

한국사회복지협의회 창립 60주년 기념 국제 심포지움

대한민국 사회복지 실천 60년, 선진 복지국가의 전망과 과제

1발제

한국의 전후 60년 사회복지 발전과 전망

이혜경 (연세대학교 사회복지학과 교수)

한국 복지국가가 걸어온 길: 결손국가에서 사회투자국가로¹⁾

이 해 경 (연세대학교 교수)

I. 들어가는 말

올해로 한국은 “경제개발 5개년계획”이 시작된 지 50년, “1987 체제”가 출범한 지 25년을 맞는다. 그동안 한국 경제는 비약적으로 발전하였고, 압축적 산업화와 민주화에 성공한 발전국가의 대표적인 모델사례로 꼽히게 되었다. 일인당 국민소득이 100 달러미만의 세계 최빈국이자 세계최대의 원조수혜국이던 한국이 국민소득 2만 달러의 세계 12위 경제대국으로 성장하여, OECD의 DAC²⁾ 회원국이 되어 해외개발원조에 적극적으로 참여하게 되었다. 정치적으로도 한국 민주주의의 정착을 의심하는 사람은 없게 되었다. 한국의 민주주의는 1987년 민주화이후 20년 만에 헌팅톤(1991)이 말하는 “두 번의 정권교체 테스트”를 통과하여 선진국 수준으로 올라섰다는 평가를 받고 있다. 옥스포드 대학의 링컨교수(2011)는 한국의 정치경제에 두개의 미스터리가 있다고 말한다. 하나는 어떻게 그렇게 철저히 파괴된 전쟁의 폐허에서 이같이 풍요로운 시장경제가 꽃 필 수 있었을까이고, 다른 하나는 어떻게 그렇게 철저한 권위주의 정치체제가 이같이 안정적인 민주주의 정치체제로 전환될 수 있었을까 라는 것이다.

그러나 산업화와 민주화의 진정한 성공은 복지화의 진전으로 테스트된다. 한국 모델의 성공여부는 “민주적 복지자본주의” 체제로서의 성공여부로 결정된다. 서울 대학의 김상균교수(2008)는 2008년 건국 60주년 기념 학술 세미나에서, 한국의 경제성장을 “한강의 기적”이라고 부른다면 복지변화는 “천지개벽”이라 불러야 하며, 그것은 경제발전보다 더 큰 성과라고 주장한 바 있다. 그렇다. 많은 연구자들이 오늘의 한국은 이미 복지국가 단계에 진입하였다고 주장한다. 특히 한국은 IMF 위기 이후 사회복지제도를 급속히 확충함으로써, 신자유주의 세계화시대에 복지국가를 확대시킨 예외적인 사례로 주목받고 있다. 747과 감세공약으로 집권한 현재의 보수 정부도 복지국가 확대의 궤도를 돌려놓지는 못했다. 오히려 현 정부의 과도한 성장주의와 시장주의는 경제민주화와 복지국가 건설에 대한 국민적 요구를 고조시켰다. 총선

1) 이 글은 2006년 이해경과 다케가와 쇼고 편으로 서울(연세대학교출판부)과 동경(동경대학교 출판부)에서 동시 출판된 『한국과 일본의 복지국가 레짐 비교연구-사회보장·젠더·노동시장을 중심으로』(『福祉 레짐의 日韓比較-社會保障・ジェンダー・労働市場』)의 제1장, “현대한국 사회복지제도의 전개 - 경제성장, 민주화 그리고 세계화를 배경으로”를 보완한 것이다.

2) DAC는 1961년 선진국이 개발도상국 원조를 효과적으로 추진하고 정보와 의견을 교환하기 위해 설립한 OECD내 위원회로서, 23개 개별 회원국과 유럽연합으로 구성.

과 대선을 치르는 2012년, 주요정당들은 경쟁적으로 복지정책 공약을 쏟아내고 있다. 복지화는 오늘의 시대정신이 되었고 역사의 명령이 되었다.

이제 린권교수의 두 가지 불가사의에 세 번째 불가사의가 더해지게 된 것이다. 어떻게 불과 60년 만에 “상전벽해”의 복지변화가 가능했을까? 어떻게 2차대전 후 분단과 반공이데올로기의 결손국가로 탄생한 한국이 동반성장과 사회투자 전략을 담은 민주복지국가로 변신할 수 있었을까? 어떻게 해외원조에 온전히 맡겨졌던 한국의 복지체제가 국가예산의 30%를 차지하는, 국가전략의 핵심 아젠다로 부상하게 된 것일까? 그러나 이 세 번째 불가사의는 진행 중인 불가사의다. 아직은 산업화와 민주화의 성공이 민주복지국가 한국을 태동시킨 것에 불과하기 때문이다. 한국사회의 복지화는 아직 안정적인 궤도에 진입했다고 볼 수 없다. 첨단과학기술혁명과 심화된 국제경쟁, 저출산 고령화, 탈산업화, 여성역할의 변화 등 근본적인 패러다임 변화의 시대에 한국은 어떤 복지자본주의 체제를 어떻게 발전시킬 것인가에 대한 국민적 논의가 본격적으로 시작되어야 하기 때문이다. 물론 60년 전과 비교하면 오늘의 한국 복지는 “상전벽해”의 변화라 하겠다. 그러나 한국의 사회지출 수준은 아직 OECD 국가 평균의 1/3 수준에 불과하고, 세계경제의 불확실성이 계속되고 있고, 초고속 인구 고령화와 세계에서 가장 낮은 출산율, 노동시장의 분절과 심화되는 경제사회적 양극화를 생각하면, 한국사회의 복지화의 길은 멀고 험난하다 하지 않을 수 없다.

아마도 그것이 오늘 창립 60년을 맞는 한국 사회복지협의회가 국제심포지움을 열어 지난 60년 한국 사회복지체제의 발달을 돌아보는 문제의식일 것이다. 이 글에서는 지난 60년 한국 사회복지의 발전을 네 단계로 나누어 단계 별로 사회복지정책과 지배적인 복지담론의 변화를 정리한다. 본론에 앞서 다음 절에서는 이 글이 한국의 복지제도 발달을 조망하는 기본적인 시각과 개념 틀을 소개한다.

II. 기본시각: 복지자본주의 체제론과 사회투자론

역사의 기술은 기술하는 연구자의 시각에 따라 내용과 함의가 크게 달라 질 수 있다. 특히 사회복지와 같이 복합적인 사회제도의 발달을 정리하는 데는 그것을 이해하는 기본적인 시각이 중요하다. 본론에 앞서 본 절에서는 복지국가의 정책범위와 2차대전 후 복지국가 담론의 변화에 관한 정치경제학적 이해를 밝혀둔다.

1) 복지국가의 정책 범위

복지국가의 구체적인 정책범위와 관련해서는 아사 브릭스(1961)가 정리한 복지국가의 세가지 정책목표와 정책 도구가 오늘날까지도 유용하다. 그에게 복지국가는 조직된 권력을 사용하여 시장의 작동에 개입하는 국가를 말하는데, 그 목표는 세 가지이다. 하나는 모든 국민에게 국민적 최저(소득)를 보장하는 것, 둘째는 모든 국민에게 빈곤에 떨어지지 않도록 경제적 안전을 보장하는 것, 그리고 셋째는 모든 국

민에게 가능한 최적수준의 교육, 건강, 주거, 영양, 고용 등 기본 사회서비스에의 접근을 보장하는 것이다. 첫 번째 목표를 위하여 사회보험제도가 운영되고, 두 번째 목표를 위하여 공공부조제도가 운영된다. 세 번째 목표는 건강, 교육, 주거, 고용서비스로 접근된다. 이 목표는 최저수준이 아니라 최적의 수준이라는 점이 중요하다. 세 개의 정책목표 간의 비중은 복지국가 체제유형에 따라 그리고 시대가 변함에 따라 달라진다. 세 번째 목표 비중이 높은 것은 노르딕 사민주의 국가들이고, 대륙유럽 보수주의 복지국가에서는 사회보험의 비중이 높고, 앵글로색슨 자유주의 복지국가는 자조조사형 부조의 비중이 높다.

2) 복지국가와 복지자본주의체제

복지국가란 케인즈의 표현대로 “현명하게 관리된 자본주의 국가”를 말한다. 케인즈의 목표는 비교적 폐쇄적인 국민경제에서 수요관리를 통해 완전고용을 촉진하는 것이었고, 베버리지가 이에 필요한 제도적 구조물을 제공하였다. 전 국민에게 국민건강서비스, 아동수당, 완전고용 서비스를 보장하고, 사회보험을 통하여 모두에게 기본적인 생활을 보장하려하였다. 빈곤은 제거될 수 있고, 제거되어야 할 해악으로 간주되었고, TH 마샬의 시민권론이 궁핍으로부터의 자유는 국가가 보장해야 할 시민적 권리라 하여 정치철학적 정당성을 부여하였다. 사회보장제도와 진보적인 조세제도, 재정정책과 통화정책, 교육 연구 정책 등을 통하여 복지국가는 완전고용과 대중의 경제적 복지를 실현시켰다. 1970년대 초까지 케인지언 복지국가는 전 세계적인 지지 속에서 전후 세계질서의 주요 축이 되었다. 서구의 19세기가 자유방임적 자유주의 국가의 시대였다면, 20세기는 케인지언 복지국가의 시대, 자본주의의 황금기로 전개되었다.

그러나 1970년대 말 이후 실업이 증가하고 스태그플레이션이 계속되면서, 케인즈 경제학은 위기의 설명도 처방도 내지 못했다. 인구고령화는 복지재정 파탄을 예고했고, 새로운 사회운동들이 복지국가는 더 이상 탈산업사회화와 문화적 가치 변화에 대응할 수 없다고 진단했다. 여기에 1990년대 탈냉전과 세계화가 진행되면서, 국민국가 단위의 케인지언 복지국가에 대한 정치적 합의는 급속도로 약화되고, 이른바 “Washington Consensus”의 시대가 열렸다. 복지와 평등, 연대와 통합의 가치가 주도하던 복지국가의 황금기는 자유와 경쟁, 효율과 성장의 가치가 주도하는 신자유주의 세계화 시대로 이행하였다.

신자유주의 패러다임에서 사회정책은 경제성장의 촉진자도 정치사회적 안정의 조정자도 아닌, 비용일 뿐이다. 사회보장과 경제성장간에, 평등과 효율 간에 교환관계는 당연한 것이고, 그것을 부정하는 케인즈주의는 거부되었다. 신자유주의자들은 18세기를 풍미한 고전적 자유주의가 중세 사회원리에 대한 인간해방의 대항논리였던 것처럼, 세기말 신자유주의의 등장은 케인즈주의적 복지국가에 대항한 시장자유주의로의 혁명이라고 주장했다.

그러나 신자유주의 세계화 30년은 거의 모든 OECD 국가에 소득 불평등과 고

실업, 장기실업, 청년실업, 사회적 배제와 양극화의 심화를 가져왔고, 신자유주의 처방에 대한 비판은 고조되었다. 국제관계에서도 민족주의가 고조되어 민족분쟁이 빈발하였고, 세계금융체제의 불안고조로 1980년대의 남미 금융위기, 1992년 서유럽 경제위기, 1994년 멕시코 경제위기, 1997-98년 아시아경제위기, 그리고 2008년 미국 발 금융위기와 유럽경제위기 까지 경제위기의 연속이었다. 1997-98년 아시아 경제위기 이후에는 국제금융기구의 전문가들이 포스트 워싱턴 컨센서스를 주장하기 시작하였고, 2008년 미국발 세계금융위기의 발발과 월가 점령시위는 신자유주의의 실패를 증명해 주고 있다. 아나톨 칼레츠키(2011)가 세계경제는 이제 자본주의 4.0 시대로 진입하였다고 말하는 맥락이다.

복지국가 지지자들에게 신자유주의의 대두는 시장경제의 역사에서 익히 보아온 주기적인 진동에 지나지 않았다. 복지국가의 해체를 요구하는 신자유주의 세계화야말로 이들에게는 인류역사의 예외적인 단막에 불과하다. 이들은 지금이야말로 그 어느 때보다 평등과 연대의 회복이 필요한 시기라고 주장한다. 복지국가는 다시 효율적이고 경쟁력있는 자본주의 경제를 위한 필요조건이 되었다. 그것은 폴라니(1944)가 말하는 “이중운동”의 결과에 다름 아니다.

폴라니에 의하면 시장경제는 그것이 확대되면 될수록 그 확대를 제어하는 대항적 운동에 직면하게 된다. 그것은 노동(인간)을 상품으로 간주하여 그것을 상품처럼 판매하는 자기조절적 시장경제체제의 허구 때문이라는 것이다. 시장의 확대는 그 허구로부터 인간을 회복하고 그리하여 사회전체를 방위하려는 대항운동과 동시에 진행되게 마련이다. 한편으로는 자유와 경쟁, 성장과 효율의 이름으로 상품의 시장관계가 확대되고, 다른 한편으로는 평등과 정의, 연대와 우애의 이름으로 가능한 한 시장관계를 사회관계에 착근시키려한다. 폴라니에게 시장경제의 역사는 노동의 상품화와 노동의 탈상품화의 “이중운동”의 역사였다. 시장경제의 상품화와 복지국가의 탈상품화는 동전의 양면이고, 시장경제의 역사는 곧 사회복지의 제도화의 역사가 된다. “탈상품화”와 “이중운동”의 역동은 각국의 역사적 맥락에 따라 상이하게 표현되고, 경제, 사회, 정치적 환경변화에 따라 지속적으로 새로운 도전에 직면하게 된다.

1990년대 중반부터 신자유주의의 위기가 깊어가고 탈산업사회의 새로운 사회적 위험이 확산되면서, 이론적으로는 복지자본주의 체제유형론이 발전하고, 실천적으로는 새로운 연대와 평등의 전략의 실험이 시작되었다. 복지국가를 탈상품화의 기제로 파악한 에스핑 앤더슨(1990)은 복지국가라 해도 국가마다 탈 상품화의 정도가 다를 뿐 아니라 완전고용에의 몰입정도도 다르고 계층화 효과도 다르다는 것을 증명하고, 자유주의, 보수주의, 사민주의형의 세가지 “복지자본주의 체제” 유형을 분류해 냈다. 그에게 중요한 것은 복지국가의 지출규모나 세부적인 정책내용보다 국가(민주주의)와 시장(자본주의), 그리고 복지제도가 체계적으로 밀접하게 짜여진 법적, 조직적 특징을 가진 복합체로서의 복지자본주의 체제(welfare capitalist regime)유형이 되었다. 어떤 사회의 탈상품화의 정도와 내용, 및 안정성은 어떤 민

주주의, 어떤 시장경제, 어떤 복지제도가 얼마나 안정적인 조합을 이루고 있는가에 따라 달라지고, 민주적 복지자본주의 체제의 안정성은 언제라도 도전 받을 수 있다. 복지국가의 경제적 성과도 복지체제유형에 따라 달라지며, 80년대 이후 신자유주의 세계화와 탈산업화가 던지는 도전과 적응과제, 딜레마도 복지자본주의 체제 유형에 따라 다르며, 이에 대응하는 행태도 체제 유형에 따라 달라진다(고프, 1996).

새로운 복지자본주의 담론은 기든스(1998)의 제3의 길, 테일러-구비(2004)의 사회투자국가, 미질리(1999)의 사회개발, 에스핑 앤더슨 외(2002)의 아동중심 사회투자, 제인 젠슨(2006, 2010)의 사회투자, 모델과 펠메(2011)의 사회투자복지국가 등이 새로운 논리와 방향을 주도하였다. 빈곤계층이 그들의 보다 나은 미래를 준비할 수 있도록 지원하는, 인적 자원투자에 관한 아이디어가 확산되었다. 스웨덴의 적극적 노동시장정책의 전통은 물론, 네덜란드의 폴더모델, 덴마크의 유연보장도 사회투자적 요소가 강하다. 모델 등(2011)이 지적하는 바와 같이, "사회적 투자"는 하나의 통일된 이론이나 지적인 근원이 있는 것이 아니고, 기든스의 제3의 길 뿐 아니라 게리 벡커와 헥크만의 인적자본론, 아마티아 센의 능력론(capability approach), 에스핑 앤더슨, 반덴부르크, 미르달의 사민주의, 미질리의 사회개발론, 등 다양한 통찰과 영감이 혼합된 개념이다.

그러나 연구자들 사이에서나 실천가들 사이에서 사회투자에 대한 지지는 확대되고 있고, 신자유주의 열정은 감소하고 있다. 퍼킨스 등(2004)이 말하는 사회투자 접근의 특징은 사회정책과 경제정책의 통합적 접근, 노동참여 강조, 기회의 평등에의 투자, 그리고 미래지향성이다. 사회투자 접근이 공통적으로 강조하는 정책분야는 첫째 인적자본투자, 둘째, 일 가정 양립지원, 셋째, 참여와 활성화로 정리 될 수 있다. 새로운 지식기반경제가 성공하려면 고도로 숙련된 노동력이 필요하다. 지식기반 경제에서 실업은 적절한 기술의 부족으로 해석된다. 따라서 인적자본투자는 반드시 국가가 해야 할 일이라는 것이다. 두 번째 일 가정양립 지원정책은 노동공급을 증가시키고, 출산율을 높이기 위한 것이다. 경제(생산)와 가족(재생산) 영역의 관계가 새로워져야 출산율도 높일 수 있고, 여성의 노동시장 참여율도 높일 수 있기 때문이다. 보육의 질과 부모휴가의 관대성이 중요하다. 이들이 말하는 세 번째 정책, 노동시장 참여와 활성화(activation)는 생애에 걸친 고용지위의 변화와 이행을 지원하고, 비정규직 고용관계가 지속가능한 생애계획의 디딤돌이 되도록 돕는 것이다.

에스핑 앤더슨(1999)은 새 시대를 위한 복지국가 재편의 중심 축은 노동시장과 가족제도의 변화가 되어야하며, 21세기 복지자본주의는 국가와 시장의 거시적인 정치경제학이 아니라 국가와 시장과 가족, 세 개의 축을 가진 미시와 거시가 혼합된 새로운 정치경제학을 필요로한다고 주장한다. 그는 페미니스트들이 사용하는 탈가족화라는 개념을 사용하여 탈가족화의 연장선상에서 아동 중심의 사회투자 전략을 제시하고 있다.

모델과 그의 동료들(2011)이 지적하는 바와 같이 사회적 투자라는 개념은 이제 앵글로 색슨국가들의 제3의 길과 사민주의 노르딕국가의 사회투자를 포괄하게 되었

다. 복지자본주의체제 유형에 따라 사회투자적 접근은 사민주의의 재생일 수도 있고 신자유주의의 주변적 변형에 불과할 수도 있다는 것이다. 최근 니콜라이(2011)는 소득보장 지출을 줄이면서 사회적 투자지출을 확대하는 국가(영국), 양자 지출을 모두 확대하는 국가(노르딕 국가들), 그리고 사회적 투자지출은 확대하지 않고 소득보장 지출을 확대하는 국가(남유럽국가들)를 구별하고 있다.

3) 한국 복지제도의 발전단계 구분

서구의 2차대전 후 60년은 케인지언 복지국가가 성숙하고 신자유주의의 소강시기를 거쳐 다시 복지자본주의 체제론과 사회투자적 재편으로 재생되는 기간이었다. 바로 같은 기간동안 한국은 식민경험으로부터 해방, 분단, 독립, 전쟁을 거쳐 초고속 산업화, 민주화를 경험하고, IMF 위기 이후 최근 10여년에 걸쳐 복지화 역시 압축적인 성장을 경험하였다. 한국의 길지 않은 복지제도 발달의 역사에서도 이중운동은 더 극적으로 읽힌다. 해방 후 한국 복지국가 발전경로에는 네 번의 중요한 변곡점이 있었다. 하나는 한국전쟁이고 둘째는 1961년 군사혁명, 셋째가 1987년 민주화, 그리고 넷째가 1997년 아시아경제위기가 그것이다. 그것을 중심으로 한국 복지국가가 걸어온 길은 4개의 기간으로 나누어 정리한다. 사회복지의 발전은 누적적이고 경로의존성이 강하다. 해방후 건국정부에서 장면정부까지(1945-1961) 15년, 군사혁명이후 민주화까지(1962-1987) 25년, 민주항쟁에서 IMF위기까지(1987-1997) 10년, 그리고 IMF 위기이후 현재까지 15년 으로 나누어 본다. 2차대전후 냉전체제하에서 결손국가로 태어난 한국이 역사적 유산과 함께 걸어온 산업화 민주화 복지화의 경로를 살펴본다.

III. 한국 복지국가가 걸어온 길: 결손국가에서 사회투자국가로

본 절에서는 건국 후 한국사회발전의 역사를 기본적으로 “이중운동”의 과정이라고 전제하고, 한국의 시장경제 발전과 민주주의의 발전을 배경으로 “탈상품화”를 위한 국가의 노력, 특히 공공부문의 복지정책, 사회보험, 공공부조와 사회서비스가 어떻게 전개되어 왔는지 정리해 본다. 이미 언급한 바와 같이 첫째 단계는 1945년부터 1959년까지, 냉전의 산물로 분단과 반공국가로 태어난 한국이 자유민주주의 국민국가의 형식적 기반을 구축하기에도 바빴던 혼란의 시기로, C 피어슨(1981)의 비교적 관대한 복지국가의 기준을 적용해도 아직 복지국가라 부를 수 없는 단계이다. 해외민간자원단체들의 응급구호가 한국 민간복지의 초기지형을 구성하게 된다. 둘째 단계는 1960년에서 1987년 6월 민주항쟁까지, 경제성장에 몰입한 권위주의적 개발국가의 시기로서, 1962년 헌법개정으로 처음으로 국민의 생존권과 국가의 사회보장증진의 의무로 명시하고, 다수의 사회복지관련 입법이 제정되며, 특히 고용보험을 제외한 3대 사회보험제도가 도입되지만, 고도경제성장과 “선성장 후분배”의 정책기조가 관철된 기간이다. 셋째 단계는 1987년에서 1997년 11월 외환위기까지, 민주주의의 공고화에

집중되었던 민주화의 보상적 실험의 10년 간으로, 이 기간은 민주화 선언이후 의회 민주주의체제를 회복시키는 헌법개정으로 국가의 사회보장의 의무와 함께 국민의 인간다운 삶의 권리를 명시하고, 사회보장기본법이 제정된 기간이다. 이 기간에 한국은 노사관계의 모니터링을 조건으로 OECD 회원국이 되는데 성공하고, 금융실명제 도입 등 시장개혁을 추진하고 1995년, 삶의 질의 세계화 선언으로 포괄적인 사회정책 확충의 계획을 발표하게 되었다. 그리고 마지막 단계가 1997년 외환위기 이후 현재까지로, 세계화의 압력 속에서 생산적 복지의 제도화가 본격화 된 시기이다. 공공부조의 현대화, 4대 사회보험제도의 확충, 사회투자로서의 사회서비스 확대가 이루어지고, 복지행정의 효율화가 추진되고, 사회투자적 복지패러다임으로의 전환을 사회보장기본법 개정으로 제도화한 단계라 할 수 있다.

1. 건국정부의 해외 의존적 응급구호: 변종 민간복지의 시대

한국의 현대 사회복지 제도의 역사는 1888년 명동의 천주교회 고아원, 1904년 미국 북장로교에서 세운 대구 제중원, 1905년에 세운 평양 연합 기독교병원, 1907년 미국 선교사 포르씨가 설립한 평양 맹아학교 등으로 거슬러 올라간다. 1920년 한일 합방 이전까지 주로 기독교 선교사업에 의해 현대적 사회사업이 각 지방에 보급되었다. 해방 후 한국 사회사업은 한국인의 손으로 넘어왔지만, 해방과 함께 급증한 월남동포, 귀환동포, 한국전쟁 후 고아, 미아, 기아 등 수 많은 전재민, 피난민 발생으로 공공구호에 대한 요구는 유례없이 컸다. 그러나 국가 자체가 세계최대의 원조 수혜국이었다.³⁾

해방 후 1960년까지, 한국 사회복지 발달의 제 1 단계는 응급구호와 외원 의존의 시기로 특징 지워진다. 존슨(Johnson, 1988:11)은 이 시기의 한국을 권위주의적 보존국가(Authoritarian Preservative State)라 불렀다. 이 정부는 전반적인 경제발전 전략이 없었을 뿐 아니라, 복지와 관련해서도 적극적인 복지정책은 있을 수 없었다. 해방, 분단, 독립, 전쟁으로 이어진 이 빈곤과 혼란의 전 기간을 통하여, 국민 생산성은 극도로 낮은 수준이었고, 유년 인구가 80%에 가까운 만큼 젊은 인구구조를 가지고 있었다. 아직 산업자본주의가 정착하기 못한 시기로서, 한국사회의 사회문제는 산업자본주의의 결과로서가 아니라 식민수탈과 분단, 전쟁과 같은 민족적, 역사적 재앙의 산물로 이해되었다. 빈곤을 개인적인 사회 부적응의 문제라든가 자본주의 체제의 문제로 이해하는 사람은 드물었다.

한국은 1948년 8월 15일 최초의 공식적인 근대국가를 수립하였다. 임혁백

3) 1949년 예산편성을 보면 전체 세입에서 조세가 차지하는 비중은 10.8%에 불과하고 원조자금 13.9%, 차입금이 46.4%에 달하였다(김상균, 2008)

(2011,405)의 지적처럼, 주권, 입헌성, 정통성, 관료제를 갖춘 근대국가가 탄생하였으나, 실효적으로는 헌법에 규정된 영토의 절반밖에 지배할 수 없는 분단국가, 그리고 한국인들의 자율적인 노력이 아니라 냉전의 산물로, 반공의 보루로 세워진 외삽국가, 결손국가 형태로 출범하였다. 이승만 정부의 국가건설은 자유민주주의라는 형식적 틀 속에서 반공국가를 건설하려는 것이었다. 국가의 공식적 이데올로기는 다원적 자유민주주의였으나 실천적 이데올로기는 반공주의였다. 국가이데올로기의 형식과 내용의 불일치는 초기 한국 민주주의의 굴절, 왜곡, 파행을 예고하는 것이었다. 건국정부의 반공이데올로기와 오늘날까지 지속되고 있는 분단의 현실은 한국사회에 계급정당의 출현을 원천적으로 막고, 반공이데올로기와 자유민주주의의 대립과 긴장 속에서 사회정책을 논의해야 하는 특수한 역사적 환경을 만들었다. 뿐만 아니라, 남북의 분단은 몇 년 후 일어난 동족상잔의 한국전쟁의 원인이 되었다. 전국을 잿더미로 만들고 수많은 전제민과 피난민을 발생시킨 이 전쟁은 한국 사회복지제도의 역사에 중요한 첫 단추가 응급구호와 외원으로 끼워지게 하였다.

미군정 당국(1945-1948)도 체계적인 복지제도를 구상하기보다 공공구호사업을 위한 행정 각서와 행정지침을 발부하는 정도였고, 1948년 제헌헌법도 제 84조 경제적 기본질서 조항에서는 사회정의 실현과 균형있는 국민경제 발전을 한국 경제질서의 기본이라고 명시하고 있지만 제 19조 생존권 조항에서는 보호에 대한 국가의 책임과 국민의 권리를 노동능력을 상실한 사람에게로 한정하였다. 이해경()은 미군정 당국이 발부한 두 가지 문건에 주목하는데, 하나는 1946년 1월자로 발부된 일반 공공구호의 조건을 규정하는 행정 각서이고, 다른 하나는 1947년 미군정 당국이 각 도지사에게 지시한 보건후생부장관의 통첩(후생시설 운영강화에 관한 건)이다. 전자는 “공공구호는 가족이나 친척이 없는 빈곤자, 취업이 불가능한 빈곤자, 공공시설 외에 갈 곳이 없는 빈곤자로서, 65세이상 노인이거나 13세미만 아동, 6세미만 아동을 양육하고 있는 여성, 만성 질병자, 임산부, 장애자 중 한 범주에 속해야 함”을 밝히고 있다. 후자는 “국가 재정상, 수많은 요구호 아동에 대하여 전적으로 국비를 보조하는 것은 불가능하므로, 관과 민의 유지들과 긴밀한 조직적 연락하에 당해 시설의 지역별, 또는 개별적 후원단체를 구성하게 하여, 인적, 물적 자원을 유감없이 발휘하여 당해 시설로 하여금 자급자족하도록 극력 추진할 것”이라 하고 있어, 당시의 시설지도방침으로 지역사회 수준에서의 주민들의 자조와 자발적, 민주적 참여와 책임을 강조하였다(구자현, 1970: 199).

전자는 노동능력이 없는 빈민만을 국가보호 대상으로 한다는 점에서 구빈법의 자격있는 빈민의 개념을 따르고 있고, 1944년 일본총독부가 발표한 조선 구호령의 내용과 거의 같다. 또한 1948년 제헌헌법 19조가 명시하고 있는 국가의 보호의무

의 대상과 일치하며, 그리고 1961년 제정된 생활보호법과도 그 원칙에서는 일치한다. 후자는 영국의 식민지 지역사회개발 프로그램의 원칙들을 연상하게 하는데, 민간복지자원 동원과 주민 자조, 민과 관의 협조의 중요성 강조는 당시 한국사회의 만연한 절대빈곤을 고려할 때, 실질적인 대안이 될 수 없었다.⁴⁾

그러나 그것이 한국 사회복지제도 발전의 역사를 관통하는 금과옥조가 되었다. 그것은 한국 전쟁 후 외원단체들의 활발한 구호활동이 민간복지의 역할과 관민 협조, 자조와 주민참여를 강조하는 민간 사회복지서비스의 체계화라고 하는 새로운 경험의 공간을 만들어냈기 때문이다. 1950년대 후반에는 민간외원단체들의 지원이 정부의 복지예산을 넘어섰었고, 1954년에 조직된 한국외국원조기관 연합회(KAVA)는 한 때 제2의 보사부라고 불리울 정도로 영향력이 컸다. 이들은 물질적 금전적 구호사업에 그치지 않고, 종래의 자선적 차원의 사회사업과 시설중심 사회사업을 탈피하여 의료사회사업, 가정복지사업, 지역사회개발사업 등을 소개하고, 자조와 자활을 돕는 전문적 사회사업 실천을 교육하는 등 한국 사회복지서비스의 전문화에 중요한 촉매역할을 수행하였다. 이들 외원단체들의 활동의 무엇보다 중요한 역사적 의미는 비록 외국 단체들이라고 하나 민간자원단체들이 주도하는 사회복지서비스의 가능성을 경험하고 학습하는 역사의 장을 만들어 냈다는 점이다.

건국정부의 통치 엘리트들에게 만연한 절대빈곤은 분단과 전쟁, 귀환동포, 전재민, 이재민, 피난민의 문제였다. 자기조절적 시장경제 체질의 문제도, 국가의 보호로 해결될 수 있는 문제도 아니었다. 미군정당국의 지침에서처럼 국가의 보호는 “자격 있는 빈민”으로 한정되었고, 전후의 응급구호는 국가가 아니라 민간부문의 노력으로, 아니면 민관의 협력으로, 해결되어야 했다. 사실상 한국전쟁 후 응급구호의 요구는 외원이지만 민간자원단체가 담당한 셈이다. 서구의 자선 조직화가 시장경제의 발전이 상당히 진행된 후, 자발적인 자선활동의 조직화, 체계화, 과학화의 필요성이 인식된 후의 일이었던 것과는 달리, 한국은 한국전쟁 후 불가피했던 외원의존으로 산업화 이전 단계에서, 국민국가 형성 초기에 비록 외원이지만, 민간자원단체들의 활발한 자원동원, 그들의 자선의 조직화, 과학화, 체계화를 경험하고 학습하게 된 것이다. 그것이 오늘의 한국의 민간복지부문의 역사적 기반이 되었음을 부인하기 어렵다.

이 기간 동안 정치지도자들은 위장된 민주주의 하에서 개인의 자유와 시민권을 제한하려하였지만, 전통적인 위계구조를 평등화하고 자유민주주의를 추구하는 사회세력도 서서히 형성되어갔다. 1947년과 1950년 2회에 걸친 토지개혁은 소작농을

4) 자발적인 민간복지의 중요성을 강조하면서도 민간모금에는 매우 부정적이어서 1951년에는 기부금품모집 금지법이 제정된다. 당시 사회적 궁핍과 혼란 속에서 난립했던 기부금품의 강요로부터 국민의 재산권을 보호하고 생활안정에 기여하려는 취지에서였다.

거의 완전 폐지하였으며, 다른 형태의 재산도 전쟁으로 소멸되거나 분단으로 상실되어, 실질적인 소유의 평등화가 진작되었다. 특히, 독립이전부터 시작된 서구식 의무 교육제도를 제 1공화국은 어려운 여건 가운데서도 확대하였고, 한국 문화전통에 내재된 기본적인 교육열은 토지개혁에 의한 지주계층의 몰락에 의해 더욱 강화되었다. 보통교육제도는 서구의 평등, 민주주의 사상을 도입하는데 크게 기여하였다. 1960년 4.19 학생혁명은 이러한 서구식 보통교육제도 도입 12년과 권위주의적 보존국가의 부패가 상호작용한 결과였다. 교육의 확대로 숙련 노동자의 고급인력이 양성됨으로써, 60년대 이후 도약을 이루는 실질적인 밑거름이 되었다.

2. 권위주의적 개발국가의 선성장 후분배 정책:시장형성과 고도성장(1962-1987)

1960년 학생혁명은 제1공화국의 12년 통치를 끝내고, 장면의 민주정부를 탄생시켰다. 그러나 장면 정부는 박 정희의 5.16 군사혁명으로 9개월 만에 무너지고 말았다. 그 후 1987년 다시 의회 민주주의의 재개를 보게 될 때까지, 제3공화국(1962-1971), 유신정부(1972-1979), 그리고 제5공화국(1980-1987)으로 이어지는 3개의 권위주의 정부가 집권하였다. 이 기간 동안 한국은 놀라운 경제성장을 이루었고, 선성장 후분배의 원칙하에서 재정중립적 사회보험 중심의 복지체제를 형성하였다.

존슨(1988)은 1961년 이후의 한국을 “권위주의적 개발국가(Authoritarian Developmental State)”라 부르고, 1961년 이전의 “권위주의적 보존국가(Authoritarian Preservative State)”와 구별하였다. 권위주의적 개발국가는 자본주의적 개발국가(Capitalist Developmental State)와 사회주의 발전국가(Socialist Developmental State)과 구별되며, 자본주의 개발국가는 국가가 소유는 피하지만, 각종 유인, 자본과 자원의 할당, 카르텔, 소위 행정지도 등을 통하여 통제를 행사하는 국가를 의미한다. 자본주의 개발국가는 경제발전을 주도하고, 자본을 직접 동원, 배당하며, 사업을 민간기업에게 허가하고, 하청을 주며, 노동자들의 조직을 통제하는데 지배적인 역할을 한다. 모든 자본주의 개발국가는 권위주의적이지만, 모든 권위주의 정권이 자본주의 개발국가인 것은 아니다.

1) 제3공화국: 빈곤의 추방과 명목적 복지국가

박정희 대통령은 새로운 정부의 혁명적 캐치프레이즈로서 복지국가의 구현과 빈곤의 추방을 내걸었다. 새로운 지도이념은 민족주의적이고 혁명적이었다. 그들은 외세에의 부정적인 의존을 경멸했다는 점에서 1960년 학생들과 통했고, 박정희 대

통령의 경제관은 이전의 통치지도자들에 비해 평등주의적이었다. 당시 빈곤은 만연해 있었고 뿌리도 깊었다. 박정희 대통령은 경제성장, 즉 빈곤의 추방이 진정한 독립의 열쇠라고 믿었고, 복지국가를 수립함으로써 경제적 평등을 보장하지 않으면 한국은 또 다른 위기에 직면하게 될 것이라고 주장했다(Oh, 1990:28).

복지국가의 건설을 내걸었던 박정희 정권은 민정이양을 앞두고, 헌법을 개정(1962.12.26)하여 생존권보장 조항(30조)을 신설하고 인간다운 생활을 할 국민의 권리(30조1항)와 사회복지증진에 노력하여야할 국가의 의무(30조2항)를 명시하였다. 특히 1961년에서 1963년 말 민정이양까지 군사정부 3년 사이에, 공무원연금법(1960)을 시행하고, 군사원호보상법(1961), 군인연금법(1963), 산업재해보상보험법(1963), 의료보험법(1963), 생활보호법(1961), 윤락행위 방지법(1961), 아동복지법(1961), 재해구호법(1962), 사회보장에 관한 법률(1963), 그리고 의료보험법(1963) 등 무려 12개에 이르는 사회보장 관련 법률을 제정하였다. 그러나 이것은 군사정권이 필요로 했던 정당성의 창출을 위한 선진적 약속이 되고 말았다.

제3공화국은 1962년 제1차 5개년 경제개발계획에 착수하였고, 목표를 초과 달성하는데 성공하였다. 제1차 5개년계획(1962-1966)은 연평균 7.8%, 2차 5개년계획(1967-1971)은 연평균 10.5%의 놀라운 성장기록을 보였다. 경제개발 5개년계획이 성공하게 되자, 혁명초기의 평등주의적 선언과는 달리, 복지를 통하여 일반 노동자의 생산성을 높인다든가 정치적 충성을 확보하는데 별 관심을 보이지 않게 되었다. 오히려 “선성장 후분배” 노선을 명확히 함으로써, 빠른 경제성장을 통하여 소득을 증대시키는 것이 최선의 복지정책이며, 복지지출은 비생산적이고, 낭비적인 유출이라고 간주하는 성장제일주의를 강화하였다. 브라질과 같은 남미국가의 권위주의 정권과는 달리 제3공화국은 노동자 통제를 위하여 사회보장제도를 동원할 필요가 없게 되었던 것이다. 공급과잉 노동시장을 배경으로 고용창출만으로도 정치적인 정당성을 확보할 수 있었다.

따라서 1960년대 초 제정된 많은 복지관련법들 중에서 실제로 시행을 보게 된 것은 공무원연금, 군인연금, 산업재해보상보험, 생활보호제도 등 수개에 불과했다. 박정희 정부의 초기개혁중의 하나는 공공행정합리화였다. 이를 위하여 공무원 퇴직제도를 강화하였고, 공무원연금과 군인연금은 단순한 그들의 노후생활보장 수단일뿐 아니라, 다른 직업에 대한 군인과 공무원의 직업적 지위상승을 도모하고, 그리하여 그들의 지속적인 충성을 확보하는 수단이기도 하였다. 한국에서 공적연금을 최초로 지급받기 시작한 두개의 직업은 공무원(1962)과 군인(1963)이었다. 산업재해보상보험제도는 1963년 입법되어 다음해부터 실시된 한국최초의 사회보험제도이다. 1961년 제정된 생활보호법은 이미 언급한 미군정각서의 내용과 거의 일치한다.

이로써, 한국 최초의 공적부조 근거법이 마련되었다는 점에서 의의가 크다 하겠으나 생활보호제도를 위한 예산이 따로 책정된 것은 1969년에 이르러서였다.

사회복지 서비스, 특히 아동복지분야에서도 아동수용시설들의 외원의존은 1970년대 중반 외원단체들이 철수를 완료할 때까지 크게 달라지지 않았지만, 제3공화국 초기에는 한동안 공무원이 고아 한명씩을 맡아 기르면 고아원은 없어도 된다는 주장이 널리 퍼지기도 하였고, 보호시설에 있는 고아의 후견직무에 관한 법률(1961), 아동복지시설 설치 기준령(1963), 재단법인 설립허가 기준령(1963)을 제정하여 규제감독을 강화하였고, 1960년대 중반부터 외원이 철수를 시작함에 따라 아동의 거택보호나 탁아사업 등으로 지원선을 다원화하기 시작하였다. 외원의 철수는 재원이 없는 민간시설과 시설운영경험은 있으나 재정 능력이 없는 국내 민간 복지 인적 자원을 남겨두게 되었다. 민간시설 운영재정은 국가가 책임지지 않으면 안 되는 상황이 되었다.

이 지점에서 정부는 사회복지 법인제도의 도입을 선택하였다. 민간 사회복지사업이 국가의 지원을 받으려면 운영주체의 공공성이 확보되어야하고, 민간운영주체의 공공성 확보 여부는 국가가 판정하여 법인 자격을 얻을 수 있게 한 것이다. 이로써, 한국 사회복지 서비스 전달체계에 독특한 종속적 관.민 협조관계가 제도화되게 된 것이다. 이러한 사회복지법인제도를 포함하여 사회복지사업에 공통적으로 기본이 되는 사항들, 예컨대 사회복지서비스에 대한 국가의 의무, 사회복지사업의 범위와 한계, 사회복지사의 자격, 공공복지 전달체계, 민간복지 지원방안, 공공복지와 민간복지 사업의 조정을 위한 사회복지 협의회와 법정 단체화 등을 명문화한 사회복지사업법이 1970년 제정되게 되었다.

다시 정리하면, 제 1차 2차 경제개발 5개년계획으로 연평균 10% 이상의 경제성장을 지속한 이 기간동안, 공무원 연금, 군인연금, 산업재해보상보험 등 한정적이기는 하지만, 사회보험제도가 도입되고, 생활보호제도와 사회복지사업분야에서의 법제도 정비도 진행되었다. 사회보장비 지출을 보면, 일인당 GNP가 미화 105달러이던 1965년, 국민 일인당 사회보장비 지출은 미화 0.74달러였던 데 비하여, 1970년에는 일인당 GNP가 미화 252달러로 2.4배가 늘고, 일인당 사회보장비 지출액은 미화 2.2달러로 3배 증가를 보였다. 절대액으로는 지극히 미미하나 증가속도는 일인당 GNP 성장속도보다 빨랐다(이혜경,). 절대 빈곤인구 규모도 실제로 크게 감소하였다. 서상목 등이 산출한 비교적 보수적인 빈곤선을 적용했을 때, 절대 빈곤인구는 1965년 40.9%에서 1970년 23.4%로 다시 1976년에는 14.6%로 감소했다(1981:33). 60년대의 빠른 경제성장은 소득배분을 향상시키고 실업율도 크게 감소시켰다. 성장이 최선의 복지정책이라는 신조가 지배적이었다.

2) 유신정부: 중화학 공업화와 불평등의 확대

박정희 대통령은 1971년 선거로 장기집권의 전망이 불투명해지고, 닉슨 독트린으로 국가안보의 위기에 직면하게 되자, 그의 종신 집권을 가능하게 하는 유신체제 도입을 시도하였다. 그는 평화시 북한을 이기려면 경제적인 우위를 확보해야 한다면, 1980년까지 일인당 GNP 1,000불 달성을 약속했다. 이 목표를 달성하기 위하여 국가의 자원과 에너지가 최대한 효율적으로 조직되어야 하며, 국가의 권력을 집중시키고, 경제정책 결정에 있어서 불필요하고 비효율적인 민주절차로 시간과 에너지를 낭비해서는 안된다고 주장하였다. 1973년 1월 대통령은 산업화의 새로운 단계로서 중화학 공업 계획을 발표하였다. 중화학공업의 육성은 군수산업의 육성과 고부가가치 상품으로의 수출구조 전환이라는 두 가지 목표를 동시에 달성하는 전략이었다(남상우, 1992:3). 의회민주주의의 “사치”는 보류되었다.

유신정부 주요관심은 총량적인 경제성장에 있었다. 실제로 1970년 일인당 GNP가 243달러에서 1975년 573달러, 1978년에는 1,339달러로 증가하는 성장에 성공하였다. 그러나 이 기간의 경제성장은 성장의 과실이 반드시 고루 스며드는 것은 아님을 보여주었다. 정부의 중화학공업에의 집중투자는 기술 인력의 심한 부족을 야기했으며, 생산성 증대를 능가하는 실질임금 인상을 초래하였다. 기술 인력의 임금이 급속히 증대한 반면, 노동집약적인 경공업제조업 부문 임금은 정부 정책에 의해 생존임금수준으로 인상이 억제되었다. 임금격차는 벌어지고 노동분절 현상은 심화되었다. 더구나 정부의 중화학공업추진은 국내자본가 계급의 독점과 재벌화의 분기점이 되었다. 방대한 투자를 요구하는 중화학 공업의 육성을 위해 정부는 대기업형성을 장려하고 중소기업의 참여를 소외시켰다. 1970년대를 통하여 Gini 계수가 악화되고, 노동쟁의 발생도 1960년대에 연평균 112.5건이던 것이 1977년에 1,064건, 1978년에는 1,206건으로 증대되었다. 유신정부의 전례없이 강한 억압에도 불구하고, 1970년대에는 민중수준에서 서민 근로자들에 의한 최초의 노동운동으로서 민주노조운동이 시작되었다. 1970년대 초 부터는 노동잉여가 고갈하고, 시장력에 의한 임금 압력이 시작되는 노동시장구조 변화 때문이었다.

경제목표에 열중한 유신정부는 선성장 후분배 원칙을 더 강하게 고수하려 했다. 이 기간 동안 중화학 공업 육성의 재원 동원방안으로 국민복지연금법(1973)을 제정하나 시행을 미루게 되고, 남북대화 개시에 즈음하여 의료보험법을 개정, 실시(1976)하게 되며, 외원의 철수 완료(1976)에 따라 사회복지사업법을 개정하게 된다. 국민 복지연금법이 제정된지 3년후이자 1차 석유위기 3년째인 1976년, 유신정부는 의료보험법(1963년제정)을 전면 개정하고 1977년부터 실시하였다. 이와 함께,

의료부조 프로그램도 병행 실시하였다. 공적부조와 사회복지사업은 1976년 외원의 철수가 완료됨에 따라, 정부의 역할이 확대되어야 했으나, 국가는 최소주의로 일관했고, “선성장, 후분배”의 정책기조는 오히려 강화되었다. 외원으로 운영되던 사회복지 시설들이 국가로부터 공비지원을 받을 수 있고, 국가에 의한 복지조치 위탁에 대한 수탁의무가 있으며, 국가의 특별감독을 받는 특수법인, 즉 사회복지법인에 의해 운영되게 되었다. 사회복지법인들은 민법의 규율을 받는 일반 공익법인들과는 달리, 태생부터 시장과 정부로부터의 독립성을 기대하기 어려운 한계를 가지게 되었다. 점증하는 소득격차와 권위주의적 정부에 대한 일반적인 저항이 합쳐지자, 유신정부의 제 4차 경제개발 계획(1977-1982)은 사회개발과 형평의 제고를 목표로 하게 되었다(손준규 1986:460).

3) 제5공화국: 노동의 억압과 의료보험의 조합주의

박정희 대통령의 권위주의적 통치방식은 학생과 반정부 지도자들의 반항과 데모의 물결을 초래했고, 1979년 제2차 석유위기가 한국경제를 강타했을 때, GNP의 마이너스 성장을 기록하게 되자, 정권의 정당성에 심각한 위기가 왔다. 결과적으로 박대통령은 자신이 임명한 정보부장에 의해 살해되고, 그의 18년 통치에 막이 내렸다. 그 후의 정치적 혼란을 배경으로, 광주항쟁의 유혈사태까지 일으킨 전두환 군부세력에 의해 제5공화국이 출범하였다. 유신체제의 청산을 요구하는 국민의 민주화 열망을 꺾고, 전두환 장군이 1980년 권력을 장악하고, 1981년 간접선거에 의한 대통령으로 선출되었다.

제 5공화국은 노동운동을 철저히 억제하고 임금상승을 규제하면서, 시장규제는 줄여갔다. 마이너스 성장과 인플레이, 외채부담, 실업을 증가등 경제위기에 직면하면서, 정부는 중화학공업 투자의 합리화, 긴축재정, 무역 및 금융 자유화 등 신보수주의적인 안정정책으로 위기를 극복하려하였다.

5공화국은 “복지사회의 구현”을 국정지표로 내걸고 출범하였으나, 복지국가의 획기적인 발전보다는 점진주의적이고 소극적인 전개를 지원하였다. 제5공화국의 복지정책은 유신체제하에서의 그것의 대체적인 연속이었다. 80년대 중반까지도 국가의 영향력은 강대했고, 노동조합도, 사용자단체도 국가 통제 하에 있었다. 국가는 자본가를 대신하여 임금상승을 선별적으로 억제하고, 노동운동을 철저히 억압하였으며, 복지정책은 여전히 비생산적 비용으로 인식되었고, 사회보장을 통한 간접임금의 보장에도 소극적이었다.

이 기간을 통하여, 의료보험제도의 가장 중요한 쟁점은 조합주의 대 통합주의 논쟁이었다. 직장의료보험의 적용범위가 확대됨에 따라 소규모기업들이 강제적용대

상이 되게되었고, 따라서 기업별 의료보험조합의 행재정 자율주의 문제가 노정되기 시작했다. 다시말해서 소규모 조합의 재정 불안 문제와, 기업내로 제한된 재분배효과 문제가 대두된 것이다 이에 보건사회부내에서 통합주의로의 개혁안이 제출되기에 이른 것이다. 통합안에 대하여, 국회는 찬성이었으나, 대규모 의료보험조합, 전국경제인연합회, 한국 노총, 청와대 비서실, 심지어 전부는 아니지만 주요 일간 신문까지도 반대했다. 자율적인 분산적 보험조합 행정이 사내 노사관계에 도움이 되고, 국가의 부담 증대를 예방하여, 궁극적으로 복지병을 막는다는 것이 통합 반대론자, 즉 조합주의자들의 주장이었다(이두호, 1992:317-130). 이 주장은 제5공화국의 신보수주의적 경제정책과 궤를 같이 하는 것이었으며, 의료보험제도가 농민에게로 확대되게 되는 1986년까지 이 논쟁은 보류되었다.

제 5공화국은 사회보험이나 공공부조 정책에서 보다 사회복지서비스 관련제도의 정비에 기여하였다. 제5공화국은 1981년, 국민복지연금법을 휴면상태로 둔채로, 노인복지법을 제정하고, 같은 해, 아동복지법도 제정하여(1984년 개정), 아동복지서비스의 보편주의적 접근을 수용하였으며, 1981년에는 장애인복지법도 제정되었고(1984년개정), 1982년에는 유아교육 진흥법이 제정되어 전국에 내무부산하 새마을유아원을 설립하게 되었다. 노인복지법, 아동복지법, 심신장애자 복지법, 유아교육진흥법이 이 시기에 제정되어, 취약계층을 위한 사회복지사업의 분야별 기본법이 정비된 셈이다.

이러한 법들은 사회복지서비스에 대하여, 종래의 잔여적 접근, 즉 생활보호대상자등 빈곤계층을 위한 서비스 개념으로부터의 탈피를 시도하고 있다. 물론 실제로 있어서는 각종 서비스가 “제공되어야 한다”가 아니라 “할 수 있다”라는 규정에 머물고 있지만, 전국민을 대상으로하는 보편주의적 개념을 시도하고 있다는 것이다. 이러한 변화는 1983년, 사회복지사업법 개정에도 반영되었다. 사회복지사업의 범위에 심신장애자복지법과 노인복지법을 추가해야했고, 여기에 이용시설인 사회복지관사업이 포함되고, 사회복지 종사자 자격을 사회복지사로 개칭하였으며, 사회복지협의회 성격 강화하였다. 경제가 회복되면서, 휴면중에 있던 국민복지연금법에 대한 관심도 고조되어, 1986년에는 국민연금이라는 새로운 이름으로 법의 전면 개정을 보고 1988년 실시를 보게 된다.

1962년에서 1987년에 이르는 25년 동안 권위주의적 발전국가시기에 한국의 주요 사회보장제도들은 거의 소개되었다. 산재보상보험, 공무원연금, 군인연금, 국민연금, 의료보험, 공공부조, 아동복지, 노인복지, 장애인복지, 여성관련 각종 사회복지서비스 법제도를 갖추게 되어, 명목적으로는 복지국가의 제도적 기반이 구축되었다. 이 기간 동안 정부는 경제발전을 국가 최우선 목표로 두고(선성장 후분배) 복지

정책은 경제정책의 효과적 수단으로 기능하는 범위 내에서 채택하는 것으로 하였다. 김상균(2008)은 한국 복지국가 형성의 특징으로 첫째 선성장 후분배를 원칙으로 하고, 둘째, 복지제도 시행을 위한 국가부담은 최소화하려하였고, 셋째, 국가복지의 재정중립적 사회보험을 중심으로 하였으며, 넷째, 사회보험은 보험료 부담능력이 큰 사람으로부터 작은 사람으로 점차 확대(생산자 우대)해 가고, 다섯째, 공공부조와 사회복지서비스는 가족과 민간부문에 맡겼다는 점을 들고 있는데, 이것은 전적으로 권위주의적 발전국가 시대의 복지정책의 특징이다. 동아시아 복지유형 연구자들은 이러한 특징들을 묶어 "발전주의 복지국가"의 속성이라 규정한다. (1)선성장 후분배, (2)국가부담최소화(재정중립), (3)생산자우선원칙, (4)미약한 사회정의 기능, 그것이 한국의 25년 계속된 권위주의적 발전국가가 허락한 한국 복지체제의 특징이었다.

3. 민주화의 실험과 소극적 복지국가(1987-1997)

세번째 단계는 1987년 민주항쟁에서 1997년 아시아 금융위기까지, 권위주의 발전국가 시대가 막을 내리고 정치적 민주화의 실험이 진행된 10년간이다. 유신체제의 청산과 민주화를 열망하는 국민에게 전두환 정권은 법적, 도덕적 정당성을 가질 수 없었다. 1987년 6월의 민주 항쟁⁵⁾은 권위주의가 종결되고 민주주의로의 이행이 시작되는 한국의 정치적 민주화의 역사적 분수령이었다. 6월 항쟁은 대통령직선제와 반정부인사 감시중단, 연내개헌을 담은 6.29선언을 이끌어냈고, 그것은 시민사회의 승리이자 국가권력의 후퇴로 인식되었다. 6월 민주항쟁은 시민사회를 반정부 민주화운동의 주도세력으로 부상시켰다. 그것을 오도넬은 “시민사회의 부활”이라고 불렀다(O'Donnell, 1986). 그러나 직접적인 결과만으로 볼 때, 1980년 광주민주항쟁이 전두환 군부정권의 성립을 저지하기 못한 실패한 민주화 투쟁이었던 것처럼, 1987년 6월 항쟁도 제 6공 공화국, 노태우 정권의 성립으로 귀결된 실패한 운동이었다. 1987년에서 1997년 외환위기에 이르는 10년은 5공화국의 후계자였던 노태우대통령과 삼당합당을 기반으로 한 김영삼 대통령의 제한적 민주화의 이행기였다.

1987년 12월 대통령선거에서 구체제의 집권여당 후보인 노태우 후보가 36.6% 득표로 대통령에 당선되었고, 1993년 문민정부를 출범시킨 김영삼 대통령은 30년

5) 1983년 후반부터 경제가 2년의 침체 끝에 다시 지속성장으로 기조가 바뀌게 되자, 제5공화국은 억압과 물리적 일변도에서 유화국면의 일환으로 자유화정책을 실시하고(정주신, 2001:65) 1986 아세안게임과 1988년 올림픽유치로 한국의 민족주의를 고양했다. 정치인 해금, 제적학생 복학 등 당시 5공화국의 자유화조치는 민주화를 위한 시민사회 움직임을 현실화하였다. 저항세력과 지배세력간의 개헌이나 호헌이나의 대결은 6월항쟁으로 치닫게 되었다. 전국 22개 도시에서 일제히 개최되어 40만명이 운집한 6.10 국민대회, 16개지역에서 50만명 인파가 시위를 벌인 6.18 국민대회, 전국 33개 주요도시 4개 군 읍 지역에서 100만명이 참여한 6.26 국민대회가 이어지자, 전 대통령은 양보하지 않을 수 없었다(정주신, 2001).

만의 민간인 출신 대통령이었지만, 그의 권력 장악은 전두환-노태우로 이어지는 계승정권으로서의 합의를 벗어날 수 없었다(정주신, 2001:76). 3당 통합은 구체제의 집권여당이었던 민정당과 야당에서 두 번째 원내의석을 가졌던 민주당, 세 번째의 공화당이 합당을 통하여 민자당이라는 거대 여당을 만들어냄으로써, 최대야당인 평민당을 소수로 고립시킨 것이다. 3당 합당은 무엇보다도 보수주의적 권위주의와 보수주의적 자유주의의 결합을 실현하는 것으로서, 정책, 이데올로기적 정향, 엘리트 구조에서 고도의 연속성을 유지하는 제한적 민주화 이행을 보장하는 것이었다(최장집, 2001). 이 두정부의 사회복지정책은 소극적이었고 선성장 후분배의 장벽을 넘지 못했다.

1) 제6공화국:전국민 의료보험과 국민연금 시대

제6공화국은 국회를 정치의 중심무대로 돌려놓았고, 지방자치법을 전면개정(1988)하여, 1991년 기초 및 광역 의회 의원선거, 1995년에는 지방자치단체장 선거를 시행함으로써, 민주화를 가속화시켰다. 그러나, 노태우 대통령의 제6공화국은 전두환 군사정권과 정치 엘리트의 충원, 정책노선, 국가-사회 지배연합 형성 등 여러 측면에서 고도의 연속성을 가지고 있었다는 점에서 매우 제한적인 의미의 민주정부였다. 사회보장정책에 있어서 제6공화국은 제5공화국이 약속한 대개의 계획을 실천에 옮겼다. 다시 말해서 제5공화국이 1987년 1월 발표한 제6차 경제사회개발 5개년계획(1987-1991)에서 약속했던 전국민 의료보험의 실시(1988), 국민 연금제도의 실시(1988)를 이행하였으며, 사회복지 전문요원을 배치하여 생활보호 및 사회복지서비스 전달체계의 확립을 시도했다. 1988년 예정대로 의료보험제도가 농어민에게 확대 실시되고, 1989년 도시 자영자에게 실시되면서, 다시 통합주의 논쟁이 대두되었으나, 지역의료보험의 총비용중 50%를 국가부담으로 규정함으로써 통합주의 논쟁은 일단 소강상태에 들어갔다. 실업보험은 고용보험이라는 이름으로 7차5개년 계획기간 동안 (1992-1996) 실시할 것으로 계획되었다.

제 6공화국의 중요한 업적은 공공부조 행정에 전문인력을 투입한 사실이다. 이것은 6.29 선언 이전인 1986년 9월 결정사항으로 1987년 7월부터 대도시 저소득층 집단거주지역 동사무소에 사회복지 전문인력을 배치하기 시작하였다. 사회복지 전문요원 제도는 공공부조를 포함한 공공복지 서비스를 지방 일반행정업무로부터 분리, 차별화하였다는 점에서 사회복지행정체계 정립의 중요한 기점이 되었다.

이와 같이 제6공화국은 이전 정권의 결정을 존중하고, 충실히 실천에 옮기면서, 근로자 복지시책으로 근로자 주택 25만호 건설(92년까지) 계획이라든가, 노동은행 설립등 근로자주복지사업을 지원하고, 사내복지기금 운영, 우리사주제도의 활성화등

기업내 복지기반 확충을 추진하는 등 적극적인 노동정책을 제시하고 있다. 4번째 사회보험으로 도입을 계획한 실업보험의 구상에도 고용을 주된 목적으로 하는 노동시장 정책적 성격이 강하게 반영되었다. 이와 함께 의료보험의 조합주의, 농어민연금의 분립 체계안, 사내기업복지제도의 강화정책 등은 복지를 정치와 경제의 불가분의 유기적인 관계로 통합되는 새로운 복지국가 전략으로의 이행의 신호가 되었다. 과거, 권위주의 정부하에서, 성장과 복지를 별개의 영역으로, 복지정책은 시장경제 원칙과는 대립적인 별개의 영역으로, 그리고 복지정책은 산업 현장 노동자의 직접적인 요구와는 별개의 사안으로 접근되던 것과는 차별된다.

그럼에도 불구하고 제6공화국의 소득보장정책은 이전의 권위주의적 개발국가가 세워놓은 기본골격을 바꾸어 놓은 것은 아니었다. 중요한 것은 근로자들에 대한 억압을 대폭 완화하고, 종합적인 근로자복지제도를 구상하여 최저임금제도, 근로자주택정책, 노동은행설립추진 등 소득보장 관련 주변제도에 있어서 6.29 이전과 다른 면모를 보였다는 점이다. 특히 근로자 보호에 있어서 기업의 역할을 강조하고 있다는 점에서 비로소 생산관계에의 비억압적이고 간접적인 개입의 필요성을 인식하기 시작한 것이라고 볼 수 있다.

2)문민정부: OECD 가입과 삶의 질의 세계화

1992년 선거로 당선된 김영삼 대통령은 과거의 군사정부와 차별화하기 위하여 문민정부라 이름하였다. 그러나 문민정부는 민정당, 민주당, 공화당이라는 이질적인 세 개의 정당 사이의 합당을 통해 탄생한 정부라는 점에서 특수성을 가지고 있었다(성경룡, 2002:494). 이같이 복합성을 지니고 있던 문민정부는 출범 초기부터 과거 수십년간 누적된 부정, 부패와 정경유착의 적폐를 해소하고 군부 출신의 정치 엘리트에 대한 과감한 인적 청산을 통해 국가의 도덕적, 문민적 토대를 새롭게 다지고자 했다. 이와 함께, 노태우 정부의 집권기간동안 심화된 노사갈등과 이로 인해 약화된 국가경쟁력의 기반을 강화하고자 신경제 100일 계획과 같은 강력한 경제 활성화 정책을 추진하였다.

문민정부의 주도세력들은 출범 당시의 한국 경제가 상당히 중대한 문제 상황에 빠져있다고 진단했고, 경제위기를 극복하기 위해서는 한국병을 치유해야하고, 모든 계층이 고통분담의 차원에서 기업에 대한 임금인상요구, 정부에 대한 복지요구 등을 자제해 줄 것을 요청했다. 당시는 공산권의 붕괴와 함께 국제적 개방이 가속화되던 시기로서 실제로 많은 기업들이 국제경쟁에 이기지 못하고 도산하고 있었고, 경제계와 언론계로 부터 경제위기론이 상당히 광범위하게 유포되어있었던 것은 사실이다. 따라서, 성경룡(2002:497-8)이 지적하는 바와 같이, 문민정부는 부정부패

와 정경유착을 척결하기 위해 공직자 재산 공개와 금융실명제 등과 같은 사정개혁과 경제개혁을 강력히 추진하는 선에서 국가 개혁을 추진하였을 뿐, 적어도 출범 초기에는 국민과 노동계급의 복지증진을 위한 복지개혁을 거의 염두에 두지 않았다.

문민정부는 1994년 하반기의 APEC정상회담을 계기로 새롭게 세계화에 눈길을 돌리게 되었고, 1995년 3월 코펜하겐 사회개발정상회의 참가를 분기점으로 하여 김영삼 대통령은 선진국 클럽인 OECD에 가입할 계획을 추진하면서, 1995년 3월 23일 “삶의 질의 세계화를 위한 대통령 복지구상”이라는 문건을 발표하여 복지개혁의 방향과 기본원칙을 제시하였다. 문민정부의 복지개혁구상은 통일된 세계 중심 국가 건설을 그 목표로 삼고 있고, 부민안국(富民安國)의 국민복지적 가치를 달성하기 위해 경제개발과 사회개발의 조화를 추구하고자하였다. 주요 5대 원칙으로 최저수준보장의 원칙, 생산적복지의 원칙, 공동체적 복지의 원칙, 정보화 효율화의 원칙, 안전중시의 원칙을 제시하였다.

1996년 한국의 OECD 가입은 실현되었으나, 방대한 국민복지 구상의 실천은 대개가 다음정부로 미루어졌다. 문민정부가 실제로 시행한 업적을 보면, 노태우 정부 시절인 1991년 8월 경제장관회의에서 제도도입이 결정된 고용보험제도의 시행이 그 하나이고, 국민연금법 개정을 통한 농어민 연금제도의 실시, 그리고 공무원, 교원 의료보험조합과 지역의료보험조합의 통합을 위한 국민의료보험법의 제정, 민간복지 활성화를 위한 사회복지공동모금법의 제정 등에 불과하다. 고용보험제도는 1995년 7월부터 상시 근로자 30인 이상 사업장에 의무적으로 적용되기 시작하였고, 1995년 7월 농어촌지역주민들이 국민연금제도의 강제적용 대상자로 포함되었다. 1997년 7월에는 노인복지법이 전면 개정되어, 이 개정으로 기존의 노령수당은 경로연금으로 개명되었다. 경로연금의 실제 지급은 이듬해인 국민의 정부 하에서 1998년 7월부터 시작되었다. 1997년 3월에는 공동모금법이 제정되어, 민간복지자원 동원을 위한 제도적 정지작업이 이루어졌으나, 여전히 기부금품모집 규제법의 테두리 안에서 사회복지 공동모금이 가능한 체제였으며, 그나마 공동모금회의 출범은 다음 정부에게로 넘겨졌다.

문민정부의 복지예산을 보면, 1993년부터 1995년까지의 전반기 동안 경제 활성화에 치중한 나머지, 사회보장부문과 보건복지부문에 대한 예산의 상대적 비중을 오히려 감축시켰다. 1995년에는 보건복지부 예산 비중이 중앙정부 예산의 3.82%에 불과한 수준으로 줄어들었다. 이 수치는 노태우 정부가 복지분야에 투자한 것 보다 훨씬 낮은 수준이다. 1995년 이후 복지부문에 대한 투자를 증가시키기 위해 나름대로 많은 노력을 하였으나 문민정부 5년 내내 보건복지부 예산은 노태우 정부 시

절의 수준을 넘어 본 적이 없다. GDP대비 총 사회복지비 지출규모는 1993년 4.48%에서 1996년 5.29%로 늘었지만(고경환, 2003:154), 일반예산에서 사회보장 예산이 차지하는 비율은 1993년 6.35%에서 1996년 6.0%, 1997년 6.23%로 줄었다.

6월 항쟁이후 한국 민주화 10년은 보수적 권위주의와 보수적 자유주의가 결합한 3당 합당에 기반을 둔 두 보수정부가 탈-권위주의를 추진한 제한적 민주화 기간이었다. 6월 민주항쟁으로 시민사회가 민주화운동의 주도세력으로 부상하고 시민사회의 자율성이 크게 확대되었지만, 정부부문과의 효과적인 연합은 형성되지 못했다. 복지에 대한 민주정부의 태도는 보수적이고 소극적이었다. 복지정책의 우선순위는 노태우 정부보다 문민정부가 오히려 낮았다. 미흡한 사회안전망, 미약한 재분배기능, 미흡한 취약계층보호 등 발전주의 복지국가의 특징을 유지하면서 민주주의와 시장경제가 병행하되 복지정책은 미흡한 잔여적 복지자본주의 체제의 모습이 연출되었다.

4. 외환위기 이후: 민주적-복지-자본주의와 사회적 투자⁶⁾

김영삼 정부의 금융자유화 및 급속한 시장화 전략이 1997년 외환위기로 이어지고, 1997년 외환위기는 한국 역사상 처음으로 정당간 평화적 정권교체를 가져왔다. 환란과 국가부도위기 속에서 서민과 중산층을 지지기반으로 집권한 김대중 정부는 IMF가 요구하는 신자유주의적 처방을 충실히 이행하여 IMF 조기졸업을 선언하는 한편, 집권 1년만인 1999년 민주주의의 구현과 시장경제의 발전이라는 국정철학의 양대 축에 생산적 복지라는 세 번째 축을 추가하였다. 그리하여 TH 마살이 말하는 “민주적-복지-자본주의” 체제로의 진입을 선언한 셈이고, 그리하여 진보정부 10년의 복지개혁이 시작되었다. 사회적 약자를 위한 사회복지의 확충은 진보정부의 정체성의 요구였고 한국 역사의 명령이기도 하였다.

외환위기 전야까지 한국의 사회복지제도는 경제수준에 비해 이례적으로 낮은 지출수준에 있었고, 고용보험을 제외한 7개 사회보험제도와 구시대적 공공부조, 사회복지서비스 관련법들의 대부분이 1987년 민주화 이전, 개발국가 시대에 도입된 것들이었다. 철저한 노동배제와 선성장 후분배를 기본원칙으로, 조합주의 사회보험편향성, 권력의 도구주의적 접근, 공공부조의 구체제적 낙후성, 사회복지서비스의 저발전을 특징으로 하는 발전주의적 복지체제가 구조화되어 있었다.

6) 이 부분은 이해경, 2010, “복지개혁은 성공했나?” 이정우의 지음, 노무현이 꿈꾼 나라, 동녘의
 시선, 민희희 편집

1) 국민의 정부: 생산적 복지와 친여성정책

경제위기 속에서 집권한 김대중 정부는 노사정 위원회라는 협의모형을 통해 신자유주의적 구조조정을 단행하였다. IMF가 요구하는 정리해고제의 도입을 위해 김대중 당시 대통령 당선자는 대결과 강행이 아니라 노사정 합의를 구했고 국란의 현실에서 노동계는 정리해고제의 즉각적 도입에 동의하였다. 대신 사회안전망의 확충을 주문했었다. 김대중 정부의 정치적 기반은 노동자 농민 등 민중부문이었다. 신자유주의 경제개혁의 와중에서도 그들의 정치적 지지는 유지해야 했다. 2000년 4월 총선을 앞두고 1999년 8.15 광복절 경축사에서 생산적 복지의 확충을 약속했다. 민주주의의 구현과 시장경제의 발전이라는 국정철학의 양대 축에 생산적 복지라는 세 번째 축을 추가한 것이다.

생산적 복지는 (1) 기본권 보장, (2) 인간개발, (3)노동을 통한 복지, (4)복지다원주의⁷⁾로 구성된, 세계화시대의 새로운 패러다임의 복지구상이었다. 생산적 복지라는 용어에 관하여 "생산적"에 방점을 둔 것인지 "복지"에 방점을 둔 것인지를 놓고 논란이 일었으나, 대통령비서실 삶의 질 향상 기획단(1999)은 당시 선진국의 변화추세를 감안하여 시장과 복지 양자의 장점을 포괄하려는 것이라고 설명했다. 국민의 정부의 문제의식은 기든스의 제3의 길의 그것과 유사했지만, 집권기간 동안 실제로 추진된 것은 공공부조와 사회보험제도의 확충을 통한 기본권 보장과 복지다원주의였다.

국민의 정부는 집권 5년 동안에 한국 복지국가발달의 역사에 두 가지 이정표를 남겼다. 하나는 국민기초생활보장법의 제정으로 노동능력유무에 상관없이 공식적인 빈곤선을 기준으로 전 국민에게 최저생활을 보장토록 하고 탈 빈곤을 위한 자활지원사업을 제도화한 것이다. 이로써 모든 국민의 생존권보장을 위한 실질적인 사회안전망이 처음으로 설치된 셈이다. 다른 하나는 4대사회보험제도 개혁으로, 국민연금을 도시 자영자에게 확대하면서 (World Bank가 제안한 다층구조를 택하지 아니하고) 전국민 소득 재분배형 단일 연금제도로 통합하고, 의료보험은 노사정위원회 합의를 거쳐 (227개 지역조합과 142개 직장조합, 그리고 공무원·교원 의료보험을) 단일 국민건강보험으로의 완전 통합을 단행하면서, 적용대상을 전국민 혹은 1인이상 사업장으로 확대한 것이다. 공공부조의 정비와 의료보험, 연금보험의 대개혁은 노동배제와 조합주의, 국가의 재정중립과 소극적 재분배 원칙들로부터의 결별을 의미하는 경로이탈과 새로운 경로형성의 대전환이었다.

7) 인간개발과 적극적 고용참여를 노동을 통한 복지로 묶고, 복지다원주의는 사회적 연대에 기초한 참여형 복지체제로 분류하기도 한다("새천년을 향한 생산적 복지의 길," 대통령 비서실과 삶의 질 향상 기획단이 1999.)

사회복지서비스 분야에서는 민과 관의 협력과 동반자관계를 강조하여 사회복지 공동모금회법을 제정하여 종래의 관·민의 종속적 협력관계에서 탈피하고자 하였다. 개념적으로는 인간개발과 노동참여가 생산적 복지의 중요한 영역이었지만, 체계적이고 포괄적인 개혁은 다음 정부의 과제로 남겼다. 그러나 생산적 복지의 프레임에는 포함시키지 않고 별개의 영역으로 접근하였지만, 세계화와 탈산업화 시대의 새로운 복지국가 패러다임에 중요한 축이 되는 양성평등을 위한 제도개혁에서 상당한 진전을 이루었다. 1998 대통령직속 여성특별위원회가 신설되고, 교육부, 복지부, 노동부, 농림부, 법무부, 행자부, 6개 부처에 여성정책담당관실이 설치되었으며, 2001년에 여성부를 출범시킨 이래, 남녀고용평등법 전면개정, 모성보호법 개정, 호주제 폐지 등 여성 인권 강화와 보호기반을 마련하고, 군가산점제도도 폐지 등 여성관련 정책은 비약적인 발전하였다. 국민의 정부는 1995년 북경여성대회에서 채택한 “성주류화”전략을 지지하고 적극 반영하고자 노력하였다.

2) 참여정부: 사회서비스의 확대와 사회투자론

생산적 복지를 계승 발전시킨다는 목표를 내세웠던 노무현 정부는 사회복지 장기발전계획을 수립하고 총예산대비 사회복지예산을 국민의 정부 평균 22%에서 28%로 끌어올렸다. 참여정부가 출범한 2003년에는 이미 노동시장유연화, 탈규제, 민영화, 자유화 등 신자유주의적 경제개혁의 사회적 결과로서 분배의 악화, 장기실업, 근로빈곤층, 비정규직, 아동빈곤, 다문화가정, 노숙자문제, 젠더관계 변화와 가족구조의 변화 등 신빈곤과 사회적 배제의 문제들이 심각하게 노정되고 있었다. 경제성장의 회복에도 불구하고 분배는 악화되고, 고용없는 성장, 고용의 질, 비정규직 문제가 경제사회적 양극화를 재촉하고 있었다. 참여정부는 빈부격차와 양극화 현상이 세계최저의 출산율과 세계에서 가장 빠른 고령화와 맞물려 국가의 성장동력을 위협하게 되는 구조적악순환에 도전하여야 했다.

참여정부의 사회복지의 질문은 이미 고성장 산업사회의 그것이 아니었다. 국민의 정부가 사회복지의 질문을 국민국가와 시장의 관계에서 바라보고 국민기본권 보장을 추진하였다면, 참여정부는 사회복지의 문제를 세계화와 탈산업화라는 세계사적 경향적 전환의 맥락에 입체적으로 위치시키고, 국민의 정부의 생산적 복지에 포함되어있으나 실행하지 못한 고용지향적 사회통합과 인적자본 투자의 개념을 새롭게 조명했다.

참여정부의 복지개혁은 사회정의와 사회연대의 철학에 기반한 것이고 두 가지 새로운 문제의식에서 출발하였다. 하나는 저출산 고령화문제이고 다른 하나는 근로빈곤 증가와 양극화문제였다. 참여정부가 출범한 2003년은 한국의 출산율이 1.17

로 OECD 국가 중 최저를 기록한 이른바 1.17쇼크의 해였다. 참여정부는 저출산 고령화 위원회를 대통령 위원회로 출범시키고, 저출산 문제를 본격적으로, 포괄적으로 접근한 대한민국의 첫 정부가 되었다.⁸⁾ 저출산 고령화문제는 인구구조의 변화 뿐 아니라 청년실업, 노동시장구조, 산업구조, 가족구조, 젠더관계, 가치관 등 사회 전반적인 라이프 스타일의 변화를 반영하는 것이며, 출산률 회복 전략은 여성이 일과 가족을 양립할 수 있도록 지원하지 않으면 안되고 그 대상을 저소득층만이 아니라 중산층까지 확대해야 했다.

근로빈곤 문제는 신자유주의 세계화와 구조조정, 노동시장 유연화와 국가경쟁력, 저성과와 노동권, 사회권, 생존권 이 복잡하게 얽혀 있는 훨씬 복잡한 경제 사회구조적 맥락을 가지고 있었다. 참여정부가 출범하던 시기에는 이미 노동시장유연화, 탈규제, 민영화, 자유화 등 신자유주의적 경제개혁의 사회적 결과로서, 분배의 악화, 장기실업, 근로빈곤층, 비정규직, 아동빈곤, 다문화가정, 노숙자문제, 젠더관계 변화와 가족구조의 변화 등 신빈곤과 사회적 배제의 문제들이 심각하게 노정되고 있었다. 경제성장의 회복에도 불구하고 그리고 복지정책의 확대에도 불구하고, 분배는 악화되고, 고용없는 성장, 고용의 질, 비정규직 문제가 경제사회적 양극화를 심화시키고 있었다. 참여정부는 양극화 현상이 세계최저의 출산율과 세계에서 가장 빠른 고령화라는 인구구조변화와 맞물려 국가의 성장동력을 위협하는 악순환에 도전하여야 했다.

이러한 문제의식은 참여정부 복지개혁의 두 가지 특징을 낳았다. 하나는 참여정부는 복지국가를 진보적 국가경영의 최고 목표이자 지향점으로 위치시키고, 정태적인 모델로서가 아니라 생산체제, 재생산체제와 역동적으로 상호작용하는 “복지자본주의 체제”로 접근하였다는 점이고, 다른 하나는 사회투자개념으로 사회적 서비스를 획기적으로 확대하였다는 점이다. 2006년 참여정부가 발표한 『비전 2030』은 복지국가를 국가경영의 최고의 목표이자 지향점으로 위치시킨, “민주적 복지자본주의 체제”의 모범적인 로드맵이다. 그것은 국가성장 동력의 확충, 인적자본의 고도화, 사회적 자본 확충, 사회복지 선진화, 적극적 세계화라는 5대 국가전략을 씨줄로 하고 제도혁신과 선제적 투자라는 수단을 날줄로 하여, 모든 분야의 세부정책들이 유기적으로 협력, 조정, 통합되면서 동반성장과 선진 복지국가라는 지향점을 향하는 진보적 국가경영전략의 포괄적인 청사진이었다. 무엇보다도 『비전 2030』은 사회정책과 경제정책을 통합하고, 국가는 실패한 사람을 포기하지 않는다는 연대주의 철학과 사회정의는 경제적 효율을 방해하는 것이 아니라 진전시킨다는 인식을

8) 저출산 고령화에 대한 경고는 문민정부 때부터 시작되었으나, 국가정책 아젠다가 되지는 못했다. 복지부의 재정안정을 위한 국민연금 개혁논의로 끝났다.

명확히 했다. 생산적 복지 개념이 사회복지를 시장경제와 민주주의와 동급의 국가목표로 끌어 올렸다면, 비전 2030은 사회복지정책을 경제정책, 교육정책, 무역정책, 노동정책, 가족정책과 이중 삼중으로 교차하면서 진보의 가치를 보편적으로 구현하는 핵심적 국가 경영전략으로 구체화하였다. 복지국가는 더 이상 전통적인 소득보장 프로그램의 산술적 합이 아니라, 변화하는 생산체제, 재생산체제, 노동시장과 가족구조 변화와 긴밀하게 상호작용하는 미래지향적인 “복지자본주의 체제”로 이해되었다. 그리고 이같이 진보적인 가치와 역동적이고 포괄적인 장기비전을 전제로 참여정부는 사회투자적 사회서비스의 확충을 시도하였다. 국민의 정부가 발전주의적 구 복지모델을 해체하고 사회권보장 개념에 기초한 소득보장의 기반을 구축하고, 양성평등을 위한 성주류화 정책을 추진하였다면, 참여정부는 그 기반위에서 동반성장과 사회적 투자⁹⁾의 레토릭으로 사회서비스를 대폭 확대하였다.

그리하여 공보육의 확대, 노인장기요양보험제도 도입, 교육복지사업 확대, 근로연계복지의 강화, 일자리 창출, 사회복지서비스 확대, 장애인복지서비스 체계화, 고용서비스의 체계화, 근로장려세제 도입, 바우처제도의 시행 등 (개방과 세계화, 지식기반경제로의 전환, 노동시장구조의 변화와 저출산 고령화, 여성의 일·가족 양립의 요구 등) 이른바 탈산업사회의 새로운 사회적 위험에 대한 인적자본 및 사회투자적 접근을 강화하였다. 다시 말하면 소득보장 중심의 사회보장제도에서 사회서비스를 확대함으로써 사회보장제도의 범위를 확대하고, 근로연계복지를 확장하고 지방이양과 거버넌스의 구축과 민관의 협력의 원칙을 관철하고자 했다.

집권초기에 수립한 빈곤아동 종합대책은 전형적인 아동중심의 사회투자적 접근으로서, 빈곤아동의 기본생활보장과 미래 인적자원의 개발, 가난의 대물림 차단을 명시적인 목표로 하여, 복지-보건-교육의 통합적 접근과 빈곤지역 집중투자를 강조하였다. 보육서비스는 참여정부의 중점 사회정책중의 하나로서, 2002년 2,500억원 미만이던 보육예산을 2007년 1조 3,400억으로 증가시키고, 육아지원 아동수도 중산층까지 대폭 확대되었다. 아동보육서비스의 확충은 아동에 대한 인적자원 투자정책이고, 출산을 장려하는 인구정책이며, 취업여성의 일·가정양립을 지원하는 양성평등 정책이고, 여성의 노동시장참여를 지원하는 노동정책이고, 보육서비스 공급 자체가 일자리 창출이므로 국가 고용전략이기도 한 다면적 사회투자 프로젝트였다.

참여정부의 사회서비스정책의 결정적인 특징은 그것을 국가 고용전략과 교차하였다는 점이다. 참여정부는 출범초기부터 일을 통한 빈곤탈출을 강조하였고, 2004년부터는 사회적 일자리와 사회서비스 일자리 확대를 범정부적인 국가고용전략으로

9) 국민의 정부의 생산적 복지의 기본 구상에서도 사회적 투자의 개념이 사용되고는 있으나, 주로 취약계층을 위한 인간개발과 경제활동기회 확대, 자활을 위한 사회적 투자의 의미로 제한적으로 사용되었다(대통령비서실, 1999:37).

추진함으로써 사회서비스가 획기적으로 확대되었다. 2004년에서 2008년 사이, 11개 부처가 참여한 사회서비스 일자리사업의 재정규모는 연평균 126.4%씩 증가하였다. 아동보육서비스의 확대나 노인장기요양보험제도의 도입도 사회서비스 일자리창출의 관점에서 탄력을 받게 되었다. 아동 보육, 간병서비스, 장애인활동 도우미 서비스를 포함한 사회적서비스 일자리정책은 노동 취약계층에게 안정적인 일자리를 제공하는 고용대책으로서, 일을 통한 빈곤탈출을 돕는 빈곤대책으로서, 복지수요층에게 사회서비스를 제공하는 사회복지정책으로서, 그리고 노동시장참여라는 사회적 포용정책으로서 추진되었다. 이외에도 주거복지정책, 교육복지5개년계획, 장애인종합복지정책, 지역사회복지계획수립, 다문화가정복지, 근로빈곤층을 위한 EITC(근로장려세제) 도입, 자활지원사업, 사회적 기업의 제도화, 등으로 포용적, 사회투자적 사회서비스 정책을 확충하면서, 국민기초생활보장제도의 사각지대 해소, 건강보험의 보장성강화, 국민연금의 재정 지속가능성을 모색하였다.

그동안 사회적 투자라는 수사에 관하여 한국의 진보 내부에서도 질문이 제기되어왔다. 그 중의 하나가 한국처럼 기본적 사회권보장도 미흡한 국가에서도 사회투자적 접근이 적절한가라는 질문이다. 소득보장과 기본권의 보장은 사회적 투자의 전제조건이다. 예외적으로 빠른 저출산 고령화는 출산율과 고용율의 제고를 함께 요구하고 있고, 이는 돌봄의 사회화의 뒷받침 없이는 불가능하기 때문이다. 증가하는 맞벌이가구, 편부모가구, 빈곤가구의 아동에게 필요한 것은 가족의 소득보장 못지않게 아동개개인을 위한 급식, 보육, 방과후 학교 프로그램일 수 있다는 것이다. 출산과 고용을 높이는 사회적서비스라면 현재의 삶의 질을 보호하는 소비인 동시에 미래의 사회권 보장을 가능하게 하는 투자이기도 한 것이다. 기본생활 보장과 사회적 투자는 택일의 문제가 아니라 반드시 함께 가야 사회투자의 효과를 기대할 수 있다. 사회투자를 사회보호 대신이라고 생각하는 경향, 사회투자를 재상품화로 해석하는 경향을 경계해야한다.

참여정부의 복지개혁은 공공 사회지출의 가파른 증가를 가져왔다. 표 1에서 보는 바와 같이 한국의 공공 사회지출은 1995년 NNI대비 3.8%에서 2005년 8%로 증가하였다. 아직 OECD 30개국 평균의 1/3 수준이긴 하지만, 10년사이에 100%이상 증가한 셈이다. 재정지출구조(그림1)로 보면, 2002년 통합재정기준 총재정대비 사회복지비 지출비중은 1997년 17.9%이던 것이 2002년 20.2%로, 2006년에는 27.9%(2007년 29%)로 증가하였다. 복지비 지출비중이 50%를 훌쩍 넘는 선진국들에 비하면 아직 낮은 비중이지만, 과거에 비하면 놀라운 증가이다.

3)이명박 정부: 능동적 복지

2008년 747과 감세공약으로 집권한 이명박 정부도 외환위기 이후 지속된 복지확장의 궤도를 돌려놓지는 못했다. 작은 정부, 친기업, 감세, 적하효과를 표방한 보수정부 였지만 집권 중반에 접어들면서부터는 “친서민”을 강조하며 “동반성장위원회”를 설치하는가 하면, 여당 지도부가 한때 감세철회를 선언하기도 하고, 사회복지전담공무원을 7000명 증원을 약속하고, 복지행정 효율화를 위한 통합행정 저산망 구축에 투자하였다. 최근에는 당정협의를 거쳐 비정규직 임금을 정규직의 80%로 끌어올리고 5인 미만 사업장 비정규직의 사회보험료를 지원한다는 방침을 발표하였다. 2010년 결산으로 보면, 한국의 공공복지지출 규모는 81.2조원으로 2008년 진보정부로부터 물려받은 복지예산 68.8조원 보다 12.4조가 늘었다. 정부예산중에서 복지관련 지출이 2005년 이래로 30%대를 유지하고 있다. 이것은 한국 복지지출 수준이 아직 지나치게 낮기 때문이거나, 김원섭(2011)의 주장처럼 참여정부로부터 상당히 건전한 정부재정을 물려받았기 때문이거나, 아니면, 이미 세계화와 지식기반경제, 저출산 고령화에 조준한 사회적 투자정책들이 도입되어있기 때문일 것이다. 아마 모두일 수도 있다.

그러나 사회지출이 늘어나는 것은 양적인 증가를 말하는 것이지 내용이나 질의 향상을 담보하는 것은 아니다. 국가는 실패한 국민을 포기하지 않는다는 연대주의와 사회정의의 철학이 없고, 사회정의와 사회적 응집이 경제성장을 견인한다는 인식이 없는 정부가 한국사회의 복지화의 길을 공고히 할 수 있으리라 기대하기는 어렵다. 임혁백(2011,446)은 2007년 대선은 이슈가 없는 선거였지만, 진보정권시대 10년을 마감하고 보수정권으로 권력을 교체한 중대선거였다고 말한다. 그것은 한국 민주주의가 20년 만에 헌팅턴이 말하는 “두번의 정권교체 테스트(two-turn-over test)를 통과한¹⁰⁾ 것이기 때문이라는 것이다. 그러나 그는 제 2차 정권교체로 이명박 보수정권이 들어선 이후 한국 민주주의는 후퇴하였다고 말한다. 친기업, 작은 정부, trickle-down론의 조합은 복지철학이 부재한 신자유주의론을 의미하고, 민주주의의 후퇴는 민주적-복지-자본주의 체제의 후퇴로 나타날 확율이 높다.

그러나 이미 언급한 바와 같이 이명박 정부의 과도한 시장주의와 성장주의는 오히려 경제민주화와 복지국가 건설에 대한 국민적 요구를 고조시켰다. 총선과 대선이 겹친 2012년 현재, 주요정당들의 복지정책 개발 열기가 뜨겁고, 특히 참여정부시절 탄력을 받지 못한 사회투자 개념이 2012년 1월 사회보장 기본법 개정예에 전폭적으로 반영되었다.

10) 두번의 정권교체 테스트를 통과한 민주주의국가는 동아시아에서 한국과 대만 두나라에 지나지 않는다. 동아시아에서 가장 선진적인 민주주의를 장기적으로 지속해왔다고 자부하는 일본도 1955년 자민당 1.5정당체제가 등장한 이래 약 40년만에 처음으로 정권교체를 경험했다. 1993년 비자민당 호소카와와 연립정부로 정권교체가 일어났으나 호소카와 연립정부는 단명으로 끝났고, 다시 자민당 연립정부로 돌아갔고, 2009년 8월에대 54년 만에 제1야당인 민주당으로 정권교체가 일어났다.

사회보장의 3대 기둥인 공공부조, 사회보험, 사회서비스의 확충을 기본 틀로 하되 과거의 사회복지서비스와 관련제도로 나누던 것을 사회서비스 개념으로 통합하여, 인적 자본투자, 일가족 양립, 활성화정책을 포괄하는 사회투자로서의 사회서비스 개념으로 넓게 정의하고 있다. 물론 기본법의 개정이기 때문에 개별법 수준의 후속작업이 남아있고, 한국 사회복지제도가 어떤 모델로 발전할 것인지는 개별법들의 제도적, 실천적 정비에 달려있다. 개정법에서 사용하는 용어의 일관성에 관하여도 문제의 제기가 없는 것은 아니지만(남찬섭, 2012), 법안의 제안이유를 보면 “저출산 고령화로 인한 인구구조의 변화, 세계 경제위기로 인한 사회 문화 및 경제적 환경이 변화하면서....전통적인 복지국가 형태는 더 이상 존립하기 어려워졌다....우리나라의 상황에 맞게 선제적이고 적극적인 복지정책의 체질개선이 필요해졌다.... 현금급여위주의 소득보장형 복지국가에서 개인별 맞춤형 생활보장형 복지국가로의 전환이 요구된다” 라고 쓰고 있다. 여기서 생활보장은 소득보장과 서비스보장을 포괄하는 개념이고 소득보장중심이 아니라 사회복지서비스 중심의 복지국가로 무게중심이 옮겨져야 한다고 주장한다. 개정법 3조 1항 사회보장의 정의에 사회보장이 포괄하는 사회적 위험으로 노령, 장애, 질병, 빈곤, 사망 등 구법의 위험에 출산과 양육이 추가되었고, 3조 3항 사회복지서비스의 정의에는 상담, 재활, 직업소개 등에 “돌봄”이 더해졌다. 저출산 고령화 시대의 새로운 사회적 위험에 대한 인식을 반영하는 것이라 볼 수 있다. 사회보장 장기발전 계획을 수립하게 한 점, 지역사회복지계획을 수립 시행케 한 점, 사회보장위원회를 두어 복지정책의 통합 조정기능을 강화한 점, 사회보장의 전달체계의 효율성 강화한 점, 모두 참여정부와 같은 의견이다. 저출산·고령화와 양극화에 대한 문제의식이 나 사회적 서비스의 확대를 강조하는 점에서 참여정부의 문제의식을 계승하고 있다.

소득보장과 사회투자는 택일의 문제가 아니다. 함께 가야 사회투자의 효과를 기대할 수 있다. 사회투자를 소득보장 대신이라고 생각하는 경향, 사회투자를 재상품화로 해석하는 앵글로 색슨류의 경향을 경계해야한다. 사회투자 전략은 돌봄의 사회화를 통하여 일 가정 양립을 가능하게 하고, 그리하여 성인소득자 모델로의 전환을 전제하고 지지한다. 노르딕 사회투자 모델의 핵심적 특징은 여성의 노동시장으로의 통합과 그것을 가능하게 하는 가족서비스의 확충이다. 노르딕모델은 급여의 관대성과 보편주의도 중요한 특징이지만, 사실상 더 특별한 것은 여성의 높은 고용율과 복지책임의 높은 탈가족화라 할 수 있다. 영국은 점점 표적화와 자산조사 강화쪽으로 움직였고, 복지책임을 시장에 더 많이 할당함으로써 신자유주의적 복미체제유형으로 수렴했다. 사회적 투자는 복지와 고용과 성장이 결합하여 성장과 복지의 선순환을 가능하게 해야 한다. 필요한 것은 사회적 투자와 사회적 보상이 균형

을 이루는 사회투자 복지국가의 연대의 철학과 동반성장과 선순환의 논리, 비전과 전략을 담은 상세 청사진을 구체화하는 일이다.

IV. 맺으며

한국은 선진복지국가들이 수 백년 걸쳐 도달한 산업화-민주화-복지화의 길은 불과 반세기에 달려왔다. 서구 자유주의국가들이 구체제의 중상주의로부터 자유방임주의를 거쳐 케인즈주의, 신자유주의, 다시 포스트 신자유주의로 이행해온 과정을 한국은 식민경험에서 반공을 국시로하는 자유민주주의국가로, 권위주의 발전국가로, 생산적 복지국가로 다시 사회투자복지국가로 가로지르는 경험을 하고 있다. 한국 복지국가가 걸어온 길은 험난했지만, 이제 사회투자국가로 향하고 있다. IMF 위기 후 10년의 복지개혁으로 IMF 위기 이전 한국의 발전주의적, 최소주의적 사회정책 기조로부터 결별하는데 성공하였고, 소득보장과 사회투자적 사회서비스를 확충함으로써 복지국가로의 이룩에도 일단 성공하였다.

그러나 한국 복지담론에는 서구의 그것에서는 발견할 수 없는, 그래서 서구의 이론으로 설명할 수 없는, 특별한 공간들이 있다. 하나는 후발 한국을 경제성장의 성공사례로 이끈 권위주의적 발전국가의 유산이고, 다른 하나는 오랜 유교적 가족주의 전통이다. 그리고 또 하나 특별한 지점은 냉전의 산물로 태어난 분단, 결손국가의 현실이다. 반공국가로 탄생한 대한민국의 현대사는 계급정당의 출현을 원천적으로 막고, 반공이데올로기와 자유민주주의의 대립과 긴장 속에서 사회정책을 논의해야 하는 역사적 맥락을 만들었다. 뿐만 아니라, 60년째 계속되고 있는 분단의 현실은 한국의 복지국가 담론에 아직 가시화되고 있지 않지만 통일, 민족주의의 문제가 한국 복지국가 담론의 지형에 큰 영향을 미치게 될 것이다. 한국 현대정치 25년을 지배한 발전주의는 민주주의와 대립하며, 성장제일주의와 가족의 신화를 전제로 복지를 경제에 종속시키려 했다. 현대 한국의 가족주의는 전통적인 확대가족의 “효”의 가치와 실천을 포기하지 않으면서, 게리 베커의 핵가족과 성분업 논리를 환영하고 동시에 성평등의 가치를 수용하는 다중성을 보이고 있다. IMF위기이후 한국 진보정부 10년의 복지개혁은 발전주의 복지의 유산을 극복하고, 전통적 가족주의 신화를 폐기하는 체제 개혁이었다. 특히 참여정부의 동반성장 담론은 발전주의 복지론과는 서로 대척점에 있다고 해도 틀리지 않고, 사회투자론으로 추진된 “돌봄의 사회화”는 전통적 가족주의와의 결별을 의미하는 것이었다. 그러나 분단의 현실은 아직도 완성되지 않은 민족주의의 과제를 남겨놓고 있고, 발전국가 25년경험이 권위주의와 발전주의(성장제일주의)이데올로기를 물려주었다. 사회적 투자 접근의 핵심 정책영역의 하나인 일가족 양립지원정책도 우리사회에 뿌리깊은 성분업적 가족주의 이데올로기와 부딪치고 있다. 한국역사에 고유한 민족주의, 발전주의 가족주의의 유산이 사회정의와 연대주의 철학을 기반으로하는 사회투자 복지국가로 순기능적 통합이 가능해야할 것이다.

민주사회의 시민은 풍요와 평등, 자유와 평등, 어느 하나가 아니라 둘 다를 원한다. 복지가 최고의 목표가 되는 민주적 복지자본주의 체제는 정태적인 프로그램의 산술적 합이 아니라 계속되는 위기를 통해 에너지를 얻고 새롭게 재창출되며 계속해서 진화하는 시스템이다. 21세기 한국의 사회복지 문제는 이미 고성장 산업사회의 그것이 아니다. IMF 위기 이전 한국의 발전주의적, 최소주의적 사회정책 기조로는 말할 것도 없고, 전통적인 케인지언-베버리지-마샬의 복지국가 정책으로도 답할 수 없는 새로운 사회적 위험들로 옮겨져 와있다. 이러한 문제의식은 한국 복지정책 전문가들 사이에서는 이미 상당히 넓게 공유되고 있다. 복지는 최저생활보장에 국한하는 것이 아니라 개개인의 잠재력을 개발하고, 지식기반경제에의 적응능력을 향상시키고, 출산을 장려하고, 고용율을 높이고, 고용을 통한 빈곤탈출을 지원해야한다. 사회복지의 문제를 세계화와 탈산업화라는 세계사적 전환의 맥락에 입체적으로 위치시키고, 고용지향적 사회통합과 선제적 투자지원의 개념으로 접근하여야한다. 앞으로 한국 복지체제의 성격과 발전의 궤도를 결정하는데 중요한 요인은 소득보장 뿐 아니라 가족정책, 여성정책, 아동정책, 보살핌정책 확립이 될 것이다. 한국의 압축적 산업화와 민주화라는 불가사의가 진정으로 성공하려면 압축적 복지화라는 세 번째 불가사의가 더해지지 않으면 안된다.

<참고문헌>

- 고정환, 장영식, 이내연, 2003, 한국의 사회보장비 지출 추계: 1990~2001, 한국보건사회연구원
- 구인회, 양난주(2008), “사회복지학적 관점에서 본 한국의 사회보장 60년: 평가와 미래방향”, 2008년 사회보장학회 춘계학술대회(2008년 5월 23일, 대한상공회의소 의원회의실), 발표논문, 자료집, pp117-149.
- 구자현, 1970, 한국사회복지사, 홍익재.
- 기획예산처, 2004, 2004~2008 국가재정운용계획 개요, (발간번호 11-1050050-000136-10).
- 김상균(2008), “60년 복지 및 분배정책 평가의 두 얼굴” KDI 주최, 건국 60주년 기념 대한민국 경제 60년 학술세미나(2008년 8월 20일, 신라호텔 다이너스티홀), 발표논문.
- 김연명, 2002, “김대중정부의 사회복지정책: 신자유주의를 넘어서,” 한국 복지국가 성격논쟁 I, 김연명 편, 인간과 복지.
- 김연명, 2007, 대안복지모델로서 사회투자 전략의 의미와 쟁점, 참여연대 대안복지패러다임 연속세미나4 복지체제의 대안모색(2007.5.4. 참여연대 강당) 발제자료, pp. 1-32.
- 김영순(2011), “한국의 복지국가와 복지동맹“, 2011년도 한국유럽학회 춘계학술대회, “복지와 성장의 갈림길에선 한국사회: 복지논쟁을 위한 유럽의 사례와 정책적 제안,” (2011년 5월 20일 한양대학교 HIT관 주회의실), 발표논문. 자료집 pp.179-196.
- 치, 법문사.
- 김원섭(2011), “이명박 정부의 보수주의 복지개혁”, 2011년도 한국유럽학회 춘계학술대회, “복지와 성장의 갈림길에선 한국사회: 복지논쟁을 위한 유럽의 사례와 정책적 제안,”

- (2011년 5월 20일 한양대학교 HIT관 주회의실), 발표논문. 자료집 pp. 155-177.
- 남찬섭, 2012, “사회복지서비스와 사회서비스의 개념과 범주, 어떻게 확립할 것인가?” 한국 사회복지학회, 한국 사회서비스학회, 사회보장 기본법 개정에 따른 사회(복지)서비스 정책 토론회, 사회보장기본법 개정에 따른 사회(복지)서비스 정책 쟁점과 과제, (2012.3.16. 서울 상공회의소) 자료집, pp3-40.
- 대통령 비서실 삶의 질 향상 기획단, 1999, 새천년을 향한 생산적 복지의 길: 국민의 정부 사회정책 청사진, 퇴설당.
- 박인화, 2010, 복지재정 운용실태와 정책과제, 국회예산정책처.
- 보건복지부, 2004, 2004 주요업무참고자료.
- 서상목, 최일섭, 1981, 빈곤의 실태와 영세민 대책, 한국개발연구원.
- 성경룡, 2002, “민주주의의 공고화와 복지국가의 발전: 문민정부와 국민의 정부 비교,” 한국 복지국가 성격논쟁 I, 김연명 편, 인간과 복지.
- 손준규, 1986, 한국의 사회보장, 신접중 편, 각국의 사회보장:역사,현황, 전망, 유풍출판사.
- 안상훈(2011), “한국형 복지국가의 가능성: 현재와 미래를 위한 제언,” 2011년도 한국유럽 학회 춘계학술대회, “복지와 성장의 갈림길에선 한국사회: 복지논쟁을 위한 유럽의 사례와 정책적 제언,” (2011년 5월 20일 한양대학교 HIT관 주회의실), 발표논문. 자료집 pp. 113-130.
- 안상훈, 2010, 한국형 복지국가의 비전과 전략, 박근혜, 2010, 사회복지기본법 전부개정을 위한 공청회 - 한국형복지구가건설, 자료집.
- 안중범, 2010. 사회복지 기본법개정의 주요내용과 기대효과, 박근혜, 2010, 사회복지기본법 전부개정을 위한 공청회 - 한국형복지구가건설, 자료집.
- 유광호, 이혜경, 최성재, 2005, 한국의 사회보장, 유풍출판사.
- 이정우(2008), “경제학적 관점에서 본 한국의 사회보장 60년:평가와 미래방향”, 2008년 사회보장학회 춘계학술대회(2008년 5우리 23일, 대한상공회의소 의원회의실), 발표논문, 자료집, pp117-149.
- 이혜경, 2010, “세계화 시대의 사회적 배제와 양극화: 한국의 사회복지 실천에의 함의”, 2010 한국사회복지학회, 추계공동학술대회, “빈곤의 재조명”, (2010.10.22. 이화여대) 기조 강연.
- 이혜경, 1992, 권위주의적 자본주의 사회에서의 복지국가의 발달: 한국의 경험, 한국사회복지학회 주최, 국제학술회의(1992.9.25), “복지국가의 현재와 미래,” 발표논문.
- 이혜경, 1994, “신한국 소득보장의 정책방향,” 신한국의 사회복지정책, 한국사회복지정책연구원.
- 이혜경, 2002, “한국 복지국가 성격논쟁의 함의와 연구방향,” 한국 복지국가 성격논쟁 I, 김연명 편, 인간과 복지.
- 이혜경, 2003, “한국사회보험제도의 딜레마: 역사의 유산과 참여정부의 선택,” 한국사회복지학회 2003년 춘계학술대회 기획주제 발표논문.
- 이혜경, 2004, “김대중정부의 생산적복지:역사적 의미와 남겨진 과제,” (일본)사회정책학회 지 11호(새로운 사회정책의 구상--20세기적 전제를 묻는다) 법률문화사.
- 이호근, 2011, 편(2011) 비정규노동과 복지:노동시장양극화와 복지전략, 인간과 복지.
- 임혁백, 2011, 1987년 이후의 한국 민주주의: 3김정치시대와 그 이후, 고려대학교 출판부, 서울.

- 정주신, 2001, "군부권위주의 체제하의 민주화의 이행과정," 민준기 편저, 21세기 한국의 정
최용섭, 2001, "한국 민주주의 공고화 과정에서의 김영삼, 김대중 정부의 정치개혁," 민준
기 편저, 21세기 한국의 정치, 법문사.
- 최장집, 2001, 한국민주주의의 조건과 전망, 나남신서.
- 최장집, 2005, 민주화이후의 민주주의: 한국민주주의의 보수적 기원과 위기, 도서출판 후마
니타스.
- Bonoli, G., 2011, Active Labor Market Policy and Social Investment: a Changing
relationship in Morel, Nathalie, Bruno Palier, and Joakim Palme, eds., *Towards a
Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Policy Press,
Bristol.
- Briggs, Asa, 1961, "The Welfare State in Historical Perspective," *Archives
Erupeennes de Sociologie*, II, pp. 221-58
- Choi, Young Jun, 2011, "Searching for 'Productivism' in Modern Welfare States:
Between Rhetoric and Reality," paper presented at the conference Production,
Reproduction, and Protection in the Welfare State, Annual Meeting of Research
Committee 19, ISA, August 25-27, 2011, Seoul.
- Esping-Anderson, Goesta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*,
Cambridge University Press.
- Esping-Anderson, G., 1996, ed., *Welfare States in Transition: National Adaptations
in Global Economies*, Sage, Thousand Oaks, CA.
- Esping Anderson, Goesta, 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*,
Oxford University Press.
- Esping-Anderson, G., D. Gallie, A Hemerijck, and J Myles, 2002, *Why We Need a
New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Esping-Anderson, G., 2009, *The Incomplet Revolution: Adapting to Women's New
Roles*, Polity Press, Cambridge.
- Gough, Ian, 2004, "Welfare Regimes in Development Contexts: a GLocal and
Regional Analysis', in Ian Gough, et.al. eds., *Insecurity and Welfare Regime in
Asia, Africa, and Latin America: Social Policy in Developmmetal Contexts*,
Cambridge University Press, Cambridge.
- Huntington, Samuel P. 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late
Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, Norman.
- Hall, Peter A. & David Soskice, 2001, eds., *Varieties of Capitalism: The Institutional
Foundations of Comparative Advantage*, Oxford Unversity Press.
- Im, HyukBaeg, 1989, Politics of Transition: Democratic Transition from Authoritarian
Rule in South Korea, unpublished Ph.D. dissertation, the University of
Chicago.
- Iversen, Torben & Anne Wren, 1998, "Equality, Employment, and Budgetary
Restraint: The Trilemma of the Service Economy," *World Politics*, 50(July).

- Giddens, Anthony, 1998, *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Giddens, Anthony, 2001 (ed.) *Global Third Way Debate*, Polity, 2001.
- Gough, Ian, *Social Welfare and Competitiveness*, *New Political Economy*, July 1996, Vol.1, Issue 2., pp.209-232.
- Hudson J. and S. Kuhner, 2009, "Towards Productive welfare? A Comparative analysis of 23 OECD countries", *Journal of European Social Policy*, vol 19, no.1, pp.34-46.
- Huntington, Samuel P., 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Jensen, Jane, 2007, *Redesigning Citizenship regimes after neoliberalism*. Ideas about Social Investment, paper presented at the RC19, Florence, September.
- Jenson, Jane, 2010, "Diffusing Ideas for after-neoliberalism: the Social Investment Perspective in Europe and Latin America", *Global Social Policy*, vol.10, no.1, pp.59-84.
- Jenson, Jane, Elizabeth Hagen and Ceallaigh Reddy, eds., *The Feminization of the Labor Force: Paradoxes and Promises*, chapter 2 (pages 17-44).
- Jenson, Jane, and Rianne Mahon, "Representing Solidarity: Class, Gender and the Crisis in Social-Democratic Sweden" in *New Left Review*, #201 (1993), pages 76-100).
- Jenson, Jane, 2009, *Redesigning Citizenship Regimes after Neoliberalism*. Moving Towards Social Investment, in Nathalie Morel, Bruno Palier, Joakim Palme, 2009, eds., *What Future for Social Investment?* Institute for Futures Studies, Stockholm, pp.27-44.
- Jessop, Bob, 1994, "The Schumpeterian Workfare State" in Burrows and B Loader, eds., *Towards a Post-Fordist Welfare State*, Routledge.
- Johnson, Charlmers, 1988, "The Democratization of South Korea: What Role Does Economic Development Play?" Unpublished Paper presented at the Second Ilhae-Carnegie Conference, July 8-9, Seoul..
- Kalestky, Anatole, 2011, *Capitalism 4.0*
- Kuhnle, Stein, 2000, ed., *Survival of the European Welfare State*, Routledge.
- Lindert, Peter, 2004, *Growing Public*, Cambridge University Press.
- Lingen, Stein, Huck-Ju Kwon, Ilcheong Yi, Kaekyoon Kim, and Jooha Lee, 2011, *The Korean State and Social Policy: How South Korea Lifted itself from Poverty and Dictatorship to Affluence and Democracy*, Oxford University Press.
- Lister, Ruth, 2003, "Investing in the citizen-workers of the future: transformations in citizenship and the state under New Labour.", *Social Policy and Administration*, vol. 37, no.5, pp. 427-443.
- Marshall, T.H. 1972, *Value Problems of Welfare-Capitalism*, *Journal of Social Policy*,

- Vol.1, no.1, pp. 15-32.
- Midgley, James, 1999, Growth, Redistribution, and Welfare: Towards Social Investment, *Social Service Review*, March 1999.
- Morel, Nathalie, Bruno Palier, Joakim Palme, 2011, "Towards a Social Investment Welfare State?" paper presented at the conference Production, Reproduction, and Protection in the Welfare State, Annual Meeting of Research Committee 19, ISA, August 25-27, 2011, Seoul.
- Morel, Nathalie, Bruno Palier, and Joakim Palme, 2011, eds., *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Policy Press, Bristol.
- Nam, Sang Woo, 1982, *Korea's Financial Reform since the Early 1980s*, KDI Working Paper No. 9207.
- Nikolai, Rita, 2009, "Towards Social Investment? Patterns of Public Policy in the OECD World", in Nathalie Morel, Bruno Palier, Joakim Palme, 2009, eds., *What Future for Social Investment?* Institute for Futures Studies, Stockholm, pp.99-118.
- O'Donnell, Guillermo and Schmitter, C. 1986, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Oh, Kie Chang, 1990, *The Dilemma of Democratic Politics and Economic Development in Korea*, KDI working Paper No. 9021.
- Polanyi, Karl, 1944, *The Great Transformation*, Reinheart & Co.
- Palme, J., K. Nelson, O Sjoberg, and R. Minas, 2009, *European Social Models, Protection and Inclusion*, Institute for Futures Studies, Research Report 2009/1, Stockholm.
- Pascual, Amparo Serranp and Lars Magnusson, 2007, eds., *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, P.I.E. Peter Lang, Brussels
- Perkins, Daniel, Lucy Nelms and Paul Smith, 2004, "Beyond Neo-Liberalism: the Social Investment State?" Social Policy Working Paper No.3, Brotherhood of St. Laurence and Center for Public Policy, University of Melbourne.
- Pierson, Christopher, 1991, *Beyond the Welfare State?* Polity Press, Cambridge.
- Pierson, Paul, 2001, ed., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press.
- Rudra, N. 2007, Welfare States in Developing Countries: Unique or Universal?" *Journal of Politics*, 69:2, 378-396.
- Stiglitz, J., A. Sen, J.P. Fitoussi, 2009, Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- Wilensky, Harold, 2002, *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy and Performance*, University of California Press.

MEMO