

사회복지에 대한 올바른 이해를 위하여

국립 사회복지연수원 교수, 경제학 박사
이 태 수

I. 사회복지의 세계적 추세

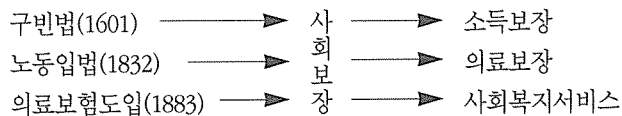
1. 사회복지의 발전 역사

사회복지 또는 사회보장의 등장의 배경은 궁극적으로 자본주의 사회의 발전과 모순의 양면성에서 찾아야 할 것이다. 중세의 정치, 경제적 속박에서 개인주의와 자조론을 바탕으로 출발한 전혀 새로운 체제인 자본주의는 자본가와 노동자라는 양대계급을 축으로 상품을 생산, 시장에 판매함으로써 자본주의는 이윤을, 노동자는 임금을 취하게 되는 경제제도이다.

이 체계는 종전과 비교하여 놀라운 생산성의 발전과 대량생산양식을 가능하게 하였으며 '보이지 않는 손'의 자비로운(?) 관철로 시장에서의 과부족에 대한 해소는 물론 사회전반의 불균형의 균형으로의 회복이 성립하리라고 확신하는 소위 '시장중시학과(market school)'를 탄생시키기도 하였다.

아담스미스(A. Smith, 1723-1790)로 대표되는 이들 학파의 신념과는 달리, 19세기 초엽 서구에서 자본주의가 확립되자마자 동시에 이 체계의 단점이 동시에 드러나게 되었다. 그것은 무자비한 자본의 이윤추구욕으로 인한 저임금노동자의 양산, 계급간의 갈등, 이중부문의 확산, 공황(crisis)의 등장 등이 그것인데, 이로인한 사회적인 불안정의 극명한 표출이 당시 사회의 극렬한 노동운동의 전개와 맑스주의를 비롯한 반자본주의 또는 사회주의이념의 확산으로 이어졌던 것은 주지의 사실이다.

이러한 일련의 흐름이 19세기 말엽 일단의 사회보장체계를 확립시키는 계기로 발전한다. 사회보장체계의 확립은 아래와 같이 세가지의 주요 원천을 근거로 한다고 볼 수 있다.



첫째는 중세 영국의 엘리자베스조시대에 만들어진 구빈법과 같은 공적부조제도, 둘째는 자유자본주의 확립에 따른 부작용의 하나인 노동자의 극단적인 착취를 제어하고자 만든 노동입법, 그리고 마지막으로 독일의 철의 재상 비스마르크가 도입한 최초의 사회보험인 의료

표 1. OECD 국가의 사회복지지출 대 GDP 비중의 변화

국가/연도	사회복지지출/GDP			정부지출/GDP		
	1960	1970	1981	1960	1970	1981
캐나다	12.1	18.7	21	29.3	35.8	40.2
프랑스	na	na	29.4	33.8	38.6	48.5
독일	20.5	23.5	31.5	31.4	37.3	47.8
일본	8.0	9.3	17.3	17	19.4	30.4
이탈리아	16.8	21.4	28.9	29.9	33.3	45
영국	13.8	18.5	23.5	33	37.8	46.6
미국	10.9	15.7	20.7	28.1	33	35.7
오스트레일리아	10.2	11.5	18.9	22.7	26	31
오스트리아	17.9	21.6	27.7	na	38.2	48.2
벨기에	17.6	25.2	na	30.7	37	66.7
덴마크	na	26.2	na	na	41.4	na
핀란드	15.4	19.9	25.9	26.4	31.1	39
그리스	8.4	10.9	na	23.4	28.1	na
아일랜드	11.7	17.1	27.8	32	37.9	51.6
네델란드	16.2	29.1	36.1	29.9	40.6	58.9
뉴질랜드	13	12.7	19.7	29.7	27.2	38.4
노르웨이	11.7	22.5	27	26.4	41	48
스웨덴	15.4	23	33.3	31.3	43.4	64.2
스위스	8.0	12.6	na	na	21.3	na

보험제도 등이 그것이다. 이런과정을 거쳐 기초가 마련된 사회보장제도는 이후 사회적 위험 (social risks)에 빠진 개인의 생활수준을 집단적으로 방어하여 주기 위하여 소득보장과 의료보장, 사회복지서비스 등에 걸쳐 확고히 구축되기에 이르렀다.

2. 현재 사회복지 부문의 비중 증대 추이

위와 같이 개략적으로 살펴본 사회복지부문의 발전은 각국의 다양한 역사적 경험과 사회, 문화, 경제적 조건에 따라 각기 다르게 표출되어졌다. 그러나 이러한 다기한 각국의 사회복지제도의 발전양태에도 불구하고 선진주요국들에게서 공통적으로 찾아낼 수 있는 특징은 이 사회복지부문에 대한 사회적 비용의 지불이 계속적으로 확대되고 있다는 것이며 현재의 지불수준이 꽤나 높다는 것이다.

표1은 그러한 현상을 단적으로 보여주고 있다. 즉, OECD 국가의 경우 우선 정부의 지출액이 GDP에서 차지하는 비중이 60년대에서 80년대에 이르기까지 계속적으로 상승하여 대부분의 국가가 20%대에서 40%대로 변화하였다. 특히 벨기에나 스웨덴의 경우는 정부지출의 비중이 GDP대비 60%를 상회하는 정도이다. 한편 사회복지를 위한 지출이 역시 GDP에서 차지하는 비중을 보면 60년대 이후 꾸준히 상승하여 대부분의 국가가 80년대 초에 이미 20%수준을 상회하는 수준에 다다랐다.

표 2. 선진국 및 중진국의 사회보장비의 대GNP 비중

(단위:%)

국가		1975	1980	1983	1984	1985	1986
선진국	캐나다	13.8	13.6	16.5	16.2	16.2	NA
	미국	12.8	12.3	13.5	12.5	12.6	16.2
	일본	8.9	11.2	12.3	11.7	11.7	12.2
	프랑스	23.9	26.3	28.9	29.0	28.7	28.6
	서독	23.7	24.0	24.3	24.1	23.8	23.4
	영국	17.1	18.1	20.3	20.6	20.3	20.4
	스웨덴	25.0	31.9	33.3	30.4	30.7	31.3
중진국	아르헨티나	6.8	9.3	7.3	7.3	5.9	6.1
	브라질	5.2	5.3	5.7	5.1	4.8	5.0
	멕시코	2.5	2.6	2.6	2.7	2.5	2.7
	싱가포르	3.0	3.7	8.0	12.3	13.0	14.7

출처; ILO, The Cost of Social Security, 1984-1986, 1992

표2의 ILO의 통계를 통하여 보면 이러한 추세가 80년대 중반까지도 이어졌음을 알 수 있는데 이 시기에 불어닥친 신보수주의에 영향받아 GNP대비 비중의 완전한 중대현상을 보이지 않고 있다. 그러나 사회복지의 상대적 위축기인 당시에도 이부문에 투여되어 비용의 절대수 준 자체는 줄지 않아 일반적으로 주장되는 사회복지지출의 불가역성의 명제(irreversibility thesis)는 관찰되고 있는 것으로 주장된다.

표 2에서 함께 열거한 중진국들의 사회복지부문의 대GNP비중은 시사하는 바가 크다. 아르헨티나 브라질, 멕시코 등의 개발도상국들이 사회복지 수준은 매우 저조하여 경제발전의 성과가 사회복지부문에 확산효과(trickling-down effect)를 일으키며 연결되기가 쉽지 않음을 알게 한다. 이에 비하면 싱가포르의 경우는 매우 주목되는 예가 될 것이다.

II. 복지국가의 발전에 관한 이론

오늘날 서구선진국들의 사회복지부문의 확대와 발전을 강조하는 의미로 '복지국가(welfare state)'라는 용어가 사용되고 있다. 이러한 복지국가의 등장과 존속에 대한 의의와 전망에 대한 견해는 매우 다채로운데 가장 근간이 되는 이념으로는 가장 보수적인 신보수주의로부터 중도적인 입장이 페비안사회주의, 그리고 좌파적인 급진주의 등을 열거할 수 있다.

이러한 기본 이념과 관계하여 복지국가를 설명하는 보다 특화된 이론들로는 산업화이론, 사회민주주의론, 독점자본론 등이 대표적이고 이외에도 이익집단 정치이론이나 국가중심이론 등이 거론될 수도 있다. 이들 이론의 특징을 간단히 살펴보면 아래와 같다.

1. 산업화이론

산업화이론에는 사회적 산업화론과 경제적 산업화론이 있는데 전자에 의하면 복지국가의 출현은 첫째, 산업화와 도시화에 따른 사회문제의 야기로 사회복지에 대한 객관적이고 사실적인 욕구가 증대한 점과 둘째, 가족구조와 인식구조의 변화로 인한 노인단독세대의 증대,

아동역할의 변화, 여성의 사회참여 증대 등이 야기된 점에 주목하고 있다.

후자인 경제적 산업화론에 의하면 그 출현배경을 노동자의 상품화 경향 강화로 노동력의 일시적 또는 영구적 상실자에 대한 대처 필요성의 대두나 훈련된 숙련노동자 공급의 필요성, 나아가 경제의 불안정성 극복을 위한 정부개입의 필요성 및 다양한 계층의 이해관계 조정 필요성, 그리고 경제성장에 따른 복지자원의 확대 등을 든다.

이들이 '산업화 진전→욕구증대→사회복지제도 확대'라는 도식으로 복지국가의 출현과 확대를 설명하는 것은 매우 피상적이며 오늘날 '복지국가의 위기'가 주장되는 시점에서는 전혀 설명력이 없다는 비난에 직면하게 된다.

2. 사회민주주의 이론

이 이론의 핵심은 복지국가의 출현을 설명하는 데에 있어서 앞의 산업화이론이 지니는 정치영역에 대한 무관성을 비판하고 실제 정치적 의사결정과정에서 결정에 미치는 영향력을 조명하는데 있다. 예컨대 노동자계급의 정치세력화와 복지국가 확대의 정(正)의 함수관계가 있는 점이 그들이 주목하는 측면이 되고 있는 것이다.

이들은 자본의 힘은 분산되고 노동의 힘은 조직화되어 복지정책이 채택되고 확대될 수 있었다는 것이다. 이들은 무엇보다도 자본가이익의 일정한 희생은 어느 한도내에서는 용납될 수 있다고 본다. 관리된 자본주의 하에서 조세정책, 재정정책, 금융정책을 통한 소비의 국유화(nationalization of consumption)가 자본가를 통제함으로써 그것들이 가능하다고 본다.

또한 의회민주주의의 하의 정치적인 힘의 중요성이 강조되고 있고 계급 구조 역시 다변화되어 중간층의 확대, 하나의 계급으로서의 자본의 힘 약화, 공공부문의 확대 등이 이러한 경향을 더욱 조장하는 여건을 조성한다고 여겨진다.

그러나 이들의 주장에 제기되는 의의는 초기 사회복지정책의 도입기에 노동조합은 이에 반대하는 역현상을 보인 점, 노동자의 계급적 동질성이 미약하여 하나의 정치세력화에 난점이 존재하는 것이 아닌가 하는 점이다.

3. 독점자본 이론

신맑스주의자들이 계급갈등과 국가의 역할에 대한 재조명을 하는 과정에서 복지국가의 탄생과 확대에 대한 이론들이 제시되었다. 이들 역시 다양한 분파를 지니고 있으나 그중 하나인 구조주의적 관점(structuralism)에 입각한 설명을 보기로 하자.

이 관점에 의하면 복지국가의 실체는 정통파들의 주장처럼 국가가 자본가의 의도적인 도구화로 전락된 결과라고 보기보다는 국가의 기능자체가 자본주의의 경제체제를 유지, 강화하여야 하므로 자본가의 이익과 궁극적으로 부합됨은 어쩔 수 없다는 주장이다. 따라서 복지국가의 출현은 결국 자본의 장기적 이익을 위하여, 노동자계급의 위협적 요소를 제거하기 위하여 노동자계급에 대한 통제와 분열 정책의 필요성이 제기된 데에서 찾아야 한다고 본다.

오코너(J. O'Connor)에 의하면 국가의 기본기능은 자본축적의 기능과 정당화의 기능으로 집약되는데 국가의 복지지출은 바로 이러한 기능에 절대적으로 기여한다고 주장하기도 한다.

4. 이익집단 정치이론(Interest Group Politics)

이 이론은 기본적으로 산업화이론에 근거하나 정치적인 관점을 삽입, 보완한 성격을 지닌다. 산업화의 진전에 다양한 이익집단의 대두와 이들간의 자원을 둘러싼 경쟁의 심화가 복지 국가의 출현을 유도했다는 주장이다.

이들 주장의 근거로는 첫째, 고도산업사회에서는 노동자계급들이 부르조아화되어 경제적 요인으로서만 정치적인 갈등의 결정요인이 되지 못하는 현상이 초래되어 노동자정당까지 중도화가 촉진되고 있는 점, 둘째, 귀속적인 요인(인종적, 종교적 언어적, 문화적, 성적, 연령적 요인)에 따른 결속력 강화로 인하여 계급 간의 이합집산이 발생하는 점, 셋째, 동질적이고 규모가 작은 이익집단의 집합적 행동으로 계급간 갈등이 대체된 점, 그리고마지막으로 정치적인 득표활동의 중요성으로 인하여 자신들의 프로그램을 지지하는 정치인과 표를 바꾸는 유권자의 성향 등이다.

이들에 따르면 복지정책은 반드시 사회적인 불이익계층이 수혜를 보는 방향으로 정책이 이루어지는 것도 아니고 정치적인 힘이 있는 집단(예컨대 서구의 노인계층)에게 유리하게 정책이 결정됨을 강조하고 있다.

그러나 이 견해는 정치적 다원주의가 팽배한 서구의 경우에는 일면 적용가능한 일반화하기에는 무리가 있고 또한 사회복지지출을 단순히 선거정치로만 설명하기에는 무리가 따른다.

5. 국가중심적 이론

이 이론의 핵심은 사회복지를 제공하는 공급자로서의 국가의 역할을 적극적으로 해석한다는 것이다. 이전의 이론들은 사회복지의 수요측면에 중점을 두면서 국가의 역할을 소극적으로 평가하였다. 즉, 산업화이론에서는 국가는 단순시행자로, 사회 민주주의론에서는 노동자계급 요구의 타협자, 독점자본론에서는 자본가의 하수인, 이익집단론에서는 이익집단의 중재자 등으로 각기 취급되었던 것이 사실이다.

그러나 이 이론에서는 국가기구에는 독자적인 전문관료기구가 국가의 장기적인 안목을 갖고 정책을 추진한다고 전제한다. 따라서 정치영역에서 어떤 사회적 욕구가 채택되고 정치적인 의사수렴 과정을 거치며 또한 누구에 의하여 집행되는지 등의 정치적 과정에 주목하여 국가조직의 유형이 결정적인데 중앙집권적이고 조합주의적인 국가조직의 형태가 지방분권적이고 다원주의적인 국가보다도 사회복지 발전에 유리하다고 결론지은다.

이들은 국가를 행위자(actor)로서 인식하였다는 점에서는 의의가 높으나 일반화에 난점이 있으며 사회복지욕구의 발생과정은 경시하였다는 비난을 피할 수 없다.

Ⅲ. 한국의 사회복지에 대한 이해

그렇다면 한국의 사회복지에 어느 수준에 와 있는가?

표 3은 그러한 물음에 답하기 위한 기초자료를 제시하고 있다. 즉, 한국의 사회복지예산이 차지하는 정부예산상의 비중은 가장 넓은 범위인 사회개발의 경우 9%를 넘으며 대GNP 비

표 3. 사회복지 예산 관련 주요지표

(단위:%)

주요 지표		1990	1991	1992	1993	1994
보건복지부 예산	대 일반회계예산	4.20	4.66	4.65	4.35	4.10
	대 GNP	0.75	0.74	0.66	0.62	0.60
사회보장 예산	대 일반회계예산	5.46	6.36	6.41	6.35	6.05
	대 GNP	0.98	1.01	0.91	0.90	0.88
사회개발 예산	대 일반회계예산	26.75	10.21	9.68	9.21	9.05
	대 GNP	1.81	1.61	1.38	1.31	1.31

출처;보건복지부, 『보건복지통계연보』, 1995

중은 1.31%에 그친다. 이는 위 표 2, 표 3과 견주어 볼 때 OECD선진국은 물론 비슷한 개도국
가들과도 비교할 수 없는 수치임에 틀림없다.

이러한 사회복지부문의 저수준을 드러내고 있는 이유는 일반적으로 다음 몇가지로 집약된
다.

첫째, 그동안 정부만이 아니라 일반국민들까지도 사회복지부문은 경제성장에 대한 보족적
성격만을 갖는다고 보았다. 심지어 때로는 아직도 그러한 일면이 있지만 사회복지부문은 경
제성장에 상충적인 관계를 갖는다고 보았던 점,

둘째, 그간의 위정자들이 사회복지제도의 도입과 시행을 정권안보의 도구로 이용하여 대
체로 시혜적 성격을 벗지 못하였다는 점,

셋째, 시민운동의 약화에 따른 사회복지 욕구의 자발적 분출이나 여론의 형성, 정부에 대한
촉구 등의 과정이 현실화되기 어려웠다는 점 등이다.

이러한 이유를 위에서 소개한 이론들에 의하여 다시 해석한다면, 산업화이론에 의할 때 가
장 필수적인 요소인 산업화 진전 수준이 충분한 정도로 발달하지 못하여 아직도 한국사회에
서 복지욕구의 분출이 미흡한 점이 부각될 수 있고, 독점자본론에 의하면 결국 '자본의 논리'
에 대한 사회적, 전정권적 인정 분위기가 팽배하여 사회복지부문의 발전은 늘 제약상황에 놓
이게 되었으며, 사회민주주의론에 의하여는 한국사회에서 노동운동이 약세를 보이고 뿐만아
니라 정치세력화하기에도 불가능한 점이, 이익집단정치론에서는 선거문화가 전근대성을 벗
지 못하고 있고 사회적 약자들을 대변할 이익집단이 존재하지 못하는 점이, 끝으로 국가중심
적 이론에 의하면 우리정부내 관료들의 반사회복지적 인식이 각기 저수준 사회복지의 부각
되는 이유가 될 것이다. 더군다나 한국사회는 근본적으로 천민자본주의적 경향이 농후하며
분단상황에 따른 군비부담이 사회복지를 압박하고 있는 외적 환경요인으로 상존하고 있다.

그러나 결국 위에서 열거한 각각의 이유들이 하나씩 극복되는 날 우리나라도 복지선진국으
로서 분류되고 OECD 다른 국가들과도 국민 삶의 질의 보장 수준이란 점에서도 결코 뒤지지
는 않을 것이다.