

한국 사회복지정책의 정치·경제적 요인에 관한 연구

－ 제 4공화국에서 국민의 정부까지 －

박 범 종*

<차 례>

1. 서론
 2. 한국 복지국가정책 개념 및 성격·의의
 3. 사회복지정책결정요인에 대한 각 공화국 분석
 : 제 4공화국부터 국민의 정부까지
 4. 결론 : 한국 복지정책에 있어서 한계점과 시사점
-

1. 서론

민주화의 흐름속에서 복지문제는 중요한 이슈로 떠오르고 있다. 최근 한국에서도 노동자의 권익향상과 함께 근로시간의 단축과 주 5일 근무 등 사회복지에 대한 강한 열망이 생겨나고 있다.

이제 대중들은 경제적 안정과 더불어 인간이 누려야할 행복이라는 것에 많은 시간을 할애하고 있으며, 이와 함께 “어떻게 사는 것이 인

* 부산대학교 정치외교학과 강사 (paker@pusan.ac.kr).

간적인 삶인가?”에 대한 수많은 의문을 던지고 있는 것 같다. 이러한 대중들의 열망에도 불구하고 인간의 삶의 수준을 나타내주는 사회복지 지는 타 국가들과 비교해서 볼 때 매우 열악한 수준이다.

<표 1> GNP 대비 사회복지지출(1985-1999)

(단위: GNP대비 %)

Years Country	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Australia	13.5	14.37	15.53	16.51	16.8	16.55	18.09	18.27	18.74	18.86	17.74
Austria	26.34	26.17	26.44	27.05	28.4	29.07	28.96	28.95	28.02	27.77	-
Belgium	27.8	26.12	26.86	27.33	28.84	28.24	27.14	27.55	26.48	27.02	-
Canada	16.97	18.25	20.64	21.28	21.21	20.17	19.23	18.41	17.84	18.03	17.31
Denmark	28.18	30.25	31.05	31.58	33.26	34.21	33.56	32.86	31.82	30.87	-
Finland	23.8	25.7	30.85	34.7	35.14	34.18	32.32	32.06	29.77	27.55	-
France	26.9	26.5	27.13	27.93	29.39	29.12	29.63	30.04	29.97	29.52	-
Germany	23	22.5	26.56	27.99	28.74	28.45	29.08	30.32	29.72	29.24	-
Greece	17.9	21.64	20.88	19.98	20.91	20.95	21.15	21.83	21.92	22.73	-
Ireland	23.55	19.02	19.8	20.12	20.05	20.21	19.61	18.52	17.16	15.77	-
Italy	22.22	25.04	25.71	27.06	27.18	27.01	25.19	25.76	26.29	26.42	-
Japan	11.08	10.97	11.12	11.64	12.28	12.9	13.73	14.2	14.64	15.05	-
Korea	-	4.52	4.28	4.63	4.71	4.88	5.23	5.47	6.65	11.09	9.77
Luxembourg	22.82	21.75	22.22	22.48	23.03	22.58	23.3	23.51	22.33	22.09	-
Mexico	1.76	3.23	3.58	3.93	4.24	4.68	7.44	7.54	8.02	8.22	8.23
Netherlands	29.45	30.77	31.04	31.65	32.06	30.56	29.65	29.81	29.47	28.57	-
New Zealand	19.43	22.53	22.56	22.4	21.02	19.9	19.32	19.67	20.76	20.97	19.97
Norway	20.04	27.16	28.37	29.53	29.15	28.87	28.56	27.64	27.23	28.16	-
Poland	-	16.19	23.02	27.31	26.64	25.44	24.74	24.86	24.21	22.83	23.27
Portugal	13.02	14.49	15.53	16.21	17.75	17.88	18.33	19.09	18.8	19.31	-
Spain	18.07	19.34	20.05	20.94	21.76	21.57	20.98	20.92	20.16	19.71	-
Sweden	31.34	32.27	34.9	37.96	39.49	37.95	35.79	35.72	35.19	34.14	-
Switzerland	18.5	19.8	21.28	23.35	25.18	25.44	26.2	27.53	28.54	28.28	-
Turkey	4.21	6.44	7.99	7.35	7.19	7.86	7.46	10.41	11.72	11.59	14.31
United Kingdom	24.22	22.03	24.22	26.69	27.42	27.11	26.7	26.65	26.18	25.59	-
United States	13.29	13.89	14.97	15.67	15.86	15.85	15.87	15.73	15.31	14.96	14.68

출처: OECD. OECD Social Expenditure Data 1980-1998, 2001.

위 표에서 알 수 있듯이, 스웨덴의 경우 1990년 31.34%, 1995년

35.79%, 1998년 34.14% 등과 비교하면 거의 6배정도의 차이가 난다. 그리고 우리나라와 인접해 있는 일본의 경우와 비교해 보더라도 1985년 11.08%, 1995년 13.73%, 1998 15.05%에서 2배 이상 차이를 보이고 있다.

이처럼 한국의 복지가 왜 이렇게 낙후되어 있는가? 라는 물음에 대한 답은 어디에서 찾을 수 있을까? 이것은 복지정책 결정과정을 분석함으로써 원인을 찾을 수 있을 것이다. 왜냐하면 정책결정자들이 복지정책을 입안하고 결정하는 과정에서 어떤 요인에 의해 주로 영향을 받는지를 파악함으로써 그 요인을 관리할 수 있기 때문이다.

본 연구에서는 한국 사회복지정책결정에 있어 사회·경제적 요인과 정치적 요인 중 어떤 요인이 더 중요한 영향을 미쳤는지를 알아보고자 한다. 특히 4공화국 이후부터 문민정부 그리고 국민의 정부까지를 시기별로 구분해 어떤 요인이 더 크게 작용하고 있는지 살펴보고자 한다. 여기서 한국의 사회복지정책결정의 연구기간을 4공화국부터 시작한 이유는 제헌의회에서 기초된 헌법에서부터 인간적인 삶의 보장을 규정하고 있으며, 복지국가의 이상을 천명하였으나 이것은 선언적인 의미만을 가질 뿐 구체적으로 실시되지 못했다. 그리고 실제로 사회복지정책이 우리의 삶에 영향을 미친 것은 대체로 1970년대 중반을 넘어서 의료보험이 부분적으로 실시되면서부터라고 보기 때문이다.

무엇보다도 본 연구에 가장 많은 시사점을 준 것은 피터와 제숍의 연구이다.

피터(Peters)의 주장에 따르면 시계열 분석과 다중회귀분석을 통해 유럽3국(스웨덴, 영국, 프랑스)을 비교한 결과 경제적 요인이 정책초기에 더 중요한 영향을 주고 있으나 이에 비하여 정치적 요인은 정책후기에 있어서 보다 중요한 요인이었음을 지적하고 있다.¹⁾ 또한 제숍(Jessop)에 따르면 대표적인 복지국가의 모델을 구성하고 있는 사회민

1) Guy Peters. B, "Economic and Political effects in the Development of social Expenditures in France. Sweden and United Kingdom", *Political Studies*, vol 22. Dec, 1972.

주주의 정부의 경우, 노동부문의 정치력 강화가 복지정책발달의 핵심적 요인이 되었다고 주장한다. 그래서 사회민주주의 국가에서는 전국적으로 조직화된 이익연합에 의해 국가적 또는 지역적, 일반적 또는 산업적 수준에서 합의를 도출하는 코프라티즘(corporatism)정책결정 방식을 취하고 있으며, 사회복지가 전체 구성원을 대상으로 포괄적, 보편적 그리고 제도적 형태로 제공된다고 설명한다.

이러한 관점에서 보면, 한국의 경우, 1992년 이전에는 사회복지정책 결정에 사회·경제적 요인이 가장 중요한 영향을 미쳤으나, 1992년 이후에는 정치적 요인(진보정당의 등장, 정치적 관심)이 더 중요한 영향을 끼치고 있다고 생각된다. 특히 1992년 이후, 1980년 말부터 강하게 성장해온 노동세력과 정치적 정당(민주노동당)이 연합을 구성해 나가고 있으며, 정치적 다원주의 하에서 다양한 이익집단들이 사회복지에 대한 요구를 증대시키고 있기 때문이다. 즉 노인인구의 증가와 각종 매스미디어의 활동, 네티즌의 활동 등 여론이 사회복지에 대한 강한 반응을 보임으로써 이 시기에 들어서면서 단순한 경제적 요인보다는 정치적 요인에 의해 사회복지정책이 결정되리라고 본다.

본 연구에서는 위의 논의들을 경험적으로 실증적으로 검증하고, 복지정책 결정요인을 분석함으로써 바람직한 한국형 복지정책을 구축하는데 기초적인 이론적 근거를 제시해 줄 것이다.

그리고 이 연구는 사회복지정책을 정치적 측면에서 접근을 한다는 점에서 의미와 중요성을 가진다. 또 정치·경제적 데이터를 가지고 경험·실증적인 검증을 한다는 점에서도 중요한 의미가 있다. 이 연구는 1인당 복지비와 일반회계대비 복지비를 종속변수로 설정하고, 독립변수로는 사회·경제적 변수(1인당 GNI, Gini계수²⁾, 실업율, 산업화율, 노사분규 수) 그리고 정치·군사적 변수(여당의석 점유율, 선거유무, 국방비)로 설정한다. 특히 위에서 제시된 독립변수들은 기존연구에서

2) 이탈리아의 통계학자 지니(Gini)가 제시한 지니의 법칙에 따라 나온 계수로 소득분배의 불평등도를 나타내는 수치로 주로 소득이 어느 정도 균등하게 분배되어 있는가를 평가하는데 이용됩니다.

복지정책결정에 중요한 영향을 주었다고 검증된 변수들이며, 국방비는 서구 민주주의 국가와는 다른 분단이라는 정치적 상황을 고려해 연구자가 변수로 설정했다. 그리고 이러한 독립변수와 종속변수를 가지고 Pearson의 상관관계 분석을 한다. 본 연구에서 사용된 한국 복지정책에 관한 자료는 각종문헌을 참조하며, Data는 보건복지부, 통계청 DB 그리고 선거관리위원회 자료를 참고한다.

2. 한국 복지국가정책 개념 및 성격·의의

사회복지정책은 사회복지와 정책의 합성어라고 할 수 있으며, 현재 가장 많이 인용되는 사회복지의 정의는 1958년 윌렌스키(Wilensky and Lebeaux)가 내린 정의라고 할 수 있다. 윌렌스키는 사회복지의 개념을 잔여적 개념(residual concept)과 제도적 개념(institutional concept)으로 구분하여 설명하고 있다.³⁾

잔여적 개념에서 사회복지제도는 가족 또는 시장과 같은 정상적인 공급구조가 제 기능을 발휘하지 못하는 경우, 개인의 욕구를 충족시켜 주어야 하는 가정이 가장의 실직이나 병고로 제 기능을 하지 못할 때 사회복지가 일시적 혹은 보충적으로 도와주는 성격을 띠는 것이다. 이러한 잔여적 개념의 사회복지를 반영하는 사회복지 프로그램은 공공부조⁴⁾이다. 반면에 제도적 개념에서 사회복지는 현대 산업사회에서 사람들이 만족할 만한 삶과 건강을 누릴 수 있도록 하는 제도적 기능을 수행하는 것으로 본다. 이 개념에서는 복잡한 현대사회에 있어 각

3) Willensky. H. L, *The Welfare State and Equality: Structural and ideological Roots of public Expenditures*, The Univ. of California Press, 1958, pp.138~139.

4) 우리나라에서는 1944년까지 public assistance를 공적 부조라고 번역하여 사용하여 왔으나 1995년 사회보장 기본법에 공공부조라고 공식적으로 사용하기 시작했다. 영국에서는 공공부조라는 용어대신 사회부조를 의미하는 social assistance를 사용하고 있다.

개인이 자신의 능력과 자아를 최대한 계발하고 발전시키기 위해 사회 복지의 혜택을 받는 것은 정상적이라고 본다. 이런 점에서 제도적 개념의 사회복지란 그 사회의 제일선의 기능을 수행하는 것으로 본다. 이러한 제도적 개념의 사회복지제도로는 연금제도나 건강보험제도가 대표적인 사회복지프로그램이라고 할 수 있다.⁵⁾

월렌스키는 이러한 두 개념은 보다 넓은 사회 문화적 상황의 반영이며, 산업화가 더욱 진전됨에 따라 제도적 개념이 더 우세하게 될 것으로 보았다.

타운센드(Townsend)는 사회복지정책을 넓은 의미로 “사회복지정책이란 사회적 목적 달성을 위해 사회관리에 사용되는 청사진과 같은 것”이라고 해석하고 있다.⁶⁾ 반면에 하젠바하(Hagenbaha)는 사회복지정책을 좁은 의미로 “사회복지정책은 모든 국민들의 최저한의 생활보장과 삶의 기회확보에 있다”⁷⁾고 해석한다. 그리고 복지정책의 대상이 빈곤계층임을 분명히 하고 있다. 그러나 안병영에 따르면 한국이 사회복지정책은 형식에 치중하는 경향이 강했으며, 한국의 역대 정권은 형식적으로 복지사회 내지 복지국가의 실현이라는 정치적 구호를 즐겨 사용하였다. 또한 우리나라는 경제제일주의와 안보 우선주의에 지나친 관심을 두었고, 사회복지 측면은 관심을 두지 않았다.⁸⁾

우리나라의 경우 이미 건국 후 제헌의회에서 기초된 헌법에서부터 인간적인 삶의 보장을 규정하고 있으며, 복지국가의 이상을 천명하였다. 그럼에도 불구하고 이것은 선언적인 의미만을 가질 뿐 구체적으로 실시되는 데에는 오랜 기간이 걸렸다. 실제로 사회복지정책이 우리의 삶에 영향을 미친 것은 대체로 1970년대 중반을 넘어서 의료보험이

5) 박병현, 『사회복지정책론 - 이론과 분석』, 현학사. 2003, 12~14쪽.

6) Townsend. Peter, *Sociology and Social Policy*, Harmondsworth, Middle-Sex, Penguin Books Ltd, 1976, pp.2~7.

7) Hagenbach, *Social Economics*, Nibset, welwyn, 1958, pp.411~426.

8) 안병영, 「2000년대를 향한 사회복지정책의 방향」, 『한국사회보장연구』, 한국사회보장학회, 1994, 4쪽.

부분적으로 실시되면서부터이다. 그리고 최저임금 및 국민연금법을 1986년에 제정하였고, 1988년부터 시행하였다.

우리나라의 사회복지정책은 독일을 비롯한 서구 여러 나라나 미국의 경우처럼 격렬한 노동운동이나 정치세력간의 합의 혹은 심각한 경제불황 등을 배경으로 한 노조나 대중들의 강렬한 상승적 욕구를 바탕으로 성취된 것이 아니다. 단지 국가의 상황(위기)인식을 바탕으로 도입된 것이기 때문에 관주도적(官主導的)인 성격이 강하고 제도 내용 속에서도 정부의 입장과 편의가 많이 담겨져 있다. 또한 각종제도가 단편적으로 도입되어 종합적 사회보장체제의 구축이라는 면에서 미흡한 점이 많다. 특히 정책의 도입에 앞서 사전기반의 조성을 위한 노력이 결여되어 제도운영에 있어서 어려움에 부딪히는 경우가 잦았다.

이처럼 한국의 사회복지제도는 대체적으로 잔여적, 선택주의적이며 사후처방적이고 지나치게 시장의존적인 경향을 띤다.

안병영은 우리나라의 경우, 그 동안 오랜 억압정치속에서 노동계급이 효율적으로 조직화되지 못했고, 그 결과 복지제도의 형성과정에서 주체적인 영향을 발휘할 수 없었다. 즉, 한국 노동계급의 미숙한 정치력은 민중부문의 박탈을 강요하는 국가의 성장정책에 대해 지속적이며 효율적 저항을 하지 못했고 이에 따라 사회복지제도는 국가편의로 편성되어 왔다고 주장한다.⁹⁾

또한 정책결정자 내지 정책엘리트들의 복지관이 사회복지관의 걸림돌이 되어 왔다고 볼 수 있다. 오랫동안 이들은 ‘先成長과 後配分’의 사상에 박혀 있었다. 이들은 복지의 확대는 노동유인(勞動誘引)과 저축을 약화시켜 성장을 가로막는다고 생각했고, 선진국의 ‘복지병’을 우려했다. 따라서 국가의 정책결정과정에서 사회정책이 경제정책에 밀렸고 복지에 대한 논의는 정치적인 구호에만 그치게 되었다.

9) 안병영, 앞의 글, 6쪽.

3. 사회복지정책결정요인에 대한 각 공화국 분석 : 제4공화국부터 국민의 정부까지

위에서 논의된 한국의 사회복지정책 성격과 성향이 얼마나 실증적으로 검증될 수 있는지 아래의 공화국별 분석을 통해 살펴보고자 한다. 여기서 한국의 사회복지정책결정기간을 4공화국부터 시작한 이유는 제헌의회에서 기초된 헌법에서부터 인간적인 삶의 보장을 규정하고 있으며, 복지국가의 이상을 천명하였으나 이것은 선언적인 의미만을 가질 뿐 구체적으로 실시되지 못했다. 그리고 실제로 사회복지정책이 우리의 삶에 영향을 미친 것은 대체로 1970년대 중반을 넘어서 의료보험이 부분적으로 실시되면서부터라고 보기 때문이다. 또한 한국의 경우, 1992년 이전에는 한국은 사회복지정책결정에 사회·경제적 요인이 가장 중요한 영향을 미쳤으나, 1992년 이후에는 정치적 요인(진보정당의 등장, 정치적 관심)이 더 중요한 영향을 끼치고 있다고 생각된다. 왜냐하면 1980년 말부터 강하게 성장해온 노동세력과 정치적 정당(민주노동당)이 연합을 구성해 나가고 있으며, 정치적 다원주의 하에서 다양한 이익집단들이 사회복지에 대한 요구를 증대시키고 있기 때문이다.

1) 4공화국(1972~1980년 시기)

제 4공화국 초에는 사회적 요구가 각 부문에서 간간히 나타나기도 했지만 정권에 치명적인 위협의 존재가 되지는 못했다. 그 결과 3공화국 때보다 한 층 더 억압적 형태로 지배체제를 유지할 수밖에 없었다. 이에 따라 3공화국에 비해 사회복지에 대한 정권적 배려는 그 필요성이 사라지게 되어 낮은 복지비의 지출과 저조한 복지법률이 제정되었으며, 더욱이 정권의 유지를 위해 사회복지를 이용하는 일까지 발생하였다.

정무권에 따르면 중화학공업 부문의 투자재원을 마련하기 위해 국민연금법을 제정하였으나 자금동원이 불안정해지자 석유파동을 이유

로 유명무실하게 만든 것 등 국민연금법을 통한 사회복지부문의 배려 정책의 목적이 국가의 부담은 거의 없이 비용을 기업주나 피고용자에게 전담시키려한 것에서 사회복지를 정권유지의 도구로 사용하고 있다고 주장한다.¹⁰⁾ 즉 복지수혜 대상자의 측면에서 볼 때, 제 4공화국의 사회복지정책은 실질적으로 국민을 사회적 위험으로부터 보호하려는 의지보다는 정치체제의 안정화를 위하여 자신들의 지지세력으로 판단하는 계층에 선별적으로 제공되었다. 예를 들어 국민연금법은 그 대상자를 광업, 제조업, 전자산업, 상업, 금융업등 비교적 안정된 분내의 산업에 종사하는 피고용자에게만 국한하고 저소득층을 제외시켰는데 그 이유는 이 제도의 근본적인 목적인 적립금의 증식에 도움이 되지 않았기 때문이다. 이것은 사회복지정책의 성격이 그 기본원리인 사회적 위험에 대한 대응이 아니라 특정집단에 대한 보상의 의미를 갖고 있음을 보여주는 사례이다. 요컨대 억압적 통제를 통한 정치체제를 유지하기 위해서는 군 관료 그리고 성장의 실질적 수혜자인 중산층에 대한 의존이 절실했다. 그 결과 복지수혜자는 그들에게 편향되었고 사회복지정책은 정권유지의 수단에 불과했다. 이러한 주장으로 볼 때 4공화국시기에는 정부는 복지정책에 대해 강한 억압정책을 취했고, 유신체제하에서 군, 관료, 소수 자본에 지지기반을 두고 있는 일부 사람들이 시혜적인 복지제공을 받았다고 볼 수 있다. 그러나 4공화국 후기에 들어서면서 유신철폐와 민주정권회복이라는 반권위주의적인 사회부문의 저항운동이 더욱 격화됨으로써 구종회의 주장처럼 서민 노동자들에 의한 최초의 노동운동으로서 민주노조운동이 시작되었다. 그리고 이것이 사회복지제도의 토착화의 기반을 형성하게 된다.¹¹⁾

이러한 주장에 근거해 본다면, 4공화국 시대에는 단순한 경제적 요인과 함께 사회적 새로운 움직임(노동운동)이 사회복지정책과 중요한 상관관계가 있으리라고 추정할 수 있다. 이에 대해 이러한 주장이 과연 실증적으로 어느 정도 설명될 수 있는지를 상관관계 분석을 통해

10) 정무권, 「국제화와 한국사회복지정책의 과제」, 『한국정책학회』, 1994, 510쪽

11) 구종회, 「한국이 사회복지발달사」, 『선진국사회복지발달사』, 홍익재, 1999, 584쪽.

살펴보기로 한다.

<표 2> 1인당 사회복지예산과 독립변수들의 상관관계(1972~1980)

	1인 GNI	실업율	산업 화율	GINI 계수	여당 의석	노사 분규	선거 1년전	선거 년도	국방 비율
1인당 사회복지예산 Pearson 상관계수 유의확률(양쪽)	0.846** (0.002)	0.292 (0.002)	0.846** (0.002)	0.392 (0.262)	-0.095 (0.793)	0.764* (0.010)	-0.180 (0.619)	-0.31 (0.931)	-0.090 (0.805)
일반회계 대비 복지예산비율 Pearson 상관계수 유의확률(양쪽)	0.642* (0.046)	0.360 (0.307)	0.639* (0.046)	0.532 (0.114)	-0.152 (0.675)	0.714* (0.020)	0.068 (0.853)	-0.109 (0.765)	-0.229 (0.524)

주) ** 상관관계는 0.01수준(양쪽)에서 유의합니다.

* 상관관계는 0.05수준(양쪽)에서 유의합니다.

위에 제시된 상관관계를 살펴보면, 먼저 종속변수(1인당 복지예산)에 대한 각 독립변수와의 관계를 보면, 경제·사회적 요인인 산업화율이 (0.846)으로 85%의 상관관계를 보이고 있으며, 그 다음이 1인당 GNI(0.846)으로 85%의 높은 상관관계를 보이고 있다. 또 노사분규가 (0.764)로 76%정도의 높은 상관관계를 보이고 있다. 이 세 독립변수는 1인당 복지예산에 대해 정(定)의 관계에 있다. 그리고 이 세 변수 중 GNI와 산업화율은 신뢰구간 99%수준에서, 노사분규는 신뢰구간 95%수준에서 유의미한 상관관계를 보인다. 그러나 특이하게도 정치·군사적 변수인 여당의석이나 선거유무, 그리고 국방비는 상관관계가 없는 것으로 나타난다.

둘째로 종속변수(일반회계대비 복지비율)에 대해서 각 독립변수와의 상관관계를 보면, 경제·사회적 요인인 노사분규가 0.714로 가장 높은 상관관계를 보인다. 그 다음으로 1인당 GNI가 (0.642) 산업화율이 (0.639)로 높은 상관관계를 보이고 있으며, 세 변수가 모두 종속변수에 대해 정(定)의 관계에 있다. 또 세 독립변수 모두가 신뢰구간 95%수준에서 유의미한 관계를 보인다. 반면에 정치·군사적 변수인 국방비나 여당의석 그리고 선거유무 등은 상관관계가 거의 존재하지 않는 것으

로 나타난다.

결론적으로 요약해 보건데, 4공화국 시기에 있어서 사회복지예산과 복지비율에 중요한 영향을 미친 요인으로는 경제·사회적 요인으로는 1인당 GNI와 산업화율 그리고 노사분규수 이다. 즉 4공화국 시기에는 정치·군사적 요인보다는 경제·사회적 요인이 사회복지정책을 결정하는 중요한 요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

이것은 위에서 단순히 추론한 사실들이 실증적으로 증명되고 있음을 보여주는 것이다.

2) 5공화국(1982~1987년 시기)

유신체제가 종식되었지만, 국민의 기대를 저버리고 또 다시 군부지배체제가 등장하게 되었다. 따라서 이 시기는 3, 4 공화국에 비해 더욱 심각한 정당성 위기에 직면해 있었다. 또한 사회 부문에서도 상대적 불평등이 더욱 심화되어 있었다. 이러한 상황을 극복하기 위해 제 5공화국은 국정지표의 하나로 사회복지건설을 내세웠으며, 그 동안 시행해 오던 경제개발계획도 경제사회발전계획으로 바꾸고, 추진 목표에 있어서도 성장위주에서 안정과 균형적인 경제사회발전으로 목표를 바꾸었다.¹²⁾ 그 결과 물가안정과 상당한 성장을 보였지만, 국민들의 민주주의에 대한 기대를 충족시킬 수는 없었다. 그래서 김호진은 이러한 위기에 직면하자 신군부 세력은 집권의 안정을 위해 억압적 통제전략을 택했고, 유신체제 보다 더욱 강력한 권위주의 체제가 되었다고 주장한다.¹³⁾ 이러한 강력한 통제전략이 가능했던 것은 사회세력의 미성숙으로 정부의 억압능력이 사회의 저항 능력보다 우위에 있었기 때문이다. 그래서 5공화국의 중반기에는 복지법률의 제정이 거의 없고, 복지비도 감소하게 된다.

12) 서봉섭, 「한국 정부의 민주화와 복지정책의 변화」, 『한국행정학보』 제31권 제1호 봄, 1997, 103쪽.

13) 김호진, 『한국정치체제론』, 박영사, 1995, 305~308쪽.

반면에 5공화국의 후기에 접어들면, 사회세력의 성장으로 인해 이러한 억압통제 능력이 한계에 다다르게 됨으로써 6.29선언을 통해 민주적 체제로의 변화 움직임이 생겨난다.

다시 요약해 본다면, 5공화국의 집권초기에는 다수의 복지법률을 제정하고, 복지비의 지출을 늘렸다. 이것은 단지 사회복지정책을 정통성회복 수단으로 사용한 측면이 강했다고 볼 수 있다. 왜냐하면 집권중반에 접어들면서, 신 군부는 강력한 억압정책을 취했으며, 복지법률의 제정을 거의 하지 않는다는 사실에서 사회복지정책은 수단이나 도구로 사용되었음을 알 수 있다.

그러다가 집권후기에 접어들면서 집권세력의 억압능력이 사회세력의 힘에 밀리면서 복지비의 지출을 증대했다고 볼 수 있다. 이것은 집권초기 1980년대 407회의 노사분규수가 어느 정도 줄어들다가 집권말기에 다시 3,749회의 노사분규로 늘어나는 과정에서 그 이유를 찾을 수 있다.

이러한 논의에 근거해 본다면, 5공화국 시대에는 경제적 안정과 성장속에서 경제적 요인과 함께 새로운 사회세력이 사회복지정책과 중요한 상관관계가 있으리라고 추정할 수 있다.

<표 3> 1인당 사회복지예산과 독립변수간의 상관관계(1982~1987)

	1인 GNI	실업율	산업 화율	GINI 계수	여당 의석	노사 분규	선거 1년전	선거 년도	국방 비율
1인당 회복지예산 Pearson 상관계수 유의확률(양쪽)	0.989** (0.000)	-0.971** (0.001)	0.935** (0.006)	-0.518 (0.293)	-0.757 (0.081)	0.854* (0.031)	0.599 (0.209)	-0.015 (0.977)	-0.695 (0.126)
일반회계 대비 복지예산비율 Pearson 상관계수 유의확률(양쪽)	0.974** (0.001)	-0.923** (0.009)	0.850* (0.032)	-0.525 (0.285)	-0.770 (0.073)	0.928** (0.008)	0.509 (0.303)	0.052 (0.922)	-0.568 (0.239)

주) ** 상관관계는 0.01수준(양쪽)에서 유의합니다.

* 상관관계는 0.05수준(양쪽)에서 유의합니다.

위에 제시된 상관관계를 살펴보면 먼저 종속변수(1인당 복지예산)에

대한 각 독립변수와의 관계를 보면, 경제·사회적 요인인 1인당 GNI(0.989)로 99%의 상관관계를 보이고 있으며, 그 다음이 산업화율(0.935)으로 94%의 높은 상관관계를 보이고 있다. 그리고 노사분규가(0.854)로 85%정도의 높은 상관관계를 보이고 있다. 이 세 독립변수요인은 1인당 복지예산에 대해 정(定)의 관계에 있다. 반면에 실업율은(-0.971)로 97%정도의 높은 상관관계를 보이면서 부(負)의 관계에 있다. 그리고 이 네 변수 중 GNI와 산업화율, 그리고 실업율은 신뢰구간 99%수준에서, 노사분규는 신뢰구간 95%수준에서 유의미한 상관관계를 보인다. 그러나 특히 하계도 정치·군사적 변수인 여당의석이나 선거유무, 그리고 국방비는 상관관계가 없는 것으로 나타난다.

둘째로 종속변수(일반회계대비 복지비율)에 대해서 각 독립변수와의 상관관계를 보면, 경제·사회적 요인 중에 GNI가 (0.974), 노사분규(0.928) 그리고 산업화율(0.850)순으로 높은 상관관계를 보이고 있다. 그리고 이 세 변수는 종속변수에 대해 정(定)의 관계에 있다. 반면에 실업율은 (-0.923)으로 높은 상관관계를 보이면서, 종속변수와는 부(負)의 관계에 있다.

그리고 이 세 변수 중 GNI, 실업율, 그리고 노사분규는 상관관계 0.01 수준에서 유의미한 관계를 보이며, 산업화율은 0.05 수준에서 유의미하다. 반면에 정치·군사적 변수인 국방비나 여당의석 그리고 선거유무 등은 상관관계가 거의 존재하지 않는 것으로 나타난다.

결론적으로 요약해 보건데, 5공화국 시기에 있어서 사회복지예산과 복지비율에 중요한 영향을 미친 경제·사회적 요인으로는 1인당 GNI와 실업율, 산업화율 그리고 노사분규수 이다. 즉 5공화국 시기에도 정치·군사적 요인보다는 경제·사회적 요인이 사회복지정책을 결정하는 중요한 요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

3) 6공화국(1988~1992년 시기)

6공화국은 직선제를 통해 대통령을 선출함으로써 정당성의 기반을

갖추게 되었고, 5공화국에 비해 입법부와 사법부의 권한과 자율성이 상대적으로 강화됨으로써 체제 구조가 상대적으로 균형을 이루었다.¹⁴⁾

그리고 사회복지정책을 정권유지의 정당화를 위한 수단이나 도구로 이용하지 않은 것 같다. 왜냐하면 앞선 4, 5공화국에서는 복지법률이 정권초기에 제정되었지만, 거의 모든 법률이 연기되거나 실효성이 없었다. 그러나 6공화국에서는 출범 직전에 이미 복지법률이 시행되었으며, 다른 공화국과는 달리 대표적인 사회복지법률이라고 할 수 있는 국민연금법, 농어촌지역의료보험, 최저임금법 등이 제6공화국 직전에 시행되었고, 연기되거나 형식화되지 않고 더욱 내실있게 이루어져 왔기 때문이다.¹⁵⁾ 그러나 6공화국의 중반에 들어서면서 체제와 반체제의 대결구도가 약해지고, 민자당, 통일한국당, 공화당이 합당하여 다시 여당이 다수당을 차지함으로써 정치체제가 안정국면에 접어들게 된다. 그 결과 3당 합당이 이루어진 1990년 2월 이후에는 실질적 혜택이 제공되는 복지법률이 거의 제정되지 않고 있다. 이러한 원인에 대해 서봉섭은 먼저, 1989년을 기점으로 5공화국 말기까지 격화되었던 노사분규가 줄어들면서 체제 대 반체제의 대립구도가 소멸된 데 있다고 본다. 둘째로는 사회세력의 공세로 수세에 몰렸던 지배세력이 3당 합당을 통해 다시 우위를 차지함으로써 통제국면으로 선회했다는 점을 들고 있다.¹⁶⁾

이것을 달리 해석해 본다면, 정부가 안정화되면 복지정책에 대한 필요성이 줄어들게 된다는 것을 의미하며, 복지정책의 발전에는 사회부문의 요구와 세력확장이 필요하다는 것을 증명하는 것이다.

이상에서 본다면 6공화국에서 사회복지정책의 증가와 복지비의 증가는 사회부문의 적극적인 투입(사회부문의 저항)이 가장 중요한 변수라고 추론할 수 있다. 이러한 주장에 근거해 본다면, 6공화국 시대에

14) 김호진, 앞의 글, 311~312쪽.

15) 서봉섭, 앞의 글, 105~106쪽.

16) 서봉섭, 앞의 글, 107쪽.

는 경제적 안정과 성장속에서 경제적 요인과 함께 사회적 새로운 사회세력이 사회복지정책과 중요한 상관관계가 있으리라고 추정할 수 있다. 이에 대해 이러한 주장이 과연 실증적으로 어느 정도 설명될 수 있는지를 상관관계 분석을 통해 살펴보기로 한다.

<표 4> 1인당 사회복지예산과 독립변수간의 상관관계(1988~1992)

	1인 GNI	실업율	산업 화율	GINI 계수	여당 의석	노사 분류	선거 1년전	선거 년도	국방 비율
1인당 사회복지예산 Pearson 상관계수 유의확률(양쪽)	1.000** (0.000)	-0.417 (0.485)	0.942* (0.016)	-0.926* (0.024)	0.507 (0.383)	-0.913* (0.030)	0.459 (0.437)	-0.097 (0.877)	-0.857 (0.064)
일반회계 대비 복지예산비율 Pearson 상관계수 유의확률(양쪽)	0.739 (0.153)	-0.662 (0.224)	0.908* (0.033)	-0.593 (0.292)	0.824 (0.086)	-0.915* (0.030)	0.219 (0.723)	-0.444 (0.454)	-0.936* (0.019)

주) ** 상관관계는 0.01수준(양쪽)에서 유의합니다.

* 상관관계는 0.05수준(양쪽)에서 유의합니다.

먼저 종속변수(1인당 복지예산)에 대한 각 독립변수와의 관계를 보면, 경제·사회적 요인인 1인당 GNI(1.000)로 100%의 상관관계를 보이고 있으며, 그 다음이 산업화율(0.942)으로 94%의 높은 상관관계를 보이고 있다. 그리고 GINI계수(-0.926)와 노사분류가 (-0.913)로 91%정도의 높은 상관관계를 보이고 있다. 이 독립변수 중에서 1인당 GNI와 산업화율은 1인당 복지예산에 대해 정(定)의 관계에 있다. 반면에 GINI계수와 노사분류는 종속변수와 부(負)의 관계에 있다. 그리고 이 변수 중 GNI는 상관관계 0.01수준에서 유의미하며, 나머지 세 변수인 산업화율과 GINI계수 그리고 노사관계는 0.05%수준에서 유의미한 상관관계를 보인다. 그러나 정치·군사적 변수인 여당의석이나 선거유무, 그리고 국방비는 상관관계가 없는 것으로 나타난다.

둘째로 종속변수(일반회계대비 복지비율)에 대해서 각 독립변수와의 상관관계를 보면, 경제·사회적 요인중에 산업화율이 (0.908)로 91%의 상관관계를 보이며 종속변수에 대한 정(定)의 관계에 있다. 반면에 노

사분규는 (-0.915)로 종속변수에 대해 92%의 상관관계를 보이며 부(負)의 관계에 있다. 그리고 정치·군사적 변수인 국방비가 (-0.936)으로 종속변수에 대해 94%정도의 높은 상관관계를 보이며, 부(負)의 관계에 있다. 그리고 이 세 변수들은 모두 유의수준 0.05%에서 유의미한 관계를 보이고 있다.

결론적으로 6공화국 시기에 있어서 사회복지예산과 복지비율에 중요한 영향을 미친 경제·사회적 요인으로는 1인당 GNI와 산업화율, GINI계수 및 노사분규수이다. 그리고 6공화국에 있어서도 정치·군사적 요인보다는 경제·사회적 요인이 복지정책 결정에 중요한 요인이 되고 있음을 알 수 있다.

그러나 조금 특이한 사항은 이전 4, 5공화국에서는 주로 경제적 성장에 따라 복지정책이 동반 성장하는 형태를 보였다. 그러나 6공화국에 들어서면서 GINI계수나 노사분규수가 중요한 요인으로 등장하면서, 사회적 요구가 복지정책 결정에 영향을 미치고 있다고 보여진다. 즉, 사회세력의 등장이나 사회구조적 불평등이 정부에 대해 현실적인 사회복지 정책 추구를 요구하고 있는 것이다. 이전과는 달리 정부가 사회세력과 구조적인 불평등을 정부의 억압정책으로만 해결할 수 없으며, 이러한 신세력의 등장을 묵인할 수도 없게 되었다는 것이다.

다시금 요약한다면 GINI계수나 노사분규의 발생 수에 대해 복지예산비율이 부(負)의 관계로 있음을 보면, 이제 정부는 사회복지정책을 정당성 확보가 아닌 적극적인 복지정책 추구해야 하는 현실에 직면해 있다고 볼 수 있다.

4, 5, 6공화국의 분석결과를 요약해 본다면, 권위주의 및 군사 정부 시대에는 종속변수가 1인당 복지비, 복지비율에 따라 독립변수의 상관관계에는 약간의 차이가 있지만, 두 종속변수에 대해 경제적 요인인 GNI, 산업화율, 실업률 그리고 노사분규 등이 높은 상관관계를 보이는 반면 정치적 변수는 상관관계가 거의 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 즉 이 기간 동안에는 경제적 요인이 가장 중요한 복지정책의 결정요인이었으며, 사회적 요인(노사분규)이 정책결정에 영향을 조금씩 미치

고는 있지만, 정치적 세력을 가지지 못함으로 인해 정책 결정의 중요한 세력으로 성장하지는 못했다.

즉 김영순에 따르면 아직까지 한국에서 국민들이 복지에 대한 인식이 미약했으며, 한국인이 공동체나 평등을 지향하기보다는 개인주의적이고 성장주의적이라는 것이다. 또한 한국의 정당이 복지정책을 이념으로 선택하는 정당이나 노동자 조직 또는 이익집단이 결성되어 있지 않음으로써 과거의 저항이 단순한 반체제적인 것이었고 대부분 복지에 대한 요구나 사회보장의 제도화를 요구하는 조직적인 투쟁이 아니라는 것이다.¹⁷⁾

4) 문민정부 이후~국민의 정부

김영삼 정부는 1961년 5월 16일 구태타 이후 30여 년간 지속되어온 군부정권의 유산을 청산하고, 정부의 제도적인 민주화뿐만 아니라 집권 엘리트까지 민간인 출신으로 교체함으로써 민주주의의 요건을 어느 정도 갖추게 하였다. 따라서 김영삼 정부는 정권의 정당성 확보를 통해 민주주의를 제도화시키는데 그 어느 정권보다도 우위를 점할 수 있었다. 즉 앞선 4, 5, 6공화국에서처럼 정권유지의 정당성 확보와 유지를 위해 사회복지정책을 실행할 필요성이 줄어들었다. 이것은 1993년 최저임금법의 시행에 있어서 노동임금 인상을 억제하려는 목적으로 실시 시기를 임금협상이 끝나는 9월로 연기한 것, 복지지출 비율의 감소, 산업재해보상보험법의 개정을 통해 산업재해보상업무를 보건복지부에서 노동부 산하 근로복지공단으로 위탁한 것 등에서 입증된다. 이것은 김영삼 정부시대에는 민주화의 움직임속에 반체제 저항이 거의 사라지고, 정부의 안정적 기반이 확고해짐으로써 시혜적인 복지급부에 대한 의존성이 상실되었음을 의미한다. 그러나 1995년 지방선거와 1996년 국회의원 선거를 앞두고 일련의 장밋빛 복지정책의 발표

17) 김영순, 「사회민주주의와 신자유주의 사이에서 - 제3의 길 이후의 스웨덴 복지국가 -」, 한국정치학회발표회 논문 6월, 1995.

등은 문민정부에서도 사회복지부문에 적극적인 요구 투입보다는 문민 정부의 특정시점에 있어 복지정책을 과거와 같이 선택적이고 하향적으로 활용하고 있음을 보여준다.¹⁸⁾

김대중 정부에서는 대통령 선거공약에서 매년 복지예산의 30%이상의 증액, 생활보호법과 사회복지기본법의 제정으로 행복추구권에 대한 청구권 보장, 전국민연금제도 완성 등 사회복지가 국가정책의 핵심사안으로 부각되었다. 이러한 변화는 사회복지정책에 사회적 요구가 적극적으로 반영되는 환경이 이루어지고 있음을 보여주는 것이다. 즉 사회복지발전과 정책결정을 둘러싼 국가와 시민 그리고 이익집단의 힘이 정권교체와 IMF구제금융, 노숙자 문제 등 국가의 복지해결을 요하는 상황과 맞물려서 사회복지의 근본적인 흐름을 바꾸고 있는 것이다.

1980년대 이후 민주적 논의가 사회의 각 부문에서 일어나면서 정치적으로 세력을 확보하기 시작한 노동세력과 시민운동세력 그리고 상대적으로 국가의 통제로부터 자율성을 확보하기 시작한 자본 등이 합리적인 기준과 보편적인 가치가 지배하는 사회로의 토대로 작용하고 있는 것이다.¹⁹⁾

김연명은 사회복지관련 국가적 정책형성 및 정책결정과정을 노·사·정 위원회와 같은 조합주의적 복지정치, 한의약 분쟁 등의 보건행정에서 이루어지고 있는 이익집단의 정치, 의료보험 통합과 국민기초생활보장법의 제정 등과 같은 시민운동의 정치로 구분을 짓고 있으며, 이를 “배제의 정치종언” 즉 사회복지정책에 대한 국가 주도적인 시대는 끝나고 사회세력 주도시대가 도래했음을 주장한다.

이러한 주장에 따른다면 문민정부는 처음부터 정권이 정통성을 획득함으로써 경제성장제일주의와 억압정책을 탈피하고, 새로이 등장하는 이익세력에 대해 더 밀접하게 작용하게 되었다.

18) 서봉섭, 앞의 글, 109쪽.

19) 이상엽 외, 「역대정부의 사회복지정책의 변화 분석 - 정권의 수단성과 사회적 요구를 중심으로」, 『한국정책과학회보』 제5권 제1호, 한국정책과학학회, 2001, 216~217쪽.

즉, 문민정부에서 국민의 정부 시기, 사회복지정책의 증가와 복지비의 증가는 사회부문의 적극적인 투입(사회부문의 저항)이나 사회 구조적 불평등에 대한 강력한 요구가 반영된 것이라고 볼 수 있다.

이러한 주장이 얼마나 실증적으로 설명될 수 있는지를 상관관계 분석을 통해 살펴보기로 한다.

<표 5> 1인당 사회복지예산과 독립변수간의 상관관계(1992~2002)

	1인 GNI	실업율	산업 화율	GINI 계수	여당 의석	노사 분규	선거 1년전	선거 년도	국방 비율
1인당 복지예산 Pearson 상관계수 유의화률(양쪽)	0.034 (0.9250)	0.221 (0.540)	0.856** (0.002)	0.759* (0.011)	-0.390 (0.266)	0.891** (0.001)	0.211 (0.558)	0.392 (0.262)	-0.903** (0.000)
일반회계 대비 복지예산비율 Pearson 상관계수 유의화률(양쪽)	-0.015 (0.967)	0.102 (0.779)	0.742* (0.014)	0.637* (0.048)	-0.217 (0.546)	0.859** (0.001)	0.259 (0.470)	0.262 (0.464)	0.763* (0.010)

주) ** 상관관계는 0.01수준(양쪽)에서 유의합니다.

* 상관관계는 0.05수준(양쪽)에서 유의합니다.

먼저 종속변수(1인당 복지예산)에 대한 각 독립변수와의 관계를 보면, 경제·사회적 요인인 산업화율이 (0.856)으로 86%의 상관관계를 보이고 있으며, 그 다음이 노사분규(0.891) 그리고 GINI계수(0.759)순으로 높은 상관관계를 보이고 있다. 이러한 경제·사회적 변수는 종속변수에 대해 정(定)의 관계에 있다. 반면 정치·군사적 변수 중에 국방비가 (-0.903)으로 90%정도 상관관계를 보이면서 종속변수에 부의 관계를 나타낸다. 그리고 이 변수 중 산업화율과 노사분규 및 국방비는 상관관계 0.01%수준에서 유의미하며, GINI계수는 0.05% 수준에서 유의미한 관계를 보이고 있다. 그러나 앞에서 정치·군사적 변수로 지정된 여당의석이나 선거유무는 적실한 상관관계를 보이고 있지는 않다.

둘째로 종속변수(일반회계대비 복지비율)에 대해서 각 독립변수와의 상관관계를 보면, 경제·사회적 요인 중에 노사분규(0.859), 산업화율

(0.742), GINI계수(0.637) 순으로 높은 상관관계를 보이고 있다. 이들 변수 모두 종속변수에 대한 정(定)의 관계에 있다. 특히 노사분규는 0.01수준에서 유의미한 관계를 보이며, 산업화율과 GINI계수 또한 0.05%수준에서 유의미한 상관관계를 보이고 있음을 알 수 있다.

그러나 조금 특이한 사항은 이전의 공화국에서는 노사분규가 가장 큰 사회복지정책결정요인으로 성장하지는 못했지만, 문민정부가 들어서면서 가장 높은 상관관계를 보이고 있음을 알 수 있다. 특히 GINI계수와 노사분규 등이 종속변수에 밀접한 관련이 있는 것으로 보아, 사회구조적 불평등이나 사회세력의 요구가 사회복지정책 결정에 중요한 요인임을 추정할 수 있다. 또한 4, 5공화국에서는 주로 경제적 성장에 따라 복지정책이 동반 성장하는 형태를 보였다. 그러나 6공화국에 들어서면서 GINI계수나 노사분규수가 중요한 요인으로 등장하고 있고, 문민정부에 들어와서도 GINI계수와 노사분규수가 중요한 사회복지정책 결정의 요인으로 자리잡고 있다. 이것은 사회적 요구와 힘이 조금씩 복지정책에 관여하고 있음을 보여 주는 것이다.

다시 말하면 이제 사회세력의 등장이나 사회구조적 불평등이 정부에 대해 현실적인 사회복지 정책 추구를 요구하고 있는 것이다.

여태까지 조직화되지 못했던 사회세력이 민주노동당이라는 정치적 세력과 함께 융화되면서 서서히 안정적인 사회복지 정책을 요구하고 실현하는 것 같다.

4. 결론 : 한국 복지정책에 있어서 한계점과 시사점

사회복지정책의 궁극적인 목적은 한 국가내에 존재하는 모든 사회구성원들이 인간다운 삶을 누릴 수 있도록 하는 것이다. 그럼에도 불구하고 한국의 경우는 이제까지 일부 기득권세력의 세력유지와 정부의 정당성 확보를 위한 수단으로 사회복지정책을 이용하였다는 것이

일반적이 견해이다. 즉, 한국은 1960년대부터 경제개발 계획을 시작한 이래로 성장제일주의 이데올로기를 고수해 왔다. 분배의 평등보다는 경제적 효율성만을 지나치게 강조해왔으며, 경제부문에 우선적으로 집중해 외형적으로 고도의 압축성장을 이룩했다. 이러한 과정에서 재벌 구조의 형성과 함께 문어발식의 대기업 확장을 부추겼다. 사실 이러한 성장주의 정책이 물질적 풍요를 가져온 것은 인정한다. 그러나 이것이 지금에 와서는 분배의 불평등을 초래하여 경영부실과 정책적 부재를 낳았다.

즉, ‘선성장 후분배’ 정책에 충실한 경제발전전략을 추구함으로써 분배의 평등을 가져오는 사회복지지는 발달하지 못했다. 앞서 분석에서도 알 수 있었지만, 한국의 사회복지정책은 정권의 정당성 확보를 위한 보조적 수단적 측면이 강했고, 정부가 강력한 힘을 전제로 안정화를 확보하면, 사회복지정책은 형식에 그치고 말았다.

또한 한국의 복지제도의 낙후원인은 이외에도 여러 가지 측면에서 나타난다. 우선 서양의 합리주의와 개인주의 원칙과는 다른 유교적 가족주의 원리가 사회복지제도의 발전을 억제하였다. 한국의 경우, 가족 내에서 발생하는 모든 문제 즉, 위험, 질병, 노후문제 등을 가족구성원들이 자발적으로 해결했다는 것이다. 이러한 가족의 보호적이고 물질적인 현상이 사회복지제도나 사회보험에 익숙치않게 했다.

둘째, 한국의 사회복지지는 어디까지나 경제성장의 그늘에 가려 항상 2차적인 중요성만을 지녀왔다. 앞에서도 언급했듯이 ‘선성장 후분배’의 기조아래 사회복지를 국가적 책임으로 인식하기보다는 전통적 대가족 제도에 의한 상부상조정신에 일임하도록 유도되어왔다. 그 결과 복지정책의 우선 순위는 매우 낮았고, 재원조달 역시 불충분했다. 권순원에 따르면 정부는 제4차 또는 제5차 경제발전 5개년 계획부터 사회개발에 대한 중요성을 명시적으로 부각시키기 시작했으나 그 배경에는 정통성이 결여된 군사정권의 국민달래기용 선심정책으로 복지의 외연적 확충만이 이루어졌다. 그리고 장기적이고 체계적인 청사진을 작성하지 않고 그때그때 필요하다고 생각되는 제도를 도입함으로써

한국의 복지제도는 효율과 비효과성측면에서 많은 문제를 초래하고 있다고 지적한다.²⁰⁾

셋째, 사회복지제도의 낙후원인은 정부와 국민들간의 관심부족에서 초래되었다고 볼 수 있다, 한국사회는 1950년대의 한국전쟁과 1960년대, 1970년대의 어려운 시기를 살아오면서 남을 배려하는 공동체의식을 상실했고, 자신의 이익을 챙기기에 바빴다. 그 결과 정부 또한 경제성장이 곧 복지를 가져온다고 선전했고, 정부의 경제편향주의와 무관심으로 인해 사회복지정책은 항상 형식과 수단적 도구로만 사용해 온 것이다.

즉, 각 공화국별 사회복지정책의 결정요인 분석에서도 알 수 있듯이, 4공화국과 5공화국 때까지 사회복지정책의 결정요인으로 가장 중요한 것은 경제적 요인인 GNI와 산업화율이었다. 그리고 노사분규수 또한 중요한 사회복지정책의 결정요인으로 등장했다. 그러나 특이하게도 이들의 반향은 체제에 대한 반체제 운동으로만 그쳤으며, 조직화된 힘을 가지지 못하고 정부의 억압정책에 항상 무너졌다. 그 결과 정부는 사회복지정책에 있어 형식적인 대처만 해 온 것이다.

그러나 90년대 후반 국민의 정부는 이러한 노동세력과 사회적 불균형구조에 대한 위협을 느끼면서, 성장과 분배의 원칙을 전제로 한 생산적 복지를 내세우고 있다. 그럼에도 불구하고 90년대 선진국들의 복지위기에 대한 여론이 확산되어 정부내에서는 복지를 서두를 필요가 없다는 생각을 하고 있는 것 같다.

이철우가 지적하듯이, 선진국들은 이미 충실하게 1940년대부터 사회복지제도를 통해 사회가 안정되고 인간의 삶의 질 향상을 달성했다. 이러한 과정에서 국민들은 고율의 세금을 낼 수밖에 없었다. 그리고 실직자나 노인들과 같은 사회적 약자들을 위해 더 많은 복지재원이 필요하게 됨으로써 젊은 세대들의 노동동기가 약화되고 생산성이 떨어

20) 권순원, 「21세기 한국의 사회복지정책: 지속가능한 복지체계의 구축방안」, 『사회과학연구』 제8권, 덕성여자대학교 사회과학연구소, 2002, 32쪽.

어지게 된 것이다. 그럼에도 불구하고 한국의 정책결정자나, 관료들, 기업들은 질 높은 복지제도의 수행이 경제성장을 저해하는 것으로 본 것이다.²¹⁾ 예를 들어 주5일 근무제를 시작하면서도 수많은 갈등과 논란이 있었다. 즉, 노동시간의 단축은 곧 경제성장을 저해한다는 생각이 지배적이었기 때문이다. 그러나 현재 국민의 의식의 전환과 삶의 질에 대한 욕구가 강해졌고, 생산성은 더 높아졌다는 결과를 보면 복지수준의 향상이 경제성장을 저해한다는 논리는 부적격한 것이다.

넷째, 우리나라의 사회복지정책이 정치적 이데올로기의 영향을 많이 받아왔다는 것이다. 즉, 이것은 선거의 유무가 사회복지지출에 유의미한 영향을 보이지 않는다는 데서 살펴볼 수 있다. 즉, 권위주의 정부와 군사정부는 저소득층에 대한 욕구충족을 통한 지지획득에 대한 관심보다는 정치적 야합으로 정권의 안정성을 확보했다. 즉, 이러한 사실은 6공화국 시기에 3당 합당이라는 정치적 야합을 통해 정권의 안정을 창출하고 사회세력을 강하게 억압함으로써 사회적 안정을 추구했다는 점에서 알 수 있다.

위에서 논의되었듯이 한국의 경우 사회복지정책이 발전하지 못한 데에는 이러한 여러 가지의 한계가 존재해왔기 때문이다.

이러한 한계점이 우리에게 가져다주는 시사점으로는 다음과 같은 것이 있다.

첫째, 경제사회의 발전은 경제진보와 사회복지를 조화시킴으로써 성취될 수 있다고 생각된다. 과거 고도성장에서 ‘선성장 후분배’ 논리 하에 복지확충을 억제해 왔지만, 이제는 더 이상 억제를 통한 성장은 있을 수 없다는 것이다. 즉, 복지와 성장은 더 이상 대립의 관계가 아니고 동시에 추구해야 할 상호보완적인 관계라는 것이다.

4, 5, 6공화국 시기에는 경제적 요인이 가장 중요한 정책결정의 동인이 되었다. 반면에 민주화시기에 들어서면서 사회구조적 불평등

21) 이철우, 「한국의 사회복지정책과 경제성장: 사회복지제도의 긴요성과 그 효율성에 대하여」, 『평화연구』 제11권 4호 가을, 2003, 32~33쪽.

(GINI계수)과 노사분규라는 새로운 사회적 세력이 중요한 변수가 되고 있음을 알 수 있었다. 즉, 이것은 정치적인 민주화가 진행되면 사회복지지출이 증가한다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

둘째, 정책결정에 있어서 합리성이다. 한국의 복지정책의 낙후원인에 대한 문제점에서 지적했듯이, 사회복지정책이 단순히 정권획득과 정당성 확보를 위한 수단과 보조적 수단에 불과했다는 점이다. 또한 지나친 경제성장제일주의가 심각한 사회구조적 불평등을 가져왔다는 것이다. 따라서 사회복지정책에 있어 전문성을 제고시키고, 정치적 이데올로기에 영향을 받지 않고, 경제·사회적 상황이나 복지수요에 대해 합리적인 결정을 하여야 한다.

셋째, 정책결정에 있어서 합리적 결정을 하기 위해서는 정책결정에 있어서의 참여가 균형적으로 이루어져야 한다는 것이다. 즉, 4, 5, 6공화국 시기에서 볼 때, 일부 엘리트들에 의해 즉흥적으로 결정되는 것이 아니라, 정치적 정당(민주노동당)과 함께 노동세력이 조직화되고, 저소득층의 정치참여가 폭넓게 허용되어야 한다는 것이다.

넷째, 책임정치의 구현과 사회복지정책에 대한 일관성이 필요하다. 우리나라의 경우 1950년 이후부터 수많은 복지정책이 쏟아져 나왔지만, 거의 모두가 형식에만 치우쳐 있었고, 실질적으로 실행된 것은 1990년 후반부터이다. 이러한 것을 볼 때, 한국의 복지정책에 있어 책임정치가 구현되고 제도적 안정망을 구축하는 것이 무엇보다 절실하다고 생각된다.

다섯째, 사회복지정책의 발전은 정부 혼자만이 해결할 수 있는 문제가 아니라는 점이다. 즉 1992년부터 실시된 지방자치제의 완전한 실시와 함께 사회복지정책 결정권을 지방정부에 어느 정도 위임해야 한다. 그와 함께 지역주민들이 복지수요에 대해 많은 관심과 지방정부의 사회복지정책에 대한 적극적인 노력과 재원 확보 노력이 있어야 된다고 생각된다.

여섯째, 우리는 그 동안 개발중심주의 체제에서 국민들의 복지욕구를 억누르면서 급속한 경제발전을 이룩하였다. 그리고 사회복지제도는

늦게 출발했지만 형식적으로는 빠른 속도로 발전하고 있다. 그럼에도 불구하고 체제나 내용면에서는 매우 불균형적이고 열악한 수준이다. 이제 국제화와 더불어 산업화가 더 발전하고 민주화가 더 발전하게 되면 배분문제에 대한 필요성이 더 절실하게 요구될 것이다. 또한 한국이 선진국의 대열에 진입하기 위해서 그리고 경쟁의 결과로 불평등이 더욱 심화되는 것을 치유·예방하기 위해 사회복지체제의 확충이 절실하다. 따라서 정무권이 지적하듯이 생산적 사회복지와 사회통합, 최저생활의 보장, 노동시장의 유연화와 고용의 증대, 가족정책의 강화, 정부재원부담의 점진적 증가, 국가책임을 기반으로 하는 국가와 민간 부문간의 상호협조와 보완체제가 이루어져야 할 것이다.²²⁾

주요어 : 독립변수, 종속변수, 복지정책, 정치적요인, 경제적요인, 상관관계.

22) 정무권, 앞의 글, 459~463쪽.

참고문헌

- 구자현, 『한국사회복지사』, 홍익재, 1984.
- 구종희, 「한국사회복지발달사」, 『선진국사회복지발달사』, 홍익재, 1999.
- 권순원, 「21세기 한국의 사회복지정책: 지속가능한 복지체계의 구축방안」, 『사회과학연구』 제8권, 덕성여자대학교 사회과학연구소, 2002.
- 김영순, 「사회민주주의와 신자유주의 사이에서 —제3의 길 이후의 스웨덴 복지국가—」, 한국정치학월례발표회 논문 6월, 1995.
- 김호진, 『한국정치체제론』, 박영사, 1995.
- 박병현, 『사회복지정책론 —이론과 분석』, 현학사, 2003.
- 서봉섭, 「한국 정부의 민주화와 복지정책의 변화」, 『한국행정학보』 제31권 제1호 봄, 1997.
- 성경륜, 「한국의 정치체제 변동과 사회정책의 변화: 정치사회학적 분석」, 『사회복지연구』 제3호, 1991.
- 신무섭, 「사회복지비 결정요인에 관한 연구」, 『논문집』, 전북대학교 사회과학연구소, 1987.
- 신윤창, 「한국사회복지정책의 결정요인에 관한 연구 —이론적 고찰—」, 『노동문제논집』 제10집, 9월, 고려대 노동문제연구소, 1993.
- 안병영, 「2000년대를 향한 사회복지정책의 방향」, 『한국사회보장연구』, 한국사회보장학회, 1994.
- 이상엽 외, 「역대정부의 사회복지정책의 변화 분석 —정권의 수단성과 사회적 요구를 중심으로」, 『한국정책과학회보』 제5권 제1호, 한국정책과학학회, 2001.
- 이철우, 「한국의 사회복지정책과 경제성장: 사회복지제도의 긴요성과 그 효율성에 대하여」, 『평화연구』 제11권 4호 가을, 2003.
- 이혜경, 「한국사회복지정책의 현황과 발전방향」, 『연세사회복지연구』 vol. 2, 연세대학교 사회복지연구소, 1995.

정무권, 「국제화와 한국사회복지정책의 과제」, 『한국정책학회』, 1994.

현외성, 『한국사회복지법제론』, 양서원. 2004.

Brazer. Harvey, *City Expenditures in the United States*, national Bureau of Economic Research, 1959.

Flora. peter, “On the Development of the Western European Welfare States”, *A paper prepared for delivery at the Edinsburgh IPSA congress*, Aug, 1959.

Guy peters. B, “Economic and Political effects in the Development of social expenditures in France. Swenden and United Kingdom”, *Political Studies*, vol 22, Dec., 1972.

Hagenbach, *Social Economics*, Nibset, welwyn, 1958.

Townsend. Peter, *Sociology and Social Policy*, Harmonworth, Middle-Sex, Penguin Books Ltd, 1976.

Willensky H. L, *The Welfare State and Equality: Structural and ideological Roots of public Expenditures*, The Univ. of California Press, 1975.

Abstract

A Study on the Political and Economic Determinants of KOREA's Social Welfare Policy

— From four the republic of korea to Mass government —

Park, Beom-Jong

Korea's social welfare policy has improved for 20 years. However, korea's welfare level is very lower than other advanced countries.

There are many reason about falling behind the social welfare level. So, I have douts its situation and what kind of factors have effect on the social welfare policy's decision making?

This these aim is to evaluate the relative importance of political and economic factors as the determinants of social welfare policy and what kind of factor is very important of policy making?

This research try to find the determinants of social welfare decision from 4 republic to mass government. And then, we will have known the reason of the falling of the social welfare policy.

This research has analysis with co-relation. This research use dependent variable as like social welfare expenditures of korea central government and welfare expenditure per a man and use independent variables as GNI, unemployment, the industrial ratio, the seat ratio of ruling party, defense expenditure and existence or not of election.

Finally, we gain the this result from this research.

While it is 4, 5, 6 republic, economics factor has important effect on the social welfare policy and political factor is not effect on it because labor power is not organized and is not connected with the political power. However, this labor power is constructed after 6 republic.

When it is civil-government and mass government period, labor power is connected with political power as like democratic labor party at this period. Finally, political factor turn up the important factor in the social welfare policy.

This research's important meaning is used measuring analysis to find out the important factor of social welfare policy and this study will be contribute to improve social welfare policy and level in korea.

Key words : welfare policy, political factor, economic factor, co-relation, dependent variable, independent variable.

논문투고일 : 3월 14일

심사완료일 : 4월 9일

게재결정일 : 4월 18일