복지국가의 기여요소를 통한 한국사회복지의 진단적 분석*

김 의 명 **

Ⅰ 문제의 제기
Ⅱ 복지국가 형성의 기여요소
Ⅲ 기여요소의 역동적 발전 과정의 유형
Ⅳ 한국복지체제의 진단적 분석
Ⅴ 맺는말 : 이상과 현실

Ⅰ. 문제의 제기

금세기 전반부를 강타한 경제공황과 두차례의 세계대전을 거치는 과정 속에서 빈곤, 전쟁, 질병, 및 무지 등으로부터 해방되려는 인간의 끈질긴 노력은 복지국가에 대한 열망의 실현으로 구체화 되었다. 그러나1980년도 이후에 복지국가에 관한 논의는 온통 부정적인 내용으로 일색을 이루는 것 같이 보인다. 말만 들어도 마음이 밝아지고 희망찬 미래의 꿈을 연상시키는 복지국가가 이제는 달갑지 않은 꼬리를 하나 달았으니 이른바 "위기"이다. 지금 복지국가는 위기를 맞고 있고 또 후기 근대 사회에 위기를 초래하고 있으며 그래서 근본적으로 다른 형태로 대체해야된다는 목소리가 실제로 대처리즘과 레거노믹스의 기치아래 실행되어 오기도 하였다.

이러한 복지국가의 위기현상은 한국형 복지국가 모형을 추구하려는 노력에 긴장감은 고조시킬지 모르나 노력자체를 포기하게 할 수는 없다. 아니 마치 막스주의가 자본주의의 결함을 예리하고 철저하게 지적해 주어서 자본주의 사회가 사회주의 혁명의 예봉을 피할 수 있게 해온 것과 같이 복지국가의 위기설은 현재의 복지국가를 고차원적인 단계로 발전시키는데 긍정적 역할의 소지도 있다. 본 논문에서 복지국가의 위기설이만연함에도 불구하고 복지국가의 기여요인을 한국 복지모형의 미래를 설계하는데 시금석으로 삼는데는 몇가지 이유가 있다. 첫째, 금세기 말엽의 선진 산업사회를 위협하는 것은 복지국가가 아니라 성숙된 자본주의(mature capitalism)이며 복지국가는 문제의 요인이 아니라 피해의 산물이라 믿기 때문이다. Himmelstrand는 위기를 맞고 있는 것은 성숙된 자본주의체제 속에 인간의 필수적인 기능을 예속시킨 자본주의적 생활방식이라고 주장하고 있다.[1] 즉, 우리가 처해있는 근대사회는 급속한 변화 속

* 이 연구는 1991년도 대구대학교 학술연구비 지원으로 이루어졌음
** 대구대학교 산업복지학과 부교수

1) Else Oyen, ed, Comparing Welfare States and Their Futures, Brookfield: Gower Publishing Co, 1986, p.4.

에서 이른바 새로운 테크놀로지, 복합적인 결정과정, 확대되는 민주주의의 욕구, 인구 통계학적 변화 등의 인류가 별로 잘 알지 못하고 예측할 수 없는 힘에 의해 유도되고 있으며 복지국가도 역시 어느 순간까지는 통제가능하지만 어떤 지점을 넘어서면 통제불능한 크레시나의 수레 같은 힘에 의해서 압도되어 있다고 볼 수 있다.[2] 둘째, 복지국가의 위기는 복지국가의 종말을 가져 오는 것이 아니라 복지국가의 재편을 가져오는 것이다. 인류가 자본주의적 시장경제 체제를 고수하는한 그 체제에서 발생되는 결함에 따른 개혁의 필연성과 정통성을 인정받게 된다. 예컨데 우리가 번데기로부터 나방으로의 탈바꿈을 번데기의 죽음과 나방의 출생이라고 부르지 않는 것과 같은 이유에서 이다. 셋째, 복지국가의 퇴조의 주장이 설득력을 더해가는 이 시점에서 복지국가의 연구의 당위성은 복지국가의 전체적 성격과 관련되어 있다. 즉 체제로서의 복지국가가 개편되거나 비록 소멸된다고 해서 그것이 추구했던 이념과 이상까지도 소멸되는 것은 아니다. 복지국가가 구체적으로 생성되던 1930년대 40년대에 유럽국가에서 복지국가의 의미는 한낱 국가주도의 문제 해결 및 재분배체제 만이 아니라 적극국가, 전쟁국가의 대안이었으며 경제공황의 극심한 질고로부터 해방이었고 파시즘, 공산주의를 배격하는 의지의 표출이었다. 그런 면에서 볼 때 우리에게도 복지국가는 2000년대를 바라보며 우리와 우리의 후손들이 어떤 질의 삶을 향유하며 어떤 관계를 맺고 살고자 하는 의지의 표현이요 열망의 결정체이다.

본 논문에서 복지국가의 개념은 OECD에 포함되어 있는 유럽국가들의 복지이념 및 체제를 의미한다. 여러 학자들이 제시한 복지국가의 유형별로 보면 Wilensky와 Lebeaux의 제도적 복지모형을 의미하고 Titmuss의 산업성취수행형 모형과 제도적 재분배 모형이 복지국가의 개념에 포함되며 Furniss와 Tilton의 세 유형 중 사회보장국가와 사회복지국가를 의미한다. Mishra의 분화적 복지국가와 통합적 복지국가 형태와 George와 Wilding의 미온적 집산주의자와 훼이비언 사회주의자가 본 논문에서 사용되는 복지국가의 개념에 포함된다.[3] 이 모든 복지국가의 유형을 포함할 수 있는 유럽복지국가의 공통분모로서 영국의 빈곤문제 해결 수단의 전통으로 대변되는 개인의 기본 욕구 충족의 필연성과 복지의 권리(social right)의식과 사회문제의 해결은 국가의 기본적 책임이라는 공동개입의 원칙을 들 수 있다.

우리에게 있어 복지국가의 조명은 미래에 관한 작업이지만 선진 복지국가에 있어서는 과거와 현재의 실체이기에 본 논문에서는 선진국의 역사적 경험을 통해서 우리의 미래 형성의 교훈을 얻는 비교 분석 연구 방법을 채택하고 있다. 선진국의 역사적 과정 분석을 통해 도출된 변수들을 분석의 준거틀로 사용하는 데는 몇가지 방법이 있다. 한 방법으로 먼저 복지국가를 유형별로 분류하고 그

2) 상게서, p. 6.
3) 김태성, "복지국가 유형화에 관한 연구", 한국사회복지학 제 21호, 1993, pp. 44~53 참조.

중 분석하고자 하는 복지체제가 적절하게 포함될 수 있는 유형을 선택하여 그 선택된 유형의 변수를 분석의 준거틀로 이용하는 방법이다. 다른 방법은 분석하고자 하는 복지체제와 가장 유사한 국가를 택하여 국가 간의 경험을 분석하는 방법이다. 특히 두번째 방법은 분석 모델이 구체적(국가)이어서 분석의 변수를 도출하는 것이 용이하고 각각의 도출된 변수를 그 국가 혹은 사회 전체적인 맥락에서 다른 변수들과 연결지어 생각할 수 있다는 장점이 있으나 자칫 설계주의에 빠질 위험도 만만치 않다. 즉 비교 국가 간의 동질성은 강조되는 반면에 이질성은 간과되기 쉽고 이러한 이질성을 무시할 경우 크나큰 분석상의 오류를 범하기 쉽다. 첫째 방법을 선택하는 경우 유형 분류의 방법이 다양하고[4] 유형의 종류가 보통 3종류 내외로 제한되어 있어서 적절한 유형 선정이 용이하지 않다. 본 논문에서는 복지국가의 특정 유형이나 특정 국가에 국한하기 보다는 복지국가 전체를 대상으로 하여 복지국가의 기여요소를 도출하여 분석의 준거틀로 삼았고 복지국가의 성숙단계보다는 초기 형성단계에 주안점을 두었다. 그러한 경우 정형화된 틀에 국한되지 않은 장점은 있지만 기여요소를 분리하여 도출함으로 인해 특정 문화권 특성과 시기적인 맥락 속에 상호관계적 성격을 간과할 위험 을 내포하고 있다.

본 논문의 목적은 다음과 같이 세가지로 대별할 수 있다.

(1) 여러 복지국가 등의 형성의 기여요소를 도출하여 분류하고 종합함으로서 복지국가의 성격에 관한 이해를 높이고 한국 사회복지 분석에 준거틀(analytical framework)로 활용한다.

(2) 복지국가 형성 과정 속에서 기여요소 간의 역동적 관계들의 패턴을 발견하여 역동적 모델을 고안한다.

(3) 한국의 사회보장제도를 진단하며 복지후진성의 요인을 분석하여 한국형 사회복지 모형 개발의 재료로 삼는다.

Ⅱ. 복지국가 형성의 기여요소

역사란 주어진 환경에 적응하며 생존해온 인간들에 관한 서술인지 아니면 인간이 그의 욕구 및 필요에 맞추어 환경을 변화시키고 주도해온 과정을 기술한 것인지에 대하여 많은 논란이 있다. 굳이 역사학자들의 분석을 빌리지 않더라도 산업화 전까지는 전자의 주장의 호소력이 인정되지만 산업혁명 이후로 과학

---

4) 김태성은 복지국가를 유형화하는 기준으로 다섯가지를 들고 있다.
1. 사회복지지출 2. 주요사회복지 프로그램의 도입 시기 3. 복지국가 성격의 개념적 분석 4. 복지국가 정책의 결정요인 5. 복지국가 정책의 내용분석, 상게서, pp38~60.

기술을 바탕으로 하여 발전해 온 산업사회에서는 변화의 주도자로서의 인간의 역할이 두드러지게 나타난다. 그런 맥락에서 볼 때 복지국가의 형성은 풍요와 편리를 극대화시키며 동시에 그 과정에서 필연적으로 야기되는 제반 문제를 극소화시키려는 인간들의 자발적이며 적극적인 노력의 산물이라고 할 수 있다. 본 장에서는 복지국가 형성의 주된 요소를 인적 요인(human factor)이라고 전제하여 구조적(환경적)요인과 분리하여 서술하였으며 도출된 요인을 한국 사회복지를 진단적으로 분석하는데 준거틀로 삼고자 한다.

1. 인적 요인(human factor)

1) 내면적 요인

현존하는 복지국가의 사회복지 제도는 오랜 시간에 걸쳐 여러 요소들의 합치와 갈등이 뒤섞이는 복합적 과정 속에서 축적적으로 형성되어 왔다. 정치, 경제, 사회, 문화적 환경 속에서 여러 상반되는 가치관과 이념이 수면 밑에서 작용하면서 행위자들에 의해 실행되어 왔으며 개인과 집단 간에 변화무쌍한 역동적 상호과정을 통하여 특성있는 형태로 실체화 되어왔다. 이와 같이 한 문화 속에서 가치와 이념은 내면적 세계와 물질적 세계의 상호작용의 산물인 동시에 구체적인 행동의 영향을 받기도 하며 직접적으로 영향력을 행사하기도 한다. 그러한 영향력은 실제 사회문제를 해결하는 사회정책의 방향을 제시하며 수립된 사회정책에 정당성(legitimacy)을 부여하기도 한다. Titmuss의 사회정책의 개념을 좀더 확대해서 해석하면 복지국가의 형성은 그 사회 구성원들의 가치의 선택이요 이념의 선택이라 할 수 있다. 서구 복지국가의 결정요인이 된 이념을 크게 몇가지로 종합해 보면 사회주의, 보편주의, 집합주의, 민주주의, 실용주의 등으로 구분할 수 있다. 먼저 사회주의는 자본주의와 대칭되는 이념으로서 평등, 연대의식, 이타주의 등의 개념을 포함하고 있다. 사회주의는 개인주의와 자유주의를 바탕으로 한 물질의 풍요, 이윤 추구를 향한 이기심에 대항하여 화합과 조화의 전제조건인 평등을 구현하여 유기적인 공동체 형성을 목적으로 하고 있으며 자본주의의 사회주의화의 노력으로 불완전하고 불안정한 형태이긴 하지만 복지국가의 태동과 발전에 근원적인 역할을 담당해 왔다. 사회주의와 연결선상에서 보편주의는 사회복지의 사회권(social right) 의식에서 출발한다.[5] T. H. Marshall의 사회복지 권리의 분석으로 영국 복지국가 형성에 있어서 이념 토대의 결정적 역할을 설명해주지만 시민권의식은 스웨덴을 비롯하여 다른 유럽 국가에서도 의미있는 이념적 토대이며 민주주의와 연결되어 구체적인 제도와 행동으로 실체화되었다. 세번째로 집산주의를 들 수 있는데 이것은

5) T. H. Marshall, "Citizenship and Social Class", Sociology at Crossroads, London: Heinemann, 1963

사회주의와 깊은 관련을 가지며 공동주의와 좀 제한적이긴 하나 온정주의를 포함하며 구체적인 형태로 국가의 개입으로 나타난다. Wilensky는 복지국가의 본질은 정부가 국민에게 자선으로서가 아니라 정치적 권리로서 소득과 영양, 보건 및 최저 수준을 보호하는 것이라고 하였다.[6] 네번째로 들 수 있는 것은 민주주의이다. 자유, 평등, 연대의식, 권리의식, 인도주의 등의 사회적 도덕적 가치 위에 세워진 민주주의는 그 자체가 복지의 본질이라는 것이 현대 사회의 특징이다. 또 민주주의는 이념과 가치 등이 실체화 되는 수단이며 복지를 주장하는 많은 행위자들이 열망하던 제도적 장치였다. 복지국가가 19세기 말엽에서 20세기 중엽 독일같이 권위주의 체제에서 시작되었으나 꽃을 피울 수 있었던 것은 영국 같은 민주주의 국가에서 였다.[7] 양병우는 사회주의는 민주주의를 통해 달성되며 충분히 실현된다고 주장하였다.[8] 다섯번째, 실용주의(pragmatism)는 자유, 개인주의와 인도주의의 합성 과정과 관계 있으며 사회문제 해결, 빈곤으로부터 해방, 최소한의 인간다운 생활 및 국가적 효율성 등에 의해 이념화 되었다. 일반적으로 볼 때 복지국가의 형태가 분화적 형태에서 통합적 형태로 발전하면서 이념적 구심점이 실용적인 문제해결, 최소한의 생활보장등의 물질적 차원에서 평등, 애타심, 공동운명체 형성 등의 도덕적 차원으로 이전되고 있다.

복지국가의 이념적 바탕과 맛물리며 내면적으로 의미있는 원동력을 제공하는 것은 문화권 속에 맥을 이어온 복지전통이다. 스웨덴과 영국에 있어서 오랜 역사를 가지고 있는 구빈법의 전통은 그 법의 열등처우의 냉혹함과 사회적 낙인을 유발하는 비인간성으로 널리 알려져 있으며 특히 영국의 경우에 있어서 Webb에 의하면 복지국가 형성의 중요한 원동력은 구빈법으로부터의 탈피를 추구하는 반작용이였다고 할 수 있다. 독일에서 시작된 사회보장제도를 영국에서 주저하지 않고 도입한 이유도 보험의 권리적 성격이 구빈법의 낙인의 악습을 타파하는 중요한 요인이라고 보았기 때문이다.

사회보험제도는 1880년대 독일의 Bismark 정권 때 처음 실시되었지만 실제 사회보험의 역사는 1776년 프러시아 시대까지 거슬러 올라간다. 독일은 산업화에 의해 생긴 사회문제, 빈곤문제 해결보다는 전문가 노동자 계급간의 갈등해소에 치중하는 사회통합전통이 사회보험제도를 비롯한 독일 사회복지체의 근간을 이룬반면 영국에서는 실용주의에 입각하여 빈곤문제등 기본적 욕구를

6) Harold L. Wilensky, The Welfare State and Equality, Berkeley: Univ of California Press, 1975, p.16.
7) 양병우, "복지국가의 역사적 맥락", 복지국가의 형성, 한국사회과학연구소편, 민음사, 1983, p.32
8) 상게서, p.32.

충족하는데 치중하는 전통으로[9] 사회 행정(Social Administration)적 성격을 띤 사회복지체계를 수립하였다. 이와 같이 사회복지 전통은 복지국가 생성기에 중요한 변수로 작용하며 복지제도의 발전 과정 속에서 그 성격이 형성되는데 큰 영향력을 미친다. 수렴이론에서는 복지제도의 생성, 발전과정, 성격을 기술문명의 결정요인으로 한정 짓지만 파편이론(fragment theory)[10]에서는 그 사회의 지배적인 이념과 복지전통, 복지의식을 복지제도의 중요한 결정요인으로 인식한다.

2) 행위자적 요인

복지국가 형성에 기여한 의미있는 요소를 인간 중심의 측면과 제도 및 환경적인 측면으로 크게 나눌 수 있는데 행위주체를 복지의 대상집단인 빈민 노동자계급과 복지제도 성립에 직접, 간접적으로 기여해온 이익집단(interest group)과 복지제도의 실제적 수립과 운영에 관여하는 정치인과 관료제 집단으로 구분할 수 있다.

먼저 복지의 대상집단인 빈민과 노동자 계급의 역할에 대해서는 Macpherson은 민중조직이야 말로 분권화되고 혁신적이며 현실에 적합한 사회보장 행정이 되도록 하는 기반을 제공할 수 있다고 주장하였다.[11] 그러나 복지국가의 생성기에는 빈민운동의 역할의 의미있는 흔적이 별로 눈에 띄지 않는다. 다만 19세기말부터 20세기 초반에 걸쳐 참정권의 확장을 통해 투표의 힘으로 개혁운동을 뒷받침한 사실은 어느 나라나 예외없이 인정된다. 그것은 역사적으로 구빈법의 사슬에 묶여 빈곤에 대한 사회의식이 전혀 개발되지 못했으며 자본주의의 근간이 되는 개인주의의[12] 무언의 절대적 통제에 눌려 피지배적

---

9) 홍경준, "영국과 독일의 사회정책 개념에 관한 비교연구", 한국사회복지학 제 19호, 한국사회복지학회, 1992, p.188.

10) Hartz의 이론이라고 불리우기도 하는데 복지국가의 형성과정에서 이데올로기의 중요성을 강조한다. 즉 영국에서 분리되었던 미국, 캐나다, 호주등의 복지국가의 이념은 분리될 때의 지배적인 이념에 의해 크게 좌우된다는 주장이다.
Louis Hartz, The Founding of New Societies: studies in the History of the US, Latin America, South Africa, Canada and Australia, New York: Harcourt, Brace & World, 1964, p.3.

11) Stewart Macpherson, "Social Security In Developing Countries", Social Policy and Administration, vol. 21, No.1 1987, 감정기, "한국농민정책의 발전과제와 농민주체적 역할", 한국사회복지학 제 19호, 한국사회복지학회, 1992년, p.22에서 재인용.

12) Joe Feagin, Subordinating the Poor, Englewood: Prentice Hall, 1975, pp.91-92

입장에 순응해온 탓이라고 여겨진다.

빈민운동과는 정반대로 노동계급이 복지국가 형성에 끼친 영향력은 가히 절대적이라 할 수 있다. 안병영은 서구 복지국가의 형성은 노동계급의 투쟁의 산물이라고 지적했으며[13] Mishra 역시 노동운동을 산업화, 자본주의와 더불어 복지국가의 3대 전제조건 중에 하나라고 보고있다.[14] 그러나 노동운동이 사회복지정책 수립의 걸림돌이 된 역사적 사실도 간과할 수는 없는데 보통 2가지 형태로 나타났다. 하나는 Bismark의 사회보장제도에 단적으로 나타난 사회통제적인 사회보장제도를 노동계급에서는 노동자계급의 분열을 획책하고 투쟁력을 약화시키며 지배계급의 논리에 순응케 하는 이른바 음모적 사회복지제도라고 보아 사회복지제도의 수립자체를 거부한 형태이고 다른 하나는 소위 노동자 특권층인 고임금 기술자들이 집단이익 고수와 확대를 염두에 두고 복지확대에 반대한 경우이다. 불란서에서 노동자, 농민 퇴직 연금제도가 노동자, 농민의 반대로 무산되었던 것이 전자의 좋은 예이다. 또 하나 특기할 사항은 노동계급의 복지요구가 복지국가 형성의 긍정적 요인으로만 국한되지 않고 하나의 의미있고 실체화된 노동운동으로 확대되기 위해서는 노동계급의 의식화 정도, 조직력, 타집단과의 유기적 관계, 정치권에 진입 등 내면적, 구조적인 요인들과의 역동적 상호관계가 필연적이다.

이해집단도 몇가지 구룹으로 나눌 수 있는데 첫째는 영국에서 사회과학적 연구를 통해서 사회적 문제의 실태와 원인을 파악하고 구체적인 해결책을 제시한 개혁주의자를 들수 있다. Webb부처 같은 훼이비언 사회주의자들과 Booth, Rowntree, Ruskin, Beveridge, Owen, Bowley 등이 포함되는데 그들은 빈곤의 원인이 빈곤자 자신보다는 사회구조에 기인한다는 사실을 통계학적 실증연구를 통해 객관적 정당성을 확보하였고 구체적 대안 제시와 함께 관료, 정치가로서 변신을 통해 실제 행동에 적극적으로 참여하기도 하였다. 또 독일의 경우에도 1895년의 실업에 대한 국가통계청의 대대적인 사회조사 등이 사회복지제도 성립에 중요한 역할을 하였다. 둘째, Oastler, Saddler 등은 1830년대 빈곤해결을 위한 도덕적 십자군운동을 실제 일으켜 사회정책의 전환점이라고 부르는 공장법 제정에 견인차의 역할을 하였으며 소외계층의 보호를 위해서는 국가가 경제적 사회적 부문의 개입할 의무의 당위성을 확산시키기도 하였다.[15] 셋째로서 민간 자선 복지단체를 들 수 있는데 국가가 개입하기 이전에 사회문제의 해결에 개입해서 사회복지의 기반을 닦아놓는 긍정적인 역할에

---

13) 안병영, "복지국가로 가는 길", 신동아, 동아일보사, 1991년 11월, p. 124

14) Ramesh Mishra, Society and Social Policy, London: Macmillan, 1981, pp. 110~115.

15) Derek Fraser, The Evolution of Hu British Welfare State,

비해서 사회적 부문에 국가의 개입에 대한 제동의 역할이 더욱더 두드러진다. Mishra는 미국에서 노동계급이 복지국가 형성에 영향력을 발휘할 수 있을만큼 조직화 되기 전부터 이미 민간 복지 단체가 사회복지의 주체역할을 해왔기 때문에 복지국가로서 후진성을 면치 못하게 되었으며 영국의 경우에도 19세기의 잔여적 태도(예. 신구빈법)가 우호협회같은 거대한 민간 복지 단체의 출현의 빌미를 제공하였고 그 조직이 나중 사회보험제도 수립에 큰 장애 요인으로 작용했다고 서술하고 있다.[16]

마지막으로 정치집단이 있는데 이는 정치인과 관료집단으로 대별할 수있다. 정치가로서 영국의 Addison, Ashley, Churchill, Chamberlain, Senior, Chadwick, George와 성격이 다르긴 하지만 독일의 Bismark 등은 복지국가 형성의 주도적인 역할을 해온 정치인으로서 영국의 경우는 대부분 사회개혁주의의 배경을 가지고 있고 실제로 사회운동가로서 정치무대에 진출한 경우도 있으며 Beveridge와 같이 입각의 절차를 거쳐 관료로서 역할을 수행한 경우도 많다. 관료집단을 정치가집단과 분리하는 분명한 선을 긋기에는 애매모호한 경우가 많다. 특히 영국에서 복지국가 성립 때 관료집단의역할은 지대했다고 할 수 있다. Mishra는 복지국가는 자본주의 산업사회에서 발생되는 문제에 엘리트 집단(관료, 정치가, 전문직 상인...)의 대응의 결과라고 주장하였다.[17]

자본주의 산업사회에서 발생되는 많은 사회문제들이 사회개혁자들에 의해 파헤쳐지고 여론화되면 정부는 할수없이 대부분의 경우 장기적안목이나 계획없이 문제해결에 개입하게 되고 그래서 사회복지제도가 프로그램화되면 그 다음은 관료제적 타성에 의해 자동적으로 국가의 역할이 확대되어 왔다고 MacDonagh는 주장한다. 그는 관료적 타성을 다음과 같이 5단계로 구분하고 있다. ① 열악한 사회문제의 심각성이 표면화되는 단계 ② 그 문제를 대처하는 종래의 사회제도등의 비효율성과 미흡함이 인식되는 단계 ③ 새로운 제도적 장치를 통해 전문관료의 등장과 제도적 중앙집중화 단계 ④ 관료체제의 지속적인 성장을 통한 정착화 단계 ⑤ 관료체제의 주도하에 사회문제의 과학적 조사연구 방법을 이용한 예방적이고 적극적인 사회정책의 실시 단계로 구분하고 있다.[18]

2. 구조적(환경적) 요인

London: Macmillan, 1974, pp.11~30

16) Ramesh Mishra, 전게서, p.118.

17) 상게서.

18) Oliver MacDonagh, "The Nineteenth-Century Revolution in Government: A Reappraisal", The Historical Journal, I.I, 1958, pp.58~61.

산업혁명을 신호탄으로 하여 본격적으로 시작된 산업사회는 인간사회내의 생산방식을 농업 중심에서 공업 중심으로 바꾸어 놓으면서 사회구조 속에 노동자 계층을 탄생 시켰다. 고정적이며 정기적인 노동에서 얻어진 임금이 노동자와 그의 가족의 주요 생계수단이 되면서 질병, 불구, 실업, 산업재해, 정년퇴직 등의 지속적인 근로를 중단케 하는 재해는 노동자의 생계를 절대적으로 위협하는 근본적인 사회문제로 대두되었다. 또한 대규모의 농촌 인구의 급작스런 도시 유입에 의해 급조된 대도시에는 주택, 공공보건, 교육, 치안 등의 경제적, 환경적인 문제들이 산적되기 시작했으며 이러한 대규모의 인구이동과 생산과 소비의 형태가 급격히 바뀌면서 전통적인 공동체 및 상부상조 제도의 붕괴로 인한 사회적 문제의 발생은 제도적이며 항구적인 국가의 개입을 절실히 요청하게 되었다.

한세기 이상 맹위를 떨치던 자본주의 시장경제체제가 20세기에 접어들면서 그 자체의 이론적, 제도적 모순과 주변 환경의 급격한 변화로 인해 그가 자랑하던 효율성과 실용성에 대한 신뢰에 균열이 가기 시작하였다. 공급은 수요를 창출한다는 Say의 법칙의 신빙성이 퇴조하면서 수요체계의 결함, 과학기술의 발전, 양질의 노동력의 필요성, 독점경제체제의 원초적 불안정성, 인플레 조정기능의 상실 등의 경제적 문제와 더불어 기득권층과 소외계층 간에 심화되는 부의 불평등은 계층 간의 갈등으로 비화하여 자본주의 체제는 물론 국가의 기강까지 위협하게 되었다. 이와 같이 자본주의 시장경제 체제를 도입한 산업사회에서는 경제적, 사회적 문제에 적절히 대처하기 위한 국가의 개입이 필연적이었고 그것이 복지국가의 출현으로 실체화 되어왔다.

구조적 요인은 일반적으로 정치체제, 경제체제와 사회환경 부문으로 나누어 생각할 수 있다. 정치체제에서 으뜸가는 변수는 역시 민주주의 정치체제이다. 사회복지에 관한 많은 이념 의식 및 행위자의 노력은 정치체제 속에서 결정되는 것이며 특히 사회저변에서 올라오는 욕구가 실현될 수 있다면 그것은 민주적 정치체제를 통함이다. 영국의 경우 19세기 말 주로 이념적 관계에서 존재하였던 복지국가의 이상이 20세기 초반 투표제도의 확대로서 구체적인 법령으로 실현되었다고 할 수 있다.[19] 또 다른 변수는 중앙 집권화의 정도이다. Wilensky는 중앙집권화의 정도와 높은 복지지출 및 평등에 대한 강조 간에 높은 상관관계가 있다고 주장하였다.[20] 스웨덴의 경우에는 중앙 정부의 주도적인 역할이 사회복지 발전에 크게 기여했다는 주장이 있으나 기본 욕구 충족 및 빈곤문제 해결 대책의 일환으로 복지국가의 기초가 형성되었던 영국에서는 지방 정부도 의미 있는 역할을 하였다. Fraser는 중앙 정부의 방향 설정과 통제

19) Derek Fraser, The Evolution of the British Welfare State, London: MacMillan, 1974, p. 174
20) Harold L. Wilensky, 전게서, p. 52

속에 지방 정부는 실행에 옮기는 역할을 적절하게 수행하였다고 서술하고 있다.[21] 약간 상반된 측면의 현상은 Flora와 Alber에 의해서 소개되었는데 그들에 의하면 의회민주주의 체제 보다는 입헌민주제 국가가 사회보험을 더 빨리 도입할 수 있었는데 그 이유는 입헌군주제 국가는 전통적으로 잘 발전된 관료체제를 갖고 있어 사회보험 프로그램을 실시할 능력이 높다는 점이라는 것이다.[22]

첨가해서 그들의 주장은 안정된 정권이 잦은 정권교체보다 사회정책 발전에 긍정적인 결과를 낳는다고 불란서의 예를 들어 설명하고 있다.

경제성장의 변수는 미국이나 일본의 예에서 보듯 복지국가 형성에 필연적인 변수는 아니지만 매우 중요한 변수로 인식되고 있다. 복지국가의 이념적인 기초와 당위성에 대한 것은 사회가 빈곤하고 많은 문제가 있을 때 제기되었지만 실제로 복지제도가 수립되어 확대되어 진 것은 경제적 호황기라고 할 수 있다. Wagner법칙은 사회발전의 중요원인을 경제발전에서 발견하고 있으나 Miller의 연구에서 선진 산업국가에서는 어느 수준을 지나면 정치변수가 더 중요한 역할을 한다고 주장하고 있다.[23]

반면에 국가경제의 국제의존도는 국민연금발전과 비교적 높은 상관관계를 갖는 것으로 나타났다.[24]산업화 주도 엘리트에 관해서 수렴이론에 의하면 전통적인 집단은 국가의 개입을 긍정적으로 보는 반면 중산층 주도계급은 국가의 개입을 최소화하는 노력을 보인다고 하였고[25] 독일에서 초기 사회보장 실시 시기에 중소기업보다 대기업에서 사회보험에 적극적인 지지를 보낸 것이 이를 뒷받침 한다.

사회환경의 측면에서 볼 때 인구통계학적 변화 중 노인층 인구의 증가는 사회복지 발전에 주요변수로 등장했으나 상관관계가 별로 높지 않은것으로 나타났다. Esping-Andersen은 스웨덴의 예를 들어 언어, 문화, 종교, 계층 구조면에서 동질적인 나라는 미국같이 민족적 이질성과 인종적 갈등의 문제에 직면해 있는 나라보다 복지국가 형성이 매우 용이하다고 보았으며 그것은 동질성

21) Derek Fraser, 전게서, pp. 230~232.
22) P. Flora and J. Alber, "Modernization, Democratization, and Th Development of Welfare States in Western Europe", 김태성, 전게서, p. 54에서 재인용.
23) L. Miller, "The Structural Determinants of The Welfare Errort:A A A Critique and a Contribution", Social Service Review, vol, 50, 1976: 57~79. 김태성, "국민연금의 발전정도와 결정요인의 비교분석" 비교사회복지, 을유문화사, 1991, p. 105에서 재인용.
24) 상게서, pp. 106-107
25) Ramaesh Mishra, 전게서, p. 41.

과 보편주의 간의 긴밀한 관계에 기인한다고 보았다.[26] 마지막으로 국가안보도 중요한 변수로 인식되는데 Wilensky는 막대한 국방비 지출이 복지국가로의 발전에 큰 저해 요인으로 작용한다고 주장했으며[27] 이론적으로나 통계적으로나 매우 신빙성 있는 주장이라고 받아들여지고 있다.

본 장에서는 복지국가 형성에 기여한 요인들을 인적 요인과 구조적(환경적) 요인으로 분리하여 정리해 보았다. 그러나 그러한 요인들을 전체적인 틀 속에서 역동적인 상호작용의 맥락을 파악하는 작업을 통해 복지국가 형성의 체계적이며 종합적인 면모를 보다 명확하게 알 수 있다.

Ⅲ. 복지국가 형성의 기여요소의 역동적 발전 과정의 유형

복지국가의 형성은 선진산업사회의 거대한 역사적 흐름의 주요 단면이며 구체적인 형태는 각 나라의 정치, 경제, 사회, 문화적 여건에 따라 유사성과 특수성을 지니며 발전해 왔다. 복지국가는 하나의 국가사회 내에서 역사적 당위성과 기술문명의 필연성과 경제적 효율성과 사회적 적절성이 여러 기능적 이해집단과 그가 몸담고 있거나 그를 둘러싸고있는 구조 속에서 합치와 갈등의 과정을 거치면서 그 사회에 의해 선택된 사회적 통합체로서 형성되고 발전되어 왔다. 본 장에서는 제 Ⅱ장에 기술된 복지국가 형성의 결정 요인을 기능주의적 접근방법과 사회변화가 과학기술의 진보 및 경제 성장, 정치문화의 향상을 통한 단순한 선형 전개과정이 아니라 요인 자체의 고유 발전 논리를 가지면서 주변 구조에 상호작용을 통해 영향을 받고 또 미치는 구조주의적 접근 방법을 병행하여 복지국가 형성 과정의 세가지 유형을 역동적이고 입체적으로 기술하고자 한다.

복지국가의 형성과정을 묘사하는 세가지 모형은 행위자를 중심으로 구성되어 있다. 모든 과정의 시작의 원인을 제공하는 행위집단으로는 복지대상집단과 이해집단과 정치집단으로 대별된다. 역동적 형성과정은 크게 3단계로 구분되는데 집단 형성단계가 첫번째 단계이고 다음 단계로는 복지대상집단, 이해집단과 정치집단 간의 상호작용이 이루어 지는 단계이며 최종 단계로서 상호과정을 거쳐서 정책으로서 수립여부가 판가름 나는 이른바 정치화 단계를 들 수 있다.

1. 행위자 중심의 사회정책 수립 과정의 세 모형

1) 민주주의 모형(모형A)

26) Gosta Esping-Andersen, "스웨덴의 복지국가 모델과 정책", 복지국가의 현재와 미래(자료집), 한국사회복지학회, 1992, p. 332.
27) Harold L. Wilensky, 전게서, p. 80.

민주주의 모형에서는 복지국가 형성의 시발 요인을 사회문제로부터 고통을 당하는 사회복지의 대상집단 자신으로 간주한다. 일반적으로 사회복지의 대상집단을 빈민 계급과 노동자 계급으로 대별할 수 있는데 서구 복지국가의 태동기에 의미있는 빈민운동은 별로 눈에 띄지 않는다. 간헐적인 빈민 혹은 농민들의 크고 작은 봉기는 선진국, 후진국을 막론하고 존재했으나 거사의 성패에 관계없이 조직 및 의식화, 타 이익집단과의 상호작용 및 정치화 단계 등의 후속적이며 지속적인 뒷받침이 없었기에 복지국가 형성의 의미있는 요인이나 원동력은 되지 못하였다. 그러나 노동자 계급을 복지국가 형성의 최초 행위자로 보았을 때 위의 경우와는 전혀 상반된 상황이 나타난다. 서구의 역사학자들이나 사회학자 들은 이구동성으로 서구복지국가의 형성은 노동계급의 투쟁의 산물이라고 주장하는데 주저하지 않는다. 그럼에도 불구하고 노동운동의 세력과 크기가 복지국가 형성의 필요조건이기는 하지만 충분조건은 아니다. 아무리 대규모로 조직화되어 막강한 세력을 발휘한다 할지라도 노동운동의 이념이 복지국가의 토대가 되는 사회주의, 집산주의, 연대주의 등에 기초하지 않고 개인주의, 자유주의, 실용주의 등의 자본주의적 성격에 기초했다면 복지국가의 형성에 전혀 도움이 되지 않거나 장애물이 될 수도 있다. T. H. Marshall의 산업시민권 이론은 노동조합이 정치적 경로를 통한 노동자 계급의 전반적인 복지향상보다는 단체교섭을 통한 단위 노조원의 영리추구의 성향을 잘 설명하고 있다. 또 노동조합의 주요 구성원이 전통적 기술자 집단인가 아니면 단순 노동자인가에 따라서 복지욕구가 달라지고, 노동계급의 욕구가 완전고용, 임금인상 및 국가로부터의 자유인지 아니면 사회정책을 통한 재분배인지에 따라서 사회복지법령에 대한 태도가 좌우된다.

노동운동이 집단 형성 단계에서 복지국가 형성의 막강한 힘으로 부상했더라도 다음 단계인 상호작용 단계에서 궁극적인 성패가 가늠되는 경우가 많다. 개혁주의자가 사회주의자와 연계되어 지식적, 기술적, 이념적 측면의 지원과 함께 중산층과 유기적으로 연결될 때 하나의 요인이 운동으로 승화되어 복지국가 형성에 주춧돌의 역할을 할 수가 있다. 반대로 미국의 경우와 같이 노동자 계급이 뒤늦게 사회복지에 관심을 가지고 시도했으나 이미 사회복지의 제공자로서 확고한 위치를 점하고 있던 기업 등 민간복지 단체의 강한 저항 때문에 뿌리를 내리지 못했고 19세기 영국에서도 미국과 유사한 경우로 노동자 계급과 타 이해집단 간의 마찰로 인해 사회개혁이 좌절된 경우도 있었다. 이렇게 노동자 계급이 타 이해집단, 크게는 중산층과 제휴관계가 성립될 때 지배계급은 노동운동을 자본주의 체제의 도전으로 인식하여 억압의 방법으로는 통제가 불가능하다는 것을 느끼며 사회통제의 일환으로 Bismark식의 사회복지법령이 수립될 수 있다.

노동자 계층이 사회개혁집단과 제휴하며 저항집단을 견제하가며 다음 단계인 이른바 정치화 단계로 진입하는 것이 복지국가 형성의 첩경이다. 영국의 노동당 혹은 스웨덴의 사회 민주당 같이 노동자 계층에서 사회주의 정당을 구성하

고 많은 노동자 혹은 개혁주의자를 선거제도를 통해 국회에 보내고 더 나아가서 집권할 때 노동자 계층이 원하던 복지국가가 실체화 되는 것이다. 그렇게 되기 위해서는 체제가 민주주의 형태일 때에 가능하며 지방분권적인 형태보다는 중앙집권체제일 때가 복지국가 형성에 직접적으로 기여할 수 있다. 이와 같이 변화하는 사회의 정치, 경제, 사회, 문화적 환경 속에서 노동자 계급이 새로이 처한 심각하고 스스로 해결할 수 없는 사회문제를 집단형성, 이해집단과 상호관계, 정치집단과 제휴를 통한 정치화 단계를 거쳐 정치구조 속에서 사회개혁을 시도하는 형태를 서유럽 특히 영국, 스웨덴 등의 국가에서 복지국가의 형성된 과정으로 단순화 할 수 있다. 즉 크게는 복지국가의 형성, 작게는 사회복지법이 수립되기 위해서는 여러 상황 속에 여러가지의 합치와 갈등의 상호작용 및 여러 단계를 거쳐야 하는데 그 중 어느 한 부분이라도 문제가 있거나 생략되었을 때는 정책의 수립이 지연되거나 무산되거나 혹은 본래의 취지와 전혀 다른 형태로 나타날 수 있다.

2) 이해집단 모형(모형B)

복지 대상집단이 자본주의 시장경제체제 속에서 야기되는 여러가지 문제에 무방비 상태로 노출되어 있고 실제로 극심한 피해를 당하면서도 국가개입의 당위성을 주장하기는 커녕 자발적인 문제해결의 실마리 조차잡을 염두도 내지 못하던 19세기 중반에 여러 다른 배경을 지닌 사회개혁주의자들의 출현은 복지국가 형성의 촉발 요인으로 큰 의미를 가진다. 영국의 경우 Oastler, Saddler 같은 사회운동가들의 공장법 추진 운동, Booth, Rowntree 등 빈곤문제를 사회 여론화 시킨 사회조사운동, Webb부처 등을 중심으로 한 훼이비언 사회주의자들의 사회행정적 접근방법, Beveridge, Addison, Ashley 등의 정치가, 관료로의 변신을 통해서 사회개혁주의자들의 복지국가 형성의 기여노력은 괄목할만하다. 먼저 개혁주의자는 복지대상집단의 조직화와 의식화에 주력을 기울이며 대중의 힘을 동원함으로 기득권 층에 위협을 통한 양보를 유도하고 중산층과 긴밀한 연결고리를 형성하며 더 나아가서 투표와 정당결성 등의 선거혁명을 유도하여 대상집단의 지지를 발단으로 정치권에 직접 참여하기도 한다. 정치권 진입을 통한 정치적 활동으로서는 청원서, 연구 보고서 작성, 정부의 행정 기관에 전문가 혹은 주민 대표로서 참가, 활발한 로비활동, 선거지원, 캠페인, 출마 등의 방법들이 있다. 이 모형에서는 행위자인 이해집단과 복지대상 집단 간에 유기적인 관계형성이 요청되나 후자의 전폭적인 지지가 없어도 정책 추진 방향의 추진력이 약화 될지언정 노력 자체가 무산되지는 않는다. 이 모형에서는 타 집단과 상호 작용이 사회 정책 수립의 관건이며 특히 정치집단의 지지는 필수적이다. 이 경우에 있어서 폭넓은 대중의 지지, 특히 중산층의 지지에 성공 여부의 열쇠가 달려있고 그러한 지지를 얻는데 19세기 중반 이후 영국의 경우 사회조사를 통한 사회문제의 심각성의 폭로 등이 크게 주효하였다고 볼 수 있다. 일단 개혁주의자들이 대중의 지지를 업고 정당결

성 등을 통해 정치권에 진입하거나 아니면 그들의 노선을 지지하는 인물이 국회의원이나 각료로 선출되면 그 다음은 민주주의 / 독재주의, 중앙집권 / 지방분권 등의 정치구조의 영향을 받아가며 여과되어 정책 수립 과정에 이르게 된다.

사회개혁주의자와 버금갈 정도로 복지국가 형성에 기여한 집단은, 특히 영국의 경우 관료집단이라고 할 수 있다. 전기 한 바와 같이 일단 소외계층의 참혹한 현실이 사회문제로 부각되어 국가적 제도적 장치가 자리를 잡으면 그 다음부턴 그 제도적 장치를 실제로 운영하는 전문 관료들에 의해서 계속 유지, 확대되며 문제별로 해결책 모색을 위해 한시적으로 조직되는 여러 왕정조사 위원회(Royal Commission)를 통해서 문제의 원인 진단과 해결책이 제시되고 관료들의 막강한 전문적 힘에 영향을 받는 정치가들에게 의해 결정되면 실행의 책임은 다시 관료들에게 돌아온다. 이와 같이 일단 문제 해결의 사회행정 체계가 수립되면 그 다음은 조직자체의 역동적인 힘에 의하여 계속 팽창되고 확대되어온 결과가 사회복지부분의 국가의 개입의 정도를 증가시켜 왔다고 MacDonagh는 해석하고 있다. 일반적으로 이해집단 모형은 민주주의 모형에 비해 시기적으로 전 단계에 속하고 한 사회가 민주화 될수록 이해집단과 복지대상집단의 간격은 점차 좁혀지기 시작하여 물리적 통합의 경우부터 화학적 통합의 형태로 전환되는 경우가 허다하다. 이 모형은 민주주의 모형이나 독재주의 모형에 비해 타 이해집단과의 상호관계가 중요시되며 국가 혹은 사회가 정해주는 규범과 제도 속에서 다른 집단들과 갈등과 합치를 반복하며 잠재적으로 불완전한 힘의 균형 혹은 평형상태의 유지가 사회정책으로 구체화 된다.

3) 독재주도 모형(모형C)

서구 사회에서 복지국가 형성에 있어서 독재주도 모형은 그리 흔치 않다. 고전적인 예로 1883년 독일의 Bismark에 의해 실시된 사회보험제도와 영국의 Edward 시대의 사회복지법령 등을 들 수 있는데 이는 사회주의 이념의 발호를 원천봉쇄함을 통해 크게는 자본주의 시장경제 체제를 유지하고 작게는 기득권 층의 이익보호를 위한 사회통제의 수단으로 해석된다. 사회복지제도의 실시를 통해 기득권 층이 주장하는 사회적 규범과 제도를 일반화하여 대중들로 하여금 순응하며 따르게 함으로 자본가, 정치인, 전문가 계층의 이익을 확대하며 영속화하려는 음모의 일종이라고 보며 실제 19세기 말 독일의 경우 사회보험제도는 정치집단과 엘리트 기업집단 대자본가 집단과 관료집단 간의 제휴의 산물로 탄생되었다고 할 수 있다. 사회환경의 급격한 변화로 노동자 계층 및 소외 계층의 여건이 극히 악화되어 강압적인 방법으로서는 통제가 불가능하다고 인식될 경우 복지 대상 집단의 강한 욕구가 정치집단의 사회복지 부분의 개입의 동기를 제공한다. 복지 대상 집단과 이해집단 간의 상호관계는 거의 단절된 상태가 보통이고 이해집단 중에도 정치가와 관료집단에 밀착되어 크게 영향력을 행사하는 집단과 전혀 그렇지 못한 집단으로 구분된다. 정치구조는 대개 독

재체제이며 중앙집권화 되어 있어 정치집단의 의도에 따라 정책 결정이 좌우되며 일단 방침이 결정되면 중앙집권화되고 잘 훈련된 관료체제에 의해서 효율적이고 신속하게 결정되고 실시될 수 있다. 기득권 층과, 제한적이나마, 중산층은 정치권과 연결되나 노동계층과 소외계층과 정치집단 간의 관계는 전자의 강한 반발과 후자의 고압적인 명령전달의 형태로 나타난다.

개발 도상국에서 사회복지 발전 과정에 있어서 약간 다른 형태의 독재주도형을 흔히 볼 수 있다. Allison은 그의 합리적 정책 수립 모델을 통해 개발 도상국의 사회보장제도는 선형적이고 진화적인 방향의 발전 보다는 그 나라의 국가 발전 계획에 의해 고의적으로 선택되는 경우가 많다고 주장했다.[28] 즉 사회보장제도의 수립이 경제, 사회, 정치적 여건에 맞추어 기능적인 필연성에 의해 개발되어 발전하기 보다는 국가발전계획의 일환으로 정치 지도자의 선택과 추진력과 소수 관료의 전문적 지식과 행정력의 보조로 이루어지며, 그러한 경우 사회보장제도의 수립에 있어서 여러 이해집단의 요구나 의견이 무시되기 일수이며 국민들은 그들의 욕구, 입장, 이해관계와 무관하게 일방적으로 강요당하게 되는 것이다.

전기한 세 모형은 서구 복지국가 형성의 초기에 사회개혁을 시도한 행위자에 촛점을 맞추었을 때에는 각각의 특성이 역력히 구별되지만 복지국가의 형태가 본격적으로 구체화되면서 민주주의 모형이 부각되며 또 보편화 된다. 즉 이해집단 모형은 점차적으로 민주주의 모형에 흡수되는 경향을 띠며 전근대적 성격이 농후한 독재주도 모형은 복지국가 형성의 초기 단계에 제한적으로 일면을 드러내었으나 민주주의 체제가 정착되면서 그 자취를 찾아보기 힘들어졌다. 그러나 많은 개발도상국가에서는 현재에도 이 모형이 사회보장제도 형성 과정에서 시사하는 바가 자못 크다고 할 수 있다.

Ⅳ. 한국복지체제의 진단적 분석

1. 한국 사회복지의 현주소

20세기 들어 일제의 식민지 수탈과 6.25 동란으로 점철된 반세기 동안의 질고와 빈곤의 역사가 1960년대 접어들면서 반전되기 시작하여 지난 30년 간 한국 경제는 연 평균 8.9%의 속도로 경이적인 경제성장을 이룩하였다. 1992년 세계은행 25차 연례 보고서에 의하면 80년대의 경제성장률은 연 평균 8.8%로 세계 제 1위이고 GNP와 1인당 GNP는 각각 세계 15위와 30위에 도달하였

28) Jun Nam-Jin, Establishment of the National Welfare Pension System in Korea, Ph.D Dissertation, Univ of Chicago, 1980, p.153.

다. 그러나 복지후생, 문화수준을 나타내는 지표로 의료복지는 65위, 평균수명은 62위, 교육환경은 120위로서 생산지표 외에 삶의 질을 나타내는 사회경제적 지표로 볼 때 한국 사회는 아직 저발전 단계에서 탈피하지 못했음을 알 수 있다.[29]

좀더 구체적으로 한국의 사회보장제도를 들여다 보면 우세한 경제적 위치에 비해서 사회복지의 현실은 열등하다 못해 매우 열악하다고 할 수 있다. 일례로 1982년 세계은행 조사에 의하면 한국의 실질적 사회보장 지출 부담은 1인당 소득, 인구구조, 도시화, 산업화 정도를 통해 예측할 수 있는 수치에 1/4에 불과하다고 지적하였다.[30] 물론 그 후로 10여년의 세월이 지났고 1988년 이후 국민연금 실시, 의료보험의 확대 등 우리의 현실에서 볼 때는 괄목할 만한 성과가 있었으나 대외적으로 비교해 보거나 대내적으로 경제분야와 비교할 때 거의 답보상태라 보아도 과언이 아닐 것이다. 자본주의 사회에서 사회보장제도의 성격을 규명하는 개념적 틀로서 가장 오래된 Wilensky와 Lebeaux의 유형화 기준[31] 을 적용하여 아주 피상적으로 분석해 보더라도 결과는 분명하다. Mishra의 잔여적 / 제도적 제도의 구성요소[32] 를 빌려 한국의 사회보장제도를 살펴보면 사회복지에 관한 국가의 개입의지가 최소한이고 분배기준에 있어서 욕구가 차지하는 비중은 극히 주변적이며 사회보장제도의 영역과 복지 수혜자의 폭은 극히 제한되어 있고 혜택의 수준은 특히 생활보호 분야에서 최저 생계비보다 턱없이 낮으며 사회보장지출 역시도 다른 국가와 비교할 때 매우 낮으며 자산조사제도가 철저히 강조되며 더욱 강화 일로에 있고 수혜자의 위치는 극도로 낮으며 제도 자체는 수혜자에게 강압적이고 민간복지의 역할은 매우 중요하며 그 역할이 점차 강조되고 있다. 각 요인 마다 구체적인 제도의 묘사와 통계자료를 통한 실태분석으로 위의 주장을 뒷받침 해야겠지만 본 논문의 목적이 실태분석보다는 복지 후진성의 요인을 복지국가 형성의 기여요소를 통해 분석하는 것이고 또 한국 사회보장제도의 실태 진단은 사회보장제도를 다루는 거의 모든 문헌이나 논문에 자세히 서술되므로 본 논문에서는 생략하기로 한다. 전기한 바와 같이 한국 사회보장제도는 전형적인 잔여적 제도로서 가장 이상적인 복지국가의 형태로 인정되는 통합적 복지국가의 모형은 말할 나위도 없고 좌초의 위기에 직면해 있는 분화적 복지국가의 모형과도 동떨어진 엄청난 복지의 후진성을 보여주고 있다. 복지국가가 자본주의 체제의 산업사회의 필연적인 산물이라는데는 재론의 여지가 없는 현실에서 자본주의 산업사회로서 선진국의

---

29) 사회복지신문, 한국사회복지협의회, 1993.6.14.
30) Gosta Esping-Andersen, 전게서, p.334.
31) H.L.Wilensky and C.N.Lebeaux, Industrial Society and Social Welrare, New York: Russel Sage Foundatin, 1965.
32) Ramesh Mishra, 전게서, p.101.

문턱을 두드리는 한국의 사회복지의 낙후성은 무엇으로 설명할 수 있는가? Titmuss는 주장하기를 "한 사회의 복지제도는 그 사회의 지배적인 문화, 정치 및 경제적 특성을 반영한다."고 하였다.[33] 서구 복지국가 형성의 기여요소의 불빛에 드러나는 한국의 문화, 정치, 경제적 특성은 과연 어떤 것일까?

2. 사회복지 후진성의 원인 분석

1) 인적 요인(human factor)

(1) 내면적 요인(이념, 가치관, 복지전통)

서구 복지국가 형성의 토대가 되었던 여러 가지 이념, 가치관, 전통들을 우리나라의 현실 속에서는 찾아 보기가 어렵거나 아니면 왜곡되어 변형된 상태로 존재함을 어렵지 않게 볼 수 있다. 먼저 사회주의의 바탕이 되는 평등의식은 우리의 유교 문화적 유산 속에서 찾아보기 힘든 실정이다. 우리 사회에 깊이 뿌리 박혀 있는 도덕적 윤리로 삼강오륜을 들 수 있는데 그 중 오륜 즉 다섯 가지 인간관계의 질서 중에서 군신, 부자, 노소, 부부의 관계는 상하존비의 질서의 관계로 되어있다. 이와 같이 유교적 사회 통합의 개념은 수평선 상의 통합이라기 보다는 상하구조 속에서 각자의 신분에 맞는 주어진 위치를 받아들여 수직구조 속의 화합을 추구하고 있다. 복지국가의 기초적인 개념 중 보편주의를 들 수있는데 이것 역시도 우리 문화 속에 자리잡고 있는 가족 중심적 이기주의 혹은 소집단 집합주의의 형태 속에서 혈연, 지연, 학연을 중심으로 문벌주의, 족벌주의가 형성되어 보편성을 바탕으로 한 사회보장 제도를 통해 사회연대성 구축과 국민적 통합의 전망은 매우 어둡다고 할 수 있다. 실제로 생활보호 사업의 경우에 자활 근로자를 제외한 이른바 자격있는 빈민(deserving poor)만이 금전적 지원의 대상이며 의료보험 제도나 국민 복지 연금 제도의 발생과 확산 과정을 보아도 공업화에 기여한 계층 혹은 국가의 지원 없이 재원을 부담할 수 있는 계층부터 선별적으로 실시되어 왔으며 고용보험 같이 계획단계에 있는 보험제도 역시 같은 맥락에서 추진될 성향이 농후하다. 복지국가의 이념적 바탕으로 T. H. Marshall에 의해 강조된 권리의식은 우리 문화 속에서 그 자취를 찾기란 그리 쉽지 않다. 우리의 유교 전통 속에 도덕의 기본이 되는 삼강오륜에서도 복지의 대상이랄 수 있는 하부 구조에 속하는 자(신하, 여자, 아내, 어린이)에게 강조 되는 것이 권리가 아니요 마땅히 지켜야 할 도리이며 한국적 가족중심의 공동주의(family-centered communalism) 속에서 개인이나 집단의 권리는 무시된채 의무만이 일방적으로 강조되고 있다. 실제 사회보장제도에도 헌법에 명시된 생존권은 전혀 무시된채 사회복지 권리는

33) J. Roe, Social Policy in Australia, Cassel Australia Ltd, 1976. p. 7.

언어의 유희에 불과하며 생활보호제도도 1991년까지는 원조를 원하는 자의 기본적 생계를 보호받을 권리는 커녕 생활보호를 신청할 권리마저 행정절차와 소요인력을 구실로 들어 직권보호라는 미명 아래 원천적으로 봉쇄되어왔던 것이다.

복지국가 형성의 초석이 되는 민주주의는 성장제일주의의 기치 아래 막강한 권위주의적 통제로 1980년대 중반까지 간신히 명맥 만을 유지해 왔으며 사회복지의 실용주의적 처방 마저도 외면한 채 철권적 사회 통제와 간헐적인 온정주의적 시혜의 형태로 사회보장제도가 실시되어 왔다. 집산주의에 의거한 사회복지 부분에 대한 국가의 개입의 당위성 역시 가난 구제는 나라도 못한다는 일면 책임회피적이며 운명론적인 체념의식에 의해 철저히 외면되어 왔다. 빈곤의 원인을 조상 탓으로 돌리거나 일제수탈, 6.25 동란, 부존자원 부족, 남북분단 상황 등 개인의 힘으로 극복할 수 없는 막강한 환경 구조에 대해 숙명적 체념 형태로 받아들이거나 아니면 자신의 결함, 무능력, 불운 등으로 치부하며 주어진 운명에 순응하려는 노력으로 일관되어 왔다.[34]이러한 문화적 전통 속에서 지난 30년 간 부국강병의식으로 길들여진 일부 정치 군인 출신의 지도자들에 의해 주도되어 온 성장 제일주의, 수출 제일주의를 기초로 한 고도성장은 대부분 국민에게 경제 지상주의의 우월성에 신뢰를 갖게 함으로서 경제 논리가 사회의 정치, 경제, 사회, 문화등 모든 면에 확산되어서 물질만능주의, 집단 이기주의를 바탕으로 한 부정, 부패와 도덕적 타락이 팽배해 왔다. 복지의식 측면에서 볼 때도 심각한 정도의 낙후성이 두드러 진다. 서구 복지국가 내에서는 사회보장의 사회적 가치가 압도적이리 만치 긍정적이며 일례로 프랑스 국민들은 사회보장 급여가 언론의 자유, 선거권의 보장보다 생활에 있어서 더 중요하다고 여긴다고 알려져있다.[35] 그러나 우리나라에서는 조세 부담율이 상대적으로 낮고[36] 특히 의료보험의 경우 국민의 복지수준을 높이기 위해 부담이 늘어나는 것을 반대하는 국민정서로 인해 낮은 보험료 부담과 낮은 급여수준의 형태로 유지되어 왔으며 이러한 형태는 의료보험의 부담의 개인 몫이 커져 저소득 층의 의료보장의 한계를 주는 역진성이 제기되어 의료보험의 사회적 기능이 상실된다고 지적되고 있다. 실제 1991년 한국 보건 사회 연구원 조사에 따르면 보험료 축소해서 보험료 적게 내는 것을 원하는 수가(31.2%) 보험료 더 내더라도 본인의 부담을 줄이는 것을 희망하는 수보다(29.4%) 조금 더 많은

34) 최일섭, "공적부조의 과제와 전망", 한국사회복지총람, 한국사회복지협의회, 1992, p.774.

35) 신섭중외, 각국의 사회보장, 프랑스편, 나병균, "자율적 국가이론의 비판적 검토", 한국사회복지학 제 19호, 한국사회복지학회, 1992, p.71에서 재인용.

36) 이규식, "국가발전 5개년 계획과 의료보장", 한국사회복지학 제 20호, 한국사회복지학회, 1992, pp.20.

것으로 조사되었다.[37]이와 같이 우리나라의 역사적 전통이나 사회적 현실 속에서 복지국가 형성의 초석이 되었던 이념이나 가치관들을 찾기가 용이하지 않으며 반면에 복지국가 형성에 장애요인 및 저항 요인이 팽배하여 우리 사회는 복지국가가 형성되기에는 매우 척박한 이념적, 문화적 풍토로 결론지을 수 있다.

(2) 행위자적 요인

일반적으로 서구의 복지국가의 형성이 행위자에 의해 시도되고 주도 되었다고 볼 때 행위자 집단을 소외계층으로 지칭되는 복지 대상집단, 이해집단과 정치집단으로 분류할 수 있다. 복지대상집단을 좀더 세분하면 빈민, 농민집단과 노동자 계층으로 나눌 수 있다. 한국농민들의 자생적 조직을 통한 변혁운동은 소 지역 단위의 권익운동에 국한되어 미미한 수준에 머물다가 80년대 들어서서야 이념이나 규모 및 투쟁 역량의 발전과 확산이 가시화되어 대중적 정치적 성격으로 발전하였다.[38] 그러나 이같은 발전에도 불구하고 전반적으로 볼 때 아직은 농민 스스로 문제를 과학적으로 인식하고 자신의 이익 실현을 위한 자주적 세력을 형성하는데 역부족 상태에 있으며 더욱이 사회복지 발전의 결정세력으로서의 의미있는 농민운동은 전혀 가시화 되지 못하고 있는 실정이다. 빈민운동 역시 농민운동과 궤를 같이한다. 지역적인 권익운동이 간헐적으로 소요의 형태로 나타나곤 하나 그 역시 의미있는 사회운동으로 승화되지 못하는 것은 해방 후 역대 정권이 강압적이고 지속적인 탄압에 의해 자생조직에 의한 자발적인 운동의 가능성 마저 원천적으로 봉쇄되어온 정치 역정에 기인한다고 볼 수 있다. 서구 복지국가 형성을 노동 계급의 투쟁의 산물이라고 할 정도로 서구 사회에서 노동 계급의 영향은 가히 절대적이나 한국 사회복지 제도 성립에 있어서 노동운동의 역할은 무시해도 좋을만큼 미약하다. 지난 30년간 한국 노동조합은 숫적 성장에도 불구하고 권위주의 정권의 지속적인 탄압으로 완벽에 가까울 정도로 파괴되고 무력화 되어왔다. 1987년 이후 많은 제도적 제약이 철회되고 완화되었지만 아직도 제 3자 개입 금지, 노조의 정치활동 금지, 복수 노조 금지, 공무원의 단결권과 전 교조 불인정, 공익사업이나 방위산업체의 쟁의 행위 금지 등 노동운동의 발전을 저해하는 요소는 산적되어 있다. 1987년 이후 정부는 강경탄압이나 기업옹호의 일변도에서 탈피하여 방관상태에서 조정의 역할에 치중하는 모습을 보이나 오랜 권위주의적 통치체제 속에서 무력화되고 이념적으로 길들여진 노동조합은 사회보장 제도 구현을 통한 노동자 계급 전체의 복지향상보다 단체교섭을 통한 단위 노조원의 영리추구에 더 치중하는 영리추구 노조주의(business unionism) 성향이 팽배해 있다. 사회

37) 상게서, p. 42.

38) 감정기, "한국농민복지정책의 발전과제와 농민주체적 역할", 한국사회복지학 제 19호, 한국사회복지학회, 1992, pp. 24~25.

개혁의 성격을 띠고 있는 전노협은 점차 약화되어 가며 각종 선거에서 노동자 계급이 보수 야당이나 진보 야당보다 그들을 탄압하는 집권 여당을 더 많이 지지하는 기이한 현상 역시 정치적으로 양순한 계급의 노동조합의 모습을 단적으로 나타낸다.[39] 복지국가 형성에 지대한 역할을 한 이해집단의 변수도 한국 사회복지 발달사에서 별 의미를 못 가진다. 권위주의 체제의 강압적인 탄압에 굴하지않고 명맥을 이어온 개혁주의자, 학생들의 사회운동도 T. H. Marshall이 말하는 인간의 기본권 즉 공민권(civil right) 쟁취에 주력한 나머지 고차원적 권리인 사회권(social right) 쟁취는 감히 엄두도 낼 수 없었으며 최근의 민주화 개방 시대의 도래에도 불구하고 공산권의 붕괴, 독재 정권 등의 퇴진 등으로 인해 진보적 노조나 개혁주의자들은 최대의 조직적 이념적 위기를 맞고 있다. 장기간의 독재 체제 속에서 정부는 시민의 정치 참여와 정치 조직화 하는 것을 인위적으로 제한함으로서 중간 집단의 성장을 가로 막았으며 최근에 급격히 부상하는 중산층 역시 정치 민주화에는 진보적 입장을 취하나 경제 민주화와 제도적 재분배를 요구하는 노동 계급의 요구에는 보수적 입장으로 선회함으로 노동 계급과 중산층 간의 동떨어진 간격이 복지국가 형성에 큰 장애 요인으로 지적된다.[40] 반면에 복지국가 형성에 저항세력은 막강한 힘을 바탕으로 폭넓게 포진해 있다. 실례로 의료보험의 통합안에 대하여 대규모 의료보험조합, 전국 경제인 연합회, 청와대 비서실, 심지어는 한국 노총과 일부 주요 언론까지 합세하여 반대하여 국회에서의 통과에도 불구하고 무산시켰던 경험이 이를 대변해준다.[41]

마지막으로 한국의 정치인, 관료들은 서구 복지국가 형성에 중요한 역할을 담당했던 정치 집단과 묘한 대조를 이루고 있다. 1960년대부터 1990년대 초까지 최고 지도자를 비롯한 대부분의 정치인들은 유교적 권위주의와 성장 이데올로기를 신념내지 신앙 같이 절대화하고 경제 제일주의와 마키아벨리안적 사고 방식의 목적 지상주의를 신봉하는 군부와 전문 정치인의 배경을 갖고 있었다. 환언하면 사회복지 정책 결정에 있어서 사회복지 혹은 복지국가에 대한 편견 혹은 이해부족과 전문적 기술의 부재 등으로 인한 정책 결정자의 자질문제가 우리나라 사회복지 발전에 큰 장애요소로 작용해 왔다. 1989년 통합적 의료보험 법안이 국회에서 통과되었으나 대통령이 민의에 반해서 거부권 행사로 인해 무산된 사례가 최고 지도자와 고위측근 정치 지도자의 모습을 적나라하게 보여주고 있다.

---

39) 김상균, "사회민주주의형 복지국가와 조합주의적 모색", 사회복지국제학술대회, 1992. 9. 25~26의 발표에 대한 성경륭의 토론, 자료집, pp. 448~454.

40) 상게서.

41) 이혜경, "권위주의적 자본주의에서의 복지국가", 한국사회복지학 제21호, 한국사회복지학회, 1993, p. 183.

한국 정부의 관료들 역시 영국 복지국가의 견인차가 되었던 영국의 관료들과 상반된 모습을 보여주고 있다. 신고전파 경제이론으로 무장한 기술관료들에겐 사회복지 정책은 경제 정책의 부수적 도구 혹은 필요악으로 치부되고 복지국가에 대한 인식도 사회복지의 시각에서 볼 때 그릇된 편견에 사로잡혀 있을 뿐만 아니라 인맥 연줄망에 기초한 관료주의는 부패의 온상이 되었고 지역 편중적 기득권 세력을 광범하게 형성시켜 행정 및 정치 개혁에도 장애요소가 되었다. 사회복지 분야에 종사하는 공무원의 경우 민간 사회복지 법인에는 1/3 이상 사회복지사 고용을 법제화하고 있으나 실제 이를 감독하고 지도하는 공무원의 대부분은 사회복지의 비전문가여서 전문적 지도는 물론 사회복지 정책의 입안이나 집행에 전문성이 배재되고 있는 실정이다.[42] 이와 같이 서구 복지국가 형성에 중요한 역할을 했던 정치 집단이 한국에서는 복지국가 형성을 가로막는 역할을 해왔다는 것이 한국 사회복지의 아이러니컬한 실상의 한 단면이다.

2) 구조적(환경적) 요인

복지국가의 형성의 전제조건으로 먼저 산업화를 들 수 있다. 서구에서 사회보장제도는 산업화로 인한 생산방식의 변화를 통해 생계의 임금 의존적 성격과 도시화, 기술문명의 발전의 부작용에 적절히 대처하기 위한 사회적 대응책으로 부상하였다. 우리나라에서도 전기한 산업화의 필연성 외에 몇가지 특수성이 산업화 과정의 부작용으로 사회문제의 심각성을 가중시키고 있다. 첫째, 급속도로 이루어져온 산업화의 과정이 문제점으로 부각되고 있다. 불과 30년 만에 1인당 GNP 80불의 극빈국에서 1인당 GNP 6000불을 상회하는 경이적 경제성장의 빠른 속도는 경이적 속도로 사회의 균열을 초래해 왔다고 할 수 있다. 산업화 과정의 분업과 같은 기능적 필요에 따라 전통적 사회제도 및 인간 관계가 빠른 속도로 해체되어 공동체가 급속도로 붕괴되어 오고 있다. 일례로 산업화에 따른 대규모의 인구 이동은 지난 30년 동안 도시 / 농촌의 인구 비율을 7:3에서 2.5:7.5로 역전시켰다. 이것은 2차 대전 후 유럽에서 30년간 도시인구가 25% 증가한 것이나 북미 지역의 50% 보다 4배에서 8배까지 높은 400%의 도시인구 증가를 의미한다. 지역 이동의 경우를 보면 지난 1980년에서 1989년까지 전 인구의 24%가 매해 이사를 하였고 이것은 유럽의 2%, 일본의 5%에 비해 미증유의 주거 이동 속도로 나타난다. 이러한 인구 이동은 인간의 삶 속에 심층적, 전체적, 직접적, 지속적 관계들이 자리잡을 수 없게 되고 불신 풍조와 범주화로 인한 편견의 악순환 속에서 사회에 엄청난 병리현상으로 나타나게 된다.[43] 둘째, 한국 사회의 고도 경제 성장은 농촌 사회의 경제적, 사회적 희생을 전제로 한 결과였다. 산업화, 도시화의 영향으로 농촌의 공

42) 이정호, "생활보호서비스 전달체계와 전문인력", 아산 제 49호, 아산사회복지사업재단, 1990, pp. 22~23.

43) 송복, "한국사회의 사회적 진단", 기독실업인 하계 세미나, 용평,

동화, 노령화 현상, 독점자본주의의 이익과 결탁한 국가의 농산물 억제 정책 및 농산물 수입 개방의 확대, 도시 자본의 농촌 잠식 등은 농촌에서 농가 부채 등의 경제 문제, 농촌 가족의 구조 변화와 기능 상실의 사회 문제와 자녀 교육 및 보건위생시설 미비 등의 문화적 문제를 야기하였다. 이와같이 농촌 사회의 경제적, 사회적 붕괴는 산업화에 도약을 하기 위해 치른 댓가라고 볼 수 있다. 세번째 특징으로는 산업화의 주도 세력의 극심한 불균형 성이다. 일반적으로 산업화의 발전 정도에 따라서 산업화의 주역인 노동자 계급 역시 정비례해서 부상한다. 그러나 산업화가 시작되던 60년대 초반 냉전과 분단의 정치적 현실 속에 관료 중심의 권력 구조가 마키아벨리안적인 성취의욕에 가득 찬 군부세력과 결탁하여 본격적이고 성공적으로 산업화가 추진되었지만 그 결과 산업화의 진전이 대중화나 민주화와 전혀 연계되지 못하는 불균형을 낳았다. 산업화가 수반하는 노동계층의 형성은 어쩔 수 없는 시대적 추세임에도 불구하고 군부와 관료집단의 세력은 노동조합을 원천적으로 봉쇄하여 고도성장의 산업화의 그늘 속에 산업화의 주역인 노동자 계층은 철저히 매몰되고 마는 엄청난 기현상을 초래하게 되었다.[44] 이와 같이 우리나라에서 산업화 과정은 선진제국과 비교해서 경제적 측면의 성과가 큰 만큼 사회적 분야에는 더욱 짙은 그림자를 드리우고 있으나 부작용을 해소하는 사회복지에는 유별나게 소극적인 모순을 나타내고 있다.

서구에서 자본주의 시장경제 체제가 그 자체의 존속을 위해서 복지국가라는 형태의 교정 및 보완장치가 절대적으로 필요로 하였던 것은 그 자체의 불공정성과 비효율성 때문이었다. 현존하는 제도 중 최상의 경제제도라는 인식에도 불구하고 특히 사회부분에 많은 문제를 야기하는 자본주의가 지난 30년 간 한국의 현실 속에서 드러낸 모순은 양적, 질적인 면에서 더욱더 고질화되고 증폭되었다. 한국자본주의의 성격은 대외적으로는 예속적이며 대내적으로는 국가독점 자본주의의강력한 형태로서 우리나라는 엄밀한 의미의 자본주의도 아니며 사회복지를 보완적 도구로 필요로 하는 자본주의도 아니라고 안병영은 주장하였다.[45] 한국 자본주의의 문제점을 좀더 구체적으로 살펴보면 첫째 민주주의 없는 자본주의의 구조적 모순이다. 맹목적 산업주의와 성장지상주의 논리가 개발독재형 정치체제를 탄생케 했으며 국제 경쟁력을 키우기 위한 전폭적인 대기업의 육성이 재벌집중화 현상과 정경유착을 초래하였고 노동자 계급의 탄압과 국민의 과잉감시 기구화가 민주주의를 거의 빈사상태까지 몰아가는 현상을 야기하였다. 둘째 모순은 자유경쟁 체제가 제대로 정착되지 못한 점이다. 전기한

1991.8.14.

44) 이홍구, "복지사회구현의 정치적 기초와 그 전망", 한국의 사회복지: 현재와 미래, 아산사회복지사업재단, 1987, pp.32~33.

45) 안병영, 전게서, p.127.

바와 같이 개발 독재형 재벌 독점 체제 속에서 제한적인 형태의 자유 경쟁 만이 존재했으며 경제정책은 시장논리에 의한 결정이 아니라 의도적 정치적 결정으로 일관해 왔다. 박영호는 한국 자본주의 발전 과정에서 국가와 재벌의 횡포에 의해 자유시장경제가 제대로 형성된 적이 없고 시장경제를 제대로 하지 않아 경제적 사회적 모순이 증폭됐다고 주장하고 있다.[46] 세째는 정글식 자본주의가 가져다 준 지하경제의 문제이다. 황금만능주의, 무분별한 소유욕, 집합적 목표의 결핍 등의 형태로 나타나는 자본주의적 마키아벨리아즘은 엄청난 양의 불로소득과 지하경제시장을 구축하였고 재벌의 경제력이 더 강화되며 유무형의 특혜에 의존하는 족벌적 소유구조가 제조업체 등의 생산적 투자보다는 부동산 투기 등이 집중되어 자본주의의 내재적인 불평 등이 우리나라에서는 더욱더 증폭되었다. 일반적으로 우리나라의 소득분배구조는 국제적으로 비교해 봐도 양호한 상태라고 널리 알려져 있다. 소득 분배구조를 나타내는 지니 계수가 1985년에 0.3449로부터 1988년에 0.335로서 호전양상을 보이며 미국의 0.37, 일본의 0.28, 멕시코의 0.49, 필리핀의 0.43과 비교해 봐도 열악한 수준은 아니다. 그러나 금융자산의 경우 1989년의 지니 계수가 0.770이고 실물자산의 경우 지니계수가 0.596으로 소득분포와는 상반된 면을 보여주고 있고[47] 특히 토지로부터의 불로소득의 경우 1985년부터 계속 증가해 왔으며 1988년에 212조, 1989년 상반기에만 210조를 상회하였다. 1988년도의 경우 불로소득의 경상가액은 GNP의 1.7배이고 중앙정부 총세출의 9.5배에 달하는 엄청난 규모의 모순 현상을 보여주고 있다.[48] 이와 같은 현실 속에서 기여 혹은 실적에 의한 혜택과 노력에 따른 보상을 강조하는 자본주의의 논리가 빛을 잃을 수 밖에 없고 이러한 경제측면과 사회적 측면의 왜곡은 Tawney가 묘사한 이른바 "탐욕스러운 사회" 또는 Weber의 "천박한 자본주의" 전형적인 형태로서 지난 30년 간 우리 사회의 자본주의 시장경제 체제의 현 주소라고 아니할 수 없다.

복지국가의 형성 과정을 행위자를 중심으로 볼 때 그를 둘러싸고 있는 사회구조 및 환경적 요인을 크게 정치체제, 경제체제 및 사회환경으로 나눌 수 있다. 먼저 정치적 측면에서 볼 때 복지국가 형성에 있어서 민주주의 정치체제의 중요성은 재론할 여지가 없다. 우리나라의 경우에도 1987년부터 민주화가 본격적으로 시작되어 1993년 문민정부의 출현으로 민주주의가 본 궤도에 올랐다고 볼 때 해방 후 40년 간 사회를 지배해 온 독재의 잔재는 복지국가 형성 과

46) 박영호, "경제발전과 복지국가", 학술원토론〈5〉, 조선일보, 1993. 6. 29.

47) 한국개발연구원, 국민생활수준 및 경제의식조사, "한성덕", 소득 불평등도의 측정방법과 한국소득분배의 기존추계 결과, 대구대 사회조사연구소, 1990, p. 19.

48) 김태동, 이근식, 땅, 서울:비봉 출판사, 1990. p. 60

제를 앞둔 현실과 미래에 엄청난 장애요인으로 도사리고 있다. 강압적인 독재체제 하에서 국민들 특히 소외계층에 가한 유형, 무형의 압력은 복지 요구를 원천적으로 봉쇄하거나 자신의 운명 혹은 변화시킬 수 없는 환경에 투영시켜 체념케 하였으며 성장제일주의, 애국심, 안보의식 등의 내세운 강압적 권위주의적 세뇌방법으로 지배체제에 순응하게금 길들여졌기에 민주주의 체제의 도래에도 불구하고 정치의 장은 정작 빼앗겼던 권리를 다시 찾고 복지의 요구를 목청 높여 부르짖어야할 집단은 꿀 먹은 벙어리의 모습인데 반하여 기존체제에서 비교적 편익을 누리던 집단들의 집단 이기주의의 각축장으로 변모하고 있다. 국회의원이 민주주의의 꽃이라면 화원이라고 불릴 수 있는 정당들이 국민의 욕구와 이익과는 별개로 개인의 이익이나 집단이익 실현을 위한 제도적 장치라고 치부되는 현상 속에서 정당은 국민의 의사와는 관계없이 가공 구조화 되어있는 것이 우리의 지금의 정치 현실이다. 그런 현실 속에서는 민주주의 체제가 복지국가의 형성과는 전혀 무관하거나 아니면 저해요소로 작용한다고 지적할 수 있다.

민주주의 체제와 마찬가지로 중앙집권 정치체제가 복지국가 형성에 기여하는 바가 크며 우리나라 정치체제 역시 강한 중앙집권적 성격을 띠고 있다. 그러나 자세히 보면 중앙집권 체제의 불균형적인 양면이 극명하게 드러난다. 정치적인 면과 경제적인 분야의 중앙집권 형태는 타의 추종을 불허하지만 사회복지 측면에서는 체제성이 결여되어 있고 상호의 통일성과 조화가 없음이 쉽게 간파된다. 연금기관만 해도 4개의 상이한 조직체가 있으며 사회보장 관할 행정 부서도 5-6개로 되어있다. 즉 사회복지의 전달체계가 보사부(보건건강과 사회보장), 노동부(산재보험), 국가보훈처(보훈사업),총무처(공무원 연금), 국방부(군인 연금), 교육부(사립 교원 연금), 내무부(지방 행정 조직을 통해 보사부가 위임한 각종 복지 사업의 집행)로 분산되어 잇어 사회보장제도를 하나의 system이라 칭할 수 없다.[49] 이런 상태에서 지방 정부의 재정기반이 취약해서 지방 차원의 사회복지 서비스 실시 여건이 않되는데도 불구하고 사회복지의 책임을 대폭 지방정부에 이양하려는 사회복지 기능 분담의 정책 방향은 이제 중앙 정부 중심의 사회보장제도가 시작 단계에서 제대로 시작도 않고 책임을 지방 정부나 민간 부문에 떠넘기려는 태도로 복지국가 형성에 역행하는 처사라고 아니할 수 없다.[50]

경제적 환경은 정치적 환경 못지 않게 열악하다고 할 수 있다. 경이적인 경제 발전에도 불구하고 상대적으로 낙후성을 면치 못하는 우리나라의 사회보장

---

49) 서상목, "한국의 복지국가추진정책과 미래의 발전방향", 사회복지
국제학술대회, 1992.9.25~26 발표에 대한 유광호의 토론.

50) 박병현, "중앙과 지방의 사회복지기능분담 논의에 관한 일고", 지방화시대의 사회복지과제('93 한국사회복지학회 춘계학술대회
자료집), pp.6~12

제도의 현실로 미루어 볼 때 경제 성장이 사회복지 확대의 선결 조건이 된다는 Wagner법칙이나 성장 초기의 소득 불평 등은 불가피하다는 Kuznets의 가설은 우리나라에서 무분별하게 받아들인 것을 알 수 있으며 선성장 후복지의 논리가 국가 발전 계획의 모체가 되어온 상황에서 사회복지는 경제성장의 부산물인 동시에 시녀적 성격과 도구적 역할로 밖에 인정되지 않아온 것이 한국 사회보장제도가 처해온 환경이었다. 경제의 국제 의존도가 높으면 사회복지 발전에 크게 기여한다는 주장도 노르웨이, 스웨덴 등의 국민 연금 발전을 설명하는데는 적절하게 적용되지만 우리나라 같이 국제 의존도가 높으면서도 노조세력이 약하거나 사회주의 정당이 존재하지 않는 상황에서는 별 의미가 없다.[51] Mishra가 지적한 산업화 주도 엘리트의 경우도 우리나라의 경우 복지국가 형성에 긍적적인 요소인 전통적인 집단 주도형이라기 보다는 일제 치하에서 민족자본이 거의 붕괴된 상태에서 전쟁 후 부상한 산업화 주도 엘리트가 대부분 중산층 계급이라고 볼 수 있기 때문에 이 요인 역시도 한국 복지국가 형성에 저해요인으로 작용했다고 볼 수 있다.

사회환경 측면에서 볼 때 인구의 노인층 증가가 국민 복지 연금 제도의 형성에 기여한 흔적은 미미하나 앞으로의 연금제도 발전에 큰 영향을 미칠 것으로 사료되며 민족 분단의 현실로 인해 정부 예산의 1/3을 점유하는 국방비 지출의 비중은 사회보장 발전에 큰 걸림돌이 되어 왔다. V. Rye는 문화 확산(cultural diffusion)의 개념을 통해 한 사회의 사회복지제도의 개념과 기술적 방법이 다른 사회로 사회적 학습과정이나 교교환과정을 통해 확산된다고 지적하고 있다.[52] 문화확산의 측면에서 볼 때 우리나라 사회보장제도는 공적부조, 사회보험제도 수립, 운영 면에서 식민지 통치, 공무원의 연수시찰, 관계법령 자료의 독서를 통해 일본제도의 많은 영향을 받았으며 외원단체의 비중있는 역할 및 학생, 학자, 전문가들의 유학을 통해서 미국 사회로 부터도 많은 영향을 받아왔다. 특기할 사항은 두 나라 모두 경제 대국임에도 불구하고 선진국 중에서는 복지후진국으로 자타가 인정한다는 점이다. 이와 같이 정치, 경제 및 사회환경의 측면에서 볼 때 서구식 복지국가가 우리 사회에서 형성되지 못한 이유가 더욱더 명확해 진다.

---

51) 김태성, "국민연금의 발전정도와 결정요인에 관한 비교분석", 비교사회복지, 한림대학교 사회복지연구소: 을유문화사, 1991, pp. 105~106

52) Joan Higgins, States of Welfare, Oxford: Book Plan, 1981, p. 53

3. 복지국가 형성 모형을 통해서 본 한국 사회복지 제도의 형성 과정

민주주의 모형, 이해집단 모형 및 독재주도 모형 중 가장 전근대적인 모형으로 서구 복지국가 형성 초기에 일시적으로 등장했던 독재주도 모형이 우리 실정과는 가장 부합된다고 볼 수 있다. 1960년대 초반 대량으로 수립되었던 사회복지관계법, 1974년에 공포되었으나 실시가 보류되었던 국민복지연금제도, 그 이후에 실시된 의료보험제도, 국민복지연금제도 등의 형성 과정을 잘 살펴보면 대상집단의 자주적 요구나 이해집단의 대변적 역할보다는 통치자와 기득권 층의 일방적인 결정이 주된 형성 요인임을 쉽게 파악할 수 있다. 그러나 Bismark 주도의 사회보험제도 성립과 1960년대 이후 우리나라의 사회보장제도 성립 간에는 현격한 차이가 있음도 간과할 수 없다. Bismark형 사회보험제도는 노동자 계급의 강력한 요구와 사회주의자들의 거센 압력에 위협을 느낀 정치적, 경제적 기득권 자들의 양보 및 매수의 의도를 지닌 이른바 사회통제 기능을 띤 제도임에 반해서 우리의 사회보장제도의 수립 과정에서 사회통제의 의도는 명확히 나타나지 않는다. 특히 1970년도 말까지는 일제 치하에서 부터 고조되어 온 애국심, 안보의식, 생존위기, 성장제일주의 등으로서 국민들의 의식과 행동을 충분히 통제할 수 있었기에 사회통제 기능이 집권자에게 제대로 인식됫는지도 분명치 않다. 즉 1960년대 초반의 사회복지 관련법들의 제정은 실시여부와 관계없이 전시적 효과를 노린 것과 유교적 온정주의의 복합적 산물이라고 생각되어 진다. 그런 측면에서 볼 때 독재주도 모형으로 설명되는 우리나라의 사회보장제도의 형성은 19세기말 독일의 독재주도 모형보다도 더 일방적이고 전근대적임을 알 수 있다.

4. 요약 - 한국사회복지의 전망

사회복지는 산업사회에서 야기되는 여러 종류의 사회문제에 적절히 대처하기 위한 대응책으로 시도되고 발전되어 왔다고 볼 때 산업화와 자본주의 시장경제 체제는 근대 복지국가 형성에 필연성을 부여한 요인이라는데는 재론의 여지가 없다. 서구 사회에서 산업화 과정에서 파생되는 각종 폐단이 사회복지 부문에서 국가의 직접적 개입을 초래해왔다는 역사적 사실에 근거하여 볼 때 초 고속으로 진행되어 온 우리나라의 산업화 과정과 농촌 사회의 붕괴 및 노동자와 자본가 간의 극심한 불균형 등의 특성을 가진 우리의 산업화 과정은 대응책 및 해결책으로서 사회복지가 필수적이라고 보여진다. 같은 맥락에서 볼 때 우리나라의 자본주의 체제는 서구의 그것에 비해 독재주도형이며 매우 부적절한 자유경쟁체제 인데다가 거대한 지하경제의 모순까지 지니고 있어서 우리 사회는 선진 복지국가 보다 더욱 더 적극적이고 광범위한 사회복지 체계가 절실히 요구되고 있는 실정이다.

그럼에도 불구하고 우리 사회는 복지국가가 형성되기에는 너무나 척박한 정

치, 경제, 사회, 문화적 토양을 가지고 있다. 복지국가의 사상적, 이념적 기반이 되는 평등, 권리의식, 보편주의, 민주주의, 연대의식, 복지전통 등은 우리의 사회와 문화의 전통과 현실에서 찾아보기 힘든 반면 권위주의, 상하존비, 문벌 및 족벌주의, 이기적 가족중심주의, 운명론, 독재주의, 온정주의, 친소의식 등의 복지국가 형성과 발전에 장애가 되고 역행하는 이념과 가치관들이 우리의 사회를 지배해 왔다. 구조적 환경적 측면에서 볼 때 일천한 민주주의 전통과 중앙집권 체제 속에 사분오열된 사회복지 행정체계 및 지방자치의 명분 아래 복지의 책임을 지방정부 및 민간 부문에 전가하려는 정부의 잔여적 태도나 과다한 국방비 지출 등은 복지국가 형성 가능성에 쐬기를 박는 요인으로 작용해 왔다. 경제적 환경 역시 선성장 후분배의 논리가 아직 지배적이고 높은 국제의존도의 긍정적 변수는 우리 실정에서 별 의미가 없으며 중산층 배경의 엘리트가 주도하는 경제계의 현실은 복지국가의 부정적 요인으로 되어왔고 사회적인 면에 있어서도 문화확산 현상의 요인은 국가의 미온적 개입현상을 적절히 암시하고 있다. 이와같이 우리나라는 서구 복지국가의 기준에서 볼 때 복지국가는 아니며 향후에도 통합적 복지국가는 커녕 문화적 복지국가에도 미칠 수 있는 가능성이 매우 희박한 것으로 분석된다.

Ⅳ. 맺는 말

1970년대에 접어들어 복지국가의 위기설이 대두되면서 서구 사회의 복지국가들은 크게 두가지 방향으로 나뉘어 진행되어 왔다고 할 수 있다. 하나의 흐름의 방향은 사회 민주주의 모형이요 또 다른 하나는 복지 다원주의 모형이다. 스웨덴 식의 사회민주주의 모형은 현존하는 복지국가 모형 중 가장 선진적인 것으로 자타가 공인하고 우리나라에서도 많은 학자들과 사회복지 관계자들 사이에서 가장 바람직한 복지모형으로 알려져 있지만 우리의 현실 속에서는 실현 가능성이 매우 희박한 점 역시 널리 인정되고 있다. 반면에 분화적 복지국가도 아직 실현하지 못하고 있는 우리의 실정에서 국가와 시장 및 자발적 복지 부문이 공존하는 복지다원주의 형태가 우리의 현실에 부합되어 높은 가능성 속에 실체화되고 있다. 경제 논리로 사회복지를 이해하고 추진하며 전통적으로 사회복지 분야에 잔여적 태도를 고수해 온 정부의 태도나 사회적 연대성에 기초한 국민 공동체 형성보다 개인적, 집단적 이기주의가 팽배하고 있는 사회복지의 전반적 주변 환경 속에서, 상대적으로 오랜 전통 속에서 착실하게 기반을 다져온 직업복지의 부상 등은 우리나라의 사회복지가 자본주의적 시장이 사회복지의 주된 제공자 되며 국가가 보조 역할을 담당하는 잔여적 형태의 복지다원주의제도를 향해 빠른 속도로 접근하고 있다고 할 수 있다.

복지국가의 제도와 운영 방법은 고사하고 가치와 이념도 제대로 갖추지 못한 복지국가의 초보단계에서 한국복지국가의 미래가 복지다원주의를 근간으로 해서 형성되고 발전된다고 가정했을 때 그것이 그득권 층에게만 유리하게 작용하

고 취약계층의 주변화 과정을 촉진 시킬 것은 자명한 사실이고 그로 인해 사회계층 간의 갈등이 심화되어 사회적 혼란이 고조될 것 역시 불을 보는 분명한 사실이라 여겨진다. 또 한편 산업사회의 기술적 필요성에 의해서 인간사회의 구조와 제도는 재편되고 인간의 기능 마저도 효율성의 필요에 따라 촉진되고 퇴화되기도 하는 현실 속에서 천박한 자본주의 논리를 바탕으로 한 마키아벨리안적인 투쟁은 인간의 모습을 심하게 변질시켜왔다. 인간이 인간됨은 인간 간에 관계를 통함이라고 전제할 때 인간 간의 관계가 기계와 기계적 사고 및 구조, 물질과 황금 만능주의의 장벽에 의해 단절됨으로 인해 인간성이 상실되고 그 진공의 공간은 도덕부재의 동물적 본능의 각축장으로 변해왔고 또 변해가고 있다. 이러한 현실 속에서 인간성의 회복은 평등, 박애, 자유, 연대의식, 권리의식, 민주주의, 보편성에 입각한 새로운 공동체 형성을 통해서 가능하며 그것이 한국형 복지국가의 목표라고 할 수 있다. 그러면 과연 새로운 공동체 혹은 공동사회의 구현을 위한 한국형 복지국가는 어떻게 구체화될 수 있는가? 우리는 그러한 거대한 작업의 첫 열쇠를 역사의 주체인 행위자에서 찾아야 할 것이다.

행위자에 촛점을 맞추어 오랜 기간에 걸친 복잡한 복지국가의 형성 과정을 분석해보면 복지국가 성립의 세가지 조건을 발견하게 된다. 첫째는 집단형성 조건이다. 복지국가가 형성되기 위해서는 복지에 관계되는 모든 집단 간의 힘의 균형이 평형상태를 이루는 것이 전제조건이며 그러한 평형상태는 이해집단의 강화와 특히 복지대상집단의 의식화, 조직화를 통해 가능하다. 그러한 면에서 볼 때 우리 사회에서 빈민, 농민, 노동자 계층이 "나의 생활에 영향을 미치는 결정에 어떠한 형태로든 참여한다"는 모토 아래 의식화되고 조직화 될 때 바람직한 한국형 복지국가 모형의 초석이 마련될 수 있는 것이다. 둘째로 집단과 집단 간에, 집단과 환경 간에, 집단과 구조 간의 유기적인 상호 관계 형성이 절대적으로 중요하다. 복지국가 형성은 급작스런 출생이나 일시적인 충격의 산물이라기보다는 오랜 세월에 걸쳐 생성되는 일련의 과정의 매듭이요 또 다른 과정의 시작이다. 이러한 지속적이며 여러 변수가 작용하는 복합적인 과정에서 상호 연결 고리의 형성의 중요성은 말할 나위가 없다. 부단히 역기능을 배제하고 순기능을 함양함으로 인해 유기적인 관계가 형성될 때 그것이 하나의 역사적 맥락이 되어 복지국가라는 체제로 실체화 된다. 세번째는 정치화 단계이다. 복지국가의 형성에 관한 결정은 공동의 결정이요 공동결정의 장은 역시 정치의 무대이다. 많은 욕구, 요구와 이해들이 구체화되어 역동적인 힘으로 작용하여 타 이해집단, 관련 사회구조 및 환경과 상호작용하면서 여과되고 보완되고 수정되면서 그 성격이 분명해지고 역동성을 가지면서 최종적으로 정치의 장에 잠입하여 정치적 과정 속에서 그 운명이 판가름나게 된다. 이런 면에서 볼 때 사회복지 관련자들은 아무리 낯설고 어렵더라도 정치구조를 도구화하는 노력이 복지국가 형성의 필수적 요건임을 간과해서는 안 될 것이다.

현재 우리의 현실에서 복지국가 형성에 가장 큰 걸림돌로 작용하는 것이 의

식의 문제라고 보여진다. 일부 사회복지 관련 학계에 몸 담고 있는 사람이나 사회복지 종사자를 제외하곤 대부분 복지국가의 실체, 이념, 필요성, 당위성, 효과 등에 대해서는 뚜렷한 인식과 주관을 갖지 못한 것이 현실이다. 정치가, 관료, 여타 이해집단 뿐만 아니라 자본주의 시장경제체제의 유형, 무형의피해자이며 거기서 발생되는 문제로 인해 극심한 곤경에 처해있는 소외계층의 구성원들까지도 그들의 문제는 그들 자신들 만의 탓이 아니요 그 해결의 책임은 전 사회의 책임이라는 복지국가의 당위성에 대한 인식이 희박한 것으로 추정된다. 정치인 및 기술관료에게도 인식의 대전환이 필요하다. 과연 생산 제일주의와 성장 제일주의가 국민 전체의 복지를 위해 필연적인 것인가? 경제발전 그 자체가 우리 사회의 궁극적 목적인가 아니면 다른 목적을 추구하기 위한 수단인가? 계속 경제 성장을 최우선의 가치로 삼고 거기에 맞는 도구적 시장적 합리성을 중심에 두면서 새롭게 제기된 문제들에 전술적으로 대항하는 전략을 취할 것인가? 아니면 삶의 질을 최우선의 가치로 삼고 인간적, 생태적 합리성에 중심을 두면서 경제적 합리성을 접합시키는 전략을 취할 것인가?

우리 사회에서 이러한 의식의 대전환을 시도하고 실천에 옮길 전적인 책임은 사회복지에 관련된 학자, 학생 및 사회복지 종사자에게 있다고 할 수 있다. 학자는 사회정의를 세우고 사회문제를 해결하기 위한 이론적 연구와 실제적 방법 등을 개발하고 구체적 사안에 적극적으로 개입하며 사회복지 종사자들 역시 투철한 역사의 의식을 기초로한 사명감을 가지고 전문적 지식과 능력에 기초한 문제해결과 문제의 여론화를 통해 사회공동개입을 유도해야 할 것이다.

이제 우리 사회는 J.S.Mill이 지적한 대로 "성장이란 그 자체의 목적을 위한 것이 아니라 인간 사회의 물질조건을 창출하기 위한 수단에 불과하다."는 주장에 귀를 기울일 때가 되었다. 물질의 풍요와 향락과 편리의 부산물로 인해 생긴 그늘 속에서 시들어져 가는 인간성, 인간미의 복원을 통해 삶의 재창조의 눈을 돌려야 할 것이다. 더 나아가서 분업화, 전문화, 다양화의 논리가 지배하는 과학기술의 거대한 용광로 속에서 인간 중심의 새로운 공동사회 구현을 목표로 하는 한국형 복지국가 개발에 박차를 가해야 할 것이다. 그러한 측면에서 본다면 한국형 복지국가의 실현은 현실을 바라보는 우리의 임의적 선택이 아니라 미래를 겨냥한 필연적 과제라고 할 수 있다.