

I. 문제제기	III. 국가의 자율성과 사회보장정책
II. 사회보장의 개념과 본 연구의 분석의 대상	IV. 결론 : 한국사회보장정책의 행위자로서 국가의 중요성

## I. 문제제기

정책행위자로서의 국가의 역할은 그것이 현실(reality) 속에서 차지하는 중요성에도 불구하고 연구의 차원에서는 대단히 소홀히 취급되어 왔음을 부인할 수 없다. 이는 부분적으로 오랫동안 사회과학의 지배적 경향이었던 행동주의적 정책분석 패러다임에서 국가가 배제되거나 소홀히 취급된 데에서 비롯된 것이다. 그럼에도 불구하고 실제에서 국가가 행하여 온 역할의 중요성에 변화가 있었던 것은 결코 아니다.<sup>1)</sup> 특히 한국의 경우, 사회보장정책의 발의, 구상, 계획 그리고 실천의 모든 과정에서 주도적인 역할을 수행하여 온 행위자가 국가임에도 불구하고 기존의 대부분의 연구에서 그에 대한 고려가 미흡함을 부인할 수 없다.

이 연구의 목적은 ‘행위자로서 국가(state as an actor)’ 개념을 도입하여 이를 기초로 한국 사회보장정책 형성과정 분석을 위한 이론틀을 만드는 것

\* 이 연구는 한림대학교 1990년도 교비연구비 지원에 의하여 이루어진 것으로서, 한국사회학회 주최 1991년도 후기사회학대회에서 발표된 내용을 일부 수정한 것임.

\*\* 한림대학교 사회복지학과 교수

1) Meny, Yves & Thoening, Jean-Claude, Politiques Publiques, Paris, PUF, 1989, p.107.

이다.

이론적 증거들로서 필자는 우선적으로 신제도학파 학자들의 '행위자로서의 국가' 이론<sup>2)</sup>을 우리들 논의의 출발점으로 삼고자 한다.

본고의 구성은 대략 다음과 같다. 논문 전반부에서는 행위자로서의 국가 이론의 요지를 간략히 소개한 다음 필자의 비판을 첨가하였다. 후반부에는 이 국가 중심의 분석틀을 보완하여 한국과 제3세계의 경우에 적용될 수 있는 분석의 틀을 만들고자 하였다. 끝으로 결론부분에서는 본론의 내용을 요약하였다.

## II. 사회보장의 개념과 본 연구에 있어서 분석의 대상

본 연구의 이론적 논의는 사회보장정책 형성 과정의 분석을 염두에 두고 전개되었다.

사회보장은 여러 개념정의가 가능한 용어이겠지만 본고에서는 하나의 제도로서 사회보장을 정의하고자 한다. 하나의 제도로서 사회보장은 각종 사회적 위험 분야별 사회보험과, 국가와 공공단체들이 무상으로 행하는 요구호자들을 위한 공적부조, 그리고 논자에 따라서는 가족수당과 부가적 서비스를 포함시키기도 한다. 이 중에서 복지국가의 주된 기제는 사회보험임은 재론의 여지가 없다.

본 연구는 이론적인 것으로서 주로 한국의 의료보험을 비롯한 사회보험제도들의 형성과정분석에 필요한 이론적 증거들의 개발을 목표로 한다.

## III. 국가의 자율성과 사회보장정책

사회보장과 같은 공공정책의 형성과정을 분석함에 있어 자율적 행위자로서의 국가의 역할은 매우 중요하다. 왜냐하면 이들 정책들은 대부분 국가의 주도에 의하여 공익이데올로기 혹은 사회전체의 복리증진이라는 명분하에 추진되어 온 것이기 때문이다. 더우기 사회보장제도는 서구 복지국가

---

2) 본 논문에서 국가중심적 접근방법, 자율적 국가이론, 신제도학파의 이론 등은 행위자로서의 국가이론과 같은 의미다.

개념의 중심부에 위치한 채 대다수의 이들 국가의 사회구성원들로부터 거의 전폭적인 지지를 받고있다.<sup>3)</sup> 서구 복지국가의 공공정책들의 팽창은 결국 국가의 팽창을 의미하며 이는 정책 과정상에 있어서 사회의 여러 세력있는 집단들의 지지가 없었더라면 불가능하였을 것이다.

한국의 사회보장정책 형성과정에서도 행위자로서의 국가의 역할이 중요하였음을 부인하기 어렵다. 따라서 자율적 행위자로서 '국가'의 역할에 초점을 맞추어 사회보장정책의 형성과정을 분석하여 나아가는 것은 연구방법으로서 적절하다고 생각된다.

그래서 필자는 정책분석에 있어서 국가역할의 재평가를 강조하는 신제도학파의 여러 연구자들과 인식을 함께 하고 한국사회보장정책의 형성과정분석에 적용가능한 국가중심의 접근방법을 모색하기에 이른 것이다.

이 작업을 위한 단계적 관문들로서

- 사회보장정책형성과정의 분석틀로서 신제도학파의 이론들 설명
- 제3세계 사회보장 정책형성과정상에서 나타나는 몇가지 특징들(유럽의 경우와 비교의 관점에서)
- 이들 제3세계 사회보장정책형성의 특징적 측면들이 국가중심적 접근방법에 시사하는 바는 무엇인지 논의(국가중심적 접근방법의 수정, 보완)
- 한국의 사회보장 정책형성과정 분석의 틀로서 국가중심적 접근방법의 적용에 관한 논의(유럽의 복지국가들과 한국을 비교)의 네 단계를 설정하고, 이들 각각을 설명할 것이다. 결론에서는 본론에서 거론된 내용을 요약할 것이다.

### 1. 사회보장정책형성과정의 분석틀로서 국가중심적 접근방법

#### 1) 신제도학파의 기여: 공공정책 분석에 있어서 국가역할의 재평가

이미 언급한 바 있거니와 행동주의자들은 그들의 연구목록에서 '국가'를 완전히 삭제해 버렸으며 정책분석의 분야에 있어서도 그들 특유의 효율성에 관한 집착으로 말미암아(또는 집착에도 불구하고) 이러한 국가경시의 경향에 어떤 변화도 가져오지 못했다.<sup>4)</sup>

3) 예컨대 프랑스 국민들은 사회보장의 급여가 언론의 자유, 선거권의 보장보다 생활에 있어서 훨씬 중요하다고 생각한다. 이와 유사하게 서구 복지국가의 사회보장의 사회적 가치는 압도적이지 만큼 긍정적인 것으로 나타나있다. 신섬중외, 각국의 사회보장, 프랑스편 참조.

국가에 대한 관심은 마르크시즘, 신조합주의이론(Neo-corporatism)등에서 다시 강조되기 시작하였고 급기야 신제도주의라는 새로운 제도주의의 부활을 보기에 이르렀다. 하지만 최근 미국학계에서의 신제도주의자들의 연구는 과거 유럽 대륙의 제도주의자들이 시도해 온 국가제도를 대상으로 한 평면적 記述의 단계에서 완전히 탈피하여 국가를 둘러싸고 있는 사회집단과의 관계 속에서 각종 공공정책의 형성과정을 역동적이고 입체적으로 記述하는 것이 특성의 하나로 지적될 수 있겠다. 신제도학파의 국가에 대한 강조는 에반스(Peter Evans)등의 1983년도 저서인 “국가의 재등장(Bringing the state back in)”의 제목에 함축적으로 나타나 있다.

신제도주의자들의 국가역할 강조는 미국 사회과학계의 국가의 재발견이라는 의미와 더불어 유럽 사회과학계로서는 복지국가 비판에 대한 하나의 대안적 노력으로서의 의미도 함께 지니는 것으로 보아도 무방하리라 생각된다.

사회보장정책 형성의 국가간 비교방법으로서 행위자로서의 ‘국가’ 개념의 도입은 헤클로(Hugh Hecllo), 스코치폴(Teda Skocpol), 메리앵(F.X.Merrien) 등의 연구에 잘 나타나있다.<sup>5)</sup>

#### 2) 메리앵(Francoit-Xavier Merrien)의 국가중심적 접근방법 소개

그는 우선 사회보장을 비롯한 사회정책형성의 주된 행위자로서 국가의 역할에 주목한다. 그는 산언화이론, 민주화이론으로 대표되는 합리적 접근방법(theorie rationelle)이 지나치게 결정론적이고 수렴론적인 까닭에 ‘프랑스, 영국, 미국 등의 사회보장정책 도입과 발전과정을 비교하는데 적합하지 않다’고 본다.<sup>6)</sup>

그는 또한 공공정책의 형성과정에 있어 유일한 행위자로서 노동자계급 또는 노동조합의 활동에 초점을 맞추는 막시스트적 접근방법도 위와 비슷한 이유로 거부한다. 이어서 그는 사회보장정책 형성의 주된 행위자로서 국가의 역할에 주목해야 한다는 헤클로, 테다 스코치폴 등의 학자들과 주장을

4) Meny, *op.cit.* p.106.

5) Hugh Hecllo, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven and London:Yale Univ. Press, 1974. A.S. Orloff, Teda Skocpol, “Why not equal protection?”, *Am. Soc. Rev.*, 1984, vol.49. F.X. Merrien, “Etat et Politiques Sociales”, *Sociologie du Travail*, 1990, 3. 참조.

6) Merrien, *Ibid.* pp.2-4.

같이한다.

휴 헤클로(Hugh Heclo)는 스웨덴이 영국보다 먼저 보편적인 노령연금제도를 가질 수 있었던 직접적인 원인은 중앙행정기구와 그에 속한 공무원들의 높은 수준의 자율성이었다고 결론내리고 있다.”

테다 스코치폴(Theeda Skocpol)은 사회정책형성에 관한 다원주의자들의 이익집단이론이나, 상이한 사회세력들의 이해관계에 따라 피동적으로 움직이는 중립적 국가개념을 거부한다. 그녀는 다음의 표에서 이해할 수 있듯이 행위자로서의 국가의 자율적 역할개념에 기초한 정책형성모델을 제시하고있다<표1>. 이 표에서 알 수 있듯이 국가는 사회집단들의 제안에 답할 뿐 아니라 필요한 경우에는 이들 집단들이 국가개입을 요청하기에 앞서 국가(정부)가 원하는 바대로 이들 집단들이 국가에 요구하도록 영향력을 행사하기도 한다. 국가가 시민사회 또는 특정 사회집단을 대상으로 실시하는 여론형성이 그 대표적인 예가 될 것이다.

<표1> 자율적 국가개념에 기초한 사회정책형성모델<sup>7)</sup>

국가형성	----->	공적조직체들과	----->	행동개시를 위한
(관료화/민주화)		정당들		



사회집단들과	----->	정치적으로 활발한	----->	정부의 선택들
사회문제들의 전개		집단들의 제안		

그는 국가간의 비교에 있어서, 사회보장정책의 실시시기와 범위에 영향을 미치는 요인으로서 '강한국가'와 '약한국가'개념(피터 네들의 개념)을 제한적으로 도입하여 사용한다. 즉 전통적으로 중앙집권화와 관료화의 수준이 높은 국가의 경우 그렇지 않은 경우와 비교하여 사회보장의 도입시기가 이르고 급여의 수준도 높다는 것이다. (예컨대 2차세계대전 이전의 독일과 영국)

7) Hugh Heclo, Modern social politics in Britain and Sweden, 1974.

8) Orloff, Skocpol, op.cit. p. 731

또한 그는 국가의 시민사회로부터의 분화정도와 사회보장정책 형성에 있어서의 국가의 개입정도 간에 상관관계가 있다고 본다. 즉 한 국가의 경우 시민사회로부터의 분화정도가 높은 경우에는 사회보장정책 형성과정상에서 국가의 자율적 역할이 증대된다는 것이다. 미국은 전통적으로 약한 국가이면서도 뉴딜정책이 가능하였던 것은 그 당시 국가의 시민사회로부터의 분화정도가 시기적으로 높았던 이유로 설명이 가능하다고 본다.<sup>9)</sup>

### 3) 국가중심적 접근방법의 몇가지 기본개념

위에서 소개한 국가중심적 접근방법은 주로 유럽과 선진자본주의 국가들의 공공정책 형성과정 분석에서 나타난 결과를 이론적 근거들로 구성한 것이다. 그 내용으로서 다음의 4가지 기본개념들을 내포하고 있다.

첫째는 비교적 구체적이고 狹義적인 국가개념이다. 즉 메리엥과 스코치폴의 국가개념은 중앙정부의 관료조직과 관료집단을 지칭하고 있는 듯하다. (그러나 그들은 사회정책의 행위자로서 국가의 범위에는 고급관료에게 직접, 간접적인 영향을 미치는 지식인 집단까지를 국가의 범위에 포함시킨다.)

둘째는 정책 행위자로서 국가가 지니는 상대적 자율성이다. 국가 중심적 접근방법에서 국가는 시민사회내의 여러 압력집단들의 이해관계들과는 비교적 분명히 구분되는 이해관계를 지니며 국가의 행위는 그의 이해관계에 정향되어 있음은 재론의 여지가 없다. 그 이해관계라 함은 국가기구와 예산의 팽창을 통한 행위자로서의 국가의 영향력의 증대와 일단 동일시할 수 있을 것이다.

국가의 개입은 항상 공공이익의 증대라는 명분으로서 정당화된다.

뵐랑차스 Poulantzas는 국가의 계급적 성격을 강조하는 네오맑시스트들 중의 한 사람이지만, 그 중에서도 비교적 국가의 이해관계의 자율성을 가장 강조하고 있다. 그의 국가는 '장기적 안락의 지배계급의 이해관계의 추구'에서 찾을 수 있으며 이 점이 단기적 이해관계에만 집착하는 자본가계급의 입장과 구별되는 점이라고 주장한다.

셋째는 국가가 사회보장 정책에 개입하는 기준이 되는 것으로서 '사회적 학습(social learning)'의 개념을 도입하여 쓰고 있다. 즉 국가는 문제시 되는 사회문제들에 대한 대안으로서 그때그때 새로운 대안을 발명하여 쓰는

9) 스코치폴의 분석을 재인용함.

것이 아니고 이전에 비슷한 문제들의 대안으로 제시되었던 정책들을 참고하여 새로운 문제들의 대안을 마련한다. 이것은 한 나라의 사회정책발달의 방향과 사회정책의 성격을 규정지우는 중요한 변수로서 '정책적 유산(policy inheritance)'의 존재를 의미한다. 사회정책에 영향을 미치는 변수로서 사회 내부적(대내적)변수와 사회 외부적(대외적)변수로 대별할 때, 정책적 유산이란 변수는 내부적 변수에 해당한다. 이 정책적유산은 서구 복지국가들의 사회보장 목표와 성격을 규정짓는 가장 중요한 변수가 된다. 이들 국가에서 사회보장의 전개의 길잡이가 된 것은 그 사회에서 종전까지 시행되어 온 관련정책과 제도들인 듯하다.

이와는 대조적으로 제3세계 국가의 사회보장정책의 분석에 있어서는 정책적 유산이란 변수가 그리 중요시되지 않는다.

## 2. 제3세계 국가들의 사회보장 정책형성과정상에 나타나는 특징들

(유럽의 경우와 비교의 관점에서)

제3세계의 경우에도 사회보장 정책의 형성과정에 있어서 국가의 역할은 여전히 중요한 것 같다. 맥퍼슨(Macpherson S.)과 미즐리(Midgley J.)는, 복지-산업화 가설이 복지프로그램을 탄생시킨 복잡한 정치과정을 지나치게 단순화시키고 있다고 비판하고 특히 제3세계 국가들의 경우에는 국가에 의해서 법정 복지서비스들이 수립되어 왔기 때문에 복지정책 형성과정에 개입하는 변수들 중에 정치적 요인에 더욱 유의해야 한다고 주장하고 있다.<sup>10)</sup>

제3세계 국가의 사회보장 정책형성과정을 정치적 요인을 중심으로 분석한 대표적인 연구들로서 멀로이(J.M.Malloy)의 브라질 사회보장에 관한 연구(Malloy, 1979)와 메사라고(Mesa-Lago)의 중남미 사회보장 정책형성과정 연구(Mesa-Lago, 1986)를 예로 들 수 있다. 전자의 경우 사회보장 정책형성과정에 있어서 행위자로서 국가의 자율성이 강조되고 있다. 멀로이는 브라질의 사회보험제도가 국가의 노동운동에 대한 대응책으로서 도시지역의 산업체 근로자집단에 제공된 것으로 본다. 후자의 경우에는 다원주의적 관점이 강조되고 있는데, 중남미 사회보장제도에서 특히 공무원과 군인들을 위한 급여가 높은 수준으로 유지되는 것은 이들 집단들이 국가를 상대로 적극적인 이익집단행동을 전개한 결과로 본다.

10) 현외성, 비교사회정책과 제3세계, 마산, 성은출판사, 1989, p.145.

### 1) 사회보장정책의 형성에 있어서 내부적 요인들

여기서 우리가 검토해 볼만한 가치가 있는 것으로서는 사회보장의 수혜자 집단이자 사회보장 정책형성과정상에서 영향력을 발휘할 수 있는 행위자 집단으로 간주할 수 있는 노동자집단과 사용자집단의 사회보장정책에서의 역할에 관한 사항이다.

적어도 19세기 말에서 20세기 초에 이르는 기간동안 유럽사회에서 사회보험과 관련된 국가정책들에 대해서 노동자집단이 보인 반응은 회의적이고 미온적인 태도로 특징지워진다. 이들은 국가에 의하여 일방적으로 추진되는 전대미문의 사회보험 정책이라는 것이 궁극적으로 자신들의 복지에 기여할 수 있는가에 대하여 명확히 예견하기 어려웠다. 예컨대 비스마르크(Bismarck)의 사회보험정책에 대한 당시 독일 노동조합 지도자들의 대응은 초기에는 부정적이었다. 그러던 것이 점차 미온적으로 되었다. 노동운동이 국가에 의해서 강한 탄압을 받고있던 프랑스의 경우, 노동자계급의 국가에 대한 불신과 적대감은 대단히 컸다. 따라서 국가에 의해 의무가입제도로 출발한 노동자, 농민 퇴직 연금제도(일명 ROP)는 가입대상자집단인 노동자들과 농민들의 반대에 부딪혀 결국 실패로 끝나고 말았다.<sup>11)</sup> 사회보장제도의 의무가입원칙이 노동자계급의 자유를 억압하고 노조활동을 국가의 통제 속에 두려는 음모의 하나로 간주되고, 이로 인하여 사회보장에 대한 노동조합의 거부입장을 공식화하게 되었던 금세기 초 미국의 노동자집단의 사회보장에 관한 반응은 노동자집단이 서구 사회보장정책을 시작하는데 기여한 행위자에 해당되지 않는다는 또 다른 예가 된다. 유럽의 경우, 사회보험정책 초기에 있어서 노동자들의 사회보험에 관한 태도는 차라리 부정적인 것이었다. 그 이유로서 생각할 수 있는 것은, 국가와 자본의 지배 아래에서 방어적 입장에 있었던 당시의 노동자집단이 적대세력에 대하여 가질 수 밖에 없었던 경계심리이다. 사실상 사회보험이라는 전대미문의 정책과 제도에 대하여 그들은 경계심을 감추기 어려웠을 것이다.

19세기 후반부터 유럽 각국의 노동운동의 방향에 결정적인 영향력을 행사하고 있던 사회주의 인터내셔널이 사회보험과 사회정책에 대하여 긍정적 입장을 취한 것은 고작 금세기 초의 일에 불과하다.

---

11) Hatzfeld, Du Paupérisme à la Sécurité Sociale, Paris, A. Colin, 1971, pp. 229-249.



그러나 한국을 포함한 제3세계의 경우는 유럽과 전혀 사정이 다르다. 이들은 이미 유럽 각국의 노동조합들의 사회보장 경험을 기초로하여 국가정책에 대처하게 되는 이유로, 사회보험에 대한 경계심 따위는 이들의 의사결정에 있어서 전혀 문제시되지 않는다. 더구나 복지국가의 시대에 들어서 서구 사회보장제도는 노동자집단들에 의해서 발전되었다고 해도 과언이 아닐만큼 서구 노동자들의 이 제도에 대한 관심과 집착은 크다. 이러한 관점에서 볼 때, 제3세계의 노동조합지도자들은 경우에 따라서는 오히려 국가에 사회보장의 실시를 먼저 요구하거나 또는 가장 열렬한 행위자로 될 가능성마저 존재한다.

19세기 말에서 20세기 초의 기간동안, 철도, 탄광등 프랑스 대기업의 사용자집단은 국가의 사회보장정책을 열렬히 지지한 집단이었다.<sup>12)</sup> 서구 국가들의 대기업 사용자집단이 사회보장의 도입에 긍정적이었다면 제3세계 사회보장정책에 있어서 이들 동료집단의 입장은 과연 어떠한이었을까?

두번째 내부적 요인으로서의 중앙집권화되고 관료화된 국가역할의 중요성을 꼽을 수 있다. 거의 모든 제3세계 사회보장제도는 국가의 주도하에 도입되었다. 스팔딩(R. J. Spalding)이 멕시코 사회보장정책의 형성과정 분석에서 얻은 결론은 국가역할의 중요성이다.<sup>13)</sup> 그러나 그에 의하면 사회보장정책형성에 있어서 국가의 역할은 두 단계로 나누어 설명해야 한다고 주장한다. 첫단계는 '정책채택의 단계'이다. 이 단계에 있어 국가역할의 중요성은 극대화된다. 둘째 단계는, '정책발달의 단계'로서 이 기간동안에는 국가의 역할이 상대적으로 축소되는 동시에 경제, 사회적요인들은 그 중요성이 증대되어 프로그램의 확장 및 성장에 강한 영향력을 행사하면서 중요한 역할을 수행하기 시작한다.<sup>14)</sup>

이미 앞서 지적한 바 있거니와, 제3세계의 사회보장은 서구의 경우와는 달리 자연적 원조망이나 전통적인 사회보호체계와는 다른 2원적 사회보장체계를 구성한다. 사회보장정책과 제도는 국가가 추진하는 근대화정책의 일부를 구성하거나 또는 과거 식민통치의 연장선상에서 의미를 지니는 제도로 이해된다. 예컨대 프랑스의 식민통치 경험을 지닌 대부분의 아프리카 국가

12) Hatzfeld, *op.cit.*, pp.103-125.

13) R. J. Spalding, "Welfare policy making, theoretical implications of mexican case study", *Comparative Politics*, Vol.12, 1980.

14) Spalding, *op.cit.*, pp.423-432.

들은 식민통치 기간동안 관료들을 대상으로 실시하여온 사회보장의 급여들을 현재까지 유지하는 경우가 많으며 또한 사회보장의 기술적 수준에서, 전문관의 방문 또는 관련공무원의 해외연수, 시찰 등의 방법으로 식민총주국과의 교류를 계속하고있다.

대부분의 제3세계 국가들의 사회보장 정책에 (특히 사회보장제도의 도입의 경우)에 영향을 미친 요인들로서, 사회 내부적 요인들 뿐만 아니라 외부적 요인들에 유의하여야 한다.

## 2) 제3세계 사회보장정책에 있어서 외부적 요인들

외부적 요인으로 생각할 수 있는 것들로서는 첫째, 계획주의와 개발이데올로기이고 둘째로는 문화확산이다.

첫째, 계획주의와 개발이데올로기는 상호 관련된 것이다. 주로 1950년대 말부터 미국의 일부 경제학자들을 중심으로 일기 시작하는 제3세계 국가들의 사회발전이론으로서 후진국들의 단계적 경제발전 모형을 만들고 각 단계마다 국가가 사회를 대상으로 계획된 변화를 시도하여 결국 서구 자본주의 국가들처럼 경제적 풍요를 실현시켜 나아간다는 것이다.

대표적인 이론으로는 리카아도의 경제발전단계설이나 쿠즈네츠의 경제성장과 소득재분배에 관한 가설이다.

개발이데올로기는 간단히 말해서 경제성장이론에 기초하고 있으며, 1950년대 후반부터 국제연합의 기구들을 통하여 제3세계 국가들에 소개되었다. 제3세계 국가들은 이에 기초하여 국가중심의 사회발전계획을 수립하고 실천하여 나간다. 대만과 한국 등의 동아시아국가들의 국가개발계획의 수립과 실천이 그 대표적인 예가 된다. 이들 나라들의 국가개발 이론에 따르면, 사회발전은 국가가 중심이 되어 추진하는 경제성장정책에 의하여 가능하다고 보며, 또한 경제성장이 일정수준에 오르면 분배정의가 저절로 실현되어 복지사회가 구현된다고 본다. 따라서 개발이데올로기와 계획주의의 파라다임내에서는 소득재분배를 위한 국가의 적극적 사회보장정책은 그 이론적 근거가 희박하다. 따라서 결과적으로 사회보장에 있어서 국가의 역할은 제한적인 것이 되고만다.

외부적 요인의 두번째 것으로 문화확산을 빼놓을 수 없다.

리스(Rys V.)는 프랑스와 영국의 사회보장제도들이 각각 영국과 독일의 先發制度들을 참고하였다고 주장하였다.<sup>9</sup> 이는 유럽의 복지국가 형성요인

의 하나로서 문화확산의 중요성에 관한 주장으로 볼 수 있다.

그런데 제3세계의 사회보장 정책에 있어서 문화확산의 영향력은 더욱 뚜렷이 나타난다. 식민통치 기간에서부터 시작된 식민종주국들로부터 식민지로의 문화확산은 차라리 전자에서 후자로의 일방적인 문화전이에 가깝다. 미즐리는 서부 아프리카 국가들의 사회보장급여들 중에서 가족수당의 실시가 프랑스, 벨기에 등의 과거 식민종주국가 사회보장으로부터의 영향으로 보고있다.<sup>15)</sup> 한국의 사회보장이 일본, 미국 등의 국가로부터의 영향에 관한 실증적 분석은 오늘날 한국의 제도가 지니는 특성을 이해하는데 도움을 줄 것이다.

식민통치에 의한 두 진영의 국가들 사이의 관계 이외에도 지역적 근접성이나 빈번한 교류 또는 지배적인 문화의 유입으로 인하여 세력이 큰 문화권의 기술과 문화의 내용이 세력이 작은 문화권의 나라들로 유입되는 경우를 생각할 수 있을 것이다. 예컨대 담당공무원들과 전문가들로 하여금 해외파견, 연수 등의 기회를 통하여 외국의 사회보장과 관련된 기술과 지식 또는 정책경험을 배워오도록 하는 조치나 유학생의 교류 등을 생각할 수 있다. 한국의 경우 특히 미국과 일본과의 문화확산의 관계를 생각할 수 있을 것이다.

### 3) 제3세계 사회보장정책형성의 특징적 측면들이 국가중심적 접근방법에 시사하는 바는 무엇인지 논의(국가중심적 접근방법의 수정·보완)

사회정책의 비교역사적 접근방법과 관련하여 사회학자 프랑소와 메리앵은 다음 네가지의 가설을 제시하고있다.<sup>16)</sup>

첫째, 모든 나라에서 공통적으로 국가는 사회정책의 중요한 행위자이다.

둘째, 한 국가의 관료화와 중앙집권화의 수준은 사회정책의 계획과 실천에 있어서 국가역량을 결정짓는 주요한 요인이다.

셋째, 사회적 학습(social learning-이 용어는 휴 헤클로가 사용하였음 : 필자 주) 역할은 제안되는 사회정책의 형태를 가름하는데 있어서 결정적인 것이다.

15) Rys, "Sociologie de la Sécurité Sociale", Bull. Ass. Int. Sec Soc. Jan-fev. 1964, p.29.

16) Midgley, Social Security, Inequality and the third world, John wiley & sons, chichester, 1984, ch.6. 참조.

17) Merrien, op.cit. 1990, pp.11-12, 신제도학파의 접근법 참조.

넷째, 국가기구의 구조는 정당들의 행동양식 및 일반적 의미의 정치활동의 양태, 요컨대 소기의 정책을 실행하는데 간접적인 영향을 미친다.

이상의 네가지 가설을 한국과 같은 제3세계 사회보장정책형성과정의 분석에도 적용할 수 있는지 검토할 필요가 있다. 더우기 서구복지국가들과 제3세계 복지정책 비교의 기준으로서 과연 이들이 유용한 것인지 조심스럽게 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 위의 네가지 가설들은 유럽과 서구 국가들의 사회보장정책들만을 대상으로 설정되었기 때문이다.

첫번째 가설과 관련하여 사회정책의 행위자로서 국가역할의 중요성은 제3세계의 경우에도 유효한 것으로 보인다. 사회보장정책의 설계와 실천, 발전의 전체과정에서 국가는 주도적인 역할을 수행한다. 다만 초기인 정책의 채택기에 있어서의 국가역할은 강력하다. 특히 제3세계의 경우 이 기간동안의 국가역할은 거의 독자적(omnipresent)인 것이 특색이다. 노동조합과 사용자 집단등의 행위자들의 입장은 국가의 정책에 찬성하거나 또는 부분적으로 개선을 요구하는 등 소극적인 역할의 수준에서 머문다. 그러나 제도발전기에 있어서는 이들 사회집단들의 이해관계가 더욱 활발하게 제시될 것이다. 왜냐하면 이들은 사회보장의 실질적인 수혜자들이거나 또는 피해자 집단이 되기 때문이다. 이 기간동안 국가의 역할도 따라서 변화를 겪게 될 것이다.

이처럼 사회정책에 있어서 국가의 자율적인 역할은 제도 도입기와 발전기로 나누어서 살펴볼 필요가 있다.

사회보장정책의 계획과 실천에 관련된 국가의 역량이 관료화와 중앙집권화의 수준에 의해서 결정된다고 본 두번째 가설은 제3세계의 사회정책의 경우에는 잘 맞아들어가지 않는다. 왜냐하면 일반적으로 제3세계의 국가들은 유럽의 복지국가들보다 더 중앙집권적이고 시민사회에 대하여 강력한 영향력을 발휘한다. 그리고 국가의 능력에 있어서도 타 사회집단들에 비해서 월등하다. 하지만 이와같은 사실에 기초하여 제3세계 사회보장정책에서 국가역량이 크다고 할 수는 없다.

제3세계 국가들의 사회보장정책과 관련된 국가역량을 결정짓는 요소는 정부의 관료화나 권력의 중앙집중화의 정도보다는 다른 요소들, 예컨대 국가의 성격과 목표, 국가를 구성하는 엘리트집단의 가치와 정치적 정향 등에 의해 결정될 가능성이 많다. 이러한 것들에 대하여 보다 구체적인 설명이

가능키 위해서는 다음의 사항들, 예컨대 정책행위자로서의 국가의 역량, 개발이데올로기의 확산에 따라 1950년대 말부터 대두되기 시작한 개발국가(developmental state)의 기능, 개발국가에서의 사회복지정책의 체계적 등한시 현상 등에 관련된 사실들이 증거들로서 제시되어야 한다.

사회적 학습의 역할이 사회보장정책의 형태를 가름하는 데 있어서 중요하다. 세번째 가설은 제3세계의 사회보장에는 적용하기 힘든 가설이다. 형태와 관련하여 제3세계 사회보장정책과 제도들이 지니고 있는 일반적인 특성은 그 기원이 사회내부에서 보다는(예컨대 전통적인 상부상조 조직들이나 또는 자연적 사회보호망) 외부(예컨대 식민종주국의 사회보장급여 또는 인접한 선진 복지국가의 사회보장제도 등)에서 부터 시작된다. 다시말해서 이들 나라의 사회보장제도는 사회내부의 자생적 조직에서 출발한 것이 아니고 문화확산에 의하여 외부로부터 유입된 것들이 대부분이다. 따라서 제3세계 국가들의 사회보장의 형태를 규정하는 가장 결정적인 요인은 외부에서 찾아야 마땅하다.(문화확산, 개발이데올로기 등이다.)

제3세계의 경우 사회적 학습가설은 정책도입기에는 잘 맞아들어가지 않지만 정책발전기의 경우에는 검토해 볼만하다.

국가의 조직적 구조들(organizational structures of state)은 所期의 정책을 수행하는 국가역량을 결정하는 데 간접적인 영향력을 행사한다고 본 네번째 가설은 제3세계의 경우에도 적용가능한 것으로 보인다.

### 3. 한국의 사회보장정책형성에 영향을 미치는 외부적

#### 요인들의 영향에 관한 논의

##### 1) 권위주의적 국가

한국의 권위주의적 국가는 역사적 산물이다. 이미 14세기 말의 조선의 건국에서부터 유교적 관료주의는 오랜 기간동안 국가이념으로 유지되었다. 1910년부터 1945년까지 36년 간의 일본 식민통치 기간동안 일본의 국가관료제가 국가기구 속에 자리잡았다. 일본은 식민지 지배를 강화하기 위한 목적으로 국가기구를 더욱 조직화하고 강화하였다. 국가기구는 6.25 전쟁을 치르면서 더욱 강화되었다. 이어서 1961년의 쿠데타에 의한 군부세력의 집권은 국가를 더욱 권위적으로 만드는 데 일익을 담당하였다.

결국 한국의 사회보장정책의 행위자로서의 국가는 서유럽의 국가들보다도

더욱 중앙집권화되어 있고 권위주의적인 것이 특색이다.

## 2) 기술관료들의 성장

이들은 구체적으로 경제기획원과 정부의 경제부처들을 근거지로하는 경제관료들 집단을 가리킨다. 이들은 성장이데올로기와 신고전파 경제이론의 신봉자들이다. 이들에게 있어서 사회보장정책은 국가정책으로서 중요한 의미를 지니는 것은 아니며 그것은 오로지 경제성장정책을 추진하는데 있어서 부수적이거나 필요악적인 것에 불과하다. 다시말해서 이들에게 있어서 사회보장의 급여가 의미하는 바는 생산의 증대에 필수적인 것으로 보이는 노동력 보장의 수단이며, 경제성장위주의 국가정책이 필연적으로 제기하는 분배구조의 악화문제와 그로인한 저소득계층의 불평과 불만을 무마시키는 임시방편적 수단에 불과하다. 그리고 이들은 사회보장정책이 국가정책의 기본목표가 된다는 것에 극히 부정적이다.

결론적으로, 한국사회보장정책의 주된 행위자는 국가임에 틀림이 없다. 그리고 한국의 국가는 군부와 기술관료들로 대표된다고 볼 수 있다.

## 3) 기타의 행위자들

### - 노동자집단

노동자들의 집단의사는 노총이라는 단체를 통하여 1970년대 중반에서부터 점진적으로 반영되기 시작하였다. 자유로운 노동조합활동은 현재까지 금지되고 있다. 정부에 의해서 인정되는 노동자단체들도 국가의 대등한 대화상대자가 되지 못한다. 국가의 대화상대역으로서 노동자집단은 사용자집단에 비하여 덜 중요하다.

### - 전국 경제인 연합회와 사용자 단체들

이들 집단들은 1961년 군부 쿠데타 이후 지속적인 성장을 하여왔다. 전 경련은 군부통치 초기에는 국가의 시너역할을 하였으나 대기업들의 규모의 전진적 증대에 따라 영향력도 증대되었다. 그리하여 국가와는 점차 대등한 동반자 관계로 발전하고 있다. 사회보장정책의 계획과 실시에 있어서 국가는 이들 집단으로부터 지지를 받아야 소기의 정책을 추진할 수 있는 것으로 보인다.

### - 대한의학협회

국가와 조화로운 관계를 유지하면서 정부의 의료보험정책에 동참하는 단체이다. 의료보험 초기부터 부분적인 개선안을 제시하기도 하지만 전체적으로

로 볼 때 국가정책의 충실한 동반자다.

김영래는 한국의 국가와 이익집단들 사이의 관계를 국가조합주의(State Corporatism)로 정의하고 있다.<sup>18)</sup> 그에 의하면, 사회(보장)정책 행위자들과 국가와의 관계는 후자의 지배적이고 권위주의적인 역할을 중심으로 형성된 국가조합주의적 의사결정구조로 정의될 수 있다.

#### 4. 한국의 사회보장정책형성에 영향을 미치는 외부적 요인들

##### 1) 개발이데올로기와 계획주의(planism)

일군의 서구경제학자들과 정치가들은 서구국가들의 경제성장과정을 모델화한 뒤, 이것을 개발도상국들의 사회근대화 전략으로 제시하였다. 그 내용 전체를 개발이데올로기로 정의할 수 있겠다. 이는 1950년대 말에 국제연합과 산하기구들을 통하여 개발도상국들에 제시되었고, 국가개발모형으로서 도입이 권유되었다. 이것은 개발목표와 단계적 전략을 포함하는 계획주의와 결합한 개발형태로서 대만, 한국등의 동아시아 국가들이 1950년대 말부터 국가정책으로 받아들이기 시작하였다. 우리나라의 경우, 제2공화국 때의 내이산보고서, 타스카보고서 등이 개발이데올로기에 기초한 계획주의 문서들 중 대표적인 예들이다. 군부정권은 국가개발계획의 시도와 그 집행을 위하여 제2공화국정부가 채용한 기술관료집단을 함께 물려받았다. 위에서 언급한 보고서들은 경제개발 5개년 계획으로 이어져 국가주도에 의한 사회근대화 방법으로서의 자리를 굳혔다. 따라서 한국의 국가개발계획은 제2공화국으로부터 시작되었다.

##### 2) 일본과 미국으로부터의 영향

한국의 사회보장정책과 제도는 일차적으로는 일본으로부터 큰 영향을 받았다. 일본은 공적부조와 사회보험으로 구성되는 二元的 사회보장제도의 운영, 위험별, 주체별로 분리된 채 운영되고있는 산발적인 사회보험체계, 복지의 관료행정화 등의 특성들이 한국과 유사한 것들이다. 일본 사회보장정책과 제도의 영향은 제도의 구조와 성격을 규정지을 만큼 중요한 것이다.

일본으로부터의 사회보장 문화와 기술의 전이는 다음의 세가지 경로를 통하여 실현되었다.

첫째는 식민통치의 결과이다. 하나의 예로서 조선구호령은 1960년대의 생

18) 김영래, 한국의 이익집단, 서울, 대왕사, 1987.

활보호법이 제정되기 전까지 국민자들에 대한 국가의 기본법령으로 존속되었다.

둘째는 공무원들의 시찰, 연수 등의 방법이다. 새로운 정책과제가 하달되면 담당 공무원들은 종종 일본의 관련제도나 행정을 둘러보는 것이 관행처럼 되어 있다.

셋째는 일본의 관계 법령이나 자료의 독서이다. 일본어는 언어구조가 한국어와 유사하여 이해가 쉽고 더구나 서구제도나 문물보다는 일본의 것이 우리의 것과 유사하므로 참고할 것이 더 많다고 보건사회부 공무원들은 생각한다. 따라서 정부에 정책과제가 하달되면 관련 공무원들은 우선적으로 일본의 관련제도와 법규를 연구하는 경향이 있다.

사회보장정책 분야에 있어서, 미국으로부터의 영향은 일본에 비해서는 덜 중요한 듯 하다. 그러나 한국사회복지분야 전반에 걸쳐 미국의 영향은 매우 크다. 특히, 6.25를 전후하여 많은 수의 민간외원기관이나 단체들이 들어오고 이들 각각은 국내에서 독립적인 구호활동을 전개하였다. 이들의 전체 예산규모는 1960년대 말까지 정부의 사회복지 예산규모보다 더 컸다.

1950년대 말에는 미국 미네소타대학과 서울대학교간의 협정에 따라 서울대학교에 사회사업학과가 창설되었다(후에 사회복지학과로 명칭변경). 여기서 사회사업의 이론과 실천에 관한 교육이 실시되었다.

사회사업학문은 - 사회문제의 비정부적 차원에서의 해결,

- 사회문제 해결에 있어서 지역사회가 주도권을 가짐
- 개인의 자선, 박애, 이타심이 복지활동의 가장 중심적 동인으로 전제함이 특징적이다.

사회복지 활동에서의 지나친 국가개입은 개인과 지역사회 차원의 자발성과 창의성을 침해한다는 이유로 비판의 대상이 되었다. 사회사업학에서는 사회의 전반적인 복지문제의 해결은 개인, 가족, 집단, 지역사회 등의 사회 기본단위들에 대한 개입에서부터 시작되어야 하는것으로 간주하며 국가주도에 의한 의무적 사회보장제도의 실시나 그에 의한 물질적 기본욕구의 충족은 사회복지의 주변적인 영역에 불과하다고 본다.

사회사업학이 표방하는 사회복지의 가치는 복지에 대한 한국사회의 전통적 思考와도 일맥상통하는 듯하다. 다시말해서 복지는 개인, 가족, 지역사회의 기능일 뿐, 국가의 기능은 될 수 없다고 보는 우리의 전통적 복지관이



라면 이것은 복지에 있어서 국가보다는 개인과 민간단체들의 주도를 선호하는 사회사업의 원칙과 흡사하다.

결과적으로 미국의 영향은 우리의 국가복지정책의 형성과 발전에 별반 큰 도움을 주지 못한 듯하다. 대신 사회복지에 있어서 개인 단위의 원조기술과 개인 대 개인의 사회사업 서어비스 활동, 민간 복지기관들의 토착화에 기여한 공로는 충분히 인정되어야 할 것이다.

#### IV. 결론 : 한국사회보장정책의 행위자로서 국가의 중요성

국가중심적 접근방법을 주요내용으로하는 신제도학파의 공공정책분석이론은 지금까지 주로 서구의 복지국가 형성과정의 비교분석에 주로 이용되어 왔다.

그러나 이 이론에 기초하여 제3세계 국가들의 사회보장정책 형성과정을 제대로 분석하기 위해서는 몇가지 이론적인 보완이 필요하다. 다시 말해서 국가중심적 정책과정분석의 관점을 견지하면서 몇가지 추가적인 요인들에 대한 분석이 병행되어야 한다는 뜻이다.

앞서 본문에서 소개한 메리영의 네가지 가설은 다음과 같이 수정, 보완되어야 할 것이다. 첫번째 가설은 그대로 적용되어도 별 문제가 되지 않을 것이다. 두번째 가설에서 지적된 극기의 관료화와 중앙집권화의 수준은 제3세계 국가들의 사회보장의 수준을 결정짓는 주요 요인은 아니다. 이보다는 국가권력의 핵심부의 정치적 성향, 국가의 정책목표 등이 보다 중요한 요인이다. 사회적 학습과 연관된 세번째 가설은 정책형성과정 중에서 초기에는 잘 맞아들어가지 않는다. 대신 외부적 요인으로서 문화확산은 제3세계의 사회보장의 형태를 결정짓는 주요 요인이 된다. 국가의 조직적구조와 관련된 네번째 가설은 제3세계의 경우에도 적용가능하다.

한국의 사회보장은 국가에 의해서 도입되었다고 해도 과언이 아닐 만큼 국가가 정책형성과정에서 중요한 역할을 수행하였다.

국가중심적 접근법을 주된 내용으로 하는 신제도학파의 정책형성과정분석이론은 한국의 경우에 적용가능 하며 한 걸음 더 나아가서 이 이론은 한국의 국가와 복지정책을 서구 또는 제3세계의 것들과의 비교방법으로서도 유용한 준거틀이 될 것이다.

## 참 고 문 헌

- Hatzfeld, Henri. Du Pauperisme a la Securite sociale, 1850-1940, Paris : A. Colin, 1971.
- Heclo, Hugh. Modern social politics in Britain and Sweden, New Haven and London : Yale Univ. press, 1974.
- Malloy, James M. The Politics of Social Security in Brazil, Univ. of Pittsburgh Press, 1979.
- Meny, Yves; Thoenig, Jean-Claude. Politiques Publiques, Paris, PUF, 1989.
- Merrien, F.-X. Etat et politiques sociales, Sociologie du Travail, 1990. 3.
- Mesa-Lago, Carmel. "Etude comparative du developement de la securite sociale en Amerique latine" Rev. Int. Sec. Soc., 1986. 2.
- Midgley, James. Social Security, Inequality, and the third world, John Wiley & Sons, Chichester, 1984.
- Orioff, Anne-Shola. Skocpol, Theda, Why not equal protection...?, Am. Soc. Rev., 1984, v. 49.
- Rys, V.I. Sociologie de la Securite Sociale, Bull. Ass. Int. Sec. Soc., jan - fev. 1964.
- Skocpol, T. State and social policies, Ann. Rev. of Soc., v. 12, 1986.
- Spalding, R.J. "Welfare policy making, theoretical implications of mexican case study" Comparative politics, vol. 12, 1980.
- 김영래. 한국의 이익집단, 서울, 대왕사, 1987
- 차홍봉. "한국의료보험정책의 형성 및 변화에 관한 이론적 고찰", 비교사회 복지, 제1집, 한림대사회복지연구소, 1991.
- 현의성. 비교사회정책과 제3세계, 마산, 성은출판사, 1989.