하고, 지급의 수준을 국민연금의 수준으로 점차적으로 조정해오고 있으나 여전히 그 차이는 존재한다. 한편 마잉지우 정부 시기에 도입된 대만의 국민연금안은 사실상 소규모의 국민연금이었으며 전통적인 직업별 차이가 여전히 잔존하였다. 이러한 차이는 주요 정치이슈가 되어 2017년 집권한 차이잉원(蔡英文) 정부에서 군인연금, 공무원연금, 사학연금의 개혁안을 제시하였으나 기존의 혜택을 받는 집단의 반발과 개혁안이 부족하다는 더 진보적인 주장이 충돌하면서 개혁의 어려움을 겪고 있다.

둘째, 한국과 대만의 복지제도의 도입은 민주화된 정치적 환경속의 정당경쟁 과정에서 진행되었다. 정당 간 정책대결에서 복지논쟁이 쟁점이 된 것은 대만이 앞서있었다. 그러나 유권자의 표를 의식한 이러한 경쟁은 궁극적으로 ‘생산주의적 복지체제’(productivist welfare system)의 규범과 충돌하면서 정책의 후퇴를 가져왔다. 민주화 직후 1990년대 초 민진당은 처음으로 확장된 진보적인 복지정책을 주요 선거의제로 제시하였다. 이에 대해 국민당 정부는 민진당의 주장에 사실상 동조하여 사회보장제도의 확대로 응대하였다. 그러나 2000년 집권한 민진당은 부족한 재원이라는 현실적인 문제에 부딪히면서 복지 공급에서 후퇴하였는데, 이번에는 민진당이 국민당의 생산주의적 복지의제로 후퇴한 것이었다. 한편 한국은 1997년 김대중 정부와 노무현 정부에서 복지공급의 확대가 이루어졌으나 이후 집권한 보수적인 이명박 정부에서는 다시 생산주의적인 복지체제로 후퇴한 것이었다. 한편 한국은 ‘생산적 복지’를 주장한 1997년 김대중 정부 이후 노무현 정부와 이명박, 박근혜 하 보수정부에서도 그 명칭은 조금씩 달리 했지만, 근로연계와 노동윤리를 강조하는 생산주의적인 복지체제의 큰 틀을 벗어나지는 않았다. 따라서 성장을 기반으로 하는 발전주의 국가 시기의 ‘평등을 동반한 성장’에 익숙해져 있는 한국과 대만은 민주화 이후에도 성장을 기반으로 하는 생산적 복지체제의 담론이 여전히 중요한 기반으로 남아 있다.

셋째, ‘생산주의적 복지체제’가 지속되면서 가시적인 전민건강보험과 국민연금을 제외한 다른 사회보장제도의 저공급과 복지비용의 불충분한 확보로 이어졌다. <표 2>와 <표 3>에서 확인할 수 있듯이 한국과 대만에서는 다양한 복지제도가 도입되었고 그 수혜자 역시 확대되었다. 또한 2008년 경제위기 이후 불평등 문제가 제기되면서 이명박 정부는 재정지출과 복지를 확대하는 ‘생산주의형 사회투자 복지국가’를 적용했고, 박근혜 정부는 복지를 가장 강조했던 대통령 후보이기도 하였다. 그러나 공약과 정책은 실천으로 이어지지 못하였는데 이는 한국과 대만의 복지지출의 효과가 여전히 복지 선진국에 비해서 크게 뒤떨어지고 있는데서 잘 나타난다. OECD 회원국들과의 국제적인 비교를 통해서 볼 때 2011년 한국은 국민부담율과 공공복지지출의 면에서 최하위권에 머물러 있으며, 보건의료와 공적연금이 중심으로 되어 있는 경직적인 복지지출 구조에 큰 변화를 가져오지 못했다. 더 나아가 빈곤과 소득

불평등, 복지 분야의 사각지대를 해소하는데도 큰 효과를 거두지 못했다(성경룡 2014). 대만 역시 정부 예산에서 차지하는 복지지출이 2012년 이후 상승하였지만 부의 불평등과 실업의 문제는 오히려 더욱 심화되었다(Lue 2014).

넷째, 새로운 제도가 파생하는 다양한 효과에 대한 충분한 논의 없이 도입된 전민건강보험과 국민연금은 재정고갈의 문제로 안정적인 운영에 대한 문제점이 제기되었다. 일찍이 한국의 건강보험은 김대중 정부 시기에 보험재정지출이 급속하게 증가하면서 도입 초기부터 재정 고갈의 문제가 제기되었으며, 국민연금 또한 농어촌지역과 자영업자로 확대된 직후 연금의 지속가능성 여부가 제기되면서 2031년경 적립기금이 완전히 고갈될 것이라고 알려졌다. 대만 역시 전민건강보험 적용 이후 의료 원가가 상승하면서 이를 해결하기 위한 다양한 방법이 적용되었고, 국민연금도 1997년 외환위기의 여파로 인해 정부의 재정능력에 한계가 나타나면서 그 실현이 2008년으로 지연되기도 하였다. 따라서 생산주의적 복지체제가 지배적인 규범하에서 계획을 수반하지 않은 사회보장제도의 무분별한 확산은 제도의 도입 이전에 먼저 성장과 분배간의 선순환적인 연결에 대한 새로운 해법이 우선적으로 제시되어야 했다.

V. 결론 : 발전주의 국가의 연속성과 민주화 이후 한국과 대만의 사회보장제도

본 논문은 민주화 이후 한국과 대만 사회보장제도의 불균형적인 발전과 저발전의 원인을 규명하기 위해 두 사례가 공통적으로 경험한 발전주의 국가시기의 분배의 규범을 주목했다. 민주화는 두 국가의 사회보장제도에 변화를 가져왔다. 시기적으로 시장개방을 특징으로 하는 세계화가 불평등을 심화시키면서 사회적 약자에 대한 국가의 역할이 강조되었으며, 이는 정당 간 이슈경쟁으로 변화하기도 하였다. 그러나 민주화 이후 한국과 대만의 사회보장제도는 건강보험과 국민연금의 경우 전민확대를 추구했지만, 그 외의 사회보장제도의 제공은 상당히 저조한 불균형 공급의 특징으로 나타났다. 민주화된 정당 경쟁속에서 주요 경쟁이슈로 제기되었던 건강보험과 국민연금은 집권정당을 중심으로 한 선심성 정책으로 변질되었으며, 유권자의 주의를 끌지 못하는 다른 사회보장제도는 저공급되었다. 결과적으로 건강보험과 국민연금을 제외한 다른 사회보장제도는 성장중심적인 규범에서 크게 벗어나지 못했다.

따라서 복지와 재분배에 대한 사회적 합의, 제도의 효과, 그리고 재원의 안정적인 공급에 대한 준비가 부재한 상황에서 민주화 이후 경쟁적으로 보급된 한국과 대만의 사회보장제도는 결과적으로 제도의 불균형성과 재원의 불안정성으로 귀결되었다. 민주화 이후 정치엘리트들은 표를 의식하여 가시적인 효과가 상대적으로 큰 전민건강보험과 국민연금을 경쟁적으로 도입하였지만, 이는 재정적 기반을 충분히

고려하지 않은 득표를 고려한 도입이라고 할 수 있다. 그 결과로 초래된 예산의 부족은 건강보험과 연금제도의 지속성은 물론이고 다른 사회보장제도의 도입에 제한을 가하게 되었다. 따라서 발전주의 국가 시기의 성장 중심의 발전전략이 여전히 중요한 규범으로 작동하고 있는 가운데 표를 의식한 복지의 확산은 불평등의 해소와 사회적 약자에 대한 지속적인 보호를 위한 근본적인 해결이 되었다고 보기 어렵다.

일찍이 왕(Wong 2006)은 한국과 대만의 건강보험에 대한 비교연구를 통해 민주화 직후 표를 극대화하기 위한 전략이 두 국가의 ‘생산적인 복지체제’의 지속을 가져왔다고 지적한 바 있다. 이러한 한국과 대만의 사례는 좌파정당이 집권하고 조직화된 노동세력이 정치적으로 동원되지 않는 한 복지의 확대는 어려울 수 있다는 권력자원이론(권혁용 2013; Korpi 1978, 1983; Esping-Andersen 1985)을 반증해주는 것이라고도 할 수 있다. 한국과 대만은 민주화 이후 노동자와 사회적 약자의 이익을 대변하는 좌파정당이 성장하지 못했고, 그 결과로 인해 제도권 내에서 복지의 확대를 주장하는 정당은 쉽게 이데올로기적 위치를 전환하였다. 대만의 민진당이 가장 좋은 사례이다. 또한 정치적인 고려와 선거 전략을 이유로 복지를 주장했던 보수정당은 집권 이후 복지정책을 쉽게 포기하기도 하였다. 이명박 정부 초기에 성장중심적인 복지체제로의 회귀나 분배와 복지를 전례 없이 강조했던 박근혜 정부가 집권 이후에 대부분의 복지정책을 후퇴시킨 것은 좋은 사례이다.

에스핑-앤더슨은 복지국가란 역사적으로 형성된 특수한 정치적, 경제적 맥락과 연관성이 있으며, 각 국가의 입법 및 조직제도의 특징과 연관되어 있다고 보았다(Esping-Andersen 1985). 민주화와 세계화 이후 사회적인 필요에 의해서 확대된 한국과 대만의 사회보장제도는 낮은 예산과 불균형적인 구조로 인해서 여전히 잔여적 복지의 제공에 머무르고 있다고 할 수 있다(첸잉팡, 튀지엔더 2011; Lee 1999; 2004). 물론 한국과 대만의 전민건강보험과 국민연금의 도입은 그 대상의 범위를 확대하였다는 측면에서 큰 진전이였다. 그러나 지속가능성을 고려하지 않은 정치적 계산에 의한 복지제도의 도입, 전민건강보험과 국민연금을 제외한 다른 사회보장제도의 미발달은 민주화 이후 한국과 대만의 사회보장정책이 발전주의 국가 시기의 사회보장제도에서 벗어나지 못했다는 경로의존성의 효과를 입증해 준다.

본 연구는 에스핑-앤더슨의 복지모델을 발전시킨 접근법 중에서 동아시아 복지체제의 특수성을 인정하지만 문화적인 특수성을 동아시아에 보편적으로 적용할 수는 없다는 입장을 적용하여 민주화 이후의 한국과 대만의 사회보장제도의 한계를 검토하였다. 한국과 대만의 사례를 일반화하여 새로운 후기 발전주의 모델을 제시하는 것은 논문의 기본적인 목적을 넘어서는 방대한 작업이므로 본 연구는 발전주의 국가의 경험이 남긴 유산에 보다 집중하였다. 그러나 본 연구를 통해서 얻을 수 있는 중요한 시사점은 유사한 역사적 경험을 가진 사례는 유사한 제도적 발전경로를 따라간다는 점이다. 따라서 한국과 대만의 민주화 이후의 사회보장제도의 특징, 즉 핵심적인 제도인 건강보험과 국민연금의 비대칭적인 발전, 성장과 분배간의 정당 간 불분명한 이데올로기적인 위치, 경쟁적인 사회보장제도의 보급 등은 개별적인 역사적 발전이라기보다는 동아시아의 ‘생산주의적 복지체제’(productivist welfare system)에서 형성, 발전된 성장중심적인 경제전략의 제도적인 유산이라는 점을 뒷받침해주는 연구라고 할 수 있다.

참고 문헌

- 강명세. 2006. 『세계화와 탈산업화 시대의 노동과 복지의 정치』. 파주: 한울.
- 강병익. 2015. “한국 발전주의 복지체제의 두 가지 담론적 기원: ‘조국근대화론’과 ‘대중경제론’을 중심으로.” 『한국정치연구』 24권 2호, 205-29.
- _____. 2016. “보수주의 정당의 복지국가 전략: 영국과 한국의 보수주의 복지정치.” 『한국정치연구』 25권 2호.
- 권혁용. 2013. “누가 집권하는가는 중요한가? 정부당파성, 복지국가, 그리고 자본주의의 다양성.” 『한국정치학회보』 44집 1호, 85-105.
- _____. 2017. 『선거와 복지국가』 서울: 고려대학교출판문화원.
- 김도균. 2012. “국가의 저축동원과 발전주의 복지체제의 형성: 한국과 일본 사례 비교연구.” 『한국사회정책』 19권 1호, 163-98.
- 김영명. 2013. 『대한민국 정치사: 민주주의의 도입, 좌절, 부활』. 서울: 일조각.
- 김영순. 2008. “노무현 정부의 복지정책과 복지정치.” 『비판과 대만을 위한 사회복지학회 학술대회 자료집』 한국사회복지학회, 50-71.
- _____. 2011. “한국의 복지정치는 변화하고 있는가? 1, 2차 국민연금 개혁을 통해 본 한국의 복지정책.” 『한국정치학회보』 45집 1호, 141-63.
- _____. 2013. “누가 어떤 복지를 만드는가?: 서구 복지국가들의 발전 조건: 영국, 스웨덴의 비교와 한국에의 함의.” 『한국정치학회보』 46집 1호, 337-58.
- 김원섭. 2011. “한나라당 박근혜 의원의 사회보장기본법 개정안 분석.” 『복지동향』 제187호.
- 김일영. 2000. “1960년대 한국 발전국가의 형성과정: 수출지향형 지배연합과 발전국가의 물적 기초의 형성을 중심으로.” 『한국정치학회보』 33집 4호, 121-43.
- 성경룡. 2014. “한국 복지국가 발전의 정치적 기제에 관한 연구: 노무현 정부와 이명박 정부의 비교.” 『한국사회학』 48집 1호, 71-132.
- 송호근 · 홍경준. 2006. 『복지국가의 태동: 민주화, 세계화, 그리고 한국의 복지정치』. 파주: 나남.
- 신동면. 2003. “김대중 정부의 ‘생산적 복지’와 노무현 정부의 ‘참여복지’” 한국행정학회. 『한국행정포럼』 101호, 17-21.
- 심상용. 2010. “한국 발전주의 복지체제 형성 연구: 억압적 발전주의 생산레짐과 비공식보장의 복지체제.” 『사회복지정책』 37권 4호, 1-25
- 안상훈. 2010. “한국형 복지국가의 비전과 전략,” 사회보장기본법 전부개정을 위한 공청회 발표문. 서울. 12월.
- 양재진. 2004. “한국의 산업화시기 숙련형성과 복지제도의 기원: 생산레짐 시각에서 본 1962-1986년의 재해석.” 『한국정치학회보』 38집 5호, 85-103.
- _____. 2008. “한국 복지정책 60년: 발전주의 복지체제의 형성과 전회의 필요성.” 『한국행정학회보』 42권 2호, 327-349.
- _____. 2013. “박근혜 정부 복지정책의 평가와 과제.” 『민주사회와 정책연구』 24호, 46-72.
- 왕혜숙. 2014. “대만의 분절된 사회보험 체계의 역사적 기원: 노동보험과 공무원보험을 중심으로.” 『사회복

- 지연구』 45권 3호, 151-78.
- 정무권. 2009. “한국의 ‘발전주의’ 생산레짐과 복지체제의 형성: 1960년대 초부터 1990년대 중반까지,” 정무권 편. 『한국복지국가 성격논쟁 II』. 서울: 인간과복지.
- 정부·민간합동작업단. 2006. 『함께가는 희망한국, VISION 2030』. 8월.
- 제17대 대통령직인수위원회. 2008. “성공 그리고 나눔: 제17대 대통령직인수위원회 백서”
- 조영훈. 2009. “자유주의 복지유형으로서의 한국 복지국가.” 정무권 편. 『한국 복지국가 성격논쟁 II』, 867-88. 서울: 인간과 복지.
- 지은주. 2013. “동아시아 계급정당의 성공과 실패: 정당경쟁이론을 통해서 본 한국과 대만의 노동정당” 『한국정치학회보』 47집 2호, 131-48.
- 지주형. 2011. 『한국 신자유주의의 기원과 형성』 서울: 책세상.
- 첸잉광, 튀엔덴더. 2011. “경제위기하 대만 사회보장제도의 발전과 개혁.” 『아세아연구』 54권 1호, 72-118.
- 최영준. 2011. “한국 복지정책과 복지정치의 발전: 생산주의 복지체제의 진화.” 『아세아연구』 54권 2호, 7-41.
- Amsden, Alice. 1979. “Taiwan’s Economic History: a Case of Etatism and a Challenge to Dependency Theory.” *Modern China* 5(3): 341-79.
- Asplter, Christian. 2006. “The East Asian Welfare Model.” *International Journal of Social Welfare* 15(4): 290-301.
- Boix, Carles. 2003. *Democracy and Redistribution*. New York: Cambridge University Press.
- Calder, Kent. 1990. “Linking Welfare and the Developmental State: Postal Savings in Japan,” *Journal of Japanese Studies* 16(1): 31-59.
- Castels, Francis Geoffrey. 1998. *Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation*. Edward Elgar Cheltenham.
- Chi, Eunju and Hyeok Yong Kwon. 2012. “Unequal New Democracies: Rising Inequality and Government Responses in South Korea and Taiwan.” *Asian Survey* 48(2): 900-23.
- Chu, Yun-han. 1992. *Crafting Democracy in Taiwan*. Taipei: Institute for National Policy Research.
- Deyo, Frederic C. 1989. *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism*. Berkeley: University of California Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter B. 1997. “The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization,” *World Politics* 50(1).
- Fei, John C., Gustav Ranis and Shirley W. Y. Kuo. 1979. *Growth with Equity: The Taiwan Case*. New York: Oxford University Press.
- Feng, Wang. 2011. “The End of ‘Growth with Equity’?: Economic Growth and Income Inequality in East Asia.” East-West Center. *Asia Pacific Issues* 101(June).
- Ferrera, Maurizio. 1996. “The ‘Southern Model’ of Welfare in Social Europe.” *Journal of European Social Policy* 6(1): 17-37.
- George, Alexander L., and Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the*

- Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gereffi, Gary and Donald L. Wyman. 1990. *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton: Princeton University Press.
- Gold, Thomas B. 1986. *State and Society in the Taiwan Miracle*. New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman. 2008. *Development, Democracy, and Welfare State: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hicks, Alexander. 1991. "Review of the Three Worlds of Welfare Capitalism by Gøsta Esping-Andersen." *Contemporary Sociology* 20(3): 399-401.
- Holliday, Ian. 2000. "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia." *Political Studies* 48(4): 706-23.
- Johnson, Chalmers. 1985. "Political Institutions and Economic Performance: the Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan." in Robert A. Scalapino, Seizaburo Sato and Jusuf Wanandi eds. *Asian Economic Development: Present and Future*. California: University of California Press.
- Jones, Catherine. 1993. "The Pacific Challenge: Confucian Welfare States." in Catherine Jones ed. *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge, 198-217.
- Katzenstein, Peter. J. 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Korpi, Walter. 1978. *The Working Class in Welfare Capitalism*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Kwon, Huck-Ju. 2007. "Transforming the Developmental Welfare States in East Asia" DESA Working Paper No.40.
- Lee, Hye Kyung. 1999. "Globalization and the Emerging Welfare State: the Experience of South Korea" *International Journal of Social Welfare* 8, 23-37.
- _____. "Welfare Reforms in Post-Crisis Korea: Dilemmas and Choices" *Social Policy and Society* 3(3): 291-9.
- Lindert, Peter H. 2004. *Crowing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. New York: NY: Cambridge University Press.
- Lue, Jen-Der. 2014. "Globalisation, Democratisation and the Institutional Transformation of Taiwan's Welfare Regime." *Social Policy & Society*. 13(2): 275-84.
- Meltzer, Allan .H. and Scott F. Richard. 1981. "A Rational Theory of the Size of Government." *Journal of Political Economy* 89: 914-27.
- Myles, John and Jill Quadagno. 2002. "Political Theories of the Welfare States." *Social Service Review* 34-57.
- Offe, Claus. 1991. "Review: The Three Worlds of Welfare Capitalism." *American Journal of Sociology* 96(6): 1555-7.
- Peng, Ito and Joseph Wong. 2010. "East Asia." in G. Castles, S. Leibfried J. Lewis, H. Obinger and C Pierson. (eds.) *The Oxford Handbook of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Reuveny, Raphael and Quan Li. 2003. "Economic Openness, Democracy and Income Inequality: an Empirical analysis," *Comparative Political Studies* 36(5), pp. 578-82.

- Rodrick, Dani. 1998. "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy* 106(5).
- Skocpol, Theda. 1985. "What is Happening to Western Welfare States." *Contemporary Sociology* 14: 307-11.
- Stryker, Robin. 1998. "Globalization and the Welfare State," *International Journal of Sociology and Social Policy* 18(2-4).
- Tsai, Pang-Long and Chao-Hsi Huang. 2007. "Openness, Growth and Poverty: the Case of Taiwan," *World Development* 35-11.
- United Nations. 1999. *Growth with Equity: Policy Lessons from the Experiences of Selected Asian Countries*. New York: UN.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- White, Gordon and Roger Goodman. 1998. "Welfare Orientalism and the Search for an East Asian Welfare Model." in Goodman, R. and Kwon, H. eds. *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. New York: Routledge, 3-24.
- Wong, Joseph. 2004. "The Adaptive Developmental State in East Asia." *Journal of East Asian Studies* 4, 345-62.
- _____. 2006. *Healthy Democracies*. Ithaca: Cornell University Press.
- Yang, Jae-jin. 2017. *The Political Economy of the Small Welfare State in South Korea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 呂建德. 2003. <與弱勢者的團結：尋找全民健保中的正義基礎>. 《台灣社會研究季刊》. 51期, 頁51-94.
- 李易駿. 古允文. 2003. <另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探>, 《臺灣社會學刊》. 第31期. 頁189-241.
- 李玉春. 黃昱瞳. 黃光華. 葉玲玲. 陳珮青. 2014. <全民健保支付制度改革之回顧與展望>, 《臺灣醫學》, 18卷 1期. 頁53-66.
- 李耀泰. 2008. <發展型國家消逝下的勞動市場邏輯：台灣案例的檢視>, 《政大勞動學報》, 第23期. 頁1-55.
- 傅立業. 2010. <從性別觀點看臺灣的國家福利體制>, 《臺灣社會研究季刊》. 第80期. 頁207-236.
- 王湧泉. 2004. <徘徊在中央集權化與地方分權化的臺灣社會福利體制>, 《高雄應用科技大學學報》, 第33期. 頁171-192.
- 張威儀. 黃志隆. 2013. <邁向低薪世界：臺灣勞動體制的發展與限制(1980年代~2010年代)>, 《國際政治與經濟論叢》, 第1期. 頁51-84.
- 陳盈方. 呂建德. 葉秀珍. 2013. <朝向積極勞動市場政策(1996~2011): 臺灣政黨的差異與趨同>, 《臺灣社會學》. 第26期. 頁37-96.
- 陳昱名. 顧長永. 2009. <臺灣. 香港. 新加坡公積金制年金發展之簡單民主模式分析>, 《社會政策與社會工作學刊》, 第13卷. 第1期. 頁93-140.
- 詹火生. 2011. <建國百年我國社會政策的過去. 現在與未來>, 《社區發展》, 第133期. 頁81-92.

The Origins and Characteristics of Social Security Systems in Korea and Taiwan after Democratic Transition

Byung Ik Kang (the Institute for Democracy)
· Hyeok Yong Kwon · Eunju Chi (Korea University)
· Sy-Chi Doong (Academia Sinica)

Abstract

This paper examines the characteristics of social security systems and identifies institutional origins in South Korea and Taiwan during the post-democratization period. In both Korea and Taiwan the productivist welfare system was formed during the authoritarian developmental state era. As the growth policy of their developmental states reached its limits and the market opening progressed, the inequality of the two countries began to increase rapidly. The democratic transition in 1987 expanded the demand for redistribution to protect the socially unstable and economically insecure groups and social strata. Korea and Taiwan, where the market opening and democratization have co-evolved, tried to protect the social weak by expanding the national health insurance, improving public pension system and establishing various social security systems. However, except for national health insurance and the national pension, most of the social security systems were underdeveloped, mainly due to the preferences and norms for growth-oriented economic policies formed during the developmental state period. This study explains the social security systems of both countries after democratic transition by evoking the notion of path-dependency, which focuses on the norms of growth and distribution formed during the developmental state era.

Key words: social security system, Korea, Taiwan, democratic transition, developmental state.
