

기획논문

세계화시대 사회정책의 변화

신 동 면

세계화가 개별 국가의 정책결정 과정에서 심각한 위협으로 작용한 것은 사실이지만, 개별 국가의 정책에 미치는 영향은 국가별로 상당히 다르다. 세계화가 진행됨에 따라 각국의 경제·사회 정책은 영·미식의 신자유주의 모델을 향하여 발전해 갈 것이라는 수렴가설(*converging hypothesis*)과는 반대로, 생산체제를 형성하는 데 영향을 미치는 경제정책—거시경제정책, 산업정책, 금융정책, 노동시장정책, 인적자원개발정책—과 복지체제를 형성하는 데 영향을 미치는 사회복지정책의 재편방향은 국가별로 서로 다르다. 이 논문에서는 사회정책에 초점을 두고, 각 국가들이 세계화라는 공통의 외압에 직면하여 서로 다른 대응전략을 선택하는 이유가 무엇인지 밝혀보고자 한다. 이 논문에서는 세계화가 사회정책에 미치는 영향이 국가별로 서로 다른 것은 각 국가들이 발전시켜 온 복지체제제의 경로의존성(*path dependence*), 생산체제와 복지체제의 제도적 보완성(*institutional complementarities*), 국내 정치제도적 환경(*domestic political institutions*)의 차이에 따른 것임을 주장한다.

주제어 : 세계화, 생산레짐, 복지체제

신동면

연세대학교에서 행정학 박사학위와 영국 University of Bath에서 사회정책학 박사학위를 취득하였고, 현재 경희대학교 사회과학부 행정학전공 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 사회복지와 노동시장 정책 등이다.

hspdms@hanmail.net

1. 서론

오늘날 국제적 수준에서 이루어지는 정치, 경제, 문화부문의 변화를 설명하는 개념으로 세계화는 사회과학에서 주요 담론으로 자리를 잡고 있다. 그럼에도 불구하고 세계화는 그 신기성(*newness*)과 세계성(*worldwideness*)을 두고 아직까지 논쟁적 개념이다(Hirst & Thompson, 1992: 1995; Mann, 1997). 이 논문에서는 세계화의 실체에 대하여 논쟁하는 대신에 “세계화는 무역시장, 자본시장, 금융시장에서 진행되는 세계경제의 통합을 말하며, 동시에 세계화는 자본가를 위한 이

데올로기적 성격을 지닌다”고 전제한다(Shin, 2000). 따라서 세계화는 국가의 정책결정에 영향을 미치는 외적 압력일 뿐만 아니라 정책 결정자들의 정책선택에 영향을 미치는 정책아이디어(policy idea)로 작용한다 하겠다.

그렇다면 세계화는 국가정책에 어떠한 영향을 미치며, 이에 따른 사회경제적 효과는 무엇인가? 지금까지의 연구들은 크게 두 가지의 입장으로 나뉜다. 신자유주의로 대표되는 세계화 옹호론자들은 세계화가 시장개방과 탈규제 등으로 인하여 단기적으로 사회적 회생을 초래할는지 몰라도 장기적으로 더 많은 사람들에게 보다 많은 물질적 풍요, 자유와 평화, 그리고 기회를 제공할 것으로 확신한다(Ohmae, 1993; 1995). 그러나 이러한 낙관론과는 반대로 수많은 경험적 연구들에 따르면, 세계화는 선진국과 개발도상국 모두에게 사회적 혼란과 부정적 폐단을 초래하고 있다(Hirst & Thompson, 1996; Mishra, 1999; Berg & Taylor, 2000). 선진국들에서 세계화의 외압은 경제구조조정을 촉발하였으며, 이 과정에서 근로자들은 실업, 소득불안정, 대량해고 및 일자리 불안 등에 시달려야 했다. 한편 개발도상 국가들에서 무역시장의 개방화와 자본시장의 자유화는 경제성장을 가져왔으며, 정부는 개방화와 자유화 과정에서 초래되는 사회적 희생과 충격을 완화하기 위한 보상기제로서 사회복지를 확대하는 경향이 있다(Rodrik, 1998). 그러나 동시에 개발도상국가들에서 경제성장 과정에서 수반된 전환비용과 소득 불평등의 심화를 간과해서는 안 된다. 1980년대의 자유화와 1990년대의 세계화 과정이 개발도상국가들에게 어떠한 영향을 미쳤는지를 다룬 한 연구에서는 아르헨티나와 멕시코를 제외하고 경제성장에 긍정적 효과를 선사받은 국가는 없으며, 사회적 측면에서 긍정적 효과를 받은 국가는 전혀 발견되지 않았다고 지적한다(Berg & Taylor, 2000). 결국, 세계화에 대하여 비판적 입장을 지닌 연구자들은 세계화가 선진국에서뿐만 아니라 개발도상국가들에서도 장기적 관점에서 볼 때 부정적인 사회경제적 효과를 미친다고 주장한다.

그런데 세계화의 사회경제적 결과에 대하여 낙관적 견해를 지니는
 가 아니면 비관적 견해를 지니는가에 관계없이 양 입장들은 모두 각
 국가들의 대응전략에서 공통의 경향이 발견되며 한 방향을 향하여 수
 렴해 간다고(*converging*) 주장한다. 낙관적 견해에 따르면, 세계시장은
 인류사회에 미증유의 경제적 풍요를 선사할 것이며, 시장은 개인
 의 자유를 극대화하며, 시장분배기능을 통하여 사회적 문제를 해결할
 수 있기 때문에 세계화시대에 경제행위자로서 국가 역할은 점차 소멸
 해 갈 것이라고 주장한다(Ohmae, 1993; 1995). 비관적 견해에 따르
 면, 세계화의 심화에 따라 각국의 정부는 경쟁력의 유지를 위하여 경
 제구조조정을 서두르고 긴축정책을 채택하며, 근로자를 보호하기 위
 한 각종 노동규제 및 복지제도를 수정하여 기업친화적(*business-friendly*)
 방향으로 나가게 된다는 것이다(Shin, 2000).

그러나 이러한 주장들은 가설일 뿐이며, 각 국가마다 보여주는 세
 계화에 대한 대응방식은 서로 많은 차이를 보인다(Crouch and
 Streeck, 1997; Kitschelt, Lange, Marks and Stephens, 1999;
 Esping-Andersen, 1999; Hall and Soskice, 2001). 다시 강조하자면,
 세계화라는 공통의 외압에 대하여 각 국가들은 서로 다른 대응양태를
 보이며, 이에 따라 세계화의 사회경제적 결과도 다르다. 그렇다면 국
 가별로 세계화의 외압에 대응하기 위해 서로 다른 대응전략을 선택하
 는 이유는 무엇인가? 이 논문에서는 이 연구문제에 답하고자 한다.
 이를 위하여 이 논문은 먼저 세계화가 국가정책에 미치는 영향을 이
 론적으로 추론해 보기 위하여 수렴가설에 대하여 논의한다. 다음으로
 세계화의 압력에 대하여 국가별로 다양한 대응을 보인다는 것을 자본
 주의체제의 다양성이라는 관점에서 논의한다. 끝으로 세계화시대 복
 지제도의 재편전략이 국가별로 다른 이유를 생산체제와 복지체제의
 제도적 보완성과 국내의 정치제도적 환경의 차이에서 찾고자 한다.

2. 세계화와 경쟁우위 : 수렴가설

오늘날 세계경제의 통합은 각 국가들이 무역시장에서 지녀왔던 비교우위(comparative advantage)를 변화시켰으며, 그 결과 경제구조조정이 시급한 국가과제로 간주되고 있다. 그런데 비교우위는 부존 생산요소(factor endowments)의 우위에 의해 결정될 뿐만 아니라 기술개발, 인적 자본 투자, 사회간접자본시설 확대 등을 위한 정부의 노력에 영향받기 때문에 이와 관련하여 국내 제도를 어떻게 설계할 것인가의 문제, 즉 제도설계(institutional design)가 정부의 중요한 정책과제로 부상하였다. 세계화시대 각 국가들은 국가정책을 통하여 국내에서 활동하는 기업들이 세계시장에서 경쟁우위(competitiveness advantage)를 지닐 수 있도록 지원할 것으로 요구받고 있다. 그리하여 경제성장, 일자리 창출, 재정수입 증대 등을 추구하는 각국의 정부는 세계화의 압력에 대응하여 국내기업의 경쟁력 강화와 외국인 직접투자의 유치를 위하여 비교제도우위(comparative institutional advantage)를 창출하고자 부단히 노력하지 않을 수 없다.

1) 세계화와 경쟁우위

오늘날 세계무역체제의 작동원리는 비교우위에서 경쟁우위로 대체되고 있다. 경쟁우위 논리에 의하면, 기업의 경쟁력을 높이기 위하여 정부의 역할이 중요하며, 한 국가의 생산요소는 고정된 것이 아니라 변화하는 것이다. 따라서 오늘날 세계무역 시장에서 제기되는 가장 중요한 문제는 어떻게 국가와 기업의 공동노력을 통하여 생산요소의 질을 향상시키고 생산성을 높임으로써 기업의 경쟁력을 유지시킬 것인가의 문제라고 본다(Poter, 1990). 그런데 Pfaller, Gough, Therborn(1991)에 따르면, 경쟁력은 두 가지 차원으로 구분하여 이해되어야 한다. 첫째, 성과경쟁력(performing competitiveness)으로, 국

내 기업이 세계시장에서 상품을 판매할 수 있는 능력을 말한다. 둘째, 구조경쟁력 (*underlying competitiveness*)으로, 세계시장의 무한경쟁에 직면하여 특정 국가가 자국민의 일인당 실질소득을 높이면서 세계시장에서 상품을 판매할 수 있는 능력을 말한다. 경쟁력에 관한 이러한 정의로부터 경쟁력은 다음에서 설명하는 두 가지 방식, 즉 생산비용을 최소화하거나 또는 생산성과 제품의 품질우위를 유지함으로써 확보할 수 있다.

첫째, 경쟁력은 기업의 생산비용을 최소화하는 방식을 통하여 확보될 수 있다. 상품의 생산비용은 상품생산에 필요한 투입요소라고 할 수 있는 노동, 토지, 자원, 자본 등의 생산요소 가격에 따라 결정된다. 다시 말해서, 생산비용은 노동비용, 자본비용, 규제비용, 조세, 원자재가 등에 영향을 받는다. 그러므로 생산비용을 낮추어 경쟁력을 얻고자 하는 기업들은 노동비용의 감소, 이자율 인하, 관세와 법인세의 인하, 그리고 규제완화 및 탈규제 등을 추구하게 된다. 이 같은 기업의 요구에 부응하기 위하여 정부는 법인세 인하나 규제완화 및 탈규제 등의 조치를 취하기도 하고, 또는 원자재가 및 수출단가의 조정을 위하여 환율인상 등을 단행하기도 한다(Pfaller, Gough, Therborn, 1991: 7~8).

둘째, 경쟁력은 생산성의 우위와 제품의 품질우위를 통하여 확보될 수 있다. 기업이 생산한 제품이 세계시장에서 경쟁력을 지니는 것은 낮은 상품가격뿐만 아니라 제품의 품질우위를 통해서도 가능하다. 이와 같이 생산성 향상과 제품의 품질우위를 통하여 기업의 경쟁력을 확보하고자 하는 경우에 정부는 숙련기술 인력의 육성과 연구개발을 위한 투자에 초점을 두게 된다(Pfaller, Gough, Therborn, 1991: 6). 그런데 기업의 경쟁력 유지전략을 두 가지로 구분하는 경우에 어느 하나만을 배타적으로 선택하는 경우는 드물다. 특히, 세계 무역시장에서 동일 품목을 둘러싼 기업간 경쟁이 날로 심화되고 국가간의 기술격차가 좁혀지는 현실을 감안한다면, 세계시장에서 경쟁력을 유지하기 위하여 생산비용의 최소화를 추구하는 전략을 경시할 수 없을

것이다.

세계시장에서 자국 기업의 경쟁력을 강화하기 위한 정부의 노력은 사회정책의 내용과 형식에도 중요한 영향을 끼친다. 정부는 기업의 경쟁력 유지라는 명목하에 임금인상 자제를 권고하며, 기업이 부담하는 사회보장 기여금을 인하하고, 노동규제 완화 및 유연화 등의 조치를 단행할 것을 요구받는다. 예를 들어, 사회보장제도의 재원이 주로 기업이 부담하는 사회보장세에 의하여 채워지는 국가에서는 상대적으로 기업의 노동비용 부담이 커지기 때문에 기업경쟁력을 유지하기 어렵고 더 나아가 일자리 감소로 이어질 수 있다는 비판이 끊이지 않는다(Sharpf, 1997). 또한 근로능력자에 대한 복지급여는 급여수혜자들의 의존성을 강화시켜서 노동시장의 원활한 작동에 방해가 된다고 지적된다. 이러한 비판에 대응하여 정부는 사회보장제도의 급여를 축소하거나 급여와 근로를 연계시키고자 하며, 기업이 부담하는 사회보장세와 법인세를 인하하며, 노동시장의 유연화를 추진하는 등의 조치를 단행할 수 있다.

그리고 인적 자본 개발을 위한 투자가 강조되면서 교육 및 훈련 프로그램에 대한 정부의 지출이 증가하는 경향이 있다(OECD, 1998). 특히, 생산기술의 급격한 변화에 직면하여 정부는 직업훈련 및 재훈련을 강조하고 있는데, 이는 구조경쟁력을 강화할 것이다. 결국 세계 무역시장의 통합으로 자국 기업의 경쟁력 강화에 대한 요구가 거세게 일며, 정부는 사회정책과 관련하여 기업친화적(*business-friendly*) 방향으로 나갈 것을 요구받고 있다.

2) 외국인 직접투자와 비교제도우위

“외국인 직접투자란 한 국가경제에 속한 자(직접투자자)가 지속적 이익(*lasting interest*)을 얻기 위하여 타 국가경제에 속한 기업(직접투자 대상기업)을 대상으로 실시하는 국제적 투자활동”이라고 정의된다. 지속적 이익이라는 점에서 직접투자자와 직접투자 대상기업은 장기적

관계 (*long-term relationship*) 를 형성하며, 직접투자자는 직접투자 대상 기업의 주식 혹은 기업이사회 의결권 지분의 10% 이상을 소유함으로써 기업활동에 대하여 영향력을 행사하는 직접투자관계 (*direct investment relationship*) 를 유지한다(IMF, 2003: 6~7). 이러한 외국인 직접투자는 자본시장의 자유화와 함께 1990년대의 10년 동안 세계경제 규모와 세계 무역시장의 성장률보다 훨씬 높은 수준으로 확대되었다.

〈표 1〉에서 세계적 수준에서 외국인 직접투자의 규모를 유입액 (*inflow*) 을 기준으로 보면, 1990~1997년 사이에 연평균 13%의 성장률을 기록하였으며, 1998~2000년 사이에는 기업의 대규모 인수합병으로 연평균 50%의 높은 성장률을 기록하였다. 그런데 〈표 1〉을 보면 외국인 직접투자의 유입액 규모에서 선진국과 개발도상국가 간의

(단위: US. 달러 10억)

표 1
외국인 직접투자의 규모와
지역별 현황(1990~2001)

	1990-94 평균	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
총 계	197.7	327.9	372.9	461.4	690.4	1,076.6	1,489.8	729.2
선진국가	137.7	205.5	226.4	272.3	486.5	844.8	1,241.5	513.8
개발도상국가	59.9	122.4	146.5	189.1	203.9	231.8	248.3	215.4
아프리카	2.7	5.0	5.3	9.8	7.5	9.7	7.5	17.7
아시아	33.5	66.3	74.4	82.8	87.0	99.0	128.2	91.4
중국	16.1	35.8	40.2	44.2	43.8	38.8	38.4	44.2
홍콩	-	-	-	-	14.8	24.6	61.9	22.8
유럽	4.4	17.4	16.7	22.3	26.6	29.3	30.1	31.2
중동	3.6	3.2	5.8	8.0	9.3	4.9	6.5	5.7
라틴아메리카	15.7	30.5	44.4	66.2	735.	88.0	76.0	69.5
브라질	1.7	4.9	11.2	19.7	31.9	28.6	32.8	22.6
멕시코	5.4	9.5	9.2	12.8	11.9	12.5	14.2	24.7

자료: IMF(2003), p. 10.

격차가 매우 크다는 것을 알 수 있다. 예컨대, 개발도상국가로 유입된 외국인 직접투자의 규모는 1990년부터 2000년까지의 기간 동안 전체 규모의 23%에 불과하다. 더욱이 개발도상국가에 대한 외국인 직접투자는 아시아지역에서 중국과 홍콩에 집중되어 있으며, 라틴아메리카에서 브라질과 멕시코에 집중되어 있다.¹⁾

실제로 외국인 직접투자는 개발도상국가보다는 선진국에 집중되어 이루어지고 있다. 예컨대, 세계적 수준에서 외국인 직접투자 총 유입액은 2001년 말 장부가액 기준으로 6조 8천억 달러에 달하며, 외국인 직접투자의 가장 큰 수혜국가는 미국, 영국, 프랑스, 독일 등 선진 4개 국가였다. 또한 세계적 수준에서 외국인 직접투자의 총 유출액(*outflow*)은 2001년 말 장부가액 기준으로 6조 6천억 달러였는데, 미국, 영국, 프랑스, 독일 내 거주하는 직접투자자의 투자액이 총 유출액의 2분의 1을 초과한다(IMF, 2003: 11~12). 결국, 외국인 직접투자는 유입과 유출 모두에서 몇몇 선진국가들을 중심으로 이루어지고 있으며, 개발도상국가의 경우에는 소수 국가들에 편중되어 이루어진다는 것을 알 수 있다.

외국인 직접투자가 확대되면서 다국적기업의 생산규모가 크게 늘어났다. 예컨대, 1997년의 시점에서 다국적기업의 생산액이 세계 GDP에서 차지하는 비중이 7%에 육박하였다(UNCTAD, 1998). 이 같은 성장은 자본시장의 자유화로 더 많은 이익을 찾아 자유롭게 국경을 넘나드는 자본의 이동성을 반영한 결과이다. 자본의 이동이 활발해지면서 외국인 직접투자를 국내로 유치하거나 또는 국내에 있는 투자자본의 이탈을 막기 위한 정부의 노력이 일반화되고 있다(OECD, 1995a; 1995b). 사실, 외국자본의 직접투자 유치는 일자리 창출과 경제성장을 위하여 중요할 뿐만 아니라 현 정치권력의 재집권을 위해서도 간과해서는 안 되는 중요한 정책과제로 자리잡고 있다. 또한 국내에서 활동하는 자본이 더 많은 수익을 찾아 다른 지역으로 이탈해 가는 것을 막기 위해 기업활동에 대한 신뢰(*business confidence*)를 유지하는 것이 국가의 중요한 정책과제가 되고 있다.

그런데 일반적으로 자본의 투자지 결정은 투자로부터 얻을 수 있는 잠재수익과 위험수준 등을 고려하여 이루어진다. 보다 구체적으로 투자지 결정에서 고려하는 요소들은 시장규모, 법제도와 규제, 거시경제 환경, 생산요소 접근성, 조세체계, 정치적 안정, 근로자의 호전성, 사회간접자본시설 등을 꼽을 수 있다(OECD, 1995b). 물론, 산업에 따라 각 요소들의 중요성은 다를 수 있으며, 요소들간의 우선순위를 정하는 일 또한 쉽지 않다. 그러나 자본이 투자지 결정시 고려하는 요소들 중에서 일부는 정부정책을 통하여 변화시킬 수 있다는 점을 주목해야 한다. 정부는 다양한 정책수단을 통하여 유인책을 제공함으로써 다른 지역보다 유리한 투자환경을 조성하여 외국인 직접 투자를 유인할 수 있다. 다시 말해서, 정부는 국가정책을 통하여 기업활동에 유리한 환경을 조성하는 비교제도우위를 창출할 수 있다. 외국인 직접투자를 위한 정부의 유인책은 조세유인책, 노동관련 규제 완화 및 유연화, 사회간접자본시설의 확충 등을 꼽을 수 있다.

첫째, 자본의 투자지 결정에서 법인세율은 기업의 생산비용에 영향을 주기 때문에 고려되어야 할 주요 요인이다. UN에서 발간한 한 보고서에 따르면, 1990년대 초 103개의 조사대상 국가들 중에서 4개국만 제외하고 모든 나라에서 외국인 직접투자자들에게 대한 조세유인체계를 갖추고 있다(UN, 1995). 1980년대 후반 이후 급속한 경제성장을 이룩한 아일랜드의 성장원동력은 외국인 직접투자에 있었으며, 외국인 직접투자의 유치에 성공할 수 있었던 요인들 중 하나는 아일랜드의 낮은 법인세율에 있었다는 것은 잘 알려진 사실이다. 따라서 외국인 직접투자를 유치하기 위하여 각 국가들은 법인세율을 낮추려는 시도를 할 수 있다(OECD, 1997b; 2001).

둘째, 자본의 투자지 결정에서 노동관련 규제 및 노사관계의 안정화, 그리고 노동시장의 유연화는 중요한 고려대상이 된다. 특히, 노동시장의 유연화는 경기변화에 따라 기업이 노동비용을 유연하게 조정할 수 있으며, 노동수요의 변화에 따라 고용관계 및 노동시간을 조정할 수 있게 한다는 점에서 자본의 투자지 결정에서 중요한 고려대

상이 된다(OECD, 1990; 1997a). 따라서 외국인 직접투자의 유치를 이유로 기업이 부담하는 비임금 노동비용인 사회보장세의 감면이 이루어질 수 있으며, 고용관계와 노동시장에 대한 규제가 완화되고 노동시장의 유연화를 위한 조치들이 수용될 수 있다.

셋째, 자본의 투자지 결정에서 교통·통신시설, 의료시설, 주택 등을 포함한 사회간접자본시설과 교육 및 직업훈련체계 등은 중요한 고려대상이 된다. 예컨대, 국가의료서비스 체계를 갖추고 있는 영국과 스웨덴 등은 사회보험 방식에 기초하여 기업과 보험가입자가 재원을 부담하는 의료체계를 갖추고 있는 나라들에 비하여 외국인 직접투자의 유치에 유리할 수 있다(Scharpf, 1997). 특히, 국가의 교육 및 직업훈련체계를 통하여 양성된 상대적으로 낮은 임금을 받는 숙련 기술 인력이 풍부하게 존재하는가는 자본의 투자지 결정에서 중요한 고려대상이 될 수 있다(OECD, 1998). 따라서 외국인 직접투자를 유치하기 위하여 사회간접자본시설의 확대와 교육 및 직업훈련체계를 강화하기 위한 조치들이 수용될 수 있다.

요컨대, 외국인 직접투자의 유치를 위하여 정부는 조세유인책, 노동관련 규제완화 및 유연화, 사회간접자본시설의 확대 등을 꾀하게 된다. 사실, 기업이 부담하는 법인세와 사회보장세가 상대적으로 높은 수준이고 노동시장 및 고용에 대한 정부규제가 심한 국가일수록 외국인 직접투자를 유치하는 데 불리하다. 이러한 이유로 상대적으로 사회복지가 덜 발달된 국가들에서는 외국인 직접투자를 유치하기 위하여 기업의 사회보장세 부담을 낮게 책정하고 사회보장제도의 저발전 상태를 유지하며, 노동관련 규제를 완화하는 등의 조치들이 추진될 수 있다. 다시 말해서, 사회덤핑(*social dumping*) 또는 아래로 향한 경주(*a race to the bottom*)가 이루어질 수 있는 것이다(Adnett, 1995). 한편 선진국가들의 경우에도 외국인 직접투자의 유치와 국내 자본의 이탈을 막기 위하여 생산비용에 대한 관심이 그 어느 때보다 높아졌다. 또한 노동시장의 유연화는 이제 대부분의 국가에서 되돌릴 수 없는 추세로 자리잡고 있다. 아울러 인적 자본 개발에 대한 관심

이 높아지면서 교육 및 직업훈련이 강조되고 있다. 이러한 조치들은 모두 외국인 직접투자를 유치하거나 국내에 투자된 자본의 이탈을 막기 위한 정부의 노력들이라 하겠다. 결국, 자본의 자유로운 이동이 일상화되는 세계화시대에 외국인 직접투자를 유치하기 위한 경쟁이 가속화되면서 각 국가들은 기업친화적 사회정책을 선택하도록 요구받고 있다고 하겠다.

3. 자본주의체제의 다양성 : 생산레짐과 복지체제의 다양성

위에서 밝힌 경쟁국가의 논리에 따르면, 세계화의 위협에 직면하여 모든 국가들은 자국 기업의 경쟁력 유지와 외국인 직접투자의 유치를 위하여 기업친화적 사회정책을 수용하는 방향을 수렴해 갈 것이라고 예측하고 있다. 그러나 이러한 예측과는 달리 세계화의 위협에 직면하여 각 국가들은 다양한 경로를 걷고 있다. 즉, 세계화가 개별 국가의 정책결정 과정에서 심각한 위협으로 작용한 것은 사실이지만, 개별 국가의 정책에 미치는 영향은 국가별로 상당히 다르다. 이러한 주장들은 다음에서 보는 생산레짐과 복지체제의 다양성을 다루는 비교정치경제학자들의 연구를 통하여 이론적으로, 경험적으로 풍부하게 뒷받침되고 있다.

1) 생산레짐의 다양성

자본주의체제의 다양성에 관한 논의들은 세계화가 개별 국가정책에 미치는 영향과 관련하여 제기된 수렴가설 (*convergence hypothesis*), 즉 세계화가 진행됨에 따라 각국의 경제·사회정책은 영·미식의 신자유주의 모델을 향하여 발전해 갈 것이라는 주장에 반대하여 제기되었다. 이들에 따르면, 자본주의체제는 세계화라는 공통위협에 직면하여 국가별로 서로 다르게 대응하는데, 이는 “개별 국가들이 역사적으로

발전시켜 온 제도적 배열(*institutional arrangements*)의 조정 메커니즘을 통하여 독특한 생산레짐(*production regime*)을 유지해 왔기 때문”이라고 주장한다(Crouch and Streeck, 1997; Kitschelt, Lange, Marks and Stephens, 1999; Hall and Soskice, 2001; Ebbinghaus and Manow, 2001). 에빙하우스와 마노우(Ebbinghaus and Manow, 2001: 3~7)에 따르면, 자본주의체제의 다양성을 주장하는 연구들은 이론적으로 다음의 세 가지 특징을 공유하고 있다.

첫째, 자본주의체제를 구성하는 제도적 요소들이 기업의 경제활동에 영향을 준다고 주장한다. 제도는 경제행위자들이 특정한 규범체계와 태도 등을 지니도록 사회화(*socialization*) 기능을 수행하고, 경제행위자들간의 권력관계를 규정하며, 경제행위자들이 일정한 패턴으로 행동하도록 유도하는 제재와 유인의 기제로 작용하고, 경제행위자들간의 전략적 상호작용에 영향을 준다는 것이다. 이 같은 기능을 수행하는 제도의 예로는 노사관계, 직업훈련체계, 기업지배구조, 은행-기업관계, 기업간 관계 등을 포함한다(Hall and Soskice, 2001). 그리고 세계화의 압력에 대하여 국가별로 서로 다른 대응을 보이는 것은 생산레짐을 구성하는 제도적 배열의 차이에 따라 공급부문에서 발생하는 문제를 해결하기 위한 기업들간의 조정방식이 다르기 때문이라고 주장한다(Thelen, 2004: 1~2).

둘째, 경제행위자들간의 조정(*coordination*)과 협력(*cooperation*)의 정도에 초점을 두고, 이에 따라 자본주의체제의 유형화를 시도한다(Crouch and Streeck, 1997; Hollingworth and Boyer, 1997; Soskice, 1999). 즉, 생산레짐의 유형에 따라 서로 다른 제도와 거버넌스 양식을 지니고 있기 때문에 경제행위자들간의 조정과 협력의 정도가 서로 다르며, 이에 따라 경제적 성과에서도 차이를 보인다고 주장한다. 지금까지의 논의들에서 생산레짐의 유형을 여러 가지로 구분하고 있으나, Soskice가 제시한 영·미 계통 국가들의 시장중심 조정을 특징으로 하는 자유시장경제체제(*liberal market economies*)와 시장 외적 제도의 개입을 통하여 조정이 이루어지는 독일, 스칸디나비아안 국가, 그리

고 일본을 포함한 조정시장경제체제(*coordinated market economies*)의 두 가지 모델이 가장 널리 알려져 있다.²⁾

〈표 2〉에서 보는 바와 같이 자유시장경제체제와 조정시장경제체제는 금융체제 및 기업지배구조, 생산체제, 노사관계, 숙련형성 및 고용 등과 관련한 제도적 환경이 서로 다르다. 자유시장경제체제에서 기업들은 임금, 직업훈련 및 교육, 연구개발 등의 문제와 관련하여 상호 협력할 수 있는 조정기구가 없어 기업간 관계는 시장논리에 기초한 경쟁관계를 특징으로 하며, 근로자들과의 단기고용계약을 주로 체결하고, 기업자금은 주식시장의 단기자본을 중심으로 조달된다는 제도적 특성을 지닌다. 반면에 조정시장경제에서는 기업들이 임금, 직업훈련 및 교육, 연구개발 등의 문제와 관련하여 산업별 수준에서 서로 협력할 수 있는 긴밀한 연계망을 지니며, 근로자들과 장기적 고

표 2
자유시장경제체제와
조정시장경제체제의
제도적 환경비교

	자유시장경제체제	조정시장경제체제
대표 국가	미국, 영국	독일, 일본
금융체제 및 기업지배 구조	단기 자본/주식시장 주주중심의 자본시장 (주주가치를 존중) 기업간의 제한된 조정 독점금지법	은행중심의 장기투자 자본 차입중심의 자본조달 (이해당사자 가치를 존중) 강한 기업연합조직 기업간 연결망이 강함
생산체제	저속련 생산 대량생산 상품 수량적 유연화	고속련 생산 고급품질 상품 유연적 전문화
노사관계	분권적 협상 기업별 분쟁적 노사관계	조정된 협상 산업별 조합주의적 노사관계
숙련형성 및 고용	일반교육 중심 단기고용 높은 이직과 기업간 이동	직업기술훈련 중심 장기고용 낮은 이직과 기업 내 이동

자료: Ebbinghaus and Manow(2001), p. 6.

용계약을 체결하고, 은행의 장기투자자본을 중심으로 기업자본을 조달한다는 제도적 특성을 지닌다.

이와 같은 제도적 배열의 차이는 기업간 조정 및 협력과 관련하여 기업들이 서로 다른 결과를 기대하도록 하기 때문에, 생산레짐에 따라 서로 다른 기업전략을 채택한다는 것이다. 결국, 자본주의 체제에서 기업간 조정은 생산레짐에 따라 다양하게 이루어지며, 세계화시대에서도 이러한 차이는 지속되어 국가간 경제적 성과의 차이를 가져온다는 것이다.

셋째, 국가간 거시경제의 성과차이를 경제 행위자인 기업의 전략적 선택의 결과라는 미시적 논리를 통하여 설명한다(Manow, 2000; 2001). 즉, 행위자중심 제도분석(*actor-centered institutional analysis*)에서 보는 바와 같이 게임이론을 활용하여 특정한 제도적 상황에서 이루어지는 기업의 전략적 선택을 다룬다. 보다 구체적으로 말하자면, 세계화라는 공통의 외압에 직면하여 기업들이 왜 서로 다른 전략적 선택을 하는지 생산레짐을 구성하는 제도적 배열에 초점을 두고 제도들이 부과하는 인센티브와 억제라는 게임의 규칙 안에서 기업이 어떠한 방식으로 전략적 선택을 하는지에 관심을 둔다.

예컨대, 일반 직업훈련에 관한 기업들의 행동을 보면, 조정시장경제체계에서는 기업연합조직을 중심으로 산업별로 직업훈련을 공동으로 실시하기 때문에 기업들이 일반 직업훈련에 적극적이며 근로자들을 위한 숙련형성이 보다 용이하게 이루어질 수 있다. 반면에, 자유시장경제체계에서는 직업훈련을 공동으로 실시하는 기업연합조직이 없기 때문에 개별 기업들은 종업원들의 이직을 우려하여 직업훈련에 인색하다. 그 결과 자유시장경제체계에서 저급기술 균형(*low skill equilibrium*)이 초래된다면, 조정시장경제체계에서는 고급기술 균형(*high skill equilibrium*)이 이루어진다. 이에 따라 조정시장경제체계에서 기업들은 앞선 기술력을 바탕으로 숙련된 기술자를 채용하여 기술 집약적 상품을 생산하기 때문에 노동비용의 감소나 탈규제 등을 통하여 생산비용을 낮추는 전략을 채택할 가능성이 희박하다. 또한 기업

들은 노동비용의 절감을 목적으로 해외로 생산시설을 이전하기보다는 국내의 비교제도우위로 인하여 국내에서 생산활동을 지속하고자 한다 (Estevez-Abe, Iversen and Soskice, 2001). 그러므로 세계화라는 공통의 압력에 직면하여 개별 국가들은 역사적으로 발전시켜 온 제도적 배열의 조정 메커니즘을 통하여 독특한 생산체제를 유지해 가며, 기업들은 생산체제의 유형에 따라 서로 다른 경쟁력 강화전략을 채택한다는 것이다.

2) 복지체제의 다양성

오늘날 세계화의 심화와 함께 개별 복지국가들은 전통적 사회연합의 균열을 경험하고 있으며, 이에 따라 복지체제(welfare regime)의 변화가 불가피해 지고 있다.³⁾ 이와 같은 사회계급 관계의 변화는 다음에 열거하는 변화로 촉발된 것이다. 첫째, 장기적 고실업상태가 지속됨에 따라 기업가에 대한 노동자들의 협상력이 약화되었다. 둘째, 세계화의 심화와 함께 자본은 이동성을 무기로 저임금과 유연한 근로조건 등을 노동자들에게 강요하게 되었다. 셋째, 사회정책의 후퇴와 노동시장의 탈규제 조치는 기업가들의 권력을 강화하였고, 근로자의 탈상품화(de-commodification) 정도를 약화시켰다. 넷째, 긴축적 거시경제정책, 통화주의 정책, 공급주의 경제정책 등은 실업률의 상승과 노동조합의 약화를 가져왔고, 탈규제와 민영화 조치 등은 전통적 산업부문에서 노동조합의 조직을 감소를 초래함에 따라 노동권력을 약화시키는 계기가 되었다. 다섯째, 노동부문 내에서 노노 간 갈등의 여지가 넓어졌다. 세계시장의 통합에 따른 경쟁의 심화는 무역에 의존하는 산업과 내수에 의존하는 산업 간 이해관계의 간극을 벌려 놓았으며, 이에 따라 노노 간 갈등의 가능성을 넓히고 있다. 예를 들자면, 무역의존 산업에 종사하는 근로자들은 기업의 경쟁력 유지를 위하여 임금인상 억제와 해고에 대한 압력을 용인할 수 있다는 입장인 반면에 내수중심의 산업에 종사하는 근로자들은 임금인상 억제와 해고 등

에 대하여 저항할 수 있다. 그리고 최근 서비스부문의 고용확대에 따른 서비스경제로의 이행과 사회적 일자리의 확대에 따른 공공부문의 성장은 또 다른 노노 간 갈등의 가능성을 높이고 있다(Esping-Andersen, 1999: ch.2). 결국, 세계화와 사회경제적 구조의 변화로 자본의 도구적 권력(*instrumental power*)뿐 아니라 구조적 권력(*structural power*)이 강화되었으며, 노동부문의 단일한 이해에 균열이 생기게 되었다(Farnsworth and Gough, 2000).

이에 따라 복지체제를 지탱해왔던 사회연합이 변화하고 있으며, 복지제도의 재편을 피할 수 없게 되었다. 이러한 변화를 목도하며 에스핑-앤더슨은 자신이 1990년에 제기한 복지체제 유형론은 1970년대와 1980년대의 복지국가 상황을 반영한 분류라고 설명하면서 1990년대 세계화와 탈산업화의 위협에 직면하여 복지국가가 재편되고 있다는 점에서 복지체제론에 대한 논의가 재고될 필요가 있음을 인정한다(Esping-Andersen, 1999). 그렇다면 복지체제는 어떻게 재편되고 있는가? 앞서 논의한 바와 같이 세계무역시장과 자본시장의 통합이 노골화되면서 각 국가들은 국가정책을 통하여 국내에서 활동하는 기업들이 세계시장에서 경쟁우위를 지닐 수 있도록 지원할 것으로 요구받고 있다. 그 결과 사회정책에서는 복지제도의 축소(*retrenchment*)와 해체(*dismantling*)는 아니라고 할지라도 기업친화적 사회정책을 향한 재편이 이루어질 것으로 추론할 수 있다.

세계화의 진행과 함께 부상한 신자유주의자들은 “케인즈가 죽고 하이에크가 부활한 시장의 시대”에 정부의 개입은 시장의 왜곡과 비효율성을 낳는 것으로 간주하며, 복지국가의 축소를 주장하고 있다(송호근, 2001: 37). 세계화가 임금생활자의 고용불안정, 소득불안정, 소득불평등을 증대시킨다는 것은 이미 많은 연구들이 반복해서 지적하고 있는 사실이다. 이러한 현실에서 정부는 세계화에 따른 사회적 위협과 희생에 대처하여 사회적 보상의 기제를 마련해야 하기 때문에 ‘작은 정부가 아닌 ‘큰 정부’가 어느 때보다 필요한 시기이다(Rodrik, 1997). 피어슨이 지적하는 대로, 세계화가 복지국가의 재정위기를 악

화시키고 축소의 필요성을 촉발한다고 할지라도 실제로 복지국가의 축소를 단행하는 것은 정치적 비용이 크기 때문에 실현되기 어렵다 (Pierson, 1994).

〈표 3〉에서 보는 바와 같이 복지체제의 모든 유형들에서 사회보장을 위한 총지출 수준이 증가하고 있다. 1980년과 1995년에서 국내총생산에서 사회보장비가 차지하는 비중을 보면, 지난 15년 동안 사회민주주의 복지체제는 평균 24.1%에서 29.34%로, 보수주의 복지체제는 22.6%에서 26.1%로, 자유주의 복지체제에서는 13.1%에서 16.8%로 증가하였다. 이러한 결과는 세계화의 위협 속에 복지국가의 축소가 전면적으로 진행되고 있다는 일반적 추론과는 반대로, 각국이 처한 국내외적 환경과 조건에 따라 사회보장제도는 꾸준히 확대되어 왔다는 것을 보여준다.

그러나 사회보장지출을 총량적 수준에서 살펴보는 경우에 사회보장제도의 형식 및 내용이 어떻게 변화해왔는지 알 수 없다는 한계가 있다. 왜냐하면, 세계화와 탈산업화의 압력하에 각 국가들은 사회보장

표 3
사회보장비의 구성변화
(GDP 대비 %)

	총사회보장비		현금 이전급여		사회서비스		공공의료*	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
사회민주주의 복지체제	24.1	29.3	15.2	19.4	8.9	9.9	84.0	80.8
보수주의 복지체제	22.6	26.1	16.2	18.5	6.4	7.6	78.0	77.8
자유주의 복지체제	13.1	16.8	8.0	10.3	5.0	6.5	68.3	69.0

* 공공의료는 의료비 총지출에서 정부지출의 비율을 말한다.

주: 사회민주주의 복지체제는 북구의 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴을 포함하며, 보수주의 복지체제는 독일, 벨기에, 프랑스, 이탈리아 등을 포함하고, 자유주의 복지체제는 영국, 미국, 호주, 뉴질랜드를 포함하였다.

자료: Swank (2002), pp. 126~127.

제도의 개혁을 단행해왔기 때문이다. 사회보장제도의 재편과 관련하여 에스핑-앤더슨은 <표 4>에서 보는 바와 같이 각 국가들이 발전시켜온 복지체제의 제도적 차이로 인하여 국가별로 서로 다른 재편양태를 보이게 되었다고 주장한다.

즉, 개별 국가 내에서 계급관계와 사회연합의 성격을 반영하여 형성된 복지체제가 특정 사회연합을 강화해 가며, 사회연합은 다시 기존 복지체제의 특성을 재생산하고 이를 강화시키는 역할을 수행하기 때문에 세계화의 외압과 탈산업화의 변화에 직면하여 국가별로 서로 다른 재편의 양태를 보여준다는 것이다. 그러므로 에스핑-앤더슨은 그가 밝힌 복지체제의 유형론은 세계화의 위협과 서비스경제로의 이행이라는 사회구조적 변화의 시기에서도 여전히 유효하다고 주장한다 (Esping-Andersen, 1999).

표 4 복지체제별 제도적 특성

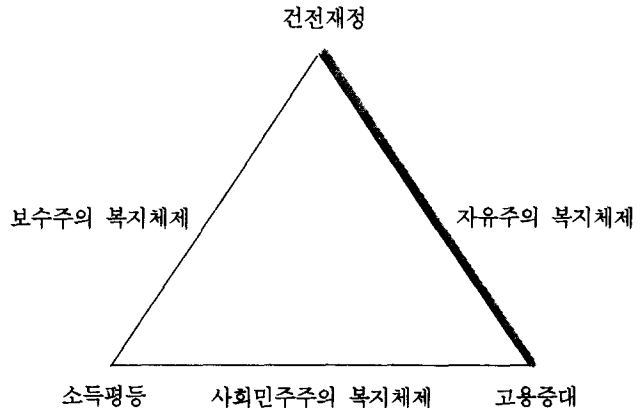
	자유주의 복지체제	사회민주주의 복지체제	보수주의 복지체제
복지제공자의 역할:			
가 족	한계적 (<i>marginal</i>)	한계적	중심적 (<i>central</i>)
시 장	중심적	한계적	한계적
국 가	한계적	중심적	보족적 (<i>subsidiary</i>)
복지국가:			
복지국가 모델	잔여적 모델	보편주의 모델	사회보험 모델 가족적 유대 (<i>kinship</i>)
연대의 주요 양식	개별적	보편적	조합주의 (<i>corporatism</i>) 국가주의 (<i>etatism</i>)
연대의 주요 영역	시장	국가	가족
탈상품화 정도	최소한	최대한	높음 (가구주)
노동시장 규제	약함	중간	강함
대표적 국가	미국	스웨덴	독일, 이탈리아

자료: Esping-Andersen (1999), p. 85.

세계화의 압력과 탈산업화의 변화에 직면하여 추진되는 복지국가의 재편전략은 아이버센과 렌(Iversen & Wren, 1998)의 트릴레마(trilemma)의 개념을 통하여 보다 구체적으로 살펴볼 수 있다. 오늘날 자본의 이동성이 증가한 세계화시대에 각 국민국가는 자본의 이탈을 막기 위해 건전재정을 유지해야 한다는 새로운 요구에 직면해 있다. 그리고 정부는 건전재정을 유지해야 하기 때문에 전후 복지국가가 추진해 왔던 완전고용과 소득평등을 위해 국가의 재정부담을 늘리는 것이 매우 어렵게 되었다. 또한 탈산업화와 서비스경제로의 이행은 제조업과 서비스업 근로자들 간의 임금격차를 야기하였고 소득불평등을 심화시키는 결과를 초래하게 되었다. 이러한 상황에서 복지국가가 직면하는 트릴레마의 요지는 세계화와 탈산업화의 압력에 직면하여 국가는 건전재정, 소득평등, 그리고 고용증대라는 세 가지 과제를 동시에 달성할 수 없으며, 최대 두 가지만을 달성할 수 있고 나머지 하나는 희생될 수밖에 없다는 것이다(양재진, 2003: 406).

〈그림 1〉에서 보는 바와 같이, 세계화와 탈산업화의 압력에 직면하여 복지체제 유형별로 서로 다른 재편전략을 채택하고 있다. 자유주의 복지체제는 고용증대와 건전재정을 유지하기 위하여 노동시장의

그림 1 —————
 세계화와 탈산업화에 대응한
 복지국가들의 선택:
 트릴레마(trilemma)



자료: Iversen & Wren(1998).

유연화하고 사회복지제도에서 근로연계적(workfare) 성격을 강화하여 소득평등을 희생시키는 전략을 택한다. 사회민주주의 복지체제에서는 고용증대와 소득평등을 우선하여 적극적 노동시장정책과 보편주의적 복지제도의 결합을 추진하여 사회권(social right) 실현을 위한 정부의 적극적 역할을 강조함에 따라 장기적으로 국가의 재정건전성을 위협할 가능성이 있다. 보수주의 복지체제에서는 건전재정과 소득평등을 강조하지만 노동시장의 경직성으로 실업률이 증가하고 사회보험에 의한 높은 수준의 급여로 인해 기업의 신규고용과 실직자의 노동시장 진입을 억제함에 따라 고용증대를 희생시키는 전략을 택하고 있다. 아이버센과 렌이 제시한 복지국가의 트릴레마는 추상수준의 이념형적 모델임에도 세계화의 외압과 탈산업사회로의 변화에 직면하여 개별 국가들이 취하는 다양한 대응양태를 이해하는 데 도움을 준다. 요컨대, 세계화의 위협에 직면하여 각 국가들은 사회정책의 재편을 시도하고 있다. 개별 국가들에서 사회정책의 재편방향은 기존부터 유지해 온 복지체제의 제도적 특징에 따라 서로 다른 양상을 보이고 있다.

4. 사회정책 변화의 동태성 : 제도적 보완성과 정치제도적 환경

세계화가 개별 국가의 정책결정 과정에서 심각한 위협으로 작용한 것은 사실이지만, 위에서 살펴본 바와 같이 개별 국가의 정책에 미치는 영향은 국가별로 상당히 다르다. 세계화라는 압력에 직면하여 각 국가들은 역사적으로 발전시켜 온 제도적 배열의 조정 메커니즘을 통하여 독특한 생산체제를 유지하고 있으며, 생산체제의 유형에 따라 기업들간의 조정방식이 다르기 때문에 서로 다른 경쟁력 강화전략을 선택하고 있다. 이에 따라 생산체제를 형성하는 데 영향을 미치는 정부의 경제정책 — 노동정책, 금융정책, 산업정책, 인적자원개발정책 — 은 국가별로 다를 수밖에 없다. 그렇다면 세계화의 위협 속에 진행되는 복지제도의 재편전략이 국가별로 서로 다른 이유는 무엇인가? 에

스핑-앤더슨이 지적한 것처럼, 복지체제의 경로의존(path dependency)으로 인해 국가별로 서로 다른 재편양태를 보여준다고 할 수 있다. 그러나 이와 함께 국가별로 독특한 특성을 갖는 생산레짐과 복지체제 간에 제도적 보완성(institutional complementarities)을 지니기 때문에 세계화 압력에 대응하기 위한 복지체제의 재편전략에서 국가별로 차이를 보인다는 것을 간과해서는 안 된다. 동시에 본 논문에서는 국내의 정치제도적 환경(political institutional setting)에 따라 세계화의 영향이 서로 다르며, 이에 따라 복지체제의 재편양태가 다르다는 것을 강조하고자 한다.

1) 생산레짐과 복지체제 간의 제도적 보완성

생산레짐과 복지체제 간의 제도적 보완성을 주장하는 연구들은 세계화에도 불구하고 선진자본주의 정치경제체제가 다양한 유형의 복지체제를 유지해왔다는 사실에 주목한다. 이들은 다음과 같은 두 가지의 이론적 특징을 지닌다(안재홍, 2004: 392). 첫째, 기업 및 기업연합에 의하여 주도되는 조정은 복지국가의 형성과 재편에 중요한 영향을 미쳤다. 둘째, 자본은 생산레짐과 복지체제 간의 순기능적 보완관계에 따라 사회정책의 형성 및 유지를 용인 또는 지지해왔다. 따라서 생산체제의 제도적 배열의 특성에 따라 자본은 복지국가의 형성기 및 성장기에서 사회복지에 대한 선호를 지니고 영향을 미쳐왔으며, 세계화시대 복지국가의 재편과정에서도 생산레짐에 따라 사회복지에 대한 자본의 선호가 다르고 이에 따라 사회정책의 발전경로가 서로 다르게 형성되었다(Manow, 2000; 2001; Mares, 2001; Swenson, 2002; Crouch, 2001). 이러한 연구들은 복지국가를 탈상품화의 주체로 개념화하며 복지국가의 발달과정을 시장에 반하는 정치(politics against market)의 차원에서 접근했던 기존의 이론들과 구별되는 새로운 이론적 시도라고 하겠다.

생산레짐과 복지체제 간의 제도적 보완성을 밝히는 연구들은 주로

생산레짐을 구성하는 노사관계, 상품생산체제, 금융체제 및 기업 지배 구조 등이 복지체제와 어떠한 연계를 맺고 있는지의 제도적 보완성에 관심을 둔다. 여기에서는 노사관계와 상품생산체제의 제도적 특성이 복지제도에 어떠한 영향을 미쳤는지 예시해보고자 한다. 노사관계와 복지체제 간의 보완성을 다루는 최근 연구들은 “노동조합은 보편적 복지국가를 지향하는 반면, 기업가들은 보편적 복지국가에 반대한다”는 전통적 견해에 대하여 의문을 제기한다. 오히려 노조와 기업가들의 복지제도에 대한 선호는 조합의 조직화 양식에 따라 다양할 수 있으며, 이들은 사회보장제도의 도입과 관련하여 자기 이익을 실현하기 위하여 전략적 행동을 한다고 본다.

예컨대, Mares는 프랑스와 독일의 실업보험 도입과정을 노동조합, 기업 및 기업연합, 국가간의 전략적 협상에 초점을 두어 분석하였는데, 조직화 양식의 차이에 따라 전략적 협상의 결과가 다르며, 그 결과로 실업보험 도입을 둘러싼 양 국가간의 차이를 가져왔다고 설명한다(Mares, 2001). 양재진(2004a)은 민주화 이후 우리나라의 강성노조가 사회보장의 확대에 나서지 않고 임금인상과 기업복지 확대에 치중한 이유를 기업별 노조로 파편화되어 있는 노동의 조직화 양식에서 찾고 있다. 이러한 연구들은 복지제도에 대한 노동조합과 기업 및 기업연합의 선호가 조직화 양식에 따라 서로 다를 수 있으며, 이에 따라 복지제도의 형성에 서로 다른 영향을 미쳤다는 것을 주장한다.

다음으로, 상품생산체제에 관심을 두는 연구자들은 개별 국가들에서 주력산업이 무엇인가에 따라 기업이 요구하는 기술인력과 고용보호 및 사회보장에 관한 이해가 다르기 때문에 복지체제의 형성에 서로 다른 영향을 미친다고 주장한다(Scharpf, 1998; Soskice, 1999). 이를테면, 국내기업들이 포디즘적 대량생산체제를 기반으로 상품생산을 하는 경우, 기업은 일반직업기술(*general and broad occupational skills*)을 지닌 미숙련 혹은 반숙련 근로자를 채용하면 충분하다. 이에 따라 노동시장에서 위험회피전략을 취하는 합리적 근로자는 시간과 돈을 들여 특수숙련기술(*specific skills*)을 습득하려고 노력하기보다는

일반직업기술을 습득하려 할 것이다.

한편 기업은 이러한 상황에서 숙련노동자의 보호를 위한 내부노동시장의 형성이나 직업훈련시스템을 갖추어야 할 필요를 느끼지 않는다. 그러므로 숙련노동자의 내부노동시장 형성에 도움이 되는 고용보호나 기업복지, 그리고 소득유지를 위한 실업보험제도 등이 발전하기 어렵다. 결국 고용보호와 소득보장이 제도화되지 않는 상태에서, 합리적 근로자는 특화된 특수숙련기술보다는 직업이동의 가능성이 높은 일반직업기술을 습득하고자 하는 자기강화적 순환구조(*self-reinforcing circle*)를 형성하게 된다(양재진, 2004b: 90). 이는 자유시장경제체계의 전형적 모습이라고 할 수 있다.

반면에 국내기업들이 고품질의 특화된 상품생산에 주력하면서 규모의 경제를 추구하는 경우, 기업은 숙련노동자를 필요로 한다. 그 결과 기업은 숙련노동자를 위한 고용보호를 강화하며, 동시에 산업별로 실업상태에 처한 숙련노동자가 저임금·저숙련 일자리로 옮겨가지 않게 함으로써 숙련노동자의 풀을 유지하기 위하여 소득비례의 높은 사회임금(*social wage*)에 대한 선호를 지닌다. 이와 같이 1차적으로 기업의 내부노동시장에서 고용보호를 받고 2차적으로 사회보장을 받는 경우, 근로자들은 실업이나 일자리에 대한 부담이 없이 특화된 숙련기술을 습득하고자 할 것이다. 이는 조정시장경제체계의 전형적 모습이라고 할 수 있다(양재진, 2004b: 94). 결국, 각각의 국가들에서 시행되는 근로자의 숙련형성, 기업의 생산전략, 고용보호, 사회보장제도 등은 제도적 보완성을 유지하며 서로 밀접한 연관을 맺고 있다고 할 수 있다(Estevez-Abe, Iversen, & Soskice, 2001: 149~50).

그러나 생산레짐과 복지체제 간의 제도적 보완성은 아직까지 논쟁적 개념이다. 생산레짐과 복지체제 간의 제도적 보완성은 그 관계가 체계적이라기보다는 아직까지 단순히 부분적 적합의 개연성을 보여주는 데 그치는 실정이다(안재홍, 2004: 396). 또한 생산레짐과 복지체제 간의 관계가 정합성(*consistency*)을 띤다고 볼 수 없기 때문에 생산레짐과 복지체제 간의 제도적 보완성을 일반화하기 어렵다. 예컨대,

조정시장경제체제로 분류된 국가들 중에서 독일은 보수주의 복지체제를, 스웨덴은 사회민주주의 복지체제를, 그리고 일본은 자유주의 복지체제와 보수주의 복지체제의 특성이 결합된 혼합체제를 유지하는 것으로 알려져 있다. 이는 생산레짐의 유형이 같다고 하여 복지체제의 유형이 같은 것이 아니라는 것을 보여준다. 그럼에도 불구하고, 지금까지의 논의들을 종합해 볼 때, 생산레짐과 복지체제 간의 제도적 보완성이 존재한다는 것을 부정할 수 없다. 생산체제와 복지체제 간에 선택적 친화성(*elective affinities*)이 존재한다고 할 수 있다.

그렇다면 생산레짐과 복지체제 간의 선택적 친화성은 어떠한 메커니즘을 통하여 이루어지는가? 이 글에서는 생산레짐과 복지체제 간의 선택적 친화성은 정치과정을 통하여 이루어지며, 정치체제의 산물인 정부정책간의 정책연계(*policy-linkages*)를 통하여 관철된다고 본다. 왜냐하면, 정치체제의 산물인 정부정책을 통하여 생산레짐과 복지체제를 형성하고, 이 둘 사이 원활한 작동을 매개하는 역할을 수행하기 때문이다(Shalev, 2001: 288). 예컨대, 생산레짐의 제도적 요소인 노사관계가 노동정책의 영향을 받아 발전하였다면, 상품생산체제는 산업정책의 영향을 받아 발전하였고, 숙련형성은 교육 및 직업훈련을 포함한 인적 자원개발정책의 영향을 받았으며, 금융체계 및 기업지배구조는 금융정책의 영향을 받아 형성되었다. 또한 복지체제는 사회복지정책의 영향을 받아 발전되었다. 따라서 사회정책의 변화를 이해하기 위해서는 정책선택이 이루어지는 정치과정에 대한 관심의 끈을 놓아서는 안 된다.

2) 정치제도적 환경과 정책선택

정책결정자들의 정책선택은 생산체제의 압력과 요구에 '순응하는 것'이 아니라 '중재 혹은 완화하는 것'이기에 생산체제와 복지체제 간의 연계는 '선택적'일 수밖에 없다. 이 같은 선택적 친화성은 정부의 정책결정 과정을 통하여 이루어진다. 다양한 정치세력들은 정책결정 과

정에서 참여하여 자신들의 이해를 실현하기 위하여 노력하며, 정치체제의 산물인 국가정책을 통하여 생산체제와 복지체제를 형성하고, 이들 사이의 제도적 보완성을 확보하고자 한다(Shalev, 2001: 288). 그런데 정책결정 과정에서 정치적 행위자들의 선택은 정치제도적 환경에 의해 제약받는다. 정치제도적 환경은 정책결정 과정에서 참여자를 사회화하고, 참여자간 권력관계를 규정하며, 참여자에게 제재와 유인의 기제로 작용하고, 참여자간 집합행동에 영향을 미친다(Hall and Soskice, 2001: 5). 그러므로 세계화의 압력이 정책변화에 미치는 영향은 정책결정 과정의 정치제도적 환경에 따라 다를 수밖에 없다.

세계화시대 정부는 사회복지제도가 기업의 경쟁력을 저해하지 않는 기업친화적 방향으로 재편되어야 한다는 요구로부터 자유로울 수 없다. 그런데 정부가 자본의 이 같은 요구를 수용하여 복지제도를 재편하고 '사회덤핑' 혹은 '아래로 향한 경주'에 돌입할지는 국내의 정치제도적 환경에 달려 있다. 이러한 맥락에서 Swank(2002: 5)는 자본의 이동성이라는 세계화의 위협이 국내의 사회정책 변화에 영향을 미치는 정도는 복지체제의 유형에 따라 차이가 있을 뿐만 아니라 국내의 정치제도적 환경, 즉 노조연합 및 기업연합의 구조, 집단적 이해의 표출방식, 선거제도, 정부구성 방식, 정책결정기관의 집권화 정도 등에 따라 다르다고 주장한다. 그에 따르면 정치제도적 환경은 다음과 같은 두 가지의 방식을 통하여 국내의 사회정책 변화에 영향을 미친다.

첫째, 정치제도적 환경은 세계화의 영향을 받는 사회집단들의 이해가 정책결정과정에서 실현될 수 있는 가능성을 제약한다(Swank, 2002: 5). 정치제도적 환경은 세계화로 인해 가장 큰 손해를 보거나 희생당하는 사회집단들의 이해(*interests*)나 신자유주의 이데올로기에 반대하는 정치세력들의 요구가 정책결정 과정에서 대표될 수 있는 기회를 제공하거나 제약할 수 있다는 점에서 특히 중요하다. 복지국가의 유지 및 확대에 유리한 정치제도적 환경은 기업친화적 사회정책에 대하여 비토점(*veto points*)의 역할을 담당할 것이다.⁴⁾

예컨대, 사회적 조합주의 체계, 비례대표제와 같은 포괄적 선거제

도, 집권화된 정책결정기관 등의 정치제도적 환경은 기업친화적 사회 정책에 대하여 비토점으로 작용할 수 있다. 이 같은 정치제도적 환경은 친복지적(*pro-welfare*) 이해를 실현하는 데 훨씬 유리하다. 반면에, 다원주의적 체계, 다수결에 의한 승자독식의 배제적 선거제도, 분권화된 정책결정기관 등의 정치제도적 환경은 복지국가의 축소와 기업친화적 사회정책이 용이하게 수용될 수 있는 조건을 제공한다. 북구의 사회민주주의 복지체제로 분류되는 국가들이 전자의 사례가 된다 면, 미국은 전형적인 후자의 사례라고 할 수 있다.

둘째, 정치제도적 환경은 정책결정 과정을 구조화하고 특정 정책수 단이 선택될 수 있도록 하는 규범, 가치, 그리고 행동패턴 등을 강화한다(Swank, 2002: 7). 예를 들어, 사회조합주의 체계와 비례대표제 와 같은 포괄적 선거제도 등은 사회적 협력과 합의를 강조하며 복지 국가의 실효성과 공정성에 대한 사회적 신뢰를 강화한다. 이러한 상 황에서 복지국가의 전면적 축소는 가능하지 않을 것이다. 반대로, 다 원주의 체계와 다수결에 의한 승자독식의 배제적 선거제도 등은 집단 들간의 경쟁과 갈등을 조장할 수 있으며, 사회복지 공급과 관련하여 반국가적·친시장적 태도를 강화시키는 경향이 있다. 이러한 상황 에서 복지국가의 축소와 기업친화적 사회정책이 보다 손쉽게 수용될 수 있다.

요컨대, 국내의 정치제도적 환경은 세계화의 외압과 이데올로기가 복지제도의 재편에 미치는 영향의 정도를 결정한다고 할 수 있다. 사 회적 조합주의 체계를 유지하고 포괄적 선거제도를 실시하며 정책결 정 권한이 집권화되어 있는 국가의 경우에 기업친화적 사회정책 혹은 복지제도의 축소가 정책결정 과정에서 선택되기 매우 어렵다. 반면에 다원주의적 정치체계를 유지하고 배제적 선거제도를 실시하며 정책결 정 권한이 분권화되어 있는 경우에 기업친화적 사회정책 혹은 복지제 도의 축소라는 자본의 요구가 정책결정 과정에서 수용되기 쉽다. 그 러므로 세계화의 공통적 외압에도 불구하고 사회정책은 국내의 정치 제도적 환경에 따라 다양한 방향으로 발전해 가는 것이다.

5. 결론 : 세계화시대의 사회정책을 위한 한국 정부의 과제

세계화 압력에 직면하여 한국 정부는 경제구조조정을 추진하고 있다. 경제구조조정은 생산체계를 구성하는 1) 산업구조, 2) 금융시장구조, 3) 노동시장구조, 4) 숙련형성구조, 5) 기업지배구조 등의 변화를 의미한다. 이 같은 경제구조조정 과정에서 정부는 거시경제정책, 산업정책, 금융정책, 노동정책, 인적 자원개발정책, 사회보장정책 등을 통하여 구조조정의 촉매자 및 후원자의 역할을 수행해야 한다. 왜냐하면, 세계화의 압력에 직면하여 정부는 비교제도우위를 창출함으로써 국내에서 활동하는 기업들의 기업활동에 대한 신뢰(*business confidence of firms in national territory*)를 유지시켜야 하기 때문이다. 이 과정에서 정부는 어느 한 계층의 회생을 일방적으로 강요해서는 안 되며, 경제구조조정으로 가장 큰 손실을 보는 사회계층을 보호하기 위한 사회적 보호장치를 마련해야 한다.

따라서 정책결정자들은 세계화의 압력에 직면하여 우리가 지향해야 할 생산체제와 복지체제의 유형이 영·미식의 자유시장경제체제와 자유주의적 복지체제로 한정되어 있지 않다는 것을 분명하게 인식할 필요가 있다. 조정시장경제체제에 속한 국가들은 자신들이 역사적으로 발전시켜 온 생산체제의 조정 메커니즘을 통하여 세계화의 압력에 직면해서도 경쟁력을 유지하고 있다. 또한 조정시장경제체제에 걸맞은 복지체제를 형성해 온 이들 국가들은 세계화의 압력하에 기업친화적 사회정책을 수용할 것을 요구받고 있으나, 강한 저항성(*resilience*)을 보이며 유연안정성(*flexicurity*)을 내용으로 하는 자신들의 복지체제를 발전시켜 오고 있다.

특히, 유럽의 조정시장경제체제에 속한 국가들은 조합주의 정치제도를 유지하여 임금인상을 포함한 사회경제적 문제에 관하여 사회집단들간의 양보와 협력을 유지해 온 사회적 합의의 전통을 지니고 있다. 유럽 조합주의 국가들의 이러한 발전경험은 세계화의 외압과 서

비스경제의 출현이라는 사회경제적 구조의 변화에 직면하여 자국민의 인간다운 삶을 보장하며 삶의 질을 높임과 동시에 자국 기업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 서로 다른 이해관계를 지닌 사회집단들간의 조정(coordination)과 협력(cooperation)이 필요하다는 것을 보여준다. 사회집단간의 조정과 협력은 사회안정을 위한 것일 뿐만 아니라 세계화시대를 맞이하여 한 국가의 경제성장을 위해서도 필수적이라고 하겠다. 그런데 유럽 조합주의 국가들과 다르게 한국사회는 사회적 합의를 도출하기에 유리한 제도적 환경—'사회적 신뢰'와 '합의의 조직적 기반'—이 성숙되어 있지 못하다. 그럼에도 불구하고, 정부가 다양한 정책수단을 통하여 상충된 이해를 둘러싸고 사회집단들간의 양보를 이끌어 낼 수 있는가에 따라 사회적 합의의 가능성은 열려 있다고 하겠다. 사실상 유인책이 없는 곳에서 노동의 전략적 행동을 기대하기 어려우며, 정부에 대한 신뢰가 깨졌을 때 사회적 합의가 지속되기 어렵다. 따라서 정부는 세계화시대에 사회협약의 체결을 위하여, 그리고 사회협약의 성공적 실행을 확보하기 위하여 다음과 같은 정책수단을 통하여 분배연합과 생산성연합을 동시에 추구함으로써 '사회적 신뢰'와 '합의의 조직적 기반'을 다져나가야 한다(신동면, 2005: 304).

첫째, 정부는 사회적 통합을 강화하기 위한 분배연합(distributional coalitions)을 추구해야 한다. 분배연합을 형성하기 위해서는 사회협약의 전통적 당사자인 기업연합과 노조연합의 특권적 지위를 어느 정도 양보하고 비정규직 근로자 또는 실직자 등을 포함한 사회적 취약집단들의 요구를 수용할 수 있어야 한다. 분배연합에서는 노동시장에서 배제되어 있는 사람들을 포괄하며, 노동시장 내 취약집단에 대한 보호를 강화하여야 할 것이다. 따라서 정부는 다음과 같은 정책들을 포함할 수 있어야 한다.

- 임금인상 자제에 대한 보상차원에서 소득세율의 인하정책
- 생산성이 떨어지는 비숙련근로자가 노동시장에 포함될 수 있도록 하기 위한 소득이전정책

- 비정규직 근로자의 보호수준을 높이기 위하여 정규직 근로자의 보호수준을 완화하는 정책
- 여성근로자 및 비정규직 근로자에 대한 차별을 막기 위한 고용정책과 사회보장체계의 개혁
- 전 생애에 걸쳐 기술습득 및 서비스를 받을 수 있도록 교육 및 훈련체계를 재설계

둘째, 정부는 기업의 경쟁력 강화를 위해 생산성 연합(*productivity coalition*)을 추구해야 한다. 생산성 연합을 강화하기 위해서는 산업별·업종별 수준에서 기업들간 상호조정 및 협력뿐만 아니라 기업과 근로자 간의 관계변화를 도모해야 한다. 따라서 정부는 다음과 같은 정책들을 포함할 수 있어야 한다.

- 법률 및 규정에 근거한 노동시장 규제로부터 노사간 자율적 협상에 의한 노동시장 규율로 전환
- 생산성과 연계된 임금인상이 이루어질 수 있도록 국가수준의 중앙집권적 임금협상체계 내에서 산업별 또는 업종별 분권화된 협상체계를 개발
- 시장변화 및 신기술 요구에 직면하여 산업별수준에서 기업들간의 협력과 조정이 가능하도록 협의
- 산업별로 근로자의 교육 및 훈련을 공동으로 실시할 수 있는 훈련체계의 운영
- 적대적 노사관계에서 합의적 노사관계 모델로 전환

요컨대, 사회적 합의에 기초한 경제발전을 위하여 정부는 다양한 정책수단을 통하여 협상당사자인 사회집단들간의 양보와 협력적 행동을 이끌어낼 수 있어야 한다. 이러한 과정에서 정부는 어느 한 쪽에 치우치지 않고 분배연합과 생산성연합을 동시에 추구해야 할 것이다. 물론, 정부는 사회협약의 체결 및 이행과정에서 위에서 열거한 정책들의 우선순위를 정하여 보다 손쉬운 정책들을 유인책으로 활용하는

전략적 접근이 필요하다. 또한 사회적 대화의 수준을 노동부문과 자본부문의 정상조직 수준으로 제한해서는 안될 것이다. 사회적 대화과정에서 조합주의의 전통적인 당사자인 자본과 노동의 정상조직뿐만 아니라 다른 사회집단들 예컨대, 농민 대표, 비정규 근로자 대표, 여성조직 대표, 실업자조직 대표 등을 포함시켜야 한다. 다양한 사회집단의 대표들이 참여함으로써 국가가 당면한 사회경제적 문제에 대하여 국민적 이해를 넓히고 사회적 연대와 결속을 강화할 수 있으며, 이해관계의 중첩으로 인하여 사회집단들간의 전략적 상호작용이 보다 용이하게 이루어질 수 있기 때문이다. 세계화의 압력에 직면하여 사회집단들간의 상충된 이해관계를 조정하고 협력을 도모할 수 있는 정치제도를 갖추고 있는가의 문제는 한 국가의 흥망성쇠를 결정하는 관건이 된다.

■ 주

- 1) 개발도상국가에 대한 외국인 직접투자는 몇몇 국가에 집중되어 있는데, 중국, 홍콩, 멕시코, 브라질 등이 전체 외국인 직접투자 유입액의 2분의 1을 초과하고 있다.
- 2) 조정시장경제체제는 조합주의가 발전된 유럽 국가들의 산업별 조정시장경제체제 (*sector-coordinated economies*)와 일본과 한국을 중심으로 기업집단 내 조정이 이루어지는 그룹별 조정시장경제체제 (*group-oriented economies*)로 구분된다.
- 3) 잘 알려진 바와 같이, 에스핑-앤더슨은 복지체제 (*welfare regime*) 개념을 도입하면서, 서구 복지국가들을 세 가지 유형, 즉 자유주의적 복지체제 (*liberal welfare regime*), 조합주의 혹은 보수주의 복지체제 (*corporatist or conservative welfare regime*), 그리고 사회민주주의 복지체제 (*social democratic welfare regime*)로 구분하였다 (Esping-Andersen, 1990). 에스핑-앤더슨은 복지국가 (*welfare state*) 혹은 복지체제 (*welfare system*)라는 통상적 개념 대신에 복지체제라는 다소 생소한 개념을 사용하고 있는데, 이는 사회복지제도의 법적·조직적 특성이 국가와 시장 간의 관계, 즉 특정 사회의 정치·경제적 맥락을 반영하여 결정됨을 강조하기 위한 것이라고 설명한다 (Esping-Andersen, 1990: 2). 즉, 복지체제는 한 사회의 특정 시점에서 사회복지를 둘러싼 사회연합의 이해와 가치를 구현하고 있으며, 이는 결국 사회복지의 공급을 둘러싼 각 공급주체들의 역할과 책임을 통하여 나타난다고 본다.
- 4) 정책결정이 일련의 의사결정으로 구성되어 있다고 할 때, 비토점은 각각의 의사결정 지점에서 정책

과정의 참여자가 자신의 전략에 따라 결정을 뒤엎을 수 있는 기회를 말한다(Immergut, 1992: 27~28).

■참고 문헌

- 송호근. 2001. “세계화와 사회정책,” 송호근 편, 《세계화와 복지국가: 사회정책의 대전환》, 나남출판.
- 신동면. 2005. “아일랜드 발전모델: 사회협약과 경쟁적 조합주의,” 《한국정치학회보》 39(1): 299~323.
- 안재홍. 2004. “생산레짐과 복지국가체제 상호연계의 정치: 이론적 논의와 스웨덴 노사관계 사례의 분석,” 《한국정치학회보》 38(5): 391~416.
- 양재진. 2004a. “한국의 발전주의적 노사관계와 복지제도의 기원: 생산레짐 시각에서 본 1962~1986년의 재해석,” 한국정책학회 춘계학술대회 발표논문.
- _____. 2004b. “한국의 산업화시기 숙련형성과 복지제도의 기원: 생산레짐 시각에서 본 1962~1986년의 재해석,” 《한국정치학회보》 38(5): 85~104.
- _____. 2003. “노동시장의 유연화와 한국복지국가의 선택: 노동시장과 복지제도의 비정합성 극복을 위하여,” 《한국정치학회보》 37(3): 403~429.
- Adnett, N. 1995. “Social Dumping and European Economic Integration,” *Journal of European Social Policy* 5(1): 1~12.
- Berg, Janine and Lance Taylor. 2000. “External Liberalization, Economic Performance, and Social Policy,” Working Paper, Center for Economic Polic, New School University.
- Crouch, C. 2001. “Welfare State Regimes and Industrial Relations Systems: The Questionable Role of Path Dependency Theory,” in B. Ebbinhaus and P. Manow(eds.), *Comparing Welfare Capitalism*, London and New York: Routledge, pp.105~124.
- Crouch, G. and Streeck, W. 1997. *Political Economy of Modern Capitalism, Mapping Convergence and Diversity*, London: Sage.
- Ebbinhaus, B. and Manow, P. 2001. “Introduction: Studying Varieties of Welfare Capitalism,” in B. Ebbinhaus and P. Manow(eds.), *Comparing Welfare Capitalism*, London and New York: Routledge, pp.1~24.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- _____. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Estevez-Abe, M., T. Iversen, and Soskice, D. 2001. “Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State,” in Hall Peter A. and David Soskice(eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford:

- Oxford University Press, pp.145~183.
- Farnsworth, K. and Ian Gough. 2000. "Enhanced Structural Power of Capital: A Review and Assessment," in Ian Gough, *Global Capital, Human Needs and Social Policies*, Basingstoke: Palgrave.
- Hall, P. A. and Soskice, D. 2001. "An Introduction to Varieties of Capitalism," in Hall Peter A. and David Soskice(eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press, pp.1~68.
- Hirst, P. and Thompson, G. 1992. "The Problem of 'Globalisation': International Economic Relations, National Economic Management and the Formation of Trading Blocs," *Economy and Society* 21(4): 357~396.
- Hirst, P. and Thompson, G. 1995. "Globalisation and the Future of the Nation State," *Economy and Society* 24(3): 408~442.
- Hollingsworth, J. R. and Boyer, R. 1997. "Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production," in J. R. Hollingsworth and R. Boyer(eds.), *Contemporary Capitalism, The Embeddendness of Institutions*, New York: Cambridge University Press, pp.1~47.
- Huber, E. and Stephens, J. D. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Immergut, E. M. 1992. "The Rles of the Game: The Logic of Health Policy-making in France, Switzerland, and Sweden," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*.
- IMF. 2003. *Foreign Direct Investment Trends and Statistics*, Washington: IMF.
- Iversen, T. and Wren, A. 1998. "Equality, Employment and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy," *World Politics* 50(4): 507~546.
- Kitschelt, H., P. Lange, G. Marks and Stephens, J. D. 1999. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, M. 1997. "Has Globalisation Ended the Rise and Rise of the Nation-state?" *Review of International Political Economy* 4(3): 472~496.
- Manow, P. 2001. "Business Coordination, Wage Bargaining and the Welfare State: Germany and Japan in Comparative Historical Perspective," in B. Ebbinhaus and P. Manow(eds.), *Comparing Welfare Capitalism*, London and New York: Routledge, pp.7~51.
- _____. 2000. "Comparative Institutional Advantages of Welfare State Regimes and New Coalitions in Welfare State Reforms," in P. Pierson(ed.), *The New Politics of Welfare*, Oxford: Oxford University Press, pp.146~164.
- Mares, I. 2001. "Firms and the Welfare State: When, Why, and How does Social Policy Matter to Employers?" in Hall Peter A. and David Soskice(eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press,

- pp. 184~212.
- Mishra, R. 1999. *Globalization and The Welfare State*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Co.
- OECD. 2001. "Tax and the Economy: A Comparative Assessment of OECD Countries," *Tax Policy Studies*, No. 6.
- _____. 1998. *Human Capital Investment: An International Comparison*, Paris, OECD.
- _____. 1997a. *Labour Market Policies: New Challenges, Paper Submitted for a Meeting of the Employment, Labour and Social Affairs Committee at Ministerial Level*, Paris, OECD.
- _____. 1997b. *Taxing International Business: Emerging Trends in APEC and OECD Economies*, Paris, OECD.
- _____. 1995a. *Foreign Direct Investment, Trade and Employment*, Paris, OECD.
- _____. 1995b. *Taxation and Foreign Direct Investment*, Paris, OECD.
- _____. 1990. *Labour Market Policies for the 1990s*, Paris, OECD.
- Ohmae, K. 1995. "Putting Global Logic First," *Harvard Business Review* 73(3): 119~125.
- _____. 1993. "The Rise of the Regional State," *Foreign Affairs* 72(2): 78~87.
- Pierson, P. 1994. *Dismantling the Welfare State?* Cambridge, Cambridge University Press.
- Pfaller, A., Gough, I. and Therborn, G. 1991. *Can the Welfare State Compete?* Basingstoke, Macmillan.
- Porter, M. E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press.
- Rodrik, D. 1998. "Why do More Open Economies have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy* 106(5): 997~1032.
- _____. 1997. "The 'Paradoxes' of the Successful State," *European Economic Review* 41: 411~442.
- Scharpf, F. W. 1998. "Globalisation: The Limitations on State Capacity," *Swiss Political Science Review* 4(1): 92~98.
- _____. 1997. "Economic Integration, Democracy and the Welfare State," *Journal of European Public Policy* 4(1): 18~36.
- Shalev, M. "The Politics of Elective Affinities," in B. Ebbinhaus and P. Manow(eds.), *Comparing Welfare Capitalism*, London and New York: Routledge, pp.287~303.
- Shin, D. M. 2000. "Economic Policy and Social Policy: Policy-linkages in an Era of Globalization," *International Journal of Social Welfare* 9(3): 17~30.
- Soskice, D. 1999. "Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in Contemporary Capitalism," in H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks & J. D. Stephens(eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Swank, Duane. 2002. *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Thelen, K. 2004. *How Institutions Evolve*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Torres, R. 2001. *Towards A Socially Sustainable World Economy: An Analysis of the Social Pillars of Globalisation*, Geneva: International Labour Organization.
- UN. 1995. *World Investment Report 1995: Transnational Corporations and Competitiveness*, New York and Geneva, United Nations.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 1998. *World Investment Report*, New York and Geneva, United Nations.

2. Social Policy Change in an Era of Globalization

Dong-Myeon Shin

The purpose of this paper is to develop and assess an alternative perspective of how globalization has shaped contemporary welfare state changes. The impacts of globalization on policy measures are quite different across nations. As a result, we are not likely to see substantial convergence around a business-friendly social policy. This paper seeks to answer the question why the actual domestic policy impacts of globalization are variable across nations. It is my contention that globalization has actually had quite uneven impacts on social policy across democratic nations: the direction and magnitude of these effects are a function of the path dependence of welfare regime and institutional complementarities between production regime and welfare regime, as well as national political institutions.

Key Words : Globalization, Production Regime, Welfare Regime