

# 韓國에서 “福祉의 社會的 分化”에 관한 研究

## — 公共福祉와 民間福祉의 財源 比較 —

咸喆鎬\*

I. 서론

II. 이론적 배경 : 복지  
의 사회적 분화의 재구성

III. 한국에서 복지의 사회적  
분화

IV. 결론

### I. 序 論

한국은 지난 20여년간에 걸친 급속한 공업화로 본격적인 산업사회에 진입하게 됨에 따라 국민복지에 대한 욕구가 한층 강력하게 증가되고 있다. 사회경제구조가 급속하게 개편되면서 전통적인 사회질서가 변화되고 다수의 근로자층의 형성과 산업사회내에서 계층간의 갈등이 심화됨에 따라 사회적 통합이 절실하게 되었다. 통합제도로서의 사회보장제도 정착을 위한 공공부문과 민간부문의 역할분담을 어떻게 할 것인가(방점은 인용자)는 정책과제에 대한 연구검토가 요망되고 있다.<sup>1)</sup>

한편 사회복지발달사면에서 볼때 원래는 민간이 자주적, 임의적, 창조적으로 사회복지를 발달시켜왔다. 19세기말부터 20세기초에 걸쳐서, 특히 제1차 세계대전후 복지국가가 성립되었고 복지의 공적책임이 강조되었다.<sup>2)</sup> 복지국가에 위기가 오고, 복지의 모습은 변화하고 있으며,<sup>3)</sup> “재민간화”,<sup>4)</sup> “민영화”<sup>5)</sup>로 나타나고 있다. 또다시 복지의 민간책임이 강조되고 있는 것이다.

\* 국립사회복지 연수원 교수

- 1) 연하청, 민재성(외), 『社會保障制度의 政策課題와 發展方向』, 한국개발연구원, 1988, pp. 19-22.
- 2) 大塚達雄(외공저), 『社會福祉』, 송정부(외공역), 대영출판사, 1988, p.59.
- 3) A.Evers, (et al), The Changing Face of Welfare, Gower publishing company LTD, 1987.
- 4) I. Gough, The Political Economy of The Welfare State, Macmillan, 1979, p.140
- 5) J. Legrand and R. Robinson(ed), Privatisation and The Welfare state, George Allen & Unwin, London, 1985

복지국가의 전성기에도 사적 복지는 계속해서 번창했다<sup>6)</sup>고 한다.

우리나라에서 사회보장제도의 정착을 위해 공공부문과 민간부문이 역할분담을 한다는 것이나, 서구 복지국가에서 복지국가의 위기극복을 위한 방편으로 공공부문보다 민간부문이 강조된다는 것, 그리고 복지국가의 전성기에도 민간 복지가 번창했다는 것은 모든 나라에서 공공복지와 민간복지가 다소 혼합되어 있으며, 완전히 순수한 체제를 유지하는 나라는 없다는 의미로 표현될 수 있다. 히긴스는 그 혼합의 정도는 다양하며, 혼합의 요인도 매우 다양하다고 하면서 비교연구를 하는 사람이 우선해야 할 일은 민간부문과 공공부문이 재원과 서비스중에 차지하는 비율이 어느정도인가 하는 것을 대충 알아야 한다고 하고 있다.<sup>7)</sup>

그래서 본 연구자는 한국의 복지재원중에 민간부문과 공공부문이 차지하는 비율이 얼마나 되는가? 양자의 합 ; 총복지 재원은 얼마나 되는가? 하는 문제에 답해보고자 한다.

지금까지의 연구는 복지재원중에 공공부문이 얼마나 되는가, 그것의 결정요인이 무엇인가 하는 것에 관심두어져 왔다.<sup>8)</sup>

욕구를 충족시키는 수단이 공공복지 체계 뿐만아니라 교회, 자원단체, 노동조합, 기업주, 민간기업 등 민간복지체제도 있고, 정부가 제공할 수 없고 제공하지 않는 서비스를 제공한다는 면에서 중요하다<sup>9)</sup> 점을 고려할때 복지재원중에 민간이 부담하는 총액이 얼마나 되는가를 밝혀내는 것은 중요하다고 할 수 있다.

이러한 작업을 하기위해, 먼저 R. M. Titmuss교수의 “복지의 사회적 분화”를 검토한다. 어떤 사회의 복지가 “사회복지”, “재정복지”, “직업복지”로 분화된다고 했는데, 그것은 어떤 사회전체의 복지를 포괄하지 못하는 결점이 있다. 그 결점을 지적, 보완하고 복지의 사회적 분화를 재구성한다. 또 이 글이 공공복지 재원과 민간복지재원을 비교하는 데도 목적이 있으므로 분화된 집합적 개입 방법을 공공부문과 민간부문으로 나누어 연구의 틀을 구성한 후 한국사회에 적용

6) E. Papadakis and P. Taylor-Gooby, *The Private Provision of Public Welfare*, Wheatsheaf Books, 1987, p.12

7) J. Higgins, *States of Welfare*, 최선화, 이해경, (共譯), 『比較社會政策論』, 대영문화사, 1985, p.171.

8) 에에 대해서는 아래와 같은 연구가 있다.

함철호, 사회사회복지에 대한 사회통제이론적 고찰-복지법과 복지비의 설명-, 한국복지연구회, 『韓國의 社會福祉』, 1988.

박정호, 국가독점자본주의론에 의한 한국사회보장의 분석, 한국사회복지학회, 『한국사회복지학』, 통권 제14호, 1989.

9) J. Higgins, 앞의책, pp.150-1.

시켜 보고자한다. 우리사회의 구조분화에 따른 복지의 분화를 여러자료를 가지고 기술해 보고, 분화된 각 부분에 들어가는 복지비용은 얼마나 되는지를 여러가지 자료를 이용해 추계해 보고자 한다.

## II. 理論的 背景 : 福祉의 社會的 分化的 再構成

### 1. 복지의 사회적 분화의 재구성

공공복지와 민간복지에 대한 분석에 관해 가장 중요한 연구중에 하나는 Titmuss의 초기 논문인 "복지의 사회적 분화"이다.<sup>10)</sup> 그에 따르면 "개인의 욕구를 충족시키고 전체 사회의 이익에 이바지하기 위한 모든 집합적 개입은 크게 사회복지, 재정복지, 직업복지의 세가지로 분류할 수 있다."<sup>11)</sup>

그러면 이 3가지 외에 또 다른 형태의 복지는 없는가? 그 3가지가 어떤 사회의 전체 사회복지를 다 포괄하는가? 전체를 구성하는 부분중에 빠진 것은 없는가? 자선사업, 자조사업, 종교복지, 상조회, 공제회, 계등의 자원복지부분—이것을 왜 자원복지라 칭하는지는 조금 후에 언급하고자 한다—은 무시해도 되는가?

절대로 무시할 수 없다. 자원복지는 매우 중요하기 때문이다. 먼저 사회복지 발달사면에서 볼때, 자원복지는 공공사회복지, 재정복지, 직업복지보다 훨씬 선행된 욕구충족방법의 선구자라 할 수 있기 때문이다. 또한 기능면에서 볼때, 앞에서 언급했건만 정부가 제공할 수 없거나 제공하지 않는 서비스는 제공한다는 면에서 중요하다.

이 자원복지 역시 영국에서 시작되었으며, 자선조직협회의 셋들먼트운동이 그것의 전형이다. 미국, 일본 등에서도 역시 중요하다.<sup>12)</sup> 한국에서도 자원복지라 할 수 있는 부분들의 활동이 다양하고 활발하다. 각종단체들의 상조회, 공제회, 경조사에 대한 부조, 후원사업, 종교단체에 의한 복지, 우리 전통인 계 등은 우리나라에서 중요한 서비스라 할 수 있다.

이제 앞에서 미루어온 자원복지에 대한 개념규정을 해야 논의가 잘 진행될 것이다. 먼저 자원복지에 대한 기존의 연구들을 검토해보자.

자원복지 연구에 대한 고전이라 할 수 있는 베버리지의 「Voluntary Action」에서는 그것의 개념을 다음과 같이 규정하고 있다. "사적 활동을 의미하는 것으로, 그것은 국가권력에 의해서나 어떠한 권위에 의해서도 지배되지 않는 것이

10) J. Higgins, 앞의책, p.153.

11) R. M. Titmuss, Essays on "The Welfare State", 3rd, George Allen & Unwin, London, 1976, 김영호, 「自願福祉 理論과 實際」, 홍익재, 1989.

다. 또 불문터리 액션은 개인의 가정내, 외에서 시민의 일원으로서 행해지는 통제되지 않는 모든 활동, 즉 생활 그 자체인 것이다. 그리고 불문터리라고 하는 말은 일반적으로 무보수(un-paid)라는 것을 의미하기 위해 사용되었다. 또 주민이 자원복지 활동에 참여하는 동기는 4가지다—상호부조동기, 박애적동기, 자기 성장동기, 직업적동기—그리고 불문터리 워커는 선의 목적으로, 무보수로 서비스하는 사람이었으며, voluntary organization은 선의의 목적을 달성하기 위해서 조직된 집단이다.”<sup>13)</sup> 크래머는 자원복지란 공익(common good)의 어떤 요소를 증진 또는 촉진시키기 위하여 자발적, 사적 노력에 의하여 나타나는 기관과 활동이 다하고 있다. 일본의 竹内愛二는, 자원복지는 인간성의 상실과, 가정과 지역사회 해체에 대하여 공동사회를 기반으로 한 각자의 자유의지 혹은 자발정신을 기반으로 한 인간존중의 정신과 상호부조의 정신 혹은 철학이라고 하고 있다.<sup>14)</sup> 김영호는 자원복지를 인간의 공동복지를 향한 가치 이념임과 동시에 실천노력이라고 하면서, (1) 인간애를 기반으로 한 자발정신, 자유의지, (2) 자원복지활동, (3) 자원복지기관을 통합한 개념이라고 하고 있다.

지금까지 본 각나라, 네 학자의 견해에서 공통점을 다음과 같이 추출할 수 있다.

첫째, “선의의 목적”, “공익”, “공동사회, 인간의 복지”를 가정하고 있다.

둘째, 국가권력에 의해서나 어떤 권위에 의해서도 지배되지 않는 자유의지 혹은 자발정신에 의한다.

셋째, 자원복지는 개인의 활동을 의미하는 자원복지활동과 기관의 활동으로 구성된다.

끝으로, 상호부조와 무보수라는 의미가 있다.

본 연구자는 한국에서 자원복지의 예로 계, 경조사에 대한 보조, 후원금, 종교에 의한 복지를 들었는데, 위의 개념에 비추어 보면 다음과 같다.

기독교, 천주교, 불교, 원불교 등 각 종교 이념에 나타나듯이, “네 이웃을 네 몸과 같이 사랑하라”, “애덕”, “자비”, “四恩四要” 등은 공동체의 복지를 목적으로 하는 것이다.

종교단체의 복지는 국가권력에 의해서나 어떤 권위에 의해서 지배되지 않는 자유의지의 표현이다. 그리고 종교복지는 종교단체라는 기관과 그 성원들의 활동으로 이루어 진다. 후원금 역시 선의의 목적을 추구하려는 자발적행동의 소

13) L. Beveridge, Voluntary Action, George Allen & Unwin, London, 1949, 김영호, 앞의책, pp. 185-6.

14) 김영호, 앞의책, p.29에서 재인용.

산이다. 경조사에 대한 보조도 마찬가지다. 출산, 생일, 결혼, 회갑, 등 길사에 방문하여 일을 거들어 주고, 질병, 수재, 화재, 사고, 사망, 등 흉사에 방문하여 일을 도와주는 것은 가족, 친족, 지역사회라는 공동체의 복지를 위한 것이며 이러한 것 역시 자발적 정신에 의한 것이다. 한편 前産業社會에서 민간의 자구책이 여러가지 있을 수 있겠으나 그중에 가장 오래된 것이 계이며, 오늘날에도 서민 금융단체로서 또는 친목단체로서 우리나라에 널리 퍼져 있는 민간단체이다. 유교는 효를 생활의 기본 이념으로 하였고 사람이 부모의 회갑 및 사망시에 성대한 예식을 치르고 예를 갖추는 일을 효의 근본이라고 가르쳐 이러한 사고방식은 양반뿐만 아니라 서민사회에도 유행했다. 따라서 이들 서민들은 관혼상제의 계반 예의를 성대히 치루기 위하여 거액의 비용을 마련해야 했는데, 이것은 개개 호단위의 일시적 노력만 가지고는 거의 불가능한 일이었다. 따라서 같은 목적을 가진 사람들끼리 계를 조직하게 되었다.<sup>15)</sup> 이러한 계도 자연부락이라는 공동체의 복지를 위한 것이며 자발적 정신에 의한 활동과 단체이다.

이와 같은 논리로 볼때, 종교복지, 후원금, 경조사에 대한 보조, 상조회, 공제회, 계는 자원복지라는 용어로 개념지워질 수 있을 것이다. 자조사업적인 것을 자원복지로 칭해야 하느냐, 종교복지를 자원복지로 볼 수 있느냐 등 이문의 소지가 많다. 많은 토론으로 개념에 대한 합의가 이루어져야하나, 잠정적으로 이렇게 규정하고자 한다.

한편, 이 자원복지는 "개인의 욕구를 해결하기 위한 집합적 개입(collective interventions)"의 하나로 간주되어야 하는 것이며, "복합적이고 개별화된 사회에서 분업에 관련되어 나타나는 방법의 조직적 분화"<sup>16)</sup>인 것이다.

이렇게 볼때, 복지의 사회적 분화의 가치에 하나가 보태져, 사회복지, 재정복지, 직업복지, 자원복지로 되어 완전한 몸체의 복지의 사회적 분화가 되는 것이다. 이것으로 티트머스의 복지분화의 불완전성은 극복되어 좀더 완전한 복지분화가 될 수 있다.

Titmuss는 자신의 복지의 사회적 분화라는 개념이 영국뿐만 아니라 전체 산업사회에 적용될 수 있다고 했지만, 자원복지라는 중요한 부분이 빠짐으로 해서 산업사회에 적용될 수 없는 것이다. 또 前産業社會에서는 적용하기에 더욱 헛점이 많은 것이다. 전산업사회의 직업복지를 말할 것이건, 산업사회에서 이건 중요한 자원할당방법의 하나인 자원복지가 누락됨으로 해서 티트머스의 틀은 큰 결점을 지녔던 것이다. 연구자가 보완, 제시한 이 틀은 산업사회에서

15) 羅乘均, 契와 社會保障, 한국사회복지학회, 『社會福祉學會誌』, 제8호, 1986, pp.142-3.

16) R. M. Titmuss, 앞의책, pp.42.

개인의 욕구 해결을 위한 모든 자원할당방법을 포괄하는 것이며, 전체 사회복지의 모습을 그려낼 수 있는 틀이 될 수 있을 것이다.

본 연구자는 이 연구를 통해서 우리나라에서 공공부문과 민간부문이 각각 얼마만큼의 복지재원을 부담하고 있는가를 알아보고자 한다. 그래서 위의 4가지 자원할당방법을 공공부문과 민간부문으로 나누어 보면 공공사회복지, 재정복지는 전자에 직업복지, 자원복지는 후자로 분류된다. 이를 정리하면 <표 1>과 같으며, 다음 장에서 이 틀에 의거해 한국에서 복지의 사회적 분화를 기술해 보고자 한다.

## 2 財源 分類

먼저 기존의 한 연구를 검토해보면, 사회보장의 재원을 (1) 중앙정부의 국고 부담, (2) 지방자치단체에서 지출되는 지방비, (3) 기업이나 학교법인 등에서 부담하는 사용자부담금, (4) 의료보험이나 연금등의 사회보험제도에 가입한 피보험자로부터 각출하는 보험료, (5) 기금등에서 발생하는 이자수입과 잡수입 등으로 분류하여 우리나라의 사회보장재원이 1987년의 경우 GNP의 2.95%라고 하고 있다.<sup>17)</sup> 그런데 기업의 복지활동, 종교단체, 기타 민간단체등의 민간부문 복지활동을 강조하면서도 이들이 부담하는 비용은 산출되지 않고 있다.

이글의 목적이 한국의 총 복지재원이 얼마나 되는가를 알아보는 것이므로 재원을 분류하는 기준을 세워야 하겠고, 그에 근거해 재원을 분류해 보고자 한다.

먼저 기준은 사회복지의 본질, 즉 사회복지 고유의 대상과 기능에 근거해 설정될 수 있다. 일반적으로 사회복지의 대상은 전국민이고, 기능은 요구를 해결해 주기 위한 원조이다.<sup>18)</sup> 이러한 두가지 조건을 충족시키는 것은 모두 복지재원으로 보고자 하는데 특히 기능을 강조하고자 한다. 이러한 기준하에 우리나라의 복지비용을 분류해 보고자 한다.

<표 1> 본 연구의 틀: "복지의 사회적분화"의 재구성

공공복지	공공사회복지, 재정복지
민간복지	직업복지, 자원복지

17) 연하청(外)6인, 앞의 책, p.118의 <표 3-5>.

18) 김영모, 『現代社會政策論』, 한국복지정책연구소 출판부, 1982, pp.21-27.

公共社會福祉費는 중앙정부 지방정부가 지출하는 사회보장및 복지비, 보건비, 주택및 지역사회개발비로 보며, 자료로는 경제기획원에서 발간하는 『경제통계연보』를 사용한다.

財政福祉費는 세법 개정시 소득공제액의 인상에 따른 세수감소액으로 보고자 한다. 이에 대한 공식적 자료는 필자의 능력으로는 도저히 구할 수 없었고 신문기사를 이용했다.

職業福祉費는 전산업의 1인당 월평균 직업복지비  $\times$  비농업부문전체근로자수  $\times 12$ 로 산출했으며, 이용한 자료는 노동부에서 발행하는 『기업체노동비용실태조사서』이다. 직업복지비는 법정복지비와 법정의복지비로 분류되는데, 법정 복지비를 공공부문 비용으로 넣어야 하느냐 민간부문으로 넣어야 하는 문제가 생겨난다. 여기에서는 직업복지의 주체가 기업이라는 민간인 점을 고려하여 법정 복지비도 민간부문으로 간주하고자 한다.

자원복지비를 산출하는데는 또 한번의 분류작업이 필요하다. 앞에서 자원복지의 예로 경조사에 대한 보조, 계, 종교복지, 후원금을 들었는데, 부조, 계, 후원금을 하나의 묶음으로, 종교복지를 또 하나의 묶음으로 하고자 한다. 비용 추계가 가능하게 하기위해서이다. 먼저 전자의 비용을 알기 위해서는 부조비와 계비를 알아야하나 후원금을 제외하고는 알 수가 없다. 물론 후원금조차 정확한 총액을 알 수는 없다. 비공식적인 후원금도 상당히 많은데 이것은 통계에 잡히지 않기 때문이다. 다행스럽게도 이런 항목을 포괄해서 비용을 추계할 수는 있다. 『도시가계연보』에 가구당 경조비, 관혼상제비가 있는데 이 두항목이 앞에 여러가지 항목들을 모두 포함하다고 가정한다. 이 비용의 산출을 위해서는 월평균 가구당 경조비에 전국가구수를 곱하고 다시 12를 곱한다. 도시, 농촌을 구분해야 하나 농촌에 관한 자료가 없기때문에 도시, 농촌의 상호부조비를 같은 것으로 보고자 한다. 다음 종교복지비도 불교, 기독교, 천주교, 원불교 등 각 교단의 복지비를 뽑은 자료의 월평균 가구당 종교관계비에 전국가구수와 12를 곱해서 전체 종교비를 구하고, 그 액수에 0.04를 곱한것을 종교복지비로 본다. 기존의 연구에 따르면, 우리나라 개신교회가 전체 예산의 2.3%<sup>19)</sup>, 4%<sup>20)</sup> 복지비로 쓴다고 하고 있는데, 후자의 견해와 다른 것이다. 이러한 것을 바탕으로 해서 한국의 총 복지비를 산출해 보고자 한다.

19) 노치준, "改新敎會의 財政構造와 그 方向", 『思想과 政策』, 1984, 여름호, 경향신문사, p. 55, 심대섭, "원불교와 사회복지", 한국사회복지학회, 『韓國社會福祉學』, 통권 제11호, p.123에서 재인용.

20) 최해경, 한국기독교회의 사회적 서비스 실태에 관한 연구, 서울대학교 대학원 석사 학위논문, 1983, p.78, 심대섭의 앞의글에서 재인용.

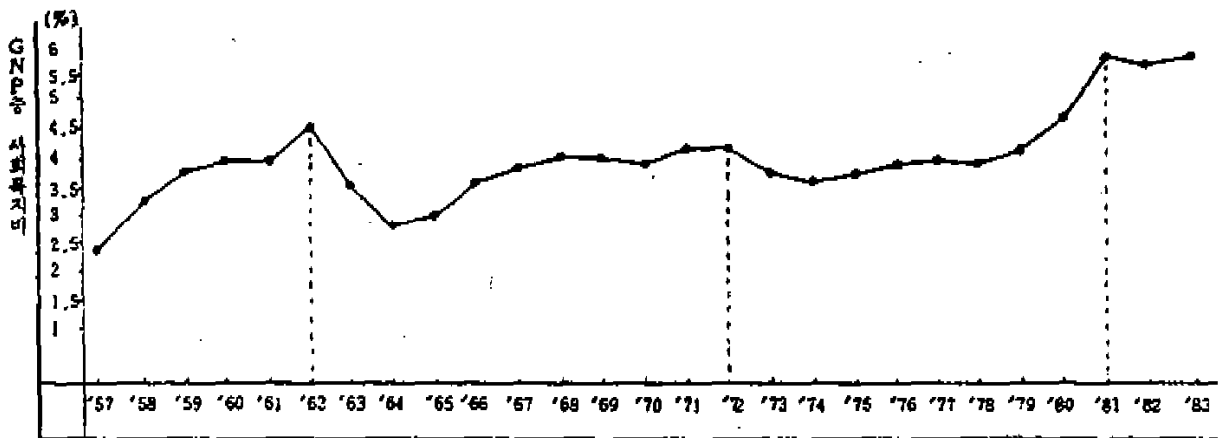
### Ⅲ. 韓國에서 福祉의 社會的 分化

#### 1. 公共 복지

##### 1) 公共社會福祉

한국에서 공공사회복지는 사회통제의 수단적 성격이 강하다고 주장한 바 있다. 즉 정치적 위기시에 정당성 확보를 위한 수단으로서 복지법을 제정했고, 복지비 지출을 늘렸으며, 이것은 사회통제적 성격이 강하다는 것이다. 구체적으로 말하면, 5.16 군사구테타로 정당성이 없는 제 3공화국정부가 정당성을 확보하기 위하여, 사회보장에 관한 법률, 산업재해보상보험법, 의료보험법, 선원보험법, 윤락행위등 방지법, 아동복지법, 사회복지사업법이 제정되었다. 그리고 1980년 5.17 군사구테타라는 정권의 정당성 상실 상황에서 정당성을 확보하기 위하여 아동복지법을 아동복지법으로 개정하고 심신장애자법과 노인복지법을 제정했다. 복지비면에서 볼 때 위의 세기간의 경우, GNP증의 복지비비율이 다른기간-상대적인 정치적 안정기-보다 높음을 알 수 있다((그림 1)참조). 이러한 성격을 지닌 복지에 지출되는 비용의 현황을 보면 <표 2>와 같다.

[그림 1] 연도별 사회복지비추이



출처: 함철호, "한국사회복지에 대한 사회통제이론적 고찰", 한국복지연구회, 『한국  
의 사회복지』, 1988, p.198.



〈표 2〉 연도별 공공사회복지비 지출현황 (단위, 억원)

1983	1984	1985	1986	1987	1988
19,931	25,524	26,048	30,467	36,4795	42,854

\* 자료 ; 경제기획원, 『경제통계연보』, 1989

## 2) 財政 福祉

Titmuss는 재정복지를 설명하면서 다음과 같은 용어를 사용하고 있다. “소득세로부터의 수당과 원조”, “개개인에게 귀속되는 조세저축과 똑같은 효과를 갖는 이전지출”, “의존상태에 있는 사람들”, “소득세 납부 인구중에 가장 낮은 급역을 받는 부분”, “소득세 납세자들에게 최저수준을 보장해 주는 책임”.<sup>21)</sup>

이러한 용어들을 의미있게 진술해보면 재정복지란 소득세로부터 수당과 원조를 통하여 의존상태에 있는 소득세 납세자들에게 최저수준을 보장해주는 것이라 할 수 있다.

한편, 우리나라의 소득세법에서는 “납세 의무자인 거주자의 최저생계비를 보장하여 주기 위하여 일정한 금액을 공제하여 주는 제도를 소득공제”라고 하고 있다.<sup>22)</sup>

우리나라에는 Titmuss가 재정복지를 설명하면서 예로 사용한 아동수당, 가족수당같은 것은 없지만 위의 소득공제를 재정복지로 간주할 수 있을 것이다.

우리나라에서 최초로 소득공제가 도입된 것은 1949년 7월 15일 제정된 소득세법에서이다. 동법 9조에는 “소득세는 일반소득세와 특별소득세의 이종으로 한다”라고 규정되어 있다. 이중에서 일반소득에 대해 부양가족 1인당 3,000원에서 최고15,000원까지 인적공제를 해주고 있는데, 부양가족은 18세 미만의 아동, 60세 이상의 노인, 불구자이다. 그 이후 비슷한 내용으로 8차에 걸친 개정이 있었다.<sup>23)</sup>

1974년의 세법개정에서는 개정의 기본 방향을, “첫째 소득 재분배기능의 강화, 둘째 증산층 및 저소득층의 부담경감”으로 삼고 소득공제를 대폭 확충하는데 그 내용을 보면 다음과 같다. 먼저 인적공제를 보면, 기초공제가 연 180,000원, 배우자공제가 120,000원, 부양가족공제가 60,000원, 그리고 거주자와 생계들

21) R. M. Titmuss, 앞의 책, pp.45-50

22) 박충환, 『稅法概論』, 한국조세신보사, 1986, p.146.

23) 이부분에 대해서는 다음의 줄고를 참고바람. 함철호, “우리나라의 財政福祉에 관한考察”, 국립사회복지연수원, 『社會福祉研究論文集』, 제13호, pp.331-348.

같이하고 있는 부양가족중에 장애가 있는 경우에 장애인 공제로서 120,000원을 공제해 주고 있다. 다음 필요경비적 공제를 보면, 근로소득공제로서 연 180,000원 퇴직소득공제로서 연 180,000원을 공제해주고 있다. 그 이후 1975년, 1976년에 공제액수만 인상되는 개정이 있었다.

1977년도에는 배우자 공제액이 연 24만원으로, 근로소득공제액이 36만원으로, 장애인 특별공제가 40만원으로 인상되었으며, 근로자와 배우자 및 부양가족에 대해 의료비를 공제해주는 의료비공제가 신설되었다. 그리고 근로학생을 위한 입학금, 수업료, 공납금을 공제해주는 근로학생공제가 신설되었다. Titmuss는 1909년에 도입된 500파운드 이하의 소득 가족에 대한 "특별한 고려"로서 16세 이하 아동에 대해 10파운드를 지급하는 아동수당을 예로 들면서, 이것은 아동이 미래에 더좋은 일자리에서 일 할수 있는 소득능력을 위한 것이라고 하고 있다. 그러면서, 사회정책은 의존상태에 있는 아동에 대한 지원이라는 한계를 넘어서 개개인의 "자기개선"을 위한 지원으로 확대된다고 하고 있다. 1977년에 신설된 근로학생공제는 Titmuss의 표현대로 개개인의 자기개선을 위한 지원이라고 할 수 있다. 1977년도의 공제항목은 그대로 유지하면서, 공제액수가 증가되는 개정이 1982년까지 세차혜의 개정이 있었고, 1983년의 개정에서는 사회복지지원을 위한 특별공제제도를 신설, 확장하였는데, 장애인공제가 30만원에서 48만원으로 인상되었다. 이전에는 장애인 부양가족도 세법상 공제대상 부양가족의 범위에 해당되어야 공제를 받을 수 있었는데, 이번 개정에서는 연령에 관계없이 받을 수 있게 되었다. 또 경로우대공제가 신설되고 있다. 즉, 거주자 및 그와 생계를 같이 하는 부양가족중 65세 이상인 자에 대해서는 소득세 과세시 36만원을 공제해주고 있다. 그리고 무의탁아동 입양가정에 대한 세제 지원이 신설되고 있다. 즉, 보호시설등에서 보호를 받고 있는 아동을 입양하여 동거부양하는 가정에 대해서, 무의탁아동의 인원수에 관계없이 부양가족공제를 해주는 것이다. 그리고 이러한 무의탁입양아동에 대한 중·고교 공납금을 지출하는 경우에 공납금, 입학금, 수업료전액을 교육비로 공제받을 수 있는 제도이다. 끝으로 교육비 공제제도가 확대되었다. 근로자 본인의 교육비 전액이 공제되는 것은 변함이 없고 직계비속 2인의 중·고교 공납금 1인당 12만원이 공제되던 것이 직계비속 2인, 동거부양하는 형제자매 2인, 무의탁아동 입양자의 중·고교 공납금이 전액 공제된다.

지금까지 본 재정복지에 지출되는 복지비 현황은 다음의 <표 3><sup>24)</sup>와 같다.

〈표 3〉 재정복지비의 연도별 현황

(단위, 억원)

1983	1984	1985	1986	1987	1988
350.0	373.3	406.9	463.3	557.5	567.6

## 2 民間 福祉

### 1) 職業福祉

1953년 근로기준법을 제정하여 근로자의 요양, 휴양, 장애, 유족, 장의에 대해 사용자 책임하에 보상하도록 규정하고 있다.<sup>24)</sup> 1963년에 산업재해보상보험법을 제정하여 근로자복지의 주춧돌을 놓았다. 1968년 3월에 노동청이 전국사업체의 규모와 산업별분포, 고용실태, 재해발생상황, 임금실태를 처음으로 조사하고 있으며, 1973년부터 근로자주택건설에 세제상의 혜택을 주고 있다. 1973년 2월에 근로자의 복지를 위한 휴게실, 식당 등 복지시설을 갖추도록 산하 근로감독관실에 지시를 하고 있다. 1976년에는 재자동원의 원활화와 근로자의 재산형성에 의한 안정된 생활기반 조성을 위해 “저축증대와 근로자 재산형성지원에 관한 법률”을 제정했다. 1979년 1월에 재무부는 기업이 종업원 자녀의 학비마련을 위해 교육보험에 가입할 경우 매달 지급하는 보험료에 대해 손비로 인정해주고 종업원에 대해서는 이를 복지급여로 간주 소득세를 과세 안하기로 하고 있다. 1983년 11월에는 근로청소년의 교육육구충족을 위해 취학대상업체들 16인 이상 업체에서 전산업체로 확대하고 있다. 1984년 1월에 근로복지공사는 산업재해를 입은 신체장애자들의 직업재활훈련을 활성화하기 위한 훈련장을 개관했다. 1987년에는 근로자의 주택마련을 돕기 위해 이자소득세를 비과세하고 주택자금 대출원리금 상환액의 10%를 근로소득세에서 공제해주는 근로자주택마련저축을 신설했다. 1988년에 최저임금제를 실시했다. 같은 해 4월에는 부천시에 근로청소년아파트 13명 99가구를 준공해 임대료 보증금 8,000원, 월 4,000원에 근로청소년을 입주시켰다. 같은 해 7월에 노동부는 직업병 판정을 신속하게 하여 해

24) 〈표 3〉의 재정복지비는 다음과 같이 산출했다.

1980년 11월 세법개정이 있었다. 이때 세액공제, 근로자소득공제로 인한 세수감소가 350억이라고 하고 있다(1980.11.18, 중앙일보). 이 액수는 그해 총세수액 11조 4,788억 3,700만원의 0.3%이다. 그 이후 88년까지 세법개정은 없었다.

그러므로 각연도의 재정복지비는 각연도 총세수액 × 0.003이며, 각연도의 총세수액은 국세청이 발행하는 국세동계연보를 참고했다.

25) 이하의 직업복지에 대한 기술은 필자가 신문을 자료로하여 기술한 것일 뿐이다. 1953년부터 1989년까지의 주요 일간지를 참고했음.

당 근로자에게 요양, 승인 등 빠른 조치를 취할 수 있도록 하기위해 직업병전문가 15명으로 구성된 직업병판정심의위원회를 발족했다. 11월에 노동부학령전아동까지 영, 유아를 평일 오전 8시부터 오후 8시까지 돌보아주고 있다. 1989년 2월에 근로복지공사는 산업재해 근로자 자녀 2250명에게 8억 3천 6백만원의 장학금을 지급했다.<sup>26)</sup>

이러한 직업복지에 들어가는 비용은 <표 4><sup>27)</sup>와 같다.

## 2) 自願福祉

앞에서 자원복지의 예로 경조사에 대한 부조, 제, 종교복지, 후원금을 들었는데, 이러한 자원할당 방법이 어떻게 분화되었는가 하나씩 간략히 살펴보고자 한다.

먼저 제를 보면, 앞에서도 언급했다시피 제는 前산업사회에서 가장 긴 역사를 가진 자구책으로서, 학설에 따라 다르지만 고대 촌락의 집회를 기원으로 삼고 있으며 삼국시대로부터 우리민족 고유의 생활양식이자 협동관행이며 조선시대에 가장 활발했다. 조선 후반기에 제 활동이 활발했는데 이것은 관의 가렴주구에 대한 민의 자구책으로서 공동납세를 목적으로 하는 제가 성행했다. 다음으로는 관혼상제의 비용을 마련하기 위한 상조적, 공제적 성격의 제가 유행했을 것이다. 상공인들 제의 규약상에 나타난 바로는, 계원의 출자에 의한 기금의 운용을 통하여 직업집단에 부과된 조세를 우선 해결하고, 나머지 금액으로는 주로 계원 및 가족들의 경조사에 대한 공제목적에 썼음을 알수 있다. 일제시대 통계이긴 하나, 민정조사 자료에는 결계의 목적별로 (1) 공익을 목적으로

<표 4> 연도별 직업복지비 현황 (단위, 억원)

1983	1984	1985	1986	1987	1988
35,198.8	45,194.0	46,779.1	48,234.0	44,318.0	46,162.0

26) 이부분은 상당한 논의를 해야 할 부분이다. 필자는 앞에 자원분류 부분에서 대상과 기능을 분류의 기준으로 삼는다고 했다. 이 기준에 따르자면, 위에 열거한 것들이 근로자를 대상으로 하고 그들의 욕구를 충족시켜준다는 면에서 직업복지임에 틀림없지만, 근로복지공사, 노동부 등과 같은 공공기관이 정부재정으로 한다는 면에서는 공공사회복지로 분류되어야 할 것이다. 그리고 근로자복지를 위한 세제지원이라는 측면에서 보면 재정복지로도 분류되어야 할 것이다. 이것은 중요한 연구과제로서, 다양한 경험적 복지제도들을 주체, 객체, 기능, 재원에 따라 어떻게 범주화 하느냐가 문제이다.

27) 직업복지비 = 전산업의 1인당 월평균직업복지비 × 비농업부문전체근로자수 × 12  
전산업의 1인당 월평균 직업복지비는 「기업체노동비용실태조사서(노동부, 각연도)」를 비농업부문 전체근로자수는 「노동통계연감(노동부, 각연도)」을 참고했다.

하는 계, (2) 상부상조를 목적으로 하는 계, (3) 산업을 목적으로 하는 계, (4) 금융을 목적으로 하는 계, (5) 오락을 목적으로 하는 계, (6) 기타로 나누어 설명하고 있는데, 각각이 차지하는 계의 숫자를 나열해보면 1623, 11696, 2187, 2073, 264, 1224개로 분포되어 있다.

시간적 차이에서 오는 변화를 고려하더라도 공제 또는 상조적 목적의 계가 절대 다수를 차지하고 있음을 알 수 있다. 이는 곧 계가 여러가지 생활상의 위험요소들을 시간적 조절과 계원간의 위험분산기능을 통하여 해결한 단체였음을 의미하는 것이다.

해방이후 계의 성격이 변화하고, 운영과 조직면에서 매우 약화되고 소멸되어 가고 있지만, 현대사회의 또 다른 사회관계망인 혈연, 지연, 학연, 직연 등에 의해서 계의 기능이 지속된다고 할 수 있다.<sup>28)</sup>

다음, 우리나라에서 종교의 복지에 대한 참여를 보도록 하자.

한국에서 대표적인 종파인 개신교, 천주교, 원불교가 사회복지에 어떤 역할을 해왔는가를 역사적으로 간단히 살펴보자.

한국의 개신교, 천주교 사회사업의 역사는 대부분이 선교사들에 의해, 또는 몇몇 선각자들에 의해 주도되어 왔다. 그들이 개척했던 사회사업 대부분이 교단이나 교회로 계승되지 못하고 읍이나 사회단체로 이양되었다. 그러한 결과 교회는 비대해 겹음에도 불구하고 기독교 사회사업의 역할은 약화되어 왔다. 1970년대 중반기이래 외국의 원조에 의존했던 사회사업기관들이 외원의 철수로 자금난을 겪고 있을때, 사회와 교회에 대하여 복지사업에 대한 민간참여를 호소하게 되었다. 여기에서 개신교, 천주교 교인들과 교회는 지역사회내의 복지시설과 복지문제에 대하여 각성하게 되었고, 개신교의 각교단과 큰 개체교회에서 복지사업에 참여하게되어, 1986년 현재 영아시설의 63.5%, 육아시설의 75.6%, 노인시설의 51.3%, 지적재활시설의 55.9%, 시각장애시설의 63.5%, 정박시설의 70.6%, 청각언어시설의 51.5%, 심신요양시설의 55.4%, 부랑인시설의 52.6%, 모자보호시설의 88.5%, 부녀, 직업보도시설의 68.3%, 사회복지관의 48%, 기타 52.5%, 기관단체 58%등 전체사회복지시설의 63.9%를 차지하고 있다.<sup>29)</sup>

원불교가 사회사업의 문을 연 것은 8.15와 더불어 서울역앞의 귀환전쟁동포 구호사업에서 갈 곳없는 고아들을 수용보호한데서 시작되었고, 양로사업은 총

28) 나병권, 앞의 글, pp.135-5.

29) 박중삼, "韓國의 改新敎와 社會福祉", 한국사회복지학회, 『韓國社會福祉學』 동권 11호, pp.135-7

한상호, "카톨릭교회와 社會福祉", 한국사회복지학회, 위의 책, pp.149-163.

부(익산)에서 각각 무의탁 노인들의 봉양을 위해서 양로원을 설치함으로써 기관의 설립을 보게 되었다.

교조 소태산 대선사는 "우리의 사업목표는 교화, 교육, 자선의 세가지니 앞으로 이를 병진하여야 우리의 사업에 결함이 없느니라"라고 말하여 사회사업을 교단 3대사업의 하나로 추진할 것을 유언하였다. 교조 제세시 이화여전 보육과 출신인 제자 황은순(법명, 정신행)을 원장으로 고아원 설립을 시도한 일이 있으나 일제의 간섭과 재정의 곤란으로 실시하지 못하였다고 한다.

8.15이후 2세종법사 송정산은 재단법인 원불교 정관에 교화, 교육, 자선을 목적사업으로 밝히고 고아원과 양로원을 설립함과 동시에 교육기관인 유일학원; 원광대학교전신을 개설하였다.

6.25사변은 서울 고아들의 피난을 불가피하게 하였으며 피난 고아들의 일부를 익산본부에 별도 수용한 것이 익산보화원이다. 1953년 이리시로부터 이리보육원을 인수하여 3개의 고아원을 운영했다. 원불교는 교화, 교육, 자선의 삼대 사업목표를 세우곤 이를 위해서 재단법인 원불교(교화), 학교법인 원광학원(교육), 사회복지법인 삼동회(자선)를 형성하여 운영해오고 있는데, 이 중에서 원불교의 사회사업을 총괄하고 있는 것은 삼동회이다. 이 삼동회 소속의 사회복지 시설은 서울보화원, 익산보화원, 이리보육원, 한국보육원 등 아동복지시설과 중양수양원 등의 5개의 노인복지시설, 부랑인시설, 장애인복지시설등을 운영하고 있다.<sup>30)</sup>

지금까지 본, 이러한 서비스 방법에 들어가는 비용은 얼마나 되는가를 알아보자. 재원분류방법에서 언급했다시피, 경조사에 대한 부조, 계, 후원금에 들어

〈표 5〉 연도별 자원복지비 현황 (단위, 억원)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
경조비, 제비 후원금	5,851.3	6,960.4	8,296.1	7,847.4	9,993.7	12,543.1
종교 복지비	118.1	163.1	176.1	221.7	265.5	346.7
합계	5,969.4	7,123.5	8,472.2	8,069.1	10,259.2	12,889.8

30) 심대섭, "원불교와 사회복지", 한국사회복지학회, 『한국사회복지학』, 통권 11호, pp.122 ~133

가는 비용과 종교복지비용으로 대별해보면, <표 5><sup>31)</sup>와 같다.

### 3. 公共福祉와 民間福祉의 財源 比較

앞에서는 한국에서 복지의 사회적 분화를 연구한다는 측면에서 각 영역별로, 즉 공공사회복지, 재정복지, 직업복지, 자원복지를 기술해 보았다. 여기에서는 각영역의 복지비가 전체 복지비중에서 차지하는 비중이 얼마나 되는가? 어느 영역의 복지비가 가장 많고 어느 영역의 복지비가 가장 적은가? 즉 우리사회에서는 어느 영역의 복지가 주된 복지체제이고 어느 부분이 종의 체제인가? 또 각 영역별로 비교해보아 어떤 추세에 있는가? 끝으로 공공부문의 복지규모는 얼마나 되고 민간부문의 복지규모는 얼마나 되는가? 양영역의 비중은 어떤 관계에 있고, 시계열적으로 어떤 변화가 있는가? 지금까지 살펴본 각 영역별 재원을 등등그려 놓은 <표 6>이 이러한 의문에 답해주고 있다.

먼저 각 영역의 비중을 보면, 83년의 경우 직업복지가 57.3%로 가장 크고 공공사회복지 32.4%, 자원복지 9.7%, 재정복지가 0.6%로 가장적다. 88년에 직업복지부분이 감소하고 공공사회복지, 자원복지부분이 증가하고 있긴 하지만, 각 영역의 비중엔 변동은 없다.

다음 각 영역별 비중의 변화를 보면, 公共社會福祉가 83년에 1조 9,931억원으로 32.4%를 차지하고 있던 것이 86년에 3조 467억, 34.9%이며 88년에 4조 2천 854억원, 21%로 점점 증가하고 있다.

財政福祉부분은 83년의 350억, 0.6%였던 것이 88년에 567억 6천만원으로 증가하고 있긴 하지만, 비중엔 변동이 없다.

職業福祉부분은, 83년에 3조 5천 196억 8천만원, 57.3%이던 것이 86년에 4조 8천 234억 1천만원으로 액수는 증가하고 비중은 55.3%로 감소하고 있으며, 88년에는 4조 6천 162억 4천만원, 45.0%로 액수, 비중 모두 감소하고 있다.

끝으로 자원복지부분은 83년에 5천 969억 4천만원, 9.7%였던 것이 86년에 8천 69억 1천만원으로 액수는 증가하지만 전체복지비중 차지하는 비중은 9.3%로 감소했다가 88년에 1조 2천 889억 8천만원으로 액수면에서 83년의 2배이상 증가하고 비중도 12.6%로 증가하고 있다.

이것을 공공부문과 민간부문으로 대별해 보면,

31) 표에서 경조비, 제비, 후원금 = 가구당경조비, 관혼상조비×전국가구수×12

종교복지비 = (가구당 종교관계비×전국가구수×12)×0.04(이 수치를 곱하는 이유는 앞의 재원분류부분에서 기술해 놓았다.

가구당 경조비, 관혼상제비, 종교관계비는 「도시가계연보(경제기획원, 각년도)」를 참고했다.

〈표 6〉 연도별 공공 민간복지비용의 비교 (단위 : 억원, %)

		1983	1984	1985	1986	1987	1988
공 공 복 지	공공사회복지	19,931 (32.4)	25,524 (32.6)	26,048 (31.9)	30,467 (34.9)	36,479 (39.8)	42,854 (41.8)
	재정복지	350 (0.6)	373.3 (0.5)	406.9 (0.5)	463.6 (0.5)	557.5 (0.5)	567.6 (0.5)
민 간 복 지	직업복지	35,198.8 (57.3)	45,194.0 (57.8)	46,779.1 (57.3)	48,234.1 (55.3)	44,318.0 (48.4)	46,162.4 (42.6)
	자원복지	5,969.4 (9.7)	7,123.5 (9.1)	8,472.2 (10.4)	8,069.1 (9.3)	10,259.2 (11.2)	43,421.6 (42.4)
공공복지		20,181 (33.0)	25,897.3 (33.1)	26,454.9 (32.4)	30,930.6 (35.4)	37,036.5 (40.4)	43,421.6 (42.4)
민간복지		41,169.4 (67.0)	52,319.1 (66.9)	55,253.1 (67.7)	56,305.5 (64.6)	54,579.9 (59.6)	59,055.7 (57.6)
합 계		61,450.4 (100)	78,216.4 (100)	81,708.0 (100)	87,236.1 (100)	91,616.4 (100)	102,477.3 (100)
GNP 대비총복지비		617,223 (9.9)	700,839 (11.2)	780,884 (10.5)	905,987 (9.6)	1,062,244 (8.6)	1,262,305 (8.1)

83년에 公共福祉部門이 2조 181억원으로 전체 복지비중(합계)의 33%이고, 民間福祉部門이 4조 1,169억 4천만원으로 67.0%나 되고 있다. 86년에는 83년보다 공공부분이 35.4%로 증가하고, 민간부분이 64.6%로 감소하고 있다. 88년에는 공공복지비가 4조 3,421억 6천만원으로 83년의 2.2배 증가해 전체 복지비의 42.4%를 차지하는 반면, 민간복지비는 5조 9,055억 7천만원으로 83년의 1.4배 증가해 전체 복지비중 57.6%를 차지하면서 그 비중이 감소하고 있다.

끝으로 總福祉費를 보면,

83년의 경우 6조 1,450억 4천만원으로 GNP중 9.9%를 차지하고 있으며, 84년에 11.2%로 증가했다가 86년에 GNP의 9.6%로 감소하고 있다. 88년에 10조 2,477억 3천만원으로 83년의 1.7배 증가하지만, GNP증가율을 따라가지 못해 8.1%로 감소하고 있다.

요약하자면,



비용면에서 볼때, 우리나라에서 가장 중요한 복지영역은 직업복지부문이며 가장 미약한 부문은 재정복지이다. 민간 부문은 점점 감소하고 공공부문은 점점 증가하고 있어 바람직하지만, GNP중 복지비 비중은 점점 감소하고 있어 문제가 있다. 이러한 사실들은 그 동안 우리나라가 민간우위의 복지체계였음을 실증하고 있다.

#### IV. 結 論

지금까지 한국에서 복지의 사회적 분화를 연구하여 보았다. Titmuss의 복지의 사회적 분화라는 개념이, 어떤 사회 전체의 자원할당 방법을 포괄하지 못하는 결점이 있어, 그것을 재구성하여, 공공사회복지, 재정복지, 직업복지, 자원복지로 하였다.

이 네가지 각부문들이 한국에서 어떻게 분화되었는가를 간략히 살펴보고 이에 들어가는 비용이 얼마나 되는가를 여러 자료를 가지고 추계해 보았다.

그 결과 우리나라는 비용면에서 볼때, 직업복지가 압도적으로 중요한 자원할당방법이며, 재정복지가 가장 미미한 부문이었다. 또 하나 발견한 중요한 사실은 그 동안 우리나라는 민간우위의 복지체계였다는 것이다. 1983년의 경우 공공 대 민간의 비율이 약 9대1이었으며, 1988년에는 약 8대2가 되고 있다. 또 그렇게 되는 이유는 公共福祉部門의 公共社會福祉가 증가되고, 民間福祉部門의 職業福祉가 감소하고 있기 때문이다.

總 福祉費가 얼마나 되는가를 보면, 1984년에 GNP의 8%이던 것이 점점 감소해 1988년에 5%밖에 되지 않고 있다. 이것은 GNP증가율만큼 복지비가 증가하지 않음을 보여주는 것이다.

GNP증가율 만큼 복지비가 증가하지 않는 것이나, 민간 부문 우위의 복지체계였다는 것이나, 우리나라가 복지후진국임을 보여 주는 것이다. 이에 대해서는 모든 학자들이 인정하고 있으며, 우리나라는 재정의 복지기능이 크게 미약하다고 하고 있다.<sup>32)</sup> 鉅足이지만 복지지출; 공공부문을 확대해야 할 것이다.

끝으로 이 글이 지니는 의미와 연구방향을 언급하고자 한다.

우선, 이 글은 Titmuss의 福祉의 社會的 分化的 結論을 지적하고 再構成하여

32) 주학중, "財政의 所得再分配機能과 役割", 연하청, 이계식(편), 『國家豫算과 政策目標』, 한국개발연구원, 1989, p.131.

33) 우리나라 사회개발부문의 재정지출지수의 순위를 보면, 1983년의 경우 전체국가중(61개국)교육부문은 38위이고, 보건부문은 54위, 사회보장부문은 52위, 그리고 주택 및 지역사회개발부문은 49위이다. 연하청(외 6인), 앞의 책, p.269에 <표 6-1>참조

좀더 완전한 틀을 만들었다는 의미가 있을 것이다.

둘째, 민간부문의 복지비를 추계하여, 어떤 사회의 總福祉費用을 계산해 놓은 연구가 거의 없는듯 한데, 우리나라의 총복지비용을 뽑아 보았다는데 의미가 있을 것이다.

이 연구의 결과는 몇가지 연구과제를 던져 주고 있다.

첫째, 직업복지가 가장 큰 비중을 차지하고 있는데 왜 그렇게 되었는가를 연구해보아야 할 것이다. 항간의 설로 “정부가 돈이 없으니까 기업이 복지를 해야한다”는 것의 입증인가?

둘째, 민간복지부문은 감소하는데, 자원복지부문, 특히 각종 “연”을 통한 상호부조비가 증가하고 있다. 왜 그런가도 연구해 보아야 할 것이다. 혹시 공공부문이 낙후되어 있는 것이랑 무슨 관계가 없는가?

셋째, 公共社會福祉, 財政福祉, 職業福祉, 自願福祉라는 각 영역을 결정하는 중요한 요인은 무엇인가, 일부분에 대해서는 되었지만, 또 각 영역간에는 어떤 관계가 있는지, 그 관계를 결정하는 요인은 무엇인가를 연구해야 할 것이다.