

사회복지 정치의 변화 : '배제의 정치'의 종언?

김 연 명(상지대)

1. 문제의 제기

98년 정권교체 이후 최근까지의 사회복지제도의 변화 내용과 그 속도는 지난 수십년간의 사회복지부문의 변화와 견줄 수 있을 정도로 급격하게 진행되고 있다. 사회보험, 공공부조, 사회복지 전달체계 등 핵심적인 제도와 정책들이 '한꺼번에 그리고 압축적으로' 쟁점화 되고 있다는 점에서 현재의 한국 사회복지의 상황은 한마디로 전대미문의 '대 변혁기'에 처해 있다고 볼 수 있다. 이러한 정책과 제도의 변화와 더불어 이론적, 실천적 의미에서 주목할 만한 현상중의 하나는 사회복지제도의 수립, 운영을 둘러싼 정치·사회세력들간의 정치적 관계의 형태, 즉 '복지 정치' *welfare politics* 형태가 이전과는 근본적으로 다른 양상을 보이고 있다는 점이다. 최근에 복지 정치의 형태가 근본적인 변화를 보이는 이유는 일차적으로 80년대 후반을 기점으로 90년대에 들어와 급성장하기 시작한 노동·시민사회가 사회복지정책 결정과정에 적극적으로 개입하면서 나타난 현상이다. 즉 90년대부터 축적되어 온 시민·노동사회의 사회적 힘이 정권 교체, IMF 구제금융, 대량실업이라는 '친 복지적 상황'과 맞물리면서 지난 수십년간 지속되어 온 한국의 복지정치의 근본적 틀을 변화시키고 있는 것이다.

사회복지의 발전과 정책결정을 둘러싼 국가·노동·이익집단 등 시민사회의 정치를 이론적으로 개념화하는 작업은 서구의 사회복지분야와 복지국가 연구에서 많이 논의되었던 분야이다 (Pierson, 1991:40-100). 국내에서는 의료보험의 정책결정과정을 연구한 글에서 이익집단론 등의 틀을 사용하여 복지제도의 내용을 결정하는 과정을 규명해 보려는 흐름이 있었으나(김영모 외,

1990;42-45) 사회복지를 둘러싼 국가와 사회 세력간의 정치의 형태와 특징을 개념화, 이론화시키려는 작업은 거의 이루어지지 않았다. 이 글에서는 기존의 한국의 복지 정치의 특징을 '배제의 정치'로 규정하고, '배제의 정치'와는 완전히 다른 양상으로 전개되고 있는 최근의 복지 정치에 대해 시론적 수준에서 개념화를 시도해 보기로 한다.

2. 한국의 복지 정치의 특징 : '배제의 정치'

한국의 사회복지제도는 서유럽과는 달리 자생적 사회복지조직의 싹이 전혀 없는 상태에서 국가가 제도의 설계, 운영, 변경에 이르기까지 모든 과정과 절차를 완벽하게 통제하는 방식을 통해 사회복지제도가 형성·유지되었다. 대부분의 사회복지관련 법률의 제안자가 정부이며, 정부의 법률안이 국회에서 거의 무수정으로 통과되는 그 동안의 법률형성 패턴이 바로 위로부터 만들어진 한국 사회복지제도의 특징을 집약적으로 보여주는 현상에 해당된다. 이러한 현상은 노동조합이나 공제조합(Friendly Society) 그리고 자선조직협회(COS) 같은 자생적 복지 조직이 먼저 생겨난 이후 이러한 조직을 토대로 국가사회복지제도를 발전시킨 서유럽의 복지제도 형성 패턴(Jones, 1991, 제4장, Beveridge, 1948)과는 매우 대조적인 것이다. 비스마르크의 3대 사회보험 입법과정과 1911년 영국의 국민보험법의 입법과정 그리고 베버리지 제안에 따라 전후 영국 복지개혁이 이루어 질 때 상당한 논란의 대상이 되었던 민간 복지조직과 국가 사회보장제도의 연계문제가(원석조,1998) 우리 나라의 복지제도 입법 과정에서는 전혀 논란거리가 되지 않은 것도 자생적 조직 없이 위로부터 제도화가 이루어진 한국의 복지제도의 특징 중의 하나이다.

한국 사회복지제도의 형성과정에서 나타난 이러한 특징은 제도의 운영과정에도 그대로 나타나는데, 이러한 현상은 국가(관료)가 정치집단(정당)과 노동자, 농민, 의료인, 시설이용자나 수혜자 등 사회복지제도와 관련된 이해집단을 복지정책 결정과 제도운영 과정에서 철저히 차단시키고, 제도의 구상, 수립, 집행 등 복지제도의 모든 과정과 절차를 관료집단이 통제하는 '배제의 정치' *politics of exclusion* 라는 용어로 개념화 할 수 있다. 배제의 정치는 정당의 배제와 이해집단의 배제라는 두 가지 차원에서 살펴 볼 필요가 있다.

1) 정당의 배제

복지국가의 형성과 발전은 정치 형태라는 관점에서 보면 좌파와 우파로 대변되는 정당정치의 산물이다. 그러나 한국의 경우는 1962년 산재보상보험법의 제정 이후 어떤 사회복지정책의 형

성과 제도 변경과정에서도 정당 정치의 압력과 흔적을 발견하기 힘들다. 거의 모든 사회복지법률이 행정부의 발의로 이루어졌으며, 행정부에서 제안한 사회복지법률 제안이 정당 정치에 의해 거부된 예도 극히 드물며, 또한 입법과정에서 법률안의 주요 골격이 훼손된 예도 없다¹⁾. 이는 사회복지 예산의 경우도 마찬가지이다. 행정부에서 발의한 사회복지예산안이 국회의 예산심의과정에서 크게 변경된 사례를 적어도 90년대 중반 이전까지 발견하기 힘들며 예산안의 대부분이 정부 원안에서 크게 바뀌지 않았다(이원희, 1990). 이처럼 한국의 사회복지제도의 형성과정에서는 국가에 의한 정당정치의 배제라는 뚜렷한 특징이 나타난다.

2) 이해관계인의 배제

배제의 정치의 두 번째 특징은 사회복지제도와 관련된 이해관계인을 정책결정과정과 제도의 운영과정에서 배제시키는 것이다. 즉 사회보험제도의 주요 이해관계자인 노동자, 사용자, 농민, 지역인, 의료인 집단, 그리고 복지서비스제도의 주요 이해관계자인 노인, 장애인 등의 집단을 정책결정과정이나 운영과정에서 배제시키는 것이다. 물론 주요 정책결정이나 제도 운영과정에 이해관계인의 참여를 보장하는 메커니즘이 전혀 없는 것은 아니나, 대부분의 경우 관료적 통제를 합리화시켜, 즉 배제의 정치를 합리화시켜주는 도구로 이용되고 있다. 예를 들어 의료보험심의위원회, 생활보호위원회, 국민연금기금운용위원회 등 각종 사회복지관련 법률에 법정 기구로 명시되어 있는 위원회제도가 그것이다. 이러한 위원회는 대부분 정부대표로 구성되어 가입자대표의 실질적 참여가 보장되지 않고, 그나마 실질적인 제도 심의기구의 역할을 전혀 하지 못하고 있다(조홍식, 1997)²⁾.

이러한 현상은 집행기구에서도 극명하게 나타나는데 대표적인 것이 사회보험관리공단의 이사회이다. 이사회는 관리공단의 최고 의사결정기구이지만 주요 임원을 행정부에서 임명하며 그나마도 이사회가 이해관계인의 참여와 통제라는 제 역할을 못하고 있는 실정이다³⁾. 이해관계인을

1) 1981년에서 1993년까지 사회복지법률의 입법 상황을 보면 행정부 제안 법률안은 총 58건 중 52건이 통과되었고, 여당발의 법률안은 40건중 11건만이 통과되었다. 야당의 경우는 2건중 하나만이 수정 통과되었다(이원희, 1994:102).

2) 대표적인 예가 국민연금법 개정 이전의 국민연금기금운용위원회이다. 의결기능이 있는 이 위원회에는 가입자대표가 참여할 수 있는 형식이 마련되었지만 회의도 열리지 않고, 대부분 서면회의로 대체되었다. 고용정책기본법에 의해 규정된 고용정책심의위원회도 95년 6월에 구성되었으나 2년 5개월이 넘도록 한번도 회의가 열리지 않았다.

3) 예를 들어 국민연금관리공단같은 97년 이사회 기록을 보면 총 7차례의 이사회중 회의를 직접 개최한 적이 한번도 없으며 모두 서면회의로 대체되었다. 근로복지공단도 97년에 단 한번의 이사회가 열렸을 따름이다.

제도의 운영과정에서 배제시키는 이러한 현상은 사회보험 관리운영기구의 대표를 가입자가 직접선거에 의해 선출하거나 혹은 가입자의 대표를 파견하는 등 실질적인 참여를 하고 있는 서구의 경험과는(Dinh,1989) 무척 대조되는 한국적인 '배제의 정치'의 표본이라 할 수 있다.

3. 새로운 복지 정치의 출현 : 세 가지 흐름

앞에서 본 것처럼 지난 수십년간의 한국 사회복지정책의 결정과정이나 복지제도의 운영과정에서 나타나는 행정부, 정당, 시민사회, 이해관계인간의 정치적 관계는 행정부가 나머지 집단을 배제시키고 제도의 수립, 집행, 운영의 전과정을 거의 완벽하게 통제해 가는 '배제의 정치'로 개념화 할 수 있다. 그러나 최근 1년 사회의 사회복지정책의 결정과정이나 제도의 변화과정을 보면 배제의 정치는 종언을 고하고 있다. 즉 80년대 이후 한국 사회에서 형식적 민주주의가 어느 정도 진행되면서 90년대에 정치적 힘을 얻어가지 시작한 노동운동과 시민운동의 성장, 그리고 대규모 자본축적으로 국가의 통제에서 상당한 자율성을 획득한 자본, 그리고 형식적 민주주의의 틀에서 목소리를 강화하기 시작한 이익집단이 정책결정과정에 제도운영과정에서의 적극적 개입을 시도하면서 더 이상 국가는 이해관계인을 배제시킬 수 없는 상황에 처하게 되었다. 또한 여야의 수평적 정권교체라는 정치적 계기를 통해 서구와 같은 뚜렷한 형태는 아니지만 사회복지부문에서도 변형된 형태의 정당정치의 가능성이 엿보이기 시작했다. 98년에 의료보험통합법안인 국민건강보험법의 제정 과정, 그리고 국민연금법의 개정 과정은 이미 배제의 정치가 수명을 다하고 있다는 점을 극명하게 보여주는 사례이다. 국민건강보험법은 행정부의 의지와는 반대로 정당, 시민·노동사회의 요구에 의해 입법화가 추진되었으며, 제도의 내용을 결정하는 과정에서도 시민·노동사회의 해게모니가 관철된 최초의 사례이다. 또한 국민건강보험법, 개정 국민연금법 공히 가입자 등 이해관계인의 참여가 실질적으로 보장되는 방향으로 법개정이 이루어 졌다(김연명,1999).

이러한 두 가지 법률의 사례, 그리고 의학분업 문제, 유아교육 일원화 논쟁, 아동복지법, 사회복지사업법의 개정, 기초생활법 제정 운동 등 90년대 중반 이후 쟁점화된 사회복지제도와 그 논의과정 및 정책결정과정을 보면 더 이상 배제의 정치라는 개념으로 포착하기 어려운 새로운 정치형태가 뚜렷하게 나타나고 있다. 이러한 새로운 정치의 흐름은 조합주의적 정치, 이익집단의 정치, 그리고 시민운동의 정치라는 세 가지 개념으로 포착해 볼 수 있다.

이러한 현상은 대부분의 사회보험관련 공단에서 나타나는 현상이다.

1) 조합주의적 정치

배제의 정치를 대체하는 새로운 복지 정치의 흐름 중 가장 뚜렷하게 나타나는 것은 '노사정 위원회'로 대표되는 조합주의적 복지 정치의 가능성이다. 98년 초에 구성된 1기 노사정위원회와 98년 6월에 구성된 2기 노사정위원회에서는 의료보험 통합, 국민연금기금의 공공자금관리기금 강제 예탁 금지, 고용보험의 전 사업장 확대, 사회보험 관리공단에의 가입자 참여 등 사회복지부분에서 매우 중요하고 주목할 만한 정책적 변화를 이루어 냈다(김연명, 1998). 노사정위원회의를 통해 이룩한 사회복지제도 변화의 성과 그리고 노사정위원회라는 틀에서 나타난 복지 정치는 기존의 배제의 정치와 비교할 수 없는 완전히 새로운 복지 정치의 모습임에 틀림없다.

그러나 조합주의적 복지 정치라는 새로운 정치형태가 향후 한국의 복지 정치를 적절히 포착할 수 있는 개념으로 사용될 수 있는가에 대해서는 미시수이다. 서구에서 전형적으로 나타나는 '사회적 조합주의'라는 정책결정 형태가 지속성을 갖기 위해서는 국가와 자본이 노동을 정치적으로 포섭할 필요성이 존재해야 하며, 또한 노동이 자본 및 국가와 대등한 정도의 정치적, 정책적, 이념적 힘을 갖고 있어야 한다. 그러나 후자의 측면에서 한국의 노동운동은 아직도 결정적 취약점을 갖고 있다. 더욱이 조합주의적 정책결정구조에서는 노동운동이 노동자의 이해관계뿐만 아니라 다른 집단의 보편적 이해관계를 상당부분 대변해야 하는데 이점에서도 한국의 노동운동은 매우 취약한 상태에 있다. 또한 한국의 노동운동은 조합주의적 정책 결정의 선결 조건인 산업별 노조체제를 갖추지 못하고 있으며, 단위노조에 대한 통제권이 약하며, 비정규직 노동자의 이해관계를 대변하는 구조가 취약하다⁴⁾. 전반적으로 보면 당분간은 사회복지부분에서 조합주의적 복지 정치가 기존의 배제의 정치를 대체할 가능성은 높지 않은 것으로 보인다.

2) 이익집단의 정치

사회복지부분에서 이익집단의 정치는 최근 1년에 나타난 현상이라기보다는 90년대 중반부터 나타난 현상이다. 약사의 한약조제권 허용으로 시작된 한의약 분쟁, 유아교육 일원화를 둘러싼 보육시설과 유치원의 갈등, 의약분업 문제를 둘러싼 의사집단과 약사집단의 갈등, 사회복지 및

4) 1기 노사정위원회에서 민주노총이 합의한 노사정 합의사항이 민주노총 대의원대회에서 부결된 것이 단위 노조에 대한 통제권의 좋은 사례이다. 또한 민주노총은 물론 한국노총의 조직 기반은 대기업 남성노동자이다. 따라서 구조적으로 양대 노총은 정규직 노동자의 이해관계를 우선적으로 대변할 수밖에 없는 구조를 갖고 있다.

보건행정 전달체계 내에서 사회복지사와 간호사의 갈등, 진료비 심사제도를 둘러싼 의료보험관리공단과 의료공급자간의 갈등 등이 대표적인 예에 해당된다. 배제의 정치가 지배하던 시기에는 이러한 이익집단은 국가의 통제하에서 집단의 이익을 강하게 표출할 수 없었고, 국가는 이익집단을 강하게 통제할 수 있었다. 그러나 90년대에 절차적 민주주의가 상당부분 허용되면서 더 이상 국가는 이익집단을 통제할 능력을 상실해 가고 있으며, 이익집단 역시 이전처럼 국가의 정책적 권위를 인정하지 않고 있다. 즉, 적어도 90년대 중반이후의 상황을 보면 행정부는 이익집단을 배제한 사회복지·보건의료 정책을 더 이상 구상하고 집행할 수 없는 상황에 직면하고 있다. 노동운동도 정치적 힘이 미약했던 90년대 초반, 그리고 조합주의적 복지 정치의 틀로 편입되지 않았던 98년 이전의 시기에는 다른 이익집단과 마찬가지로 '하나의' 이익집단에 불과했으며 정책적 영향력은 크지 않았다. 대표적인 것이 한국노총에서 노동자의 이익을 대변하면서 제기한 의료보험과 국민연금의 자영자와 임금근로자의 기금분리론이다.

전반적으로 의료공급자 등 이익집단이 정책결정에 영향을 미치는 영향력은 보건의료분야와 의료보험 등에서 매우 강하게 지속적으로 나타나고 있으며, 아동보육, 장애인 등 사회복지서비스 분야에서도 유사한 경향이 나타나고 있는 것이 90년대의 현상이다. 사회복지 부분에서 이익집단의 정치는 집단이기주의라는 비난과 제약이 있기는 하지만 절차적 민주주의의 확대라는 외부적 조건, 그리고 선거라는 정당정치의 활성화를 통해 더욱 더 영향력을 확대해 갈 것으로 예상된다.

3) 시민운동의 정치

사회복지부문에서 시민운동 정치의 활성화는 90년대 중반이후 나타난 가장 특징적인 현상이다. 사회복지부문에서 시민운동은 정교한 정책 대안 마련과 정책대안을 입법화시키는 능력에 있어서 다른 집단에 비해 압도적 우위를 점하고 있다는 점, 특수 집단의 이해관계보다는 전체 국민의 보편적 이해관계를 대변하고 있다는 점, 사회복지부문 및 보건의료부분에서 이익집단의 이데올로기와 목소리를 상당부분 제어하고 있다는 점, 그리고 복지정책의 변화에 미치는 영향력이 다른 집단보다 크다는 점에서 조합주의적 복지 정치와 이익집단의 정치와 구별되는 독특한 범주로 설정할 수 있다. 최근 1년간 시민운동은 의료보험 통합, 국민연금제도 및 기금 운영의

5) 편의상 사회복지부문에서의 시민운동을 참여연대나 경실련의 사회복지위원회, YMCA, 여성단체연합, 종교계의 사회복지 운동 등 이익집단적 속성이 없으며, 노동자집단으로 포괄되지 않는 집단의 사회복지분야에서의 운동이란 개략적 개념으로 사용하고자 한다.

민주화, 의료보험 약가 인하, 실업대책 정비, 공공부조 개혁(국민기초생활보장법 제정운동) 등 여러 가지 핵심적인 사회복지 분야의 정책적 변화를 유도하고 있으며, 갈수록 그 영향력이 확대 될 것이다.

사회복지부문에서 시민운동의 정치라는 용어가 조합주의나 이익집단론같이 기존의 사회과학 계에서 사용되지 않은 것으로 과연 개념적으로 타당한 것인가에 대한 반론이 제기될 수 있다. 현재의 사회복지부문에서 시민운동의 운동내용을 보면 노동운동이 취약한 상황에서 서구에서 복지국가 형성·확대기에 노동운동이 담당할 역할을 수행하고 있다⁶⁾. 즉 서구에서는 노동운동이 담당해온 몫을 시민운동과 노동운동이 동시에 성장하는 한국적 상황에서는 두 운동이 적어도 사회복지부문에서는 동일한 역할을 담당하고 있는 것이다. 따라서 이러한 특수한 한국적 상황을 개념화하기 위해서 사회복지부문에서의 시민운동의 정치라는 용어는 유용한 가치가 있을 것으로 생각된다. 90년대 중반이후 사회복지 확대에 있어서 노동운동보다 더 강력한 힘을 발휘하는 시민운동의 성격을 어떻게 규정하고, 이를 이론적으로 어떻게 체계화할 것인지는 앞으로 중요한 연구과제인 동시에 한국 복지 정치의 특징을 이론화하는데 있어서 매우 중요한 열쇠가 될 것이다.

4. 결 론

이 글의 목적은 최근에 사회복지제도를 놓고 벌어지는 과거와 다른 한국 사회복지 정치의 특징을 시론적으로 개념화하는 것이다. 90년대 중반 이전의 한국의 사회복지 정치를 배제의 정치로 규정한다면, 90년대 중반 이후 특히 정권교체 이후 최근 1년간의 사회복지정책의 결정 및 제도의 변화를 둘러싸고 벌어지는 관련 집단의 복지 정치는 배제의 정치와는 확연히 구분되는 특징을 갖고 있다. 배제의 정치와 확연히 구분되는 최근에 나타나는 새로운 복지 정치는 조합주의적 복지 정치, 이익집단의 정치, 그리고 시민운동의 정치라는 개념으로 규정할 수 있는 특징을 갖고 있다.

단기적으로 볼 때 한국의 복지 정치가 조합주의적 복지 정치를 축으로 전개될 가능성은 매우 낮아 보인다. 즉 배제의 정치가 조합주의적 정치로 대체될 가능성은 낮아 보인다. 반면에 이익 집단의 정치와 시민운동의 정치라는 두 가지 축을 중심으로 복지 정치가 재편될 가능성은 매우

6) 서구에서 노동운동이 포괄하지 못하는 환경, 평화, 여성문제 등 새로운 사회적 쟁점을 제기한 사회운동을 넓은 의미의 신사회운동 new social movement 으로 보았을 때 사회복지문제는 신사회운동의 주요한 이슈는 분명 아니다(조돈문, 1996참조)

높다. 이익집단의 정치와 시민운동의 정치라는 두 개의 현상사이의 관계에도 주목할 필요가 있다. 의약분업이나 국민연금의 확대 문제, 그리고 의료보험통합 과정에서 나타나듯이 현재는 사회복지부문에서 이익집단의 정치가 활성화되는 것을 시민운동이 제어하고 있는 형국에 있다. 90년대 이후 사회복지부문에서 이익집단의 정치와 시민운동의 정치는 보이지 않는 긴장관계에 놓여져 있다. 당분간은 이익집단의 정치를 시민운동이 통제하는 상황이 지속될 것이며 국가부문을 제외하면 이익집단과 시민단체의 긴장관계가 90년대 이후 한국 복지 정치의 특징을 규정하는 중요한 변수가 될 것이다.

〈참고 문헌〉

- Beveridge, William, *Voluntary Action*, 1948
- Jones, Kathleen, *The Making of Social Policy in Britain :1830-1990*, The Athlone Press, 1991
- Pierson, C., *Beyond The Welfare State ?*, The Pennsylvania State University Press, 1991
- Dinh, X.G., *Forms and Methods of Participation by Insured Persons in the Administration of Social Security in Certain Western Countries, Forms and Methods of Participation by Insured Persons in the Administration of Social Security*, ISSA, XXIIIrd General Assembly Report XIX, Geneva, 1989
- 김영모 외, 「한국 의료보험 연구」, 한국복지정책연구소 출판부, 1990
- 원석조, 「사회복지 역사의 이해」, 한국복지정책연구소 출판부, 1998
- 이원희, 「한국의 사회보장관련 재정지출의 결정과정에 관한 연구」, 서울대 대학원 행정학과 박사학위논문, 1994
- 김연명, “연금·의료보험의 변화 : 배제의 정치의 종언”, 「복지동향」, 참여연대 사회복지위원회, 1999년 3월호, 1999
- 김연명, “한국의 사회보장과 노사정위원회 : 의미와 과제”, 「사회과학연구」, 제15집, 상지대 사회과학연구소, 1999.2
- 조홍식, “참여민주주의와 사회복지”, 참여사회연구소(편), 「참여민주주의와 한국 사회」, 창작과 비평사, 1997
- 조돈문, 「노동운동과 신사회운동의 연대 I」, 한국노동중앙연구원, 1996