

동아시아의 발전국가와 사회정책: 한국의 사례를 통한 발전주의 복지체제론의 주장들에 대한 재검토*

김 순 양**

< 목	次 >
I. 서론	발전주의 복지체제론의 주장들에 대한
II. 동아시아 발전국가와 사회정책 간 관계에 대한 발전주의 복지체제론의 주장들	토의
III. 발전국가와 사회정책 간 관계에 관한	IV. 종합적 논의
	V. 결 론

<요 약>

본 연구는 동아시아의 발전국가와 사회정책 간의 관계에 관한 발전주의 복지체제론의 주장들이 어느 정도 타당성이 있는지를, 대표적 발전국가였던 1960-70년대의 한국의 경우를 사례로 하여 분석해 보려는 것이다. 발전국가와 사회정책 간의 관계에 관하여 발전주의 복지체제론에서 내세우는 주장들은 다음과 같다. i) 경제성장을 주된 목표로 추구하는 발전국가 하에서 사회정책은 저발전 혹은 지체하게 된다. ii) 발전국가 하에서 사회정책이 일부 발달하더라도 이는 경제정책의 수단으로서 기능을 한다. iii) 경제발전을 하게 되면 이의 과실을 통한 낙후효과를 통해서 사회정책에 구현된다. iv) 발전국가 하의 사회정책의 대상은 보편주의에 입각하는 것이 아니라, 특계층에 제한되는 경향이 있다. v) 발전국가 하의 사회정책은 사회보험을 중심으로 발전하는 경향이 강하다. 이러한 주장들에 대한 실증분석의 결과, 일부 주장들은 그 타당성이 인정될 수 있었으나, 일부 주장들은 그러하지 못하였다. 중요한 것은 발전국가와 사회정책 간의 관계에 관한 발전주의 복지체제론의 주장을 일부 타당한 것으로 받아들여더라도, 이는 어떤 변수, 지표, 자료에 입각하여 분석하느냐에 따라서 그 해석은 다를 수 있다는 점이다. 그리고 발전국가와 사회정책 간의 관계를 규정하는 변인들도 발전주의 복지체제론에서 주장하듯이 경제적 요인들만 있는 것이 아니라, 정치적, 사회적, 지형학적 요인 등 다양하며, 이것들이 복합적으로 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 따라서 발전국가와 사회정책 간의 관계를 이해하고 해석하는 데서 지나치게 일원론적, 목적론적, 결과론적 해석을 하는 데서 벗어나서, 보다 유연하고 통합적인 사고를 갖는 것이 필요하다.

【주제어: 발전국가, 발전주의 복지체제론, 사회정책, 사회보험】

* 이 연구는 2013학년도 영남대학교 학술연구조성비에 의한 것임.

** 영남대학교 행정학과 교수(kimsy@ynu.ac.kr)

논문접수일(2015.3.27), 게재확정일(2015.5.13)

I. 서론

경제발전을 목표로 국가가 적극적으로 시장에 개입하는 것을 본질로 하는 발전국가(developmental state) 개념은 Johnson(1982)이 일본의 급속한 경제발전을 분석하는 과정에서 처음 사용하였다. 그러나 이후 Evans 등으로 계승되면서 일본보다는 오히려 한국, 싱가포르, 대만, 홍콩 등 동아시아 고도경제성장 국가들의 경제발전전략을 분석하기 위한 용도로 사용되어 왔다. 이들 국가들은 국가주도의 경제발전을 도모하였으며, 이 과정에서 경제발전에서 저해요인으로 작용한다고 생각하였던 분배, 정치민주화, 인권 등은 배제하였다. 이 점에서 민주정치 체제를 유지하였던 일본과는 달리, 동아시아 발전국가들은 1960-70년대 중에 권위주의 정치체제와 결합한 권위주의적 발전국가였다.

이러한 동아시아의 발전국가들은 1960-70년대의 기간 동안에 고도경제성장을 달성하는 경제적 성과를 성취하였다. 한국의 경우를 보면, 1960-70년대의 박정희정부 하에서 달성된 경제발전의 결과, 1인당 국민소득이 1961년 82달러에 불과하던 것이 1979년에는 1,647달러로 약 20배나 증가하였으며, 같은 기간에 경제규모도 GDP총액 기준으로 108배나 증가하였다(통계청, 1998). 그리고 당시의 이러한 성공적 경제발전의 결과로 한국은 경제규모면에서 2014년 기준 세계 13위권에 해당하는 국가로 성장하였다(경향신문, 2015. 2. 11일자).

그러나 다른 한편으로 동아시아 발전국가는 빈부격차의 심화, 재벌경제, 정치민주화의 후퇴, 인권침해, 관료부패, 관치경제 등 여러 가지 부정적 결과도 파생하였다. 특히 경제발전에 최우선의 가치를 두었던 발전국가는 사회정책의 전반적인 저발전을 초래하게 되었는데, 이와 관련해서는 많은 학자들이 발전주의 복지체제의 관점에 입각하여 발전국가와 사회정책 간의 관계에 대해서 다양한 분석을 행하였다. 이들은 구체적 내용 면에서는 다소 차이가 있지만, 발전국가와 사회정책 간의 관계에 관해서 기본적으로 다음과 같은 공통적인 주장을 하고 있다. 즉, 발전국가 하에서 사회정책은 저(低)발전되었으며, 기껏해야 경제발전을 위한 수단 정도로 인식이 되었다는 것이다. 그리고 부분적으로 사회정책이 도입되더라도 보편적 복지가 아니라 특정계층을 대상으로 하는 선별적 복지에 그친다. 또한 이들은 이른바 낙루효과(trickle down effect) 내지는 전이효과(spillover effect)를 주장하고 있는데, 이는 경제발전이 되면 그 결과로 고용이 창출되고 기업복지가 강화되는 데, 이는 사회정책의 효과가 있다는 주장이다(Broadbent et al., 2006). 물론 이러한 주장들은 상당한 설득력이 있다. 무엇보다도 발전국가 하에서 사회정책이 정체되었던 현실이 실증자료를 통해서 상당부분 입증되고 있기 때문이다.

그러나 이러한 일반적 수궁에도 불구하고, 좀 더 세밀하게 문제에 접근해 보면 발전국가

와 사회정책 간의 관계가 그렇게 단순한 것이 아님을 알 수 있다. 그리고 지금까지의 발전주의 복지체제에 대한 많은 주장들이 규범적 주장들이거나 너무 단순한 지표들에 입각하고 있어 이들의 주장을 일반화하는 데서 설득력이 부족함을 알 수 있다.

이러한 배경 하에서, 본 연구는 동아시아 발전국가와 사회정책 간의 관계에 관한 발전주의 복지체제론의 주장들이 어느 정도 타당성이 있는지를, 대표적 발전국가였던 1960-70년대의 한국의 경우를 사례로 하여 실증적으로 분석해 보려는 것이다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해서 본 연구는 우선 이론적 측면에서 발전국가와 사회정책 간의 관계를 논의하고, 이어서 발전국가와 사회정책 간의 관계에 관한 발전주의 복지체제론의 주장들을 정리한다. 다음에는 발전국가와 사회정책 간의 관계에 관한 발전주의 복지체제론의 주장들의 타당성 여부를 다양한 실증자료를 토대로 심층적으로 분석한다. 마지막으로 실증분석으로부터 도출된 내용에 대한 종합적 토의를 행한다. 연구방법 면에서 본 연구는 기본적으로 다양한 실증자료에 입각한 문헌연구에 주로 의존하고자 한다. 따라서 주장의 진위를 해석하는 데서 불가피하게 일부 주관적 판단이 개입될 소지가 있지만, 다양한 실증자료의 입체적 분석을 통해서 그 개연성을 가급적 줄이고자 한다.

II. 동아시아 발전국가와 사회정책 간 관계에 대한 발전주의 복지체제론의 주장들

1. 동아시아 발전국가와 사회정책 간의 관계에 관한 논의

발전국가는 “경제성장과 산업화를 으뜸의 국가목표로 설정하고, 이를 달성하기 위하여 선도기구(pilot agency)로 대표되는 유능하고 힘 있는 국가관료제를 통하여 적극적으로 시장에 개입하는 국가이다.”(Johnson, 1999). 발전국가는 서구 선진국의 시장 합리적 규제국가, 사회주의권의 계획 이념적 국가에 대비되는 새로운 형태의 계획 합리적 개입국가이다. 발전국가의 궁극적 목표는 산업화와 경제발전에 있으며, 이를 달성하기 위하여 국가의 민간부문으로부터의 자율성, 국가와 산업 및 금융부문 간의 위계적 발전연합, 유능하고 사명감 넘치는 발전관료제, 발전계획을 수립하고 발전과정을 지휘하는 강력한 선도기구 등을 필요로 한다 (Kim S., 2008). 특히, 발전국가에서는 국가주도의 경제발전계획에 입각하여 목표와 수단이 합리적으로 결합된다. 1960-70년대 한국에서의 경제개발 5개년계획에 입각한 경제발전전략이 그 예이다. 그리고 발전국가에서는 정책의 중심이 경제정책 및 산업정책에 있으며, 다른

정책들 특히 사회정책은 이를 위한 수단적 기능을 하도록 설계된다(Hort and Kuhnle, 2000).

동아시아 발전국가 하의 사회정책과 관련해서는 유교적 복지국가(Confucian welfare state), 생산주의적 복지자본주의(productivist welfare capitalism), 발전주의 복지레짐(developmental welfare regime), 복지 발전주의(welfare developmentalism) 등 다양한 개념들이 사용되어 왔다. 구체적으로 유교적 복지국가 개념은 Jones(1993) 등이 주장하였는데, 동아시아의 복지체제는 유교적 전통에 기반을 두고 있다고 보는 문화적 접근이다. 이들은 가족이나 공동체를 중시하는 유교문화의 영향이 강한 동아시아 국가들에서는 비공식적, 자발적 복지가 중심이 되었으며, 따라서 국가에 의한 복지는 제대로 발전되지 못하였다고 주장하다(Kim Y., 2008). 그러나 이러한 주장은 유교가 가지고 있는 일면만 보았다는 한계가 있다. 유교에서는 가족이나 혈연공동체의 역할도 중시하였지만, 이에 못지않게 민본주의, 대동주의, 무항산무항심(無恒産無恒心) 등을 강조하였다(Yao, 2010). 백성을 구제하고 배불리 먹이는 것을 군주의 가장 중요한 덕목으로 간주하였다. 유교국가인 조선만 하더라도 4궁(四窮)에 대한 구제제도, 빈민을 위한 의료제도 등 적지 않은 국가주도의 복지제도가 발달하였다(신복기 외, 2012). 그리고 유교적 복지국가 개념은 문화적 접근이 통상적으로 빠지기 쉬운 문화결정론적 위험도 내포하고 있다.

생산주의적 복지자본주의 개념은 Holliday(2005) 등이 사용하였는데, 이들은 동아시아의 복지체제는 Esping-Anderson(1990)이 유형화한 세 가지 복지체제(자유주의, 보수주의, 사회민주주의)와는 상이한 형태를 띠며, 사회정책은 경제정책에 종속되는 것으로서 노동계층을 대상으로 발전되어 왔다고 주장한다. 이들 국가들에서 정책의 초점은 경제발전을 촉진하는 데 있기 때문에 사회적 권리는 억제되었으며, 따라서 사회정책은 저발전 되는 경향이 있다(Lee and Ku, 2007). 사회정책을 부분적으로 시행하더라도 발전국가의 생산성을 저해하지 않는 방식이야 한다. 그러나 생산주의적 복지자본주의 개념은 사회정책의 독자성과 자율성을 지나치게 부인하고, 목적론적인 관점에서 해석하고 있으며, 사회적 권리 내지는 사회적 시민권의 진전을 경제적 논리로만 해석하는 데 한계가 있다. 사회정책의 발달과 국민들의 사회적 권리의 확대는 경제적 요인뿐만 아니라, 정치적, 사회적 요인 등 복합적 요인에 의해서 제약되거나 촉진될 수 있는 것이다.

이외에도 Kwon et al.(2009) 등은 발전주의 복지국가, 복지 발전주의 등의 용어를 사용하면서 동아시아의 발전국가들에서 경제발전을 추진하는 과정에서 사회정책이 구조적으로 제약되는 현실과 사회정책이 경제발전에 종속되는 현실을 분석하고 있다. 그러나 이러한 주장들도 기본적으로 국가중심적 관점에서 사회정책의 발달을 해석하는 것으로서, 사회정책을 발달시키는 동인을 시민사회 등 외부의 압력이나 요구보다는, 국가의 의지에 크게 의존하는 것으로 본다. 즉, 경제발전을 촉진하고자 하는 국가의 의도대로 사회정책의 발달여부를 통

제할 수 있는 것으로 보는 것이다. 이러한 사고는 동아시아의 발전주의 복지체제를 주장하는 대부분의 학자들이 공통적으로 가지고 있는 것이다. 이는 국가가 사회세력 및 국민들의 복지욕구를 통제할 수 있으며, 국가가 정책과정을 의도대로 조종할 수 있다는 것을 전제로 하는 것으로서, 당시의 동아시아 발전국가들이 대부분 권위주의체제에 의존하고 있었음을 상기하면 가능한 것이기도 하다. 그러나 그것이 가능하였다고 하더라도, 권위주의체제와 결합된 동아시아의 발전국가가 과연 경제발전이라는 동기에 의해서만 작동하였을 지에 대해서는 확신하기 어렵다. 영국식민지였던 홍콩을 제외하고는, 동아시아의 권위주의체제는 일인 장기집권체제와 결합된 것이기 때문에(경제교육연구회, 2009), 정권을 유지하기 위한 정치적 요인도 경제적 요인 못지않게 사회정책의 발달에 중요한 영향을 미쳤을 수 있다. 뿐만 아니라, 공산체제와 맞서고 있던 대만, 한국 등에서는 지정학적 요인도 사회정책을 제약하는 요인으로 작용하였을 개연성이 크다.

이렇게 보면, 동아시아의 발전국가와 사회정책 간 관계에 관한 기존의 이론들은 발전국가에서 사회정책이 전반적으로 저발전 되고, 경제발전을 위한 수단적 역할을 한다는 사실을 논리적으로 잘 설명하고 있음에도 불구하고, 지나치게 국가중심의 관점, 경제논리 중심의 관점, 목적론적 관점에 입각하여 사회정책의 발달을 해석하는 한계가 있다고 볼 수 있다. 본 논문에서는 동아시아의 사회정책 발달에 대한 발전주의 복지체제론의 이러한 한계점을 염두에 두고서, 보다 통합적이고 입체적인 관점에서 이들의 주장을 점검해 보고자 한다.

2. 발전주의 복지체제론의 주장들

동아시아의 발전국가는 경제적으로 낙후상태에 있던 1960-70년대에 유능하고 훈련된 발전관료제를 통한 적극적 시장개입으로 단기간에 경제성장을 도모하고자 하였다. 동아시아의 네 마리 용(four dragons)이라고 불리는 국가들 중에서 영국지배 하의 홍콩을 제외한 한국, 대만, 싱가포르의 경우는 신생독립 상태를 갖 벌어난 낙후된 후발공업국들로서 경제적 자원이 부실하였음은 물론, 소형국가로서 내수시장도 협소하였다. 뿐만 아니라, 동서냉전체제 하에서 공산국가와 인접하거나(대만과 한국) 싱가포르처럼 주변 강국으로부터의 정치적, 군사적 독립이 위협받고 있었다(양승운 외, 2004). 따라서 산업화를 통한 경제발전은 국가의 존립을 위해서도 불가결하였다.

그런데 이처럼 부실한 경제적, 지정학적 환경 하에서 단기간에 경제발전을 달성하기 위해서는 한정된 자원을 집중적으로 투입하는 전략이 필요하였다(최동규, 1992). 따라서 경제발전 외의 분야 특히, 사회정책에 대한 재원투입은 제한적일 수밖에 없었다. 그리고 사회정책에 대한 욕구를 억제하기 위해서 시민사회에 대한 정치적 탄압을 가하거나 선제적인 유인

책을 통해서 시민사회의 과도한 분배욕구를 억압하고자 하였다. 따라서 발전주의 복지체제론에서는 경제발전 우선정책을 추진하는 발전국가 하에서 사회정책은 지체될 수밖에 없음을 지적하고 있는데(Midgley and Tang, 2001), 이들이 주장하는 발전국가와 사회정책 간의 관계를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째 주장은 “경제성장을 주된 목표로 추구하는 발전국가 하에서 사회정책은 저발전 혹은 지체하게 된다는 것이다.” 이는 기본적으로 동아시아의 고도경제성장 국가들이 1960-70년대에 산업화를 추진할 당시에는 전반적으로 낙후된 후발공업국으로서, 축적된 자본이 부족한데 이를 경제발전에 우선적으로 투입해야 하는 상황에서 사회정책에 투입할만한 여력이 부족하였기 때문이다. 따라서 동아시아 발전국가들은 선(先)성장 후(後)분배 정책을 취하게 되었으며, 그 과정에서 사회정책은 전반적으로 저발전 되거나 지체될 수밖에 없었다는 것이다(Song, 2003; Lee and Ku, 2007). 그리고 이러한 주장을 뒷받침하기 위해서 주로 복지지출의 규모(GDP대비 복지비 비중 혹은 총예산대비 사회보장지출)를 통해서 사회정책의 저 발전을 확인하고자 하였다. 그리고 이 과정에서 발전국가 하의 사회복지지출의 영세성을 동시대 서구 선진국의 사회복지지출 규모와 비교하는 방식으로 설득력을 배가하고자 하였다.

두 번째 주장은 “발전국가 하에서 사회정책이 일부 발달하더라도 이는 경제정책의 수단으로서 기능을 한다는 것이다.” 동아시아 발전국가가 궁극적으로 지향하는 목표는 산업화를 통한 경제발전이다. 따라서 국가정책의 중심에는 경제정책과 산업정책이 있으며, 사회정책은 전반적으로 저 발전되며, 기껏해야 경제발전을 위한 수단으로서 기능을 한다(Hort and Kuhnle, 2000). 여기서 ‘수단’으로서의 기능이란 것은 사회정책이 그 자체로서 목표적 의미를 가지는 것이 아니라, 다른 목표 가치 즉 경제발전을 달성하기 위한 하위도구로서 기능을 한다는 것이다. 따라서 발전국가 하에서의 국가목표체계는 경제발전이 목적가치이고 사회정책은 이를 달성하기 위한 수단으로서의 기능을 하는 목표-수단의 관계에 있는 것이다(Tang, 2000). 여기서 사회정책이 경제발전을 위한 수단으로서의 기능을 수행하는 구체적 방식은 경제발전을 위한 자본축적의 수단이 되는 것, 경제발전의 주체인 노동인력을 보호하고 육성하는 것, 기업의 사회보장비용을 줄이고 제품의 생산단가를 낮추어줌으로써 제품의 가격경쟁력을 향상시켜주는 것 등 다양하며, 궁극적으로는 사회정책이 경제발전에 보조적이지만 순기능을 수행하게 하는 것이다.

세 번째 주장은 “경제발전을 하게 되면 이의 과실을 통한 낙후효과를 통해서 사회정책에 구현된다는 것이다.” 성장과 분배의 관계에 관한 발전국가의 근본적 입장은 선(先)성장 후(後)분배이다. 여기에는 양자를 병립하기 보다는, 우선 경제의 규모를 확대하고 이를 나누는 문제는 그 이후에 논의하자는 것이다(Beeson, 2004). 그러나 발전국가는 또한 양자를 대립의 관계가 아니라, 연동된 것으로 본다. 즉, 경제성장을 달성하면 분배문제도 상당부분 해결할

수 있다고 보는 것이다. 경제성장 및 일자리 창출을 통해서 분배를 핵심으로 하는 사회정책도 부분적으로 달성될 수 있다는 것이다. 따라서 경제발전과 사회정책은 서로 대립되는 관계가 아니라, 상호관계 속에서 경제발전이 선행하면 이는 사회정책에도 파급된다는 것이다(Broadbent et al., 2006). 이러한 사고는 사회정책을 분배정의라는 상대적 차원이 아닌, 빈곤 탈피, 고용, 임금인상 등 절대적 지표의 향상을 의미하는 것으로 이해하는 측면이 강하다. 예로서, 경제발전을 통해서 경제규모가 커지게 되면 고용이 증대하고 실업은 줄어들며, 그 결과 국민들의 생활수준이 향상되며, 기업을 통한 복지의 향상도 가능하게 되는 것 그 자체가 사회정책이라는 것이다. 이는 기본적으로 국가가 인위적으로 개입하여 사회정책을 추진하지 않더라도 경제발전을 달성하게 되면 그 자체로서 사회정책의 효과를 유발할 수 있다는 낙관적인 시장주의사고라고 볼 수 있다. 그러나 국가개입을 통한 분배의 실현, 사회적 약자의 구제 등 보다 적극적인 사회정책을 설명하는 데는 한계가 있다.

네 번째 주장은 “발전국가 하의 사회정책의 대상은 보편주의(universalism)에 입각하는 것이 아니라, 특정계층에 제한되는 경향이 있다는 것이다.” 이는 기본적으로 발전국가는 경제발전의 초기단계에 있는 국가들로서, 경제적 능력이 취약한 상태에서 정책의 우선순위가 경제정책이나 산업정책에 있는 관계로 보편주의에 입각한 사회정책을 시행하는 것이 물리적으로 불가능하기 때문이다. 이 점에서 동아시아 발전국가가 지향하는 사회정책의 관점은 경제적 능력이 취약함에도 불구하고, 대중영합주의(populism) 정책에 입각하여 다량의 사회정책을 남발하는 중남미 국가들과는 상이한 것이다. 그리고 발전국가에서의 사회정책이 특정계층을 우선하여 선별적으로 시행되는 것은 이것이 반드시 사회적 약자를 우선하여 단계적으로 시행한다는 의미는 아니다. 이 점에서는 우리가 흔히 보편주의에 상대되는 개념으로 논의하는 선별주의(selectivism) 개념과는 일치하지 않는 면이 있다. 오히려 이 보다는 특수지역이나 산업노동자 등 발전국가를 지탱하고 이의 목표인 경제발전을 견인하는 데 중추적역이 되는 계층에 대하여 선택적으로 시행한다는 의미가 더 크다.¹⁾ 따라서 이는 비스마르크적인(Bismarckian) 주장이 반영된 것으로서, 사회통제 관점에서의 선택적 복지의 의미가 강한 것이다(Kangas and Palme, 2005).

마지막 주장은 “발전국가 하의 사회정책은 사회보험을 중심으로 발전하는 경향이 강하다는 것이다.” 이는 발전국가는 경제발전에 재원을 우선적으로 투자해야 하기 때문에, 사회정책영역 중에서는 가급적 국가의 재원투입이 적은 부분을 중심으로 우선적으로 발전한다는 것이다(Hort and Kuhnle, 2000; Tang, 2000; Kwon, 2005). 3대 사회정책영역 중에서 공공부조는 전적으로 정부지출을 통해서 운영되는 것이며, 사회복지서비스의 경우도 대부분이 국가

1) 남지민(2009)은 발전국가의 이러한 사회정책을 “지위차별적 사회정책”이라고 부르고 있다.

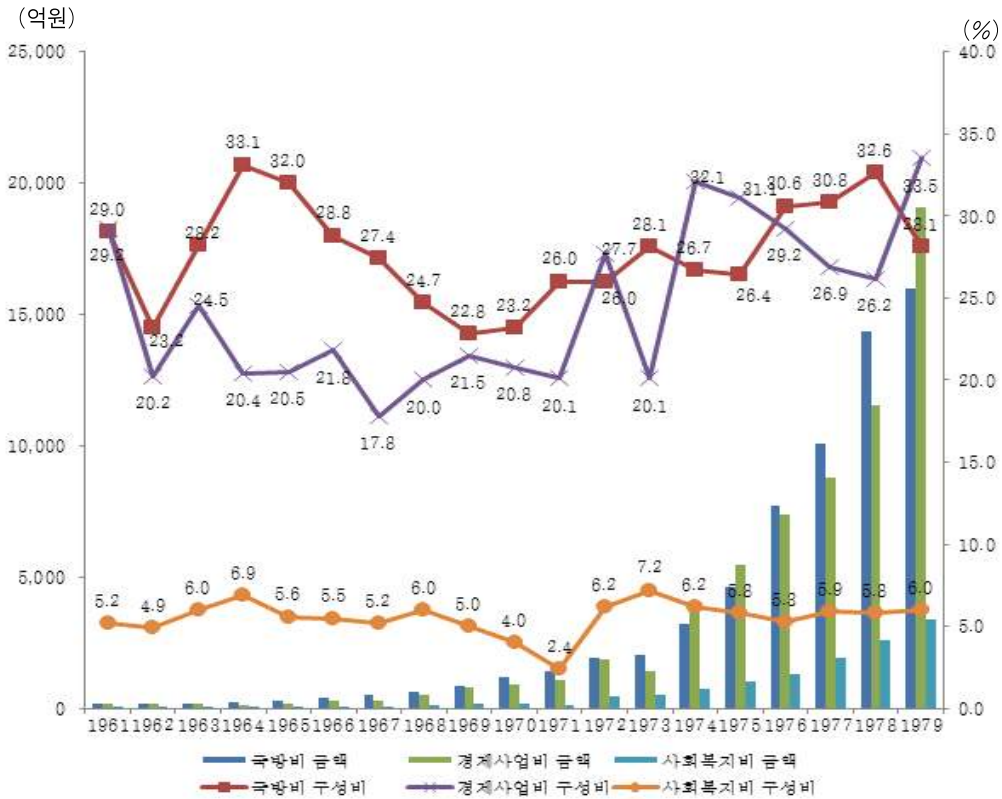
의 재정으로 충당되는 것이다. 이에 비해서 사회보험의 경우는 주된 재원이 적용대상자 본인 혹은 고용주가 부담하는 보험료에 의해서 충당된다. 따라서 국가에 의한 재정지원은 제한적이다. 발전국가는 또한 공공부조를 통한 무상복지의 제공은 국민들의 근로의욕과 자조 의식을 감퇴시킬 수 있기 때문에 궁극적으로는 경제발전에 저해요인이 될 수 있다고 생각한다. 국가에 의한 과도한 사회복지서비스의 제공도 가족과 공동체의 자조 및 상부상조 기능을 약화시킬 수 있는 데, 이는 근면, 자조 등의 정신을 토대로 추진하던 경제발전에 저해요인으로 작용할 수 있다. 따라서 발전국가 하에서 전반적으로 사회정책은 저발전이지만, 그나마 진전이 있다면 사회보험이 우선적으로 발전된다는 것이다.

Ⅲ. 발전국가와 사회정책 간 관계에 관한 발전주의 복지체제론의 주장들에 대한 토의

1. 첫 번째 주장(주장1)에 대한 토의

발전주의 복지체제론의 주장1은 경제성장을 주된 목표로 추구하는 발전국가 하에서 사회정책은 저발전 혹은 지체하게 된다는 것이다. 발전주의 복지체제론에서는 이러한 주장을 뒷받침하기 위해서 주로 사회복지지출 규모 특히, 국민총생산대비 사회복지지출 규모를 중요한 지표로 사용하였다. 이러한 지표를 사용하면 한국의 경우도 1960-70년대의 발전국가 하에서 사회정책은 매우 저발전 되었음을 알 수 있으며, 이점에서 주장1은 한국의 경우에도 적용될 수 있다고 볼 수 있다. 즉, 1961-79년 기간 중의 사회복지지출 규모(보건, 공공부조, 사회보험, 사회복지서비스를 합한 것)를 보면, 1968년과 1979년에 GDP대비 1.3%로 최고치를 기록하였으며, 나머지 연도는 모두 1% 전후에 머무르고 있다(송근원, 1998). 이는 당시 선진국의 사회복지지출 수준에 비해서 크게 낮은 것이었음은 물론, 국방비 지출에 비교해서 1/5내지는 1/6수준에도 미달하는 것이었다(통계청, 1995). 그리고 정부지출 중에서 차지하는 비중 면에서도 사회복지지출은 전체 정부지출의 5-6%에 불과하며(<그림 1> 참조), 오늘날 그 비중이 약 30-40%에 가까운 것을 생각하면 당시 사회복지지출은 매우 낮은 수준이었다. 따라서 적어도 사회복지지출의 측면에서 볼 경우에는, 이를 GDP대비 사회복지지출 비율을 보든 정부지출대비 사회복지지출 비중을 보든 간에 1960-70년대의 발전국가 하에서 사회정책은 매우 저발전 되었다고 평가할 수 있다. 이 점에서 발전주의 복지체제론의 주장1은 타당성이 있다고 볼 수 있을 것이다.

<그림 1> 1960-70년대 정부지출 구성 추이 (억원, %)



* 구성비는 총 정부지출 대비 비율임.

** 1971년도 사회복지지출은 보건 및 사회보장지출만 포함된 것임.

출처: 통계청(1998: 125)에서 발췌하여 재구성함.

그러나 이처럼 사회복지지출 규모에 근거하여 발전국가 하에서 사회정책이 저발전 되었다는 주장은 상당한 타당성이 있다고 볼 수 있지만, 그것이 과연 경제발전에 우선순위가 있었던 데에만 기인하는 것인지에 관해서는 추가적인 논의가 필요하다. 즉, 사회정책의 저발전은 경제발전에 우선순위를 두었던 이유 외에도, 다양한 요인들이 복합적으로 작용한 결과일 수 있는 것이다(김영화 외, 2007). 첫째, 발전국가 하에서 사회정책이 저발전 된 데는 경제발전을 위한 우선투자 외에도, 다른 긴급한 제약요인이 있었다는 점이다. 이를 위해서는 정부지출의 비중을 세부적으로 점검해볼 필요가 있는데, <그림 1>에서 보면, 사회복지지출의 비중이 1960-70년대의 기간에 지속적으로 낮으며, 경제사업비가 큰 비중을 차지하고 있는 것은 사실이다. 그러나 이에 못지않게 당시 사회복지지출을 제약했던 데는 국방비 지출의 영향이 컸음을 알 수 있다. 당시 냉전체제 하에서 호전적인 공산국가와 대립하고 있는

상황에서 막대한 국방비 지출이 필요하였으며, 그 결과 경제개발비를 줄이기 어려운 상황에서 사회복지지출이 우선적으로 제약을 받을 수밖에 없었다. 특히, 1970년대부터는 권위주의 체제가 구축되면서 이를 지탱하기 위한 수단으로 총력안보가 강조되고 국방비 지출규모가 더욱 커질 수밖에 없었다. 선행연구들에 따르면 국방비와 사회복지지출은 밀접한 상쇄(trade-off)관계에 있는 것으로 조사되고 있다(박광국 외, 2000). 그리고 이에 더해서는 교육비지출이 클 수밖에 없었다. 물질 자원이 부족한 국가에서 경제발전을 위해서는 인적 자원의 개발이 필수적이라고 보았으며, 이를 위하여 교육, 직업훈련 등에 많은 지출을 하였다.²⁾ 따라서 영세한 규모의 정부지출 하에서 국방비, 경제개발비, 교육비에 투자의 우선순위가 있다 보니 사회정책은 취약할 수밖에 없었다. 이렇게 보면, 한국의 경우는 발전주의 복지체제론의 주장처럼 사회정책의 저발전이 경제발전을 위한 지출이 컸던 데도 원인이 있지만, 국방비와 교육비 지출 등도 복합적으로 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 따라서 발전국가 하에서 사회정책이 저발전 된 데에는 경제발전에 대한 우선투자의 필요성이 큰 영향을 미친 것은 사실이지만, 이것만으로는 완전한 설명이 어렵다고 볼 수 있다. 주장¹⁾을 적용하는 데서는 동아시아 발전국가들의 국가별 환경적, 지정학적 특성도 고려하면서 보다 신중하게 해석할 필요가 있다고 보여 진다.

둘째, 사회복지지출 측면에서 사회정책이 저발전된 것은 발전국가의 의지부족이라기 보다는, 국가의 경제능력이 전반적으로 부실하였던데 보다 근본적인 원인이 있다고 볼 수 있다. 즉, 당시의 한국의 경제규모를 보면, 1인당 국민총생산이 1965년 기준으로 105달러에 불과하여 북한의 162달러에도 크게 못 미치는 수준이었으며,³⁾ 수출입총액, 국민총생산 등도 매우 영세하였다.⁴⁾ 그리고 수출중심의 경제발전을 도모하였지만, 제품의 품질경쟁력 낙후, 원자재 수입의 급증 등으로 지속적으로 무역수지 적자가 발생하는 상황에서 국부를 창출하는데 한계가 있었다.⁵⁾ 특히, 국가운영 및 경제발전을 위한 재원의 상당부분을 외국원조나 차

2) 1970년대의 전체 정부지출 대비 교육비 비중을 보면, 1972년 17.5%, 1973년 18.3%, 1974년 14.6%, 1975년 13.6%, 1976년 15.1%, 1977년 14.7%, 1978년 14.1%, 1979년 14.5%로 약 15% 전후의 정부예산이 교육비에 투입되었다(한국은행, 「경제통계연보」, 각 연도).

3) 1인당 국민총생산은 1969년을 기점으로 북한을 앞서기 시작하였으나, 여전히 1970년대 들어서도 1971년 289달러, 1973년 396달러, 1975년 594달러, 1977년 1,011달러, 1979년 1,647달러 수준이었다(한국은행, 「국민계정」, 각 연도).

4) 국민총생산 규모를 보면, 1961년 21억 달러, 1965년 30억 달러, 1970년 81억 달러, 1975년 209억 달러, 1979년 616억 달러로서(한국은행, 「국민계정」, 각 연도), 증가속도는 빨랐지만, 규모 면에서는 영세하였다.

5) 1960-70년대의 무역수지를 보면, 1961년 -275.2백만 달러, 1965년 -288.3백만 달러, 1970년 -1,148.8백만 달러, 1975년 -2,193.4백만 달러, 1979년 -5,283.1백만 달러로서(한국무역협회, 「무역통계」, 각 연도), 연속하여 무역수지 적자를 기록하였으며, 그 규모는 계속 확대되고 있었다.

관에 의존하는 상황에서 사회정책에 재원을 투입할 수 있는 능력은 극히 취약하였다.⁶⁾ 그 결과 <표 1>에서 보듯이 1960년대의 경우 생활보호지원 비용의 상당부분을 외국원조에 의존하고 있었던 것이다. 따라서 발전국가 하에서 사회정책이 저발전 되고 경제발전에 우선순위를 둔 것은 사실이지만, 그렇다고 이것이 사회정책에 대한 발전국가의 의지부족에 기인한 것이라거나, 사회정책을 의도적으로 배제하였기 때문이라고 단정하기는 어렵다. 그보다는 경제능력이 부족한 당시의 환경 하에서 경제발전과 사회정책을 동시에 추진하는 데 한계가 있었으며, 그 결과 사회정책의 우선순위가 경제발전에 비해서 뒤쳐지게 된 것이라고 해석할 수 있을 것이다.

<표 1> 1960년대의 생활보호지원 비용의 출처 (%)

	국고	지방비	외국원조(%)	계
1960	7.0	-	93.0	100.0
1962	32.4	15.7	51.9	100.0
1964	39.3	10.7	50.0	100.0
1966	28.0	9.0	63.0	100.0
1968	55.3	7.4	37.3	100.0

* 생계보호대상자와 영세민에 대한 지원액을 합한 것임.
출처: 심재진(2011: 287).

셋째, 사회정책에 대한 사회적 압력과 요구가 부족하고 국가가 이를 효율적으로 통제할 수 있는 기제를 가졌다는 점도 사회정책의 저발전을 초래한 요인이라고 볼 수 있다. 당시 겨우 절대빈곤을 벗어난 상태에서 아직 사회적 시민권 개념이 제대로 형성되지 않았으며, 사회정책에 대한 국민들의 요구가 제대로 없었다. 시민사회단체는 제대로 활성화되지 못하였다. 그리고 권력자원이론에 따르면(Korpi, 2006), 서구에서 사회정책의 발달에 큰 영향을 미치는 노동조합이나 사회(민주)주의정당의 경우도 1960-70년대는 제대로 발달하지 못하였다. 우선 당시 한국의 경우는 남북대치 상황에서 강력한 반공국가를 지향하였으며, 따라서 반공법, 국가보안법 등의 통제입법에 의해서 사회정책에 우호적인 사회주의정당은 원천적으로 태동이 불가능하였다(심지연, 2004). 그리고 서구와는 달리 한국의 경우는 1990년대 민주

6) 1960년대까지는 국가예산의 상당부분을 외국으로부터의 원조나 차관에 의존하였다. 1970년대 들어서는 무상원조는 1970년 161백만 달러를 정점으로 1971년 106백만 달러, 1972년 22백만 달러로 줄어들다가 1972년을 마지막으로 종료되었다(한국은행, 「경제통계연보」, 1973). 그러나 차관규모는 1970년대 들어서 크게 증가하였다. 즉, 차관규모가 제1차 경제개발 5개년계획 기간(1962-66) 313백만 달러, 제2차 기간(1967-71) 2,445백만 달러이던 것이 제3차 기간(1972-76)에는 6,632백만 달러, 제4차 기간(1977-81)에는 18,485백만 달러로 급증하였다(최동규, 1992).

화 추세와 더불어 민주노동당이 등장하기 전까지는 노동조합의 정치화가 억제되었으며, 따라서 정당과 노동조합 간의 연대는 제대로 발생하지 못하였다. 따라서 1960-70년대의 기간 중에 노동조합은 국가조합주의적 통제체제 하에서 노동자의 권익을 제대로 대변하지 못하였음은 물론, <표 2>에서 보듯이 노동조합의 사회정책에 대한 요구도 미미하였다. 국가로서도 1961년의 사회단체 해산 및 재인가, 대규모 국민동원(국가재건운동, 새마을운동 등), 긴급조치, 언론탄압 등 다양한 기재를 통해서 시민사회를 통제하였으며, 특히 1970년대에는 긴급조치(1-9호), 언론탄압 등 다양한 통제기재를 동원하여 시민사회의 요구를 적절하게 관리할 수 있었다(최한수, 2004). 결국, 1960-70년대 한국의 발전국가 하에서는 서구의 복지국가를 가능하게 하였던 시민사회, 노동조합, 사회주의정당의 미발달 및 미성숙으로 인하여 정부로서도 사회정책을 적극적으로 추진하고자 하는 외적 압력을 크게 느끼지 못하였으며, 이것이 사회정책의 저발전을 초래하는 데 일조하였다고 볼 수 있을 것이다.

<표 2> 1960-70년대 한국노총의 사회복지 이슈에 대한 이익표명 (건, %)

	총 이익표명 횟수(a)	사회복지관련 이익표명 횟수(b)	비율(b/a)
1963-65	278	5	1.8
1966-70	401	37	9.2
1971-75	282	15	5.3
1976-80	349	24	6.9
계	1,310	81	6.2

출처: 감정기(1994)에서 발췌함.

다음에는 사회정책의 발달기준을 무엇으로 보느냐는 것도 보다 심층적인 논의가 필요한 사항이다. 주장1은 기본적으로 사회정책의 저발전을 사회복지지출을 중심으로 주장하는 것이다. 그러나 사회정책의 발전정도를 판단하는 데는 사회복지지출 외에도 다른 지표가 있을 수 있으며, 여기에는 사회복지제도화의 진전, 사회복지관련 기구의 확대, 적용대상범위의 확대 등이 포함될 수 있다. 이 중에서 적용대상범위와 관련해서는 주장4를 논의하는 과정에서 다루게 될 것이므로, 여기서는 사회복지의 제도화와 담당기구의 확대 측면에서 1960-70년대의 사회정책의 변화를 살펴보고자 한다. 우선 사회복지의 제도화 측면에서 1960-70년대는 우리나라에서 본격적으로 사회복지의 제도화가 진행된 시기로서 다량의 사회복지법제들이 제정되었다. 특히 1961-63년의 군사정부 하에서는 생활보호법, 의료보험법, 산재보험법, 아동복지법, 선원보험법, 윤락행위 등 방지법 등 많은 사회복지법제들이 입법되었다.⁷⁾ 그러나

7) 이처럼 당시에 많은 사회복지법제들이 제정된 것에 대해서는 군사정변의 정당성 제고, 민정이양을 위한 선거 등 주로 정치적 이유들이 많이 거론된다. 그러나 당시 많은 사회복지제도들이 입법화되었

이후 제3공화국(1964-72)에서는 군사정부에 비해서 사회정책의 제도화가 크게 둔화되었다. 이렇게 된 것은 이미 중요 사회복지제도들의 상당부분 입법이 된 데에도 원인이 있지만, 그 보다는 정치적 동기 면에서 변화가 있었기 때문인 것으로 보인다. 즉, 박정희정부가 1963년의 대선을 통해서 정치적 정당성을 어느 정도 확보한 데다, 국민의 지지를 획득하는 방식 면에서도 실천하기 어려운 사회복지를 제시하기 보다는 산업화와 경제발전의 성과를 통해서 국민의 지지를 얻고자 한 것이다. 따라서 제3공화국 하에서는 자활지도에 관한 임시조치법(1968), 사회복지사업법(1970) 정도를 제외하고는 사회복지의 제도화가 저조하였다. 그러나 제4공화국(1972-79)에서는 다시 다량의 사회복지제도가 입법되었다. 특히, 의료보험과 연금보험을 중심으로 한 사회보험의 제도화가 크게 진전되었다. 구체적으로 의료보험은 1976.12월의 의료보험법 개정으로 강제 의료보험제도가 도입됨으로써 본격적으로 시행되었으며, 이어서 공무원 및 교직원의료보험도 제도화되었다(1977). 연금보험의 경우는 1973년 국민복지연금법이 제정되었으나, 세계적인 경제침체 및 기업의 반대로 시행이 보류되었다. 그러나 그동안 특수직역 중에서 연금의 대상에서 제외되어 있던 사립학교교직원연금은 1973년에 제도화되었다. 이외에도 1970년대에는 의료보호법(1977), 특수교육진흥법(1977) 등이 입법되었다. 이처럼 1970년대 들어서 중화학공업화정책 도입 등 경제발전 추진이 가속화되고, 권위주의체제 하에서 노동조합이나 시민사회의 복지욕구가 적극적으로 표출되지 못하였음에도 불구하고, 사회복지의 제도화가 비교적 많이 진전된 것은 주장1과 관련하여 특기할 만한 일이다. 즉, 사회정책의 발전여부를 제도화의 측면에서 보면, 경제적 요인 못지않게 정치적 요인의 영향이 클 수 있다는 것이다. 1970년대 들어서 사회복지의 제도화가 많이 진전된 것은 1960년대를 거치면서 경제능력이 어느 정도 향상된 데 따른 자연적인 진보의 결과라고 볼 수도 있지만, 그 보다는 권위주의체제를 유지하기 위한 정치적, 사회적 통제의 동기가 크게 작용하였다고 볼 수 있다(박병현 외, 2007). 즉, 당시의 남북대치 상황에서의 체제대결에서의 우위 확보, 잠재적인 사회적 불만세력에 대한 선제적 대응 등의 정치적 동기가 상당부분 작용한 것이다. 이처럼 사회정책의 발달에는 경제적 요인만이 아니라, 정치적, 사회적 요인 등이 복합적으로 영향을 미치는 것이다(김영화 외, 2007).

다음에 사회복지관련 기구의 확대 측면에서 보면, 사회복지 담당기구는 해방직후에는 사회부와 보건부로 이원화되어 있었으나 1955년 보건사회부(이하, 보사부)로 통합되었다. 이후 보사부를 중심으로 하는 기본골격은 1960-70년대에도 계속되었지만, 1960년대 이후 행정환경의 변화에 편승하여 사회복지 담당기구는 지속적으로 분화되었다. 즉, 1961.8월에는 군사원호청이 별도의 외청(外廳)으로 설립됨으로써 원호업무가 보사부로부터 분리되었으며, 이에

지만, 정부의 시행의지 부족, 경제적 빈곤으로 인한 시행능력 부족 등의 이유로 생활보호법, 선원보험법, 아동복지법 등 많은 법제들이 시행이 연기되거나 사문화되기도 하였다(김유성, 1997).

따라서 보사부 원호국은 폐지되었다. 그리고 1963.8월에는 보사부 노동국이 폐지되고 외청으로 노동청이 신설되었다.⁸⁾ 이에 따라 보사부 본부조직은 기존의 6국 22과 2담당관 체제에서 5국 15과 2담당관으로 축소되었다. 1970.2월에는 정부조직 운영방식의 개혁차원에서 담당관 제도를 활성화함에 따라서 사회복지 담당기구도 과(課)조직을 축소하고 팀조직 성격의 담당관(주로 4급)을 대폭 확대하였다.⁹⁾ 이처럼 1960-70년대 기간 중에 사회복지 담당기구는 주무부처인 보사부로부터 군사원호청과 노동청이 분리되어 나가고, 과조직이 담당관으로 전환되었다가 다시 원상회복되는 등의 변화가 있었으며, 발전국가 하에서도 기구 확대를 기준으로 볼 때, 사회복지 기능은 지속적으로 확장되었다고 볼 수 있다. 군사원호청이나 노동청 등이 국장급 조직으로부터 차관급의 외청으로 분리된 것 자체도 기구 및 기능의 확대로 볼 수 있으며, 이 기간 중에 보사부 본부조직에도 2급 기획조정관, 4급 법무관, 복지연금국, 해외이주국 등을 신설하는 등 담당기구가 확대되었다(보건복지부, 2001). 그리고 사회복지 담당인력의 측면에서도 군사원호청, 노동청 등이 분리되면서 이들 부처의 인력이 확충되었음은 물론, 보사부 자체로서도 이러한 조직들이 분리되어 나감에도 불구하고, 1960-70년대 기간 중에 인력이 지속적으로 증가하였다. 즉, 보사부 인력이 1961년에는 총 118명에 불과하였으나, 1970년 349명, 1979년 439명으로 확대되어 1961과 1979년을 비교해 보면, 4배 가까이 인력이 증가하였다(총무처, 1980). 특히 직렬별로는 일반직, 직급별로는 하위직급이 크게 증가하였는데, 이는 이 기간 중에 지속적으로 신규채용을 하였음을 의미한다. 뿐만 아니라, 직군별로도 기능직은 33명에서 13명으로 줄어든 반면에, 일반직은 116명에서 351명으로, 별정직은 2명에서 33명으로 크게 증가함으로써 복지공무원의 전문성도 크게 향상되었다. 그리고 1977년부터 의료보험제도가 시행되면서 공무원은 아니지만 준공무원 신분인 공단이나 의료보험조합의 인력도 크게 증가하였다.

따라서 사회복지 담당기구나 인력 측면에서는 1960-70년대에 지속적으로 기구의 확대와 분화, 인력의 증가 및 전문화 현상이 나타났다. 물론 이는 당시 발전국가 하에서 정부기능이 전반적으로 커지면서 나타난 현상이라고 볼 수도 있지만, 기구나 인력측면에서는 발전국가 하에서도 사회정책이 위축되었다고 보기 어려운 증거가 되는 것이라고 볼 수 있다.

2. 두 번째 주장(주장2)에 대한 토의

발전주의 복지체제론의 주장2는 발전국가 하에서 사회정책이 일부 발달하더라도 이는 경

8) 군사원호청은 1962.4월부터 장관급의 원호처로, 노동청은 1981.4월부터 장관급의 노동부로 승격되었다(보건복지부, 2001).

9) 보사부 조직은 1970.2월 기준으로 1실 5국 12과 20담당관으로 구성되었다(보건복지부, 2001).

제정책의 수단으로서 기능을 수행하는 데 불과하다는 것이다. 이는 경제발전을 최우선적으로 생각하는 발전국가 하에서 사회정책은 전반적으로 저발전 되지만, 일부 진전이 되더라도 발전국가의 주된 정책인 경제정책을 위한 수단으로서 발전하는 것이며, 경제발전을 저해하지 않는 범위와 방향으로 작동해야 한다는 것이다. 따라서 사회정책은 본질적인 사회복지 목적보다는 경제발전에 종속되는 수단적 의미를 가지는 것이다(남지민, 2009).

그러나 이러한 주장²는 그 내용이 모호한 측면이 있으며, 그 결과 입증의 쉽지가 않다. 따라서 주장²와 관련해서는 사회정책이 경제정책의 ‘수단’으로서의 기능을 한다고 할 경우의 의미를 명확하게 하는 것이 중요하다. 발전주의 복지체제론은 이에 대한 구체적 개념규정, 조작적 정의, 변수개발 등을 제대로 하지 못하며, 추상적이고 모호한 상태로 남겨두고 있다. 본 연구에서는 ‘수단으로서 기능을 한다.’는 것의 의미를, 발전국가가 추구하는 목적가치와 연계하여 다음과 같이 다차원적으로 개념화할 수 있다고 보고 있다. 첫째, 사회정책이 발전국가에 필요한 자본축적을 저해하지 않아야 한다. 이는 기본적으로 발전국가에서는 설비투자나 기반구축 등 생산 분야에 자본이 우선적으로 투입되어야 하며, 사회정책은 이를 저해하지 않는 범위 내에서, 나아가서는 이를 자극할 수 있는 방향으로 운영되어야 한다는 것이다. 둘째, 사회정책이 기업의 경쟁력을 저해하지 않아야 한다. 더 나아가서는 기업의 경쟁력을 높이는 데 기여할 수 있어야 한다. 발전국가에서의 경제발전은 기업의 경쟁력 제고와 생산성 향상을 통해서 달성된다고 보기 때문이다. 이를 위해서 사회정책은 노동자의 임금인상 욕구를 억제하고, 노동의 질을 향상시키며, 산업재해 사고에 대처해 주는 등의 기능을 수행할 수 있어야 한다. 셋째, 사회정책은 노동자의 관리 측면에서도 경제발전에 기여해야 한다. 사회정책을 통해서 기업 및 국가에 대한 노동자의 불만을 완화해주고, 노동생산성을 향상시켜주는 것이 필요하다. 우선 사회적 지출, 근로자주택, 국가안정 등의 사회정책적 처방을 통해서 노동자의 욕구 및 불만을 사전에 무마해 줄 수 있다. 다음에 노동생산성을 향상시키기 위해서는 직업훈련, 재해예방 등의 사회정책적 조치가 필요하다. 넷째, 사회정책은 생산적 복지에 연계되어야 한다. 이는 흔히 *workfare*라고도 하는 것으로서, 사회정책은 근로와 연계가 되어야 경제발전을 저해하지 않을 수 있다(Peck, 2001). 예로서, 공공부조의 경우 근로능력이 있는 사람에 대해서는 자활사업, 사회적 기업 등의 생산활동 참여를 조건으로 제공될 수 있다.

이러한 이론적 토대위에서, 본 연구에서는 정책대상자의 포괄범위, 사회복지사에서 차지하는 위상 등을 볼 때 당시의 대표적 사회정책 사례인 생활보호법, 의료보험법, 산재보험법, 국민복지연금법을 중심으로 1960-70년대의 사회정책이 어떻게 경제정책을 위한 수단적 기능을 수행하였는지를 점검해 보고자 한다. 구체적으로, 1963년 입법이 되어 1969.11월에 가시야 시행령이 제정된 생활보호법을 보면, 당시의 우리나라 경제수준 하에서 사실상 대다수의

국민들이 절대빈곤 상태에 있었지만, 정부는 생활보호제도를 통한 무상복지는 최소화하고자 했다. 즉, 수급대상자의 연령이 지금과 같은 65세였는데, 이는 당시의 평균수명이 1960년 52.4세, 1970년 63.2세, 1979년 65.8세에 불과하였던 것을 생각하면(통계청, 1998), 그 대상이 매우 협소하였음을 알 수 있다. 그리고 수급자 중에서도 순수한 의미의 생활보호자(생활무능력자)는 1970년 기준으로 306천명으로서 전체 생활보호대상자 2,422천명의 12.6%에 불과하였으며(이경은, 1989), 대부분이 공공근로사업에 참여하는 것을 조건으로 하는 영세민이었다. 이 점에서 당시의 생활보호제도에서 제공한 보호는 지속가능한 일자리는 아니었지만, 초보적인 수준에서는 근로연계복지라고 볼 수 있다. 그리고 생활보호법과는 별도로 1968.7월 자활지도에 관한 임시조치법을 제정하여 근로능력이 있는 사람들은 자활보호대상으로 선정하여 근로를 조건으로 부조를 행하였다(김유성, 1997). 이처럼 생활보호제도는 적용대상의 최소화, 시행시기의 최대한 연기, 초보적인 근로연계를 특징으로 하는데, 이는 당시에 절대빈곤계층이 많았음에도 불구하고, 이들을 국가재정으로 구제할만한 경제적 능력이 되지 않았던데 근본 원인이 있었을 것이다. 그러나 여기에 더해서 산업화과정에서 가급적 많은 사람들을 노동인력으로 동원해야할 필요성, 생활을 국가에 무상 의탁하는 것을 최소화해야 한다는 국민기풍의 확립 필요성, 경제개발 우선에 따른 사회정책 분야의 최소한의 재정지출 필요성 등도 복합적으로 작용하였다. 따라서 당시의 생활보호제도는 최소지출, 최저개입, 근로연계라는 특성을 갖는, 경제발전을 저해하지 않는 범위 내에서 운영되었다고 볼 수 있다. 이점에서 생활보호제도는 경제정책을 위한 수단적 기능으로부터 크게 벗어나지 않았다고 보여 진다.

의료보험법은 1963.12월 제정되었지만, 사회보장심의회 등 실무기관의 본래 의도와는 달리 국가재건최고회의의 최종 심의과정에서 강제가입이 임의가입으로 변경되었다(오을임, 1987). 이처럼 입법과정에서 제도의 골격 자체가 바뀐 것을 보면, 당시 군정세력들이 의료보험 실시를 진지하게 고민하였다고 보기는 어렵다. 이에 따라서 1976년까지는 임의보험기간으로서, 몇몇 시범사업만 시행되었을 뿐이었다. 이처럼 임의보험으로의 결정이 내려진 것은 당시 산업화를 추진하는 과정에서 보다 긴요하다고 생각한 산재보험을 우선하면서 의료보험과 산재보험을 모두 시행하기에는 국가나 기업 모두에게 부담이 컸기 때문이다(최천송, 1991). 이 점에서는 의료보험을 임의보험화한 것은 경제발전을 우선시한 발전주의논리가 작용한 것으로 해석할 수 있다.

이후 의료보험법은 1976.12월의 제2차 개정을 통해서 강제가입방식으로 전환되었으며, 1977년부터 상시 500인상의 근로자를 고용하는 사업장을 대상으로 시행되었다. 즉, 대기업 종사자를 대상으로 실시하였다. 이를 주장2와 연계시켜 해석해 보면 다음과 같다. 당시의 발전주의 경제체제는 대기업주도의 수출경제에 의존하고 있었으며, 따라서 대기업이 경제발

전에 보다 직접적으로 기여를 한다고 보았다. 따라서 경제발전을 위해서는 대기업의 수출경쟁력 확보가 필요하였으며, 대기업종사자들의 의료비 부담을 경감시켜주는 것은 이러한 목표에 부합하는 것이었다. 물론 기업이 의료보험료의 일부를 부담해야 한다는 측면에서는 발전주의 논리와 상충할 수 있지만, 이는 노동자의 임금인상요구 억제라는 측면과 상쇄할 수 있는 것이었다. 이점에서는 의료보험을 대기업종사자부터 실시한 것은 사회정책이 경제정책의 수단으로서 기능을 한다고 주장하는 발전주의 복지체제론의 논리에 부합하는 것이다. 다른 측면에서 보면, 의료보험을 실시하되 국가의 재정부담 위험이 적은 계층부터 실시한 것도 발전주의 논리와 부합하는 것이다. 즉, 의료보험에 대한 국가의 부담이 적으면 제한된 예산을 경제발전 분야에 투입할 수 있는 여력이 커지는 것이다. 아무래도 대기업이 중소기업보다는 부도위험이 적으며, 따라서 의료보험운영에 대한 국가부담 개연성도 적은 것이다. 그리고 의료보험의 관리방식을 개별 조합의 독립채산제에 기반 하는 조합주의방식을 채택한 것도 국가의 재정부담 가능성을 줄이기 위한 것이다(문옥륜 외, 1991).¹⁰⁾

그런데 다른 한편으로 당시에 의료보험을 시행하게 된 데는 정치적 동기도 많이 개입되었다. 즉, 1973년 이래 남북대화가 시작되고 남북한 간의 체제비교가 가능하게 되면서, 무상 의료 서비스를 시행하는 사회주의체제에 비해서 의료복지 면에서 남한이 열악하였던 것이다(김순양, 2014). 따라서 권위주의체제 하에서 국민들의 체제순응을 유도하기 위해서는 국민들의 의료비 경감이 필요하였는데, 이를 위해서 의료보험을 단계적으로 시행하기로 하되, 이를 발전국가의 경제논리를 저해하지 않는 방식 즉, 대기업종사자, 공무원, 사립학교교직원 등에게 우선적으로 적용하게 된 것이다. 즉, 안정적 계층인 특수직역 및 산업화에 보다 직접적으로 관련이 된다고 본 대기업종사자부터 우선적으로 시행한 것이다. 이점에서 1977년의 의료보험제도 시행은 정치적 동기와 발전주의 논리가 결합된 것이다. 즉, 남북대치 하의 남북 대화라는 정치적 딜레마를 타개해야 하는 정치적 논리와 국가의 재정부담 가능성을 최소화 하면서 산업화를 추진하는 데서 핵심적이라고 생각한 계층부터 적용하는 경제적 발전주의 논리가 동시에 작용한 것이다.

산재보험은 노동자들의 산업재해를 보상하기 위한 것으로서, 이는 속성상 경제발전과 밀접한 관련이 있다. 1963년의 산재보험법 입법과정을 보면, 당시 사회복지입법을 실무적으로 뒷받침하던 사회보장심의회는 실업보험과 산재보험 중에서 어느 것을 우선할 것인가에 대한 논란이 있었다. 논란과정에서 전문위원들은 향후 산업화과정에서 고용창출이 늘어나면

10) 우리나라의 의료보험제도는 출발 당시부터 “이 법에 의한 의료보험의 보험자는 의료보험조합으로 한다(1963년 의료보험법 제12조)”라고 규정함으로써 조합주의 방식을 채택하였다. 그러나 이후 1980년대 들어서 조합주의 방식의 문제점이 노정됨에 따라서 통합일원화 논의가 촉발되었으며, 1990년대 이후 국민의료보험법, 국민건강보험법의 제정을 통해서 단계적으로 통합일원화 방식으로 전환되었다.

실업인구는 줄어들 것으로 기대된 반면에, 산업재해는 오히려 빈발할 것으로 우려하였다. 그리고 실직은 소득상실만 초래하지만, 산업재해는 소득상실은 물론 치료비용까지 수반하게 되는 것이었다(최천송, 1991). 따라서 실업보험보다는 산재보험이 더욱 긴급하다고 판단하였다. 그리고 산재보험을 통하여 재해근로자를 적기에 치료함으로써 이들을 신속하게 근로현장으로 복귀시키는 것은 경제발전을 위해서도 절실한 것이다. 기업의 측면에서도 당시의 근로기준법에 의한 개별책임보상의 경우는 대형재해가 발생할 경우에 자칫 기업이 도산할 우려가 있었는데, 이는 경제발전에 부정적인 영향을 초래하는 것이다. 따라서 산재보험을 통해서 노동자와 기업 모두를 보호하는 것은 발전국가가 지향하는 경제발전을 위한 직접적인 수단이 되는 것이었다(우명숙, 2007). 그리고 산재보험은 처음에는 500인 이상의 대기업에만 적용하였으나, 1960-70년대의 기간 중에 계속하여 적용범위를 확대함으로써 비교적 성공적으로 정착되었는데, 이는 산재보험의 대상이 경제발전의 주체인 산업노동자들이었기 때문일 것이다. 따라서 발전주의 복지체제론에서 사회정책을 경제발전의 수단으로 간주하는 데서 가장 빈번하게 인용하는 것이 산재보험이며, 실제로도 산재보험이 발전국가 하에서 경제정책에 대한 수단적 기능을 수행하였다는 것은 일리가 있다고 볼 수 있다.

연금보험 중에서 군인연금과 공무원연금은 1960년부터 시행이 되었다. 즉, 이들은 발전국가가 본격적으로 시작되기 이전부터 시행된 것으로서, 경제발전과 상관관계를 갖는다고 보기는 어렵다. 많은 연구들은 군인연금과 공무원연금의 경우는 정권유지의 중요한 수단인 군인과 공무원을 우대하기 위한 정치적 동기가 크게 작용한 것으로 해석하고 있다(김진옥, 2011). 이 외에도 당시 일반 직장근로자와는 달리 군인과 공무원은 퇴직금제도가 부실하였기 때문에 이에 상응하는 소득보장책으로 연금을 시행한 면도 있을 것이다. 그러나 이후 1973년에 제정된 일반국민을 대상으로 하는 국민복지연금법은 경제발전을 위한 수단의 기능을 한 것이라는 주장이 많이 제기되고 있다. 그 주장의 근거는 국민복지연금이 주무부처인 보사부가 아니라, 경제기획원과 산하의 KDI에 의해서 중화학공업화를 추진하기 위한 내자동원의 수단으로서 구상된 것이라는 데 있다(양재진, 2007). 즉, 박정희 정부는 1973년을 기점으로 기존의 경공업 중심의 산업구조를 중화학공업 중심으로 전환하였는데, 중화학공업은 대규모 자본을 필요로 하는 장치산업이었다. 이러한 상황에서 KDI는 국민복지연금의 도입을 내자동원을 위한 좋은 수단으로 생각하고 이를 대통령에게 건의하였다. 따라서 국민복지연금의 의제화는 사회복지부처가 아닌, 경제부처와 대통령이 한 것이며, 이후 본격적인 정책결정단계에서 보사부도 별도의 안을 만들어 개입하지만, 국민복지연금법의 내용은 경제부처의 의견이 많이 반영된 것이었다. 당시 경제부처의 안은 보사부안에 비해서 재정건전화에 보다 중점을 두는 것으로서, 경제부처는 속성 상 정부부담을 최소화하는 데 관심이 컸기 때문이다(김순양, 2014). 이렇게 보면, 국민복지연금은 의제화에서부터 정책결정에 이르기까

지 경제부처가 경제적 동기에 의거하여 주도한 것이며, 이 점에서 경제정책의 수단으로 기능을 하였다고 볼 수 있다. 그리고 시행과정에서도 국민복지연금은 당시의 열악한 경제상황을 이유로 시행이 무기한 연기되었는데, 여기에서도 발전주의논리가 많이 작용하였다. 즉, 세계경제 악화라는 환경 하에서 내심 연금보험의 도입에 부정적이던 기업들이 기업경영 악화를 이유로 시행의 연기를 정부에 건의하자, 이를 정부가 수용하는 방식으로 시행을 연기한 것이다(김상균, 2010).

지금까지 1960-70년대 중에 제정된 중요한 사회복지입법 사례들을 통해서 주장2의 타당성을 점검해 보았는데, 전반적으로 발전국가 하에서 사회정책이 경제정책을 위한 수단적 역할을 수행한다는 주장2는 어느 정도 설득력이 있는 것으로 보여 진다. 그러나 주의할 점은 사회정책이 수행하는 수단성의 성격이나 정도 면에서 그리고 동기나 결과 면에서 개별 사회정책마다 차이가 있다는 점이다. 즉, 어떤 것은 경제정책의 직접적인 수단이 되며 처음부터 경제발전을 위한 수단이 되는 것을 의도한데 비해서, 어떤 것은 간접적이고 수단성의 정도가 낮으며 동기와는 무관하게 결과적으로 수단의 성격을 갖게 되었다는 것이다. 1960-70년대에 입법이 된 주요 사회정책들 중에서 산재보험이나 국민복지연금의 경우는 경제정책을 위한 수단적 기능이 높고 직접적이었으며, 시행 동기면 에서도 이를 직접적으로 의도하였다고 볼 수 있다. 반면에 의료보험, 생활보호제도, 특수직역연금의 경우는 경제정책에 대한 수단적 기능이 비교적 낮고 간접적이었으며, 처음 의도한 동기는 그러하지 않았지만 결과론적으로 수단적 성격을 갖게 되었다고 볼 수 있다.

구체적으로 1976년에 도입된 강제 의료보험의 경우는 남북 간 체제비교라는 정치적 동기가 크게 작용하였지만, 경제발전을 위한 수단적 기능도 간접적으로 수행하였다. 즉, 의료보험을 대기업부터 시행함으로써 경제발전을 위한 핵심 산업인력을 우선적으로 보호하며, 형평성이나 의료욕구 순위보다는 보험재정의 안정화를 우선적으로 고려함으로써 사회정책에 대한 국가재정의 투입을 최소화할 수 있었다. 따라서 의료보험의 경우도 간접적이지만, 결과론적으로 경제정책을 위한 수단적 기능을 수행할 수 있었다. 생활보호제도 역시 엄격한 기준을 적용함으로써 무상보조를 최소화함으로써 정부지출을 줄이고자 하였으며, 대신에 생계보조를 공공근로사업과 연계함으로써 초보적이거나 근로연계복지를 도모하였다. 이러한 근로연계복지는 공공부조지출의 절감은 물론, 생활보호제도가 경제발전을 위해서 필요한 근면과 자조의 기풍을 저해하지 않게 하는 데 필요한 것이었다. 연금보험 중에서도 공무원, 군인, 사립학교교직원을 대상으로 하는 특수직역연금은 경제발전과의 관계가 직접적이라고 보기는 어렵다. 전술하였듯이, 군인 및 공무원연금은 경제발전이 본격적으로 추진되기 이전부터 시행되고 있었으며, 사립학교교직원연금도 국공립학교교직원을 포함하고 있던 공무원 연금에 대한 보완적 성격이 강한 것이었다. 다만, 특수직역 연금의 경우도 정부가 연금기금

을 저리로 용자하여 이를 경제발전을 위한 사회간접자본에 투자할 수 있었다는 점에서는 간접적이지만 경제정책에 대한 수단적 기능을 수행하였다고 볼 수 있다.

3. 세 번째 주장(주장3)에 대한 토의

주장3은 경제발전을 통한 빈곤탈피, 일자리창출, 고용율의 증가, 소득증대, 기업복지의 향상 등의 효과가 곧 사회정책의 효과와 같은 것이라는 시장 중심적이고 보수적인 사고이다. 즉, 경제발전이 되면 그 효과가 사회정책 분야로 넘쳐나게(spillover) 되는 낙루효과가 발생하게 되며, 이로 인해서 궁극적으로는 사회정책도 발달하게 되는 효과를 거두게 된다는 주장이다. 이는 제도의 동기보다는 결과론적 측면에 중점을 두는 발상이다. 주장3은 어떤 면에서는 당연한 것으로서, 발전국가에만 특기할 만한 사항이 아닐 수 있다. 어느 국가에서든 경제발전을 하게 되면 일자리가 창출되고 실업이 줄어들며, 절대빈곤이 감소하며 그 결과 사회정책에 대한 수요도 상당부분 충족하게 되는 것이다(Broadbent et al., 2006; Song, 2003). 따라서 주장3을 발전국가에 고유한 속성으로 이해하기 위해서는 우선 사회정책의 범위를 구체적으로 설정할 필요가 있으며, 다음에는 낙루효과를 점검할 수 있는 적절한 지표를 개발하는 것이 필요하다.

우선 사회정책의 범위와 관련해서는 전통적인 의미의 사회보장정책(공공부조, 사회보험, 사회복지서비스, 보건의료 중심)으로 한정하느냐, 노동정책, 임금정책, 교육정책 등을 포함하는 넓은 개념으로 이해하느냐에 따라서 주장3의 설득력이 달라질 수 있으며, 점검해야할 지표도 달라질 수 있다. 사회정책을 전자로 한정하게 되면 앞서 주장1의 검증에서 나타났듯이, 1960-70년대의 발전국가 하에서는 경제발전의 낙루효과가 크게 나타나지 않았다고 볼 수 있는데, 이는 당시의 발전국가가 경제발전과 사회발전의 균형을 추구한 것이 아니라, 전자에 우선순위를 두었기 때문이다(조이제, 2005). 우리나라에서 경제와 사회의 균형발전을 추구한 것은 1980년대 이후 제5공화국 들어서면서 부터라고 볼 수 있다. 이 점에서는 전통적 의미의 사회정책에 대한 경제발전의 낙루효과는 같은 시간대에 나타나기보다는, 시차를 두고 나타날 수 있는 것으로 이해하는 편이 옳을 것이다. 반면에 사회정책의 범위를 노동정책과 임금정책까지를 포함하는 것으로 이해하면, 사회정책에 대한 경제발전의 낙루효과가 동시간대에 당연히 나타날 것으로 생각되며, 이는 발전국가에 국한된 현상이 아니라 본질적인 경제현상이라고 볼 수 있다. 1960-70년대의 한국의 경우도 당연히 이러한 의미의 낙루효과는 나타났을 것이다.

다음에는 사회정책을 노동정책이나 임금정책을 포함하는 넓은 의미로 이해할 경우에도 이를 검증하는 데서 절대적 지표를 중심으로 보느냐, 상대적 지표를 중심으로 보느냐에 따

라서 그 결과는 달라질 수 있다. 절대적 지표로는 고용 및 임금정책과 관련해서는 고용수준 내지는 실업률, 소득수준(가처분소득), 임금수준, 절대빈곤율, 노동자의 구매력, 기업복지 수준 등을, 교육정책과 관련해서는 문맹율, 진학률 등을 볼 수 있을 것이다. 반면에 상대적 지표로는 분배수준과 관련한 다양한 지표들이 활용될 수 있을 것이다. 본 연구에서는 이러한 절대적 지표와 상대적 지표를 모두 검토하여 주장3의 타당성을 점검하고자 한다.

1960-70년대에 괄목할만한 경제발전이 있었다는 것을 기본으로 해서, 우선 절대적 지표의 측면에서 실업률 내지는 고용율 측면에서는 경제발전의 낙루효과가 분명하게 있었다고 볼 수 있다. 실업률 동향을 보면, 5개년 경제개발계획이 시작되는 시점인 1963년의 경제활동인구의 실업률은 8.1%였으며, 1966년까지 7%이상을 유지하였다. 이후 1967년에 6.1%, 1968년 5.0%를 기록한 이래, 본격적인 경제발전의 효과가 나타나기 시작하였던 1969년부터 1979년까지 실업률은 지속적으로 4.0%를 하회하였다(통계청, 「경제활동인구연보」, 해당연도). 따라서 당시의 경제발전으로 인하여 높은 고용율을 달성하였으며, 이는 “고용이 가장 좋은 사회 복지다”라는 보수적 의미에서의 사회정책의 효과는 어느 정도 달성하였다고 볼 수 있다. 다음에 소득수준의 측면을 보면, 국민소득 측면에서 1인당 국민총생산이 1961년의 82달러에서 1979년에는 1,647달러로 약 20배 가까이 증가하였으며, 국민가처분소득(NDI)도 1961년의 3,092억원에서 1979년에는 289,646억원으로 약 94배 증가하였다(한국은행, 「국민계정」, 해당연도). 도시근로자가구의 월평균소득은 1963년의 5,990원에서 1979년에는 194,749원으로 33배 가까이 증가하였으며(통계청, 「도시가계연보」, 해당연도), 호당평균 연간 농가소득은 1963년의 93,000원에서 1979년에는 2,227,000원으로 24배 증가하였는데(농림부, 「농림통계연보」, 해당연도), 이는 도시근로자 소득증가율에는 못 치는 것이지만, 이 역시 괄목할만한 성장이라고 볼 수 있다. 임금수준은 상용종업원 월평균임금을 기준으로 1970년 17,800천원에서 1975년에는 46,000원, 1979년에는 142,700원으로 10년 사이에 약 8배가 증가하여 국민 개개인의 절대빈곤은 많이 개선되었다고 볼 수 있다(노동부, 「매월노동통계조사보고서」, 해당연도). 다음에 국민들의 구매력 측면을 보면, 상기하였듯이 1960-70년대의 기간 중에 국민가처분소득이 90배 이상 증가하였으며, 도시노동자의 월평균 가처분소득도 1963년의 5,730원에서 1979년에는 186,866원으로 33배 가까이 증가하였다. 특히, 이 기간 중에 가계지출 중에서 소비지출이 차지하는 비중이 90-96% 정도를 차지하고 있어 개별 가구의 구매력이 크게 증가하였음을 알 수 있다. 가계수지 흑자율도 1963년에는 -5.9%였으나 1979년에는 +22.9%로 크게 개선되었다(통계청, 「도시가계연보」, 해당연도). 이 외에도 연간 직업훈련 인원수는 1967년에 7,642명에 불과하던 것이 1979년에는 129,442명으로 17배가 증가하였다(노동부, 「노동통계연감」, 해당연도). 그리고 넓은 의미의 사회정책에 포함될 수 있는 교육정책 측면에서도 고교졸업생의 고등교육진학률(전문대학, 대학)은 1963년의 30.0%에서 1979년의 25.9%

로 오히려 감소하였지만,¹¹⁾ 초등학교 졸업생의 중학교 진학률은 1963년의 49.5%에서 1979년에는 93.4%로, 중학교 졸업생들의 고등학교 진학률은 1963년의 64.4%에서 1979년의 81.0%로 크게 증가하였다(교육부, 「교육통계연보」, 해당연도).

그러나 분배정도나 형평성의 문제와 관련이 되는 상대적 지표들을 조사해 보면, 사회정책에 대한 경제발전의 낙후효과에 대해서 반론을 제기할 수 있다. 우선 임금인상이나 소득증대가 개개인의 빈곤해소와 구매력 증대에 어느 정도 기여했는지는 절대액 만을 기준으로 판단하는 데는 한계가 있으며, 실질가치로 환산될 필요가 있는데, 이를 위해서는 물가상승률을 동시에 대비해 보아야 한다. 당시의 연간 소비자물가상승률은 1966년의 12.0%, 1970년 16.9%, 1975년 24.7%, 1979년 18.5% 등 1973년을 제외하고는 지속적으로 10%를 상회하였다. 이에 따라서 화폐가치도 1965년도의 10,000원의 가치가 1970년 5,556원, 1975년 2,747원, 1979년 1,592원으로 크게 하락하였다(한국은행, 「물가총람」, 해당연도). 이처럼 물가상승 속도가 빠른 상황에서는 노동자들의 임금인상속도가 빠르다고 해도 실질적인 생활수준 향상으로 이어지기가 어려우며, 이에 따라서 경제발전이 기인한 소득증대나 임금인상의 사회정책적 효과도 줄어들 수밖에 없다.

다음에 소득분배의 측면을 보면, 소득불평등 정도를 측정하는 가장 중요한 지표인 지니계수가 1965년 0.344, 1970년 0.332, 1976년 0.390, 1978년 0.392 등을 기록하여(Choo, 1992), 지니계수가 0.4이상이면 소득분배 상태가 매우 불평등하다고 간주하는 기준에 비해서도 당시 소득불평등 정도가 심하였다고 볼 수 있으며, 2013년의 우리나라 지니계수 0.302에 비해서도 소득분배 상태가 좋지 않았다. 그리고 1960년대 비해서 1970년대 들면서 전반적으로 분배 상태는 더욱 악화되고 있었다. 그러나 이러한 판단은 현재의 기준으로 보았을 때 당시의 소득재분배가 좋지 않았다는 것이며, 당시로서는 주요 선진국들도 지니계수가 0.35를 초과하고 있었으며(미국 1978년 0.36, 영국 1977년 0.37, 이탈리아 1977년 0.36, 캐나다 1976년 0.40), 개발도상국가들은 전반적으로 소득불평등 정도가 매우 심하였다(예로서, 브라질 1972년 0.62, 필리핀 1975년 0.45) (UN, *A Survey of National Sources of Income Distribution Statistics*, each year). 물론 지니계수라는 것이 세부 구성부문별로도 편차가 크고 통계의 신뢰성에 대해서도 논란이 있지만, 전반적으로 1960-70년대 중에 지니계수를 활용한 소득재분배 상태는 좋지 않은 상태였다. 따라서 경제발전의 낙후효과도 의심이 가는 것이지만, 다른 한편으로 생각하면 당시로서는 이것이 발전국가 하에서만 특수한 현상이 아니라, 개발연대

11) 고등학교 졸업생들의 고등교육진학률이 감소한 것은 대학에 진학하는 학생수가 줄었다는 것은 아니며, 전반적인 학력수준의 증가로 고졸학력이 거의 보편화되면서, 이들 중에서 대학에 진학하는 비율은 여전히 25-30% 전후였다는 의미이다. 전문대학 및 대학생 수를 보면, 1963년에는 124,193명이던 것이 1979년에는 480,277명으로 3.9배 가까이 증가하였다. 우리나라에서 고등학교 졸업자들의 고등교육진학률이 50%를 넘어서기 시작하는 것은 1995년 이후부터이다(교육부, 「교육통계연보」, 1996).

가 가지고 있던 공통적인 특성이라고 볼 수 있다. 1970년대까지는 세계적으로도 아직 분배 문제에 대한 관심이 부족하였다고 볼 수 있다.

그러나 이러한 국가전체적인 소득불평등 문제는 차치하더라도 국가 내의 각 부문별 소득 불평등은 더욱 심각한 것이었으며, 이 점에서 발전국가의 사회정책에 대한 낙후효과는 재검검이 필요한 것이라고 판단된다. 우선 지니계수를 도농 간에 비교해 보면, 도시지역이 농촌 지역보다 소득불평등 정도가 훨씬 심하였다. 가령, 농업부문의 지니계수는 1965년 0.285, 1970년 0.295, 1978년 0.327이었는데 비해서, 비농업부문은 같은 연도에 지니계수가 각각 0.417, 0.346, 0.412로서, 농업부문에 비해서는 물론, 국가전체 평균과 비교해서도 소득불평등 정도가 심하였다(Choo, 1992). 물론 이는 당시 농촌지역의 소득수준이 하향 평준화되어 있었다는 측면도 있지만, 공업화와 더불어 도시지역의 소득증대 속도가 농촌지역에 비해서 훨씬 빠르고, 이 과정에서 빈부격차도 심화되고 있음을 의미하는 것이다. 다음에 1960-70년대에 도시근로자들의 임금수준이 명목가치 면에서는 물론 실질가치 면에서도 많이 상승한 것은 사실이지만, 이를 노동생산성 증가율 및 주요 선진국의 임금수준과 대비해 보면 다른 결론에 이를 수 있다. 즉, 손호철(2004)에 따르면, 실질임금상승률이 1960-70년 기간 중에는 연평균 2.4%, 1970-83년 기간 중에는 6.6%에 불과한데 비해서, 노동생산성증가율은 같은 기간 동안에 각각 12.0%와 10.5%가 상승하였다. 전반적으로 1960년대 비해서 1970년대에는 실질 임금상승률과 노동생산성증가율의 격차가 많이 줄어들었지만, 여전히 임금인상속도가 노동생산성증가 속도에 크게 못 미쳤다. 그리고 당시의 임금수준을 국제적으로 비교해 보면, 노동자 임금의 절대액은 꾸준히 상승하였지만, 노동생산성 지수와 대비하여 상대적으로 구해 보아도 매우 열악한 상태였음을 알 수 있다(<표 3>참조).

<표 3> 임금수준의 국제비교 (1975년 기준)

	시간당 임금지수(a)	노동생산성지수(b)	a/b
한국	100	100	1.0
싱가포르	406	233	1.74
일본	914	422	2.08
미국	1,342	614	2.18
독일(당시 서독)	1,027	512	2.01

출처: World Bank(1983), *World Statistics*에서 발췌함.

노동시간 면에서도 1975년 기준으로 제조업분야의 한국 노동자들의 주당 평균근로시간은 50.5시간으로서, 이는 당시 선진국 노동자들에 비해서 10시간 이상 길었을 뿐만 아니라(미국

40.1시간, 영국 43.5시간, 프랑스 41.7시간, 독일 40.4시간, 일본 38.8시간, 당시 멕시코 노동자들의 45.6시간에 비해서도 5시간 더 많은 것이었다(ILO, *Yearbook of Labour Statistics*, 1982). 그리고 제조업 분야에서의 노동분배율을 비교해 보면, 당시의 한국의 노동자들은 선진국 노동자들에 비해서 매우 적은 몫을 가져감을 알 수 있다(<표 4> 참조).

<표 4> 1960-70년대 제조업 분야의 노동분배율 비교 (%)

	1962	1970	1973
한국	26.1	25.0	23.0
일본	37.1	32.0	35.0
미국	52.6	47.3	44.1
독일(당시 서독)	38.0	40.9	44.1
영국	53.0	52.6	49.0
캐나다	52.0	53.1	-

출처: 박찬일(1980)에서 발췌함.

뿐만 아니라, 노동자들 간에도 교육정도별, 성별 임금격차가 매우 심하여 1970년대에 대졸노동자 대비 중졸노동자의 임금수준은 30% 전후, 고졸노동자의 임금수준은 절반수준에도 미치지 못하였으며, 이러한 임금격차는 1970년대에 더욱 심화되었다(<표 5> 참조). 성별 임금격차는 1970년대 중에 여성의 임금수준이 남성 노동자의 45% 전후에 불과하였다. 예로서, 여성 노동자의 남성 노동자 대비 임금수준은 1971년 45.0%, 1975년 43.6%, 1979년 44.4%로서 큰 변동이 없이 45% 전후로서 그 격차가 매우 컸다(노동부, <임금구조기본통계조사보고서>, 해당연도).

<표 5> 1970년대 교육정도별 임금수준 비교 (천원, %)

	중졸이하(대졸대비)	고졸(대졸대비)	전문대졸	대졸이상
1971	18 (38.3)	27 (57.4)	-	47
1972	19 (37.3)	28 (54.9)	-	51
1973	21 (34.4)	33 (54.1)	-	61
1974	29 (35.8)	41 (50.6)	58 (71.6)	81
1975	32 (30.1)	50 (47.2)	69 (65.1)	106
1976	43 (29.8)	64 (44.4)	94 (65.2)	144
1977	52 (29.7)	78 (44.6)	115 (65.7)	175
1978	70 (30.8)	102 (44.9)	152 (66.9)	227
1979	98 (32.6)	134 (45.6)	197 (67.0)	294

출처: 노동부, 「임금구조기본통계조사보고서」, 각 년도.

이렇게 보면, 발전국가 하에서 경제발전의 사회정책에 대한 낙후효과는 실업률, 소득수준, 임금수준 등과 같은 절대적 지표에서는 그 효과가 있었다고 볼 수 있지만, 소득재분배 및 사회적 형평성의 측면과 연관되는 상대적 지표들과 관련해서는 효과가 크지 않았다고 볼 수 있다. 오히려 이러한 상대적 지표들은 경제발전이 진행될수록 더욱 악화되고 있었다. 따라서 경제적 자유주의자들이나 발전주의 복지체제론의 주장처럼, 경제발전의 낙후효과에 맹목적으로 기대는 낙관주의적이고 시장중심의 사고만으로는 소득재분배 문제를 해결하기가 어려우며, 별도의 사회정책적 처방이 필요함을 알 수 있다.

4. 네 번째 주장(주장4)에 대한 토의

주장4는 발전국가 하에서 사회정책은 보편주의에 입각하여 모든 국민을 대상으로 하기보다는, 특정계층에 제한되는 경향이 있다는 것이다. 즉, 사회정책이 발전하더라도 선별주의에 입각하여 제한적으로 발전한다는 것이다. 이는 기본적으로 한정된 재원을 경제발전에서 우선적으로 투자해야 하는 상황에서 국민 전체를 대상으로 사회정책을 시행하기는 어렵다고 보기 때문이다. 그리고 보편적 복지는 증세를 기반으로 하는 것이기 때문에 산업화의 주축인 기업의 투자여력을 감소시킬 뿐만 아니라, 국민들의 저축능력도 감소시키게 되어 국내의 자본축적을 저해할 수 있다(Pierson, 2006). 그리고 복지 선진국들의 복지병(福祉病)에서 보듯이, 보편적 복지는 국민들의 근로의욕을 저하시킬 수 있다. 따라서 이러한 점들에서 보편적 복지는 발전국가와 친화성이 적은 것이다.

그러나 이러한 주장4를 검증하기 위해서는 우선 선별주의에 입각한 특정계층 범위를 규정할 필요가 있다. 대체로 사회복지에서 말하는 특정계층은 경제적 취약계층, 장애인이나 노인 등 육체적 취약계층, 사회부적응계층이나 소외계층 등의 사회적 취약계층을 의미하는 것이다. 그러나 발전국가에서 의미하는 특정계층에는 이러한 한정적 계층도 포함이 되겠지만, 오히려 그 보다는 특수직역이나 산업노동자 등 발전국가를 지탱하는데 중추세력이 되는 계층에 대하여 선택적으로 사회정책을 적용한다는 의미가 강한 것이다. 본 논문에서는 주장4의 선별주의 개념과 관련하여, 두 가지 의미를 모두 점검해 보고, 이에 입각하여 토의를 해보고자 한다.

우선 사회적 취약계층에 대한 사회정책의 여부를 측정하는 데는 대표적으로 경제적 빈곤계층을 대상으로 하는 생활보호제도(현재의 국민기초생활보장제도)의 적용범위와 급여수준을 살펴볼 수 있다. 생활보호법은 1961.11월에 제정이 되었지만, 이의 시행을 뒷받침할 수 있는 시행령이 제정된 것은 1969.11월이었다. 이는 현재의 시각에서는 이해가 되기 어려운 것이지만, 당시는 아동복지법, 재해구호법 등 그러한 사례가 적지 않았다. 그 만큼 의회와 행정부 간의 역할체계가 제대로 갖추어지지 못하였으며, 의회의 권위가 제대로 없었기 때문

일 것이다. 따라서 1960년대는 행정입법 조치가 미흡한 상태에서 생활보호제도가 운영이 되었는데, 당시 생활보호대상자의 자격요건은 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양 능력이 없는 65세 이상의 노쇠자, 18세 미만의 아동, 폐질 또는 심신장애로 인하여 근로능력이 없는 자 등으로서(1963년 생활보호법 제3조), 현재의 기초생활보장대상자와 큰 차이가 없다. 그러나 당시의 평균수명이 1960년 52.4세, 1970년 63.2세, 1979년 65.8세 이었던 것을 감안하면(통계청, 1998), 노인의 기준을 현재와 같이 65세로 설정한 것은 생활보호제도의 대상이 매우 제한적이었음을 의미한다. 그럼에도 1965년 기준으로 생활보호대상자가 392만명으로 전체국민의 13.6%를 차지한 것은 현재의 기초생활보장수급자와는 달리, 영세민의 범주에 속하는 사람들이 많았기 때문이다. 즉, 당시 생활보호대상자 3,918천명 중에서 영세민이 3,563천명으로서 91%를 차지하고 있었다. 이들은 장기적으로 생활보호를 받는 수급자라고 보기는 어려웠다. 이후 1970년대 들어서 생활보호법 시행령이 제정되고 본격적으로 생활보호보호제도가 정착되면서 생활보호대상자는 1970년 2,422천명(전체국민의 7.5%), 1975년 1,281(3.6%), 1979년 1,972천명(4.8%) 등으로 그 수가 크게 줄어들었다. 물론 1970년대에도 대부분이 영세민의 범주에 속하는 수급자들로서, 생활무능력자의 범주에 속하는 수급자는 많지 않았다(<표 6> 참조). 그리고 1977년부터는 의료보호법이 생활보호법으로부터 분리되어 시행되기 시작하였는데, 의료보호대상자는 1977년 2,095천명(전체국민의 5.7%), 1979년 2,134천명(5.7%) 수준이었다. 따라서 사회적 취약계층 중에서도 그나마 경제적 빈곤계층을 대상으로 하는 생활보호와 의료보호는 어느 정도 시행이 되었지만, 순수한 의미의 생활보호대상자는 많지 않았으며, 대부분이 영세민을 대상으로 소규모로 임시방편의 생활보호를 행하는 정도에 불과하였다. 특히, 생활보호대상자의 숫자와는 다른 차원에서, 1960년대는 생활보호비용의 절반이상을 외국원조에 의존하고 있었으며,¹²⁾ 1970년대에도 사회복지지출이 전체 국가예산의 5% 전후에 불과하던 상황에서, 생활보호의 수준은 매우 미흡하였다.

<표 6> 1960-70년대 생활보호대상자 추이 (천명, %)

	계 (전체국민 대비)	생활무능력자	영세민
1965	3,918 (13.6)	355	3,563
1970	2,422 (7.5)	306	2,116
1972	2,169 (6.5)	420	1,749
1975	1,281 (3.6)	377	904
1977	2,080 (5.7)	353	1,727
1979	1,972 (4.8)	349	1,623

출처: 보건사회부(1981), 「1981 보건사회백서」, 이경은(1989)에서 발췌함.

12) 전체 생활비용 중에서 외국원조가 차지하는 비중을 보면, 1962년 51.9%, 1964년 50.0%, 1966년 63.0%, 1968년 37.3%였다(심재진, 2011).

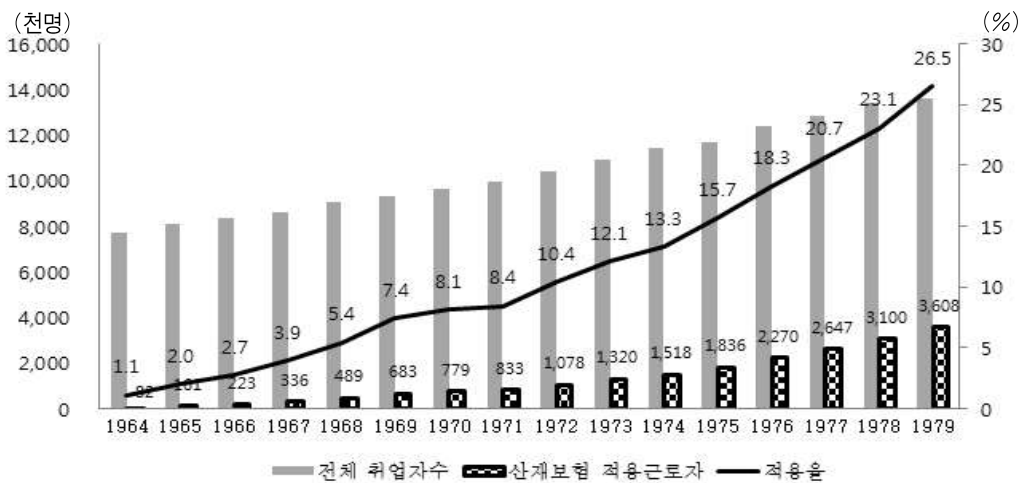
노인계층에 대한 복지는 1960-70년대는 아직 종합적이고 체계적이지 못하였다. 즉, 1981년 노인복지법이 제정되기 전까지는 노인복지에 대한 종합대책이 거의 없었으며, 극빈층 노인에 한해서 약간의 생활부조를 실시하는 정도였다. 당시는 노인복지는 경로효친사상을 바탕으로 가정 내에서 이루어져야 한다는 사고가 전반적으로 강했으며, 1970년대까지는 노인복지는 물론 사회복지서비스 전반에 대해서 관심이 저조하였다. 이에 따라서 아동복지법도 법제정은 1961.12월에 되었으나, 시행령은 1969.3월에 가서야 제정이 되었으며, 시행령제정 이후에도 아동복지관련 사업이나 프로그램의 시행은 미미하였다. 아동복지 역시 본격화되기 시작한 것은 1981년 4월 기존의 아동복지법을 전문 개정하여 아동복지법으로 전환하고, 이에 입각하여 시군구에 아동복지지도원을 설치하는 등의 조치를 취하면서부터이다. 편모가정이나 장애인 등에 대한 보호도 1980년대 들어 모자복지법(1989.4월), 심신장애자복지법(1981.6월)이 제정된 이후부터 본격화되었다. 따라서 1960-70년대에서도 사회적 취약계층 중에서도 경제적 극빈층을 대상으로 하는 생활보호나 의료보호를 제외하고는 노인, 장애인, 아동, 편모가정 등의 취약계층에 대한 복지는 아직 제대로 관심을 끌지 못하였다. 일부 시행이 되더라도 체계적으로 되지는 못하였으며, 경제적으로 응급상황에 처해 있는 경우에 국한하여 매우 제한적으로 서비스가 제공되었다. 이러한 사실은 당시 전체 사회복지지출 중에서 사회복지서비스 부문 지출이 차지하는 비중이 1965년 2.0%, 1970년 1.8%, 1975년 2.3%, 1980년 2.1%에 불과하였던 데서도 입증되는 것이다(심상용, 2010).

다음에 특수직역이나 산업노동자 등 발전국가의 중추적 인력들에 대한 사회정책 현황을 분석해 보면, 넓은 의미의 사회정책인 직업훈련 등을 제외하고는, 이들에 대한 정책은 대부분 사회보험에 치중된 것이라고 볼 수 있다. 1960-70년대 중에 이들을 대상으로 하는 사회보험을 보면, 특수직역에 대해서는 군인연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금, 공무원 및 사립학교교직원의료보험을 들 수 있으며, 산업노동자에 대해서는 1960-70년대에 의료보험은 대기업 노동자를 대상으로만 시행되었으며, 산재보험은 처음에는 대기를 중심으로 시행이 되었으나, 단계적으로 확대되어 1970대 들어서는 중소기업도 상당부분 포함되었다. 이들을 대상으로 하는 국민복지연금제도도 1973년에 입법은 되었지만, 시행은 되지 못하였다. 여기서 보면, 1960-70년대 중에는 경제적 불안정성이 보다 높고 따라서 사회보험의 수요가 더 큰 농어민, 도시자영업자, 중소기업 노동자들 보다는 비교적 직업안정성과 소득수준이 높은 특수직역과 대기업 노동자를 대상으로 사회보험이 먼저 적용되었음을 알 수 있다. 예로서, 특수직역과 대기업 노동자에 대해서는 1970년대부터 의료보험이 시행되었지만, 농어민에 대해서는 1988.1월부터, 도시자영업자에 대해서는 1989.7월부터 의료보험이 적용되었다. 연금보험도 1973년에 제정된 국민복지연금법에서는 당연적용사업장의범위를 상시고용 30인 이상의 사업장으로 하였으며(1974년 국민복지연금법시행령 제6조), 1986.12월에 제정된 국민연

금법도 1988.1월부터 대기업, 중소기업, 농어민 등의 순으로 적용이 되다가, 1999.4월에 가서야 도시자영업자도 적용대상에 포함되었다. 산재보험도 1964.7월부터 상시근로자 500인 이상의 대기업부터 적용하여 점진적으로 중소기업으로 확대되었다.¹³⁾

구체적으로 의료보험과 산재보험의 적용대상을 보면, 우선 의료보험의 경우 1977.7월부터 500인 이상 종업원을 고용하는 대기업을 대상으로 강제적용 의료보험을 도입하기 이전까지는 전체인구 대비 의료보험 적용인구가 0.2%에 불과하였다. 이후 강제의료보험이 시행되면서 1977년에는 8.8%로 증가하였으며, 1979.7월부터 공무원 및 사립학교교직원의료보험이 시행되면서 적용인구가 20.7%로 증가하였다. 따라서 의료보험의 적용범위는 1970년대까지는 특수직역과 대기업종사자를 중심으로 전체국민의 1/5에 해당하는 사람들만이 해당하였다. 산재보험의 경우도 전체취업자수 대비 산재보험적용근로자 비율을 보면, <그림 2>에서 보듯이 시행첫해인 1964년 1.1%에서 시작하여 1970년 8.1%, 1975년 15.7%, 1979년 26.5%로 지속적으로 증가하였다. 그러나 산재보험은 1960-70년대 중에 비교적 빠른 속도로 적용대상 범위가 확대되어 이미 1970년대에 중소기업 종사자까지 포함하기에 이르렀다. 이는 경제발전을 위해서는 재해근로자에 대한 신속한 보상이 필요하였던 데다, 산재보험은 기업체 종사

<그림 2> 1960-70년대 산재보험 적용 추이 (단위: 천명, %)



출처: 노동부(2006), 「노동행정사」에서 발췌함.

13) 산재보험의 적용대상은 1964년 광업 및 제조업 분야의 종업원 500인 이상 기업부터 적용하여, 1965년 200인 이상(전기가스업, 운수보관업 추가), 1966년 150인 이상, 1967년 100인 이상, 1968년 50인 이상, 1969년 건설업 등 6개 업종 추가, 1972년 30인 이상, 1973년 16인 이상, 1976년 광업, 제조업 중 화학 등 5개 업종에 한해 5인 이상을 대상으로 지속적으로 대상범위를 확대해 왔다(심상용, 2010).

자를 대상으로 하는 것이어서 정부의 재정 부담 우려가 비교적 적었기 때문일 것이다. 특히 산재보험은 의료보험과는 달리, 개별 노동자가 보험료 납부의무를 지는 것이 아니라, 사업주가 전체 보험료를 부담하는 것이었다. 따라서 사업주가 부도가 나는 경우가 아니면 보험료 연체의 우려가 적었으며, 그 결과 정부의 재정적 부담이 적었다.

특수직역 연금보험의 적용대상 비율은 1960-70년대 중에 대체로 전체인구의 2% 전후였다. 즉, 1965년 1.4%이던 것이 1970년 1.7%, 1975년 1.8%, 1979년 2.1% 수준이었다(이경은, 1989). 일반국민을 대상으로 하는 연금보험은 국민복지연금법의 시행이 무기한 연기됨으로써 1988년부터 국민연금법이 시행되기 이전까지는 실적이 없었다.

이상에서 주장4의 적실성을 특정계층의 개념을 사회적 취약계층과 특수직역 및 산업노동자에 대한 것을 구분하여 점검해 보았다. 전반적으로 사회적 취약계층에 대한 사회정책은 생활보호제도를 중심으로 시행이 되어 적용대상이 전체국민의 5-6% 정도를 차지하였으나, 실제 내용면에서는 수급자의 대부분이 영세민으로서, 응급적인 구호사업 중심으로 시행이 되었다. 따라서 적용대상자 수라는 양적인 지표에서 더 나아가서, 내용적인 측면에서 보면 경제적 빈곤계층에 대한 복지가 매우 취약했다고 볼 수 있다. 노인, 장애인, 모자가정 등 다른 취약계층에 대한 복지는 생활보호제도 외에는 맹아교육을 위한 특수교육진흥법(1977년) 정도를 제외하고는 별도의 제도화가 이루어지지 못하였다. 결국, 특정계층을 사회적 취약계층의 측면에서 볼 경우에는 1960-70년대의 발전국가 하에서 이들에 대한 사회정책이 매우 부실하였다고 볼 수 있다. 따라서 주장4는 재검토해 볼 필요가 있다. 이는 기본적으로 당시의 발전국가가 사회정책에 대한 관심도 적었지만, 무엇보다도 경제적 능력이 취약한 상태에서 경제발전과 국방 분야에 우선적으로 자원을 투입해야 하는 상황에서, 사회정책에 재원을 투입할 수 있는 여력이 부족하였기 때문일 것이다.

다음에 특수직역이나 산업노동자에 대한 사회정책은 1960-70년대 중에 산재보험, 연금보험, 의료보험 등의 사회보험을 중심으로 일반국민들보다 우선적으로 시행되었다. 이 점에서는 특정계층을 이들로 보았을 때는 주장4는 설득력이 있다고 볼 수 있다. 그러나 이처럼 발전국가 시기에 특수직역이나 산업노동자에게 우선 적용한 선별주의 복지였다고 하더라도, 이는 경제발전과 관련한 동기만 작용한 것이 아니라, 정치적 요인, 국가 재정부담의 최소화 등의 동기도 크게 작용하였다고 볼 수 있다. 우선 특수직역의 경우는 발전국가 특히, 1970년대 이후의 권위주의적 발전국가를 유지하는 데서는 이들의 충성심을 확보하는 것이 필요하였으며, 이들을 우대하는 방안의 하나가 사회보험일 수 있었다(김진욱, 2011). 즉, 정치적 동기가 컸던 것이다. 산업노동자의 경우는 사회보험에 대한 욕구의 크기와는 반대로 대기업 종사자부터 단계적으로 실시하였는데, 이는 당시의 대기업 중심의 경제체제 하에서 이들이 경제발전을 추진하는 데서 핵심적인 역할을 수행한 데도 원인이 있겠지만, 그 보다는 보험

재정의 안정을 도모함으로써 정부의 재정부담 가능성을 줄이기 위한 동기가 크게 작용하였다. 중소기업은 아무래도 부도위험이 상대적으로 높은 것이다.

5. 다섯 번째 주장(주장5)에 대한 토의

발전주의 복지체제론은 발전국가 하의 사회정책은 사회보험을 중심으로 우선적으로 발전한다고 주장한다. 이는 기본적으로 산재보험 등의 사회보험이 경제발전을 달성하는 데 긴요한 것이기도 하지만, 재정지출의 측면에서 세금을 통해서 유지되는 공공부조나 사회복지서비스와는 달리, 사회보험은 재원의 대부분을 수급자 및 고용주가 납부하는 보험료를 통해서 충당할 수 있기 때문이다. 따라서 국가재정에 대한 부담이 다른 사회정책 영역에 비해서 상대적으로 적으며, 이는 경제발전에 우선적으로 재원을 투자해야 하는 발전국가의 필요성과 부합하는 것이다.

이러한 주장5를 우선 제도화 및 적용대상 측면에서 살펴보면, 1960-70년대의 기간 중에 4대 사회보험 중에서 산재보험은 1963.11월 제정하고 1964.7월부터 시행하였다. 강제적용 대상범위는 “근로기준법의 적용을 받는 사업 및 사업장에 대하여 이를 적용한다.”고 하면서도 “위험률·사업의 규모 등을 참작하여 각령으로 정하는 사업은 예외로 한다.”고 규정하여(1963년 산재보험법 제4조), 처음에는 상시 500인 이상의 근로자를 고용하는 광업 및 제조업 사업장에만 적용하였다(1964년 산재보험법시행령 제2조). 이후 산재보험법은 1960-70년대 중에 5차례의 법 개정을 단행하면서 적용대상범위를 단계적으로 확대하여 통상적으로는 근로기준법의 적용을 받는 업체 즉, 16인상 사업장, 일부 업종에 대해서는 5인 이상 사업장에까지 강제적용 대상범위를 확대하였다. 그러나 이러한 외형상의 성공적인 정착에도 불구하고, 실제로는 전체 고용노동자 중에서 산재보험의 적용을 받는 노동자는 1979년 기준 26.5%에 불과하여(노동부, 2006), 여전히 많은 노동자들이 산재보험의 보호를 받지 못하고 있었다.

의료보험의 경우는 1963.12월에 법제화를 완료하였으나, 임의가입제도를 채택함으로써 1960년대에는 겨우 3개의 시범사업만 실시되었을 뿐, 제대로 정착이 되지 못하였다(김순양, 1994). 이후 1970.8월 의료보험법 제1차 개정이 단행되어 전(全)국민을 대상으로 의료보험을 실시하되, 강제가입과 임의가입을 혼합하여 우선 시행가능한 계층인 근로자, 군인, 공무원을 강제가입 대상으로 하였다(제74회 국회본회의 제7차 회의록, 1970.7.16일). 그러나 동 법은 시행령의 미비와 현실성 결여로 시행이 되지 못하였으며, 실패한 정책으로 기록된다. 1976년 들어 의료보험 도입 논의가 다시 촉발되어 1976.12월 의료보험법 제2차 개정이 단행되었으며, 1977.7월부터 상시근로자 500인 이상을 고용하는 사업장을 대상으로 강제 의료보험을 실시하게 되었다(1977년 의료보험법시행령 제4조). 이후 1979.4월의 시행령 개정으로 300인

이상을 고용하는 사업장으로까지 확대되었다. 따라서 의료보험법이 입법화된 것은 1963년이었지만, 본격적으로 의료보험이 시행된 것은 1977년부터이며, 1970년대까지는 상시고용 규모 300인 이상의 당시로서는 대기업에만 적용이 되었다. 1977.12월에는 공무원 및 사립학교 교직원을 대상으로 하는 의료보험제도가 도입되어 1978.7월부터 시행이 되었다. 따라서 의료보험의 경우는 1970년대까지는 특수직역 및 일부 대기업에만 적용이 되었으며, 적용대상 인구를 보면, 전체인구 대비 1976년까지는 0.2% 전후에 불과하였으며, 1977년 8.8%, 1979년 20.7% 수준이었다(보건사회부, 「1981 보건사회백서」, 1981). 따라서 1970년까지는 약 20% 정도의 의료보험적용인구, 소수의 의료보호대상자를 제외하고는 절대다수의 국민들이 의료보장의 사각지대에 놓여 있었다.

연금제도와 관련해서는 우선 공무원연금은 이승만정부 때인 1960.1월에 법제화되어 즉시 시행되었다. 당시는 군인연금도 공무원연금법에 포함되어 있었다. 이후 5.16군사정부 하인 1963.1월에는 군인연금이 공무원연금으로부터 분리되어 입법화되었으며, 이 역시 즉시 시행이 되었다. 1973.12월에는 사립학교교원연금법이 제정되어 1974.1월부터 시행되었다. 일반국민을 대상으로 하는 연금보험은 1973.12월 국민복지연금법이 제정되고 1974.1월 시행령까지 제정되었으나, 경제 불황을 이유로 시행이 무기한 연기된 바 있다. 당시 국민복지연금법의 당연적용대상은 상시근로자 30인 이상의 근로자를 사용하는 사업장이었다. 따라서 1970년대까지는 연금보험은 특수직종 종사자들에게만 적용이 되었으며, 일반국민(기업체근로자 및 지역거주자)들은 연금보험으로부터 배제되어 있었으며, 이에 따라 1979년 기준으로 연금보험의 적용대상은 전체 인구대비 2.1%라는 극소수에 불과하였다(이경은, 1989).

이렇게 보면, 법제화 및 적용대상 면에서 1960-70년대에는 4대 사회보험 중에서 산재보험은 제도화가 상당부분 정착되었지만, 여전히 절대다수의 근로자들이 적용에서 제외되어 있었으며, 의료보험은 공무원, 교직원, 일부 대기업종사자를 대상으로 시행되었으며, 대부분의 국민들은 제외되었다. 중소기업과 지역주민을 포함한 의료보험은 1980년대 후반에 완성되었다. 연금보험은 1970년대까지는 특수직역 만을 대상으로 하였으며, 일반국민은 제외되었다. 기업체종사자를 대상으로 하는 연금보험은 1980년대 후반부터, 지역주민을 대상으로 하는 연금보험은 1990년대 후반부터 시행되었다. 고용보험은 1990년대 중반 이후 도입되었다. 따라서 1960-70년대의 발전국가 하에서 사회정책의 다른 분야에 비해서 사회보험의 법제화는 상대적으로 많이 진행이 되었다고 평가할 수 있으며, 이 점에서 법제화의 측면에서 사회보험이 우선적으로 발전한다고 하는 주장은 일리가 있다고 판단할 수도 있다. 그러나 보다 실제적으로 적용대상인구의 측면에서 보면, 여전히 매우 제한적이었을 뿐만 아니라, 그것도 사회보험 수요의 긴급성과는 반대로 상대적으로 안정적인 계층인 특수직역종사자, 대기업종사자부터 우선적으로 적용한 역진적인 방식이었다.

다음에는 발전국가에서의 사회보험의 발전현황을 사회복지지출 측면에서 살펴보면, 1960-70년대에 사회보험에 대한 지출은 1965년의 41억원에서 1970년에는 190.3억원으로 크게 증가하였지만, 1971년부터 1976년 사이에는 거의 지출이 증가하지 못하였다(<표 7> 참조). 이후 1977년부터 비교적 큰 폭으로 증가한 것은 당시 강제 의료보험의 도입으로 일부 사무비를 보조한 것과 관련이 있는 것으로 보인다.¹⁴⁾ 그러나 지출의 규모 면에서는 여전히 사회보험지출이 크지 않았는데, 이는 당시 지역주민을 대상으로 하는 사회보험이 없던 상태에서 사회보험 운영의 대부분을 본인 및 사업주가 부담하는 보험료 수입에 의존하였기 때문이다. 다음에 사회보험지출이 전체 사회보장비에서 차지하는 비중은 1960년대에는 사회보험의 적용대상이 매우 제한되어 있었기 때문에 그 비율이 낮다. 이후 1970년대 들어서 그 비율이 상승하였지만, 편차가 심하다. 이는 기본적으로 당시 공공부조 중에서 생활보호관련 지출이 영세민대책에 따라서 편차가 컸기 때문으로 보인다. 대체로 공공부조 중에서 원호보상을 제외하면 사회보험지출이 차지하는 비중은 약 40-50% 이상은 되었을 것이다. 특히, 사회복지서비스 지출과 비교하여 보면, 사회보험의 지출이 압도적으로 높음을 알 수 있다. 따라서 지출측면에서 보면, 절대액수 면에서는 사회보장비 전체 비중이 일반회계 대비 3-4%수준, GNP대비 0.5-0.8%수준에 불과한 것에서 알 수 있듯이, 사회보험지출은 턱없이 적은 것이었지만, 사회보장비 중에서 사회보험의 비중은 상대적으로 적지 않았다고 볼 수 있다. 이 점에서는 주장5가 완전히 틀렸다고 보기는 어려울 것 같다.

<표 7> 1960-70년대 사회보장비의 구성 및 비율 (억원, %)

	사회보험(%)	공공부조		사회복지 서비스	합계	일반회계 대비(%)	GNP 대비(%)
		생활보호	원호				
1965	41.0 (16.8)	96.0	101.5	4.3	243.9	6.0	0.6
1970	190.3 (41.1)	99.8	165.1	7.6	462.8	4.4	0.7
1972	161.5 (23.4)	169.3	163.9	95.8	690.5	4.6	0.8
1975	198.0 (33.2)	252.8	133.4	12.4	596.6	3.8	0.6
1977	324.4 (43.1)	188.1	226.4	14.3	753.1	3.6	0.6
1979	307.7 (34.2)	326.8	248.5	16.7	899.6	3.4	0.5

* 사회복지서비스는 아동복지와 여성복지로 구성.
출처: 이경은(1989: 117)에서 발췌함.

14) “국고는 매연도 예산의 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 의하여 조합 및 조합연합회에 대하여 의료보험사업의 운영에 필요한 비용의 일부를 부담할 수 있다(1976년 의료보험법 제48조.)” 규정하고 있다.

IV. 종합적 논의

발전국가 하에서 사회정책은 전반적으로 저발전 되거나 지체된다는 발전주의 복지체제론의 주장¹은 사회복지지출의 절대규모나 상대적 비중 어느 것을 보든 간에 그 타당성이 상당한 정도로 입증된다. 1960-70년대 기간 중에 사회복지지출은 규모나 상대적 비중 모두에서 미미한 수준이었다. 그러나 한걸음 더 나아가서 이처럼 사회복지지출이 영세하였던 원인이 반드시 경제발전에 국가재원을 우선적으로 투입하였기 때문이었는지에 대해서는 다른 견해가 있을 수 있다. 대규모의 국방비 및 교육비 지출 등 다른 요인들도 복합적으로 작용하였다고 볼 수 있기 때문이다. 특히, 국방비 지출은 사회복지지출을 제약하는 중요한 요인이었다고 볼 수 있다. 이 점에서 주장¹과 관련하여 발전국가와 사회정책의 관계를 논의하는 데서는 동아시아 발전국가들을 획일적으로 다루기보다는, 개별 국가들이 처한 환경적, 지정학적 특성도 고려할 필요가 있다. 그리고 발전국가 하에서 사회복지지출이 저조하였던 데는 경제발전을 위한 우선투자, 사회정책에 대한 의지부족에도 원인이 있지만, 보다 근본적으로는 당시의 경제적, 재정력 능력이 절대적으로 취약하였기 때문이다. 그리고 사회복지에 대한 외부압력이나 요구가 부족했던 것과 당시의 발전국가가 긴급조치, 국민동원체제 등 다양한 사회통제기제를 가지고 있었던 것도 복합적으로 작용하였다고 볼 수 있다. 따라서 발전국가 하에서 사회정책이 저발전 내지는 지체된다고 하더라도, 그 원인에 대해서는 경제적 관점에서만 해석할 수 있는 것은 아니며, 정치적, 사회적, 지정학적 요인 등을 복합적으로 고려하는 통합적 접근이 필요할 것이다.

그리고 사회정책의 발달여부를 사회복지지출이라는 지표만으로 판단할 것인가에 대해서도 논란을 할 수 있다. 1960-70년대에 사회복지지출의 절대규모와 비중은 적었지만, 사회복지의 제도화는 상당한 정도로 진전되었으며, 사회복지 담당조직이나 인력도 상당한 정도로 분화 및 확대되었다. 따라서 발전국가 하에서 사회정책이 저발전 내지는 지체된다는 주장은 우리가 사회정책의 발달여부를 무엇으로 판단할 것인가에 따라서 달리 이해될 수 있다.

발전국가 하에서 사회정책은 경제정책을 위한 수단적 기능을 수행한다고 보는 주장²를 점검하기 위해서는 무엇보다도 ‘수단’의 의미를 명확하게 하는 것이 중요하다. 지금까지 발전주의 복지체제론은 수단의 의미를 매우 추상적으로 이해하였다. 본 연구에서는 그 의미를 “사회정책이 발전국가에 필요한 자본축적을 저해하지 않아야 한다, 사회정책이 기업의 경쟁력을 저해하지 않음은 물론 나아가서는 기업의 경쟁력을 높이는 데 기여해야 한다, 사회정책은 노동자의 관리 측면에서도 경제발전에 기여해야 한다, 사회정책은 생산적 복지에 연계되어야 한다.”는 네 가지로 개념화하였다. 그리고 이러한 개념화에 입각하여 1960-70년대 중

에 제정된 중요한 사회복지입법들인 생활보호법, 의료보험법, 산재보험법, 국민복지연금법의 네 가지 입법사례들을 통해서 주장2를 점검해 보았다. 전반적으로 발전국가 하에서 사회정책이 경제정책을 위한 수단적 역할을 수행한다는 주장2는 어느 정도 설득력이 있다고 보이지만, 주의할 점은 사회정책이 수행하는 수단의 성격이나 정도 면에서, 그리고 동기나 결과 면에서 개별 사회정책마다 차이가 있다는 점이다. 즉, 어떤 것은 경제정책의 직접적인 수단이 되고 의도성이 강했던데 비해서, 어떤 것은 수단성의 정도가 낮고 동기는 그렇지 않았지만 결과적으로 수단의 성격을 갖게 되었다는 것이다.

그럼에도 주장2는 기본적으로 입증하기가 어려운 다소 모호한 것이다. 주장2에 따르면 사회정책은 경제정책이나 산업정책에 종속되는 것으로 이해되지만, 이미 많은 학자들이 경제정책과 사회정책은 종속관계라기보다는 동전의 양면과 같은 관계로 보고 있다. 넓은 의미의 사회정책의 범주에 속하는 노동정책 특히 실업정책, 직업훈련, 임금정책 등은 경제정책과 밀접한 연관성을 맺고 있지만, 그 자체로서 경제발전에 중요한 역할을 수행하는 것이다. 그리고 사회복지지출도 유효수요 창출 등과 같이 경제적 기능이 크다. 또한 사회정책이 경제정책을 위한 수단적 기능을 수행한다고 하더라도, 이것이 발전국가에 특유한 현상이 아닐 수도 있다. O'Connor(2009)는 선진자본주의 국가에서도 사회정책이 경제발전을 통해서 달성되는 자본축적기능을 정당화하는 수단으로서 사용되고 있음을 지적하고 있다. 즉, O'Connor는 자본주의국가가 수행하는 두 가지 기능은 자본축적기능과 정당화기능이며, 이 중에서 사회정책에 해당하는 사회적 지출은 정당화기능을 수행하는 것으로서, 정당화기능은 자본주의 국가의 주된 기능인 자본축적기능을 수행하는 과정에서 파생하는 부작용을 보완하기 위한 수단적 기능을 하는 것이다.

주장3은 사회정책에 대한 경제발전의 낙후효과를 주장하는 것이다. 이와 관련하여 본문에서 검토해 보았듯이 주장3의 타당성은 사회정책의 범위를 어디까지로 보느냐와 사회정책 발달의 지표로 무엇으로 보느냐에 따라서 상이하게 평가할 수 있다. 우선 사회정책을 전통적 의미의 사회보장정책으로 국한하여 본다면 발전국가의 낙후효과는 거의 없거나 제한적으로 나타난다고 볼 수 있다. 반면에, 사회정책의 범위를 고용정책, 임금정책, 교육정책 등까지를 포함하는 넓은 의미로 볼 경우에는 1960-70년대 중에 경제발전의 낙후효과가 어느 정도 있었다고 볼 수 있다. 그러나 이 경우에도 이러한 낙후효과는 발전국가에만 국한된 것이 아니라기보다는, 시장기능을 우선하는 서구국가에서도 경제발전이 되면 보편적으로 나타나는 현상이 아닌가 생각된다.

다음에 사회정책의 발달을 측정하는 지표면에서 보면, 임금수준, 소득수준 등의 절대적 기준 측면에서 보면, 1960-70년대 기간 중에 경제발전의 낙후효과가 있는 것으로 나타나지만, 소득재분배, 실질임금수준, 노동분배율, 지역별 및 성별 임금격차 등의 상대적 지표의

측면에서 보면, 경제발전의 낙루효과가 거의 없음을 알 수 있다. 따라서 경제발전의 낙루효과를 어떠한 지표로 가지고 측정하느냐는 것이 중요하며, 설사 낙루효과가 일부 있다고 하더라도, 이것이 분배와 형평성을 으뜸의 가치로 삼아야 하는 사회정책의 독자성을 부인하는데 이용되어서는 곤란할 것이다.

주장4는 발전국가 하에서의 사회정책은 특정계층에 제한되는 경향이 있다는 주장이다. 이를 점검하기 위해서는 특정계층의 범주를 설정하는 것이 중요하다. 본래 특정계층은 빈곤계층, 육체적 취약계층, 사회부적응계층 등의 사회적 취약계층을 주로 의미하지만, 발전주의 복지체제론에서는 이를 발전국가를 지탱하는 데 중추적 역할을 수행하는 특수직역이나 산업노동자 등을 의미하는 경향이 보다 강하다. 본 연구에서는 특정계층의 개념을 두 범주를 모두 포함하는 것으로 보고 분석을 행하였다. 전반적으로 사회적 취약계층에 대한 사회정책은 생활보호제도를 중심으로 시행이 되었으며, 적용대상 면에서는 대부분 영세민을 대상으로 응급적인 구호사업을 중심으로 시행되었다. 따라서 적용대상자의 수라는 양적인 지표에서 진일보하여 내용적인 측면에서 보면 빈곤계층에 대한 사회정책은 매우 취약하였다. 노인, 장애인, 모자가정 등 다른 취약계층에 대한 사회정책은 거의 시행되지 못하였다. 결국, 사회적 취약계층을 대상으로 할 경우에, 1960-70년대 중에는 이들에 대한 사회정책이 매우 부실하였다고 볼 수 있다. 따라서 주장4는 재검토해 볼 필요가 있다. 이는 기본적으로 당시의 발전국가가 사회정책에 대한 관심도 크지 않았지만, 무엇보다도 경제적 능력이 취약한 상태에서 사회정책에 재원을 투입할 수 있는 여력이 부족했기 때문일 것이다.

다음에 특수직역이나 산업노동자에 대한 사회정책은 1960-70년대 중에 사회보험을 중심으로 일반국민들보다 우선적으로 시행되었다. 이 점에서는 특정계층을 이들로 보았을 때는 주장4는 타당성이 있어 보인다. 그러나 이처럼 발전국가 시기에 특수직역이나 산업노동자에게 우선 적용한 선별적 복지였다고 하더라도, 이는 경제발전과 관련한 동기만 작용하였다고 보기는 어려우며, 정치적 동기, 국가의 재정부담 회피 동기 등도 크게 작용하였다. 그리고 이들에게 우선적으로 사회정책을 적용한 것이 발전국가의 고유한 특성으로 볼 수 있는지는 것도 논란을 할 수 있다. 1880년대 비스마르크 시기에도 산업노동자들부터 사회보험이 우선적으로 발달하였지만, 이는 경제발전의 동기라기보다는 노동자에 대한 사회통제의 측면이 강했다(Kangas and Palme, 2005). 우리의 경우도 노동자들 중에서도 복지욕구가 더 큰 중소기업부터 적용한 것이 아니라, 대기업부터 적용한 것을 사회통제 관점에서 해석해 볼 수도 있다. 즉, 대기업이 노조가 발달되어 있어 잠재적 위협이 더 크며, 따라서 이를 사전에 차단해야 할 필요성도 컸던 것이다. 물론, 동일한 사실을 다른 각도에서 해석할 수도 있다. 대기업부터 적용한 것은 당시로서는 대기업이 경제발전에 보다 직접적인 역할을 수행하였다는 본다면 발전국가 논리가 작용했다고 볼 수도 있다. 다른 한편으로는 대기업일수록 부도위험

이 적기 때문에 사회보험을 시행하는 데서 국가의 재정부담 위험이 적었으며, 관리상의 편의성도 컸기 때문에 이들부터 우선적으로 적용하였을 수도 있다.

발전국가에서 사회정책이 부분적으로 발달하더라도 사회보험이 우선적으로 발달하는 경향이 있다는 주장⁵는 이를 사회보험의 제도화 수준, 적용대상 범위, 지출수준 등 다양한 측면에서 고찰해 볼 수 있다. 실증분석의 결과, 우선 제도화의 측면에서는 1960-70년대의 발전국가 하에서 사회보험과 관련한 법제화는 다른 사회정책 영역에 비해서 상대적으로 많이 진행되었다고 평가할 수 있다. 4대 사회보험 중에서 고용보험을 제외하고는 법제화가 완료되었다.¹⁵⁾ 따라서 법제화의 측면에서 보면 주장⁴가 일리가 있다고 판단할 수 있다. 그러나 보다 실질적인 지표인 적용대상의 측면에서 보면, 1970년대까지는 여전히 사회보험의 적용대상이 매우 제한되었을 뿐만 아니라, 그것도 사회보험에 대한 욕구의 우선순위와는 무관하게 특수직역종사자, 대기업근로자 등 경제적으로나 직업적으로 보다 안정적인 계층부터 우선 실시하였다. 즉, 역진적인 적용 방식이었다. 그리고 적용대상 인구도 전체국민 대비 소수에 불과하였다. 따라서 이 시기에 사회보험이 공공부조나 사회복지서비스 영역에 비해서 상대적으로 발달한 것은 맞다고 하더라도, 현실적 능력의 범위 내에서 단계적, 점진적으로 발달하였으며, 경제발전이라는 국가목표에 무리가 가지 않는 범위 내에서만 허용되었다고 볼 수 있다. 다음에 사회보험 분야의 지출측면에서 보면, 절대액수 면에서는 지출규모가 매우 적은 수준이었지만, 전체 사회복지지출 중에서 사회보험관련 지출이 차지하는 비중은 상대적으로 컸다고 볼 수 있다. 이 점에서도 주장⁵는 일부 설득력이 있다.

이처럼 주장⁵와 관련해서는 대체로 그 타당성을 인정할 수 있지만, 분석지표를 어떤 것을 사용하느냐에 따라서 그 정도는 다를 수 있다. 그리고 해석의 측면에서도 이를 반드시 발전국가의 필요성 때문 만이라고 볼 수 있느냐는 데 대해서 의문을 제기할 수 있다. 가령, 서구의 사회복지사를 보더라도 비스마르크시대의 사회보험 입법에서 보듯이, 사회보험이 사회복지서비스 영역보다 먼저 발달하였다. 적용대상도 산업노동자부터 우선 적용하여 일반국민으로 단계적으로 확대되었다(Pierson, 2006). 그리고 우리나라에서 1960-70년대 사회보험이 발달하게 되는 데는 발전국가의 경제적 발전논리가 작용한 면도 커지만, 사회세력의 미발달, 사회적 시민권 개념의 부재, 권위주의 체제를 유지해야 하는 정치적 동기 등도 크게 작용하였다고 볼 수 있다. 그리고 당시와 같은 경제수준 하에서는 사회복지서비스와 같은 대인서비스 영역보다는 소득보장과 의료보장이 더욱 절실하였으며, 이는 사회보험으로 충당될 수 있는 것이었다. 그리고 1960-70년대는 사회보험과 더불어 공공부조도 꾸준히 발달하였다. 이는 발전국가의 경제적 필요성과 무관하게 경제적 빈곤층을 우선적으로 구제하는 것이 국가

15) 연금보험의 경우도 1973년에 제정된 국민복지연금법이 비록 시행은 유보되었지만 제도 자체는 유효하게 존속하였으며, 그 내용이 1986년 국민연금법 제정 시에 상당부분이 반영되었다.

의 기본적 책무로 인식하였기 때문일 것이다.¹⁶⁾

V. 결 론

지금까지 발전주의 복지체제론에서 주장하는 발전국가와 사회정책 간의 관계를 다양한 실증자료들에 입각하여 점검해 보았다. 그 결과, 일부 주장은 그 타당성이 인정될 수 있었으며, 일부 주장은 그러하지 못하였다. 그러나 여기서 중요한 것은 어떠한 지표를 토대로 그 주장들의 타당성을 해석해 보느냐에 따라서 결과가 달라질 수 있다는 점이다. 본 논문에서 언급한 발전주의 복지체제론의 주장들은 기본적으로 서구의 학자들이 발전국가 논의를 주도하면서, 긍정적이고 낙관적인 시각에서 동아시아 국가들의 경제발전을 바라보고, 모든 것을 경제발전에 초점을 두면서 경제적 발전주의 시각에서 해석한 것이다. 그러나 이러한 주장들을 점검해 본 결과, 우리가 발전국가와 사회정책 간의 관계를 논의하는 데서 지나치게 일원론적 사고를 갖는 것은 위험하며, 다양한 변수와 지표들을 입체적으로 점검할 필요가 있음을 알 수 있다.

그리고 동아시아의 발전국가 특히 동아시아의 ‘네 마리 용’이라는 후발공업국가들은 짧은 기간 내에 경제발전을 달성하였으며, 그 과정에서 국가의 시장개입이 결정적 역할을 하였다는 공통점이 있지만, 각 국가의 정치적, 사회적, 지정학적 환경은 상이하였다. 물론 이것이 각 국의 정책에도 큰 영향을 미쳤다. 발전국가와 사회정책 간의 관계에서도 각 국가마다 상이한 속성을 보일 수 있으며, 경제적 발전주의 뿐만 아니라, 정치적 경쟁성, 사회적 압력, 국민들의 복지의식 수준, 사회집단의 발달정도, 지정학적 특성 등이 복합적으로 영향을 미칠 수 있는 것이었다. 따라서 발전국가 하에서의 사회정책의 속성을 경제적 발전주의라는 단일의 변수에 입각하여 해석하는 것은 재고가 필요한 것이다.

더 나아가서 발전국가와 사회정책 간의 관계를 이해하고 해석하는 데는 보다 유연한 사고가 필요하다. 발전국가의 특정한 사회정책이 일정한 형태를 띤다고 해서 이를 경제적 발전주의 관점에서만 해석할 수 있느냐를 반문해 보아야 하는 것이다. 이는 사회정책의 동기를 지나치게 목적론적으로 해석하는 우를 피하기 위해서도 필요하다. 사회정책의 어떤 형태는 발전국가에 고유한 것이 아니라, 서구의 사회정책 발달과정에서도 보편적으로 발견될 수

16) 이러한 관념 하에서 조선시대에도 구빈행정이 우선적으로 발달하였으며, 서구에서도 1601년의 엘리자베스구빈법 제정 등에서 보듯이 공공부조가 다른 분야보다 일찍 발달하였다. 물론 이를 사회통제 관점에서 해석할 수도 있지만, 그에 못지않게 빈민을 구제하는 것을 국가나 군주의 책임으로 보는 일종의 책기론(the prince's obligation theory)이 발로된 것이라고 볼 수 있다(Kim S., 2013).

있는 것이다. 그리고 사회정책의 발달을 이해하는 데서는 동기 내지는 의도와 결과를 구분하는 것도 필요하다. 즉, 사회정책들 중에서 A정책과 B정책이 같은 결과를 가져왔다고 해서, 그 동기나 변인도 같은 것이라고 해석해서는 안 된다는 것이다. 같은 결과에 대해서도 동기나 의도가 다양할 수 있기 때문에 보다 유연하게 해석할 필요가 있는 것이다. 그리고 같은 범주의 사회정책이라고 하더라도 세부영역별로 동기는 다를 수 있다. 예로서, 사회보험 내에서도 의료보험과 연금보험의 발달 동기는 상이할 수 있다. 나아가서는 발전국가 하에서의 사회정책이 경제발전을 위한 수단으로서 기능을 하였다고 하더라도, 그것이 처음부터 의도한 것이었는지 결과론적으로 그렇게 된 것인지는 다른 것이다.

결국, 발전국가와 사회정책 간의 관계에 관한 발전주의 복지체제론의 주장을 일부 타당한 것으로 받아들이더라도, 이는 어떤 변수, 지표, 자료에 입각하여 분석하느냐에 따라서 그 해석은 다를 수 있다. 그리고 발전국가와 사회정책 간의 관계를 규정하는 변인들도 경제적 요인들만 있는 것이 아니라, 정치적, 사회적, 지정학적 요인 등 다양하며, 이것들이 복합적으로 영향을 미칠 수 있음을 인식할 필요가 있다. 따라서 우리는 발전국가와 사회정책 간의 관계를 이해하고 해석하는 데서 지나치게 일원론적, 목적론적, 결과론적 해석을 하는 데서 벗어나서, 보다 유연하고 통합적인 사고를 갖는 것이 필요하다고 보여 진다.

참고문헌

- 감정기. (1994). 「한국노총 정치참여의 특성과 그 영향요인에 관한 연구」. 서울대학교 박사학위논문.
 경제교육연구회. (2009). 「동아시아의 경제, 20세기에서 21세기로」. 서울: 시그마프레스.
 김상균. (2010). 「낙타와 국민연금: 역설로 풀어본 국민연금의 진실」. 서울: 학지사.
 김순양. (1994). 「사회정책과정에서의 이익대표체계의 변화에 관한 연구」. 서울대학교 박사학위 논문.
 _____. (2014). 고도경제성장기의 사회정책 형성체계 및 형성과정 분석: 1970년대 연금보험과 의료보험의 제도화과정 비교. 「한국정책학회보」, 23(3): 199-239.
 김영화 외. (2007). 「한국사회복지의 정치경제학」. 서울: 양서원.
 김유성. (1997). 「한국사회보장법론」. 서울: 법문사.
 김진욱. (2011). 「한국의 복지혼합」. 서울: 집문당.
 남지민. (2009). 한국복지체제의 발전주의적 성격에 관한 연구. 「대한정치학회보」, 16(3): 273-297.
 노동부. (1981). 「산재보험 15년사」. 서울: 노동부.
 _____. (2006). 「노동행정사」. 서울: 노동부.
 문옥륜 외 (1991), 「한국의료보험론」, 신광출판사.
 박광국 외. (2000). 복지에산과 국방예산의 상쇄관계 연구. 「한국행정학보」, 34(3): 333-351.

- 박병현 외. (2007). 한국사회복지정책의 변화과정 분석: 사회진보의 결과인가 사회통제의 결과인가?. 「사회복지정책」, 29: 169-194.
- 박찬일. (1980). 소득분배의 현황. 임종철·배무기 편, 「한국의 노동경제」. 서울: 문학과 지성사.
- 보건복지부. (2001). 「2001 보건복지백서」. 서울: 보건복지부.
- 손호철. (2004). 한국의 산업화가 노동과 복지체제에 미친 영향. 「사회과학연구」, 12(2): 162-183, 서강대학교.
- 송근원. (1998). 복지에산과 국방예산의 관계. 「한국행정학보」, 32(1): 11-26.
- 신복기 외. (2012). 「사회복지행정론」. 서울: 공동체.
- 심상용. (2010). 한국 발전주의 복지체제 형성 연구: 억압적 발전주의 생산레짐과 비공식 보장의 복지체제. 「사회복지정책」, 37(4): 1-25.
- 심재진. (2011). 사회복지사업법 제정사 연구. 「사회보장연구」, 27(2): 279-307.
- 심지연. (2004). 「한국정당정치사」. 서울: 백산서당.
- 양승윤 외. (2004). 「싱가포르」. 서울: 한국외국어대학교 출판부.
- 양재진. (2008). 한국 복지정책 60년: 발전주의 복지체제의 형성과 전환의 필요성. 「한국행정학보」, 42(2): 327-349.
- _____. (2007). 유신체제하 복지연금제도의 형성과 시행유보에 관한 재고찰. 「한국거버넌스학회보」, 14(1): 87-108.
- 오을임. (1987). 한국의 사회복지정책 형성과정에 관한 연구. 건국대학교 박사학위논문.
- 우명숙. (2007). 한국의 복지제도 발전에서 산재보험 도입의 의의: 복지제도 형성과 발전주의적 국가개입. 「한국사회학」, 41(3): 154-185.
- 이경은. (1989). 정치체제와 복지정책의 산출. 「한국행정학보」, 23(1): 91-121.
- 조이제. (2005). 한국의 근대화, 조이제 편, 「한국근대화, 기적의 과정」. 서울: 월간조선사.
- 총무처. (1980). 「정부조직변천사」. 서울: 총무처.
- 최동규. (1992). 「성장시대의 정부: 한강의 기적이끈 관료조직의 역할」. 서울: 한국경제신문사.
- 최천승. (1991). 「한국사회보장연구사」. 서울: 한국사회보장문제연구소.
- 최한수. (2004). 「한국정치의 이해」. 서울: 건국대학교 출판부.
- 통계청. (1995). 「통계로 본 한국의 발자취」. 서울: 통계청.
- _____. (1998). 「대한민국 50년의 경제사회상 변화」. 서울: 통계청.
- Beeson, M. (2004). The Rise and Fall(?) of the Developmental State: The Vicissitudes and Implications of East Asian Interventionism, in L. Low (ed.), *Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?*, New York: Nova Science Publishers.
- Broadbent J. et al., (2006). Developmental State and Environmental Limits, East Asia Institute working paper series VI.
- Choo, Hak-chung (1992). Income Distribution and Social Equity in Korea, a paper presented at KDI/CIRE Joint Seminars, Seoul (April).

- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, England: Polity Press.
- Holliday, I. (2005). East Asian Social Policy in the Wake of the Financial Crisis: Farewell to Productivism?, *Policy & Politics* 331(1): 145-162.
- Hort, S. and S. Kuhnle (2000). The Coming of East and South-East Asian Welfare States, *Journal of European Social Policy* 10: 162-184.
- Johnson, C. (1982). *MITI and Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-1975*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- _____. (1999). The Development State: Odyssey of a Concept, in M. Woo-Cumings (ed.), *The Developmental State*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Jones, C. (1993). The Pacific Challenge: Confucian Welfare State, in C. Jones (ed.), *New Perspective on the Welfare State in Europe*, London: Routledge.
- Kangas, O. and J. Palme (2005). *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*, Basingstoke, England: Palgrave.
- Kim, Soon-yang (2008). The East Asian Developmental State and Its Economic and Social Policies: The Case of Korea, *International Review of Public Administration* 12(2): 69-87.
- _____. (2013). Uncovering the Confucian Foundation of Public Sector Welfare in Joseon, *Korea Journal* 53(1): 31-64.
- Kim, Yeon-myung (2008). Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea, *Policy & Politics* 36(1): 109-125.
- Korpi, W.(2006). The Power Resources Model, in C. Pierson and G. Castles (ed.), *The Welfare State Reader*, Cambridge, England: Polity Press.
- Kwon, Huck-ju (2005). An Overview of the Study: The Developmental Welfare State Policy Reforms in East Asia, in H. Kwon (ed.), *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, Basingstoke, England: Palgrave.
- Kwon, Huck-ju et al. (2009). Introduction: Social Policy and Economic Development in Late Industrializers, *International Journal of Social Welfare* 18: 1-11.
- Lee, Yoh-Jiunn and Ku, Yeun-wen (2007). East Asian Welfare Regimes: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State, *Social Policy and Administration* 41(2): 197-212.
- Midgley, J. and Tang, Kwong-leung (2001). Introduction: Social Policy, Economic Growth and Developmental State, *International Journal of Social Welfare* 10(4): 244-252.
- O'Connor, J. (2009). *The Fiscal Crisis of the State*, New Brunswick, NJ: Martin's Press.
- Peck, J. (2001). *Workfare States*, New York: The Guild Press.
- Pierson, C.(2006). *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*, Cambridge, England: Polity Press.
- Song, Ho Keun (2003). The Birth of a Welfare State in Korea: The Unfinished Symphony of

Democratization and Globalization, *Journal of East Asian Studies* 3(3): 405-432.

Tang, Kwong-leung (2000). *Social Welfare Development in East Asia*, Basingstoke, England: Palgrave, 2000.

Yao, Xinzhong (2010). *An Introduction to Confucianism*, Cambridge, England: Cambridge University Press.

ABSTRACT

Re-examining Developmental Welfare Theorems: The Case of South Korea

Soon-Yang Kim

The purpose of this article is to verify the validity of developmental welfare theorems concerning the relationship between the East Asian development state and its social policy by focusing on the Korean developmental state in the 1960s and 1970s. The following are the theorems advanced by developmental welfare theorists concerning the relationship between the developmental state and social policy. First, social policy is generally underdeveloped or retarded in the developmental state that puts the top priority on economic development. Second, even if social policy is partly developed, it is done at best in order to play an auxiliary role for economic development. Third, the benefits of economic development are shared with social policy through the spillover effect of economic growth. Fourth, the beneficiaries of social policy in the developmental state tend to be restricted to a small number of unprivileged people. Fifth, social policy in the developmental state tends to develop preferentially around social insurance.

As the results of empirical analysis of these developmental welfare theorems, the validity of some propositions were confirmed, whereas others were rejected. However, what is important is that even though the validity of some propositions may be accepted, the interpretation of results can differ according to the variables, indices, and data used. The relationship between the developmental state and social policy is not simply defined by the single factor of economics either, as developmental welfare theorists contend, but is influenced by the diverse factors of politics, society, and geography. Accordingly, a more flexible and comprehensive way of thinking is needed for understanding and interpreting the relationship between the developmental state and social policy. The excessive obsession with monistic, teleological, and result-centered interpretation of reality needs to be discarded.

【Keywords: East Asian developmental state, developmental welfare theorem, social policy, South Korea】