

“박정희가 만든 집”:

초기 복지정치의 유산

한준성*

요 약

본 논문의 목적은 박정희 시기 복지정치의 유산이 민주화 이후 일련의 복지개혁에도 불구하고 지속적으로 잔존하면서 과감한 복지개혁을 제약하고 있음을 살펴보는 것이다. 우선 반공주의와 경제개발주의, 국가 코포라티즘, 박정희 리더십의 세 가지 축을 중심으로 하여 초기 복지정치의 모습을 재구성한다. 다음으로 이를 바탕으로 초기 복지설계의 특징으로 재정보수주의, 사영역의 자가복지에 대한 의존성, 특수계층에 대한特惠적 복지를 제외한 전반적인 저복지, 노동에 대한 포용성의 결여, 복지설계의 비민주성 혹은 전문가주의, 선택적이고 잔여적인 복지 시스템을 분석한다. 마지막으로 본 논문은 초기 복지정치의 유산 가운데 상당부분이 현재까지 잔존하며 과감한 복지 시스템의 개혁을 제약하고 있다고 주장한다. 이 논문은 박정희 시기에 대한 평가의 결을 보다 섬세하게 하는 동시에 복지가 핵심 쟁점으로 부상된 오늘날 민주적이고 실질적인 복지구상을 위해 고려되어야 하는 한국 복지정치의 역사성을 살펴보는 데 기여할 것이다.

주제어: 복지, 복지정치, 박정희, 반공주의, 국가 코포라티즘

329

박정희가 만든 집 : 초기 복지정치의 유산

* 서울대학교 정치외교학부 정치학 전공, 박사과정

I. 서론

박정희 시기에 대한 평가는 우리 사회에서 가장 지속적이면서도 큰 사회적 파장을 일으키는 이슈들 가운데 하나이다. 박정희 시기는 단순히 공과를 논하는 과거의 사실이 아니다. 박정희 시기를 비판적으로 평가하는 입장이거나 긍정적으로 바라보는 견해 모두 박정희 시기의 유산 속에서 살아가고 있으며, 박정희 시기에 대한 평가를 통해 자신들의 정체성과 정치적 전망을 확인하고 주장한다. 박정희 시기에 대한 평가는 에드워드 카(Edward H. Carr)의 유명한 표현처럼 현재와 과거의 끊임없는 대화인 것이다(Carr 2006, 50). 과거와 현재가 복합적으로 얹혀있는 오늘날의 정치적 공간 속에서 우리는 여전히 “박정희가 만든 집”(The House that Park Built)에 머무르고 있는지도 모른다.¹⁾

한편 최근에는 박정희 시기에 대한 논쟁의 범위가 독재 대 근대화의 단순한 대립구도 내에 머무르지 않고 교육, 의료, 문화의식 등 보다 구체적이고 일상적인 이슈로 확대되고 있다. 이러한 일련의 논쟁에서 한 가지 부각되는 점은 ‘민주·반민주’ 시각에서 박정희 통치를 부정적으로 보는 관점에서 벗어나 그것의 긍정적인 면들을 재조명하는 움직임이 확산되고 있다는 사실이다. 이처럼 긍정적 재평가가 확산되는 배경에는 두 가지 요인이 자리하고 있다. 첫째, 박정희 시기 유산의 탈정치화가 이루어지면서 상대적으로 근대화의 차원이 부각되었다. 1987년 민주화 이후로 적지 않은 시간이 지나면서 박정희 시기의 제도적 유산들 가운데 정치제도의 경우 상당한 수준으로 민주적 개선이 이루어졌다. 반면에 포항제철, 현대조선소 등 박정희 시기 근대화의 유산은 여전히 가시적인 대상으로 남아 있다. 이처럼 정치와 경제 영역에서의 비대칭적인 유산상속은 박정희 시기에 대한 인식

1) ‘박정희가 만든 집’은 세바스찬 말라비(Sebastian Mallaby)가 *The Economist* 지에 기고한 특집 보고서의 제목이다(*The Economist* 95/06/03).

을 탈정치화시키는 요인으로 작용하였고, 그 결과 최근 박정희 정권에 대한 우호적인 재평가가 확산된 것으로 볼 수 있다. 실제로 한 연구기관의 조사결과에 의하면 응답자의 약 85%가 박정희 대통령의 업적에 대해 긍정적으로 평가한 것으로 나타났다.²⁾ 둘째, 자유주의연대, 교과서포럼, 그리고 뉴라이트 전국연합의 설립 등 이른바 ‘뉴라이트’로 불리는 보수적 시민사회세력의 조직화 역시 박정희 시기에 대한 우호적 재평가 확산의 또 다른 요인으로 작용하였다. 특히 故 김일영 교수를 비롯한 뉴라이트 논자들은 과거 산업화 세력의 부정적 유산을 인정하면서도 1980년대 이후 이른바 386세대의 박정희 시대에 대한 ‘아버지 지우기’ 식의 역사인식의 편향성을 비판하고 ‘건국과 부국’의 키워드로 현대사를 재조명하는 연구를 수행했다(김원 2011, (62)). 한편 이러한 재평가는 그 자체가 또 다른 논쟁의 대상이 되기도 하였다. 결국 이러한 논쟁의 역사 속에서 박정희 시기에 대한 평가는 비교적 유사한 테마를 둘러싸고 확장되고 심화되어왔다.

하지만 그간 박정희 시기에 대한 평가 논의에서 한 가지 아쉬운 점은 ‘복지정치’의 관점에서 박정희 시기를 본격적으로 분석한 연구를 찾기 어렵다는 사실이다. 여기에서 복지정치란 단순히 복지제도를 의미하는 것이 아니라 정치시스템, 정당정치, 노동조직, 기업 및 가족 문화, 조세제도 등을 포괄하는 보다 넓은 정치적 지평 속에서 복지정책을 둘러싸고 전개되는 정치동학을 의미한다. 물론 박정희 시기의 복지제도에 대한 논의는 지속되어왔다. 그러나 이는 전체 연구 내용 가운데 부분적으로 다루어지는 수준이었으며, 복지정치의 관점에서 박정희 시기를 본격적으로 분석한 연구를 발견하기는 어렵다. 이는 무엇보다도 경제성장을 최우선시한 박정희 정부의 일관된 정책기조 하에서 복지가 본격적으로 논의되고 실천되지 않았다는

2) 서울대학교 통일평화연구원이 수행한 ‘2010 통일의식조사’의 결과에 따르면 ‘박정희 전 대통령의 업적을 얼마나 긍정적 또는 부정적으로 평가하십니까?’라는 질문에 응답자의 85.2%가 긍정적이라고 답했다. 세대별로는 20대 71.9%, 30대 81.7%, 40대 92.1%, 50대 이상 95.7%의 결과가 나타났다.

인식이 강했기 때문인 것으로 보인다.

하지만 실제로 한국의 초기 복지설계는 박정희 시기에 이루어졌다. 1961년 7월 3일 박정희는 국가재건최고위원회 의장 취임식에서 “진정한 민주 복지국가를 건설하는 데 총 역량을 집중하여야 하겠다”라고 말한 바 있다(국가재건최고위원회 편 1973, 4). 이후로도 그는 복지국가 건설을 자주 거론하였다. 말하자면 박정희 시기는 복지국가의 건설을 국가 목표로 하여 출발한 셈이다. 이는 2009년 10월 26일 박정희 전 대통령 서거 30주기 기념행사에서 그의 딸이기도 한 박근혜 의원이 “아버지의 궁극적인 꿈은 복지국가 건설이었습니다”라고 말하면서 다시 한번 확인되었다. 특히 박정희 시기에 위로부터의 복지국가 담론은 제도적 실천으로 이어지기도 했다. 대표적인 사례로 고용보험을 제외한 3개의 사회보험제도가 제정되었다.

하지만 한국 복지국가의 본격적인 태동은 1987년 민주화 이후로 미루어 져야만 했다(송호근 외 2008; 고세훈 2003). 그렇다면 박정희가 복지국가건설을 국가 목표로 설정하였음에도 불구하고, 복지국가의 태동마저도 불가능하게 되었다면 그 원인은 무엇인가? 과연 박정희 시기의 복지정치의 특징과 문제점은 무엇이고 그것이 이후 한국 복지제도의 발전에 어떠한 영향을 미치게 되는가? 이 논문은 이러한 문제의식 하에 박정희 시기 복지정치의 모습을 재구성하여 초기 복지설계의 특징을 밝히고 그것이 민주화 이후 복지개혁에 미친 영향을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 특히 본고에서는 반공주의와 경제개발주의, 국가 코포라티즘, 박정희 리더십을 박정희 시기 복지정치의 특징을 형성한 세 가지 주요한 축으로 설정하고 재구성을 시도할 것이다. 결론적으로 이 논문은 초기 복지설계의 특징으로 재정보수주의, 사영역의 자가복지에 대한 의존성, 특수계층에 대한 특혜적 복지를 제외한 전반적인 저복지 구조, 노동 포용성의 결여, 복지설계의 비민주성 혹은 전문가주의, 선택적이고 잔여적인 복지 시스템의 특징을 분석하고 이러한 초기 복지정치 유산의 상당부분이 현재까지 잔존하며 과감한 복지 시스템의 개혁을 제약하고 있다고 주장한다. 또한 이 논문은 박정희 시기에 대

한 평가의 결을 보다 섬세하게 하는 동시에, 복지가 정치권의 핵심 쟁점으로 부상된 오늘날 민주적이면서도 실질적인 복지구상을 위해 생각해봐야 할 한국 복지정치의 역사성을 살펴보는 데 기여할 것이다.

본고의 구성은 다음과 같다. 우선 II장에서는 박정희 시기 복지제도 설계의 특징을 규정한 요인을 이데올로기, 제도, 행위자의 세 차원으로 나누어 살펴본다. 이어서 III장에서는 II장의 내용을 바탕으로 초기 복지설계 특징을 정리한다. 이후 IV장에서는 민주화 이후 복지개혁의 내용을 살펴보고 그것이 여전히 초기 복지제도 설계의 제약에서 자유롭지 못함을 확인한다. 마지막으로 V장에서는 본문의 내용을 정리하고 간략히 시사점을 언급한다.

II. 초기 복지제도 설계의 특징 분석: 이데올로기, 제도, 행위자를 중심으로

한국에서 본격적인 의미에서의 복지국가는 민주화 이후에 탄생했다(송호근 외 2008).³⁾ 물론 노동시장과 고용의 차원에서는 민주화 이후에도 권위주의 시기의 낙후성이 근원적으로 개선되지는 않았지만, 민주화를 기점으로 적어도 4대보험이 정비되고 사회지출비가 증대되는 등 본격적인 복지국가의 발전이 이루어지기 시작했다. 하지만 형식적이거나 복지제도의 기본 틀은 박정희 시기에 마련되었다(정무권 2009; Ringen et al. 2011).⁴⁾ 1962년

3) 한국에서 복지국가의 등장 시점을 김대중 정부 시기로 설명하는 견해도 있다. 일례로 김선혁은 김대중 정부 시기에 마침내 복지국가가 등장하였으며, 이후로 복지가 한국 경제의 지속적인 특징이 된 것으로 설명한다(Kim 2010, 178).

4) 박정희 시기 복지제도 형성을 설명하는 변수들로는 대중동원을 위한 담론장치 및 복지제도의 자본 축적 기능 등 산업화를 위한 기능적 필요성, 체제저항 세력의 체제내적 편입 등 복지의 체제유지 기능 등이 거론된다. 본 논문은 이하 내용에서 이에 대한 논의를 하고 있다. 다만 복지국가로의 진입과 발전에 관한 변수들에 관한 기존의 일반이론에 비추어 체계적인 분석을 하는 수준에는 이르지 못하고 있음을 밝혀둔다.

5차 개정헌법에 생존권 보장 조항(30조)이 신설되었고, 사회복지의 증진에 노력하여야 할 국가의 의무(30조 2항)가 명기되어 있다. 또한 박정희 시기에 도입된 복지제도를 살펴보면 생활보호법(1961), 아동복지법(1961), 재해구호법(1962), 군인연금법(1963), 산업재해보상보호법(1963), 의료보험법(1977) 등이 있다(아래 <표 1> 참고). 이러한 복지제도들은 한국 복지국가의 초기설계로 볼 수 있다. 하지만 초기 복지제도 설계는 과감한 복지개혁을 위한 이데올로기적, 제도적 유산을 형성하는 수준에 이르지 못했다. 특히 초기 복지제도의 제도적 연속성과 제약은 민주화 이후의 복지개혁이 ‘시스템적 개혁’에 이르지 못한 채 ‘프로그램적 개혁’ 수준에 머물게 한 핵심적 요인이 되었다(송호근 외 2008). 또한 민주화 이후에도 “성장우선주의와 노동시장예의 근로 유인 등 발전주의적 성격이 강하게 나타나고” 있다(남지민 2009). 본 장에서는 이러한 관점에서 초기 복지제도 설계의 특징을 규정한

<표 1> 박정희 시기 도입된 복지제도

제정연도	복지제도	주요내용
1961.11.1	군사원호보상법	군 사상자 및 그 유족에 대한 생활안정
1961.11.22	공무원재해보상규정	공무원의 재해에 대한 보상기준 설정
1961.12.30	생활보호법	조선구호령 폐지, 공공부조의 근간을 이루는 법
1961.12.30	아동복지법	아동 복지에 대한 국가책임 원칙을 법제화
1962.1.10	선원보험법	선원과 그 가족의 복리증진
1962.3.30	재해구호법	재해를 당한 이재민에 대한 긴급 구호
1963.1.25	군인연금법	군인의 생활안정과 복지향상
1963.11.5	산업재해보상보험법	근로자의 업무상 재해에 대한 보상
1963.11.5	사회보장에 관한 법률	헌법에 입각한 사회보장제도의 기본원칙 및 기준설정
1963.12.16	의료보험법	국민보건 증진과 사회보장 증진(강제 아님)
1970.1.1	사회복지사업법	사회복지사업에 관한 기본적 사항 규정
1973.12.20	사립학교교직원연금법	사립학교교직원에 대한 퇴직 후 소득보장
1976.12.22	의료보험법 개정	500인 이상의 사업장에 대한 의료보험 강제 적용
1977.12.1	의료보험법	자활능력이 없는 자에게 의료보호를 제공함
1977.12.31	공무원및사립학교 교직원의료보험법	공무원과 사립학교교직원들에 대한 단일 의료보험

* 자료: 유광호 외(2005, 33) 외.

요인을 이데올로기, 제도, 행위자의 세 차원으로 나누어 살펴본다. 물론 이데올로기, 제도, 행위자의 세 요인 간 영향관계는 중첩적이다. 하지만 세 차원을 구분하여 살펴보는 이유는 박정희 시기 복지정치에 대한 묘사적 분석 수준을 넘어서고, 향후 비교연구를 위한 기초분석을 수행하기 위함이다.

1. 반공주의와 경제개발주의

박정희 시기를 규정하는 두 가지 이데올로기적 축은 반공주의와 경제개발주의이다. 반공주의는 해방정국과 미군정 시기부터 강력한 정치이데올로기로 등장하였다. 반공주의는 전후 냉전적 세계질서 구축 과정 속에서 발발한 한국전쟁을 계기로 정점에 이르렀고, 이승만 시기를 거치면서 “상식과 생활이념으로 내면화되었고 진보정치의 짝은 소멸” 되어갔다(고세훈 2003, 169). 특히 반공주의는 이후 한국정치의 “협애한 이념적 대표체제”를 고착화시켰고, 이것이 또 다시 반공주의를 더욱 강화시키는 악순환이 나타났다(최장집 2005, 19). 이러한 와중에 1958년 정부공작에 의한 진보당 사건으로 인해 평화통일론과 복지사회를 지향하는 진보적 세력은 정치무대에서 배제되었다.

한편 3·15 부정선거를 계기로 4·19 민주항쟁이 일어났고, 이후 내각제로의 정치시스템 전환 후에 등장한 2공화국의 정치적 공간에서 진보세력은 활기를 되찾는 듯 했다. 그러나 1960년 7월 총선에서 혁신세력은 사분오열되는 실망스러운 모습을 보였고, 결국 진보진영은 정치사회에서 유의미한 대표성을 획득하는데 실패했다. 한편 시민사회의 수준에서는 혁신적 정당의 활동, 교원노조를 비롯한 급진적 노동운동, 그리고 통일을 전면적 슬로건으로 내건 학생운동 등 좌파운동이 지속되었다. 그러나 정부는 사회운동 세력의 요구를 흡수하는데 실패하면서 더욱 심각한 통치 위기에 처하게 되었다. 결국 이러한 상황 속에서 노동운동과 통일운동은 “어떤 가시적인 힘을 얻어 계급 역관계를 변화시키기 이전에 1961년 5·16 군사쿠데타에 의해 저지” 되고 말았다(김수행 외 2007, 50).

5·16 군사 세력은 반공을 국시로 하고 경제성장을 최우선의 국정과제로 내세우며 정치무대의 전면에 등장했다. 그러나 이러한 정치적 변동은 곧 권위주의적 통치구조로 귀결되었다. 특히 대폭 강화된 반공교육으로 인해 반공주의가 자유민주주의로 등치되어 버림으로써 자유와 민주주의라는 본질적인 정치적 가치의 의미를 무색하게 했다. 무엇보다도 이 같은 통치구조 하에서 통일, 분배, 복지에 대한 민중의 요구가 대표정치체제와의 접점을 상실했다. 당시 쿠데타 세력이 반공주의와 경제성장주의를 전면에 내걸게 된 것은 남북간 대치 상황에서 혁신세력에 의한 정국의 불안정성을 해소하고 ‘조국근대화’를 통해 대북 체제 경쟁력을 높이고 이를 통해 정권의 정통성을 확보한다는 박정희 정권의 정치적 판단이 작용한 결과이다.⁵⁾ 또한 박정희는 반공주의와 경제성장주의를 국가의 최우선적 정책과제로 추진함으로써 당시 자신의 좌익 전력에 대한 미국의 의구심을 해소하는 동시에 동북아 내 자유민주주의 국가들의 경제개발계획의 안정적 추진이라는 미국 측의 요구에 부응함으로써 대외적 체제 정당성을 함께 확보하려 했다.

다음으로 위에서 논의한 반공주의와 경제개발주의가 초기 복지제도의 설계에 미친 영향을 살펴해보도록 하자. 우선 〈그림 1〉에서 보듯이 반공주의는 정치사회는 물론 시민사회에 이르기까지 보수독점적인 이념적 스펙트

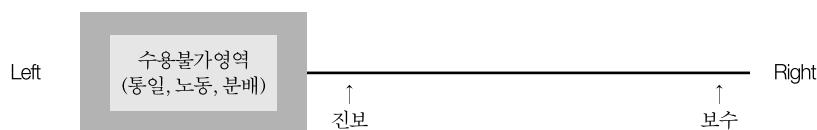


그림 1 박정희 시기 이념 스펙트럼⁶⁾

- 5) 김수행 외(2007)는 계급론적 시각에서 “북한과의 직접적 대치라는 분단체제로 인해 남한에서 안정적인 자본주의 계급관계의 확장이 요구되었으며 이를 위해서는 장기적인 경제개발 계획에 의한 경제성장이 필수적”이었다고 설명한다(김수행 외 2007, 53).
- 6) 〈그림 1〉은 필자가 참석했던 대학원 세미나에서 강원택 교수가 사용한 그림으로, 그의 동의 하에 본문에서 사용하고 있음을 밝혀 둔다.

럼을 초래하였다. 반공이 국시였던 권위주의 체제 하에서 노동의 권리와 분배의 요구를 중심으로 하는 사회경제적 진보세력이 유의미한 정치세력으로 대표될 여지는 거의 없었다. 또한 반공주의로 인해 시민사회가 보수적 이데올로기의 틀 속에 갇히게 되었다. 다시 말해 “물리적 강제력을 통한 시민사회에 대한 병영적 통제와 반공주의, 성장지상주의”의 “퇴행적 이데올로기의 동원을 통한 의식의 속박”이 나타났다(고세훈 2003, 147).

한편 ‘지배-저항’의 도식으로 박정희 시기를 분석하는 일반적 시각이 갖는 한계를 지적하면서 박정희 체제 지배의 동의 기반이 취약하다는 가설이 재고되어야 하며 “대중이 권력에게 보내는 갈채와 동의의 다양한 양상들을 드러내”야 한다는 주장도 제기되었다(임지현 2005, 580). 또한 박정희 시기 국가는 대중의 평등주의적 압력을 흡수하고 국가주의적으로 전유하였음에 주목하는 견해도 있다(황병주 2004).⁷⁾ 그런데 이처럼 시민사회 수준에서 권력에 대한 동의가 창출될 수 있었던 근본적인 배경에는 반공주의와 그것의 파생적 이데올로기인 성장지상주의가 자리하고 있었다. 예를 들면 독재에 대한 저항의식을 가지고 있어도 반공주의를 수용하는 한, 그러한 저항의식이 곧바로 반공을 국시로 하는 박정희 정부에 대한 전면적 부정으로 이어지기 어려울 수 있는 것이다.

결국 정치사회와 시민사회 모두에서 반공주의가 이념적 헤게모니를 차지하면서 분배를 지향하는 정치세력은 주변화되거나 제거되었다. 예컨대 신민당이 1970년대 초 이른바 대중경제론을 기치로 내걸고 영향력있는 야당으로 정치사회에 등장하는 듯 보였지만 당시 정치사회 내 균열은 권력구조를 둘러싼 민주-반민주 진영 간의 갈등으로 점철되었고 복지와 같은 실질적인 사회경제적 이슈가 적극적으로 제기될 수 없었다. 결국 이러한 현실 속에서 박정희 시기 복지제도는 노동의 요구를 수용하기가 구조적으로

7) 박정희 시기에 대한 임지현의 이른바 대중독재론적 관점의 설명은 격렬한 논쟁을 불러 일으켰다. 이 논쟁의 내용은 임지현과 조희연 간의 논쟁을 담은 임지현(2005)에 잘 나타나 있다.

어려웠고, 복지제도의 포괄성과 관대성의 수준 역시 낮을 수밖에 없었다. 그리고 국가가 적극적인 복지정책을 추구할 의지가 부재한 상황에서 복지 책임의 상당부분은 기업과 가정 등 사영영역으로 전가되었다.

또한 박정희 시기 복지제도는 적대적 대결구도의 남북관계 속에서 체제 경쟁에서 밀리지 않기 위해 도구적으로 도입된 측면이 있다. 즉, 남북 가운데 어느 한 쪽이 경제적으로 앞서게 될 경우 상대 체제의 내부 균열이 초래된다는 우려가 광범위하게 퍼져있는 상황에서 복지제도의 도입은 이러한 가능성에 대비한 예방조치의 의미를 가졌다(조희연 2007, 135).

한편 경제개발주의는 초기 복지제도가 도구적, 보완적 차원에서 도입되고 수혜자부담과 재정안전성의 원칙에 의거해 설계된 이유를 설명한다. 우선 당시 경제개발은 재벌 중심의 선택적 산업육성 전략을 근간으로 하여 자원동원이 정부주도방식으로 대단히 전략적이고 선별적으로 이루어졌다. 그러다보니 결과적으로 복지 분야에 동원될 수 있는 자원의 총량은 늘 최소한의 수준에 머물 수밖에 없었고, 그 결과 초기 복지설계는 수혜자부담과 재정안전성을 최우선의 원칙으로 할 수밖에 없었다. 또한 70년대에 들어서 정부는 중화학공업 육성책⁸⁾ 위한 비용을 “내자 동원의 극대화”라는 명목으로 일반 대중에게 전가하고 체제유지와 저항세력의 흡수를 위한 (비-강제적) 수단으로 복지제도를 채택하였다(박정희 1973). 대표적인 예로 1973년 국민복지연금법은 유신체제의 정당화를 위한 복지정책으로 도입되었을 뿐 아니라 보다 실질적으로는 중화학공업화에 필요한 자본을 조달하기 위한 목적으로 만들어졌다(정무권 2009, 141). 그러나 당시 국민연금 제도는 같은 해 유가 상승의 여파로 인해 실시되지 못했고 1988년 국민연

8) 김수행 외(2007)는 계급관계론적 관점에서 당시 중화학공업의 육성에 관하여 다음과 같이 설명한다. “중화학공업화 정책은 1970년대 초반의 계급 역관계의 위기를 극복하고자 하는 시도”로, “경공업 위주의 가공무역형 공업구조가 한계와 위기에 봉착해 한국경제가 위기에 빠지고 노동자계급의 생존권 투쟁이 격화하자, 박정희 정권은 중화학공업화를 통해 한국경제를 위기에서 구출하고 계급관계를 안정시키려고 시도”하였다(김수행 외 2007, 72).

금법의 제정까지 연금제도의 실시가 15년 이상이나 연기되었다. 한편 실시되지 못한 국민연금제도를 대체하기 위해 의료보험제도가 대안으로 등장하게 되었다. 특히 1960년대 말부터 경제개발과 더불어 사회개발이 강조되었는데 1970년 의료보험법 제1차 개정은 이러한 맥락에서 이루어졌다. 즉 당시 의료비가 증가하는 와중에 의료사고 건수와 노동비용이 상승함에 따라 의료보험제도에 대한 정책적 관심이 높아진 것이다.

2. 국가 코포라티즘

박정희 시기 한국사회의 제도적 배열이 보여주는 가장 큰 특징은 개발동원체제로 명명할 수 있는 ‘국가 코포라티즘’이다.⁹⁾ 국가 코포라티즘은 “국가가 위로부터 주요 이익집단을 통제할 목적으로 코포라티즘의 제도를 부과하는 유형”이다(최장집 2005, 222 각주). 그리고 노동의 차원에서 볼 때 국가 코포라티즘은 “국가의 직접적인 통제 외에도 국가가 인정하고 승인하는 단일한 노동자대표기구를 통해 노동자들을 동원하고 통제하는 특징을 갖는다”(정병기 2009, 576; 정무권 2009, 136). 박정희 시기의 국가 코포라티즘의 가장 큰 특징은 무엇보다도 강력한 통치기제를 바탕으로 한 ‘국가의 중

9) 오니스(Önis, 1991)는 국가 코포라티즘 혹은 권위적 코포라티즘을 동아시아 발전국가 모델을 설명하는 개념으로 사용하는데 있어 보다 신중해야 한다고 설명한다. 그에 의하면 동아시아 발전국가의 두 가지 핵심적 특징은 국가 관료(제)의 높은 자율성과 관료가 주도적으로 형성하는 공-사 간 협력으로 설명된다. 그는 이러한 발전국가의 특징에 비추어 볼 때 동아시아 발전국가 모델을 코포라티즘의 개념으로 설명하는 것은 무리라고 본다. 이는 코포라티즘이 발전국가를 설명하는 분석적 개념으로서 불충분하며, 그 결과 코포라티즘적 접근은 비역사적인 설명으로 귀결될 수 있기 때문이라는 것이다. 무엇보다도 코포라티즘의 접근만으로는 동아시아 국가들이 왜 전략적 산업정책을 선택하게 되었고 성공적이었는지를 충분히 설명할 수 없으며, 더욱이 코포라티즘은 소득 재분배, 복지국가 건설과 같은 발전국가 논리와 대치되는 정책목적을 수용하기도 한다는 것이 그의 설명이다. 결론적으로 오니스는 코포라티즘 개념이 개념적 엄밀성과 개념 남용 방지의 차원에서 발전국가를 ‘묘사하는’ 수준에서 적용되는 것이 바람직하다고 본다. 필자는 대체로 오니스의 지적에 동의하면서도, 본고의 목적에 비추어볼 때 발전국가라는 표현보다는 국가 코포라티즘, 혹은 권위적 코포라티즘을 사용하는 것이 국가중심적이고 노동배제적인 제도적 배열상대를 드러내는데 보다 유용하다고 판단하였음을 밝혀둔다.

심성'에 놓여져 있었다. 중앙정보부 설치(1961년 6월 10일), 공화당 창당(1963년 2월 26일), 3선개헌(1969년), 유신헌법(1972년) 등 박정희 정권은 정부의 권력을 강화시키기 위하여 다각적으로 노력하였다. 특히 이 가운데 '경제기획원 설립'과 '은행 국유화 조치'는 대표적인 국가 코포라티즘적 제도 형성의 조치였다. 박정희 정권은 이같은 국가 중심성을 바탕으로 이른바 '발전지향적 국내 지배연합'을 구축하였다. 즉, "국가-재벌-은행의 발전과 트너십과 노동의 억압적 배제를 두 기둥으로 하는 한국형 집단적 또는 공동체주의적 자본주의의 제도형태-소유형태가 발전"한 것이다(이병천 2003, 42-43). 특히 이러한 국가 코포라티즘의 개발독재체제는 재벌체제와 노동의 현신을 토대로 유지될 수밖에 없었다(김수행 외 2007, 29). 전태일의 분신은 바로 이 같은 강권적 발전지배연합의 노동배제적 성격을 고스란히 폭로한 사건이었다.

결국 박정희 시기 국가 코포라티즘적인 제도 배열은 초기 복지 설계에 부정적 영향을 미쳤다. 우선 정치사회 수준에서 복지국가를 위한 '분배연합'을 구축할 수 있는 기회가 거의 없었다. 박정희 시기에 의회의 독립성과 자율성은 매우 낮았을 뿐만 아니라, 노동배제적인 환경으로 인해 노동자 계급정당이 유의미한 정치세력으로 대표되지도 못하였다. 기본적으로 복지국가가 발전하기 위해서는 "유의미한 노동운동이나 진보정당의 존재와 같은 제도적 요건"이 반드시 마련되어 복지입법을 견인해야 한다(고세훈 2003, 141). 하지만 당시 노동배제적 환경 하에서 입법기구 및 주요 정당에는 복지지향세력이 부재했거나, 존재하더라도 그 세력은 미미한 수준에 머물렀다. 이는 박정희 통치의 시작부터 끝까지 거의 일관된 모습이었다. 예컨대 통치 초기인 1962년 말 제정된 정당법은 "정당의 구성, 성립, 발기인의 수와 자격, 법정지구당 수 등의 면에서 요건을 지나치게 강화"함으로써 정당설립의 자유를 제한하는 결과는 낳았다(심지연 2009, 166). 그리고 결정적으로 유신헌법에 의해 사실상 일체의 정당 및 정치활동이 중지되고 국회 기능이 대폭 축소되었다. 결국 박정희 시기 내내 체제 비판적인 정치세력

의 정당 조직화는 구조적인 어려움에 봉착할 수밖에 없었다. 또한 같은 맥락에서 체제 내 수용불가영역인 분배와 복지를 내세우는 정치세력의 정당 활동도 난관에 처할 수밖에 없는 구조였다.

이러한 상황에서 복지제도는 복지국가 형성을 위한 적극적 실천의 차원에서 보다는 체제를 유지하고 보완하기 위해 도입되었다. 더욱이 성장과 효율을 강조하는 발전지향적 지배연합세력은 제한된 자원을 경제개발을 위해 최대한 효율적으로 동원하는 전략을 채택함에 따라, 초기 복지제도 설계에 있어서 수혜자부담과 재정안전성의 원칙을 최우선시하게 되었고, 복지 수혜자의 규모와 혜택의 정도에 있어서도 점진주의적 접근을 택할 수밖에 없었다.

박정희 시기의 제도적 배열과 관련해 주목해야 할 두 번째 특징은 관료제와 군조직의 영향력이다. 당시 공무원과 군인은 개발동원체제를 선두에서 이끌었던 두 집단으로서 뚜렷이 구분되기 보다는 중첩적인 모습을 보였다. 실제로 관료제는 군대식 조직규율에 의해 운영되었으며 중첩적인 모습은 인사정책을 통해서 파악할 수 있다. 5·16 이후 관료로 전직한 군인들의 수치를 보면 2급 갑의 20.2%, 2급 을의 16.4%, 3급 갑의 15%, 3급 을의 11.5%였고, 중앙관서의 국장, 과장, 계장급의 15% 이상이 군에서 특채된 경우였다(권태준 2006, 135). 또한 서울과 인구 15만 이상의 도시의 경우 시장과 도지사는 최고회의의 승인을 거쳐 내각이 임명하였고, 여타 지방자치단체 장의 경우 도지사가 임명하였다. 결국 군 장성들과 장교들이 도시자나 주요 시장으로 임명되었다(Henderson 2009, 279). 특히 공무원과 군인은 발전지배연합의 핵심 축이었고 사회적으로 특권층이었으며, 초기 복지제도는 이들을 대상으로 하여 제한적으로 — 그러나 적극적으로¹⁰⁾ — 도입되

10) 1962년 조선일보의 한 사설에서 당시 전면개정된 공무원 연금법이 박정희 시기의 관료중심주의적 특징을 예견하고 있음을 알 수 있다. “國庫의 과중한 負擔等 弊端이 없는 것도 아니며 잘못하면 民主主義에 逆行하기도 쉽지만 官僚의 조직과 質의인 문제는 國勢를 左右한다는 것은 先進國의 實例가 證明하고 있다. …(중략)… 公務員이 腐敗한 社會에서 무

었다(최천송 1969, 27; Ringen et al. 2011, 32). 그리고 제도의 정착을 위해서 ‘저부담-고혜택’의 구조를 채택하게 되었다.¹¹⁾ 특히 효율과 성장을 최우선 시하는 개발독재체제 하에서 ‘저부담-고혜택’의 복지제도를 농민과 노동자를 대상으로 전면적으로 확대 적용할 수는 없었으며, 이후에도 복지 대상이 매우 점진적인 방식으로 확대될 수밖에 없었다.

한편 한국을 포함한 동아시아 발전국가의 특성을 유교라는 특수한 사회문화적 조건을 고려하여 접근한 연구들이 있다. 이른바 ‘유교 자본주의자들’은 동아시아 국가들의 경제 발전의 원동력을 서구의 프로테스탄티즘 윤리에 상응하는 유교적 전통에서 찾는다. 특히 본고의 맥락에서 볼 때 유교 자본주의는 박정희 시기 복지설계와 밀접한 연관성을 갖는다. 예컨대 국내의 대표적인 유교 자본주의자인 유석춘(1997)의 설명을 살펴보면 유교 자본주의가 박정희 시기 발전지배연합의 특징을 압축적으로 설명해주는 개념임을 이해할 수 있다. 이 개념의 주요한 특징을 정리하면 아래와 같다.

유교 자본주의 특징

1. 자본가 계급에 대한 국가관료 우위
2. 정경유착
3. 연고주의

엇을 期約할 것이며 그들에게 國政을 맡기면 어떻게 되겠는가도 생각해야하겠다. 그러므로 公務員에대한 處遇를 充分히 함으로써 紀律을 바로잡고 能率을내게 하여야 할것이다.” (조선일보 62/08/23, 1)

- 11) 박정희 시기 공무원 우선적인 복지정책의 특징은 세계비교사의 맥락에서 그 특징을 보다 일반화하여 이해할 수도 있을 것이다. 일례로 에스핑-앤더슨(Esping-Anderson 1990, 59)은 19세기 말 오스트리아, 독일, 프랑스 등 유럽대륙 국가들의 복지정책이 ‘국가주도적 후견주의’(etatist paternalism)의 특징을 보였는데, 그 핵심적 특징들 가운데 하나가 공무원들에게 예외적으로 풍성한 복지를 제공함으로써 국가에 대한 관료집단의 충성심을 강화시키는 것이었다고 설명한다. 한편 그 결과 계층 간의 신분장벽이 고착화되는 부정적인 결과가 초래되기도 하였는데, 이같은 사회(재)계층화의 모습은 한국에서도 마찬가지였다고 볼 수 있다.

4. 시민사회-노동조합 대신 언론-지식인 역할 강조
5. 산업화를 위한 정부의 선별적 정책금융정책

유석춘 교수는 대체로 긍정적인 시각에서 유교 자본주의 개념을 주장하였다. 예를 들어 정경유착의 경우 그는 기업의 정치적 지대 추구라는 부정적인 측면이 있는 것은 사실이나 거래비용을 낮추는 등 긍정적 효과도 컸음을 인정해야 한다고 설명한다. 또한 그는 정부의 친-재벌, 선별적 금융정책과 관련해서 재벌이 국내에서 정부로부터 특혜를 받는 대신 수출 시장에서는 반드시 성공해야 한다는 원칙에 기반을 둔 것이었다고 설명한다. 하지만 유교 자본주의 역시 박정희 시기의 국가(관료) 우위의 발전지향의 지배연합과 그것의 노동배제적 성격을 드러내고 있다. 본고의 목적에 비추어 판단해 볼 때 유교 자본주의는 초기 복지설계에 부정적 영향을 미쳤던 국가 코포라티즘적 제도적 배열의 또 다른 이름인 것이다.

또 한 가지 주목할 점은 유교 자본주의의 특징인 가족주의를 포함한 연고주의가 초기 복지제도 설계의 기업복지 혹은 연복지(緣福祉)¹²⁾에 대한 높은 의존성을 설명해준다는 것이다. 특히 한국에서 기업은 초기 복지제도의 도입부터 지금까지도 복지제공의 가장 큰 주체였는데, 이는 “무엇보다도 기업을 ‘제2의 가정’으로 규정한 유교적, 가부장적 이념 탓”이었다고 평가되기도 한다(송호근 외 2008, 142).

하지만 기업의존형 복지시스템의 원인을 유교 이념으로 환원시켜 이해하는 것은 충분한 설득력을 갖지 못한다. 물론 비교정치의 관점에서 동아시아 국가들의 사회복지시스템의 예외적 성격을 규명하기 위한 목적으로 유교주의를 설명하는 시도들이 있었다(Goodman et al. 1996; Jones 1993). 하지만 대체로 유교라는 개념은 분석적 개념으로서는 범주가 크고 그 결과

12) 연복지는 “가족을 비롯하여 연줄망으로 엮어진 공동체가 혈연, 지연 등을 매개로 제공하는 각종의 급여”이다(송호근 외 2008, 140 각주).

개념 적용에 있어 엄밀함이 떨어진다. 또한 그 자체의 개념 정의 및 적용에 있어서 강한 논쟁의 소지를 안고 있을 뿐더러, 무엇보다도 이념적 차원이 강조됨으로써 정작 제도적 배열상태에 대한 충분한 이해를 저해할 수 있다. 결국 기업복지에 대한 높은 의존성은 문화적인 요인만으로 설명하기 보다는 정부의 산업화 전략 및 재벌체제와 복지제도의 제도적 연계성을 고려할 때 보다 잘 규명될 수 있다. 우선 당시 자본가와 기업가들은 자율적 자본동원 능력이 제한되어 있었는데, 이는 이때까지 한국의 총자본의 축적이 미미했고 기업의 평균적 규모 또한 영세했기 때문이었다. 그리고 “이처럼 미약한 자율적 자본동원 능력으로 출발했기 때문에 한국의 기업들은 계속 큰 사업을 벌일수록 국가-정부에 대한 의존이 점점 더 심화되”었다(권태준 2006, 185-186). 결과적으로 정부에 대한 (재벌)기업의 종속성은 정부로 하여금 권위주의체제의 통치양식을 바탕으로 “산업화를 위해 노동력을 동원하면서도 노동자의 생활보호 기능을 기업에 전가”시킬 수 있는 조건을 제공했다(송호근 외 2008, 142).¹³⁾

3. 박정희 리더십

60~70년대 한국에서 주요한 정책결정은 정부의 최고정책결정자인 박정희 대통령의 가치관과 정책의지에 큰 영향을 받았다. 복지정책의 경우도 예외가 아니었다. 이렇게 본다면 한국사회의 초기 복지설계의 특징을 이해하기 위해서는 박정희 리더십의 구조와 성격을 파악하는 것이 중요하다.

5·16 쿠데타 이후 정치무대의 전면에 등장한 박정희 정권은 진보적 성

13) 단, 박정희 시기 복지정치에 대한 설명에서 국가의 역할과 영향력을 지나치게 절대적인 것으로 간주하지 않도록 주의해야 한다. 예컨대 국가와 자본의 관계 변화의 맥락에서 복지정책의 모습을 살펴볼 수 있다. 실제로 박정희 시기에 의료보험의 시행은 전경련의 적극적인 태도로 가능했다는 주장이 있다. 즉, 정부 재정 투입을 대신할 수 있는 것은 현실적으로 자본이었고, 전경련의 동의 내지 협력이 없었더라면 시행이 어려웠다는 것이다. 전경련의 적극적 협력의 원인에 관한 분석은 신언향(2006, 96-98)을 참고하라.

격을 갖는 것으로 간주되었다. 일례로 『사상계』 1961년 12월호는 권두언을 통해 “歷史의 코오스는 다행히도, 五·一六軍事革命指導者들에게 영광된 四·一九情神의 守護者, 繼承者임을 自任할 수 있는 총명과 그 과업을 수행할 수 있는 용기를 주어 우리들은 世界의 새로운 웃음거리에서 모면할 수 있게 되었”다고 평가했다(사상계 61/12, 32). 실제로 박정희는 국민들의 새로운 요구에 부응하는 듯한 모습을 보여주기도 했다. 일례로 그는 국가 재건최고회의에서 발간한 『지도자도(指導者道)』(1961)에서 “累積된 腐敗와 不正을 물리치며 國內的 對外的인 敵의 侵略으로부터 祖國을 防圍하며 國家를 再建하기 위하여 …… 指導者道の 創造와 이의 確立”이 중요하다고 강조하였다(박정희 1961, 9).¹⁴⁾

특히 박정희는 1961년 7월 3일 국가재건 최고회의 의장 취임사에서 “진정한 민주복지 국가를 건설하는데 총역량을 집중”하겠다고 말하였다. 이 전까지 ‘복지’는 주로 진보진영이 추구하는 핵심 목표 혹은 가치로 사용되었으며, 박정희가 의장 취임사에서 사용한 ‘복지’가 과연 진보적 요구와 가치를 함축하고 있는 개념으로 쓰인 것인지 의문이다. 오히려 그의 복지 개념은 구체적인 복지제도의 설계에 대한 적극적인 의지를 반영한 것이라기보다는 경제성장을 통한 국민의 전반적인 복리증대라는 보다 일반적인 의미로 사용된 것으로 이해된다. 하지만 적어도 복지국가 건설에 대한 그의 직접적 언명과 잦은 강조는 당시 정치변동의 상황 속에서 수많은 국민들에게 새로운 기대감을 불러일으켰을 것으로 보인다. 물론 박정희의 ‘복지국가의 건설’은 단순히 구호적 수준에 머물지 않았다. 박정희 시기에 들어서 복지국가 담론이 본격적으로 나타나기 시작했으며, 실제로 주요한 복지 관련 입법이 이루어졌다. 하지만 정권의 복지 담론은 대체로 근대화를 위한 대중동원 이데올로기적 성격을 갖는 것이었다. 이는 1962년 3월 10일

14) 1960년대의 정체된 야당의 이미지 역시 박정희 정권이 진보성을 갖는 것으로 인식하게 한 또 다른 원인이었다(조희연 2007, 127).

노동절 기념식에 참석한 박정희의 발언에서도 확인할 수 있다.

“노동운동이나 근로자의 보호는 국가의 현실을 도외시킬 수는 없는 것이고, 國民經濟에의 영향을 무시할 수는 없을 것입니다. …… 西歐福祉國家에 있어서도 국가목적에 장애되는 勞動運動은 이를 억제하거늘 하물며 우리 나라와 같이 민족 자본 형성이 脆弱하고 생산수단이 후진적인 국가에서는 여러분들의 권익만을 무제한 보호할 수는 없는 것입니다. …… 우리의 의욕적인 國家經濟의 건설은 곧 바로 여러분들의 일터를 마련할 것이요, 생활을 향상시킬 것이요, 여러분들이 염원하는 이상적 勞動條件을 구현하는 革命政府 최대의 목표인 것입니다. 革命政府는 이를 위하여 전 능력을 다할 것이거니와, 여러분 또한 복지국가건설을 위해, 여러분 자신들을 위해 혼연 革命隊列에 참가해 주시기 바라는 바입니다.”(국가재건최고회의 편 1973, 204-205)

박정희 정권은 취약한 정당성을 안정적으로 확보하기 위해 국정 최우선 목표를 조국근대화로 조정하였다(이병천 2003, 42). 그리고 박정희의 경제우선적 국가전략과 정치적 리더십은 급속한 산업화 및 경제성장의 결정적 요인이었다. 특히 발전국가론자들은 박정희 정권이 “기존 이익집단이나 낡은 경제지식에 포획되지 않으면서 한국경제를 고도로 성장시킬 지도자와 관료들을 지니고 있었” 으며, “‘지도력과 지식을 갖춘’ 박정희와 그의 통치 집단이 아무런 외부 개입(도움이든 방해든)을 받지 않고 ‘기발한’ 정책들을 고안함으로써 고도성장을 이룩” 했던 점을 강조하였다(김수행 외 2007, 16 & 19). 그러나 ‘조국근대화’ 를 위한 경제적 민족주의라는 정권의 지배담론은 “아래로부터의 평등주의적 압력을 흡수하고 국가주의적으로 전유하고자 하” 였으며 — 새마을 운동은 대표적인 사례이다 — 분배의 이슈는 정책 우선순위에서 항상 후순위에 머무를 수밖에 없었다(황병주 2004, 515). 그리고 이러한 ‘선성장·후분배론’ 의 기조 하에서 박정희의 복지국가 건설론은 경제성장우선주의에 밀려 과감한 복지예산 편성이나 정책 도입 등의 가시

적인 조치들로 이어지지 못했다. 다만 몇 가지 핵심적 복지제도들이 매우 제한적인 범위 내에서 도입되었다.

박정희의 리더십과 관련해 논의되는 또 다른 측면은 그의 의식과 행동에 큰 영향을 준 것으로 평가되는 유교문화와 군사문화이다. 실제로 두 가지 문화는 각각 세종과 이순신에 대한 박정희의 성군, 성웅화 작업으로 발현되었다. 박정희의 민족관은 우리의 역사와 전통 전반을 부정적으로 인식하고 ‘새로운’ 민족의 창출과 이를 통한 국민통합을 강조하는 것이었다. 그럼에도 불구하고 그는 “유독 세종과 이순신을 강조했고, 그들을 성군, 성웅으로 규정”하였다(최연식 2007, 54). 우선 박정희는 “유교적 현군정치에 경도된 의식을 지니고 있었”으며 특별히 세종을 성군으로 규정하였다(정운재 2002, 204). 그는 “조국근대화를 향한 중단 없는 전진에 전 국민을 동원하기 위해서는 무엇보다도 국민에 대한 계몽이 필요하다고 판단했고, 그 과정에서 한글을 창제한 세종의 정신을 부각시켰던 것이다”(최연식 2007, 59). 또한 박정희는 이순신의 상장을 활용하여 기성 정치인의 정치활동을 규제하는 방식 등을 통하여 내부의 적을 처단하기도 했다(최연식 2007, 56).

결국 이러한 두 가지 문화의 영향을 받은 — 혹은 그러한 문화적 유산을 전용한 — 박정희의 리더십은 ‘국민총화’를 위한 권위주의적 통치로 귀결되었다. 더욱이 박정희는 정권이 연장되면서 “모든 독재자에 고유한 권력 의지의 유혹과 함정, 즉 권력의 영구독점과 자기축적의 논리에 빠져들었고, ‘나=국가’라는 등식에 사로잡히게 된다(이병천 2003, 43). 이같은 상황 속에서 박정희 리더십은 지식인 배제와 탄압, 의회제도나 사회단체의 배제 등으로 구체화되면서 궁극적으로는 그가 국가의 목표로 제시했던 복지국가 건설에도 매우 부정적인 영향을 미치게 된다. 노동자와 학생, 지식인과 언론인, 그리고 야당 정치인들은 지속적으로 탄압을 당했으며, 그 결과 사회적 평등 구현이나 복지제공을 위한 사회적 토대가 급격히 위축되었다. 이러한 상황에서 복지는 국가가 책임을 져야 할 몫이라기보다는 기업과 가족 단위에게 일방적으로 전가될 수밖에 없었다. 그리고 박정희 시기에 실

시된 복지제도 역시 혜택의 대상과 정도에 있어 군인, 공무원 등 일부 특권층을 위주로 제한적으로 실시되는 수준에 머물렀고, 이후 복지제도의 발전도 매우 점진적으로 이루어졌다.

박정희 리더십이 초기 복지제도 설계에 미친 영향과 관련하여 한 가지 더 주목해야 할 것은 의회제도에 대한 박정희의 태도이다. 박정희는 “의회제도와 같은 정치적 민주주의보다는 ‘조국 근대화’ 혹은 국가발전과 같은 보다 포괄적인 가치에 대한 자기몰입(commitment)이 더 강했”다(정운재 2002, 196). 그는 “한국을 포함한 후진국가에서 대의정치는 산업화과정을 거치지 않고 정치제도만을 모방하고 수입했기 때문에 이들 국가에서의 대의정치는 본래의 기능을 수행하지 못하고 부정부패와 이권운동의 장이었을 뿐”이라고 생각했다(정운재 2002, 223). 박정희는 의회주의자가 아니었으며, 결단주의자였던 것이다. 결국 의회제도 기능에 대한 박정희의 불신과(그 원인이자 결과로서) 당시 한국 의회정치의 미발달은 초기 복지제도 설계가 좀더 과감하게 이루어질 수 없게 만든 구조적 요인으로 작용했다. 복지제도는 입법과정을 통해 채택되고 실시되는 것인데, 박정희의 독재적 리더십으로 인한 노동배제적 국회에서 복지를 지향하는 정치세력이 진출하거나 실질적인 영향력을 발휘할 수 없었던 것이다.¹⁵⁾

III. “박정희가 만든 집”: 초기 복지설계의 특징

이전 장에서 박정희 시기의 복지정치를 규정하는 세 가지 축을 이데올로

15) 특히 유신헌법 하에서 의회의 노동배제적 성격은 제도적으로 더욱 고착화되었다. 유신헌법 하에서 대통령 선거는 통일주체국민회의 대의원에 의한 간선제로 실시되며, 대통령에게는 긴급조치권과 국회해산권 등 초헌법적 권한이 부여되었다. 또한 대통령이 국회의원 정수의 1/3에 해당하는 의원(전국구 국회의원들로 공화당에 합류하지 않고 유신헌정우회라는 별도의 원내교섭단체를 구성함) 후보자의 일괄추천 권한과 법관의 임명권을 갖게 되었다.

기, 제도, 행위자로 구분하여 살펴보았다. 반공주의·경제개발주의, 국가 코포라티즘, 박정희 리더십의 세 차원은 서로 다른 수준에서 이해되면서도 사실상 서로가 서로를 강화시키는 밀접한 관계성을 보여준다. 그리고 무엇보다도 세 기둥을 토대로 “박정희가 만든 집”이 탄생했다. 이하에서는 이전 장의 내용을 바탕으로 “박정희가 만든 집”의 복지설계 특징을 정리한다.

우선 당시 복지제도의 도입은 재정안전성과 수혜자부담을 최우선시하는 ‘재정보수주의’의 원칙 하에 이루어졌다(송호근 외 2008; 정무권 2009, 133). 특히 사회보장은 처음부터 수급권자의 기여에 기초한 연금과 같은 사회보험의 형태로 제공되었다(Ringen et al. 2011, 35). 군인연금법(1963)은 대표적인 사례로 ‘제1종가입자의 기여금은 표준보수월액의 1,000분의 30으로 한다’고 적시되어 있다. 이같은 수혜자부담의 원칙은 산업재해보상보험법(1963) 등 다른 복지제도에도 적용되었다. 또한 1970년 8월에 국회를 통과한 의료보험법은 예산 삭감 등의 재정적 이유로 1977년까지 도입이 연기되었다. 특히 초기 적용대상의 범위는 500인 이상의 사업장으로 한정되었는데, 이는 정부가 의료보험제도를 경제발전을 보조하는 수단으로 사용하려 했기 때문이다(남지민 2009, 282). 즉, 경제성장에 중요한 역할을 하는 대기업의 노동자들을 우선적으로 보호하려 했던 것이다. 이처럼 초기 복지제도 설계는 낮은 복지지출을 강조하였고, 정부의 역할은 행정비와 관리비를 부담하는 것에 한정되었다(송호근 외 2008, 199).

둘째, 초기 복지제도는 정착을 위해 특수 계층에 대한 ‘저부담-고혜택’과 일반시민들에 대한 ‘저복지’의 구조를 바탕으로 설계되었다. 이전 장에서 설명했듯이 공무원과 군인은 발전지배연합의 핵심 축이자 사회적 특권층이었다. 초기 복지제도는 바로 이들과 교사를 대상으로 제한적으로 도입되었다. 즉, 박정희 시기 복지제도는 공무원, 군인, 교사의 충성심을 획득하기 위한 측면이 있고, 이러한 복지제도를 정착시키기 위하여 ‘저부담-고혜택’의 방식으로 복지설계를 했다. 결국 이는 이후 복지제도에 대한 이들의 관습을 저부담-고혜택에 길들여지도록 하는 효과를 낳았다. 한편 특수계층

을 제외한 일반시민들에 대한 복지의 수준과 복지제도에 대한 효능감은 극히 낮은 수준에 머물렀다. 결국 특수계층에 대한 ‘저부담-고혜택’의 복지 설계와 일반시민에 대한 지속적인 ‘저복지’는 이후 복지확대를 위한 비용 인상 시도에 대한 양측 모두의 저항감을 낳은 원인이 되었다.

셋째, 초기 복지제도 설계는 기업복지와 연복지에 대한 높은 의존성을 전제로 이루어졌다. 경제성장을 위한 발전지배연합을 추구했던 박정희 정권은 분배 혹은 복지의 요구를 적극적으로 수용할 필요성을 느끼지 못했다. 박정희 대통령과 경제기술관료들은 근면과 자조의 가치를 강조하였는데, 이는 사회복지가 사람들을 나태하게 만든다는 인식을 반영하는 동시에 사회복지 책임의 상당부분이 ‘잘 살아보려는’ 대중 스스로의 노력에 있음을 강조하는 것이기도 했다(김태성 2007, 82; 정무권 2009, 139). 결국 복지제도가 미비할 뿐만 아니라 도입된 복지 프로그램에 대한 가입률과 적용률도 낮은 상태에서¹⁶⁾ 국가는 복지의 책임을 기업과 가족 단위로 전가하였다. 이처럼 박정희 정부는 기업복지와 연복지에 의존해 온 한국적 특수성을 심분 활용하고자 했다(송호근 외 2008, 141). 특히 당시 압축적인 경제성장이 자연스럽게 빈곤 해결에 있어 일정수준의 ‘사회환류’ 효과를 낳게 되면서 국가의 복지 정책은 더더욱 임기응변적이고 소극적인 성격을 띠었다(조흥식 2011, 59). 또한 그 결과 사회복지의 책임을 기업과 가정 단위로 전가하는 것은 더욱 쉬워졌다.

넷째, 박정희 시기 복지정책은 수혜자 규모와 혜택 수준에 있어서 점진주의의 특징을 보여준다(송호근 외 2008, 127; Ringen et al. 2011, 35). 예를 들어 의료와 연금의 경우 군인, 공무원, 교사 등 공공부문을 대상으로 매우 제한적으로 도입된 후 10년이 지나서야 일반 국민에게 확대 적용되었다. 또한 민간부문에서도 산재와 고용보험의 경우 처음에는 대기업 위주로 실

16) 일례로 산업재해보상보호법은 1963년에 도입되었으나 1960년대 말 이 법의 혜택을 받는 노동자는 전체의 약 15%에 불과했다(조희연 2007, 134).

시되다가 시간이 지나서야 중소기업으로 확대되었다. 특히 복지제도 도입은 60년대 초에 집중되었고 일반 국민계층으로의 확장이 매우 부진했다. 이와 관련하여 보험 수혜 계층의 확장이 어려웠던 이유로 당시 행정체계의 상대적인 낙후성을 설명하는 견해가 있다. 즉, 보험가능소득층을 포착하기 위해 요구되는 행정체계의 역량이 당시에는 충분히 확보되지 않았기 때문에 수혜 계층의 확장이 기술적으로 어려웠다는 것이다. 한편 60년대 후반기에는 복지제도의 도입이 전혀 추진되지 않았는데, 이러한 사실에 비추어 보면 오히려 단절적인 특징마저 보여준다고도 말할 수 있다(최천송 1969, 29-30).

다섯째, 노동시장정책과 관련하여 초기 복지제도 설계는 노동배제적 성격을 강하게 띠었다. 노동과 관련하여 박정희 시기 정치운영의 방식은 국가 코포라티즘으로 설명된다. 한국노총과 같은 반공적인 어용 통합노조를 인정할 뿐 민주적, 저항적 노동조합의 세력화를 강압적으로 저지했으며 노정 관계는 통제와 동원 및 저항의 관계로 점철되었다(정병기 2009). 이러한 노동배제의 상황에서 실업보험, 직업훈련, 직업알선, 적응훈련 등 노동시장정책은 거의 전무했다고 말할 수 있다. 노동배제적 복지제도의 특징은 의료보험법에서도 찾아볼 수 있다. 1977년 도입된 의료보험제도는 1979년 1월에 실시되었는데 일반 근로자는 그 대상에서 제외되었고 공무원, 교사, 군인을 중심으로 해서 제한적으로 실시되었다(조희연 2007, 134).

여섯째, 박정희 시기 복지정책은 정치적 위기 상황에 대처하기 위한 도구적 차원에서 도입되거나 실시되었으며 위기가 지나고 나면 다시금 잔여적(residual) 사회복지로 되돌아갔다(Goodman et al. 1996, 198; Kim 2010, 177). 즉, 시장의 효율성을 크게 저해하지 않는 범위 내에서 보충성의 원리에 입각하여 복지가 제공되었다. 또한 1960년대 말 이후에는 빈부격차 및 도시 빈곤과 같은 산업화의 모순이 심화되고 그에 따른 저항도 거세어졌다. 특히 이 시기에는 노동자와 농민을 중심으로 ‘민중의 주체화 과정’이 이루어졌다. 일례로 긴급조치 9호의 상황에서도 노동조합 조직률은 1970년대 초



반 12%에서 후반부에는 거의 17%까지 상승하였다(조희연 2007, 212-215). 이러한 배경에서 박정희 정권은 문제의 심각성을 인식하고 “부분적으로나마 복지와 같은 보완책을 고민하기 시작”했다(조희연 2007, 134).

한편 복지정책은 비단 저항의 완화 및 흡수의 의도 뿐 아니라 자금 동원의 필요성에 따라 도입되었다. 앞서 살펴보았듯이 1973년 국민연금법 채택은 정부가 주도한 중화학공업의 육성을 위한 자금동원의 필요성에 기인한 것이었고, 무리한 내자 동원의 시도는 공화당 의원들로부터 비판을 받을 정도였다. 일례로 국회 대정부질의에서 공화당 의원 김용채는 “신문 등에서 이 복지연금이 내자동원을 위해서 만든 것이지 진정한 사회보장제도가 아니라고 하는데 이런 오해를 낳게 한 원인이 무엇인가”하고 따졌다. 그는 “경제기획원발표로는 평균임금 3만2천원보다 낮은 근로자가 72%라고 하는데 이렇게 많은 근로자들이 저임금 속에서 어려움을 당하고 있는데도 4%씩을 각출당해야 하느냐고 묻고 기업들 역시 4%를 부담할 수 있을만큼 튼튼한 것인가”라고 물었다. 또한 그는 “이 제도가 근본적으로 소득의 재분배기능을 살려야하는데 표준보수상한선을 15만원으로 잡고 50만원을 타는 사람도 15만원 소득자와 마찬가지로 6천원을 내는 것은 부당하지 않느냐”며 따졌다(매일경제 73/09/27, 1).

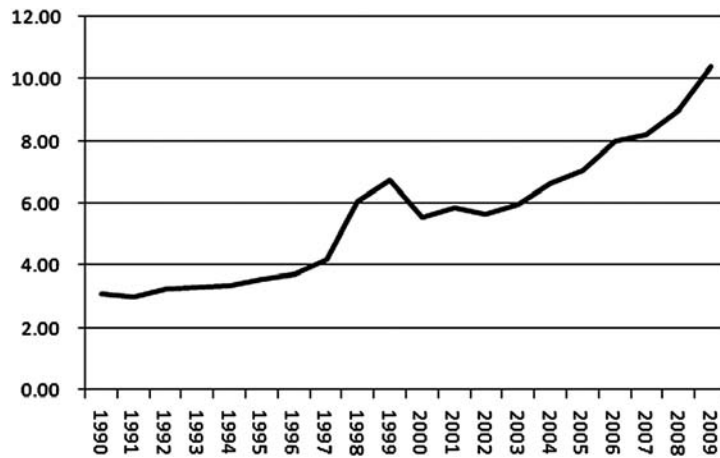
마지막으로, 초기 복지정치는 앞선 논의에서 보았듯이 정권의 정치적 필요에 따른 온정주의적 개입주의의 모습을 보였고, 그 과정에서 비민주성의 문제점이 드러났다(조흥식 2011, 75-76). 바로 이러한 특성이 초기 복지정치의 또 다른 유산이 되었다. 당시 복지제도의 도입은 대부분 관료의 정책적 판단과 국가의 정치적 필요에 따라 일방적으로 이루어진 것이었고, 국민들의 역할은 수동적인 것에 그쳤다. 한편 이 같은 초기 복지정치의 비민주성은 당시 의회의 독립성과 자율성이 매우 낮았다는 사실과도 무관하지 않다. 박정희 시기 동안 노동배제적 환경 속에서 입법기구에는 복지지향세력이 부재했거나, 존재하더라도 그 세력은 미미한 수준에 머물렀다. 무엇보다도 정책결정의 핵심이었던 박정희 스스로가 대의 민주주의에 대한 ‘조국

근대화'의 우선성을 명확히 했다. 그에게 한국을 포함한 후진국가에서의 대의정치는 부정부패와 이권운동의 장으로 인식되었다. 결국 의회제도 기능에 대한 박정희의 불신과 당시 한국 의회정치의 미발달은 초기 복지제도 설계가 좀더 과감하게 이루어질 수 없게 만든 구조적 요인으로 작용했다.

IV. 민주화 이후 복지개혁과 '박정희가 만든 집'의 유산

민주화 이후로 권위주의 시대의 이데올로기, 제도, 그리고 리더십의 유산은 점차적으로 완화되었다. 세계사적으로는 독일이 통일되고 동유럽과 구소련의 공산주의 체제가 무너지면서 냉전질서가 해체되고 한반도에서는 적대 일변도의 남북관계가 화해협력공생의 새로운 길을 모색하기 시작하면서 시민의 행위를 규정하는 이데올로기로서 반공주의의 영향력은 점차적으로 약화되었다. 또한 탈물질주의적 가치관이 젊은 세대를 중심으로 확산되었고, 상대적으로 경제성장주의는 권위주의 시기에 누렸던 효력을 갖지 못하게 되었다. 한편 “권력은 시장으로 넘어갔다”는故 노무현 대통령의 언급으로부터 추론할 수 있듯이 강한 중앙 권력을 근간으로 하는 정치 리더십과 국가간섭주의는 민주화된 정치환경에 더 이상 적합하지 않게 되었다. 더욱이 민주화된 정치적 공간에서 과거 권위주의 통치체제 하에 억눌려 있던 잠재된 시민사회의 에너지가 폭발적으로 표출되었다.

결국 이같은 민주화 이후의 일련의 변화들은 과감한 복지에산편성을 위한 보다 유리한 조건을 제공했다. 실제로 민주화 이후 다양한 복지 관련 정책 및 법안들이 도입되었다. 최저임금제도 실시(1988), 전국민 의료보험 실시(1989), 30인 이상 사업장 고용보험 시행(1995), 고용보험을 비정규근로자에게까지 확대한 조치(1998), 국민기초생활보장법 도입(1999), 산재보험을 1인 사업장까지 확대한 조치(2000)는 대표적인 사례들이다. 또한 GDP대비 사회지출비 등 복지지출이 꾸준히 증가해왔다(〈그림 2〉 참조). 이와 함께 제한

그림 2 연도별 GDP 대비 사회복지지출 비율 추이¹⁷⁾

적이지만 복지제도의 포괄성 수준이 높아지고 수혜대상이 확대되는 등 복지 발전이 이루어져왔다.

하지만 민주화 이후 이루어진 복지개혁의 내용을 자세히 들여다보면 재정보수주의, 점진주의, 기업복지와 연복지 의존성, 노동배제성 등 여전히 박정희 시기 복지정치의 유산으로부터 자유롭지 않다. 이러한 결과는 민주화 과정에서 어느 정도 예견된 것이었다. 80년대의 민주화 운동이 “기존의 성장우선적인 지배연합에 대항해서 학생, 노동자, 농민, 중산층 사이에 광범위한 분배연합의 형성으로써 활성화” 된 것은 사실이다(임혁백 1994, 325). 하지만 87년 민주화의 열망은 엘리트 간 타협으로 귀결되었고 6·29 선언에는 노동자의 권리, 임금정책, 복지정책 등 경제적 민주화의 조치가 반영되지 않았다. 제6공화국 시기에 자본과 국가는 여전히 “노동자들의 재분배 요구를 경제성장을 저해하는 ‘분배연합’을 형성하려는 기도로 몰아붙임으로써 노동운동을 계급이기적인 차원으로 격하시키고 중산층의 노동운동

17) 통계청, “사회복지지출비율,” http://kosis.kr/abroad/abroad_01List.jsp (검색일: 2011.12.29).

지지 세력으로부터의 이탈을 시도하였다”(임혁백 1994, 328). 이처럼 민주화 이후에도 지속된 노동배제적인 정치환경 속에서 노동의 정치세력화는 또 다시 실패했다. 그리고 그 결과 과감한 복지개혁을 위한 시도는 구조적인 어려움에 처할 수밖에 없었다.

또한 재정보수주의와 점진주의의 특성도 지속되었다. 일례로 1988년 국민연금법이 시행되었으나 적용대상이 상시근로자가 10인 이상인 사업장에 종사하는 근로자로 — 실제로는 대기업의 피고용자로 — 제한되었다. 이처럼 민주화 이후에도 한국의 복지정책은 지난 수십 년간의 모습과 뚜렷한 단절을 보여주지 못했다. 더욱이 80년대 말까지도 국민복지의 상당 부분이 개별 시민들, 가정, 기업 및 사회단체 등 민간영역의 책임으로 남아 있었다.

김영삼 정부는 1995년을 ‘선진복지 원년’으로 선언하고 같은 해 고용보험을 도입함으로써 사회보험을 제도적으로 완비한 것으로 평가된다. 하지만 이러한 시도는 집권 중반기에 이르러서야 이루어진 것으로 늦은 감이 없지 않았다. 더욱이 문민정부 시기에 복지문제는 신경제구상의 핵심개념이자 박정희 시기의 그림자라고도 할 수 있는 “경쟁력과 성장이라는 화려한 수사의 그림자”에 가려진 채 우선적인 정책의제로 부상하지 못했다(고세훈 2003, 89). 특히 김영삼 정부 이후로 한국 경제체제가 이른바 신자유주의 체제로 변화하게 되자 ‘작은 정부’ 담론에 밀려 복지담론은 더욱 열세에 몰리게 되었다(조흥식 2011, 60). 이러한 상황에서 복지개혁은 박정희 시기 복지설계의 기본 특징으로부터 벗어나기 어려웠다. 실제로 1961년에서 1963년의 의료, 연금, 산재보험의 수혜자 부담원칙과 운영원리가 1995년 고용보험법에 그대로 적용되었고, 연금의 경우에도 1995년에 농어촌으로 확대 적용될 때 1962년 공무원연금법과 1963년 군인연금법의 기본 원리가 그대로 연장되었다(송호근 외 2008, 130).

한편 1997~1998년에 경제 위기를 겪으면서 한국 사회에서 복지에 대한 관심과 요구가 증대하였다. 이러한 상황에서 집권한 김대중 정부 시기에는 이전 정부에 비해 보다 과감한 복지제도의 확충과 복지지출의 증대가 이루

어졌다. 우선 모든 국민의 최저생활을 보장하기 위한 국민기초생활보장법이 제정되었다. 또한 4대 사회보험이 정비되었다. 1999년에 전국민연금기 실시되었고, 의료보험의 통합과 급여의 확대가 이루어졌으며, 산재보험 및 고용보험의 적용범위가 확대되었다. 건강보험의 경우 전국민을 적용 대상으로 하기 때문에 의료 서비스에 대한 접근성이 향상되었고, 산해보험의 경우 2000년 7월 1일부터 적용 대상이 1인 이상의 사업장으로 확대되었다. 이와 더불어 국민정부 시기에는 노동운동 관련 악법들이 전향적으로 개정되었고, 노동자정당을 통한 노동자의 집단적 정치참여가 허용되었다. 2002년 2월에 민주노동당이, 2003년 4월에는 복지국가의 건설을 당의 목표로 전면내 내걸고 한국사회민주당 창당되었다. 특히 노사정 3자협약의 출범은 그간 한국 정치의 고질적인 문제였던 노동배제성의 극복을 알리는 신호탄으로 보이기도 했다.

하지만 국민의 정부 시기 복지정치 또한 박정희 시기 복지정치의 유산으로부터 자유롭다고 단언하기는 어렵다. 우선 당시 실시된 과감한 복지 조치들은 적극적으로 복지국가를 실현하기 위한 시도라기보다는 외환 위기 이후 IMF식 처방에 따른 심각한 역복지에 대한 대응조치의 성격을 강하게 띠었다. 특히 이러한 복지조치의 도구적, 보완적 성격은 그러한 조치들이 2000년 4월 총선을 앞둔 시점에서 이루어졌다는 사실에 비추어 보더라도 알 수 있는 것이었다. 또한 일견 노동친화적인 조치들은 외환위기 극복을 위해서 노동의 협조가 절실했기 때문에 택할 수밖에 없었던 조치들이었다(송호근 외 2008, 78). 더욱이 정규직 노동자와 비정규직 노동자에 대한 보호의 비대칭적 성격에서도 알 수 있듯이 한국 노동시장의 분절화(혹은 이중성) 현상이 심각해졌다. 결국 외환위기 이후 사회보장의 정비 및 확대는 노동시장 개혁을 위한 보조적 수단이자 경제성장을 위한 수단에 불과한 것으로서 전반적으로 개발주의적 성격을 벗어나지 못하였고 그 결과 보다 과감한 복지개혁을 이루지 못했다는 한계를 보인다(조흥식 2011, 60).

김대중 시기에는 ‘민간복지제도의 활성화’라는 이름 아래 복지다원주의

가 적극적으로 장려되었다. 이는 한국 복지정치에서 새로운 것이 아니었다. 복지다원주의는 기본적으로 사영역의 자가복지(自家福祉)의 확대를 의미하는데 이는 특히 1970년대 이후로 높아져온 사회위험에 대한 국가의 최소주의적 대응으로 인해 발생한 공백을 기업과 가족을 중심으로 한 민간영역에서 채워 온 패턴을 그대로 답습한 것이었다(조흥식 2011, 62). 더욱이 사회서비스의 시장화와 사적보험의 활성화에 따른 부작용이 나타났다. 실제로 비정규직, 노인, 여성, 실업자, 장애인의 사회적 배제와 고립의 문제는 더욱 심각해졌다. 결국 기업복지와 연복지에 의존적인 복지구조는 근본적으로 개선되지 못한 채 지속되었고, 오히려 국민복지의 탈상품화 수준이¹⁸⁾ 더욱 악화되었다(송호근 외 2008, 224).

한편 국민기초생활보장제도 및 4대 보험의 정비 역시 선별주의의 특징을 강하게 보여 초기 복지설계의 특징으로부터 질적으로 달라진 것으로 보기 어렵다. 국민기초생활보장제도의 경우 근로를 전제로 한 급여 규정, 엄격한 부양의무자 규정, 지나치게 엄격한 자산조사 등 수혜요건이 매우 까다로워서 절대빈곤층을 모두 포괄하지 못하는 문제점이 있다. 국민연금의 경우에도 1999년에 전국민으로 적용대상을 확대했지만 실질적인 보험료 납부자의 수는 절반이 안 되는 것으로 조사된다(김태성 2007, 72). 건강보험의 경우 이른바 ‘저부담-저급여’ 정책으로 인해 의료 서비스의 급여항목이 제한되어 있어 본인 부담률이 매우 높고, 그 결과 오히려 소득이 낮은 사람들의 서비스의 접근성을 약화시키는 결과나 타나났다(김태성 2007, 72-3). 마지막으로 고용보험의 경우 특히 영세사업장 근로자들이 실업 시에 까다로운 규정으로 인해 실업수당을 받지 못하는 경우가 자주 발생했다(김태성 2007, 73).

노무현 정부는 ‘경제와 복지의 선순환과 동반성장’의 정책 기조 하에 국

18) 탈상품화 수준은 시민들이 스스로 필요하다고 판단할 때 직장, 소득, 일반 복지의 잠재적 박탈없이 자유롭게 직장을 그만둘 수 있는 수준을 의미한다.

정을 운영하고자 했다. 김대중 정부의 복지개혁은 ‘생산적 복지’라는 말에서도 알 수 있듯이 기본적으로 경제성장의 논리를 극복하지 못한 것으로 볼 수 있다. 반면에 ‘참여복지’로 알려진 참여정부의 새로운 복지정치 구상에는 복지와 경제를 보다 동등한 가치로 보려는 정부의 의지가 반영된 것으로 설명할 수 있다. 그리로 이 같은 의지는 2006년 8월 정부의 장기적인 정책비전인 ‘비전2030’으로 구체화되었고, 성장과 복지의 동반성장을 위한 50개의 과제가 마련되었다. 이처럼 분배와 평등을 기치로 내걸었던 참여정부는 심각한 수준의 사회양극화와 저출산·고령화 사회에 대비한 복지조치들을 취하였고, 복지에 예산 확보를 위한 세제 및 재정 구조를 개혁하기 위해 노력했고 각종 주목할만한 사회서비스들이 실시되었다.

하지만 당시 복지조치들은 대체로 주로 취약계층을 표적집단으로 하고 있었고, 사회복지서비스 중심이라는 점에서 복지정책의 과감한 혁신으로 보기는 어려운 것으로 평가된다(송호근 외 2008, 123). 물론 GDP 대비 사회복지지출 비율은 꾸준히 증대되었다. 하지만 이 비율은 다른 OECD국가들과 비교할 때 여전히 절대적으로 낮은 수준에 머물러 있었다. OECD 통계자료에 의하면 2007년도 전체 OECD국가의 평균 사회복지지출 비율은 19.2% 수준인 반면에, 한국의 경우 7.6% 수준에 그쳤다.¹⁹⁾ 한편 노무현 정부는 복지 부문에 상대적으로 과감한 투자를 제시하였으나, 집권 초기 여소야대라는 정치적으로 불리한 상황에서 이같은 복지개혁을 행동으로 옮기기에는 구조적인 장애요인이 있었다는 점도 지적할 수 있다(허경희 외 2011, 24).

이명박 정부의 등장 이후 과감한 복지개혁의 움직임은 약화된다. 물론 사회복지지출은 증대되었고 여러 복지관련 조치들이 실시되었다. GDP대비 공공사회지출비의 비중은 2005년~2010년 사이에 30% 증가하는 등 최근 들어

19) OECD, “Social Expenditure,” <http://stats.oecd.org>(검색일: 2011.12.03).

비교적 빠른 증가율을 보이고 있다. 또한 GDP대비 사회복지지출 비율 역시 2007년 8.20%, 2008년 8.96%, 2009년 10.38%로 꾸준히 증가했다. 2008년 7월부터 특수형태근로종사자(보험모집인, 레미콘기사, 학습지교사, 골프장캐디)가 산재보험 적용받을 수 있게 되었고, 노인장기요양보험제도가 시행되기도 했다. 하지만 복지예산의 증대는 전년도에 증가율이나 여타 부문의 증가율과 비교할 때 뚜렷한 증대라고 말하기 어렵다. 또한 이명박 정부는 능동적 복지를 위한 뚜렷한 비전을 제시하기 보다는 보금자리주택, 햇살론, 미소금융 등 서민계층을 위한 몇 가지 구체적 사업을 제시하는 수준에 머물렀다(허경희 외 2011, 24). 특히 감세정책과 4대강 사업 등 토건사업의 확대로 복지는 다시 약화되고 말았다(조홍식 2011, 58).

이명박 정부의 전반적인 국가 운영 기조는 ‘747정책’에서도 알 수 있듯이 박정희 정부의 ‘선성장·후분배론’의 새로운 버전이라고도 볼 수 있는 경제성장우선주의로 설명할 수 있다. ‘성장을 통한 복지’의 논리를 강조하다보니 결과적으로 적극적인 복지시스템의 개혁이 지연되고 있는 것이다. 결국 이명박 정부의 복지정치 역시 박정희 시기의 유산에서 자유롭지 못하며, 어떤 면에서는 그러한 유산을 적극적으로 수용하고 있는 모습을 보이고 있다. 이명박 정부의 복지정책의 특징에 대한 이태수(2011, 113-116)의 분석은 이를 잘 설명하고 있다. 첫째, 복지재정의 확대보다는 효율화를 더욱 강조한다. 둘째, 복지 부문의 공공적 성격에 초점을 맞추기 보다는 시장과 경쟁 원리를 더욱 강조한다. 셋째, 보편적 복지보다는 기초생계 보전 위주의 잔여적 성격의 복지의 성격이 강하다. 넷째, 복지제공에 있어 국가보다는 민간이 중심이 된다. 실제로 이미 의료와 보육 등에서 민간 부문이 차지하는 비중이 90%를 넘는 상황으로 평가된다. 이처럼 한국은 여전히 민간부문의 재원에 의존한 복지 지출구조를 가지고 있는 것이다.

V. 결론

한국 복지정치의 역사를 살펴볼 때 우리는 여전히 ‘박정희가 만든 집’에 머무르고 있는 것으로 보인다. 최근 복지국가 담론이 활성화된 상황 속에서 보편적 복지의 가치를 구현하는 ‘국민의 집’을²⁰⁾ 향한 열망이 확산되었음에도 불구하고, 초기 복지정치의 유산으로 인해 과감한 복지 시스템의 개혁은 지연되고 있다. 이 논문에서는 초기 복지정치의 특징을 규정한 세 가지 축으로 이데올로기, 제도, 행위자 요인을 구분하여 살펴보았다. 반공주의와 경제개발주의, 국가 코포라티즘, 박정희 리더십의 세 요인은 상호 복합적인 영향관계 속에서 초기 복지정치를 규정하고 제약했다. 무엇보다도 선성장·후분배의 이념적, 정책적 틀 속에서 복지담론과 복지개혁의 시도는 주변화되거나 배제되어 왔다. 이러한 상황 속에서 초기 복지정치는 재정보수주의, 사영역의 자가복지에 대한 의존성, 특수계층에 대한特惠적 복지를 제외한 전반적인 저복지 구조, 노동에 대한 포용성의 결여, 복지설계의 절차적 비민주성 혹은 전문가주의, 선택적이고 잔여적인 복지 시스템의 특징을 보였다. 결국 이 같은 초기 복지정치의 유산의 상당 부분이 민주화 이후 오늘날까지 잔존하고 있으며, 과감한 복지개혁 혹은 복지시스템의 변혁을 어렵게 하고 있다.

최근 한국사회에서 복지국가논쟁이 뜨겁다. 2010년 6월 2일 지방선거, 2011년 8월 24일 무상급식에 관한 서울시 주민투표, 반값 등록금 투쟁, 2007년 6월 출범한 ‘복지국가 소사이어티’와 2011년 5월 출범한 ‘복지국가 만들기 국민운동본부’ 등 시민사회 내 복지세력의 조직화 등 여러 계기

20) 스웨덴 사회민주당 의장이었던 페르 알빈 한송(Per Albin Hansson)은 1928년에 ‘국민의 집’(People's Home)이라는 아이디어를 제시하였다. 이 아이디어의 핵심은 “복지국가를 위해 보편주의를 제시하면서 사회적 권리를 소득조사를 통한 구제가 아닌 시민권의 일부로 만”드는 것이다(Geoff Eley 2008, 581). 특히 이 아이디어는 이후 스웨덴에서 전 국민의 보편성을 정착시키는데 주요한 이념적 자원이 되었다.

들을 통해 복지국가의 담론과 운동이 확산되었다. 야당에서는 ‘보편적 복지’의 슬로건을 전면적으로 내세우며 과감한 복지개혁을 위한 목소리를 높이고 있고, 여당에서도 ‘복지 포폴리즘’이라는 식의 논의에서 한 발 물러나 복지정책에 관심을 쏟고 있다. 하지만 복지국가논쟁은 갑작스럽게 등장한 것은 아니다. 민주화 이후의 대내외적 환경은 많은 변화를 겪었다. 심층적으로 보면 국제 냉전체제의 해체, 국가간 상품·자본·노동의 높은 이동성, 산업구조의 변화, 사회적 양극화의 심화, 시민사회의 성장과 복지사회세력의 등장, 저출산·고령화 문제의 등장, 외국인근로자 및 결혼이주민 유입, 가족구조의 변화 등 많은 변화들이 동시적으로, 그리고 복합적으로 전개되었다. 결국 이러한 변화에 따라 복지에 대한 국민적 수요가 증대하고 복잡화되었다. 복지국가논쟁은 바로 이러한 변화의 맥락 속에서 등장하였고, 위에서 언급한 최근의 일련의 계기들을 통해 확대된 것이다.

현재 복지국가에 대한 시민들의 열망과 친(親)복지 담론의 확산은 복지국가 회의론과 평행선을 달리고 있다. 회의론의 대략적인 논지는 복지국가는 경제성장과 재정의 관점에서 볼 때 시기상조이고, 시장의 작동원리에 비추어 볼 때 비효율적이며, 이른바 좌파 포퓰리즘이라는 것이다. 물론 이러한 비판론은 합당한 논리를 결여하고 있지 않으며, 쉽게 반박하기 어려운 측면이 있는 것도 사실이다. 문제는 이 같은 회의론이 복지정치를 위한 정치적 상상력이 애초부터 제약된 상태에서 논의되고 있다는 것이다. 이 논문의 관점에서 보면 무엇보다도 초기 복지정치의 유산이 여전히 잔존하여 복지정치에 대한 상상력과 이를 기반으로 한 실효적 대안의 창출을 제약하는 상황이 문제이다. 특히 이는 복지국가를 찬성하는 입장과 반대하는 견해 모두에 공통된 모습일 수 있다. 한 측에서는 복지정치의 역사성과 현실적 조건을 엄밀하게 따져보지 않은 채 이상적 열망을 실현하기 위한 바람이 앞서는 경향이 있고, 또 다른 측에서는 경제성장을 우선시하고 시장을 중시하는 이념적, 정책적 틀에 갇힌 채 복지시스템의 변혁을 위한 보다 넓은 정치적 지평을 시야에 확보하지 못하는 모습을 보이고 있다.

이상의 논의에서 보듯이 박정희 시기 복지정치의 특징을 분석하는 것은 단순히 한국 현대사에 대한 역사적 해석과 판단을 위함이 아니다. 보다 중요한 것은 이러한 분석을 통해 오늘날 복지국가논쟁이 갖는 다양한 맥락과 층위들을 치열하게 따져보고, 이러한 논의의 과정을 통해 구체적이고 현실적인 대안들을 모색하는 것이다.

[투 고 일 : 2012년01월02일]

[심사완료일 : 2012년01월26일]

[게재확정일 : 2012년01월26일]

참고문헌

- 고세훈. 2003. 『국가와 복지: 세계화 시대 복지한국의 모색』. 서울: 아연출판부.
- 국가재건최고회의 편. 1973. 『박정희대통령 연설문집 1』. 대통령비서실.
- 권태준. 2006. 『한국의 세기 뛰어넘기』. 파주: 나남출판.
- 김수행 · 박승호. 2007. 『박정희 체제의 성립과 전개 및 몰락』. 서울대학교출판부.
- 김원. 2011. 『박정희 시대의 유령들』. 서울: 현실문화연구.
- 김윤태 편. 2009. 『한국 복지국가의 전망』. 파주: 한올아카데미.
- 김태성. 2007. 『두 개의 예외적인 복지체제 비교연구: 한국 복지국가 모형의 탐색』. 서울: 서울대학교출판부.
- 남지민. 2009. “한국 복지체제의 발전주의적 성격에 관한 연구.” 『대한정치학회보』 16(3): 273-297.
- 류상영. 1996. “박정희정권의 산업화전략 선택과 국제 정치경제적 맥락.” 『한국정치학회보』 30(1): 151-179.
- 매일경제 기사. 1972. “복지연금 4%는 불합리.” 『매일경제』 (9월 27일).
- 박정희. 1961. 『지도자도: 혁명과정에 처하여』. 국가재건최고회의.
- 사상계사. 1961. “권두언.” 『사상계』 102: 32-33.
- 송호근 · 홍경준. 2008. 『복지국가의 태동: 민주화, 세계화, 그리고 한국의 복지정치』. 파주: 나남출판.
- 신언향. 2006. “의료보험발전 단계별 정책형성에 관한 연구.” 연세대학교 박사 학위 논문.
- 심지연. 2009. 『한국정당정치사: 위기와 통합의 정치』. 서울: 백산서당.
- 양재진. 2009. “왜 한국의 대기업 노동은 복지국가 건설에 나서지 않는가?” 정무권 편(2009). pp. 445-470.
- 유광호 · 이해경 · 최성재. 2005. 『한국의 사회보장』. 서울: 유평.
- 유석춘. 1997. “‘유교 자본주의’의 기능성과 한계.” 『전통과 현대』 창간호: 74-93.
- 이병천. 2003. 『개발독재와 박정희 시대: 우리 시대의 정치경제적 기원』. 서울: 창비.
- 이태수. 2011. “이명박 정부의 ‘휴먼뉴딜’ 과 한국 복지국가의 전망.” 김윤태 편(2011). pp. 93-

- 118.
- 임지현. 2005. “대중독재와 기억의 정치학 — 조희연, 박태균, 이병천의 비판에 답한다.” 임지현 · 김용우 편. 『대중독재 2: 정치종교와 해계모니』. pp. 578-588. 서울: 책세상.
- 임혁백. 1994. 『시장 · 국가 · 민주주의: 한국민주화와 정치경제이론』. 파주: 나남출판.
- 정무권 편. 2009. 『한국 복지국가의 성격논쟁 II』. 서울: 인간과복지.
- 정무권. 2009. “한국 ‘발전주의’ 생산레짐과 복지체제의 형성.” 정무권 편(2009). pp. 113-166.
- 정병기. 2009. “한국 역대 정권과 노동의 관계: 국가 코퍼라티즘 이후 새로운 모색의 장정.” 이정복 편, 『21세기 한국정치의 발전방향』. pp. 567-590. 서울: 서울대학교출판부.
- 정윤재. 2002. “박정희 대통령의 근대화리더십에 대한 유교적 이해.” 한국정신문화연구원 편. 『유교리더십과 한국정치』. pp. 193-238. 서울: 백산서당.
- 조선일보 사설. 1962. “공무원연금법안의 의미와 우리의 현실.” 『조선일보』(8월 23일).
- 조홍식. 2011. “한국 복지국가의 현실과 과제.” 김윤태 편(2011) pp. 57-91.
- 조희연. 2007. 『박정희와 개발독재시대』. 서울: 역사문제연구소.
- 최연식. 2007. “박정희의 ‘민족’ 창조와 동원된 국민통합.” 『한국정치외교사논총』 28(2): 43-73.
- 최장집. 2005. 『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- 최천송. 1969. “사회보장제도.” 『사회복지』 27: 25-32.
- 황병주. 2004. “박정희 체제의 지배 담론과 대중의 국민화.” 임지현 · 김용우 편. 『대중독재: 강제와 동의사이에서』. pp. 475-516. 서울: 책세상.
- Carr, Edward, H., 2006. *What is History?*. 김택현 역. 『역사란 무엇인가』. 서울: 까치.
- Eley, Geoff, 2008. *Forging Democracy*. 유강은 역. 『The Left 1848~2000: 미완의 기획, 유럽좌파의 역사』. 서울: 뿌리와 이파리.
- Esping-Anderson, Gosta, 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Goodman, Roger, and Ito Peng. 1996. “The East Asian Welfare State: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building.” Gosta Esping-Andersen, ed. *Welfare States in Transition: National Adaptation in Global Economics*. pp. 192-224. London: SAGE

Publications.

Henderson, Gregory. 2009. *Korea, the Politics of the Vortex*. 박행웅 · 이종삼 역. 『소용돌이의 한국정치』. 파주: 한울아카데미.

Jones, Catherine. 1993. "The Pacific Challenge: Confucian Welfare States." Catherine Jones, ed. *New Perspective on the Welfare State in Europe*, pp. 198-217. London: Routledge.

Kim, Sunhyuk. 2010. "Collaborative Governance in South Korea: Citizen Participation in Policy Making and Welfare Service Provision." *Asian Perspective* 34(3): 165-190.

Mallaby, Sebastian. 1995. "The House that Park Built: A Survey of South Korea." *The Economist*, June 3.

Önis, Ziya. 1991. "The Logic of the Development State." *Comparative Politics* 24(1): 109-126.

Ringen, Stein, Huck-Ju Kwon, Ilcheong Yi, Taekyoon Kim, and Jooha Lee. 2011. *The Korean State and Social Policy: How South Korea Lifted Itself from Poverty and Dictatorship to Affluence and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

인터넷 자료

국회. 1963. "군인 연금법."

http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Law.jsp?WORK_TYPE=LAW_BON&LAW_ID=A1433&PROM_NO=01260&PROM_DT=19630128&HanChk=Y(검색일: 2011.12.02).

박정희. 1973. "1974년도 예산안 제출에 즈음한 시정 연설문."

http://www.pa.go.kr/online_contents/speech/speech02/1306410_4248.html#(검색일: 2011.12.02).

통계청. "사회복지지출비율."

http://kosis.kr/abroad/abroad_01List.jsp(검색일: 2011.12.29).

OECD. "Social Expenditure."

<http://stats.oecd.org>(검색일: 2011.12.03).

ABSTRACT**“The House that Park Built” : The Legacy of Welfare Politics during Park Jung Hee’s Era****HAN Jun Sung**

Ph.D. Candidate

Political Science Major, Department of Political Science and International Relations,
Seoul National University

This paper aims first to figure out the features of welfare politics during Park Jung Hee era, and then to understand the effects that they had on welfare reforms since democratization. In particular, anticommunism and economic developmentalism, state corporatism, Park’s leadership are explained as three main pillars that combined to constitute the features of welfare politics during Park’s era. And those features include fiscal conservatism, dependence on self-welfare in the private sphere, the low level of welfare, the lack of labor-inclusiveness, democratic deficit in the welfare design, selective and residual welfare system. This paper argues that most of those features as the legacy of welfare politics during Park’s era have managed to survive to this day, restricting drastic reforms of welfare system. Finally, it is hoped that this paper will contribute to a more detailed and comprehensive evaluation of Park’s era, and help reflecting on the historicity of Korean welfare politics for the sake of a more democratic and substantial transformation of the current welfare system.

Key Words anticommunism, Park Jung Hee, state corporatism, welfare, welfare politics