

# 국가발전과 사회정책발달이론에 관한 연구

전남진\*

I. 연구의 목적과 과제	IV. 사회정책발달의 사회구조적 결정요인과 영향
II. 제도도입 접근방식의 배경적 맥락과 문제점	1. 사회경제적 측면
1. 국가발전과 근대화접근	2. 정치적 측면
2. 근대화와 제도도입 접근	3. 영항의 측면
III. 제도도입 접근방식의 사회정책 발달이론적 근거	V. 맺음말

## I. 연구의 목적과 과제

본 연구의 목적은 이제 한국의 현대사회복지의 역사가 거의 한 세대가 되어가는 이 시점에서, 특히 사회의 모든 부문에서 급격한 변화를 겪고 있고, 복지에 대한 열망이 고조되고 있는 이 시점에서 한국사회정책분야의 전환을 모색하고자 하는 데에 있다. 한국은 1960년대에 들어서면서부터 근대화, 산업화라는 국가발전목표를 추진해오면서 사회보장제도를 도입해왔는데, 이 사회보장제도 '도입'접근방식의 시작에서부터 지금까지 사회정책적 목표를 달성하는데 있어서 지속적인 한계를 노정시켜오고 있다. 여기에서는 우선 이 '도입'접근방식의 도래를 초래한 배경적 맥락을 살피고, 그 문제점을 지적한 다음, 이 접근방식의 문제점을 근본적으로 그것이 근거하고 있는 것으로 여겨지는 일련의 시구 사회정책발달이론 즉, 확산이론, 사회양심이론, 산업화-수렴이론등에 대한 무비판적이고 미숙한 수용에서 찾으며, 이를 극복하기 위하여 사회정책발달이론 중 사회구조적 결정요인에 대하여 관심의 초점을 옮기어 고찰하고, 이를 통해서 제도도입 접근방식이 결하고 있는 제반 함의를 발견하고자 하는 것이 주요 과제이다. 이 작업은 한국사회정책분야의 이론적, 실천적 시야를 넓혀줄 뿐만

\* 서울대학교 사회복지학과 교수.

아니라, 사회정책발달이론의 연구결과를 고찰하는 것이기 때문에 STATE OF THE ART를 조명할 수 있음으로써 이론화의 작업의 지속적인 노력에도 일조가 될 것임으로 의의가 크다 하겠다.

이 연구의 목적을 위해서 사회정책분야를 복지국가와 같은 뜻으로 정의한다. 복지국가는 2차대전후 인식된 사회개혁, 정의, 인류평등주의의 새로운 감각에 주로 기인한 자본주의 사회의 한 현대적 INNOVATION(새로운 제도, 혁신)이다."<sup>1)</sup>

사회정책발달이론이란 복지국가현상을 설명하는 요인들을 말한다. 복지국가 현상은 주로 복지국가의 발달을 중심으로 하여 그와 관련된 기능, 역할, 변화 등을 말하는 것으로서, 여기에서는 복지국가는 왜, 어떻게 형성되어 발전, 변화되어 왔는가 하는 것을 주로 설명하는 요인을 말한다. 사회정책발달은 단일 요인설명이 가능하지 않기 때문에 각 설명요인마다 전체를 설명해주지는 못하지만 나름대로 통찰력은 제공해준다.<sup>2)</sup> 이것은 사회정책발달이론을 구축하기 위한 보편적인 추구를 함에 있어서 지식을 조직하는 FRAME으로서 중요할 뿐만 아니라, 특정한 경우에 정책을 분석하는데 대한 일반적 지침이 된다.<sup>3)</sup>

발전은 대체로 근대화, 산업화, 복지국가를 지향하는 것으로서 본다. 과거에는 범세계적으로 발전의 유일한 척도는 경제성장이었으나, 1970년대에 들어오면서 사회개발이 단순히 급속한 경제성장을 이룩하기 위한 수단으로서가 아니라 국가발전전략의 목표로서 명확히 인식되면서 발전에 대한 단일(UNIFIED) 접근이 도래했다."<sup>4)</sup>

- 1) Brij Mohan, The Logic of Social Welfare : conjectures and formulations, New York : St. Martin's Press, 1988, pp. 36-38.
- 2) Catherine Jones, Patterns of Social Policy : an introduction to comparative analysis, New York : Tavistock, 1985, p. 53.
- 3) Douglas Ashford, Comparing Public Policies : new concepts and methods, Beverly Hills : Sage, 1978, pp. 155-156; Joan Higgins, States of Welfare : comparative analysis in social policy, Oxford : Blackwell, 1981.
- 4) 이 단일접근은 U. N.의 1970년 국제발전전략이 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, 발전의 궁극적인 목표는 개인의 안녕에 있어서 지속적인 향상을 추구하고 모든 사람들에게 혜택이 돌아가게 하는 것이다. 만약 과도한 특권, 무의 양극화, 사회불평등이 지속되면, 발전은 그 본질적인 목적에 있어서 실패한 것이며... 사회에 있어서 질적, 구조적 변화는 급속한 경제성장과 조화를 이루어야 하며, 기존의 불균형-지역간, 부문간, 사회적-은 실질적으로 감소되어야 한다. 이러한 목표들은 발전의 결정요인도 되고 동시에 최종결과도 된다. 그러므로 이 목표들은 같은 역동적 과정의 통합적 부분으로 보아야 하며, 또 통일된 접근을 필요로 한다. (재인용, Stewart Macpherson, Social Policy in the Third World : the social dilemmas of underdevelopment, Brighton : Harvester, 1982, p. 12)

복지국가현상을 설명하는 요인들을 파악하기 위하여 시도되어온 연구들은 주로 복잡한 사회현상의 상호관계를 이해하는데 도움이 되는 비교연구방법을 통해서 이루어지고 있다.<sup>5)</sup> 비교사회정책연구는 자체 국가의 준거틀의 한계를 인식하게 되면서 그 중요성이 인정되어 널리 사용되고 있고 상당히 진전을 보이고 있다.<sup>6)</sup> 여기에서는 비교사회정책연구 문헌을 통해서 나타난 복지국가노력의 원천에 대한 요인과 그 노력의 정치적, 경제적, 사회적영향을 파악한 경험적 설명에 입각한 연구결과들이 고찰의 대상이다. 모든 연구자료들을 총망라한다는 것은 불가능하기 때문에 최근까지의 연구결과를 견적할 수 있는 것에 초점을 맞추고, 연구의 질을 고려하고 또 둘 이상의 국가를 체계적으로 비교연구한 것을 우선적으로 선정하였는데, 이 문헌들의 연구방법은 AGGREGATE DATA의 CROSS-SECTIONAL 분석, TIME-SERIES 분석, 다국가분석, 2개 이상 국가에 대한 CASE STUDY, 비교역사적 연구, 비교형태연구등을 포함하고 있다.<sup>7)</sup> 여기에서는 발전의 맥락에서 논의가 전개되지만 한국의 복지국가 지향성을 상징하기 때문에 그리고 개발도상국가의 사회정책연구가 활발함에도 불구하고 여기에서 대상으로 하는 경험적 비교사회정책연구에 의한 결과가 이문화되어있지 않기 때문에 제외하고 다른 맥락에서 검토해야 할 필요성을 남긴다.

그러면 먼저 한국의 국가발전전략에 있어서 사회보장제도중심의 제도도입 접근방식의 도래배경과 그 문제점을 고찰하기로 한다.

## II. 제도도입 접근방식의 배경적 맥락과 문제점

### 1. 국가발전과 근대화접근

정책에 관한 논의에 있어서 기본이 되는 '발전'개념은 잘 잡히지 않고 복잡한 것으로서 제대로 정의가 되어 있지 않으며, 그에 대한 접근에 있어서도 다양한 근본적인 차이가 있다. 이제 발전은 경제적, 사회적 구조 전체를 변혁시

5) Barbara Rodgers, et al., The Study of Social Policy : a comparative approach, London : George Allen and Unwin, 1979, p. xi.

6) Bernice Madison, The Meaning of Social Policy : the comparative dimension in social welfare, Boulder, Colorado : Westview, 1980, p. 11; Harold Wilensky et al., Comparative Social Policy : theories, methods, findings, Berkeley : Institute of International Studies, 1985.

7) 이러한 기준은 Wilensky et al., 전개서를 참조했음.

키는 것과 관련된 것으로 널리 인식되고 있으며, 더 나아가서는 '인간'의 발전까지 포함하게 까지 되었다.<sup>8)</sup> 그러나 1950년대와 1960년대에는 발전을 근대화 와 동의어로 간주했다. 발전에 대한 근대화접근의 기본가정은 사회조직과 가치 체계의 전통형-현대형이라는 양분법적 이상형중 발전을 위해서는 현대형의 특징에 가깝게 되어야 한다는 것이고, 그 역사적 기본 SETTING은 국가이며, 또 인간의 속성은 합리적이라는 것등이다.<sup>9)</sup>

근대화의 핵심은 기본적으로 경제성장이며, 사회개발에 관한 문제는 부차적인 관심사였을 뿐만 아니라, 그나마도 경제성장과의 연계성을 고려한 것이었다.<sup>10)</sup>

이러한 근대화이론이 이론적인 측면에서나 실천적인 측면에서 아주 잘못된 것이라는 것이 잘 알려졌음에도 불구하고, 국가발전정책에 커다란 영향을 계속적으로 미치고 있다.<sup>11)</sup> 특히 저개발내지 개발도상국가들의 발전은 선진국으로부터 유래한 근대화의 확산을 통해서만이 이루어질수 있다고 믿었다.<sup>12)</sup> 그래서 EISENSTADT는 근대화현상을 "17세기에서 19세기에 걸쳐서 서구 유럽과 북미에서 발달하여 다른 유럽국가에 퍼지고, 19세기와 20세기에 남미, 아시아, 아프리카대륙에 퍼진 사회적, 경제적, 정치적 체계의 형태를 지향하는 변화과정"으로 까지 보았다.<sup>13)</sup>

한국의 국가발전계획과 그 안에서의 사회정책분야의 접근방식 역시 이 근대화 접근방법을 그대로 반영하고 있다. 이러한 맥락에서의 한국의 국가발전과 사회정책간의 관계를 살펴보고, 특히 사회정책분야에 있어서 선진산업복지국가의 사회보장제도를 중심으로 한 제도도입 접근방식에 대하여 고찰한다.

## 2. 근대화와 제도도입 접근

최근 한국에서는 복지에 대한 욕구와 기대가 상승해왔고, 그에 따라 사회의 여러 부문에서 복지적 대응이 뒤따르고 있다. 노동자들은 쟁의를 통해서 임금을 상승시켰고, 최저임금제도가 전산업에 확대적용되고, 저소득층을 위한 영구

8) MacPherson, 전개서, p. 23.

9) Herald Munoz, From Dependency To Development, Boulder : Westview, 1981, pp. 17-21.

10) MacPherson, 전개서, p. 25.

11) 상개서.

12) Munoz, 상개서, p. 1.

13) S. N. Eisenstadt, Modernization : protest and change, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1966, p. 1, 재인용, 상개서, p. 1.

임대주택이 건설되고, 국민연금제도가 실시되고, 의료보험이 지역주민에게까지 확대되고, 영세민대책과 장애자를 위시한 사회복지사업부문의 예산을 늘리는 복지시책등이 과거와는 사뭇 다른 경향을 보여주고 있다.

과거에는 '조국근대화'를 국가발전계획에 있어서 경제성장우선주의를 채택함으로써 복지부문에 대하여 거의 관심을 기울이지 않았다. 1970년대 중반부터 지속적인 경제개발과 함께 사회개발이 국가발전계획의 한 지주가 되면서 사회복지부문도 그 일부로 포함되었고, 제 5 공화국에서는 '복지국가의 건설'이라는 국정지표를 내걸기까지 했으나, 복지가 국가정부의 재정을 과중하게 하고, 지속적인 경제성장을 저해하여 국가발전계획에 지장을 준다는 생각때문에 명목상으로 몇몇 복지관계 입법과 제한적인 제도의 운용에 그쳤다. 그러나 최근에 와서 많은 사회구성원들 특히 사회 각계각층의 여론형성자들과 정부의 지향성은 비록 명시적으로 합의된 것은 아닐지라도, 성장과 복지의 균형을 통한 발전과 점진적인 개혁을 통하여 복지국가를 건설하는 것이 국가발전의 방향이라는 것에 합의가 이루어지고 있다해도 과언이 아닐 것이다.

복지국가개념은 점점 더 많은 사람들을 복지시책의 적용대상으로 포함하고 더 많은 사회적 위험에 대처하게 되어 결국 사람들의 모든 기본적 욕구를 다 충족시켜주는 INFRASTRUCTURE를 갖게 될 것으로 믿고, 모든 산업국가의 미래발전모델이 됨은 물론 개발도상국가들의 모델까지도 될것으로 믿어 온 것이다. 실제로 개발도상국가들이 국가발전을 위해서 그 모델을 따라왔는데, 한국도 이 점에 있어서 예외가 아닌 것이다.<sup>14)</sup>

개발도상국가들은 복지국가의 복지시책중에서도 특히 선진산업제국의 사회보장제도모델을 가장 직접적이고 노골적으로 따랐다.<sup>15)</sup> 한국도 역시 1960년대부터 사회보장제도를 법제화하기 시작했는데, 이것은 학술적으로나 일반적으로 '사회보장제도의 도입'이란 용어를 사용하는 것에서 명백하게 드러나고 있다. 그렇기 때문에 한국에서는 복지국가가 곧 사회보장제도라는 등식이 고착되어 사회보장제도가 마치 '요람에서 무덤까지' 모든 인간생활의 문제를 해결해 줄수 있는 것처럼 여겨지게 되었고, 사회정책분야에서도 사회보장제도를 그 주된 대

---

14) Michael Lund, Comparative Social Policy : questions, approaches, and resources for cross-national research. Chicago : Center for the Study of Welfare Policy, the University of Chicago, 1973, p. 6.

15) J. Midgley, Social Security, Inequality and the Third World, Chichester : Wiley, 1984; S. MacPherson, "social security and social assistance in developing countries," Social Policy and Administration, 1987.

상으로 하고 있다.

한국사회정책분야가 사회보장제도의 도입을 곧 복지국가의 건설로 여기기 때문에 복지국가에로의 국가발전을 지향함에 있어서, 한국사회가 당면해온 제반 문제를 서구선진산업복지국가의 사회보장제도적인 틀 속에서 접근하는 경향이 지배적이다. 이러한 경향은 사회정책분야에 몇가지 심각한 문제를 야기시켜왔다.

사회정책분야에 있어서 사회보장제도를 중심으로 한 제도도입 접근방식은 명시적으로나 묵시적으로 특정 국가의 특정 제도를 해결책으로서 미리 상정한 상태에서, 한국사회의 제반 문제들 중 그러한 제도의 범주에 관련되는 것을 선별하여 사회적 대응이 필요한 사회문제로 인식하고, 그 실태를 파악하는 것으로서 그치는 것이 일반적인 과정이라고 볼 수 있다. 이러한 접근방식의 문제점으로는 우선 한국사회의 제반 문제에 대해서 국가발전적 차원에서의 적절한 사회정책의 강구보다는 외국의 제도적 선례에 대한 찬반논쟁에 빠지게 함으로써, 그나마 그러한 제도들의 도입 자체를 지연시켜왔을 뿐만 아니라, 도입을 하더라도 명목상으로 채택하거나 아니면 그 운용을 극도로 제한해왔다. 이러한 현상은 '복지병'과 같은 서구 선진복지국가의 논리가 한국사회정책분야에서도 지속적인 영향을 미쳐왔고, 아동복지법, 노인복지법, 심신장애자복지법등과 전면 실시이전의 의료보험제도에서 잘 볼 수 있다.

사회보장위주의 제도도입 접근방식은 사회정책분야를 불필요하게 규정지움으로써, 한국사회의 제반 문제에 대응하는 사회정책의 범위와 규모를 제한할 뿐만 아니라, 그 효과를 모호하게 만들고 있는 것도 문제이다. 어떤 제도가 복지국가의 범주에 포함되는지에 대해서는 시간, 장소, 사람에 따라 다르다.<sup>16)</sup>

또 제도도입 접근방식은 복지국가라는 체제의 구성요소 자체에 대해서는 관심을 두지 않고 거의 다루지 않는다. 이 구성요소는 복지국가의 실천요강인 국가안보로서 평화, 경제제도로써 혼합경제체제, 정치제도로써 다원론적 민주주의체제, 국민개인의 복지에 대한 국가의 막중한 책임의 수행이다.<sup>17)</sup> 제도도입 접근방식은 이중에서 정부책임의 일부만을 대상으로 하는 단편적인 것으로서, 국가발전의 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 환경적 요소 및 민족통일과 관련

16) Robert Goodin, *Reasons for Welfare : the political theory of the welfare state*, Princeton : Princeton University Press, 1988, p. 4.

17) 전남진, "한국복지국가의 건설," 강남사회복지학교 사회사업학과 창립30주년기념 국제학술심포지움강연, 1983. 6. 21-24; 김상균, *현대사회와 사회정책*, 서울대학교출판부, 1987, pp. 53-61.

한 근원적이고 포괄적인 접근을 결하고 있다. 이 접근방식은 개발도상국가 내지 제3세계의 독특한 현실과 국가발전 차원을 전혀 고려하지 않은 모델을 범세계적으로 보편적이고 일반화된 것으로 당연시 함으로써 역시 한국의 현실에 바탕을 둔 국가발전에 대한 독특한 접근을 저해한다.

결국 사회보장 제도도입 접근방식은 그동안 분단된 개발도상국으로서, 또 최근에 급격히 변화를 겪으면서 복지국가를 지향하는 국가발전을 모색하고 있는 한국사회의 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 대외적 제반 요인과 사회정책간의 관계를 제대로 고려하지 않고 있는 것이다. 비록 사회보장등에서 사회적 위협과 그에 대처하는 시책을 논할때라도, 사회적 위협에 대한 사회적 인식이란 것이 문화적, 정치적, 역사적 상황에 따라 다르고, 시간과 공간에 따라 다르다.<sup>18)</sup> TITMUS도 영국식민지인 저개발국가에 있어서의 급속한 경제성장에 따른 유해한 사회적 결과를 완화시키기 위해서는 조직적인 사회복지시책이 절대적으로 필요하지만, 이것은 서구의 방법을 무작정 채택함으로써 해결할 수 없다. ——즉, “불행하게도 오도되고 편협해진 용어인 ‘복지국가’가 해답이 아니다.”——라고 일찌기 서구 복지국가 성립기에 이미 경고한 바가 있다.<sup>19)</sup>

이러한 제도도입 접근방식의 문제점은 근원적으로 먼저 고찰한 그 배경적 맥락에 이미 내제되어 있었다는 것은 두말할 나위도 없다. 그에 더해서 이러한 문제점이 지속되어온 이유는 일련의 서구 사회정책발달이론을 무비판적이고 미숙한 상태로 수용한 것에서 찾아볼 수 있다. 이러한 제도도입 접근방식의 사회정책발달이론적 근거를 살펴봄으로써 이 논지를 전개하고자 한다.

### Ⅲ. 제도도입 접근방식의 사회정책발달이론적 근거

제도도입 접근방식이라고 해서 사회정책발달과 관련해서 아무런 이론적 근거도 없이 무조건 그 배경적 맥락에서 자연히 수반되어진 것으로만 볼 수 없다. 이 접근방식은 그 나름대로 사회정책발달이론을 근거로 해서 채택되고 지금까지 지속되고 있다.

한국의 사회보장체제는 외국제도를 복사, 모방한 입법으로 출발한 것들이 대

18) Lund. 전제서, pp. 23-24.

19) 재인용, P. T. Bean and S. MacPherson. Approaches to Welfare. London : Routledge and Kegan Paul, 1983.

부분이라해도 과언이 아니다. 가깝게는 일본의 법률을 그대로 옮겨온 것이 있고, 입법과정에서 외국의 예를 참고하지 않은 것이 거의 없다. 또 U. N. 에서 아동, 노인, 심신장애자의 해를 지정하게 되면 입법을 서두르는 예도 있다. 이러한 일련의 입법들의 취지는 대부분이 인도주의, 온정주의적인 사상과 산업화에 따르는 제반사회적 위험에 대응하거나 경제성장의 과실을 균점화시킨다는 것으로서 천명되고 그러한 당위성을 뒷받침하기 위해서 연구, 조사가 이루어지기도 했다. 물론 이러한 입법취지와 동기는 반드시 천명된대호가 아니라 숨은 동기와 의도가 따로 있는 것이 대부분이었고, 마지못해 진행된 경우도 있었다. 그러다 보니까 현실적인 당면문제와는 동떨어진 입법이 되기 일쑤였고 실제 운용면에 있어서도 전시효과적, 피상적, 명목적, 단편적, 편파적인 것이 될 수 밖에 없었다.

한국의 이러한 제도도입 접근방식은 사회정책발달이론중 확산이론, 사회양심이론, 산업화-수렴이론에 근거를 두고 있는 것으로 파악할 수 있다. 한국 사회보장제도가 그 진짜 동기를 은폐한채로 이들 이론에 입각해서 제도를 도입하다보니 문제를 갖게도 되었지만 또한 이들 이론들 자체가 갖고 있는 내재된 문제들을 인식하지 못한채 무비판적으로 미숙하게 수용했기 때문에 문제가 또한 지속되고 있는 것이다. 한국에서 볼수 있는 바와 같은 제도도입현상은 사회정책발달이론에서 아주 특이한 것이 아닌 것으로서, '확산'으로 설명하고 있다.<sup>20)</sup>

RYS는 확산요인이 사회보험 아이디어와 기술은 문화가 서로 달라도 전파된다는 것으로, 사회정책의 발달에 있어서 크게 중요한 요인이라고 주장하면서, 어떤 국가든간에 중요한 사회보장제도의 개혁을 위해서는 외국의 예를 검토할 공산이 크다고 했다.<sup>21)</sup> 많은 제3세계 사회정책연구들은 이들 나라들의 사회정책들이 서구의 복지개념에 의존하고 있는 것에 주의를 기울여서 제국주의와 식

20) Vladimir Rys. "The sociology of social security." Bulletin of the International Social Security Association. January/February, 1964; Reinhard Bendix, "Tradition and Modernity Reconsidered." Comparative Studies in Society and History, Vol. 9, pp. 292-346; Koji Taira and Peter Kilby, "Differences in Social Security Development in Selected Countries." International Social Security Review, Vol. 22, no. 2, 1969, pp. 139-153; David Collier and Richard Messick, "Functional Prerequisites Vs. Diffusion: testing alternative explanations of social security adoption," paper delivered at 1973 Annual Meeting of the Midwest Political Science Association. Chicago and American Political Science Review, Vol. 69, 1975, pp. 1299-1315; Theodore Marmor and J. Mashaw, Social Security: beyond the rhetoric of crisis. Princeton: Princeton University press, 1988.

21) Rys. 상세서, p. 26.



민주주의의 역사적인 영향과 국제기구의 역할등에 의해서 제 3세계의 복지제도의 기원, 사상, 운용이 이루어진 것으로 개념화한다.<sup>22)</sup>

확산이론은 외국제도의 모방이나 교훈이 사회정책의 발달에 관련되어 있었던 역사적 사실에도 그 근거를 두고 있어서 타당성이 있다. 그럼에도 불구하고, 확산이론은 국내적 사회경제적 그리고 정치적 조건과 관계없이 사회정책발달을 설명할 수 없다.<sup>23)</sup> 확산이론은 제도수립의 시기를 갖고 검증하는데, 이 날짜만으로는 외국의 모델이 기존 제도에 어떠한 영향을 미쳤는지를 파악할 수 없으므로 부적절하다.<sup>24)</sup>

확산이론의 중심적인 결점은 아이디어나 정책제안의 출현에서부터 그 채택과 운용까지의 CAUSALITY PATH(인과관계 경로)를 구체화하지 못하는 것이다.<sup>25)</sup> 따라서 한국 사회보장제도가 확산이론에 근거하여 다른 나라의 제도를 그대로 모방, 복사해왔을 뿐, 그에 내재된 이론의 결함에 주의를 기울이지 않은 관계로 제도도입 접근방식이 재반 문제를 갖게된 것은 자연스러운 귀결이라 하겠다.

복지국가를 발달단계로 보면 제일 먼저 공적부조제도로부터 사회보험제도로 발달하고, 사회보험제도에서 먼저 CATEGORICAL 형태(노령연금, 아동수당 등)의 비기여급여로, 그리고 그 다음으로 보편적인(UNIVERSAL)비기여급여 형태로 변천하였다.<sup>26)</sup> 이런 과정상에 복지국가가 정확히 언제 나타났으며, 후기복지국가(BEYOND THE WELFARE STATE)가 언제인지 분명치가 않다.<sup>27)</sup>

이러한 복지국가의 발달에 대해서, 사회정책은 근본적으로 “인간적 상황에 대한 개인적 관심의 발현 즉, 개인과 공동의 인류의 독특성과 가치를 인정하는 것으로서, 그 기반은 불행한 가운데 있는 사람을 도와주어야 한다고 느끼는 의

22) Macpherson, 전계서(1982); J. Midgley, "Diffusion and the Development of Social Policy : evidence from the Third World." Journal of Social Policy, (13), 1984, pp. 167-184.

23) Peter Flora and Jens Alber, "Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe," in P. Flora and A. J. Heidenheimer, The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick : Transaction Books, 1981.

24) Wilensky et al., 전계서, p. 14.

25) 상계서, p. 15.

26) Phillips Cutright, "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs," American Journal of Sociology, vol. 70, 1965, pp. 537-550; H. Hecl, Modern Social Politics in Britain and Sweden : from relief to income maintenance, New Haven : Yale University Press, 1974.

27) Goodin, 전계서, p. 3.

무”로서 보는 ‘사회양심’이론이 지배적이었다.<sup>28)</sup> HALL은 인도주의적 충동이 모든 문명사회는 요구호자에 대한 책임을 져야한다는 인식을 갖게 함으로, 복지국가를 인간을 인간으로서 가치를 부여하고, 인간간의 관계가 중요하다는 기본적인 신념을 적용한 결과라고 보았다.<sup>29)</sup>

사회양심이론은 수세대에 걸쳐서 영향을 미쳐왔고, 아직도 영향을 미치고 있는 것은 사실이지만,<sup>30)</sup> 이 분석은 실증적 근거가 거의 없고, TITMUS의 말처럼, 복지국가의 기원에 대한 평온하고 진부한 ROMANCE(가공적인 이야기)의 대표적인 것으로서 오류적인 것으로 되어 있다.<sup>31)</sup>

한국은 이러한 오류적인 사회양심이론을 무비판적으로 도입하여 사회보장제도를 입법화하여 오다보니까 항상 여러가지 한계속에서 운신을 제대로 못해오고 있는 것이다. 왜냐하면 인간사회란 이 선한 것만으로 모든 인간관계와 사회구조, 행위가 이루어지는 것이 아니기 때문이다. 특히 지난 한 세대동안 경제인간적 삶을 계획적으로 추진해온 한국에서야 재언할 필요조차 없겠다. 서구에서 사회양심이론은 1960년대초기에 산업화-수렴이론에 의해서 바뀌었다. 산업화이론은 모든 서구 자본민주주의사회를 꿰뚫는 사회정책발달의 가장 분명한 단일의 공통분모는 산업화라는 것으로부터 출발하여, 모든 선진산업국가들은 정치적 이념에 관계없이 경제적으로 풍요하게 되면 복지국가의 경향과 추세가 보편화되어 복지국가가 모든 현대산업사회의 특징이라는 것이며, 또한 사회정책이 존재한다고 말할 수 있는 모든 국가들에 있어서 사회정책의 수렴현상이 두드러지게 나타난다는 것이다.<sup>32)</sup>

이 설명에 따르면, 기술적, 구조적 변화가 현대 사회정책의 도래의 조건을 만들어내며, 또 산업화는 근대화를 거치는 모든 국가에 똑같은 사회변화와 사회적 욕구를 이입시키기 때문에, 산업화발전단계가 같은 국가들은 비슷한 사회

---

28) Penelope Hall, The Social Services of Modern England, London : Routledge and Kegan Paul, 1957, PP. 3-4.

29) 상계서, p. 308.

30) Neil Gilbert, Capitalism and the Welfare State : dilemmas of social benevolence, New Haven : Yale University Press, 1983.

31) Higgins, 전계서, pp. 29-30 ; J. Baker, "social conscience and social policy," Journal of Social Policy, (2), 1979, pp. 177-206.

32) Harold Wilensky and Charles Lebeaux, Industrial society and social Welfare, New York : Free Press, 1965 ; Bernice Madison, Social Welfare in the Soviet Union, Palo Alto : Stanford University Press, 1968 ; T. Marshall, Social Policy in the Twentieth Century, London : Hutchinson University Library, 1970, pp. 61-62 ; Gaston Rimlinger, Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia, New York : John Wiley 1971.

정책을 갖게 된다는 것이다.<sup>33)</sup> 예를들면, WILENSKY, CUTRIGHT, PRYOR 등이 그들의 다국가연구를 통해서 이 명백한 산업화-수렴과정을 강조했다.<sup>34)</sup>

그러나 수렴이론은 처음부터 계속해서 논란의 대상이 되어 왔다.<sup>35)</sup> GOLDTHORPE는 영국, 미국, 러시아의 증거를 갖고, 모든 산업사회가 같은 선에 따라 발전하는 것이 아니고, 수렴이론이 너무 결정론적이라는 것을 보여주었다.<sup>36)</sup>

또 수렴이론이 산업주의논리를 너무 강조한 것과 산업국가들이 서로 다른 방향으로 발전하게 한 가치와 이념들을 고려하지 않은 것에 대해서 비판적이었으며, 또한 1960년대초까지의 수렴이론가들은 그들의 주장을 검증하기 위해서 비교자료를 충분히 모우지 않고 그들 자신의 경험에만 너무 의존했다고 비난했다.<sup>37)</sup> TITMUSS, MISHRA, CARRIER & KENDALL등은 복지국가가 반드시 산업화의 부산물로서 발전하는 것이라는 과도하게 단순화된 명제를 약화시키는 증거로 미국, 뉴질랜드, 남아프리카등을 포함한 국가들을 제시하였다.<sup>38)</sup> TITMUSS는 산업국가들이 공통된 사회정책문제에 직면하지만은 그 해결방법은 엄청나게 다르다는 것을 보여주고 있고, 또 MISHRA도 산업주의가 어떤 일정한 지점에서 수렴된다고는 볼 수 없고 산업주의의 구조적 한계가 사회구조의 변이를 제한하기는 하지만 그 제한이 광범위하고 충분한 다양성을 수용할 여유가 있다고 보았다. 이들은 결국 수렴명제들은 산업사회에 있어서 사회정책의 역할에 대한 설명요인으로서 명백한 한계가 있다는 것을 보여주었다.

결국 사회정책의 연구에 있어서 비교연구적 관점의 발달로부터 얻을수 있는 주요결론의 하나는 거시적인 수렴이론은 맞지 않는다는 것이다.<sup>39)</sup>

---

33) S. Macpherson and J. Midgley, Comparative Social Policy and the Third World. New York : St. Martin's Press, 1987. p. 125.

34) Cutright, 전개서; Frederick Pryor, Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations. London : George Allen and Unwin, 1968; Harold Wilensky, The Welfare State and Equality : structural and ideological roots of public expenditures. Berkeley : University of California Press, 1975.

35) Madison, 전개서(1968), p. 33.

36) John Goldthorpe, "social stratification in industrial society." Sociological Review, monograph no. 8. University of Keele, 1964.

37) 상개서, p. 117.

38) R. Titmuss, The Gift Relationship. New York : Random House, 1971; J. Carrier and I. Kendall, "social policy and social change : explanations of the development of social policy," Journal of Social Policy, (2), 1973, pp. 209-224; R. Mishra, "welfare and industrial man," Sociological Review, vol. 21, no. 4, 1973.

39) Higgins, 전개서, p. 160.

어느정도의 산업화는 어떤 국가가 사회정책에 관심을 쓰기전에 이루어져야 하는 필요한 것이지만, 이 이론은 모든 개별국가의 발달을 설명하거나 단기적인 변화를 설명하는 철칙으로 가정하는 것은 부정확하고 오도적인 것이다. 더욱이 구체적인 정책결정이 이러한 일반수준의 발전의 일반이론에 입각해서 정당화될 수는 결코 없을 것이다. 또 모든 선진산업사회에서 문화, 정치적 신념, 계급이익, 역사적 연속성 등등이 사회구조에 더 이상 영향을 미치지 않는다고 가정할만한 근거가 없고 사회정책의 유사성이 크게 증가하고 있다는 이론을 뒷받침할만한 증거도 없을 뿐더러, 상이성이 사라질 것 같은 증거도 희박하다.<sup>40</sup>

결론적으로 수렴이론은 상이한 국가들의 사회정책들의 실제 내용적인 측면의 수렴현상이나 선진국과 개발도상국간의 변이를 보여주지 못하는 한 오직 부분적인 수렴을 보여줄 뿐이다. 그럼에도 불구하고 한국 사회보장제도는 거의 대부분이 산업화-수렴이론의 당위성을 근거로 하여 그 논리를 전개하게 됨에 따라 그 당연한 귀결로서 외국의 제도를 무분별하게 받아들이고 있음으로 인해서 확산이론, 사회양심이론과 마찬가지로 이 이론이 갖고 있는 내재적 미비점을 그대로 간과하고 답습하여 문제를 갖게된 것으로 결론지을 수가 있다. 따라서 한국사회정책분야는 제도도입 접근방식을 탈피하여 한국사회의 현실적 제반 요인을 충분히 고려하여 복지국가에로의 국가발전에 기여해야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 선진산업제국에서 수세기에 걸쳐서 결과로서 나타난 복지국가와 그 제도에 초점을 맞추는 접근보다는 그러한 결과를 초래한 사회구조적 결정요인에 관심의 초점을 맞출 필요가 있다. 이제 그 연유와 사회정책발달이론연구에 나타난 사회구조적 결정요인을 파악하기로 한다.

#### IV. 사회정책발달의 사회구조적 결정요인

한국의 사회정책이 복지국가에로의 발전을 지향하기 위해서는 제도보다는 '이론'에 입각한 사회정책의 발달을 강구하는 것이 바람직하다. 이것은 경제성장을 위해서 서구 선진자본주의 경제운용이론을 한국의 독특한 현실에 그 나름대로 적용시켜온 것과 마찬가지로 논리이다. 한국은 근대화, 산업화를 통한 경제성장을 위해서 단순히 서구의 경제 '제도'를 그대로 도입하여 추진해 온 것이 아니라 이론을 따른 것이었다. 그런데 불행하게도 사회정책분야에는 이러한 필

40) R. Mishra. Society and Social Policy, London : Macmillan, 1977, p. 40.

요를 충족시켜 줄 수 있는 사회정책의 형성, 운용, 발달에 대한 ‘과학적 이상’에 접근하는 충분한 예견적 이론체계가 아직 없다. 아직까지도 “사회정책이론들은 복지현상을 개념화시켜서 일관성있는 구조나 모델에 배열하지만, 인과관계를 파악하고 있지 않기 때문에 실제로는 현실상황을 추상적인 용어로 해석한 것에 지나지 않아 이론체계 대신에 상이한 복지체계의 개념적 묘사에 의존하고 있다”는 비난을 받고 있다.<sup>41)</sup>

서구의 대부분의 과거 사회정책연구 자체가 이러한 분석과 이론을 결여하고 있었다. 사회정책은 거의 배타적으로 서구국가의 국내적 맥락에서만 가르쳐지고 연구되어 왔다.<sup>42)</sup> 사회정책모델과 이론은 주로 몇몇 선진산업제국을 분석한 것으로부터 추상화와 일반화되었고, 특히 자기들에게 익숙한 사회정책이 ‘자연적’이고 ‘정상적’인 방법이라고 단정짓는 경향이 있어왔으며, 국가간 비교연구를 소홀히했기 때문에 상이한 국가들이 왜, 그리고 어떻게 사회정책을 발전시켰는지에 대한 부정확한 설명을 해왔다.<sup>43)</sup> 복지국가는 모든 산업사회에서 불가피하다는 산업화-수렴이론주장이 사회정책에 있어서 비교연구를 자극하게 되었다.<sup>44)</sup> 여러 학자들이 복지국가의 보편성현상에 대한 그럴듯한 주장에 의문을 제기했고, 부분적으로는 수렴이론을 지지하거나 또는 반증하기 위한 의도에서 산업사회에 있어서의 사회정책발달에 대하여 보다 폭넓은 패턴으로 설명하고자 하는 시도가 일어났다.<sup>45)</sup> 이제는 사회정책연구에 있어서 비교연구가 널리 받아들여지고 있기 때문에 그에 대한 필요와 장단점을 재론할 필요는 없다고 본다. 비교사회정책은 사회정책이 어떻게, 왜, 어떤 취지로 발달했는가에 대한 국가간 연구로서, 사회정책과 국가경제, 사회구조, 정치체계, 문화와의 역동적인 관계——정책의 맥락적 차원들——즉, 사회정책이 어떻게 이들 요인에 의해서 영향을 받고 이들 요인에 영향을 주는가 하는 것을 파악하는 것이다. 왜냐하면, 사회정책과 같은 사회제도의 작용은 전체환경——즉, 사회적, 물리적, 지리적, 문화적, 정치적——과의 끊임없는 상호작용을 하는; 그리고 역사적 관점에서 끊임없이 전개되는 실재로서 이해되어야 하기 때문이다.<sup>46)</sup> 이러한 상호작용과 관련된 요소들이 사회정책발달의 결정요인으로서 사회정책이론의 핵심적

41) Macpherson, 전개서(1987), p. 114.

42) R. Pinker, The Welfare State : a comparative perspective. London : Edinburgh University, 1973, p. 2.

43) Higgins, 전개서, p. 26.

44) Higgins, 상개서, p. 37.

45) 상개서, p. 37. & 49.

46) Madison, 전개서(1980), p. 82.

인 주제가 되고 있다.

이러한 결정요인들은 사회정책발달과 반드시 직접적인 인과관계가 있다는 것을 의미하는 것은 아니며, 또 어떤 하나의 포괄적인 사회정책발달에 관한 설명이 발견되어지거나 인정받게 되기를 기다리고 있는 것도 아니다. 따라서 현재 사회정책연구에서 추구하는 것은 모든 경우에 적용되는 단 하나의 사회정책이론이 아니라 가장 단순하고 기본적으로는 이론화작업에 필요한 지식을 조직하는 수단으로서 이용할수 있는 종류의 이론이다. 이러한 이론의 기능은 지식의 손실을 방지하는 수단이기 때문에 매우 중요하다. 따라서 한국의 제도도입 접근방식의 테두리를 벗어나기 위해서는 이러한 결정요인에 보다 관심을 기울여야 하는 것이다. 비교사회정책연구는 주로 국가발전과정에 있어서 문제시되는 사회-경제적 조건과 이에 대응하는 수단과 관련된 요소에 관한 것이기 때문에 사회구조적 요인에 주의를 기울이되, 서구 사회정책발달의 주요 설명요인으로서 산업화보다는 자본주의와 자유민주주의를 향한 진보의 관점에서 고찰하고 있다.<sup>47)</sup>

이러한 관점에서의 결정요인으로서의 사회경제적 특징, 이념, 정당의 동원력, 정부의 구조, 점증주의등이 연구되어 왔다. 이들 설명요인들을 편의상 크게 사회경제적 측면과 정치적 측면으로 나누어 고찰해본다.

### 1. 사회경제적 측면

CUTRIGHT, PETERS등은 경제성장이 사회정책지출의 가장 강력한 결정요인이라고 나같이 추상하고 있다.<sup>48)</sup> CUTRIGHT는 아프리카를 제외한 76개국에 있어서 사회보장프로그램경험은 경제수준과 가장 강력한 상관관계를 갖고 있다는 것을 발견했고, PERERS는 프랑스, 영국, 스웨덴의 1850-1965년의 사회정책적 지출과 PER CAPITA GDP 사이에 상관관계를 발견했다. 또 KUHNLE는 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 핀랜드의 사회보험제도의 실시시기, 정부재정부담의 정도가 사회경제적 발전수준에 의해서 영향받는 것으로 파악했다.<sup>49)</sup>

그러나 풍요가 사회정책발달과의 연계성이 그렇게 극명하게 드러나지 않는

47) Jones, 전개서.

48) Cutright, 전개서; ———, "income redistribution : a cross-national analysis," Social Forces, vol. 46, 1967, pp. 180-190; Guy Peters, "economic and political effects on the development of social expenditures in France, Sweden, and the U. K.," Midwest Journal of Political Science, vol. 16, no. 2, 1972, pp. 225-238.

49) Stein Kuhnle, "the growth of social insurance programs in Scandinavia : outside influences and internal forces," in P. Flira & A. J. Heidenheimer, 전개서, pp. 125-150.

것도 있다. 예를들면 AARON, PECHMAN ET AL., TAIRA & KILBY, HECLO, CASTLES, FLORA & ALBER등은 PER CAPITA INCOME이 NATIONAL INCOME에 대한 사회보장지출의 결정요인으로서 무의미하고, 부유국가들의 경제수준과 사회보장지출 사이에 부의 상관관계가 있고, 경제성장은 사회정책발달의 선결조건적 필요를 제공할 뿐이라고 했다.<sup>50)</sup> 이와같이 복지국가발달에 있어서 경제수준의 중요성에 대한 발견에는 비밀관성이 존재한다. 이와같은 경제수준과 사회정책적 지출간의 모호한 관계를 좀더 명백히 하기 위해서 WILENSKY와 HAGE & HEINNEMAN이 CAUSAL MODEL에 TIME ORDER를 감안한 결과 경제수준이 복지국가발달에 있어서 가장 기본적인 결정요인이라는 것을 주장하였다.<sup>51)</sup> WILENSKY는 길게 보면 경제수준이 복지국가발달의 근원인데, 이 경제수준의 영향들은 주로 인구통계적 변화와 제도수립 후의 탄력성, 정치엘리트의 인식, 대중압력, 복지관료들의 상호작용에 의해서 촉진된다고 주장한다.

결국 종합적으로 보건데, 경제발전이 사회정책을 통한 증진된 국가발전을 위한 필요조건은 될지언정 충분조건은 되지 못하며, 정부는 재원이 있을 때만이 사회정책을 시행하는 일반적 경향을 보이고는 있으나 그것이 경제성장의 보편적인 불가피한 부수적인 것은 아니다.<sup>52)</sup>

## 2. 정치적 측면

경제발전이 사회정책적 지출의 결정요인으로서 파악되지만, 경제적으로 발전한 국가들에 있어서는 그 요인이 약하게 나타난다. 이것은 CUTRIGHT와 TAIRA & KILBY등은 부유한 국가들에 있어서의 사회정책적 지출의 차이는 경제발전 이외의 보다 더 즉각적인 사회-정치적 여건 또는 정치제도에 기인한 것으로 추정했다.<sup>53)</sup> 복지자본주의 자체가 서구 사회정책발달에 특별한 기여를

50) Henry Aaron, "social security : international comparisons." in Otto Eckstein, Studies in Economics of Income Maintenance, Washington, D. C. : Brookings Institution, 1967; J. Pechman, H. Aaron & M. Taussig, Social Security : perspective for reform, Washington, D. C. : Brookings Institution, 1968; Taira & Kilby, 전개서; Heclo, 전개서; F. Castles, The Social Democratic Image of Society. London : Routledge & Kegan Paul, 1978; Flora & Alber, 전개서.

51) Wilensky, 전개서(1975); ———, The 'New Corporatism,' Centralization, and the Welfare State. Beverly Hills : Sage, 1976; J. Hage & R. Hanneman, The Growth of the Welfare State in Four Western European Societies : a comparison of three paradigms. Madison : Institute for Research on Poverty, 1977.

52) Lund, 전개서, p. 50 & 67.

53) Cutright, 전개서(1965); Taira & Kilby, 전개서.

하지 못한 것으로 생각하는 연구자들은 다른 공통되는 서구적 특징을 가능한 설명요인으로 찾게 되는데, 그것은 '자유민주주의' 정치체제 형태라는 것이다.<sup>54)</sup>

이 설명의 핵심은 정치체제가 지배엘리트의 성격과 대중참여의 정도가 변천해온 것과 관계가 있기 때문에 많은 '정치적' 변인들이 존재할 수 있다는 것이다. RYS는 정치적 요인을 사회정책 발달의 단 하나의 가장 의미있는 결정요인으로 파악하면서 인구통계적, 경제적 등등의 제반 요인들은 입법결정이 내려지는 정치적 수준에서 전환되지 않으면 안된다고 주장한다.<sup>55)</sup> PRIOR도 사회보험체제의 발달에 미친 요인의 하나로 노조화의 상대적 중요성을 지적했다.<sup>56)</sup>

어떤 비교사회정책연구에 있어서나 가치나 이념의 영향과 복잡성을 거론하는 것은 필수적이다. HEIDENHEIMER 등은 주로 영국, 스웨덴, 서독, 미국의 예로부터 계급구조와 이념의 차이가 주요 요인됨을 파악했다.<sup>57)</sup>

그들의 연구에 의하면, 보호주의-집합주의 이념이 강하면 사용자, 노동조합, 사회주의정당은 물론 보수정당들도 사회정책을 더 선호하는 경향이 있었고, 계급구조가 비교적 경직된 국가에서는 대규모의 사회정책의 채택에 대한 압력이 가장 심했으며, 스웨덴에서는 노동조합과 사회주의정당들을 통해서 가정, 노동집단, 계급들의 집합적 요구가 제기되었다. 이들은 계급, 이념, 정당의 중요성을 강조한 학자들을 대변하고 있다. HEWITT는 서구 17개국에서 의회에 진출한 사회주의당, 사회민주당, 노동당 등의 좌파세력과 사회보장노력, 누진세로 본 경제적 평등간에는 비교적 강한 긍정적인 상관관계가 있음을 발견했다.<sup>58)</sup>

CASTLES와 CASTLES & MCKINLAY도 정치체제의 성격이 어떤 국가에서는 사회정책급부의 정도와 성격을 결정짓는 것이 명백하다는 주장을 내세운다.<sup>59)</sup>

후자의 연구는 스칸디나비아의 예를 들면서, 높은 복지수준은 사회민주당의 지배적인 역할에 기인한다고 주장하며, 또 약한 우파정당이 고수준 복지급부의

54) Jones, 전개서, p. 48.

55) Rys, 전개서, p. 19.

56) Pryor, 전개서.

57) A. Heidenheimer et al. Comparative Public Policy : the politics of social choice in Europe and America. New York : St. Martin's Press, 1975.

58) C. Hewitt, "the effects of political democracy and social democracy on equality in industrial societies : a cross-national comparison," American Sociological Review, vol. 42, 1977, pp. 450-464.

59) Castles, 전개서(1978): F. Castles & R. Mckinlay, "public welfare provision. Scandinavia and the sheer futility of the sociological approach to politics," British Journal of Political Science, vol. 9, 1979.



필요조건이라고 확고하게 결론짓고 있다. ALBER는 사회민주당이 집권한 정부가 다른 당들에 비해서 실업보험제도의 수립 가능성이 훨씬 더 높다는 것을 발견하였다.<sup>60)</sup>

KUHNLE, KUDRLE & MARMOR의 연구에서도 이념적 차이가 적절한 요인으로 나타난다.<sup>61)</sup> 그러나 모든 연구가 다 일치하는 것은 아니다. GORDON, AARON, PRYOR, HECLO등의 연구에서는 이념이나 정치, 경제적 구조는 사회정책발달수준을 설명하는데 덜 중요한 것처럼 나타난다.<sup>62)</sup>

WILENSKY도 그의 연속적인 연구의 결과, 가치관들은 정치적 영향에 있어서 서로 상쇄하는 경향이 있기 때문에 복지노력에 대한 약한 예측변수라고 주장했다.<sup>63)</sup> FLORA & ALBER와 CASTLES의 연구에서도 노동제공정당에 대한 투표율로 본 정치적 동원력은 별로 의미가 없는 것으로 나오고, 또 후자는 사회민주당집권의 영향이 유의미하게 나오지 않고 있다.<sup>64)</sup>

이상의 연구결과들을 종합해보면, 이념에 따른 좌파-우파의 구분은 범세계적인 관점에서 보았을 때, 사회정책발달의 복잡성을 적절히 반영하지 않는다.<sup>65)</sup> 대중이념과 엘리트이념은 다른 설명변수에 비해서 상대적으로 복지노력에서의 영향을 주지 못하며, 정당세력에 기반한 이념도 제한적인 상황에서만 중요하며, 좌파세력을 넓게 정의하면 그 영향은 감소하며, 좌파정당의 요인은 SAMPLE을 선진민주주의국가들 넘어서서, 특히 개발도상국가들 포함하게 되면 덜 중요하게 된다.<sup>66)</sup>

좌파이념은 서구 유럽안에서만이 그것도 지속적으로 강력한 사회민주주의와 사회주의정당이념으로서 좁게 정의될 때만이 유의미하다는 것이 일반화될수 있

60) J. Alber, "government responses to the challenge of unemployment : the development of unemployment insurance in Western Europe," in P. Flora & A. Heidenheimer, 전 게서, pp. 151-183.

61) S. Kuhale, 전 게서; R. Kudrle & T. Marmor, "the development of welfare states in North America," in P. Flora & A. Heidenheimer, 전 게서, pp. 81-121.

62) M. Gordon, The Economics of Welfare Policies, New York : Columbia University Press, 1963; H. Aaron, 전 게서; Pryor, 전 게서; Heclo, 전 게서.

63) Wilensky, 전 게서(1975, 1976); ———, "leftism, catholicism, and democratic corporatism : the role of political parties in recent welfare state development," in P. Flora & A. Heidenheimer, 전 게서, pp. 345-382.

64) Flora & Alber, 전 게서; F. Castles, The Impact of Parties : politics and policies in democratic capitalist states, Beverly Hills : Sage, 1982.

65) Wilensky et al., 전 게서(1985), p. 32.

66) 상게서 : 대중이념에 관한 유일한 연구로서는 R. Coughlin, Ideology, Public Opinion, and Welfare Policy : attitudes toward taxes and spending in industrialized societies, Berkely : Institute of International Studies, 1980.

는 것처럼 보이고, 이 정당의 테두리를 벗어나서는 좌파이념은 복지국가발달에 대하여 약한 원천이 된다.<sup>67)</sup>

GORDON, AARON, PRYOR, TAIRA & KILBY등은 정치적 이념이 무엇 이든간에 선진사회에서의 현대사회정책지출의 수준의 단 하나의 가장 상관관계가 큰 것은 사회정책의 연륜이라는 것이다.<sup>68)</sup>

즉 사회복지제도를 일찍 시작했을수록 현재의 사회정책지출수준이 더 높다는 것이다. 이것이 의미하는 것은 우선 일단 사회정책이 수립되면 처음에 그 제도를 만들게 한 원인이 없어졌을지라도 점점 증대해서 제도가 발전하는 경향이 있다는 것을 말하며, 또 일단 제도가 수립되고 나면 그제도의 실제 존재와 그 제도를 운영하는 인사 및 관료조직 또는 그 제도에 의해서 생긴 이익집단등이 그 제도의 발전을 촉진시키는 정치적, 사회적 영향력을 행사하게 된다는 것이다. HEIDENHEIMER는 사회정책발달에 있어서 미국과 유럽의 시작시기가 다른 이유를 설명하는 주된 요인으로서 전문가집단의 정향성과 세력을 비교하고 있다.<sup>69)</sup>

HECLO는 복지제도의 등장과 발달의 주된 책임은 정책수립의 중심적 매개체인 행정가, 관료에 있고, 이익집단의 개입은 관료의 주도권에 저항하거나 지지하는 간헐적인 것이라고 결론지었다.<sup>70)</sup>

또 민주화정도는 사회정책 실시시기와는 무관하며, 오히려 헌법적 구조가 사회정책의 채택시기를 강하게 예견하는 것으로 나타난다.<sup>71)</sup>

즉, DUALIST 입헌군주국들이 앞서고, 의회민주주의는 사회정책법안 통과율이 저조한 것으로서 나타난다. 따라서 자유주의적 교조가 시장에 대한 개입을 저지하는 자유민주주의체제가 발달했던 국가에서는 복지국가발달이 지체되었다.

### 3. 영향의 측면

사회정책지출의 정치적, 경제적 결과에 대해서는 조세-복지저항, 실업율, 경제성장을, INFLATION, 재분배등과 관련해서 몇몇의 연구가 있을뿐, 이러

67) 상계서.

68) Gordon. 전계서; Aaron. 전계서; Pryor. 전계서; Taira & Kilby. 전계서.

69) A. Heidenheimer, "the politics of public education, health and welfare in the U. S. and Western Europe : how growth and reform potential have differed." British Journal of Political Science, 1973.

70) Heclo. 전계서.

71) Wilensky et al., 전계서(1985), p. 38; Flora & Alber. 전계서.

한 문제가 실제로 정책결정자에게는 최고로 중요함에도 불구하고 문제가 워낙 복잡하고 연구상 비교가능성이 미약하기 때문에 가장 연구가 덜 되어있는 부분이다.

WILENSKY에 의하면, 조세-복지저항의 가장 근접원인은 조세체계의 가시성으로서 사회정책의 보편성과 포괄성은 저항과 부의 상관관계가 있는 것을 발견하고, 전통적인 좌파주장은 복지국가발달을 저해한다고 주장한다.<sup>72)</sup>

SCHMIDT는 자본주의 민주국가에 있어서 조합주의가 실업율에 대한 단일의 최선의 예측변수임을 발견했고, CAMERON은 좌파집권과 경제성장율의 감소간에 약한 상관관계만이 있고, 낮은 실업율과 낮은 INFLATION과는 지속적인 상관관계가 있는 것을 발견했다.<sup>73)</sup>

WILENSKY도 사회정책지출을 많이한 조합주의민주주의국가들은 복지국가 지체국정도로 또는 그 이상의 업적을 보여주고 있다고 보고한다.<sup>74)</sup>

그러나 이상의 결과들에 대해서는 일반화된 결론이 내려지지 않은 상황이고, 연구도 제대로 되어 있지 않다.

## V. 맺음말

제도도입 접근방식이 갖고 있는 문제점은 한국만의 독특한 상황이 아니다. 개발도상국가들의 사회정책이 확장은 되었지만 그것들은 선진산업국가들에 공통적인 규범과 기술에 너무 의존적이어서 사회정책목표와 현실간에는 GAP이 있다고 MACPHERSON도 주장하고 있다.<sup>75)</sup>

또 이것은 개발도상국가의 사회정책발달에 엄청난 영향을 미친 국제기구들의 소위 '현대적' '과학적' 접근방법이 그들 국가에 부적절한 사회정책을 전이시

72) Wilensky, 전계서(1976); ———, "ideology, education, and social security," in I. Garfinkel, Income-Tested Transfer Programs : the case for and against, New York : Academic Press, 1982.

73) D. Cameron, "on the limits of the public economy," Annals 459, pp. 46-62; M. Schmidt, "does corporatism matter? economic crisis, politics and rates of unemployment in capitalist democracies in the 1970's," in G. Lehmbruch and P. Schmitter, Patterns of Corporatist Policy-Making, Beverly Hills : Sage, 1982.

74) Wilensky, "democratic corporatism, consensus, and social policy," in OECD, The Welfare State in Crisis, Paris : OECD, 1981, pp. 185-195; ———, "political legitimacy and consensus : missing variables in the assessment of social policy," in E. Spiro & E. Yuchtman-Yaar, Evaluating the Welfare State : Social and Political Perspectives, New York : Academic Press, 1983, pp. 51-74.

킨 것과 같은 맥락에서 이해되어 질 수 있다.<sup>76)</sup>

발전을 진보와 동의어로 보고 다른 국가들의 현재 상태를 목표로 하여 그들의 경제적, 사회적 변화패턴을 복사하는 것으로 보는 접근방식은 모순과 타당성이 결여되어 있는 것이다. 발전의 개념을 나타내는 근본적인 가치관은 특정 사회의 성격, 역사, 문화 그리고 무엇보다도 그 사회구성원들의 열망에 관계해서 그 사회의 맥락에서 논의되어야 하며, 이 가치관은 인성의 잠재력 구현이라는 보편적으로 수용된 목표를 위한 필수조건이 무엇인가 하는 가장 기본적인 질문들로부터 시작하여 정립할 수 있는 것으로, 예를 들면, 빈곤, 실업, 무주택, 불평등의 해소를 발전의 관심사로 보는 것으로부터 출발하여, 나아가서는 참교육, 참여, 공동체 같은 것으로 확대시켜 나아갈 수 있을 것이다.<sup>77)</sup>

사회정책의 이론적 지식은 주로 몇몇 산업제국을 분석한 것으로부터 추상화되었고, 다른 사회에 대한 적절성도 검토되지 않고 있다. 개발도상국에 만연해 있는 민중의 빈곤과 박탈, 억압, 착취적 특성을 지닌 환경에 대한 것은 서구 사회정책연구에서 대부분 제외되어 왔다. 상수도, 위생상태개선책, 토지개혁정책, 농촌발전정책등은 선진산업제국에서는 사회정책연구의 일부로 생각하지 않지만, 개발도상국 국민들의 복지에 지대한 영향을 미치는 것이기 때문에 사회정책연구의 일부가 되어야 한다. 개발도상국가 사회정책분야는 보다 폭 넓은 쟁점보다는 전문사회사업과 사회보장제도와 관련된 쟁점들에 초점을 맞추는 경향이 있다. 이러한 모든 평가는 한국의 지난 한 세대의 특징이었다. 그럼에도 불구하고 한국을 포함한 개발도상국가들은 복지국가의 역사적 단계를 순서대로 거칠 필요없이 그들의 문화와 사회제도에 뿌리를 둔 복지제도를 창출할 수가 있다는 의미에서 서구 사회정책발달이론에 유념할 필요가 있다.

한국사회정책분야는 제도도입 접근방식을 뒷받침하는 이론의 범주에서 벗어나서 사회정책발달 결정요인과 영향에 관한 이론에 입각해서 사회정책을 접근해야 할 것이다. 물론 제반 변수들간의 상관관계는 매우 복잡하다. 따라서 과거처럼 너무 단정적이고 결정론적으로 다룰 것이 아니라 조심을 해야 할 것이다. 지금까지의 논의로부터 어떤 특정 결정요인이 가장 중요하고 가장 보편적이라고 확실하게 단언할 수 없다는 것이 명백하다. 따라서 이러한 일반론적 이론들은 한국과 한국사회정책분야의 독특한 상황과 관련해서 구체적으로 해석되고

75) MacPherson, 전개서(1982).

76) MacPherson, 전개서(1987), p. 141.

77) MacPherson, 전개서(1982), pp. 19-23.

응용되고 또한 증거에 입각해서 검증해가면서 그들간의 중요도를 파악하여 경중을 가려야 할것이다. 그러나 이들은 중요성을 가진 가능한 영향력의 범위를 알게 해주는데 도움이 될 것이다.