

## 재분배정책 과정에의 참여자 분석\*

송근원\*\*

이 논문에서는 한국의 재분배정책에 관한 사례 연구들을 바탕으로 삼아 재분배정책 과정에서 등장하는 주요 참여자들의 행태에 초점을 두고 이들간의 역동적 과정을 재분석함으로써 한국의 재분배정책 과정에서 사회복지전문가들이 맡아야 할 역할은 무엇인가를 논의한다. 분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 재분배정책 과정은 사회적 가치의 재분배와 관련되는 까닭에 그 성격상 사회 계층간의 이해 대립과 갈등이 전제가 되고, 이들 양자의 견해가 타협을 통해 정책에 반영되어야 하지만, 우리나라의 재분배정책 과정에서 클라이언트들의 활동은 거의 없었다. 재분배정책의 대상인 이들은 자금, 지식, 시간, 사회적 지위, 연줄 등 권력 자원의 결핍이 이들의 정책 과정에의 접근을 허용하지 않기 때문이다. 둘째, 결국 사회적 약자들이 보는 재분배의 문제는 정책꾼, 특히 대통령이나 정책 관료들에 의하여 제기되고 정책으로 전환되는 과정을 밟게 되는데, 이들의 정책 방향이 결코 복지지향적이지 않았고, 결국 재분배정책은 그 내용이 충실할 수 없었다. 셋째, 이들을 대리하여 재분배 문제를 정책 문제로 제기하고, 정책의제로 논의하는 과정에서 그것이 변질되지 않고 정책결정이 이루어질 수 있도록 감시하고 압력을 넣으며, 정책결정이 이루어진 다음에도 그것이 제대로 집행될 수 있도록 계속 감시하는 사회적 활동을 누군가가 맡아서 해야 할 것이다. 넷째, 이러한 역할은 사회 행동에 관한 방법론적 전문 지식을 가진 사회복지전문가가 담당하여야 한다.

## I. 머리말

정책이란 사회세력들의 역학 관계로 파악할 수 있다. 이러한 역학 관계는 정책 과정의 역동성 속에서 파악할 수 있다. 정책 과정의 역동성이란 본질적으로 정치적 성격을 띠게 된다. 곧, 하나의 정책이 이루어지는 과정 속에서는 여러 가지 이해관계가 얽힌 참여자들이 자신의 의도를 정책에 반영시키고자 압력을 넣기도 하고, 서로 타협을 하기도 하며, 가지고 있는 공식적 권한을 행사하면서 정책을 주도하기도 한다.

\* 이 논문을 읽고 논평해 주신 익명의 세 분 선생님들께 감사를 드린다. 이 분들의 논평은 논문을 발전시키는 데 많은 도움이 되었다.

\*\* 경성대학교 행정학과 교수

재분배정책도 예외는 아니다. 그렇다면, 누가 한국의 재분배정책 과정에서 어떠한 영향력을 행사하는가? 재분배 과정에의 참여자 중 사회복지전문가가 이러한 정책 과정 속에 과연 개입하여야 할 뚜렷한 이유가 있는가? 만약 사회복지전문가가 개입하여야 한다면 재분배정책이 성립되고 집행되는 과정 속에서 이들이 맡아야 할 역할은 무엇인가?

이 논문에서는 몇 가지 재분배정책에 관한 사례연구 결과들을 바탕으로 정책참여자들 사이의 역동적 관계 속에서 분배정책이 어떻게 산출되며 집행되는가를 분석함으로써 재분배정책이 이루어지는 과정 속에서 사회복지전문가가 맡아야 할 역할을 조명해 보고자 한다.

그러기 위해서 우선 재분배정책의 개념 및 특성을 간략히 살펴 보고, 정책 과정에 관한 이론적 논의를 바탕으로 재분배정책 참여자의 역동성을 분석하기 위한 틀을 제시하고, 이 논문에서 사용하는 자료들-재분배정책 사례들-에 관하여 논의한 후, 제시된 분석틀에 맞추어 재분배정책 과정에서 등장하는 주요 참여자들이 어떠한 행태를 보여주는가를 분석함으로써 사회복지전문가에게 주는 시사점을 찾는다.

## 1. 재분배정책의 개념과 성격

재분배정책은 좁은 의미로는 단순히 소득의 이전을 통하여 사회적 형평을 달성하려는 정책으로 규정할 수 있지만, 넓은 의미로는 소득의 불평등을 시정하기 위하여 기존의 사회제도나 구조를 개선하는 모든 정책을 포함한다. 곧, 넓은 의미인 경우, 기회평등정책, 노동시장정책, 조세정책, 소득보장정책 등이 재분배정책의 범주 안에 든다(최성재 외 5인, 1994: 142-182 참조). 이 글에서는 이와 같은 넓은 의미에서 재분배정책의 개념을 사용한다. 그 이유는 이 논문의 목적이 정책 과정 속에서 사회복지전문가가 맡아야 할 역할을 밝혀내는 일이기 때문에, 굳이 분석의 범위를 좁은 의미의 재분배정책 과정에 국한시킬 필요가 없다고 보는 까닭이다.

이러한 의미에서의 재분배정책은 소득의 불평등을 시정하는 것을 목적으로 하기 때문에 ① 사회적 형평성을 보장하기 위한 정책이라는 점, ② 따라서 기득권층, 또는 「가진 자」(the haves)의 반발이 크다는 점, ③ 「가진 자」의 사전 반발을 차단하기 위해 대통령이나 측근에 의하여 결정이 이루어지는 소수 중심의 결정 가능성이 높다는 점, ④ 정책의 내용이 불완전한 경우 사회적 혼란을 야기시킬 가능성이 높다는 점, ⑤ 일반적으로 대부분의 국민들은 이 분야의 정책에 대해서 비교적 호의적인 태도를 보인다는 점, ⑥ 정권 담당자는 이 정책을 체제 유지를 위한 정치적 지지의 확보 수단으로 사용한다는 점<sup>1)</sup> 등의 정치적 특성을 띠고 있다.

---

1) 특히 정치적 정통성이 결여된 경우, 더욱 그러하다. 그러나 「가진 자」의 반대 때문에 이러한 경우에도 재분배정책이 소득의 불균형을 시정하려는 본래의 목적보다는 국민들의 지지를 확보하기 위해 제시하는 알맹이 빠진 전이용 정책으로 분장(粉牆)되는 경우가 많다. 실제로 허만형의 연구에서는 전두환 정권이 들어

## 2. 재분배정책 과정의 역동성 분석을 위한 분석틀

재분배의 문제를 다루는 정책 과정에 관여하는 정책꾼(policy actor)들의 성향이나 숨겨진 의도는 정책의 방향이나 내용에 많은 영향을 미친다. 그리고 정책 과정에의 참여자들 사이에 나타나는 힘의 역학 관계는 그대로 정책의 결과에 투영된다.

일반적으로 정책이 이루어지는 과정은 의제 형성 과정, 정책결정 과정 및 정책집행 과정으로 나눌 수 있다. 의제 형성 과정은 어떤 문제를 정책의제로 제기하는 과정과 그것을 논의하는 과정 및 그 정책의 해결방안을 만드는 과정으로 세분화할 수 있는데, 정책의제의 종류에 따라 공공의제 형성 과정과 정부의제 형성 과정으로 나눌 수 있다.<sup>2)</sup>

공공의제 형성 과정은 어떤 요구나 문제가 정책문제로 제기되어 일반 공중에 의해서 그 해결방법이 논의되는 정책의제를 의미하며, 정부의제란 정부 내의 권위있는 정책꾼들이 정책문제에 심각한 관심을 기울이며 그 해결방법을 모색하는 정책의제를 말한다. 공공의제 형성 과정에서도 일반 공중의 합의에 의하여 결정이 이루어질 수 없는 것은 아니지만, 그 결정이 공식적인 구속력을 가지지 않는 것이 보통이다. 반면에 정부의제는 권위있는 정책결정자의 결정을 통해 공식적인 구속력을 지닌 정책으로 성립하는 것이 보통이다.

정책 결정 과정은 권위있는 정책결정자가 정책 대안을 최종적으로 선정하는 과정을 말하며, 정책집행 과정은 결정된 정책을 구체화시켜나가는 과정으로서 의도하였던 정책문제를 해결하는 정책의 실현 과정이다.

이러한 정책 과정에서 참여자들은 서로 영향을 미치면서 이슈제기자, 이슈주도자, 이슈전파자, 정책 대안의 제기자, 정책결정자, 정책집행자, 그리고 이들에게 영향력을 행사하는 정책 감시자 등의 역할을 수행한다.

그렇다면, 이러한 정책 과정에 참여하는 사람들은 누구인가? 대체적으로 정책 과정에의 참여자들은 크게 둘로 구분할 수 있다. 곧, 정부의제 형성 및 정책 결정 그리고 정책집행에 관하여 공식적인 권한을 가지고 있는 참여자들과 공식적인 권한은 없으나 공공의제를 제기하고, 정책 결정 및 정책집행 과정을 감시하면서 이들에게 영향력을 행사하는 참여자들로 분류할 수 있다. 전자의 대표적인 예로서는 대통령, 국회, 행정 관료들(이들을 보좌하는 참모기관 포함)을 들 수 있고, 후자의 대표적인 예로서는 클라이언트, 사회복지전문가, 이익집단, 노동조합, 언론 등을 들 수 있다(송근원·김태성, 1995: 83-88, 140, 168-170). 특히 재분배정책의 경우, 정책을 둘러싼 사회세력들 사이에서 상대적으로 취약한 위치에 있는 클라이언트를 도와 주는 사회복지전문가

서면서 가장 많은 복지 입법이 추진되었음을 지적하면서, 그러나 소득의 재분배와 연결된 내용은 거의 없다는 점을 밝히고 있다. 허만형(1995: 7-8) 참조.

2) 정책의제의 개념과 종류 등에 관하여는 송근원(1994(a): 94-102) 참조.

들의 역할은 매우 중요하다고 본다(송근원, 1994(a): 313-317).

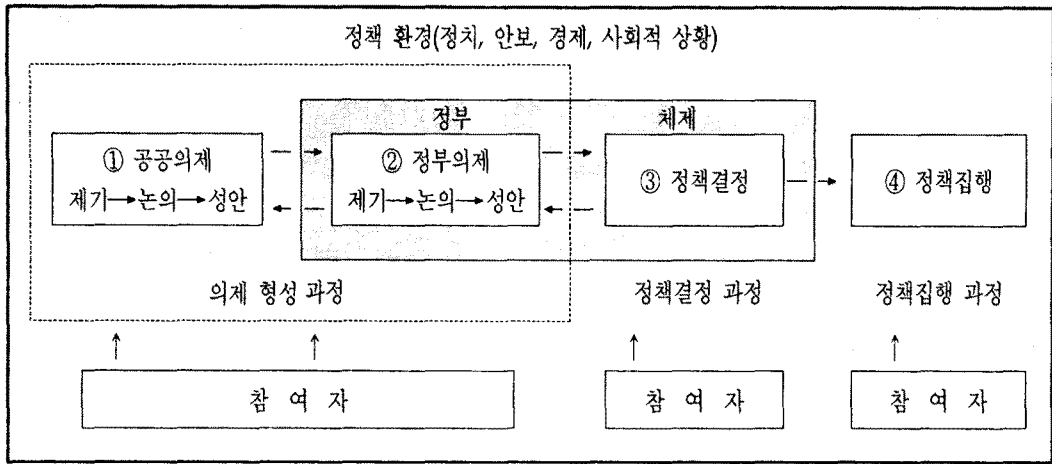
재분배정책 과정에서 정책 참여자들의 역동적 관계를 분석하여 사회복지전문가들의 역할에 관한 시사점을 찾고자 할 때, 누구를 사회복지전문가로 보느냐에 따라 사회복지전문가의 활동이 축소되거나 과장될 수 있다. 따라서 논의의 전개상 사회복지전문가를 정확하게 개념지를 필요로 있다.

사회복지전문가라는 용어는 전문 직업(professional)으로서 사회복지 분야에 종사할 수 있도록 사회복지방법론에 관한 전문 지식과 체계를 갖추고, 사회복지에 관한 고유의 가치와 규범을 갖고 있는 사람들을 지칭한다. 좁게는 사회복지사 자격증을 가지고 있는 사람들에 국한하여 사용할 수 있는 용어이지만, 여기에서는 자격증을 가진 사람들 뿐만 아니라, 사회복지에 관한 전문 지식과 가치 규범을 가지고 사회복지 분야에서 활동하고 있는 사람들의 의미로 사용하고자 한다. 곧, 임상사회사업가, 사회복지전문요원, 사회복지학자, 사회복지 관료, 사회운동가로서의 사회복지사들이 대부분 이에 포함될 것이다.<sup>3)</sup> 이 논문에서는 이들이 재분배정책 과정에서 어떠한 활동을 통해 어떠한 영향력을 행사하였는가에 주목하면서 정책 참여자들의 역동적 관계를 분석하고자 한다.

이 논문에서 논의를 진행시키는 데 도움이 되는 분석틀은 재분배정책 과정을 공공의제 형성 과정, 정부의제 형성 과정, 정책결정 과정 및 정책집행 과정으로 나누어 놓고, 각 과정에서의 참여자들의 역할 관계를 분석하면서 한국에서의 재분배정책이 성공적이지 못한 원인을 찾아내고, 사회복지전문가가 개입하여야 할 이유와 역할에 관한 시사점을 찾아내기 위한 것이다(<그림 1> 참조).

곧, 이 논문에서는 재분배 문제와 깊이 관련된 정책 사례들을 분석틀에서 제시한 정책 과정으로 나누어 분석함으로써 누가 재분배 문제를 정책문제로 제기하는 데 주도권을 잡고 있었으며, 어떠한 사람들이 정책의제의 논의 과정에 참여하였고, 이 때 누가 정책의제 형성 과정을 주도하였는가? 그리고 누가 정책안을 만드는 데 관여하였으며, 정책결정 과정과 정책집행 과정에서 누가 어떠한 영향력을 행사하였는가를 파악하고자 한다. 그리고 이러한 작업을 통하여 재분배정책 과정에서 사회복지전문가가 개입해야 할 이유와 맡아야 할 역할에 관한 시사점을 찾아내고자 한다.

3) 이 이외에도 노동운동가나 사회복지 운동을 주도하는 사회단체의 지도자 등도 사회복지에 관한 전문 지식과 기술을 갖추고 사회복지에 고유한 가치 정향을 띠다면, 사회복지전문가의 범위에 포함시킬 수 있을 것이다. 한편, 이인재(1995, 212)는 사회복지전문가로서의 사회복지실천가(social welfare practitioner)를 “최저 수준의 분배 정의(minimal distributive justice)를 지키기 위하여 사회적 차원과 개인적 차원에서 예방과 치료를 수행하는 전문가”로 규정하는데, 이 개념은 사회운동가로서의 사회복지사와 유사한 개념이라고 할 수 있다.



<그림 1> 재분배정책 과정의 역동성 분석을 위한 분석틀

### 3. 자료의 수집

이 논문에서는 앞에서 규정한 재분배정책의 개념과 특성에 적합한 정책 사례들을 분석의 자료로 사용하고자 한다. 곧, 기존의 정책 사례 연구 가운데 소득의 분배 구조에 많은 영향을 미칠 수 있는 정책들에 관한 연구 결과들을 분석의 자료로 삼아 정책 과정에서 나타나는 정책 참여자들의 역동성을 분석하면서 사회복지전문가가 담당해야 할 일들을 밝혀내고자 한다.

이 때 사용된 재분배정책 사례들은 1973년의 국민복지연금정책, 1976년의 개정의료보험정책, 1980-83년의 의료보험 통합일원화정책, 1982년의 금융실명제정책,<sup>4)</sup> 1986년의 국민연금정책, 1986년의 최저임금정책, 1988-89년의 농어촌 지역의료보험 및 전국민의료보험화정책 등으로서, 주로 김행범(1993)의 박사학위 논문 및 백선기(1990)의 박사학위 논문 등에서 수집한 것이다.

이 사례들을 이 논문에서 분석의 주 재료로 삼은 이유는 비교적 정책 과정을 정밀하게 기술(記述)하였기 때문에 정책 과정에의 참여자들을 분석하기에 적합하다고 생각한 까닭이다.<sup>5)</sup> 정책

4) 1982년의 금융실명제정책은, Lowi의 분류를 엄격하게 적용한다면, 재분배정책으로 보기보다는 규제정책으로 분류될 것이다. 그러나 이 정책은 소득의 분배 구조에 많은 영향을 미치는 정책이기에 분석 대상에 포함시켰다. 로이는 정책을 정책이 사회에 미치는 특성과 정책형성에 관여한 사람들의 관계에서 나타나는 특성에 따라 분배정책, 재분배정책, 규제정책, 구성정책으로 나누는 바, 자세한 것은 Lowi, Theodore J. "Four Systems of Policy, Politics and Choice," *Public Administration Review*, Vol 32, 1992(July-August) 참조.

5) 특히 소득 분배 구조에 많은 영향을 미치는 조세정책이나 복지전문가의 활동이 가장 활발한 사회복지서비스정책 사례들이 이 논문에서의 분석 사례에는 포함되지 못하였다. 그 이유는 정책의제의 성립부터 집행에 이르기까지의 과정 속에서 나타나는 참여자들의 행태에 초점을 두고 분석한 조세정책이나 사회복지서

사례들에 관하여 직접 수집한 자료를 사용하지 않고 이와 같이 이차적 자료를 사용한 이유는 직접 자료를 수집하는 경우 많은 시간과 노력이 요구되는 까닭이다.

이와 같이 이차적 자료를 사용하여 메타 분석(meta-analysis)을 하는 경우, 자료의 신뢰도에 문제가 있다면, 그 자료를 사용하여 분석한 논문의 연구 결과 역시 타당도에 문제가 생길 수 있다. 그러나 이 논문에서 사용한 자료들은 엄중한 심사 과정을 거친 박사학위 논문에서 수집된 자료라는 점에서 자료의 신뢰성에는 별로 큰 문제가 없다고 본다. 다만, 1990년대 이후, 특히 최근에 재분배정책에도 많은 변화가 일어났는데, 이를 분석 자료로 사용하지 못하였기 때문에 이 논문의 연구 결과를 일반화시키는 데는 한계가 있다.

## II. 재분배정책 과정의 역동성

### 1. 공공의제 형성 과정

공공의제 형성 과정은, 일반적으로 볼 때, 어떤 문제가 정책으로 성립하기 위해 밟는 첫번째 단계인 것이 보통이다.<sup>6)</sup> 그렇다면, 한국에서 재분배 문제가 과연 공공의 관심을 끌면서 이슈화된 적이 있었는가? 있었다면, 이 때 재분배 문제가 어떻게 공공의제로 성립하는가? 이 과정에서 누가 재분배 문제를 이슈로 제기하는가? 그리고 누가 논의에 참여하는가? 그 결과 그것이 정부 체제 안에 진입하는 데 성공하였는가? 어떤 경우에 성공하고, 어떤 경우에 실패하는가? 이러한 정책 과정 속에서 사회복지전문가가 해야 할 일은 무엇인가? 이러한 질문들에 관하여 재분배 문제와 관련된 정책 사례들의 연구 결과들을 살펴 보자.

분배 문제와 관련된 정책들의 정책 과정을 살펴 보면 재분배의 문제가 선거의제로 논의된 경

---

비스 정책 자료들을 구하지 못하였기 때문이다. 그리고 이 이외에도 그 동안 나온 재분배정책에 관한 여러 연구 자료들을 살펴 보았으나, 대부분 정책 결정 과정에 치우친 것들이거나, 정책결정 요인을 다룬 것들이어서 정책 과정에서 나타나는 참여자들의 행태를 분석하기에는 적합하지 않았다.

6) 민주주의체제 하에서 흔히 볼 수 있는 정책 과정은 공공의제가 정부체제에 진입하여 정부의제로 논의되어 정책결정이 이루어지는 과정이다. 그러나 반드시 공공의제→정부의제→정책결정의 과정을 밟는 것은 아니다. 어떤 경우에는 정부 내에서 먼저 정책문제가 제기되고, 정책의제로 성립되어 논의되는 과정이나 정책결정이 이루어지는 과정 또는 정책결정이 이루어진 다음에 공공의제로 제시되기도 한다. 앞의 것을 콕과 로스와 로스(Cobb, Ross and Ross, 1976: 126-138)는 외부주도모형(outside initiative model)이라고 부르며, 뒤의 것을 동원모형(mobilization model)이라 부른다. 한편, 정부 내에서 정책문제로 제기되어 정책결정이 이루어진 다음에도 공공의제로 제시되지 않은 채 정책집행이 이루어지는 경우가 있는데, 이 경우를 내부접근모형(inside access model)이라 한다.

우를 제외하고는, 대부분 공공의제 단계를 거치지 않고 있음을 보여 준다. 그렇다고 하여, 재분배 문제가 공공의 관심을 끌어 공공의제로 성립되어 정부의제로 진입한 경우가 전혀 없는 것은 아니다. 그렇다면 재분배 문제가 언제 왜 공공의제로 성립하고 정부의제로 진입하는가? 이를 하나씩 검토해 보자.

우선 공공의제로서의 선거의제에서 재분배 문제가 논의되는 과정을 살펴 보자. 재분배 문제는 보통 선거가 있는 해에 정부나 각 정당이 이를 정책 공약 속에 포함시킴으로써 선거의제 위에 올려 놓는 것이 보통이지만, 이 문제가 특별히 세인의 관심을 끌거나 선거가 끝난 후 정치체제 안에 진입하는 경우는 그렇게 많이 나타나지 않는다. 왜냐하면 그 동안의 한국 선거에서 쟁점이 되었던 것은 주로 정치체제 및 후보 자질에 관한 논쟁이 주요 이슈였었고, 때에 따라서는 안보 및 정치적 안정, 경제 발전 등이 이슈화되기는 하였으나 재분배 문제가 크게 이슈화된 경우는 없었다. 재분배 문제는 단지 선심성 이슈로서 선거 때마다 약간씩 제시되었으나, 선거가 끝나고 나면 다시 잠재적 이슈로 바뀌었을 뿐이다(송근원, 1994(b)).

재분배 문제가 평상시에 크게 이슈화되지 못했던 이유는 체제 자체의 억압에 기인한다. 5.16 쿠데타 이후 들어선 박정희 군사 정권은 12.12와 5.18사태를 거치면서 전두환, 노태우 군사 정권으로 계속 이어져 왔는데, 이들 권위주의적인 정권은 재벌과 유착 관계를 형성한 후, 경제 발전을 명분으로 하여 재분배 문제를 의도적으로 계속 억압하였다. 결국 재분배 문제는 공공의 쟁점으로 제시되지 못하고 공공의 관심권 밖으로 밀려나가 잠재적 이슈로 남을 수 밖에 없었다고 분석된다. 따라서 대부분의 재분배 문제는 정부체제 안에서 대통령의 필요에 따라 정책의제로 제기되어 논의되고 정책결정이 이루어진 후 국민에게 전달되는, 콕과 로스와 로스(Cobb, Ross and Ross, 1976: 138)가 말하는 동원모형에 적합한 정책 과정을 보여 줄 수 밖에 없었다.

한편, 예외적으로 권위주의적 정치체제 아래에서도 재분배와 관련된 문제가 공공의제로 논의된 경우는 1988-89년의 농어촌지역의료보험 및 전국민의료보험화 정책에서 찾아 볼 수 있다. 이 정책의 정책 과정을 살펴 보면, ① 1987년 12월부터 시행한 조합주의 방식의 농어촌의료보험에 반대하여 1988년 2월부터 농어민들이 「보험카드 반납 운동」 및 「보험료 납부 거부 운동」을 벌였고, ② 그 결과 이 문제가 크게 이슈화되어 공공의제로 성립하였으며, ③ 1988년 4월 총선 이후, 여소야대 상황 속에서 각 정당들이 지지 기반을 구축하기 위해 통합주의적인 농어촌의료보험법안을 국회에 제출함으로써 정부의제화되었다는 것을 알 수 있다(김행범, 1993: 218-241 참조).

이 사례의 경우 먼저 공공의제로 성립되고 나중에 정부의제로 전환될 수 있었던 까닭은 첫째, 이 문제가 쟁점화된 시기가 1987년의 6.29 선언 이후 권위주의 정치체제로부터 민주화되어 가는 과도기적 기간이었다는 점, 둘째, 농어촌의료보험 시행 결과 나타난 문제점 때문에 농어민들이 이 이슈를 쟁점화시키는 이슈제기자(issue initiator)로 활동하였으며, 이에 진보적 사회단

체 및 의료단체가 가세하였다는 점, 셋째, 1988년 4월의 총선 결과 여소야대 상황이 나타났고 각 정당은 국민의 지지 기반 확보를 필요로 했다는 점 등이다.

재분배 문제가 이슈화되어 공공의제로 성립하는 데에는 이 예에서 볼 수 있듯이 이슈가 전국적으로 확산되면서 이슈전파자(issue disseminator)로서의 언론의 역할이 매우 중요하다. 그러나 더 더욱 중요한 것은 재분배의 문제를 제기하고 그것을 이슈화시키는 데 앞장서야 할 이슈주도자(issue entrepreneur)의 존재이다.

재분배 문제로 고통을 받고 있는 계층, 곧, 「가지지 못한 자」(the have-nots)들은 그 문제가 자기들의 생존과 직접적으로 관련된 문제임에도 불구하고 결코 이슈주도자 역할을 하지 못한다. 왜냐하면 이들은 일반적으로 볼 때 잘 조직화되어 있지도 못하고, 사회 행동(social action)에 관한 지식도 없는 까닭이다.<sup>7)</sup> 따라서 이들을 대리하여 이슈를 제기하고 추진해 나가는 이슈주도자로서 가장 적합한 정책 참여자가 사회복지전문가이다.<sup>8)</sup>

과거의 정책 사례를 통해서 볼 때, 혹자는 보건의료운동, 장애인운동, 공동육아운동, 국민의료보장쟁취를 위한 운동, 사회복지예산 확보 운동<sup>9)</sup> 등에서 사회복지전문가들의 적극적인 개입이 있었다는 것을 주장하기도 한다. 그러나, 이러한 여러 운동들이 연대 투쟁으로 활발하게 이어지지 못하였기 때문에 단기적인 문제 제기에 머물러 버리고 지속적으로 이어지지 못하였다(이인재, 1995: 203)는 사실에 비추어 볼 때, 공공의제 형성 과정에서 사회복지전문가의 활동이 그렇게 컸다고 볼 수 없다.

이와 같은 점에서 볼 때, 사회복지전문가가 재분배의 문제를 정책화하려는 시도가 전혀 없었다고 할 수는 없으나 그 활동이나 영향력은 미약했던 것으로 파악된다. 그것은 한국 사회사업의

---

7) 예외적으로 이들 계층 가운데 그나마 비교적 조직화가 잘 되어 있는 집단으로서는 노동조합을 들 수 있다. 그러나 당시 우리나라의 노동조합은 권위주의적 정치체제 아래에서 체제수호적인 어용노조의 성격을 띠고 있었기 때문에 제 목소리를 충분히 내지 못하였고, 따라서, “한국 사회복지제도 성립에 노동운동의 역할은 무시해도 좋을만큼 미약하다”고 할 수 있다(김의명, 1993: 56).

8) 한편, 언론이 이러한 역할을 할 수 없는 것은 아니다. 실제로 미국의 경우 복지에 소극적인 공화당 행정부가 들어선 경우 사회복지정책을 주도해 나간 것은 언론이었다(Song, 1987). 그러나 한국의 경우, 언론이 재분배 문제의 이슈화를 주도한 경우는 거의 없다. 송근원의 연구에 의하면, 한국의 언론이 여론을 주도해 나가고 정책에 크게 영향을 미칠 수는 있으나, 재분배정책에 관한 전문 지식 및 복지정향성의 결여 때문에 어떤 경우에는 오히려 부유층을 대변하는 경우도 있었다는 점을 밝히고 있다. 송근원(1996: 19)을 참조할 것.

9) 보건의료운동은 김용익(1994), “보건의료운동의 성과와 전망,” 한국환경·사회정책연구소 편, 환경과 사회 (여름, 제 3호) 36-53쪽을, 장애인운동은 신용호(1994) “한국장애인의 전망과 장애 운동,” 위의 책, 174-182쪽을, 공동육아운동은 나경선(1993), “사회복지정책결정과정에서 사회운동이 미치는 영향의 평가에 관한 연구,” 서울대 석사학위 논문을, 국민의료보장쟁취운동은 이경기(1990), “국민의료보험법안의 형성 과정과 성격에 관한 연구,” 중앙대석사학위 논문을, 사회복지 예산 확보투쟁운동은 이인재(1994), “사회복지 주민 참여와 동원전략에 관한 연구,” 사회복지연구, 제 2호(한신대 사회복지정책연구소)를 참조할 것. 이인재(1995)에서 재인용.



성격과도 연계되는 것으로서 지금까지 한국의 사회사업이 클라이언트 개인에게 도움을 제공하는 방법론을 중심으로 발전되어 왔을 뿐, 사회제도나 정책을 변화시킴으로써 클라이언트 전체를 대상으로 놓고 도움을 줄 수 있는 사회 행동과 같은 거시적 방법을 등한시하여 왔던 결과라 생각한다(송근원, 1994(a): 15-16 참조).

## 2. 정부의제 형성 과정

반면에 대부분의 정책 사례는 재분배 문제가 공공의제를 거치지 않은 채, 직접 정부의제로 성립되어 정책결정이 이루어지는 정책 과정을 보여 준다. 그렇다면 누가 정부 의제의 제기자였는가? 그리고 정책 논의 과정은 어떠한가, 누가 참여하였는가? 또한 누가 정책 대안을 만들어서 제시하였는가? 이러한 과정 속에서 사회복지전문가가 맡아야 할 역할은 무엇인가? 이에 관한 응답은 정책의제의 제기 과정, 정책의제의 논의 과정, 정책 대안의 성안 과정으로 나누어 정책 사례들을 살펴 보자.

### (1) 정책의제의 제기

한국에서 재분배 문제를 정부의제로 제기한 정책꾼으로서의 단연 대통령이 손꼽힌다. 다음의 정책 사례들을 살펴 보자.

1973년의 국민복지연금 정책의 경우에는 한국개발원(KDI)의 건의에 따라 대통령이 연두기자 회견을 통해 사회보장제도의 실시를 발표함으로써, 그리고 1986년의 국민연금정책 역시 한국개발원(KDI)의 건의에 따라 대통령이 '88년 실시'를 발표함으로써 재분배의 문제가 정부의제로 성립되었다. 또한 1976년의 개정의료보험정책은 중앙정보부와 사회보장심의위원회의 건의에 따라 역시 대통령이 기자회견을 통해 발표함으로써, 그리고 1982년의 금융실명제 정책은 경제수석비서관의 건의에 의해 대통령이 재무부장관에게 실무작업을 지시함으로써 정부의제화되었다. 최저임금정책은 잇슈제기자가 노총으로서 1975년 이후 계속 정부에 건의하는 형식을 통해 정부의제화하려 하였으나, 경제 부처의 반대에 의하여 체제 내 진입이 무산되어 오다가, 1986년 대통령이 민정당과 노동부의 건의에 따라 하계기자회견에서 그 실시를 발표함으로써 정부의제로 성립한다(김행범, 1993 및 백선기, 1990 참조).<sup>10)</sup>

10) 이에 대하여 대통령의 영향력을 과대평가했다는 지적이 있을 수 있다. 대통령에게 각각의 정책문제를 건의한 한국개발원, 중앙정보부와 사회보장심의위원회, 경제수석비서관, 민정당과 노동부 등이 실질적인 정부의제 제기자로 볼 수도 있는 까닭이다.

그러나, 이들이 정부의제 형성 과정에서 맡은 역할은 정부의제의 제기자라기보다는 대통령의 참모로서의 역할 행사로 보는 것이 옳은 듯하다. 정부의제란 정부 내의 권위있는 정책꾼들이 정책문제에 심각한 관심

이와는 달리, 1980-83년의 의료보험통합일원화정책은 보사부 관료와 사회보장심의위원회의 건의에 따라 보사부장관이 통합일원화방침을 대통령에게 보고함으로써 정부의제로 성립되었으며, 1988-89년의 농어촌지역의료보험 및 전국민의료보험화 정책은 농어촌지역의료보험의 시행에 따른 문제점 때문에 발발한 농어민들의 「보험카드 반납 운동」 및 「보험료 납부 거부 운동」에 의해 공공의제로 성립했다가 88년 여소야대 국회에서 각 정당에 의해 정부의제로 등장한다(김행범 1993: 151-169 참조).

이러한 정책 사례들을 통해서 볼 때, 재분배와 관련된 문제를 정책의제로 제시하여 공식화한 정책꾼으로서의 역할은 대통령이 가장 많고, 보사부장관과 국회(정당)도 가끔 이러한 역할을 맡고 있음을 알 수 있다. 그러나, 재분배정책의 수혜자라 할 수 있는 계층이나 관련 단체들이 정부의제화에 직접적인 영향력을 발휘하지는 못하고 있다.

이를 통해서 볼 때, 대통령이 정부내 정책의제 제시에 가장 핵심적 역할을 하였다고 볼 수 있다. 비록 주위의 참모기관의 건의에 따른 것이긴 하지만, 재분배 문제에 관한 한 대통령이 가장 중요한 정부의제의 제안자였다. 반면에 보사부장관이 재분배의 문제를 정부의제로 제시할 수 있었던 것은 그 당시 전두환 정권이 취약한 정치적 정통성을 보강하기 위하여 복지주의를 표방하자 그것을 기회로 하여 복지지향적인 성향을 띤 당시의 천명기 보사부장관이 그에 합치하는 통합일원화 정책을 추진함으로써 정부의제 위에 통합주의 의료보험을 올려 놓는 데 성공한 것이었다. 공공의제를 거쳐 정부의제로 성립된 경우는 1988-89년의 농어촌지역의료보험정책의 경우 밖에 없는 데, 이 경우 정부의제화에 주도적 역할을 한 정책 참여자는 정당이었다.

일반적으로 볼 때, 대통령이 기자회견이나 관계 부서에 대한 지시를 통해 어떤 문제를 정책의제로 제시하는 경우, 그것은 곧장 정책 논의 과정으로 들어가게 된다. 국회의원이거나 정당이 국회에 정책안을 제출하는 경우에도 마찬가지이다. 왜냐하면 이들은 정책의제화에 관한 공식적인 권한이 있는 까닭이다.

한편, 정부의제화에 관한 공식적 권한이 없는 다른 정책 참여자들의 경우에는 정책문제를 정부의제로 올려 놓기 위하여 청원의 형태로 정책안을 제시함으로써 정부의제화에 참여할 수 있는 길이 전혀 없는 것은 아니지만, 공식적인 권한을 가진 대통령이나 정부 부서의 관료 또는 국회의원들이 정부의제로 제시하도록 로비를 하거나 압력을 행사하는 것이 보통이다. 실제로 한국노총의 경우 꾸준히 관련 부서를 통해 최저임금 문제를 정책의제화하려 노력하였으나, 경제부처의 반대에 의하여 번번히 실패하고 말았다(김행범, 1993: 194-217 참조). 한국노총 이외에 재분배의 문제를 제기하여 정부로 가져 가려 하는 노력은 보이지 않는다.

---

을 기울이며 그 해결방법을 모색하는 정책의제를 말한다는 점에서는 이들이 정부의제의 제기자라 할 수 있으나, 정부의제가 권위있는 정책결정자의 결정을 통해 공식적인 구속력을 지닌 정책으로 성립하는 것이 보통이라는 점에서 본다면, 대통령이 정책의제의 제기자라 할 수 있는 까닭이다.

어찌되었든 재분배정책의 경우, 정부의제 성립 과정을 살펴 보면 대통령이 가장 중요한 잇슈 제기자였음을 알 수 있다. 특히 권위주의적 정치체제 하에서는 대통령이 정책의제 성립을 거의 독점하였다고 볼 수 있다. 앞의 사례에서 사회복지전문가 집단으로 볼 수 있는 사회보장심의위원회나, 보사부 장관이 정부의제의 제기에 일정한 역할을 하고는 있음을 발견할 수는 있으나, 그 영향력은 다른 정책 참여자, 특히 대통령에 비해 아주 미약하다. 반면에 정치체제가 민주화 되면, 이익집단들의 잇슈제기와 압력에 따라 국회의원이거나 정부 관료들이 재분배 문제를 정책의제화하는 데 적극성을 띠게 된다. 실제로 허만형의 연구(1994: 8-9)는 과도기적 단계인 노태우 정권 때 국회의원의 정책의제 활동이 활발해졌음을 보고하고 있다.

정부의제의 성립 과정에서 공식적인 권한을 행사하는 정책꾼으로 보기는 어렵지만, 사회복지전문가 집단은 정부 관료들이나 국회의원들에게 재분배 문제와 관련된 정책을 다룰 수 있도록 정보를 제공하고 압력을 행사하는 사회행동(social action)에 관한 역할을 보다 적극적으로 담당하여야 할 것이다. 왜냐하면 앞에서도 언급했듯이 재분배정책의 정책 대상이 되는 클라이언트 집단은 이러한 역할을 할 수 있을만한 역량이 부족한 까닭에 이들의 문제나 욕구에 관하여 잘 알고 있고 이들에게 도움을 제공하는 것을 전문 직업으로 삼고 있는 사회복지전문가가 이들의 대리인 역할을 담당하여야 한다고 보기 때문이다.

## (2) 정책의제의 논의

재분배의 문제가 권한있는 정책꾼(policy actor)에 의하여 정부의제로 공식화되면, 이와 관련된 집단들이 논의 과정에 참여하여 자기에게 유리하도록 정책의제를 정의해 나간다. 일반적으로 재분배정책의 공식적 논의 과정에서 재분배정책에 찬성하는 측은 농어민 단체, 노동 단체, 복지 관료, 야당 국회의원 등이고, 반대했던 측은 경제인 단체, 경제 관료, 청와대, 여당 국회의원들이다. 이 과정에서 이들 집단들간에는 자신의 의사를 정책에 반영시키기 위해 힘겨루기가 이루어지며, 그 결과 타협과 협상이 이루어지기도 한다. 예를 들어 보자.

1973년의 국민복지연금 정책의 경우 국민복지연금이 정부의제로 제시되자 즉각 논의에 참여한 정책꾼들은 한국개발원(KDI)의 연구원들과 보사부 및 경제기획원의 관료들이었다. 보사부의 관료들은 재분배 효과를 높일 수 있는 정책으로 끌고 나가려 했으나, 경제기획원 관료들과 한국개발원 연구원들은 재분배 효과보다는 중화학공업 육성자금을 조성하는 데 복지기금을 사용할 수 있는 방향으로 정책을 끌고 나가려 하였다. 이와 같은 이견(異見)은 열두 번이나 회의를 하면서도 조정되지 못해 차관회의 및 여당합동회의(유정회와 민주공화당)에 부쳐지고, 청와대 경제수석비서관이 조정에 나섰으나 역시 이견은 좁혀지지 않은 채 경제장관회의에 회부되었으며, 경제과학심의위원들과 사회보장심의위원들이 이 논의 과정에 참여하였고, 노동자, 사용자, 학계, 언론계 등이 참여한 공청회를 거쳐 정부의 법률안으로 확정된다(김행법, 1993: 106-129 참조). 이

와 같이 많은 참여자들이 정책 논의에 참여하였으나, 결국 확정된 법률안은 재분배 효과와는 거리가 먼 것이었다.

이 법률안은 국회의 의제로 제출되었으며, 국회에서의 논의 과정에서는 이형호 보사부장관이 제안 설명을 하고, 고재봉 국회전문위원의 찬성 입장을 들은 뒤 보사위원회의 심의에 들어갔는데, 상임위원회는 이 법안에 대한 광범위한 반대 여론 및 여야 대립을 의식하여 공청회를 개최하였다. 그 결과 여당은 여당 수정안을, 야당은 야당 수정안을 제출하였는데, 복지지향적인 야당 수정안은 부결되었고 경제지향적인 여당 수정안은 가결되어 본회의에 넘겨져 야당의 반대 속에 의결을 거쳐 국민복지연금법이 통과되었다(김행범, 1993: 106-129 참조).

이 이외에도 1986년의 국민연금법의 정부의제 논의 과정에는 역시 보사부, 경제기획원, 한국개발원(KDI), 노총, 경총, 학계, 인구보건연구원 등이 참여하였으며, 1976년의 개정의료보험법에는 보사부, 평가교수단, 경제 관료, 의학협회, 약사협회, 기업인 집단 등이 관여하였고, 1982년의 금융실명제 정책에는 청와대(비서관들), 재무부 관료, 기타 경제부처 장관들, KDI, 국회의원, 정당, 경제 4단체장, 학자, 변호사, 언론 등이 참여자로 나타나며, 1986년 최저임금정책의 경우는 노총, 평가교수단, 경총, 경제부처, 청와대(비서실), 대통령 등이 정부의제 논의 과정에 참여한 것으로 나타나고, 1980-83년의 의료보험 통합일원화 정책에는 청와대, 전경련, 노총, 언론, 보사부 관료, 국회의원 등이, 그리고 1988-89년의 농어민지역의료보험 정책의 정부의제 논의 과정에는 전국의료보험연합회, 전국의료보험대책위원회(의료보험 시정 운동을 펼쳤던 농어민단체와 진보적 보건인 모임들이 결성한 단체), 의학협회, 국회의원, 정당, 전국노조협의회 등이 참여하였다(김행범, 1993 및 백선기, 1990 참조).

이와 같이 정부의제로 논의되는 과정에서는 수많은 단체와 사람들이 정책 논의에 참여함으로써 자신의 이익을 보호하려 한다. 이러한 정책 사례들을 살펴 보면, 정책 논의 결과 산출된 정책안이나 법률들은 모두 다 재분배 효과와는 거리가 먼 정책들이었음을 알 수 있다. 그 이유는 재분배정책의 논의 과정에서 주로 경제인들의 로비를 받은 경제 관료들 및 청와대 비서실, 여당 국회의원 등의 의견은 반영되었으나, 실제로 재분배정책의 대상인 클라이언트들-예컨대, 노동자, 농민, 빈민 등-의 의견은 거의 반영되지 못하였다는 점에 기인한다. 실제로 이들은 정부의제의 논의 과정에 적극적으로 참여하지도 못하였으며, 참여하였다 하더라도-예컨대 공청회 등을 통해서- 이들의 참여는 형식적인 것에 불과했다.<sup>11)</sup> 따라서 이들의 입장은 결과적으로 무시되어 버릴 수 밖에 없었다고 분석된다.

그렇다면, 이들이 경제인 단체나 의사 단체 또는 약사 단체와 같이 정부의제 논의 과정에서

11) 그러나, 이들이 여건만 된다면, 공공의제 논의 과정에서 활발하게 움직일 수 있다. 예컨대, 농어민의료보험의 경우에서 볼 수 있듯이 권위주의 체제가 붕괴되면서 의료보험 시정 운동이 전국적으로 확산된 경우가 그러하다.

강력한 영향력을 행사하지 못한 이유는 무엇인가?

그 이유는 간단하다. 그것은 재분배정책을 지지하는 집단들의 영향력이 그것을 반대하는 집단들의 영향력에 비하여 형편없이 약했기 때문이다. 힘이 약하다는 사실은 재분배정책을 지지하는 집단들이 지식, 자금, 시간, 사회적 지위, 연출 등 권력 자원을 가지지 못한 집단이라는 점에 기인한다.<sup>12)</sup> 따라서 아무리 재분배 효과가 높은 정책을 잇슈주도자가 정책의제로 제기하는 데 성공한다 하더라도 논의 과정에서 재분배정책을 지지해주는 집단의 힘이 아주 약했던 까닭에, 그리고 다른 한편으로는 최고 정책결정자인 대통령의 지지를 받지 못했던 까닭에, 결국 재분배정책의 내용이나 방향은 변질 왜곡되거나 무결정(non-decision)의 결과를 낳을 수밖에 없었다.

예컨대, 1973년의 금융실명제 정책의 경우, 김재익 당시 경제수석비서관이 장영자 이철희 어음 사기 사건을 계기로 하여 이 문제를 정책의제로 성립시키는 데에는 성공하였으나, 이후 이 정책을 지지해주는 집단의 힘이 약했기 때문에 결국 유아무야되었으며, 1980-83년의 의료보험 통합일원화 정책의 경우에도 정책주도자로서 천명기 보사부장관이 활약했으나 이 정책을 반대하는 정책 참여자들의 강력한 반대와 대통령의 반대에 의하여 결국 정책결정에 이르지 못하고 저지된 사례가 그러하다.<sup>13)</sup>

대부분의 정책 사례는 대통령이 비록 정부의제 논의 과정에 적극적으로 개입하지 않지만, 비서관들을 통하여 자신의 의지를 전달하는 등 간접적 방법으로 정책 논의를 자신의 의도대로 이끌어 가는 데 성공하고 있다는 것을 보여 준다. 이런 점에서 볼 때, 대통령은 재분배정책의 정책 논의에 미치는 영향력은 보이지는 않지만 그 어느 누구보다도 매우 크다고 할 수 있다.

이와 같이 정부의제의 논의 과정에서 가장 큰 영향력을 행사하는 대통령의 의도는 매우 중요하다. 이러한 대통령의 의도는 어떻게 결정되는 것인가? 대통령이 재분배정책에 관해 잘 모르는 경우, 곧, 확고한 복지정향을 띠지 않는 경우, 대통령은 다른 정책꾼들에게 의존하지 않을 수 없다. 이 때, 누가 대통령의 의도에 가장 많은 영향을 미치는가?

정책 사례들의 분석 결과는 대통령에게 가장 많은 영향을 미쳤던 정책꾼이 대통령의 참모들임을 밝히고 있다. 예컨대, 1973년 금융실명제정책의 경우, 정부의제화에는 김재익 경제수석비서관이 결정적 영향을 미쳤으며, 정책 논의 과정에서는 허삼수 사정수석비서관과 허화평 정부

12) 비록 노조집단은 이에 예외가 된다 하겠으나, 당시의 상황 속에서 노조집단은 체제의 전위대 역할을 하는 어용노조의 성격을 띠고 있었기 때문에 최고 통치자의 의도를 거스르면서까지 목소리를 높이지는 않았다.

13) 분배 효과가 높은 의료보험 통합일원화 정책의 경우에는 정부의제의 제안자인 당시의 보사부장관(천명기)이 이를 강력히 추진하려 하였음에도 불구하고 결국 정책 논의 과정을 통하여 무결정(nob-decision)에 이르고 만다. 그렇게 되고 만 이유는 이 정책을 계속해서 지지함으로써 정책주도자를 지원해 주는 세력의 힘은 아주 미약했던 반면에 이 정책을 반대하는 집단과 대통령의 힘은 막강하였던 까닭이다.

수석비서관이 결정적인 영향을 미쳤다.<sup>14)</sup> 이 이외에도 대통령과 접촉할 수 있는 통로가 확보된 각부 장관들이 영향을 미치고 있다. 그러나 우리나라의 각부 장관들의 영향력은 그들이 가진 전문 지식보다도 대통령과의 친밀도에서 나온다.<sup>15)</sup>

이런 점에서 볼 때, 공식적인 정책 논의가 이루어지는 과정에서 재분배 정책이 성공하려면 무엇보다도 대통령의 지지가 있어야 하며, 대통령의 지지를 획득하기 위해서는 대통령에게 영향을 미치는 주위의 정책꾼들이 복지에 관한 강력한 의지를 가지고 있어야 한다는 것을 알 수 있다.

한편, 언론을 통제하는 권위주의 정치체제가 아닌 민주주의 정치체제 하에서는 대통령이나 대통령 주변의 정책꾼들이 여론에 민감하지 않을 수 없다고 본다. 일반적으로 볼 때, 언론은 여론을 형성하고 주도해 나가며, 대체적으로 복지정책에 호의적인 성향을 띠는 경향이 있다.<sup>16)</sup> 따라서 언론의 지지는 재분배정책의 형성에 있어서 대통령 등의 정책꾼에게 영향을 미칠 수 있다.

그러나 앞의 정책 사례들을 볼 때, 최고결정권자인 대통령이 전혀 복지향적 사고 경향을 띠지도 않았으며,<sup>17)</sup> 대통령에게 강한 영향을 미친 정책꾼들 역시 복지 의식이 거의 없었고, 언론 또한 통제되었던 권위주의적 정치체제 하에서 재분배정책에 호의적일 수 없었으며, 재분배 정책을 지지해 주는 집단이 정부의제 논의 과정에 참여하지도 못하였고, 참여하는 집단이 있었다 하더라도(예컨대, 노총) 정권의 들러리에 불과하였기 때문에, 재분배정책이 재분배 효과가 큰 정책으로 등장할 수 없었다고 결론지을 수 있다.

이러한 사실에서 볼 때, 재분배정책이 성공하기 위해서는 정부의제의 논의 과정에서도 사회 복지전문가들의 활약이 필요하다. 곧, 재분배정책을 논의하는 정책 과정에 참여하는 정책꾼들(대통령, 대통령의 참모, 관료, 언론, 노총 등 이익단체 등)에게 복지 의식을 심어 주고, 재분배

- 
- 14) 금융실명제가 유아무야 된 것은 바로 경제인들의 로비를 받은 사정수석비서관과 정부수석비서관의 강력한 반대 때문으로 분석된다. 물론 재무부장관을 제외한 경제부처 장관들 역시 경제인들의 로비를 받아 반대하는 데 앞장섰지만, 대통령에게 결정적 영향력을 행사한 것은 청와대 비서관들이었다. 자세한 내용은 백선기(1990: 93-146) 참조.
  - 15) 정책 과정에서 장관이 대통령에게 미치는 영향력은 장관의 출신 배경, 성향, 전문성에 따라 결정된다. 그러나 가장 중요한 요인은 대통령과의 친밀성이고, 이것은 출신 배경과 밀접한 관계가 있다. 대통령의 지지 정도에 따라 장관의 영향력이 결정되는 한국 행정 문화의 속성상 장관의 전문성은 정책 과정에서 크게 영향을 미치지 못한다고 한다. 조석준(1992), 222 쪽 및 457-458 쪽 참조.
  - 16) 언론이 재분배정책에 관해 항상 호의적인 것은 아니다. 언론이 재분배정책에 관한 전문지식과 복지 정황이 결여되어 있는 경우 언론도 재분배정책을 반대하는 집단의 로비에 따라 오히려 부유층의 입장을 대변하여 반대 편에 서기도 한다(송근원, 1996: 17-8 참조).
  - 17) 제 3, 4, 5, 6공화국의 대통령들의 의식 성향은 경제지향적이거나 안보지향적이었지 결코 복지향적인 것은 아니었다. 더욱이 이들에 의해 제정되거나 개정되는 분배문제와 관련된 정책들 속에 숨겨진 의도는 내자 동원, 남북대화에서의 주도권 확보, 지지 기반 확충을 위한 수단으로서의 사용에 있었다(김행범, 1993 참조). 또한 이들은 재벌의 이익을 보호하고 반대 급부를 받는 부패고리를 형성하고 있었기 때문에, 이러한 정경유착 관계 속에서 소득의 이전을 내용으로 하는 재분배정책은 성공할 수 없었다고 분석된다.

정책에 관한 전문 지식을 제공하고, 정책 논의 과정에서 의제가 변질되지 않도록 계속 감시하고, 여론을 동원하여 압력을 행사하는 일은 다름아닌 사회복지전문가들이 해야 할 일인 것이다.

### (3) 정책 대안의 성안

정부에서 정책의제로 채택되어 논의가 이루어지는 과정 속에서 여러 집단들은 자신의 이익을 위하여 의견을 개진하고, 이러한 의견들은 협상과 타협을 거쳐 조정되면서 정책 대안으로 만들어진다. 따라서 정책 대안의 형성은 정책 논의의 결과로 나타나는 것이라 할 수 있다. 그렇다면 누가 정책 대안을 만들어 제시하는가? 이 때 누구의 의사가 가장 많이 반영되는가? 그 이유는 무엇인가?

재분배정책에 관한 정책 대안은 처음 정책의제로 제기될 때에는 주로 실무 부서인 보사부나 노동부의 관료들에 의하여 만들어지는 것이 보통이다. 때로는 국회의원들이 만들어 제시하기도 한다. 그러나 국회의원이 직접 정책안을 만들어 제출하는 경우는 매우 드물다. 국회의원 명의로 마련된 정책안이라 하더라도 그것은 관계 부처 실무진의 도움을 받는 경우가 대부분이며, 어떤 경우에는 정부의 관련 부서에서 만들어 준 정책안을 국회의원 명의로 제출하기도 한다. 그 이유는 우리나라 국회의원의 재분배 문제에 관한 전문 지식이나 경험이 부족한 데 기인한다(허만형, 1995: 21; 송근원, 1996: 13).

한편 정책 성안 과정에 이익집단이 참여하는 경우도 있다. 예컨대, 1986년 최저임금 정책의 경우, 노총이 최저임금제 안(案)을 제출하였고, 1988년의 농어촌지역의료보험 정책의 경우, 의학협회와 전국의료보험협회의회가 법안을 제출한 사례가 있다(김행범 1993: 196 및 224-228 참조).

재분배정책의 경우, 제시되는 정책안은 그것을 성안하는 정책꾼의 의도가 충분히 반영되지 못하는 경우가 많다. 처음 대통령에게 보고하거나 차관회의나 경제장관회의에 회의 자료로 제출하는 경우, 또는 여야가 논란 끝에 각각의 정책안을 국회에 제출하는 경우, 그리고 이익집단이 정책안을 제출하는 경우를 제외하고는 그것을 성안하는 정책꾼의 입장이 반영되지 못하는 경우가 대부분이다. 왜냐하면 정책안의 성안은 논의 과정 중에서 합의와 타협을 통해 힘이 센 집단의 의견이 많이 반영되는 까닭이다. 때로는 합의가 이루어지지 않는 까닭에 이견을 모두 수록한 정책안으로 제출되는 경우도 있다. 이 경우의 의안은 다시 논의되거나 폐기되는 경우가 대부분이다. 예컨대, 1980-83년의 의료보험 통합일원화 정책의 경우 다양한 참여자들의 반발과 논의를 거쳐 마련된 전국민의료보험 종합방안은 논의되던 3개 안을 다 포함한 안이었으며, 더 이상 논의되지 않고 폐기되어 버렸다(김행범, 1993: 151-169 참조).

재분배정책에 관한 정책 대안의 성안 과정을 살펴 보면, 처음에는 재분배 효과가 높은 대안이 제시되었다가 정책 논의 과정을 통해 점차 재분배 효과와는 거리가 먼 정책안으로 변질되어 가는 과정을 보여 준다. 이는 앞에서 논의하였듯이 재분배정책을 반대하는 세력의 의견이 정책

논의 과정에서 반영되었기 때문이다.

또한 앞에서 제시한 정책 사례들을 분석해 볼 때, 대체적으로 정부 관료가 제시한 정책안보다는 국회에서 제출한 정책안이, 그리고 여당 국회의원보다는 야당 국회의원이 제시한 정책안이 재분배 효과가 높은 것으로 나타난다. 그 이유는 정부 관료가 제출하는 경우의 정책안은 보수 세력의 입김이 많이 작용하였기 때문이고, 국회의원이 정부 관료보다 훨씬 더 여론에 민감하였기 때문으로 풀이할 수 있다. 또한 야당 의원이 여당 의원보다 더 재분배 효과가 높은 정책안을 제출한 이유는 야당의원과 비교해 볼 때 여당의원들이 여론보다는 최고 통치자의 눈치를 보지 않을 수 없었기 때문이라고 판단된다.

이러한 정책안의 성안 과정에서 사회복지전문가들은 소득의 재분배 효과가 높은 정책을 만들 수 있도록 전문 지식과 정보를 제공하거나, 직접 재분배 효과가 높은 정책안을 만들어 정책꾼들에게 제공할 수 있을 것이다.

### 3. 정책결정 과정

재분배정책의 결정 과정에서 공식적인 권한을 행사하는 정책꾼으로서 대통령과 국회가 있다. 그렇다면 이들은 재분배 정책의 경우 정책결정 과정에서 어떻게 영향력을 행사하는가?

대통령은 전반적인 정책 과정을 통하여 자신의 의도대로 정책을 주도해 나가는 것이 보통이지만, 자신의 의도와는 다르게 정책이 성립되는 경우에는 조건부 결정을 내리기도 하고, 보류 결정을 내림으로써 무결정(non-decision) 행태를 보이기도 하며, 국회에서 정책결정이 이루어진 정책의 경우에는 거부권을 행사함으로써 정책화를 저지한다.

예컨대, 1980-83년의 의료보험 통합일원화 정책의 경우, 전국의료보험연합회, 한국노총, 전경련 등 다양한 참여자들의 반대에 따라 보사부와 국무총리 행정조정실이 원래의 재분배 효과가 높은 「의료보험 통합일원화방안」을 조정하여 재분배 효과가 현저히 약화된 「의료보험제도 개선안」을 마련하였으나, 반대 입장에 있었던 전두환 대통령은 이 정책 안마저도 「지역의료보험 실시 후 검토」라는 조건부 결정을 내림으로써 통합일원화를 저지시키고 있다. 이 정책은 「지역의료보험 시범사업」 실시 후 오히려 통합일원화의 필요성이 부각되어, 국회에서는 여야가 만장일치로 「통합일원화법률안 제출」을 요구하는 국회결의안을 의결하였으나, 대통령은 통합일원화를 추진하던 당시의 보사부장관을 경질시키고 보사부 고급 관료들을 강제 해직시키는 의료보험 파동을 일으키면서까지 정책화를 저지하고 있다. 그러나 국회의 법률안 제출 요구에 응하지 않을 수는 없어서 「전국민의료보험종합방안」을 제출하는데, 이 안은 통합일원화 방안 뿐만 아니라 현행의 조합주의를 유지하는 안까지 포함하여 3개 안을 제시한 것으로서 더 깊이 연구한 후에 우리 실정에 맞는 의료보험제도를 개발할 것이라는 계획을 밝힌 것에 불과하였다(김행범, 1993:



151-162 참조). 이런 점에서 볼 때 「전국민의료보험종합방안」은 국회의 요구에 형식적으로 대응하기 위한 것일 뿐, 내용상으로 보면 전형적인 무결정 행태를 보여주는 것이었다.

또한 거부권을 행사한 예로서는 1988-89년의 농어촌지역의료보험 및 전국민의료보험화정책을 들 수 있다. 곧, 여소야대 국회 속에서 통합주의를 근간으로 하는 국민의료보험법안이 국회에서 통과되자, 이에 반대하는 입장에 있었던 노태우 대통령은 거부권을 행사하여 국회에 환부시킴으로써 재분배 효과가 큰 정책의 정책화를 지지하는 데 성공하고 있다.<sup>18)</sup> 이 법안은 이후 농어민 단체와 진보적인 보건인 단체, 전국노동조합협의회 및 평민, 민주, 공화당의 비난을 받았으며 야 3당에 의해 회기 내 처리를 합의하였지만, 결국 3당합당에 의하여 유아무야되고 만다(김행범, 1993: 218-241 참조).

국회 역시 재분배정책의 결정 과정에 직접적으로 관여하긴 하지만, 대통령의 영향력과 견주어 볼 때 정책결정에 관한 영향력은 매우 약했다고 할 수 있다. 그 이유는 권위주의적 정치체제 아래에서 대통령이 국회나 정당에 미치는 영향력이 막강하였기 때문으로 풀이된다. 예컨대, 유신헌법에 의하여 구성된 유정회 국회의원은 대통령이 임명하는 것과 마찬가지로 김권환 전두환 정권 하에서의 국회 역시 최고 통치자의 눈치를 보지 않을 수 없었기 때문이다.

따라서 국회의원을 여당 의원과 야당 의원으로 나누어 볼 때, 여당 의원인 경우에는 대통령의 의사가 확인되는 경우 당론을 변경하는 것이 아주 당연한 일이었으며, 야당 의원인 경우에는 그나마도 대통령과 대립할 수는 있었으나, 근본적으로 취약한 국회 의석 구조 때문에 야당 단독으로 정책을 주도하는 것은 불가능한 것이 현실이었다. 그러나 국회에서의 여야 의석 비율이 비슷해지거나 여소야대의 상황이 되면 국회는 활성화되는 경향이 있다(허만형, 1995: 8-9 참조). 1988년 4월의 총선 이후 형성된 여소야대 국회가 그러하다. 그러나 이 경우에도 국회가 정책결정에 있어서 결과적으로 대통령에 필적하지 못하였다.

실제로 1988-89년의 농어촌지역의료보험 및 전국민의료보험화 정책의 경우, 여소야대의 국회 구조 속에서 여야 합의에 의해 만장일치로 통합주의 법안인 「국민의료보험법안」을 통과시켰으나, 노태우 대통령의 거부권 행사로 말미암아 결국 조합주의 방식의 의료보험으로 되돌아가고 말았다(이혜경, 1993: 183; 김의명, 1993: 57; 김행범, 1993: 223-224 참조).

한편, 대통령과 국회 이외에 정책결정 과정에서 직접 영향력을 행사하는 정책꾼은 사실상 없었다고 볼 수 있다. 단지 정책결정 과정을 감시하거나 압력을 행사함으로써 무결정이나 정책의 변질을 막는 이익집단들의 활동은 민주주의 정치체제 아래에서 가능하다고 본다. 곧, 재분배 문제를 효과적으로 다루는 정책 안이 마련되었음에도 불구하고 정책결정을 미루거나 보류시키는

18) 이와 같이 조합주의 의료보험이나, 통합주의 의료보험이나의 문제에 있어서 대통령이 반대했던 숨은 이유는 정권 유지를 위해 군 출신들을 특채하는 데 조합주의가 유리하였기 때문이라는 분석이 있다(김행범, 1993: 165-166; 김종찬, 1988: 431 참조).

정책결정자의 행동을 막기 위하여, 정책결정자의 행태를 감시하고 비판함으로써 무결정을 방지할 수 있을 것이다. 이와 같이 재분배정책이 성공할 수 있도록 감시하는 감시인(watch-dog) 역할은 재분배정책의 대상인 클라이언트가 하여야 하나, 클라이언트의 역량이 취약하기 때문에 이들을 조직화하고 정책 감시의 역할 및 영향력 행사에 사회복지전문가 집단이 전문 지식을 동원하여 도움을 주어야 한다고 본다.

#### 4. 정책집행 과정

정책집행 과정에서도 가장 영향력이 많은 정책 참여자는 역시 대통령이었다. 다른 어떠한 정책 참여자보다 대통령은 정책집행에 영향력을 발휘한다. 특히 대통령은 마음에 들지 않는 정책의 경우, 경제적 상황의 악화 등 여러 가지 이유를 들어 집행을 연기함으로써 사실상 정책집행을 무산시켜 버릴 수 있다. 이러한 대통령의 행태는 무집행(non-implementation)이라 부를 수 있는데, 재분배 문제와 관련된 정책의 경우에도 이런 경우가 많이 나타난다.

예컨대, 1982년 금융실명제 정책의 경우, 우여곡절 끝에 금융실명제법이 공포되었으나, 대통령은 경제 상황 악화를 이유로 하여 86년까지 실시를 연기하였고, 1988년에는 91년까지 전면 실시 연기를 발표하였으며, 1990년에는 전면 실시를 보류시킴으로써 무집행을 결과하고 있다.<sup>19)</sup> 최저임금정책의 경우도 마찬가지이다. 최저임금법 제정이 유신정권 하에서는 노총과 평가교수단에 의하여 요청되었으나 경총과 경제기획원의 반대로 무산된 채, 행정지도라는 이름으로 최저임금에 대한 단속이 간헐적으로 이루어졌을 뿐이다. 이러한 형태 역시 무집행의 형태라 할 수 있다. 또한 의료보험 정책 역시 1963년에 제정되었으나 강제 규정을 삭제함으로써 집행되지 못하였고, 1970년 7월 1차 개정의료보험법이 국회를 통과하였으나 시행령의 미비로 유보된 경우가 그러하다.

이러한 형태의 무집행에 가장 많은 영향을 미치는 정책꾼이 바로 대통령이다. 곧, 대통령은 자신의 의도와 맞지 않는 정책이 이루어지는 경우에 당시의 상황을 이유로 집행을 연기하거나, 그 정책의 시행에 필요한 시행령 등을 마련하지 않음으로써 정책의 집행을 저지한다.

이런 경우, 재분배 문제와 관련된 정책은 결국 그 효과를 발휘하지 못하게 된다. 이러한 대통령의 영향력을 차단하여 재분배정책이 집행되어 소득 재분배 효과를 달성하도록 만들기 위해서는 대통령으로 하여금 무집행 행태를 보이지 못하도록 사회적 여론을 형성하여야 한다. 또한 대

19) 원래 김재익 경제 수석비서관이 의도하였던 정책 의도는 정책 논의 과정에서 부유층과 이들의 로비를 받은 정책꾼들에 의하여 매우 악화되었으며, 결국 분배 효과가 거의 없는 수정안이 통과되어 금융실명제법으로 성립은 하였으나 그것마저도 두 차례의 실시 연기 및 한 차례의 보류로 인하여 무집행의 결과를 초래하였다. 백선기(1990) 참조.

통령을 둘러싸고 대통령에게 영향을 미치는 정책꾼들에게 압력을 행사하여 정책이 제대로 집행 되도록 계속 감시 활동을 하여야 한다. 그러나 앞에서 논의하였듯이 다른 정책들과는 달리 재분배정책을 지지하는 이익집단은 조직화의 정도가 낮고, 로비 능력도 약하기 때문에 정책의 집행에 미치는 영향력은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 따라서 이러한 일을 맡아서 제도적으로 재분배 구조를 시정하는 데 앞장 섬으로써 클라이언트들에게 도움을 줄 수 있는 사회행동(social action)적 접근방법을 사용할 수 있는 사람들은 다음아닌 사회복지전문가들이다.

### III. 맺음말

이와 같이 재분배정책이 성공하기 위해서는 재분배의 문제가 정책의제로서 제기되어야 하고, 그것이 제대로 논의되어야 하며, 올바른 정책 방안이 나와야 하고, 그 정책 방안이 선택되어야 하며, 그것이 성공적으로 집행되어야 한다. 만약 이러한 다섯 단계 가운데 그 어느 하나라도 성공하지 못하면, 정책은 성공하지 못한다.

지금까지 한국의 재분배정책이 결코 성공적이지 못했던 것은, 이와 같은 정책 과정적 입장에서 분석해 볼 때, 우선 재분배 문제가 정책의제로 제기되지 못하고 억압되는 경우가 많았으며-특히 권위주의적 군사정부 하에서 많았으며-실사 정책 의제로 제기된다고 하더라도 복지정향성을 띠지 않는 정책꾼들에 의하여 논의 과정에서 변질되거나 다른 의제로 대치되었기 때문이다. 또한 의제 논의 과정을 간신히 통과하여 정책결정에 이른다 하더라도 결정권자가 결정을 내리지 않거나, 결정을 내렸다 하더라도 그 집행을 보류하는 경우 재분배정책은 빛을 보지 못하였다는 것을 여러 가지의 정책 사례에 관한 연구 결과들을 통하여 알 수 있다.

또한 이와 같은 정책 과정에 참여하는 수많은 정책꾼들 가운데 가장 큰 영향력을 행사하였던 정책꾼이 대통령이었으며, 군사정권의 역대 대통령들이 결코 복지 정향을 띠지 않았다는 것도 확인되었다. 재분배정책이 쿠데타로 집권한 권위주의적 정권에 의하여 제기되고 정책결정이 이루어진 경우에도, 그것은 그들 자신의 취약한 정치적 정통성을 보완하기 위한 것일 뿐 실질적인 재분배 효과를 목적으로 한 것은 아니었다. 따라서 한국의 재분배정책은 그 내용의 충실성이 약화되고, 결국 국민들을 기만하는 이름뿐인 재분배정책으로 변질되었던 것이 사실이다.

이러한 긴 정책 과정을 통해서 볼 때, 재분배정책을 지지하는 집단의 참여는 매우 미약하였으며, 그 결과 재분배정책이 성립되고 집행되는 과정 속에서 다른 정책꾼들에게 강력한 영향력을 미칠 수는 없었다는 것을 알 수 있다. 실제로 재분배의 문제가 소수의 정책주도자들(policy entrepreneur)에 의하여 제기되고 정책의제로 논의되는 경우에도 이들을 지지해 주고 성원해 주

는 이익단체가 거의 없었던 반면에 이들에 반대하는 세력들을 대변해 주는 이익단체는 막강한 영향력을 발휘함으로써, 결국 재분배 효과가 미약하거나 거의 없는 허울뿐인 재분배정책을 산출할 수 밖에 없었으며, 그렇게 하여 만들어진 재분배정책의 경우에도 정책집행이 제대로 이루어지지 않음으로써 재분배정책의 효과는 무산되고 마는 경우가 많았다.

재분배정책은 그 성격상 정책이 이루어지고 집행되는 과정에서 클라이언트들의 이익집단 활동을 기대하기 어렵다. 재분배정책의 대상인 클라이언트들은 자금, 지식, 시간, 사회적 지위, 연줄 등 권력자원이 결핍되어 있기 때문이다. 따라서 이들을 대리하여 재분배문제를 정책 문제로 제기하고, 정책의제로 논의하는 과정에서 그것이 변질되지 않고 정책결정이 이루어질 수 있도록 감시하고 압력을 넣으며, 정책결정이 이루어진 다음에도 그것이 제대로 집행될 수 있도록 계속 감시하는 사회적 활동을 누군가가 맡아서 해야 할 것이다.

쓴이는 바로 이러한 활동들을 담당하여야 할 사람들이 사회복지전문가들이라고 본다. 왜냐하면 이들 클라이언트들을 전문적으로 도와주는 일을 담당하고 있는 전문직이 바로 사회복지전문가들인 까닭이다. 또한 사회복지전문가들은 사회행동에 관한 전문 지식을 가지고 있기 때문에, 이러한 정책 과정에서의 여러 가지 활동들을 훌륭히 수행할 수 있다. 예컨대, 사회 행동에 관한 지식과 기술을 사용하여 클라이언트를 의식화하고, 조직화하고, 이들을 지지하는 사회단체와의 연대를 추진하고, 언론을 동원하여 재분배 구조의 시정에 관한 여론을 조성하고, 정부의 복지관료 등 정책꾼에게 재분배정책 대안들을 제시하거나, 그것을 성공적으로 이끌어 나가는데 필요한 정보를 제공할 수 있다. 또한 이를 반대하는 기득 세력들에 한편으로는 대항하기도 하고, 다른 한편으로는 설득하기도 하며, 타협과 협상을 통해 점진적으로 복지제도를 개선함으로써 궁극적으로 클라이언트에게 도움을 제공할 수 있다.

이런 점에서 볼 때, 클라이언트 개개인을 돕는 사회사업적 방법론 역시 중요하지만, 클라이언트를 전체적으로 놓고 사회제도나 재분배 구조를 시정하는 활동을 통해 이들에게 도움을 줄 수 있는 사회행동에 관한 방법론 역시 매우 중요하다. 정책 과정 속에서 사회행동에 관한 구체적인 전략과 전술을 동원하는 것은 분명히 사회복지전문가가 담당하여야 할 전문 활동이라고 생각한다. 곧, 사회적 약자의 견해나 이익이 정부의 정책에 거의 반영되지 못하고 있는 한국의 현실 속에서 사회행동을 추동할 수 있는 주도적 역할은 바로 사회복지전문가들이 맡아야 할 몫이다.

## 참 고 문 헌

- 김성천. 1997. "빈곤 문제 해결을 위한 사회사업 실천 방법에 관한 탐색적 연구". 한국사회복지학. 통권 제 33호. pp. 29-54.
- 김순양. 1994. "의료보험 수가 결정에 영향을 미치는 요인에 관한 연구". 한국사회복지학. 통권 제 23호. pp. 21-49.
- 김연명. 1987. "한국의료보험제도의 발달 및 형태 규정 요인에 관한 연구". 보건과 사회연구회 (편). 한국의료보장연구. pp. 99-120. 서울: 청년세대.
- 김연명. 1998. "한국 노동운동과 사회보장 전략: 정치적 연대형성의 조건과 과제". 한국사회복지학. 통권 제 34호. pp. 23-44.
- 김의명. 1993. "복지국가의 기여 요소를 통한 한국사회복지의 진단적 분석". 한국사회복지학. 통권 제 22호. pp. 38-66.
- 김중찬. 1988. "군 출신이 지배하는 의료보험조합". 신동아(4월호). p. 431 참조.
- 김행범. 1993. 복지정책의 산출 요인에 관한 연구: 시계열 및 횡단분석적 접근. 서울대학교 박사 학위논문.
- 백선기. 1990. 정책과정에 작용하는 권력 유형에 관한 연구. 고려대학교 박사학위논문.
- 서울대학교 행정대학원 행정조사연구소(편). 1989. 한국의 정책사례집. 서울: 법문사.
- 송근원. 1994(a). 사회복지와 정책 과정. 서울: 대영문화사.
- 송근원. 1994(b). 선거정치론. 부산: 경성대학교 출판부.
- 송근원. 1996. "분배정책의 정치적 관점". 사회복지연구. 제 7호. 서울: 서울대학교 사회복지연구소.
- 송근원 · 김태성. 1995. 사회복지정책론. 서울: 나남 출판.
- 이두호 · 차홍봉 · 엄영진 · 배상수 · 오근식. 1992. 국민의료보장론. 서울: 나남.
- 이인재. 1995. "사회복지운동의 주체로서 사회복지실천가의 사회적 위상에 관한 연구". 한국사회복지학. 통권 제 26호. pp. 201-226.
- 이장규. 1991. 경제는 당신이 대통령이야: 전두환시대의 경제비사. 서울: 중앙일보 중앙경제신문사.
- 이혜경. 1993. "권위주의적 자본주의에서의 복지국가". 한국사회복지학. 통권 제 21호.
- 전국의료보험대책위원회(1988). 보험료 시정 운동 소식. 제 1호(5월).
- 조석준. 1992. 한국행정학. 서울: 박영사.
- 최성재 · 김태성 · 이정전 · 조홍식 · 송근원 · 나병균. 1994. 소득분배 구조에 관한 연구 I: 이론적 배경. 서울대학교 사회복지연구소.

- 최성재 · 최일섭 · 김태성 · 조홍식 · 송근원 · 김기원. 1995. 소득분배 구조에 관한 연구 II: 소득 분배 형태의 변화 추세와 결정 요인. 서울대학교 사회복지연구소.
- 최천송. 1991. 한국의료보장연구사. 서울: 한국사회보장문제연구소.
- 허만형. 1994. "사회복지법규 입법화 과정에서의 정책형성 게임의 비교 분석", 1993-94년도 한국 의회발전연구회 지원 논문.
- 허만형(1995). "사회복지법규 의안 형성의 동태성에 관한 비교 분석" 1994-95년도 한국의회발전 연구회 지원 논문.
- Cobb, Rogger W., Jennie-Keith Ross, and Marc Howard Ross. 1976. "Agenda Setting as a Comparative Political Process." *American Political Science Review*. 70 (Mar.). pp. 126-138.
- Lowi, Theodore J. 1992. "Four Systems of Policy, Politics and Choice," *Public Administration Review*. Vol 32 (July-August).
- Song, Keun-Won. 1989. *Agenda Dynamics in Social Policy Initiation*. American Studies Institute. Seoul National University Press.

Abstract

## Participants in the Redistrbution Policy Process

Song, Keun Won

This paper examined the role of social workers in the redistribution policy process in Korea, based on the materials of case studies on the Korean redistribution policy. The findings and assertions in this paper are as follows: In the Korean redistribution policy process clients could not fully reflect their interests, because they were lack of the power resources such as money, knowledge, time, social status, etc. The process was initiated by the President and bureaucrats who were not oriented to social welfare. As a result, the redistribution policy in Korea has not been well-developed in terms not only of the piolicy for clients, but also of the policy for social integration. In the policy process, somebody is needed that issues the policy problem, watches the agenda setting process, the polcy making process and the implementation process in order to keep the interests of the have-nots. I assert that a social worker have taken these roles in the field of the redistribution policy process, because he/she is an expert equipped with professional knowledge and skills about social action.

Tel : (051) 620-4500

Fax : (051) 628-6029

E-mail : gwsong@star.kyungsung.ac.kr