

## 한국의 공공복지는 왜 낙후되어 있나? ; 제도의 제약과 행위자의 선택을 찾아서\*

홍 경준\*\*

- I. 서론
- II. 한국 공공복지 낙후성의 원인 : 4가지의 가설적 접근
- III. 제도의 제약과 행위자의 선택
- IV. 결론 : 수익체중의 원리와 변화가능성의 제약

### I. 서론

다른 국가들과 비교해볼 때, 한국의 공공복지는 낙후되어 있다. 이러한 점은 공공복지 발전의 정도를 판단할 수 있는 다양한 기준들에 입각해서 분석해보면 쉽게 확인된다<sup>1)</sup>. 또한 그러한 현실이 여러 가지 면에서 부정적인 효과를 산출하고 있다는 점은 이미 여러 번 지적된 바 있다.

\* 이 논문의 핵심 주제에 대해 함께 토론하고 격려해준 김상균(서울대 교수)님, 이 논문에 귀중한 조언을 주신 김정기(경남대 교수), 권문일(국민연금관리공단 국민연금기금운용센터 연구원)님께 감사를 드립니다.

\*\* 전북대학교 사회복지학과 전임강사

1) 예컨대, 우리가 가입한 OECD 국가들은 1993년 현재 대부분 사회지출비(social expenditure)의 비중이 GDP의 30% 안팎에 달한다. 그러나 손병돈의 추계에 따르면, 한국의 경우 사회지출비의 지출규모는 1994년에 약 7조 7219억 69백만원으로 GDP의 2.52%이다. 또한 ILO가 설정한 사회보장의 국제기준 중 상병수당 및 가족수당은 아직 도입조차 되지 않은 상태이다. 손병돈(미발행원고), "한국의 공적 사회복지지출 추계와 외국과의 비교", 1996.

우선, 공공복지의 낙후성은 최저수준의 보장(national minimum)이라고 칭해지는 현대사회의 일반적인 규범에서 벗어난다. 따라서 국가적인 차원에서 그것은 한국사회의 상대적 후진성을 나타내는 수치스러운 지표이다. 둘째로, 그것은 대략 세가지 정도의 측면에서 한국사회의 지속적 발전에 필요한 경제성장을 지체시키고, 국제경쟁력을 약화시키는 치명적인 효과를 산출하기도 한다. 우선, 공공복지의 낙후성은 사회적 취약계층의 상대적 박탈감을 증대시켜 사회적 연대성을 저해한다. 사회적 연대성의 약화는 전지구로 확대된 무한경쟁의 장에서 하나의 경쟁주체로서의 한국을 무력화시키는 한 요인이 될 수 있다. 둘째로, 그것은 1060년대 이후 경제성장의 정신적 원동력이 되었던 성장 바이탈리티, 예컨대, 한(恨)에서 비롯된 성취동기같은 것을 약화시키는 한 원인이기도 하다. 공공복지로 보완되지 않은 시장경쟁이 승자와 패자를 뚜렷하게 구분하게 될 때, 다수의 패자는 성취동기의 상실을 경험할 수밖에 없기 때문이다. 공공복지의 낙후성은 또한 사회구성원들의 경제적, 사회적 재생산을 전적으로 시장과 비공식적 결속에 의존하도록 강제한다. 즉 공공복지가 낙후되어 있기 때문에, 사회구성원들은 자신들의 재생산에 필요한 재화와 서비스를 시장에서 직접 구입하거나 비공식적 결속으로부터 이전받아야 한다. 공공복지가 발전한 국가들의 경우에는 시장 임금 외에도 공공복지를 통한 사회적 임금이 사회구성원들의 재생산에 중요한 역할을 수행한다. 따라서, 한국경제의 국제경쟁력을 약화시킨 하나의 주요원인으로 흔히 이야기되는 고임금구조는 바로 「공공복지의 낙후성→ 비싼 재생산비용 → 더 많은 시장임금」의 악순환에서 비롯된다고 볼 수 있다.

그러나, 낙후된 공공복지가 초래하는 이와 같은 부정적인 효과에도 불구하고, 한국에서 공공복지의 발전이 빠른시간 내에 진전될 가능성은 적어보인다. 공공복지의 제도화와 발전이 우리보다 두서너 세대 이상 앞선 서구 유럽국가들의 최근 경험이 공공복지 발전전략의 파산을 보여주는 증거로 우리에게 소개되고 있는 현실이나, 공공복지 예산 증가율은 여전히 지체되고 있다는 점 등은 공공복지의 낙후성이 상당기간 지속될 것이라는 예측을 가능하게 한다. 그렇다면, 왜 한국의 공공복지는 다른 나라들에 비해 상대적으로 낙후되어 있으며, 변화의 가능성 역시 상대적으로 제약되어 있을까? 이 글은 이러한 의문에 대한 몇가지의 가설적 접근을 소개하고, 그 접근들의 한계를 보완할 수 있는 새로운 가설을 제시하고자 한다.

## II. 한국 공공복지 낙후성의 원인 ; 4가지의 가설적 접근

개별적인 공공복지제도의 형성 및 변천의 원인을 탐구하려는 시도는 그간 다양하게 제기되어 왔다. 하지만 그런 시도들은 주로 공공복지의 발전을 보편적 필연성으로 인식하고, 그러한 필연

성을 산출하는 요인들을 제도들의 상이성으로 발견되는 개별 사회들의 특성을 초월해서 찾으려 한다<sup>2)</sup>. 그러나, 이러한 가정의 유효성은 곧 무너진다. 특히 1970년대 초반의 오일 쇼크와 미국 헤게모니의 쇠퇴는 개별 국가들의 제도적 차이를 크게 부각시키는 계기가 되었다. 경제적 위기에 대한 개별 국가들의 대응전략은 매우 다양하게 제기되었고, 결코 단일한 수렴의 가정이 이런 다양성을 덮을 수는 없었다. 전세계적 보편성의 탐구는 개별 국가들의 다양성에 대한 탐구로 대체되어 갔으며, 그것은 복지국가와 공공복지에 대한 연구에 대해서도 마찬가지로 적용되기 시작했다. 이제 관심은 왜 모든 국가들이 유사한 복지제도를 채택하는가가 아니라, 왜 비슷한 경제수준의 국가들이 상이한 수준의 복지노력을 보이는가, 왜 어떤 복지국가들은 보다 탄력적으로 위기에 대처하고, 어떤 국가들은 그것이 더 어려울까 등을 설명하는데에로 돌려진 것이다<sup>3)</sup>. 전 환된 문제의식을 수용한다면, 우리는 왜 한국에서는 비슷한 경제수준의 다른 나라들에 비해 공공복지의 제도화 노력이 훨씬 적었는가라는 물음을 제기할 필요가 있다. 사회복지학계에서 이러한 물음은 해방 반세기를 경과한 1990년대 중반 이후에 본격적으로 제기되었고, 현재까지 대략 네가지 정도의 가설적 답변이 비교적 체계적으로 제출되었다. 그것들은 각각 기능주의적 관점, 분단론적 관점, 노동정치적 관점 및 합리적 선택이론의 관점이다.

## 1. 기능주의적 관점

강조점은 약간씩 다르지만, 낮은 사회경제적 발전정도가 복지에 대한 제한적인 요구를 낳았

2) 물론 이러한 경향은 1950년대 이후 정책연구의 지배적인 패러다임이 되었던 행태주의적 접근의 산물이라고 할 수 있다. 행태주의적 접근은 정치적 현상의 국가간 차이를 각 국가의 헌법을 비롯한 법구조의 차이나 통치체제, 행정조직 등의 차이를 정태적으로 기술함으로써 해명하려는 구 제도주의(old institutionalism)의 대안으로 등장했다. 사실 구 제도주의의 접근은 국가간 차이를 실질적으로 비교할 수 있는 중범위의 개념을 가지지 못했기 때문에, 각 국가의 정책들을 병렬적으로 기술할 수는 있어도, 그 편차를 인과적으로 설명할 수는 없었다. 1950년대부터 시작된 '행태주의 혁명'은 정치현상을 이해하고, 정책결과를 설명하기 위해서는 개인의 특성, 태도, 행동과 같은 관찰가능한 객관적 사실로부터 인과관계를 추론해야 한다고 보았다. 또한 이들은 구제도주의적 관점의 물이론적 특성을 비판하면서, 강한 이론지향성을 자신들의 핵심적 전략으로 상정했다. 비교정치의 영역에서도 이들은 이론의 구축을 강조했고, 그것은 국가간 횡단적 연구를 통해 특정한 정치현상에 대한 보편적 원인을 탐구하려는 시도로 표출되었다. 모든 국가에 적용가능한 보편적 이론을 추구하려는 이러한 시도는 당연히 개별 국가들의 제도적 편차는 역사발전에 따라 점차 하나로 수렴될 것이라는 가정을 전제한다. 이러한 가정은 공공복지의 발전에 대한 산업화 가설에서 특히 강하게 엿보이지만, 네오 맑스주의 가설이나 노동자 권력자원 가설에서도 마찬가지로 보여진다. 이러한 배경에 대해서는 Thelen, K., & S. Steinmo, "Historical institutionalism in comparative politics", S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth, Structuring Politics, Cambridge University Press, 1992, pp. 3-7을 참조할 것.

3) 이해경, "복지국가의 형성과 전개", 한림대학교 사회복지연구소 편, 『비교사회복지』, 제 2집, 1993, pp.55-90.

고, 민주주의의 지체는 제한적인 복지요구나 정치체제에 전달되는 것을 억제했으며, 권위주의적 국가는 공공복지의 제도화를 소홀히했기 때문에 한국의 공공복지는 낙후되었다는 논리는 매우 일반화되어 있다. 거시적인 차원의 변수를 강조하는 이러한 논의는 정치, 경제, 사회의 분화가 공공복지라는 기능적 필요성을 낳는다고 바라본다는 점에서 기능주의적 관점이라고 칭할 수 있을 것이다. 예컨대, 이해경은 해방 이후 현재까지의 한국사회 발전을 3단계로 구분하고, 각 단계에 있어서의 경제적-정치적 발전을 공공복지와 연관지우는 '민주-복지-자본주의 접근'을 시도한다<sup>4)</sup>. 그녀에 따르면, 해방 이후 1960년까지의 기간은 정치, 경제, 사회의 거의 모든 영역에서 여전히 전근대적 제도와 관습이 지배적이었다. 따라서 이 기간 동안 제기된 복지요구는 산업화의 결과라기보다는 국민적 재앙과 불충분한 산업화에서 기인하는 것이었고, 전적으로 응급구호와 의원으로 대응되었다. 한편, 국가주도로 급속한 산업화의 도정에 섰던 1960년대 초에서 1980년대 후반까지의 기간은 경제성장을 통한 파이의 증대가 무엇보다도 중요한 복지로 간주된 시기였다. 물론, 이 시기동안의 급속한 산업화는 집합적으로 해결되어야 할 다양한 사회문제를 창출했지만 이익집단의 정치적 동원은 미약했고, 권위주의적 정치체제는 그러한 시도를 용납하지 않았다. 결국, 1960년대 이전의 기간은 경제성장과 사회구성원의 정치적 동원, 그리고 정치체제의 성격 모두에 있어, 1960년대 이후 1980년대 후반까지는 권위주의적 정치체제와 정치적 동원의 억압이 공공복지의 낙후성을 가져온 핵심적 원인이라는 것이다. 이러한 관점에서는 1987년 이후의 고도 산업화와 자유화로 통칭되는 산업화의 정착과 이해집단들의 복지에 대한 활발한 입장표명의 표출, 그리고 권위주의에서 민주주의로의 정치체제 변동의 경험은 한국 공공복지의 낙후성을 변화시킬 역사적 전환점으로 간주된다<sup>5)</sup>. 이 관점은 일반적인 차원에서의 사회 변화를 공공복지의 발전과 관련지운다는 점에서 전세계적 보편성의 맥락에서 공공복지의 발전을 조망하는데 적합하다<sup>6)</sup>.

하지만, 다양한 국가들에 대해 보편적으로 적용가능하다는 점은 이 접근의 장점이면서도 동시

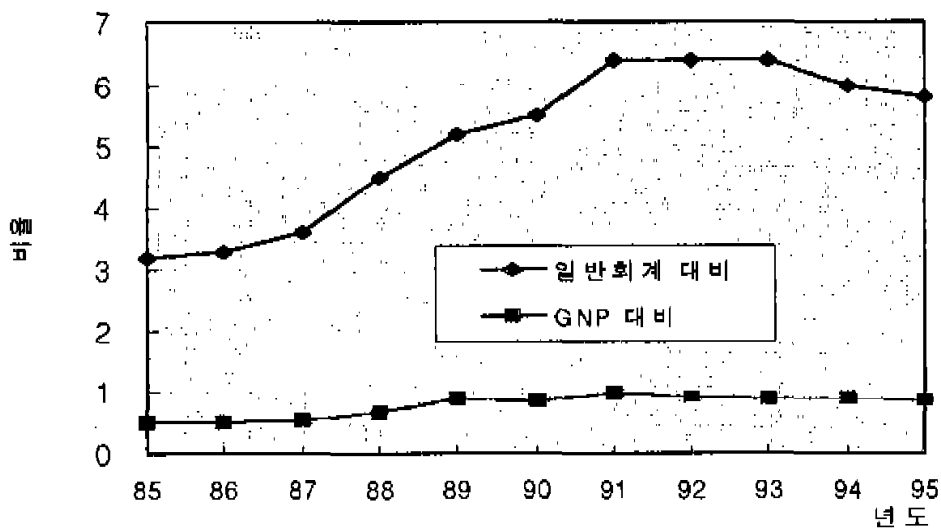
4)이해경, "권위주의적 자본주의 사회에서의 복지국가의 발달: 한국의 경험", 사회복지국제학술대회, 「복지국가의 현재와 미래」, 1992, pp.369-388.

5)이해경은 그런 맥락에서 1987년 이후의 기간에 나타난 달라진 사회구조적 양상들에 주목한다. 이해경, 앞의 글. 조홍식 또한 해방 이후 현재까지의 한국 공공복지의 변천을 기능주의적 관점에서 개괄하면서, 1987년 이후로 경제성장에 따라 누적된 사회문제가 노동계급의 동원을 통해 이슈화됨과 동시에, 정치적 민주화가 진전됨에 따라 공공복지의 발전가능성이 점차로 커졌다고 본다. 조홍식, "해방 50년과 남한의 공공복지", 한국사회복지학연구회 편, 「상황과 복지」, 제 1호, 1996, pp.13-38.

6)Flora와 Alber 역시 서구유럽에서의 복지국가 발전에 대한 국가간 비교연구에서 사회경제적 발전수준, 노동계급의 정치적 동원수준, 그리고 국가개입의 성격을 결정하는 헌법적 질서라는 세가지의 변수를 설명변수로 제시한다. Flora, P., & J. Alber, "Modernization, Democratization, and the Development of Welfare State in Western Europe", P. Flora, & A. Heidenheimer, The Development of Welfare States in Europe and America, Transaction Books, 1982, pp.37-80.

에 약점이기도 하다. 즉, 앞서 언급한 이념형적 접근의 몇가지 문제점이 이 접근에도 여전히 나타난다. 부연하자면, 공공복지의 발전정도는 틀림없이 정치적-경제적 발전에 의해 조건지워지지만, 양자간의 관계는 결코 단선적인 것은 아니라는 것이다. 하나의 예로, 정치제도로서의 민주주의가 보다 진전되었다는 점에서 전두환, 노태우 정권보다는 김영삼 정권에서 복지요구는 더 쉽게 공공복지에 의해 대응되어야 했지만, 사실은 그와 다르다. 정부의 복지예산이 1980년대에는 완만하게나마 지속적으로 확대되지만, 1991년을 기점으로 다시 정체 내지는 완만한 축소경향으로 바뀐 사실을 보여주는 <그림 1>은 결코, 공공복지 낙후성이라는 현실이 경제의 발전이나 정치적 민주화의 진전이라는 사회구조 변동의 정도에 의해 충분히 설명될 수는 없음을 보여준다.

<그림 1> 우리나라 사회보장 예산의 연도별 추이



자료 : 이영환, 사회복지예산의 현실과 개혁의 과제, 한국사회복지학연구회, 「상황과 복지」, 제 2호, 1997.

주 : 사회복지예산은 중앙정부 일반회계 보건복지부 예산 중 보건의료부문을 제외한 사회복지부분예산 + 보훈 + 근로자복지 예산을 말한다.

## 2. 분단론적 관점

한 민족이 양극화된 자본주의와 사회주의라는 두 개의 적대적인 체제로 나뉘어서 서로 상대방을 흡수하는 것을 목표로 첨예하게 대립해왔다는 사실이 남북한 사회에 매우 중요한 영향을

미쳤음은 틀림없다. 이러한 상황인식에 근거해서, 분단이 남북한의 공공복지 발전에 미친 영향을 탐구하려는 시도가 있는데, '분단론적 관점'은 그러한 작업을 지칭한다. 오정수에 따르면, 분단이 남북한의 공공복지에 미친 영향은 대략 다음과 같이 요약될 수 있다고 한다<sup>7)</sup>. 첫째, 극단적으로 양극화된 자본주의와 사회주의 사회복지의 형성과 발전을 가져왔다. 둘째, 실질적인 내용보다는 형식이 우선하는 부실한 복지제도의 발전을 초래했다. 셋째, 양극화된 이념의 영향 하에 외국의 제도를 도입하는데 급급하여 사회복지제도의 전통사회와의 단절을 심화시켰다. 요약하자면, 분단은 남한과 북한 공공복지의 낙후성을 가져왔다는 것이다. 김연명 또한 남북한의 공공복지 발전에 미친 분단의 영향을 '진영모순'이라는 개념을 통해 규명하고자 했다<sup>8)</sup>. 김연명에 따르면, 진영모순은 남한 사회에 있어 다음과 같은 세가지의 매개변수를 통해 공공복지의 낙후성을 가져오는데 결정적인 영향을 미쳤다. 첫 번째는 과도한 국방비 부담이다. 남한과 북한 양 진영간의 군비경쟁과 그로 인한 과도한 국방비의 지출은 공공복지를 확대할 수 있는 국가재정을 억제하거나 축소시켰다. 두 번째는 노동운동의 탈정치화이다. 진영간의 대립상황에서 정치적인 이슈를 제기하는 노동운동은 반공 이데올로기의 맥락에서 철저하게 억압되었다. 그리고 그것은 공공복지 발전의 핵심적 요소인 노동계급의 정치적 동원을 거의 불가능하게 하였다. 진영모순은 또한 공산주의의 안티 테제로서의 강한 자유민주주의 이데올로기를 통해 공공복지의 발전을 억제하였다. 즉 자유민주주의 이데올로기는 자본주의에 대한 수정을 전제로 시장에 개입하는 공공복지 발전의 이념적 토대를 제약했다는 것이다.

한국의 현대사에 있어 절대적으로 중요한 사건 중의 하나가 분단임은 부인할 수 없다. 또한 그것이 한국 공공복지 낙후성을 가져오는데 중요한 배경일 개연성 역시 충분하다고 판단된다. 그러나 일반적으로 체제간의 경쟁은 2차대전 이후 사회보장제도의 전세계적 확산의 한 배경으로 이해되고 있다. 한국의 경우에도 그것이 일정수준내에서의 공공복지 발전에 긍정적으로 작용했다<sup>9)</sup>면, 그 긍정적 효과와 부정적 효과의 동태성에 대해서 충분한 설명이 필요하다. 또한 분단이라는 문제가 적어도 현재에 있어서는 한국사회를 설명하는 변수라기보다는 상수임을 감안한다면, 분단을 직접 공공복지의 낙후성을 초래한 원인으로 보는 것은 적절하지 않다고 여겨진다.

7) 오정수, "해방 50년과 북한의 사회복지", 한국사회복지학연구회 편, 『상황과 복지』, 제 1호, 1996. pp.63-78.

8) '진영모순'이란 두차례에 걸친 세계대전과 대공황으로 표출되는 자본주의의 일반적 위기 현상을 설명하기 위해 제기된 개념이다. 즉 자본주의의 일반적 위기를 적절하게 이해하기 위해서는 노동과 자본간의 계급모순, 제국주의와 식민지 사이의 민족모순, 제국주의 국가간의 모순이라는 세가지 모순관계 뿐 아니라, 자본주의와 사회주의라는 진영간의 모순에 대해 주목할 필요가 있음을 강조하는 것이다. 특히 2차 세계대전 이후 본격적으로 격화된 진영간의 모순관계는 사회의 각 방면에서 여러 가지 현상을 창출하는데, 공공복지의 형성과 발전 역시 그러한 맥락에서 이해될 수 있다는 것이다. 김연명, "한반도의 냉전 체제가 남북한 사회복지에 미친 영향", 중앙대학교 박사학위논문, 1994 참조.

9) 김연명, 같은 글.

예를 들자면, 분단이 과도한 국방비 부담이나, 노동운동의 탈정치화, 강한 자유민주주의 이데올로기를 낳았고, 이러한 세가지 변수들이 공공복지의 낙후성을 설명하는 매개변수라면, 분단은 이러한 변수들의 내용을 제약하는 배경이지 공공복지 낙후성을 설명하는 분석적 도구는 아니라는 것이다. 요컨대, 분단이라는 개념은 공공복지 낙후의 현상을 설명하는 분석적 도구로 사용하기에는 지나치게 추상적이다.

### 3. 노동정치적 관점

최균에 따르면, 한국국가는 자본주의 발전을 주도함으로써 자본과 노동보다 우위에 설 수 있었고, 그런 힘의 구도하에서 시장기구 활성화라는 정책적 지향을 가짐으로서 복지문제에 대한 책임을 시장과 민간으로 전가시켰다고 한다<sup>10)</sup>. 즉 한국 국가의 성격과 정책적 지향이 공공복지의 낙후성을 가져온 원인이라는 것이다. 그에 따르면, 우선 한국 국가는 시민사회에 비해 상대적으로 강력한 권력을 소유하고, 자본주의 체제의 구축과정에서 자본의 형성 및 축적을 지원함과 동시에 노동계급의 요구를 억압하는 반노동 국가주도자본주의적 성격을 강하게 가진다고 한다. 따라서, 한국 국가는 자본과 노동이 그들의 이익을 관철시키기 위해 표방하는 행동양식을 강하게 규제하거나 변화시켰으며, 특히 자본의 축적을 위해 노동계급의 이익을 억압적으로 규제하였다. 그리고 그것은 '복지와 권리의 부재'라는 사회적 특성을 야기했다는 것이다. 한편, 국가의 정책적 지향은 특히 사회복지부문의 성장과 관련해서 매우 중요한데, 그 이유는 정책적 지향의 방향에 따라 사회복지에 대한 국가역할은 매우 상이해지기 때문이다. 예컨대, 국가가 시장을 대체하는 시장대체전략을 정책적 지향으로 할 경우, 사회복지의 시장기구의 한계를 극복하기 위한 영역으로 국가의 역할이 강조된다. 반대로, 시장기구를 활성화하는 시장순응전략이나 시장형성전략을 정책적 지향으로 하면, 사회복지부문에서 국가의 역할보다는 시장의 역할이 강조된다. 시장기구의 활성화를 위한 시장순응정책과 시장형성정책이 한국 국가의 주된 정책적 지향임을 감안한다면<sup>11)</sup>, 한국 공공복지의 낙후성은 이러한 맥락에서 자연스러운 것으로 간주된다. 즉 노동계급의 요구를 억압하면서 자본축적을 적극적으로 지원하는 국가주도자본주의적 성격이 강한 한국국가는 복지에 대한 적극적인 역할을 정립하지 못했고, 시장활성화를 위한 정책적 지향은 제기되는 복지요구를 시장기구에 거의 전적으로 위임하는 결과를 초래했다는 것이다<sup>12)</sup>.

10) 최균, "한국 사회복지의 저발달 특성과 향후 발전과제", 한림대학교 사회복지연구소 편, 『비교사회복지』, 제 3집, 한울, 1997, pp.174-198.

11) 임현진, 김병국, "민주화 과정에서의 국가, 자본, 노동관계의 한국적 현실", 최장집, 임현진 공편, 『시민사회의 도전: 한국 민주화와 국가·자본·노동』, 나남, 1993, pp. 139-199.

노동정치적 관점은 한국 자본주의의 발전과정을 특징지을 수 있는 강한 국가약한 자본-약한 노동의 노동정치 구조를 공공복지의 낙후성을 가져온 핵심적 원인으로 상정한다. 그러나 이 관점은 대략 다음과 같은 점에서 한국 공공복지의 낙후성을 설명하는데 제한점을 가진다. 우선 국가의 정책적 지향과 관련해서 제기되는 문제이다. 국가의 정책적 지향이 일관되게 시장 활성화에 있다면, 제기되는 복지요구를 시장기구에 전적으로 위임하는 복지영역에서의 정책지향은 시장의 활성화에 어떤 영향을 주는지에 대한 문제가 제기된다. 예컨대, 이 논리에 따르면, 복지요구를 시장에 위임하는 대표적인 형태는 사회보험에의 재정부담의 책임을 자본과 노동에게 전적으로 지운다거나 복지에 대한 기업의 책임을 강조하는 기업복지주의로 나타난다. 하지만, 이것은 노동 뿐 아니라 자본에게도 부담스러운 것이며, 그런 맥락에서 시장 활성화의 정책적 지향과는 모순된다. 시장을 활성화하려는 일관된 국가의 정책적 지향 속에서 복지부담을 그 시장에 전가하려는 국가의 행위를 어떻게 설명할 수 있을까? 노동정치적 관점은 또한 강한 국가약한 자본약한 노동이라는 노동정치 구조의 동태적 변화가능성과 관련해서도 문제를 가진다. 한국 자본주의가 국가주도의 발전전략으로 특징지워질 수 있다고 해도, 시기에 따라 3자간의 세력관계 양상은 매우 상이할 수 있다. 논리적인 차원에서 보더라도, 시장 활성화를 위한 일관된 국가의 정책적 지향은 시장의 핵심적 행위자인 자본과 노동의 상대적 역량강화를 가져올 수 있다. 현실적인 차원에서 보더라도, 1980년대말의 민주주의 이행 이후 한국의 노동정치 구조는 자본과 노동의 상대적 성장과 국가의 상대적 약화로 특징지워지는 변화를 경험하였다는 것이 일반적인 평가이다<sup>13)</sup>. 그렇다면, 노동정치 구조의 이러한 변화에도 불구하고, 국가가 여전히 제기되는 복지요구를 시장기구에 거의 전적으로 위임할 수 있는 이유는 무엇인가? 이상과 같은 문제에 대한 적절한 답변이 주어지지 않는 한 공공복지의 낙후성에 대한 노동정치적 관점의 기여는 상대적으로 적을 수밖에 없다.

#### 4. 합리적 선택이론의 관점

기능주의적 관점이나 분단론적 관점, 혹은 노동정치적 관점과는 달리 합리적 선택이론의 관점은 한국 공공복지 낙후성의 핵심적 요인을 정책결정자들의 합리적 선택의 결과로 본다. 김태성은 의사결정에 관한 합리주의적 모형을 전제로, 정책은 그것이 가져올 비용과 편익에 대한 추정에 기초해서 결정된다고 가정한다<sup>14)</sup>. 즉 특정 정책이 가져올 비용보다 편익이 크다면, 그 정책

12) 최균, 앞의 글.

13) 예컨대, 임현진, 송호근, “지연된 전환과 ‘시장’의 환상”, 최장집, 임현진 공편, 『시민사회의 도전: 한국 민주화와 국가·자본·노동』, 나남, 1993, pp. 237-274.



은 정책결정자들에 의해 현실화되며, 그 반대의 경우, 즉 편익보다 비용이 클 경우에는 현실화되지 않는다는 것이다. 따라서 한국에서 공공복지가 낙후된 이유는 공공복지의 확대가 가져올 편익보다는 비용이 더 크다고 정책결정자가 판단하기 때문이라는 것이다. 그에 따르면, 공공복지 확대가 일반적으로 가져오는 6개 정도의 편익들 중에서 정책결정자들에 의해 실효성 있는 편익으로 간주된 것은 2개, 즉 인적자본 향상과 기술변화에 대한 대응의 용이성 뿐이다. 반면에, 정책결정자들은 공공복지의 확대가 노동력의 감소를 낳고, 사회적 자원의 비효율적 배분을 가져오며, 많은 운영비용을 부과하며, 지하경제의 확대를 초래한다는 점에서 큰 비용을 초래한다고 판단한다는 것이다. 즉 우리나라의 정책결정자들은 공공복지를 확대했을 때의 사회적 비용은 대부분이 크지만, 사회적 편익은 극히 일부분만이 크다고 판단해 왔고, 그 결과가 공공복지의 낙후성으로 나타난다는 것이다. 그렇다면, 왜 우리나라의 정책결정자들은 공공복지 확대가 초래하는 비용과 편익에 대해 이렇게 판단할까? 김태성에 따르면, 그것은 정책결정자들의 가치관과 한국 사회의 특수한 환경에서 야기된다고 한다. 즉 개인적 차원의 선호함수와 한국사회의 일반적인 사회적 선호함수가 정책결정자들의 선택에 영향을 미친다는 것이다. 결국 합리적 선택이론의 관점에 따르자면, 한국의 독특한 정치, 사회, 문화적 환경이 공공복지가 가져오는 비용과 편익의 크기를 결정했고, 그러한 비용과 편익에 대한 정책결정자들의 합리적 평가가 공공복지의 낙후성을 가져오는 원인이라는 것이다.

앞의 세가지 관점이 한국 공공복지 낙후성의 원인을 주로 거시적인 사회구조적 맥락과 관련지운다면, 합리적 선택이론의 관점은 정책결정자의 미시적 행위를 강조한다는 점에서 방법론적 개인주의에 근거한다. 또한 정책결정자들의 행위를 개인의 가치와 이해에 입각한 효용극대화의 합리적 선택에 따른 것임을 전제한다는 점에서, 공리주의적 가정을 수용한다. 그러나 국가의 정책을 이렇듯 합리적 선택의 맥락에서 이해하려는 시도에 대해 March와 Olsen은 제도의 중요성을 강조하면서 비판한다<sup>14)</sup>. 우선 정책결정과 같은 정치현상을 미시적인 개인의 동기나 행위의 결과로 간주하는 환원주의적 접근(reductionism)은 보다 높은 분석수준의 현상을 모두 개별적 행위로 환원하기 때문에, 행위에 영향을 미치는 제도의 특성들을 무시한다는 것이다. 또한 외생적인 개인의 가치와 선호를 행위의 결정요인으로 간주하는 공리주의적 접근(utilitarianism)은 제도를 개인이 인지하는 경우에만 의미를 갖게 될 뿐, 정책결정에 자율적인 변수로 영향을 미치지 못하는 것으로 간주한다는 것이다.

요약하자면, March 와 Olsen은 특정한 정책결정에 있어 개인들의 선택에 영향을 미치는 독립

14) 김태성, "한국의 사회복지: 왜 낙후되었는가: 비용편익분석적 관점", 서울대학교 사회복지연구소, 「사회복지연구」, 제 8호, 1996, pp. 1-40.

15) March, J., & J. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, 1989, pp. 1-19.

변수로서의 제도의 중요성이 이러한 논의에서 충분히 포착될 수 없음을 강하게 비판한다. 공공복지의 낙후에 대한 합리적 선택이론의 관점 역시 이러한 비판에서 자유로울 수 없다. 물론 앞에서 살펴본 합리적 선택이론의 관점은 비용과 편익 계산과 관련된 정책결정자의 선호가 한국 사회의 독특한 환경에 제약됨을 전제하지만, 그 제약은 주어진 비용과 편익의 크기를 결정할 뿐이다. 하지만, 한국사회의 독특한 환경은 주어진 편익의 유효성이 비용보다 훨씬 크다고 정책결정자가 판단했을지라도, 그것을 현실화시키지 못하게 할수도 있다. 그리고 거기에 놓여있는 제도의 중요성이 합리적 선택이론의 관점에서는 적절하게 취급될 수 없다.

### III. 제도의 제약과 행위자의 선택

2장에서 살펴본 4개의 관점들은 나름대로 한국 공공복지 낙후성의 원인을 설득력있게 묘사한다. 하지만, 이미 살펴보았듯이 각각의 관점들은 지나치게 구조 중심적<sup>16)</sup>이거나 행위 중심적이어서 공공복지의 낙후성을 지속시키는 일상화된 제도의 중요성을 간과한다. 4개의 관점들에 대해 위에서 언급한 여러 가지의 의문점들은 결국 여기에서 비롯된다고 할 수 있다. 여기에서 말하는 일상화된 제도란 다양한 사회현상에서 개인간의 관계를 구조화하는 공식규칙, 순응절차, 습관적 관행 등 개인의 행위를 정형화하는 공식적, 비공식적 관계를 말한다<sup>17)</sup>. 제도는 행위자들의 의식적, 무의식적 선택과 강제에 의해 형성됨과 동시에 행위자들의 행위전략과 행위의 결과를 제약하며, 규정한다. 즉 제도는 거시적인 사회구조와 미시적인 개인의 행위를 중간수준에게 매개할 수 있는 중범위 수준의 접근에 적합하다고 할 수 있다. 구조중심적 접근이나 행위중심적 접근이 이러한 중범위 수준의 접근에 의해 보완될 때, 한국 공공복지의 낙후성은 더 잘 설명될 수 있을 것이라는 것이 우리의 생각이다.

16)기능주의적 접근이나 분단론적 접근, 혹은 노동정치적 관점은 각각 분석의 수준은 상이하지만, 틀림없이 구조 중심의 접근이라고 할 수 있다. 기능주의적 접근은 가장 높은 수준의 구조적 특성을 공공복지의 낙후성과 관련지운다. 따라서 앞에서 살펴본 바와 같이 유사한 구조를 가진 국가들의 체계적 편차를 설명하는데는 한계를 가진다. 분단론적 접근이나 노동정치적 접근은 다른 국가들과는 다른 한국의 독특한 특성을 공공복지의 낙후성과 관련지우고 있지만, 역시 사회나 국가라는 체제적 수준(societal or state level)의 사회구조를 강조하기 때문에, 관련 행위자들의 역할을 도외시한다. 한편, 합리적 선택이론의 관점이 행위 중심의 접근임은 이미 앞에서 언급했다.

17)Hall, P., "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s", S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth, 앞의 책, p. 96.

### 1. 제도 중심적 접근의 논리

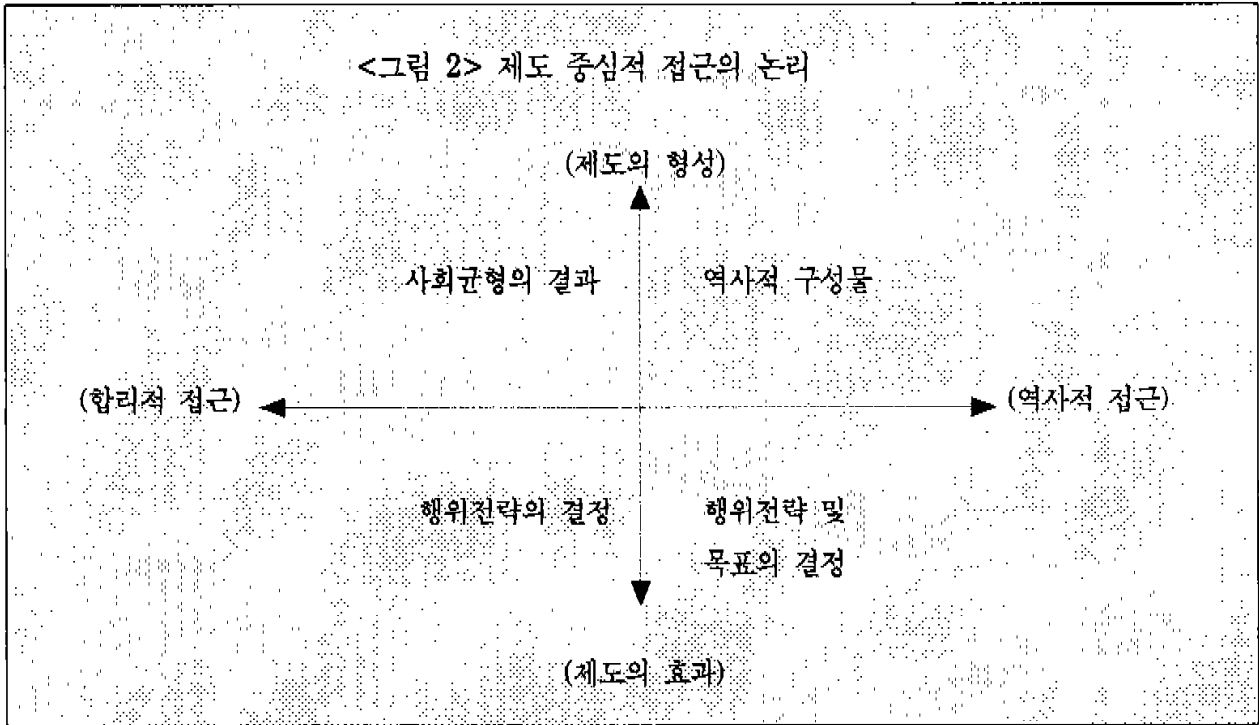
인간은 행위를 통해 제도를 형성하며, 제도는 다시 인간의 행위를 제약한다. 따라서, 제도의 중요성을 강조하는 논의들은 크게 보아 제도의 형성과정에 초점을 둘 수 있고, 또는 제도가 인간의 행위를 어떻게 제약하고 있는가, 즉 제도에 제약된 행위자들의 선택에 초점을 둘 수도 있다. 한편, 연구의 초점을 어디에 두느냐와는 별도로, 제도의 중요성을 강조하는 논의들은 선호의 내생성과 외생성이라는 오래된 논란의 경계를 따라, 합리적 접근과 역사적 접근으로 구분된다<sup>18)</sup>. 합리적 접근은 제도의 형성을 완전 합리성에 기반한 전략적 행위의 상호작용 결과에 의해 발생하는 일종의 사회균형(social equilibrium)으로 간주한다. 따라서 제도가 인간의 행위를 제약한다는 것은 어떤 제도를 가지느냐에 따라 적절한 행위의 전략이 달라진다는 것을 의미한다. 예컨대, 합리적 접근에서는 경제행위의 핵심으로 위계적인 기업조직이 등장하는 이유를 분산적인 시장거래에서 제기되는 거래비용(transaction cost)을 최소화하기 위한 행위자들의 합리적 선택 때문으로 본다. 한편, 위계적인 기업조직이라는 제도적 맥락에서 기업은 감시비용(monitoring cost)을 줄이기 위한 행위전략으로 기업복지를 제공한다. 즉 효율성의 극대화라는 행위목표는 제도에 의해 영향받지 않는 외생적 속성으로 간주된다. 반대로, 역사적 접근은 제도의 형성을 시간적으로 선행하는 제도와 거기에 제약된 인간 행위의 결과로 보며, 그렇게 형성된 제도는 행위의 전략 뿐 아니라 목표까지도 규정하는 것으로 본다. 이런 관점에서 보면, 기업은 국가나 전문가 집단, 혹은 경쟁하는 다른 기업조직 등의 제도적 환경의 제약 때문에 효율성과는 차원이 다른 정당성이라는 행위목표를 가진다고 간주된다. 따라서 이런 관점에서 기업복지는 국가나 전문가 집단, 혹은 경쟁하는 다른 기업조직 등의 제도적 환경이 가하는 동형화의 압력에 의해 정당성 확보의 차원에서 창출된 것으로 파악될 수 있다<sup>19)</sup>.

제도중심적 접근의 이러한 논리들을 다소 도식적으로 유형화하면, 아래의 <그림 2>와 같다. 정확하게 말하자면, <그림 2>의 4가지 접근논리들은 엄격하게 구별되어야 한다. 그러나 이 글에서는 횡축에 따른 구분, 즉 합리적 관점이나 역사적 관점의 어떤 하나를 선택하지는 않는다. 그 이유는 우선, 한국 공공복지의 낙후성에 대한 제도중심적 접근은 아직 시론적 수준이기 때문에, 두 관점 중의 어느 하나만을 엄격하게 적용하려는 시도는 여러모로 현재의 능력밖에 있기 때문이다. 두 번째의 이유는 두 개의 관점이 제도를 중심으로 공공복지의 낙후성을 설명하려는 이 연구의 목적에 비추어볼 때, 모두 일정정도의 설득력을 가지기 때문이다. 이 점은 뒤에서 공공

18) 합리적 관점에 따른 연구성과는 Alt. J., & K. Shepsle, Perspectives on Positive Political Economy, Cambridge University Press, 1990 을, 역사적 관점에 따른 연구성과는 Steinmo, S., K. Thelen, & F. Longstreth, 앞의 책을 참조.

19) 기업복지에 대한 이러한 두가지 관점에 대한 보다 상세한 논의는 줄고, "한국 기업복지의 결정요인: 제조업의 조직특성을 중심으로", 서울대 박사학위논문, 1996을 참조하라.

복지의 낙후성과 관련해서 이 논문이 주목하는 한국의 비공식적 결속이라는 일상화된 제도가 형성, 혹은 지속되어진 원인에 대한 두가지의 대안적 논리를 검토해보면 좀 더 명확해질 것이다.



결국, 이 글은 <그림 2>의 4가지 접근논리들을 종축에 따라 구분하고, 제도의 제약과 그에 따른 행위자들의 선택을 중심으로 한국 공공복지의 낙후성을 설명하고자 한다. 좀 더 구체적으로 말하자면, 한국 공공복지의 낙후성은 비공식적 결속이 수행하는 상징적인 원조기능과 그에 제약된 시민과 정책결정자의 선택에 의해 설명될 수 있다는 것이다. 그리고 이러한 접근은 앞서 살펴본 구조 중심적 접근이나 행위 중심적 접근의 미흡함을 보완할 수 있다고 생각된다.

## 2. 제도의 제약 ; 비공식적 결속<sup>20)</sup>

한국 공공복지의 낙후성을 가져온 중요한 요인 중의 하나는 한국 사회에 광범위하게 퍼져있는 비공식적 결속이 수행하는 상징적 원조기능과 그것이 행위자들의 선택을 제약하기 때문이라는 것이 이 글의 핵심적 논지이다. 비공식적 결속은 그것이 가지는 효과를 통해 시민들로 하여금 복지에 대한 국가책임을 이슈화하지 않도록 하는데 기여했으며, 정치영역이나 국가영역에서

20)이 절에 대한 보다 상세한 논의는 김상균, 홍경준, “한국 복지체제의 한계와 발전가능성: 공동체적 결속을 중심으로”, 서울대학교 사회복지연구소, 『사회복지연구』 제 10호, 1997을 참조할 것.

정책결정자로 하여금 공공복지의 제도화를 소홀히 할 수 있는 여지를 제공하였다. 여기에서는 공공복지에 대한 행위자들의 선택을 제약해 온 비공식적 결속이 한국사회에서 어떻게 위치지워지며, 그것을 형성시킨, 혹은 지속시킨 원인은 무엇인지를 살펴본다. 아울러 비공식적 결속이 수행하는 원조기능을 몇가지의 사례들을 통해 확인할 것이다.

### 1) 비공식적 결속의 특성

한국사회에 광범위하게 분포된 비공식적 결속의 특성을 집중적으로 연구한 글은 아직까지는 극히 드물다. 다만 최근에, 행위자들간의 관계양상에 배태되어 있는 사회구조를 경험적으로 분석하려는 연줄망 분석(Network Analysis)방법의 도입에 따라 관련된 연구가 점차 활성화되고 있다<sup>21)</sup>. 우선 <표 1>은 한국 대도시 주민이 여러 차원의 자원들, 즉 정보나 조언, 재화나 서비스 등에 대해 교환관계를 맺는 사람들은 주로 어떤 사람들인가를 조사한 것이다.

<표 1>을 보면, 두가지의 특성을 발견할 수 있다. 우선, 이웃이나 고향친구 등 地緣에 기반한 연줄망의 비중은 상대적으로 낮다는 점이다. 이러한 결과는 한국의 비공식적 결속양식이 전통사회와는 다름을 의미한다. 즉 향촌이라는 지리적 근접성을 단위로 한 비공식적 결속은 상당정도 흐려졌다는 것이다<sup>22)</sup>. 두 번째의 특성은 학교, 직장, 가족 등을 매개로 한 집단적 결속이 일상적 활동의 연줄망 중 약 70%를 차지하고 있다는 점이다. 정의적(affective)영역이나, 도구적(instrumental)영역, 교제적(sociable) 영역 모두에 있어 학교동창이나 직장동료 및 부모형제가 자원교환의 주된 대상임을 알 수 있다. 결국 한국사회에서 지리적 근접성이라는 결속단위는 약화되었지만, 學緣, 業緣, 血緣에 따른 집단적 관계는 여전히 지배적인 결속양식임을 <표 1>은 보여준다.

學緣이나 業緣, 血緣에 기반한 비공식적 결속은 사회구성원의 계급적 지위나 교육수준과는 무관하게 도처에서 발견된다<sup>23)</sup>. 대기업의 경우, 사업의 확장과 대정부 로비를 위해 특정 연줄망의

21)특히 김선업은 대도시 주민의 연줄망 분석을 통해 한국사회 연줄망의 구조적 특성은 서구의 그것과는 상이함을 규명하고 있다. 김선업, "한국사회 연줄망의 구조적 특성", 『한국사회학』, 제 26집, 여름호, 1992, 1-31쪽. 한편, 연줄망 분석은 비공식적 결속에 대한 논의에도 매우 유용하지만, 사회복지학의 다른 연구분야에 대한 적용가능성 또한 매우 높다. 특히 사회복지 조직간의 관계에 대한 다양한 연구들이 연줄망 분석방법에 의해 가능하다.

22)이러한 점은 농촌사회에 대한 다른 연구들에서도 확인된다. 1세기 전만 하더라도 지리적 근접성에 기반해서 존재했던 다양한 비공식적 결속체들은 상당부분 소멸되었다. 공동부조의 원칙에 입각한 두레조직은 일제시대에 소멸되었고, 계 조직 중 촌락을 기반으로 했던 洞契와 같은 계 조직 역시 거의 사라졌다. 김필동, 『한국사회조직사연구: 계조직의 구조적 특성과 역사적 변천』, 일조각, 1992; 신용하, "두레 공동체와 농악의 사회사", 신용하 편, 『공동체 이론』, 문학과 지성사, 1994.

23)물론, 개인의 특성에 따라 지배적 결속양식은 다를 것이다. 김선업의 연구에 의하면, 사회경제적 지위가 높을수록 學緣이, 사회경제적 지위가 낮을수록 血緣이 지배적 결속양식으로 이용된다고 한다. 김선업, 앞의 글, 18-20쪽.

<표 1> 대도시 주민의 전체 연줄망 및 하위영역별 관계유형의 분포(단위: %)

	학교 동창	직장 동료	부모 형제	친척	이웃	중첩 관계	고향 친구	기타 친구	아는 사람	계
전체	30.9	24.7	11.2	5.2	7.4	6.5	4.6	6.2	3.3	100.0
정의적	31.8	21.6	12.3	6.0	8.8	6.3	5.1	5.6	2.5	100.0
도구적	22.2	24.0	18.5	8.1	5.6	6.5	3.9	7.1	4.1	100.0
교제적	34.9	29.3	4.8	2.0	6.7	7.6	4.4	6.3	4.0	100.0

자료 : 김선업, "한국사회 연줄망의 구조적 특성," 『한국사회학』, 제26집, 1992.

핵심인사를 스카웃하는 일이 흔하다. 중소기업의 경우는 더 하다. 직원채용 과정에서 學緣이나 血緣, 혹은 地緣은 결정적인 영향을 미칠 뿐 아니라, 중요한 직책은 사장이나 간부와 學緣이나 血緣, 혹은 地緣관계에 있는 사람들로 채워진다. 특정상품의 영업에 있어서도 비공식적 결속은 매우 중요한 도구이다. 생명보험협회의 1989년 조사에 의하면, 생명보험에 가입한 사람의 95.5%는 學緣이나 血緣, 혹은 地緣관계에 있는 모집인을 통해 가입했다<sup>24)</sup>. 대학교수의 채용과정에서도 많은 사람들은 학문적 업적보다는 學緣이나 血緣, 혹은 地緣이 더 중요하다고 본다. 또한, T.K나 P.K, S.K라는 용어에서 알 수 있듯이 사람들은 각종 선거나 공직자의 승진에서 學緣이나 血緣, 혹은 地緣이 막대한 영향을 미친다고 생각한다.

일반적으로, 서구사회의 경우 근대화의 진전에 따라 지리적 근접성에 근거한 강한 집단적 관계 역시 친교와 우정에 근거한 느슨한 개인적 관계로 대체되었다는 것이 정설이다<sup>25)</sup>. 그러나 <표 1>은 서구사회에서 일반화된 이러한 가정과는 상이한 점을 보여준다. 즉 한국사회에서는 지연에 근거한 비공식적 결속을 느슨한 개인적 관계가 대체하기보다는 學緣이나 業緣, 血緣 등 여전히 밀도가 촘촘한 집단적 관계가 대체했다는 것이다. 요컨대, 한국사회에서 비공식적 결속은 전통사회의 그것과도 상이하지만, 동시에 서구사회의 그것과도 매우 판이하다.

## 2) 비공식적 결속의 형성, 혹은 지속의 배경

그렇다면, 한국사회에서는 왜 學緣이나 業緣, 血緣, 혹은 地緣에 의한 비공식적 결속이 사회구성원들의 삶에 지배적인 영향력을 행사하는가? 우선 한국사회의 문화적 특성이 그것을 상당부분 설명할 수 있을 것이다. 하지만, 우리는 어떤 사회의 특성을 그 사회의 고유한 문화를 가지고 설명하는 문화론적 설명방식은 사회현상의 일반적 법칙을 추구하는 사회과학의 이론구축에 있어 충분한 설득력을 가지지 않는다고 생각한다. 따라서 이하에서는 한국사회의 문화적 특성을

24) 최봉영, 『한국인의 사회적 성격(I): 일반이론의 구성』, 느티나무, 1994, 218쪽에서 재인용.

25) 다음의 연구를 참조할 수 있다. Wellman, B., P. Carrington, & A. Hall, "Network as Personal Communities," B. Wellman, & S. Berkowitz, Social Structure: A Network Approach, Cambridge University Press, 1988, pp.130-184.

비공식적 결속에 대한 배경적 요인으로 위치지우고, 그것을 바탕으로 비공식적 결속을 설명할 수 있는 두가지의 가설을 구성해보았다.

(1) 비공식적 결속의 배경적 요인

學緣이나 業緣, 血緣, 혹은 地緣에 근거한 비공식적 결속이 지속되는 중요한 배경적 요인은 그것이 한국사회에 고유한 문제해결의 방식과 밀접한 관련을 가지기 때문일 것이다. 최봉영은 한국인의 삶의 중심에 있는 원리로 家와 가족주의를 제시하면서, 각종 緣에 기초한 비공식적 결속이 여전히 중요한 이유를 설명한다<sup>26)</sup>. 그에 의하면, 한국인들은 삶에서 직면하게 되는 문제들에 대해 두가지 방식을 통해 대응한다고 한다. 그것은 바로 각종 緣에 기초한 심정주의적 방식과 이중규범에 기초한 편의주의적 방식인데, 전자는 한국인의 家 중심의 가치체계에 기초한 연계적 인간관에서 비롯된 것이라고 한다. 그에 의하면, 유교적 세계관의 핵심은 통체-부분자의 구조이다. 만물의 근원자인 통체로부터 천지만물의 모든 개체들이 생성, 전개되는데 家(本家, 儒家, 國家 등)란 통체가 사회조직으로 구체된 것을 말한다는 것이다. 따라서 사회구성원은 家라는 조직에 속해있는 소속원으로서 1차적인 정체성을 획득한다. 이로부터 자연스럽게 연계적 인간관이 도출된다. 연계적 인간관은 개인으로서의 '나'를 우선시하는 개인주의적 인간관과 대비된다. 연계적 인간관은 우리주의(Uri-ism)로 통칭되듯이 '우리'라는 관계성을 중시하여 각종 緣에 기초한 비공식적 결속을 당연시하게 되며, 그를 통한 문제해결 또한 자연스러운 것으로 만든다는 것이다.

(2) 역사적 관점

家 중심의 가치체계에서 파생되는 연계적 인간관의 여러 양상들을 우리는 쉽게 관찰할 수 있다. 人生世間の 줄임말인 人間을 사람을 통칭하는 용어로 사용하며, 나눌 수 없다는 어원을 가진 영어의 individual을 집단의 한 개체라는 뜻의 개인(個人)으로 번역한다거나, '우리'라는 용어를 상용한다는 점, 또는 자살 중 동반자살의 비중이 크다는 것 따위가 바로 그것이다. 하지만, 근대화의 물결에 의해 한국사회의 지배적인 문화유형은 상당히 변화했고, 연계적 인간관의 내용 역시 변화했다. 따라서 현재의 비공식적 결속양식은 앞의 <표 1>에서 예시되었듯이 과거의 그것과는 질적으로 상이하다고 보는 것이 더 타당할 것이다. 역사적 관점은 사회의 구조적 변동을 고려함으로써, 비공식적 결속양식의 동태성을 포착한다는 장점을 가진다.

김경동에 따르면, 한국사회의 연고위주의 집합주의는 가족 및 혈연중심의 조직원리가 근대화에 따라 일정정도 변용된 결과라고 한다<sup>27)</sup>. 요컨대, 근대화 과정의 특성이 비공식적 결속을 상

26) 최봉영, 앞의 책.

27) 김경동, 「한국사회변동론」, 나남, 1993.

당정도 설명할 수 있다는 것이다. 김선업 또한 산업화가 한편으로는 지리적 근접성을 토대로 한 전통적인 공동체적 연대를 해체시켰지만 이를 대체할 사회통합의 원리를 배제함으로써, 개인들에게 緣에 기초한 패쇄적 관계에 대한 의존을 강요했다고 주장한다<sup>28)</sup>. 우선, 짧은 기간동안의 급격한 산업화는 급속한 지리적, 계층적 이동을 야기했다. 서구사회의 경우 지리적, 계층적 이동에 따른 전통적 연대의 해체는 근대적인 계급지위 및 귀속의식에 의해 서서히 복원될 수 있었다. Durkheim이 말한 바와 같이, 근대의 유기적 연대원리는 전통사회의 기계적 연대원리를 대체할 수 있었다는 것이다. 그러나 한국의 경우 그러한 가능성은 제약되었다. 근대화의 속도에 대응한 시민사회의 형성은 더뎠고, 시민사회의 유기적 연대원리는 마련될 수 없었다. 그것은 심각한 긴장과 불안을 초래했고, 연계적 인간관에 기반한 비공식적 결속양식이 근대적 사회통합 기제를 기능적으로 대체했다고 할 수 있다. 더욱이, 사회의 모든 영역에서 목격된 패쇄적 결속 방식의 효용성은 모든 사회구성원으로 하여금 비공식적 결속의 도구적 유용성을 확신시키는 계기가 된 것이다.

### (3) 합리적 관점

비공식적 결속의 빈번함을 설명하는 또 다른 유력한 가설은 합리적 관점이다. 앞서 언급한바와 같이 이 관점은 기본적으로 사회제도가 지속하는 이유를 그것이 가지는 효율성으로 설명한다<sup>29)</sup>. 한 예로, Ouchi는 고용관계의 불안정성을 회피하면서, 태업(shirking)이나 이직에서 초래되는 거래비용을 줄이는데에는 시장이나 관료제보다는 유사 혈연적 결속의 원리(clan)가 더 효율적이라고 주장한다<sup>30)</sup>. 마찬가지로 맥락에서 學緣이나 業緣, 血緣, 혹은 地緣에 근거한 비공식적 결속은 사회적 자원의 교환에서 필요한 상호간의 신뢰를 확보하는 효율적 기제라고 말할 수 있다. 물론, 이러한 제도를 사람들이 선택한 배경에는 국가나 법 등의 공적제도가 거래비용을 줄이는 역할을 적절하게 수행하지 못했기 때문이다. 이 경우, 비공식적 결속은 정보나 신뢰를 획득하는 일종의 자본(사회적 자본; social capital)으로 비유될 수 있을 것이다. 일반적으로 사회적 연결망이 창출하는 사회적 자본의 크기는 몇가지의 요인에 의해 결정된다고 한다<sup>31)</sup>. 첫 번째의 변수는 지속성으로, 사람들과의 관계가 지속될수록 거기에서 파생되는 신뢰는 커지며, 이는 귀중한 사회적 자본이 된다. 둘째는 중첩성(multiplexity)이다. 두 사람이 여러 종류의 연결망에 의해 중첩적으로 관계할 때, 신뢰는 더욱 강해진다. 셋째는, 상징의 공유인데, 의례적 상징을 통해 정체성을 많이 확보한 연결망은 더 강한 신뢰를 낳는다. 學緣이나 業緣, 血緣, 혹은 地緣에 근거한 비

28) 김선업, "한국사회의 변동과 사회적 결속양식", 최경구 편, 『한국사회의 이해』, 일신사, 1996.

29) Williamson, O., *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, 1985; North, D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990 등이 대표적이다.

30) Ouchi, W., "Markets, bureaucracies and clans," *Administrative Science Quarterly*, Vol.25, 1980.

31) 김용학, "연결망과 거래비용", 『사회비평』, 제 14호, 1996.



공식적 결속은 이상의 3가지 요인들을 비교적 충실히 가진 연결망이다. 그렇기 때문에, 비공식적 결속은 우리사회의 모든 영역에서 높은 효율성을 가지며, 많은 사람들에 의해 합리적으로 선택되어 재생산된다는 것이다.

### 3) 비공식적 결속을 통한 복지욕구의 충족

우리사회에 퍼져있는 비공식적 결속이 수행하는 중요한 기능 중의 하나는 그것을 통해 사회구성원들이 복지욕구를 상징적인 수준에서, 혹은 일정정도의 실체를 가지고 충족시킨다는 것이다. 우선 비공식적 결속은 사회적 위험으로 인해 소득이 상실되거나 중단될 때, 혹은 인생주기의 중요한 의례에 대한 원조제공의 주요기제로 사람들에게 기대된다. 사람들은 血緣에 근거한 부모나 형제의 도움을 1차적으로 기대하며, 學緣이나 地緣, 혹은 業緣에 따른 비공식적 결속관계에 있는 사람들로부터의 도움도 기대한다. 한편, 비공식적 결속은 심리사회적 원조도 제공한다. 사람들이 혼자 힘으로 해결하기 곤란한 문제가 발생했을 때, 우선적으로 찾는 조언자는 사회복지전문가(social worker)가 아닌 비공식적 결속관계로 묶여있는 사람들 중에서 선택된다.

가족이나 친족, 혹은 전통적 위계질서, 이웃이나 동료로 구성된 각종 결사체 및 종교단체는 국가가 사회구성원의 복지에 대한 1차적인 책임을 맡기 전까지는 어느 사회를 막론하고 사회복지의 핵심적 제공주체였다. 일반적인 차원에서 말한다면, 서구에서 국가가 사회복지의 핵심적 제공주체로 등장하게 된 배경에는 공동체의 해체로 복지제공의 주체가 사라졌다는 사실이 있다. 주지하는 바와 같이 서구사회에서 공동체는 근대민족국가의 형성과정에서 해체된다. 왜냐하면 서구사회에서 공동체는 지방분권적 봉건제와 결부되어 있었고, 그것과 대립하는 근대 국가의 형성은 필연적으로 공동체의 해체를 야기할 수밖에 없었기 때문이다. 복지를 제공하는 제도의 공백 위에서 자본주의적 질서가 제기하는 사회문제, 국가의 개입을 요구하는 행위자들의 정치적 동원, 혹은 관료들의 노력은 공공복지의 발전을 초점으로 하었다고 말할 수 있다. 반면에, 한국의 전통사회에서 촌락을 중심으로 형성된 공동체는 중앙집권적 권력과 대립되는 것이 아니었다<sup>32)</sup>. 따라서 근대국가의 형성과정에서도 그것은 서구사회와 같은 완전한 해체로 귀결되지는 않았고, 오늘날 비공식적 결사체가 한국사회에서 지속될 수 있는 배경이 된다. 이하에서는 몇가지의 사례를 통해 한국에서 비공식적 결속이 사회구성원들의 복지욕구를 어떻게 충족시키고 있는지를 살펴보자<sup>33)</sup>.

32) Weber는 그러한 점을 봉건제와 대비되는 가산제(patrimonialism)로 개념화한바 있다. Weber, M., *Economy and Society*(1921), Bedminister, 1968, pp. 1006-1010.

33) 아래의 사례들은 이문용, "공업화 과정에 있어서 근로자의 생활 및 직업적응에 관한 연구," 한국정신문화연구원, 『복지사회구현의 당면과제』, 한국정신문화연구원, 1986, 137-158쪽; 이광규, 『한국의 가족과 종족』, 민음사, 1990, 354-358쪽; 권현지, "단위노조의 복지정책," 송호근 편, 『한국의 노동복지: 노동조합의 역할과 복지정책』, 한국노동중앙연구원, 1995, 143-144쪽/164-167쪽에서 인용했다.

(1) 血緣에 기반한 비공식적 결속

#사례1-1 : 종친회의 특성 - 종친회는 종족의 집단으로 문중과 대조를 이룬다. 첫째, 규모에 있어 문중은 몇 개의 마을을 포함하는 정도이나, 종친회는 전국적 규모의 조직이다. 따라서 문중은 지방에 위치하나, 종친회는 대도시에 위치한다. 둘째, 문중은 시제를 주된 목적으로 하지만, 종친회는 제사보다는 종친의 단결과 복지를 위한 것으로 다양한 활동과 사업을 전개한다. 셋째, 문중에서는 위토가 가장 중요한 재원이지만, 종친회는 일정한 기금을 마련하거나, 빌딩을 소유하고 있어 재산이 토지가 아니다. (중략) 종친회가 많이 행하는 사업의 하나가 장학회이다. 종친회에 따라서는 중앙부서에 장학부를 두는 곳도 있고, 독립된 장학위원회나 장학회를 두는 곳도 있다. 장학금은 물론 종친회 회원에 한해 지급된다. 종친회에 따라서는 지방에서 상경한 종친학생을 위해 기숙사를 장만하여 입사케 하고, 장학금을 지불하는 곳도 있다.

#사례1-2 : 가락 김씨 울산, 울주 종친회 - 이 종친회는 하나의 종합병원을 소유하고 있을 만큼 막대한 재산을 소유하고 있다. (중략) 이 종친회에서 펼치는 사업은 대개의 종친회가 그러하듯이 ① 제례와 관련된 위선사업 ② 복지와 관련된 부종사업 ③ 교화와 관련된 계몽사업으로 요약될 수 있다. (중략) 부종사업의 대표적인 것으로는 의료사업과 장학사업을 들 수 있다. 이 종친회에서 경영하는 “가락병원”은 종친회의 회원들에게는 누구나 20% 할인해주며, 가난한 회원들에게는 무료로 의료혜택을 준다. 장학사업은 확보된 기금을 통해 전문대학 이상의 우수한 학생 10여명을 매년 선정, 장학금을 지급한다. (중략) 한편 일자리를 찾고 있는 회원이 있을 경우, 취업을 알선해준다. 또한 종친회의 사무실에는 억울한 일을 당했거나 어려운 일이 있으면, 언제라도 이를 접수하여 도와줄 준비를 갖추고 있다.

#사례1-3 : 재 울산, 울주 장씨 종친회 - 이 종친회는 조직된 지가 얼마 안되고 회원수도 적기 때문에, 재정상태는 넉넉하지 못하다. (중략) 그렇지만, 비교적 경제적 여유가 있는 회원들로부터 제공된 찬조금으로 장학사업도 펼치고 있다. 큰 규모의 장학사업은 아니지만, 회원자녀들에게 동족의식을 고취시키는데 크게 기여하고 있는 것 같다. 장학금은 회원자녀로서 성적이 불우하면서, 학업성적이 좋은 고등학생을 학교장의 추천으로 이사회에서 6명 선발하여 1년을 단위로 지급한다. (중략) 종친회는 외원들의 길흉사에 종친회 명의로 공동기금에서 부조금을 제공한다. 물론 이런 길흉사에는 회원들에게 알려서 가능한 한 많은 회원들이 참여하여 기쁨과 슬픔을 함께 나누고 있다.

#사례1-4 : 안동 권씨 울산, 울주 종친회 - 종친회에서 하는 일 중 가장 중요한 것으로는 회원들간의 상부상조로, 특히 외지에서 이주해 온 근로자 가족에게는 종친회의 멤버쉽은 생활적응에 큰 도움이 되고 있는 것 같다. 어느 회원의 가정에 길흉사가 발생하면, 종친회 조직을 통해 다

른 가족에 전달되고 작은 도움이나마 아끼지 않는다. 이외에도 전문적인 담당자가 있는 것은 아니지만, 종친회 회원들간의 정보교환을 통해 취업을 알선해 주는 등 회원들이 직면한 어려운 문제들을 서로 도와가면서 해결한다.

### (2) 學緣에 기반한 비공식적 결속

#사례 2-1 : 재울산 C 고교 동문회 - 회원들은 대부분 동향인이면서 고등학교 동문이어서 단합이 잘 되고 있는 것 같다. (중략) 동문회의 가장 중요한 일은 경조사와 상부상조로, 각 기별 그리고 직장별 조직을 통해 동문들의 신상에 관한 새로운 소식들은 전 동문에게 전해지고 서로 도운다. 예컨대, 어느 동문 집에 초상이 났다면, 이사진이 모여 밤샘을 하고, 장지에도 따라가는 등 마치 자기 일로 생각하면서 도운다.

#사례 2-2 : 재울산 T 상고 동문회 - T 상고 동문회의 회원들 중에는 생활이 어려운 사람이 거의 없고, 대부분이 사무직에 종사하는 사람들이다. 또한 거의 대부분의 동문이 (중략) 직업상으로 긴밀한 유대를 필요로 하고 있거나, 사실 이미 긴밀한 유대를 유지하고 있는 경우가 많아서 동문들간의 단합은 더욱 강한 것 같다. (중략) 회원 가정에 경조사가 생기면 동문회에서는 공식적으로 일정액을 부조하고, 회원들은 마치 자기 일처럼 도움을 아끼지 않는다. 특히 이런 일에는 동문회 중에도 동기별 조직이 앞장서서 활발히 각종 지원을 주선한다.

#사례 2-3 : C 대학교 동창회 - 이 동창회의 한 간부의 말로는 회원의 98%가 외지에서 온 분들이고, 공장이나 회사에서 일하고 있는 봉급생활자들이 대다수를 점하고 있다고 한다. (중략) 매년 갖는 정기총회 이외에는 동문들의 모든 활동이 직장별 또는 업종별의 하위조직을 통해서 일어나고 있다는 점은 동창회의 기능을 이해하는데에 중요한 점을 시사해주고 있다. (중략) 동일한 업종에 종사하는 사람들간에 직업과 관련된 정보를 교환한다거나 또는 어떤 어려운 일이 발생했을 때 서로 도움을 주는 등의 동창회의 제반 활동이 이런 하위조직 단위로 이루어지고 있다. 어느 동문이 급히 돈이 필요할 때 도움을 주는 것도, 동창회의 공동기금을 모으는 일도 모두 이런 하위조직 단위로 벌어지고 있고, 더러는 장학기금을 조성해서 가정형편이 어려운 동문의 자녀에게 장학금을 주는 지부도 있다고 한다.

### (3) 地緣에 기반한 비공식적 결속

#사례 3-1 : 호남 향우회 - 울산지역의 여러 향우회 중 호남 향우회는 규모가 가장 크다. (중략) 향우회는 객지에서 살아가면서 여러 가지 어려움에 봉착하는 딱한 처지의 회원들이 발견될 때마다 회장단의 재량으로 가능한 대로 협조를 아끼지 않았다. 하나의 비근한 예를 든다면, 어떤 회원이 사업에 실패하여 부도를 내고 피신한 것을 알고 향우회에서 쌀을 한 가마 마련해 그 가족을 도왔고, 결국 그가 재기하는데 힘이 되어 준 적이 있었다고 한다. 또한 일자리를 찾는

호남출신의 사람이 향우회 사무실을 찾아오면, 회원들의 정보망을 동원하여 일자리를 알선해 주기도 하고, 때로는 제대한 후 무작정 친구를 찾아 울산으로 온 젊은이들의 일자리를 마련해주는 일도 더러 있었다고 한다.

#사례 3-2 : 재 울산 통영, 충무 향우회 - 동향인들의 수가 많지 않기 때문에 회원들 상호간에 잘 알고 있어서, 길흉사를 당한 회원가족을 돕는 상부상조의 정신은 이제 거의 생활화되었다고 한다. 생활경험과 정보를 교환하는 것도 향우회 활동의 중요한 부분이고, 아직 정착과정에서 어려움을 겪고 있는 동향인들에게는 여러 가지 정보를 알려줌으로서 새로운 환경에 잘 적응할 수 있도록 도움을 주고 있다. 혹시 새로운 일자리가 필요한 회원이 있으면 회원들끼리 정보를 교환하면서 직장을 마련해주기도 한다.

#사례 3-3 : 재 울산 영천 향우회 - 아마도 향우회의 가정 중요한 기능은 회원들간의 상호부조를 촉진하는 일인 것 같다. 회원가정에 길흉사가 발생하면 향우회를 통해 전체 회원들에게 연락되고, 비록 적은 액수이지만 향우회에서 경조금을 준다. 물론 회원들은 따로 개별적인 부조를 내는 것이 상례이다. 또한 혹시 어려운 사정에 처해있는 회원이 있으면 서로 합심해서 문제해결을 위해 노력하고, 경제적으로 어려운 고향 사람이 있으면 도와주기도 한다.

### 3. 제도에 제약된 행위자들의 선택

비공식적 결속은 복지와 관련된 행위자들의 선택을 제약한다. 왜냐하면, 제도로서의 비공식적 결속은 개인들의 행위를 정형화시키고, 행위전략과 행위의 결과를 제약하며, 규정하기 때문이다. 비공식적 결속이 복지와 관련하여 행위자의 선택에 미치는 효과는 두 차원으로 구분해서 살펴볼 수 있다. 그 하나는 복지요구의 주체인 시민의 행위에 대한 효과이다. 비공식적 결속은 상징적인 원조기능을 수행함으로써 시민들이 복지요구를 국가에 집중시키는 것을 억제함과 동시에, 계급적 균열구조에 따른 정치적 동원을 방해함으로써 복지정치의 작동을 막는데에도 기여한다. 비공식적 결속은 또한 정책결정구조에 위치한 관료들의 행위에도 효과를 미친다. 즉 경제성장우선의 정책결정구조에 위치한 관료들이 지속적인 정치적 학습과정을 통해 비공식적 결속에 복지의 책임을 전가하는 가족책임주의를 선택하는데 기여한 것이다.

#### 1) 복지요구의 탈정치화

복지국가라고 칭할 수 있는 서구유럽의 여러 국가들은 공공복지의 형태나 지출규모 등 여러 가지 면에서 많은 차이가 있다. 하지만, 서구유럽의 국가들은 그 내적 다양함에도 불구하고 정치영역에 복지를 둘러싼 다양한 이해의 표출과 타협의 기제, 즉 복지정치가 뚜렷하게 제도화되

어 있다<sup>34)</sup>. 그리고 그것은 계급적 이해관계의 지형에 따른 계급정당들의 존재에 의해 뒷받침된다. 유럽의 경우 여러 가지의 사회적 균열구조(cleavage structure) 중에서 노자간의 균열구조는 가장 중요한 것이었다. 그리고 다른 균열구조와의 중첩이 비교적 적은 국가들의 경우, 이 균열구조는 확연히 구별되는 계급정당을 창출하는 바탕이 되었을 뿐 아니라, 복지동맹 창출의 중요한 세력을 형성했다. 시민의 동원을 통한 정당체제의 특성상 이들의 복지요구에 대한 대응은 국가의 핵심적 사안이 될 수 있었다. 동시에 일단 형성된 공공복지제도는 그것을 통해 이익을 얻는 복지동맹의 역량강화에 결정적인 영향을 미쳤다<sup>35)</sup>.

반면에, 한국의 경우 1960년대 이후의 급격한 산업화에 따라 노-자간의 균열구조가 핵심적인 것으로 등장했음에도 불구하고, 노동계급의 정치적 동원은 지속적으로 억제되었다. 물론, 기원적으로 더 앞서는 좌우의 이데올로기적 대립이 파생시킨 숙명적인 반공주의 이데올로기가 계급적 이해관계에 기반한 정치적 동원을 억제한 중요한 원인임에는 틀림없다. 그러나 1980년대 후반부터 진행된 민주주의로의 체제이행은 오랫동안 은폐되어 있던 노-자간의 균열구조를 한꺼번에 드러내면서, 한국사회 역시 자본주의적 시장체제가 생성하는 거대한 영향으로부터 벗어날 수 없음을 보여주었다. 그럼에도 불구하고, 여전히 노-자간의 균열구조는 정치적 동원의 주요변수는 아니다. 한국의 경우, 정치적 동원과 관련된 핵심적인 변수는 바로 지배 엘리트 집단에 의해 증폭된 지역주의이다. 그리고 이것은 비공식적 결속에 제약된 시민들의 행위와 쉽게 결합될 수 있었다. 특히 1987년 이후 한국에서의 선거는 지역주의에 입각한 투표성향이 너무도 강력한 나머지 선거결과가 지역별 유권자 수와 거의 정확히 근접할 정도이다. 노동자들의 진보적 성향 역시 거대한 지역의식에 흡수되어, 계급적 정체성의 허상을 남김없이 보여주었다.

몇 가지의 예를 들어보자<sup>36)</sup>. 1992년 3월 총선에서 민중의 독자적 정치세력화를 주장하며 결성된 민중당은 단 1명의 당선자를 내지도 못하고 총득표율 1.5%를 기록하면서, 법적인 정당자격요건에 미달하여 해체되고 말았다. 좀 더 구체적으로 한국의 가장 대표적인 산업도시인 울산시민들이 보여준 투표행태를 보자. 이들은 1992년 총선에서 울산의 현대그룹 노동자들은 현대계열사 민주노조운동의 전통을 세움으로서 자신들이 영웅으로 불리는 권용목 씨의 아버지로서 자신들이 '노동자의 아버지'라고 불렀던 권처홍 후보보다 더 많은 표를 현대사주의 아들에게 투표하였으며, 또 다른 두 선거구에서도 더 민주적이라 할 야당후보가 아닌 국민당 후보를 당선시켰다.

34) Baldwin은 그것을 사회적 연대의 정치(The politics of Social Solidarity)라고 칭한다. Baldwin, P., The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875-1975, Cambridge University Press, 1990.

35) Esping-Andersen, G., Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power, Princeton University Press, 1985, pp. 26-37; Baldwin, P., 앞의 책.

36) 최장집, 『한국 민주주의의 조건과 전망』, 나남, 1996, 351-352쪽에서 인용.

그러나 1992년의 대선에서 울산지역 노동자들의 압도적 다수는 자신들이 다니는 기업의 사주보다 여당의 후보에게 투표하였다. 그리고 이것은 한 보수적 기업가보다는 더 민주적인 대통령 후보를 선택한 결과라기보다는 자신들의 표가 분산될 경우 또 다른 지역을 대표하는 야권후보의 당선가능성이 높아질 수 있다는 점을 우려한 결과라고 분석가능하다.

한국의 지역주의는 몇차례의 선거를 통해 확대재생산 되었고, 정당체계는 이것을 축으로 이합집산하고 있다. 시민의 정치적 동원이 지역주의를 매개로 이루어질 때, 복지는 핵심적인 쟁점으로 의제화될 수는 없다. 왜냐하면, 정치적 지지시장에서 소비자들을 유인할 수 있는 지역주의와 같은 손 쉽게 만들 수 있는 상품들이 존재하는 한 정당들이 복지정책과 같이 보다 정교하고, 손이 많이 가는 상품들을 제조할 이유가 없기 때문이다. 이에 더해, 시민들의 복지요구는 대부분이 가족을 비롯한 비공식적 결속들에 맡겨졌기 때문에 심각하게 제기된 적도 거의 없었다. 비록 상징적인 차원일지라도 복지요구에 대한 대안적 대응기제가 제도화되어 있을 경우, 공공복지에 대한 행위자들의 요구는 거기에 제약될 수밖에 없다<sup>37)</sup>. 복지에 대한 사회구성원들의 관심부족<sup>38)</sup>, 복지추동세력의 부재<sup>39)</sup>와 같은 문제는 바로 한국에서 사회구성원의 복지요구가 가시적으로 드러나지 않고 있는 상황을 지칭한다.

결국, 비공식적 결속은 상징적인 원조기능의 수행을 통해 복지요구가 정치영역에서 제기되는 것을 억제할뿐더러, 지역주의를 매개로 한 정치적 동원을 통해 복지요구가 제기되고 표출될 수 있는 복지정책의 작동 역시 제약하고 있다. 따라서 1960년대 이후 현재에 이르기까지 4개의 주요 사회보험과 여러 영역의 사회복지서비스가 제도화되었지만, 그것은 사회구성원들의 삶을 시장의 폭력성으로부터 보호하는 역할을 적절하게 수행하지도 못했을 뿐 아니라, 강력한 복지동맹을 창출하는데 기여하지도 못했다.

## 2) 가족책임주의의 정치적 학습

국가주도의 급속한 산업화를 경험하면서, 한국의 정책결정구조는 경제성장을 촉진하고, 지지하는 방향으로 재구조화된다. 기획형 정책조정망으로 표현되는 이러한 정책결정구조는 국가조직의 분화를 억제함으로써, 효율적인 정책결정을 가능케 한다<sup>40)</sup>. 기획형 정책조정망에서는 조정권과 통괄권을 위임받은 관료조직이 필요한데, 한국에서 그것은 바로 재정경제원(경제기획원)이었다. 재정경제원은 계서상으로 다른 조직보다 우위에 있었으며, 예산의 편성과 기획, 조정의 업무

37)한 예로, 1994년 필자의 조사 결과, 기업복지는 노동자의 연대의식에 부정적인 효과를 미치는 것으로 분석되었다. 참고, “노동자의 연대의식에 기업복지가 미치는 효과”, 『한국사회복지학』, 통권 제 29호, 1996, 171-190쪽.

38)조홍식, 앞의 글, 35-36쪽.

39)최경구, “한국 사회복지의 구조와 특성,” 최경구 편, 『한국사회의 이해』, 일신사, 1996, 233-235쪽.

40)김병국, 「분단과 혁명의 동학: 한국과 멕시코의 정치경제」, 문학과 지성사, 1994, 167-210쪽.

를 맡음과 동시에, 능력있는 관료를 양성하고 파견하는 산실로 기능하였다. 물론, 정책의 최종 결정권자는 대통령이었지만 대통령 역시 지속적으로 경제기획원에 정치적 힘을 부과하였고, 대통령의 핵심 참모조직인 비서실의 핵심관료 역시 경제기획원 출신에 의해 주도되었다<sup>41)</sup>. 요컨대, 안보와 관련된 국가정책을 제외한다면, 거의 모든 국가정책은 재정경제원의 조정과 통괄을 통해 입안되었다고 할 수 있다. 결국 한국의 정책결정구조에서 재정경제원은 중요한 비토지점(veto point)이라고 할 수 있다.

정책결정구조의 이러한 특성은 매우 중요하다. 왜냐하면, 재정경제원은 조정자적 역할의 정당성을 지속적인 경제성장에서 찾았고, 대통령 역시 그러한 맥락에서 재정경제원을 후원했기 때문에, 경제성장에 배치되는 정책제안이 현실화되는 것은 거의 불가능했기 때문이다. 더욱이 복지의 주무부서인 보건복지부(보건사회부)는 전문성의 고려 없는 장관의 임용이나 관련 국회 상임위에 대한 국회의원들의 낮은 선호도 등에서 보여지듯이, 조직의 위상은 결코 높다고 할 수 없다. 그렇기 때문에, 재정경제원이라는 비토지점을 돌파하는 일은 결코 용이하지 않았다. 또한 행정고시를 통한 전문관료의 지속적 충원과 중앙행정부서 내 조직문화의 확산에 따라 복지부 관료들의 사고와 행위양식 역시 경제성장과 시장지향적인 논리로 수렴되어갔다<sup>42)</sup>. 이러한 제약조건하에서 복지정책은 광범위하게 기능하고 있는 비공식적 결속에 복지의 책임을 전가하는 가족책임주의의 원리를 지향할 수밖에 없었다. 복지에 대한 가족책임주의는 국가책임주의와 대립되는 가치 및 정책적 지향을 가지는데, 비용효과성이나 선택의 자유 등을 강조한다는 점에서 시장논리와 친화성을 가진다<sup>43)</sup>. 그렇기 때문에 그것은 한국의 정책결정 구조에서 수용가능한 것이었다.

한편, 복지정책의 정향이 그러한 방향으로 작동되기 시작하면, 그것은 관료들에 의해 지속적으로 재생산된다. 왜냐하면, 제기되는 이슈에 대한 정책제안은 항상 새롭게 발명되기보다는 이전에 제시되었던 정책들에 제약되기 때문이다. Heclö에 의해 정치적 학습(political learning)으로 개념화된 관료들의 이러한 행위방식은 한 국가의 복지정책의 성격과 발달의 방향을 결정짓는 중요한 변수이다<sup>44)</sup>. 결국, 비공식적 결속에 복지의 책임을 전가하는 가족책임주의는 비공식적 결속 그 자체와 한국의 정책결정구조, 그리고 거기에 제약된 관료들의 정치적 학습과정을 통해 지속적으로 재생산된 것이다.

41) 김병국, 앞의 책, 101-116쪽.

42) 보건복지부 역시 경제관련부서로 분류되어 과천에 위치하고 있다는 점 역시 그러한 조직문화의 확산과 관련해서 중요하다.

43) 오정수, "가족주의와 국가주의," 남세진 편, 『한국 사회복지의 선택』, 나남, 1995, 69-78쪽.

44) Heclö, H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, Yale University Press, 1974, pp.284-322.

## IV. 결 론 ; 수익체증의 원리와 변화가능성의 제약

일정정도의 복지요구가 상징적이거나 비공식적 결속에 의해 충족되어 왔다는 한국 사회의 특성과 거기에 제약된 시민과 관료의 선택, 즉 복지의 탈정치화와 가족책임주의의 정치적 학습이 한국 공공복지의 낙후성을 초래했다면, 앞으로의 변화가능성은 어떨까? 서론에서 언급한 바 있지만, 한국에서 공공복지의 발전이 빠른시간 내에 진전될 가능성은 적어보인다.

물론, 비공식적 결속에 의한 복지요구의 충족은 심각한 한계를 가진다. 특히 다음과 같은 세 가지의 측면, 즉 원조의 적절성이나 효율성, 혹은 형평성 등의 모든 차원에서 비공식적 결속은 한계를 가진다. 우선, 비공식적 결속에 의해 상징적인 수준에서 제공되는 원조가 실제로 시민들의 복지요구를 충족시키기는 거의 불가능하다. 또한 사회의 변화와 그에 따른 행위전략의 수정에 따라 비공식적 결속의 효율성이 급격히 훼손될 가능성은 얼마든지 있다. 하나의 예로, 한국의 가족구조는 이미 급속하게 변화하고 있다. 비공식적 결속을 가능케 한 가족구조에서 원자화된 가족구조로의 변화는 血緣에 기초한 복지욕구의 해결을 점차로 어렵게 할 것이다. 마지막으로, 비공식적 결속은 결속에 포함되는 내부성원과 외부성원을 심하게 차별한다는 특성을 가진다. 복지요구에 대한 대응에 있어서도 이는 마찬가지이다. 비공식적 결속은 내부성원의 복지요구에 대해서는 효율적으로, 또한 비교적 평등하게 대응할 수 있겠지만, 외부성원의 복지욕구에 대해서는 무관심할 수밖에 없다. 집단이기주의의 문제가 제기된다는 것이다. 더욱이 사회적 취약계층은 물리적 자본과 인적자본도 그렇지만, 사회적 자본 역시 적게 소유하거나 전혀 소유하고 있지 않다. 농촌주민의 계 결사체 참여에 대한 한 경험적 연구에 따르면, 계 결사체와 같은 비공식적 결속은 특정 사회경제적 배경을 기준으로 주민들을 분리시키는 기제라고 한다<sup>45)</sup>. 요컨대, 더 많은 복지요구를 가진 시민들은 비공식적 결속에서도 소외되고 있다는 것이다. 결국 우리가 더 주목해야 할 사회적 취약계층은 그들의 복지욕구를 공공복지에 의해서도 충분히 충족시키지 못할 뿐 아니라, 비공식적 결속에 의해서도 충족시키지 못한다는 것이다.

하지만, 제도는 그것이 가지는 수익체증의 원리(increasing returns) 때문에, 비효율성이 충분히 입증되더라도 변화가능성을 제약받기 마련이다<sup>46)</sup>. 수익체증의 원리란, 제도가 행위자들의 행위를 제약하면서도 동시에 행위의 준거가 되기 때문에 발생한다. 제도가 행위의 준거가 되는 한, 개별 행위자는 다른 행위자의 행위양식을 예측할 수 있다. 이 경우, 다른 행위자의 행위양식에

45) 김석준, "제주도 농촌주민의 계결사체 참여와 사회적 유대," 『한국사회학』 제 22집 겨울호, 1988.

46) North, D., 앞의 책, 92-104쪽.



대한 정보탐색이나 조정에 필요한 거래비용은 현저하게 감소된다. 행위의 표준화가 수익을 발생시키는 것이다. 그 수익은 좀 더 많은 행위자들이 체도를 준거로 따를수록 커지며, 이것이 또한 행위자들로 하여금 제도를 준거로 따르도록 유인한다. 따라서 수익은 체증하는 것이다. 이런 관점에서 본다면, 비공식적 결속과 그것에 제약된 행위자들의 선택 역시 쉽게 변화할 것 같지는 않다. 즉 시민들은 복지의 탈정치화에 의해 고통을 받으면서도 그것의 제약에서 벗어나기 어렵고, 관료들 역시 지속적인 정치적 학습과정을 통해 습득한 정책지향을 탈피하기는 쉽지 않다. 그리고 그러한 관성이 공공복지 낙후성이라는 현상의 변화가능성을 제약한다.