

권위주의적 자본주의 사회에서의 복지국가의 발달: 한국의 경험*

이혜경**

- I. 서론
- II. 분석의 시각: 민주-복지-자본주의의 변형들
- III. 한국 권위주의국가의 변용과 복지국가의 발달
- IV. 결론

I. 서론

이차대전후 오늘에 이르기 까지 우리가 경험한 정치, 경제, 사회변동은 실로 엄청난 것이었다. 인구의 증가와 이등 경제성장, 산업구조의 변화와 교육수준의 상승, 계층구조의 변화, 가족구조의 변동, 주거양식의 변화, 국제적 체계성의 증대 등 그간의 변동의 넓이와 깊이는 누구도 부인할 수 없을 것이다. 특히 육십년대 이래의 급속한 경제성장과 사회변동은 사회복지정책 및 제도의 요구를 증대시켰고, 정부도 다양한 복지정책과 프로그램의 도입으로 대응해왔다.

30년 전에는 상상도 할 수 없었던 전국민 규모의 의료보험이니 국민연금이니 하는 사회보험제도와 영세민보호사업, 노인복지사업 등이 이미 우리 국민 일상생활의 중요한 일부로 정착해 가고 있다. 특히 1987년 대규모 노동쟁의 이후, 사회복지에 우리 사회가 당면한 가장 큰 도전의 하나로 인식되기 시작하였으며, 민주주의라든가, 지속적인 경제성장, 통일 등에 못지 않은 중요한 국민적 열망의 하나로 대두되게 되었다.

그러나, 복지의 중요성에 대한 인식의 증대가 곧 그것의 구체적인 내용이나 성격에 관한 합의를 의미하는 것은 아니다. 오히려, 한국의 복

* 본 논문은 1992년 9월 25일, 26일 양일에 걸쳐 삼성사회복지재단 후원으로 한국사회복지학회와 중앙일보사가 공동 주최한 사회복지 국제학술회의에서 발표된 것임.

** 연세대학교 사회사업학과 교수

지정책은 이제 중요한 분기점에 서게 되었다. 전과는 달리, 다양한 이해 관계를 대변하는 다양한 주장들이 적극적으로 표명되고 있으며, 각기 복지국가에 대한 상이한 해석과 이미지, 평가와 기대를 전제하고 있기 때문이다.

이 논문은 강력한 권위주의적 국가체제하에서 고도경제성장을 이룩한 신흥공업국 한국이 왜, 어떻게 오늘과 같은 복지체제를 발전시키게 되었는가라는 질문에 접근하고 있다. 일차적인 관심은 한국의 복지정책 발달에 영향을 미친 다양한 설명변수들간의 상호작용 유형을 규명하는 데 있다. 그리하여 선진국이나 개발도상국 모두에 적용될 수 있는 보편적이고 구조적인 매개변수들을 규명하려하며, 동시에, 한국 복지국가의 성격과 구조를 밝힘으로써, 그것의 미래를 예측하는 기초를 마련하고, 그리하여, 이 연구가 하나의 사례연구로서 이제까지 서구 선진국에 제한되어 온 비교복지연구의 지평을 넓히는데 공헌이 되고자 한다.

이 연구의 시간적인 범위는 1945년 해방 이후 현재에 이르는 약 반세기에 걸치고 있으며, 이 기간을 크게 세 단계로 구분하였다. 첫째가 해방 이후 1960년대 초, 둘째가 1960년대 초에서 1980년대 후반까지, 그리고 셋째가 1987년 이후의 기간이다. 첫째 단계는 공급구호와 외원의 시대로서, 경제적 정체와 국가적 제앙에 의한 황폐, 그리고 Chalmers Johnson이 말하는¹⁾ 이른바 "권위주의적 보존국가(Authoritarian Preservative State)"의 주변주의적 복지노력으로 특징지을 수 있다.

둘째 단계는 다시 Chalmers Johnson의 표현으로²⁾ "권위주의적 개발국가(Authoritarian Developmental State)"에 의해 고도 경제성장을 이룩한 국가주도형, 수출주도형 산업화의 시기로서, 이 기간 동안 근로자는 효과적으로 억압되고, 비정치화되었으며, 의료보험을 비롯한 주요 복지국가 제도들이 도입되지만, 이해집단의 이익정치과정은 미약하고, 복지는 여전히 비시장적인 낭비로 간주되던 시기라 할 수 있다.

셋째 단계는 1987년 이후로서, 그 기간은 아직 짧지만, 한국 복지정책의 성격 전환을 알리는 중요한 사회적 징후들이 추적된다. 즉, 정치적

1) Johnson, Chalmers, "The Democratization of South Korea: What Role Does Economic Development Play?", Unpublished Paper presented at the Second Ilhae - Carnegie Conference, Seoul, July 8-9 1988.

2) 전개서.

민주화 과정, 근로자들의 정치적, 경제적 참여 욕구의 분출, 이미 시작된 가시적 불평등의 증대, 그리고 장기화된 세계경제의 침체, 무역자유화의 압력, 동구권의 몰락, 서구 복지국가에 대한 공격 등이 한국 복지정책의 각기 다른 발달 방향을 명시적으로든 암묵적으로든 제시하고 있다. 1987년 이후, 제6공화국은 이전에 이미 약속된 복지정책들을 충실히 이행하여 전국민 의료보험을 실현시키고, 국민연금제도를 시행하고, 사회복지서비스 전달체계의 합리화를 위하여 사회복지전문요원을 채용하였으며, 고용보험의 실시도 약속하고 있다. 더욱 중요한 것은 근로자들에 대한 억압을 대폭 완화하고, 종합적인 근로자복지제도를 구상하며, 특히 기업의 역할을 강조하고 있다는 점이다.

이러한 발달과정을 보다 상세히 살펴보기에 앞서, 이 논문의 분석이 전제하고 있는 분석적인 시각을 제시하기로 한다.

II. 분석의 시각: 민주-복지-자본주의의 변형들

복지국가의 기본적인 요소는 모든 국민에게 인간다운 최저생활에 대한 법적 권리를 보장함으로써 자본주의를 인간화하고 문명화하려는 것이다. 물론, 적절한 최저수준의 정의는 언제 어디서나 논의의 여지가 있고, 또 경쟁적이고 비인간적인 시장원칙을 인간화 하려는 노력이나 국민적 최저에 대한 관여(commitment)의 정도 역시 다양하다. 복지국가의 경계는 가변적이고, 그 구조와 기능, 행정 스타일도 국가마다 다양하다. 이같은 다양성에도 불구하고, 대개의 현대국가들은 공공복지서비스와 사회보험, 사회부조등 복지국가의 대명사적인 프로그램들을 운영하고 있다. Wilensky 가 주장하는 바와 같이, 복지국가야 말로 현대사회의 구조적 동일성인 동시에 다양성의 근거가 되고 있다.³⁾ 이같은 다양성과 동일성을 설명하는 변수들로는 산업화의 속도, 사회구조적 특징, 인구학적 특징, 국가의 성격, 정당제도, 계급연합, 사회보호의 전통적 유산 등 수 없이 많고 이 모든 변수들이 각기 다양한 이론적 시각과 이념정향에 기초하고 있다.

3) Wilensky, Harold, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, University of California Press, Berkeley, 1975, p.1.

이 논문은 한국 복지국가의 발달을 검토하는데 사용된 분석적 시각은 T.H. Marshall 의 “민주-복지-자본주의” 패러다임⁴⁾에 기초하고 있다. 영국에서 前後 노동당 정부에 의해 복지국가가 탄생하였을 때, Richard Crossman 은 “복지국가는 사회주의국가가 아니다. 그것은 자본주의가 분명화되고, 민주주의와 타협해 온 오랜 과정의 크라이막스”⁵⁾라고 썼다. 후에 그는 이 오랜 과정의 산물을 “복지-자본주의”라고 불렀다.⁶⁾ 20년 이 지난 1970년대 초, T.H. Marshall 은 이 복합어를 상기하면서 복지-자본주의에 “민주주의”를 세번째 요소로 추가하였다.⁷⁾ 그리고 영국 복지국가들 구성하는 민주주의와, 자본주의 그리고 복지 3 요소간의 양립과 균형에 내재적인 어려움이 있음을 보여주었다. 그의 분석은 주로 영국의 경험에 의존하고 있지만, 복지국가의 성격과 기능을 비교연구하는데 있어서, 민주-복지-자본주의 삼요소간의 관계, 특히 복지와 민주주의 국가, 복지와 자유주의 시장경제간의 관계가 결정적으로 중요한 변수일 수 있는 가능성을 보여주었다.

영국의 경우 Marshall 이 말하는 민주주의란 다원적 자유민주주의로서, 시민권의 평등과 다수표결로 표현되며, 자본주의란 불평등을 인정하고 또 보상(reward)하는 자유방일적 시장체제를 뜻한다. 복지는 재정의된 사회주의로서, “산업의 국유화 없는 사회주의”⁸⁾ 혹은 “평등, 협동, 집합적 복지, 혹은 국제주의와 같은 어떤 특정한 가치의 지배에 대한 신념으로서의 사회주의”⁹⁾를 뜻한다. 복지의 중심적 기능은 시장으로부터 재화와 용역을 인출함으로써 시장을 대체하는 것이거나, 그냥두면 얻을 수 없는 결과를 산출하기 위하여 그 운영을 수정하는 것이다. 이렇게 정의된 복지와 시장자본주의간의 근본적인 대립은 말할 것도 없고, 다원적 민주주의와 복지의 관계 역시 기본적으로 대립적이다. 다원적 민주주의

4) Marshall, T. H., "Value Problems of Welfare-Capitalism", *Journal of Social Policy*, 1(1), 1972, pp.15-32.

5) Crossman, R.H., *New Fabian Essays*, The Turnstile Press, London, 1952, p.6.

6) 상계서, p.25.

7) Marshall, T. H., 전계서, pp.15-32.

8) Gaitzkel, Hugh, *Socialism and Nationalization*, Fabian Tract 300, the Fabian Society, London, 1956, pp.3-4.

9) Crosland, C.A.R., "Future of the Left", *Encounter Pamphlets No.4*, March 1960, p.7.

가 정치적인 결정을 위해 사용하는 전형적인 방법이 투표인데, 투표행위는 기본적으로 자기중심적이다. 대개의 투표자는 그들 자신에게 이익이 된다고 믿는 것을 투표를 통해 표현하게 된다. 반면 복지정책 결정은 이타주의에 의존한다. 즉 타인을 위한 관심과 상호간의 이해에 의존하는 것이다. 민주적 투표제도가 전제하는 개인주의와 다수결 원칙으로는 복지가 지향하는 기본가치를 정책화하는데 근본적으로 어려움이 있다는 것이다.¹⁰⁾

영국 복지국가의 구성에서 각각의 요소는 인위적으로 나뉘어진 분화된 영역이 크기가 다른 별개의 벡터로 연결된다. 결국 영국 복지국가의 성격과 문제는 다원적 자유민주주의와 자유방임적 시장 자본주의, 그리고 사회주의 이상의 대체물로서의 복지의 조합(combination)이 본질적으로 불안정하다는 데서 기인한다. 여기서 복지는 상대적으로 독립적인 영역이 되며, 경제시장으로부터 분리되어 사회정의와 평등을 대변하게 된다. Mishra 의 “분화된 복지국가(Differentiated Welfare State)”¹¹⁾, Furniss 와 Tiltion의 “사회보장국가”¹²⁾, Esping-Anderson 의 “자유주의 복지국가”¹³⁾와 유사성을 갖는다.

이미 언급한 바와 같이 Marshall 자신이 비교의 시각을 제공하지는 않는다. 다만 이러한 민주적 복지 자본주의 체제가 유럽대륙 국가들에서는 보다 안정적이고 특히 복지의 위치가 영국에서 처럼 도전을 받고 있지도 않으며, 오히려 유럽공동체의 경제구조속으로 내재화되고, 계속해서 강화되고 있다는 관찰을 기술하고 있다.¹⁴⁾ 물론 이 논문에서 복지국가의 다양한 모형을 논의하려는 것은 아니다. 다만, 시장 자본주의나 정치적 민주주의에 대한 복지의 상대적 위치는 복지국가의 거시적 유형화에 중요한 기준이 될 수 있고, 복지국가의 형태와 발달을 설명하는데 민

10) Marshall, T.H., 전계서, p.19.

11) Mishra, Ramesh, *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*, Wheatsheaf Books, Brighton, 1984.

12) Furniss, N. and T. Tilton, *The Case for the Welfare State: From Social Security to Social Equality*, Indiana University Press, Indiana, 1979.

13) Esping-Andersen, Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990.

14) Marshall, T.H., 전계서, p.17.

주-복지-자본주의라는 삼각형의 개념은 매우 유용할 수 있다는 점을 지적하고자 한다. 시대와 사회의 변동에 따라 정치, 경제, 복지 세 기등간의 관계가 달라질 수 있고, 바로 그 다양성이 한국과 같은 복지국가의 새로운 유형들을 연구하는데 훌륭한 시각을 제공한다.

<별첨 1>의 첫째 도형은 Marshall 이 설명하는 영국의 경우라 할 수 있다. 다원적 민주주의와 시장경제가 강한 연합을 보이며, 복지는 다른 두 기등과 이념적으로 대치되며 분리되어 있으며, 동시에 압도되어 있다. 이 경우 복지국가 프로그램은 그것이 지지하는 가치가 자유민주주의의 지배적인 가치와 다르다는 의미에서 주변적이 되며 따라서, 국민적 저항을 받기도 쉬워진다. 두번째는, 재정화된 사회주의로서의 복지가 다원적 민주주의와 제휴하고, 시장이 복지에 흡수되거나 아니면, 압도된 경우를 보여주고 있다. 여기서의 사회주의적 목표, 즉, “보다 큰 평등”이 복지를 통하여 적극적으로 추구되고 실현된다. 이것은 Tingsten 이 상정하고 스웨덴에서 실현된 사회민주주의자들의 “복지 민주주의”에 가까운 모형이다. Esping-Anderson 의 “사회민주주의 체제 유형”¹⁶⁾, Jones 의 “조합주의적 사회민주주의”¹⁷⁾, Furniss 와 Tilton 의 “사회복지국가”¹⁸⁾ 와 유사하다.

세번째 모델은 복지가 시장경제로 흡수된 경우로 복지국가 기제는 재분배 효과가 미미하다는 의미에서 시장순응적이다. 사회적 욕구도 실력과 작업 수행, 생산성에 기초하여 충족되어야 함을 강조한다. 그것은 Titmuss 의 산업성취 모델이나 시너모델¹⁹⁾, Esping-Anderson 의 보수적 조합주의 복지국가 모델²⁰⁾과 유사하다.

물론 수많은 삼각형을 그릴 수 있을 것이다. 동일한 국가에서도, 복지국가의 발달 단계마다 다양한 화살표 방향과 직선, 점선 등의 조합으로 다른 삼각형이 그려질 수 있다. 이 도형에서 중요한 것은 세 요소들간의 역동적인 관계와 연합이라 할 수 있다. Mishira 가 통합적 복지국

15) 상계서.

16) Jones, Catherine, *Patterns of Social Policy: An Introduction to Comparative Analysis*, Tavistock Publications, London, 1985, p.93.

17) Furniss, N. and T. Tilton, 전계서.

18) Titmuss, Richard, *Social Policy: An Introduction*, George Allen & Unwin Ltd., London, 1974, p.31.

19) Esping-Anderson, Gøsta, 전계서.

가와 분화된 복지국가를 분류하는 데 있어서도, 시장과 복지간의 관계가 중요한 변수였다. 그의 통합적 복지국가는 경제와 복지의 밀접한 상호관계를 요건으로 하는 것이다. 말할 것도 없이 통합적 복지국가는 보다 안정적이고, 복지반발이나 조세저항에 대한 취약성도 덜하다. 복지와 시장간의 상호의존을 제도화시키는 대표적인 기제가 노동시장정책이라고 할 수 있다. Catherine Jones 가 주장하는 바와 같이 “관습적인 정의에 의하면, 노동시장 정책을 사회정책의 고유한 측면으로 간주하는 사회(유럽 대륙과 스칸디나비아)와 고용이나 직업 알선을 주로 경제적인 것으로 간주하는 사회(영국, 미국)간의 기본적인 분리가 가능하다”.²⁰ 전자가 Mishra 의 통합적 복지국가의 성향이 강하고, 후자는 분화적 복지국가로 남기 쉽다. Catherine Jones는 통합적 복지국가를 다시 “복지지향적 복지국가”와 “그렇지 않은” 복지 국가로 구분한다.²¹ 그녀의 복지지향적 복지국가는 시장이 복지로 편입된 두번째 모형에 가깝다면, 후자는 복지가 자본의 논리에 압도당한 세번째 모형에 가깝다고 할 수 있다.

본 논문에서는 이러한 삼각 모델을 염두에 두고 한국이 선택한 복지국가의 발달 경로를 정리해 본다.

Ⅲ. 한국 권위주의국가의 변용과 복지국가의 발달

현대 한국사회의 가장 두드러진 특징은 1960년대 초 이래의 놀라운 경제성장이라 할 수 있다. 1960년 일인당 GNP가 세계 최하위에 속하는 미화 80불이던 것이 1989년 일인당 GNP는 5,000 불에 이르렀다. 1960-1989년 사이, 한국경제는 연평균 8.9%속도로 성장하였다. 이러한 기록이 계속된다면, 21세기 초에는 현재의 영국과 이태리 수준의 부유한 한국이 될 것으로 예측되고 있다. 많은 학자들이 한국은 어떻게 그리고 왜 이같이 훨씬 빠른 속도로 성장할 수 있었는가를 질문하고 대답하려 해 왔다. 이들의 공통적인 관찰은 한국의 경제기적이 강력한 개입국가의 지휘하에 이루어졌다는 사실이다. 한국의 성공으로 신고전주의 경제이론이 주장하는 바, 국가의 최소한의 규제적 역할이 경제발전에 유리하다는

20) Jones, Catherine. 전계서, p.15.

21) 상계서.

는리가 도전을 받게 되었으며, 마찬가지로 종속이론과 세계체제이론도 한국의 성공을 설명할 수 없는 벽에 부딪치게 되었다. Alice Amsden 이 주장하듯, 한국의 성공은 서구의 경제사상가들이 오랫동안 지켜온 중요한 가정들에 도전하는 새로운 산업화의 유형을 보여주고 있는 것이다.²²⁾

이미 언급한 바와 같이 본 장은 세 개의 기간으로 구분되어 있다. 해방 이후 1960년대 초까지가 현대 한국사회의 역사적 배경으로 기술되고, 권위주의적 개발국가하에서 빠른 속도로 경제성장을 실현한 1960년 이후 1987년에 이르는 기간을 다룬 뒤, 형식적 민주주의를 회복한 제 6공화국의 복지정책의 성격을 검토한다.

1. 권위주의적 보존국가와 주변적 접근: 응급구호와 외원의 시대

주지하는 바와 같이, 1945년 2차대전의 종료와 함께 36년간의 식민 통치가 끝났다. 그러나 해방의 기쁨이 채 가시기도 전에, 남북이 분단 되고, 1948년 남한 단독 독립정부의 수립을 보았다. 1950년에는 6.25 전쟁의 발발로, 1953년 휴전까지 전국토의 황폐화를 경험하게 된다. 해방 직후 10년의 이같은 숨가쁜 역사의 전개는 그후 정치·경제적 변동과정에 깊은 영향을 미쳤다.

강요된 남북 분단은 전후 세계를 분할한 두 개의 이념적 대치 즉 남한의 자유민주주의와 북한의 공산주의간의 대립을 의미한다. 한국은 3권 분립과 법앞의 평등, 노동자의 단결권과 생존권을 포함한 기본적인 인권 보장 등 자유민주주의 이상을 기초로 한 헌법을 채택하고 그리하여 의회 중심의 민주국가인 대한민국의 탄생을 보게 되었다.

그러나, 2차대전 후 신생국들이 대개 그렇듯이, 이 헌법은 국민의 실제적인 경험에서 나온 것이라기 보다는 수입된 이상의 표현이었다. 삼권 분립 뿐 아니라, 최저생존권이나 노동자의 단결권 등은 당시 한국사회의 내부 질서와는 상당한 거리가 있는 것이다. 안병준 교수의 지적처럼, 유교철학에서는 국가와 사회의 구별이 없다. 국가의 목적은 주어져 있고, 그것은 의식을 통하여 국민의 도덕성을 함양하는 것이었다.²³⁾ 지배자와

22) Amsden, Alice, *Asia's Nest Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, New York, 1989, p.3.

23) Ahn, Byung Joon, "Progress of Democracy in Korea: A Comparative Perspective", *Progress in Democracy: The Pacific Basin Experience*.

피지배자의 관계는 위계적이어야 하며, 피지배자를 교육하고 그들의 행동을 변화시키는 것이 국가인 것이다. 국민이 국가의 역할을 결정하는 다원적 자유주의 국가와는 현저히 대조된다. 다원적 자유주의 국가에서 영향력의 방향은 사회로부터 국가로 향하는 것이며, 국가는 사회에 의해 결정되고 국가의 중심목표도 개인과 자유, 평등과 행복을 보장하는 것이다. 헌법이 제정되고 2년도 채 못되어서, 이승만 대통령은 헌법을 개정, 대통령제로 바꾸어, 결국 1960년까지 12년동안 통치할 수 있게 하였다. 이 헌법 개정을 최초로, 같은 기간동안 8회의 헌법 개정이 뒤따랐으며, 한두번의 예외를 제외하고는 모두가 정당성과 합법성을 결여한 것이었다.

이승만 정부는 경제적인 문제보다 정치적인 문제에 관심이 컸다. 결과적으로, Kuznets의 지적과 같이, 많은 저개발국들의 공통된 특징이라 할 수 있는 취약한 행정, 부적절한 경제정책으로 일관했다.²⁴⁾ 한국전쟁이 끝났을 때, 한국의 군대는 6만5천명에서 70만으로 증대하였다. 군대 장비를 별문제로 하더라도, 군대의 유지를 위한 비용도, 국내경제역량으로는 불가능한 것이었다. 동안 이후 이승만 정부는 이른바 “자유당 독재체제”로 변해갔고, 그것은 의원과 빈곤이 얽힌 유례없는 부패를 가져왔다. Chalmers Johnson은 이 시기의 한국을 두고 “권위주의적 보존국가”라 불렀다.²⁵⁾

이 정부는, 전반적인 경제 전략이 없었을 뿐 아니라, 복지와 관련해서도 적극적인 복지정책은 물론 노동정책도 있을 수 없었다. 정부는 1953년에 이른바 노동관계 기초4법 - 근로기준법, 노동조합법, 노동위원회법, 노동쟁의중재법 - 을 제정하였다. 그러나 이 법들은 지나치게 이상주의적이고 비현실적이어서, 1963년 개정되기까지 거의 사문화되다시피 하였다. 노동관련 업무는 당시 응급구호사업과 의원구호업무를 담당하던 보건사회부안에 설치된 노동국에 맡겨졌고, 노동운동은 초기부터

Seminar Series 87-08, Ilhae Institute, Seoul, 1987, p.3.

24) Kuznets, Paul, "The Korean Economy: A Contemporary Case of Accelerated Growth" in *The Korean Economy - Issues of Development*, by David C. Cole, Youngil Lim, and Paul W. Kuznets, Korea Research Monograph No. 1, Center for Korean Studies, Institute of East Asian Studies, University of California, Berkeley, 1980, p.63.

25) Johnson, Chalmers, 전제서, 1988, p.11.

국가조합주의적인 통제로 억압되었다.

해방, 분단, 전쟁으로 이어진 이 시기를 통하여, 공공구호에 대한 요구는 유례없이 클 수 밖에 없었다. 물론 그것은 자본주의의 실패 때문이라기 보다는 국민적 재앙과 불충분한 생산성 때문이었다. 아직 제조업의 비중이 노동력의 10%를 훨씬 밑도는 농업사회였다(1965년 9.4%). 당시 대부분의 국민이 궁핍하였고, 절대빈곤이 일반적이었으며, 국가 자체가 세계 최대의 외원 수혜국의 하나였다. 많은 사람들이 부모형제를 잃고, 재산을 상실하고 빈곤으로 고통받았으며, 그것은 자연자원의 부족, 식민수탈, 전쟁의 피해 때문이라 생각하였다. 헌법이 규정한 최저생활권을 현실로 받아들일 사람은 없었다.

미군정당국(1945-1948)도 체계적인 복지제도 발달에는 관심이 없었다.²⁶⁾ 공공구호사업을 위한 행정 각서와 행정 지침이 발부되는 정도였다. 1946년 1월자로 발부된 행정각서는 일반 공공구호의 조건을 규정하고 있는데, 이에 의하면, 구호는 가족이나 친척이 없는 빈곤자, 취업이 불가능한 빈곤자, 공공시설 외에는 갈 곳이 없는 빈곤자로서, 65세이상 노인이거나 13세 미만 아동, 6세미만 아동을 양육하고 있는 여성, 만성 질병자, 임산부, 장애인 중 한 범주에 속해야 공공구호의 대상이 될 수 있었다. 이른바 자격있는 (deserving, worthy) 빈민만이 그 대상이 될 수 있음을 명확히 하고 있다. 이 규정은 1944년, 해방전 일본이 발표한 조선 구호령과 거의 같고, 그리고 1961년 제정된 생활보호법과도 그 원칙과 내용에 있어 거의 일치하고 있다. 미군정 각서로 또 하나 주목받을 것은 1947년 지방정부로 발송된 것으로 이는 지역사회수준에서의 주민들의 자조와 민주적 참여의 중요성을 강조하고 있다. 영국의 식민지 지역사회개발 프로그램을 연상하게 하는 이 각서는 당시 한국사회의 절대빈곤과, 정치적 소요를 고려할 때, 실질적인 대안을 제시했다고 보기는 어렵다.²⁷⁾

외국의 원조와 구호의 물결이 본격적으로 밀려오기 시작한 것은 6.25 동란 이후였다. 아동수용시설의 수가 1950년 215개에서 1955년 496개로 늘었다. 물론 아동수용보호 시설이 전체 수용보호시설의 80% 이상을 차지했고, 그 대부분이 해외로부터의 재정지원으로 운영되었다.²⁸⁾

26) 이두호, 빈곤론, 나남, 서울, 1991, pp.240-242.

27) 구자현, 한국사회복지사, 홍익재, 서울, 1984.

28) 이두호, 전계서.

전쟁이후 한국의 사회복지는 전쟁고아를 위한 민간외원과, 현물형 원내구호를 중심으로하는 지극히 주변적이고 잔여적인 성격을 부여받게 되었다. 물론 이들 급여는 생존권 보장이라는 법적인 권리개념과는 거리가 먼 것이었고, 생산관계외적인 것은 물론, 국민국가의 통치수단적인 성격조차도 지니지 못한 채, 국제적인 자선의 영역에 머물렀다.

이와 같은 주변주의적인 복지관에 중요한 전환이 온 것은 경제성장과 복지국가의 수립을 양대 목표로 내세운 제3공화국의 탄생과 함께였다.

2. 권위주의적 개발국가와 분화적 접근

1공화국 통치 엘리트들은 위장된 민주주의 하에서 개인의 자유와 시민권을 제한하려 하였지만, 전통적인 위계구조를 평등화하고 자유민주주의를 추구하는 시민사회세력도 서서히 형성되어 갔다. 1947년과 1950년 2회에 걸친 토지개혁은 소작농을 거의 완전 폐지하였으며, 다른 형태의 재산도 전쟁으로 소멸되거나 분단으로 상실되어, 실질적인 소유의 평등화가 진작되었다. 더구나, 독립 이전부터 시작된 의무교육제도는 서구의 평등, 민주주의 사상을 도입하는데 크게 기여하였으며, 한국 문화전통에 내재된 기본적인 교육열은 토지개혁에 의한 지주계층의 몰락에 의해 더욱 강화되었다. 1960년 4.19 학생혁명은 이러한 서구식 보통교육제도 도입 12년과 권위주의적 보존국가의 부패가 상호작용한 결과였다.

1960년 학생혁명은 제1공화국의 12년 통치를 끝내고, 장 면의 민주정부를 탄생시켰다. 그러나 장면 정부는 박정희 장군이 이끄는 5.16 군사혁명으로 9개월만에 무너지고 말았다. 그후 1987년 다시 의회민주주의의 재개를 보게 될 때까지, 제3공화국(1962-1971), 유신 이후 제4공화국(1972-1979), 그리고 제5공화국(1980-1987)로 이어지는, 3개의 권위주의적 정부가 집권하였다. 이들은 남미 군사정권들과는 달리 민정이양을 실시함으로써, 정당을 통하여 국회를 통제하였고, 그리하여 형식적인 민주주의와 입헌체제를 유지하였다. 이들에게 있어서 경제발전은 가장 중요한 국가 목표였다. 그것이 국민의 관심사였기 때문만이 아니라, 경제성장이 그들의 정치적 정당성을 확보하는 수단이었기 때문이다. 1961년이후 한국의 바로 이러한 국가를 Chalmers Johnson 은 "권위주의적 개발국가(Authoritarian Developmental State)"라 명명하고 이를 1961년 이전

의 “권위주의적 보존국가(Authoritarian Preservative State)”와 구별하였다.²⁹ 후에 그는 권위주의적 개발국가를 자본주의적 개발국가(CDS = Capitalist Developmental State)라 하여 사회주의국가들과 구별하였다.³⁰ 자본주의적 개발국가는 국가가 소유는 피하지만, 각종 유인, 자본과 자원의 할당, 카르텔, 소위 행정지도 등을 통하여, 통제를 행사하는 국가를 의미한다. CDS는 경제발전을 주도하고, 자본을 직접 동원, 배당하며 사업을 민간기업에게 허가하고, 하청을 주며, 노동자들의 조직을 통제하는데 지배적인 역할을 한다. CDS는 신보수주의 이론의 자유방임모델과도 다르고, 또 통제경제모델과도 다르다. 모든 CDS는 권위주의적이지만 모든 권위주의 정권이 CDS인 것은 아니다. 한국의 CDS는 1961-1987년 사이에 놀라운 경제성장을 달성하였다. 이러한 성장은 수출주도형 공업화, 국가지원을 받는 대제벌, 그리고 노동의 비제적 억압, 권위주의적 개입국가의 합작품이었다. 이 기간을 통하여, 사회보장제도들은 경제성장과 무관하거나 방해하는 것으로 이해되었다. 그러나 또 바로 이 기간 동안 사회보장제도의 기본적인 요소들이 거의 도입되었다. 각각의 CDS정권이 사회보장제도에 어떻게 접근했는지 살펴본다.

(1) 1960년대: 빈곤의 추방과 명목적 복지국가

박정희 대통령은 새로운 정부의 혁명적 캐치프레이즈로서 복지국가의 구현과 빈곤의 추방을 내걸었다. 새로운 지도부의 이념은 민족주의적이고 혁명적이었다. 그들은 외세에의 부정적인 의존을 경멸했다는 점에서 1960년 학생들과 동했고 박정희의 경제관은 이전의 통치지도자들에 비해 평등주의적이고 인민주의적이었다. 박정희는 복지국가를 수립함으로써 경제적 평등을 보장하지 않으면, 한국은 또다른 위기에 직면하게 될 것이라고 주장했다.³¹

그들은 경제성장, 즉 빈곤의 추방이 진정한 독립의 열쇠라 주장했다. 당시 빈곤은 만연해 있었고 뿌리도 깊었다. 박정희 대통령의 복지국가

29) Johnson, Chalmers, 전계서, p.11.

30) Johnson, Chalmers, "What is the Best System of National Economic Management for Korea?", Unpublished Paper presented at the Institute for Public Policy Studies, Oct 11, 1991.

31) Oh, Kieh Chang, The Dilemma of Democratic Politics and Economic Development in Korea, KDI, Seoul, 1990, p.28.

구현의 야심은 우선 빠른 경제성장과 고용의 창출없이는 공허한 것이었다.

주지하는 바와 같이, 박정권은 1962년 제1차 5개년 경제개발계획에 착수하였다. 이 계획은 대외지향적인 개발전략을 채택하고, 기본적인 하부구조의 개발, 산업구조의 근대화, 그리고 수출의 성장을 그 주요 목표로 지정하였다. 이를 위하여, 기술과 자본의 광범위한 해외차관이 이루어졌다. 국가는 이렇게 자본을 동원하고 할당하였으며 사업을 허가하고, 하청계약을 맺어서 경제개발을 주도하였다. 제1차 5개년 계획은 연평균 7.8% 성장으로 성장목표를 초과달성하였다. 2차 5개년계획도 연평균 10.5% 성장으로 초과 달성되었으며, 유신 이후인 3차 5개년 계획도 연평균 11.2% 성장기록을 보였다.

이같은 수출주도형 공업화의 전제조건은 말할 것도 없이 양질의 풍부한 노동력이었다. 세계시장에서의 수출 경쟁력을 위하여, 낮은 임금을 유지해야 했고, 이를 위하여 국가는 임금인상을 규제하고 노동운동을 억압하였다. 1961년 근로기준법을 개정하고 1963년 다른 세 개의 기본법을 개정하였다. 이로써, 공무원의 파업권, 단체교섭권이 금지되었으며, 1963년 노동청을 신설하여 보사행정체계로부터 분리하였다. 아직도 국가의 노동정책은 산업자본의 형성과 경제성장을 위한 단시안적인 노동통제 정책을 의미했다. 사실상, 임혁백의 지적처럼, 아직 노동력 잉여라는 시장조건이 국가의 개입없이도 낮은 임금을 상당부분 지켜주었기 때문에 노동집약적인 수출전선을 유지하는 과정에서 노동자와의 문제는 없었다. 노동자들은 낮은 임금수준이었지만 정기적으로 지급되는 직업을 갖는 것에 만족했다.³²⁾

실제로 절대빈곤인구는 크게 감소했다. 서상목 등이 산출한 비교적 보수적인 빈곤선을 적용했을 때, 절대빈곤인구는 1965년 40.9%에서 1970년 23.4%로, 다시 1976년에는 14.6%로 감소했다.³³⁾ 60년대를 통하여 빠른 경제성장에도 불구하고 소득배분은 향상되었고(표 2), 실업률도 크

32) Im, Hyug Baeg, Politics of Transition: Democratic Transition from Authoritarian Rule in South Korea, Unpublished Ph.D. Dissertation, the University of Chicago, 1989, p.59.

33) 서상목, 최일섭 외, 빈곤의 실태와 영세민 대책, 한국개발연구원, 서울 1981, p.33.

게 감소하였다(표 1).

복지국가의 건설을 내걸었던 박정희 정권은 집권 초기에 십여개가 넘는 사회복지관련법들을 제정하였다. 생활보호법(1961), 군인연금법(1963), 산업재해보상보험법(1963), 의료보험법(1963), 공무원연금법(1960), 원호법(1961), 사회보장에 관한 법(1963), 아동복지법(1961), 재해구호법(1962) 등 많은 법들이 제정되었다. 그러나 이것들은 군사정권이 필요로 했던 정당성의 창출을 위한 선전적 약속이 되고 말았다. 박정권은 브라질과 같은 남미국가의 권위주의 정권과는 달리 노동자 통제를 위하여 사회보장제도를 동원할 필요가 없었다. 다시 말해서 포괄적인 사회보장제도에 의존하지 않고도 통치에 자신을 가지게 되었던 것이다. 빠른 경제성장이 국민 대중의 일반적인 복지를 증진시킨다고 믿을 수 있었던 것이다.

따라서, 1960년대 초 많은 복지관련법들이 제정되기는 하였으나, 실제로 시행을 보게 된 것은 공무원 연금, 군인 연금, 산업재해보상보험, 생활보호제도 등 수계에 불과했다. 박정권의 초기개혁 중의 하나는 공공행정의 합리화였다. 이를 위하여 공무원 퇴직제도를 강화하였으므로 공무원연금과 군인연금은, 단순한 그들의 노후생활보장 수단일 뿐 아니라, 다른 직업에 대한 군인과 공무원의 직업적 지위상승을 도모하고, 그리하여 그들의 지속적인 충성을 확보하는 수단이기도 하였다. 한국에서 공적 연금을 최초로 지급받기 시작한 두 개의 직업은 공무원(1962)과 군인(1963)이었다.

1961년 제정된 생활보호법은 이미 언급한 미군정 각서의 내용과 거의 일치한다. 이로써, 한국 최초의 공적부조 근거법이 마련되었다는 점에서 의의가 크다 하겠으나, 생활보호제도를 위한 예산이 따로 책정된 것은 1969년에 이르러서였다.

제도의 내용을 보면, 65세이상 노인, 18세미만 아동, 임산부, 불구폐질자, 기타 보호기관이 본 법에 의한 보호가 필요하다고 인정한 자 중 한 범주에 속하면서, 부양의무자가 없거나 있어도 노동능력이 없을 것을 요건으로 한다. 이들에게 지급되는 급여내용은 생계보호, 교육보호, 장제보호, 의료보호, 자활보호가 있으며, 생활무능력자에게만 시설보호와 거택보호 형태로 생계보호가 지급된다. 생계보호 급여수준은 60년대에는 물론 원조양곡의 명목적 지급에 그쳤었고, 오늘날 까지도 비현실적으로

낮은 급여가 문제로 지적되고 있다.

산업재해보상보험제도는 1963년에 입법되어 다음 해부터 실시된 한국 최초의 사회보험으로 일컬어지고 있다. 그러나 이 제도는 근로자와 사업주가 공동부담하는 사회보험이라기 보다, 사업주 전액부담의 보상책임보험으로서, 대등한 노사관계보다 사용자에 의한 노동자의 보호관계를 전제하고 있음을 지적해 둔다.

사회보장비 지출을 보면, 일인당 GNP 105불이던 1965년 현재 일인당 사회보장비 지출액은 200원으로 미화 0.74불에 해당했다. 1970년 일인당 GNP는 252불로 2.4배가 늘었고, 일인당 사회보장비지출액은 800원, 2.2불로 3배 증가를 보였다(표 3 참조).

1960년대를 통하여 권위주의적 개발국가로서의 제3공화국은 경제성장에 전력을 투구했고, 이를 통하여 정권의 정당성을 확보하는 데도 상당히 성공하였다. 복지를 통하여 일반노동자의 생산성을 높인다든가 정치적인 충성을 확보하는 데 별 관심을 보이지 않았다. 혁명 초기의 평등주의적 선언과는 달리, 공급과잉 노동시장을 배경으로 고용창출만으로도 정치적인 정당성을 확보할 수 있었고, 시장을 키우기 위하여, 국가는 자본을 대신하여 노동운동의 가능성을 예방하고, 임금상승을 억제하는 접근으로 일관하였다. 복지지출은 비생산적이고, 낭비적인 유출로 간주되었으며, 빠른 경제성장을 통하여 소득을 증대시킴으로써, 각자 욕구를 충족시킬 수 있게 하려 하였다. 공무원 연금, 군인연금 등 전략적인 특수직업에 사회보험제도를 도입하고, 사회보험의 변형이라 할 수 있는 산재보상보험제도의 도입으로 사회보장기제가 생산관계내적인 영역으로 편입되기는 하였으나, 아직 사회보장의 규모는 지극히 미미하였다. 특히 생활보호제도가 생존권의 보장과는 거리가 멀고, 오히려 초기 국민국가의 중앙집권적 통치기제로서의 구빈법적인 성격이 강했다.

(2) 1970년대: 중화학 공업화와 불평등의 확대

박정희 대통령은 1971년 선거로 장기집권의 전망이 불투명해지고, 닉슨 독트린으로 국가안보의 위기에 직면하게 되자, 그의 종신 집권을 가능하게 하는 유신체제도입을 시도하였다. 그는 북한에 우세할 수 있는 산업생산력과 국력 배양계획으로 유신체제를 정당화하려 했다.* 평화시

34) Ahn, Byung Joon, 전계서.

북한을 이기려면 경제적인 우위를 확보해야 한다 하며, 1980년까지 일인당 GNP 1,000불 달성을 약속했다. 이 목표를 달성하기 위하여 국가의 자원과 에너지가 최대한 효율적으로 조직되어야 하며, 이를 위해서 국가의 권력을 집중시키고, 경제정책 결정에 있어서 불필요하고 비효율적인 민주절차로 시간과 에너지를 낭비해서는 안된다고 주장하였다. 1973년 1월 대통령은 산업화의 새로운 단계로서 중화학공업 계획을 발표하였다. 남상우의 지적과 같이, 중화학공업의 육성은 군수산업의 육성과 고부가가치 상품으로의 수출구조 전환이라는 두가지 목표를 동시에 달성하는 전략이었다.³⁵⁾ 의회민주주의의 “사치”는 실제로 보류되었다. 대통령 보좌관들과 정보관리, 정부지도자들의 작은 집단이 국회뿐 아니라 지배정당의 운영을 지배했으며 박정희는 암살당할 때까지 지배연합의 모든 세력을 완벽하게 통제했다.

유신체제는 사회적 쟁점들을 기술관료적 합리주의로 탈정치화하려 하였다. 경제정책의 주요관심은 하층 국민의 생활수준 향상이 아니라 총량적인 경제성장에 있었다. 노동조직은 심하게 억압되었고, 파업은 실질적으로 금지되었다. 사실상 유신체제는 노동운동과 반정부세력의 억압으로 시작되었다. 경제성장에서 정당성을 찾으려 한 권위주의적인 정권에게 있어서, 노동자들의 집단행동은 다른 어떤 사회운동보다 직접적인 위협이었다. 노동의 중단은 전체 국민경제를 파국으로 끌어갈 수 있기 때문이다.

1971년 12월 “국가보위에 관한 특별조치법”으로, 공공부문의 단체교섭 및 단체행동이 규제되었고, 1973년 노동관계법 개정으로 노동쟁의에 대한 국가개입을 인정하였으며, 구법에서는 산별노조체제를 전제로 하던 것을 기업별, 사업장별 노조체제로 바꾸었다. 한편, 국가는 유신체제를 지지하는 지도자들로 운영되는 국가단위 혹은 산별노조 연합회의 조직에 참여하였다. 또 국가도 노사협의회와 공장 새마을운동을 통하여 조화롭고 위계적이며 가부장적인 노사협조관계로의 전환을 시도하였다. 또한, 공식노조로부터 독립적인 민주노조에 대하여 국가는 그들의 노조조직권을 인정하되, 파업방해와 단체교섭권의 제한, 파업이나 단체교섭을 제한하는 전략사업의 지정 등으로 조합의 활동을 무력하게 만드는 가장 심한

35) Nam, Sang Woo, “Korea's Financial Reform since the Early 1980's” KDI, 1992, p.3.

접근방법을 사용했다. 유신체제는 노동통제에 있어 이른바 조합주의적 접근과 시장적 접근 모두를 구사했던 것이다.

이같이 전례없는 억압에도 불구하고, 1970년대에 이르면, 민중수준에서 서민 근로자들에 의한 최초의 노동운동으로서 민주노조운동이 시작되었다. 최장집에 의하면, 1970년대 말에는 전체 노조중 약 20%에서 30% 정도가 자율적인 민주노조였다.³⁶⁾ 노동쟁의 발생도 1960년대에 연평균 112.5건이던 것이 1977년에 1,064건, 1978년에는 1,206건으로 증대되었다(표 4 참조).

이같은 쟁의 발생의 증가와 억압은 노동시장의 변동과도 무관하지 않다. 1960년대말에 이미 무제한적 노동공급현상은 끝났다. 1970년대 부터는 노동잉여가 고갈하고, 시장력에 의한 임금 압력이 시작되었다. 중동의 건설붐으로 국제수지는 개선되었으나, 전문 기술인력 부족이 야기되고 임금과 봉급의 빠른 인상을 초래하였다. 중화학공업의 추진 역시 인플레이션을 높이고, 기술인력의 심한 부족을 야기시켰으며, 생산성 증대를 능가하는 실질임금 인상을 초래하였다. 그러나, 기술인력의 임금이 급속히 증대한 반면, 노동집약적인 경공업 제조업부문 임금은 정부정책에 의해 생존임금수준으로 인상이 억제되었다. 벌어지는 임금격차와 뒤따르는 노동분절현상 때문에 노동집약적인 수출부문의 노동자들은 높은 상대적 박탈감을 경험해야 했다.

더구나 정부의 중화학공업 추진은 국내 자본가계급의 독점과 재벌화의 분기점이 되었다. 중화학공업은 방대한 투자를 요구했으므로, 엄청난 외국자본이 들어오고, 외국의 기술수입이 뒤따랐다. 중화학공업은 경제의 의존도를 높였고, 이러한 사업은 국영기업이나 다국적기업에 맡겨지지 않고, 국내의 대기업에 맡겨졌다. 결국 국가는 대기업형성을 장려하고, 중화학 공업에 중소기업의 참여를 소외시켰다. 중화학 공업은 또한 심각한 과잉투자를 초래하였다. 1977년과 1979년사이 총투자의 80%가 중화학공업부문에 집중되었다. 이는 노동집약적인 경공업 수출 상품에 대한 재정의 감소를 의미하며, 따라서 수출의 성장이 둔화되고, 수출의 경쟁력도 낮아졌다.

중화학공업에의 집중투자는 소득배분에도 영향을 미쳐서, <표 2>에

36) Choi, Jang-Jip, "A Corporatist Control of the Labor Unions in South Korea", Korean Social Science Journal, 1984, p. 38.

서 보듯 1970년대를 통하여 GINI계수가 악화된다. 일인당 GNP가 1970년 243불에서 1975년 573불로, 1978년에는 1,330불로 증가하는 총량적인 성장에 성공하였지만, 성장의 과실이 골고루 빈곤계층에게까지 스며들지는 않았던 것이다.

지나치게 야심적인 경제목표에 열중한 유신정부는 공적연금이라는 복지기제조차 중화학공업을 위한 자본 동원의 도구로 활용하려 했다. 1973년 중화학공업 육성 계획과 함께 국민연금제도의 도입을 발표하였고, 그 해 12월 국민복지연금법이 국회를 통과했다. 당초 중화학공업 육성의 지정계획은 외자도입이나 외국의 직접투자보다 국내저축으로 충당할 예정이었다. 국민의 민간저축을 높이기 위해 근로자들은 20년 각출을 필요로 하는 국민복지연금 기금에 참여시키려 한 것이다.³⁷⁾ 한국개발연구원은 당초, 국민복지연금으로 2년안에 2조원을 동원할 수 있을 것으로 추정했었다.

1973년 당시 65세이상 노인인구는 3.3%로, 영국의 1911년 노인인구 5.2%(최초의 공적연금 도입은 1908년), 미국 1930년 노인인구 5.4%(사회보장법 1935), 독일 1890년 5.1%(노령연금법 1889년)에 비해 훨씬 적은 노인 인구를 가지고 있었다. 물론 아직 많은 사람들이 노인부양은 가족의 책임이라 생각하고 있었으며, 근로기준법에 의한 퇴직금제도도 운영되고 있으며, 1971년에 발표된 제3차 5개년 경제개발계획에는 공적연금제도의 구상은 포함되어있지 않았다. 아무튼, 1973년 1차 석유파기로 이 법은 1986년 개정되어 1988년 실시되기까지 13년간 잠자게 되었다.

국민복지연금법이 제정된지 3년후이자 1차 석유파기 3년째인 1976년, 유신정부는 의료보험법(1963년제정)을 전면 개정하고 1977년부터 실시하였다. 이와 함께, 의료부조 프로그램도 병행 실시하였다. 절충하는 소득격차와 권위주의적 정부에 대한 일반적인 저항이 합쳐져서, 권위적인 정부는 의무적인 사회복지프로그램을 채택하지 않을 수 없었다. 4차 경제개발 계획(1977-1982)은 사회개발과 형평의 제고를 목표로 하였다.³⁸⁾ 그 첫째 선택이 의료보험이었다. 의료자원 배분의 왜곡은 당시 사회적 이슈가 되고 있었다. 1975년과 1976년 사이에 16명의 의사와 병원장이 구속

37) Im, Hyug Baeg, 전제서, p. 66.

38) 손준규, "한국의 사회보장", 신선휘 외, 각국의 사회보장: 역사, 현황, 전망, 유봉출판사, 서울, 1986, p. 460.

되는 사태가 일어났다. 마침 남북대화가 시작되던 터라 더욱 정치적인 의미가 부여되었다.

대통령은 의료보험에 대하여, 국민연금의 경우처럼 적극적이지는 않았다. 영국의 NHS와는 다른 재정방식에 의한다는 것을 확실히 한 뒤, 실시에 동의하였다.* 1976년 의료보험법은 대상자에 따라 1종과 2종으로 구분된 보험체계로 이루어졌으며(84년 이후 직장, 지역, 직종으로 구분), 1종은 피용자를 대상으로 하는 강제보험으로서, 500인 이상 사업장부터 시작하여, 1979년 300인 이상 사업장으로, 1981년 100인 이상 사업장으로 확대 실시해 갔다. 이외의 소규모사업장 피용자와 농어민을 포함한 자영자는 지역의료보험제도에 임의가입하게 하였다. 피용자 의료보험에서는 피용자와 사용자가 월급여의 3-8%범위의 보험료를 공동부담하고, 지역의료보험의 경우 피보험자가 전액부담하게 하여 국가재정중립주의를 고수했다. 행정체계는 피용자보험의 경우, 행정 편의상, 기업단위 의료보험조합이 운영하도록 하는 이른바 조합주의 체계를 채택하였다. 공무원과 사립학교 교직원들은 1977년 특수직역 의료보험제도를 설립하였다.

유신기간을 통하여, 권위주의적 지배 엘리트들은 밑으로부터의 압력에 민주적 개혁이나 가부장적 보호로 대응하려 하지 않고, 다만 심화된 억압과 선별적인 임금인상으로 대처했다. 근로자들과 빈민에 대한 국가의 은정주의는 개발국가 자체가 거부했다. 공적부조와 관련 복지서비스는 1960년대 중반부터 외원이 철수하기 시작했음에도 불구하고 여전히 최소주의로 일관했고, 전국민을 위한 의료보험제도를 채택할 때에도, 대기업부터 실시하고, 국가의 재정중립을 강조함으로써, 국고부담의 중대를 막으려 했다. 결과적으로는 공업화에 직접 기여도가 높은 계층부터 간접 임금인상을 허용한 셈이 되었다. 유신정권은 사회보험제도를 도입하면서도 그것이 노동정책이고 계급정책이라고는 인식하지 않았다. 계층간의 수직적인 재분배에 소극적이었던 반면, 적용범위의 확대와 계층내 재분배, 생애간 재분배에 치우쳤다. 국가는 비로소, "복지"를 법적으로 제도화하고, 또 복지는 생산관계내부로의 본격적인 진입을 이루었으나, 아직 국가는 이것을 경제정책의 시각에서 보려 하지도, 노동정책으로 보려 하지도 않았다. 복지에 대한 국가의 태도는 가능한 한 비개입적이라 할 수 있고, 복지에 대한 자본의 태도 역시 주변적인 점이 유신체제하에

39) 상계서.

서의 복지노력의 특징이라 할 수 있겠다.

(3) 1980년대: 노동의 억압과 의료보험 조합주의

경제적인 성취에도 불구하고, 국가안보와 중화학공업 정책추진으로 권위주의 정권의 장기 집권이 정당화될 수는 없었다. 박정희 대통령의 권위주의적 통치방식은 학생과 반정부 지도자들의 반항과 데모의 물결을 초래했고, 1979년 제2차 석유위기가 한국 경제를 강타했을 때, 중화학공업의 과잉투자로 인하여 중대한 경제위기에 직면하게 되었다(표 1 참조). 1979년 말, GNP의 마이너스 성장을 기록하게 되자, 정권의 정당성에 심각한 위기가 왔다. 결과적으로 박대통령은 자신이 임명한 정보부장에 의해 살해되고, 그의 18년 통치에 막이 내렸다. 그후의 정치적 혼란을 배경으로 전두환장군이 1980년 권력을 장악하고, 1981년 간접선거에 의한 대통령으로 선출되었다. 북한의 위협은 이제 더이상 군사정권의 변명으로 설득력을 잃었고, 경제개발에 대한 신용도 전두환 정권은 갖지 못했다.

제5공화국의 새로운 헌법은 유신헌법을 가볍게 수정한 것이었다. 외면적으로 덜 독재적으로 보이지만, 결과는 유사하도록 고안된 것이었다. 특히 제5공화국은 한편으로는 노동청을 노동부로 승격되고(1981), 다른 한편으로는 대폭적인 노동관계법 개정으로 노동운동을 탄압하였다. 새로운 노동조합법은 노조의 해산명령권, 노조지도자의 자격제한, 결의취소 명령권을 명문화하여, 실제로 노조에 대한 정부의 통제를 강화하였고, 노조의 정치활동을 금지하고, 기업단위의 단일 노조제도를 규정하여, 민주노조의 성장을 막았다. 뿐만 아니라, 노동쟁의 조정법 개정으로, 제3자 개입금지, 공익사업범위 확대, 냉각기간 연장 조항이 신설되었다.*

제5공화국은 노동운동을 철저히 억제하고 임금상승을 규제하면서, 시장규제는 줄여갔다. 즉 마이너스 성장과 인플레이, 외채부담, 실업을 증가 등 경제위기에 직면하면서, 정부는 중화학공업 투자의 합리화, 긴축재정, 무역 및 금융 자유화 등 신보수주의적인 안정정책으로 위기를 극복하려 하였다.④

그러나, 1983년 후반부터 국제경제가 2년의 침체끝에 다시 지속적인

40) Im, Hyug Baeg, 전계서, pp.185-187.

41) 상계서, p.191.

성장으로 기초가 바뀌게 되자, 전두환 대통령은 1986년 아시안 게임과 1988년 올림픽유치로 한국의 민족주의를 고양했다. Johnson의 지적과 같이, 올림픽이야말로 저항자들을 위한 창구로서 위대한 도전이 되었다.⁴²⁾ 전대통령은 양보하지 않을 수 없었고 1987년 12월 대통령 선거로 의회민주주의에 의한 제6공화국의 탄생을 보게 되었다.

제5공화국은 이념에 있어서 유신 정부와 크게 다르지 않았다. 복지국가의 구현을 국정목표로 내걸었으나, 그것의 획기적인 발달보다는 점진주의적이고 소극적인 전개를 지원하였다. 다시 말해서 유신시대에 시작된 의료보험제도의 적용범위를 확대시키고, 산재보상보험법을 개정하여(1982) 도급 및 건설공사를 일괄적용하게 하고, 7일 이상의 요양을 요하는 질병 또는 부상을 4일 이상으로 확대하였으며, 기타 사회복지서비스 관련 법들이 정비되었다. 국민복지연금법이 제정되었으나 시행을 보지 못하고 있던 1981년, 노인복지법이 제정되고, 1984년 개정되었다. 한국 사회의 전통적인 경로효친을 강조하고 장려하였으며, 아동복지법도 1981년 제정되어(1984년 개정), 아동복지서비스의 보편주의적 접근이 수용되었다. 장애인복지법도 1981년에 제정되고(1984년 개정), 1983년에는 사회복지서비스 각 분야의 전달체계를 합리화, 체계화하기 위하여 사회복지사업법이 개정되었다. 또, 1982년에는 유아교육진흥법이 제정되어 전국에 내무부산하 새마을 유아원을 설립하게 되었다. 이러한 법들은 사회복지서비스에 대하여, 종래의 잔여적 접근, 즉 생활보호대상자등 빈곤계층을 위한 서비스 개념이 아니라, 전국민을 대상으로 하는 보편주의적 개념규정을 시도하고 있다. 물론 실제에 있어서는 각종 서비스가 “제공되어야 한다”가 아니라 “할 수 있다”라는 규정에 머물고 있다.

1983년에는 의료보험법이 개정되어, 직장의료보험의 경우 강제적용 대상범위가 16인이상 사업장으로 확대되었고, 1984년 개정으로 피부양자 범위가 형제자매와 장인장모에게까지 확대되었다. 그리하여, 1984년에 이미 전인구의 42%가 직장의료보험과 공무원 교직원 의료보험에 가입되게 되었다.⁴³⁾

이 기간을 통하여, 의료보험제도의 가장 중요한 쟁점은 조합주의 대 통합주의 논쟁이었다. 직장의료보험의 적용범위가 확대됨에 따라 소규모

42) Johnson, Chalmers, 전계서, 1988, p.13.

43) 이두호, 국민의료보장론, 나남, 서울, 1992, p.310.

기업들이 강제적용대상이 되게되었고, 따라서 기업별 의료보험조합의 행정 자율주의에 문제가 노정되기 시작했다. 다시 말해서 소규모 조합의 재정불안 문제와, 기업내로 제한된 재분배효과 문제가 대두된 것이다. 이에 보건사회부내에서 통합주의로의 개혁안이 제출되기에 이른 것이다. 통합안에 대하여, 국회는 찬성이었으나, 대규모 의료보험조합, 전국경제인연합회, 한국노총, 청와대 비서실, 심지어 전부는 아니지만 주요 일간신문까지도 반대했다. 자율적인 분산적 보험조합 행정이 사내 노사관계에 도움이 되고, 국가의 부담 증대를 예방하여, 궁극적으로 복지병을 막는다는 것이 통합 반대론자, 즉 조합주의자들의 주장이었다.⁴⁴⁾ 이 주장은 제5공화국의 신보수주의적 경제정책과 궤를 같이 하는 것이었으며, 결국 의료보험제도가 농민에게로 확대되게 되는 1986년까지 이 논쟁은 보류되었다.

경제가 회복되면서, 1973년 국민복지연금법에 대한 관심도 고조되어, 1986년에는 국민연금이라는 새로운 이름으로 법의 전면 개정을 보고 1988년 실시를 보게 된다.

제5공화국의 복지정책은 유신체제하에서의 그것의 대체적인 연속이었다. 80년대 중반까지도 노동운동은 철저히 억압되었으며, 복지정책은 여전히 비생산적 비용으로 인식되었다. 당초 복지국가의 건설을 국정목표의 하나로 표방했던 것과는 달리 복지수준의 획기적인 개선이 이루어진 것은 아니나 복지비 지출은 상당한 증가를 보였다(표 2 참조). GNP계수로 표현된 배분상황은 표에서 보듯이 상당히 개선된 것으로 나타나고 있다. 1980년대에는 그전과 달리, 의료보험 통합논쟁에서 보듯, 사회보장제도에 관한 논쟁이 활발해진 것이 사실이다. 피보험자들의 선택이 조직적으로 표현되지는 못했지만, 조합주의를 선호하는 동치 엘리트와 대기업 보험조합들의 입장은 분명히 표현되었고, 동시에 하층 노동자의 이익을 대변하는 재분배적 "복지"요소의 주장도 일부 관료와 학자들에 의해 충분히 표명되었다. 1976년 의료보험법 개정당시, 깊은 숙고 없이 행정적인 편의 때문에 선택한 조합주의가 1980년대에는 중앙집권적 접근에 대한 반명제로서 분산적 다원주의적 접근으로 뿌리를 내리고 있는 것이다. 조합주의의 승리는 복지의 재분배기능과 행정효율 보다는 복지행정의 분산화, 차등적 보상주의가 우세함을 보여준 것이다. 조합주의의 승

44) 상계서, pp. 317-330.

리는 복지에서도 시장적 경쟁과 차등 보상원칙이 존중되어야 한다는 보수적 선택으로 해석된다.

1980년대에도 60년대 70년대와 마찬가지로, 국가의 영향력은 워낙 강대하여, 노동조합도, 사용자단체도 대체로 국가통제하에 있었다. 국가는 자본가를 대신하여 임금상승을 선별적으로 억제하고, 노동운동을 철저히 억압하였으며, 사회보장을 통한 간접임금의 보장에도 소극적이었다. 그러나, 자본과 국가사이에 대등한 혹은 대립적인 관계의 가능성이 보이기 시작한 것이 바로 이 시기이며, 민주노조운동에 섬유산업 뿐 아니라, 철강, 금속, 광업등이 참여하고, 대기업에서도 쟁의가 발생하는 등, 노사간의 대립적인 관계가 본격적으로 표출되기 시작한 것도 바로 이 시기였다. 국가는 집단적인 노사관계에 관해서는 예방과 억제 일변도였으나, 1980년대 중반이후 개별적인 노사관계 개선에 관해서는 최저임금제도의 도입, 산업안전법 제정 등 노동자의 요구를 흡수하는 제도도 추진되었다. 의료보험 제도 역시 개별적인 노사관계의 개선에 도움이 되는 기제를 선택하게 된 것이다. 의료보험 조합주의의 선택은 복지가 자본이나 시장의 논리로 흡수되는 하나의 초기 단서로 해석될 수 있을 것이다.

3. 민주화의 실험과 시장지향적 통합 복지국가

1987년 6월 29일 노태우 대통령후보는 헌법개정과 반정부인사 감시중단을 약속했다. 1987년 12월 대통령선거와 1988년 4월 국회의원 선거로 권위주의 정권을 종식시키고 의회민주주의에 의한 제6공화국이 탄생하였다. 제6공화국의 복지정책을 논의하기에는 아직 이를 지 모르겠으나, 그러나, 정치, 경제, 복지 세 기둥을 둘러싼 몇가지 중요한 변화를 가려볼 수는 있다. 그 첫째가 느리지만 지속적인 민주화, 둘째, 국민의 정치 및 경제적 참여에 대한 요구의 증대, 셋째, 심화되는 상대적 불평등, 그리고 국제적인 변수로서, 세계경제의 침체, 미국의 무역압력, 동구 공산권의 몰락, 선진 복지국가의 구조를 재구성하게 하는 복지국가 비판론 등을 들 수 있다. 한국 복지제도의 발달 방향과 관련하여 각기 다른 방향을 제시하고 있으며, 중요한 것은 이제 한국의 복지국가도 중요한 분기점에 서 있다는 것이다.

보다 넓은 의미에서 보면, 1987년 이후 지난 5년은 보상적 정치발전

의 실험기였다고 할 수 있다. 60년대, 70년대의 지속적인 경제성장이 비민주적인 이른바 권위주의적인 개발독재를 허용했다면, 6공화국은 경제 성장을 지연시키는 위험부담을 감수하면서, 보상적인 정치발전을 실험해 온 시기라 할 수 있다. 6공화국은 국회를 정치의 중심무대로 돌려놓았고, 노사관계의 민주화도 시도하였다. 그리고 1987년 노동관계법 개정으로 국가의 노조해산권이나 노조 임원 자격제한, 노조임원 개선(改選) 명령권, 노동쟁의 중재위원 임명권 등이 삭제되었다. 이로써 단결권은 대체로 허용한 셈이나, 그러나 노조의 정치활동, 복수노조는 아직도 금지하고 있어서 아직도 전환기적 성격을 들어내고 있다.

6.29 이후 사용자들 위한 국가의 노동통제가 완화되자, 임금인상, 작업환경 개선, 노조조직권 등을 요구하는 쟁의가 전산업에 걸쳐 도처에서 발생하였다. 집권 엘리트들은 노동자의 집단행동에 대한 억압적인 국가 개입을 피하고 대신 노동자와 사용자 당사자간의 갈등해결에 맡겨버리는 불간섭주의를 택했다.⁴⁵⁾ 사용자들은 국가의 도움이 불가능함을 깨닫고, 파업근로자들과 대면협상에 들어갔다. 경제가 건강했기 때문에 노사간의 자발적인 해결이 가능했으며, 대개의 임금분쟁은 공권력의 개입없이 노사간의 쌍무협상으로 해결되었다. 노동쟁의에 관한 이같은 국가의 불간섭주의는 복지국가의 세 기등간의 관계에 중요한 변화를 가져왔다. 다시 말해서, 국가와 자본간의 동일시가 약화되었고, 시장의 효율성과 근로자의 복지간의 관계가 당사자간의 타협의 문제로 부상되었다. 따라서, 복지는 비로소 본격적인 생산관계 영역의 문제로서 위치지워지게 되었다. 동시에 복지는 반드시 국가의 직접적이고 소모적인 낭비가 아니라 시장 혹은 자본과의 관계 여하에 따라 융통적일 수 있다는 보다 통합적인 시각이 형성되었다.

사회보장정책에 있어서 제6공화국은 제5공화국이 약속한 대개의 계획을 실천에 옮겼다. 다시 말해서 5공화국이 약속했던 전국민 의료보험의 실시(1988), 국민연금제도의 실시(1988)를 이행하였으며, 사회복지전문요원을 배치하여 생활보호 및 사회복지서비스 전달체계의 확립을 시도했다. 그리고 7차 5개년계획 기간동안 고용보험제도의 실시를 약속하고 있다.

1988년 예정대로 의료보험제도가 농어민에게 확대실시되고, 1989년

45) Im, Hyug Baeg, 전계서, p.300.

도시자영자에게 실시되면서, 다시 통합주의 논쟁이 대두되었으나, 지역 의료보험의 총 비용중 50%를 국가부담으로 규정함으로써 통합주의 논쟁은 일단 소강상태에 들어갔다.

국민연금제도 역시 예정대로 1988년부터 실시에 들어갔다. 국민연금 제도의 실시와 관련하여 쟁점으로 남아있는 문제는 첫째, 현재 노인인구의 보호 문제가 대두되었으나 보험과는 별개의 문제로 취급하기로 하였으며, 퇴직금제도는 점진적으로 국민연금에 흡수하는 방안에 합의하였다. 이 연금제도는 수직적 소득재분배효과를 중시하는 각출 및 급여산정 공식을 채택하고 있다. 1992년 현재, 5인 이상 사업장 피용자만이 강제 가입대상으로 되어 있고, 나머지 피용자와 자영자는 미적용 상태에 있다. 둘째로 제기되는 문제는 농어민등 미적용대상자의 적용확대문제, 셋째, 기금운용방식에 관한 문제, 넷째, 퇴직금전환과 관련하여 기업연금제도 도입문제, 다섯째, 퇴직금의 일부 기능이었던 실업보험제도 도입 등을 들 수 있다. 적용확대방안으로는 기존의 소득비례형이면서 재분배 효과를 시도한 피용자 연금제도를 전국민 기초연금제도로 전환하는 방안과, 독립적인 농어민 연금제도 도입방안들이 논의되고 있으며, 이미 언급한 바와 같이 실업보험은 고용보험이라는 이름으로 7차 5개년 계획기간 동안(1992-1996) 실시할 것으로 예정되어 있다.

6공화국의 또 하나 중요한 작업은 공적부조 행정에 전문인력을 투입한 사실이다. 이것은 6.29 선언 이전인 1987년 9월 결정사항으로 1987년 7월부터 대도시 저소득층 집단거주지역 동사무소에 사회복지 전문인력을 배치키로 하였던 바⁴⁶⁾, 노대통령은 92년까지 전국에 2,000명을 배치하기로 약속하였고, 1992년 현재, 그 일부가 배치되어 사회복지서비스 전달체계의 개선을 도모하고 있다. 사회복지전문요원 제도는 한국 대학의 사회복지 전문교육 반세기 역사의 산물이라 해석되며, 이들의 성공은 그들 자신의 사명감과 전문성 뿐 아니라, 사회복지서비스에 대한 국가적, 사회적 지지와 지원에 달려 있다.

이와 같이 제6공화국은 이전 정권의 결정을 존중하고, 충실히 실천에 옮기면서, 중요한 방향 전환의 실마리도 동시에 보이고 있다. 즉 복지과 시장을 보다 유기적으로 연결하는 통합적 전략들이 나타나기 시작했다는 것이다. 정부가 노동쟁의에 대한 불간섭주의를 택함으로써 대등한 노사

46) 보건사회부, 보건사회백서, 1990.

관계의 발전에 도움을 주었을 뿐 아니라, 근로자 복지시책으로 근로자 주택 25만호 건설(92년까지) 계획이라든가, 노동은행설립 등 근로자 자부복지사업을 지원하고, 사내복지기금 운영, 우리사주제도의 활성화 등 기업내 복지기반 확충을 추진하는 등 적극적인 노동정책을 제시하고 있다. 그리고 계획되고 있는 고용보험의 경우를 보면, 의료보험이나 연금보험 계획당시와는 달리, 영미식의 분화적 사회보험과는 다른, 일본식(일본의 고용보험은 사회보장제도 중에서 가장 미국의 영향을 받지 않은 "일본적"인 제도라 할 수 있다)제도로서 고용을 주된 목적으로 하는 노동시장 정책적 성격이 강하다. 이와 함께 의료보험의 조합주의, 연금보험의 기초연금화나 농어민연금의 분립체계안, 사내기업복지제도의 강화정책 등은 초기 사회보험본자들의 영미식, 분화적 복지국가에의 접근과는 거리가 멀어지고 있음을 말해준다. 다시 말해서 60년대, 70년대, 80년대 중반까지, 복지정책이 시장경제 원칙과는 대립적인 별개의 영역으로, 그리고 산업 현장 노동자의 직접적인 요구와는 별개의 사안으로 논의되던 것과는 달리, 1987년 이후 복지는 정치와 경제에 있어 불가분의 유기적인 관계에서 접근되는 통합적 복지국가 전략으로의 이행을 드러내기 시작한 것이다.

그러나 1988년 이후 노사분규가 급격히 감소하고, 참가자수도 격감하고 있으며, 노동조합수나 조합원수도 1990년부터는 오히려 감소추세마저 보이고 있고, 노조의 정치활동이 아직도 법적으로 금지되어 있는 등, 노동운동이 건강하게 성장하지 못하고 있는 상황에서는 기업복지의 우선적인 성장은 노사간의 불평등한 평화관계를 정착시키고, 복지를 자본과 시장 논리에 종속시킬 가능성도 없지 않다. 6공화국의 복지정책은 복지지향적인 통합복지국가보다는 시장지향적인 통합복지국가로의 전략에 가깝다고 볼 수 있다.

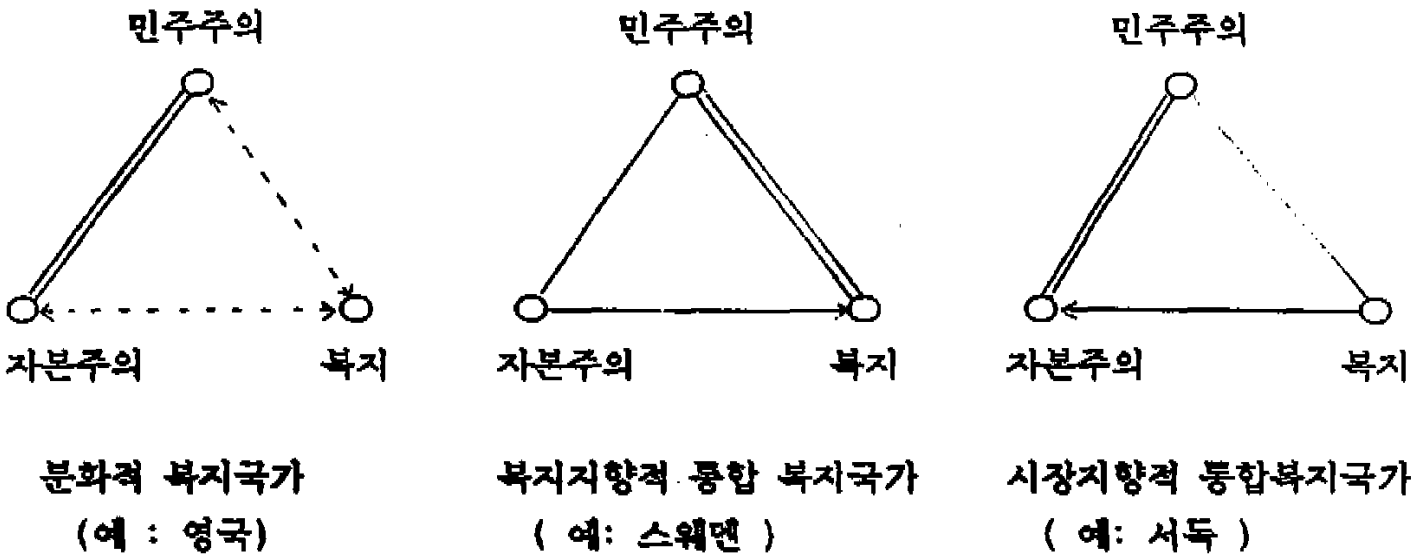
IV. 결론

이제까지 한국이 선택한 복지국가 발달의 경로를 민주적-복지-자본주의의 패러다임으로 정리해 보았다. 정치가 권위주의로부터 민주주의로 향하고, 경제는 빠른 성장을 보이며 고도 산업화와 자유화로, 복지는 수입된 분화적 복지국가 논리로부터 시장지향적인 통합복지국가로의 전환

을 알리는 증상들을 관찰하였다. 복지정책의 이러한 전환의 증상이 앞으로 어떻게 전개될 것인지는 물론 아직 미지수이다. 이미 언급한 바와 같이 다양한 이해 집단들의 입장 표명이 활발해지고 있으며, 복지에 대한 국민적 관심이 증대되어, 더이상 수입된 법률조항이나 단순한 통치도구로서 남아있을 수 없으며, 이미 가장 중요한 한국정치 아젠다의 하나로 인식되어가고 있다.

그동안 경제규모가 성장하고, 유례없이 빠른 속도로 산업구조, 고용구조, 인구구조, 노동시장구조가 변화하였으며, 생활스타일과 계급관계에도 상당한 변화가 있었다. 물론 30년 전에는 상상도 할 수 없었던 의료보험이니 연금보험이니 하는 사회보장제도의 정착도 커다란 변화 중의 하나이다. 이러한 사회구조적 변화가 사회복지의 요구를 증대시키고, 또 이미 시작된 사회보장 제도들이 그 내적인 논리로 제도의 성장을 가져올 것이다. 1987년 현재 총 국민생산의 3% 정도를 사회보장비로 지출하고 있지만 그것의 상대적인 규모는 지속적으로 증대될 것이다. 이러한 복지제도의 양적인 성장에 전제조건은 경제적인 여건일 것이다. 그러나 그 질적인 내용에 있어서는 국가의 노동시장 정책과 노동운동 자체의 전개 방향이 중요한 변수가 될 것이다. 이와 맞물려, 자본의 태도와 기업의 역할분담에 따라, 분화적 복지국가로 갈 것인가, 시장지향적 통합복지국가로 갈 것인가, 아니면 복지지향적 통합복지국가로 갈 것인가가 결정될 것이다.

별첨 1:



- ==== 주 동맹관계 (major alliance)
- 동맹/친화관계(alliance/affinity)
- 적대/대립관계(rivalry)
- > 일방적 통합관계(direct merge)
- <———— 상호적 통합관계(inter merge)
- <————> 연결없는 적대/대립관계 (rivalry without linkage)

<표 1> 거시 집계 지표 추이

| 연도 | 일인당 GNP (US \$) | 환율 | GNP 성장률 | 국민 저축률 | 비용자 보수비율 | 조세 부담률 | 소비자 물가 상승률 | 실업률 |
|------|-----------------------|--------|------------|-----------|-------------|-----------|------------------|-----|
| 1953 | 67 | - | - | - | - | - | - | - |
| 1960 | 80 | - | 1.1 | - | - | - | - | - |
| 1961 | 82 | 130.00 | 12.7 | - | - | - | - | - |
| 1965 | 105 | 272.02 | - | - | - | - | - | 7.4 |
| 1970 | 252 | 316.70 | - | 18.4 | 39.7 | 14.3 | 15.8 | 4.5 |
| 1975 | 590 | 484.00 | 7.1 | 18.4 | 39.8 | 15.3 | 15.4 | 4.1 |
| 1980 | 1,592 | 659.00 | -3.7 | 23.7 | 51.6 | 17.9 | 28.7 | 5.2 |
| 1985 | 2,194 | 890.20 | 7.0 | 29.5 | 52.6 | 17.3 | 2.5 | 4.0 |
| 1986 | 2,503 | 861.40 | 12.9 | 33.5 | 51.3 | 17.0 | 2.8 | 3.8 |
| 1987 | 3,110 | 792.30 | 13.0 | 36.9 | 52.3 | 17.5 | 3.0 | 3.1 |
| 1988 | 4,127 | 684.10 | 12.4 | 38.1 | 52.0 | 18.3 | 7.1 | 2.5 |
| 1989 | 4,968 | 679.60 | 6.7 | - | - | - | - | 2.6 |

출처: 한국개발연구원, 재정통계자료집, 1983, 1991.
경제기획원, 한국의 사회지표, 1979, 1986, 1991.

<표 2> 소득분배 추이

| 연도 | 소득 점유율 (%) | | GINI |
|------|------------|----------|-------|
| | 상 위 20 % | 하 위 40 % | |
| 1965 | 41.82 | 19.34 | 0.344 |
| 1970 | 41.62 | 19.63 | 0.332 |
| 1976 | 45.34 | 16.85 | 0.391 |
| 1980 | 45.39 | 16.06 | 0.389 |
| 1985 | 43.71 | 17.71 | 0.363 |
| 1988 | 42.24 | 19.68 | 0.335 |

출처 : 경제기획원, 한국의 사회지표, 1979, 1986, 1991.

<표 3> 프로그램별 사회복지비 지출 추이

(단위: 억원, %)

| 연도 | 사회보험 | 공적부조 | 복지서비스 | 합계 | GNP 대비 | 일인당 사회복지지출 |
|------|----------------|---------------|------------|---------------|--------|------------|
| 1965 | 14.0(24.4) | 42.3(73.6) | 1.2(2.0) | 57.5(100) | 0.71 | 0.2 |
| 1970 | 144.8(55.5) | 11.4(42.7) | 4.6(1.8) | 260.8(100) | 0.97 | 0.8 |
| 1975 | 361.5(41.6) | 488.1(56.1) | 20.1(2.3) | 869.6(100) | 0.89 | 2.5 |
| 1980 | 4,025.5(65.9) | 1,952.4(32.0) | 128.7(2.1) | 6,106.6(100) | 1.67 | 16.0 |
| 1981 | 5,055.2(65.6) | 2,474 (32.1) | 179.4(2.3) | 7,708.6(100) | 1.71 | 19.9 |
| 1983 | 9,133.4(69.1) | 3,770.5(2.4) | 315.6(2.4) | 13,219.5(100) | 2.24 | 33.1 |
| 1985 | 12,773.2(76.2) | 3,535.7(21.1) | 457.0(2.7) | 16,765.9(100) | 2.32 | 40.8 |
| 1987 | 17,406.9(76.5) | 4,586.5(20.2) | 760.6(3.3) | 22,754.0(100) | 2.56 | 54.1 |

출처: 민재성, "사회보장의 정책과제와 재정의 역할", 연하청 편, 국가예산과 정책 과제, 한국개발연구원, 1987, p.284.

〈표 4〉 노동쟁의 빈도 및 노동조합 조직률 추이

| 연도 | 쟁의발생 빈도 | 노동조합 조직률 |
|------|---------|----------|
| 1960 | 256 | - |
| 1961 | 122 | - |
| 1962 | 0 | - |
| 1963 | 70 | 20.3 |
| 1964 | 7 | 23.3 |
| 1965 | 12 | 22.4 |
| 1966 | 12 | 22.7 |
| 1967 | 18 | 22.2 |
| 1968 | 16 | 21.1 |
| 1969 | 7 | 21.3 |
| 1970 | 4 | 20.0 |
| 1971 | 10 | 19.7 |
| 1972 | 0 | 20.4 |
| 1973 | 0 | 20.4 |
| 1974 | 58 | 22.1 |
| 1975 | 133 | 23.0 |
| 1976 | 110 | 23.3 |
| 1977 | 96 | 24.3 |
| 1978 | 102 | 24.0 |
| 1979 | 105 | 23.6 |
| 1980 | 407 | 20.1 |
| 1981 | 186 | 19.6 |
| 1982 | 88 | 19.1 |
| 1983 | 98 | 18.1 |
| 1984 | 114 | 16.8 |
| 1985 | 265 | 15.7 |
| 1986 | 276 | 15.5 |
| 1987 | 3,749 | 17.3 |
| 1988 | 1,873 | 22.0 |
| 1989 | 1,616 | 23.4 |
| 1990 | 322 | 21.7 |
| 1991 | 234 | - |

출처: 한국노동연구원, 노동동향분석, 1988, 1991.