

**제1기획주제**

**경제사회적 위기와 사회복지의 이념 : 김대중 정부의 사회복지 이념에 대한 비판적 고찰**

원 석 조(원광대 교수)

〈 목 차 〉	
I. 머리말	IV. 복지 다원주의
II. 민주적 시장경제 : 신자유주의	V. 맺으며
III. 생산적 복지	

**I. 머리말**

올해 들어 사회복지를 둘러싼 환경이 급격하게 변화되었다. 무엇보다도 IMF로 인한 실업사태가 사회복지에 대한 수요를 급증시키고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 실업급여의 재정적 확대가 불가피해졌고, 실업자들에 대한 직업훈련과 직업알선 서비스의 필요성도 절실했으며, 실업사태로 대도시 노숙자가 급증하여 이들에 대한 복지대책이 별도로 필요하게 되었고(6월 현재 약 3천명으로 추산), 생활보호대상자가 크게 늘어났으며(약 31만명 추가 발생 예상), 실업자들을 위한 의료보험 급여가 필요해졌고, 실직으로 인한 위기가정의 대량 발생으로 이들 가정에 대한 가족복지서비스가 필요성이 크게 대두되고 있으며, 실직자 자녀를 위한 교육비 지원의 필요성도 절실하다. 이에 따라 정부 특히 노동부나 보건복지부의 정책 초점은 실업과 실업자에게 맞추어져 있다.<sup>1)</sup>

1) 대한민국정부, 「국민의 정부 : 난국 극복을 위한 새 정부의 국정과제」, 1998. 5. 이 자료는 중앙행정기관(2

이렇듯 대량 실업 사태로 사회복지 수요는 급증하고 있는 반면, 이의 시행에 필요한 재정 상황은 날로 악화되고 있다. 정부 재정은 시민들이 납부한 세금으로 충당되는데, 경제의 위축과 후퇴로 이런 세수가 크게 감소하고 있는 게 현실인 것이다. 정부 입장에서 세수가 줄어들면 기존의 사업을 유지하기도 어려워질뿐더러 새로운 사업을 개발, 집행하기는 더욱 곤란해지는 것은 명약관화하다.)

또 다른 큰 변화는 김대중 정부의 출범이다. 작년 12월 대선에서 사회복지에 대해 독특한 철학을 가진 김대중 씨가 대통령이 됨으로써 정부의 복지 관련 정책의 변화가 예고되었다. 현재 IMF로 인해 정부의 관심이 온통 경제위기 극복과 실업문제의 경제적 해결(복지적 해결이 아닌)에 쏠려있어 사회복지에 대한 새 정부의 입장이 아직 분명히 드러나진 않고 있는 게 사실이다. 그러나 그의 복지철학은 앞으로 어떤 형태로든 정책에 반영될 것이며, 이미 그 단초는 나타나고 있다.

그런데, 필자는 김대중 대통령의 복지철학에 사회복지학계로서는 수용하기 어려운 자유주의적 요소가 너무 강하게 깔려있다고 본다. 요즘 학계의 화두가 되어 있는 신자유주의, 김대중 대통령의 8.15 경축사에서 6대 국정개혁지표의 하나로 강조된 민주적 시장경제, 보건복지부의 기본정책 방향으로 제시된 생산적 복지, 보건복지부 업무보고 석상에서 김대중 대통령이 강조한 종교계의 복지 활동 참여 강화 등이 그것이다.

이런 우려되는 상황 즉, 반복지적 성격이 강한 신자유주의가 우리 나라 복지정책의 근간이 되고 있는 상황 속에서 인텔리들의 모임인 사회복지학계는 신자유주의적 복지이념에 대응할 수 있는 이념체계를 모색하지 않으면 안 될 것 같다. 한국사회복지학회에서도 그 심각성을 자각하여 추계학회의 기획주제로 「한국 사회복지의 패러다임의 전환」을 택한 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 이 글은 이런 맥락에서 김대중 정부의 복지철학을 비판적으로 검토하여 그 성격과 문제점을 분명히 드러냄으로써 학계가 새로운 복지이념을 모색함에 있어 조금이나마 보탬이 되었으면 하는 생각에서 쓰여졌다.

---

위원회·16부)의 1998년도 대통령 업무보고자료 및 관련 대통령 당부사항을 요약, 정리한 것이다.

- 2) 여기에 대해 지난 2월 IMF와 IBRD는 대규모 실업사태에 대해 우리 정부와 협의하면서, 최저생계비 수준 이하인 계층은 장기간 일자리를 얻을 가능성이 없으므로 이들을 위한 현금지원 등 직접적인 지원이 증가되어야 하며 이를 위한 재정 적자는 충분히 용인할 수 있다는 입장을 표명했다. (『조선일보』, 1998. 2. 2.) 그러나 이런 입장을 액면 그대로 믿을 수는 없을 것 같다. 왜냐하면, 기본적으로 IMF는 정부의 경제사회 정책에 대해서는 철저히 신자유주의적인 입장을 취해왔기 때문이다. 1989년 이후 IMF는 경제적 위기에 직면한 여러 국가들에 대해 정책적 자문을 행한 바 있는데, 이때 IMF는 보험료 수준의 하향 조정, 교육과 보건의료에 본인부담제 도입, 사보험의 역할 강화 등 사회복지에 대해서 매우 인색한 입장을 표명하였던 것이다. 쉽게 말해서 IMF는 사회복지의 존재 그 자체는 인정하면서도 그 비중과 역할을 가급적 제한하려 했다는 것이다. 김형식, 「IMF 사태와 한국 사회정책의 방향」, 『사회복지정책』, 제6집, 1998, p. 210.

## II. 민주적 시장경제 : 신자유주의

김대중 정부의 가장 대표적인 국정 이념을 꼽으라면 대부분 「민주적 시장경제」를 말할 것이다. ‘민주주의와 시장경제의 병행 발전’으로 요약되는 민주적 시장경제론은 작년 3월 김대중 씨가 대선에 임하면서 펴낸 책인 『김대중의 21세기 시민경제이야기』의 제2부 제목 “진정한 민주적 시장경제의 정착”에서 본격적으로 등장하였다. 그 핵심이 되는 내용을 선택적으로 인용하면 다음과 같다.

“민주적 시장경제는 정치적 민주화에 맞추어 경제운영에 민주주의의 원리, 원칙의 적용을 확대하고 정부의 불필요한 규제를 철폐하여 진정한 시장경제 질서를 확립하는 것을 의미한다.”<sup>3)</sup>

“민주적 시장경제를 확립하는 데 최대의 걸림들은 정부의 과도한 규제와 대기업에의 경제력 집중이다. 현 정부의 경제정책 입안가들도 규제완화가 시급함을 인정하면서도 대기업에의 경제력 집중 문제 때문에 규제완화도, 금융개혁도, 공기업 민영화도 추진할 수 없다고 주장하고 있다. ... 대기업에의 경제력 집중을 사후적으로 억제하려고 하기보다는 경쟁질서를 확립함으로써 미리 발생 자체를 억제하는 데 초점을 맞추어야 한다. 이를 위해서는 일차적으로 지난 30년 동안 대기업에의 경제력 집중을 초래한 권위주의적 관치경제부터 청산해야 한다. 즉 관치금융과 세제상의 특혜 그리고 각종 시장봉쇄 혹은 경쟁제한적 경제규제들과 공업발전법을 철폐하여 자유경쟁과 자기책임원칙을 확립해야 한다.”<sup>4)</sup>

그러면서 김대중은 중소기업에 각별한 중요성을 부여하였다. 같은 책 제7장의 제목이 “중소기업은 21세기 한국경제의 주력 엔진”일 정도이다. 그의 중소기업관은 다음과 같이 정리될 수 있다.

“국민경제에서 꼭 필요한 기능이지만 대기업은 담당할 수 없는 여러 가지 기능을 중소기업이 가지고 있기 때문에 대기업과 구분되는 중소기업을 육성하고 발전시킬 필요가 있는 것이다. ... 다품종 소량생산 및 창의적 제품의 신속한 제작에 구조적으로 비교우위를 갖는 중소기업들이 맡아야 할 역할은 더욱 확대될 것이다.”<sup>5)</sup>

“지금부터라도 대기업과 중소기업의 효율적 역할 분담이 이루어져야 한다. 대기업은 중화학공업, 중소기업은 경공업과 서비스산업 분야를 담당하는 역할분담이 확립되어서 중소기업 발전의 기틀을 마련하지 않으면 우리 경제의 앞날이 결코 밝지 않다고 단언할 수 있다.”<sup>6)</sup>

3) 김대중, 『김대중의 21세기 시민경제이야기』, 도서출판 산하, 1997, pp. 43-44.

4) 같은 책, pp. 44-45.

5) 같은 책, pp. 138-139.

민주적 시장경제론은 그의 집권 후 더욱 분명하고도 세련화되어 나타난다. 대통령 자문 정책 기획위원회에서 작성한 6대 국정개혁지표의 하나이자 사실상 그 핵심 이념인 「민주적 시장경제 완성 : 관치경제에서 시장경제로」가 그것이다. 현 한국 사회의 경제위기가 관치경제와 재벌들의 문어발식 사업확장에서 비롯되었으며, 이의 해결을 위해서는 “시장친화적 구조조정에 의해 자유경쟁적 시장질서를 확립하고, 다른 한 축으로는 공정과 형평을 저해한 시장실패와 정부실패 모두를 교정하기 위해 민주주의 가치를 추구”해야 한다는 주장은 앞서의 논리와 동일하다. 그러나 정책기획위는 일정 부분 정부개입의 필요성을 강조하고 있다.

“따라서 6대 국정지표의 하나로서 민주적 시장경제는 자유방임적 시장경제가 아니라, 공정하고 경쟁적인 시장 구축을 위한 정부의 개입을 허용하는 시장경제를 뜻한다. ... 고전적 시장경제 개념이 가격조절기능을 중심으로 움직이는 순수 자본주의적 경쟁시장이라고 할 때 시장실패는 항상적으로 존재할 수밖에 없으며, 바로 이런 이유로 정부의 적절한 개입은 불가피하다. 하지만 정부의 개입에 의한 조정 역시 실패할 가능성이 상존하고 있다.”<sup>6)</sup>

그러나 공정하고 경쟁적인 시장 구축을 위해 정부 개입이 필요하다는 것을 인정한다는 점에서 민주적 시장경제를 고전적 자유방임주의와 차별화 하려 하지만 수긍하기 어렵다. 왜냐하면, 아담 스미스의 자유방임주의도 공정한 생산활동을 저해하는 불법행위를 차단하는 정부의 활동은 인정했고(야경국가), 20세기 후반의 자유방임주의자인 밀튼 프리드먼도 공정한 자본주의 경제 게임이 이루어지기 위한 정부의 역할을 인정하였기 때문이다. 말하자면 단순히 정부개입의 인정 여부만으로 민주적 시장경제와 자유방임주의는 구분되지 않는다는 것이다.

현재 우리 나라의 사회과학계에서는 이 민주적 시장경제란 개념을 대처의 신자유주의 노선과 거의 동일시하고 있다. 새 정부가 시장에 대한 정부 규제를 가급적 축소하고 시장경제를 중시한다는 점과 개발독재를 이끈 케인즈주의자들이 대거 물러나고 김 대통령의 경제 브레인으로 신자유주의자들이 포진한 데서 그 근거를 찾고 있다. 그러나 엄밀히 말해서 대처리즘과 민주적 시장경제론은 좀 다르다.

필자가 보기에 대처리즘<sup>7)</sup>은 전혀 새로운 이념이 아니라 아담 스미스의 자유방임주의의 20세

6) 같은 책, p. 142.

7) 대통령자문정책기획위원회, 『제2건국의 비전과 전략』, 1998. 8., pp. 23-24.

8) 사실 대처의 집권은 자신과 보수당의 인기보다는 노동자들이 노동당에 실망하여 등을 돌림으로써 얻어진 반사이익의 결과였다. 1974년 노동당은 국제수지 적자와 심한 인플레이 하에서도 임금 인상과 복지 확대를 약속(이른바 사회계약)함으로써 집권에 성공하였으나 인플레이와 실업이 만성화(스테그플레이션)됨에 따라 이런 약속은 이행되기 어려웠다. 결국 노동자들의 불만은 1978-1979년의 연이은 대규모 파업 즉, '불탄의

기발적 변용일 따름이다. 대처리즘의 핵심은 A. Gamble이 쓴 『자유경제와 강한 국가』<sup>9)</sup>라는 책의 제목에 가장 잘 압축되어 있다. 「자유경제」란 민영화<sup>10)</sup>를 근간으로 한 경제적 자유화 조치를 의미한다. 그리고 「강한 국가」란 노조를 통제하고, 법과 질서를 유지하며, 국가보다는 전통적 가족을 중시하는 사회복지정책을 펼치기 위해서는 국가의 강한 힘이 필요하다는 것을 뜻한다. 대처의 이런 신자유주의는 보수당의 전통적 노선인 토리적 온정주의(paternalistic Toryism)<sup>11)</sup>로부터의 완전 이탈인 동시에 영국식 코포라티즘의 해체를 의미하였다.<sup>12)</sup>

민영화나 시장에 대한 규제 철폐나 하는 경제적 자유화 조치는 양자간 즉, 대처리즘과 민주적 시장경제론간에 차이를 발견하기 어렵다. 그러나 강한 국가의 개념에 와서는 상당한 차이점을 보이고 있다. 대처는 영국 경제의 경쟁력 약화의 주범으로 강력한 노조를 지목하였다. 노조가 강한 힘을 바탕으로 고임금과 고복지를 관찰시킴으로써 영국 경제가 국제경쟁력을 잃었다고 보았던 것이다. 그리고 노조의 고임금 고복지 관찰 메카니즘은 바로 코포라티즘 체제에 있다고 보아 국가 권력의 강화를 통해 코포라티즘의 무력화를 기하였다. 그러나 주지하듯이 김대중 정부는 출범 후 곧바로 가장 시급한 과제인 노동자 정리해고(지배층의 입장에서는 노동시장의 유연화)의 관철을 위해 노조의 반대를 누르고 노사정위원회를 조직하였다. 노동계 및 기업계의 대표 그리고 정부가 참여한 노사정위는 유사 코포라티즘인 것이다. 유사란 단서를 단 이유는 코포라티즘이 구축되기 위해서는 노동자 계급의 힘이 강해져 자본가 계급을 위협할 정도가 되어야

겨울(the winter of discontent)로 분출되어 노동당을 패배시켰던 것이다.

- 9) A. Gamble, *The Free Economy and the Strong State : The Politics of Thatcherism*, 2nd ed., Macmillan, 1994.
- 10) 대처 정부의 정책 가장 중요한 것은 민영화이다. 대처의 민영화 정책은 3단계를 거쳤다. 첫째, 대처는 집권하자마자 지방정부에게 시영 임대주택을 세입자들에게 할인가격으로 매각토록 압박을 가했다. 동시에 노조의 세력을 약화시키기 위해 공공부문의 일거리(예컨대, 보건서비스와 지방정부 안에서 이루어지는 세탁, 조리, 건물 보수, 운전 등)를 경쟁 의지가 있는 민간 계약자의 손에 넘겼다. 둘째, 전화, 가스, 전기, 수도 등 주요 공공재(public utilities)를 매각하였다. 그 결과 해당 요금의 인상이 불가피하였다. 셋째, 정부의 민영화 의지가 더욱 확대되어 보건과 교육 부문에 본인부담제를 도입하려 했다. 그러나 이런 방침은 실천에 옮겨지지 못했으며, 그 대신 공공부문에 정부가 재정을 부담하는 준자치적인 기구들(semi-autonomous publicly funded units)이 활성화되었다. 예컨대, 지역사회보호사업(community care)의 주도권을 장악하게 된 준자치 기구가 그것인데, 공적인 계약하에 민간이 운영하는 요보호 시설과 거택보호 기관을 지원하는 것이 주된 임무였다. 그리고 모든 보호서비스에서 서비스 '이용자'(purchasers)는 서비스 '공급자'(providers)와 계약을 맺도록 권장되었다. 서비스 공급자란 공공기관, 민간 비영리 단체 또는 민간 영리 단체를 말한다. M. Hill, *The Welfare State in Britain : A Political History since 1945*, Aldershot : Edward Elgar, 1993, p. 130.
- 11) 토리적 온정주의는 19세기말 디즈레일리의 노선에서 시작되었다고 볼 수 있는데, 그 핵심은 토리당의 입지 강화와 반대 세력에 대한 견제를 위해 노동자 계급과 연대하는 것이었다. 그리하여 토리당이 노동일 단축, 사회보장의 도입 및 확대 등 친노동자적인 정책을 수용하였던 것이다.
- 12) 김인춘, 「영국의 경험 : 양당제와 자유주의의 사회화」, 『계간 사상』, 1994년 봄호, pp. 193-195.

하나 우리 나라는 전혀 그렇지 않기 때문이다. 여하튼 대처는 코포라티즘의 해체를 위해 강한 국가의 힘을 이용했던 반면에 김대중은 코포라티즘의 구축을 위해 강한 국가의 힘을 유지하려 한다는 점에서 양자는 결정적으로 다르다.

한편, 김 대통령 측근들이 생각하는 민주적 시장경제론은 2차 대전 후 서독이 국가의 경제에의 개입을 대폭 축소하기 위해 채택한 이른바 사회적 시장경제(sozial Marktwirtschaft)를 연상시킨다. 여기서 사회적이라 함은 시장경제 내에서의 독점기업의 횡포 등 경제적 왜곡현상을 완화한다는 것을 의미한다. 그러면서 국가개입은 최소한으로 제한되었다. 그 이유는 두 번에 걸친 전쟁에 대한 책임감과 나치즘에 대한 강한 거부감 때문이었다.<sup>13)</sup>

사회적 시장경제 이념은 1949년 기민당의 뒤셀도로프 강령에서 채택된 후 1950년대 서독 경제정책의 기초가 되었다. 그 핵심은 시장의 자유 원칙과 사회적 형평 원칙의 결합에 있다. 경제는 시장에서의 수요와 공급의 운동에 의해 운용되어야 하고, 임금 역시 시장을 통해 결정되어야 하며, 국가는 시장의 효율성이 저하될 때만 개입한다는 것이다. 대체로 50년대와 60년대 초반까지 서독 경제는 사회적 시장경제 이념에 따라 급속한 경제회복을 달성했다고 평가되고 있는 것 같다.<sup>14)</sup>

앞서 말했듯이 김대중 정부는 IMF 사태 초래의 주범으로 한국식 독점대기업인 재벌을 꼽고 좋게 말해서 재벌의 경쟁력 강화 실질적으로는 재벌의 약화(재벌 해체는 결코 아님.)를 기도하고 있는데, 이런 정책은 서독의 사회적 시장경제와 맥을 같이 하고 있는 것이다. 이렇듯, 시장의 조절능력을 신봉하고 독점기업의 횡포를 저지하려 한다는 점에서 사회적 시장경제와 민주적 시장경제는 서로 매우 닮아있다.

다른 한편, 김대중 정부가 박정희 식의 개발독재를 청산하고 민주주의와 시장경제의 병행 발전을 천명한 점과 독점대기업보다는 중소기업을 중시하는 입장은 국가독점주의의 전형으로 꼽히는 루즈벨트의 뉴딜정책이 제2차 뉴딜에 와서는 친독점 정책에서 자유시장경제주의로 방향을

13) 독일 국민들이 사회주의적 국가경제계획을 찬성하지 않는다는 사실은 전후 첫 선거에서 확인되었다. 공산당과 사민당(SPD)이 차지한 의석 수는 36.5%에 불과했던 것이다. 기민당(CDU), 기사당(CSU), 자민당(FDR) 등 부르주아 정당들이 합작한 연립정부는 시민사회에의 국가개입을 최소화하는 자유주의적 경제정책을 표방하였다. 반면에 사민당은 베버리지식의 복지국가주의를 천명하였다. P. Baldwin, *The Politics of Social Solidarity : Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1990, p. 201.

14) 김호기, 「자본주의와 복지국가의 변증법 : 독일의 경험」, 『계간 사상』, 1994년 봄호, pp. 118-119. 그러나 국가개입을 완화하고 중앙정부의 권한을 다소 축소한 것은 일시적이었을 뿐이다. 1966년 대연정으로 수상이 된 키싱어(K. Kiesinger)가 케인즈주의를 도입함으로써 국가의 개입은 더욱 확대되었다. 즉, 정부가 경제에 직접 개입하여 경제력 집중의 시정, 부의 재분배, 시장경제의 활성화 등 경제적 민주화를 지향하였고, 유럽의 사회민주주의 정부와 흡사한 사회복지정책을 도입하였다. J. Alber, "Germany," in P. Flora(ed.), *Growth to Limits*, Vol. 2, Berlin : Walter de Gruyter, 1986, p. 13.

전환했던 상황과 흡사한 면이 있다.<sup>15)</sup>

당시 제1차 뉴딜에도 불구하고 미국경제는 여전히 침체되어 있었고, 게다가 국가산업부흥법(NIRA)에 대한 대법원의 위헌 판결로 뉴딜을 뿌리부터 흔들리고 있었다. 루즈벨트는 그 돌파구를 자유주의 신봉자들인 브랜다이스-프랑크퍼터 그룹(the Brandeis-Frankfurter group)<sup>16)</sup>의 조언에 따라 기존의 케인즈주의 편향을 벗어나 자유주의를 대폭 수용하는 데서 찾았다. 그의 정책 전환은 1935년 6월 새로운 조세법의 제정을 위해 그가 의회에 보낸 교서의 내용 중 다음과 같은 말에 잘 나타나 있다. "...중소기업 없이는 우리의 경쟁적 경제사회는 끝이 납니다. 규모는 독점을 낳습니다." 이로써 「집중과 통제」라는 뉴딜의 신념은 포기되고 신국가주의와 신자유주의가 절충된 새로운 국면으로 진입하였다.<sup>17)</sup> 이는 곧 NIRA 위헌 판결을 계기로, 정부의 산업정책이 경기회복과 사회개혁을 동시에 추구한 신국가주의적 정책에서 반독점과 노동자보호를 지향한 개혁정책을 도모하는 방향으로 전환하였음을 의미하였다.<sup>18)</sup>

15) 원석조, 「1935년 미국 사회보장법에 대한 정부와 노자의 입장」, 『사회복지정책』, 제5집, 1997, pp. 226-227.

16) 브랜다이스(Louis D. Brandeis) 대법관보와 하버드 대학의 프랑크퍼터(Felix Frankfurter) 교수 등 윌슨(Wilson)의 신자유주의(New Freedom)를 신봉하는 그룹을 말한다. 이들은 자본의 집중 즉, 독점화의 불가피성을 거부하였고, 중앙계획의 관념을 불신하였으며, 통제가 아닌 경쟁을 위한 정책을 지지하였다. J. M. Blum et al., *The National Experience : A History of the United States since 1865*, N.Y. : Harcourt, Brace & World, 1968, p. 681.

1934년 11월 선거의 승리와 그 급진적 성격(1934년 중간선거에서 민주당은 상원의 45석, 하원의 219석을 얻어 상하원 모두에서 압도적인 다수당이 되었다.)에도 불구하고, 루즈벨트는 모든 이해관계의 결집과 협력을 기대하였다. 사업가와 보수적 언론이 그를 거부했음에도 불구하고 그는 사업가의 지지를 고대하였다. 그는 개혁 조치보다는 새로운 투자를 원했다. 그것은 다음 선거 캠페인에서 경제 회복의 근거로 활용될 것이기 때문이었다. 그러나 루즈벨트는 기업가들의 행동 때문에 모든 계급의 동맹 가능성에 회의를 갖게 되었다. 즉, 1935년 5월, 미국 상공회의소(the US Chamber of Commerce)는 루즈벨트에게 결별을 선언하고 뉴딜을 반대하고 나섰던 것이다. 이에 타격을 입은 루즈벨트는 기업인들만 있는 게 아니고 노인이나 실업자도 있다고 응수하였다. 그의 측근들은 단안을 내릴 때가 되었다고 촉구하였다. 브랜다이스는 반독점주의자였다. 그는 대기업이 경제적으로 비효율적일 뿐만 아니라 사회적으로 위험하다고 생각했다. 루즈벨트도 작은 단위 그리고 보다 경쟁적인 사회(단 규제된 경쟁 사회로)로 돌아갈 때가 되었다고 생각했다. W. Leuchtenburg, W., *Franklin D. Roosevelt and the New Deal 1932-1940*, N. Y. : Harper & Row, 1963, pp. 146-148.

17) Blum et al., *op. cit.*, p. 691.

18) 예컨대, 구호사업이 실업자 구제와 부조금 지급 중심에서 실업자 취로대책 중심으로 전환하였고, 1935년 공익사업규제법을 제정하면서 공익사업에 트러스트 형태의 기업조직을 제한하였으며, 1936년에는 법인기업의 유보이윤에도 과세하였다. 이는 저축성향이 높은 기업과 고액소득자의 소득을 재분배하고자 한 반독점적 정책이었다. 그러나 루즈벨트 정부 자체가 결코 반독점적이지 않았기 때문에 철저한 반독점 정책이 시행될 수는 없었다.

### Ⅲ. 생산적 복지

역대 대통령 중에서 김대중 현 대통령만큼 사회복지에 대한 분명한 철학을 가진 사람은 없을 것이다. 제15대 대통령 선거가 있었던 해인 1997년 3월에 출판된 그의 저서 『김대중의 21세기 시민경제이야기』는 사실상 김대중 대통령 후보의 철학과 공약을 총 정리해 놓은 것이라고 볼 수 있는데, 이 책에 요즘 새 정부에서 추진되고 있는 각종 정책이나 새 정부 출범 이후 논의되고 있는 쟁점들이 망라되어 있다. 여기에 보면 한 장을 할애하여 사회복지에 관한 그의 입장을 비교적 자세하게 입장을 밝히고 있다. 장의 제목은 “자립을 도와주는 생산적 복지”인데, 바로 이 생산적 복지라는 개념이 새 정부 사회복지정책의 기본 방향이 되고 있는 것이다.

생산적 복지 개념은 그후 제15대 대통령직 인수위원회에서 작성한 백대 과제 선정 작업에서도 그대로 계승되어 「국민의 정부」의 국정철학과 기본이념의 하나로 승화되었으며, 대통령자문 정책기획위원회에서 만든 「제2건국의 비전과 전략」의 한 부분이 되고, 정부에서 작성한 이른바 DJnomics의 일부분이 되었다. 또한 보건복지부의 가장 기본적인 정책방향으로 굳어졌다.

원래 김대중 대통령이 강조한 생산적 복지는 사회복지의 자활 기능을 강조한 개념이었다. 다음 문장이 이를 잘 나타내고 있다.

“도움은 수혜자들의 자립과 자율을 복돋우는 것이어야 한다. 일방적으로 지원을 해서 영영 빈곤의 늪에서 벗어나지 못하게 하는 형태는 바람직하지 못하다. 그러므로 자활을 돕는 것이 가장 큰 복지이다. 자활능력이 있는 사람들에게는 자립을 지원하여 자립과 근면을 부추기고 자활능력이 없는 계층은 사회적 구호에 의해 보호해야 한다. 근로능력과 의욕이 있는 노인, 장애인, 독신여성에 대해서는 기술훈련, 직장시설 개선, 고용 인센티브 제공 등을 통해 일할 기회를 확대해 주어서 경제발전과 연결되는 생산적 복지를 추구해야 한다.”<sup>19)</sup>

이는 그가 대통령으로 취임한 후 처음으로 보건복지부 업무보고를 받는 자리에서 당부한 말에서 다시 한번 확인되었다. 그때 김 대통령은 취약계층의 복지증진을 강조하며, “(1) 정신적으로 건강하고 보람을 느끼도록 하는 것이 진정한 복지이다. (2) 생활보호대상자, 장애인, 노인에게는 생활자금을 지원하는 것도 중요하지만 보다 중요한 것은 보람있게 일할 수 있는 일자리를 제공하는 것이다. (3) 장애인들에게 기술훈련을 시켜 직장을 알선하고 장애종류에 알맞는 작업장을 설치하여 장애인들이 삶의 보람을 느끼며 국가에 기여할 수 있도록 하고 장애인 편의시설 설치도 관심을 가지고 추진할 것. (4) 노인들에게도 수공예품 제작 등 일거리를 알선해 주도록 할 것” 등을 지시했는데,<sup>20)</sup> 그의 평소 지론인 생산적 복지의 내용이 잘 드러나 있다.

19) 김대중, 『김대중의 21세기 시민경제 이야기』, 산하, 1997, pp. 202-203.



그런데, 사회복지의 자활 기능을 강조한 생산적 복지의 개념이 김대중 정부 성립 이후 그의 측근 이론가들에 의해 좀 다른 의미로 사용되고 있다. 예컨대, 인수위 국정지표심의회의가 「국민의 정부」의 국정철학과 기본이념의 하나로 제시한 생산적 복지란 다음과 같다.

“일반적으로 1) 노동력 공급의 안정화, 2) 경제순환과 경제질서의 안정화, 3) 경제적 구조 조정의 촉진과 보장이라는 세 가지 경제적 효과를 겨냥한다. 따라서 생산적 복지정책은 복지수혜자들이 생산적 활동을 통해 자립적 직업활동으로 복귀하는 데 초점을 맞추는 한편, 인도적 연대의 관점에서 시행되는 ‘구호적’ 복지는 자활능력의 복원이 불가능한 사람들에게만 한정하고 그 규모와 방법도 시장수용의 확대를 통해 경제순환의 안정과 연결시킨다. 따라서 복지시정의 최종적 목표는 사회적 생산에 기여하여 장기적으로 사회보장에 대한 수요를 상대적으로 감소시키는 데 있다.”<sup>21)</sup>

상기 표현을 보면, 사회복지를 경제 또는 시장경제에 예측시키려는 의도가 보인다. 이런 점은 대통령 자문 정책기획위원회에서 규정한 다음과 같은 생산적 복지 개념에서 더욱 분명해진다.

“미래의 복지체제는 경향적으로 ‘생산을 저해하는’ 방향으로 왜곡된 과거 서구 복지국가 모델을 따를 수 없다. 21세기 복지체제는 ‘생산적’이어야 한다. 생산적 복지를 위해서는 다음 네 가지 원칙이 지켜져야 한다. 첫째, 정책복지의 증가 속도가 경제성장의 속도를 앞질러서는 안 된다. 둘째, 정책복지의 시장의 역동성을 제약해서는 안 된다. 셋째, 정책복지의 강제는 생산으로 복귀할 수 있는 취약집단의 자활노력에 대한 지원에 주어져야 한다. 즉, 정책복지는 일차적으로 노동력 공급상의 결손을 메꾸어 원활한 생산체계를 지탱해주어야 한다. 넷째, 자활능력이 없는 취약집단에게는 인도적 구호의 차원에서 따뜻한 복지혜택이 주어여야 한다. ... ‘국민복지’의 대원칙은 시장복지가 기본이고 정책복지는 시장복지를 보완하는 것이다. ‘시장복지’는 최하층집단도 고급 재화를 향유할 수 있을 만큼 최저가격으로 최고 품질의 소비재를 공급함으로써 조성되는 보편적 소비자복지를 가리킨다. 시장의 역동성을 제약하지 않는 정책복지는 ‘시장복지’에 의해 채워지지 않는 공백을 메꿔 전국민이 공생공영하는 ‘국민복지’를 완성한다.”<sup>22)</sup>

이쯤 되면, 생산적 복지란 그 동안 우리가 신물나게 들어왔던 「선성장 후분배론」과 다를 바가 없다. 그보다 필자가 보기에 이런 식의 생산적 복지 개념은 요즘 유행하는 신자유주의 그 자체가 아닌가 싶다. 선성장 후분배론은 사회복지의 기능적 필요성만큼은 인정한 케인즈주의에 입각해 있었다. 반면에 신자유주의는 사회복지의 확대가 경제성장의 가장 큰 장애물이었다고

20) 대한민국정부, 「국민의 정부 : 난국 극복을 위한 새 정부의 국정과제」, 1998. 5.

21) 제15대 대통령직 인수위원회 국정지표심의회의, 「국민의 정부 국정철학과 기본이념」, 1998. 2.

22) 대통령자문 정책기획위원회, 앞의 책, pp. 52-53.

보는 반복지주의(anti-welfare perspective) 또는 한국판 대처리즘이다. 현재 김대중 대통령 주변에는 신자유주의 경제학자들이 포진해 있으며, 김 대통령 자신이 철저한 자유주의자이다. 앞으로 김대중 정부 하에서 사회복지가 어떤 취급을 받을 지 심히 우려되는 대목이 아닐 수 없다.

한편, 재경원과 KDI가 작성한 DInomics에 의하면, “정의롭고 생산적인 복지공동체의 구축”이란 장 제목 하에 사회보험의 내실화, 복지서비스의 다양화, 빈곤층의 주거안정 등 기존의 사회복지정책들을 나열한 채 기본 목표로서 “생산적 복지제도의 구축”이란 용어를 사용하고 있다. 그러면서 다음과 같이 기존 정책의 자활적 요소를 약간 강조하고 있을 뿐인데, 이전 정부의 사회복지정책과 사실상 다른 점이 없다.

“... 생활보호대상자를 집단시설에 수용하여 보호하는 정책은 많은 비용이 소요되므로 재가(在家) 보호사업을 확충할 것이다. 그리고 취약계층이 사회에 용이하게 복귀할 수 있도록 직업재활프로그램 등을 강화할 계획이다.”<sup>23)</sup>

보건복지부의 입장도 이와 맥을 같이 하고 있다. 즉, 올해 보건복지부의 대통령 보고사항을 보면, 저소득 실업자에 대한 대책과 의료보험의 통합 대책을 제외하고는 기존의 보건복지부 정책들이 나열되어 있을 뿐이다.<sup>24)</sup> 실업자 대책은 IMF 때문이고, 의료보험 통합은 국민회의의 주요 공약 사항이었다. 말하자면, 생산적 복지란 이념에 맞는 새로운 정책들이 없다는 것이다. 그저 국민의 정부 시대 보건복지정책의 기본 목표로 “구조적 보건복지정책에서 생산적 보건복지정책으로”라는 슬로건이 제시되어 있는 정도이다.

사실 지금까지 보건사회부 이후 보건복지부에 이르기까지 역대 정부는 유독 사회복지 특히 공적부조의 자활 측면을 강조해 왔기 때문에 새삼스럽게 생산적 복지란 말을 강조할 필요가 없었을 것이다.

다른 한편, 최근 「뉴스플러스」지는 DInomics에 대해 논평하면서 DJ경제론이 ‘대중경제’에서 ‘시장주의’로 변했음을 지적한 바 있다. 즉, 대중경제론을 주창하던 김대중 대통령이 대권 도전을 마지막으로 준비하면서 ‘민주적 시장경제론’을 들고 나왔는데, 강조점이 참여와 민주주의로부터 서서히 경쟁과 시장주의로 옮겨가고 있다는 것이다. 그러면서 「반체제인사 김대중」과 「대통령 김대중」의 차이가 아닌가 하고 반문하고 있다.<sup>25)</sup>

이런 변화는 사회복지에 대한 입장에서도 유사하게 나타난다. 1985년에 출판된 『대중경제론』

23) 대한민국 정부, 『DInomics : 국민과 함께 내일을 연다』 「국민의 정부」 경제 청사진, 1998, p. 316.

24) 「국민의 정부 : 난국 극복을 위한 새 정부의 국정과제」, 1998. 5.

25) 「뉴스플러스」, 1998. 9. 10., pp. 30-31.

의 증보판인 『대중참여경제론』(1997년 3월 출판)과 전술한 『김대중의 21세기 시민경제이야기』는 같은 시점에 출판되었다. 그러나 사회복지에 관한 내용은 상당한 차이가 있다. 즉, 5공 때인 80년대 중반에 집필한 대중경제론에서는 우리 나라 사회복지의 후진성이 강조되어 있다. 다음과 같은 표현이 그것이다.

“정부 예산 중 사회보장 예산의 비중은 지난 20년 동안 5% 안팎에 머물러왔다. 이 비율은 사회보장 예산이 정부 예산의 50% 정도 차지하고 있는 서구 복지국가에 비해 현저히 낮은 수준임은 물론, 우리 나라와 비슷한 여건에 있는 개발도상국들 평균의 35% 수준에 불과한 실정이다. ... 우리 나라 사회보장 지출은 국제수준에 비취 보더라도 적정수준에 크게 미달하고 있으므로 사회보장제도를 확충하는 것이 우선적 정책과제이다. 사회보장정책의 기본방향은 소극적인 단순한 소득재분배정책이 아니라 그 원인을 제거하고 발생을 예방하는 적극적 복지정책이어야 한다.”<sup>26)</sup>

그러나 전술한 대로 『김대중의 21세기 시민경제이야기』에서는 분배 문제보다는 이른바 민주적 시장경제라 하여 시장과 경쟁이 복지보다 훨씬 강조되어 있으며, 한국 사회복지의 후진성보다는 사회복지의 자활적, 생산적 기능이 강조되어 있다.

한편, 생산적 복지 이념은 요보호대상자들의 자활 즉, 노동능력 회복을 중시하는 동시에 그들에 대한 최소한의 국가보호를 인정(인도적 관점)하고 있는데, 이는 근대 초기의 중상주의(mercantilism)를 연상시킨다. 중상주의자들은 노동능력이 있는 자들에게 일자리를 주어 일을 하게 하는 것이 국력의 신장이라 여겼고, 임금을 주되 최저생계비 정도만 주어야 노동자들이 나태해지지 않는다고 생각했다. 이런 관념과 생산적 복지 이념은 흡사한 면이 적지 않다.

여하튼, 야에 있을 때 서민 대중들의 표를 의식해 그들을 위한 복지의 확충을 약속했다가 집권 후 국가 경영의 책임을 맡아 기득권과 씨름해야 하는 지금 복지보다는 시장을 더 중시할 수밖에 없다는 데 대해 이해가 안가는 바가 아니다. 그러나 경제는 경제고 복지는 복지다. 경제가 어렵다고 국방을 안 할 수 없듯이, 경제가 어렵다고 복지를 희생시킬 수는 없는 것이다. 경제정책의 실패로 실업자가 양산되고 시민들의 생활이 어려워지는 지금 국민들의 사회복지 수요는 오히려 증가하고 있다. 사회복지의 필요성이 더 커지고 있다는 말이다. 우리는 언제까지 복지의 경제에의 예측을 지켜보아야 하는가?

그러면서도, 김 대통령은 자신이 평생을 박해받은 정치인으로 지내왔고, 또 장애인이라 그런지는 몰라도 전직 대통령과는 확연히 다를 정도로 소외계층에 대한 각별한 관심은 표명하고 있

26) 김대중, 『대중참여경제론』, 산하, 1997, pp. 298-299.

다. 앞서의 보건복지부 당부사항 중 다음과 같은 언급에서 이를 알 수 있다.

“○ 국민건강을 돌보고 소외계층에 최소한의 생존권을 보장해 주는 보건복지부의 업무는 밖으로 잘 드러나지 않지만 잘하면 사회안정에 기여하는 보람되고 중요한 일임.

○ 국민의 복지문제를 해결함에 있어서는 우리 민족의 기본정서를 인식할 필요가 있음.

○ 한국사람의 특성(한·멋·신명) 중 한(恨)은 원한이 아니고 사람답게 살자는 것임. 한이 안 풀리면 사회불안과 저항이 생기게 됨. 따라서 나라가 소외계층을 버리지 않고 보람을 갖고 사람답게 살 수 있도록 배려해야 할 것임.”<sup>27)</sup>

#### IV. 복지 다원주의

김대중 대통령의 사회복지 철학 중 또 다른 하나는 복지 다원주의(welfare pluralism)이다. 복지 다원주의란 사회복지의 주체를 중앙정부에서 지방정부, 종교단체, 사회단체 등으로 확대하는 것으로 중앙과 지방, 공공부문과 민간부문이 사회복지에 대해 공동 책임을 지는 것을 의미한다. 이는 대중경제론에 언급된 다음과 같은 표현으로 알 수 있다.

“각종 복지제도를 확충하는 과정에서 종교단체 및 각종 사회단체의 참여를 유도해야 한다. 지방에 따라 지역 실정에 맞는 사회복지를 정착할 수 있도록 지방자치단체의 자율권을 강화하여 중앙정부의 일방적이고 강제적인 운영을 탈피해야 한다.”<sup>28)</sup>

“복지정책의 기본방향은 어느 수준까지는 복지재정의 확대가 필연적이겠지만 장기적으로는 사회보장에 대한 수요 자체를 감소시키는 것이다. 구체적 대안으로는 완전고용 등의 경제정책을 통해 복지에 대한 개인 책임의 강화와 함께 보편주의적 사회보장제도를 완비할 뿐만 아니라 노인부양 등 우리 전통가치를 최대한 살리고 민간부문과 공공부문의 적절한 역할분담을 기초로 하는 복지추진 주체를 다원화하는 것이다.”<sup>29)</sup>

특히, 김대중 대통령은 종교계의 복지참여 활성화를 바라고 있다. 전술한 보건복지부 업무보고 자리에서 김 대통령은 다음과 같이 당부하였다.

“○ 우리는 6·25 이후 가장 어려운 여건에 처해 있음. 이런 문제를 해결하는 데 큰 자산이 종교계임.

27) 「국민의 정부 : 난국 극복을 위한 새 정부의 국정과제」, 1998. 5.

28) 김대중, 앞의 책, p. 203.

29) 같은 책, p. 189.

- 종교의 본질이 정신적·현실적으로 고통받고 소외 받는 사람을 도와주는 것이며 이때야말로 종교계가 큰 일을 할 때임.
- 종교별로 복지분야를 나누어서 할 수도 있고, 종교계에서 아이디어를 내서 할 수도 있음. 장관이 정책적 입장에서 종교계 지도자와 논의해서 추진할 것.<sup>30)</sup>

그러나 사회복지의 주체를 다변화하는 것은 자칫 정부의 사회복지 책임 회피로 연결될 가능성이 크다. 영국의 대처 정부가 이른바 지역사회보호(community care)라 하여 고령자, 장애인 등 요보호대상자를 위한 사회복지 시설을 민영화하고, 또 시설보다는 가정에서 보호하는 방향으로 유도한 바 있는데, 가정 보호의 장점보다는 그런 정책에 내재된 정부의 책임 회피가 더 비난받았던 예가 있어 더욱 그러하다.

## V. 맺으며

신자유주의는 19세기초의 자유방임주의에 뿌리를 두고 있다. 우리는 당시 맬서스, 스펜서 등 유력한 자유주의자들이 유일한 사회복지정책이었던 빈민법이 자원을 낭비하고 노동자들의 근면심을 약화시킨다하여 그의 폐지를 주장할 정도로 반복지적 입장을 취했다는 사실을 잘 기억하고 있다. 그리고 김대중 정부의 신자유주의는 복지수급자의 권리나 욕구보다는 복지에 투입되는 자금의 생산성만을 중시한다. 그리고 복지 다원주의라 하여 정부의 책임을 교묘히 분산시키려 하고 있다. 사회복지학계로서는 참으로 수용하기 곤란한 이념임에 틀림없다.

사실 신자유주의는 김대중 정부 출범 후 갑자기 등장한 것은 아니다. 경제 호황기였던 김영삼 정부 시절 한 일간지의 “경계할 자유주의”라는 제목의 논설을 통해서 이미 일부 인텔리층에서는 신자유주의적 경향을 우려하고 있었다는 사실을 확인할 수 있다.

“신자유주의가 1980년대 이래, 특히 공산권의 몰락이래 전세계적인 추세인 것은 사실이다. 하지만 우리가 잊지 말아야 할 것은 선진국에서의 신자유주의는 케인즈주의적 복지국가가 위기를 맞으면서 등장한 이념이라는 점이다. 2차대전 후에 정착한 케인즈주의적 복지국가는 폐쇄된 국민경제안에서 주로 사회적 임금 지불과 사회보장 지출과 같은 총수요관리를 통해 완전고용을 달성하고 대량소비를 촉진함으로써 자본의 지속적 축적과 노동력의 재생산을 담보해 왔다.

한동안 이상으로 보였던 복지국가는 그러나 국가의 재정적자와 노동공급의 경직성으로 인해 위기를 맞게 되었고 세계화로 대표되는 새로운 국제 경제환경에 유연하게 대응할 수 없었

30) 「국민의 정부 : 난국 극복을 위한 새 정부의 국정과제」, 1998. 5.

다. 서구의 신자유주의는 국가 역할이 지나치게 비대한 데 대한 반작용이다.

하지만 우리 나라의 사정은 판이하다. 그 동안 사회복지 분야에 대한 투자가 턱없이 부족했던 상태에서 국가 역할의 일괄적인 축소는 사회적으로 결코 바람직하지 않다. 과거에는 대가족이 국가를 대신하여 상당한 정도의 사회보장을 제공했기 때문에 국가가 뒷전에 물러나 있어도 무방했을지 모르지만 이제는 급격한 핵가족화로 더 이상 가족 제공의 복지를 기대하기 어렵게 되었다.

우리의 경쟁상대국들이 경쟁과 효율을 강조하는 신자유주의로 전환한다면 우리도 여쩔 수 없이 이 추세에 부응해야 한다. 그럼에도 불구하고 복지국가 단계를 거치지 않은 우리로서는 사회복지 분야에서 국가의 역할이 어느 정도는 지금보다 확대될 필요가 있다.

아울러 환경 등과 같이 시장에 의존해서만은 해결하기 어려운 새로운 문제에 대해서도 국가의 역할이 증대되어야 한다. 신자유주의가 요구하는 탈규제가 아니라 새로운 형태의 규제가 필요하다. 우리에게는 '더 큰 시장'만이 아니라 부문에 따라서는 '더 큰 국가'도 요구된다.<sup>31)</sup>

상기 논설은 우리 나라 사회복지학계의 입장을 고스란히 대변해주고 있는 것 같다. 특히 서구와 달리 복지수준이 미약한 현 시점에서 복지축소를 지향하는 신자유주의는 곤란하고, 또 사회복지 기능을 대신했던 대가족이 소멸되고 급격하게 핵가족화가 진행되는 현 시점에서 국가의 역할이 오히려 더 증대(더 큰 국가)되어야 한다는 주장이 그러하다. 그러나 상기 논설은 호황 국면에서 나왔다는 점을 상기해야 한다. 논설의 필자가 정부의 재정이 날로 악화되어가고 있는 현 시점에서 이런 관점을 유지하고 있을지는 의문이다.

앞으로 신자유주의가 더욱 기승을 부릴 것은 틀림없다. 집권자들의 이념이 신자유주의에 철저하고, IMF로 인해 복지비를 증액시키기는 구조적으로 불가능하기 때문이다. 그렇다면 우리는 속수무책으로 이를 받아들여야만 하는가? 그렇지 않다. 인텔리들의 사명이 이럴 때 새로운 대안 즉 새로운 이념을 모색하는 일일 것이다.

그런데, 필자에게는 새로운 복지이념을 제시할 수 있는 능력이 없다. 또 필자 혼자 할 일도 아닌 것 같다. 다만 새로운 복지이념을 모색할 때 주의해야 할 점에 대해서는 의견을 제시하고 싶다. 신자유주의 대응할 수 있는 이념을 찾고자 할 때 가장 손쉬운 방법이 기존의 이념에서 적합한 것을 선택하는 것이다. 이 경우 사회민주주의가 가장 먼저 떠오를 것이다. (당연한 말이지만 소련과 동구권의 공산주의가 몰락한 지금 마르크스주의가 대안이 될 수 없을 것이다.) 그러나 사회민주주의는 2차 대전 후 전세계적인 호황 국면에서 힘을 얻었고, 오일 쇼크 이후에는 신자유주의에 길을 내줬다는 점을 염두에 두어야 한다. 말하자면 사회민주주의는 국가의 경제여건이 매우 좋고, 그에 따라 정부의 재정 상황도 여유가 있을 때 득세했던 이념이었다. 또 강한

31) 「한국일보」, 1995. 8. 28. 사설.

노조가 사회민주주의 노선을 견지함으로써 가능했다. 그러나 바로 그런 이유로 경제가 후퇴하고 그에 따라 정부의 재정 상황도 악화되고 또 노조의 힘도 아울러 약해진 80년대 이후 퇴색하고 말았다. 이 말은 6.25 이후 최대 국난이라는 IMF 사태 속에 있는 우리 나라에서도 사회민주주의는 대안이 될 수 없다는 것을 의미한다. 그렇다면 신자유주의도, 사회민주주의도 아닌 제3의 길을 찾아야 하는가?

## 참 고 문 헌

- 김대중, 『김대중의 21세기 시민경제이야기』, 도서출판 산하, 1997.
- 김대중, 『대중참여경제론』, 도서출판 산하, 1997.
- 김인춘, 「영국의 경험 : 양당제와 자유주의의 사회화」, 『계간 사상』, 1994년 봄호.
- 김형식, 「IMF 사태와 한국 사회정책의 방향」, 『사회복지정책』, 제6집, 1998.
- 김호기, 「자본주의와 복지국가의 변증법 : 독일의 경험」, 『계간 사상』, 1994년 봄호.
- 대통령자문정책기획위원회, 『제2건국의 비전과 전략』, 1998. 8.
- 대한민국 정부, 『DJnomics : 국민과 함께 내일을 연다 「국민의 정부」 경제 청사진』, 1998.
- 대한민국 정부, 「국민의 정부 : 난국 극복을 위한 새 정부의 국정과제」, 1998. 5.
- 원석조, 「1935년 미국 사회보장법에 대한 정부와 노자의 입장」, 『사회복지정책』, 제5집, 1997.
- 제15대 대통령직 인수위원회 국정지표심의회, 「국민의 정부 국정철학과 기본이념」, 1998. 2.
- Alber, J., "Germany," in P. Flora(ed.), *Growth to Limits*, Vol. 2, Berlin : Walter de Gruyter, 1986.
- Baldwin, P., *The Politics of Social Solidarity : Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1990.
- Blum, J. M. et al., *The National Experience : A History of the United States since 1865*, N.Y. : Harcourt, Brace & World, 1968.
- Gamble, A., *The Free Economy and the Strong State : The Politics of Thatcherism*, 2nd ed., Macmillan, 1994.
- Hill, M., *The Welfare State in Britain : A Political History since 1945*, Aldershot : Edward Elgar, 1993.
- Leuchtenburg, W., *Franklin D. Roosevelt and the New Deal 1932-1940*, N. Y. : Harper & Row, 1963.