

한국 사회복지의 이념적 지평과 지향

김 상 균*

I. 서 론

본 연구의 목적은 사회복지를 둘러싼 정치, 사회세력의 입장을 통해서 과거와 현재 복지이념의 지평을 조망하고, 앞으로의 복지이념 지향의 변화를 전망해 보는 것이다. 이 두 가지 과제는 한국적 현실에 적합한 복지이념모형의 구축을 통해서 가능하다. 복지이념모형은 사회복지에 관한 다양한 세력들의 핵심적인 특성을 몇 가지 기준을 이용하여 단순화시킨 것이다. 일반적으로 사회과학에서 모형이 갖는 유용성¹⁾이 복지이념모형에도 적용될 수 있다. 즉 복지이념논쟁과 각 세력집단의 주장을 분석할 수 있는 기본적인 틀을 제공하며, 미래의 변화가능성을 예측할 수 있게 해주는 것이다.

그 동안 복지이념모형에 대한 논의가 전혀 없었던 것은 아니다. 그러나 기존의 연구는 서구의 복지이념모형을 한국적 현실에 그대로 적용한 한계점을 안고 있다. 따라서 이러한 서구의 복지이념모형이 사회복지를 둘러싸고 각 정치세력과 사회집단간에 벌어지는 긴장과 갈등을 고찰하는데 적합한 것인가 하는 점은 여전히 의문으로 남아 있다. 이러한 문제를 해명하기 위해서는 실제로 우리 나라에서 진행되어 왔던 논쟁과 각 세력집단의 주장과 근거를 밝히는 작업이 먼저 이루어져야 할 것이다.

* 서울대학교 사회복지학과 교수

이 글은 김상균, 주은선, 최유석, 이정호 4인이 공동으로 집필한 것이다.

- 1) 사회과학에서 모형은 다음과 같은 3가지 기능을 수행한다. 첫째, 정보를 선택하고 조직함에 있어서 기본적인 틀을 제공한다. 둘째, 두 현상간의 가능한 관계를 제시함으로써 추가적인 탐구를 자극하는 기능을 수행한다. 셋째, 특정 행위나 상황변화의 영향에 대한 예측기능을 한다(Forder et al., 1984).

따라서 본 연구에서는 먼저 복지이념에 관한 논쟁의 흐름을 검토함으로써 각 정치, 사회집단의 입장을 추적해 가는 방식을 취하였다. 이를 통해서 한국적 복지논쟁의 특성을 이끌어내고, 이를 서구복지논쟁과 비교함으로써 기본적인 논쟁의 차이점을 밝힐 수 있을 것이다. 또한 우리 나라 고유의 복지지형을 구성하는 각 세력집단이 가진 이념적 지향의 차이를 제대로 판별해 낼 수 있는 분석기준을 도출하고, 복지이념모형을 구축할 수 있을 것이다.

복지이념과 논쟁을 분석하는 과정에서 정치권의 논의와 사회집단의 입장을 분리하여 고찰할 것이다. 먼저 역대 대통령과 정당의 복지이념에 관한 주장과 진술을 연대별로 분석함으로써 정권, 정당간에 복지이념의 차이가 있는지를 살펴볼 것이다. 시기별로는 3공화국부터 김대중 정부까지를 대상으로, 대통령과 집권정당에 중점을 두어 분석할 것이다. 대통령 국정연설, 저서에 대한 내용분석과 각 정당의 사회복지관련 정강, 선거공약 등의 자료를 이용하여 분석할 것이다.

다음으로 구체적인 복지정책과 제도에 관한 논쟁을 검토하면서 각 사회집단간의 입장과 지향의 차이를 밝혀낼 것이다. 지속적이고, 활발한 논쟁의 대상이 되어 왔던 의료보험과 국민연금의 분석의 대상이 된다. 이와 같이 복지이념의 흐름과 실제 논쟁을 분석하는 과정을 통해서 우리 나라의 정치세력과 사회집단의 사회복지에 관한 입장과 이념적 지향을 가름하는 분석기준을 도출해 낼 수 있을 것이다. 이러한 분석기준을 중심으로 우리 나라의 정치, 사회집단의 복지이념을 조망할 수 있는 복지이념모형을 구축할 수 있다. 또한 이를 기반으로 복지지형의 변화를 전망해 볼 수 있다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 2장은 본 연구의 이론적 배경에 해당한다. 복지모형에 관한 기존의 논의를 비판적으로 검토하고, 연구방법을 제시할 것이다. 3장에서는 각 세력집단의 복지이념에 대한 경험적 분석을 시도하였다. 먼저 역대 정권과 각 정당을 비롯한 정치권의 복지이념의 변화를 고찰하고, 의료보험과 국민연금에 관한 쟁점에서 각 사회세력은 어떠한 입장을 취했는지를 분석할 것이다. 이를 통해서 각 정치, 사회집단간의 복지이념의 차이를 밝힐 수 있는 분석기준을 도출해낼 것이다. 4장에서는 3장의 분석결과를 토대로 서구의 복지이념 논의와 비교함으로써 우리 나라의 고유한 복지이념 논쟁의 특성을 이끌어 내고, 새로운 복지모형을 구축할 것이다. 5장은 이 글의 결론으로써 복지이념과 체제의 변화가능성을 탐색하고 전망을 제시하고자 한다.

II. 복지이념과 복지모형

서론에서 언급한 바 있지만, 복지이념 연구의 가장 편리한 방법은 복지모형이란 도구를 사용하는 것이다. 복지모형에는 이념의 상이성을 구별하는 복지이념모형과 복지국가의 성격차이를 구별하는 복지국가모형이 있다. 따라서, 우리 나라의 복지이념을 연구대상으로 하는 본 연구는 복지이념 모형(줄여서 복지모형)과 관련성이 높게 된다.

1. 복지이념에 대한 서구의 논의

복지이념에 대한 이론적 논의의 서구 역사는 1958년으로 거슬러 올라간다. 윌렌스키(Wilensky)와 르보(Lebeaux)가 쓴 『산업사회와 사회복지(Industrial Society and Social Welfare)』(1958)가 고전이라 할 수 있다. 이후 여러 학자들에 의해 복지이념의 모형연구가 이어졌는데, 2분법, 3분법 혹은 4분법 모형 등이 제시되었다(김상균, 1987, pp113-120).

조지(George)와 윌딩(Wilding)은 복지이념 연구의 필요성을 이론적 진공상태(theoretical vacuum)의 극복에서 찾는 가운데 다음과 같은 불만을 토로한 바 있다.

“사회정책은 마치 그것이 사회체계나 정치체계의 일상적 과정과 무관한 자동적 사회제도인 양 분석되고 있다.”(Wilensky&Lebeaux, 1958, p1)

주로 개인 또는 집단을 분석대상으로 출발했던 미시적(micro) 복지모형 연구는 1975년에 발표된 윌렌스키(Wilensky)의 『복지국가와 평등(The Welfare State and Equality)』(1975)이란 책에서 국가간 비교차원의 거시적(macro) 연구로 발전하는 계기를 맞았다. 거시적 모형연구는 이후 몇 사람들의 후속연구를 거쳐 에스핑-안달센(Esping-Andelsen)의 연구(1990)에까지 이르고 있다.

이상과 같은 서구의 복지이념 연구동향에서 우리가 주목해야 할 부분은 그들이 사용하고 있는 연구방법과 분석틀이다.

2. 복지이념의 연구방법

서구에서 개발된 복지이념 연구방법은, 분석대상을 분류기준으로 했을 때, 대략 다음과 같이 5가지로 유형화될 수 있다. 5가지 유형은 개념특성분석, 시스템 분석, 실적계량분석, 진술분석, 그리고 지수분석이다. 각각의 내용을 차례대로 설명해본다.

① 개념특성분석

상이한 복지 모형이 담고 있는 주요 개념의 차이를 구별해내는 일종의 질적분석이라고 할 수 있다. 대표적 연구로는 앞에서 소개된 1958년의 월렌스키와 르보의 2분법(잔여적/제도적)모형, 티트머스(Titmuss)(1974)의 3분법(잔여적/경제적 성취·수행/제도적 재분배)모형, 그리고 룸(Room)의 4분법(시장자유주의/정치자유주의/사회민주주의/신마르크스주의)모형이 있다. 개념특성분석은 모형간의 차이를 선명하게 보여준다는 장점을 갖고 있다. 그러나 개념을 다루다 보면 사변적 논의로 흐르기 쉽고 모형에 대한 설명이 객관성을 확보하기 어려운 단점이 있다.

② 시스템 분석

이 방법은 퍼니스(Furniss)와 톨튼(Tilton)의 연구와 미쉬라(Mishra)의 연구에서 볼 수 있다(김태성·성경룡, 1993). 퍼니스와 톨튼은 복지국가를 적극국가, 사회보장국가, 사회복지국가와 같이 3유형으로 분류했는데, 그들이 사용한 분석기준은 국가정책의 목적, 국가정책의 방향 그리고 사회정책의 방향과 같이 매우 거시적인 시스템을 분석하였다. 미쉬라는 경제영역, 사회복지영역 그리고 정치형태와 같은 3가지 시스템의 분석을 통해 분화복지국가와 통합복지국가라는 2분법 복지국가 모형을 개발했다. 시스템분석은 국가간 비교연구에 사용할 수 있는 장점에도 불구하고 분석대상인 시스템 개념의 모호성으로 인해 분석결과의 신뢰도에 문제가 발생할 수 있는 단점이 있다.

③ 실적계량분석

사회복지비 지출 및 사회복지 프로그램 도입시기를 분석한 국가간 비교연구가 여기에 속한다. 앞에서 소개한 바 있는 월렌스키의 1975년 연구는 64개국을 대상으로 사회보장비가 국민총생산에서 차지하는 비율을 주요 분석기준으로 삼았다. 그 결과 9개국이 선진복지국가, 8개국이 중진지출국 그리고 5개국이 후진복지국가로 분류되었으며 나머지 42개국은 복지국가가 아니라고 분류되었다. 이 방법은 계량분석의 장점을 갖고 있지만, 정책과정에 참여한 특정 개인이나 집단의 이념을 분석할 수 없는 단점을 안고 있다.

④ 진술분석

이 분석의 연구대상은 개인이나 집단에 의해 작성된 저서, 연설문, 대화문, 성명서, 정강, 선언문 등의 문서이다. 동일한 현상이나 사물이라 할지라도 이념이 다르면 현상 또는 사물에 대한 해석이 다르게 나타나며 문제의식도 차이내고, 대처방안까지 색다르게 된다는 전제하에서 복지모형을 구축하려고 한다. 대표적 연구자로는 조지와 윌딩(1976)을 손꼽을 수 있다. 그들에 대한 추가 설명은 후술하기로 한다. 진술분석의 장점은 개인이나 정당 또는 사회단체가 추구하거나 지지하는 복지이념을 파악해낼 수 있다는 것이다. 그러나 단점으로는 문서상에 나타난 진술과 행동으로 나타난 실적 사이에 괴리가 발생하는 언행불일치의 오류를 집어낼 수 없다는 것이다.

⑤ 지수분석

지수분석의 대표적 예는 앞에서 소개된 에스핑-안델센의 1990년 연구인 「복지자본주의의 3유형(The Three Worlds of Welfare Capitalism)」이다. 그는 5가지의 변수를 개별적으로 측정 후 종합해서 평균한 탈상품화(decommodification)지수를 개발하였다. 5가지 변수는 최저 사회보험급여의 평균임금에 대한 비율, 사회보험급여의 임금대체율, 사회보험수급자격의 최소기여년수, 사회보험기금 중 피보험자 기여금 비율과 사회보험 실수급자비율이다. 에스핑-안델센에 의하면, 탈상품화 지수가 낮은 국가에서 높은 국가의 순서대로 자유주의적 복지국가, 조합주의적 복지국가 그리고 사회민주적 복지국가로 구분된다는 것이다. 이 분석은 계량연구를 통한 객관성 확보가 장점으로 부각되지만, 동시에 분석결과가 과대단순화의 오류가능성을 내포하는 것이 단점이다.

이상에서 본 바에 의하면, 시스템분석, 실적계량분석과 지수분석의 3가지 연구방법은 주로 국가 간 비교연구에서 사용되었으며, 그 결과 복지국가 모형 구축에 기여한 바가 큰 것으로 나타났다. 반면 개념특성분석과 진술분석은 개인 및 집단의 견해 차이를 탐색하는데 사용된 결과, 복지이념 모형의 개발에 이바지했다고 말할 수 있다. 이중 개념특성분석은 적용범위가 다소 모호한 측면이 있다. 따라서, 우리 나라 복지이념의 과거와 현재 그리고 미래를 진단해보는 본 연구의 목적에는 진술분석 방법이 가장 적합한 것으로 판단하였다.

3. 진술분석방법에서 사용되는 분석틀

진술분석방법의 기본입장을 따르면, 인간사회는 갈등으로 가득 차 있다. 따라서 사회복지의 다양성과 차별성은 경제적 이해관계의 갈등에서 연유되는 것이다. 결국 분석틀은 이와 같은 이해관계의 갈등상황을 정확하게 반영해야 한다.

진술분석방법을 본격적으로 활용한 연구는 조지와 월딩의 『이념과 사회복지(Ideology and Social Welfare)』이다. 그들의 저서 초판(1976)에서는 사회가치, 사회조직, 정부역할, 복지국가론 등 4가지 분석기준을 사용했다. 제2판(1994)이라 할 수 있는 『복지와 이념(Welfare and Ideology)』에서는 복지이데올로기와 관련된 주요 질문으로서 국가개입정도, 국가복지의 장단점, 국가개입의 조직형태, 복지국가의 대안모형, 이상사회 구축의 수단 등 5가지 쟁점을 분석대상으로 삼고 분석범주로는 복지국가의 발전원인, 복지국가에 대한 태도, 복지과 이상사회 등 3가지 기준을 사용했다. 초판과 개정판의 주요차이는 80년대 이후 변화를 경험하고 있는 서구 복지국가의 여러 가지 고민에 관련된 논의와 진술들이 개정판에 반영된 것이라고 해석할 수 있다.

4. 복지이념에 대한 우리 나라의 연구실태

앞 절에서 우리는 서구의 복지모형 연구에 관한 이모저모를 고찰했다. 이번에는 우리 나라의 실태를 살펴보도록 한다.

① 복지모형 연구의 양적 부족

우리 나라 실태에서 제일 먼저 발견되는 특징은 복지모형 연구에 대한 연구자와 연구결과가 양적 측면에서 많지 않다는 것이다. 여기에는 몇 가지 이유를 추정할 수 있을 것 같다. 첫째, 우리 나라 정치, 경제, 사회복지 등의 수준이 최근까지 복지국가를 논할 만큼 충분하게 성숙되지 못했다는 것이다. 다시 말해 복지의 필요성에 대한 사회적 인식이 형성되지 않은 상황에서 복지모형연구는 의미를 갖기 힘들다. 김태성 교수가 1990년에 발표한 “사회복지발전의 결정요인분석”이란 논문은 국내에서 수행된 복지국가의 발전정도에 대한 계량적 연구의 희소한 예이지만, 복지국가 모형 구축을 목적으로 한 연구는 아니었다.

둘째, 유교의 동질성문화 때문에 이념의 차별을 강조하는 연구가 촉진되기 어려웠던 것 같다. 최병철 교수(1999)에 의하면, 유교의 원리는 천인합일설에서 볼 수 있듯이 조화를 강조하는데 반해, 서구는 이분법 논리에 따라 대립과 투쟁관계가 성립된다는 것이다. 인간관계를 중시하는 동양적 가치에서 인간 사이에 이념과 같은 근본적인 주제에 있어 근본적 차이가 존재한다고 공언하는 것은 인간관계를 맺지 않겠다는 선언으로 오해될 소지가 큰 것이다.

셋째, 우리 나라는 2차 대전 후에 형성된 국제적 냉전체제 속에서 반공주의 이데올로기의 막강한 기류에 휩싸이고 말았다. 그 결과 미국식 자유주의와 자본주의로부터 조금이라도 이탈하면 그것은 곧 바로 반공주의 즉 반국가행위로 매도되기 쉬웠다. 시장실패와 같은 자본주의의 부작용을

치유하기 위한 복지의 원리는 시장원리와는 다른 원리가 되어야 하지만, 그와 같은 차별성을 공공연히 표현하기 어려웠던 상황이 장기간 계속되었던 것이다.

넷째, 이념의 차이를 집단적으로 수렴하는 역할은 정당의 몫이다. 그러나 우리 나라의 정당은 보수정당이 아니면 집권정당이 되기 어렵다. 이념 또는 정책의 상이성에 기반한 정당이 희소했을 뿐 아니라, 이념정당은 선거에서 국민들로부터 철저히 외면 당했기 때문에 정당의 지속적 존재 그 자체가 불가능했다.

② 진술분석 연구의 부재

복지이념에 관한 연구의 여건이 매우 열악한 가운데 김영모 교수(1980)의 연구인 “한국인의 복지인식”과 김상균(1984)의 연구인 “한국대학생의 복지인식”은 일종의 선도적 역할을 했다고 평가할 수 있다. 그러나 이들 연구는 설문지 조사 방법을 사용했으며 복지이념의 모형은 앞에서 소개된 서구학자들의 연구결과를 활용하는 수준을 넘지 못했다. 다시 말해 복지이념의 한국적 모형개발을 연구목적으로 삼지 않고 서구 모형의 적용을 목적으로 했던 것이기에 본격적 복지모형 연구라고 평가하기엔 부족하다. 이와 같이 진술분석 연구가 없었던 가장 큰 이유는 이 분석방법에 필수적인 각종 진술적 자료의 축적이 부족했던 것이 아닌가 하고 생각한다.

③ 진술분석 연구여건의 개선

진술적 자료의 부족현상으로 진술분석연구가 원천적으로 방해받던 것이 1980년대까지의 상황이었다면, 지난 10여 년에 걸쳐 우리사회에서 감지되는 각종 상황변화는 우리도 이제는 진술분석 연구를 할 수 있는 최소한의 가능성을 확보한 것 같은 희망을 던져준다. 상황변화는 다음과 같다. 첫째, 산업화의 진전으로 국부가 많이 증대되었을 뿐 아니라 최근의 금융위기와 더불어 각종 사회복지의 문제가 가시화 된 지 오래다. 둘째, 87년 6월 항쟁, 그리고 문민정부와 ‘국민의 정부’가 등장한 이래 민주화가 괄목할 만큼 진전되었고, 서슬 퍼런 반공이데올로기의 난기류도 상당부분 진정됨으로써 이념논쟁의 분위기가 어느 정도 형성되었다. 셋째, 오늘날의 청년세대(속칭 386세대)들은 기성세대와 달리 자신의 생각을 비교적 솔직하게 표현할 수 있는 용기와 자신의 개성을 추구하려는 강한 의지를 겸비하고 있기 때문에 이념논쟁의 결과물이 생산될 수 있다. 넷째, 각종 시민운동단체들의 활약상이 현저하게 증가하는 가운데 이들의 영향력이 빠른 속도로 사회의 구석구석 각계각층으로 파급되고 있다. 이들 단체들의 대부분은 진보적 성향을 띠고 사회개혁에 앞장서고 있을 뿐 아니라 그들의 활동전략상 다양한 진술 자료를 생산한다. 다섯째, 서구가 1980년대에 경험했던 복지국가 위기 이후의 복지국가 재편양상은 대안복지(alternative welfare)의 모색을 동

반하고 있기 때문에 지금까지 서구 모방에 대한 우리의 강박관념에서 벗어날 수 있는 기회가 주어졌던 것이다. 그 결과 우리 것에 대한 관심이 고조되었고 그 일환으로 우리의 복지모형이 좋은 연구주제로 등장했다.

5. 문헌연구를 통한 연구과제 도출

이상에서 우리는 복지이념에 대한 우리 나라 연구실태를 살펴보았다. 그 결과 다음과 같은 3가지의 연구과제를 도출할 수 있다. 첫째, 진술분석연구의 가능성을 타진하기 위해 각종 진술자료들을 발굴, 정리하는 것이 급선무이다. 자료 없는 연구가 불가능한 것과 마찬가지로 자료확보는 연구의 첫걸음이다.

둘째, 서구학자들이 개발한 복지모형을 비판적으로 검토해야 한다. 왜냐하면, 복지이념 연구의 기본도구가 복지모형인데, 우리의 복지이념을 서구의 복지모형으로 분석할 경우 정확한 분석을 기대할 수 없기 때문이다. 일 예로 마르크스주의 복지모형 또는 신마르크스주의 복지모형은 아직 우리에게서 불필요한 것이다. 그 이유는 간단하다. 자신이 마르크스주의 모형에 속한다고 공언하는 개인이나 집단이 없기 때문이다. 간혹 소수의 사람이 그야말로 사상적 차원에서만 자생적 마르크스주의자가 될 수도 있고 혹은 국외 세력과 연계되어 마르크스주의 활동을 은밀하게 할 수는 있겠지만, 그 정도로서 우리 나라에도 마르크스주의 모형이 유용하다고 말할 수는 없는 것이다. 복지모형은 복지정책에 영향력을 행사해야 한다는 조건이 있기 때문이다.

셋째, 우리의 실정에 맞는 분석기준을 설정해야 한다. 이미 언급한 바와 같이 우리사회에는 장기간 이념논의가 활성화될 수 없는 제한점들이 존재했었다. 그러다 보니 이념논의의 양태가 서구사회와 차이날 수밖에 없었다. 예컨대 평등사회를 노골적으로 지지하게 되면 사회주의자, 또는 공산주의자로 낙인찍힐 위험이 있을 때 이를 '더불어 사는 사회'로 표현한다든지, 복지제도의 실시 그 자체를 반대하면 인도주의에 반대한다는 식으로 인식될 것을 우려하여 실시시기를 연기하자고 주장할 수 있을 것이다. 이와 같은 현상은 이데올로기의 형성요소인 기본가치의 논쟁을 의도적으로 회피하기 위해 표현상 이데올로기 성격이 약하게 보이는 기술적 문제를 쟁점으로 내세우는 일종의 가장된 이념논쟁이라고 해석할 수 있다. 따라서 가장된 이념논쟁의 쟁점들을 직접적으로 분석할 수 있는 기준을 설정해야 하는 것이다.

넷째로 우리의 실정에 맞는 복지이념의 모형을 구축해야 한다. 이와 같은 과제는 앞에서 설명된 3가지 과제를 종합하면 자연스럽게 도출될 수 있는 것이다. 즉 복지이념 연구는 복지모형연구라고 해도 과언이 아니기 때문에 우리의 최종 목표는 우리실정에 맞는 우리의 복지모형이 되는 것이다.

Ⅲ. 한국 복지이념의 흐름

본 장에서는 한국 복지이념의 구도를 정치권에서의 복지이념 구도와 각 제도의 구체적인 이슈와 관련한 이념구도로 나누어 역사적인 흐름을 살펴보고자 한다.

1. 정치권의 복지이념

1) 한국 역대 대통령의 복지이념

권위주의 과대성장국가가 시장과 공동체의 분화를 장악해 왔던 한국의 자본주의 발달과정에서는 국가권력의 핵심이었던 대통령이 어떠한 복지이념을 가지고 있는가에 따라 그 시대의 정책방향이 결정되었다. 역대 대통령들이 가지고 있는 복지이념의 성향은 그들이 복지와 관련해 발원한 내용을 통해 추정할 수 있다.

한국에서 국가가 사회복지관련 입법과 제도를 본격적으로 도입하기 시작한 것은 국가주도의 산업화가 시작된 박정희 대통령의 집권부터이다. 1967년 제6대 대통령 취임사, 72년 제8대 대통령 취임사, 78년의 연두기자회견에서 발원한 내용은 박정희 대통령이 가지고 있는 가치관을 단적으로 표현해 준다.

“우리의 적은 빈곤과 부정부패와 공산주의입니다.…… 경제건설 없이는 빈곤의 추방이란 없을 뿐 아니라, 경제건설 없이는 부정·부패의 온상이 되는 실업과 無職을 추방할 수 없기 때문이며, 또 그것 없이는 공산주의에 대한 승리, 즉 자유의 힘이 넘쳐흘러 북한의 동포를 해방하고 통일을 이룩할 수 없는 것입니다(대통령비서실, 1995, p.5).

“땀흘려 일하는 근로와 창의, 생산과 능률의 미덕을 사회윤리의 기본으로 삼고, 일하는 국민에게 안정 속에 보람있는 생활을 누리게 할 수 있도록, 사회보장제도를 더욱 확충해 나갈 것입니다(대통령비서실, 1976, p.5).

“우리 형편에서는 월급을 많이 받는 것도 중요하지만 일하고 싶은 젊은이들에게 일자리를 만들어 주는 것이 가장 시급한 복지정책의 하나이므로 나는 우선 성장정책을 추구해 왔다. 그러므로 우리 나라의 경제개발은 바로 사회개발정책의 일환이라고 이해하지 않으면 안 된다.”(정재경, 1991, p.250.)

이를 통해 박정희 대통령이 가지고 있는 복지관을 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 지향하는 가치는 '성장'과 '안보'이다. 둘째, 경제개발 초기단계에서 개인이 빈곤한 원인을 국가경제의 저발달에서 찾기 때문에 국가경제를 발전시키기 위해 개인들에게 근면과 성실이라는 근로윤리를 요구한다. 셋째, 복지국가를 공산주의와 경쟁해서 이길 수 있는 자유주의 이데올로기의 반영물로 생각하고 있다. 넷째, 일을 '하고' 있는 사람들을 위한 복지를 강조하고 있다.

의료보험 적용대상 확대, 산재보험 적용대상 확대, 국민연금제도 실시 등의 복지제도변화가 있었던 전두환·노태우 대통령도 성장우선주의 발언을 하고 있다. 특히 이 두 대통령에게서는 복지제도를 개선하고 도입하면서 복지병을 언급하고 있다.

- “우리 경제의 발전단계와 부담능력에 맞도록 복지사회건설을 추진” (전두환, 1987, p.472)
- “서구식의 사회보장제도처럼 결과적으로 성장의 정체와 높은 실업을 거쳐 반복지로 가는 전례를 답습해서도 안돼 ...안정바탕 위의 성장과 기회의 균등한 배분에서 출발해야” (전두환, 1987, p.472)
- “국민복지를 지향하면서도 서구의 '복지병'이 이 땅에 재연되는 것은 막아야 할 것입니다.” (노태우, 1987, p.139)

복지문제해결 주체에 대한 언급도 두 대통령에게서 공통적으로 발견할 수 있다.

- “생계가 어려운 생활보호 대상자...노인·심신장애자·불우아동 등 특수취약계층의 국민을 위하여 는 노인복지법, 장애인복지법 및 아동복지법을 근간으로 보호사업을 내실 있게 추진하는 한편, 우리의 전통적 가족제도와 隣保協同精神의 장점을 최대한 살리도록” (전두환, 1987, p. 477)
- “사회보장과 복지제도는 정부가 많은 재정부담을 져야 하며, 그것은 곧바로 국민의 세부담이 늘어나는 것임을 언제나 기억해야 합니다. 그러므로 복지제도를 떠 나가면서도 우리는 자활과 자조의 이념이 국민 모두의 생활 속에 뿌리내리도록 노력해야 하겠습니다” (노태우, 1987, p.139)
- “기업인들이 고용의 안정과 저임금의 해소 등 복지증진에 각별한 관심을 기울이도록 유도하겠습니다” (노태우, 1987, p.125)

복지에 대한 정부책임증가가 국민부담증가로 이어진다고 언급하고, 자활과 자조의 이념, 인보

협동정신, 가족제도, 기업복지 등 과 같은 복지문제 해결주체와 관련된 언급을 한 점은 박정희 정권 때와는 달리 경제성장이 어느 정도 이루어진 상황에서 국가가 책임져야 할 사회복지의 필요성을 인식하고 있기 때문이라고 해석할 수 있다. 그러한 복지책임을 인식하고 취한 방법이 기업이나 가족 또는 개인에게 국가의 복지책임을 전가시키는 방법이었다.

문민정부라는 호칭으로 군사정권과의 차별성을 부각시키며 집권한 김영삼 대통령 대에 와서도 여전히 민간에게 복지책임을 더 지우고 있다. 제13회 신경제 추진회의에서 연설한 내용에서 “전전한 공동체의식”, “전통적인 경로효친 사상”, “사회복지의 증진은 정부의 힘만으로 되는 것은 아니며 기업이나 사회단체 등 민간부문의 적극적 참여가 필수” 등에서 사회복지에 대한 개인과 민간의 책임을 강조하고 있다. 이는 복지에 대한 국가책임을 충분히 지지 않은 상태에서 “우리의 발전 단계에 걸맞은 복지제도”, “사회복지를 확충함에 있어서 지나친 재정부담과 근로의욕 상실 등 경제발전을 저해하는 선진복지병을 경계” 등을 언급함으로써 복지증진이 경제성장을 저해할 수 있다는 가치관을 표명하는데서 드러난다(대통령비서실, 1994-1995, pp.354-355). 또한 14대 대통령 선거공약에서 “지역의료보험의 재정을 안정시킨다”는 공약은 조합주의를 고수하는 분립주의 인식으로 볼 수 있다(민주자유당, 1992, p.100).

경제위기로 인한 사회문제해결의 과제를 안고서 야당으로서 처음으로 집권에 성공한 김대중 대통령의 복지관은 역대 대통령들과는 다른 점이 있다. 대통령선거공약에서 복지에산을 대폭 확충하여 국민복지 기본선을 보장하고 삶의 질 선진화를 내걸었다. 그 세부사항은 “매년 복지에산의 30% 이상 증액, 생활보호법과 사회복지 기본법 제정으로 행복추구권에 대한 청구권 보장, 국무총리 산하에 ‘국민복지기본선추진위원회’ 설치, 저소득층 직업재활과 직업알선 추진 및 자활무능력자에게는 실질 생활비 100%보장으로 이루어져 있다. 또한 의료보험제도의 통합 및 보험혜택 확대, 공적연금제도 통합과 전국민연금제도 완성으로 노후생활 보장, 민주적인 복지공동체 건설”로 이루어져 있다.(김정호·김영용·안재욱, 1997, p.56-57).

국민복지 기본선 보장에 대한 언급은 사회복지의 보편주의원칙에 대한 인식이 있음을 나타낸다. 복지에산증액에 대한 언급은 국가의 복지책임 강화를 의미하며, 의료보험 통합이나 연금제도 통합의 필요성을 제기한 점은 전통적인 분립주의에서 통합주의로 이행할 의지를 표명한 것이다.

이상의 논의를 요약하면 네 명의 역대 대통령들의 차이점을 발견할 수 있다.

첫째, 복지정책과 경제정책의 관계를 보는 관점의 차이에서 박정희·전두환·노태우 대통령이 대립관계로 본다면 김영삼·김대중 대통령은 조화 가능하다고 본다.

둘째, 복지병에 대한 언급을 박정희·김대중 대통령은 하지 않았지만 전두환·노태우·김영삼 대통령은 언급했다. 박정희 대통령의 시대는 복지병을 유발할 정도로 복지제도가 충분히 발달하

지 않았기 때문이고 김대중 대통령 때에는 복지병보다는 복지제도의 저발달로 인한 사회문제가 훨씬 심각한 과제였기 때문이다.

셋째, 국가가 보호하는 복지대상자의 범위와 보호수준에 대한 관점이 다르다. 근로무능력자만을 대상으로 하는 선별주의에 박정희·전두환·노태우·김영삼 대통령이, 근로능력이 있어도 빈곤한 사람들의 최저생활수준을 보장하는 보편주의에 김대중 대통령이 포함된다.

넷째, 복지문제를 해결하는 주체에 대한 관점에서 가족이나 개인, 기업, 민간단체 등의 책임을 더 강조하는 관점과 국가의 책임을 적극 인정하는 관점으로 연속선을 그을 때 박정희 대통령이 개인의 책임을 강조하는 제일 왼쪽 선상에 위치한다면 전두환·노태우 대통령, 김영삼 대통령, 김대중 대통령 순으로 국가책임 적극 인정 쪽으로 가까워진다고 할 수 있다. 넷째, 제도운영방식에 대한 관점도 분립주의와 통합주의로 구분된다. 박정희·전두환·노태우·김영삼 대통령이 분립주의 운영방식을 고수해 온 반면 김대중 대통령은 통합주의를 주장하고 있다.

이상의 차이점을 표로 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 주요 이슈를 중심으로 역대 대통령의 복지관 비교

이슈 대통령	경제와 복지의 관계	복지병에 대한 언급	선별주의와 보편주의	복지문제 해결주체	분립주의와 통합주의
박정희	성장이 곧 복지		선별주의	개인	
전두환	성장이 복지보다 우선	언급	선별주의	개인·민간단체	
노태우	성장이 복지보다 우선	언급	선별주의	개인·민간단체	분립주의
김영삼	성장과 복지조화	언급	선별주의	개인·민간단체 > 국가	분립주의
김대중	복지는 성장을 위해 필요		보편주의	국가 > 개인· 민간단체	통합주의

역대 대통령들이 가지고 있는 복지관의 차이를 전적으로 각자가 지향하는 이념의 차이에서 기인하는 것으로 해석하기보다는, 경제성장수준과 민주주의 발달과정, 그리고 사회문제로 인해 사회구성원들의 인식이 변화하는 것 등에 대해 정치권이 대응하는 양태의 차이에서 기인한다고 볼 수 있다.

2) 정당

한국의 정당은 이데올로기의 대립이 극도로 억압되었기 때문에 각 정당이 지향하는 가치가 반영된 정책대결보다는 일인 보스정치와 지역감정에 호소하는 전략에 의존해서 선거를 치러왔다. 각 정당들이 가지고 있는 복지이념을 각 시기마다 분석해 보면 집권 여당의 복지관은 그 시기 대통령에게 가지고 있는 복지관과 동일한 반면에, 야당과 몇몇 소멸정당들에게서는 역대 대통령들이 가진 복지이념보다 훨씬 급진적인 면을 발견할 수 있다.

(1) 1970년대의 정당

박정희 정권시기에 집권당이었던 민주공화당은 1973년에 개정된 제2차 개정강령의 5항에서 “사회복지제도를 확충하여, 안정되고 향상된 생활을 누릴 수 있는 사회를 건설한다”고 밝히고 있다. 제9대 국회의원 선거공약에서 복지 관련 공약으로 “완전고용실현, 산재보험수혜자 확대, 근로자 복지사업 적극 지원을 통해 복지사회를 이룩한다”를 내걸고, 제10대 국회의원 선거공약에서 “효율적인 인력개발과 인력분배를 통하여 실업자가 없는 사회를 이룩, “근로자의 복지를 증진하고 근로중산층의 형성을 촉진” 등을 내걸고 있다. 이는 사회복지를 경제성장정책의 일환으로서 사고하고 있으며, 그런 의미에서 근로복지에 국한된 것을 사회복지로 표방하고 있음을 알 수 있다. (중앙선거관리위원회, 1992(제2집), pp.160-162).

한편, 당시 야당들이 사회복지와 관련해서 표명한 입장들은 여당과 다른 점이 있었다.

민주통일당은 제10대 국회의원 선거에서 “근로자의 보호를 위한 실업, 질병, 교육에 대한 사회보장제도를 확충하고 연소자와 부녀근로자에 대한 특별한 보호, 전상자·무의탁환자 및 노유자에 대한 사회보장제를 실시하여 모든 사람의 사람다운 생활을 보장하는 복지사회를 건설”을 공약으로 내걸었다.(중앙선거관리위원회, 1992(제2집), p.355). 민주통일당이 공약에서 실업에 대한 사회보장제도의 필요성과 모든 사람들의 사람다운 생활을 보장한다는 언급을 한 것은 복지에 대해 국가가 책임이 있음을 인식하고 있다고 볼 수 있다.

통일사회당은 이 시대에 존재했던 정당들 가운데 가장 진보적인 정당이라 할 수 있다. 평등, 연대, 우애라는 사회주의 이념을 강조하고 전체 국민의 평등한 복지의 향상을 주장하며 노동과 노동자의 존엄성을 인정한 점에서 그렇다.

발기취지문에서 모든 성원이 자유와 평등, 연대와 우애 속에서 행복하게 일하며 살아가는 복지국가는 민주적 사회주의이념에 의하여서만 건설될 수 있다고 밝히고 있다(중앙선거관리위원회, 1992(제2집), p.364).

강령에서는 “전체 국민의 평등한 복지의 향상”, “국민 각자에게 최적의 근로기회와 그 질과 양에 따른 정당한 보수를 보장하고, 근로능력이 없거나 저위인 약자에 대한 사회보장을 충실히 하는 국가정책을 일관하여 추구한다”고 표방한다(중앙선거관리위원회, 1992(제2집), pp.365-366). 통일사회당이 ‘민주적 사회주의’라는 명백한 이념적 지향아래 ‘국가책임의 사회보장’을 주장하였지만 실제로 성장논리가 지배적인 이데올로기가 되는 상황에서 이들의 주장이 대중의 관심을 얻지는 못했을 것이다. 이후 1980년대와 1990년대에 들어와서도 사회복지에 관한 정치권의 논의에서 이들의 영향을 받은 흔적을 발견하기는 어렵다는 점에서 이러한 정당의 존재는 매우 이질적이다.

(2) 1980년대의 정당

당시 집권당이었던 민주정의당은 강령에서 경제성장과 분배의 균형 있는 조화를 표방했다. 기본정책에서 “복지정책은 우리 가족제도의 미덕을 살려가면서 근로능력과 근로의사가 있는 사람에게는 고용기회를 제공하여 소득을 보장하고 소득이 적은 사람일지라도 인간다운 생활을 향유할 수 있게 하며 사회보험을 포함한 사회보장을 확대한다”고 밝히고 있다(중앙선거관리위원회, 1992(제3집), pp.80-82).

김영삼이 당수였던 통일민주당은 정강정책(1987. 5. 1. 제정)에서 소외된 서민대중의 복지를 위한 부의 공정한 분배를 강력히 추진하고 국민 모두가 인간다운 삶을 누릴 수 있는 복지공동체를 구현한다고 밝히고 있다.

기본정책에서는 서민대중에게 모든 사회보장제도의 혜택이 최우선적으로 미치도록 한다. 의료보험제도를 전국민에게 확대한다. 노인복지를 확충하고 부랑인 수용소의 시설, 재정, 운영실태를 철저히 감독하여 인간다운 삶을 보장한다. 장애자를 위한 교육 및 보호시설을 확장하고 정신질환자에 대한 보호대책을 마련한다는 목표를 세우고 있다(중앙선거관리위원회, 1992(제3집), pp.737-741).

김대중이 당수였던 평화민주당은 기본정책(1987. 11. 12)에서 의료보험제도, 농업재해보험 등 각종 사회보장제도를 개선하여 전국민이 골고루 혜택을 받을 수 있도록 한다. 특히 서민대중과 신체장애자 등 소외된 계층의 생활대책방안을 강구하여 소득계층간, 지역간의 갈등을 제거한다고 밝히고 있다(중앙선거관리위원회, 1992(제3집), p.863).

이상에서 살펴 본 정당들의 강령에서 특별한 이념적인 지향을 발견할 수는 없다. 그러나 기본정책을 비교해 보면 여당인 민주정의당이 가족의 책임을 부각시키는 데 반해 다른 야당들은 전국민을 대상으로 한 사회보장제도와 복지에 대한 국가책임을 강조하고 있다.

한편, 당시 군소 정당으로 출현했다가 사라진 민주사회당은 강령 (1981. 1. 20. 제정)에서 민주사

회주의 이념에 입각하여 사회의 위약계층을 해방함으로써 인간다운 생활이 골고루 보장되는 민주 복지·정의사회 실현, 공평한 소득분배와 사회복지의 확대로 모든 국민에게 인간다운 최저생활을 보장 등을 표방한다(중앙선거관리위원회, 1992(제3집), p.957).

기본정책에서는 복지국가의 건설을 국가발전의 기본목표로 제시하면서 “복지국가의 실현은 모든 사회계층을 초월한 인간가치·사회정의의 보편적 윤리이념을 추구하는 필연적 과정이다.”라고 밝히고 있다(중앙선거관리위원회, 1992(제3집), p.957). 특히 “.복지국가 건설을 위하여 사회보장제도를 적극 추진할 것을 주장하며 이를 위하여 전국민의 사회보장제를 조세에 의하여 국가책임하에 실시하되 농어민·자영자·중소기업근로자 등 일반서민도 혜택을 받도록 한다.”는 언급에서 이념과 가치에 바탕을 둔 사회복지에 대한 국가책임을 명백히 밝히고 있다(중앙선거관리위원회, 1992(제3집), p. 966).

1980년 12월 5일에 창당해서 1981년 제 11대 총선 후 소멸한 사회당의 강령은 “민주사회주의를 통한 복지국가에 이르는 길”이다. 강령의 일부 내용 가운데 국민연금을 65세 이상의 노인, 병폐로 인한 퇴직자에게 지불, 불황으로 인한 실업자에게 일정기간 최저생활비를 지불, 취업중의 임산부에게 분만전후 일정기간 유료휴가를 지급, 유아양육 과부에게 최저생활비를 지급, 고아의 양육 교육은 국가부담, 탁아소, 유치원을 국가가 운영, 주택협동조합을 통한 주택문제, 특히 전세, 월세 가구의 주거문제를 해결 등은 당시로서는 매우 진보적인 발상이다(중앙선거관리위원회, 1992(제3집), pp.1090-1091). 근로능력이 없는 사람만이 국가복지의 대상이라는 개념을 초월하고 있으며, 복지책임이 국가에게 있다는 것을 인정한다.

1970년대의 통일사회당, 1980년대의 민주사회당과 사회당 같은 이념정당이 오랜 기간동안 존재하지 못했기에 사회적 가치에 관한 논쟁, 복지문제 해결주체에 관한 논쟁, 사회복지의 재분배 기능에 관한 논쟁 등이 존재하지 않았다. 이러한 정치풍토는 90년도에도 그렇게 나아지지는 않았다.

(3) 1990년대의 정당

김영삼 대통령 시기 집권당이었던 신한국당 강령(1990. 2. 15.)에서 “온 국민의 인간다운 삶을 보장하고 성장과 복지의 조화를 통해 건강한 복지사회를 건설”을 표방한다(신한국당, 1996, p.5) 기본정책에서는 사회보험과 공적부조의 급여범위 확대, 노인과 장애자의 건강과 복지를 위한 제도와 시설을 확충, 저소득층에 대한 적극적인 소득보장을 실현하여 절대빈곤을 퇴치하고 온 국민의 최저생활수준을 보장, 열심히 일하는 근로자가 우대 받는 사회를 구현 등을 표방한다(신한국당, 1996, p.11-12). 이러한 강령과 정책의 내용은 신한국당이 당명을 바꾼 한나라당에게 그대로 이어진다. 한나라당은 제15대 대통령 선거 보전복지분야의 공약에서 ‘국가, 기업, 가정의 3자가 참여하

는 사회복지 구축, '전국민의 사회보험화', '보건예산 GNP의 10%로 증대' 등을 밝힘으로써 복지 책임주체와 복지제도 수혜대상자 범위에 대한 관점을 밝히고, 복지예산 증대에 대한 국가책임을 적극 인정하고 있다.(송실대학교 사회과학 연구원, 1997, p.51-61).

김종필을 당수로 하는 자유민주연합은 정책에서 "사회보장제도의 확충, 근로자의 복지증진, 여성의 사회참여 확대, 고령자의 복지를 강화, 소외불우계층의 지원 확대"를 밝히고 있지만 구체적인 방안은 제시하지 않고 있다(자유민주연합, 1997, p. 11-12).

새정치국민회의는 창당 초기의 강령에 새로 복지항목을 추가시켜서 이전의 정당들과는 달리 복지제도에 대한 구체적인 인식과 개선방안을 제시하고 있다. "기술 축적을 필요로 하고 생산성 향상이 국제 경쟁력의 주요 결정 요소가 되는 인간자본과 사회적 자본의 시대에 이르면 사회보장의 결핍은 성장 자체를 제약하는 요소로 작용하게 된다", "취약계층의 소득보장, 고용보장, 자활보장, 교육보장, 의료보장, 주거보장 등에서 최저한의 인간다운 삶을 보장하기 위하여 국민생활 최저선을 확정한다. 이를 위해 사회복지기본법을 현대적으로 개정하고 복지재정을 국제적인 수준으로 확충한다.", "현행 조합분리식의 의료보험제도를 완전 통합하여 예방기능과 기초적 건강보장기능을 보강한 국민건강보험으로 전환한다.", "국민연금제도는 명실공히 전국민의 노후를 실질적으로 보장하도록 개혁한다.", "각 지역사회 공동체 운동을 지원하고 기업의 복지사업참여를 진작하여 더불어 함께 잘 사는 복지공동체를 국민의 적극적인 참여 속에서 건설한다."(<http://www2.ncnp.co.kr>).

이러한 강령의 내용은 제15대 대통령선거 보건의료 분야 선거공약에도 반영된다. 복지예산 매년 30%이상 증액, 현대적인 사회보험으로 개혁하여 단일 부과, 정수체제로 운영함으로써 관리비용을 절약, 통합의료보험을 실시, 자원봉사기본법의 제정으로 민주적 복지공동체를 실현 등을 공약으로 내걸고 있다(『한국 주요 정당의 제15대 대통령 선거공약』, p.51-52). 새정치국민회의의 복지 분야 강령이 다른 정당들에 비해 뚜렷한 차이점을 가지는 것은 집권당으로서 경제위기로 인한 사회문제를 해결하기 위해 사회보장제도의 정비와 개혁의 필요성을 느꼈기 때문일 것이다.

70년대부터 90년도에 이르는 시대동안에 짧은 기간 존재했던 몇몇 이념정당들을 제외한 나머지 정당들의 정강과 정책에서 복지는 추상적인 선언의 수준에서 언급되고 있을 뿐이다. 공약에서 내건 복지제도확충도 그 시기에 호소력 있는 내용만으로 한정될 뿐 근본적인 개선과 적극적인 방안을 주장하고 있지는 않다. 그러한 소극적인 공약의 내용이 경제위기이후 사회복지제도의 기능이 절실히 요구되면서 급격하게 변화였다. 정당들에겐 복지이념이 아닌 시대적 상황이 있을 뿐이다.

2. 사회복지 제도별 이슈를 둘러싼 복지이념 구도

2절에서는 사회복지제도를 둘러싸고 전개된 논쟁과정에서 각 사회집단의 주장과 근거를 분석하고자 한다. 분석대상이 되는 복지제도로는 의료보험과 국민연금제도를 선정하였다. 그 이유는 논쟁이 전개된 기간과 논쟁의 강도, 논점의 다양성, 논쟁에 참여한 집단의 포괄성이라는 측면에서 볼 때, 각 사회집단의 주장을 다양한 측면에서 살펴볼 수 있는 사례라고 판단되었기 때문이다.

1) 의료보험의 통합논의

1963년에 제정되어 1977년부터 시행된 의료보험제도의 통합은 그 동안 중요한 논쟁의 대상이 되어왔다. 우리 나라의 의료보험제도는 조합방식의 관리운영체제를 채택하고 있었다. 즉 직업, 직장, 지역별로 독자적인 의료보험 조합(또는 공단)을 조직하고, 조합을 통해서 피보험자를 관리하고, 보험업무를 수행하는 방식이다. 의료보험제도의 도입과정에서 이러한 조합방식을 채택한 이유는 이 방식이 대상자를 집단별로 조직하여 자율적으로 의료보험을 운영함으로써 정부의 재정부담을 피할 수 있다고 보았기 때문이다. 또한 현 단계에서 가능한 집단에 먼저 적용하고, 이후 의료보장 적용대상 인구를 단계적으로 확대하는데도 유리하다고 보았다(이두호 외, 1992, p.283). 한편 통합운영은 이러한 조합방식에 의해 관리운영되는 분립체제를 넘어서서 피보험자 관리, 재정운영을 비롯한 모든 보험업무를 통합적으로 운영하는 것을 말한다. 따라서 의료보험 통합논의는 현행 조합방식에 의한 분립체제를 통합방식으로 전환하는 것에 관한 논쟁이다.

관리운영의 통합과 관련된 논의는 1980년대 이후부터 현재에 이르기까지 지속적으로 제기되어 왔는데 대체로 3단계로 구분할 수 있다²⁾. <표 2>는 각 단계에서 논쟁의 배경과 통합,분리운영의 입장을 가진 세력을 대비한 것이다. 1980년대 초반에 이루어진 통합논의는 조합주의 운영방식에 따른 문제점을 해소하기 위해서 보건사회부에서 먼저 제기되었다³⁾. 이러한 통합주장에 대해서 다양한 형태로 반대의견이 제시되었다. 의료보험조합으로 구성된 전국의료보험협의회, 전국경제인연합회를 비롯한 경제5단체에서 반대의견을 표명하였으며,⁴⁾ 행정부내의 의견대립과 대통령의 반

2) 1,2단계 통합논의에 대한 구분과 내용은 이두호 외(1992)를 참조하였다.

3) 당시 조합방식의 의료보험운영에 따른 문제점과 보사회가 통합의 필요성으로 제시한 근거는 다음과 같다. 기존의 조합방식하에서는 ① 전국민 의료보험 확대가 어렵고 ② 조합간 재정격차로 인한 적자운영 조합이 발생하며 ③ 조합간 의료급여의 차등화를 초래할 수 있기 때문이며, 통합운영을 통해서 이러한 문제점을 해소할 수 있다고 주장하였다(보건사회부 사회보험국 "의료보험 관리일원화의 타당성 논거, 1980, 이두호외(1992)에서 재인용).

4) 그들이 내세운 통합반대 주장의 근거는 다음과 같다. ① 노사에 의한 자율적 운영의 효율성 ② 통합에 의한 관료화와 경직성 초래 ③ 정부재정지출의 증대 ④ 기업부담 가중 ⑤ 복지병 유발 등이다.

대로 통합은 실패로 돌아갔다. 이러한 통합이나 현행 조합방식을 유지하느냐 하는 각자의 주장과 근거는 이후에도 큰 변화 없이 되풀이된다. 다만 의료보험제도의 적용범위가 점차 확대됨에 따라 통합이 아닌 현상유지를 통해서 누가 이득을 보게 되는가에 따라서 각 집단의 입장은 조금씩 변화를 보이고 있다.

<표 2> 각 단계별 통합논쟁의 배경과 입장

단계	논의배경	통합운영	조합분리운영
1단계 (1980-83)	· 조합체제운영 문제점 해소	· 보건사회부(통합론자) · 한국노총(초기에는 반대)	· 대통령 · 전국의보협의회 · 전경련
2단계 (1986-89)	· 농어촌지역 의료보험 확대	· 농민 · 보건의료단체 · 학계(김영모, 이두호, 차홍봉)	· 대통령 · 보사부(분리론자) · 학계(문옥륜)
3단계 (1994-현재)	· 도시자영자 확대적용	· 의보연대회의 (민주노총, 농민, 시민단체) · 보건복지부	· 범국민대책회의 (한국노총, 교총, 직장협의회) · 경총

한편 1988년부터 농어촌지역에 의료보험을 확대하여 전국민 의료보험 실시를 추진하는 내용을 담은 국민복지증진 종합대책이 1986년에 발표되하면서 통합논의가 다시 고개를 들기 시작하였다. 당시 농어촌지역 의료보험 확대방안과 관련하여 정부는 조합방식을 토대로 추진하는 방침을 세웠다. 한국경영자총협회(이하 경총)에서도 통합이 아닌 조합별 체제를 유지하면서 의료보험을 확대해야 한다는 주장을 내세우면서 이에 동조하였다. 반면에 기존의 의료보험에서 배제되어 왔으며, 부담능력이 낮은 농민단체와 통합을 주장하는 학계인사 등이 통합을 주장하였다. 이 단계에서 특징적인 것은 그 동안 정부, 정당, 의료보험 관련단체, 학계에서 이루어진 통합논의가 1988년부터 농어촌 의료보험이 시행되면서 의료보험의 수혜자와 농어민, 도시빈민 등의 참여하에 전개되었다는 점이다. 이러한 통합논쟁은 대통령의 거부권 행사로 인해서 무산되었다.

3단계 논쟁은 1994년에 결성된 민주노총이 사회개혁을 주요 과제로 설정하고, 의료서비스 확대와 국민건강권 확보를 위해서 의료보험 통합일원화를 조직적으로 전개한데서 출발한다. 민주노총을 비롯한 농민단체, 시민단체는 '의료보험통합일원화와 보험적용확대를 위한 범국민 연대회의(이하 의보연대회의)'를 결성하여 적극적으로 통합을 추진하였다. 이들의 통합노력은 1997년 12월에 국민의료보험법이 제정되고 1998년 10월에 시행됨에 따라 공무원 및 사립학교 교직

원 의료보험공단과 지역의료보험조합이 통합되는 1단계 통합으로 결실을 맺게 되었다. 이후 1999년 1월 국민건강보험법이 통과됨에 따라 2000년 1월을 목표로 기존의 공단과 직장조합, 의료보험연합회의 통합을 추진하고 있다. 그러나 재정통합은 2년간 유예하기로 함으로써 2002년까지 지역과 직장을 분리하여 운영하도록 하였다. 국민건강보험법의 제정에는 이러한 노동자, 농민, 시민단체의 역할을 빼놓을 수 없다. 이는 1990년대에 성장한 시민사회와 진보적 노동운동의 힘에서 비롯되었다(김연명, 1999.3).

한편 경총과 직장의보, 한국노총은 통합에 반대하는 입장을 취했으며, 1999년 5월에 출범한 범국민대책회의는 의료보험 통합반대 서명운동을 벌이는 등 의료보험 통합에 대해서 적극적으로 반발하고 있다. 도시자영자에 대한 소득파악율이 80%가 될 때까지 의료보험의 재정을 분리운영하고, 지역의료보험 재정의 50%를 국고에서 지원할 것을 주장하고 있다(범국민대책회의, 1999.5). 이들의 주장은 결국 의보통합논의의 국면을 전환시켰다. 총선을 앞둔 정부와 여당은 2000년 1월부터 시행하기로 한 의료보험 통합을 7월로 연기하기로 결정하게 된 것이다.

의료보험 통합에 관해서 서로 물러서지 않는 열띤 논쟁이 이루어진 배경은 무엇일까? 통합론자와 분리론자는 의료보험제도에 대한 기본적인 인식과 주요 쟁점에 대한 시각차이를 보이고 있었기 때문이다. <표 3>은 통합논의를 둘러싼 몇 가지 쟁점과 각 입장별 차이점을 제시하고 있다. 통합론자와 분리론자의 입장차이를 이러한 쟁점을 중심으로 살펴보자.

<표 3> 의료보험 통합논의의 쟁점

쟁점	통합	조합
의료보험의 운영원리와 가치	· 급여 평등성, · 부담능력에 따른 기여	· 자유, 효율성 · 자치의 원리, · 사업장내 노사협조
위험분산범위	모든 계층, 직종에 위험분산 확대	소규모 동질집단내 위험분산
소득재분배 기능	적극적 -소득계층, 집단간 재분배	소극적 -계층내, 집단내 재분배
자영자 소득파악	해결가능 -소득파악방안개발	해결불가능, 한계 -재정분리운영
관리운영	관리운영 통합을 통한 효율성 확보 - 규모경제효과 - 전체 조직규모 축소 - 중복업무 감소	자치적 조합방식의 우월성 - 경쟁유인 - 유연적인 조직운영

첫째, 의료보험제도의 운영에서 중요시하는 원리와 가치에서 차이를 보인다. 통합론자들은 평등하고 보편적인 의료보장을 목표로 급여의 평등성을 강조한다. 또한 제도운영을 위한 보험료는 소득계층별로 부담능력에 따라 차등을 둬으로써 형평을 기할 수 있다고 보고 있다. 반면에 조합론자들의 기본적인 가치는 자유와 효율성이다. 분산적이고 자율적인 조직운영을 통해서 보다 효율적인 의료서비스를 제공할 수 있다고 주장한다. 한편 조합체제의 일종인 의료보험의 민영화 주장도 자유와 시장기구의 효율성에 기반하여 주장을 전개해 나간다. 현행 저부담, 저급여, 저수가구조의 의료보험제도는 의료수요자의 다양한 욕구와 의료공급자의 이윤욕구를 충족시키지 못하고 있다고 비판한다. 의료보험의 민영화를 통해서 소비자의 선택의 자유를 제공하고, 다양하고 높은 수준의 의료서비스를 효율적으로 제공할 수 있다고 주장한다(자유기업센터, 1998.6).

둘째, 위험분산의 범위를 설정하는데서 차이를 보인다. 통합론자는 전국민을 대상으로, 모든 계층과 집단을 하나의 제도 내로 포괄함으로써 위험분산효과를 극대화하고, 보다 내실 있는 의료보장제도를 실시할 수 있다고 주장한다(국민의료보험관리공단, 1998)⁵⁾. 이를 통해서 사회적 연대성을 확보하고 사회통합을 꾀할 수 있다고 본다. 이와 같이 통합론자들은 연대의 범위를 확대하는 것이 유익하다고 보는 반면에, 조합론자들은 현행 동질적인 피용자 집단내에서의 위험분산을 선호한다. 이를 넘어서는 자영자집단과의 통합은 자신들의 기득권을 상실하는 것이라고 크게 반발한다.

이러한 시각은 직장조합과 지역조합의 간의 재정통합에 관한 견해에서 분명히 드러난다. 즉 통합에 의해서 지역조합과 직장조합의 재정이 통합운영되는 것은 기존의 직장가입자들이 기여한 보험료에 의해서 축적된 적립금이 지역가입자를 위해 사용되므로 형평성에 어긋난다는 것이다. 흥미로운 사실은 직장가입자를 대상으로 단계적으로 확대되는 과정에서 이루어진 직장조합의 통합과 기존의 직장가입자와 새로운 직장가입자 간에도 이러한 문제가 발생하였지만, 지역가입자와의 통합과 같은 커다란 반발에 직면하지는 않았다는 사실이다. 이는 의료보험 가입자들의 정체성이 직종별로 서로 다르다는 점을 말해 준다.

셋째, 소득재분배에 관한 견해에서도 차이가 있다. 이 문제는 앞서 위험분산의 범위설정과 긴밀한 관계를 맺는다. 제도 내에 포괄되는 집단의 범위를 어떻게 설정할 것인가에 따라서 소득계층간, 집단간에 재분배가 이루어지는지, 아니면 동일계층, 집단 내에서의 수평적인 재분배에 국한되는지가 영향을 받기 때문이다. 통합론자들은 부담능력에 따른 기여와 전국민을 단일한 체계 내에 포괄함으로써 계층간, 직종간 소득재분배 효과를 증진할 것을 주장한다. 반면에 조합론자들은 소

5) 또한 직장조합이 통합되면 직장조합간의 재정격차도 해소될 수 있으며, 개별적인 조합내에 국한되었던 위험분산기능도 전체 사업장근로자 집단으로 확대될 수 있다고 보고 있다(조경애, 1999).

득재분배에 소극적이다. 재분배는 현조합제에 가입된 집단내에서 수평적 재분배에 국한되어야 하며, 소득계층간 수직적 재분배는 사회보험이 아닌 조세제도를 통해서 달성해야 한다고 주장한다(자유기업센터, 1998.6.19)

넷째, 자영자 소득과약 가능성에 대한 견해이다. 조합론자들은 지역가입자의 소득과약율이 낮은 상태에서 보험료를 산정함으로써 직장가입자의 부담이 상대적으로 증가된다고 주장한다(권오성, 1998,11.18). 또한 정부가 주장하는 추정소득에 기반한 소득과약은 실효성이 없으며, 실제 소득을 정확히 파악하여 부과하는 것은 불가능하거나 정치적 부담을 고려하여 회피하려 한다고 주장한다. 반면에 통합론자들은 이러한 문제는 소득을 제대로 파악할 수 있는 기준을 개발하여, 소득과약율을 향상시킴으로써 해결 가능하다고 진단한다. 또한 공교공단과 지역조합의 통합과정에서 이러한 기준 마련이 가능함을 보여주었다고 주장한다(국민의료보험관리공단, 1998.9).

다섯째, 관리운영의 효율성에 관해서도 서로 다른 입장을 보인다. 조합론자들은 의료보험조직이 거대한 하나의 조직으로 통합됨으로써 비효율성이 초래될 것이라는 문제를 제기한다(범국민대책회의, 1999). 즉 조합간의 경쟁의 압력이 없는 상태에서 거대한 조직의 운영은 운영효율성을 증진시키려는 노력을 게을리 하는 도덕적 해이현상을 불러일으킨다는 것이다. 반면에 통합론자들은 기존의 조합방식이 갖는 위험분산효과의 제한, 사회적 균열, 조합간 재정의 격차심화 등의 문제를 해결하고, 통합조직의 운영에 의해 규모의 경제효과를 누릴 수 있다고 주장한다.

2) 국민연금의 확대적용과 구조개혁

국민연금제도에 관한 주요 논쟁은 첫째, 국민연금재정의 장기적 안정을 위한 구조개혁 방향 및 국민연금기금의 효율적 운용방안에 관한 문제. 둘째, 농어촌 지역 및 도시지역 자영자에 대한 국민연금의 확대적용 문제를 중심으로 진행되었다. 시기별로는 1988년 이후 농어촌지역 국민연금 확대와 관련된 논의가 먼저 진행되었고, 농어민 대상 제도확대 이후 국민연금 재정 및 기금운영을 해결하기 위해 '국민연금제도개선기획단'이 만들어져, 이에 논쟁은 기획단안을 놓고 이루어졌다. 최근에는 도시지역 자영자의 가입문제가 첨예한 문제로 대두되고 있다.

우선 재정불안 문제를 둘러싼 논란을 살펴보자. 1990년대 중반 들어 국민연금 기금고갈 등 장기적인 재정불안문제와 국민연금기금의 비효율적인 관리운영문제를 해결할 필요성이 제기되었다(권문일, 1998). 저부담 고급여구조에 따른 기여와 급여의 불균형, 낮은 연금수급연령 등 제도내용과, 인구구조의 노령화라는 상황으로 인해 국민연금 재정의 불안정성이 가중되는 가운데 기금운영 과정에서 공공부문에 대한 강제예탁 및 상환가능성에 대한 문제제기에서 출발하여 기금운영의 효율

성과 투명성을 증진시키는 요구가 제기되기에 이르렀다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 1997년 5월 국민연금제도개선기획단을 구성하여 개선안을 마련하였다. 기획단은 현행 국민연금의 기본구조, 급여수준, 급여수급요건, 재정방식, 보험료 등 거의 전부문에 걸쳐 개선방안을 제시하였다. 기획단에서는 현행 국민연금의 기여와 급여간의 불균형구조가 국민연금재정불안의 근본적 원인이라고 진단하면서, 연금재정의 장기적 안정을 도모하기 위한 구조적 개혁을 담은 개선방안을 제시하였다. 그 주요내용으로는 ① 기초연금, 소득비례연금 이원화 ② 급여수준 인하 ③ 소득재분배 약화 ④ 연금수급연령 연장 ⑤ 보험료를 인상 ⑥ 공공자금 예탁이자를 상향조정 등을 담고 있다(기획단, 1997).

이러한 기획단의 연금개선안이 발표되자, 이에 대해 경총과 한국노총은 반대하는 입장을 취하였다. 국민연금 기금의 안정화를 위해 내놓은 보험료 인상, 급여수준 조정, 공공부문 수익률 보장 등의 개선방안이 미봉책에 불과하다는 것이다. 현행 국민연금제도가 약속하는 저부담 고급여 정책은 유권자의 환심을 사기 위해서 취해진 조치이며, 민영화방식에 의한 구조개혁을 통해서 정치적 영향으로부터 자유로워지지 않는 한 국민연금제도의 문제점은 치유될 수 없는 것이라고 주장하였다(자유기업센터, 1998,1.13). 이와 같은 반발에 직면하여 정부(보건복지부)는 기획단의 개선안을 수정한 정부안을 제시하였는데, 현행 국민연금제도의 기본적인 구조를 유지하고, 특히 급여수준을 기획단보다 상향조정하는 내용을 담고 있다⁶⁾.

한편 도시지역 자영자에 대한 국민연금의 확대적용 또한 열띤 논쟁을 불러일으켰다.⁷⁾ 제도확대 과정에서 도시자영자의 보험료 부과기준으로 설정한 권장신고소득방식에 대한 불만과 저항이 생겨나기도 했으며, 직장가입자의 연금보험료 인상, 반환일시금제도의 폐지에 대한 비판적 여론이 제기되기도 하였다. 그러나 무엇보다도 자영자 소득과약의 가능성과 한계에 대한 견해 차이에서

6) 정부안의 내용은 현행 국민연금제도에 기반하여 기획단의 개선안을 절충한 형태이며, 그 내용은 다음과 같다. ① 균등부문, 소득비례부문 통합유지 ② 상대적으로 적은 급여감소 ③ 균등/소득비례부문의 균형유지(1:1비중) ④ 수급연령 연장 ⑤ 보험료 인상(기획단보다 높은 인상폭) ⑥ 기금운영위원회, 관리공단에 가입자 대표 참여 등이다.

7) 먼저 농어민에 대한 확대적용을 둘러싸고 ① 기초연금제도 도입을 통한 전국민확대 ② 독자적 농어민연금제도 도입 ③ 현행 국민연금제도를 유지하고 이를 개선하여 포괄하는 방안 등 3가지 방안이 논의되었다(김용하,석재은, 1999 : 95). 최종적인 법안으로는 직장가입자와 동일하게 농어촌지역 가입자도 동일한 체계로 포괄하여 통합하여 운영하는 방식이 채택되었다. 농어촌 지역 확대는 당시 우루과이 라운드로 인한 농촌의 폐쇄화에 대한 보상정책의 성격으로 인해 상대적으로 대상확대 자체에 대한 논란은 적었던 것으로 보인다. 따라서 본 연구에서는 도시지역 자영자 가입을 둘러싼 논쟁을 중점적으로 다루고자 한다.

크게 두 가지 입장으로 분리되었다⁸⁾. ① 자영자 소득파악의 한계를 인정하고, 자영자와 사업장가 입자를 분리하여 운영하는 주장 ② 일원화된 체제로 포괄한 후 자영자 소득파악 문제를 근본적으로 해결하자는 주장이 그것이다.

먼저 분리운영 입장을 취한 경총과 한국노총은 도시자영자에 대한 확대적용에 크게 반발하고 나섰다. 경총은 사회보험료 인상에 따른 노동비용 증대를 우려했으며(자유기업센터,1999), 한국노총을 중심으로 한 '봉급자 보험료 과잉부담 저지 및 사회보험 개혁을 위한 범국민대책회의(이하 범국민대책회의)'는 도시자영자의 소득파악이 제대로 이루어지지 않은 상태에서 사회통합을 명분으로 추진되는 국민연금의 확대적용은 노동자를 비롯한 봉급생활자의 사회보험료 부담을 증가시킨다고 주장하고 나섰다(범국민대책회의, 1999.5).

이러한 주장의 근거로써 자영자 소득파악율이 30%도 되지 않으며, 4월15일에 종료된 도시지역 자영자 소득신고 현황에 따르면 소득을 신고한 도시자영업자의 평균 신고소득이 사업장 가입자의 평균소득에 훨씬 못 미치는 점을 들고 있다⁹⁾. 이처럼 자영자 집단의 하향소득신고로 인해서 가입자 전체의 평균소득이 저하되고, 이는 자영자집단과 근로자집단간에 소득의 역진적인 재분배와 사업장가입자 집단의 연금수급액 감소를 유발한다고 주장하였다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 범국민대책회의는 자영자의 소득파악율이 80%가 될 때까지 사업장가입자와 지역가입자를 분리하여 관리운영하고, 소득에 관계없이 동일한 보험료를 납부하는 기초연금제도의 도입을 주장하고 있다(범국민대책회의, 1999.5). 한편 경실련, 서울YMCA를 비롯한 일부 시민단체에서도 소득하향신고에 따른 직장가입자의 불이익을 해결하기 위한 조치로써 자영자 소득파악문제가 해결될 때까지 국민연금의 재정은 그대로 유지하되, 연금급여를 계산할 때 균등부분(A)을 가입자 전체가 아니라 직장가입자와 자영업, 농어업 가입자로 구분하여 계산할 것을 주장하고 있다(경실련, 1999. 5.18).

반면에 참여연대, 민주노총을 비롯한 시민, 노동단체에서는 얼마나 정확하게 자영자의 소득을

8) 이 두 입장은 모두 자영자 소득을 정확히 파악할 필요성을 인정하고 있다. 현행 국민연금제도에는 소득계층, 세대간 소득재분배를 강조하는 복지기능과 소득비례에 의해 노후소득보장을 추구하는 저축, 보험의 기능이 균형을 이루며 결합되어 있다. 이러한 두 가지 기능이 효과적으로 작용하기 위한 선결조건은 바로 가입자의 소득을 정확히 파악하고, 이에 따라 보험료를 납부하여야 한다는 점이다. 만약에 가입자의 소득이 제대로 파악되지 않은 상태에서 운영하게 된다면, 계층간, 세대간 소득재분배기능이 왜곡되고, 노후소득보장도 제대로 달성할 수 없기 때문이다.

9) 4월 15일에 소득신고가 마감된 도시지역 국민연금 신규가입자 402만 명의 평균소득은 84만 2천원으로 추계되었다. 이는 봉급생활자 497만 명의 평균소득 144만원에 비해서 60만원이나 적은 것이다(복지부, 국민연금관리공단, 1999.4).

과약할 수 있는가 하는 점이 국민연금의 적용확대와 의료보험통합문제를 해결하는데 관건이 된다고 보고 있다. 따라서 국민연금의 분리운영 또는 민영화를 통해 문제를 회피하기보다는, 자영자 소득과약문제에 초점을 맞추어 이를 근본적으로 해결함으로써 문제를 풀어나갈 것을 주장하고 있다(복지동향, 1999.4). 구체적으로 자영자 소득과약을 위한 세제개혁과 자영자소득과약위원회 설치를 통한 해결방안을 제시하고 있는 것이다.

이상에서 의료보험과 국민연금을 둘러싼 각 세력집단의 입장과 근거를 살펴보았다. 우리나라에서 의료보험과 국민연금 같은 사회보험에서 각 집단의 이해관계를 나누는 기준은 반드시 계급구분과 일치하지 않는다는 점을 알 수 있었다. 이는 노동자 집단인 한국노총이 왜 의료보험 통합에 반대하는지, 반면에 농민, 자영자 집단이 왜 통합에 찬성하는지를 분석하기 위해서는 계급이 아닌 다른 분석기준을 도입할 필요성이 있다는 점을 시사한다.

의료보험제도와 국민연금에서 각 집단의 입장을 구분하는 기준이 반드시 계급구분과 일치하지 않는 이유는 기존의 사회보험제도의 집단구분 범주가 적용가능성(용이성)을 기준으로 크게 사업장 가입자와 농어촌, 도시지역 자영업자로 나누어져 있었기 때문이다. 이 두 집단은 현재의 조합체제를 유지하느냐 아니면 통합하느냐에 따라 손익을 달리 한다. 즉 사업장 가입자(봉급생활자)는 자영업자에 비해서 보험료 부담능력이 높은 반면, 상대적으로 위험수준이 낮다. 따라서 현행 조합체제를 유지함으로써 자신들의 이득을 극대화할 수 있다고 판단한다. 반면에 자영업자의 경우에는 현 제도하에서 높은 위험에 직면하고 있으며, 보험료 부담능력도 낮다. 따라서 이들은 다른 집단과의 재분배를 추구하고 이는 통합을 추진하는 방식으로 전개되었던 것이다.

IV. 우리 나라 복지이념의 현구도

제III장에서는 우리 나라 복지이념의 흐름을 정치권에서의 논의와 사회복지 관련 쟁점들에 관한 의견 대립을 중심으로 고찰했다. 그러한 흐름들을 이번에는 제II장에서 소개했던 서구학자의 개발한 복지모형 구축작업과 비교해 보았다.

비교방법은 갈등 또는 대립관계에 있는 주요 쟁점들을 서구와 우리나라의 것으로 구분해서 목록화한다. 그리고 나서 목록에 정리된 쟁점들을 사회적 가치, 사회조직, 사회복지성격 그리고 사회복지행정 등 4가지 기준에 따라 범주화시킨다. 세번째로 하는 작업은 각각의 쟁점이 얼마만큼 강하게 논의되었는가 하는 쟁점의 강도를 측정하는 것이다. 어떤 쟁점을 둘러싸고 두 사람 이상의

개인이나 두개 이상의 집단이 갈등관계에 있을 때 결과적으로 나타나는 갈등양상은 다양할 수 있다. 의견차이가 있지만 그것이 심각한 경제적 이해관계로 비화되지 않을 경우 표면적으로는 별다른 징후가 없이 평온할 수 있다. 이와 같이 잠재적 대립양상이 있는가 하면, 갈등이 과열되어 관련 당사자들 사이에 물리적 충돌 즉 폭력사태까지 일어나기도 한다. 그러나 대부분의 갈등양상은 표면적 평온과 물리적 충돌의 양극단을 잇는 연속선상의 어느 점에 위치한다고 말할 수 있다. 문제는 그 점을 정확하게 그리고 객관적으로 파악할 수 있는 도구의 개발이다.

고심 끝에 고안한 것이 3분위 척도이다. 첫번째는, 열띤 논쟁이 현저하게 나타나지 않는 경우 예컨대 쟁점이 선명하게 드러나지 않거나 쟁점에 대한 공식적 입장표명이 발견되지 않는 경우에는 일단 ×표를 한다. 두번째, 입장표명이 있지만 그것이 논쟁으로까지 연결되지는 않는 것이다. 예컨대 확실한 대립관계에 있는 상대가 나타나지 않아 이념의 공방전이 본격화되지 않는다든지 입법화 과정에서 극렬한 반대를 하지 않는 경우인데 이 때는 △표를 부여한다. 세번째로, 열띤 논쟁이 진행된 흔적이 역력한 경우, 예컨대 공청회가 열린다든지, 입법청원운동이나 서명운동이 전개되든지, 성명서 공방전이 벌어지는 경우에는 ○표를 주었다. 그렇게 해본 결과가 <표 4>에 나와 있다.

이상과 같은 측정결과 다음과 같은 3가지의 특징을 발견할 수 있었다.

첫째, 서구에 비해 우리 나라의 논점이 다양성에서 단조로움을 보여주었다. <표 4>를 다시 보면 우리 나라 쪽에는 ×표가 상대적으로 많다. 그 만큼 서구의 논점들 중 상당수가 논쟁화되지 않았다는 것이다. 두번째 특징은 우리의 논점이 많지 않은 가운데, 있는 논점마저 주로 사회복지행정 범주에 집중되는 현상을 보여주었다는 것이다. 다시 말해 사회적 가치나 사회조직과 같이 보다 근본적이고 철학적인 논점에 대한 논쟁의 흔적이 미약하다는 것이다. 세번째 특징은 우리의 복지 논쟁은 원칙이나 원리에 관한 논의라기 보다 행정이나 기술적 문제에 치중하고 있다는 것이다. 즉 이데올로기 논쟁을 직접적, 직설적 또는 맞대고 하는 방식 대신에 차별성이 잘 나타나지 않거나 나타나더라도 큰 차이가 나지 않을 법한 논점에 매달리고 있음이 나타났다.

이상과 같은 특성의 원인은 제II장에서 설명된 복지모형 연구의 양적 부족 원인과 일맥상통한다고 말할 수 있다. 즉 본격적 이데올로기 논쟁을 전개하기에는 아직도 정치, 경제적 상황이 성숙되지 않은 것이다. 복지가념 논쟁의 우리 나라 실태가 그렇다면, 우리와 사정이 사뭇 다른 서구에서 개발된 복지모형을 우리 현실에 가감 없이 그대로 적용하는 것은 많은 무리를 낳게 된다. 다시 말해 우리 실정에 맞는 복지모형을 개발할 필요가 대두된다.

<표 4> 사회복지 논점의 비교

범 주	논 점	서 구	우리나라
	구체적 쟁점		
사회적 가치	자유 대 평등	○	×
	개인주의 대 집합주의	○	×
사회 조직	자본주의 찬성 대 반대	○	×
	복지국가 반대 대 찬성	○	△
	가족 책임우선 대 국가복지우선	○	○
사회복지 성격	재분배 기능 반대 대 찬성	○	○
	선성장 후분배 대 균형 성장	○	○
	사회복지 투자 낭비 대 생산기여	○	×
사회복지 행정	빈곤개념 절대빈곤 대 상대빈곤	○	×
	빈곤퇴치 가능 대 불가능	△	×
	선별주의 대 보편주의	○	×
	자산조사 확대 대 축소	○	×
	복지예산 억제 대 확대	○	○
	무료 서비스 반대 대 찬성	○	×
	사회보험의 국가부담 억제 대 확대	△	○
	전달체계 분립 대 통합	×	○
	사회보험의 부담형평성 제고	×	○
	불가능 대 가능	×	○
사회복지의 확대시기 연기 대 조기	△	○	

<범례> ○ : 열면 논쟁 △ : 논쟁 유 × : 논쟁 무

우리에게 고유한 복지모형의 개발시 고려할 사항은 다음과 같다. 첫째, 과도하게 세분화된 복지 모형은 우리 실정에 부적절하다. 제2장에서 고찰한 바에 의하면, 서구에서는 2분법에서 시작된 복지모형이 3분법을 거쳐 4분법까지 확대되었다. 그러나 복지논쟁에 있어 쟁점의 다양성 부족 및 논의의 심도 부족과 같은 현실을 고려하면, 현시점의 우리에게는 복지모형의 수적인 측면 역시 단조로울 수밖에 없을 것이다. 둘째, 사회주의 또는 공산주의와 같은 노골적 좌파 모형의 구축 역시 부적합할 것으로 예상된다. 왜냐하면 좌파 이데올로기에 대한 뿌리깊은 저항감과 공포감이 우리 사회에는 아직도 만연하고 있어 그러한 모형에 소속한다는 사실을 공개적으로 인정하는 사람이 없기 때문이다. 세번째, 우리의 복지모형은 수적 측면에서 단출하면서도 상이한 모형 사이에 이데올로기 스펙트럼의 적용 가능성이 떨어질 것으로 예측된다. 예를 들면 서구의 4분법 모형은 극우, 중도우, 중도좌, 그리고 극좌의 순서로 연속선상에 묶을 수 있지만, 우리나라의 모형은 그러한 방식으로 연결시킬 수 있을지 의문이 간다는 것이다.

이상과 같은 고려사항을 염두에 두고 우리 나라 복지모형을 구축해본 결과는 다음과 같다. 기본적으로는 2분법 모형으로서 경제성장 우선 모형과 국가복지 확대 모형으로 구분된다. 그러나 제III장에서 볼 수 있듯이 최근에 나타난 사회복지 논점들은 국가복지확대모형 내에서도 상당 정도의 의견 불일치를 감지할 수 있기 때문에 2분법을 변형시킨 3분법 모형이 적절하다고 생각했다. 즉 국가복지확대 모형을 분립 복지모형과 통합복지 모형으로 다시 구분하였다. 따라서 복지이념의 상이성을 체계화할 필요가 발생할 경우 일단 2분법 모형을 적용시킨 뒤 필요에 따라 변형된 3분법 모형을 활용하는 것이 적절하다고 판단된다.

각 모형의 특징을 정리하면 다음 <표 5>과 같다.

<표 5> 우리 나라의 복지모형

경제성장 우선 모형	국가복지 확대 모형	
	분립복지모형	통합복지모형
<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가정책의 최우선은 경제성장 ○ 경제성장 = 대기업의 성장 ○ 개인의 욕구충족은 가족단위로 시장을 통해 해결 ○ 국가복지는 근로동기를 약화 시킴으로 극빈자에 한정 ○ 경제성장에 순기능적인 복지서비스만 허용 ○ 분배정책은 시기상조 ○ 사회보험의 정책결정권은 노·사 가 행사 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회정책의 재분배기능 저평가 ○ 국가복지 예산 확보에 소극적 ○ 사회보험에 비해 사회부조에 대한 관심 결여 ○ 사회보험 행정 및 재정의 통합에 반대 ○ 국가복지의 확대시기를 늦추어 잡음 ○ 자영자 소득과약의 가능성 부정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회정책을 통한 재분배 시도 ○ 국가복지 예산 확보에 적극적 ○ 총체적 사회안전망에 대한 관심 ○ 사회보험의 통합은 사회정의와 행정의 효율성 증대 ○ 국가복지 확대의 조기실시 ○ 자영자 소득과약의 가능성 인정

이상에서 제시한 2분법 내지 변형된 3분법 모형을 이데올로기 스펙트럼의 측면에서 조지와 월당의 4분법 모형과 비교해보면 다음과 같은 2가지 사실을 발견할 수 있다.

첫째, 우리의 경제성장 우선 모형과 조지와 월당의 반집합주의 또는 신우파 모형과의 상호 유사성은 매우 높다는 점이다. 둘째, 우리의 국가복지 확대모형은 내용상으로는 조지와 월당의 소극적 집합주의와 페이비언 사회주의 모형을 섞어서 모아 놓은 것 같은 느낌을 받게 되지만, 우리에게만 사회주의 모형(실사 그것이 페이비언니즘이라 할지라도)이 없다는 점이 큰 차이를 보이는 부분이다. 즉 우리 나라에서는 친복지적이라 할지라도 반드시 좌파 성향의 이데올로기라고 부르기가 쉽

지 않다. 셋째, 분립복지모형과 통합복지모형의 차별성은 조지와 월딩의 소극적 집합주의와 페이비언 사회주의 모형의 차이처럼 이데올로기 측면에서 구별짓기 힘들다는 것이다. 그 이유로는 우리의 쟁점과 서구의 쟁점 사이에 차이가 있을 뿐 아니라 앞에서 지적한 바대로 우리의 모형에서는 사회주의에 대한 친화력에 차이가 없기 때문이다.

V. 한국 복지이념 모형의 변화전망

앞에서 살펴본 우리 나라 복지이념의 흐름을 이제 그 변화전망 속에서 살펴볼 필요가 있다. 이러한 예측을 위해 우선 필요한 것은 변화에 영향을 주는 변수를 찾는 것이다. 한국의 복지이념 모형의 변화에 영향을 줄 수 있는 주요변수는 대략 다음의 여섯 가지로 요약된다.

첫째, 한국 사회의 정치 사회적인 민주화의 진도이다. 87년 민주항쟁부터 시작된 정치 사회적인 민주화의 진전은 기존의 사회·경제 조직형태에 대한 근본적인 의문을 제기할 수 있는 여건 마련과 동시에 정치권력 자체의 이념적 스펙트럼의 다양화를 가져올 수 있다. 사회복지 이념 이전의 한국사회이념구조 변화의 핵심적인 동인이라 할 수 있다.

둘째, 시민사회 성숙, 구체적으로는 사회복지 활동을 중심으로 하는 제3섹터의 성장이다. 사회복지 제도 형성 및 확대에 시민단체의 관점이 미치는 영향이 점점 커져가는 가운데 시민사회의 성숙 및 제3섹터 성장은 정부의 관점이 주도해 온 복지이념의 다양성을 증가시킬 수 있다.

셋째, 환경주의, 페미니즘 등의 새로운 차원의 이념 대두이다. 여타 앞의 요인들과 마찬가지로 90년대 들어 한국사회에 신좌파이념 등의 기존의 좌우와 구분되는 새로운 이념 도입이 가속화되면서, 이는 사회복지를 망라한 전 부문에서 이념적 다양성을 확대시키는 계기로 작용할 수 있다.

넷째, 90년대 후반 들어 빈번히 구체적인 플랜으로 제시되기 시작한 남북 통일이다. 남북통일은 한국 사회에서 반공이데올로기에 의해 억눌려져왔던 사회주의 이념의 복원을 가능케 하여 좌파적 복지이념 출현을 용이하게 할 수 있다.

이상의 네 가지가 한국사회의 이념적 스펙트럼 확대를 좌우하는 요소들이라고 한다면, 특히 사회복지 모형확충에 물질적 기반이 되는 나머지 두 가지 요소는 다음과 같다.

우선, 경제성장 속도이다. 한 사회의 경제발달 수준이 대략적으로 복지수준의 한계를 내포한다는 점에서 경제성장 속도에 가속도가 붙을 경우 수십 년간 강력했던 선성장·후복지 논리를 완화시킬 여건이 제공된다고 본다.

마지막으로, 복지예산 증대 추이이다. 이 또한 기존과는 다른 차원의 좌파적 복지이념에 입각한

복지 프로그램을 주장할 수 있는 직접적인 여건을 좌우한다. 즉, 복지예산의 가파른 증가는 한국 사회복지이념 구도의 단순성을 극복할 수 있는 물질적인 기반을 제공하는 것이다.

이러한 영향변수의 변화추이를 예상한다면 다음과 같은 한국사회의 복지이념 구도의 변화경향을 도출할 수 있다. 첫째, 심도 깊은 복지이념 논쟁의 전개와 복지이념의 체계성 강화이다. 위와 같은 변화경향에 따라 한국 사회의 이념논쟁 자체의 심화와 체계성 강화가 뒷받침될 때 복지이념 논쟁이 심화될 수 있다. 둘째, 복지모형의 다양성 증대이다. 사회정치적 민주화나 시민사회 강화와 같은 한국 사회의 이념적 다양성 증가는 이념적 차이에 따른 복지모형의 다양화를 낳을 수 있다.

셋째, 복지모형과 이데올로기 스펙트럼의 연계성 증가이다. 이는 이념적 지향에 따른 복지프로그램을 주장할 수 있는 여건-경제성장, 복지예산 증가와 같은 이 마련됨에 따라 나타날 수 있는 결과이다.

그러나 단기간 내에 조지와 월딩이 제시한 것과 같은 사분법 모형의 스펙트럼이 한국 복지이념 모형에 현실화될 가능성을 낙관할 수만은 없다.

그 이유는 다음과 같다. 첫째 개발독재시대의 성장신화가 너무나 강력하다. 점진적인 성장 자체만으로 사고방식자체를 변화시키기 어렵다. 둘째, 국가보안법 폐지 등에서 보여지듯이 정치적 분단 해소가 제도적 의식적인 분단 해소에 이르기까지는 장기간을 요한다. 분단 특히 한국전쟁 중 이념대립으로 인한 상잔의 기억이 지워지지 않는 한, 명시적인 이념적 기반을 가진 복지이념의 성립이 어렵다. 셋째, 철학적 논의를 위한 분위기 조성과 이에 따른 일반국민의 사고방식 변화는 장기간을 요한다는 점이다. 넷째, 정치적 민주화의 진전이 쉽지 않다. 독재정권 시기부터 수십 년간 지역을 기반으로 해 온 기득권 세력의 벽을 넘어서는 것은 쉬운 일이 아니다.

이렇게 한국의 복지이념 구도 변화에 낙관적 전망과 한계가 모두 일정한 가능성을 가지고 존재한다고 할 때 어느 때보다 주체의 실천이 중요한 역할을 할 수 있다. 2000년을 목표로 창당 추진 중인 민주노동당이 그 일레가 될 수 있다. 강령초안에서 사회민주주의적인 이념적 지향을 바탕으로 사회복지를 권리의 차원으로, 평등과 연대의 문제임을 명시하면서 통합적인 사회보험 운영, 보편주의적인 공공보건 등을 명시하고 있는 이들의 실천력이 한국사회복지의 불균형적인 이념구도에 어느 정도의 파문을 던질 수 있을지 주목해 볼 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 권문일(1998), "국민연금개선안에 대한 평가와 향후 과제", 『한국 사회복지의 현황과 쟁점』, 인간과 복지.
- 권오성(1998), "사회보험 보험료 인상의 경제적 파급효과", 자유기업센터.
- 권오성(1998), "의료보험 통합 무엇이 문제인가", 자유기업센터.
- 김상균(1987), 『현대사회와 사회정책』, 서울대출판부.
- 김연명(1999), "연금·의료보험의 변화 : '배제의 정치'의 종언", 『월간 복지동향』, 나남.
- 김영모(1980), 『한국인의 복지의식』, 일조각.
- 김용하·석재은(1999.4), "국민연금제도 전개의 한국적 특징과 지속가능성", 『한국사회복지학』, 37호.
- 김정호·김영용·안재욱(1997), 『3당 대통령후보 선거공약 평가』, 자유기업센터.
- 김태성·성경륜(1993), 『복지국가론』, 나남.
- 김태성(1990), "사회복지 발전의 결정요인 분석", 『사회복지 연구』 No. 2, 한국 사회복지연구회.
- 노태우(1987), 『위대한 보통사람들의 시대』, 을유문화사.
- 문진영(1999), "국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 운영방안에 관한 연구".
- 이두호 외(1992), 『국민의료보장론』, 나남.
- 전남진(1987), 『사회복지정책강론』, 서울대출판부.
- 전두환(1987), 『영광의 새 역사를 국민과 함께: 전두환 대통령 어록』, 동화출판공사.
- 정재경(1991), 『박정희 사상서설-취호를 중심으로-』, 집문당.
- 조경애(1996), "의료보험통합은 보험료부담의 형평성 달성과 국민건강권 확보의 토대이다", 『월간 복지동향』 6월호, 나남.
- 최병철(1999), 『공자가 살아야 나라가 산다』, 시아.
- 경실련·민주노총·참여연대 공동기자회견문(99.3.2), 복지동향 99.4.
- 국민연금관리공단 노동조합, "연금제도 확대관련 건의", 1998.1.7.
- 국민연금제도개선기획단(1997), 『국민연금제도 개선』.
- 국민의료보험관리공단(1998), "의료보험제도에 대한 올바른 이해".
- _____ (1998), "의료보험통합과 정책과제", 1998.9.

- 대통령비서실(1976), 『박정희 대통령 연설문집5, 제8대편. 상』, 대통령비서실.
- 대통령비서실(1995), 『박정희 대통령 연설문집3. 제6대편』, 대통령비서실.
- 대통령비서실(1995), 『김영삼 대통령 연설문집 제1-2권』, 대통령비서실.
- 민주자유당(1992), 『신한국 창조를 위한 김영삼의 실천약속, 14대 대통령 선거공약』, 민주자유당.
- 범국민대책회의(1999), “출범선언문”.
- _____ (1999), “국민과 정부가 고통받는 의료보험 통합”.
- _____ (1999), “의료보험과 전면통합의 문제점”.
- 복지부, 국민연금관리공단(1999.4), “국민연금 도시지역가입자 신고상황분석 평가 및 향후대책”.
- 사회보험 관리운영 통합방안에 관한 공청회 자료집(1999.8).
- 숭실대학교 사회과학연구원(1997), 『한국 주요정당의 제15대 대통령 선거공약』, 숭실대학교 사회
과학연구원.
- 의보연대회의(1999), 『의보연대회의 활동보고서』.
- 자유기업센터 보도자료(1998.1.13), “국민연금의 민영화”.
- 자유기업센터 보도자료(1998.6.19), “통합의료보험에 문제 많다”.
- 자유민주연합(1997), 『당헌·당규집』, 자유민주연합.
- 중앙선거관리위원회(1992), 『대한민국정당사 제2집(1972년~1980년)』, 중앙선거관리위원회.
- 중앙선거관리위원회(1992), 『대한민국정당사:1980년~1988년』, 중앙선거관리위원회.
- 중앙일보 [정치] 1999. 8. 2. 月 국민생활보장법 2001년 시행될 듯-경제정책조정회의
한겨레신문 [사회] 1998. 7. 23. 木 [복지] 대량실업시대 사회안정망이 없다
한겨레신문 [정치] 1999. 7. 10. 土 [복지] ‘국민기초생활보장법’ 시행시기 등 논의
<http://www2.ncnp.co.kr>

- Forder, A. et.al.(1984), *Theories of Welfare*, Routledge & Kegan Paul, London.
- Esping-Andersen, G.(1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Room, G.(1979), *The Sociology of Welfare*, Basil Blackwell&Martin Robertson, Oxford.
- Furniss, N. & Tilton, T.(1979), *The Case for the Welfare State*, Indiana Univ. Press, Bloomington.
- Titmuss, R.M.(1974), *Social Policy*, George Allen & Unwin, London.
- George, V. & Wilding, P.(1976), *Ideology and Social Welfare*, Routledge & Kegan Paul, London.
- Wilensky, H.L. & Lebeaux, C.N.(1958). *Industrial Society and Social Welfare*, Free Press, New York.
- Wilensky, H.L.(1975), *The Welfare State and Equality*, Univ. of California Press, Berkeley.