

## 왜 지금 한국사회에서 복지가 문제인가? : 복지담론의 부상원인에 관한 국가론적 연구\*

김용현(충남연구원)\*\*·손영우(서울시립대)\*\*\*

본 논문의 목적은 국가론의 관점에서 최근 한국사회에서 최대 쟁점이 되고 있는 복지담론의 부상 원인을 분석하는 것이다. 국가 외부의 복지담론을 주도하는 계급을 찾아보기 힘든 한국에서는 국가가 주요 주체로 분석대상이 될 수밖에 없다. 이를 위해, 장기·거시적 측면에서는 자본주의 변화에 따른 국가 성격 변화, 단기·미시적 측면에서는 부르디외의 양손 국가론에 입각한 관료 세력의 변화를 살펴본다. 결과적으로 민주주의의 공고화, 복지수요의 증대, 정권교체 경험에 따른 선거의 중요성 증대함과 동시에, 과대성장국가-발전국가-권위주의국가-절차적 민주국가 순으로 변화하면서 민주화의 억압기제로서 일관하였던 오른손 중심의 국가에서 김대중·노무현 정부(1997-2007년)으로 이어지는 복지태동국가로의 이전 상황이 국가의 왼손을 증대시켜 2010년 ‘복지의 정치화’를 촉발시켰다고 볼 수 있다. 이러한 진단을 통해, 한편으로는 국가 왼손의 공고화로 복지정책의 비가역성이 높아진 반면에, 다른 한편으로 복지정책을 주도하는 주체세력이 가시화되지 않는다면 행정부 중심의 한국 복지의 미래는 질적으로 취약한 한계를 벗어나기 힘들다는 전망을 제시한다.

주제어: 국가, 국가의 기능변화, 복지국가, 복지의 정치화

\* 본 연구는 충남연구원 기본과제 ‘외환위기 이후의 한국의 복지정치’의 일환으로 수행되었음.

\*\* 주저자

\*\*\* 교신저자

## 1. 서론

2011년 8월 서울시의 무상급식 주민투표 전후로 복지 이슈는 한국 사회에서 가장 중심적인 쟁점으로 떠올랐다. 복지가 기존에 일부 저소득 취약계층의 일로 여겨지던 것이 무상급식과 5세 이하 무상보육지원을 필두로 소득하위 70%를 포괄하는 기초(노령)연금, 각종 사회서비스 전자바우처 서비스가 진행되면서 다수 국민의 관심사가 되었다. 특히 무상급식제공 여부를 둘러싼 ‘보편적 복지’와 ‘선별적 복지’의 대립은 복지의제를 다수의 국민에게 민감한 사안으로 만들었다. 그러나 역설적이게도 우리나라에서 복지는 신자유주의가 세계적으로 이념적 우위를 점하고 있는 상황에서 우리사회의 최대쟁점이 되었다. 더욱이 2008년 세계금융위기이후 정부재정의 긴축 여부가 논쟁의 중심에 놓인 시기에 한국에선 정부재정의 확대 여부가 논쟁의 중심에 놓이고 있다. 그렇다면 왜 지금 한국 사회는 복지가 전 국민의 관심사로 떠오르게 되었을까? 이러한 시기에 대한 의문은 우리나라 정치사 측면에서도 87년 민주화이후, 혹은 97년 정권교체나 2002년 참여정부가 아니라 왜 2010년 이후에서야 복지 논의가 핵심쟁점으로 떠올랐는지에 대한 내용을 포함한다.

복지국가의 출현과 발전에 대해선 다양한 견해가 존재한다. 산업화에 따라 새로운 사회적 필요에 부응하기 위해 국가가 복지를 도입·발전시킨다는 산업화논리론(Wilensky and Lebeaux 1965), 노동자 같은 대중계급의 압력(Grevet 1976; Mills 1994), 민주정치의 발전과 시민권의 확대(Marchall 1964; Rosanvallon 1989), 이데올로기와 정당의 영향(Castles 1978), 연대, 교육, 보건, 건강, 보험, 사회부조 등을 집단화하는 과정의 상호의존(Swaan 1995)과 사회적 통합의 위기(Castel 1995) 등 다양한 연구가 제기되어 왔다. 하지만 우리나라에서는 최근 복지담론

의 부상에 따라 일일이 열거할 수 없을 만큼 복지에 관한 많은 글들이 넘쳐나고 있지만 왜 지금 한국사회에서 복지가 문제인지에 관한 선행 연구는 찾아보기 힘들다. 이런 상황에서 이 글의 목적은 ‘왜 지금 한국사회에서 복지 또는 복지국가가 쟁점이 되었는가’라는 질문에 국가론적인 관점에서 서설적인 답을 하는 것이다.

그런데, 왜 복지담론의 부상원인을 국가론에서 찾는 것인가? 그것은 첫째, 현대 사회에서 복지란 기본적으로 사회적 연대를 국가가 독점하는 복지국가의 형태로 나타나기 때문이다. 복지국가는 복지의 제공이 국가의 중심적 기능으로 변화된 국가의 한 형태이기 때문에 지금의 한국의 복지이슈를 해부하는 것은 국가에 대한 고찰을 필연적으로 동반한다. 실제로 다수의 학자들이 한국의 복지가 국가 중심으로 진행되어 가고 있다는 점을 지적하고 있다(이신용 2007; 유길연·최재훈 2015). 둘째, 최근 한국 복지담론의 부상과 관련하여 국가<sup>19)</sup> 외부의 조직된 대중적인 요구나 투쟁을 찾기 어렵다는 점이다. 물론 김대중 정부시절에 국민연금법이나 국민건강보호법, 그리고 국민기초생활보장법의 정책결정과정에서 시민단체가 정책결정구조의 중심에 다가갔다(홍경준·송호근 2005)는 것은 중요한 변화이기는 하지만, 이러한 구조가 노무현 정부이후에도 지속되어오고 있다고 보기는 어렵다. 또한 노령화, 출산율의 저하, 여성 고용률의 증가, 부모-자식 간의 부양문화의 변화 등 한국사회의 사회, 경제, 문화적 변화에서 복지담론의 확대배경을 찾을 수 있지만, 이는 복지담론이 부상할 수 있는 환경이나 유도요인이지만 노령화와 출산율의 저하가 직접적인 복지담론 부상의 주체가 될 수는 없다. 그렇다면 복지환경 변화에 따른 국가의 주도적 개입이라고 볼 수밖에 없다. 그리하여 국가 내부의 주체세력 간의 역관계의 변화를 살펴볼 필요가 제기된다.

---

<sup>19)</sup> 여기에서 국가란 중앙정부, 군대, 지자체, 그리고 그 산하기관을 의미하며, 시민사회와 쌍을 이루는 개념으로 사용된다.

한편, 2011년 1월 서울시 의회에서 시장의 반대에도 불구하고 무상급식 조례안을 통과시킴으로써 확대된 서울시 무상급식 논란은 2012년 4월 국회의원선거와 12월 대통령선거를 앞두고 펼쳐졌다. 실제 2011년 10월 말 서울시장 보궐선거부터 복지 의제가 주요한 선거의제가 되며 이에 대한 논의가 폭발적으로 확산된다. 그리하여 복지 의제를 확산시키기 위해 선거공간을 활용한 유권자들이나 시민단체의 제기가 있었을 수 있다는 문제제기가 가능하다. 이와 관련하여 우리는 마닝과 쉘페터의 선거에 대한 논의에 의존하고자 한다. 마닝은 오늘날 “유권자들은 단순히 (자신의 사회적 혹은 문화적 정체성을) 선거공간을 통해 ‘표현하기’보다는 (매 선거에서 제시되는 특정한 조항에) ‘응답하는’ 것처럼 보인다. 이러한 측면에서 볼 때, 현재의 상황은 정당민주주의에서 정치적 선호의 형성이 붕괴되었음을 뜻한다. 오늘날에는 투표의 반응적 차원(reactive dimension)이 지배하고 있다”고 언급하고 있다(Manin 1997, 269). 거슬러 올라가 쉘페터 역시 공급과는 독립적인 수요가 정치에는 존재하지 않는다고 주장한 바 있다. 즉 국내·국제 사안에서 개인이 정치인들의 제안과 독립된 명확한 자기 의지를 가지고 있다고 가정하는 것은 부당하다는 것이다. 결국 정치과정에 대한 분석에서 우리가 맞닥뜨리는 것은 대개 진정한 의지가 아니라 가공된 의지(manufactured will)이다(Schumpeter 1942, 263). 이러한 상황에서 선거에서 의제 선택은 정당이나 관료, 정치인이 하며, 유권자들은 이에 대해 반응적으로 나타난다(Manin 1997, 270). 이러한 문제의식을 수용한다면, 지난 2011년 선거에서 복지 의제가 이슈가 되는 것은 복지를 요구하는 사회대중운동이 눈에 띄지 않는다는 측면에서 ‘사회·문화적 변화에 따른 유권자들의 새로운 표현’이라고 하기보다는, ‘정치인들의 새로운 제안에 대한 유권자들의 폭발적 반응으로 보는 것’이라고 해석하는 것이 더욱 설득력 있어 보인다. 그렇다면 왜 우리나라 정치인과 관료들은 이러한 이슈를

제기하게 되었을까? 이를 국가론적 관점에서 살펴보고자 한다.

국가론적 관점에서 복지담론의 부상을 본다는 것은 무엇인가? 이는 본 논문의 분석틀에 해당하는 질문이기도 하다. 논문에서는 두 가지 층위에서 국가를 살펴볼 것이다.

첫째는 거시적이고 장기적 수준에서의 국가이다. 이는 행정부의 교체를 뛰어넘는 자본주의 생산체제의 변화와 연동된 국가 성격의 변화를 의미한다. 일반적으로 16세기 전쟁을 위한 국가로부터 출발한 서구의 국가는 민족국가의 형성과 산업화 이후 불거진 자본가계급과 노동자계급의 계급타협을 통해 복지국가로 발전한다. 그러나 한국의 국가는 복지발전의 필수조건인 노동계급의 정치세력화를 지체 혹은 억제하고, 세력화과정 없이 노동계급의 탈정치화로 일관한다(최장집 2006; 임혁백 2000). 과대성장국가-발전국가-권위주의국가-절차적 민주국가순으로 변화하면서 복지 정책이 경제 발전에 종속되는 모습을 띠게 된다. 이는 복지담론의 부상에도 불구하고 ‘노동 없는 복지’, ‘주체 없는 복지’ 등 질적으로 취약한 복지국가의 특징과 연관성을 갖는다.

둘째는 미시적이고 단기적 수준에서의 국가이다. 이는 행정부의 교체 혹은 정세의 변화에 따른 정부 정책의 변화를 의미한다. 가령, 거시·장기적으로 민주국가에서도 미시·단기적으로는 비민주적 행태가 나타날 수 있고, 복지국가라 하더라도 복지이슈가 더욱 크게 확대되는 시기가 있거나 반대로 경제상황의 변화에 따라 신자유주의적 행태를 보이는 경우도 있다. 이는 미시적 단기적 차원에서 쟁투의 장으로서 국가, 관료의 세계라 할 수 있다. 특히, 우리나라 관료조직의 변화를 분석하고자 한다. 과거 국가의 자율성이 크지 않을 때, 집권자의 의도에 따라 단일하게 움직이는 것을 추구하였던 단일관료조직이 다양한 국민의 요구에 맞추어 움직이는 것을 추구하는 다원관료조직으로 변화하고 있다는 점을 눈여겨보고자 한다.

이를 통해, 우리는 지금 한국사회에서 복지국가 논의는 사회 주체들

의 지나긴 요구에 따른 ‘민주화의 결실’로서의 복지라기보다는 기형적으로 성장한 국가를 바로잡는 상황적인 과정이라는 가정 하에 민주주의의 이행, 국가 성격의 변화, 주체의 재형성이라는 측면에서 한국 복지국가의 전망과 과제를 살펴본다.

## 2. 이론적 논의: 국가의 기능변화와 사회복지

### 1) 워페어 스테이트에서 웰페어 스테이트로: 시혜로서 복지에서 권리로서 복지로

서구 근대국가의 기능은 국가별 편차와 시기적 굴곡에도 불구하고 전반적으로 ‘전쟁수행국가(warfare state)’에서 ‘복지국가(welfare state)’로 변화했다고 볼 수 있다(Merrien 1997). 역사적으로 근대적 의미의 국가는 서유럽 역사의 산물이며 16세기경에 태동한 것으로 알려져 있다. 태동기의 국가는 일정한 영토 내에서 경쟁 집단을 제압하기 위해 그리고 영토외부에 대해 힘의 균형을 과시해 외부의 간섭 없이 배타적 지배권을 확보하기 위해 끊임없는 대립과 투쟁 및 전쟁행위를 지속하게 된다. 이러한 맥락에서 톨리(C. Tilly)는 16세기 이래의 국가형성을 “특정 영토 내에서 국가의 전일적 지배에 도전하는 경쟁세력을 체계적으로 제거해 나가는 과정인, 폭력을 수반하는 갈등, 즉 전쟁과정을 통해 이루어진 것이었다”(Tilly 1985, 45)라고 주장했다. 이처럼 근대국가가 태동한 16세기에서 민족국가가 완성을 보인 19세기까지 국가의 역할은 주로 전쟁수행이었다. 국가 간의 전쟁은 국제무대에서 존재하는 국가의 수를 줄이고 개별국가의 국경을 확대하고 인구를 늘렸으며 전쟁준비를 위한 다양한 국가기구를 창출했다. 근대 국가가 선보인 상비군 제도, 조세제도, 관료제도 역시 전쟁수행을 위해 고안된

제도들이다(김준석 2011). 한때 근대국가가 빈민법으로 대표되는 이른바 ‘억압을 통한 복지’를 선보이기도 했지만 전쟁수행이 국가의 주요 기능이었던 복지의 주체는 아니었다. 복지부문에 있어서는 국가에 의한 복지보다는 가족, 교회, 자조적 공동체와 비공식적결사체 등이 주체가 되는 비공식복지가 압도적이었다. 19세기에 들어와 유럽의 국가는 전쟁수행과 밀접한 치안과 국방 목적 이외에 다른 활동의 비중을 점차 늘려나가기 시작한다. 특히, 국가가 복지영역에 적극적으로 나서거나 심지어는 독점하는 계기가 발생한다. 이의 시초는 나라마다 역사적 편차와 계기가 다르다.<sup>1)</sup> 대부분의 복지국가가 발전하는 과정은 두 가지의 독립변수를 지닌다는 공통점을 갖는다. 그것은 ‘노동자계급의 성장’과 ‘제1,2차 세계대전으로 인한 빈곤의 심화’라는 상황이다.

19세기 후반에 들어와서 서구사회는 본격적인 자본주의 산업화에 따른 소위 ‘노동자계급의 궁핍화’ 과정을 겪게 된다. 산업화의 진전과 함께 빈곤문제와 노동문제 등 이른바 ‘사회문제’의 심각성이 불거지기 시작했으며 계급 대립과 갈등이 고양되었다. 1880년대에 독일의 비스마르크는 노동자들의 질병과 재해, 노년과 장애에 대비한 세계 최초의 사회보험가입을 의무화하는 법안을 제정하였다. 비스마르크가 발명한 사회보험은 유럽사회를 도전에 직면하게 하던 노동계급에 대한 유화책으로 복지의 주체가 가족이나 공동체의 비공식적복지에서 국가복지로 전환하는 중대한 사건이다.

비스마르크 사회입법의 배경에는 영국에서부터 시작된 자본혁명으로 인해 절대적 빈곤, 실업, 질병 등의 사회적 위험(social risk)을 이유로 사회적 약자로 몰린 무산계급의 정치적 동원과 투쟁이 있었다. 노동계급은 상대적으로 자본주의제도 하에서 그들의 이익을 대의하기에

---

1) 복지국가의 탄생 계기에 대해선 Merrien 1997 중 ‘chapter 1’을 참조.

는 취약한 집단이지만 ‘1인 1표’로 대표되는 민주주의 체제 하에서 투표를 통하여 그들의 요구를 대의민주주의제도 안에서 투입할 수 있었다. 서유럽 복지국가는 의회민주주의를 통해 의회정치에 진입한 노동계급이 강력한 누진세를 재정적 자원으로 하는 복지법안들을 하나하나 입법화시킨 결과들의 집적물이다. 적어도 서유럽의 역사에서 복지란 평등주의에 기초한 민주주의와 불평등주의에 기초한 시장이 공존하기 위해 필수 불가결한 장치이다(임혁백 2011).

한편, 제2차 세계대전 중이었던 1941년 6월 영국의 처칠 수상은 노동당원이었던 경제학자 베버리지(W.H.Beveridge)를 필두로 전쟁으로 피해를 입은 국민들의 삶을 개선하기 위한 프로그램 마련에 착수한다. 이를 통해 1942년 ‘사회보험 및 관련 서비스(Social Insurance and Allied Service)’ 이름의 소위 ‘베버리지 보고서’를 마련한다. 여기에선 궁핍의 원인을 실업, 질병, 노령, 사망 등에 의한 소득의 중단으로 규정하고 이에 대한 국가 차원의 복지정책과 그 원칙을 제시하게 된다. 이 구상에 따라 이후 1945년 가족수당법, 1946년 국민보건사업법(NHS)를 제정하게 된다. 세계대전이 가져다 준 궁핍은 국가가 복지 문제에 주요한 주체로 나서지 않을 수 없도록 만들었다.

이렇게 노동자계급의 성장과 전쟁으로 인한 궁핍이라는 변수가 서로 어우러지며 각 나라마다 고유한 상황을 형성하였는데, 이에 국가가 반응하면서 그 정도에 따라 복지국가의 특징이 주요하게 규정되는 모습을 보인다.

## 2) 단일관료국가에서 다원관료국가로: 국가자율성 논의에서 양손 국가론으로

그렇다면 ‘폭력 독점으로서의 국가’와 ‘복지 독점으로서의 국가’는

어떻게 한 몸으로 공존하는 것일까? 이들 세력 간의 각축의 양상은 어떠할까? 이에 대한 이론으로 프랑스의 사회학자 부르디외(Pierre Bourdieu)가 제시한 ‘양손 국가론’은 매우 흥미롭다.

부르디외는 국가를 종단으로 가로지르는 다양한 논리들의 현대적인 양식을 지칭하기 위해 양손 국가론을 설파한다. 국가는 모든 종류의 자본이 집결되는 응고물이자, 다양한 자본들이 자신의 영향력의 증대를 위해 투쟁하는 각축의 장이다. 즉, “물질적 힘 혹은 강제 도구(군대·경찰)의 자본, 경제적 자본, 문화적 혹은 더 나은 경우 정보적 자본, 상징적 자본과 같은 상이한 여러 종류의 자본들의 집중화 과정이 낳은 결과물”(Bourdieu 1994, 120)인 것이다. “이 집중화 과정은 그 자체로 국가를 일종의 메타-자본의 보유자로 만들어 주면서, 여타 종류의 자본들과 이것들의 보유자들에 대한 지배력을 확보해 준다”(Bourdieu 1994, 120). 상이한 여러 종류의 자본 집중은 본질적으로 국가에 속하는 특수한 자본이 출현하도록 하며, 이로 인해 국가는 다른 장들과 상이한 여러 종류의 개별 자본들에 대해 영향력을 행사하게 된다. 이때 국가는 하나의 게임 공간이 되며 상이한 여러 자본의 보유자들은 다른 여러 자본들과 (학교, 제도를 통한) 이것들의 재생산에 대한 지배력을 지닌 국가 자본에 대해 영향력을 행사하기 위한 투쟁을 벌이게 된다(Bourdieu 1994, 121). 강제력 즉 물리적 힘의 집중은 바로 자본의 집중이 낳은 결과이다.

부르디외의 국가론에서는 국가의 모든 영역(champs)에서 관료제가 가장 우위에 있는 영역이다(Bourdieu 2012, 612). 기관과 공무원들의 영역인 관료제는 ‘모든 권력에 대한 권력(pouvoir sur tous les pouvoirs)’, 즉 거대권력을 지니고 있기 때문이다. 또한 이곳에서 국가의 개입이 만들어지는데, 이는 보조금처럼 경제적일 수도 있고 퇴직자에 대한 새로운 규정도입처럼 법적일 수도 있다. 이렇게 국가가 다른 영역에 대

한 규범을 만드는 영역으로서 관료의 영역은 그 자체가 하나의 투쟁의 영역이며, 과거 모든 투쟁들의 궤적을 발견할 수 있다. 부르디외는 정부부처를 재정부와 재정지출부로 구분한다. 이러한 구분은 역사적 궤적을 지니고 있는데, 재정지출부는 대체로 공공서비스를 담당하는 부서로 대표적으로 복지부를 들 수 있다. 이는 사회적 쟁취가 있었던 거대한 걸음이라 이야기할 수 있는 과정에서 탄생하고 확대된다. 이는 한국적 맥락에서 87년 민주화, 97년 정권교체와 2002년 노무현 정부 창출이라는 역사적 변화 속에서 국가 내 여성부 신설이나 복지부의 확대 같은 사례에서 찾아볼 수 있다.

이는 국가 주도의 개혁에 있어서 통제 및 질서 유지에 국가의 욕구가 중요하게 작용한다는 사실을 말하며 사회·경제적 이익과 상대적으로 분리되어 조직적으로 일관되어 있는 정책결정자나 관료집단이 정당 혹은 이익집단보다는 사회복지정책 발전에 더 중요한 요인이 될 수 있음을 의미한다.

따라서 부르디외의 국가는 일부 마르크스주의자들의 견해처럼 지배계급에게 완전히 복무하는 타율적인 기관이 아닐 뿐만 아니라, 국가 내부의 관료 역시 동질적인 것이 아니다. 이는 헤겔의 국가 개념을 떠올릴 수 있는 국가의 오른손, 그리고 복지국가와 연관된 국가의 왼손의 형태로 나타난다(Ferrette 2012).<sup>2)</sup> 국가의 오른손과 왼손은 실제 국가의 주체들을 의미한다. 부르디외는 국가의 왼손을 다음과 같이 규정한다. 국가의 왼손은 첫째, 국가의 특정 영역을 지칭하는 말로, 과거 사회투쟁의 흔적들로 소위 돈쓰는 부처들의 공무원 전체를 의미한다. 이에 반해, 국가의 오른손은 공영·민영 은행, 재정부의 엘리트들을 중심으로 하는 돈을

<sup>2)</sup> 하지만 이로는 부족하다고 프레트는 비판한다. 부르디외에게는 기관의 행위와 행위자의 영역 간의 변증법적인 개념이 부족하다고 지적한다. 가령, ‘동일한 기관에서 일하는 공무원들은 동일한 이해와 요구를 지니는가’, ‘단일 기관 내의 대립은 어떻게 볼 것인가’ 같은 질문이다.

관리하는 공무원들을 의미한다(Bourdieu 1998, 36). 둘째, 국가의 왼손은 단지 영역뿐만 아니라 위계 역시 포함한다. 즉 ‘하급공무원’이고, 이들은 오른손이라 불리는 재정부, 은행, 고시 출신의 고급관료와 대립한다(Bourdieu 1998, 10). 셋째, 하나의 가치와 특정 이해를 대변하는 사람들로, 여성, 소수인종, 낙인찍힌 사람들처럼 문화적으로 또는 경제적으로 빈곤하거나 지배받는 자들의 이해를 보장하는 사람들이다(Bourdieu, 2001, 56).

이를 통해, 부르디외가 주장하고자 하는 바는 우선 정부의 성격 혹은 정부 개입의 성격(가령, 사회복지지향적인가, 기업편향적인가)은 관료들의 영역과 긴밀한 연관들을 갖는다는 점이다. 즉, 관료들의 확대, 역관계에 따라 정부의 성격이나 정부개입의 성격이 변할 수 있다. 또한 관료들은 모두 동일하지 않고, 부서의 성격, 관료들의 지위, 출신성분에 따라 차이를 갖는다. 마지막으로 비록 보수주의적 정부라 하더라도 사회복지 영역의 공무원들이 많아지고, 이들의 권한이 사회적으로 확장되고, 재정부와의 관계에서 상대적으로 강화된다면 사회복지주의적 성향을 띠 수도 있다. 반대로 사회주의적 성향의 국가 내에서도 이 둘 간의 갈등은 존재하며, 프랑스 사회당의 집권 시에도 이들 간의 갈등이 특정시기 신자유주의적 성격의 개혁으로 등장하기도 한다(Bourdieu 1998, 36-37). 결국 부르디외는 사회주의적 성향의 정부에서도 신자유주의적 성향이 나타날 수 있다는 점을 정부 내부의 갈등으로부터 설명하고 있다.

결국, 현대의 국가는 국가의 오른손인 경찰, 군대, 사법제도, 조세제도 등을 통하여 ‘억압하며’ 국민의 세금을 ‘탈취하는’ 동시에 국가의 왼손인 보건, 복지, 교육, 보육 등을 통해서 ‘자비롭고 베푸는’ 야누스의 국가이다.<sup>3)</sup> 부르디외의 양손 국가론은 국가의 통치전략으로서 이

<sup>3)</sup> 이는 UN, 유엔개발계획(UNDP), 유네스코 같은 세계의 왼손과 WTO, IMF, 세계은행 같은 세계의 오른손으로 구분하면서 국제적 차원으로 확대적용하기도 한다(Lazuly

큰바 채찍과 당근에 해당한다고 볼 수 있다. 국가의 가장 발전된 형태인 복지국가로 대표되는 현대국가는 채찍과 당근을 모두 사용하는 지배와 통제의 원리를 보여준다. 오늘날 국가는 채찍과 당근중 하나만 결여되면 시민사회를 효율적으로 통치할 수 없다는 것이다.

그렇다면, 국가의 왼손이 확대되었다는 것은 구체적으로 무엇을 의미하는가? 그것은 첫째 보건복지부, 여성가족부에서 일하는 사회복지공무원, 사회복지사 같은 왼손 분야 관료의 수가 증가한 것을 의미한다. 둘째 정부, 지자체 내 사회복지 분야의 영향력 확대를 의미한다. 셋째 집권자로부터 독립적인 공무원 노조의 조직이 강화된 것을 의미한다. 넷째 결과적으로 왼손 분야의 국가 예산이 증대된 것을 들 수 있다.<sup>4)</sup> 우리는 이러한 틀로 한국 관료사회의 변화를 살펴볼 것이다.

### 3. 과대성장국가에서 복지국가로: 장기·거시적 변화

#### 1) 발전국가와 복지제도의 형성

대한민국의 초기 국가에 대한 논의는 여러 가지 측면에서 국가가 초기부터 상대적으로 강력한 모습을 지녔다고 규정한다. 그것이 파키스탄의 정치사회학자 알라비(Alavi)가 지적한 대로 식민지시절을 겪은 제3세계의 신생국가에서 식민지시절의 과대성장된 억압위주의 국가기구를 독립 후에도 물려받아 ‘억압기제’로서 국가의 역할을 지속한다는 ‘과대성장국가(overdevelopped state)’론에 근거하거나(최장집 2006), 아니면 아직 정비되지 않았던 국가기구가 한국전쟁을 거치면서 더욱 강

---

1999).

4) 복지영역의 확대를 분석함에 있어 예산의 확대를 살펴보는 것은 매우 즐겨 이용되는 방식이다(Wilensky 1975).

력해지고 일사분란하게 정부된다는 또 다른 ‘전쟁국가론’(Kang 2011) 이거나 이들 모두 초기 대한민국에서 이미 강력한 오른손이 발달했었다는 사실을 입증한다. 서구 제도의 형식적 이식인 외삽국가이자 분단 국가인 한국의 근대국가는 이중적으로 결손근대국가(defective modern state)이자 ‘불균형한 기형국가’로서 그 첫발을 내딛으며 ‘자비롭고 베푸는’ 국가와는 먼 ‘억압하며 탈취하는’ 국가 개념으로 방향 짓게 된다(임혁백 2011).

캐슬(Castles), 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen), 코오피(Korpi) 등과 같은 사민주의이론가에 의하면 계급균열의 부각 정도를 담아내는 사민주의 정당의 역량이 복지국가의 발전을 좌우한다(홍경준 2000; 고세훈 2003). 그러나 민주화 억압기제로서 한국의 발전국가는 지속적인 복지발전의 필수조건인 노동계급의 정치세력화를 억제하고, 노동계급을 탈정치화했다(홍경준 2000). 한국 국가의 억압적 성격은 1961년 5월 박정희 소장이 장면정부를 전복한 쿠데타를 일으키고 군사정권을 수립한 후 더욱 짙어졌다.

하지만, 한국에서 복지제도의 원형이 갖추어진 시기는 역설적으로 박정희의 발전국가에서였다. 1961년 5·16 쿠데타 이후 1963년 민정 이양기까지 해방이후 한국 역사에 있어 가장 많은, 무려 19개나 되는 복지입법을 무더기로 제정했다. 1963년은 한국 복지국가의 ‘원년’이었다(강명세 2006). 산재보험(1963), 의료보험(1963), 근로기준법, 연금제도 등 주요 사회보장 및 서비스제도 역시 박정희 정부 시기 그 골격이 마련되었다. 이 시기의 복지체제는 생산체제와의 선택적 친화성에 기반을 두어 정부주도로 진행된다(신동면 2008). 이 무렵 서구에서 복지국가의 추동세력이었던 노동계급은 아직 재조직되지 못하였으며 박정희 정권에서 도입된 복지제도들의 형성과정은 대체로 국가주도적으로 진행되었고, 조직된 노동운동의 요구는 거의 나타날 수 없는 상황이었

다. 그리하여 복지제도 도입에 대해서 ‘군사정부의 허약한 정통성을 확보하기 위한 한 수단’(강명세 2006, 114) 혹은 ‘경제정책의 장신구에 불과했다’(김영범 2002)는 지적도 존재한다. 결국, 박정희 정권은 산업화가 본격적으로 진행되기 전에 이미 지배를 위한 정치화된 도구(politicized instrument)로 사회복지정책을 이용했다(성경룡 1999)고 볼 수 있다.

해방이후 수립된 과대성장국가에 기반을 둔 억압적인 성격의 군사정부는 민주주의를 요구하는 국민들의 저항에 봉착한다. 1987년 대통령 직선제 개헌을 쟁점으로 군사정부는 국민적 저항에 부딪치고 만다. 최소한의 절차적 민주주의로서 직선제 개헌을 열렬히 희망했던 것이다(임혁백 2000). 그러나 1987년 직선제 개헌은 단순히 정치적 쟁점에만 그치는 것이 아니라 한국사회가 빈곤, 불평등, 복지 문제 등의 문제를 주목하기 시작한 첫 계기가 되었다. 물론 대통령 직선제개헌을 주요 쟁점으로 한 가운데 1987년 이른바 ‘시민사회의 대폭발’ 속에는 노동자계급에 대한 균등한 분배, 노동의 경영참가, 이윤균점, 그리고 나아가 소유구조의 조정 등을 포괄하는 광범위한 경제전환의 과제도 내포한다(성경룡 1999). 그러나 1987년 민주화운동의 결실로 개헌의 내용을 담고 있는 ‘6·29 선언’ 이전에는 노동계급이 조직되지 못하였으며, 노동계급의 요구가 분출된 것은 선언이 끝난 후인 7·8월 대투쟁을 통해서이다. 즉 노동운동의 측면에서 87년 민주화운동은 결실이 아니라 파종의 시기였다. 결국, 대통령제 직선으로 최소한의 ‘절차적 민주주의’를 획득한 후 한국의 민주화는 ‘사회경제적 권리’를 확대하는 ‘실질적 민주주의’를 위한 ‘복지의 정치화’를 촉발되지 못했다.

## 2) 복지국가로의 이행배경

한국에서 본격적으로 복지국가가 논의되기 시작한 것은 1997년 정권교체와 IMF 위기 이후라 할 수 있다. 1997년 한국을 강타한 금융위기는 대다수 국민의 삶에 영향을 주었지만 역시 사회복지정책의 차원에서 이 전과는 다른 질적 도약을 가져왔다. 1997년 경제위기 이후 한국사회에는 복지에 대한 수요가 급팽창했다. 경제위기 이후 실업과 고용불안 현상은 심해졌으며 자살률이나 이혼율은 세계최고가 되는 등 한국사회는 경제위기 이후 심한 부침을 경험한다. 이제 한국사회에서 사회복지정책은 급격한 사회변동으로 야기된 복지수요에 대응해야만 했던 것이다.

또한 1997년 말 정권교체는 복지국가로의 이행에 있어 중요한 계기가 된다. 물론 국민의 정부의 개혁이 어떠한 성격을 지녔는지에 대해선 여전히 많은 논쟁을 동반하고 있지만(김연명 2002), 결과적으로 시민단체들이 정책결정과정의 중심에 더욱 가깝게 접근하였음을 분명하다(홍경준·송호근 2005). 그리하여 한국사회에서 복지국가로 향하는 첫 발을 내딛게 한 동력은 정당이 아닌 시민단체라고 할 수 있다(김영순 2011). 특히, 참여연대가 주도하여 국민기초생활보장법을 도입한 것은 복지국가를 여는 시발점이라고 할 수 있다.

이를 정부와 시민단체와의 관계에서 보면, 국민기초생활보장법 제정 당시 참여연대의 활동과 그 영향력은 이전에 비해 상대적으로 성장하였다고 할 수 있다. 하지만 그 영향력의 정도와 관련해서 유길연·최재훈은 그 시행령이 만들어지는 과정에서 참여연대의 노력은 기획예산처의 권력 앞에서 무력하게 되었다고 지적한다(유길연·최재훈 2015, 235). 그리하여 국민기초생활보장법 제정이 초기에는 진보적 정치세력이나 사회세력의 계기로 시작되었다고 하더라도 진행과정에서

점차 국가 체제의 지배 구조라 할 수 있는 청와대와 기획예산처와 같은 정부기관의 갈등 양상과 주도에 의해 진행되었다고 주장한다(유길연·최재훈 2015, 235).

어쨌거나, 국민의 정부 시기는 ‘복지국가의 등장기’(구인회 2008)였다고 할 수 있다. 1998-2000년 사이에 4대 사회보험은 기틀을 다졌으며 질적으로 성장했다. 이 기간으로 사회복지정책이 경제 발전의 목적을 실현하기 위한 보조적 수단에서 사회권과 재분배 실현이라는 독자적 목표를 갖는 국가정책으로 등장했다고 볼 수 있다.

결과적으로 한국 국가가 장기적 측면에서 개발국가에서 복지국가로 이행할 수 있었던 배경은 다음과 같이 정리할 수 있다.

그것은 첫째, 절차적 민주주의의 공고화이다. 적어도 한국은 1987년 이래 2007년 대선에서 야당의 이명박 후보가 승리함으로써, 20년 만에 미국의 정치학자 헌팅턴(Huntington)이 이론화한 ‘민주주의 공고화(consolidation of democracy)’를 측정하는 ‘두 번의 정권교체 테스트(two turn-over test)’를 통과한 민주주의 국가가 되었다. 이코노미스트지의 ‘한국이 결손 민주주의(flawed democracy)에서 완전한 민주주의(full democracy)로 상승한 국가’라는 주장은 과장 되었는지 몰라도, 최소한 선거가 정권교체의 유일한 방식으로 자리 잡은 것은 분명하다. 민주주의 공고화를 통해 절차적 민주주의를 뜻하는 평화적 권력투쟁의 공간을 보장한 이후 ‘사회경제적 권리’를 확대하는 ‘복지의 정치화’가 촉발된 것(송호근·홍경준 2006)이라 할 수 있다. 더불어 민주화를 통해 도입된 지방자치제도의 발달과 성장은 복지제도를 확장할 수 있는 기틀이 되기도 하였다.

둘째, 1997년 금융위기 이후 복지수요가 급증했다는 점을 들 수 있다. 비정규직 노동자로 대표되는 노동시장의 유연화, 인구의 노령화, 출산율의 기록적인 저하가 이를 말해준다. 그런데 문제는 1997년 금융

위기이후 급증한 복지수요가 정치적 압박으로 작용하였다는 것은 분명하지만, 그러한 압박을 정치 조직화시킬 수 있을 정도로 시민사회가 성숙하고 민주주의가 충분히 발전하였는가하는 점이다. 오히려 여전히 국가주도로 경제성장에 조응하는 복지의 선별적 도입이라는 비판이 제기되기도 한다. 이런 맥락에서 어쩌면 우리사회에서 진행되는 복지의 부상은 ‘실질적 민주주의’의 이름으로 ‘형식적 민주주의’를 고발한다는 표현이 타당한 듯하다. 즉 이것이 서구의 사례처럼 노조나 시민사회의 요구에 따른 갈등의 제도화가 아니라 조직된 요구가 없는 상태에서 과대성장국가 또는 예외국가로 상징되는 기형적 국가의 정상화 과정이라고 보는 편이 타당해 보인다.

셋째, ‘정치적 장’에서 복지 이슈의 대중화 현상을 들 수 있다. 정치적 담론과 공공정책은 정치권력의 획득과 행사를 위해 정치경쟁의 공간에서 산출된 고유한 재화이다. 특히 과거 색깔론이나 지역주의 동원이 선거에서 더 이상 사용하기 힘들게 되자, 선거에서 새로운 이슈를 선점하는 것이 대단히 중요하게 되었다. 더욱이 정당은 정권을 유지하거나 새롭게 창출하기 위하여 복지정책을 이용해 유권자를 ‘복지정책의 고객’으로 만들어 자신의 정당을 지지하는 세력으로 만들려고 시도한다. 이는 2012년 대선직후 선거시기의 ‘공약’을 승리이후 현실화해야 한다는 일부 박근혜 지지층의 요구가 이를 증명한다.

이러한 상황 속에서 복지정치와 관련한 한국적 특수성이 발생한다. 그것은 정치영역에서 복지국가의 발전이 정당을 중심으로 한 정치인의 대립을 통해 추동되기는 하지만 실제 그 구체화는 시민단체나 이익단체의 영향력이 수용되기 보다는 행정부 관료들 중심으로 실현된다는 점이다(유길연·최재훈 2015, 235).

이러한 맥락에서 정치와 복지의 발전 관계를 연구한 이신용의 주장은 흥미롭다. 그는 우리나라에서 복지제도를 형성·발전시킴에 있어 급

여 대상자 범위, 급여 범위의 수준, 급여조건 등 사회보장제도의 핵심 내용이 의회에서 논의·통제되기보다는 행정부의 시행령, 시행규칙 등 법규명령이나 고시훈령 등 행정규칙으로 통제되고 있음을 분석한다(이신용 2010). 이는 단지 집행의 정확성과 효율성을 위한 역할분담의 차원이 아닌, 역사적이고 구조적인 정당제도의 저발전에 의한 입법부의 행정부에 대한 종속으로 간주된다.

그 원인에 대해 두 가지로 볼 수 있다(이신용 2010, 388-389). 한편으로, 한국 정당제도의 저발전은 권위주의시기에 확대된 관료제에 기반을 두고 비대해진 행정부의 역할에서 기인한다. 당시 중요한 국가정책은 권위적 집권층과 기술관료 집단이 결정하고 추진했다. 이러한 과정에서 일단 입법이후에는 입법부나 시민단체가 더 이상 시행령 제정에 실제적 영향력을 발휘하기가 힘들며 행정부의 비공개적이고 독단적인 운영이라는 관행이 지적되기도 했다.

다른 한편으로, 한국의 정당체계가 여전히 보수 주도 정당체제인 탓에 다양한 사회계층의 이해를 광범위하게 대변하지 못하는 구조적 한계를 갖고 있다는 것에서 찾을 수 있다. 이러한 상황에서 입법부가 국민의 중요한 이해가 걸린 사회복지법의 중요한 내용을 스스로 결정하지 않고 위임의 형태를 통해서 행정부로 하여금 결정하게 하는 ‘위임민주주의(delegate democracy)’(이신용 2010)의 양상을 보이게 된다. 이는 지지자와 의회의 정치적 통제와 구속을 회피한다는 점에서 책임정당정치와 구분된다. 다른 측면에서 보면 위임민주주의는 정부가 유권자와 의회에 책임을 지지 않는 일반적 폐쇄적 통치현상을 의미하기도 한다.

이러한 측면에서 우리는 다음 장에서 복지 발전과 관련하여 한국의 관료를 중심으로 살펴보고자 한다. 상당기간 동안 한국의 국가는 억압 일변도로 작동했다. 여기에 안보와 반공이라는 이데올로기적인 한국

의 특수성도 한 몫 했다. 1997년 이후 지금까지의 복지논의는 국가의 오른손만 확대된 기형국가가 과잉 축소된 국가의 왼손을 회복하여 균형을 찾아가는 과정에 다름 아니다. 그렇다면 한국에서 국가의 왼손은 어떻게 성장하였는가? 국가의 왼손의 성장과 복지이슈의 폭발은 어떠한 관련을 갖는가? 동시에 이는 전반적인 복지국가로의 이행 상황 속에서 왜 2011년이 되어야 선거에서 복지가 정치적으로 폭발하게 되었는지에 대한 배경을 설명하는 요인이기도 하다.

#### 4. 한국에서 국가 왼손의 성장과 발전: 단기·미시적 변화

##### 1) 김대중 정부 이후 복지국가의 확장과 국가구조의 변화

김대중 정부 시절 가장 두드러진 복지정책의 변화는 국가사회보험의 급속한 적용확대와 급여수준의 인상이다. 1995년 최초로 시행되면서 건강보험, 국민연금, 산재보험과 더불어 4대 사회보험으로 자리매김하게 된 고용보험은 1998년 1월, 10인 이상 사업장에서 시행되었던 것이 1998년 10월부터 1인 이상 전 사업장으로 확대되었다. 산재보험 역시 2000년 7월부터 1인 이상 사업장으로 보험적용이 확대되었다. 이미 전 국민을 포괄하고 있는 의료보험은 급여혜택을 받을 수 있는 요양기간이 연간 270일에서 1998년에는 300일로, 1999년에는 330일로 늘어나고 2002년에는 요양기간 제한이 사라져 365일 급여혜택을 받을 수 있게 되었다. 또, 2000년 직장의료조합까지 포함하는 의료보험 통합을 달성하여 보편주의에 입각한 사회보험 개혁의 시작을 알렸다. 보편주의 원칙은 국민연대성의 원칙하에 자영업자와 임금근로자 구분 없이 국민연금을 적용하는 데에서도 나타났다.

그러나 김대중 정부에서 시행된 복지정책으로서 가장 특기할 만한

것은 2000년 국민기초생활보장제도의 시행으로 공적부조제도의 획기적 개선을 이루었다는 점이다. 국민기초생활보장제도는 최저생계비이하의 모든 가구는 연령, 근로능력유무에 관계없이 의·식·주·의료·교육 등의 기초 생활을 보장하는 것으로 근대적 의미의 공적부조제도의 확립을 의미한다. 이렇듯 사회권에 기반을 둔 국민생활보장제의 시행으로 그 수혜인구가 종전의 50여만 명 수준에서 2000년 150만 명 수준으로 약 3배 확대되었다.

당시 복지정책의 도입에 대해 진보적 정치세력이나 시민단체보다는 지배구조 내 청와대와 기획예산처와 같은 정부기관 주도로 이루어졌다는 유길연·최재훈의 주장에 주목할 필요가 있다(유길연·최재훈 2015, 235). 특히 복지제도에 관해 개발독재국가 시절부터 공통된 입장을 견지해왔던 청와대와 경제부처가 외환위기와 정권교체이후, 전두환 정부시기부터 관료세계를 지배해왔던 신자유주의적 경제부처의 관료와 다르게, 생산적 복지를 주장하는 인사들을 청와대와 대통령정책자문위원회에 주요하게 발탁하게 된다(유길연·최재훈 2015, 223-224). 이에 따라 청와대의 복지국가 전문성을 지닌 일련의 인사들은 국민기초생활보장법 제정을 둘러싸고 기획예산처와 대립하게 된다.

김대중 정부에 이어 노무현 정부는 사회보장기본법에 의거하여 사회보장장기발전계획으로 계획된 ‘참여복지 5개년계획’을 수립하였다. 그 내용은 제1차 사회보장장기발전(1999-2003)에 의해 그 기본 틀이 갖추어진 사회안전망의 내실화와 저출산 고령화 등 사회·경제적 변화에 대응한 복지 인프라 구축 및 복지서비스 확대, 전 국민에 대한 보편적 복지서비스 제공, 상대빈곤의 완화 등을 목표로 하고 있다. 참여복지 5개년계획의 연장선상에서 저출산 문제에 대응하고자 2005년에는 저출산고령사회기본법이 제정되었다. 즉, 노무현 정부 시기는 저출산과 인구고령화에 대한 논의가 본격화됨으로써 복지의 보편성이 촉발되는 시

점이라 할 수 있다. 이 과정에서 차상위계층 지원 등 복지사각지대에 대한 접근과 지방분권을 위한 일부 복지사업 지방이양(2005)이 실시되었다. 일자리만들기 사회협약(2004), 기초노령연금법과 노인장기요양보험법 제정(2007)도 이 시기에 이루어진 복지정책이었다.

또 하나 노무현 정부의 복지분야에서 특기할만한 것은 복지정책이 수동적인 시혜적인 조치가 아니라 세계적인 조류와 더불어 사회투자 정책으로 자리매김한 것이다. 참여정부에서는 복지정책을 ‘인적자본과 사회자본에 대한 투자확대를 통해 경제활동 참여기회를 극대화시켜 빈곤예방과 기회의 평등을 제공함으로써 경제성장과 사회발전을 동시에 추구하는 정책’이라고 밝히고 있다(보건복지부 2006).

한편, 노무현 정부 시기에는 청와대뿐만 아니라 2006년 2월 보건복지부 장관에 유시민 의원을 임명하는 등 복지관련 부서에 복지에 적극적인 인물들을 충원하고, 공무원 노조가 실질적으로 모습을 갖추게 되는 등 국가의 원손이 정권교체에 따른 일시적인 현상이 아닌 일상적인 모습을 띠기 시작한다. 김대중·노무현 정부 시기를 거치면서 초기 청와대와 경제부처가 대립의 경향은 점차 공무원, 사회복지전담공무원 등 본격적으로 국가의 원손이 형성되기 시작하면서 재경부·예산처가 보건복지부와 대립하는 양손 국가의 모습을 갖추어 나간다.

## 2) 국가 원손의 확대와 다원관료사회의 등장

(1) 원손부분의 관료 확대: 사회복지전담공무원, 사회복지사의 증가  
먼저 원손 부분의 관료 확대와 관련하여 사회복지전담공무원과 사회복지사의 증가를 살펴보자. 1987년 사회복지전문요원제도를 도입

---

5) 사회복지사는 사회복지사자격증을 취득 후 민·관 등 모든 관련 업무를 행사하는 사 람을 말하며, 사회복지전담공무원이란 국가공무원시험에 합격한 후 정부 및 지자체

하기 이전에는 정부의 전달체계 관련 정책적 시도가 전무했던 시기이다. 사회복지전문요원제도는 1987년 처음 49명을 채용하면서 최초로 사회복지행정의 전문성을 인정한 계기가 되었다. 1990년대 전반부터 정부의 사회복지 전달체계의 개편 시도와 함께 기초자치단체인 시·군·구(읍·면·동)를 중심으로 조직구조를 개편하는 시범사업이 두 차례 실시되었고 1999년 지방 별정직 신분은 지방 사회복지직으로 전환되었다. 2006년에는 전국단위로 복지기능을 강화하는 조직구조 및 업무 재배치가 추진되면서 복지를 담당하는 공무원이 늘게 된 이후 복지제도의 집행은 지속적으로 지방자치단체 복지부서에서 담당하게 되며 공공 복지전달체계로서의 그 위치를 공고히 갖게 되었다.

복지전담공무원의 규모는 지속적인 성장세를 보이고 있다. 2002년 6,738명이었던 것이 2012년 기준으로 전국의 사회복지공무원은 12,907명(보건복지부 2009, 193; 2014, 227)으로 2배가량 확대되었다. 특히 2011년에 지방자치단체 복지전담공무원 7천명을 3년간 증원하기로 결정함으로써 공공 복지행정의 방향을 전환하는 기반을 마련한 것으로 평가된다.

한편, 사회복지사와 관련하여 1970년대 사회복지사업종사자로 시작하여 1983년 5월 사회복지사업법이 개정되면서 사회사업가 또는 사회사업종사자의 명칭이 ‘사회복지사’로 규정되면서 사회복지사 자격증이 발급되기 시작하였다.<sup>6)</sup> 사회복지확대를 위해 사회복지사를 확대한 것이지만, 일단 확대된 공공부문 관료는 축소하기 어렵고, 이들이 국가의 운영에 영향력을 발휘하게 됨에 따라 역전하기가 어렵다. 뿐만 아니라 특정시점에는 폭발적인 확산을 가져온다. 2002년 69,323명이었

---

에서 복지관련 상담 및 사회복지사업계획 수립 등의 업무를 담당하는 공무원을 지칭한다. 사회복지전담공무원 시험은 사회복지사자격증을 소지하고 있는 자에 한해 지원할 수 있다.

6) 한국사회복지사협회(<http://www.welfare.net/site/ViewSocialWorkerIntro.action>)

던 사회복지사 자격증 교부총계가 3년이 지난 2007년에는 20만여 명으로 두 배가 되었으며, 특히 매년 2-3만 명 상승하던 자격증 교부 숫자가 2007년 이후부터는 6-7만 명으로 상승폭이 급격히 확대되는 것을 볼 수 있다. 이후 2010년에는 41만 여명으로 2004년에 비해 4배 확대되고, 2012년엔 560,530명, 2014년엔 68만 명을 넘어선다(보건복지부 2009, 194; 2014, 228).

하지만, 여전히 사회복지담당주체의 확대가 필요하다는 주장이 제기된다. 다른 나라의 상황과 비교해보면 2012년 한국의 사회복지담당 공무원은 행정직 공무원을 포함한다고 25,115명으로 인구 1991명 당 1인이라면, 일본은 1,144명 당 1인(2009년), 호주는 832명당 1인(2011년), 영국은 555명당 1인(2007년)으로 현격하게 낮았다(강혜규 2013).

## (2) 정부, 지자체 내 사회복지 영향력 확대

사회복지 생활시설 수의 변화를 보면 보건복지부 소관 사회복지 생활시설 수는 2002년 941개소였던 것이 2010년 총 4,983개였던 것에서 2012년 6,563개로, 2년간 1,580개소(약 32%)가 증가한 것으로 나타났다(보건복지부 2009, 196; 2014, 234). 그러나 아동복지 관련 시설은 2년간 단 1곳이 늘어난 것에 비해 노인관련시설은 595곳, 장애인을 위한 시설은 896곳이 증가해, 사회복지생활시설 수 증가의 94%를 차지하는 것으로 나타났다. 이 같은 변화는 향후 인구고령화가 급작스럽게 진행되고 있는 현실을 감안하면 노인복지시설과 장애인복지시설은 계속 증가하는 추세가 예상된다.

외환위기 이후 광역지자체의 복지정책 싱크탱크인 복지재단도 생겨나기 시작했다. 2004년 서울시 복지재단을 필두로 2006년에는 부산복지개발원, 2007년에는 경기복지재단, 2011년에는 경북행복재단, 2011년에는 대전복지재단, 2014년에는 전남복지재단이 설립되었다. 과거

사회복지정책은 보건복지부 관할 한국보건사회연구원이 거의 유일한 연구기관이었던 점을 고려하면 6개의 광역시도 복지재단은 2000년대 이후 사회복지정책의 위상을 알 수 있게 해 준다.

<표 1> 한국의 국가 원손 부분의 연도별 확대 상황

	2002	2004	2006	2008	2010	2012
사회복지전담공무원(명)	6738	7136	9805	9945	10496	12907
사회복지사(명)	69323	104645	163314	269074	412815	560530
사회복지생활시설(개소)	941	942	1836	2921	4983	6563
공무원 노조원 수(만명)	7만	7만	8만	22만	16만	13만
정부지출 복지예산(조원)	25.2	40.2	56.1	68.8	81.2	92.6

출처: 사회복지전담공무원, 사회복지사, 사회복지생활시설 - 보건복지부 2009, 2014  
공무원 노조원 수 - 고용노동부 전국노동조합조직현황  
정부지출 복지예산 - 국가통계포털(KOSIS)

한편, 복지담당공무원 스스로 복지개선에 나섰다. 2008년이 넘어서면서 복지제도의 확대에 인한 과중한 업무와 이에 따른 스트레스에 대한 복지담당공무원들의 호소가 시작되었고, 2013년에는 이로 인해 목숨을 끊은 사회복지전담공무원이 상반기에만 4명에 달했다. 이에 한국사회복지사협회를 비롯한 전국 23개 사회복지 직능단체는 2013년 3월 ‘사회복지사 자살방지 및 인권보장을 위한 비상대책위원회’를 구성하고 대책마련에 나섰다. 비대위는 사회복지 공무의 문제점으로 전담체계의 혼선, 사회복지직과 행정직의 소통 미흡, 업무 중폭 및 복지서비스 중복, 높은 악성 민원과 신변 위협 등의 안전 문제, 승진 적체와 조직 지지도 등의 구조적인 문제점을 제시하고 중장기적으로 사회복지 공무원의 중장기적인 인력충원을 요구하였다.

### (3) 공무원 노동조합의 형성

일반적으로 관료가 국가복지의 주요 행위자로 등장하는 것은 복지 국가로의 진입 이후로, 이때 복지관련 관료는 복지국가의 직접적인 이해관계자, 즉 복지 수혜자로서 반복지 시도로부터 복지국가를 지탱하는 저항세력으로서의 정치적 기능을 수행한다(고세훈 2013, 67). 하지만 한국의 관료는 전통적인 수동성, 복지 관료의 질적 수준 혹은 이데올로기적 태도로 인해 적극적인 반복지의 정향을 지닌다는 혐의가 짙어왔다(고세훈 2013, 71). 이러한 상황에서 수동성, 종속성을 탈피하고 복지관료 본연의 역할을 진행할 수 있도록 하는 것은 자신들의 자율성을 확보하는 노동조합의 조직과 중요한 연관관계를 갖는다. 정부 수뇌부와 근로조건에 대해 협의를 하게 되는 공무원 노조의 결성은 ‘정부 수뇌부와 다른 견해를 제기할 수 있는 공무원’이라는 다원적인 관료사회의 가능성을 의미한다.

이러한 측면에서 전국공무원노동조합(이하 공무원노조)의 설립은 관료들의 자율성에 영향을 미치는 중요한 사건이라 할 수 있다. 공무원노조는 2002년 3월 23일 7만의 조합원으로 창립되었다. 특히 노조 강령에는 부정부패 청선이나 노동조건 개선뿐만 아니라 “우리는 사회의 불평등 해소와 인간의 존엄성 실현을 지향한다”는 규정도 가지고 있다.<sup>7)</sup> 이후 정부의 억압에 맞서 노동조합인정과 노동3권 보장을 위한 투쟁을 전개하였으며, 2004년 11월 노동조합으로는 인정하되 교섭권은 인정하지 않는 정부의 입법안을 저지하기 위해 무기한 총파업을 실시하여 전국적으로 428명의 파면 및 해임을 포함하여 2040명이 중징계를 받기도 하였다. 한편, 내부적으로도 ‘법내진입과 법외투쟁’으로 양분되어 논쟁하던 중 2007년 6월 법 내 진입을 주장하던 일부가 공무원노조를 탈퇴하여 전국민주공무원노동조합을 결성하여 분열을

7) 전국공무원노동조합 누리집([http://www.kgeu.org/Intro/Intro1.asp?bID=INT\\_011](http://www.kgeu.org/Intro/Intro1.asp?bID=INT_011), 검색일: 2015월 9월 1일)

겪기도 하였다. 하지만 결국 2009년 9월 법원공무원노동조합을 포함한 세 단체가 전국공무원노동조합으로 통합하고 민주노총 가입을 결정하여 오늘에 이르고 있다. 대한민국공무원노동조합총연맹도 2002년 3월 16일 설립하여 2006년 9월 4일에 노동부에 노동조합 설립신고를 마친 유일한 공무원노동조합의 총연합단체로 출범한다. 그 결과 2006년부터 2008년 기간 동안 조합원의 수는 8만 명에서 22만 명으로 2년 사이 14만 명이나 증가한다. 이후 조합원의 수는 감소하여 현재 교육청노조, 행정부노조, 광역노조, 기초연맹, 국회노조를 포함하여 전체 90만 명의 공무원노동자 등 13만 여명의 조합원이 존재한다.

결국 2002년에 최초로 설립되어 내분과 외부로부터 견제를 받던 공무원 노조가 2009년이 되어서야 통합되면서 비로소 명실상부한 공무원 노조의 새로운 시대를 맞이하였다고 볼 수 있다. 이는 앞선 공무원 노조의 설립과 공무원 노조가입의 증대가 이루어진 2006-2009년 사이의 변화가 2010-2011년의 복지이슈의 확대에 영향을 제공할 수 있다는 시기적 인과관계에 부합한다고 볼 수 있다.

#### (4) 국가 권력 내 역관계의 변화: 국가 예산의 확대

다음은 외환위기 이후 복지예산의 증가를 고찰해 본다. 1980년대 말과 1990년대 초반 외환위기라는 사회경제적 급변속에서 다소간의 부침을 겪으면서도 복지지출비중은 꾸준히 성장하였고 IMF 외환위기 이후부터 사회보험제도의 완성과 더불어 2008년 금융위기를 전후하여 사회복지사업 중심의 복지지출이 급증되었다.

김대중 정부 출범 전 1997년에 일반회계 정부예산 중 복지지출은 6조원이었으나 2002년에는 12조원을 상회하여 2배 이상 확대 되었다. 예산의 복지지출을 합산한 총지출은 1997년 10조원에서 2002년 25조원을 상회하였다. 노무현 정부는 복지지출 규모를 GDP 대비 10%에서

13.5%로 확충하는 수량적인 목표까지 제시했다. 일반정부 복지지출 비중은 GDP 대비 2003년 18.4%에서 2007년 25.2%까지 급격하게 증가하였다. 이후 복지예산은 이명박, 박근혜 정부에 와서도 계속 증가하여 2010년 81조 2000억이 되었고 2014년도 정부 복지예산은 105조 9000억원으로 2014년 처음으로 100조원을 넘었다. 노무현 정부에서도 도입된 복지제도가 본격적으로 시행되고 연이은 경제위기 상황에서 사회보장지출이 꾸준히 증가하여 2014년 현재 복지지출예산은 국가 총지출의 1/3 수준에 이른다.

향후에도 사회보험제도의 성숙과 인구고령화에 따른 고령화 관련 복지지출의 자연증가로 GDP 대비 공공사회지출 비중은 2030년 17.9%로 확대되고 2060년에는 29%에 이를 것으로 전망된다.

## 5. 결론

우리는 국가의 기능변모에 주목하여 한편으로는 거시적이고 장기적으로 우리나라에서 과잉성장국가에서 복지국가에 이르는 과정과 동시에 다른 한편으로 부르디외의 양손 국가론에 입각하여 1997년 이후 복지 관련 관료의 증가와 공무원 노조의 설립 등 국가의 왼손이 형성되고 발달하는 과정에 대해 살펴보았다.

먼저 거시·장기적인 측면에서, 서구의 복지국가가 노동계급의 세력화에 따라 사회균열을 반영하는 정당정치 산물이라면 해방이후 수립된 한국의 국가는 일제 강점기 시대부터 사회 위에 군림하는 억압적인 국가이었기 때문에 복지의 정치화는 촉발되지 못했다. 1961년 이래 1987년까지의 이른바 ‘경제 성장기’에는 성장지상주의가 일방적으로 지배하여 사회복지에 관한 국가의 역할이 경제개발에 종속되었다. 1987년 민주화를 통해 제도적 민주주의는 성장하였으나 복지는 여전

히 경제성장에 종속된 영역으로 머무른다. 경제위기 상황 속에서 정권 교체가 진행된 1997년이 되어서야 국가가 본격적으로 복지영역에 개입하고 제도화한다. 결국, 1987년 이후 점진적으로 진행된 민주주의의 공고화, 복지수요의 증가, 선거에 따른 정권교체 경험으로 선거정국에서 복지 의제가 이슈화되면서 복지정책이 확대될 수 있는 조건이 형성된다.

이러한 거시·장기적인 조건 하에 2010년 6월 지방선거를 전후로 복지국가는 우리사회의 주요한 정치적·경제적 쟁점으로 부상했다. 본 연구에서 보듯이 2010년을 전후로 한 복지이슈의 확대는 국가 원손의 확대와 시기적 연관성을 지닌다. 복지담론의 확대는 노동자나 사회약자계층 등 복지주체 대상들의 조직된 요구나 영향력에 의해 획득되었기 보다는 그동안 비교적 동질적이었던 관료들의 비동질화 경향과 관련 있다고 볼 수 있다. 이는 비대한 국가의 오른손 때문에 균형을 잃어왔던 한국에 약간의 평형과 균형을 맞추기 위한 국가의 원손이 일부 관용되고 생성되어 영향력을 갖게 된 것이라 볼 수 있다. 즉 이것이 서구의 사례처럼 노조나 시민사회의 요구에 따른 갈등의 제도화가 아니라 조직된 요구가 미비한 상태에서 과대성장국가 또는 예외국가로 상징되는 기형적 국가의 정상화 과정이라고 볼 수 있다.

이러한 측면에서 보면 다음과 같은 결론과 이후 연구 과제를 제기할 수 있다. 첫째, 한국사회에서 국가 원손이 발달하고 국가 내부의 분열이 공고화되어 가는 모습을 통해, 이후 정권교체나 정치세력 관련 변화에도 불구하고 복지국가의 정책을 쉽게 축소하거나 과거로 되돌릴 수 없다는 복지정책의 불가역성이 커지고 있다고 할 수 있다.

둘째, 양손 국가의 대두는 기존의 시민사회운동과 관료집단 간의 관계를 재검토하도록 만든다. 관료의 측면에서 정부관료 간의 분열에서 일부 관료가 자신의 영향력을 증대하기 위해 시민단체를 동원할 가능

성이 높아졌다는 점을 의미하며, 시민사회단체에게는 더욱 안정적인 결정공간에 진입할 수 있게 되어 자신의 영향력을 증대하기 위해 기존의 회원증대와 시민동원 전략보다는 전문적인 연구나 로비 활동 증대라는 전략을 택할 가능성이 높아졌다고 할 수 있다(Nencu 2011, 168-170). 이것은 조직 환경의 변화에 대한 이론적 유추일 뿐, 이에 대한 전망을 내오기 위해선 한국 시민단체의 역량과 구체적 상황에 대한 연구가 필요함은 물론이다.

셋째, ‘노동없는 민주주의’는 오늘날 ‘노동없는 복지’를 만들고 있다. 이는 주체적으로 복지국가의 발전에 노동진영이 체계적으로 배제되고 있는 상황을 나타낼 뿐만 아니라, 내용적으로 높은 임금격차 해소나 고용안정과 별도로 복지논의가 진행되고 있음을 의미한다. 이러한 복지제도의 발전 특성에 대한 연구가 필요하다.

넷째, 복지 대상의 참여와 포용, 복지 주체의 조직에 대한 고민이 필요하다. 복지를 필요로 하는 사회경제적 약자 계층이 정치적으로 대표되지 않는다면 진정한 복지국가는 요원할 수밖에 없다. 한국의 집권당이나 제1야당 같은 주요 정당들의 복지정책이 재정건전성을 우선시하고 복지국가의 기초인 소득보장에 대한 개혁을 도외시하는 잔여적 유형에 머물고 있다는 지적(조영훈 2012)은 이러한 전망을 확연케 한다. 한때 한국 사회는 시민단체를 중심으로 연성 권력자원의 효율적 동원에는 탁월한 능력을 보여 왔으나(김영순 2011), 서구에서처럼 복지의 추동세력인 노동계층이 하나의 대항적 정치세력으로서 목소리를 내는 데는 여전히 어려움이 있다. 한국의 노조조직률은 아직 10%전후에 불과하고 노조운동은 여전히 기업별, 노선별로 분산 혹은 분열되어 있으며 대기업 중심의 노조운동은 국가복지보다는 사내 복지에 여전히 적극적일 수밖에 없다(양재진 2014). 또한 친노동자정당 역시 여야 두 개의 큰 정당이 좌우하는 국회에서 아직 20명 이상의 당선자를 내야하는 원내교섭단체를 구성하지 못하고 있다.

이렇게 복지 주체가 뿌리내리지 못하는 상황에서는 복지비용과 우선순위가 사회주체들과 함께 고려되지 못한 채 정치권에서 복지는 새로운 표심 잡는 수단으로 이용될 여지가 높아진다.

결국, 지금 한국사회는 민주화의 결실로서의 복지가 아니라 복지를 통한 실질적인 민주주의를 진행하는 정국이라 할 수 있으며, 사회적 연대를 독점하는 국가주도의 시혜적 복지가 아니라 시민들의 사회적 권리(사회권)로서 복지로 확대되기 위해선 복지의 주체들의 조직화가 선결되어야 한다. 그리하여 민주주의는 한국사회에서 지금도 완료형이 아닌 진행형인 것이다.

(2015년 9월 30일 접수, 11월 4일 심사완료, 11월 5일 게재확정)

## 참고문헌

- 강명세. 2006. 『세계화와 탈산업화 시대의 노동과 복지의 정치』. 한울아카데미.
- 강혜규. 2013. “사회서비스부문의 쟁점과 정책과제.” 『보건복지포럼』 제195호.
- 고세훈. 2003. 『국가와 복지』. 고려대학교 아연출판부.
- 고세훈. 2013. “복지국가, 정치, 관료.” 『황해문화』 여름호. 66-83.
- 구인회. 2008. “한국복지국가의 성격과 전망 : 복지국가유형론을 넘어.” 『한국사회포럼 자료집』. (2008.8.26). 169-172.
- 김연명 편. 2002. 『한국복지국가 성격논쟁 I』. 인간과 복지.
- 김영범. 2002. “한국 사회보험의 기원과 제도적 특징.” 『경제와 사회』 제55호, 8-34.
- 김영순. 2011. “한국의 복지정치는 변화하고 있는가?.” 고대아세아연구소 『한국복지국가의 정치경제 학술회의 자료집』 (2012.4.27.).
- 김준석. 2011. 『근대국가』. 책세상.
- 보건복지부. 2009. 『2009 보건복지통계연보』. 보건복지부.
- 보건복지부. 2014. 『2014 보건복지통계연보』. 보건복지부.
- 성경룡. 1999. 『체제 변동의 정치사회학』. 한울.
- 송호근·홍경준. 2006. 『복지국가의 태동』. 나남.
- 신동면. 2006. “한국의 생산체제와 복지체제의 선택적 친화성.” 『한국정치학회보』 40집 1호, 115-138.
- 양재진. 2014. “제도주의적 권력자원론과 한국의 노동·자본·정치의 복지정책 선호에 관한 실증연구.” 『한국정치학회보』 48집 2호, 79-102.
- 유길연·최재훈. 2015. “국가구조의 분열과 정책형성의 과정: 국민기초생활보장법의 형성과정(1998-2000년)을 중심으로.” 『경제와 사회』 제107호. 204-243.
- 이신용. 2007. “권위주의 국가와 사회복지정책: 한국의 관료적 권위주의를 중심으로.” 『사회복지정책』 28(4). 105-139.
- 이신용. 2010. 『한국복지국가의 전망』. 한울.
- 임혁백. 2000. 『시장, 국가, 민주주의』. 나남.

- 임혁백. 2011. 『세계화시대의 민주주의』. 고려대 출판부.
- 조영훈. 2012. “한국복지국가의 변혁?: 새누리당과 민주통합당의 복지구상 검토.” 『경제와 사회』 95호. 67-93.
- 최장집. 2006. 『민주주의의 민주화』. 후마니타스.
- 한국사회복지사협회. 2014. “사회복지사 자격증 발급현황.” 한국사회복지사협회 보도자료(2014. 04. 30).
- 홍경준. 2000. 『한국의 사회복지제체 연구』. 나남.
- 홍경준·송호근. 2005. “사회복지정책 결정 구조에 대한 정책 연결망 분석: 문민 정부와 국민의 정부 비교.” 『한국사회복지학』 57(4). 5-33.
- Bourdieu, Pierre. 1994. *Raisons pratiques: Sur la théorie de l'action*. Seuil. 김웅권 역. 2005. 『실천이성: 행동의 이론에 대하여』. 동문선.
- Bourdieu, Pierre. 1998. *Contre-feux*. Editions Raisons d'agir. 현택수 역. 2004. 『맞불』. 동문선.
- Bourdieu, Pierre. 2001. *Contre-feux 2. Raison d'agir*.
- Bourdieu, Pierre. 2012. *Sur l'Etat: Cours au Collège de France*. Raison d'agir.
- Castel, Robert. 1995. *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard.
- Castles, Francis. 1978. *The social democratic image of society: A study of the achievements and origins of scandinavian social democracy in comparasion perspective*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Ferrette, Jean. 2012. “Pierre Bourdieu, Sur l'Etat. Cours au Collège de France (1989-1992)”, Les notes critiques, (<http://lectures.revues.org/7823>, 2015년 7월 1일 검색)
- Grevet, Patrice. 1976. *Besoins populaires et financement public*. Paris: Editions Sociales
- Kang, Miongsi. 2011. “The Impact of the Korean War on the Political-Economic System of South Korea: Economic Growth and Democracy.” *International Journal of Korean Studies* 15(1), 129-153.
- Lazuly, Pierre. 1999. “Les deux mains du monde.” *Les Chroniques du Menteur*. (<http://menteur.com/Les-deux-mains-du-monde> 2015년 7월 1일 검색).

- Manin, Bernard. 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge Univ. Press. 곽준혁 역. 2004. 선거는 민주적인가: 현대 대의민주주의의 원칙에 대한 비판적 고찰』. 후마니타스.
- Marshall, T.H. 1964. *Class, citizenship and social development*. New York: Doubleday.
- Merrien, François-Xavier. 1997. *L'État-providence*. PUF. 심창학·강봉화 역. 2000. 『복지국가』. 한길사.
- Mills, Catherine. 1994. *Economie de la protection sociale*. Paris: Sirey.
- Neveu, Erik. 2011. *Sociologie des mouvements sociaux*. La Découverte. 손영우 역. 2015. 『사회운동: 어디에서 오고, 무엇이며, 어디로 갈까』. 이매진.
- Rosanvallon, P. 1989. *La crise de l'Etat-providence*. Paris: Seuil.
- Schumpeter, Joseph. 1942(1975) *Capitalism, Socialism and Democracy*. 3rd ed. New York, Harper & Row.
- Swaan, A. 1995. *Sous l'aile protectrice de l'Etat*. Paris: PUF.
- Tilly, Charles. 1985. *La Vendée : Revolution et Contre-Revolution*, Fayard.
- Wilensky and Lebeaux. 1965. *Industrial society and social welfare*. New York: Free Press.

Why is welfare becoming a rising issue in Korea?  
: Study on the Causes of the Rise of Welfare Discourse  
focusing on Korea's unique characteristics

*Kim, Yong Hyun · Son, Young-woo*

The purpose of this thesis is to analyse why welfare discourse is becoming one of the hottest issues in Korea. First, the thesis will examine the changing roles of states ranging from the birth of states to the birth of welfare states in Western Europe. Next, it will study the reality of social welfare in Korea comparing the welfare system of Korea after its liberation from Japanese rule to that of Western Europe. It can be said that welfare states in the Western Europe were born as a result of a class compromise between capital and labor after the rise of nation states and industrialization. Korea as a state, however, made ceaseless efforts to prevent the working class from taking political power. The working class with political power is the prerequisite of welfare development. Modern states in Western Europe had the Janus-like character of oppressing and extorting working classes while giving more benefits to them at the same time. However, things were different in Korea. The state went through changes from an overdeveloped state, to a developing state, to an authoritarian state, and to a procedural democratic country. During the period of such changes, the state continued to work as a repression mechanism against democratization. Welfare politics can't be born in such a state. The reason why a welfare state has become one of the hottest political, social, and economic issues in Korea can be found in those unique characteristics of the state. The thesis will explore the future direction of

the poorly developed welfare system of Korean based on them .

Key-words: states, changing roles of states, welfare states, welfare politics

